

農業水利のシステムに関する一考察

——法制上の組織を中心に——

柴田 匡平

目次

- I. 農業水利システムの成立
- II. 耕地整理事業など——戦前——
- III. 土地改良事業——戦後——
- IV. 今後の研究課題

I. 農業水利システムの成立

土地改良事業あるいは土地改良という用語は現在ひろく一般名詞として通用としているように思われる。昭和56年、全国土地改良団体連合会は全4巻、4千頁近くに達する『土地改良制度資料集成』を完結し、もって戦後の農業に多大の影響を及ぼしてきた土地改良法¹⁾の三十有余年の歴史を記念した。同書では「土地改良」を戦前・戦後を通じる概念として用いているようである。この言葉が明治時代に既に現われ²⁾、また、新沢嘉芽統の『土地改良論』³⁾以来、学術的用語としての土地改良と行政用語としての土地改良との乖離が殆ど無く、まして土地改良と農業水利改善の密接な関連が論を俟たぬところであった以上、これは伝統的な用法であるといえよう。

今日でも、土地改良とは圃場整備、農業用排水施設の建設および維持管理を指すと漠然と観念されることが多く、それは実情に照らした場合でも不適切なわけではない。しかし終戦以来の農業を取り巻く社会・経済的变化と、それに伴う地理的様相の変化により、所謂土地改良事業はこれを総称して一つの厳密な概念によって把握することが難しくなっている。土地改良に携わる人々のハンドブックとして農林水産省構造改善局設計課が作製した『土地改良の全容—解説と資料—昭和54年度増補改訂版』(以下『全容』と略)によれば、今日土地改良事業として施工されるものは、灌漑排水事業、圃場整備事業、農道整備事業、畑地帯総合土地改良事業、農村総合整備事業、農地防災保全事業、農用地開発事業、災害復旧事業、土地改良施設維持管理事業、そして諸土地改良事業と凡そ10種に大きく分類され得る⁴⁾。殊に農村総合整備事

業のうち農村総合整備モデル事業では公園の整備すら可能であり⁵⁾、土地改良事業をして生産基盤とくに圃場と水路施設を建設・改良し維持管理する活動であると規定することに逡巡を感ぜしめるのみならず、土地改良事業が従来の農業土木の範疇を越えつつある動向も看取されるのである⁶⁾。

他方、戦前の耕地整理組合、水利組合、北海道士功組合や農地開発営団などの諸活動を土地改良と呼ぶことは必ずしも適当ではないように思われる。なぜなら、今日とは大きく異なる戦前の諸事業の意義・内容や事業実施に際して働く種々の機巧、そして事業主体の変化を想起させ難いからである。あるいは、これを単に制度上の違いとみなし、戦前の所謂「土地改良」の実際は、今日のそれと同様であったと考えることもできるかもしれない。土地改良法は耕地整理法(明治32年制定、同42年大幅改正)、水利組合法(明治23年制定)、北海道士功組合法(明治35年制定)、農地開発法(昭和16年制定)を踏まえて成文化されており、これらの法の冒頭部分に定める諸事業の呼称等、各所に類似点は見出される。だがこの類似は、土地と労働の生産性向上のため耕地・水路等の諸施設に施される人為的改変の着想と手法が、社会・経済上の変化と並行しては変化しなかったことを示すのであって、土地改良という言葉が一般化する契機となった敗戦、そして農地改革に関連した一連の措置が農業水利の組織システムに齎した根本的变化は無視できないと思われる。

とはいえ、農業(我国の場合は殊に水田稲作)の生産基盤改善の営みが、制度上はともかく、少なくとも生産の場に於て時間的な連続性を有することは明らかである。この点について白井義彦は「耕地整備」の概念を提唱しており、その定義⁷⁾は現在でも有効と思われる。この概念を用いれば、戦前の耕地整理事業・戦後の土地改良事業を、多種多様な工事種目を含む極めて包括的な法律用語として把握することが可能である。そして耕地整備の大宗をなす農業水利に関する諸活動を扱う場合には、農業水利事業⁸⁾・農業用水事業などの呼称が用いられ始めた。この分野では主に地理学と農業土木学で多くの研究が蓄積されており、それらを逐一検討する余裕はないけれども⁹⁾、両者ともに近年に至りシステム性への着目が顕著であるように思われる。即ち山本正三による農業の空間構造のパターン化の試み¹⁰⁾や、田林明による農業水利の空間構造の分析¹¹⁾など、空間上・組織上の階層序列という点での理論構築の動きがみられると共に、加用信文の「水利秩序」概念¹²⁾に基き志村博康が「農業水利システム」の語を用いている¹³⁾。

農業水利のシステム性を明らかにするためには時系列上、空間上の相似を検証するとともに、他の諸システムとの関連に留意する必要があるであろう。従来、水利は社会システムと施設システムの2大サブシステムにより構成されるといわれており¹⁴⁾、この考えを拡大すれば、他の様々の人間活動にもあてはまるのではないかと思われる。即ち、地表面を舞台とする人間の諸活動は、範囲と性格を異にする様々のシステムをつくりあげてきた。これらのシステ

農業水利のシステムに関する一考察

ムの全体は眼には見えないが、人間が地表面、空間と自らの社会に張り廻らす網にもたとえられよう。それらは相互に連関・競合しつつ、生成・発展・消滅する。今日の日本にも無数のシステムが錯綜し、空間的には幾重にも重なり合って機能している。

これらのシステムは、人間社会に限って述べれば、二種類のサブシステムをほぼ常に有すると考えてよい。一つは組織とか制度と呼ばれる人間集団および規則であり、農業水利の場合、具体的には水利組合や土地改良区、その上部組織と地元組織の根拠・行動規約たる諸法規や各々の組織の内部規約・慣行等である。他の一つのサブシステムはフィジカルなもので、貯水池、水門、ポンプ場、水路、圃場等により成る農業用水施設の統一的系統、つまり用水系である¹⁵⁾。圃場を施設システムに含むのは、それが水路・水源としての機能を有し得、かつまた水の一次的目的地であり生産単位であるという概念上の理由と共に、圃場整備により単位用水量が変化し¹⁶⁾、圃場整備が全体的なシステムの改編に伴い行なわれる例が、たとえば印旛沼開発事業などに見出されるためである。

上述のように用水系を規定した場合、一つの用水系を管理運営する組織が一つだけであるとは限らない。用水系の一部(圃場)のみに関わる組織、或いは用水路の管理運営は活動の一部に過ぎない組織がある。さらに、幾つかの組織を統合的に指導する機能を有する土地改良事務所や県農林部など、いわば高次の組織は、筆者の定義上、組織の概念に含まれる。それらを全て組織概念にひっくるめれば、組織と施設により一つの農業水利システムが成立する、と単純化できよう。志村博康¹⁷⁾によれば、水利にシステム概念を導入する場合、その構成要因として施設システム、管理システム、法体系、制度的または慣習的秩序があり、さらに農業水利システムの場合には共同体的秩序を考慮しなくてはならない。従って筆者の用いる農業水利システムとは、特に組織面での規定に違いがある。即ち本論文では上記の管理システム、法体系、制度的または慣習的秩序を統括して、大雑把に組織という概念に包含する。何故なら、とくにフィールドに於てこれらの構成要因は、共同体的秩序を含め、地元組織のサブシステムあるいはそれに介入・反映するシステムであると思われるからである。農業水利システムが農業というメインシステムに従属し、その基本的目的が客観的科学的な水需要よりも農業者(耕作者)の寧ろ主観的な水需要を満たすにあるという指摘¹⁸⁾には全く同感である。勿論、一つの用水系受益地区を以て直ちに農業生産活動全体の地域的単位とみなし得るか否かについてはなお検討が必要であろう。

前述の如く農業水利のシステム性は夙に指摘されており、ここでまた農業水利システムなる概念を持ち出すことは、屋上屋を重ねる恐れ無しとしない。だがシステム性をより詳細に検討することにより、例えば土地改良区の設立・統廃合に臨界期概念を適用する可能性があるように思われ、他方、都市的土地利用の拡大を開発主体別に追うなど、多面的なアプローチが可能

になると予想される。本論文はそのような試みの、準備段階における中間報告である。

II. 耕地整理事業など——戦前——

農業水利システムの発生は古く、人類が耕地に水を引くことを考えついた瞬間にその歴史が始まったと言ってよい。以来人々は孜々として施設を整備し、絶え間ない紛争をいろいろのレベルで繰返しつつ慣行や制度をつくりあげ、様々の組織を形成してきた。今日の日本で農業水利システム基幹施設の管理を担う主な組織は土地改良区だが、まず土地改良法以前の組織、とくに制度面の沿革を概観する。

本節で扱う期間は、全国的な法制度が整備される明治中期以降に限られるが、この分野では既に多くの研究があり、それらの主要な論点を整理するだけで膨大な作業を要する。また僅か一節に諸法の背景を見通すことは到底筆者のなし得るところではない。従って本節では、この時期における重要な法律を幾つか選択的にとりあげるに止めたい。なお北海道土功組合法は事例と直接の関係がないため、ここでは触れない。

i. 耕地整理法・水利組合法

戦前の制度の大きな特徴は、灌漑排水施設の建設事業主体と管理運営組織の分離の度合いが甚しかった点、そして国が直接の建設事業主体ではなかった点である。

農業水利施設の建設事業は灌漑排水事業とか農業水利改良事業と呼ばれ、大正12年4月17日付で農商務省食糧局長から各府県知事に通達された「用排水改良事業補助要項ニ関スル通牒」により本格的な国庫補助が制度化された¹⁹⁾。その後昭和15年には各種補助を統合し、「農業水利改良事業補助規則」が農林省令として告示された。この省令では以前の諸通牒を整理したに留まり、補助率や採択規準に改訂は無かったといわれる。従ってそれ以前の状況をみるのに都合が良い(表1)。

表1によれば当時の事業主体(即ち建設事業の主体)は行政組織群、および市町村レベルの規模以下の組織や個人で、後者の主なものは耕地整理組合であった。耕地整理組合は、明治32年制定、翌年1月施行された「耕地整理法」に基く組織で、原則的に土地所有者で構成され、その活動は土地の交換分合、開墾、地目変換、区画形状の変更及び灌漑排水施設工事とその維持(新法第1条第1項)である。ただし耕地整理組合が法制化されたのは明治42年の耕地整理法改正法律(いわゆる新法)下に於てであり、旧法下では土地所有者の共同施工が多くみられた²⁰⁾。旧法から新法への移行と前後して、耕地整理事業による耕地整備の重点は区画整理から灌漑排水施設に関する事業に移るが、その原因は耕地整理組合が地主の構成員とし、他方、米

農業水利のシステムに関する一考察

表1 農業水利改良事業補助規則の内容(1940年)

補助対象事業	面積	事業主体	国庫補助率
用排水幹線改良事業	500 ha 以上	府県	50% 以内
農用公共施設改良事業	100~500 ha	道府県	40% 以内
道府県の補助する農用公共施設改良事業	100~500 ha	市町村その他農林大臣の適当と認める者	40% 以内
暗渠排水・床締又は客土	制限なし	道府県	40% 以内
道府県の補助する暗渠排水・床締又は客土事業	制限なし	市町村その他農林大臣の適当と認める者	40% 以内
道府県事務費			50% 以内

出典：日本土木史編集委員会編『日本土木史—昭和16年～昭和40年』，土木学会発行，昭和48年，p. 1619，表18-10より。

穀増産が重要な国策となった点に求められる²¹⁾。また，法人化により資金の調達が可能になり，他方資金融通の途が整備された²²⁾。耕地整理組合の実際の活動状況については白井義彦が詳細に検討している²³⁾のでここには触れず，耕地整理組合と土地改良区における組織上の主な異同をみたい。

組織上の相似点は幾つか看取されるが，殊に次の二点が重要と思われる。まず組織の設立あるいは事業開始のメカニズムと，強制加入主義が挙げられる。耕地整理組合の場合は区域内の土地所有者・総面積・地価総額の各要素の何れも 2/3 以上の同意が必要とされた(旧法第20条。新法では土地所有者のみ 1/2 に緩和，新法第50条)のに対し，土地改良区では，その区域内に居住する農地所有者および耕作者の 2/3 以上の同意を以て区の設立を申請できる(土地改良法第5条，以下改良法と略)。即ち小規模の農業者に対する配慮がみられる。申請先は地方行政体の長すなわち地方長官(新法第50条)あるいは都道府県知事(改良法第7条)で，旧法下での農商務大臣宛申請(旧法第22条)から，漸次手続が簡略化されてきた。そして区なり組合が設立されると，設立に反対の区域内有資格者も全て自動的に(強制的)に組合員となる(新法第45条，改良法第11条)。

第二に，経費徴収における行政システムへの依存が共通する。即ち組合費もしくは賦課金は税徴収に準じて行政組織(市町村)に依存して徴収することができ，滞納者には行政の強権が発動され得る(旧法第65条，新法第79条，改良法第38・39条)。このメカニズムは前述の強制加入主義と表裏の関係にあるほか，とくに戦前は，融資リスク軽減により資金調達を容易にする効果をもったと思われる。

次に耕地整理組合と土地改良区の違いをみると，最大のものは，既往の諸文献が指摘するように，構成員資格，資金調達，維持管理機能有無の三点である。土地所有者中心から耕作者中心への移行は，いわゆる戦後改革の必然的な結果であり，土地改良区における役員選出方式や

意志決定過程は、かつての小作人の発言権を飛躍的に増大させている点で、民主化への動きを大幅に反映している。次に活動面では、第一に、耕地整備が土木工事の性格を有し、多額の資金を必要とすることに起因する、即ちその調達的方式である。耕地整理事業では、農工銀行や日本勸業銀行などの政府系金融機関からの融通が制度上可能ではあったが、手続が煩雑で供給が不十分なため、地方銀行や個人による融資もまた多かった²⁴⁾。これに対し土地改良事業の場合は制度金融への依存が顕著である。第二に、耕地整理組合が農業水利施設の建設に主として関与したのに対し、土地改良区は建設と維持管理を担う。上述のように耕地整理法第1条に施設維持管理が含まれてはいるが、新法第38条により、耕地整理組合の事業が郡市町村あるいは水利組合の行い得るものとなった場合、前者はこれらの組織に業務を引渡すか、或いは普通水利組合に改組すべしと定められていた。

以上をまとめると、耕地整理組合と土地改良区の間では、組織の形態、設立手続、費用徴収での行政組織への依存の三点で連続性・相似性を有するものの、組織構成員資格、資金調達方式、活動範囲に大きな違い、いわば断絶がみられる。次に普通水利組合をみよう。

普通水利組合は明治23年の水利組合条例に基く組織で、耕地整理組合と同様に土地所有者を構成員とする。その活動についての法文上の規定は曖昧だが、事実上は用水管理と灌漑排水施設の維持管理であり、新たな事業を起すのは困難だった²⁵⁾。注目すべきことは、その設立が、水路の維持管理が地方自治体にはできない場合、換言すれば行政区分と用水系が一致しない場合、に限り認められる(水利組合条例第1条)ことであり、それ以前の区町村会法(明治13年)でもその趣旨はほぼ同様だった²⁶⁾。明治41年には水利組合法が制定されて法人としての水利組合の地位が明確になったとはいえ、その管理は関係郡市町村長があたるべしと定められ、事務も行政の強い管轄下に置かれる(水利組合法第33, 34, 37条)など、少なくとも法文上は、水路の維持管理は優れて内務行政の一環であった²⁷⁾。これを組織数よりみると、昭和6年時点で普通水利組合総数が2,237、平均受益面積約400ha、申合せの用水組合は昭和9年で25,181、平均受益面積約20ha、行政(町村)による用水団体数は数千といわれる²⁸⁾。ところが昭和24年には普通水利組合2,803、申合せ組合69,527、市町村組合は475²⁹⁾と、調査の精度のせいも、かなりの違いが起きている。これを階層序列で見ると、河川灌漑の割合の高い地域では、幹線水路維持組織たる普通水利組合の下に申し合せ組合が位置し、溜池灌漑地域では申し合せ組合が高次の地元組織であった。町村制組合は地域的集中が著しく、地方庁による指導方針の差が推測されている³⁰⁾。

このような地方自治体の灌漑排水施設維持管理面への参入の条件として、当時の農村地域における行政区分と用水系が多くの場合一致したことが挙げられる。これは戦前の町村合併に際し屢々農業用水系の異同が論点となる契機でもあった。また、水利組合・市町村会など様々の

農業水利のシステムに関する一考察

レベルの意志決定に於て、地主というほぼ同一の利害集合体が主導権を握り得たという事情も恐らく介在したであろう。高度経済成長に伴う都市スプロールと農業の変容、行政サービスの転化・広域化によりこれらの諸条件は大きく変わった。地元における農業者の政治的発言力が相対的に弱まる一方、地方自治体の行政サービスは非農業部門へ急激に傾斜し、市町村合併に際しては救急医療・消防・教育・上下水道・ゴミ処理サービスの効率が重視され、農業用水あるいは水系の異同が見直されるには三全総³¹⁾をまたねばならなかった。他方、米代金が農業経済に占める比重の低下、いわゆる選択的拡大、世代交替の開始などの要因により、農業用水に対する農業者側の意識も変化しつつあるように見受けられる。

次に、水利組合の維持管理活動に対する国庫補助が制度化されなかった点は、戦後の土地改良法でも同様であった。しかし昭和52年度に至り土地改良施設維持管理適正化事業が発足し、全国土地改良団体連合会を通じ、施設の整備補修につき国から30%の補助がなされ始めた³²⁾。

ii. 農地開発法

昭和16年3月、食糧の自給強化を目的に制定された農地開発法は先述の農業水利改良事業補助規則に代わり、終戦迄の短期間、農業水利施設建設事業の助成制度を形成した。(表2)

表2 農地開発法に基く耕地整備事業の助成内容(1941年)

補助対象事業	受益面積	事業主体	国庫補助率
大規模用排水改良	3000 ha 以上	農地開発営団	60% 以内
用排水幹線改良	500 ha 以上	道府県	50% 以内
農用地公共施設改良	100 ha 以上	道府県	50% 以内
農用地公共施設改良 暗渠排水・床締又は客土 地下水源開発 耕地整理	100 ha 未満	道府県市町村その他農林大臣 の適当と認める者	40% 以内
道府県事務費			
			50% 以内

出典：日本土木史編集委員会編『日本土木史—昭和16年～昭和40年』*op. cit.*, p. 1618, 表18-11より。

同法に伴い発足した農業開発営団は、受益面積 3,000 ha 以上の、道府県には負担が大き過ぎると考えられたような大規模農地開発を行う組織で、資本金を国と勸銀、産業中央銀行に依存するほか、営団債を発行できた。大規模事業を対象とし、行政区分からは一応自由な立場にあって主務大臣の権限下にオムニプレゼンスを発揮し、地元負担金を強権的に徴収することもできた営団は、地元からの事業申請か否かという点での違いはあるにせよ、幾つかの点で戦後の国営事業の前身をなす組織といえよう。しかし実際には戦時下の不十分な資材・労働に制約され、活動は不活発なままに終わった³³⁾。

III. 土地改良事業——戦後——

i. 土地改良法の成立と国営事業の発足

敗戦時の日本経済はほぼ完全に麻痺しており、第一の問題は政治的にも経済的にも何はともあれ食糧であった。この食糧危機が、国が直接に大規模耕地整備の主体になる契機となり、江戸時代来営々として試みられながら常に失敗に終わってきた印旛沼開発を含む多くの開発事業を本格化せしめた動機であった。それは土地改良区なる組織の誕生よりも早い。そこで、終戦から昭和24年の土地改良法成立までの期間、国が耕地整備の主体となってゆく推移を追いつつ、その一例としての印旛沼開発事業の発端を位置づけてみる。

最初に政府が採った措置は、敗戦後間もない昭和20年11月9日の「緊急開拓事業実施要領」の閣議決定だった。当時、技術の発達による増収が見通し得ず、また、戦災者・引揚者の就農という政策により、新たな開墾が採り上げられたわけである。この事業は緊急開拓五ヶ年計画と呼ばれた。(表3)

表3 緊急開拓五ヶ年計画の助成内容(1945年)

事業名	開拓面積	事業主体	国庫補助率
直営開墾	大規模総合的なもの	国	100%
委託開墾	50 ha 以上	国が { 都道府県 農地開発営団 } に委託	100%
補助開墾	50 ha 未満	知事が適当と認める個人・団体	1945年60%, '46年50%, '47年40%

出典：日本土木史編集委員会編『日本土木史—昭和16年～昭和40年』*op. cit.*, p. 1639 より作成。

僅か50ha以上の開墾事業の全てについて国が事業主体の建前をとり、全事業費を負担することが注目される。これを裏返すと終戦直後の意図的なインフレーション政策と日銀の急激な信用膨張がその背景にはあるが、他方では地方財政の混乱もその一因だったと思われる。農林省では国営干拓事業につき昭和20年には調査設計を始め、翌21年度から順次実施に移った。当初の開拓用地は軍用地等の解放されたものであったが、昭和21年10月の第2次農地改革で自作農創設特別措置法を制定し、干拓地を含む未墾地は国自ら取得することになった。同年12月、「印旛沼緊急干拓事業」の実施が閣議決定された。印旛沼干拓は緊急開拓の一環として、当初からすぐれて国の事業であった。

だが緊急開拓五ヶ年事業は非現実的な様相が強く³⁴⁾、さらに昭和22年9月には農地開発営団がG.H.Q.により閉鎖されるに至り、緊急開拓事業実施要領に変更が加えられ、同年10月

農業水利のシステムに関する一考察

には「開拓事業実施要領」が農林省で決定された。事業主体については、農地開発営団の閉鎖・農業会の解散³⁵⁾に伴い、50 ha 以上の開墾地は国の直営地区と都道府県代行地区とし、国は開拓のみならず農地開発営団による事業の大部分、とくに大規模農業水利改良事業を引継ぎ、国が直接に大規模の耕地整備の主体となる態勢が整った³⁶⁾。

開拓事業実施要領では、開拓から既耕地改良、入植から増反への方向転換が明らかで、緊急開拓事業にみられる就農・食糧増産の二つの狙いのうち、殊に後者に対する効果を重視している。とはいえこの時間の国の施策は場当たりの色合いが濃く、耕地整備事業の引継ぎも、政府の自主的な動きというよりは G.H.Q. による農地開発営団の閉鎖に対応したという側面が強いように思われる。

翌昭和 23 年 12 月、経済安定九原則³⁷⁾の決定により日本の経済政策の短期目標が明示され、翌年 4 月の国会ではガリオア・エロア³⁸⁾両援助物資の円代金を見返資金特別会計として通貨及び財政の安定・輸出促進・経済再建の資金に充てることにし、1 ドル 360 円レートが設定された。同じ国会で、農林省が G.H.Q. との度重なる折衝を経てまとめた土地改良法が可決成立する³⁹⁾。

その後数次にわたる改正を経て、同法には幾つか変更が加えられた。その原因を逐条的に探る作業はひとつの重要な研究たり得るが、それはまたある意味では、戦後の農政と農業の経過を辿ることにもなるであろう⁴⁰⁾。本稿ではそこまで立入る余裕が無く、とりあえず現行の主要な土地改良事業を表 4 に列挙するに留める。

ii. 土地改良事業と土地改良区の概況

同表は『全容』を主たる資料として作成したが、同書に記載する事業は 70 数種にのぼり、その各々についての詳細な説明は 40 頁以上にわたっているのも、その全てを網羅することはできなかつた。省略・割愛を重ねて、灌漑排水・圃場整備・総合整備・農道整備・農村総合整備・畑地帯総合土地改良のうち主要なものをまとめたにすぎない。各事業名の下に括弧で大まかな創設年次を示す。

表からも察しられるように、灌漑排水施設の建設は必ずしも「灌漑排水事業」のみによって行なわれるわけではなく、圃場整備とともに、他の種々のセット、メニュー方式⁴¹⁾の土地改良事業に於ける基幹事業としての性格が強い。次に農政の手段としての土地改良事業に着目すると、例えば区画整理事業での大区画・小区画別の国庫補助率の差、水田と畑地の場合での採択規準における受益面積の差(国営灌漑排水など)、都道府県営圃場整備事業で転作地の多い場合における採択規準の縮小など、補助金のフローによる地元インセンティブの誘導がなされていると推測される。また、特定地域の開発政策を踏まえて、多くの事業で北海道、沖縄、奄美、

表 4 現行主要土地改良事業(昭和 53 年度現在)

事業名	採択基準等	負担区分(%)			備考
		国	都道府県	地元	
灌漑排水事業					
国営灌漑排水 (S. 16)	受益面積 3,000 ha 以上, 末端 500 ha 以上の基幹的農業用排水施設建設(畑地の場合は受益 1,000 ha 末端 100 ha 以上)	60	20	20	
国営総合灌漑排水 (S. 38)	①② または ①②③ を併せて行なうもの。 ① 受益 3,000 ha 以上(畑地の場合は受益 1,000 ha 以上)の基幹的農業用排水施設建設 ② 農地造成面積 40 ha 以上で ① を主体とするもの。 ③ 受益 200 ha 以上の区画整理事業	総合負担率			
国営広域灌漑排水	国営灌漑排水事業のうちとくに広域にわたるもので, 市町村特別申請による基幹的農業用排水施設建設	60	20	20	
国営畑地帯水源整備 (S. 53)	国営総合灌漑排水事業または国営灌漑排水事業であって特殊土壌地帯の場合の新設水源施設建設	総合負担率			
国営直轄明渠排水 (S. 26)	水田率 50% 未満の畑地帯における一次的小河川, 排水路の改修. 受益面積 300 ha 末端 100 ha 以上の部分, 北海道のみ.	畑 85 田 80	—	—	
国営造成土地改良施設整備 (S. 49)	国営事業により造成された基幹施設(ダム, 頭首工, 機場, 基幹用排水路等)で改修費が1億円を超え, かつ緊急に必要な施設改修.	60	—	—	
国営畑地帯総合土地改良パイロット (S. 41)	灌漑排水, 明渠排水, 農地開発, 区画整理等を総合的一体的に行うもの. 国営総合灌漑排水事業に準ずる. 北海道のみ.	総合負担率			
都道府県営灌漑排水 (T. 12)	① 一般: 受益 200 ha 末端 100 ha 以上の農業用排水施設新設・改良(畑地の場合は受益 100 ha 末端 20 ha 以上)	50 (50	25 27.5	25 22.5	埼玉県排水のみの場合)
	② 他事業関連: 空港関連事業等, ① に同じ	65	28.5	6.5	
都道府県営農業用水合理化対策 (S. 49)	① 農業用水量 10% 以上を合理化するか, 合理化用水量が 0.5 m ³ /sec. 以上の場合で, 受益 200 ha 末端 5 ha 以上の農業用排水施設の新設または改良	50	25	25	
	② 他事業関連(都道府県営・団体営灌漑排水事業, 都道府県営・団体営農道整備事業等): ① に同じ	各事業の補助率			

農業水利のシステムに関する一考察

事業名	採択基準等	負担区分(%)			備考
		国	都道府県	地元	
団体営灌漑排水 (M. 35)	① 特別事業: 受益 200 ha 末端 50 ha 以上の農業用排水施設の新設または改良	45	30	25	
	② 一般: 受益 20 ha 末端 5 ha 以上の農業用排水施設の新設または改良	45	5	50	
	③ 他事業関連(空港関連): ② に同じ	65	28.5	6.5	
	④ 安全施設事業: 支配面積 100 ha 事業費 200 万円以上	45	27.5	27.5	
水資源開発公団営 (S. 37)	水資源開発水系, 水資源開発基本計画に基く農業用排水施設の建設・維持管理等	58	21	21	

圃場整備事業

都道府県営圃場整備 (S. 39)	① 区画整理を中心とするもので, 受益 200 ha 以上. 原則として 30 a 区画が受益地区の 3 分の 2 以上になること. ただし転作地が受益の 20% 以上になる場合は受益面積 100 ha 以上。	45	30	25	
	② 他事業関連(空港関連): ① に同じ	65	28.5	6.5	
	③ 緑農関連土地基盤整備: ① に同じ	45	27.5	27.5	
団体営圃場整備 (S. 38)	① 特別事業: 受益 150 ha 総事業費 1 億円以上で, 区画整理を中心とする 大区画: 30 a 区画を全受益地区の 3 分の 2 以上にする 小区画: 30 a 区画は全受益地区の 3 分の 2 以下にとどまる	45	30	25	
	② 一般: 区画整理を中心とするもので, 受益 20 ha 以上 大区画: ① の大区画に同じ 小区画: ① の小区画に同じ	45	10	45	
	③ 緑農関連土地基盤整備: 受益 20 ha 以上で, 区画整理を中心とする。	45	10	45	
		40	30	30	

諸土地改良事業

都道府県営土地改良総合整備 (S. 52)	① 一般: 受益 20 ha 以上で(ア)を基幹とし(イ)を併せ行うもの (ア) 基幹事業: 用排水施設整備, 農道, 暗渠, 客土等 (イ) 併行事業: 上記のほかに区画整理等	45	10	45	内地
		50	—	—	北海道・離島
		75	—	—	沖縄

柴田匡平

事業名	採択基準等	負担区分(%)			備考
		国	都道府県	地元	
		60	—	—	奄美 シラス等特殊地 域 空港関連
		50	—	—	
		65	28.5	6.5	
	② 農村地域工業導入促進関連農業基盤整備				
	圃場整備 {大区画	45	10	45	
	{小区画	40	10	50	
	農道整備 {一般	45	10	45	
	{舗装	40	10	50	
	農業用排水施設整備	45	5	50	
	③ 同和対策農業基盤整備: 受益 10 ha 以上の 各種土地改良事業	10/15	2/15	3/15	
	④ 調査設計事業: 団体営級規模, 非補助事業 に関する調査設計補助	50	10	40	

農道整備事業

都道府県営 農道整備	① 広域営農団地農道整備 (S. 45): 広域営農団地整備計画地内で受益 100 ha 延長 10 km 車道幅員 5 m 以上の基幹的農道の新設または既存農道の改良	65	20	15	
	② 一般農道整備 (S. 52): 受益 50 ha 延長 1 km 車道幅員 4.5 m 以上の基幹的農道の新設または既存農道の改良。ただし樹園地では②のほか, 全幅員 3 m 以上の支線農道, 幅員 2 m 以上の末端耕作道および総延長 500 m 以上の軌道等運搬施設の新設・改良	45	27.5	27.5	
団体営農道 整備	① 農道新設・改良: 受益 20 ha 延長 1 km 全幅員 4.5 m 以上	45	10	45	
	② 農道橋新設・改良: 受益 20 ha 幅員 3 m 以上で半永久的構造のもの				
	③ 樹園地農道新設・改良: 受益 20 ha 延長 1 km 全幅員 3 m 以上				
	④ 農業基盤整備により造成された農道の改良: 受益 20 ha 以上				
農林漁業用揮発油税財源身替農道整備(通称農免農道整備)(S. 40)	事業費 2000 万円受益 50 ha 車道幅員 4 m 以上の基幹的農道で下記 4 条件を満たすものの新設または拡幅改良 条件 a: 受益市町村の総就業人口に対する農林業就業人口比率が 30% 以上	4/6	1/6	1/6	

農業水利のシステムに関する一考察

事業名	採択基準等	負担区分(%)			備考
		国	都道府県	地元	
	条件 b: 受益市町村の最近5ヶ年の対農地総面積農地人為壊廃面積比率が1%未満 c: 事業対象道路の将来の自動車交通量が100台以上でその大部分が農業関係車輛 d: 農業上の効果に対して事業費が妥当				

農村総合整備事業

農村基盤総合整備パイロット(通称総パ)(S. 47~51)	土地基盤整備及び関連生活環境施設・設備のパイロット的整備にふさわしい旧市町村程度の地区における前記諸事業	60	20	20	
農村総合整備モデル(通称モデル)(S. 48)	農業生産基盤の整備が終了もしくは進行中の市町村程度の区域における下記の事業				沖縄の国庫負担は2/3
	① 農業生産基盤整備又は農村環境基盤整備	50	25	25	
	② 農村環境施設整備	50	20	30	
農村基盤総合整備(通称ミニ総パ)(S. 51)	農業生産基盤の整備が遅れている数箇の農業集落内の区域における下記の事業				沖縄・奄美における国庫負担は夫々75%, 65%
	① 農業生産基盤整備: 圃場整備, 農業用排水施設整備, 農道整備, 農用地開発, 農地改良保全	55	20	25	
	② 農村生活環境整備: 農業集落道, 営農飲雑用水施設整備, 農業集落排水施設整備, 農村公園施設整備, 近代化施設用地整備, 集落防災安全施設整備	55	15	30	
	③ 特認事業: 地方農政局長と構造改善局長の協議により認められたもの(例: 有線放送)	55	15	30	
	④ 特認地区農業集落排水施設整備	55	20	25	

畑地帯総合土地改良事業

都道府県営畑地帯総合土地改良(S. 43)	畑地に於て①を基幹とし②を併せ行う事業で, 全体受益面積の2/3以上が①の受益地区	50	25	25	
	① 基幹事業:				
	畑地灌漑: 受益 100 ha 以上(沖縄県のみ 50 ha 以上)	(60	20~27.5	22.5~20	北海道)
	農道整備: 同上(同上)	(55	—	—	離島)
	排水: 同上(同上)	(70	12.5	17.5	沖縄・奄美)
	客土: 受益 200 ha 以上(北海道のみ)	(65	28.5	6.5	空港関連)

事業名	採択基準等	負担区分(%)			備考
		国	都道府県	地元	
	上記のいずれか一事業 ② 基幹事業以外の上記事業及び暗渠排水，区画整理，農地保全事業で受益 50 ha 以上(沖縄県のみ 20 ha 以上)，あるいは農用地造成事業で受益 30 ha 以上(沖縄県のみ 20 ha 以上)				

防災事業・農用地開発事業
(略)

註：負担率の「一」は不明を意味する。

資料：『全容』第1章，資料 1-6，資料 XIII-3，資料 XIII-4，および千葉県庁耕地二課編『農業基盤整備事業関係実施要綱・要領・補助金交付要綱等通達集』全2冊，昭和53年度版，下巻 pp. 215-218。

離島に優遇措置が設けられているほか⁴²⁾，千葉県の場合には「新東京国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」(昭和45年3月28日付)に基く国庫負担増大・地元負担軽減措置(表中「空港関連」と記載)があり，また同和対策関連事業も同様，政策的配慮によるものである。これらは表中に選択的に記載した。わが国の農業補助金の特質として，そのファシリティの多さは屢々問題として挙げられる⁴³⁾が，その原因は，官僚機構における費目数やポスト数の一般的な下方硬直性と共に，土地改良事業の場合には，農業政策の基本目標が食糧増産から農工間所得較差是正，撰択的拡大・構造改善から水田利用再編対策へと短時日に変針するたびに，新目標に沿った事業・補助率が付加されたこと，また社会経済情勢の変化に伴う政策上の要請によって，農業用水合理化対策(昭和49年)，公害対策(昭和45～50年に整備)等の諸事業を新設してきたためと思われる。

次いで負担区分をみると，殆ど全ての事業で国・都道府県・地元の三者が費用を分担し，事業の主体は費用負担者を意味しない。都道府県の負担率は県毎に多少の変動がみられるが，表では埼玉・千葉両県のを参考にした。なお地元が全額を負担する事業は非補助事業，国庫補助なしで県が事業主体となるものは県単独事業と呼ばれ，土地改良事業の範疇に入る。団体営とは土地改良区や農協，市町村，その他の申合せ団体による工事を指す。

事業費の支払は，他の負担者からの分担額をとりまとめて，事業主体が行う。国や県など行政組織はその予算規模が大きく，国債や地方債による調達も容易で，財政上の負担は比較的軽少だが，「地元」にとっては短期に大量の資金を調達する必要が生じる。最終的な受益者，即ち費用負担者は個々の改良区組合員だが，彼等個人が資金を調達するのではなく，土地改良区が農林漁業金融公庫より借入れる例が一般的である。その貸付条件は極めて緩やかで，償還期間は25年以内，据置期間10年以内，年利率5～6%程度で，常にほぼ全額が融通される。補助残融資と呼ばれる機巧である⁴⁴⁾。つまり土地改良事業は補助金と，政府系金融機関⁴⁵⁾たる農

農業水利のシステムに関する一考察

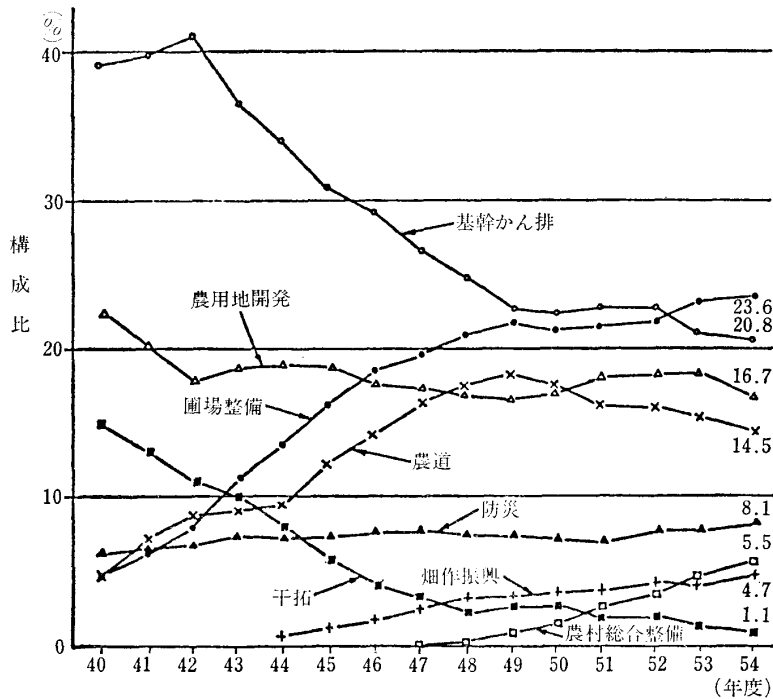


図1 農業基盤整備費に占める各事業のシェアの推移(国費ベース)

出典：岡部三郎『図説土地改良100講—明日の農村建設をめざして—』、地球社、1979、p. 33より。

林漁業金融公庫融資即ちいわゆる制度金融の二本立てで行われており、改良区は事業負担分を負債として背負い込む形になる。区はその後は組合員から償還金(事務費・維持管理費等の経常経費のための賦課金—経常賦課金—に対し特別賦課金などと呼ばれるが名称は一定せず、或いは二者を分離していない例もある)を徴収し、公庫に返済する。

次に諸事業の趨勢をみよう。まず農業基盤整備費に占める主要カテゴリーの内訳推移を図1に示す。農業基盤整備は、農業基本法による労働生産性向上・農業構造改善などのアイデアが盛り込まれた名称で、耕地整備に充てられる政府予算項目名(昭和35年度以降)である。国の一般会計予算の2%余、一般公共事業費では14%前後を占めて道路予算に次ぎ、昭和53年度には約8,000億円の規模をもつ。図1は国費ベースだが、基幹用排水施設と干拓への国庫補助が減少し、圃場整備事業への補助が増加している。また、畑作振興と並んで農村総合整備事業など生活基盤整備を含む事業が伸びている。

これを昭和53年度における事業別実施地区数、総事業費、受益面積別に集計したのが表5である。事業数で見ると農道整備事業が第1位、次いで防災、圃場整備、用排水施設の順である。総事業費では用排、圃場整備、農用地開発、農道整備の順になり、農業水利施設への投資が上位2つを占めて最大となる。これらのうち農道は、農家における乗用車の急速な普及を考

柴田 匡平

表 5 事業別実施地区数・総事業費・受益面積(昭和 53 年度)

	事 項	全 国			事 項	全 国					
		地区数	総事業費	受益面積		地区数	総事業費	受益面積			
灌 溉 排 水	国 営 灌 溉 排 水	207	14,758	819	農 村 綜 合 整 備	農村基盤総合整備パイロット(総パ)	24	1,323	—		
	国営総合灌漑排水	(10)	(2,267)	(81)		農村総合整備モデル(モデル)	308	1,127	—		
	国 営 灌 溉 排 水	(82)	(10,330)	(482)		農村基盤総合整備(ミニ総パ)	284	994	—		
	広域灌漑排水	(1)	(860)	(54)		計	616	3,444	—		
	畑地帯水源整備	(2)	(260)	(4)		畑 興 振	県 営 畑 総	282	5,341	222	
	直轄明渠排水	(98)	(926)	(109)			防 災	防 災 ダ ム	46	916	15
	国営造成土地改良施設整備	(14)	(115)	(89)			た め 池 等 整 備	1,129	233	148	
	畑地帯総合土地改良パイロット	5	1,188	38	防 災	湛 水 防 除	200	1,433	63		
	小 計	212	15,946	857		地 す べ り 対 策	644	1,054	41		
	都道府県営灌漑排水	429	8,077	635		農 地 侵 食 防 止	245	247	94		
	一 般	(421)	(7,867)	(623)		特 殊 農 地 保 全	35	345	8		
	他 事 業 関 連	(8)	(210)	(12)		公 害 防 除	12	94	1		
	農 業 用 水 合 理 化	5	104	5		水 質 障 害	55	524	21		
	小 計	434	8,181	640		地 盤 沈 下 対 策	7	856	53		
団 体 営 灌 漑 排 水	1,049	962	188	計	2,373	5,702	444				
一 般	(1,041)	(831)	(178)	農 用 地 開 発	国 営 農 地	67	2,818	55			
他 事 業 関 連	(8)	(131)	(10)		国 営 綜 合 農 地	28	3,810	69			
小 計	1,049	962	188		国 営 草 地	18	314	10			
水 資 源 開 発	6	124	44		県 営 農 地	201	1,375	26			
計	1,701	25,213	1,729		利 用 促 進	20	42	0.3			
都道府県営圃場整備	1,017	18,095	433		県 営 草 地	20	84	3			
一 般	(976)	(17,494)	(420)		団 体 営 農 地	113	158	2			
他 事 業 関 連	(41)	(600)	(13)		開 拓 地 整 備	427	581	—			
団 体 営 圃 場 整 備	1,099	2,569	48		小 計	894	9,182	165			
一 般	(1,073)	(2,475)	(46)		国 営 干 拓	9	2,521	12			
他 事 業 関 連	(26)	(95)	(2)	補 助 干 拓	4	48	0.3				
計	2,116	20,664	481	地 区 内 整 備	27	517	8				
諸 改 土 良 地	土地改良総合整備	1,247	1,669	68	小 計	40	3,086	20			
農 道 整 備	広 域 農 道	262	6,718	1,965	広 域 農 業 開 発	19	1,814	92			
	一 般 農 道	806	1,128	233	計	953	14,082	277			
	団 体 営 農 道	3,053	1,873	197	合 計	14,276	87,540	5,827			
	農 免 農 道	867	1,706	211							
	計	4,988	11,425	2,606							

出典『全容』, op. cit., p. 290, 表 III-13.

農業水利のシステムに関する一考察

えると、単なる生産基盤としてよりも寧ろ流通基盤もしくは生活基盤としての色合いが濃いように思われる。結論として、いわゆる土地改良事業は、なお農業水利施設への投資が主ではあるが、近年は畑地への投資、農道建設、農村総合整備が増加し、従来の農業生産基盤のみならず生活基盤、流通基盤への拡大がみられる。それはまた土地改良事業が地域計画に関わる契機でもある⁴⁶⁾。

次に土地改良区の総数および区域総面積規模別推移を表6に示す。総数は昭和36年に13,146に達した⁴⁷⁾のをピークに漸減の傾向にあるが、1,000 ha以上の区域をもつ改良区が増加すると同時に100 ha以下の区が減少し、大規模化している。この動きは、行政組織を主体とする中・

表6 面積規模別土地改良区数推移(1950-'81)
()内は百分比

年次	規模 50 ha 未 満	50 ha } 100 ha	100 ha } 500 ha	500 ha } 1,000 ha	1,000 ha } 5,000 ha	5,000 ha } 10,000 ha	10,000 ha 以 上	計
25	5,835 (61.6)	1,333 (14.1)	1,489 (15.7)	467 (4.9)	309 (3.3)	28 (0.3)	6 (0.1)	9,467 (100)
35	5,833 (44.7)	2,409 (18.5)	3,469 (26.6)	811 (6.2)	466 (3.6)	37 (0.3)	16 (0.1)	13,041 (100)
40	5,349 (42.6)	2,315 (18.4)	3,450 (27.5)	844 (6.7)	534 (4.3)	46 (0.4)	19 (0.1)	12,557 (100)
44	4,710 (39.6)	2,203 (18.5)	3,461 (29.1)	865 (7.3)	571 (4.8)	53 (0.5)	19 (0.2)	11,882 (100)
49	4,156 (37.8)	2,004 (18.2)	3,275 (29.8)	875 (8.0)	600 (5.5)	64 (0.6)	16 (0.1)	10,990 (100)
52	3,458 (35.0)	1,799 (18.2)	3,097 (31.3)	846 (8.6)	609 (6.2)	60 (0.6)	18 (0.2)	9,887 (100)
56	2,865 (31.8)	1,679 (18.6)	3,008 (33.3)	807 (8.9)	599 (6.6)	58 (0.6)	15 (0.2)	9,031 (100)

注) 昭和25年の数字は、普通水利組合と耕地整備組合の合計。

資料:『全容』, *op. cit.*, p. 348, 表 VIII-3 ほか。

大規模事業の増加を反映するとともに、土地改良区の総合・解散の結果でもある。土地改良区の総合に関し地元レベルでの合意が困難なことは、区域の重複する大小の土地改良区群の存在から予想され、総合は多くの場合行政サイドの働きかけにより進められていると思われる。然し依然半数を越える土地改良区が100 ha未満の規模に留まる。

ここで団体営諸事業に市町村営のものが占める比率を事業費で見ると表7の如くである。全体の事業のほぼ6割が市町村によるが、その割合は農免農道・農道整備で9割内外を占めて最も高く、圃場整備・団体営土地改良(灌漑排水事業が主)で3割前後となり、後者の場合に土地

表7 事業種別の市町村営事業実施状況 (単位: 百万円)

事 項	団体営事業 (A)	うち市町村 (B)	(B) / (A)
土 地 改 良	224,271	136,080	60.7%
圃 場 整 備	57,765	15,817	27.4
団体営土地改良	17,997	5,919	32.9
農 道 整 備	38,820	33,087	85.2
土地改良総合整備	39,143	21,522	55.0
農 村 総 合 整 備	54,282	45,828	84.8
農 地 防 災	6,235	4,621	74.1
農 地 保 全	2,324	1,683	72.4
農 免 農 道	7,705	7,603	98.7
農 地 開 発	3,636	2,224	61.2
農地開発補助	3,616	2,224	61.5
干 拓 補 助	20	0	—
草 地 開 発	21,957	10,355	47.2
草地開発補助	21,957	10,355	47.2
計	249,864	148,659	59.5

注: 53年当初予算。

出典: 『全容』, *op. cit.*, p. 287 表 III-11.

改良区が事業主体になる例が多くなることが知られる。農免農道整備や農村総合整備モデル事業の採択基準が市町村程度の受益を対象とし、生活・流通基盤整備たる性格が強いため、行政組織が事業を立案・施行しているものと思われる。反面、同表は、灌漑排水事業や圃場整備事業などが土地改良区を主体とする場合、受益区は行政区画よりも小規模になり、集落程度の事業が多くなることを示唆する。

ただし改良区の存続する期間には、その活動によって大きな差がある。例えば見沼土地改良区のように、基幹水路の維持管理を主たる業務とするものは、受益区域内の農業がほぼ消滅するか、或いは他の組織がその業務を引き継ぐかしない限り、半永久的に存続するであろう。これに対し、区画整理事業を行うためだけに設立された改良区の場合、工事が終了した時点以降は、単なる地元負担金返済組織としての意味をもつにすぎず、新規の事業を行なわぬ限り、公庫に完済した時点で解散する。従って表6に於ては、全ての土地改良区が事業を実施中なわけではないことに留意する必要がある。改良区数も、設立と解散のダイナミズムを通じて減少傾向にあると推断するのが適当であろう。

さて土地改良区が農業水利システムにのみ関わる組織ではないことは、先述の土地改良事業の内容から明らかである。区は単なる水利施設維持管理組織として限定されるべきではなく、むしろ土地改良事業の導入を円滑たらしめる組織として考えるほうがより適当である。ところ

農業水利のシステムに関する一考察

表 8 農業用水の管理主体

管理主体	施 設 数		灌 溉 面 積	
	数 量	比 率(%)	数量(千 ha)	比 率(%)
農林水産省等(国)	59	0.1	141.9	5.1
都 道 府 県	244	0.2	82.3	3.0
市 町 村	12,034	10.0	183.3	6.6
土 地 改 良 区	27,830	23.1	1,433.4	51.5
用 水 組 合	47,292	39.1	528.6	19.0
そ の 他 の 団 体	5,015	4.2	120.1	4.3
個 人	27,766	23.0	282.5	10.2
不 明	362	0.3	10.7	0.3
計	120,602	100.0	2,782.8	100.0

注：1) 河川法適用河川については、支配面積 1 ha 以上、その他については支配面積 10 ha 以上のものの集計。

2) 国、都道府県が所有し、土地改良区等へ管理委託されている施設の管理主体は土地改良区等としている。

出典：『全容』, *op. cit.*, p. 131.

が改良区の活動については、西川治が述べているように⁴⁸⁾、一義的に分類してあるデータが無い。全国の土地改良名簿より推計するほか方法がないため、全国における事業の分布や土地改良区の分布など耕地整備の現況を広く把握する作業とともに、今後の課題としたい。

そこで観点を改めて、灌漑排水施設の維持管理を誰が行っているかについてみると、表 8 の如くである。管理施設数では小規模の用水組合や個人(施設当り平均灌漑面積が 10~11 ha)が多くを占めるものの、全累積灌漑面積の半分以上が土地改良区の管理施設受益下にあり、その施設当り平均灌漑面積は 51.5 ha で国・県管理下の施設の次に位置する。維持管理活動において土地改良区がかなりの比重を占めると云えよう⁴⁹⁾。

IV. 今後の研究課題

以上、組織に重点を置きつつ法制的推移を概観した。本節では今後の研究課題とすべき諸点の幾つかを、若干のコメントを混えて列挙したい。

まず最初に、上述の法制上の推移について理解を深めることが挙げられる。その際には、特に土地改良法の数度にわたる改正、土地改良事業種目の増加プロセスと、農業政策の方向転換との関連に重点を置き、農政下で土地改良事業制度が有する極めて政治経済学的な性格に注目したい。

次いで、土地改良事業および土地改良区の全国的分布についての共時的・通時的分析が必要

である。この場合、通時的考察は共時的分析の諸時点比較であると考えられるので、共時的分析の方法について述べる。土地改良事業に関しては、各種事業数別、事業費別などの区分に基づく分布と、行政システム即ち地方行政体予算構成や農林漁業金融公庫貸出金額別による分布などをにらみあわせることにより、農業部門全体への財政投資に農業生産基盤投資が占める比重の地域的差異を考察する足掛りを見出せるであろう。土地改良区の分布状況については、規模別・事業種別土地改良区の分布、区組合員数と農業就業者数の比などの相互関連を、耕地整備の進展状況、農業生産の地域的性格を踏まえて把えることが重要と思われる。これらの作業の目的は、土地改良事業制度に占める農業水利システムの位置を地域別に明らかにすることであり、通時的考察は、諸分布の時系列上の推移に着目し、法制の推移との関係を深るためのものである⁵⁰⁾。

以上を踏まえた事例研究に於ては、農業水利システムの施設面・組織面での差異を齎す原因を探るうえで、比較研究が望ましい。また同時に、農業水利システムとして考える以上、時空を貫徹する機巧、構造、構成要素などの一般化を試みる必要がある。従って主に上記三点につき、同一フィールドの時系列変化を追うとともに、複数フィールドの比較検討を行なわなければならない。

機巧について問題となるのは、施設システムの再編成と組織のそれとの対応関係、及び組織間の紛争であろう。前者については、印旛沼開発⁵¹⁾、見沼溜井干拓・代用水路開削⁵²⁾、ハケ岳西麓の横堰開削⁵³⁾などで、並列型から放散型への移行期における用水系の全面的改編が組織の必然的改編もしくは新たな組織の設立を促しているものの、施設システムの改編のみが組織改編の契機たり得ると早急に結論すべきではないように思われる⁵⁴⁾。後者即ち利水をめぐる組織間の紛争については、大は中央省庁間の権限争い⁵⁵⁾から農業水利組織間、農業水利組織対非農業水利組織のレベルを経て小は用水組合間の対立の発生、意思決定、紛争調停、紛争の再燃などの一連の過程が、農業水利側で様々のレベルを通じシステム的であるか否かにつき考察する必要がある。

構造に於ては、幾つかの型態の存在が予想される。第一に、同一用水系内で、灌漑施設維持管理に従事する土地改良区群の階層序列がみられる型態、第二に、ある土地改良区の下に、ほぼ集落単位程度の用水組合群が存在する型態、第三に、土地改良区がその区域内の用水系をほぼ一元的に管理し、その完全な下部組織のみがみられる型態(印旛沼土地改良区における支区制度)が挙げられる。一般的に、比較的早く開発された大規模用水系では第一の型態をとるようであるが、重畳する土地改良区群の区域が錯綜し階層序列が不明瞭な場合と⁵⁶⁾、比較的整然とした空間構造が検出できる場合⁵⁷⁾、そしてその中間的な場合と、その内部はさらに三種類の状態に分けられると思われる。第二の型態は、第一の型態の最も下位を構成するほか、用水系

農業水利のシステムに関する一考察

が比較的小規模にとどまるシステムにみられる。第三の型態は、極めて大規模に施設システムを近代化し且つ土地改良区が地元組織として事業にあたった場合に出現すると思われる。この型態に於ては、改良区は単に灌漑施設維持管理組織たるにとどまらず、他の土地改良事業導入に際し機能するほぼ唯一の組織となる例が印旛沼土地改良区にみられ、事業別に改良区群が蝟集する傾向をもつ第一の型態との対蹠点に立つ。ただし、近代化に伴う従来の並列的組織群から統一的組織への移行後、ある程度の時間の経過を経て、新組織内部に再び並列化の動きをみることがある⁵⁸⁾。

また、空間上の階層序列と組織の階層序列との関連を明確にするためには、事例研究に於て、農業システム内部の組織役職の複合性を分析する必要があるように思われる。この場合、第三の型態では複合性が強く、第二、第一となるに従い弱まるのではないかと予想される。他方、各県の土地改良団体連合会や農業協同組合など、農業水利システムの上部的組織との複合性は、第一・第三の型態をとるシステムで強く、第二の型態が最も弱いであろう。

システムの構成要素は、施設面では乏水地帯の溜池、高冷地のヌルメなど、自然条件への具体的対応とみなせる。組織面では殊に、定款などの内部規約には必ずしも明記されない種々の慣習に注意する必要がある。これらの慣習は優れて個別的な歴史的経緯に基き形成されており、ある意味では自然条件の反映とも考えられるからである。

最後に、行政など他の諸システムと農業水利システムとの組織面での作用について付言したい。これは、換言すれば、土地改良区なる組織を規定する際の視点の問題でもあるが、用水系の建設・維持管理における土地改良区の役割は、地元申請・地元合意が原則上實際上必要である今日、行政の「農民支配」の具とか、地元農業者の意向を行政に押しつける圧力団体として一面的に規定し得る程に単純なものではない。土地改良区は、行政や他の利水団体・開発主体と地元農業者の交渉窓口であり、両者に利害や思惑が一致する場合の資金サービスフローのパイプであり、相反する場合には(区自体の意思決定過程を通じて)両者が激突する場として把握することができる。その活動は従来は農業生産基盤、とくに圃場と用排水路の面での基盤整備が主であったが、水資源開発公団(昭和37年5月発足)による利根川開発事業の一環に印旛沼開発事業、埼玉合口事業が組込まれる例に見られる通り、土地改良事業が地域計画の性格を強める一方で、水利用は総合的水資源配分の視点から再編成を迫られている。このような動向下では土地改良区が地元農業者を代表することが多くなった。目を転じれば、農業的土地利用では水田がまだまだ主流を占めるとはいえ、農家経済における米代金の比重は低下し、世代交替とも相まって農業用水に対する農業生産者側の意識は変化しつつある。

従って農業をめぐる昨今の議論の多くは、農地壊廃や都市化の進行が問題とされる地域では殊に農業水利に端的に反映されており、その実態を明らかにする上で、農業水利をシステムと

して把える方法がある程度の有効性をもつと思われる。何故なら、農業水利はそれ自体で完結せず、他の多くのシステムの影響を受けるからである。組織からみると、河川管理では国、都道府県、水資源公団が、区域内の土地利用の大枠や下水道整備については地方自治体が大きな役割を果たす。農地転用を惹起し雑排水流入をもたらす都市的土地利用の主体としては、住宅・工場団地の開発を担う公共組織、教育機関、民間開発体、鉄道・道路建設主体などが挙げられよう。これらのそれぞれが独自の意思決定メカニズムとビヘイビアにより、従来の農業空間に参入しつつある。従って農業水利自体のシステム性と共に、受益空間内における種々の活動に着目する必要があると思われる。

また都市的土地利用の拡大に伴い、大都市周辺の土地改良区では区域・組合員の減少と裏腹に、農地転用に伴う区域除外決済金に基く会計が急激な膨張を遂げている例がみられる。これらの決済金は、従前の諸事業負担分と将来の維持管理に必要とされる費用を一括清算するという趣旨に即して徴収されるため、その用途が制限されており、災害復旧や将来の維持管理に充当すべく積立てられることが多い。また、印旛沼土地改良区の場合、沼の集水域における開発に対して負担金・補償工事の規定を設け、別個の特別会計として積立てているのが注目される。このような活動は金融システム内への土地改良区参入を意味するのみならず、極めて模式的にみれば、農業生産基盤投資に伴う負債を個々の農業者から開発主体へと肩代わりさせ、市中金融機関・系統金融機関預け入れを通じ貨幣化する役割を改良区が果たしていると考えられるのである。

一方、組合費を主とする経常収入が実質的に減少するなかで⁵⁹⁾、水谷正一⁶⁰⁾が明らかにしたように施設の建設・改良による機能水準の上昇が必要になるならば、経常収入(自治体からの補助を含む)と広義の維持管理コストの間に赤字較差が生じた場合、それを決済金会計運用により補填し得るか否かは、改良区の所謂経営能力と金融システム全体の動向に大きく左右されると予想され、この面での改良区の活動についても注意する必要があると思われる⁶¹⁾。

本稿の作成にあたり千葉県農林部耕地第一課・印旛村役場・成田土地改良事務所・本埜農協・印旛沼土地改良区・本埜村土地改良区(昭和52年解散)・埼玉県庁農林部耕地計画課・見沼土地改良区・長野県茅野市滝之湯堰土地改良区職員諸氏に御協力いただいた。記して謝意を表したい。

註

- 1) 昭和24年5月22日第5回参議院本会議で可決成立、のち昭和28, 32, 39, 47, 51年の五度にわたり改正。
- 2) 小川誠によれば、明治30年、横井時敬は耕地整理事業の急務として灌漑排水事業を挙げ、その目的として土地改良の語を用いた。cf. 小川誠「治水・水利・土地改良の体系的整備」、農業発達調査会編『日本農業発達史』第4巻、中央公論社、1978年改訂版所収、p. 216の引用傍点部分。

農業水利のシステムに関する一考察

- 3) 新沢嘉芽統『土地改良論』, 東大学術叢書第7冊, 東京大学出版会, 1955.
- 4) 同書目次 pp. 5-6.
- 5) ただし付帯事業としてのみ可能である. cf. *ibid.*, p. 54.
- 6) 農業土木の概念自体も変化しつつあり, その定義には農村計画, 地域計画等の新分野を加味してなくてはならないと考えられているようである. そしてそれは云う迄もなく土地改良事業の拡大に起因している. cf. 志村博康「現代社会の賢明な選択—農業土木の形成」, 土木学会誌, 1976年8月号, p. 3 above.
- 7) 白井義彦『日本の耕地整備』, 大明堂, 1972, p. 2. なお耕地整備の英語は Land Improvement であり, 再び直訳すると土地改良に他ならぬが, 土地改良事業の目的は土地改良である, というのではトートロジーに陥ってしまう.
- 8) 例えば佐藤俊朗「農業用水の性格と農業水利事業の意義」, 緒形博之編『水と日本農業』, 東京大学出版会, 1979, pp. 21-31.
- 9) 山極二郎「大阪府下の灌漑農業」, 地理学評論 Vol. 14, pp. 1023-1043, 1136-1163, 日本地理学会, 1928, 以来の地理学からなされた諸文献の Review としては, 森滝健一郎「経済地理学における水利問題の課題と方法」, 経済地理学年報 Vol. 12 No. 1, 経済地理学会, 1966, pp. 1-16 が挙げられる.
- 10) 山本正三「農業の空間構造」, 地理 Vol. 15 No. 1, 古今書院, 1970, pp. 66-71.
- 11) 田林明「北陸地方における農業水利の空間構造」, 地理学評論, Vol. 54 No. 6, pp. 295-316.
- 12) 農業水利問題研究会編『農業水利秩序の研究』, 御茶の水書房, 1961, 序文.
- 13) 志村博康『現代水利論』, 東京大学出版会, 1982, pp. 31-37.
- 14) 志村博康「水利秩序論(その1)—1. 総論」, 農業土木学会誌 Vol. 48 No. 12, 農業土木学会, 1980, p. 61.
- 15) 従って本論文で農業水利施設あるいは用水系は圃場を含むが, 灌漑排水施設は圃場を含まない意味で用いられる.
- 16) 塚原慎市・吉田良和「農業用水の現況」, 緒形 *op. cit.*, pp. 38-39.
- 17) 志村(1982), *op. cit.*, pp. 36-37 above.
- 18) *ibid.*, p. 34.
- 19) その背景と意義については新沢嘉芽統「明治期から終戦まで」, 土地改良制度資料編纂委員会編集『土地改良制度資料集成』(以下『資料集成』と略), 第一巻, 全国土地改良団体連合会, 1980所収, pp. 28-29, その内容については同書 pp. 225-227.
- 20) *ibid.*, p. 20. なお耕地整理法制定法(所謂旧法)以前の耕地整理は田区改正, 畦畔整理などと呼ばれる. *ibid.*, p. 15 ほか.
- 21) *ibid.*, pp. 18-20. 小川 *op. cit.*, pp. 213-216. 白井 *op. cit.*, pp. 57-58.
- 22) 小川 *op. cit.*, pp. 217-218. なお戦前の資金融通の変遷については『資料集成』第一巻, *op. cit.*, p. 164 編注. 農銀・勸銀の変遷については佐伯尚美『日本農業金融史論』新装版, 御茶の水書房, 1982, pp. 78-94, 116-137, 194-203.
- 23) 白井 *op. cit.*, pp. 54-66.
- 24) 小川 *op. cit.*, p. 217. 当時の諸金融機関の対農業与信状況と農工銀行の位置については石浜知行『特殊金融機関史論』, 日本政治・経済研究叢書第 III 冊, 育成社, 1937, 第十一章.
- 25) 新沢 (1980), *op. cit.*, p. 22.
- 26) *ibid.*, pp. 10-12.
- 27) 玉城哲「『土地改良法』の成立」, 『資料集成』第一巻 *op. cit.*, p. 347.

- 28) 小川 *op. cit.*, p. 160.
- 29) 古島敏男・新井信男「水利団体と水利秩序」, 農業水利問題研究会 (1961), *op. cit.*, pp. 414-415, 8-2表より.
- 30) *ibid.*, pp. 412-415.
- 31) 第三次全国総合開発計画 (昭和52年11月4日閣議決定) における流域定住圏構想, *cf.* 国土庁計画・調整局編『第三次全国総合開発計画』第1巻, 「人と国土」別冊, 国土計画協会, 1978, pp. 40-41.
- 32) このほか, 国営事業により建設され, かつ公共性の高い施設の維持管理についても助成がなされている. 『全容』, *op. cit.*, pp. 88-90.
- 33) 戦時下の農業については楫西光速・加藤俊彦・大島清・大内力共著『日本資本主義の没落』第IV巻(双書日本における資本主義第9冊), 東京大学出版会, 第2版, 1977, 第4章第5節.
- 34) 玉城哲, *op. cit.*, pp. 332-333.
- 35) 農業協同組合法(昭和22年11月)による.
- 36) 法制上では, 既に昭和21年の「公共事業処理要綱」により国営耕地整備が発足していたが, 受益3,000ha以上の大規模事業即ち国営事業という実体が整ったのは, 国が農業開発営団の諸事業を引継いだ昭和22年から23年にかけてであろうと思われる. *cf.* 『資料集成』第一巻, *op. cit.*, 第一章第二節「農地開発営団の閉鎖」.
- 37) その内容は(1)急速な予算均衡, (2)徴税計画の強化, (3)資金貸付の制限, (4)賃金安定策の確立, (5)物価統制の強化, (6)外為管理の強化, (7)物価割当・配給制度の改善, (8)重要国産原料・製品の生産増加, (9)食糧集荷計画の改善, である.
- 38) 占領地救済資金 Government Appropriation for Relief in Occupied Area Fund 略称 GARIOA, 及び占領地経済復興資金 Economic Rehabilitation in Occupied Area Fund 略称 EROA. 詳しくは楫西 *et al.*, *op. cit.*, 第VI巻(双書第11冊), 第五章第四節の一「経済安定九原則とドッジ・プラン」, および今村奈良臣『補助金と農業・農村』, 今日の農業問題シリーズ第5冊, 家の光協会, 第4版, 1982, pp. 127-131.
- 39) 土地改良法の作成・成立の経緯については玉城, *op. cit.*, pp. 334-348.
- 40) 文献として『資料集成』第二・三巻の諸解説のほか, 佐竹五六「農業水利制度論—土地改良法を中心として—」, 緒形(1979), *op. cit.*, pp. 173-197 とくに p. 187 註5), また補助制度の変遷については今村(1982), *op. cit.*, 第三章のうち pp. 120-158 など.
- 41) 今村奈良臣「国家と農業」, 秋野正勝 *et al.* 『現代農業経済学』, 東京大学出版会, 1978, 第2章, p. 58. なおこのような方式の嚆矢は新農山漁村建設事業(昭和31年度発足)といわれる. *cf.* 石田朗「昭和二十八年改正後から昭和三十三年改正時まで」, 『資料集成』第二巻, *op. cit.*, 所収, pp. 300-301.
- 42) 北海道関係予算は北海道開発庁, 離島及び奄美大島関係予算は国土庁, 沖縄関係予算は沖縄開発庁で夫々計上された上で農水省に移算され, 同省が執行する.
- 43) 例えば今村(1982), *op. cit.*, pp. 159-163.
- 44) 『全容』, *op. cit.*, pp. 163-164.
- 45) 政府系金融機関の定義は松本正雄『政府系金融機関』, 産業界シリーズ No. 102, 教育社新書, 教育社, 1979, p. 12 に即する.
- 46) 地域計画の一端を耕地整備が担い, あるいは都市化の「受け皿」の役割を果たす例は戦前からあった. *cf.* 新沢(1980), *op. cit.*, pp. 19-20.
- 47) 西川治「日本における土地改良区の分布」, 東京大学教養学部人文科学科人文地理学研究室編『人文科学科紀要第38輯人文地理学 II』, 1966 所収, p. 19, 第2表.

農業水利のシステムに関する一考察

- 48) *ibid.*, p. 19.
- 49) 財産としての施設に関しては佐藤武夫『水の経済学』, 岩波新書 No. 561, 岩波書店, 1965, pp. 135-136.
- 50) 土地改良区の政治経済学的側面につき付言すると, 果たして改良区が集票機能を有するか否かを検証する必要があるように思われる. 地元農業者の利害代弁者としての土地改良区の活動は対行政, 対開発主体など幾つかのレベルに分けられるが, その政治機構としての機能については, 例えば参議院議員選挙全国区における土地改良事業エキスパート候補者の得票分布状況と土地改良事業・改良区分布の比較考察により, 多少の接近が試みられ得るであろう. ただしこの場合, かなりの地域的・個別的差異が予想され, 道府県レベル以下での詳細な検討が同時に要求されることは云う迄もない.
- 51) 栗原東洋『印旛沼開発史』第三部, 佐倉: 印旛沼開発史刊行会, 1980, pp. 754-756.
- 52) 「...今日より見れば代用水路の築造によって, この地方の一切の用排水の古い組織が根本的に打破され, 新しい體系に編成替されたことこそ重視さるべきであろう.」, 新沢嘉芽統『農業水利論』東京大学出版会, 1963, 第2版, p. 275.
- 53) 『湖東村史』, *n.d.*, pp. 163-164, など.
- 54) *cf.* 志村(1980), *op. cit.*, p. 62 above.
- 55) 佐藤, *op. cit.*, pp. 116-117.
- 56) 見沼代用水路受益区界内には, 幹線および主要支線水路の維持管理にあたる見沼土地改良区のほか, 支線水路における灌漑施設維持管理を主要な業務とする改良区が25~26, 排水施設維持管理が8区あり, それらの改良区々域の重複が甚しい. その他に42~43の改良区が同区界内で区画整理, 農道整備などの事業を行っている. 従って見沼土地改良区と重畳する土地改良区数は, 県下総数275のうち75~76にのぼる. 埼玉県庁農林部耕地計画課編『土地改良区名簿(昭和57年4月1日現在)』, および同課内資料, 見沼土地改良区部内資料.
- 57) 田林, *op. cit.*, における黒部川扇状地の事例など.
- 58) 印旛沼土地改良区の場合, 印旛沼開発事業のうち干拓地内県営農地整備事業開始後の昭和47年, 支区制度を本格的に導入した. 支区は維持管理の地域別財政ユニットであり, 改良区の下部組織である. 総数は15. 支区制の導入は, 改良区区域内で維持管理コストの地域較差が顕在化したことに起因する.
- 59) 原田敏治「大都市近郊土地改良区の変貌過程——埼玉県・愛知県を事例として——」, 日本地理学会1981年度春季学術大会における発表. *cf.* 『日本地理学会予稿集』第19巻, pp. 168-169.
- 60) 水谷正一「都市近郊スプロール地域の農業水利構造」, 『三重大学農業学部学術報告第63号』, 1981, pp. 157-197 所収.
- 61) なお, 土地改良区が社団・財団のいずれに該当するかは必ずしも明らかではない. *cf.* 佐竹, *op. cit.*, p. 175 below, p. 179 below.