

農業農村整備政策研究の意義

Significant of policy reserch in the field of agricultural infrastructure improvement and rural development

佐々木 明德

SASAKI Akinori

1. はじめに

まず、農業農村整備政策の推移について概括するとともに、今後の展望について概観し、それらを踏まえて、政策と研究の連携の重要性について記述する。

2. 農業農村整備政策の推移

農業農村整備事業の政策展開を振り返る上では、国の財政資金が本格的に投入されるようになった 1923（大正 12）年の用排水改良事業補助要綱の制定による用排水改良事業の創設等重要なターニングポイントがあるが、紙面の関係上、戦後の土地改良法制定以降に限定して記述する。戦後の土地改良制度は、1949（昭和 24）年に制定された土地改良法により法的根拠が付与され、土地改良事業実施のための基本的なシステムが位置付けられた。土地改良法の制定は、耕地整理法、水利組合法等の戦前の諸制度を継承する側面と農地改革により創設された自作農制をベースとした全く新たな体系の構築という二面性を有していた。法の目的に農地改革により創設された自作農の農業生産力の発展促進を謳い、耕地整理組合、普通水利組合等を廃止して土地改良区という団体に一本化し、土地改良区の構成員は原則として耕作農民とし、申請主義・3分の2以上の同意主義・賦課金の強制徴収を導入し、受益者による事業費の一部負担という今日まで綿々として受け継がれている基本的な枠組みが構築された。予算面では、1952（昭和 27）年に食糧増産対策費が予算費目の重要経費として新設され、1953（昭和 28）年から 5 ヶ年の食糧増産計画が策定され、その中心に土地改良事業が位置付けられ、国策の骨格として推進された。その後、農業を取り巻く社会情勢の変化を受けて、生産政策、構造政策、価格流通政策を 3 本柱として 1961（昭和 36）年に農業基本法が制定された。土地改良法は、1963（昭和 39）年には、農業基本法の制定を受けて、目的に農業基本法の理念の反映、土地改良長期計画の策定の義務化、事業実施方式と費用負担方式の変更、土地改良施設の維持管理体制の強化等を内容とする大幅な改正が行われた。また、1964（昭和 39）年には、農業水利と極めて関連の深い河川法が新河川法として公布、翌年施行された。この中で許可水利権制度が設けられるなど水利権行政は著しく強化されたが、慣行水利権は維持されることとなった。1967、1968（昭和 42、43）年の米の大豊作、構造政策のより一層の推進、農産物貿易自由化等の問題に対処するため、「総合農政」が導入された。農業基本法制定以降、土地改良事業は、1960（昭和 35）年から農業基盤整備費に予算費目の名称が変更され、広義の土地改良事業を包含することとなり、投資内容の変化に対応するものとなった。また、米の過剰に対応して 1970（昭和 45）年に転作政策が導入されたことに伴い、水田の汎用化に対応しつつ、構造政策を進展させるほ場整備等が推進された。また、総合事業化・農村

整備の導入が図られた。1991（平成 3）年、生産基盤整備による食料の安定供給の確保と農村整備による農村振興を両輪として推進していくという政策目的の明確化を図る観点から、農業基盤整備費は農業農村整備事業費に変更された。その後、農業基本法制定以降、わが国経済社会が急速な経済成長、国際化の著しい進展等により大きな変化を遂げる中で、食料自給率の低下、農業者の高齢化・農地面積の減少、農村の活力の低下等食料・農業・農村を巡る状況は大きく変化したことを受けて、1999（平成 11）年に食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興を基本理念とする食料・農業・農村基本法が制定された。また、土地改良法も新基本法の制定等を踏まえ、事業実施に当たっての環境との調和への配慮、地域の意向を踏まえた事業計画の策定、土地改良施設の適時適切な更新、再評価に対応した国県営事業の廃止手続等の整備等を内容とする政令改正を行うなど時代の変化・要請に的確に対応してきた。

3. 農業農村整備政策の展開方向

農家の減少・高齢化、農村の人口減少・非農家の増加、構造改革の進展など農村社会の変化が、災害リスクの高まり、農業水利施設の老朽化と相俟って自然災害に対する脆弱性、農業生産・供給力及び地域資源・環境への影響を及ぼすことが懸念されている。このような状況の下、現在新たな農業・農村政策として、農地中間管理機構の創設、経営所得安定対策の見直し、水田フル活用と米政策の見直し、日本型直接支払制度の創設という 4 つの改革が進められており、産業政策と地域政策を車の両輪として推進することにより、農業の持続的な発展が図られ、食料自給率の向上や国土保全機能等の維持・発揮、更には国土の太宗を占める農山村の地域社会の維持・発展を確保することを目指している。農村振興においても、産業政策と地域政策は車の両輪であるが、地域特性により取り組むべき政策の方向性や価値の置き方に相違があるため、これら地域特性に応じた政策の方向性や農業水利施設の老朽化への対応、災害への対応力強化を踏まえ、農業農村整備として取り組むべき課題を検討することとしている。

4. 政策と研究の連携に向けて

2012（平成 23）年に 1 年遡って策定された土地改良長期計画を技術的側面から下支える農業農村整備に関する技術開発計画が 2013（平成 24）年に策定され、この中で、技術開発を進める上で踏まえるべき 5 項目として、①効率的な技術開発、②地域特性に応じた技術開発、③人材の育成・確保、④新技術の普及促進、⑤技術の国際化を示しており、土地改良長期計画の基本理念や政策目標を踏まえ、試験研究機関、行政機関、民間機関が一体となって、地域の置かれた条件の下で、それぞれの創意工夫を活かした具体的な取り組みが効果的に実行されることが重要である。技術開発計画に提示された技術開発の目標やこれを達成するための取組みを通じて、数多くの技術開発が行われ、低コスト化や技術課題の解決が図られ、農業農村工学会等によりその成果が広く農業農村整備分野の現場に普及することにより、政策目的が発揮されることを望むものである。19 世紀のフランスの経済学者であるワルラスがその主著『純粋経済学要論』で「科学的真理が何らかの役に立たぬのは、よいことではない。これを利用する唯一の方法は、これから政策を演繹することにある」と述べている。研究成果を演繹し、政策に結び付けることが我々の使命である。