

構造改善事業と地域農業の対応

— 滋賀県の場合 —

高橋 正 明

1. 課題と方法

農地改革によって創設された、零細自作農の広範な存在は、さらにその経営地が小地片に分かれて散在することからんで、農業の機械化ひいては近代化を著しく妨げてきた。したがって、耕地の区画を整理する必要がある、長い間叫ばれてきた^{1),2),3),4)}。

ところで日本における土地改良事業の展開をみると、とくにここ十数年そのもつ意義が大きく変化しつつある。すなわち戦前には、土地改良事業といえば、地主中心の土地生産性追求に重点がおかれ、地主たちは耕地整理への投下資本額がどの程度に小作料の安定と増大に役だつただけに関心をもって⁵⁾。戦後から昭和30年代の半ばにかけては、食糧増産を旗印に、各地で開拓がさかんに行なわれ、しかも土地生産性の上昇がもたら追求され、労働生産性に関しては、農業機械がようやく普及しかけた時期である。しかるに、昭和30年代後半における経済の高度成長期に入るや、米作中心からいわゆる成長作物を中心とする商品作物の産地化をはかるように、農業の転換が行なわれた。それに従い、従来の増産—土地生産性追求—から、省力—労働生産性追求—へと、志向が変った。その基盤となるものが、稲作を中心とする大型機械化であり、それを前提として、土地基盤整備事業が前面に現われてきた。

周知のごとく、農業と他産業の所得格差を是正し、農業における自立経営を育成する目的で出発した農業構造改善事業においても、土地基盤整備→経営近代化施設の導入→作目の選択的拡大→自立経営農家の育成という型のもとに、土地基盤整備事業はとくに重要な意義を与えられている。すなわち、標準的には1区画30aに区画整理し、大型機械の導入のための土地基盤が整備される。かかる点で、労働生産性をさほど考慮しなかった、以前の土地改良事業とは異質のものである。

構造改善事業による農業の大型機械化は、将来期待されるべき二つの性格を有している。一つは米と米以外のいわゆる成長作物の導入による経営の集約化であり、他は農業労働力の農外流出の促進である。しかし現実には、ようやく一般化されてきた、小農適合的小型機械化体系と競合関係をおこさざるを得ない。そのためには、大型機械化体系の経済的優位性が明確にされ、計画的に利用組織が整備されねば、事業の目的の実現は困難になるであろう⁶⁾。とはいえ、農業の発展のためには、こういった矛盾を克服していかなければならない。かかる状況下にあって、その事業の遂行が、地域の農業にとって、どのような意義をもつか。あるいは新しい地域農業の発展にあたり、それが構造展開の契機となり得るか。そこに含まれる問題は何か。筆者はこれらの点を明らかにしたいと考える。

筆者は先に、農業構造改善事業の実施による産地の形成を、旧産地に対する新産地という視点から比較検討した⁷⁾。今回は大型機械化を前提とした土地基盤整備事業が、いかに地域農業構造へ組み込まれていくか、その入り方を考案する。地域が異なるにしたがい、

構造改善事業と地域農業の対応

農民側における事業の受けとめ方は違った形で現われてくるのではないか。あるいはまたそれにはある種の共通点が認められるのではないか。本稿では、かかる構造改善事業の遂行にあたり、近江盆地⁸⁾における山間小盆地農村と平地農村の間において、地域農業の展開にどのような異同があるかを明らかにしたい。すでに昭和45年度からは、第2次改善事業が各地で実施されているが、一般に計画というものは実施することに最大の感心があり、それが完了してしまうと放置される傾向がある。いままでの地理学的研究でも、何かの計画がある地域で実施された場合、その事業内容の紹介に終わる恐れがないわけでもなかった。それを避けるためにも、地域農業の現実の姿に大胆にメスを入れ、農業者の生活の中から本質的なものをつかみとるべきではなかろうか。本稿はこの意味でも、農業者の事業に対する対応の仕方により、地域農業の本質を解明することに主眼をおいている。

2. 滋賀県における農業構造改善事業の地域的展開

滋賀県は米作県であることから、米を中心とした土地基盤整備事業に重点をおいている。たとえば昭和40年までに総事業費の67.8%が土地基盤整備にあてられている。いわゆる米+アルファ作目の代表的地域であるといえる。周知の如く農業構造改善事業は米の生産を抑制し、米以外の作目の選択的拡大をはかることにある。しかし米作を疎外するかどうかは別にして、我が国の農業の構造改善をすすめる場合には、何よりも稲作を対象の中心におかざるを得ないことはいうまでもない。このことはまた、本稿の目的を達する場合にも最大の条件となってくる。

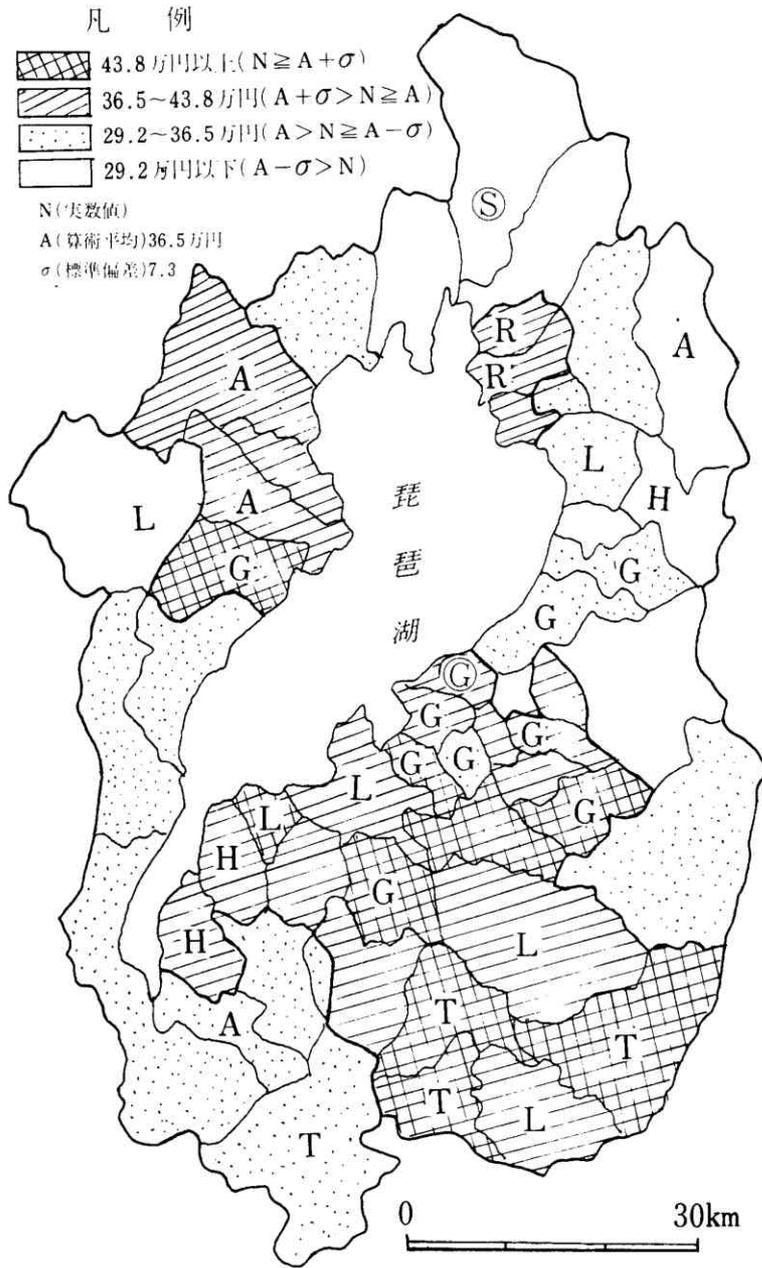
さて、滋賀県の農業は米の単一栽培が大勢を占める。戦前の「近畿段階」では、野洲郡の米反収は全国での最高をあげた時期もあった。昭和40年における米の農業生産額に占める割合は71.6%で、近畿地方で最高の比率を示す⁹⁾。米に代表される耕種合計の粗生産額に占める割合は86%にも及ぶ。商品作物としては、野洲川上流域に茶が栽培され¹⁰⁾、草津周辺では園芸農業が注目される¹¹⁾ほかは、ほとんど重要性はない。こういった単一栽培に近い地域では、農業生産の地域性を明らかにするには、ウィーバー流^{12),13)}の作物結合型による地域区分は通用しない。第1図は農業経済区分図である。農業所得は農業構造の総合的指標としてとらえうる¹⁴⁾。農業所得の高低は農業経営の規模と反当り収量に規定される。すなわち農業所得の高い地域は経営規模も大きく、反当り所得も大きい地域である。一方兼業所得は農業所得と表裏の関係にあるが、ここでは事実上農業の比重の少ない農家である、第2種兼業農家を取りあげた。図は省略するが農業所得は兼業依存度と逆相関の関係にあり、相互補完的である。

さて、高農業所得地域を形成するのは、鈴鹿山脈に源を発する野洲川、日野川、愛知川流域の湖東平野であり、安曇川流域の扇状地、さらには姉川流域にも若干の高所得地域が見い出される。主要河川の流域平野が近江盆地の穀倉地帯を形成している。一方低所得地域は、大津周辺の湖南地方の都市化・工業化の進んだ地域と湖北地方とその山間部にみられる。これらの低所得地域はまた高率兼業零細規模地域である¹⁵⁾。

さてこのような近江盆地のなかにあって、農業構造改善事業の実施はどのような地域的展開を示しているであろうか。滋賀県における構造改善事業の実施地区数は、最終年度である昭和44年度までにパイロット地区1、一般地域30に達する。事業実施率は全市町村数の6割に相当する。これに同一市町村での、第2次、第3次実施地区数を加えると合計43地区になり、実施率は8割強に及ぶことになる。これらの地域的展開をまず経済地帯別

構造改善事業と地域農業の対応

第1図 農業経済区分と構造改善事業分布図



注 構造改善事業実施地区と基幹作物

- S = 米 + 養蚕 (S) = 余呉村片岡南部地区
- G = 米 + 野菜 (G) = 稲枝町 普光寺 甲崎地区
- H = 米 + 花卉
- L = 米 + 畜産
- T = 米 + 茶
- R = 米
- A = 米 + その他

資料 農業所得統計(昭和40年)
 事業は44年度分まで

構造改善事業と地域農業の対応

にみると、いわゆる平地農村と農山村に事業実施地域が多いのに対して、都市近郊¹⁶⁾や山村には少ない（第1表）。こういった傾向は近畿地方全体に見られるものでもある。滋賀

第1表 近畿地方農業構造改善事業の実施地域（経済地帯別）

府 県	地 帯		都 市 近 郊		平 地 農 村		農 山 村		山 村		計
	施	未	施	未	施	未	施	未			
滋 賀	4	7	14	11	9	2	3	3		53	
京 都	1	7	6	14	4	7	1	4		44	
大 阪	15	25	0	0	5	0	0	0		45	
兵 庫	9	11	18	7	32	4	7	6		94	
奈 良	11	13	0	0	10	4	0	9		47	
和 歌 山	3	0	10	0	16	1	16	4		50	
計	43	63	48	32	76	18	27	26		333	

(注) 施=実施、未=未実施

県では、事業の盛行する地域は、前述の主要河川流域の農業高所得地域である。これに対して、湖北と湖南の低所得地域—山村と都市近郊—は、農業依存度も極端に低く、今日においては事業実施は、はなはだ困難になっている。これら事業未実施地区の理由をいくつかあげると次のごとくなる。①農業の相対的地位の低下とともに農業に対する熱意不足。②地区選定の困難さと適当な基幹作目が選定できない。③町の執行体制不十分。④反対者が多い。⑤他の事業を実施中などがその主なものである。こういった地域は経営規模も零細で、農業依存度も低く、農業構造改善事業を受け入れる条件が不備であるといえよう¹⁷⁾。

次に基幹作目の地域的展開をみると、東南部の野洲川上流域には米・茶が多く、草津周辺には米・花卉、湖東平野は圧倒的に米・野菜が多くなっている。この作目の選択はかなり経験的であると考えられる（第1図）。以上の如く、米+α作目の導入の基幹作目が多いが、事業投資からみると、土地基盤整備事業と経営近代化施設の比率は約7:3となり、土地基盤整備に対する投資が非常に多くなっている。すなわち経営近代化の前提としての土地基盤整備に重点がおかれていることがわかる。

以上の地域より、事業の盛行している湖東平野から稲枝町を選定し¹⁸⁾、事業進行の遅れている湖北地方からは、唯一の実施地域である余呉村の例をとり上げた。このことはまた山間小盆地と平地農村の比較研究に格好の場を提供するものであり、本稿の目的と合致する。

3. 山間小盆地農村の場合——余呉村片岡南部地区——

1) 事業の成立とその基礎

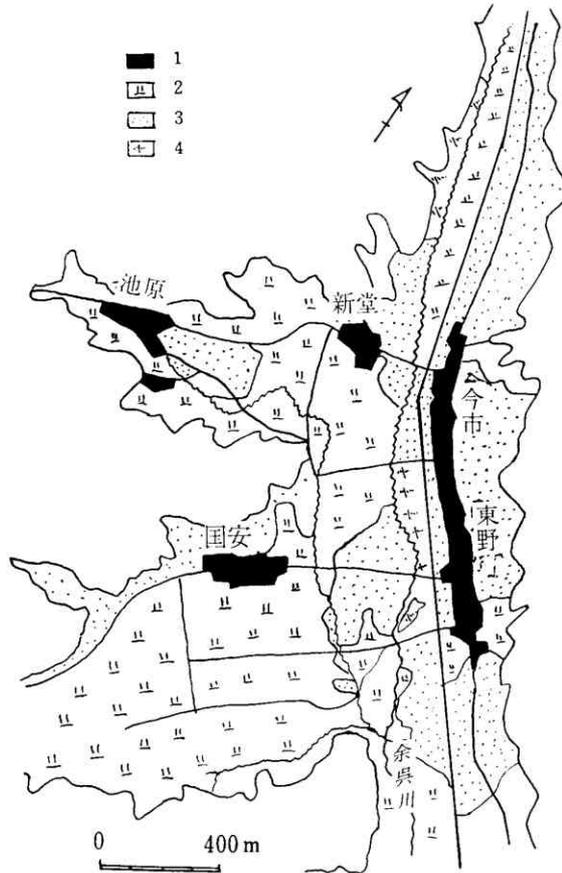
余呉村は第1次構造改善事業で片岡南部地区、丹生地区の2期2地区にわたって事業が実施された。2地区合わせて事業参加農家は335戸で、余呉村全体の3割近くに相当する。さらに昭和45年度からは第2次構造改善事業が実施されているが、これも村内で実施中であり湖北地方では珍しく構造改善事業のさかんな村である。もち論ここでは第1次農

構造改善事業と地域農業の対応

業構造改善事業のうち昭和39年～41年にかけて実施され、すでに事業が完了している片岡南部地区の場合をとりあげる。基幹作物は米・養蚕で、参加農家は244戸である。筆者の聞き取りによっても、村内で事業の実施された地区の結果は、大同小異であることから、片岡南部地区で代表させて差し支えないと思われる。

余呉村は、経済地帯別には山村に属するが、事業の実施された片岡南部地区は、村でも平坦地の多い地区である。本地区は、国安、東野、今市、新堂、池原の五部落256戸からなり、余呉村の中央から西よりに位置する山間小盆地である。地区の中央に余呉川が貫流し、この川の西部に水田、東部山麓に畑地が展開している（第2図）。

第2図 片岡南部地区における事業前の土地利用



注 1. 宅地 2. 水田 3. 畑地 4. 荒地

1戸当り耕地面積は約56aで、このうち水田面積は約37aとなっているが、実際に農業収入となるのは、この小規模水田だけである。しかしこの零細な水田も、裏日本式気候のため、冬の積雪も多くその利用はさらに制限されざるを得ない。水田の裏作利用はほとんど不可能となる。畑地の利用は桑園が少しあるが粗放でほとんど見るべきものがない。人々は当然のように、農外収入を求めて町に働きにでるため、総農家の約6割が第2種兼業農家である。事業前は水田と畑が混在していたため、水利も悪く、機械化するにも不便であり、牛耕がさかに行われていた。その上耕地の細分化は進み、1戸平均5筆、1筆当り3aと農業にとっては、はなはだ悪条件下にあった。事業実施前の状況はかくの如く、農業の経済上の地位は低く、小規模水田+低生産畑作を前提にして成立した。事業発足当

構造改善事業と地域農業の対応

時は、近江米増産運動の時期であり、その意味では米作奨励期でもあった。そのため本地区においても、事業の実施にあたって、生産性の低い畑地を水田化することを重点に実施された。そこで余呉川南部に存在した。粗放畑地ないしは荒蕪地をすべて水田に転換した次第である。畑地を水田化するためには、用水確保の問題が生ずるが、新しく水田化した耕地では地下60～70mの深さにパイプを打ちこみ、2ヶ所の揚水機場を設置した。この地下水のポンプアップは、部落の飲用水の枯渇を防止するため、深層の地下水を汲み上げることになった¹⁹⁾。

ところで、事業実施に際しては、自己負担能力のない農家などを中心に、反対した人も少なからずあったといわれる。しかし大勢としては、機械化の基盤を作るとともに、直接生産力に関わる土地条件の差異をなくす耕地の均平化は、農業者にとって、一つの課題となってきた時期でもあった。

2) 区画整理と標準区画の分割

耕地の集団化という観点から標準区画と換地の問題について考えてみる。標準区画は原則として80×40mのほぼ30a区画であるが、地形の制約から10a前後の区画を採用している水田も見られる。この30aの標準区画が1つの問題としてうかび上がってくる。農業構造改善事業では、だいたい30a区画を標準区画にしている場合が多い²⁰⁾。もちろんこれが事業の意図する大型機械化に最適の区画であるという根拠は認められているわけではない。本地区で最大の問題は標準区画の分割ということではなかろうか。標準区画の分割は、普通には農家の耕地面積が何反何畝何歩というように端数がでるため、それを調整するため標準区画を分割して割り合てる場合が生ずることをさすが²¹⁾、ここではもっと根本的な問題が提起されると考える。第4図は区画整理実施地区の換地後の状態を示したものであるが、いかに標準区画の分割が著しいかがわかっていよう。では実際にどのようなになっているか。地区内区画整理田の総区画数は348であるが、これを総計555人の所有者で分割している。はなはだしい例では、一区画が5人の所有者によって分割されている。この場合は30a区画の水田が、平均すれば1戸当り6aになってしまう。さらに地区の北西部ないしは山麓の水田は、緩傾斜地であるため、小区画を採用しているが、その小さい区画さえ、何人かの所有者によって分割している。以下においてその原因を明らかにしたい。

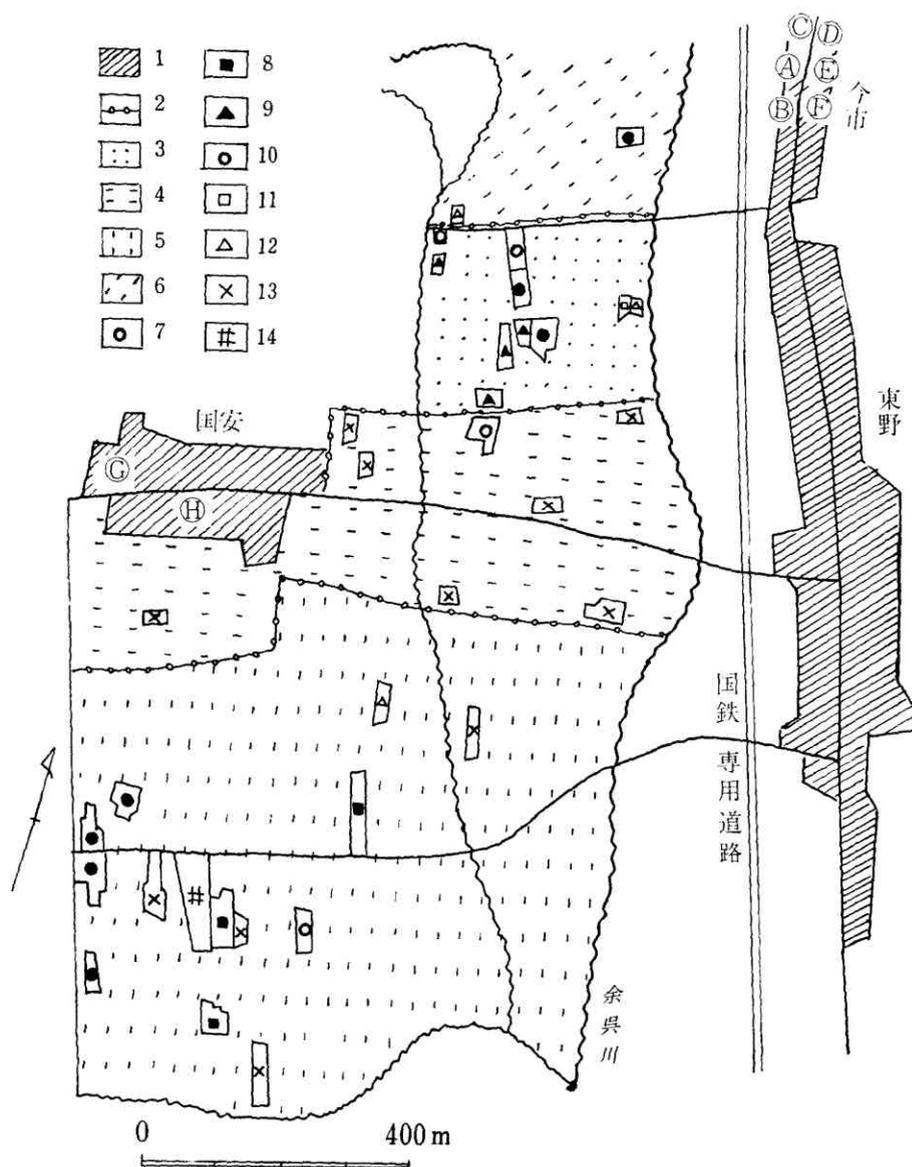
一般に耕地が分散しており、区画整理後の換地もいわゆる「原地換地」を原則とせざるを得ない地域では、分散状態を大巾に改善することはできないので、標準区画を余り大きくはできない。そうして耕地の集団化の場合、耕地までの通作距離や土質の相違やその他の理由などから、分散地筆を一団地に集中することは事実上不可能であるから、集団化の徹底しているところでも最低2～3ヶ所に分散することはさげられない。このような原則でいくと、30a区画の標準区画を採用するには、仮りに2ヶ所に集団化が可能であるとして、1戸当り平均水田面積は60aが必要となってくるであろう。本地区では経営階層別にみても50a以下層が全体の8割を占め、37aが1戸当りの平均規模であるので、これを2ヶ所に集団化するとしても18aの標準区画を採用せねばならなくなる。

ところで、区画整理の実施は地区内全水田を対象とする場合もあれば、構造改善地区内でも、区画整理の対象となる水田と地形上の制約などから、なお整備されないで残されている場合がある。本地区においては、総水田面積98haのうち、その8割に相当する78.5haが今回の構造改善事業で区画整理が実施された。残りの2割の水田も以前に整理された所もあり²²⁾、山麓部に位置する水田を除いては、大体整理済の水田と考えて差し支えなかる

構造改善事業と地域農業の対応

う。では今回の改善事業によって実際にどの程度の水田が区画整理されたかを、今市部落と国安部落を例にとってみよう。両部落とも地区の1戸当り平均水田面積より大きく、今市では1戸当り水田面積は45aで、このうち40aが区画整理対象田となった。国安は1戸平均43aの水田面積のうち30aが対象面積となった(第2表)。すなわち標準区画の30aとほぼ同じ水田面積が整理の対象となった。この場合、換地にあてては、耕地を一ヶ所に集団化が可能であるなら30a区画でも良いが、諸々の条件により2~3個所に集団化せざるを得ないであろう。本地区では換地後の団地数は筆数とほぼ一致するため第3表のごと

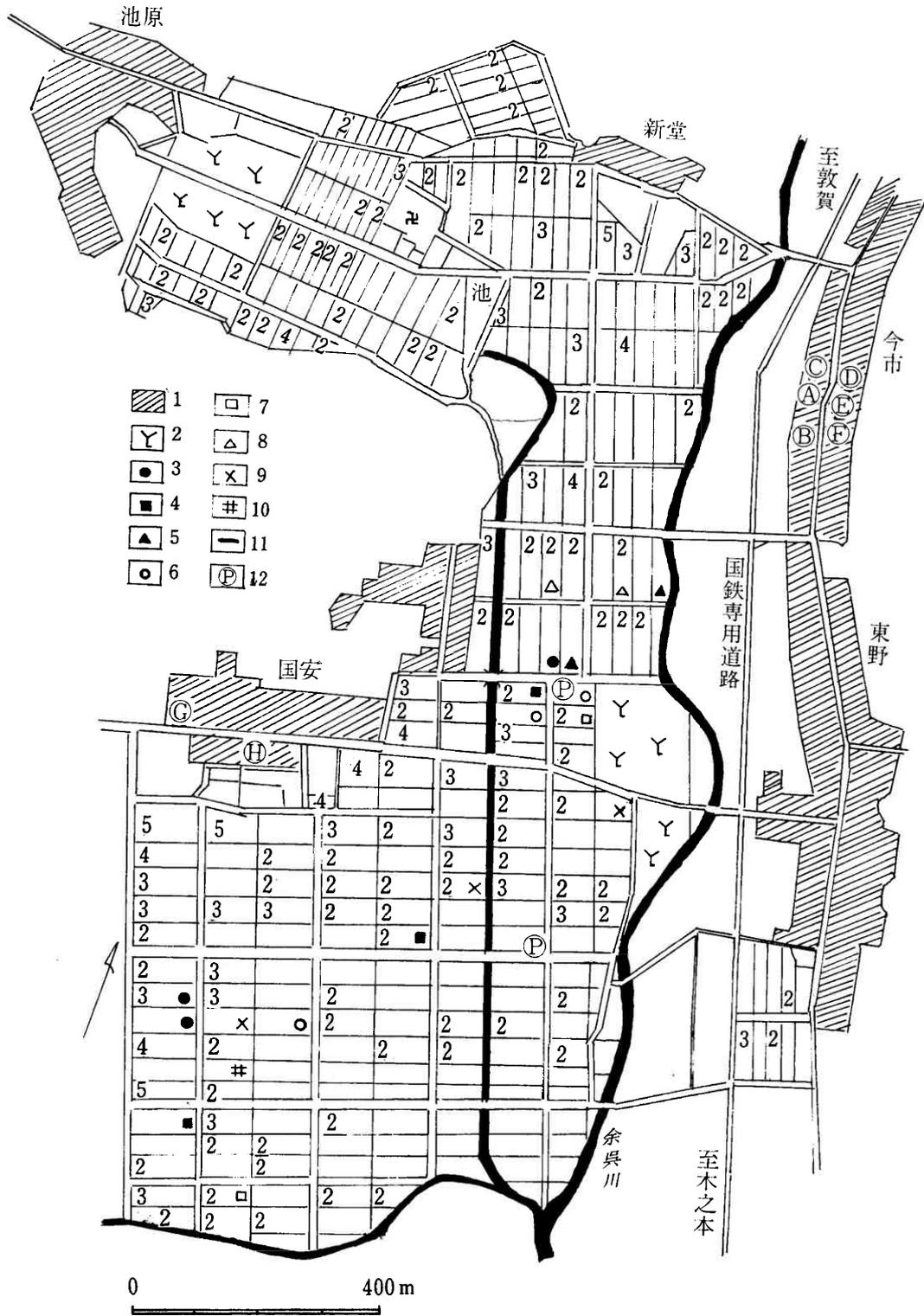
第3図 片岡南部地区における事業前の状態



- 注 1. 宅地 2. 部落界 3. 今市部落耕地 4. 国安部落耕地 5. 東野部落耕地
 6. 池原部落耕地 7. A家所有地(79a) 8. B家所有地(65a)
 9. C家所有地(49a) 10. D家所有地(48a) 11. E家所有地(28a)
 12. F家所有地(19a) 13. G家所有地(64a) 14. H家所有地(32a)

構造改善事業と地域農業の対応

第4図 片岡南部地区における事業実施後の状態



1. 宅地 2. 集団桑園 3. A家所有地 (79a) 4. B家所有地 (65a)
 5. C家所有地 (49a) 6. D家所有地 (48a) 7. E家所有地 (28a)
 8. F家所有地 (19a) 9. G家所有地 (64a) 10. H家所有地 (32a)
 11. 河川 12. 揚水場 (図中の数字は標準区画の分割数)

構造改善事業と地域農業の対応

第2表 1戸当り水田と整理対象田面積

		水田面積	整理対象田
今	市	45a	40a
国	安	43a	30a
地区平均		37a	32a

第3表 改善事業前後の筆数の変化(1戸当り)

	今		国		安	
	筆数	面積	筆数	面積	筆数	面積
事業前	5.5	0.6a	5	6a		
事業後	2	17a	2.2	12a		

く、平均して2箇所に集団化されている。今市では1戸当り5.5筆から2筆へ変化し、1筆当り面積は6.3aから17aへ増加している。同じく国安においても1戸当り5筆から2.2筆へ減少し、1筆当り6aから12aへ増加している。かくの如く従来よりかなり筆数、面積とも効果はあるが、平均2筆すなわちほぼ2団地に集団化するには、標準区画の2倍の水田面積が必要となってくる。改善地区内の水田面積が標準区画と同じ程度では、標準区画の分割は必至であるといわねばならない。

このことをさらに土地条件の差と所有形態から考えてみよう。まず土地条件の差の問題から検討する。米作基調の土地改良の努力にもかかわらず、全面的な耕地条件の均一化は不可能である。とくに畑地からの転換水田の増収効果の低いことは事実である。新開田された水田の収量は反当り7.5俵前後、良好な状態においても約8俵といわれている²³⁾。これに対し東野付近では、反当り8.5俵から9俵で、約1俵前後の差がある。平担地水田よりも山麓寄りの水田は、その地味、地形など土地条件が異なり、収量の地域差は微妙であり、複雑である。本地区も山麓寄りの水田の収量は反当り6俵前後といわれ、このような土地条件の差は換地に際して重要な条件となった。豊度の高い土地は、それを手離すのを嫌うであろうし、反対に豊度の低い土地は、それを1人の人が所有することには不公平さを感じるであろう。したがって、豊度が高くて低くても、区画の分割の条件となったのである。

ところで、本地区では所有耕地が各部落を出入する出入耕作が多い。換地に際しては、部落内単位で集団化することを理想としたが、結局は部落界を無視した病人主義で実施された。特に今市部落は、畑地帯であったため、水田面積が少なく、他部落の土地を買い求め耕作している者が多い。上述の観点から、換地の方法はもとの耕地のまわりに新しい耕地を集中する原地換地であることがわかる(第3図と第4図)。従来の土地から100m以内の所に集めることを一つの原則としたため、従前の各団地毎に換地したといってもよからう。また筆者の無作為のサンプリング調査によれば、わずかに上層にいくほど集団化しているとはいえ、階層間の集団化の利害はそれほど現われない。むしろ本地区においては、階層間格差を云々するほどの経営規模はないので、経営間格差を論ずることにそれほど重要性はないと考えられる。

構造改善事業と地域農業の対応

以上検討してきたものを要約すると次の如くなる。①零細経営規模地区においては、標準区画の分割が激しく、30 a 区画が必ずしも適当でないと考えられる。②山間小盆地では土地条件が微妙に異なるため、以前の土地に固執したりあるいはさせたりする結果、土地所有の集団化が徹底し難いこと。③農道が各区画の一辺に必ず接するようになったため、通作距離が以前ほど問題にならなくなった。そのため原地換地でも支障がなく、また、その方がまとまり易いこと。④換地は地主本位で実施されたが、小規模であるかわりに、いわゆる日曜百姓でも可能であるため土地を手離す人がいなかったこと。

要するに標準区画の分割の顕著なことは、経営規模の零細性にに基づき、土地条件の差異と土地所有が相乗的な役割を果し、原地換地せざるを得なかった点に求められる。これらの諸条件のもとに本地区においては大区画と思われる30 a の標準区画の分割が進行した。これを構造改善事業実施における零細規模地域農業者の対応の結果といえるのではなからうか。逆にいえば、小農的農業を補足したとでもいえようか。ここでは、本地区においては大区画を受け入れる条件は、いまだ備っていないことを指摘しておきたい。以上検討してきたように、景観的には整然と区画整理は実施されたかのように見えるが、標準区画の分割を内包したままの姿で、大区画水田における零細農業者の地域的対応を現実化している。しかしこれも将来農地移動が容易になり、農地集中が可能になるであろうことを前提として受けとめるならば、現在の状態もある程度容認されてしかるべきものと考えてよからう。それは、今後請負耕作が進展したならば、受託農家が受け入れやすい条件を作り出したといえるからである。現在のところそういった動きは少ないが、今後注目されるべき問題であると考えらる。

3) 機械化と組織化に関する問題

農業構造改善事業による圃場整備は、大型機械体系を前提として実施されたものであるが、本地区において導入された大型機械といえば、トラクターがあげられるだけである。コンバイン、ライスセンターは山間小盆地の零細規模農業にとっては大型すぎることに、技術的に未だ時期尚早として、将来の目的ということで補助事業からはずされた。零細でしかも比較的低位生産力地帯においては、構造改善事業の目ざす大型機械は現段階では適応が困難であるともいえようか。稲作労働が以前のように農作業に占める重要度を減じ、最も少ない労働力で事足りる現在では、女性余剰労働力の燃焼としての面も強くさえしている。いわんや飯米自給的農村では、稲作労働は重荷となるほどのものではない。むしろ農業が副業化しているといってもよい²⁴⁾。

トラクターの利用状況をみると、本地区全体で昭和40年には84戸で15.2haの稼働実績があった。しかし、昭和43年には51戸で8.4haと面積において半減している。この数字は地区内総農家数の約2割、総水田面積の1割にも満たないものである²⁵⁾。トラクターは最初片岡南部地区の所有であったが、利用率が低いため、農業構造改善事業で創設された養蚕組合へ売却された。そこで養蚕組合加入農家を優先するため、昭和43年度からは利用料金を一般農家より安くする方法をとっている²⁶⁾。例えば、今市部落では経営農家数27戸のうち養蚕組合加入農家は2戸であるが、この農家は大部分の面積をトラクター耕耘に依存している。本地区ではトラクターの所有団体の立場から、養蚕組合加入農家の優先使用が原則となっている。

これに対して、農家個別機械の所有状況はどうか。まず耕耘機の普及状況をみると、事業後は急速な伸びを示している。例えば今市においては、昭和35年に耕耘機が1台しか

構造改善事業と地域農業の対応

かったものが、昭和40年には10台購入されている。そうして現在では全農家の8割以上に普及してきているといわれる。また乾燥機も今市においては、昭和43年には半数の農家に導入されている。直接的な効果としては事業前は10a当り25~26人の労力を要したものが、現在では11~12人に減少している。ここでの区画整理はトラクターによる組織的請負は発達させないで、むしろ個別機械の普及を促している。このトラクターの稼働率の低い原因は、第1にオペレーターの確保の困難なことに求められる。すなわち稼働時期が季節的に制約されるため、臨時的な仕事になってしまう。それと関連してオペレーターも自分の耕作を犠牲にしてまで請負の仕事に出ることは困難になるからである。当初は専門のオペレーターがいたが、現在では農外勤務に転向し、その後をすべて養蚕組合員で代行する形となっている。このため養蚕組合加入農家は事業の犠牲になったという声も聞かれるのである。

本地区では、構造改善事業以前の段階では牛馬耕からようやく耕耘機の普及しはじめた段階であり、事業を契機に耕耘機、乾燥機が急速な普及を示したのである。しかし平均40a弱の水田で耕耘機、乾燥機を具備することは経済的効率が悪い。これらの機械は農外収入獲得の手段として購入するのであり、また逆に農外収入によって機械を購入している次第である。農業のためではなく、兼業のために機械を購入しているのである。そうして小型機械のもつ耕耘・索引、運搬などの利用面における多様性は、それ自身日雇百姓を助長し、小農補強的役割を果たしているのである。わずかながらも未整理の水田を残し、畑仕事に出掛けるのには、むしろ、小型機械の方が便利であると云えよう。ここでは現在ようやく小農的機械化の段階に進んだ時期であり、それが一足飛びに大型機械化体系の一部としてのトラクターが入り込む条件に欠けていたといえる。しかし大型機械への展望が全くないのではない。農業者は農協などの組織体の役割に期待している。地区では、農協は資金の関係から請負い事業に難色を示している。自動車の販売など消費面の開拓だけでなく、営農面での取り組み方を研究していただきたいものだ。いまほど組織化の中核となる組織が必要とされる時はない。しかし、後述の稲枝町の場合のように、農協の請負いも余り期待できる成績があがっていないのも事実である。農業者も自から解決すべく立ち上るべき時ではなかろうか。事業の実施と現実の農村とのズレを追究し、それを補足する施策が必要とされることはもち論であるが、かかる事業をこういった地域で実施する必要がどの程度あるのかということも再検討されるべきではなかろうか。

4. 平担地農村の場合 ―稲枝町普光寺―

1) 事業の成立とその基礎

稲枝町では第1次・第2次事業の2地区にわたって実施された、第1次事業は昭和37年から39年にかけて、甲崎・普光寺地区で実施され、第2次事業は39年から41年にかけて稲里・柳川地区で実施された。事業参加農家は第1次が131戸、第2次は204戸で計355戸となる。両地区とも基幹作物は米と野菜(タマネギ)を指定している。

稲枝町は滋賀県でも農業近代化への意欲の盛んな町である。農業構造改善事業実施以前にも、昭和30年には土地改良区を設置し、それ以後①愛西地区灌漑排水工事、②愛西土地改良事業、③愛西地区圃場整備事業、④曾根沼干拓事業と主なもので4つある。農業構造改善事業は、②の土地改良事業の花形として登場してきた次第である。農業構造改善事業は他の一般事業より事業費の補助率が高い。例えば県営事業の補助率が4割であるのに対

構造改善事業と地域農業の対応

して、構造改善事業では7割であり、土地改良に熱心な地区にとっては、この高い補助率が事業実施の魅力となったといえる。事実、第1次改善事業の実施された甲崎・普光寺地区の土地改良は、最初は一般団体営で昭和36年から実施されたが、構造改善事業が実施されるやすぐにこれに切り替えられた次第である。この地区では江州米の産地として、米作りに自信を有していたところから、土地改良に対しては以前から実施を念願していたといわれており、構造改善事業の高い補助率が目あてであったといえる。

甲崎・普光寺地区は条里制の施行地域であって²⁷⁾、町の中央部より琵琶湖岸に近接する極めて平坦な地帯に位置する。標高は最高87m強で高度差は2mにすぎず、典型的な平坦地純農村といえる。1戸当り耕地面積は8.9反で滋賀県の平均的米作農村といえよう。事業以前の耕地を概観すると、地区北西部には約6haの面積の小屋場沼があるが、これは琵琶湖に流入する河川とともに周辺水田約80haの用水源となっていた。また全水田の約6割は湖沼に流入するクリークが発達し、舟運がさかんであった地域である。改良事業実施以前には、農舟が約65隻あったといわれる²⁸⁾。そうしてこれらの池沼やクリークは同時に用排水路の役割を果し、電動式ポンプでポンプアップしてきた。それ故、用排水は非常に悪く不安定な状態であった。すなわち従来の水利系統としては、下流の沼をせきとめ、数ヶ所に井関を設置し、クリークから各水田に用水を流し込む。そこで小屋場沼などの沼をせきとめ、用水するにしても、あるいは排水するにしても、上位部の水田と下位部の水田では水位が食い違い、上位部では用水不足になるが、下位部では冠水するという矛盾をくり返していた。このため昭和30年より県営排水改良工事が実施された次第である。かかる状態にあっては、農業の機械化も著しく制約されざるを得ない。そこで、クリークを埋め立てて耕地化し、用排水を分離して30a区画の水田へと景観を変化させた。

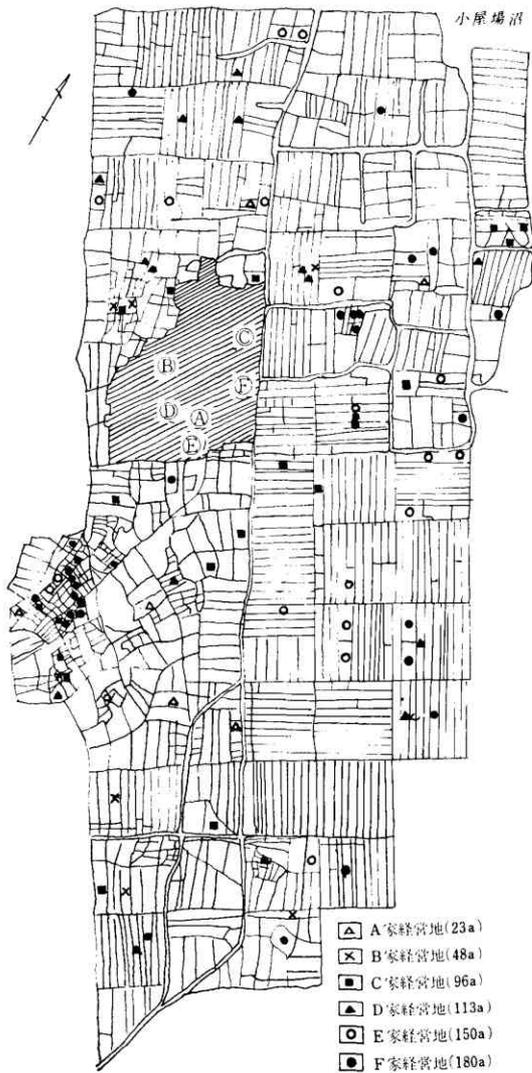
2) 区画整理と耕地の集団化

地区内の全水田面積にあたる109.2haが圃場整備された。このうち構造改善事業で実施されたのは54.7haで残りは一般団体営で実施されたものであった。本地区でも土地基盤整備の総事業費に占める割合は約6割で、その重要性は大きい。本地区では甲崎・普光寺の両部落が1つの単位となって事業が実施されたが、ここでは便宜上、普光寺部落だけを選んで考察することにする。

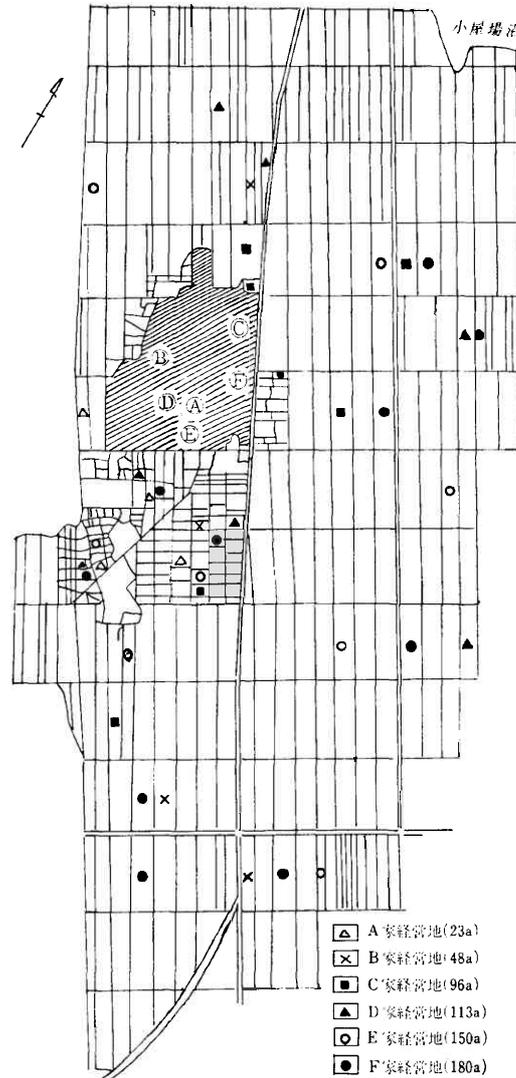
第5図と第6図はその景観の変化を示す。まず耕地の区画と形状についてみると、条里制の施行地域であるところから、改善後の景観もある程度条里型地割に規制されていると考えられる。すなわち区画の長辺がほぼ1町間隔をもって並走し、条理型地割を比較的良く残存している例といえよう。整理後の水利は、従来のクリークにかわって、すべて琵琶湖からの逆水灌漑によって用水を確保することになった。県営の灌排事業により、2段のポンプアップによって、琵琶湖より本地区へ送水される。その結果、間断排水も可能になり、番水の必要もなくなり、労働軽減の効果は大きい。したがって、今日では水利上の不安や問題点は非常に少なくなったといえる。

さて耕地の集団化についてみることにしよう。換地は原地換地を大前提として実施された。集落の形態が全くの集居村であり、部落の1隅に位置している。このため各農家の耕地を一団地化することは、現実の問題としては不可能である。このように距離的に優劣の生ずる場合には、ある一定の距離を単位とするブロック毎の換地などが考えられるが、ここでは土地条件や部落のまとまりという配慮が強く従前の土地の近接地に耕地を集める方式を徹底させたのであり、集団化への意欲は盛り上らなかったといえる。このような原地換

第5図 普光寺部落における事業実施前の状態



第6図 普光寺部落における事業実施後の状態



地による耕地の集団化の状態はどうか。1戸当り筆数は12.2から5.8へ、1筆当り面積は5.7aから13aへ変化した。また1戸当り団地数は9.3から5.2へ、1団地当り面積は7aから13aへそれぞれ変化したことになる。筆数、団地数ともに、その数において $\frac{1}{2}$ に、面積において2倍へと変化した。しかし標準区画が30aであり、しかもさほど標準区画が分割されていないにもかかわらず、1団地当り面積が13aとは甚だ少ないが、これは宅地の周囲に苗代田や畑を1ヶ所に集中したために生じたものである。これらを除いた場合の1団地当り面積は30aぐらいになるものと思われる。またこれを経営階層別にみると、零細規模になるほど集団化率は低くなっており、大規模経営が集団化に有利なることを示している(第4表)。この理由としては、所有面積の大きい人から順番に各耕地を割り当てていったことに求められるといわれている。また聞き取りによれば、零細規模の農家ほど、換地に対する不満が強かった。本地区では70a~150aの階層が全農家に占める割合が5割以上あり、標準区画の分割は顕著ではないが、原地換地を原則としたため集団化というにはほど遠い感がある。農業者のさまざまな思惑や感情が交錯して、それが分散状

構造改善事業と地域農業の対応

第4表 普光寺地区1戸当り団地数の変化(階層別)

ha	0.3未満	0.3～0.5	0.5～0.7	0.7～1	1～1.5	1.5～2
事業前	2.3	5.8	7.6	12.0	17.0	17.5
事業後	1.8	4.0	5.5	6.2	7.8	9.3

態の是正を阻止したものといえよう。しかしながら、クリークにかわって農道が設置され、用水は琵琶湖から送水されて、機械導入には非常に好都合となったことは否定できない事実であろう。農業者達は、将来に対しては耕地を集団化した方が良いと思っはいるが、現実の諸条件のもとには、それがゆがめられて受け入れられているのである。

3) 機械化と生産の組織化

事業実施過程でトラクター、ライスセンター、カントリーエレベーターが導入された。これらの大型機械は農協の所有になるものでいわゆる組織請負といわれるものである。利用の対象は稲枝町全域であり、農協は申し込みに応じて作業を引き受ける方法をとっている²⁹⁾。農協が事業主体となり、その役割が大きく、これは余呉村とは異なるものである。さて事業の意図する大型機械による生産性の向上はどの程度実現されているか。基本となる増収と省力化の問題について明らかにしたい。筆者は、普光寺の69戸の農家のうち29戸を対象にアンケート調査を行った。その結果によると、まず反当り収量は平均すると480Kgから530Kg前後へと上昇している。最高では600Kgと答えており、だいたい50Kg前後上昇したと考えてよい。また反収が減少したと答えたものは2戸あったが、その理由として、悪田(事業による整地のまずさを指摘)を割りあてられたことをあげている。次に省力化の効果はどうか。同じくアンケートによれば、29戸の農家のすべてが減少しており、平均して150時間～160時間/10aから110～120時間/10aに減少している。区画整理事業による直接的な効果は一応の成果として評価される。では実際には大型機械が生産性の向上にどの程度役立っているであろうか。農協の資料によれば昭和40年における普光寺におけるトラクターの利用戸数は14戸、甲崎は11戸で、各々約2割の農家が利用しているにすぎない。そうしてその利用面積は約6haで地区総水田面積の5%にすぎず、利用率の低さが明らかとなろう。さらにこれを42年の利用状況と比較すると、普光寺15戸、甲崎7戸で、利用面積は2部落合計して5.3haとなっており、停滞ないしはやや減少傾向さえ示している。

次にライスセンターの稼働状況をみよう。42年度の本地区の利用農家数は34戸で総農家数の3割に相当する。利用数量は63,138Kgで地区総生産量の1.2割である。農家数に比して数量が小規模であることがわかる。未だ全面的に請負える段階に達していないといっよかろう。

カントリーエレベーターは、昭和41年に購入されたものであるが、昭和42年には甲崎18戸、普光寺12戸計30戸が施設を利用している。利用数量は合計して97,203Kgで、地区総生産量の約2割を扱っていることになる。以上に明らかにした如く、大型機械施設の利用状況は非常に低調である。そこで何故こんなに利用率が低いのか、その原因をアンケート調査から検討してみよう(第5表)。

これによると、全体を通じて施設を利用しない農家は7割を占めている。ただライスセンターは案外利用率が高くなっているが、これは無作為のアンケート調査の結果上、仕方ないことであろう。さてトラクターの利用率が極端に低いが、その理由として、半数以

構造改善事業と地域農業の対応

第5表 (A) 大型機械の利用状況 (普光寺)

	大いに利用	少し利用	利用しない	計
T	3	6	20	29
R.C	10	3	16	29
C.E	8	1	20	29

(B) (大いに利用する) 農家の理由 (普光寺)

	労働力不足	兼業促進	その他	計
T	1	2	2	5
R.C	3	8	0	11

(注) 複数の理由をあげており延合計である。

(C) (利用しない農家) の理由 (普光寺)

	料金が低い	小型機械所有	不如意	その他	計
T, R, C(計)	4	16	3	5	28

(注) 上に同じ

第6表 (A) (大いに利用する農家) の階層別農家数 (普光寺)

	A	B	C	D	E	F	計
T	1	2					3
R.C	1	4	1	2	2		10
C.E	1	4	1	1	2		8

(B) (利用しない農家) の階層別農家数 (普光寺)

	A	B	C	D	E	F	計
T		2		6	10	2	20
R.C				6	9	2	17
C.E		1		8	9	2	20

(注) T=トラクター R.C=ライスセンター

C.E=カントリーエレベーター

A=30a未満 B=30~50a C=50~70a

D=70a~1ha E=1~1.5ha F=1.5~2ha

(昭和43年度アンケート調査による)

構造改善事業と地域農業の対応

上の農家が「小型機械を所有している」と答えている。すなわちトラクターにかわる耕耘機³⁰⁾、ライスセンターにかわる籾すり機、乾燥機など小農的生産に適合した小型機械が普及していることが、大型機械の利用率を低めている最大の原因といえよう。さらにそれに加えて利用料金の問題がある。昭和42年において、トラクターは2,500円/10a、ライスセンターは370~400円/60Kg、コントリーエレベーター330円/60Kgであり、個別機械の利用効率を低下させてまで、大型機械の利用料金を払うことは著しい過剰投資になってしまう。家族労作経営の現在では、利用料金を払うということにかなりの抵抗感をもっているのである。

一方これと反対に「大いに利用している」農家の理由は、その半数が「兼業に都合が良い」と答えている。

さらにこれらの施設の利用状況を経営規模別にみることにしよう(第6表)。まず、「大いに利用」していると答えたものの半数は50a以下層に属している。反対に「利用しない」農家は圧倒的に70a以上層に偏在している。以上の結果から明らかのように、農協の請負である大型機械は主として、零細階層が農外収入を求める方向へ傾くのを助長していることが指摘されよう。29戸のアンケート調査ではあるが、この傾向は疑うべくもない事実として目下進行中である。構造改善事業の目的とする自立農家と、その手段としての大型機械の導入は、零細層の兼業促進施設となってしまった感がある。そうしてこの傾向は、他に筆者が調査した水口町や守山町の場合にも見られるのである。

最後に、大型機械に対する地域農業者の姿勢のいくつかを要約することにしたい。①大型トラクターは深耕しすぎること。②クリークを埋め立てた箇所はトラクターがめり込んでしまう。このことは排水が完全でないことをも表わしている。③オペレーターの確保が困難である。④申し込み制であるため需要期が1度に殺倒し、利用料金が高騰する。⑤同じく申し込み制であることと、耕地の集団化が徹底していないため、耕地から耕地への移動ロスが大きく作業能率が悪い。⑥トラクターは耕耘機ほどの多面的利用ができないことなどがあげられる。さらに農協は、大型機械による請負作業を行ないながら、その反面で小型機械の購入資金の援助をしており、機械利用の二元化の推進者でもある点は今後の課題として残される。

本地区では、全水田面積が圃場整備され、コンバインを除いた一連の大型機械が導入され、余呉村の場合よりは事業実施の条件に恵まれていた。しかし大型機械の利用率は低く、その効果は小型機械で十分に代替された。個々の農業者は必ずしも大型機械を前提として区画整理を受け入れたのではなかった。そのため耕地の集団化も不徹底に終わった。その結果、大型機械の利用は、それが地区農業の発展の萌芽の役割を果たしたかという点、むしろそうではなく、応急的、過渡的な段階にあり、個々の農業者は相変らず自分自身のペースを守り続けているのである。

5. 稲作以外への道

一般に、農産物価格は騰落が激しく不安定要素が多い。とくに野菜などは価格弾性値が小さい。米だけが安全で有利な作物であった。とくに良質米を産する滋賀県においては、構造改善事業の目ざす作目の選択的拡大の動きは必ずしも活発とはいえない。余呉村の場合は従来から養蚕業が存在したので、養蚕が基幹作目に選ばれた。稲枝町の場合は純粋に稲作地帯であったが、タマネギが指定された。経営形態が質的に異なる両地区の場合を若

干検討してみよう。

まず余呉村片岡南部の場合であるが、戦前までは47haの桑園面積があったものが³¹⁾、事業実施以前の段階では約6haと全く衰退してきた。それでもごく小規模ながら経営は続けられてきていた。事業実施の過程で、養蚕に意欲のある農家がほとんどない事から、協業経営も実現していない。設立された養蚕組合への加入農家は244戸のうちわずか12戸で、14.6haの集団造成改良桑園を1つの義務感で経営している。しかも皮肉なことに、事業によって機械化のために立木桑園から刈桑桑園へ切替えたが、雪積のため大被害をうけた。それを契機に養蚕に対する意欲が盛々低下し、現在では、基幹労働者は農外収入を求めて流出し、老人ないしは、余剰労働力の燃焼としての役割を果しているにすぎない。例えば池原部落では以前から養蚕の盛んな所であって、事業前には一応全戸に養蚕があったが、事業にあたって集団桑園造成のために畑地を提供した結果、これを機会に養蚕から手をひき、現在ではわずか2戸の農家が組合に加入して、続けているにすぎない。この養蚕農家もすべて兼業従事者であり、年間を通じて春蚕のみといった状態である。もっともこの造成桑園も将来は水田に転換する目的で造成されたものであったが、米の減反政策の出現とともに農業者達は大きいなるとまどいをみせた。要するに本地区では兼業代替的³²⁾であり、一方では閑期利用の低質遊休の家族労働力の完全燃焼の一形態として、他方そのための経営耕地の家族的経営形態として存在しているのである。農業への意欲はほとんどなく、ますます通勤兼業化していく³³⁾。ここでは、「農家」という概念そのものまで検討され直すべきであるといえようか。

次に稲枝町普光寺部落について簡単に述べたい。ここでのタマネギ栽培は全く実現していない。水田の裏作としてのタマネギは、稲作と直接比較され得ることもさることながら、セット方式に対する暗黙の回答でもあった。42年に行なった29戸のアンケート調査によれば、タマネギを積極的に栽培しているのは2戸、仕方なしに栽培しているもの13戸、全く栽培していないもの10戸、回答なし4戸となっており、現在ではさらに悪化しているものと思われる。これらの農家は、補助金の関係から栽培せざるを得ない不満をもち、農外収入獲得の手軽さをあげており、農業者の意志を無視した結果のあらわれであろう。

日本農業の近代化は水田稲作中心に展開されてきた。このことは、土地基盤整備事業は受け入れるが、米以外の作目の導入には消極的な対応の仕方によって示されている。そうして山間小盆地も平地農村も、そういった意味では、一つの共通点をもった方向に動き出していることはほぼ間違いないだろう。

6. 結論にかえて

経営近代化を前提とした土地基盤整備について、農業構造改善事業の実施による諸影響と地域農業の対応という視点から検討してきた。事業と地域農業の現実の姿とのズレは予想以上に大きいものといわねばならない。単に批判することは容易なことであるが、地域農業は大きな変革期にあり、簡単に結論をだせるものではない。ここでは、地域農業の発展における構造改善事業の位置づけと若干の問題点を指摘して、結論にかえることにしたい。

構造改善事業は地域農業構造と密接に関連し、それぞれの地域の歴史、社会、経済、技術的な諸条件に規制されている。そうして、山間小盆地農村の場合も平地農村においても、それへの対応の仕方には、相当厳しいものがあつた。とくに山間零細農村において

構造改善事業と地域農業の対応

は、改善事業がはなはだゆがめられて受け入れられていたことが指摘された。全国にわたって、画一的な事業における農業者の反応形態の一つと理解することができる。

また水田の全面積が区画整理された地区も、未整理田を残した地区も、同じく大型機械の利用率は低かった。このことは、区画を整理して圃場条件を整備することと、大型機械の利用が、現段階では密接不可分なものでないことを示しているのではなからうか。事業が最初から企図してきた効果は、むしろ小型機械化体系でじゆうぶんに発揮されているのである。大型機械体系と小型機械体系の経済的、技術的な比較検討や利用の組織化などの問題は重要な課題であるが、さらに現在進行している小型機械が各地で全面的な更新期に達した時に、農業者はどのような動きをするかに注目したいのである。構造改善事業は、純粋に経済的な見地から生み出されたものである。経営近代化にしても、単に機械などの現物を用意さえすればこと足りるのではなく、それを利用するのが農業者である以上、農業者の立場に立って考えていくことがたいせつなのではなからうか。

農業構造改善事業が兼業促進事業となっていることもまた事実である。農業労働者の地すべりの流出や老令化が、農業生産の発展を根底から阻止しているといわれながら、米作に関しては未曾有の大豊作が続いているのも現実の農業の姿である。単に悲観的な見方ばかりでなく、かかる大豊作を招来したエネルギーに着目し、そこにあらわれた新しい動きを直視して、文化の向上をも目指した方向での施策が必要とされる。

湖北地方での素朴な人々との出会いと親交によって、失われゆく日本人の心の故郷に接する喜びを得ることができた。農業者の生活の中から学びとる必要性を痛感した次第である。

末筆ながら、日頃親しく御指導いただいている谷岡武雄教授、小林博教授に心から御礼申し上げる。

〔注〕

- 1) 白井義彦：広島県における耕地整備，地理評35—3，pp113～129，1962
- 2) 新沢嘉芽統，小出進：耕地の区画整理，岩波書店，1963
- 3) Tanioka, T : Étapes historiques et aspects géographiques du remembrement rural au Japan avant la Deuxième Guerre Mondiale., Festschrift Leopold G. Scheidle zum 60. Geburtstag II, pp219～226, Wien, 1967
- 4) 農政調査委員会：水田の基盤整備，日本の農業55，1968
- 5) 新沢嘉芽統他：耕地の区画整理，前掲2)
- 6) 機械化と組織化については，石渡貞雄編：日本農業の生産力構造，1965
近藤康男編：米作（新しい波），日本農業年報XVI，1967
農政調査委員会：農業の生産組織，日本の農業53，1967
- 7) 高橋正明：都市近郊における花卉生産地の形成と問題点，大手前女子大論集3，pp59～76，1969
- 8) 滋賀県については，久守藤男：水田における圃場整備と労働能率に関する考察，農林業問題研究4—2，pp29～37，1968
- 9) 近畿地方で唯一の米の移出県であり，県内では4.5万tを消費し，残りの10.4万tを京阪神へ移出している
- 10) 高橋正明：野洲川上流域における農業経営と省力化の問題，人文地理20—6，pp84～96，1968
- 11) 高橋正明：都市近郊における花卉主産地の形成とその問題点，前掲7)

構造改善事業と地域農業の対応

- 12) Weaver, J. C : Crop-Combination Regions in the Middle West, Geogr Rev, pp175~200, 1954
- 13) Coppock, J. T. : Crop, Livestock and Enterprise Combination in England and Wales, Econ Geogr, 40 pp65~81, 1964
- 14) 方法は、松井貞雄：農業地域区分の一方法、愛知県の場合、地理学報告第6号、pp30~38, 1955
- 15) 兼業の種類は、湖北、湖南とも職員などの恒常的賃労働が圧倒的に多い。
- 16) 工業化の予定される地域は、事業実施地域から除外することになっている。また山地の諸問題については、Sawamura T. : Problems of farm structure improvement program especially in backward mountain districts in Japan, Bull. Nat. Agr. Sci. Ser. H. No32, pp 215~226
- 17) 秦荘町では事業実施一年目で区画整理工事がまづいため、一時中止するという騒ぎがあった。
- 18) 稲枝町は昭和43年4月に彦根市に合併している。
- 19) 井戸水の深さは地下11~12m位である。
- 20) 本地区でも、30a区画を2/3以上の面積にわたって実施することを原則とした。
- 21) 新沢嘉芽統他：耕地の区画整理、前掲2)
- 22) 国安部落では、昭和27年から3年間に雪積寒冷単作地帯区画整理事業を実施し、一部が整理された。
- 23) 余呉村役場税務課での聴き取りによる。
- 24) 農業収入の農家収入に占める割合は2割程度である。恒常的な通勤兼業者が多く、最近、主婦の半数が村内にできた工場に勤務するようになっている。
- 25) 昨年トラクターが故障し、大修理をしたため、益々トラクターを頼りにしなくなった。
- 26) 昭和45年の使用料金は、一般農家は3,800円/10a、養蚕組合農家は2,000円/10aとなっている。
- 27) 谷岡武雄：平野の開発、古今書院。
- 28) 30年ほど前は、1戸に2台ぐらいの農舟を所有してたといわれる。
- 29) しかし第2次構造改善事業実施地区の稲里では農協が赤字のため、トラクターは部落有となっている。
- 30) アンケート対象農家29戸のうち21戸が耕耘機を所有している。
- 31) 明治13年には地区全体で78haの桑園面積があった。
- 32) 御園喜博：蚕糸業の経済構造。
- 33) 養蚕村の兼業構造については、大迫輝通：日本の養蚕地域における農家兼業の性格と構造、地理評42の5、pp314~329, 1969