

## 農業農村整備事業に係る負担のあり方有識者会議（第3回）議事録

日時：令和5年（2023年）12月14日（木）10：00～11：30

会場：北海道庁7階農政部第1中会議室

参加者：「懇談会出席者名簿」のとおり

議題：1 意見聴取

2 その他

議事：以下のとおり

### 議題1 意見聴取

ア 事務局から資料の提供なし

イ 質疑応答（有・無）

事務局）

・「事業便益の観点」。「自治体の社会的責任」、「その他農業農村整備事業に関すること」について、構成員のご意見を伺いたい。

大貝構成員）

・政策は大きく分けて①市場機能に問題がある時に公的に介入し是正する場合、②地域の特定の産業を育成する場合があります、農業農村整備事業は、土地改良等を通じて北海道農業全体の底上げを図るという視点（②）がポイントであり、全体の底上げは、担い手不足の昨今、生産性をどう維持・向上していくかに直結。

・多面的な機能や、自然災害が増えるなか、農地はバッファ（緩衝帯）となり得るので、費用負担の見直しは総合的に考えなくてはならない。

・定期的な費用負担の見直しは必要だが、北海道がどのような農業の未来を目指すのか、市町村や農家に対してのメッセージとなる。

・担い手の育成は、自治体の責任に充分なり得る。

・現行の負担の分け方（農道、排水路など公共性が高いものは市町村が負担、農地、用水路など生産性を高めるものは農家が負担）は、継続した方が良いが、暗渠排水によりメタンガスの排出抑制がされることや、田んぼダムに取り組むことにより防災・減災効果に寄与する部分もあり、ある種公共的な整備も含まれておりこの部分をどう評価するか。例えば、防災・減災効果に寄与する整備は市町村負担を大きくしていくという視点もあっても良いと思う。

・ガイドライン（以下、「GL」という。）を適用すると、現在の負担割合に比べて水田と畑地、市町村と農家負担の割合変動が極端な印象を受けた。仮に、GLを適用する運びとなっても、一律に適用するのではなく、負担率をならしていく動きも必要。

・財政力指数の低い自治体は水田を主とする地域が中心と見える。（水田整備のGLは市町村が高くなる傾向にあるので）一律にGLを適用すると財政負担の地域間格差を拡大させてしまうのでは。自治体の施策として、この地域は農業農村整備事業に取り組みやすい、取り組みにくいが生じてしまうのはよくない。

・北海道農業の産出額は1兆3,108億円（R3）、全国8兆8,600億円と14.8%を占めるが、道の予算における農業のウェイトはもう少し高くても良い印象。

・少子高齢化、人口減少に対応した基盤整備のあり方を考える必要性があり、生産性の維持・向上を図る施策に加え、スマート農業やフードテックなどの方向性も視野に入れていく必要もあると考える。農業農村整備事業を行うことによるこれまでの観点以外にも、数値で示すことのできない評価軸も今後必要では。

・土地改良を行った際の効果は既存資料から読み取れるが、仮に、GLを適用し、市町村負担増もしくは農家負担増となった際、どれだけ経営に影響があるかが見えてこなかった。地域全体での負担増減は試算

されていると思うが、個々の農家の影響度合いも勘案する必要があるのでは。

#### 小糸構成員)

- ・北海道農業は他府県に比べ、土地利用型農業。1 経営体あたりの面積が大きく、少ない人数で農業経営を行っていかねばならず、スマート農業や機械の大型化は必須。また、生産性を高める基盤整備も重要。
- ・土地整備率（少ない人数で広い面積を経営）を高めるためには、区画整理や農道整備を進め、土地生産性（面積あたりの生産額）を高めるためには、用排水整備、土層改良が必要。
- ・農業の生産性を高めることは、周囲の経済にも影響を与える。
- ・基盤整備事業はいずれも農業者ひとりで実施は不可能であり、土地所有者が協力して実施。不参加者を減らすことが事業効率において望ましい。
- ・利用の共同性と排除の不可能性が存在するため、公共財的側面があり、公的な支出をすることは合理的。
- ・現在の負担方法は、北海道の歴史的背景から妥当であると考えるが、面整備にも担い手の確保や農地の流動化、田んぼダムの防災・減災効果、CO2 の排出抑制など公共的側面もあるので、（面整備においても、）市町村の負担を伴うことは妥当。パワーアップ(以下、「PU」という。)事業による市町村負担を伴っていると解釈可能。
- ・貿易自由化の背景から基盤整備事業への補助は重要。
- ・農業の多面的機能の観点から受益者はその地域だけとはいえ、広く恩恵を受けるため、北海道（とりわけ都市部）の支出根拠は十分ある。
- ・基盤整備事業は地域のなかで順番を決めて事業を実施するため、負担割合の大きな変更は、地域に混乱や不公平感が生じる恐れがある。仮に変更する場合には、緩和措置が必要。
- ・現状、市町村の財政力が基盤整備事業の実施に相関があるとは言えないが、負担割合に変更が生じた際、財政力の低い市町村が基盤整備事業に参加できないなど影響があるのではないか。
- ・仮に GL を適用するのであれば、線整備においては、北海道が農家への支援、面整備においては、市町村負担への支援が必要になってくる。
- ・仮に GL を適用したとしても、PU は継続すべき。GL は本州の事情にあわせて市町村負担が大きいものと推測。

#### 武者構成員)

- ・基盤整備事業を実施することによる生産コストが削減される一方、費用負担が生じることを農業者に示した上で、農業者の負担が増えても投資意欲があり、営農を続けていく意向の農家をサポートする必要があると考える。若手の農業者は長期的に営農していきたい視点を持っていると感じたので、そこをサポートする事業の必要性。
- ・河川等の氾濫防止、農業地帯の環境保全の役割から、市町村の負担は一定程度必要。一方、市町村の圏域を越えた広域的な保全は、北海道においても負担が必要。
- ・GL を厳格に適用すると、農業者にとって、水田有利・畑地不利となる傾向。消費者ニーズや高収益作物を作りたい農業者にとって、逆行してしまうのでは。畑作不利な GL としてしまうよりは、特定産業の育成という観点から北海道独自の負担の方法でも良いのでは。
- ・工事費が高騰し、地元負担額が増加する傾向にある中、負担割合の検討を進めるには良いタイミングではないか。

#### 山本構成員)

- ・北海道のような大規模経営体で事業便益の波及が大きいものに対し、農業農村整備事業への税金の投

入は妥当と考えられている。現下の社会情勢をみると、農家の事業負担を増やすことは、安価な農産物を生産できず、消費者に不利益が生じるなど、便益波及効果の抑制が懸念される。

- ・負担率は、面整備においては、水田・畑地問わず一律で良いと考える。
- ・農家にとって、利益がないと投資の意味はない。近年、農業所得は増えていないだろう。一方、農家はきちんと経営を考えているか。補助金がもらえるから何かやるかと考える人もいれば、中長期的な目線をもっている人もいる。本当に必要な人にお金がいつているか疑問はある。
- ・市町村にとって、本来なら農家が負担すべきものを市町村が負担することは、PU事業の目的を考えれば妥当だが、現行の道と市町村の負担割合についての妥当性は、現状判断できず、継続した調査・議論が必要。
- ・農家負担を増やすと、規模の大きな経営体では、負担が増えすぎて事業に参加できない。また、農地集積も未整備だと困難となり、耕作放棄地も増えるであろう。
- ・市町村や道負担を増やすと、農業者は事業に参加しやすくなるが、財源に限りがあるため、事業の実施までに時間がかかり、変化する社会情勢への対応に遅れをとるほか、排水路や農道など公共性の高い工種にしわ寄せが起きるだろう。
- ・自治体は食糧生産の保障と地域社会を守るために施策（事業計画と費用負担）を講じるべきだが、自治体の財政状況から一律に負担を課すことの妥当性を見出すことは難しい。一方、多面的機能の観点から農業を営むことによる恩恵は地域のみが受けるものではないため、農業を維持するための負担は道民（国民）が負うべき側面もある。
- ・農業（農地）は誰のものか。
- ・農業生産のもつ公（食糧保障と生態系への影響）と私（経済活動）の二面性の理解が必要。
- ・農業生産は経済活動が主目的、お金の入ってこない公共財としての機能は副目的という思い込みの修正が必要。これらの認識を改めないと、農業を維持していくために負担をするという理解を得られない。
- ・多面的機能の評価も更新し続けなければならない。
- ・北海道独自では難しいかもしれないが、EUで講じられているCAP（作物の最低価格保障、収入保障等の政策）のような所得保障を導入したうえで、GLどおりの負担割合を求めることを考えてもよいのでは。
- ・北海道農業の方向性については、国民や道民の総意を確認することは難しいので、国民・道民の付託を受けた首長や議会の判断が必要では。

武者構成員)

- ・工事費の高騰について伺いたい。

事務局)

・代表的な工種である区画整理でいえば、昨年比6~7%増。例年でいえば、数%の上昇率であり、今年度は如実に物価高の影響を受けた。

武者構成員)

- ・負担率に変更はないのか。

事務局)

- ・平成5年の補助率の恒久化以降、基本的に国費の率に変更はない。

山本構成員)

- ・北海道の場合、土地利用型農業であるから生産額が伸びにくい。

北海道全体が生産額をあげるために高収益作物を導入しても皆がつくればそれは高収益ではなくなる。

小糸構成員)

- ・いずれにしろ、高収益作物を作れる体制作りのため、基盤整備は不可欠。

小糸構成員)

- ・山本構成員の農地は誰のものかという問いは難しい問題。所有権という問題ではない。

山本構成員)

- ・農業農村自体、国民のコモンズと理解してもらえれば。

事務局)

- ・山本構成員の水田と畑地の負担割合は一律でいいという意見は、農家の負担割合ということか。

山本構成員)

- ・そのとおり。ただ、述べたとおり所得保障など別の施策でカバーするのが条件。

事務局)

- ・道の施策であるPUは同工種の場合に、同じ負担率だが、同じ趣旨か。

山本構成員)

- ・同じ考え方。

山本構成員)

- ・PU事業がない場合、農業者はどういったアクションをとるか。

事務局)

- ・完了後フォローアップ調査では、PUがなかった場合は整備する面積を減らすと回答あり。

山本構成員)

- ・農家はある程度、支出できる額は決まっているということか。

事務局)

- ・投資の想定は決まっていると思う。

武者構成員)

- ・整備をしなかったと回答した農家の属性は。

事務局)

- ・そこまでの分析はしていない。

事務局)

- ・農業のもつ多面的効果も観点にいれていく必要があるとのご意見と受け取ったが、定量的に評価するのが難しいところ。研究や事例等あればご教授いただきたい。

小糸構成員)

- ・代替法や仮想市場評価法など表明選好法や、トラベルコスト法など顕示選好法などによるところが多いと思われる。

山本構成員)

- ・多面的機能の試算は物価等の情勢に応じて変更があるはず。

## 議題2 その他

ア 事務局から資料の提供はなし

イ 質疑応答(有・無)

事務局及び構成員から特になし

以上