

持続可能な農業農村整備を支える政策と組織

Policies and organizations supporting sustainable agricultural and rural development

西原 是良

Yukinaga Nishihara

1. 農業経済学は農業農村整備をどう捉えてきたか

農業経済学は、多様な地域性を持つ土地という投入要素が経済行動に与える影響を強く意識する点に独自性をもつ。その中で土地改良は、食料の安定供給に貢献し、景観や生態系の保全、国土強靱化など、国民全体を受益者とする正の外部経済効果をもたらす公共事業として研究の対象となってきた。農業政策においては重要な位置を占め続けており、広域的な事業実施や生産者へのインセンティブ付与の観点から、近年では農家の実質的な費用負担を大きく軽減する措置もとられている。

近年の農業構造の変化、特にコメ生産をめぐる問題は、今一度、土地改良という政策の役割を再確認させる事態だといえる。公共事業としての土地改良投資には「農家の所得向上」のみならず、「国民が自らの税金を投入する価値がある」と判断できる要素が必要である。

本稿では、コメ生産縮小と財政支出の変化、そして農村の変化の3つの視点から、農業農村整備政策と、それを支える組織の課題を検討したい。

2. 水田農業の加速的縮小と農業農村整備

2024年産米の価格高騰は、人口減少と高齢化に伴いコメ需要が継続的に減少するという近年の需給計画が不確実性を過小評価していたことを明らかにした。米の民間在庫が2022年度から減少に転じていたにもかかわらず、生産の拡大に踏み切れなかったのは政策の不作为だけではない。そこには、農業労働力の量的・質的な低下に伴う生産の加速的な縮小や、気候変動の影響による品質の低下といった構造的な問題がある。このことは、「食味を最優先とし、栽培経験のある品種を経験的に生産する」という水稻栽培農家の伝統的戦略が曲がり角にあることを示している。現状では、25年産も在庫量を含めた集荷競争が予想され、すでに提示されている産地の一時払い金が前年度より高額になっている。この点で、米価の高止まりはしばらく続く可能性がある。

米の生産性向上には労働力不足の解決・機械利用に適した農地・安定的な水供給が必要である。しかし、2000年代以降、農業構造改善が謳われる一方で、農業部門への投資は低調であった。生産の縮小に対応するために、農業農村整備事業による農地・農業用水への再投資が必要である。

3. 財政支出と農業農村整備

労働力の減少、資材価格の高騰が続く中で、投資の方向性は省力化と長寿命化を意図したものになる。その中で注目されるスマート農業の導入は、水管理を受容主導型の農業水利サービスへと変えていく役割を担っている。経済学の「政府の失敗」を避けながら、長期的かつ合目的な長期計画が必要である。しかし、公共事業としての農業農村整備政策は、最近の15年間で金額やその費目が大きく変動した。より長期でみても、平成、令和期を通じて、農業農村整備事業の予算が当初予算計画通りに執行

されたのは 2000 年～2010 年の期間に限られる。もう一つの特徴は、シーリングの対象とならない補正予算による積み増しが政治情勢に応じて繰り返されている点である。補正予算による対応は、事業を通年的に実施するという点で事業者や雇用者にはメリットもある一方、ガット・ウルグアイラウンド対策や TPP 対策などを名目にした政治的事情を反映する側面も否定できない。

予算の構成は、この 15 年で農業の競争力強化を名目とする費目が中心となった。第二次安倍政権で導入された農業競争力強化基盤整備¹（2012 年度補正予算以降に計上）には、農地の大区画化や汎用化、農業水利施設のパイプライン化・ICT 化、農地中間管理機構を通じた担い手への農地集約化などが農業競争力強化と関連して取り入れられている。水田の整備と活用（二毛作等を含めた”水田としての”使用）は、食料安全保障の観点から、また農地の有効活用の観点から検討されるべき課題である。

4. 農業農村整備の公共性と資源管理組織の弱体化

農地の造成や生産性向上だけではない国民全体を受益者とする「農業農村整備事業」の登場は、90 年代の農業国際化とともに始まった。00 年代前半には、農村振興局設置に前後して中山間地域等直接支払制度や元気な地域づくり交付金などが創設され、後半には多面的機能支払交付金の源流となる農地・水・環境保全向上対策やストックマネジメントを重視した第 6 次土地改良長期計画が策定された。平成時代の農業農村整備はハード事業と連動する形で、農村振興という名称の資源管理と農村振興を一体化した政策を志向していた。農業経済分野では、外部からの介入を通じた地域住民間でのソーシャルキャピタルの形成や、社会的繋がり強化が協調行動としての資源管理活動を維持する原動力となることを評価する研究もある。公共事業参加へのプロセスは、農業の将来の担い手、住民にとって望ましい景観と生活環境、水の効率的な利用に関する合意形成という点で、無視できない重要性を持っている。

こうしたソフト事業との一体的運用においては、実際に水利施設を管理し、農業経営者や土地所有者と直接対話する存在としての土地改良区が存在が不可欠である。しかし、土地改良区組織は、合併と人員の減少に悩まされている。1961 年のピーク時に 13,163 地区あった土地改良区は、2021 時点で 4,203 地区にまで減少した。総組合員数も 1990 年の 466.2 万人から 342.5 万人に減少している（農林水産省、2022）。職員が一人もいない土地改良区は 948（23.5%）、専任職員が配置できない土地改良区は 49.1%に及ぶ。現状では、基幹的水利施設の保全が精一杯というところも少なくない。近年の土地改良法改正で災害等への緊急対応や資金調達の制度が改正された。今後も不断の見直しが必要である。

5. 考察

今後の農業農村整備政策の課題を以下の 3 点挙げる。第一に、整備の目的は生産の強化と需要に応じた柔軟な作付け変更を同時に実現する必要がある。第二に、公共事業としての農業農村整備の理念は、納税者全体を受益者とすべきである。これら二点の実現には生産性、コスト、農業所得、環境負荷のデータを収集・評価する必要がある。第三に、農村における資源管理組織としての土地改良区への支援の充実が重要である。財政支援や制度改正に加え、人材育成、運営ノウハウの共有、広域連携のあり方、住民参加の促進など、ガバナンス強化と持続可能な運営体制に関する事例の共有も重要である。

¹ 川合ほか[2019]によれば、これらの「政権の重点基盤整備事業」には共通する骨格があるとされ、それは第 1 に農家負担を軽減するため国庫補助率を 50%とし、ガイドライン上の負担割合を定めること（県 27.5%、市町村 10%、農家 12.5%）、第 2 に農地の利用集積率に応じて段階的に促進費を交付することであるとされる。