

町村合併と農村(一)

川 口 諦

一、町村合併と農村

—その形式的側面からの一考察—

(1) 行政区域と農村地域とのズレ

(2) 行政の独自化・機構化

(3) 町村議員の性格変化

(4) 結び

二、町村合併と地域社会

(以下次稿)

一、町村合併と農村

—その形式的側面からの一考察—

去る昭和二八年一〇月一日に施行された町村合併促進法は昭和三一年九月三〇日をもって失効したが、この三カ年間に町村合併事業はおおむねその目標を達成するにいたった。すなわち、この間に町村合併に関係した市町村数は九、六八二、減少した町村数は六、一五二（従来の町村数のほぼ三分の二にあたる）に達し、その進捗率は国の合併基本計画に対して九八％を示したのである。

この数字からも明らかなように、今回の町村合併は、明治二二年の市町村制施行にともなう町村合併に次ぐ規模な事業であった。第一回のそれが、旧来のいわゆる自然村の合併の上に行政村を構成してビュロークラシーのルートを確立した画期的な事業であったことを思うとき、今回の合併はその政治・行政過程に及ぼす影響において、

政治上の一つの重要な転換点をなすに至るであらうこと想像に難くない。そこには、町村規模の拡大、町村数の減少という単なる量的な問題、ないしは、それに見合うところの行政の合理化・能率化の問題ばかりでなく、それ以上の問題が含まれていると思われるからである。

今回の町村合併の、地域社会に及ぼしつつある影響をみようとする場合、以下二つの点が重要であると思われる。即ち、(一)今次の町村合併促進法の主目標は人口八千未満の「弱少町村」の整理統合であった。ところで人口八千未満の弱少町村といえば、後に述べるようにその住民の七割以上が農林業従事者であり、しかもそれは全農林従業者の七割を占めるものであった(後掲第三、四表参照)。要するに、今次町村合併で最も激しく揺り動かされたのは農村と農民とであったのである。(二)しかも今回の合併は、「市制ブーム町村合併」と批判されているように、「合併の目的が町村の適正規模化にあったにもかかわらず、恰かも市町村制施行が地域社会の経済発展の原因であるかの如き錯覚のもとに、旧市町の周辺のみならず相当広い地域にわたる農村が市や町に吸収され、また市や町を建設していったことに特質がある」(農林省農政課『合併市町村基本調査資料』第一集)といわれている。事実、村はその大半が市や町に吸収されてわずか一四%に激減し(第一表)、その結果、行政末端単位としての市町村数およびその包攝人口のモードは、従来の人口一万未満の小町村から、合併後には人口一万〜五万の市町へと大きく移動した(第二表)。つまり今次の合併は、著るしく「田園都市化」の目立つた点が特徴的であったのである。

第1表 市町村数の増減

		市	町	村	計
実数	昭28. 9.30*	285	1,970	7,640	9,895
	昭34.10. 1	555	1,896	1,095	3,546
割合	昭28. 9.30	100	100	100	100
	昭34.10. 1	195	96	14	36

資料：自治庁調べ。*町村合併促進法施行直前

以上、二つの点からみて、合併の影響を主として農村地域なканずく人口一万～五万の「田園都市」に置いてみることに、積極的な意味があると思われる。こうした意味で、今次の町村合併を、特に農村地域なканずく人口一万～五万の田園都市に焦点を合わせて、地方自治行政をめぐる政治と行政との関連という面から観察し、整理してみようとするのが本稿の試みである。

なお、この第一節の分析は、町村合併に伴う行政区画の変化という形式的側面からのみなされている。その限り、かかる制度の変改がなせ行われねばならなかったのか、ないしは、その変改過程と並行して地域社会の経済と社会とはいかに不断の展開を遂げつつあったかなどことは、当面の課題からははずされている。(5)

(註) (1) 行政区割としての町村は徳川時代から発達してきたものであるが、明治二二年の市町村制施行までは、大体においてわゆる自然集団としての村落と正っており、その数もきわめて多く、明治一六年には七一、四九七を数えた。明治二二年の市町村制の施行では、「独立自治ノ實力ナキモノハ之ヲ合併シテ有力ノ町村タラシメザルベカラス」として、合併の基準を少なくとも戸口三百～五百の町村におく大合併が行われ、その数は約五分の一に減ぜられ、四一市一五、八二〇町村に整理統合された。

(2) 普通、農村と呼ばれているものの中には、二つの性質の異った地域社会が含まれている。行政村と自然村とがそれで

町村合併と農村(一)

第2表 人口段階別市町村数および人口の割合

人口段階別		年次	
		昭和25年	昭和34年
市町村数	10万以上	64	109
	5万～10万	91	165
	1万～5万	972	1,862
	1万未満	9,317	1,500
	計	10,414	3,636
人口割合	10万以上	25.6%	(37)%
	5万～10万	7.6	(12)
	1万～5万	20.8	(40)
	1万未満	45.9	(11)
	計	100.0	(100)

資料：昭和25年は国勢調査。

昭和34年の市町村数は自治庁『国土行政区割総覧』より算出。但し調査年度は府県により昭和33.3～昭和34.4のずれがある。昭和34年の人口割合は上記資料に基く筆者の概算。

町村合併と農村(一)

四

ある。行政村というのは、明らかに地方行政の単位として構成されたものである。行政村としての農村は、行政単位としての町村のうち、主として農家人口によって構成されているものを指している。これに対して自然村というのは、農家の社会生活の行われている基本的な共同体であり、いわば自然に形成されたものである。行政村と自然村とは、その意味が異っていることは、この簡単な定義からも明らかであろう。その限り、註1で述べた徳川時代の町村も、この二重性をもっていたとみなくてはならない(馬場啓之助編『農村経営論』三頁。本書は、行政村と自然村との概念区分とその相互関係について興味深い分析を試みている、かつて筆者も、この二重性を形式的形式と実質的形式との二概念としてとらえて分析を試みたことがある。拙稿「行政村をめぐる勢力関係」(『本誌』八の三)。

- (3) (4) もとより、ここで行政というのは、現代行政学の対象としている範疇である。すなわち、行政を、単なる既存の権力の具体的遂行過程における技術的合理化の過程としてのみならず、その技術的能力を権力に提供することによって、政治権力の性質と運用とを規制するものとして把握した概念である。したがって、政治と行政との関連という場合に考えられているのは、大衆の政治的比重が増大した現代政治に特有の「政治過程」内部での関連である。一応この「政治過程」は、それを担う実体とは別に、論理的には、政策決定①↓政策の施行↓社会層の反応↓政治過程(狭義の「政治過程」であり、社会層の反応を一定のプログラムの下に政治的勢力として組織化する過程を指す)↓政策決定②、という一連の循環過程として図式化できるであろう。この中の「政策の施行」の部分がここでいう行政である。したがって、それを除いた部分がここで政治という語で表現されているわけである。

現代国家において優れて権力的性格をもつに至ったといわれる行政が、町村合併を契機として、右のような意味での政治との関係の中でどのような展開の方向をもっているかを、専ら町村合併がもつ形式的側面に限って観察してみようとするのが本節の課題である。

- (5) 町村合併の問題は、さまざまな角度からこれを分析することができようし、またその必要もあると思われる。例えば、(イ)自治庁の町村合併促進の大義名分は町村規模の適正化による地方自治の拡充と効率化とにおかれているが、地域社会の社会、経済的發展とそれに伴う地方行政の量質変化という状況の中にあつて、地方自治の「適正規模」は何を基準として決定されるべきであるかが、批判的に論ぜらるべきであろう。また、(ロ)その立法過程の分析を通じて、政府が今日これを「促進」する意図は何処にあるのかという側面に焦点を合わせて、今回の町村合併のイデオロギイの性格を明らかにする

第3表 (a) 市町村人口規模別にみた産業別就業
人口分布の変化(全国)

(単位: %)

		市 部		郡 部			合計
		5 万 以上	3万～ 5 万	計	1万～ 3 万	1 万 未満	
総就業人口	昭25	28.9	5.3	65.8	14.6	51.1	100.0
	昭30	42.5	11.2	46.4	—	—	100.0
第一次産業	昭25	7.0	3.4	89.7	14.3	75.4	100.0
	昭30	16.5	12.5	71.1	—	—	100.0
第二次産業	昭25	47.4	7.8	44.8	16.1	28.7	100.0
	昭30	58.8	10.8	30.4	—	—	100.0
第三次産業	昭25	51.0	6.7	42.3	14.1	28.2	100.0
	昭30	61.8	9.9	28.4	—	—	100.0

資料: 1) 総理府統計局「国勢調査」より算出。

2) 昭和30年の産業別就業人口は、市町村別数値がえられないので、郡部市部の境界線が人口規模3万で引かれるものと想定して算出した。

第3表 (b) 静岡県における市町村人口規模別に
みた産業別就業人口分布の変化

(単位: %)

		8 万 以上	3万～ 8 万	1万～ 3 万	1 万 未満	静岡県全県
総就業人口	昭25	21.0	9.0	18.8	50.8	100.0
	昭34	30.5	31.6	31.5	6.4	100.0
第一次産業	昭25	8.4	4.9	16.0	70.7	100.0
	昭34	17.1	32.2	41.2	9.6	100.0
第二次産業	昭25	32.2	12.4	24.0	31.5	100.0
	昭34	38.8	28.7	28.2	4.3	100.0
第三次産業	昭25	34.8	15.5	19.5	30.2	100.0
	昭34	39.2	33.4	22.8	4.6	100.0

資料: 1) 昭和25年の数値は、総理府統計局「国勢調査」より算出。

2) 昭和34年の数値は、昭和30年の市町村別数値を、昭和34年1月1日現在の新しい市町村区域に組み替えて積算したもの。若干の誤差は免れないが、大体の趨勢を知るには大過あるまい。

ことも可能であろう。更には、(イ)町村合併をわが国の地方制度史それ自体の問題として、その発展過程の中でどのように位づけるのか、という問題の出し方も重要であろう。

しかし、すでに町村合併が既成事実となっている現実では、これらいずれの問題のとり上げ方をえらぶにしても、町村合併という事実が現実にとどのような効果を生んでいるのかという実態をふまえることなしには論ずることの出来ないもの

町村合併と農村(一)

である。この意味で、今後総合的な実態調査の行われることが望まれるし、いろいろな角度からそれらの実態調査が分析されることが必要であろう。

(1) 行政区域と農村地域とのズレ

町村合併が農村地域における政治と行政との関連に与える影響を、制度のもつ形式的側面からみる場合には、つぎの三つの事実が問題になるであろう。

- (イ) 行政区域と農村地域との関係の複雑化。
 - (ロ) 行政区域と住民の日常的な直接接圏との間に生ずるズレ。
 - (ハ) 一代議員(町村議、農業委員、など)当りの有権者数の増加。
- 以上三つの形式的事実そのものが、行政と政治との関連につ

第4表 (a) 市町村人口規模別にみた産業構成比の変化(全国)

(単位：%)

		5 万 以上	3万～ 5 万	計	1万～ 3 万	5千～ 1 万	5 千 未満
昭25	就業人口	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	第 一 次	11.5	30.4	66.0	47.2	65.8	75.7
	第 二 次	36.0	32.2	14.9	24.1	15.1	10.1
	第 三 次	52.5	37.5	19.1	28.7	19.2	14.2
昭30	就業人口	100.0	100.0	100.0			
	第 一 次	16.0	45.9	63.0			
	第 二 次	33.0	23.0	15.6			
	第 三 次	51.1	31.1	21.4			

資料：1) 第3表aと同じ。

第4表 (b) 静岡県における市町村人口規模別にみた産業構成比の変化

(単位：%)

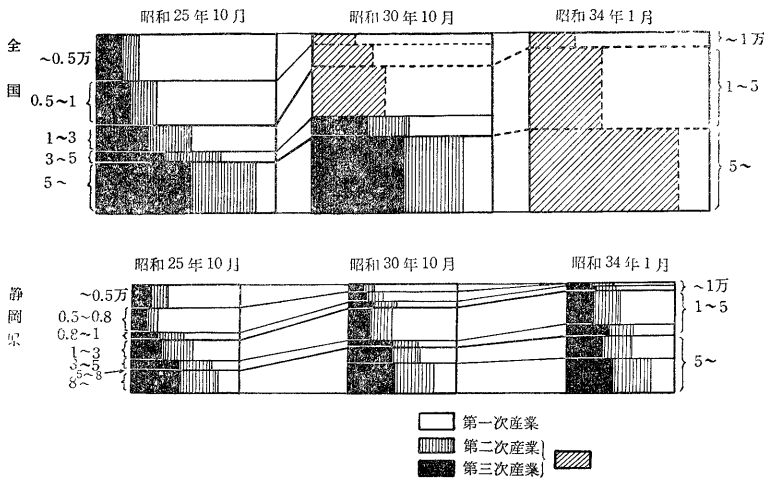
		8 万 以 上	3万～ 8 万	8千～ 3 万	8 千 未 満	静岡全県
昭25	就業人口	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	第 一 次	20.0	25.6	44.5	72.0	50.0
	第 二 次	35.2	30.0	28.5	12.9	23.0
	第 三 次	44.8	44.4	27.0	15.2	27.0
昭34	就業人口	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	第 一 次	21.7	39.4	51.3	58.8	38.8
	第 二 次	35.4	25.4	24.5	19.1	27.9
	第 三 次	42.8	35.2	24.2	22.1	33.3

資料：1) 第3表bと同じ。

いて生み出している事態を、以下順を追って考えてみることにしよう。

第一。大雑把にいつて、従来、行政区域としての村は主として農林業人口によって構成され、反面、町と市とは非農林業人口によって構成されているという分属的な関係があった。すなわち、昭和二五年においては農林業従事者の七六%が人口一万未満の小規模町村に集中し、しかもその小規模町村の成員の七〇%が農林業従事者によってしめられていた。反面、非農林業従事者はその七二%が人口一万以上の中規模以上の市町に集中的に属していた。ところが、町村合併はこの行政区域と農村地域との比較的単純であった関係を大きく改変した。合併のほぼ完了した昭和三四年になると、昭和二五

町村合併と農村(一)



第1図 全国および静岡県における市町村規模別産業別就業人口の変化

資料：第3表a, bに同じ。但し、全国値における---は統計がないので、筆者の単なる想定。

備考：各正方形いずれも縦軸は市町村規模段階別に区分した有業人口の分布割合を示し、横軸は右から第1次、第2次、第3次に区分した産業構成比を示す。かくて図面に現われた面積は就業人口を示すことになる。

年の場合とは逆に、農林業従事者の大半(約九〇%)が人口一万以上の中規模町村ないし市郡に移動し(第三表、⁽⁶⁾しかもその区域内において農林業従事者と非農林業従事者とが全く併存し混在するにいたった(第四表および第一図、⁽⁷⁾つまり比喩的にいうなら、「農民の九割が市民ないし町民になってしまつて、村民としての農民は全農民中の僅か一割にすぎなくなつてしまつた」。⁽⁸⁾

なかでも最も多数の農林業従事者を(統計値はえられないが怖らくは全農林業従事者の七割以上を)包攝したのは、今次合併で末端行政単位としての比重を著るしくたかめた人口一万〇五万の田園都市であつた。⁽⁹⁾そうして農林業従事者と非農林業従事者との混在という事態を最も目立つて意識させたのも、怖らくはこの行政区域内においてであつたであろう。また、このような合併にともなう町村の産業構成比の変化・複雑化は、その当然の結果として、町村議会における議員の職業別構成比の複雑化をもたらし(第五、六

第5表 市町村議員の職業別比重の変化

昭和30.8現在

(単位：%)

		総数	農業	林水産業	第2次産業	第3次産業
新市町村内の旧議員数	新市	100.0	64.3	2.8	8.3	24.6
	新町	100.0	72.5	2.8	5.5	19.2
	新村	100.0	85.3	2.1	3.3	9.3
	計	100.0	71.5	2.7	6.1	19.7
新市町村議員数	新市	100.0	42.0	3.3	13.1	41.6
	新町	100.0	67.4	2.9	6.6	23.1
	新村	100.0	82.7	2.2	3.6	11.5
	計	100.0	64.6	2.9	7.5	25.0

資料：農林省農政課『合併町村基本調査資料第一集』昭31。

備考：この統計はつぎのような点で必ずしも充分に真相をつたえていない。

- i) 旧議員数についての集計を旧市町村別に行なつた方が、合併による変化をより鮮やかに示しえたであろう。
- ii) 調査時が合併進行途上であり、合併後未だ議員の改選の行われていない地域が少くない。

むしろ、一事例にすぎないが、第6表の磐田市の例が事態をより明らかに示しているといえよう。

表。

この推移は、政治と行政との関連においてみると、つぎのような事態の変化を意味することになるであろう。従来、農業問題や農村問題は、あたかも専ら人口規模一万未満のいわば村の問題であるかの如くに現象し処理されてきた。具体的にいえば、村長も村議会も同じ農業者であり農民代表であるという意味で、行政は村ないしその理事機関を握れば農民を握むことができ、反面、農民の政治的利益は村ないしその理事機関によって媒介されうる、という単純な相互的關係が、

多かれ少なかれ成立し得るものとされてきた。ところが合併後は、農業問題も農村問題も、村の問題であるよりも一層多くが人口一万以上の町村の問題として、ないしは農商工の混在する都市の中の問題として現象し、処理されなければならないようになった。

具体的にいえば、合併後の市町村議会では農林業出身議員が商工業出身議員と肩を並べて市町村政を議することがむしろ常態となったのであり、その結果、市町村長ないし理事機関は、議会に対して中立者ないし対立者としての立場に立つことになった。その意味で、行政は行政機関を通じて単純に農民を握むことはできず、反面、農民の政治的利益も、行政機関を介してそのまま単純に代弁されるわけにはゆかなくなったわけである（飾らく、このような事態が農民に最も強く意識化されたのは、さきにもみたように人口一万―五万の田園都市においてであったであろう）。つまり、われわれは、この第一の観点から、合併によって促される行政からの政治の分化の一端をみてとることができる。

第6表 静岡県磐田市における合併前後の議員職業別構成比の変化

		総 数	第一次	第二次	第三次
男 有 業 者	旧市域	100%	21%	37%	42%
	旧村域	100	77	9	14
	計	100	39	28	33
合 議 員 前 数	旧市域	30人	8人	9人	13人
	旧村域	92	83	2	7
	計	122	91	11	20
合 議 員 後 数	旧市域	22人	3人	8人	11人
	旧村域	8	6	1	1
	計	30	9	9	12

いえるであろう。⁽¹⁰⁾

註(6) (7) 現在までのところ、昭和三〇年以降について市町村人口規模別にみた産業人口分布および産業構成比をみる統計値はえられない。しかも町村合併はその後四年余を経て更に進行して、この四年間に人口一万未満の町村の数をさらに半減させてしまった。こうした現在においては、農林業従事者数の分布が、一層、大規模市町村の側に移動したであろうことは推察にかたくない。

試みに静岡県一県のみをとって、町村合併前昭和二五年と合併の大半を完了したとみられる昭和三四年一月一日現在との産業人口分布および産業構成比の変化を算出してみたのが第一表bおよび二表bである。この数値によれば、静岡県の昭和二五年と昭和三〇年の数値は全国値に近かったが、その後の合併の一層の進捗の結果、昭和三四年一月一日には、遂に農林業従事者総数の九割が人口規模一万以上の大規模町村の住民となるにいたっている。おそらくは、全国値も、合併の大半を完了した現在では、この静岡県の分布割合に近い値を示しているものと推測してよいであろう。

(8) このような変化は、いうまでもなく、旧来の市や町が周辺の農村地域を広く自己に吸収し、もしくは農村地域がいくつもより集まって新しい町や市を新設したことの結果にすぎない。かくて、市とか町とか村とかいう行政区劃の呼称が、人口規模段階別を量的に表示しつつ同時に、その産業構成比に表現されるような質的な性格の相異をも物語っていたという従来の比較的単純な概念区分からは、誠に奇妙に思えるような市や町が現出したのである。どこまで行っても田畑や森や原野ばかりで、人家の密集した町場らしいものは一向に見当たらないといった市や町が出現し、むしろ改めて市および町の概念を新しく創案しなくてはならないのではないか、と思わせるような事態が、随所に、といわんよりむしろ全国にわたって普遍的に現出しているのである。

鈴木栄太郎教授も「新市の発生と共に都市の意味が変わるであろう」としてつぎのように指摘している。「長い間、市はそのまま都市と同義に用いられてきた。新市が出来るまでは、自然都市も行政都市も事実上大差がなかったのであるが、新市が出来てからは、行政都市の中に自然都市が二つ以上存し、更に自然村落が二つ以上存する場合が多い。自然都市と行政都市を区別して置かないと、種々の思い違いを生ずることが充分に予想される」と(鈴木栄太郎『都市社会学原理』四一九―四三六頁)。

(9) この観点からみた町村合併の全国統計値は、二つの事態を混合させている。すなわち一つは単なる行政区劃の拡大としての「広域町村化」であり、二つは町場と農村との混在による「田園都市化」である。前者と後者とは、そこに惹き起こされる問題も自ら異ってくるであろう。しかし、さきにも指摘したように、今次合併は著るしく「田園都市化」の目立った点に特長があつたのである。以下の分析は、このような事実認識と、筆者の行なつた実態調査の偏りとに影響されて、主として「田園都市化」の問題に焦点を合わせる結果となつてゐる。

(10) 町村合併は、本来、このような効果を意図してゐるものであるとする見解も有力である（山口武秀『農民運動』七九—八〇頁。同義武編『現代日本の政治過程』二八四—五頁など）。しかしここでは、そのような内容にまで觸れるものではない。立場の如何を問わず認めることのできる形式的な事実である。

(2) 行政の独自化・機構化

第二。従来行政区域としての村は、おおむねその住民が相互に面接の可能な日常の直接接觸圏に近い範圍の上に成り立っていた。そこでは（多少の異質的な要素は克服して）、ともかくアン・ジツヒに一つの統一された地域的集團を形成することが可能であつた。⁽¹¹⁾ところが合併は、この行政区域と直接接觸圏との間に大きなズレを生ぜしめた。合併によって一町村当り面積と人口とがそれぞれ三倍に増え、同一人口規模の行政区域における人口密度が三分の一に減つたということからも（第七表）、間接的ながらこのズレを想像することができらるであらう。⁽¹²⁾

この推移は、政治と行政との関連においてみるときつぎのような事態の変化を意味するであらう。従来、行政区域としての村は殆んど農家成員のみによつて構成され、かつ、それは相互面識の可能な狭い直接接觸圏に近い区域であつた。その区域内の政治問題や行政問題の大半は、その過去の経緯から将来の予測にいたるまで、村に永く住みついている住民にとって手をとるやうに分つてゐた。したがつてまた、「今までなら村の主だった人々には、村

町村合併と農村(一)

の予算関係は丸分りであつた。予算書を見れば、数字とその裏にある実態とのカラクリまで、いわば村長と村議との了解事項(共通の秘密)としてすぐに見通すことができた」(静岡県磐田市に合併された旧農村の議員談)。理事者の側もまた、住民の要求を直接に見聞を通して体得し、理解し、処理することができた。「自分の村なら、水が出れば何処にどの位被害が出るかはすぐ見当がついたし、少し旧い小使

いなら、住民の一人々々の番地は勿論、この人は何時どこで生まれたということまで全部知っていた。」「合併前までの村役場というところは、うるさいにはうるさいところだった。どんな問題でも困ると相談にきたものだ。近所で困ったことがあれば、村長さん助役さんに仲裁を頼む。生活に困れば村長さんに相談にくる。身内に犯罪者が出

第7表(a) 一町村当り平均人口および平均面積の推移

				町 村 数	一町村当り 平均人口	一町村当り 平均面積
昭	28.	10.	1	9,582	5,396	3,489
昭	30.	10.	1	3,285	11,600	8,700
合併計画完了後の見込				2,707	15,871	10,408

備考：自治庁行政部『町村合併三ヶ年の歩みと新市町村建設促進の必要性』昭31.

第7表(b) 市町村人口規模別にみた面積および人口密度の変化(静岡県)

			昭 25	昭 30	昭 33
面 積	郡	5千未満	平方杆 24.4 100	平方杆 33.6 137	平方杆 66.3 262
		5千~1万	26.8 100	50.6 188	63.5 237
		1万~3万	19.0 100	44.2 235	62.6 329
	市	3万~5万	37.0 100	86.9 234	105.9 262
		5万以上	71.8 100	119.0 165	125.3 175
	部				
人 口 密 度	郡	5千未満	人 134.7 100	人 102.3 75	人 50.1 37
		5千~1万	250.0 100	140.3 56	120.5 48
		1万~3万	739.8 100	352.0 47	252.1 34
	市	3万~5万	1,009.6 100	452.2 44	371.2 37
		5万以上	2,023.6 100	903.0 44	850.5 42
	部				

備考：国勢調査より算出

ればその貰い下げを頼みにくる。村長はこうした意味で大きな力をもっていたし、村で一番偉いと思われる信頼に「(同上、旧農村役場吏員談)。したがって、ここでは法制上どのように区別されていようとも、政治と行政とは未分化の状態にあることによって、それらには有機的に結合しながら機能する可能性をもっていたのである」⁽¹³⁾。

ところが合併によって、行政区域が相互面識の可能な直接接触圏を越えて大きく拡大したとき、もはやそれは、そのままでは政治と行政とが有機的に結合しながら機能する条件としては役立たなくなった。住民は直接接触圏を越えた遠方の地域の事柄について通曉し判断することは困難になるし、理事者側も直接接触圏を越えて、その背後にある住民の日常的な要求を汲み取り充たしてゆくことは、従来のような方法のみによっては困難となるからである。そこには、まず合併に伴う物理的な距離の遠隔化それ自体から、嫌応なしに政治と行政との分化が生み出される傾向のあることが指摘できるであろう。「合併になってからは、百姓が直接に市長に会いにゆくなどということは思いもよらなくなった」、とある農協組合長は歎声を洩らす。「先日も旧農村部の市議と自治会代表とPTA会長とが市長・議長・教育長に会いに行ったが、会うだけでさえ大変だ。文書室にも予め連絡をつけておかなければならず、馬鹿に勿体をつけている。環境がそうさせるのだ。とにかく村の頃のようなつもりで市役所に行ったのではうまくゆかない」と。

この困難とそれにとりもなう政治と行政との分化の傾向は、さらに、第一の観点で扱った町村内における産業構成比の変化、なかならず農商工各産業部門人口の混在による産業構成比の複雑化によって一層増大する。これによって、新市町村にとっての行政対象が、単に量的に増加するばかりでなく、質的に多元化し複雑化するからである。⁽¹⁴⁾

こうした事情は、一方、当然に行政職員の職業的な分化を促す。行政機関は従来にも増して特殊専門的な機関を

分化形成してゆく。⁽¹⁵⁾役場は、昔のような村の顔なじみの茶飲み話の場所から変じて法令文書の細部に精通した、しかも個々の専門的知識にのみ優れて総合的知識の衰弱した、白い手の専門職員の、書類にうすまった「お役所」と姿貌をとげてゆかざるをえない。そうしてそれは、他方、当然に政治に対する行政の分化を促してゆくことになる。ある旧村のリーダーは、つぎのようにこの事情を述べている。「合併前と後とで役場の職員の考え方が非常に変わってきた。役場に出向く村民も、今までは役場の連中がみな顔見知りだったから気やすかったが、組織が大きくなってからは、思っていることを役場では云えなくなった。役場の職員もそれを避けたがっているようにみえる」(島根県大東町の旧村民談)。つまり、錯雑する利害の中にある役場の下級職員としては、人間味を示して融通をきかすことがいまや禁物なのであり、むしろ機械的に事を処理することが無難であり、かれらの保身と出世のためにも肝要なのである。しかも同時に、そうしなければ大量・複雑化する行政事務を処理することができなくなってくるのである。

こうなると町村民としても、もはや役場の個々の職員に、あるいは全体としての役場の機能に、従来のような柔軟な政治的処理を期待することは筋がごとくなる。いまや役場とその行政とは、町村民に対して中央集権化され、画一化され、文書化され、非人間化された機構を介して、一方的に迫ってくるものとなる。「旧町村単位の農協でなら反対が多くて到底出来ないような強硬な国民健康保険の滞納整理方針でも、合併後の新しい町の条例でなら簡単に議決されてしまう」(島根県大東町の調査事例)のであり、また住民の言葉を借りれば、「万幸、町が大きくなると上からピシャピシャとやり易くなる」のであり、「町が大きくなると県が税金を取るようなもので、文句が途中で消えてしまう」(同上)のである。

この影響は行政機構の面にも現われざるを得ない。増大し輻輳する行政事務の処理のために、中央集権的な事務系統の統合と、それに伴うその機構化・劃一化・文書化を必要としてくる。島根・静岡などの調査事例において、旧町村別に輻輳していた農林行政が新しい町の農林事務局一本に総括され、これにその調整機能を担わせようと企てられているのは、その好例であらう。

役場から町村民に向って伸ばされる末端行政機構もまた、おのずからある程度、事務的に統一化・劃一化されたものになる。合併以後どの市町村でも企てられている全市町村一律の自治会組織（名称は町村によって様々だが）の整備・強化も、こうした必要の所産だとみなしうる（その単位となる区画は、旧町村単位よりは、むしろ更に細かい旧町内会や部落の区域が多く逆はれている点は注目すべきであらう。新しい行政機構の整備は、反面、古い町村単位の紐帯の破砕を伴うべく期待されているのである）。その事務連絡を担当する人は、かつて米軍占領当時は部落囑託員と呼ばれ、その後、町内会長、自治会長等とその名称を変えたが、むしろ呼称とは反対に、やっている業務はますます「役場の下請人」（島根県大東町の住民の表現）としての性格を濃くせざるをえないのであって、住民の一人が「上から役場の通達を下ろすだけなのに、自治会長とはおかしな話さ」（同上）、と皮肉っているのもうなずける。

さきに、第一の観点では、合併に伴って政治の側から行政に対する分化が生み出される傾向を指摘したが、第二の観点ではこれと反対に、というよりこれに対応して、行政機構の客観的な機構化そのことのために、行政の側から政治に対する分化が促される傾向を指摘することができであらう。

以上要するに、第一および第二の観点から、つぎのような問題が導き出されると思われる。すなわち、(イ)合併前の旧町村においては、成員の同質性および直接接合という社会的条件が媒介となつて、政治と行政とはいわば未分

化のまま有機的に機能しうる可能性をもっていたが、(ii)合併後の新市町村においては、むしろ政治と行政との分化を前提におきながら、しかもこの両者を統一的に機能せしめる方法を、成員の同質性および直接接触という社会的条件以外の場面ないし方法に見出さなくてはならない必要に迫られているということである。

(註(11))

いうまでもなく、このことは相対的にのみ言えることであつて、前述の明治二二年における町村合併の意味と問題性とは充分に評価されなくてはならない(大島太郎稿「公権力と村落共同体」、潮見他『日本の農村』所収)。

(12)

さらに新明正道教授の指摘するつぎのような事実を考慮するなら、この行政区域と直接接觸圈とのズレの問題は、一層困難な要因をかかえこんだことになるう。

「今回の合併に際して政府は一応市町村の適正規模を町村では人口八、〇〇〇人以上、市では人口五〇、〇〇〇人以上と決定したが、これを基準として実際に合併を實行するにあたっては、形式的地域と実質的地域との対応をかならずしも具体的に検討しこれを尊重する方針をとらないで、多分に合併を機械主義的に促進した傾向がある」。その結果、「合併後の新市町村、特に新市のなかにはこれまでの都市の概念をもつて律することのできない都市の変種があらわれ……。これがただちに積極的な意味で地域社会の発展をもたらしうるものとは簡単に断定し難いのであつて、これを出発点として形式的な地域社会としての新市町村を実質的な地域社会として育成充実にゆくのは、將來の課題としてけつして容易であるとはいえないのである」(新明正道「市町村合併による地域社会の変貌」、『都市問題』第五〇巻三号)。

(13)

政治と行政の未分化と、それに基づく有機的な機能の可能性は、農村社会における社会的機能の未分化な状態の一面であらう。国民社会が発達し社会分化の必然性が存在したにもかかわらず、従来の行政村は、依然としてその実質において、地縁的な直接接觸をその結合の基礎にもつ部落の連合体であつた。その限り、行政村の機能は部落Ⅱ地縁的な直接接觸圈の制約を受けて、これに吸収され易かつたのである。

しかも戦前までの行政村は、誇張していえば、いわば地主の組合であつて、地主層を頂点とした身分的つながりで結ばれているヒエラルヒーであり、行政村はいわば一つの有機体であつた。対立分化が顕在化することなくはじめから有機体的秩序の下にある社会、心理的交渉以前に慣習や身分形式で人間関係が規定されている社会には、政治は不用品であり不可能であらう。したがつてまた、そこには行政もありえない。

第8表 戦前と戦後との地方行政費の比較

	昭和9～11 年度平均	昭和32年度	倍 率
庁費（役所・役場費）	億円 168	億円 1,964	11.7
警 察 消 防 費	128	857	6.7
土 木 費	450	1,988	4.4
教 育 費	575	3,874	6.7
社会及び労働施設費	57	1,397	24.5
保健衛生費	79	381	4.8
産業経済費	229	1,431	6.2
公 債 費	1,023	873	0.9
そ の 他	190	1,016	5.3
計	2,900	13,782	4.8
（除 公 債 費）	（1,877）	（12,909）	（6.9）

資料：1）自治庁財政部編『地方財政の実態と問題の处在』（昭和28年）より作成。但し、戦後の年次を昭和32年度に訂正。

2）物価変動は日銀卸売物価指数により消去。

備考：本来なら、市町村財政の膨脹状況を府県と区別して示すべきであるが、戦前から戦後に亘つては道府県と市町村との間に、教員の給与費、警察費、その他について大巾な負担関係の変化が行われているので、そのような比較数字をえることは困難である。

第9表 市町村一般職員数の変化

	昭和8年	昭和22年	昭和25年	昭和33年
実 数	人 259,082	人 339,381	人 353,939	人 491,000
昭和8年を基準 とした指数	100	134	136	190

資料：昭和8年より25年までは自治庁財政部『地方財政の実態と問題の处在』昭和28。

昭和33年は自治庁『地方財政の状況』昭34。

(14)

勿論、現実の農村社会においては、一方、農村社会内部における階層分化の進展と他方、国家の側からのこの分化・対立への様々な介入によって、政治と行政との分化傾向は漸次顕在化しているであろうが、当面ここでは、その点にまで問題を掘り下げる余裕をもちえなかった。

それはかりではない、最近一五年間の地方自治体の財政規模は、物価変動を消去してもなお、約三倍の膨脹を示している（第八表）。役場の機構もそれにつれて拡大し複雑化し、市町村の一般職員数も約二倍の増加をみた（第九表）。しかもこのような量的増加は、行政機能の面における顕著な質的な変貌によって伴われつつ惹起した現象であった（第八表）。そうして、かか

町村合併と農村(一)

る行政機能の姿貌は、町村社会内部の社会的要請の変化を示すものであるよりも、むしろ専ら国の政策の発展と変化によってもたらされたものであった。戦争、農地改革、食糧統制、地方制度改革、六・三制施行、地方税体系の改革、などはその目立った内容をなすものであった。いうまでもなく町村合併は、このような行政内容の量質両面にわたる膨脹に対応しうる「自治」能力を地方団体に附与するために強行されたものであったが、反面、合併にともなう行政対象の異質化・複雑化それ自体がまた、市町村の行政機能の一層の著増と複雑化とをもたらすものであったのである。

(15) 合併前後の機構の比較の例を埼玉県川里村(屈巢村、広田村、共和村の合併)によれば、第一〇表の如くである。

第10表 合併前後の機構変化の一事例		
<合併前>		
屈巢村 (2,929人)	広田村 (3,197人)	共和村 (2,227人)
村長 助役 総務系統 6 産業系統 3 財務系統 2 使 丁 1 学校使丁 2	村長 助役, 収入役 総務系統 6 産業系統 3 財務系統 2 使 丁 1 学校使丁 2	村長 助役, 収入役 総務系統 4 産業系統 2 財務系統 2 使 丁 1 学校使丁 1
<合併後>		
川里村 (8,413人)		
村 長		
助 役 2		
収 入 役 1		
総 務 課	庶務 2 衛生 1 戸籍 2 統計 (1) 国保 3 配給 1	
産業経済課	農委 3 農指導 1 土木 1	
財 務 課	一般財務 4 会計 2	
議会事務局	(2)	
教育事務局	(1)	
雇 傭 人	(6)	

備考：1) 自治庁行政部『町村合併三ヶ年の歩みと新市町村建設促進の必要性』より。
2) カッコ内は従務職員数。

(3) 市町村議会議員の性格変化

この問題は、両者を媒介する装置として通常考えられている各種の代議員制度のもつ役割をまず連想させる。町

村合併はこの点について、どのような事実を提供しているであろうか。これを形式的な側面からみようとすると、とりまなおさず、つぎの第三の観点である。なお、ここでは問題を単純化するために、市町村議会議員に考察の対象を限ることとする。

この観点において問題となる基本的な事実、地方自治法によって、市町村議会の議員定数が、市町村の人口規模によってその上限を定められており（地方自治法第九〇条）、かつ、人口規模の増加割合に対して議員定数の増加割合が著しく逓減するように規定されていること、したがって市町村の合併に伴う人口規模の拡大は、自動的に議員総数の相対的な減少をもたらすことである（第一一表）。

合併に伴う市町村の人口規模の拡大に比しての、このような議員数の相対的な減少は、議員の質的な変化とどのように関連してくるか。市町村人口段階別にみた市町村会議員一人当りの有権者数の推計によると、人口規模一万未満の町村ならせいぜい百人前後の支持があれば議員に当選できるが、人口一万と五万の大規模町村になると三百票ないし五百票が必要になる。この数字と、合併前後の農林業従事者数の分布のピークが人口五千未満段階から人口一万と五万段階のいわゆる「田園都市」に移行した事実とを考え合わせるなら、従来、農林業従事者の大半がほぼ百人に一人の割合で議員一人を町村議会に送っていたものが、合併後は、農林業従事者の大半にとって、一人の議員に三百人ないし五百人の有権者を必要とするに至ったという事実が指摘できるであろう（第二二表）。

百人の有権者を支配しうるリーダーと三百人ないし五百人の有権者を把握しうるリ

第11表 町村合併前後における市町村
議会議員数の変化

		市	町 村	計
昭 28.10	?	?		177,782
昭 32. 4	16,483	75,485		91,968

備考：自治庁選挙管理課調。

町村合併と農村(一)

1ダ―とは、質的に、つまりその社会における存在形式において同一ではありえない。ことに農村社会においては、住民は部落という小宇宙に住んでいる。通例この小宇宙は丁度百人前後の有権者を擁しうる程度の規模をもっていたことを考え合わせると、以上の事実は重要な問題を含むと考えられる。すなわち、従来の町村議会議員の大半は、部落を事実上の選挙区として部落推薦の形で選出される部落代表であったといつてよい。ところが、合併の結果、議員一人に有権者三百ないし五百人を必要とするに至ったから、新議員は、数カ部落の代表者としての正当性を他の周辺部落の有権者からも是認さ

第12表 市町村人口段階別にみた市町村議会議員一人当たり有権者数と農林業有業者数分布割合との対照

市町村の人口段階別	一市町村議員定数	議員一人当有権者数	議員数の分布割合		農林業有業者の分布割合			
			昭25.10	昭32.10	昭25.10	昭30.10	昭33.9	
	人	人	%	%	%	%	%	%
～ 2千人	12	70	7	2	45.4	(11.0)	(3)	
2千～ 5千人	16	110	47	6				
5 ～ 1万人	22	160	30	28				
1万～ 2万人	26	270	10	35	14.0	41.0	(50)	
2 ～ 5万人	30	550	4	20	3.2	12.4	(17)	
5 ～ 15万人	36	1,050	2	6	6.6	16.2	(20)	
15 ～ 20万人	40	1,880	1	3				
20 ～ 30万人	44	3,020	—	1				
30 ～ 40万人	48	3,900	—	—				
40 ～ 50万人	52		—	—				
50 ～ 100万人	56～ 62	8,300	—	—				
100万人以上	62～100	18,000	—	—				
計			100	100				

- 備考： 1) 正確な統計値はえられないので、市町村人口段階別市町村数を各人口段階の議員定数に乗じて算出した大雑把な推計であるが、事態を概観する上には大過はあるまい。
- 2) 有権者数は、昭和25.10.1国勢調査の20才以上の人口をもつてそれとみなした。
- 3) カッコ内は推測値にすぎない。

れうるだけの社会的地位にある人物でなくてはならなくなったのである。これに対して数カ部落が輪番に議員を出すといった便法をとっているところも多いが、逃げる票を統制することははるかに困難になったに相違ない。他部落の有権者をも掌握せんために、そのリーダーに必要とされる戦術も自ら変ってこなくてはならない。このことがまた逆に、議員立候補者の性格を規制するであろう。

こうして、議員一人当りの有権者数の増大という単純な量的変化によって農村地域出身議員の質の上にもたらされつつある変化は、若干の実態調査の印象を中心に推定すれば、およそつぎのようなものであろうと思われる。(イ)農地改革後、従来の地主層に代って耕作農民なканすく旧小作層が数多く議員・役員に進出した。しかしその大半は、部落を越えてまでリーダーシップを発揮することは稀であったから、合併による議員・役員数の整理の結果、退陣を余儀なくされているようにみえる。(ロ)一方また、戦後の農林行政の混沌期に全国的に登場した農村の新ボス層、たとえば、ききかじりの法律用語で農民を煙に巻いた巡査の古手、声の大ききで相手を屈服していた下士官上の復員軍人、海外の知識・経験を看板にしていた引揚者なども整理される傾向にある(第13表および註16参照)。

第13表 静岡県磐田市における合併前後の議員の量質の変化

	総 数	農業の専兼業別			現耕作反別			農地改革前の自小作別			
		専	兼	非農	～5反	5反～ 1町	1町～	地主	自作	自小作	小自作
旧市域	合併前	30	7	1	22	1	1	6	6	7	0
	合併後	22	3	2	17	2	0	3	6	4	0
旧村域	合併前	92	83	8	1	3	17	72	15	60	7
	合併後	8	4	4	0	2	0	6	1	7	0

要するに、一方、同質同格の農業者では、相互の牽制に妨げられて部落を越えた有権者三百人ないし五百人のリーダーとして是認され難く、部落間の勢力調整機能を果すことは困難なのであり、他方、さりとて異質的な魅力で一時期リーダーに登場した戦後の不安定期の新ボス層も、行政の安定化と、かれら自身の異質性の底がみえすいてきたことのために、その短期的な戦術をもつてしては農村の住民多数から持続的な支持を保ち続けることができなくなってきたのである。こうして結局、い合併後の農村地域から新市町村議員として選ばれるのは、その行動様式において部落民と同質的であると認められており、しかも農業者一般からは別格者として取り扱われているような元地主、元校長、あるいは業種的な兼業農家（たとえば製茶業者）などに落着きやすいのである。かれらは、部落社会から相対的に離れた部落中立的立場にあることの故に数力部落の代表者たることを是認されうるのであり、部落から耕作農民代表たることを期待されるのである。

しかし、合併に伴っておこっている議員の質の変化は、一議員当りの有権者数の増加との関連といういわば農村地域内在的な原因に基くものばかりではない。さきに第一の観点で指摘しておいたように、合併に伴う市町村内部の産業構成比の複雑化は、市町村議会における議員の職業別構成比の複雑化をもたらししている。そこでは旧村の村議会のような、議員の大半が互いによく知り合った専業農家の仲間ばかりというのとはいささか趣きを異にしている。新合併市町議会の農村出身議員にとって商工業出身議員は、面識にも乏しく身元が知れないばかりでなく、旧村における非農家出身議員に比べてはるかに農村に対して自立的であり、また社会的に浮動的であり、その知識や手腕において未知の要素を数多くもっている。うるさい扱いにくい相手とみなしてはならない。このような非農村地域出身議員と肩を並べて市町村政を議することを、合併後の農村地域出身議員は、むしろ常態として強いら

のである⁽¹⁶⁾(前掲第五、六表)。

しかも、第二の観点で指摘したように、町村合併は行政対象の量的拡大のみならず質的な複雑化をもたらし、役場の運営の機構化と文書化をうながしている。従来のせまい町村でなら、四角張った予算書や条文を理解できないお百姓議員たちでもそこに物語られている具体的現実の処理については誰にも負けない知識と自負をもっていたから、町村政に有効に参与すべく大した支障は感じられなかった。ところが合併後の大規模化された市町の議員たちは、もっぱら冷く抽象化された文書や数字とこれについての関係吏員の説明を通じて、文面の裏にある現実を脳裡に構成し判断し処理しなくてはならない。こうした判断と処理の方法は、具体的体験を通じてものとごとを判断し、自ら手を下して対処することにのみ慣らされている部落の農民の、最も不得手とするところに相違ない。旧村リーダーの一人は、この事態をつぎのように表現した。「市役所と市議会の有力なポストはすべて商工会議所によって占められている。市議会などはまるで商工会議所の縮図だ。農村地域出身議員たちも数の上では沢山でいるのだが、市役所の中のしきりに押されて、よう対抗しきらんでマゴマゴしている」。いまや、農村地域出身議員は、従来のように安易に町村政に農村の声を反映させることができなくなっているのだ。したがってかれらは、議会におけるその数的後退を殊更に質的な面でカバーしなければならぬという要請を担っているのである。

こうなると、農村地域出身議員たちが商工業出身議員多数に伍して有力に市町村政に参画しえんがためには、(イ)商工業出身議員に劣らぬ政治的能力をもち、議会の有力者や市町村当局の首脳者との顔のつながりなどを常に培養し活用しうる腕達者でなくてはならず、またそのためには、(ロ)絶えず市町村役場に入り出して市町村政全般の人事の動向や行政運営上の知識や技術の表裏に精通してはなくてはならない。つまり、能力を発揮するためには知識と

技術が必要なのであり、知識と技術を体得するためには絶えず役場に出入りして不断に政治と行政の動きに接しておれるだけの閑暇が不可欠なのだ。こうして、農村地域出身議員も、合併後の新市町村制に有力に参画しうるためには、多かれ少なかれ専門化して、いわゆる「政治屋」となることを運命づけられているかのよう⁽¹⁷⁾にみえる。なお、このことは同時にかれらを、いわゆる「議会人」と自称する特権的政治屋グループの中に吸収させ安住させて、住民なかんずく農民から遊離させる傾向を生むであろう。

以上のようにして、町村合併は二つの面から市町村会議員の質に影響を与えた。そしてその何れもが、農村地域出身議員をして、むしろ耕作農民から遊離させる方向に作用しているという事実が、第三の観点から出てきている問題だとみることができるであろう。

註(16)

一つの事例にすぎないが、前掲第11表は、今次の町村合併で周辺の農村地域(人口二万)を吸収して人口三万六千から五万六千に拡大した磐田市の議員の量質変化をしめす。合併の結果、(一)旧村地域における議員一人当り有権者数が一二倍(九〇人から一、〇七四人へ)に急増したこと、(二)農業出身議員数が激減したばかりでなく、その質も大規模の専業農家出身議員から零細規模の兼業農家出身議員にと重心が移動したこと、(三)旧自作層出身の議員は完全に退いて、脱農的な旧地主層出身議員の比重が増加したこと、など本文に指摘した事実が示されている(なお、非農業出身議員の性格についての詳細は、次稿参照)。

この市に一つの典型をみるように、人口一〜五万の中都市の非農業者の中にしめる中小企業者の社会的比重は大きい(詳細は次稿でふれる予定)。つまり農地改革後顕著な社会的進出をとげている自作中農層とこの中小企業者層とが(丸山真男教授のいわゆるスモールマスターズの第一類型)、今次合併の結果、最も濃い濃度をもって包攝されるに到ったのが、この人口一〜五万の新田園都市なのである。新合併市町村をめぐる政治と行政との関連について、一つの新しい問題がここに投げかけられているのではあるまいか。

(17) この傾向は、必らずしも町村合併に特殊のものでなく、地主層の後退と国政の地方行政への関与の増大に伴って小規

模町村にも漸次あらわれていたものであった（岡義武『現代日本の政治過程』二七五―六頁、及び拙稿「行政村をめぐる勢力関係」『本誌』八の三）。しかし町村合併はそれ自体、これを助長・固定化する作用をもった点で注目すべきである。

しかも他方、最近の農業の目覚ましい商品生産化は、有能な耕作農民たちの興味を、単に生産技術面のみならず流通技術の面にまでひきつけている。かれらをして有効に市町村政に関与させるべく、かれらはあまりにも、それぞれ自分の農業経営に多忙なのだ。農村地域から有能な議員を選び出そうとすれば、どうしても多かれ少なかれ、閑暇を保障された政治専業者を分化させないわけにはいかないのである。

(4) 結 び

町村合併が町村政に及ぼす影響を、それが必然に伴っている三つの形式的側面に視点を置いて考え、それぞれの視点から見出せる問題点を順を追って挙げてきたわけであるが、いま、それらの問題点を振り返って関係づけてみると、およそつぎのように要約できるであろう。

(イ) 農村地域と行政区域との対応的な関係の消滅は、農民の利害と町村行政との直接的な単純な関係を失わせ、この面で行政からの政治の分化を促す。

(ロ) 直接接圏と行政区域との甚しいズレは、パースナルな関係の生んでいた農民の町村行政への親近感を減退させ、加えて行政の機構化は一層、政治からの行政の分化・自立化を促す。

(ハ) しかも、この(イ)と(ロ)の結果として分化する政治と行政とを統一的に機能させ、新しい親近感の媒体となるべき新しい市町村の代議員は、行政区域の拡大とその中における産業構成の複雑化のために、専業化しプロ政治屋と化して、農民から浮き上って本来の機能を期待することが困難になる。

要するに、町村合併が必然に伴わざるをえなかった形式的側面は、いずれも町村行政と住民との社会的距離の増大・疎遠化に向って作用したと考えられる。

したがって、ここにさらに、つぎのように問われなくてはならない課題が残されることになるであろう。即ち、「分化した行政と政治とを媒介し、新しい親近感を生みだすべき装置としての代議員制度が有効にその媒介機能を發揮しえない場合、その機能は合併後の新市町村においては、何によっていかに補充される方向を孕んでいるか」と。

この課題を前にして、農民の中にはどのような動向が認められるであろうか、手元にある若干の実態調査資料の範囲からみれば、当面それは二つの傾向となつて現われているように思われる。その一つは、農村地域の期待を背負わされた新市町村の行政当局者なканずく農務課の吏員のディレンマの悩みであり、その二は、農村地域の町場に対する対抗的な気分である。しかし大切なことは、ここに現われている農務課の悩みも、また農村地域相互の町場に対抗しようとする横の連繋への動きも、実はそれ自身が、その背後の農村に芽生えつつある耕作農民の経済的成長とそれに根差した「行動の利益化」⁽¹⁸⁾にこそ、その根柢をもっているということである。この点をみれば、こうした農務課吏員たちの悩みの背後には、能動的な社会的な動きのあることを看過してはならないと思う。しかも更に目を転じて、新しく市町村の行政区域となつた広い地域に視野をおよぼすならば、そこには、農村社会における右の変化と裏腹に結びついているところの、戦後における、ことに最近数年間にみられた日本の経済と社会の「極めてドラスティックな変化が進行している」⁽¹⁹⁾。この事実を考慮にいれることなしに今次町村合併の意味を論ずることとは、その判断に大きな誤りをまねくこととならう。

今次町村合併は当初の計画からみていえば、その大半を成功裡に完了したといっている。しかし、本節においてもその一側面が示されたように、この合併によってやぶられた社会・経済・政治各面における旧来のバランスは、いまだ新しい行政区画の中で新しいバランスを生み出しうる見通しをもったとはいえない。むしろ、旧来のバランスの中にすでに潜在しており、今次の合併強行によって触発されたエネルギーの波紋は、ここ当分、新しいバランスを求めて、さらにさまざまな迂余曲折を続けてゆくのではないか。今次の町村合併をめぐる興味ある研究課題の一つは、したがってまた、今後における日本の地方自治行政の課題の一つは、この新らたに志向されつつあるバランスの性格を吟味することによって導き出されてくるものと思われる。しかしこの点になると、すでに町村合併という制度の形式の問題を越えて、それと同時に併行的にあらわれている内容の変化の問題に立ち入ってしまうことになるであろう。その考察には、さらに別の視点と方法とが必要である。節を改めて問題に近づいてゆくことにする。

註(18) 升味準之助「政治過程の変貌」(岡義武編『現代日本の政治過程』)。

(19) 並木正吉「産業労働者の形成と農家人口」(東畑・宇野編『日本資本主義と農業』)。

〔なお本節は東大大学院川口浩との共同研究に基いている〕。

(研究員)