

学位論文題名

北海道における国営土地改良事業の展開と評価

学位論文内容の要旨

土地改良事業は、近代以前から国家の経済基盤であった米の生産を支える重要な政策の一つであった。明治維新後の近代においても、人口増加に伴う食料増産のため、国家政策としての土地改良事業の重要性は増し、国の関与も高まった。北海道では明治2年(1869)に開拓使が設置され、士族授産、人口増加に伴う食料確保などの政策実現のため、土地改良事業が進められてきた。特に第二次世界大戦後、緊急食料増産対策や復員引揚者の受入れを背景として北海道の開発が強力に進められ、土地改良事業へも大きな投資が継続的に行われた。その結果、平成20年度(2008)の都道府県別食料自給率では210%(カロリーベース)に達するなど、我が国の食料基地として確固たる地位を築くこととなった。これを国の行政機関として支えたのが昭和25年(1950)に設置された北海道開発庁であり、実施機関として翌年設置された北海道開発局であった。しかし、近年は予算の大幅な減少や、国と地方の役割分担の議論など、土地改良事業を巡る情勢が大きく変化しつつある。

本論文では、北海道における戦後の国営土地改良事業を対象として、農業政策が土地改良事業を通じてどのように実現されてきたかを明らかにし、国営土地改良事業を国や受益者がどのように評価しているかを検証した。そのなかで、国営土地改良事業が果たしてきた役割や課題を明らかにし、北海道における国営土地改良事業の制度や実施体制の今後の方向性を見極めることを目的とした。

戦後の国営土地改良事業の実施経過については、まず第1期計画から第7期計画までの北海道総合開発計画に位置付けられた土地改良政策を分析し、国営土地改良事業の予算、実施地区数、実施面積などの実績から成果を検証した。さらに、投資の結果である農業部門社会資本のストック量についても分析を加えた。そして、国が実施している事後評価結果を分析し、各事業の課題を明らかにした。

この結果、北海道開発庁が予算を確保し政策を実現してきた過程が明確に示された。一方、予算の一括計上権と移用権(開発予算を各省に移し替える際、事業間調整を行うことができる権限)が北海道開発庁にはあるものの、移用権はこれまで一度しか使われていない。北海道開発庁の出先機関である北海道開発局も、土地改良事業の実施にあたっては農林水産省の指揮監督を受ける実態を踏まえ、指揮系統の二重性といった組織上の課題のあることを指摘した。北海道における農業社会資本ストックは確実に蓄積され、農業生産性を向上させてきたが、近年は農業社会資本ストックの対前年比が1.0に近接する傾向にあり、将来の農業生産に影響する恐れがあるという課題も明らかになった。

事後評価の分析結果から、全事業の総費用総便益比が1.0以上あったこと、受益地区の戸当たり農業所得が市町村単位の平均値より高いこと、受益地区の農業就業者の年齢も所在する市町村の平均値より若いことなどが明らかになった。これらをより詳細に検討し、かつ国営土地改良事業の効果を実証するため、受益農家に対するアンケート調査をおこなった。

アンケート調査の結果、「国営事業の効果あり」とする回答が89%にのぼり、受益農家も効果を認識していることが確認された。また、受益者が効果を認識する要因は、収量や品質の向上と所得の向

上であった。さらに、84%の受益者が国営事業は必要と答えており、効果を裏付ける結果であった。必要な理由として、負担金が少ないなどの経済的な面に加えて、予算の確実性や高度な技術性など、国営事業に対する信頼感もあることが明らかになった。

戸当たり農業所得増加の一要因と考えられる経営面積の増加は、事業による増加よりも離農跡地の購入などによる増加が大きく、事業の効果としては実証できなかった。しかし経営規模拡大の意欲が高く、一部には新たな農地開発による規模拡大を望んでいる農家もあった。

後継者については、受益地区では48%と全道平均の24%の2倍あり、受益地区では後継者が高い割合で確保されていることが明らかになった。60歳以上の農業就業者割合が所在する市町村より受益地区で小さいことの検証はできなかったものの、受益地区で後継者の割合が高いということは、意欲ある若い農家が多いということの間接的に示唆している。

次に事業主体のあり方について、国営、道営、団体営と階層的に実施する制度と、総合事業として同一の事業主体が実施する制度は、ともに受益農家に支持された。このことから、これらは事業の性格に応じた合理的な制度であると考えられ、今後もこの制度を柔軟に適用すべきものとする。

事業での希望工種は、営農に近い工種から、すでに廃止となった農地開発まで、幅広い要望があった。要望の傾向は「既耕地改良型」、「酪農型」、「排水改良型」、「開拓型」に分類された。これらの要望は今後の土地改良事業制度を設計する際、また調査計画の立案の際、参考にすべき事とする。

環境への配慮に対しては、肯定的な意見と否定的な意見に分かれたが、環境配慮の「掛かり増し経費」は国が負担すべきとする意見も多く、受益農家は公的負担を期待している。

平成22年(2010)から開始された農業者戸別所得補償制度については、土地改良事業とは政策目的が異なることを受益農家が認識していることが明らかになった。

将来の基盤整備の必要性については、受益農家の84%が何らかの整備を必要としており、若齢層や後継者のいる農業者からは近い将来必要という回答が多かった。これは、意欲ある農業者が、土地改良事業を通じた投資によって生産を積極的に維持向上させようとする意向を反映している。

以上の分析と調査を踏まえ、北海道における今後の土地改良事業制度と実施体制の在り方について次のとおり提言する。

国民の食料を永続的に確保するため、優良農地を維持管理する土地改良事業は重要である。土地改良事業の公共性や受益農家の国営事業に対する認識、要望などに鑑み、例えば過去の国営事業実施区域を指定し、厳密な計画、審査、事後評価を前提として、全額国費負担とする土地改良事業制度の創設も検討する必要があると考える。

実施主体については、地方分権や道州制の議論はあるが国の出先機関、地方自治体などの実施組織を問題とするのではなく、土地改良事業本来の目的が達成されるよう、合理的、効率的な体制を選択すべきである。

現在、北海道の国営土地改良事業では、水田地帯の農地再編整備事業が農家の要望を受けて盛んに実施されている。この事業の成果を、受益者の評価とあわせて継続的に検証していくことは、農業・農村の将来像を描くうえで必要な作業であるとする。

本論文で示した事後評価結果を受益農家の視点で検証するという手法は、全国の国営土地改良事業ばかりではなく都道府県営事業においても適用が可能であり、今後幅広い研究の広がりが見込まれる。

学位論文審査の要旨

主 査	教 授	井 上	京
副 査	特任教授	長 南	史 男
副 査	講 師	山 本	忠 男
副 査	名誉教授	長 澤	徹 明

学位論文題名

北海道における国営土地改良事業の展開と評価

本論文は、図 27、表 33、引用文献 63 編からなる全 102 ページの和文論文である。参考論文 2 編が添えられている。

近代以前から土地改良事業は国家の経済基盤であった米の生産を支える重要な政策であった。明治維新後においても、国家政策としての土地改良事業の重要性は増し、国の関与も高まった。北海道では明治 2 年（1869）に開拓使が設置されて以来、土地改良事業に大きな投資が行われ、その結果、平成 20 年度（2008）の都道府県別食料自給率では 210%（カロリーベース）に達するなど、我が国の食料基地として確固たる地位を築くこととなった。これを支えてきたのが、国が実施してきた国営土地改良事業である。しかし近年は予算の大幅な減少や、国と地方の役割分担の議論などがあり、土地改良事業を巡る情勢が大きく変化しつつある。このような背景のもと、本論文は北海道における戦後の国営土地改良事業を対象として、農業政策が土地改良事業を通じてどのように実現されてきたかをまず明らかにし、また国や受益者がこれをどのように評価しているかを検証した。その中で国営土地改良事業が果たしてきた役割や課題を明らかにし、北海道における国営土地改良事業の制度や実施体制の今後の方向性を見極めることを目的としている。

まず、北海道総合開発計画に位置付けられた土地改良政策について分析し、国営土地改良事業の予算、実施地区数、実施面積などから政策を検証した。投資の結果である農業部門社会資本のストック量についても分析を加えた。そして国が実施している事後評価結果を分析し、各事業の課題を明らかにした。その結果、北海道開発庁が北海道総合開発計画に基づき政策を実現する過程が明示された。北海道における農業社会資本ストックが確実に蓄積されてきた一方で、近年はストックの対前年度比が 1.0 に近接する傾向が見え、将来の農業生産に影響を与える恐れがあるという課題も明らかになった。

事後評価結果の課題を実証するため、受益農家に対してアンケート調査を行った。その結果、国営事業の効果ありという回答が 89%にのぼり、国営事業の必要性についても 84%の受益者が必要と答え、

受益農家も効果を認識していることが確認された。また受益者は収量や品質の向上と所得の向上で効果を認識していた。国営事業の必要な理由は低い負担金だけではなく、予算の確実性や技術への信頼感もあった。受益農家に後継者のいる割合は48%と全道平均の24%の2倍あり、意欲ある若い農家が多いということが間接的に示唆された。事業主体の在り方について、国営、道営、団体営と階層的に実施する制度と、同一事業主体が総合的に実施する制度は、ともに受益農家に支持された。このことから、今後もこの制度を柔軟に適用すべきと判断された。事業での希望工種は、営農に近い工種からすでに廃止となった農地開発まで幅広い要望があり、今後の調査計画や制度設計に参考とすべきと考えられた。環境への配慮については、肯定的な意見と否定的な意見に分かれたが、環境配慮の「掛かり増し経費」は国が負担すべきなど、受益農家は公的負担を期待している。将来の基盤整備の必要性について、受益農家の84%が何らかの整備を必要としており、若齢層や後継者のいる農業者からは積極的な回答が多く、意欲ある農業者が土地改良事業に投資しようとする意向を反映していた。

以上の分析と調査を踏まえ、北海道における今後の土地改良事業制度と実施体制の在り方について次のように提示している。

優良農地を維持管理し国民の食料を永続的に確保するためには、例えば過去の国営事業実施地区を指定し、厳密な計画、審査、事後評価を前提として、全額国費負担とする国営土地改良事業制度の創設も検討する必要がある。実施主体については、国の出先機関、地方自治体などの実施組織を問題とするのではなく、土地改良事業の目的達成のための合理的、効率的な体制を選択すべきである。現在、北海道では、水田地帯の農地再編整備事業が農家の要望を受け盛んに実施されており、今後この事業の成果を、受益者の評価とあわせて継続的に検証していくことは、農業・農村の将来像を描くうえで必要な作業である。本論文で示された事後評価結果を受益農家の視点で検証する手法は、各種の土地改良事業においても適用が可能であり、今後幅広い研究の広がりが期待される。

以上のように本論文は、北海道において戦後展開されてきた国営土地改良事業が農業政策の一翼を担いつつその成果を発揮してきた過程を照射するとともに、事後評価内容や受益農家の意識調査から事業課題を抽出分析し、今後の国営土地改良事業の方向性について提示したものとなっており、学術上および施策検討の実務上、寄与するところ多とするものである。よって、審査員一同は、森繁が博士（農学）の学位を受けるのに十分な資格を有するものと認めた。