

鮎川用水改良事業の展開と地域農民の対応

誌名	農村研究
ISSN	03888533
著者名	関口, 覚
発行元	東京農業大学農業経済学会
巻/号	104号
掲載ページ	p. 27-41
発行年月	2007年3月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



鮎川用水改良事業の展開と地域農民の対応

——群馬県藤岡地域のかんがい用水対策を中心として——

関 口 覚*

要約：群馬県藤岡市においては、水田灌漑用水不足対策として昭和初期国庫補助を受け県営事業により三名川を水源とする三名川貯水池を築造した。しかし、事業は計画から大きく乖離し、水田開拓が進むなどで水不足問題は一層深刻になっていた。

戦後、三名川貯水池用水改良事業の補完と、更なる開田推進を目的として、昭和 21 年藤岡地域内を流れる鮎川に水源を求め国庫補助による県営「鮎川用水改良事業」に着手することとなった。

当事業は、激しいインフレによる工事費の増嵩によって、改良区は金融機関からの借入金に依存する赤字経営に陥ると同時に、地元農民の負担金が過重になっていた。

本稿は、国策食糧増産を至上命題とする社会経済体制下での土地改良事業と、インフレで工事費負担増に苦闘する財政不振の耕地整理組合（土地改良区に継続）の組織運営と地域農民の対応を実証的に考察した。

キーワード：工事費増嵩，農業水利権，賦課金滞納，借入金依存経営，新規開田

I. はじめに

群馬県藤岡市における三名川貯水池は、三名川に水源を求め、昭和初期、国庫補助を受け県営事業として築造された。その背景や経過並びにその概要は、「農村研究」第 102 号、第 103 号¹⁾での拙稿で述べた。

この三名川貯水池築造に続く灌漑用水不足対策として、藤岡地域内を流れる鮎川河川利用による「鮎川用水改良事業」が、着手されることとなった。この事業は戦前からの耕地整理法から戦後の農地改革の断行、昭和 24 年（1949）土地改良事業の新たな根本法規「土地改良法」が制定される過程で米麦づくりを指向する県営事業として進められた。

事業化までの取組みは、県主導で迅速に取り進められたものの、地元負担金を担う耕地整理組合の設立、組合員参加手続きが後手になっていた。組合は賦課金の徴収が遅れ、また戦後の激しいインフレによる工事費の増嵩等から運営資金が不足

し、金融機関からの借入金に依存する赤字体質に陥っていた。

これらの事業内容・経過を詳細に整理した『鮎川用水史』²⁾が取り纏められてあるが、それは地域の歴史書の域を出るものではなく、水利事業の果たした役割、貯水池築造の問題点等を社会経済的、農業経済史的な客観性ある視点からの批評、考察が欠如しており、他にもそうした類の文献は見受けられない。

本稿は、国策食糧増産を至上命題とする社会経済体制下において、農村社会での重要性が増す土地改良政策と米づくりの基本的課題である農業用水対策に取り組む一事例として、群馬県藤岡地域における昭和初期の三名川貯水池用水改良事業に引き続き、戦後まもなく着手することとなった鮎川用水改良事業を取り上げ、県行政と地元有志の取組み経過、並びに工事費増額のため財政不振に陥った耕地整理組合（土地改良区に継続）の事業運営とその負担金を負う地域農民の対応を実証し、その史的意義を考察したい。

*元全国農業協同組合連合会

II. 三名川貯水池の用水不足と鮎川用水の新設計画

三名川貯水池は、藤岡地域2町5村にわたる既存田565haの灌漑用水不足分を補給することを目的とし、昭和初期5ケ年の年月をかけて貯水量1,324千 m^3 を確保する群馬県最大の規模として築造された。しかし、藤岡台地において新規開田が進められたことによって水不足はさらに深刻な問題になっていた。

昭和戦前期の軍事統制経済が深まる情勢下、農林省は食糧生産基盤拡充の必要性から、昭和16年2月臨時農地等管理令を告示し、農地価格の抑制、農地移動の制限、作付け統制、等を規定した。群馬県はこの国策に沿って同16年10月に「農地作付け統制規則」を制定した。その内容は、「昭和15年以降その当時作付けした食糧作物の作付けは減じてはならない、その他の作物は当時の反別以上に作付け面積を増加してはならない」というものであり、食糧作物の作付け面積を確保するため、農家の自由裁量権ともいえる農作物の作付け選択権を管理統制するものであった。

農林省は、さらに同17年2月食糧管理法を公布、食糧の全面的国家管理と管理食糧の計画的配給を規定していたことから、国民生活は異常な事態を来たしていた。

県はこうした社会経済情勢に対応して同17年

7月1日付けで、機構改革を実施、県下各郡10カ所に地方事務所を設置した。これによる藤岡地域土地改良政策は、県耕地課の指示のもと、三名川貯水池築造後の配水状況の調査に乗り出したのである。その特徴としては、約100haの水田開拓等によって、表1のとおり、三名川貯水池掛り水田面積283haの用水量は681千 m^3 不足していると見込まれた。

このため、県耕地課は三名川貯水池築造に引き続き対策として、新たな水源を鮎川に求め、その事業具体化に向け地方事務所担当課長をして積極的な取組みを展開した³⁾。そして、こうした県の動きを後押しする藤岡地域有力者の動きがみられた。

昭和18年12月2日、地元県議会議員が中心となり建議書「鮎川用水改良事業二関スル件」を県議会議長菅谷勘三郎に提出し、水源の乏しい三名川貯水池用水事業に続く新たな水源による灌漑用水対策として鮎川河川利用の必要性を訴えたのである。その内容は次のとおりである。

「多野郡ノ主要食糧タル米麦八神流川鮎川二介在セル約八百町ノ耕地ニ依リ生産セルルモ神流村、藤岡町、美九里村ノ二百町歩八神流川ヨリノ流量減少ノ為群馬・埼玉両県合議ニ依リ河川統制行ハレントスルノ状態ナリ。一方三名川貯水池八美九里村、藤岡町、神流村、新町等四ヶ町村約五百町歩ヲ灌漑シ来レルモ水源ナルモ三名川ノ流

表1 三名川貯水池と鮎川用水の事前調査と所用水量計画

(単位: ha・ m^3)

町村名	用水名	水田面積	所用水量	現在水量	不足水量
(三名川貯水池掛り区域小計)		283.62	6,135,966	5,455,031	680,934
藤岡町	三名川用水	33.71	701,049	630,944	70,106
神流村	神流川用水	29.75	856,360	699,006	157,354
平井村	三名川用水	74.38	1,546,842	1,392,152	154,690
美土里村	三名川用水	11.90	247,478	222,730	24,748
美九里村	三名川用水	133.88	2,784,233	2,510,200	274,033
(鮎川貯水池掛り区域小計)		155.70	5,950,690	5,025,598	925,092
小野村	中村用水	29.75	856,360	570,806	285,554
平井村	鮎川用水	9.92	404,350	363,910	40,440
美土里村	美土里用水	114.05	4,648,804	4,058,182	590,621
日野村	小河川	1.98	41,177	32,701	8,476
合計		439.32	12,091,433	10,480,630	1,610,803

(出所) 鮎川用水史、鮎川用水土地改良区資料63頁より作成。

(注) 昭和21年群馬県耕地課による調査内容に基づき計算する。灌漑期間は83日とする。

量少ナク貯水量ノ安全ヲ期シ難ク為ニ旱魃ノ際ハ非常ナル減収ヲ来ス有様ナリ。此ニ於テ鮎川上流日野村ニ取入堰ヲ設置シ三名川貯水池ニ至ル導水幹線ヲ新設シ貯水量ノ安全ヲ計リ、一方鮎川ヨリ導水シ日野村ニ貯水池ヲ新設シ以テ神流村外ニケ町村ノ食糧増産ヲ計リ戦時下地元民ノ生活安定ヲ期スル八目下緊急ヲ要スルモノニシテ速ニ県営事業ヲ以テ実施セラレンコトヲ望ム。…略…」⁴⁾

藤岡地域には鮎川、神流川の主要河川があるものの、河川からの取水・配水等の地形的可能性を踏査し、水利実態を掌握した結果、日野村の山間部から藤岡台地に向かって流下する鮎川が着目された。これを基本として県耕地課、地元有志による協議が深められ、鮎川河川を利用する構想が県議会へ建議されたのであった。こうして、鮎川からの取水によって新たに築造する鮎川貯水池と、既設三名川貯水池の両貯水池へ分水する方式によって、藤岡地域の灌漑用水の安定化を目指すこととなった。

Ⅲ. 鮎川用水改良事業の計画と実績

(1) 鮎川用水耕地整理組合の設立と予算措置

戦時中、藤岡地域の土地改良政策には、地方事務所経済課長の水利調査とその具体化の動きが見られたが、戦後になり食糧増産の一層の高まりを背景として県耕地課はこれまでの取組みを引き継ぐかたちでより積極的な行動を起すこととなった。地元有志もこれに応えて、鮎川用水利用の実現に向けた取組みを開始した。それに備えた最も基本的なことは、事業執行組織体となる耕地整理組合（以下組合という）の設立であった。この動きとして注目されることは、昭和21年11月13日付け県経済部長名で町村関係代表宛として、件名「鮎川用水改良事業施行について」とする事業取組みを促す公文書が出されていたことである。その主文は次のとおりである。

「鮎川用水改良事業を県営で以て施行する必要を認めますので、標記事業を左記財源調書の方法により本年度より施行いたしますから貴組合分担金に関する議決書を添えて別紙様式により納付申

請書を至急提出されたい。なお、本事業は三ヶ年継続事業の方法を以て施行の予定ですから本年度予算の外継続年別支出方法等を議決の上添付されたい。右通知する。」そしてその添付資料には「鮎川用水改良事業費財源調書」として昭和21年度から同23年度の総事業費は2,360千円になっており、年度別の事業費とこれの財源負担先の明細は国50%、県と地元はそれぞれ25%として計算され明示されていた⁵⁾。そして、県は鮎川用水改良事業施行を既に県議会において3ヶ年の継続予算として予算措置を決定しており、各年度支出する旨の北野重雄知事の公文書が添えられていた。この文書からして、鮎川用水改良事業は地元の意向というより県主導で進められていたといえる。

この通知を受けた関係町村（藤岡町、美土里村、平井村、日野村、神流村、小野村、美九里村の1町6村、なお当1町6村は昭和29、30年の合併で藤岡市となる）は、急遽鮎川用水事業の発起人を選出、組合の設立について必要書類の整備とそれら事項の組織的な協議および手続きを経て、昭和22年2月8日付けで各町村代表として福島元助を選出し、外26名の連名による組合設立認可申請書を北野重雄知事あて提出することとなった。この申請書は、組合員個々の同意書の添付が求められていたことから、組合員総数1,718人、内同意者1,661人とする個々の明細書類が報告された。なお、添付資料の町村別組合員数、田畑内容は表2のとおりである。

こうして提出された組合設立認可申請書について、県の審査は形式的な書類審査のみで済まされ、認可の指令書（群馬県指令耕第二六号）が申請者代表の福島元助へ発せられたのは同22年2月15日付けで、行政事務にしては異例な速い処理であった。この指令書を受け取った福島ほか地元関係者は、10日後の2月25日、藤岡町国民学校講堂に於いて組合員1,224名の出席によって組合設立総会を開催した。総会は、組合設立認可申請者の代表福島元助を議長にして役員選挙、組合設立予算、規約等が審議・議決され、当日をもって

表2 鮎川耕地整理組合設立時の組合員概要

(単位:名,反)

町 村 名	組合員数	評議員数	組合会議員数	田 面 積	畑 面 積	合 計
藤 岡 町	111	3	5	381.3	8.3	389.3
神 流 村	345	3	8	1,265.5	0.0	1,265.5
小 野 村	64	2	3	159.9	0.0	159.9
美土里村	240	4	9	707.9	737.0	1,444.9
日 野 村	104	3	8	35.6	203.3	238.9
平 井 村	449	3	4	1,244.5	650.7	1,895.2
美九里村	396	3	8	1,323.4	0.0	1,323.4
合 計	1,718	21	45	5,118.3	1,559.4	6,717.1

(出所) 鮎川用水史, 鮎川用土地改良区資料 129 頁より作成。

「鮎川用水耕地整理組合」を設立し、福島元助が組合長に就任した⁶⁾。

組合は總會決議を受けて同 22 年 3 月 20 日、午前に組合評議員会、続く午後には組合会議員会を開催し、県営鮎川用水事業の分担金とその資金借入れ手続き等の組合予算に関する重要案件を審議・決定した。これにより、知事より求められていた鮎川用水事業の財源調書について、組合はこれを受諾するとともに、事業負担納付についての請書を知事に提出することとなった。

群馬県の土地改良に関連する基本政策としては、昭和 22 年 9 月総合開発計画試案が策定されている。これは既に内務省が策定した復興国土計画要綱試案に沿ったもので、群馬県の特徴、立地条件を考慮し国土の総合的開発利用保全計画を策定し、その実現により県勢の進展を図ろうとするものであるが、農業部門での主要施策として土地改良政策が提唱され「水害に依る農作物被害を避けると共に用排水条件を整備するため各河川の治水及び利水事業の完成を期すること、山麓地の水利施設を画期的に拡充し既耕地の改良による増収を計る」⁷⁾となっていた。

藤岡地域 1 町 6 村の関係者は、県経済部長から事実上の鮎川用水事業施行を促す文書を受けてから、約 5 ヶ月という短期日でこの大事業の手続を終えたが、その実態は県行政の総合政策を背景とする強力な援護のもとに進められたといえる。

この一連の行動は、戦後まもない国、県の行政は食糧増産が最大の懸案となっていた状況下から、県耕地課を中核とした強引な上位下達的方式

によって地元有志を牽引し、事業を遂行することに汲々としていた。県耕地課は地元農家と十分に協議しその意向を斟酌する余裕に乏しかったといえる。そのことが、古来鮎川を利用してきた水利権をもつ農家の反発を招き、それによる工事遅延、開田や野掘り幹線水路での激しい漏水、等の予期しない問題を引き起こしていた。

(2) 鮎川からの取水とその配水

鮎川は、水源が日野村(現・藤岡市日野地区)の西部になる赤久縄山(標高 1,522 m)の麓、杖植峠(標高 1,100 m)にあり、日野村の山間を東北に向かって曲折しながら流れ下り、鮎川貯水池(池の水面は標高 160 m、貯水量 900 千 m³)の西斜め下となる同村金井(標高 140 m)を流れる。そして平井村からは藤岡台地内に入り、美土里村落合で鍋川に合流(標高 80 m)する、流路 33.8 km の一級河川である。鮎川の左岸は一段高い丘陵地のため水田はなく水系的に外れ、右岸のみが灌漑配水対象域になっていた。

鮎川用水改良事業の主な内容は第 2 項で触れたとおり、鮎川の上流日野村黒石地先の右岸に頭首工(標高 200 m)を構築し、これより鮎川の流路に並行して山裾を暗渠・開渠に開削し、なだらかな水位で流下する距離 4,761 m の導水路が設計された。導水される用水は、鮎川の右岸日野村金井地区内の山間部高地に新設する鮎川貯水池の手前で二股に分水され、一方は鮎川貯水池へ、他方は同貯水池脇に新設した導水路を通り既設三名川貯水池の高木池に流入した。鮎川用水はそれぞれの貯水池に非灌漑期に貯水され、灌漑期に通水すると

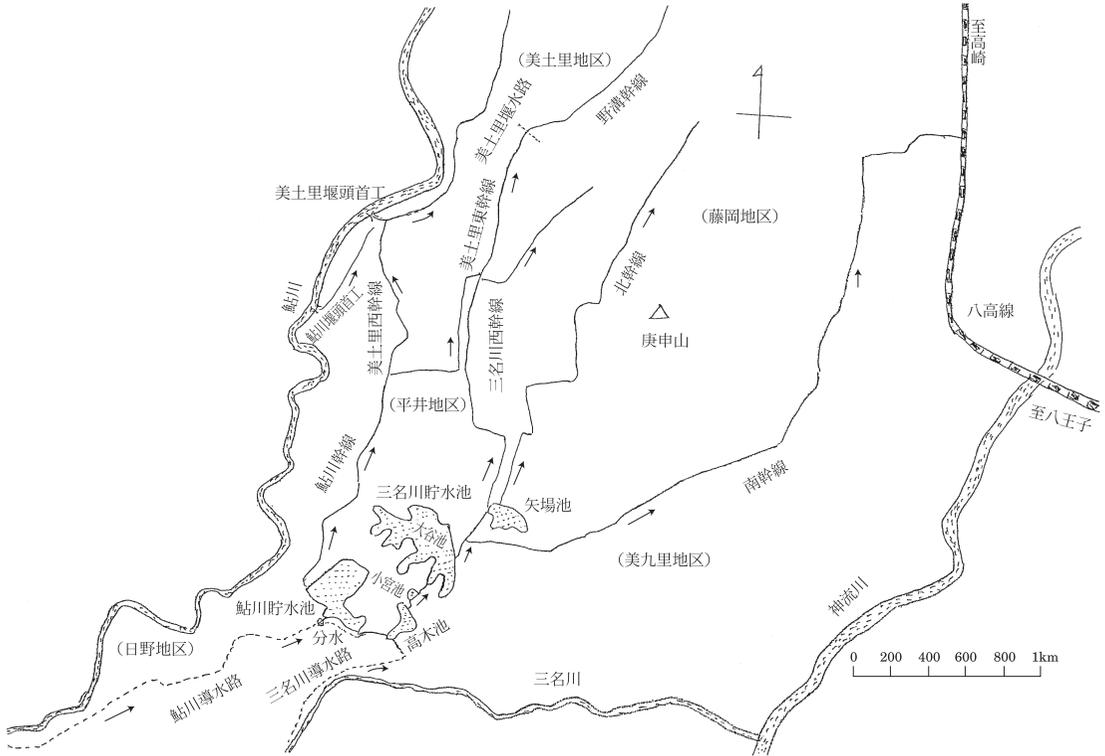


図 1 三名川貯水池・鮎川貯水池と取水・配水図

いった、水量を調整する方式が採り入れられた。その概略図は図 1 のとおりである。

鮎川貯水池から水田への配水ルートは、新設される鮎川幹線を経て美土里東幹線・野溝幹線と、美土里西幹線の二つに分水され、美土里村、藤岡町、平井村、小野村に配水、また既設の三名川貯水池（池の水面は標高 160 m、貯水量 1,324 千 m²）からは、従来からの南幹線、北幹線、三名川西幹線の三つに分水され、美九里村、藤岡町、平井村、神流村を中心に配水された。それらの配水路は藤岡台地（標高 140 m～80 m）に向けて流下したのち水田に灌漑された。

(3) 三名川貯水池掛りと鮎川貯水池掛りの灌漑水量

鮎川用水事業を実施するため事前調査を踏まえた配水計画は、① 既存田への補給、② 新規開田、とされている。そしてそれぞれが、既設貯水池の三名川貯水池掛り区域と新設される鮎川貯水池掛

表 3 新規開田と所要水量計画

(単位: ha・m³)

町村名	用水名	幹線名	水田面積	所要水量
(三名川貯水池掛り区域小計)			49.59	1,110,546
藤岡町	三名川貯水池	北幹線	39.67	824,996
神流村	同上	南幹線	9.92	285,549
(鮎川貯水池掛り区域小計)			41.64	1,499,443
平井村	鮎川貯水池	幹線	9.91	206,093
美土里村	同上	美土里西線	11.9	485,057
美土里村	同上	美土里東線	19.83	808,293
日野村	導水路	導水路	13.88	288,655
合計			105.11	2,898,642

(出所) 鮎川用水史、鮎川用水土地改良区資料 64 頁より作成。

(注) 昭和 21 年群馬県耕地課による調査内容に基づき計算する。

灌漑期間は 83 日 (6 月 20 日から 9 月 10 日迄の期間) とする。

り区域に 2 分されていた。その既存田関係は前掲表 1、新規開田関係は表 3 に示すとおりである。

既存田について、三名川貯水池掛り面積は 284 ha で、不足水量 681 千 m³、また鮎川貯水池掛り面積は 156 ha で、不足水量 925 千 m³ となっており、合計の面積は 439 ha で、不足水量は 1,611 千

農業水利権を認識し、独占的、排他的な強い権利意識が醸成されていた。この史実を裏付ける古文書として、例えば、美土里堰から取水した用水利用上の問題について、寛政3年(1791)7月「中大塚村(旧美土里村字中大塚)外二ヶ村用水不足につき水車停止方訴状」として、上流に出来た水車を使って米穀を貰つきする処が五箇所できたために美土里堰の下流村々の農民が訴え、同年8月「水車停止訴訟済口証文」として調停した文書が残されている⁹⁾。

美土里堰水利組合の農家は、当事業の開始によって三名川貯水池掛かり水田地域への新たな配水により、美土里堰の水量が減少し、鮎川用水を長年にわたり慣行的に利用してきた水利権が侵害されることを懸念していた。このことから同村の組合役員は全員辞任によって事業反対の示威・表明をしたのであった。

(2) 美土里堰水利組合の要求

組合は、美土里村が当事業の中心的な存在として位置付ける区域であることから、同村の農家を除いては事業が成立しないものとの危機感を持ち、同村問題を首題とする評議員会の開催、同村へ代表者が個別折衝に出向いての協議、等の対応策をとることで事態解決に務めた。そこで同村の要望が昭和23年3月22日に明らかにされた。その要点は、①美土里堰の水利権に対応する水量保証、②三名川貯水池掛かりへの配水量規制、③同村の上流地域における開田の拒否(前掲図1のとおり鮎川幹線が平井村を通り、同村に流れ込むことから、平井村での新規開田に反対した)、等であった。

この美土里村の要求は、県耕地課との再三にわたる協議を経て、地元選出県議、小坂輝雄、栗原俊夫¹⁰⁾による仲介調停がおこなわれた。これを踏まえて同23年4月30日同村関係者は、組合役員に復帰する経過があったものの、農家の不信は根強く当用水事業は自村の益になるものでないとの組織的確認によって再度組合から全役員離脱することが決議された。こうした煮え切らない美土里村の流動する態度に対し、他町村の評議員会、組合会議員は共同事業参加意識が欠如し、不誠実で

あるとして憤慨、その姿勢を非難、組合組織の協調体制が崩れ事業継続が危うい事態に直面していた。こうした事態に対し2人の県議は、組合から美土里村との関係打開の交渉を委嘱され、国策とする食糧増産の振興、国庫予算確保済みの経過からして事業継続の重大性を訴えた。そして、この事業が地元農民間の対立、混乱によって頓挫することとなれば、藤岡地域農業は、国や県から見放され、財政支援は今後一切期待出来ない状態になり、県内においては社会経済的に立ち遅れ、地域社会から孤立し、永久に立ち直ることが出来なくなると切々と説いた。

両県議は、同村と再三にわたる協議を経て妥協案を提示した。その結果、美土里堰水利組合と組合の間で覚書が交換されることとなった。その内容は「鮎川用水改良事業施行に当り、美土里堰水利組合(甲)と鮎川用水耕地整理組合(乙)との間に左の覚書を取り交わすものとす」¹¹⁾となっており、具体的な内容は、①鮎川頭首工での分水は常時流水の場合は新貯水池を満水せしめ、分水は県案に依る。②甲の既設田植付け完了せざる間は、三名川貯水池へは給水せざる事とし、植付け後と雖も灌漑水不足の場合は給水しない、甲地内への幹線水路工事は県営とする事、となっていた。これに付帯する細則として、上流地区での開田の制約、また①の分水についての県の方針は三名川貯水池掛かり区域1の値に対して、美土里堰掛かり区域(鮎川貯水池掛かり同様と考えられる)は1.6の値として取決められた。

こうして、美土里村側は両県議の調停に応じ、必要水量の保証、賦課金負担無し等の慣行水利権の精神が尊重されたことを評価し、組合と合意形成がされたといえる。美土里村側の基本的態度には、組合との間で鮎川の慣行水利権が確認されなければ敢えて鮎川用水改良事業に参加・参画する必要がないとの認識にあった。そして強行に反対を主張した背景には、事業の本来的な目的、設立主旨からみて三名川貯水池系を専ら補給するのではないかという疑念、不信を潜在的にもっていたのであり、事業進展とともに不満感が増幅して

いったといえる¹²⁾。

V. 工事費高騰とその対策

(1) 暴騰する事業費とその背景

組合設立まもない昭和22年3月20日の評議員会、続く組合協議会で審議決定された県営鮎川用水事業費の予算は昭和21年度119千円、同22年度1,196千円、同23年度1,045千円、合計2,360千円となっており、その財源負担は規定により国5割、県2割5分、組合2割5分とされていた。しかし、激しいインフレの波によって、工事費は予測を超えて暴騰し、組合は財源不足となり資金繰りに苦闘することとなった。

戦後の疲弊した日本経済を巡る情勢は、極度の物資不足の状態にあり、これがインフレの主因であったが、当時の生活を脅かしたのは食糧不足であり、群馬県内での米、芋類の闇価格急騰は激しかった。農業関係の経費として、国の農業基盤整備予算、その内の土地改良費、また米の政府買入価格等は、表4で示すように昭和30年過ぎても上昇していた。

当事業については、同21年工事着手から完了の同32年までの年度別事業費実績を整理すると表5のとおりになっている。最終的な総事業費は1億97百万円で、当初の予算に対して83.4倍になり、地元・組合の負担は49百万円で、その資金調達で苦慮しているが、これらが組合員への負担

増として波及したのである。資金繰りに余裕がない組合は、金融機関の借入金に頼ることとなるが、抱え込む有利子負債の増加によって益々調達コストが高む悪循環の資金繰り状態に陥り、組合の借入金は工事費部分に加え金利部分の2要素によって加速的に増加していった。

組合の資金繰り悪化の主因は、事業計画が先行しこれに伴って組合が設立された経過からして、設立時には全く自己資金が無い状態から出発したことであった。組合は運営費、工事費が日々発生しているのに対して、収入源となる組合員からの賦課金徴収の承認手続きは時間を要し、経費の支払いと受入れのタイムラグは借入資金で賄う資金繰りで、構造的な資金不足とその金利負担によって脆弱な財務体質の経営が強いられていた。

組合設立直後の資金調達は、初年度(昭和21年度)の借入金とその条件は、金額75千円、利率5歩以内、償還3ヶ年据置15年以内年賦、続く昭和22年度は金額365千円、利率5歩以内、償還3ヶ年据置15年以内年賦となっており、借り入れ先はそれぞれ日本勧業銀行其の他となっている¹³⁾。

インフレの影響が顕著となる同26年度の借入金とその条件は、総代会への提案・決議内容をみると、起債金額901万円、利率6歩5厘、償還5ヶ年据置15年以内年賦、借り入れ先は農林漁業資金を政府より借り入れるとなっている¹⁴⁾。26年度の借り入れ条件で注視しなければならないのは、

表4 農業関係主要指標

年 度	農業基盤整備予算(百万円)		米政府買入価格 c	昭和21年を100とする推移指数		
	農業基盤整備予算 a	内土地改良費 b	石/円	a	b	c
昭和21年	1,403	828	550	100	100	100
同 22	3,131	998	1,756	223	121	319
同 23	7,194	2,770	3,646	513	335	663
同 24	6,879	2,700	4,348	490	326	791
同 25	11,284	5,096	6,047	804	615	1,099
同 26	14,039	7,605	7,050	1,001	918	1,282
同 27	21,104	12,049	7,500	1,504	1,455	1,364
同 28	26,390	15,695	8,460	1,881	1,896	1,538
同 29	24,534	14,986	9,260	1,749	1,810	1,684
同 30	22,864	13,709	9,755	1,630	1,656	1,774
同 31	24,720	14,699	9,483	1,762	1,775	1,724

(出所) 政府買入れ価格は日本農業基礎統計、348～349頁より作成。

農業基盤整備予算は日本農業基礎統計・改訂版、556～557頁より作成。

(注) 政府買入れ価格は基本価格とする。

金額そのものが大幅に膨らみ、金利は政府関係機関からの低利融資といわれているにもかかわらず上昇、またその償還期間が長期化していることである。更に不足する資金は、群馬大同銀行藤岡支店から百万円借り入れ、利率日歩3銭（年利10.9%）、となっていることから、組合の資金繰りの苦しい状況が判る。

県耕地課の専事として、当土地改良区（昭和24年6月土地改良法の実施にともない同26年3月31日これまでの鮎川用水耕地整理組合から鮎川用土地改良区へ組織変更した。以下改良区という）の財政再建の指導に当たった経歴のある元県耕地課在籍の松浦豊吉は、昭和20年代の借り入れ措置について、次のような注目すべき意見を述べている。それは「農林漁業資金の約定利息は、補助残融資の場合、当時すべて年利六分五厘、据置期間三年、十五年平均償還であったので、元利金は約二倍になると考えて間違いない。戦後、多くの土地改良事業は、農民負担を説明するのに、この利息を加算しなかった例が多く、…略…鮎川用水の場合、資金計画からみて判るとおり、利息の計算がされていなかった」¹⁵⁾となっている。これは、インフレによる経費高騰の問題とは質を異にし、組合財務管理としての経営上の問題といえる。組合は組合員へ

情報開示の責任があり、組合員に対する背信につながる行為で、組織運営上の適法性、適正性にかかわる基本的問題であった。

(2) 賦課金徴収

事業の地元負担金は組合が負担者として、事業者である県へ支払い処理されることとなっていたが、一方組合の見合い財源は、組合員からの組合費（賦課金）の徴収や新規開田の負担金で確保する方針であった。組合が財務対策について組織的な協議を持ったのは、昭和23年5月17日の評議員会であった。それまで組合は美土里村と水利権問題で合意形成に至らなかったこと、組合員加入者を多くするための政策意図から賦課金徴収の取組みが遅れていた。これらは県主導の事業展開に起因するもので、組合員が自らの組織と認識するには、時間的猶予が必要で、賦課金徴収に対する理解が得られる状態になかったものと思慮される。

その後組合が、賦課金を徴収するために具体的な行動を起したのは、鮎川土地改良区となってまもない昭和26年8月15日の総代会であり、「昭和26年度区費賦課金徴収方法を左の通り定める」として付議したときであった。その内容は「区費は開田負担金と既存田負担金とに分ち、開田負担金は開田申し込み者に、既存田負担金は三名川

表 5 鮎川用水工事費用決算一覧

(単位：円)

年 度	事 業 費 計	内 訳		
		国庫補助金	県費負担金	地元負担金
昭和21度	119,200	5,960	83,440	29,800
同 22	284,000	142,000	71,000	71,000
同 22	194,000	97,000	48,500	48,500
同 23	5,500,000	2,750,000	1,375,000	1,375,000
同 24	7,000,000	3,500,000	1,750,000	1,750,000
同 25	25,000,000	12,500,000	6,250,000	6,250,000
同 26	10,814,500	5,407,000	2,703,750	2,703,750
同 27	19,510,000	9,755,000	4,877,500	4,877,500
同 28	19,519,986	9,760,000	4,879,986	4,880,000
同 28	10,278,446	5,134,723	2,567,223	2,576,500
同 29	35,029,993	17,515,000	8,757,493	8,757,500
同 30	51,756,574	25,878,287	12,939,143	12,939,144
同 30	1,320,509	660,255	330,127	330,127
同 31	6,798,896	3,399,448	1,699,724	1,699,724
同 32	4,572,471	2,286,236	1,143,117	1,143,118
計	197,698,575	98,790,909	49,476,003	49,431,663

(出所) 鮎川用水史、鮎川用土地改良区資料 113 頁より作成。

貯水池土地改良区(三名川貯水池耕地整理組合から法に基づき組織変更した)に於て賦課徴収し、当改良区へ納入するものとする¹⁶⁾となっており、こうした組織的な手続きを経て、組合員への賦課金納付の協力、理解を求めたのである。

具体的には、開田負担金は1反当り1万円とし、既存田の負担金は対象地域を三名川貯水池改良区について1反当り200円を基本として課した。鮎川貯水池改良区の既存田は美土里堰鮎川堰の慣行的水利権の対象区域となることから、既得権を尊重し除かれていた。

こうして総代会決議を基点に、組合員に対して賦課金(負担金)が負わされることとなったが、前述のインフレの影響をまともに受け、組合費(既存田負担金)、開田負担金の年度別推移状況は表6のとおり、急激に上昇していくこととなり、組合

員はそのペースに戸惑うとともに、滞納問題、あるいは一部農家の組合脱会、開田中止という行動がみられた。

(3) 組合員の滞納問題

昭和23年5月頃にみられる組合の経営計画は、インフレ進行によって総事業費は最初の2,360千円から5千万円を念頭に見直しの検討がされていた。これを前提にした場合、組合負担金25%は590千円から1,250万円へと増額しており、その財源確保として開田負担金収入1,000万円を見込んでいた。開田の計画は105ha(1haは10反と換算)で負担金1反1万円を計画していたことから、開田による負担金は計画どおり実施されると約1,050万円が見込まれ、その負担金の徴収による経営的期待度は高かった。残りは、組合運営費を含め5百万円を既存田の面積割負担として振り当て、確保する方針で検討していた。

しかし、そこには更に続くインフレによる工事費高騰、開田負担金額に対する農家の消極的反応¹⁷⁾、美土里堰水利権問題の影響による工事遅延問題、等のマイナス要素を考慮したものでなく、その後の組合財政事情は極度に悪化していった。

その事例として、開田負担金の徴収状況をみると表7のとおりで、未納額とその未納率は昭和24年度158千円、14%、同25年度65万円、63%、となっており、徴収が計画どおり進まず、組合は厳しい経営環境にあることと同時に、農家にとっても重い負担金であったことが読取れる。

鮎川用水改良事業は昭和21年に3ヶ年計画で着工したのであったが、その主要工事の鮎川貯水池竣工は11年後の同32年であった。この間インフレの影響を受け、支払い処理が先行する改良区の経営は元利借入金増加の負担で先行き真っ暗な状態にあった。

表6 鮎川用水年度別賦課金反当額
(単位:円)

年 度	組 合 費	開田負担金
昭和 24~27		10,000
同 28		13,000
同 29	200	16,000
同 30	200	16,000
同 31	514	20,000
同 32	685	20,000
同 33	740	20,000
同 34	768	20,000
同 35	868	28,000
同 36	868	28,000
同 37	868	28,000
同 38	1,000	28,000
同 39	1,000	28,000
同 40	1,700	28,000
同 41	1,900	38,000
同 42	2,000	56,000
同 43	2,200	56,000
同 44	2,500	56,000
同 45	2,500	56,000
同 46	2,300	56,000

(出所) 鮎川用水史、鮎川用水土地改良区資料 248 頁より作成。

表7 開田負担金の滞納状況

(単位:円、%)

年 度	開田負担金 a	納 付 額 b	未 納 額 c	未納率 c/a
昭和 24 年	1,099,985	941,054	158,931	14.4
同 25 年	1,035,101	384,522	650,579	62.9

(出所) 鮎川用水史、鮎川用水土地改良区資料 178 頁より作成。

改良区の経営危機状態を最も印象づけることは、工事が既に完了して2年を経過した昭和34年ころ、農林漁業金融公庫、農林中央金庫より内容証明による元利金支払請求書が借り入れ時保証人になっていた役員10数名の自宅へ送られた時であったといえる。例えば、農林中央金庫は代位弁済（公庫に代わって貸し付け業務をおこなう銀行が、貸付金の計画償還出来ない土地改良区が生じた時、その改良区に代わって返済する）¹⁸⁾の措置をするため、立替金とその利子について返済の督促を内容証明による督促状として保証人となっている改良区理事1人1人の自宅宛に発送し、事情を知らない家族は驚愕するというトラブルが生じていた。このことが再三くりかえされ、その都度地元農協から短期資金を借り入れて返済し、その場をしのいできた。そして、同36年度になり役員会は赤字解消対策の前提問題である元利合計負債残高について4千5百万円であることを確認合意した。これに充当できる見合い財源は、延滞金8百万円のみであった。小坂理事長は、その資産を差し引いた負債残高3千7百万円は常套的な組織討議を超える抜本的な財源確保対策が必要であると覚悟していた¹⁹⁾。

つまり、理事長をはじめとする幹部役員が負債残高を合意・確認する経緯には苦渋の決断があったものと推察される。工事経費が先行し、この財源である組合員からの賦課金、開田負担金の徴収が遅れ、この間インフレとともに銀行借入金々利負担が嵩む厳しい資金繰り状態にあり、その財務状況は組織運営上、組合員に開示しえる状態にないとの苦しい判断があったといえる。事業運営において、組合脱退、開田の中止等による回収不可

能な不良債権の発生、存在は否定しえるものでなかった。長期未回収金額は幹部役員にとって不名誉なことであり、高度の政策的判断により損失金の特別処理として、資産勘定からの引き落としを事務的扱いで決裁処理をしたものと推察される。その結果として、延滞金8百万円は回収可能な金額と判定・見込み、残る負債3千7百万円の確保は、後述するとおり県や市に3千万円の助成支援を仰ぐとともに、7百万円を組合員に不退転の決意で賦課金特別加算として協力要請することが、抜本的な再建対策として検討されたといえる。

因みに、この負債額の値を確認する意味から、当時の農家組合員の経営と比較してみると、昭和35年度年間農業粗生産額（農家庭先販売金額相当）は藤岡市農家1戸当り316千円、同群馬県の場合331千円、その内米は藤岡市農家1戸当り115千円（同米収穫面積は35.6a）となっている²⁰⁾。これらの数値に照らし、改良区の事業運営は多額な負債に圧迫され、深刻な問題になっていたことが指摘できる。

VI. 不振土地改良区の再建対策

戦後の食糧増産政策と一体的にすすめられた土地改良政策は土地改良法の改正とともに本格的な取組みが全国的に展開され、その改良区数ならばにその対象面積の推移を昭和45年までを見ると表8のとおりで、同35年段階で13千区数、315万haを超えるほどに普及拡大している。しかしこれら改良区には国の補助政策の後立てとして農林漁業金融公庫から融資がされたものの、経営不振から組織混乱となり解散に追い込まれる場合も数多く、不振改良区の解消は容易でなかった。

表8 土地改良区数推移状況

(単位: 区、ha)

昭和年代	設立数	解散数	土地改良区数	同左対象面積
同25			519	275,201
同31			10,880	2,946,920
同35	1,427	459	13,041	3,157,730
同40	1,704	2,176	12,569	3,397,277
同45	3,073	4,425	11,664	3,514,391

(出所) 全土連三十年史 103頁より作成。

群馬県内での経営不振になっている改良区は、県を代表する大正用水をはじめ、碓氷用水、待炊場等で脆弱な経営体質にあった。昭和30年代、群馬県土地改良政策に関連する県議会議員団には当改良区理事長・小坂輝雄をはじめ、群馬用水改良区(理事長・岡田義正、副理事長・浅見一郎)、鐺川土地改良区(飯塚喜和次)の各役員が所属し、特に土地改良区の役員を兼任する議員が多い自由民主党の県議会議員団は土地改良事業の不振問題に悩まされていた。こうした事態の解決をはかるため同党はその研究機関として土地改良特別対策委員会を設置し、県の財政援助対策や、中央政府関係先への協力要請等の政治活動を積極的に行なった。

一方、全国各地にみられる不振土地改良区の問題対策として、農林関係の衆議院議員団は、国の補助金によって再建すべく議員立法化の行動を展開していた。これに対応して政府は立法措置とはせず事務的な対策とする位置づけで、農林省によって昭和37年から「土地改良区財政再建整備対策要綱」が定められ、各都道府県に不振土地改良区の対策委員会が設置された。

これをうけた群馬県は財政不振の土地改良区対策として、県費単独補助事業の実施を含め「土地改良不振地区振興対策実施要綱」を定め、同40年2月定例議会に提案、可決、同39年度補助金として交付されるように措置した。その補助制度の主要点は①知事は、土地改良不振地区に対して一定の方式により補助金を交付する、②この補助金は追加工事に充てるか、借入金の償還に充てなければならない、③昭和38年度土地改良区財政再建整備対策補助金として交付された補助金は本補助金の一部とする、との付帯条件があった²¹⁾。この結果、群馬県は不振土地改良区の10地区に対し、総額6千万円の補助金が予算計上され、3ケ年にわたって交付することが決定された。当改良区はこの33%にあたる約2千万の補助金を受ける事が出来たが、それは不振改良区のなかで際立って厳しい経営内容であったことを意味していた。

更に、不足する財源対策として小坂輝雄は地元藤岡市の財政援助を要請していた。昭和39年12

月市議会において、当改良区への補助の方針が了承され補助金額は市に一任することとなった。藤岡市は県と同様に改良区に対して5ケ年間で再建計画を策定し、それを組織決定することを前提条件として、補助金1千万円を5ケ年にわたり1年2百万円支出することを確約した。

県2千万円、市1千万円の補助金に対し、県並びに市が改良区に求めた再建の条件は、次の3点であった。①鮎川用水土地改良区の組合員滞納金は即時回収すること。②県および市より補助金助成の交付額は金融機関からの借入金返済に充て、再建案に基く元利金不足は総代会決議による受益者負担にすること。③同一水系にある三名川貯水池土地改良区と合併すること。となっており、これらについて改良区は県及び市から完全履行を確約させられた²²⁾。

こうして、見合い財源のない残る負債残高は7百万円となった。この残金対策は改良区全役員の強い決意をもって昭和40年7月19日総代会を開催、「金融機関への返済計画を含めた総合的な財政5ケ年計画」の再建策として、組合員からの開田負担金、既存田負担金の特別追加徴収を提示し、長時間の激論を経て、了承を取り付けた。

こうして財政再建の目的が立ったが、特に、県ならびに市から計3千万円の補助金が確保できたことは組合にとって予想外なことで驚きであった。その背景には県会議長を歴任し当改良区再建を訴えた理事長小坂輝雄の政治力と経営立て直しの執念を看過することは出来ない。

当改良区に関連するその後の印象的なことは、農林省が昭和45年2月13日全国都道府県主務部長会議を開き、当時の米余り対策として米生産調整実施要綱を制定、水田33.7万haの減反、米150万tの減産を決定した。それは戦後の食糧生産政策が大きく転換する象徴的な出来事であった。当改良区が借入金元利全額を完済、経営再建に漕ぎつけたのは、皮肉にもこの僅か3ヶ月後の同年5月11日であった。

Ⅶ. おわりに

鮎川用水改良事業は、三名川貯水池用水改良事業の補完と、更なる藤岡台地での水田開田を進めることで、戦前から戦後における国策の食糧増産と群馬県固有の養蚕偏重経営からの脱却の政策に呼応する重要な役割を担い、藤岡地域農家の繭相場に左右されない米麦二毛作を取り入れた安定的な高度複合経営確立の要望に応える意義有るものであった。しかし、その事業展開には以下のような幾つかの問題点がみられた。

(1) 鮎川用水改良事業は昭和21年度から同23年度に竣工する3ヶ年計画であったが、実際は同32年度となり11年を要した。これには、鮎川を利用する美土里村(美土里堰)の水利権に関連して三名川貯水池への配水に反発、県や組合との交渉で合意形成に時間を要し、この間インフレに連動した工事費の膨張により組合員の負担金を過重にした。

(2) 鮎川用水改良事業実施にあたり策定された計画と、鮎川貯水池が竣工した時点での実績は、大きく乖離していた。特に、開田の計画105haが、実績は193haと計画比184%となっている。その背景には、開田によって食糧増産を計ろうとする県政策と、改良区(組合)が借入金返済財源確保のため負担金(開田1反1万円徴収)増額を図る意図があった。

(3) 藤岡台地の地質に対する漏水の認識が欠落していたために、配水幹線(野溝幹線)は野掘りで、末端域の田に水が届かない問題や、開田は犁床が形成されていないことから表土下の砂礫層に激しく吸い取られる漏水現象、末端域での井戸掘り

とその揚水で田植をする農家の出現、等で事業に対する不信から改良区脱会、負担金滞納・未回収問題が見られた。

(4) 改良区は工事費支払いが、先行発生し、その財源を金融機関からの借入金に依存し、恒常的に苦しい資金繰りから、県、市から補助金を受け経営を立て直した。組合員に対しては、借入金の金利分を開示しない資金管理が行なわれていた。

鮎川用水改良事業の展開は、藤岡台地での水田稲作が不可能と諦めていた地元農家にとって画期的なこととして位置づけられている。しかし、行政主導による食糧増産政策で、水利施設の初期投資としては国、県から75%が補助されていたものの、地元農家はインフレ下で膨らんだ25%の負担額によって過重な犠牲を強いられ、これに加え、改良区運営、施設維持管理にあつては、賦課金対応、様々な役務が伴っており、地域農民の社会生活と一体的な関係によって維持・継続されてきた史的経過を見逃すことは出来ない。

今日、鮎川用水の水利施設は食糧生産を支える目的、使命が構築当初に比べ薄らいでいるとの見方が支配的であるが、そのことは、これら施設の維持管理に対する意識の低下という深刻な問題に直面しているということである。水利施設は一般社会経済にとって多面的機能を発揮することで地域資源とする新たな視点から見直し評価がされているものの、それに見合う具体的な体制作りとその取組みは遅々とした状況にある。

これまで長年にわたり地域社会経済に果してきた水利施設の個々の歴史経過を踏まえその役割の重大性を再確認するとともに、これらの安定的な維持管理システム構築が喫緊の課題となっている。

注

- 1) 三名川貯水池築造の背景と経過及び配水区域の2町5村については、拙稿「農村研究」第102号、第103号を参照されたい。
- 2) 鮎川用土地改良区、萩原進編(1973)「鮎川用水史」。
- 3) 前掲2)に同じ、115頁に「多野郡東北部を流れる

鮎川は、用水時季には流水涸渇して居るに拘わらず、出水時には取入設備を破壊するような状態で、水源割合良好でありながら利用効果不良で、関係町村でも有効な利用方法に腐心しておったが、地方事務所開設された当時の中村経済課長が之が調査を始め、関係町村当局も之に協力し、県並びに本省より

も数回に亘り踏査し研究したが、利害関係最も影響ある鮎川、美土里両用水関係では現在より増水利用出来る施設を要求する関係上必然的に非灌漑時に徒に流下する流れを貯留して必要時に放流出来る貯水池を設置する必要があるのではが適地を物色した処、日野村大字下日野大平地内に格好な位置を得られたので、此処に約15万立坪(901,577 m²)の貯水池を設置して用水量を増加し得る見透しが附いた…略…」との記述がみられる。

- 4) 藤岡市(1994)『藤岡市史・近代現代・資料編』440頁による。
- 5) 前掲2)に同じ、119-120頁による。
- 6) 前掲2)に同じ、132-134頁による。福島元助はその後藤岡市初代市長となる。
- 7) 群馬県耕地協会編(1988)『群馬県土地改良史』491頁による。
- 8) 前掲2)に同じ、辞職願は「私達儀今般都合に依り鮎川用水利用耕地整理組合役員を連袂辞職いたします此処に御届け致します」と147頁に記述されている。
- 9) 藤岡市(1990)『藤岡市史・資料編、近世』631-634頁による。
- 10) ○小坂輝雄は美九里村出身、昭和22年県議に当選都合5期連続当選<自由民主党>、この間に同36年県会議長歴任、福島元助耕地整理組合長退任を受けて昭和24年2月22日同組合長、続く鮎川土地改良区理事長となり昭和58年7月29日退任。○栗原俊夫は小野村出身、昭和22年小野村長2期、続いて

県議2期、衆議院議員4期、参議員議員1期<社会党>、鮎川土地改良区顧問を歴任。

- 11) 前掲2)に同じ、152-154頁による。
- 12) 旧美土里村上大塚で農業を営み、美土里堰水利組合員であった折茂幹一は「鮎川用水事業開始時、日野村黒石の頭首工での取水が約束どおりであるか、村の仲間と深夜、蚊の襲撃のなか、川に石を投げ入れその水音で水量を確認・監視した」と述べている。
- 13) 前掲2)に同じ、134~137頁による。
- 14) 前掲2)に同じ、195頁による。
- 15) 前掲2)に同じ、212~213頁による。
- 16) 前掲2)に同じ、197頁による。
- 17) 旧美土里村篠塚在住の組合員松原清は「美土里村、小野村、藤岡町の末端域では水がこないため、田植が出来ず改良区を止め自費で井戸を掘り、ポンプで地下水を揚水した。井戸は30本くらい掘られ、改良区への不信が生じていた」と述べている。
- 18) 大正用水土地改良区、丑木幸男編(1983)『大正用水史』436頁による。
- 19) 前掲2)に同じ、247頁、小坂輝雄理事長の回想での記述による。
- 20) 群馬県農林水産統計年報より作成する。
- 21) 前掲2)に同じ、219頁による。群馬県耕地課松浦豊吉による鮎川用水改良区の財政再建についての記述による。
- 22) 前掲2)に同じ、251頁による。

引用・参考文献

- 岡部 守(2001)「土地改良調整と改良事業」日本経済評論社。
- 関口 覺(2006)「農業水利権をめぐる合意形成の展開過程」『農村研究』第102号、「三名川貯水池用水改良事業の計画と実績」『農村研究』第103号、東京農業大学経済学会。
- 旗手 勲(1977)「戦時経済と土地改良」『土地改良百年史』平凡社213-227。
- 玉城 哲(1977)「戦後改革と土地改良の発足」『土地改良百年史』平凡社230-246。
- 玉城 哲(1983)「水社会の構造」論創社。
- 玉城 哲・旗手 勲・今村奈良臣編(1984)『水利の社会構造』の第1章玉城哲著「第1章日本農業の近代過程における水利の役割」東京大学出版会。
- 鮎川用水土地改良区、萩原進編(1973)『鮎川用水史』。
- 群馬県耕地協会編(1988)『群馬県土地改良史』。
- 群馬県土地改良事業団体連合会編(1970)『群馬県耕地事業史』。
- 全国土地改良事業団体連合会編(1988)『全土連三十年史』。
- 大正用水土地改良区、丑木幸男編(1983)『大正用水史』。
- 待矢場両堰土地改良区(1996)『待矢場両堰土地改良区史』。

(受付2006年11月14日)
(受理2007年1月11日)

The Enforcement of Ayukawa River Irrigation Improvement Project and the Correspondence of the Farmers : Measures for the Irrigation Water Business in Fujioka City, Gunma Prefecture

Satoru SEKIGUCHI (Former Employee of Zen-Noh)

In Fujioka city, Gunma prefecture, because of the lack of irrigation water, the Sannagawa Reservoir was constructed by state subsidy in the early period of Showa, but the business lost touch with the plan, and the shortage of water became a serious problem.

After World War II, Ayukawa River irrigation improvement project was started in order to complement the Sannagawa reservoir project and to develop new rice fields. However, due to the high-rate inflation, the construction cost was increased and that cost came to rest on the farmers.

This report considers how the land consolidation union ran the business, and how the farmers responded to the issues, in line with the national increase of food production policy.

Key words : Water right, Default of industrial levy, Management of debt dependence, Development of new field, Increase in construction cost