

町村合併と農村(三)

——新市町村政府の性格変化を中心にして——

川 口 諦

- 一、 “自治の覚醒”と行政の質的飛躍
- 二、 役場の機構化・独自化
- 三、 役場と農民
- 四、 役場と議員
- 五、 新市町村の首長
- 六、 要約と結語

一、 “自治の覚醒”と行政の質的飛躍

一 前稿(『本誌』一四卷四号)でのべたように、昭和二八年の秋から大々的に実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点において、まさしく、戦後における農村と全体社会との関係をめぐる事態の進展、なかんずく国家の体制的な変更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。

政府当局者(自治庁次官小林与三郎氏)のつぎのような状況認識は、そのことをよく物語っているといえよう。「今次町村合併が遂行された根本には、日本自体の、経済とか行政とかの不均衡がある。たとえば一方には近代的な工業がある。それから一方には遅れた行政がある。もっと遅れた原始産業がある。まあ極めて大綱みにいえば、そう

いうふうに分けられると思う。……工業国として信じられぬほどあらゆる公共施設が悪い。日本の基礎的な公共施設は少くとも五十年から百年は遅れている。どうしたって近代工業の発展に公共施設の遅れがネックになるほど近代工業が伸びすぎてしまっているのだ。……そういう問題を抱えこんで、いわば、にっちもさっちもいかないという状態だから、合併して町村を大きくしようじゃないかという土台が客観的に出来ていた。それが合併を可能ならしめた最大の原因だ^(一)と思う」。

つまり小林次官によれば、全体社会の目覚ましい資本主義的發展に即応しうるように、公共施設を整備・拡充し、原始産業の近代化をはかることが、当面の急務となっているのである。今次の町村合併は、このさしせまった二つの要請、即ち、行政の合理化と地域開発にこたえるべく、これに耐えうるだけの行財政能力と規模とを地方団体に具備させるために、断行されたのであった。

ところが、町村合併に際して各新市町村当局によって策定された「新市町村建設計画」は、右のような全体社会の要請、なかならず自治庁当局の期待にそむくものであった。それは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ず、そこには地域開発の理想像はなく、総合性と体系性が欠けていたのである。

しかし小林次官が、この事態をつぎのように積極的に評価しているのは興味深い。即ち、「この事實は、やはり新しい行政というものに、戦後、国民全部が目覚めて騒ぎ出したということのあらわれでもある。水道の問題にしろ、学校の問題にしろ、公民館の問題にしろ、そういう行政が戦後やかましくいわれてきた。いい出していたが、それが合併前の町村なら、どうせ力もなし人口二千や三千の町村では出来っこもなし、また、でかせようとも思わなかった。ところが合併で新市町村ができると、新しい市町村というものは自分たちの今までの町や村とはなんか

別物のように思う。つまり今までの町村ならそんなことは思いも及ばなかったようなことを全部持ち出した。洗いざらい持ち出して実施をせまる。そういう点がある。それが建設計画にもられた一番最初の合併協定になっているだろうと思われる⁽²⁾。

しかし、「膨大な夢のような計画ができたこと自体はむしろいいことだ。洗いざらい問題を出すべきだ。問題が出てこなければ解決の糸口がない。むしろいままで日本人は欲がなさすぎた。諦めが強すぎた。この殻をぶち破ることが本当の飛躍のために一番大事で、むしろそのきっかけを、合併というものが与えたというところに、私は日本の行政が質的に飛躍的に伸びてゆく発端があると思っている⁽³⁾」。

このように小林次官は、地元からテンデに提出された事業要求の総花的な羅列を、「自治の覚醒⁽⁴⁾」と評価して、そこに地方自治発展の契機をみてとろうとしているのである。したがって問題は、この(一)「自治の覚醒」という当面の事態と、(二)地方行政の質的飛躍という要請とが、どのような過程によって結びつけられて展開していくのかという点にあるといわなくてはならない。

まず、「自治の覚醒」という事態の意味を、簡単に吟味することからはじめることにしよう。

二 町村合併促進法が国会に提案された際、最も激しくこの通過に反対する意見が出たのは、地方行政委員会ではなくて農林委員会であった。農林委員たちの反対理由は、町村合併が「農村を亡ぼす」とみたところにあった。その背後には小農習俗社会の直観的な危機意識が広汎に伏在していたといえよう。事実、町村合併がいわゆる市制ブームとして、地方都市と農村とを一つの行政区域にまとめようとする動きに発展するにつれて、全国各地の農村

部において、合併反対の火の手があがり、執拗にくすぶりつづけた。しかも頑強に反対した村々の中に、模範村として旧くから有名な村々が、目立って多く含まれていたのは誠に興味深い。その事例を挙げればいくつもある。例えば、(1)戦前から模範村として有名な秋田県西目村や静岡県庵原村などの合併反対の動きがその一例であり、(2)結局は合併にふみきったものの、合併後も抵抗の気構えを捨てていない神奈川県金目村の農村建設連盟や、茨城県睦沢村の妙楽寺部落の動きなどが他の例である。

右の四事例についてはそれぞれ詳しい調査報告がなされているから、詳細はそれによら⁽⁵⁾れたいが、本稿に必要と思われる限りで金目村の事例のみを簡単に紹介してみよう。

この金目村の平塚市への合併の経緯は、『自治研究』三五卷二三号に発表された横山・小林・小暮教授らの詳細な調査報告『農村における町村合併問題の展開過程』によったものである。用語、表現などは、できるだけ報告書の原文をそのまま生かして引用することとめた。

金目村が平塚市に吸収合併されるに際して、村は合併反対を叫ぶ「農村建設連盟」派と、合併賛成をとなえる「民主連盟」派とに分裂して激しい紛争を演じた。

「農村建設連盟」派（以下これを建連派とよぶ）は、中農層を組織の基盤とし、中農重点主義及び篤農家の労働倫理を共通の枠組としながら、「地つきの者」がもつ「愛村精神」を同志的絆とする一体感・使命感による結合であった。この勢力の牙城は「報徳」の思想で固まった片岡部落だと指摘されているのは、この連盟の性格を象徴している。つまり建連派の指導的イデオロギーである「村づくり」の中核は、この報徳思想に根差すと考えられる。建連派が、平塚市への合併に反対した理由の第一に、合併によって村が平塚市の郊外化し農村の荒廃をもたらすこと

に対する危惧をあげ、農地が宅地化したり、「軽ちような風俗」によって健全な農村が害されることを心配しているのは、この派の考え方を示すものである。かれらは篤農であるがゆえに、惰農を極度に輕蔑し、民連派に走った農民は殆んどが惰農だときめつける。昨今の都市化の風潮に直面して、農村はどうなるのかという危機意識が強く、自分たちで村づくりを今までやってきたという自負が強い。このことは反面、具体的利益の面で平塚市の農業政策への不信をいだかせていた。

これに対して、平塚市への即時合併を主張する「金目村民民主連盟」（以下、民連と略称する）の組織母体は、通勤者層、貧農層、搾乳農家、商人等であった。その指導層は、ホワイトカラ上層、医師、中小企業者、村政から疎外された中農上層、共産黨員などによって占められていた。かれらは、相互の価値体系の相異と、個人的利害や思わくの落差とを、「平塚市への即時合併及び村政の民主的刷新」という枠組において結集した混成部隊であった。したがって、ルーズなグループとして集合的にとらえることは出来ても、明確な統合形態、すなわち目標とアピールと使命感とを確立したリーダーシップによって誘導される組織ではなかった。

さて数カ月にわたったこの村の合併紛争も、県当局が「平塚市と合併することが適當である」との知事勧告を出すにおよんで、民連派に決定的に有利となった。勢いづいた民連派は、いままで「村内各部落にひそかに行なわれていた」勧告受諾署名運動から一躍して、「農繁中の田圃に一〇人、二〇人を一班とする署名調査班をくり出して署名を強要する」など、派手な大衆運動を展開しはじめた。

他方、守勢に立たされた建連派は、今までの合併反対から、計画合併という条件斗争に戦術を転換せざるをえなくなった。建連派は直ちに、計画合併の必要性を詳細に訴えたパンフレットを公けにした。曰く、「商工都市平塚

市と純農村金目村の合併は、純農村金目村の低俗なる平塚化では絶対にならないという態度」で行なわれなければならない。……「合併によって直接・間接に住民に不利益を与えるおそれのある事業」は、合併前に実施しなければならぬ。たとえば、(イ)水道組合の設立、(ロ)消防施設の整備、(ハ)土木事業……等。アピールはさらに、これら事業の実施要領にも詳しくふれているが、たとえば土木事業については、横浜・川崎などの例をあげて、合併しても「朝に晩に利用する部落内の道路、畑や田圃に通ずる農道などはなかなか手がかからない」から、合併前にこれこれの道路は完成したいとして、いくつかの事項を列挙している。

以上、さまざまな迂余曲折をへた紛争も、最後には、県の積極的な働きかけをうけて、金目村の平塚市への吸収合併ということで終りを告げた。その際、県は、建連派の執拗な「計画合併の申入れ」を考慮して、その「合併要望事項」を平塚市側に斡旋することを約束した。

さてその結果、合併後の民連、建連両派の運動は、どのような展開をみせていったであろうか。一方、民連派は、合併後、日ならずして組織の内部分裂を惹起した。分裂の原因には個人的な要因もあるが、より積極的には、平塚市への合併実現による運動の共通目標の喪失とそれに伴う一体感・使命感があげられよう。その結果、各幹部の潜在的目標たる私的利益の追求、したがってまた、階層的代表性及び平塚市政接近の見取図の相異が顕在化したのである。かつて民連の幹部が情熱をもって交々に語った「村のブルジョアデモクラシーの夜明け」とか「思想的に正当性を感じている」などといった言葉は、民連分裂の波の中にもろくも消えうせてしまったのである。

他方、建連派は、平塚市との合併期日一〇月一日を記念して「十一会」を結成した。その指向する標的は、かつての合併要望事項にも明らかなく、中農層的利益を歩一歩進めて、金目村地域の利益を平塚市政に反映させて

いくことであった。その具体的な足掛かりをつける一歩として、早くも、来るべき地方選挙における地元代表市議候補に前議長K・K氏を推している。ちなみに、かれは「報徳」で知られる片岡部落の重鎮である。

三 以上のような金目村合併紛争の経過をみて注目されることは、小林次官のいう「自治の覚醒」が、いわゆる民主勢力の側から出ているのではなく、むしろ習俗社会の、今次町村合併に触発された危機意識に根差しているとみられる点である。昨今の都市化の風潮に対する習俗社会の危機意識の強さが、新市町村に対する合併条件Ⅱ「要望事項」への執拗さとして打出されているのであり、「自治の覚醒」としてきわ立っているのである。本稿ではふれないけれども、他に報告されている農村部の町村合併紛争の多くも、ほぼ同様の性格をもっていると思われる。

要するに新市町村の建設計画に「地元の要求が洗いざらい持ち出された」背景には、習俗社会の外部社会（資本制競争社会）に対する防衛的姿勢があるといえよう。小林次官の言葉を借りれば、「新しい市町村は自分たちの今までの町や村とはなんか別物だ」という習俗社会の直感が、「自分たちの責任よりも、誰かほかのものがやってくれるんだ」という気持で、そこへ自分たちの要求を何もかもぶっつけるという形で、あつかましく地元の要求を押し出させているのである。

ところで小林次官によれば、「昔のように町村が部落共同体の中にみんな溶け込んだ非常に素朴な未分化な非合理的な自治では駄目なのであって、本当のデモクラシーの近代的な意識は、自分というものと町村というものをやはり一遍断ち切らなければできないものではない」という。しかし、その断ち切れ方に問題がありはしないだろ

うか。なぜなら断ち切られたそのあとに、これら諸々の地元からの事業要求を、新市町村という一つの広い次元において体系的に調整し秩序づける責任の主体が、果して内発的に一つの社会的な勢力としてあらわれて来るかいなかが疑わしいからである。

注(1)(2)(3) 座談会「新市町村建設」『自治研究』三五卷一〇(一一号)。

(4) 右の座談会の速記には「自治の革正」と書かれているが、発言者の意味は「自治の覚醒」にあったと思われる。

(5) 秋田県西目村及び静岡県庵原村については拙稿『日本の農村と農民——村落発展の諸事例について——』(全貌資料六九輯)、茨城県睦沢村については井出嘉憲「睦沢村の政治と行政」(国際基督大『農村の権力構造』参照)。

二、役場の機構化・独自化

前稿(『本誌』一四卷二号)において指摘されたことは、今次町村合併が、全体社会と習俗社会との交錯の場面に指された一つの布石とみなされうることであった。具体的にいえば、全体社会の発展なканずく近代工業の著しい発展に対する行政のおくれ、なканずく公共施設のおくれという当面の緊急課題が、町村合併を迫ったのであった。他方、いまみたように、このような志向をもつ今次町村合併は、習俗社会の危機感をかりたてた。新市町村建設計画に地元要求が盛り沢山に提出されたという、いわゆる“自治の覚醒”現象は、全体社会に対して習俗社会が示した一つの反応に外ならなかった。

かくて、全体社会の要求と習俗社会の要求との交点に立たされて、その調整を迫られているのが昨今の新市町村政府の立場なのである。かかる調整者としての役割を果たすべく、新市町村政府は、どのような個性をもち、どのよ

うな能力を具備しているのだろうか。

一 新市町村政府の個性と能力とを規制する要因として、まず地域社会としての数市町村の構造を考えよう。

旧町村はしばしば部落の連合体にすぎないといわれてきた。このことに関連させてみると、新市町村の構造はよくうきぼりにされてくるであろう。従来、旧町村はその自治的機能において部落よりも著るしく劣っており、部落間の調整機能を果す以上にはあまり進んでいなかった。「この点をいくらか説明するなら、まず第一に、行政上の政治を行なう村会議員が、部落代表としての性格を濃厚にもっていたことをあげなければならない（ちなみに旧村では一カ村平均しておよそ一五部落前後からなり立っており、議会もまた、丁度うまいこと定数一六人の町村がきわだったモ―ドのピークになっていた――引用者――）。……したがって、戦前においてこれらの村議によって選ばれた村長も、部落の勢力の均衡の上に立たざるをえなかった。村政はおのずから消極的となり、何よりも部落の利害を調整することが、その目標とされたわけである。このようなことは産業組合や農会、のちの農業会などの農業団体をはじめ各種の諸団体においても大体同様であった。……これらの団体の役員は、やはり部落を単位に選出されたのであって、その運営の中に常に部落の利害がもちこまれ、活動の積極化を阻んだのである」。

「町村役場や議会、さらに町村の範囲にわたる各種団体の性格が以上のようなものであったとすれば、行政村が部落の利己的独立性を止揚して、町村としての有効広範な社会的統一をきずき上げることができなかったのも当然であった。……新しい積極的な村政が行なわれると、それによって部落間の利害の対立をまねきやすいので、村政は自然低調になる。……このようにして村役場は、もっぱら下級末端行政としての役割を果すことに終始し、この

行政が部落によって歪められても、それ自体の力ではどうすることもできない状態であった。行政の強力な推進のために、国家権力の強い法的措置を伴った介入を必要としたわけである⁽⁶⁾。

つまり、旧町村の自治行政における政治的統合とは、部落群を行政村の区域の枠の中で勢力の均衡にもたらしこみとであり、そのための原理ないし尺度は、多かれ少なかれ、その根底において習俗社会の原理であり、血・土・身分の価値尺度であった。前稿にみた馬場教授の用語にしたがうならば、いわばそこでは民俗社会の狭い生活圏の連鎖が、産業社会の広い経済圏との交錯によって内面的に媒介されることなしに、直接に行政圏を構成していたといつてよいであろう(馬場啓之助「地域性の探求」『本誌』九卷一号)。

これに対して新市町村では、その区域に平均四〇から五〇を越える多数の部落が包含されることになり、市町村議員は部落を越えた広い地域から票を集めなければ当選は全く不可能となった。いわば旧来とは異なり、個々の部落はもはや新市町村において、その政治的構成要素として自己を主張するにはあまりに微量となったのである。地域集団としての旧町村その他諸々の団体もまた、いままたように部落の連合体たるに留まって、充分にその個性と自活能力とを成熟させていなかったから、その機能は容易に新市町村政府に吸収された。さらに昨今の農村社会の分化の進行は、ことさらに部落や旧町村の地域集団としての個性を弱める作用をもっている。

他方、新市町村を構成するもう一つの成員たる町場の住民たちは、その大半が零細自営業主とその家族およびその従業員によって占められている。かれらは前稿にみたようにいわば「町の主^{ぬし}」である。商工会や商店連合会などを組織しているこれらの地方政治における発言力は相当に強い。しかしその強さは、狭い地方政治に深い関心を示す社会集団が他に見当たらないという意味で相対的にのみいえることである。例えば町内会毎に三〇店ないし四〇店程度を単位として地域主義的に分断

された組織性に乏しいその構造は、⁽⁷⁾多かれ少なかれ充足主義經濟に立つ狭い生活圏に立脚しているのであって、広い視野に立つた經濟合理的な統一的意思を打ち出さうる態のものではない。

新市町村の区域は、このように地方都市と周辺村落とのなかに、それぞれバラバラに狭く分立していた小生活圏および小政治圏を大きく外側から包み込む形で設定された。その全域に亘って社会的統一をあらわしているのは、前稿でみたように、都市依存圏、都市利用圏ないしそれ以上の広い次元に立つ經濟圏の側面であった。しかもこの社会圏は、前社会的統一であってその範圍に広く統一的意思を持続的に構成しうるほどの集団にまで成熟をみせてはいない。いわんや固有の統制原理を自己生産して新市町村政府の組織原理と競争し對抗し、これに有効な政治的牽制を加えうるほどの強大な社会集団は、新市町村の区域内には見出し難くなったのである。

おのずから、新市町村を一つの範圍とする政治的（といわんより行政的）統合は、部落・習俗社会の生活原理によって規制されること少なく、これとは別種の生活原理によっても律せられ易いものとなったといえよう。農村の住民たちが「新市町村を、もとの村とは何か別物のように」直感したことには、それなりの理由があったといわなくてはならぬ。

注(6) 福武直「日本農村における部落と行政」『自治研修』一二号。

(7) 鈴木教授の調査事例によれば、町内会や商店連合会の規模は三〇店ないし四〇店のモードが最も高く、それ以上に大きくなると地域的連合組合になって、實質的には地区小組合に細分されるようである（鈴木栄太郎『都市社会学原理』二四七頁）。

二 しかし、新市町村政府の性格を旧村のそれと異なったものにさせずにはおかぬ条件は、さらに別のところ

にもあった。合併による行政区域の拡大が、同時に住民の産業構成の複雑化を伴ったかぎり、新市町村の行政対象は単に量的に増加したばかりでなく、質的に多元化し複雑化した。こうした事情は当然に、以下のべるような役場の機構化をもたらずにはおかなかった。そうして、かかる機構の運営それ自身の必要に迫られて、役場機関は、それに相応した生活原理によって律せられなくてはならなくなっている。

実際、合併後の新市町村が例外なく直ちに着手を迫られたのが、その役場組織の再編成と整備とであった。そうしてその結果、役場機構の官僚化が目立ってきた。官僚化を促した事情には、(1)いま挙げたような、新市町村の行政対象の量的および質的な著しい膨大化と複雑化に対処しなければならなかったことのほかに、(2)新市町村当局が旧町村からうけついだ数において多数の、質において優劣多様な職員群をかかえこんで、これを適正に配置するという難題に早急に対処しなければならなかったという事情、(3)新市町村役場の新しい管理者はいわば後継管理者となるがゆえに、組織内部の統制力をにぎるために旧来の慣行的な事務処理方式をささえていたパーソナルな関係に依存できず、むしろ前任者への忠誠心を克服するために、ことさらに官僚制的な管理方式の採用にふみきらなければならなかったという事情、等があげられるであろう。

新市町村役場組織の官僚化は、多くの新市町村における課制度の導入と事務分掌内容の成文による明確化とに最も端的に表現された。^{*}つまり新市町村長・助役の下に課・係の組織体系が整備され、役場事務処理規定に示された各課の事務分掌はきわめて詳細かつ厳格なものとなった。⁽⁸⁾その結果、従来、少数の職員の兼務によって処理されていた事務は、多数の職員に機能的に分担されることになり、各事務部門はそれぞれ専門的な知識と行政能力とを身につけた専任職員の担当するところとなった。

昭和三二年度合併優良町村として表彰された七九団体のうち、「課制をもっていないのは二町二村だけで他の全町村が課制を設けているが、いずれも事務処理を専門化し能率の向上を図るとともに責任体制の確立を期している」(自治庁振興課「合併優良町村の歩みについて」『地方自治』一二二号)。

しかし反面、このような事務分掌内容の明確化と専門職員の配置とは、各課をして、それぞれの見地から独自の合理性と合法性とを追求させることになり、各課相互の間の関係の弾力性をな失わせる。旧町村時代にはハタのこれを手伝い、お互いにスケ合うことができたのに、今では「他の課のことにくちばしを入れることは先ず考えられない」。各課はそれぞれ独立した存在となり、課長はときに「一国一城の主」となりかねない。⁽⁹⁾本来、役人の本領は権限の確保増大である。そうして所轄予算は権限の生命である。⁽¹⁰⁾課制度の導入は不可避免的にこの本能をかきたてる。いまや新市町村役場においてもその予算立案の過程は、多かれ少なかれ、各課間の予算争奪の駆引と化した。しかも、実はこうした問題が顕在化してきた底には、日本における旧来の地方自治制度に根深く巢喰っている官治行政の問題が潜んでいる。つまり市町村の機構は、従来、「国や県の組織をそのまま小規模にした形」⁽¹¹⁾で中央官庁の機構に照応する末端機関として位置づけられ、いわゆる「たて割り方式」と表現されるような編成上の特徴を残してきている。

かくて、分立する課を全体として効果的に総括し統制することが、新市町村の行政運営にとって新しい問題となってくる。その結果、「役場事務の連絡調整に関する事項」について責任を負っている総務課の地位は本来以上に高いものになり、もしくは課長の上に立つ助役の手腕がきわめて重要な意味をもってきている。⁽¹²⁾いなそればかりではない。こうした事情はさらに積極的な志向を生む。いままできたような増大し複雑化した行政対象に向かって総

合的施策を効果的に及ぼしていく必要は、新市町村の行政当局をして、この旧来の市町村の行政機構の欠陥と不合理性に着眼させている。

こうして、一方、中央行政における総合性の欠如に対する批判が末端から昂まってくると同時、他方、当面のさししまった実務的必要から、市町村の機関を一つの経営体として掌握し、経営学や行政学の新しい成果をとり入れて、役場機構の全面的な再編と集中管理方式の採用に向おうとする動きが、新市町村当局の側からあらわれてくる。すでに多くの市町村において様々な試みが手がけられ、注目を集めている。⁽¹⁴⁾ しかもその際、単に技術や施設の問題としてばかりでなく、行政をやっていく精神の近代化として、たとえば合理的精神や近代的責任感の確立などが強調されているのは興味深い。⁽¹⁵⁾

かかる行政の総合化への志向はまた、ここ数年来の、各市における企画調査担当部門の新設、特に昭和三〇年以降におけるその飛躍的な増加に示されている(第1、2表)。この企画調査を担当する部門は、市長、助役に直結し、もしくは総務課に属するものが多く、全行政機構のうちで、スタッフ部門として特別な地位と構成とをもっている(第3表)。したがってこのことが、ひるがえってあらためて、行政機構の編成原則を反省させる契機ともなっているといわれている。⁽¹⁶⁾ その外、島根・静岡などの調査事例において、旧町村別に幅輳していた農林行政が新しい市町の農林事務局一本に総括され、これにその調整・統合の機能を担わせようと企てられているのも、行政の集中管理への志向をしめす過渡的な措置とみなすことができる。⁽¹⁷⁾

注(8)(9)(12) 井出嘉憲「陸沢村の政治と行政」(国際基督大『農村の権力構造』)。人口わずか九、一七四にすぎない新合併町においてすら、合併に伴う役場組織の官僚制的な変質は明瞭なのであって、この間の事情を、この論文はきわめて詳

三 町村合併と農村の、地域社会に

- (10) 細かつ適確に報告している。
 升味準之助「政治過程の交
 貌」(岡義武編『現代日本の
 政治過程』)。
 (11) (16) 水飼幸之助「地方自治
 の現段階と行政機構改革」
 『都市問題』五一巻一〇号)。
 (13) (15) 座談会「新市町村建
 設」『自治研究』三五巻一
 〇(一一号)。
 (14) 地方行政の近代化、合理
 化については、『都市問題』
 五二巻二号が特集として、多
 方面から扱っている。
 (17) 島根県大東町における農
 林事務局の設置は、行政と指
 導と事業とを一元化して新
 町建設を推進する上に、非常
 な威力を発揮した(乗本吉郎
 『養鶏興農記』)。

第1表 市における企画調査組織の概観

	市数	%
A 企画調査業務を主たる目的とする組織を有するもの	145	39
B いずれかの組織の所掌業務の一部として企画調査業務を扱わ せているもの	64	17
C 企画調査に関する審議機関のみを有するもの	11	3
D 企画調査に関する組織を有しないが設置予定・計画・研究中のもの	117	31
E 企画調査に関する組織を有せず将来も未定のもの	39	10
計	376	100

資料：東京市政調査会において実施せるアンケート調査報告(『都市問題』49巻3号)。

現在市数 502
 回答市数 376
 回答率 74.9%

第2表 市における企画調査組織設立の年次

	昭20~24	昭25~28	昭29~32	不明	計
A	2	22	120	1	145
B	8	6	45	5	64
計	10	28	165	6	209

資料：第1表に同じ。

備考：A、Bは第1表に同じ。

第3表 市における企画
調査組織の所属機構別

市長、助役に直結	62
市長室に所属	23
秘書、総務課 "	53
その他 "	7
計	145

資料：第1表に同じ。

対する個性的な独自化とその持続とを可能にするいま一つの条件は、町村政府が地方団体として、合法的に徴税権を与えられており、固有の財源をもち、その機能が大きな経済力に支えられていることにある。今次町村合併による市町村財政の規模の著増は、この傾向を大いに促進するものであった。

ちなみに、一市町村当り年度普通歳出決算額は、合併前の三千百萬元(昭和二十七年)から合併後一億三千八百萬元(昭和三十三年)へと、約四倍半に著増し(第4表)、それだけ市町村機関一単位の一括して行使しうる財政力は強化されたのである。この結果、新市町村の行政は、旧来の消極的ないわば国の委任による末端的窓口事務を受持っていた段階から、各種の事務を大規模に実施する経営主体としての段階に移行するに至ったといわれる。⁽¹⁸⁾昭和三十二年を例にとれば、新市町村はいずれもおしなべて、一団体平均三千萬元を超える建設事業を実施している(第5表)。新市町村政府は、いまや、地域社会における最大の建設事業主体として登場するにいたったといえるであろう。

更に、今次合併が工場誘致ブームをひきおこしている事実にも、この際、注目しておく必要がある。なぜなら、地域社会における団体の一つとして最も強い組織性をもつ新市町村政府が、さらに、同じく地域社会を超越した固有の組織原理に立つ大企業の工場を誘致することによって、経済的に相互に依存し合い強め合い、ますます客観的にその独自性を固め

第4表 市町村歳出決算額の推移

		歳出決算額 (百萬元)		市 町 村 数		1 市町村当り 歳出決算額 (百萬元)		
		昭27	昭33	昭27	昭33	A 昭27	B 昭33	B/A
5	大 市 区 特 別 町 村 市 計	51,677	84,364	5	5	10,335	16,873	1.63
		10,839	28,960					
		306,621	498,181					
		369,137	611,505					
5	大 市 区 特 別 町 村 市 計			10,049	3,604	31	138	4.45

資料：自治庁『地方財政の状況』各年度。

第5表 新市町村建設計画に基づく事業実施状況累年比較 (単位: 100万円)

		昭29	昭30	昭31	昭32
町村合併と農村 (三)	役 場 費 {庁舎建設, 自動車購入等	1, 188	3, 149	2, 995	4, 250
	消 防 費 {消防自動車購入, 防火水槽, 防火施設整備等	760	1, 902	2, 421	2, 507
	土 木 費 {道路, 橋梁, 河川, 港湾整備, 都市計画等	2, 921	9, 324	11, 315	15, 945
	教 育 費 {小中学校, 高等学校, 公民館 整備, 幼稚園設置等	6, 205	12, 891	16, 259	18, 019
	社 会 勞 働 施 設 費 {公営住宅, 保育所, 母子寮整 備, 失業対策等	3, 316	7, 137	8, 894	9, 431
	保健衛生費 {上下水道布設, 病院等	1, 905	4, 993	7, 122	9, 706
	産業経済費 {土地改良, 農林道, 漁港整備, 畜産振興等	2, 075	6, 438	7, 078	10, 117
	財 産 費 {基本財産造成等	51	350	667	948
	諸 支 出 金 {部落電話, 有線放送架設等	20	174	572	1, 252
	合 計 ㊶	18, 441	46, 357	57, 318	72, 176
各年度新市町村数 (概数) ㊷		1, 900	2, 100	2, 200	2, 350
1 新市町村当り建設事業費 (約) ㊶/㊷		千円 9, 700	千円 22, 100	千円 26, 100	千円 30, 700

資料: 1) 自治庁振興課『新市町村建設情報』(34.7.1.) 第10号。

2) 各年度新市町村数は, 吉浦浄真『新市建設の構想』81頁。

てゆくと考えられるからである。⁽¹⁹⁾ しかもこの工場誘致が、長期的には地方社会の将来における産業的発展をもたらすものとして正当化されうるものであるにもせよ、当面の新市町村当局の関心は、それがもたらすであろう市町村の財政収入の増加にある。市町村当局が大企業体に対して工場敷地の買収や地方税関係等に特別の便宜と利益とを提供することによって工場誘致につとめ、反面、それによって市町村の自己財源をうるおしていかうとするやり方が、最近の新市町村における工場誘致の一般的方式だといってよいのである。⁽²⁰⁾ つまり、市町村機関の、一つの事業体としての組織性と独自性が増大するにつれて、当該地域全体の経済的発展はともかく、当面、機関それ自体の自己完結的な経営合理性の追求が、新市町村の行政当局者たちの関心の中心にすえられがちなのである。

しかも、かかる新市町村の工場誘致に対する態

度が、財界からの批判をうけていることは注目に値する。最近、『地域経済開発』について意見を表明した経済同友会は(昭三五・七・一五)、工場誘致に関してつぎの如くいっている。「地域開発は従来、工場誘致という狭い立場でのみ論じられていたきらいがある。」しかしいまや、「地域経済開発は、日本経済の均衡した成長を図るため、重要な政策となってきた。これは世にいう地方の工場誘致とは異なり……、日本経済の飛躍的拡大を前提として一〇年あるいは二〇年の長期にわたる計画のもとに実行を進めていかなばならぬ性格のものである。」したがって、「政府は国民経済的見地にもとづく総合的地域経済開発計画を速やかに樹立」し、高度の行政力をもって企業活動に対する強い誘導力を発揮すべきである、と。

要するに財界は、その「国民経済的な広い見地」から、工場誘致をはじめとする新市町村政府の諸々の行政施策が、中央政府の強力な行政指導に基づいた中央集権的な一貫性を保持すべきことを、強く要望しているといえよう。

注(18) 佐久間 彊「町村合併と部落」『自治研究』三一巻一号)。

(19) 鈴木教授によれば、炭鉱都市K町における大企業体M会社と町当局との関係はつぎの如くである。

歳入面では、町内最大の固定資産税納税者たるM会社の固定資産のうち、六億の工費をかけた選炭機がわずかに二億七千万円に評価され、一二億かかったといわれる縦鉱に対して町当局は調査を怠っている。鉱産税についても出炭量、単価ともに著しく低くみつめられた会社の申告額が、そのまま町当局の何らの調査もなく決定された。また歳出についても、一般町民には利用価値なくM会社にのみ必要な道路が多額の町費をもって建設され、上水道施設についてもM会社は町費負担によって特別の利益に浴している。

右の事例を詳細に紹介した後、鈴木教授はつぎのように問題の所在を示唆している。「地方自治体は次第にその機構が大きくなり各機構の行なう事業が専門的になることのために、その自治体を構成している一般住民は自治体そのものとの間に大きな社会的距離を感じるようになる。しかもさらに右の例をみるなら、市民大衆と市自治体との間の社会的

距離を大きくしているものは、単に、それだけではない、ようである」と（鈴木栄太郎『都市社会学原理』二四三頁）。

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、産業構成比の相異によって日本の都市を四類型に分け、右の事例にみられたような大企業体を擁する第二次産業型の都市こそが、日本の階級構成と地域社会との関連を最もティピッシュに示すものであらうと考えている。

(20) 例えば吉浦浄真『新市建設の構想』一一四頁。小沢・柴田編『地方自治体のしごと』は、この工場誘致ブームについて鋭い批判をあげている。

三、役場と農民

一 このようにして今や役場は、昔のような村の顔役連の名譽職的な隠居仕事や、村の顔なじみの茶飲話の溜り場から変じて、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、大勢の白い手の専門職員と書類の山にうずまった「お役所」への変貌をとげていかざるをえない。

ある旧村のリーダーは、この間の事情をつぎのようにのべている。「合併前と後とでは役場の職員の考え方が非常に変わってきた。役場に出むく村民も、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、思っていることも役場ではいえなくなった。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、詳細な事務分掌規定と、錯雑する利害の中に席を与えられた新市町村役場の職員たちにとって、いまや人間味を示して融通をきかすことは禁物なのであり、むしろ機械的に事を処理するところが無難であり、かれらの保身と出世のために肝要なのである。しかも同時に、そうしたなければ大量・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。そこでは、事務処理における規則主義と文書主義は避けられない。

こうして職員の間心は、市町村政の具体的な場面からはことさらに遠去かつて、抽象的な規則に照して判断された文書形式そのものの当否に向けられる。職員は、むらの指導者から転じて、単なる事務屋となる*。

「旧村の頃の農地処理は、役場の職員がいちいち地元に向いて、法に照しながらかなり積極的に動いたものだったが、合併後は書類さえ整備されていて違法がなければ、ただ機械的に処理せざるをえない。職員には到底その実態はつかめなくなっているから、それぞれ地元の農地委員が決めてきたことを単なる事務手続きをするだけだ」(新市に合併された旧村役場の農地係談)。

こうなると旧村民たちも、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ちがいとなる。「村の時代には予算などもある程度ルーズに行なわれて、村長の一存で、災害のあった場合など予算のあるなしにかかわらず、また予算の費目はあとで整理するとして、とりあえず復旧事業をやってやろうかということも出来た。しかし新市町村では予算の執行そのものが法規にもとづいて規則的に行なわれるから、もはやこうしたルーズさは許され⁽²¹⁾ない」。いまや、役場とその行政とは、町村民にたいして、中央集権化され画一化され文書化され非人間化された規則と機構とを介して、一方的に迫ってくるものとなる。「旧町村単位でなら反対が多くて到底でき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ば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、「万幸、町が大きくなると上からピシヤピシヤとやり易くなる」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。

他方、これを役場の側からみればつぎのようになる。即ち、「旧村の時代には、部落感情があつて部落内の事業

を直接に村でやるということは出来にくかった。農業用水など部落間の対立で折り合わず、村ではやれなくて部落負担でやらせる外はなかった。この点、合併になってからは部落の抵抗を排除できるようになった。行政体が大きくなったから、二〇万円や五〇万円程度の仕事は目につきにくい。農業用水など旧村の頃の顧念からみれば相当大きな仕事でも、ストンストンとこちらの思うところに重点的にやれるようになった。「二、三カ町村の合併だと問題が深刻になる可能性が多い。大きく合併すれば、あらゆる問題が混交してえこひいきがみえなくなる」（新合併市の建設課長におさまった旧村の村長談）。

役場から町村民に向か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・劃一化されたものとなる。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。その単位となる区劃が、旧町村単位よりは、むしろ更に細かい町内会や部落の区域が多く選ばれている点は注目すべきであろう。新しい行政機構の整備は、反面、古い町村単位の紐帯の破碎をとまうべく期待されているのである。大多数の新市町村において、支所の廃止が地元の反対にも拘らず強力におし進められているのも、かかる志向を示す一例といえよう。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嘱託員と呼ばれ、その後、町内会長、自治会長等とその名称を変えはしたが、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。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い話さ」（同上）と皮肉っているのもうなずける。

注(21) 座談会「新市町村建設」『自治研究』三五卷一〇～一一号。

二 以上のごとく、たしかに「新市町村の行政面および予算面にあらわれた行政運営は、比較的合理化が進み、割合にうまく統制がきいている」⁽²²⁾といえるようである。つまり、従来の村の自治行政の農村的性格が、行政制度の表面だけをとってみれば、きわめて都市的な性格へと形を整えてきているのである。しかし反面、そのために、新しい都市的行政と旧来の農村的なやり方との境目のところに空白を生じて、農村住民にとって冷いスキマ風が吹き込んできていることも否定することはできない。いわゆる「自治の覚醒」は、いってみればこの冷いスキマ風に対する農村住民の直感的な懸念に由来するものであった。

さきにも指摘したように(『本誌』一四卷一号)、合併前の村では、政治と行政とは相対的に未分化の状態にあった。そこでは村長と役場とは、住民がとくに要求しなくてもたえず村内万般のことに気を配ってしてくれるものと思われていたし、住民は往きずりの挨拶のついでに村長や吏員に一寸注意を促すことが、事実上、村当局の日常的な業務に対する警告ないし牽制の作用を発揮しえた。

こうした農村住民の村長や役場についての親近感と期待とは、合併後の新市町村役場に対しても引続き持ち越された。農村地域出身の元村長や元助役たちが新市町村役場の農務課長や建設課長としておさまったという事実によって、旧村の住民たちが新市町村の役場に親近感を憶え、地元の利害がかれらを通じて新市町村の行政に反映されるものと期待するのも無理からぬことであった。⁽²³⁾一方、旧村役場出身の吏員たちもまた、「農村部から大きな期待をかけられて、意気込んで新市町村役場の新しいポストに入りこんで行った(新市に合併された旧村役場吏員談)」のである。

しかし合併後の役場の機構は、いままできたように、旧村地域の住民の期待や旧村地域出身吏員の意気込みに応

えうるような安易な構造になってはいない。新市町村役場内部での予算原案の作成過程においてすでに、例えば農務課の予算要求は商工課からの制肘を受けなくてはならず、各課間の予算額の調整段階では総務課長や助役と折衝しなければならぬ。商工課その他に伍して農務課が対等に予算折衝を進めてゆくためには、その予算案は第三者に対しても十分な説得力をもちうるだけの一般的尺度に沿った合理性と、法規にしたがった文書形式とを具備していなくてはならない。

ところが、従来、旧村の予算の立て方は、農道を直すにも林道を直すにも、橋を修理したり側溝を直したりするにも、なんとなく部落に対する包括的な委任のようにして村から補助金を出す形式をとっている場合が多かった。⁽²⁴⁾しかし、新市における法規主義のたてまえからみると、このような事業に対しては補助金の名目がつきにくい。新市町村の農務課は、予算原案の折衝の段階で、早くも、商工課あたりからの反論をあびなければならぬ。「旧村が出していた農林関係補助金は、本来、農家が自分でやるべきプライベートな仕事ではないか。商工業者は個人の利害のために市から金を貰うなどということはない」と。こうして、「旧村ならわずかな農道の修理にも、病虫害防除にも、なにがしかの村費の補助を出してくれたものだが、それが新しい市の予算では殆んど落されてしまい、農林関係予算案は農務課の要求額の半分位しか通して貰えなかった」⁽²⁵⁾（新市に合併された旧村役場の勸業係談）。こうして町村合併の結果、部落協議費があらためて意味をもたざるをえないことになる。

こうなると「農林関係予算が削られたのは農務課がボヤボヤしていたからだ」ということになり、旧村時代の考え方を脱ぎすてない限り、旧村役場出身の農務課職員たちは、農村部からのやや筋違いの非難と、⁽²⁵⁾予算調整者たる助役や総務課長の圧力との板ばさみになって、ひとり苦悩せざるをえない立場に追い込まれる。そうしてここに、

行政官庁特有のいわゆる予算獲得のための技術が、新市町村役場の中にまで、あらためて一つの課題として登場してくる。

そこで農村部では、「部落の農道を市道に切替えろとか、いままで部落で架けていた橋を市の管理に移せとか、土地改良区の認定をとれとか、こういう風になるべく新市町村の経費負担で仕事が出来るといふ形に切り替えるように働らさかける。しかし市のほうでは予算に限度があるので、できるだけそういうものを認定しないようにせざるをえない」⁽²⁶⁾。この認定をめぐる、各地域から議員連や地元の有力者を先頭に立てた陳情合戦が必死にくりひろげられることになる。

この対策として、ある合併市の農務課職員はこんな主張をした。「こうなつては、農業の助長は国の力でやってくれなくてはできない。国からの農林補助金を増してさへ貰えば、農務課は市からの制肘にはばまれることなしに、大きな顔をして金を使えるからだ」⁽²⁷⁾と。つまり、町村合併後の新しい事態に対処すべく、農林官僚機構の末端の受け手が、農村地域からの期待を背景にしてここに能動的に生まれてきているといえよう。

しかもこうした姿勢は、ひとり農務課に限らない。市町村の各部課いずれも、競って国や県からの補助金の導入による支援を通じて、予算折衝に際しての他の部課や市町村首脳の制肘に対抗しようとする。これに対して中央官庁もまた、予算獲得のために地方官庁の当該部課に動員をかけ、地方の吏員や有力者の大挙上京を促す⁽²⁸⁾。こうして中央と地方との陳情と補助金との交流を通して、新市町村の財源の中に、その住民に直接に依拠する必要のない国県補助金が算入される。その経費支出は、市町村の首脳や議会に拘束されるよりも、むしろ中央政府機関によって義務づけられ監督をうけるものであることはいうまでもない。こうなれば行政は再び中央に直結した「たて割り方

式」を強いられ、ますます基底社会の生活原理から遊離し独自化していかざるをえない。

注(22) (26) 座談会「新市町村建設」『自治研究』三五卷一〇(一一号)。

(23) 「村の人たちは、いまでもその地元出身の吏員をたよって市役所にくる。用事のある課に地元出の吏員がいないと、内線電話でいちいち他の課にいる地元出の吏員に幹旋方を頼んでくる」(新市に合併された旧村役場吏員談)。

I市への合併が散々にもめて遂に分村合併にふみきつたT村の議員のつぎの言葉も、同じような農民的な思考の論理を示すものであろう。「I市とT村は合併で散々に悩まされたおかげで、お互いに密接な関係ができた。たとえばT村の議員や消防団、農業委員、区長などは、それぞれI市の各界の人々と顔見知りになった。だから、他のスムーズに合併した町村に比べると、あとあとまで面倒をみてもらうのに便利になったと思う。ケガの功名というところだ」。

(24) 「つまりこれは区長の活動費であって、区長みずから徴収しなくても、一定の仕事ができる、区長委託費である。今度の合併でこの区長への交付金がけずられてしまうと、日常の小さな不便を除く仕事がおそろさにされがちになる心配がある」(市に合併された農村部の前村談)。

(25) ただし、いわゆる「自治の覚醒」の圧力によって、農務課の予算要求額が旧村当時の規模を大きく上廻る場合が多かったことも、附言しておかなくてはなるまい。「市に合併されて以来、いままで部落協議費で処理されていた仕事を市におっかおせる傾向もある」(市に合併された旧村の村談)からである。

即ち、「旧村の頃には、部落がお互いに競争で労力奉仕で仕事をし、土木請負業者に仕事をやらせることは殆んどなかった。橋の修築なども木造の場合なら、コンクリート工事以外は勤労奉仕でやった。それが市に移管されてからは、なんでも請負いにやってもらえばいいといった感じになった。市に合併したのだから自分の家の仕事だけに精を出していればいいという計算で相互扶助的な勤労奉仕はやらなくなってきた」。「市街地では全部請負い業者にやらせているのに、農村だけ勤労奉仕とは不公平だ」というわけで、農道などでもできるだけ多く、市に移管してしまおうとする運動がおこっている」(市に合併された旧村の議員談)。

(26) 「村の人たちは、市役所の半分ぐらいは農務課だと思っている」。「村出身の農務課員が部落の寄合いなどに出ると、『お前らしっかりやってくれにや駄目じゃないか』と叱られる」(新市に合併された旧村役場勤業係談)。

(27) 農民教育協会編『農村公職者に関する総合調査』(昭和三三年度)が、立場は異なりながら、結果においてこの農務

課員と同じ方向に解決を求めようとしているのは興味深い。

「農政滲透機構は、農家の経営改善の要求別組織Ⅱ機能集団に俟つほかない。……そしてこれらの機能集団は要求別系統組織によつて直接に国家行政機関と連絡し、地方自治体をはじめ農民以外の政治勢力の介入を排除するよう考慮することが必要である」(総括の部、三三三頁)。

(28) 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』)。

四、役場と議員

一 ここにあつたため問題にされなくてはならないのは、行政を政治に媒介する代議員制度の機能である。代議員制度は、合併後の新市町村において、どのような性格のものとなっているのであろうか。

合併にともなう市町村議員の性格変化については、すでに前稿(『本誌』一四卷一号)でとりあつた。その結論を要約的にいえば、(1)合併にともなう行政区域の拡大(選挙区の拡大)とその中における産業構成の複雑化とが、行政機関と議会構成との質的变化をもたらしていること、(2)その結果、農村地域出身議員も、この変化に対応して有効に自治行政に参画しえんがために、多かれ少なかれ専門化しプロ政治家となることを強いられること、(3)そうしてそのことは同時に反面、かれら議員たちをして、住民なかならず農村住民から遊離させる傾向を生んでいることであつた。

そこで以下、本稿では、かかる議員の質的变化が、その行政との媒介機能の上でどのような変化を生んでいるかに焦点を合わせて、みてゆくことにしたいと思う。

すでにみてきたように、行政機関としての新市町村役場の独自の能力は、行政担当者たる吏員たちの、それぞれ

の分野での経験に基礎をもつ専門技術的事実⁽²⁹⁾と財政力とによって手堅く裏附けられている。合併によって行政事務が複雑化し、法制的な手続きについて専門的知識が必要になってくるにつれて、行政当局の側には、官庁特有のいわゆる予算技術や補助金獲得の修練が重ねられるし、上級諸官庁や地元代議士たちとの特殊なツテも、たびかさなる職務上の交渉を通じておのずから拡げられ深められていく。そのうえ更に、役場吏員の人事権が行政首長たる市町村長に完全に掌握されるなら、職務上の秘密は⁽³⁰⁾完全に保たれて、議會は市町村長に対して著るしいディレンタントの状態から免がれることができない。かくして、行政の合法的執行は、事実において市町村長の支配権力を著るしく大きなものにする。議會の有力者即ち政治屋たちが、かかる市町村長の行政権の強固な掌握に対抗して自らのディレンタント化を回避し、市町村行政に有効に関与せんためには、なによりもまず、行政専門家たる役場吏員の人事権への干渉に目をつけるのは当然である。

市町村長による役場吏員の人事権の完全な掌握をチェックする要因の一つは、市町村長の地位それ自体が、公選制を通じて市町村住民一般の勢力動向に大きく依存している点である。住民一般の勢力動向の反映もしくはその主体ともいうべき議會の動向にたいしては、市町村長といえども一刻も配慮を怠ることができない。合併前の町村において、人事権が事実上、議會の意向に左右される例がすくなくなかったのは、町村長が議會の要求に応ぜざるをえなかった重要な譲歩の一つであった。たとえば職員の新規採用の際などに、有力者の系譜につながる情実、縁故による採用のおこなわれるのは普通であった。

しかし、合併後の新市町村長は、大規模化し独自化した行政機構を背景にして、住民一般と議會の勢力の動向にたいしてはるかに自立的・指導的立場にある。いきおい新市町村役場の人事管理も、行政組織の整備とあいまって、

客観化され合理化されている。すでに新市町村の多くは、公開競争試験に基礎をおく職員採用方式を確立している。⁽³¹⁾合併後、行政の合理化をせまられている新市町村当局にとって、専門的能力と経営的資質にすぐれた職員をうることが決定的に重要なのである。

こうして、旧村時代における村会有力者たちの、「村議たるもの役場の書記を自由にしきらんようでは駄目だ」と公言し、村長を通じてならまだよいが、直接に私的に書記の業務に干渉する”(旧村役場吏員談)といった役場の吏員を利用した行政執行への介入は、著るしい制約をうける。

いまや、整備された行政機構を擁して、知識・技術・情報獲得のチャンスにすぐれる行政首長の、議会に対する優位は決定的となる。しかも議会有力者の行政執行への介入が、その動機において合理的な客観的衡平を追求することにあるよりも、むしろ、他を出しぬいてみずからの地元の利益に対する仲介者としての特権をにぎろうとする非合理的・私的な要因に根差しているとき、行政当局の側にとっては、自己の独占する情報や特権の一部を、私的にかれもしくはかれに代表される一部の地域に提供することによって、いわばかれに私的に代表されない他の大多数の住民の犠牲において、かれに満足を与え、もってその鋒先を避けることも不可能ではない。また、議会や常任委員会などから情報や資料の提出を求められてこれに応ずる場合にも、問題をかもしやすい部分を巧妙にカバーする技術にすぐれた行政当局側は、自己の原案をいわば納得づくで合法的に議会に承認させることもできるのである。

もちろん他方において、幾度となく催される諸委員会での理事者側の説明や、相互に繰返される激しい論議や駁引、上級諸官庁への陳情、あるいは役場職員とのさまざまな接触やその業務への関与等々は、かれら議員たちをして否応なしに政治や行政技術の秘密、裏表に通曉させる機会ではある。しかしいずれにもせよ議会側は、合理的な

客観的衡平を追求する広い見地にたたないかぎり、市町村当局にたいして従属的立場をまぬかれることはむずかしい。いなむしろ、つぎのような事情が住民の側にあるとき、役場に顔がきくようになった議員たちは、地元の狭い私的利益に奉仕せんために、かえってみずから、すすんでその従属的地位を守ろうとさえするにいたるのである。

すでにみてきたように合併後の市町村の行政機構は、住民から遊離する傾向がますます強い。「地方住民がいろいろの要求をもっている、個人で動くのが面倒であるとか、直接お役所にいくのがこわいとかで、仲々いきにくい。ことに合併後のお役所は一層親しみにくくなっている。こういう状態のもとでは仲介者が欲しい。住民のかわりにその要求を代弁して役所にとりついでくれたり、交渉を引きうけて駆け合ってくれたりする仲介業・請負業が必要になる。ここに、役場に顔のきく議員連が、町内会や部落会を足場にして職業的仲介請負業者として登場し、それが選挙の票を培養するという因果関係を生む⁽²⁾」のである。

一方、行政は難解なさまざまな法令にのっとって、行政ルートに乗って部落駐在員たちを通してつぎつぎに農村のすみずみまで流れこんでくる。議員は、選挙地盤たる地元におけるその行政運用の主導性をまもるために、地元の部落駐在員たちに先んじてその情報を入手し、駐在員たちにまさってその行政の内容を理解していなくてはならない。他方、かれら議員たちが、その内容をいち早く察知し理解してその対策を講じておくならば、議会人たる自己の特権的地位を効果的に地元にしめして、仲介請負業者たるの能力を誇り、地元の住民を自己の傘下に服せしめる手段として行政を活用することが可能になる。野心的な議員たちのなかに、行政の知識・技術への修熟や情報の探索に心を砕くものがあらわれるのは、合併後の行政と政治との分化、なかならず行政機関と住民との遊離がもたらした一つの傾向だといえる。当然、かかる議員は一人から二人へ、また三人へとおのずから相い競って増加して

いく。要するに、役場機関の専門独自化に対する代議員制度の政治的媒介機能は、習俗社会の危機意識に基づく狭い地元の利益要求に乗じて、これに私的に顔をつなごうとするプロ政治家たちによって、むしろ行政の下請的な機能へと矮小化させられかねないのである。⁽³³⁾

注(29)(30) M・ウェーバー『権力と支配』邦訳二一頁。

(31) たとえば井出嘉憲「睦沢村の政治と行政」(『国際基督教大『農村の権力構造』に、新しい人事管理を採用した一つの例をみる)ことができる。

(32) 座談会「部落会・町内会」(『自治研究』三六卷一二号)。

(33) 行政に対する政治のかかる矮小化については、辻清明「現代日本の政治状況」(『世界』昭和三十三年一月)に興味深い指摘がある。即ち、日本の政党なかならず保守政党は、「民意の吸収」を目的とする政治集団であるよりも、「官知の吸収」を媒介として政治に関与する途を選んでいること。その結果、政党と官僚との癒着が生じ、議会政治は、巨大な官僚的権力装置の中に捲きこまれ、矮小化せしめられていること。

二 もちろん、代議員制度のもつ政治的機能のかかる矮小化は、地域社会の分化と展開とによって制約されざるをえない。この側面にも注目しなければならぬであろう。

たとえば、「給料取りが多くなって、町内会や部落会など相手にしないという傾向がたしかにある。都会では戦前からそういうことがあったが、戦後は農村でも問題になりはじめた。そのなかで、社会的実体とは逆行しているなことをしようとするから問題がおこる。そうになると、町内会や部落会の役員などから、いろいろ不満がでてくるわけだ。町内会に加入しない、協力しないインテリやサラリーマンはけしからん、加入して協力するような措置

をとれ。仕事が多すぎるのに何の手当も出ない、補助をよこせ。あるいは役員の特権とか、無料パスをよこせとか、そういう要求が出てくる⁽³⁴⁾。つまり地元の利害の行政への仲介請負を業とする議員たちの、肝心の地元の利害を自身で、分化してガタガタとゆれはじめているのである。

ことに最近の農村地域では、かれら議員たちの選挙地盤の最末端に位置すべき部落駐在員たちが、もはや部落の政治的統合機能を喪失して、単なる役場の事務連絡員に化してしまっている例が少なくない。「部落云の仕事が忙しくて大変だということは農村ではよくきくし、事実、役場自身がその点に頭を悩ましている。最近、有線放送や役員手当制も相当に普及して緩和されてきたといわれているが、それでもやはり、伝達、徴収、調査統計などの仕事が多い。『部落駐在員になり手がない』という声がどここの町村にいつてもきかれる⁽³⁵⁾。最近の目覚ましい商品生産化は、有能な耕作農民たちの興味と関心とを、単に生産技術面のみならず、広く流通技術の面にまでひきつけている。かれらをして、いわゆる狭い「部落の政治」にかかわらせておくには、かれらは、自分の農業経営にあまりにも多忙なのである。

つまり、最近の地域社会の展開は、一方農家成員多数を都市への通勤者として流出させており、他方、専門的な農家層の関心と欲求を国民的生活水準にひきつけている。前者はその人数がふえて地域社会における社会的勢力を増大するにもなつて、サラリーマンないし賃銀労働者としての階層的立場から、地方行政機能に関心を払うようになっているし（例えば福岡県岡垣村の勤労者地区協議会）、後者は、国民市場の動向に熱心な注意を払い、狭い地域社会を越えた広い範囲にその利害関心を向け、その線に沿って地方行政の機能への要求をもちはじめている（例えば神奈川県相模原市のコンサルタント農協）。つまりここに、充足主義経済に立つ狭い習俗的な生活圏と、営利主義経済に

立つ広い競争的な経済圏との中間的な社会領域が成立しはじめている。新市町村の行政区域は、おおむね、この中間的な社会領域を広く一つに包括するような形に設定されたとみるのがと出来るであろう（この中間領域と行政区域との関連については、不充分ながら、前稿『本誌』一四巻四号でふれておいた）。このような地域社会の分化と国民的生活水準への志向（個人所得的尺度の滲透）とは、地域社会の利害を、新市町村行政の面に機能的に分化させて表現することを可能ならしめているにちがいない。つまり新市町村政府の上述してきたような性格変化（新しい統合原理と形式）に対応しうるような住民の側の分化もまた、徐々に進捗しつつあるであろう。

しかしいうまでもなく、この中間的な社会領域はまだ未成熟な前社会的統一ともいうべきものにすぎない。若干の例外はすでにあらわれているにもせよ、多くの場合、この中間的領域における現実的な社会的統一の成立は、新市町村の区域を一つの「枠」として与えられたことによって、もしくは新市町村政府の政策的誘導をまわって、いわば事後的にもたらされる外はないであろう。かくては、政府が能動的に早く強く、社会が変動的に遅く弱くなることは避けられまい。ごく少数の革新派の議員にその例が散見されるとはいえ、この中間的領域の要求を機能的に受けとめて、これを政治的に統合し、新市町村の行政に対する媒介機能を發揮しようとする地方議員の活動は、まだあまり目立っていないように思われる。

注(34) (35) 座談会「部落会・町内会」(『自治研究』三六巻一―二号)。

五、新市町村の首長

これまで新市町村政府の組織機構の性格変化に関連していくつかの点に注目してきたが、つづいてこの機構の総

括的管理者として、新市町村の首長の性格と役割についても、触れておかなくてはならないであろう。けだし今次合併に終始たずさわってきた自治庁の当局者はつぎのように述懐しているからである。「つねに感じますことは、理事者の性格や物の考え方が、実は意外なほど、新市町村の建設の方向なり建設推進の速度に重大な影響を与えているようにみえることであります。……理事者、とくに市町村長または助役等の性格や物の考え方の相違が、当該新市町村の発展に強く影響しているように思えて仕方がないのです」⁽³⁶⁾。

一方、行政組織における課制の採用と事務分掌の明確化とは、各課をしてそれぞれ独自の合理性と合法性とを追求させることになり、その総括管理者としての行政首長の役割の重要さをます。他方市町村議会の決定や地元陳情団からの圧力などは、しばしば法令に対する無知や狭い地域主義的な見地に基⁽³⁷⁾づいて左右されやすい（いわゆる「自治の覚醒」現象として）。各部課の専門知識と合理性・合法性に対する自信が強くなればなるほど、法規に合わない、合理性を欠いた政治的圧力に当面する行政職員のシレンマは深刻になる。この行政の合理性と政治の論理とのシレンマから逃れる途は、行政首長の高度な政治性をともなった指導力を要請する。⁽³⁸⁾さらに、国や県やの上級官公庁からおろされてくる指導や関与には、未満の実情を無視した独善や干渉が少なくない。⁽³⁹⁾こうした四囲の、しばしば相互に矛盾することの多い要求や圧力に、それぞれ「緩急をつけ、断乎として重点的に取捨して、しかも一本の正しい筋金を通して、建設発展への途を進まなければならないのですから、新市町村長という地位は実に大変な仕事を背負わされているものといえるのです」。

一本の正しい筋金とは、当面の新市町村長の立場からみれば、要するに「新市町村建設計画の調整基準」のことではなければならない。そうしてその筋金を貫ぬき通しうるか否か、また、筋金を具体的に如何なる性格のものたる

しめうるかは、右のごとく首長の性格及び手腕にかかるところが大きい。新市町村政府に附与された権限、財政力及び官僚制的組織力の強化と、反面、それにとまう上述のような諸困難とは、行政首長に大物の登場を要請させる要因となるといえよう。

その結果、新市町村長の社会的地位は、旧來に比べて著るしく昂まったようである。学識豊かな、また社会的地位の高い有能な人材が、壮んな理想をいだいて首長の座に登場する例が少くないのはその証左かと思われる。たとえば高級官吏、代議士、県政の長老、大学教授といった経歴の持主で、新市町村の首長に迎えられた人は少なくない。⁽⁴⁰⁾ その特長を大担にいきってしまえば、いわゆる朴訥な地元の有力者よりも、中央の政財界に知己が多く、その政治的・事業家的手腕や弁舌、識見においてすでに名の通った、いわば「行動半径の広い人たち」(県地方課職員談)が地万政界に腰をすえたということである。そうしてそれにとまうて、経済合理主義を強く押し出した「一般的企業精神が町村組織に入ってきた」(同上談)のであった。

さきにのべた新市町村政府の構造的位置の向上に加えて、かかる新市町村長の個人的性格とその力量や声望は、統合者としての立場から新市町村建設に「一本の正しい筋金」を通す上において、首長の影響力を強いものにしたと思われる。つまり新市町村政府は、旧町村の時代に比して、その住民に対して相対的に自由に、その統合原理を選出することが可能になったといえよう。

このような意味において、また、いまみたような新市町村首長の個人的経歴にかんがみるならば、自治庁の示した「一般的調整の基準」は、新市町村政府及び首長にとって充分に親和性を示しうる性質のものであったし、したがってまた、新市町村建設促進法が主眼とした建設計画の調整という政策は、この首長の調整者としての立場を力

づけるものとして有効に役立つことになったであろう。つまり新市町村は、一つの事業体として自己を機能的に限定し、全体社会の有機的な構造の中の一つの歯車として組み込まれることによって、安定的な位置づけをえたといえる。⁽⁴¹⁾

注(36) 吉浦浄真『新市建設の構想』。

(37) 長浜政寿『地方自治』。

一〇万羽養鶏の成功によって一躍有名になった島根県大東町農林事務局長の経験談には、地元意識の強い一般町民や議会筋の無理解に対して、町長の優れた政治力と農林事務局長の徹底した経済合理主義と実行力とのコンビが、見事に困難を乗り越えて成功をかちとつてゆく経過が、誠に興味深く描写されている。合併新町村ならではの、首長とその政府との一つのあり方を典型的に示しているものといえよう（乗本吉郎『養鶏興農記』）。

(38) 同じく右の乗本吉郎『養鶏興農記』には、一〇万羽養鶏事業の実践過程において、町当局がまことに賢明に、県や農林省や県販連やのセクシヨナリズムに対処してゆくさまが、よく物語られている。

(39) 吉浦浄真『新市建設の構想』。

(40) 静岡県を例にとれば、「市長には旧代議士クラスの人物がその三分の一を占め、いままでの市長よりもその閱歴からみて超弩級が出ている。新町村長には旧数カ町村を地盤にした県議（一二人中の三人）や、旧町村の規模では物足らず勿体なかった人物が出てきている。そうして旧町村長が新市町村の職員や議員におさまっている」（県地方課職員の説明）。

(41) はば同ようなことについて、小沢・柴田編『地方自治のしごと』二八九頁は、財政的な見地からつぎのように指摘している。

「各地方団体の財政の独自性をささえているのは、それぞれの地方団体の行政領域の経済構造とそれにもとづく政治構造の独自性である。……わが国のように町村合併によって、農村を行政的に「都市化」した場合は、地方財政の独自性の消滅はいちじるしい」。

六、要約と結語

一 以上、今次の町村合併の農村地域における意味を理解するために、新市町村建設計画の調整問題を一つの手掛りとしながら論じてきた。そこで以下、これまでのところを要約しながら、あらためてこの「調整基準」が、各市町村の具体的な場面において、どのような性格をおびたものとして適用されるかを類推してみることしたい。

まず、前稿『本誌』一四卷一号)において明らかになったことは、合併後に自治庁によって打ち出された新市町村建設計画の「調整」策が、国および県の総合開発計画の一環として新市町村の建設計画を位置づけることを主要な狙いとしていること、そうしてその背後にあるのは、わが国の戦後における急速な経済発展と、それに比して著るしく立遅れている産業基盤の整備事業とのギャップがもたらしている諸矛盾の克服の問題、すなわち、産業なかんずく工業立地をめぐる調整ないし再編成という緊急課題であった。

これに対して行政の最末端に設定された新市町村政府は、このような中央政府の要請に応じて直接に建設計画の「調整」に当るに際して、すでに詳述したような事態に直面した。そうして、この事態の交錯の中から、一定の共通分母ともみるべき尺度(調整基準)が抽出されてくるように思われた。すなわち、

(一)、新行政区域が都市部と農村部とを包括する広い地域の上に成立した結果、その構成員は農業者と非農業者との混在状況を呈するにいたった。その性格を吟味してみると、非農業者は自営業主と雇用者とに大別され、農業者は業主的農家と賃労的農家とに分類された。そうしてそれぞれの前者は地域社会とその利害を密接に結びつけるのに対して、それぞれの後者は比較的地域の利害に関心を薄くする傾向があった。いきおい、地方政治はそれぞれの

前者、即ち、自営業主及び業主的農家によって担われることになった。

(二)、しかしこれら自営業主及び業主的農家は家中心主義、地域中心主義に偏りがちで、国民経済的な広い視野に欠ける。これらによって設計された新市町村建設計画が、中央政府当局から総花的で一貫した理想像に欠けると批判され、その「調整」を迫られたのは、これら零細業主たちの習俗的な生活原理と、中央政府及びその背景をなす資本制競争社会の生活原理との間のギャップを暗示するものであった。

事実、建設計画の中に地元の事業要求が盛り沢山に持ち出されたということの底には、今次合併が志向するものへの、習俗社会の直感的な危機意識が潜んでいた。習俗的危機意識の強い地域ほど地元要求が執拗であり、いわゆる「自治の覚醒」現象が目立ってあらわれたのは、その一つの証左ともみえた。

かくて新市町村政府は、全体社会の広域経済の見地に立つ近代化の要求と、地元の習俗的要求と、この二つの異質的な原理に立つ要求の間に立つてこのギャップを克服しつつ、全体の統一をつくり上げていかななくてはならない立場に立たされたのである。新市町村政府は、この調整者としての役割を果たすべく、如何なる個性をもち、どのような能力を具備しているのだろうか。

(三)、合併にともなう新市町村政府の行政対象は、量質ともに著るしく増大した。その財政力もまた旧村に比らべて格段に大規模化した。拡大した行政政を運用すべく、新市町村の行政は多かれ少なかれ変質することを余儀なくされた。その一つのあらわれとして指摘できるのが、役場機構の官僚制化である。行政体の個性は、かくして、官僚制機構の運営に相応しい組織原理の制約の下にたつことになった。新市町村の行政首脳の考え方の中に、一つの経営体としての合理性を追求する意欲があらわれてきた。いまや新市町村の行政運営は、旧来の有無相通ずとい

った「ルーズ」さを許さず、法規主義と書類万能主義は避けがたいものとなった。

しかもこの官僚制化は、新市町村政府内の各部課が、中央官公庁の行政の縦系列の末端に位置づけられるという仕方において実現された。つまり、「新市町村建設計画」の調整に際して国の積極的な関与が予想されるとき、新市町村政府の個性と機構とは、国の調整基準に適合的でありうる能力をそなえるにいたったといえるであろう。その個性にあわない、つまりその価値基準からみて下位に評定される行政課題は、後廻しにされ、切り捨てられる運命を免れがたい。

(四)、この事實は、新市町村政府の政治的統合の新しいあり方を示すものである。旧町村はしばしば部落連合体にすぎないといわれてきた。その政治的統合の原理は、多かれ少なかれ習俗社会の血・土・身分の原理によって律せられていたとみていい。これに対して新市町村では、個々の部落はその構成要素として自己の存在を主張するにはもはやあまりに微量にすぎる。しかも他方、新市町村政府に与えられた行政的財政的権能は、今次の合併によって著るしく増強された。組織機構は合理化され人的スタッフも強化された。

こうして新市町村政府は、その住民に対して相対的に自由にその生活原理を選び取ることが可能となった。新市町村政府は、国と県との政策的要請と、機構それ自体の組織原理とに適合的でありつつ、地域社会の分化の中から機能的にその利害を汲み取って処理していけばよいことになったのである。政府機構の組織原理に適合しない習俗社会の血・土・身分の原理は、あえて切り捨てても、新市町村政府はもはや政治的に自らの存立を危くされる怖れは少なくなっているのである。

そこに積極的に打ち出される統合の原理、要するに新市町村建設計画調整の具体的な基準は、資本制自由社会の

所得の原理であり、しかも国と県との総合開発の見地から割り出された社会所得の原理として首尾一貫することができるのである。

二 以上みてきたような合併後の新市町村における統合の原理と形式との変化は、自治庁もまたはっきりと認めるところであった。当局者の一人はつぎのように語っている。

「今回の町村合併が完全に遂行された暁には、町村はその二面的性格（部落共同体と行政共同体の二面）を失ない、行政主体としての能力の面において飛躍的な発展を遂げると共に、その部落共同体的な機能を完全に喪失し、部落に譲るであろう」。……「これは地方自治の一大発展であり、これこそ今回の町村合併が目指したところである。しかしその反面、今後の町村には部落共同体的な機能、素朴な隣保共助の美風に基づく町村の活動というものは全く期待しうべくもない」。……「住民の欲するところを共同体的機能の営みによって充足するか、行政主体としての活動によって充足するかは手段の相異だけである。例を道路の改修にとれば、住民の多数が不便を感じているところの悪い道路を皆で相談して勤労奉仕により、もつこを担って改修するのは共同体的機能の発現であり、住民の納付した税金を財源にして道路改修費を予算に計上し支出して、効率のよい専門家にできるだけ経済的に請負わせて修繕するのは行政主体としての活動である」。……「近代的な地方自治の下にあっては、地方自治体はあくまで強力な能力のある自治体でなければならない。……そして、このような強力な自治体となるがために振り捨てなければならないものがあるとすれば、潔く振り捨てなければならない。その損失は、自治体自身が行政主体として強力化することによって、直ちに償ってなお余りがあるのである」。⁽⁴²⁾

自治庁当局者のこの言葉を、明治末年から大正初年にかけて行なわれた地方改良運動における内務省の中川望著『優良村巡り』のそれに比較すれば、中央政府当局の地方自治行政に対する考え方の変化を極めて明瞭に看取することができる。

戦前の地方自治制度は、明治開国ののち後進国として列強に伍して近代国民国家としての形態を整えるために、中央集権的な官僚国家造成の一環としてつくられた傾向はいなめなかった。町村は、住民の自由な結合というよりは部落の連合体であり、部落の階層的秩序をその上にとり入れていったものであった。資本主義の展開と近代国家建設の過程で、町村は新しい資本競争制社会と旧い小農習俗社会、近代的な社会技術と習俗的な慣行とがぶつかり合う場であり、そこに調整を要すべき問題が提起される。⁽⁴³⁾ そうしてこの調整問題は、従来の傾向からいえば、町村を媒介とする国の行政を通して処理されてきたとみてよい。前稿(『本誌』一四卷四号)に引用した神谷教授の言葉によれば、そうすることが天皇制国家の本来的なたまえであり機能であったのである。

ところが今次合併の結果、新市町村政府は前掲の自治庁当局者の言葉のように、この資本制自由社会と小農習俗社会とを調整し媒介する機能を放棄してしまったようにみえる。つまり共同体的機能を失なって行政主体の側に一方的に立つことになった市町村政府から、近代的な社会技術が法規にのっとった文書形式をともなつて、直接に個々の住民一人々々に迫ってくるのである。しかも昨今の農村社会の分化現象は、部落の共同体的機能を衰弱せしめ、家制度を動揺させている。誇張した言い方をするなら、いまや市町村の住民は、資本制全体社会から下りてくる近代的行政に対して、部落や家のフィルターなしに裸で対面することを強いられるにいたつたとみることができであろう。

これを部落の側からみれば、町村合併によって、従来、部落を支えていた権力的・財政的なテコが失なわれたことを意味する。部落のいわゆる共同体的な機能は、いわばプライベートなものとして放任され、パブリックな行政

からは見離なされ弧立せしめられた。

この事態を怖らく反映しているのであろう一つの指標として、部落協議費のそれぞれの時期における性格変化をとりあげてみよう。戦前までの部落協議費は、部落有財産からの収入と地主の寄附とによってまかなわれる割合が高かった。また各戸からその一部を戸数割として徴収するにしても、所得割りによるよりは地価割りによる比率の方がはるかに高く、いわば、地主中心の秩序が部落費調達の背景をなしていたといつてよいであろう。

戦後、農地改革により地主層の後退と部落有財産の大半の解放とによって、部落協議費の財源としての部落有財産及び地主の寄附は激減した。地主的権力の背景を失った部落長にとって、部落費の調達、なかでも各戸からの徴収は容易でなくなった。その上、周知のように戦後占領軍の指令によって部落制度が廃止されている。合併前の旧町村において、一般に、町村が各部落に対して地方振興費・用悪水路費等の名目で交付金を配布する方式を採っていたのは、こういった事情に由来するものであった。いわば部落協議費の一部を町村が肩替りして負担する形をとっていたわけである。⁽⁴⁾各戸からの戸別割りも、地価割りの比重が減って所得割りの比重が増した。

ところが、前述したような性格変化を経た新合併市町村では、右のような部落協議費の一部町村負担ともいふべき部落への交付金・補助金の類を削除してしまう傾向がある。しかも、「水路・農道の末端部分は絶えず損壊するから逐次修理してはなくてはならない。部落が従来おこなってきた『日常の小さな不便を除く仕事』は決してなくなるわけのものではない」(旧村の村議談)。(45)かくして合併後の部落Ⅱ習俗社会は、財政的にも権力的にも、完全な自活自弁を強いられることになったといえるであろう。

こうして、小農習俗社会とその住民たちとは、名実とともに無媒介に、冷酷な資本制社会の厳しい競争場裡に放

り出されたことになる。小農民たちは、いまや、こうした事態に適應すべく、多かれ新しい統合の原理を自己生産し、自らの組織を創出する必要に迫られているのである。

前稿『本誌』一四卷一号)の結びにおいて残された課題はつぎの如くであった。すなわち、「分化した行政と政治とを媒介し、新しい親近感を生み出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。

前稿『本誌』一四卷四号)及び本稿でみてきたところによれば、行政と政治の分化とは、それが現実の日本の農村社会の場面にあらわれているかぎり、その背後に体制的原理の分立を潜めているものであった。しかも今次の町村合併は、新市町村政府をして、一方的に資本制競争社会の所得の原理の側に立たしめる効果をもつものであったから、それは不可避免的に、すでに分化のきざしをみせつつあった農村社会の内部にまで、この体制的原理の分立と交錯とを顕在化させずにはおかなかった。

このような原理の交錯は、小農民たちをして、農民の農民による、いわば本来的な意味での農民組織の創出を余儀なくさせる。やや先走った予測をあえてするなら、分化した政治と行政、ないしは分立した体制原理を媒介する機能は、これを習俗社会と農民の側からみると、この新しい農民組織の試行錯誤を経た成長を通じて担われていくことになるのではあるまいか。最近、全国各地に簇生しつつある大小様々な特殊農協や農業法人化など、農業共同化ブームの現象も、かかる農村社会の動向を裏書きするものとみることはできないであらうか。

(43) 馬場啓之助『農村経営論』。

(44) 前掲注(24)参照。

「旧村当時は、ホリドール協同防除の薬剤費を村の予算に計上していた(食糧増産費として)。農家個々の間での協同の申合わせでは、暇と金の点で仲々足並みが揃いにくい。経費を村でもつてくれると、協同作業はできやすくなる。こうした経費を村予算に計上することは、旧村の頃なら極めて容易であつた」(新市に合併された旧村の議員談)。

(45) この指摘は決して、「合併してから区長の仕事が極端に多くなつた」という部落住民の不平と矛盾するものではない。区長の仕事の増加は、合併によつて役場事務が部落とのつながりを失なつて、著るしく不便になつたことの結果である。たとえば、「部落長会議にしても一〇〇人以上もの人を集めなくてはならないのだから、年に一回催すのがせいぜいである。役場からの通知も旧村でなら各隣保に一枚ずつあつたが、現在は大抵部落に一本だけ、これでは徹底を欠いてしまふ。しかし隣保に一枚ずつくばろうと思えば千枚もある。まして個々の農家には到底いきわたらない。報告を求めても一〇日の期限のものが二〇日もかかる。しかも役場の方も、課制になつてから各課がそれぞれ別々に通知や調査依頼などを出すのでやたらに多くなる。いきおい、部落長を役場の小使いがわりにして、雑多な仕事をすべて押しつけてしまふことになる」(新市役所職員談)。

しかも、「昨今の部落には『まとめなくてはならない』という責任負担の主体がない」。こうした状況のなかで、「部落を新市町村の末端連絡機構として制度化し、単なる連絡員以上に条例化せよ」(市役所職員談)という声が、行政の便宜の上からでてくるのも、あながち不当とはいきれないであらう。これを戦前的な部落秩序の再編成だとみるには、行政の側も部落の側もあまりに大きく変化しているといえまいか。

(研究員)