

〔論文〕

農業水利と日本型社会

—「日本型水利システム」の生成・発展と再編・解体—

小 森 治 夫

- I. はじめに — 本稿の課題 —
- II. 近世における新田開発政策と用水組合
—「日本型水利システム」の生成・発展—
- III. 戦前期における農業水利制度の再編と慣行水利権
—「日本型水利システム」の再編過程—
- IV. 戦後期における土地改良政策の展開と農業水利転用問題
—「日本型水利システム」の解体過程—
- V. おわりに

I. はじめに — 本稿の課題 —

わが国では、農業水利のために多大な資本が投下されてきた。その結果、水田は治水ダム（洪水防御）の役割を果たし、農業用水はいわゆる地域用水として、その本来の目的のほか、飲用、防火用、農具や食器の洗浄、水遊びその他のレジャー用、漁業用等々にも用いられるなど、生活上多くの機能を営むとともに、自然生態系を維持し、国土保全・環境保護に貢献してきた¹⁾。

しかし、第一次世界大戦後の工業を重視し農業を軽視する政策は、日本の主要各地に工業都市を建設した。そして、工業のためには発電用水や工業用水を、

キーワード：「日本型水利システム」、用水組合、慣行水利権、水利転用

1) 森實『水の法と社会』、法政大学出版社、1990年、iii～ivページ。

農山漁村から都市へ集まった労働者のためには生活用水を必要とした。だが、当時、農業用水は河川自流量を先占し尽くしていたから、都市用水を得るには、農業用水からの分水によるほかはなかった。農業は旧河川法施行規程第11条（「慣行水利権」ないし「みなし水利権」）に基づいて水利権を主張し、分水を拒否した。そこで、農業水利権の解体が促進されることとなったのである²⁾。

本稿の課題は³⁾、第一に、このような強固な農業水利権、つまり「日本型水利システム」がどのように生成・発展してきたのかを明らかにすることである。この課題の背景には、近世における米中心社会＝米過剰社会がどのようにしてできあがったのかという問題がある。また、この課題は、近代・現代をも貫く共同体的日本型社会の発生を明らかにするものでもある。

第二の課題は、近世に形成された前近代的共同体所有の一類型である農業水利権が、明治以降の近代化の過程において、慣行水利権として再編される過程を具体的に明らかにし、その再編をもたらした社会的条件・要因は何かを明らかにすることである。

第三の課題は、とくに戦後の高度成長期の中で、農業水利は転用問題という解体の様相を強めるが、その過程を具体的に明らかにするとともに、それにもかかわらずなお慣行水利権として今日まで維持存続している条件は何なのかを明らかにすることである。

Ⅱ. 近世における新田開発政策と用水組合

—「日本型水利システム」の生成・発展—

本節の課題は、近世社会において「日本型水利システム」がどのように生成・発展してきたのかを明らかにすることである。この課題の背景には、近世における米中心社会＝米過剰社会がどのようにしてできあがったのかという問題がある。また、この課題は、近代・現代をも貫く共同体的日本型社会の発生を明らかにするものでもある。

2) 同上書, iv ページ。

3) 渡辺洋三「農業水利権研究の課題」, 『農業法研究』第7号, 1971年。

わが国では、戦国時代から近世初頭までの約100年間に、新田開発が著しく進んだとされている。平安時代から室町時代半ば頃までは、わが国の耕地総面積はほとんど増加していないが、戦国時代に入ると耕地は大幅に増加しはじめ、室町時代中期(1450年頃)を100とした場合、戦国時代末期(1600年頃)には172.8となり、その後も増勢はとどまることなく江戸時代中期(1720年頃)には313.9というように、わが国の耕地総面積は約3倍になるという急成長を遂げたのである(表参照)⁴⁾。

表 全国耕地総面積推移表

年 代	耕 地 面 積		出 典
930年ころ	862千町歩	91.1	和名抄
1450年ころ	946 "	100.0	拾芥抄
1600年ころ	1635 "	172.8	慶長三年大名帳
1720年ころ	2970 "	313.9	町歩下組帳
1874年ころ	3050 "	322.4	第一回統計表

出典：北島正元編『土地制度史Ⅱ』28ページ。

このような新田開発の著しい発展の技術的な背景には、土木技術の飛躍的な発展があった。とくに河川土木技術は、鉱山の掘削技術、築城技術の発展と密接な関係をもって、大規模な河川灌漑システムを形成したのである。政治的な背景としては、戦国時代末期から近世初頭にかけて、強大な一円支配の領主権力が成立したこと、つまり大名領有制の発展があった⁵⁾。

なお、新田開発の具体的様相が、西日本と東日本では異なっていたことにも注目しておきたい。西日本では、例えば児島湾の干拓や有明海の干拓というような大規模干拓のほか、多数の溜池が造成されて耕地拡大がなされていた。これに対して東日本では、大河川、急流河川の治水工事が初めて本格的に進められ、東日本の沖積平野が急速に水田化されることになった。例えば、徳川幕

4) 大石慎三郎「近世」(北島正元編『土地制度史Ⅱ』(体系日本史叢書7), 山川出版社, 1975年), 27~29ページ。

5) 玉城哲「日本農業の近代化過程における水利の役割」(玉城哲・旗手勲・今村奈良臣編『水利の社会構造』, 国際連合大学, 1984年), 10~11ページ。

府による利根川の瀬替工事と、その流域の新田開発、仙台藩の北上川の中・下流域の開発、最上川中流域の開発などである⁶⁾。

しかし、17世紀後半(慶安・寛文)頃から、このような新田開発万能主義は「本田畑中心主義」へと移っていく。つまり、既にできあがっている田畑を、より効率的に利用しようという路線への転換である。ここではその理由に注目しておきたい。つまり、100年ほどの間に耕地が3倍になるという急激な開発のために、わが国の国土は荒廃し、一寸した風雨でも山は崩れ、河川は洪水となり、その結果、本田畑を潰し、人畜にも害を与えるようになったからである。一言でいえば、過剰開発にもとづく資源制約である。また、耕作する労働力の不足から、開発した耕地に耕作者がいないという状況さえもむよようになったからである⁷⁾。

しかし、約半世紀ほど続いた「本田畑中心主義」も、18世紀前半の享保6～7年頃に再び180度転換する。つまり、八代将軍徳川吉宗は、破滅寸前の幕府財政立直策の一つとして、新田開発政策を強力に推進することにしたのである。この吉宗の新田開発政策は、第一に、当時、耕地を有望な投資対象として物色していた町人資本を導入して行なう新田開発(=町人請負新田)と、第二に、地方支配官僚である代官たちに報奨をだして領内可耕地を開発させる、代官見立新田と呼ぶ二つの方式を軸として推進されていくことになる⁸⁾。

こうして、18世紀前半の享保期に、過剰開発にもとづく資源制約が再び表面化する。この資源制約を表現するものとして、論争の多発をあげることができる。論争の主要な内容は「水論」と「山論」⁹⁾であり、このような紛争の発生の原因は河川流量の不足であり、逆に言えば、河川の流量に対して灌漑する水田面積が過大になってしまったからである。

ここで想起されるのは、ウィットフォーゲルが指摘したアジア的専制国家と

6) 高埜利彦『元禄・享保の時代』(日本の歴史13), 集英社, 1992年, 58～68ページ。

7) 大石, 前掲書(注4), 159～160ページ。

8) 同上書, 166～167ページ。大石慎三郎『享保改革の経済政策』, 御茶の水書房, 1961年。増補版, 1976年。

9) 「水論」とは主として河川から引水する灌漑用水の配分をめぐる対立と紛争であり、「山論」とは山林原野の境界をめぐる紛争である。

水の支配, つまり「水力社会」の形成の問題である¹⁰⁾。ウィットフォーゲルも言及しているように, 日本はアジア的専制社会をうみだした「水力社会」とは基本的に異なると言わなければならない。つまり, 日本は相対的に小河川が多く, その制御に強大な大権力の形成を必ずしも必要とはしなかった。そして, 結果としてみると, 水の専制的な政治支配は十分成功しなかった。つまり, 地域における分権的な自治的秩序をつくりだそうとする民衆の旺盛な意欲があり, 水利秩序は農村社会そのものからうみだされた自治的性格をもったのである¹¹⁾。

このような近世封建社会の農業水利組織の典型こそが, 村々を基礎とした用水組合である。つまり, それは「井組」「水組」と呼ばれた, 灌漑システムを管理し, 水の配分・統制を行なう自治的な団体であった。その特徴は, 村落をメンバーとして構成される組織体であり, 個人(あるいは個々の家族)をメンバーとするものではなかった点にある。つまり, 一種の村落連合組織である。村落をメンバーとする理由は, 水田利用の分散錯圃制にある。つまり, 農地は分割されているが, 水は分割的占有権を主張できないからである¹²⁾。

しかし, 連合体といっても, 村落が相互に完全に対等な立場にたっていたわけではない。とくに, 複雑に分岐する大用水においては, 超越的権威としての組合は, 重層的ヒエラルキーとして構成され, 用水組合の多くは, 村落→用水支線単位の用水組合→用水幹線を軸とした用水組合という多層構成を内包する村落連合となっていた。つまり, 大きな灌漑システムの場合は, 利害対立を複雑に内包することとなるのである¹³⁾。

このような用水組合では, おおむね享保期以後に, 用水慣行が次第に制度化されていった。その特徴は, 第一に, 歴史的により古く開発された古田に水の

10) K. A. Wittfogel, *Theorie der orientalischen Gesellschaft*, 1938, 『東洋的社会の理論』(森谷克己・平野義太郎訳), 日本評論社, 1939年。

K. A. Wittfogel, *Oriental Despotism*, 1957, 『東洋的専制主義』(アジア経済研究所訳), 論争社, 1961年。

11) 玉城, 前掲論文(注5), 17~19ページ。

12) 玉城哲『水社会の構造』, 論争社, 1983年, 26ページ。同上論文, 20ページ。

13) 同上書, 29ページ。

配分が優先されるという、古田優位原則の確立である。これが一般的原理として作用することとなる。第二に、取水施設、分水施設の構造を確定し、「見試し」という一種のテスト期間（3～5年）を経て、いわば経験主義的意味あいをもって渇水年を基準に用水秩序が形成されると、一旦決定された用水秩序は流動性を欠くものとなり、水の配分関係が権利として固定化され、変更は許されないことである。第三には、「番水」に代表されるような、物的な施設を前提に形成されたソフト・システムが重要である¹⁴⁾。

このような用水慣行が村落における農業資源利用を律する秩序となることによって、村落内部においても水利用の方式がいわば規範として制度化され、この制度化の過程は村落を一つの自治団体として、その永続性の追及を自己目的とする存在に転化せしめることになった。それと同時に、村落に住む人々の意識と行動様式を、規範としての村落にふさわしいものとして洗練してゆく結果をもたらしたのである¹⁵⁾。

このようにして、近世社会においては、「日本型水利システム」が生成・発展してきたわけである。ここから、日本社会に特徴的と言われる、強固な集団主義的行動様式と共同体的日本型社会が形成されたのである。つまり、日本社会の特性の基盤は、農業水利システムの緻密な形成と、それを再生産する社会集団の一種の自己運動であった¹⁶⁾。

最後に、このような近世社会が米中心社会、あるいはわが国独特の米過剰社会であったことについて、一言しておきたい。

近年の民俗学の研究成果を取り入れた歴史学研究によれば、日本の農耕文化を稲作だけに単一化する「水田稲作一元論」=「水田中心史観」が鋭く批判されている。例えば、網野善彦氏は、「米を欲する社会的な志向のあったことは事実としても、それが古代以来、庶民生活の中で支配的であったなどと考えるのは

14) 玉城、前掲論文(注5)、20～22 ページ。喜多村俊夫『日本灌漑水利慣行の史的研究(総論篇)』岩波書店、1950年。

15) 同上論文、25 ページ。

16) 同上論文、51 ページ。

まったく誤っている。これまでそのように見せていたのは、…… (中略) …… 多分に支配者の収取制度のあり方によっていることは間違いない。すでに周知の通り、古代・中世・近世を通じて、日本の支配者は基本的に水田を賦課基準としてきたのであり、それがあたかも稲作・米食を『日本民族』の本質に関わるものとし、古代以来、水田を基盤とした単一国家が日本列島に長期にわたって存在した如き『虚像』をつくりだしつづけてきたとあってよい¹⁷⁾と述べている。

それゆえ、17世紀以後の日本社会は、米にとりつかれ、それゆえに水にとりつかれた社会であったとすることができよう。つまり、日本の社会が国家の方針として米の増産を至上の命題とすることにこりかたまつた社会であり、この米を生産する基盤としての水にとりつかれた社会であったということである¹⁸⁾。

次の問題は、このような近世における米中心社会=米過剰社会は、どのようにしてできあがったかということである。

なぜ徳川幕府や諸大名が新田開発に狂奔したのか。その理由は、一言でいえば、「石高制」にあると言えよう。つまり、幕府や大名の財政の方式が、現物の米の貢租(年貢)の徴収を財政収入の基盤として、支出の面では貨幣形態を支配的にしていたからである。この米の現物地代を財政的基盤としながら、幕府や大名・武家の経済が貨幣によって運営されるという矛盾こそが、米の増産主義を追及させたのである。つまり、財政収入を最大にする方法は年貢米をより多くすることであるが、そのための手段は、①年貢米率をより高くする、②農地を拡大する、つまり新田開発である。しかし、18世紀初めには、米の増産主義が破綻し、米価の相対的下落が致命的な打撃となった。現物の米と貨幣という二重経済に依存する体制が続く限り、この矛盾から抜け出すことはできなかつたのである¹⁹⁾。

17) 網野善彦『日本論の視座』、小学館、1993年、52ページ。網野善彦『中世社会の民衆像』、岩波書店、1980年。

18) 玉城、前掲論文(注5)、51ページ。

19) 同上論文、13～15ページ。

このような近世における米中心社会＝米過剰社会、つまり米にとりつかれ、それゆえに水にとりつかれた社会が、「日本型水利システム」をうみだし、それを基盤として共同体的日本型社会をうみだしたのであると言えよう。

Ⅲ. 戦前期における農業水利制度の再編と慣行水利権

—「日本型水利システム」の再編過程—

近世に形成された前近代的共同体所有の一類型である農業水利権は、明治以降の近代化の過程において、つまり明治以後の資本主義的な商品経済の原理と私的な所有制の発展のもとで再編成されるわけであるが、本節の課題は農業水利権が慣行水利権として再編成される過程を具体的に明らかにし、「日本型水利システム」の再編成をもたらした社会的条件・要因を明らかにすることである。

明治政府は、当初、統一的な農業水利政策をもたず、農業水利は近世的用水組合に任していた。当時の明治政府は、商品流通の自由な発展を促す河川舟運の開発に主たる関心があったのである²⁰⁾。

しかし、農業水利制度の再編に着手せざるをえない諸条件が現れてきた。第一は、地租改正にともなう土地私有権の確立である。つまり、農業水利における共同関係を、私的性格を基礎に再編成する必要性が生じたのである。そして、施設の維持管理・改修等の事業費負担を私的なものとする原則が貫かれたのである。第二は、地方行政組織が次第に編成されたことである。すなわち、1871（明治4）年の廃藩置県、1878（明治11）年の郡区町村編成法、1880（明治13）年の区町村会法の制定を経て、1888（明治21）年の市制・町村制の施行によって、近世村落は明治政府下の行政単位である市町村へと編成替えされるわけであるが、近世村落及びその連合組織としての用水組織を、この編成替えの中でどのように処理するかという課題が生まれたのである²¹⁾。

まず、農業水利に関する法制度の変遷について検討してみよう²²⁾。

20) 玉城、前掲書（注12）、32～33ページ。

21) 同上書、33～34ページ。

22) 農業水利の法制度の変遷については、玉城、同上書（注12）、第Ⅱ章および森實、前掲書（注1）、第5章第2節、参照。

明治政府の初期の農業水利政策は、事業面ではとくに内容がなく、行政的監督権を地方に委譲し、事業費の負担を地元民に移すというものにすぎなかった。

農業水利団体についての行政措置の始まりは、1880(明治13)年の区町村会法であり、その中に水利土功会設置の規定が置かれた²³⁾。1884(明治17)年には区町村会法が改正され、府知事・県令が必要に応じて水利土功会を開設せしめる権限をもつこととなった²⁴⁾。しかし、水利土功会は、事実上、旧村落連合の性格を維持していた。つまり、明治政府は、農業水利の直接の管理主体である村落および村落連合組織を改変する意図をもたなかったのである。そして、地方行政組織に編入して掌握すればよいという政策をとったのである。また、水利土功会議員の選挙権・被選挙権の規定は地租納入者とされていたが、水利土功会は地主団体の性格を十分にそなえてはおらず、在郷地主が村の用水総代として水利土功会議員になった。つまり、土地私有権の確認を前提とする農業水利制度の整備は、きわめて現実妥協的に進められたのである。

1890(明治23)年、水利組合条例が制定され、普通水利組合となるが、考え方は水利土功会の規定と同じであり、しかも水利組合への組織変更を強制しなかった。しかし、水利組合条例による水利組合の性格規定は、水利土功会と異なる変化を含んでいた。それは、新しい水利団体の組織的特徴は「私的な土地所有者の集団」という点であり、形態的には“村々組合”たる近世的組合組織のたてまえをやぶった。これは、利益をうける土地所有者のみが費用を負担するという“民費負担”の原則が追及された結果である。しかし、水利団体が地主団体たる性格をもつのは、明治30年代以降の地主制確立後のことである。

1908(明治41)年、水利組合法が制定され、水利組合制度ができる。これは、土地私有権の確認を前提に、土地所有者を組合員とするものであるが、村々組

23) 区町村会法第8条「水利土功(公共ノ水利土功ニシテ全町村ノ利害ニ関涉セス或ハ数町村ノ幾分ノミ其利害ニ関スルモノ又ハ利害ニ関係ナキモ従来組合等ノ慣行アルモノヲ云)ノ為メ町村会ノ決議ヲ以テ其関係アル人民若シクハ町村ノ集会ヲ要スルトキハ其地方ノ便宜ニ従ヒ規則ヲ設ケ府知事県令ノ裁定ヲ受クヘシ」

24) 改正区町村会法第14条「府知事県令ハ水利土功ニ関スル事項ニシテ区町村会若クハ連合区町村会ニ於テ評決スルヲ得サルモノアルトキハ特ニ其区域ヲ定メテ水利土功会ヲ開設スルコトヲ得」

合的な運営方式は引き続き維持され、役員選出においては「小選挙区制」が採用された。このような農業水利組織の役割は地域的利害の調整にあり、その構成は利益代表者を役員に選出するというものであった。つまり、近世に形成された用水慣行は原則として維持されたのである。

ここで注目すべきは重要な法制度は、1896（明治29）年の旧河川法の制定である²⁵⁾。この法律の特徴は「公水主義」、つまり、河川（水）を官へ囲い込み、治水に関する一切の私権を排除して、河川に関する一切の事務を主務大臣（内務大臣）の行政権力に集中・掌握することを目的としたものである。それゆえ、河川法は治水に関する法であって、利水についての規定はなかったのであるが、そのことが後の水をめぐる政争を招くのである。他方、河川法の今一つ注目すべき特徴は、そのきわめて現実妥協的な性格である。すなわち、河川を占用するもの、河川に工作物を設置するものについては、河川管理者（地方長官）の許可を受けなければならないものとされたが（許可水利権）、特例を設けて、現存する該当事実はすべて許可を受けたものと同等の権利をもつこととしたのである（みなし水利権）²⁶⁾。これにより、慣行水利権が成立することとなった。

つまり、近世に形成された前近代的共同体所有の一類型である農業水利権は、明治以降の近代化の過程において、慣行水利権として再編されるわけであるが、その近世的村落連合の原理は維持されているのである。このようにして、近代国家における法体系の中で、農業水利制度については、旧来からの村落自治的慣行が全面的に取り入れられることになった。つまり、「日本型水利システム」は、明治の近代化以降も、引き続き定着することとなったのである。

次には、農業における利水政策と言いうる、土地改良政策の展開過程について、検討することとする²⁷⁾。

25) 河川法制定の経過については、森實、前掲書（注1）、第5章第1節、参照。

26) 旧河川法施行規程第11条「河川法若ハ之ニ基キテ発スル命令ニ依リ行政庁ノ許可ヲ受クヘキ事項ニシテ其ノ施行ノ際ニ現存スルモノハ河川法若ハ之ニ基キテ発スル命令ニ依リ許可ヲ受ケタモノト見做ス」

27) 土地改良政策の変遷については、今村奈良臣「土地改良政策の展開過程」（前掲書（注5））および森實、前掲書（注1）、第5章第2節、参照。

1894~95 (明治 27~28) 年の日清戦争後、日本資本主義の急速な発展は、いわゆる「都市化」をおしすすめ、農業生産とくに米穀の増産が政府の緊要な政策課題となった。このようなことから、最初の土地改良に関する法制度として、1899 (明治 32) 年に耕地整理法が制定された。これにより、少数の不同意者を強制的に加入させるとともに、費用滞納者に対しては市町村税徴収の方法に準じて費用を徴収できるようになった。こうして、地主を中心にした水田の土地改良事業に法的裏付けが与えられることとなった。

1904~05 (明治 37~38) 年の日露戦争後、政府は食糧増産政策に一段と乗り出すことになる。食糧増産のためには、より速効的な灌漑用水改良や排水改良が重視され、1909 (明治 42) 年に耕地整理法が全面改正されるのである。この改正では、灌漑排水、開墾や地目変更に関する規定が追加され、耕地整理の内容に施設の維持管理が追加され、事業の重点が用排水改良事業中心に転換をしていくのである。また、耕地整理事業の主体として耕地整理組合の設立が認められる。こうして1900年代初頭から、大地主主導の耕地整理事業が展開され、いわゆる耕地整理時代を迎えることとなる。

第一次世界大戦は、日本資本主義の発展を促進したが、その矛盾も顕在化させることとなった。その一つの現れが、1918 (大正 7) 年の米騒動である。都市人口の増大にともない米の消費量が増大しているにもかかわらず、当時の地主的土地所有のもとでは農業生産力は停滞的であった。そこで、米騒動の翌年の1919 (大正 8) 年に開墾助成法が制定され、開墾の政策的奨励が図られることとなった。しかし、開墾とりわけ開田には用水開発が必要であり、旧来からの水利慣行がその障害となったのは当然のことである。

こうして、土地改良事業の歴史の上で画期的と言われた、用排水幹線改良事業が1923 (大正 12) 年からスタートをする。その意味は、この用排水幹線改良事業から、土地改良事業に対する国家財政資金の本格的かつ大規模な投入が始まるからである。具体的には、受益農地面積 500 町歩をこえる用排水幹線改良事業に 50% の事業補助を行なうという事業である。この用排水幹線改良事業の意義としては、第一に、17~18 世紀以来の大規模農業水利施設の更新・

近代化の必要が高まっていたこと、第二に、大河川の治水事業の進行にともなう水田地帯の地域排水の改善要求が高まっていたこと、第三に、農業投資に対する積極的意欲を失っていた地主に代わって、国家が農業水利事業へ本格的に進出したことである。この用排水幹線改良事業の実施により、日本の農業水利施設の相当部分が近代化されたのである。

このような経過を経て、農業水利及び土地改良に関する法制度は確立するわけであるが、戦前期における法制度の特徴としては、第一に、土地改良の耕地整理法と農業水利の水利組合法（条例）とに制度が二元化していたこと（戦後は土地改良区に一本化される）、第二に、農業水利権は従来は部落ないし村を基礎とする水利共同体に属していたが、地主を構成員とする水利組合・耕地整理組合の法人化によって、土地所有者を中心に組み立てられた制度になったことを指摘しておきたい。

以上のように、近世に形成された前近代的共同体所有の一類型である農業水利権は、明治以降の近代化の過程において、具体的には旧河川法の制定により慣行水利権として再編成されるわけであるが、農業水利の法制度の変遷において検討したように、近世に形成された村々組合と用水慣行は、引き続き旧慣として維持されたのである。つまり、近世に形成された慣習法的秩序は、新しい近代法的制度の制定にもかかわらず、ほとんど重大な影響を受けなかったのである。このようにして、「日本型水利システム」は再編成されたのである。

IV. 戦後期における土地改良政策の展開と農業水利転用問題

—「日本型水利システム」の解体過程—

本節の課題は、とくに戦後の高度成長期の中で、農業水利は転用問題という解体の様相を強めるが、その過程を具体的に明らかにするとともに、それにもかかわらずなお慣行水利権として今日まで維持存続している条件は何なのかを明らかにすることである。

まず、戦後期における農業水利と土地改良政策の変遷を、戦後の農業政策と

の関連で検討してみよう²⁸⁾。

戦後期において、まず注目されなければならないのは、農地改革である。つまり、資本主義国の土地改革としてはきわめて徹底した農地改革が実施されて、地主制は完全に解体され、戦後日本農業の枠組みが自作農主義になったことがきわめて重要である。そして、農地改革の成果を維持するために、1952（昭和27）年に農地法が制定された。

次に、戦後の主要な農業諸制度の整備として注目すべきは、第一に、1947（昭和22）年の農業協同組合法制定による全国的な農業協同組合の設立であり、第二には、食糧管理制度の民主的改正である。そして、第三が、以下で検討する1949（昭和24）年に制定された土地改良法による土地改良制度の整備である。

戦後の土地改良制度の基本的特徴としては、次の四点が指摘できる。第一は、土地改良事業実施体制の体系的整備であり、国営事業、県営事業、団体営事業が整備されたことである。第二は、土地改良団体を制度的に一体化したことである。戦前の普通水利組合、耕地整理組合、北海道士功組合を一本化して、土地改良区を創設したのである。しかし、一部事務組合としての水利組合や、小規模任意団体の水利組合が多数存在し、日本の農業水利団体の組織基盤は集落という歴史的伝統は変わらなかった。第三は、土地改良区の構成員は原則として耕作農民とされたことである。耕地整理組合、普通水利組合の組合員は土地所有者とされていたのを、全面改正したのである。第四に、原則として「申請事業」とした点である。つまり、地域の関係有資格者の3分の2以上の申請という、地域農民の意思を尊重した民主主義的制度となったのである。第五に、事業費の一部を受益者が負担するという原則がつくられたことである。

1950年代は、食糧増産政策と自作農定着のための農業保護政策が強化された時期である。土地改良事業が推進され、補助金支出は大幅な伸びを示した。土地改良事業が食糧増産と自作農保護を実現する上でふさわしいとされた理由は、第一に、土地改良事業が直接的に増産効果をもたらすこと、第二に、土地

28) 今村、同上論文および玉城、前掲論文（注5）参照。

改良事業が自作農にとって階層性を問わず受け容れやすい政策であったことによる。

しかし、1950年代後半には、早くも土地改良事業費の伸びは鈍化を示す。その理由は、第一に、1955（昭和30）年には米の収穫量は史上空前の1,200万トンに達し食糧の自給は一応達成されたこと、第二に、1950年代半ばを転機に主要食糧の国内価格と海外価格の価格差が逆転し海外価格が安くなり輸入したほうが有利になったこと、第三に、アメリカに膨大な穀物の過剰在庫が存在しMSA協定に基づく小麦の大量輸入が行なわれるようになったこと等によるが、とくに第四に、高度経済成長を促進する産業基盤投資の拡大の必要から土地改良事業への投資配分が削減されたことが指摘できよう。

1960年代は、基本法農政が展開される時期である。つまり、1961（昭和36）年に農業基本法が制定され、農業構造改善政策と農業生産の選択的拡大政策に中心がおかれることになった。農業基本法制定後、土地改良制度の部分的改正が行なわれたが、それは例えば、1963（昭和38）年の圃場整備事業の新設であり、土地生産性向上追求の灌漑排水改良事業から、労働生産性向上をめざす圃場整備事業が1960年代後半に急増することとなる。そして、1964（昭和39）年には土地改良法が大幅に改正され、第一に、農業基本法にあわせた土地改良法の目的の改正、第二に、畜産を重視して農地だけでなく草地も加えた農用地の開発改良を土地改良事業の対象とする事業の拡充、第三に、「土地改良長期計画」策定の義務づけ、第四に、事業実施方式と費用の負担方式の変更、第五に、土地改良施設の維持管理体制の強化である。つまり、従来の米の増産主義に著しく傾斜していた土地改良事業を、農業構造改善、農業機械化による生産性向上、農業生産の選択的拡大という農業基本法の政策課題にてらして大きく軌道修正をしたことである。

ここでとくに注目しておきたいことは、1896（明治27）年に制定された旧河川法にかわって、1964（昭和39）年に新河川法が制定されたことである。最も重要な点は、水利権の規定について、許可水利権制度が新設され、10年ごとに原則として更新されることになった。これは水需要が増大する中で、河川の水

配分秩序に流動性を与えようとするものであった。そして、農業水利権については、年間総取水量の表示が義務づけられたが、表示は新築、改築に限定されることとなった。新河川法による水利権行政の強化は、都市用水需要の増大に対応して、需要の季節性が大きい農業用水の利用量を確定し、強い規制を加えつつ水系全体の水管理体制を確立することをねらいとしたものであるが、慣行水利権の解消はほとんど進まなかった。つまり、水利権の根元が、日本型農耕社会において形成された慣行水利権にあり、近代法によっては律しつくしきれない根深い存在であることを改めて示したのである。

1970年代は、総合農政への転換の時期である。つまり、1970(昭和45)年に農地法が改正され、戦後の農業政策は自作農主義から借地農主義へと大きく転換をする。土地改良事業も大きく転換して、第一に、米の生産過剰のもとで、水田重点主義から畑地改良の促進へと転換し、第二に、農村社会の混住化の進展、農家の兼業化の進展に対応して、農村の居住環境整備などにも土地改良事業が拡充された。

ところで、70年代初めになって、いよいよ農業用水の転用問題がクローズアップされることとなった。

戦後の地域開発政策は、重化学工業を中心とする産業の発展を促し、とくに工業用水需要を増大させる一方、都市に人口を集中させることにより、生活用水の需要を増大させた。しかし、河川水のほとんどには農業水利権がはりめぐらされており、新たに都市用水が割り込む余地はなかった。また、ダム建設による水資源開発には、良好なダムサイトの減少、補償費用の高騰等の限界があるし、地下水を汲み上げれば、地盤沈下の問題が生じる。そこで、農業用水の都市用水への転用という問題が生じたのである。

このような都市用水から農業用水に対する合理化要求の一例としては、建設省河川局水政課が1970(昭和45)年に発表した「慣行水利権について」²⁹⁾がある。この農業用水合理化要求に対して、農業側からこれに応えたのが、同年の

29) 建設省河川局水政課「慣行水利権について」、『ジュリスト』No.464号、1970年。

「農業水利問題研究会」の「都市化過程における農業水利－中間とりまとめ」³⁰⁾であり、翌1971年の「都市化過程における農業水利－農業用水の都市用水への転用と問題点」³¹⁾である。

このような提言に基づいて、農林省は、1971（昭和46）年から農業用水合理化対策調査を実施し、1972（昭和47）年から農業用水合理化対策事業を実施することとなった。しかし、農業用水の転用は、農業用水合理化対策事業として事業化されても、円滑には進捗していない³²⁾。

その理由としては、次のようなことが考えられる。農業用水では、一般に水田の宅地化が用水内の一部地区で進行したとしても、取水量はほとんど減少しないし、したがって水利権量を減らそうという動きはない。なぜなら、農業用水では、実際の水使用よりもはるかに多い取水をしたとしても、とくに困るということはないからである。農業用水の取水量は、一筆一筆の水田での使用量の他に、広い面積にわたって配水するために必要となる管理操作用水量（水路損失、水位維持、水路での一時貯留等を含めて）も加わる。この管理操作のために必要な水量は、水管理への労働や資本の投入量により、著しく変わってくる。水管理を濃密に行なうように労働や資本の投入がなされるならば（渇水時にはその事態となるが）、必要用水量は小さくてすむ。逆に水管理を粗放化せざるをえない時には（兼業が進み、都市通勤者が増大した時この状態となるが）、必要用水量を大きくしなければならない。後者の事態が現実には進んでいるのである。それゆえ、農業内部からは、農業用水量を減らさなければならないという動機は生まれてこないのである³³⁾。

とすれば、農業用水を節水して都市用水へ転用することが、農業にとってメリットとして感じさせる動機づけが、外部から与えられる必要がある。この動

30) 農業水利問題研究会「都市化過程における農業水利－中間とりまとめ」、『ジュリスト』No. 464号、1970年。

31) 農業水利問題研究会「都市化過程における農業水利－農業用水の都市用水への転用と問題点」、『農業法研究』第7号、1971年。

32) 森實、前掲書（注1）、121～151ページ。

33) 志村博康・千賀裕太郎「水資源の再配分－現代の水利調整」、『ジュリスト増刊総合特集』No. 23号、1981年、204～205ページ。

機づけは、現代社会においては基本的に水という給付に対する反対給付を都市用水側が用意するという他に他ならない。反対給付の一つの典型はマネーである。しかし、河川水は私権の対象とされないという歴史的経緯があること、したがって河川水の使用権たる水利権には売買的な関係がなじまないことなどのために、転用水の対価を真正面に出しての展開方向は実際的ではない。それゆえ、まず、対価を踏まえつつも、農業用水の成立には歴史的な投資があったこと、したがって転用水にも歴史的な施設費が宿っていることを認めることが前提となる。さらに、潜在的余剰水を顕在化させるためにはある範囲の施設整備が必要なこと、また残存する農業用水に悪影響を及ぼさず、安定的給水を保障するためにも施設整備が必要なことなどが議論されてきた。そして、都市用水側が、そのための費用のある部分を分担すべきことなどが方向づけされてきた³⁴⁾。

しかし、それでも、農業水利合理化が調査から実施に至らないと言われるのはなぜであろうか。その原因としてはさまざまなことが考えられるが、農業水利合理化が、本質的には、資源の再配分問題にとどまらず、国土の利用形式の再構成となるもので、簡単に動かせるものではないこと、いわんや単純な資源問題的な調査では動きようがないことなどが考えられる。近世社会以来、農業水利は国土と一体化して自然の風土をつくりだし、伝統的社会と一体化して、「水社会」をつくりだしてきた。しかし、伝統的な「水社会」が崩壊しようとしている現代では、生活と生産の諸活動が国土の利用形式、水利用の諸形式と調和せず、混乱の状況にあるのである。それゆえ、農業水利合理化は、次の時代の国土の利用形式の創出に向けて、その一翼を担って展開されるべきものでろう³⁵⁾。

そして、農業水利合理化の展開方向は、次の三点に集約できるであろう。第一は、農業用水が都市対応を含めて、今後とも地域の水制御に責任を負う方向である。第二は、地域用水としての再評価である。つまり、農業用水は、本来、

34) 志村博康『農業水利と国土』、東京大学出版会、1987年、124～125ページ。

35) 同上書、132～133ページ。

灌漑だけに限定されたものではなく、地域の生活用水はもちろん、地域の防災用水、さらに地下涵養用水、地域の景観および生態系保全の用水等として機能してきたが、これらの総体を地域用水として再評価する方向である。第三には、水質の浄化、保全への方向である³⁶⁾。

V. おわりに

本稿の課題は、近世社会において生成・発展した「日本型水利システム」が、近代・現代をも貫く共同体的日本型社会を形成したこと、つまり、明治以降の近代化の過程においても、慣行水利権として再編成され、戦後の高度成長期の農業水利転用問題を経ても、なおかつ維持存続している、その強さの理由を明らかにすることであった。

しかし、その「日本型水利システム」の強固な基盤もここにきて揺らぎつつあると言えよう。「日本型水利システム」解体の条件は、戦後、次第に準備されてきたのではないだろうか。

第一に注目すべきは、戦後になって実現したダム建設により新しい水資源開発が可能になったことである。つまり、日本の農業水利史においてダム技術の定着は、稀少な水資源をめぐる成立していた農村社会の地域的緊張関係を緩和し、村落における統制的な作付秩序に変化をもたらした。これが、第二次世界大戦後の水田稲作技術の変化と、「個別的水利用」と名づけられた個々の農家の経営活動の相対的自立化をうながす大きな要因となったのである³⁷⁾。

第二に、注目すべきは、圃場整備事業の進展である。日本の水田農業が長く伝統的なものを維持してきた原因について、灌漑の立場から考察すると、田越し灌漑であったことが主要因であるように思われる。田越し灌漑は本質的に水利の共同体的規制を不可欠なものにするものであり、個別農家の自由な経営発展を抑制する基盤となる。田越し灌漑の克服は、一枚一枚の田が用排水路に直結する圃場整備によってこそ初めて可能となる。莫大な土地投資を必要とする

36) 同上書, 125~127 ページ。

37) 玉城, 前掲書(注5), 44 ページ。

圃場整備は、高度経済成長によってようやく可能となったが、このことは個別経営の基盤を整えるためにはきわめて重要なことであった³⁸⁾。

そして、第三に、米の輸入自由化と食糧管理制度の解体、つまりは日本農業の最後の砦である水田農業の解体の危機である。

近世以降、日本社会の基本的性格を形成し、明治以後の資本主義的な商品経済の原理と私的な所有制の発展のもとで再編成されながらも、強固に農村社会の伝統的基盤を維持し続けた「日本型水利システム」も、今や解体の時期を迎えつつあるのである。

38) 志村, 前掲書(注34), 130 ページ。