

町村合併と農村(二)

——新市町村建設計画の調整問題を手掛りにして——

川 口 諦

一、問 題

二、新市町村建設計画の調整基準とその背景

1、本稿の課題

2、「一般的調整基準」の力点

3、「計画」の調整を促した社会的事情

三、地域社会としての新市町村の性格

1、新市町村の構成員

2、都市化の進展と農村社会の分化

3、新市町村域における諸社会圈の交錯形式 (以上本号)

四、新市町村政府の性格

五、要約と結び

一、問 題

一 昨今における日本農村社会の重要な課題の一つは、全体社会の目覚ましい発展に対する農村社会のアダプテーションの問題であらう。

神谷教授は、この問題の戦前から戦後への推移を、その体制原理の側面からつぎのように分析した。すなわち、「封建社会は諦観の原理と斗争の原理との妥協の上に出来ていた。下に諦観の原理に支配された被支配階級（農民と一般庶民）、上に斗争の原理に支配されていた支配階級（武士）、その両者の妥協の上に成り立つ二重原理の社会で

あった。それが明治維新以降、近代国家又は近代社会として原理を一本化する必要に迫られた。だが、原理という点からみると、二重原理はなかなか解消しない。つまり封建時代の被支配階級の原理たる諦観と、支配階級の原理たる斗争と、それに新しく西洋からの競争原理が加わるというふうであった。その競争原理が資本主義の原理であるが、丁度その頃、世界の主要国がいわゆる帝国主義段階に入っていた事情から、実際には競争の原理をつらぬくには斗争原理をもってこざるを得ない。しかも諦観原理がなお強く存在しているという複雑な三重構造をもつに至った。

そこで明治の政治家は苦勞したあげくに、天皇中心原理をもってきて、これによって上記の三つの原理の錯交を解決しようとした。いいかえれば、明治の構造というものは個々の家を中心とし、家のヒエラルヒー構造をモデルにし、家の大きくなったのが国という構造であったといっている。『国は大きい家だ』という、このごく通俗的な理解はそのまゝ、いわゆる天皇（日本）原理と諦観原理との特有の結びつき方を示している。つまり、諦観の原理は他の二原理——競争と斗争——に並行して日本の原理に統一されていたというより、それはむしろ『国と家』との結びつきとウラハラになって、日本的原理の中軸にすえられたと見られるのである。

かくて農民は、まず第一にこの家の原理を自己の生活そのものに結びつけて存在しうる典型的な社会群として国家構造に関係し、第二にはそのもっている諦観の原理が維新以後の日本原理の中軸にすえられたという点で、イデオロギー的に国家と関係する。この二重の線によって国家と農民とが結ばれておった、ということができる。このことから国の政策の基本は、おのずから重農主義、農本主義たらざるをえなかったのである⁽¹⁾。つまり戦前においては、全体社会への農村社会のアダプテーションの問題は根本的には解決をみている事柄であった。既に適応の型

がはっきりと決っていて、大衆的な問題とされる前に経済的にも解決され、パーソナルな場面にまで問題を拡げていく必要は感じられていなかったといえよう。

ところが「終戦後において、このような農村の構造、家を中心にする農村の構造を、内面的及び外面的に、またフォーマル、インフォーマルに破壊する作用が行なわれている。

(1) その最も明瞭なのは憲法第二十四条の家の条項の改正である。家と国家とはいまや次元を異にし、家はたんに慣習的存在にしかすぎなくなった。

(2) 第二に教育方針、教育制度の改革。これによる修身倫理の廃止にともない、家の内面的道德を説くところの忠及び孝の道德徳目の外部的な形成が遮断される。

(3) 第三に、農地改革に基づく地主の階級的破壊。それは同時に、地主自体が家の原理を守り通す経済的土台、経済的条件を失なっていた事実も見逃せない。

(4) 第四には、戦後の経済危機、農業を中心とする問題⁽²⁾。

「こういう諸変革の影響は、しばらくの間はあまり明確に現われないごとくであった。しかし、日を追うにしたがって、戦後十年の現象的な変動を追ってゆくと、その農村への影響はますます大きくなり、しかもそれは累積的に大きな効果を現わす如くに思われる」。「家を中心とする農村の構造はその根底をゆさぶられ、それに頼っているわけにはいかなくなった。農村と全体社会との関係を調整し取り結んでいくためには、新しい型を自らの中に創り出していかなければならなかった。欧州が過去において経験し、それぞれのやり方で克服してきた産業革命と農村とのトラブルを、日本農村はいまや本格的に経験しはじめたのである」⁽⁴⁾。

「こうみてくると、再びさきの原理の問題が持ち出されざるをえない。農村という習俗社会の諦観の原理と都市という資本主義経済社会の競争の原理と、さらには労働組合運動にあらわれてきた斗争の原理との中であって、諦観の原理の生かされ方如何、習俗社会の自由社会ないし共產社会への吸収され方如何の問題、いわば自由社会という産業経済社会に習俗社会が如何に適應し、あるいは孤立し、分立し、もしくは相對峙してストラググルの狀態を續けていくものか、これが問題なのである。これは決してわかり切った問題ではなく、今後の事態の進展が決めていくことなのである」⁽⁵⁾。

二 昭和二八年の秋から大々的に實施された今次の町村合併は、それがなによりも農村地域における行政区劃の大変更という側面を強くもっていたという意味において、正しく、この農村と全体社会との關係をめぐる事態の進展、なかならず国家の体制的な変革の線に沿って指された重要な布石の一つであったと思われる。

そこには周知のように、一方、全体社会の産業的發展を主導力とする都市と周辺農村をつなぐコミュニケーション・フィールドの拡大と深化がみとめられ、他方には新しく誕生した新市町村の諸機關の顕著な官僚制的な成熟がみとめられる。この二つの側面をつとめて區別しつつ、いまのべてきた問題意識に立つて、今次町村合併の問題の一端にふれてみようとするのが本稿の意図なのである。

なお本稿では、右のような問題意識に接近していくための一つの手掛りとして、「新市町村建設計画」の調整という、現在、新市町村政府が当面して⁽⁶⁾いる問題から入っていくことにしようと思う。

注(1、2、3) 神谷慶治『変貌する農村——その現代における位置』(全貌資料七〇)。

(4、5) 神谷慶治『農村社会研究の課題』(全貌資料五)。

(6) 本稿では以下、しばしば「市町村政府」というあまり耳馴れない用語をつかう。これは市町村の首長とその理事機関のことである。従来、市町村という用語は、市町村の諸機関を指して用いられると同時に、漠然と市町村の地域ないしはその上に成立している地縁的社会集団を指して用いられてきたのであって、その間に用語上の区別はなされていなかった。しかし町村合併を経た昨今のように、市町村の理事機関が一つの社会団体として客観的に成立し、固有の組織原理をもち、独自の存在を主張するようになってきて以上、これを用語の上でも、行政区域ないし地縁集団としての「市町村」とは区別した方がよいように思われる。

蠟山教授も、国ないし国家と中央政府とを用語の上で区別する必要があると説いている（蠟山政道『地方制度の改革』三六―八頁）。

〔補記〕

体制的原理とその社会的尺度について

一般に、社会体制はそれを支える物質的基礎があると同時に、思想的原理をもっている。それは個々人がもっているというよりも *als ob* として、社会的に個々人がその原理をもっているかの如く行動しているという意味である。思想的原理はまたそれに固有の社会的価値尺度をもっている。ある時代におけるある社会の動きは、その時代に固有の社会的尺度に照してみるときその意味をよく読みとることが出来る。

例えば小農習俗社会における基本原理は諦観であり、それに固有の社会的尺度は血、土ないし身分である。諦観の原理の特長は、無時間性（発展のないこと、旧くあった通りに今後もあることが理想）、没個人性（個人性の顕わな發揮をしないことが理想）、勤労性（欲望追求の否定、享樂のためにでなく働くのが理想）の三つである。そしてそこでは、血を同じくするもの郷土を同じくするもの、もしくは一定の生得的な身分に属するものは、それぞれその中で分度をまもっている限り保護され、

それなりに尊重され一定の生活を保障される。

これに対して資本制自由社会の基本原理は競争であり、その中心をなす社会的価値尺度は所得である。競争原理の特長は諦観原理とは対照的に、タイム・イズ・マネーであり、個人性の顕わな発揮であり、欲望追及のため享楽のための勤労である。そこでは如何に血縁が近くとも、如何に郷党の結合があろうとも、如何にかつての身分が高かろうとも、所得がないことには到底安心して生活することはできないのである。

いうまでもなく血・土・身分は前近代の習俗社会の価値尺度であるのに対して、所得は近代以降のものであって、例えば現在資本制社会にもまれているわれわれも、『所得さえあればいいことはないのだが』とたえず考えている。所得が現代の社会的尺度となったのである。しかし所得の時代はさらにこれを、個人が前面に出る個人所得の時代と、社会が前面に出る社会所得の時代とに分けて考えることができる。そして現代社会は実に既に後者に深くふみ込んでいて、単に個人所得の追求だけに頼っていたのでは、却って個人の所得自体をさえ確保することが困難となり、大きく社会所得——一つの階級、一つの民族の総所得というような——の立場に立たなければ、人間生活の完全な保障は得られないという時代に入っているとみることが出来るのである。

以上を逆の面からいえば、自らを統制する原理とその社会尺度とを他から借り入れないで自己生産するところまで行っている集団が、一般に社会体制といわれる。ヴィーゼはこれを第一次形象と名づけた。このような第一次形象がそれぞれ他から借り入れることなしに自らの指導原理を自己生産していく以上、並立する第一次形象相互の間にストラッグルが生ずるのは自然である。われわれは、こうした問題を、農村という特殊な社会に視点をあわせて理解したいのである。

日本の国内のみに問題を限っても、そこには第一次形象の争いがある。現在その中でも特に目立っているのはブルジョアジーとプロレタリアートとの両階級の力強い進出と対立とであるが、農村という特殊な集団は、この中にあって如何なる位置を占めることになるのか。農村人という階級性を有しないものの中から階級分化が行なわれて、両階級の何れかに分属すること

を通じて自己を貫徹するものなのか。あるいは、農村という習俗社会がそれ自体の中に有する原理によって第一次形象として自己を結集しつつ、他の第一次形象と並立してストラググルないしコンペティションをしていくものであるのか。

(右の補記は、神谷教授の『農村社会研究の課題』(全貌資料五)、『農民組織の基本問題』(全貌資料六七)等を、筆者が任意に引用しながら要約的にまとめたものである)。

二、新市町村建設計画の調整問題とその背景

1、本稿の課題

町村合併促進法は、合併に先立って「新市町村建設計画」を策定すべきことを新市町村に対して義務づけた。しかし合併が急速に進展するにつれて、この建設計画は単なる合併の必要書類のごとくみなされ、関係旧町村の注文を機械的に集計したにすぎない作文に堕していった。なぜなら、周知のように今次合併には少なからず無理強いの傾向があり、それを克服して早急にまとめ上げられた「建設計画」は、いわゆる「合併条件」の餌を盛ったいたずらに膨大な事業計画の羅列となり、いわば旧町村間の勢力均衡の反映にすぎないものとなったからである。そこには一貫した地域開発の理想像はなく、総合性と体系性を見出すことは困難であった。

しかしとにかく、新市町村はこの「建設計画」ののっとなって発足した。その結果、新市町村の財政規模は合併前に比してむしろ膨張するにいたった。⁷⁾ いずれも「合併条件」に拘束されて事業を執行し、あるいは補助金・負担金等の支出を余儀なくされたためである。「地方財政の危機」打開を当面の狙いとした今次合併が、却って財政の赤字と不健全化とを促す始末になったのである。しかもなお、新市町村当局は公約不履行を理由に旧町村からの非難

をあげなければならなかったし、合併の波が一応の静まりをみせた頃から昂まってきた政府の新市町村育成策に対する不満も、その大部分は、新市町村建設計画の実施に対する政府の援助が空約束であったことへの非難であった。自治庁も新市町村当局も、新市町村建設計画をもてあます破目に追いこまれたといつてよい。⁽⁸⁾

町村合併促進法(昭和三年九月三〇日失効)に続いて施行された新市町村建設促進法(昭和三年六月三〇日施行)は、その重要な眼目の一つとして、この「建設計画」の「調整」をうたった。つまり合併促進法の生んだ建設計画をもてあました自治庁は、建設促進法をもつてこれに「調整」をくわえる必要に迫られたのである。「調整」を行なうには軽重の判断と取捨選択が必要である。それには一定の「基準」・価値尺度がなければならない。この意味において、引き続いて自治庁から提示された「新市町村建設計画の一般的調整基準」は注目に値する。政府は、この「一般的基準」に基づく建設計画の「調整」という方式を通じて、今後における新市町村育成方策の力点を明示し、⁽⁹⁾市町村の行財政運営に際しての一般的価値尺度を示したのである。そうしてさらに都道府県知事に対しては、この基準に基づいて、新市町村建設計画の調整に必要な基準を定めることを指示した。つまり新市町村は、その建設計画の調整にあたって採用すべき取捨選択の価値尺度について、国及び都道府県の提示する一般的基準ないし審査基準によって、一定の制約を受けることになったのである。

現在、府県の指導のもとに、この計画調整の段階にある。この計画調整が当局の期待に沿った実効性のあるものに結実するか、それとも単なる作文に墮し終るか、いまのところ予測のかぎりではない。しかしともかくその成果は、嫌応なしに国・県の補助金等をもたつて新市町村の予算の立案とその執行とに具体化する。作文の出来不出来はともかく、事実において、合併当初の関係旧町村の持ち寄り計画は、国と都道府県との指導をえた新市町

村当局の手によって、一定の価値基準にのっとり何らかの取捨選択と調整とを加えられ、年度予算の上に年々実現されていかざるをえない。合併の過程がたとえ多くの無理強いをともなったものであったにせよ、既に誕生した新市町村は、一定の新しい広大な行政区劃の全域にわたって、合法的に、かなりに広汎な統一的社會行為を一つの権能として行使できる地方政府をもち、それが今や動き出したのである。そうしてこの地方政府の手による建設計画の「調整」がどのように行なわれるかという点に、つまり「調整」に際していかなる価値尺度が採用されるかという点に、今次合併によって誕生した新市町村の性格の重要な一側面が浮きぼりにされてくるのである。そうしてそこに、今次町村合併の農村社會に及ぼす影響ないし意義を判断する一つの材料が提供されることになるだろう。そこで、この新市町村政府が「調整」に際して採用する「基準」を性格づけるであろういくつかの要因の吟味を試みてみようとするのが、本稿の課題である。

注(7) 荻田 保「地方財政からみた町村合併」、『自治研究』三二卷一号)。

(8) 吉浦淨真『新市建設の構想』五六頁。

(9) 内山鉄男「新市町村建設計画の一般的調整基準について」、『自治研究』三二卷一二号)。

2、「一般的調整基準」の力点

自治庁当局は、今回の合併の意義を「明治の合併によって隣保共同体から行政共同体へと脱皮せしめられた町村を、更に完全な行政共同体い**わば事業共同体へとその性格を転換せしめる**」⁽¹⁰⁾と**ころにある**、と説明している。自治庁が「新市町村建設計画の一般的基準」のなかで提示した左の六つの基本方針も、この意図に沿うものであった。

即ち、

一、新市町村の地域の特性に即応した有機的な開発と合理的な経営によって、地域全般の生産性の向上を図り、住民の所得、生活及び文化の水準をたかめることを基調とすること。

二、国又は都道府県の総合開発計画と連携を保ち、その他当該地域にかかる各種の開発、整備、振興等に関する計画との調節を充分に行なうこと。

三、住民の福祉が地域的にまた各業態を通じて相互に均衡を保って増進され、新市町村の和と一体的な発展が期せられるようにすること。

四、地域内の産業経済団体、教育文化団体等の各種団体の分担協力が確保されるように配慮すること。

五、合併によって結集された地域の経済力と統合強化された行財政能力を最高度に發揮して、着実に新市町村の建設を進めることを目途とすること。

六、いたずらに総花的な計画にだすることなく、また、漫然他の援助に依存する風潮を排して、その能力に適合した堅実で重点的なものとする。

自治庁当局は、さらにこの「一般的基準」を敷衍して、この基準における力点の所在をつぎの如く説明している。「新市町村建設計画の調整というのは……、地域全般の建設経営計画を樹立し、これを基礎とした実行計画の作成によって新市町村の意欲的な建設をはかるとする……極めて野心的な試みである。それは、一方において、国又は都道府県の総合開発計画を前提とし、或る意味ではその基礎となる総合開発計画を作成することであり、また、その地域内の各種団体の担任する産業振興等の計画を包含し、国又は都道府県の実施する事業を前提とする地域経営

計画を定めることである。それ故、対外的には、国又は都道府県の施策と緊密に連携を保ち、今後における社会経済の推移等についても充分な見通しを持つことが必要であり、新市町村の区域に包括されることになった旧各町村の地域及び各種業態の住民並びにその団体の協調が確保されなければならない。⁽¹¹⁾

某県の地方課長が、県当局における「新市町村建設計画の調整と指導」の焦点をつぎのように絞ったのは、右の自治庁の方針を適確にうけとめたものといえよう。「新市町村建設は、町村合併の論理の当然の帰結であるばかりでなく、それが終戦を契機として大きく転回を遂げた新しい地方自治の理念にふさわしい公共団体を築き上げる一里塚である、という歴史的な背景を考慮するとき……私は県の総合開発計画の方法に準じて真正面からこれに対処することに踏み切った。……私個人の実感を卒直に述べるなら、県と市町村との相互関係は、ここに一個の新しい境地を打ち出したといっても過言でないと思う。」「総合開発計画は経済計画である。……経済計画を主とし、行政計画が従であるとすれば、行政計画は専ら経済計画にかようにプラスするかという面から把握されるのであって、直接には資本主義経済の原則に従って財政の投融資がどれだけできるかの問題となり、間接には近代化、合理化、計画化、効率化によっていかほどの経済価値を創り出すかの問題となり、経済も行政も等しく幾何の所得増を生み出すかという目的に集約されるのである」と。⁽¹²⁾

要するに、自治庁の提示した「一般的調整基準」および県の示している「審査基準」の力点は、「新市町村建設計画」が国および県の総合開発計画の一環として位置づけられるべきことに置かれているのであり、したがって末端の新市町村の採用すべき個別具体的な調整基準は、かかる大局的かつ経済計画的な観点に適合するものでなければならぬとされているのである。

ところで、自治庁はなぜ、新市町村建設の方向に関してことさらに経済建設の側面を強調し、「国又は都道府県の総合開発計画との連繫を保つこと」を力説しなければならないのであろうか。中央政府のこの抽象的な要請の背後には、どのような具体的事態が伏在しているのであろうか。以下まず、この事態を簡単に一瞥することによって、国の側からみられた「調整」の意味と性格とを側面的に明らかにしておきたい。

注(10) 佐久間彊「町村合併と部落」(『自治研究』三一巻一号)。

(11) 内山鉄男、前掲論文。

(12) 佐賀県地方課長角田直方「新市町村建設計画の調整と指導の方法について」(『地方自治』一二四)。

3、「計画」の調整を促した社会的事情

戦後、ことに最近の日本の経済発展は誠に目覚ましいものがある。発展の主力はいうまでもなく工業生産の拡大であり、工業生産指数はわずか四年前の昭和三〇年にくらべて実に二倍の水準に達した。雇用者数はその結果、この三年間に平均一〇〇万人ずつの増加を示し、反面、農林水産業の就業者は年平均三〇万人の減少を示した。その根底に、日本の経済社会の極めてドラスティックな変貌があったことを見逃すわけにはいかないであろう。

しかし、このような目覚ましい経済発展、なかならず工業発展の主導力は、終始、四大工業地帯によって握られてきた。しかも工業が強く重化学工業化されるにつれて、四大工業地帯への工業の集中と膨張という跛行的な形態はことさらに極端な姿を露呈しはじめた。地域間の経済発展は著しい格差を生むにいたった。「現実にはこのような地域間における経済発展の落差を媒介にして、後進地域から先進地域への人口の大量移動が年々行なわれている。

しかしこのような人口移動が行なわれても、先進地域と後進地域の住民一人当りの所得水準ひいては生活水準の格差はすこしも縮まる傾向を示していない。それは先進地域においては生産性の高い第二次産業の組織度が高まる一方、後進地域はいぜんとして第一次産業中心の産業構成に取残されているからである⁽¹³⁾。つまり地域経済の格差の問題は、明らかに産業配置の問題と裏腹に結びついたものとなっているのである。

しかも他方、この事實は先進地域にも新しい様々な問題を深刻に提起するにいたった。「今日の工業事情は量的に戦前の数倍に拡大されたばかりでなく、業種別構成の一そうの重化学工業化と生産形態の変化とが、立地的要求を従来とは比較にならぬほど大きくしている。一方、既存の工業地域の多くは、工業の配置に関して確たる政策がないままに、企業の自由な立地が集積して秩序なく発展してきたという事情もあって、すでに用地や用水を得るのがむづかしくなってきたており、また輸送力の極度な逼迫を訴え、新たな工業を包摂する余裕がなくなってきた⁽¹⁴⁾」。「こんなことでは、池田内閣の積極政策の中心となる所得倍増計画が進められても、産業立地の面でひどいマイナスを受け、いくら工場設備だけを近代化しても、その経済効果を十分發揮することはできないだろう。所得倍増計画によると、十年後の昭和四十五年までに一億三千万坪の工業用地が必要となり、工業用水の需要は昭和三十三年の一日二、三〇〇万立方メートルから七、四〇〇万立方メートルにもふえると推定されている。しかもこうした用地、用水を安く確保しなければならないのである⁽¹⁵⁾」。

さらに後進地域からの人口流入による都市人口の急速な膨張は、「人口とこれを収容する施設能力とのアンバランスを生じ、いわゆる都市問題の発生をみている。人口過剰のためにおこる弊害にはいろいろなものがあるが、今日、東京とか大阪などの大都市で問題となっているものとしては、空気の汚染、住宅や下水排水などの諸施設の不

足、交通の混雑、犯罪の増加など諸々のものがあげられるであろう」⁽¹⁶⁾

つまり、日本の経済の最近における目覚ましい量質両面の拡大は、一方、地域間・産業間の所得格差の一層の拡大を随伴していたのであり、他方、用地・用水・輸送施設・労働環境等の基礎的な産業基盤及び公共施設の著るしい立遅れとの間の矛盾を急速に顕在化させはじめたのである。「こうなつてはもはや個々の企業が、資本の恣意(個人所得の原理——引用者)に従つて、自分のところだけが有利な条件で産業立地ができさえすればよいといつてすまされない。どうしても総資本の立場「社会所得の原理」からこの問題をもっと総合的かつ計画的に解決してゆく必要がで⁽¹⁵⁾てくる」。政府の積極的な関与による、道路整備五カ年計画、地域総合開発計画、工場立地調査、等々の諸構想が、多くの期待をよせられているのはまさにそのためであらう。例えば本年度の予算編成にあたつて政府の重点施策の一つに産業基盤の整備がうたわれたが、しかもなお、最終予算案に対する財界の不満は第一に産業基盤拡充策が手ぬるい点にあつた。⁽¹⁷⁾最近、経済同友会が政府に対して行なつた『地域経済開発について』のつぎの提案は、この問題意識をさらに具体的に表明したものであつた。

「地域開発は、国土の開発と経済構造の是正という二つの面を持っている。経済力が一〇年後に倍を上廻る見通しにたつならば、経済発展の基盤となる国土開発が速やかに着手されない限り、やがて、それが大きな障碍となることは明白である。……地域経済開発は、わが国経済発展のため、絶対的要件となつてゐる。……経済発展に備えて、上記諸問題の解決と、企業活動に対する強い誘導力を持つためには、高度の行政力が要請されるのである。よつて、政府は専任の国務大臣を長とする強力な地域開発委員会を設置し、専ら計画の調整、資金の効率化に当らしめることを政府に促すものである」⁽¹⁸⁾。ことに、この提案の一項目には「地域開発を具体化する際、中央、地方を通

する公共投資をどう配分するか、またその重点度をどこにおくか、ならびに資金源をどこに求めるか等について、長期の計画を樹ててゐる必要がある」との指摘があるが、これは本稿の課題、すなわち「新市町村建設計画」の「調整問題」にかんがみて注目すべき点であらう。

将来の都市機能の増大と変質とに備へた計画的な都市建設、例えば首都圏の整備、都市の地方分散と再組織、さらには中小企業を中心にした「ニュータウン」の造成等々のプログラムがつぎつぎに政府の政策日程に登場しているのも、いうまでもなく右の事態の一面を示すものに外ならない。全体社会の著るしい産業発展とそれに伴う資源再配分とその流通とに関して、複雑化する都市系列の結節的機能があらためて行政上の課題と結びつけられて認識され重要視されてきたのである。⁽²⁰⁾

ところで、今次町村合併は、「市制ブーム」といわれているように、大勢は、産業構造の均質性を中心とするいわゆる村々合併よりも、地方都市を中心に周辺の生活ブロックが一丸となつて大同合併するという形に傾いた。国の工業立地上の見地からする総合開発と地域社会再編成への指向は、いきおい、地域社会の生活ブロックとして登場したこの新市町村とその政府を、その結節点ないし結節的機関として積極的に評価せざるをえなくなってくる。自治庁が新市町村建設計画の「調整」の中心的なテーマとして、国・県・新市町村を一貫した総合開発計画を樹立すべきことを強調するのは、まさにかかる事態と要請とを背後に担っているからである。⁽²¹⁾ そうして「その着実な実施の態勢を整えるため」にこそ、つまり国と県と市町村とを一貫する開発行政の末端にあつてその結節的機能を効率的に果させるためにこそ、新市町村の行財政運営の合理化が力説されなくてはならない。⁽²²⁾ 新市町村建設計画に対する自治庁の「一般的調整基準」が、その基調としてかかげている「地域全般の生産性の向上」なる目標は、この

ような方向と手段とにおいて実現されるべきものとされているのである。

* ちなみに、経済同友会のつぎの主張は、この点に対する財界の期待を明白に物語っている。「地域開発を促進するとき、最大の障碍となるのは行政制度である。つまり政府支出を担当する行政機関が割拠していることと、細分化された行政区劃にある。地域開発は複雑かつ困難な問題であるだけに高度の行政力によらねばならぬので、政府の立案および実施機関並びに行政区劃の再編成を考へるべきである」⁽²³⁾。

ところで、行政の末端にあつて直接に新市町村建設計画の調整の衝に当るのは、いうまでもなく新市町村政府である。そうしてその際の調整とは、合併の無理強いをうちに秘めた複雑な利害の交錯の産物たるいわゆる総花的な「新市町村建設計画」を、大斧をふるつて取捨選択し、改めて配列しなおす過程である。つまり、新市町村政府のこの調整作業は、一方、上述のような国と県との審査基準の制約の下に立つと同時に、他方、住民の利害に対する政治的配慮の下に実施されなくてはならない。そこでこの後者、つまり内側からの規制力の作用形式を吟味しながら、新市町村の採用する調整基準の性格を類推することにしてみたい。以下、およそ二つの観点から吟味を進める。(一)全体社会Ⅱコミュニケーション・フィールドとしての地方社会の動向と、その中における農村社会のあり方、(二)その中に組織された部分社会の一つたる新市町村政府の性格と、その農村社会に対する関係。

注(13) 経済企画庁『国民生活の地域的分析』一四九頁。

(14) 笹生 仁「工業の近代化と立地的課題」(『都市問題』四八巻一一号)。

(15) 『毎日新聞』昭和三五・七・三〇。以下に引用する諸論稿の多くは、新市町村建設計画の調整が着手されてから後に書かれたものである。しかし、「計画の調整問題」の底流には、すでにこのような問題意識があつたことは、さきに引用した自治庁当局者の言明にもあきらかである。

(16) 経済企劃庁『前掲書』一四九頁。

(17) 『朝日新聞』昭和三五・一・一四。

(18) 経済同友会『地域経済開発について』昭和三五・七・一五。

(19) 総合政策研究会(有沢広巳氏ら六人)による『産業構造政策への提言』も、経済同友会とはほぼ同じ問題意識に立って産業基盤の整備や地域経済開発への政府の積極的な関与の必要を説いているが、その中で、中小企業対策の一環として、大工業地帯に比較的近接した地域に「中小企業のニュータウン」を造成すべきことを提案している。

(20) 鈴木栄太郎『都市社会学原理』によれば、都市とは「国民社会における社会的交流の結節的機關をそのうちに蔵していることにより、村落と異なっているところの聚落社会」である。つまり「都市をして都市たらしむるものは社会的交流の結節的機關が所在している点にある」のであり、「この結節的機關が多く集まれば集まるだけ都市度ともいうべきものが高くなってゆく」ことになる。

しかも、その結節的機關は、行政機關は勿論、産業機關、文化団体等、殆んどあらゆる機關において、中央都市にある中央的機關から地方の中小都市の分枝的機關へと系統的に配置されているのであって、あたかも、大中小の都市群がそれぞれ、それぞれ上中下各段階の結節点となって国民社会に樹枝状の形態的ヒエラルキーを構成しているとみなすことができる。村落社会群は結節的機關をもたないがゆえに、このヒエラルキー構成の最末端に位置づけられる。つまり、末端村落は、かかる社会的結節機關の万遍なく全国各地に配置された系列によって、中心城市に確実に連結せしめられる。

(21) 島 恭彦「町村合併についての一考察」(『季刊法律学』二二号)は、今次合併を必然ならしめた経済的要因としての「経済圏」の拡大を考えるにあたって、つぎのようにその国家的要因を最も重視している。

「今日、町村合併の基礎条件になるような『経済圏の拡大』は、国家と内外独占資本の結びつきで行なわれるいわゆる『後進地開発』、或はその国内版としての国家投資による様々の型の国土開発によって直接推進作用をうける場合が多いと思われる。国家による国土開発は、町村合併の基礎条件たる経済圏の拡大をもたらすだけでなく、この国土開発を分担させられる地方行政機關は広域行政の性格と行財政力をもたねばならぬところから、町村合併を推進する条件となるであろう。」「また合併町村のいわゆる新町村建設計画にしても、その中で右の国土開発に関連のあるものが優先的にとりあげられ、合併町村は国家の国土開発の下請機關化して行くであろう」。

(22) 島恭彦『前掲論文』は続けて、町村の行財政運営合理化が必要となった所以を、右の論理に沿ってつぎの如く説明している。

「日本資本主義発展の地域的な不均等は、地方行財政の内部にも不均等を生み出した。即ち大都市における資本制支配の発展とこれに対応する官僚制の発展、他方で農村に於ける封建制の残存とこれに補充された不完全な行財政制度と行財政力の劣る小自治体の残存である。しかもこの地方行財政の不均等をそのままにして、日本の中央集権制は戦後にかけて新しい形態で強化された。……こうなれば第一に中央の官僚機構自体の中に地方行財政を把握するかなりの大きな部門が必要になる。第二に中央からこの小自治体までを把握する多種多様な行財政の触手がはりめぐらされねばならない。第三に、この国から地方までの行政のルートを媒介する中間的な機関、府県、地方事務所、様々の外郭団体の存在が必要になる。第四に極めて多数の地方小自治体の内部にも一々中央につながる官僚装置が必要になる。従ってここに極めて金のかかる複雑な中央集権機構が存在することとなり、これが逆に中央の地方に対するコントロールを無力化する原因にもなっていた」。

「かくてわが中央集権機構の複雑さは倍加したが、現在占領行政の残滓を整理し、新たな国策、例えば既に述べたような国土開発等を実行するためには、中央、地方を通ずる官僚機構の内的矛盾をとりぞき、これを合理化し、全体として行政効率を高めねばならぬ。このような政策の一局面を担当しているものが、当面の町村合併政策であると規定することができると思う」。

(23) 経済同友会『地域経済開発について』昭和三五・七・一五。この主張は、主として府県制の現状に対して向けられているものと思われる。この意味では、最近の日本における経済社会の発展は、これに対する行政諸制度の側からの適応体制として、単に市町村合併やその建設計画の調整といったような固陋な段階に留まっていることを許さず、さらに地方制度そのものの抜本的な再検討を要請しているといつてよいであろう。

三、地域社会としての新市町村の性格

1、新市町村の構成員

A、非農林業者と農林業者

今次町村合併は「市制ブーム」といわれたように、かつては行政区域を異にしていた都市的社会と農村的社会という二つの異質的社会を同一行政区域に包含することによって、地方行政の様相を複雑化した。その結果おこった事態は、前稿（本誌『一四卷二号』）で指摘しておいたように、第一に、農林業従事者の大半が人口規模一万以上五万未満の新市町村区域に包攝されたことであつた。つまり、農民を地方自治政の側面からみる場合に、最も問題となつてはならないのは、この人口一万ないし五万の新市町村内の動向だということになつたのである。また第二の事態は、この規模の行政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至つた点であつた。いまや農村自治は、農林業従事者とその行政区域を同じくし、社会的政治的・關係を深めざるをえなくなつた非農林業従事者の存在を、無視し捨象するわけにはいなくなつたのである。

そこで以下、まずこの人口規模一万ないし五万の行政区域に包攝されることになつた非農林業従事者の性格を簡単に一瞥してみることからはじめよう。

この区域の非農林業従事者を特に抽出して他の比較しうる統計はない。しかし今次合併の結果、人口五万以上の大都市に非農林業者全体の六八%が所屬し、八千ないし五万の中小都市に二九%が分屬することになった。残る八千未満の零細町村に留まつたのは非農林業者の三%にもみたくない（昭和三二年『事業所統計』による）。よつて以下、差当り、昭和三〇年の国勢調査により人口五万以上の市部とそれ以下の市町村域それぞれに所屬する非農林業者の性格比較、および昭和三二年の事業所統計調査による七工業都府県（東京・神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫・福岡）とそれ以外の府県との比較などを通じて、この人口一万と五万の新市町村に所屬するにいたつた非農林従業者の性格をさぐつておくことにする。以下の行論においては、右に

みたような大雑把な二区分により、前者を中央の大都市、後者を地方の中小都市と呼んでいく。

一 周知のように、日本における非農林業従事者の過半は、従業員数の規模三〇人未満の零細企業者とその家族従業者、およびそれと類似のいわゆる旧い雇用関係の下にある雇用者によって占められている。そうしてこの傾向は、今次合併によって人口規模一万ないし五万程度となつた中小都市において殊に甚しい。例えば、非農林業従事者総数中にしめる自営業主の割合、家族従業者の割合等は、いずれも中央の大都市に比べて地方の中小都市の方が高い(第1表)。しかもかれら自営業主および家族従業者の九割は、その生業を自宅で営んでいる(第2表)。おのずから、かれらの経済と社会に対する関心と見通しは狭からざるをえない。かれらの生業は、旧くからその住居のある狭い地域社会とその特定の住民を対象としこれに固執することによって成り立ってきたのであり、したがって、その生活様式や価値観は何によらず家中心、地域中心主義に傾きがちなのである。

非農林業従事者総数中にしめる雇用者数の割合も、大都市に比べて中小都市の方が低く、その経営規模別分布も中

第1表 非農林業者総数中に占める自営業主、
家族従業者及び雇用者の割合

(単位: %)

	有業者総数	自営業主	家族従業者	雇 用 者
人口5万以上の市	100.0	16.1	7.5	76.4
人口5万以下の市町村	100.0	20.2	11.7	68.1

資料: 総理府統計局, 昭30.10『国勢調査』.

第2表 非農林業者の従業上の地位, 従業の場所別
有業者割合

(単位: %)

	総 数	自 宅	通 勤	住 込	不 定
自 営 業 主	100.0	87.2	4.7	—	8.1
家 族 従 業 者	100.0	95.5	2.7	—	1.7
雇 用 者	100.0	3.4	89.0	7.0	0.6

資料: 総理府統計局, 昭31.7『就業構造基本調査』.

の傾向は、今次合併によって人口規模一万ないし五万程度となつた中小都市において殊に甚しい。例えば、非農林業従事者総数中にしめる自営業主の割合、家族従業者の割合等は、いずれも中央の大都市に比べて地方の中小都市の方が高い(第1表)。しかもかれら自営業主および家族従業者の九割は、その生業を自宅で営んでいる(第2表)。おのずから、かれらの経済と社会に対する関心と見通しは狭からざるをえない。かれらの生業は、旧くからその住居のある狭い地域社会とその特定の住民を対象としこれに固執することによって成り立ってきたのであり、したがって、その生活様式や価値観は何によらず家中心、地域中心主義に傾きがちなのである。

小都市の方が零細経営により多く偏っている(第3表)。そうして、これら零細経営の雇用者の大半がパーソナルな縁故採用であり(第4表)、労働組合の組織率はきわめて低い。さきに零細自営業主の経済圏の狭さと地域固執性にふれたが、かかる小企業の雇用者は地域社会のパーソナルな拘束から逃れにくい筈である。他方、従業員規模三〇人以上の中・大企業及び官公庁の雇用者は、七工業都府県を除く他の県において、非農林業者総数中の四二%を占めている。かれら中・大企業及び官公庁の雇用者群は、労働組合の組織率も高く、地域社会の拘束から相対的に解放されているとみなすことができる。このようにみてくると、統計の用い

第3表 非農林業者の事業所規模別従業員数割合(民営)

(単位: %)

	従業員総数	事業所規模別				1事業所当たり 平均従業員数
		1～9人	10～29人	30～299人	300人以上	
7工業都府県	100.0	34.3	19.5	28.0	18.1	7.3人
その他の県	100.0	48.2	18.4	21.2	12.2	4.7人

資料: 総理府統計局, 昭32『事業所統計調査報告』。

備考: 7工業都府県とは東京都, 大阪府, 京都府, 愛知県, 神奈川県, 兵庫県, 福岡県。(以下同じ。)

第4表 従業員階級別, 入職経路別, 新規就業者数割合

(単位: %)

		事業所規模別					官公
		1～9人	10～29人	30～99人	100～499人	500人以上	
総	数	100	100	100	100	100	100
学	校	12	19	25	32	37	31
職	安	6	9	13	21	21	17
広	告	2	3	3	3	3	4
縁	故	64	55	50	35	31	33
そ	の他	16	14	10	8	8	16

資料: 総理府統計局, 昭31. 7『就業構造基本調査』。

ている非農林業従事者の諸区分は、地域社会との関係の結びつき方から大きく二つに区分できるのである。一つは自営業主、家族従業者及び零細企業の雇用者であり、二つは中・大企業ないし官公庁の雇用者である。前者が相互に形成する組織は商工会、商店連合会、同業者組合、町内会などであって、その組織活動はその主たる対象を狭い地域社会に住む相互面識の業者仲間ないしは住民それ自体におく。その性格の特長は、その組織が多くの場合に地域の神社と結びついていることに象徴される。通例その活動は日常的であり活発である。後者の形成する組織は、まず職域に第一の関心をもつ労働組合である。ときには勤労者地区協議会といった居住地域組織も生れるが、かかる地域を対象とした組織活動は、かれらにとって二義的であり不活発を免かれがたい。以上二つの社会群の地域社会ないし地方政治に対する関心と関与の度合は、後者に比べて前者に、はるかに大きな比重のあることは否めないところであろう。

二 人口の規模一万ないし五万の新市町村を構成するもう一つのメンバーは、その総数のおそらく七割以上がこの行政区域に包攝されるにいたったであろう農林業従事者の大群である。かれらの最近の動向については、神谷教授の「日本農家の二つの基本型」への区分による把握の仕方がある。教授は農家経済調査等の分析から、最近における農家の行為様式を業主的農家と賃労働的農家とに区分できるとし、昨今の日本の農業の問題は、「経営の大小とかその生産性云々よりも経営自身が業主的であるか、賃労働的であるかの方が、より根本的である」⁽²⁴⁾としたのである。この場合、業主的と賃労働的との行為様式のちがいを社会的側面からいえば、かつて筆者等が北九州某村調査の際に行なった本百姓層と脱農民層との二区分が、これを誇張的に表現していたとみなしえよう。その際、筆者はこの両者の地域社会内における行為様式を凡そつぎのように分けた。⁽²⁵⁾

本百姓層とは、中堅自作の、自家労力を中心に若干の臨時雇を入れてやや企業的に小商品生産者として農業に専念する型であり、脱農民層とは、農業は老人や主婦にまかせて基幹労働力を農外賃労働や職員勤務に恒常的に注いでいる、いわば職工自給菜園型の農家である。したがって、この二類型の地域社会との結びつき方をみれば、つぎの如くなる。即ち、(一)脱農民の農家では、その基幹成員は都市における諸機関の恒常的な雇用者として村外に出て働き、その生活資料は地域社会を離れた職域からもたらされる。かれらにとって村はいわば下宿にすぎない。その限り、かれらの社会的関心はもっぱら職域に向けられ、地域社会の動向については消極的・受動的に留まり易い。これに反して、(二)本百姓的農家の主要成員は、生活と生産の大半を地域社会の内部ですごす。生活資料はすべて地域社会を媒介にして獲得される。地域社会の動向に対しては勿論、土地改良や農道整備など、地方政治に対してもかれらの関心は深刻であり執拗でさえある。

農村社会の最近の動向を考えるにあたって、資料の制約上、人口一万ないし五万の新合併町村に属する農民のみをとくに抽出することは出来ない。よって参考までに、合併からとり残されたとみられる人口五千未満の零細規模町村をみるに、それは農山村に大きくかたよっている(第5表)。また、合併関係町村のみを抽出して全町村と比較した場合、合併関係町村の方が耕地率・水田率ともに著しく高い(第6表)。つまり大雑把にいつて、新市町村に包摂された地域は、おそらく主として平坦地域の有利な条件の下にある、い

町村合併と農村(二)

第5表 人口5千未満の町村(静岡県)

(単位: %)

	有業 者数	農業者	林業者	非農 業者	林業者
昭 25	100.0	62.2	2.4	35.4	
昭 33	100.0	64.6	15.7	19.7	

第6表 合併関係町村における

農業の特長

(単位: %)

	昭 30.8 合併関係町村	現在の 全 町 村
耕 地 率	20.4	15.8
水 田 率	77.4	58.0
畑 地 率	22.6	42.0

資料: 農林省農政課『合併市町村基本調査資料』第一集。

わば日本の農業生産において基幹的部分を占める地域であったであろう。したがって、右にみてきた農家の二つの類型区分は農業生産条件と農外雇用条件との両面に相対的に恵まれているこの行政区域内において、殊に明瞭にあらわれているものと考えてよいであろう。

B、自営業主と雇用者、その政治意識

以上、人口規模一万ないし五万の新市町村の構成員の性格について大雑把な吟味を行なった結果、非農林業者についても農林業者についても、地域社会との結びつき方を視点に定めるとき、二つの類型区分が可能となった。即ち、

- | | | |
|-------|-----|---------------------|
| 非農林業者 | (1) | 自営業主、家族従業者及びその雇用者 |
| | (2) | 中・大規模企業の雇用者及び官公の雇用者 |
| 農林業者 | (1) | 業主的農家（本百姓層） |
| | (2) | 賃労働的農家（脱農民層） |

地域社会に依存してその拘束の下にあり、したがって地方政治に積極的な関心をもたざるをえないのはそれぞれの前者、つまり自営業主と業主的農家である。地域社会から相対的に離れており、したがってそこで生起する社会的・政治的な動きに対して関心の乏しいのがそれぞれの後者、つまり中・大企業の雇用者と賃労働的農家である。

さて、右の規定を側面から検証する意味で、これら二つないし四つの新市町村の構成要素の政治意識を分析してみると、凡そつぎのような特長が示される。即ち、

一、自治庁が一九五四年八月に行なった『地方自治についての世論調査』によれば、「地方選挙と衆院選挙とど

「どちらに熱が入るか」との設問に対して、給料生活者や賃銀労働者（いわばさきに雇用者に分類された人々）は衆院選挙に熱が入ると答え、農林漁業者や中小商工業者（いわばさきに自営業主に分類された人々）は地方選挙に力が入ると答えている（第7表）。しかも通常、この種の世論調査の際に「わからない」と答えるものの最も多い農林業者が、この問いに関するかぎりはつきりした態度を示し、また中小商工業者で「わからない」ものは他の職業層に比して最も少ない。この事実は、農林漁業者および中小商工業者にとって、衆院選挙より地方選挙に熱を入れるということが、極めて自明のことと考えられていることを物語る。

二、朝日新聞社の行った世論調査結果をみると、「どの政党が好きか」との設問に対して、給料生活者と賃銀労働者とは革新政党への親近性を示し、農林漁業者と中小商工業者は保守政党への親近性を強くあらわしている。この傾向は、戦後、引続いて実施されている十数回に及ぶ調査を通じて一貫して変らない（第1図）。但し、この種の設問になると「わからない」と答えるものの割合が、農林漁業者層においてつねに高くなる。

三、県議選挙における得票を党派別・市町村別に分析してみると、

町村合併と農村(二)

第7表 あなたは衆議院選挙と村（市町）長や村（市町区）会議員といった村（市町区）の選挙では、どちらの選挙に熱が入りますか。

(単位：%)

	衆議院 選挙	市町村 選挙	両方とも 熱が入る	両方とも 熱が入らぬ	わからない	計
農林水産業者	6.1	50.7	19.8	12.6	10.8	100.0
個人商工業者	17.8	44.1	19.9	11.8	6.4	100.0
事務生活者	29.2	21.8	30.8	10.9	7.4	100.0
労働者	21.0	28.4	20.3	14.4	15.9	100.0
その他	—	—	—	—	—	—

資料：『地方自治についての世論調査』1954.8，企劃一自治庁，実施一時事通信社。有権者名簿による副次無作為抽出法。調査対象 3,000，回答者数 2634，回収率87.8%。

C、新市町村における政治の担い手と

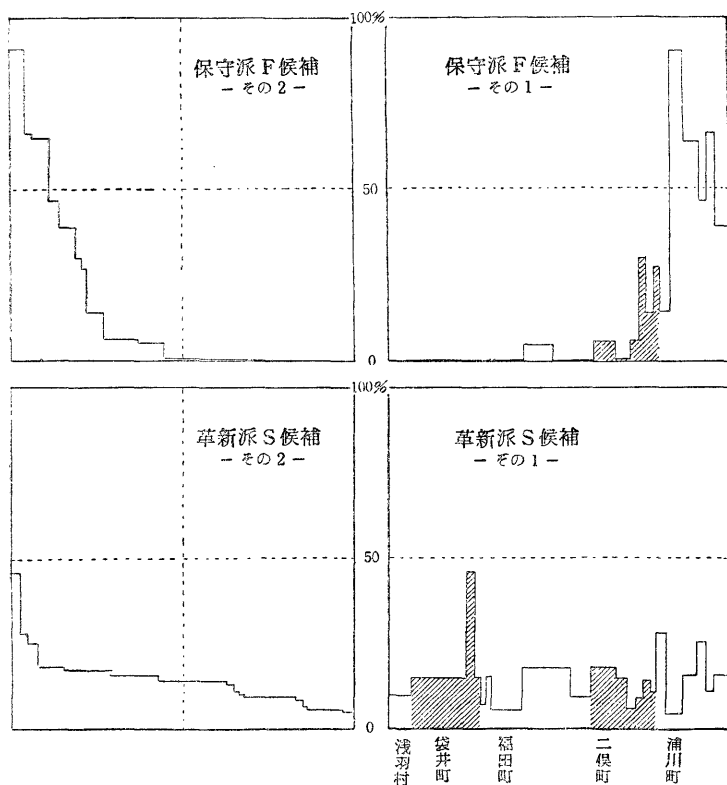
以上、三つの調査結果の組合せから類推

Figure 1 consists of five line graphs arranged in two rows. The top row contains three graphs for '給料生活者' (Grain-consuming), '産業労働者' (Industrial workers), and '中小商工業者' (Small business owners). The bottom row contains two graphs for '農林漁業者' (Agriculture, Forestry, and Fishing) and '農民漁業者' (Farmers and Fishermen). Each graph has a vertical axis representing a ratio from 0 to 100, with major grid lines at 25, 50, and 75. The horizontal axis represents time from 1928 to 1933, with specific dates marked: 10/4, 2, 7, and 5. A legend in the top-left graph indicates that solid lines represent '新' (New) and dashed lines represent '保' (Old). The '新' lines generally show an upward trend, while the '保' lines show a downward trend across all groups.

—『朝日新聞』世論調査による—

備考：1. 保守は自民および自民色の計，革新は社会，労農，共産および同色の計．

3. 「わからない」と答えるものの大半が保守政党に投票するためか、この世論調査結果にあらわれた革新政党の支持率は、ほぼそのまま総選挙における革新政党の得票率に一致し、保守政党支持率と「わからない」層とを合計した率が、保守政党の得票率に一致する。



第 2 図 昭和 30 年静岡県議会選挙における、磐田郡下の革新派候補と保守派候補との得票形式の比較

- 備考：1. 図その 1 の横軸によって示されているのは、各町村それぞれの有効投票数をその巾であらわしつゝ一定の順序に並べられた町村区分であり、縦軸で示されているのは、各町村における総有効投票数中での当該候補者の得票割合である。つまりこの面積が当該候補者の各町村における得票数を示すことになる。
2. 図その 2 の横軸は両候補者それぞれ、その得票率の高い町村を左から順に配列しなおしたものである。
3. 比較をして意味あらしめるため、当選者の中から得票総数の最も接近している F. S. 両候補者を事例に選んだ。

第 8 表 あなたはこの市(町村)の合併
のときの条件を知っていますか

(単位: %)

	合併条件 を知って いる	条件はな かった	条件を知 らない	計
農 林 漁 業 者	69.3	10.6	20.1	100.0
商 工 業 者	60.9	11.8	27.3	100.0
事 務 生 活 者	57.4	9.2	33.4	100.0
労 働 者	49.6	8.8	41.4	100.0

資料: 自治庁『町村合併についての世論調査』昭和28年8月実施。

備考: 調査地域は終戦時から昭和28年7月末までに合併によって新設された市町村及び同期間に境界変更によって市または町村に編入された町村。

第 9 表 議員や役場の方々からいまの市(町村)
のことについて話をききたいと思いますか

(単位: %)

	話をきき たい	話をきか なくても よい	わからな い	計
農 林 漁 業 者	63.2	28.5	8.3	100.0
商 工 業 者	58.3	37.4	4.3	100.0
事 務 生 活 者	57.0	35.4	7.6	100.0
労 働 者	46.0	39.0	15.0	100.0

資料: 第8表に同じ。

第10表 旧市町村の役員とか世話役をさ
れたことはありませんか

(位単: %)

	あ	る	な	い	計
農 林 漁 業 者	26.4		73.6		100.0
商 工 業 者	22.8		77.2		100.0
事 務 生 活 者	7.3		92.7		100.0
労 働 者	6.0		94.0		100.0

資料: 第8表に同じ。

やや地域社会を離れた何らか別の立場から政治を評価する傾向がある如くである。要するに、さきに事業所統計調査等の分析から類推した各社会階層の地域社会との結びつき方の特長が、そのままアンケート調査や選挙の際の政治意識に反映しているといえる。その限り、新市町村社会の世論は主として町や村の主であるところの自営業主や業主的農家たちによってつくられ、その政治は主としてかれらによって動かされることになる。雇用者や賃労働的農家たちは、それが地域社会の事象であるかぎり、消極的・受動的に留まりがちであろう。^(*)₍₂₇₎

* この事実はこのほかにも、多くの調査結果によって裏付けることが可能である。例えば、自治庁の行なった『町村合併

についての世論調査』結果からみれば、町村合併の際のいわゆる『合併』条件を知っているものは、事務生活者や労働者よりも商工業者や農林漁業者の方がはるかに多く（第8表）、したがって合併後、新市町村の問題に関して当局者からの説明をききたがっているものの数も、後者の方が多い（第9表）。部落や旧町村や新市町村の役員や世話役になった経験者もまた、後者の方がはるかに多い（たとえば旧市町村の役員についてみれば第10表の如し）。いずれのデータも、地方社会の世論と地方政治とが、主として農林漁業者や商工業者によって担われていることを推測させる。

地方社会の構造が右のごとくであり、地方政治もまたこれに規制されるとすれば、今次町村合併に際して策定された「新市町村建設計画」も、多かれ少なかれこうした地方の社会的・政治的構造を反映したものとみることができ。そうして自治庁当局がこれをもてあまし、調整の拳に出ざるをえなかったというのは、中央政府の次元での建設計画に対する要請と、右のような構造の下にある地方政府の次元での考え方との間のギャップの存在を示している。自治庁当局が「新市町村建設計画」を、各旧町村地域からテンデに提出された事業要求の総花的な羅列にすぎないとみなし、地方開発の理想像がそこに画かれていないと批判しているのは、要するにそのまま、地方政府の担い手のもつ生活原理と、中央政府の担い手のもつそれとの間の異質性を示しているといえよう。一方、地方社会の構造のもつ社会圏の狭さ、なかならず充足主義的経済に立つ自営業主たちによって担われている地方政治の消極性・近視眼性が、他方、産業的発展をとげつつある国民経済社会の地域拡大要求、なかならず営利主義的経済に立つ財界を背景とする中央政府の長期的・広域的な視野との間の矛盾をここに露呈したのである（充足主義的経済と営利主義的経済については後述一五七頁を参照されたい）。

しかしとにかく、新市町村政府は、国の要請と県の指導とにしたがって、「総花的」建設計画の調整を行なわな

ければならない。しかも、地方社会の側にも、昨今の発展と分化によってやや複雑な様相が示されはじめている。たとえば、さきに統計的に示された二つないし四つへの階層的意識的分化それ自身が、実は、地域社会の分化の一つの表現に外ならないものであった。そうして、この分化現象の中に、新しい次元と広さでの統合の契機が芽生えているようにもみえる。そこで以下、この社会的展開の側面から、あらためて昨今の地方社会の動向をみなおしてみることしよう。

注(24) 神谷慶治『農村の強みと弱み』九八頁。

(25) 拙稿「行政村をめぐる勢力関係」(『本誌』八卷三号)。

(26) 詳細は拙稿「町村合併と選挙地盤」(『本誌』一四卷二号)参照。

(27) 鈴木 宏「都市研究における中範囲理論の試み」(『社会学評論』九の三)は、現代における都市の構造を、経済過程、媒介過程、政治過程の三過程の循環構造として図式的に捉えようと試みており興味深い。たとえば拙稿がここで大雑把に扱っている合併町村の政治的構造についても、同論文はこれを図式的に、かつ類型化して位置づけている。ただ、町村合併の問題が意識的にはずされていることが惜しまれる。

2、都市化の進展と農村社会の分化

A、都市化の進展

わが国の経済が当面している上述のような工業立地上の諸問題に促されて、また、工業技術上の進歩に由来する工業立地の性格変化から、最近、工業の地方分散の傾向が認められる。たとえば後進地域に対する工業投資額は、最近その増加率において先進地のそれを上廻る傾向がみられ、工業製品出荷額の地域別開きよりも投資額の開きの

第11表 工業製造品出荷額、工業投資額の
地域別構成比およびその増加割合
(単位：%)

			製 造 品 出 荷 額 (昭31)	投資総額 (昭31)	昭 31 投資総額 昭 29 投資総額
北 海 道			2.9	3.6	187.3
北 北 関			3.6	5.1	174.5
北 関 東			3.0	2.9	171.5
北 関 東			25.2	20.5	118.5
東 山 海			3.0	3.1	158.4
東 山 海			14.8	14.7	261.2
北 陸 地			4.3	6.0	180.8
近 畿 国			25.9	21.9	163.0
四 国			2.8	3.5	164.9
山 陽 道			6.2	8.7	169.2
山 陰 道			0.6	1.1	257.4
北 九 州			7.0	7.6	122.2
北 九 州			0.9	1.3	130.1
全 国 計			100.0	100.0	145.1

資料：『昭31工業統計表』。

備考：経済企画庁『国民生活の地域別分析』より引用。

第12表 昭和26年より32年にいたる間の
製造業従業者数の増加状況

			昭 26	昭 32	昭32 昭26
			千人	千人	%
全 国			5,543	7,491	135.0
7 府 県			2,656	4,020	151.5
そ の 他 の 県			2,887	3,471	120.4

資料：総理府統計局，昭32『事業所統計調査』。

方が縮まっている(第11表)。またその工業労働力も、先進地の増加率には及ばないにもせよ、かなりの増加をみせている(第12表)。つまり、経済発展の中央集中化は相対的には着々と進行しつつあるとはいえ、その余沢は地方をもうるおして、絶対的には地方経済もまた発展しつつあるのである。昨今における地方都市の繁栄はその一証左だとみていい。

戦後における農家経済の改善もまた、直接間接に地方都市繁栄の重要な因子の一つであり、かつ、その結果であった。農家兼業の量的な増加と質的な改善とは、通勤という形式で農村の労働力が都市の経済圏にまきこまれるに

いたった姿であるし(第13表)、都市近郊農業地域の拡大は農産物消費市場としての都市の成長の姿であり、反面、地方都市の日用品購買者群への農村住民の参加の増大である(第14表)。最近の地方における交通運輸手段(特に小型自動車)の普及の速度は、中央の大工業都府県をむしろ大巾に上廻っている(第15表)。これは地方都市とその

周辺地域との商圏、通勤圏の目覚ましい拡大を物語るものであると同時に、さらにその範囲と量の拡大を促す原因となるべきものである。ことにバス運輸の発展と地方社会の展開との関係は、こうした事態をシンボリックに画き出している側面であろう(第16表)。第3図にその一例を示したごとく、農村地域にくもの巢のように張りめぐらされたバス路線に沿って、その左右二軒以内の沿線地域を斜線で埋めていくと、極端な山間部を除く農村の全域がほとんどスキマなく斜線であらわれてしまう。戦前、主として鉄道駅を中心にして発展をみせていた地方都市は、戦後にいたって、この駅から放射線状に伸びたバス路線を媒介にして、地方社会の経済的・文化的なセンターとしての地位を著るしく昂めたのである。⁽²⁸⁾

第13表 農家兼業の種類の年次別比較指数.

	兼業農家数 総	自営業	俸給者	労働者
昭 16	100.0	100.0	100.0	100.0
昭 22	82.4	75.1	177.8	72.6
昭 30	123.1	111.0	312.0	100.2

資料：『日本農業年鑑』1958年版。

第14表 農村市場の規模

	農家生産 財購入の 実質指数 (A)	農家消費 財購入の 実質指数 (B)	農家物資 購入の実 質指数 (C)
昭 9~11	100.0	100.0	100.0
25	149.4	128.9	136.0
28	179.3	193.3	188.9
31	234.8	203.7	214.2

資料：農村市場問題研究会『日本の農村市場』70頁。

備考：この実質換算には農家経調物財統計の戦前基準指数が用いられている。(A)は農業用品支払指数、(B)は家計用品支払指数、(C)は農村支払指数による。

総じてこのような都市と周辺農村地域との間のコミュニケーションの発展は、「都市化」の進展ないし「都市圏」の拡充と呼ばれるべきものであろう。さきにみた昨今の農村地域における業主的農家と賃労働的農家との分化は、この都市化の進展の農村への反映に外ならない。前述したところとやや重複するが、ここにあらためて、主として、農村地域について戦後から最近にいたる十余年間の社会的動向に一瞥を加えておくことにしたい。⁽²⁹⁾

B、農村社会の分化、(1)業主的農家の動向

これをまず業主的農家についてみるに、そのあ

第15表 自動車保有台数の増加状況
——工業県と非工業県との対比——

			乗 用 車	バ	ス	トラック	三 自 動 車	二 自 動 車
昭	8	{ 7 工業県 そ の 他	27,458 17,012	7,888 14,964	18,927 19,272	9,538 3,433	4,975 5,036	
昭	26	{ 7 工業県 そ の 他	30,305 14,523	6,244 13,101	63,392 92,094	57,415 66,711	24,430 28,116	
昭	33	{ 7 工業県 そ の 他	130,399 70,673	14,397 29,207	164,812 221,780	235,753 326,867	389,672 400,375	
(同 上 指 数)								
7 工 業 県	{ 昭 昭 昭	8	100	100	100	100	100	
		26	100	79	335	602	493	
		33	475	182	870	2,470	7,840	
その他の県	{ 昭 昭 昭	8	100	100	100	100	100	
		26	85	88	478	1,950	558	
		33	415	195	1,150	9,540	8,000	

資料：昭 8 は日本交通協会『自動車に関する統計』。

昭 26 は運輸省自動車局『自動車統計年鑑』昭和25年。

昭 33 は日本自動車会議所『自動車年鑑』昭和34年版。

第16表 一般乗合バスによる
旅客輸送実績。

(単位：100万人)

昭26	{ 7 工業県 { 其 他の県	7 工業県	792
		其 他の県	904
昭33	{ 7 工業県 { 其 他の県	7 工業県	2,283
		其 他の県	2,795
昭33 昭26	{ 7 工業県 { 其 他の県	7 工業県	288%
		其 他の県	308%

資料：昭26は総理府統計局

『日本統計年鑑』(昭27)

昭33は運輸省自動車局

『自動車年鑑』(昭33)

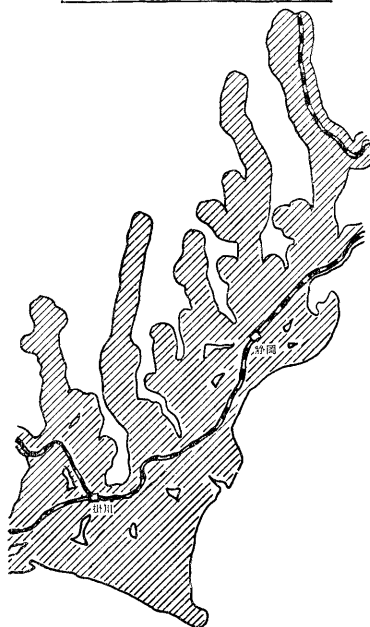
り方は甚だ複雑である。一方には、さきの世論調査に示された如く、自らの利害を地域の利害と密接に結びつけるという意識構造は依然として根強いようであり、他方、地域を越えて利害関心を拡大する側面も、特にその経済的側面において、最近目立っている。

戦前から戦後にかけての、農村及び農家の国家構造の中にしめる位置の著るしい変化については、既に神谷教授の論稿を引用しながら本稿のはじめに概説した。即ち、日本の国家社会は、いまや国家体制それ自身が激しい自由競争の波にさらされて、斗争と競争と諦観との三つの原理の併存ないし混沌の様相を呈し、かつていわゆる家族国家の中軸にすえられていた農家ないし農村は、併存する諸原理

国鉄・私鉄・バス路線図



バス沿線2軒以内の地域図



第 3 図

資料：『静鉄バス時刻表』附図を加工。

集團の混沌の中に放り出されたワン・オヴ・ゼムの地位におとされたのである。その結果、農村におこった変貌を概括すればおよそつぎの如くであつたと思われる。

即ち一方、敗戦後の国体の変革と地主の壊滅とによつて家制度を支える諦観の原理は動揺し、また、戦中戦後の都市と農村との交流の激化は競争社会の価値尺度たる個人所得の観念を農村に滲透させた。他方、小家産制の温存に役立ったといわれるような農地改革による自作小農群の創設と、戦後の一時期における農業の経済的地位の相対的向上とは、習俗社会のパッシブな維持の物質的基礎を提供した。かくて戦後しばらくの間の自作小農群の動向は、地域社会での基本的トーンは諦観の原理におきながら、生産面では個人所得中心の競争原理でいくという二面性をもつに至つた。しかもこの場合、個人所得をめぐる競争とはいつても、それは小農相互の「となり」との競争、いわば習俗社会の土俵の中での微競争に留まつて、全体社会には意味をなさぬものであつた。要するに、内では競争、外に向つては諦観。農地改革の嵐がすぎ去つた後の農村を外からみれば、社会的な動きを一向に示しえず部落エゴイズムとして目立つたにすぎなかつた。

しかし最近に至つて様子が少し變つてきた。農業生産の増加、食糧事情の好転から、逆に過剰の問題が目前に迫つてくるにつれて、従来の農家経営の方式は動揺を余儀なくされはじめた。先進的な農民たちが、国民市場の食糧需要構造の動向に敏感に対応して、思いきつた経営の転換をはかりはじめているのはその一証左である。他方、農工間の最近における所得落差の拡大を媒介にして農村労働力は大量に都市に流出しはじめた。戦後の新教育制度たる六・三・三制は、労働力の商品規格（レッテルと定価）設定者としての媒介機能を發揮しはじめ、労働力市場の農村のすみずみへの滲透と安定化とに役立った。このような農村労働力の大量流出は、戦後解放された農家の欲望、

つまり一般国民と同類の国民たんとする欲求の表現であり、同時に反面、それがひるがえって農村に留まって農業に従事する農民たちの経済的諸欲望をかきたてる原因となつて反作用している。要するに、一方、農民の関心がいやおうなしに国民市場の動向にひきつけられてきたということ、他方、農民の欲求が「となり」相手から国民的生活水準への志向に変化してきたということ、この二点はいわゆる微競争から本来の競争関係へと農村社会と農民とが引き出されてきたことを示す。しかも昨今、この増大する欲望と停滞する農業収入とのギャップはいよいよ拡大しはじめた。自作小農群はこの事態に直面して、いかなる原理をもつて対処しようとするのか。従来その基本的トーンをなしていた諦観の原理はついにガタガタに崩れ去ってしまうのか。それともその中から新しい原理が社会的に芽を出してくるのか。ごく最近の動向から大胆な推測をあえてするなら、昨今の農民たちは、上述したいわば停滞の側面と展開の側面とを同時に内在させながら、したがって試行錯誤の過程をたどりながら、いやおうなしに後者の方向に沿った原理上の解決を迫られているように思われる。

C、農村社会の分化 (2) 賃労働的農家の動向

つぎに、賃労働的農家の地域社会における存在様式はどのような動向を示しているであろうか。旧町村住民であった間は、かれらはマイノリティーとして殆んど全く農村社会の中に潜在していたといつてもよい。かれらの家の主要構成員は兼業に出向いて一日の大半を部落社会の外ですごす。その生活資料の多くは部落とは無縁の外部機関に仰いでいる。部落社会の内側における居住も生活安定の一条件ではあるが、それはいわば部落の下宿人としてのそれに留まる。かれらが部落社会の内側に提起される先述のような原理的課題に重大な関心を払う可能性は少ない。むしろその関心が消極的であればあるほど、自己の単独の責任を回避すべく世間のするところにしたがつて目立た

ないように行動し、慣習を守って勢の赴くままに保身の道を歩む常人た⁽³⁰⁾らんとするであろう。かれらの多くは、いわゆる「部落エゴイズム」の従属者となった。

しかし最近の農村における労働市場の滲透と安定とは、この種の賃労働農家の量的増加と経済的改善とをもたらした。これには農村子弟の上級学校への進学率の向上が預つて大いに力をもった。かれらのいわゆる職場中心の生活様式⁽³¹⁾は、農村社会において一定の社会的評価(むしろ羨望をさえもなった評価)をうけるにいたった。他方、業主的農家群の商品生産者としての成長は、その生活様式と関心の喰い違いのために、その共同の仲間からの賃労働農家の脱落を余儀なくさせた。これら両面の事情は、かれら賃労働農家群の部落社会からの分離・自立化を促す要因として作用した。加えて今次町村合併は地方都市とその周辺農村地域とを結びつけて、賃労働農家の職場(市内にある会社や工場)と居住地(部落)とを一つの行政区域内に包括する場合が多かったから(第17表)、かれらの新市町村政府に対する関係は、旧来のように部落に媒介されることなく、直接に職場組織に媒介される側面があらわれてきた。ごく一般的に看取できるその一例として、職場組織を足場にして立つ市町村議員数の合併後の増加を指摘することができよう。従来、「部落」のものとして算入されていた賃労働農家の「票」は、徐々に職場に向って流れ出したのである。

こうして旧町村住民であつた頃にはマイノリティーとして全く潜在していた行政課題が、職場組織に媒介されることによって新市町村政府に対して提起されはじめる。例えば、(1)通勤者同盟等の結成による通勤関係諸施設(通勤道路・通勤バス・街燈など)の改善要求、(2)農業者と通勤者との地方税負担均衡化の要求、(3)都市在住の雇用者と結んで公営住宅、上下水道、保健施設等いわゆる都市的行政充実の要求、(4)義務教育水準の大都市水準への引き上げ

要求、等。

以上、例示的にあげたような農村内部の社会的分化傾向とそれにとりなり新しい行政要求の胎頭は、おそらくほぼ同様な姿で地方都市に住む非農業者群にも認められるであろう。それを例示するにふさわしい資料の準備はないが、例えば(1)地方の中小企業の大企業への系列化と、それに伴う大企業の下請企業に対する指導が、中小企業の技術水準を引き上げてきているという事実、(2)中小企業の雇用面にも漸く近代化のきざしがあるが、これらという事実、地方都市住民の大多数を占めてき

第 17 表 お宅で、勤めている方達の勤め元はこの××市の中にありますか。ちがう市町村ですか

(単位：%)

	全部新市の中		それ以外のものもいる		計	(勤人のいない家)
	もとの村の中のみ	それ以外のものもある	全隣接地	遠隔地		
総 数	35.2	30.3	12.8	21.6	100.0	(61.2)
(合併形態別)						
編入母体地区居住者	55.1	21.2	5.2	18.6	"	(61.2)
被編入地区居住者	18.9	58.9	12.2	10.1	"	(67.3)
新設合併地区居住者	36.1	28.0	13.1	22.8	"	(60.4)
(合併人口段階別)						
2,000 未満	15.2	38.6	—	46.2	100.0	(80.3)
2,000～2,999	21.6	44.0	11.8	22.6	"	(62.0)
3,000～3,999	27.8	33.6	15.9	22.7	"	(72.4)
4,000～4,999	22.4	50.0	8.5	19.1	"	(63.4)
5,000～9,999	25.3	50.6	8.0	15.2	"	(64.8)
10,000 以上	44.9	17.5	14.9	22.7	"	(54.3)

資料：総理府審議室『地方自治（新市）についての世論調査』昭和 30 年 12 月実施。

備考：調査対象の母集団は「昭和 25 年 10 月 2 日～昭和 29 年 8 月 20 日の間に合併の行なわれた町村のうち、昭和 30 年 7 月 1 日現在、市制を施行せる地域に居住せる世帯主」である。したがって、今次町村合併の結果を判断する資料としては、やや適切ではない。

たところの中小企業の業主とその従業者群とのいわゆる家族主義的なきづなは、右にあげた二つの事態のはさみうち合つて徐々に変質しているであらう。かれらの地方行政に対する係わり方の形式も内容も、それに伴つて變つてくるものとみてよい。

以上、最近における地方社会の展開と地域社会の分化に留意しながら、新市町村住民を構成する二つないし四つの要素の地域社会における存在様式をやや具体的に吟味した結果、およそつぎのような結論が導き出されえたと思われる。即ち、(1)さきに事業所統計調査や世論調査等の分析から、地域の利害が社会階層に反映するとき主として自営業主の利害と結びついて表現されると判断したが、この結びつき方には二つの形式の混在がみとめられた。その一は弛緩した諦観と微競争との墮落した結びつきから生じた「地元エゴイズム」であり、その二は競争原理の激しい侵入をうけた諦観社会の、新しい原理追究への努力と結びついた、同業者間の共同利益の追求ないし共同利害の表明である。そうして自営業主（なかんづく業主的農家）の動向はいやおうなしに前者から後者へと移っているようにみえる。(2)また、さきの世論調査等の分析では、雇用者の利害は地域の利害と結びついて表現されることが少ないとみられたが、この関係にもまた二つの形式の混在が認められた。その一は、雇用者がマイノリティーとして地域社会に埋没していたために、その利害は地域社会を全く離れた観念的形式で表現されざるをえなかったという点であり、その二は、町村合併によって生れた新しい広い行政区域が、雇用者群の利害を職場組織等を媒介にして具体的に地域の利害に即して表明しうる場となる可能性を与えたという点である。

注(28)

「陸上の旅客輸送機関の中でのバス輸送の占める位置はここ数年来飛躍的に重要なものとなり、昭和三二年度末の輸送実績をみてもすでに国鉄の実績を突破、陸上機関の王座についてしまった」（日本自動車会議所編『自動車年鑑』昭三四）。

その総輸送人員は陸運による総輸送人員の二八％に及んでいる（国鉄は二六％）。

(29) 並木正吉『農村は變る』は、最近における農村のこのような變化を、主として労働力移動の側面から鮮やかに描き出している。

(30) 高田保馬『勢力論』四〇(四一頁)。

(31) 鈴木栄太郎『都市社会学原理』は、この職場中心の生活様式を「正常人口の正常生活」とよび、都市社会を構成する基本形式とみなして、その理論構成における一つの重要な柱として位置づけている。

3、新市町村域における諸社会圏の交錯形式

A、新市町村域における生活圏・経済圏及びその中間領域

このような二つの結合形式の混在の問題は、経済社会学的な視点から設定された馬場啓之助教授の「生活圏」と「経済圏」との交錯の問題としてとらえることができるであろう。⁽³²⁾

馬場教授によれば、経済生活が地域的に限定されているという周知の事柄のうちには、いくつかの異なった意味の地域性が含まれている。第一に、経済生活はある地域的に限定された生活圏の中で営まれている。この場合、生活圏は単に経済生活の場となるだけでなく、広く一般に社会生活の基底となる基礎社会である。それは本来、個人的接触よりなる社交と日常の生活資料の獲得のための市場の拡がりとをそのうちに含んでおれば足りるので、その範囲は比較的狭く限定されている。第二に、経済生活の地域的限定は経済圏としての限定を意味している。経済圏は企業を中心とし市場を場として構成された機能社会である。それは企業とその外部経済を中心として構成されたもので、企業の規模の拡大とその経営能力の向上に伴って外部経済は地域的解放の傾向をもっている。

ところで生活圏と経済圏の交錯の交点にたつものは、明らかに個々の主体である。主体は一方、生活主体としては狭い生活圏に結びつくと同時に、他方、経済主体としては地域的に解放された経済圏において、より大なる経済的収果を獲得しようとする。この二つの社会圏のうちどちらが優位を占めるかに従って、経済生活の地域的限定の

意味が異なってくるし、そこに地域社会の型の相違が生まれてくる。いわゆる産業社会は明らかに経済圏が生活圏に対して優位に立っている營利主義経済の社会であり、民俗社会はその関係が逆になっている充足主義的経済の社会である。

さて、経済生活のもつ地域的な限定には、更に政治圏による限定が加わる。もとより政治圏は生活圏あるいは経済圏と無縁のものではない。いな生活圏あるいは経済圏そのものの内部にも、たとえ潜在的なかたちにせよ、政治の問題はあるはずである。けれども、政治の問題が明示的に生ずるのは、経済生活が経済圏と生活圏とを交錯しつつ形成されている場面においてである。狭い静的な生活圏と広い動的な経済圏とがたがいに交錯し、そこにいわば中間的な社会圏として政治圏を構成する（もっともこれらの地域社会が国民社会を構成する限りに於いて国家という政治圏を共有しているので、政治圏はむしろ行政圏といいた方がよいかもしれない）。かくて地域社会における生活圏と経済圏との比重ないし関係の仕方如何は、当然、この政治Ⅱ行政圏のあり方を規定してゆくことにならざるをえない。馬場教授のこの観点に立つとき、今次町村合併の問題は、正しく、かかる意味での規定の下にある政治Ⅱ行政圏のあり方の問題として捉えられることになるといえよう。

また、鈴木栄太郎教授の提起した都市社会圏の五分類は、馬場教授の前記二種の社会圏をさらに社会的交流形式の側面から分類したものとみることができと思う。鈴木教授によれば都市の外周は、(1)都市生活圏、(2)都市依存圏、(3)都市利用圏、(4)都市支配圏、(5)都市勢力圏、の五つの社会圏によって劃されているのであって、各社会圏の概要はそれぞれつきのごとくである。⁽³³⁾ 即ち、

(1)都市生活圏とは、都市の生活がそのまま地域的に連続している圏（日常生活に必要な日々更新しなければならぬも

のを購入する地域)である。それは都市内部の人々と基本的な生活において同一の社会関係の連続を保っている人々の居住地域であつて、当然に都市を取りまく甚だ小さな圏をなしている。

(2)都市依存圏とは、日々の生活の主要な時間を都市内部で過している人々の居住圏、具体的にいえば通勤圏、通学圏等である。その範囲は、日々その区間の往復を繰返しても耐え得なければならぬためにおのずから距離に限度があり、又、往復の交通費の出費にも制約された限度がある*。

(3)都市利用圏とは、大きな買物や大病の治療のために都市の機関を利用する人々の圏である。ここにも時間と費用の点で限界があるが、この圏は日々の通勤・通学圏より大きくなるに相違ない。

(4)都市支配圏とは、その都市にある機関が支配しうる直接の下級機関の存する地域である。したがって相当に大きな地域を予想するものであるが、地方都市について考えれば、この圏が道府県の境界を越える場合は少ないであろう。(但し、これら地方都市の諸機関も、実は中央都市の諸機関に対しては下級機関としてその支配の下にあることを指摘しておかねばならない。鈴木教授もこれを都市の樹枝状の系列化として注目している〔前掲注(20)参照〕)。

(5)都市勢力圏とは、都市を中心とするマス・コミュニケーションの圏である。全国的な圏をもつ東京を除いては、それほど大きなものはないであろう。地方新聞の購読者圏、地方放送局の聴取者圏などがそれにあたるが、この都市勢力圏は必ずしも都市支配圏より大きいとは一概にいいない。

* 最近では個々の農民もしくは多数の農民が共同出荷組合を組織して近在都市の市場と契約を結び、オートバイや三輪トラック等で毎日定期的に大量の農産物を搬出する例が多い。ことに先進地帯では、厳格な自主的統制の下に旧村はおろか全郡にも及ぶほどの大規模な農産物の共販体制が、東京・大阪の中央市場と直結した形で組織されている。農業諸資材の共同購入

についてもほぼ同様である。

このような最近の農民の經濟活動における地域的限定は、上述の諸社会圈の概念に照して如何に理解されるべきであらうか。鈴木教授の五種の都市社会圈の概念にはこのような形式の經濟活動は想定されていないように思われる。しかしいづれにせよ、個々の直接生産農民がそれぞれの生産物を近在都市の市場や共同集荷場に搬出する場合、それが日々定期的に繰返されねばならぬという点で一定の地域的限定をうけるに相違ない。そうしてその範圍は村落生活圈よりはかなり広いものとなるであらう。やや便宜的たるを免れないが、差当りわれわれはこの個別農民からの農産物搬出圈を、前述の通勤圈や通学圈と同列におきうるような形式的性質をそなえたものと理解して、都市依存圈の一種に含めることにしておきたい。

鈴木教授は、いわば「都市の立場」から、これら五種の社会圈が同心円状の拡がりとして都市の外周を形成しているとみるのであるが、これを都市の外周にあるところの「村落の立場」からみるならば、むしろ、これら五種の社会圈が何れも同心円をなさない点にこそ、注意すべき特色があるように思われる。つまり、村落にとっての生活圈は数軒の小売店を核にして狭くその周辺に形成されるが、その都市依存圈と都市利用圈の核は都市の機関群にある。都市支配圈・都市勢力圈となるとますますその中核は村落から遠去かる。つまり村落は、その生活圈（いわば村落生活圈）においては地方都市の生活圈（いわば都市生活圈）と分離して狭く分立しているのであり、都市依存圈・都市利用圈にいたって、はじめて地方都市との間に關係をとり結ぶ。さらに都市支配圈、都市勢力圈にいたって村落は、中央大都市とさえ深く關係を結ぶようになる（前掲の注(20)を参照されたい）。

さて鈴木教授のこの五種の社会圈を馬場教授の生活圈及び經濟圈とどう關係づけて理解するかは一つの興味ある課題となるであらう。ここではその吟味に立ち入る準備はないが、ただ大雑把にいつて、鈴木教授の五種の社会圈

のうち、前者ほど馬場教授の充足主義的な経済の営まれる「生活圏」に近く、後者ほど営利主義的な経済の営まれる「経済圏」に近いとみてよいであろう。そうしてその中間に位する都市依存圏と都市利用圏とが、「生活圏」と「経済圏」との「中間領域」をなしているように思われる。

かくて、地域社会としての新市町村の性格は、これら諸社会圏のつぎのような錯交形式として図式化できることになるのではあるまいか。即ち、(1)一方、村落の側からみられたいわゆる村落生活圏は、都市生活圏とは離れて、狭く相互に分立する傾向がある。つまり、具体的な『人と人との関係』を主軸にする生活圏は都市と村落との社会的交流を媒介することは殆んどない。他方、(2)経済圏としての都市支配圏及び都市勢力圏は、『機関と機関との関係』もしくは『機関の一方的作用』に留まって、そこに村落と都市とを媒介する具体的な人間関係を成立させる契機とはなりにくい。かくて(3)村落と都市との両地域社会を蔽う社会圏として、具体的に人間の交流をなり立たしめているのは、主として、生活圏と経済圏とのいわば中間的領域をなすところの都市依存圏及び都市利用圏であると思われる。⁽³⁵⁾

さきに指摘した地方社会における都市化の進展と農村社会の分化とは、いまみたように地域社会に対してそれぞれ異なった作用をもつ五つの社会圏の濃度と拡がりへと不断の様々な変化として投射されている筈である。その変化の主動因は経済圏(都市支配圏・都市勢力圏)の営利主義的な地域解放の要求であるが、それが村落と都市との社会的な交流関係の変化として具体的にあらわれる場面は、主としてこの中間領域、つまり都市依存圏と都市利用圏とであろう。例えば都市支配圏の拡大としての都市における諸機関の拡充と労働力需要の増大(それに伴う豊産物需要の増大)とは、地方社会の社会的交流の場面では都市利用圏・都市依存圏の拡充としての通勤圏や購買圏(そ

れに伴う農産物搬出・販売圏）の拡充として最も直接的に具体化する筈である。こうして、地方社会の展開と分化、換言すれば村落の都市化、を地域的限定形式の側面からみれば、さしあたりこの中間領域をなす社会圏の比重の著しい増大としてあらわれてくるように思われる。

B、新市町村域における行政圏のあり方

馬場教授によれば、生活圏と経済圏との交錯の仕方如何によって、その交錯領域に成立する政治Ⅱ行政圏のあり方が規定されるのであった。⁽³⁶⁾したがって上述のような地方社会における五つの社会圏相互の間の比重の変化なканずくこの中間領域の比重の増大は、当然、政治Ⅱ行政圏の性格にそれなりの規定を及ぼす筈である。

しかし、勿論、このような地方社会の展開と分化、その村落社会への投射としての中間領域（都市依存圏・都市利用圏）の成立とその比重の増大をもって、直ちに行政圏の性格変化の全部的な規定要因とみてしまふわけにはいかない。具体的に今次町村合併に即していっても、上述の展開と分化とをもって、旧町村から新市町村への行政区域の拡大とその性格変化との内発的要因として説明しつくすことはできない。むしろ今次町村合併による行政圏の拡大とその性格変化の基本的動因は、地域社会をその中に包むところのより広い国民経済社会の次元、いわば広義の生活圏・経済圏・政治圏の三者関係に求められるべきものであろう（例えばその政治・行政圏についていうなら、さきに島教授の論文が指摘していたような「前掲注(21)」国民経済社会の見地からみられた行政需要の量的増大→それにみあう地方政治の行政能力強化の必要Ⅱ要するに中央政府の側からみられた行政上の必要）。本稿のはじめに指摘した自治庁の新市町村育成方策の力点の所在は、かかる中央政府の意図なканずく広義の経済圏による政治・行政圏への規定作用の性格とその強さをきわめて明瞭に示すものであった。つまりこの観点からいえば、地方団体を前述の五種の（狭義の）

社会圏群のうちのどの一つ(もしくはその複合圏)に適合させるかは、中央政府がその地方団体の機能として何を求めるかによって定められることになる。今次合併によって生れた新市町村の規模も性格も、この中央政府の行政目的に沿って規定される側面を強くもつていたことを看過することはできない。⁽³⁷⁾

もともと社会圏なる概念は、鈴木教授によって前社会的統一と名づけられているように、単に、その範囲内にあって人と機関との無数の社会的交流の交錯が、特に意識されることなしに一定の共通の行動様式をなして重複し、ある種の社会的統一性を現わしているというに留まり、社会的統一がそこに現実存するというものではない。ことに都市依存圏と都市利用圏とが村落と都市とを蔽う一つの社会圏として成立し、その密度を濃くしつつあるとはいっても、それはいまだ前社会的統一にすぎない。即ち、一方、生活圏には多くの場合、個人的接触とそれに伴う情愛と信頼の関係を中心とした古い慣行的秩序がなり立っているであろうし、他方、経済圏では主体が市場を場としておこなう経済行為そのもののうちに、合理と打算に基づく一つの秩序を生み出していく要因を孕んでいる。⁽³⁸⁾ひとり、この情愛と打算の交錯する新しい中間領域のみはいまだ固有の秩序の成熟に乏しい。そうして、今次合併によって誕生した新市町村の行政区域は、おおむね、この固有の秩序の成熟をみていない中間領域に設定された。つまり中央政府はその行政目的から、生活圏よりもむしろこの中間領域に、その最末端の地方団体を適合させたといえよう。生活圏なканずく村落生活圏は、行政領域からズラされ、疎外されることとなった。

このような合併形式は、ひるがえって、当然に政治行政圏の一つとしての新市町村の性格を規定する。⁽³⁸⁾第一に、固有の秩序の成熟をみていない中間領域に設定されたがゆえに、新市町村政府は、地域社会によって規制されるよりも、むしろより強く中央政府の行政上の必要によって性格づけられ易くなるであろう。そうして第二に、この新

行政区域を貫ぬく現実的な社会的統一は、事前に成熟をみていなかったがゆえに、多かれ少なかれ新市町村政府の政策的誘導に媒介されて事後的に成立せしめられることになるであろう。ただしその反面、第三に、行政区域という一つの客観的な「枠」が与えられたことによって、この新しい「枠」の中に新たな機能的統一を見出していくべき地域社会の分化の芽も、すでに育ちつつある点に注目しておくべきであろう。

そこでつぎに、この機能的な統一をうながすであろう「枠」として、ないしはその方向への政策的な誘導者として地方住民の前にいわば客観的に登場することになった新市町村政府の性格とその役割について、若干の検討を加えてみる必要がある。あらためてこれを次稿において検討することにした。

注(32) 馬場啓之助「地域性の探求」(『本誌』九卷一号)。

(33) 鈴木栄太郎『都市社会学原理』。

(34) 鈴木教授のこの都市支配圏の概念に関して、鈴木 宏「都市研究における中範囲理論の試み」(『社会学評論』九卷三号)の批判は充分に注目してよいものであると思う。「教授は都市の経済的集団〔「結節的機関の一種」〕を問題とするにあたって、これを市民の住居に対立する職域としてとらえ、……職域集団が一個の法人格として、資本と地域社会とをいかに媒介しているかという基本的な問題を看過している。この種の問題は……私の見地からする都市の枢軸をなす問題領域であって、それをありのままに、人間関係という緩小な枠づけによって一面化することなく、むしろ広義のあらゆる人間関係が多かれ少なかれ、なんらかの財または商品を経介として成立しているという、近代の特質の中で観察することが要求される。」「市民の人間としての生活は都市の本質からして消費生活に限られる傾向はあるが、この人間としての消費生活は商品としての職場生活によって保証された、その裏面であり、職場たる企業体の営利事業へのなんらかの参加を前提するとともに、企業体もまたそれ自身の一つの行為者として都市生活に参加していることを前提する」。

(35) 鈴木栄太郎『都市社会学原理』によれば、社会的交流の形式はつぎの四種に区分することができる。

1、人の人に対する関係

町村合併と農村(二)

2、機関の人に対する関係

3、人の機関に対する関係

4、機関の機関に対する関係

そうして、いくつかの実態調査の結果あきらかにされたところによれば、都市と村落との間の交流形式の大半は、この四形式のうちの2と3の二形式に集中される。つまり村落の都市に対する社会的交流の形式は、その大部分が、村落の側における個々人と、都市の側における機関との間の関係としてあらわれているのである。

さて、鈴木教授によれば、人と人との関係には情愛と信頼にもとづく関係が生じうるけれども、機関の動きには合理と打算の関係しか存することができない。村落と都市との間にみられる様々な相違、たとえば価値観や生活感情の相違等は、すべて、右のような打算と合理との上に立つ機関があるかないか、またその多少、大小の別に随伴しておくところの相違にすぎない。要するに都市と村落とは、かかる事情から多かれ少なかれ二つの異質的社会を構成することになる。しかもこの両社会を媒介する社会的交流は、前述のように都市における機関と村落における人との交流という形式をしかとることがないのである。

(36) 今次町村合併の問題を、諸社会圏の交錯として捉えて図式化しようとしている試みは少くない。例えば馬場啓之助『農村経営論』、林 忠雄「市町村合併の二つの必然性について」(『自治研究』二八卷一三三号)、木村・越野「総合開発計画からみた社会圏と市町村合併問題」(『地方自治』第七〇号)等。しかし、本稿をも含めて、社会圏の概念が充分に確定されていない点に、まだ多くの課題が残されているように思われる。

(37) 鈴木栄太郎教授は「都市住民の第一生活地区(生活圏)の連統的統一こそ、都市の合理的な範域即ち所謂市域の社会学的決定の基準となるものである」(鈴木『都市社会学原理』三六九頁)として、今次町村合併の範域がこれに適合していない点をきびしく批判している。しかし、中央政府は必ずしもかかる社会学的決定の基準にしたがうことなく、その行政上の必要から、別個の社会圏をその行政区域として選んだのであった。

なお、この『行政上の必要』こそ、日本の地方自治を原型的に貫く論理であるとみる大島太郎「町村合併の論理と問題性」(『自治研究』三四卷一〇号―三五卷一号)は、今次町村合併をもその論理の上に位置づけて、極めて興味深く論じている。たとえば曰く、「町村合併は『行政目的の変遷』による『行政の必要』にもとづいて行なわれる。したがって、

合併の『必然性』などといってみても、結局、それは当局者の主観的な判断と認識を出るものではない」。

島恭彦教授も同様に、『行政の必要』が町村合併をもたらししたものとみている（前掲注22）が、ただ島教授の場合にはこれを経済的要因と深く関連させて理解している点で、右の大島氏の所説とは異なっているといえる。

(38) このような中間領域の社会的出現とその領域への新市町村の行政区域の設定とは、いわゆる「地方自治の危機」といわれ、また一九世紀的な地方自治から現代的な地方自治への新しい展開といわれる問題に、内面的な関連をもっていることのように思われる。たとえばケットゲンによれば、「地方自治の危機とは地方団体が共同体的形象、倫理的な責任の共同体として地方自治の担当者たるべき本来の性格を失なっていく過程に外ならない。……近代資本主義の発展にともなう都市社会の発達と地方住民の都市への不断の流入は、人間と郷土との伝統的な結びつきをきり離してしまふ。先祖代々の郷土に根を下した住民すなわち公民に代って、単なる一時的偶然の事情によってその土地に居住する住民の集団がここにあられてくる。これら住民集団の間には、本質的には、かつて郷土的住民の如き内面的な共同体意識は存在しない。かわれわれが中間領域と名づけている社会圏を場とする社会的交流関係は、まさしく、このケットゲンのいう生計の便宜のための一時的・偶然的な関係に外ならない。

かかる中間領域を場として設定される地方団体は、必然的に旧来の伝統的な自治機能を失なわざるをえない。「内面的精神的完結性を失なった地方社会においては、もはや郷土民全体の人格の向上を図るという伝統的な自治活動はその重要性を失なっていく。……それに代ってあらわれるのは、そのときどきの一時的物質的な需要を充足せしめるための各種の経済的技術的な行政活動である」（長浜『前掲書』九五頁）。地方団体は、分化せる住民それぞれの経済的利益に奉仕するために、各種の行政機能を処理する複合的な目的団体に近づくのである。

このようにみえてくるならば、固有の秩序の成熟をみていないこの中間領域に地方団体を設定した今次町村合併は政策的に「地方自治の危機」をつくり出したものとみることができよう（次稿において紹介する自治庁当局の見解は、これを裏書きしていると思われる）。ただしこの場合、地方自治の危機の本質は地方団体がその地域的共同体としての性格を失なう点にあり、地方自治はこのような共同体を地盤としてのみ開花するものと理解されているからである。つまり伝統的な意味における地方自治は、国家と社会との対立という基本的政治構造を前提とし、国家権力から相対的に独立の、

しかも国家権力を制限するものとして概念されていたのである。地方自治の問題は、官僚主義国家か民主主義国家かという質的対決の問題であった。

しかし近代資本主義の高度な発達をとげた現代的状況においては、たとえば日本国憲法を貫く民主主義の理念と福祉国家の理想との組み合わせにみられるように、国家と社会との対立の克服、いわば国家と社会との自同化がその政治構造の自明の前提とされている。伝統的な意味における地方自治は、ここにおいてはもはやその存在の理由を失なっているといわなければならない。その限り、地方自治は社会の機関としての国家の職能のなかに、自己の存在理由をあらためて見出さなくてはならなくなっている。

さて、資本主義の高度の発達とそれに伴う国家職能の拡大は、全国的な観点における能率的な行政の運営をますます要請している(本稿の当初に引用した経済同友会の行政能率向上の必要の強調は、このことを明瞭に示している)。国家と社会との自同化は、いまや政府の人民による民主的統制とその能率的な運営との両者の同時的な実現を求めているのである。地方自治の新しい存在理由は、こうした国家職能の拡大のなかでの民主的統制と能率との調和の方向に見出されなければならないことになる。このような地方分権の再編成という問題意識から今次町村合併をみるならば、いわゆる「中間領域」の社会的現出とその場面への行政区域の設定の意味も、また、おのずから別個の評価が与えられてよいことになるのかもしれない。この点については、今後の課題として残さざるをえない。(未完)