

大石嘉一郎・西田美昭編

『近代日本の行政村』

—長野県埴科郡五加村の研究—

日本経済評論社 1991.2 x+774 ページ

I

本書は長野県埴科郡五加村という一村落が1889年に行政村として創設されて以降、1955年の合併にいたるまでの軌跡を、一貫した問題設定、分析視角と方法論、そして綿密な実証によって跡付けた近代村落史研究の大著である。

歴史研究における地域は、ある政治的・社会的・経済的現象の特徴的な表現の場として取り上げられ、従ってその現象が際立つ地域と時期が切り取られるケースが多いが、本書はそうした一定の命題を地域において検証するという立場からではなく、まずほぼ完璧なまでの役場史料があって、それを組織的な共同研究体制によって徹底的に読み込み、歴史的・構造的に分析を加えることによって、その中から行政村の展開過程に見られる歴史的品格を内発的に導き出すという方法が採られている。本書の課題は「五加村の研究」を通じて「近代日本の行政村」の典型的な姿を映し出すことに置かれているのである。

本書の視角・方法論上の特徴は、従来の近代行政村研究、広くは地方制度研究が「国家的官僚的統合論」と「共同体論」を両軸として地域社会構造を行政村と自然村の「異質な二元構造」から捉えてきたことを批判して、これらを「支配・統治の契機」からなる「官治的公共」と「自立・自治の契機」からなる「自治的公共」と置き直して、行政村をそれらの連関のなかで形成される「地域的公共関係」の場として捉えるのである。そして社会経済構造・行財政過程・政治過程の諸契機の総合という側面からこの「地域的公共関係」の変質＝行政村の成立、定着、変容、解体を実証的に説き明かそうとするのである。

村落史研究の分野ではすでに森武麿氏や我孫子麟氏らの業績が自然村＝部落＝共同体説を批判して、近代行政村における部落の近世との相違、近代における機能形態の段階的变化などを明らかにし、地方自治研究においても山田公平氏が本書と同じく「地域的公共関係」という分析概念を導入して行政村と自然村の「二元構造」の補完関係を明かにしている。

II

従来の行政村把握における固定的な「二元構造」論は歴史的各段階の相互規定性を重視した「二重構造」論へと転換しつつあり、行政村を複合的なファクターが取り結ぶ公共関係の連関のうちに捉える本書は、そうした研究方向の上にたち戦前・戦後の連続性を射程に置いてより多元的に地域社会構造の展開を明かにしたものと見える。

では、本書は五加村の分析を通じて近代日本の行政村がどのような展開をしたと描くのか、以下に簡単にまとめてみたい。

〔行政村の成立・定着〕 1889年、強制的な町村合併の結果成立した行政村は、部落割拠主義が依然強固に残り、政府が期待した名誉職制や等級選挙制も十分に機能せず、政党勢力の伸長もあって安定的な公共性を確保することはできなかった。しかし日清戦後経営期になると財政の膨脹傾向のもと行政村としての執行体制と税収機構が確立し、部落も自治団体としての性格を残しながらも行政機関化の傾向を強め、また行政村レベルでの銀行や組合の設立が進み、「行政的公共」の形成＝行政村の定着が行われる。その主体となったのは地域の生産・流通・金融を主導した農民上層(地主自作層)である。

〔行政村の変容〕 日露戦後、行政村は行財政運営の安定を迎えるが、地方改良運動で困られた部落有財産の統一や神社統合も部落の割拠性を克服するに至らず、部落は行政村の下部機構としての性格を強めつつも部落主義は再生産される。第一次大戦後期、行政村は有給吏員体制の確立など行政機関としての実質を確保していく一方、上からの補助金政策の拡充や民力涵養運動、国民精神作興運動の展開など体系化する行政指導によって国一県一郡との連関を強め、部落内の各種団体もその補助組織化が進み、これにより行政村は伝統的な部落の連合体から機能団体を組織する構造へと変化する。さらに、上には財政自主権を要求して町村長会に参加、村内の下からは経費節減要求など「二つのデモクラシー」による「自治的公共性」が主張される。行政村内の政治構造においても戦後恐慌による農民分解が村政担当層の変化をもたらした従来の上層による名望家体制に中層(自作・自小作)が進出し、部落運営でも貧農層(自小作中・下層・小作)が進出し、小作組合も結成される。部落運営体制は小作組合を包含した「階級協調システム」でかろうじて維持されるが、階級間

題の生起によって行政村一部落をめぐる公共関係は一層の変容を見る。

[行政村の動揺] 昭和恐慌は以上のような行政村の構造に決定的な打撃を与え、階級問題の顕在化による地主-小作間の部落内対立(「階級協調システム」の破綻)、恐慌対策事業をめぐる部落間対立などが惹起され行政村は危機的状况を迎える。しかし全般的な左翼運動の弾圧、県の調停による全村的事業統一、経済更生運動の展開は階級運動の組織化を阻止し、行政村を「行政的均質化」「補助機関化」という行政統合の方向で分裂の危機を回避し再編する。下層の階級論理もこうした「行政的公共」の中に包含される。

[行政村の解体-戦時行政村] 以後農家経済はいったん回復局面を迎えるが日中戦争から太平洋戦争期になると、応召、供出、勤労奉仕など総力戦遂行のための兵力、食料の供給基地化した農家経済はその対応能力の限界を超えて戦争末期までに破綻する。行政村も国家からの戦時行政事務の極限までの増加、国家による部落常会、農家小組合、各種団体の直接動員という国家関与の肥大化と細分化のなかで最終的に解体する。

[戦後行政村] しかし戦時下に肥大化した行政村の機構や機能、下層の積極的動員にみられる大衆政治構造の進展は、行政村・自然村の「二重構造」を解消して行政村を基礎とする地域の公共関係を形成し、戦後行政村が「自治の拠点」となるために継承される「不可逆的な」条件となる。戦後民主改革における農地改革、村長公選・リコールなどは戦時行政の過程で進出した小作層を含む全階層で担われ、戦後の新たな政治体制のもとで行政村は定置されるのである。

III

本書の行政村の展開の構図は大略以上のものである。本書の中心概念である行政村の「公共関係」の推移という点でみれば、「天皇制国家による『公権の制度化』の基礎単位」(740頁)として出発した行政村は、各段階を経て第二次大戦までに漸次「行政的公共」(「部落割拠主義」の克服、行政村一部落を通じた行政機能の拡大と分化、「行政補助機関化」等)、と「自治的公共」(政治参加の拡大、行政村における「二つのデモクラシー」、部落における「階級協調システム」等)を並行的に形成・拡大・深化させつつ、これが戦後の新たな政治体制下での「自治体」としての

再出発の前提条件となったというのである。

本書の右のような展開の構図は、大きくいえば19世紀末から20世紀にかけての大衆政治構造の進展と行政国家の出現という、近代国家に普遍的な法則が近代日本の一村落史においても貫徹していることを示すものであろう。しかしこうした普遍的な法則の貫徹などという表現で本書を評価するのは『「行政村」それ自体にはらまれた自生的な地域の公共関係の展開」を重視するとした本書の意図からすれば(同前頁)、異が唱えられるかもしれない。しかし評者の感想を付け加えるならば、本書において「自治的公共」と「行政的公共」概念それ自体の歴史的变化が軽視されているように思えるのである。すなわち各段階において住民の側からどのような公共意識が形成されたのか、どのような政治的主体が「行政的公共」を造出しているのかである。このような問題点は本書が行政村を「統治・支配」と「自立・自治」の諸契機の総合として捉える道を開きながら、これら諸契機を整序する論理を「官治的公共」ないし「自治的公共」という従来の二元論のなかに置いていることに由来しているようにみえる。

本書も念頭に置いていると察せられるハバーマスの「市民的公共」と「政治的公共」という視点を借りれば、「行政的公共」はまず政治的に造出されるのであって、これを歴史段階的にいかに意味内容を転換して受容するかによって「自治的公共」ないしは「市民的公共」が形成される。本書において「大正デモクラシー」や普選状況が行政村住民にもたらした公共意識の変化、政党政治期とそれ以降における「行政的統合」の主体と目的の変化、例えば政党の「利益誘導」政策、内務省「総合行政」と農林省ほかの「産業行政」の対抗、総力戦段階の広域行政と機能的集権化など、当該期の地方政治行政上の質的な変化を見る上で重要な諸問題、と同時に政治史の分野で現在論争的な諸問題が、本書のような歴史的に一貫した実証分析の俎上で論じられていたならば、行政村の展開はより立体的な広がりをもったものとして描かれたに違いない。

しかし本書へのこのような要求はむしろ政治史の分野での研究の怠慢というべきであろう。本書にみられるような共同研究による近代日本の地域社会構造の総合的な把握の試みは、今日いくつかの地方自治体史編纂事業において意識的に目指されており、本書はそうした試みにも多くの示唆に富むものであることを付言しておく。

[大西比呂志]