

二、大正・明治初期の町村「自治」

高木正朗

1. この報告は、戦前の地方自治制度の末端に位置した町村自治体（および自治体の長）の行財政のなかに、自らの位置と存在基盤からの規定をうけるが故に、今日的視点からみて肯定的に評価される「自治」行政が存在し得たものと規定し、それを大正・昭和初期の具体的町村の事例にそくして検討することが課題である（報告者がこのように報告する理由と、それに則した検討については、村落社会研究会「研究通信」№一三（一九七八）一五～一八頁、および「村落社会研究」第一五集（一九七九）三九～七六頁の拙文を参照願えれば幸である）。

2. 右の作業は、以下の条件の下でおこなわれる。

(1) 個別町村および町村長の行財政行動に則して、「自治」の中身を具体的に検討する。研究事例として、明治末期に官制的自治体として自らを編成させ、自他ともにその期の典型と認められた行政町村（新潟県・旧七谷村）をとり上げ、それ以後の変化を観察する（この事例については、内田司が「日露戦後経営下模範村の展開過程」『村落社会研究』第一六集（一九八〇）二〇七～二五〇頁で扱っているが、戦前期をやや図式的にとらえすぎている感があることを付言しておきたい）。こうした町村を時期を画しつづ検討することで、我々は明治地方体制・町村自治（体）の変容を系統的に把握できるものと思われる。

しかし、大正期には都市民衆運動に対応する農民運動が広く展開され、この報告の事例とは全く対照的な典型的自治体が（不況と戦時体制によって分解していくもの）形成される。こうした一半の典型町村の行財政行動を参考にしつつ、検討をすすめる必要があることは言うまでもない（ここでは、絹業・主蚕業地帯ということで社会経済条件が相当に異なるが、群馬県・強戸村の事例を以下の論文により参照する。一柳茂次「絹業・主蚕地帯の農民運動」農民運動史研究会編『日本農民運動史』（一九七七）九一四～九五五頁、島袋善弘「大正・昭和初期に於ける村政改革闘争」（上）（下）『一橋論叢』第六六巻第四・五号（一九七二））。

個別町村の行財政担当者に着目し、いわば「縦糸」としてその行動を観察する理由は以下のとおりである。現代日本の住民運動の展開を分析してきた社会学者は、運動のリーダーの性格類型が運動の方向・性格・効力など全般に強い影響力を有することを、多くの事例から把握している。それは単に住民運動だけでなく、農民運動を含む社会運動一般に共通する事実であるし、個々の変化をとらえ易いことも利点である。

(2) この研究では、戦前を4区分する（Ⅰ明治前・中期へ、明治三〇年代）、Ⅱ明治後期、Ⅲ大正初期（明治三十七、三十八）、Ⅳ大正初期、Ⅴ昭和初期、Ⅵ戦時体制期へ昭和五～一八・一九年）。安原茂の区分を参照し「村落社会研究」第一六集（一九八〇）六頁）。報告はⅢ期を中心とし、Ⅳ期に言及する。区分の理由は以下のとおりである。

大正期日本の財政過程を三期に区分して考察している高橋誠は、第一期（緊縮財政、大正一、二、三）と第二期（政友党内閣の積極財政、

大正六(一〇)の区分を、大正五と六年の間に引くことで有効な分析を可能にしている。(高橋「大正デモクラシーの財政学」)「講座日本資本主義発達史」(一)一九六八)一八五—二三一頁。農産物・繭などの価格指数は、昭和五年に急落し暴落を示している。新潟県は大正四年に「産業ニ関スル保身」を策定して県下に町村是の作成を命ずるとともに、「米穀検査規則」を公布して産米検査を開始する。七谷村では五年に村勢調査に着手し、「学理」に基づく産業振興に取組ませる。昭和五年に村財政に占める村税収入の比率が従来六〇と七〇多であったものが、国庫下渡金収入などによって初めて四〇多に低下すると共に、村民の村行財政に対する批判が公然と表明される、などである。

要するに、第一次大戦を契機とする独占資本の確立と、それを原因とする政治経済文化的環境の変化をうけて、Ⅲ期はⅡ期の住民支配の論理や条件の延長線の上に、自らを修正・改変して矛盾(税収奪による村民の窮乏化と村政への反抗)の解消を行い、一定の成功と村民統合を達成すると言えよう。Ⅳ期との関連では、明治地方体制の崩壊は、昭和経済恐慌を主たる原因としており、農民運動をふくむ大正デモクラシーの町村自治(体)への影響は、その意味では相対化されるだろう。

(3) 依拠する資料は、町村が作成した「事務報告書」を中心に、「村勢調査書」、「信用組合理業報告書」等を用いる。ただし、七谷村は昭和二九年に他市へ合併し行政村としての資料は散失している。従って、未だ土地所有の側面から議員・区長などの権力基盤を解明しえていないし、とりわけこの期の国政・地方行政の政党化に対応した村政の権力の布置は手つかずのままである。

3. こうした制約の下で、以下の三点について具体的な分析をおこない、大方のご批判に供したいと思う。

(1) Ⅲ期に着手された村勢調査とそれに基づく村是の策定と実行指導は、旧来の農政・農法および類似の「村是書」と対照的であり、理科学による農業技術の指導内容は、今日のそれにつながる性格をもっている。当局は生産における投入と産出の収支計算により、技術改良の具体的成果を価格換算し、生産増強の目的を明示している。こうして、農民の剰余を保障しつつ彼らの担税力を強化した結果、生産量は停滞的であったが、物価上昇とも相俟って生産金額は二倍、信用組合の貯金額は一〇倍となり、村民統合ひいては村税収取を可能ならしめた。

(2) 次に検討すべき項目は、町村税の収取方法と配分そして支出構造と、町村基本財産の蓄積状況である。ここで我々は、大正デモクラシーの町村財政に対する影響を、戸数割の賦課方法ひいては村政改革運動などにおいて分析すべきなのであるが、結論的には賦課の民主化などの要求は出ておらず、昭和五年Ⅳ期以降に至って村民から庁費節約、新規事業延期などが要求され、基本財産の蓄積停止や臨時歳出への繰入れなど「喰潰し」が進行する、ということである。

(3) 町村行政担当事者Ⅱ町村長の性格変化を、「職業としての町村長」の確立としてとらえる。Ⅱ期において、国家権力は自治体改革Ⅱ地方改良事業をつうじて、自らが思惟する自治体と担当者を創出しようと試みた(その効果については拙稿「官製型モデル・コミ・ユニティの系譜と展開」『立命館産業社会論集』第三七号(一九八三)六三一—〇六頁参照のこと)。

明治期の地主に支配された差配人的町村長の機能は、一般に地主の寄生化と町村税負担からの撤退により低下し、新たに小作争議の調停機能などを背負いこみつつ、その守備範囲を町村内の中小地主、自作、自小作農へと移動せしめられる。さらに、大正七年に実現する義務教育費国庫負担は、全国町村長会（という圧力団体）に結集した職業としての町村長に大きな自信を賦与したものと思われる。その後の府県戸数割の町村財源化は、この傾向をヨリ進め地主自治からの相対的独立^{II}戦前における「個有」の自治体行財政の確立を促したが、IV期に解体される。以上である。