

都市における財産区の現代的機能

—神戸市東灘区の事例— (1)

久保はるか

はじめに

2015年3月に日経新聞（大阪版）が「歴史の遺物『財産区』」という連載記事を掲載した。記事は、神戸市には「基金を10億円以上持つ財産区が4つある」こと、「裕福な財産区は地域住民にだけ恩恵をもたらし、格差を拡大させる」ことを挙げて、「力を持ちすぎると県、市、財産区の三重行政にもなりかねない」と問題性を指摘した（2015年3月2日日経新聞大阪夕刊）。また別の記事では、財産区の「既得権を抱えた集団の閉鎖性」を指摘した（2015年3月3日日経新聞大阪夕刊）。

ここで批判されたのは、財産区と区外（市の他の地域）との関係性において不公正が生じるという点と、財産区域内の新住民と旧住民との関係において新住民に対する閉鎖性が存在するという点であった。果たしてこれらの批判は当を得ているのか。表面的な事実を基にした批判を避けるためには、財産区の歴史的な経緯と実態を踏まえる必要があるだろう。

本稿で検討しようとしているのは、財産区を現在でも存立させている都市において、財産区が果たしている機能である。明治の市制町村制から続く財産区制度は、前世紀の遺物もしくは無用の長物なのだろうか。

論 説

財産区は特別地方公共団体（地方自治法1条の3第3項）の一つであるし数そのものは多い（3,710）が、都市において財産区が残存している地域に偏りがあるため、他の住民組織と比べて住民自治の基盤として注目されることは少なかった。⁽¹⁾

当初の財産区財産は、住民が共同利用する入会地を基盤とし、そこでは入会権者たる限られた住民（主として旧住民）が財産を直接利用していた。しかし、都市において入会地の直接利用の実態がなくなり土地の売却や貸付で収益を得る（財産の交換的価値を用いる）ようになると、それを財産区域に住むすべての住民のための公共的な使途に用いるべきとする要請が高まり、性格が変化している。本稿が取り上げる神戸市のように、都市化しても財産区の数がほとんど減ることなく存続しているところでは、財産区制度は、このような変化に対してどのように適応してきたのだろうか。元々の制度趣旨から制度が社会の変化に適応してきた変遷の過程をたどり、都市における財産区の現代的な機能を明らかにしたい。

また、財産区の役割は、財産の管理運用だけではない。財産区は古い地域組織の一つであるが故に、地域が古くから行ってきた住民共同作業、慣習や伝統的な行事（氏神、祭り、季節の行事など）を引き継ぐ母体であった。この点については、旧住民が主体とならざるを得ない部分があるが、公共性を確保するために、新住民であっても地域に貢献してきた者を受容する懐の広さが求められてくるだろう。さらに、部落を単位とする旧財産区は本来的な住民自治の区域であって、財産区の公会堂を場として人と人の関係をつなぐ母体ともなり得る。

本稿では、財産区の歴史的な背景と都市の例として神戸市における財産区の位置づけ、そして都市において財産、人、場の提供を通じてコミ

(1) 20ある政令指定都市のうち財産区を有するのは、神戸市、大阪市、福岡市、北九州市、広島市、静岡市、浜松市、岡山市、相模原市で、西日本に多い。

ユニティを支えてきた財産区の機能が、社会の変化へ適応しながら、また他の地域組織と関係しながらどのように変化してきたかを明らかにすることを目的とする。

1. 財産区制度の沿革⁽²⁾

1-1. 財産区制度の趣旨とその変化

財産区制度の成り立ちは、明治以降断続的に実施されてきた市町村合併と密接に関係する。財産区は、合併による負の側面、とりわけ旧来の住民自治の区域（部落）や旧市町村の財産が新しい市町村有財産に吸収されることによって、従来通りの区域での財産の運用が妨げられる懸念を解消するために設けられたものである。

財産区とは、「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294条）をいい、特別地方公共団体の一つである（地方自治法1条の3第3項）。そして、財産を有することのできるとされる「市区町村の一部地域」が何を基盤とする地域なのかによって、旧財産区と新財産区とに分けて理解されている。294条の前半部分「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」は旧財産区を想定しており、明治21（1888）年に制定された町村制の規程を引き継ぐものである。他方で後半部分「市町村及び特

(2) これ以下の旧財産区・新財産区に関する一般的な記述については、別途脚注がない限り、次の文献による。(財)地方自治総合研究所(2000)、松本(2007)、泉ほか(2011)、渡辺(1974)、加藤(1973)、中山(1987)、喜多(1980)。なお、入会については、渡辺(1974)のほか、淡路ほか(2010)における総有及び入会権に関する原田純孝の解説、川島・川井(2007)における民法263条に関する中尾英俊の解説を参照。

論 説

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」は新財産区を想定しており、昭和29（1954）年地方自治法改正で、昭和の大合併に伴う財産区の新設に対応するために付け加えられた。

泉ほか（2011）によれば、現存する財産区の数是全国で合計3,710、そのうち旧財産区が1,439、新財産区が1,601、新旧不明が680あるという。1975年当時の自治庁による集計によると、財産区の数に総数で3,877、旧財産区が1,932、新財産区が1,945あった（「座談会（一）」：60-61頁）というから、全体で150ほど減り（統計上新旧不明とされたものの扱いが難しいのでそれを除くと）旧財産区のうち解散したものが500余り、新財産区では解散・新設が相当数あったことが推測される。⁽³⁾なお、財産区は、市区町村内に設けることができるが、現況では特別区に存立していないので、以下では特別区を省略して市町村と記述する。

以下、財産区制度の沿革について、財産区財産の利用形態、管理主体、財産区制度に対する行政の方針がどのように変化したかに焦点を絞って論ずる。

1-1-1. 明治の大合併と旧財産区

利用形態：入会と財産区

財産区制度は、明治22（1889）年の市制町村制施行のために実施された市町村合併に際して、入会財産の入会の構成員による維持管理を保証する仕組みとして創設された。すなわち、古く江戸時代以来、部落（ムラ）が住民の生活共同体の単位であったところ、市制町村制施行のため

(3) 平成以降に解散した財産区については、泉ほか（2011）：211-213頁掲載の表を参照。解散理由には、方針変更（市の方針変更と財産区側の方針変更の両方を含む）、合併が多く、解散後の所有形態については、市町村有となったものが多い。

に明治の大合併が遂行されると、生活共同体を超える区域が新しい市町村の行政区域となった。⁽⁴⁾そこで、部落で共同利用していた財産が市町村有財産に移譲される懸念に対して、部落の入会財産を維持させるために、市町村内の一区が財産を保有しうる制度としてつくられたのが、財産区制度である。ここで念頭におかれていた維持させるべき財産とは、主として入会の山林原野であって、その場所は薪や山菜、茅葺の採取、狩猟のように生活の一部として住民が共同利用する場であったし、農業用に草肥を供給する重要な農用山であった。当時、日本の大部分を占めていたのは農村であって、国民の大半が農業従事者であった。そこでは部落（ムラ）が住民自治の基盤であり、入会地は生活においてまさに必要不可欠なものとして直接利用に供されていたのである。他にも、瀬戸内地域においては、ため池もそのような財産の一つであったし、温泉地では温泉源を入会というかたちで共同利用しているところもあった。また、墓地や公会堂などの施設も入会財産に含まれる。このような入会地の直接利用を基本とする農村社会は、およそ明治30年代半ばまで続いたと考えられるという（加藤（1973）：35頁）。

財産区を規定した市制113条・114条及び町村制114条・115条は、この⁽⁵⁾

(4) 合併によって、市町村は、初等教育、徴税、戸籍等の事務処理を担える規模（約300～500戸が標準規模）となった。それ以前に江戸時代からの自然部落（ムラ）を含む町村数は71,314あり、そのうち100戸に満たない村が八割近くを占めたという（「座談会（一）」：66頁、福島正夫の発言）。市制町村制に伴う合併の結果、市町村数は15,859まで減った（数値は、総務省HP（<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>、2017年1月に参照）に基づく）。

(5) 市制町村制は幾度も改正されており、全面改正された明治44年公布の市制では144～148条に、町村制では124～128条に財産区に関する規定が置かれた。明治44年市制町村制における財産区規定の主たる改正点は、区会議員の身分について、市町村の一体性の考え方から区ではなく市町村の名誉職としたこと、区会・区総会を設ける主体が市においては府県参事会から府県知事に、町村においては郡参事会から郡長に変更されたことなどで、本質的な変更はなされていない。

ように特別に財産や営造物を所有する区域が市町村内の一部に存在すること、または合併を機にそのような区域が出現することを認める条文であって、このようにして設けられた旧財産区の数は、2,121あったとされる⁽⁶⁾。財産区が設置されたところでは、新しい市町村の財産といえば、「わずかに行政財産（役場、学校、避病舎、消防設備）しか統一できず、旧来の住民に利用せられていた山林原野、集会場、揚水設備、共同井戸、墓地、遊園地等は、旧来のまま旧町村へ残置せざるを得なかったのである」（木戸（1957）：47頁）という状況で、財産区制度の下で入会財産のほとんどが入会権者の管理の下に留め置かれたことがわかる。

所有形態と管理主体

さて、市制町村制施行以前には、そのような入会地の所有形態は如何なるものであって、財産区制度はそれらの所有形態にどのような変更を加えることとなっただろうか。まず市制町村制施行以前の状況について、明治初期の地租改正の時を起点として見てみる。地租改正によって土地所有名義を確定させなければならなくなった時に、官有地編入を免れた入会財産は、部落（大字）名義だけでなく、個人ないし複数人の共有名義とされたところもあった⁽⁷⁾。そして部落名義の所有は、この時の官民有区分において地租徴収の対象となる民有の一形態に分類され、その管理処分は「人民の協議」に任せるべきであるという方針がとられていた（渡辺（1974）：12頁）ため、共有名義との間に実質的な差はなかった。

ところが、明治22年の市制町村制の施行直前になって、政府は入会財産たる部落有財産を公有財産として扱い、行政のコントロールの下に置く方針を示した。このことは次の二つのことをもたらした。第一に、公

（6） 数字は、泉ほか（2009）：91頁に掲載の表4—5から引用した。

（7） なお入会山を代表者の個人名義で登記したことによって、後に形式的所有者と入会集団との間で争いが起こり悲劇を生んだ事例として、小繫事件が有名である。参照、戒能通孝（1964）『小繫事件—三代にわたる入会権紛争—』岩波新書。

有財産とされた部落有財産は、合併により合併市町村の財産に吸収されることになるため、農民の抵抗を呼ぶこととなった。そこで、市制町村制のための合併を進めるために、入会権者（部落の構成員）が入会財産の維持管理に関わることを保証する制度として、財産区制度が創設されたのは、既に述べたとおりである。すなわち、入会権者による公有財産の管理の制度化が、財産区創設の制度趣旨であって（渡辺（1974）：13頁）、市制町村制施行にあたり財産区の基盤とされたのは、主として公有財産とされた部落有財産（もともとは入会財産）であった（「座談会（一）」：74頁、岸昌・渡邊洋三の発言）。

第二に、当初、名義は各地域のいわば「偶然的な事情で」（「座談会（一）」：73頁、渡邊洋三の発言）選択された形式的なものにすぎず、入会地の維持管理処分の実態に相違がなかったのに対して、部落有名義であれば公有財産となるとすると、入会地であっても、部落有か記名共有かによって前者は公有財産で後者は私有財産と区別され、法令上の扱いが異なることとなる。このような形式的な名義によって財産の種別を判断しようとする政府の方針に対しては、当時から入会の実態から私有財産と判断すべきとする反論がなされてきた。実際に、部落有の入会財産を公有財産に位置付けようとする政府の方針は、農民の抵抗にあって、貫徹することは困難であった（渡辺（1974）：16頁）。

財産区の創設は、以上の部落有財産に関する論争（公有財産か私有財産か）にもう一つの論点を加えることとなった。というのも、すべての部落有財産が市制町村制に基づいて財産区名義に変更されたわけではなく、部落・大字名義が維持されたものもあったからであり、部落有財産は部落有と財産区有の二種類に分けられることとなった。このうち財産区財産については、原則、町村議会が管理処分に関する議決権を有するなど、法に基づく制約が課される。そこで、入会地が財産区財産とされた場合に、民法上の入会権が継続して認められるのか、それとも公有財

論 説

産たる財産区財産として行政のコントロールの下に置かれるのか、立法時に明確にされなかったため、論争が提起されることとなった。また、財産区設立のメルクマールが明確でないがために財産区であるか否かを明確に判断できない場合に、入会財産へのコントロールを強めたい行政が、入会の実態を考慮せず、部落有財産を財産区財産と認定してしまうという事が起こったため、財産区財産に入会権が認められるかどうかは重大な論点であった。

財産区であるか否かを明確に判断できないということは、財産区の成立には特段の設立手続を要しない（木戸（1957）：51頁）ということに起因する。一般的に、財産区財産の管理処分については町村議会が議決権を有するが、部落住民が管理処分に関する議決を行いうる機関として区会または区総会を設けることができるとされた（明治21年市制113条・町村制114条）。そこでまず、区会または区総会が設置されている場合や登記上の名義が財産区とされていることをメルクマールに、財産区の成立を認めることができる。しかし、実際に区会・区総会を設けた財産区は少なかったため、それ以外の部落有財産について、財産区なのかどうか問題となった。メルクマールとして、他に、例えば固定資産税その他の税が旧来から課税されていないことや、財産処分権者が市町村長であれば、当該市町村が財産区として認定していることが分かるが（喜多（1980）：35頁）、実態は多種多様であるため、個々の実態に応じて判断せざるを得なかった。

入会と公有財産との関係について、現在の民法の学説の多数と判例は、入会の実体が存続している限り、登記名義に関わりなく、入会地は原則として入会集団の構成員全員の総有に属するもので、登記の如何によって法律的性質に決定的な差異が生じるわけではないと解している（淡路ほか（2010）：190-202頁）。公有地には、地方自治法上の旧慣使用権のみ認めらえるというのが行政の解釈であったが、民法の学説の多数と判例（甲南法学'17）57-3・4-578（766）

によると、公有地上にも入会権が存立するということになる（淡路ほか（2010）：200頁）。すなわち、公有地たる財産区有地であっても入会の実体があれば入会権が認められるということであり、渡辺（1974）は、財産区財産と入会財産との関係は法形式と実態との関係であって（財産区という実態はない）、入会の実質に即せば、入会財産を財産区財産と認めるべきではないとする（20頁）。

行政の方針

ここまで記述してきたように、財産区制度創設の背景には、ムラ的な住民自治が成り立っていた部落を市町村（ひいては中央政府に至る行政体制）のコントロールの下に置くという政府の方針があった。それは一つに、軍備拡充や植民地経営等の「国家的財政の軍事的要請」（石田（1956）：79頁）と、そのための市町村の「財政力的基盤の強力的創出」（石田（1956）：75頁）という財政的要請に基づいており、「町村財政の造成」（部落有林野の立木の売却収入等をもって町村財源に充てる）とそれによる「不要公課町村の確立」（町村住民に対する公課を不要とする）がスローガンに掲げられた（地方自治総合研究所（2000）：1068頁）。またこれは、国から府県、市町村まで連なる中央集権的な体制に自然集落を組み込ませ、部落共同体秩序を再編するという権力的要請にも合致していた（地方自治総合研究所（2000）：1069頁）。

そして、部落有財産に対する行政のコントロール強化策が、部落有の公有財産化と、それらの合併市町村への統一であった。合併市町村の一体性を確保するためには、部落有財産を市町村有に統一することを基本とする。しかし、生活共同体の一部であり直接的な利用価値を有する入会財産に限っては、市町村有に統一せず保持することが例外的に認められるとされた。そして、認める場合であっても、部落有林野の管理を市町村のコントロールの下におく制度として、財産区が設けられた（渡辺（1974）：20頁）。このように、財産区の設置は例外的な、合併に対する

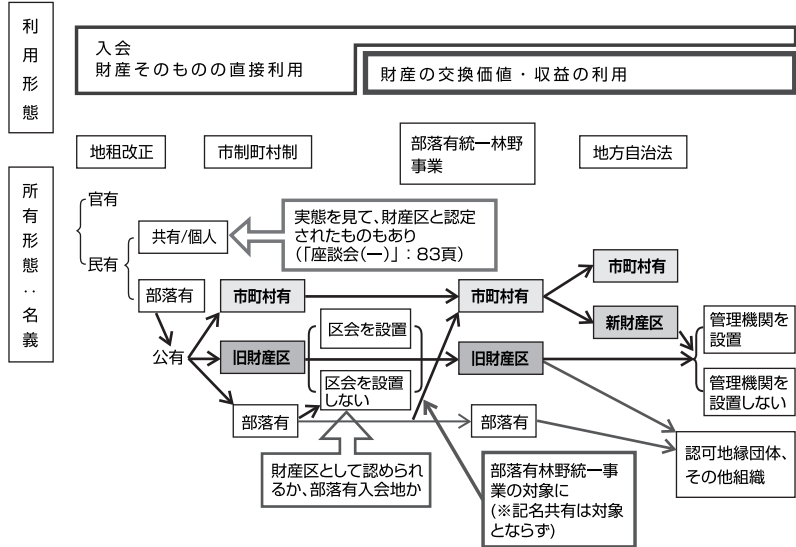
農民の抵抗を和らげるための「過渡的措置」であって、「将来にわたって発展してゆくような制度ではなく、むしろ消滅してゆくべきもの」(渡辺(1974):13頁)と位置付けられていた。

部落有財産を市町村に統一するという政府の方針は、明治43(1910)年に各府県知事への依命通牒で打ち出された部落有林野統一政策として具体化された。これは、財産区か否かを問わず部落有林野について市町村有林野に統一させようとする事業で、名義上私有地とされた狭義の共有財産は対象に想定されなかったという(「座談会(一)」:85頁、福島正夫・渡邊洋三の発言)。ここでも、同じように入会の実体があっても、部落名義と記名共有名義のどちらを選択したかで差が生じることとなった。⁽⁸⁾この結果、三分の二が市町村有に統一された(「座談会(一)」:84頁、渡邊洋三の発言)。市町村有とされた旧部落有林野は、部落の従来からの権利を認めるという条件付きで統一地となったもの(旧慣使用権が付されることが多い)⁽⁹⁾と、無条件で市町村有統一地とされたものに類別される。そしてこれら市町村有となった旧部落有林野は、次の昭和の大合併の時には新財産区の基盤となった。すなわち、当初の政府の方針では過渡的なものとなるはずであった財産区制度が、昭和の大合併を経てその後も「立法者の趣旨に反して生きながらえ、且つ発展して」いくこ

(8) 政府は、部落有財産を公有財産に位置付けることによって部落有林野統一事業を進めようとしたのであるが、それに対して実態が住民の総有(入会)であった場合に、農民が「部落有財産は財産区財産ではなく民法の入会財産であることを主張して統一に反対し争うケースが多かった」という(渡辺(1974):16頁)。

(9) 現在の規定では、地方自治法236条の6「旧来の慣行により市町村の住民中特に公有財産を使用する権利を有する者があるときは、その旧慣による。その旧慣を変更し、又は廃止しようとするときは、市町村の議会の議決を経なければならない。」2項「前項の公有財産をあらたに使用しようとする者があるときは、市町村長は、議会の議決を経て、これを許可することができる。」とされる。新住民も対象となり得ること、他方で使用が限定されること、また市町村議会の議決によって廃止される可能性がある点などで、入会権と異なる。

図 1：財産区の系譜



(著者作成)

ととなった (渡辺 (1974) : 19頁)。

民法上の入会権に関する論議で明らかのように、部落有財産の市町村への統一を進めようとする政府方針は、私権的な性格を持つ入会の実質との齟齬を生起した。さらに、この特殊な時代背景に基づくと考えられる政府方針が、戦後の地方自治法においても「市町村の一体性をそこなわない」という原則として維持されるに至って、財産区の原則と実態との整合性が論点として残されることとなる。

1-1-2. 昭和の大合併と新財産区

行政の方針

部落の財産はできるだけ市町村に統一すべきで、財産区の設置はやむを得ない場合に限るという政府の方針は、戦後、昭和22 (1947) 年の地方自治法にも引き継がれた。昭和22年地方自治法における財産区に関する規定は、市制町村制と同趣旨であって、既にある部落有財産を基盤と

論 説

する旧財産区は認めるが、新たな財産区の設置は想定されておらず規程がなかった。ところが、戦後復興のための財政負担が小規模町村の財政を圧迫したことや、戦後改革において、シャープ勧告に基づいて基礎的自治体が担うべきとされた事務権限⁽¹⁰⁾の規模を目安に昭和の大合併が遂行されると、ここでも明治の大合併の時と同じように、財産区の設置が合併の促進をはかる方策に位置付けられることとなった。特に、豊富な財産を持つ市町村が財産を持たない市町村と合併することをためらい、あるいは合併をする際にも、財政保有状態の不均衡を回避するために、例えば治山治水の面から公有財産として保持すべき土地であっても処分してしまうといった例が続発したため、新たな財産区の設置について法令上明記することとなった（「座談会（二）」：80-81頁）。

そこで制定されたのが町村合併促進法（昭和28（1953）年）である。同法23条1項で、合併に際して、旧町村は、その財産を上記のような不当処分をすることなく合併市町村に引き継ぎ、誠実に管理すべきことを規定した。2項では旧財産区の扱いについて、3項で旧慣使用权の尊重について、4項で財産区の新設について規定を設けた。

（財産及び営造物の管理引継等）

第二十三条 合併関係町村は、町村合併に際しては、その基本財産その他の財産及び営造物をすべて合併町村に引き継ぎその維持発展に資することができるように誠実に管理しなければならない。

2 町村合併により合併関係町村の区域の一部が合併町村の区域に属することとなる場合においては、当該一部の区域内に存し、もつばその区域内の住民の使用に供されている当該合併関係町村の財産及び営造物は、当該合併町村に引き継ぐものとし、その他の関係のある財産及び営

(10) 新制中学校の設置管理、市町村消防、市町村警察、社会福祉、保健衛生関係等。町村においても中学校を一つ設立できるとされる人口規模（8000人）が合併の目安とされた（昭和28年制定の町村合併促進法第3条）。

都市における財産区の現代的機能

造物は、その区域内の住民による使用状況、取得についての寄与の程度等に応じ、その住民の利益を考慮して合理的にその所属を定めるようにしなければならない。

3 旧来の慣行により合併関係町村の住民中特に財産又は営造物を使用する権利を有する者がある場合においては、町村合併により当該財産又は営造物を取得する合併町村は、その旧慣を尊重しなければならない。

4 合併関係町村の相互の間にその有する基本財産の所有について著しい不均衡があり、これを統合して合併町村に属させることが適当でないと思われる特別の事情がある場合においては、地方自治法第七条第四項の規定による財産処分に関する協議により、合併町村のうち合併関係町村に属していた区域に係る部分が当該財産の全部又は一部を有するものとするができる。この場合においては、合併町村の当該部分は、同法第二百九十四条第一項の財産区とする。

旧財産区については、合併してもそのまま合併市町村に引き継がれることとされた。後述する神戸市の事例でも、神戸市は、昭和22年地方自治法で設けられた特別市⁽¹¹⁾となるべく、人口条件の50万人以上を目指して周辺町村との合併を進めた際、合併条件の協議で、旧町村における旧財産区（部落有財産）を存置して合併することに合意したため、神戸市における財産区のほとんどが旧財産区となっている。

新財産区の設置に関しては、昭和29（1954）年の地方自治法改正で明文の規定が設けられた（294条の後半部分）。昭和の大合併によって設置された新財産区は、全国で1,592あったとされる⁽¹²⁾。旧財産区が入会集団

(11) 五大都市は、戦中より大都市のための特別市政の実現を要望してきており、それが戦後の地方自治法によって特別市制度として実を結んだ。しかし、都道府県の反発を受けて施行年になされた法改正で、関係都道府県の選挙人による賛否の投票を経なければならないという条項が付されたため、実現が現実的でなくなった。特別市制度は、昭和31年（1956）年の地方自治法改正で指定都市制度が創設されると、廃止された。

論 説

たる部落（ムラ）の単位を基盤としたのに対して、新財産区は、合併以前の旧市町村（市制町村制に際して、あるいはそれ以後に誕生した市町村）を単位とすることとされた。旧市町村が、合併の結果小学校の設立できる人口規模となった経緯から、新財産区はむしろ、小学校区との結びつきが強いといえよう。このように新財産区の基盤を合併前の旧市町村としたことによって、旧市町村単位を基盤とするのではなく部落ごとに新たな財産区の設置を望んだところでは、財産区の設置を回避した事例があったという（「座談会（二）」：93-98頁）。それでは、昭和の大合併に際して部落（大字）単位の財産区新設を認めるという考えはなかったかという問に対して、当時の制度設計者は「法律を作る時はこういう実態を頭にいれておらぬのですよ。旧来の村有財産（著者注：合併以前の旧村有財産）か、しからずんば従来の財産区（著者注：旧財産区）かとそういうことしか考えておらんからね。」（「座談会（二）」：98頁、小林興三次の発言）と答えている。制度と実態とのズレについて、行政が行政課題と意識していなかったと考えられる。

新財産区の多くは、前述の部落有統一林野事業の結果、条件付きで旧市町村有に統一された財産（実質部落有を維持した市町村有）や無条件で旧市町村有に統一された財産であった。これらのうち、条件付き統一地以外は、旧財産区のような部落単位の入会財産を含まないという意味で、新財産区は、新しいタイプの財産区を創出することとなった（地方自治総合研究所（2000）：1084頁）。この点についても、新財産区と旧財産区の性格の違いを前提に制度設計した事実はないという（「座談会（二）」：83頁、宮澤弘の発言）。他方で、入会の実体を保持した（条件付き）旧市町村有財産を財産区財産とした場合、もともと入会集団は旧市町村の住民の一部を構成するに過ぎないため、新財産区の構成員（住民）と入会権を有する入会の構成員との不一致を生起することとなった。入

(12) 数字は、泉ほか（2009）：91頁に掲載の表4-5から引用した。

会（総有）が、構成員と別個に管理機構を持たないのに対して、財産区では構成員と別個な法的主体として管理機関を置くため、法的な矛盾を生むのである。なお、このような入会権者と財産区住民との不一致の問題は、旧財産区においても、移住者が増加し入会権者でない住民が財産区の構成員に加わることによってもたらされ、類似の構造を生んだ。

昭和29年地方自治法改正では、財産区運営の基本原則も明記された。ところが、296条の5第1項で示された「(財産区) 住民の福祉を増進する」ことと「市区町村の一体性をそこなわないように努めなければならない」という二つの原則が、互いに相反する関係にあるために、⁽¹³⁾ どちらを重視するかによって異なる運営がなされることとなった（詳細は後述する）。

296条の5第1項 財産区は、その財産又は公の施設の管理及び処分又は廃止については、その住民の福祉を増進するとともに、財産区のある市町村又は特別区の一体性をそこなわないように努めなければならない。

利用形態

既述のように、入会の実体が保持された財産区では（新財産区であれ旧財産区であれ）、入会集団の構成員と財産区住民との不一致や法が予定する財産区制度と入会の実体とのズレが生じた。これへの対応として、入会集団を解体するなど、実態を法制度に合わせるようなことは例外的であったし、逆に法制度を実態に即して改正することもなされなかった。むしろ、運用において、入会の実体があることを受け入れた上で、入会権者と財産区住民とで権利上の差をつけるなど、制度と実態との矛盾をカバーするための柔軟な対応がとられていたようである（渡辺（1974）：25頁）。このズレへの対応は、行政実例の積み重ね（中山（1987）：92頁）

(13) 木戸（1957）内の前文（渡邊）では、「市区町村の一体性」という原則について、「財産区の実態を全然知らないで、ただ『かくあるべし』という観念でやみくもに立法したからではないかと思われる」（41頁）と、痛烈に批判している。

と、各市町村の独自の判断に任されていた。

他方で、高度成長に伴って、農業人口の激減と宅地化（都市化）が進み、財産の利用形態が直接利用から収益利用へと変化して入会の実体が縮小したことで、財産区財産の公益的な利用への要請が高まることとなった。これによって、旧入会権者と財産区住民とのズレの問題が解消されたかについては、なお検討を要する（後述）。

管理主体

昭和29年の地方自治法改正では、より簡便な手続きで財産区住民の意思を反映する新しい管理機関として、財産区管理会の設置が規定された（296条の2）。町村合併促進法で新財産区の設置の法的根拠が明示された後も、財産区の設置が予期したようには増えず、合併促進効果が限定的であったという。その原因として考えられたのは、財産の管理処分に住民の意思を反映させ得る管理機関の設置について、現行法（昭和22年地方自治法）上の規定が、設置手続きが簡便でない「区議会または区総会」の設置を定めるのみ（市制町村制における「区会または区総会」を引き継いだもの）であった点である（「座談会（二）」：88頁、宮澤弘の発言）。旧財産区では管理機構（区会・区総会）の設置が進まなかったのに対して、より簡便な手続きで設置し得る財産区管理会の設置が規定された（296条の2）結果、新財産区の大部分で管理機構（区議会・区総会よりも管理会が多い）が設置されることとなった（地方自治総合研究所（2000）：1098頁）。

1-1-3. 平成の大合併

行政の方針

地方分権改革の受け皿となるべく基礎的自治体の規模拡大を目指した平成の大合併においては、55の財産区が新しく設置された。⁽¹⁴⁾ 新財産区は

(14) 数字は、泉ほか（2009）：91頁に掲載の表4—5から引用した。

合併前の旧市町村を単位としなければならないが、旧市町村の区域が広がっているため、財産区設置に対する動機が働きにくくなったことが新設の数が減ったことの大きな理由である（泉ほか（2011）：75頁）。財産区が創設されたときに旧財産区が基盤とした部落は、住民の生活共同体でもあったから、旧財産区は、財産の維持管理だけでなく住民自治、言い換えるとコミュニティ形成の役割も受け継いだといえる。しかし、そのような旧財産区の機能は、戦前より、入会の実体が縮小し、住民自治に特化した様々な地域組織が設置されるようになると、財産の維持管理に純化してきたと言えるのではないか（この点について続編で検討する）。加えて、平成の大合併に伴う主たる懸念が、かつてのような市区町村内の一部地域による財産の維持管理というよりも、地域コミュニティやアイデンティティの希薄化、周辺化に対する恐れ変化したことも、財産区新設の需要が少なくなった一因だと考えられる。平成の大合併では、地域コミュニティの希薄化や周辺化への恐れを払しょくし、住民自治の基盤となる新たな制度として、地域自治区（地方自治法202条の4）が設けられた（名和田（2009）：25-27頁）。地域自治区には地域協議会を設けることができ、協議会は市町村長その他の市町村の機関に意見を述べることができる。明治・昭和の大合併の際に阻害要因を取り除くために活用されてきた財産区制度は、平成の大合併においては役割を大方終え、代わりに地域協議会が（財産の管理とは異なる役割ではあるが）合併の阻害要因を取り除く役割を引き継いだといえるだろう。

新設の財産区の設置要因をみると、山梨県におけるように恩賜県有財産を管理する団体として財産区を設置した例や、旧市町村有地で貸地収入等による財産収入が大きい場合などが挙げられる（泉ほか（2009）：94頁）。二つ目の要因は、昭和の大合併に際して新財産区の設置を認めた背景と共通する点で、興味深い。旧市町村の財産を合併市有に移譲すると、豊富な財産収入を専らその区域のために使用できなくなるため、そ

れを回避するために財産区を設置する例である。

新設の一方で、この時期には30の財産区が解散しており、その理由として次の二つの要因が指摘されている（泉ほか（2009）：91-92頁）。第一に、新市の判断で、市町村の一体性を欠き不公正であるとして、財産区収入を財産保護以外の用途、すなわち地域の福祉向上のために使用することが認められなくなったケース、第二に、財産区自身の方針変更を理由に解散したケースである。第一のケースが生じる背景には、合併により「財産区が経てきた歴史的経緯や地域固有の事情に通じる職員だけでなく、財産区をもっていなかった旧市町村の職員も関与することになり」、
「行政当局が財産区運営へ関与を強め、法律に沿った財産区の運営しか認めなくなっている可能性」が指摘される（泉ほか（2009）：95頁）。このように財産区の実態に即して柔軟に運用してきた歴史的経緯等を関知しない（合併吸収元の）市が、法を形式的に当てはめて、市の一体性と区外との公平性を理由に財産区有金の用途を厳しく制限したため、争い⁽¹⁵⁾になった事例が紹介されている。第二のケースの中には、部落が実質的

(15) 豊田市と合併した旧稲武町の事例。旧稲武町は13の旧財産区を設置しており、住民共同で森林管理を行うなど入会の実態が存在していたほか、収益を様々な地域活動に利用していたため、地域活動に与えるダメージが大きく問題とされた。齋藤ほか（2010）を参照。その後、2011年に制定された「豊田市財産区まちづくり支援条例」で財産区収入を市の事業に要する経費に充てる場合の手続などが規定され、解決に至っている。ここで市の事業に要する経費に充てる場合とは、（1）住民の健康及び福祉の増進を目的とする事業、（2）生活環境の改善を目的とする事業、（3）教育及び文化の振興を目的とする事業、（4）産業の振興を目的とする事業、（5）環境の保全を目的とする事業、（6）交通安全、防災、防犯等の住民の安全の確保を目的とする事業、（7）住民の自治活動の伸長を目的とする事業、（8）都市と農山村との地域間交流の促進を目的とする事業等とされており（4条1項）、ここからも、従来旧稲武町では財産区有金を広範な地域活動に活用していた、それが認められたことがわかる。加えて、この条例から読み取れるのは、市の事業に要する経費に財産区有金を充てることによって、財産区が市の財政を補完しているという事実である（「市長は、あらかじめ財産区と協議し、財産区収

に管理してきた財産区を認可地縁団体有に移行したのもあるという⁽¹⁶⁾。この背景には、「従来地元部落等が実質的に保持してきた管理権限が干渉される可能性があることを懸念して、より市町村の干渉が少ない認可地縁団体を選択したものと思われる。」ことが指摘される（泉ほか（2011）：75頁）。

所有形態と管理主体

ここから読み取れるのは、旧来からの部落有財産、とりわけ入会の実体が消滅した財産の所有形態には複数の選択肢があって、各地域が実情に合わせて、あるいは市町村からの行政指導に応じて、選択しているという傾向である。旧来からの部落有財産を維持管理しようとする場合に、現在選択しうる所有の形態は、財産区、認可地縁団体有、記名共有の三種類が考えられ、どれを選択するかによって権利関係や管理体制、収益の用途に係る制限や課税の有無が異なる⁽¹⁷⁾。中でも重要な判断要素となり得る項目は、課税の有無と収益の用途に係る制限の有無であろう。財産区は、特別地方公共団体であるが故に非課税であるが収益の用途が制限されるほか、市町村長が財産区管理者として執行権を有し、財産区議会を設けていない場合には市町村議会が議決機関となる（地方自治法295条）。認可地縁団体と共有名義の場合には、収益事業や資産が課税対象となり得るが、収益の用途に制約が課されないというメリットがある。複数人の共有だと名義の管理に手間がかかるため、1991年地方自治法改

入を市が当該財産区の区域以外の区域において行う事業に要する経費に充てることができる」（4条2項）。近年、自治体の財政が逼迫する中で、豊富な財産区有金の用途は、単に区内の住民福祉を上乗せするためだけではなく、市の財政を補うためにも使われており、区外との公平性はこれにより担保されると考えられる。

(16) 2000年以降に解散した財産区73のうち、15%が認可地縁団体有に移行したという。泉ほか（2011）：74頁。

(17) 泉ほか（2011）：60頁表3-1に財産区・認可地縁団体・入会集団（個人・記名共有・大字名等名義）の比較が掲載されている。

正により「地縁による団体」が法人格を取得しうる制度が創設されると（260条の2）、形式的に個人あるいは複数人の共有名義で登記し実質は地域住民で共同利用していた財産を、認可地縁団体有に移行した例が多い。

市町村の一部地域が財産を保有する方法には、他にも、神戸市東灘区の事例にあるように財団法人に移譲する方法もある（詳細は後述）。認可地縁団体や財団法人に財産を移譲する場合はいずれも、財産区と比べて市町村の干渉が少ないというメリットを得るために選択されたものである。市町村が「一体性」を重視して、財産区の運用、特に区有金の使途に対する干渉を強めれば、財産区を維持するメリットは薄れるということがいえる。

1-1-4. 現在の財産区に関して指摘される問題と方向性

市町村の一体性

今後の財産区の方向性は、296条の5第1項で示された二つの原則「(財産区)住民の福祉を増進すること」「市町村の一体性をそこなわないように努めなければならない」ことのバランスをどのように考えるかで決まってくるだろう。第二の「市町村の一体性をそこなわない」という原則は、財産区と財産区外との関係において財政上の不公平を生じさせない、または市町村の一部地域だけで独自の取組み（福祉の上乗せ）をさせないという「区外との関係性」を示している。先述のように、市町村が「一体性」を重視して、区有金の使途に対する干渉を強めれば、財産区制度を選択するメリットが薄まるといえる。逆に、財産区有金を地域の活動や福祉の増進に活用している市町村ほど、制度存続の強度が高まるといえよう。

政府の方針では、財産区は合併を進めるためにやむを得ない場合に例外的に認められるもので、市町村の一体性の確保に重きが置かれてきた。

明治期から昭和初期にかけて、旧財産区は行政のコントロール強化の一方策として位置付けられたため、法制度の趣旨と入会の実態とのズレが問題となった。戦後の地方自治法の下で、新財産区（また、移住者が増加した旧財産区）においては、財産区内での入会権者との財産区住民間の権利調整が課題となった。ただし、都市化が進んで入会の実体が縮小し、財産の利用形態が財産収益の利用へと変化したことで、法制度と入会とのズレの問題にも変化の可能性が生まれた。市区町村の一体性の確保は、地方自治法においても原則として掲げられたが、戦後の復興期・高度成長期を経て、「市町村全体を通じての均一的な平均水準の確保という段階を脱し、今や、住民の意思と能力に対応した地域の多様性を市町村においても容認しようという」（加藤（1973）：45頁）段階において（そして、その段階から長年を経て）、それを強調することの意義は薄れてきていると考えられる。

日本において住民自治の基盤は、江戸時代の自然集落・部落（ムラ）にあると考えられる⁽¹⁸⁾。本稿では、財産区制度が、入会財産や部落有・市町村有財産の維持管理だけでなく、合併に伴って消滅の恐れがあった住民の生活共同体・部落（ムラ）を残存させる方法として、明治以来続いている制度の一つであることに注目したい。既述のように、財産区は、財産の維持管理だけでなく、合併によって失われる恐れのあるコミュニティの伝統を保持・継承する受け皿としても機能してきた。また、財産区の会館が地域の集会所となり、地域の行事等で住民が集まる場所を提供してきたし、災害時の避難所にもなった（倉田（1977））。他方で、近年の財産区は、地域の財産を維持管理する複数ある方法の一つとなっており、旧財産区が果たしてきた住民自治の機能が薄れて、財産管理に特

(18) 西尾（2013）は、「自治の原型」を求めるとすれば、「村落共同体（ムラ）の自治」であり、その「ムラ」とは、行政の単位として作られた（明治の合併による）「行政村」ではなく、字単位の農村集落たる自然村とみている（18-19頁）。

化する傾向が観察される（続編で詳細を述べる）。町内会・自治会、婦人会、青年会等部落（ムラ）との親和性が高い古くからある住民組織や、神戸市のまちづくり協議会のような新しい地域組織が存立している現状で、財産区がどのような機能を保持しているか、続編で、東灘区の事例から検証することとしたい。

住民の福祉の増進

次に、「住民の福祉を増進する」という原則は、財産区の財産は旧住民（かつての入会権者）と新住民の区別なく財産区内の住民すべての福祉のために用いられるべきであるという「財産区内の関係性」を示している。現在、入会の実体が縮小したとはいえ、財産区の管理機関として多く設置されている財産区管理会では、昔からの事情を知る旧住民が委員を担うのが普通である。そのため、旧入会権者とその他の財産区住民との区別が解消されていないのではないかと、あるいは、区域住民すべての福祉を増進するという原則が守られていないのではないかとという問が提起される。

「区内の関係性」において公平性を確保しようとするならば、次の二つの方策が考えられるだろう。第一に、財産からの収益の用途を新住民が参加する地域組織に対しても開放するなどして、財政的開放によって公共性を確保することである。第二に、財産区管理会の担い手を新住民にも開放する、すなわち人的な開放である。ただし、財産区制度の沿革を鑑みれば、財産区の役割を担える人物であること（地域活動に貢献し地域の共同作業の負担も担いうる）という条件は必要だといえる。⁽¹⁹⁾管理会の場合、旧住民の推薦に基づいて委員を任命することが多いので、旧住民に推薦されるに値する信頼を構築する必要がある。管理機関として財産区議会が置かれている場合には、議員選挙には公職選挙法が適用されるため、元来、開放性が担保されているといえる。ただし、財産区の

(19) この点について、後述する魚崎財産区議会の事例を参照。

性質上、被選挙権に特定の条件を付した方が望ましい場合がある。例えば、地方行政委員会である海区漁業調整委員会の委員選挙ほどには選挙権・被選挙権を限定することは難しいとしても、⁽²⁰⁾管理会委員と同様に、財産区の役割を担える人物であること（地域活動に貢献し地域の共同作業の負担も担いうる）という条件は必要であろう。また、複数の部落が一つの財産区を設けた場合には、小選挙区制を導入した方が望ましい場合もあるが、その可否が論点となる（村上（1999））。

1-2. 神戸市における財産区

現在の神戸市域の明治初期の様子は、長く海運の拠点だった兵庫津や対外貿易の拠点として開港された神戸港周辺等市街地や、地場産業が盛んであった一部の町を除けば、農村が広がっていた。したがって、神戸市における財産区が保有する主たる財産は、元来、ため池・用水路・村持山等の農村住民が入会利用してきた土地、共同墓地、集会所である。ため池や入会山の麓は、明治から大正にかけて農村から郊外住宅地へと急速に変貌する過程で、入会の実体を失うとともに宅地化され、入会山の多くはリゾート開発や治山目的で官民に売却された。このようにして、財産の利用形態は、共同墓地・集会所等財産の維持管理に加えて、土地を売却して得た収入や土地の貸付料等収益を活用する方へと変化してきた。

このように、神戸市域は急速に都市化し、入会の実体が早い時期に消

(20) 漁業法第86条1項「海区漁業調整委員会が設置される海区に沿う市町村（海に沿わない市町村であって、当該海区において漁業を営み又はこれに従事する者が相当数その区域内に住所又は事業場を有している等特別の事由によって農林水産大臣が指定したものを含む。）の区域内に住所又は事業場を有する者であって、一年に九十日以上、漁船を使用する漁業を営み又は漁業者のために漁船を使用し行かう水産動植物の採捕若しくは養殖に従事するものは、海区漁業調整委員会の委員の選挙権及び被選挙権を有する。」

論 説

減して財産区の利用形態もそれと同時に変化した地域であるが、財産区の数が大都市の中で格段に多いこと⁽²¹⁾、そしてそのほとんどが旧財産区であるのが特徴である。さらに神戸市は、これらの財産区の収益について、地域住民の福祉の向上に資する利用を柔軟に認めてきた。これらの特徴について順に説明する。

1-2-1. 財産区の数のおおきさ

第一に、神戸市における財産区の数のおおきさについて、その詳細と背景を述べる。

昭和30年代の統計では、旧財産区が159、新財産区が1存在し、「土地約九五〇ha、会館五三カ所、区有金約九〇億円という財産を擁する全国でも際立って特異な都市となっている」と記録されている(有田(1984): 63頁)。現在、神戸市に存立する財産区の数も、新旧併せて160と変化ない。ただ、昭和30年代との違いは、各区に財産区の管理機関が整備されてきたことである(その経緯については後述)。現在の財産区管理会の設置数は114で、財産区の数と管理会の数(【】で示す)の内訳を行政区ごとにもみると、東灘区に15【13】、灘区に18【9】、中央区に3【1】、兵庫区に15【6】、長田区に4【4】、須磨区に5【1】、垂水区に7【6】、北区に25【15】、西区に68【59】⁽²²⁾ある。

さて、行政区ごとの財産区数からは、明治22年の市制町村制で誕生した神戸市のエリア(旧・神戸区、荒田村、葺合村)および比較的早い時期に神戸市と合併した区域、すなわち明治29年に神戸市と合併した湊村、

(21) 他の人口100万超の都市を見ると、神戸市に次いで多い方から福岡市に122、大阪市に65あり、いずれも旧財産区である。人口70万超の都市では岡山が最多で、314の財産区がある(数字は、泉ほか(2011)の悉皆調査による)。

(22) 神戸市行財政局財政部管財課資料「財産区について」及び神戸市財産区有財産規則別表第1による。

林田村、池田村（現・中央区、兵庫区、長田区のあたり）、大正9年に合併した須磨村（現・須磨区）において、財産区の数が比較的少ないことが見て取れる。これは、市政の中心市街地において財産区有財産の市有地化に対する圧力が強かったとともに住民の同意を得やすかったからだと考えられる。特に終戦直後に空襲の被害を多く受けた旧市街地では、^(ママ)「戦災により住民異動が激しく、従前の組織秩序が破壊されたため、震災復興の促進を図る立場から自主的に財産を市へ移譲しようという気運が生まれ『湊西区』をはじめ『神戸区』『元町通り五～六丁目』『港町外十五カ町』『葺合区』などが自主的に財産を市へ移譲することにより、これらの財産区は消滅していった」（有田（1984）：82-83頁）とされる。また兵庫区でも十数財産区が、市からの勧告に応じて財産を処分し財産区を解消したという。その結果、神戸市における財産区有地面積は昭和21（1946）年に激減している（有田（1984）：83頁）。

ところが、昭和22（1947）年に地方自治法が施行されて神戸市が特別市政実現のために隣接町村との合併を進めた結果、財産区有地面積が再度増加することとなった（特にため池の比重が増した）。隣接町村が神戸市に合併した年次をまとめた表1を見ると、今でも多くの旧財産区を残す東灘区、西区、北区が昭和の大合併の際に合併した地域であることがわかる。なぜこれらの地域で旧財産区が維持されたのだろうか。当時神戸市は、「市有財産への統一が望ましいが、難しければ部落有財産として取り扱ってゆくという方針」であった。しかし、隣接町村の多くが、江戸時代からの部落単位で旧財産区を設け、（区会を設置していなくても）管理は事実上部落の自主的な管理にまかせていたため、住民が神戸市の関与を嫌い、合併の条件に部落の意思を尊重する旨を付すことが多かった（有田（1984）：78頁⁽²³⁾）。

(23) 例えば、本庄村は神戸市との合併協議で、「部落有財産を『其のまま存置』という要求をだして了承され、神戸市合併後も旧財産区として地元で管理されてき

このように、神戸市に数多くの財産区が存在する理由は、第一に、江戸時代より住民が入会で共同利用する部落有の山林やため池が多かったこと、第二に、市域を拡大するために合併を進めた際に、市が旧村（大字）名義の財産をそのまま財産区有として取り扱う方針をとってきたことが挙げられる（有田（1984）：63頁⁽²⁴⁾）。

1-2-2. 旧財産区の多さ

特徴の第二は、財産区のほとんどが市制町村制以前の部落（ムラ）を単位とする区域で、旧財産区に分類されることである。部落の財産の多くは、地租改正に伴う官民有区分の際に村名義で地券の交付を受けた財産であった（なかには、代表者名義や住民共有名義としたものもあった）（有田（1984）：67頁）。そして、現在でもこの区域が住民自治（コミュニティ）の基盤となっていて、財産区の区域すなわち旧部落の区域と重なるように地域組織が作られてきた（条例に基づいて設けられた「ふれあいのまちづくり協議会」等新しい地域組織も含む）。そして、神社の行事や地域の祭りなど伝統的な行事も旧部落の区域で執り行われ継承されてきている。

これら旧財産区の管理機関の変遷をみると、神戸市では、まず市制に基づいて、県知事により神戸、湊西、葺合の三区で区会が設けられた。これら三地区は、財産区の管理機関であると同時に学区の機関を併せ持つものとされ、小学校の設立及び経営をも担ったという。しかし急増する人口に財産収入が追い付かなかった学区では区財政の悪化ととも

た。」という（『本庄村史』：786頁）。そのほかの東灘区域内の旧町村（本山村、御影町、魚崎町、住吉村）でも部落有財産を存置するという合併条件で合意した（『新修神戸市史』：209-210頁）。

(24) 有田（1984）は、さらに、神戸港開港前まで海運の拠点であった兵庫津では今日の小字にあたる町単位で財産を所有していたため、という理由も述べている（63頁）

都市における財産区の現代的機能

表 1 神戸市と隣接町村との合併年表

| 神戸市との合併年次 | 神戸市との合併前の町村 (現在の行政区) |
|-------------------------------|--|
| — | 神戸市 (現・中央区、兵庫区) |
| 明治29年4月1日 | 湊村、池田村、林田村 (現・兵庫区、長田区) |
| 大正9年4月1日 | 須磨村 (現・須磨区) |
| 昭和4年4月1日 | 六甲村、西灘村、西郷町 (現・灘区) |
| 昭和16年7月1日 | 垂水町 (現・垂水区) |
| 〈戦後：地方自治法・特別市運動〉 昭和22年3月1日 | 有馬町、有野町、山田村 (現・北区) 押部谷村、榎谷村、伊川谷村、神出村、平野村、玉津村、岩岡村 (現・西区) |
| 昭和25年4月1日 | 魚崎町、住吉村、御影町 (現・東灘区) |
| 昭和25年10月10日 | 本山村、本庄村 (現・東灘区) |
| 昭和26年7月1日 | 道場村、大沢村、八多村 (現・北区) |
| 昭和30年10月15日 | 長尾村 (現・北区) |
| 昭和33年2月1日 | 淡河村 (現・北区) |

神戸市HP「市域変遷図」(2017年1月に参照)より著者作成
<http://www.city.kobe.lg.jp/information/about/energy/rekishi/>

に学区の廃止、さらに、既述のように市有地に移譲するなどして区会が廃止された(有田(1984):69-70頁)。区会が設置されなかったその他の財産区に対しては、市参事会が「部落の慣行を尊重しつつ」協議会を設置して協議会に財産の管理に当たらせるよう指導した(有田(1984):71頁)。法的には市長が財産の管理執行権者で、協議会には法的な財産管理の根拠がなかったが、地元で財産管理を委ねる実態が続いていた。

昭和30年代の管理機関の設置状況を見ると、昭和30年代には既に地方自治法に基づく財産区管理会が、制度化されていたが、管理会を設置した財産区は皆無で、神戸市が明治期より設置を指導してきた「協議会」の設置も約50、その他については「部落代表または部落総代という代表者の手によって、永年事実上の管理が行われてきている」(加藤(1973):38頁)状況であった。その傾向は昭和の大合併で神戸市となった区域で強く、その運営も旧態然とした非民主的なものが多かったと指摘されて

いる（有田（1984）：83頁）。

昭和22年地方自治法に基づいて区議会が設置されたのは、魚崎財産区のみである。魚崎町は市制町村制によって成立した旧町村で、神戸市において唯一の新財産区でもある。魚崎財産区は、旧魚崎町が神戸市と合併して神戸市東灘区の一部となった昭和25（1950）年の時の合併協議に基づいて設置された。当時の地方自治法では財産区の管理機関として区議会または区総会が規定されるのみであったので（管理会は昭和29年の地方自治法改正で設けられた機関である）、区議会を設置することとなったと推測される。続編で述べるように、この区議会の設置が、魚崎財産区と他の財産区との性格の違いを生む結果となったことは興味深い。その他、東灘区には、財産区制度ではなく財団法人を設立して部落有財産を移譲した例もある⁽²⁶⁾。

現在の財産区における管理機関の設置状況をみると、160の財産区のうち114の区で財産区管理会が設置されている。つまり神戸市では、この間に、財産区管理機関の整備が進んだということである。神戸市において管理会の設置が進められたのは、昭和39（1964）年に「財産区の財産の管理及び処分に関する条例」、昭和40（1965）年に「財産区有財産規則」が制定されて以降のこと⁽²⁷⁾で、この条例・規則によって、財産区管理会の運営について、地方自治法の管理規定をそのまま適用するのではなく、これまでの部落の慣習を維持させ得るよう大幅な管理権限が認められたからである。さらに遡れば、市がこのような条例・規則を制定することとなった背景には、昭和初期に、市の収益事業拡大のために六甲の

(25) その経緯の詳細は、後述する。

(26) 旧住吉村の財産を引き継いだ財団法人住吉学園（大正8年4月12日設立。昭和24年に村有財産を引き継ぐ）、旧御影町内の一部落（旧石屋村）の財産を引き継いだ財団法人石屋梅栄会（昭和12（1937）年5月2日設立）がある。

(27) 神戸市における財産区管理会の設立年は、全て昭和40年以降である。

背山の開発（観光開発）を進めた際に、背山のほとんどが村落共有林や旧町村有林であったことに起因する（山口（2012）：2772頁）。そのことが市の背山の統一開発事業を阻害していると、市会において問題視された。以後、背山の市有化は「市是として掲げられることになり」（有田（1984）：77頁）、戦前において神戸市域だった財産区の背山は無償（寄付）で市有化された。ところが戦後に合併した区域においては、容易に市有化を進めることができず、紛争や対立を経て、有償で市有化されるに至っている（有田（1984）：78頁の表）。⁽²⁸⁾このような過程を経ながらも土地を売却して得られた代金は高額なものであったため、それら膨大な収益を統一的に運営するために正式な管理機関の設置が必要となった。これにより、行政指導により財産区管理会の設置が促されることとなった（堀（1994）：235-236頁）。

1-2-3. 地域住民の福祉の向上

神戸市は、地方自治法296条の5第1項で示された二つの原則「（財産区）住民の福祉を増進すること」と「市町村の一体性をそこなわないように努めなければならない」ことに対して、どのような方針を持って対応しているのだろうか。この点について、市は、「現在、財産区が所有する財産は、本来『新市町村』（神戸市）に引き継ぐべきであったものを、合併推進のために合併後も旧町村の住民だけで共同利用（入会や水利）することを認めたものである。」とし、「区有財産を処分するに当たっては、これを市有化することを大原則とする。」（神戸市管財課資料「神戸市について」：3頁）と掲げているものの、実際の運用において「市の一体性」を高らかに掲げることなく、財産から得られた収益（区有金）の

(28) 例えば、九つの財産区が共有していた本庄山では、神戸市が買収申し入れをしたのに対して、複数の財産区が民間への売却手続きを進めようとした事例など（『本庄村史』：780-785頁）。

論 説

使途について、以下の例示に見られるように、地域組織への助成や小中学校への寄付など「(財産区)住民の福祉を増進する」ために従来から支出されてきた使途を柔軟に認めている。

〈区有金の使途〉(神戸市管財課資料「神戸市について」: 3頁)

- ①住民の福祉を増進すると認める事業に要する費用: 例として、生活用道路工事費、消防器具庫建築費、自治会・婦人会への助成、財産区会館の建築費など
- ②財産区の運営又は財産の維持管理に要する費用: 例として、ため池の改修費・監視費、財産区管理会委員の報酬、財産区会館の管理人の人件費など
- ③その他市長が必要と認める費用: 例として、公立小中学校への寄付など

このように神戸市が地域の実情を踏まえて、管理会に広い使途を認めているのは、住民自治に対する理解という面もあるだろうが、むしろ合併を進めるために認めざるを得なかった事情があったものと考えられる。戦後の特別市運動において、神戸市は特別市実現に向けて合併の促進を市是とした。しかし、当時の神戸市域の西に位置する明石市、東に位置する5か町村(現東灘区)との合併協議において住民の反対が強く、合併が危ぶまれる状況であった(明石市では住民投票により否決され(昭和30年)、東端の2か村では芦屋市との合併話が持ち上がった)。そのような状況下で、合併条件に財産区の存置等住民からの要望を受け入れざるを得なかったと推察される。その結果、合併後も「旧来の住民の財産に対する権利意識や管理慣行は、牢固として固く、管理者(市町)が行政上の必要処理を行うことも容易でなかったが、まして後に合併した地域の住民ほど保守的色彩が強く……(略)……統一的処理は困難極まるものであった」(有田(1984): 80頁)とされる。

神戸市においても、旧部落を単位とする財産区は、住民自治の基盤で(甲南法学'17) 57-3・4-600 (788)

都市における財産区の現代的機能

あり、都市化する以前の部落単位のムラ的な生活慣習を継承する役割も担ってきた。明治22年の市制町村制施行後、旧部落が行政区画としては消滅したのちも、財産区は、古くから地域の神社や寺を世話してきたお勤め役との人的重なりを持つなどして、地域の伝統やローカル・ナレッジを継承する母体となってきた。戦前に（昭和14年内務省訓令に基づいて）設けられた町内会・部落会が、寺の維持運営（共同墓地の管理）、神社の維持管理のほか、財産区の管理も担った時期もあったが、戦後、旧本山村地域（東灘区内）では、町内会・部落会が解散した後復活しなかった代わりに、「地区評議会」がムラの共有財産の管理運営（財産区の管理）を担ったとされる（倉田（1965）：56頁）。このように、財産区は伝統的な地域組織との親和性が高いといえるが、戦後の高度成長期に山林のリゾート開発等によって土地の値段が高騰し、部落有の土地の売却益や貸付料等による収入が増えたことによって、現在の財産区には、新旧住民の区別なく「区内の関係性」を保ち、公共性を確保することが、より一層求められるようになった。

昭和46-50年に神戸市における財産区の現況調査を実施した倉田によれば、都市化した神戸市において財産区がコミュニティに対して果しうる役割とは、①ムラの伝統的慣行の維持、②地域の集会所の管理、③地域の福祉向上、④住民参加の拠点であるという（倉田（1977）：2頁）。神戸市が、区有金の使途を地域団体への助成を含めて柔軟に認めてきたからこそ、財産区がこのような機能を有しまちづくりの素地を作るのに貢献し得たと考えられる。

「市の一体性」に関しては、財産区によって財産の多寡はあるものの、財産区の数が多く市域全体に広がっているため、過度に「市の一体性」に配慮して財産区の運営を制限しなくても済む理由となっているだろう。また、それだけでなく、市の財政がひっ迫している中で、豊かな財産区が行政サービスの支出を肩代わりし、市の財政を補っていることも大き

いといえよう。続編で、このような財産区の現代的機能について、東灘区を事例に検討することとする。

〈引用文献〉

- 有田弘（1984）「神戸の財産区—その変革と財産管理の変遷—」『神戸市史紀要：神戸の歴史』第9号、1984年1月、63-87頁
- 淡路剛久・鎌田薫・原田純孝・生熊長幸（2010）『民法Ⅱ—物権【第3版補訂】』有斐閣
- 石田雄（1956）『近代日本政治構造の研究』未来社
- 泉留維・齋藤暖生・浅井美香・山下詠子（2009）「『公』『共』の狭間で揺れる財産区の現況」（室田武編著『グローバル時代のローカル・commons』ミネルヴァ書房所収、77-98頁）
- 泉留維・齋藤暖生・浅井美香・山下詠子（2011）『commonsと地方自治—財産区の過去・現在・未来—』日本林業調査会
- 加藤富子（1973）「財産区とコミュニティ対策」『自治研究』49（11）、25-46頁
- 川島武宣・川井健（2007）『新版 注釈民法（7）物権（2）』有斐閣
- 喜多道夫（1980）「財産区の権能と運営について」『地方自治』390号：32-53頁
- 木戸喜代一・渡辺洋三（1957）「財産区について」『自治研究』33（10）、1957年10月：38-59頁
- 倉田和四生（1965）「郊外における住民組織—神戸市東灘区本山町の例—」『関西学院大学社会学部紀要』No.12、1965年12月、49-66頁
- 倉田和四生（1977）「大都市における財産区管理の実態（その1）」『関西学院大学社会学部紀要』No.34、1977年1月、1-11頁
- 新修神戸市史編集委員会『新修神戸市史：行政編Ⅰ市制のしくみ』1995年3月（『新修神戸市史』）
- （甲南法学'17）57-3・4-602（790）

都市における財産区の現代的機能

神戸市行財政局財政部管財課資料「財産区について」(2012年入手)(神戸市管財課資料「神戸市について」)

齋藤暖生・三俣学(2010)「地方行政の広域化と財産区—愛知県稲武地区の事例—」(三俣学・菅豊・井上真編(2010)『ローカル・コモンズの可能性—自治と環境の新たな関係—』ミネルヴァ書房所収、13-37頁)

(財)地方自治総合研究所監修・村上順著(2000)『逐条研究地方自治法Ⅴ：国と普通地方公共団体との関係—附則』敬文堂

中山吉幸(1987)「財産区の運営について—行政実例を中心として—」『地方自治』472号：83-96頁

名和田是彦(2009)「近年の日本におけるコミュニティの制度化とその諸類型」(名和田是彦『コミュニティの自治』日本評論社所収、15-44頁)

西尾勝(2013)『自治・分権再考』ぎょうせい

堀圭三(1994)「財産区問題覚え書き」『立正大学文学部論争』100号：225-238頁

本庄村史編纂委員会『本庄村史：歴史編』、2008年2月(『本庄村史』)

牧野厚史「都市コミュニティにおける財産区の意味—資源管理主体としてのコミュニティのありよう—」『関西学院大学社会学部紀要』80、1998年3月、103-117頁

松本英昭(2007)『新版 逐条地方自治法〈第4次改訂版〉』学陽書房

村上武則(1999)「財産区議会設置条例の法的問題について」『阪大法学』49号、1999年5月、55-91頁

山口敬太(2012)「昭和初期の神戸背山における開発と風致保護—山地開発論争と風致地区指定問題の顛末—」『日本建築学会計画系論文集』77(682)：2771-2780頁

渡辺洋三(1974)「財産区の沿革と問題点」(渡辺洋三編著『入会と財産(甲南法学'17) 57-3・4-603(791)

論 說

区』勁草書房所収、10-27頁)

「座談会：財産区（一）」『自治研究』35（7）、1959年7月、59-100頁

（「座談会（一）」）

「座談会：財産区（二）」『自治研究』35（8）、1959年8月、77-99頁

（「座談会（二）」）

「座談会：財産区（三）」『自治研究』35（9）、1959年9月、73-90頁

（「座談会（三）」）