

行政情報

Administrative Information

#01

北海道農業の特性にあわせた土地改良事業の推進により、 自給率の向上を 次期土地改良長期計画に係わる北海道地方懇談会

北海道開発局農業水産部農業計画課



はじめに

農業農村整備事業は、農地や農業用水など農業生産の基盤と農村の生活環境の整備を通じて、「農業の持続的発展」、「農村の振興」、「食料の安定供給」、「多面的機能の発揮」の実現を図るために進められています。食料自給率の向上の前提となる食料供給力の強化には、農地・農業用水の確保、担い手の確保・育成、農業技術水準の向上が不可欠であり、そのために必要な施策を講ずることは国の責務となっています。

農業生産性の向上や農業経営の安定化等の農業構造の改善を図るためには、生産基盤を整備するため、土地改良法によって、農用地の改良や集団化、農業用水の開発整備などの事業（土地改良事業）が定められています。また、こうした土地改良事業を計画的に実施するため、国は土地改良長期計画を策定し、事業実施の目標や事業量を定めています。

現行の土地改良長期計画は、計画期間が平成19年度までとなっていることから、次期計画の策定に向けて、食料・農業・農村政策審議会農村振興整備部会において、その内容等の検討が行われています。次期計画の作成に当たっては、各地域の実情を把握することが重要であることから、農林水産省では、各地方で懇談会を開き、地域の意見を聞くこととしています。

北海道では10月16日に、道内各界の有識者、農業関係団体等の関係者にお集まりいただき、かでの2・7で「北海道地方懇談会」が開催されました。

北海道地方懇談会の構成

(敬称略)

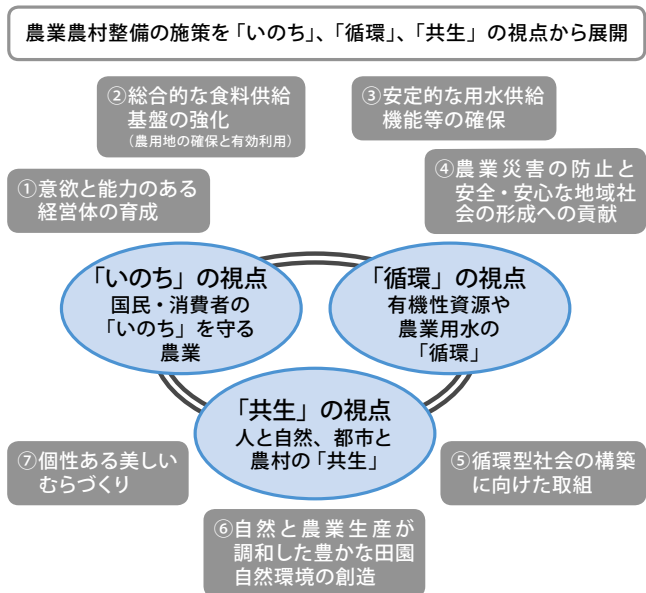
板谷	利雄	長沼町長
大滝	悦子	生活協同組合コープさっぽろ理事
長南	史男	北海道大学大学院教授
川本	保雄	北海道土地改良事業団体連合会専務理事
坂井	秀利	北海道農政部農村振興局長
常俊	優	財北海道科学技術総合振興センター副理事長・専務理事
永井	則夫	北海道農業協同組合中央会常務理事
長澤	徹明	北海道大学大学院教授
橋本	正雄	北海道農業会議事務局長代理
内村	重昭	北海道開発局農業水産部長

1 次期土地改良長期計画の策定に向けて

現行の土地改良長期計画は、平成15年に策定され、平成19年度までの期間となっています。土地改良長期計画は、昭和40年度以降第1次から第4次までは10年間の計画期間となっており、食料増産等のための事業量の確保の観点から、公共投資の一環として事業費等が定められていましたが、現行の計画からは、国民の視点に立った「達成される成果」重視へと転換した上で、時代の変化に即応できるよう計画期間も5年間となりました。

現行計画は、国民・消費者を重視した「いのち」、「循環」、「共生」の視点から、7つの政策目標を設定し、様々な施策を展開しています。

次期計画の策定に向けては、現行計画の成果についての検証を行うとともに、社会経済情勢の変化と課題について検討を行っていく必要があります。



これまでの事業実施により、水田では区画等の整備率は約6割と着実に向上しました。ほ場整備を契機に担い手への農地利用集積率が高まり、経営規模が拡大するとともに、労働時間の短縮等により生産コストが3分の2に低減しています。また、畑の末端農道整備率は7割以上となっており、畑地かんがい施設の整備率も約2割に達し、整備した地区においては単収の増加、品質の向上、労働時間の減少などが図られています。

一方、近年の農産物の安全性や品質へのこだわり、国産志向など、消費者・需要者のニーズが多様化・高度化しており、また、国際化が進展し、海外からの農産物輸入が増加しています。さらに、農産物貿易等をめぐる新たな国際的規律の枠組みを定めるWTO交渉などを踏まえると、効率的かつ安定的な経営体への

農地の利用集積等を通じた国内農業の体質強化が急務となっています。

全国的には、担い手が経営する農地は全耕地面積の約4割を占めていますが、依然として分散錯圃^{※1}のまま、コスト縮減等に支障をきたしています。基盤整備等を契機とした担い手の育成や集落営農の組織化など農業構造の改革の推進が求められています。

さらに、世界人口の増加、近年の中国をはじめとした途上国の経済成長、地球温暖化に対応したバイオ燃料用農産物需要の増大、地球規模の気候変動による減収や農地面積の減少等、世界の食料需給が長期的には逼迫^{ひっばく}の恐れがある中で、わが国の食料自給率は熱供給量ベースで39%（H18概算値）と先進諸国の中で最低水準で推移しています。

わが国の農地面積は減少傾向が続くとともに、農村では過疎化、高齢化等の進行により耕作放棄地は平成17年現在38.6万haにも及ぶことから、国民に対する食料の安定供給、不測時における食料安全保障を図ることを旨に、食料自給率目標45%（平成27年度目標）の達成に向け、農地面積の確保や耕地利用率の向上を図っていく必要があります。

食料供給力の柱の一つである農業水利施設について見ると、全国の約290万haの優良農地を受益地とする約47千kmの基幹的農業用排水路が建設され、これらの施設は主に農業者の団体である土地改良区により維持管理されています。

農業水利施設の多くは、経済成長の時代等に建設されたことから、施設の老朽化が進行しており、その計画的な更新整備が必要となってきますが、人口減少や高齢化社会の進展に伴う社会資本投資余力の減少が想定されるため、既存施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減を重視した施策を推進することが重要となっています。

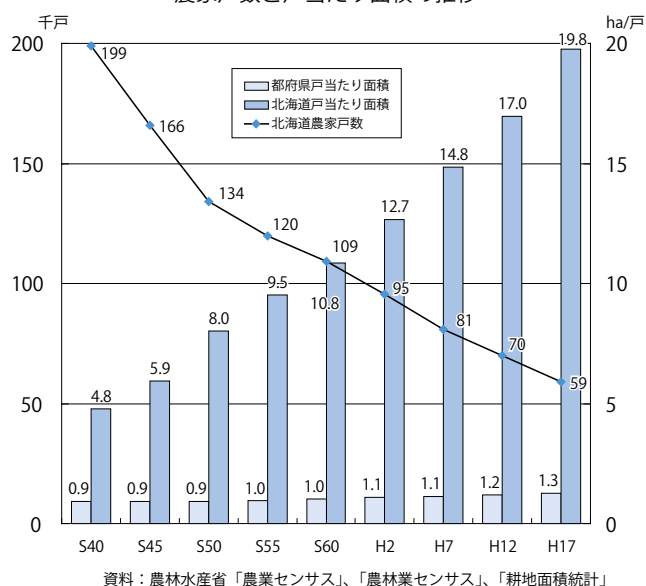
2 北海道の農業農村整備の現状と課題について

北海道の農地面積は、農地開発事業等によって増加が図られ、平成2年に1,209千haとピークに達しましたが、それ以降は緩やかな減少に転じ平成17年には1,169千haとなっています。全国の農地面積は昭和36年の6,086千haから一貫して減少しているため、北海道農業の位置づけは年々高まっているといえます。

一方、北海道の農家戸数は減少が続き、平成18年に

※1 分散錯圃：農地が数ヶ所に分散し、しかもそれが他の者の農地と混在している土地条件の形態をいう。この形態を解消して、農地を効率的に利用できるように農地の連担化を進めている。

農家戸数と戸当たり面積の推移



資料：農林水産省「農業センサス」、「農林業センサス」、「耕地面積統計」

は5万9千戸となっており、農家1戸当たりの農地面積は年々増加しています。ただし、担い手の状況を見ると、基幹的農業従事者数が減少するとともに、65歳以上階層が増加するなど高齢化が進行しています。

北海道の農地の利用状況は、田が20%、普通畑35%、牧草地45%となっており、都府県では田が3分の2を占めるの対し、際だった違いとなっています。さらに、道内でも、地域毎の気象や土壌条件の違いに応じて、空知・上川では大規模稲作地帯が、根釧・宗谷では土地利用型を主体とした酪農地帯が、十勝・網走では大規模畑作地帯など、それぞれの地域の特性に応じた農業生産が営まれています。

北海道では、どの地域でも将来の農家戸数の減少が予想されていますが、石狩・空知等の水田地帯では、担い手農家（10ha以上）への農地利用集積の促進が図られるよう、1ha以上の水田整備等ほ場の大区画化などを推進し、一層の省力化を実現することが重要です。畑地帯においても、暗渠排水等の排水整備を推進し、大型機械の作業効率の向上や適期作業の実現を図っていくことが必要です。

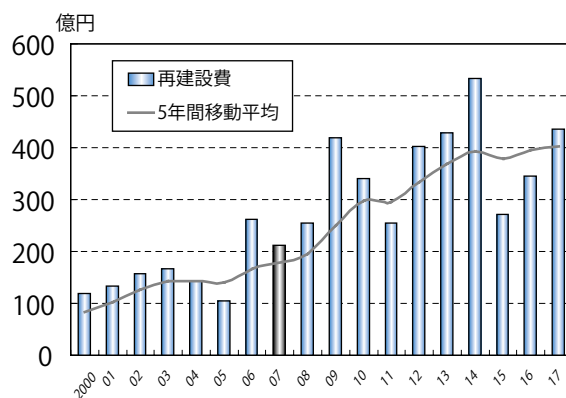
農産物に対するニーズの変化に対応した整備も求められています。十勝地方では、地表から1m以上も深い暗渠を整備することによってナガイモの産地化を図り、近年では台湾など海外への輸出でも注目されています。網走地方では畑地かんがいによってタマネギの品質や生産量が安定化し、業務用需要など安定的な販路の確保に役立っています。

北海道においても、これまでに整備してきた基幹的農業水利ストックは約3兆円にも及び、ダムや頭首工

等の施設数で605箇所、用排水路の延長は約1万kmと道内国道延長の2倍近くとなっています。北海道では、戦後の食糧増産や食生活の変化に対応して、計画的かつ積極的に農業水利施設の建設が推進されてきたことから、今後、これらの施設の多くが更新時期を迎えることとなります。

耐用年数が経過した施設を単純に更新する場合の再建設費は毎年400億円以上にも及ぶと予想されることから、国と地方の厳しい財政事情を踏まえ、既存施設の長寿命化を図りながら、計画的に施設の更新整備を進めていく必要があります。北海道開発局では、ストックマネジメントの手法を本格的に導入し、平成23年度までに国営事業で造成した全ての基幹的水利施設の機能診断を実施する計画としており、その点検結果を基にして、施設の機能が損なわれないよう、計画的な更新整備を図っていきます。

更新時期を迎える基幹的農業水利施設の再建設費の推移（北海道）



資料：農林水産省農村振興局「農業基盤整備基礎調査（H18.3時点）」

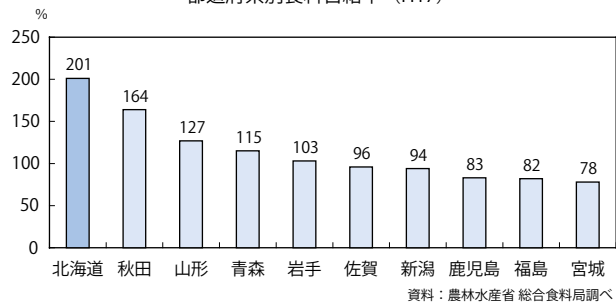
3 懇談会での意見の概要

(1)食料自給率向上への貢献に関する意見

北海道の農業農村整備事業については、まず、自給率の向上に貢献できるよう推進すべきとの意見がありました。

- ・ 品目別では、米については自給率が100%となっており、畑作物や畜産物の自給率引き上げがカギであることから、これら作物のウエイトが高い北海道において積極的な対策が必要。
- ・ 大規模経営が大宗を占め、また、積雪寒冷で農作業期間が短いという北海道農業の特性に対応した政策が必要。
- ・ 泥炭土壌における米の食味向上に結びつく客土の事例など、事業の基準についても弾力的な運用が必要。

都道府県別食料自給率（H17）



(2)担い手の確保に関する意見

北海道では今後も離農が続き、農家の経営面積は更に4割も拡大するとの試算もあり、大区画化等の基盤整備は不可欠であるという意見も多く出されました。

- ・ 事後評価地区の事例では、受益農家から、基盤整備実施によって自らの営農技術が十分に発揮できるようになり、経営への意欲も増したとの声も聞いているので、そういった成果をもっとPRするべき。
- ・ 分散した耕地の集団化を進めるため、農家の要望の多い交換分合^{※2}などの農地集団化事業にもっとインセンティブを与えるような制度が必要。
- ・ 農地制度の見直しと農地集積の加速化が議論されているが、土地改良事業との連動、整合についても留意すべき。
- ・ 作業の省力化を図るため大区画ほ場整備は重要であるが、経営面積のほとんどが受益地になる場合もあり、受益者負担でまかなうには限界があるので負担軽減を図るべき。

(3)多面的な効果に関する意見

食の安全や環境保全等についての意見もありました。

- ・ 最近では各方面から農村地域の自然環境や生態系が取り上げられているので、土地改良事業としても、営農活動の特性等を踏まえた理念の整理が必要。
- ・ 土地改良事業によって農産物の生産が向上し、もって食の安全・安心にも結びつくのであるが、その点をもっと理解し易く消費者に伝えていくことが重要。
- ・ 事業を実施した結果、地域内での生産性格差が解消し、これによって集落全体のコミュニティーも良好になったという事例もある。
- ・ 修学旅行で訪れる内地の高校生を農家民宿に受け入れ、農作業体験をしてもらうグリーンツーリズム事業を展開しているが、こうした取り組みも、基盤整備によって立派な農家が育ったからだと思っ

ているので、今後とも計画的に土地改良事業を進めていきたい。



おわりに

今後の次期計画の策定スケジュールとしては、審議会において各地域の意見を聞いた上で、来年3月の中間取りまとめを目指して審議が進められます。その後、パブリックコメントを経て、平成20年の夏を目途に審議会からの答申をいただき、閣議決定することを予定しています。

北海道農業は、これまでも土地改良長期計画の方向に即して積極的な基盤整備投資が推進され、都府県とは様相を異にした大規模経営が大宗を占める農業構造を実現してきました。一方、農産物価格の低迷や農家の高齢化等により、今後とも農業者の減少が予想されていることから、食料供給力の要である農地をいかにして効果的に活用していくかが課題となっています。また、近年の北海道米は、良食味でかつ値ごろ感があるということで、市場から大きな評価を得ています。これは、品種改良や農家の営農努力が実を結んだものですが、かんがい用水の確保やほ場整備等により、確かな基礎が築かれていたためといわれています。

今回の懇談会では、北海道農業の特徴と、固有の課題に対応した施策を要請する意見が多く聞かれました。こうした地域の実情が次期計画に反映され、わが国農地の4分の1を占める北海道農業の持続的な発展を図るための土地改良事業が実施されることで、自給率の向上が実現することを期待しています。

※2 交換分合：細分・分散している農用地を、区画形状を変えずに所有権などの権利を地域ぐるみの交換によって、広く使いやすい農用地にまとめる（集団化する）事業です。