

—人がいきいきと生きる
静岡県をねがって—

地方自治

(主な内容・目次)

第11回定例研究会報告
財産区と軍用地料
—御殿場市と沖縄島北部自治体を中心に— . 3
川瀬光義京都市立大学名誉教授

参考文献 12

レジュメ 14



ネットワーク
しまおか

No87号

2021年11月1日



静岡県地方自治研究所

〒422-8062 静岡市駿河区稲川2丁目2-1
セキスイハイムビル7F 静岡自治労連気付
Tel 054-282-4060 Fax 054-282-4057
jichiken@s-jichiroren.com
発行人・川瀬憲子 編集人・林 克



静岡市駿河区地方自治研究所から富士山を見る。

静岡県地方自治研究所第 11 回定例研究会報告 川瀬光義京都府立大学名誉教授

財産区と軍用地料 — 御殿場市と沖縄島北部自治体を中心に —

2021年9月4日に開催された第11回定例研究会報告要旨に修正・加筆したものです。

はじめに

最近ユネスコが世界遺産に指定した沖縄島北部地域は「山原(やんばる)」といわれており、今日お話しする財産区にあたる入会地のようなところが多くを占めています。他方、その多くが米軍基地に提供されているために、後に詳しく述べますように、基地を維持するために日本政府によって多額の財政資金が投入されています。これは沖縄固有の状況だと考えていたのですが、静岡県御殿場市においても同じ状況にあることがわかりました。それで昨年春に地元の関係者の皆さんにご協力をいただいて、沖縄との違いを中心に調べました。今日は、その成果の一端を話すこととします。

財産区というのは地方自治法に基づく特別地方公共団体です。特別地方公共団体というと誰もが思い浮かぶのは東京 23 区でしょう。それに加えて一部事務組合と財産区でほとんどを占めます。総務省の調査ですと、2018 年 4 月現在で財産区を有する市町村は 436、合計 4000 くらいあります。

財産区をめぐるのは、宮本憲一先生、渡辺敬一先生などが、明治初期と第 2 次大戦後の町村合併の過程でどのように再編されたのかを調べられた成果が、この国で社会科学の分野での先駆的業績だと思います。それは、島恭彦先生の編集による『町村合併と農村の変貌』(有斐閣、1958 年)に収められています。

こうした入会地のような地域の共有財産については、Garrett ギャレット・ハーディン

川瀬光義京都府立大学名誉教授

専門は地方財政学・地域経済学

米軍基地や原子力発電所などのいわゆる迷惑施設を、自治体や住民に受け入れさせることを目的として日本政府がおこなってきた財政政策の実態を分析することを通じて、日本の政治経済システムの特異性を明らかにする、こうした研究をおこなっています。



(Garrett Hardin)が 1968 年に発表した「コモンズの悲劇」という論文において、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で、注目されたことがあります。ただ最近では、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、とくに地球環境問題との関係でコモンズ研究が活発になっています。詳しくは参考文献を参照してください。

もともと、財政学者や経済学者は、宮本先生と渡辺先生の研究以降、市町村合併の研究はあ

っても、その際に取り扱いが注目された財産区がどうなったのかという研究は、管見の限りでは全くと言っていいほどありませんでした。その背景には、財産区の存在が自治体財政に対する影響がごくわずかなことがあると思われまふ。実際、2018年度の全国の財産区の決算総額は約234億円、2019年度で220億円にすぎず、そのうち自治体の一般会計への繰出金である「市町村財政への寄与」は18年度67億円、19年度は61億円にすぎません。お金の流れに注目する財政学では、あまり研究価値がなかったのかもしれない。

そういう全国的状況のなかで例外なのが、財産区が軍用地に占用されている沖縄島北部地域の自治体及び御殿場市なのです。こうした場合、財産区にある土地に所有権を有する個人や団体と国が賃貸契約を結び、国が地権者に賃貸料を払うこととなります。これは自治体の財政には財産収入のうちの財産運用収入に計上されます。沖縄では軍用地料とも呼ばれているそれが、それが自治体財政に及ぼす影響は決して無視できるものではありません。全国的には例外的な事例ですが、御殿場と沖縄の場合における実情が意味することについて、話題提供をします。



御殿場市の東富士演習場

1 日本における財産区

(1) 財産区の形成過程

最初に財産区の成立過程を述べます。幕藩体制崩壊後に成立した新政府による地租改正と、その少し後に行われた町村制を施行するための町村合併政策が、日本の地方制度や地域社会に

非常に大きな影響を与えたのはご存じの通りだと思います。地租改正というのは、すべての土地について所有権を確定して地価を定め、それを課税標準として地租という税金を課すことによって新政府の財政基盤を確立しようとしたものです。

ところが、林野など入会地で地域の共有財産として機能していた土地を、誰のものか決めようとしても決めようがありません。それで新政府は当初、誰のものかわからないものは官有地とすることを基本的方針としました。そうなったらこれまで共同で使用してきた土地が使えなくなって多くの人々が困ります。それで政府も妥協せざるを得なくなり、官有地になったとしても、これまでの利用を妨げないというかたちの土地が多く残ります。

地租改正で、入会地のような共有地で官有地にならなかったものについては、市制・町村制施行に先立って行われた町村合併の際に市町村の公有地にしようしました。その大きな理由の一つが、この時導入された町村制においては、「財産収入を第一義とする財政制度」を構想していたことがあります。入会地などを公有地にし、そこからこらえられる収入で市町村の歳入を賄う第一義財源とするというのです。

しかしやはり地域の人たちの抵抗が強く、結果的には町村制第83条に、公有地であっても入会慣行を保障する「旧慣使用权」が明記されました。それを管理する機関として114条、115条に議決機関として区会または区総会を設けることが認められました。この時できたのが「旧財産区」と言われています。実は、公式用語として財産区と称されていたわけではありません。財産区という名称が確立するのは戦後の地方自治法においてですが、一般的にこの時出来上がったものを旧財産区と呼んでいます。

さらに残った入会地について、1910年に部落有林野統一事業が始まり、無償無条件による統一という原則で公有地に編入する事業が進められました。渡辺敬一先生の研究によりますと、形式的には公有地であっても実質的には地域の

人が管理するというかたちがたくさん残りました。そして、敗戦を経て制定された地方自治法に、そのまま引き継がれます。

ところが 1953 年に市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 ほどに減らす政策がすすめられました。その際、旧町村の林野は「すべて新市町村に引き継ぐ」ことを原則としました。しかしながら、町村や住民の間での意見が一致せず合併がすすまないことが懸念されたため、合併促進法 23 条 4 項において合併に際して財産区を設定することができる規定が設けられ、合併関係町村の協議によって、合併関係町村に属した区域を単位とする財産区の設定が可能になりました。先に述べましたように、これによって正式な名称としての財産区が規定されました。それで、この時設けられたものを「新財産区」と称して、明治期の旧財産区と区別しています。

この合併政策の結果、全国の公有林野がどのように再編成されたかについて、渡辺敬一先生の整理によりますと、

- 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 %となり、今日に至っています。

(2) 財産区の現状

冒頭に述べましたように現在の財産区は地方自治法の 294 条にもとづく特別地方公共団体です。

地方自治法 295 条では、知事が必要と認めれば市町村議会の議決を経て財産区独自の議会または総会をおくことができます。これに基づいて御殿場市では財産区議会が設置されています。

全国にどれくらいあるかについて、総務省は 2 種類の調査結果を公表しています。一つは「財産区に関する調べ」で冒頭に述べた財産区数もこれによっています。もう一つは、財政の基本的なデータである決算カードの裏付けになる「地方財政状況調査票」です。その第 48 表が「財産区の決算状況」です。

泉留雄氏らによると、総務省の調査は集計単位が都道府県、市町村であり、個々の財産区を把握していないので十分でないとのこと。それで泉氏らは 2007 年に全国的な悉皆(しっかい)調査を行いました。回答率は 98.2%だそうです。

その調査によりますと、財産区を有する市町村は 442、財産区の合計数は 3710 であるとのこと。詳しくは参考文献をみてください。ため池、公園、お墓など様々なものがありますが、多くの面積をしめ、その扱いが最大の焦点になっているのが林野です。それで今日の話は林野を念頭においてすすめます。

表 1 は、地方財政状況調査票にもとづく財産区の決算状況をみたものです。収入総額 943 億円、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、ほとんどがその他収入です。「その他の収入」とは地方財政状況調査票の作成要領によりますと「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」と説明されていま

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。

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。

に提出し、採択されて、日本政府による補償がおこなわれることになりました。

サンフランシスコ講和条約発効後も安保条約にもとづいて米軍が引き続き使うことになりました。しかし 57 年の岸・アイゼンハワーの共同声明で米地上軍の日本からの全面撤退が宣言され、東富士演習場からも米軍は撤退しました。

そうすると次に自衛隊が無断で使用し始めました。それに対して地権者の方々が怒って、立ち入り禁止を請求する訴訟を東京地裁に起こし、地権者が勝ちそうになります。それで、以下の 4 つの条件で和解が成立します。

- ① 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 東富士使演習場用協定による自衛隊の使用
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、賃貸契約を結んで国が賃貸料を支払うことになりました。当初は 10 年の期限付きだったのですが、1970 年の改定からは 5 年期限となりました。現行の第 12 次協定は、2020 年 4 月から 25 年 3 月までを期限としています。

表 2 は、現在の東富士演習場の面積をみたものです。全体の面積が 8,800ha で、行政区域としては御殿場市、裾野市、小山町にまたがっています。3 自治体の総面積のうち基地がしめる割合が 18.8%、2 割弱になります。いちばん面積が大きいのが御殿場市で市面積 19,490ha の約 3 分の 1 にもなります。御殿場市の面積の 4 分の 1 は富士山及び箱根外輪山の山岳地帯ですので、市民の生活圏域である平野部の半分ほどが演習場に提供されていることになります。

所有形態でみると国有地が 4 割弱で民公有地が 6 割余です。これは沖縄の場合とほぼ同じくらい

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。

です。沖縄以外の米軍専用基地は、ほとんど旧日本軍の土地を使っていますので8割ほどが国有地ですが、沖縄の場合は3分の1が国有地、残り3分の2が民公有地です。

東富士演習場のほとんどが自衛隊の管轄下にあります。キャンプ富士といわれる118haのみ在沖米海兵隊基地司令部の管轄下にあります。ただ自衛隊が管轄していても、日米地位協定2条4項に基づいて米軍が一時使用できます。

(2) 御殿場市財産区の財政

先に述べましたように、御殿場市の財産区には財産区議会が設けられています。財産区議会がきちんとしているせいか「50年の歩み」とい

う冊子を発行しています。また特別地方公共団体ですので、毎年歳入歳出決算書を作成しなければなりません。

表3は財産区の歳入歳出を見たものですが、歳入をみますと財産収入、つまり賃貸料が4分の3くらいです。財産収入を最も多く得ているのが玉穂区で、13億円のうち12億3000万円が賃貸料です。先ほど述べた全国の財産区と同じように、繰越金が多く割合を占めています。

それから歳出をみますと、財産区本来の経費である総務費と議会費というのは4割から5割くらいで、いちばん大きな割合を占めているのが諸支出金となります。これが先ほど申しました「市町村財政の寄与」に該当します。財産区に

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。

としては御殿場市の一般会計への繰出し、市の一般会計にとっては繰入れとなります。

なお、特別地方公共団体である財産区は法人格を有するとはいえ、独自の執行機関はありませんので、用途を区議会で決めることができても、実際の執行に必要な手続きは御殿場市がおこないます。

表 4 は、2017 年御殿場財産区繰出金の用途をみたものです。最も多いのが街路整備などの都市建設事業、次いで地区集会施設整備などの市民事業、つまりハード事業です。かつては、ハード事業しか使えなかったのですが、最近では各種団対補助金のように一部ソフト事業にも使うことができるようになりました。もしこの財産区からの繰出金がなければ、これら事業を御殿場市がおこなうには市の一般財源や起債でまかなうこととなりますから、それだけ自治体財政への寄与は大きいといえます。

先に述べたように、戦後間もないころ財産区は自治体の公共施設整備に大きな役割を果たしました。御殿場市では、それが今なお続いているのです。

3 沖縄の杣山

(1) 沖縄における土地制度の変遷

先に紹介した総務省の調査でも、泉氏の悉皆調査でも、沖縄には財産区は存在しません。ただ、杣山(そまやま)と呼ばれる入会的性格を有する山林が沖縄島北部地域に広く存在しています。まず、その由来について簡単に述べます。

琉球王国時代、それらの多くは王府の直轄地でした。しかしながら地域の人たちは一定の制限を受けながらも、木材、薪炭、竹等の採取が認められ収益を得ていました。

周知の通り、幕藩体制崩壊後に成立した新政府が、琉球王国を武力で併合しましたが、日本ではすぐ地租改正を実施したのですが、琉球では併合して 20 年後の 1899 年に沖縄県土地整理法が成立して、それに基づき土地整理事業が実施されます。琉球の土地制度に詳しい田里修先生によりますと、沖縄では地租改正でなく「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」からというのです。当時、土地は「お授け地」として王府から「間切」などと呼ばれる村を単位として与えられていました。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行われていました。

そういう状況を前提にした施策ですので「土地整理」というわけです。土地整理法 18 条では「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」と規定されたため、ほとんどが国有地になったとのことです。ただ 18 条には「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」とも規定されており、実態としては人々の利用が妨げられたわけではありませんでした。

大量の国有地の管理に政府は困ったのでしょうか、1903 年に土地整理事業が終わると 3 年後の 06 年に、「沖縄県杣山特別処分規則」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になりました。国有地として残されたのは国頭村が中心で、ほとんどが元のところに戻されました。払い下げ代金は、当初は 15 年賦でしたが、1914 年には 30 年賦となりました。こうして本島北部地域の杣山の多くが市町村有となりました。

(2) 分収金の実情

杣山の多くが米軍基地に占有された経緯は次の通りです。沖縄の米軍基地は三次にわたって形成されました。第一次接収というのはまだ沖縄戦が終結していない時期に、生き残った人々をキャンプに収容している間におこなわれたものです。日本の歴代政権による差別政策によって、今なお多くの米軍基地が沖縄に集中していますが、主要な基地の多くはこの第一次接収に

よって形成されたものです。1950年代半ばに第二次接收が宜野湾の伊佐浜や伊江島などにおいて行われました。面積だけみますと今ある米軍基地に占める比率はごくわずかです。ただし、戦後数年たって人々の暮らしが落ち着きを取り戻してきた時に、文字通り「銃剣とブルドーザー」により強奪されて基地となりました。

杣山が接收されたのは、朝鮮戦争が終わった後の第三次接收によるものです。この時に沖縄島北部の山林の多くが海兵隊の演習場として接收されました。杣山が自分たちの管理になると思っていたのに、米軍の接收されることになり、地元の人々が賛成したわけではありません。しかし、あまりにも面積が広いからでしょうか、第二次接收の時のように激しい抵抗はなかったようです。

以上の経緯から明らかなように、御殿場市の場合と異なって杣山の多くは市町村有地です。御殿場市の場合、特別地方公共団体である財産区の管理下にありますので、国が払う賃貸料は財産区の収入となります。沖縄の場合、杣山を管理しているのは区という法人格のない任意団体ですので、そこには公金を直接払えません。それで軍用地料といわれる国が支払う賃貸料は自治体の一般会計の財産収入のうちの財産運用収入に計上されます。

図1は、財産運用収入が10億円をこえる自治体の状況をみたものです。2018年度で一番多いのが名護市で20億円余り、次いで金武町、宜野座村、恩納村、沖縄市となっています。その歳入総額に対する割合は、名護市や沖縄市は財政規模が大きいので数%ですが、恩納村、宜野座村、金武町はいずれも20%を超えています。

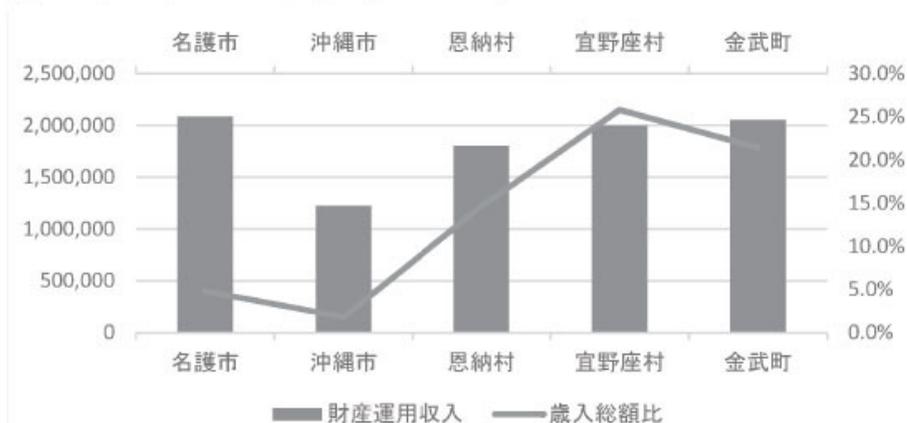
留意してほしいのは、財産運用収入は使途が自由な一般財源で

すが税収ではないので基準財政収入額算定の対象外だということです。したがって、どんなに増えても地方交付税は減りません。沖縄が再び日本の支配下におかれるようになった1972年以降の軍用地料の推移をみますと、70年代と80年代に若干引き下げられたことがありますが、1990年代以降現在まで毎年引き上げられています。民主党政権発足後まもない2009年11月に事業仕分けというのがおこなわれ、軍用地料も対象となりました。その時に配布された資料によりますと、1992年度から現在までに沖縄の住宅地の地価は約15%下落したのに対し、同期間の軍用地料総額は1.6倍に増加したとのことです。ともあれ、この図で示した3村は基準財政収入額算定の対象外で一般財源である財源が歳入の2割も占めており、しかも基地が返還されない限り減らないのです。毎年宝くじに当たるようなものというのは、言い過ぎでしょうか(笑)。

さて実は、この図で示した軍用地料がすべて自治体の収入するものではありません。「分収金」というものを、自治体と杣山を管理している地元の区が協定を結んで一定割合を自治体から区に渡します。どれだけ渡すかは自治体によって違います。

金武町の場合は「旧慣による金武町公有財産の管理等に関する条例」を制定して、それには1906年国より払い下げた杣山について、各部落が町村制施行以前に使用していた旧慣について認める旨が規定されています。その第4条に「収

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

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ます。つまり、金武町の財産運用収入20億円のうち、金武町の実質的な収入は半分だけということになります。見方を変えると、10億円もの大金が毎年地元の区の収入となります。

名護市の場合は「名護市林野条例」を制定しています。「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」と規定しています。そして貸地料は市が10分の6、管理区が10分の4受け取るとしています。

これが区にどれほどの収入をもたらすかを表5によって詳しくみてみます。名護市には55の区があります。このうち杣山を軍用地に占有されている区が10あります。貸地料のうち1000分の6.4を地主会費として差し引いた残額が分収対象金となります。そしてその10分の4が区の収入となります。つまり20億円のうち8億円が地元の区に行きます。

今日本政府が民意を無視して強行している新基地建設の地元が辺野古、久志、豊原です。「久辺3区」とも呼ばれています。このうち辺野古区に分収金が2億2千万円、久志区に2億3千万円、両区で8億円のうち半分以上をしめていることがわかります。次いで許田区に1億2800万、数久田区に1億1500万円、豊原区に4500万円、

世富慶区に2800万円です。町内会のような任意団体に毎年億単位千万単位の収入があり、しかも減らないのです。御殿場の場合ですと特別地方公共団体ですので公金の使い方については地方自治法等の制約があります。だから市の一般会計に繰出して、監査に耐えうるような執行手続きを行わなければなりません。他方、こちらは一度名護市の収入になったお金ですので、区がどのように使おうが全く制約がありません。

10年以上前ですが、宜野湾村のある区で決算資料をみせていただいたことがあります。区長さんは専任で準公務員待遇です。書記や事務の人もそれなりの待遇で雇われています。農水省の補助事業などの場合、農家にも一定の負担が求められるのは普通ですが、ここでは全額を区が負担しています。山形県のある村と交流協定を結んでいるのですが、先方は3年に1回来るのがやっとなのですが、こちらは毎年行くことができます。それでも使い切れないので、決算書の最後に多額の預金していることが書かれていました。

おわりに

まとめにはいりません。入会的性格を有する山林などを管理している団体が、御殿場市のように財産区である場合は、財産区が地方自治法に基づく特別地方公共団体として法人格を有する団体であるのに対して、沖縄では事実上管理し

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 (円) (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
世富慶(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。

ている区は法人格を有しない任意団体です。軍用地料は、御殿場市の場合は財産区の収入になりますが、沖縄の場合は自治体の一般会計の財産運用収入に計上されます。税収ではないのでいくら入ってきても地方交付税は減りません。財産区の場合は地方自治法の制約を受けますが、沖縄の分収金の使途についてはそうした制約は一切ありません。

本来、旧慣使用权というのは、コモンズである共有財産の使用权を地域の人々に保証するためのものです。ところが、軍事基地に占有されている場合には、膨大な収入を得るための根拠に変質してしまっています。しかも日米安全保障条約にもとづく基地確保を最優先とする歴代政権の政策によって、その賃料水準は経済合理性を無視して上昇し続けてきました。こうした状況が数十年も継続し、いわば既得権化することによって、地元の人々が共有財産本来の機能を取り戻す、つまり基地返還への意欲を阻害しかねないことを危惧する次第です。

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)「近代的な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

来間泰男(2021)『琉球王国の成立と展開』日本経済評論社
来間泰男(2021a)「沖縄の歴史 5」『おきなわ自治の風』第50号
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
難波孝志編(2020)『米軍基地と沖縄地域社会』ナカニシヤ出版
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

研究所所報 86 号の訂正

8 ページ 10 行目

「デジタル庁は、前者の任務を達成するために「内閣補助事務」（4 条 1 項）を処理し、後者の任務を達成するために、「分担管理事務」（4 条 2 項各号）を処理することとなっています。」

財産区と軍用地料

川瀬光義

はじめに

財産区とは

地方自治法にもとづく特別地方公共団体の一つ

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 4000(総務省)

研究史

- ・地租改正や町村合併など行政機構の再編時に注目
宮本憲一(1958)、渡辺敬一(1958)など
- ・コモンズ研究の一環として
Hardin, Garrett(1968) コモンズの悲劇
2009 年に Elinor Ostrom がコモンズ研究でノーベル経済学賞を受賞し再注目
- ・財政に注目した研究はほとんどない
∵自治体財政にしめる比重の小ささ
2018 年度の全国の財産区の歳出総額は約 234 億円 19 年度は 220 億
うち「市町村財政への寄与」は 67 億円 19 年度は 61 億
例外的存在としての軍用地に提供されている財産区
「財産運用収入」地代(賃貸料)が地域社会と財政に大きな影響を及ぼしている

1 日本における財産区

(1) 財産区の形成過程

○地租改正と町村制施行時の町村合併が始まり

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 民有地に要件を厳しくしたために、多くの入会地とりわけ林野が官有地に

地租改正で官有地に編入されなかった入会地の統一が、町村制施行に際し財政基盤を強化するためにすすめられた町村合併においても焦点に

∵「財産収入を第一義とする財政制度」にもとづく町村制
妥協策として

- ・町村制第 83 条に公有地であっても入会慣行を保障する「旧慣使用权」を規定
- ・町村制第 114 条・115 条に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

この時に設けられたものを「旧財産区」という

○部落有林野統一事業

1910 年に始まった部落有林野統一事業において市町村に編入する政策がすすめられた。
無償・無条件による統一を方針としていたが、19 年には条件を緩和して 39 年まで継続
「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」(渡辺)

○敗戦後の合併政策

地方自治法(1947年)では公有地の入会について市制・町村制の規定を引き継ぐ
町村合併促進法(1953年)で旧町村の林野は「すべて新市町村に引き継ぐ」ことに
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」を設定し得る規定を設ける合併関係
町村の協議によって合併関係町村に属した区域を単位とする財産区を設定可能に

その結果、全国の公有林野がどのように再編されたか(渡辺敬司)

- 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%

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る

(2) 財産区の現状

特別地方公共団体としての財産区

「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)

市町村とは別個の法人格を有するとはいえ、固有の組織を有してはない

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
(法295条)

条例で財産区管理会をおくことができる(同296条の2)

総務省による2種類の調査

- ・「財産区に関する調」

2018年4月1日が最新

- ・地方財政状況調査票作成のための調査

地方財政状況調査票の第48表「財産区の決算状況」に掲載

泉留維らによる悉皆調査

「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」

2007年3月31日時点での悉皆調査(回答率98.2%)

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

2018年度の地方財政状況調査票にみる財産区の収入と支出(表1)

- ・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%
- ・8割をしめる「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」

・ 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

・ 支出総額は、235 億円と収入総額の 4 分の 1

・ 財産区の維持に関する経費が全体の約 4 割

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 %

・ 28.5 %を占める「市町村財政への寄与」とは「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)」

渡辺(1958)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

2 静岡県御殿場市の財産区

1) 御殿場市財産区の概要

町村合併促進法に基づき 1 町 4 村が合併して 1955 年 2 月 11 日に新市発足

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の条件

54 年 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」を締結

「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、合併条件の一つ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」

御殿場市制施行と同時に御殿場、原里、玉穂、印野の 4 地区に財産区を設置

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財産区を設置

国から賃貸収入が得られる経緯

・ 1906 年に陸軍が原里村・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

・ 09 年に「演習場覚書」を締結

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

・ 10 年 9 月にはより大規模な用地買収を提起

・ 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」を締結

「報酬」として原里村に 1350 円、印野村に 1300 円、玉穂村に 1350 円

・ 敗戦による日本陸軍の解体とともに協定は解除、元の所有者の手に戻る

・ 米軍が使用し、軍事占領という扱いであったため、賃貸料などの補償はなし

・ 1949 年末に「東富士演習場使用に関する請願」が国会に提出され衆議院で採択、補償再開

・ 1952 年に日米安全保障条約が締結され引き続き米軍が使用

- ・1957年6月、岸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、東富士演習場の米陸軍は撤退
 - ・地権者に対して何ら連絡なく自衛隊が使用
- 納得できない住民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
- 59年6月、国と和解。

- 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

この時に締結された使用協定にもとづき財産区を演習場として使用する場合に賃貸契約を締結

1970年4月に第2次協定を締結

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

東富士演習場の面積等(表2)

- ・面積は約8800haで、2市1町面積の約2割
 - ・御殿場市の場合は市面積の約3分の1
- 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
- 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る
- ・所有形態で見ると国有地が4割弱、民有地や市町、財産区などの公有地が6割余
 - ・管理形態でみると、「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、他はすべて自衛隊の管轄下
- 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

2) 御殿場市財産区の財政

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

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

5 財産区の2017年度決算の歳入・歳出(表3)

- ・歳入の3分の2から4分の3が財産収入
- 玉穂区の場合についてみると、13億円弱のうち演習場土地貸付料が12億3362万円
- ・繰越金が歳入の4分の1ほど
 - ∴多額の剰余金
 - ・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ている

諸支出金の内訳をみると、どの財産区もすべて繰出金

∴執行機関を有しない財産区は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ので、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

御殿場財産区繰出金の使途(表 4)

かつては施設整備などハード事業のみであったが、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 割前後をしめている

3 沖縄の杣山

(1) 沖縄における土地制度の変遷

沖縄に財産区はないが「杣山」と呼ばれる入会的性格有する山林が沖縄島北部地域に広く存在その多くが米軍基地に占領されている

経緯

・琉球王国時代、沖縄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なっていた

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、20 年後の 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おこなわれた

「地租改正」ではなくなぜ「土地整理」か

「地割」制度による

「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」(田里)

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行われていた

・沖縄県土地整理法第 18 条で「杣山、川床、堤防敷、道路敷そ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

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：官地民木

・土地制理事業は 1903 年に終了し、06 年に「沖縄県杣山特別処分規則」制定

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

払い下げ代金は、当初は 15 年賦であったが、1914 年には 30 年賦

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

*払い下げ代金の負担をめぐって

「杣山の払下げを受けたそれぞれの部落(村)では、その代金償還は並大抵のものでなく、30 年間重くのしかかった」(並里財産管理会・並里区編、116)

「当時の地租の総額と比べれば、わずかに 1 %程度にすぎなかった」来間泰男(2021a)

(2) 分収金の実情

「杣山」の多くが米軍基地になるまでの経緯

・第一次接收

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

・50 年代半ばの第二次接收

面積ではさほど大きくないが「銃剣とブルドーザー」による強制接収

・朝鮮戦争が終了後の第三次接収

主に海兵隊の演習場として沖縄島北部地域が対象

杣山の多くは市町村有地なので軍用地料収入は自治体の収入となる

「財産収入」のうち財産運用収入に計上

2018 年度の状況(図 1)

「分収金」とは

市町村の一般会計の収入となった後、地元の区と協定などを結んで、一定割合を配分

○金武町の場合

「旧慣による金武町公有財産の管理等に関する条例」(1982 年)

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。

「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

第 4 条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

図 1 によると、金武町約 20 億円の財産収入のうち半分が入会団体の収入となる

○名護市の場合

「名護市林野条例」(1974 年)で規定

「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」

第 47 条で「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」と規定
該当する 10 区の貸地面積、軍用地料、分収金など(表 5)

・軍用地料の総額約 20 億円から 0.64 %の地主会費を差し引いた残金が分収対象金で 8 億円弱が 10 区に配分されている

「久辺 3 区」の辺野古と久志に 2 億円をこえる分収金

おわりに

御殿場市と沖縄の相違

・財産区は地方自治法にもとづく特別地方公共団体で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

・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

いずれも税収で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

・財産区の場合はその用途について地方自治法などの制約を受けるが、分収金には制約なし

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過大といえる収入が既得権化

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阻害