

# 戦後日本における土地改良制度の変遷

## —慣行的農業の「継承」と「変容」—

穂本 洋 哉

### 1. はじめに

本稿は、終戦～高度経済成長期に至る我が国農業水利秩序および土地制度の変遷を、土地改良関連の組織およびその事業内容の推移を通じて明らかにしようとするものである。すでに筆者は、戦前期水利秩序の機軸であった水利慣行についてその内容、およびその存立の背景をわが国固有の地勢条件、水利資本の存在形態および零細分散耕圃制との関連で明らかにし、また、耕地整理事業（明治42年「改正耕地整理法」）に象徴されるように、そうした慣行的水利秩序と土地制度＝小農制の国家的再編にこそ我が国近代の水利・土地政策の特性があることを指摘した<sup>1)</sup>。さらに、その具体的裏づけとして、明治以降昭和戦前期における新潟県西蒲原郡の水利の実態、水利組織の態様、国営・県営事業を含む土地改良事業の展開について分析を行なっている<sup>2)</sup>。こうした水利秩序や土地制度は、戦後の農業を取り巻く環境の急速な変化——戦後の農村民主化政策の展開、農業の機械化と水利の高度化、工業化、都市化に伴う産業および就業構造の変化、そしてまた、コメの過剰と水田利用再編への動き——の中でどのような変容を遂げたであろうか。以下、戦後水利と土地制度の変遷を、その確立期（昭和20年代～30年代前半）と高度成長期以降の転換期（同30年代後半～40年代、50年代）とに分け、小農主義に基づく我が国慣行的農業の、戦前期からの「継承」の側面と高度成長期におけるその「変容」の過程を明らかにする。なお、前稿に引き続いて、新潟県蒲原平野（西蒲原土地改良区）に具体的事例を採り<sup>3)</sup>、必要に応じ、実態面からの観察を付け加えることとしたい。

---

<sup>1)</sup> 穂本洋哉「我が国近代における農業水利秩序の再検討」東洋大学経済研究会『経済論集』第29巻2号（2004年2月）。

<sup>2)</sup> 穂本洋哉「新潟県蒲原平野における農業水利秩序の考察」東洋大学東洋学研究所『東洋学研究』第42巻（2005年3月）。

<sup>3)</sup> 本稿で用いる「西蒲原土地改良区」関係のデータは、すべて、西蒲原土地改良区編『西蒲原土地改良史』（1981年）に依拠している。

## 2. 戦後水利・土地制度の確立—戦後農村改革と慣行的農業の継承—

戦後の水利・土地政策を象徴し、また、その後の水利・土地行政の要として我が国土地改良事業を方向付けたのは、なんとと言っても、昭和24年に制定された「土地改良法」であろう。敗戦直後の食糧増産政策および社会政策の柱であった「緊急開拓事業実施要領」（昭和20年）に代わって登場した同法は、水利の改善と農地の「改良・開発」、また、その「保全および集団化」を通じて農業経営の合理化を図り、「食糧その他農産物の生産の維持増進に寄与」することを目的に制定された<sup>4)</sup>。法制上は、それまでの土地改良3法：「耕地整理法」（明治32年公布、42年改正）、「北海道土功組合法」（明治35年）、「普通水利組合法」（同43年）と「農地開発法」（昭和16年）を一旦清算、それらを新たに整理・統合するという、いわば従前の土地改良法制を再編成する形で、戦後の土地改良制度が創設されたといえよう。具体的には、戦時期限立法の「農地開発法」および終戦直後制定の「緊急開拓事業実施要領」が廃止され、それまでの水利・土地行政の事業所管の不統一：農林省所管の耕地整理事業と内務省所管の水利維持管理事業、を整理するために耕地整理組合、土功組合、普通水利組合を土地改良区に統合し、基盤整備事業と事業後の維持管理事業の一元化が図られることとなった。「土地改良法」はまた、事業主体として土地改良区の外に、国および県（後に市町村）、農協、共同施行の参加を明確に規定している。これにより、それまで必ずしも明確にされていなかった国費、県費を投じた土地改良事業が制度的に行なわれることとなった。組織の統合を通じて制度の再編を押し進め、国営および都道府県営事業参画を促進するよう法制度を改め、灌漑排水整備と圃場区画整理およびその維持管理を中心とする、基本的には戦前期からの土地基盤整備事業をそのまま引継ぐ形で戦後の土地改良制度がスタートしたといえる。

この点を、新潟県信濃川下流水田地帯に設立された「西蒲原土地改良区」に例をとって見よう。「西蒲原土地改良区」は、従前のこの地区の4大水利組合（新川、上郷、西川西部、広通江）と28の普通水利組合、34の耕地整理組合を解散し、1郡1組織の方針の下に昭和26年に設立された一大改良区である（地区面積22,443町歩、組合員5,619人）<sup>5)</sup>。改良区の事業は、本区直轄事業（信濃川、中之口川、西川等7河川および広通江の維持管理事業）の外に、工区制を敷いて（上郷区、新川区、西部区、広通江区）旧4大水利組合事業を踏襲している<sup>6)</sup>。当初、改良区における工区事業費支出の割合は高く、本区事業、国・県営事業がなお小規模に止まっていた昭和30年代前半までは、そうした戦前期からの踏襲事業に対する支出（その大方は維持管理費）は圧倒的であった<sup>7)</sup>といえよう。戦前期の水利組合と耕地組合の組織的一元化を図り、工区制を通じても従前の事業・業務が

<sup>4)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』pp.15～16。

<sup>5)</sup> 『同上書』p.121。なお、実際には、西蒲原郡には狭小部や河道対岸部などに5つの小規模な改良区が設立されていた。

<sup>6)</sup> 『同上書』pp.125～126。

<sup>7)</sup> 『同上書』p.132。

継承されていた様子がはっきりと窺える。

新たにスタートした土地改良制度は、こうした戦前期の改良事業の拡張的「継承」とともに、戦後の農村民主化政策との関連で、「変革」の側面をも併せ持っていた。すなわち、「農地改革実施：第2次改正法」（昭和21年）および「自作農創設特別措置法」（同年）後の戦後農村民主化政策の一環として、土地改良区を農民自主団体とし民主的な管理機構とすること、また、土地改良事業参加農民を戦前期の土地所有主義から耕作者原則に改めることが強く意図されたのである<sup>8)</sup>。加えて、農民の自主団体である土地改良区に対する地方行政や公共団体長官の監督権限は大幅に制限された。上からの監督権限が強かった戦前期耕地整理事業とは対照的であった。すなわち、「耕地整理法」（明治42年）に基づく戦前期の国家的事業＝耕地整理は、末端では、各地域毎に組織された耕地整理組合によって押し進められたが、組合設立認可、整理地区の認定、組合長・副長選任、事業報告・収支決算、組合費支弁のための起債、地区変更、組合合併、水利組合への引渡し等ことごとく地方長官、郡長、市町村長の認可が必要とされたのである。また、整理施行者が設計書、規約に違反した時には、地方長官は組合長の解任、事業の停止、組合の解散を命ずることさえできる等、組合の事業全般に対し極めて強い行政の権限があった<sup>9)</sup>。これに対して戦後の改良区では、設立および事業の発起は、戦前期の認可制に代わり申請主義の原則（耕作者15人以上の申請）が貫かれ、また、「西蒲原土地改良区」の例に見られるように、組織、事業運営、予算については、総会もしくは総代会の、改良区の意志決定機関としての権限が強化されるなど、戦後改革を反映した民主的措置がとられた。この点をさらに、昭和20年代における「西蒲原土地改良区」の基幹的指導者＝役員の出自について見ると<sup>10)</sup>、農民組合出身者は219名中25名、農地委員会から自・小作16名、また、所有する耕地規模別には、131名の役員中、1町歩未満は37名（28.2%）、2町歩未満が23名（17.5%）と3町歩以上層とほぼ拮抗していることが判明する。改良区の執行機関が、広く、社会各層からの選出人をもって構成されていたと見ることができよう。

この時代における水利行政の理念は「農業水利制度確立に関する基本方針」（農林省農地局、昭和26年）にも謳われているところであるが：慣行水利の整理と新水利秩序への指向（経営の合理化・民主化実現のための水利権帰属主体の明確化、合理的な水利費の算定、他種水利との調整）<sup>11)</sup>、実態としては、しかしながら、「土地改良法」行政の展開に見られる如く、個別水利権に関する規定を欠いたままでの水利権の団体・組織への帰属、末端水利における伝来組織（「申し合せ組合」）

<sup>8)</sup> 栗原東洋・安井正巳「農業水利行政の変遷」農業水利問題研究会編『農業水利秩序の研究』（お茶の水書房、1981年）p.98。

<sup>9)</sup> 穂本洋哉「新潟蒲原平野における農業水利秩序の考察」pp.137～138。

<sup>10)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』p.124。

<sup>11)</sup> 永田恵十郎「現代農業水利の諸問題」永田恵十郎・南侃編『農業水利の現代的課題』（農林統計協会、1982年）pp.7～10。

と水利の部落・村落規制の残存、水利費の部落徴収、賦役出役による水利の維持管理等<sup>12)</sup>の水利慣行の継続、さらには戦前期の耕地整理事業同様、3分の2以上の同意に基づく加入強制と経費の強制徴収等、戦後水利の変革は、その構造的改革（水利改革）には向かわず<sup>13)</sup>、むしろ、既存枠組＝慣行的水利秩序を維持しつつ、公共（国営、県営）事業と一体化した改良区事業組織の”自作農的”再編を図ったところにその特色があったと見るほうが適切であろう。

水利の民主的改革を妨げる2つの要因：水利権の農業団体への帰属と慣行的水利秩序の残存、のうち前者については、法的には、遠く明治23年制定の「河川法」にまで遡る。すなわち、同法施行規定（第11条）は、それ以前に農業団体が利用・管理していた水を「公水」とみなし、農業水利権が私的権利としてではなく、公水の使用の観点から、公法に基づき地方行政の長より許可される公法上の権利＝慣行水利権と規定しているのである<sup>14)</sup>。水の所有・利用が団体的であった点をも含め、この規定の見直しの法案が提案されたものの：「農業水利法案」（大正9年）、「農業水利調停法案」（昭和9年）制定には至らず、戦後の「土地改良法」においても、農業水利に関する法的規定はなされなかったのである。水利（水利権、水利施設）の帰属に関して「土地改良法」は、具体的に、土地改良事業を行なう土地改良区、都道府県、市町村、または共同施行でなければならない、と定めている——水利の明確な法制化を欠いた慣行水利権と比べれば一定の前進ともとれる——が、これは単に、土地改良法に定める事業に「農地に関する権利、施設に関する権利、水の利用に関する権利の交換分合」の規定に対応したにすぎない、と見るべきであろう。「自作農創設特別措置法」（昭和21年）は、いち早く、水利施設の認定と買収を通じて水利の帰属主体の明確化と地主による水・土地支配からの解放を企図したが<sup>15)</sup>、その後の土地改良行政は、近代的な水利秩序形成と民主的な土地制度の創設の流れに沿うものでは必ずしもなかったことに留意が必要である。なお、その後、水利の所有、利用、管理をめぐる管轄を異にする建設省と農林省間の攻防、法案提出への動き：建設省による「河川法」改訂、「電源開発促進立法」および「国土総合開発特別立法」と、農林省からの「農業水利法案要項」、「農業水利調停要項」等、を経て昭和39年「河川法」改正となるが、農業水利権は実態規定のないまま、高度成長下、他種水利に押されて、慣行水利権が「許可制」から「確認制」になるなど<sup>16)</sup>、極めて抑制されたものとなった。

合理的な水利秩序の形成を阻むもう1つの要因である慣行的水利秩序の存続については、次の諸点を指摘できよう。すなわち、土地改良区は戦後新たに設立を見た水利・区画整理等の事業主体で

<sup>12)</sup> 池上甲『日本の水と農業』（学陽書房、1991年）pp.38～41。鶴川通永「溜池灌漑地帯における土地・水利用の構造—奈良盆地—」永田・南編『前掲書』pp.254～258。

<sup>13)</sup> 栗原・安井「前掲論文」pp.100～102。

<sup>14)</sup> 渡辺洋三・金沢良雄「農業水利制度と水利法制」農業水利問題研究会編『農業水利秩序の研究』p.39、および第1節参照。

<sup>15)</sup> 栗原・安井「前掲論文」pp.97～98。

<sup>16)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』p.35。

あったが、戦前期から存続する小規模な地元水利団体であった「申し合せ組合」が組織替えしたにすぎないものもあった<sup>17)</sup>。また、不良水利条件地区や主要幹線水路の開設・改修工事が行なわれていた改良区でも、末端・個別農家段階においては、既述したように、なお、番水制や堤守制が残り、施設の維持管理への賦役出役、さらに、部落会費を水利費を宛てるなど、共同体的な水利慣行が数多く残っていた。したがって、国営や県営大型事業と連携した土地改良区事業においても、末端では、こうした慣行的水管理を直接担当する「申し合せ組合」に依拠せざるを得ない実情があったのである。

この点を西蒲原土地改良区を例により具体的に見ると、域内末端の水利と土地改良業務・事業については、本区事業とはせずに、集落毎に設けた出張所がこれを受け継ぐこととなった<sup>18)</sup>。出張所は、制度が廃止される（昭和46年）までに46の設立を数えたが、いま、表1より、その設立の目的は区画整理事業が18出張所（区画整理事業を他の事業と併行して申請したものを含めると24）で最多であり、その他、用水・施設管理維持、揚水機設置、暗渠排水、農道整備、堤撤去、護岸、換地、干拓など、改良区内の土地改良事業をその主要業務としていたことがわかる。かつて末端での耕地整理組合、水利組合の小規模の業務が集落単位に設けられた出張所に引継がれていたものと見てよい。出張所の規模は、関係面積20.9ヘクタール（最小）～1,525ヘクタール（最大）、組合員数は57～2,378名<sup>19)</sup>と規模のばらつきが大きい。関係面積の規模分布を見た表2から、1,000ヘクタールを超えるものはわずかで、500ヘクタール以下が全体の半分以上を占めていたことが分かる。また、組合員数も500人以下が22出張所と全出張所中半数以上を占めており、これらから、出張所制度が、地元有志的に結成された小規模な土地改良団体であったことが判明する。こうした出張所制が敷かれたのは、西蒲原土地改良区が巨大であったために、本区による末端水利やその施設の維持管理の

表1 西蒲原土地改良区出張所の設立目的

設立目的	出張所数	設立目的	出張所数
区画整理	18	維持管理	5
小用水管理・区画整理	1	干拓	1
区画整理・維持管理	4	干拓・県圃促進	1
区画整理・農道	1	県圃促進	1
揚水機設置	1	換地・農道	1
揚水機設置・堤撤去・護岸	1	換地・維持管理・農道	1
維持管理・暗渠	1	施設管理	2
暗渠排水	2	その他	6

西蒲原土地改良区編『西蒲原土地改良史』下巻 pp.136～139. 掲載の表2-2-4に基づき作成。

<sup>17)</sup> 古島敏雄・新井信男「水利団体と水利秩序」農業水利問題研究会編『前掲書』pp.451～452。

<sup>18)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』pp.262～266。

<sup>19)</sup> 『同上書』p.263。

表2 西蒲原土地改良区出張所の規模分布

出張所関係面積	出張所数
50ha 以下	1
50～100ha	3
100～200ha	3
200～300ha	8
300～400ha	1
400～500ha	3
500～600ha	3
600～700ha	8
700～800ha	
800～900ha	2
900～1000ha	1
1000ha 以上	4
合計	37

出所：表1と同じ。

統括が難しかったこと、また、経費負担も受益区域毎に大きく異なり、徴収を区分する必要があったこと、水利条件等比較的等質的地域特性を有する集落の連合体として出張所が設けられたことは、集落的機能抜きにしては土地改良業務の遂行は困難であり、したがってまた、末端での土地と水利に関する旧来からの秩序の多くがそのまま継承されたことを物語る。なお、出張所は、「出張所規約」（昭和32年）において新たに、本区を行なう土地改良事業を分担するものと定められた<sup>20)</sup>。これにより出張所の機能はいっそう強化されたが、新たに本区統括の下に出張所が編成されたことは、同時に、慣行的水利を含む末端での水利秩序が戦後の水利構造の枠組（国一県一土地改良区－出張所）の中に明確に組み入れられたことをも意味したのである。

### 3. 戦後水利・土地制度の変容－高度成長下における慣行的農業の崩壊－

高度成長が本格化する昭和30年代後半は、日本農業にとってみても、大きな転機の時代であった。食糧需給の緩和と農業の相対的劣位化の進行の中で、自作農体制の堅持と食糧増産に基軸を置いた戦後農政はここに転換を余儀なくさせられたのである。生産の選択的拡大および農業の中心的担い手となり得る自立経営農家の育成、機械化営農の確立と協業の助長、近代化施設の導入を謳った「農業基本法」が制定されたのは昭和36年のことであった。土地改良の面においても、「基本法」の主意に沿う構造改善政策として、国費の高額補助による土地基盤整備事業（灌漑・排水、乾田化、1区画30アールの圃場整備、農道の拡張）が大規模に押し進められるようになった：第一次農業構造改善事業（昭和36～47年の10ヶ年計画）。また、この第一次構造改善事業の開始と前後し

<sup>20)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』p.262。経費徴収、補助金配分、旧慣等に起因する地区間水利問題の調整等、地区ごとの措置が必要とされた。

<sup>21)</sup> 『同上書』p.265。

て、昭和35年の国営事業により造成された灌漑・排水施設の管理に要する費用の二分の一補助（昭和35年）、「開拓パイロット事業」（同36年）に伴う埋立・干拓事業附帯の関連施設事業の国営直轄化、草地改良事業の公共事業化（36年）、さらには、従来個別に行なわれていた圃場整備事業、灌漑排水工事、暗渠排水、客土、農道整備の一括事業化（38年）、加えて、農機械化に適合するための圃場面積200～300ヘクタールを対象とした「特別圃場整備事業」の実施、さらに、300ヘクタールを超える「大規模圃場整備事業」の創設（42年）等、国営大型事業が矢継ぎ早に進められた。昭和39年の「土地改良法」改正は、こうした耕地政策の流れを受けてのことであった。

「土地改良法」は、昭和28年、同30年、35年の小改正を経て、昭和39年に大きく改正されることとなった。改正のあらましは、1. 法の「目的」が、同法制定（昭和24年）当初の「土地と水の制度の合理化を図り…食糧その他農生産物の生産の維持増大」から「農業生産性の向上、総生産の増大、生産の選択的拡大及び農業構造の改善」へと大きく変わったこと、2. 法の対象とすべき土地が従来の農地に「採草牧草地」が加わり「農用地」となったこと、3. 農民からの申請によらずに事業が可能な国営、都道府県営事業の範囲が農用地造成、干拓・埋立事業に附帯して行なわれる灌漑排水施設までに拡大したこと、4. 国営、都道府県営事業負担金の徴収が市町村を通じて可能となり、また、土地改良施設の管理事業に知事の認可を義務付けたこと、さらに、5. 農民以外の受益者からも負担金が徴収できる「員外負担制度」が設けられたこと、6. 農地収用に関し事業主体の立場を強化し、占有者の同意がなくとも工事が実施できるようになったこと、である<sup>22)</sup>。法の目的が食糧の維持増大から生産性の増大と農業構造改善へと変わったことは、戦後の食糧難時代の終焉と高度成長下農業劣位化の進行に伴う競争的農業の構築を目指す、まさしく「農業基本法」制定の時代背景に沿うものであり、また、土地改良法の対象を農地から草地を含む農用地に拡大したのも基本法の「生産の選択的拡大」の主意に対応してのことであった。そして、国営・都道府県営事業範囲の拡大は、すでに昭和28年「土地改良法」改正で方向付けられた土地改良事業の公共事業化（公共投資・補助金の増加）や35年「同法」改正法による国営造成施設に対する直轄管理化の傾向をいっそう押し進めるものであった。新たに設けられた「土地収用委員会への申請」、土地改良施設管理事業に対する「認可制」（知事）の導入、事業負担金の「市町村徴収」の制度もまた、そうした土地改良事業の公共事業化を補強するものであったといえよう。また、農民以外の受益者に事業経費負担を求める「員外負担制度」は、この時期以降急速に増大する土地と水の農外需要に対する、総合的な土地改良行政の取組みの一端を窺わせるものとして注目される。なお、国営・都道府県営による土地改良事業の拡大は、とくに個別権利の規定を欠いたまま水利権が事業主体に帰属する状況下では、個別農家との間で混乱を招くおそれが大きいといわざるをえない。まして、占有者

<sup>22)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』pp.39～41。



の同意なしでの工事の実施と、土地収用において事業主体の側に有利な裁定の保証は、その後の国・都道府県主導の土地改良行政の展開を決定付けるものと見なすことができる。事業区内部における個別・主体的水利用と水利施設の利用権が明確に確立した上での土地改良事業の公共化という農業水利行政の理念（昭和35年『日本農業と水利用』）からみて<sup>23)</sup>、昭和39年の法改正は水利改革への道程をさらに遠退させるものとなったといえよう。

“基本法農政”が展開した高度経済成長時代に、西蒲原土地改良区の組織および事業面において、実際に、どのような変容が見られていたであろうか。はじめに、同土地改良区の組織編成の展開を見ると、昭和40年代に入って、旧4大水利組合事業を踏襲した工区制は廃止され（昭和42年）、また、末端において集落的機能を担ってきた出張所制も市町村を区域とする支所制に置き換えられる（同46年）など、戦前期からの「継承」部分は後退し、逆に、本区の機能、権限が大きく強化された点が指摘できる。工区制廃止の理由としては、40年代に入って、改良区の事務管理の簡素化、合理化を図り統一的維持管理体制の確立が強く求められていたこと、また、国営・県営事業による工区の旧水利施設更新に伴い、用排水条件の工区域間格差が縮小し、工区制を敷く積極的根拠が薄れたこと、が挙げられる<sup>24)</sup>。区制廃止の結果、本区と工区の維持管理の二重構造が解消され、組織面での本区の統括力が強化された。また、維持管理区域100町歩以上を本区管理とし、改良区を行なう事業の本区負担率は300町歩未満については40%、500町歩未満は50%、500町歩以上は100%とされたが、翌昭和43年には、本区管理の下限を50haにまで拡大するとともに、本区負担率も300ha未満は50%、500ha未満が60%と、その引上げが図られている。ほかに、樋管設置およびポンプ場新設への交付金率も、それぞれ、30%および20%（42年）から40%および30%に引き上げられるなど<sup>25)</sup>、事業費負担面でも、改良区本区の影響が増大していることがわかる。一方、昭和40年代の社会経済構造の急激な変化は農村における集落的機能を著しく低下させ、出張所が行なってきた集落の慣行的秩序に基づく末端水利の維持管理業務にも支障（出稼ぎ、兼業化による出役調達の困難）を来すようになった。加えて、農地転用の増加や都市排水の農業用水路への流入問題など、これまでの出張所の維持管理機能を超える事態が発生した。こうした事態対処するために、集落単位の出張所を廃止し、本区とより機能的に結合し、行政とのより密接な連携を可能とする支所が行政区単位ごとに（12ヶ所）設けられることとなったのである（昭和46年）<sup>26)</sup>。図1は西蒲原土地改良区本区による賦課金徴収率の推移を示したものであるが、改良区創設当初の60%台から昭和30年代に入り急速に上昇し、40年代前半には90%を超えるまでに至っている。この間に土地改良区の組織力・統括力が強化されていたことが判明する。工区制の廃止等上述の改良区の改組がその理由のひとつで

<sup>23)</sup> 永田恵十郎「前掲論文」pp.13～17。

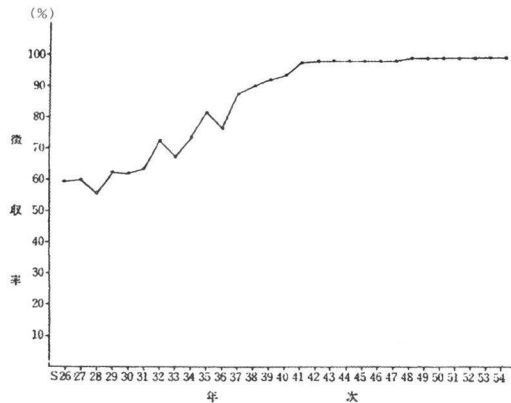
<sup>24)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』pp.266～267。

<sup>25)</sup> 『同上書』p.270。

<sup>26)</sup> 『同上書』p.271。



図1 西蒲原土地改良区の賦課金徴収率の推移



西蒲原土地改良区編『西蒲原土地改良史』下巻 p.267.

あったと思われるが、それとともに、30年代に入ってから急速にその規模を拡大する国営・県営事業もまた、改良区の組織率を高める重要な要因であった。国営・県営による改良事業の造成施設はすべて改良区（本区）がその維持管理に当たったからである。

次に、西蒲原土地改良区における事業面での展開に目を転ずると、昭和22年に、この地区の中央を貫流する新川に関し、直轄国営事業として、「新川第一期農業水利事業」が旧農地開発営団より引継がれている。当初（昭和26年）の事業計画によれば、事業地域を自然排水区と機械排水区に二分し、自然排水区の用水堰の撤去と排水幹線の新設、河川の改修が、また、機械排水区においては、それまでの小輪中ごとの小規模排水を統合して水系別に排水機を設置するとともに、幹線排水路の整備が計画されている<sup>27)</sup>。表3は、国営「新川第一期農業水利事業」（昭和27年竣工～49年完工）による造成施設およびその管理主体一覧である。また、表4は、戦前より「第一期」事業に至る新川流域排水体系の編成過程を示したものである。表の太字部分は「第一期」工事における大型＝統合排水機設置を示し、表3「構造・規模及び数量」太字箇所的大型排水機に対応している。従前の沿岸小輪中単位で編成されていた排水ブロックが、「第一期」工事における大型排水機の導入の結果、より広域の排水ブロックに統合されたことがわかる。また、事業主体に関して特徴的なことは、幹線水路につながる支線水路工事、排水改良に伴う用水不足解消のための樋管・用水路の新設等、表5に示したように、事業の附帯工事が県営事業として実施されたことである<sup>28)</sup>。事業施設維持管理に関する土地改良区—支所制度の強化に加え、事業工事主幹部分および附帯部分の国—県それぞれの施行という、言わば、地域水利システム全般の一元化・系統化が図られていく様子がそこに窺われる。

<sup>27)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』pp.213～214。

<sup>28)</sup> 『同上書』p.217。

表3 国営新川第一期農業水利事業の造成施設

種 類	着工～ 竣工年度	構造・規模及び数量	管理委託先
番屋排水機場	S48	流域面積 73ha 計画排水量0.75m <sup>3</sup> /s 横軸々流ポンプ1台、口径600mm	西浦原土地改良区
飛落川	S46～47 S20～23 S44～46	流域面積2,258.4ha 計画排水量5.5m <sup>3</sup> /s 横軸々流ポンプ、口径1,500mm 1台、600mm 1台	"
田 瀧		流域面積1,124ha 計画排水量10.3m <sup>3</sup> /s 横軸々流ポンプ2台、口径1,350mm 1台、800mm 2台	"
早 潟	S47	流域面積 166ha 計画排水量0.93m <sup>3</sup> /s 横軸々流ポンプ、口径800mm 1台	"
長 所	S47	流域面積 186ha 計画排水量0.84m <sup>3</sup> /s 横軸々流ポンプ、口径700mm 1台	"
茨 島		S38～39 S47	流域面積 96ha 計画排水量0.75m <sup>3</sup> /s 横軸々流ポンプ、口径400mm 1台、500mm 1台
大 原	S37～39	流域面積 185ha 計画排水量1.45m <sup>3</sup> /s 横軸々流ポンプ、口径800mm 1台、500mm 1台	"
旧木山川	S49 S29～35	流域面積2,770ha 計画排水量17.3m <sup>3</sup> /s 堅型可動翼軸流ポンプ、口径1,100mm 1台、1,700mm 3台	"
旧広通江	S24～35	流域面積2,488ha 計画排水量12m <sup>3</sup> /s 堅型歯車連絡式固定軸流ポンプ、口径1,700mm 3台	"
新川右岸	S24～32	流域面積5,494ha 計画排水量31.5m <sup>3</sup> /s 堅型軸流ポンプ、口径1,840mm 4台	"
升 潟	S20～23	流域面積 483ha 計画排水量2.14m <sup>3</sup> /s 横型軸流ポンプ、口径800mm 2台	"
曾 根	S20～23	流域面積 255ha 計画排水量1.33m <sup>3</sup> /s 横型軸流ポンプ、1台	"
横井樋門	S38	鉄筋コンクリート造り、長さ10m、巾6.4m、高さ4.45m	"
西 山	S38	鉄筋コンクリート造り、長さ3.9m、巾3.3m、高さ3.55m	"
吉田排水路	S41～48	開水路延長4,503.66m、流域面積1,045ha、計画排水路1,056m <sup>3</sup> /s	"
旧広通江	S23～47	延長 5,868.94m 流域面積 2,488ha 計画排水量 12m <sup>3</sup> /s	"
東部幹線	S26～47	延長 5,310.66m 流域面積 3,660ha 計画排水量 12m <sup>3</sup> /s	"
新木山	S38～47	延長 5,247.806m 流域面積 1,160ha 計画排水量 11.6m <sup>3</sup> /s	"
深 通	S42～47	延長 1,199.874ha 流域面積 584ha 計画排水量 5.91m <sup>3</sup> /s	"
西 山	S40～46	延長 1,621.72m 流域面積 1,002ha 計画排水量 8.07m <sup>3</sup> /s	"
小 池	S41～46	延長 2,500.43m 流域面積 602ha 計画排水量 6.09m <sup>3</sup> /s	"
西部幹線	S46	延長 6,138m 流域面積 1,834ha 計画排水量 10.51m <sup>3</sup> /s	"
荒 井	S41～46	延長 4,517.77m 流域面積 937ha 計画排水量 9.5m <sup>3</sup> /s	"
西大通	S41～42	延長 1,765m 流域面積 824ha 計画排水量 8.23m <sup>3</sup> /s	"
横井幹線	S26～32	延長 400m 流域面積 1,420ha 計画排水量 8.136m <sup>3</sup> /s	"
旧木山川排水路取付水路	S36～37	延長 98.5m 流域面積 729ha 計画排水量 7.119m <sup>3</sup> /s	"
大原1号排水路	S35～37	延長 58.34m 流域面積 312.4ha 計画排水量 2.641m <sup>3</sup> /s	"
大原2号排水路	S36	延長 67.73m 流域面積 189.4ha 計画排水量 1.569m <sup>3</sup> /s	"
旧広通江排水機場吐出水路	S46	延長 162m 流域面積 2,488ha 計画排水量 12m <sup>3</sup> /s	"
新 川 (2級河川)	S23～47	延長 13,072m 流域面積 28,289ha 計画排水量 214.1m <sup>3</sup> /s	新 潟 県
大通川 ( " )	S35～48	延長 20,273m 流域面積 7,295ha 計画排水量 72.2m <sup>3</sup> /s	"
広通川 ( " )	S38～47	延長 9,259.29m 流域面積 1,659ha 計画排水量 13.6m <sup>3</sup> /s	"
旧木山川 ( " )	S33～47	延長 3,407.72m 流域面積 2,770ha 計画排水量 17.3m <sup>3</sup> /s	"

出所：『西浦原土地改良区史』下巻 pp.220～221、表3-2-26。

表4 新川流域統合（ブロック）排水体系確立の過程

事項 地域	機場名	設置年	受益面積 町	口径 mm	馬力・台数	構造	機場名	設置年	受益面積	型式	大きさ	事業主体
新川 右岸	四ッ合	昭7	235	800	75 HP 1台	軸流	新川右岸	昭27	5,494	堅型軸流 1,840mm排水量	300 HP 5台 31.5m <sup>3</sup> /sec	国营新川農業水利
	研農	昭24	513	1,200	52 2	"						
	袋ヶ島	昭20	78	254	75 1	渦流						
	味方	明43	64	580	40 kw 1	"						
	木場	昭7	1,522	1,670	75 HP 2	軸流						
	横江	昭7		716	20 1	"						
	小新	昭8	584	800	75 3	"						
	通大	昭9	1,198	1,340	90 2	"						
	横尾	昭23	450	800	100 2	"						
新川 左岸	曾根	昭22	313	800	100 1	軸流	田 濁	昭23	1,920	横型軸流 800mm	100 HP 2台 増設	農地開発営団 県営
	升濁	昭22	483	800	100 2	"						
	田濁	昭22	975	800	100 3	"						
	笠木	昭9	149	559	30 1	"						
	押付	昭22	145	580	50 kw 1	"						
旧木 山川	月濁	昭25	742	500	75 HP 1	渦流	旧木山川	昭32	2,770	堅型軸流 1,000mm 1,700 排水量	90 HP 1台 220 3 17.31m <sup>3</sup> /sec	国营新川農業水利
	木滑	昭26	300	800	200 3	"						
	大原	大2	178	600	75 1	軸流						
	根大	大2	75	580	45 1	"						
	田大	大4	346	800	75 2	"						
	西大	大4	346	800	75 2	"						
	遠藤	明37	170	45	45 1	亀甲型水車						

出所：『西蒲原土地改良区史』下巻 pp.222～223、表3-2-27より作成。

表5 新川流域附帯県営事業

用・排水別		工区別	新川右岸	新川左岸
			工区	工区
用水 施設	揚水機	{	機場数	1
			揚水量 (m <sup>3</sup> /s)	0.834
			支配面積 (ha)	(500)
	揚水路	{	延長 (m)	3,741.2
			通水量 (m <sup>3</sup> /s)	10,800
		{	支配面積 (ha)	530
排水 施設	排水機	{	機場数	3
			揚水量 (m <sup>3</sup> /s)	4,688
			支配面積 (ha)	248,0
	排水路	{	延長 (m)	25,230
			通水量 (m <sup>3</sup> /s)	38,719
		{	支配面積 (ha)	6,666
				3,079.4

出所：『西蒲原土地改良区史』下巻 p.219、表3-2-25。

経済の高度成長に伴い、地価高騰、農用地の転用、工業用水・都市用水需要の急増、離農・兼業の進行等、農外の要因による影響や圧力への対応を余儀なくされるようになったこともこの時期の水と土地政策の大きな特色であった<sup>29)</sup>。すでに述べたように、他産業とも競争可能な自立農業経営の確立を狙った“基本法農政”下の構造改善事業そのものが農業を取巻く環境変化への対応策であったが、外にも、以下に示すような、自立経営を育成すべく改革が数多く図られていた。すなわ

<sup>29)</sup> 農外要因としては、この外に、都市計画法の制定、砂利採取・水質汚染、ダム建設等が挙げられる。

ち、農地の賃貸借の規制緩和を図り、農地流動化の促進を狙った「農地法」改正（昭和45年）、「農振法」改正（50年）、「農用地利用増進法」（55年）<sup>30)</sup>、農用地の円滑な取得を目的に農外要因による地価上昇分を補償する「土地改良事業にともなう農用地等の取得および損失補償要項」（昭和38年）、砂利採取やダム建設に伴う河床上昇・流心移動等の障害対策としての「用水対策障害事業」（昭和39年）、「都市計画法」（同43年）への対抗措置として農用地を定め、農用地区域内での農地転用を許可しないとした「農業振興地域の整備に関する法律」（昭和44年）、農村地域への工業導入と耕地整備を図るとした「工業導入関連農業基盤整備事業」（同46年）、近郊農業の環境悪化防止および都市用水需要増大への対応策である「農業用水合理化対策事業」（同47年）、また、都市化、兼業化による土地改良区弱体化に伴う組織の維持管理強化策である土地改良施設維持管理適正化事業（52年）等、枚挙に暇がない。いずれも、産業の構造変化への農政の対応であった。

農外要因が農業へ及ぼす直接的影響として、工業化、都市化の進展の結果、非農サイド（水資源開発、水害防除、電力、産業立地、運輸）からの水需要の急増が農・非農間の水利調整問題を必然化させた点を挙げるができる。昭和25年「国土総合開発法」の制定を皮切りに、その後、以下に掲げるように、多くの水立法が制定されている。すなわち、「電源開発推進法」（昭和27年）、「工業用水法」（同31年）、「特定多目的ダム法」（同32年）、「工業水道事業法」（同33年）、昭和36年の水資源開発2法（「水資源開発促進法」、「水資源開発公団法」）、そして「河川法」改正（昭和39年）、である。非農業用水の水利権の創設（「特定多目的ダム法」）や、従来慣行水利権として許可されてきた農業水利に関する権利が建設大臣への「届出制」に改められたこと（「河川法」改正）に象徴されるように、高度成長期における国土の総合的開発のなかで、農業水利は、基本的には、後退を余儀なくされた点を指摘できる。農外水需要（都市用水、他業種水利）の増加に伴う農業水利の後退は、1つには、農業用水の所有と利用に関する権利が慣行的であいまいな共同利用を前提としたものであり、既述の如く、戦後の「土地改良法」においてもなお、近代的（個別的）権利に関する立法措置がなされなかったことの結果であろう。また、2つには、それまでの農業用水の事実上無制限の（限界コスト＝ゼロの）水利用＝濫用に対する農外部門からの強い反発の表れと見ることができよう。慣行水利権に基づく農業用水の不合理な濫用の実態はすでに戦前期から指摘されており（大正3年「経済調査会」）<sup>31)</sup>、個別水利権に基づく水の産業間の合理的配分や、戦後においてはさらに、「売水制」の検討さえがなされたのであるが（昭和35年「日本農業と水利用」）<sup>32)</sup>、結局、

<sup>30)</sup> “基本法農政下、構造改善事業は進められたが、非農要因による地価高騰が農地売買通じた経営規模拡大を妨げることとなり、その隘路打破のため貸借による農地流動化策が採られることとなった。保有地面積上限の撤廃、小作料統制の廃止、10年以上の貸借について契約終了後の借地の貸主への自動的返還を規定した「農地法」改正（同45年）、指定区域内の農地の貸借は農地法適用外として10年以内の短期貸借を認める農用地利用増進事業（同50年、同55年に「農用地利用増進法」として法制化）はそうした農地流動化策である。

<sup>31)</sup> 栗原・安井「前掲論文 pp.66～67。

<sup>32)</sup> 永田「前掲論文」pp.13～17。

表6 西蒲原土地改良区賦課金（水田）の推移

年度	賦課金（反）	指数（実質）	年度	賦課金（10a）	指数（実質）
昭和26年度	150円	100	昭和41年度	1,665円	456
27	147円	87	42	2,004円	504
28	207円	139	43	2,340円	582
29	249円	153	44	2,760円	638
30	270円	133	45	3,060円	689
31	324円	168	46	3,330円	735
32	420円	208	47	3,660円	757
33	420円	202	48	4,050円	690
34	450円	210	49	5,400円	757
35	549円	240	50	6,360円	789
36	600円	242	51	7,320円	829
37	630円	232	52	8,220円	939
38	720円	246	53	8,940円	980
39	840円	275	54	9,660円	1017
40	1,140円	334	55	10,650円	1080

『西蒲原土地改良区史』下巻 p.297 表3-3-9より作成。指数（実質）は、昭和26年=100、デフレーターは梅村又次編『長期経済統計9 農林業』（東洋経済新報社、1966年）所収「農家庭先価格」および平成12年度『食糧・農業・農村白書』（農林統計協会）「参考統計表」所収「農産物価格指数」を用いて作成。

水利の合理化＝水利改革は実現することなく、構想は後退することとなった。表6は、西蒲原土地改良区の、設立以来30年間の賦課金の推移を示している。これには事務所運営費、維持管理費、事業費、国・県営事業の分担金償還金・利子返済金等、全経費が含まれており、広義の水利費とみなすことができよう。表から、設立当初（昭和26年）以来、水利費は一貫して上昇しており、とくに昭和30年代後半以降著しい。国・県営事業の拡大に伴う負担金の増加、工区制廃止（昭和42年）による本区直轄範囲の拡張<sup>33)</sup>、揚排水機（ポンプ）維持管理費（電力料、労務費等）の急増<sup>34)</sup>、賦役出役に代わる浚渫・藻刈労務費の計上が水利費上昇の理由であった。ここで留意すべきは、水利費が一律均等賦課の基準で徴収され、しかも、利用水量に関わりなく土地面積割で課せられている点である。このことは、単年度内の水利利用の限界コストはゼロであったこと同義であり、したがってまた、土地改良区農民による水の濫用を招き、需給が逼迫するこの時期において水資源の効率配分を歪めていたものと考えることができる。こうした点が水利をめぐる農工間の対立と農外部門の攻勢の事実の背景にあったことについては、既述の通りである。

最後に、高度成長下、昭和40年代以降の農業・農村を取巻く環境変化の過程で、土地改良政策はどのように展開したか。「土地改良法」改正と「水田利用再編対策法」を例に、法制面での対応を示しておこう。はじめに、昭和47年「土地改良法」の主要な改正点を示すと、1. 工場用地、公共用地等への換地を伴う土地改良事業の実施、2. 個別に行なわれてきた土地改良事業の総合的実施、3. 農業振興地域整備計画実施にとくに必要な基幹的・先行的な土地改良施設建設事業については、

<sup>33)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』p.299。

<sup>34)</sup> 『同上書』pp.298～299の表3-3-11参照。

農民の合意がなくとも、市町村が国営もしくは都道府県営の事業を市町村議会の承認をもって申請できるとしたこと、4. 水道事業、発電事業者に国営土地改良事業施設の共有持分を認め、その上で、土地改良区の新農地受益者から経費を徴収したこと、5. 「農地法」改正で農地等の売買・貸借を認められた公益法人＝農地保有合理化法人（昭和44年設置）に対し土地改良事業実施資格および国営・県営事業申請資格を付与したこと<sup>35)</sup>、である<sup>36)</sup>。改正は、基本的には39年改正の方向を継承しつつ、「農振法」に基づく行政主導の土地改良事業実施の強化と農地流動化の進展を促す一方、非農用地への換地、農外水利用（者）との調整と共用性の確保を目指す内容となっていた。農外部門への対応を欠いては、もはや円滑な土地改良事業は実施できない段階にこの時代の農業が置かれていたことをいっそう強く反映して内容となっていた。

他方、米の生産過剰が構造化したこともまた、昭和40年代以降の日本農業・農政の転機を促す一大要因となった。生産過剰は、昭和42、43年の大豊作が直接の契機であったが、需要面での食生活の洋風化に伴うコメ離れ現象、供給面での生産技術（品種改良、稲栽培・肥培技術）の向上、農業機械化、土地基盤整備事業の進展、高米価政策等、原因は構造的なものであったといえよう。以後、減反・転作政策が採られ、それに伴い、土地改良政策もまた一定の変容を遂げることとなった<sup>37)</sup>。すなわち、昭和44年に「稲作転換対策」が発表され、転作奨励金の交付と他作物への転換計画が実施されるとともに、国営・都道府県営農用地造成事業の要件面積に田から畑への地目転換する土地を含めて申請できる措置が採られた。次いで45年には、「生産調整実施要項」が決定され、また、「圃場整備事業」の施行田を減反・転作面積に算入する措置が講ぜられ、さらに46年には、「水田の転用基準を緩和化する暫定基準」を設けて基準内での宅地造成転用を認めるとともに、60ヘクタール以上の水田面積を対象に、その80%以上を他地目に転換する「水田転換特別対策事業」が都道府県営事業（65%の高率補助）として創設された。そして、昭和50年豊作以降のいっそうのコメ余り現象を背景に、さらに3年間の生産調整が（「水田総合利用事業」）実施され、51年には「水田総合利用対策要綱」の通達に基づき、水田の食用作物（大豆、麦など）への転作目標が21.5万ヘクタールと定められた。そして53年には、遂に、「水田利用再編対策実施要綱」による水田再編対策が大規模に（10ヵ年計画、大豆、飼料作物等への転作目標面積39万ヘクタール、3年一期、初期転作率13.4%を目標に）実施されることに至ったのである。加えて54年には、水田転作のため小規模事業（要件基準を20ヘクタールまで引下げ）をも含む排水事業を中心とした「都道府県営排水対策特別事業」の創設と、水田の汎用化＝高度利用化を図るために客土・暗渠排水を基軸に「都道府県営土地改良総合整備事業」（52年創設）が補強されている。米の生産調整を単に米需給の問題とす

<sup>35)</sup> 昭和44年、政令により、農地保有合理化法人は、土地改良区とともに、農業近代化資金の融資借受資格者となる。

<sup>36)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』pp.63～65。

<sup>37)</sup> 『同上書』pp.59～60、日本農業年鑑刊行会編『年表 明治・大正・昭和農業史』（家の光協会、1989年）。

るのではなく、先述の「土地改良法」の改正と考え併せるならば、この期の農政の目標が、水田再編を構造改善事業と連結させることを通じて、新たな農業・農村の担い手の育成にあったことを窺い知る。

#### 4. 新秩序形成への胎動

第一期事業を受けて昭和49年にスタートした「新川第二期農業水利事業」（昭和55年完工）は、新川河口における大排水機場の新設と新川水系全体に亘る用排水制御システムの導入を基軸とした、洪水排除を含む地域の総合的河川管理システムの完成を企図するものであった。すでに第一期事業において大型排水機は導入済みであったが、河川管理との機能的な結びつきを強化し、また、非農水利をも含む、用排水管理全体を連動させた一元集中的開放システムの構築を目指したところに第二期工事の特徴があった<sup>38)</sup>。ところで、こうした土地改良における国営・都道府県営事業が増えるに伴い、事業規模は大型化するとともに、水利面での施設・設備の高度化が急速に進んだ。その結果、それら施設の維持管理に当る土地改良区の権限も強化された。ここで注目すべきことは、こうした水利施設の大型化・高度化、また管理の一元化がそれまでの慣行的農業、とくに慣行的水利秩序を、結果的に大きく変容もしくは解消に導く重要な契機となり得た点である。近代期になっても慣行水利が消滅せずに長く存続した背景として、既に述べたように、自然・地形的的に分断された小水系単位内での掛け流しや灌排水兼用水路の存続が集落＝集団灌漑を必然化した点を挙げるができる。また、近代以降、灌漑資本（施設）の大半を旧藩時代から継承したことに伴う利用権の部落・村落（水利組合）への帰属、さらには、日本稲作農業の技術的特性＝規模の中立性に起因する経営規模拡大への誘因の欠如と零細分散耕圃制の存続が共同体的慣行水利を温存せしめ、水利の近代化（個別的水利の確立）を阻む要因になっていたこと、が指摘される。しかし、これらの条件は、戦後、とくに高度成長期以降大規模に進められた区画整理事業と灌漑排水設備・技術の高度化の結果、次第に解消に向かうこととなった。すなわち、耕地整備による灌漑・排水路の分離独立、揚・排水の自動化による労働出役の解消、また、パイプライン灌漑導入後の圃場レベルでの取水栓開閉＝個別灌漑実現と用水コストの明確化による量水制移行の可能性<sup>39)</sup>、さらには、灌漑・排水施設の所有権・利用権の帰属主体の明確化等、慣行的水利秩序はここに大きく変容を遂げることとなったのである。末端レベルにおける、極言すれば水田1枚1枚に至るまで水利条件が整備されない限り、零細分散耕圃制下に置かれた個別農家は伝統的水利構造に依存せざるを得なかったが、公共事業による水利の改善と”基本法農政”下の機械化を前提とした大型耕圃へに向けての構造改善事業は、末端における慣行的農業の崩壊と新たな農業秩序構築へ向けての物的、技術的基盤となり

<sup>38)</sup> 西浦原土地改良区編『前掲書』p.230。

<sup>39)</sup> 大西・蔵本器征「農業構造の変貌と水利利用」永田・南編『農業水利の現代的課題』p.86。



得たと考えてよい。このことに関して、国営、県営事業および団体営耕地整理事業の総合的施行を図るために関係地区農民相互の間で締結された西蒲原郡「旧漆山古志田、寺潟及国見郷土地改良事業に関する上下流の協定書」は、改良事業により旧来の用排水秩序の欠陥は除去し得るとし、事業主体3者の機能的連結を通じて、水利の総合化を末端にまで広げて実施しようとしている点で、意義深い<sup>40)</sup>。また、都市への大量の労働移動と兼業化の進行、さらに農村内の混住化の傾向は農業経営基盤の脆弱化、改良区の維持困難、水利組織の弱体化を招き、集团的水利利用、慣行的水利秩序を崩壊に導く要因となっていたことにも留意が必要であろう。組織の維持管理強化対策：「土地改良施設維持管理適正化事業」（昭和52年）および「土地改良区育成強化対策事業」（昭和55年）は、そうした弱体化した改良区の組織や経営基盤の強化を国の助成をもって図ろうとする試みであった。

”基本法農政”下の構造改善事業の推進にもかかわらず、現実には、農地の流動化は思うようには進まず、「農業基本法」が目論んだ農業経営の「選択的拡大」を担う自立的「中核農家」が十分育成されなかったことはしばしば言及されることである。同様なことは水利面においても指摘できる。すなわち、総合的水利管理システムの確立と灌漑排水技術の向上、集落機能の崩壊に伴い慣行的水利秩序の多くが消滅したものの、伝統的枠組に代わる新しい枠組の構築はなお不十分であった。労働生産性向上と競争的農業の実現、機械化稲作に適応する経営規模の拡大と米の生産調整＝水田の他用途利用、そして地域水利の一元的集中制御システム導入といった現代的諸課題に対応可能な、土地と水資源の最適配分を実現すべく包括的な農業秩序の形成が十分なされないままに推移してきたというのが実情であった。新しい農業経営主体をどう育成するかは、同時に、新しい水利利用主体の形成に関わる問題でもある。水利政策と耕地政策の一体性が要求された。その点で、「日本農業と水利」（昭和35年）が、稲作における「分散零細耕圃こそが末端水利施設の維持管理・用排水において慣習的水利構造を必然化するとし、農業水利問題の解決を農業生産構造の問題と結びつけていることは極めて卓見であったといえよう。

分合による田地の集団化は十分には進まず、また、新しい農業の担い手として期待された借地大型経営や受託営農集団も、個々の耕圃自体は拡大したものの（1枚30アール標準）、個別経営の規模拡大は耕地分散をさらに広げるといふ分散耕圃の矛盾から脱却し得なかったのが現実であった。したがってまた、末端段階ではなお多くが、水系を異にする水利秩序に依拠せざるを得ない状況に置かれていたのであった。新秩序形成のためには、水利面での一元的集中制御システムの構築と、末端においてそれに連結する、個別農家経営の枠を越えた地域営農集団の組織化が展望されることとなった。「農用地利用増進法」（昭和55年）の制定は、まさしく、そうした土地と水の”新たな”集团的利用（農業機械利用、作付け体系、品種の選択、配水）を目指してのことであった。

<sup>40)</sup> 西蒲原土地改良区編『前掲書』pp.247～250。