

④ 水系II流域別にみる水問題

溜池の現在

都市化のなかの平野の溜池

大阪府立大学農学部助教
萩野 芳彦
おぎの・よしひこ

1 日本の溜池

日本の水田の灌漑組織には、溜池をもつものと、溜池をもたないで河川からの引水だけによるものがあり、後者のほうが数量ともに圧倒的に多い。その意味で日本では、河川灌漑のほうが普通で、溜池灌漑は例外的であるとみてよからう。

(河川から引水して灌漑している場合でも、特に近年では、その河川の上流にダム(貯水池)を造って貯水し、濁水で河川の自然流量が不足したときにその貯水を放流して、河川の流量を補強増量することがしばしば行われているが、この種のダムは溜池とは呼ばれない。)

しかし、日本全体としては少数派であっても、当の地域では溜池なくしては水田の灌漑は不可能であったわけだし、さらに溜池灌漑組織は、そのハードな施設の体系だけではなく、いわゆるソフトな、歴史的・社会的・機構制度的な体系が、河川灌漑のそれらとは異なった特性をもっている。そのため、その水

利組織や水社会が、古くから日本のみならず世界の研究者の興味をそそり続けてきた。たとえば、戦後の竹山増次郎氏や竹内常行氏の関係著書や、中村尚司氏が現在スリランカで行っている、米國コネル大学の人達との溜池灌漑地帯の水利組織の現地調査等、枚挙にいとまがない。

だが、本稿で筆者が述べようとするのは、日本の溜池灌漑組織の全般的な紹介ではなくて、大阪府下のような、激しい都市化の波にのみこまれていく溜池地帯の水利組織が、現在抱えている問題(の一部)である。

2 平野の溜池

溜池には二種類ある。第一は、水田の標高が相対的に高く、附近の河川からの引水では(ポンプで水を押しあげない限り)灌漑できず、水田より高い場所(溪流などを利用して造られた溜池)である。

第二は、それ自体が集水区域(流域)をもつ、山地丘陵部の大容量の溜池(俗に親池と呼ばれる)の貯水だけでは足りず、水田のある平地部に、貯水深の浅い(俗に血池とも呼ばれる)数多くの小溜池(俗に子池、孫池と呼ばれる)がある地域のものである。

後者のある代表的な地域は、奈良、大阪、兵庫、香川の各府県である。

本稿では、近年筆者等が調査する機会に恵まれた大阪府堺市での知見を中心に、激しい都市化の過程で、溜池地帯に発生している問題を紹介したい。

3 平野の溜池の水利組織

溜池の築造や改築の年代は、正確には分らない場合も多いが、なかには「村方明細帳」や「溜池書上帳」が残存している。その記録から分る場合もある。

大阪府の狭山池の場合は、慶長一三年(一六〇八年)に、豊臣秀頼の御入用普請によって大規模な修築が行われたことが記録されている。宝暦年間の狭山池水田下区域主要溜池一覽表には、現存する子池や孫池のほとんどの名が記載されている。

これら群小の子池や孫池のような溜池は、いわゆる「水田自普請」によるものであって、その溜池から引水して灌漑する農民達によって築造されたものである。これらの築造にあたっては、藩の領主や大阪町奉行が補助を下付する場合もあったらしいが、工事に要した費用はほとんど、直接の受益農民(いわゆる水田農民)が負担した。その費用振分けの方法には、反別割、石高割、水高割など種々の方法があった。また、「むら」ごとに入夫を割りあて、「無高」の「水呑み百姓」と呼ばれる農民が溜池の築造に持たされた。土石等の材料は、「むら」

の入会地から採取利用されたといわれている。

溜池の築造は、「村役」「庄屋」の「高持百姓」が数名、時には十数名が指導し、財務、施工、組織の運営にあたった。溜池が完成すると、これらの村役、庄屋のなかから、「池守」「年行司」と呼ばれる、溜池の運用を統制する管理者が選ばれ、以後、溜池の灌漑区域内の配水や引水を統制するほか、他の溜池との間の水の分配をめぐる争いや交渉の責任者ともなった。

子池や孫池は、本来ならば水田として利用できる土地を濫して築造するのだから、親池や子池の延貯水量は、無駄なく配水してやっとその区域の水田のすべてを灌漑できるといった程度のものである。したがって、我田引水を排除し、区域内の水田に公平かつ確実に、しかもできるだけ配水のロスを少なくして配水するために、「池守」の統制、指揮下に、専任の「水配人」を置いて、一切の用水にかかわる施設の操作を「水配人」に行わしめた。すなわち、水配人は池守の指示の下に、「用水順番帳」に従って、各人の水田に配水してまわり、各農民には引水させなかった。

(本稿では、この前後の部分の記述は、おおむね、大阪府堺市周辺の事例に依っている。農業用水関連用語は方言的なものが多く、日本でも地域によって呼称が

違う。たとえば、各人の水田に配水、引水する順番や時間を決めて行う配水のやり方も、「番水」「隔番」など地方によって違った名称をもつ。また、組織の管理、統制にしたがって、各農民が自分の手で引水する事例もあるなど、具体的な細部のやり方には地方色があることを断っておきたい。)

このような配水の方法や費用や労働の負担方法といったソフトな面ばかりでなく、溜池本体や水路とその分水施設の構造や規模といったハードな面も、関係者の合意に基づいて、きちんと定められていた。

もちろん、その溜池の灌漑区域(水田)は確定していて、これを「○○池法」(衆、またはノリとも書く)と呼んだ。

親池でも子池でも、水の分配は区域内では平等に行われるのが原則だが、築造、修築のさいの経緯(たとえば資金を多く負担したとか溜池敷地を提供した等)で、有利な配水を受ける水田もあった。

引水権は水田に付いているのが普通だが、「水株」「水券」などと呼ばれて、引水権が水田でなく農民に付いていて、譲渡できる事例もある。また、異常満水のさいなどに、親池の下層の貯水を、一部の特権をもった農民だけに配水したり、この「底水」を競争入札によって売水す

るなど、地方により地域により、種々の慣行があった。

水田の所有者は、溜池や水路の築造のさい、金銭や労働を提供するほか、毎年、その維持管理のための費用を支払い労働(出役)を行う。また、「水配人」に対しては直接に、「水入れ給」「水米」を現物(米)で支払っていた。

これらの慣行は、戦後の農地改革後も、新たに土地の所有者となった農民に引継がれて存続していた。溜池にかかわる一切の権利も義務も、「田主仲」と呼ばれる、関係水田の所有者のものだからである。

4 溜池水利組合の変遷

都市化の波が及んで水田の宅地等への転用が進み、灌漑面積が縮小してくと、子池や孫池の一部は不要となっていく。しかも、これらの池は、本来ならば隣接の水田と同じように、水田として利用できる平地の溜池であるから、水さえ落とせば恰好の宅地となる。事実、都市化が進めば、溜池が廃止されて、宅地に転用されている。

(都市化する以前に他の流域から新たに取水したり、親池の貯水容量を増量して、その結果不要となった子池を廃止して水田にした事例もあるが、ここでは本題とはずれるので省略する。)

しかし、このような溜池処分は、都市

化が進んで地価が著しく高くなってから行われるものであるから、その処分や売買をめぐる多くのトラブルが起っている。そこで、江戸時代の溜池の築造、修築以後の経緯の概略をみておこう。

明治四年(一八七二)廢藩置県が行われ、旧統治者と旧統治区域が否定されていく過程で、同年に「戸籍法」が布告され、これに基づく戸籍事務遂行のために新しく「区」が設定され、戸長と副戸長が置かれることになった。この戸長、副戸長が戸籍事務だけでなく、住民や土地に関するその地域の事務まで取り扱わせられていく過程で、従来の村役人との間で権限の競合が起り、トラブルがあいついだ。そのため明治五年(一九七二)政府は法令を出して、旧村役人を廃止して新しく戸長、副戸長と改称すること、また大区に区長を一人、小区に副区長を一人おくこととした。これら「大区小区」の新制は「旧式ノ郡郷村ヲ一変シタ」から、従来の「むら」は制度上は行政単位でなくなった。だが、実際には従来の「むら」は実質的な地方行政の末端組織として利用され、後に明治二十一年(一八七八)の「郡区町村編成法」によって再び行政区画として認められることとなった。

それ以前、明治六年(一八七三)から地券発行によって地主制の基礎が確立され、地主だけを構成員とする「水利組

合」が認められた。そして明治一三年（一八八〇）の「区町村会法」が明治一七年（一八八四）に改正され、「むら」は再び下級行政単位としての地位を失い、「水利組合」も「水利士法会」に再編され、郡長や区長の管理する組織となった。その後、明治一三年（一八九〇）には、「水利組合令」によって「普通水利組合」に組織変更され、その組合長には郡長や村長がなった。

このように、行政料が管理する形をとった、地主を組合員とする「水利組合」が、溜池にかかわる管理にあたってきた。戦後、昭和二十四年（一九四九）の「土地改良法」によって「普通水利組合」は廃止され、「土地改良区」に組織変更された（たとえば、狭山池土地改良区）。

しかし、子池や孫池の水利組織のほとんどは、「〇〇町水利組合」という名称の、むら町会規模のものや、「〇〇池水利組合」という名称の、「申合せ水利組合」の形で存続しているのが現状である。

現在、このような子池等の水利組織は、関係農民を組合員とし、その運営は、組合員のなかから選ばれた数名の「水利委員」によって行われている。水利組合長は水利委員の互選によって選任され、用水の管理の責任者である。実際の配水操作は、従前は専任の水配人が行

っていたが、今ではほとんど姿を消し、組合内の水利役員や組合員全員の間で灌漑面積が激減する一方、新築された住宅等からの排水が子池や用水路に流入して、水質は悪化するものの、用水の量が相対的に豊富になってきているので、従前のような厳しい配水慣行は崩れ、農民自身が個々に引水操作を行うようになった組合が、堺市内でも年々増加している。

5 溜池敷地の所有権

溜池敷地の所有権や利用権は、江戸時代はもちろんで、子池の廃止という事柄が起るまでは関係者の意識にはのぼらなかつた。溜池を溜池として利用している限り、その敷地の所有権を主張してみても何の实效もないし、そもそも、子池や水路は、「むら」の「総有」といった感じで維持管理されてきたからである。

明治以降の子池等の敷地についての扱いをみておくと、代表的な事例は、おむね次のような経過をたどっている。

前記の地券発行のさい、民有地には地券が発行されたが、共有地については、共有の確証の有無によって、それぞれ民有地第二種とされるか、官有地として没収されるかであったようである。共有の確証を得た民有第二種に対しては、水利組合の組合長でもある郡や村の戸長に對

して地券が発行された。この地券には、宛名の記載があるものとなないものがあり、しかもない場合のほうが多かったようである。今にいたってトラブルの一因ともなっている。

明治一二年（一八八八）に「市制町村制」が公布され、旧土地台帳が整理され、これらの共有地は、所在地の町村有地となり、その後、当該町村が堺市に合併されるさいに、堺市有地となった。

一方、いわゆる水利組合の共有地とされたものは、これらの水利組合を整理統合して、普通水利組合として発足したさい、組合の所有地となった。なお、前述のように、この組合の長は、郡長や村長であった。その後、市町村合併のさいや、土地改良区の設立のさいに、普通水利組合が廃止されたり組織変更されたが、そのさい、行政村村長管理を堺市長管理に変え、所有権を移転して堺市有地とした。

しかし、以上に略述したような経過は、たとえば土地の登記簿、公簿の上には、必ずしも正確には記録反映されていない。後述するような、「共有地」とか「大字〇〇共有地」とだけ記載されていたり、あるいはブランクのまま記載がないものも、きわめて多い。

また、このような所有権の確定や移転が行われたさいに、「むら」の了解のもとに、個人の所有ということを確認して

私有地の形をとった事例や、いわゆる水利組合がその組合員全員に均等に持分権を無償で与えた事例など、その経緯は種々多様な形をとっている。

その結果、堺市内の子池や孫池で廃止されたその敷地が売却され、学校用地や住宅用地に転用された事例を、形式上の所有者の種類によって分類して、その処分金の配分や用途などを略述すると、おむね次のとおりである。

第一は、前記の「むら」（俗に「部落」とか「町会」とか呼ばれている）の「所有」であることが、形式的にも明確、すなわち、公簿に「共有」と記載されている場合である。

また、「共有」と記載されずブランクのままであっても、関係者の間に合意があれば、処分の仕方や売却代金の配分などは、「共有」と記載された場合に準じて行われている。事例数からいうと、堺市内ではこの種のものがほとんどである。

第二は、その反対に、所有者が名実ともに個人となっており、売却代金もその個人のものとなる場合であるが、筆者らの調査では、このようなものに出会っていない。

第三は、複数個人の連名で登記されている場合である。

第四は、水利組合の所有地と明記されているものを一件だけみつけたが、この



〈荒川・秋・瀬附近、写真提供は水資源開発公団〉

子池は現在も使用されている。

第五は、現在係争中の事例である。公簿には所有者が記載されておらず、ブラントのままであるが、かつて「戸長」宛に発行された「地券」を保有していた者が、その所有する水田を売却するさいに、この地券も併せて譲渡した。そのために、この溜池が廃止されて敷地が売却されたさい、水田を買受けた者が、溜池敷地の所有権を主張して売却代金を全額取得しようとした。

これに対して、二組の異議が出されて係争中である。一組は、その溜池の灌漑水田（前出のノリ）の所有者（田主仲）一三名であり、もう一組は、この溜池の所在地の町内会（大字）であって、部落

全戸の所有であるとするものである。この件はなお係争中で結論は出ていない。

第六は、公簿上に堺市有地と明記されている場合である。

溜池敷地の処分方法

堺市でもっとも一般的な溜池敷地の処分方法を紹介する。公簿に「共有地」と記載のある場合、溜池を廃止して学校用地や住宅用地などとして売却転用されるといった処分事由が発生すると、処分するにあたっての権利者や関係者が誰であるのか、また、その着達の間の分配の比率はどうか、さらに、溜池の廃止にもなる水利（権）補償、その他溜池を利用していた者に対する補償、溜池の下流の

水路の拡張や舗装を行う等の補償措置、そして、「処分金」の使途計画等について、堺市管財課と自治会（町内会）役員とが事前に協議して原案を作る。

次にこの原案を、関係住民全員が加入している「地区住民総会」にかけてその承認を得る。一方、堺市当局も市議会の承認を得る。そして所有権をいったん堺市に移して更正登記され、堺市と買手との間で売買契約を結ぶ。代金は市収入役に預託され、市管財課が管理し、すでに承認された計画にしたがって必要のさい支出される。

一例を具体的に紹介する。旧金岡村は大字金田と大字長曾根からなり、明治二二年（一八八九）に村制がしかれ、昭和一三年（一九三八）堺市に合併した。この旧金岡村内の溜池（複数）は、金岡村長を管理者とする金岡村普通水利組合によって管理された。昭和一三年の堺市との合併のさい、この普通水利組合は解散し、長池、蟻池、小池など八つの「水利組合」に分解した。そのさい、堺市市有地となった溜池もあったが、ほとんどの溜池は、旧大字金田分は堺市金岡町の、旧大字長曾根分は同じく長曾根町の共有地となった。

この旧金岡町の地区内には現在では、総数四四五〇戸の二八の単位町会があるが、そのうち井之尻町ほか一〇町会（九五戸）が旧大字金田の集落であり、

「金岡町自治連合会」をつくり、溜池の処分権をもっている。他の一八町会はその後にこの地域に転入した住民のもので、「共有地」の処分などには一切関係しない。長曾根町の分についても、事情は同じである。

金岡町自治連合会には「部落有財産管理委員会」があり、溜池処分の実務を担当している。これら旧金岡、長曾根両町は、市町村合併、字界や町界や名称の変更、道路、住宅団地、マンション等の建設によって、人口は旧集落の数倍にもなっており、旧字、町界は分断改定されほとんど旧状を示さない。しかし、共有地処分権は、旧集落に居住し、かつ現在も居住している家の人たちだけのものである。

金岡町自治連合会の場合、溜池処分にによって得た金額は合計して約一億円で上に達している。地区内の道路舗装、集落内の排水路の整備、農業用水路の整備、町会館の建設、運動場建設など公共的な用途に主に支出されている。そういう意味では、かつて指摘されたように、溜池処分にもなる金銭の処理は、かなりの程度に公共目的に役立っている、あまり問題はないようにみえる。

しかし、たとえば堺市内の某溜池についてみると、溜池処分にもなる支払われた代金は、総額約二七億七〇〇万円、規定に基づきその一割が堺市に収められ、残りの約二五億円は、前記のよ

うな公共目的の建設事業に約一〇億五〇〇〇万円つかわれた場合は、その溜池で灌漑していた水田（前記のノリ）の所有者に對する、いわゆる「水利権補償」として約七億円、また町会の運営費に約二億六〇〇〇万円を支払う（使途）計画がたてられている。

前者の「水利権補償」とは、水源としての溜池を処分、消滅させることに對する補償という理由で、一応はそれによつて失われる収益相当分の補償額ということになっているが、筆者には信じ難い。このような多額の金が個人に支払われていることについては、是非の両論があるが、ここでは事実の紹介にとどめたい。

以上、溜池の敷地問題についていささか筆を費やしたが、この問題が、都市化地域のなかでも溜池に固有の問題であることと、溜池水利社会の特性を見事に表現していると考えたからである。

7 溜池水利組織の現在

現在、堺市内には約一三〇の申し合せ水利組合と、一〇の土地改良区がある。

これらの水利組織の近況をみると、まずその財政事情は好転しているといつてよい。前記の溜池の処分、敷地の売却によるもののほか、溜池や用水路に流入する新設建築（住宅や病院、商店、事務所

など）のし尿浄化槽が設置されるさいに、水利組合として設置に同意する条件として徴収する「寄付金」が組合に入ってきたからである。

用水事情も、前述したように、水質は著しく悪化した量が量的には好転している。

だが、実際に溜池や用水路の補修や、施設の操作を行う人材は、年ごとに得がたくなってきており、事実多くの地区で水配人制度が消え、老齢化した組合員の兼業農民が半強制的に配水操作などに当たらざるをえなくなつてきているのが近況である。

このように水利組織そのものが弱体化する一方、溜池や用水路への都市下水の流入やゴミの投棄で、水利施設の維持管理がますます困難となり、さらに、多少の氾濫湛水の許された水田が宅地となると、洪水は出易く、しかも氾濫湛水による浸水被害が激化する。

堺市当局は、農業用取水を廃止した水路や河川を、都市下水路や準用河川に指定し、排水河川の整備を積極的に行つていり、農業用水路としての機能がなお残存している水路については、溜池処分や区画整理などの機会を捕えて、その水路の改修や施設の改良を、それを管理しているとみなされる水利組合に、行わしめてもいる。だが、事態はますます厳しくなつていのが現況である。

この問題は、都市化地域における農業用水路が、都市の下水路としても利用され、共用化していく過程で、どこでも必ず起つてい問題である。

8 し尿浄化槽問題

これもまた、都市化地域の農業用水団體で普遍化している問題であるが、堺市の溜池地帯での実状を紹介しておこう。

堺市では、昭和五五年度までに約三五万人の市民が、公共下水道がないので、し尿浄化槽を利用している。近年では、毎年約二五〇〇件程度設置されている。

このし尿浄化槽の設置については、堺市では、「堺市宅地開発指導要綱」で、地元利害関係者の同意を得ることを、開発許可条件としている。すなわち、農業用水路にし尿浄化槽廃水を放流する場合には、協議を受ける堺市農業土木課は、関係水利組合の同意を得てくるように窓口指導を行っている。水利組合では、設置に同意する条件として、水利組合が定めた額の「寄付金」を納入させている。

この寄付金の額は水利組合によって異なつていり、一人槽当り一万円、一件当り五一一〇万円程度である。昭和四〇年代当初は、この金額も少なく件数も少なかったが、最近の大型マンション、病院、スーパーマーケットなどでは、数百一〇〇〇万円にものぼる寄付金が支払われている。このような多額となると、

隣接する水利組合の間で境界をめぐる競争を生じたり、反対に、大規模開発者に對して数個の水利組合が連合して、一〇〇〇万円単位の寄付金を獲得したり、放流先の農業用水路のはるか下流の組合も寄付を求めるといような事態が起つている。

このような多額の寄付金の、その性格、金額、用途などが必ずしも明確でなく、また徴収できる者の範囲もあいまいである等、次第に問題化してきていようである。

この寄付金は、水利組合で、溜池や水路や付帯施設などの維持管理に当てられているようだが、組合の財産として貯蓄している場合や、すでに組合員に分配した場合もみられる。

9 おわりに

最初に断つたように、本稿では、都市化地域の平野の溜池の近年の、それも容易に想像でき、すでに常態化している問題（たとえば水質汚濁）以外の問題に限つて紹介した。本稿は岡本雅英博士との共同研究の成果によるものであることを付記する。

最後に、溜池地域の調査の機会を与えて下さつた堺市の三木田博氏ならびに調査に御協力下さつた関係各位にお礼申しあげる。

水利団体の構造と機能

—土地改良区を中心として

岩手大学農学部助教授

佐藤 政良

さとう まさよし

1 水利団体

日本には現在、種々雑多の数多くの水利団体がある。本稿で主にとりあげる農業水利団体（土地改良区）のほかに、形式上は農業水利権までもつことがあり、実質的にも水利の開発や調整を行っている政府や水資源開発公団や都道府県、上水道や工業用水の供給を行っている都道府県や市町村の地方公営企業、水力発電を行っている電力会社、工場の用水を取水している企業などである。

これらのきわめて数多くの利水は、河川の水をその主要な水源としていて、地下水の占める役割は、量的に小さい。ところが、この河川の流量は、年によって大幅に変動する。したがって、ほとんど毎年、確実に利用できるのは、いわば渇水年の流量（以下、渇水量と呼ぼう）までで、平常年や豊水年の流量ではなく、それより大幅に少ない。

一方、日本では、その河川の渇水量の全量が、農業用水として、平野部の水田に取水されてしまっている河川が多い。とくに、大きな都市や工業地帯があつて、その上水道や工業用水の需要が著しく伸びた地域の河川はそうである。

その意味で、現在および今後の河川の水利利用を規定しているのは、農業用水、とくに平野部の大規模な農業用水である。換言すれば既存の農業用水を無視しては、新規の利水を開発することも、異常渇水のさいに利水間の調整を行

うことも不可能である。

すなわち、日本の多くの河川では、新たに取水しようとするれば、都市用水であれ農業用水であれ、渇水のさいに河川の自然流量を補強増量するためのダム（貯水池）を建設するだけではだめで、その河川の既存の農業用水との調整を行うことが不可欠である。

また、異常渇水で水不足に遭遇したとき、その河川から取水している各用水の取水を制限しようとするさいも、農業用水、とくに古くから存在している農業用水との調整が重要な課題である。

また、その灌漑区域の水田が住宅や工場の用地に転用され、必要水量が減少して、それを上水道などに転用する可能性を秘めているのも、このような平野部の農業用水である。農業用水の取水量は大変多くて、三〇〇〜五〇〇万の水田の用水で、二〇〜三〇万人の都市の用水を賄うことができるほどなのである。

このような理由で、日本の水利にとって農業用水はきわめて重要な位置を占めているが、その担い手である農業水利団体の歴史や構造や機能は、関係者や限られた専門家を除けば、あまり知られていないように思われる。早い話が、同じく農民の団体であつても、今や世界中にその名が轟いている「ノーキョー」（農業協同組合）とは異なり、農業水利団体である土地改良区の名を知る人は、意外に少ないようである。

2 土地改良区の成立

初めにお断りしておくが、本稿では、各河川の平野部にある、比較的規模の大きな農業水利団体（土地改良区）だけに記述の対象を限定したい。このような大規模土地改良区こそが、前記のような意味で、日本の河川の水利を規定しているからである。

おおまかに言って、各府県に数箇、その受益面積（ヘクタール）と組合員の数が、一、〇〇〇のオーダーで、大きいものは一万枚、一万人を超えるものすらある、そのような土地改良区について以下に述べることにしたい。

このような大農業用水は、ごくわずかな例外を除いて、江戸時代に既に開発され成立している（明治以降に開発されたのは、明治用水、安積疏水、豊川用水など）ごく少数である。

これらの農業用水は、明治二九年（一八九六）に旧河川法が施行され、現行の、許可に基づく水利権制度ができたさいには、「許可を受けたものとみなす」とされ、いわゆる「慣行水利権」が認知された。また、江戸時代に、すでに成立していた農業水利団体は、明治四一年（一九〇八）の「水利組合法」施行のさいに、「普通水利組合」と名称を変えたが、内容はほとんど変わらなかった。江戸時代でも明治時代でも、この農業用水の給水を受ける権利をもち、団体の運営に関与することができたのは、受益地区内の

水田の所有者だけで、小作人は権利がなかった。

第二次大戦後、昭和二四年（一九四九）に「土地改良法」が施行され、従前の「耕地整理組合」、「普通水利組合」などの団体は、以後、同じ「土地改良区」という看板をかけることとなった。したがって現在では、土地改良区という名の農民団体であっても、農業水利の団体ではなくて、耕地の区画整理事業を行うための団体も含まれていることに注意していただきたい。

戦後の農地解放によって、従前の小作人が水田の所有者となつて、農業用水の供給を受けて引水する権利や、土地改良区の運営に関与する資格を得たが、このように、水田への引水権は、ほとんどの場合、水田に付与されたいわば属地的な権利であつて、水田の所有権と分離したもので、昔も今も、ない。

3 農業水利団体の組織

農業水利団体としての土地改良区は、その水利施設によって灌漑される地区内の水田の耕作者を組合員とし、役員（理事と監事）を置いて運営される。これら役員は、組合員の選挙によって選任され、投票は無記名、一人につき一票である。役員の内任期は原則として四年である。ただ、本稿で記述の対象とした大規模な土地改良区では、組合員が三〇〇人をはるかにこえているから、組合員数に応じて三〇〇八〇人以上の

総代を選出して、総組合員による総会を代行している。

また、土地改良区は法人であつて、経費の強制徴収権をもつほか、所得税、法人税、登録免許税、不動産取得税、固定資産税などの国税や地方税について免税の措置がとられている。

このように、土地改良区は、用水の最終利用者である関係農民が、直接に運営している水利団体であつて、その点で他の、上水道や工業用水道のような水利団体とは違った性格をもっている。

しかし、土地改良区が直接に維持管理しているのは、水源河川の堰やポンプのような取水施設（なお、農業水利関係の役人や技術者は、取水堰のことを頭首工と呼んでいる）と幹線水路や比較的大きな支線水路までであつて、それより下流の末端の水路の維持管理は、直接には行っていない。これらの支線やさらにそれから分れる小さな用水路や、それに付帯した小さな堰や分水施設やポンプなどの管理は、それらを直接に利用する灌漑区域の、地元の組合員によって行われているのが、現在なお普通である。

したがって、ある地区の水田群を灌漑する農業水利団体とは、土地改良区を上部機構とする、重層的階層的な農民の水利組織の全体と理解されるべきであろう。

いま、その様態を標準化して模式的に示してみよう。まず、取水堰とそれに直接に繋る大幹線水路と、それが分岐した何本かの幹線水路と

が、土地改良区によって(物理的には土地改良区の職員の手で)直接に維持管理されている。

幹線から分岐した(第一次)支線は、「井組」とか「区」などと呼ばれる中間的な水利団体に よって維持管理されている。このような水利組織も無論、関係農民を構成員とし、彼らによって運営されている。

さらにその下流の(第二次)支線や最末端の用水路(耕地の区画整理がされて、一枚一枚の水田に、最末流の用水路が直接に接して給水している場合、近年の術語では、「小用水路」と呼ばれる)は、これもまたその用水路を直接に利用する関係農民のグループが維持管理を行う。このレベルになると、ほぼ「村」(現行の行政単位としての村でなく、字規模のムラ)とか「部落」とかの規模となるから、この最末端の最下部の農業水利団体は、ムラの「実行組合」であることが多い。

この「実行組合」というのは、じつは農業協同組合の末端組織である。要は、最小の地縁に基づき生活共同体ともいうべき「ムラ」が、営農面で「実行組合」という顔をもち、最小の水縁的な組織としても機能しているということなのである。

(注) 最近まではムラの住民のほとんどが農民であったから、ムラと実行組合を区別する必要はなく、最末流部の農業水利施設の維持管理は、ムラの内外の道路の維持管理などならんで、ムラの仕事として、全住民に強制されていた。拒否すれば、ペナルティーを科すこともできた。しかし、

近年のように非農家が多くなり、ムラの科しうるペナルティーでは痛痒を感じない住民が増えてくると、少なくとも農業用水の維持管理のような仕事は、直接の受益者である農家だけで行わざるをえなくなり、ムラではなくて、ムラのなかの農家だけの集団である実行組合の仕事という形をとるようになったのである。

(注) ここでの説明はあくまで模式的なもので、たとえば大幹線を上位の土地改良区が、それから分岐するいくつかの幹線をそれぞれ下位の別個の土地改良区が維持管理している事例や、中間の井組や区のような組織がない事例や、かなりの末端の水路まで、土地改良区が直接に管理している事例など、無数のバリエーションがあることはいうまでもない。

4 土地改良区の団体内機能

農業水利組織は、その規模の大小や前記の階層の上下を問わず、二種類の機能をもっていて、これを分けて考えておくことが、実用的であろう。ここで二種類の機能とは、第一は水利組織(団体)内にかかわる、第二は他の水利組織(団体)との関係にかかわるものであり、以下、団体内、団体間と呼びわけることになろう。

(注) 農業用水では、河川や用水路の水の分配の仕方に独得なものがあり、水利慣行などと呼ばれるが、団体内のそれと団体間のそれとを区別しないために、しばしば混乱している。たとえば、厳しい水争いに象徴されるような、水の配分をめぐる闘争や、異常満水のさいに

一方にのみ課せられる取水の制限や停止といった、いわば不平等な水利慣行は、本質的には異なった団体間のものである。

一方、コンミュニオンとすらみなされ、互恵的協力的で平等である点を賞讃する人すらあらわれている、平等な水の分配の慣行は、本来、同一団体内のものである。ある団体を団体として維持している以上、団体の構成員の間に著しい不平等があつては、その組織を長期間安定して維持していくことが困難だからである。事実、異なった団体であつたものが何かの縁で合併して同じ一つの団体となると、合併以前の闘争が和解と互恵に変ることは普遍的な現象であつて、そのような事例はいちいち数えあげられないほど多い。

土地改良区がその団体内でもつ水利機能はいくつかある。

第一は、河川からの取水と幹線水路の保守である。

第二は、平常時や豪雨時に行う、取水や分水の施設の操作である。このような施設の操作によって、土地改良区(の職員)が直接には管理しない、支線以下の水路に、河川から取水された水が配水されるのである。

第三は、渇水時に取水量が不足してきたさいに行う、団体内の水の分配にかかわる調整である。すなわち、渇水で地区内に水不足が生じたときは、上流の分水量を減量したり、さらに水不足が激しくなると、支線ごととか、ある水路の上流側と下流側とか、左岸側と右岸側とかに分けて、時間給水(俗に番水と呼ばれる)が多

い)を実施したりして、団体内の配水を平等に、確実にするよ様な、施設の操作を行う。

(注) 平常時であると異常時であるにかかわらず、土地改良区はその構成員が納得して合意している配水の操作を行うのである。したがって、構成員が承認している限りでは、形式的には不平等な配水が行われていることもある。ただ長期的には、前述のように、配水であれ、後述する費用負担であれ、組合員の間では平等化していく傾向がみられる。

第四は、このような幹線施設を維持管理するために要する経費(の全部あるいは一部)を、組合員である受益農民から徴収することである。

(注) 土地改良区は組合員外からの収入があり、後述する。

第五は、土地改良区が直接に管理しない、支線水路や小用水路、あるいはその付帯施設やポンプについて、その保守や操作の費用や電力代などの運転費などの一部を、それを直接に管理しているグループに補助することである。

これら以外にも、農地転用に伴う同意とか転用決裁金の賦課とか、水利の重要な維持管理機能を土地改良区はもっているが、それは後述する。さらに施設の新増設や改修等、建設事業にかかわる機能をもっているが、本稿の意図と関係が薄いので省略する。

5 土地改良区の団体間機能

土地改良区がもっているもう一つの水利機能は、他の水利組織に対してもつもので、水資源の開発と調整にかかわる問題としては、前記の団体内機能よりも、この団体間で果たす機能のほうが重要である。

同じ河川から取水する異なった水利団体は、利害を異にする場合が多い。このような利害の対立は、なにも農業用水と都市用水といった、異なった水利部門間で起るだけではなく、同じ農業用水の間でも起る。古来、日本各地で発生した、異なった農業水利組織間の闘争、いわゆる水争いがそれである。

したがって土地改良区は、それが農業用水であれ都市用水であれ発電用水であれ、他の水利団体に対して、自分達の既得の権利を主張し守っていくこうとする機能をもっている。

その機能は、主として三つの局面で現われる。

第一は、後発の新たな用水が、同じ河川の、とくに当該土地改良区の取水地点より上流で取水しようとする場合である。昭和四〇年(一九六五)に施行された現行の河川法でも、このような場合、当該土地改良区が合意することを新規取水者への許可の前提条件としている。

しかし付言すると、このように既存の者の上流で新たに取水することはなかなか難しく、そ

の調整策として、合口等を行わざるをえないことはよく知られた事実である。

第二は、濁水で水源河川の流量が減少し、平常時のような取水ができなくなった場合である。このような場合には、先発の土地改良区は後発の他の水利団体、とくに上流で取水する水利団体に対して、取水の減量や場合によっては停止すら迫ることが普通であった。

しかし、近年では、新旧の別なく一律に取水量を減量されることが多くなり、それどころか先発既存の農業用水のほうが、後発の上水道部門よりも厳しい減量を迫られる場合も多くなった(これらの点は、本特集の岡本雅美論文(八〇頁以下)を参照されたい)。

第三は、地区内の水田の転用が進み、必要水量を減量することができるようになったさい、従来の取水量を減量してそれを都市用水に転用できる可能性である。事実、有名な多摩川の二ヶ領用水に始まって、都市化に伴う農業用水の都市用水への転用の事例には事欠かない。

6 土地改良区の財政

水利団体としての土地改良区は、主として二つの事業を行う。第一は、ダム、取水堰(頭首工)、揚水機、水路といった水利施設の新増設や改築のような建設事業であり、第二は、それらの水利施設(の基幹部分)を保守、運転、操作して、取配水を行う維持管理事業である。

前者の建設事業の費用については、国や都道府県、さらには市町村からの、数割を超える高率の補助があり、補助残の部分は、長期低利の融資を受けて、受益者の組合員（農民）が償還していく。

後者の維持管理費については、最近始められた例外的な補助事業を別にすれば、国や都道府県からの補助はなく、土地改良区が負担せざるをえない。

この維持管理費の財源として普遍的なのは、組合員から徴収する賦課金と、組合員以外から取得する収入とである。

前者の組合員への賦課金は、通常、所有耕地の面積割で行われ、水道のような従量制ではない。その額は土地改良区によって異なり、高低著しくばらつくが、用水費としては年間一〇〇〇〇〜三、〇〇〇円位である。同じ土地改良区の中なかでも、水利組織の成立時に水田の新旧や旧水源の種類、水田の良否、成立時の経緯などを反映して、単価が異なる場合もあり、所によっては、一〇段階をこえるような団体もあるが、長期的には単一化の傾向がある。

組合費以外の収入は、土地改良区ごとにその特性を反映して種々雑多である。水力発電と施設を共用して多額の施設使用料を取得したり、水源林の経営や、土地改良区の事務所建物の一部を賃貸したり、水路に橋をかけたたり水路傍に電柱を建てたりするさいに利用料をとったり、所有地の売却費を運用したり等々である。

このほかに、近年の都市化に伴って現われた収入源があるが、それについては次項で述べる。

7 都市化と土地改良区

戦後の日本経済の高度成長は、商工業と都市の著しい発展をもたらした。旧農村＝農業地域を襲った急激な都市化の波は、関係地域の農民や農業、市町村とならんで土地改良区にも強烈な衝撃を与え、今やその経営に様々な困難をひき起している。

都市化は具体的には、組合員の水田が工場や宅地に転用され、その結果、農家と非農家との混住が進み、また組合員である農民自身の兼業化が進むことである。

水田が減って住宅などが新設されることは、農業用水の転用の可能性と必要性を暗示しているのだが、本稿の範囲を超えるので省略する。

水田が転用されると、組合費（農地への賦課金）の賦課面積が減り、その分だけ土地改良区の組合費収入が減る。

その対策として、土地改良区は農地転用のさいに決済金を徴収して減収を埋合わせる方策をとるようになった。すなわち、農地転用によって土地改良区から脱けるさいに、その後の維持管理費の引当て分として、たとえば二〇年分の（経営）賦課金を一括して徴収して基金として積み立て、以後はそれを運用して毎年、従来どおり

の維持管理費を捻出していく方法である。ただこの方法でも、将来の物価の上昇や管理区間や管理物件の増加や管理内容の変化には対処できない。

第二の対策は、関係市町村と協議して、市町村から施設の維持管理費の補助を受けたり、水利施設の共用化、すなわち、従前は農業専用であった水路が、都市化により住宅や工場の排水が流入して共用化されたことを理由に、市町村に維持管理費の一部を分担させる方策である。

第三は、組合員（農家）以外の住民や工場から、土地改良区の水利用料や、雨水や汚水の流入による被害の補償としての迷惑料といった感じの料金をとることである。

この方策で近年広く普及したものに、し尿浄化槽の設置のさいに同意料をとる方法がある。すなわち、土地改良区で一方的に定めた規程にもとづいて、し尿浄化槽を新設してその排水が土地改良区の管理水路に流入するとき、し尿浄化槽の設置許可を出す要件として、土地改良区の同意をとりつけるよう、市町村や保健所の窓口で行政指導をしてもらい、土地改良区が同意書を発行する条件として、料金を納付させる。一人槽いくらという形で単価を定め、容量（何人槽）に応じた料金を一括納付させるのが普通である。

また、前述の市町村負担と半ば重複する話となるが、土地改良区の区域内の非農地からの雨水の流入を理由に、市町村から費用の一部を納

付させている事例もある。

しかし、この方策は、規定施行以前に存在していたし尿浄化槽にさかのぼって適用することが難しく、新旧の間の取扱いに差を生じるし、何よりもその法的根拠が曖昧であり、民事上の契約に基づくものなので強制力がないなど、土地改良区にも、支払わされる側にも不満な方策となってきた。支払う側の反撥が強くて遂にとりやめた土地改良区もある。その事例では、その後関係市町村が実質的に肩代りしていく合意が成立しているが、その方向が妥当であろう。

都市化が進むと農業用水路へ汚水やゴミが入り、汚濁が進むが、この問題と対策も本稿の枠をこえるので省略し、土地改良区の下部団体である、ムラの弱体化について、触れておこう。

兼業化が進み、農民の農業に対する意欲も薄れ、土地改良区を下から支えてきた「ムラ」の規制力も弱まって、末端組織の維持管理能力が衰えてくると、これら末端の管理は粗放化し劣悪化する(念のために付記しておくが、幹線部分については、都市化が進むと洪水被害の危険性が急増して、かえって維持管理を従前以上に濃密にやらざるをえなくなっている)。

そのため、今まではムラなどで管理していた支線以下の下位の水利施設を、土地改良区が吸上げて直接に管理しなくてはならないようになり、土地改良区の管理する施設の数や区間は増加の一途をたどるのである。

このように、特殊な条件に恵まれたごく少数の土地改良区を除けば、都市化が進んで農地が転用され、土地改良区の賦課面積が減って維持管理費の財源が減る一方、土地改良区が直接に管理しなければならぬ施設が増えるばかりか、その維持管理業務の内容は、従前以上に経費や労働を要するようになり、土地改良区の経営が悪化していく。

最後に、都市化によってひき起された困難を解消するために、昭和四七年(一九七二)に土地改良法が改正されたさい、農業用排水路等の利用調整に関して導入された、三項目の対策についてふれる。

第一は、土地改良区が管理規程を定めて、悪質な廃水の排出を停止する措置をとることを求めることができるとする、いわゆる「差止め請求」であるが、このような管理規程そのものが定められた事例を知らない。

第二は、土地改良区が管理する農業用排水路が、市街化の進展その他で下水道などの用に兼ねて供することが適当であると認められるに至った場合に、関係市町村に対し、兼用のための施設の管理の方法、管理費の分担につき協議を求めることができるとする、いわゆる「市町村協議」であるが、この条文に意図的に則って行ったかどうかを別として、実質的には、前述のように、市町村から費用の一部をもらっている事例は多い。

し尿浄化槽のところでも述べたが、このよう

な「料金」は強制的にはとれない。そこで、土地改良事業によって利益を受ける組合員(農家)以外の者からも、経費の一部を、一方的強制的に徴収できるとする、いわゆる「員外賦課」が第三である。しかし、これは実行上あまりにも多くの問題点や難点があり、実施された事例を知らない。

おわりに

以上、重要でありながら知られるところの少なかったと思われる農業水利団体「土地改良区」について、その概要を述べた(最近とみに有名になった「政治的機能」については割愛した)。内容については、同様の岡本雅美博士との共同調査や討議によった。

今後、都市化地域の土地改良区の進む道には、関係市町村の一部事務組合に解消移行するか、反対に市町村の業務の一部までも託されて強化再生するかの二つの道がある。

Page 1 of 1

11

Page 1 of 1