

研究通信

No. 116
1979年7月刊
村落社会研究会
事務局
信州大学人文
学部社会学研究室
(松本市旭3-1-1)

第二回研究会報告

(地区研究会)

共通課題「農村自治——その制度と主体」をめぐる、各地区ごとの研究会は、次のように実施された。

*九州地区

五月一二日・於九州大学教養部会議室
木下謙治、佐々木衛ほか「現代農村の共同態——自治と活力をめぐって」

*東北地区

五月一九日・於東北大学文学部会議室

武田共治「今日における村落再編の問題点」

木村武司「財政史からみた地方自治——イギリスと日本」

*関東地区

六月九日・京大会館二一七号室

山本英治「農村自治と主体をめぐって」

*関西地区

七月八日・京大会館二一七号室

「農村自治——その制度と主体」

余田博通「① 農村」

牧野由朗「② 渔村」

以下、報告者・宿題委員にお願いして執筆していただいた「報告要旨」「討論要点」を掲載して、地区研究会の報告にかえさせていただく。なお、九州地区と関西地区からは未着があるので、次回に掲載させていただく。(事務局)

*東北地区研究会

期 日 五月一九日(土)

会 場 東北大学文学部会議室

報告者 武田共治、木村武司

参加者 岩本由輝、宇田川拓雄、大川健嗣、大関雅弘、菅野正、
佐藤(教育学部院生)、菅野俊作、高木正朗、不破和彦、守屋
健、谷田部武男

今日における村落再編の問題点

東北大学教育学部大学院 武田共治

私はこれまで、宮城県遠田郡南郷町を事例にして、「村落再編」の問題を考えてきたが、その中で関心を持った幾つかの点について

指摘することで、村研の共通課題である「農村自治——その制度と主体」に対する話題提供をしたいと考える。

一、南郷町の「むらづくり運動」

最初に、南郷町において私が「村落再編」として把握しているものの大枠を説明したい。南郷町は、総面積三、九六七haであり、その七五名が耕地、さらにその九七名が水田という、山一つない典型的水稻單作地帯である。さて、一九七七年、南郷農協第二十九回通常総会は「協同活動強化運動三ヶ年計画」を決定し、その基本目標として、「……部落のもつてゐる相互扶助、自主自立の精神が新しく醸成できるようなむらづくり運動、わが里の見直しと再生をめざす運動をおこす」ことを掲げた。そこで、こうした「むらづくり運動」と称されるものが、町や農協、そして農民を巻き込んで展開されるを得ない理由とその内容について簡単に述べたい。

一九六三年より、南郷町では、いわゆる「部落ぐるみ」の「水稻團地栽培」が組織されている。これは端的にいえば、当時の激しい兼業化の進展という事態に対し、稻管理の悪化を防ぎ、とりわけ共同防除の徹底のため、土質に応じた團地区分をなし、團地ごとの品種統一、さらに栽培技術の統一という、協定栽培をもつて対応したのである。しかし「総合農政」下で、兼業化や農家間の異質化はさらに深まってきた。従つて團地栽培に対する各農家間の関わり方が異なってくる。こうして遂に、一九七四年の團裁組合総会で、「團裁を発展的に解消し、これまでの事業は農・農家組合内で行なう」方針が決定された。そのさい、農家組合が、①生活組織体、②生産組織

体、③地域協調機関、④総合的連絡機関、⑤意志集約と運動体、といふ五つの性格をもつものとして、すなわち「家（老人・主婦・主人・若者・嫁・子）の延長として生活と生産が地域的に総合化される場」として改めて注目されたのである。そして、農家組合内に、老人から子供までの「家族の構成」に対応した老人部から子供会までの各部を、さらに稻作から賃労働までの「生産所得の構成」に対応した稻作部から兼業部までの各部を設置し、それらを町段階の関係諸団体・諸機関につなげるという、農家→農家組合→部落内連合→町段階の整備の構想が示されたのである。これが南郷町の「むらづくり運動」であり、「村落再編」と私が呼ぶ内容である。

二、「小農に固有の論理」への注目

そこで次に、こうした南郷町における取組みを見る中で関心を持つた幾つかの点について述べてみたい。

まず第一に、こうした取組みには、いわば「小農に固有の論理」が反映しているのではないかという点である。その点で、農家組合の性格が問題となる。前述の位置づけは町や農協によるものといえますが、それでも私には、単なる農協の下部組織であるとか、単なる農業生産に関する機能集団であるとは思われない。この農家組合の、今日に到るまでの経過を詳述する余裕はないが、例えば、木間塚第一農家組合規約に「原則として脱退は認めない」とあたり、全作業委託の事実上の非農家でも、いわゆる地付層は農家組合に加入しているのである。意識の面でも、「農家組合は兄弟で部落は親戚の様なものだ」とか「農家組合は運命共同体の様なものだ」といわれ

る。とはいっても「村落共同体」論などを蒸返するつもりは毛頭ない。ただ小農が支配的に存続する限り、そこに「小農に固有の論理」が尾を引くと考える。ところで、この事例では基本的に農家対象であり、区会（＝部落会）が登場しないことから、「生産組織の再編」であり「村落再編」ではないともいえよう。しかし、村落を、農業における小経営が地域に即してとり結ぶ社会関係、と把握すれば、「村落解体」の最終的指標は「小農の消滅」に求められ、従つて南郷町の事例は「村落再編」と呼ばざるを得ないのである。ただ指標自体が混乱しており、その整理が必要であろう。ところで、小農生産の論理から村落を規定する立場では、村落の変容は小農の変容から把握しうるが、現実の村落は非農家の論理をも考慮しなければなるまい。

以上からみて、「村落解体」から「地域研究」へという視角の展開は大勢として理解しうるが、小農が存続する限り、そうしたいわば「地域＝住民」視角に解消しきれぬ、いわば「村落＝農民」視角が基本ともなると思う。そして、労働者分析に環元しきれぬ小農としての特質を把握することに、少なくとも農村社会学の固有の課題が存すると考える。

三、「村落再編」の主体をめぐる問題

さて、南郷町の事例では、農家組合への関わり方を中心に、町と農協と農民とでは異なる様に思う。農民にとって農家組合が問題となるのは次の文脈からである。かつて区会には農事部と産業部があり、農事部長は各農家組合の農事係を統括した。しかし団体の組織

化により、それらが解消された。さらに新居住者（非農家）が入ってくる中で、区会の各支部と各農家組合は、はつきり区別されてしまう。つまり区会は生活上のフォーマルな問題に関する機能に限定されてくる。また「講中」があるが、これは生活上のインフォーマルな問題に関わっている。従つて兼業化が深化しているとはいえ農家にとつては、「生産＝生活」をめぐる相互扶助的機能をもつ農家組合が特に重要なものとなってくるのである。

しかし町や農協は、明確に新しい農業の方向に対応した「村落再編」の方向を示している。農協の立場は、「南郷町農業の基本構想」（七〇年）や「三ヶ年計画」（七七年）に示されているが、端的にいえば「小農複合経営」路線である。つまり小農経営の目標が生活そのものに向けられているという、いわば「生活の論理」の重視である。そこから、あくまで個別経営の安定がめざされ、従つて農家組合は、生産組織体としてよりも生活組織体として注目されたのである。とはいって、最近の農協においては、経営受委託の促進、農業機械化銀行の確立、中核農家育成が強調され、さらに町と一体となり「農業近代化施設設計画」が展開されている。つまり、農協活動の基盤としての中核農家育成のため農家組合が注目されていている。特に農家組合内に青年部を組織し、それを農協青年部に結集させることで、農家組合のコントロール、近代化計画の実現をめざしているものと思われる。

こうした方向は町においてさうに鮮明である。町の立場は、「町

域農政特別対策事業」（七八年）などに示されるが、一貫して「大型機械を導入して、一貫作業体系による省力栽培を行うこと」が求められ、それを遂行しうる「大型機械共有」を軸とした「稻作作業集団」を形成するため、「農家組合を機能的に再編整備を進めて、生産組織の育成強化をはかる」としている。つまり、農家組合の再

編・統合による「稻作作業集団」への転化が求められている。しかし、農家組合の恣意的再編・統合は、単なる機能集団でないため、これまで失敗していることを無視しえない。また、この構想は当然、農地流動化を前提としており、そのさい農家組合の、物事を調整する機能、特に農家組合長のリーダーシップが期待されている。

ここには、「農業近代化」路線（＝資本の論理）の貫徹のための「むらづくり」とりわけ農地流動化を「むらづくり」として遂行しようととする国レベルの「地域農政」の性格の浸透をみてとることができる。

以上の様に、農民・農協・町のそれぞれが次元を異にしながら再編の主体となっている。当然、町や農協の構想通り展開しているわけではない。「自分達の農家組合を、あんまりいじらないでほしい」という声もある。ともかくも、そうしたそれぞれの異なる関わり方が結びついて、現実の全体としての再編が進展しているという状況を指摘したい。

四、水田利用再編対策の影響

農民の主体的再編にとって直接的圧力となっているのは水田利用再編対策である。南郷町の対応は、七八年度「自主転作」、七九年

度以降「集団転作」であったが、現実的に「集団転作」は困難である。また、事実上これらは農家組合長へ一任され、農家組合で調整されるが、当然利害関係がからむ。従って、水田利用再編対策は、農民間の「心のつながり」に楔を打ちこんでいるといわなければならぬ。

五、「地域再編」としての限界

今日においては、宅地排水の問題、道路整備の必要、コミュニティ施設の不足といった、農業の方向と関わりながらも、全住民に共通する問題がでてきてている。それらに対して、非農家を対象外とした再編のみでは、主体的に住民が対応しきれないという問題がある。その点で町は、第一に区会を重視する方向を示している。それは、区会のもつていわば自己負担の論理が有効であることと、非農家も含めた全住民を把握しうるからである。第二に農村環境改善センターの重視がある。同センター設置の理由は「農村の環境整備は混住社会を構成する人々の合意なくして成り立たない」ので「非農業者に農業を理解させるだけでなく、農業者の側においても、非農業者を農業の枠組の中に位置づける」ためである。

この様に、行政から住民へのパイプはかなり網羅されているが、逆に住民から行政へのパイプが、どこで、どう一つになるのかといふ点で混乱しているのではないかと考える。

以上の様な指摘が「農村自治——その制度と主体」の話題提供となれば幸である。

財政史からみた地方自治 ——イギリスと日本—

山形大学 木村 武司

はじめに断わっておくが、「農村自治」と「地方自治」とは、直接に同一視できない別個の問題である。前者は、地域社会の住民の生産・生活の共同組織にかかわることであり、後者は、近代国家の一分枝の問題だからである。

本日の課題は、この地方自治を、その物的基礎たる財政の歴史の面から、とくに地方自治の母國とされるイギリスのそれと、官製的、官治的に自治制が形成してきた日本のそれを比較しつつ、論ずることにある。

〔一〕これに先立つて、地方自治の財政についていくつかの問題を提起しておきたい。

第一に、近代の地方自治は、過去の歴史社会にあった地域住民の閉鎖的な共同、自治組織とは別な物であり、近代國家の権力機構の一分枝である。ただ一國民國家が具体的には多かれ少なかれ相対的に独立した地域社会から構成されているから、この分枝にも、程度の差はある、「自治」が与えられるのである。この場合、地方自治の問題を民主主義一般の問題ととり違えてはならない。

第二に、この地方自治は、このもつとも完成された形態では、次のような財政的自治をもつ。すなわち、各々の地域社会を基礎に、

この社会から独立した主体・地方自治体は、この社会に固有の共同事務を処理し、その費用を固有の財源、つまりこの社会が生み出す富に依存する地方税によりまかなう。ただし、これはあくまでもブルジョア的地方自治のひとつの理念なのであって、歴史的には一定の条件のもとでのみ実現するにすぎない。

第三に、他方で、第一の規定からして、地方自治の財政はもうひとつ側面をも含むことになる。つまり、地方自治体の行政は、一方ではその地域社会に固有のもの（イギリス的には local and beneficial、日本的には固有事務）であるが、他方では全国的普遍的なもの（同じく、national and onerous、国政事務）であります。ただし、この別は、一般的抽象的にではなく、歴史的具体的に考察されねばならない。

第四に、これを具体化する契機をなすのが、次のと、つまり、この地方自治が依つて立つ地域社会自体、資本主義の歴史的発展とともに、あるいは解体しあるいは拡大して、変容してゆくということである。これに応じて地方自治の創度も財政も変容してゆくことになる。とくに基軸をなすのが「都市と農村の対立」である。これは多面的な内容を含むが、ここでひとつの問題は、近代國家や地方自治とは、本来的に都市・工業・資本とともに成立するのであって、農村（都市を胎内から生み出した）にとっては疎々しい存在物だということである。もうひとつは、地域経済の不均等発展とともに都市と農村の間のその問題である。これが前者とからみ合って、資本主義に特有の農村財政問題を生み出すことになる。が、これも

歴史的具体的に考察されねばならない。

（一）通常、イギリスの地方自治は一八三五年の都市團体法などにより確立したとされるが、近代的な地方自治と財政は、すでに先立つて自生的に形成されてきた。つまり十七・八世紀をとおして、特定の地域で特定のあれこれの行政を、地方税（とくに不動産への）をもって処理する、納税者が選出する代議制の自治体（納税者＝ブルジョアの自治）が形成されてきており、同法の意味は、中央政府がこれを改めて法制化し全国に普遍化したことにある、といつてよい。

しかし、この古典的な近代的自治の確立は、同時に中央政府との新しい関係の成立でもあった。つまり、すでにこの段階ですら、いくつかの地方政府はむしろ全国的に普遍的に維持さるべきものとして中央政府の統制を受け、かつその費用の小さいながら一部を国庫補助に依存するようになつたのである。

とくに、これは農村の問題であった。農村は、都市團体法からとり残され近代的自治の確立しないままさまざまな地方政府の遂行を委ねられたが、農村、とくに都市の発展からますますとり残される農村にとっては、これらはつねに外的な負担にとどまつたのであって、十九世紀をおいて、この負担軽減＝国庫補助の増大を農村は要求し続けたのであった。

ところで、これらの自治と財政の姿は、十九世紀末頃からイギリス資本主義が独占化を遂げてゆくに応じて、大幅に修正された。基本的に形成されたが故に無秩序であったこれまでの自治制度は、独

占資本の全国覇権を機とする地域社会の広域化・中央集中化とともに、その桎梏と化し、再編成されることになった。この時初めて農村にも近代的自治が確立するが、これは普選に伴なう大衆の地方自治への参加と軌を一にしていた。しかしこの自治の前進は、同時に古典的自治財政の変質の過程でもあった。つまり右の地域社会の変容とともに、ますます多くの地方政府が全国的普遍的な性質をもつに到り、他方で地方財政はますます多くの国庫補助に依存するようになつたのである。そしてこれはとくに農村に著しかつた。

この傾向は、第一次大戦以後の、国家独占資本主義と呼ばれる時代にいっそう徹底して貫徹することになる。第一には、この時代に、あるいは中央政府が新しい活動分野を広げ、あるいは地方が営んでいた行政が中央政府に移管されることで、地方財政支出と較べての中央財政支出の比重が大幅に増大する、いわゆる「集中過程」が進んでいる。第二に、こうして相互的に縮少した地方財政自体がさらに、ますます多くの国庫補助に依存するようになってきている。とくに三〇年代大不況の際には農村において地方税大減税（農業用不動産免税）が行なわれ、この減収分の補填のために新しい型の、一般補助金、が登場した。つまり、特定の行政の財源の一部を補填するのではなく、地方財源一般を補填し、かつ財政力の地域的格差を是正することを目的とした、地方財政調整制度というすぐれて現代的なメカニズムの登場である。かくしていわば、地方行政全般が全国的普遍的たるべきものとされるに至つたのである。

今日のイギリス地方財政は、中央財政の三分の一程度の規模でも

つばら教育と住宅に集中し、しかもその財源の過半は国庫補助とくに一般補助金に支えられている。かつてあつた古典的なブルジョア的自治財政は、すっかり変貌してしまった。

〔三〕これに対しても、日本の地方自治制度は、明治前半期の天皇制国家建設の一環として、当初から全国一律にかつ官製的に形成され、しかもさまざまに制限された官治的色彩の濃いものであつた。が、ともかくもこうして特殊日本的ではあれ近代的自治が発足したのである。

この地方自治はしたがつて最初から中央国家の国内行政の担い手として位置づけられたのであって、地方歳出の七割を国政事務費が占める（最大のものは教育費）という異様な姿が、戦前期の日本の地方財政の一貫した特徴であった。（じつはこの点は戦後も同じなのである。）他方でしかめぼしい税源は中央国家の手に集中され、地方自治体には固有の財源はまともには与えられなかつた。そこで國税への附加税や國稅がとり残した零細な税源への課税という手段で糊口をしのいだのである。（したがつて補助金が初めから大きな意義をもつた。）他方でこの地方自治と財政は地域住民にとっては初めから外的負担にすぎず、彼らは彼ら自身に固有の共同事務を、これとは別個の、私的な共同財政（部落協議費）でもつて処理せざるをえなかつたのである。

このような自治と財政の姿は、大正期には、日本資本主義の飛躍的發展とその独占資本主義への転化およびそれを背景とする日本社会のブルジョア化（大正デモクラシー）とともに、ある程度の修正

をこうむつた。一方では、普選の実現などにより地方自治はある程度の前進をみたが、他方では、都市の發展——都市財政の急膨張を背景に、財源難に苦しむ都市の側から、独立した地方財源の確保の要求が、すなわち財政的自治の要求が初めて提起されることになつたのである。地租・営業税両国税の地方への移譲、いわゆる「両税移譲」運動である。しかしこの運動が結局挫折したことは、日本にようやく登場したブルジョア的財政自治の要求がすでに時期を逸するものであったことを物語る。この頃までに都市と農村の不均等發展が、したがつて両者の財政力の格差が著しく激化しており、右の理念に実現の余地はないほどになつていただからである。そして以後は農村財政の救済に問題の重点がおかれ、しかも恐慌と戦争の過程で中央集権的に解決されてゆくことになる。

まず、昭和恐慌はとくに農村恐慌であつたが、この克服のために行なわれた各種の農村土木事業は大半が地方自治体の手により遂行され、これに對して大量の国庫補助と低利資金が与えられた。かくして地方財政は一般に決定的に国庫資金に依存するようになり、さらに大正期に始まつた補助金による農村行政がここに確立して戦後にまで続くことになる。

さらに、日中戦争の過程で日本にも新しい型の国庫補助が成立した。すでに大正七年以降、義務教育国庫負担金が地方団体に交付されてきており、これは教育費への国庫補助をとおして農村財政を救済し農村の税負担を軽減する役割を次第にもたされるようになつたが、これとは別に、昭和十二年（臨時町村財政補給金）から昭和十

五年（地方分与税制度）に到る過程で、地方財政の新たな中央集権化が完成した。つまり、中央国家が税収入の基幹的部分を自らに集中し、この一定割合を地方団体に、しかもそれぞれの財政力に応じて一般財源として再分配する、という地方財政調整制度の登場である。これをもって日本の農村財政問題は一応の解決をみたことになる。

恐慌と戦争の過程で成立した中央と地方の財政的懸着、地方財政

の中央集権化——このすぐれた国家独占資本主義的メカニズム——

は、戦後の国家機構の民主化——地方自治の前進にもかかわらず、

生き残り、むしろ拡大強化されて、戦後日本の国家権力機構の一大物的基礎を形成しているのである。

四 かくして、かつて古典的な財政的自治が一応実現したイギリスにおいても、ついにそれが根付くことのなかつた日本においても、今日では地方財政は決定的に中央集権化されてしまっている。ただし、イギリスでは、地方自治体は特定の少數の行政に集中し、かつての財源の過半を国庫補助とくに一般補助金に依存している、とい

【討論要旨】

東北大学文学部大学院 谷田部 武男

武田・木村両氏の報告についての討論は、農村自治、地方自治、地方自治体の関連と区別という問題を大きな軸としながら、両氏が提起されたいくつかの問題に同時にまたがる形で一括して進められた。議論は多岐にわたるものであったが、その大要を示せば以下のようになるだろう。

1. 農家組合と村落再編

武田氏からは、南郷町を事例として、団地栽培の解消後、町、農協、農民の三者から農家組合が村落再編の核として見直されるに至った過程についての報告があり、その中で武田氏は、「農家組合は兄弟で、部落は親戚のようなもの」という地元農民の言葉をひきながら、農家組合が、基本的には生産組織であるにしても、たんなる機能集団にはとどまらない性格をもっており、農民にとつてきわめて密着度の高い組織である点を強調された。

象する。)

中央集権化のタイプのこのような相違をもたらしたものについてはいろいろ議論の余地はあるが、しかし、現代にあるべき自治について語る場合、かつてあつた古典的な財政的自治を基準としてすることはもはやできないことは確かである。

独立に存在することを確認する質問が出され、それに対し、武田氏は、両者は別々のものではあるが、生産面は農家組合、生活面は講というのではなく、南郷の最近の「むらづくり運動」の特徴的な点は、農家組合が生産と生活の全般にわたる総合的な機能を果たすものとしての位置付けを与えられている点にあることを指摘された。この点に関して、大川、菅野（俊）、谷田部の各会員から、農家組合イコール村落ではないのであるから、農家組合再編の動きをもつてストレーントに村落再編といえないのではないか、そうだとすれば、農家組合をクローズアップする意図はどこにあるのか、といった質問があいついだ。これに対して武田氏は、村落とは何かということになるときさまざまな議論があろうが、基本的には小農のとりむすぶ関係であると考えるのが氏の視角であること、したがって「小農に固有の論理」を押さえる必要があり、小農の組織としての農家組合が大きな意味をもっているのではないか、南郷において、その農家組合を核とした地域再編が進められている点を重視したい、という見解を示された。菅野（正）会員からは、団地栽培が行きつまつたとき、農民も町も農協もあらためて農家組合を見直せざるえず、そこから手をつけていること、その経過は、ともかくも「村落再編」といえばいえるであろうし、概して農家組合が機能集団的側面を強くしている今日の時点で、あらためて生産組織にとどまらない総合的な機能を担うものとしての位置付けを与えられている点が興味深いという発言があった。

さらに、大川、菅野（俊）、岩本各会員の間で、「小農に固有の

論理」とは何か、そもそも小農をどう規定すべきかという点をめぐつて質疑と議論があり、また谷田部からも、混住化社会といった状況を考慮するならば、農家組合ないし小農相互の関係の分析にかかるのではないかという質問が出された。これらの点について武田氏は、農民層分解の進展による兼業農家や非農家の増大という現実はもちろんあるにしても、農民が労働者とイコールでないかぎり、「固有の論理」が残るであろうし、したがって、都市と同様のものとしての「地域——住民」という関係には解消しえないのであって、「村落——農民」という視点を基本に考えるべきであろうと主張された。

2. 村落再編の主体と農村自治

ムラの変容という問題をめぐって、菅野（俊）会員から、そもそも何をもって「再編」と規定しうるのか、それがたんなる歴史的なムラの変化のことではないとすれば、今日の「再編」をあえていうためには、誰が、どのような形で「再編」しようとしているのかを明確にする必要があるだろうという問題提起がなされた。

武田氏の報告の中で、農家組合の位置付けが町、農協、農民の間で一致しているわけではなく、その思想は異なっていることが指摘されていて、その点に関して、岩本会員から、農家組合を核とした再編の動きは農民の中から出でたものなのか、あるいは行政指導的な側面が強いのかという質問が出され、それに対して、南郷の事情に詳しい菅野（俊）会員から、実際には農協の役割が大きいの

ではないかという指摘があった。

また、高木会員からは、農家組合が地域再編の主体とされるにしても、一体どういう利害でムラを統一していくのかという点を考えると、農家組合だけの問題にとどまらず、自治体側あるいは農協側の利害などを考慮に入れざるをえず、より広い視野に立つ必要があるという発言があった。

この再編の主体という問題は、農村自治という村研の課題とストレートに関連するものである。菅野（正）会員から、「解体」の度

合はさまざまであるにしても、資本主義の発展に応じてとにかくムラが形を変え「解体」していくさいに、解体に抵抗を感じる層が農民や農民以外の中にも生じてくるその流れを押さえる必要があるといふ総括的な発言があり、そこから、木村氏の地方自治制度の報告とも関連して、農村自治とは何かという論議が白熱した。

菅野（俊）会員から、農民の自治という点では、極論すれば、江戸時代の農民の方がよほど自治があつたともいえるし、そのような

ものとは異なる近代的な自治とは何かを考えるべきだとの意見が出され、それを受け、地方行政はあつたにしても「農村自治」ということになると抵抗を感じる、むしろ、上から操作されてきたとか考へられない（菅野正）、近代社会においてそもそも「自治」があつたのかどうか考えてみる必要がある（岩本）、「農村自治」というテーマは、今日それが無いことを前提とした上での願望論についているのではないか（大川）などの、「農村自治」の現実には否定的な発言があつた。

完全な意味での「農村自治」がありえないことはもはや常識であるが、にもかかわらず今日、農民が主体としてなしうるのは何であり、それはどこまで可能なのかを明らかにすることが課題なのではないか、という菅野（正）会員の発言が、討論参加者の大方の実感を代弁していたように思われる。とはいえた同時に、農村自治は農民主体の自治であるべきだ式の願望論ないし理念に終わってはならないということ（岩本）も、われわれが共通に抱いた自戒の念であった。

3. 地方自治と地方自治体

木村氏の報告では、イギリスと日本の地方自治制度の歴史的展開を追いかながら、「地方自治」と「地方自治体」とはまったく別物であること、地域社会が生み出す富に依拠した独立の財源を持ち、地域に固有で多様な行政対応をするという「古典的理念」としての地方自治は、財政の中央依存という面から形骸化したことなどが強調された。

菅野（俊）会員から、日本の地方自治制は模倣にすぎなかつたとよくいわれるがその点はどうかとの質問があり、木村氏は、模倣とはいともかくも明治期に地方自治制が成立したと見たい、ただしそれは官製的官治的自治にすぎなかつたと答え、また、イギリスにおいてさえ地方自治の内実はそれほどのものではなかつたことを指摘された。

国家権力の一分肢としてこの地方自治体という木村氏の報告内容に關して、高木会員からは、地方自治体は、国家のいうこともきか

なければならないが、同時に地元のことも考えなければならないといふ二足わらじ点な矛盾をかかえている、その点をどう考えるべきかという質問が出された。それに対して、菅野（俊）会員からは、二足わらじということならば、江戸時代の村役人にも同じことがいえるわけだが、それが権力のエージェントに転落してしまうところにこそいかにも日本的な問題があるという発言があった。続いて、地方自治体がエージェント化してしまったのはいつごろかということが話題となり、昭和恐慌期であろうという点で高木会員と菅野（正）会員の見解が一致した。

不破会員からは、農村自治と地方自治体との関連をどう考えるか、

最近の財政面での自治体改革の動きをどう見るかの二点について質問が出された。木村氏は、まず前者に対して、農村の地方自治いうことでいえば、日本の場合、外からやつてきた制度であったといえるが、それ以上のことは「農村自治」というテーマが専門外であるので何とも言えないと答えられ、また、後者については、中央国家に集中する財源を地方に戻せという主張があるが、補助金行政は権力の本質にかかわるものであるから、それだけを実現しようとしても無理があるのでないかという見解を示された。

さらに不破会員から、自治体改革のもう一つの動きとして、財政の面と切り離せないにしても、統治主体としての住民を正面に出そうという動きがあるが、その点はどうかという質問が出された。それに対して木村氏は、地方自治制度の上では、あくまでも形式的には住民が主体である、にもかかわらず、なぜ実質的にはそうならな

いのかということそ問題であり、もはや地方自治の「古典的モデル」が成り立たない以上、自治の新たな中身を模索する必要があるだろうと述べられた。

自治のテーマに関して、財政リソル論を討論の俎上に載せたことが今回の研究会の大きな成果であるという大川会員の発言で、討論を終えたが、議論の中では、「小農に固有の論理」、農村自治の諸段階、またそれらと日本資本主義との関連という体制論など、重要な論点が噴出しながらも、時間的な制約もあり、掘り下げるに至らなかつたことが惜しまれる。

関東地区研究会……

期日 六月九日（土）

会場 中央大学会館三〇一号室

報告者 山本英治

参加者 大久保武、大島真理夫、柿崎京一、柄澤行雄

黒崎八洲次良、小池基之、古宮洋、島崎稔

白井宏明、高橋明善、高山隆三、外山隆夫

中野卓、似田貞彦、東敏雄、松田苑子

宮森道仁、安原茂、山本英治

農村自治と主体をめぐって

東京女子大学 山本英治

「主体」の問題について述べることにしたい。それにあたって、前提的に整理しておきたい点がいくつもある。その一つは、農村自治研究の視座についてである。これに関しては、「農業の危機、農村の解体、農民生活の破壊に対する対応の一形態として農村自治」を問題とする考え方が一般的であるが、だが「農村自治」という発想のなかには、こうした「対応」だけではなくて「展望」という視点を含めてよいのではないか。

似田貞氏が、住民運動の研究は「論者の運動に対する価値関係行為である」といつているが、農村自治を考える場合にもある程度同じことがいえるのではないか。農村自治を問題とする場合にも、やはり研究者の価値志向を何処におくかということがかかわっているのではないかと思う。そうした価値志向として、たとえば自治的農村の形成あるいは農村コミュニティの形成（この場合には体制変革の拠点ということが想定される）という展望が設定される。また、この「形成」ということは「運動」ということでもある。そうしたことから「自治」は「運動」という視点から把握することが必要といえよう。このことは当然に「主体」の問題を鮮明に浮びあがらせることになる。

いま一つ農村自治を研究するにあたっては、「所有と管理」とい

う視点を設定する必要があるのではないか。ここでいう「所有」は生産一分配一所有という形である。農村においては土地所有が基本的な問題である。この他所有としては、生産、生活諸手段の所有が問題となる。また所有形態としては、私的所有と社会的所有という問題がある。所有は管理と不可分である。管理には、私的管理、共同的管理、社会的管理（公共機関・団体による管理）、自主管理といったものか考えられる。「自治」においては、この「所有と管理」は、その物的基盤ではないだろうか。そういう意味ではきわめて重要であるが、ここでは問題提起にとどめたい。

さらにいま一つは、農村自治を覚えるにあたっての要件についてである。この要件としては次の六ばかり挙げておきたい。

- ① 地域的範域=部落、行政、部落ないし行政をこえるもの
- ② 内容=質的意味でとらえる。共同体的自治？、「市民」的自治（これについては後述）
- ③ 組織運営=共同体的、官僚化、民主的、自主管理。
- ④ 主体=担い手層、主体「性」の形成。
- ⑤ 自治を侵害する力との対抗=經濟的・行政的・政治的諸権力との対抗関係。
- ⑥ 地方自治体の機構と性格。

この他に現段階の諸状況としての、農村総合整備事業、生活環境整備事業、地域農政、コミュニティ形成、町づくり村づくり運動といった諸事業や活動、あるいは地域主義、地域分権、むら見直し論といった思想、さらには住民運動なり村民参加、などとどのようになることになる。

対させながら農村自治をとられるのか、という問題がある。

ところで、先述の「市民」的自治について少し述べたい。このことは「主体」の問題と深くかかわる、松下圭一氏は「市民的人間型」ということをいつて、「市民とは自由・平等という共和感覚をもつた自発的人間型、したがつて市民自治を可能とするような政治への主体的参加という徳性をそなえた人間型」であつて、「市民自治により市民自由、市民福祉を実現する」というが、この市民とは、近代ブルジョア社会という市民社会の成員としての小ブルジョアであるのか、それともその立場された存在を想定しているのか、という「市民」の歴史的・社会的性格を規定を明確にしないままに提出している。島崎氏が「近代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」と指摘しているが、松下氏においては、その延長線上に市民が想定されているにすぎないのでない。すなわち、小ブルとしての「市民」の自治ではないか、といい疑問をもたざるをえない。

そもそも「市民」は Bürger という言葉で表わされるが、そのなかには仮語の bourgeois と citoyen の二つの概念を包括しているといわれる。bourgeois は、いわゆるブルジョアではなく、市民社会において私的所有を前提とした Bürger のことであり、citoyen は、政治的国家における公的な権利主体としての Bürger のことである。資本制社会においては、市民社会と政治国家の分離が進むが、それに対応して、bourgeois は私的人間、エゴイスト的人間としての性格を強め、私的利益のために活動し他の人間たちを手段として

てみなしていく。しかも、政治国家もこれの bourgeois 維持のための手段と化す。そこにおいて、citoyen は抽象的存在として化していく。まさしくこれがいわゆる小ブルジョアなのである。

私がここで「市民」的自治という場合の「市民」は、そうした意味での小ブルジョアではない。それが立場された形での「市民」を考えている。それでは、それはどのような形に立場するのか、といふことが問題のために」のなかで「現実的な個体的人間（市民社会の生きた個人）が、抽象的な公民（citoyen）を自分のうちへ取り戻し、個体的人間として彼の経験的生活において、彼の類的存在者となつたとき、人間がその「固有の諸力」を社会的な諸力として認識し組織したとき、したがつて、社会的諸力をもはや政治的な力のすぐたにおいて自己から分離することをしないとき、そのときはじめがたにおいて人間の解放は成就されたのである」といわれているように、市民が類的存在となり公的権力の主体になること、であると思ふ。

これが「市民」的自治の「市民」の性格である。したがつて、「市民」の立場は、現実的には主体「性」形成の運動ということになる。この形成運動は、不破氏らがいう教育もあるだろうが（一九七八年大会報告）、実践的活動——社会的諸矛盾との直面による問題意識化、住民運動、住民参加、社会運動など——が主要なものとなる。

それではこうした文脈において、農村自治、農民をどうとらえるのか、ということが提起されなければならない。またこのことが、農村自治研究において解明されなければならない主要なテーマでも

ある。したがって容易な問題ではないが、ここでは一応簡単に大枠のみを述べておきたい。まず農村自治といった場合にも、「市民」的自治をその展望のなかに収めておくことが必要である。また農民の歴史的社会的性格は、一方では、共同体的諸関係のなかに包摶されている側面を残しつつ、他方では、小ブルジョア的性格を強めつつある、と規定しておきたい。

以上の分析視点に立って、亀田郷土地改良区の活動を検討していく。亀田郷については、昨年の大会報告後本格的な調査に入っていないので、新しいデーターではなく、その点申訳がないが、未発表のデーターを加えて報告したい。

昨年の報告を前提として述べるが、昭和三〇年代において、水との闘い——腰までもぐる湿田という農業問題は、土地改良区の活動によってようやく一応の解決を見るが、これによって土地改良区は農民の絶大な信頼を獲得していく。そして、この過程において土地改良区は権力との対抗的姿勢を鮮明にするばかりでなく、国・地方自治体の諸事業においてもそのイニシアティブを握っていく、それは、ある意味では「地方分権」を実質的に確立したともいえる。これに関して司馬遼太郎氏は「輪中のなかの幕府」とさえい、また「市民幕府」ともいわれている。また、この姿勢は三〇年代後半に現らわれてくる工業化の進行に対する対応のなかにも貫徹していく。

四〇年代に入つて都市化の進展とともに、新しい農業・農村の危機段階をむかえる。これに対し、昭和五十一年に改良区は、

そのなかに「地域センター」を設け、また地区には「地区組織」を形成して対応しようとする。その基本的な発想は、「農業・農村・農民の危機的状況を克服するためには、地域を全体的にとらえ、また農民と都市的住民を包摶した形でとらへていく」ということであった。

たとえば、五十一年の事業計画をみると、

- ① 地域における都市と農村との調和のとれた土地利用計画の策定
- ② 地域内の農業振興事業に対する資金援助。
- ③ 農家経営及び生活環境に関する講演会・研究会の開催。
- ④ 地域における生産・生活環境に関する情報の収集と公表。
- ⑤ 公共施設の計画及び用地についての検討調整。

となつており、また地域づくり計画として、手法は、手づくりの計画であつて住民が主体的に行う。課題は、地域全体の問題解決と農業振興。目標は、住民自治、ということである。

だが五十一年は「地域センター」の組織化がはかられたのみで、「地区組織」の形成が進まず、したがつて諸事業などの展開はみられなかつた。そこで、五十二年に、1. 地域づくりを身近かなものにする、2. 地域づくりの実現、3. 研究・調査、ということで、種々さまざまな形で事業へのとりくみ、「地区組織」形成の努力がなされていく。そのなかには、農業生産のための事業はもちろんのことであるが、保育園の建設、医療活動の推進までがとりこまれている。また、研究・調査のなかに、自治体における自治能力がテーマにな

つてゐる点は注目すべきことである。そしてこれらのこととは五十三年にひきつがれていくことになつてゐる。

ところで、こうした改良区の動きを住民たちが、どのように観てゐるかを専兼別に検討してみた（留置による意識調査）。詳細は省略することにするが、全般的にいえば、專業も兼業も非農も、かなりのものが改良区を「日常生活上必要」と考えている。また、改良区が「住民の立場に立つてある」あるいは「身近かである」と考えてゐるもののが少なくない。とはいへ、それは当然のことながら專業がもつとも多く、兼業・非農になると減少し批判的なものが増えてゐる。また、事業面では、いずれの層においてもやはり農業生産上の事業を主としているが、生活環境整備に関しては、市町村と改良区の両方という考え方が多い。これら住民の態度を自治の問題とどうかかわらせてとらえるかは今後の検討にまちたい。

この亀田郷の事例を通して農村自治の問題を明らかにしていくためには、地方自治体と部落や農村諸団体などについての詳細な調査を必要とするが、それは近い時期に実施する予定である。そこで、とりあえず、現在のデーターをもとにして、先述の視点から検討しておきたい。

① 地域的範域に関しては、市町村をこえた範域においても自治が成立すると考える。ただし、そこでは各市町村との関係、部落の位置づけが問題となる。この点は現在不明。

② 組織運営に関して、「住民自治」「住民管理」を唱えているが、現実には実現していない。現状では地域センター（土地改良

区）という上部組織のみが先行。しかもこれが官僚制化した形になりつつある。それでもって方針・行事を下降させようとしている。下部組織が十分に形成されていない。これは主体「性」の問題とかかわる。

③ 主体について、ここで自治的側面を担つてゐるのは地域センター（土地改良区）の職員であつて住民は担つていなか、もし担つてゐるとしても follower という形。住民の主体「性」形成は遠い彼方にある。農民はまだ共同体的諸関係のなかに包摂されつつ、他面では小ブルジョア的性格をもつてゐる。

④ 自治を侵害する力との対抗関係、支配の諸権力とは、国レベルであろう地方レベルであろうと、それらが自治を侵害しようとする場合には対抗的であるとともに主導権を獲得していく。

⑤ 農村総合整備事業、国土庁・新潟県の計画に対して主導権を握る。

△ 地域づくり、上から下降してくる路線に乗らない。独自の計画実施。

△ 地域分権、改良区が独自に分権を獲得してしまったといつてよいのではないか？

△ 住民運動、住民運動といつてゐるが、住民運動は展開していなさい。

⑥ 所有と管理について、所有は土地所有の問題が基底的にあるが、ここでは検討不充分。管理は「住民管理」といつてゐるが改良区

(7) 「市民」的自治　自治的農村の形成現実としては、ある程度

の自治的性格は認められるものの、どのような展望をもつて、いるかは不明である。自治的農村形成の運動はあると考えられるが、それは住民の運動ではなく、改良区の運動及び一部 follower の動き。ここではもちろん「市民」的自治が形成されているわけではない。そうかといって共同体的な諸関係の上に自治を形成しつつあるわけでもない。ある意味では過渡期的形態ともいえる。

以上についてとりまとめていえば、亀田郷土地改良区は制度的な組織であるとはいえ、それは農民の自主的な組織であり、しかも、権力的支配には対抗的であって、地域住民の生産と生活を守り発展させていくために、自主的な運営をはかり、その決定と実践に対する侵害を排除もしくは自己に有利にくみかえていく点は高く評価される。そこには自治的農村を形成していく動きがあるといつてよいだろう。だが、こうした運動は現在のところ、土地改良区・地域センターによって担われており、それへの一部住民の追従はあるにしても、まだ一般住民とは乖離している。その原因は、土地改良区・地域センターの官僚制化、あるいは意識次元が高かすぎ、その結果先行しすぎることになり、また地方では、住民側の主体「性」に問題が存在している。それだけに、こうした改良区の動きに対応する住民の組織化が遅れていることにあると考えられる。

[討論要旨]

中央大学大学院 和智博雄

亀田郷土地改良区調査に関する事実関係の質問から始められ、討論は農村自治の主体を中心におこなわれた。

報告のなかで報告者は、農村自治の担い手における主体性ということを特に強調、また研究者の、運動に対する価値的志向ということも関連して、農村自治は単なる矛盾への「対応」にとどまることなく、自治的農村、「農村コミュニティ」の形成という展望を視座に入れることによつて、主体の問題がもっと鮮明になるのではないか、と問題を提起した。それについて安原会員から、「対応」ということばの理解のしかたに違いがあると思われるが、やはり具体的な問題への対応のなかに、現実に即した展望も出てくるのではないか」との発言があつた。

報告に関連して小池会員から「市民」概念についての質問が出されたが、それに対し報告者は次のように答えた。「ビュルゲルには、市民」という訳語があてられているが、平田清明らによると、元来そこには二つの意味がこめられていた。一つは市民社会における私的所有を前提としたブルジョアであり、もう一つは公的権力の主体としてのシトワイヤンである。そしてこのシトワイヤンを自分のうちにとりもどすことが、市民自治、につながっていく。」小池会員から重ねて、具体的な「市民自治」の理解について疑問が表明

され、報告者はその回答のなかで、現実に『市民自治』をどうつくつていくかということまではまだわからないが、少なくとも龜田の現実はこの理念にはほど遠いと思われる、と述べた。

このような論点について、島崎会員から次のような発言があった。『古典的な地方自治』といふものは、一般的にはイギリスを典型として考えられてきた。いきなり現代日本の現実をそこに引きつけて論じるには無理がある。農地改革によってつくりだされた農民を簡単に小ブルジョアなどと表現していいとは思わない。もっと具体的に農民をとりまく矛盾を事実としておさえることが前提で、いきなり歴史的段階も何もかも異なる理念と現実を結びつけて論じるのはむずかしい。』報告者は、このような『市民自治』の問題を出して来たのは、『自治の担い手についてはよく言われているが、主体性形成についてはあまり言わっていないので、問題提起とする趣旨だった。』と述べた。

次に、農民のなかのどのような層が農村自治の主体と考えたらよいかという問題が出されたのに対し、島崎会員は、「いきなり自治の主体を論する前に、やはり戦後日本の農村においてどのような意味の自治が問われるのかが、まず問題になるだろう。」と述べ、東会員からの農民層の動向に即しての質問に対し、「一部上層農と貧労者化していく層とのそれぞれの生産・生活上の諸問題と要求とをおさえ、その二つの層の接点がどうもたれ、要求がどこに向かうべきかということを考えねばならない。(それは基本的にはやはり土地の管理を根底におくことで見出されるべきである。)

そこにおいて初めて、今日農村における限定つきの自治とその主体形成の問題も考えられるものと思う」と説明を敷衍した。安原会員から「農民自治と農村自治のどちらに力点があるか」という質問がだされ、報告者は、自分の関心としては農民自治を考えているわけだが、現在の龜田郷では、現実の問題解決として非農家をふくんだ農村社会を考えざるをえないと思うと述べ、島崎会員からこの問題に関連して「主体としての農民の自治が論議されるとても、その農民自治を通して現実に問われているのは農村自治である。以前にも投稿したことがあるが、原理的に農村＝自治にある種の矛盾が含まれているという問題点を考慮にいれておく必要がある」という考え方が出された。

最後に、以上のような討論経過をふりかえって苦干感想をつけ加えさせていただこう。

「混住化」している農村は、いかなる意味で農村であるのかという問題と、そこに生産・生活する住民はどのような社会的存在として把握できるかという問題とが、「農村自治」ということばのなかにわかちがたく結びついてでてくる。自治の主体形成を問題にする場合に、その自治の枠組としての農村社会における生産・生活上の諸矛盾の明確が、同時に自治の主体は誰なのかという基本的な課題への手がかりを与えることになるであろう。また、その方向にそつてのみ建設的な自治及び自治の主体形成の描出が可能となるのではないか、単に古典的な市民概念から直接的に類推し、その地方自治の農村版といった観念によってではなく、日本農村の現実把握こそ

つてのみ、農村における自治への展望が聞かれるだろう。

理論と現実把握を統一しつつ、それを運動に具体化していく過程において、理念的な自治を構想することが、報告者のいう研究者の価値的志向ということになるとすれば、社会関係の経済的・政治的側面をこえて、住民の主体性が問題とされねばならないことはいうまでもない。しかしそれは、松下圭一氏の言う規範概念としての「市民」や、古典的な意味での小ブルジョアなどとは同列にして論じることはできないだろうし、そこに主体性を問題にすることのむずかしさがあるのだろう。

自治の中身とは別に、自治の範域としての制度上の問題があるが、今回の研究会ではそれに触れられなかった。それについて報告者は、今後の亀田郷調査において自治体問題も予定したいということであった。

運営委員会報告

● 大会の御案内

運営・宿題合同委員会報告

運営委員会に引続いて行ない、出席者に白井宏明委員が加わった。

一、議題 第三回研究会の期日について

七月二二日（土）を予定する。（事務局）

一、共通課題「農村自治——その制度と主体——」

二、会場・宿舎 北海道十勝管内士幌町 糖平温泉

旅館「琴月」

三、期日 一〇月一月（月）～一日（火）

四、大会報告者の公募

1. 共通課題報告者 2. 自由課題報告者

3. 締切 一九七九年七月一〇日

- ① 次回通信発行以前に大会案内を「はがき」にて全会員に連絡

する。

- ② 大会報告者の公募〆切は七月一〇日とする。

- ③ その他、中村正夫委員からの申し出により、九州地区運営委を一名増員する。木下謙治会員（山口大学）とする。
(事務局)

題目だけだけつこうです。レジメは後日改めてお願ひ致します。
多数の会員の申込みを期待しております。

以上

山本陽三会員が六月二〇日、肺がんのためご逝去されました。

享年五二歳。氏は、ご存知のように、私どもの古くからの、有力な会員であります。ここに、謹しみて故人の御冥福をお祈りさせていただきます。

会員動向

〔新入会員〕

柄澤行雄 慶應大学

285 佐倉市上志津原二二七一四

(電) 04334 (87) 5785

沼田健哉 桃山学院大学

591 大阪府堺市中百舌鳥町六一九
九三一三一三一八一七

(電) 0772 (59) 3018

〔住所・所属変更〕

相川良平 農業総合研究所

114 東京都北区西ヶ原一一一一

(電) 03 (910) 3946
603 京都市北区小山堀池町一八一二
(電) 075 (221) 6945

岩崎信彦 690 松江市菅田町八一四
高田滋 東北女子大学

036 弘前市中野一丁目七一四 大信マンション
谷口浩司 六号
(電) 0172 (35) 6498

中田実 458 名古屋市千種区猪子石新屋敷四〇一
谷口浩司 603 京都市北区大宮開町一三西賀茂ハイツ五〇
(電) 052 (774) 3514

六

花島政三郎 宮城教育大学

980 仙台市荒巻字青葉 宮城教育大学職員宿舎

二一五二

松田苑子 (電) 0222 (63) 6104
186 国立市中一一RB二〇五

松村直道 (電) 0425 (77) 3582
311 41 水戸市双葉台四一一三一三
(電) 0292 (52) 4580

森川辰男 東北農業試験場
0201 盛岡市下厨川字赤平四 農試官舎RC四

一一五

米地 実 185 東京都國分寺市光町二一一六一二七
(電) 0425 (77) 4751

次の会員の住所が不明です。御存知の方は事務局へ御一報下さい。

井上文雄、田中幹夫、橋本敏雄、長尾正文

〔住所・所属変更〕

川口 諦 農業総合研究所積雪地方支所
996 新庄市沼田町二一三〇

笹谷 春美 北海道大学教育学部
063 札幌市西区八軒九五 公宿六一〇一一二
(電) 011 (644) 0203

〔新入会員〕

内田 司 東北大学大学院
980 仙台市長町地蔵堂三三一三 庄司アパート

〔退会会員〕 竹田 聰州

大会事務局より「七月七日現在、大会への出欠の問い合わせに応じた皆様は、会員の半数である」とのことです。準備の都合もございます。どうか格段の御協力を下さいますよう。

◎大会事務局は……

札幌市北区北一一条西七丁目
北海道大学教育学部教育社会学研究室

布施 鉄治