

展 望

明治 150 年の土地改良と水管理

筑波大学名誉教授

佐藤 政良

(SATO Masayoshi)



慶応3 (1867) 年の大政奉還、翌年の明治時代のスタートによって、長い封建体制は終焉した。その影響は、日本社会のあらゆる面に及び、まさに維新というにふさわしいものであったが、これを農業、農村の面から見ると、その持つ意味はとりわけ大きいものがある。それは、徳川幕府が、米の生産とそこからの年貢に特別大きな意味を置いていたからである。

幕府はその成立当初から、灌漑水稲作を国の基本として位置づけ、水田開発、すなわち農業用水の開発に大きな努力を注いできた。幕府や各藩は、安定的に年貢収入が確保できるよう、重大な関心をもって農業用水の開発、維持管理に直接関与し、費用負担も行った。そして、そのことを基礎に農民から年貢を徴収し、それが幕府、藩の収入の主体になっていた。年貢の高については、それぞれの村の範囲を定めた上で、検地によって土地面積を測量、各筆の土地利用を確認し、水田でいえば、収量調査に基づいて定めた各等級の水田の標準収量と面積から村の石高を決定して、その一定割合を村の年貢としたのである。

農業用水に関わる江戸期の特徴の一つは、水管理の体制にある。それは、村の年貢や諸役納入は、個々の農家ではなく、村の連帯責任とされたこと（村請制）から来ている。

農業用水は、受益村々の連合組織（井組）が管理し、その上に藩などが位置した。受益する各村は、協働して用水の維持管理などを行う一方、干ばつ時には水配分をめぐる互いに激しく争った。用水の配分とは村間への配分であり、村内での水の使い方は各村に任された。干ばつ時、村内の農民の勝手な取水を放置すれば、水争いによって村の秩序が失われるだけでなく、干ばつ被害によって年貢納入への支障がでるから、村内部の水配分は村の長である庄屋（名主）が取り仕切り、干害を最小限にするよう厳しく管理した。この平等性が、日照りに対する米生産の安定性を生んだのである。このように、江戸期の農業用水は、村請制を背景に、村を基本単位として管理運営された。

明治にはいつて、明治4年の廃藩置県に続き、翌年、庄屋などの職が廃止になり、翌6年には地租改正が行われるなど、村請制は消滅した。しかし、にもかかわらず、その後も江戸期の村（以下、「ムラ」と表記）は農業用水運営の基礎単位として実質的に機能し続けた。それが明治150年の現在に至

るまで続いてきたことは、土地改良区の総代選挙における選挙区割りが多くムラを基礎にしていることを見れば分かる。

一方、明治期における各農業用水の管理は、法律上、行政の業務の対象とされ、官選知事が指名する市町村長が形式的な責任者をつとめることになった。ムラと井組による水管理の内実は以前と変わらないのに、管理責任者だけが変わったのである。しかし、行政が管理をするといっても、富国強兵を急ぐ明治政府にとって農業は税収の対象であり、農業用水の管理や開発への関心を持つ余裕はなかったから、国として積極的に灌漑農業を発展させる姿勢はなかった。明治初期には民間によって行われた意欲的な用水開発とは別に、政府による大規模用水・新田開発がいくつかあった。しかしそれらは、主に秩禄を失った士族への授産政策によるものであった。

明治23年には水利組合条例（後41年に水利組合法に変更）ができたが、水利組合は市町村あるいは町村組合がカバーできない場合だけ例外的に設置することができるとされ、受益者による灌漑排水事業の運営を推進しようとするものではなかった。また明治32年には耕地整理法を施行したが、ともに制度を整えるものではあっても、国の事業補助金は伴っていなかった。

国が国庫補助をもって積極的に灌漑排水事業を推進するようになったのは、明治末期、明治41年の耕地整理及土地改良奨励費規則（農商務省令）からであり、大正12年の用排水幹線改良事業補助要項に関する通牒（食糧局長）では、大規模な水利事業を想定し、事業費の50%以内までを国が補助するとした。

それに先だつ「農業水利法制定に関する農商務大臣諮問に対する帝国農会の答申」（大正9年）では、「幹線水路の改良は利益が大きいものの、地域間の問題、経費の負担の問題があって実行することができないものが多い。これらを国営事業として直ちに実施することが必要である」（筆者の意識）と記述している。明治期に基幹施設の改良が停滞していたことを示すものであろう。

以上から、灌漑排水事業に関する限り、江戸期に確立された農民による自主管理と幕藩による監督、支援の関係、つまり官民の役割分担と費用分担の安定的関係は、明治期においてむしろ一旦破壊され、明治末期から大正期に再構築されたとみることができる。見方を変えれば、明治期とは、近代的社会において灌漑および土地改良事業に、国がどのように関わらなくてはならないのかを学習する時代だったと言えるかもしれない。

第2次大戦後の農地改革で自作農が多く生まれ、土地改良法のもと、実際に耕作する多数農民の意向が反映される形で土地改良事業が発展、拡大したことは周知のとおりである。しかし、その基礎には一貫してムラの存在があった。

ところで、今年6月、きわめて大きく時代を画す土地改良法の改正が国会で成立した。それは、土地改良区の管理運営に関わるもので、重要な事項の一つは、准組合員制度の導入であり、もう一つは、利水調整規定の導入である。これらは、いずれも水田農業における借地に基づく大規模経営組織の進展に対応するものであり、それぞれ、新しい担い手による土地改良事業を推進する、大規模経営の水管理を支援するための伝統的水管理の改変に道を開くという意味を持っている。明治になっても変わることのなかったムラを基礎単位とする農業用水の運営が、ムラの範囲を越える大規模経営の出現によって明治150年の今年に歴史的転機を迎えたのはあまりの偶然というべきであろう。

この改正が実際どのように有効に働いていくかは今後の関係者の具体的な取組みに掛かっている。改正法が長い歴史と伝統を持つ農村、水管理との調和を図りながら、農業農村の新たな役割の創造と発展に寄与することを期待したい。

参 考 文 献

- 1) 新沢嘉芽統：解説 明治期から終戦まで、土地改良制度資料集成 第一巻、全国土地改良事業団体連合会（1980）
- 2) 児玉幸多：近世農民生活史 新版、吉川弘文堂（2006）
- 3) 佐藤政良：日本の水田灌漑における水管理の特徴—発展途上国の水管理改善を念頭に、JACEM 62（2016）

[2018.7.23.受理]