



Title	土地改良区設立の実像と北海道の土地改良区の特徴
Author(s)	福島, 健司; 長南, 史男
Citation	北海道大学農経論叢, 61, 183-195
Issue Date	2005-03
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/11284
Type	bulletin (article)
File Information	61_p183-195.pdf



[Instructions for use](#)

土地改良区設立の実像と北海道の土地改良区の特徴

福島 健司・長南 史男

Actual State of Land Improvement District (LID)'s Establishment and Unique Features of Hokkaido's LID

Kenji FUKUSHIMA and Fumio OSANAMI

Summary

The purpose of this paper is to substantiate the unique features of Hokkaido's Land Improvement District (LID) on the issue of lowest (terminal) unit. Comparisons and contrasts between Honshu and Hokkaido's LIDs will be discussed as well as how the framework of the LID system in Hokkaido was realized. Hokkaido's LID structure in terms of how it will change with changing agriculture conditions will also be highlighted.

Land Improvement Districts are organizations established by the Land Improvement Law to facilitate the development of agricultural infrastructure projects. These projects include the consolidation of farmland, improvement of irrigation and drainage facilities, as well as management of agricultural water and irrigation facilities. There is a tendency for LIDs to be established whenever an agricultural infrastructure project is commenced ; thus it is common for multiple LIDs to exist in one area. An LID sometimes has terminal units that manage terminal parts of total irrigation systems. This unit may also be a different LID or farmer's organization.

Hokkaido's LIDs are unique in that lowest (terminal) units that manage terminal irrigation facilities frequently belong to the LID. Common regulations on the village cooperative are an important component of this unit, as its main task is cooperative work between farmers in addition to efficient use of water. The tasks of this unit are directly related to agribusiness. This Hokkaido unit is established along water canals. This is the result of choosing between efficient use of water and efficient cooperative works, because farmers in Hokkaido are almost all fulltime farmers who place emphasis on water efficiency. Thus the terminal units in Hokkaido have a tendency to possess weak common regulations.

Conditions in agribusiness are currently quite severe. Hokkaido's LIDs face harsh management conditions, as they have units having weak common regulations due to being directly related to agribusiness, causing the entire LID to suffer worsening management conditions.

1. はじめに

近年の水田農業経営の変化は、土地改良区に大きな影響を与えているといわれている。北海道は専業農家割合が特に多いため、農業情勢の変化が大きく反映され、土地改良区の受けている影響も

大きいことが予想される。

日本の土地改良区の成立は、江戸時代以前まで遡る各地方の開墾や水管理の組織を母胎としているものが多いが、北海道では、明治以降の行政主導型開発の歴史（中央政府直轄型の拓殖計画）を背景に成立した組織が多く、その成立の過程を異

にしている。このことが土地改良区の性格に地域的な差異を生じさせ、農業情勢の変化が土地改良区に与えている影響も異なると予想されるが、この点を分析した研究はそれほど多くない(註1)。

北海道の土地改良区は、組合員の経営面積が大きく、そのため土地改良区の面積も大きくかつ面積の割には組合員数が少ない、北海道土功組合から組織変更されたものが多い、という特徴をもつ。そこで、本稿では、土地改良区制度の枠組みに基づく土地改良区の設立状況と組織との関連の実像を明らかにし、北海道と府県を比較することによって、北海道の土地改良区の特徴を明らかにする。北海道の代表的な水田地帯である空知及び上川地方にある北海土地改良区・旭鷹土地改良区を事例として、土地改良区制度の枠組が北海道ではどのような形として実現されているか、そして農業情勢の変化をどのように受ける構造となっているかを検証する。

2. 土地改良区設立の実像

1) 土地改良区の設立形態

今日の土地改良区制度は、水利組合、耕地整理組合、北海道土功組合を母胎に、農地改革による耕作者主義の導入に対応して、GHQ支配下であった事情からアメリカの制度も組入れ、第2次世界大戦後に創設されたものである。

表1には土地改良区の期間別、目的別設立状況、表2には土地改良区の設立形態を示した。設立形態をみると、1,418の土地改良区が前述した水利組合などの戦前の組織を母胎として、組織変更により設立されている。

土地改良区は、土地改良区制度の成文ルールである土地改良法(昭和24年6月6日制定)に設立の根拠を持っている。土地改良法は、土地改良事業の実施主体の基本に土地改良区を位置づけている。このことは、戦後の土地改良事業が、土地改良区を基本として進められたことを意味する(註2)。

表1 土地改良区の期間別、目的別設立状況 (地区数、括弧内は構成比率%)

設立年	圃場整備	かん排	農地造成	農道	維持管理	その他	合計
1945~54年	311 (17.4)	860 (48.1)	46 (2.6)	21 (1.2)	491 (27.4)	60 (3.4)	1789 (100.0)
1955~64年	273 (32.4)	309 (36.7)	46 (5.5)	21 (2.5)	152 (18.0)	42 (5.0)	843 (100.0)
1965~74年	498 (53.0)	200 (21.3)	72 (7.7)	43 (4.6)	93 (9.9)	33 (3.5)	939 (100.0)
1975~84年	631 (74.9)	77 (9.1)	31 (3.7)	8 (1.0)	74 (8.8)	21 (2.5)	842 (100.0)
1985~94年	251 (77.2)	23 (7.1)	16 (4.9)	3 (0.9)	24 (7.4)	8 (2.5)	325 (100.0)
1995~03年	506 (73.0)	44 (6.3)	19 (2.7)	5 (0.7)	91 (13.1)	28 (4.0)	693 (100.0)
合計	2470 (45.5)	1513 (27.9)	230 (4.2)	101 (1.9)	925 (17.0)	192 (3.5)	5431 (100.0)

資料：全国土地改良事業団体連合会

表2 設立形態別土地改良区数 2003年現在 (%)

新設			組織変更			計
新設	新設合併	小計	耕地整理組合	普通水利組合	北海道土功組合	
3511 (64.6)	502 (9.2)	4,013 (73.9)	485 (8.9)	851 (15.7)	82 (1.5)	1,418 (26.1)
						5,431 (100.0)

資料：全国土地改良事業団体連合会

土地改良区は、土地改良法で土地改良事業として定義されている事業のうち、交換分合事業を除く他の事業及び土地改良事業に関連する換地を行う権能が付与されている（註3）。また、運営に必要な費用はその組合員から国税徴収の例により強制徴収できる権限が与えられており、いわゆる行政権限も一部有している。

これらの権能によって、都道府県営事業や国営事業に土地改良区を介在させて事業を行う仕組みが土地改良法により制度化されている。この権能は土地改良区が自ら事業を実施する場合以外でも、国・県営の施設改修事業実施の同意、国・県の事業により造成した施設の管理、国・県の事業の負担金を徴収するなどに活用されている（註4）。この関係から、土地改良区を県や国の公共事業の下請け機関とする見解が生ずるが、設立初期には、農家の自主的な事業を行っていた組織からの変更が中心であったこと、土地改良区は自ら事業を実施するために設立されたものが多いこと、国・県は、規模の大きい土地改良事業を特例的に行う仕組みになっていることから土地改良制度はそのことを前提にしていなと考えるべきである。（註5）

2) 土地改良区の重複重量

土地改良事業制度上は、土地改良事業に対応し

て新たに土地改良区が設立されることが一般的である。このために土地改良区のなかには、土地改良区の受益地域内に土地改良区が重複して存在するか、受益地域の一部若しくは全部が重なるいわゆる「重複重量の土地改良区」がある。全国土地改良事業団体連合会の調査結果によれば、調査対象の1/4が重複重量の土地改良区であり、重複重量は特殊なものではない（表3参照）。すなわち、重複重量の存在は、土地改良区制度の枠組みの重要な一面を示している。

表3 土地改良区の重複状況 2003年現在

重複改良区数	重複する相手方土地改良区内訳				相手方計
	1区	2区	3区	4区以上	
1,449	849	314	142	144	(3,329)

資料：全国土地改良事業団体連合会

水田地域の土地改良事業の場合、水を農業用水として利用するには、水源を開発すること、水源から用水路等により農地近郊に水を運ぶこと及び各農地に配水することが行なわれる。通常、水源開発及び水源からの用水路建設には多額の費用が必要である。したがって水源開発事業では参加する農家が多いほど一戸当たりの費用負担は少なくなり組織規模が大きいが効率的となる。一方、農地での水の使い方は、農家の営農方針、農地の

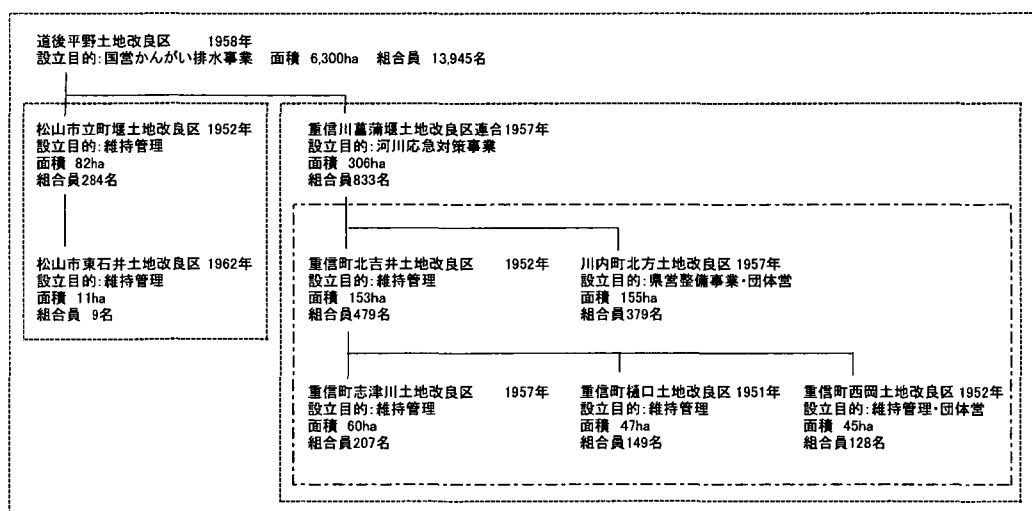


図1 道後平野土地改良区と重複重量関係にある改良区の関係図（一部抜粋）

地形状況などにより農家集落や農地別に異なるのが通常であるので、数的に大きな集団を作っても逆に調整コストなどが必要になり非効率になる。

つまり、水源開発など基盤整備に必要な組織と水管理に必要な組織とでは効率的な組織規模は異なる。

一般に圃場に近いところでは、長年の慣習により施設管理方法や負担方法が定まっている地域を基盤に受益地域を設定して事業が行われる。一方、水源開発や用水路の新設では、水系的効率性から土地改良事業の受益地域が決定される傾向が強い。つまり、事業の性格により関係する地域も異なる。

表1に示されたように、1950年代にはかんがい排水事業を目的とした土地改良区が多かったが、その後、圃場整備事業のように、事業の性格及び目的が異なる土地改良事業の設立目的とするように変わっている。既に土地改良区が存在する地域に性格の異なる土地改良事業が新たに実施される場合には、事業に伴い土地改良区の設立が行なわれ既存の土地改良区と統合が後日円滑に行えない限り、同一の地域に複数の土地改良区が存在する

ことになる。つまり、現在の土地改良区制度では、重複重畳の土地改良区は容易に出現すると考えられるのである。

図1に道後平野土地改良区における土地改良区の重複重畳の事例を示した。図中に各土地改良区の設立年次、事業名(設立目的)、区域面積、組合員数などが示されているが、入れ子状に比較的小規模な土地改良区が組み込まれていること及び土地改良区名に集落名が入っており集落との関係が強い組織であることが理解されよう。

3) 土地改良区の事業と末端施設管理組織の関係

現在の土地改良区は、圃場の整備、水利施設建設等の基盤整備事業の実施、土地改良施設の管理、用水の配分管理など農業生産に直接関与する事業を行っている。しかしながら、全ての土地改良区が、全ての事業を行っているわけではない。表4に示したように、施設の維持管理のみを事業としている土地改良区が半数あり、事業費の償還のみを事業としている土地改良区も少なくない。また、日本の北部ほど工事と管理の両方を行っている土

表4 地域帯・事業内容別土地改良区数 2003年現在 (%)

区分	工事のみ	工事+管理	管理のみ	償還のみ	その他	合計
北海道	—	68	27	5	5	105
	—	(64.8)	(25.7)	(4.8)	(4.8)	(100.0)
東北	21	175	342	34	8	580
	(3.6)	(30.2)	(59.0)	(5.9)	(1.4)	(100.0)
関東	118	277	662	95	47	1199
	(9.8)	(23.1)	(55.2)	(7.9)	(3.9)	(100.0)
北陸	28	169	224	73	22	516
	(5.4)	(32.8)	(43.4)	(14.1)	(4.3)	(100.0)
東海	23	68	250	41	21	403
	(5.7)	(16.9)	(62.0)	(10.2)	(5.2)	(100.0)
近畿	45	113	321	109	54	642
	(7.0)	(17.6)	(50.0)	(17.0)	(8.4)	(100.0)
中国・四国	100	192	453	198	67	1010
	(9.9)	(19.0)	(44.9)	(19.6)	(6.6)	(100.0)
九州	100	151	436	191	36	914
	(10.9)	(16.5)	(47.7)	(20.9)	(3.9)	(100.0)
沖縄	3	7	17	32	3	62
	(4.8)	(11.3)	(27.4)	(51.6)	(4.8)	(100.0)
合計	438	1,220	2,732	778	263	5,431
	(8.1)	(22.5)	(50.3)	(14.3)	(4.8)	(100.0)

資料；全国土地改良事業団体連合会

地改良区の割合が多く、西部ほど単独の事業を行っている改良区が多く、内容には地域差が存在している。

土地改良法では、農業用施設の管理を土地改良事業と位置づけており、農業用施設の管理も土地改良区が行う土地改良事業としている。しかしながら、表4に見られるように施設の管理は土地改良事業に関する事業とは区別されているのが実態である。

現在の土地改良事業制度では、土地改良区が管理する施設は、国などが造成した施設及び自らの土地改良事業により造成した施設となっている。これは、言い換えれば、土地改良事業で造成しない既存の水利施設については、そのままでは土地改良区は管理できないことを意味する。すなわち、土地改良区域内に既存施設があり、それが土地改良事業により造成された施設と水系的関連があっても、寄付などで土地改良区へ所有権を移転しない限りその施設を土地改良区は管理できない制度となっている。これが、古くから水田耕作が行われている地域で、土地改良区とは別に小規模な任意組合などが散在する大きな理由と考えられる。

土地改良区の組織は、一般的に、土地改良事業の実施、施設の管理を担当する技術組織、会計を担当する組織、運営の意志決定組織、そして土地改良区内の施設管理及び水管理に関する調整を行う組織で構成されている。

土地改良区には、この他、末端施設を管理する組織を別に設置していることがある。この組織は

一連の土地改良施設のうち、末端施設の管理及び末端施設に関わる各農家への水配分を担当している。ただし、土地改良施設のどの範囲を末端の施設とするかは、土地改良区の正式な管理組織がどこまでを担当するかによって決まっており、土地改良区ごとに差が見られる。また、この末端組織は土地改良区の正式な組織の一部とされていたり、外部の組織とされていたりしており、組織の位置づけは様々ではない。このような状況は、制度上は、土地改良区は既存施設を管理できないが、水系的な繋がりがあれば、土地改良区の財産ではなくても施設管理に関わらざるを得ない実態を反映している。

末端組織の単位は、農業用水配水の水系単位か施設を利用する農家に関係する集落単位のどちらかとなっていることが多い。水系単位の水管理は、営農効率を高めるのに有効である。一方、集落単位は、節水協力、出役を基本にした維持管理体制の維持、地域用水の利用の促進など社会規範を前提とする集团的規制に基づく行為の実施には有利に働く。集落形成の区域と水系管理のエリアが対応している場合、両者は重なり、日本的な特徴を示す農村集落が出現することになる。とくに、土地改良区制度創設初期から存在する土地改良区や圃場整備を目的とした土地改良区は、水源や主要な用水路を管理する土地改良区との関係においては、末端施設を管理する組織として機能していることが多い。

図2は、府県の実例として道後土地改良区の

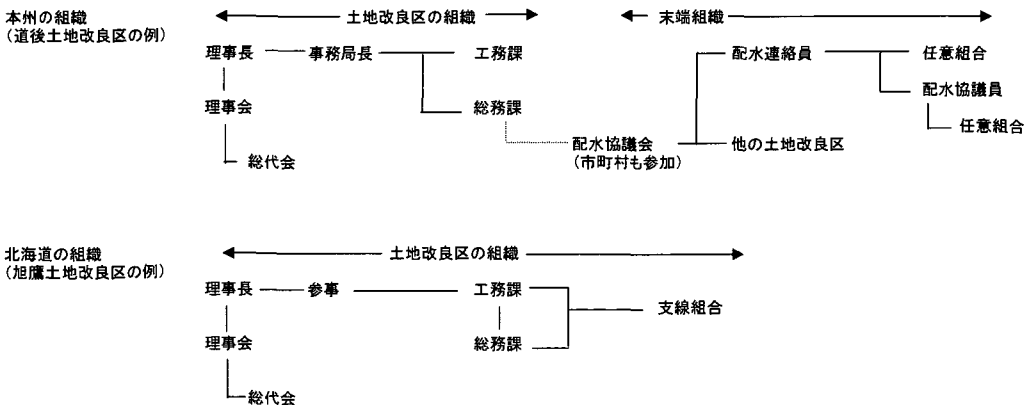


図2 土地改良区の組織例

組織を示したものである。なお、この土地改良区では、末端施設の管理は、土地改良区とは別な組織が行い、市町村も加わった配水協議会が末端施設を管理する土地改良区や農家の任意組織との連絡調整を行うために組織されている。

3. 土地改良区の北海道的特徴

1) 本州府県の土地改良区との違い

まず設立目的と現在行っている事業との違いについてみよう。表1の年代別目的別設立数と表3の地帯事業別地区数を対照すると、本州府県では工事を設立目的にした土地改良区に比べ、現在、工事を事業としている土地改良区が圧倒的に少ない。一方で、維持管理目的に設立された土地改良区に比べ、現在も維持管理のみを事業としている土地改良区が多い。すなわち、工事が設立目的であっても、現在は管理のみに移行した土地改良区が多いことを示している。これに対して北海道では、現在でも工事を事業としている土地改良区が多い。また、本州府県の土地改良区は単独事業が多いが、北海道の土地改良区の場合、一つの土地改良区が工事と管理の両方の事業に係わっていることが特徴となっている。

次に、北海道の土地改良区には重複重畳がほとんどみられない。ごく一部の面積が重畳している例を除き、1地区のみである（平成16年現在－北海道開発局による調査）。北海道で土地改良事業の実施がとくに少ないわけではないので、土地改良制度の仕組みから一般的に表れる状況とは異なって、複数の事業を同一の土地改良区が行っているという北海道的特徴を示すものである。すなわち、本州府県のように土地改良事業毎に土地改良区が設立されることなく、設立以来現在まで、複数の工事を実施し、かつ、これら造成された施設の維持管理を行っている土地改良区が多いことが特徴となっている。

この特徴は、北海道の土地改良区が北海道土功組合を母体として設立されたことと大きく関係している。北海道土功組合は土地改良施設の造成だけでなく、農道整備、暗渠・客土、圃場整備を手がけ、また自ら造成した施設を自らの財産とした（註6）。すなわち、水源から末端施設までを組合が造成し、組合財産としてこれらの施設を管理

する組織であった。したがって、土功組合の組織変更によって設立された北海道の土地改良区は、旧組織の特徴を継承しているといえよう。なお、土地改良法成立以後北海道に設立された土地改良区でも、その多くが開田、開畑事業を手がけており、土功組合と同様な特徴を有することとなったと考えられる。（註7）

第3に、北海道では末端施設を管理する組織を支線組合と呼び、土地改良区の下部組織としている例が多い特徴がある。本州府県においては、末端施設を管理する組織が土地改良区以外の組織であるかあるいは別の土地改良区が担うのが一般的である。一方前述したように北海道には重畳している土地改良区は極めて少ない。土地改良区の規模が大きい北海道では、管理の対象となる施設がかなり多く、土地改良区本体の管理組織が全ての施設を直接管理することは不可能であり、非効率となる。したがって、土地改良区の下部組織として末端施設を管理する支線組合組織を設立したと考えられる。

近年、農水省の指導の下、土地改良区の合併による大規模化が推進されているが、合併の理由には、運営費の削減と並び重複重畳土地改良区の解消が挙げられている。前述したように重複重畳の中には、末端施設を管理する改良区のある存在があるので土地改良区の合併は、末端管理組織の統合と同じ意味も持つ場合がある。北海道では、重複重畳の土地改良区はほとんどみられないが、末端を管理する支線組合があり、土地改良区の合併が末端施設管理組織関係に与える影響については同様のものがあることが予想される。

2) 大規模土地改良区にみる末端管理組織

近年土地改良区の合併が進められていること、土地改良区の合併は末端組織合併の意味も有することは前に述べた。そこで、北海道的な土地改良区の特徴について現在合併を進めている二つの土地改良区、旭鷹土地改良区と北海土地改良区を事例として、末端施設の管理組織の現状を明らかにしよう。

旭鷹土地改良区は、北海道土功組合から組織変更された近文土地改良区と共栄土地改良区が1996年に合併してできた改良区である。土功組合設立

表5 旭鷹土地改良区の沿革と支線組合の設置状況

年月日	事項	地区面積(ha)	組合員数
1905年3月2日	近文土功組合設立	5,029	454
1915年9月27日	近文第二土功組合設立	1,260	397
	近文東土功組合設立	606	197
1944年3月8日	近文共栄土功組合設立 (近文第二土功組合と近文東土功組合が合併)	2,300	530
1950年10月30日	近文土地改良区に組織変更 (近文土功組合)	4,360	990
1951年8月31日	共栄土地改良区に組織変更 (近文共栄土功組合)	2,324	478
1996年4月1日	旭鷹土地改良区設立 (近文改良区と共栄改良区が合併)	6,665	1,238
2003年現在	支線組合設置状況		
	支線組合数	41	
	平均地区面積(ha)	143	
	平均組合員数	43	

資料：旭鷹土地改良区

以来の沿革と支線組合の設置状況が表5に示されている。合併前の土地改良区では、それぞれの末端組織の成立基盤は異なっていた。共栄土地改良区では、水系を単位とした管理組合を形成し、近文土地改良区は、農事組織（北海道開拓の際設立された行政からの情報の伝達や共同農作業を担当する植民区毎に配置された組織で本州での集落に該当）を基本とした末端組織を形成していた。

その後、近文土地改良区は、共栄土地改良区との合併に当たり、同一の用水路を利用する組織の方が水配分と維持管理には効率的であるとして、合併後は水系単位に末端組織に変更している。合併に当たり、土地改良区が農家への説明した変更の理由は、「農事組合単位の組織は、賦課金の徴収や土地改良区との連絡調整及び土地改良施設の維持管理には便利であるが、農事組合は水系と関わりなく設立されており、複数の水路に係わる農家の割合が高くなるなど農作業に不具合も生じるため」（資料：「土地改良区の統合と管理組合の再編について」旭鷹土地改良区、1996年4月より）とされている。また、土地改良区の合併に合わせて支線組合の統合が行われている。

北海土地改良区は、2003年に北海土地改良区を基軸に近隣の6土地改良区が合併してできた、地区面積では全国一の土地改良区である。表6に沿

革が示されている。北海土地改良区では、管理施設で中心をなす北海幹線用水路が80km（表7で示した幹線水路延長381kmは他の幹線用水路も合わせた48条の合計）と長いので、7カ所に事業所が設置されている。それぞれの事業所の下に分区が配置され、さらに分水区に支線組合が設立されている。支線組合は、水系を基本設立しているが、圃場整備事業の単位ごとに組織されているものも多い。支線組合の中には、土地改良区からの支援以外にも独自に支線組合費を徴収しているものが多く、支線組合の中には、独自に職員を雇用し、土地改良区の賦課金に加えて独自に賦課金を徴収している例がみられる。これは、この支線組合は、1951年の組織変更に伴い吸収された土地改良区であったため、支線組合が土地改良区的機能を残して本州の重複重畳改良区と類似した性格を示しているためと考えられる。これら支線組合は、1993年に統合された。なお、2003年に北海土地改良区は合併しているが、この合併に伴う支線組合の統合はまだ行われていない（資料「北海土地改良区管理組合の再編説明資料」北海土地改良区、1993年6月より）。

以上、両土地改良区では水系を単位にした支線組合が設定されていて、旭鷹土地改良区の合併時には、水系中心と農事組合中心の異なった経緯を

表6 北海土地改良区の沿革と支線組合の設置状況

年月日	事項	地区面積(ha)	組合員数
1992年6月10日	土功組合設立認可	9,973	1,877
1951年7月28日	北海土地改良区に組織変更	12,651	4,713
2003年4月1日	近隣土地改良区と合併	33,388	3,777
	(中村土地改良区)	481	72
	(三笠土地改良区)	290	74
	(岩見沢土地改良区)	3,879	472
	(南岩見沢土地改良区)	878	183
	(栗沢土地改良区)	1,581	241
	(東栗沢土地改良区)	799	97
2004年現在	支線組合設置状況		
	支線組合数	97	
	平均地区面積(ha)	343	
	平均組合員数	35	

資料：北海土地改良区
 註：() は、合併前の土地改良区を表す

表7 北海道の土地改良区の管理施設例 2002年現在

土地改良区名	ダム・ため池	頭首工	揚水機	幹線用水路	支線用水路	排水路	農道
旭鷹土地改良区	2	7		263km	372km	192km	
北海土地改良区	23	7	470	381km	1946km	800km	463km

資料：北海道庁土地改良指導課

もつ支線組合を統合し、北海土地改良区では合併とはかかわりなく支線組合を統合している。なお、支線組合の管理面積はいずれも100ha以上となっており、全国で地区面積100ha未満の土地改良区が全体の42%を占めていることと比較すると、両土地改良区の支線組合の規模は府県の土地改良区とほぼ同じである。表7には、2つの土地改良区の管理施設の概略を示したが、管理の対象となる施設

設がかなり多く、改良区本体の管理組織が全ての施設を直接管理することが難しいことが理解されよう。

3) 末端組織の設立単位

末端組織には水系的であるか集落的であるかの2つの性格が有ることを既に述べた。北海道では、前述の例に見るように末端組織が水系単位となっ

表8 北海土地改良区及び旭鷹土地改良区の末端組織の役割

事項	北海土地改良区	旭鷹土地改良区
末端組織の目的	地区内のかんがい施設及び用水配分の良好かつ公平な管理と賦課金完納の励行	公平な農業用水の配分 用水路の関係者の「話し合い譲り合いによる水走文の実現と用水路の愛護
末端組織の業務	用水の配分管理、水路の浚渫、草刈り 水路の維持補修工事、賦課金の納入督促	用水の配分管理、水路の浚渫、草刈り 水路の維持補修
末端組織の管理	分区長、支線組合長（いずれも報酬有り）	支線組合長、班長（いずれも報酬有り）
末端組織の運営	組合員の出役 改良区からの助成金 組合費の徴収	組合員の出役 改良区からの助成金 組合費の徴収

資料 北海土地改良区、旭鷹土地改良区

ていることが多く、その理由として水田開発の中で水路が機能的に配置された結果、水系で管理する形式をとっていると評価されている。しかし、この評価では末端組織が必要とする社会規範がどのように扱われたかは明らかではない。

表8は、旭鷹土地改良区及び北海土地改良区の末端組織の役割を整理したものである。

2つの土地改良区とも、末端組織の役割は水配分の公平性、公平な維持管理となっている。また、業務（註8）では、共同作業による施設の維持管理があり、組合員間の共同作業による施設の維持管理が重要な役割になっていることが示されている。

このような役割を果たすには、組織を構成する土地改良区組合員間の社会規範の確立と維持が重要である。日本的な農村では、社会規範は集落的・地縁的關係の上でなりたっており、規範に違反すると村八分などのペナルティーをかけられる例にみられるように集落制度に組み込まれて維持されるのが一般的である。（註9）、しかしながら、集落範囲と一致しない水系単位の組織では、集落による社会規範維持機能は働かないか弱くなる。したがって、水系単位の組織では表8で示した末端組織の役割のうち、社会的規範によって維持される公平配分の確保や組合員の出役確保の機能は低下することが予想される。

公平性の確保や共同作業の維持を目的とする組織にとって、集落機能が欠如することは好ましい状況ではない（註10）。北海道に集落が無かったわけではなく、また、配水施設に集落が形成される場合もあるはずである。したがって、末端組織を水の効率性からみて自動的に水系単位と結論するには、末端組織の機能維持を考えた場合、疑問が生じる。むしろ、末端組織が水系単位となっているのは、なんらかの条件のもとで検討された結果であると考えべきである。

北海道では、前に述べたように農村部の集落は自然発生的に形成されたわけではなく、開拓行政区画として行政効率を配慮し配置されたものが多い。一方、開拓行政初期には北海道では水田耕作を計画していなかったこともあり、配水施設の建設では農家の集落との関係に特に配慮されていない。このため、配水施設の位置と集落位置は、地

域ごとに、支線組合と集落の重複面積や関係する集落戸数及び居住地と農地との距離の差などに「濃淡」が生じることとなった。すなわち、北海道では、社会規範を重視して末端組織を形成するための前提条件に「濃淡」が生じている状況であったと考えられる。

集落単位で末端組織が形成されていた前述の旧近文土地改良区は、用水確保が容易な地域に存在した。この条件下では、水の量はある程度確保されているので、施設の維持管理の負担と水の配分を公平に行うことが各農家の営農効率を高めたはずであり、そのためには、集落単位の末端組織のほうが効率的であったと考えられる。一方、水系単位の末端組織を形成していた旧共栄土地改良区は、山間部に近く、水源が限られる地域であった。したがって、水の効率性が水田経営には重要な条件であったと考えられる。

北海土地改良区の地域は、大土地主による水田開発と経営が行われた地域であり、水田経営の効率性が重視される、つまり水系単位の方が効率的であったと考えられる。

以上のことから、北海道は、末端組織が水系単位に形成されるのは、水路の機能的配置から、自動的に与えられたのではなく、それぞれの地域において、集落形成の社会的条件、集落と水路、圃場との地理的条件、地域の歴史的条件により水の効率性の効果を集落機能による社会規範維持の効果と比較し、どちらの単位が適切か選択された結果と考えるのが妥当である。

図3に旭鷹土地改良区の支線組合と集落の関係を示した。図で示した地域は、旧近文土地改良区の一部の区域で、以前は、集落単位の支線組合があったが、現在は水系単位に再編した箇所である。この地域の支線組合と集落の関係を整理した表9に見られるように現在は、集落と支線組合の関係は一致していない。また、この地域には自然河川が多く、水に恵まれた地域であることが示されている。なお、図中に示す「藤野」は支線組合の名称で、この支線組合では、現在でも集落と濃く関係が残っており、一方、「近5」支線組合は、集落界を分断しており集落と関係が薄い傾向が示されている。

末端組織を水系単位とする選択は、本州に比べ、

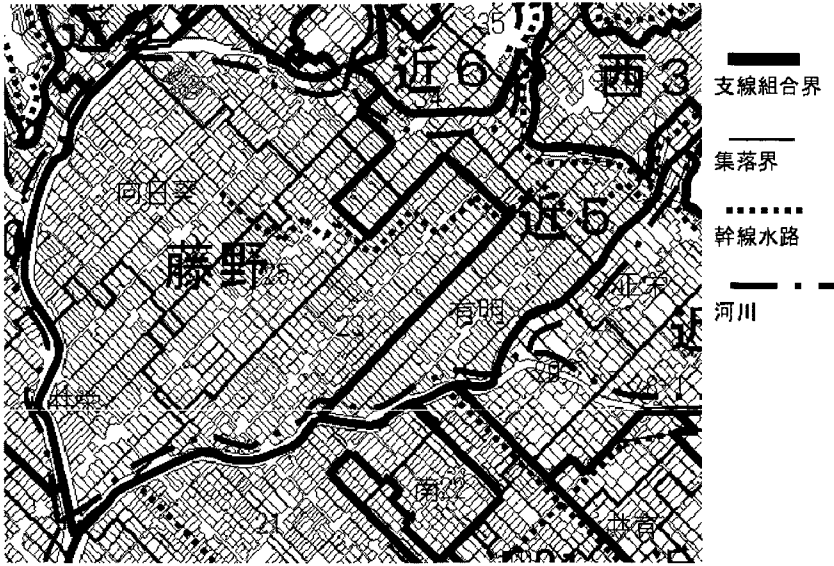


図3 旭鷹土地改良区の支線組合と集落の配置図

表9 旧近文土地改良区区域の集落と管理組合の関係

番号	支線組合名	延べ人数	面積 (ha)	関係する行政区(農事組合) 関係する他の管理組合	
5	近文5	45	138	有明 共和	西3 藤野
21	近文21	25	75	南22地区 19地区 18地区	近文22
23	藤野	99	390	日向葵 共栄 有明	近文10 近文5

資料：旭鷹土地改良区平成8年度

営農効率の面は重視するが、末端組織のみならず土地改良区へも社会的規範性が薄い組織である北海道の特徴をもたらすことになった。一方で、社会的規範の維持より、効率性を重視する組織では、他の組織に対する心理的抵抗が少なくなり、組織統合が容易になるという特徴も生じさせる。このことは、水系を単位に地区を構成している土地改良区の方が行政区域を単位に地区を構成している土地改良区より合併に前向きであるという2003年の全国土地改良事業団体連合会の調査結果とも整合的である。実際、同調査では、地域別にみると全国で北海道が一番土地改良区の統合に前向きであるとの結果が示されている。

4) 末端組織の規模

府県の土地改良区と同程度の規模を持つ北海道の末端組織の効率的な水管理を達成する組織規模とはいかなるものであろうか。北海土地改良区では、水管理組織である支線組合の平均規模は343haと、府県の多くの土地改良区と同規模である。北海土地改良区では、農地の利用集積により組合員が減少し、末端組織の維持が困難となってきたことに対応し、1993年に支線組合の統合を行った。水管理組織は、水系範囲や集落範囲を超えて組織規模を大きくすると組織効率を低下させる。このことに土地改良区はどのように対応しているか見てみる。

表10 北海土地改良区支線組合の統合と分割の状況（抜粋）

支線組合名	実員数	区域面積	分水区	土地改良区事務所	統合前の支線組合（1993年時点）		
					実員数	面積	備考
赤平・富平連合	46	2,37ha			赤平	42	135ha
					富平	28	110ha
砂川中央	60	162ha	第一分水区		空知太	22	39ha
					北光	69	150ha
豊沼	98	485ha		砂川地区	豊沼	141	449ha（分割）
奈井江北	57	348ha					
奈井江南	70	412ha	第二分水区				
京極	31	306ha					
茶志内北	48	244ha					

資料：北海土地改良区2005年現在

表9は1993年に行われた北海土地改良区の支線組合の合併例を示している。この例で注目されるのは、支線組合を分割が示されていることである。北海土地改良区では、再編するに当たって、統合するだけでなく規模の調整を行っている。これは、末端組織の規模には組織効率的な上限がある可能性を示している。

旭鷹土地改良区の支線組合の配置を示した図3には、水田の位置も示されている。この図から、農地集積が、農地の団地化を伴わない場合には、2つ以上の支線組合に属する農家の可能性が示される。このような農家は、共同作業に参加する機会が2倍以上になり、営農作業上負担となる。このため、旭鷹土地改良区では、支線組合を統合し規模を大きくすることを図ろうとしている。旭鷹土地改良区は合併による設立時に支線組合の統合を一度行っているものの現在の平均規模は、144haと北海土地改良区の344haに比べてまだ小さく、この規模だとまだ統合の効果があると考えられる。

以上の2つの土地改良区の例が管理組合の規模は、現在の状況では、およそ150～300haの範囲が効率的な組織の上限である可能性が示される。実際に、北海土地改良区では、実態とは合わないものの、おおむね200haを基準に支線組合を編成するとの内規が存在している。（「支線組合の統合について」1993年6月北海土地改良区より）

5) 末端組織の性格の変化

旭鷹土地改良区の属する地域では、農地集積の進行から、農家戸数が減少し、集落の機能も低下

している。集落機能の低下は、共同営農作業にも支障がでるため、集落の再編が計画されている。旭鷹土地改良区では、集落単位で行われている共同営農作業と支線組合の共同作業を組み合わせることで、営農の効率化と支線組合活動の維持が図れるとして、集落の再編に合わせて支線組合を再整理し、集落と支線組合の区域を一致させることを計画している。

北海土地改良区では、用水路などの主要施設が砂川市や岩見市などの市街地に設置されている。このため、支線組合の管理する用水路が排水路や公園の親水施設など農業以外にも利用されている。これまでは、これらの施設の管理は、支線組合が行っていたが、このような地域では離農が進み農地の利用集積が行われた結果、支線組合員の絶対数が減少している。したがって、これら施設の管理を支線組合と地域住民と協力して行う運動が展開されている。この結果、支線組合と集落との関係が強化される動きが始まっている。

これらの2つの土地改良区での動きは、北海道で進む農地の集積は、土地改良区や末端組織の統合を進めるだけでなく、支線組合の性格を水の効率性を重視したものから集落機能に基づく社会規範維持機能を有する性格の組織に変化させる可能性をもたらすことを示している。

4. 結語

本論の目的は、土地改良区制度の仕組みが、北海道ではどのような形で実現され、農業情勢の変化をどのように受ける構造であるかを明らかにす

ることであった。

土地改良区制度では、土地改良事業の実施には土地改良区の設立を想定しているため、本州府県では、土地改良事業の実施に対応して同じ地域に複数の土地改良区が設立された。北海道では、既存の土地改良区が複数の事業を行っており、その結果、土地改良事業の数に比べ設立された土地改良区が少なく、同じ地域に複数の土地改良区がほとんど存在しないことが明らかになった。

本州では、土地改良施設の管理は、基幹施設とそれ以外の施設が別な土地改良事業で造成された場合、それぞれ集落的つながりを中心とする管理組織により行なわれることが一般的である。これに対し、北海道の改良区では、同じ改良区が関連する施設を一元的に管理している例が多いこと、その一方で、圃場レベルの配水と施設を管理するために、土地改良区の組織ではあるが、土地改良区本体とは別な管理組織を設置していることが明らかになった。

この組織は、配水の効率性と確実な共同作業の実施可能性や確実性を比較検討したうえで、多くが水系単位に農家が組織され、各農家の営農に直接関係する業務を行っている。この結果、水管理の効率性が重視され、末端組織が集落単位となっていないことで共同規範や社会的地縁関係では関わり合いの薄い特徴を有していることも明らかになった。このことは、重複重畳の土地改良区が少ないことと併せて、北海道の土地改良区が社会的なつながりよりも営農の効率性を重視した組織構造をもつことを示している。同時に北海道の土地改良区は、営農の効率性を重視するが故に農業情勢変化の影響を大きく受けやすくなっている。

(註11)

また、北海道の土地改良区では、近隣の土地改良区との合併が、末端組織の統合も含めて進められている。本州府県に比べ合併に対する抵抗が少なく営農が重視され、社会的繋がりが弱いことで、本州府県と比較すると統合し易い環境にあることが明らかになった。(註12)

最近の米価低迷などの農業情勢を受け、規模拡大や農地の集積が進められ、土地改良区の組合員が減少し、共同作業に参加する農家の数が確保できないため、共同作業の効率が低下し、末端の水

管理、施設管理に支障を来している現象が広く起きているといわれる。社会規範による維持機能が弱く薄い水系単位で構成されている北海道の土地改良区の末端組織ではその傾向が顕著に表れる可能性が高い。このため、北海道の土地改良区では、末端組織の再編に取り組んでいるが一方で、今後も進む農地の集積は、末端組織に集落との関係の強化をもたらし、北海道の土地改良区の特徴を変化させる可能性も認められる。

このように近年の農業情勢は、北海道の土地改良区に影響を与えており、かつ、北海道の土地改良区はその影響を受け易い。したがって、本論で検討した北海道の土地改良区及びその末端管理組織が北海道農業の今後の方向によりどのような影響を受けるかさらに研究を深めていく必要がある。

(註1) 坂下明彦 [4]、七戸長生 [5] などの研究がある。

(註2) 土地改良法の規定は前半に土地改良区についての規定を設け、後段で市町村、都道府県、国についての規定を定める際、土地改良区に関する内容を準用する構成をとっている。

(註3) 土地改良法では、土地改良施設の維持管理も土地改良事業の範疇に定めている。

(註4) 土地改良法では、国・県営事業等の実施に係わる手続や事業負担金の徴収、また、国・県営事業等により造成された施設の管理について土地改良区で行えるなどの規定がある。

(註5) 土地改良事業制度集成(全国土地改良事業団体連合会)を参考にした。

(註6) 北海道土功組合については、長南史男 [2]、坂下明彦 [4]、七戸長生 [5] を参考にした

(註7) 坂下明彦 [4]、七戸長生 [5] などを参考にした。

(註8) 一般的には、日常継続して行われる職業上の仕事を指す(大辞林)が、本稿では、土地改良区を行っている行為一般を表す場合に用いている

(註9) この事についての詳しい分析は、青木昌彦 [1] が行っている。

(註10) 北海道における水利組織と集落組織との関係、受益農家の経営構造との関係については、齋炳強 [8] の研究がある。

(註11) 畑作は水田より営農の効率性が重視される。したがって、畑作では社会的規範を取り入れている土地改良区制度はなじまない面が存在する。実際、本州に存在する畑地かんがいを目的にした土

地改良区は、大部分で活動が停滞している。北海道でも畑地かんがいの施設は、市町村により管理されていることが多い。しかしながら、北海道には、畑地かんがいを主目的にし、活動が活発な土地改良区も存在する。北海道の土地改良区の特徴である営農の効率性重視の特徴が活かされる可能性も存在していることが考えられる。

(註12) 北海道の土地改良区の合併目的は、行政からの下請けにより増加した技術系の余剰人員の整理という見方があるが、人件費の削減は理事及び総代が中心で技術系については逆に新規採用を行っている例も見られその傾向は顕著ではない。

参考文献

- [1] 青木昌彦『比較制度分析に向けて』, NTT出版, 2001.
- [2] 長南史男『農業発展と公共投資』, 明文書房, 1986.
- [3] 長南史男編著『農業・農村の制度資本の経済分析: 地域用水機能の検証』(平成11年度~13年度科学研究費補助金研究成果報告書), 北海道大学大学院農学研究科, 2002.
- [4] 坂下明彦「北海道における土地改良区の組織と経営」, 『経済論集』39巻2号, 北海学園大学, 1992, pp. 73-88.
- [5] 七戸長生「北海道『大正用水』灌漑地域の稲作展開の特色と現状」, 玉城哲・旗手勲・今村奈良臣編『水利の社会構造』, 東京大学出版会, 1984, pp. 207-252.
- [6] 中嶋康博「土地改良制度と政府の役割」, 荏開津典生先生退官記念事業会編『変わる食料・農業政策』, 大明堂, 1998, pp. 81-76.
- [7] 北海道農業研究会編『これからの地域農業と土地改良』, 北海道農業土木協会, 1990.
- [8] 兪炳強『基盤整備と地域的合意形成』, 農林統計協会, 1993.