

石狩川流域における 水田の飛躍的拡大



北倉 公彦 (きたくら ただひこ)
北海学園大学名誉教授
博士 (生物産業学)

はじめに

北海道は、今では全国有数の良食味の「米どころ」となっています。その裏には、米の品種改良や肥培管理技術の向上とともに、水田の用水確保を目指した国営を主体とするかんがい排水事業の存在が見逃せません。ここでは、「米どころ」の中心である石狩川流域の稲作の基盤が、主として国営かんがい排水事業で築かれたこと、それを可能にした制度的背景についてみていくことにします。

1 北海道稲作の推移

戦後の水田面積（畦畔を含む）の推移をみると（図-1）、米の生産調整が本格化する1970（昭和45）年までは急速に増加しました。戦後最も水田面積が小さかった1948（昭和23）年とピーク時の1970（昭和45）年を比較すると、全道では14.5万ha増加しており、その70%は空知、上川、石狩が占めます。生産調整が開始されてから水田面積は急速に減少しましたが、最近では減少のテンポは緩やかになっています。

水稻の作付面積も、水田面積に比例して増加しましたが、生産調整の開始によって減少に転じました。作付面積は生産調整の強化、緩和によって増減を繰り返しましたが、2000（平成12）年以降は、緩やかな減少となっています。なお、下のグラフの水田面積と作付面積の差は、畦畔と生産調整による転作の面積です。

10a当たり収量は、平均して5年に1度の冷害によ



出典：農林省「北海道農業累年統計表」、農林水産省「耕地面積調査」・「作物統計」から筆者作成

図-1 北海道の水田面積と水稻作付面積の推移

り激しく変動していますが（図－2）、5年間の移動平均でみると、全体的には緩やかに上昇しています。全国の移動平均と比べると、1970年代前半（昭和40年代後半）までは、常に全国平均を下回っていましたが、それ以降は北海道が全国平均を上回る年が多くなっています。これは、品種改良や深水かんがい^{*1}をはじめとする冷害回避技術の普及などにより、北海道稲作の安定性が増してきたことを意味します。



出典：農林水産省「北海道農業累年統計表」、農林水産省「作物統計」から筆者作成

図－2 北海道の水稲10a当たり収量の推移

2 石狩川流域における大規模な水田開発

図－3（次ページ）の、石狩川中下流域の1953（昭和28）年頃の水田分布（濃青）では、水が得やすい河川（灰色）周辺に水田ができていたことがわかります。水田面積がピークとなった生産調整開始直前の1967（昭和42）年から直後の1972（昭和47）年にかけての水田分布（薄青）と、国営かんがい排水事業の実施区域（黒線）を比較すると、水田が大きく広がっています。また、国営かんがい排水事業がほぼ全域で実施されています。換言すれば、石狩川中下流域では、国営かんがい排水事業が水田の用水確保を可能にし、開田が進んだのです。

この地域の大規模なかんがい排水事業は、1953（昭和28）年に策定された「石狩川水域開発計画」に沿ったものであり、もう一つの大プロジェクトである「篠津地域泥炭地開発事業」によるものです（詳細については2021年2月号参照）。

* 1 深水かんがい：出穂前7日～14日の穂孕期は、最も低温に敏感な時期なので、水深を15cm以上に保ち幼穂を保護するための水管理のこと。

3 土地改良法の制定

『土地改良法』が1949（昭和24）年に制定され、北海道の土地改良事業の進め方を一変させました。それは、北海道では戦前まで「第1期拓殖計画」、「第2期拓殖計画」に基づき、政府の予算の裏付けをもって、土地改良は拓殖事業として進められるという都府県とは異なる仕組みがとられてきたからです。

『土地改良法』制定の目的は、①耕作者主体の事業展開、②『耕地整理法』、『水利組合法』、『北海道土功組合法』、『農地開発法』などの統一、③国営と都道府県営への法的根拠の付与、④農地の集団化に関する規定の明確化でした。

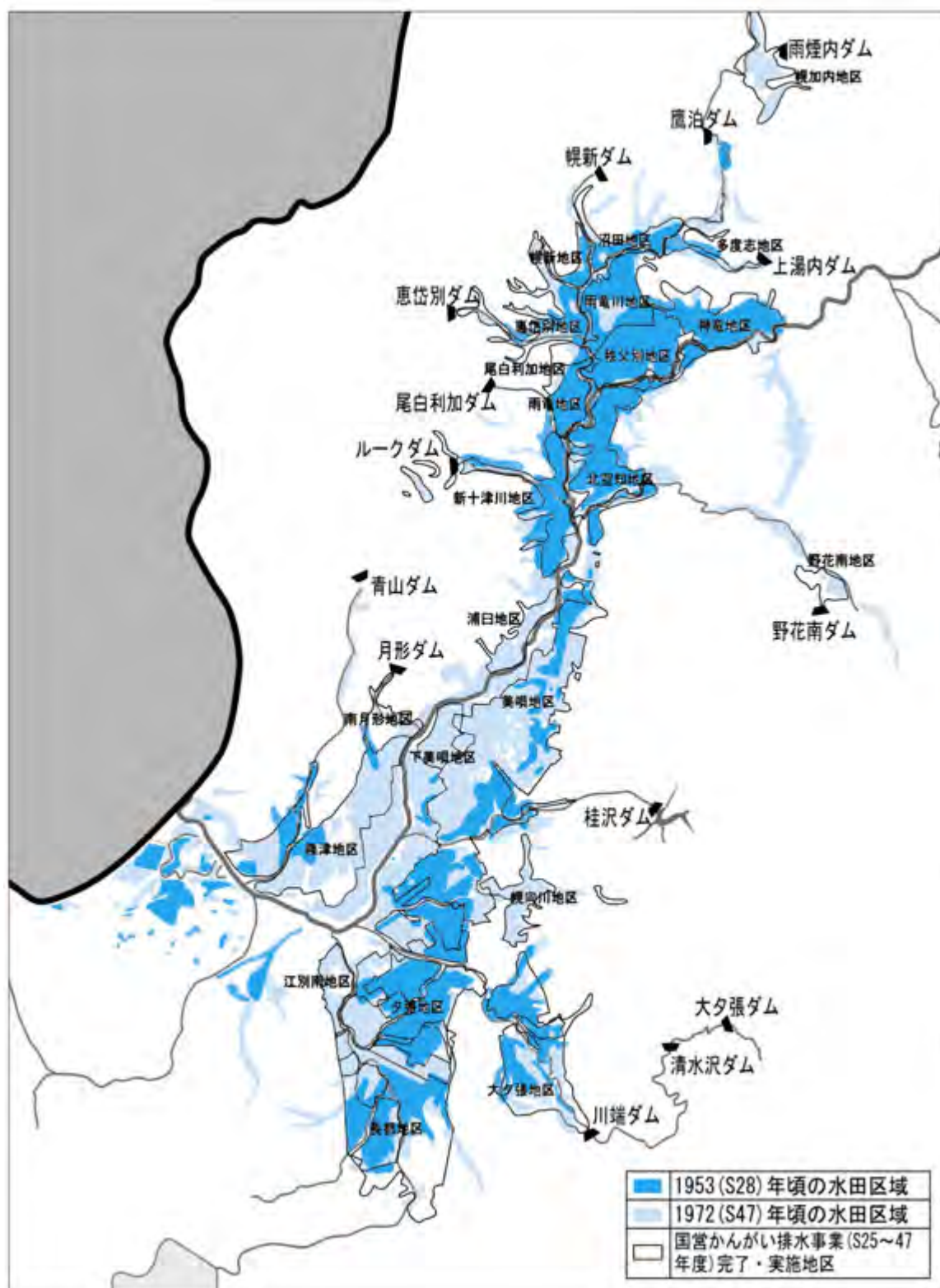
できあがった『土地改良法』では、①受益者による事業申請、②関係者の3分の2以上の同意、③受益者負担を原則としており、国営事業であっても、都道府県と地元（受益者を含む）が事業費負担をするという、他の公共事業とは異なる扱いがなされることになりました。

4 国営かんがい排水事業の採択基準－北海道特例その1

『土地改良法』の施行後、ただちに問題となった一つは、北海道における国営かんがい排水事業の採択基準です。それは、戦前までは北海道の土地改良事業は、火山性土や泥炭などの特殊土壌が多いことから排水事業を中心に行われ、「国費排水」の制度はありましたが、かんがい事業は土功組合を中心に実施されていたため、事業制度が確立されていなかったからです。

国営かんがい排水事業の採択基準は、『土地改良法施行令』第49条で、かんがい排水施設の新設、管理、廃止、変更であって、①現にかんがい排水施設の利益を受けていない1,000ha以上の受益を有するもの、②現にかんがい排水施設の利益を受けている3,000ha（開田の場合1,000ha）以上の受益を有するものとされました。現にかんがい排水施設の利益を受けているかどうかは基本となっているのです。

しかし、積雪寒冷に加えて劣悪な土壌条件、経営基



出典：北海道開発局農業水産部・札幌開発建設部「戦後の石狩川中下流域における水田開発のあゆみ」1997年を参考に筆者作成
 図-3 水田区域の比較と国営かんがい事業

盤の脆弱性、拓殖制度の経緯から、北海道にあっては農林大臣が別に定めることになりました。1950（昭和25）年に農林省告示「北海道の土地改良法施行令に規定する地籍に代わるべき地籍」が発せられ、かんがい施設事業は500ha以上、溜池（ダム）の新設は300ha以上、明渠排水事業は100ha以上の受益面積があるものとされました。

ところが、1952（昭和27）年度予算に向けて農林省と経済安定本部で協議が行われ、北海道の国営土地改良事業は総合かんがい排水事業、直轄かんがい施設事業、直轄明渠排水事業の3本柱で進めることとされ、同時にこれらの採択基準が定められました。このうち、直轄かんがい施設事業では、受益面積1,000ha以上で末端支配面積*2300ha以上、直轄明渠排水事業では、受益面積300ha以上で末端支配面積100ha以上とされました。

この採択基準は、前記の農林省告示に示されたものより厳しくなっています。それは、法令上の扱いと予算措置上の扱いを別にしたためです。それでも、都府県では『土地改良法施行令』第49条に定められたとおりに運用されるのに対して、北海道ではかんがい排水施設の新設・改良に関わらずに採択基準が設定されるなど優遇されており、採択基準の「北海道特例」といわれます。

5 国営かんがい排水事業の国庫負担率－北海道特例その2

もう一つの問題は、北海道においては事業費の負担区分が決まっていなかったことです。都府県では県が20%、地元（受益者を含む）が20%を負担していましたが、北海道の大規模なかんがい排水事業の国庫負担率は、地元の労力提供評価額を反映させるなど明確ではありませんでした。

国庫負担率の決定に当たって北海道側は、①開拓事業における基幹的なかんがい排水施設は全額国費で行われていること、②総合かんがい排水事業を構成するダムは国費100%とされていることから配慮を求めま

*2 末端支配面積深水かんがい：当該施設の利益を受ける末端の農用地の面積。

*3 代かき短縮用水：田植え後の生育期間を長くするため、代かき作業期間を短縮するために必要となる水。

*4 ほ場の大区画化：従来の30aを標準区画としたものから、1ha以上の区画に大型化すること。

した。

結局、1954（昭和29）年に、排水工事は開墾と既耕地の受益面積割で、かんがい工事は開墾と既耕地の水量割で負担することとし、開墾分は全額国費とし、既耕地分は15%を道と地元が負担することになりました。これを受けて、1955（昭和30）年に北海道は『国営土地改良事業負担金徴収条例』を制定し、国営土地改良事業の負担区分は、ダムについては全額国費とし、その他施設は国が85%、北海道が10%、地元が5%と定められました。

その後、1993（平成5）年に『国の補助金等の整序化と合理化等に関する法律』が公布されたのに伴って、北海道の水田を対象とするダムは85%、それ以外の一般施設は80%が基本とされました。現在では、北海道の水田を対象とする事業は75～85%となっており、都府県では2/3～70%ですから、北海道は優遇されています。国庫負担率に幅があるのは、事業内容が多様化したためです。

このように、北海道における国営土地改良事業では、都府県より採択基準は弾力的に設定され、国庫負担率は高いという二つの「北海道特例」が認められ、都府県より有利な条件で事業展開できたのです。

おわりに

現在でも国営かんがい排水事業が進められていますが、その整備の性格は、開田のほか、深水用水や代かき短縮用水*3の確保など「一次開発」から、省力化とコスト削減のためのほ場の大区画化*4などへの対応とともに、老朽化したかんがい施設の改修などの「二次開発」に移っています。

このように、土地改良事業は農産物の需給情勢や技術進歩に対応するとともに、水利資産の維持のため、繰り返し実施していかなければならないものなのです。

【参考文献】

- ・北海道開発局農業水産部農業調査課（1981）『北海道における国営土地改良事業－国営土地改良事業の沿革－』
- ・北海道開発局農業水産部・札幌開発建設部（1997）『戦後の石狩川中下流域における水田開発のあゆみ』
- ・坂野博・北倉公彦・田村源治（2010）『戦後社会経済と北海道の国営土地改良事業』、辻孔版社
- ・黒崎宏「北海道農業の発展と土地改良」、北海道開発協会（2020）『北海道を支えた土地改良事業はインフラ事業の150年－道、港、川そして農地－』