

プラザ合意と圃場整備事業の制度変革

(一社) 総合政策フォーラム顧問

元杉 昭男

1 プラザ合意と農業バッシング

四〇年前の一九八五年に西側先進国とのプラザ合意^(注1)により、円の対米ドルレートは会議直前の一ドル二四〇円から三年後に一二〇円と二倍に高騰した。その後、冷戦終結、世界経済のグローバル化、我が国の失われた三〇年が始まる。当時、米ドルで測った一人当たりGDPは二倍になつたものの、豊かさを実感できない原因として、生活インフラ整備の遅れとともに、輸入品価格の下落の中で、食料品などの内外価格差が問題視されて保護行政の象徴として農政批判（農業バッシング）が高まつた。

中曾根内閣は「国際協調のための経済構造調整研究会」報告書（前川リポート）をまとめ、農政について「価格政策は市場メカニズムを一層活用し構造政策を促進する方向で見直す」^(注2)とされて、一九八七年には三一年ぶりに政府が買入れる生産者米価が引き下げられた。昨年度末に農水省農村振興局の石川整備部長と花田課長補佐から圃場整備事業の抱える問題を教えて頂いた。今回は、当時、農水省で圃場整備事業を担当した者としてその経験を論じる。

2 受益者負担問題

圃場整備事業は事業費の一定割合を事業参加者（受益者）が負担するから、農産物価格の下落は事業実施に多大な影響を及ぼす。

(1) 事前負担金対策

受益者が農産物価格の下落により事業費負担に割高感を抱えれば、事業着工に必要な合意形成が得られない。対策としては①整備水準の引き下げ②国や都道府県・市町村の事業費負担割合の引上げ③低コストで整備可能な技術開発がある。①には整備水準の高い事業計画を負担額

を無視して策定しているとの批判があつたので、受益者が事業着工前に整備水準を選択する松竹梅方式を実施した。松なら八〇万円、梅なら一〇a当たり一〇〇万円、竹なら八〇万円、梅なら五〇万円と示すのである。ところが、ほとんどの地区で松が選ばれ、道路や排水路の舗装などを求めた。

②の公的負担割合の引上げは成果が上がったが、受益者が一〇a当たり事業費に鋭敏でなくなる可能性もあり、十分な費用対効果の検討が必要であった。結局、③の技術開発が基本対策なのだが、土木技術の開発・適用が経営形態に直接関係するので難しかつた。

(2) 事後負担金対策

負担金を償還している事業完了地区について、国営事業では負担金は一五または一七年で元利均等償還する仕組みだが、都道府県営などの補助事業では毎年の工事分の受益者負担を農林漁業金融公庫（現日本政策金融公庫）からの借入（最長一〇年据置二五年元利均等償還）で賄つていた。この場合に工期が一年ならば国営事業と同じように均等償還だが工期が一〇年になると毎年の償還金が積み重なつてピークができる。特に圃場事業では負担額も大きく工期も長期化していたので、償還金は「コメ一俵（六〇kg）だと言われて始めたのに実際は二倍にもなつていて」と言われた。これは償還のピーク発生つまり償還方法の問題で、公庫が償還猶予などの方策をとれば済むと主張したが、事業担当者が対応することとなつた（対策の内容は本コラム10「土地改良賦課金の話」を参照）。

3 大区画圃場整備の創設

内外価格差批判に対応して、生産性の飛躍的な向上が可能な大区画圃場整備を提案した。均平化施工技術などの開発を背景に、水稻作の

一〇 a 当り生産費の低下が従来のほ場整備（三〇 a 区画）では経営規模八 ha で頭打ちになる制約の打破を目指した。大区画化により、道路、水路、畦畔等の設置密度の低減、潰れ地の減少による実作付面積の確保、工事費低減や維持管理費節減も期待できた。

しかし、八八年時点で都府県農家の田の所有面積は一戸当たり約〇・六 ha で、一 ha を超える大区画田の整備には農地の利用集積（流動化）が不可欠となる。技術的問題に加え構造改革を内包していたので、低コスト化水田農業大区画ほ場整備事業（八九年創設）では経営規模（五 ha 以上）が全面積の四分の一以上を占めることを採択要件にした。

4 農地利用集積と圃場整備事業との連携

従来から、圃場整備事業の採択時に農地利用集積の要件を付すべきとの意見が強かつたが、換地などを伴う圃場整備は通常でも合意形成が難しく、その上に利用集積の要件を付せば事業自体が進まなくなる。しかし、昭和四十年代に投資意欲が旺盛であった兼業農家（中型機械化と三〇 a 区画が適していた）よりも、大規模経営や規模拡大志向の農業者の投資意欲が強く、農地利用集積施策を組み込まないと圃場整備は推進できない状況にあった。

農地流動化特別促進圃場整備実験事業（八九年創設）は、初めて本格的に構造政策を取り入れた事業である。当時は「特別促進」とか「実験」という言葉をつけてやっと事業化が成立するほど省内に異論があった。負担金支払いと小作料収入に着目し、一〇年分の小作料一括前払いを受けて借入せずに負担金を一括支払う制度で土地改良区には事務推進費を助成した（注3）。当初、

土地改良区を農地保有合理化法人にする案（本コラム6「究極の土地改良区」を参照）を要求したが実現できなかつたものの、この事業を契機に土地改良事業担当部局が本格的に構造問題に取組むこととなつた。

5 生活インフラとしての圃場整備

国は生活インフラ整備の遅れに対し、九一年度予算からは公共事業費に「生活関連重点化枠」を設け（九二年には生活大国五か年計画が閣議決定）、土地改良予算の名称（主要経費区分）を農業基盤整備事業費から農業農村整備事業費へと変更した。

我が国は農村は生産空間（農用地）と生活空間（宅地）が混在し、土地改良と農村生活環境整備は一体的に行わざるを得ない。圃場整備事業は農村の区画整理事業であつて、その換地制度で生活施設などに必要な非農用地も生み出せる。生活インフラ整備の観点から、一定以上の創設非農用地がある事業地区を優遇する土地利用形成圃場整備事業を創設した。

(2) 事業の公共性の問題

一人の農業者や組織が一〇〇 ha の圃場整備を実施する場合に国などの助成制度は可能だろうか。産業政策としては問題ないが、製造業の工場建設とは違つて洪水防止等の多面的機能による多くの直接受益者がいるので公共事業と言える。また、事業地区を食料緊急事態に対応した特別区域として位置づけることを考へても良い（本コラム34「食料緊急事態と土地改良」参照）。

（注1）過度なドル高による米国との貿易赤字を削減するため、一九八五年九月、ニューヨークのプラザホテルに日・米・英・独・仏の財務大臣・財務長官と中央銀行総裁が集まり、外国為替市場に協調介入して、各国の対ドル通貨切上げに合意した。

（注2）従来の「構造政策を促進して価格を引き下げる」方針を、「価格を引き下げて構造政策を進める」と反転させたのである。

（注3）元杉昭男・平成元年度予算始末記－ほ場整備編－、農業農村整備の社会的意義、（株）土地改良新聞社、二〇〇八年八月

（1）農業土木技術と農業経営構造の関係

圃場整備は農業生産の設備投資であり、IT やバイオテクノロジーを始めとした技術を導入した當農の実現は生産性向上に不可欠であるので、官民間わざ技術開発に期待したい。技術開発は農業構造を変革させるが、同時に圃場整備技術が農業構造に影響を受けてしまう（注4）。農地利用集積なくしては技術開発の成果を生かせない。毎年賦課金を徴収している土地改良区は農地の複雑な権利関係を把握しているから、地域の農地管理団体として農地の賃貸借などの推進に寄与すべきである（本コラム6「究極の土地改良区」参照）。また、土地改良技術と将来の農業経営構造のねじれが発生する可能性があるので、事業採択時に一〇年後の土地利用状況を想定した事業計画の策定が望まれる。

こうした改革はその後も関係者により行われたが、トランプ関税への対応が叫ばれる中、今後の圃場整備を考えてみたい。

6 トランプ関税後の圃場整備の視点

木学会論文集No.27, PP 50-56, 一九六九年