

都市近郊農村の実態と農村自治

大内雅利

本年度の共通課題は「農村自治—史的展開と現状」であるが、以下に報告するのは、さしあたり「農村自治」という主題をはなれ、かつ「史的展開」ではなく、都市近郊農村の「現状」についてである。前回の研究会において示された分析枠組のうち、市町村自治体と集落という極めて緩い関係において「現状」を示したいと思う。

「現状」が「農村自治」に値するかどうかということが問題なのでではなく、すなわち、「農村自治」を「現状」に求めたり、「農村自治」によって「現状」を否むことが問題なのではなく、さしあたりは、「現状」にたしなむことが重要ではなかろうか、と思う。そのためには、国家—地方自治体—集落の重層構造と、これらを貫ぬく行政・財政・政治の縦列構造と、両面に関する「史的展開と現状」を積み重ね、次いで「農村自治」に到ることがよい。「農村自治」から出発すると、少々、荷が重い。

さて、以下においては、都市近郊農村における集落と自治体の実態を紹介し、そこから「農村自治」を考えるに重要な論点を取り出そうと思う。

(注)

調査集落は、岡山県倉敷市西田（一九七五年農業センサスによる農家率は四二・九%）、愛知県大府市向江集落（同じく三一・三%）福島県郡山市横塚（一九七六年のアンケート調査による農家率は、一八・五%）、埼玉県三郷市谷中（一九七五年農業センサスによる

農家率は六・四%）の四集落である。倉敷市西田と郡山市横塚は地方中都市としての自市の発展によつて、大府市向江と三郷市谷中はそれぞれ名古屋市と東京都という大都市の発展によつて集落内に多数の非農家を迎えた。他方で、集落の農家は、倉敷市西田の水稻単作、大府市向江の野菜・果樹・畜産、郡山市横塚の野菜・施設園芸、三郷市谷中の水稻・野菜・施設園芸といふ農業地帯ごとに、農業労働力の流出を招き、ついには農地の減少を促され、「ムラの解体」の進行は著しい。このため、これらの調査集落にみる地域社会の変容は、都市の側からの拡大と、農村の側における「解体」と、両過程の交錯としてとらえることができる。ここで注意すべきは、両過程を媒介するのは土地市場であり、この機制の下において、農地の非農業的利用への転用が進行する点であり、また、これによつて、農家の中にはいわゆる土地持ち労働者から、アパート・貸家・貸倉庫などを経営する自営業の層が生まれている点である。地域社会の構成は、比較的に均質な非農家（年令構成では一〇才未満の層と三〇才以上四〇才未満の層の合計で半数に近い）と、戦後自作農の専業農家・兼業農家・土地持ち労働者・自営業への多様にわたる分化分解によつて特徴付けられる。しかし、地域社会の組織は後述するように、なお、都市の拡大と「ムラの解体」の間に接点を認めえず、「地の者」と「来住者」という二分法的枠組の下地となる様相を呈している。

業への展開と不耕作地の増加という土地利用の分化に、農業経営の外部においては、農地の不動産的利用への転用に、看取されるのである。

このような土地利用の錯雜化は、農業生産と住民生活をめぐる地域問題の重要な一因となっている。農業生産に係わる問題は、農家と非農家の間に最も意識差のあるものであり、現実にも農業の生産環境と住民の生活環境の間には競合している面があるのである。例えば、農地の日照通風の障害や畜産公害などが挙げられる。もつとも、農業用水の汚染にみると、用排水の分離や污水処理・再生使用の施設が不十分で、なお、広域にわたる問題もある。住民の生活施設に係わる問題は、農家と非農家がともに指摘し、意識の共有する所である。しかし、微細にみれば、農家は下排水施設を農業用排水との関連で、交通事故や道路の問題を広い意味での作業環境として把握し、非農家は農家よりも買物や医者を重視しており、差がある。農家にとっては、生活施設は、生産施設の面からの配慮を不可欠のものとしているのである。さらに、同じ集落内でも、農家の居住地区と非農家の居住地区との間には生活施設の整備状況に差がある。非農家の宅地まわりの施設は既存の農家居住地区に比べて整備が遅れ、なお改善のための陳情ルートは農家が占めており、これらをきっかけとして、非農家だけの自治組織を農家から分れて、新設することも多い。

以上述べた集落構成員の異質化と新しい地域問題の発生は、後述する行政体の強い指導の下に、町内会や自治会などの地域自治組織の変貌を促す。伝統的な自治組織は部落会や組と称して、氏子組織・講・共有財産の株仲間・生産組合などとの重層的な社会関係の上に機能していた。転入する非農家は、初期の段階においては、これ

らに全的に係わるか、全く係わらないかの二択を迫られる。伝統的な自治組織の側においても、ナカマドリをめぐる問題を抱え、この処理は集落によって異なる。しかし、非農家の急増は伝統的な自治組織に属する住民の周囲に、多数の行政対象としての住民を配するにいたった。このため、例えば、大府市向江においては、伝統的な自治組織としての向江組（六八戸）と行政の連絡のための振興員制度（三四戸）が並存し、向江組長が行政連絡を受けもつ振興員を兼ねる事態がみられている。このような行政連絡の制度は、それ自身で独自の展開を示し、逆に、官製的な自治組織として独立するに到る。郡山市横塚では、農家だけを構成員とする区とは別に三町会がある。集落を包囲するよう市街地が拡大して、三町会は市街地を中心的に形成され、農家はそれらの三町会に分属しているのである。伝統的な自治組織である区には、共有財産としての公民館、農道と水路の共同作業、冠婚葬祭などの互助関係が残り、官製的な自治組織である三町会には、行政連絡、生活施設の維持、町会員の統合などの仕事が移るのである。大府市向江と郡山市横塚では、伝統的な自治組織と官製的な自治組織との間にメンバーシップの面でズレを示したが、倉敷市西田と三郷市谷中では、伝統的な自治組織が非農家を包摂し、なお官製的な自治組織へと拡大し、変質していく類型がみられる。

しかし、行政体は、官製的な自治組織を単位とし、小学校区ないし中学校区の範囲で、社会教育的なコミュニティ・オーガニゼーションを、一九七〇年頃から始めるようになった。大府市においては、向江の属する大字長草地区と共に隣接する共和地区とを含めて、共長コミュニティが愛知県のモデル・コミュニティ事業として一九七四年に、郡山市においては、三町会を含む八町会によつて「芳賀

地区明かるい町づくり推進委員会」が一九六八年に、それぞれ発足している。これらは、従来の単なる行政連絡単位としての自治組織から、人口急増に伴なう「社会解体」を防止し、さらに積極的に、住民を統合することを課題としている。この背景には、伝統的な自治組織に重ねられた連絡単位では不十分な面が生じていること（非農家の放置という問題）、また、伝統的な自治組織という地域的単位では小さすぎ、行政体との間に大きい懸隔が生じること、などが推測される。このような行政主導の地域統合は、増加する非農家を対象としたものであるが、農家を中心とする地付き層に支えられた旧來の権力構造によらざるをえない、というパラドックスをもつ。大府市と郡山市のコミュニティ・オーガニゼーションが行政による社会教育的なものであるとすれば、三郷市の住民の直接参与による居住環境整備地区計画の策定は、より直接的に地域問題の解決を目的としたものである。

行政体の都市隣接農村に対する政策は、右に挙げたコミュニティ政策の他に、生活施設の整備（一部の地域問題の解決）、土地利用政策（都市計画法と農振法による利用規制）が挙げられる。しかし、これらはすでに、行政体と都市隣接農村という枠組においては議論をするに不十分である。第一に、行政体としての独自の機制を考慮せねばならず、第二に、行政区画内における都市的地域と農村的地域（両者の間にこれまでの報告の対象を求めてきたのであるが）の関係にまで視点を拡大せざるをえない。ここにおいて、倉敷市と郡山市の地方中都市と、大府市と三郷市の近郊都市とを比較することが必要であるが、それは報告の範囲を超えてるので、論点を列挙するにとどめる。人口増加と人口抑制、財政収入と行政需要、工業開発と農業振興、産業政策と福祉政策、行政機構の改革と人件費、

上位計画と自治体計画、などである。

さて、右に述べたことは、農村における伝統的な自治組織が、非農家の転入と、行政体の主導によって、再編される過程であった。しかし、このような再編は都市隣接農村に頻出する問題（生産と生活の競合の問題と生活施設の不足という共有する問題）の解決には必ずしも有効ではない。第一に、再編された自治組織が、農家と非農家間の意志疎通に欠け、自ら問題を解決する能力に欠けている点である。第二に、自治組織が自治体の十分なる基礎単位となりうるかという問題がある。第三に、問題が極めて広域化している点である。ここに、都市に隣接する農村を抱えている自治体においては、自治体の役割に焦点があてらるべき理由をもつ。広い意味での自治体経営の問題である。

さて、自治体経営という視点を導入すれば、農村自治の問題は、二様の意味をもつ。第一に、自治体における農村地域の問題であり、第二に、農村地域における自治体の問題である。前者は、この報告に述べた都市隣接農村を間に介して都市と農村という全く異なる地域をいかに経営していくかということであり、自治体の内部における地域格差や地域間の利害の調整という新たな地域問題をも抱える。後者は、従来、農村経営論（馬場啓之助編『農村経営論』東洋経済新報社、一九五五年、また恒松治『農村経営論』学陽書房、一九六八年）が主に対象としていた所であり、例えば馬場啓之助氏は、「はしがき」において、「新しい経営論の目標は、町村合併のうちから、農地改革などの意図を完成して、経済自治体としての農村を生みだす方法を見出すことにある」と述べている。

ここで注意すべきは、第一に、自治体経営は自治の半面にすぎないという点である。自治は外に対しても自治と、内に対しても自治

の両面をもつて成り立つ。第二に、農村自治を右のように二様に分ければ、必ずしも農民自治を等置することを要しない。農民自治を考えると、自治体の独自の機制が視野の外に放置されるのではないかと懸念するのである。第三に、農村自治には常に農業政策がつきまとった点である。それは、農村經營論の重要な一環であり、それ故恒松制治は「農業協同組合の課題」や「農業構造改善への途」に筆を運んでいるのである。第四に、自治体經營をもつて、政治的に無色であるとか、行政分析に限定されるとか、狭義に考える必要はない。私の本意は、農村自治の中に多数の集落をもち、多様な地域を抱える、自治体の独自の機制の存在を示すことにある。

(注) 詳細な報告書は、農村生活総合研究センター「混住社会の形成、特に人口の行動を決定している要因に関する研究(1)・(2)」(生活研究レポート4・5)にあるが、これとは別に、「近郊農村における地域社会の変貌」という題で発表する予定である。ここにおいて不十分な箇所は、それらを参照されたい。

