

≡ 論 説 ≡

土地改良事業をめぐる3つの財政危機

—— 1950年代の新潟県亀田郷をめぐる国、県及び土地改良区 ——

池 上 岳 彦

はじめに

現代日本の農業政策を財政という面からみた場合、最も重要なのは食糧管理制度に代表される価格政策と土地改良事業に代表される公共投資である。とくに、将来の食糧安全保障、国土・環境の保全といった観点から、農村における生活・生産の基盤整備、経営規模の拡大、協同経営化の推進、担い手の確保等を進める場合、圃場整備・農道整備・集落排水施設等の公共投資は、今後とも農業財政の中心になると考えられる。

本稿では、農村における公共投資の中心となってきた土地改良事業をめぐる財政問題について、戦後体制の確立という観点から検討してみたい。土地改良事業のしくみ、とくに国・都道府県及び受益農民（土地改良区）の関係、土地改良財政の全国的な推移、1950年代における土地改良事業の特徴等についてはすでに別稿¹⁾で検討したが、本稿ではそれをふまえて、1950年代中盤における国及び地方の財政危機が土地改良事業に与えた影響及び土地改良区における財政危機の実態について事例研究を試みる。この3つの財政危機に関する具体的な事例としては、大規模な湿田地帯の乾田化事業として著名な新潟県亀田郷を取り上げることにする。

I 1950年代の土地改良事業²⁾

戦後インフレを終息させて日本経済を安定させるためにとられたドッジ・ライン（1949年2月）は、きびしい緊縮財政を基調とし、その一環として、新規の団体営土地改良事業に対する補助金は打ち切られた。ドッジの考え方は、土地改良投資は収益的であるから、受益の範囲が特定される小規模用排水改良・暗渠排水・客土・農道整備・区画整理等は農民が私的に実施すべきであり、公共投資は大規模な灌漑排水に重点化すべきだ、というものであった。その影響で、工事の継続が困難になる、補助金を当てにした前年度仕越工事の代金が一部未払いになる、といった影響が各地に出てきた。

これに対して、土地改良事業を推進する勢力の反撃が始まった。1950年8月には「食糧自給態勢の急速強化に関する件」が閣議決定され、主要食糧の1割増産をめざして土地改良事業、優良種苗導入等を推進することが唱えられた。とくに北海道・東北・北信越の1道11県による

北日本連盟は雪寒単作地帯に対する国の助成を求める運動を展開し、団体営事業への補助金復活を含む積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法（以下、積寒法と記す）の制定を勝ちとった。この運動の中心となったのが「暖国政治の打破」を唱えた新潟県の岡田正平知事であった。また、積寒法の制定は他の地域を刺激し、地域ごとの補助立法が相つぎ、全国の農業地域はこれらの補助立法ではぼくまなくおおわれることになった。

さらに、ドッジ・ラインにより復興金融公庫の新規貸し出しが停止されて以来、見返資金融資でも農業融資は冷遇されていたが、1951年度には長期低利資金融資のために農林漁業資金融通特別会計が設置され、53年度にはそれにかわって農林漁業金融公庫（農林公庫）が設立された。その業務の中心は土地改良事業資金の融資であった。当時の事業費負担配分は、内地の灌漑排水事業についてみると、国営事業（受益面積3,000町歩以上）が国60%・都府県20%・地元団体（土地改良区等）20%、都府県営事業（受益面積300町歩以上）が国50%・都府県25%・地元団体25%であり、団体営の灌漑排水や小規模土地改良事業についても国庫補助が行われる場合があった。国営事業については都府県・地元団体がそれぞれの負担分を事業完了後に国に長期償還する形をとったが、その他の地元負担分については、国庫補助事業の補助残融資及び非補助事業への融資という形で農林公庫が大きな役割を果たすことになる。

1950年代前半には、食糧輸入が外貨の蓄積を妨げている、という認識が一般的であり、農林省は農地の拡張・改良による食糧増産をめざした。52年秋に農林省が策定した食糧増産5カ年計画（1953～57年度）では、国家財政支出3,276億円（農地の拡張・改良2,991億円、耕種改善285億円）及び融資1,072億円を行って1,757万石の増産をはかる、とされた。ところが、この計画に基づく農林省の予算要求623億円に対して、大蔵省は財源不足と計画の不完全さ（減産防止や営農改善との関連の不十分さ、増産効果の不明確さ、国民の食生活転換に関する検討の欠如等）を指摘してこれを大幅に削り込み、予算として成立したのは要求の半分以下の306億円であった。

それでも1953年度は食糧増産対策費が前年度より急増していたが、54年度になると様相は一変し、農林省の要求617億円に対して予算に盛り込まれたのは270億円に過ぎなかった。事業が縮小された第1の理由は、朝鮮戦争に伴う特需ブームのもとで物価が騰貴し、輸入が増大して国際収支の悪化を招き、外貨が減少しはじめたことである。政府は「1兆円予算」と呼ばれた緊縮財政と金融引き締めによって国内の購買力を抑制し、物価を引き下げようとしたのである。農林省は、補助金整理をはじめとする緊縮財政が農業に悪影響を及ぼす、と主張したが、大蔵省は農業補助金の実態が「貴重な財政資金の水漏れ」あるいは「総花的非効率的」であると農林省を激しく批判した。そして、この批判の契機となったのが、のちにふれる新潟県亀田郷の減産問題であった。また、事業が縮小された第2の理由は、世界的な食糧の過剰傾向が現れてきたことである。とくにMSA協定の締結によってアメリカの余剰農産物を輸入することになると、工業による収益で安価な食糧を輸入したほうが得だという考え方が強まったのである。さらにより長期的にみて食糧増産が軽視されるようになった理由としては、公共投資の重点が

道路を中心とする輸送施設等の産業基盤整備に移っていったことがあげられる。食糧増産対策を推進しにくくなるなかで、土地改良に限らず道路・橋梁等を含めた公共施設整備全般及び建設事業に伴う雇用創出が農村向けの利益誘導手段となり、とくに1960年代以降は食糧管理特別会計の赤字拡大に代表される価格政策がこれに加わることになる。

ここで、全国でも北海道と並んで最大規模の土地改良事業が展開された新潟県についてみると、官民挙げて積寒法制定運動の先頭に立った新潟県では、1951年3月の法成立後は県が7市51町323村を積雪寒冷単作地区に指定して農業振興計画の樹立を呼びかけた。これによって、第1表に示したように、県内の団体営事業費は51年度には50年度の3.7倍に当たる15.1億円に急増し、国営・県営を合わせた県内の全事業費に占める団体営事業費の割合も50年度46.9%→51年度64.1%と急上昇した。ただし、積寒法による土地改良の助成は平場地帯に集中する傾向があり、結果として農業の地域間格差を拡大させた。

農林省の食糧増産5カ年計画に応じて、1953年3月、新潟県は新潟県農家経済安定5カ年計画試案を策定した。このなかで、米の増産については、53～57年度に耕地の拡張・改良で57万石、耕種改善（施肥改善、病害虫駆除、苗代対策、優良品種普及等）で48万石、合わせて105万石の増産をはかることとされた。53年度には県内の土地改良事業費が33.4億円に急増しており、これは米穀換算すると41万石、すなわち50年代のピークとなった。とくに団体営事業の場合、53年度事業費の米穀換算である26万石に達したのはじつに69年度のことであった。

1954年度になると緊縮財政の影響をうけて、国営事業は54年度から、団体営事業は55年度から、それぞれ金額でも減少した。とくに新潟県の場合、財政再建団体に陥るなかで、県単独補助事業がすべて打ち切られた。そのため、50年代後半は団体営事業費がとくに減少し、また団体営事業における非補助事業の割合が8割以上にまで急上昇した。56年度と59年度には非補助事業費だけで全土地改良事業費の5割を越えたのであり、これは「補助金から融資へ」というこの時期の方針を象徴するできごとであった。

また、新潟県内の主要な10地域について土地改良事業の推移をみたのが第2表である。これをみても1950年代における事業のピークが53～55年度であったことがわかる。これらのうち西蒲原郷と亀田郷が2大地域であるが、50年代初頭までは両地域の事業量が拮抗していたものの、50年代中盤以降は前者が圧倒的な比重を占めている。ただし、西蒲原郷の耕地面積が20,000 haであるのに対して、亀田郷はその半分以上であり、1 ha当たりの投資額（米量換算）で比較すれば亀田郷のほうが多い。同地域においては新潟県でも代表的な土地改良事業が展開されたのである。

ところで、緊縮政策がとられた1949～50年度と55～56年度は亀田郷の投資額が多いのが目だっており、逆に、食糧増産対策がピークを迎えていたはずの53年度には同地域の投資額はかえって少ない。ここには、土地改良区の設立及びその運営をめぐる混乱、農民組合の役割、国営・県営・団体営事業間の関係、土地改良事業と営農改善との関連、土地改良区の財政危機と借入金返済に対する農民の態度等に関して、さまざまな問題が隠されているのである。では、つぎ

に亀田郷の土地改良事業について検討してみよう。

第1表 新潟県における事業主体別の土地改良事業費

	金 額 (百万円)				米穀換算額 (千石)				構 成 比 (%)		
	国 営	県 営	団体営	合 計	国	県	団体	合 計	国	県	団体
1946	22	21	83	126	40	38	151	229	17.5	16.6	66.0
1947	11	38	74	123	6	21	42	70	9.2	30.8	60.1
1948	89	170	173	432	24	47	47	119	20.6	39.4	40.0
1949	97	204	263	564	22	47	61	130	17.2	36.1	46.7
1950	169	292	408	869	31	54	75	160	19.5	33.6	46.9
1951	290	558	1,514	2,363	41	79	215	335	12.3	23.6	64.1
1952	356	459	1,462	2,278	47	61	195	304	15.6	20.2	64.2
1953	614	553	2,177	3,345	74	67	264	405	18.4	16.5	65.1
1954	532	550	2,386	3,469	58	60	259	377	15.3	15.9	68.8
1955	429	544	1,715	2,688	44	56	176	276	15.9	20.2	63.8
1956	431	493	1,503	2,427	46	52	159	256	17.8	20.3	61.9
1957	462	567	1,374	2,403	47	58	141	247	19.2	23.6	57.2
1958	446	466	1,286	2,198	46	48	133	227	20.3	21.2	58.5
1959	534	632	1,679	2,845	55	65	172	292	18.8	22.2	59.0
1960	654	921	1,542	3,118	67	94	158	320	21.0	29.5	49.5
1961	962	1,416	1,499	3,877	93	137	145	376	24.8	36.5	38.7
1962	1,243	1,919	1,914	5,075	109	168	168	445	24.5	37.8	37.7
1963	1,489	2,616	1,893	5,998	113	198	143	454	24.8	43.6	31.6
1964	2,262	4,246	1,891	8,399	151	283	126	560	26.9	50.6	22.5
1965	2,804	6,089	2,481	11,374	171	372	151	695	24.7	53.5	21.8
1966	3,787	7,682	3,329	14,797	212	430	186	828	25.6	51.9	22.5
1967	3,852	8,121	3,901	15,874	197	416	200	813	24.3	51.2	24.6
1968	5,336	8,225	4,482	18,043	258	398	217	873	29.6	45.6	24.8
1969	6,465	9,720	5,651	21,836	313	471	274	1,058	29.6	44.5	25.9
1970	6,616	11,348	5,397	23,361	320	549	261	1,130	28.3	48.6	23.1

注：1)「米穀換算額」は、事業費を各年の平均米価によって換算したもの。

資料：新潟県農地部監修『新潟県土地改良史』（新潟県土地改良事業団体連合会，1986年），
85頁に基づいて作成した。

第2表 新潟県内主要10地域の土地改良投資額 [1946～60年度]

	年 度	神納 郷	加治 紫雲 寺郷	加治 川郷	福島 潟新 井郷 川郷	亀田 郷	白根 郷	西蒲 原郷	県央 平野	中頸 城関 川流 域郷	佐渡 国府 川流 域郷	10地域 合 計
投 資 額 (百万円)	1946	0	1	0	0	7	6	6	6	0	1	27
	1947	0	2	0	0	11	16	81	17	0	1	128
	1948	3	9	0	0	83	60	111	46	5	4	320
	1949	12	15	3	0	239	101	140	41	13	9	574
	1950	19	20	2	29	294	114	156	29	12	13	689
	1951	49	123	16	150	266	110	324	75	27	55	1,194
	1952	47	69	10	167	286	52	247	91	71	65	1,106
	1953	119	86	78	370	175	50	458	51	46	76	1,508
	1954	72	70	100	262	220	74	544	24	64	95	1,524
	1955	111	89	162	132	406	73	590	18	44	108	1,734
	1956	122	83	131	79	374	76	460	20	87	46	1,479
	1957	117	112	130	54	107	106	466	25	82	64	1,264
	1958	64	30	92	64	167	103	465	36	72	82	1,177
	1959	108	51	123	93	168	71	621	78	119	108	1,540
	1960	53	25	72	182	322	77	598	79	88	115	1,611
投 資 額 の 米 量 換 算 (千俵)	1946	0	3	0	0	31	27	28	27	2	3	121
	1947	0	2	0	0	13	18	94	20	0	1	149
	1948	1	4	0	0	40	29	54	22	2	2	156
	1949	7	9	2	0	138	58	81	24	7	5	331
	1950	9	9	3	14	136	52	72	14	6	6	320
	1951	17	44	6	53	94	39	115	27	9	20	423
	1952	17	24	4	59	101	18	88	32	25	23	392
	1953	36	26	24	112	53	15	139	16	14	23	457
	1954	19	19	27	71	60	20	148	6	17	26	414
	1955	28	23	42	34	104	19	151	5	11	28	444
	1956	32	22	34	21	99	20	122	5	23	12	390
	1957	30	29	33	14	28	27	119	6	21	16	324
	1958	16	7	23	16	41	26	115	9	18	20	292
	1959	28	13	31	24	43	18	159	20	31	28	395
	1960	13	6	18	47	83	20	153	20	23	29	413
	1946～50	17	28	4	14	358	185	329	107	18	18	1,077
	1951～55	118	136	102	329	413	111	640	86	77	119	2,131
	1956～60	119	78	140	121	293	111	669	61	115	106	1,814
1ha当 たり投資額 の米量換 算 (俵)	1946～50	8	9	1	3	62	34	16	12	2	5	12
	1951～55	59	45	20	66	72	20	32	10	9	33	24
	1956～60	60	26	28	24	51	20	33	7	14	29	20
	1946～60	127	80	49	93	185	74	82	28	25	67	56

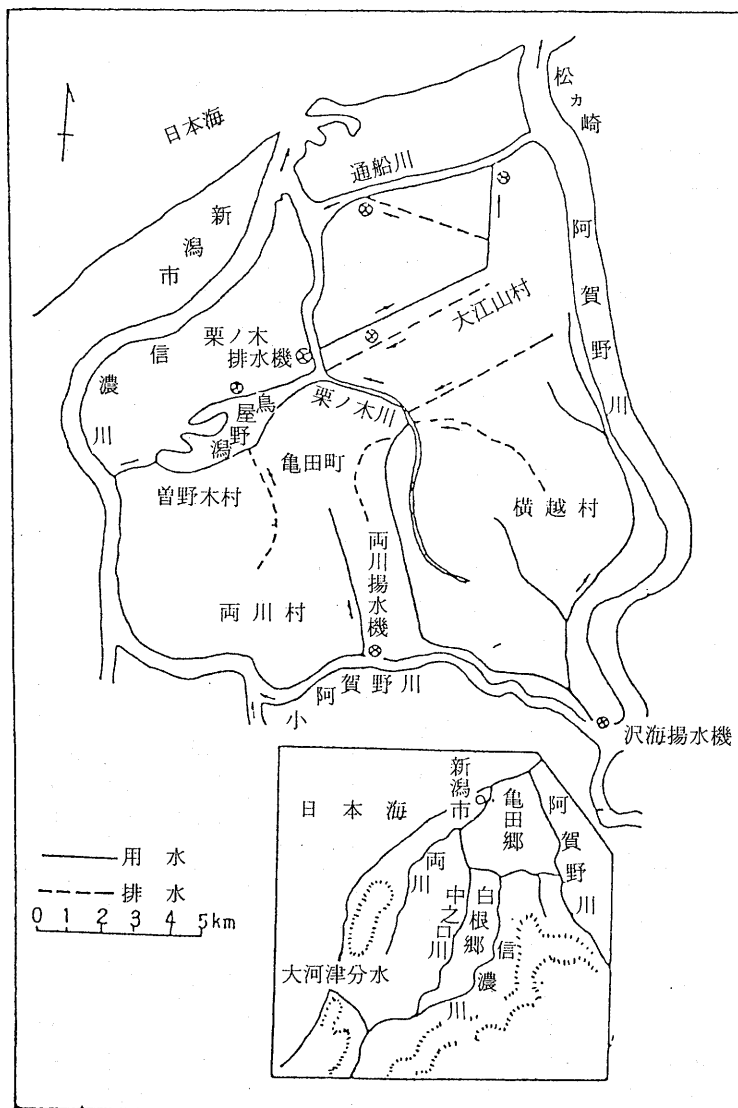
注：1) 1俵は60kg入り。また、耕地面積は1983年現在のもの。

資料：新潟県農地部監修『新潟県土地改良史』, 706～707頁に基づき、同書に掲げられたな
かから主要な10地域を選び出して作成した。

II 戦前・戦中からの連続と変化—— 亀田郷土地改良事業の場合 ——

1. 戦前・戦中からの連続

亀田郷とは、第1図に示したように、信濃川下流、阿賀野川下流及び小阿賀野川に囲まれた地域であり、最大時は8,000町歩余の水田を有していた。しかし、高位部が川から取水するのに対して、低位部では排水不良のために常時湛水することになり、水田のうち大部分の約5,600町歩は強湿田であった。



第1図 亀田郷土地改良計画一般図

資料：山下肅郎・桜井重平・田畑英男『農業の近代化と土地改良』（土地改良新聞社，1961年），263頁。

第1次大戦後の日本において、政治・経済のさまざまな面において現代化の動きがみられたなかで³⁾、農業政策においても、米騒動の発生、農民運動の活発化及び小作争議の急増に対応して、地主・小作関係の調整をはかる農地政策、米穀需給調節と価格維持をはかる米価政策、土地改良事業に対する国家資金の投入といった、「現代農政の枠組の萌芽」ともいうべき新たな展開がみられた。とくに土地改良事業については、1919年の開墾助成法制定によって開墾投資に対する利子補給制度が導入され、開墾関連補助金が急増したのに続いて、23年、農商務省食糧局長通牒というかたちで、用排水改良事業補助要項が定められた。この要項は、府県営の大規模な用排水幹線改良事業に対して、事業費の1/2の国庫補助金を交付するものであり、「土地改良事業に対して国家が本格的に介入する嚆矢となるものであったという意味で画期的なもの」といわれる⁴⁾。これによって土地改良事業が活発に展開されるなかで、新潟県内の信濃川下流域でも、白根郷、味方郷、新津郷等において県営の用排水事業が行われた。しかし、亀田郷は高位部と低位部の利害対立によって統一的な排水体系を確立できず、大規模な事業を展開できないまま湛水状態に甘んじていた⁵⁾。

1941年、食糧の増産をめざす農地開発法が制定され、それに基づいて国営事業の代行機関として農地開発営団が設立された。当時、亀田郷では小規模なブロックごとの排水機が老朽化してきていた。これに対して新潟県は、乾田化のために郷内の排水を栗ノ木川の最下流に集めて一挙に排水する大規模な統合排水機を設置し、低位部の用水は周りの川から取水する、という用排水改良事業計画をつくった。郷内では現状維持を主張する低位部に反対もあったが、戦時体制下では食糧増産が最優先されており、大政翼賛会県支部や県農会が地主層に協力要請を行ったこと等から、事業は営団による「阿賀野川沿岸大規模農業水利改良事業」の一環として43年2月に着工された。予定事業費は747万円、負担割合は営団55%、県21%、亀田郷水害予防組合24%とされた⁶⁾。営団による工事は食糧増産政策の方針転換や水害によって難航したが、敗戦を経て1947年に営団が閉鎖された後は国営事業として継続され、48年6月、当時東洋一の規模といわれた栗ノ木排水機が完成した。栗ノ木排水機の運転によって郷内の水位は大きく下がり、これが戦後の土地改良事業の出発点となった。

干上がった耕地は、湛水利用農業に慣れた亀田郷の農業にとってはただちに用水不足を意味したため、低位部を中心に各地区は、国営用水計画の早期実施を求めるとともに、乾田化に対応した耕地整理に動きだした。1948年11月、亀田郷耕地整理組合の設立が認可され、用排水の幹支線と道路の整備、新田開墾等の計画が決定された。そして、49年6月の土地改良法制定により、事業が受益面積によって国営・県営・団体営に分類されるとともに、農業水利と土地改良の一体的な実施が求められるようになり、51年11月には耕地整理組合と水利組合を一本化した亀田郷土地改良区が設立された。

2. 事業の担い手の変化 ―― 地主から耕作農民へ ――

ところで、戦前の土地改良事業が地主主導だったといわれるのに対して、戦後の事業を担っ

たのは耕作農民である。とくに亀田郷の場合、「農地改革は他郷より徹底して行われ、48%に達した小作地率は強力な農民組合勢力の推進で3.1%に低下し、全解放を目指した曾野木村の如きは僅か2町歩の保有小作地を残すのみとなり、収穫量の35%に達していた小作料はなくなり、亀田郷の農村基盤は耕作農民の掌握する処となった。」⁷⁾そして「農地改革の徹底遂行、食糧供出の強制への抵抗の中心勢力となった農民組合が、農村民主化平等の一環として土地改良指導層の交替をなしとげ、事業を推進するという戦後改革自作農主導の典型的執行となった」のである⁸⁾。

新潟県内の農民組合は、1930年代後半以降は北日本農民組合と全国農民組合に分かれており、前者は玉井潤次（亀田町出身）、後者は今井一郎（石山村出身）と、いずれも亀田郷出身者を最高指導者としていた。戦後になると、玉井を中心とする旧北日農系が全農系の今井、井伊誠一、石田有全、稲村隆一、三宅正一等にも呼びかけて、日本農民組合の県連を結成する活動が進められた。

ところが、1947年4月の総選挙を経て片山哲内閣が成立すると、社会党は日農から共産党の影響力を排除することを求め、47年8月には日農主体性派を結成した。これに対して玉井派、共産党系活動家等は、同年11月に日農統一派の県連を結成した⁹⁾。玉井は社会党県連委員長を務めており、47年4月の県知事選挙にも党公認で出馬した。しかし、今井ら旧全農系との対立は根深く、農民運動レベルでは、共産党系と手を組んだのである。亀田郷でも、石山地区、鳥屋野地区及び大形地区の一部は今井の率いる主体性派が掌握し、残りの地区は統一派が主導権を握ることになった。その後、農地改革、供出等に対する方針をめぐる統一派内の対立が発生し、玉井派が脱退して全新潟農民組合を結成したため、50年の時点で亀田郷内では統一派、主体性派、玉井派の3勢力が鼎立するかたちとなった¹⁰⁾。そのために、各地区内部、階層間、年齢層間に所属志向が分かれ、結果的にこれが活動家の離脱と組織の弱体化を早めたといえる。

農民組合は、農地改革の完全実施、強制供出反対・還元米支給、肥料の増配、租税の減免等の闘争を展開した。これは、戦後の食糧不足のために農産物価格が騰貴して農業が好況を迎えたにもかかわらず、国がインフレ抑制のために価格を抑えようとしたため、土地を獲得した耕作農民が生産増大による収入増をめざして組織に結集し、国・県に要求を突きつけた、という性格の運動である。また、労農提携のかたちをとった肥料の自主管理的生産運動も展開され、亀田郷でも農工協同公社が設立されたが、国の保護を受けた肥料資本の復活により、結果としてはうまくいかなかった¹¹⁾。そして、亀田郷耕地整理組合の結成にあたっては、設立常任委員17名のうち日農組合員だけで10名を占めており¹²⁾、農民組合の主導で、当時からみれば大規模な二反歩区画、工事区制（本部一地区一分区）、工事費の全郷共通負担方式（ただし未施行地は事務費のみの負担）といった方針が決められた¹³⁾。

工事は1948年秋以降、各区が事業の早期実施をめざして競りあったために計画をこえて実施された。本来、本部の委任を受けて工事区（地区、分区）が事業を実施するはずだったが、本部の財政が確立しないうちに工事が開始され、本部がそれを追認して工事区に当面の資金調達

を依頼し、地区長等が借り入れた工事費を後で本部に請求する、というのが実態であった。そのうえ、借金を負わされる本部の指導部は、補助金・長期低利融資の増額といった政治工作を期待して、赤字を覚悟で組合費を減額賦課し、しかもその後滞納者が年々増えていった¹⁴⁾。このような運営を指導したのが農民組合幹部であった。

農民組合各派は、土地改良事業の全額国庫負担を唱えるとともに、積寒法制定に際しても他の農業団体と連携して新潟県に積極的な働きかけを行った。県の側でも、幹部が50年1月にそろって亀田郷を訪れ、「増産はまづ亀田郷の乾田化であり、私は土地改良は亀田を中心に、かつまた亀田を日本の中心に考えていきたい」（野坂相如副知事）、「知事を陣頭にたてて積雪寒冷地帯の特殊性を中央に認めさせるよう万全の策を講じたい」（石井清吉総務部長）と述べるなど¹⁵⁾、積寒法の制定をめぐる両者の立場が一致していた。

要するに、農民組合が指導する事業運営は、補助金とインフレ期待の公的長期低利資金融資を獲得することを第一とする国家依存的な体質を有していた。これはある意味で農林省や県と利害を共有する面も多かったのであり、農民組合は農業団体の一員として農林予算の増額を後押しする立場にあった。たとえば、最高指導者の1人である今井一郎は、県知事に就任した岡田の後をうけて、県農業会長をつとめた。しかし、「食糧増産」の主張が政府内で力を弱めて財政・金融面の引き締めが始まると、たちまち国から県、地元団体へと財政危機が増幅されてくるのである。

Ⅲ 国及び県の財政危機と土地改良事業

では、国・県の財政危機及び緊縮政策は、亀田郷の土地改良事業に具体的にどのような影響を与えたのか。

1. ドッジ・ライン

まず、ドッジ・ラインの影響である。ドッジ・ラインは、さきに述べたように、団体営土地改良事業に対する補助を打ち切った。さらに復興金融金庫（復金）の新規貸し出しが停止されたため、復金の農林中央金庫（農林中金）に対する融資も打ち切られ、それに伴って農林中金の農林漁業復興資金融資も停止された。亀田郷では、国・県からの40%補助を当てにして事業を計画するとともに、1949年3月には農林漁業復興資金を1,000万円（2年据置、5年償還、年利9.5%）借り入れていた¹⁶⁾。こうした事業方針は、ドッジ・ラインによって実施困難になったのである。

これに対して、亀田郷では、国営・県営事業が相対的に優遇されている点を利用して、県と地元が協議したうえで本来団体営となるはずの事業を県営で行う、という「抜け道」が使われた。これが県営干田化事業である。その実態は鳥屋野潟周辺の曾野木・鳥屋野・石山地区等の区画整理事業であり、国30%、県10%の補助が予定されたが、この40%補助が実現したのは

1951年度からであった¹⁷⁾。また、亀田郷では積寒法の適用を受けた補助事業（補助率は区画整理・暗渠排水・客土等が30%，灌漑排水が40%）も実施された。

食糧増産対策期における亀田郷の土地改良費をまとめたのが第3表であるが、総事業費30億円余のうち、団体営事業が19億7,947万円と65%を占めていた。そのうち、補助事業が5億392万円（うち、積寒法適用事業〔灌漑排水・区画整理・暗渠排水のそれぞれ一部〕2億7,091万円、県営千田化事業2億2,079万円）を占め、これに対して1億8,219万円の補助金が交付されたのである。

第3表 亀田郷における食糧増産対策期（基本的には1948～59年度）の土地改良事業費

(1) 事業種類別

(単位：万円)

	国 営 阿賀野川 土地改良 事 業	県 営 亀田郷用 排水改良 事 業	団体営 事 業	補 助		団体営に おける補 助事業の 割合(%)	合 計
				補	非補助		
灌 漑 排 水	70,519	35,984	7,441	2,404	5,037	(32.3)	113,945
区 画 整 理	0	0	184,012	44,576	139,436	(24.2)	184,012
暗 渠 排 水	0	0	5,271	2,190	3,081	(41.6)	5,271
客 土	0	0	1,222	1,222	0	(100.0)	1,222
合 計	70,519	35,984	197,947	50,392	147,554	(25.5)	304,450
構 成 比〔%〕	23.2	11.8	65.0	16.6	48.5		100.0

(2) 年 度 別

(単位：百万円)

年 度	国営	県営	団体営	団 体 営 の 事 業 種 類 別				合 計				
				補助 事業	うち 積寒法	県営 千田化	非補助 事業		灌漑 排水	区 画 整 理	暗渠 排水	客 土
1941～47	14											14
1948	26		43	0		0	43		43			69
1949	25		150				150		150			176
1950	51	5	206	15		15	190		206			262
1951	73	8	155	95	76	19	60		155			235
1952	51	42	196	55	34	21	141		196			288
1953	28	19	128	40	9	31	88		128			175
1954	19	21	182	62	2	60	120		182			222
1955	30	13	363	73	3	68	290		341	20	2	406
1956	12	18	343	33	21	5	310		325	11	7	374
1957	5	51	51	49	47		3	7	38	5	1	107
1958	12	54	101	51	49		49	32	63	4	2	167
1959	9	52	48	17	17		31	29	13	6		109
1948～59小計	342	283	1,966	490	257	221	1,476	67	1,840	46	12	2,590
1960～	349	77	14	14	14			7		7		440
合 計	705	360	1,979	504	271	221	1,476	74	1,840	53	12	3,044

注：1）団体営の補助事業は積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法の適用による事業（27,091万円）、県営千田化事業（22,079万円）等の合計。県営千田化事業は、事業の性格を考慮して、団体営の区画整理事業に分類した。

2）小規模土地改良事業と災害復旧事業は、除いて計算した。

資料：『亀田郷土地改良誌』（亀田郷土地改良区、1976年）に基づいて作成した。

しかし、全体的にみれば、非補助事業が大部分を占めていたのであり、食糧増産対策期全体でみれば、団体営事業のうち非補助事業が74.5%に達した。それを支えたのが長期借入金であり、復金閉鎖後は対日援助見返資金の借り入れ（1950年10月1億1,000万円、51年4月6,000万円）に成功した¹⁸⁾。ただし、借入金の一部は過去の借入金の返済に当てられており、また、融資の査定・審査が遅れる間に工事量の増大と工事単価の上昇によって財政状況は悪化した。その後、1951年の農林漁業資金制度発足、53年の農林漁業金融公庫設立というように長期資金供給体制は整えられていく。公庫設立時点で、団体営の貸付利率は、補助事業が6.5%、非補助事業が5.0%であった。しかし、これに応じて亀田郷土地改良区は、さらに借入金依存を強めていったのである。

2. 亀田郷減産問題と食糧増産対策の転換

土地改良区に組織を変更する前後の1951～52年に工事をめぐる不正（工事費横領、贈賄等）が発覚して、土地改良区の運営が混乱していたなかで、亀田郷減産問題が起こった。これも国の政策転換と連動している。

1953年5月、大蔵省の農業事情視察団として柏木雄介主計官（のちに大蔵省財務官、東京銀行頭取等を歴任）等の一行が亀田郷を訪れた。その際、石本十九一（新潟県農業会議委員。前亀田郷土地改良区理事長で、前年不正の疑いをかけられた幹部の1人）は、「亀田郷のように土地条件の悪い泥炭地帯では、土地改良によって増産どころかむしろ減収している。応分の援助を願いたい」と発言したが、これは、土地改良だけでは経済効果は現れないので、「泥炭地帯における耕種技術の改善を究明する試験場の設置をお願いしたい」という趣旨の陳情であった¹⁹⁾。この発言は新潟県の農林部とも打ち合わせ済みのものであり、同席していた県の野原正農務課長も同趣旨の発言を行った。

ところが、意に反して柏木主計官は「経済効果のない事業からは国家資金を引きあげ、もっと効果のあがる仕事にまわさなければなるまい」という反応を示した。そして亀田郷に関しては、1953年度事業費の棚上げ、農林漁業資金融資の停止といった措置が6カ月間にわたってとられたのである²⁰⁾。このため、全国的にみれば食糧増産5カ年計画の策定をうけて事業が拡大されていたにもかかわらず、亀田郷における52年度と53年度の事業費を比較してみると、国営5,072万円→2,832万円、県営4,153万円→1,870万円、団体営1億9,589万円→1億2,787万円と、それぞれ大幅に減少している（第3表参照）。亀田郷はこのチャンスを生かせなかったばかりでない。前年の不正発覚につづくこの問題で、地元関係者は土地改良区の存続に関する危機感をつのらせ、組合員のなかからは「賦課金を納めても無駄になる」という声さえ出てきたのである。

土地改良区の幹部は、補助金・融資の再開について、農林省及び大蔵省に対する働きかけを行ったが、新潟県の態度も亀田郷と同じであった。県議会において木原正雄（右派社会党）が、県内の土地改良事業が全体として不利な扱いをうけては困るという立場から、「今後スムーズ

に亀田郷の土地改良に補助金が参るように、並びに新潟県の土地改良の総補助金に対して国、いわゆる農林省も大蔵省も喜んで十分金を出すように」働きかけるべきだ²¹⁾、と述べたのに対して、岡田知事は「土地の場所によりましては、土地改良によっては一時的に減収の場合もあります。それは土壌の変化等の関係であります、当然あり得るわけであります。……この点は十分にひとつ積明をして支障のないように、御心配をかけないようにしたいと思います。ただ御承知の通り農林省は了解しましょうが、大蔵省がいろいろのことに金を出さない方が何ですから……」²²⁾と答弁した。ここには、問題は政府内部の対立だ、という認識がみられる。

さらに、県議会は政府に宛てた「土地改良事業に関する意見書」(1953年7月)²³⁾を全会一致で可決した。この意見書は、「新潟県下に於て最近土地改良事業施行後の増産効果に疑義を抱かせる言動をなした者があり、これがため農林省大蔵省方面に悪影響を与え県下関係農民に憂慮すべき波紋を投じている事は甚だ遺憾にたえない次第であります」と述べたうえで、土地改良は技術指導等の基盤であり、「その増産効果は豪も疑う余地のないところである」として、「本県土地改良事業推進に万全を期せられるよう要望」している。

また、農林省は減産の原因調査に乗り出した。まず、土地改良投資調査会による予察調査では、新潟県内の土地改良事業においては農民の負担が所得に対して過重であり、亀田郷でもそれがいえること(1951年度、工事施行中地区の負担は水田反当所得の37%にあたる)、低湿地において排水事業と区画整理を同時施行すれば一時的には減産してもその後増収となること等が報告された²⁴⁾。そして、農地局計画部・農業技術研究所・北陸農業試験場等による本調査の結果、農林省は、亀田郷内の泥炭地帯において減産したのは、排水改良後、土壌の科学的性質が変化したにもかかわらず、従来の湿田農法が継続され、必要な耕種改善対策(土壌調査、施肥量・病虫害防除の研究指導等)がとられなかったのが原因である、との結論を発表した²⁵⁾。ただし、これは亀田郷だけの問題ではなかった。江川了農林省農地局資源課長が、一般に耕種改良事業・土地改良事業等の「専門分野の接点なり、関連部面はややもすれば盲点になっていて、とかく見のがされかつ軽視されてきていることについてわれわれは大いに反省すべきであろう」²⁶⁾と述べたように、農林省はこの「事件」に衝撃を受けたのである。その後、農林省は、亀田郷をはじめとする8地区に土地改良区試験地を設け、さらに農林省と都道府県にそれぞれ土地改良事業地区増産対策協議会を設置する等、土地改良と農業改良を総合的にとらえるようになった²⁷⁾。

柏木主計官のほうも、のちに亀田郷を訪れた際、「役所の機構というものはセクト主義がつよすぎて横の連絡にかけている。農林省でも農地局は農地のことだけで農業技術のことは考えもしない。こうした傾向は地方においてもおなじだ。矛盾すら感じなくなっていることに憤りを感じた。亀田郷がその材料に使われたことに申しわけないと思っていた」²⁸⁾と発言の動機を語った。また、柏木の亀田郷視察に同行した高木文雄(当時は大蔵省主計局農林係主査。のちに大蔵事務次官、国鉄総裁等を歴任)も、「現在行われている土地改良事業とその他の経営指導なりの耕種改善事業とは、どうも十分の連絡なしに行われていることが露呈された。た

またまその場には、農林省の土地改良事業の責任者もおられたところから、このような地元側の歯に衣をかぶせない意見が幸いして、この場合は、農林省の責任ある方々の間で農林行政の総合性の欠如が汲み取られ、その後の行政の改善に役立った」²⁹⁾と述べている。亀田郷は、農業行政における総合性の欠如を告発するための「材料」に使われたのである。

とくに、減産問題が発生した時期は、食糧増産対策をめぐる農林省と大蔵省が激しく対立していたときである。大蔵省は緊縮財政を進めるなかで、新規事業の抑制と経費の効率的使用を掲げており、農業予算を「総花的非効率的である」と批判していた。さらに、1953年度の『経済白書』でも、食糧増産計画が「国民経済的に引きあう事業」であることが求められており³⁰⁾、全体として「増産」から「効率」「生産性」へと重点が移る兆しがみられた。したがって、亀田郷減産問題は、そうした意味でも農林省側の弱みを見せたことになる。

なお、1952年度には前年度の2.436石から2.224石へと落ち込んでいた亀田郷の平均反収は、翌年度から回復を示し、50年代中盤以降は2.7石前後からそれ以上の反収をあげるようになったのである³¹⁾。

3. 新潟県の財政再建団体転落

土地改良事業を推進しようとするれば、国営・県営の灌漑排水事業と団体営事業とのバランスをとることが必要である。しかし、なかには、「国営の貯水ダム工事は事業が進捗しているのに、それから導水される県営の幹線用水路工事、更に支線の団体営用水路工事はストップして、国営工事すら生きて来ない」³²⁾という地域もあった。とくに地方財政危機が顕在化した1950年代中盤には、府県が「国の補助金に対する県の負担分を完全に負担することが極めて困難になって、農業団体や、市町村から寄附を求めて、実質的には負担の肩替りを行ったり、従来は義務づけられていないでも、ある程度の府県費支出をも行っていたのを打切って国費補助金だけを、トンネルになって支出したり、更に甚しいのは、行政指導上、通達等で義務づけられている府県の負担分すら全く負担しなかったりする」³³⁾という例もみられた。

亀田郷の場合、各地区が競って団体営事業を展開し、区画整理が進んだのに対して、県営用排水改良事業がなかなか進まない、という問題を抱えていた。新潟県は全国でも有数の赤字団体となっており、1954年秋の岡田知事による自主再建方針に基づく実行予算案では、農地部関係で4,273万円の減額補正が盛り込まれた。そして、55年度予算では、国庫補助金を伴わない県単補助金が大幅に削減された。さらに北村一男知事のもとで、56年度以降、県が財政再建団体になると、県営事業費の割当予算は減額された。なお、57年度の時点で、都道府県営事業全体の進捗率は37.0%であったが、新潟県の進捗率は35.6%とわずかながら平均を下回っており、全国でも最大規模の残事業を抱え込んでいた³⁴⁾。

この時期、亀田郷土地改良区の総代会記録には、

「県の再建整備適用のため県営用排水改良事業がおくれ、とくに大形用水路は26年以降臨時揚水機を6回も移転し無駄な工事費をかけている状態で、今後とも県営事業でいくか早期完

成をはかるため一部団体営として施行するかの判断を諮ったが、補助金を放棄することは益々負担を重くすることになる、との意見もあり結論を保留」(1956年7月29日)³⁵⁾という記述もみられる。

また、土地改良区の佐野藤三郎理事長は、衆議院農林水産委員会(1957年4月2日)に参考人として出席した際、つぎのように実情を訴えた。

「国営関係とそれから団体営の区画整理関係がほとんど完了しているという状態でございますが、県営関係は三億八千万円の県営事業の計画でございますが、まだ二億二千万円ほどの残事業が残っている、こういうような状態でございます。従いまして区画整理は終っておる。しかし幹線用排水施設がまだ不完備の状態に置かれているということで、いろいろ臨時的な施設とか暫定措置を講じて、灌漑排水をまかなっているような実情でございます。なお最近、新潟県が御承知のように再建整備の対象県でございますので、地財法(地方財政再建促進特別措置法——引用者)の適用を受けまして、国営、県営とも必然的に事業の制約を受けているわけでございます。昨年度におきましては国営は二千四百万の事業予算をもらったのでございますが、再建整備の対象によりまして、千二百万の返還を命ぜられているような実情でございます。なお県営におきましては二億二千万も残っている残事業に対しまして、わずか一千八百万の予算しか、もらっておらないというような状態でございます。」³⁶⁾

こうした県営用排水事業の遅れに対処するための立替え工事は、農林中金からの借入金に依存していた。これが農林漁業資金の大量借入れに加わって、亀田郷土地改良区の財政は借入金の元利償還も滞るという危機的状況に陥ったのである。

IV 土地改良区の財政危機と再建

1. 借入金依存と組合費賦課問題

亀田郷土地改良区は、反当工事費が上昇するなかで、団体営事業と県営事業について資金手当の見通しが立たないまま仕越工事及び予算外工事を行って事業規模を拡大したことによる資金繰りの悪化を、当年度は短期借入金・工事費未払い等で処理し、次年度以降に補助金あるいは長期資金融資を獲得して「穴埋め」する、という措置をとった。これらの大部分は後者、すなわち団体営非補助事業となったが、それも融資対象外の工事を融資対象「特融」工事として認めさせる、というものであった。しかもこうしたやりかたは、融資残及び負債償還のために組合費賦課の不足問題を深刻化させていった³⁷⁾。

その背景としては、積寒法による補助事業の導入及び農林漁業資金の設置による長期低利資金獲得の成功が農民の事業意欲を刺激したこと、これに対して、増産の効果がまだ十分現れないなかで、組合費の賦課増大に対する組合員の抵抗が大きかったこと、とくに工事労賃未払いのうちは組合費納入義務はないと考える者が多かったこと等があげられる。これに、国県営事業の付帯工事費及び国県営造成施設の維持管理費に予想外の出費を強いられたこと、国県営採

採事業の一部を団体営で施行したこと、県営事業の仕越工事に関する立替金の戻し入れが遅れたこと等が加わって、土地改良区の財務は「自転車操業」的な状態に陥ったのである。

1948～60年度における亀田郷土地改良区の決算を示したのが第4表である。そのうち、1948～56年度の金額を合計してみると、収入の半分以上が借入金であり、そのうち長期・中長期資金だけで33.7%に達していた。非補助事業が中心となった亀田郷の場合、農林漁業資金（見返資金融資を含む）の借り入れ額は1950～56年度で11億364万円にのぼったが、これは同時期の補助金収入（1億8,468万円）の6倍以上であった。そして、農林漁業資金のうち非補助事業分が9億3,938万円と85.1%を占めた。また、長期・中長期・短期を含めた負債の利子だけで、52年度1,724万円→56年度5,994万円と急増し、その組合費収入に対する比率も14.5%→32.9%と急上昇して、組合費の1/3が利払いに消えることになった。これに対して、緊縮政策への転換がみられはじめた50年代中盤になると、融資する金融機関（農林公庫、農林中金）の側は、組合費の追加賦課及び滞納処分を行わない限り、償還の一部繰り延べはもちろん追加融資にも応じない、という態度をとりはじめた。

組合費の適正な負担額を考えようとすれば、農家経済余剰から負債償還・保険掛金・固定資本蓄積等を差し引いた土地改良負担力の側からアプローチした場合と、土地改良区の運営と事業施行に伴う賦課必要額の側からアプローチした場合との食い違いが問題となる。前者の立場から、亀田郷土地改良区が新潟大学農学部農業経済学教室に依頼した土地改良負担能力の調査（1957年6月、報告書発表）では、反当たりで、小農（5反～1町層）5,336円、中農（1町5反～2町層）2,499円、富農（2町5反以上層）4,705円とされた³⁸⁾。当時、亀田郷の中堅とされていたのは1～2町層であり、1956～57年の土地改良区総代会においては、反当たり賦課額について2,500～3,500円の範囲で議論が行われていたのである。たとえば、57年度当初予算においては、反当たり賦課額が負担能力分2,500円に赤字解消分500円を加えた3,000円と決められたが、総代会ではそれでも負担が重すぎるという声が出された³⁹⁾。

しかし、賦課必要額の側からみれば、それでも不十分であった。農林省金沢農地事務局の調査（1957年8月末現在）⁴⁰⁾によれば、組合費負担に関する団体営事業費・経常費・負債償還及び県営事業負担金の決算額から補助金・借入金及び雑収入の決算額を差し引いた額を、「本来賦課すべき組合費」とすると、1948～56年度の合計（1957年度に賦課されるべきで、賦課されなかった分を含む）は12億2,787万円となる。これに対して、本年度分の賦課予算額を合計すると10億8,440万円にしかならず、1億4,347万円の賦課不足があったことになる。また、賦課調定額は10億4,191万円であり、予算額に対して4,249万円の調定不足があった。こうして9年間で合わせて1億8,596万円の未賦課額があったうえ、滞納額が1億2,012万円（賦課調定額の11.5%）に達している。すなわち、この計算によれば、追加賦課と滞納整理によって3億円余の増収が可能である。さらに、金沢農地事務局の判断では、財政再建のために、57～62年度については最低でも反当たり3,600～3,700円台の賦課が必要だ、とされた。

第4表 亀田郷土地改良区決算の状況

〔一般会計・特別会計合計。1948～60年度〕

(1) 収 入

(単位：万円)

年 度	組 合 費	補 助 金	借 入 金	長 期 ・ 中 長 期	そ の 他	合 計
1 9 4 8	2,312	57	3,042	1,000	4	5,415
1 9 4 9	3,072	188	6,112	0	461	9,833
1 9 5 0	5,649	1,668	33,132	30,720	2,277	42,726
1 9 5 1	6,648	4,876	13,221	5,152	20,012	44,757
1 9 5 2	11,882	2,419	20,603	13,370	9,698	44,602
1 9 5 3	14,112	2,237	19,987	13,125	10,286	46,623
1 9 5 4	15,858	2,683	12,652	7,094	8,122	39,315
1 9 5 5	16,285	3,037	39,672	24,997	4,574	63,568
1 9 5 6	18,241	1,549	41,219	28,206	8,724	69,733
1 9 5 7	22,337	2,263	8,449	2,472	12,239	45,287
1 9 5 8	19,555	988	17,235	9,360	1,710	39,488
1 9 5 9	24,953	1,332	8,514	4,569	3,847	38,646
1 9 6 0	25,270	680	4,601	4,601	2,966	33,516
1948～56 計 (構成比 %)	94,059 (25.7)	18,714 (5.1)	189,639 (51.7)	123,664 (33.7)	64,159 (17.5)	366,570 (100.0)

(2) 支 出

(単位：万円)

年 度	経 常 費	維 持 管 理 費	工 事 費	県営事業 負担金	負債償還	う ち 利 子	そ の 他	合 計
1 9 4 8	1,329	0	3,738	0	46	46	0	5,112
1 9 4 9	1,164	0	6,403	0	488	446	830	8,884
1 9 5 0	1,906	0	13,494	1,069	10,071	911	10,341	36,881
1 9 5 1	2,550	1,571	11,416	10,059	8,600	1,808	7,490	41,687
1 9 5 2	3,340	2,157	14,413	3,332	9,161	1,724	7,041	39,445
1 9 5 3	3,562	2,951	9,944	3,581	11,780	2,252	10,867	42,685
1 9 5 4	3,923	2,470	9,436	8,724	9,805	3,784	3,951	38,308
1 9 5 5	4,685	4,365	29,386	3,354	12,854	4,399	3,452	58,096
1 9 5 6	6,140	4,513	20,196	453	26,959	5,994	5,829	64,089
1 9 5 7	4,585	5,367	4,098	1,424	20,579	・	9,010	45,062
1 9 5 8	4,902	5,470	9,420	1,361	13,558	・	2,625	37,336
1 9 5 9	5,030	4,576	5,445	1,308	17,707	・	3,018	37,084
1 9 6 0	5,343	5,535	2,196	696	15,340	・	2,916	32,026
1948～56 計 (構成比 %)	28,598 (8.5)	18,027 (5.4)	118,425 (35.3)	30,572 (9.1)	89,764 (26.8)	21,364 (6.4)	49,802 (14.9)	335,188 (100.0)

注：1) 1957年度以降の「工事費」は、「事業費」と県営事業「立替金」の合計。

2) 1954年度までは、一般会計のみ。

3) 特別会計の借入金は、すべて長期または中長期の借入れとみなした。

4) 「・」は不明であることを示す。

資料：『亀田郷土地改良誌』に基づいて作成した。

このように、組合費の負担能力と賦課必要額とのギャップが埋められず、金融機関にも見放されようとしたとき、土地改良区はどのような指導体制のもとで、どのような対策をとったのであろうか。

2. 土地改良区の指導体制——農民組合色の消滅——

1951～52年の不正事件では、石本十九一らが贈賄で、深井源六らが横領で、それぞれ摘発を受けたが、土地改良区の組合員総会は、日農統一派の活動家を中心となって、統一派の幹部で土地改良区理事長をつとめていた石本、玉井派の幹部であった豊岡豊太郎・中川仲雄ら土地改良区幹部8人の追放を決議した。このうち玉井派の場合は、組織的な活動をほぼ停止していた。

また、自ら組織の第一人者を粛清した統一派の場合、この不正摘発及びそれに伴う統一派組合員と警察との衝突事件を「亀田郷の土地改良闘争」として全国的に評価する動きをみせた。しかし、これは、共産党の1951年綱領をうけて日農統一派第6回大会（1951年8月）が「半封建的な地主勢力」を農民の本来の敵と規定し、「山村解放」をはじめとする土地闘争を最大の課題とするなかで、その一環として評価されたものであった⁴¹⁾。当時、統一派の組合員は急激に減少しており、同派は一部の活動家のみの組織になっていた。1958年1月、新潟県の日農が統一大会を開いた時点で、県内の全組織員10,110名のうち、旧組合別の数は、主体性派3,000名、そこから分かれた右派社会党系の新農村建設派3,000名に対して、統一派はわずか400名に過ぎなかったのである⁴²⁾。なお、組織を離れた石本のほうは、新潟県農業会議委員、新潟県経済連副会長、亀田町長等を歴任し、さらに自民党所属の新潟県議会議員（1963～73年）をつとめたのである。

亀田郷土地改良区では、統一派県連書記長をつとめる樋口三次が理事に入り、また熊倉忠吾らが総代会で活発に発言して、「国の金は借りられるだけ借りて返済できないときは共倒れする」、「国・県営事業費の全額国庫負担は再軍備による農林関係予算の削減のため困難に直面しているものであり、主張としては絶対に間ちがいはない」という従来通りの立場から、組合費賦課の増額や滞納処分に反対した⁴³⁾。しかし、「弱小な自作農民を経済的に補強する」という点で「山村解放」より現実的だったとはいえ、このような主張をもって土地改良区を運営することは、もはやできなかった。

1952年以降、亀田郷土地改良区の指導部は、主体性派出身者を中心としていた。52年5月～55年5月は黒井松蔵が、そして55年11月以降は佐野藤三郎が理事長をつとめたが、両者とも石山農民組合出身であった。同組合は、53年には組合員350名を数え、上述の日農統一大会の時点でも単独諸派として320名を保っていた。石山地区の農民組合は、戦前より今井一郎が統率してきたが、今井の死去（1952年10月）前後から、従来の小作組合的感覚が強い勢力に代わって、「農家経済の窮迫の加重するなかで土地改良はしとげねばならないし、このためには土地改良区の運営の民主化・合理化・農政活動による政治的施策の導入など経営的・政治的方向をよりつよめねばならない」⁴⁴⁾とする勢力が主流となってきた。石山農民組合からは黒井・佐野

らを土地改良区の指導部に送り込むとともに、同組合が実質的に運営する石山第一農協は資金的に土地改良区の運営を支える役割を果たした。

黒井・佐野らが指導する亀田郷土地改良区は、必要な工事を進めながら政治的工作による農林漁業資金等の融資獲得で「穴埋め」する、という方針をとっていたが、財務状況の窮迫化とともに金融機関側の態度が硬化してくると、組合費賦課を強化する必要性を認識しはじめた。彼らの活動は、従来の意味での農民組合色を薄めると同時に、経営者的な色彩を強めていったが、それも国家の指導すなわち補助金及び政策金融に依存する面が大きかった。

3. 財政再建計画の策定

1956年度予算を編成するに際して、亀田郷土地改良区は、遅れている県営事業の実施、「特融」の獲得、負債償還の繰り延べ、中長期借入金の長期債への借換え等をめざした。しかし農林中金新潟支所は、滞納処理、とくに強制徴収する意志の有無、資金不足の理由調査、工事の抑制を求め、回答があるまでは農林漁業資金借入申請書を農林公庫に進達しない、との意向を示した⁴⁵⁾。これに対して、土地改良区が56年8月に決定した当初予算では、組合費は健全財政の立場からは反当たり4,500円が必要だが、負担限度の観点から反当たり3,500円にとどめて、4,000万円の短期借入金で調整する、とされ⁴⁶⁾、必ずしも農林中金の要望に沿ったとはいえなかった。

1956年10月には、農林公庫、農林中金・同新潟支所、金沢農地事務局、新潟県農地部からなる調査団が亀田郷の実態調査に訪れ、11月には「土地改良区の事業運営に対する関係機関の意見書」⁴⁷⁾が示達された。この意見書では、①計画枠外事業は行わず、当分の間新規事業計画は真にやむを得ないもののみとする、②県営事業、国県営幹線水路の総括的改修及び暗渠排水事業を早期に施行する、③維持管理工事は融資でなく自己負担で行う、④滞納の早期解消をはかり、事業施行に際しては地区別納入成績を考慮する等の諸点が指摘された。

土地改良区は、1956年12月の総代会において、特殊土質による腐朽がめだつ国県営造成施設の改良、全郷の暗渠排水整備等を内容とする土地改良総事業費の増額を決定し、「特融」分2億1,800万円を含む農林漁業資金を獲得した⁴⁸⁾。また、財政の不健全性を理由に農林中金が2,900万円の融資を凍結したのに対して、57年4月には、融資引き出しの便法として財政再建を最優先した農林中金提示用の「カラクリ予算」を編成し、凍結資金を引き出すとただちに組合員向けの「実質予算」に組み替える、という策略まで用いられたのである⁴⁹⁾。

さらに、1957年度の当初予算編成にあたっては、新規事業には農林漁業資金を借り入れるが、償還は一時借入金利子のみとし、組合費は反当たり3,000円を限度とする、という原案が示された。ところが、農林漁業資金の元利償還金を計上しなかったことに農林公庫がクレームをつけたため、57年9月の総代会では負債償還のために反当たり953円を賦課することが決められた。「自主再建」を掲げた土地改良区は、利子補給制度、借入金の長期債への借換え、国営機場管理費・事務費の国庫補助といった法改正を関係機関に陳情し、あわせて農林漁業資金元利

償還延期の可能性を打診したが、ただちに色よい回答は得られず、とくに償還を延期する間は新たな起債はほぼ不可能とされた⁵⁰⁾。

1957年11月には、農林漁業資金の元利償還を延期するとともに、遅延利息を免除するよう農林中金を通じて農林公庫に申請しようとした。しかし、農林中金新潟支所は、これは具体的返済計画ができたうえでの総合的な問題であって負担軽減のみを切り離して扱うことはできない、と拒否し、かえって延滞元利金と遅延利息を支払うよう土地改良区に督促した⁵¹⁾。ここに「自主再建」の方針はくずれたのである。

土地改良区は、農林省及び金沢農地事務局に財政再建問題の「情勢打診」をした。金沢農地事務局は、12月7日、「亀田郷土地改良区再建対策要綱(案)」を示し、土地改良区理事会はこれを原案通り決定した⁵²⁾。「再建対策要綱」は、組合費の滞納整理を求めたうえで、護岸・橋梁等の全面的改修、遅れている県営工事の施行、再区画整理、暗渠排水等を加えると今後の必要経費は20億円にのぼるため、1967年度までは負担軽減が不可能だ、とした。さらに「国・県に対する要望事項」として、①国県営灌漑排水体系の完全施行、国による維持管理部分の拡大（排水路断面、橋梁・護岸、大規模排水機場）及び団体営事業の負担区分再検討、②農林漁業資金の利率引き下げと償還期間延長、③換地登記費用の軽減、④必要経費算定に関する亀田郷の土地条件の再検討等を掲げた。「再建対策要綱」は、借入金による「自転車操業」的運営を終わらせ、組合費の滞納整理をてこにして新たな見地から財政再建をはかる出発点になった。

また、金沢農地事務局は、新潟県及び土地改良区と協力して「亀田郷土地改良事業の実態」(1958年2月)⁵³⁾と題する調査報告書を発表した。この報告書は、①業務機構については、理事者と事務当局の連係緊密化、職員の責任体制確立と減員、委員会・出張所長の地域代弁機関的傾向の排除、組合員指導の徹底等を、②財政運営については、予算決算処理の是正、組合費滞納の早期解消、未払金と負債償還金の資金対策等を、それぞれ提言した。③事業運営については、団体営事業における非補助事業比率の高さと本来の事業以外への投資の多さ、県営事業の遅延に伴う水利上の支障・付加的工事費負担、国営造成施設に関する維持管理費・補修費の過重負担を、④土地改良施設の維持管理については、各事業間の総合的計画の欠如と特殊土壌条件の無視による国県営事業の不備・遅延が招いた団体営造成施設の維持管理費増大を、それぞれ指摘した。とくに、非補助事業の比率が高かったことについては、

「現在までに採られて来た画一的な補助認証政策に順応しては容易に所期の期間に事業の達成を困難とし事業半にして補助事業に見切をつけて非補助事業に転換した（この地帯の土地条件、水利環境からして已むを得ない事情と考えられる。）こと、……国、県営事業及び県市町に採り上げられなかった附帯及び附加工事並びに道路工事等を已むなく団体営非補助事業として実施したこと等によるものである」⁵⁴⁾

という評価を与えている。金沢農地事務局の態度は、土地改良区の財政運営だけに責任を負わせるのではなく、国及び新潟県による事業の不備が亀田郷に多大な負担を強いたことを認めたのである。

土地改良区は農林中金新潟支所及び新潟県とともに再建対策協議会を設置して財政再建方針を協議し、年間徴収額2億4,000万円（反当たり4,000円）を確保する、未払金は1957～58年度で解消する、当面の所要資金2,000万円の融資を確保する、という再建方針を確認した⁵⁵⁾。また、関係機関が集まって開かれた財政再建計画東京会議（1958年3月及び6月）では、組合費の未賦課・未調定・未収分を処理できる可能性、とくに強制徴収の実行可能性、事業計画・工事内容を再検討する必要性等について議論がなされるとともに、つぎのようなやりとりもみられた⁵⁶⁾。

「事業の採択方法・国・県営工事の遅延など国・県の行政的責任もあるのではないか。賦課すべきものを賦課しなかったことを認めておきながら、償還できませんでは金融機関は納得できない。国営施設の移管手続きをしないで団体営に負担をかけているのはおかしい。国営施設を引つがれるようにマッチさせるべきだ。農林省はどのような援助措置を講ずるのか方針をたててほしい。金融機関はそれによって対応したい。」（農林漁業金融公庫・河合農地部長）

「県営用排水事業・県営干田計画事業など負担軽減に努力してきた。……地元也大へんなので公庫資金の償還繰のべ措置を考慮して欲しい。」（新潟県・橋本農地部長）

「2億4,000万円を喜んで農民が納入できるよう行政施策を講じてほしい。理事者の覚悟はもちろんであるが、その不安の要素を県も充分とれるよう行政的覚悟のほどを聞かせて欲しい。」（農林漁業金融公庫・河合農地部長）

「3分5厘の利子補給制度のなかで考慮したい。」（農林省金沢農地事務局・大智管理課長）

「県としても最大限の努力はするが、保証するわけにはいかない。」（新潟県・橋本農地部長）

このように、金融機関と行政機関の立場の相違、中央と地元の責任分担等をめぐって激しい議論が交わされ、農林省や新潟県も批判の矢面に立たされるなかで、新潟県・農林中金新潟支所・金沢農地事務局が土地改良区を強力にバックアップするかたちで、農林公庫に農林漁業資金の一部償還据置きと延滞利息減免という特別措置を認めさせた。

亀田郷土地改良区の内部では、1958年5月から6月にかけて、再建整備案をめぐる論議が行われた⁵⁷⁾。理事会側からは、①維持管理費には国の補助を期する、②団体営灌漑排水事業は保全緊急的なものとする、③国営・県営の残事業量は再建整備期間内に完了する、④暗渠排水は国・県補助事業として大幅予算の認承を受ける、⑤組合費賦課額を反当たり4,000円とするとともに、未賦課分整理・滞納処理及び未払金解消を5カ年計画で行い、滞納処分には強制徴収も行う、といった案が提示された。総代からは、「自主再建」からの逸脱を批判する声や反当たり賦課額の軽減、強制執行に関する組合員との協議制度設置といった要望が出され、一部からは佐野理事長らの引責辞任要求も出された。しかし、この理事会案が通らなければ農林中金は手を引く、通ればつなぎ資金は出す、と農林中金新潟支所から「三くだり半」をつきつけられている状況が説明され、結局、6月25日の総代会において、財政再建計画案は承認された。

4. 財政再建の達成と土地改良区をめぐる状況

当初の財政再建計画は、1966年度を再建達成年次としたが、58年7月の水害、同年11月の利子補給制度導入、新潟地域地盤沈下対策事業の実施等に合わせて計画は変更され、第2次計画では再建達成は68年度とされた。しかし、財政の健全化は急速に進み、62年度には賦課不足約1億2,200万円の解消と公庫繰り延べ償還金の返済がほぼ達成されて、再建が完了した⁵⁸⁾。

このように財政再建が早期に達成された要因としては、①施行事業の圧縮と経常費の節減（予算外工事の禁止、維持管理・災害復旧に関する組合員労力提供の無償化、役員報酬・旅費・手当の削減等）、②賦課金の計画的徴収（本年度分80%・過年度分40%の徴収目標、個人別負担の明確化）、③農地転用に伴う繰上賦課金の回収、④雑収入の増強（換地等の事務手数料、道水路等の施設利用料、工事中機械賃貸料）、⑤財産収入の増大（農地転用に伴う道水路の売却収入）、⑥栗ノ木排水機場の県管理による維持管理費減少等があげられる⁵⁹⁾。

このうち①と②は亀田郷土地改良区の事業・財政運営を根本的に転換したものであった。1956年度に2億円をこえていた事業費は、60年度には約3,000万円まで減少し、経常費も60年度までは5,000万円台ではほぼ横ばいであった。組合費収入も、59年度以降は、繰上賦課金を加えれば目標の2億4,000万円をほぼ達成した⁶⁰⁾。また、再建計画策定前に65%程度だった当年度分の組合費徴収率は、62年度には87.6%まで上昇し、その後は9割を越えて10割に近づくことになる⁶¹⁾。

これに対して、③～⑥はいわば外的要因であった。ただし、国営造成施設の管理制度改革、公庫資金の利子補給制度導入及びその過年度融資への適用、地盤沈下対策としての特殊排水事業実施等については、土地改良区が関係機関へ強力な働きかけを行った結果でもある⁶²⁾、という点に注意しておきたい。

とくに、1958年に実現した非補助事業に関する農林漁業資金の利子補給は、実質的に金利を5.0%から3.5%に引き下げたものであり、非補助事業の農民負担を補助事業並みに減らす効果をもったため、それ以降の全国的な非補助事業の増加を促進した。そして、亀田郷に関しては、58年度以降の新規貸付分だけではなく、それ以前の貸付金についても利子補給を認めるという「例外的措置」がとられたのである⁶³⁾。

なお、耕地整理によってできた農道及び橋梁については、工事完了後に土地改良区から市町村に移管して維持管理費を節約できるはずであった。ところが、市町村は移管を渋り、新潟県道路課の指示に基づいて移管が実現した後も、実質的な管理をしようとしなかった。これに対して土地改良区は、市町村が地方交付税制度上の基準財政需要額にこれらの道路管理費を含めて算定し、交付金を得ているのに維持管理を行わないのはおかしい、と追及した。しかし、市町村の側は、地方交付税があくまでも一般財源であることを主張し、市町村道としての実質管理には消極的であった⁶⁴⁾。これは、地方財政上の一般財源と特定財源との相違を示す格好な例ともみられるが、その反面、土地改良事業と市町村との関係の薄さを示しているともいえよう。

さて、その後の動きに若干ふれておくと、1950年代後半以降、「食糧増産」的色彩が薄れてきた農政は、1961年に農業基本法が制定されると、農産物の選択的拡大、構造改善、価格維持の3つが柱とされるようになる。基本法農政のもとでの土地改良事業は、構造改善の一環として、生産性向上を第一に考えて圃場整備を再優先する農業基盤整備事業となった。亀田郷においても、30a以上の水田に大規模機械を新規導入するという方針で構造改善事業に乗り出したが、実際には大型機械導入は十分成功せず、従来からの延長としての灌漑排水・暗渠排水等や農道整備といった土地改良事業が大規模に行われた⁶⁵⁾。

このように、亀田郷の土地改良事業に関連した国・県・土地改良区という3つの財政危機は、事業の「現場」である土地改良区において最も深刻なかたちをとって現れた。これは、農民組合色の強い耕作農民による借入金に依存した積極的な事業展開が、国の政策転換及び県の財政危機と相まって、破綻を示したと考えることができる。そして、国・県及び政策金融機関が土地改良区を支えながら、農民の負担増を求めるかたちで、財政再建が達成されたのである。

む す び —— 土地改良事業の経済性と国家依存性 ——

最後に、亀田郷を素材としつつ、当時の土地改良事業がもった経済性及び国家依存性について、あらためて簡潔にまとめてみたい。

(1) 土地改良事業の経済性

1950年代中盤までの土地改良事業がめざしたのは「食糧増産」、すなわち反収増加であった。それは、食糧安全保障というだけでなく、農村の所得保障という社会政策及び食糧輸入による国際収支悪化の防止策という意味をもたされていた。亀田郷においても、減産問題が発生した1952年度には、反収が落ち込んだものの、次年度からは回復を示したのである。また、「食糧増産」からの転換がはかられるなかで、事業の経済性がとくに注目されるようになった。農林省農地局でも、事業の経済的効果に関して、「投資効率」あるいは「事業費所得比率」を新規事業採択の基準とするようになったのである。

(2) 現代日本における土地改良事業の国家依存性

現代日本において、土地改良事業は国家に対する依存度が高い。それは、国営及び都道府県営による事業の実施、団体営事業への補助金交付及び政策金融機関である農林漁業金融公庫による農林漁業資金の融資に代表されている。

1920年代以来、米価政策、農地政策と並んで、土地改良事業に対して国家資金が大量に投入されるようになった。これは、現代日本における農業の国家依存体質を形づくっていったが、国家の側からみても、これは単なる農民保護政策ではない。むしろ、国民統合政策の不可欠の

一環として「食糧増産」、すなわち食糧安全保障が位置づけられるようになった、ということもいえるのである。さらに、戦後において、土地改良事業を中心とする農業補助金は、農村における保守政党の集票に大きな役割を果たした⁶⁶⁾。ここに、戦前・戦中・戦後を通じて、土地改良事業に公的資金を投入する根拠があったといえよう。

しかし、土地改良事業における国家依存の度合いについては、当事者間に認識の相違があった。たとえば、財政当局は事業に経済性を求め、国庫財源及び財政投融资の原資が限られているなかで事業の重点化をはかった。これに対して、農民の側は、必ずしも土地改良事業の「経営者」としての意識を強くもっていたとはいえない。むしろ、亀田郷のように、借入金を補助金と同様に考え、政治的工作によって融資を「獲得」したうえで、「返済できないときは共倒れする」という主張もみられたのである。その根底には、「食糧増産」は国を支える柱であるから本来は全額国庫負担とすべきだ、という発想があった。

(3) 土地改良区運営の主導権

土地改良事業を担う土地改良区の運営をめぐることは、地域ごとに特徴がみられる。たとえば新潟県のなかでも、亀田郷では農民組合あるいはその出身者が土地改良区の運営を主導し、北蒲原郡、荘之江、白根郷等でも土地改良区の設立に際して農民組合が旧勢力と激しく対立した。しかし、亀田郷と並ぶ代表的な存在である西蒲原郷土地改良区の場合、農民組合の影響力は小さかった⁶⁷⁾。

亀田郷の場合、当初は日農玉井派・統一派の影響力が強かったが、1951～52年の不正事件を契機に、主導権は主体性派出身者の手に移った。そして、財政危機及びその再建過程で、国家依存度を強めるとともに農民組合色は消滅していくが、これは農民運動の衰退と軌を一にしていた。なお、戦後の農民運動高揚期には、旧家の自作農のなかにも農民運動に参加し、その指導者となる者があった。彼らの一部は、農地改革、農業会から農協への転換、国家に依存した土地改良事業の展開といった動きのなかで、反体制的な運動から離れて、戦後体制下の農業保護を要求する各種組織の幹部におさまっていった。

また、新潟県の政界、とくに国会議員のなかで、農業界出身者は、石田有全、稲村隆一、三宅正一、井伊誠一ら社会党所属議員が多くを占めていた。彼らは戦前からの農民運動指導者ということで、農民票を集めることができたといえる⁶⁸⁾。当時は、土地改良区に関する国会の論議に際しても、亀田郷を含む新潟二区選出で、日農県連統一時の委員長をつとめた石田有全が、事実上の利益代表者となっていた。これは、田中角栄をはじめとして主に土木事業をてこに地域利益の実現をはかった多くの保守系政治家とは、ある面では対照的であった。

なお、農協との関係に若干ふれておくと、土地改良区と農協との関係は必ずしも良好とはいえなかった。土地改良区は、短期資金の借入れという面では農協に一部依存する面もあった。しかし亀田郷の場合、たとえば土地改良区が耕運機の共同利用による経費節約を提唱したのに対して、農協は販売台数を増やそうとして各戸ごとの購入を勧めた⁶⁹⁾。また新潟県全体として

も、たとえば1961年の時点で農家が機械導入資金として農協から借り入れている資金は1戸平均20万円以上であり、当時は農協が「農業改良資金、近代化資金など融資ルートを取りそろえご利用を待つ。メーカーも心得てつぎつぎと新型攻勢」という状態であった⁷⁰⁾。農村における生産基盤整備事業者と総合的な商業・金融業者とでは、利害を異にする点多かったのである。

(4) 土地改良事業をめぐる諸団体間の関係

国家依存度の高い土地改良事業に関しては、直接の当事者である土地改良区にとどまらず、国、地方公共団体、政策金融機関等、さまざまな団体に関与し、しかもその利害は錯綜している。亀田郷について、その点を確認しておきたい。

第1に、全国的にみた亀田郷のモデル性について。新潟県において北海道と並んで全国でも最大規模の土地改良事業が展開されたこと及びそのなかでも亀田郷が泥炭地帯の乾田化事業としてモデル的な性格をもっていたことは、統計上も確認できるが、それにもまして、亀田郷はさまざまな意味で注目すべき地域であった。亀田郷は減産問題を通じて農政の総合性をめぐる農林省と大蔵省の「戦場」となったのであり、大蔵省が亀田郷を例に出して農林省を攻撃したのに対して、農林省も、金沢農地事務局だけでなく本省スタッフまで動員して実態調査を行った。その結果、農林省は、土地改良地区試験地及び土地改良事業地区増産対策協議会を設置する等、土地改良と農業改良を総合的にとらえるようになっていった。農林省農地局が編集した『農地行政白書』1958年度版、同省関係者による著書『土地改良と農業改良』・『農業の近代化と土地改良』等には、亀田郷について詳しい記述があり、逆に農林省を批判する大蔵省の高木文雄が著した『農業と財政』も亀田郷減産問題を取り上げている⁷¹⁾。また、亀田郷土地改良区の財政再建問題では、新潟県、農林中央金庫新潟支所、農林省金沢農地事務局といった地元機関に加えて、農林中金本店、農林漁業金融公庫等の幹部まで参加して再建策が協議され、亀田郷を支える態勢がとられた。さらに、土地改良事業の制度改革をめぐる国会の議論のなかでも、土地改良区の佐野理事長が参考人として招致される等⁷²⁾、亀田郷は注目の的であった。

第2に、亀田郷土地改良区は、単に事業を実施するだけの団体ではなく、さまざまな「造反」を繰り返している。たとえば、栗ノ木排水機場等の国営造成施設に関しては、維持管理費がかさんだため、その管理を県に移管することを求め、また、事業の結果国有となった道水路に関しては、従前の国有地以外の部分を土地改良区有とすることを要求し、さらに非補助事業を推進するために農林漁業資金の利子補給を行うよう働きかけて、結局いずれも実現を勝ち取ったのである。農道の移管をめぐるのは亀田町と対立し、また、新潟地域の地盤沈下問題に関しては、沈下の原因が水溶性ガスの汲み上げが亀田郷の乾田化かをめぐってガス業界と対立し、港湾業界等と組んで通産省にガス原因説を認めさせた。このように、土地改良区は利益団体として活発な運動を展開した。

第3に、県との関係について。土地改良事業を推進していく点で、県、とくに岡田知事時代の新潟県は、農民と基本的には同じ立場に立っていた。ドッジ・ラインの団体営事業補助打ち

切りに対抗して県営干田化事業を行い、また積寒法の実現に際して、新潟県は農民団体と積極的に提携したのである。ただし、県の財政危機に際しては、北村知事のもとで、とくに1950年代後半、財政再建が最優先された。これは、県営事業の遅延と県単補助の打ち切りというかたちで、事業全体の経済的効果が現れるのを遅らせ、結果として農民の負債償還能力が向上することを妨げて、土地改良区の財政危機を促進することになった。

第4に、行政機関における中央・地方間関係について。亀田郷において、新潟県とともに行政機関として土地改良事業を担当したのは、国の出先機関、すなわち農林省金沢農地事務局である。金沢農地事務局は、亀田郷土地改良区の組織・財政運営、とくに借入金依存体質、組合費賦課・徴収の不十分性等を批判する一方で、その原因については、国営・県営事業の付帯・付加工事、施設維持管理等をめぐって、県だけでなく国の政策をも批判している。金沢農地事務局の調査は、事業の実態を明らかにするなかで、土地改良区の要求を根拠づけることになり、これは国営造成施設の移管、非補助事業融資への利子補給等にみられる農林省の政策転換に影響を与えたのである。

最後に、政策金融機関と行政機関との関係について。亀田郷の土地改良事業は、農林漁業資金に強く依存していた。農林漁業金融公庫は、農林漁業部門の長期資金需要に対して、「国家的必要にもとづく政策的金融は、政府資金を原資とする特殊の国家的性格を有する独立の金融機関によって行なうことが、最も適当である」⁷³⁾として設立された政府関係機関であり、農林事務次官経験者が歴代の総裁をつとめている。また、財政投融资の支柱の1つである政策金融は、事業受益者の経費負担を軽減するために長期低利資金を融資するものであるが、それは同時に、現代日本において国家が主導する投資事業が拡大するなかで、事業の政策性を確保しつつ財政支出、すなわち補助金を節約する補完的な役割を果たした。しかし、農林公庫及びその業務を受託していた農林中金の新潟支所は、亀田郷土地改良区の財政再建論議に際して、国と新潟県の事業及び指導監督が不十分であったことを激しく批判した。土地改良区を指導する行政機関と、「国家的性格」をもちながらも金融機関という立場の農林公庫とでは、資金の借入れとその返済に関しては利害にずれが存在したのである。

こうして、「食糧増産」が唱えられるなかで、農民、中央・地方の行政機関及び政策金融機関の間で利害の対立・調整を繰り返しながら、戦後の土地改良事業に関する財政・金融の枠組みが形成された。そして、農地改革後、闘争の主目標を失っていた農民組合の活動は、土地改良事業に関しては、補助金及び政策金融というかたちで国家への依存度を高めるように作用した。その結果、土地改良区の財政危機とその再建過程において、反体制的な色彩は完全に失われていったが、土地改良区は農協と並ぶ農村の利益団体として活動している。

ただし、1950年代中盤の財政危機を経て高度成長期に突入していくなかで、公共投資の重点は道路を中心とする産業基盤整備へと移った。農政の重点も、「食糧増産」から、生産性向上へと移り、基本法農政のもとでは、「農業構造改善」が声高に唱えられるのであった。

注

- 1) 拙稿「1950年代の財政危機と土地改良事業」(『新潟大学商学論集』第27号 [1995年3月発行予定] 掲載予定)。
- 2) 本節の叙述は、同上論文に基づく。詳しくは同論文を参照されたい。
- 3) 1920年代の日本における現代資本主義化の動きについては、拙稿「戦間期日本の税制整理」(『新潟大学商学論集』第23号, 1991年3月, 所収), 73-78頁及び拙稿「日本・大正デモクラシー体制とファシズム体制」(馬渡尚憲 編集代表『現代の資本主義——構造と動態』御茶の水書房, 1992年, 所収), 75-78頁を参照されたい。
- 4) 1920年代の農政、とくに土地改良事業において現代的な枠組みが形成されてきた点については、今村奈良臣・佐藤俊朗・志村博康・玉城哲・永田恵十郎・旗手勲『土地改良百年史』(平凡社, 1977年), 124-143頁(今村執筆分)及び今村奈良臣『補助金と農業・農村』(家の光協会, 1978年), 85-100頁を参照せよ。
- 5) 新潟県農地部監修『新潟県土地改良史』(新潟県土地改良事業団体連合会, 1986年), 244頁及び亀田郷土地改良区編『水と土と農民——亀田郷土地改良史——』(同土地改良区, 1976年), 157-158頁。
- 6) 阿賀野川沿岸大規模農業水利改良事業については、前掲『水と土と農民』, 158-169頁による。
- 7) 前掲『新潟県土地改良史』, 245頁。
- 8) 同前, 248頁。また、治部田幸範「新潟県蒲原平野における土地改良の経営経済学的研究」(『新潟大学農学部紀要』第19号, 1982年3月, 所収)は、亀田郷における土地改良の発展段階を論じるなかで、地主主導の「小団地分立的湛水排除段階」(1925-47年)に対して、1948-56年を農民主導の「全郷統一的地上水排除段階」と特徴づけている(24-28頁)。
- 9) 新潟県農地部農地開拓課編『新潟県農地改革史 改革顛末』(新潟県農地改革史刊行会, 1963年), 1137-1139頁。
- 10) 同前, 1141-1142頁及び前掲『水と土と農民』, 185頁。
- 11) 前掲『水と土と農民』, 189-190頁。
- 12) 同前, 193頁。
- 13) 同前, 195-204頁。
- 14) 同前, 202-206頁。
- 15) 同前, 223頁及び鳥谷部仁編『亀田郷治水史』(亀田郷水害予防組合, 1966年), 1636・1660-1661頁。
- 16) 亀田郷土地改良区編『亀田郷土地改良誌』(同土地改良区, 1976年), 76-77頁。
- 17) 前掲『水と土と農民』, 223-224頁。また、鳥屋野工事区(1951-52年)及び笹口工事区(1954年)における県営干田化事業の実態については、『鳥屋野の土地改良』(亀田郷土地改良区鳥屋野工区, 1980年), 206-240頁を参照せよ。

- 18) 前掲『亀田郷土地改良誌』, 77頁。
- 19) 前掲『水と土と農民』, 248-250頁。
- 20) 同前, 250-251頁。
- 21) 新潟県議会(1953年7月4日)における木原正雄(右派社会党)の発言(『昭和二十八年新潟県議会六月定例会会議録』第3号, 30-33頁)。
- 22) 同前(同日)における岡田正平(新潟県知事)の発言(同前, 35頁)。
- 23) 同前(1953年7月6日)において可決された「土地改良事業に関する意見書」(同前・第4号, 99-100頁)。
- 24) 土地改良投資調査会編『土地改良効果の諸問題』(国民経済研究協会・全国土地改良協会, 1955年) 第2編第5章及び同調査会「予察調査報告」((前掲『亀田郷土地改良誌』所収[612-615頁]))。
- 25) 前掲『水と土と農民』, 287-288頁。
- 26) 江川了(農林省農地局資源課長)「亀田郷土地改良区における減産問題について」(『農地』第37号, 1953年12月。前掲『亀田郷土地改良誌』所収[引用は同書, 616頁による])。
- 27) 農林省農地局編『農地行政白書』1958年度版, 117-118頁及び山下肅郎・桜井重平・田畑英男(いずれも農林省農地局)『農業の近代化と土地改良』(土地改良新聞社, 1961年), 263-283頁においても, 亀田郷の問題が取り上げられている。また農林省農地局・振興局監修『土地改良と農業改良』(地球出版, 1958年)では, 土地改良と農業改良の連携の必要性が強調されているが, ここでも亀田郷に関する詳しい記述がみられる(9-10・39-40・195-203頁)。
- 28) 『土地改良区だより』[亀田郷土地改良区] 第45号, 1969年10月, による。
- 29) 高木文雄(大蔵省主計局主計官)『農業と財政』(財務出版, 1956年), 379-380頁。また, 同書, 208-209頁も参照せよ。
- 30) 経済審議庁編『経済白書』1953年度版(経済統計協会刊), 192頁。
- 31) 前掲『水と土と農民』, 250-251頁による。
- 32) 野村一郎「地方財政と農林行政」(宇野弘蔵・近藤康男・山田勝次郎・山田盛太郎監修『日本農業年報』III, 中央公論社, 1955年, 所収), 91頁。
- 33) 同前, 90頁。
- 34) 前掲『農地行政白書』1958年度版, 附属統計表・36-49頁に基づいて算出した。
- 35) 「総代会記録」1956年7月29日分(前掲『亀田郷土地改良誌』, 817頁)。
- 36) 第26回国会衆議院農林水産委員会(1957年4月2日)における佐野藤三郎(参考人。亀田郷土地改良区理事長)の発言(『第二十六回国会衆議院農林水産委員会会議録』第21号, 22頁)。
- 37) 借入金に依存した亀田郷土地改良区の財政運営については, 前掲『水と土と農民』, 309-338頁を参照せよ。
- 38) 「亀田郷経済調査農家から見た土地改良費負担能力について」(1957年6月。前掲『亀田郷土地改良誌』所収[544-552頁]), 551頁による。
- 39) 前掲『水と土と農民』, 343頁。

- 40) 農林省金沢農地事務局「亀田郷土地改良事業の実態」(1958年2月。前掲『亀田郷土地改良誌』所収[429-541頁]), 445-470頁による。
- 41) 山田勝次郎「戦後農民運動の概観」(宇野弘蔵・近藤康男・山田勝次郎・山田盛太郎監修『日本農業年報』II, 中央公論社, 1955年, 所収), 149頁。なお, 当時の共産党及び日農統一派の立場を反映した議論としては, たとえば深谷進・新井義雄・朝野勉「戦後農民運動史」(『日本資本主義講座』第7巻, 岩波書店, 1954年, 所収) があげられる。
- 42) 前掲『新潟県農地改革史 改革顛末』, 1167頁。
- 43) 前掲『水と土と農民』, 338-342頁を参照せよ。
- 44) 同前, 240頁。
- 45) 前掲『亀田郷土地改良誌』, 83頁。
- 46) 同前, 83-84頁。
- 47) 同前, 84-85頁。
- 48) 前掲『水と土と農民』, 337-338頁。
- 49) 同前, 338-342頁。
- 50) 同前, 343-345頁。
- 51) 同前, 345-346頁。
- 52) 同前, 346-347頁。
- 53) 農林省金沢農地事務局前掲「亀田郷土地改良事業の実態」(前掲『亀田郷土地改良誌』所収)。
- 54) 同前, 496頁。また, 農林省金沢農地事務局『信濃川下流地域における農業水利の展開と農業発展』(1959年3月刊), 367-368頁においても, 県営事業等に関する「工事が非常に遅れた」ことが亀田郷土地改良区の財政運営に大きな悪影響を及ぼした, と述べられている。
- 55) 前掲『水と土と農民』, 350頁。
- 56) 「財政再建計画東京会議の質疑応答要旨」(1958年3月18日・6月30日。前掲『亀田郷土地改良誌』所収[91-93頁])。
- 57) 前掲『水と土と農民』, 350-354頁。
- 58) 農林中央金庫新潟支所「財政再建計画の実施とその経緯」(前掲『亀田郷土地改良誌』所収[81-83・89-91・93-96頁]) による。
- 59) 同前, 96頁。
- 60) 同前, 95頁。
- 61) 「組合費収納状況」(前掲『亀田郷土地改良誌』所収[599-605頁]) による。
- 62) 前掲『水と土と農民』, 356頁。
- 63) 『農林漁業金融公庫十年史』(同公庫, 1965年), 257-262頁, 新潟県農地部農地建設課『新潟県の土地改良事業の展開 その6——団体営土地改良事業の推進——』(発行年不詳[前掲『新潟県土地改良史』, 861頁によれば, 1976年発行]), 25-27頁及び前掲『水と土と農民』, 405-406頁。
- 64) 前掲『水と土と農民』, 417-419・576-585頁。

- 65) 同前, 453-466頁。
- 66) 広瀬道貞『補助金と政権党』(朝日新聞社[朝日文庫版], 1993年)第2・8・10・11章を参照せよ。
- 67) 新潟県農地部農地建設課『新潟県の土地改良事業の展開 その5 — 農地改革と土地改良事業の再編 — 』(発行年不詳[前掲『新潟県土地改良史』, 861頁によれば, 1976年発行]), 86-107頁, 西蒲原郷土地改良区編『西蒲原土地改良史』下巻(同土地改良区, 1981年), 123-124頁。
- 68) 農民組合が空洞化あるいは消滅してからも, 農村が直ちに保守化したわけではなかった, という点については, 西田美昭「農民運動の高揚と衰退」(『シリーズ日本近現代史 4 戦後改革と現代社会の形成』岩波書店, 1994年, 所収), 104-115頁を参照せよ。
- 69) 前掲『水と土と農民』, 295頁。
- 70) 新潟日報社編『若い農民』(未来社, 1961年), 56頁。なお, 新潟県農協中央会の広瀬鉄也企画室長も「どうも農協が機械化ブームのあと押しをしているみたいで……」という感想を述べていた(同書, 同頁)。
- 71) 注27)及び注29)に掲げた文献の当該箇所を参照せよ。
- 72) たとえば, 1957年4月2日及び1960年3月22日の衆議院農林水産委員会における佐野藤三郎(参考人。亀田郷土地改良区理事長)の発言(前掲『第二十六回国会衆議院農林水産委員会議録』第21号, 6・18-19・22-25頁及び『第三十四回国会衆議院農林水産委員会議録』第14号, 12-13・18-22頁)。
- 73) 前掲『農林漁業金融公庫十年史』, 104頁。