HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	農業基盤整備の現状と課題(1990年度秋季大会シンポジウム『農業基盤整備と地域対応』)
Author(s)	太田, 信介
Citation	北海道農業経済研究, 1(1), 5-18
Issue Date	1991-03-27
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/62787
Type	journal article
File Information	KJ00009064817.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

農業基盤整備の現状と課題

太田　信介

Ⅰ．　はじめに

北海道における農業基盤整備は、これまで、生産性の高い土地利用型農業の基礎的条件づくりや農村環境の整備を通じて、わが国の主要な食糧供給基地としての地位を築く上で大きな役割を果たしてきた。

しかし、農業や農村が大きく変化する中で、最近の論調はややもすると基盤整備はもう不用というような極端なところに陥る傾向がみられる。この背景には、農業基盤整備を水田の圃場整備と同一視して、全体を負担金問題と重ね合わせてしまうという議論の進め方があるように思える。

本報告では、一般に全体像が理解されにくいと思われる北海道の農業基盤整備について、その変遷、現状、さらには最近の国、道の動きを含めて今後の課題に言及する。

Ⅱ．　本道農業開発の変遷

本道の農業開発の変遷を主な社会経済状勢および政策の変換点で区分し、概説を試みると次の通りである。

〔戦　前〕　明治維新の士族授産から始まった戦前における農業開発は、初期には開畑が、後期には開田が中心となり、昭和10年前後に耕地面積98万ha、そのうち水田が約５分の１の21万haとピークを迎えた。

〔戦後復興期　昭和20年代〕　戦後の厳しい食糧事情の改善と引揚げ者等の生活安定のため、緊急開拓を中心とする食糧増産が図られた。

〔生産性向上期　昭和30年代～昭和40年代中葉〕　泥炭地の水田開発などが進められる一方、農業基本法の制定（昭和36年）を踏まえ、機械化農業に向けた水田、畑の整備が開始されるとともに、酪農畜産振興のための草地開発が行われた。（圃場整備事業(S38)等の創設→表１）

〔農業・農村充実期　昭和40年代中葉～昭和50年代〕　米の生産調整が始まり開田が抑制され、水田の汎用耕地化に向けた整備が進められる。また、農村の整備が重要な課題となる。（農村総合整備モデル事業(S48)等の創設→表１）

〔国際化対応期　昭和60年代～〕　米価の引き上げなどにより負担金問題

表1　農業の画期と事業制度の創設

	事業名（創設年次）	
生産性向上期	圃場整備事業(38)	水田の区画拡大・集団化→汎用耕地化
	畑地帯総合土地改良事業(43)	畑地の排水、土壌条件、農道網等の総合的整備
	農免農道整備事業(41)	農畜産物輸送の合理化、農村生活環境の改善
	広域営農団地農道整備事業(45)	〃
農業・農村充実期	水田転換特別対策事業(46)	水田から畑への地目転換
	土地改良総合整備事業(団体営52、道営56)	水田の補足的整備による汎用化
	排水対策特別事業(54)	転作促進のための排水条件整備
	農村基盤総合整備パイロット事業(47)	生産基盤と一体的なｾﾝﾀｰ、公園等生活環境の整備
	農村総合整備モデル事業(48)	〃
	農村基盤総合整備事業(51)	〃
	農業集落排水事業(58)	農村の生活汚水処理施設の整備
	防災ダム事業(46)	農業被害を軽減する洪水調整の為のダムの整備
	水質障害対策事業(50)	混住化等による農業用水の汚濁防止の為の整備
	湛水防除事業(58)	低平地の排水機場等の整備
国際化対応期	土地改良負担金償還円滑化事業(63)	償還円滑化の為の利子補給
	償還円滑化資金（リリーフ資金）(H1)	負担金の償還に必要な資金の融通
	土地改良総合償還対策事業(H2)	償還円滑化及び平準化の為の利子補給
	農道離着陸場整備事業(63)	農畜産物輸送の効率化、高速化
	緊急畑地帯総合整備事業(H1)	自由化品目の生産性向上の為の生産基盤の整備
	高生産性大区画圃場整備事業(H1)	低コスト稲作の為の大区画水田整備
	農業水利施設高度利用事業(63)	水路、ため池等を活用した親しめる水辺の整備
	中山間地域活性化総合整備事業(H2)	生産条件の不利な地域の活性化に向けた総合整備

表2　農業基盤整備事業の効果の複合性

事業の種類		農業生産面における効果	生産環境面における効果	総合効果
生産基盤	圃場整備	耕地の汎用化，営農の機械化，農業用施設用地の創設等	土地利用の秩序化，公共施設用地の創設等	食糧の安定的供給 土地・水資源の有効利用 国土保全 定住条件の整備 水質保全
	農業用用排水施設	水利用の安定，耕地の汎用化等	水利用の合理化等	
	農地開発	経営規模の拡大等		
	農用地の改良・保全	農地，農業用施設の災害防止等	地滑り等の防止等	
生活環境基盤	農道 農業集落道	利便性，安全性，機能性の確保 農道の補完機能	生活道路としての兼用等 生活道路の確保	共用水域の
	農業集落排水施設	農業用用排水の水質保全，農業用用排水施設の機能維持	環境衛生（汚水処理）の確保	
	営農飲雑用水	家畜の飼育，農産物及び営農機械の洗浄，育苗用水	飲用水の確保	
	用地整備	農業近代化施設の用地整備	公園等の用地整備，集落活性化施設（地場産業，ﾚｸﾘｽﾎﾟｰﾂ施設等）の用地整備	
	集落防災安全施設	農業用用排水施設の破壊防止ごみ投棄防止等	防火，農業用用排水施設の転落防止等	
	資源利活用基盤整備	温水・地熱等の農業生産への活用	地域資源の生活環境面に対する効率的利活用	
生活環境施設	農業集落環境管理施設	堆肥製造	環境衛生（農業用廃ﾌﾟﾗｽﾁｯｸ、ﾋﾞﾆｰﾙ等の処理）の確保	
	農村環境改善センター	農事研修，混住化，兼業化の中での地域農業振興の為の場の提供	地域社会建設の為のｺﾐｭﾆﾃｨの形成	
	農村公園		交通事故防止，健康増進	

がクローズアップされ、これに対する施策がとられる。畑作物の輸入自由化に対応した整備が進められるとともに、中山間対策や親水・景観整備など農村の活性化や都市・農村交流を目的とした各種対策が必要となる。（緊急畑地帯総合整備事業(H1)等の創設→表１）

Ⅲ．　農業基盤整備事業の体系と推移

１．　農業基盤整備事業の体系

農業基盤整備事業は①農業生産基盤の整備・開発②農村定住条件の整備という大きな二つの柱からなっており、それぞれさらに目的別に各種事業が用意されている（図１）。

ただし、現実には、農道整備のように生産基盤に分類されるものであっても、定住条件の整備にも重要な役割を果たしているもの、また、農村総合整備関係事業のように生産と生活基盤の一体的な整備を行うものなどがあり、明確に峻別することは困難である。これを工種単位で見ると、表２に示すようにほとんどが生産・生活の両面での効果を有していることがわかる。

こうした中で、平成３年度の概算要求事業費（国費）のシェアをみると、生産関連の事業費が54.2%、うち水田に係るもの11.7%、畑地に係るもの28.2%、草地に係るもの14.3%となっており、かつての圃場整備に代表される水田の整備に代わって畑地の整備に大きなウェイトが置かれるようになっている。また、事業効果が農家以外にも及ぶものとして生活関連が35.5%、防災関係が6.2%で合わせて41.7%と大きな割合を占めている。

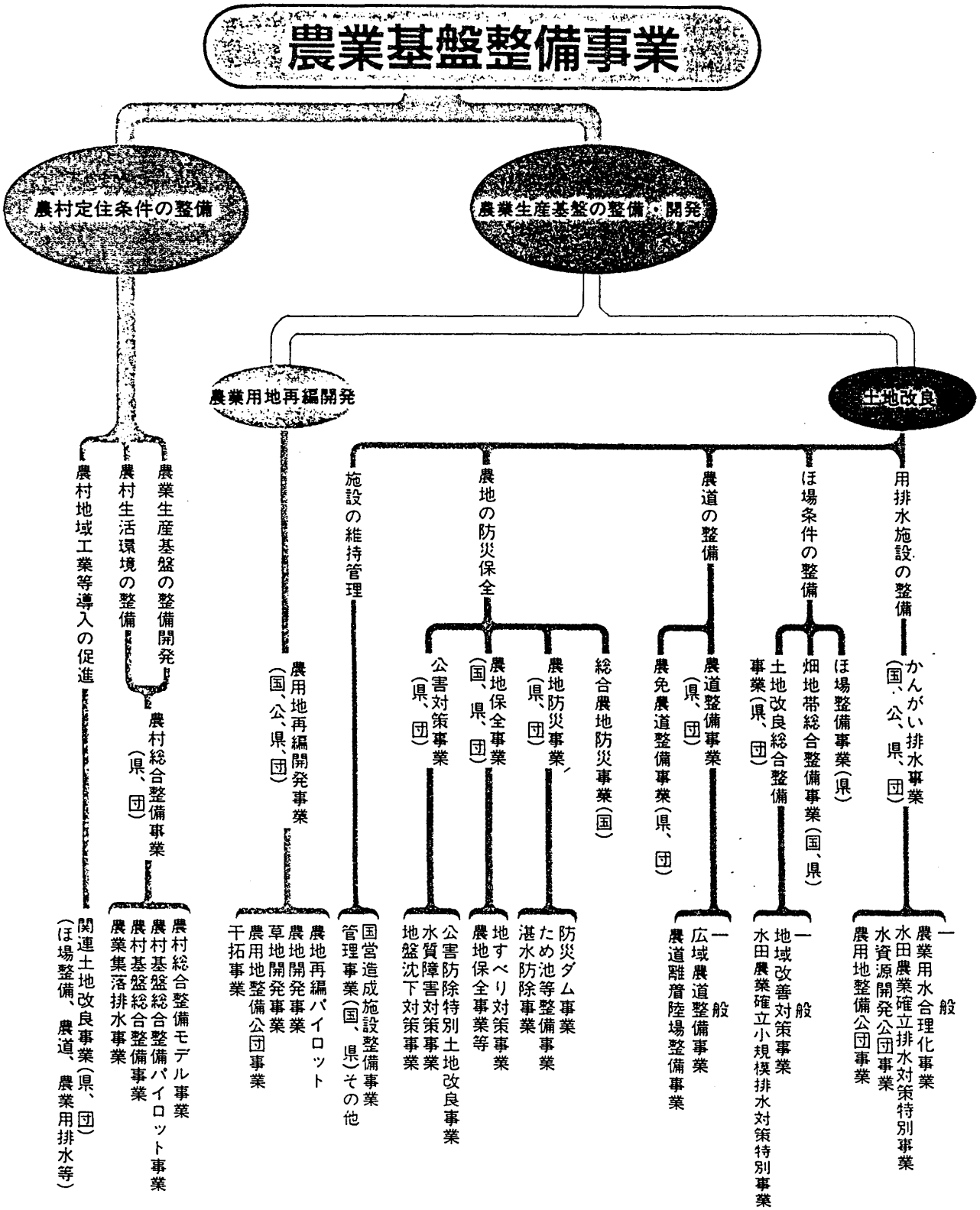
２．　事業費の負担区分

事業の負担は国、道、地元に区分され、次のような傾向がある。

①国の負担　・大規模な事業ほど国の負担割合が高い
　　・水田より畑のほうが国の負担割合が高い
　　・既耕地の整備より新規開発のほうが国の負担割合が高い

②道の負担　・国営事業については、国費補助残のうち線的事業（かんぱい事業などの基幹事業）が2/3、面的事業（農地開発など）が1/2の負担割合が原則となっている
　　・道営事業については、国費補助残の1/2負担が原則となって

図1　農業基盤整備事業の体系



いる（防災事業等一部の事業では1/2を上回っている）
・団体営事業については、圃場整備や農村整備などの政策的なものを除き、事業費の１％の義務負担となっている

③地元負担
・地元負担は市町村および農家（土地改良区負担を含む）で行われているが、農道、排水、防災など地域のインフラ的性格のものは市町村が全額負担、暗渠、客土、末端の用排水施設など直接営農に関わるものは農家負担となっている
・各種事業を組み合わせて行う総合事業の場合は、上述の考え方に従って、工種によって市町村と農家の負担区分を分けることが多い
・近年の地元負担の傾向を見ると、市町村負担の割合が大きいものが多くなっている
・道営より団体営で市町村負担が多いのは、農道、集落排水、モデル事業など環境整備のウェイトが高いため、および道費負担が小さいため市町村が農家負担の軽減措置をとっていることによるものと考えられる

地元負担のうちで市町村負担のウェイトが高まっていることにより、市町村財政との関係で事業の円滑な展開が難しくなるという状況が懸念されている。このため、従来は地方交付税の算定方法として都道府県では耕地面積割、市町村では農家戸数割という指標であったところに、平成２年度から国営事業を実施している地方自治体について事業費補正による財政措置がなされるようになった。

ただし、農業基盤整備事業の根拠法である土地改良法は受益者負担という原則をとっており、今後は、土地改良法の改正なども視野に含めた公的負担の法的裏付けを強化していく必要がある。

３．　農家負担の実態

土地改良事業の農家負担問題がクローズアップされているが、実態調査の結果をみると、経営形態別、経済階層別に差がある。借入金残高に占める土地改良関係の割合は、稲作で25%、畑作で17%、酪農・肉牛では10%未満であり、指摘の多い圃場整備事業など水田整備に係るものが焦点となっている。ただし、稲作についてみても、農地取得に関するものが36%、機械施設に関するものが10%というように土地改良に関するものは農家負債の一部であるという認識も必要である。土地改良の負担が大きく取り上

げられるのは、農地取得や農業機械の購入が個々の農家の意志で行われるのに対し、土地改良事業は農家集団の意志で行われるという特性のためではないかと考えられる。土地改良は原則として負担対策を行うのにも複数の農家を対象として行うため一定の限界があるということも事実である。むしろ、米の生産調整や米価の問題等の総合的な結果として負債問題をみる必要があろう（表３）。

また、稲作経営について経済階層別の年償還額をみると、土地改良がＣ、Ｄ階層の経営圧迫の主要因ではないと考えられるが、Ｂ、Ｃ階層で償還額が高くなっていることは注目すべき点である。平均でみると、基盤整備資金が長期低利ということもあり、借入金残高のシェア25％に対して償還額では13％となっている（表４）。

しかし、国営事業については事業完了後償還が開始されるという仕組みとなっており今後支払いが激増すると見込まれるほか、道営、団体営事業の償還もピークを迎えることになる。

このような状況に対して、昭和63年度以降各種の土地改良負担金対策が講じられてきた。このなかで、平成２年度から始まった平準化事業は、年償還のピークの山を削ろうという趣旨であり（図２）、一定額を越える償還金について無利子で融資するというものである。利子補給の1/2を国、1/2を道が負担し、道負担分については地方交付税措置がなされることとなっている。ただし、これらの制度については、農家単位の対策ではなく土地改良区単位であることから運用の仕方が課題であろう。

４．　事業費の推移

本道の農業基盤整備事業費は、昭和62年度の大型補正によって後年度事業を大幅に消化したため、昭和63年度には大きく減少したが、平成元年度は前年度並みとなり、ここ数年は横ばい状態が続くものと思われる。（図３）しかし、これが今後10年同じ状況が続くということではなく、現実の変化に即して事業の内容を柔軟に見直したり、地方財政措置をさらに充実することが強く求められると考えられる。

事業内容では、前述のとおり畑地整備へのシフトがみられるとともに、農村整備、農地防災関係の事業が増加してきている（図４）。

表3　借入金残高と使途目的別構成比

区　分	借入金残高（万円）	制度・系統・その他資金（構成比%）						
		農　地 取　得	機械施 設取得	土　地 改　良	家　畜 導　入	災　害	負　債 対　策	運転資金 その他
稲　作	1,416 100%	36	10	25	0	5	10	14
畑　作	1,350 100%	33	11	17	0	4	9	26
酪　農	2,478 100%	20	37	9	2	1	19	12
肉用牛	4,055 100%	10	25	5	7	1	26	26

注 1）濃密調査の結果から推計したものである。
2）「負債対策」は、経営再建整備資金、酪農経営負債整理資金等の制度資金による借換額である。

表4　経済階層別営農資金元利償還額と借入金残高

（一戸当り平均、単位：万円）

稲作	営農資金借入金残高（万円）				元利償還額（万円）			
	制　度	系　統	土　改	計	制　度	系　統	土　改	計
A	627	68	282	997	76	20	29	125
%	63	7	28	100	61	16	23	100
B	1,086	498	407	1,992	136	282	43	461
%	55	25	20	100	30	61	9	100
C	1,129	963	492	2,584	132	383	47	562
%	44	37	19	100	23	68	8	100
D	606	545	277	1,428	74	68	29	371
%	42	38	19	100	20	72	8	100
平均	791	291	334	1,415	96	135	34	265
%	56	21	24	100	36	51	13	100

図２　平準化事業の概念図

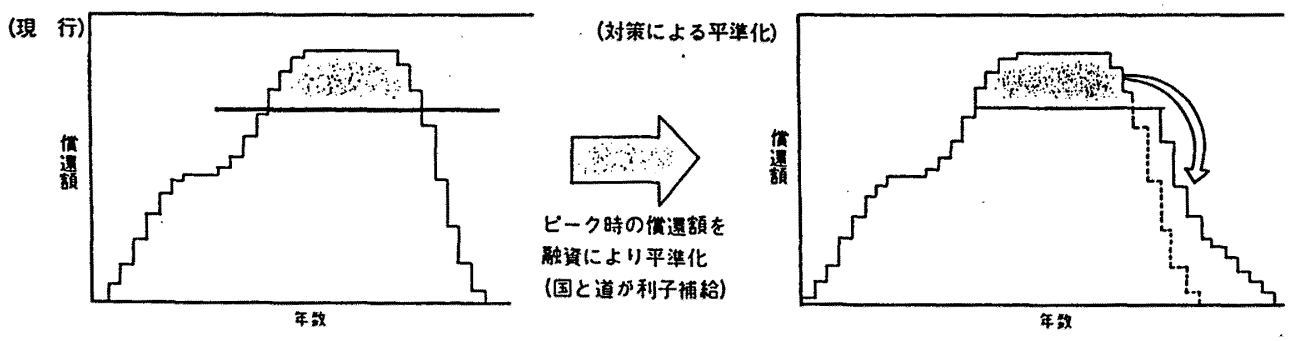


図３　北海道農業基盤整備費の推移

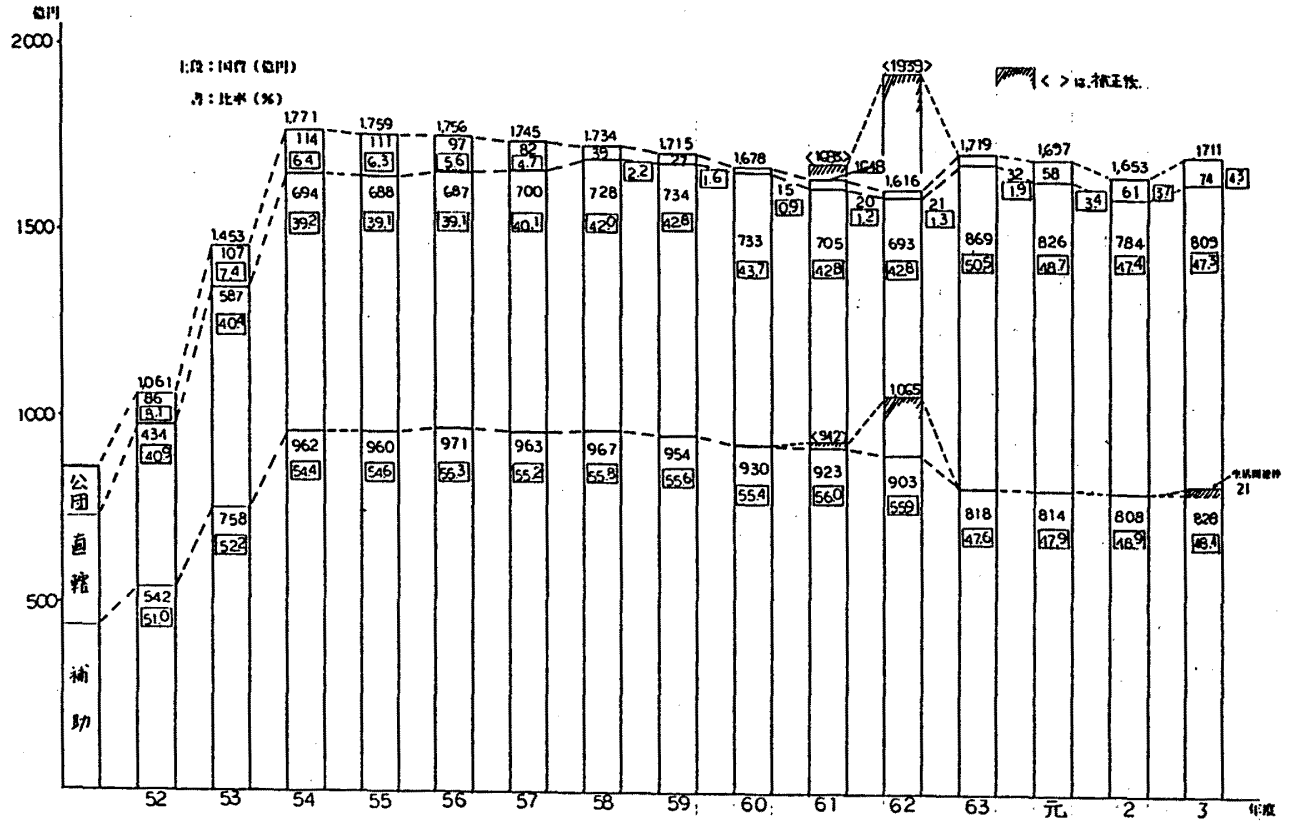


図4　農業基盤整備事業の事業内訳推移

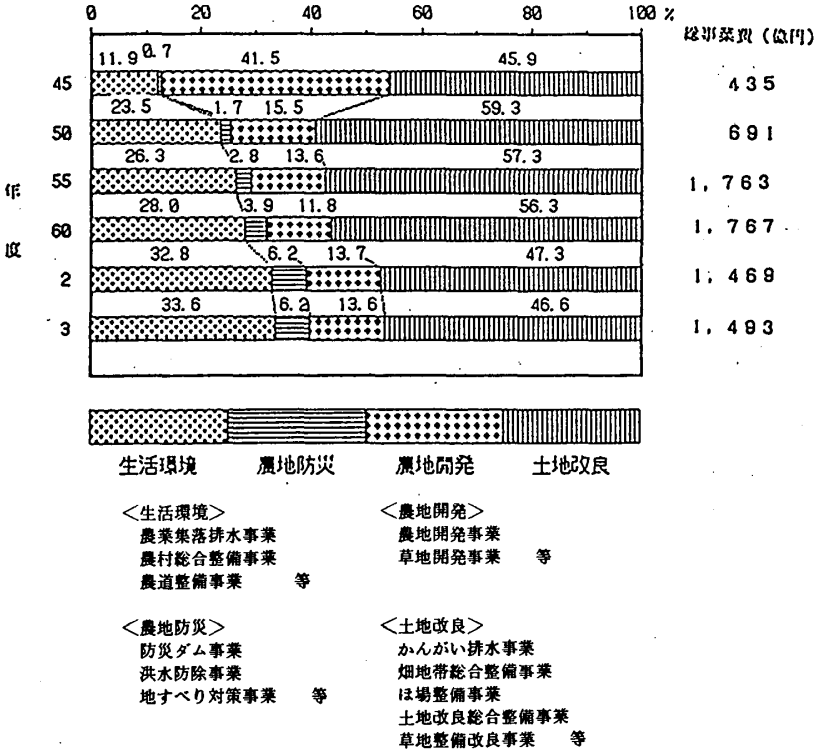
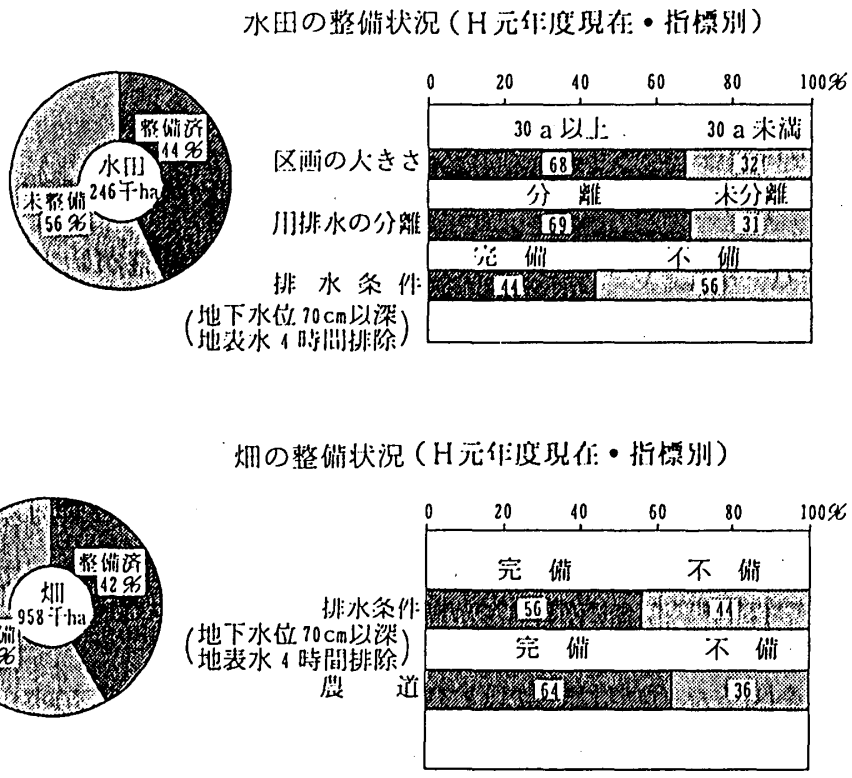


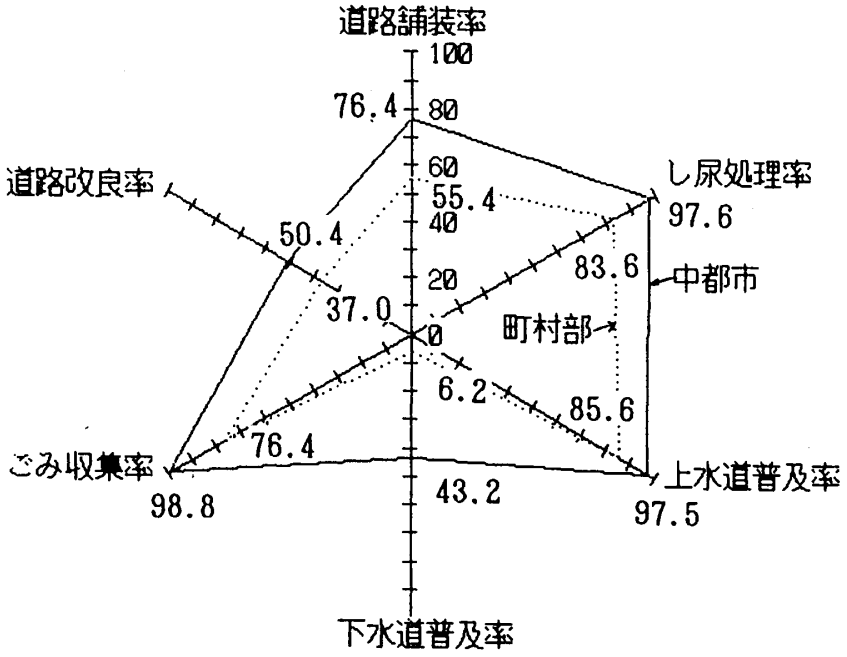
図5　農地の整備状況



資料：北海道農政部調べ
注：第2次土地利用基盤整備基本調査結果に実績を加算。

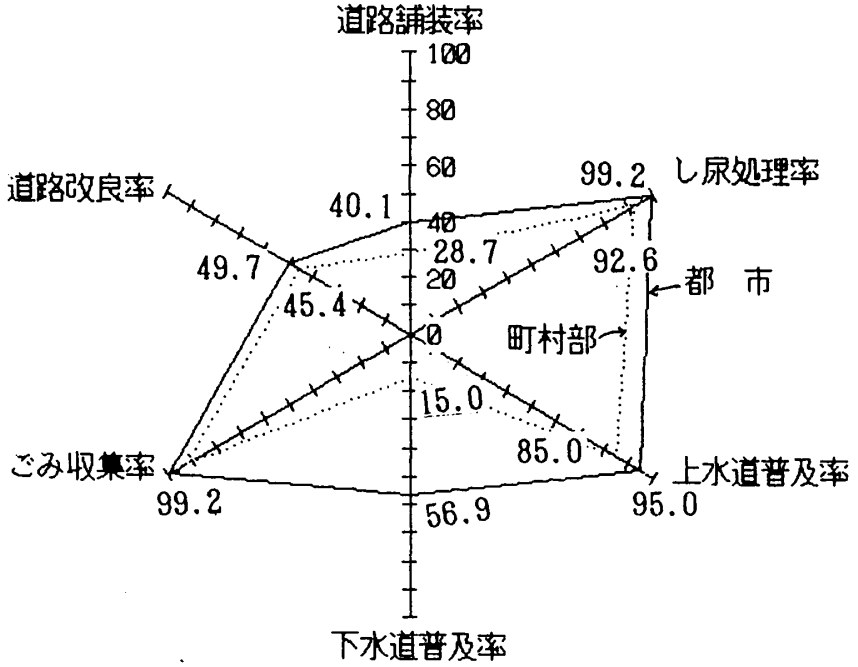
図6　公共施設の整備状況

（全国）



資料：自治省「公共施設状況」（平成元年）
注1）中都市：人口10万人以上（政令指定都市を除く）の都市
2）下水道の普及率には集落排水を含まない

（北海道）



資料：自治省「公共施設状況」（平成元年）
注1）都　市：札幌市を除く市部
2）下水道の普及率には集落排水を含む

Ⅳ.　整備の現状と目標

農地の整備状況を把握するためには、様々な指標が考えられるが、北海道では水田については区画の大きさが30ａ以上、用排水分離、地下水位70cm以深といった条件を満たすものを整備済みとして平成元年度現在で44％の整備率となっている。畑では、農道が完備、地下水位70cm以深の条件を満たすものを整備済みとして42％の整備率となっている（図５）。

整備の目標としては、北海道新長期総合計画において平成９年で65％の整備率を設定している。一方、農村の生活環境の整備状況をみると、特に下水道普及率と道路改良率で都市部とのかい離が大きく、さらに都市との格差是正に向けた整備が必要である。ただ、農村の下水道に当たる農業集落排水事業については、本道特有の散居集落への適用が困難であり、この対策を国に強く働きかけている（図６）。

Ⅴ.　今後の課題と取り組み

１.　「ガイドポスト」に即して

「地域農業のガイドポスト」では、本道農業が経済社会の変化に対応しながら地域の基幹産業として発展していくための基本的な課題を次のように示している。

①農業技術の革新と厳しさに挑戦する担い手づくり
②徹底したコストの低減や適地適作を基本とした多様な農業生産の展開とこれに対応した土地基盤の整備
③農地の流動化と経営の体質改善
④農業と流通・加工産業、消費者との結びつきの強化
⑤農村の豊かな資源を生かした活力ある地域社会の形成
⑥本道農業に対する幅広いコンセンサスづくり

これらの課題に即した主な事業としては、まず、低コスト稲作のため道単独施策としてモデル調査を実施したが、現在国の補助事業制度が確立されており、さらに農地の団地化の程度によって補助率加算を行う事業が検討されている。また、北海道のクリーンなイメージを大切にするクリーン農業にも貢献する土地改良など土づくりが積極的に進められている。さらに、従来、環境というと生活の利便性の向上目的であったが、親水、景観など新たなニーズに対応する道の施策、国の補助事業が逐次打ち出されて

表５　本道農業の課題と農業基盤整備

本道農業の基本的な課題（地域農業のｶﾞｲﾄﾞﾎﾟｽﾄ）	対応する農業基盤整備
農業技術の革新と厳しさに挑戦する担い手作り	・21世紀型水田農業ﾓﾃﾞﾙ圃場整備事業（H3新
徹底したコストの低減や適地適作を基本とした多様な農業生産の展開とこれに対応した土地基盤の整備	・高水準大区画水田整備ﾓﾃﾞﾙ調査（道費単独
	・低コスト化水田農業大区画圃場整備事業
	・土地改良
	・堆肥盤の整備
	・基盤整備コストの低減
	・新技術導入促進かんがい排水事業（H3新規要
農地の流動化と経営体質改善	・21世紀型水田農業モデル圃場整備事業（H3新
	・土地改良負担金総合償還対策事業
	・基幹施設総合対策事業
農業と流通・加工産業・消費者との結びつきの強化	・農道整備事業
	・農道離着陸場整備事業
農村の豊かな資源を生かした活力ある地域社会の形成	・農業集落排水事業
	・農道整備事業
	・北海道農村アメニティ調査（道費単独調査，
	・農村みどりのネットワークづくり推進事業（道費単独調査，H2）
	・農村総合環境整備事業（H3新規要求中）
	・農業支援機能集積構想策定事業（アグロポリス・H3新規要求中）
本道農業に対する幅広いコンセンサスづくり	・農村総合環境整備（H3新規要求中）

	事業等の概要
――――――	・地域の主体的な参加による事業の推進
規要求中）	・農地の団地化が図られる地区に対する補助の加算
調査，S63-H3）	・大区画整備，地下かんがい等の可能性調査
	・5ha以上の経営規模を持つ中核的な農家が存在する地域における，1ha以上の大区画圃場の造成
	・表土だけでなく有効土層を対象とした土壌条件の改良（畑総，土地総）
	・有機質の投入による土作りの推進（自由化に対応した緊急畑総）
	・検討委員会の設置（道），事例集の作成
求中）	・経済的施工，農家負担軽減等に向けた新技術をかんがい排水事業に導入
規要求中）	・農地の団地化が図られる地区に対する補助の加算
	・土地改良事業の負担金の償還が困難な土地改良区等に対する低利の資金融通
	・国営造成基幹施設の維持・保存経費の県，土地改良区等への補助
	・農村の道路網の整備（生活関連公共事業の一環として積極的に推進）
	・農道に付帯する滑走路の整備
	・農村の下水道の整備（生活関連公共事業の一環として積極的に推進）
	・農村の道路網の整備（生活関連公共事業の一環として積極的に推進）
S63-H1）	・快適な農村作りの進め方を写真，事例等で示すガイドブックの作成
	・並木，耕地防風林等農村の緑化の具体方法の検討
	・生活環境，水利施設等の整備と親水施設，景観の一体的整備（生活関連公共事業の一環として積極的に推進）
	・農業支援産業の振興，居住環境の向上と必要な基盤の整備を総合的に行う為の全体構想の作成
	・生活環境，水利施設等の整備と親水施設，景観の一体的整備（都市との交流の促進，生活関連公共事業の一環として積極的に推進）

いる（表５）。

道では、ガイドポストに沿った地域の取り組みを促すべく、モデル的な地区の支援を行っているが、農業基盤整備についても、ここに示された課題を解決していくための有効な手段と位置付け、各種事業を推進するとともに、所要の制度改善・創設を国に要望していく必要がある。

２．　その他の課題

このほか、主な課題としては次のようなものが考えられる。

・土地改良区の体質強化－米の過剰下での水利組織のあり方の見直しと体質強化
・土地改良施設の維持管理－水利費及び維持管理の担い手確保
・農業用水の有効利用－かんがい面積の減少、農外の用水需要への対応
・畑地かんがいの効率的推進－土地利用型農業における水利用技術の確立および多目的利用
・離農跡地の有効活用－高齢化等に対応した農地利用の再編、多面的利用
・農村のエネルギー問題－堆肥熱利用、小水力発電など
・農業労働力の不足－農地集団化または新たな段階の機械化
・情報化社会への対応－ＣＡＴＶ、ＦＡＸ網などの整備

Ⅵ．　おわりに

農業基盤整備事業は全国一律に制度を適用する事業という性格が強いが、今後は北海道としてより使いやすい仕組みづくりを各方面に働きかけていく必要があると考えている。

また、農政の大きな問題として、ウルグアイラウンドの行方なども見据えながら、農家負債全体を含めた対策にどのように取り組んでいくかということがある。

最後に、農業基盤整備が農村環境という分野に力点を置きつつある中で、公的な役割の評価とそれに対応する負担のあり方などについての理論的なバックアップを本学会の皆さんにお願いしたい。

（北海道農政部；1990年12月27日受理）