

## 地域社会と地方指導者

山田 操

### 一

戦後の地域社会は大きな変貌をとげた。そのことは農村地帯についても指摘できることである。それにとともに、そこでの地方指導者も戦前とは質的に異なった性格と機能を担って新しく登場してきた。これはまた権力による地域社会の組織化の構造変化と緊密な相関関係をもっている。ここでの課題は戦後の地域社会で展開されている行政、経済、政治の諸運動の軸になっている新しい地方指導者の構造的特質を地域社会の諸条件とのつながりのなかで明かにしてゆきたい。それとの比較の意味で、明治以後の地域社会の構造的特徴をまず簡単に素描しておこう。

(一) 封建社会において「むら」は生産と生活のための村落共同体＝自然村であった。明治の地方制度はこの「むら」を強権的に合併して新行政村を創り出し、明治国家体制の基礎においた。ここから地方制度の原型とし

て、二重構造制とよばれるものが始まった。市制町村制、明治町村合併は高額地租の徴収、入会地収奪政策とともに、資本主義を強権的に創出するための道を行政的に掃き清めるものであり、農村部落Ⅱ自然村を商品経済の中に急激にまきこんでいった。それは他方で各部落の中に成長しつつあった地主的土地所有の要請に答えるものであり、その急速な展開を押し進めることもなった。さらにそれは経済的に困窮し、自由民権運動の影響下にあった部落を、新行政村の下に再編し絶対主義体制の下部組織に組みかえてゆくことであった。明治三十年代に確立をみる「近代」村落は、明治絶対主義のこれら諸政策の集約点をなすものであった。「近代」村落は産業資本確立の土台となる低賃金労働力と低廉な米を充分に提供するための寄生地主制を基盤としている。したがって土地所有者の小作農民に対する階級支配関係が村落構造の支柱を構成し、旧来からの残存する村落共同体的諸関係も地主層が小作料を確実に収取するための「経済外的強制」の基盤に次第に変わりつつあった。

「近代」村落において質量ともに確立する地主支配体制は当然に農政においても、地方行政においても貫徹することになる。農政面においても農談会の結成、農事改良、勸農助成金の交付等の諸運動は商品生産の道を進みつつある中農層の農事改良、生産力増大の要求に答えるものであったが、その運動の指導に当る篤農家―地主が次第に地主的性格を確立してゆくにつれて高額小作料確保のための運動に転化してゆく。明治三十三年の農会令では市町村農会を公認し農会加入の財産上の諸制限を除去し、市町村の地主のみならず自作、小作に至るまでも農会の中に組織化してゆくことを狙っている。この方向は四十三年、帝国農会―府県農会―市町村農会と一貫した系統農会体制の整備となって現れ、次第に各地で誕生しつつあった部落農会を体制の側に掌握することが計画された。これは言うまでもなく既に市町村の中に確立されている地主制を軸として、地主を將校、自作農を下士官、小作農は兵卒という農村のヒエラルキー支配をそのまま農会に持込むことであり、またその系統化によって

国家権力による再生産の場の支配を進めてゆくことを意味している。しかしこの段階では組織化がまだ部落までおろされていない点は注意しておいてよい。すなわち政府による地主層の利益擁護策が、そのまま地主支配関係なり、用排水、共有財産管理、祭祀等の共同体的諸関係なり、それにまつわる部落意識なりを媒介にして、国家行財政貫徹の役割を果しえたし、また果しうるものと考えられていたのである。

地方行政においても部落自然村における共同体的秩序の解消の上に新行政村が成立したのではない。それを前提として中央集権制の末端組織にふさわしい行政村の「近代化」が強行されたのである。行政村に達した国家の行財政事務は、部落において地主支配秩序に切りかえて滲透され実施に移される。したがって自然村部落は中央政府に従属する行政村を実質的に補完する不可欠の役割を果すものである。「絶対主義官僚の傑作とも云える」（島恭彦編「町村合併と農村の変貌」四頁）行政村と住民の生産、生活の村落共同体としての自然村との二重構造こそ、日本における地方制度の原型をなすものである。したがってそこで主張される「自治の本務」とは地方指導者地主層が自己の利益のために「町村会」や「行財政事務」を合法的に保証された道具として独占し、広汎な農民層をそれから排除してゆく地主的自治である。また「地方自治ノ制度ハ、……政治熱ノ或ハ地方自治行政上ニ、波動影響ヲ与フルアラムコトヲ虞レ」（明治憲政経済史論「四二六頁」）、「中央政事ト地方施治」を分離する政策は他面で「市町村ハ……政府及府県ノ事務ハ之ヲ執行スルノ責任ナキモノノ如ク思惟スルモノアリ、……是等ハ全ク大ナル誤解ニシテ却テ法律命令ヲ執行スルヲ以テ自治ノ本務トナス」（『府県制度資料』三八八頁）という強権的強制と楯の両面をなしている。かくしてこの段階では農政においても、地方行政においても、地主小作関係を基底として二重構造制が支配原則として固定されている。その実質的内容をなしているのは「地主的地方自治」である。

(二) 安定した地主支配関係を基軸にした「近代」村落構造の動揺、弛緩は、国家支配の二重構造制を動揺させることになる。第一次大戦後、急速な資本主義の発展と半封建的な地主制農業の矛盾は米騒動となって現れる。それについて、日本農民組合の組織的指導の下に小作争議の波が農村地帯をおおう。こうして地主支配を動揺させるいくつかの変化が現れてくる。農業面について言えば、依然として土地所有を基軸としていることに変わりはないが、いままでと異なつて農業経営の規模、内容の優劣が重要な条件として登場してくる。これを背景にして、農家小組合の質量にわたる飛躍的な発展が展開される。ことに共同作業、米麦、蚕の農産物の共同販売、青果類の共同出荷、農具、肥料の共同購入を行う特殊農家小組合の発展は部落における土地所有に根づいている地主支配体制を揺がさずにはおかない。また農民的商品生産の発展は金肥、化学肥料の使用、農業機械の導入を通して部落の共同体的諸関係を全般的に弛緩させ、経営農家、ことに自小作、小作上層の自立化傾向を推進せしめる。したがって部落支配者もかつての寄生地主に代つて、土地所有者であると同時に小商品生産者としての耕作地主が抬頭する。自小作、小作上層の部落役職者への進出もこの時期から始まる。

さらに大正後半から昭和初頭にかけて、小作争議の激化するにつれて、いままで国家権力の直接支配から排除され、地主支配に委されていた部落が、国家権力と日農組織の両側からの激しい抗争の舞台として登場してきたのである。明治四十三年には系統農会の末端として部落農会が設立される。いうまでもなく、これは地主農会が産米改米、米穀検査等の技術指導を徹底することによって自己の利益をあげてゆくためでもあるが、系統農会の末端組織として部落を把握することの必要性が認識せられはじめたのである。大正十一年の新農会法では「協調マトマラサルニ及ヒテハ主トシテ町村農会ヲシテ之カ調整ヲナサシメ」（農務局「小作争議ニ関スル調査」其ノ一、三九三頁）と小作争議の調停者仲裁者的役割が新しく課せられている。また「農村の啓発は決して小作人の団結の

みにては断行しがたく、地主及び町村吏員等と相提携する必要」から生れた協調組合を小作爭議激甚地帯に設置する政策もとられた。これに対抗して農民組合の方でも「部落に於て現実に小さな政治を遂行しなければならぬ」として部落における反地主的、反資本家的闘争を企図する農民委員会運動が進められた。これらの諸事情はもはや地主支配に期待することが不可能となり、二重構造制の枠組では処理出来ないことを示している。だが二重構造制が完全に破棄され、部落のはしはしに至るまでも行政的、政治的支配が滲透するには昭和期の戦時国家独占資本の戦争遂行時までまたねばならない。

(三) 最後に二重構造制が崩されるのは昭和七年の農山漁村経済更生運動、さらには十五年以後の戦時国家体制の時期に入つてである。昭和大恐慌後の疲弊した農村の救済策として打出される経済更生運動は本質的に独占資本の農村把握を企図するものであり、そのための産業組合の積極的な体制整備が進められた。第一次、第二次と八年間にわたる産組拡大運動は十六年には未設置町村を完全に解消し、農民の生産物販売から消費物資の購入、利用、金融の農家経済の一切の現金収支が組合によって把握管理されることになる。産業組合が戦時体制の進行とともに、戦時国家独占資本の戦争遂行のための食糧、農産物の低価格収奪、農家用諸資材の割当配給の独占実施機関、農村金融統制の中核、戦費を賄う国債消化機関、すなわち戦争遂行のための国家機関としての条件を整備してゆくにつれ、農業新体制の名の下に農村経済統制は強化されてゆく。かくして行政村と部落の二重構造として一応行政組織外に放棄されていた部落が官僚的支配の支柱として、独占資本の農民支配の導官として定着させられる。部落における農家実行組合の果している経済的機能、「農村部落ニ於ケル固有ノ美風タル隣保共助ノ精神」、地主支配の下で部落共同体的規制に依拠する部落自治体制、これら三者の接合点としての部落は農村組織化のかくべからざる統制基盤であった。

他方で内務省、その傘下の町村長会は戦時体制に即応する国民組織論の立場から、十五年、部落会町内会等整備綱領、部落会町内会等の整備指導に関する通牒、十六年、町村臨戦態勢確立政策要綱等によって町内会、部落会の組織化と、内務省による系列一本化が進められた。十八年には農業会の末端組織として編成されていた部落農事実行組合をそれから切離して、町村行政組織の末端にくみこまれる。かくして若干の自主性を残していた部落農業団体も完全に踏みつぶされ、生産から消費にいたる部落全農民生活を行政の一元的支配下に系列化されたのである。戦時国家独占資本の戦争遂行という特殊条件の下においてではあるが、経済合理性の貫徹の前に地主制はますます矛盾を深める存在にすぎず、したがって末端行政をささえるものとして地主支配に期待出来なくなったのである。二重構造制は完全に破棄され、部落は政治的行政的集団として位置づけられてきたのである。

## 二

戦後数年にわたる占領軍支配下の「民主化」政策の時期から、朝鮮戦争、単独講和会議を転機として国家独占資本の再編成がはじまる。経済民主化政策の重要な一環を構成した二十二年独禁法も、その後個別的な適用除外法の制定、二十八年独禁法改正等の過程をへて独禁法体制の破壊が進行した。このことは国家独占資本主義の異常な成長を中軸として、経済、政治、社会の各領域にわたって再編成が進行することを意味している。それが次第に一定の形態と方向をとりはじめてくるのが三十年前後からであった。地域社会についていえば画期的な地方自治法の制定にもかかわらず、地方行政殊に町村行政事務の再配分と、それのみあった地方財源の確立はついに実施に移されないままに終わった。緊縮財政下の地方財源の不足と国政委任事務との不均衡は二十八年前後から

「体制的赤字」の状況を常態化し、地方行財政の合理化、能率化と赤字解消を名目として中央集権化政策がすすめられることになった。二十八年「町村合併促進法」は「その組織及運営を合理的且つ能率的にし、住民の福祉を増進するように規模の適正化を図ることを積極的に促進し、もって町村における地方自治の本旨の充分な実現に資する」ことを唱い文句として掲げたけれども、それは国家独占資本が「地方自治の領域をせばめ、新たな官僚制を構築して、その下に地方自治体を従属させる政策である。それは『民主化』よりも『合理化』＝中央集権化を目ざす政策である」(島編「町村合併と農村の変貌」二二頁)。また三十年「地方財政再建特別措置法」を中心とする地方財政再建整備は、きびしい規準を設けて地方債の起債を認め、その代償として税の徴収率の引上げ、使用料、手数料引上げ、単独事業打切り、物件費節約、人員整理を強制し、再建団体を政府の嚴重な監督支配下におくことをねらっている。このような中央集権化の過程は、戦前にもまして町村行財政組織の強権的拘束を強化してゆく過程であった。これによって町村は行政監督、交付金、補助金の紐を握る中央への依存をますます強めざるをえなかった。これらの事実は当然末端の地域社会、ことに農村部落に深刻な影響をあたえずにはおかない。その部落組織化の状況の特徴点を二、三指摘しておきたい。

(一) もはや部落はかつてのようなたんなる生産、生活の共同体的地域集団ではありえない。これはすでに戦時体制という特殊的条件の下においてみられてきた現象ではあるが、役場、農協等を通して進められてきた中央集権的な行政的、制度的組織化の単位集団として登場してきたのである。町村行政組織や農協が戦前にもまして中央集権化の系列下に拘束される程、逆に「能率化」「合理化」の結果起ってくる行政事務、財政負担を部落におしつけざるをえず、そのことがさらに部落の行政的、制度的組織化を押しすすめざるをえない。この部落の行政的、制度的組織化こそ、現代国家独占資本の地方支配の特徴的性格であるが、この現象はいうまでもなくかつて

の農村支配の核であった地主的土地所有の崩壊を生みだした戦後農村の変貌に基いている。

戦時中、全国に張りめぐらされた部落会、町内会の組織網は敗戦とともに表面的、一時的にはなりをひそめる。だが実質的には二十二年の占領軍からの禁止政令による解散後も町村行政の不可欠の末端組織として、自治会、親睦会、衛生組合、或は部落実行組合という名称で生きのびてきた。これは敗戦後の混乱時における食糧の配給、供出、防犯、衛生等の行政的必要からでもあったが、常に部落会を政治に無関係な中性的集団として戦後の国家権力機構の解体状況の中で、その温存が図られてきたのであった。二十六年占領制度の再検討を政府に許可するリッジウェイ声明にはじまる一連の過程は、すなわち二十七年部落会解散の禁止法令に関する自治庁通達、二十九年「町村合併に伴う区長、連絡員、広報員等の町村末端機構の取扱いについて」、部落会、町内会の復活を公式面での放任から事実面での整備指導にのり出してきたことを意味している（阿利莫二「部落会、町内会の現状と問題点」『地方自治資料』二一九号）。それはまた、戦後の混乱期のなかで、自からの生活を守るための自主的な組織としての芽をもった部落会、ことに町内会を、追放解除により地域にもどってきた旧地方指導者によって行政組織のなかにくりこんでゆくことにもなった。現在のところ、部落会、町内会の「法制化」論に対して、政府は一応静観という微妙な態度をとっているが、そのことがかえって「自主的」形態の下に行政滲透を効果的ならしめているといえる。ことに独占資本段階の地方制度の「安上り」合理化である町村合併は、必然的に行政事務、財政負担を部落におしつけてゆくこととなり、そのための部落会の再編整備が全国的に展開されることになった。合併後の三十一年自治庁調査によれば、多かれ少かれ部落会、町内会と類似の機能を果しているものは全国で九五・五％、その加入制度についても町村では九割以上が全員加入制、何らかの会費を徴収しているものは八八％に及んでいる（自治庁「町内会部落会についての調査」昭和三十一年八月）。年毎に世帯数が著しく増加しつつある横浜市



においても、三十四年度調査資料によれば組織区域内世帯の組織率は八八・三%におよんでいる。(「明るい市政」一二号六八頁)なお部落会組織とからんで、統計広報事務、選挙事務、徴収事務、防犯衛生事務下請のための行政補助機関、防犯組合、衛生組合、納税貯蓄組合等が部落単位に組織化され、下からの「自主制」を装って運営される。それらもろもろの行政事務、財政負担の統合的受け手が部落であり、その結果としての会費、寄附金をはじめ増大する税外負担、労力奉仕の提供者が部落である。

部落会とならんで重要な役割を果たす農協の部落組織化も注意されねばならない。いうまでもなく二十二年農協の成立とその後育成は低価格での供出確保と農地改革後の農民組織化という行政権力の要請に応ずるものであった。法の施行後半年で全市町村を網羅し、一年で三万の単協を組織しえたのも、「耕作農民の主体性を尊重した自主的組合」の旗印や戦前の産業組合の伝統にもよるが、行政権力の保護援助に負うこと多大であった。二十五年農協再整備法、二十八年整備促進法によってはじめて農協の基礎を築くことになるのであるが、それは緊縮財政下の国家資金のテコ入れと行政指導によってはじめて可能であった。二十九年第一回農協青年連盟大会、三十年第一回農協婦人連盟大会等の青年、婦人の中核組織の形成、「家の光」による農協主義の伝播は農村地帯組織化の重要な布石であった。だがそれらの活動を可能ならしめたものは、二十九年農協中央会の「部落組織の育成方針」であった。「行政の単位組織或は各種団体の単位組織としてでなく、農家自らの経済を防衛し、あるいは向上を図るための自主的な共同組織」(「協同組合の組織と運営」一一四頁)として農協独自の組織原則が提示されたのであるが、国家権力の農政指導と独占資本の農民支配の導管という農協の本質は部落組織化にも貫徹されてゆくことになる。戦時中、産業組合の系統組織の末端として全国各部落にのこるところなく創設された部落実行組合(生産組合)は戦後の供給、配給等の諸事情のため生きのびてきた。町村合併によって部落会が再建さ

れるまでその代替物としての役割を果してきたが、部落会の整備とともに農協の下部組織として位置づけられた。現在部落実行組合は行政町村にとっては産業経済行政の下部組織であり、個別独占資本にとっては集乳、取繭をはじめ商品産物集荷の交渉単位でもあり、農協にとっては販売、購買、金融の営業成績推進のための下部組織となっている。戦後日本の農政は、ことに新農山漁村建設事業、構造改善事業にしても、行政組織と農協と部落会の三者によって進められてきているのであり、事業実施の基礎的母体として部落会、部落実行組合の「話しあい」「団結」がたえず求められている。農地改革後の農民運動の解体した農村において、農協は唯一の強大な農民組織であることにまちがいない。

町村行政組織や農協をして農村部落組織化を急速に必要なならしめた戦後農村の変貌とはいかなるものであろうか。戦後農村は農地改革にはじまる諸変動のなかで大きく変った。地主的土地所有と、それを基盤として構成されていた半封建的な諸制度や慣行は一般的に解体した。二十七、八年頃から現れてくる農業機械力の導入、広汎な商品生産の進展、農業生産力の高度化はこれら諸変革の結果であった。農地改革によって解決されなかった小農経営の矛盾を拡大再生産しながらも、戦後の農政が敗戦直後の増産政策から土地改良事業へ、三十年には新農山漁村建設計画による適地適産を基調にした商品生産農業への転化、構造改善事業による主産地形成へと進行してきた過程がその背後にあった。このことはかつての地主支配にかわって、復興した国家独占資本の収奪が種々の形をとって直接全農民を支配し、彼等を孤立した家族制度や部落、町村の狭い地域社会の枠から全国的市場に引き出すことになった。したがって農民分解も農地改革から昭和二十五年ころまでの「全般的な落層」零細化傾向」、二十五年から三十年の「中農標準化傾向の再現」、そして三十年以後の「中農層の両極分化傾向」という基調を辿りながら、一方で経営の充実、合理化を進める中・富農層を生み、他方貧農層を増大させ兼業農家の急速

な増加を生みだしてきた。ことに「高度成長」にともなう地域開発は、貧困な未開発地帯を広汎に残しながら、低賃金労働力、低地価、労働運動未開発という条件をあてにした独占の工場進出となり、やがては「議会は資本に買収されて、その代弁機関となり、役場は資本の執行機関とな」（島・西川編「現代の地方自治」二二六頁）り、独占資本の直接支配にさらされつつある。農村への工場進出は産業構成を変え農民分解を激化せしめ、兼業ことに第二種兼業を急速に増大させ、工業用水、汚水、公害現象は、農地を荒廃させ、独占資本と農民の矛盾対立をあらわにすることになる。地主的土地所有の解体、それにつながる村落共同体的諸関係の弛緩、ないし解体、広汎な商品生産の発展、地主支配に代る中・富農層の村落指導者としての登場。いわば地主層という「中間項の實質的な衰退」によって「集中化した中央の政治勢力と実利を専ら要求するバラバラの自営農民」（神谷「農民組織の動向に関する研究」第一分冊三頁）が直接相互交渉しあうという点に政治、行政、経済、文化過程の現在的特徴が見られたといえる。しかも町村行政組織はかつてみられないほど中央集権化の傾向を示し下部への行政事務、財政負担の滲透が要求され、回復された独占資本もまた地域支配への要求を強化するにおよんで、三十年前後から行政による強力な部落組織化が進められてきたのである。地主支配が健在な限り地主支配の二重構造制も可能であったが、中間項の衰退した現在、国家独占資本の利潤追求と、それを安定ならしめるために部落組織化が緊急の課題となったのである。

(二) 部落会や各種行政補助機関、民間諸団体を体制の側で組織し中央集権化の系列下につなぎとめてゆこうとする場合、重要な意味をもつのは各種補助金である。末端農村にむけられる補助金はきわめて零細なものであるが、それでさえ一定の効果を狙うとか、負担制度のため負担能力のない対象は除外されるとかによって補助金が階層的性格を持っていることは注意しておいてよい。それはまた地元負担制を原則としている故に、上から僅か

な部分的補助を流しこみ下からの負担金を吸いあげる「安上り」行政の滲透である。周知のようにすでに補助金の性格はそれ本来の意義を失って、国↓府県↓町村↓部落を結ぶ中央集権機構維持のための物的手段となっている。(補助金と官僚制)エコノミスト、三二・一一・二三(日号)したがってまた補助金獲得をめぐる運動は地域の政治力によって左右され、必然的に部落における「地元有力者」の活躍を不可避ならしめ、その手腕の發揮によって部落支配も強固になる仕組をもっている。ことに地主制崩壊後の農村において、この補助金の果してきた役割はきわめて大きい。行政による農村地域、部落組織化の核になり、その効果を最大限に發揮してきたのはこの補助金行政である。すでに二十六年おくれた農村地帯を対象にする特殊地帯補助立法から三十年「補助等に係る予算執行の適正化に関する法律」の施行の間に、補助金行政を通じて保守党は農村地帯を自己の政治基盤として組織してしまった。そしてこの時期は農地改革後、生産力上昇、商品生産発展のなかで中・富農層が自己の経営を充実させ、企業意識を高めてきた時期にあたっていたのである。彼等こそ補助金を最も要求する層であり、またそれによって部分的には自己の経営を充実させたわけでもある。補助金の獲得運動から事業実施、受益効果にいたる一連の過程は部落構造の差異によって異なっているが、その全過程を通じて実際にその運動を担当し、結果として利益を手にいれてゆくのはこの中・富農層である。それに対し下層農民にとっては金銭的、労働的負担にもかかわらずその受益効果の微々たる点で疑惑がもたれている。したがって補助金行政も、激しい農民分解の現状のなかで、かつてのように行政滲透を円滑化させ、末端の政治的エネルギーをそらせてゆく役割をしいに喪失しつつあるといえる。三十年以後独占資本の側から補助金制度の検討が叫ばれ、補助金から融資への動きが現れてきた。

(三) 部落の行政的、制度的組織化にとって補助金行政とならんで注意されねばならないのは、その組織化方式

の「民主的」性格である。かつての天皇制下における一元的、天下りの行政はもはや効力をもたない。地主支配のもっていた「権威と恭順」「親方子方」「共同体意識」もすでにその効用を喪失しつつある。むしろ受け手の部落住民の階層関係、行動、意識の動きなり反応なりを十分にみきわめたうえで合理的な方式が採用されねばならない。すなわち部落会、各種行政補助機関、農協組織などにみられるように、たえず参加、加入の「任意制」、政治勢力に左右されない運動の「自主制」、会運営の「民主制」がこのんで積極的に主張される。その形式的合理性にむすびつけて、部落住民の実利要求を部分的にみたしてゆく実質的内容Ⅱ餌Ⅱお返しがつけ加えられる。この形式的な合理性と実質的な実利充足の巧妙な結合が内部からの自発性を装いながら組織化をおしすすめる武器となる。これによって中央集権的指導、組織化のもつ権力的性格を中性化ないし民主化してみせるとともに、「政治」への不満の噴出を未然に防ぐ役割を果すことになる。

かつて戦後の日本農村にも変革の風が吹きまくった時期があった。敗戦にともなう国家権力の解体は末端の町村行政組織、農業会、諸部落組織の統制力を喪失させた。供出の強制割当、肥料や生活物質の配給不公平、役職による貯蔵物資の横流し、戦時行政遂行者としての官僚的態度やこまごまとした生活上の諸不満が農村の隅々にいたるまで一度に爆発した。村長、農業会長の退陣要求から村政、農業会の民主化運動まで頻発し、それが地主層の小作地取上げ、所有地の隠匿問題とからんで激しい攻防戦が繰りひろげられた。この時期はまた未曾有の食糧危機をかかえていた。事前割当制、強権供出制、権力的な食糧緊急措置令に対する耕作農民の反対運動は全国で延数十万の強硬なものであった（民科農業部会「日本農業年報」第一集一〇頁）。すなわち戦時中から農村の中に累積されてきた諸矛盾が、一度に噴出し、村落秩序を崩壊させることになった。その後、国家の推進した農地改革の実施、農協の創設育成、補助金のともなう農政指導はこの噴出した農民の変革エネルギーをしずめ無力化して

ゆくの役に立った。地主権力と闘ってきたかつての小作争議指導者達も農地改革の結果、自作農となり、体制側の網の中に吸込まれていった。しかしながら部落の行政的、制度的再編成が進められる場合、かつてのこの変革エネルギーの噴出を無視しうるものではないし、ことにその後の独占資本の農村支配の深化、農民分解にとりなう商品生産物販売農民と労働力販売農民、脱農化への分裂を深めてきた農村の現状を看過しうるものでなかった。そのような諸事情のなかで、形式的な「民主制」と実利要求の部分的充足といった組織方式はきわめて効果的なものであったことは明かである。この方式はまた経済力と伝統的権威をバックにして農村支配を貫徹した地主層と異なつて、新しき部落指導者として登場してきた中・富農層の構造的性格にもっとも適応した内容のものであることも指摘しておかねばならない。

### 三

農地改革にはじまる戦後農村の変貌のなかで、新しい農村指導者として中・富農層が登場してきた。その社会的基礎は現在農村の生産、生活の中核である中農層の要求をもっともよく代表する地位にあり、また貧農層にとつての少ないながらも唯一の就労機会の提供者たることであつた。彼等は経済力も強いし、経営の技術水準も高く経営合理化の先進者であり、部落内外に対して政治的手腕をもったやり手である。また農協、町村行政、部落役職にもつき、町村行政のしくみにも明るく、補助金や公共事業費を獲得して利益を住民にもたらす手腕ももっている。したがつて部落住民からもその手腕、能力について一応信頼されている。農村部落ではこのような指導層を中心にして農業生産、農村生活のさまざまな諸問題が処理せられているのが現状である。したがつて部落会

の運営も彼等中・富農層によって担われ、そこで審議される道路、用水、橋梁の改修、維持から神社、公会堂、学校への補助、消防、衛生、赤い羽根募金の問題処理についても、部落内中・富農層の農家経営の維持、上昇、彼等による部落支配体制維持に焦点が集約される傾向がみられる。部落会運営の基礎となつてゐる部落協議費の賦課方法でも、また学校、祭礼、農道改修、災害復旧の資金調達の場合でも、部落内階層間の力関係を反映して、その何割かを戸数割として下部へ負担を強いる傾向がある。すなわち部落会運営、事業実施の全過程を通して、階層的力関係が一貫して働いている。だがその場合、部落会の機構も委員会制による各事業の分担、責任制の確立等の如く「民主的」「合理性」の形態をとつてゐる。部落会費の賦課方法も、戸数割一本でなく数種の方法を採用して、形式的「平等性」の姿態がとられてゐる。すなわち部落諸組織の形式はすべて一応の形式的「平等性」「民主性」「合理性」の形態をとりながらそこに階層的力関係が一貫してゐる仕組みをとつてゐる。各地域は農民分解の進度、都市化状況の程度によって、その各要素に濃淡の差異があるけれども、一般的にはうえのような図式を描くことが出来よう。ここで戦後登場してきた地方指導者の構造的特質に関連して、その二、三の点を明かにしておく。

(一) 近代地方制度の原型としてとらえた二重構造制は安定した地主的土地所有とそれを柱にした村落共同体関係を基礎にして成立したものであった。寄生地主Ⅱ名望家層の経済的支配力と長い伝統によって支えられた社会的権威が緊密に結合した天皇制権力を背景にして現物高額小作料の安定した収取を維持することが出来た。国家―府県―郡―町村―部落と各行政段階と密着して「地主的地方自治」は体制の安定と小作料収取の安定というその成果をあげることが出来た。大正期における資本主義の成長、それにとまなう商品生産の発展、農民分解による脱農民化、労働市場の拡大は地主的土地所有の矛盾を激化し、地主的名望家秩序を動揺させた。米騒動、小作

争議の類発過程で寄生地主層は土地を売却して公債、株券所有に転化するか、耕作地主になるか二つの方向に分化していった。部落指導者は耕作地主、自作、自小作などに交替していった。伝統的な権威や権力による強制指導でなく、農民により密着した立場での指導力は動揺する地域社会を安定させるものとして、町村行政、農会、産業組合、部落会の系列を通してこのような体制の側につなぎとめられてゆく。このような新しい指導者の進出にもかわらず、地主的土地所有は権力にまもられて依然として貫徹されていた。したがって新指導者も地主層に援護されて、はじめてその部落支配が可能であるという一面をもっていた。すなわち新指導者は農村における階級対立を和解させる役割をあてがわれたわけである。二重構造制が完全に崩壊して、はじめて地域社会の隅々の部落まで体制の組織化がすすめられ、そこでの部落指導者の役割がきわめて重視されてくるのは経済更生運動、戦時体制の進展段階においてである。更生運動を指導する役割を受けたのは各地の町村経済更生委員会であった。これは町村長、町村会議員、農会役員、産業組合役員、農家実行組合長、小学校長、在郷軍人分会長、神職等の役職者によって占められている。彼等の殆んどが地主ないし自作農であるが、そのうえ更生委員にふさわしい人物として、「素リニ理想ニ走ラズ性急ニ流レ」ない、しかも「産業組合ニ理解アル者」と指示されている。また経済更生部長小平権一は「経済更生計画の効果を完全に發揮せしめるには農村に真に農民精神に徹底せる中心人物があつて、自家の農業に従事しつつ、しかもよく村民の儀表となり、村民を率いて更生計画の実行に邁進することとならなくてはならない」（『日本農業年報』第五輯四七三頁）と指摘している。恐慌と凶作で疲弊した農村の更生運動は徹底した精神運動であった。勤労と節約、自力更生、敬神崇祖、農村固有の美風たる隣保共助の精神、聖旨の奉体、いいかえればそれは農本主義イデオロギーの作興であった。他方実質面で独占資本、官僚の主導により農村経済統制をすすめ、戦時体制を準備していったのが産組運動である。したがってここで農村指導



者として求められているのは、もはや単なる地主Ⅱ名望家ではなくして、直接農業労働に従事する人間であり、同時に農民精神に徹した産組運動の活動家たる人物である。ファシズムと侵略戦争への道突進しようとする天皇制権力の要請にそう国策的な人間であり、しかも神がかり農本主義者とは異なつて農業に足をおろし精神的にも物質的にも実践的であることが求められている。

戦後農村の指導者として登場してくるのは專業の中・富農層である。彼等が農村公役職者として登場してゆく条件はいかなるものであろうか。まずそれは古い家格や社会的権威の所有者でもないし、国策にそい農民精神に徹した皇国農民でもない。そこで要求されるのは「有能性」であり、外部の資本主義社会に対する適応性において評価された「有能性」である。（農民教育協会「農村公役職者に関する綜合調査」一三三頁）戦後町村行政組織、農協、部落諸組織は戦前に比をみないほどその内部機構なり運営なりが複雑化し、かつ中央集権的系列化におかれている故に、法律技術的にも運営面においても高度の専門的能力なり適応力をもたねば附託された任務を果しえないことになる。部落段階においても、補助金や公共事業費を手に入れたり、営農技術を常に先んじて取入れそれを部落に普及したり、中央や地元の商人との折衝、農協との交渉、部落をまとめて農道の改修、どれ一つとして一応の能力、手腕なしにはやりこなせないものばかりである。つぎに、公役職者は部落代表としての性格がきわめて強い。これは一見、戦前の公役職者と類似する点であるが、戦前公役職者が部落指導者である故に公役職者であったことは本質的に異なっている。すなわち部落はもはや生産、生活の共同体的集団ではありえない。そのような部落はすでに破壊されている。現在においては、農家、非農家、階層的にも中・富農、貧農層とそれぞれに孤立して存在している集団であり、それを町村、農協等が行政なり事業なりの運営単位として取扱っているのである。したがって部落代表性という特徴も、戦後においては権力の側から部落組織化をすすめてゆくため

にとられる方法なのである。部落代表たるためには何らかの部落推薦を必要とするが、それも権力の側からする組織化のために、個々バラバラの農家地域集団を統一させてゆく行政的手段であると考えることが出来る。公役職者の戦後の特徴はこの点にもっとも赤裸々に現れているといえよう。つぎにこのような指導者は戦後変貌した農業、農民の要求に答えるものであるが、ことに権力側にとっても、もっとも望ましい人物なのである。権力が地域社会の組織化を行う場合、町村行政組織、農協、部落組織のなかに新しい指導層を公役職者としてかかえこみ、そのうえでかれらを通して補助金、公共事業費、その他の利益を農民に流してゆくという手続きをとる。補助金、交付金をめぐって権力と指導者とのもちつもたれつの緊密な関係がなりたつ。かくして公役職者は権力の中央集権的地域支配のパイプとなり、政治的支配系列の一環に位置づけられる。ことに自己の経営改善に熱心で実利的性格を顕著にしつつある中・富農層にとって、その要求が不充分ながらも政府補助金によってそのつど満たされてゆく現状においては、公役職者はますます体制の系列下に強くくみこまれてゆくことになる。すなわち「有能」な行政的能力をもつ指導者は、農民の要求のよき代弁者でもあり、また権力からも求められている人物である。

(二) 地方指導者の構造的な性格を分析してゆく場合、もっと重視されねばならないのは町村合併である。町村合併は国家独占資本がみづからつくりだした自治体の体制的赤字の解消と自治体への直接的支配を強化する中央集権化への布石であった。合併によって行政と農民の距離は地理的にも心理的にも拡大された。そのうえ合併した役場、農協の機構は大規模に複雑化し、官僚的に整備され、問題は事務的に処理されることになった。他方で部落はますます末端機構化され、町村合併による合理化の結果である行政事務、財政負担のしわよせを強制されることになる。すなわち部落は「上から下へ」の行政の一方的な受け手になる。このような事情は地方指導者を町

村段階での指導者と部落段階での指導者とは明確に分化させることになった。町村指導者は農業や部落から離れて、事務能力をもった専門家、行政家にかわってゆく。部落指導者は系統的に彼等の下に位置づけられ、農業や部落に密着しつつ、行政組織や農協の末端機構としての役割を果してゆく。町村合併は二つの指導者に分化させただけでなく、系統的に組織化する役割を担っていたのである。さらに合併の結果、どこでも農業予算は大幅に減少した。補助金や事業資金を手に入れようとする部落農民の願望は一層深く中央集権的組織化のなかに繰り込まれ、部落指導者の機能がますます上から下への一方的導管たらざるをえなくなる。

(三) 戦前の地方指導者を内面から支えた思想的特色は、権力側から常に鼓吹され、教化されてきた農本主義思想であった。半封建的地主制の下にある小農制農業は資本主義の発展につれて、さまざまの矛盾を生み出す。それにつれて地主的支配秩序を柱としている共同体的結合も、徐々に弛緩、解体過程を辿らざるをえない。「農」を特別に価値づける論理はこの現実的危機感によって支えられている。その論理によって描かれている「農」は現実の地主―小作の階級対立を超克した「農」であり、また国の基であり、人間存在の根源でもある。「農」を中心にして階級対立を否定した共同体的農村は「一村一家」の「郷土」である。「郷土」なくして国家もなければ個人もない。ここでは「地主制度は農民支配の制度ではなく共同体的慣行なのであり、地主―小作関係は搾取関係ではなく親子関係なのである」(安達「農本主義論の再検討」「思想」四二三号六五頁)農村は「隣保共助の精神」、勤勉、従順、純朴の「美德」にみちあふれている。このように描かれた理想的「農」が危機に直面している現実の農村に対して、採られるべき対応策は勤勉と節約、自力更生、敬神崇祖、郷土愛の精神運動であり、反都市的、反資本主義的、反中央集権的意識の振興、そこから農業保護政策の要求となって現れる。複雑な内容をふくんでいる農本主義思想は、それぞれの危機の状況に応じて、時には治安対策の立場から「農」の重視が叫ばれたり、

時には窮乏農村の自力更生運動として、或は農村内部の階級対立の調和策として、それぞれの要素に重点がおかれて鼓吹されてきた。そして最後は常に天皇制イデオロギーへと還ってゆき、体制安定の運動となつてゆく。地主制農業が資本主義によつてたえず支配されてゆく現実の過程において、農本主義思想はつまり一つの幻想にすぎないのであるが、狭隘な生活条件のなかで窮乏をつづけてゆく零細農民の感情、意識にとつてそのまま受け入れられてゆく性質をもっている。権力によつて農本主義の鼓吹、教化が行われる対象は第一に地方指導者に対してである。したがつて地方指導者の役割は、上からの農本主義思想と零細農民の伝統的意識とを媒介、接合してゆくことであつた。しかしながら資本主義の發展が生みだす現実の事態は農本主義思想とのズレをますます拡大してゆかざるをえない。ことに戦時体制において曲折をへながらも経済の合理性が貫徹されざるをえない状況になると、農本主義思想は現実から完全に遊離して神がかり症状を呈せざるをえなくなつた。

戦後における農政、増産政策―土地改良―主産地形成へ、さらには農業保護政策から構造改革へのコースは戦前の農本主義思想を払拭してしまつた。戦前における総合的農村政策をいくつかりあげてみても―明治後期の町村是運動、昭和恐慌直後の農村経済更生運動、戦時段階の皇国農村建設計画―、そこに一貫してみられる特色は実質的な農村行政であるよりも、自力更生、精神運動、指導者育成という農本主義思想の主張である（農林補助金と地方自治―「自治研究」第三三巻第一〇号参照）。これらが農民の自主的運動を呼び起すことが出来ず、したがつて農村の矛盾を解消することにならなかつたのは周知のことである。それに比して、戦後登場してくる諸種の地域振興計画、新農村建設計画、合併後の新市町村建設計画、綜合開發計画、農業構造改善事業では自力更生、精神運動は影をひそめ、いわゆる補助金行政が一般化し、土地改良、道路建設、農業施設の設置等の物的設備、資材の新設、拡充を目指している。戦後農政について言えることは、もはやなんらの夾雑物もなしに、国家独占

資本の農業支配が貫徹していることであり、それのみあった農業すなわち企業としてなりたつ農業の育成が計画されている。

農村の生産、生活の中核である中・富農層はこのような農政のルートにのることによって、すなわち体制に密着することによって自己の経営改善と拡大をおしすすめることが出来た。そのなかで「タシになるものはない」もいた「だく」式の実利に根ざした合理主義、資本主義社会にうまく適応しうる能力を伸展させることも出来た。もちろんそれは狭隘な生活諸条件からくる共同体的な実感主義、小農制に基く家族労働力の無評価という枠からいまだ解放されてはいない。また体制に密着して、要求が僅かながらも部分的に解決してゆくことにより体制的認識も生れてこない。それにしても自己の経営、生活面での合理主義、単なる精神運動では動かされない実利主義はかつての農村でみることの出来なかつたものである。地方指導者はこの基盤のうえに立っているのである。

(四) 中・富農層は家父長的な「いえ」による土地所有の独占を物質的基盤として、そのうえに自家労働評価を欠いた全家族労働力の過重労働と動物的な過小消費の生活水準によって経営を維持することが出来た。また戦後農政のなかで経営改善をすすめることも出来た。しかし国家独占資本の高度成長によって作りだされた諸条件は彼等の再生産条件を大きくゆさぶっている。経営面での生産機械の導入、生活面での耐久消費財の購入は生産、生活の合理化をすすめるのに役立ってはいるが、その使用、維持はいやおうなしに生活水準の上昇をもたらさずにはおかない。生産力の上昇をうまわる家計費を稼ぐために、ちまなこになって経営収入を探さねばならぬ。生産、生活資材をあつかう大企業の農村市場開発はさらに活潑に展開されてゆく。全階層を通じる兼業化傾向もこれに対応する現れの一つである。さらに全家族の過重労働を基礎にしてきた中・富農層は、労働市場の拡大がひきおこした農村人口の都市流出、ことに世帯主、長男の流出によっていやおうなしに自家労働を評価せざ

るをえないところに追いこまれている。言いかえればこれらの諸事情は自作農業の基盤である「いえ」そのものを外側と内側からゆきぶられている不安定な状況に立っている。

農村地帯への工場進出、住宅団地をはじめとする地域開発、農民分解による貧農層、脱農家の増大、それらによる非農家群の増加、農村の都市化の諸条件は急速に拡大している。部落内部は職業、階層の点についても複雑な異質的要素をかかえこんだ地域集団に転化しつつある。農協が把握しているのはたかだか專業、中・富層すなわち約三割前後の農民にすぎない。部落会を通しての行政組織力もそれとあまり大差はない。地方指導者を媒介にしての農村支配、部落組織化も、国家独占資本のうみだす矛盾の結果、多くの限界をもたざるをえないのが現状である。部落は農民エネルギーの源泉であり、それが今後どのような方向をとって燃焼するか、それに応じて部落指導者の位置づけも変化を示すかもしれない。