

## 土地改良の負担金問題

大和田 寛

(1990年10月31日受付)

### 1. はじめに

近年、日本の農業・農政を批判すること、いわゆる農業パッシング（農業叩き）が、ひとつの流行でさえある。すなわち日本の農業は甘やかされている、農家・農民は過保護であるという議論が、かまびすしくなっている。この議論は、農産物の自由化を求めるアメリカのみならず、国内の財界・都市サラリーマンに一部大手ジャーナリズムまで加わった大合唱となっていて、日本中を席卷している。この議論は相互に関連しつつも大きく二つに分かれ、それは、二つの代表的な農業保護政策に照応している。

ひとつはコメに代表される、食糧管理制度・農産物価格支持政策に対する批判である。それは、日本の農産物価格が国際的に見ても異常に高いという認識から、つまり経済合理性からいっても安い外国農産物を輸入すべきであるのに、あるいはコメ過剰時代であるがゆえに自由競争によって、大幅に米価をさげることが可能であるにもかかわらず、食糧管理法などという時代遅れの保護政策によって、高米価・高農産物価格を維持して、生産性の向上＝コスト軽減といった経営努力を怠っている日本の農家・農業を保護するのは何事か、という批判である。

もうひとつは、農業補助金に対する批判である。次節において見るように、国は農家・農業にたいしてさまざまな種類の補助金を投入しているが、農業補助金があるがゆえに農家の経営努力が行なわれないとする見解は上述の論点と重なるが、さらにその財政支出が大きくなりすぎて、高齢化社会を目前にして財政再建の大きな障害になっている、という批判である。この

農業補助金は、食管に代表される農産物価格支持政策関連とならんで、土地改良事業関係が大きなウェイトを占めている。しかし両者の持つ意味は大きく異なる。

コメ過剰のなかで食管関連の補助金は減る傾向にあるが、圃場整備事業に代表される土地改良は、農業基盤整備事業の中心として、日本農業の生産性向上の切り札として、大きな意義をいまだ有しているため、その予算は、現在も増え続けているのである。それゆえ現実には、国の土地改良圃場整備事業の高度化・大型化が進む一方、他方で土地改良費の農家負担分が、どんどん増えていくという実態が存在するのである。

この土地改良費の農家負担問題を通して、土地改良事業の実態と問題点を探る。またその問題から、農業保護政策と土地改良政策の関連（＝不整合性）について考える。このことは、ある意味では、いわゆる農業過保護論という俗論に対して、一定の反証の意味をもつことになろう。

### 2. 農業保護政策と土地改良事業

筆者はかつて、1970年代の土地改良政策は、それ以前の50・60年代のそれと区別されることを主張し、そのメルクマールを、土地改良事業費における国費負担の比率の増加と、1972年の土地改良法の改訂に求めた。すなわち筆者としては、「国家による土地改良投資」が強まる傾向から、現段階の土地改良政策が国土開発の一端を担い、農地の社会資本化を促しつつあることを、指摘したのである<sup>1)</sup>。

土地改良事業が本来、農地の改良・開発・保全等を通して、農業生産力の発展を図るものであることは、言うまでもない。1949年に制定された土地改良法は、戦前の耕地整理法や水利組合法等を総合化・体系化するとともに、当時進行・確立しつつあった農地改革による自作農体制（耕作者＝土地所有者が原則）をベースにして制定されたのであった。そのためそこでは、土地改良区の構成員は原則として耕作農民であること、土地改良事業は受益者たる農民の申請に基づく事業であること、そして土地改良事業の実施は、受益する農民にとって私的利益を生じしめるものであるとする見地から、あくまでも補助事業として位置づけるとされたのであった<sup>2)</sup>。

こうして土地改良政策は食糧管理政策とならんで、戦後の農業保護政策の大きな柱となり、財政的にも国の土地改良事業費は、農業補助金のなかで大きなウェイトを占めるにいたったのである。（ちなみに、1988年の農林水産省所管の補助金は総額2兆1,518億円で、これは、補助金全体の6.3%にあたり、自治・厚生・文部・建設について5番目である。その内訳は、公共事業関係費34.5%、食糧管理費22.1%、その

他の事項経費38.0%で、この公共事業関係費の7割以上は、土地改良費である<sup>3)</sup>。

ところで土地改良事業と食糧事業との本質的な相違は、前者が土地所有にかかわることであった。すなわち、所有権優位のわが国の法体系にあっては、土地改良によって私的所有である農地の価値を増進させることは「私的利益」に属し、国の事業としてつまり社会的投資としてそれを行うことは、本来矛盾なのである<sup>4)</sup>。そのため国および地方公共団体のそれに対する支出は、あくまで「国公費助成」（農業補助金のなかでも特殊なそれ）なのである<sup>5)</sup>。

さて表1に見られるように、1980年代にはいってからも、土地改良投資は70年代に較べて伸び率は鈍化したものの、増大を続けている。1988年の土地改良投資は1兆9,930億円と、2兆円の大台に今一步という、膨大な金額にまでなっている。しかもそのうち狭義の土地改良事業（圃場整備事業および基幹かん排水施設整備事業）は、1兆4,877億円であるが、その国公費支出はそのうち88.2%（国費負担だけでは53.8%）に達し、年々その比率を大きくしている。これが農業補助金として、非難されているわけである。

表1 国の直轄・補助事業による土地改良投資の内訳

	事業費 (億円)					同構成比 (%)				
	1960年	1970年	1980年	1985年	1988年	1960年	1970年	1980年	1985年	1988年
A 土地改良事業	394	2,402	12,321	12,350	14,877	45.1	64.3	72.8	72.4	74.6
a <sub>1</sub> 圃場整備事業	123	1,526	9,555	9,309	10,850	14.1	40.8	56.5	54.6	54.4
a <sub>2</sub> 基幹かん排水	271	876	2,766	3,041	4,027	31.1	23.4	16.3	17.8	20.2
B 農用地造成事業	204	752	2,276	2,189	2,371	23.5	20.1	13.4	12.8	11.9
C 防災事業	52	257	1,280	1,381	1,652	6.0	6.9	7.6	8.1	8.3
D 災害復旧事業等	211	240	804	867	799	24.3	6.4	4.8	5.1	4.0
E 鉱害復旧事業	9	88	245	276	231	1.0	2.4	1.4	1.6	1.2
合計	870	3,738	16,925	17,061	19,930	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aの内訳										
行政投資	304	1,809	10,470	10,745	13,120	77.0	75.3	85.0	87.0	88.2
うち国費	219	1,349	6,815	6,729	7,997	55.4	56.2	55.3	54.5	53.8
生産者負担	91	593	1,852	1,606	1,757	23.0	24.7	15.0	13.0	11.8

農林水産大臣官房調査課編『農業・食料関連産業の経済計算』昭和63年度版

一方表1による限り、生産者負担は、80年代に入ってからだけでも15.0%から11.8%と比率を下げている、あたかも耕作農民の土地改良負担は軽減化しているかのような印象をあたえる。しかし、表2を見ると、それはまったく逆であることが知られる。確かに80年代以降の国営・県営といった直轄の土地改良補助事業の生産者負担（自己負担プラス借入金）をみると、

80年が最高でその後比率はもちろん実数も減少し始めているが、それに非補助事業を加えるならば、実態は逆転するのである。特に借入金は、実数としてもはっきりとした増加を示している。しかしこの問題については、この統計からはこれ以上は言えない。詳しくは次節の個別的事例で見えていくことにしよう。

表2 土地改良投資の負担別内訳

	実 数 (億円)					同 構 成 比 (%)				
	1960年	1970年	1980年	1985年	1988年	1960年	1970年	1980年	1985年	1988年
土地改良合計	996	4,068	17,659	17,633	20,639	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
直轄補助事業	870	3,738	16,925	17,061	19,930	87.3	91.9	95.8	96.8	96.6
1 国費・地方費	657	2,886	14,189	14,537	16,554	66.0	70.9	80.3	82.4	80.2
2 資産運用部資金	73	126	611	703	1,390	7.3	3.1	3.5	4.0	6.7
3 生産者負担	141	727	2,125	1,821	1,986	14.2	17.9	12.0	10.3	9.6
a 借入金	99	469	2,042	1,749	1,970	9.9	11.5	11.6	9.9	9.2
b 自己負担	42	258	83	72	79	4.2	6.3	0.5	0.4	0.4
非補助事業	126	330	734	572	709	12.7	8.1	4.2	3.6	3.4
a 借入金	97	231	583	420	411	9.7	5.7	3.3	2.4	2.0
b 自己負担	29	99	151	152	298	2.9	2.4	0.9	0.9	1.4
資金別集計	996	4,068	17,659	17,633	20,639	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
自己資金	71	357	234	224	377	7.1	8.8	1.3	1.3	1.8
借入金	269	826	3,236	2,872	3,708	27.0	20.3	18.3	16.3	18.0
政府資本補助金	657	2,886	14,189	14,537	16,554	66.0	70.9	80.3	82.4	80.2

農林水産大臣官房調査課編『農業・養料関連産業の経済計算』昭和63年度版

ところで、土地改良事業すなわち国及び地方公共団体による土地改良投資は、拡大していることは、すでに見たとおりであるが、一方で最近の農業情勢の変化のなかで、苦戦を強いられていることも事実である。土地改良政策と他の農業政策との関連＝不整合について、論点のみ羅列しておこう。ひとつは、米価の低迷と稲作の生産調整である。これが農民の土地改良への意欲を低下させていることは、明らかである。しかし、この生産調整の進展こそが、凡用農地化のための土地改良事業参加への動機となるべきであるが、その方向では展開していない。ふたつめは、農地の流動化傾向というより自作農体制の崩壊である。耕作主義の土地改良区と

はいえ、土地所有者と耕作者の乖離や大規模借地農業者の出現は、土地改良区設立の合意の難しさや償還金・負担金問題さらに維持管理費や土地改良に伴う換地処分を複雑にしている。第3は、農村地域の都市化・混住化による、土地改良事業の機能変化や施設の非農業的利用（例えば、農業排水を地域の生活排水として利用していくこと）が、今後ますます考えられるが、そこでも土地改良区の経営や組合員資格・非組合員との協調などの問題が山積する<sup>6)</sup>。

これらの問題が、そしてこれらの矛盾が、どのような面で現れてくるか、事例分析のなかで見えていくことにしよう<sup>7)</sup>。

### 3. 新潟県大潟町の圃場整備事業の事例

#### 1) 大潟町の概況

大潟町は、新潟県の県南部上越市直江津地区（旧直江津市）の北に位置しており、上越市のほか頸城村・吉川町・柿崎町の4市町村に挟まれ、日本海に面した人口1万人強の町である。

海岸線とほぼ平行にJR（信越本線）と国道が走り、このJR・国道を境にして、内陸側には平坦な水田地帯が広がり、海岸側に市街地及び工場が立地している。昭和30年代前半までは、約1,500戸の世帯のほとんどが農家世帯からなる純農村であったが、昭和30年代後半から隣接する直江津市に重化学工業関係の工業立地が始まり、それは大潟町にまでおよび、とくに40年代以降、本格的な工場導入によって大潟町の産業構造や労働市場を大きく転換させた。

現在町内の製造業は、第一工業製菓・丸大食品・ブルボン製菓など44事業所を数え、そこで働く従業員も2,000人を越えている。となりの

直江津地区の信越化学や日本ステンレスに通勤する従業員も少なくない。1985年の就業人口は5,163人であるが、そのうち農業は313人(6.1%)にすぎず、第二次産業の就業人口は2,719人(52.7%)、そのうち製造業は2,095人(40.6%)を占め、人口構成からは完全に工業化しているといえる。

大潟町の1985年の農業粗生産額の作目別の割合は、米が83.1%、野菜が7.6%、畜産が5.9%とほとんど米単作に近い状態である。これが、大潟町の兼業状況・土地条件に大きく規定されていることは、言うまでもない。

また1985年の農業センサス(表3)によると、大潟町の耕地面積は、水田525.8ha、畑地57.6ha、樹園地13.6haの合計597.0haとなっている。1975年からの10年間で、水田83.6ha(13.7%)全耕地合計すると140.0ha(19.0%)もの大幅な減少である。とくに畑地と樹園地はほぼ半減あるいはそれ以上という状況で、いずれも1980年から85年までの後半5年間の減少が大きい。

表3 大潟町の耕地の状況

	水 田		畑 地		樹 園 地		合 計		一戸当たり	
	面積	指数	面積	指数	面積	指数	面積	指数	面積	指数
1975年	609.4ha	100.0	96.6	100.0	31.0	100.0	737.0	100.0	0.82	100.0
1980年	570.1	93.6	89.3	92.4	23.0	74.2	682.4	92.6	0.88	107.3
1985年	525.8	86.3	57.6	59.6	13.6	43.9	597.0	81.0	1.18	143.9

指数は1975年を100.0とする(1985年センサス)

しかし、表4に示されるように耕地以上に農家数の減少が著しい。例えば1975年の農家数897戸が、1985年には506戸になっている。この10年間で実数で391戸、比率にして43.6%というドラスチックな減少となっている。その結果として、町全体の耕地面積の減少にもかかわらず、一戸当りの耕地面積は75年の0.82haから85年の1.18haに、0.36ha(43.9%)の大幅な増加を示すという皮肉な結果となっている。いずれにしても、農業・農家をとりまく状況は、未曾有の変動にさらされているといえる。

さらに1985年の専兼別農家数を見てみると、専業農家18戸(構成比3.6%)、Ⅰ兼農家97戸(同19.2%)、Ⅱ兼農家391戸(同77.3%)となっており、Ⅱ兼農家が全体の3/4を越えている。しかしこの10年間でこの構成比率そのものはそれほど変わっていない。他方、経営規模別農家数を見てみると、0.5ha未満層はこの10年間でじつに414戸から211戸へほぼ半減、0.5~1.0ha層に至っては265戸から116戸へと半数以下に減っている。これに較べるならば、1.0ha以上の層の減少はトータルで218戸から178戸と18%ほ

どの減少にとどまっている。このなかにおいて、3ha以上層が実数において唯一増加を示し、25戸から48戸とほぼ倍増していることも、全体の構成比からすれば少数(2.8%から9.5%)とはいえ、大変注目にあたいる。以上のことより、3.0ha以下層の全面的な兼業化・落層化、就中1.0ha未満層の顕著な離農化・兼業化の地域、ということができらるであろう。

これらのことから75年以降の大幅な農家減少は、一方でⅡ兼農家の雪崩的な離農(土地持ち労働者化)というかたちで進行し、それが他方の極での一定数の借地等による規模拡大農家を創り出したことが知られる。その代表が、後に

見る生産法人大瀧ナショナルカントリー(以下大瀧NCと略記)である。このような背景に、1960年代の男子労働力に照準を当てた直江津への工場進出、1970年代の農村地域工業等導入促進法(いわゆる農工法)に基づく大瀧町の食品工場等の進出(こちらは女子労働力を強力に吸収した)があることは、すでに述べたとおりである。まさに60年代から70年代にかけての全国的な工業化の動き=高度成長の波は、大瀧町の場合、単に兼業の深化=兼業農家の増大ということに留まらず、農家数の減少すなわち明らかな離農というかたちをとって現われているところに、大きな特徴があるといえる。

表4 大瀧町の農家の状況

1) 専兼別農家

	農家戸数		専業農家		Ⅰ兼農家		Ⅱ兼農家	
	戸数	指数	戸数	指数	戸数	指数	戸数	指数
1975年	897戸 (100.0)	100.0	21 (2.3)	100.0	172 (19.2)	100.0	704 (78.5)	100.0
1980年	773 (100.0)	86.2	15 (1.9)	71.4	147 (19.0)	85.5	611 (79.0)	86.8
1985年	506 (100.0)	56.4	18 (3.6)	85.7	97 (19.2)	56.4	391 (77.3)	55.5

2) 経営規模別

	0.5ha未満		0.5～1.0ha		1.0～2.0ha		2.0～3.0ha		3.0ha以上	
	戸数	指数	戸数	指数	戸数	指数	戸数	指数	戸数	指数
1975年	414戸 (46.1)	100.0	265 (29.5)	100.0	126 (14.0)	100.0	67 (7.5)	100.0	25 (2.8)	100.0
1980年	398 (51.5)	96.1	176 (22.8)	66.4	99 (12.8)	78.6	58 (7.5)	87.9	42 (5.4)	168.0
1985年	212 (41.9)	51.0	116 (22.9)	43.8	77 (15.2)	61.1	53 (10.5)	80.3	48 (9.5)	192.0

( )の数字は構成比%を示めず  
指数は1975年を100.0とする(1985年センサス)

2) 大瀧町の農地賃貸借の概況

上記のような、兼業化・離農化の急激な展開のもとでは、農地の流動化も当然進んでいるといえる。表5に示されるように、大瀧町農業委員会の調べでは、1981年以降88年までの累計

で、利用権設定は187件、面積にして59ha、一件あたり31.6aとなる。一方所有権移転は24件、面積7.8haで、一件当たり平均32.8aである。これらは決して多いほうではないが、利用権設定の面積59haは、先に見た1985年の大瀧町の耕地

面積 597 ha のほぼ 10% に相当する。そしてそのほかに、利用権設定にほぼ匹敵する面積の相対（ヤミ）の農地賃貸借があると、地元の農業委員会などでは推定している。一方農地法の第 3 条による所有権移転は、利用増進法のほぼ半分と見積もられているが、最近では皆無とのことである。昭和 56 年以降の 3～4 年間に集中している利用権設定も、相対（ヤミ）の農地賃貸借が利用増進法の制定によって、浮上してきたものと考えられる。

大瀧町内で最も大規模な借地農業を展開して

いる生産法人大瀧 NC についていえば、昭和 63 年の経営面積 57.3ha の内訳をみると、法人所有地（自作地）は、1.8ha（3.4%）にすぎないが、小作・利用権設定は 59 戸 22.4ha（39.1%）、一戸当たり 38 a であり、相対・ヤミ小作（全面受託耕作）は 81 戸 33.0ha（57.6%）となっている。これは、貸手一戸当たり 40 a という計算になる。こう見てくると、30～40 a 零細地片を中心とした農地の流動化は、かなり進んでいるといえよう。

表 5 大瀧町農用地利用増進事業実績

上 件数 下 面積	利 用 権 設 定				所 有 権 移 転 件 m <sup>2</sup>	合 計 件 m <sup>2</sup>
	3～5年	6～9年	10年以上	小 計		
	件 m <sup>2</sup>	件 m <sup>2</sup>	件 m <sup>2</sup>	件 m <sup>2</sup>		
1981年	1 1,004	17 43,959	26 67,728	44 112,691	1 3,063	45 115,754
1982年	2 2,524	12 42,584	24 77,717	38 122,825	6 18,680	44 141,405
1983年	1 1,395	11 33,168	9 25,162	21 59,725	3 9,804	24 69,529
1984年	0 0	7 12,225	26 87,668	33 99,893	1 4,068	34 103,961
1985年	▲ 2 ▲ 2,524	0 0	10 36,800	8 34,276	4 9,133	12 43,409
1986年	0 0	0 0	12 39,227	12 38,227	1 626	13 39,853
1987年	4 12,109	1 7,160	17 68,545	22 87,814	4 19,881	26 107,695
1988年 (7月まで)	3 9,191	▲ 5 ▲ 17,050	11 41,799	9 33,940	4 13,343	13 47,283
合 計	9 23,699	43 122,046	135 444,646	187 590,391	24 78,598	211 668,989

(▲ は 解約・マイナス) 1988年10月 大瀧町農業委員会

ところで表 6 に、県内各地の 6 市町村の標準小作料をまとめてみた。そこに示されるように、大瀧町の標準小作料（1987 年改定）は、26,000 円である。利用増進法の場合の 3 割増しで計算すると 33,800 円となるが、これはほぼ実勢小作料に等しい。ところで新潟県内の実勢小

作料は、下越地方のうちで新潟周辺、および中越地方の長岡近隣の町村がずば抜けて高く、60,000～70,000 円台である。それについて北蒲原地方が、50,000 円を上回る水準である。これにたいし、県南の上越・魚沼地方は 30,000 円前後と、県内で最も低い地域となっている。

表6 新潟県の市町村標準小作料の比較

(単位は提示されたもの以外は 円)

	加治川村	亀田町	栄町	見附市	大潟町	上越市
標準小作料	41,000	39,000	51,700	33,900	26,000	25,000
実勢小作料	53,000	61,000	65,000	68,500	33,800	27,000
収穫高 <i>kg</i>	590 <i>kg</i>	550 <i>kg</i>	562 <i>kg</i>	560 <i>kg</i>	528 <i>kg</i>	518 <i>kg</i>
支配面積 <i>ha</i>	1,414 <i>ha</i>	788 <i>ha</i>	2,242 <i>ha</i>	2,314 <i>ha</i>	488 <i>ha</i>	5,177 <i>ha</i>
農家戸数 戸	879戸	272戸	1,349戸	1,227戸	484戸	3,921戸
平均面積 <i>a</i>	167 <i>a</i>	247 <i>a</i>	166 <i>a</i>	200 <i>a</i>	101 <i>a</i>	133 <i>a</i>
粗収益 (A)	180,540	183,700	192,271	173,572	169,256	164,766
生産費 (B)	118,668	141,425	134,340	132,879	137,326	133,138
(A) - (B)	61,872	42,275	57,931	40,693	31,930	31,628
経営者報酬	20,872	2,829	6,200	6,640	5,493	6,657
総労働時間 家族労働時間	44.2 <sup>h</sup> (5.53 <sup>h</sup> )	38.8 <sup>h</sup> (4.85 <sup>h</sup> )	40.0 <sup>h</sup> (5.00 <sup>h</sup> )	45.0 <sup>h</sup> (5.63 <sup>h</sup> )	60.0 <sup>h</sup> (7.50 <sup>h</sup> )	57.1 <sup>h</sup> (7.14 <sup>h</sup> )
日家族労働費	4,500	8,000	6,500	5,777	5,700	5,952
生産費内訳						
種 苗 費	2,600	1,908	2,562	8,100	2,120	1,855
肥 料 費	11,114	5,279	10,538	8,975	9,366	10,439
諸 材 料 費	7,131	9,455	13,021	11,682	11,747	5,201
水 利 費	3,418	11,998	5,788	6,960	6,827	6,491
防 除 費	8,482	11,036	15,357	10,566	9,060	8,894
建 物 費	6,901	3,185	7,425	5,353	7,011	6,963
農 具 費	44,870	47,784	37,332	34,418	38,063	40,191
雇用労働費	0	0	0	0	1,069	0
家族労働費	28,730	38,282	32,500	32,500	42,750	42,483
資本利子	2,757	10,724	5,293	8,770	5,155	5,678
公 租 公 課	2,665	4,675	4,524	5,555	4,158	4,943
米単価 60 <i>kg</i>	18,360	20,040	20,527	18,597	19,234	19,085

注) 農家戸数と平均面積は通常の農業経営のもの  
(出典 新潟県農地部管理課資料より)

さて、大潟町など上越・魚沼地方の小作料の低さは何に起因するかといえば、標準小作料の算定根拠の数字(この数字がそのまま現実ではないということは従来から指摘されているが、その問題性はしばらく措くとして)を較べるかぎり、まず低い土地生産性(反収にして約1俵少ない、510~530*kg*水準)によるところの粗収益の低さ(16~17万円台で1~2万円低い)、つぎに労働生産性の低さ(反当労働時間のほう

は1~2日長くて7~8日の水準)によるコスト高(13~14万円台)がすぐ目につく。この両者の挟み撃ちにあつて、小作料算定のファンドともいうべき純収益(3万円台で、他より2~3万円は低い)は、きわめて低く押えられることになる。これでは小作料は当然相対的に低い、ということになる。(しかも新潟市周辺に較べてここの地場賃金の低さは、ここでは労働生産性の低さを全くカバーしていない)。

さらにこの両者は、経営規模と土地条件に規定されていると一般的にはいい得よう。しかし経営規模による差は町村レベルの比較では問題になるまい。むしろそこですすめられる圃場整備事業が、労働の省力的な土地改良であることはもちろんであるが、土地豊度増進的な土地改良として機能するか否か、またそれが地代水準の変化（上昇）と農地の流動性に、どう働くかが問題となろう。

### 3) 大潟町における県営圃場整備事業

大潟町地区は古くは数百町歩にわたる湖沼（湿地）で、江戸時代初期（寛永年間）から数回におよぶ干拓・新田開発が行なわれたところである。しかし内部の水を吐き出すために瀧川（悪水吐川）の掘割りを行なったりしても、その瀧川自体の決壊等で冠水を繰り返すことが多く、江戸中期（宝暦年間）バイパスの水路として新堀川を拓いて、江戸後期の天保年間に、ようやく水田として完成をみることとなる。それは、着手されてからほぼ200年に及ぶ、地元農民の水との戦いであった。

明治に入っておわりの40年代には、新たに耕地整理事業が始まり、昭和初期までに殆んどが8～12aの区画に整理されることとなった。しかし、新堀川は用排水が兼用であること、その河口が日本海の荒海によって閉ざされたことなどによって、排水不良をたびたびおこして、湿地を完全に解消するまでにいたらなかった。それどころか或る年の大雨のときは、500ha以上にわたって100mmを越える冠水となることも起きた。また一方、逆に日照続きのときには用水不足で悩まされることにもなった。

さらに昭和30年代に入ってから、農道の狭さが当時始まりつつあった稲作の機械化を妨げることも重なって、地元農民のあいだで土地改良の要望が年々高まってきたが、幹排水路である瀧川・新堀川の改修工事が先決であるとして、なかなか成熟しなかった。

しかし昭和49年に県営湛水防除事業として、大規模な新堀川吐口の暗渠工事ならびに瀧川左岸の改修工事が開始し、一躍圃場整備事業にた

いする関心が高まった。

翌昭和50年から圃場整備事業の調査に入ると同時に、県営圃場整備事業大潟地区推進協議会を発足させ、地区住民（受益者）への説得と県への陳情・さらに事業計画の作成を始めた。悲願叶って昭和53年7月に事業計画の定決をみ、すぐに県営圃場整備事業第1期地区・第2期地区に着手した。昭和60年に第1期地区事業が完成し、昭和64年（平成元年）今年度中に第2期地区事業が終了する予定である。また上記県営湛水防除事業に加えて県営灌配水事業も昭和52年より始まり、昭和70年（平成7年）には全て完成の予定である。

第1期地区は水田217haを含めて245ha、工事費当初予定12億5,000万円、第2期地区は水田325haを含めて362ha、当初予定27億7,600万円、さらに瀧川の湛水防除事業14億7,800万円（受益面積720ha）・灌漑事業21億500万円（受益面積1,731ha、現時点では41億5,600万円）を加えると、当初の総事業費だけでも約76億円、計画変更などを含めて最終的には総額100億円にも及ぶ膨大な事業である。

### 4) 圃場整備事業の賦課金償還問題

既にみたように100億円におよぶ膨大な事業であるがゆえに事業費は、10a当り第1期地区は719,900円、第2期地区は工期が長引いた分だけコストの上昇があり、約25%増えて890,400円、となっている。このうち受益者負担率は、圃場整備事業のばあい27.5%で約48万円、灌配水事業と湛水防除事業は10a当り約16万円（この負担率は25.0%）で、最終的には全部で10a当り約64万円となる予定である。

さて問題の償還期間であるが、それはまず表7を参照されたい（ただしこれは最終的な金額ではない、これからの工事の分は計算されていないからである）。償還はそれぞれ1年据え置いたうえで、25年返還であるから、第1期地区の一番早いところで、1979年～2003年まで、また第2期地区の一番遅い工区は着手したのが、1988年であるから、1989年～2013年となる。結局、受益者である農民にとっては、灌排水事業



をもあわせて通算すると、1979年から2016年に及ぶ40年間近い長期間の償還を要する。

ところで大潟町在地改良区は、第1期地区の組合員とコストの上昇があった第2期地区の組合員の間で、同じ受益者として負担に差がつかないように、全体をプールして、全組合員に均等賦課する方式を採用した。しかし、この償還

方式でも、1995年から9年間にわたって償還額がピークをむかえ、圃場整備事業（第1期地区＋第2期地区）プラス灌配水事業の賦課金は、総額で10a当り24,128円になり、経常費である水利費6,800円を加えるとゆうに3万円を越える大きな負担になることが、計算されている。

表7 大潟町県営圃場整備事業および灌漑配水事業 年度別償還金一覧

(10a当り、単位円)

年 度	第 一 期	第 二 期	灌 配	合 計	年 度	第 一 期	第 二 期	灌 配	合 計
1978	0	0	186	186	1996	7,325	10,769	6,034	24,128
79	302	78	499	879	97	7,325	10,769	6,034	24,128
80	1,003	379	861	2,243	98	7,325	10,769	6,034	24,128
81	2,008	936	1,233	4,177	99	7,325	10,769	6,034	24,128
82	3,143	1,801	1,751	6,695	2000	7,325	10,769	6,034	24,128
83	4,018	2,796	2,432	9,246	01	7,325	19,769	6,034	24,128
84	4,551	3,968	3,158	11,677	02	7,325	10,769	6,034	24,128
85	4,873	4,912	3,594	13,379	03	7,325	10,769	5,663	23,757
86	5,226	6,110	3,998	15,334	04	6,516	10,552	5,016	22,084
87	5,626	6,894	4,316	16,836	05	5,275	9,917	4,571	19,763
88	6,121	7,697	4,678	18,496	06	3,737	8,965	3,987	16,689
89	6,614	8,130	4,944	19,688	07	2,205	7,733	3,219	13,157
90	6,951	8,664	5,246	20,861	08	1,160	6,073	2,281	9,514
91	7,190	9,132	5,554	21,876	09	418	4,619	1,327	6,364
92	7,325	9,579	5,757	22,661	10	0	3,233	698	3,931
93	7,325	10,159	5,810	23,294	11	0	1,463	542	2,005
94	7,325	10,466	5,955	23,746	12	0	698	181	879
95	7,325	10,769	6,034	24,128	13	0	—	—	0
小 計	86,926	102,470	66,006	255,402	小 計	77,911	139,405	69,723	287,039
					合 計	164,837	241,875	135,729	542,441

注) この合計は最終的な額ではない  
1988年までの事業の計算である

大潟町土地改良区資料

大潟町農業委員会では、農地賃貸借のもとでの圃場整備事業の賦課金を、土地所有者と借地人の双方で負担するという独自の提案をおこなっている。表8にもあるように1983年に作成したときは、利用権設定のもとでの賃貸借は、地

主も小作人も50%の負担であったが、1987年に改定して、小作人は60%の負担で地主は40%と、小作人つまり借り手のほうが多く負担するようになった。

表8 大潟町における圃場整備事業の賦課金負担方式

<p>&lt;1983年3月&gt;</p> <p style="text-align: right;">大潟町農業委員会</p> <p style="text-align: center;">利用権設定に伴う圃場整備事業の工事費の 取扱いについて</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3年契約の場合     地全主額負担（単年度精算）</li> <li>○ 6年契約の場合     地主 50%負担，小作者 50%負担（単年度精算）</li> <li>○ 10年契約の場合     小作者全額負担（返還の時点で土地の増価額について話し合いをする。）</li> </ul>
<p>&lt;1987年4月&gt;</p> <p style="text-align: right;">大潟町農業委員会</p> <p style="text-align: center;">圃場整備事業に伴う工事費の負担について</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 農地法による小作者については小作者負担とする。</li> <li>2. 農用地利用増進に基づつ利用権設定については，利用権設定促進事業の趣旨から原則として話し合いとし，下記事項を基準に単年度精算とする。     貸し手4割，借り手6割の負担割合とする。</li> </ol>

確かに，農地利用増進法制定（1980年）以来，土地改良事業への参加者は土地所有者が妥当，とする行政指導が行なわれていることもあって，新潟県内の土地改良区はその殆どが，土地所有者の参加で成立しており，それゆえ圃場整備事業の賦課金の負担も，彼らであって利用権設定のもとでの小作人ではないのが，一般的である。そのなかにあつて，大潟町農業委員会の試みは，大変興味深い。

ここには，第一にいわゆる「有益費」というきわめて理論的な問題——農地賃貸借の下で，小作人が行なつた賃借土地への土地改良投資に対して，それを回収する以前に賃貸借が終了した場合の，土地と合体している残存価値の評価とその回収方法をめぐる諸問題と一応定義しておこう——があり，第二に農業経営からみて，小作料プラス圃場整備事業の賦課金という高負

担が，採算的に可能なのかという，これはこれできわめて実践的な問題がある。

後者の問題を見てみよう。（前者の「有益費」の問題は理論的には大変重要で興味深いものであるが，議論の分れるところなので，別稿にて展開する予定である。ここでは問題の所在の指摘に留めておく。）さて，先に見たように償還額がピークをむかえる1995年には，仮にそのほかの条件（米価・小作料・その他のコスト等々）が不変だとしても，大潟町の利用増進にのつた小作人は標準小作料（30%増 33,800円）＋賦課金（ $24,000 \times 0.6 = 14,400$ ）＋経常費（水利費 6,800円）ということで，55,000円の支払いとなる。このような事実上の高い「地代水準」は採算的に支払い可能なのか，表9の試算モデルを用いて，具体的な数字で考えてみよう。

表9 土地改良による農業収益の試算モデル

(10a当り)

ケース	A	B	C	D
	自作	自作	利用増進に のった小作	利用増進に のった小作 (大規模)
収穫高 (kg)	530kg	560kg	560kg	560kg
米単価 (60kg当り)	19,200	20,200	20,200	20,200
粗収益 (A)	169,600	188,500	188,500	188,500
生産費 (C)	137,000	127,700	120,900	103,700
純収益 (M) A - C	32,600	60,800	67,600	84,800
生産費内訳 (主なもの)				
水利費	6,800	6,800	0	0
農機典費	38,000	43,000	43,000	33,000
家族労働費 (V)	42,700	28,500	28,500	21,300
総労働時間 (時間h)	60.0 <sup>h</sup>	40.0 <sup>h</sup>	40.0 <sup>h</sup>	30.0 <sup>h</sup>
一日 (8h) 家族労働費	5,700	5,700	5,700	5,700
農業収入 (I) V + M	75,300	89,300	96,100	106,100
地主支払い総額 (R)	0	0	40,600	40,600
実勢小作料			33,800	33,800
水利費			6,800	6,800
圃場整備事業賦課金 (L)	0	24,000	14,400	14,400
農業純益 (N) I - R - L	75,300	65,300	41,100	51,100
兼業収入		20 <sup>h</sup> 14,200		

注) 単位のないものは全て 円

まず、全く借地のない自作地のみの大瀧町の平均的農家 [A] を想定する。すなわち耕作規模0.8~1.5ha程度のⅠ兼あるいはⅡ兼農業を考える。この想定にリアリティを与えるために、先に示した表6の「標準小作料の比較」ですで見たと、大瀧町の標準小作料算出の基礎となった、10a当りの生産費や労働時間・家族労働費の水準などの数字（ただし概数から傾向を見れば良いので、金額は十の位以下は四捨五入）

を、基準として考えることとする。

[A] は、未だ土地改良が行なわれていないか、あるいはその途中でまだ賦課金などの負担がない状態を想定している。反収を530kg、米価を19,200円とすると粗収益は170,000弱となる。米価を19,200円と政府買上げ価格より高くするのは、ここでは米のほぼ半分が銘柄米のコシヒカリであり、当然にも自主流通米として2万円をこえているために、そのぶんを考慮し

ているからである。コストはもちろん、経営規模によって大きく異なることは言うまでもないが、平均的農家ということで標準小作料算定基準そのままとする。大潟町の特徴は、10a当たりの労働時間が60時間と県北・県中央部に比べて大きいことであるが、それもそのまま用い、その労働評価も地域の労働市場の地場賃金の5,700円で計算すると、コストは137,000円で純収益は32,600円にすぎない。

しかし農家としては、純収益(M)を意識するというばあいと、それに自家労賃=家族労働費(V)をあわせて考えるばあいとがあろう。前者の発想は、経営(者)的な発想であり、後者のばあいは生活(者)の発想である。その場合はさらにそれに兼業収入を加えて、生活を考えることになる。[A]の事例では、兼業収入は別として、農業収入(純収益+自家労賃のトータルを、仮にそう呼んでおこう)は75,300円となる。

だから経営的にはこの程度の農業収入では、土地改良の賦課金に加わってきたばあい、純収益は殆どそれに食われてしまうと考えたほうがいい。しかし、一般的に土地改良投資の動機となるのは、周知のように、大きく二つある。ひとつは土地条件の改善による増収(土地生産性の向上)が見込まれることであり、もうひとつは、大型圃場等による機械の稼働の便宜による、省力化(労働生産性の向上)の可能性である。[A]のばあいも、それが大規模農家あるいは専業的農家でないとしたら、圃場整備事業に参加していく理由は、後者のウエイトが高いといわざるをえない。

[B]は、圃場整備事業後に[A]の転化した形態である。だから土地改良の導入によって反収で30kgの上昇、また自主流通米の比率も高まったとして、米価は60kg当り20,200円として試算している。つまり圃場整備事業によって、大潟町は例えていえば蒲原の亀田郷の水準になったと仮定したわけである。これによると粗収益は2万円近く上昇する一方、コストは省力化による労働時間の短縮で40時間としたため(ただし、家族労働費は、地域の労働市場自体に

大きな変化はないということで、一日当たり5,700円を一貫させた)、農機具代を(農業機械が多少充実したと考え)5,000円程上げたものの、家族労働費の大幅な減少で相殺してなお余りがあってダウンし、結局純収益の増加となる。したし[B]の農業純益(純収益+自家労賃-圃場整備事業の賦課金)は、[A]と比べて1万円ほど減少する、という結論になる。

これでは圃場整備事業の導入によって、かえって導入前より収入が減るということになりかねない。もちろんこれは一個のモデルであるから、どの数値を動かしても、逆の結論をひき出すことはできる。ここでは、[A]と[B]を比べてどちらが収益性が高いかということではなく(それは何度も言うように経営規模により、また数字の条件を多少手直しすることでどちらともいえる)、圃場整備事業の導入によって、経営規模に変化のない(せいぜい若干の機械への追加投資があるだけ)農家は、省力化によって浮いた時間(この例では10a当り20時間)を兼業に振り向けることができるし、それをコミで生活を考えることができるし、実際そういう対応をしている農家がむしろ一般的ではないかということである。だからこそ圃場整備事業の導入に賛成できるわけである。

[C]のケースは、圃場整備事業の展開のなかで農地利用増進による借地を多少とも増加させ、経営拡大を目指す場合である。細かい説明はもう省略しよう。これは[B]と比べて、水利費が地主へ支払うこととなったことと、実勢小作料および土地改良の負担分(大潟町方式で賦課金の60%)が増加したことが異なる。その結果、農業純益が減少することになるのは一目瞭然である。つまり、農地利用増進の下での借地による規模拡大は、借地農業者にとって土地改良費を負担するかぎりにおいて、メリットはないと言える。しかも、借地を増加させて経営拡大を目指すのであるから、兼業収入による補完は現実的にはともかく、少なくとも論理的には想定すべきではないであろう。とすると反当りの収益性の減少をスケールメリットで、すなわちより大規模な経営拡大(さらなる借地の増

加)によって、グロスで増加を図ることにならざるをえない。

まさしく [D] のケースがそれである。ここでは [C] に比べて、経営面積がある程度顕著に大きくなったことを想定している(それがどの程度かによって数値は大きく変わりうるが)。それゆえコストのなかでは、10a 当りの農機具費と家族労働費が当然減少することになる。労働時間は、省力化がさらに進むことで10a 当り30時間としたが、これは実際最近の米生産費の調査で、5ha 以上層の労働時間が30.9と示されることを根拠にしているので、あながち不当とは言えない。その結果農業純益を、[C] に比較して1万円ほど上昇させることとなった。もちろん1万円ということが問題なのではない。とにかく農業純益の一定の上昇があるということである。

つまり [C] と [D] の関係は、農業経営の拡大ということを考えるかぎり、[C] は限りなく [D] に近づくということである。言換えれば、[C] は [D] に収束せざるをえないということ、[C] は [D] への一過程に過ぎないということである。

以上のモデル分析からいえることは、次のことである。すなわち自作農家 [A] は、土地改良の導入・展開のなかで、兼業(の拡大)を補完として展開する [B] 型か、借地による規模拡大の方向で展開する [D] 型か、の二方向のいずれかに両極分解せざるをえないということ、これである。この傾向は、借地農が圃場整備事業の賦課金(の一部)を負担するしないだけの問題ではないが、負担の増加がこの傾向に拍車を駆けることだけは、間違いあるまい。

そして大潟町において、[D] 型の典型的な具体例を示しているのが、上述の生産法人大潟 NC である。これは昭和55年に設立された大規模借地の営農集団で、3組の夫婦と独身青年1人の計7人で、すでに見たように57ha 水田を経営している。ほかに作業委託を10ha ほど受けている。

NC の水田の小作形態は、農地利用増進法の利用権設定によるもの22.4ha と、彼らが全面受

託と呼ぶ相対小作(ヤミ小作)32.8ha からなっているが、小作料(地代)の形態と水準からは次の三つに分けられる。

1. 利用権設定 標準小作料33,800 ( $26,000 \times 1.3$ ) + 土地改良の賦課金  $\times 0.6$  + 水利費
2. 相対小作 I 米現物(コシの早生)2俵 + 土地改良の賦課金  $\times 0.6$  + 水利費 + 防除 + 農業共済の掛金
3. 相対小作 II 米現物(コシの早生)3俵

このように小作料が3つの形態になるのは、NC の事情ではなく、むしろ貸手の側の事情による(例えば飯米確保のためであれば2か3の形態、農業年金の受けている者は1の形態など)が、米を貨幣換算すると5.5万円から6万円の水準で、実質的にはさほど変りはない。問題は、大潟町の水準からすると、やや高めであることである。

これはNCが、大規模な借地農が借地を進める方策として、まさしく先の [D] 的な方向に進んでいくための、方式であろう。ある意味では、大潟町農業委員会が採った圃場整備事業の賦課金を、小作人も60%の負担するというユニークな償還方法も、農業委員会側の農地流動化の試みといえるであろう。

しかし今後の借り手の漸次的な負担増加と、来たるべき低米価時代のなかで、この方式の今後はどうなるか。農業採算からは難かしくなってくるのが当然予想される。さらに確かにこの方式は一定の現実性を有するが、賃借人が土地を返した場合などを想定すればいわゆる「有益費」の問題をめぐって、今後問題が顕在化することが考えられる。

今後の動向に注目するとともに、「有益費」を含めて検討を有する課題である。

#### 4. 土地改良事業の農家負担増——まとめにかえて

大潟町土地改良区に限ったことではないが、近年大規模な土地改良事業(例えば、国営の大規模圃場整備事業や灌漑排水事業など)が増える

につれて、その事業費の膨張、その当然の帰結として、土地改良事業によって本来恩恵を被るべき農家の、むしろ負の恩恵つまり負担の方が、加速度的に膨らんでいるというのが、全国的な傾向である。

これにはいくつかの理由が考えられるが、第1は、国・地方を問わずに、財政事情の悪化を理由とした補助・助成の引き締め、第2に、土地改良事業自体の高度化・設備のハイテク化、あるいは農業土木関連資材の高騰にともなう事業コストの上昇、そして第3にはそのハイテクハードと密接にかかわるソフトのランニングコスト、つまり土地改良施設の維持管理や土地改良区の運営の経費の上昇、第4には、農業自体の不振（米価の低迷・外国農産物の圧力・兼業農家の増加）などによる、農民自身の支払い能力自体の低下など、すぐに思いたあることである。

しかもこれらの要因は、相互に関連しあい、また悪循環をなしているように思われる。例えば、農業土木関連資材の高騰によって、工期が遅延をよぎなくされ、その長期化がまた事業費の大幅な上昇の原因になるとか、兼業農家の増加や農村の混住化などによって、農民（農村住民）の土地改良に対する利害が多様化し、よって土地改良区の設立がなかなか困難になり、そのため中途半端な規模の割高な事業になってしまったり、国営でやるべき事業が県営規模に留まって、結局は農民の負担を増やすだけの結果になっていることなど、往々にしてありうる。

さらに農業の低迷（とりわけ米価の下落）などによる農業所得の停滞に、反比例するかのごとき、土地改良事業費の農家負担の増加は、本来最も土地改良事業に熱心なはずの中核農家の事業への参加の意志をにぶらせ、事業の進展を妨げることで、ますます農業基盤の整備を遅らせ、結局農業生産の合理化・農産物価格の低廉化に帰結しないなど、その弊害は多い。大潟町の事例でも、特に灌排水事業は、大幅に工期を遅らせ、その事業費を大きく増加させているのは、すでに見たとおりである。

問題はやはり、土地改良事業の公共的性格・

社会的性格を、国及び県などの地方公共団体が、明確に意識・自覚することに先ずあるように思われる。土地改良区が抱えている問題のトップは、事業費の負担問題で、ついで昨今の農業を取り巻く情勢下での農民の土地改良に対する意欲の減退である、とする農林漁業金融公庫のアンケート調査結果もある。これらは根は同じであろう。それゆえ、改善しなければならないこと（国などに対する要望）として、挙がっているのは、例えば混住化社会の深化のなかで灌漑排水のもつ公共的性格を考え、県や市などに負担の一部を担ってもらいたいとか、土地改良区の事務費を国庫負担にしてもらいたいとか、人件費への国の助成などである。県営事業の要件緩和なども、県営事業のもつ公共的性格への理解に係わるものということもできる。

いずれにしても、土地改良事業の農民負担の増大は、上記アンケートの公庫への希望としてある、農業基盤整備資金金利の引き下げや、低利への借替え、3.5%資金の融資枠の拡大だけでは、抜本的な解決にはならないように思われる。（もちろん、それらが現実的にもっている直接的・具体的効力の大きさは計り知れないのであるが）。

最後に、土地改良事業の農民の負担が近年著しく増大している事を、はっきり示す一つの統計を見ることにしよう。表10は新潟の全ての土地改良区の収入・支出をみたものである。まず収入についてみよう。1982年を基準で見ると、総収入は86年までに8.6%しか伸びていないのに主要な収入源のなかでは、組合費の伸びが顕著で28.3%である一方、長期借入金も9.2%補助金は12.9%も減少しているのである。組合費が総収入に占める割合は、72年から年々高まり33.4%から40.5%（実額では3倍弱）と40%台にまでなっている。これにたいし長期借入金は77年には25.0%もあったもので、86年には18.8%にまで落ち込んでいる。補助金も同様の傾向を示し、82年の16.8%をピークに86年には13.4%に下がっている。明らかに、土地改良区の収入が組合員の組合費に依存する傾向が強まっているわけである。

表10 新潟県土地改良区 年度別収支概要

(単位 万円)

		1972年	1977年	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年
総収入(単位 万円)		1,891,838	3,245,201	4,351,556	4,541,688	4,423,610	4,568,130	4,727,162
同指数		(43.5)	(74.6)	(100.0)	(104.4)	(101.7)	(105.0)	(108.6)
改良区数		215	175	163	159	157	156	155
1区当たり収入		8,799	18,544	26,697	28,745	28,176	29,282	30,497
同指数		(33.0)	(69.5)	(100.0)	(107.7)	(105.5)	(109.7)	(114.2)
主要な収入内訳	組合費	650,793	1,082,861	1,490,655	1,575,470	1,718,343	1,800,346	1,913,211
	同指数	(43.7)	(72.6)	(100.0)	(105.7)	(115.3)	(120.8)	(128.3)
	構成比%	34.4	33.7	34.3	34.7	38.9	39.4	40.5
	長期借入金	388,136	811,523	978,457	995,313	855,507	874,387	888,358
	同指数	(39.7)	(82.9)	(100.0)	(101.7)	(87.4)	(89.4)	(90.8)
	構成比%	20.5	25.0	22.5	21.9	19.3	19.2	18.8
補助金	補助金	221,453	379,617	729,749	676,683	631,750	623,766	635,313
	同指数	(30.3)	(52.0)	(100.0)	(92.7)	(86.6)	(85.5)	(87.1)
構成比%	11.7	11.7	16.8	14.9	14.3	13.7	13.4	
主要な支出内訳	事業所費	218,338	416,118	500,848	525,290	556,430	546,834	560,268
	同指数	(43.6)	(83.1)	(100.0)	(104.9)	(111.1)	(109.2)	(111.9)
	構成比%	11.5	12.8	11.5	11.6	12.6	12.0	11.8
	維持管理費	172,028	383,133	456,575	501,923	468,667	473,782	473,634
	同指数	(37.7)	(83.9)	(100.0)	(109.9)	(102.6)	(103.8)	(103.7)
	構成比%	9.1	11.8	10.5	11.1	10.6	10.4	10.0
事業費	事業費	449,563	779,347	983,819	890,947	750,015	782,835	778,055
	同指数	(45.7)	(79.2)	(100.0)	(90.6)	(76.2)	(79.6)	(79.1)
構成比%	23.8	24.0	22.6	19.6	16.9	17.1	16.4	
償還金及び利子	償還金及び利子	242,448	354,052	706,741	801,163	917,524	1,011,762	1,055,364
	同指数	(34.3)	(50.1)	(100.0)	(113.4)	(129.8)	(143.2)	(149.3)
構成比%	12.8	10.9	16.2	17.6	20.7	22.1	22.3	
国県営事業費負担金	国県営事業費負担金	283,221	540,178	756,017	789,019	861,100	845,094	934,384
	同指数	(37.5)	(71.5)	(100.0)	(104.4)	(114.0)	(111.8)	(123.6)
構成比%	15.0	16.6	17.4	17.4	19.5	18.5	19.7	

指数は1982年を100、構成比は同一年の比率(%)

新潟県農地部農地計画課『新潟土地改良区要覧』各年度版

支出の方を見よう。その内訳は、1972年には事業費(23.8%)・国営事業費負担金(15.0%)・償還金及利息(12.8%)・事業所費(11.5%)・維持管理費(9.1%)の順序であった。ところが1986年には大きく入れ替わって、償還金及利息(22.3%)・国営事業費負担金(19.7%)・事業費(16.4%)・事業所費(11.8%)・維持管理費(10.0%)となった。事業所費・維持管理費の構成比率は、あまり変化がなく、むしろ上位3つの変動が大きかったわけである。とくに事業費は23.8%から14.4%と激減なのをたいし、償還金及利息は逆に12.8%から22.3%と倍増に近い(実額では4倍強)伸びを示し、国営事業費負担金15.0%から19.7%(実額では3倍以上)に増大した。事業費は78年をピークに実額でも減少の傾向にあり(86年は82年の79%にすぎない)、償還金及利息や国営事業費負担金のみが伸びているということは、土地改良区独自の事業は、新規には殆ど出来ずに、国営及び県営の従来の事業の借金の返済に追われている、ということではないだろうか。しかもその財源たるや、すでに見たように組合費に大きく依存しているのである。

すでに述べたように、土地改良事業は単に農業内部の農民のためだけのものではない。灌漑排水は生活水と一体化しているし、圃場整備や農道整備は地域環境の改善に寄与していることは、明らかであり、そういった負担を、国及び地方公共団体がもっと積極的に、補助とか助成ということだけでなく、対等な立場で分担するという発想が必要のように思われる。

#### 注

- 1) 拙稿「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年、所収)
- 2) 土地改良法の成立過程および戦後の土地改良政策

の展開については、さしあたり以下のものを参照。

利谷信義「農地改革と土地改良法の成立」(東京大学社会科学研究所編『戦後改革6 農地改革』東京大学出版会、1975年、所収)

今村奈良臣「土地改良政策の展開過程」(同他編『水利の社会構造』東京大学出版会、1984年、所収)

- 3) 農業補助金についてはとりあえず、次のものを参照。

今村奈良臣『補助金と農業・農村』家の光協会、1978年

保母武彦「農村と補助金」(宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日新聞社、1990年、所収)

- 4) 経済理論としても、土地改良投資は「土地資本」として、その概念把握・地代論との関連について論争がある。とりあえず次のものを参照。

拙稿「土地資本把稿の予備的考察」(『東北大学農学研究所報告』第31巻第1・2号1980年、所収)

堀口健治『土地資本論』農林統計協会 1984年

- 5) 土地改良事業について、「事業投資そのものは、収益的であり、その事業によって受益する私経済の範囲も特定しているが、それらの私企業の経済的安定が、社会秩序の維持・経済の安定的成長からみても必要であり、しかもこれらの私経済においては事業投資を実施すべき投資力がないもの」として、「保管的な公共投資」をする、によって負担は当然という考え方がある。宮崎仁編『公共事業と財政』上(財務出版、1962年)、273-74頁参照。

- 6) 最近の農業保護政策の問題点については、田代洋一「1980年代における農業保護政策の撤退とその背景」(『科学と思想』通巻74号、1989年、所収)参照。

- 7) 本稿と同様の視角から土地改良を扱った最近の論稿として次のものがある。

堀口健治「土地改良施設の維持管理と負担金」(『農業土木学会誌』第56巻9号、1988年、所収)

島本富夫「基本的稲作地帯での重層的な土地改良と費用負担問題」(農業総合研究所『農総研季報』第1号、1989年、所収)



## The Land Improvement Enterprise and its Charges of farmers

Hiroshi OWADA

The protective policies of agriculture in the Postwar Japan consists of both policies of maintaining a price of agricultural products and subsidy policies for farmers which improves the agrarian structure. The major policy of the former is the system of foods control (Shokkan), and the latter is land improvement enterprise for the large-scale readjustment of arable land.

The charges for land improvement enterprise are mostly borne by national treasuries, and they are on the increase from year to year. But the charges of farmers exceed that of the state recently. The charges of farmers for land improvement enterprise are growing remarkably. This fact forces the farmers to be deprived of investing in the enterprise. A low price of Rice, increasing of part-time farmers and so on prevent small-scale farmings from taking part in the enterprise, which is an obstacle to progress of the agricultural productivity.

It seems to me that there is a large contradiction in the protective policies of agriculture; namely, one between policies of maintaining a price of agricultural products and subsidy policies of improving the agrarian structure.

In this paper, though the fieldwork of Ogata-machi in Niigata, we try to examine this point at issue.