

経済と経営 20-4 (1990.3)

〈論文〉

北海道における土地改良問題の現段階的性格
——大野町文月地区の土地改良事業を事例として——

岩崎 徹

1. はじめに —— 大野町“文月の乱”の意味するもの ——

G5（先進五ヶ国蔵相・中央銀行総裁会議）以降、つまり1980年代後半になってからの農業情勢は、激変の名にふさわしい変化を遂げた。とりわけ米生産をめぐるのは、自由化圧力を背景に、米価は下落し、減反は強化され、大きな政策転換がなされた。しかも北海道稲作は、食糧と開発投資に支えられ展開してきたため、これら政策転換による打撃は大きい。そのため、北海道稲作は、「存亡の危機」に立たされていると言っても過言ではない。その集中的な矛盾の現われが、水田地価の下落と、土地改良費用負担の問題である。

ここでは、土地改良費用負担の問題を取り上げる。今日「高度成長」期以降に行なわれた土地改良投資は償還のピークにきており、大幅減反、米価引き下げのもとでは、償還が困難になっている。北海道では、この土地改良費用負担は、とみに重く、しかも土地条件の悪い、限界地ほど開発は遅れ、費用負担も格段に重い。

大野町文月は、北海道稲作の発祥地として知られている。1692年（元禄5年）野田作右衛門が本道で稲作を始めた所として有名であり、当地には記念碑が建てられている。その作衛門の12代目の子孫、野田富五郎氏が会長をつ

とめる文月地区基盤整備推進委員会¹⁾が、1972年に着工した国営灌漑排水事業（以下灌排事業と略す）の計画変更に対し不同意を宣言し、計画変更分の事業費（地区負担分）の国による肩代りを決議した（1987年8月）。同地区は、それ以前にも道営圃場整備事業の中止を決め（1984年3月）、道もこれを認めた（86年3月）経緯がある。いわゆる“文月の乱”である。

国営事業は、二度にわたる計画変更により、工期が大幅に延長された上、事業費も、したがって地区負担も急増した。道営事業は、国営事業の工期の遅れとともに着工も遅れ、これもまた地元負担を急増させた。何にもまして重大なのは、計画当時に比べ、稲作をめぐる環境が大幅に変化したことである。米価は下がり、減反は増え、土地改良負担が増える。「約束が違う」というわけである。この「事件」は、マスコミでも取り上げられ、その後の土地改良事業の“返上”や、費用負担の“支払拒否”の引き金にもなった。本稿は、大野町文月地区の“肩代わり要求”や、“返上”に到る経過とその「結末」

1) 文月地区基盤整備促進委員会は、自らも（「意見書」あるいは「確認書」）またマスコミの扱いでも「文月地区基盤整備促進委員会」「村内（むらうち）地区圃場整備推進期成会」「清川（村内）圃場整備事業推進協議会」と異なる名称を使用し、また使用されている。国営、道営と受益地区が異なるため、また組織の性格が異なるためであろうが、実体的には同じメンバーの同一団体組織と思われるので、本稿では全て文月地区基盤促進委員会（「文月委員会」と略す。）とする。

ところで、地区の名称であるが、この地区は字名として文月、村内とにわかれ、このうち村内は、集落名（実行組合）では、文月西部、文月東部とに分かれる。また文月、村内を総称して文月地区と称することもあり、非常に複雑である。ここで文月地区と記す場合は、この地区全てを包括した地区名として使用する。マスコミで扱われた「文月委員会」のメンバーは86名となっているが、同一地帯の複数が受益者となっているので、世帯数と一致しない。さらに道営圃場整備事業清川地区の受益区域は、大野町の村内地区と上磯町の清川地区とにまたがっているが、返上関係は村内地区部分のみである。大野町の字文月は当事業の受益区域ではないが、入作が多く、返上関係者がふくまれる。当事業の返上関係者で、後述のアンケートに答えたものは66名（説明案内したもの86名、農家数84戸）であった。

を追いながら、土地改良事業の現段階的性格を析出し、同時に土地改良の今後のありかたを考えるよすがとしたい。

2. 道南の農業構造と土地改良

1) 道南の土地利用

土地改良事業の展開を見ていく前に、大野町を含む、いわゆる道南地方の農業構造について簡単に触れておく²⁾。北海道の土地改良問題を見ていく場合、道南地方は二重、三重の矛盾を抱えているからである。

道南地方は一般に、道内の中では気候も温暖であり、早い時期から農業開発がおこなわれてきた。しかし、北海道農業が近代化政策の名のもとに、大規模化、専作化していくのとは対照的に、道南は例外的に「古い」農業構造を残しつつ展開してきた。北海道庁による「碁盤の目状」の内陸部の「植民区画」的、計画的な開発に対し、道南はそれ以前に一定の開発過程を経てきたため、土地利用は全体的計画をたてることができず、無秩序な開発がおこなわれてきた。戦前においては、水田開発の中心となった土功組合もほとんどなく、無計画な造田がなされてきたため、各水系の用水路は錯綜し、用排水兼用水路も多かった。そのため、水不足、排水不良による過湿、浸水が恒常化し、地域農業の発展を阻害してきた。

北海道農業における道南農業の位置づけを考える際、重要なことは、地域的な土地利用上の特徴を明らかにすることである。

北海道の土地利用は、水田、畑作、酪農がそれぞれ台地や平坦部に位置するのに対し、道南は、傾斜度と地目構成との間に一定の序列性を有する都府

2) 道南の農業構造については、坂下明彦「土地改良事業推進体制の再編に関する総合的研究」(昭和60年度科学研究費補助金研究成果報告書—研究代表者 飯島源次郎—)を参考にした。

県的構造をしめす。即ち、平坦部ほど水田比率が高く、ついで畑地が、さらには牧草地が位置するという構造である。ここでは、中小河川が海に注がれ、その下流部に集落が「櫛の歯状」³⁾に形成される。そして、中小河川間の丘陵の存在が、特に農業集落間の交流を阻害し、地域農業の分断的な構造が農業展開に不可欠な地域合意を困難にしている。

しかし、道南主要農村の水田化の動向をみると(第1表)、大野平野(上磯、

第1表 道南主要農村の水田化の動向 (単位、%)

		耕地面積指数(1950=100)				水 田 率			
		1950(ha)	1970	1980	1985	1950	1970	1980	1985
後 志	共 和	4,768	104	98	100	45.8	62.6	64.0	61.2
	関 越	3,215	122	119	120	42.1	73.6	84.7	83.2
	黒松内	※1,214	155	137	159	11.7	19.3	16.0	8.3
拾 山	瀬 棚	452	177	252	272	4.4	21.0	19.0	14.0
	今 金	3,912	115	121	126	14.6	55.0	61.4	59.7
	北檜山	3,016	127	137	141	27.3	55.6	57.2	56.1
	厚沢部	2,448	111	135	148	29.5	70.3	62.5	56.4
	上ノ国	1,233	100	89	85	45.9	65.7	68.4	76.4
渡 島	知 内	1,059	138	145	143	22.6	60.6	76.3	76.6
	木古内	750	114	109	110	24.8	42.4	67.2	65.3
	上 磯	1,438	101	86	89	45.0	56.2	60.7	59.4
	大 野	2,129	117	118	120	73.9	70.3	73.7	72.9
	七 飯	2,557	105	104	105	44.9	47.1	50.2	48.3
	森	1,531	127	121	115	12.2	18.7	24.2	25.0

注1) 各年次『センサス』により作成

2) ※黒松内は台併のため旧黒松内村、熱郡村の計、耕地面積基準は1960年樽岸村分449haを加算した。

大野、七飯)を除き、一定の格差をもちつつも、1950年から1970年にかけて、とりわけ1960年代後半の「開田ブーム」による耕地の外延的拡大が行なわれ

3) 七戸長生「日高・胆振の農業構造」(『北海道農業の切断面』北海道農業構造研究会1986)。七戸氏は日高、胆振の農業構造の特徴として表現しているが、道南にも当てはまると思われる。

た。その結果、水田比率も 20~40%から 60~80%へと大きく拡大した。70 年以降は、減反により一転して開田抑制が行なわれ、水田化は停滞するが、今度は畑地開発による耕地拡大が進む。このように、農地開発の歴史をみると、道南は後発不安定な過程を示している。

道南の農業構造の特徴は、他の北海道の農業地帯と異なり、兼業が深化していることと、経営階層からみて（北海道的）中規模層の層が薄いこと、である。戦前から、道南は零細な半農半漁的兼業農民が大量に存在していた。しかし、1970 年代以降、その姿は消えていく。にもかかわらず、現在においても、主要農業地帯の専業農家率は 40%以下であり、他の農業地帯とは大きく異なる（第 2 表）。第二種兼業農家率には大きな地域性（漁業地帯、函館通勤圏との関係が大きい）がある。

第 2 表 兼業の動向（1985年）

（戸，%）

	農業戸数	専業	1 兼	2 兼	2 兼のうち世帯主が			
					農業専従	恒例的勤務	出稼・日雇	自営兼業
厚 沢 部	707	38.2	29.8	32.0	7.5	38.5	37.6	7.1
上 ノ 国	765	18.0	12.7	69.3	2.5	27.9	46.6	12.3
知 内	431	11.6	28.1	60.3	10.4	43.5	19.2	18.9
上 磯	607	30.2	23.4	46.5	9.6	41.1	22.7	15.6
大 野	987	29.3	35.9	34.8	19.5	33.4	25.3	8.7
七 飯	893	40.1	31.6	28.3	24.9	33.6	24.1	6.3
渡島地域	8,426	22.9	17.9	59.2	6.8	23.4	34.3	29.2
桧山地域	4,514	29.1	22.3	48.6	3.1	23.4	43.1	22.2
空知地域	19,352	38.9	45.6	15.6	5.5	47.8	25.6	9.4
十勝地域	10,923	71.0	22.0	6.9	13.4	36.0	26.9	15.0
根室地域	2,348	83.2	13.2	3.7	39.5	14.0	17.4	24.4
北 海 道	109,315	43.5	31.6	24.9	7.4	34.5	30.9	18.3

資料)『農業センサス』より作成

第 3 表は近年の道南の上層農家の動向を示したものである（前掲坂下論文参照）。零細といわれる道南においても、7.5 ha 層の形成がみられる。しかし、中間階層は薄く、他の農業地帯とは対照をなす。例えば平均経営規模 5 ha の共和町と北空知の妹背牛町を比較すると、7.5 ha 以上層がともに 13%である

第3表 道南主要農村の「上層農家」形成(1980年)

	一戸当 耕地面積	対農家比率			借地率	借手 農家率	専業 農家率	主業 農家率	
		3~5ha	5~7.5	7.5~					
後志	共和	5.3	27.3	24.3	13.2	4.6	19.5	44.6	84.7
	関越	4.1	24.4	27.9	19.7	3.6	15.1	27.0	77.0
	黒松内	6.7	15.8	11.4	21.4	10.3	24.3	39.6	67.4
檜山	瀬棚	12.6	9.9	11.0	58.2	4.6	13.2	59.3	78.0
	今金	6.2	20.4	28.8	31.5	4.4	14.0	44.9	82.7
	北檜山	6.2	20.0	28.4	28.7	4.5	16.9	49.0	83.4
	厚沢部	4.3	21.4	17.0	17.0	5.8	17.5	31.2	67.1
	上ノ国	1.3	7.1	2.6	0.7	5.8	11.1	13.0	26.4
渡島I	知内	3.1	20.0	12.3	9.9	8.9	17.7	10.7	40.1
	木古内	2.3	9.4	6.7	10.3	9.8	13.3	15.6	36.4
渡島II	上磯	1.8	14.2	5.3	1.0	6.0	12.5	24.6	49.7
	大野	2.4	23.1	6.0	2.1	2.8	6.5	31.0	68.1
	七飯	2.7	21.3	7.9	4.1	4.5	9.1	41.6	75.3
	森	2.5	11.2	9.6	8.8	8.5	20.0	23.9	37.2
参考	北村	7.6	13.0	33.8	48.5	3.1	4.7	59.3	97.4
	妹背牛	5.4	33.5	40.0	13.8	2.3	2.9	22.6	94.2
	東川	3.6	38.0	16.3	4.5	5.6	9.1	19.8	73.2
	栗山	5.9	22.9	30.6	25.3	3.8	15.0	48.8	89.2
	檜山	3.3	13.1	12.5	13.1	5.6	14.3	24.7	48.9
	渡島	2.3	10.8	5.8	7.5	6.0	12.1	20.9	38.7

注1) 『センサス』により作成。

2) 主業農家とは専業プラス第一種兼業農家を表わす。

3) 坂下明彦氏作成(注2論文)

のに対し、3~7.5 ha層においては前者が51%であるのに対し、後者は73%に達している。同様に、平均経営規模3 haの知内町と上川の東川町とを比較すると、7.5 ha以上層では前者が10%、後者が4%と知内町が優位を示すが、3~7.5 ha層では前者の32%に対し、後者は54%と逆転している。このように、道内において一般的にみられる分解基軸のせり上がりによって上層農家が形成されるパターンに対し、道南の場合にはこれまで述べてきた、事業導入を受容した農民層において急速な規模拡大が行なわれていることを指摘することができる。しかも、借地率をみると近年その比率を高めている畑作・酪農地帯には及ばない(借地農家率、十勝26.1%、釧路26.8%、1980年『セ

ンサス』)ものの、渡島12.1%、桧山14.3%と、空知9.5%、上川7.5%の水準を上回っている。このことは、経営規模拡大が耕地の外延的拡大に留まらず、事実上リタイアした高齢農家の土地集積によっても補完されていることを示している。こうした借地の増大は、むしろ地域農業崩壊をあらわしているが、上層農家の存立基盤の脆弱さをも示している。

以上、道南地方の農業構造の特徴を簡単に見てきた。兼業農家率の高さ、経営間階層格差の激しさ、上層農家の脆弱性等は、農地開発の後発性、不安定性と相まって地域農業の合意、土地改良に対する合意を困難にしている。

第4表は調査地大野町の農業概況を、1988年と80年のデータで近隣の町と対比したものである。この表から次のことがいえよう。①農家数は減少し、専業農家も減少してはいるが、さほどの変化はない。専業農家、第一種兼業、第二種兼業がそれぞれほぼ三分の一ずつを占めるが、七飯町とともに、第二種兼業農家は急増している。②耕地面積に変化はなく、一戸当たり2.7haと道内では最小の規模に属する。③近隣町のなかでは水田比率が大きい。野菜が70年代から伸びてきたが、80年代になって停滞的である。兼業化への傾斜、土地改良の遅れがこの点でも災いしている。要するに大野町は、都市近郊的農業であり、小規模な稲作と野菜の複合経営をなす。④大野町は近隣町と比べてみても、水田比率が大きいいため、米環境の悪化により、80年から88年にかけて、農業生産所得の落ちこみが激しい(88年は冷害)、等の点を指摘することができる。

2) 農地開発と水利構造

以上の土地利用に水利構造を対応させて考察すると、以下の特徴をあげることができる。

第一に、「開田ブーム」期に、無秩序な開田への対応として補水や新規開田の灌排事業が事後的に導入される。この点は、末端水利の新設のみの、変則的な事後導入となり、後述のように、土地改良における「線」管理と水利組

合による「面」管理という、二重の管理構造を形成するようになる。

第二に、「開田ブーム」の事後处理的な事業導入は、農家間の利害をもたらすとともに、事業導入時期を遅らせた。そしてそのことにより、減反による事業の変更や、土地改良費用負担の償還を困難にさせる等、土地改良事業の矛盾が二重に現われる地域として位置づけることができる。本稿の調査対象である上磯土地改良区の、受益地域のたび重なる変更もその一例である。また、着工が1960年代末から70年代の事業地区では、ダムの供給能力から、水田灌漑に加えて畑地灌漑を導入する例が多発している。こうした畑地灌漑の導入は、減反への対応としてなされたため、また工法や技術の決定などを含め、地域の合意形成は実質的には事後的なものが多く、事業完了後にも大きな課題が残されている。

第三に、70年代になると農地開発事業が導入され、独立した畑地開発が大規模に進められた。

次に、以上の灌漑、開発事業との関連で、道南の水利組織の特徴づけを行なっておこう。

第一に、土地改良区のカバー率が低い点である。稲作中核地帯の空知、上川においては、水田面積に対する土地改良区の区域面積はそれぞれ92%、94%であるのに対し、道南は渡島で61%、桧山で83%にすぎない。このことは、道南が大規模な平野を擁していない点にもよるが、府県との比較では小規模な用水組合が戦後、土地改良区へ組織再編されていないことにもよる。

第二に、さらに集落段階に立ち入って用水管理の実態をみると（第5表）、土地改良区依存率は渡島34.5%、桧山40.5%とさらに低下している。土地改良区の維持管理が末端水路にまで及んでいないことを示している。道南の場合、「線管理」としての土地改良区、「面管理」としての水利組合という、府県と同じような、二重の構造を有しているのである。

以上の二重構造は、土地改良区の実業導入能力を阻害し、灌排事業から圃場事業への、「線」から「面」への系統的な事業展開を困難なものにしている。

第4表 大野町と近隣町の農業概況(1980年と86年)

(構成比、80年対比は%)

項目	町		上		磯		町		大		野		町		七		飯		町		森		町			
	年		1980		1986		1980		1986		1980		1986		1980		1986		1980		1986		1980		1986	
	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)	実数	(構成比)
専業農家(戸)	205	(28)	207	(35)	101	391	(37)	331	(35)	(85)	443	(45)	371	(43)	(84)	202	(27)	177	(32)	(88)						
1兼業(戸)	214	(30)	111	(19)	(58)	434	(42)	322	(34)	(74)	364	(37)	255	(29)	(70)	109	(14)	74	(14)	(68)						
2兼業(戸)	305	(42)	266	(45)	(87)	223	(21)	302	(31)	(135)	183	(18)	241	(28)	(132)	450	(59)	299	(54)	(66)						
耕地面積(ha)	1,248		1,276		(102)	2,537		2,557		(101)	2,758		2,674		(97)	1,996		1,762		(86)						
水田面積(ha)	757	(61)	786	(62)	(104)	1,854	(73)	1,610	(63)	(87)	1,343	(49)	1,290	(48)	(96)	452	(23)	461	(26)	(102)						
1戸当経営面積(ha)	1.72		2.18		(127)	2.42		2.68		(111)	2.79		3.08		(110)	2.62		3.20		(122)						
農業粗生産額(百万円)	2,386	(100)	2,705	(100)	(113)	5,138	(100)	4,489	(100)	(87)	5,377	(100)	5,559	(100)	(102)	4,581	(100)	5,426	(100)	(118)						
うち米(百万円)	799	(33)	620	(23)	(76)	2,208	(43)	1,735	(39)	(79)	1,555	(29)	1,206	(22)	(78)	529	(12)	405	(7)	(77)						
いも(百万円)	375	(16)	385	(14)	(103)	360	(7)	418	(9)	(119)	678	(13)	598	(11)	(88)	150	(3)	315	(6)	(210)						
野菜(百万円)	791	(33)	750	(28)	(95)	1,444	(28)	1,535	(34)	(106)	1,369	(25)	1,553	(28)	(113)	900	(20)	1,267	(23)	(141)						
畜産(百万円)	382	(16)	832	(31)	(218)	885	(17)	584	(13)	(66)	994	(18)	1,580	(28)	(153)	2,914	(64)	3,232	(60)	(111)						
農業所得率(%)	61.5		32.8			61.3		38.7			59.3		34.5			39.2		28.1								
農家1戸当り(千円)	1,894		1,461		(77)	2,924		1,757		(60)	2,982		2,106		(71)	2,032		2,127		(105)						
農業生産所得10a当り(千円)	97		54		(77)	98		52		(53)	99		57		(58)	72		42		(58)						
従事者1人当り(千円)	1,077		999		(93)	1,502		954		(64)	1,450		1,009		(70)	1,718		1,735		(101)						

資料) 1980年『農業センサス』、1986年は『北海道農林水産統計年報』『生産農業所得統計』より作成

第5表 水利組織と基盤整備実施 (1980年)

(集落数・%)

	農 業 集落数	水田がある 農 業 集 落	農業用水の管理主体				区画整理実施面積率					土 地 改良区 依存率	区 画 整 理 実施率	同70% 以 上 実施率
			水利 組 合	土 地 改 良 区	その他	小計	% ~30	30~ 50	50~ 70	70~				
後 志	共 和	54	54	26	25	3	29	3	7	4	15	46.3	53.7	27.8
	蘭 越	62	59	31	14	14	34	8	4	11	11	23.7	57.6	18.6
檜 山	今 金	19	19	5	10	4	11	7	1	2	1	52.6	57.9	5.3
	北檜山	18	16	3	9	4	7	4	2	-	1	56.2	43.7	6.3
	厚沢部	24	24	24	-	-	14	3	4	4	3	0	58.3	12.5
	上ノ国	22	18	-	18	-	-	-	-	-	-	100.0	0	0
渡 島 I	知 内	12	12	-	12	-	10	5	1	1	3	100.0	83.3	25.0
	木古内	19	13	11	-	2	7	2	4	-	1	0	53.8	7.7
渡 島 II	上 磯	21	16	16	-	-	8	1	-	4	3	0	50.0	18.8
	大 野	50	47	-	47	-	18	5	3	3	7	100.0	38.3	14.9
	七 飯	56	36	8	21	7	8	1	-	1	6	58.3	22.2	16.7
檜 山 渡 島 空 知 上 川	山	160	116	40	47	29	40	13	11	6	10	40.5	34.5	8.6
	島	403	232	126	80	26	70	12	14	11	33	34.5	30.2	14.2
	知	1,302	1,255	80	1,059	116	740	54	38	60	588	84.4	59.0	46.9
	川	1,432	1,252	77	1,023	152	642	40	33	65	504	81.7	51.3	40.3

注1) 『80年センサス集落調査』より作成

2) 坂下明彦氏作成(注2論文)

先の表によって集落の区画整理実施率をみると、空知、上川が50~60%台であるのに対し、渡島、檜山は30%台にとどまっている。さらに、本稿の対象地区にかかわる町の圃場整備事業の進捗度をみると、1988年現在、大野町27%、上磯町54%ほどである。このような土地改良事業の遅れは、農業生産力の担当者層の歪みとも相まって、良質米地帯としての優位性としての発現を阻んでおり、転作対応においても、圃場条件からその制約をなしている。

このように、道南地方は歴史的な停滞性の上に、1960年代以降の急激な事業展開が認められ、このことが現段階における生産力の跛行性をもたらしているといえる。

第6表は土地改良賦課金の、1988年12月現在の滞納状況である。近年の土地改良事業や費用負担をめぐる諸問題が、農家の不払いや滞納という状況をもたらし、社会問題にまで発展した。しかし北海道の場合、土地改良賦課金は、組合員勘定制度(組勘)を基盤とした農協への徴収委託によってきたた

第6表 賦課金滞納の状況(1988年12月)

	滞 納 数				全組合員数 (%)
	組勘不落	組勘利用	現金扱い	合 計	
大野町	66 (37.3)	66 (37.3)	45 (25.4)	177 (100)	763 (23.2)
七飯町	7 (7.6)	50 (54.3)	35 (38.0)	92 (100)	585 (15.7)
上磯町	6 (50.0)	5 (41.7)	1 (8.3)	12 (100)	79 (15.2)
函館市	0 (0.0)	16 (88.9)	2 (11.1)	18 (100)	127 (14.2)
合 計	79 (26.4)	137 (45.8)	83 (27.8)	299 (100)	1,554 (19.2)

資料) 渡島平野土地改良区

め、道南を除く北海道では、ほぼ100%に近い徴収率であった。道南の場合、組勘利用があまり多くないこと、経営規模が小さく兼業が深化しており、地域合意が困難なこと、土地改良事業の遅れが農家当たり、単位面積当たりの負担を重くしていること、などの様々な要因が重なって徴収率を低くしていると思われる。そしてこのことが、土地改良区の経営・運営を困難にし、それがさらに土地改良事業の遅れを生み出すに至っている。その意味では、第6表は道南の土地改良における問題性を端的に示している。

3. 土地改良事業の展開と農家負担

1) 上磯地区土地改良事業と二回にわたる計画変更の内容

上磯土地改良区は、大野町(文月地区、千代田地区)と上磯町にまたがる。このうち文月地区は、以前は文月川より取水していたが、恒常的な水不足の状態であり、地区の水田面積150haのうち、利用できたのは40~50ha程度であった。また、上磯町は、戸切地川など4河川より取水し、水不足ではないが、上流の石灰岩の間を流れてくる水は冷たく、低温による被害をひきお

こしてきた。これらの問題を解決するため、戸切地川上流に上磯ダムを築造し、用水路による灌漑排水の補給を行うとともに、排水路の堀削による一部排水不良地域の改良をはかることが計画された。これが上磯地区国営土地改良事業である。この事業は、国営灌排事業のほか、関連事業として道営灌排事業、道営（一部団体営）圃場整備事業が位置づけられたのである（第1図参照）。

なお、ここで対象となる文月地区は、以前は渡島西部土地改良区に入っていたが、1976年2月に上磯土地改良区ができるとこれに加入、国営事業の受益区域は、一つの土地改良区に統一された。上磯土地改良区の現在(1987年)の組合数は585人、地区内水田面積は746haである。

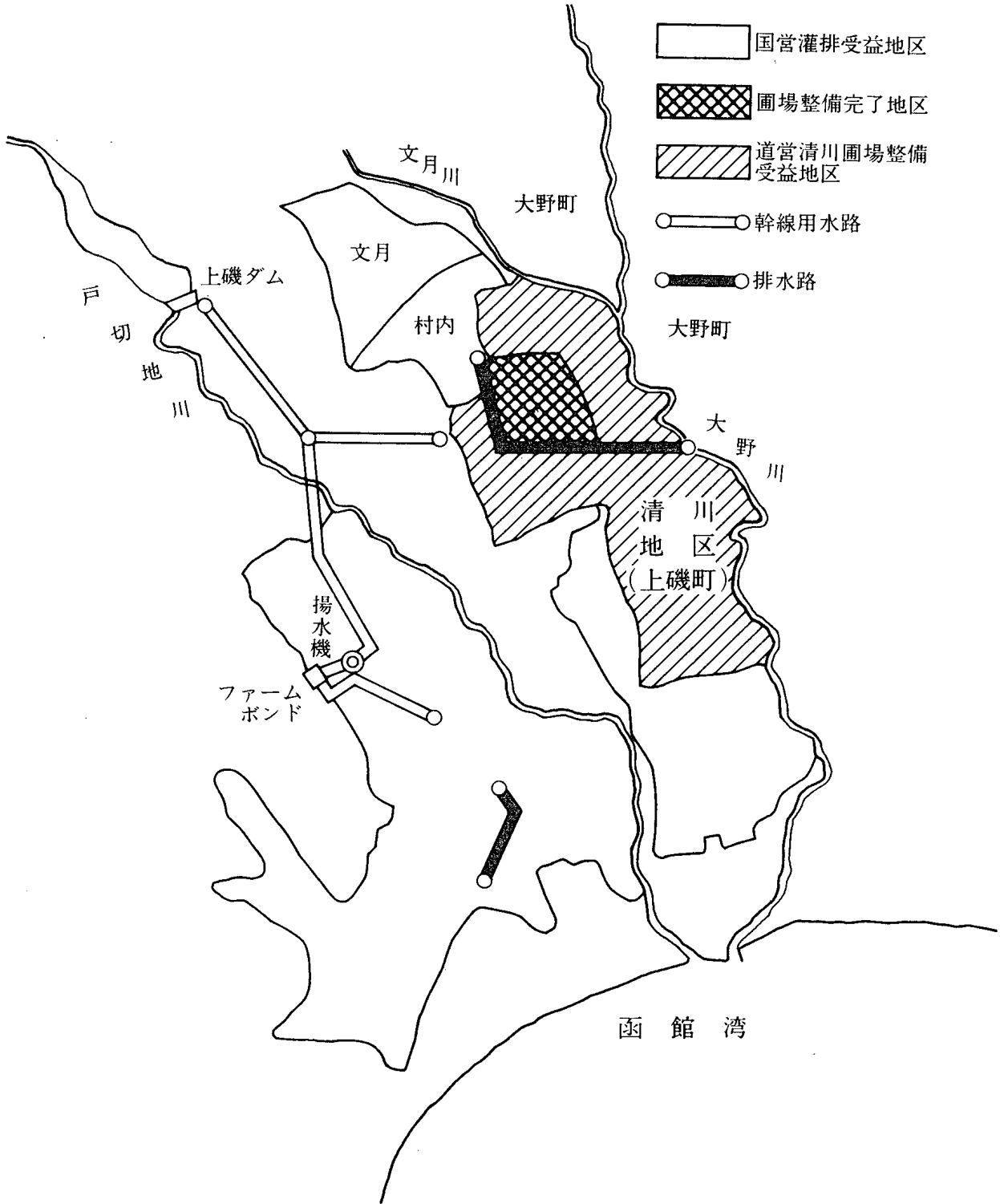
上磯地区灌排事業が計画されたのは、1969年2月である（上磯地区灌排事業計画）。上磯灌排推進期成会が結成され、大野、上磯両町がこれに加入している。

この時の事業全体の見積は、受益面積1,297ha、事業費は国営23億6,300万円(ダム13億6,500万円、用水路他9億9,800万円)、道営12億8,500万円(用水路1億3,440万円、圃場整備11億5,060万円)の合計36億4,800万円であった。また、受益者の年償還は10aあたり3,424円(国営857円、道営2,567円)となっている。正式に認可された計画ではないとは言え、線工事(国営、道営灌排水事業)、面工事(道営圃場整備事業)合わせて、10aあたり3,424円の見積で出発したことはそれ以降の計画変更とのかわりで留意しておきたい。

1971年には正式の事業計画がたてられ、翌72年には国営事業が着工された。この時の事業計画は、受益面積1,124ha(水田870ha、畑254ha)、国営灌排事業の事業費27億7,000万円、地元負担は事業費の9.2%、2億2,700万円、10a当たり地元負担額29,145円、10a当たり年賦支払額2,807円(町の補助があり、農民の支払は1,764円)であった。当初、国営灌排事業は6年後の1977年に完了する予定であった。だが、水路用地の買収の遅れや政府

予算緊縮のあおりを受け、予定通りに完了しない。

第1図 上磯土地改良事業略図



そうした中で、1980年に計画変更(第一回目)がなされる。

変更の第一は受益面積である。道南のこの地域は、このころより野菜の生産が盛んになり、減反の強化(水田利用再編対策)とともに、集約的な農業への転換がなされつつあった。そのため畑地灌漑希望区域が増大し、新規の地区編入要請があった。そこで、新しく畑120ha(水田よりの振替40ha含む)を地区に編入するとともに、土地利用の変更(市街化や公共用地)によって、水田80ha、畑24haが地区除外された。

第二は工事工法の変更である。まず、380haの排水事業(排水単独100ha)が新たにおこなわれるようになった。これは低平地の湛水被害排除と水田汎用化のため、2ヶ所の排水路の整備(清川、大工川)が要請されたためである。また排水路の新設と、貯水池等の基幹水利施設の安全性のため、主要構造物の工法変更という必要が生じた。以上の変更の結果、事業費は当初計画の24億7,000万円から72億2,500万円へ2.97倍にもふくらんだ(第7表)。

第7表 第1回計画変更時点の改訂事業費

主要工事	事業費 (千円)	負担区分(%)			地元負担額 (千円)	年試金率	要年償還額 (千円)	関係面積 (ha)	単位面積当 要年償還額 (円/10a)	同左受益者 負担額 (円/10a)	
		国	道	地元							
上磯ダム	田	4,595,752	70	20	10	459,575	0.09634	44,275	748	5,919	3,781
	畑	785,691	90	20/3	10/3	26,190	0.09634	2,523	352	716	—
用水路	田	1,394,926	70	20	10	139,493	0.09634	13,439	748	1,797	1,347
	畑	196,017	85	10	5	9,801	0.09634	944	352	268	—
排水路	田	92,755	70	20	10	9,275	0.09634	894	134	667	
	畑	184,859	85	10	5	9,243	0.09634	890	246	361	
合計	7,250,000				653,577		62,965				5,128

この増加分47億7,800万円の内訳は、物価増29億3,700万円、事業量増(排水路)3億7,000万円、工法変更その他14億7,300万円であり、物価による事業費増が6割をこえていることがわかる。二度のオイル・ショックによる資材の高騰が、いかにすさまじかったかがわかる。それでもこの計画変更によって、着工してから14年後の1986年に完了する予定であった。ところがこれも完了に到らず、1986年9月に第2回目の計画変更がなされる。

2回目の変更においては受益面積、地目の変更は基本的にはなく、もっぱら工法変更による。変更を必要にするに到った理由は、開発局の資料によれば「その後、地区の基幹水利施設である上磯ダム及び幹線用水路は、事業実施に伴う現地調査と施設の維持、並びに用水管理等について細部検討の結果工法変更の必要性が生じた」（北海道開発局「国営上磯土地改良事業変更計画概要書」）からである。具体的には次のような点の変更があった。まず上磯ダムでは、堤体工は池敷面保護工が変更になり、取水放流設備が取水塔のスクリーンを移動式より全面固定式へと変更されたこと、洪水吐の下流取付水路が延長されたことである。用水路は、トンネルDタイプに変わり、水路堀削における岩堀削が増えたこと。さらに管理施設は、ダムの操作、管理の見直しにより、機側操作方式より遠隔手動操作に変更されたことである。以上の工法変更にともない、幹線水路の路線変更や路線延長がなされ、また、上磯町上水道の現施設がダム湛水敷に水没するため、用地買収、補償費が増加した。これらの変更にともない事業費は72億5,000万円から104億円と前回変更の1.4倍、当初計画からみると4.2倍にふくれ上がった。前回計画よりの事業費増加分31億5,000万円の内訳は、物価増によるもの5億3,400万円に対し、工法変更、管理システム、補償の増加による事業費の増加が26億1,600万円(上磯ダム4,300万円、用水路7億8,000万円、管理施設1億8,800万円、用地等補償費2億3,700万円、その他工事諸経費、測量試験等7億4,400万円等)となっている。第1回計画変更の時は事業費が物価と事業量増が多く部分を占めているのに対し、第2回目は工法変更が圧倒的(83%)である。工法の大幅変更があるにもかかわらず、その詳細が逐次受益者に報告(了解)されずにいたとすると、文月地区の農民が不信と不満の意を表明したのは肯けるところである(第2回計画変更による地元負担額ならびに受益面積割合は第8表に示した)。

上磯地区国営灌排事業の、2度にわたる計画変更の事業費等を比較すると第9表のようになる。結局当初計画より14年延び、事業費は4倍強、地元負

第9表 上磯地区国営かんばい事業の事業費等の推移

	当 初 A (1972年度)	第1回計変B (1980年度)	第2回計変C (1986年度)	B/A	C/A
着工～完了	1972～77	1972～86	1972～91	当初より 9年延	当初より 14年延
総事業費	千円 2,470,000	千円 7,250,000	千円 10,400,000	2.94	4.21
地元負担額	千円 227,000	千円 654,000	千円 936,000	2.88	4.12
年賦支払額	千円 22,000	千円 63,000	千円 90,000	2.86	4.09
10 a 当り 地元負担額	千円 29,145	千円 100,974	千円 143,676	3.46	4.93
10 a 当り 年賦支払額	円 2,807 (1,764)	円 9,728 (5,128)	円 13,842 (7,323, 6,225)	3.47	4.93
受益面積	田 870 ha 畑 254	田 780 ha 畑 460	田 780 ha 畑 460	—	—
受益戸数	614 戸	623 戸	623 戸	—	—
関連事業費 (うち道営)	1,230,000千円 (1,130,000)	6,015,000千円 (5,964,000)	6,600,000千円 (6,573,000)	4.89 (5.28)	5.73 (5.82)

注) 10 a 当り年賦支払額の()は、町の補助を除き、実際に農家が支払う額である。

また、第2回計変の後者の数字は、文月地区の農民が計画変更分の国の肩代りを要求し、その2分1を町が補助したあとの農民負担額である。

担額は5倍弱にも脹れ上がってしまったのである。

次に道営事業の変遷を、文月地区にかかわる部分のみを見ていく。国営灌排事業は水路の幹線のみであり、支線は道営灌排事業によって担われる。清川地区道営灌排事業は、1979年に着工された。当事業の受益面積は635haで上磯町(439ha)と大野町(196ha)とにまたがる。大野町は、文月地区の138haと千代田地区の58haが受益対象である。総工費は6億3,000万円、ほかに清川地区末端放水路に2,385万円が予定されていた。この道営灌排事業も国営事業の延期とともに遅れ、事業費も7億8,100万円に増え、1989年完成した。

次に道営圃場整備事業についてみる。清川地区道営圃場整備事業は、道営

灌排事業の受益地区とオーバー・ラップするが、圃場整備事業の方が範囲は狭い。受益面積は 384 ha で、うち上磯町は 246 ha、大野町は 138 ha であり、大野町は文月地区のみが含まれている。国営灌排事業と並行して 1974 年計画、83 年完了予定で、75 年に着工された。当初事業費は 11 億 3,200 万円の見積りであった。文月地区 138 ha のうち文月西部の一部 48 ha は 78 年 (21 ha)、79 年 (27 ha) に完成している。この地域は、戸切地川かかりで、残り 90 ha は文月川かかりで水不足のため、面工事は上磯ダム完成のタイミングに合わせて実施することにしていた。

圃場整備事業も、灌排事業の遅れとともに遅れる。この間第二次オイル・ショックもあり事業費は高騰し、計画の見直しを迫られることになる。第一回目の計画変更は、こうして 1981 年に行われる。受益地域も上磯町の 13 ha が加わり、397 ha になった。事業費は 20 億 8,800 万円と当初計画の 1.8 倍となる。当初計画よりの増加分 9 億 5,600 万円の内訳は、物価増によるもの 5 億 6,700 万円、事業の増加によるもの 9,307 万円、工法の変更その他 2 億 9,593 万円と、第一回国営灌排事業計画変更と同様に、物価増によるものが変更額の 60% を占めている。

第二回の変更は、国営灌排事業の計画変更と同様、1986 年である。しかし、ここ文月地区は対応に大きな転換がはかられる。国営灌排事業も遅れ、減反が強化されるなど農業情勢も変化し、後継者問題や兼業変化など農業構造も変わってきており、全体の意向を確かめた後、道営圃場整備事業の地域内未完了部分、90 ha の返上を決めたのである (詳しくは後述)。関係者は「国営事業が遅れなかったら、やはりやっていただろう」と語っている。ともあれ、道営圃場整備事業の第 2 回計画変更は、文月地区の 90 ha を計画からはずした 276 ha となる。事業費は、事業量を減らした部分で 6 億 9,825 万円のマイナスがあるものの、物価増によるもの 8,000 万円、工法変更などによる増加 3 億 5,825 万円、合計マイナス 2 億 6,000 万円の 18 億 2,800 万円となった。

第10表により管内の圃場整備事業を見ると、事業年度が後になるに従って総事業費や、反当たり受益者負担額が大きくなっていることがわかる。

第10表 渡島地の圃場整備事業

地区名	事業年度	受益面積		総事業費 (千円)	反当たり受益者負担額 (円)	備考
		全体	内大野			
渡島南部	1964～70	199.4 ^{ha}	59.3 ^{ha}	247,454	34,000	補助率72.5%
千代田	69	32.0	32.0	31,384	29,000	" 70.0
渡島北部	71～78	253.9	152.9	1,011,264	107,000	" 72.5
渡島西部	74～85	99.2	99.2	1,133,740	185,000	" "
清川	75～89	267.0	48.2	1,828,000	140,000	" "
一本木	82～88	70.1	70.1	813,000	200,000	" "
合計	—	921.6	461.7	5,064,842	—	—

2) 計画変更と地域、農家の対応

上磯地区灌漑排水事業が計画されたのは、1969年2月であった。米「過剰」の声は忍び寄っていたものの、減反はまだ現実の問題となっておらず、北海道はむしろ東北地方などより遅れた「開田ブーム」に沸いていたころである。しかも当初の見積では、面、線工事合わせた10a当たりの年償還額は3,424円であった。水不足や冷害に悩まされていた当地域の農民に、土地改良事業が「夢と希望」をもって迎え入れられたことは、想像に難くない。しかしながら、文月地区ではこの時期でさえ、後継者のいない農家等3～4戸が同意を渋っていたという。「文月委員会」の説得もあって結局、文月地区は全員が同意、上磯町で1名の不同意者が出たが、当初計画は99.8%の同意率をもって迎え入れられた。

第1回目の計画変更時の同意率は100%である。25億から74億へと3倍に事業費がふくれ上がったことで、文月地区でもかなりの不満が出されたが、しぶしぶ印を押したのだという。事業費の増加分の多くが、二度にわたるオイル・ショックによる物価上昇分であるとすれば「やむをえない」という気

持ちが片隅にあったのかも知れない。また、物価も上がったが、まだ米価も上がっていた時期でもある。後掲第 14 表によれば、当初計画時と第 1 回計画変更時の間に、米価は 2 倍になっている。しかし、その後のダム工事の遅れに従って農業情勢は悪化した。米価は低迷し、減反面積は増え続けてきたのである。

1984 年 3 月、土地改良区役員による国、道の事業変更にもなう地元負担額が提示された。それによると、10a あたり負担額は、国営灌排 53,234 円、道営灌排 21,434 円、道営圃場整備 172,000 円、合計 246,668 円である。文月地区ではこの段階で、土地改良事業の継続に対する不安が出された。とりわけ、上磯ダムの造成のタイミングに合わせ、実施することになっている 90 ha 分の面工事については、工事費（地元負担）の高騰に見合うだけの事業の必要性はないとの意向が強くなってきた。同 84 年 3 月地元説明会のあと、全体の意向として、残り 90 ha の面工事を中止することを申し合わせた。その後、土地改良区は、中止した後の道営事業の進め方、計画変更手続き等について協議し、改めて計画変更の資料のため農家意向調査を実施することにした。翌 85 年 2 月、アンケートが対象者 65 名に郵送された。回答は 55 名であり、その結果は、今後面工事に「参加する」10 名（18%）、「条件を付して（皆がするなら）参加する」3 名（6%）、「参加しない」42 名（76%）である。その後、役員会、道事務所が農家の説得に当たったが、意向は変わらず、翌 86 年 3 月、道に正式に変更（中止）を申し入れ、道もこれを認めるに到った。しかしながら、この中であって「参加する」と回答した農家の多くは、とくに排水の悪い土地を抱えた農家であり、面工事が中止されたので、ブルで自分で暗渠を作り、排水堀を作るなどして対応している。

こうした経過を経て、国営事業の第 2 回計画変更の説明会が、1986 年 9～10 月にかけて開かれた。文月地区の多くの農民は納得せず、12 月には再び北海道開発庁函館建設部（函館開建）が入り説明会がもたれた。国営事業に対する文月地区の人々の指摘する点は、以下の 4 点に要約できよう。

- ①国のやり方に対する不満、不信。道営事業については、逐次説明があったが、国営事業については、一方的に、突然の計画変更を押しつけられた。
- ②第2回目の計画変更は大幅な計画変更を伴うし、事業費の多くは工法変更に伴うものである。1回目の計画変更のとき、ダムは100年もつといわれたのに、どうしたわけか。設計ミスではないか。
- ③文月地区は以前は水不足であったが、減反のため水は半分しか必要なく、面工事の完了した48haは戸切地川よりの取水、野崎用水で間にあうし、残り90ha分も文月川の水量で十分である。要するに、状況の変化で文月地区には国営事業の必要性はなくなった。
- ④農業（米）をめぐる環境は悪化し、後継者のいない農家が大幅に増え、農業への意欲は後退した。土地改良費用負担は重くなり、支払能力はなくなった。

翌87年5月、大野町の関係者説明会の時、地区の農民は同意できない旨正式に伝えた。同6月、『北海道新聞』がこれを大きく取り上げた。8月には「国営上磯土地改良事業第二回計画変更の同意に対する意見書」を86名の署名を添えて、関係機関に提出。同趣旨の文書を内閣総理大臣、農林水産大臣、自治省総務庁長官、北海道開発庁長官、北海道知事に送った。

「意見書」の趣旨は要約次のとおりである。

- ①上磯ダムは、農業生産力・農業所得の増大と水稻経営の発展を目的とし、これに期待して受益者が同意したものである。
- ②その「夢」と「希望」とは裏腹に、着工以来10年を経て、工事費は24億7,000万円から72億5,000万円となった。そして5年経ち、工事費はさらに104億円にふくれ上がった。上磯ダムの計画は杜撰だったのである。
- ③文月地区内の48haの圃場（78, 79年完了）は戸切地川から取水の野崎用水で十分であり、圃場整備事業の返上した90haの圃場は文月川の水量で十分である。

④この間農業情勢は変化し、減反率は40%にもおよび、水稻耕作は平均1 ha未満となり、粗収益は激減した。後継者もいなくなり、これ以上の過大な投資は、償還を困難にする。

⑤したがって、国営事業の計画変更に反対する。

さらに、地元地区への要望項目を次の三項目にまとめた。

①地元負担金利については、農林漁業資金を利用した年6分5厘を、3分引き下げること。②第1回目計画変更に同意した72億5,000円をこえる分の地元負担金については、国が負担すること。③今後の農業基盤整備事業については、地元委任できる運営改善すること。

以上である。

これらの訴えは、マスコミで取り上げられ、やがて国会、道議会で取り上げられるに到る。各地の土地改良費用問題が社会的にも大きな問題となり、農水省も1987年7月10日、①土地改良事業の単価抑制、②調査時の経費と地元負担の明示、③経済的工法の採用、④事業の効率化、工期の短縮、を骨子とする通達を出すに到った。さらに1988年からは「土地改良事業償還円滑化対策事業」による土地改良費用負担への利子補給がなされるようになった。

ともあれ、“文月の乱”の町内外への波紋は大きく、町は斡旋に乗り出し、12月大野町が解決策を提示した。受益者の中には解決案に不満を表明するものもいたが、結局「文月委員会」として同意し、確認書を取り交わした。12月24日の大野町と「文月委員会」および町内会との確認書は以下の如くである。

①第1回計画変更額72億5,000万円と第2回計画変更額との差額にかかる受益者負担分の50%を大野町が補助し、農家負担を軽減する。

②清川地区道営灌排事業のうち、末端放水工（文月川への放水工事）の工事費は大野町が補給し、農家負担を軽減する。

確認表①による町の10a当たり年償還額は1,471円、②による町の負担は384円である。町の負担総額を計算すると、2,035万円となる。こうして文月

第11表 「確認書」に基づく負担助成（大野町）の算定表

〔国 営〕

区分	総 事 業 費		受益者負担 相当事業費	計	受益者負担額	要年償還額	関係地積	10アール当り 年償還額	備 考
	町負担相当 事業費	千円							
第一回 計画変更	千円 3,268,000	千円 3,982,000	千円 7,250,000	千円 389,200	千円 38,363	ha 748	円 5,128		
第二回 計画変更	4,722,000	5,678,000	10,400,000	567,784	54,701	747	7,323		
差 額	1,454,000	1,696,000	3,150,000	169,584	16,338		2,195	2,195×50%-1,098 1,098円/10a×134ha =1,471千円	

〔道 営〕

年 度	事 業 費		計	未端放水工 地元負担額	要年償還額	関係地積	10アール当り 年償還額	備 考
	用 水 路 工	未端放水工						
1987	千円 23,650	千円 23,850	千円 47,500	千円 5,367	千円 508	ha 132	円 384	道営利率4.75%

地区の国営灌排事業の年償還額は結局、7,323円-1,098円=6,225円となる。だが同じ受益者でも上磯町の受益者は7,323円のままであり、町により負担額が異なるという変則的なものとなった。

「確認書」に基づく負担助成（大野町）の算定表は第11表に、それぞれ事業の地元負担額の分担表は第12表にあげた。

第12表 上磯土地改良事業の地元負担額の分担

区分	事業種類		受益者負担	大野町負担	10アール当年償還額 (円)	
村内	国営上磯 かんがい排水	かんがい	田	○		7,323
			畑		○	571
		排水			○	495
	道営清川 かんがい排水	その他	田	○		3,666
			畑			
		末端放水工	×	⇒	○	384
	道営清川ほ場整備	施工済 面工事	○			14,835
道路等				○	1,004	
文月	国営上磯かんばい	畑		○	(1,066)	
共通	国営上磯かんがい排水 第二回変更増額軽減分		○	⇒	●	▲ 1,098
10アール当年償還額合計			24,726 ^円		3,552 ^円	

こうして、“文月の乱”は一応町の仲介により、「解決」した。しかし、土地改良事業の今日における諸矛盾や、費用負担の重圧という問題は何ら解決しているわけではなく、町による一部代替（町負担の増大）という一時しのぎによって乗り切ったにすぎない。

3) 農業構造の変化と土地改良事業負担 —— 当初は米半俵, 将来は米2俵の負担 ——

以上, 文月地区の土地改良事業の経緯, “文月の乱”の経緯を見てきた。そこで最後に, 文月地区の農業構造について簡単に触れながら, 土地改良費用分担をめぐる諸問題をまとめてみよう。

道営圃場整備事業の第2計画変更にともない, この事業に参加するか否かのアンケートをとったことは前述した。その理由を見ると(重複回答)①工事費が高い(19名), ②農政不信(12名), ③経営不振(11名), ④後継者がいない(9名), ⑤その他(7名—借金したくない, 減反強化で必要なくなる, 畑しかなく必要ない等)となっている。このアンケートは直接的に道営事業について問うたものだが, 国営についても同様(あるいはもっとシビアな回答がありうる)であろう。要するに, 費用負担に耐えられない, 生産基盤が弱くなっている。それに農政不信が重なっているということである。

大野町全体の農業構造については, 2章で簡単に見てきた。文月地区は, 大野町の中できわだって特異な地区であるわけではない。ここでは資料の制約上, 文月地区の中の村内(文月西部, 東部—反対運動の中心農家のいる所)を代表させてみる。第13表でみるかぎり村内地区の専業農家率は高く, 1戸当たりの農業専従者は多く, 経営耕地面積は, 大野町平均より大きい。もっとも, 専業農家といっても統計上のそれであって“老人専業”が多く, “本来の専業農家”は現地の話では1割位しかいないという。大野町全体でも, 後

第13表 大野町村内の農業概況(1987年)

	農 家 戸 数				世帯員数 (1戸当)	うち農業 専 従 者 (1戸当)	経営耕地 (1戸当)	うち水田 (1戸当)	肉 牛 頭 数
	計	専業	1種兼	2種兼					
村 内 (文月西部・東部)	32戸	22戸	3戸	7戸	133人	63人	86.64ha	50.24ha	49頭
	100%	69%	9%	22%	4.16人	1.97人	(4.28)	(1.57)	
大野町割合	100%	33%	37%	30%	4.26人	1.50人	(2.76)	(1.97)	125

資料) 『北海道農業査本調査』

注) 村内の主要生産別農家は、水稻21戸、野菜9戸、肉牛2戸である。

継者のいない農家は多い。大野町農業委員会アンケート調査(1988年5月)では、大野町で後継者の決定している農家は635戸中217戸(34%)と約3分の1しかいない状況である。このアンケートで、文月地区で回答したのは44戸、うち後継者がいるとしたのは僅か2戸のみであった。このアンケート結果が、そのまま実態を表しているといえないとしても、後継者難の深刻な地区であることは、確かである。文月地区は、耕地は小さくはないが、傾斜地が多く、土壌条件が悪く、米の収量も町平均より一ランク落ちる。また湿地が多く、排水が悪いので、他の地区のように集約的なハウス栽培も普及していない。都市化がすすんで労働力、経営の対応がバラバラであり、入作が多く、生産組織も発達していない。

例えば、「文月委員会」の会長、野田富五郎氏の経営は水田2ha、野菜80a、牛3頭の中堅層であり、かつては篤農的専業農家であったが、長男(43歳)は既に他産業に就職し、農業に“見切り”をつけている。

文月地区は、土壌条件が悪く、排水も悪いので、本来ならそれだけ土地改良の必要性があるはずである。しかし、費用負担を考え、将来の農業経営を考えると、思い切った転換は、考えにくくなってしまったのである。国営灌排事業の工期の大幅な遅れと、3~4倍にも跳ね上がった受益者負担が、それを決定的にした。第14表は、国営事業の計画(変更)時の大野町農業状況である。当初変更から第1回計画変更では、国営10a当たり年償還額は2.9倍にもなっている。減反面積は約2倍になり、土地改良投資に対する不安が

第14表 国営事業計画時の農業状況(大野町)

	国営かんばい 10a当年賦額	1戸当生産 農業所得	10a当り生産 農業所得	減反目標	(参考)生産者米価 (政府米60kg当)
	円	千円	千円	%	円
1972年(当初計画)	1,764	1,520	63	17.0	8,954
80年(第1回計変)	5,128	2,046	65	33.3	17,674
86年(第2回計変)	7,323	1,757	52	35.6	18,668
88年				40.9	16,743

注) 1戸当りおよび10a当りの生産農業所得は『農業所得統計』の各年により作成。

募ったのは確かであろう。しかし、この間は1戸当たり農業所得も、10a 当たり農業所得も上昇し、(名目の延びではあるが)米価も2倍になっていた。

ところが、第1回計画変更時から第2回計画変更時には、年償還額は増えたにもかかわらず、減反は増え、米価は停滞したため、農業所得は1戸当たり、10a 当たりとも減少している(その後米価は下落)。土地改良費用負担は、今後(7~10年後)ピークを迎える。減反はさらに増え、米価は下がりつづける延長戦上に償還のピークを迎えるのである。国営灌排事業の話がもち上がったとき、10a 当たりの償還額は、3,424円であり、当時の米価(1969年)から見れば「米半俵」の水準であった。しかも土地改良によって、10a 当たり57kgの増収が見込めるとの試算があり、土地改良費用の負担は増収によって十分に回収される見通しであった。しかるに、1989年度の米価は、対前年据置きの16,743円である。北海道の種別、等級別格差や他用途プールを入れれば1俵当たり実質は15,000円以下になろう。第15表より89年度の10a 当たり年償還額をみれば、15,058円である。だから土地改良費用負担は(特別賦金だけで)、ほぼ米1俵である。これに経営賦課金(89年現在10a 当たり1,500円—圃場整備していない場合1,300円—)が加わる。今後の償還のピークは、1996~99年の24,193円である。これに経常賦課金加わる。この時の米価水準は予測しえないが、今の情勢では引き下げが予想され、「米2俵」(あるいはそれ以上)の負担となることが予想される。当初計画は、「米半俵」しかも土地改良による増収効果で費用負担は実質ないものとして出発をした。現在は「米1俵」以上、そしてやがては、「米2俵」(あるいはそれ以上)の負担が予想される。しかも、全部の水田に米が作れるのならばまだしも、現在40%、今後さらなる減反の可能性もあるなかでの話である。

さらに、土地改良事業負担の重圧は、「地代化しえない土地資本」という農業経済にとっては重大な問題に直面する。

大野町の現在の実勢地価は80~90万円であるが、年々下落している。1970年代半ばごろは、大野町に新幹線が通るというウワサも広がり、180~190万

第15表 第2回変更後の10a当り事業償還計画表

年度 事業	償還方法 (償還方法)	1975 (昭和50) ~84(59)	1985 (昭60)	86 (61)	87 (62)	88 (63)	89 (平成元)	90 (平2)	91 (平3)	92 (平4)	93 (平5)	94 (平6)	95 (平7)	96 (平8)	97 (平9)	98 (平10)	最 終 償 還		
																	元	金 利	子 計
国営かんばい事業	1992より2年据置 94年より15年間均等償還									3,230	3,230	6,225	6,225	6,225	6,225	6,225			
道営かんばい事業	事業終了後 15年間均等償還	1,364	1,301	1,975	1,975	1,975	1,998	1,998	1,998	1,998	2,168	2,563	2,805	3,233	3,233	3,233			
小 計		1,364	1,301	1,975	1,975	1,975	1,998	1,998	1,998	1,998	5,398	8,788	9,030	9,458	9,458	9,458			
道営圃場 整備事業	事業終了後 15年間均等償還	52,765	9,088	9,153	9,153	10,683	13,060	14,311	14,477	14,642	14,835	14,835	14,835	14,835	14,835	14,835			
合 計		54,129	10,389	11,128	11,128	12,923	15,058	16,309	16,475	19,870	20,233	23,623	23,865	24,293	24,293	24,293			
年度 事業		1990 (平11)	2000 (平12)	01 (平13)	02 (平14)	03 (平15)	04 (平16)	05 (平17)	06 (平18)	07 (平19)	08 (平20)	09 (平21)	10 (平22)	11 (平23)					
国営かんばい事業		6,225	6,225	6,225	6,225	6,225	6,225	6,225	6,225	6,225	6,225	6,225	6,225	64,613	35,222	99,835			
道営かんばい事業		3,233	3,233	3,233	3,233	3,175	3,175	3,175	3,175	3,175	2,738	1,723	1,102	30,395	37,850	68,245			
小 計		9,458	9,458	9,458	9,458	9,400	9,400	9,400	9,400	9,400	8,963	1,723	1,102	95,008	73,072	168,080			
道営圃場 整備事業		14,835	14,766	14,610	14,610	10,676	4,563	1,347	920	496				139,480	173,695	313,175			
合 計		24,293	24,234	24,068	24,068	20,134	10,747	10,747	10,320	9,896	8,963	1,723	1,102	234,488	246,767	481,255			

注1) □ は年償還ビーク

2) このほかには土地改良区賦課金には、経常賦課金年間(1,500円/10a当り) [ただし圃場整備していない場合1,300円] -1989年現在(-) が加わる

円にもなっていたわその後下落している。大野町文月地区の地価は、町平均よりも低く 50 万円位という。当地区の最終的な償還は、第 15 表の如く面工事をしない場合、元金 95,008 円、利子 73,072 円の計 168,080 円、面工事を伴う場合、元金 234,448 円、利子 246,767 円の計 481,225 円となった。10a 当たり 48 万円が償還という名の負債として、その土地について回るのである。実勢地価の半分以上、所により地価水準に匹敵する土地改良費用負担である。地価水準がこれ以上下落すれば、土地改良投資は全く回収されない(逆にいえば土地価格は実質零になる)という事態に発展することになるのである。

4. まとめに代えて——限界地の土地投資は社会の費用で——

上磯地区土地改良事業は、1969 年に計画が練られ、72 年着工、77 年完了予定が、2 回の計画変更で 15 年遅れ、それとともに道営事業も遅れた。上磯地区の例は、とくに工期が大幅に延長され、事業規模も拡大し、高額の負担を強いられるという点では、特殊な例のようにみえるかも知れない。

第 16 表は、道の調べによる 1987 年時点での直轄灌排事業の概要である。これによると、道内には上磯地区を含めて 25 地区の直轄灌排事業が実施されている。その中で、1972 年度以前着工地区は 7 地区あり、当初工期より 10 年以上延長された地区は 5 地区であり、上磯地区はその中で最長の 15 年間延長となっている。また事業費が当初比 4 倍を超している地区は上磯地区を含む 3 地区であり、その中で計画変更 2 回目の地区は 2 地区である。このように見ると、たしかに上磯地区は他の地区に比べて特殊かもしれないが、他地区においても同様の傾向にある。この表は、1973 年のオイル・ショック前にたてられた計画では、工事費の増加率が高く、着工—完了予定が長引くほど増加率が高いという「法則」があることを示している。ともあれ、この表は今日における土地改良事業の問題を浮かび上がらせている。

第16表 直轄灌漑事業実施地区

地区名	総事業費		10アール当り総事業費		着工～完了予定		増加量		
	当初	現在	当初	現在	当初	現在	事業費	10アール 事業費	工期
	百万円	百万円	千円	千円			倍	倍	年増
双葉	6,190	21,230	120	430	1968～80	1968～88	3.4	3.6	8
北桧山右岸	3,900	15,190	165	663	68～76	68～89	3.9	4.0	13
厚沢部川	4,460	20,070	158	694	70～79	70～93	4.5	4.4	14
三石	2,840	14,980	214	851	71～77	71～90	5.3	4.0	13
幌向川	5,370	19,560	184	695	72～81	72～90	3.6	3.8	9
上磯	2,470	10,470	220	865	72～76	72～91	4.2	3.9	15
東郷	6,350	19,900	275	863	72～81	72～93	3.1	3.1	11
雨竜川中央	15,880	52,800	141	469	73～79	73～96	3.3	3.3	14
女満別	5,140	13,720	187	499	73～79	73～93	2.7	2.7	14
共栄近文	7,620	25,010	120	412	74～83	74～96	3.3	3.4	13
ペーパン	4,800	10,870	446	1,055	74～83	74～93	2.3	2.4	11
余市	3,540	6,572	644	1,195	76～82	76～87	1.9	1.9	5
北空知	21,200	34,930	165	273	77～88	77～95	1.6	1.7	7
音江山	6,000	12,850	561	1,201	78～87	78～93	2.1	2.1	7
高岡シブ	6,500	9,430	637	934	79～86	79～95	1.5	1.5	9
共和	8,110	12,350	901	1,372	80～89	80～95	1.5	1.5	6
神居	8,000	11,060	755	1,043	80～89	80～95	1.4	1.4	6
芽室	34,300	40,420	275	324	81～92	81～96	1.2	1.2	4
南美原	6,190	7,440	442	547	82～91	82～93	1.2	1.2	2
幕別	9,500	10,220	848	913	83～92	83～95	1.1	1.1	3
苫前	6,400	6,800	413	439	84～93	84～93	1.1	1.1	0
十勝川左岸	14,100	15,010	225	239	84～93	84～93	1.1	1.1	0
早来	11,000	11,440	982	1,021	85～94	85～94	1.0	1.0	0
フラヌイ	14,700	14,950	831	854	86～97	86～95	1.0	1.0	△2
大原	8,000	8,000	398	398	87～95	87～96	1.0	1.0	0
平均	8,902	17,011	412	470	10	17	1.9	1.1	9.8

注) 北海道調べ

土地改良事業、とりわけ大規模灌排事業は、計画－着工－完了まで長期間を要する(第16表によれば計画時の平均期間は10年、完了予定は17年。最長は双葉国営灌排事業の計画時12年、完了予定20年)。この長期の間に、農業情勢(穀物需給関係や価格水準)は大きく変わる。国家資本による土地改良事業の目的は、大きくいって①食糧増産による国民食糧の確保②構造政策に寄与することによる農業合理化、低農産物価格の実現③ケインズの開発政策(公共投資による市場・雇用の創出)④国土計画(社会資本の拡大による資本領域の拡大、国土の保全、治水・保水)等が挙げられよう。ところが、この四つの政策の位置づけは時代により、大きく変化する。とくに戦後日本のような場合は、10～15年という期間は激しい社会変化を伴い、四つの政策も相互に矛盾しあう状況が生ずる。とりわけ、この間の開発政策と食糧政策との矛盾は激しい。日本の「行政の論理」、縦割り行政は、それに輪をかける。さらに、急激な工業化の中で農業の諸矛盾を吸収すべく展開した日本農政は、とりわけ1970年代(「総合農政」)になると一貫した理念を失い、食糧政策と構造政策は分裂的に展開する⁴⁾。だから、ある部局では食糧増産的政策を推進し、他方の部局では食糧減産的政策を推進するということが、同じ農水省の中でも平気で行われることになる。

こういった矛盾のツケが、受益者である農民に回ってくる。調査地文月地区の土地改良事業計画のなされた1970年前と、80年代後半の今日とでは、農業情勢が大きく異なる。計画のなされた1970年前は、ともかくも食糧増産的な政策展開のなされた時期であるが、今日、減反は強化され、自由化圧力の前に、米価は低迷・下落しつつづけている。土地改良事業にともなう受益者の負担も、調査地の事例では、面、線工事合わせ、10a当たりで計画当初「米半

4) 「総合農政」期の政策矛盾の分析は、拙稿「基本法農政から『総合農政』へ－戦後農政史研究の分析視角をめぐる諸学説の批判的検討－」札幌大学『経済と経営』第14巻第3号1983参照

半俵」が、現在「米1俵」、ピーク時には「米2俵」（あるいはそれ以上）が予想される。今後の大幅減反、自由化圧力の中である。地価が下落し、このままでは土地改良投資は全く回収されない事態も予想される。計画時には「妥当」と思われたものが、償還ピーク時には、明らかに「不合理」なものに転化してしまったのである。

前述のように、国家資本による土地改良事業の目的は①食糧増産政策②構造政策③ケインズの開発政策④国土計画にある。これに対し、受益者である農民の土地改良事業に対する投資目的は、農業合理化や地力増進を通じての土地資本利子（土地投資への果実）の獲得であり、農民が土地所有者であるかぎりでの地代・地価の上昇にある。だが、本稿で分析してきたように、結果は農民の土地投資の未回収であり、地代化しえない土地投資（結果としての地価の下落）にあった。高度成長期時代にも、土地改良事業に対しては、土地改良技術・工法をめぐって、水利用をめぐって、工事費や受益者負担率をめぐって、農家間の土地改良のかかわりや地域合意をめぐって、等々多くの問題を抱えてきた。だが、多くの矛盾があっても、国家の土地改良投資への目的、農家の目的がそれなりに果たされ、また米価や農地価格が上昇していた時期でもあり、矛盾を高度成長的に吸収することによって、顕在化せずにはきた。しかし、ここに至って、つまりマイナスの投資効果をしかもたらさない農家や地域が現われるに至って、矛盾は爆発する。

さらに、現段階の土地改良問題には、事業における地域差を伴う投資の跛行性の問題がある。土地改良事業は高い事業費をかけたからといって、高い“受益”が発生するわけではない。戦後日本の場合、高度な工業技術によって、土地改良により劣等地が優等地に転化した例もある。差額地代第二形態による、“差額地代の圧縮論”が議論された背景である⁵⁾。だが、一般的には、

5) “差額地代の圧縮論”の紹介とその批判については、大和田寛「現段階における土地改良事業の性格づけによせて」『東北大学農学研究所報告』第34巻第1号1982参照

土地改良投資は優等地から劣等地へと進んだ、とみてよいだろう。とりわけ、北海道の場合は、戦前期より優等地の開発がまず進み、原始的な開発の済んでいない農地の開発は遅れ、本格的土地改良は高度成長期以降、「総合農政」期以降の投資が一般的である。石狩川下流の高位泥炭地帯や道南地方が典型的である。こうした地帯ほど、投資額も莫大で農家負担も格段に重い。さらにこうした地帯ほど、生産力は低く、不安定であり、減反率も高く、地価の下落も激しく、土地改良投資のあり方をめぐる矛盾が二重、三重に現われる。

ところで、農産物とりわけ「米過剰」時代の今日の日本に、土地改良は必要であろうか。それは、ますます必要になってきたというべきであろう。一国の食糧を全面的に輸入に頼るという想定ならいざしらず、食糧生産の安定的確保のため、長期的には農業合理化のため、さらには水田の汎用的利用のため、ますます土地改良事業は必要である。土地改良は、一国の食糧生産を担い、保水・治水機能をもち、環境保全をはかるといふ、公共的性格を有している。したがって土地改良投資も“社会”が担うものと考えてしかるべきであり、本来的に公共事業・公共負担として位置付けられるべきものである。しかしながら土地改良は、他の社会資本と異なり、受益が個人に還元するように現象し、かつ受益を伴う土地が個人的に私有化されるという、特有な性格を持つ。従って「社会の費用」と「個人の受益」や土地私有、という矛盾が直接にぶつかりあっているのである。ここに土地改良費用負担をめぐる根本問題がある。

社会の費用を伴う土地の利用、所有の仕方は、個別農家の“自由”である。とはいえ、今日の水田の所有、利用方法は、かなりの程度まで社会的に制限されている。さらに上述の土地改良事業の公共的、社会的性格に注目するならば、土地改良における費用負担は、単なる費用負担率や投資効果に還元されない問題を含んでいる。土地改良は、その意味では国家の負担部分、あるいは地元への“補助”という考え方ではなく、国家の本来の負担と考えるべきと思われる。その意味で受益者負担の原則は根本的に改める時期にきてい

るといえよう。ただ土地私有の下では、土地の利用と所有の“受益”を分離することはできず、利用の論理を貫くためには、私有への制限さらに私有の廃止が理論的には展望される。また北海道の限界地では私有の廃止の現実的基盤をもっている⁶⁾。土地私有の下で、受益者負担の軽減を主張するには限界があり、社会のコンセンサスも得られないであろう。利用の公共化を主張するには、やがて所有の制限へと展望する以外ない。ともかく、今日の土地改良問題を解決するには、受益者負担の原則を修正する方向でしかありえず、それには利用の論理を優先すべきであろう。灌排事業に関する限り、利用なければ（水利使用なければ）負担をする必要はないのであり、利用に関して利用料金を支払うシステムを展望すべきであろう。

受益者負担の在り方まで問題にしなくとも、大野町文月地区の土地改良の事例を見ると、当初計画分はともかく、その後の二回の計画変更の大部分は国の“失政”により生じたものであり、その負担は個人に帰すべきものではないと思われる。土地改良投資がプラスの効果（差額地代の発生）をもたらすならばともかく、マイナスの効果（地代化しえない土地投資）に結果した場合、国家が責任を担うのは当然であろう。

農水省も、この間の土地改良費用負担が問題化する中で、経済工法への見直し、農家の負担軽減、利子補給等への対応をはかってきた。しかし、大野町文月の事例をみるまでもなく、これら対症的療法では本質的な解決にはならないことは明らかである。

たしかにこの問題が社会問題化したのは、農家経済の悪化が直接的な契機ではあるが、もっと根本的な問題が含まれていたのである。米穀需給の悪化や減反政策の強化による不利益を“受益者”のみが抱えこむには問題は大き

6) 北海道における限界地の土地公有化の展望については、拙稿「北海道農業の現段階の性格と課題」七戸長生・牛山敬二編『経済構造調整下の北海道農業』北海道大学図書刊行会 1990（予定）参照

すぎるといえるのである。

(追記)

本研究は 1988 年度札幌大学助成金による研究成果の一部である。