

地域から見たこれから必要とする土地改良事業
Necessary Land Improvement Projects in future
from the View Point of Regional Agricultural Development

宮 下 敦 典
Miyashita Atsunori

1 宮崎県の農業及び農業・農村整備事業について

まず、農業産出額から本県農業及び農業・農村整備事業の特徴をご紹介したい。

平成26年の本県農業産出額は3,326億円であり、口蹄疫発生前の全国第5位に復帰したところである。その特徴は畜産が約60%を占め、耕種では施設園芸での野菜やマンゴーなどの果樹が大きなウェイトを占めている。

しかしながら、古くからこのような農業形態であったわけではない。昭和30年代は本県も米中心の農業であり、農業産出額の全国順位は30位であった。このような形態となったのは、本県農業の先駆者達が台風という気候災害（リスク）を避けるため、米中心から畜産と施設園芸へ特化するという選択を行った結果である。農業基盤整備もその一端を担ってきたが、平成26年現在の本県基盤整備率は水田で40.7%、畑地かんがい施設整備率は29.7%と全国平均に比べて低い状況にある。

では、なぜ本県農業がこれだけの発展を成し得たのか。それは梅雨や台風の災害は多いが温暖で日照時間が長い、中山間地域が多く（県土の6割）経営規模が小さいが多様な気象条件が存在するなど地理的・地形的条件など、本県の特性を踏まえ、明確な将来像を描き、大きな政策転換を行う判断と選択を行ってきた結果である。

2 土地改良事業を取り巻く環境の変化

農業を取り巻く環境は高齢化の進行や担い手の減少、飼・肥料等の輸入資材価格の高騰などの変化に加え、昨年末のTPP大筋合意により農家の将来への不安が生じている。

土地改良事業についていえば、まず予算の減少がある。平成28年度には3,820億円（一般公共：当初）とピーク時の約3割に減少しているが、地域においては事業予算不足により、土地改良事業推進の遅れや施設の維持管理機能の脆弱化が進行している。

また、地方公共団体の農業土木技術者の減少の問題も起こっており、本県においても年々減少が続き、ピーク時の176人から現在は143人と減少している。市町村においては合併に伴い更に大きな減少となっており、技術力の低下を伴い事業執行体制の脆弱化が進んでいる。

さらには、特に土地改良区の存続が危ない。合同事務局体制の整備や合併により執行体制の強化を図っているが事務職員の減少により、地元に着した処理ができなくなっている。加えて、大規模化や担い手への集約が進んでいる地域では構成員の減少が起こり、これまでと違った運営のあり方に悩んでいる改良区も多い。

3 変化に対応する土地改良事業の選択肢

(1) 国際化への対応

TPPでは貿易自由化により関税が撤廃又は削減されるのであるから、流通形態の変化が起こり、農産物価格等への影響が生じることが予想される。地域農業が産地として

生き残るためには、取り巻く環境変化へ対応できる農業体質の強化が必須である。

そのためには基盤整備を進めることが最も効果的であり、その予算の確保が必要となるが、一方TPPは土地改良事業が変化する良いきっかけでもある。既に表面化している変化も踏まえて、新しい事業推進の枠組みを構築すべき時期に来ている。

当然、体質強化の選択肢の一つは経営の規模拡大である。耕地面積や農業機械といった生産基盤の大型化と効率化を進めるべきことは論を俟たず、確実に進めていくべきである。一方、本県のように耕地面積の半数以上が中山間地域である場合、耕地の集約化や経営の大規模化が困難であり、体質強化には新しいアプローチと対策が必要である。

また、近年は土地改良事業も農地集積や担い手育成対策、米や畜産の生産政策など農政全般の対策と総合的に進めていかなければ農業所得の増加に結びつかず、他の農業政策との横展開が必要となっている。

(2) 地域が必要とする取り組みの提案

冒頭で本県農業の発展の歴史を紹介したが、「地域の条件を踏まえ目的達成に必要な対策を選択していくこと」が、これからも本県の農業・農村振興を図る上で重要であり、土地改良事業制度においても地域の条件に即した選択のできる制度が望まれる。

今でも国の事業では様々な制度とメニューが用意され、県や市町村ではそれらをうまく活用すべく取り組んでいるが、制度内容や要件が合わない場合があり、全てをうまく活用できているとは言いがたい。全国を対象とした事業制度であるから、全ての条件に合致するような事業制度はなかなか難しいということも十分理解できる。この点において、県では「県単独事業」を実施し制度の隙間を埋めたり、国の事業を柱として県単独予算を追加し、県独自の事業として実施する手法がとられてきた。

今後はさらに、地域に即したレベルや内容の事業を県が組み立て国へ提案し、審査を経て補助対象とするような提案型の事業を構築してはどうであろうか。様々な条件に対応でき、近年希薄になっている国と県の連携意識の強化にも効果があるのではないか。

次に、土地改良事業の最終目標の話である。このところ外部より「土地改良事業の必要性は十分理解しているが、投資額に見合った成果が上げられているか」という声が聞こえてくる。つまり、社会が土地改良事業の成果として求めているのは農業生産の向上であると言うことに他ならない。しかし、事業の計画と実施いずれにおいても、農業生産の向上を最終目標として認識している土地改良技術者がどれだけいるであろうか。

土地改良事業の成果を明確に示すためには、地域農業の生産目標を設定し、その達成を事業採択の条件とするような取り組みを検討することも必要ではないか。目標達成のためには、政策と組織の横連携を土地改良事業技術者が推進していく立場、つまりコーディネーターとして活躍する必要があるがチャレンジすべきである。

最後に、変化する農業情勢の中で農業行政における土地改良事業の位置づけを明確にし、足場を固めるためにも、事業効果が農業生産に直結する農業用水の確保、圃場条件の整備といった土地改良の原点といえる事業を再評価することも含め、新しい土地改良事業制度の構築を図るため、国、県、市町村、土地改良区の立場を問わず、関係者が一体感を持って議論を重ね、結果を出せば幸いである。

(本稿の意見等は執筆者個人に属し、所属の公式見解を示すものではありません)