

# 沖縄の軍用地におけるコモンズの諸問題

—<sup>そまやま</sup> 杣山の軍用地料分収金をめぐる諸相—

難波孝志

## 目次

1. 研究関心
2. 共有地（コモンズ）の位置づけ
3. 沖縄の入会地の所有に関する歴史的展開
4. 軍用地料の交渉をめぐる問題
  - 4.1. 沖縄の軍用地料の交渉過程
  - 4.2. 軍用地料の配分による共同利用の類型
5. 沖縄軍用地としての共有地（コモンズ）
  - 5.1. 共有軍用地の調査概要
  - 5.2. 分収金の配分過程
  - 5.3. 金武町の事例
  - 5.4. 宜野座村の事例
  - 5.5. 恩納村の事例
6. 軍用地料配分をめぐる考察
7. おわりに

キーワード：沖縄軍用地／米軍基地／軍用地料／模合山／杣山／共有地／所有権／コモンズ／分収／入会地／

## 1. 研究関心

沖縄県内に存在する米軍・自衛隊基地の地主（以下、軍用地主）は、約38,000人（2012年 社団法人 沖縄県軍用地等地主会連合会（以下、土地連）加入者）、また、国から支払われる借地料（以下、軍用地料）は、2012年度、沖縄関係のみで年間約959億円（防衛省所管 2012年度 歳出概算要求書）に上る。本稿は、「軍用地料の配分をめぐる沖縄社会の対応には、模合山における共同性の再現が見られる」（瀧本・青木 2012：pp. 55-56）という発想を手掛かりに、沖縄における杣山（本稿では模合山と同義で使用）の管理について考えてみたい。これまで筆者は、長野県木曾町の「地域自治組織」研究（拙稿 2010）、鹿児島県与論町の親族ネットワーク、シニグ祭の祭祀集団、コグミ（公民館活動）研究（拙稿 2012）など、住民と自治体との間に位置して、公と民の間を取り結ぶ中間組織に関する研究を進めてきた。今回は、沖縄県の北中部森林地帯における共有地の存続、行政と入会団体の関係、入会団体と（行政）区の間をテーマとして定め、最近1年間の現地

調査結果をまとめる。

ここで、共有地（コモンズ）の法的所有形態について簡単に触れておこう。日本のコモンズは、国有、県有、市町村有、財産区有、一部事務組合有、協同組合有（生産森林組合や農事組合法人）、社寺有、公益法人有、認可地縁団体有、個人有、記名共有など、様々な所有形態がとられる。ここで取り扱うのは、特に、沖縄県北中部の軍用地として使われる森林地帯の財産区有、認可地縁団体有、記名共有などの所有形態についてである。したがって、本稿は、軍用地あるいは軍用地料それ自体の在り方を問うのではなくて、沖縄における軍用地料の配分をめぐる地域社会の現代的な連帯を問題とする。

軍用地料の配分と言っても、今回のテーマは、大きく以下の3点である。すなわち、①軍用地における制度としてのローカル・コモンズの問題、②入会山に関する沖縄と日本の近代化の問題、そして③区（部落）と入会団体の関係性の問題である。

まず、軍用地における制度としてのローカル・コモンズの問題についてである。入会林野の研究は、近年のコモンズ論によって注目されている。そこでの論点は公共財の供給と資源管理の担い手の問題である（井上 2001：pp. 21-23）。沖縄においては、琉球王府時代より模合山あるいは柚山という概念があり、部落で共有する山林を地域住民で共同管理する慣行があった（瀧本・青木 2012：pp. 63-64）。また、柚山とは、基本的に村の入会山であり、本土の入会地に等しい（仲間 1984：pp. 147-149）とされる。そして、近代的私的所有に属さない共有地（コモンズ）は、無責任、無制限の放牧による土壌流出や牧草枯渇、廃棄物投棄による汚染等の対象となり、環境破壊の源泉（コモンズの悲劇）となることが指摘されてきた。また、コモンズにおける資源枯渇の問題は、維持管理のための「排他性」と他者との利用を調整する「競合性」という2つの問題を内包している（恩田 2006：p. 141）と言われる。ここでは、コモンズについて批判的に検討したい。

次に、沖縄と日本の近代化の問題についてである。柚山に関する沖縄社会論的研究においては、柚山問題は特殊沖縄独自問題あるいは明治政府による沖縄に対する差別政策（山本 2004：pp. 39-42）とする見解が提示される。すなわち、旧慣温存による明治政府への対抗、柚山の官有地からの払い下げなどの本土の入会山との相違による議論である。他方、沖縄の柚山を日本の近代化の中に位置付けることも可能である。本稿では、後者の立場を取りたい。

最後に、区と入会団体については、その関係を3つ（①並列型②入れ子型③融合型）に類型化する（小川 2005：pp. 122-123）ことができる。そして、それぞれのメリット・デメリットから、お互いの問題点を検討する。また、入会団体の公と民の間を取り結ぶ中間組織としての機能を明らかにして、入会団体が地域自治に及ぼす影響についても検討を行う。

以上の問題関心を踏まえて、沖縄県北中部森林地区、中でも、宜野座村、金武町、恩納村のいわゆる、かつての金武間切<sup>1)</sup>の柚山を見ていこう（図1）。

1) 1897年には、間切・島番所が役場に改められ、さらに1908年には、特別町村制が実施され、かつての間切・島が町村に、村が字に改められた。間切長・島長は村長に、村頭は区長に、議会も町村議会となった（沖縄歴史教育研究会 2008：p. 195）。



図1 現在の沖縄本島

## 2. 共有地（コモンズ）の位置づけ

共有地（コモンズ）の研究では、特別地方公共団体としての財産区が取り上げられることが多い。財産区とは、図2に示す通り、合併時に旧市町村の財産を保全するためにつくられた制度である。つまり、合併を行わなかった市町村には財産区は存在しない。泉他（2010：pp. 90-91）の全国自治体への質問紙調査によると、ここで扱う沖縄県の杣山には、財産区は存在しないようである。

ここで問題となるのは、合併とは無関係で、財産区とはならなかった入会地である。財産区でない場合は、町村有、認可地縁団体有、記名共有、個人有のいずれかの所有形態をとる。これは、財産区として、公有化されることへの抵抗あるいは工夫とすることもできよう。

表1は、財産区・認可地縁団体・入会集団の比較を表す。それぞれの構成員は、財産区では「区域内に住所を有する全ての個人」であり、認可地縁団体では「区域内に居住する

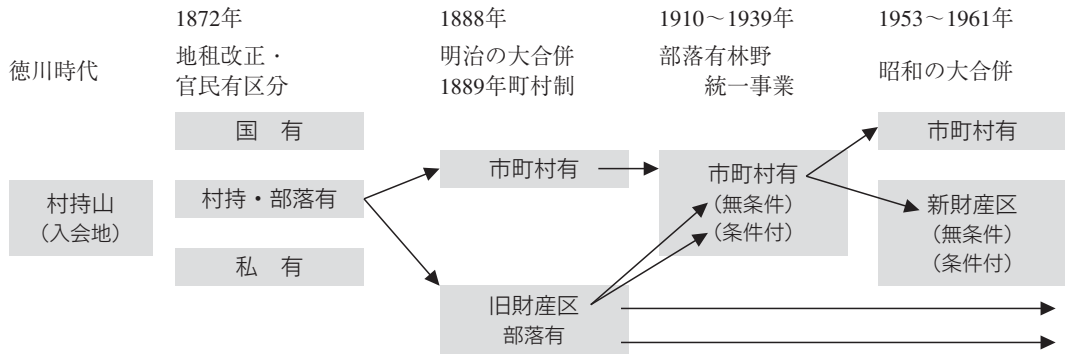


図2 財産区成立の沿革

出典：泉留維 他 (2011) 『コモンズと地方自治：財産区の過去・現在・未来』 J-FIC p.31 から

表1 財産区・認可地縁団体・入会集団の比較

		入会集団(非法人)	財産区	認可地縁団体
集団の性格		入会権という私有財産の集団。	市町村の一部で財産を有しもしくは公の施設を設けているもの。	一定の地域に居住する集団。
根拠となる法律		民法 第263, 294条 (入会権の規定)	地方自治法 第294-297条	地方自治法 第260条の2
権利関係	地盤登記名義	個人・共有・集団名・大字名など。	財産区 (表題部登記のみで大字等の名義のものもある。)	認可地縁団体 (認可地縁団体名義で財産を登記しない場合もある。)
	入会権の存否	あり	ある場合とない場合とがある。(入会権公権論では、旧慣使用权があるとされる。)	不明。(入会権の解消が明文化されていない限りは存続していると解釈される。)
構成原理	構成員	入会慣習によって認められた世帯。	当該財産区の区域内に住所を有する全ての個人。	一定の区域内に居住する個人。(全住民が構成員であるとは限らない。)
	脱退手続き	離村失権。持分払戻はないのが原則。	転出と同時に構成員たる資格を失う。	転出と同時に構成員たる資格を失う。
設立手続き		慣習による。	旧財産区：町村制施行前から財産をもっていた町村の一部が財産区とされる。新財産区：市町村の廃置分合、境界変更の場合に協議にもとづき設置する。	市町村長の認可を受ける。
管理運営機構		「村」寄合を中心とする伝統的な管理機構。	地方自治法に基づく管理機構 (総会, 区議会, 管理会), または管理機関を持たない。	規定はない。
収益の分配・用途		共益費および個人分配	個人分配できない。財産区の収益の用途は、公共的利益を増進する目的のものに限られる。	個人分配できない。地域活動の共益費にあてる。
行政指導		特になし	知事が地方自治法に基づく監査・監督を行う。	特になし
課税措置		法人住民税は収益事業を除いて課税されない。固定資産税は課税。	公法人であることから、法人住民税・固定資産税等は課税されない。	収益事業を除いて法人事業税・法人住民税 (法人税割) は課税されない。(ただし、法人住民税 (均等割)・固定資産税も収益事業を除き減免措置をとる自治体が多い。)

出典：泉留維 他(2011) 『コモンズと地方自治：財産区の過去・現在・未来』 J-FIC p. 60 から

個人（全員とは限らない）」であり、入会集団では「入会慣習によって認められた世帯」である。収益の配分については、財産区および認可地縁団体では「個人配分はできない」が、入会団体では個人配分が可能になる。財産区や認可地縁団体は、課税されないのに対し、入会団体は課税対象である（泉他 前掲：pp. 53-54）。

ここで取り上げる沖縄の柚山（コモンズ）は、井上（前掲：pp. 10-13）の定義に従うと、将来地球レベルで成立するであろう「グローバル・コモンズ」でもなく、利用規制が存在せず集団のメンバーならだれでも自由に利用できる「ルースなローカル・コモンズ」でもない。まさに、利用について集団内で規律が定められ、利用にあたって種々の明示的なあるいは暗黙の権利・義務関係が伴う「タイトなローカル・コモンズ」に類型化されるであろう。そして、いわゆる「コモンズの悲劇」は、「グローバル・コモンズ」および「ルースなローカル・コモンズ」において発生するものであり、「タイトなローカル・コモンズ」においては、発生しにくいとされる。果して、沖縄の柚山において、「タイトなローカル・コモンズ」は、有効な資源管理の方向性が適用できるのであろうか。これが、第1の論点である。（以下、本稿では「コモンズ」という場合、「タイトなローカル・コモンズ」を指す。）

第2の論点は、共有地における「共同体の英知」が、維持管理のための「排他性」と「競合性」という2つの問題を解消してきた（恩田 前掲：p. 142）という点に対してである。沖縄を互助社会であるとして、沖縄に多くのフィールドを持つ恩田によると、コモンズは、利用期間や利用品目などの資源配分や、それを破ったものへの制裁を、寄合で決めるなど、共有地利用を制限するメカニズムを設けることによって、「排他性」の問題を解決してきたと言われる。また、利用権の拡大を防ぐために権利戸数を制限することによって、「競合性」の問題を解決してきた（恩田 前掲：p. 141）と言う。そして、共有地は、地域社会の「公益」あるいは「共益」のために利用される（恩田 前掲：pp. 143-144）のだとする。ここでの「公益」とは、行政（国、自治体）が主体となり、公民（国民、県民、市町村民）に公的支援が行われ、そこで優先される利益を指し、また、地域住民が主体となり、その客体の住民に対して相互支援（互助）や共同支援（共助）を行い、地域社会全体が求める利益を「共益」としている（恩田 前掲：pp. 15-21）。すなわち、共有地（コモンズ）こそが、地域社会全体の互助、共助を生み出す源泉であると述べる。このような小さな共同体の再構築とでもいふべき点を、沖縄の柚山に広がる軍用地で確かめてみるというのが、今回のコモンズに対する第2の論点である。

### 3. 沖縄の入会地の所有に関する歴史的展開

それでは、沖縄の柚山に目を向けてみよう。明治維新後の沖縄入会地の動向は、どのようであったか。沖縄の土地所有の制度として、まず挙げられるのが地割制度である。地割制度とは、ある一定の土地を共有とし、一定期間を限ってその土地の住民に割り当てて使用させ、期間が過ぎると割り当てなおしたという制度である。沖縄の土地所有研究とえば、この地割制度の研究が主であった。しかし、今回われわれが注目する山林については、

地割制度の適用はなかったようである。また、沖縄では、一部の部落有原野を除いて、区  
の多くの伐採地利用地をはじめ村有林・県有林は公的払い下げによるものが大半であった  
(北原 2001：pp. 81-82) という。

次に、近代における「杣山処分」の意義について、少しふれておこう。土地制度の改革  
とは、租税制度の改革を指す。近代的な所有権制度では、あいまいな慣習的占有権を否定  
し、排他的絶対的唯一の所有を認めるのみである。沖縄における1899年から1903年にか  
けての「土地整理事業」<sup>2)</sup>では、杣山の入会権が本土並みに認められず、すべて国有(官有)  
とされる。すなわち、近代的な所有権の導入が典型的、暴力的に行われた(北原 2001：p.  
96)という。そして、「杣山処分」<sup>3)</sup>では、杣山の土地所有権は「官有」であるが、保護管

(単位：町)

年	区分	林野面積	杣 山		
			①百姓地山野 ②仕明請地山野 ③間切山野・村山野	④間切保護山・村保護山	⑤私用山野
明治19		137,000	95,280	41,720	
明治32～36 土地整理 (土地官民有区分, 地租改正)					
年	区分	林野面積	杣 山		
			国 有 林	公 有 林	私 有 林
明治38		137,279 (100%)	99,159 (72)	15,896 (12)	22,224 (16)
明治39 杣山特別処分					
大正 4		134,210 (100%)	37,828 (28)	60,051 (45)	36,331 (27)

図3 沖縄の林野所有の形成過程

出典：仲間勇栄 (2011=1984) 『増補改訂 沖縄林野制度利用史研究』メディア・エクスプレス p.140 から

- 2) 1899年の土地整理法公布で、従来の杣山は官有地に編入されることになった。この法律によって実施された「土地整理事業」の結果、林野の面積は、図3の示す通りとなり、ほぼ今日の所有形態になる(仲間 前掲：p.140)。
- 3) 土地整理法の公布で杣山を官有地にしておいた政府・県庁側は、土地整理終了後の1906年「沖縄県杣山特別処分規則」と「沖縄県国有林野整理処分規則」を同時に発布し、本格的に杣山を処分していったとされる(仲間 前掲：p.142)。この過程は、旧態依然たる杣山を近代的所有形態へ分化し

理は「従来の慣行」に従う（すなわち「民有」）、とした。明治政府から派遣された奈良原繁<sup>しげる</sup>知事の官有地論に基づく<sup>じゃはなのぼる</sup> 柚山の開墾事業に反対して、謝花昇が開墾予定地を調査して抵抗した話は有名である。そして、謝花は、奈良原の「官地民木」論に対して、「民地民木」論を唱えたといわれる。この奈良原による柚山問題が、沖縄に強固であった共同体的な構造を崩れさせ、明治政府の沖縄からの収奪体制を整える過程の典型だった（山本前掲：p. 41）とされる。

図3は、仲間（2011=1984：p. 140）による柚山の所有形態の整理である。この図は、上記の柚山が一度国有林となったのちに、払い下げられていく様子が簡潔に示されていて、後述の入会団体による柚山の管理の論拠として使われている（並里財産管理会 2012：p. 1222）。

#### 4. 沖縄軍用地の所有権をめぐる問題

##### 4.1. 沖縄の軍用地料の交渉過程

さて、前述の軍用地主とその借主側の国は、どのように交渉するのだろうか。図4は、軍用地料の交渉過程を図示したものである。軍用地料（地代）の交渉は、防衛省と土地連の間で行われる。地主である県や市町村、区や郷友会は、土地連の会員であって、直接、国とは交渉を行わない。すなわち、市町村有林あるいは柚山の共有林の地料についても、市町村が直接地代を交渉するのではなくて、土地連と国との交渉結果を待つのである。（聞き取りによる）

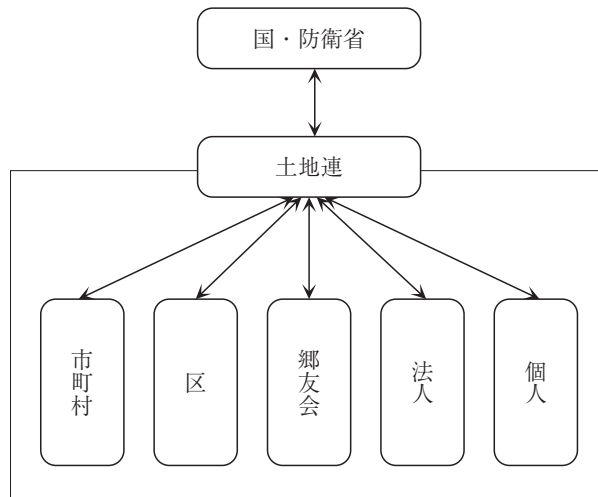


図4 軍用地料に関する交渉過程

た点で画期的なものであったが、政府・県庁側および県内外の有産者階級には極めて有利に作用し、他方、地元間切農民には、入会地の収奪とその払下金額による負担過重をもたらす結果となった（仲間 前掲：p. 149）という。

#### 4.2. 軍用地料の配分による共同利用の類型

沖縄の共有地に支払われる軍用地料は、図書館や体育館の建設、公民館の建設費用、地域の子どもたちへの奨学金制度など、本来は、自治体の予算で賄われるべき財源を、地域社会の諸団体が肩代わりをするという点で、瞠目すべきであろう。すなわち、本来ならば、公益のための事業を、共益で得た財源で賄うのである。

沖縄における共有地の軍用地には、どのようなものがあるか。沖縄の杣山にある軍用地の共同利用については、その所有形態から、以下のような3つのタイプに類型化が可能である。すなわち、①個人を代表者とする共有、②行政区（郷友会所）有、③「分収金」制度の3つである。

##### ① 個人を代表者とする共有

代表者の記名による共有軍用地（私的所有）である。私有の軍用地料であるので、その利用に制限・制約はないが、代表者交代や相続の問題が発生する可能性がある。この類型は、沖縄本島南部の市町村に多く見られる。

##### ② 行政区（郷友会所）有

1991年、認可地縁団体に関する規定が地方自治法に盛り込まれた。行政区や郷友会が法人格を取得することによって、①の記名共有から認可地縁団体有（私的所有）になった共有軍用地である。法人名義であることによって、代表者や相続の問題を克服している。しかし、ここで郷友会のメンバーシップが問題となる。軍用地接收時の居住のほかに、様々な条件が付与される場合が多い。この類型は、①と同じく、南部の市町村に多く見られる。

##### ③ 「分収金」制度

市町村有であるが実際には（行政）区がその管理・運用を行う——すなわち自治体から各（行政）区へ配分される——「分収金」制度（瀧本・青木 前掲：p. 65, 高橋 2001：p. 35, 39）である。「分収金」とは、もともと林業で使われる用語のようだ。国有林の土地に個人の会社や団体が費用を負担して造林・保育を行う制度を「分収造林」と呼び、国が契約で定めた時期に木材を販売し、その販売代金を契約で定めた持分割合で分け合うことを、「分収金」と呼ぶのである（林野庁 Web ページから）。

共有地の場合、入会権解体の過程において市町村有林に統合された（公的所有）が、もともとは共有地であったために、利用権は地域にあって、そこからの収益は地域に配分される場合がある。沖縄北部の杣山が軍用地となった事例では、前述の歴史的経緯を背景に、杣山が町村有林であることから、町村有林に対する軍用地料が、地域へと配分される。このような配分方法を、「分収金」制度と呼んでいる。地域への配分の際、自治体と（行政）区の配分比率が問題となる。この類型は、名護市の一部（喜瀬区、辺野古区など）、宜野座村、金武町、恩納村、読谷村に見られる（来間 2012：pp. 96-99）。

### 5. 沖縄軍用地としての入会地

#### 5.1. 共有軍用地の調査概要

われわれは、2012年2月および8月に、自治体の担当課、土地連、区事務所に対して、



表2 共有軍用地の調査概要

自治体	軍用地主所在	調査地点	市町村面積 (ha)	基地面積 (ha)	市町村面積比 (%)	全施設面積比 (%)	人口	区	分収実施区	共有地有無	町字比率	旧慣条例有	分収金として 区に配分する 額	備考
国頭村			19,482	4,485	23.0	18.9	5,061							
名護村	◎		21,037	2,334	11.1	9.9	60,866	55	10	分収金制度有	60 : 40	○		
恩納村	◎		5,087	1,495	29.4	6.3	10,302	17	10	分収金制度有	65 : 35	×	551,207,794	
宜野座村	◎		3,132	1,586	50.7	6.7	5,494	6	4	分収金制度有	議会	×	808,144,000	
金武町	◎		3,788	2,244	59.3	9.5	11,046	5	4	分収金制度有, 区有地有	50 : 50	○	913,605,225	含 軍用地料以外
伊江村	○		2,277	802	35.2	3.4	4,622			個人契約の字有地				
うるま市	○		8,617	618	7.2	2.6	117,923			自治会財産				
沖縄市	○		4,900	1,689	34.5	7.1	131,952							
読谷村	○		3,517	1,259	35.8	5.3	38,914	26	8	分収金制度有, 字で登記				
嘉手納町	○		1,504	1,240	82.5	5.2	13,726			郷友会有 2				
北谷町	○		1,378	729	52.9	3.1	27,763			郷友会有				
北中城村	○		1,153	164	14.2	0.7	16,071							
宜野湾市	○		1,970	638	32.4	2.7	93,509			郷友会有 3+個人契約共有				
浦添市			1,909	274	14.3	1.2	111,852							
那覇市			3,924	56	1.4	0.2	318,824							
八重瀬町			2,690				27,401							
南城市			4,977				40,064							
糸溝市			4,663				57,799							

◎：2回調査，○：1回 (調査日時：第1回 2012年2月21～24日，第2回 8月27～31日)  
 出典) 人口：沖縄県統計課推計人口(2012/9)，基地：沖縄県統計資料集(2012/3)，分収金：聴き取りによる

聴き取り調査を行った<sup>4)</sup>。

表2の調査概要は、土地連が存在するすべての自治体を示している。今回は、この中から、軍用地料が共有地に対して配分されている自治体に重点をおいて、聴き取りを行った(詳細は、瀧本・青木 前掲：pp. 67-70)。

その結果、南部は平地であるため、私有地が多く、先の①②の類型が多い。③の分収金制度は、北中部の5市町村、旧「金武間切」に見られる。『寄留民』と言われるかつての土地所有者以外の人々(新規来住者)には、その権利がない。このようなことが、第1回の調査でわかった。第2回は、これらの結果をもとに、分収金制度を実施している自治体および、土地連、区の事務所、そして入会団体に対象を絞り込んだ。

## 5.2. 分収金の配分過程

図5に分収金の配分の流れを示した。防衛省からの軍用地料は、まず自治体に入る。自

4) 本研究は、平成23年度科学研究費助成事業(挑戦的萌芽研究)「軍用地料の“分収金制度”に関する研究：沖縄古層に探る現代的公共力と集合的記憶」課題番号23653139代表者 青木康容，2011年度 大阪経済大学 特別研究費「離島社会における地域自治組織の実証的研究」による。

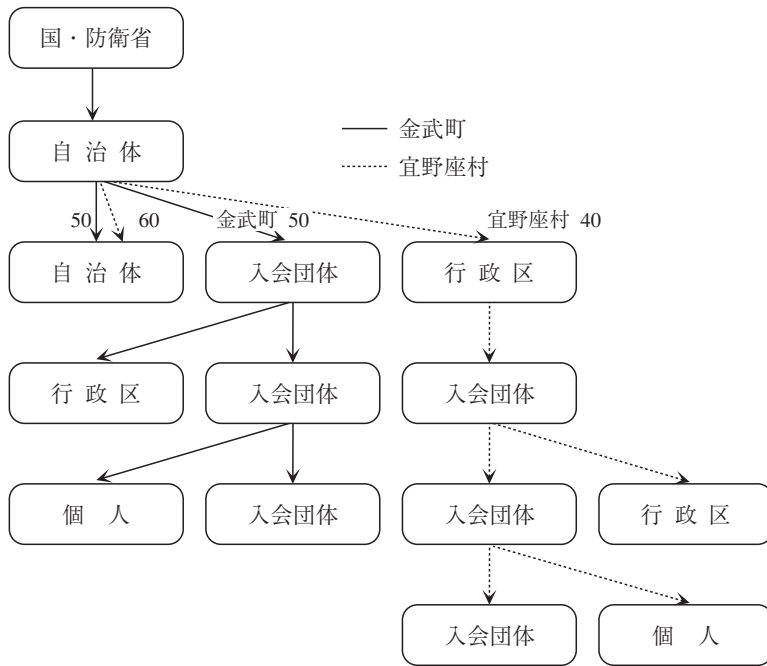


図5 分収金の配分過程図

自治体と区あるいは入会団体は、一定の割合でもってそれぞれに配分（分収）する。ここでいう区は、地方自治法による地域自治区とは異なり、いわばかつての部落にあたる。

例えば、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」によって、その配分率は50：50と規定されている。宜野座村の場合は、条例はなくて、分収金の配分を巡って毎年議員を通じた政治的闘争が展開される。現在、条例化に向けて準備中である。2011年度は自治体と区の比率は60：40であった。

分収金として区あるいは入会団体に配分する額は、区によって異なるが、表中に示した「分収金として区に配分する額」は、自治体から区あるいは入会団体への配分の合計金額（国から入った額のうち区に配分された50%あるいは40%の額。データは聴き取りによる）である。したがって、この金額を「分収実施区」の数で除算すると、年間の軍用地料分収金が、1億円を超え2億円に達する区も存在することがわかる。また、区に配分された分収金は、入会団体を通して、個人に配分されている区もある。その額は、1家族で毎年40～50万円に達する場合もある（来間 2012：p. 99）。

### 5.3. 金武町の事例

#### 5.3.1. 金武町の概要

ここに取り上げる北中部の地区は、図6に示す通り、かつては金武間切であったが、現代の金武町、恩納村、宜野座村、名護市の一部（辺野古）に分かれた。

まず、金武町を見てみよう。金武町には、3つの基地が存在する。以下に、金武町の概



古琉球の金武間切（沖縄本島 東海岸から西海岸に及ぶ広大な間切）

図6 金武間切の位置

出典：宜野座村（1978）『宜野座村誌』p.89から

要および金武町に存在する軍用地の概要を示す。また、金武町は、沖縄県北中部にあって、その人口は増加傾向をたどっている。

人口：11,395人，世帯数：5,061世帯（2012/10現在），面積：3,788ha，米軍基地面積：2,244.7ha，基地比率：59.3%

人口推移：9,960人，3,302世帯（1997/12），10,344人，3,625世帯（2002/12），10,805人，4,360世帯（2007/12），11,042人，4,460世帯（2012/12）（沖縄県統計課）

- ・キャンプ・ハンセン

面積：21,448（国有：986，県有：60，町有：14,508，民有：5,893）（千m<sup>2</sup>）

- ・ギンバル訓練場

面積：601（国有：36，県有：－，町有：361，民有：205）（千m<sup>2</sup>）

- ・金武レッド・ビーチ訓練場

面積：17（国有：3，県有：－，町有：－，民有：13）（千m<sup>2</sup>）

- ・金武ブルー・ビーチ訓練場

面積：381（国有：53，県有：1，町有：1，民有：326）（千m<sup>2</sup>）

（沖縄県 H24, 3 沖縄の米軍基地及び自衛隊基地（統計資料集）から）

金武町では、1982年に公布された「旧慣による金武町公有財産の管理等に関する条例」によって、柚山の利用権について、町有地入会管理団体の「部落民会」や「共有権者会」

「入会権者会」「財産管理会」「財産保全会」等との間で、その管理、処分に関して定められている。

また、金武町には、金武、並里、伊芸、屋嘉、中川の5区があって、それぞれに入会管理団体があるが、中川区には分収金の配分はない。これは、中川区が、戦後、あとからできた区であって、いわゆる寄留民からなりたっている区だからである。中川区には、金額的にはわずかではあるが、自治体からの補助金が交付される。

また、金武町では、2つの入会紛争事件（裁判）、①金武区入会権者女子孫 対 金武入会団体、②旧並里区（中川区）住民 対 並里入会団体が発生している。①は、軍用地として指定されている町有地上に入会権を有する入会団体が、会員は男子孫世帯のみであるとして、女子孫の入会権を否定したことに対して、入会権の確認を求めた事件である。また、②は、かつて並里区の1組であった住民が、行政区が分離され新行政区の住民になったことで入会団体から排除されたとして、入会権の確認と軍用地料の配分を求めた事件である。（小川 2005：p.109）これらは、両者ともに、入会地に入ってくる軍用地料の多さゆえに発生した事件であると言っても過言ではない。

### 5.3.2. 並里区

#### 並里区

次に、金武町並里区についてみてみよう。並里区は、②旧並里区住民 対 並里入会団体の間で、裁判が発生した区である。並里区の概要は、以下のとおりである。

人口：2,693人、世帯数：1,065世帯（2007/03現在「統計きん」から）

#### 並里財産管理会

「並里財産管理会」は1982年に「旧慣条例の趣旨に基づいて部落民を束ねる組織」として設立された入会団体である。この会への入会のルールは、「1946年4月1日現在で並里区に本籍を有した者及びその子孫で現に居住している世帯主」（並里財産管理会会則 第6条）となっていて、祖先が終戦直前までに並里区に住んでいたことが条件となっている。また、「前条の本籍を有しなかった者及びその子孫で現に並里区に居住している者は、理事会で審査決定する。その基準は理事で定める。」（同 第7条）と規定されていて、一部終戦の直前までに住んでいなくても会員となれる条件は残すものの、理事会の審査が必要であり、居住していれば誰でも、というわけにはいかない。

並里区は、区有の軍用地（区有地）を持つ。前述の共同利用の類型化からすれば、行政区有にあたる、記名連記の土地を旧区で所有している。そして、その財産に対しては、上記の「並里財産管理会」の会員にのみ資格がある。中川区の住民、かつては並里区に居住していたが、県の指導で戦後、開拓のために中川区へ移住した住民から、入会権をめぐる訴訟を起こされた。前述の②旧並里区住民 対 並里入会団体の訴訟がそれにあたる。

並里区では、分収金の個人配分を行っている。この配分こそが、訴訟の原因とも言うことができよう。

## 5.4. 宜野座村の事例

### 5.4.1. 宜野座村の概要

宜野座村は、かつては金武村の一部であった<sup>5)</sup>。1946年、金武村の一部が分村して宜野座村となる。今回の聴き取り調査でも度々聞くことになったが、宜野座村は歴史の浅い村であって、村の多くの諸制度で金武町を参考に行っている点は興味深い。宜野座村には、2つの基地が存在する。以下に、宜野座村の概要および宜野座村に存在する軍用地の概要を示す。金武町と同様に、沖縄北部にあって、人口は増加傾向を示す。

人口：5,775人，2,195世帯（2012/08現在），面積：3,132ha，米軍基地面積：1,586.5ha，基地比率：50.7%

人口推移：4,672人，1,389世帯（1997/12），4,930人，1,580世帯（2002/12），5,159人，1,753世帯（2007/12），5,518人，1,918世帯（2012/12）（沖縄県統計課）

・キャンプ・ハンセン

面積：15,667（国有：852，県有：126，村有：14,241，民有：447）（千m<sup>2</sup>）

・キャンプ・シュワープ

面積：199（国有：108，県有：20，村有：71，民有：-）（千m<sup>2</sup>）

（沖縄県 H24, 3 沖縄の米軍基地及び自衛隊基地（統計資料集）から）

宜野座村は、戦前から寄留民が多く、金武町と同じように、転入に関して寛大で転入しやすかったと言われている。

また、宜野座村には、松田、宜野座、惣慶、福山、漢那、城原の6つの区があるが、福山区と城原区には分収金制度はない。この2地区は、戦後、県の政策で農業・耕地拡大の目的で、寄留民が開いた土地（ヤードゥイ）であるからという理由であった。金武町と同様にここでも、福山区と城原区には、額は小さいが町からの補助金の制度がある。

金武町との相違点として、いわゆる旧慣条例がないことが挙げられる。金武町とは違って、2年に1度、議員全員協議会で分収金の自治体対区の配分割り当ての協議が行われる。村としては、もともと村有地であるから、村の一般会計が潤う分収金を少しでも多く獲得したい。2010年度の議会では、①旧慣条例を制定すべき点、②条例における分収金比率を100分の50とすること、③猶予期間として2011年度のみ、村100分の55対区100分の45とすることなどが議決されている。今後、宜野座村議会がどのように動くか、年間8億円（表2参照）にのぼる金額であるので、注視が必要であろう。

また、金武町とのもうひとつの相違点であるが、村の立場としては、分収金は入会団体へ配分するのではなくて、区に配分しているという点があげられる。つまり、入会権を持つ一部の人のみ（共益）ではなくて、区に居住するすべての人（公益）への配分を行っているのである。

5) 図5の地図（1673年）から、金武間切の区域の12村を割いて恩納間切や久志間切が新設され、金武間切は、漢那・惣慶・宜野座・古知屋・屋嘉・伊芸・金武の7村体制になる。この7村が後の「金武村」の原型となった（宜野座村 1991：pp. 92-93）。

#### 5.4.2. 惣慶区<sup>そけい</sup>

##### 惣慶区

次に、宜野座村惣慶区についてみてみよう。惣慶区の概要は、以下に示したとおりである。

人口：1,244人、世帯数：473世帯（2007/04、宜野座村村勢要覧から）

##### 惣慶共有財産権者会

「惣慶共有財産権者会」は、1973年に、区から分離して発足した入会団体である。

この会には、正会員と準会員があって、正会員の資格は、「1945年4月1日以前惣慶区に本籍地、現住所を共に有し区の1戸主、又はその世帯の筆頭者或いはその相続人にして区の総ての権利義務を果し区民として認められたもの」（第5条）と決められている。また、準会員の資格は、「本区に本籍、現住所（生活根拠）を共に有し永住の目的で本区の1戸主として登録された日から引き続き満10年以上本区の権利、義務を果し委員会並びに、総会の意を得て、それ相当の賦課金（加入金）を納入して……」（第6条）と決められている。すなわち、惣慶区では、終戦時にこの地に居住していなくても、永住の意思をもって満10年以上この地に居住していれば、だれでも入会団体の会員になれると規定しているのである。

また、惣慶区では、区に入った分収金のうち、権者会は4分の1を配当できるとなっていて、ここでも個人配分が行われている。残りの4分の3が、積立金等の区の予算に回される。

#### 5.4.3. 宜野座区

##### 宜野座区

次に、宜野座村宜野座区についてみてみよう。宜野座区の概要は、以下に示したとおりである。

人口：1,128人、世帯数：364世帯（2007/04、宜野座村村勢要覧から）

区に加入：357世帯、権者会会員：267世帯（2012年権者会資料から）

宜野座区は、地縁団体法人資格を取得している。そして、区には、選挙で選ばれた12名で構成される行政委員会があり、村の行政の補助を行う。

##### 財産権者会

宜野座区では、2005年の小川論文が示す通り、「入会団体が顕在化して存在せず、旧住民も新住民も参加する区常会において、軍用地料の用途を決定し、軍用地料は、区民全体のために使用されている。」（小川 前掲：p.123）と、当時、高く評価されていた。

ところが、最近になって権者会をつくった。前述の宜野座村の分収金の配分の流れでみると、一度は、分収金はすべて村から区に入り、区からそのまま横滑りで権者会に渡る。そして、権者会が40%を確保して60%が区に戻る。宜野座区には最近まで「権者会」はなかった。したがって、分収金はすべて区のものになっていた（対象は区の全世帯：現在ならば364世帯）。これから軍用地がいつまでも続くわけではないので、返還後の積立を行う

目的で設立したという。

権者会には、12名の理事がいて、互選で会長を決める。「権者会」正会員の資格は、1937（昭和12）年に本籍および現住所をもっていたものに限る。1937年の根拠は、村にお金がなかった1932年に村有林を区に払い下げた。区にもお金がなかったため、1937年まで区が年賦で村にお金を支払った。1937年に支払いが完了したので、この時点をもって、「権者会」の正会員の資格としている（対象は権者会会員のみ：現在ならば267世帯）。そして、「権者会」から個人への配分は、当初行ってこなかったが、金武町の事例なども参考に、個人への配分を行うようになった。（以上、資料の入手が困難であり、聴き取りによる）

## 5.5. 恩納村の事例

### 5.5.1. 恩納村の概要

最後に、恩納村の事例を見てみよう。恩納村には、2つの基地がある。以下に、恩納村の概要および恩納村に存在する軍用地の概要を示す。

人口：10,537人，世帯数：4,524世帯（2012/09現在），面積：5,087ha，米軍基地面積：1,495.4ha，基地比率：29.4%

人口推移：8,868人，2,850世帯（1997/12），9,247人，3,139世帯（2002/12），9,717人，3,662世帯（2007/12），10,346人，3,995世帯（2012/12）（沖縄県統計課）

- ・ キャンプ・ハンセン

面積：12,411（国有：184，県有：－，村有：9,876，民有：2,351）（千㎡）

- ・ 嘉手納弾薬庫地区

面積：2,543（国有：35，県有：－，村有：2,100，民有：409）（千㎡）

沖縄県 H24, 3 沖縄の米軍基地及び自衛隊基地（統計資料集）から

恩納村では「軍用地所在地交付金」という名称で、各区へ分収金が配分される。配分を受けない区が15区のうち、5区ある。それらの区へは、他村と同じように「自治会運営補助金」として補助が行われている。

かつては10区どの区でも個人配分を行っていたが、数年前からほとんどの区で個人配分を廃止（現在1区のみ個人配分）した。個人配分には、多くの問題点があるからというのがその理由である。

恩納村は、沖縄西海岸にあって観光地・別荘地としても有名だから、県外からの移住者が多いのが特徴である。

## 6. 軍用地料配分をめぐる考察

以上の調査結果から、3点を考察としてまとめておこう。

まず、第1点が区（部落）と入会団体の関係である。各町村内には、行政の単位としての区があって、それとは別の単位として、旧来の柚山を管理し守るための入会権をもつ入会団体が存在する。現在は、米軍基地に接収されて、柚山の管理はできなくなっていて、

むしろ軍用地料の配分を受け取る権利のための入会団体として存在している。多くの旧来からの住民は入会団体に所属し、新しく移住してきた住民との間に社会的な葛藤が生じる。表3に示した通り、軍用地料配分方法にかかわる、区と入会団体の関係を、「並列型」「入れ子型」「融合型」の3つに類型化できる（小川 前掲：pp.122-123）。この類型化を参照しながら、入会団体と区の間を考察する。

第1の並列型は、区と入会団体が並列あるいは対立していて、入会団体が新来の住民に

表3 各区の状況

	区	世帯数	人口	男	女	人口比重	分収金
金武町	金 武	2,232	4,734	2,351	2,383	43.2	○
	並 里	1,065	2,693	1,312	1,383	24.6	○
	屋 嘉	609	1,665	839	826	15.2	○
	伊 芸	381	920	436	484	8.4	○
	中 川	326	938	458	480	8.6	
	総 計	4,613	10,950	5,396	5,556	100.0	
宜野座村	松 田	451	1,335	683	652	25.0	○
	宜野座	364	1,128	564	564	21.1	○
	惣 慶	473	1,244	612	632	23.3	○
	福 山	76	233	114	119	4.4	
	漢 那	403	1,142	600	542	21.4	○
	城 原	90	263	135	128	4.9	
	総 計	1,587	5,345	2,708	2,637	100.0	
恩納村	名嘉真	458	912	503	409	8.7	○
	喜瀬武原	143	363	185	178	3.4	○
	安富祖	326	746	391	355	7.1	○
	瀬良垣	213	546	278	268	5.2	○
	太 田	139	356	171	185	3.4	
	恩 納	462	1,139	579	560	10.8	○
	南恩納	425	1,066	542	524	10.1	○
	自衛隊	52	52	49	3	0.5	
	谷 茶	179	351	179	172	3.3	○
	老人ホーム	100	100	28	72	0.9	
	富 着	244	511	253	258	4.9	○
	前兼久	310	763	393	370	7.2	
	仲 泊	574	1,327	658	669	12.6	
	山 田	422	1,172	603	569	11.1	○
	真栄田	166	367	189	178	3.5	○
	塩 屋	171	462	231	231	4.4	
宇加地	133	298	160	138	2.8		
総 計	4,517	10,531	5,392	5,139	100.0		

出典) 金武町：平成19年度版統計きん（2007/03）  
 宜野座村：2006年度宜野座村村勢要覧（2007/03）  
 恩納村：2012年度恩納村資料（2012/07）



表4 区と入会集団の関係

	事例	入会集団	準会員	入会権からの受益	区への配分	個人配分	収益	区有地	裁判
並列型	並里区	財産管理会		入会権者世帯	有	有	利益	有	中川区
入れ子型	惣慶区	共有権者会	10年居住	入会権者世帯	75%	有	私益		
	宜野座区	権者会	2年居住	入会権者世帯	40%	有	私益		
融合型	かつての宜野座区	かつてはなし		かつては区	100%	なし	総益		

小川（2005）を参考に再作成

対して排他的なタイプである。上で見た金武町並里区などがこの類型に入ろう。入会権者世帯のみに入会権の受益（共益）があって、分収金の個人配分を行う（私益）。第2の入れ子型は、新来の住民に対して比較的オープンなタイプであって、排他性はやや弱められている。宜野座村惣慶区では、満10年永住目的で居住すれば、準会員としてその権利が認められる。第3の融合型は、すでに入会団体が行政区と一体化して融合し、旧来の住民と新住民の間の排他性が取り除かれた状態を指す。かつての宜野座村宜野座区では、旧住民も新住民も参加する区常会で、軍用地料の用途を決定し、軍用地料は区民全体（公益）のために使用されていた（小川 前掲：p. 123）。

しかしその後、宜野座区は、融合型（公益）から入れ子型（共益）へと移行した。個人配分を開始（私益）してしまったということである。いわば対立を発生させる方向へと動いたわけである。これに対して、恩納区は個人配分をやめた。これは、恩納村のコモンズが、私益から共益へと動いたという見方もでき、評価してもいいのかもしれない。しかし、現代社会において簡単に私益から共同体的な共益への移行が実現できるとは考えにくい。さらなる聴き取り調査が必要であろう。

第2の論点が、軍用地におけるローカル・コモンズの実際である。今回取り上げた沖縄の軍用地は、「タイトなローカル・コモンズ」の実践の場であった。しかし、ここでは「排他性」と「競合性」という軍用地コモンズの問題（軍用地コモンズの悲劇）が、そのまま露出している。そもそも分収金はわれわれの税金である。かつての宜野座区のように、地域に住む住民全体に配分されるなら、税金の用途として納得もできよう。金武町、惣慶区、そして現在の宜野座区のような個人への配分は、間違いなくさらに高い配分を求めている、紛争と対立を招くことは明らかだろう。このことは「被害の補償の問題と地代の問題を区別せず、すべてを地代として要求したところが間違いだった。」（来間 1998：p. 352）という指摘も示すように、もはや、軍用地被害の問題は、旧来の入会権を持つ住民だけの問題ではないだろう。さらに、宜野座区が個人配分を始めたという事例を見ている限り、軍用地における分収金制度の適用においては、コモンズは解体される方向へと移行すべきではなかろうか。この点については、さらなる理論的な整理が必要である。

第3の論点は、沖縄の柚山に対する沖縄固有論と日本の近代化論の問題である。沖縄の柚山は、1899年からの土地整理事業によって、すべて官有地に編入され、1906～07年の柚山処分によって、「国有林」、間切・島・区の「公有林」、開墾者等の「私有林」と再区分

され直した。そして、「国有林」から「公有林」「私有林」となった森林は15年賦で有償で買い戻す形をとった（仲間 前掲：pp. 138-143）。これが、沖縄独自の森林所有形態の歴史的な解釈である。そして、これらは、『金武町誌』『宜野座村誌』『恩納村誌』『屋嘉区誌』『漢那区誌』『辺野古誌』等に引用され、北中部軍用地の入会権および分収金制度の根拠として使われている。果たして、これらが沖縄の杣山の入会権の有無を決める論拠とすることが妥当であろうか。杣山官有問題とその払下げ問題に関して、疑義を唱えるものも出てきている<sup>6)</sup>（来間 2012：p. 96）。すでに杣山処分からは100年以上、森林を買い戻したとされる時期からも70年以上の歳月が流れている。

## 7. お わ り に

本稿は、最初に述べたように、沖縄北中部軍用地の現状を、ここ1年間の現地調査によって得た聴き取りデータおよび文献資料データをもって、まとめたものである。分収金制度を実施しているすべての区や入会団体の調査を行ったわけではないし、共有地に存在する軍用地すべての事例にあたったわけでもない。入手したくても公開してもらえなかった資料もたくさんある。これらの入手とさらなる聴き取りが今後の課題というべきであろう。

今回、沖縄に関する初めての論考を書いたが、沖縄社会は、社会学的研究対象の宝庫である。今後の入会集団と区の関係の行方、記名共有の軍用地、南部の郷友会所有（認可地縁団体有）の軍用地、返還後の土地利用問題等々、上記のやり残した課題とともに、新たな課題も山積している。以上のような対象を、本年度は調査の予定である。

## 参 考 文 献

- 泉留維他（2010）『コモンズと地域自治：財産区の過去、現在、未来』J-FIC  
 井上真・宮内泰介編（2001）『コモンズの社会学：森・川・海の資源共同管理を考える』新曜社  
 小川竹一（2005）「沖縄における入会権の諸相」平成13～16年度科研費研究成果報告書 基盤（A）『沖縄における近代法の形成と現代における法的諸問題』研究代表者 田里修，109-148頁  
 沖縄県金武町（1991）『金武町と基地』金武町役場企画開発課  
 沖縄歴史教育研究会（2008）『ジュニア版 琉球・沖縄史』東洋企画  
 恩田守雄（2006）『互助社会論：ユイ、モヤイ、テツダイの民俗社会学』世界思想社  
 川瀬光義（2010）「基地維持財政政策の変貌と帰結」宮本憲一・川瀬光義編『沖縄論——平和・環境・自治の島へ——』岩波書店  
 ————（2010）「軍用地料にみる基地維持財政政策の諸問題」宮本憲一・西谷修・遠藤誠治編『普天間基地問題から何が見えてきたか』岩波書店

6) 本人も「私の説に注目する人はまだいない」と書いていて、その歴史認識の正確性に疑問もあるが、1903年に終了した土地整理事業は、山林の処分は実質的には保留され、後の問題にされた点、杣山の払下代金は「巨大なる負担」ではなかったという点などを挙げている。

- 北原淳・安和守茂（2001）『沖縄の家・門中・村落』第一書房
- 宜野座村惣慶区（1978）『惣慶誌』
- 宜野座村村誌編集委員会（1991）『宜野座村誌』第1巻 通史編，宜野座村役場
- 来間泰男（1998）『沖縄経済の幻想と現実』日本経済新聞社
- （2012）『沖縄の米軍基地と軍用地料』榕樹書林
- 高橋明善（2001）『沖縄の基地移設と地域振興』日本経済評論社
- 瀧本佳史・青木康容（2012）「軍用地料の「分収金制度」——沖縄県における軍用地料配分に  
関する一側面——」『佛教大学社会学部論集』，第55号，55-71頁
- 仲間勇栄（2011=1984）『増補改訂 沖縄林野制度利用史研究』メディア・エクスプレス
- 並里財産管理会・並里区事務所（2012）『配分金等請求訴訟事件—杣山・区有地裁判記録集—』  
並里財産管理会・並里区
- 難波孝志（2010）「町村合併における地域自治組織の現実——長野県木曾町を事例として——」  
青木康容・田村雅夫編『闘う地域社会：平成の大合併と小規模自治体』ナカニシヤ出版，  
188-202頁
- （2012）「現代と論島に見る地域住民組織の社会的現実」杉本久未子・藤井和佐編  
『変貌する沖縄離島社会：八重山にみる地域「自治」』ナカニシヤ出版，24-38頁
- 比嘉道子（2005）「金武町金武区における軍用地料配分の慣行と入会権をめぐるジェンダー」  
平成13～16年度科研費研究成果報告書 基盤(A)『沖縄における近代法の形成と現代にお  
ける法的諸問題』研究代表者 田里修，283-310頁
- 宮本憲一・佐々木雅幸編（2000）『沖縄——21世紀への挑戦——』岩波書店
- 宮本憲一・川瀬光義編（2010）『沖縄論——平和・環境・自治の島へ——』岩波書店
- 山本英治・高橋明善・蓮見音彦編（1995）『沖縄の都市と農村：復帰・開発と構造的特質』東  
京大学出版会
- 山本英治（2004）『沖縄と日本国家：国家を照射する〈地域〉』東京大学出版会
- 林野庁 Web ページ 「分収造林による「法人の森林」」 [http://www.rinya.maff.go.jp/j/  
kokuyu\\_rinya/kokumin\\_mori/katuyo/kokumin\\_sanka/hojin\\_mori/bun\\_zo.html](http://www.rinya.maff.go.jp/j/kokuyu_rinya/kokumin_mori/katuyo/kokumin_sanka/hojin_mori/bun_zo.html)