

構の中枢に位置し、権力を握る自民党と癒着しながら、農村・地方への利益環境のパイプの要に位置している。地方政治家は地方での長い政治活動の中で、自民党に接近しつつ地盤培養をおこない、中央政治への地方からのパイプとしての役割を果す。自営業主経歴をもつ議員は、自らの生産と営業が地方利害に密着しているため土着性が強く、地方利害の代表者としての性格をもつ。

自民党は、このように国家の中枢権力である行政機構の内部にくじこんだ中央から地方に通する権力パイプと、地方から中央に通する利益環境パイプをその議員構成の内にもつてている。

△自民党の農村支配▽

(研究会報告抄)

東京農工大学 高 橋 明 善

戦後の農村をみる場合、国家—農村を結ぶ官僚制的行政管理機構が整備されたこと、この行政機構を通して大小無数の補助金や融資が農村に流れさせたこと、これらの行政機構や補助金融資の支出が、自民党の農村支配という政治環境の中で機能してきたことを見逃せないであろう。農村社会の「形成」を論ずる場合もこれらの点を何ほどか考慮にいれておくことが必要のように思われる。ここでは、自民党の農村支配ということに焦点をしぼって、簡単な報告をしたいと思う。

農民は候補者を選ぶ場合に「地元出身者」「人柄」を重視する。そのことの背景には次のような事実がある。(1)自然を相手に労働する農民は現実主義的であり実感主義的である。(2)地域性と共通性に基く共同集団としての部落が対立より和を求める。(3)永い歴史的経験の中で国政が農民のために動いたことはないことを実感として知っている。こうしてイデオロギー、階層的利害の対立は農村にもちこみにくく、政治全体に期待するよりは、政治家を通して直接獲得できる現実的利益に執着する。

自民党はこうした風土の中で選出される無所属議員を末端にもついている。彼らはさらに地方的風土の中における無数の地域組織を掌握している。国家権力の中枢から地方社会の末端にいたるまで支配のパイプを通じているだけではなく、風土の中にとけこみ農村住民を内側から支

配し続けてきたのが自民党であり、それが農村—地方社会の「草の根保守主義」といわれるものであった。

農地改革の激動期をすぎたものの農村政治は大まかに次の三つの段階に区分できよう。(1)自作農化した農民が保守化、「非政治化」し、経営主義的、生活中心的な志向を強めた段階。(2)六〇年代から七〇年代のこくはじめの段階で、高成長下の農村の激動期であるが、地域開発や近代化施策が農民に一定の幻想を与えつつ、農村に荒廃をもたらしながら農村の上層部分を積極的に保守体制に吸引していく。(3)米の作付調整、石油ショックを経て低成長時代へ移行するが、農民の圧倒的多数が労働者化し、開拓、近代化といふことの幻想性が農民にとって明らかになり、農村の自民党支持基盤が摇いでくると同時に、産業基盤優先策から生活基盤の整備やコミュニティ形成のための諸施策の重視という形で新たな農村政策が打ち出されてくる段階である。

◎農村支配の社会的基底

わが国の農村・地方行政は町村一部落の一重構造をもっていた。町村は国家の委任事務の末端下請団体であり、町村固有の業務は部落に委託されることが多かった。公行政機能が町村自治体と部落の一重の機構によって担われていたのである。

また、農村には公権力や秩序と相対的に独自な地主支配の私的な秩序と「共同体的秩序」が強く存在していたのが戦前の農村であった。農村部落はこの二重の秩序によって動かされながら公権力の農村支配の末端にとりこまれていたのであった。農地改革と戦後段階の国家独占資本主義は、この私的な地主支配の秩序を廢除し、「共同体的秩序」を急速に解体させ、農業生産と農村生活をすみずみにまで、直接その行財政を通しての支配力、影響力を及ぼす体制をつくり出した。農村は公行政に直結するものとなつた。

この結果地方政治は公行政を通しての利益を追求する「実利追求型」の性格を強めてくる。けれども、農村の共同的生産生活条件の整備を部落が担ってきたという歴史的伝統のもとでは、その整備を公行政に要求する農民の権利意識も、公行政の責任観念も弱かつた。この伝統をふまえてあらわれるのが日本型（その意味は省略）の陳情請願政治であったといってよい。こうして「利益環境」のパイプとしての有力者が政治的基盤を確保し、彼らを中心とする利益追求型の政治的権力機構ができ上がる。それは当然行政権力と中央—地方の権力を掌握する保守政党志向のものとなる。

地主層に代って農村指導者としてあらわれるのが、農村の共同活動の中で中心的役割を果しており、三割農政の直接的行政対象であった自作農上層であった。もうひとつ戦後の変化は多数の農業団体の形成であった。それらの団体は補助金その他の行政上の便益を通して公的秩序のもとに組織される。これらの団体の役職につくのは自作農上層であり、彼らが公権力や農協の公的・半公的権力に支えられながら農村を指導するのが改革後農村の基本的な権力構造のあり方であった。

この自作農上層が役職指導者となるためには部落段階での役職経験をくり返し、部落内外での農民の信頼を得、対外的、対行政的折衝能力への評価をかちとらねばならない。彼らにはやはり上層農家としての論理が貫いているが、同時に出身基盤が部落であるということのため、常に部落、地元、農業の利害に制約されており、部落、地元、農業のためというものが指導者のエトスともなっていた。彼らにとつて党派性やイデオロギー、階層性は直接には無縁である。彼らがさまざまな方法で地元の面倒を見るが、最大の利益環流のパイプは公行政とのつながりの中にある。公行政は、これら指導者、その周辺の農村指導層としての上層自作農、

その選出母胎としての部落、諸団体を媒介にしてその支配力を末端にまで及ぼしている。国一県一市町村の公行政機構をつらねる利益環流のパイプである官僚機構と固く結合する上級保守政治家は、この行政機構を媒介とする利益環流操作を通して市町村政治家、役職有力者、上層農民、諸団体、一般農民を系列下におくことになる。自民党的強味は農村の内部から支持を得て選出される人々をその影響下にくみこんでいることである。

選舉にあたっては系列化された有力者が、団体、部落を通しての組織的影響力だけでなく、血縁、職縁、地縁等のあらゆる個人的影響力を行使して動き出す。さらに次のような農村の政治的風土をも考慮しておく必要がある。(1)共同活動によって個別の家が支えられているところでは、町村という公的な場面に私的な利害、部落の利害をまぎれこませやすい、逆に公共の利害によって私的利害や権利が無視されやすい。(2)農村倫理の基本である「イエのため」「ムラのため」という倫理は、共同体倫理に固有の二重性をもち、外対してはムキ出しのエゴイズムの追求となってあらわれる。(3)集団文化の特質をもつ農村では和が重んじられ、同時に個々人は極端に孤立を恐れ、部落内部では利害や主張の対立の表面化をさせる体質をもつ。

こうして利害の対立を地元利益の中に包みこみながら半ば自発的に、村の中での孤立を恐れる人々を半ば強制的に動かしながら、極端な地元優先主義の無所属議員が選出される。彼らを系列化しつつ、それに支えられる上級政治家たちも地元利益をはかることに懸命にならざるをえない。

◎高度成長下の農村政治

第二次大戦の敗戦後激しく盛上った農民運動は農地改革の終了とともに

に潮のように後退していく。自作農化した農民は地主という眼前の敵を失い、所有者の魂にとらえられて保守化し、体制内化していく。

農民は生産意欲を高め經營に専心していく。農政は三割農政といわながらも保護農政の性格を強くもち、經營創進を願う農民は農政の受益層として体制内化され、農村の政治的安定がもたらされることになった。

高度成長期以降農村は再び激動する時代に入り、農工間の発展格差の進行を基礎に多くの矛盾があらわれてくる。しかし、高成長は、一〇年代に農村に広く存在していた「身売り」にみられるような絶対的貧困、一二三男問題にみられる過剰人口問題を解消していく。一定の消費一生生活水準の上昇がもたらされ、経営主義的、生活中心型の農民を生み出しつつ、農村にひきおこされた矛盾は相殺され、政治的混乱を避けさせたのであった。

六〇年代になると農基法体制下の構造政策が展開され、無数の補助金、融資が農村へばらまかれる。農村指導層である上層專業農家群はなお厚い層をなしていた。彼らは農業近代化と自立經營への前進という幻想を与えられながら体制の側に吸引されていった。

国の無数の補助融資事業を農村に誘導するパイプの役割を果したのが自民党議員であり、自民党的農村支配の基盤はこうした補助融資事業に支えられて確固としたものとして確立された。こうした体制を補完するのが総合農協系統組織であった。「政治的中立」をたて前としながらも、中央一地方の幹部と自民党的な癒着化が進んだ。農民代表を推薦するといいながらその推薦議員は著しく自民党議員にかたより、「政治的中立」、「農民代表」という幻想を通して農民の反自民化を抑制する役割を果した。

農民の運動は各所に発生した。農民運動の形態をとるものもあれば、

農政運動、末端での政策批判の形をとるものもあった。それらは面的拡がりをもつことは少なかったが、農村の内部に運動、批判の自由の雰囲気を醸成していく点でとりわけ評価されねばならない。

もうひとつ高成長時代は地域開発の時代であったことに注目しなければならない。この開発を尖兵となって推進したのは地方自治体であった。

その自治体は町村合併以後広域化が進められていった。広域行政圏での計画を基礎に開発は進められていったのである。農村・地方行政は、広域的地域計画、それを支える国家的開発計画の中に位置づけられ、国家による中央集権的統制が強化されていくことになる。

行政官僚機構は肥大化した。広域化した地域の住民が、新行政地域の市民として成長するに先立って、上からの上意下達の住民組織化、行政と住民をつなぐための諸団体の整備、系列化が進められた。市町村には国一県の強力な指導が浸透し、中央集権的な官僚指導型の開発施策がとられ全国の自治体が呼応していった。

開発施策によって國、地方の膨大な財源と、土地、水、労働力などの資源が流动し、行政権力の力を背景に政治的手腕を發揮した保守系政治家の人脉が強化され、中央の行政機構に影響力をもつ中央政治家に系列化された「利益共同体」を中心とする地方権力構造ができる。それは地方へ進出した財力権力をもつ資本、企業と行政機構、それらを媒介する地方政治家の慈着化の進行の過程でもあった。

強化された行政官僚制の支配力、影響力、合併によって集中化大規模化した地方財源、開発のために動員される膨大な財源と資源を利用しながら自民党政治の権力基盤が固められていった。それは地方政治家一有力者を媒介として一般住民をも含みこむ利益共同体の形成を通しての実利追求型の権力構造であった。

多くの地域で開発は農業を犠牲にした。にもかかわらず、高成長は就

業機会の増大を通して農家の生活水準の一一定の上昇をもたらし、地域開発と自立経営への幻想にとらわれた農民は、一貫して、より強固な保守支配の支柱であり続けたのであった。

◎生活構造の変化と自民党支配の動搖

今日、農家労働力の圧倒的多数は他産業に就業するにいたっている。農家所得中の農業所得の占める比重は七〇年代には平均的には三〇%にまで低下した。しかし、農家の一人当たり家計費水準は都市労働者を上回るに致る。これが農村の保守支持を持続させている基本的な要因であるといえよう。

しかし、農村社会の政治的風土を支えた条件は大きく変化している。
①農業に生活の基礎をおく同質的な農業者集団であったからこそ部落は一本にまとまりやすく、上層農家の指導力も強力に發揮してきた。しかしいまや他産業に生活の基礎をおく「農家」が多数派を占める部落が増え、農業に対する志向も分化してきている。②部落の共同活動の困難化が進んだ。③農村の混住社会化の進行により農家農業の論理だけで農村は動きえなくなった。④集団文化が衰退し、都市文化やテレビを中心とする大衆文化との個別的接觸が進んだ。こうして部落推薦が困難化する。同じ推薦の形式をとっても、大多数の人々の活動を伴わない形式的推薦も増えるし、その結果議員自体も部落の共同利益の代表者としての性格を弱め個人プレーも多くなる。四〇年代になって目立ってきた共産党議員の進出が和を重んずる農村の政治的雰囲気をかえたことも見逃せない。

農村生活の都市との交流も進んだ。①他産業就業の進展や交通革命によって多くの農村集落は地方都市の生活圏に包摂された。その結果、農村住民の投票行動にはさまざまな交友圧力が加わってくる。②農村行政

と都市行政の一体化が進み、農村も都市の側からの政治宣伝を受け入れ安くなる。③共同生産生活手段の社会化、大規模化、高度化が進み、部落によってその整備が担われるのではなく公行政場面に噴出し、都市問題と共通の次元での解決が要求される。④農民の権利意識の高まり。⑤農村住民の部落の住民から自治体の市民への成長と都市住民との共同利害の増大。

こうして都市型の政治宣伝、選挙運動が農村住民をも共通にとらえうる基盤が形成されてくる。また農村住民の利害の多元化が進み、特定部落の自足的、統一的利害の代弁することだけによっては部落住民を政治的に統合することは困難となる。

農基法の自立農家育成の幻想も、いまや極端に少數化した上層農家に受け入れられるだけであろう。一握りの少数者によって農村の政治的統合をはかることは困難である。地域開発も、圧倒的多数が労働者化した今日、かつてのように雇用拡大への強い幻想を与えることはできない。開発が農家にもたらしたものは何であつたかのきびしい認識がもたれるようになっている。農業と農村を激動にさらし、農業を基礎にした生活を破壊させてきた政治への批判もきびしい。農地改革から高度成長期において確立された自民党の権力基盤は農村でも構造的に揺いでいるといわねばならない。

しかし、変化は急激とはいえない。部落推進の弛緩とともに農村でも金の選挙が登場する。そして、三〇年代から四〇年代に形成された官僚制機構と自民党、保守政治家の癒着、彼らの利益環流のための無数のパイプや人脈、彼らを中心とした利益共同体はなお健在であるし、部落もまたその住民統合力を持ち続いている。地元利益中心主義も政治の基本を貫いているし、農協の組織的影響力はなお強大である。そしてなによりも農民は所有者としての保守性を身につけている。

しかし、過去の支配体制だけで農村の支持基盤を自民党が安定的になぎとめることができないのも事実である。

この段階で、農村の生活様式の変化をふまえつ、「生活環境」の整備、コミュニティ形成、多様な個別的老年、婦人、青年対策を開拓しつつ、農村住民の要求に沿いながら「安定感」のある農村—地方社会の形成がはかられようとしている。すでに膨大な資金がそのために投入されはじめ、その要に位置しての政治家の活動は強力に展開されている。

しかし、極端な中央、國家—地方の行政機構、保守政治家依存の農村—地方社会「形成」のもたらしたものへの反省が強まっていること、そうした依存体制だけでは農村—地方社会の「安定的」な形成は不可能であるという実態も明らかになりつつあるということもまた事実である。

こうした状況の中で、農村—地方社会の「自立的」「主体的」形成—あくまで相対的規定にすぎぬが一の道を探る力が大きくなっていることも大きな流れの中で認めなくてはならないようと思われる所以である。

(本報告は白鳥令編「保守体制」東洋経済新報社、近刊に執筆した原稿によったものである。詳細は同書を参考されたい)