

土地改良事業に係わる法制度の変遷とその概要

[古代]

この時代の水田の特徴は、水利条件で水田区画が異なることである。湧水が利用できる谷間では、小区画の水田がみられ、沖積平野の微高地の縁辺では、小川を水源とした大区画の水田が多くみられる。

[古墳時代]:灌漑設備の完備した乾田での営農

この時代の水田の特徴は、主に「低地における大区画の水田」、「微高地の縁辺から低湿地にかけて等高線に沿って大小に区画された水田」、「起伏の少ない土地に碁盤目状に畦を通じた小区画水田」の3つに分類できる。

[奈良時代]:[条里制の実施](#)

大化の改新によって成立した律令国家が国力の強化を図るため、「公地公民」を原則として「班田収授」を実施する中、土地を区画割し、農地面積を明らかにして国家のもとに管理するために行ったものである。中国の井田制を模倣したものである。

班田収授：646年の「改新の詔」の四ヶ条のうちの一つ。一定の年齢になると、一定の面積の口分田(くぶんでん)を分け与える法のこと。律令制のもとで行われた土地制度で、これを実施するためには、戸籍を作らなければならなかった。

[奈良時代後半]

土地の私有が認められるようになる。それに伴い条里制は崩壊した。

[江戸時代]

初期：幕藩は、租税の徴収権のみで農地の所有権はもたず、土壌改良などの既存圃場の収量安定・向上の作業に終始していた。

末期：先進的な豪農地主を中心に交換分合を含め、畦畔を整理するような簡単な工事や耕作地と村落を整理区分するための村造りの要素を持った事業が行われ始めた。用水土木と言われる大規模な河川等の改修は積極的に行われた。しかし、幕府諸侯および豪商は、河川工事、新田開発、灌漑排水に対して積極的ではなかった。

交換分合：分散している農地を交換したり、分割、合併して、農地を集団化することによって、農業構造の改善に資すること。

[明治時代]

前期：明治維新の社会制度の変革によって失職した人たちのため開墾事業が行われ、開墾植民により失業窮民の帰農土着が図られた。

「明治5(1872)年7月」

地租改正により、地主の支払う地租が金納化して固定化されるようになる。地主は、小作米収得者として、利益が増大するようになった。田畑勝手作りにより、作付作物が自由に選定出来るようになる。また、耕地の改良も自由にできるようになった。作業の効率化のため、区画整理事業が盛んに行われるようになった。しかし、当時はまだ全くの在野的・農民的事業であった。

中期：

「明治21(1888)年1月」

内務省開催の地方長官会議にて、農商務参事官は、「区画改良は、わが国においても農事改良の根本政策として、この改良を急務となす。」と説き、この時代において初めて区画整理事業に対する政府の関心が認められる。その後、新技術である乾田・農耕・正条植は区画整理が必要であったが、工事費の増高により、区画整理による増歩地の売却による工事費の捻出方法が困難となってくる。

「明治 21 (1889) 年 12 月」

大蔵省令により、区画整理(田区改正)に対して 5 ケ年間の地価据置が認められる。

「明治 22 (1890) 年」

地租条例改正に際して区画整理は、開墾に等しい労力を要する事業として認められ、30 ケ年の地価据置を許可するなど政府の奨励策がとられた。当時、区画整理方式には大きく分けて二つあった。

江戸時代から行われた畦畔改良を受け継ぐものであり、静岡式(区画改良)と呼ばれる方式である。

政府の勸農政策の一環として県の指導のもとに地主層が中心になって行った石川式(田区改正)と呼ばれる方式である。

やがて両者が結びつき当時の乾田馬耕、正条植、二毛作化という風潮に良く適応し各地に普及していった。

後期：明治中期以来、区画整理が盛んに実施されるようになると、施工地区内の土地所有者間や、水利慣行等の利害対立から、一部の土地所有者が不賛成を唱えるという事態が発生するようになってきた。事業制度が何一つ定められていないため事業遂行に困難を生じることが多くなっていった。

「明治 32 (1899) 年」：[耕地整理法の制定](#)

交換分合と区画整理を目的とするとともに一部の事業不同意者に対する強制加入を規定し、計画地域の土地所有者の人数・面積・地価の三分の二以上の同意があれば不同意者を含め、その全域について工事を強行できるようになった。また耕地整理法の制定以降、これまでの「田区改正」とか「区画改良」のような用語は廃止され、[耕地整理](#)に統一された。

「明治 38 (1905) 年」：[耕地整理法の改正](#)

- ◆ 耕地整理事業は、区画整理事業より、灌漑排水事業が主流となる。
- ◆ 明治 30 年に勸業銀行、その直後に都道府県農工銀行が設立され耕地整理事業への融資の途が開かれた。
- ◆ 明治 36 年には勸業銀行法の改正により無抵当で定期償還貸付、年賦償還貸付が行われるようになった。
- ◆ 明治 39 年に「耕地整理および土地改良奨励規則」が制度化され、都道府県で行う耕地整理・土地改良の調査・設計・工事監督に対して初めて補助が行われた。
- ◆ 明治 41 年には大蔵省預金部から低利資金の融通が行われるようになった。
- ◆ 明治 42 年の耕地整理法の改正により事業が土地所有者による単純な共同施行から耕地整理組合という法人によって施工されるようになった。

[大正時代]

「大正 3 (1914) 年」

耕地整理法の改正により、湖沼海面の埋め立て、干拓も耕地整理法の適用を受けることとなった。ここに、土地改良、開拓の全般に亘る制度が一応確立されたことになる。

「大正 8 (1919) 年」

[開墾助成法](#)が制定され開墾資金に利子補給が行われるようになった。排水条件の改良が重視され、暗渠排水が盛んに行われるようになる。

「大正 12 (1923) 年」

[用排水改良事業補助要項](#)が定められ、受益面積 500 町歩以上の用排水幹線、又は用排水設備の都道府県営改良事業に対して 50%以内の国庫補助が行われた。このことは土地改良事業の事業費そのものにはじめて国家の財政資金が本格的に、かつ大規模に投入されることであり、土地改良事業史上、画期をなす出来事であった。

[昭和時代]

終戦まで：恐慌の被害は深刻で、農産物価格の暴落と凶作農家負債や小作争議の激増によって農村は社会不安の根源地となった。そこで小作争議や失業の対策として開墾、灌漑排水、耕地整理などが実施された。これら土地改良事業が食糧増産以外の救農土木事業として活用されることは初めてのことであった。

「昭和 4 (1929) 年」

開墾事業に対する従来の利子補給の方式をやめて 40%を補助するようになる。

「昭和 7 (1932) 年」

暗渠排水の工事には 30%補助、道路、堤塘、井堰、樋門等の工事に 50%の補助が与えられる。

「昭和 12 (1937) 年」

客土、暗渠床締め等に 40%補助など国庫補助を積極的に行うようになる。

「昭和 16 (1941) 年」

開墾助成法等の諸法を廃止し、農地造成及び改良を促進して、食糧の自給強化を図るため[農地開発法](#)を制定し、主要食糧等自給強化 10 ヶ年計画を樹立した。農用地開発営団を設立して大規模農地開発事業に当たれるようになった。

「昭和 18 (1943) 年 6 月」

第 1 次食糧増産応急対策要綱を制定する。8 月には第 2 次食糧増産対策要綱を制定し、官民一体の下に学徒、非農家などの協力により、資材不足などの悪条件を克服し対策が進められた。開墾 土地改良、大規模事業 小規模事業へと単位面積当り生産量の増加に資する事業に重点を置き、効果発生の遅い事業や多量の資材を要する事業には、遅延の措置がとられた。

「昭和 19 (1944) 年」

第 3 次食糧増産対策が行われ、暗渠排水、小用排水事業については、事業費の 65%、客土は 80%、耕地整理 54%、開田、開畑、農道整備 50%と高率の補助により推進されていった。

戦後：敗戦により、特に差し迫った重大問題は激しい食糧危機であった。失業と食糧不足はますます進行し、政府はその対策として農地の開拓、農地制度の改革を推進した。

「昭和 20 (1945) 年」

緊急開拓実施要領が制定される。中心は、155 万 ha (5 ヶ年計画) の開墾事業であったが、土地改良事業についても 210 万 ha (3 ヶ年計画) の客土、耕地整理、畑地灌漑を実施するとされた。開拓計画は、その後、糧自給事情の緩和によって開拓よりは増反・既耕地の改良へと重点が移行していった。

「昭和 20 (1945) 年 11 月」

[第 1 次農地改革](#)が発表された。

「昭和 21 (1946) 年 7 月」

農地制度改革の徹底に関する借置要綱（閣議決定）を発表する。

「昭和 21 (1946) 年 10 月」

[第 2 次農地改革](#)が発表される。（自作農特別措置法および改正農地調整法の公布）

これらの目的は、自作農特別措置法に「本法は耕作者の地位を安定し、その労働の成果を公平に享受せ

しめるための自作農を急速且つ、広汎に創設し、もって農業生産力の発展と農村における民主的傾向の促進を図ることを目的とする」と明示されている。

「昭和 24 (1949) 年 4 月」

農地改革後の社会情勢に対応した新しい土地改良事業体制を整えるための立法として、[土地改良法](#)が制定された。土地改良区の特徴は、「施行の申請に対して技術的な調査審議を経て採択すること」、「土地を利用する者は事業に参加する資格をもち」、「民主的運営であること」、「水利施設などの管理をも出来る」などがある。

「昭和 26 (1951) 年」

積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法が制定される。これにより積寒地域における団体営かん排事業や諸土地改良事業（区画整理、暗渠排水、客土、農道）の新規地区が認められた。

「昭和 27 (1952) 年 7 月」

農地改革の成果を恒久化するために[農地法](#)が公布された。昭和 27 年からは急傾斜、特殊土壌、離島等その他の地域についても特殊立法が制定され、新規地区が認められることとなった。昭和 30 年頃から、農業労働人口の著しい減少と高齢化、婦女子化による労働力低下が見られ、国民の食生活の変化に対応し米麦から畜産物、果物へと需要構造が移行してきた。

「昭和 36 (1961) 年 6 月」

施策の方向を定めた[農業基本法](#)（法律第 127 号）が施行された。

- ◆ 農業と他産業との所得の均衡を図ること
- ◆ 農業の生産性の向上と選択的拡大を図ること
- ◆ 農業構造の改善

「昭和 39 (1964) 年」

[土地改良法の改正](#)。その後の土地改良事業の飛躍的拡大の基礎が確立された。

「昭和 45 (1970) 年」

[米の生産調整の実施](#)。米の生産量を抑制し、需要均衡を図るために実施された。1960 年代の後半から、米の需要量を上回る米の生産過剰が生じたため、1971 年度より本格的な米の生産調整対策が行われている。

2002 年 12 月、農水省の「生産調整に関する研究会」が国による生産調整（減反）の配分を 2007 年度までに廃止し、農業団体が自主的な生産調整を行うべきだ、との方針を盛りこんだ新たなコメ需給調整システム改革案をまとめた。これによって減反は基本的に政府の手を離れ、民間の自主調整に移行することになる。減反はコメ余りを背景に 1970 年から始まったが、コメ需要は減り続け、減反面積は全水田面積の 4 割にまで拡大している。しかし、コメの過剰在庫は 200 万トンに達し、自主流通米の価格もほぼ一貫して下がり続けている。

「昭和 51 (1976) 年」

水田総合利用対策要綱制定。

「昭和 55 (1980) 年」

農用地利用増進法。

[平成時代]

「平成 4 (1992) 年 6 月」

農林水産省は 21 世紀へ向けての新しい食料・農業・農村政策の方向、すなわち「新政策」を公表。

「平成 5 (1993) 年」

農業経営基盤強化促進法を制定。

「平成 7 (1995) 年」

主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律が施行される。

「平成 11 (1999) 年 7 月 16 日」

新たな農業基本法として、[食料・農業・農村基本法](#)が制定される。

「平成 13 (2001) 年 6 月」

[土地改良法の改正](#)。平成 13 年 6 月 22 日に一部改正案が国会で可決され、平成 14 年 4 月に正式に施行される。この一部改正は、昭和 36 年に制定された旧農業基本法が平成 11 年 7 月に「食料・農業・農村基本法」として改正されたのを受けて行われたものである。環境との調和への配慮をはじめ、地域の意向を踏まえた事業計画の策定、再評価に対応した手続きの整備などを柱として改正された。

〔付録〕

「[緑資源公団](#)」

平成 11 (1999) 年 10 月に農用地整備公団と森林開発公団が合併して設立。緑資源公団は、農林業の生産条件、森林資源及び農業資源等の状況等からみてこれらの資源の保全及び利用を図ることが必要と認められる地域において、豊富な森林資源を開発するために必要な林道の開設、改良等の事業を行うとともに、水源を涵養するために必要な森林の造成に係る事業及びこれと一体として農用地、土地改良施設等を整備する事業を行い、もって農林業の振興と森林及び農用地の有する公益的機能の維持増進に資することを目的に、緑資源公団法に基づき設立された特殊法人です。主な業務は、大規模林業圏開発林道事業、水源林造成事業、特定中山間保全整備事業、農用地総合整備事業、海外農業開発業務等である。農用地整備公団の変遷としては、昭和 30 (1955) 年：農地開発機械公団の設立、昭和 49 (1974) 年：農用地開発公団の設立、昭和 63 (1988) 年：農用地整備公団に名称変更である。

「[水資源開発公団](#)」

水資源開発公団は、水資源の開発と利用のための事業を行うことにより国民経済の成長と国民生活の向上に寄与することを目的とし、水資源開発促進法と水資源開発公団法に基づき設立されたものである。昭和 36 (1961) 年 11 月に水資源開発促進法が公布施行。水資源開発公団法が昭和 37 (1962) 年 2 月に施行。利根川、荒川、豊川、木曽川、淀川、吉野川、筑後川の各水系の水資源開発基本計画に基づいて、利水・治水を目的とする緊急で広域的かつ大規模なダム、河口堰、湖沼水位調節施設及び多目的水路などを建設するとともに、愛知、豊川用水を含めた完成施設の管理を一貫して実施している。