

戦後「農村自治」に関する論点

島崎 慎

I 前提

戦後日本の「農村自治」を裏証的に考えていく場合にも、1、理論基準として近代的地方自治に関する、2、現実の背景として戦後日本の憲法が保障された地方自治と地方自治制度に関する、一応の理解が前提されよう。

1・1 近代的地方自治の母体

近代的的地方自治の歴史として、それは古典的には小ブルジョアの自治であったことがいわれてきた。封建社会の基本的編成（＝農村共同体と都市共同体の排他的編成）の支配下に、それと対抗するかたちで農村共同体を基礎に展開してくる新たな社会的分業の発展点としての「市場町」（＝小ブルジョアの集住地においては、自由な市場関係の展開による土地所有規範（共同体規制）の稀薄化によって、特別の人の為的機構を必要とした）。その「住民集会」こそまさに近代的な地方自治の母体とされるが、その自治機構は同時に、「英國の一世纪にわたる自治体問題の歴史は、ブルジョアジーと地主との闘いの歴史でもあった」といわれるような意味をもかねそなえていた。市民革命はブルジョアジーの勝利を決定的なものにするとともに、彼等を国内統一市場の形成にむかわしめる。次の指摘は、古典的な地方自治の本来もつていたものをよくいあらわして

いる。

「資本主義の生成とブルジョア民主主義の展開によつて播がされつつも、資本蓄積と階級分化がなおあまり進んでおらず、また市場勢力圏の地域性が見られ、ブルジョアジーが中間階級とよばれ、あるいは独立小生産者がなお富みうるという条件のもとで、地方当局はある程度はその地方の事情と要求を反映して自主的に活動すると同時に中央の政策決定にも影響を与えるといったのが、近代的的地方自治の原型であるといえよう」（講座地方自治体第一巻「現代の地方自治」一七頁、二二頁）。

資本主義的展開による小ブルジョアの分解は、もとよりかつての「住民集会」的な自治機構の階級的転化をおしすめる。国内統一市場に基礎をおく近代国民国家において、その内部統治組織としての地方行政機構も拡充をみるが、その原動力は産業革命期の都市の発展であった。イギリスにおいて、近代的的地方自治制の成立は一八三五年の「都市团体法」である。その警察軍の設置は、「直接民主制の場であつた住民集会の存在を否定」しさうた（赤木須留喜論文）。この間の問題の紹介については、「現代日本の都市社会」序章を参照。

もちろんブルジョア革命の展開を異にするフランスにおいて、地方自治の様相もかなり異なるであろうことはいうまでもない。それは、マルクスやエンゲルスが描きだしたボナパルティズムの権力基盤を考えただけでも明らかであろう。この場合、破滅に陥った農民（「分割地農民」）の「半＝共同体」が果す機能から、その「抵抗の組織」か「支配の手段」かの規定は近代的な「自治」とどうかかわつてくるのだろうか。直接の

類推は危険であるが、日本の問題を考える場合にも重要な論点であろう。

このような絶対王政期の権力の基盤については、イギリス、フランスを始め、邦語文献としても最近続々と成果がまとめられているようであり、村研としても本年度からの課題にとりくむ準備として研究会を組織して吸収していくべきだろう。素人として指摘は思いつきましたが、現代でも、フランスとかイタリアとか、ヨーロッパでは日本のように簡単に町村合併をやらずに、小さなコミュニティ、コムーネがそのまま存続している。約一〇〇年ほどまえの統計であるが、フランスでは、三七・九六二のコムーネのうち、人口規模五〇〇人以下がその六三・一%、五〇〇～一〇〇〇人が一九・一%である。八、〇五〇のコムーネのうち、五〇〇人以下は七・三%，五〇〇～一〇〇〇人が一三・七%、に対し一〇〇～一〇〇〇人が六八・三%という、都市の国・イタリアとの差異。そしてともに戦後日本の自治体との違い。コミュニティは中央権力の過度の介入に対する「城砦」であるといわれ、「われわれはコミュニティの自由は民主国家の本質をなす自由の一部をなしている」と考へてゐる。この公正妥当な確信が、コミュニティの構造改善における政府のなし得る介入に限界を与えてゐるのである。事実、この確信が権力による再編成をすべて禁じてゐるのである。（『のびゆく農業』一三七一八。ゆふられた『フランス農村社会』一九六六年、傍点筆者）。しかも、この小コミュニティの頑強な存在がまたドゴール政権の基礎をなしていたこともまた記憶にあたらしい。

なお、この項の最後に、地方自治に関する用語の問題として、その使

用法にかなりの混乱があることを注意しておきたい。住民の諸要求を実現する運動としての「地方自治」と、國家の統治構造の一環としての「自治体」または「地方自治制度」。この自治体によって行われる「地方行政」、このぐらいの区別はつけて、その相互の関連を問うところに、課題が構成されることを知つておいた方が都合がいい（前掲講座地方自治体第一巻八一九頁参照）。

1.2 戦後日本の地方自治・地方自治制度

最近、戦後日本の地方自治に関する論点を知るうえで便利な文献集がだされたので、まずそれを擧げておこう。室井力編『地方自治』（『文献選集・日本国憲法一一』）。

① 憲法に保障された「地方自治」

戦後の新憲法についての意義をここで論するのはやや場違いの感があるが、その第八章、九一条から九五条までの四ヶ条に規定された「地方自治」の趣旨は、国民の「地方自治」に対する地位が、明治憲法において「義務」であったのと異なり、「應これを「権利」として認めたことにあるとされる。この点は、「農村自治」を考える場合にも前提としておかなければならない。そのうえで、地方自治をめぐる中心的な問題として、中央集権と地方自治の矛盾の農村における本質が、戦後段階の資本と土地所有との矛盾を基礎に、地域的不均等発展の問題として、解明される必要があるのであろう。

② 戦後地方自治の歩みと農村・農民

戦後改革からの地方自治乃至地方自治制度の歩みを段階的につかみ、そこで農村・農民がおかれた状況を明らかにすることは、戦後「農村自

治」研究にとっても基本的課題をなすであろうが、資本主義の展開にそつて、「地方自治と農村」その対応関係をつかむこともそう容易な仕事ではない。そのひとつひとつかかりの方法として、戦後過程として農政と自治政との関連を明らかにしていくことがあらう。敗戦一上領下のシャウブ勧告—町村合併—自治省独立—強制積下の地方自治として、その間にいくつかの節目をつけていくことができよう。

軍・財閥の解体を始め、旧制度が全面的に崩壊するかのような状況を呈していたとき、官僚機構の民主化は、牛乳の表面からクリームを掬いとする程度の改革」と評されるほどのものにとどまつた。しかし、ともかく内務省の解体は農村の地方自治制度にとって大きな変化であつた。その結果、農林省が当面、農業＝農村＝農民を独占的に管掌する立場につた。加えて、食糧危機の打開、農地改革の遂行は、農林官僚機構を曰大なものたらしめ、その中央一地方の系統組織が農村を掩つた。他方、地方自治制度は、上層下に一心の骨組みを整えるが、シャウブ勧告の履行不徹底による脆弱な財政基盤のゆえに財政危機を招來した。現在につながる戦後官僚機構の確立は一般に一九五一年頃とされるが、五三年の町村合併促進法の公布は民主化とは逆に合理化として中央一地方の行政官僚機構の集権化を著しく強めた。この町村合併は行政的都市化といわれ、農村の都市への吸収合併であった。広域化した行政機構のなかで、自治省、農林省とともに末端における部落団体の再編をすすめた。町村合併と農村自治に関しては、川口説氏を始め多くの業績が残された。

町村合併について、一九六〇年、安保斗争のなかに旧内務官僚の復権図として実現をみた自治省の独立により、農政と自治政との関係は

新たな段階を迎える。しかし、農村における自治省の「失地快復」は容易に進まなかつたとみられる。基本法農政から総合農政への展開のなかで、農村における徒らに過大な統制組織のもたらす「総合調整の欠如」は、補助金行政とともに、いくたびか自治省官僚の批難するところであった。このような農政と自治政との確執は、農村の都市化によってその矛盾を一層拡げていくであろう。強制積のもとで、農村の危機的状況がいわれてきたが、「農村自治」の視点からその問題もとらえなおされる必要がある。さらに、最近の地域農政の提唱によつてあらためて明らかにされたことであるが、膨大な農林官僚機構の地方系統組織が農村を掩つたといつたが、それにもかかわらず、従来の農政機構が「地域」を欠落させていたということはどういうことなのか。その点は、例えば「農林統計」として面白い問題を提供しているが（拙稿「安中鉛害と農民の“生活破壊”」参照）、実証課題としてそのメカニズムが末端において明らかにされなければならない。

II 論点

2・1 原理的問題

農村において「自治」の基礎単位が「部落」におかれることの意味が何なのかをもう少し考える必要がある。先に、前提としてイギリス、フランスにおける小ブルジョア、農民（「分割地農民」）の例をひいたが、改革後農民をそれと同一視できないことはいうまでもない。その考察の延長線上で問題をさらにつきわたせるならば、次のようになる。「自治」としてそこで問われているのは「都市自治」ではなかつたのか。「自治」はつねに、「都市自治」として問われ、中世においてはもとより、

近代における「住民集会」にしても、そこでは自治団体として成立する都市とその市民たちが問題とされてきたのである（「都市自治」）。「自治団体としての都市の存立」）。そうとするならば、「農村」「自治」として無前提で、「農村」と「自治」をつなげて表現することは理論的矛盾が介在するのではないか検討の要がありそうだ。破滅に瀕した「分割地農民」の「半＝共同体」が「抵抗の組織」か「支配の手段」かが問われるとき、いずれにしろそこに働くのは「共同体」としてのペッシヴァな「自衛」の論理である。共同体的な「自衛」と団体的な「自治」とは異なるのではなかが、さらにもう少し現実に即して考えて、では日本農村における「部落」は何なのか、農地改革を経てきた農民のもとでの「部落」が何なのか、の規定が必要である。常識的に、残存する共同体的な性格のへえに、「部落会」的な団体の設置が指摘されて、その二重の構造が問わってきた。「中世都市においても、自治団体としての都市を構成するものは、個々のギルド組織であるが」。部落の団体的機能の積重ねはつねに行政下請的なものであった。このような行政団体化が自治団体としての編成と異なることは、うまでもない。一定の土地所有關係を基礎に編成される「部落」の「共同体」としての論理を内碎するには、農民の小ブルジョアとしての存立を契機とする分解の進展以外にはないが、その展開の過程で部落「共同体」が、可能性として、自治団体を分化して編成される途は考えられる。しかし、戦後日本資本主義をとりまく階級関係の總体のなかで、その現実化は乏しく、六〇年以降の強蓄積はその芽すらもつみどり、部落「共同体」の外碎が一方的に進行した。

2・2

官僚制機構を部落「共同体」と接合する論理は何なのか

戦後農村はさわめて高度に発達した官僚制機構によって政治的にも經濟的にも掌握されている。それは、基盤的行政と団体の二つのルートを通じて「階層系統組織」により末端の単位市町村。農協のところで部落「共同体」に接合する形態をとっている。官僚制機構はウェバーの指摘をまつまでもなく形成合理性の支配する社会であり、部落「共同体」の論理はきわめて非合理的なものとされる。この相反する二つの原理を、支配の二重構造といってみて何の説明にもならない。形式合理的な官僚制機構を末端において非合理な共同体の世界に接合するメカニズムと論理が問題なのである。マルクスは「資本制地代の発生史」のなかで次のように指摘をしていた。周知のところであるがあえて挙げておこう。

不払の剰余労働が直接的生産者から汲みだされる独創的な経済的形態は、支配および従属關係を規定するのであるが、この關係は直接に生産そのものから発生し、しかも生産に対して規定的に反作用する。ところが、これを基礎として、生産諸關係そのものから発生する経済的共同体の全貌が定まり、それと同時に、かかる共同体の直接的關係こそは。——この關係のそのときどきの形態は、つねに自然的に、労働の仕方様式の・したがって労働の社会的生産力の・一定の發展段階に照応するのだが、——つねに、そこに吾々が全社会構造の、したがってまた主権および従属關係の政治的形態の、要するにそのときどきの獨創的國家形態の、いちばん奥の秘密、かくされた基礎、を見出すところのものである。

この支配についての体系叙述を今日の官僚制機構のなかでどう具体化

しらうるがということである。農林省は補助金分配機関だといわれできた。その補助金行政とその「中間取得」による「寄生」の源泉がいかなるメカニズムによって湧出されてくるのか、そこはどうもいちばん奥の秘密、かくされた基礎、があまりそうである。かつて「戦後農政の展開と農林官僚機構」でおこなった指摘を若干長くなるが引用しておきたい。

「補助金制度がどうしても必要であるとするならば、それは農業という特殊な企業の、殊に日本の場合におけるような零細な企業の経営形態の特殊性に制度の意義を求めたい」と思う。たとえば土地改良事業の例をとつてみると、一定の面積の地域において、溜池を作ることにおいても、あるいは排水事業を行う場合においても、その背後には、経営の個別はあっても水を通じて他の農業生産手段を通じて、農民が相互に共同關係にあるといふからくる特殊問題である。農村における「何らかの意味における共同性」というものが補助金支出の合理性を現実的に裏付け（高木文雄）たといわれるが、この“共同性”こそ、零細補助事業における地元負担分の労役的カバーを可能にしたものに外ならず、そこには部落「賦役」による共同体的な「無償労働」の論理が存在していた。それは改革時の私的小土地所有のうちになお存続してきたものであり、部落的な「無償労働」の組織化として陳情運動は展開され、「中間取得」によって零細化された補助事業が実施に移されていく。中央一地方の系列化された官僚機構のなかで、都道府県を「要」とする地方「支配」の構造の基底になおこのような土地所有原理に基づく收取を指摘えたのである。

今日、農民の生活と生産は殆んど貨幣化、商品化しており、家族の家父長的形態も崩れて労働力の自立化が進み、「無償労働」ということは原理的にはありえないが、範疇としての低賃金・低農産物価格が解消したわけではない。いやむしろある意味では強化されてさえいる。七五年センサス結果によれば、農家の就業状態において、世帯員個々に多就業状態がすすみ、「労働力の価値分割」は一層深まっている。そこから汲みだされてくる不払の労働こそ巨大な官僚制機構を成立させしめる物質的基礎である。

2・3 農民層分解と部落の「団体化」

戦後第一階梯から第二階梯に移る一時期、一段と上昇した生産力の展開を背景に農民層の動向にも両極分解の胎動が指摘された。それは重化学工業中心の高度成長策による強蓄積のまゝにあえなくついえ去るが、その分解は農村社会にも異なった動きをもたらしていくようと思つ。自分の調査事例で申訳ないが、吉川町調査においてたてた仮説は次のようなものであった。

第一に農民層の両極分解は、その富農層の形成が資本関係の萌芽として、部落運営においても、従来の共同体的な部落運営とは異なる私的小土地所有のうちになお存続してきたものであり、部落的な「無償労働」の組織化として陳情運動は展開され、「中間取得」によって零細化された補助事業が実施に移されていく。中央一地方の系列化された官僚機構のなかで、都道府県を「要」とする地方「支配」の構造の基底になおこのような土地所有原理に基づく收取を指摘されたのである。

第一に、そのもとでの支配の形態であるが、地主とは異なつて富農による支配は、むしろ資本によるそれのことく、支配における人格性の排除、合理的な債権関係としての意味をもたらす。…富農の形成は、地主制下はもとより、停滞的な「自作中農層」固定化のなかで維持されてきた。人格として体现される村落支配の土地所有原理を否定し、その資本による非人格的な支配関係への移行を促す。富農層によるかかる非人格的な支配は、ブルジョア的行政のかたちをとりつつ、部落支配をすぐれて「行政的」なものたらしめる。部落の「区」行政団体化は、支配の形態としてかかる意義を内包する。

第二に、富農形成による共同体の解体を促して進む部落の形成合理的な支配・行政団体化は、国家独立資本主義下における地方行政財政の中央統制・官僚制の末端までの貢献とまさに対応するものではないか。逆にいえば、国家独立資本主義下の行政的中央集権化・中央集権的な官僚制支配は、農民層分解の進行のなかで始めて現実の足場・「新しい型の農民」をもちえてその姿を元結せしめるといえよう。

調査結果は、分解の動向を異にする三つの部落運営の相違、特に中農上層の富農的展開の予測された部落と、圧倒的に貧農が進行する部落との対比が、前者の「区」行政団体化に対し、後者も合理化を進めながら農民組合に依拠する異なる方向として明らかにされたのである。

2・4 農業・農村の危機的状況のなかで

農民層の全般的地位の低下、低下しつつある農民層内部における分化

II 分解の進行として、農民層分解の一重の進行がいわれたが、高度成長

下に下降分解が一方的に進んだ。特に、高度成長後期には、農業の生産力破壊、農村の環境破壊、農民の生活破壊によって、農業・農村は危機的状況を呈した。その問題点については、筆者も一昨年の大会において、「安中鉛害と農民の“生活破壊”」として発表し、農民の斗いの方向として示したのでここでの指摘は省略する。「生活破壊」の課題をうけて、昨年の大会では農民生活の主体的再編成として問題が展開され、特に農協運動の長期にわたる活動をもとにした佐藤報告とその討論のなかで、今年度の課題「農村自治」も位置づけられていたようだ。

2・5 再組織のイデオロギーと展望の検討

国土庁は先ごろ農村整備問題懇談会の中間報告として「農村整備のビジョンをもとめて」を発表した。それは、農村における伝統的な「むら」の解体の認識のうえにたって、その「地域」としての再組織を、エコロジーの原理をもとりいれながら、地域複合システムの形成にもとめようとするものである。豊岡村等がそのモデルとして暗黙されているが、その村づくり構想は、大企業の固定資産税の財源のうえに大量の農家合理化によって達成されるものである。従来の農政機構が「地域」を欠落していくことは先に指摘した。さしそめ農林省は末端を農業集落におく地域農政をうちだし、自治体が果しうる役割に注目しているが、地方財政の危機のなかで自治体が農政にどれだけのことをなしうるか、「自治体農政と農村自治」といったテーマが深められなければならないだろう。来年度から発足する新農業構造改善事業に農林省は、二・三集落を対象とする「地区再編構造改善事業」、さらに特殊に「広域、特定地区構造改善事業」を実

施し、『活力ある農村地域社会』づくりを目指すという。周年就業がで
き、域内自給を第一にした農業生産をとこなういわば「自給厚生」運動
だという。いつかきた道の再版でなければ幸いである。他方、アメリカ

農産物輸入の外圧をうけて、食糧自給論は古い、需要にあわせた農政に
転換すべきであるといった新農林次官の談話が伝えられたりしている。

「自給厚生」運動はやはり生産者向け安上り農政のかも知れない。農
民自身のプロレタリア化を加えて、外からの大量の非農家の流入によっ
て、農村の「混住化」が著しく進んだ。そのなかでの「農村自治」であ
る。勤労者を除いては考えられない。要求は、農民・労働者の生産（土
地）と共同消費（生活）を結合した形態として実現されなければならな
い。その労・農の組織化にこそ、今日の農村における「自治」の方向が
あるのではないか。民主的自治体論を國家論の一部として展開されてい
る島恭彦氏の所説も、この基礎からつかみなおしていきたい。

（一九七八・二・一六）