

## 特別研修

# 月例研究会 議事録 ( 6 月 )

2008 年度第 1 回

<b>報告題名 小土地改良と積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法 (積寒法)</b>	
<b>報告者 佐藤章夫</b>	<b>日時 15:00-17:00</b>
<b>(所属分野) 資源経済学</b>	<b>場所 第8講義室</b>
<b>座長 飯塚</b>	<b>議事録担当者 小山田</b>
<b>出席者 長谷部、木谷、両角、大村、大鎌、伊藤、齋藤、冬木、川島、佐藤章夫、佐藤章夫、澁谷、菅井、鹿嶋、小山田、佐藤文吉、張、飯塚、高嶋、田口、スチン、ソ、八木、柳瀬、佐々木、芝山、野村、福田</b>	
<b>報告要旨</b>	
<p>昭和 30 年前後、山形盆地には集落単位の土地改良区が次々と設立された。これは昭和 26 年に制定された積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法 (積寒法) に依拠している。こうした小土地改良区は昭和 50 年代以降、合併・吸収によってさらに大きな範囲の土地改良区となっていくが、そこに至る過程として、昭和 30~40 年代に林立した小土地改良区と小範囲の土地改良事業について考察する。</p> <p>昭和 24 年に制定された土地改良法によって土地改良事業は国・県からの補助金と、昭和 28 年に設立された農林漁業金融公庫からの低利融資を受けられることになったが、それには一定の面積要件をクリアする土地改良区の設立が求められ、国営事業もしくは県営事業として認定されなければならない。しかるに、圃場の区画整理を含めた土地改良を施行しようとしても、農地改革によっていちどきに出現した自作農群が、広大な地域範囲で意思統一することはきわめて難しかった。</p> <p>積寒法はこの隘路を打開した。すなわち 20ha 以上の団体営事業として小範囲での土地改良区設立を可能にしたのである。集落単位の土地改良なら農家の意思統一は難しくはない。</p> <p>こうして起ちあがった小土地改良区が先ず手がけたのは、地下水を汲み上げ自前の水源を持つことだった。従来、河川に水源を求め、水路上流から下流までのムラムラが水を分け合いながら灌漑してきたがそれはあくまでも本源的な水利権として保持しながら、新たに補水源として各ムラが自前で水源を保持した意義は大きい。</p> <p>当時、農家の生産意欲は高く、山形盆地では野菜、果樹などの商品作物栽培が拡大していたが、それに必要な労力は水利に関わる労力の減少と圃場区画整理による機械力導入からくる労働生産性の向上によってもたらされたのである。同時にそれは兼業に向かわせる動機にもなった。</p> <p>積寒法は昭和 46 年まで続いた。時限立法でありかつ特定地域立法のさきがけでもあった。積寒法を手本にしてできた各種の特定地域立法は、地方の経済発展の基礎を構築し、やがて興ってきた日本全体の経済高度成長を準備したのである。</p>	

## 質疑・応答

### 飯塚

報告によると、まだ土地改良法しかなかったころは、耕地面積が大きくないと補助金がもらえず、うまくいっていなかったということでした。また、農地改革のために、地主のようなそれまでリーダー的存在であった人がいなくなってしまう、合意形成が困難になった。そして、それから1年か2年して、積寒法ができて、そのときは比較的容易に合意形成ができるようになっていた、ということでした。そこで質問ですが、積寒法になって合意形成がしやすくなったということの理由は、やはり小規模になったから、ということなのでしょう。

### 佐藤（章）

土地改良事業では、個人の資産を事業期間中、預託することになります。個人の資産が預託されている間は、土地改良区は個人に対し、非常に強い強制力を持っています。土地改良事業とはそういうものですから、相当強い合意形成がないと、事業はできないということになります。しかし、国営事業や県営事業の場合、その事業があまりに大きすぎると、性格の異なる複数の村を含むことになってしまうため、合意形成は困難になります。それで、ご質問では、その合意形成を行うリーダーが地主階級だったということですが、それは必ずしも事実ではなく、有能な地主もいれば、そうでない地主もいます。重きをなしていたのは有能な在村地主のような人たちで、意見のとりまとめを行っていました。しかしそのような階級がなくなると、合意形成が困難になりました。

私は、合意形成を行うには村単位で合意形成をはかることが重要だと考えています。それで、面積要件が厳しくなく、村単位で適用することのできる積寒法のような法が非常に効果的だったのだと思います。

### 飯塚

農業基本法が成立したころ、南沼原村では圃場整備を行っていて、そのときには村のリーダー層がはっきりしてきたということでした。このときのリーダー層にはどのような人がいたのでしょうか。

### 佐藤（章）

リーダーにはさまざまなタイプがあります。農地解放になる前に小作争議が頻発したという経緯がありますが、その小作争議で鍛えられた方たちがまずリーダーになりました。それから、地道に農業に取り組んできた篤農家の方たちもリーダーになりました。

戦後になると、土地改良区だけではなく、さまざまな農業団体が出てきました。たとえば農協などです。そうした農業団体に50代、60代の人たちが配置されていました。その当時の農業団体にはたくさんの役員が配置されてそれがその時代の有効な合意形成の手段だったのです。農業団体の活動が広範囲になるにつれて役員の数が減ってきました。それで、今また、新しい合意形成の手法が必要になってきているのだと思います。

### 飯塚

農業基本法のころに生まれた新しいリーダー層のあり方は、現代まで続いているのでしょうか。

**佐藤（章）**

当時のリーダー層の形成および合意形成の手法は今でも変わっていません。

**澁谷**

積寒法のような地域立法が地域特有の不利性を補うことになる、ということですが、「地域特有の不利性」とはどういうことでしょうか。

**佐藤（章）**

雪の多い場所、地すべりの多い場所、砂地、離島のような場所は地域特有の問題を抱えているわけですが、そうした問題に照準をあわせていくつかの法律がつけられました。そういう地域特有の問題を抱えている、という意味で「地域特有の不利性」という言葉を使っています。

**澁谷**

私の読んだ本では、積寒法は名目上は地域特有の問題を扱った法律ですが、結局は、同じような問題をかかえた日本全国の地域をカバーすることになってしまい、実質的には「地域特有の不利性」を扱っていないということが書かれていました。そうした見解もあるようですが、どうでしょうか。

**佐藤（章）**

積寒法は少なくとも、積雪地地帯のみ、つまり東北、北陸などの雪の多い地帯のみを対象とした法律です。活用例も多く、小さな村でも土地改良区を生み出す効果があったので、意味はあったと思います。

そうした小さな土地改良区は結局、あとで吸収合併されてしまい、今ではほとんどなくなっています。しかし私としては、こうした小さな土地改良区の組織は、吸収されても、合併してできた土地改良区の中で機能している、というところに話をつなげていきたいと考えています。

**菅井**

自治村があたらしい形になったというのは、具体的にどういふことでしょうか。村の自治そのものことでしょうか。合意形成のあり方でしょうか。土地改良のあり方でしょうか。

**佐藤（章）**

昭和二十年代、法律にもとづく機能組織がたくさんできました。農協や土地改良区の組織、共済組合などです。そうした機能は、もともと村が持っていたものです。しかし、村が持っていた機能を持つ組織が出てきたことで、村が分解してなくなったというわけではないと思います。なぜなら、そうした組織はちがっても実際に機能部隊として、手足となって働いていたのは村の衆です。そういう意味で、そこに村が存続したのだと思います。戦後、村を分解させる動きがありましたが、それによってかえって、新しいリーダーの下で村の団結がなされたのではないかと思います。そして、それが今でも生きているのではないか、ということです。

**菅井**

そして、そのような形で生まれた土地改良区が連合になったということですが、それと自治村落の関

係はどういうものでしょうか。

**佐藤（章）**

「連合」というのは、「土地改良組織連合」というものがあるということではなくて、土地改良区自体が多くの村々にまたがっている、ということです。ですから、村々連合という表現のほうが適当だと思います。村々連合ですから、その村がなければ現代的な大規模土地改良区は機能しません。末端の維持管理や、水利上の諸問題に関しては、村の代表が協議して解決に当たっている、というのが実態です。