

基本的稲作地帯での重層的土壌改良と費用負担問題

島 本 富 夫

1. はじめに——費用負担問題の背景
2. 地域の特徴と刈谷田川土壌改良区
 - (1) 地域の特徴
 - (2) 刈谷田川土壌改良区と事業の概要
3. 重層的土壌改良と賦課金、農家負担
 - (1) 土壌改良事業の種類
 - (2) 賦課の実態
 - (3) 農家負担の現状
4. 土壌改良をめぐる農家の意向
 - (1) 土壌改良事業参加への農家意向
 - (2) 改良効果の評価と負担感
 - (3) 農地賃貸借と負担金問題
 - (4) 土壌改良と転作
5. 事業と負担をめぐる改良区の対応
6. 農政の新展開と土壌改良事業の方向——費用負担軽減をめぐる
 - (1) 費用負担増大要因
 - (2) 農家費用負担の軽減
 - (3) 国家負担問題

1. はじめに——費用負担問題の背景

土壌改良事業は、申請主義であるとともに2/3 同意の強制と国公費助成といった国家の介入のもとに、戦後の農業投資の主要な位置を占めてきた。ところがいま、この土壌改良事業の実施と農家負担、農家債務の償還が、農業経営上の圧迫要因となり、農業政策上の焦眉の検討課題となってきた。

行財政改革、経済構造調整を通じて、国内経済は投資、生産、雇用等の諸側面で地域格差を拡大させながらも不況からの脱却に一応成功し、上向局面を維持している。その中において農業、農家経済の側面では、農産物市場開放、構造的「過剰」のもとでの多数部門に及ぶ減反拡大、農畜産物行政価格の全面的引き下げへの展開、水田転作助成金の切り下げ等が負の要因として大きく作用している。

他方で、農業生産基盤の造成・改良は、社会的生産力の発展にもかかわらず増嵩する工

事費とその農家負担過重の問題において深刻さを増しており、とりわけ、62年以降の連続する米価の引き下げと減反面積の拡大によって、新潟県などの主要良質米地帯にあって減反の影響がこれまで相対的にはあるが小さかった農家にも土壌改良費用負担問題が深刻な影を投げかけている。しかも主要沖積平野の改良の多くは中世以降継続的に実施され、今日なお重層的に実施されており、稲作収益の低下の中で、この土壌改良の実施と国庫助成、農家負担のあり方の再検討が問われなければならない状況にある。

本稿は、かかる問題状況下にある基本的稲作地帯蒲原平野の刈谷田川土壌改良区において実施した土壌改良費用負担実態調査の報告である。

2. 地域の特徴と刈谷田川土壌改良区

(1) 地域の特徴

刈谷田川土壌改良区は、新潟中央部、南蒲

原地方の刈谷田川、信濃川、五十嵐川に囲まれた区域を中心とする低平坦地域（栄町、見附市を中心に三条市、中之島町、長岡市の一部）に位置する。排水改良が進みつつあるが、湿田が大半を占め、圃場の多くは大正期の区画整理を中心とする 10 a 区画、農道は狭小といった状況にある。用水は、刈谷田川大堰、信濃川、五十嵐川等からの自然取水、揚水であり、需要期に水不足を生じる一方で、低湿地の排水は冬場の渇水期以外は機械排水に依存する用排水コストのかかる地域である（その中心は、県管理刈谷田川右岸排水機揚——常時排水 17 m³/s、洪水時最大排水 69.09 m³/s）。

典型的な水田単作地帯（平均経営規模 1.4 ha、単収コシヒカリ 9 俵/10 a、ニイガタ早生 9.5~10 俵/10 a、転作も大麦は捨て作り、大豆も排水良好地の団地転作以外は低収量——団地転作で 230~250 kg/10 a）であって、工業化・都市化のなかで、3 ha 以上層のみ増加傾向を示すものの、この層を含め圧倒的兼業稲作地帯となっている。（第 1 表）

地区の中央部を上越新幹線、北陸高速自動車道、信越線、国道 8 号線が縦断し、農外転用がかって相当量に達しており、土地改良区内 5,056 ha で、昭和 45~55 年間に耕地面積が 400 ha 減少したが、最近は鈍化しており、国営かん排受益地 4,657 ha での 62 年の転用見込み面積は 5 ha 程度に落ちている。

農地価格は、公共買収等によって大幅に引き上げられてきたが、最近は下降気味で、300~500 万円/10 a の水準にある。公共買収地価は、国道 1,350 万円/10 a、県道拡幅 600~750 万円/10 a、土地改良施設 600 万円/10 a、栄町町道 170 万円/10 a、見附市市道 115~130 万円/10 a と格差が大きい。

（2）刈谷田川土地改良区と事業の概要

① 刈谷田川土地改良前史

この地域の治水事業は、1,500 年代の後半から実施されてきており、明治期以降も洪水対策としての信濃川河川改修等がくりかえし行なわれ、利水事業も大正期以降、県営福島江、県営貝喰川沿岸、県営信濃川沿岸、刈谷田川大堰改修、県営今町郷などの事業が昭和 40 年代まで連続的に実施されてきた。一方圃場整備は大正期~昭和 30 年代の 10 a 区画整理から 40 年代の 30 a 区画（最近 50 a 区画、パイプ配管）整備へと展開している。

かん排事業の多くは、水系を中心に設置された水利組合、それを引き継ぐ土地改良区によって錯綜重複して実施されてきたが、さらに、昭和 36 年 8 月の集中豪雨による刈谷田川の決壊と大災害を契機に、国営事業としての刈谷田川右岸農業水利事業が企画され（昭和 38 年~直轄調査、44 年全体実施設計、45~61 年度工事）、この国営事業の受入れ団体として、昭和 45 年 7 月に刈谷田川右岸土地

第 1 表 栄町、見附市の農家構成の変化（昭和 40~60 年）

（単位：戸）

	総戸数	専 兼 別				經 営 規 模 別							
		担い手 専	老業 兼	人業	I 兼	II 兼	0.5 ha 未満	0.5 ~ 1	1 ~ 1.5	1.5 ~ 2	2 ~ 3	3 ~ 5	5 ha 以上
栄 町	40年	1,557	293		982	282	181	248	293	321	465	49	
	60	1,349	18	8	372	951	159	207	232	273	370	102	6
見附市	40年	2,510	405		1,527	577	381	541	597	494	459	38	
	60	1,948	55	21	383	1,489	269	436	413	378	358	83	11

資料：農業センサス。

改良区が既存土地改良区に重複して設置されるといった経過をたどる。

② 右岸農業水利事業と刈谷田川土地改良区

国営刈谷田川右岸農業水利事業は、受益面積 4,657 ha に及ぶ用排水改良であり、主要施設は国・県営あわせて用水機場 5 カ所、排水機場 1 カ所、用水路 46 km、排水路 52 km の工事規模であって、事業実施をめぐっては、異議申立等の曲折はあったものの、昭和 45 年に着工、本格工事に入る（施設配置図は、

第 1 図参照）。

国営事業受入団体としての刈谷田川右岸土地改良区の設立（昭和 45.7）は、その裏に既存重複土地改良区の合併を前提としており、水利をめぐる土地改良区間の対立問題等があったが、昭和 51 年 1 月、既存 5 土地改良区と刈谷田川右岸土地改良区が合併し、現在の刈谷田川土地改良区を設立する。

当該土地改良区は、地区面積 5,056 ha（うち田 4,622 ha、畑 434 ha）、組合員 3,892 人の規模であり、重複土地改良区の合併によっ

第 2 表 刈谷田川土地改良区主要土地改良事業

	事業名	工期		受益面積 (ha)		受益者数 (人)	総事業費 (千円)
		着工年度	完了(予定)年度	計	うち田		
1	国営刈谷田川右岸農業水利事業（かん排）	S 45	S 61	(4,657) 4,497	(4,157) 4,065	(3,430) 3,407	(31,566,236)
2	県営刈谷田川右岸地区（〃）	52	65	4,501	4,068	3,407	10,662,174
3	団体宮山王地区（〃）	58	58	31	31	58	16,500
4	団体宮中島地区（〃）	58	58	17	17	35	13,000
5	団体宮千肥野地区（〃）	57	57	19	19	19	16,200
6	団体宮速水江地区（〃）	56	56	20	20	63	25,700
7	団体宮坂井地区（〃）	52	52	19	19	30	9,335
8	団体宮尾崎地区（〃）	52	52	17	17	227	7,502
9	非補助江の脇地区（〃）	55	55	30	30	70	25,000
10	非補助市野坪地区（〃）	56	56	55	55	86	18,900
	（1～10 計）						(42,360,547)
1	県営福多地区（圃場整備）	56	63	389	375	436	3,558,296
2	県営川通地区（〃）	62	69	239	237	194	1,971,600
3	団体宮片桐地区（〃）	57	62	36	33	94	319,718
4	団体宮貝喰地区（〃）	53	55	13	11	16	151,724
5	県営大和地区（〃）	62	未	450	...	370	(4,200,000)
6	Ⓢ県営大面東部地区（〃）	(65)	未	256	...	...	(10,201,338)
	（1～5 計）						
	＜その他＞						
1	県営本成寺地区（〃）（三条土地改良区）	49	60	412	...	...	2,743,300
2	団体宮尾崎地区（〃）	43	47	83	...	...	...
3	構造改善尾崎地区（〃）	43	46	61	...	...	...
	〔維持管理事業〕						
1	① 国・県営造成施設維持管理（かん排）						
2	② 刈谷田川右岸排水機場管理（県管理委託）						
3	③ 土地改良施設間接管理（各水系ごとに地先部落の維持管理・土地改良区 20 % 補助）						

注. 大和地区の（ ）内はヒヤリングを基礎に推計した。

て改良区の重畳構造は大幅に解消されたが、現在も三条土地改良区、中之島土地改良区、猿橋川土地改良区と一部重複している（用排水、圃場整備を分担実施）。さらに、地区内用水供給のための上流からの取水・用水施設（福島江用水）維持を目的として福島江刈谷田川大堰土地改良区連合を組織している。

3. 重層的土壌改良と賦課金、農家負担

(1) 土地改良事業の種類

この土地改良区が合併発足する以前から、

従来の土地改良区で40年代後半までに主要なものだけでもかん排事業27地区、区画整理事業2地区（これ以外に県圃本成寺地区——三条土地改良区地内）が実施されていたが、これら事業の残償還分を引き継いだうえで、さらに国営かん排をはじめかん排事業10、圃場整備6地区を実施（予定）しており、総事業費526億円（地元負担額138億円）に達する。（第2表、昭和62年現在）このうち県営かん排は61年度末で進捗率40.4%であり、さらに圃場整備事業、圃場整備後の

（土地改良区設立S51以降のもののみ）

地 元 負 担 額 （ 負 担 率 ） （千円） %	10a 当り		62年度の 10a 当たり賦課金			ピーク時 10a 当たり年償還額			進 捗 率 （61年） （度末）
	総事業 費 千円	地 元 負担額 千円	最 高 （円）	最 低 （円）	平 均 （円）	平 均 （円）	ピーク時		
							年 度	年 度	
(8,370,572) (26.5) 7,617,222 (...) 2,665,544 (25.0) 11,662 (70.7) 9,100 (70.0) 11,340 (70.0) 17,900 (70.0) 6,535 (70.0) 5,252 (70.0) 25,000(100.0) 18,900(100.0) (11,141,805)	(678) 237 53 76 85 129 49 44 83 34	(178) 169 59 38 54 60 90 34 31 83 34	16,522 2,121 898 1,912 6,455 4,320 4,153 (5,340) 2,682 6,654 2,103	1,961 252 898 1,912 6,455 4,320 4,153 (5,340) 2,682 6,654 2,103	10,907 1,934 898 1,912 6,455 4,320 4,153 (5,340) 2,682 6,654 2,103	 H L 〈 27,000 ~ 3,205 〉 (17,825)	S 64 63 63 62 61 58 58 57 59	S 78 77 77 77 75 72 72 73 75	完 了 40.4 % 完 了 " " " " " " " " " "
尾崎地区の（ ）内は圃場整備を含む地区賦課金									
891,385 (25.1) 492,900 (25.0) 144,109 (45.1) 68,382 (45.1) (1,048,000) (25.1) (2,644,776)	915 825 888 1,167 (930)	229 206 400 526 (233)	7,650 1,930 24,576 6,948 1,326	7,650 1,930 12,288 6,948 1,326	7,650 1,930 23,566 6,948 1,326	 6,948 	 57 	 71 	52.5 % — 完 了 " 未着工 "
754,400 (27.5)	666	183	14,942	14,942	14,942	20,311	70	74	完 了 " "

暗渠排水事業等の工事が、今後相当量に達する。

これに造成施設の維持管理事業——国・県造成施設維持管理〈かん排〉と刈谷田川右岸排水機場管理〈県管理受託〉——が加わり、さらに福島江用水の管理（福島江刈谷田川大堰土地改良区連合）が乗ることになる。加えて全地区ではないが、前述のとおり現在も存続する重複土地改良区の別途事業（かん排、圃場整備等）があるため、受益農家への賦課の種類と水準は複雑多様、かつ高額となりつつある。

10 a 当たり事業費は、(ア) かん排事業では国営刈谷田川右岸農業水利 678 千円（地元負担 178 千円）、県営刈谷田川右岸地区かん排 237 千円（59 千円）、団体営かん排 44～129 千円（31～90 千円）等かん排事業だけでも 100 万円（地元負担 33 万円）をこえる。

(イ) 圃場整備では、県営で 825 千円～930 千円（地元負担 206 千円～233 千円）、団体営の例で 888 千円～1,167 千円（同 400～526 千円）の額になる。したがってかん排と圃場整備で事業費 190 万円、地元負担 56 万円に達する。（第 2 表）

（２） 賦課の実態

刈谷田川土地改良区は、その歴史と事業の多様性を反映し、賦課方法、賦課金の種類、賦課水準が複雑に仕組まれている。

① 土地改良賦課金

一般会計以外に 6 維持管理会計（特別会計）を持ち（第 3 表）、このうち右岸地区の大部分の地域に共通する賦課金は一般会計以外に刈谷田川右岸地区維持管理、刈谷田川大堰地区維持管理（福島江用水維持管理分を含む）があり、計 5,700 円/10 a となる。特別賦課

第 3 表 刈谷田川土地改良区賦課の種類と水準（62年度水田 10 a 当たり）

	8 級 地	3 級 地	最高地区・ そ の 他
	円	円	円
経 常 賦 課 金			
① 一般会計	2,500	2,500	2,500
② 刈谷田川右岸地区維持管理	1,450	1,450	1,450
③ 刈谷田川大堰地区維持管理	1,750	1,750	1,750
④ 刈谷田川左岸地区維持管理	—	—	(1,450)
⑤ 貝喰川甲区維持管理	—	—	(2,500)
⑥ 尾崎川原開田地区維持管理	—	—	(6,580)
①～⑥ 計 (A)	5,700	5,700	5,700
特 別 賦 課 金			
① 国営刈谷田川右岸地区 (かん排)	14,639	10,151	16,522
② 県営刈谷田川右岸地区 (〃)	1,879	(平均) 1,303	2,121
③ 刈谷田川右岸地区 (団体営)(〃)	6,455	2,374	13,135
④ 刈谷田川左岸地区(団体営・県単) (〃)	—	—	(8,315)
①～④ 計 (B)	22,973	13,823	—
⑤ 県営福多地区圃場整備	7,650	—	7,650
⑥ 県営川通地区圃場整備	1,930	—	1,930
⑦ 県営大和地区圃場整備	1,326	—	1,326
⑧ 団体営片桐地区圃場整備	—	24,576	24,576
かん排・経常・特別計 (C = A + B)	28,673	19,528	—
C + 圃場整備賦課金 (D)	(福多地区) 29,873	(片桐地区) 44,104	—

注. ① 特別賦課金の刈谷田川右岸地区 (団体営) の中には、現改良区設立 (昭 51.1) 以前の団体営圃場整備事業の賦課金を含んでいる地区がある。

② (D) の福多地区は、団体営かん排賦課金なし。

③ 県営圃場整備の ⑥～⑦は据置期間中。

金はかん排事業が国営刈谷田川右岸地区、県営刈谷田川右岸地区、団体営刈谷田川右岸地区がほぼ共通的に賦課され、その総額は8級地 22,973 円/10 a、3 級地 13,823 円/10 a といった格差を生じる（地区内を受益条件等に応じ、11 級に区分しており、最高地区は、事業種類によってさらに高額）。これら、一般会計、維持管理費、かん排事業（工事費）の賦課金計は 28,673 円（8 級）～19,528 円（3 級）となる（昭和 62 年度、ただし国営は据置期間中、県営は工事進捗度 40% の状況にあり、後年度負担は急増する）。

これに圃場整備の賦課金に加わると、62 年度の賦課金は片桐圃場整備地区で 44,104 円/10 a、福多圃場整備地区で 29,873 円/10 a（ただし、圃場整備実施中であり、今後この償還金が大幅増となる）に達し、圃場整備の元本償還まで加わった事業地区では、毎年の負担金目安とされている米 1 俵/10 a 分をすでに大きく超える負担額となっている。

② ピーク時の賦課水準

（ア）かん排事業の場合、10 a 当たり年償還額のピーク時は、国営が 64～78 年度、団体営が事業完了時期の差でずれるが、おおむ

ね昭和 77 年度頃までであり（県営は工事未完のため不明）、これから負担のピーク時を迎える。

その 10 a 当たり負担額は、国営かん排が 27,000 円～3,205 円（平均 17,800 円）、団体営かん排が 3,300 円～6,400 円になる。県営かん排は未完了であるが、ピーク時で 8,500 円程度と推定できる。

（イ）圃場整備は、団体営と県営福多地区を除けばこれから事業が本格化するため、その地元負担額や年償還額の水準、償還のピーク時期は未定であるが、10 a 当たり年償還額が 2 万数千円に達することはまちがいないであろう。

昭和 60 年代後半から 70 年代前半には、これらの全ての償還が集中し、そのうえ排水維持管理等のための経常賦課金に加わるため、毎年の農家負担が 62 千円/10 a（米 3 俵分以上）と高額になりそうである。（第 4 表）

（3）農家負担の現状

① 調査農家の特徴

この改良区での農家負担の実態を農家聴き取り調査によって明らかにしたのが第 5 表で

第 4 表 福多地区における負担試算（水田・ピーク時）

	10 a 当たり 負担額	備 考
経常賦課金	円	
① 一般会計	2,500	62 年度実績
② 刈谷田川右岸地区維持管理	1,450	"
③ 刈谷田川大堰地区維持管理	1,750	"
計	5,700	
特別賦課金		
① 国営刈谷田川右岸地区	24,164	64 年度～78 年度
② 県営刈谷田川右岸地区	(8,500)	地元負担額（62 年度現在）の国営との比率で推計（62 年度 1,879 円）
③ 刈谷田川右岸地区（団体営）	—	
計	(32,664)	
県営福多地区圃場整備償還金	(23,982)	地元負担額 225.5 千円を 6.5 % で一時に借入、15 年償還とした場合（62 年度は 7,650 円）
合 計	(≒ 62,300)	

注。（ ）内はあくまでも試算値であり、各事業の負担金のピークが重なったとした場合である。

ある（調査対象農家の選定に当たっては、各集落の事情をもヒヤリングすることを考慮して、土地改良事業の推進にかかわった者や出身集落の事情に明るい者を中心に、かつ経営規模をも考慮して11戸が選定された——全戸米町居住、経営水田規模別には2ha以上層5戸、2～1ha層2戸、1ha未満層4戸）。

調査対象農家は、3ha以上層をも含め全戸兼業農家であり、規模拡大志向農家は3戸

（うちNo.5は稲＋養豚）にすぎない（No.11農家は、15年程前から稲作を委託に出しており、事実上非農家）。家の農業の中心的担い手は30代～60代まで幅があるが、本格的な2世代就農はなく、若年層の農外就業と高齢者の就農が進行し、とりわけ1ha未満層は片手間稲作へと一層傾斜している。

② 農家負担

(ア) 調査農家の62年度賦課金は、經常賦

第5表 調査農家の概要と

農家番号 (集落名)	土地改良 区との かわり	家族労働力 M ₀ (父) M ₁ (経営主) F ₀ (母) F ₁ (妻)	経営規模 (うち水田) (うち水田借入) (a)	農業粗収益 (農家所得) (万円)	土地改良 地区内 所有農地 面積 (A)	經常賦課金			
						一般 会計	右岸 維持	大堰 維持	計
1 (一ツ屋敷新田)	工事委員	M ₁ 40(臨時建設) F ₁ 40(鉄工所)	375 (370) (—)	616 (490)	411 a (393)	99	57	28	183
2 (福島新田)	—	M ₀ 67(農) M ₁ 40(町議) F ₀ 64(家事) F ₁ 39(勤め)	241 (226) (—)	340 (570)	259 (223)	57	35	16	108
3 (渡前)	理事 (区長)	M ₀ 60(農) M ₁ (農協) F ₀ (農) F ₁ (パート)	249 (242) (—)	350 (575)	242 (211)	54	32	17	103
4 (東光寺)	—	M ₁ 55(農) M ₂ 25(農協) F ₁ (農) F ₂ (洋品店)	317 (307) (140)	400 (660)	194 (183)	46	27	13	86
5 (中島)	—	M ₁ 46(農) M ₂ 21(会社) F ₁ (農)	248 (232) (61)	660(養豚) 農所のみ (270)	191 (176)	45	26	12	83
6 (茅原)	換地委員	M ₁ 58(農) M ₂ 33(勤め) F ₁ 54(農) F ₂ (?)	152 (140) (—)	220 (……)	157 (140)	36	21	10	67
7 (中曾根新田)	—	M ₁ 32(会社) F ₁ (会社)	174 (164) (30)	240 (……)	145 (128)	33	24	9	66
8 (渡前)	—	M ₀ 65(農) M ₁ 36(勤め) F ₀ 64(農) F ₀ (家事)	94 (79) (—)	120 (300)	94 (79)	20	12	6	38
9 (猪子場新田)	—	M ₁ 59(農) M ₂ (修理工) F ₁ F ₂	68 (58) (—)	85 (……)	75 (64)	17	10	4	31
10 (鬼木新田)	—	M ₀ 70(農) M ₁ (勤め) F ₁ (勤め)	101 (96) (4)	改良区内 130(60) (465)	45 (40)	10	6	3	19
11 (新堀)	—	M ₁ (水道工事業) M ₂ (勤め) F ₁ (“)	(貸付) 35 (33) (—)	21(小作料) (621)	40 (22)	6	4	2	12

課、特別賦課の合計で、1戸当たり最高1,105千円～最低73千円までに分布する。その10a当たり賦課金は、18.3千円～30.5千円程度と達観できる（個々の農家の賦課金総額/受益総面積で算出したが、圃場ごとに受益の度合に応じて賦課金に格差がある）。

（このほか、末端施設の管理費や部落費があるが、その水準はまちまちであり、ヒヤリングに際しても十分には把握しきれない点が

あり、ここでは除外しているが1戸当たり年間数万円に達する地区もある。）

この賦課金の農業粗収益（基本的に稲作収入、No. 5は養豚収入を含む）に占める割合は、いまのところおおむね15%程度（13～21%の幅がある）である（No. 11は委託料＝小作料収入に占める割合）。そして、いずれの農家も負担金の源泉は農業収入（No. 11は小作料収入）であるべきだと意識しており、

土地改良費負担の実態

土地改良事業と賦課金（62年度）								（千円）	賦課金の対農業粗収益割合（%）	賦課金の対農家所得割合（%）	負担金の財源（農家の考え）
特別賦課金								合計（B）<10a当り>			
（かん排）国営償還金	（かん排）県営償還金	大堰地区	（県ほ）福多区	（県ほ）川通区	（県ほ）大和区	（排）今町郷区	計				
623	67	41	288 (340a) 61～62年	—	3 (20a) 未施行	—	922	1,105 < 26.9 >	17.9	22.6	農業収入
344	44	23	184 (230a) 61～62年	—	—	—	596	704 < 27.2 >	20.7	12.4	“
316	41	20	—	45 (210a) 62年	—	—	422	525 < 21.7 >	15.0	9.1	“
301	39	19	146 (160a) 61年	—	—	—	504	591 < 30.5 >	14.8	9.0	“
230	30	18	—	—	25 (222a) 未施行	1	303	387 < 20.3 >	5.9	7.5	“
170	22	15	76 (94a) 60～61年 残り46a (63年以降)	—	—	—	282	349 < 22.2 >	15.9	...	“
203	26	13	—	17 (60a) 62年	9 (80a) 63年	—	268	334 < 23.0 >	13.9	...	“
119	15	8	—	15 (50a) 62年 残り28a (63年以降)	—	—	157	195 < 20.7 >	16.9	6.5	“
96	12	7	16 (20a) 62年	—	1 (10a) 64～5年	—	132	163 < 21.7 >	20.4	...	“
67	9	4	— (42a) 63年	7	—	—	87	106 < 23.6 >	12.7	2.3	“
30	4	2	24 (26a) 61年	—	—	—	61	73 < 18.3 >	34.8	1.2	“

反収と負担金水準との関係では、全階層を通じて 10 a 当たりの毎年の負担額は「1 俵が限度」とするものが 5 戸と最も多く、「2 俵が限度」が 3 戸、「3 俵でもやむなし」1 戸（無回答 1 戸）と答えている。反収 9 俵で、土地改良費用負担は 1 俵がせいぜいで、2 俵が農家負担の限界とみてよい。この点を米生産費（昭和 62 年度）でみておけば、第 6 表に示すとおりである。

第 6 表 稲作収益と土地改良負担金 (単位：円)

	昭 61 平均	昭 62 平均	昭 62. 1.0~1.5 ha
① 粗 収 益	189,729	185,134	179,868
② 費 用	134,360	133,636	137,494
うち農機具費	47,234	47,904	58,023
その他物財費	31,136	30,084	29,612
賃 料 料 金	6,520	6,906	4,179
労 働 費	49,470	48,742	45,680
③ 純収益 (①-②)	55,369	51,498	42,374
④ 経常賦課金	5,700	5,700	5,700
⑤ 特別賦課金	24,173~ 38,404	24,173~ 38,404	24,173~ 38,404
⑥ 残額 (③-④-⑤)	25,486~ 11,265	21,625~ 7,394	12,501~ △ 1,730

注. ① 稲作収益は、「米生産調査（新潟県）」。
 ② 費用には、土地改良水利費を除いている。
 ③ 賦課金は刈谷田川土地改良区の数値。

新潟県の昭和 62 年産米生産費をみると、稲作 1~1.5ha 層で 10a 当たり粗収益 179,868 円、生産費用（土地改良、水利費を除く）は 137,494 円であり、これを差し引いた純収益は 42,374 円となる。

刈谷田川土地改良区の場合、現状でも土地改良負担金は、経常賦課金 5,700 円、特別賦課金 24,173~38,404 円である。これを控除すれば純収益は 12,501~△1,730 円といった状況なのである。転作を考慮しないでこのとおりであり、捨て作りの転作は、20% の粗収益減（10 a 79,868 円×0.2=35,974 円）、これに対応する転作助成金基本額は、10 a 20,000 円×0.2=4,000 円となる。資本金子、地代が確保されないのみか自家労働費部分を削減して土地改良費用に充当しなければならない事態にある。

勿論、特別賦課金は、投下資本の回収であり、それ自体は改良された状態での土地純収益の増加分から支払われるべき性格を持つものである。それを先取りして地代が形成されないというのは論理矛盾であろう。とはいえ、土地改良の現実には、圃場整備等超長期に効果が発現するとされる改良も実際には、短期間

第 7 表 負担金水準と負担限度

水田 経規 田 宮 模	戸数	妥当な負担金水準	現行負担金水準（妥当性）		維持管理負担 （改良区）
			高 すぎる	妥 当	
2ha 以上	5	1 俵 2 (2 俵はきつい 1.5 俵が限度 1) 2 俵 2 (3 俵までやむなし 2 俵が限度 1) NA 1	・省力効果分では稼げない 1 ・本償還となると大変 1 ・農業の現状では高い 1 ・米価下がり負担感大 1	・国営かん排は効果あり 1	かなり負担 2 まあまあ 2 NA 1
2~1ha	2	1 俵 1 (1 俵が限度 1) 2 俵 - NA 1	2		わからない 1 NA 1
1ha 未満	4	1 俵 3 (1 俵が限度 3) 2 俵 1 (2 俵くらいでも やむなし 1)		・16万円/10aの負担なら 1 ・いまの額なら（据置中） 2 ・委託料でおさまれば 1	かなり負担 1 NA 3
計	11	11	6	5	11

にくり返される改良とそれによる既存改良効果の破壊が行われており、さらには道徳的摩擦もあって、長期間の効用が確保しえない。そこでは土地改良工事賦課金は、増加純収益（増加地代）からの支払いではなく、農業経営上のコストとして作用しており、改良前の地代部分までのみ込んでしまう状況にある。このように、減反拡大と62年以降の引き続く米価引き下げの下では、かかる高生産力地帯であっても農業の場においては土地改良費用負担力が著しく狭められているのである。

(イ) ところで農家所得に占める負担金の割合は、受益規模（経営面積）の大小と農外兼業の度合いにかかわって、22.6%（No. 1 農家）～1.2%（No. 11 農家）に分散する。経営規模の大きい専業的農家ほど重負担となるのであり、第7表でみるように、2ha以上層5戸中4戸が現行の負担金は高すぎるとしている（「省力効果では稼げない」1、「農業の現状では高い」1、「米価が下り負担感が大」1、「本償還が加わると大変」1）。これに対して、1ha未満層では、調査農家4戸とも「妥当」としている（「いまの額なら（据置中であるが）」2、「16万円/10a程度の負担なら」1、「委託料でおさまれば」1）。

本来は、農業収益から負担されるべき土地

改良負担金が、現実には農外収入をも当て込んで支払われているのであり、そこでは、負担総額の大小とその農家所得に占める割合の程度にかかわって負担感が意識されることになるのであろう。土地改良費用は、農業収入から支払うべきものとする論理と、農業収入の低落、農家経済での農外所得依存の拡大の現状との間のズレの中で、農家の負担感にも格差を生じているのであるが、負担金は事業の展開とともに今後大幅に増加するのであり、その段階での農家の負担意識なり、土地改良事業への対応が零細稲作層をも含めて大きく変化することが十分考えられるのである。米価引き下げ、減反拡大等によってそれは一層深刻になると見たほうがよい。

4. 土地改良をめぐる農家の意向

(1) 土地改良事業参加への農家意向

この地域での過去の各種かん排事業を別として、刈谷田川右岸の土地改良は、国営かん排を軸に、附帯かん排、圃場整備などいまま重層的に実施されており、その地元負担額は高額に達するのだが、そこでは農家の事業参加への意向は以下のとおりである。（第8表）

(ア) かん排事業……国営事業を中心とする

第8表 事業の必要度と改良効果

(単位:戸)

水田経営 規 模	改良の必要性・賛成度						改 良 効 果						省力化メリット (余剰労働力の使途)
	排 水 改 良			圃 場 整 備			国 営 かん排	圃 場 整 備			労 節		
								増 収 効 果					
	賛 成	反 対	や 不 満	賛 成	反 対	や 不 満		(効果 大)	増収	変 化 な し			
2ha 以上	5	—		5	—	—	5	1	2	2	5	—	・7～10日の余剰で稼い でも費用負担には追 いつかない ・出稼ぎに行くしかない ・サラリーマンには効 果あるが農専にはメ リットなし ・小規模ではメリット なし
2～1ha	1	—	1 [高 す ぎ る]	1	—	1 [高 す ぎ る]	2	—	1	(未定) 1	2	—	
1ha 未満	4	—		2 [貸す ため にも]	—	2 [小規 模]	4	—	2	(未定) 2	3	1 [小規 模]	
計	10	—	1	8	—	3	11	1	5	2 (3)	10	1	

かん排事業は、この地区の排水改良の必要から、調査農家の 10/11 戸が賛成し、その重要性を認めている。賛成理由として挙げているのは、「末端下流のため、用水不足の問題と逆に洪水問題があり改良が必要だった」、「以前は夜中に水引きをやった。用水・排水改良は必要」、「排水悪く沼田だったので国営かん排は大賛成」、「低湿田だったのでなんとしてもやってほしかった」など……

(イ) 圃場整備事業……賛否が分かれる。2 ha 以上層は 5 戸とも賛成だったが、2 ha 未満層になると 6 戸中賛成 3 戸、やや不満 3 戸に分かれる。下層では、「貸すためにも整備が必要」(1 戸)とする反面、「小規模だから金をかけてまでやりたくなかった」(2 戸)、「高すぎる」(1 戸)、など不満を内在している。

ちなみに県圃福多地区では、16 集落中全員同意が 12 集落ある反面、1/3 近くの者が反対した集落もあり、これらの者を交換分合等により地区除外するなり、施行面積を縮小して事業を実施している。川通地区でも 2/6 集落で、大和地区でも 4/20 集落で反対があり、同様の処理がなされており、圃場整備は高負担・低効果であるといった農民意識の広がりの中で、地域一体的整備が貫徹しえない状況が拡大しつつある。

(2) 改良効果の評価と負担感

① 改良効果に対する評価、認識にも農家間に一定のばらつきがある。

(ア) 国営かん排……この事業に関しては、低湿平坦地といった当該地区の性格も加わって、調査全農家はその効果の大きさを評価しており、その効果は主として作業効率とともに増収効果を挙げている。

(イ) 圃場整備事業……末端排水の効率化のためには排水整備と一体化した圃場整備が急がれるのであるが、暗渠排水が圃場整備と同時に実施されず今後引き延ばされているこ

ともあって、汎用水田化上の問題を残している。しかも圃場整備それ自体の効果に関しては、増収効果への評価は極めて低い(増収 1, 変化なし 5, 減収 2, 成果未確定 3)。労節効果については 11 戸中 10 戸は労働力節減効果を認めている(No. 1 農家の例では、主要農作業の労働時間は 2/3 程度に減っている)が、その一方で、小規模経営のため、その効果は殆ど期待できないとする農家(1 戸)もあるなどその評価は分かれている。

と同時に、この省力化メリットをどう評価しているかといえば、排出労働力を農業内の吸収する経営展開へと向わず、「7～10 日の余剰で稼いでも費用負担には追いつかない」、「出稼ぎにいくしかない」、「サラリーマン農家には効果はあるが専業農家にはメリットなし」、「小規模ではメリットなし」ということで、費用負担に比し余剰労働力の量と用途及び確保労賃がそれほど期待できないとみている。(前掲第 8 表)

地域全体の農業経営の側面においても、転作の拡大と稲単作の農法の固定化、兼業化の中で、かん排と圃場整備の完了をまっても地域農業の転換点となりえない苦悩をかかえているのである。

② 刈谷田川改良区では、多くの土地改良区でみられるように、国営～団体営に至る事業が重層的に実施されているが、農家にとって、国営事業と関連する県営・団体営事業、圃場整備事業の実施と負担が総合的に理解されているとは必ずしも言い難く、それぞれの事業とその負担が問題とされやすい。しかも、当該地区の主要工事が排水改良であり、かつ国営事業の完成によって末端での排水不良等の問題を残しつつも、洪水時の湛水被害が基本的に防除できるようになったため、「用排水改良さえやれば後の関連工事は遅れてもよい」といった農家感覚であり、事業の全体的な推進に必ずしも積極的ではない。

農家負担については、すでに述べたように

農家の意識としては、i. 借りているものは早く返してしまいたい、ii. 据置きが長くて結局負担増になるよりは多少無理をしても負担を軽くしたいといったところであり、効果発生が全く予測のつかない段階での費用負担の開始はともかくも、事業実施とともに借金を返していく道をむしろ望んでいるといえそうである。(土地改良区も事業採択地区では、未着工区にも賦課し、後発工事区の負担増に対する平均化措置を講じている。)

① 当該土地改良区内での農地改革残存小作地の存在は、極めて例外的存在となっているが（農家ヒヤリングでも集落内で1～3戸の小作地保有農家がある程度）、稲作経営受委託（小作料額一定の事実上の賃貸借）はかなりすすんでおり（A 集落……農家 23 戸中委託 7 戸、1 戸平均 60～70 a 委託、B 集落……農家 17 戸、農地 18 ha 中 5～6 ha は委

この貸借地での事業参加者は、土地改良区では残存小作地も含めて全て土地所有者としており、費用負担の実際の処理は当事者にまかせている。そして多くの場合、費用は所有者負担であるが、借り手負担について話し合われている例も散見される。

この地域でもすでに見たように稲作経営受委託が幅広く発生しており、今後も高齢化等を契機に賃借は増加しそうである。ここでの実勢小作料水準は、米 3~3.5 俵/10 a であり、栄町の標準小作料 51,700 円/10 a、農業委員会が定めている上限小作料 62,000 円/10 a よりやや高いのである（第9表）。所有者

(単位: 10a, 円)

標準小作料 61 年改訂基礎

$$\begin{array}{l} \text{粗収益} \quad 192,271 \text{ 円} - \left(\begin{array}{l} \text{種子} \sim \text{除防費} \quad 41,478 + \text{建物・農機具} \quad 44,757 + \text{水利費} \quad 5,788 + \text{家族労働費} \quad 32,500 \\ \text{資本利子} \quad 5,293 + \text{公租公課} \quad 4,524 = 134,340 \end{array} \right) - \text{経営者報酬} \quad 6,200 = \text{純収益} \quad 51,731 \text{ 円} \end{array}$$

- 15 -

参加が圧倒的である現実の事業実施方式の下で、そこでの貸付は小作料の殆どが土地改良負担金に消える状況となる。それは当然に所有者の事業参加意欲を減退させる。たとえば県園予定の大面東部地区では、小作料3.5俵の現状で事業を実施したのでは負担金を払えば取り分がなくなるとして所有者が反対して地区除外をした例が出ている。このような動きとともに、賃貸借当事者で小作料水準をめぐる新たな対立を呼ぶ恐れもあり、水田の貸借そのものを阻害することになりかねない。地主参加で実施したものの、負担金が高いために賃借人に貸付地の買取りを要求し、農委で調停を進めている例などもすでに出ている。

標準小作料算式は、所有者が土地改良事業を実施した場合のその改良後の土地条件で標準小作料水準を設定することになっているが、圃場の整備・未整備の差による小作料格差はせいぜい10,000円/10a～数千円/10aであり(61年度標準小作料設定実績一第10表)、収益増加分(その内容は主として労節効果)が反映された小作料の増加額によって土地改良負担金(特別賦課金)を支払える状況にはいまやない。そこでは土地所有者としては、賃借人への工事費の転嫁を要求するといった行動になりかねない。

標準小作料算定に当たり、土地純収益の増加分とは無関係に土地改良負担金を上乗せすることは制度論的にも誤りであるし、実態的にも米価引下げと転作拡大の中で小作料を引き上げる余地は殆どなく、逆に小作料の絶対水準と改良による収益増分を圧縮することは必至である(圃場整備が完了すれば委託料は4俵でもよいという農家もあると土地改良区では説明するが)。しかも、圃場整備事業は、計算上は超長期に効果が残存することになってはいるが、現実には、これまでも、短期間に区画変更工事等がくりかえし実施され、残存価値を破壊してきており、今後も償還終了後になお長期に価値が残存する状況に置かれる保障はない。したがって、そこでは農地貸借の促進と安定のためにも土地改良費用負担の軽減措置の新たな検討が求められることになる。この点西ドイツでは、12年以上の長期賃貸借契約を結ぶことを条件に貸手の土地改良負担金を連邦政府が肩替りする制度が既に1970年から導入された例があり、検討に値する(注)。

(4) 土地改良と転作

昭和62年度の転作割当て率は、栄町19.5%、見附市18.3%であり、いずれも目標面

第10表 標準小作料の水準(整備・未整備格差)(61改訂後水田10a当り)(単位:戸)

標準小作料算定要素													小作料アップ要素 (コスト節減)
市町村・農地区分	標準小作料	格差	実勢小作料	水稲反収	粗収益	生産費用	うち家族労働費	農具機費	土地改良水利費	経営者報酬	投下労働		
白根市	整備済	6,800	61,000	562	191,384	139,314	34,335	38,164	11,372	2,786	33,4	水利費, 労働時間	
	未整備		61,000	562	191,384	146,020	41,120	38,164	14,360	2,920	40,0		
加茂市	整備済	3,200	74,000	563	182,513	133,664	28,350	41,317	10,804	5,849	36,0	労働時間	
	未整備		65,000	563	182,513	136,877	31,500	41,317	10,804	5,836	40,0		
西山市 (刈羽)	整備済	3,000	28,000	510	159,273	128,337	30,690	58,369	5,449	2,566	44,6	反収, 労働時間	
	未整備		25,000	480	149,932	122,355	34,100	52,343	2,724	2,447	49,6		
大沼市 (中頸城)	整備済	10,000	33,800	528	169,256	137,326	42,750	38,063	6,827	5,493	60.0	反収, 物財, 水利費	
	未整備		20,800	465	149,060	127,597	42,750	38,063	1,365	5,104	60.0		

資料:農水省農政課「標準小作料設定カード、61年度」から作成。

積を若干上まわって達成はしている。しかし排水条件の悪さから、保全管理、他用途米、青刈稲が中心であり（栄町はこのほか土地改良通年施行 43.1 ha）、麦類は捨て作り（播種を確認して助成金を交付）、大豆も圃場整備後の団地転作以外は収量に多くを期待できない（大豆 250 kg/10 a、大麦 100 kg/10 a がよいところ）。栄町、見附市とも団地化転作補助金（団地面積に応じ 1～2 ha 10 千円/10 a、2～3 ha 15 千円/10 a、3 ha 以上 20 千円/10 a）、共販出荷補助（出荷量に応じ価格補てん 2,000 円～3,000 円/10 a）、生産組織補助等（いずれも栄町の例）を独自に実施しているが、転作土地の条件の悪さが転作の定着と収益増をさまたげている。

個別農家の転作は、土地改良通年施行を除けば、集落に下された転作率とほぼ同率で転作をこなしているが、転作の拡大は、その実施の困難と収益の低さの故に稲作、転作ともに経営意欲を低下させ、土地改良の意義を低め、土地改良負担軽減要望を強めている（土地改良が転作の促進に効果ありと積極的に評価する声もないではないが）。

土地改良区では、今のところ転作の有無、水利利用の有無にかかわらず、格差をつけずに土地改良負担金を徴収している。転作田への賦課を軽減すれば残地の負担が重くなるだけで平均的には同じだとの説明を土地改良区ではしている。一律的転作実施の下では、この処理に不満は出ないだろうが、個別農家、あるいは集落間に転作率の格差と転作の固定・定着化が進行した場合、賦課徴収は新たな課題をかかえることになる。

5. 事業と負担をめぐる改良区の対応

土地改良区の土地改良事業の実施と負担をめぐる国、地方公共団体に対する要望は、農家個々の要求とは必ずしも一致しない面があるが、土地改良区としてその組織運営とも

かかわって、また多くの要望を持っている。

そもそも土地改良区の機能・役割は、法律上付与されている諸機能の解釈はともかくも実態運営上は、⑦. 農業、農業経営の発展に寄与しうる土地改良事業の実施（事業申請と実施の主体）、④. 土地改良事業投資（債務）の回収、②. 土地改良造成施設の適正な維持管理、⑤. 土地改良区の健全な運営、③. ⑦～⑤ のために必要な賦課金の徴収（賦課水準および農家負担能力への適正な対応）といったものであろう。

これらの諸機能を負わされている土地改良区は、その組織原則は各 1 個の議決権を有する農民による平等を原則とする組織であり、土地改良区は土地改良法上は農民の発意によって設立される。がその設立に当たっての 2/3 強制、事業実施での 2/3 強制、賦課金の強制徴収など強制力を有しており、組織の意思決定、運営の面において農民の対立物として立ち現われることも少なくない。

かつて国営かん排事業の実施と土地改良区の設立をめぐる対立を生んだ当該地区も、農家と改良区のあるいは既存改良区間の利害と支配関係への反目を内包していたといえよう。

今はかかる対立をみないが、刈谷田川土地改良区は、その組織が大規模であるが故にその組織の意向（意思決定）は、事業実施等をめぐって農家の諸要求と必ずしも一致しない場合がなおさら生じやすい。農家の中には、「改良区は事業内容や費用負担をキチンと説明してくれない」、「将来の負担額などは信用しかねる」などの声も現にある。

土地改良区の運営はこのような農家の声を尊重し、民主的に行なわれなければならないことは論をまたないし、農業収益の低下、地価下落局面で土地改良投資の価値実現が妨げられる状況が拡大している中であって、事業と賦課をめぐる土地改良区と農家の対抗は深刻さを増し、多くの土地改良区で矛盾と困難が増幅されるのであり、それへの対応が迫

られるのであるが、ここでは土地改良区の組織運営論への接近はとりあえず措いて、刈谷田川土地改良区の現実にかかえている要望をみておく。それは以下のように要約されよう。

① 国営事業をめぐって……⑦. 事業申請から確定までの期間の短縮, ⑧. 特別会計事業の実施期間の短縮, ⑨. 利子の増大・物価上昇で地元負担が増大している, かつ金利が実勢にあわないので変更できないか, ⑩. 県営分担金の借入金利 (6.5%) の現行低金利への是正, ⑪. 国営事業も利子支払いとの関係上毎年払いに。

② 維持管理をめぐって……国営造成施設の維持管理への国県の助成の拡大 (混住化等で農家のみの負担では維持管理が無理である。土地改良法 56 条の協議請求も実際上は非常に困難であり, 現状では農外受益者の負担に多くを期待できない)。

③ 公庫資金について……⑦. 金利の引下げ (変動金利制も検討してほしい), ④. ⑦とセットで償還期間の延長 (据置期間は目いっぱい使いたい), ⑤. 融資率の制限をやめ, 貸付限度額の大幅引き上げを。

土地改良区のこれらの要望は, 農家の諸要求と若干ずれるものもあるが, その多くは農家の要求の反映でもある。農業収益の悪化は農家への賦課金の追加的徴収を困難にするのみか逆に賦課金滞納の恐れが十分あるし, 現に北海道では賦課金滞納が土地改良区運営上の重大問題となってきている。基本的稲作地帯刈谷田川土地改良区も将来そのような事態の到来が予想されうる。

土地改良区のかかる要望は, いずれも国, 地方公共団体の財政負担の拡大につながる問題である。行財政改革は, 農業補助金の削減を強めてきたが, 国民食糧の安定的供給基盤の形成のための事業であるとともに地域諸資源の維持管理の側面をも強く持つ土地改良事業を, 農業事情が一層悪化する状況下においてなお従前どおり農民負担を原則として処理

する, そのことの要否が改めて問い直される必要があることを指摘しているといえる。それは, 後述するように, 土地改良事業補助金を単なる私有財産の造成への補助と位置づけてはならないということをもまた意味しているのである。

(註) 西ドイツのこの制度「(連邦資金からの) 農地整備負担金肩替りによる長期賃貸借促進細則」(Richtlinien für die Förderung der langfristigen Verpachtung in der Flurbereinigung durch Übernahme der Beitragsleistung) は, 1970 年から実施に移されており, 農地整備の場合に 12 年の小作契約を結ぶ長期賃貸借の貸手の負担金を連邦政府が肩替りするもので, 1977 年実績では 1 ha 当たり, 285 DM の負担額であった (財政問題もあって最近では停止状態にある模様)。

6. 農政の新展開と土地改良事業の方向

——費用負担軽減をめぐって

(1) 費用負担増大要因

農産物価格の抑制・引下げ, 稲転拡大, その他農産物の生産抑制の下で農業の収益性は低下しており, 土地改良事業負担能力は現実には落ちている。そこでは農業専門的な階層ほど負担感を高めており, 兼業農家や高齢農家の農業離脱的な方向でのそれとは異なったかたちでの土地改良投資意欲の後退をまねいているのである。農産物輸入自由化拡大, 構造的「過剰」の下で, 農政は, 農業生産と農業生産基盤の縮小, 農産物価格引き下げを前提としつつ構造政策の推進, 農山村地域の活性化, 都市化地域での緑資源の保全といった新たな政策展開の方向をめざさざるをえなくなっている。

このような状況下での農業生産基盤の整備の促進に当たっては, 農業収益低下局面での土地改良事業に対する農家諸階層の納得と合意をどう確保しうかがポイントとなるであろう。

すでに各地で指摘されてきているように,

今日の土地改良事業における工事費と農家費用負担の増大の要因としては、⑦ 施設の大規模化（過剰投資）、⑧ インフレ下での工期の長期化、⑨ 負担率（国、県、市町村助成の程度）、⑩ 借入金利水準等がかかわるのであり、農民負担の軽減のためには、これらの諸課題が総合的に解決されなければならない。

技術者の知的欲望は、施設の近代化、大型化、高度化、精密化に走りやすい。しかしこの技術の進歩を受け入れうる産業の発展が伴わなければその技術進歩の成果は発揮されない。資本主義的發展の条件が極めて狭い農業にあっては、その担い手形成の程度ともかかわって高度に發展した資本主義の技術をそのまま受け入れる条件に欠けるのが一般的である。かかる現実の下で、急増する農家の費用負担を軽減するためには、土地改良は農家の必要と地域の実態に合った工事・施設規模とし、事業や工法も安価に安全にかつ地元雇用にもつながるように工夫される必要があるし、工期の集中、短期化による事業費節減が具体的に検討されなければならない。

（２） 農家費用負担の軽減

費用負担制度のあり方としては、以下のような方向が検討される必要があろう。

（ア）負担の長期平準化……国営、県営、団体営と連なる事業実施は、どうしても費用負担が重層される。刈谷田川土地改良区の場合でみても、事業の重層と償還の集中が避けがたく進行している。事業を集中的短期に実施する一方で、償還時期を総合的に調整し、長期平準化、低負担化の方向が考えられてよい。

（イ）金利水準……それは同時に金利水準の引き下げ、あるいは低金利資金への借り替えによる利子負担の軽減（土地改良区もこの要望が強い）、さらには据置期間中の無利子制度（地方自治体の助成を含む）などの思い切った制度検討が必要である。

（ウ）農家負担の全国的調整

国営事業等の大規模な事業・施設のみならず県営、団体営圃場整備等に関しても、それが私的財産に対する補助の側面を有するとはいえ、国の社会資本整備の側面からは、農家負担額に著しい格差がつかないような負担率調整——たとえば公共負担の拡大や農家負担金の平準化のための全国的調整など——の方法も検討される必要がある。土地改良事業は私的土地所有の下では個人の財産形成への補助といった側面を有するのではあるが、農業生産そのものが社会的生産の側面をもち、事業が地域社会資本整備の側面をも強く持つものである以上、一定の矛盾は含みつつも国公費の助成拡大と負担の平準化は検討されてよい。

（ウ）農外受益者負担

刈谷田川土地改良区のような低平地であって、地域排水を機械排水に依存せざるをえないような、排水施設の維持管理コストがかかる地域は、それは農業的利用に限定されることなく農外も含めた地域排水機能を有するのであり、農外受益者からの負担金徴収あるいは市町村助成をこれまで以上に積極的に考えていかなければならない状況にある。そうしなければむしろ負担の不公平が生じる。

（エ）農外土地利用調整的整備

圃場整備等に際しては、共同減歩等により非農用地を生み出し、将来の農用地区域と非農用地区域の長期的な区分維持を前提としつつ、公共用地への転用、工場立地等をも同時に考えていくことが、農業内の負担能力が大きく低下している土地改良事業での農家の賦課金負担の軽減と、地域の就業条件の改善等の点からも、今後一層重要となってきているのではなかろうか。それは、勿論無制限に行なわれてよいものではなく、一定の制限は当然に必要であるが、地域の土地利用と規制が総合的に計画され、適正に運用されれば、無秩序な開発の抑制や地価抑制として機能し、さらには開発利益が局所的特定個人に帰属す

るのではなく多数者への地域還元的側面をも有するものともなるのである。別途調査した高崎市宿大類土地改良区の圃場整備（異種目換地、共同減歩による工場用地、都市計画道路等の創出と減歩率格差つき換地）の例や刈谷田川土地改良区内でも部分的には実行に移されている例（新幹線騒音公害に伴う学校移転用地の確保と圃場整備のセット事業）などあり、今後の土地改良事業でのさらなる検討課題である。（なお、これらの事例の紹介は紙幅の関係上別の機会に譲る。）

（３） 国家負担問題

最後に、土地改良事業のより根本的な問題に若干ふれておきたい。

昭和 61 年度の土地改良投資は 17,928 億円であり、このうち国公費補助金が 14,529 億円（81.0%）、農家負担分が 3,399 億円（19.0%）である。この 81% の国公費が補助金として位置づけられ、その額と率の高さがこれまで攻撃的の的とされてきた経緯がある。

土地改良は、私的土地所有を前提としての投資であり、国公費助成であるため、それは現象的には私有財産への投資助成として映り、その受益が個々の農家に還元されるようにみえる。そして、社会的投資（社会的費用）が一時的であれ、局所的であれ、個別の受益に寄与するといった事態も発生するのである。土地改良投資はこのような社会的投資と私的受益の矛盾がぶつかりあうのであるが、この矛盾はもともと資本主義の下での私的土地所有の矛盾である。それは土地改良費用の受益者負担論理で解決しえるものではない。

国家の介入（国庫負担と事業強制）の下での劣等地の改良あるいは追加的改良、それは生産力の増大をもたらし、最劣等地を耕境外へ排除することによって農産物市場価格を引き下げ、差額地代を圧縮し、労働力の再生産

コストを引き下げ、ひいては全産業の生産コストを引き下げる効果を有している。土地改良は、国家全体の公共的社会的投資であるといえる。

加えて、土地改良は、地域用排水、道路等の公共的機能のみならず、洪水防止、土砂崩壊防止等の地域資源維持管理機能をも併せ有している。それは、土地改良事業が、国民食料の生産基盤の改良といった公共性に加えて、道路、河川、鉄道、港湾等の公共事業と同様の公共性をも併せ有する、いわば二重の公共性を有することを意味する。道路等の事業が補助事業ではなく、国、地方公共団体の公共事業として、特定受益者の負担なしに（勿論若干の使用料徴収等はあるが）実施されている中で、土地改良事業の国公費が補助金として位置づけられ、特定受益者負担を原則とする事業・補助体系としているところに矛盾がある。

今日進められている農産物行政価格の引き下げは、「内外価格差論」や「農業過保護論」で押し切る話なのではなく、農業（土地改良）への国家投資とその成果に裏付けられてはじめて斉合性を有する価格政策たりうるのである。農産物価格の引き下げを可能にする農業生産基盤整備への国家負担の拡大（それは農家の私的受益以下への負担の軽減なのではなく、受益を超えた負担を是正することを意味するであろう）とその下での構造政策の展開でなければ、それは価格政策そのものの破綻を結果するものであろう。

農林業、農山村、土地改良事業等の外部経済効果の評価が重要課題となってきたが、同時に農業生産場面における投資効果評価（国民経済レベル）や土地改良事業の公共性の位置づけと国家負担のあり方が、統一的な農業政策体系の確立の一環として再検討されなければならない。