

## ユニット 1-3 日本の農村振興施策の理念と歴史

### 第1章 はじめに

#### 1.1 農村振興施策の歴史的経緯

日本において、農村で農業が産業の中心をなし、農業が農村の人口の大部分を占めていた頃は、農業を知ることは農村を知ることであった。しかし、今日のように農家と非農家の混在状態が顕著になり、農村がかつての典型的な農村から変貌しようとする時代には、農村は過去とは異なる役割を持ち始めている。このように日本の太古から現代に至るまでの農村振興をひとまとめに語ることは容易ではないが、本ユニットでは、長い歴史の中で、社会経済の背景・変動や農政の課題に対応してきた農村振興施策の経緯を見ていくことにする。

ところで、農村振興といった場合、その定義は広いので、ここでは農地と水利の観点より、農地制度と農業用水制度の変遷から見た農村振興を見ていく。また、日本では農業と農村が密接に関わり合ってきたので、ここで言う農村振興とは、農業農村振興と読み替えることができる。

#### 1.2 日本の農村社会の特徴

本節では、日本の農村振興施策について本題に入る前に、農地制度と農業用水制度の変遷の基礎にある日本の農村社会や集落について、簡単に説明し、理解を深める。

##### 1.2.1 日本の農村社会

日本の農家の家族制度の特徴は、「イエ」という集団を形成しているところにある。その特徴は、父系に継承、長子相続制、直系三世同居、イエ集団が保有する象徴的資産としての農地の保有などが上げられる。農村社会の基本的構成単位は、この「イエ」を母体に存続してきた農家である。

一方、日本の農村は16世紀以降、集落を形成してきた。集落の90%は明治以前に形成された。ここで言う集落とは、地方自治制度の行政村とは異なり、もともと自然発生的な地域社会であって、「イエ」が地縁的、血縁的に結びつき、取り結ぶ、社会関係の集積体である。「イエ」は、その多くが小規模な水田農業を営む生産単位であり、近隣の「イエ」が10戸程度集まって組(くみ)が構成される。それぞれの組は、その代表を選出し、組の代表が集落の執行部を構成する。2005年時点で、集落は11万9000戸となっている。

集落の農家は、農業生産を行う上で様々な共同活動を実施しているが、その活動のために集落単位で「寄り合い<sup>1</sup>」を行い、集落行事の計画、農業施設の管理、農業生産に係る事項などについて話し合う。高度成長期では、共同経営、集団栽培、生産組織等、農家間で形成される合理的な機能集団が台頭してきたが、これらの新しい組織でも個々の「イエ」を基本単位として形成され、「イエ」の影響を受けている。

以上のことから考えると、農村はもともと自然発生的に形成されてきた集落を形成単位としているため、家と家とが地縁的、血縁的に結びついた共同体意識が強く、生産や生活両面にわたっての共同作業や相互扶助(例えば、「結<sup>2</sup>」や「講<sup>3</sup>」)の慣行が根強く見られる。

このように日本の農村社会では、農家と集落が総合依存的な関係にあることをまずは理解しておくことが重要である。

## 1.2.2 日本の集落形態

日本の集落の成立は元来、飲料水の確保が容易で天災を避ける場所に自然発生的に発展してきたが、農耕文明が広まるにつれて計画的に形成されてきた。6世紀半ばには、班伝収授法<sup>4</sup>の施行に伴い、碁盤の目状の区画割を基本とした条里制<sup>5</sup>により計画的に作られた集落(条里集落)が近畿地方に多く形成された。また、戦国時代から江戸時代にかけては、大名の新田開発による新田集落が誕生した。これらの集落は、現在では、散在集落、散居集落、集居集落、密居集落の4つに類型される。

- (1) 散在集落：家はいくつかの谷あいにはばらばらに分布している状態、あるいは数戸ずつの家の集まりが全体としては散在している状態の農業集落である。主に山陽にみられる。
- (2) 散居集落：近接する家と家との間に田畑が広く入っている状態の農業集落である。主に平場にみられる。
- (3) 集居集落：家が一定の区域に集まって敷地が隣接し、居住地区と耕地が分離されている状態の農業集落。山陽、平場を問わず見られる。
- (4) 密居集落：農家と農家の間に非農業が混在して家と家が密集し市街地に連続している状態の農業集落。主に市街化が進んだ地域に見られる。

## 第2章 日本の農村振興施策の歴史的展開

本章では、農村振興施策を説明するにあたり重要な制度である農地制度と水利制度の変遷を見て行き、戦後になって初めて、土地改良法の制定により、農地と水利が地主や国の管理から耕作者の手に移った経緯を考察する。

### 2.1 農地制度の変遷から見た農村振興

本節では、農地制度の歴史について、概論する。

#### 2.1.1 古代～中世～戦国時代(紀元前後～16世紀)

日本では、稲作は紀元前3世紀頃から始まったと言われている。紀元前頃の水田は、比較的大きな河川の下流部で発達した後背湿地や谷地の湿地に作られた。紀元前後になると、鉄器が普及し、池溝の建設や開田が可能となり、灌漑農業が始まった。しかし、土地の計画的な利用や集落配置の整序は、この頃にはまだ見られなかった。

7世紀に入り、大化の改新<sup>6</sup>が行われると、公地公民制<sup>7</sup>が採用され、中央集権的な支配体制の下、農地と農業水利の整備と拡充が推し進められ、条里制が確立した。

8世紀にはいり、墾田永世私財法<sup>8</sup>により開田について永久私有が認められるようになると、資本を持つ中央貴族・大寺社・地方の富豪が大規模な私有土地を持つ荘園制<sup>9</sup>が始まった。10世紀になると荘園制は大きく発展し、当時の鎌倉幕府は、国ごとに守護<sup>10</sup>、荘園ごとに地頭<sup>11</sup>を配置し、関東平野、木曽川、信濃川、加茂川などの流域ごとに水利開発を進めた。しかし、室町時代(14世紀頃)には、守護の権限が強化され、守護による荘園・公領支配への介入が増加した。

戦国時代(15世紀頃)が到来すると幕府は有名無実化し、荘園は武士に横領され、荘園制は事実上、崩壊した。戦国大名は経済的基盤の拡充を目指して流域的規模の開発を推し進めた。一方、村落に目を向けてみると、鎌倉時代の後期、村落共同体の自立化が進み、「惣」と呼ばれる村落自治組織が生ま

れた。百姓らは、水利配分や水路・道路の修築、境界紛争・戦乱や盗賊からの自衛などを契機として地縁的な結合を強め、耕地から住居が分離して住宅同士が集合する村落が次第に形成されていった。このような村落は、その範囲内に住む惣て（すべて）の構成員により形成されていたことから、惣村または惣と呼ばれるようになった。

16世紀頃になると、戦国大名<sup>12</sup>による一円支配が強まり、惣村の自治権が次第に奪われていったが、鎌倉時代後期から室町時代（14世紀初頭から半ば）にかけて領主による水田開発、「惣」による端末水利管理、入会<sup>13</sup>による肥料自給という日本型水田農業体系が確立した。

16世紀末になると、土地所有確認（太閤検地<sup>14</sup>）により全国的な農地面積及び農民が把握され、年貢の農民負担制度が確立された。これにより惣という結合形態も消滅したが、惣の持っていた自治的性格は、近世村落へも部分的に継承されることとなる。

### 2.1.2 江戸時代（17世紀～19世紀半ば）

江戸時代にはいと、徳川幕府<sup>15</sup>は大名による土地支配と強固な身分制度を確立し、耕地に石高を割り当て、米を年貢の形で徴収することを経済的、財政的基盤とした。この体制の下、幕府は年貢収入の向上を目的に大規模な新田開発を推進した。利根川中部湿地帯の大規模開発や大規模灌漑システムとして見沼代用水が代表的な例として挙げられる。この新田開発により、17世紀初期に160haであった水田面積は、100年後には300haに増加した。この新田開発が現在の耕地形態の基盤をほぼ形作るものとなった。また、幕府は飢饉で田畑を売り払う百姓が増えたため、農地集積による農民の階層化を防ぎ、年貢の収入安定化を図るため、田畑永代売買禁<sup>16</sup>止令を發布し、農地が売買されるのを禁止した。しかし、この法律は借金のために土地を抵当に入れることを禁止しなかったため、貧窮の農民の間で質入行為が広がり、質流れによる農地所有権の移動が増加した。このころになると、農業生産性の向上や自給経済から商品経済への移行に伴い商品作物栽培が拡大し、農民層の分解がさらに促進された。また、新田開発政策の下で、農地の集積や大地主化の形成が進んだ。

### 2.1.3 明治時代（1868年～1912年）

徳川家の封建体制<sup>17</sup>が終わり明治政府になると、政府は財政基盤の基本財源を地租に求めた。明治政府は、近代国家を目指し富国強兵政策を進めるためには、地方でまちまちの税率や、天候による集荷収穫量では政府の収入が安定しないと考えた。そこで、1873年に地租改正<sup>18</sup>を行い、課税の基準を収穫高から地価とし、米から現金の納付とさせた。また、農地の私的所有を認め、土地の所有者には納税の義務を課した。さらに、田畑永代売買禁止令を解除して、土地の売買や貸借を合法化し、土地の自由な権利行使を容認した。しかし、この制度改革は従来の地主と零細小作農の農地所有構造を根本的に変更するものでなく、課税の基準が従来の収穫高から地価になったこととも相まって、地主経営による土地の集積と自作零細農民の分解や零細小作化が益々進んだ。

### 2.1.4 戦前（大正時代～第二次世界大戦終了：1912年～1945年）

地租改正後、米価の上昇にも関わらず地価を据え置いたため、地主の取り分が事実上増え、小作争議が増加した。これに対し、民法で賃借権を債権と規定し耕作者の権利を図ったものの、所有権が賃借権より有利であったため、従前の地主小作関係は改善しなかった。明治末期以降は、自作農の育成を目的とした自作農創設政策（融資事業）が実施されたが、零細小作農を解放して自作農に向かわせることはできず、依然として地主と小作の農関係は残存した。

この時期、世界第一次大戦後に米不足が発生し、政府は開墾助成法<sup>19</sup>により事業費の借入金の利子補給を開始したり、用排水改良事業補助要項により受益面積 500ha をこえる府県営用排水改良事業に対し 50%の事業費補助を行うなどして、食糧増産政策を進めた。日清戦争の頃には 500ha 以下の用排水事業にも国庫補助が実施された。1941 年にはこれらの法や要項を廃止し、統合・集大成された農地開発法を制定して、国営農地の開発・改良に 60%の補助が与えられるようになった。

このように、戦前はミクロの視点では地主・小作農の関係が維持されながらも、マクロの視点では国家が国力増強のために農村振興を行った時代であった。

### 2.1.5 戦後（1946 年以降）

戦後から 1960 年までは GHQ<sup>20</sup> 占領の下、農村の民主化が進められた。つまり、農地改革の下、農地行政は自作農の維持発展に向けられた。農地改革では、地主制を解体し国家による買収・売り渡しを通じて自作農の農地所有が中心となる農地所有構造を目指した。第 1 次改革では小作料の金納化、統制農地価格水準を決定し、第 2 次改革では国家が直接農地を買収し農家に売渡することとし、その計画と実務は市町村農地委員会が実施することを決めた。自作農の農地所有率は 90%となり、耕作者が農地を所有する構造は確立した。こうして、農地所有で見ると、農村社会はほぼ平準化されたが、均質な零細自作農が広汎に創出されたため、零細構造は温存することとなった。

農地改革の後、耕作者の権利の保護と地主制の再発を防止し、農地改革の成果を維持するため、1952 年に農地法が制定された。これにより中堅自作農の育成、農地改革の成果の維持を基本とした自作農の土地所有を擁護する法体制が確立した。また、農地の非農業目的への転換を抑制したが、硬直的な農地保有制度の維持により、零細な農業構造が維持されることになり、生産性向上や農地の流動化が抑制されることとなった。さらに、政府の自作農の展開と安定の農政とは裏腹に、このころから国の経済が戦後復興から高度成長へ移行し、農工間の所得格差が広がったため、農村からの労働力の流出、農業機械化の進展、農地の農業外転用が進み、零細農耕の矛盾が露呈されることとなった。

70 年代の高度成長期にますます零細自作農の構造が衰退して行く中で、新たな農業生産性の向上を

表 2.1 農地改革による買収・売渡と小作地の変化

買収・売渡実績（全国・1952 年）		農地	牧野
自創法	買収面積	1,803	373
	国有農地所管換	186	76
	計	1,994	449
	売渡面積	1,975	410
譲渡令	届出による譲渡	55	6
	政府に譲渡	20	2
	計	75	8
小作地の変化（ ）：小作地率（％）			
	1945 年	1950 年	
全 国	2,368.2 （45.9）	514.7 （9.9）	
北海道	353.6 （48.7）	45.8 （6.1）	
都府県	2,014.6 （45.5）	468.9 （10.5）	

（出所：平成 17 年度農業土木係長会 [2006]「変遷から見た農業農村」）

はかるために、政府は戦後掲げてきた自作農主義の枠組みを緩和し、農地のより効率的な農業利用を図るため、1970年農地法の改正によって、農地の賃貸借を促した。1975年には農業振興地域の整備に関する法律（農振法）を改正した。これにより貸し出した農地の返還が確実に保障され、農用地利用の規模拡大が展望できるようになった。また、1993年に農業経営基盤強化推進法により農業経営の基盤強化を図るため、効率的で安定的な農業経営の育成や担い手への農地利用集積<sup>21</sup>が展開された。この法律により農地法の許可を受けずに農地の貸借契約が可能となった。また、貸し手にとっても、農地が期間満了に伴い返還されることから、安心して契約を結ぶことが可能となり、農地利用集積が促進された。さらに、2000年には農業生産法人として株式会社形態のものが認められるようになり、農家の農地所有といった従来の枠組が大きく変更されることとなった。

表 2.2 農業政策の基調の変遷

	1945	1960	1990
時期区分	第1期	第2期	第3期
政策目標	・食料増産	・生活向上 ・農業生産の選択的拡大	・農業の持続的発展 ・食料の安定供給の確保 ・多面的機能の発揮 ・農村の振興
政策手段	・各種増産対策	・生産性向上 ・生活水準の農工間格差是正	・農業構造政策 ・食料政策 ・農村環境整備
キーワード	・質より量の食料	・上級財としての食料 ・産業としての農業	・安全・安心の食品 ・多面的機能を発揮できる農業 ・農村の新たな価値

(出所：国際協力機構 JICA 筑波 [2006]「技術協力コンテンツ - 生活改善アプローチによるコミュニティ開発」)

## 2.2 農業用水制度の変遷から見た農村振興

本節では、農村振興施策において、もう一つの重要な制度である農業用水制度の歴史について、概論する。

農業用水の開発の歴史は次の4期に分けられる。

第1期：古墳時代（3世紀頃～7世紀頃）～古代国家の成立期（7世紀～8世紀）

池や小河川からの灌漑や条里制といった特徴

第2期：戦国時代（15世紀半ば～16世紀）～江戸時代（17世紀～19世紀半ば）

大川からの灌漑や干拓が確立した時期

第3期：明治期～大正末期頃まで（1868年～1920年頃）

地主を中心とした耕地整理や治水事業の展開につれて、灌漑排水事業が普及した時代

第4期：大正末期～戦前～現在（1920年頃～現在）

行政投資による大規模なダムや土地改良事業、また戦後には総合開発事業が推進された時期

しかし、説明の便宜上、以下の3つの時代区分で農業用水制度の変遷を見ていく。

## 2.2.1 古代～中世～江戸時代（紀元前後～19世紀半ば）

稲作の伝来以降、古墳時代（3世紀中葉～6世紀末葉）からため池などの農業用水の開発が始まり、奈良時代（710年～794年）以降の荘園時代から戦国時代（15世紀末～16世紀後半）には、国力増強のため小・中河川の利用が発展し、河川から引水する灌漑施設、灌漑排水路、渠堤、ため池などの水田造成に関する工事が始められた。また、同時に治水事業も進められ米の生産の向上が図られた。こうして、日本における水利用は、小・中河川における水田農業を中心に発展した。

しかし、江戸時代までは局部的な自己保存的な工事にとどまり、広範囲で大規模な河川改修工事は計画さえされなかった。これは、大河川から直接引水するような水利開発は、その洪水処理、つまり治水が充分に行われなければならなかったからである。

古くから農業用水の利水については、各時代の行政機関が一定の関与を行い調整してきたが、戦国時代から江戸時代にかけての新田開発のための水利用に伴い、地域ごとに組織された井組や水組と称する生産・生活共同体が河川水等を管理するようになった。このように、用水の利用と維持管理については村落の自治的な運営により行われていた。そして、これらの共同体が相互に水利紛争等を通じて社会的な水利秩序を形成していった。水利の調整はこうして形成された慣行的農業水利秩序<sup>22</sup>を基調とし、水使用者間の自治的な協議により行われ、行政機関の介入は大名といえども回避する傾向にあった。旧河川法においても、この慣習法はそのまま承認された。この管理方法は、以降、水利土功会制度へも引き継がれていった。

## 2.2.2 明治時代（1868年～1912年）

このころの河川水の管理の実際の担い手は、大半が江戸時代に組織された井組や水組<sup>23</sup>とよばれる用水組合で、村落の自治的な運営により用水の利用や維持管理が行われていた。

明治維新（1867年）後、合併して新たに生まれた村は、地域内の農業水利を管理することとなったが、用水の施設や経費、配水などの慣行が旧村ごとに大きな違いがあり、全村一本にまとめることはきわめて困難であった。このことから、区町村会法によって新たに生じた町村の行政とは別に、これまでの井組・水組を基礎とした「水利土功会<sup>24</sup>」の制度が誕生した。この改正により各地に水利土功会が設置されたが、その多くは幕藩時代の用水組合の組織を継承したものであり、その管理者はおおむね旧村の長であった。このため、明治維新後形成過程にあった府県・郡・市町村を通ずる地方行政の下に、既存の水利施設の管理をいかに組み込むかという努力が払われた。

しかし、水利土功会は単なる議決機関でしかなく、配水などの事務は依然として、従来の井組や水組による村落組合的な運営が実施された。このことは、戦後の「土地改良法<sup>25</sup>」における土地改良区<sup>26</sup>の組織の中に継承されることとなった。1888年に市町村制が施行されると、旧村が消滅するにつれて、これを土台にした水利土功会は維持が困難となり、1890年の水利組合条例や1908年の「水利組合法」の制定へと発展することになった。

水利土功会が旧村に順ずる組織であったのに対し、水利組合条例では、不徹底ながらも行政組織たる町村と水利団体とを法的に分離し確定した。水利組合条例で規定された水利組合は、普通水利組合と水害予防組合<sup>27</sup>に分類されたが、その構成員は地主のみで耕作者である小作人は法的には排除された。

一方、水利組合法は、当時頻発した水害に対する治水対策として水利組合条例に代わり制定された。この法には、水利に関する規定は含まず、慣習法の遵守を規制するものに過ぎず、組合員も土地所有者に限定されていた。また、代表者である管理者は関係市町村長が指定されることが多く、巨大な権

限を持っていた。明治中期になると、単なる開墾政策からより生産的、合理的な農業経営を目指し、本格的な耕地水利行政が展開された。耕地整理法が制定され、事業実施には耕地整理組合が、事業完了後の水利施設の維持管理については普通水利組合がその役割を担うこととなった。しかし、一方で、その所管が前者は農商務省、後者が内務省と二元化し、行政的に一貫性を欠くこととなった。

1896年に「旧河川法」が制定され、公水管理の思想、許可水利権や慣行水利権が規定されたが、治水に重点を置いた立法であり、利水に関する規定は少なくはなはだ不備であった。1908年に制定された水利組合法も、当時頻発した水害に対する治水対策として制定され、飽くまで普通水利組合と水害予防組合を規制の対象として、治水面からの水利団体の統制法と位置づけられるものであった。

表 2.3 近代の水利組織の変遷

時代	組織	内容
江戸時代 (17～19世紀)	幕府統制のもとに村落単位等の用水組合により管理	・災害などの大規模な工事以外は、日常の施設管理、用水配分等の運営、小規模な修繕等は「自普請 <sup>28</sup> 」よって実施。
明治23年 (1890年)	水利組合条例制定 各地に水利組合を設置	・近世の用水組合の構成員は村単位であったのに対し、水利組合は土地所有者個人。 ・現実には用水システム全体の構造が変化しなかったことや水はやはりムラの用水であり、 <u>個人単位に分割できず、大規模な水路は多くの部落が共同で管理。</u> ・このような水利組合の構造と性格はこの後の水利組合法の制定後にも実質的に引き継がれ、さらに土地改良法のもとにおける土地改良区の組織の中にも継承。
明治41年 (1908年)	水利組合法制定	・普通水利組合と水害予防組合と分割され、日本的な水利団体制度が確立。 ・普通水利組合は、府県内務部を通じ内務省により監督され、実質上の水利行政組織で施設改良事業を実施する主体。
明治42年 (1909年)	新耕地整理制定 「灌漑排水に関する設備波に工事」が事業目的に追加	・農業水利行政は内務省管轄下の用水管理のための水利組合と農商務省管轄下の土地改良のための耕地整理組合とに二分化。 ・公式の水利団体が組織されたのは特定の大用水であり、 <u>小規模な用水については数多くの用水組合が任意団体のまま存続。</u> ・この組織の他に水利に関する一部事務組合（市町村の組合）が存在。 ・大用水の場合でも、その組織の末端機構は実質上集落であることが多く、近世的村落の残存形態を基礎とした構成。 ・このような形態が戦後の土地改良法成立に伴う土地改良区の設立まで引き継がれる。 ・同法の制定に伴い水利組合法に基づく普通水利組合及び耕地整理法に基づく耕地整理組合の規程が廃止。

(出所：平成17年度農業土木係長会[2006]「変遷から見た農業農村」)

### 2.2.3 大正時代～第二次世界大戦終了～戦後（1912年～現在）

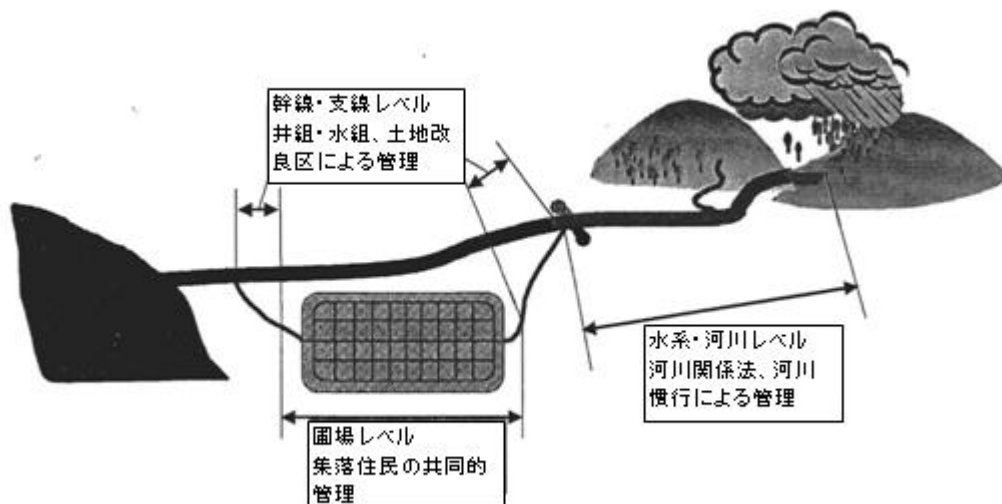
19世紀末から20世紀初頭にかけての産業発展の過程では、農業用水は発電用水などの工業用水や水道用水などの都市用水といった農業外用水と競合することとなり、それぞれの利水の立場からの法の整備は行われた。しかし、水利調整については相変わらず、水使用者間の自治的な協議によって行われ、そのための法整備はなされなかった。

戦後、洪水対策や治水対策は旧河川法に管理される一方、水利については、土地改良法、電源開発促進法、工業用水法等の各種水利制度による利水の開発が進んだ。

1949年の土地改良法の制定では、土地改良区が水利管理の組織として確立されるとともに、農地改革による農村社会の土地所有の変革を通じて、地主による水の支配から農家自らの手による水の管理へと移行した。

1964年の新河川法の制定により、一つの水系を一環として治水と利水の管理をすることや、重要な河川については国が管理することが制定された。水利権の許可に際しては、既得水利権の保護の下、水利使用関係の調整が図られることも定められた。また、新規水利権の取得についても、その申請者が関係河川使用者の同意を徴することとされ、水利調整は事実上、当事者間で行われることとなった。

図 2.1 水利秩序の重層的構造



（出所：平成 17 年度農業土木係長会 [2006]「変遷から見た農業農村」）

#### Box 2-1 日本の農業水利権

農業水利権の多くは、慣行水利権である。この水利慣行はほぼ徳川時代の幕藩体制（17～19世紀）の下で形成され、新田開発のために大規模な水利事業が河川沖積部で展開され、既存水利と新規水利との間での激しい水争いの中から形成された水利秩序が社会的な承認を得て、その後もその土地に定着し今日に至っている。

また、農業水利権は、普通、慣行によって定まった優先順位が存する。古田優先、上流優先、下流優先、平等使用等、地域によって異なるが、歴史的に見ると古田優先という考えが基本となっている。この考えは、既得水利権を優先させるという考え方であり、河川法により新規の流水占用権を許可するに当たって、既得権益を侵害しないことが条件とされるのが通例である。



## 2.3 土地改良区の誕生

本節では、前節で見てきた農地制度および農業用水制度の変遷を踏まえ、土地改良法が誕生したことにより、農地と農業用水の管理が行政や地主から耕作者の手に移り、農地と農業用水の一元的な管理が可能になったことを見ていく。

### 2.3.1 土地改良法以前の水利利用

土地改良法について説明する前に、それ以前の農業水利施設の管理について簡単におさらいしておく。江戸時代においては、農業水利施設の管理は井組が行い、支線水路あるいは小規模な施設は村もしくは村で構成する組織が行っていた。しかし、利根川水系の見沼代用水路のような幹線施設は幕府直轄であったし、宮川用水のような大きな分水は藩の管理下に置かれ、重要施設の改築は幕藩の負担で行われた。

明治時代（19世紀後半）にはいと、富国強兵を時代背景として、農業水利施設の管理に対し政府は負担を行わないものとし、農業水利組織も地方行政機関の一環として再編された。この時代には水利土功会という、実態は旧井組の名称を変えただけの組織が、農業水利施設を管理することもあったが、町村や連合が管理できないものに限定されていた。また、受益農家は管理者を選ぶことができず、管理者と受益農家の間に対立抗争が生じた。

1890年には水利組合条例が制定され、普通水利組合と水害予防組合が作られたが、施設の管理は原則市町村であるというこれまでのやり方と変わらず、やむを得ない場合のみ水利組合を設立できることとした。水利慣行を法制度によって大幅に改変することは、かえって社会的混乱を招きかねないことが懸念されていたため、この条例も実質的には旧井組の慣行を維持しやすい仕組みになっていた。

大正時代（20世紀初頭）になっても、水利組合法の基本的な性格は変わらず、従来からの水利慣行が温存した。灌漑排水事業に対し、国が積極的に国費を投入することもなく、水利組合が大規模な改良工事を起こすことは困難であった。一方、用排施設の改良工事は耕地整理組合が実施していたが、国庫補助はわずか15%程度であり、たいていの場合、耕地整理組合だけでは大規模工事は実現しなかった。

このように、依然として水利慣行は温存され、また、地方の負担だけでは大規模工事が実行しがたい状況にあり、地域の土地生産力も停滞していた。

### 2.3.2 土地改良法の制定と土地改良区の誕生

こうした状況の中、戦後、農地改革により土地所有が地主から自作農に移ったことは、土地と水は一体したものと考えれば、土地と水の管理が地主の支配から自作農自らの手に移ったと言える。そして、土地と水の効果を自ら享受することで、経営の発展と生産力の上昇の契機が農民自らに与えられたのである。

農地改革後、土地と水の一体的な利用と管理において、制度上でも改革がなされた。1949年土地改良法が制定され、土地改良区が作られた。

戦前は、耕地整理法と水利組合法とに制度が二元化し、国営、都道府県営のような大規模事業に関する制度を欠いていた。また、土地所有者中心に制度が組み立てられていた。そこで土地改良法では、事業の受益地について利害関係を有する者の意識に基づき、かつ、その者が費用を負担することによって土地改良事業を施工するものとした。そして、その中心を担う実施組織を、受益者である農家から構成される土地改良区とした。土地改良区とは、従来の普通水利組合機能を中心とし、これに耕地

整理組合の機能を組み合わせ、工事の施工とそれによってできた水利施設等の管理の両方を実施するものである。それまで、所管が二元化していた普通水利組合と耕地整理組合の分裂が解消され、所管も農林省の土地改良行政に一本化されたことで、農業水利施設の管理にとって望ましい条件となった。以下に、土地改良法の特徴をまとめてみる。

農地改革により自作農が創出されたことに伴い、地主から耕作者中心の制度に改めたこと。

耕地整理組合に基づく耕地整理組合、水組合法に基づく普通水利組合を廃止して、土地改良区という団体に一本化したこと。

従来実施されていた府県営の用排水幹線改良事業および農用地開発営団が行った大規模水利事業が、それぞれ都道府県営および国営の土地改良事業として規定されたこと。

土地改良事業は原則として受益者の申請に基づく事業としたこと。

また、事業の実施組織を「土地改良組合」という属人的なニュアンスを持つ名称ではなく、「土地改良区」という属地的・地縁的なニュアンスを持つ名称としたのも、土地改良事業が個人的には行えず、属地的にしか行えないという水田を中心として形成されている農村の実態を反映しているものとして特徴づけられる。

### 第3章 現代日本の農村振興施策

本章では、戦後、土地改良法が制定されたことで、農地と農業用水の耕作者による一体的な管理が可能となったが、それ以降、高度成長をなし得た日本の経済状況の中、農業政策がどのように変化していき、現代の農村振興施策がどのように変化してきたかを見ていくことにする。

#### 3.1 土地改良法制定以降の日本の農業政策について

日本の戦後の農業政策を見てみると、戦後から1960年までは食糧増産を目的とし、土地改良法が制定され、収量増大型の技術が普及された。当時は、質よりも量が重視された時期であった。

60年代にはいと農工間の所得格差が顕著化したため、これを是正するため農業構造の改善が指向された。農業生産の規模の拡大や農産物の選択の拡大によって、農業構造改善の実現が図られた。また、高度成長期になると都市と農村の所得格差が拡大し、農村部からの労働力の流出や農家の兼業化が顕著になった。そこで、農業の労働生産性の向上や農業経営の近代化が必要となった。1961年に農業基本法が制定され、土地基盤整備と経営近代化施設整備を一体とする、農業構造改善事業が実施された。

70年代にはいと、高度経済成長を享受するに伴って都市圏が拡大し、都市的な土地利用と農業的土地利用の競合が生じて、農地の転用が各地で起こった。そこで、近代農業に必要な農業地域の保全形成と農村への公共投資を計画的に進める法律が作られた。また、都市と比べて立ち後れている農村の生活環境の整備を図る事業も進められた。こうして、農業生産基盤と農村生活環境整備を総合的に推進する農村総合整備の時代となった。また、1972年に土地改良法が改正されると、換地<sup>29</sup>による生活環境整備に必要な非農用地の創出や土地利用の秩序が促進された。

このころになると米やミカンの過剰生産が問題となってきた。特に米は政府買い上げ価格の上昇や

単収の上昇、米の1人当たりの消費量が減少してきたことにより過剰在庫となった。その結果、米の転作政策もとられるようになった。

80年代に入ると農産物の輸入自由化が進み、農産物の価格政策からの転換が求められるようになった。円高ドル安による農産物の輸入圧力が加速し、国内農産物の価格が引き下げられ、80年代末には食糧自給率が50%を下回った。

90年代に入るとWTO(世界貿易機関)の発足により国内農業法制の見直しが進み、「食料・農業・農村基本法」が制定され、農業農村の新たな価値観が作り出された。

近年では、農村の自然環境を整備し、農村のアメニティに重きを置いた事業も行われるようになってきた。このように農村生産基盤整備や農村生活環境整備に加え、農家だけでなく地域住民全体の居住の場としての快適な農村空間を目指す農村振興政策が展開してきている。

## 3.2 変容してきた農業農村振興施策

### 3.2.1 農業生産基盤整備による農村振興（農業生産性向上の観点から）

農業生産基盤事業は農業総生産の増大、食料自給力の維持強化、農業の生産性の向上という農政の課題を達成する上で大きな役割を果たす。ここでは、農業生産基盤事業の現代の対応として、農用地開発事業、圃場整備事業、灌漑排水事業の展開を見ていく。

農用地開発事業は、規模拡大された農地を用いて農業経営を合理化することを通じて、地域の農業構造の改善に大きな役割を果たしてきた。近年では、農村の過疎化や高齢化、農産物価格の低迷等農業を取り巻く情勢が急速に変化していることを受け、既耕地と未利用地を一体的に整備すると共に、土地利用の計画的な再編整備を通じて非農用地を創設する等、地域の活性化を図ることを目的とした事業も実施されてきている。

圃場整備事業は、圃場の区画整理や整形により大・中型の機械の導入を可能とし、労働生産性を向上させるとともに暗渠排水等により乾田化を可能とすることで単収を増加させ、農業総生産の増大に大きく寄与してきた。また、圃場整備事業により圃場条件が改善されると、農地の貸し借りの機運が醸成され、農地の流動化や農作業の受委託の促進に大きく寄与することができる。そこで、農地流動化の促進を支援することに主眼を置いた圃場整備事業制度の大幅な拡充などが行われてきている。

灌漑排水事業についても、従来の生産性の向上を目指すだけでなく、農地の流動化を進めるために、水管理作業等の労力が軽減されること主眼を置いて、圃場整備事業と連携を取りつつ、事業が実施されている。近年では、米の生産調整対策を積極的に支援するため、転作の定着化、農地の汎用化を目的として、排水対策を緊急に実施する排水対策特別事業が創設された。

### 3.2.2 農村の生活環境整備による農村振興（交通、情報通信、教育、衛生、文化、福祉向上の観点から）

高度経済成長期を通じた農村地域から大都市圏への若年層を中心とした大規模な人口流出や都市近郊農村を中心とする非農家の流入により、日本の農村地域は、過疎化、高齢化、混住化の問題に直面してきている。一方、農村地域の居住環境は、一般的に都市に比べ整備が遅れており、農村居住者からは基礎的な生活環境整備のニーズが高まっている。このような状況を踏まえ、農村地域の定住条件を整備し、農村を安定した美しい地域空間として維持発展させ、農村居住者のニーズに応えていくことが重要な課題となった。

そこで、農業生産と農村生活とが密接に結びついている農村の特性を踏まえて、農業生産基盤の整備と生活環境の整備を一体的に行う農村総合整備事業を実施している。

また、近年、農村地域の混住化の進展や国民の価値観の変化に伴い、農村地域は新規参入者を含めた非農家の生活の場としてもその重要性が見直されている。さらに、自然環境に恵まれた憩いの場、ゆとりを享受できる場としても期待されている。そこで、生活基盤整備に加え、農村の景観や親水にも配慮した整備を進め、都市にも開かれた農村空間を創出し、農村の活性化を図る事を目的とした農村総合環境整備事業が1990年より始まった。

### 3.2.3 農地等の保全と管理による農村振興（農地防災、施設の維持管理の観点から）

日本は年間を通じて降雨量が多く、地形が急峻で変化に富み、脆弱な地質条件にあるなど災害の発生しやすい自然環境にある。

一方、近年では農村の過疎化による農地の荒廃が災害発生につながっている。また、平地農村部においては混住化が進んでいるため、開発に伴う流出量の増加は湛水被害を引き起こし、水質障害やゴミの投棄は用排水路の管理に支障を生じさせている。さらに、地下水のくみ上げに伴う地盤沈下の発生は農業用用水施設の機能障害を招いている。

このような状況の中で、老朽ため池の整備、親水施設や浄化施設の整備、宅地化等に起因した雨水流入量の増加のために起こる隘水被害を解消するための農業用水利施設の改善等、農地および農業用施設の災害の発生を未然に防止するとともに、農村地域の環境及び国土の保全を目的とした事業も行われている。

### 3.2.4 新基本法の下での農村振興施策

食料・農業・農村を巡る情勢の変化や国民からの農業農村に寄せられる新たな期待に対応するため、1999年、食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的発展、農村の振興、を基本理念とした「食料・農業・農村基本法」（新基本法）が制定された。この法律が制定されて以降、農業農村整備事業もこの4つの基本理念を実現するべく、農村景観等保全・復元への配慮、農村地域が自ら考え設定する個性ある農村振興、経営体の育成、地域農業の二ーズ等に重点を置いた施策を実施してきている。

このように農業農村整備事業は、生産基盤の整備のほか、農地・農業用水等の資源の保全管理を行うとともに、農村環境の保全・形成に資する事業として展開することとなった。

## 第4章 おわりに

全章までに説明してきたことを図で表すと図4.1のようになる。この図を下に、本ユニットをまとめてみよう。

日本の農村振興の理念は、その時代背景により様々であるが、江戸時代（～19世紀）までは大きく分類して、自力更生と徴税ということが言えよう。古代は律令制<sup>30</sup>により、中世は荘園制により、近世は大名知行制<sup>31</sup>により稲作を中心とする農業の基盤づくりがなされた。これらの制度は、土地利用と集落配置を整序するもので、その目的は徴税であった。税収の安定は国家収入の安定にもつながるためである。近代では富国政策の下で、国力増強のための農村振興という側面があった。それは栽培

技術の向上、用水路や開削開墾の生産基盤の整備の歴史でもあった。工業の急速な発展を支えるために農業の発展は不可欠であり、食糧生産を増大し食料の供給地としての農村振興が展開された。戦後になると戦争で疲弊した国家を復興するため、食糧増産が農村振興の最大の目標となった。しかし、戦後の復興から高度成長期を迎える頃になると食糧増産の目的はおおむね達成し、食料の安定供給、多面的機能の発揮、農業の持続的発展といった、多様な価値観に基づいた農村振興が行われるようになった。

このような農村振興の背景の下、農地については、戦後になるまで農地の所有は領主や地主に独占されてきた。戦後の農地改革により初めて農地が解放され、多くの自作農が出現した。一方、農業水利については、施設の管理権は官や地主にあったものの、実際の管理者は集落組織であった。実際に、農地所有と水利の管理が耕作者に移転されたのは、土地改良法の制定より、土地改良区が誕生してからであった。しかし、ようやく農地と水利の管理が耕作者の手に渡ったものの、高度成長期を迎えるころになると農民の都市への流出や耕作地の放棄といった問題が生じ、現在では農業の担い手をいかに確保するかが課題となっている。時代背景や社会構造が変わったとしても、自力更生という観点から、食糧の供給源としての農業は存在するため、今後も農業と密接な関係にある農村の振興は重要な課題となっていくであろう。

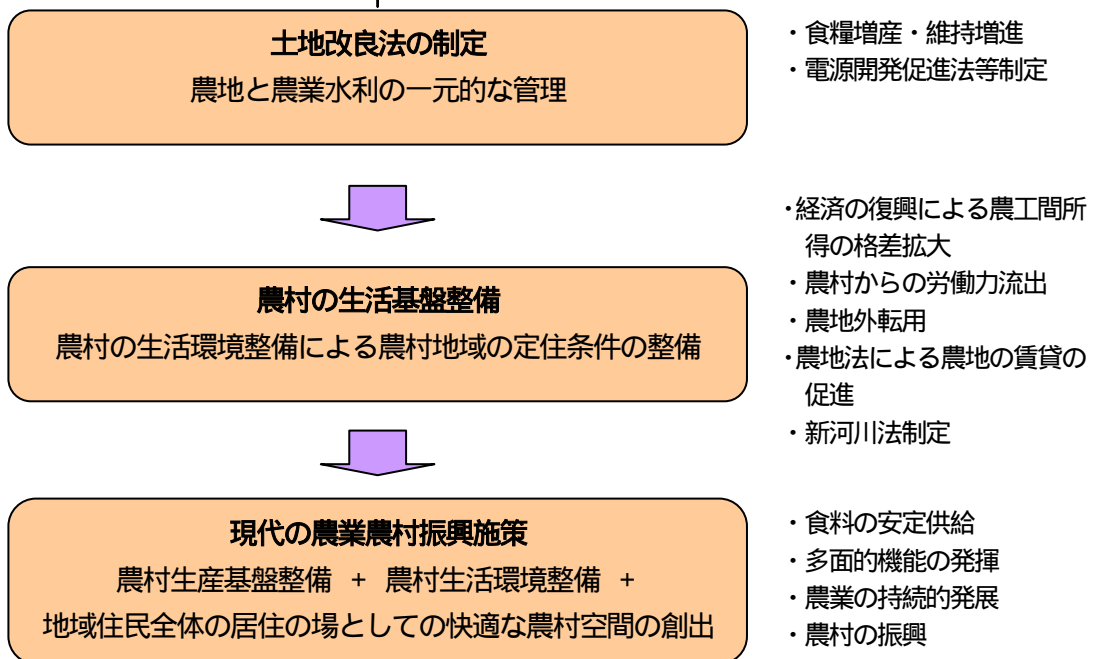
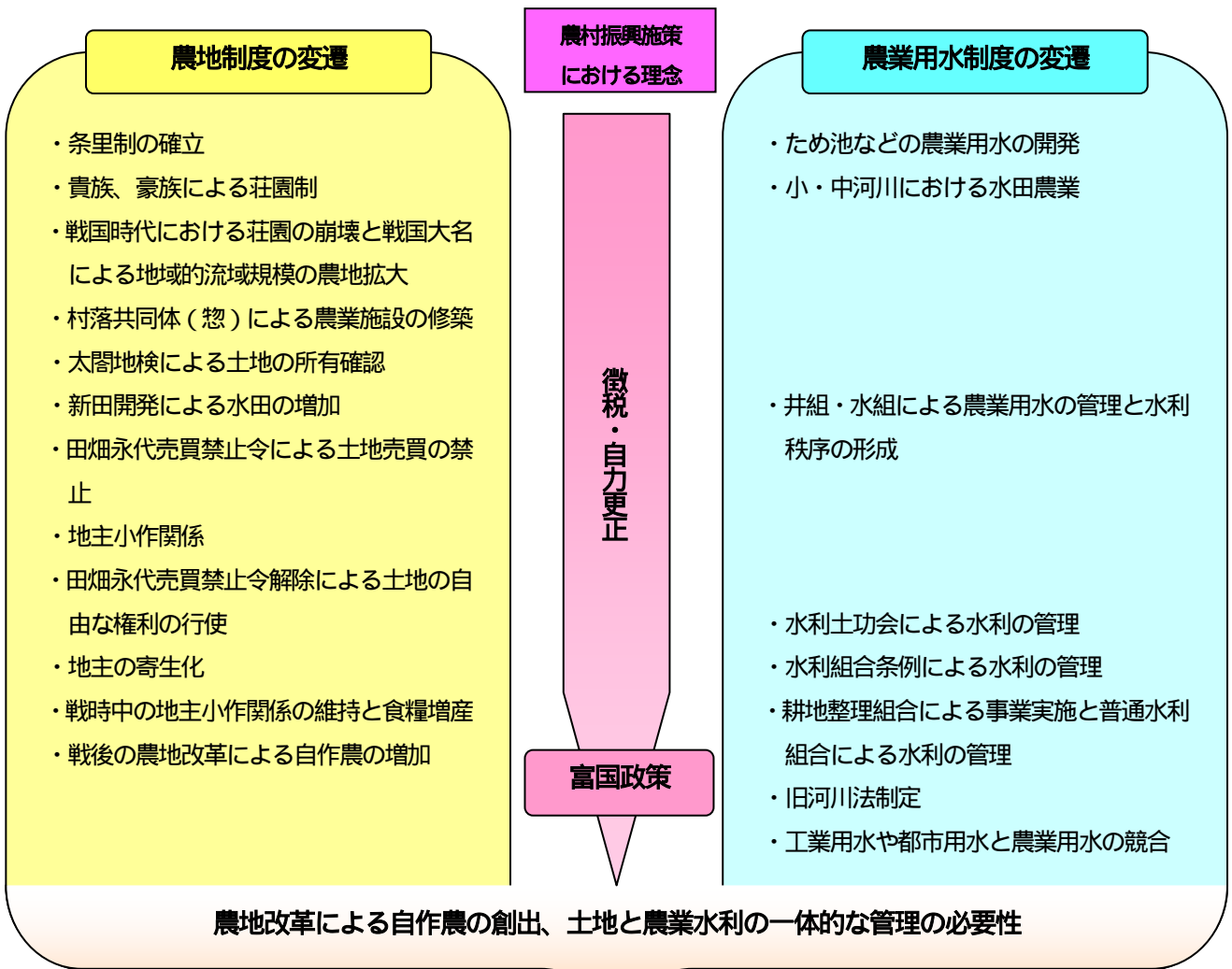
これまでの説明で明らかになったように、近代に入り日本の農村振興施策は大きな変化を経験することとなったが、こうした変化は、時代の変化に当時の政府が柔軟に対応できたことに起因するだけでなく、それまで長きに渡って取り組まれてきた農地制度や水利制度の知識と経験の蓄積と、それに伴った集落の形成が、その根本にあったことにもよると考えられる。その基盤があったからこそ、戦後の農地改革や土地改良法の制定において、地主から耕作者への農地と水利の管理が柔軟に移行できたのである。

多くの途上国では、農業が国の主要産業であり、国民の多くが農業に携わっているが、その主な理念は自力更生と換金作物生産としての商業農業の確立であろう。しかし、その課題解決に向けた政策自体も大切であるが、そのために実践された農地制度や水利制度を含めた農業農村振興のアプローチにこそ、その独自性と普遍的な価値があると考えられる。

## 参考文献

- 国際協力機構 JICA 筑波 [2006] 『技術協力コンテンツ - 生活改善アプローチによるコミュニティ開発』
- 農林統計協会 [2000] 『平成 12 年度図説食料・農業・農村白書』
- 富田正彦 [1984] 『現代農村計画論』 東京大学出版会
- 農村計画学編集委員会 [1998] 『農村計画学 - 農業土木から農村整備への展開 - 』 (社)農業土木学会
- 農林水産省構造改善局建設部監修 [1993] 『農業農村整備の全容 - 解説編平成 4 年度改訂第 5 版』
- 農業水利研究会編 [1992] 『農業農村整備事業のための河川協議の実務 1992 年度版』
- 「わかりやすい食料・農業・農村基本計画」編集委員会 [2000] 『わかりやすい食料・農業・農村基本計画』 大成出版社
- 平成 17 年度農業土木係長会 [2006] 『変遷から見た農業農村』
- 農林水産省農村振興局整備部監修 [2006] 『新しい農業農村整備のあらし - 2005 年度版 - 』

図 4.1 本ユニットの要約



<sup>1</sup>寄り合い: 中世・近世の郷村で、農民の自治的会合。祭礼や入会(いりあい)、年貢の割り付けのなどを相談した。

<sup>2</sup>結: 集落全体や地縁的・血縁的な関係を中心とした、双務的に力を貸し合う労働慣行。田植え・稲刈りのときに行われる。

<sup>3</sup>講: 貯蓄や金の融通のために組織した相互扶助の団体。

<sup>4</sup>班田収授法: 律令制で、人民に耕地を分割する法律。中国、唐の均田法にならい、大化の改新の後に採用されたもので、6年ごとに班田を実施し、6歳以上の良民の男子に二段(約20a)、良民の女子と官戸・官奴婢(ぬひ)にはその3分の2、家人・私奴婢には良民男女のそれぞれ3分の1の口分田(くぶんでん)を与えた。口分田は6年に1回つくられる戸籍をもとにして与えられた。終身の使用を許し、死亡の際に国家に収めた。

<sup>5</sup>条里制: 条里制とは、古代の土地区画法。6町(約654メートル)の幅で碁盤目状に区画し、東西の列を条、南北の列を里とした。また、6町四方の一区画を里とよび、里はさらに1町間隔で縦横に区切って36の坪とし、何国何郡何条何里何坪とよんで土地の位置を表した。その土地区画法によって計画的に作られた集落が条里集落であり、近畿地方を中心に西日本に多く分布していた。

<sup>6</sup>大化の改新: 645年、中大兄皇子(なかのおおえのおうじ)・中臣鎌足(なかとみのかまたり)が中心となって行った、蘇我氏打倒に始まる一連の政治改革。唐の律令制を手本として、公地公民制による中央集権国家建設を目的としたもの。皇族・豪族の私有地・私有民の廃止、地方行政制度の確立、班田収授の法の実施、租・庸・調などの統一的な税制の実施などをうたった改新の詔(みことのり)を公布。

<sup>7</sup>公地公民制: 土地と人民はすべて国家の所有とし、私有を認めない制度のこと。大化の改新の際に打ち出され、以後律令制の原則となった。

<sup>8</sup>墾田永世私財法: 743年に発布された土地法。一定の条件つきで墾田の永世私有を認めたもの。荘園制の出発点となった。

<sup>9</sup>荘園制: 奈良時代から戦国時代(8世紀から16世紀)にかけて存在した中央貴族や寺社による私的大土地所有の形態。また、その私有地、個人が開墾したり、他人から土地を寄進されることにより大きくなった。14世紀以後、武士に侵害されて衰え、太閤検地で消滅。

<sup>10</sup>守護: 鎌倉幕府・室町幕府が置いた武家の職制で、国単位で設置された軍事指揮官・行政官。1185年、源頼朝が勅許を得て国ごとに有力御家人を任命して設置。軍事・警察権を中心に、諸国の治安・警備に当たった。

<sup>11</sup>地頭: 鎌倉幕府・室町幕府が荘園・国衙領(公領)を管理支配するために設置した職。守護とともに設置された。1185年、源頼朝が勅許を得て制度化。全国の荘園・公領に置かれ、土地の管理、租税の徴収、検断などの権限を持った。江戸時代にも領主のことを地頭と呼んだ。

<sup>12</sup>戦国大名: 戦国時代、各地に割拠した大領主。国人や土豪を家臣団に組織して一国の経済・政治を支配した。

<sup>13</sup>入会: 一定地地域の住民が個人としての所有権をもたず、慣行的に一定の山林、原野を共同で利用し、草・薪炭材などを採取すること。

<sup>14</sup>太閤検地: 豊臣秀吉が1582年に全国的に行った測量及び収穫量調査。度量衡を統一し、田畑を4つの段階に定め、耕地1筆ごとに耕作者を検地帳に記載して、年貢負担者を確定した。これによって荘園制下の所有関係が整理され、近世封建体制の基礎が確立された。

<sup>15</sup>徳川幕府: 1603年、徳川家康が江戸に開いた武家政権。江戸幕府と同意。1867年までの、15代265年間存続。

<sup>16</sup>田畑永代売買禁止令: 江戸幕府が1643年に発布した田畑の永代売買を禁じた法令。農民所持の田畑の移動・集中を防止する目的で出されたが、質入れ・質流れによる実質的な土地移動は行われた。1872年に廃止。

<sup>17</sup>封建体制: ここでは、江戸時代、幕府とその配下にある藩とを統治機構とした封建的支配体制のこと。将軍を頂点とする中央集権体制で、領主が農民から年貢を徴収する制度から成り立っている。

<sup>18</sup>地租改正: 明治政府による土地・租税制度の改革。土地の私的所有を認め、地価の3パーセントを金納としたが、江戸時代の年貢収入額を維持する高額地租であり、軽減を要求して各地に農民一揆が起こった。

<sup>19</sup>開墾助成法: 本文の説明のとおり。

<sup>20</sup>GHQ: 総司令部。特に、第二次大戦後、連合軍が日本占領中に設置した総司令部。マッカーサーを最高司令官とし、占領政策を

---

日本政府に施行させた。昭和 27 年(1952)講和条約発効により廃止。連合国軍最高司令官総司令部

<sup>21</sup>農地利用集積:生産性向上を図るため農地を集団化し、効率的かつ安定的な農業経営を営もうとする農業者に集積を行い水田農業の基盤を整備すること。

<sup>22</sup>慣行的農業水利秩序については、Box 2-1 を参照。

<sup>23</sup>井組・水組:農業用水の管理団体。単なる農業水利団体でなく、水田農業の基本的な組織であった。特に近世以降、大河から引水する用水を中心に村落が発達し、農業用水の利用・維持・管理にあたった。これが井組・水組の単位組織となり、現在でも土地改良区の下部組織の申し合わせ組として機能している。

<sup>24</sup>水利土功会:水利土功会とは、明治 17 年の「区町村会法」改正により設置できるようになった用水、井組の組織であり、行政区域の枠を越え水利工事や整備等を行った。

<sup>25</sup>土地改良法:2.3.2 で説明。

<sup>26</sup>土地改良区:2.3.2 で説明。

<sup>27</sup>普通水利組合と水害予防組合:普通水利組合は、灌漑排水に関する事業を目的として設立された公共組合。組合員は土地所有社に限定。水害予防組合は、水害の防御に関する事業を目的として設立される公共組合。組合員は水害の予想される一定区域内の土地・家屋の所有者に限定。

<sup>28</sup>自普請:領主または住民の出願による治水のための堤防修築、水害復旧、用水路開削などを認可し、工事費は自費で行われた土木工事。

<sup>29</sup>換地:土地区画整理法上、換地計画にかかる区域の全部について、従前の宅地などの所有者に対し、土地を割り当てたり、あるいは金銭で清算したりする行政処分。

<sup>30</sup>律令制:律令を基本法とする古代日本の中央集権的政治制度およびそれに基づく政治体制。律は刑罰についての規定、令は政治・経済など一般行政に関する規定。

<sup>31</sup>大名知行制:大名が公儀から知行地を預かって管理運営を行う体制。大名は藩主として藩を経営し、そこから上がる実質的な収入を手にする。