



「いっぱい刈ったよ」 関東・農政局 主山 肇
(全農林写真コンクール) 応募作品から

— 目 次 —

特集 土地改良の現状と農民負担の重圧

制度疲労の土地改良制度と費用回収の難しさ……………堀口 健治 (4)

土地改良区全国調査にみる賦課金の

未収状況とその課題……………加藤 基樹 (15)

ストックマネジメントとなった農業の公共事業……………石原 健二 (27)

土地改良事業推進の枠組み変化と北海道の実情……………東山 寛 (36)

新潟県における土地改良をめぐる現状と展望……………伊藤 忠雄 (45)

シリーズ “どこへ行く 日本の食と農②”

「サケ」の現代的需給とその意味……………佐野 雅昭 (54)

〔時評〕 酪農経営支援政策に関する議論は十分か …………… (SK) (2)

☆表紙写真 初秋の釧路湿原 編集部

「農村と都市をむすぶ」2010年10月号(第60巻10号)通巻708

酪農経営支援政策に関する議論は十分か



八月末に農水省は二三年度予算として昨年度比一・五%増となる二兆四八七五億円の概算要求を行った。このうち酪農について

は、加工原料乳生産者補給金に二一九億円、チーズ向け生乳供給安定対策事業に八七億円、加工原料乳等生産者経営安定対策事業に六〇億円（基金規模）などで、基本的には昨年度と同じ内容となっている。

変わった点はチーズの扱いで、チーズ向け生乳供給安定対策事業では、本年度では三ヵ年平均の供給量を上回った分のみ支給されていた助成金を、今回は全てのチーズ向け生乳を対象にすること、また加工原料乳等生産者経営安定対策事業では、これまで対象となっていないチーズを対象とするという点である。

生乳は用途別乳価となっており、同品質の生乳であっても、利用用途によって大きく乳価が異なる。最も高いのが飲用乳で地域によって異なるが、一キロ当り一〇〇円前後で取引されている。その次に高いのが、ヨーグルトの発酵乳や生クリームなどの液状乳製品と呼ばれるもので、ほぼ八〇〜九〇円、次は加工原料乳生産者補給金の対象である脱脂粉乳やバター（特定乳製品と呼ばれる）の原料となる加工原料乳で補給金の一円八〇銭を

含めて七〇円程度である。チーズ向け生乳の価格は最も低くて、四〇〜五〇円程度となっている（ちなみにチーズ向けの中でも、ハードタイプかソフトタイプかによって価格も助成金単価も異なっている）。

このように、複雑な乳価ではあるが、現在の指定生乳生産者団体制度による一元集荷多元販売体制下、北海道や関東など全国九ブロック内では、それぞれの用途別乳価の加重平均値であるプール乳価によって支払われている。したがって、ブロックごとの乳価は生乳の用途別需要量によって決まってくるが、ブロック内の生産者の受取乳価は基本的には同一になっている。

チーズ向け乳価は一九八〇年代に、特定乳製品から切り離される形で作られたが、その背景には生産過剰によって乳価全体が下落することを防ぐため、需要が増加していたチーズに目を向けたことがある。チーズはもともと輸入自由化品目であり、価格の低いオーストラリアやニュージーランドのチーズが国内で加工されるプロセスチーズの原料として大量に輸入されていた。そこで、輸入自由化品目を不足払いの対象とするのはそぐわないということを理由にして、輸入代替による生産量の確保が画策された。

今回の概算要求に見られる酪農対策は、現行の「不足払い体制」を前提として、チーズ対策を強化することで、

その体制の維持・強化を行おうということに他ならない。問題はこうしたチーズに対する新たな対策によって、将来にわたる酪農経営の危機を乗り越えることが出来るのかという点である。

現行「不足払い制度」は、平成一九・二〇年の飼料価格高騰による酪農経営の危機によって、セーフティネットとしてはまったく不十分なものであることが明白となった。今年度の食料・農業・農村白書によれば、平成二〇年度の酪農家の一時間当たり所得は、飲食店のアルバイト店員の九二五円を大幅に下回る七六六円にすぎない、家族労働費の八割も下回る低い水準であった。平成一三年度に再編された新「不足払い制度」は、それまでの加工原料乳地帯の生産費をカバーする不足払い制度とはまったく異なる固定的な支払い制度で、生産費の上昇部分のせいぜい一／七を補填するにすぎない。

さらに、経営状況を地域別に見ると、平成一九年度でも酪農所得が家族労働費を全ての地域で下回っていたが、北海道では八割を超える水準であったのに対し、中国や東北などでは五／六割程度にすぎず、全体として都府県酪農の収益性の低さが目につく。近年の酪農生産の状況を見ると、戸数、生産量とともに減少する中、飲用乳の消費がそれを上回る率で減退するという最悪な状況になっている。旧基本計画では生乳の平成二七年度の目

標は一人年間九五kg（牛乳・乳製品の生乳換算）、国内生産量は九二八万トンであったが、平成二〇年の実績はそれぞれ八六・三kg、七九四万トンと計画策定時さえも大幅に下回る水準に後退している。特に都府県酪農生産構造の脆弱化は危機的な状況といつてよい。こうした都府県酪農を支えるためにも、真に有効な政策を導入しなければならぬ時である。にもかかわらず、昨今の酪農政策をめぐる議論は、現行政策かその若干の見直しで済まそうとするがごとくに見える。

今回の概算要求の目玉であるチーズ対策の強化は、加工原料乳価格より低いチーズ乳価を支えることを通して全体の酪農を支えたと評価する向きもあるが、それで都府県対策は十分だろうか。また、チーズ対策強化は「以前の姿に戻るもの」とする論もあるが、これはチーズが特定乳製品に再度編入されるわけでもなく、なにより不足払い制度が以前のものではないことに目を向けていないものである。昨今の酪農界の政策論議を見ると、所得補償制度の導入も含め、新規の政策導入には慎重なように思われる。しかし、それは、上述したような都府県を中心とした酪農経営の中長期的な発展方向の十分の議論の上というよりも、新政権への距離感からと思われるのではない。残された時間を有効に使いたいものだ。

(SK)

制度疲労の土地改良制度と費用回収の難しさ

早稲田大学政治経済学術院教授 堀口 健治

1、未収賦課金の滞納処分に取り組む土地改良区が多い東北三県

以下は全土連（全国土地改良事業団体連合会）の平成一七年度調査版・土地改良区運営実態調査報告書（調査対象年度は平成一六年、二〇〇四年度）に多くを依っている。

表1は二〇〇四年度の賦課金の徴収率（組合員へのその年に予定されている賦課金総額で、その賦課額に対する実際の賦課金収入を除いたもので、収入には過年度の未払い分を組合員が支払ったものは含まない）と滞納処分の実績を地域別に示したものである。その際、農業地帯区分別に分け、水田地帯は地区内の水田率がおおむね七〇％以上、田畑は水田率がおおむね三〇～七〇％、畑地は水田率おおむね三〇％未満の定義を使用している。表によると、異例に低い沖縄を除いて、地域別、農業地

帯別の徴収率は、極めて高い北海道、それに対して、東日本と西日本の水田は九八～九九％の水準にあるが、畑地の徴収率は低く九五～九八％の水準にある。

しかし滞納処分（差押処分）に踏み切るところまでに行くケースはそう多くはない。しかし実際に処分に入った件数や金額（土地改良区による直接処分で二〇〇四年度に知事認可を受け差押処分に着手した件数、金額である）には、地域別・農業地帯別に、特徴が明瞭に出ている。東日本、それも水田が件数、金額ともに抜きん出ているのである。

西日本は同じく水田に多いが、金額で二七二万円（一件当たり一九万円）に対して、東日本の水田は総額二億七千万円（一件当たり四二万円）であり、徴収問題は東日本、それも水田地帯に多いということが分かる。なお沖縄は徴収率が極めて低いものの、それに対応する滞納処分が全くないことも特徴的である。

表1 2004年度賦課金徴収率と土地改良区が直接行った滞納処分

地域	農業地帯	経常賦課金	特別賦課金	件数	金額(千円)
北海道	水田	99.1	97.9	4	1,457
	田畑	99.1	98.4	—	—
	畑地	98.6	98.5	—	—
北海道計		99.1	98.1	4	1,457
東日本	水田	98.4	97.9	636	269,247
	田畑	97.9	96.9	108	78,738
	畑地	97.5	95.6	53	72,901
東日本計		98.3	97.6	797	420,886
西日本	水田	98.7	97.9	114	21,713
	田畑	98.0	97.0	20	2,719
	畑地	95.6	95.6	6	3,507
西日本計		98.3	97.5	140	27,939
沖縄	田畑	58.5	56.5	—	—
	畑地	76.8	71.7	—	—
沖縄計		75.9	70.8	—	—
総計		98.1	97.2	941	450,282

市町村と土地改良区の区分別の滞納処分の実施状況を示した表2は、この三年間の推移を見ているが、市町村の実施はいずれの年も少なく、基本は土地改良区の直接処分（差押え・登記の滞納処分）であることが示されている。しかも東日本が二〇〇三年をピークとして件数と金額が大きい。

この東日本から青森県と北東北（青森、岩手、秋田）を抜き出し、またそれぞれの全国比を、表の下段に載せているが、これら三県が件数、金額ともに大きく、東日本の金額の六〇七割を占めており、処分に踏み切っている県である。他県と比べて次章の加藤稿の表3、4によればこの三県は徴収率が低い県に位置付けられるが、同じ水準の県も多くあり、この三県が滞納処分に踏み切らざるを得ない事情があることも推測される。

さらに言えば、青森のみを北東北の中から抜き出したが、二〇〇二年は青森が三分の一を占める。が、他の二県も大きい。そして全体として処分の効果もあったのか、〇四年度は処分の件数と金額は減少してきているが、一件当たりの金額は高額になり、処分の困難性が件数、金額の少なさに結果しているようにも見える。

その意味で、賦課金の未収問題は、賦課金の徴収率が全国平均で九七〇九八％の高さにあるものの、その意味するところは重いといわざるを得ない。次章の加藤稿で

表 2 区分別の滞納処分状況 (金額は千円)

地域	2002年度市町村			03年度市町村			04年度市町村		
	件数	金額	1件当たり	件数	金額	1件当たり	件数	金額	1件当たり
北海道	1	227	227	1	227	227	2	1,986	993
東日本	85	1,927	23	72	2,157	30	90	10,777	120
西日本	20	1,351	68	32	9,372	293	31	12,383	399
沖縄	—	—	—	—	—	—	—	—	—
計	106	3,505	33	105	11,756	112	123	25,146	204
青森県	—	—	—	—	—	—	—	—	—
北東北	5	410	82	7	1,023	146	5	457	91
	4.7%	11.7%		6.7%	8.7%		4.1%	1.8%	

地域	2002年度直接			03年度直接			04年度直接		
	件数	金額	1件当たり	件数	金額	1件当たり	件数	金額	1件当たり
北海道	2	1,126	563	4	2,771	693	4	1,457	364
東日本	1,584	410,274	259	1,633	494,836	303	797	420,886	528
西日本	135	27,175	201	218	90,139	413	140	27,939	200
沖縄	—	—	—	—	—	—	—	—	—
計	1,721	438,575	255	1,855	587,746	317	941	450,282	479
青森県	1,013	101,660	101	981	80,804	82	93	41,790	449
	58.9%	23.2%		52.9%	13.7%		9.9%	9.3%	
北東北	1,338	294,671	220	1,355	356,052	263	536	327,222	610
	77.7%	67.2%		73.0%	60.6%		57.0%	72.7%	

表 3 賦課金の徴収様態

	経常賦課金			特別賦課金		
	土地改良区数	徴収率		土地改良区数	徴収率	
直接	2,035	48.9%	98.1	1,164	44.7%	96.9
直接・JA	1,210	29.1%	98.1	817	31.4%	97.5
直接・JA・その他機関	489	11.7%	98.0	360	13.8%	97.3
直接・その他機関	195	4.7%	98.3	142	5.5%	97.9
JA	177	4.3%	98.4	97	3.7%	97.2
その他機関	58	1.4%	98.8	24	0.9%	9.9
計	4,164	100.0%	98.1	2,604	100.0%	97.2

は、その年度の未収額が、全国計だと、経常賦課金、特別賦課金の合計で、二〇〇五年は四二億八千万円となっており、八年前と比較すると増加の一途であることを明らかにしている。だが過年度収入（過去の未収金を組合員が支払った分）が二三億六千万円あり、差し引き一九億円が純増分として未収累積額を増加させている。回収できていない未回収累積額にこの額が上乗せになるとみられるのである。なお累

表 4 滞納処分に対する市町村の対応

	積極的	案件による	対応しない	全くしない	計
北海道	3	5	3	2	13
東日本	12	20	64	109	205
西日本	10	24	37	66	137
沖縄		4	25	18	47
計	25	53	129	195	402
	6.2%	13.2%	32.1%	48.5%	100.0%

表 5 滞納処分が進まない理由

	心情的	他抵当済	財産なし	要領知らず	転売済	その他	総計
北海道	3	8	2	1	1	4	19
東日本	217	154	95	57	14	176	713
西日本	226	69	54	58	10	98	515
沖縄	46	3				1	50
総計	492	234	151	116	25	279	1297
計	37.9%	18.0%	11.6%	8.9%	1.9%	21.5%	100.0%

積している未回収額は調査対象になっていないのでこの時点では不明である。

表 2 の二〇〇四年度の滞納処分額四億八千万円（市町村処分と土地改良区直接処分の合計）は、累積額に対してはどの程度の大きさかは分からないが、これが東北三県に多いことは注目される。

ただし滞納処分には、差押え・登記と不動産の公売処分の両方が含まれるが、この処分は差押え・登記のみである。この点は次節の現地調査のところで明らかにしよう。

また賦課金の徴収態様（**表 3**）をみると、土地改良区のすべて直接徴収という、直接が半分であるが、他の組み合わせの徴収態様と比べて、特に徴収率に差はないようである。

また滞納処分に対する市町村の対応（**表 4**）は、どの地域でも対応しないと述べており、土地改良区が自ら滞納処分せざるを得ない状況になっている。

さらに対象処分が進まない理由（**表 5**）では、心情的という「仲間意識が強く心情的に処分できない」がトップであり、次いで他抵当済という「差し押さえようとする財産にはすでに抵当権が設定されており、仮に執行にかかっても徴収でき

表 6 未納の理由

	経常賦課金						特別賦課金					
	北海道	東日本	西日本	沖縄	計		北海道	東日本	西日本	沖縄	計	
意欲欠如	14	477	369	9	869	20.9%	13	290	252	6	561	21.5%
負担加重	25	469	309	23	826	19.8%	23	387	275	20	705	27.1%
受益なし		90	109	2	201	4.8%		50	62	2	114	4.4%
運営不満	2	48	86	5	141	3.4%	2	34	57	5	98	3.8%
換地不満	1	49	64	1	115	2.8%	1	32	53	1	87	3.3%
事業反対	1	39	38		78	1.9%	1	23	26		50	1.9%
転作	4	31	30	1	66	1.6%	4	19	17		40	1.5%
無回答	35	735	1097	1	1868	44.9%	30	354	564	1	949	36.4%
	82	1938	2102	42	4164	100.0%	74	1189	1306	35	2604	100.0%

る見込みがない」というものが二番目であった。
さらに未納の理由（表 6）としては、複数回答の第一位のみを取ったが、経常、特別の違いは見られず、全体として、回答があったものの中では意欲欠如、負担過重が、特別賦課金の場合は、負担過重の方がより高い数字として示されている。土地改良区の見解を対象にした実態調査なので、これらは土地改良区の見方を示したもののだが、実情に近いであろう。

2、青森県下の大規模土地改良区における回収の実際と難しさ

二〇〇九年の夏に調査を実施した西津軽土地改良区の状態をもとに、この問題を検討しよう。農家調査結果を含め土地改良と農業構造の変化についての分析は、早稲田大学現代政治経済研究所『土地改良区と費用負担の軽減のあり方に係る調査研究』（二〇一〇年三月一〇日）に収録されているが、ここでは主として未収の賦課金問題に絞って述べておこう。

青森県つがる市は津軽平野にあり、全域で低湿地を開拓することで農地と街を形成してきたといえよう。戦争前から戦後にかけて国営かん排事業や県営大規模ほ場整備事業等、種々の事業が施工され、広大な水田が展開している。

二〇〇九年時のつがる市の農家戸数は四、六五七戸、経営耕地面積は一四、四五〇ヘクタール、うち水稲が八、二二ヘクタールと約六割を占め、米と水田転作が行われている。日本海の海岸線沿いには屏風山丘陵が連なっており、砂地の畑ではメロンやスイカが盛んである。

このつがる市の水田を主たる対象にした西津軽土地改良区は、合併、改組等の組織的な再編を通じて、今日、日本でも有数な大規模土地改良区となっている。現在の土地改良区は、木造町、森田町、柏村、稲垣村、車力村で構成されるつがる市と、五所川原市の一部、鶴田町の一部を範囲とし、受益面積は一〇、二七二ヘクタール、組合員数は五、九二一人である。理事・監事一五名、総代七〇名、職員三七名を擁する。

地域は、低平地でしかも勾配のゆるやかな軟弱基盤が多く、自然排水が困難な地域を抱えているので、すべて機械排水として、一〇か所の基幹排水路には国営かんがい排水事業で造成したポンプが設置され、一級河川の山田川、岩木川に強制排水し、湛水被害を防いでいる。農業だけではなく、地域の治水にも貢献しているのである。

①滞納者への差押えと対象農地の公売(競売、入札等)の実施

この土地改良区は、二三年前から賦課金の滞納者に

対して、督促状を交付し、催告する手続きを経て、当該農地の滞納処分として、差押え・登記を本格的に実行しはじめた。その前にも事例的にはあったが、本格的には数年前からやらざるを得なくなったのである。催告には電話や催促状、催告書、差押予告通知書、その他の文書催告、種々あるが、手続きを経た上での実行である。

まず市町村に対して徴収の請求を依頼し、市町村が地方税の滞納処分の例にならって徴収すればよいが、既にみたように市町村が滞納処分する例は少なく、この土地改良区も自ら滞納処分に取り組まざるを得なくなった。

従来の督促だけではなく、回収が困難な組合員に対して当該の農地を差し押え、登記したのである。財産調査を経て差押えの対象を定めたのだが、対象は賦課されている農地しかない。そのため、二〇〇九年八月の段階では八七〇件の登記を行っている。当然だが県知事に対する滞納処分の差押え認可申請をした上での措置である。

だが差し押えたのちも、当該組合員の耕作を認めており、利用を排除していない。少しでも賦課金の支払いをしてもらうためにも耕作を認めるのであり、組合員名義が地主の場合は借り手からの小作料収入を確保するためにも、耕作継続を認めている。

なお賦課金徴収の時効は納期限の翌日から起算して五年で完成するのに対して、差し押さえれば時効が中断す

ることになる。なお催促状の発付は納期限後六〇日以内に
出さなければならぬが、催促状による時効中断は一
回だけしか認められない。ために長期にわたって滞納し
ている事例には差押えの手法を使わざるを得ない事情が
ある。なお自主的な一部納付や誓約がなされると時効が
中断し、その翌日から再び時効が始まる。

その上で同地区改良区は二〇〇八年に一〇件の公売
（滞納処分としての換価処分）に踏み切り、そのうち一
件の売却がなされている。また公売をアナウンスして以
来、公売に至らず直接に本人同士の相対の売買の成立を
見たものも一件あるようである。残りは一部納入があっ
たので公売を止めている。この場合はなされた日に時効
が中断し、その翌日から再び時効が始まる。

二〇〇九年にも同様の数の公売をアナウンスし、一件
は成立、六件は一部納付、あとは相対の売買であったと
のことである。公告するとそれが契機となって、一部で
も納付があり、そうした効果も期待しているようであ
る。その公売対象の農地は、長期の滞納のものが主であ
るが、滞納が多く農協や農林漁業金融公庫など、抵当権
が設定されているものは外さざるを得ず、またあまりに
も狭小で買い手が付きにくいものも外す。さらには地域
分布といったいろいろな配慮の上で設定されているよう
であり、ある意味ではメッセーj性が強いとも思われ

る。

公売（最低価格は一八万円とした）では一〇アール当
たり二五〜二六万円の水準、相対だと二七〜三〇万円の
水準ともいわれ、通常の価格が三〇万円のもとでは低め
にならざるをえないようであるが、公売の前に関係者同
士の売買の対応もなされたようである。

なおいずれもこうした売買が成立した場合は、債務金
額がこれでカバーされなければ、土地改良区は未回収の
債務を未納欠損処分している。平均的には地価額の一
割くらいは欠損処分せざるをえないようである。こうし
たシステムのもとでの買い手には、残債務の継承を求め
るが、滞納債務の継承は求めないことを約束している。

農地売買でも債務全額をカバーできないケースだが、
あえて土地改良区が差し押え・登記から公売に踏み切っ
たのは、滞納者へのメッセーjであり、督促・説得だけ
では回収できない状況に陥ったことを物語っている。

しかし全国の土地改良区にそうした動きは広がってい
ず、既にみたように未回収の賦課金があるが滞納処分に
踏み切る土地改良区は少ない。多くの土地改良区は従来
の積立金を取り崩したりして未収分に対応し、滞納が解
消されるのを待っている状況とみられる。

しかしこれほどまでに生産者米価が下がり、農業経営
の収益性が急速に低下する状況下では、このような対処

方式で債務の履行を求めざるを得ない土地改良区が広がることも想定せざるを得ない。

② 残債務の大きさと土地改良区の財政に占める賦課金収入

西津軽土地改良区の一般会計の予算収入は、二〇〇九年で二六億円、〇八年で三二億円だが、このうち、賦課金収入は〇九年で一六億円、〇八年も一六億円となっている。なお一六億円は、経常賦課金と特別賦課金でほぼ八億円ずつのことであった。

しかし現時点での土地改良区の借入額は六二億八九〇万円あり、他方、未納による累積債務（土地改良区からいえば累積債権であり、不良債権になりかけているものがあるということ）は、約五・五億円といわれる。組合員数で約五〇〇人、組合員総数の八・九％だが、事業による同一人のダブりもあるので、実員数はやや下回るであろう。それにしても多いし、額も大きい。

組合員の平均受益面積は一・七三ヘクタール、これに五〇〇人を乗じると八六七ヘクタール、これで五・五億円を割れば一〇アール当たり六・三万円になる。

しかし二ヶ月を過ぎて滞納すると一四・六％の延滞利率がかかり、しかも毎年賦課金が請求されるので、雪だるま的にその額が増えざるを得ない。長年の滞納だと先に述べたように、農地を売却してもその債務をすべて

は消せない程である。

だが公売に踏み切ったことは地域に衝撃を与え、過去の未納分を納める動きが出てきた。〇九年度の賦課金収入は予定よりは一億円弱の不足であった。しかし八千万円強の過年度の納入が別途あり、その結果、実質上、当該年度の賦課金収入としては一五〇〇万円の不足であった。そのためこの年度としては一五〇〇万円が未収として累積未納分に上乗せになっている。今までは収入自体が低く、そのため当該年の収入不足が五千万円、毎年未収入が増加していったのと比べるとそのペースは落ちてきているのだが、累積債務は依然として増えているのである。〇八年度では、未収金の合計が一・二億円あり、他方、七千万円が過年度収入としてあった。ために五千万円が賦課金未収入であり、累積債務はその分、増加したことになる。

ただしその年度の徴収率そのものには大きな改善は見られない。〇九年度は一般賦課金（この土地改良区では経常費や維持管理費だけでなく一部の償還金や負担金も含まれていて、地域による差が一〇アール四・五千万円から八千万円、さらには一千万円近い幅がある）は九三・六八％、特別賦課金（ほ場整備事業償還賦課金）は一〇アール約一千万円前後で九二・五七％であったが、前年と比べて大きな改善はなかった。〇八年は経常賦課金は九三・

五%、特別賦課金は九二・七五%だったのである。なお〇七年はそれぞれ九三・五六%、九二・四七%だった。依然としてその年の賦課金をおさめきれない農家があるということである。なお未収率（その年度の滞納額を賦課金収入予定額で除したもの）は〇二年から〇七年まで一・六、一・九、二・八、四・一、四・七、七・〇%と急速に悪化し、〇二年の未収額一六〇〇万円（収入予定額一九億円）が〇七年では一億二千万円（一七億円）になっている。

③貸借関係と賦課金の分担

差押え・公売の手続きだけを考えて、土地改良区組合員としては土地所有者であることが望ましいという考えが出てくる。借地人が耕作者でありそれが組合員だと、借地人の賦課金未納は借地人の所有財産にかけざるを得ないので、地主所有の対象農地を差し押さえることはできない。借地人の当該地ではない別の所有地を差し押さえることは可能だが、抵当権設定ずみのことが多いので、これは避けたい。

だが現実はある市でも農地貸借が進んできて、水田の四割は貸借関係に入っているとの見方がある。六千人の組合員のうち、実質的に自作農は半分、あとは何らかの貸借関係にあるとのこと、しかし土地改良区としては、貸借を届けてもらわないと地主をそのまま組合員に

している。農業委員会には、改良区に貸借は届けなさい、組合員資格得喪通知は出しなさいと、伝えてほしいとは依頼してあるが、そのままのケースが多い。貸借面積の七割は利用権設定ないしは農地法のものでものだが、それでも土地改良区に届けていないケースが多い。あくまでも本人申請の原則になっており、農業委員会からの連絡は来ない。

また貸し付けているはずだが、県外にいる組合員も実質八九人おり、そのうち一割くらいが滞納者である。

そして実際の負担は、一般賦課金は借地人、特別賦課金は地主という形から、いろいろな事例があり、土地改良区としては実態を把握できていず、土地改良法上の耕作者主義は守られていない。

しかし公売を考えると名義は地主組合員の方が望ましいとの考えが土地改良区にはあり、これには、有益費の問題以上に、債権管理の考えが強く反映していると思われる。

④畑作を主とする土地改良区の事例

東北での畑地に依拠する土地改良区の事例を紹介しよう。受益地は一〇〇〇ヘクタール以下、組合員は八〇〇名弱、専任職員も八名おり、畑地灌漑をメインにするので、スプリンクラー管理を含めて職員の数も多い。

ここでは畑地の土地改良区に共通するが、経常賦課金

(一〇アール当たり一万円)の徴収率は九二%、特別賦課金は一〇アール八千円弱だが徴収率は九〇%と低い。野菜中心の作付だが、後継者不足で徴収率が低下してきたようだ。国営の農地造成事業を取り入れたので、地元負担は七・五%であり一〇アール当たり二八万円の受益者負担になっている。平準化事業を入れたので、平成二年に終えた国営事業の償還は、このさき二七年までの長期償還となっている。

この土地改良区は徴収率一〇〇%の前提で予算を作成しているので、結果としては未納分は借入金で賄う形となっている。そのため借り入れ累積残高は一・三億円ほどで、年間七〇〇万円ずつ増加している。

考えとしては、徴収率に合わせて予算を組み、借入金を避ける方向がある。工事費に対応する借入金返済や水利費・管理費を計算したうえで、毎年の集めるべき賦課金を調停額というが、これは当初の予定どおりの額にして、予算は節約して実際に入金する徴収額にあわせるのである。これは、未収を別途の対応にして、払ってくれる組合員に費用を負担してもらうことを意味する。そうした形で当面の困難を回避しようとする土地改良区も多いが、これは問題を潜在化させていることになる。

3、生産力を上げることで受益者の負担を可能にしてきたシナリオの蹉跌

国が半分、府県が残りの半分、そして最後に農民という受益者が残りの四分の一を負担する仕組みが戦前から戦後にかけて、特に大規模な土地改良事業に適用されてきた。それも土地生産性の上昇で、収入も増え、その結果、土地改良区を通じて農林漁業金融公庫から借り入れて一括して支払い、その後には農民はその増えた収入から借り入れた借金の元利償還を、毎年の特別賦課金で払ってきた。

当然に払うことができることを想定した仕組みであり、そこでは賦課金の未納問題は生じなかったのである。単収が上がリ、売上高が増えて、大小の経営規模に関わらず、負担金を払う余裕はできたのである。

これが労働生産性の土地改良が主になりつつあるとき、その成果が大規模経営では利益の発生をもたらし、賦課金の負担問題は小さいかもしれない。しかし規模が小さいと必ずしも利益を発生させない。労働生産性向上のための土地改良、大型機械が効率的に動けるような大型圃場の形成などは、小規模経営に向かないからである。

こうした事業費に対する負担力の低下に対して、四分

の一の受益者負担に、市町村自治体による負担を導入して、農民負担を下げようとした。さらに土地改良事業を実施した以降、農地の流動化・大規模経営の族生を期待し、一定の農地集積率を目標として、それに成功すれば受益者負担を減らす仕組みを導入してきた。これにより、受益者負担は相当に削減されてきた。

さらには土地改良区の借入金の利子を限りなく減らすために無利子の貸付けの仕組みとか、実に様々な事業を仕組んできた。総合償還対策事業など、その大きなものであり、その詳細は、東山氏の章で述べてある。

だが、生産者米価の急激な落ち込みや転作率の増加など、総じて農業の収益性が低下する中で、水利費や管理費の経常賦課金や農家から見た借入債務の一つである特別賦課金の納入が困難になってきた農家が増えている、ということであろう。地主組合員にとっては小作料の低下も大きい。また税の滞納や他の借入金の返済滞納も起きている。

だが、今までは公売など、農民の生産手段である農地を、土地改良区への債務の肩代わりに差し押さえを含め、公売にかけることはまれであった。

従来の仕組みからいえば、事業費を主とする特別賦課金は全員が予定通り払うことができるのが、土地改良事業制度であり、それだけのメリットがあった。土地改良

の工事の性格からみて、関係者全員の農地を事業対象にすることが望ましいから、土地改良法では、賛成者が三分の二以上であれば、残りの反対者も強制加入させる仕組みをもっている。利益が生じるので、反対者も支払い可能とする考え方である。

銀行や企業は滞納や倒産を想定して貸倒引当金をコストとして積む仕組みがある。準備して対応することを想定しているのである。

だが、非課税団体の土地改良区の会計制度にはそれがない。税にならって滞納処分をとる仕組みはあるが、発動させる準備を想定していず、またその必要もなかったのである。だからいわば想定外の状況下に今はあるといえよう。

制度疲労の感がある今の制度を、負担のあり方や合意形成、さらには会計制度も含めて抜本的に再設計する時期にあることを強調しなければならない。

土地改良区全国調査にみる

賦課金の未収状況とその課題

早稲田大学平山郁夫記念ボランティアセンター研究助手

加藤 基樹

1、はじめに

土地改良区は基盤整備、事業費の償還業務のみならず、水利施設等の維持管理をも担っており、農業生産、農業経営において果たす役割は重要である。ところが近年、土地改良区の運営を支える賦課金未収の問題が顕在化してきた。米価下落などの要因によって農業経営が厳しくなっている中、賦課金負担は相対的に重くなっているが、賦課金の未収は事業に関わる償還や稲作に必要不可欠な水利に支障をきたすだけでなく、土地改良区の運営やそもそもその存在自体を危うくしかねない。またこのことは、単に一土地改良区の問題にとどまらず、例えば土地改良区の合併時の障害になるなどの問題にもつながっていく。そこで本稿では土地改良区の賦課金未収の実態について確認した上で、その対応について検討することとしたい。

2、賦課金徴収の全体像

①調査の概要と用語の定義

まず賦課金徴収の全体像を統計から明らかにしていきたい。ここでデータとして使用するのは、全国土地改良事業団体連合会による「土地改良区運営実態調査」の結果である。同調査は二〇〇五年三月三十一日（二〇〇四年度末）現在に存在する全六、一〇三土地改良区に対して調査をしたものであるが、統計処理に耐えうる回答をしたのは四、五九〇土地改良区（七五・二パーセント）であり、したがって本稿で検討するのはこの四、五九〇土地改良区のデータである。

この調査で取り上げられる賦課金は経常賦課金と特別賦課金の二種類である。このような分け方は一般的であるといえようが、当然、これらの扱いは土地改良区によって微妙に違っていることがある。

同調査の定義において経常賦課金は「土地改良区の恒常的経費（運営事務費、役員報酬、職員人件費、維持管理費等）に充てるための賦課金」、特別賦課金は「工事費、国営負担金、県営分担金、公庫資金償還金等に充てるための賦課金」とされている。しかし、複数の土地改良区からの聞き取り調査によれば、実際には経常賦課金には一部の水利施設の償還金が含まれている例も見られ、特に経常賦課金を「水利費」、特別賦課金を「工事費」として認識している地域においてはこの傾向は強い。したがって、すべての土地改良区が厳密にこの調査の定義に従っているとはいえないかもしれないが、全体的傾向をみるためには誤差の範囲であると理解してこのデータを使用することにする。

また、徴収率の定義については、次の式にしたがう。

実際の徴収額 / **賦課金の調定額**

ここで分母となる調定額とは行政用語であるが、「賦課金収入によって必要な予算額」と考えられる¹⁾。

なお、単位面積当たりの賦課金額は、一つの土地改良区の中でも地域によって違う場合がむしろ多く細かい計算が必要になるが、原則としてこの調定額を「対象となる面積」で除すことによって算出されることになる。

②土地改良区の概要

表1 調査に回答した土地改良区の概要

(面積:ha、財政規模:千円)

	土地改良区数	面積	組合員数	1人当面積	財政規模
北海道	83	3,438.8	458.2	7.5	448,618
東日本	2047	666.0	896.3	0.7	164,532
西日本	2383	401.2	755.8	0.5	82,570
沖縄	77	287.1	381.3	0.8	50,288
総計	4590	572.3	806.8	0.7	125,455

(資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[2005] より筆者作成)

同調査に回答した四、五九〇土地改良区の概要を四地域に分けてまとめると表1、表2となる。表1によれば、北海道において一土地改良区あたりの平均賦課面積、財政規模がともに他の地域よりも格段に大きく、このことは一般的に指摘される北海道農業やその土地改良区の特徴と一致している。

また、西日本よりも東日本の規模が大きいことがわかる。面積と組合員数はそれほど大

表 2 農業地帯別土地改良区数

	水田	田畑	畑地	総計	
北海道	58	16	9	83	1.8%
東日本	1,582	293	172	2,047	44.6%
西日本	1,834	348	201	2,383	51.9%
沖縄		4	73	77	1.7%
総計	3,474	661	455	4,590	100.0%
	75.7%	14.4%	9.9%	100.0%	

資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[2005]より筆者作成。

きな差でないといえるが、財政規模が二倍近く違っており、これは東日本では事業による工事費償還金が西日本のそれよりも多く含まれていることによると思われる。

この地域分けにおいて沖縄県を独立させているのは、表2からわかるように畑作が中心であることによっている。このことは賦課金の徴収率に明らかな特徴があることによっており次項で検討する。

表3と表4は同調査から都道府県別の経常賦課金と特別賦課金の徴収率を集計したものである。これによれば

全国平均で経常賦課金徴収率は九八・一パーセント、特別賦課金は九七・二パーセントとあり、一見、非常に高いレベルにあると見えるかもしれない。しかしながら、後で述べるように高いレベルにおけるわずかな数パーセントの差であってもこれが大きな金額を表しており、それ故に同表に見られる都道府県間のわずかな差にも注視しなければならないのである。

改めて同表をみると、沖縄県は前記のように突出して徴収率が低いために、分類上西日本に含めることが適当でないことがわかるだろう。そして、全体的に表3と表4の順位にそれほど大きな差がみられないこともわかる。つまり、経常賦課金の徴収率が高い都道府県は特別賦課金の徴収率も高いように見えるが、実際に都道府県別にみた経常賦課金徴収率と特別賦課金徴収率の相関係数は〇・九八で非常に強い正の相関を示している。また地域的に見た場合、あえていえば、東北地方と九州地方の徴収率が低いともいえるが、必ずしもそうになっておらず、全体として法則性を見いだすことはできない。

③ 賦課金の徴収状況について

では、賦課金の徴収率の現状について一九九七年、二〇〇一年の調査結果と合わせてその推移とともにみていく。表5は地域別の賦課金徴収率を表しているが、経常賦課金・特別賦課金ともに沖縄県の徴収率が明らかに下

表 3 都道府県別経常
賦課金徴収率

東京都	100.0
奈良県	99.6
香川県	99.6
京都府	99.3
愛知県	99.1
愛媛県	99.1
長野県	99.1
福井県	99.1
新潟県	99.1
富山県	99.1
北海道	99.1
和歌山県	99.0
大阪府	99.0
三重県	99.0
山形県	98.9
岐阜県	98.9
千葉県	98.8
兵庫県	98.8
滋賀県	98.6
石川県	98.6
福岡県	98.6
神奈川県	98.6
宮城県	98.5
宮崎県	98.3
広島県	98.3
群馬県	98.3
鳥取県	98.2
鹿児島県	98.1
秋田県	98.1
静岡県	98.0
大分県	98.0
茨城県	98.0
栃木県	98.0
岡山県	97.9
島根県	97.8
埼玉県	97.7
福島県	97.5
山梨県	97.4
山口県	97.3
徳島県	97.3
熊本県	97.2
岩手県	96.9
高知県	96.8
佐賀県	96.7
長崎県	96.5
青森県	96.4
沖縄県	75.9
平均	98.1

表 4 都道府県別特別
賦課金徴収率

東京都	100.0
香川県	99.8
京都府	99.7
福井県	99.0
新潟県	98.9
富山県	98.8
愛知県	98.7
岐阜県	98.7
山形県	98.7
和歌山県	98.6
三重県	98.6
長野県	98.4
愛媛県	98.4
宮城県	98.1
北海道	98.1
石川県	98.0
福岡県	98.0
滋賀県	98.0
島根県	97.9
兵庫県	97.9
広島県	97.9
秋田県	97.7
岡山県	97.7
静岡県	97.7
宮崎県	97.6
山口県	97.5
千葉県	97.4
大阪府	97.4
鳥取県	97.4
茨城県	97.3
鹿児島県	97.3
栃木県	97.1
埼玉県	96.7
佐賀県	96.5
奈良県	96.5
徳島県	96.2
福島県	95.9
岩手県	95.7
大分県	95.5
熊本県	95.4
青森県	95.1
山梨県	94.9
高知県	94.8
長崎県	94.0
群馬県	93.3
神奈川県	91.0
沖縄県	70.8
平均	97.2

(資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[2005] より筆者作成)

表 5 賦課金徴収率の推移

(単位：パーセント)

	経常賦課金徴収率			特別賦課金徴収率		
	1997	2001	2005	1997	2001	2005
北海道	98.9	98.6	99.1	98.3	98.0	98.1
東日本	98.6	98.3	98.3	98.4	97.9	97.6
西日本	98.7	98.6	98.3	98.4	98.0	97.5
沖縄	82.3	79.2	75.9	81.4	79.1	70.8
計	98.4	98.2	98.1	98.1	97.7	97.2

(資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[1997][2001][2005] より筆者作成)

表 6 賦課金未収額の推移

(単位：千円)

	経常賦課金			特別賦課金			計		
	予算	徴収額	未収額	予算	徴収額	未収額	未収額計	過年度収入	差引き
1997	82,013,044	81,078,480	934,564	151,280,863	149,314,375	1,966,488	2,901,052	2,954,378	- 53,326
2001	81,652,411	80,620,630	1,031,781	112,920,745	110,437,256	2,483,489	3,515,270	2,695,696	819,574
2005	76,056,708	74,497,202	1,559,506	79,628,977	76,909,976	2,719,001	4,278,507	2,360,482	1,918,025

(資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[1997][2001][2005] より筆者作成)

落してきており、経常賦課金は八〇パーセントを割り込むレベル、特別賦課金は七〇パーセントに迫るレベルにある。後で見ると畑作地域で徴収率が低くなる傾向にあるが、沖縄県は表2で見たように畑作中心であることが原因であると思われる。

また、東日本・西日本よりも北海道の徴収率が高い。これは北海道において農協の組合員勘定の制度が確立していることによって、徴収率が高くなっているものと考えられよう。ただし、聞き取りによれば道内であっても道南地域の徴収率は下がってきており、現状の農業経営のなかで「払えないものは払えない」という状況にきていることも指摘される。

そして徴収率の傾向としては、その北海道を除いて全体として下落傾向にある。これは米価に代表される農産物価格の低下が農家経営を圧迫して、そのことが賦課金の徴収率に表れていると考えられる。

表6は賦課金未収金額の推移である。二〇〇五年調査で回答のあった四、五九〇土地改良区の経常賦課金未収合計額は一五億五九〇〇万円、特別賦課金未収合計額は二七億一、九〇〇万円の計四二億七、八〇〇万円となっている。これは、それぞれ一九九七年、二〇〇一年よりも大幅に増加した金額である。

また、同表によれば、一九九七年調査では二九億五、

表 7 平均未収額の推移（回答のあった 1 土地改良区あたり）

（単位：千円）

	経常賦課金平均未収額			特別賦課金平均未収額		
	1997	2001	2005	1997	2001	2005
北海道	217.4	253.5	424.4	545.0	580.0	682.5
東日本	250.7	290.3	350.0	614.0	780.0	1632.8
西日本	87.3	130.1	128.6	356.3	726.8	429.4
沖縄	359.7	588.2	2453.6	1082.3	1206.3	4659.1
全国	170.1	210.5	260.9	495.7	753.3	1043.4

（資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[1997][2001][2005] より筆者作成）

表 8 経常賦課金と特別賦課金の徴収率の相関係数

1997	2001	2005
0.70	0.65	0.76

（資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[1997][2001][2005] より筆者作成）

4、徴収率の内容分析

四〇〇万円の過年度収入があり、これを未収額二九億円から引くと五、三〇〇万円のマイナスとなっております。つまり一九九七年調査では未収分を過年度収入でカバーできていたのであるが、二〇〇五年は過年度収入を考慮しても全体で一九億円以上の未収額があることになる。このことが土地改良区の健全な財政運営を阻害していると指摘できるのであり、全国平均で九七から九八パーセントという徴収率を高いレベルであるとしても看過できない状況にあることがわかる。

この未収金額について表 7 から地域別に見ると、未収があると回答した一土地改良区あたりの未収金額は、経常賦課金、特別賦課金ともに西日本を除いて増加傾向にある。

そして、表 8 は各調査年別に経常賦課金と特別賦課金の相関係数を算出したものである。これによれば、いずれも強い正の相関が見られ、経常賦課金の徴収率が高い土地改良区は特別賦課金の徴収率も高く、経常賦課金の徴収率が低い土地改良区は特別賦課金の徴収率も低いことが明らかになった。このことは一般的な見解とも一致しているといえよう。

では徴収率の内容について分析してみよう。

経常賦課金の全体徴収率は九八・一パーセント、特別賦課金のそれは九七・二パーセントである。そこで、表9から表12において平均以下の経常賦課金は九八パーセント未満、特別賦課金は九七パーセント未満に網掛けをしてある。

① 経常賦課金の徴収率

表9から経常賦課金の徴収状況を農業地帯・主体事業別に見ると、北海道は全体として高く、沖縄は全体として低いことがわかりこれは前項での検討結果の通りであるが、農業地帯別には、沖縄を除いて水田地帯は高めであり、主体事業別では西日本の工事業務の改良区は高め、償還業務の改良区ではやや低めということがいえる。ここで水田が高めというのは畑作と比べて相対的に高いという意味であり、絶対的に高いわけではない。表10から経常賦課金の徴収状況を農業地帯・農業地域別に見ると、やはり畑地と沖縄で低いのであるが、それに加えて中間地域で低めになっている。

② 特別賦課金の徴収率

同様に、特別賦課金の徴収状況を農業地帯・主体事業別に見ると（表11）、沖縄や畑地で低いのは共通しているが、全国的に管理業務中心の改良区で低めになっており、これは北海道でもみられる特徴である。また、表12

から特別賦課金の徴収状況を農業地帯・農業地域別に見ると、中間地域で低めであることが特徴としてあげられる。

中間地域で賦課金の徴収率が低いのは相対的に条件が悪いからで、さらに条件の悪い山間地域ではそもそも賦課金額の大きい土地改良区が成立していないからではないかという推測も成り立つだろう。

③ 土地改良区設立年代別の徴収率

表13、表14は土地改良区の設立年代順にみたものである。ここでも表9以下と同じ基準で、平均以下の経常賦課金は九八パーセント未満、特別賦課金は九七パーセント未満に網掛けをすると、経常賦課金・特別賦課金とも昭和五〇、六〇年代に設立された改良区の徴収率が低いことがわかり、この点は大変興味深い。

昭和四〇年代以前に設立された改良区では、すでに大きな償還が終わっているので負担自体が少ないのかもしれないが、施設・設備の更新による負担が必要になっている可能性もあり、この点はさらに検討が必要である。

また、平成に入ってから設立された土地改良区の賦課金も北海道を除いてやや低めだが、特別賦課金よりも経常賦課金の徴収率の方が低い。このことは平成以後に設立された改良区では、米価水準などを考慮した慎重な事業実施によって特別賦課金の徴収率がやや高めとなつて

表9 経常賦課金徴収率（農業地帯・主体事業別）

（単位：パーセント）

地域	農業地帯	工事	工・管	管理	償還	その他	総計
北海道	水田		99.3	98.7	99.5		99.1
	田畑	98.0	99.4	98.4		100.0	99.1
	畑地		99.0	98.4			98.6
	計	98.0	99.3	98.6	99.5	100.0	99.1
東日本	水田	98.0	98.5	98.5	97.8	99.1	98.4
	田畑	97.5	98.0	97.9	97.7	97.8	97.9
	畑地	95.7	97.7	97.7	97.5	95.3	97.5
	計	97.5	98.4	98.3	97.8	98.5	98.3
西日本	水田	98.1	98.6	98.9	98.1	99.2	98.7
	田畑	98.0	98.2	97.9	97.2	99.4	98.0
	畑地	99.6	97.5	95.4	95.2	90.1	95.6
	計	98.2	98.5	98.5	97.8	98.0	98.3
沖縄	田畑		46.0			71.0	58.5
	畑地	76.0	72.8	80.1	76.2	70.0	76.8
	計	76.0	69.0	80.1	76.2	70.5	75.9
総計		97.7	98.3	98.3	97.0	97.7	98.1

資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[2005] より筆者作成）

表10 経常賦課金徴収率（農業地帯・農業地域別）

（単位：パーセント）

地域	農業地帯	都市	平地	中間	山間	総計
北海道	水田	99.7	99.1	99.6	98.7	99.1
	田畑	99.5	99.4	98.0	99.8	99.1
	畑地		100.0	97.3		98.6
	計	99.6	99.2	98.8	98.9	99.1
東日本	水田	98.5	98.4	98.4	98.5	98.4
	田畑	99.2	97.6	97.5	98.4	97.9
	畑地	97.4	96.9	98.4	96.3	97.5
	計	98.5	98.3	98.2	98.3	98.3
西日本	水田	99.2	98.8	98.4	98.5	98.7
	田畑	99.0	98.0	97.3	98.8	98.0
	畑地	98.5	96.7	95.5	91.1	95.6
	計	99.2	98.6	97.9	97.9	98.3
沖縄	田畑		71.0	46.0		58.5
	畑地	96.0	71.9	79.1	84.8	76.8
	計	96.0	71.9	77.0	84.8	75.9
総計		98.8	98.2	97.8	98.0	98.1

資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[2005] より筆者作成）

表11 特別賦課金徴収率（農業地帯・主体事業別）

（単位：パーセント）

地域	農業地帯	工事	工・管	管理	償還	その他	総計
北海道	水田		98.4	96.6	99.0		97.9
	田畑	94.0	99.3	96.3		100.0	98.4
	畑地		100.0	97.0	100.0		98.5
	計	94.0	98.7	96.7	99.3	100.0	98.1
東日本	水田	98.2	98.3	97.7	97.2	98.3	97.9
	田畑	97.8	97.3	96.8	96.8	93.3	96.9
	畑地	94.7	96.8	94.9	97.1	91.0	95.6
	計	97.7	98.1	97.4	97.1	96.9	97.6
西日本	水田	98.2	98.4	97.9	97.4	97.8	97.9
	田畑	99.3	98.7	96.6	94.4	100.0	97.0
	畑地	100.0	97.1	95.1	94.2	100.0	95.6
	計	98.5	98.4	97.4	96.7	98.5	97.5
沖縄	田畑		42.0			71.0	56.5
	畑地	76.0	69.3	78.6	67.9	85.0	71.7
	計	76.0	63.8	78.6	67.9	78.0	70.8
総計		97.8	98.0	97.3	95.9	97.2	97.2

（資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[2005] より筆者作成）

5、未収に対する土地改良区の対応

いるといえるかもしれない。なお、平成に入ってから土地改良区の合併が進んだが、新設合併の形態を取り、しかもこのときに未収金を処理したケースなども想定できる。この点の確認も今後の課題としたい。

賦課金の未収状況は見てきたとおりであるが、当然のことながらこのような賦課金未収は土地改良区の運営に大きな負の影響を与える。そして、土地改良区側も徴収率を上げるべく様々な努力をしているのであるが、それでも未収の問題が少なくとも統計上は解決できていないどころか、むしろ悪化している状況にある。

聞き取りによれば、賦課金を納めないというのは、納めたくても納めることができない場合と、納めることはできるはずだがいわば確信犯的に納めない場合の大きく二通りに分類されるという。前者は米に代表される農産物価格の低下などの要因によって農業経営が厳しく、納めたくても納められないことが多く、同時に他方面への借金があることも少なくない。また後者は基盤整備事業にそもそも反対であったとか、換地等に不満があるので賦課金を納めないというものである²⁾。

これに対して土地改良区の対応というのはどのようなものであろうか。多くの土地改良区の賦課金徴収方法

表12 特別賦課金徴収率（農業地帯・農業地域別）

（単位：パーセント）

地域	農業地帯	都市	平地	中間	山間	総計
北海道	水田	100.0	97.6	98.8	97.5	97.9
	田畑	100.0	99.2	96.4	99.7	98.4
	畑地		100.0	97.0		98.5
	計	100.0	98.1	97.8	97.9	98.1
東日本	水田	98.2	97.9	97.8	97.7	97.9
	田畑	98.9	97.3	96.1	96.4	96.9
	畑地	96.5	93.9	96.7	94.7	95.6
	計	98.0	97.7	97.4	97.3	97.6
西日本	水田	99.0	98.2	97.5	97.4	97.9
	田畑	99.0	97.6	96.9	93.5	97.0
	畑地	98.6	95.4	95.6	93.7	95.6
	計	99.0	97.9	97.1	96.7	97.5
沖縄	田畑		71.0	42.0		56.5
	畑地		69.6	69.5	86.8	71.7
	計		69.7	67.6	86.8	70.8
総計		98.5	97.4	96.8	96.8	97.2

資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[2005] より筆者作成）

は、通知と納付書を郵送して納付してもらうか、JAや地元の団体、徴収員に依頼して徴収してもらうかのいずれかである場合が多い。しかしどの場合であっても、これまで土地改良区は未収に対してあまり敏感でなく、積極的に督促さえしてこなかったこともあるという。

未収問題が顕在化してきた今日、未収対策として土地改良区では、まず対象者に対して電話や訪問によって催促をするようになり、土地改良区によっては専門のセクションを設置するところも見られるようになった。これによってある程度の徴収率向上はもたらされるが、根本的解決になっていないのは見てきた通りである。

この点について、ある土地改良区からの聞き取りによれば、土地改良区はもっと歩いて（訪問して）徴収率を上げるべきである、という理事や組合員の声が多い。他方で、土地改良区職員が集金に歩いて回ると、土地改良区職員が「集金人」になってしまい、次年度以降、職員が来るまで納めなくなるので得策ではないとの指摘もある。

もっとも効果的であるのは、土地改良区が土地改良法に基づいて滞納処分を行うことである。これは一定の手続きを経た上で、土地改良区が「地方税の滞納処分の例」⁽³⁾（土地改良法第三十九条五）により賦課金滞納者の財産を差し押さえ、また、公売にかけることを可能にし

表13 経常賦課金徴収率（農業地帯・設立年代別）

（単位：パーセント）

地域	農業地帯	S20	S30	S40	S50	S60	H1	H10	総計
北海道	水田	99.1	98.8	99.6				100.0	99.1
	田畑	99.5	99.0		93.0		99.0	100.0	99.1
	畑地	99.5	97.0	100.0	94.0		100.0	99.0	98.6
	計	99.2	98.6	99.7	93.5		99.5	99.7	99.1
東日本	水田	98.7	98.6	98.5	97.9	97.9	97.9	98.3	98.4
	田畑	98.2	98.3	97.3	98.0	97.8	98.6	96.2	97.9
	畑地	97.6	98.9	98.0	96.3	94.6	96.1	98.7	97.5
	計	98.6	98.5	98.2	97.8	97.5	97.8	98.1	98.3
西日本	水田	99.0	98.9	99.0	98.3	98.6	98.3	98.0	98.7
	田畑	98.8	98.2	97.6	97.9	94.6	98.0	98.0	98.0
	畑地	98.9	94.2	96.0	92.1	96.5	97.5	96.4	95.6
	計	99.0	98.4	98.2	97.7	97.7	98.2	97.9	98.3
沖縄	田畑				46.0	71.0			58.5
	畑地		42.0	77.5	73.1	80.7	79.0	82.6	76.8
	計		42.0	77.5	71.3	79.3	79.0	82.6	75.9
総計		98.8	98.4	98.2	97.0	97.0	97.5	97.6	98.1

（資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[2005]より筆者作成）

表14 特別賦課金徴収率（農業地帯・設立年代別）

（単位：パーセント）

地域	農業地帯	S20	S30	S40	S50	S60	H1	H10	総計
北海道	水田	97.8	97.8	99.5				100.0	97.9
	田畑	99.0	99.5		89.0		99.0		98.4
	畑地	100.0	100.0	100.0	91.0		100.0	97.0	98.5
	計	98.1	98.5	99.7	90.0		99.5	98.5	98.1
東日本	水田	98.2	98.1	98.3	96.7	96.5	97.2	98.5	97.9
	田畑	97.8	98.3	95.4	96.8	95.4	97.5	96.1	96.9
	畑地	92.5	98.8	96.8	94.3	89.0	94.9	99.3	95.6
	計	98.1	98.2	97.6	96.4	95.8	97.0	98.4	97.6
西日本	水田	98.5	98.2	98.2	96.9	96.9	97.5	98.3	97.9
	田畑	99.0	96.7	97.9	95.7	92.9	94.6	99.0	97.0
	畑地	99.6	98.8	96.4	88.9	95.4	98.1	94.0	95.6
	計	98.6	98.0	97.8	96.0	96.1	97.2	98.3	97.5
沖縄	田畑				42.0	71.0			56.5
	畑地		42.0	78.5	67.4	77.2	63.9	91.4	71.7
	計		42.0	78.5	65.6	76.2	63.9	91.4	70.8
総計		98.3	97.9	97.7	95.1	95.2	96.2	98.2	97.2

（資料：全国土地改良事業団体連合会「土地改良区運営実態調査」[2005]より筆者作成）

ている(4)。実際に青森県では県知事の認可をへて差し押さえや公売に至っており、これによって滞納を抑止する力として作用している。枝川鶴田土地改良区では、同事務局長の就任から二年間で、賦課金の徴収率が九一・四パーセントから九四・二パーセントへと上昇している。

全国的に都道府県知事が認可している状況にあるかは確認できていないが、技術的にはこの滞納整理という手段によって徴収率を上げることが可能であるといえるだろう。もちろんこのような手段をとることは、土地改良区の側にとっても、滞納者側にとっても決して気持ちのよいものではない。しかし、述べたように未収が積み重なることで土地改良区の運営に支障をきたすことは組合員全体の不利益になる。賦課金の納付というルールを守っている人が損をすることがあってはならず、このような事態をさけることこそが土地改良区に求められているといえるだろう。

注

(1) もちろん、調査において厳密にこの定義を適用していない土地改良区もあると思われる。

(2) このほか、相続等で農地の所有権が地域外の非農家に移動した場合、賦課金の徴収が難しくなる傾向も確かに見られるという。この点についてはさらに議論が必要であり別稿に譲る。

(3) 「市町村が第三項の請求を受けた日から三十日以内にその処分に着手せず、又は九十日以内にこれを終了しない場合には、理事は、地方税の滞納処分例により、都道府県知事の認可を受けて、その処分をすることができ」

(4) 滞納整理については、青森県枝川鶴田土地改良区の事務局長 三上純一氏から詳細な説明を受けた。また同氏作成の研究資料「滞納整理の実務」も参考にしてている。

ストックマネジメントとなった農業の公共事業

元立教大学教授 石原 健二

1、財政に振り回された農業の公共事業

日本の公共事業は八〇年代後半の日米構造協議後、「公共投資基本計画」が出され、内需拡大のため四三〇兆円に上る公共事業を一〇年間で行うとしたことから、大きく変わっている。九〇年代からの公共事業の予算と農業農村整備事業の推移を見ると(表1)、一般の公共事業予算は八九年度八兆円を超え、九三年度には一五兆円に、以後二〇〇〇年まで一〇兆円を超える規模となっている。しかし、九七年財政構造改革が叫ばれ、縮減が本格化するの二〇〇二年の小泉内閣の「骨太方針」以後のこと、〇六年に終わる「三位一体改革」で、より一層の見直しが求められている。

農業の公共事業もまた、九〇年代からの経過を見ると財政事情に振り回された二〇年の感がある。農業の公共事業の始まりは九一年である。それまでの農業生産基盤

整備事業は、開拓、干拓、用排水、圃場整備など、農業生産性向上に結びつく施設整備中心の事業であったのが、この年に農村の生活基盤整備と水利施設の維持管理・農地等の防災保全の事業を入れて「農業農村整備事業」として発足している。新たな事業の発足とともに、農業の公共事業は地方債が充当される適債事業とされ、地方債と地方財政措置との関係が深くなる。それまでの公共事業は国の補助事業として行われていたが、八〇年代から続いた補助金の整理合理化がこの時期結論が出て、農業の場合、事業費の二分の一を超える補助金については国直轄事業・公団事業については一〇%カット、一般補助事業は五%削減されることとなった、他方、受益者負担への考慮もされ、事業費負担にかかわる県・市町村・受益者の各段階のガイドラインも出されるようになって、地方自治体等の事業受け入れの態勢が出来上がった。

表1 農業農村整備事業と公共事業

(単位億円：％)

	90年度	95	97	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09
農業農村整備事業(A)	10,263	17,204	13,488	12,683		9,933	8,774	8,414	7,771	7,285	6,744	6,686	5,772
公 共 事 業 (B)	74,447	149,225	106,267	115,890	99,694	100,616	83,931	89,744	80,694	77,770	73,960	73,960	67,351
A/B (％)	13.8	11.5	12.7	10.9	12.5	9.9	10.5	9.4	9.6	9.4	9.1	9.0	8.6

注) 09年度以外は補正後
資料「国の予算」より

表2 農業農村整備事業の推移

	90	95	97	2000	02	04	05	06	07	08	09
〈農業生産基盤整備〉	672,961	133.8	108.0	97.3	78.5	66.7	67.1	66.1	※6 85.8	85.6	87.5
1.国営かん排	137,117	175.0	141.7	145.6	152.4	131.0	139.5	143.8	140.9	158.0	133.3
2.水資源開発公社	13,225	141.1	125.2	125.7	115.0	90.0	87.3	86.4	83.0	—	—
3.補助かん排	73,312	155.0	98.7	74.1	53.9	50.1	43.5	41.6	48.6	54.3	47.5
4.圃場整備	132,735	135.1	119.0	90.7	※1 81.3	68.6	64.1	60.2	56.2	57.4	48.7
5.諸土地改良	72,481	60.4	59.9	56.7	8.7	11.0	12.4	13.5	19.7	20.2	15.9
6.畑地帯総合	59,741	202.0	146.7	164.0	128.1	86.5	89.4	86.8	81.1	84.3	66.9
7.農地再編開発	114,620	93.7	68.2	57.6	20.4	18.9	20.1	16.9	10.4	10.7	14.4
8.農地整備公社	※2 19,326	150.4	139.8	127.6	102.4	89.7	85.5	82.9	—	—	—
〈農村整備〉	256,004	251.7	122.4	179.9	132.4	100.0	78.0	60.8	37.9	13.7	12.4
1.農道整備	136,550	148.5	109.8	99.0	66.1	52.6	38.4	26.5	22.3	22.5	17.1
2.農業集落排水	31,098	677.9	505.2	498.1	365.5	200.6	135.7	67.3	60.6	52.1	40.0
3.農村総合整備	82,636	147.1	104.2	63.1	35.5	22.3	17.9	11.4	4.7	3.1	2.9
4.中山間総合整備	※3 48,203	352.9	141.8	166.3	139.2	117.6	103.6	84.1	67.5	73.6	53.8
5.農村地域環境整備	※4 7,184	236.3	151.1								
6.農村振興整備	※5 22,445			100.0	89.2	142.8	121.5	167.8	170.1		
〈農用地等保全管理〉	98,233	176.4	134.3	155.3	128.1	121.9	127.9	130.2	—	—	—
1.農地防災等	84,820	184.6	134.3	150.8	126.5	119.7	126.9	129.6	116.2	—	—
2.土地改良設備管理	7,213	127.9	158.6	260.4	196.9	190.4	188.4	186.4	178.1	222.6	221.0
3.その他	5,740	130.2	115.8	102.0	74.8	78.5					
合 計(百万円)	1,027,199	1,718,322	1,348,842	1,268,319	993,333	825,089	777,136	728,585	674,497	667,736	577,220
	100.0	167.2	131.3	123.4	96.7	80.3	75.6	70.9	65.6	65.0	56.1

資料、「国の予算」より。90年は単位100万円、95年以後は90年を100とした指数。

注※1. 経営体育成基盤整備に変更

※2. 緑資源公社に変更

※3. 93年度から事業の発足（金額は発足時のもの）

※4. 94年度からの事業（同上）

※5. 2000年度から発足（同上）

※6. 07、08年度は農道整備は農業生産基盤整備事業に移る。農免道路を含む。

適債事業の適用は、独自財源の少ない都道府県・市町村にとって渡りに船だった。これまでの補助金中心の事業では、たとえば、国営事業の場合の負担軽減措置でも地方交付税の基準財政需要の単位費用に軽減措置を算入していただけであった。それが九一年から農業生産基盤整備事業では、市町村の負担部分二〇％について、その負担額の二〇％を本来分の地方債で充当し、七五％は財源対策債で充当することとなった。しかも本来分の元利償還金の三〇％は地方交付税に算入され、財源対策債分の元利償還の八〇％は地方交付税に算入されるのである。そして、九四年には本来分の充当率を一〇％引き上げ三〇％に、九五年には財源対策債分を六五％にし、充当率を九五％にしている。公共事業は国債によることなく地方債によって賄われることとなる。農業の公共事業の目玉となった農道整備事業や農業集落排

水事業は本来分がなく財源対策債を九五%充当し、元利償還の地方交付税への繰り入れも八〇%とされている。

このような底なしの財政依存の公共事業は到底長くは続かない。内需拡大も輸出主導型の経済運営のなかで見直しの声上がり、九七年、不況の下で財政構造改革が行なわれ、減税とともに、地方交付税の減収、通常収支の不足も生じることとなる。しかし、二〇〇〇年までは公共事業の縮小までには及ばず、財源は交付税特別会計の借り入れで対処し、減税補填債については赤字地方債でしのいでいる。だが、二〇〇一年には交付税特別会計への借入残高が四二・五兆円となり、地方交付税への算入をカットすることとなった。二〇〇二年の骨太方針以後は、本来分の充当率は三〇%、財源対策債は六〇%以内、本来分の元利償還の地方交付税への算入もダムの五〇%を除いて廃止し、財源対策債の場合も算入は五〇%と大幅に引き下げられることとなった。ここで農業の公共事業は都道府県・市町村にとって負担となったのである。つづいて二〇〇四年からの「三位一体改革」では、国税から地方税への移譲が課題とされたものの、三年間かけて行われた結果は国庫補助金四兆六六一億円の廃止、税源移譲は三兆円、地方交付税の〇五年の出口ペー

ス七兆七〇〇億円、地方財政計画で五兆円の減となったのである。都道府県・市町村にとって財政逼迫となったのである。

る。農業の公共事業では地方交付税への算入に際して、事業費補正や投資的補正が行われていたが、二〇〇三年ごろから都道府県や市町村の負担増を反映し、元利償還分の事業費補正が膨らんできている。

農業の公共事業は適債事業となつてから急激に事業を伸ばしてきたが、地方財政の逼迫とともに事業の縮小を余儀なくされたのである

2、土地改良法の改正と土地改良長期計画

(1) 施設管理中心の事業へ―土地改良法の改正

財政逼迫とともに農業農村整備事業の見直しが行われる。一九九九年の食料農業農村基本法の制定によって、新たな政策の枠組みが作られたが、土地改良法についても見直しがされ、農業農村整備事業も新たな展開が図られるようになる。一般の公共事業に対する反省は環境アセスメント、費用対効果に関するものが強く出されていたが、〇二年に施行された改正土地改良法は新たな基本法の二四条で「環境との調和に配慮」することを明記していることを根拠として、公共事業一般の批判に答えようとしていた。しかし、土地改良法改正の背景は、一つは財政問題であり、もうひとつはこれまでの「施設設備の整備の事業」が一段落としたことにあった。

財政問題では、経済財政諮問会議が「今後の経済財政

運営および経済社会の構造改革に関する基本方針」(骨太方針)に示した公共事業への効率性・透明性への対応によるものである。後者の一段落とは「土地改良施設により造成された施設は農業水利施設だけで二兆円と試算され、特に農業水路は全国の平野や山間平地の農地と集落を潤す水循環系を形作っており、その距離は基幹水路だけでも約四万kmに及び、二一世紀において食料の安定供給、農業の発展を図っていくためには、その適切な管理更新が必要になっている。」との認識である(農村振興局中島整備部長「農業土木学会誌」七〇巻五号p5〜8)。農業生産基盤の整備は一定の水準に達し、施設管理の時代に入ったこととしている。これが大きな転換点になっている。

農水省によれば、水田の整備状況は三〇a程度の区画整理済みの田は〇四年に五九%に達し、一ha以上の区画整理済み地は一七万六千ha、六・八%となっていてあわせて六六・%を超えている。残された要整備地域は中山間地のみとなる。法改正の背景でもうひとつ加わっているのは、農村社会の変貌、施設の管理を事業の中心とする時代にあつて、農家のみならず地域全体の理解と協力が必要な時代となつていると指摘している。

法改正の内容は事業実施にあたって環境との調和を強調しているが、実際の事業関連の柱は次のようなもので

ある。

①事業計画策定にあたって市町村長の「意見の聴取」を「協議」に改め、地域の意向を反映させること。②国営事業については計画概要を広告・縦覧し、意見書の提出が出来るようにすること。③土地改良施設の管理に当たつて、利益を受けている住民からの費用徴収を行うため知事認可に先立って住民の意見聴取を行うことが出来る。④土地改良区が地区外の担い手に対し、規模縮小農家の農地を集積し、直接取得することが出来る。⑤土地改良施設の更新にあたって土地改良区が申請できることとする。⑥国営事業の廃止ができる、というものである。

土地改良法は生産基盤・施設の整備から施設の管理に大きく舵を切つたのである。

(2) 投資計画をなくした土地改良長期計画

土地改良法の改正に伴い、同法に基づいて策定されていた土地改良長期計画はこれまでの一〇年計画から〇三年から七年までの五年間を計画期間とする計画として、〇三年一〇月に閣議決定されている。新たな計画では「いのち」循環「共生」の視点に立って、従来の事業費を内容とした計画から「達成される成果」に重点を置いた計画としているが、主要な事業の目指す成果と事業量は次のようになっている。

①農用地総合整備事業

ア、意欲と能力のある経営体の育成として、農業生産基盤整備地区で経営体への集積率を二〇ポイント以上向上させる。そのため一万haの農地整備を行う。

イ、総合的な食料基盤の強化として、水稲と畑作物の作付けを可能にする基盤整備の実施により耕地利用率を一〇％以上向上させる。このため六・九万haの水田の汎用化をはかる。

ウ、循環型社会の構築に向けた取り組みとして、家畜排泄物の堆肥化を年間二八〇万トンに増やし、農業集落排水汚泥のリサイクル率を一〇％引き上げ九四〇地区にする。

エ、自然と農業生産が調和した豊かな田園自然環境の創造として一七〇〇〇地区の実現に着手する。

オ、個性ある美しい村作りとして、汚水処理人口普及率を一〇％引き上げ八六・六％とし、農業集落排水処理人口普及率を五二％へ（施設の整備一六〇〇地区で実施）。

②基幹農業用排水施設整備事業

安定的な用水供給機能等の確保として、延べ二五〇万haの農地に対する安定的な用水供給機能および排水条件を確保する。

新たな土地改良長期計画は第一期を〇七年に終えた

が、従来の土地改良長期計画と比べ投資計画がないため、進捗の度合いは測れず、成果がはっきりせず、単なる作文となっている。国の経済社会発展計画等で投資計画が示されなくなったのは、八〇年代後半、宮沢内閣のときからで、政策の不透明さを象徴するものとなった。公共事業はこれまで道路整備計画をはじめそれぞれの長期計画で投資計画を明らかにしていたが、特定財源問題を含め困難となってきたのである。しかし、土地改良事業長期計画の急変は驚きの内容でもあった。事業の質的な変化は明らかである。

第二期の土地改良長期計画は〇八年から一二年までの期間で現在実施に入っている。ここでは〇五年に策定された食料農業農村基本計画に基づき、「自給率向上に向けた食料供給力の強化」「田園環境の再生・創造」「農村協働動力」の三つの視点から事業を進めるとした。それぞれの目指すべき成果と事業量はつぎのようなものである。

①自給率向上に向けた食料供給力の強化

ア、経営体の育成と質の高い農地利用集積を行ない、農地の利用集積率を七割以上に引き上げ、新たに農業生産法人を一三〇設立。このため七・五万haの畑地において区画整理、農業用排水施設の整備を行う。また、農業経営基盤強化のため、三・七万haの畑地で農業用排水施設の整備を実施する。

イ、すでに整備されている施設の安定的な用水供給機能を二九〇万ha確保し、約一・五万haの農業用排水路と約一六〇〇箇所の施設の機能診断を実施する。

ウ、農用地の確保と有効利用によって耕地利用率を一〇五%以上に向上させ、五万haの水田で汎用化を実施する。耕作放棄地の発生防止と優良農地の確保のため、二〇〇万haの農用地で、農地・農業用排水等の保全管理にかかわる協定に基づく地域共同活動で保全管理をはかる。

②田園環境の再生・創造と共生・循環を活かした農村づくり

田園環境の創造地区を一七〇〇地区。このうち生物多様性に配慮した生態系のネットワーク八三〇地区を目指す。

農村生活環境の向上として農業集落排水汚泥のリサイクル率を七〇%に、汚水処理人口普及率を九三%、農業集落排水処理人口四〇〇万を目標とする。

③農村協働力を生かし、集落等の地域共同活動を通じた農地・農業用水等の適切な管理。

目指す成果は集落等の協定に基づく地域共同活動の地域数を三万とし、参加者を二二〇万人・団体で、約二〇〇万haの農地の適切な管理を行う。

第二期の長期五カ年計画は、第一期に比較し、事業量

を減らし、村づくり、協働体の形成など集落機能を活用し、成果をあげることを期待している。一方で企業の農業参入を認め、他方で崩れつつある集落機能に寄りかかると、安上がりの保全管理を求めている。都市部はもとより、農業地帯や中山間地域においても集落機能が崩れつつあるとき、農業生産基盤の保全管理は本当に確保できるのだろうか。米政策が終焉を迎えるなか、水田からの撤退が進行しているが、水田の汎用化を長期計画で掲げているものの、その継続性はあるのだろうか。出ては消えていく水田の汎用化事業は長期計画と本当になるのだろうか。

3、農業農村整備事業の変容

農業の公共事業は九一年以来農業農村整備事業として行われている。すでに見てきたように、九〇年代後半からは財政逼迫のなか、二〇〇〇年に入って土地改良法の改正やら土地改良長期計画の変更までして事業としての生き残りをかけている。

表2を見てみよう。九〇年度以後の事業費の推移は、最も膨らんだのはUR対策のときの九五年で、財政構造改革の始まる九七年から伸びはなくなっている。地方分権一括法以後の二〇〇〇年から急激な縮減が始まり、今年は一・二九億円にまで下がっている。

今年はたしかに削除が極端にしても一〇年近く減り続けているのである。

農業農村整備事業は、農業生産基盤整備、農村整備、農地保全管理の三つの事業からなっていたが、〇八年に生産基盤整備事業と農地保全管理をひとつにまとめ、農村整備と二本立てとなっている。事業内容の変化はことのほか著しい。

(1) 農業生産基盤整備事業

農業生産基盤整備事業はU R対策を機に大きく拡大している。それだけ九〇年代後半からの縮減の度合いは激しいものとなっている。そのなかでも国営かんがい排水事業は九〇年代と比較しても〇九年で一・五八倍の事業を続けている。大河川の水利の整備は国にのみできるものであり、自負でもあろう。それに比べ、農地の再開発を行う農用地整備公団や未墾地開発は縮小され、後の再開発は二〇〇〇年に新規事業をなくしている。国営で行われるかんがい排水事業は水田の基幹部分の充実を図るもので、水資源開発公団とともに継続していかなければならないところであろう。しかし、県営などの補助かん排、諸土地改良事業などは縮小してきている。特に圃場整備事業は、これまで二一世紀型圃場整備や低コスト稲作で大区画圃場整備事業を行ってきたいて、加えて農地流動化策を組み合わせ、受益者負担軽減策も導入して積

極的に行ってきたものである。

しかし、この圃場整備事業は新たな基本法検討の際「圃場整備率の向上、基幹かんがい排水施設の整備は効率的な機械の導入とあいまって、単位面積あたりの投下労働時間を短縮させ、生産性の向上に寄与した。しかし、構造改革との関係では圃場整備等は農業構造の改善を進めるにあたっての基礎的な条件整備となるものだったが、作業の省力化により小規模兼業農家の営農の継続が可能になり、必ずしも農業構造の改善につながらないという側面を有した。」と指摘。ここから排水対策、圃場整備からの転換を示唆し、かえって小規模兼業農家の農業継続を可能にしたと反省している。現在では農家の負担感が高まり事業の円滑な実施さえ困難になっていると結論づけている。米政策転換の要請のなかで補助かんがい、排水対策は大きく後退し、土地改良総合整備事業と圃場整備事業は経営体育成基盤整備事業へ吸収される。かんがい排水対策とともに、水田の汎用化をはかる排水特別対策事業も米政策の転換とともに〇六年になくなっている。かんがい対策は農業用水から都市用水への需要、畑地かんがいへの需要に応じるものとなり、農業用から他用途への利用に移ってきている。〇四年からは水利システムの更新・整備を行う事業が新設されているが、汎用田への転換は排水・用水改良あわせて年間一万haほどの

実績があるのである。担い手への農地集積事業も受益者に対する事業費の一〇％相当額以内の無利子貸付などができ、土地改良区が行う農地集積事業も発足しているが、水田に関連する事業の撤退が目立ち、将来を危惧させるほどになってきている。

水田に変わる生産基盤整備事業は畑地帯総合整備事業である。○三年の土地改良長期計画においても「畑地帯における農業用排水施設の整備による農業経営基盤の強化を、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う事業」と位置づけている。集落を単位とした「担い手育成型」と「担い手支援型」の二つの事業で進められているが、○七年からこれも縮小してきている。

農業生産基盤整備事業は都道府県や市町村の単独事業としても行われているが、小規模かんがい排水や圃場整備事業は生産者に近い段階で行われているものの、ここでも地方債の条件が地方自治体の負担になることから減少が続いている。

(2) 農村整備事業

農村整備事業が大きく伸びるのは九〇年代からでUR対策とともに急成長している。

しかし、この事業はまさに財政事情に翻弄され、九〇年代以後は縮小してきている。以下では中心的な事業であった農村整備事業と農道整備事業、農業集落排水事業に

ついて触れておこう。

農村総合整備事業は当初、圃場整備事業で非農用地の創設換地が出来るなどがあって、農外への土地利用転換を可能にしたことから始まっている。その後この事業は、農村の土地利用区分を明確にしながら、都市住民への農村環境受け入れを中心としたものになり、農用地区域でも土地利用計画の策定を含めた地域開発で、非農地への転用を進めたのである。九八年の田園整備事業や二〇〇〇年には農村総合整備統合補助事業、集落地域整備統合整備事業も出来ている。○二年以後は村づくり交付金で「美しい村づくり統合補助事業」など、定額補助金からなるメニュー方式の事業となっている。農業、林野、水産を含めた地域活性化対策の事業ではあるものの、農業総合整備事業は骨太方針を経て廃止されている。農村整備事業の中では九四年に始められた中山間地域総合整備事業が継続して行われているが、○四年までの受益面積は用水改良水田二九一七ha、畑地改良五九ha、排水改良水田五六五ha、畑二九九haと多岐にわたっている。二〇〇〇年には直接支払い制度も始まっている。

農道整備事業は六五年にいわゆる農免道路（農林漁業用揮発油税財源身替り農道整備事業）が創設され、七〇年には広域営農団地育成を理由に広域農道が制度化して

いる。七七年には一般道、団体営農道も加わり、農道整備四事業として実施されている。もちろん九一年からは適債事業とされ、国庫補助率、地方債充当率とも高く、大きく拡大することとなった。しかし、二〇〇〇年以後は減り続け、〇七年には一八五億円と二〇〇億円を下回り、農免道路も特定財源の一般財源化とともに廃止されている。農道整備事業は主要四事業で受益面積の八割が行われているものの、生産基盤整備で見れば、圃場整備事業、土地改良総合整備事業、畑地帯総合整備事業などで、田・畑の整備と一緒に行われ、農村総合整備事業でも行われている。農業基盤整備基礎調査報告書によると集落道の整備面積は四％ほどに過ぎない。農道整備は生活道というより生産関係の水田、畑に付随した事業で行われている。都道府県・市町村の単独事業として行われている場合、地方債や地方財政措置が充実していたが、地方財政の後退の時から伸びていない。

農業集落排水事業も変化の激しい事業である。七三年に農村総合整備事業の一工種として創設され、八三年に「農業集落排水事業」として実施されるようになった。九三年から都道府県・市町村が事業主体となって四つの事業が行われた。事業は適債事業として行われ、地方債の充当率、元利償還にあったっても優遇されている。事業は環境問題の関心とともに拡大し、土作りリサイクル

事業や処理水のため池、水路などへの植生配置などを入れている。〇五年には老朽化施設の更新事業も入れているが、現在は縮減の対象となり減り続けている。事業費の減少とともに統合補助事業、PFIを活用する事業も取り入れている。最近の長期計画では位置づけされているものの、伸びてはいない。

施設管理事業については改正土地改良法と長期計画で重点項目として挙げられている。しかし、本年の農業白書でも明らかにされているように農業水利施設等の老朽化は進んでおり、長寿化が必要とされ、適切なストックマネジメントが必要となっている。地域の住民と農業者を含めた協働体の活動を期待しているようだが、経費の節減のみで農業施設を守るのか疑問であろう。

他方、農業への企業の参入を促進し、徐々に土地利用型農業への企業の進出が始まっている。農業者による長い間にわたる土地投資の恩恵は、企業が受けている。しかし、施設更新は目の前に迫っており、企業はこれに応じるだろうか。

一〇年度予算の公共事業の急減は、農業に関しては突発的なものではない。長寿化への投資は年々増えるのに、多様な農業従事者によって施設の整備・管理は可能なのだろうか。

土地改良事業推進の枠組み変化と北海道の実情

北海道大学大学院農学研究助教 東山 寛

1、土地改良事業推進の枠組み変化

二〇〇九年の政権交代は、これまでの土地改良事業推進の枠組みに大きな変更を加えつつあるように思われる。

ひとつは、二〇一〇年の土地改良事業予算が大幅に削減されたことである。このことは、予定していた事業の進捗、着工を見越した生産者の作付計画、今後の新規事業の採択に影響を及ぼさずにはいない。現時点では、こうした予算削減が二〇一〇年度限りの事態なのか、二〇一一年の予算編成では復元するのか、見通しを立てる材料は非常に乏しい。

もうひとつは、土地改良負担金対策の原資である基金（土地改良負担金対策資金）が、二〇〇九年末の事業仕分けで国庫返納の判定を受けたことである。この基金は、一九九〇年に創設された土地改良負担金総合償還対策事業の実施主体（全国土地改良資金協会）に、ピーク

時で二、〇〇〇億円（その後一部返納により一、四〇〇億円）造成されてきた。残額の五九四億円は二〇一〇年中に返納されるが、二〇一一年以降は資金協会に代わる「公募団体」が事業主体になる。二〇一〇年の負担金対策は基金方式から単年度補助金方式へ変更され、一九四億円の予算が措置された（経過措置として資金協会も存続）。現時点で目に見える影響があるわけではないが、償還が長期にわたる負担金対策を見通す上で、基金方式が廃止されたインパクトは大きいものがある。

以上のように、土地改良事業推進の枠組みは大きく変わりつつある。以下では、①土地改良事業予算、②土地改良負担金対策、③大規模土地改良区の実態の順に、北海道の実情を報告することにした。

2、土地改良事業予算の縮小

道農政部の予算関係資料によれば、二〇一〇年の農業

表 1 農業農村整備事業予算の変化（北海道）

（単位・百万円）

区 分	2009	2010	指数
合 計	121,439	84,486	70
生産基盤の整備	51,413	33,540	65
経営体育成基盤整備事業	20,757	12,715	61
畑地総合土地改良事業	12,825	8,109	63
草地畜産基盤整備事業	9,079	5,447	60
地元負担の軽減	18,545	21,620	117
パワーアップ事業	18,012	21,050	117
総合償還対策事業	205	173	84
農村環境の整備	6,546	4,946	76
防災・保全対策	3,755	2,902	77
土地改良施設の維持管理	1,762	1,474	84
事業推進の体制整備	558	507	91
その他	38,858	19,496	50
国営事業負担金	38,255	19,097	50

資料：北海道農政部「道農業予算の概要」(各年度)

注 1：草地整備は団体営事業を含めた。

注 2：パワーアップ事業はⅠ～Ⅲ期対策の計（本文参照）。

注 3：指数は2009年＝100としたもの。

農村整備事業費（国費）は当初予算で五〇六億円であり、前年比四七％の水準である。その内訳は国営事業に当た

る「直轄」分が四一一億円（前年比五六％）、道営事業等の「補助」分が九五億円（同二七％）となっている。さすがにこれでは補助事業が成り立たないが、二〇一〇年はこれに加えて、新たに創設された「農山漁村地域整備交付金」が措置されている。この交付金は農林水産分野における各公共事業を自由に選択できるものであり、総額一、五〇〇億円のうち一五三億円が北海道に配分された。このうち一一〇億円が農業農村整備に配分されることとなり、上記「補助」分と合わせて予算編成が行われた。従って、道営事業等に充てられる「補助」分の当初予算額は合計二〇五億円であり、前年比五九％の水準である。国費ベースで見れば、補助事業予算は六割に縮小している。

次に、道予算のレベルから見ておくこととしたい。整理すると（表 1）のようになるが、二〇一〇年の農業農村整備事業予算の総額は八四五億円であり、大きく七項目に括られている。その内訳は、「生産基盤の整備」が三三五億円で全体の四〇％を占めている。次いで多いのは「生産基盤整備の地元負担の軽減」であり、二一六億円・二六％を占める。そのほとんどを占めるのはいわゆる「パワーアップ事業」であるが、これについては後述したい。また、「その他」に区分されている国営事業負担金のウェイトも高く、一九一億円・二三％を占めている。

表2 パワーアップ事業（Ⅲ期対策）の推移

（単位：百万円）

年度	道対策額	予算額		
		計	貸付金	交付金
2006	2,020	1,081	1,069	12
2007	1,688	1,983	1,955	28
2008	1,770	3,177	3,134	43
2009	1,626	4,133	3,827	306
2010	1,239	4,693	4,144	549
累計	8,343	—	—	937

資料：前表と同じ。

この三つで全体のおよそ九割を占めるが、それ以外は「農村環境の整備」「農地・農業用施設の防災・保全対策」「土地改良施設の維持管理」「事業推進のための体制整備」の順である。

前年との対比で見えてみると、二〇〇九年の予算総額は

一、二一四億円であり、この限りでは三七〇億円減、前年比七〇％の水準である。基盤整備についても一七九億円減、前年比六五％水準となっている。道営事業のメインは水田が経営体育成基盤整備事業、畑が畑地総合土地改良事業、草地

が草地畜産基盤整備事業であるが、これもそれぞれ六一％、六三％、六〇％水準である。道予算のレベルで見ても、前年比でおよそ六割に縮小していることを確認しておきたい。

先述した「パワーアップ事業」は一九九六年に創設された道単独事業であり、Ⅰ期対策（二一世紀高生産性基盤整備促進特別対策事業、一九九六～二〇〇〇年）、Ⅱ期対策（食料・環境基盤緊急確立対策事業、二〇〇一～二〇〇五年）を経て、現在はⅢ期対策（持続的農業・農村づくり促進特別対策事業、二〇〇六～二〇一〇年）の最終年にあたる。現行のⅢ期対策は、道営事業の農家負担を七・五％（用水施設は一〇％）まで軽減するもので、負担軽減分は道と市町村が協調して助成する仕組みである。経営体育成基盤整備を例にとると、補助率は国五〇％・道三二・五％、地元負担は一七・五％であるが、負担軽減の一〇％分は道と市町村の折半である。言い換えれば、農家負担の目標（七・五％）があらかじめ定まっておき、そこに向けて補助率のかき上げを行うのがこのパワーアップ事業である。ただし、事業主体は市町村であり、市町村負担がなければ道の支出も行われない。

現行のⅢ期対策をとって、パワーアップ事業の推移を見ておくと（表2）のようになる。表中「道対策額」が負担軽減に伴う道の必要額であり、同額の市町村負担が

加わる。五年間の累計は八三億円であり、二〇一〇年の必要額は一二億円である。ただし、道は毎年この額を支出しているわけではなく、原資を北海道信連から調達し、北海道土地改良事業団体連合会を経由して市町村に交付している。土地連は年利一%、一〇年でこれを償還するが、毎年の元利償還分を道は「交付金」として支出する（二〇一〇年は五・五億円）。パワーアップ事業の予算額が先に見たように大きく膨らんでいるのは、表中にも示した「貸付金」の存在による。Ⅲ期対策に限れば、二〇一〇年で四一億円にのぼる（Ⅰ期、Ⅱ期対策分を合わせれば一六九億円）。これは、信連の通常貸付利率見合いを補填するために預託しているもので、年度内に返還される一時貸付金である。毎年の支出（交付金Ⅱ償還額）に加えて、利子補給の意味合いを持つ貸付（預託）金の存在が、この事業を支える根幹の仕組みになっていると言える。表示したⅢ期対策期間で見える限り、貸付金も含めた予算額は年々増加しているのである。

パワーアップ事業は強い地元要望に後押しされ、Ⅲ期対策まで延長されてきた経緯がある。UR対策期にあたる一九九〇年代後半以降、農家（受益者）負担の軽減を前提として、土地改良事業推進が精力的に図られてきたと言えよう。ただし、現時点では厳しい道予算の状況を反映して、二〇一一年度以降の継続を安易に見通せる状

況には必ずしもないように思われる。

3、土地改良負担金対策の拡充

前述したように、土地改良負担金対策は一九九〇年に総合償還対策として創設され、事業メニューの追加も含めて拡充されてきた経過がある。主要なものを挙げる
と、①土地改良負担金償還平準化事業（一九九〇年）、②担い手育成支援事業（一九九五年）、③水田・畑作経営所得安定対策等支援事業（二〇〇七年）である。その他に、特別型国営事業計画償還助成事業（一九九〇年）、土地改良負担金償還円滑化事業（一九九〇年）、冷災害被災地域土地改良負担金償還円滑化特別事業（一九九三年及び二〇〇三年適用）、災害被災地域土地改良負担金償還助成事業（二〇〇七年）があるが、ここでは触れない。

二〇〇九年までの基金方式を前提として、事業の仕組みと北海道の実績を述べておきたい。まず、①は償還ピークの六割を超える分の「山崩し」であり、土地改良区が繰り延べ資金（平準化資金）を金融機関から調達した場合、無利子となるように利子補給を行う仕組みである。財源は資金協会と道の折半である。採択は二〇〇四年で終了しているが、北海道におけるこれまでの認定地区数は一八八であり、二〇〇九年の実績は三四団体・一六〇地区、利子補給額は二四九百万円である（土地連資

料による、以下同じ）。

次に、②は償還ピークの七割を超える分について、最大一％を超える分の利子助成を行う仕組みである。①と併用しているケースも多い。財源は同じく資金協会と道の折半である。採択は二〇〇〇年で終了しているが、これまでの認定地区数は二九三であり、二〇〇九年の実績は四五団体・五一地区、利子助成額は二三八百万円である。

二〇〇七年に創設された③は、農家（受益者）負担額の六分の五を上限として、無利子資金を貸し付ける仕組みである。財源は一〇〇％資金協会であり、償還は二五以内（据置一〇年を含む）とされている。対象は一九九四年以降に採択された土地改良事業であり、事業期間が長い国営事業では二〇〇七年以降の償還開始地区も含まれる。採択は二〇一五年までを予定しており（二〇一六年償還開始地区を含む）、現在継続中の事業である。これまでの認定地区数は二〇三であり、二〇〇九年の貸付実績は六四地区、九五七百万円である。償還も順次行われており、二〇〇九年は一四四地区、七五〇百万円となっている。二〇〇九年度末の貸付残高は一二九億円である。

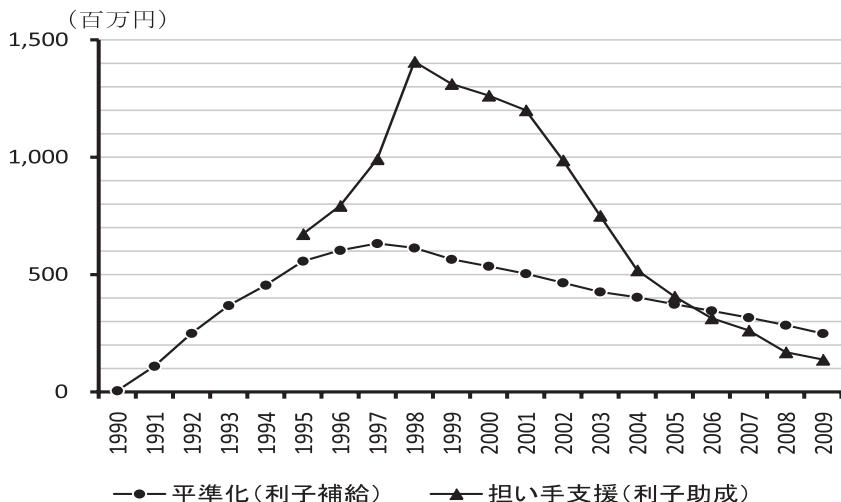
土地改良負担金対策の拡充の経過を振り返っておくと、①は償還を繰り延べて毎年の負担額を抑えるが、トータルでは元利共に軽減するものではない。それに対し

て、②は利子助成、③は従来の公庫資金（農業基盤整備資金）に代わって無利子資金を融通するものであり、いずれも利子負担の軽減に踏み込んでいる。各種負担金対策を利用することで、土地改良区は農家（受益者）から徴収する事業（特別）賦課金の実質的な軽減を図ってきたのである。

以上に加え、二〇〇九年は利子助成を行うふたつの事業が新設された。④経営安定対策基盤整備緊急支援事業（当初予算）と、⑤土地改良負担金償還特別緊急支援対策事業（補正予算）である。総合償還対策とは別枠であり、事業主体はいずれも全国土地改良事業団体連合会である。また、同じく二〇〇九年には国営造成施設を対象とした事前積立支援事業（当初予算）も創設されたが、一年で廃止となったためここでは触れない。

まず、④は二〇一五年までの七年間にわたって、償還利子の助成を行う仕組みである。財源は毎年の予算補助である。二〇〇九年の予算総額は二一億円であるが（二〇一〇年も同額）、全国ベースではこれの三倍近い要望があり、北海道でも一六億円が積み上がった。二〇〇九年の北海道の実績は、三四団体・四八地区、利子助成額は五三四百万円である。予算がタイトであったため、補正予算で創設された⑤を利用したケースも多いという。採択は二〇一三年までであり、現在継続中の事業である。

図1 主要土地負担金対策の実績額の推移（北海道）



資料：北海道土地改良事業団体連合会

次に、⑤は二〇一一年までの三年間を対象として、同様の助成を行う事業である。財源は全土連に造成された一八〇億円（当初二〇〇億円）の基金である。二〇〇九年の実績は二八団体・六四地区、利子助成額は一、〇一九百万円であり、実績は④の二倍近い。採択は二〇一一年までである。

繰り返しになるが、二〇〇九年に創設された④⑤は総合償還対策とは別枠であり、③との併用はできない。事業要件を見ると、③に比べて「担い手への集積要件」が緩和されており、負担金対策の適用範囲を広げること狙いがあると言えよう。また、特に償還が厳しい地区を念頭に置けば、①②との併用も可能である。その場合、②、④または⑤、①の順で利子助成と平準化が行われ、うまく併用すれば④⑤の対策期間中は実質無利子となる。先述した予算制約の下で④の採択地区を選定する際も、未対策地区を拾い上げることに加えて、償還困難地区の事情が優先的に考慮されたことが推察される。

最後に、(図1)は、主要な負担金対策として機能してきた①②の実績額の推移を見たものである。一九九〇年に創設された①の利子補給額は一九九七年の六三三百万円をピークとして、緩やかに減少しながら推移している。二〇〇九年までの累計は八一億円であり、全国（二七七億円）の二九％のシェアを占めている（全国の数値

は資金協会による）。また、一九九五年に創設された②の利子助成額は、一九九八年の一四億円を頂点として鋭いピークを形成するが、その後の落ち込みもまた急速であり、現時点ではピーク時の一〇分の一まで減少している。二〇〇九年までの累計は一二億円であり、全国（八八七億円）の一三%を占めている。②の内容は先に述べたように利子助成であり、これだけの利子負担を軽減しながら、厳しい償還ピークを乗り切ってきたことが窺える。

現行の負担金対策の主流は言うまでもなく③である。

北海道における貸付実績は初年の二〇〇七年が七四億円、二〇〇八年が五七億円であり、前記の二〇〇九年分と合わせた三年間の累計は一四〇億円にのぼる。これは全国（三〇二億円）の四七%を占めている。償還も行われているが、二〇〇九年度末の残高でも、全国（二八〇億円）の半分弱にあたる四六%を占める。「六分の五資金」の利用に占める北海道のウェイトはきわめて大きいものがある。貸付は二〇一五年まで行われる予定であるが、現時点での要望を積み上げると二〇一〇年は八億円、二〇一一年は二四億円の借入が確実視されている。

基金方式が廃止された今となっては、毎年の予算確保が課題であることは言うまでもない。上述してきたように、土地改良負担金対策は一九九〇年代以降継続的に拡充されてきたが、既存のスキームを変更することは賦課

金の引き上げや土地改良区の財務悪化に直結しかねない。この面でも最大限の配慮が求められよう。

4、大規模土地改良区の実態

(1) 北海道土地改良区

空知管内の岩見沢市に本所を置く北海道土地改良区は、二〇一〇年の組合員数が二、六六二名、賦課面積三万一九〇二ha、一〇市町村をエリアとする巨大な土地改良区である。一九二二年設立の北海道功組合を前身とし、一九二九年に完成した北海かんがい溝（現・北海幹線水路）は延長八二km、一万haを超えるかんがい面積を擁し、現在でもわが国最大級の農業水利施設として知られている。近年では、二〇〇三年に北海も含めた七改良区、二〇〇六年に一改良区との合併を行い、これまで以上に多様な条件から成る地区を抱えるようになっていく。

二〇一〇年の主要事業を見ると、国営事業ではかん排が四地区、農地再編が一地区（調査期間）、道営事業ではストックマネジメントが一地区、ため池が一地区、経営体育成が二五地区、地域水田農業緊急整備が一地区となっている。基盤整備の主流は道営の経営体育成であるが、大規模な国営農地再編の採択を目指している地区がある。

前年との対比で見ておくと、二〇〇九年は二五地区で

経営体育成が実施され、事業費は合計五、二二一百万円であった。二〇〇九年に三地区が完了し、二〇一〇年に同じく三地区が新規採択されている。二〇一〇年の地区数は前年と変わらないが、事業費は合計三、六〇五百万円に縮小している。対前年比では六九%の水準である。予算の縮小で工期の延長が余儀なくされ、事業完了もそれだけ遅れることになる。道営事業の工期は通常五〜六年であるが、現状のまま推移すれば一〇年かかることもあり得る。このことは、計画的に推進してきた新規事業の採択にも影響を及ぼさざるを得ない。

現時点での問題状況を整理しておく、第一に、さし迫った水利施設の更新が補助事業でカバーできない場合、単費で対応せざるを得ないケースも想定され、改良区の経営を圧迫することが強く懸念されている。第二に、工期の大幅な延長により、事業参加者の脱落や参加意欲が薄れ、土地改良事業そのものが成り立たなくなる恐れがある。工区も縮小せざるを得ないので、工事の優先順位を調整する担当者の苦勞は並々ならぬものがある。作付計画の調整についても同様である。第三に、負担金対策が基金方式から毎年の予算補助に移行したこと、二〇一〇年は目に見える影響はないが、今後の予算確保に不安がある。償還がひじょうに厳しい地区も抱えており、各種対策を併用しているが、どれかひとつでも

崩れると平準化資金の返済にも支障を来たしかねない。まさに薄氷を踏む思いであることが窺える。

(2) 篠津中央土地改良区

石狩管内の当別町に所在する篠津中央土地改良区は、二〇一〇年の組合員数が五二四名、賦課面積七、〇四二ha、四市町村をエリアとする大規模改良区である。土地改良区の設立は一九五七年である。管内はかつて篠津原野と称された不毛の泥炭地であり、明治期から運河(排水溝)の掘削が試みられてきたが、その完成は戦後の大規模開発事業にまたなければならなかった。なかでも一九五六年に開始された篠津地域泥炭地開発事業は、世銀からの借款を受けて最新鋭の建設機械を駆使し、篠津運河の開削と送泥客土により二万haを超える水田開発を成し遂げた。戦後の大規模開発地帯の一つの典型地域である。

二〇一〇年の主要事業を見ると、国営かん排が一地区、道営事業では経営体育成が一七地区、地域水田農業緊急整備が一地区、特定農業用管水路特別対策が一地区となっている。基盤整備の主流は同じく道営の経営体育成である。

同じく前年との対比で見ると、二〇〇九年の経営体育成は一五地区で実施され、事業費は合計一、九五三百万円であった。二〇一〇年は新規採択の二地区を加えた一七地区であるが、事業費は一、三八九百万円に縮小して

いる。対前年比では七一％であり、要望額との対比では六割の水準だという。二〇一〇年に完了を予定していた地区も、さしあたり一・二年延ばした計画変更を行っている。管内の基盤整備はあと一地区を残すのみであるといい、二〇一一年の新規採択を目指している。

現時点での問題状況は、先の北海道土地改良区の実情と通じるが、一点だけ付け加えておきたい。予算の減額により予定していた工種をすべてカバーすることができないため、緊急性の高い用水関係の工事を先行して行っているという。二〇一〇年の新規採択地区に対する事業費も例年の半分以下であり、初年の測量設計でも同様の対応がとられている。苦肉の対応を余儀なくされていると言えよう。

5、北海道農業の構造問題と土地改良事業

紙幅も尽きたが、最後に標記の点について触れておきたい。周知のように、今年（二〇一〇年）は一九四五年生まれが六五歳になる年である。北海道は高度成長期に激的な農民層分解を経験したが、その一方で広い意味での「団塊の世代」を農業に取り込んできた。これからの数年は、この層が後継者不在により大量リタイアを迎える見通しにある。二〇一〇年センサスの結果はまだ利用できる状況にはないが、二〇〇九年の農業構造動態調査

による販売農家数は全道で四万五、〇〇〇戸、主業農家数はすでに三万三、〇〇〇戸まで減少している。認定農業者の数も二〇一〇年三月現在で三万二、八三〇経営体となっており、二〇〇六年以降はその伸びも鈍化している。認定農業者の残存率も一〇〇％と見ることは難しいであろう。

水田地帯である空知の認定農業者数は五、九二二経営体である。もし農家数がここまで減少することになれば、一経営体当たり経営耕地面積は、二〇〇五年センサスの平均一・一haから一八・九haまで拡大することになる。今次のセンサスでは町村平均で二〇haを超える地域も出てこよう。北海道の中核水田地帯では、今や個別農家で五〇ha、また、一〇〇ha規模の協業法人も珍しい存在ではない。地域における農家戸数の減少を受け止めて、残された担い手が農地を引き受けるためには、土地改良・基盤整備が必要不可欠である。農地の面的集積を進めることも含めて、レベルアップした大規模農業にふさわしい基盤条件を整えることが、「三万戸時代」を迎える北海道農業の基本課題である。

〔参考文献〕

堀口健治「農業農村政策の課題と方向」熊谷宏ほか『わが国農業・農村の再起』所収、農林統計協会、二〇〇九年

新潟県における土地改良をめぐる現状と展望

新潟大学名誉教授 伊藤 忠雄

1、はじめに

平成二三年八月二〇日、新潟県内の稲作農家は地元紙の朝刊一面トップに大見出しで踊ったJAの仮渡し金決定の報道に衝撃を受けたことであろう。全農県本部は前日、一般、岩船、佐渡産コシヒカリの仮渡し金について前年度当初比で一、四〇〇円減の一二、三〇〇円（六〇kg）に、販売が伸び悩む魚沼産は同二、二〇〇円減の一六、五〇〇円とすることを決定したのだ。減額は二年連続で、魚沼産コシヒカリの下げ幅は平成九年産の六、〇〇〇円以後最大となり、一般などの下げ幅も平成一七年産の五、〇〇〇円に次ぐ大きなものとなった。

この背景には、低迷が続く米消費と大量の在庫に加え、二三年産米が豊作予想となっていることで、大幅な需給緩和が避けられないためとされている。従って、全農県本部ではこれまで新潟コシヒカリの販売価格が最も

高かった反省を踏まえて、売れ残るよりも売り切ること
に戦略を転換したということができる。

しかしながら、もしもこの価格を二〇年産の米生産費調査にそのまま適用すれば、粗収益（一〇a）は二二％減の一〇一、三二五円となる。これは費用合計（一一八、五八三円）をはじめ支払利子・地代算入生産費などが全て採算割れとなり、所得は実に七〇％も激減し、僅か一三、五八三円になる事態を意味している。

こうした米価の下落に対して、固定的経費としての土地改良費問題は米づくり農家に大きな負担を強いることとなる。農業農村整備事業の大幅予算削減が大きな問題を投げかける状況下での現状と課題について、新潟県から検証し報告する。

2、現状認識―土地改良水利費の過重―

土地改良及び農業水利費（以下、土地改良水利費と略

表1 土地改良及び水利費の原単位置 (H18年産)(10a,円)

	全 国	新 潟
土地改良区費	4, 793	9, 600
うち維持管理負担金	2, 948	6, 094
償 還 金	1, 845	3, 506
その他(水利組合費等)	772	790
計	5, 565	10, 390

(注) 農林水産省「米及び小麦の生産費」による。

記)は、地域ごとの農地と水の開発過程を凝縮した数値である。

農林水産省「米及び小麦の生産費」を手がかりにみた農業地域別の経費は、各地の条件が平均化されているとはいえ一〇a当たり七、八〇三(北陸)～二、二三四円(東海)の較差となっている(平成一九年産)。都道府県別にみるとその差は大きく拡大し、第一位は新潟県の一〇、七五六円で、逆に最も安いのが鳥取の二九九円となっている。西日本での低位性が特徴となっている。それにしても同じ米の生産費で、面積当たりの最高と最低が三六倍もの開きがあるというのは異常なことである。ところで、こうした土地

改良水利費を同省同上資料(原単位置調査結果)から接近してみると表1のとおり、新潟県の土地改良区費は全国平均の二倍の高さとなっている。これらは、個別の土地改良区ではさらに千差万別で、新潟県内の実情については経常賦課金だけでも一四〇倍もの較差があり、特別賦課金の場合はさらに大きな較差となっている(新潟県農地部「新潟県土地改良区要覧」平成二一年度版)。

これらの土地改良水利費を絶対額の対比とは別に、稲作収入に対する比率という負担割合でみるとどうなるであろうか。平成一九年産の農水省調査結果から概観すると、全国平均では五・一%となる。当然、地域毎で較差は大きく、概して西日本では二%未満の県が多く、最低は〇・三%(鳥取県)であった。逆に、最も負担率の高かったのは茨城県で九・四%、新潟県は青森県(八・七%)に次いで高く、八・一%となっていた。

ところで、これら土地改良水利費は、新潟県の場合、平成七年度をピークに通減傾向にある。近年一〇年間をみても、総額は一四、二五七円から一〇、三九〇円へ二七%もの減少率となっている。内訳的には維持管理費の削減率(一六%)よりも償還金の削減率(四四%)が大きく、一時広汎に実施された農業農村整備事業が急速に縮減していることが背景にあることがうかがえる。

とはいえ、新潟県では上述のように維持管理費に一〇

a 当たり六、〇〇〇円を越える負担を強いられている。その重さは、常時機械排水に頼っている蒲原地域の土地改良区ではさらに高く、典型五改良区（豊栄、新津郷、亀田郷、白根郷、西蒲原）の場合は、六、五一九円となっている。そして、これに経常賦課金（一一、六二三円／一〇a）を加えると、賦課金合計は一八、〇〇〇円にも達する高さとなっている（新潟県農地部、前掲「土地改良区要覧」）。

3、土地改良予算の削減で混迷する稲作農家

～頸城平野～

はじめに、ほ場整備の先駆的实施により地域農業の構造改革を展開している地域の事例を考察する。

新潟県南西部に位置する関川水系土地改良区は、地区面積が六、八〇〇ha（うち田が五、六五五ha、組合員数五、七四六名）の県内第二位の規模を持つ水稻単作地帯である。区域は妙高山などに水源を持つ関川右岸地区に広がっており、ほ場整備事業の実施によってこれまで担い手農家への農地集積が大きく進展した地域である。特に、一〇ha以上の農家の土地集積率は蒲原地域の一〇％程度の低水準に比し、三五％もの先駆的高さに達している（二〇〇五年センサス、三和、頸城、大潟地区）。

また、同改良区は事業実施の効率化等の観点から平成

一八年度に六改良区が合併して発足し、経常賦課金は一〇a 当たり二、七〇〇円（客水区域は一、三五〇円）、ほ場整備完了地区（二〇年度完了A地区）の賦課金は六、二〇〇円（他に揚水機場維持管理費二、〇〇〇円）という運営がなされているが、目下以下のような課題に直面している。

第一は、土地改良区財政運営の逼迫である。合併時の約束で、経常賦課金は五年間は値上げしないこととなっているが、その予算は業務改善等で支出の削減を図ってきたにも拘わらず、年間七、〇〇〇万円近い財政調整基金の積立金取り崩しを行わなければ収支の均衡が図れない状況にある。このまま事態が推移していくならば近いうちに基金は底をつき、県平均はもとより大規模土地改良区中異例の低さにあったこの改良区の経常賦課金（一般区域二、七〇〇円／一〇a）も大幅値上げに踏み切らざるを得ないこととなる。

第二は、継続中の土地改良事業に関わる問題である。管内の県営ほ場整備事業は、これまで三つの種類に分けられる。その①は、昭和四〇～五六年度までに行われた関川水系上流部の事業で五地区、二、一二〇ha（区画三〇a）が該当する。その②は、平成四～二〇年にかけて実施された県営大区画ほ場整備事業（主として担い手育成型）の事業で、一区画一〇〇a の大ほ場が八地区、一、

一九二haで完了している。問題はその③の継続事業地区（担い手育成型）で、八地区、一、九九二haが該当する。これらの事業は平成一〇年度から実施されつつあるが、二一年度までの進捗率は五五・六％で、中には四〇％未満の地区もある。

問題とされるゆえんは、年々公共事業の削減では場整備事業予算が減少し、着工から完了予定までの年次が一七年もかかると見込まれる地区も出ている。しかし、管内では事業費をプール計算している関係で、未完了地区といえども事業費が徴収されている。いつ完了するといふ見通しもつかないため最終的な事業費も分からず、また事業が完了しないため担い手育成や法人化などの事業効果も出にくい。加えて米価の低迷で担い手確保も年々難しい状況下にある。「経営体育成型」と銘打ちながら、条件整備のための事業が大幅に遅れ、こうした将来の経営の見通しがつきにくいことから、地元ゼネコンに農地を売ってしまう動きも一部に出ているという。

他方、事業完了済み地区の中には、かつて団体営事業で実施した当時の償還金が残っているところもあり、一〇a当たり七、〇〇〇～八、〇〇〇円といわれるそれらの金額を上乗せすると、事業償還金は完了地区のほぼ二倍にも達する重さとなっている。この重圧も、一部組合員を地元のゼネコンに土地売りさせる背景にあるとみら

れている。

ただ、関川水系のは場整備の場合、平成以後の事業はすべて担い手育成型事業であるため、国・県・市の負担に加え、担い手への集積を高率（七〇％）に進めれば受益者負担は五％程度と極めて少なくなる特典を活用して今日の基盤条件を構築してきた。

4、維持管理費の重さに呻吟する蒲原平野

一方、蒲原平野の場合は低湿地の開発によって農地を拓いてきた歴史を反映して、多額の維持管理費によって米づくりが行われてきた経緯がある。その重さのためにほ場整備への合意形成ができず、第一次整備期のままの一〇a区画が残存している地域もあれば、昭和四〇年代に実施した県営ほ場整備事業の償還が、ピークを過ぎたとはいえあと六年余りを残している地域もある。その典型地域として白根郷土地改良区と西蒲原土地改良区の場合をみる。

(1) 白根郷土地改良区

白根郷は、新潟市の南部に位置する穀倉地帯であるが、東は信濃川、西は中之口川に囲まれた完全輪中地帯であるため常時機械排水に依存している地域である。耕地面積は約五、二〇〇haで、水田が八七％を占める。しかしながら一帯の標高はマイナス一mを最低に、広汎な

表 2 土地改良賦課金の現状（平成22年度）

（平成22年度）（田、10 a，円）

	関川水系土地改良区	白根郷土地改良区	西蒲原土地改良区
一般賦課金	經常賦課金（2, 700）	事務費維持管理費（11, 151）＋分担金充当賦課金（1, 849） ＝合計 13, 000	本区費（10, 800）
特別賦課金	H.20 年度終了地区の場合：ほ場整備事業費（5, 274 ～ 6, 457）＋揚水機場維持管理費（2, 000 ～ 2, 650）	施工年度 61 年度の場合：ほ場分担金（7, 820 ～ 9, 490）＋国営信濃川下流土地改良事業（720）	支所共通費（一部）（150 ～ 7, 500）＋支所工事区毎に經常費、償還金等を地区費として賦課（100 ～ 7, 000）

（注）各土改区資料による。

低湿地となっている。加えて、地区の傾斜は上流部で一／三、〇〇〇、下流部になると一／七、〇〇〇と極めて平坦な地形となっており、地域内の排水は全て機械排水に依存してきた。これらの排水は、白根排水機場（県管理施設）など三カ所の大規模機場の一体的管理によって中之口川へ排水されており、これらの排水能力は合計一〇・七 t／sec となっている。こうした機場の整備により、周辺農地に広がる住宅等の浸水被害防止にも大きな役割を果たしている。

この地域の土地改良事業は戦前期から県内でも先駆的な取り組みがなされてきた。ほ場整備事業については昭和四九年から平成四年まで一九カ年をかけて三、六七二 ha で実施されてきた。これらによって整備された事業は、上記の機場の他、区画整理、暗渠排水、揚水機場五〇カ所、用水路五〇 km、管水路五〇二 km、排水路三四五 km、道路四六八 km で、総事業費は三〇二億四、五〇〇万円に上った。現在、その償還が行われているが、当初は一〇年据え置き一五年償還の計画が、途上で大幅な償還額と見込まれたことから平準化事業を取り入れることとなり、農林公庫（総額八一億八、八〇〇万円）と平準化事業資金の借入（三三億八、三八九万円）を行い、平成二八年度までに償還を終了することとなっている。現在、組合員に賦課されている賦課金は表 2 の通りで、特

別賦課金を含めると一〇a当たり賦課金は二〇、〇〇〇円を超えるところも珍しくはない。

一般賦課金の水準も、県営は場整備事業が開始された昭和四九年度以後は前年度の七、八一二円から一〇、一五五円へ一挙に高まり、八年後には一四、六二〇円にまで達した。その後若干の変動を経て昭和六一年度以降は一三、五〇〇円、平成一三年度以降は現在の水準と同じ一三、〇〇〇円で推移している。これらの賦課金の徴収は毎年度一〇月二〇日を期限に一斉徴収されることになっているが、近時の徴収率は経常賦課金、特別賦課金とも約九九・五%という実績となっている。

このような整備により、白根郷は高生産力地帯へ駆け上がってきた地域であったが、こうした生産力形成に並行して小作料水準も高まった。平成一九年頃まで、この地域の標準小作料は三四、三〇〇円、実勢小作料で六〇、〇〇〇～六五、〇〇〇といわれた。翌年度以降の標準小作料は改訂により二四、〇〇〇台に低下したが、米価下落下にあつて米づくりはもはや魅力のある農業ではなくなりつつある。

(2) 西蒲原土地改良区

西蒲原土地改良区の最大の特徴は、その管轄面積の大規模性にある。平成二一年度現在の管内の面積はわが国の土地改良区中最大規模の一九、四六二haで、うち田面

積が九五%を占めている。このため関係市町村は二市一村に跨り、組合員数は一四、三五一名で、組織機構上も一三支所、一〇三名の総代と一三名の理事によって運営されている。

この土地改良区の歴史は排水改良の歴史といつてよい。平成一六年度現在でみた管内の国・県営に係る主要事業費費（総量）は国営、県営事業合わせて総額約四、四一二億円に達し、このうち排水に係る事業費が実に八二%にものぼっている。

これに比して、ほ場整備事業関係は昭和三九年度以降、三二地区で約三八九億円の事業が実施されてきたが、総額全体から見れば僅か九%に過ぎない。いかに、この土地が排水改良に力を注いできたかが如実に理解されよう。

従つて、この地域のほ場整備事業は大きく立ち遅れており、ほ場整備率は現在三割程度にとどまり、全国平均（約六〇%）及び新潟県平均（約五一%）に比べて大幅に低いものとなっている。つまり七割の水田が一〇aの第一次整備の段階でとどまっているのである。

近年、ほ場の大区画化・汎用化等の基盤の整備により担い手の育成を目指す経営体育成整備事業（県営ほ場整備事業）が実施されてきているが、それらの事業規模は最大で三一三ha、最小で三二ha程度の小規模なものにな

っている。この背景には、農業農村整備事業費の縮減等
で地域からの事業要請に応じられなくなってきたこと
と、ほ場整備事業を行いたいと思っても、米価下落等の
農業情勢や景気低迷による農外所得の減少等により多額
の償還金に耐えられない事情等が反映し、地域合意が得
にくくなっているためといえよう。

西蒲原土地改良区における経常賦課金（田）は、表2
のとおり平成二二年度で一〇a当たり一〇、八〇〇円と
なっている。これらの約五〇％が経常費に、次いで負担
金・分担金に一四％、維持管理費に二三％等が支出さ
れ、償還金及び利子分にも七％ほど充当されている。

平成九年以降実施されてきた県営ほ場整備事業実施に
係る償還金等は、地区毎に換地作業が終了するのを待つ
て、一〇年据え置き、一三～一五年償還という計画とな
っているため、最も早く事業終了となった地区でも未だ
本格的な償還期間には入っていない。これまで実施され
た地区の中には、共同減歩方式で創設農地を売却する等
で負担軽減のメリットを得た地域もあるが、その後は景
気の低迷で創設農地の売却もままならない状況にある。
このため、現在支所毎に徴収されている団体営等の賦課
金が、今後は本格的な償還期を迎えると一三、〇〇〇～
一四、〇〇〇円くらいに増加することが予想される。

一方、約二万haという広大な管理区域を有するこの土

表3 西蒲原土地改良区の施設一覧

施設の種類	本区管理	支所管理
用水路	621 路線 695km	4, 127km
排水路	612 路線 662km	2, 714km
揚水機場	32 ケ所	350 ケ所
排水機場	15 ケ所	44 ケ所
農業用道路		3, 675km
頭首工	4 ケ所	

（注）西蒲原土地改良区資料による。

地改良区の場合、それ
らの施設管理費負担も
重庄である。機場数だ
けでも揚水機三八二、
排水機五九、合計四四
一機場を抱えている
（表3）。それに本区と
支所管理の用水路、排
水路を加えると、その
距離は日本列島を往復
してもまだ余る距離と
なる。まさに桁外れの
大きさといわねばなら
ない。

このため、土地改良
費は支所及び工区毎に
異なっており、本区経
常費十一〇〇円程度の
地区もあれば、一八、
〇〇〇円に達する地域
もあるなど、一律では
ない。そうしたことが
ら、組合員の負担金は

現状では総じて一〇・a当たり一三、〇〇〇〜一四、〇〇〇円程度の水準となっており、徴収率も九九・二%（平成二一年度）となっているが、今後の本格的な償還期を迎えたときに返済できる体力をどれほど残していられるかが課題となっている。

5、土地改良をめぐる諸課題と展望

日本の水田は世界一カネのかかった耕地だといわれる。土地改良事業の内容も時代とともに推移し、ようやく償還が終わった頃にまた新たな土地改良事業の登場となってきた。それでも、それに参加すれば米の増収もあり、上昇を続ける米価の環境下ではメリットがあった。そうした経済的誘因が無い今日の環境下では、事業行っても借金だけが残っていく状況にある。

以上の新潟県内の土地改良区が抱える現状から、以下のような点が浮かび上がってくる。

第一は、地域の農業者が負担すべき土地改良事業の範囲についてである。土地改良水利費をみた場合、そもそもどこまでが生産者の負担に帰すべきものであるのか、明確でない。川から水をくみ上げ、それを基幹水路に流してやるころまでは公的な経費といえるのではない。農業者は、水口から引いた分だけが水利費という経費となるのではないだろうか。しかし、現実にはその川

より水をくみ上げるところから地域の農家がその費用を負っているのが現状である。つまり、農業者の経営努力や負担に帰すべき範囲と社会的（公的）に担うべき範囲の見直しである。

これまで、事業種目毎に国・県・地元・受益者などの負担割合はあっても、一律的で、受益者毎に実質負担の較差を拡大してきた。新潟県の常時機械排水区域では、そうした維持管理費の大きな負担に耐えてきた。その典型が西蒲原土地改良区管内である。地域が広大かつ低湿であるが故にかかる排水費負担が手一杯であったため、未だ水田の七〇%は一〇・a区画のまま取り残されているのである。

第二は、米づくりの経営体力の限界についてである。土地改良事業の成果ともいえる高生産力地帯の形成は、他方では高額な小作料負担を派生させた。蒲原平野では、標準小作料が三四、〇〇〇円、実勢小作料に至っては実に六五、〇〇〇円、周辺部でも五〇、〇〇〇円という時期が近年まであった。現在、こうした高額小作料は大幅減額されているが、そのことは委託農家にとっては取り分が減少するということであり、二、三万円程度の小作料をもらって土地改良費を支払うと手元にはほとんど残らないことになっている。

それでも、小作料は米価の長期低迷という社会的事情

を背景にして大幅な減額が可能であったが、土地改良水利費は固定的経費の要素が大きく、米価等の経営的变化に即応することが難しい。冒頭で紹介した平成二二年度の新潟県におけるJAの仮渡し金改訂は、受託農家にとっても稲作所得は僅かなものとなり、受委託農家ともに米づくりを維持する体力が限界に達しつつあることを意味しているのである。

幸い、新潟県内におけるこれまでの土地改良費の徴集率は九九・三％（新潟県農地部、前掲「土地改良区要覧」という高位に維持されているが、米をめぐる急速な環境変化において、日本の穀倉地帯の形成を目指して重厚で精緻な高生産力システムが形成されてきた新潟平野も、経済的負担の限界を迎えたといえるのではなかろうか。

それでも、新潟県亀田郷の中では、基盤の整備をしておかなければ限られた少数の後継者に後を託せないという認識から、第一次整備のほ場を改良すべく現役世代の父親達が低コストな整備への模索を始めた注目すべき動きが始まっている。

その意味でこうした情勢を背景とした農業農村整備関係予算の大幅縮減は、土地改良事業に対する推進主体としての国家の思想的意味がいま根底から問われていることを示唆しているのである。

「サケ」の現代的需給とその意味

鹿児島大学水産学部教授 佐野 雅昭

1、はじめに

「サケ」は日本の水産物市場において基軸的商材の地位を占めており、最も人気の高い魚種の一つである。その用途は刺身や寿司などの生食から塩蔵切り身の焼魚、バター焼きさらには水煮缶詰やおにぎりの具材、そしてスモークサーモンに至るまでバリエーションに富んでおり、多種多様なアイテムに調理・加工されて現代日本人の食生活を彩っている。おそらく「サケ」は多くの日本人にとって感覚的に最も身近な水産物の一つであろう。また家計調査年報等の各種統計からも、こうした日本の食生活における「サケ」の重要性は確実に裏付けられる。しかし際だった一般性を有する一方で、「サケ」の需給実態やその変容については実はあまり知られていない。かつての伝統的需給は今や影も形もなく、今我々が食べている「サケ」は三〇年前に食べられていた「サケ」と

は全く異なるものとなっているのである。最も現代的でダイナミックなグローバル化の深化と資本の展開が「サケ」需給の変化には見られ、それは今もなお変革を遂げつつある。本稿では、このような「サケ」の現代的需給実態とその変化を概観し、それを通じて現代的な水産物需給の特徴に接近したいと考える。

2、「サケ」に含まれる魚種と性成熟に伴う商品性の劣化

まず、「サケ」に関する基本的知識を確認しておきたい。「サケ」とは単一の魚種ではない。北太平洋原産の七種（マスノスケ、ギンザケ、ベニザケ、シロザケ、カラフトマス、サクラマス、ニジマス）及び大西洋原産の二種（アトランティックサーモン、ブラウントラウト）がいわゆる「サケ」の範疇に含まれ、いずれも異なる特徴を有しながら商業的重要性を保持している。中でも特に

重要なものは北太平洋で漁獲されるベニザケ、シロザケ、カラフトマス、そして世界中で養殖対象となっているニジマスとアトランティックサーモンであろう。また、太平洋原産の「サケ」はいずれも河川で生まれ、北太平洋を回遊しつつ成長し、成熟すると母川に回帰し産卵を行う。性成熟が進むと体色が黒ずみ、筋肉は脂肪分が抜け、赤かった身色が褪色し白っぽく変化する。こうした魚体を「ブナ」と呼ぶ。またそれ以前の銀色の魚体を「ギンケ」と呼ぶ。「ギンケ」は脂肪分を多く含み色彩も赤身が強いため、商品価値が高い。しかし「ブナ」化が進むと商品価値は大きく下がる。日本で漁獲される「サケ」の九割を占めるシロザケでは、秋に漁獲される「ブナ」化が進んだものを「アキサケ」、春に漁獲される策餌期のものを「トキシラズ」と称しており、両者は全く異なる商材として商業上明瞭に区別されている。

3、「サケ」の需給動向とその変容

近年において、在庫を含めない単年度当たりの「サケ」総供給量は約四〇〇五〇万トンで推移しており、このうち輸入量が国内生産をやや上回る構成比となっている。一方、輸出は漁獲状況や相場にもよるが、近年平均して五万トン程度の水準にある。国内消費量は四〇万トン程度で比較的安定しており、既に市場は成熟期にあると考

えられる。しかしこれら需給を形成する各要素の中身は大きく変化しており、「サケ」というカテゴリーでまとめた数字からでは把握できない劇的な構造変化がそこには存在するのである。

かつて「サケ」の中で最も評価が高く、価格序列の最上位にあったのがベニザケである。特に関西市場においてその地位は絶対的なものであった。ベニザケは身色が最も赤く、日本人の好みに合っていたのである。しかしベニザケは日本の二〇〇海里内には分布していない。一九七〇年代まで隆盛を誇った北洋漁業によって、アラスカ沖を中心とする他国水域あるいは公海で漁獲され、日本市場に供給されてきたのである。しかし一九八〇年代に入ると二〇〇海里体制の定着化によって北洋漁業が規制され、ベニザケの生産はロシアとの合弁操業によるものを除けばほぼゼロとなる。日本における「サケ」生産の中心は沿岸定置網漁業によるシロザケ、なかでも秋期に漁獲され品質が著しく劣る「アキサケ」に移行するのである。一方、人気商品であるベニザケ供給を確保するため、商社等によるアラスカからの輸入が拡大する。これは冷凍状態で輸入され、国内加工場で定塩フィレー（大量生産が可能で扱いが簡便な塩蔵加工品）あるいは塩蔵荒巻に加工されるものがほとんどである。これは塩蔵品市場においては現在においても最大のシェアを持つメイ

ン商材である。しかし国連海洋法条約で定められた国際的な資源管理規制は「サケ」の沖取りを禁止することとなり、アラスカのベニザケ漁業も品質の劣る沿岸域での産卵群漁獲に限定されたため、北洋漁業が供給してきた脂の乗りが良いいわゆる「本チャンベニザケ」とは明らかに異なる商材となってしまう。一言で言えば「美味しくない」のである。

このように国際的な資源管理規制の強化が進むに連れ、品質の高い天然「サケ」の供給が大きく制限される状況が出現するが、ここにおいて「サケ」養殖が発展する環境が成立したといえる。一九八〇年代に入るとノルウェーとチリを中心とした「サケ」養殖業が急激に供給力を拡大させ、生産地を世界中に拡張し、一九九〇年代には天然「サケ」漁獲を上回る巨大な生産力に成長する。

また、こうした「サケ」養殖資本は強力なマーケティングの展開によって欧米（以前は伝統的加工形態である缶詰やスモークサーモンぐらゐしか消費されていなかった）やBRICS（ロシアを除けばサケの消費は皆無であった）に生鮮「サケ」の新しい消費市場を開拓し、これまで存在しなかった「サケ」の世界市場を形成するに至った^⑩。当然日本市場もその重要な輸出市場となり、劣化するベニザケを代替する形で養殖「サケ」が大量に輸入されることとなる。

ノルウェーのアトランティックサーモン、トラウト（海面養殖のニジマスをこう呼ぶ）、チリのギンザケ、トラウトなどがそれである。養殖「サケ」には季節的な品質劣化がなく、周年脂の乗った安定した品質で出荷されるため市場評価が高い。また活発な技術革新と生産の大規模化によって価格も大きく引き下げられてきているのである。ギンザケやトラウトは冷凍された状態で船便で輸入され、主として定塩フィレーに加工される。これはベニザケの代替品となる。またトラウトの一部は解凍され、大衆の刺身商材としても利用される。一方アトランティックサーモンは多くの場合生鮮（航空便）で輸入されるものが多く、高級品として刺身や寿司として賞味される。現在では当たり前となった刺身や寿司などの生食消費は、この輸入養殖「サケ」がもたらした全く新しい消費スタイルなのである^⑪。

現代の水産物市場が一般的傾向として生鮮志向、脂志向、定番品志向そして低価格志向を強めつつある中で、養殖「サケ」はこのような現代的ニーズに高い水準で応えうる商材であり、ベニザケやシロザケが築いてきた塩蔵サケを中心とする「サケ」の伝統的消費スタイルを大きく掘り崩していると考えてよい。

一方、近年ではアキサケの輸出が拡大している。ピーク時には製品で約六万トン、北海道産アキサケの五割近

くが輸出された^⑧。主たる輸出国は中国であり、総輸出量の過半を占めている。ただし、この多くはフィレー加工された後に米国に輸出される。また骨抜き焼き鮭の瓶詰めフレックなど、高次加工を施された後再び日本に逆輸入されるものもかなり含まれている。この背景には、米国・欧州諸国における水産物需要の強まり、中国における国際的水産加工基地の形成と原料魚不足、日本市場におけるアキサケ価格の下落、などがある。輸入養殖「サケ」に国内市場を完全に奪われた国産アキサケが、海外市場に価値実現の場を求め流れ出しているのである。その後、世界経済の冷え込みと円高などで輸出はかなり減少し産地価格も落ち着いてきたが、輸出拡大のトレンドは一過性のものではなく、経済環境の回復と共に定着化していくであろう。

4、小売・外食における新たな動向

かつて「サケ」の消費形態といえば塩蔵品が圧倒的な地位にあった。しかし近年生鮮品（生食を含む）としての消費が急増してきており、現在では生鮮品の消費量は塩蔵品の約二倍となっている。「サケ」市場の拡大は、生鮮品すなわち輸入養殖「サケ」の消費拡大がもたらしてきたものなのである。また高級品としてのポジションは完全に失われており、大衆品、総菜品としての位置づけ

が強まっている。

依然として塩蔵品は基軸的な切り身商材としての地位を堅持しており、量販店店頭におけるアイテム数も多い。また「サケ」の塩蔵切り身は弁当材料や朝食副菜など独特のニーズを有し、他の切り身商材と競合しにくい独特の地位を確保している。しかしこれは量販店における価格訴求のシンボリック的存在となっており、チェーン間価格競争が最も厳しく顕在化するアイテムでもある。塩蔵品としてはかつてベニザケが定番商品となってきた。

特に関西市場ではベニザケの嗜好が強く、他魚種に追随を許さない存在であった。しかし近年では関西市場においても輸入養殖ギンザケや輸入養殖トラウトが塩蔵品のメインアイテムとなりつつあり（関東では当然ながらすでにそうした状況にあった）、ベニザケは品揃えとして陳列する程度のウェイトになりつつある。また塩蔵アキサケはもはや量販店で販売できるような商品ではなくなり、低価格を理由として主として大衆的業務筋（中食産業における弁当副菜やおにぎり具材など）で多用される商品となっている。

一方、生鮮品には生（解凍も含む）切り身と刺身という二つの形態が存在する。生切り身としては輸入養殖アトランティックサーモン（生鮮）が高級定番品として、輸入養殖ギンザケ、輸入養殖トラウトが大衆定番品とし

て、そして三陸養殖ギンザケ及びアキサケが季節性のあるスポット品として販売される。近年、三陸の養殖ギンザケは国産品・生鮮品としての品質評価を高め、七月を中心とした季節アイテムとして定番化されてきた。これはスキンスラや骨なしポーション、フライ用カットなどきめ細かい商品化を図ることで、販売が拡大されてきている。またアキサケ切り身の販売も強化されている。フイレーやブロックといったボリューム感を訴求した形態での販売は値頃感があり、秋の季節商材として量販店の特売対象となりやすい。

しかし生鮮品の中で、最も消費を伸ばしているアイテムは刺身（寿司含め）である。量販店で販売される刺身カテゴリの中で、輸入養殖「サケ」はすでに養殖ハマチや養殖マダイを抜いてマグロに次ぐ使用量となっており、外食でも人気が高い。回転寿司業界では常に人気上位に君臨しており、寿司だねとしてのアイテムの豊富さには目を見張るばかりである。またサラダやマリネなど洋風調理においての使用も拡大しており、刺身の新しい食べ方を提案するアイテムとなっている。山葵と醤油で食べるのではなく、野菜やドレッシングと一緒に食べる「サケ」刺身のサラダメニューは健康的なイメージが強い。このような「お刺身サラダ」というメニューは他の刺身商材を巻き込みながら新しい商品カテゴリを形成

しつつあり、沈滞化する水産物小売の現場でも好調を維持している数少ないアイテムとなっている。このように輸入養殖「サケ」は刺身用アイテムとして高い競争力と汎用性を有しており、競合する養殖ブリや養殖マダイへの需要を確実に奪取しているのである。

5、終わりに

以上、現代的な「サケ」の需給を概観すると、そこにおいて幾つかの大きな変化があることに気づかされる。

まずは国際的な資源管理規制強化による天然サケ漁業生産力（北洋漁業）の縮小が起こり、次いでそれを埋め合わせる形で日本商社によるベニザケ輸入の拡大と養殖資本による養殖生産・輸出の拡大がもたらされた。また養殖資本はマーケティング活動を国際化させ、サケ世界市場の形成と日本市場の相対的低下をもたらし、日本市場から自律性を奪ったのである。世界全体が伝統的加工形態ではなく生鮮（解凍含め）形態でのサケ消費を拡大させ、その消費パターンは大きく変化した。一方、日本の消費者がそっぽを向いたアキサケが世界市場では「安価な大衆向け水産物」として一定の評価を受け、国際商品としての地位を確立しつつある。日本のサケ需給は完全に国際的需給の一部となり、その複雑な関係性の中で理解されなければならないのである。かつて伝統的な北部

太平洋地域ローカル商材であった「サケ」は、今や最も国際化が進んだ水産物となっているといえよう。

このように現代の「サケ」需給には全く新しい状況が出現しつつある。そしてそれは水産物需給におけるグローバルゼーションの貫徹が先鋭的に表現されたものである。「サケ」は先駆的存在であり、今後多くの水産物需給が同様の状態に置かれることが容易に想定できる。日本の水産物が徐々に国際的需給の影響下に置かれ、国内需給もその動向に規定される状況が一般化しつつあるように思えるのである。筆者はこの状況を水産物需給における新しい特徴だと考えている。そしてこの状況は国内需給に不安定性をもたらす可能性もある。いずれの魚種においても、こうした観点からその需給動向を注視する必要があるのではないだろうか。

注

- (1) こうしたサケ養殖産業の展開過程については、佐野雅昭『サケの世界市場—グローバル化する養殖業—』成山堂書店、二〇〇三・四に詳しい。

- (2) 一般に天然「サケ」はアニサキスなどの寄生虫を保有している可能性があり、刺身などの生食が避けられている。例外的な食べ方として凍らせてから食べるルイベがあるが、これは凍結によって寄生虫を排除しているのである。一方養殖「サ

ケ」にはその可能性がないため、生食が可能である。

- (3) 佐野雅昭「北海道におけるアキサケ輸出拡大の内実—輸出拡大がもたらした構造変化とその意味—」『漁業経済研究』第五三巻第二号、二〇〇八・一〇、を参照のこと。

編集後記

土地改良事業の施行に伴う償還金等賦課金の支払い問題が、本号で詳述されているような実情にあることを初めて知った。背景は、米価に代表される農産物価格の歯止めなき下落が農業経営を圧迫しているからだ指摘されている。

我が国の土地改良事業の原型について、本号執筆の堀口先生の著書を見ると、明治三二年に成立した旧・耕地整理法に遡るといふ。これは分散・零細農地の集団化、耕地形状の整理を狙いとしたもので、すなわち、農地の交換・分合、区画形状の変更、道路・畦畔や溝渠の変更廃止等を土地所有者が共同して行う事業として耕地整理法にまとめられた。その後我が国の場合、生産力向上のためには特にかんがい排水設備の改良が必要であったため、これが耕地整理法の目的に加えられ、同四二年に新・耕地整理法が制定された。また同法成立と相前後し、工事主体は共同施行から権利義務を持つ法人としての耕地整理組合となり、また、それまで各府県が行ってきた調査・設計、工事監督などの必要な経費に初めて国庫補助制が導入されたと記されている。

諸外国に比してはるかに急峻な地形に展開する我が国の農地は、それゆえ長い間の先人の汗によって今日があ

るのだが、残念ながら整地された区画形状が見えない程荒れ果てた農地が目立ってきている。流した汗の量に遠く及ばない農産物価格に精根尽き果てリタイアしていく生産者、待ってたかのように「無駄」のレッテルを張り土地改良・農村整備事業予算削減に大ナタが振られる。まるで誰かが描いたストーリーのように。

だが、消費者にはこのことは知って欲しい。土地改良事業によって生産力の向上や農地利用の高度化が図られ、これが農産物価格に反映され消費者負担の軽減につながっていることを。健全な農業生産が行われることによって多面的機能が発揮され、その成果は十分国民の皆さんに還元されていることを。

こうして、農業就業人口は一九九〇年の四八二万人から二十年间ではほぼ半減したことが、農水省が九月初旬に公表した一〇年農業センサスの速報値で明らかにになった。長い間日本農業の中軸を担ってきた昭和・一桁世代の引退が本格化したためだが、販売農家数も〇五年に比べ一七%減と過去最大の下げ幅になっている。

それでも、減少数をカバー出来る数ではないにしても若手の新規就農者や、経営規模の拡大を指向する農業者も増えている。こういう人たちにしっかり次代を託したい。

(太田)