

# おいしい北海道米ができるまで

—石狩川水域開発計画と泥炭地開発—



平工 剛郎 (ひらく たけお)

文学博士(北海道史)  
元北海道開発庁計画監理官

主著「戦後の北海道開発一体制の成立経過と地域課題への取り組み」、  
「北の漂泊者 飛騨屋久兵衛」など。

## はじめに

敗戦の結果、国土は焦土と化し、食料難、住宅難に加え、物資不足から激しいインフレが進行し、国民生活は極度の窮乏状態に陥りました。これに加え一層深刻な問題になったのが日本に帰還する軍隊関係者、外地在留邦人の引揚者問題でした。深刻な食料難、引揚者問題などをいかに解決し、わが国の復興・再建を図るかが喫緊の課題とされました。この中で復興・再建の解決の場としてクローズアップされたのが北海道でした。

## 1 農地改革と土地改良法の制定

戦後に行われた農業面の大きな改革は、農地改革です。これにより自作農が創設され、農家の自立意欲・造田意欲が一層高揚しました。

また、1949(昭和24)年には、戦後の農業基盤整備に関する基本法として「土地改良法」が制定されます。農地改革による自作農の創設と食料難という緊急事態を解決するためには、戦前の古い制度を抜本的に改めて新しい時代にふさわしい制度を構築することが必要とされたからです。制定をみた土地改良法では戦前の水利組合、耕地組合、土功組合に代わる事業主体として「土地改良区」を創設しました。また、国営、都道府県営による農地基盤整備事業の法的根拠と事業実施経費の国、都道府県の負担責任とを明確にしました。土地改良法の制定は全国のみならず、北海道の戦後の米作りを推進する上で大きな原動力となりました。特に北海道にとっては「北海道特例」と言われる事業促進措置が講じられたことが、その後に大きな効果をもたらしました。

「北海道特例」は、事業採択上の特例と財源上の特例との二つからなります。事業採択上では、北海道独自の事業として「総合かんがい排水事業」および「直轄明渠排水事業」が制度化され、また、一般の「直轄かんがい排水事業」も都府県以上に緩い採択基準の下に国の直轄事業が実施できることとなりました。

また、財源面でも、北海道特例として手厚い財政支援が認められました。例えば、国が行う農業ダムの建設は全額国費で、用水路などのかんがい施設の国の負担割合は、都府県では6割（県費2割、地元2割）ですが、北海道では8.5割（道負担1割、地元0.5割）とされました。戦前では、かんがい事業に直轄事業がなく、補助事業も5割程度の補助率であったことに比較すると雲泥の差があります（その後、負担率、補助率は改訂される、詳細は次号参照）。

この「北海道特例」の実現には関係者の並々ならぬ努力がありました。この制度の具体化にあたって当時の北海道開発局農業水産部土地改良課長であった大塚常次（昭和26年9月1日に新設の北海道開発局の土地改良課長に就任、それ以前は北海道土木部土地改良課長）の尽力が大きかったと言われていています（千葉技術士事務所代表千葉孝談）。

## 2 北海道開発庁および北海道開発局の誕生と石狩川水域開発計画

1950（昭和25）年に戦後の北海道開発を担う中央省庁として「北海道開発庁」が、翌1951年には開発事業の実施機関として「北海道開発局」が発足しました。

新しく設置をみた北海道開発庁では、戦後の食料問題の解決を目指してアメリカで行われたTVA\*を参考モデルとした事業を北海道で展開することを構想します。

その具体的なプランが「石狩川水域開発計画」です。この計画は、石狩川流域で電源開発（桂沢、金山、豊平峡、鷹泊、大夕張ダム等の建設）、農地開発、洪水防御などに関する事業を総合的に実施し、わが国の食料問題の解決や北海道の産業振興に寄与することを目的としたものです。開発対象地域は「美唄地区」「篠津地区」「夕張地区」「千歳地区」「豊平地区」および「北空知地区」の6地区（当初は「北空知地区」を除く5地区、その後計画改訂で「北空知地区」を追加）、開発面積は136,000町歩で石狩川流域全体におよぶ壮大

な計画でした。しかし、問題はこの事業をいかにして実現するかにありました。当時、わが国は戦後の復興期にあり、産業は停滞し、財政は極度に疲弊していました。このため政府は、自力での復興・再建は困難だと判断し、外資を導入して国土の復興・再建を図ることを計画します。そこで開発庁は、政府の方針に呼応して「石狩川水域開発計画」のうちの「篠津地区」の「篠津地域泥炭地開発事業」（以下「篠津泥炭地開発事業」という）を外資導入の最優先候補としてその実現を強力推進します。

## 3 新篠津村における米作りの取り組み

石狩川下流域の右岸の江別市、当別町、新篠津村および月形町にまたがる地域に広大な泥炭地が未開発・低利用のまま残されていました。その中心が新篠津村です。

同村の農業経営は、戦前では100%畑作で、主な作物は小豆、大豆、亜麻、菜種、麦類、玉ねぎ等でした。米作りは農民自身強い願望をもっていたものの、泥炭地という土地条件や過去の苦い冷害体験から農民が逡巡<sup>しゆん</sup>していました。しかし、篤農家<sup>とく</sup>が試験水田で良好な成績を得たのを機に泥炭地の米作りに自信を深めます。1946（昭和21）年から本格的な造田事業に取り組みとともに、翌年には事業の担い手として「新興土功組合」を設立し水田づくりの第一歩を踏み出します。さらに1950（昭和25）年には「全村造田、電化村民大会」を開催し、すべての農耕地を造田化する方針を決定します。これは大きな営農方針の転換でした。村民の堅い決意が実を結び、1952（昭和27）年には「道営かんがい排水事業」が採択され、また、事業の担い手として「新篠津土地改良区」が設立されるなど米作りの機運が次第に高まりました。

一方、わが国の中央財界でも、外資導入により戦後の食料難を解決しようとする政府の方針に呼応して、北海道に未利用・低利用のまま残されていた広大な泥炭地の開発を推進する特別な運動母体を設立しようと

\* 1930年代の世界恐慌を克服するためにアメリカの「テネシー河川開発公社」（Tennessee Valley Authority）の下で行われた電源開発、洪水防御、農地開発などを目的とした総合開発事業。

する動きが具体化します。それが「北海道農地開発協会」の設立です。

#### 4 「(社)北海道農地開発協会」の設立

1953（昭和28）年9月25日に<sup>いちまだひさと</sup>一万田尚登日本銀行総裁が中心となって東京に「北海道農地開発協会」が設立されます。一万田総裁らがこの協会を設立した主な目的は、北海道に存する十数万町歩の泥炭地を開発してわが国の食料増産に寄与することにあります。

協会の理事長には石井英之進（F A O（国連食料農業機構）理事）が、理事には中央では一万田日銀総裁、保利茂（農林大臣）、戸塚九一郎（北海道開発庁長官）、石川一郎（経済団体連合会会長）らが、北海道では田中敏文（北海道知事）、町村敬貴（参議院議員、町村農場主）らが、監事には東畑精一（東大教授）、藤山愛一郎（日本商工会議所会頭）らが就任しました。

この協会の設立には、食料問題の解決こそが戦後復興の喫緊の課題だとする当時の総理大臣吉田茂の政治信念と未開発・未利用のまま残されている広大な泥炭地の開発・利用を各方面に熱心に訴えていた町村敬貴の活動に負うところが多いと思います。吉田総理は戦後の食料難とベビーブームによる人口増加を見据え、開拓、干拓、酪農振興などの農業開発プロジェクトを積極的に推進することを内政上の重要課題と位置付け、これを実現するために外資を導入すべきだと強く主張していました。吉田総理との橋渡し役を務めたのが町村敬貴です。町村は戦前アメリカで酪農経営を学び、帰国後北海道の酪農振興の基礎を築いた人物です。

戦後早くから北海道の泥炭地開発の必要性を各方面に訴えていました。町村は吉田総理の農業問題の勉強会である「農政懇談会」のメンバーの一人で、この懇談会で泥炭地開発の必要性を主張していました。泥炭地開発問題について吉田総理と町村の間で交わされた書簡が二通残されています。そのうち一通を紹介します。

1953（昭和28）年6月1日付け書簡（吉田茂から町村敬貴宛）（町村農場所蔵）

御書拝読難有存候、過日原安三郎兄及一万田総裁ニハ貴事業話置候 右氏等之協力を得 速カニ事業化できる様希望致候 尚後保利農相江御面談可相成 小生よりも話置可申候 右要用耳得貴意候 敬具

この書簡は協会の設立をみた9月以前のものです。「貴事業」とあるのは、町村が当時構想していた泥炭地開発構想を指すものと思われます。町村から提案を受けた吉田総理がその構想に賛意を示し（「速かニ事業化できる様希望」）、その実現に向けて経団連の番頭役（常務理事）の原安三郎や一万田日銀総裁に協力方を働きかけるとともに、所管大臣である保利農相へも自らの意向を伝え、町村に保利農相と直接面談することを勧めています。

吉田総理は、泥炭地開発問題について自らは表面には立たないものの、一万田日銀総裁や経団連の要人、さらには保利農相などに働きかけ、町村構想の実現を側面から支援していたのです。協会役員構成とこの書簡を照らし合わせてみると協会の設立は、吉田総理、一万田日銀総裁、町村敬貴のラインで進められたとみて間違いないと思います。



昭和28年6月1日 吉田茂から町村敬貴あて書簡（町村農場所蔵）

わが国政界、財界のトップリーダーが泥炭地開発の運動母体を立ち上げたのは、北海道にとって画期的な出来事でした。

### 5 世界銀行の融資事業の採択などを巡る動き

1954（昭和29）年5月、世界銀行（以下「世銀」という）から1億ドル（360億円）を融資するとの書簡が届き、融資が現実化します。これを受けて、各省から融資対象案件として愛知用水、八郎潟、有明海、石狩川水域などが申請されます。7月に世銀の第一次調査団が、8月に第二次調査団が来日します。この調査の中で融資対象地区をどこに絞らねばいいのか、融資事業をどのような体制で実施するかなど、さまざまな議論が展開されました。

北海道側にとって予想外だったのは、水田開発の最優先候補として要望していた「篠津地区」について世銀側が米作りより酪農振興によるべきではないかとの意見を示し、また、候補地区として比較的順位の低かった根釧原野に世銀側が強い関心を示したことでした。北海道側が米作りに関するこれまでの技術的な集積をもとに「篠津地区は全面水田化によるべき」と強く主張した結果、世銀側も最終的にこれを受け入れました。一方、世銀側が強い関心を示した根釧原野は、「根釧地区機械開墾建設事業（パイロットファーム）」として採択されました。

また、この時大きな問題となったのは融資地区の選定でした。地区の選定をめぐる農林省と北海道開発庁との間に激しい政策論争がありました。寒冷地における米作りは難しいとして本州地区の採択を優先する農林省と北海道でも米作りが可能だとする開発庁が対立したのです。最終的には、世銀の判断により愛知用水約1,000万ドル、八郎潟300万ドル、篠津泥炭地開発250～300万ドル、根釧および上北（青森県）150万ドルと決定されました。寒冷地で米作りを進めるプロジェクトが世銀に採択された効果は極めて大きなものがありました。

このほか問題となったのが事業の実施体制でした。北海道開発庁が「北海道農業開発公社案」を、農林省が「日本農業開発公社法案」を、道庁が独自の実施体制案を発表しました。全国的視点から統一的、一元的な実施体制を望む農林省と地域の農業事情、経営実態等を反映できる体制を望む地元側との論争でした。

この問題は、最終的に、①篠津泥炭地開発事業は国の直轄事業（農林省、北海道開発局）として実施する（ただし、開発に使用する大型機械は世銀の融資を受け農地開発機械公団を通じて調達する）、②愛知用水事業は「愛知用水公団」を設立し事業実施に当たる、③根釧および上北開発事業は「農地開発機械公団」を設立して事業の実施に当たることとされました。

### 6 篠津泥炭地開発事業の意義

この事業は、工事の大幅な遅延（計画決定昭和31年2月28日、当初完成予定36年度、最終完成46年度）、事業費の増加（当初約86億円、最終約212億円）、造成施設の不等沈下・法面崩壊、農地配分問題、農家や土地改良区の経営悪化など多くの障害に直面しました。

また、世銀の融資により外国から多数の大型農業機械を購入しますが、予想を超える高位泥炭層のため機械が十分機能せず、施工方式を大幅に変更せざるを得ない事態に追い込まれました。世銀の融資を受けて購入する機械は当初131台の予定でしたが、最終的に41台にとどまりました。この点で世銀の融資は失敗事例だと言えます。それにもかかわらず世銀の融資が北海道の米作りに与えた意義は極めて大きなものがありました。

第一に、寒冷地における米作りプロジェクトが世銀という国際機関から認証されたことです。これは寒冷地の米作りに対する従来の評価を覆す大きな契機となりました。

第二に、この事業を通じて泥炭地でも「米を作りたい」という農民の長年の夢を実現し、技術的にも「泥炭地で立派に米ができる」ことを実証したことです。

篠津地域泥炭地開発事業の概要（『篠津地域泥炭地開発事業誌』（北海道開発協会、1971年）による）

計画対象面積：11,398ha（開田、既存水田への補水、排水、客土）  
 事業計画：開田8,578haかんがい受益面積11,332ha、排水受益面積10,353ha、新規入植475戸  
 事業期間：計画決定1956（昭和31）年2月28日、当初完成予定1961（昭和36）年度、最終1971（昭和46）年度  
 総事業費：当初（計画）8,535百万円、最終21,183百万円（工事遅延、施工方法の変更等による）  
 主要事業：ダム（青山）、頭首工（石狩川、当別川）の建設、篠津運河の開削、用排水路網の整備、客土、防風林、飲料水の整備等

新篠津村の米の収穫量は、1951（昭和26）年の498tが1968（昭和43）年には22,200tと実に45倍に増加しました。

第三に、世銀事業の採択が契機となり、北海道開発庁が計画した「石狩川水域開発計画」が篠津地区の採択を機に他の地区においても次々と実施されたことです。この事業の意義について松井芳明は（篠津地域開発事務所副長—後に農林省農地局設計課長）、その回想録の中で「石狩川流域の関係地区に篠津の高位泥炭地で早期開田に成功した自信と経験が伝播し、同流域の開田を大いに促進した」とそのパイロット的役割を高く評価しています。

第四に、篠津泥炭地開発事業と併せて、この地域を長年悩ませていた洪水防御を目的とした河川改修事業（ダム建設、築堤の強化、内水排除対策）が行われ、治水安全度の飛躍的な向上と農業用水の安定的な確保が図られたことです。また、農業部門でも、従来国営、道営および団体営の各事業がそれぞれ個別に計画されていたものが、この事業を通じて総合的、一体的に計画するシステムが新たに構築されました。

篠津泥炭地開発事業は、寒冷地の米作りに対し農民と地域に勇気と自信を与え、また、農政面でも本州重視であった伝統的な米作りの見方を転換させる大きな転機となりました。

主要参考文献

- ・『北海道農業土木史』（北海道農業土木史編集委員会、1984年）
- ・『土地改良法施行令第49条』および関連する農林省告示、通達
- ・『石狩川水域開発計画書概要書』（北海道開発庁、1951年）および

『石狩川水域開発計画概要』（北海道開発庁、北海道開発局、1953年）

- ・平工剛郎『地域構造の変革と北海道開発事業について—新篠津村の事例を中心に—』（有北海道総合研究センター、2006年）
- ・平工剛郎『戦後の北海道開発—体制の成立経過と地域課題への取り組み—』（北海道出版企画センター、2011年）
- ・『北海道開発庁20年史』（中央公論事業出版、1971年）
- ・『新篠津村百年史』（新篠津村、1996年）
- ・『新篠津村史』（新篠津村、1984年）
- ・『社団法人北海道農地開発協会設立趣意書並定款』（1953年、北海道道立文書館所蔵）
- ・『北海道農地開発協会の足跡』（社北海道農地開発協会、1961年）
- ・吉田茂『回想10年第2巻』（新潮社、1957年）、吉田茂『回想10年第4巻』（新潮社、1958年）
- ・『私の履歴書、経済人8 町村敬貴』（日本経済新聞社、1980年）
- ・『北海道農地開発の動き』（北海道企画室、1955年、北海道立文書館所蔵）
- ・『農林行政史第12巻』（農林大臣官房総務課編、1974年）、『農地開発機械公団史』（農林省構造改善局、1976年）
- ・『篠津地域泥炭地開発事業誌』（財北海道開発協会、1971年）
- ・西村直樹「大規模稲作地帯の形成と変貌」（臼井晋編『大規模稲作地帯の農業再編成展開過程とその帰結』北海道大学図書刊行会、1994年）
- ・松井芳明『農業土木ノート』（社農業土木事業協会、1985年）
- ・『北海道農林水産統計年報』（農林水産省北海道統計情報事務所）など

北海道開発協会開発調査研究所では、「ほっかいどう学」北海道米の歴史研究会を立ち上げ、「おいしい北海道米ができるまで」の歴史を体系的に整理し、米作りに向けたこれまでの努力の過程を掘り起こして後世に伝承する、また、将来に向けた北海道における米作りの在り方を展望することを目的として検討していくこととしました。

今後、検討結果を「おいしい北海道米ができるまで」として、順次、当誌に掲載していきます。