

# 大浦干拓事業と笠沙町・大浦町の農業経済

商経学科 西村 富明

## はじめに

日本農業は、食糧自給率の低下、農業者の高齢化とこれに伴う耕作放棄等による農地面積減少、営農主体の劣弱化に伴う農業生産力の低下、農村の活力の低下等で、縮小再生産に追い込まれている。この状況は日本農業の「衰滅」そのものである。しかし他方では、食料安定供給の重要性、国土・環境の保全や農村風景そのものの保全、伝統文化の保全など農業・農村の役割を見直そうとする動きが国民の間で高まりつつある。

本稿では、鹿児島県の薩摩半島に位置する大浦干拓を論じ、笠沙町・大浦町農業を分析して、日本農業が直面している課題を提起したい。小泉内閣による「構造改革」が推進される中で、マスコミ等は公共事業の「税金の無駄使い」を報道している。農業関係の公共事業が農業の発展に役立っているかどうかを検討し、農村地域のあり方を模索してみたい。

## 1 大浦干拓事業の経過

### (1) 干拓事業

この土地は薩摩半島の西岸に連なる白浜青松の吹上浜の南端に位置する大浦潟で、地盤は沖に向かって1500分の1内外のゆるやかな傾斜で低下しているため、干潮時には沖合まで干潟であった。この大浦潟の干拓については、薩摩藩の時代から計画されながらなかなか実現できなかった。ようやく昭和17年に、戦時下の食糧確保の必要性から緊急開拓事業の一環として、資本金半額政府出資の「農地開発営団」によって事業が着手され、戦後昭和22年同営団の閉鎖に伴い農林省直轄事業として継続され、大規模の干拓事業が国家の公共事業として実施された。

干拓事業開始当時、昭和17年の全世帯3,462戸のうち農家は3,107戸で、89.7%は農家であった。しかし第1表によれば

第1表 耕地所有別戸数

区分	5反～1町未満	1町～3町未満	3町以上
田	1,124	28	
畑	2,025	39	1

(大浦町郷土誌)

田の1町以上の所有戸数は28戸、畑の1町以上戸数は40戸と、大規模所有農家はきわめてすくないことがわかる。平均1戸当たり耕作面積は田1反6畝。畑2反2畝、計3反8畝である。<sup>1</sup> 典型的な零細所有零細経営の地域である。

昭和27年にはこの干拓事業関連で恥ずべき汚職事件が報道されている。

「大浦干拓で業務上横領 幹部職員6名を送検。世紀の大工事として第二期工事を終わった大浦干拓をめぐって、土地改良区と干拓農協役員幹部の乱脈ぶりが明るみにでて注視を浴びている。大浦干拓土地改良区会計係A氏を私文書偽造行使、業務上横領、同元理事長B氏、理事C氏、現理事長D氏、理事E氏を業務上横領でそれぞれ送検する。A氏は総額15万4千円を横領、自分の生活費、家屋修繕費に1万7千円を流用、残額は前記の5名の役員ほか関係役員などの干拓会議二次会費用、干拓事務所技官の送別会費などの名目で加世田町、大浦村の旅館、飲料店などで費消していた疑いによるもの。」<sup>2</sup> 公共事業がらみのよくあるケースである。

干拓事業は第1工区と第2工区に分けられた。第1工区174.5ヘクタールは昭和33年3月完成した。第2工区161.8ヘクタールは昭和25年に着手し昭和40年に完成した。<sup>3</sup>

第2表 大浦潟干拓の概要

	第1工区	第2工区
事業費	155,342千円	1,128,687千円
耕地面積	142.27ha	112.2ha
大浦	112.6ha	42.5ha
笠沙	30.16ha	69.7ha
入植戸数	昭36年 59戸	昭43年 10戸
大浦	41	
笠沙	18	10
増反戸数	276戸	32戸
大浦	164	15
笠沙	112	17

(役場資料より作成)

第2表によれば、第1工区の事業費は1億5,534万2千円で、第2工区は11億2,868万7千円である。工事着工の5年間の違いで、同規模の造成費が10億円も増えているのには驚きである。物価上昇を考慮すれば第1工区も11億円程度の事業費とみてよいであろう。莫大な投資で、約250ヘクタールの耕地を造成したことになる。

第1工区の大浦町の入植戸数41戸のうち最高所有面積は7町2反で、最低所有面積は1町3反である。増反戸数164戸のうち最高所有面積は5反で、最低所有面積は1反であった。同じく大浦町の第2工区をみると、増反戸数15戸のうち最高所有面積は3町で、最低所有面積は1町であった。干拓地農業は大規模経営が可能性として生まれた。

<sup>1</sup> 「大浦町郷土誌」665ページ

<sup>2</sup> 「南日本新聞」昭和27年11月20日

<sup>3</sup> 「大浦干拓建設事業の記録」11ページ

第2工区の工事完了は40年で入植できたのは43年である。なぜ入植者決定に手間取ったのか。この間の事情を新聞記事で検討しよう。40年11月13日付では、「入植希望者が足りず土地配分に困っているが、地元の笠沙・大浦両町は近く、農林省へ『土地代の10アール当たり9万円は高すぎる。入植しやすいように価格を下げしてほしい』と陳情する。

入植希望者8戸、地元の増反希望者67戸だけで、まだ55ヘクタールもの耕地が引き受け希望者がいないまま宙に浮いている。原因の一つに配分価格の問題があげられる。背後地の赤生木地区の田んぼが普通5～6万円、上田で7万円というところで、この価格差がブレーキとなっている。金利の面でも、自作農創設資金が年3分5厘なのに干拓地を買った場合、6分5厘と割高になっているのも大きな不利。売り渡し面積は田畑併せて一人2.5ヘクタールという基準になっているが、単作地帯だけに2.5ヘクタールでは経営安定が難しいという見方が強く、少なくとも一人当たり4ヘクタールほしいというのが、技術者や地元農家の意見。」とある。<sup>4</sup>

約11億円の公共工事で174.5ヘクタールの土地を造成したことになり、単純に計算すれば1反当たり60万円の造成費となる。これは驚くべき金額である。普通田が5～6万円で売買されている時期に、1反当たりの造成費がその10倍になっている。従って、売り出し価格は高くならざるを得ないのである。また、金利も自作農創設資金よりも高いとなれば、規模拡大の夢がなくなってしまうであろう。

しかし、41年7月27日付けでは「入植者ゼロ。辞退の最大の理由として10アール当たりの払い下げ価格が9万円と34年から入植している隣り合わせの第1区の払い下げ価格が5～6万円に比べかなり高くなっていることがあげられる。大浦町は出稼ぎ農家が多く、工事の始まる10年前の調査とかなり食い違い、純粋の農家が少なくなっており、『高い土地代を出してまで』という空気が強かった。入植者の割合面積を4～5ヘクタールにするなど新しい条件を出し、地元の意向を聞いている。」と報じられた。<sup>5</sup>

42年2月5日付には「完成してすでに1年余、いまだに一人の入植希望者が出ない干拓の窮状を打開するため、農林省熊本農政局は干拓地の潮遊池の拡張などの改良工事を進める計画を立て、本庁とその具体化の話しを始めている。堤防より100メートル以内の土地は配分の対象とせず、この地帯に海水の進入を防ぐため、大幅に潮遊池を広げる計画を立てている。」<sup>6</sup>と報じられた。

潮受け堤防の底部を通じて海水が進入し、さらに冬場は季節風で波しぶきが飛び、干拓地が耕作地に適さないためにさらに国費を投入せざるを得ない状態である。

42年2月20日付けでは「大浦干拓対策委員長の席上、農林省の意向として入植、増反者全員

---

<sup>4</sup> 「南日本新聞」

<sup>5</sup> 「同上」

<sup>6</sup> 「同上」

が決まったら追加工事に着手する。着工は8月、6月までに入植者を定める。

総額7千万円の工費。農地配分については海側より200メートル以内20ヘクタールは配分しない<sup>7</sup>と報じられた。

42年6月16日付によると「今度は塩害、水不足。試作田50アールに被害 日照りで貯水池カラッポこれは満潮時、海面より低くなる干拓の農地に、海面の圧力で海水が堤防の下を通過して農地に出てくるものと見られており、塩害の出た田は一面小さな穴が出来、ここから塩分を含んだ水が流れ出して、周囲の苗を枯らしており、農地の下に海水の脈があるのではないかと見られている。満潮時の排水ポンプの運転費用だけでも大きな負担になっている上、揚水にも金がかかるようでは、『どうてい採算のとれる農業は出来ない』という悲観的な声も出ている。」<sup>8</sup>と報道された。

42年12月19日付では「またも設計上のミス？全面水田化は無理 水不足採算合わぬ不満の声。熊本農政局では、半分を水田、半分を畑作にするという案を立て、近く入植、増反希望者に対して説明会を開くが、これらの農家には「収益性の高い米作でも10アール当たり9万円という地代を払って購入した場合、採算がとれる農業が出来るかどうか心配しているのに、米作より収益性の低い畑作を取り入れた場合の干拓農業の経営はどうなるのか。最初から100ヘクタールの水田には、どれだけの水が必要かは、はっきりしていたはず。両川の水量が少なければ、『干拓工事と併行して、貯水ダム建設をすべきでなかったか』と干拓の設計ミスに強い不満の声を漏らす人もいる。たび重なる設計上のミスともいうべき干拓の欠陥に、地元では『地元の実情を見れば誰でもわかりそうなもの、そうした点に気づかず11億円という巨費を投入して、工事を進めた無責任なお役所仕事のおかげで農民達は振り回されている』と国のでたらめな干拓工事にあきれかえっている。」<sup>9</sup>と報道された。

この「11億円という巨費を投入して、工事を進めた無責任なお役所仕事」という農民の声を無視してはならない。

最後に43年3月7日付けをみよう。「完成以来二年半、工事の不備から耕作のできなかつた第二工区の改修工事がようやく完成。県開拓審議委員会などが二月下旬、入植・増反希望者の面接や書類審査をして入植9人、増反35人の仮決定が行われた。」<sup>10</sup>とある。

7千万円を投入してやり直し工事を完成させ、やっと入植者・増反者が決定した。したがって第2工区では昭和43年から水稻栽培が実施されたのである。

## (2) 最近の公共事業

---

<sup>7</sup> 「南日本新聞」

<sup>8</sup> 「同上」

<sup>9</sup> 「同上」

<sup>10</sup> 「同上」

干潟を埋め立てて農地を造成したので、農地としては劣等地で、これを優等地に転換するためにはさらなる公共工事が必要となったのはいうまでもない。

第3表 干拓後の公共事業実施経過

事業年度	事業名	事業内容	事業費 千円
昭和49～59年度	国営直轄海岸保全事業	潮受堤防補強 2604m	5,914,299
昭和54～59年度	県営湛水防除事業	排水ポンプ2台 樋門2連 排水路 700m	550,000
昭和57～58年度	県営海岸保全(局部改良)	樋門2連	51,986
昭和57～61年度	県営排水対策特別事業	排水路 993m	77,000
昭和58～元年度	県営排水対策特別事業	排水路 1,249m	159,000
昭和61～63年度	県営海岸保全事業	防潮樋門改修	117,620
平成3～12年度	県営海岸保全施設整備事業	樋門 護岸	400,000

(大浦町役場資料)

第3表は干拓地造成以降の干拓地関連公共事業の経過である。平成12年度までの事業費投入を単純合計すれば72億6,990万5千円である。莫大な税金が投入されたことになる。具体的にみると、49年度から11年かけて国営の海岸保全事業が導入されている。11年間で約59億円の事業費である。事業期間が長すぎたのではないだろうか。この事業内容を新聞記事でみると、「干拓の護岸を補強し越波を防ぐ海岸保全事業が始まり、起工式を開いて祝った。冬は波しぶきが堤防を越え、農作物に塩害をもたらす。堤体内の盛り土を吸い出して潮が素通りする、決壊の危険性もあるなど補強工事が望まれていた。工事は農林省の直轄事業になり、事業費の3分の2を国が、3分の1を県が負担、地元は出さなくてすむ。」<sup>11</sup>とある。堤防の決壊の危険性があるということは設計ミスの可能性も大である。また、冬場の塩害で裏作ができないということは入植者にとっては致命的で、干拓地の購入代、家屋の建設費などで、入植者のほとんどは1千万円単位の借金を抱え大変であった。

昭和54年から5年かけて、県営の湛(たん)水防除事業が実施されている。新聞記事によれば、「干拓第1工区の湛水防除事業が完工、毎秒2トンの自動排水が可能になった。同干拓地は標高がマイナス12～52センチと低い。大浦樋門とこれに続く湖遊地で潮の干満差を利用し排水処理してきたが、梅雨期などにたびたび冠水。米を中心とする農作物に大きな被害がでていた。このため、県が5億5千万をかけ5年がかりで工事していたもので、大浦河口に廃水処理施設を新設、ポンプ2台、動力機2台、防じん機などを整備した。水かさが上がると自動的にポンプが作動する。」<sup>12</sup>とある。

<sup>11</sup> 「南日本新聞」昭和52年3月13日

自然災害ではなく人災といたくなるであろう。こうみてくると、干拓地での稲作も大変であることがわかる。

57年から始まる県営の廃水対策事業や、平成3年から始まる県営の海岸保全事業は、地元負担もあり、両町にとっても財政負担は大きいといわざるを得ないだろう。

### (3) 現在進行中の公共事業

農林省は1949年に制定された土地改良法に基づいて、公共事業としての土地改良事業を実施している。埋め立ておよび干拓、農業用の配水施設、農道の建設、水田の区画整理等あらゆる農業土木事業を実施している。農林省の公共事業の予算は縮小するどころかふくらむ一方である。1993年ウルグアイ・ラウンドの農業合意は日本の農業関係者を震撼させた。政府はその影響を軽減する方策として、1995年から6年間で6兆100万円の対策費を支出することを決定した。①大規模区画化、農地利用の集積等により、力強い高生産性農業を確立、②地域に存在するあらゆる資源を活用し、中山間等の農山村地域の活性化を図るための事業費である。より一層の公共事業費のバラマキで、日本農業の衰退を止めることができるだろうか、大きな疑問である。このような背景の元で、大浦干拓地で1995年度から3点セットで大規模の、灌漑排水事業、担い手育成基盤整備事業、土地改良総合整備事業が実施されている。

この公共事業の計画概要を加世田耕地事務所の資料を活用して述べてみよう。

干拓地の現状を次のように把握している。干拓地の排水条件は、外潮位マイナス43～71センチに対し、ほ場面積標高マイナス30～70センチと低く、自然排水が困難な地形条件にある。また、末端の排水路等、排水施設も十分な整備がなされていないため、洪水時、常時において排水不良が生じている。とくに、常時の地下水位が年間を通じて高く、地下水の流動が生じないことから、水稻の成育を阻害する要因となっている。また、常時の地下水位が高いことから、転換畑の導入は困難な状況にある。

以上のような現状から判断できることは、反当たりの土地生産性はかなり低く、農地としては限界地に近い劣等地であろうということである。前記の公共事業約72億7千万円が有効に生かされたかどうかは疑問である。

このような現状を変革するために事業の目的を次のように示している。現状の大区画ほ場を活用し、裏作導入が可能となるように、基幹排水施設の整備を行い、併せて関連事業により用排水施設の整備、暗きょう排水、客土、農道工の整備を行うことで、農業生産の向上、農地の集積、担い手の育成等による地域の活性化を図るものである。

この事業の目的は、一言でいえば裏作ができるように土地改良をするということである。しかし、莫大な投資をしたにもかかわらず現時点では、裏作の見通しは暗いといわざるを得ない

<sup>12</sup> 「南日本新聞」昭和60年4月12日

状況である。さらに付け加えるならば、事業の目的は農業生産性の向上だけでなく、両町の土木関係者の雇用対策、経済刺激対策としても機能していることを明記することが必要ではないだろうか。

次に事業の概要をみよう。大浦干拓の受益面積は136ヘクタールで、受益農家は326戸である。大浦潟干拓の受益面積は112ヘクタールで、受益農家は41戸である。

第4表 事業の内容 (千円)

事業名	地区名	総事業費	H14年以降	終了予定
かんがい排水	大浦干拓	1,060,600	6,576	15年度
かんがい排水	大浦潟干拓	529,000	28,982	15年度
担い手	大浦干拓	1,656,000	838,200	16年度
土地改良	大浦潟干拓	1,258,000	664,200	16年度
合計		4,503,600	1,537,958	

(加世田耕地事務所)

第4表によれば、平成7年度から3事業が総事業費45億円かけて平成16年度で終了することになっている。総受益農家367戸に45億円投資することになり、単純に計算すれば1戸当たり1200万円の事業費である。莫大な事業費といわざるを得ない。この1200万円を各農家に直接所得補償したらどのような効果が生じるだろうか。このような発想の転換が必要な時期かもしれない。

この事業を、マスコミは大浦干拓汎用化事業として次のように報じている。

「大浦干拓汎用化事業は排水条件が悪く、水稲しか作れない255ヘクタールの干拓地に、かんがい排水、担い手育成基盤整備、土地改良総合整備の3つの事業を同時に行うもので、基幹排水施設を整備するとともに用排水路、暗きょう排水、水田のかさ上げ、農道整備などを行う。事業によって裏作導入を可能にし生産性を向上させようという狙い。7年度に測量、設計を済ませており今年の稲の収穫を待って着工となった。加世田農業改良普及所などが年内にも干拓地内に実験ほ場を作り、裏作に向けた作物の検討も始める。同耕地事務所は事業終了後の事業効果を1年当たり約3億4千万円と見込んでいる。」<sup>13</sup>

この加世田耕地事務所の見通しは甘いといわざるを得ないであろう。この公共事業を導入したために、かえって農家負担が増えていることを次表が物語っている。

<sup>13</sup> 「南日本新聞」平成8年8月25日

第5表 2001年度大浦干拓関係予算内訳

		予算	国	県	地 元			
					計	農家	大浦町	笠沙町
かん排水	大浦干拓	210,000,000	105,000,000	61,950,000	43,050,000		35,473,200	7,576,800
かん排水	大浦潟干拓	10,500,000	5,250,000	3,097,500	2,152,500		826,560	1,325,940
担い手	大浦干拓	157,500,000	78,750,000	49,691,250	29,058,750	8,225,000	17,167,010	3,666,740
土地改良	大浦潟干拓	126,000,000	63,000,000	37,170,000	25,830,000	8,820,000	6,531,840	10,478,160
合計		504,000,000	252,000,000	151,908,750	100,091,250	17,045,000	59,998,610	23,047,640

(笠沙町役場資料)

第5表を分析しよう。2001年度1年間の総事業費は5億400万円である。そのうち1億円は地元負担で、農家負担分は1千7百万円である。大浦町の負担額は6千万円、笠沙町は2千300万円である。農家にとってもこの負担額は大きいといわざるを得ない。具体的に検討すれば、1年間に第1工区の農家は1反当たり3,000円の負担で、第2工区は5,000円の負担である。第1工区の最高負担農家の額は32万9千円で、最低負担農家の額は1,500円であった。第2工区での最高負担農家の額は63万6千円で、最低負担農家の額は9万9,000円であった。各農家はさらに排水施設等の維持管理費を負担しており、第1工区では1反当たり2,000円で、第2工区は2,500円である。したがって、公共工事負担および維持管理費として、第1工区の農家は1反当たり合計5,000円、第2工区の農家は7,500円の負担をしている。年間これだけの額を負担するという事は、農家にとって重荷であることはいうまでもない。

2001年度の総事業費5億400万円がどれほど莫大な金額であるかを両町の米の生産者価格と比較してみよう。第14表で収穫を確認すれば、2000年笠沙町519トン、大浦町868トン合計1,387トンである。米の政府買入価格は60キロ当たり15,000円と見積もれば、米の販売価格は3億5千万円と計算できる。1年間の汎用化事業費が、米の生産額よりも1億5千万円も大きいことが理解できる。公共事業は『税金の無駄遣い』という表現が生まれても不思議ではない。対費用効果を考えて、もう少し工夫した事業は導入できないものだろうか。

最後に、総事業費45億円の水田汎用化事業が実施される以前から裏作は試行錯誤を繰り返していた。その経過をみよう。1965年頃菜種の植え付けをしたけれども、早期水稻の植え付けが4月初旬から始まるにも関わらず、菜種の収穫は5月上旬で、結果的には収穫はできなかった。また65年代後半には秋植え馬鈴薯も試みたが、湿害の発生により収穫が不能であった。77年にはキヌサヤエンドウを植え付けたが、湿害および寒風害のために収穫できなかった。79年には抑制カボチャを植え付けたが湿害および風害により結果は不良だった。80年には年内取り麦(カワホナミ)を植え付けたが湿害で成育がよくなかったし、さらに湿田のためコンバインが入圃できず刈り取りが不能になった。83~84年にはオオクサキビ(飼料)を植え付けたが湿田の



ため機械作業が困難になった。86年には試験圃場を設置してレタス、ブロッコリー、キャベツ、エンバスを植え付けたが、生育は順調だったが、価格低迷により出荷を断念した。<sup>14</sup>

その後95年から総事業費45億円で水田汎用化事業を実施し、裏作を本格的に導入しようとした。96年から裏作キャベツの契約栽培が始まった。初年度は4.3ヘクタールで105トンの生産があり、97年度には湿害で裂球による品質低下でわずか28トンの生産でした。98年には栽培面積が減り1.6ヘクタールで78トンの生産で、99年2ヘクタールから45トンの生産で、2000年には0.95ヘクタールで13トンの生産であった。<sup>15</sup>

#### (4) 両町の境界線問題

昭和26年4月に大字大浦地区が笠沙町から分離して大浦村を設置したため、造成された干拓地に境界線問題が生じた。昭和34年に「大浦潟干拓町村界線設置協議会」が発足し、再三の協議を行ったが結論に至らず、10月時点で両町は次のような提案を行った。

笠沙町：最近行われた国勢調査による両町の人口に基づいて、面積を比例配分する。

大浦町：大浦町の1番地から双子島を結ぶ直線に最も近い道路もしくは畦畔を境界とする。<sup>16</sup>

この両町の提案では妥協点を見いだすことができず、数年間境界線問題は放置された。昭和41年の新聞記事は次のように報じている。

「大浦町と笠沙町にまたがる大浦干拓第1工区の潮止めが完工したのは24年、26年からは60世帯の農家が入植、142ヘクタールの農地を耕作している。ところが、干拓地が完成した後に両町が分村したため、干拓の境界線でもめ、いまだに話し合いがまとまらず、干拓地は大浦、笠沙のどちらにも属さないまぼろしの土地となり、両町の台帳に記入されていない。このため干拓地内で耕作する人には15年間所得税、固定資産税などがいっさいかからない。生活に追われる入植者にとって、年6、7千円の納税を免れていることは、生活を助けるという結果を生んでいるというものの、正式に登録できないため、銀行から借金をすることも土地売買を自由に出来ないという不便がある。」と。<sup>17</sup>

入植者にとっては、正式な登記もできず、国民の義務としての税金も払えず迷惑な話である。この状態が十数年も続いているということは行政にとっては無視できない問題である。

昭和44年5月県の斡旋で、「大浦潟干拓境界設定調停委員会」が発足した。6名の調停委員が委嘱され、44年8月調停案がまとまった。8月31日の新聞は次のように報じている。

「干拓地の町境界問題を調停している『大浦潟干拓境界設定調停委員会』（大坪静夫委員長）

---

<sup>14</sup> 「大浦町役場資料」

<sup>15</sup> 「川辺農業改良普及センター資料」

<sup>16</sup> 「笠沙町郷土誌」300ページ

<sup>17</sup> 「南日本新聞」昭和41年11月1日

は、30日新しい町境を決定した。『両町の境界線は両町から等距離線に干拓地内の耕作者の状態、地形、公共施設などの諸事情を十分に考慮に入れて決定した』と同委員会は語った。設定についての基本的考え方は次のとおり。①大浦干拓地は両町の区域内にわたって、新たに生じた土地であり、その配分について両町の立場は対等であるとする法の趣旨により、当委員会としては、両町の主張をそれぞれ同等に扱うものとする。②干拓地の海域に存在した漁業権は白紙とする。③境界決定に関して、出作、入作の問題の生ずるのはやむを得ないものとする。④入植配分と境界決定は相互に関連がないものとする。

町境問題は、その根が笠沙町と大浦村の分村問題にあり、これから干拓地の境界問題があたかも領土問題のように住民の感情的対立まで広がっていた。両町が分かれた時点では両工区の境を明確にしていなかったことが、問題をこじらせるもとになっていた。43年には県は両町に対して妥協線を出し、これをたたき台にして論議し、さらに本年6月、川辺地区選出の大坪静夫、立石実義、有馬光雄、松岡健蔵の4県議と鹿大石神兼文教授、米谷精二助教授の6人からなる調停委に両町が問題解決のゲタを預けた。

背後に両町の感情的なものを含みながら、しかも両町政、経済に面積の大小が影響するとあって、調停はかなり難渋した、大坪委員長も『政治的に苦慮した』ともらしているが、新しい町境は、両町の主張からはほど遠いもので『両町不満足な町境』という公平の原則が貫かれたかたち。』<sup>18</sup>

領土問題化した両町の境界線が調停案で落ち着いた。昭和45年2月の両町の議会で調停案が承認された。新しく区分された干拓地の耕地面積は笠沙町104ヘクタール、大浦町173ヘクタールとなった。

## 2 笠沙町・大浦町の農業経済

我が国農業は、食糧自給率の低下、農業者の高齢化とこれに伴う耕作放棄等による農地面積の著しい減少、農村の活力の低下など崩壊寸前の状態に陥っている。

鹿児島県南薩地域の笠沙町・大浦町の農業の実態を分析し対応を考えていきたい。

### (1) 産業構造

まず両町の人口減少の推移をみよう。

高度経済成長期前の1955年笠沙町の人口は11,820人と1万人を越えていたにもかかわらず、45年後の2000年には3,838人に減少し、4,000人を割ってしまった。減少率は笠沙町67.5%、大浦町60.3%で笠沙町の減少率が高い。両町とも55年から75年までの20年間の減少率はそれ以降よりも高い。高度成長期に都会への転出が多かったことを裏付けている。2000年の国勢調査

---

<sup>18</sup> 「南日本新聞」昭和44年8月31日

で、大浦町が3,000人を割ってしまったことは大きな特徴といえる。今後町村合併の問題とこの人口減少は深く関わってきそうである。

第6表 人口の推移

	笠沙町		大浦町		ポイント差
	総人口	減少率	総人口	減少率	
1955年	11,820		7,537		
65	9,088	23.1	6,160	18.3	4.8
75	6,448	45.4	4,401	41.6	3.8
80	5,731	51.5	3,936	47.8	3.7
85	5,135	55.6	3,764	50.1	5.5
90	4,553	61.5	3,508	53.5	8.0
95	4,102	65.3	3,236	57.1	8.2
2000	3,838	67.5	2,991	60.3	7.2

(国勢調査)

第7表で年齢構成比をみると、2000年の65歳以上の高齢者は笠沙町1,605人・構成比41.8%、大浦町1,276人・42.7%と両町とも40%を越えており、県下で上甕村45.7%、佐多町43.2%に続いており、県平均の22.6%より非常に高いといえる。5年前の95年には、笠沙町1,462人・構成比35.6%、大浦町1,291人・39.9%である。

第7表 年齢構成比率の推移

	1995年				2000年			
	笠沙町		大浦町		笠沙町		大浦町	
	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比
15才未満	483	11.8	411	12.7	368	9.6	363	12.1
15才～65才未満	2,157	52.6	1,534	47.4	1,865	48.6	1,352	45.2
65歳以上	1,462	35.6	1,291	39.9	1,605	41.8	1,276	42.7
合計	4,102	100.0	3,236	100.0	3,838	100.0	2,991	100.0

(国勢調査)

第8表 産業別就業者の推移

	80年		85年		90年		95年		2000年	
	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町
総数	2402	2122	2250	2148	1979	1761	1709	1627	1378	1279
農業	702	946	564	140	191	079	275	641	103	335
林業・狩猟業	3	7	2	4		11	4	8	1	2
漁業・水産業	393	9	381	10	343	19	304	8	184	2
鉱業				1	1	2		0		
建設業	209	281	185	184	186	199	180	210	165	159
製造業	245	221	290	226	286	188	212	111	152	103
卸・小売業	201	204	198	205	207	176	174	195	179	167
金融・保険・不動産	2	16	9	16	9	16	13	9	10	8
運輸・通信業	211	97	164	63	129	53	105	53	70	50
電気・ガス・水道業	6	3	3	1		2	1	4	1	1
サービス業	303	252	332	288	305	292	314	291	400	343
公務	127	84	122	110	140	93	125	97	113	109
分類不能の産業		2				1	2	0		

(国勢調査)

産業別就業者の推移（構成比）

	80年		85年		90年		95年		2000年	
	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町
総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
農業	29.2	44.6	25.1	6.5	10.6	40.3	16.1	39.4	7.5	26.2
林業・狩猟業	0.1	0.3	0.1	0.2	0.0	0.6	0.2	0.5	0.1	0.2
漁業・水産業	16.4	0.4	16.9	0.5	19.1	1.1	17.8	0.5	13.4	0.2
鉱業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
建設業	8.7	13.2	8.2	8.6	10.4	11.3	10.5	12.9	12.0	12.4
製造業	10.2	10.4	12.9	10.5	15.9	10.7	12.4	6.8	11.0	8.1
卸・小売業	8.4	9.6	8.8	9.5	11.5	10.0	10.2	12.0	13.0	13.1
金融・保険・不動産	0.1	0.8	0.4	0.7	0.5	0.9	0.8	0.6	0.7	0.6
運輸・通信業	8.8	4.6	7.3	2.9	7.2	3.0	6.1	3.3	5.1	3.9
電気・ガス・水道業	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
サービス業	12.6	11.9	14.8	13.4	17.0	16.6	18.4	17.9	29.0	26.8
公務	5.3	4.0	5.4	5.1	7.8	5.3	7.3	6.0	8.2	8.5
分類不能の産業	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0

第8表で、まず笠沙町を分析しよう。80年総就業者2,402人が20年後の2000年には1,378人と80年の57.4%まで減少している。農業は20年間に702人から103人、14.7%まで減少している。漁業は393人から184人に、46.8%まで減少している。建設業の就業人口は209人から2000年には165人に減少し、80年の78.9%である。緩やかな減少といえるだろう。公務は127人から2000年には113人に減少し、89%である。総就業者の減少に比べて建設業および公務は緩やかな減少であり、逆に農業と漁業は大きく減少していることがわかる。

大浦町をみていこう。80年の総就業者2,122人から20年後の2000年には1,279人まで減少し、80年の60.3%まで減少している。農業は946人から335人まで減少し、35.4%である。漁業は80年9人で、2000年2人と、漁業は壊滅状態といえるでしょう。建設業は281人から159人に減少している。56.6%である。公務は84人から逆に109人と増加している。大浦町は総就業者の減少よりも農業の減少が大きく、逆に公務が増えていることが特徴である。

構成比でも確認しよう。笠沙町では、80年の農業の構成比29.2%が20年後には7.5%と一桁まで落ち込んでいる。漁業は2000年には農業の7.5%よりも大きく13.4%である。笠沙町では農業よりも漁業が将来性があり活性化しているといえよう。建設業は80年8.7%が2000年には12%と増加している。公務も5.3%から8.2%に増加している。大浦町の場合、農業が80年には44.6%と高い構成費であったが2000年には26.2%まで減少している。建設業は13.2%から12.4%とわずかばかり減少している。実数および構成比からみて、両町とも農業の就業者が減少していることが理解できる。とくに笠沙町は大浦町よりも深刻である。

次に純生産高を第9表で分析しよう。。まず笠沙町の純生産額をみると、93年60億2,201万4千円が、98年には54億4,146万9千円とかなり減少している。とくに水産業が93年6億9,357万5千円から4億1,767万3千円と大幅に生産減となっているのが要因である。純生産高構成比の大きい順にみると93年、98年ともに公務、建設業が1位、2位である。水産業4位、農業6位である。公務員の給料と公共事業で約6割を占めているということは、自治体としては異常ともいえるだろう。笠沙町は農業よりも漁業の生産高が大きい。これは大きな特徴である。

大浦町は93年44億2,275万4千円、98年には少し伸びて45億3,758万円である。笠沙町よりも大浦町が活性化していると評価できるだろう。とくに建設業が93年6億9,937万2千から98年9億2,790万円と大きく伸びていることが要因であろう。大浦町も公務と建設業が大きな比重を占めており、農業は93年3位、98年4位である。笠沙町を水産業のまちと呼べば大浦町は農業のまちと呼べるだろうが、農業の生産額が落ち込んでいるのが気がかりである。

第9表 町内純生産高の推移

(単位：千円)

	笠沙町		大浦町	
	1993年	1998年	1993年	1998年
第1次産業	899,414	673,782	606,129	460,015
農業	179,970	204,066	536,883	434,295
林業・狩猟業	25,869	52,043	68,437	25,362
水産業	693,575	417,673	809	358
第2次産業	1,496,953	1,321,020	1,034,297	1,282,131
鉱業	0	0	211,212	227,635
建設業	1,321,906	1,234,130	699,372	927,900
製造業	175,047	86,890	123,713	126,596
第3次産業	3,767,152	3,632,687	2,979,087	2,996,052
卸・小売業	356,138	214,511	328,775	279,415
金融・保険・不動産業	815,700	940,347	527,424	576,091
運輸・通信業	336,330	295,246	139,153	89,343
電気・ガス・水道業	125,179	141,403	94,670	93,013
サービス業・公務	2,133,805		1,889,065	
公務		2,041,180		1,958,190
合計	6,022,014	5,441,469	4,422,754	4,537,580

(町勢要覧)

町内純生産高構成比の推移

	笠沙町		大浦町	
	1993年	1998年	1993年	1998年
第1次産業	14.9	12.4	13.7	10.1
農業	3.0	3.8	12.1	9.6
林業・狩猟業	0.4	1.0	1.5	0.6
水産業	11.5	7.7	0.0	0.0
第2次産業	24.9	24.3	23.4	28.3
鉱業	0.0	0.0	4.8	5.0
建設業	22.0	22.7	15.8	20.4
製造業	2.9	1.6	2.8	2.8
第3次産業	62.6	66.8	67.4	66.0
卸・小売業	5.9	3.9	7.4	6.2
金融・保険・不動産業	13.5	17.3	11.9	12.7
運輸・通信業	5.6	5.4	3.1	2.0
電気・ガス・水道業	2.1	2.6	2.1	2.0
サービス業・公務	35.4		42.7	
公務		37.5		43.2
合計	100	100	100	100

(2) 農業構造・生産構造

第10表で、農業基盤としての耕地面積の推移をみよう。

第10表 耕地面積の推移 (実数)

(ha)

	1990年			1995年			2000年		
	鹿児島県	笠沙町	大浦町	鹿児島県	笠沙町	大浦町	鹿児島県	笠沙町	大浦町
合計	141,700	336	656	135,100	308	636	129,600	292	609
田	46,400	177	345	43,800	164	338	41,900	158	327
畑	95,300	159	311	91,300	144	298	87,700	134	282

(農林業センサス)

耕地面積の推移 (構成比)

	1990年			1995年			2000年		
	鹿児島県	笠沙町	大浦町	鹿児島県	笠沙町	大浦町	鹿児島県	笠沙町	大浦町
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
田	32.7	52.7	52.6	32.4	53.2	53.1	32.3	54.1	53.7
畑	67.3	47.3	47.4	67.6	46.8	46.9	67.7	45.9	46.3

鹿児島県が90年から2000年の10年間に総耕地面積14万1,700ヘクタールから12万9,600ヘクタールと8.5%の減少に対して、笠沙町は336ヘクタールから292ヘクタールと13.1%の減少率、大浦町は656ヘクタールから609ヘクタールと7.2%の減少率である。笠沙町の耕地面積の減少率は異常といえるだろう。田畑の構成比をみると2000年の鹿児島県の田が32.3%に対して笠沙町が54.1%、大浦町が53.7%と5割を越えているのは大きな特徴である。また、この10年間に鹿児島県の田の構成比が0.4ポイント下がっているのに、笠沙町、大浦町はそれぞれ1.4ポイント、1.1ポイント高くなっている。両町とも畑作よりも干拓地の水稻作の比重が大きくなりつつあると理解できる。

第11表 農家戸数の推移（大浦町）

	総農家数		専業農家		1種兼業農家		2種兼業農家	
	戸数	構成比	戸数	構成比	戸数	構成比	戸数	構成比
1965年	1,494	100	628	42.0	642	43.0	224	15.0
1970年	1,252	100	306	24.4	315	25.2	631	50.4
1975年	1,077	100	236	21.9	212	19.7	629	58.4
1980年	981	100	243	24.8	189	19.3	549	56.0
1985年	888	100	267	30.1	191	21.5	430	48.4
1990年	687	100	291	42.4	116	16.9	280	40.8
1995年	513	100	193	37.6	82	16.0	238	46.4
2000年	233	100	82	35.2	32	13.7	119	51.1

（農林業センサス）

農家戸数の推移（笠沙町）

	総農家数		専業農家		1種兼業農家		2種兼業農家	
	戸数	構成比	戸数	構成比	戸数	構成比	戸数	構成比
1965年	1,767	100	268	15.2	339	19.2	1,160	65.6
1970年	1,430	100	252	17.6	121	8.5	1,057	73.9
1975年	996	100	223	22.4	63	6.3	710	71.3
1980年	807	100	214	26.5	90	11.2	503	62.3
1985年	682	100	223	32.7	68	10.0	391	57.3
1990年	379	100	126	33.2	57	15.0	196	51.7
1995年	254	100	88	34.6	39	15.4	127	50.0
2000年	160	100	27	16.9	17	10.6	116	72.5

（農林業センサス）



次に第11表で農業の活力の面から専兼別の農家数の推移をみよう。大浦町の場合、65年の総農家数1,494戸から35年後の2000年には233戸と84.4%の減少率である。専業農家をみると、35年間に628戸から82戸と86.9%の減少率で、総農家数の減少率よりも高い。これは深刻な問題を提起しているといわざるを得ない。第2種兼業農家は224戸から119戸と46.9%の減少率である。構成比でみた場合、専業農家は42%から35.2%に減少し、第2種兼業農家は15%から51.1%と増加しているのが特徴である。

笠沙町の場合、65年の総農家数1,767戸が35年後の2000年には160戸と90.6%の減少率である。専業農家も35年間に268戸から27戸と89.9%の減少率である。第1種兼業農家は65年339戸、2000年17戸と95%の減少率である。第2種兼業農家は1,160戸から116戸と減少し減少率は90%である。これらの数字から判断して、農村共同体としての地域、農家の存在が薄くなっている気がしてならない。

第12表 大浦町経営規模別農家数の推移

区分	農家戸数	経営規模別農家戸数						
		例外規定	0.3ha未満	0.3～0.5h	0.5～1.0h	1.0～2.0h	2.0～3.0h	3.0ha以上
1975年	1077	9	409	306	264	72	4	13
1980年	981	1	391	278	223	63	11	14
1985年	888	3	375	261	163	56	15	15
1990年	687	4	279	190	130	50	17	17
1995年	513	3	205	111	114	44	19	17
2000年	381	1	149	82	82	33	14	20

(町勢要覧)

次に農民層分解の観点から第12表で経営規模を検討しよう。大浦町の場合、総農家数は75年から2000年までの25年間に1,077戸から381戸へと64.6%の減少率である。1～2ヘクタール層は75年に72戸で80年63戸、85年56戸、90年50戸、95年44戸、2000年33戸と減少傾向にあり、2～3ヘクタール層は逆に75年4戸、80年11戸、85年15戸、90年17戸、95年19戸と増加傾向にあり、2000年には14戸と減少している。また3ヘクタール以上層も75年以降増加傾向とみることができる。したがって、75年から95年までは分解基軸が2ヘクタールで、2000年には3ヘクタールに上昇したといえるであろう。2000年においては、総農家数381戸のうち20戸つまり5.2%の農家が安定した農業と位置づけることができるであろう。農家として自立するためには3ヘクタールの経営規模が必要であるということである。

第13表 笠沙町経営規模別農家数の推移

区分	農家戸数	経営規模別農家戸数						
		例外規定	0.3ha未満	0.3～0.5h	0.5～1.0h	1.0～2.0h	2.0～3.0h	3.0ha以上
1975年	996	1	694	180	72	33	1	15
1980年	807		577	122	62	24	6	16
1985年	682	1	513	84	42	15	10	17
1990年	379	3	249	56	35	12	7	17
1995年	254	5	155	40	18	12	8	16
2000年	16	5	90	18	17	9	1	13

(町勢要覧)

次に第13表で笠沙町をみよう。総農家数は75年996戸から25年後の2000年には160戸に減少し、減少率は83.9%である。かなり高いといわざるを得ない。1～2ヘクタール層は75年33戸、80年24戸、85年15戸、90年12戸、95年12戸、2000年9戸と減少傾向を示し、2～3ヘクタール層は75年1戸、80年6戸、85年10戸と増加傾向にあり、90年代以降は減少傾向にあるといえよう。さらに3ヘクタール以上層は75年15戸、80年16戸、85年17戸と増加傾向を示し、90年以降は減少傾向を示している。したがって、85年までは2ヘクタールが分解基軸で90年以降は3ヘクタールの大規模経営でも自立が困難になりつつあるといわざるを得ない。客観的には非常に深刻な状態である。

第14表 早期水稻の作付け面積および収穫量 (ha・kg・t)

	作付け面積		1反当たり収量		収穫量	
	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町	笠沙町	大浦町
1965年	186	285	257	272	478	775
1970	121	210	306	381	370	800
1975	174	335	349	366	607	1230
1980	137	282	357	363	489	1020
1985	138	280	394	405	544	1130
1990	124	270	415	423	515	1140
1996	128	230	379	380	485	874
1998	128	203	386	387	494	786
1999	122	203	422	424	515	861
2000	121	201	429	432	519	868

(農林水産統計ポケット要覧)

第14表で、干拓地の水稻栽培を分析しよう。笠沙町2000年の作付け面積は121ヘクタールで、35年前の65年の作付け面積よりも65ヘクタールの減少している。大浦町2000年の作付け面積は201ヘクタールで、65年との比較では84ヘクタールも減少している。両町とも減反政策の影響や高齢者の耕作放棄等によるものと思われる。転作の困難な干拓地土壌では水稻しか耕作できないにも関わらず、減反政策が強行されている。農家のやりきれなさを行政はどれほど理解しているのだろうか。1反当たりの収穫量をみると、笠沙町でもっとも収穫量の多いのは2000年の429キロで、400キロを超えたのは90年と99年である。2000年の県平均1反当たり収量は481キロであるから、笠沙町は県平均の89.2%、大浦町は89.8%と低いのである。収穫量をみると、笠沙町75年に最高収穫量607トン、大浦町も同年に1,230トン記録し、2000年には笠沙町519トン、最高時の85.5%に減少し、大浦町は868トン、同じく70.6%に減少している。収穫量も減少傾向にあるといえよう。

第15表 飼養戸数および飼養頭数の推移

(千羽)

	笠沙町						大浦町					
	飼養戸数			飼養頭数			飼養戸数			飼養頭数		
	90年	95年	2000年	90年	95年	2000年	90年	95年	2000年	90年	95年	2000年
肉用牛	7	6	4	50	50	30	20	7	5	260	360	400
豚	×	×	×	560	510	500	×	×		1850	1860	
種鶏	5	5	4	30	30	25	7	5	4	33	29	23

(市町村別統計書Ⅲ)

次に畜産の面から第15表を検討しよう。両町とも畜産はわずかの農家が営んでいるだけである。肉用牛に関しては笠沙町は小規模経営であるが、大浦町では90年20戸で260頭飼育され、2000年5戸で400頭と少しばかり規模が大きくなったといえよう。豚に関しては両町ともごく少数農家の中規模経営をしており、2000年には大浦町では養豚が消滅している。種鶏でも両町とも少数農家の中規模経営を営んでいる。2000年には笠沙町では4農家が25,000羽を飼育し、大浦町でも4農家が23,000羽を飼育している。

第16表 個別農産物粗生産額の順位

(単位1千万)

順位	笠沙町				大浦町			
	95年度		1999年度		95年度		1999年度	
	農産物	粗生産額	農産物	粗生産額	農産物	粗生産額	農産物	粗生産額
1	種卵(販売)	21	種卵(販売)	26	米	41	米	23
2	米	19	米	13	茶(生葉)	10	茶	10
3	きく	4	きく	4	ポンカン	8	鶏卵	6
4	ポンカン	3	たんかん	3	豚	8	ポンカン	5
5	切り葉	2	豚	3	肉用牛	4	肉用牛	5
6	豚	1	ポンカン	2	かんしょ	3	たんかん	3
7	タンカン	1	そらまめ	1	だいこん	2	だいこん	2
8	さやいんげん	1	茶	1	タンカン	2	きんかん	1
9	茶(生葉)	1	切り葉	1	らっきょう	2	みかん	1
10	かんしょ	1	さやいんげん	1	荒茶	2	らっきょう	1
	総粗生産額	61	総粗生産額	61	総粗生産額	144	総粗生産額	130

(鹿児島県生産農業所得統計書)

次に第16表で農産物の粗生産額を検討しよう。笠沙町の粗生産額上位の3位までは95年、99年とも同じで、種卵、米、きくで占めている。総粗生産額95年、99年は同額の6億1千万円である。大浦町の95年上位は米、茶、ポンカンで、99年は米、茶、鶏卵で、4位がポンカンである。ポンカンの粗生産額が8千万円から5千万円と減少している。総粗生産額は95年14億4千万円に対し、99年は13億円でかなり減少している。大浦町は笠沙町の2倍以上の粗生産額があることがわかる。

第17表 農業粗生産額および生産農業取得の順位

	笠沙町		大浦町	
	95年	99年	95年	99年
市町村別農業粗生産額	86	85	76	74
市町村別生産農業所得	87	86	76	75
農家1戸当たり生産農業所得	57	57	52	57
耕地10a当たり生産農業所得	80	74	72	74
農業専従者1人当たり農業所得	70	66	63	68

(鹿児島県生産農業所得統計)

最後に第17表で鹿児島県下での両町の農業位置関係を確認しよう。県下96市町村中、笠沙町の農業粗生産額は95年86位、99年85位である。同じく大浦町は95年76位、99年74位である。笠沙町が80位台、大浦町が70位台とはっきり差が現れている。生産農業所得においても同じ傾向である。農家1戸当たり生産農業所得は両町とも50位台で、99年には57位で同順位になっている。耕地10アール当たり生産農業所得では、この5年間で笠沙町が伸びて99年には大浦町と同じ74位になっている。農業専従者1人当たり農業所得は笠沙町が95年70位、99年66位と伸びたのに対して、大浦町は95年63位、99年68位と低下している。このことから、笠沙町は大浦町より農業規模は小さいが、個別農家としては土地生産性や農業専従者農業所得も上昇し、明るい展望が少しずつ見えてきているが、大浦町の個別農家の場合は縮小再生産過程に突入した感を受ける。

### 3 おわりに

大浦干拓事業は1942年に開始され、23年後の1965年に完了し、約250ヘクタールの耕地を造成した。この歴史的事業によって、笠沙・大浦町の農業は大きく発展したことはいうまでもない。ところで、現在実施されている水田汎用化事業（裏作を本格的に導入する事業）は、両町の農家にとって歓迎されているだろうか。莫大な事業費を投入して裏作の基盤整備をしても、若者の担い手農家が冬期は土木作業員や黒瀬杜氏で高い所得を得ており、いまさら条件の悪い裏作に魅力を感じないからである。両町とも農業従事者の高齢化が進んで、世代交代が困難になっている。

では、この干拓地の基盤整備事業を生かす道は何か。裏作に対する大きな発想の転換が必要である。まず冬期の干拓地を各農家の所得向上のために活用するのではなく、両町民のために活用する道を考えるのである。両町民の「住みよいまちづくり」の一環として、また観光資源として干拓地を活用する。

大浦町では2000年から「花さく町おおうら」推進協議会で「コスモス花祭り」を実施している。この手作りの小さな芽を両町民の一大イベントに創り上げることである。地域住民一人一人がこのイベントに参加することである。大浦干拓地136ヘクタール、大浦潟干拓地112ヘクタール、合計248ヘクタールすべてを、早期米収穫後裏作として「コスモス畑」にすることである。両町民が楽しみ、観光資源として活用できるのではなかろうか。この事業を行政サイドとするのではなく、あくまでも地域住民が主体となるのが大切である。地域の活性化は遠回りのようであるが、このような実践を一つ一つこなしていくことから生まれてくるのではないのでしょうか。両町民一人一人が干拓地の活用を考える時期ではなかろうか。