

「農村自治」へのアプローチ

東京学芸大学 蓮見音彦

「農村自治」というテーマは、およそ二つの関心の交錯の上に設定されたものであろう。

第一の関心としては、例えば、「農業に対するきびしい状況のもとで農民として自己の存在を維持し、農業破壊的状况に抗して農業を發展させるためには、個別経営の努力のみでなく、組織的集団的な対応が必要であることはいうまでもなく、そのような対応の形態として「農村自治」の問題が想到されねばならない。」（安原茂、研究通信一一〇号）という指摘をあげることができよう。この視角は、村研が近年とりあげてきた課題、ことに「生活破壊」や「主体的再編成」など、の延長線上にある関心である。そして、「組織的集団的対応」として、村研が村落を中心的な対象においてきたことからすれば、今日の状況の中で村落がいかなる対応をなしているかを問おうとするところに、この課題の意味をもとめるということになるものでもあったであろう。

しかし、この課題の意味はその点にだけあったわけではない。この課題の提起はすでにかなり早くに、島崎会員によって、「共同体としての村落の研究から自治体としての農村研究の転換」をもとめ

るといふ形でなされていた（研究通信六九号）。自治体研究が都市自治体に傾斜して活発化するという状況を背景に、農村的な地域における自治体の現状とその展望を問おうとするものであり、それ自体として、地方自治体論の展開を志向しつつ、自治体改革とそれを足がかりとしたより広範な改革への展望をもとめるものであったことはいうまでもない。それと同時に、村研にとっては、従来の課題とは「転換」した新しい対象領域——村落にかわって農村を——をとりあげようとするものとして、重要な意味を含むものであったといわねばなるまい。

昨年からの共通課題「農村自治」は、この二つの関心の接点に構想されたものであろう。したがってこの課題は、第一に、今日における地方自治体がことに農村において、いかなるものとして存在しているか、いかなる可能性を内蔵しているのか、第二に、その自治の実質化ともいへべき自治体改革とのかわりにおいて村落を中心とする農村住民の組織的集団的体感が、いかなる問題状況に逢着しつつも、いかなる可能性をもっているのかを問うことが要求されているものと理解されるのである。今年「制度と主体」というサブテーマがつけられたのも、また研究会において地方自治制度がとりあげられるとともに、さまざまな形での農民の組織的集団的対応が検討の素材とされてきたのも、こうした事情を反映したものであることができよう。それらの過程ですでに多くの点が明らかにされてきたのではあるが、ここでは、つぎの三つの点についてさらに検討の素材として私見をのべておきたい。第一に、今日の地方自治体ないし地方自治

制度について、第二に今日の農村における自治の意味について、第三に、今日の農村住民の組織的対応をとらえる視角について。

二

第二次大戦後の日本の地方自治は、一般に、戦前の制度とは根本的にことなる新憲法に規定された自治制度としてとらえられるものでありながら、現実にはいくつかの点で戦前の官治的な地方行政機構としての側面をとどめているものとして把握されている。しかし、そのようにとらえることの適否をあらためて検討してみることが必要である。この点について、二つのことを考えてみたい。一つは、現代社会における地方自治とはいかなるものかということ、いま一つは、その点と関連して戦後地方自治制度をどう位置づけるのかということについてである。

第一の点については、国家独占資本主義段階における地方自治制度とはいかなるものかということ明らかにする必要があるということを指摘しておきたい。すでに東北地区研究会において、木村武司氏が「財政史からみた地方自治」の報告でこの問題にふれ、イギリスにおいても、古典的な近代自治が、資本主義の独占段階への移行により修正され、さらに国独占段階で一層変質し、「古典的なブルジョアの自治財政は、すっかり変貌してしまった」（通信一一六号、七頁）ことを指摘している。ここでは、第一に、中央政府の活動分野の拡大や行政の中央集権による「集中過程」、第二に、地方財政の国庫補助への依存、さらに、「地方財源一般を補填し、かつ

財政力の地域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」が、その変貌の内容としてあげられている。

国独資段階が、景気調整や地域格差是正等々のための国の施策の拡大、国家行政の経済過程への強力な介入、国家財政の拡大などの特徴をもつことからすれば、この段階において地方自治体が国の行政の下部機構としての性格を強め、国の政策の地方における実施機関になりさがらざるをえなくなることは明らかであろう。国の経済政策が拡充されるのにもなつて、自治体独自の経済政策の領域は狭められる。国のコントロールの下での格差是正の施策が自治体行政の画一化をもたらす。こうして地方自治の形骸化がもたらされる。このような傾向は、すでに木村氏によって示されたところである。

しかし、国独資段階における地方自治については、さらにつけ加えておくべき点がある。国独資段階は、社会主義の現実化による資本主義の危機に対応して、資本主義の延命をはかろうとするところに成立してきた社会形態である。そのため、周期的な恐慌の回避をはじめ、経済的・社会的・政治的な混乱を可能なかぎり小さくしようとし、経済の計画化や各種の譲歩的な施策が用意される。格差の是正や所得再分配的な施策がとりあげられるのもこのためである。この段階には、いわば「社会不安解消装置」「社会的衝撃緩和装置」という色彩をおびるものがいくつも用意されるようになる。さらに、国独資段階は、生産力のいちじるしく発展した段階であり、その結

果、一方では独占企業と中小企業、近代技術をベースとする工業と自然的な農業との格差がいちじるしく拡大するとともに、他方では大量生産にもとづく物質的生活水準の昂揚などが生じる。これらを背景に、余暇の増大、国民の知的水準の昂揚、都市化社会といわれるような生活の社会全般的進行、福祉要求の増大などの事態が進展する。国独資段階における政治・行政には、こうした要因が複雑に影響する。国民の知的水準の昂揚と社会的政治的不安緩和の必要は、かつてのような専制的な支配を困難にさせ、その実質的な内容はともかく、形態的には民主的な制度の拡充がみられざるをえない。かくして、国独資段階においては、国家の機能・権限の強化拡大（集権化）と民主的制度的拡充（分権化）という矛盾した二つの方向が同時に追求されねばならないことになる。一定の範囲での分権化、大衆の政治参加をとめないつつ、しかし基本的には中央集権化がはかられる。あるいはまた、資本家的利害のみにもとづく経済政策を一方的にすすめるのではなくて、中小企業のための格差の是正や労働者のための福祉の向上をあわせて配慮することになる。

このようにみてくるならば、国独資段階における地方自治体は、その現代的変質をとげればとげるほど、国家との間に一定の分担関係をもつことになり、その結果、つぎのような性格を濃くしてゆくとと思われるのである。すなわち、第一に、経済・産業政策においては、通貨管理・金融財政の管理をはじめとして景気調節や基幹産業にかかわるコントロールは国の管轄におかれ、それと大きく低触しない範囲で、産業のコントロールが地方の裁量にまかされる。第二

に、工業を中心とする生産の全体的なコントロールは国の管理のもとにおきつつ、その消費なかんずく共同消費にかかわる部門を自治体に分権する。第三に、これらの部門についてのコントロールの分権化によって、全般的な集権化の印象が緩和される。

地方自治体の活動領域として、農業や中小企業などについての或程度の施策がまかされ、格差是正的な施策の一部が分担させられたり、教育、公衆衛生、福祉などの領域が重要なものとなる。これら自治体の活動領域についての意志決定への参加が拡大されることは、一定の政治的効果をあげる。国家レベルでの圧倒的な力によるコントロールに対して、自治体にその守備範囲が限定されているかぎり、中央政府とは異なる政治勢力が自治体の権力を掌中におさめても大きな支障を与えることはなく、むしろ政治的対立の緩和という印象を与えることになる。労働運動の「制度化」が現代の一つの悲劇的な特徴といわれるが、分権化ないし参加の制度化が、もう一つの特徴となるのである。

国独資段階の地方自治体はいかなる特質をそなえているのかを明らかにし、それがいかなる可能性をもっているのかを問うことがなされねばならない。古典的な形の地方自治と現在のわれわれの地方自治を直接比較することは段階的な差を無視した固定的な議論ではないであろう。

第二の日本の地方自治制度の位置づけの問題に移ろう。戦後の地方自治制度については、民主的な地方自治制度が新憲法にもとづいて制定されながら、いくつかの点でその理念が実現されていないで

とされている。人事の面でも、財政の面でも問題があつて、いわゆる三割自治といった形容が以前からなされてきた。そして、民主的な内実が整わなかった理由としては、地方制度の改革に対する官僚の抵抗によってサポーターが行なわれたことや、占領末期以降の逆コースによる再編などがあげられるというのが一般的な把握であろう。

しかし、地方自治制度についても、「戦後改革」の一環としての位置づけがなされてしかるべきであるし、「戦後改革」については、曲折をへながらも、一面的な民主的解放として把握することが適切でないことは、定着した評価になってきているように思われる。もちろん、新憲法体制を擁護しその貫徹をもとめるという運動の論理からすれば、あえてこのような位置づけを地方自治制度に与えておくということは理解できないことではないが、科学的研究の立場からは首肯しえないところである。むしろ、戦後改革を国家独占資本主義の再編の過程としてとらえるならば、戦後改革を国家独占資本主義に適合する形に地方行政制度の改革が行なわれ、それに応じた地方自治制度が設けられたとみることができる。

そのようにみるならば、その中央集権的な地方財政のコントロールは、古典的な地方自治の未完成型態というよりも、国家独占資本主義段階の地方財政の特質を示すものとしてとらえられるべきであろう。こうした把握は、さらに、戦後改革の地方自治制度の成立を、新憲法にもとづく地方自治法の制定のみにもとめるのではなくて、より実体的には町村合併による新市町村の成立までを含めてとらえ

るという考え方を留意する。かくして成立した戦後型の地方自治体が、その後の高度成長期に重要な役割を果してゆくことになるわけである。

いずれにしても、戦後改革の一環としての地方自治制度の位置づけを検討するとともに、わが国の地方自治体の性格規定の再検討が必要ないように思われてならない。

三

古典的な地方自治がブルジョワの自治であったとするなら、現代の地方自治は、国家独占資本主義による労働者支配の機構にかぶせられたバラ色のベールということもできよう。そこでの自治体の活動領域は、都市を構成する主要な人口である労働者の生活と対応する形のものに編成されている。地域社会に存在する大企業は、必ずしもその地域の経済循環の中にはめ込まれておらず、そのコントロールも自治体によってなされる部分ばかりではない。むしろ消費生活にとって必要な諸条件を確保することが自治体の主要な任務となり、多くの共同消費手段を必要とするようになった「都市的」といわれる今日の生活様式が、この傾向を加速する。さらに、都市労働者の生活においては、住民相互の連帯の契機に乏しく、自力で共同消費手段を充足することが困難なところから、自治体以外に消費生活の補完物を見出しにくいということも軽視しがたい。住民生活からしても、また社会的安定装置という視点からしても、都市自治体が重要な意味あいをもつことは、ひろく指摘されているところで

ある。

それでは農民生活と自治体とのかわりについてはどうなるのであろうか。ここでは二つの点について問題にしておきたい。まず、都市の工業の場合とはことなつて、農業生産においてはその生産をめぐる共同的条件が地域的に確保される必要があつたし、また零細な多数の農家が農業に従事するということも、その行政による保護を必要とさせる要因となつていた。この領域での自治体の活動については、表面上自治体の農業施策の拡大がみられるものの、実質的な意味では自治体の裁量する範囲は縮小されてきている。国家管理が強まる結果、農業についても国のコントロールの枠が明確化してくる。そのもつとも明白な表現は生産調整の下での地域農政である。米の生産にはきびしい枠がはめられ、残余の部分で地域農業の発展が計画される。しかし、それも手ばなしという訳ではなく、全体的な生産計画との調整を余儀なくされる。もちろん、自治体農政の一定の発展の可能性はあるものの、集権化の強まる中でかきられた可能性の追求になりつつある。

一方、農村においても、全般的都市化とか都市化社会とかいわれる状況の下で、共同消費手段のもつ意味が増大し、都市自治体の場合と同様に生活環境・福祉などの消費領域のウェイトが高まらざるをえない。農村計画などでいわれる生活視点の重視はこの反映である。この方向がすすむとき、農村自治体としての特殊性は次第に稀薄なものとならざるをえない。

農村における地方自治体についてはなお問題にされるべき点が多いが、その本格的検討は他の機会にゆずり、最後に農村自治のもう一つの含意である農民の組織的対応についてふれておくことにしよう。ここでも、本来は農民層の存在形態とその組織状況の現時点的特質を分析した上で、いかなる組織的集団的対応が可能であるのかが検討されねばならないのであるが、その点も他の機会にゆずらざるをえない。ここではただ、農民の組織的対応について考察する場合に配慮されるべき視点についてふれるにとどまらざるをえない。

農民の組織的集団的対応について語る場合、当然のことではあるが、なされねばならないことの一つは、農村自治として評価すべき有意味な方向性を確定することである。たとえば、自治体が裁量しうる限られた領域内でせよよりよい農業のあり方を模索するための組織化であるのか、農業をめぐる国家のコントロールを突破する方向をめざした組織化であるのが、むしろ消費の場面での充実をめざしそれを突破口として自治体の改革をすすめる組織化であるのか……、いくつもの方向での組織的対応を想定しうるであろう。それらのいずれが、いかなる展望をきりひらくのかについて論議が深められねばなるまい。

その論議を省略し、方向性を見定めまいままに、ただ活発に動いている部落があるとか、農協があるとかいっても、それでは農村自治をめざした組織的対応を論ずることにはならないであろう。われ

われは無規定的に主体を論じるのではなくって、自治の主体を論じるのでなければならぬのである。