HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	総合討論(1990年度秋季大会シンポジウム『農業基盤整備と地域対応』)
Citation	北海道農業経済研究, 1(1), 77-86
Issue Date	1991-03-27
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/62793
Type	journal article
File Information	KJ00009064823.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

ここで問題になるのは、基盤整備事業には地元負担が伴うので、投資して農民が利益を受ける場合には問題はないが、短期的には自分たちの利益にならないものに対する事業費の負担をどうするかということ。もう一つ問題になるのは今の基盤整備の法的・制度的枠組みの中でどこまでできるのかが、まだはっきりしていないということ。そういうものを乗り越えていかなければならないが、これは農業土木だけでできるのではなく、特に経済面を扱う方との接点の強い農村計画学会で議論をしていただいて、よりよい制度というものを作っていただきたい。　　（帯広畜産大学）

総合討論

森　座長

これから総合討論を進めるに当たって、まずコメンターの質問に答えていただき、また報告の中で言い残した点があれば簡単にまとめていただきたい。

太田

まず、基盤整備の理想像を農業土木者が持っているかという質問に対しては、こうあるべきというものは、程度の差はあっても持っていると思う。例えば、生産環境として一番最適なものを作り出すというのが基盤整備であるとすれば、そこに必要な土壌水分の状態を作り出す基盤整備があるし、そこに用水事業や排水事業もかかわってくる。農業経営体としてどれくらいのものを考えるかによって、例えば直播に本当に取り組むのかにかかわってくるので簡単に1ha区画がいいということに踏み切れないのが実態である。

コスト最低理論の話だが、これにはパーツのひとつとして土地改良も入っていると思う。品質の話は別途あるが、機械の運転時間や労働時間を通じて一番端的にコストに響くのが水田では圃場整備であろう。農業技術と経営規模からどれくらいの規模に整備すべきかという話は出てくる。

それから、補助率をゼロにすべきか、国民全体の財産と考えてそのための反対給付とすべきかという質問だったが、今は補助率アップという話は受け付けない。ただ、21世紀型水田農業モデル圃場整備事業という、農地の団地化の程度に応じて補助率を加算していこうという要求はある。

ウルグアイラウンドの話については、そもそも市町村負担でやっている

事業というのは、生産誘発効果という話からいうと、除外されるかという感じはある。

折登

天間さんから指摘された麦が増えているということだが、富良野の場合、昭和50年代からビール麦として増えている。労働力不足というのはあるが、この間に基幹労働力は増加しているので、農家の兼業への特化ということではないと思う。また、富良野農業の問題点のなかで、有畜化や有機質還元とともに輪作体系を確立するために麦を取り込んでいきたいという意向もあるようで、麦が増えることで粗放だということにはならない。

樋口さんの質問で、土地条件と基盤整備で地域分類を行って地域毎に特徴のある事業を行ったことがあるというのはそのとおりで、長谷山さんなどが中富良野や上富良野も含めて見たように、水田を主にした圃場整備（特に客土）と、転作を最初から考えた事業の進め方は当然違う。

雇用労働力の不足をどういう方向で解消していくのかということだが、全国的に外国人労働者が労働ピーク時にその不足を補っているという現状がある。こうした問題では機械化によって省力化を進めていくのも当然考えられる一つの方向である。

樋口さんの分類とは違うが、３番目の話として土地改良というは一回やれば終わりという話にはならない、特に泥炭地の不等沈下について指摘があったが、そのとおりだと思う。樋口さんの指摘では野菜の産地化の段階に応じた土地基盤整備があるのではないかということだったが、伊達市や大野町に代表される旧来の野菜産地では、恵まれた気象条件が先にあって、大規模な基盤整備が行われない範囲において産地化がなされていったという経緯があったと思うので、そういったものとは違う産地化の段階を経て、富良野では基盤整備事業の効果が発現されたものだと思う。施設と土地改良を合わせて地域のシステムと考えるのはご指摘のとおりと思う。

谷口

最初に天間さんから公庫資金の償還方式なり繰り上げ償還に関するお話があったが。繰り上げ償還の問題については、土地改良区が積極的に扱うかどうかが現実の問題だと思う。公庫としては繰り上げ償還にはいっさい制限を課していない。具体的にいうと年間の道内の基盤整備資金の償還額は元金で120～130億円になるが、それに対して繰り上げ償還として約定償還元金のほかに昭和61年度で50億円、昭和62年度で74億円、昭和63年度で

93億円、元年度は100億円台という高水準の繰り上げ償還を受け入れている実態にある。

もう一つ天間さんの話で、農業投資は農業粗生産額に規制されるという点をにらんでなされるべきだという考えは以前から参考にさせていただいているが、基盤整備投資については面的に実施するということで、個々の農家によって状況が違うことの取扱いは難しい問題であろうと思う。

長尾さんの指摘で、事業実施時点の合意形成の内容のまま推移すればよいが、与件が変わってくることにどう対応できるのかということでは、今の補助事業が契約なのか施しなのかといった問題もある。申請事業であるということが基本になっていて、地元の農家が将来のリスクを計算しながら事業を申請するということが基本的なスタイルになっていると私は考えている。

報告で述べたように個々の経営不振農家に効果の高い施策を実行するには資金繰り的対策では不十分であろうと思っている。特に残った課題は、経営破綻農家の後始末をどうやれるのかということだが、私個人の考え方では、特に高位泥炭地で長期的展望からは米を作っていくことが適当ではない地域では、米作を放棄し、その代わりになんらかの徳政令で従来の負債や下落するであろう土地売却価格の補塡をするぐらいの制度要求を考えていかないと後始末は難しいと思っている。

長南

報告の中で、地域資源管理ということを余り話さなかったので、永木さんからお話をしていただきありがたく思っている。私も本当に言いたいのはその辺で、農産物を作っていること自体、地域の資源を有効に利用していることなんだという基本的な話を忘れると、負担問題についても出口がないという気がしている。

契約概念について天間さんから問題を提起し返されたが、私は法律を勉強していないので法的な解釈を抜きに、経済学的背景から契約概念をすっきり考えてはどうかということで話題を提供した。アメリカでは水の価格があるわけだが、日本では水の価格という発想があるのか、減反で水は入らないから土地改良区にお金を払わなくていいという発想があるのかということが気になっている。日本の場合は土地改良区で同意して申請主義でやってるので、改めて思い直す根拠がないということになる。だから逆にカリフォルニアの水の価格を考えたら、もう少し資源として問うてもよいのではないかという意味で話をした。

アメリカでは一つ一つ別の法律で起債を決定し、事業が行われている。土地改良法の法律という大きな法律ばかりではなく、一つの大きなプロジェクトの賛否に対して投票行動を行う。ここで、農民ばかりでなく農外部門の人々を巻き込んでいく要素がはっきりしていく。そこが申請主義とは大きく違う点ではないかと思う。

長尾さんにもコメントしていただいたが、与件変化にどう対応するのかということで、暗黙の契約のようなものがあるのではないかということだった。土地改良を行うと、農家の改良費負担は米一俵が常識だといわれ、何か契約があるような錯覚によく陥る。実際には米一俵にしても価格が変わり、そのような与件変化にどう対応したらよいのかは、米から切り離されて水の価格があったなら、別の代替物で考えていけたのではないか。

アメリカの発想に公共財としての認識があるのかという点は、これは内務省の土地改良局や州政府がやっているわけで、法律で決めてやるという点でも公共財としての考え方が基本にはあると思っている。

村本

最初の天間さんのご指摘のように、景観というのは地域の生活・生産活動の最終的かつ包括的表現形式と言っていいのではないかと思う。だから地域的個性を持つのが当然で、それを保全していく方向で整備していくというのが、画一化を避けるためにやっていく当然の方向ではないかと思う。天間さんからイギリスの景観の話が出たのでそれに関連づけて話を進めると、最初イギリスの生け垣とか石塀に囲まれた圃場景観というのはエンクロージャーによってでてきたが、出てきたときは評判がよくなかったそうで、しかしそのうちに歴史的に定着していった。ところがイギリスが戦後増産のため生産力を高める時に、これを撤去するために補助金を出した。それに対して景観とか生態系の保全という意味ではよろしくないという反対が出た。それで今度は、保全するために農家個々に補助金を出し始めた。つまりここで言いたいのは、どちらも公共的な利益なのだが、それが相反したとき力の強い方が勝った、しかしそこに補助金が出ているということである。

これは富良野の問題にも関わってくるという気がする。個人的に言えば、富良野の畑作地帯の景観は、波状丘陵の景観として個性的で、農家の手入れが行き届いているし、できるだけそういった特質を保全し、発揮するような形で土地改良の場合でも圃場整備の場合でもやっていただきたいと思っているが、これでは答えにならないのでもう少し話を進める。観光資源

と言うことと、より効率的で働き易いということの間で妥協を図らなければならないけれども、調整のための一般的で客観的な判断基準があるかというと、おそらくないと思う。最も現場的な問題であるけれども最も根源的な問題であろうと思う。ただ妥協を図るために受忍の範囲と保証という形で捉えていけると思うが、その時のきちっとした議論の枠組みを用意しなければいけない。

森　座長

今までの討論の柱は3つになるのではないか。一つは農業基盤整備について、その枠組みをどの様に考えたらよいのか、圃場整備というのは最近幅が広くて、農業部門から始まって環境の問題、農村整備の問題といった広い範囲を扱っている。地域によって、農業基盤整備に対する期待が異なるのでその点を整理する必要がある。

2番目の問題としては、やはり土地改良事業とその償還能力の問題については避けて通れない大きな問題と考えている。コメンターの指摘でも、土地改良事業を社会資本として、認知することができるのかどうかということがあった。地域の農業を振興することによって、均衡ある発展を目指すことができるという意味に農業を考えて、広い視点から、農業基盤整備の償還能力の問題について論議したら良いと考えている。

それから3番目としてはやはり、農村の環境整備、農業の公益的機能ということで、1つはイギリスなどで、山岳地域の農民に対して価格支持政策を行い、農業の構造改善に対して補助金を出している。また西ドイツもきわめてすばらしい景観を保持している。農業が観光・リゾートと両立しているということをみるときに、これから北海道でも農村の環境整備と農業の果たす公益機能というものは認知されるのではないか。

室松（北海道文理科短期大学）

いわゆる農業基盤整備の内容は、時代とともに性格を変えてきているので、制度的な問題とこれから広く社会資本的要素をもたせたものを考えるときに、議論が混同するのではないかと思った。そこで、その点について具体的にどのような展望を持っているのかお伺いしたい。

太田

基本的には、現行の農業整備事業は、こちらといえばそちらに見えるしそちらといえばこちらに見える「ぬえ」のようななものだと私は思ってい

る。そこが逆にいうとこの事業の特色だと思う。

もう一つは確実に社会資本だということに乗り換えてしまうべきだということ。例えば、農水省の構造改善局全部を建設省に身売りする問題を私は深刻に受け止めている。行政の一元化で農道を道路予算の中でやろうとしたとき、おそらく高速道路などが最優先になってしまう。農村地域のインフラを分担している分野を、いろいろな場面に応じて説明して国民の理解を得ることが必要だと実感している。

坂本（北海道立十勝農業試験場）

森さんは、座長解題のなかの２番目に畑作農業と基盤整備という項目を挙げて、畑灌はこれからの地域農業を打開していくには必要なのだと言われたが、現状では農業の評価基準から畑灌をやるというよりは、地域全体の水を農業用の事業でもって確保していくというように、評価基準自体が農業の範囲にとどまらないところで進められているのではないか。

それに関連して、太田さんに教えていただきたい点は、多くの場合農業用ダムとして畑灌のため作られているが、これは基本的に他目的に利用できない。農業用ダムとして造り、事業完了後に農業以外に他目的に利用できるような緩和策は、現状ではどの程度検討されているのかお聞きしたい。

森　座長

畑灌について農業以外にも他目的に利用したらどうかという質問だが、まさにそのとうりで、農業部門の中でもいろいろな場面に使っていこうという動きはある。例えば畜舎の清掃、冷房用水、野菜の洗浄、他目的に農業内部で使うという方向。さらにもう一歩進んで、中国地方の中山間部でのように防火用水の施設に使えるのではないかと解釈を広げて、畑灌の費用は農業の人だけでなく、非農家も含めて地域全体で費用負担をしていこうという動きは現実にある。

北倉（北海道開発局）

私は国営事業を行っている立場から、個人的な見解で２，３お話ししたい。先ほど天間さんから補助率アップと規制緩和の話があったが、事業の補助率アップはほとんど難しいという状況である。農業基盤整備事業といってもたいへん守備範囲が広く、私的資本形成に直接関与する末端施設と公共性の高い面的事業の２つに分けて考えなくてはならないと思う。特に公共性の強いものにはある意味の先行投資的性格もある。これと面的な整

備の補助率の体系の問題は、考え直す必要があるのではないか。

規制の問題だが、村本さんから今後はアメニティーを基本方向においた第二期の農村環境整備の話があったが、景観なり生活環境整備を行っていくうえで、農地の主権の問題をどう調整していくのか。合意形成といっても簡単には進まず、今後どのような手段でこの点を進めていったらいいのか。

それと、太田さんから経済効果についてご質問がありましたが、私どもは費用便益法で経済効果を計測している。計る方法はいろいろありますが、経済効果の測定方式として必要な条件は、一般化できることと簡便であることと思っている。現行の費用便益法では、費用はある程度正確に把握できるが、便益は非常に難しい。特に基盤整備は先ほどからいわれているように多面的機能を期待されている。その多面的機能の計測の方法がまだ開発されていない。もう一つ、割引率をどうするかという問題がある。この費用便益法については古くて新しい問題で、これからのアメニティーを中心の方向に向かっていくとすれば、どういう方法をとるのが妥当なのか私どもも勉強中である。先生がたにも教えていただきたい。

天間

農業基盤整備が食糧供給という機能から、非経済的機能にシフトし、フィジカルなものからメンタルなものへと動いていくのは、先進国農業としては当然の方向と思う。そこで、本日は景観という機能が皆様がたから強くいわれたが、はたして景観ということだけを強調していいのかと疑問に思う。景観というと、例えば都会の人が農村の全体を眺めて心の中にある種の風景を思い出すとかそういう言葉だと思う。しかし、face to faceの接触のなかからこそ、消費者の農業に対する理解が生まれるのでないか。

村本

天間先生の言われることはよくわかるが、ただ人間の接触と共有する景観というのとは違うと感じる。私も昨年ヨーロッパに行って、日本という国で都市に住んでいる人間がまだまだ未熟だなと感じた。というのはイギリスで都市の人が、自分達のことを農村に根をもっているという言い方をする。イギリスというのは都市住民が８０％も占めている完全な都市型社会であるし、何世代も都市での生活をしているので、農村に親戚がいるという話でもない。つまり血のつながりは完全に切れているのに、心理的なつながりを持っているということは、都市型社会になって長く経ったがため

に、都市型社会の中に生き続けることに不安や危機感を相当持っているからだと思う。

久保（帯広畜産大学）

第一報告の太田さんに農業基盤整備の課題について確認の意味でお聞きしたい。私は農業基盤整備は後の世代の農業を背負う担い手の方々に優良農地を譲り渡すという意味で、きわめて大切な仕事なので、手を抜いては困ると思っている。

先ほど制度の見直しが大切といわれましたが、どのような可能性が制度の見直しとしてあるのか、何か行政的な面で可能なものがあれば教えていただきたい。

第三報告について、座長が総括された第二の課題にもなるが、すでに北海道の農家が１兆７千億円の負債を背負っているという事実を示されたのに対し、粗生産額は１兆円なので、借金が1.7 倍になっている。おそらく安く計算しても、年間の約定償還が２千億円ぐらいになる。これ以上農家に借金を背負わせるわけにはいかないので、農業基盤整備について社会資本の形成なり地域資源の管理の面からなりの別の発想の融資事業が生まれてこなくてはならない。国の事業として何かやっていける見通しとか、知恵はないものかご意見をお聞きしたい。

太田

補助事業制度の関係では、補助率の水準を除けば相当整備されてきて、例えばかつては団体営でしかできなかったものが今では道営でできる。補助率のアップはなかなかできないが、政策誘導を計っていくしかない。その例として先ほど言いました農地集団化促進基盤整備事業を今年要求した。それとあわせて、水田で２１世紀型水田農業モデル圃場整備事業というのがでてきている。

谷口

私の方からは、既存負債への対応と今後の融資制度のあり方について申し上げたい。既存の負債については、北海道はたいへん高水準にある。この負債の中身として、金利の高いものが１兆７千億円の中には相当ある。それをなんとか少なくしなければならない。ただ、その背景に農協の信用事業の問題があり、つまり購買、販売事業の落込みを埋め合わせるために信用事業に依存しており、簡単な条件にはなっていない。

松木（酪農総合研究所）

本来的には基盤整備をやったとしても、それに見合った収益をあげるような地域農業の姿が必要ではないか。「農業基盤整備の地域対応」の地域対応の部分が議論されたことにはならないのではないかという気がする。森さんなり折登さんにさらに事業を行う道の立場からもう少しお話いただけたらと思う。

森　座長

今までの土地基盤整備事業の方向として、高生産性農業というか、国際競争に打ち勝つような農業の路線を決して捨てたわけではない。富良野などをみても、基盤整備、畑灌を行っていなかったら、あのような農業の発展はなかったという報告もある。今日の話はどちらかというと、現在問われている負担能力の問題について議論が集中したことは事実だが、3本の柱つまり、一つは高生産性農業、もう一つは今までの農業をどうしていくかという償還金問題、そしてもう一つは新しい環境整備の問題だと思っている。

太田

本日は学際的な議論の機会が与えられているので、まさに将来の北海道農業をどうするかという方向につながっていくと思う。逃げるわけではないが、基盤整備というのは農業の非常に重要な部分だが、下支えの部分である。だから農業をどうするかということは、国際農業の中の北海道農業という位置づけの中での議論、さらにプラス国土保全ということになってくる。例えば、北海道では地域農業のガイドポストというものを作ってやっているように、これを実現させていく手段として基盤整備があるし、他の誘導策がある。

森　座長

最後に座長の総括ということになるが、総括というより感想を述べたい。

本日の課題「農業基盤整備と地域対応」ということで討論した印象は、まさに課題の整理であったという感じであった。というのは、農業基盤整備は多くの問題を含んでいて、画一的に対応するのは困難であるためかと思っている。このなかで議論されたことは、3つあったかと思う。第1は、農業基盤整備は、今後とも必要であること、特に地域の実状にあったキメ

細かい土地改良事業が必要であること、第2は、農業基盤整備事業の考え方のなかに、農業のもつ公益機能を重視していくこと、特に農業のもつ地域保全管理を評価すること、これは農家の償還金とも関係してくること、第3は、農業基盤整備は、農村環境の維持・向上に役立つことが再確認されたと思う。このような農業基盤整備の問題については、今までは避けて通っていたという印象もあって、農業経済分野の人と農業土木分野の人と、それとできれば農業技術の人が参加し、今後もっともっとつめていかなければならない課題であると思っている。最近、国際化やガットの問題がいろいろ言われているが、それに対抗していくためには、やはり我々が自ら力をつけていくことが必要で、そのためには基盤整備をして、基盤整備の上に立った新しい技術を導入して、内外価格差を縮小していくことが一番大切な課題ではないかと考えている。

報告者、コメンテイターの皆さん本日は本当にどうもありがとうございました。