京都府立大学学術報告（公共政策）第 12 号 （2020 年 12 月）

財産区と軍用地料

川　瀬　光　義

はじめに

幕藩体制崩壊後に成立した明治政府がすすめた地租改正、そして町村制施行のための町村合併政策などにおいて焦点となったのが、部落有林野など入会地をどのように取り扱うかであった。近代的な所有権概念と相容れないこれら入会財産について、明治政府は公有財産化による解体をすすめようとしたが、入会地を重要な生活の糧としていた人々の抵抗などによって入会慣行が広く残存することとなった。この過程に注目した財政学者による先駆的業績が、宮本憲一（1958）である。町村制導入時の町村合併に注目した同論文では「財産収入を第一義とする財政制度というのは法の理念として存在しただけであって、何らの現実的根拠はなかった」とする。なぜなら「1つには資本の本源的蓄積過程において町村財産の基礎をなすべき部落共有林野のおおくが官有化あるいは私有化されてしまったこと、また残っている部落共有林野については旧慣にさまたげられて統一がすすんでいなかったためである」[*1] と指摘している。

入会財産をどう取り扱うかは、第二次世界大戦後の合併政策の実施に際しても焦点となった。その過程を分析した渡辺敬一（1958）では、16 町村が合併して誕生した京都府亀岡市を事例として「亀岡市における公有林野編成がえの特徴は、新市の基本財産への持ち寄りが全然みられず、大半が新旧の財産区（計 29 区公有林野の 74%）、一部が農協移管による離権、ごく一部が私的分割となった」[*2] と述べている。

以上の先行研究から、町村制導入時にせよ敗戦後にせよ、町村合併政策の強行にもかかわらず多くの入会財産が残存したことがわかる。本稿が対象とするのは、その財産を管理するために設

*1　宮本憲一（1958）、123 頁。1914 年から 35 年まで大阪市助役および市長を勤めた関一も同様の指摘をおこなっている。すなわち、「市の歳入として財産収入、手数料、使用料等を第一位に置き、市税を第二次収入とした法の精神は毫も考へられず、市の必要とする経費は専ら租税収入に依ることとなり」と（関一（1931））。

*2　渡辺敬司（1958）、190 頁。

けられた財産区である。現在は地方自治法にもとづく特別地方公共団体の一つとされ、総務省によると2018年4月1日現在で、財産区を有する市町村は436、財産区の合計数は4000にものぼっている[*3]。

ところで、こうした入会のような地域の自然環境を維持するための仕組みが注目されるようになったきっかけは、ギャレット・ハーディンが「コモンズの悲劇」において、共有的に管理されている生物資源は必ず過剰に利用され、消滅してしまうと主張したことにある[*4]。こうしたハーディンの主張の問題点については、宇沢弘文などが的確な批判をおこなっており、ここでは繰り返さない[*5]。また近年では、地球環境問題への関心の高まりを背景に、地域レベルでの自然環境の維持可能な管理運営のあり方に注目が集まっている。さらに2009年にエリノア・オストロム（Elinor Ostrom）がコモンズ研究でノーベル経済学賞を受賞したこともあって[*6]、日本において古くから定着していた入会を対象としたコモンズ研究が活発になっている。しかしながら財政学者による実態分析は、冒頭に取り上げた業績以外にはほとんどなされていない。その背景には、これら財産区がもたらす財政収入の自治体財政に及ぼす影響が微々たるものにすぎないという事実があると思われる。実際、地方財政状況調査によると、2018年度の全国の財産区の歳出総額は約234億円で、うち「市町村財政への寄与」は67億円にすぎないのである（後掲表1）。

ところが、全国に4000ある財産区のなかでは例外といってよいが、今日なお財産区によってもたらされる収入が当該自治体の歳入において無視できない割合をしめているにもかかわらず、その実情が十分に解明されていない事例がある。それは軍用地として利用するために国が借り上げている場合である。容易に想像がつくように、建前は「財産運用収入」である国が支払う地代（賃貸料）は、決して入会権を有する人々による運用の結果もたらされるものではない。それが多額の収入をもたらすのは、日本政府が軍用地の安定的確保を重視しているからである。

そこで本稿では、自衛隊基地として占有されている静岡県御殿場市、および米軍基地として占有されている沖縄県金武町・名護市などを取り上げ、その実情を検証する。そして二つの事例における自治体財政に及ぼす影響の質的相違を検証し、その意味するところを明らかにすることとしたい。

1　日本における財産区

（1）財産区の形成過程

すでに述べたように現在の財産区は、地方自治法において、都道府県・市町村とは別個の法人格を有する特別地方公共団体と位置づけられている。一般に、明治期に町村合併と町村制が施行

*3 「財産区に関する調（2018年4月1日）」『地方自治月報』第59号。
*4 Hardin, Garrett（1968）
*5 宇沢弘文（2015）などを参照。
*6 代表的な著作の1つが、Elinor Ostrom（1990）。

されたとき、それまでの町村が有していた財産を財産区としたものを「旧財産区」、戦後の合併に際して形成されたものを「新財産区」という。まずここでは、その形成の過程を簡単に振り返っておくこととしたい[*7]。

地租改正と町村制

徳川幕藩体制下においては、今日の字や集落などを単位として人々が林野、ため池などの水利施設、墓地などを共同で管理運営していた。こうした入会は、明治政府がすすめた地租改正などで導入された近代的所有権とは、基本的に相容れないものであった。明治政府は当初、部落有林野を公有地としようとしたが、ほどなく第2民有地に改めた。もっともその要件を厳しくしたので、多くの入会地、とりわけ林野が官有地となった。

地租改正で官有地に編入されなかった入会地の統一は、町村制を施行するための財政基盤を強化するためにすすめられた町村合併に際しても焦点となった。というのは、冒頭に述べたように、この町村制は「財産収入を第一義とする財政制度」を構想していたからである。しかし実際には、入会財産を生活の糧としている人々の不安を和らげるために次のような妥協策を講じざるを得なかった。

一つは、町村制第83条に公有地であっても入会慣行を保障する「旧慣使用権」を規定した。そしてもう一つが、町村制第114条および115条に、以下のように固有の議決機関として区会または区総会を設けることを認めたことである。

第114条：町村内ノ区又ハ町村内ノ一部若クハ合併町村ニシテ別ニ其区域ヲ在シテ一区ヲ為スモノ特別ニ財産ヲ所有シ若クハ営造物ヲ設ケ其一区限リ其費用ヲ負担スルトキハ郡参事会ハ其町村会ノ意見ヲ聞キ条例ヲ発行シ財産及営造物ニ関スル事務ノ為メ区会又ハ区総会ヲ設クルコトヲ得其会議ハ町村会ノ例ヲ適用スルコトヲ得

第115条：前条ニ記載スル事務ハ町村ノ行政ニ関スル規則ニ依リ町村長之ヲ管理ス可シ但区ノ出納及会計ノ事務ハ之ヲ分別ス可シ

このように、合併によって誕生した町村の一部であっても「特別ニ財産ヲ所有シ若クハ営造物ヲ設ケ其一区限リ其費用ヲ負担スルトキ」は、その扱いについて町村議会とは別に区会または区総会で議決することを認めたのである。

すでに述べたように、この時に設けられたものを「旧財産区」という。ただし、これを「財産区」というのは通称にすぎず、それが法規上正式に使用されるのは敗戦後の1947年に制定された地方自治法による[*8]。

*7　以下は、宮本憲一（1958）に加えて、大石嘉一郎（2001）、藤田武夫（1941）、同（1949）、泉留維他（2011）、中木原真紀・梅津千恵子（2014）、などを参照した。
*8　泉留維他（2011）、29頁

部落有林野統一事業

部落有財産のうち林野については、日露戦争後の1910年から始まった部落有林野統一事業によって、市町村に編入する政策がすすめられた。繰り返し述べたように、当時の市町村制は財産収入を第一次財源としていたが、実際に市町村が有する財産は限られており、財政基盤を拡充するためにも財産を統一することが求められたのである。

政府は、無償・無条件による統一を方針としていた。しかし人々の抵抗が激しく、1919年には条件を緩和することを余儀なくされた。渡辺敬司によると、統一が最もすすんだのが皮肉にも条件の緩和が打ち出された1919年であった。しかし、29年以降は急激に減少することとなり[*9]、39年には事業そのものを打ち切らざるを得なくなった。

この統一事業の結果、部落有林野は無条件統一地、条件付統一地、未統一地の3つに分かれた。統一面積の約70％が条件付統一地であることからして、この政策は「条件付統一地として形式市町村有・実質部落有たる形態を広範に出現させた」[*10]ということができる。

敗戦後の合併政策

敗戦後の1947年に制定された地方自治法では、公有地の入会については、市制・町村制の規定が引き継がれた。

ところが、1953年に町村合併促進法が制定され、当時1万弱あった町村を3分の1ほどに減らす合併政策がすすめられた。その際、旧町村の林野は「すべて新市町村に引き継ぐ」を原則とした。しかし町村・住民間の利害対立によって合併が進まない懸念があったため、合併促進法第23条第4項において、合併に際して「新財産区」を設定し得る規定が設けられ、合併関係町村の協議によって、合併関係町村に属していた区域を単位とする財産区の設定が認められたのである。

その結果、全国の公有林野がどのように再編されたかについて渡辺敬司は以下のように整理している。

①無条件に新市町村の基本財産に移した町村は総数の47％、面積は総面積の36％
②条件付きで新市町村有となったのは町村数の17％、面積の38％、条件のほとんどは部落有であること
③財産区を設定したものは町村数の20％、面積の38％

渡辺が調査した亀岡市の場合は、以上の全国的動向と異なって①に該当する事例がまったくないが、これは「合併がほとんど一郡を網羅する広大に行政区域にわたって行われたことと関連し

*9　渡辺敬司（1958）、173頁。
*10　泉留維他（2011）、31頁。

ている」[11]というのである。

そして1954年の地方自治法改正によって、合併による財産区の設置を明記し、財産区の運営原則を詳細に規定するなど財産区に関する規定が大幅に加えられて今日に至っている。

（2）財産区の現状

すでにのべたように、現在の財産区は特別地方公共団体であり、「市町村及び特別区の一部で財産を有し若しくは公の施設を設けているもの又は市町村及び特別区の廃置分合若しくは境界変更の場合におけるこの法律若しくはこれに基く政令の定める財産処分に関する協議に基き市町村及び特別区の一部が財産を有し若しくは公の施設を設けるものとなるもの」（地方自治法第294条）である。このように市町村とは別個の法人格を有するとはいえ、固有の組織を持っているわけではないので、あくまで市町村の一部にすぎない。ただし、知事が必要と認めれば市町村議会の議決を経て財産区の議会または総会を置くことができる（同295条）。また、条例で財産区管理会をおくこともできることとなっている（同296条の2）。

総務省は、財産区の実状について2種類の調査結果を発表している。一つは冒頭に紹介した「財産区に関する調」であり、毎年4月1日現在の状況が公表されている。もう一つが、地方財政状況調査票作成のための調査結果である。その結果は、地方財政状況調査票の第48表「財産区の決算状況」に掲載されている。泉留維らは「総務省調査は、調査の集計単位が都道府県道もしくは市町村であり、個々の財産区の名前や設置年、財産種等の情報を把握していない」[12]という限界があるとし、独自に全自治体を対象として2007年3月31日時点での悉皆調査を実施している。回答率98.2%であったその調査結果によると、財産区を有する市町村数は442、財産区の合計数は3710であるという。

表1は、2018年度の地方財政状況調査票より作成した財産区の収入と支出の内訳をみたものである。まず収入総額943億円のうち財産区独自の収入である財産収入は145億円、15.4%にすぎず、その他収入が約8割の737億円をしめていることがわかる。地方財政状況調査票の作成要領によると、「その他の収入」とは「区分欄に掲げる他の収入科目に計上されない分担金、負担金、使用料、手数料、寄付金、繰越金等の一切の収入を計上」と説明されいる。この表には示されていないが、18年度の形式収支は708億円の黒字、翌年度に繰り越すべき財源を差し引いた実質収支が679億円の黒字となっていることからして、その他収入の大半が繰越金であると思われる。

支出総額は、235億円と収入総額の4分の1ほどにすぎない。その内訳をみると、財産区の総会、議会などに要する経費である総務費が11.7%、山林など財産の維持に関する財産費が28.9%と、財産区の維持に関する経費が全体の4割ほどをしめている。28.5%を占めている「市町村財政への寄与」は、先の要領によると「当該市町に対する……直接的に支出したもののみでなく、間接的に市町村財政に寄与した支出（市町村立学校、幼稚園、保育所等の備品購入費に充当する

*11　渡辺敬司（1958）、190頁。

*12　泉留維他（2011）、14頁。

表１　2018 年度財産区の決算　　　　単位：千円

	金額	構成比		金額	構成比
都道府県支出金	283,056	0.3%	総務費	2,738,320	11.7%
財産収入	14,525,095	15.4%	財産費・山林	2,769,727	11.8%
繰入金	5,724,870	6.1%	財産費・その他	4,010,349	17.1%
その他の収入	73,736,080	78.2%	市町村財政への寄与	6,694,729	28.5%
			住民等への補助金	2,695,926	11.5%
			積立金	3,639,018	15.5%
			その他の支出	930,182	4.0%
収入合計	94,269,101	100.0%	支出合計	23,478,251	100.0%

出所）『2018 年度地方財政状況調査票』より作成。

ため PTA 等に支出したもの、財産区が消防自動車購入のために支出したもの、市町村道を財産区が独自に改良、補修するため支出したもの等）」と説明されている。これらの間接的な寄与として例示されているものからして、自治体の公共サービス充実への寄与が期待されていると思われる。

渡辺敬司によると、敗戦後において、6・3 制教育の実施にともなう学校増改築、公民館建設などの公共施設費の増大、土木費とくに災害復旧費の増大等を主軸とする戦後の村財政の膨張は、主として公有林の立木売却に依存して支えられてきたという。例えば、亀岡市に合併される前の旧本梅村の 1951 年から 54 年の 4 年間の歳入合計額のうち、公有林収入が 45％も占めいていたというのである [*13]。

ともあれここでは、全国の財産区の決算状況からして、歳入のうち独自の収入はわずかであること、毎年多額の繰越金を計上していることを確認して、次に御殿場市の状況を検証することとしたい。

2　静岡県御殿場市の財産区

1）御殿場市財産区の概要

御殿場市は、町村合併促進法に基づいて御殿場町、富士岡村、原里村、玉穂村、印野村の 1 町 4 村が合併して 1955 年 2 月 11 日に誕生した。合併に先んじて前年の 10 月 1 日に、「御殿場市建設に伴い合併町村に財産区を設定する協定書」が締結された。その冒頭に「町村合併促進法に基いて御殿場町、富士岡村、原里村、玉穂村及び印野村の五ヶ町村が合併、御殿場市を建設するに当り、合併条件の一ツとして地方自治法第 294 条の一項の規定により各町村に財産区を設ける事を本協定書に依り定め、市は将来財産区をあく迄尊重且つ保護するの責任を有するものとし、市と各財産区との関係に於てその各財産区に不安を生ぜしめないため左の通り協定する」と規定されている。このように、新市発足に際して、旧町村の財産をもとにした財産区を設置することが、「合併条件の一ツ」だったのである。

*13　渡辺敬司（1958）、219-220 頁。

これによって、御殿場市制施行と同時に、富士岡を除く御殿場、原里、玉穂、印野の4地区に財産区が設置された。さらに翌56年1月1日に高根村を御殿場市に編入合併し、同地区にも高根財産区が設置された。

これら5財産区の財産は約4373haの土地で、そのほとんどが山林、原野である。このうち、約2818haを東富士演習場用地として国に貸し付けており、その賃貸料が各財産区の収入において大きな比重をしめている。こうした賃貸収入が得られるようになった経緯は以下の通りである[*14]。

広大な面積を有する東富士の裾野は、早くから日本陸軍の格好の演習場であった。演習の規模や頻度が増すなかで、1906年に陸軍は、原里村・玉穂村に対し、廠舎用地3万坪の献納を希望する旨を通告してきた。交渉の結果、1909年に締結された「演習場覚書」では、演習部隊の糧食品等の調達、下肥・馬糞の払下げ、廃弾の払下げ、残飯・不用品の払下げ、運搬その他の人夫供給等を両村に委ねることなどを条件に、無償で提供するとされていた。

さらに演習が頻繁になるにつれ、1910年9月にはより大規模な用地買収が提起された。交渉の結果、買収対象地は限定されるとともに、12年に陸軍と原里村・印野村・玉穂村との間で村有地・共有地に係る「富士裾野演習場使用協定」が締結された。その第6条において「報酬」として原里村に1350円、印野村に1300円、玉穂村に1350円を年度末に交付することが明記された。これが、先に述べた財産区の賃貸収入の始まりである。

この協定は順次更新を繰り返したが、敗戦による日本陸軍の解体とともに協定は解除され、東富士一帯の山林原野は元の所有者の手に戻ることとなった。

ところがほどなく米軍が使用することとなり、しかも軍事占領という扱いであったため、賃貸料などの補償がまったく行われなかった。これに激怒した関係者によって1949年12月に「東富士演習場使用に関する請願」が国会に提出された。請願は衆議院で採択され、補償が行われることとなった。

1952年4月にサンフランシスコ講和条約が発効し、日米安全保障条約が締結されて、引き続き米軍が使用することとなった。しかし、1957年6月、岸信介首相とアイゼンハワー大統領との共同声明において、米地上軍の日本からの全面撤退が宣言された。そして実際、東富士演習場の米陸軍は撤退した。

ところが、アメリカ軍撤退後の演習地を、地権者に対して何ら連絡もなく、自衛隊が使用し始めた。これに納得できない住民たちが、自衛隊の立入禁止を請求する訴訟を東京地方裁判所に提訴した。裁判は、住民側の訴えの正当性が認められる形で進み、59年6月、国との和解という形で決着がついた。

和解は、①米軍東富士演習場の全面返還、②民有諸権利の回復、③国有地560町歩の解放と民生安定事業の実施、④東富士演習場使用協定による自衛隊の使用、を条件として成立した。これ

*14　以下は、主として御殿場財産区（1996）、御殿場市玉穂財産区（2005）、東富士演習場地域農民再建連盟（1994）などによる。

を「東富士四原則」という。

この時に締結された使用協定にもとづいて、財産区を演習場として使用する場合に、賃貸契約を結ぶこととなった。協定は 10 年を期限としており、第 2 次協定は 1970 年 4 月に締結されたが、以後 5 年を期限として更新を繰り返してきた。現在の第 12 次協定は 2020 年 4 月から 25 年 3 月までの 5 年間を期限としている。

表 2 は、東富士演習場の面積等を示したものである。それは、御殿場市、裾野市、小山町の 2 市 1 町に位置し、面積は約 8800ha で、2 市 1 町面積の約 2 割をも占めている。特に御殿場市の場合は、市面積の約 3 分の 1 をも占めていることがわかる。御殿場市面積の 4 分の 1 は富士山及び箱根外輪山の山岳地帯であるので、市民の生活圏域である平野部のうち演習場の面積が半分近くをしめているのである。

表２　東富士演習場の面積（2017 年３月３１日現在）　単位：ha

所在地	市町面積（演習場面積比）	国有地（割合）	民公有地（割合）	計（割合）
御殿場市	19,490	2,027	4,117	6,144
	31.52%	23.03%	46.77%	69.79%
裾野市	13,812	934	22	956
	6.92%	10.61%	0.25%	10.86%
小山町	13,574	487	1,216	1,703
	12.55%	5.53%	13.81%	19.35%
合　計	46,876	3,448	5,355	8,803
	18.78%	39.17%	60.83%	100%

出所）御殿場市『東富士演習場の概要』より。

また、所有形態で見ると国有地が 4 割弱であるのに対し、民有地や市町、財産区などの公有地が 6 割余りを占めている。これは、次節で述べる沖縄の場合と似通った状況にあるといえる。

なお、管理の形態でみると、「キャンプ富士」と称される富士営舎地区約 118ha のみ在沖米国海兵隊基地司令部の管轄下にあるが、それ以外はすべて自衛隊の管轄下にある。ただし、日米地位協定第 2 条第 4 項（b）の規定に基づいて、米軍が必要により一時使用できることとなっている。

2）御殿場市財産区の財政

すでに述べたように財産区には本来固有の機関がなく、執行機関は市長であるが、御殿場市の財産区の管理運営については、財産区議会を設置し、その議決にもとづいてすすめられている。地方自治法は、「地方公共団体は、財産区の収入及び支出については会計を分別しなければならない」（第 294 条 3 項）と規定しており、これにもとづいて各財産区は毎年「特別会計歳入歳出決算書」を作成している。表 3 は、御殿場市の 5 財産区の 2017 年度決算の主な歳入・歳出項目をみたものである。5 財産区には、共通する特徴として次の点が指摘できる。

第 1 に、歳入の 3 分の 2 から 4 分の 3 を財産収入が占めていることである。財産収入は、財産運用収入と財産売却収入に区分できるが、5 財産区とも財産運用収入のうちの演習場貸し付け収入が大半をしめているのである。例えば、最も多額の財産収入を計上している玉穂区についてみ

表3　2017年度御殿場市財産区特別会計歳入歳出決算　　　　　　単位：千円

	御殿場区	割合	原里区	割合	玉穂区	割合	印野区	割合	高根区	割合
使用料及手数料	0	0.0%	0	0.0%	0	0%	3,789	0.3%	0	0.0%
財産収入	922,915	72.6%	884,915	79.2%	1,320,994	73.8%	889,357	68.9%	1,001,541	75.1%
繰入金	0	0.0%	0	0.0%	0	0%	0	0.0%	0	0.0%
繰越金	341,987	26.9%	230,765	20.7%	454,524	25.4%	388,136	30.0%	324,241	24.3%
諸収入	6,530	0.5%	1,790	0.2%	15,209	0.8%	10,436	0.8%	8,613	0.6%
歳入合計	1,271,432	100.0%	1,117,470	100.0%	1,790,727	100%	1,291,718	100.0%	1,334,395	100.0%
議会費	23,125	2.4%	28,361	3.4%	39,361	3.7%	33,278	3.9%	33,166	3.6%
総務費	399,145	41.1%	408,655	48.5%	330,098	30.7%	396,194	46.0%	351,380	38.4%
諸支出金	548,131	56.5%	405,346	48.1%	704,747	65.6%	431,058	50.1%	531,464	58.0%
予備費	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
歳出合計	970,401	100.0%	842,362	100.0%	1,074,206	100.0%	860,530	100.0%	916,010	100.0%

出所）各財産区の歳入歳出決算書、より作成。

ると、13億円弱のうち演習場土地貸付料が12億3362万円をもしめている。

第2に、繰越金が歳入の4分の1ほどをしめている。これは、5財産区とも歳入総額が歳出総額を大きく上回っており、毎年多額の剰余金が発生していることによるものである。

第3に、歳出については、財産区の管理運営にかかわる経費である総務費より、諸支出金が多くをしめ、最大の玉穂区は3分の2がそれで占められていることがわかる。この諸支出金の内訳をみると、どの財産区もすべて繰出金でしめられている。これは、すでに述べた財産区の管理運営の特性より、財産区として区域内の自治会への補助金の交付や施設建設などの事業をおこなうことはできないため、区がその経費を繰出金として市の一般会計に繰出して、市の事業としておこなうこととなっているためである。

表4は、御殿場区において繰出金がどのような事業に充当されているかをみたものである。道路維持補修などの都市建設事業が2億3867万円、地区集会施設整備事業など市民事業が1億1746万円と、施設整備事業が最も多くをしめているが、地域振興などソフト事業にも充当されている。

このように、歳入では演習場使用料が、歳出では繰出金が多くを占めるのは、財産区発足以来の変わらない傾向である。例えば、1955年度の御殿場財産区特別会計歳入総額460万8528円のうち、演習場貸付料が451万7380円と大半をしめている。歳出総額は380万1879円で、うち繰出金が329万296円なのである。この繰出金は、御殿場警察署庁舎建築、静岡法務局沼津支局御殿場出張所庁舎建築などに活用された*15。ただし、1997年11月に御殿場地域推進振興協議会を設立してからは、文化・体育・環境整備など地域振興に資するソフト事業にも使途を拡大して今日に至っているのである*16。

いずれにせよ、こうした入会財産に由来してもたらされる財産区の演習場貸付料は、御殿場市

*15　御殿場市御殿場財産区（2006）、より。

*16　地域振興推進協議会設立の経緯なおについては、御殿場市御殿場財産区（2006）、74-76頁、を参照。

一般会計に繰入れられて主として公共施設整備の財源として活用されている [17]。そのため、御殿場市の一般会計において、繰入金はおおむね 1 割前後をしめることとなっているのである。

表4　2017 年度御殿場財産区繰出金の使途　単位千円

各種団体補助金	58,528
地区地域づくり事業補助金	10,434
地区敬老会補助金	1,440
御殿場地域振興推進協会	25,805
企画事業	800
総務事業	9,611
林業会館リニューアル事業	9,588
市民事業	117,459
地区集会施設整備事業	81,113
御殿場地区広場土地借上料外	15,912
健康福祉事業	5,012
環境事業	1,325
公共下水道整備事業	1,175
産業スポーツ事業	36,704
御殿場深沢土地改良区事業費補助金	4,100
市体育館整備改修事業	25,000
都市建設事業	238,672
街路関連事業	19,899
秩父宮記念公園第 2 期整備事業	20,000
道路維持補修事業	22,917
地域計画関連道路整備事業	79,954
教育事業	78,106
東山旧岸邸指定管理料	12,360
会計事業	36
危機管理事業	1,547
消防事業	332

出所）『2017 年度御殿場市御殿場財産区特別会計歳入歳出決算審査意見書』、より。

3　沖縄の杣山

（1）沖縄における土地制度の変遷

沖縄には、前節で述べた総務省の統計調査でも、泉らの悉皆調査でも、財産区は存在しない。しかしながら、「杣山」と呼ばれる入会的性格有する山林が、沖縄本島北部地域に広く存在し、その多くが米軍基地に占領されている。その由来について述べるには、琉球王国時代に遡らなければならない [18]。

*17　これに加えて、「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律」にもとづき、民生安定施設の助成、特定防衛施設周辺整備調整交付金など軍事基地が立地している自治体向けの特別な補助金・交付金も、公共施設整備に充当されている。これら補助金・交付金をめぐる諸問題については、川瀬光義（2013）、を参照。

*18　以下は、来間泰男（2012）、田里修（2019）、国場幸太郎（1973）、並里財産管理会・並里区編（2012）、難波孝志（2013）、瀧本佳文・青木康容（2017）、同（2017a）、などを参照した。

琉球王国時代、沖縄本島北部の山林の多くが杣山に指定され、琉球王府の直轄地として、王府の下に置かれた摂政、三司官の意に基づき山奉行によって植栽管理されていた。王府のものであっても地元住民は、一定の制限は受けながらも、木材、薪炭、竹、茅等の採取が認められ収益を得ていた。

明治政府が武力によって琉球王国を併合した後、琉球でも地租改正に相当する土地改革が行われた。それは1899年に公布・施行された「沖縄県土地整理法」にもとづく土地整理事業が着手されたことに始まった。田里修によると、沖縄で地租改正ではなく「土地整理」といわれたのは、「日本の地租改正では基本的に年貢を納めていた所持者、所有権を持っている人に所有権を認めるという形でできた」が、沖縄では「農民たちが地割という形で、必ずしもどこの土地は誰のものということで所持というのが発達していない」[*19]ためであったという。「地割」とは、琉球王国時代の土地制度である。当時の土地は「お授け地」と言われ、王府から村を単位として与えられた形をとっていた。その「お授け地」は、村内の農民に、生活条件にしたがって配分され、さらに一定の年数ごとに配分された土地の割替えがが行われていた。これを「地割」というのである。

土地整理事業における杣山の取り扱いをめぐって、「官地民木」を主張した知事の奈良原繁と「民地民木」を主張した土地整理委員の一人であった謝花昇とが激しく対立したが、詳しい経緯は省略する[*20]。沖縄県土地整理法第18条で「杣山、川床、堤防敷、道路敷其の他民有と認むべき事実なきものは総て官有とす」と規定されたことによって、ほとんどが国有とされたのであるが、同条に続いて「杣山の保護管理に関しては勅令を持って規定するものの外従来の慣行」とされていたことからして、人々の利用が妨げられたわけではなかったことがうかがえる。

この土地整理事業は1903年に終了したが、ほどなく1906年に「沖縄県杣山特別処分規則」が制定され、国が必要としない土地は、主として市町村に払い下げられることとなった。払い下げ代金は、当初は15年賦であってが、1914年には30年賦に改められた。こうして本島北部地域の杣山の多くが市町村有となった。

（2）分収金の実情

今日なお広範に存在する沖縄の米軍基地は、三次にわたる接収によって形成された[*21]。沖縄戦のさなかに住民をキャンプに収容している間に形成されたのが第一次接収で、これが在沖米軍基地の基本的性格を規定している。第二次接収は、1950年代半ばに行われた。面積ではさほど大きくないが、文字通り「銃剣とブルドーザー」による強制接収であった。そして第三次接収は朝鮮戦争が終了した後に行われた。それは、主に海兵隊の演習場として沖縄本島北部地域が対象となった。こうして北部地域の杣山の多くが米軍基地に提供させられ、地代収入が発生するすることとなった。

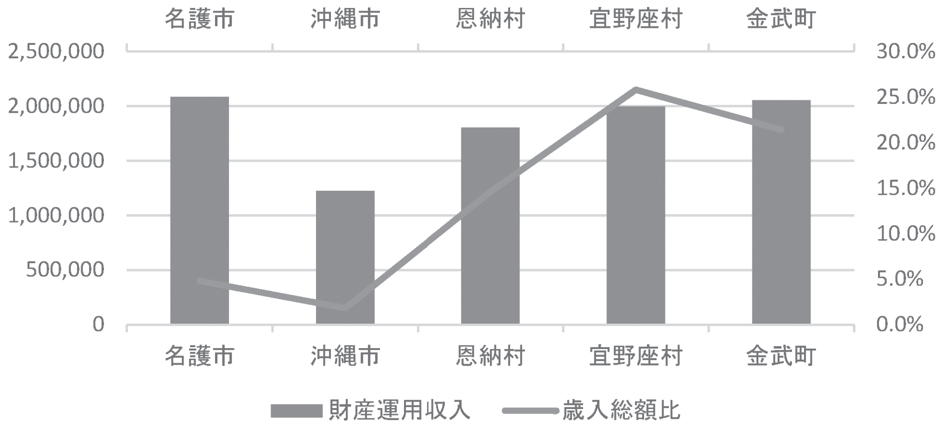
---

*19　田里修（2019）255頁。
*20　さしあたり、国場幸太郎（1973）を参照。
*21　詳細な経緯は、来間泰男（2012）を参照。

1972年5月15日に沖縄が日本の支配下に「復帰」して以降、米軍基地に提供されている民有地と自治体所有地の地代は、日本政府が支払うこととなり、軍用地料とも呼ばれる。復帰初年度のそれは123億円で、前年度の4倍にも引き上げられた。これに見舞金などが上乗せされ、実質的には6倍を超えたといわれている[*22]。その後の推移をみると、1976年、77年、87年に若干引き下げれたが、88年以降今日まで毎年増え続けてきた。2018年度についてみると、米軍基地のそれが873億円、自衛隊基地のそれが128億円となっている[*23]。

すでに述べたように、杣山の多くは市町村有地なので、軍用地料収入は自治体財政の歳出の「財産収入」のうち財産運用収入に計上される。図1は、2018年度において10億円をこえる財産運用収入を計上している5市町村の財産運用収入額とそれが歳入総額に占める割合をみたものである。財政規模が比較的大きい名護市と沖縄市の場合、歳入総額比は5%を下回っているが、財政規模が小さい恩納村は15%、宜野座村と金武町では20%をこえる比重をを占めていることがわかる。

図1　財産運用収入と歳入総額比（2018年度）



注）左軸の単位は千円
出所）沖縄県知事公室基地対策課（2020）、より作成

前節で述べた御殿場市の場合は、軍用地料が財産区の収入となるのに対し、沖縄の場合は、まず市町村の一般会計の収入となる。その上で自治体が、地元の区と協定などを結んで、一定割合を配分する。これを「分収金」と呼んでいる。例えば金武町の場合は、1982年に定めた「旧慣による金武町公有財産の管理等に関する条例」において、次のように規定している。

第1条　この条例は、明治39年、金武町内の各部落において政府より払い下げた杣山を、金武町公有財産に統合の際、将来における杣山の使用権について、「当該部落民会と第4条に規定

*22　こうした過大な引き上げが実現した経緯については、NHK取材班（2011）、89-92頁、を参照
*23　軍用地料の推移については、沖縄県知事公室基地対策課（2020）による。

する旧慣について」協定のあったことを確認し、その財産の管理、処分に関し必要な事項を定めるものとする。

第２条　この条例において「部落民会」とは、杣山払い下げ当時当該部落の住民として生活のために杣山を利用していた者及び当該部落民の協議によって会員と定めた者の団体をいい、「金武町公有財産」とは第３条に規定されている財産をいう。

２　この条例において「旧慣使用権」とは、町村制施行以前から続いていた杣山を使用する慣行をいい、その権利は当該部落の住民又は当該部落民会の協議によって認められた者及び当該慣行のある公有財産につき、金武町議会の議決を経て新たに使用権を得た者の有する使用権をいう。

つまり、先に述べた「沖縄県杣山特別処分規則」にもとづいて1906年（明治39年）に国から払い下げられた杣山について、各部落が町村制施行以前から使用していた使用権を「旧慣使用権」として認めるということである。とはいえ、現実には米軍基地となっているため使用できるわけではないが、それから得られる軍用地料収入の一部を、この使用権にもとづいて得られることとなるのである。そして実際、第４条において「当該公有財産の収受される生産物、又は使用の対価として収受する金銭その他の物（以下収益という）若しくは処分によって収受する収益は、金武町と当該部落民会の両者において各々100分の50宛て分収するものとする」と規定し、折半することとなっている。

なお、金武町役場から配分される軍用地料を受け取る主体は、軍用地を有する区がこの条例にもとづいて設立した入会団体である。先の図１によると、金武町に約20億円の財産収入が生じているが、うち半分が入会団体の収入となるのである[*24]。

名護市における軍用地料の取り扱いは、1974年に制定された「名護市林野条例」で定められている。それによると「市有林野」とは「市の所有する山林及び原野」であり、その貸し付け対象は「管理区」という「市の行政を運営するため市が定めた行政区」となる。そして第47条において「貸地料は次の分収割合によるものとする。市10分の６　管理区10分の４」と定めている。

名護市には55の区が設けられているが、うち軍用地に提供させられている市有林野を有するのは10区である。表５は、2018年度における10区の貸地面積、軍用地料、分収金などをみたものである。貸地料つまり軍用地料の総額は約20億円で、0.64％の地主会費を差し引いた残金が分収対象金であり、その４割、８億円弱が10区に配分されていることがわかる。

周知の通り、普天間飛行場撤去の条件として名護市辺野古の辺野古崎を埋め立てて新基地を建設する施策を日本政府が強行しているが、その対象地は辺野古、久志、豊原であり「久辺３区」とも呼ばれる。この３区のうち辺野古と久志に２億円をこえる分収金が配分されており、これだけで分収金総額の半分を超えていることがわかる。

*24　詳細は桐山節子（2019）第４章、を参照。2002年12月、沖縄本島北部・金武町の女性たちは、コミュニティ内の男性世帯主だけに軍用地料が配分される仕組みの不当性を訴えて、裁判を起こした。桐山節子（2019）は、この経緯を検証して軍用地料をめぐる諸問題を女性の視点から解明したものである。

表５　2018 年度名護市市有林野貸地料分収計算書

管理区	貸地面積（㎡） ①	貸地料（円） ②	地主会費（円） （6.4／1000） ③	分収対象金 （円） ④（②－③）	管理区分収金 （4／10） ⑤（④×4／10）
喜瀬（332人）	852,294	15,538,944	17,290	15,521,654	6,208,662
幸喜（266人）	90,658	4,680,873	17,800	4,663,073	1,865,229
許田（527人）	2,368,726	323,376,810	2,013,220	321,363,590	128,545,436
数久田（912人）	2,146,987	291,808,802	1,814,990	289,993,812	115,997,525
世冨慶（606人）	537,710	72,389,907	442,960	71,946,947	28,778,779
久志（567人）	4,382,382	596,618,954	3,718,450	592,900,504	237,160,202
豊原（415人）	871,455	113,262,525	702,630	112,559,895	45,023,958
辺野古（1826人）	3,932,338	572,460,240	3,577,670	568,882,570	227,553,028
二見（90人）	172,736	7,765,936	25,340	7,740,596	3,096,238
勝山（135人）	29,088	3,055,636	16,420	3,039,216	1,215,686
計	15,384,374	2,000,958,627	12,346,770	1,988,611,857	795,444,743

注）人口は 2019 年 3 月 31 日現在
出所）名護市総務部財産管理課作成資料。

以上のように沖縄においても、御殿場市の場合と同じく、今は権利を行使できない入会権にもとづいて事実上の財産区といってよい管理区に毎年多額の軍用地料収入がもたらされている。しかし、次の諸点が御殿場市の場合と異なる。第 1 に、財産区は地方自治法にもとづく特別地方公共団体であり、したがって法人格を有する団体であるのに対し、沖縄の区は、法人格を有しない任意団体にすぎない。それ故第 2 に、御殿場市の場合は軍用地料全額が財産区の収入となるのに対し、沖縄の場合はいったん自治体の一般会計の収入となる。例えば名護市の場合、先の図 1・表 5 に示したように 2018 年度で 20 億円余の軍用地料が一般会計の財産収入となる。先に述べたように分収金として 8 億円ほどを 10 区に配分するものの、使途が自由な一般財源として約 12 億円も残るのである。なお、財産収入は税収ではないので、普通交付税額算定の際の基準財政収入額の対象外であることも強調しておきたい。他方、財産区の場合は、その使途について地方自治法などの制約を受けるのである。

おわりに

この国においてたびたび繰り返された自治体合併政策において焦点となったのが、入会財産の取扱であった。政府は、それらを合併後の新自治体の公有地に吸収しようとした。しかし、明治期の町村制において旧慣使用権を規定せざるを得なかったこと、敗戦後に制定された地方自治法においても特別地方公共団体として財産区を設けざるを得なかったことが示すように、入会権を有する人々の抵抗などにより今日なお全国各地に広範囲に入会財産が残存することとなった。また沖縄の場合は地方自治法にもとづく財産区ではないが、本島北部地域の自治体を中心に財産区に相当する任意団体が、事実上運営を担う「杣山」が広範囲に残った。

戦後間もない頃は、財産区がもたらす収入は、財政力が乏しい自治体の公共施設整備の財源と

して小さくない貢献をした。しかし近年、ほとんどの財産区の財政規模は、自治体の一般会計と比べて微々たるものでしかなく、財政分析の対象として取り上げられることはほとんどなかった。

ところが入会地を軍事基地に提供させられている場合には様相を異にする。コモンズとは真逆で最悪の環境破壊というべき軍事活動の拠点として占有され、事実上入会権を行使できないことの代償として多額の軍用地料がもたらされるため、今日なお自治体財政に大きな影響を及ぼしているのである。本稿では、自衛隊基地に使われている静岡県御殿場市の財産区の財産と米軍基地に使われている沖縄本島北部地域の杣山を取り上げた。前者の場合は、地方自治法上の特別地方公共団体である財産区が軍用地料を受け取り、市の一般会計へ「諸支出金」として繰り入れて公共施設整備などの財源に活用されている。

後者の場合は、杣山を管理する区は任意団体であるため、軍用地料は自治体の一般会計に財産運用収入として全額計上された後、一定割合を分収金として区に配分する。いずれにしても、自治体も区も、使途が自由な一般財源として多額の収入を得ているのである。

このように、軍用地料が自治体財政にもたらす影響は、入会権を有している団体が特別地方公共団体である場合には特定財源として、任意団体である場合には一般財源として現れてくるのでである。後者については、任意団体に毎年億単位の収入がもたらされる事例があり（表5)、財政力が弱い自治体では歳入総額にしめる比重が2割にもなっている（図1)。こうした状況が長年継続し、しかも毎年増額を続けていることからして、これら過大といえる収入がいわば既得権化しおており、返還を求めて本来の入会財産として活用することへの意欲を著しく阻害していると思われるのである。

本稿はJSPS（日本学術振興会）科研費JP17H01930の助成を受けたものである。

参考文献

泉留維・齋藤暖生・浅井美香・山下詠子（2011）『コモンズと地方自治　財産区の過去・現在・未来』（株）日本林業調査会

宇沢弘文（2015）「社会的共通資本と森林コモンズの経済理論」宇沢弘文・関良基編『社会的共通資本としての森』東京大学出版会

NHK取材班（2011）『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』NHK出版

大石嘉一郎（2001）「近代的地方自治の歴史と限界」大石嘉一郎・室井力・宮本憲一『日本における地方自治の探究』大月書店

沖縄県知事公室基地対策課（2020）『沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）』

川瀬光義（2013）『基地維持政策と財政』日本経済評論社

桐山節子（2019）『沖縄の基地と軍用地料問題：地域を問う女性たち』有志舎

来間泰男（2012）『沖縄の米軍基地と軍用地料』榕樹書林

国場幸太郎（1973）『沖縄の歩み』牧書店（2019年に岩波現代文庫として復刊）

御殿場市御殿場財産区（2006）『御殿場財産区　五十年の歩み』
御殿場市玉穂財産区（2005）『財産区の歩み』
関一（1931）「都市財政論」『大大阪』第7巻第6号（遺稿集『都市政策の理論と実際』（1988年に学陽書房より復刊）に所収）
瀧本佳文・青木康容（2017）「軍用地料の「分収金制度」（10）」『仏教大学社会学部論集』第64号
同（2017a）「軍用地料の「分収金制度」（11）」『仏教大学社会学部論集』第65号
田里修（2019）『土地に見る琉球・沖縄の歴史』榕樹書林
中木原真紀・梅津千恵子（2014）「近代日本に於ける財産区制度の変遷と長崎」『長崎大学総合環境研究』第17巻第1号
並里財産管理会・並里区編（2012）『配分等請求訴訟事件：杣山・区有地裁判記録集』
難波孝志（2013）「沖縄の軍用地におけるコモンズの諸問題」『大阪経大論集』第63巻第5号
野添文彬（2020）『沖縄米軍基地全史』吉川弘文館
東富士演習場地域農民再建連盟（1994）『東富士演習場概説』
藤田武夫（1941）『日本地方財政制度の成立』岩波書店
同（1949）『日本地方財政発展史』文生書院
宮本憲一（1958）「明治大正期の町村合併政策」島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣
渡辺敬司（1958）「町村合併と公有林野」島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣
Hardin, Garrett（1968）, “The Tragedy of the Commons,” *Science*, Vol.162（3859）, pp.1243-1248.
Elinor Ostrom（1990）, “*Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*,”　Cambridge Univ Pr

（2020 年 9 月 17 日受理）
（かわせ　みつよし　京都府立大学公共政策学部教授）