

平成 20 年度

第 2 回 土地改良研修会

講演 1

地方分権を考える

筑波大学大学院 教授 岩崎 美紀子

講演 2

最近の農業農村整備を巡る諸情勢

北海道開発局 農業計画課長 平見 康彦



(社)北海道土地改良設計技術協会

「地方分権を考える」

筑波大学大学院教授 岩崎 美紀子

1. 地方分権

スライド1：地方分権を考える

ただいまご紹介いただきました岩崎でございます。今日は、皆様のご専門に直接関わる話ではないんですけれども、「地方分権を考える」というテーマでお話をさせていただきたいと思っております。地方制度や地方分権は国の内政の基本枠組ですし、とくに北海道は道州制特区など国の特別制度の対象となっておりますので、制度や政策をご紹介するだけでなく、地方分権の基本や改革の考え方をご説明し、参考にさせていただけたらと思っております。

お手元の冊子のなかに、本日の講演の柱立てを書いたページと、説明資料としてパワーポイントのスライド画面が20枚ほどあります。柱としては5つ立てており、それぞれに重要事項をいくつか挙げています。これを目次として、この順序でパワーポイントを使いながらご説明していきたいと思っております。では、よろしく願いいたします。

(1) これまでの改革

スライド2：地方分権改革の動向

まず、これまでの地方分権の動向を把握しておきたいと思っております。左側が内閣、中央が政府が設置した委員会や意見など、右側が実際に実現したものであります。実現したものとしては、地方分権一括法の制定と施行で、第1次分権改革といわれております。それから税源移譲と補助金改革も、形としては実現しましたが、交付税の大幅削減を伴い、三位一体改革と言われながら、本当の意味での三位一体にならず、分権改革としての肯定的な評価がされていません。現在も地方分権改革推進委員会が活動しておりますが、地方分権よりも行革路線が強くなっているように思われます。

今日はこういう表に出て来たものだけでなく、地方分権改革の潮流がどのようになっているかを、地方分権とは一体何なのかということがわかるようにご説明をさせていただきたいと思っております。

今の地方分権の改革のルーツになっておりますのは「地方分権の推進に関する決議」です。国会の衆参両院で決議されました。1993年です。しかし、これはただ決議をただけで、この時は誰も実現できると思っていなかったわけですね。大きく変わったのは細川政権の成立に拠ります。細川政権が成立をして、地方分権の改革を進めていくわけでありまして。実際に、実現の流れに続く地方分権の出発点になったのは、第3次行革審の答申であります。第3次行革審では細川さんがメンバーで、パイロット自治体とかそういうことをいろ

いろ熱心に主張していらっしやいました。その当の本人が答申を受け取る側の総理になったので、一気にこれまでの流れから全く違う流れになっていったということになります。第3次行革審最終答申にはかなり大胆なことを書き込んで、それを細川さん自身が受けるということになります。審議会は諮問を受けて答申するわけですが、答申が実際に実現するかどうかはわからないわけです。閣議決定を経ないと実現への途は開かれませんが、閣議決定だけで終わってしまったかもしれない地方分権推進が、細川政権が誕生することによって、閣議決定になって行く。これまでの前の段階と、細川さんが行ったこの第3次行革審をベースとする改革の一番大きな違いは、地方分権を行政サイドのいろいろな問題から扱うのではなくて、立法措置でやる。つまり、法律を作ることによってきっちりとやっつけようということ、それまでの流れと全然違う点であります。

細川さんは8ヶ月で首相を辞め、次に羽田さんが出てくるのですが、この人も2ヶ月だけでした。どうなるかと思っただけですけども、地方分権改革への流れは続いていきます。

1994.2.15の閣議決定の後、地方分権部会というのが作られます。地方分権部会というのは、内閣の行政改革本部の中に作られた部会で、閣僚8人と民間人8人で構成されました。私はその部会に民間人のひとりで入っていたのですが、官僚OBを入れず、政治家と民間人だけでやるというのがいかに画期的であるかを実感しました。今でいえば経済財政諮問会議などがあるので珍しくはないのですが、当時は最初の試みに近く、霞ヶ関からの圧力はかなり強かったです。自分たちの権限を守ろうとする各省から、いろいろなご説明を受けることがとても多かったです。私は、この部会と、地方6団体の委員会と地方制度調査会の3つ入っていたのですが、中央官庁は部会にもっとも注目していたように思います。ここで大筋が決められてしまうことに警戒していたのだと思います。

12月25日に「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定されますが、ここに至るまでの攻防が、第1次分権改革の最初のハードルでした。これが閣議決定されたので、実現の方向に向かうわけですね。この大綱方針を閣議決定したのは村山内閣です。大綱方針の内容を骨抜きにしようとする霞ヶ関との攻防に勝てたのは、五十嵐官房長官のご尽力です。旭川市長をご経験した方だと伺っています。ご自分で地方分権が如何に重要かということをよくわかっていらっしやる方が官房長官になられて、きっちりとその流れを作ったことで、ハードルが越えられました。村山内閣は、閣僚の半数が、地方政治を経験した方でしたので、それもあってこういう流れが出来ました。これが457本の法律を改正し機関委任事務制度を廃止した分権一括法で、現在の地方分権の基本になっています。

その後、地方分権改革推進会議が発足するのですが、私はこの会議のメンバーでしたが、ひどい会議でした。国の財政を立て直すため地方交付税を削りたい財務省と、地方を守りたい総務省の間の熾烈な闘いで、総務省と財務省の代理戦争みたいになりました。メンバーのほとんどが財務省よりだったので、非常に大変でした。小泉内閣は、やっていることはほとんど新自由主義で、数値目標大好きな内閣だったので、結局内容よりも結果を出せば良いのだらうということ、補助金改革と税源移譲の規模が決められました。地方交付

税は大きく削られました。この頃から地方分権は行革路線になってしまい、何のための地方分権かを十分に議論せず、目先の対応に焦点が移ってきたように思います。

スライド3：地方制度調査会答申と地方自治法改正

政府には、地方分権を扱う委員会とは別に、地方制度調査会があります。戦後すぐに第1次が設置され、2年任期で、現在は第29次です。各次において諮問への答申を行います。答申が自治法の改正につながっていることを、第23次から第28次まで、わかりやすく矢印で示し一覧できるようにしました。私は委員として参加しておりましたので、この資料を作りながら、いろいろ思い出しておりました。分権の観点と地方制度の観点とは少し別ですが、ここでは、分権の観点から、いくつか取り上げてご説明したいと思います。

まず第23次答申の広域連合についてです。自治法改正で広域連合制度が創設されました。これが分権の観点から重要なのは、それまでは都道府県を越える広域的な行政は国の管轄となっていたのが、広域連合制度の創設により、広域的な行政需要に対して、関係都道府県が広域連合という共通機関を創ることで対応できるようになったからです。

この時期、経済界は盛んに道州制、道州制とっておりました。府県では狭小なので、それを廃止して道州にした方がいいと。狭小であるかどうかは一概には言えず、また都府県域を越えて対応が必要なものと、そうでないものがあります。一気に道州制にするのではなく、広域的な対応が必要な行政課題について共同で対応できるような機関が広域連合です。市町村レベルでは一部事務組合がありますが、それと似た考え方です。しかし都道府県レベルでは、この制度は使われず、最近また道州制、道州制と言われ、関西が広域連合に関心を示している程度です。

次に第27次答申を受けた自治法の改正で、都道府県の合併が出来るようになったことです。これも道州制関連ですが、より規模の大きな区域をつくり出すために、国が線引きをして区域を決めるのではなく、府県が自主的に合併することが可能になりました。都道府県合併の法制化については、これまで何回か試みられましたが、すべて失敗しておりますので慎重に対応されました。

道州制については、北海道以外のところでは、区割りの話が前面にでてきます。広域連合は、広域対応が必要な特定の行政課題について関係府県が共同で対応するものであり、合併は自身で相手を選ぶもので、いわゆる「上から」の道州制に対して、地方側からの行動を可能にした点で、分権の観点から注目したい制度改正です。

これらは北海道にはあまり関係しませんが、2006年の自治法改正は是非使いこなしてほしいと思います。この改正では、トップマネジメントのあり方を変えました。例えば副知事は、知事の代理のような業務、知事の出席が不可能な行事等でのテープカットや、挨拶の代読などが多かったと思います。自治法の改正で、知事の持っている権限を副知事に分掌させることが出来るようになりました。つまり、単なる代理ではなくて、実質的な行政の責任者となるわけです。企業で言えば執行役員のようなものです。

今知事というと注目されるのは東京と大阪と宮崎くらいです。これはマスコミがつくりだしたもので、メディアに露出しないのは、一生懸命現場でお仕事しているかもしれないし、発信が下手なのかもしれない。地方行政の経験が皆無で知事となり、日常はあちこちに飛び回っている府県では、誰かが日常的な行政を総括しなければ、自治体としての機能が発揮できない。知事は選挙で選ばれ、その顔ですから、トップセールスに出かけるなり、いろいろなところでプレゼンスを上げていくことは重要なのですが、現実の行政をきっちりと行ってくれる人が必要です。知らないうちに不正の温床になったりしないようなチェックも必要です。規模が大きくなれば、知事ひとりですべてを把握することは難しくなります。会社を考えると、社長と執行役員がいるわけですから、同じような考え方で経営ボードとしての制度的な枠組をつくるというのがこの改正に出てきたわけであります。

最後の方に、道州制のあり方に対する答申と言うのがありますが、制度改正の方向は、点線で示したエスチョンマークをつけてあります。現在、道州制ビジョン懇談会が道州制の議論をすることになっておりますが、これは大臣の私的懇談会であり、今のところ政府の公式なスタンスとしては、第28次地方制度調査会の答申が政府の見解ということになっております。道州制が実現の方向に向かうかどうかは、北海道道州特区の展開をみてからのことになろうかと思えます。

(2) 分権の種類

スライド4：分権のメインモデル —連合型、連邦型、単一型、出先型—

いきなりこんなモデルが出てきて、一体何だろうと思われるかもしれませんが、日本の分権の特徴をつかむために必要な基本モデルです。世界の中で日本がどんな位置にあって、この国がどのような国になるかという国のあり方を考えるときに、諸外国はどのようなかという比較の中で考えていくことが重要です。比較をするためには共通の物差しがないと出来ないで、共通の物差しを作るという意味でこのモデルを出しました。分権と言っても、実は分権にもいろいろな種類があって、しかし分権という同じ言葉で語られている。これは混乱のもとで、建設的な議論になりません。モデル化することで、すっきりと理解が進みます。簡単にご説明したいと思います。

連合型・連邦型・単一型・出先型と4つに分かれています。まずこの2つと、この2つに分けてみたいと思います。連合型と連邦型、このカテゴリーで重要なことは、まず最初にBがあることです。最初に地域政体、ポリティカルエンティティというのがある。それらが集まってAを作り出しているということです。わかりやすい例として、EUがあります。国が集まってEUを作っていますね。つまり各国がBで、EUがAです。Aはどうやって出来るかと言うと、Bの間の協定や条約で出来るわけです。連邦型というのも、最初にBがあり、それらがAをつくりだすのですが、連邦型では、連合型よりもAの権限は強くなります。基本的に、Aの権限とBの権限は対等となり、連邦制をとる国というのは、憲法でAとBの権限をきちんと書いています。市民との関係に注目すると、連合型では市民はBとしか直

接のチャンネルをもたないけれど、連邦型では、AとBの双方を選挙しています。

もう1つのカテゴリーは、単一型と出先型から構成されます。連合型・連邦型が、地域政体が集まり国家をつくりあげるのとは対照的に、こちらは、最初に国家ありきです。国家から地方に分権されるので、考え方がまったく違います。単一型と出先型の違いは何かと言うと、地方の責任者が選挙で選ばれているかどうかです。後ほど自治分権と官治分権という言葉で申しあげるものです。自治の単位というのは、議会があり、議会や長が選挙で選ばれる単位です。出先型の方は、ここの単位はあちこちの地域にあるのですが、長は選挙で選ばれるのではなくて、中央政府の任命であるということになります。いわゆる国の出先機関といわれているものはこれになります。単一型では、こちらは地方自治体です。

このように、AとBの関係がどうなっているのか、市民との関係がどうなっているのかなどを基本にモデル化すると、全ての分権がこれで説明できます。これは組織論ですので、会社の組織もこれで考えることが出来ます。子会社か、支社か支店か営業所かなどもわかります。経済団体連合会などは連合という言葉を使っていますが、これは単なる集合体で、ここでいう連合とは違います。

スライド5：分権のサブモデルとモデルの位置づけ

今の4つはメインモデルとして、それぞれのモデルの中でのバリエーションを見分けるのに、2つの軸を基本にサブモデルを考えました。1つめの軸は、中央の決定を地方が執行する際に地方に裁量があるかどうかです。決まったことをそのままやらなければいけないのか、それともやるにあたって自分たちで創意工夫が出来るのかということの違いです。2つめの軸は、決定は中央が行うとしても、自分たちに関わることに関しては、意見を言うなど影響力を行使出来るかどうかです。それぞれに、プラス・マイナスがあるので、I、II、III、IVの4パターンが出来ます。両方がプラスのIV型がもっとも分権的です。因みに片方だけがプラスのII型とIII型において、実際に現場でいろんな創意工夫が出来る方がより自由度が高いと判断し、こちらの方をIII型に置いています。II型の代表的な制度は、地域代表性に基づく第二院です。

メインモデルにこのサブモデルを組み合わせると、メインモデルの間に重なりがでてきます。これを一方を権力の一元化、他方を多元化とした1つの継続線のなかに位置づけたのが、下の図です。

2. 諸外国の分権

(1) 分権の比較

スライド6：分権の比較（通時的比較と国際比較）

これを基本とし、ここに日本を含め、いろいろな国を位置づけたのがこの図です。一番上が共通の物差しで、それぞれの国の動きは時系列です。この図では、1つの国の変化を通

時的比較として、複数の国を並べることで国際比較ができます。

オバマが大統領就任演説で、アメリカの建国の時代の話をしましたよね。アメリカという国は最初からあるわけではなくて、自分たちで作っていった国なのです。少しだけこの図を使ってご説明したいと思います。ここの①というのは最初に植民地が出来た 1600 年代です。メイフラワーで来た人とかさまざまですが、13 の植民地がそれぞれ出来上がっていくのがここの①になります。13 がバラバラの状態です。それが②になっていく。これは 1765 年の印紙法です。英国の議会がアメリカの植民地に一方的に課した直接税の法律です。ものを売るときに印紙を貼って売らなければ売ってはいけないということになるので、その印紙が税金になるわけですね。代表なくして課税なしという言葉をお聞きになったことがあると思いますが、その課税に相当するのが印紙になります。印紙法に対して、13 の植民地は一緒になって、あの時代にネットワーク作るのは容易ではなかったと思いますが、とにかく連絡をとりあって集まって、これは一方的すぎるということでその廃止を求める行動を起こしました。印紙法会議など、13 の植民地の代表が集まる会議を作っていく。そういうことをやりながら大陸会議結成まで行くのがこの②であります。ここでのポイントは、自由を侵すものに対しては挑戦をするということが共通の目標として共有されていくことで結束していったということです。独立という選択肢はこの時にはなく、強力な自治権を獲得することが目的でありました。ですから、大陸会議では、イギリスの商品のボイコット運動を決めたりしていました。しかし実際に戦闘が始まると、自治ではなく独立せざるを得ないことがわかり、独立宣言をします。独立は宣言をただで独立が認められるわけではありません。独立戦争を闘うわけですね。そのためには、13 邦の一体性を高めるために、集合体から連合に移行する必要がある。というので、この③に相当するのは、連合規約といわれているものです。13 の邦で構成される連合の規約です。しかし連合では結束が十分でないことがわかり、独立後、1つの国をつくるために憲法を起草しています。これが④で、1787 年アメリカ憲法です。オバマが言っているアメリカ建国者たちの苦労というのは、この②から④に行くまでです。つまり、バラバラだった植民地が、共通の目標のもとで結束し、実際に独立をして国になっていくまでのこの②から④までで、この間の苦難に負けないで進んでいったことです。この間なんと 22 年間で、アメリカが今の国の基礎を作ったということになります。どちらにしても方向としては、このように右から左に動いています。因みに⑤は何かと言うと、これは南北戦争とニューディール政策で、だんだん連邦政府が強くなっています。

別に世界史の勉強をしているわけでもないのに、全部は説明いたしません、このような共通の物差しを使うと、発見することも多いです。スイスも連合から連邦になっているので、右から左への向きなんですけれども、途中で一度向きが逆になっています。これは、スイスがナポレオンに占領された時にナポレオンが押しつけた憲法が単一制を強要したからです。これは僅か数年しかもたず、またもとの連合に戻りました。カナダは左から右へ向かっています。最初に結成したカナダ連邦は、ケベックナショナリズムの台頭とともに州の

自治権強化の方向に向かっているということになります。

こういうのを見るときに重要なことは、どこが出発点かなのです。日本ここですよ。これは明治維新です。明治維新は、社会に革命的な変化をもたらしましたが、革命とは言いません。明治維新の維新を、英語やフランス語に訳すとレストレーションで、これ王政復古なのです。革命が王権への挑戦だとすれば、明治維新は王政復古です。王政復古とはどういうことかと言うと、武家政権の崩壊、幕府と朝廷の二元的な権力が、天皇に一元化されたのです。天皇親政のもと明治政府が存立しており、明治憲法は欽定憲法です。廃藩置県で官選の知事をおきました。それが①です。②は戦後憲法で、首長が公選になったこと、③は分権一括法で、多元的方向に向かつて動いています。とりあえず明治維新を①としていますが、幕藩体制や摂関政治、古代まで遡るとまた異なる動きになります。

私が申し上げたいのは、最初に国家がありきで始まったところ、国家が出来るまでを捨象して、国家がありきを前提としているところは、こちらの方（多元的）に動いていく。ところが国家を建設するというようになっている方は、このような動き（一元的）になっている。例えば、道州制を連邦制と同じように考えている人というのは、その違いがわかっていない。連邦制にすれば地方分権が確立する、究極の地方分権は連邦制だと言っていますが、連邦制にすれば地方分権だと言うのは、こちら（一元的）にいるから、連邦制にすれば地方分権だと思っているわけです。だけど、アメリカやスイスにとっては、連邦制にするということは、中央集権化でした。こちら側（多元的）にいるので、国家政府を作っていくのは、一元化の方向に向かうことになるのです。

ですから、このように、それぞれの国がどこを出発点にして、どちらの方向を向いていったのか、その推進力は何かということを考えることによって、アメリカがこうだからとか、ドイツがこうだからとか、そういうことではなくて、自分の国について真摯に向き合うことが必要だと思います。

（２）広域自治体の権限

スライド7：州の権限の多様性 ー連邦国家・単一国家ー

外国の話は全部できないので、ちょっとまとめてみました。連邦国家と単一国家に分けています。連邦国家としてはここでは、アメリカ連邦制、カナダ連邦制、ドイツ連邦制、インド連邦制の4つを、権限分割のバリエーションから選びました。同じく連邦制度という政治制度をとっていても、連邦制の中でもいろいろあります。

単一制の国家では、広域地域政府を創設した3つを選びました。英国とスペインとフランスです。英国はブレア政権期のスコットランドとウェールズへの地域分権、議会の創設です。旧王国なので、領域は確定済みで、官治分権から自治分権になりました。スペインは、フランコ独裁後の民主化と分権化はセットになっており、1978年憲法で地域共同体（自治州）の創設とプロセスが明記されました。フランスは、レジオンが最初は官治の単位として設定され、四半世紀をかけて自治の単位となりました。地域主義という地域に根ざした

強い主張があるか、それとも国家が地域単位をつくっていく地域化なのか、それぞれの国で違います。

何回も申し上げて恐縮ですけど、それぞれの国にはその国の DNA があるので、それをちゃんとわかった上でどういう制度にするかという設計をするのが当たり前です。つまり日本には日本の歴史があるので、それを考えた上で国家構造を考えなければいけないということです。我々はあまりそういうことを考えてこなかったツケが今回ってきているのかなと思うことも多いです。

(3) 基礎自治体の制度

スライド8：基礎自治体の4つのタイプ

今までは州、広域自治体に焦点をあててきました。では市町村はどうなっているのでしょうか。市町村合併も進みましたが、市町村のあり方をもう一度振り返ってみたいと思います。人にもっとも近い政府は、基礎自治体である市町村で、人の暮らしにおいても、国家の統治においても重要な役割を果たしています。

この図は、基礎自治体のあり方を2つの軸を基本に分類しています。縦の軸は、地方制度に多様性を認めるかどうかです。多様なあり方が容認されていれば上側、画一的であれば下側です。横の軸は、基礎自治体の存立が割拠的かどうかです。小規模なのがたくさんあれば右側、合併をしてそこそこの規模に統合しているのであれば左側です。これをクロスさせると、第Ⅰ象限、第Ⅱ象限、第Ⅲ象限、第Ⅳ象限に分かれることになります。それぞれに例示の国を入れてあります。日本はⅣだったのが、合併推進でⅢへ向かっています。ただⅢの北欧諸国では、市町村の規模の拡大と権限の強化がセットになっていますが、日本ではどうでしょうか。何のための合併か、という点がやや曖昧なような気がします。合併は何かを達成するために市町村の規模を大きくする手段であり、目的ではないのに、なんだか目的化してしまっているように思われます。

スライド9：地方制度の重層構造

先ほどの図も、地方制度が多様か画一的か、という軸がありましたが、この図はこの点に注目して、ローカル、リージョナルというレベルで、どうなっているかを示しています。日本のような単一制度の国家では、国が法律で地方制度を決めていて、画一的な重層構造となっています。これとは対照的に、連邦国家では、州が州内の地方制度を決めているので、州それぞれであり方は違います。例えばアメリカについていると、下の図のように、法人化していない地域もあれば、州の直轄地域があったり、都市と農村地域では自治体のあり方を変えていたりで、さまざまです。州が自分のところの地方制度を決められるので、50州あれば50通りの地方自治法がある。カナダ10州なので10通りの地方自治法があります。連邦国家では地方制度はものすごく多様になります。

ここでスライド8にもどってみましょう。Ⅰの例にアメリカをあげているのは、このよう

な州ごとの地方制度の多様性に加えて、水道区とか、学校区とか、空港区とか、ディストリクトと呼ばれる特定目的のいろんな自治区があるから、全体として、多様で割拠的になっているからです。イギリスは、単一制度の国ですが、先ほど申し上げたようにスコットランドの制度はイングランドの制度とは別建てなので、IIに入ってくる。統合的というのは、市町村を合併させたので統合的になっています。フランスはコミューン、つまり基礎自治体が3万6千あります。フランス革命以前からの存在でずっと今も続いています。革命では、革命理念の1つである平等を実現するため、コミューンという全国一律の名称にしました。ですから画一的制度です。合併しないので、小規模なものも多く割拠的です。ですからIVに入る。北欧は、スライド9の上の図のような構造です。一部の大都市では、基礎自治体が広域自治体を兼ねていますが、基本的にはこのように画一的です。福祉国家を実現するために、対人サービスの供給における基礎自治体の役割を重視し、その役割を果たせるように規模を拡大、つまり合併を進めました。それで、スライド8では、IIIに位置します。IIからIIIに移ったのです。では、日本はどうでしょうか。スライド9では、上の図です。明治の合併、昭和の合併、平成の合併がありましたので、スライド8では、IIIになります。市町村が自然発生的な共同体をベースとする歴史的単位か、近代国家の行政サービスの供給者として規模を拡大させた人工的な行政単位か、このような観点から各国をみるのも、国のあり方を考える上で参考になります。

3. 日本の地方分権

(1) 量の分権・質的分権

スライド10：量の分権・質的分権

今までが基礎編です。これからは応用編でお話したいと思います。日本の分権というのは一体どういうふうになっているのでしょうか。日本は、今このCの位置にあります。この図の縦軸のFというのは、ファンクション、機能で、仕事の量です。上にいくほど仕事量が多くなります。横軸のDというのは、デシジョンあるいはディスクレション、つまり自分で決定ができるか、裁量の余地、自由度で、右側に行くほどそれが大きくなります。

Cの位置というのは、仕事量が多いが、自由度は低い、ということです。日本では全政府の歳出に占める地方の支出の割合は7割です。つまり公共の仕事の7割は地方が執行している。国は3割の仕事、防衛や司法など地方ではできないことをやっており、多くの仕事を実際に執行するのは地方自治体です。しかし地方自治体は、自分たちで決められることは非常に少ない。どういう仕事をするかは国から決められるだけでなく、その仕事をどのようなやり方とするか、執行方法や執行体制ですね、それまで決められています。例えば、保育園を作ろうと思えば、調理施設がなくてはいけない、プレーグラウンドがなくてはいけない。例えば学校を作るなら、50mの徒競走ができるグラウンドがないと駄目だとか、天井の高さは何センチだとか、設置基準と称して、本当にいろいろ細かく決められていま

す。先ほど、サブモデルで裁量の余地について申し上げましたが、たくさんの仕事をしていも、仕事の仕方まで細かく決められているのであれば、量の面では分権で、質の面では集権となります。

仕事量は少ないが、やっている仕事の中では自由度が高いというのがBになります。イギリスなどはここです。それから、Aというのは、やっている仕事も多いけれども自由度も高い、連邦国家がここになります。連邦制の国家ではなくてこういうところがあるかと言うと、スウェーデンなど北欧はここになります。福祉国家として国は国民を守るために何が必要かを決めますが、実際に動けるのは市町村ですし、人に関係することなのでそれぞれの地域によってそのニーズが違うので、どのように執行するかは市町村にまかせています。ですから仕事量、とくに福祉関係ですが、仕事も多いけれど、どのように執行するかは現場で判断できる、というのでAになります。

この図を示したのは、日本は今Cの位置から、どの方向を目指しているのか、分権改革には明確な方向性があるのか、それを考えるためです。

(2) 地方制度の沿革

地方は国のエージェントとして行政を執行する役割を担ってきたというのが日本の特徴になっています。それは明治政府が近代国家をつくるために地方制度を整備したことに源泉があります。近代統一国家の基本として一番重要であったのは、徴兵と徴税と教育制度ですけれども、それを全国津々浦々で実施をするのが市町村で、それを監督するのが官選の知事でした。市町村を、小学校を運営できるだけの規模になるように合併させたのが明治の合併です。国の出先としての地方行政の性格がその後もずっとあります。ですから、仕事量は多く、自由度は少ない、Cです。

(3) 地方分権「改革」

スライド11：what・why・how toとwhyの重要性

地方分権「改革」ということで、「改革」は括弧で強調しています。国が主導する「地方」「分権」「改革」というのがしっくりこない。国が自らの権限を減らして何をやろうとしているのか。それがわからない。実際に出来ないのは、抵抗勢力が出てきたとか、霞ヶ関が反対しているとか、ゼロ回答だったとかいろいろ言われています。みんな改革疲れですね。

「改革」はそれ自体が目的ではなく、何か実現するためには、現状維持ではだめなので、それを変える必要がある、つまり改革は手段です。先ほど外国の例をいくつかご紹介いたしましたが、地方分権改革が成功した国では、その原動力は現場つまり地方から上がってきています。多くの場合、民族や言語の違いなどから、自治権を求める地域主義が原動力になっています。自分たちのことは自分たちで決めたい、つまり民主主義の欲求が分権を要求します。ですから、現場からの声が挙がってきて地方分権改革になるというのがストーンとわかりやすい話なんですけど、国が率先して何で地方分権をやるのかというのは、

なかなかうまく説明が出来ない。とりあえずのことは言えても、なんだかスッキリしない。最近はとりあえずというのが嫌になって、この国はどうなるのだろう、と心配しているので、ここで少し皆さんと一緒に「改革」とは何かをを考えてみたいと思い、この図を出しました。

「抽象の階段」というのはちょっと変な言い方ですが、抽象度が低いというのは、具体度が高い、つまり個別の事例とか、現実とか、そういう具体的なことです。抽象度が高いというのは、一般性や普遍性が高くなるという意味で、ピカソの絵みたいによくわからなくなる話ではありません。むしろ共通性が高くなるということだと思って下さい。「抽象の階段」を使うと、全体を考えることになり、部分と全体の関係がよく分かります。それにより、短絡的あるいは対症療法、断片的であることと、体系的であることの違いがわかってきます。また、手段と目的を混同しないための切り札のような考え方となっています。階段のどの位置にあるかで、目的と思っていたのが、実は手段にすぎないことがわかるからです。

私、学生に教えるときにこれを見せるとすごくわかりが良いので、ここでも使わせていただいているんですけども、【what】、【why】、【how to】を3点セットで考えることと、それらを「抽象の階段」に位置づけて考えることで、【why】の重要性がわかり、論理的な思考ができるようになります。

何が問題なのかという何がというのは【what】なんですね。で、それをどのように解決するのかというのは【how to】で、どういうふうに対応したらいいかを処方するわけですね。今のご時世こっちからこっち【what→ how to】に直接行ってしまっています。どうすればいいのかに重点があり、何かすら考えない傾向もあり、マニュアルやハウツー本が溢れています。そうではなくて、何が問題なのか、なぜそうなのか、そして、だからこうするというふうに、【what】、【why】、【how to】を3点セットで考えることが重要です。図でいえば、こういうふうに①②と進む。③はダメです。①で【why】へ向かうのは、抽象のレベルが上がっている。つまりよく考えることになる。何が問題なのかというのは現実なので具体的なものがあるわけですよ。それをこうすればいいとすぐに答えをだすことは、ある意味で短絡的で近視眼です。だけどなぜそうなのかと考えることは、原因や背景を考えることになり、視野が広がります。なぜそうなのかと考えるのって結構大変なので、考えないでこういうふう【what→ how to】に行く。そういう傾向がとても強いので、敢えて、【what】、【why】、【how to】の3点セットで考えることを心懸けることが重要なのです。それができたら、次は、【why】への答えにさらに【why】と問う。私はこれを、なぜなぜチェーン、と呼んでいます、なぜそうなのかを数回遡って考える。

これは政策についても同様です。3点セットに答えることができない政策は考え直すかやめた方がいい。例えば今話題の定額給付金は、まるで答えられない。前の前の政権は、美しい国、などと言っておりましたが、これも3点セットに答えられない。【what】すらもわからない。政治の使命は、決断することで、その決断を国民に説明できなければ、信頼さ

れません。とくに、なぜが説明できないのは致命的です。

スライド 1 2 : 改革のプロセスと「抽象の階段」

改革というのは、現実の問題があって、これを何とかしなくてはいけないというのがスタートです。図の①です。それを政府が取り上げるかどうか、これをアジェンダ化といいます。政府が改革の必要性を実感し、政策課題とするのが②です。その時に、改革の先にある国家や社会の姿まで考えているかどうかです。それがないと、改革自体が目的となります。改革は目的ではなくて何かを実現するための手段である、その何かというのが国家ビジョンです。図の③です。それを政府が国民に説明し、国民がこれを理解する。目指す方向やイメージが共有できるように、とにかく政府は説明する。その一方で、それを実現するための制度や実際に改革をするための方法を考える。図の④です。そして⑤で、新制度が度入される。さきほどの「抽象の階段」のなかの what・why・how to の 3 点セットが作り出す三角形と同じラインが、このように、①②③④⑤となっています。

日本では、改革がこのようなプロセスになっていません。例えば、道州制ですが、道州制にして新しい国にするとか、道州制にすれば地方が自立するとか、道州制にしなければ日本は衰退するとか、まあいろいろと好きなことを声高に言っている人がいます。これは、③がないまま、このあたり（④と⑤）の話をしているわけです。①も検証しないままです。逆に、①が顕在化しているのに、政府は不作為で、②に進めないことも多いです。これは③がないので、改革自体が集中砲火をあびることになり、それが怖くて、現状維持や先送りとなります。その間に①がさらに深刻になる。年金、医療、教育、雇用など、国民の生活に直接関係することがこのような状態です。

地方分権も道州制も、このような国や社会を目指したい、という目標をもってはじめてその必要性がわかります。それ自体が目標ではありません。何のための地方分権か、という問いに、分権型社会を創るため、と答えても、分権型社会って一体どういう社会で、そこでの暮らしはどのようなものなのか、イメージができません。最近、地方分権はすっかり行革路線になってしまっていて、ますますわからなくなっています。とにかくこの③がないのが、日本の改革の特徴なんですね。

スライド 1 3 : 改革の 3 要素とカナダの財政再建

ここで突然カナダを出して申し訳ないんですが、改革について説明する適例なので、少しカナダの話をしていただきます。カナダは先進国で唯一財政黒字の国です。1993 年に政権についた自由党が、財政再建に取り組み、1997 年には赤字を克服して黒字財政に移りました。それ以来 10 年ちょっとですが、ずっと黒字財政です。黒字をどう使うか、減税か債務償還か支出拡大か、で悩むような羨ましい状況です。これらを少しずつ実行しており、例えば、7%だった連邦消費税は、まず 6%に減税され、そして 5%になりました。債務償還も順調で、累積債務は GDP 比だけでなく、実額として減っています。日本の累積債務は、

今や GDP 以上になり、年々増え続けているのですから、カナダの財政状況がいかに健全かがよくわかります。

ではカナダは、なぜ財政再建に成功したのでしょうか。カナダと一言で言っても、1993年までの政権は赤字まみれだったわけですから、自由党政権の財政再建です。この政権の財政再建は、上の図にあるように、改革の3要素である【理念】【戦略】【戦術】が明確でした。【理念】とは前の図では③に相当するものです。カナダは、これを「強い経済・安心な社会」と明示しました。その【理念】を実現するための【戦略】が財政再建であり、財政再建が目的化していません。財政再建ができなければ、強い経済・安心社会は築けない、なぜなら政府の財政状況が悪ければ、機動力のある政策に打ってでられないからです。

改革には、理念と戦略と戦術が必要ですが、日本はさきほど申し上げましたように理念がありません。戦略もほとんどないまま戦術のレベルで【how to】でどうするどうするというを考えているわけですね。カナダは、財政再建は目的ではなくて、ここ（強い経済・安心な社会）になっています。財政再建は、もしもそれが出来なければこういう強い経済、安心な社会というのは築けない。逆に言えば、これ（強い経済・安心な社会）を実現するために財政再建が必要、赤字まみれの財政だったら国家は機動力がなく何にも出来ないから、とにかくこういう社会を実現するためには財政再建が必要であるということなので、手段と目的がすごくはっきりしています。改革が目的ではなくて、何かを実現するための手段であるということがこれではっきり言えると思うんですね。

財政再建がここ（戦略）だとすると、じゃあどういうふうには再建するかというのが戦術です。それがデフィシットターゲットを決めてプログラムレビューをするということになります。デフィシットターゲットというのは、それぞれの年度の財政赤字をどれだけ縮減するかというのを決めることです。毎年の財政赤字は国債発行で対応しますから、国債を発行し続けると債務が溜まっていく。債務が多くなると利払いが多くなる。日本みたいに GDP の 100%以上の債務があり、いまま累積し続けている国は、利払いだけで税金の半分を持って行かれるというような状況になるかもしれません。ですから、まず債務を増やさないためには、財政赤字つまりデフィシットですが、それをどれだけ減らすかということが基本です。デフィシットに注目して、それを如何にコントロールするかということがすごく重要になってきます。では、その毎年の赤字を減らすにはどうしたらいいかとなると、政策の見直し、プログラムレビューをすることになります。

このプログラムレビューにあたって、カナダは6つの基準というのをを使って、それですべての政策を見直しました。次のスライドに6つの基準がありますので、そこで詳しくみるとして、明確な基準でプログラムレビューをしました。現実の政策を見直すのでかなり具体度が高い、それでこの位置にあるわけですね。これが財政再建です。

プログラムレビューをすることは、仕事の見直しになります。連邦政府の仕事を見直すわけで、これは民間に任せた方がいいとか、地方に任せた方がいいとかというようになってきます。連邦政府が自身で行う仕事は減ります。その結果、人員が減って組織も小さくな

ります。下の図のようになります。左が財政再建、右が行政改革で、プログラムレビューがそれをつないでいます。

日本の行政改革って最初に公務員削減ありきでしょう。公務員を減らそうとか、無駄をしているからよくないとか、そういう目先のことしか言いません。貴方のやっている仕事はこれからこの組織では半分に減らしたり、しなくなりましたと言われるとそうかなと思いますよね。でも、貴方がいないと言われるとなんかすごくモラル下がりますよね。だから、人数を減らすということの前に、仕事を見直すということが基本にあるべきなんです。お金がないんだから全部出来ない、つまり現状維持はないことが前提ですが、機械的に一律に削減する、というのではなく、きちんと政府でしかできないことは何かを見極める。なんか本当に素直なことで、すっきりと理解できました。公共的なものは重要だとしているので、政府だけでなく、いろいろな人の力を借りることになるので、「公の担い手が多元化」します。市民や NPO やボランティアなど市民セクターが公共サービスの供給に重要な役割を果たすようになります。そうすると本当に政府がやるべきものは何かというのがさらによくわかるようになります。これが政府の仕事の再定義になる。政府の再定義とは政府のあり方が変わることで、これこそ本質的な行政改革です。

スライド 14 : カナダの財政再建における政策見直しの6つの基準

財政再建と行政改革を連動させたのは、プログラムレビューですが、ただ政策を見直すというのではなく、将来につながる意味のある基準で見直しをしました。この図で示したように、基準は6つあります。1と2がもっとも本質的です。1は公共の利益にかなっているかですが、それに2、つまり政府が行わなければならないかを組み合わせます。公共領域を小さくし、民間企業の出番をつくるのではなく、公共を大切にする。しかし公共の仕事をすべて政府が直轄で行うことはしない。では誰が対応するか。3では、地方政府、4では、民間、とくに市民セクターをパートナーとしています。これがさきほどご説明した「公の担い手の多元化」となります。政府が独占するのではなく、政府にまかせてしまうのではなく、市民が社会の一員としての自覚をもつことで、社会全体の信頼性が高まる。そうすると安心社会になります。ですから政府は独占欲を制御し、市民は、要求するだけの消費者でなく本当の市民となること、*citizen beyond consumers* が鍵となります。

基準の6は一般的な基準ですが、5は注目しておきたい基準です。カナダは、小さな政府を目標とはしていませんでした。結果としては小さな政府になりましたが、財政再建で目標とした政府像は、*Affordable Government* です。自分のお金で賄えるような身の丈にあったしかし中身のある政府にしようということです。下の方に書いている *Alternative Service Delivery* というのは、さきほど申し上げたように、市民セクターなどさまざまな主体がサービス供給をすることです。公共サービスの劣化が起これば、政府財政が回復したのは、このような市民セクターとの連携によるところも大きいです。また政府の再定義が行われたことで、政府の本気度がよくわかり、政府への不信が減りました。

4. 北海道と日本

(1) 地方制度と北海道

スライド15：官治分権と自治分権

私のにわか勉強なんですけど、北海道のことを地方制度の面から少しご説明したいと思います。北海道が日本の制度の中に組み込まれるとことになったのが北海道開拓使だとすると、1869年、明治2年です。北海道開拓使というのは中央官庁の1つですので、北海道は官治の単位として組み入れられました。開拓使は明治15年に廃止されて、明治19年に北海道庁官制というのが出来ました。これも国が直轄をする北海道という地域の機関です。明治30年に、その複数郡の行政区域を単位とする19の支庁が作られました。明治43年に鉄道の開通に伴って19あった支庁が14に統合されて14支庁体制になりました。この14支庁体制がつい最近まで続いていたというのは驚きです。

地方自治制度からみるとどうでしょうか。府県会規則が出来たのが明治11年です。府県会規則というのは、府県会、つまり議会の導入についてです。この当時ですから、制限選挙ですけども、そこの県民から選挙された人がその議会の議員になるということなので自治の制度です。北海道はこの明治11年の府県会規則からは置いて行かれていて、北海道に議会が開設されたのは明治34年でした。北海道会法と北海道地方費法が制定されて実現しました。北海道民はこれで自分たちの議会を持ちました。それまでは、開拓使など国の機関だけだったので、下からのこれ(→)がない、つまり選挙がない官治の単位でした。議会開設までは直轄地状態だったのですが、議会の開設と共に自治体にもなったということになります。

北海道は北海道会法が適用されました。府県制とは別建てでした。北海道の地方自治制度が北海道以外のところの自治制度と一緒にしたのは戦後です。昭和21年に府県制の改正があって、道府県制になり、北海道も同一の法律が適用されるようになりました。これは日本国憲法と地方自治法が施行される1年前です。ですから、北海道は特別な地域であったというのは、歴史的にも制度的にもはっきりしているわけです。結論を先取りすれば、特別な地域であることを、もっとポジティブに使ってはどうかということです。今は、道州特区で特別扱いです。他と違うというのが本当にセールスポイントになるか、戦略的に有利なカードになるかは、それをそう使う意思があるかないかにかかっています。他と違うことでどうしようとしょんぼりするか、その違いに自信をもつか、これからの地域の分かれ目になると思っています。

(2) 道州制と北海道

北海道を想定して道州特区の特別な法律が出来た一番大きな理由は、他のところはこの府県とどう組むかということで区割りの問題がすごく大きいわけですが、北海道はそのよ

うな問題がなく区域の設定に消耗しないことです。道州制については、それでどういう国を目指すのかという理念やイメージがないまま、どことどこを一緒にするとか、どこと一緒にになりたくないとか、州都はどこに置くとか、そういう話ばかりなんです。いわゆる【how to】ものだけです。【why】がないどころか、【what】も曖昧です。道州制という同じ言葉は使っていてもその内容はあまりにも多様です。北海道は、そのような中身のない議論から離れたのですから、どの権限を獲得していくかということに向き合えます。でも折角特区の枠組みの中に入っているのにこういう権限が必要だということをあんまり言っていないところがちょっと残念な気がしています。日本の中の北海道という観点から見ると、北海道ルールを自分たちで作れるようになることが、日本の分権を動かすポイントになるんですけども、その先駆者というか、先行例となるかどうかということが今問われているのかなという気がしています。

（3）東京一極集中と札幌一極集中

次に東京集中と札幌集中ですが、これを並べたのは、日本の問題の縮図が北海道で起こっているように思われるからです。日本の中では東京集中が問題だけれども、北海道だけを取り上げてみれば札幌集中が問題になっているということで、一極集中の問題をどう解決するか、札幌以外の地域の疲弊や問題をどう解決するかということが現実としての大きな課題になっています。分権がそれにどう寄与できるのかについて、少し考えてみたいと思います。

5. 北海道内の地方分権

（1）「官治分権」と「自治分権」

北海道内の地方分権ということで、今日の5つめの柱です。ちょうど絵に出してもらっていますが、「官治分権」と「自治分権」ということでお話をしたいと思います。「官治分権」というのは、分権モデルでは出先型分権に相当します。出先というのは、住民と直接の接点をもたない官治の単位です。ここに分権をする。「自治分権」というのは、分権モデルでは単一型分権です。地域単位は、住民の選挙で選ばれる議会をもつ、つまり自治の単位、自治体です。そこに分権する。「官治分権」は道が支庁に分権することで、「自治分権」は道が市町村に分権することです。そうすると北海道の中で考えなくてはいけないのは、この「官治分権」と「自治分権」、それから国から北海道への分権と、3つの分権をいかに実現するか、それをどう組み合わせる北海道の基礎体力がアップするようにするかが問われているように思います。

（2）2つの地方分権の接点

スライド16：道内の2つの分権

これが道庁の本庁で、これが支庁です。これ市町村。市町村をいろいろな形で示しているのは、面積は広いけど人口が少ない、面積は狭いけど人口が多いとか、そういう面を出したいのでいろいろです。ここの幅とここの幅を同じにしているのは、1つの支庁の区域には、複数の市町村があることを示すためです。

市町村に住民側からの矢印があるのは、首長さんと議会は選挙でされているからです。ですから、彼らは必ず住民を見ているよ。支庁にはそのような矢印がありません。つまり官治の単位です。支庁に道が分権するのは官治分権です。道からの点線の矢印です。市町村への分権は実線の矢印で自治分権です。この図は、この2つの分権と、市町村、支庁、道と住民との接点がわかるように示しました。

重要なのは現場から見るとどうか、ということです。こう見ましょうか。そうすると、住民は、ある市町村の住民であり、ある支庁の管轄区域に居住しており、かつ道民でもある。市町村と道に対しては、選挙という意思表示の機会がある。支庁は道よりも物理的には近いけれども、アクセスがないから一番遠い存在になってしまいます。どうすればいいのかというのを考えていくと、支庁の長ですね、支庁長がどこを見るかなんですね。本庁を見て動くのか、自分が担当する管区の地域をしっかりと見ていくのかということです。選挙がある人は現場を見るけれど、選挙がないと現場よりも人事異動が気にかかる。そうすると、ここで失敗しないでつつがなく過ごして、次を狙おうと思うかもしれない。支庁長のポストって組織的には重要ポストだから、あの14が減らないんだということも聞いたこともあります。でもそれではいけないんですね。だから、札幌集中が起こってくるわけで、権限も道幹部の心情も、もう少し現場に向かわないといけない。現場に分権をするときに市町村への分権も必要ですが、規模が小さすぎて担えないものもある。特に地域経済の活性化とか、経済関係は市町村ではちょっと荷が重いかもしれない。福祉とかそういうのは人に近い市町村が重要ですけど。そうすると役割分担でもう少し地域の戦略というのをここ（支庁）がしっかりと考えなくてはならない。それから、北海道をどう内側から支えるかとか、世界に向けてどう発信するかとか、北海道全体のテコ入れをするには支庁の役割は大きいはずですが、明治43年以来のDNAが働いているのかもしれませんが、どうもよくわかりません。たぶんそうはならないと思うんですけど、北海道以外のところで府県を廃止して道州を作る道州制となった場合、府県を廃止したとしても行政区域として残すことはありえる話です。それが支庁に相当するものになるのかなという気がしているので、逆に言えば北海道がこの支庁の問題をどう片づけるか、どう改革するかというのは、実は重要なことなのです。あんまり注目されていませんけど、実はすごく重要なことです。

（3）札幌一極集中からの脱却

道庁も支庁改革に取り組んでいるようで、14の支庁を9つの支庁に再編するという案が出ているようで、通ったのかな。14の支庁の管区を9つの支庁にしても、組織再編だけで、支庁長さんがやっぱり本庁ばかり見ていると駄目です。支庁と言うんだったら、現場を

きちんと見て、戦略を作り実行する能力をもって欲しいですね。新北海道総合計画では 6 つの連携地域を作っていますが、それと、その新しく作ろうとしている 9 つの支庁がどう関連があるのかということも今 1 つよくわからない。皆さんご存知ですか、北海道民だったら。わからないですか。あまり戦略が見えないわけですよ。私が申し上げたいのは、ここ（道）はもちろん頑張ります。でも北海道は大きいですから札幌だけで頑張っていると逆に札幌集中が加速する。遠い所に目配りが行かない。そうするとますます現場が遠くなる。より現場に近いところに支庁があるのだとすると、ここが地域の要としてどう盛り上げるかということが重要だと思います。現場を共通項として、住民、市町村、支庁など、みんなそれぞれ立場は違うんですけども、現場をどうするかということを中心に一体性を高めないと、たぶん札幌一極集中も止まらないし、北海道も元気になれないという思いがあります。ですから、支庁制度をどうするかというのは、大きな問題だと思います。官治分権と自治分権も必要ですけど、受けた方がこっち向いていたら意味がないのでなるべくこっちを見るようにしてほしいと思います。札幌一極集中からの脱却にはそういうことが必要であるということになります。時間がだいぶん過ぎているので飛ばしましょう。

（４）市町村の役割

スライド 17：生活基盤の 3 つの次元

市町村の役割ということで、まずこの図でみてみたいと思います。これ、なんかすごい簡単なことを書いているようですが、生きるということには 3 つの次元があると学生に説明したらすごくよくわかったと言われたので、表にしてみました。まず人間も動物だから生きて行かなければならない、生存するという。それから生活すること。社会の一員として生活するという。そして生きるということ。これは自分らしく生きるとか、なんかそういう精神的なものや気持ちです。そういう 3 つの段階に生きるというのがある。そう考えていくとそれぞれ必要なものというのは例えばこういうことなんですね。食料、水、空気など生存の基本。住宅、学校、病院、交通などは生活の基本。公園、レクリエーション施設、文化施設などは、ゆとりある生き方とセットで、市町村行政はしばらくこの辺をやっていました。今、病院の問題がすごく大きくなりました。ホームレスや失業者なども増えてきて、食べられない人も出てきました。最初の次元や 2 番目の次元に社会問題がでてきて、市町村の課題になりつつあるようで、なかなか厳しい状態であると思います。私は市町村は ER、救急救命室のようなものではないかと、市町村 ER 論を考えています。一番困ったときにどこに行くかということ、それはもう市町村が一番近い政府なので市町村に頑張してほしいというところであります。頑張る内容が、3 つめの次元から 2 つめに移り、1 つめすら対象となっていることが、ER 論の背景です。

スライド 18：市町村に期待される役割とその実現のための改革

それで、市町村に期待される役割ということで 5 つあげてみました。それぞれについて改革

の方向やその理念があります。最初の3つの役割は古典的です。これから重要なのは地域社会の舵取りなどです。法令解釈力ももう少し身につけてくれないと、条例制定で困るのではとったりもしています。道庁が支庁を通してサポートすればいいことも多いです。とにかくこれまで以上に市町村の役割は大きくなります。

(5) 新しい公共空間の形成

スライド19：新しい公共空間

最後の絵です。これは新しい公共空間というのを絵にしています。これが官、これが民。官民二元論というのがあって、官イコール公だったんですね。官尊民卑とかよく言われていましたけれども、官が民をコントロールして民は官に依存する。こういう形がずっと続いているわけですね。これからいくと、新自由主義の改革で小さな政府とか、前の前の前の政権が言っていましたけど、それってこちら（民）を大きくしてこちら（官）を小さくしようということになるわけですね。先ほどご紹介したカナダは公を小さくしない。だけど官を小さくするというを言っているわけですね。ただ小さくするのではなく政府の役割を再定義するのです。だから公の領域を官が全部占めるのではなくて、これ政府なんですけど、その政府が全て公をやらなくてもよくて、少しこういうふうになくなるということになってきます。つまり官イコール公ではなくて、官と民の間の重なりが出てくる。この下の図がわかりやすいと思いますので、これでご説明したいんですが、小さな政府論というのは公共の領域をぐぐっと小さくしていくことです。私はそういうのは、なにかやはり社会としては正しくないような気がするんですね。公共の領域というのは、政府がやるべきことだけではなくて、例えばコモングッツですね。公共財とか共通財みたいなものってあるじゃないですか。そういうのがあるので、公共領域というのは広い方が社会としてはすごく安心が出来る。でも、全部政府がしなくてもいい。

これ公共の領域。ここから外にあるのが私的な領域。アクターというか、活動主体として、これ政府、これ市民、個人ですね。これ企業。民には、民間企業の民だけでなく、市民の民もあるわけですから、そういうふうに2つを考える。そうすると公共の領域の中で、政府がやる場所以外にこれが出てくるわけですが、それに民の活動を合わせてみる。そうすると市民の②と企業の④となる。それからこの③とそれから①とを全部合わせて公共領域とする。政府以外の②③④ですね。これを新しい公共空間と考える。

②というのは市民が公共領域の中で活動している。例えば、ボランティアやNPO。PTAなどもここに入ります。⑤は個人の私生活です。⑤に閉じこもらずいかに②に参加するかが課題です。企業の方はこの⑥に相当するのは利潤追求、儲ければいいというような活動。というかそういう会社。④に相当する会社は何かというと、電力とか交通の事業者などです。ではこの③は何かと言うと例えば公益法人です。市民や企業の枠に入らない団体や組織で公益的な活動をする法人がここになっていくのであります。学校や病院もここに入ります。公益的な活動をしているということは、公共空間を支える大きな役割を果たし

ているというように考えておいていいと思います。

公共領域を小さくするのではなく、その中で官が占める割合が小さくなって、民のアクターが「公」を担うように関わるようになることが新しい公共空間の形成になります。ぎすぎすした社会にならないためには、ここをどうするかということが重要で、それに対しては市民も企業も、社会の一員であることの意識や高い志をもつことが求められているように思います。ちょっと時間がオーバーをしているので、最後にまとめをしたいと思います。

まとめ

地方分権を考えるというテーマで、いろいろなことをお話しましたが、基本になっているのは、自分が住んでいる場所を愛せるかどうか。そして、そこに誇りを持てるかどうかというのが一番大きいと思います。どこかに所属をしているというビロッキング、それから対外的に何とかの何ですというアイデンティティー、さらにそこに愛着があるかどうかというロイヤリティー。ビロッキング、アイデンティティー、ロイヤリティーを3つのレベルと考えれば、3つめのロイヤリティーをもっているかどうかポイントです。

例えば、北海道だったら北海道民であるというのはビロッキング。住民登録すれば誰もがビロッキングです。例えば人から出身地を聞かれて、北海道の出身です、と答えるのがアイデンティティーですね。そして北海道に愛着心があるかどうかロイヤリティーです。愛着心があって誇りに思えるかどうかということですね。まずそれがないと、地方分権は成り立たないです。自分の住んでいるところに愛着があって誇りがあって、だからこそ自分たちが住んでいる地域のことを自分たちで考える。自分たちがより暮らしやすくするためには、何をすればいいのか、どうしたらいいかと考えていく。そう考えて、こうしようと思ったときに、その権限がそこにない。中央政府にしかない。東京の霞ヶ関と永田町が全部握っていて、全国、全部同じようにやろうとしている。そうではなくて、自分たちの地域を自分たちで経営していくためにはどんな権限が必要かというのがわかったら、それを取ってくる。他とどう違うかとか関係ないんですね。自分たちのところに最も必要なものを如何に取ってくるかということが、地方分権の基本だと思うんですね。ですから、愛着がないとか、誇りがない、それで、他と同じじゃないと嫌、違うのはなにか少し気持ち悪いとか、そういうところは、もう分権なんか言わなきゃいいと思ったりしています。自分たちの住んでいる地域は、自分たちが住んでいるんだから自分たちが一番よく知っているから、それを何とかしたいと考えるというのがやっぱり地方分権を考える上の基本だと思っています。制度がどうだとか言う前に、一番それが必要だと思っています。

それから、2つ目に申し上げたいのは、北海道の産業としてはやはり農業が非常に大きな産業だと思います。北海道の知名度というのは、北海道フェアの人気に表れているように思います。農産物には非常に大きなブランド力もある。地域経済がどういうふうになって

いくつかということも、要として農業が重要な役割を果たしていることを再認識すべきだと思います。農業ってもっとも属地的な産業ですよね。地面が必要だという意味で属地的な産業です。それを考えた上で申し上げたいのは2つあって、昨日か一昨日ですか、農業基本計画の5ヶ年計画の見直しというのが出てきました。食料生産の問題、食糧自給の問題についてですが、あちらこちらから買ってきて、それで食料を供給するというような供給力の話ではなくて、食料を生産するという生産力というのがもう少し真正面から取り上げられてもいいと思うんですね。ですから政府の基本計画が変わろうとする時期に、農業の北海道の力をフルに発揮出来るような方向での変革を求める必要があると思います。それともう1つは温暖化が進んでいくこと。高温障害ですか、そういうのが起こってくるわけですよね。農産物の生育に。そうすると北海道の気候が冷涼な気候というので、食料の生産に対して適地性が高くなっていくと思うんです。元々食料生産という大きな底力があって、温暖化の影響でより適地性が高まっていく。

北海道は農業でもう少し頑張っただけ元気になった方がいいのですが、道内でもそれぞれの地域にはそれぞれの特徴があると思うんですね。帯広なら畑作とか、そういうのがあると思うんですけど、そういう道内のそれぞれの特徴を生かすような農業が出来るかどうか。それから、他のところと北海道って違うのに、オールジャパンで農政が展開されます。オールジャパンの平均値で見ても訳のわからないこと結構多いですね。だから、北海道は別建てで考える、農業における北海道ルール、そういうものが必要になってくるのではないのでしょうか。現場で一番適切なルールを作る。ルールというのは自分たちで作るんです。それを作って、それが沖縄から青森まで適用されるのとは、違うルールでも構わないじゃないですか。そういうのを作っていく。北海道ルールを作れるように、道州特区を利用する。日本の中の北海道の違いというのをきっちり出す。日本という横並びで足の引っ張り合いなので、北海道は特区の制度があるわけですから、それを活用して、とりわけ主力産業の農業でどうするかという必要な権限をどんどん取ってくるようにするということが重要なのかなと思っています。地方分権を実現するというのが道内の発展にも良いと思うし、札幌を經由しないで直接外と結びついていくということも分権が必要だし、あらゆる意味で、そういう新たな展開になっているのではないかという気がいたします。少し長くなって、非常に早くいろいろなこととお話しましたが、私は皆さんにエールを送っているつもりですので、是非、頑張ってくださいと思います。ご静聴ありがとうございました。

平成20年度
第2回土地改良研修会

開催日時 平成21年1月29日(木)
午後1時30分から4時10分まで

会場 京王プラザホテル札幌
B1F プラザホール

主催 (社)北海道土地改良設計技術協会

《 講 演 1 》

地方分権を考える

筑波大学大学院 教授 岩崎美紀子

地方分権を考える

岩崎美紀子

1. 地方分権

- (1) これまでの改革
- (2) 分権の種類

2. 諸外国の分権

- (1) 分権の比較
- (2) 広域自治体の権限
- (3) 基礎自治体の制度

3. 日本の地方分権

- (1) 量の分権・質の分権
- (2) 地方制度の沿革
- (3) 地方分権「改革」

4. 北海道と日本

- (1) 地方制度と北海道
- (2) 道州制と北海道
- (3) 東京一極集中と札幌一極集中

5. 北海道内の地方分権

- (1) 「官治分権」と「自治分権」
- (2) 2つの地方分権の接点
- (3) 札幌一極集中からの脱却
- (4) 市町村の役割
- (5) 新しい公共空間の形成

〈資料出典〉

岩崎 (1998) 『分権と連邦制』 ぎょうせい

岩崎 (2000) 『市町村の規模と能力』 ぎょうせい

岩崎 (2002) 『行政改革と財政再建 ―カナダはなぜ改革に成功したのか』 御茶の水書房

岩崎 (2005) 『比較政治学』 岩波書店

岩崎 (2006) 「行財政改革と市民社会」『地方自治』 No.701

岩崎 (2008) 『「知」の方法論』 岩波書店

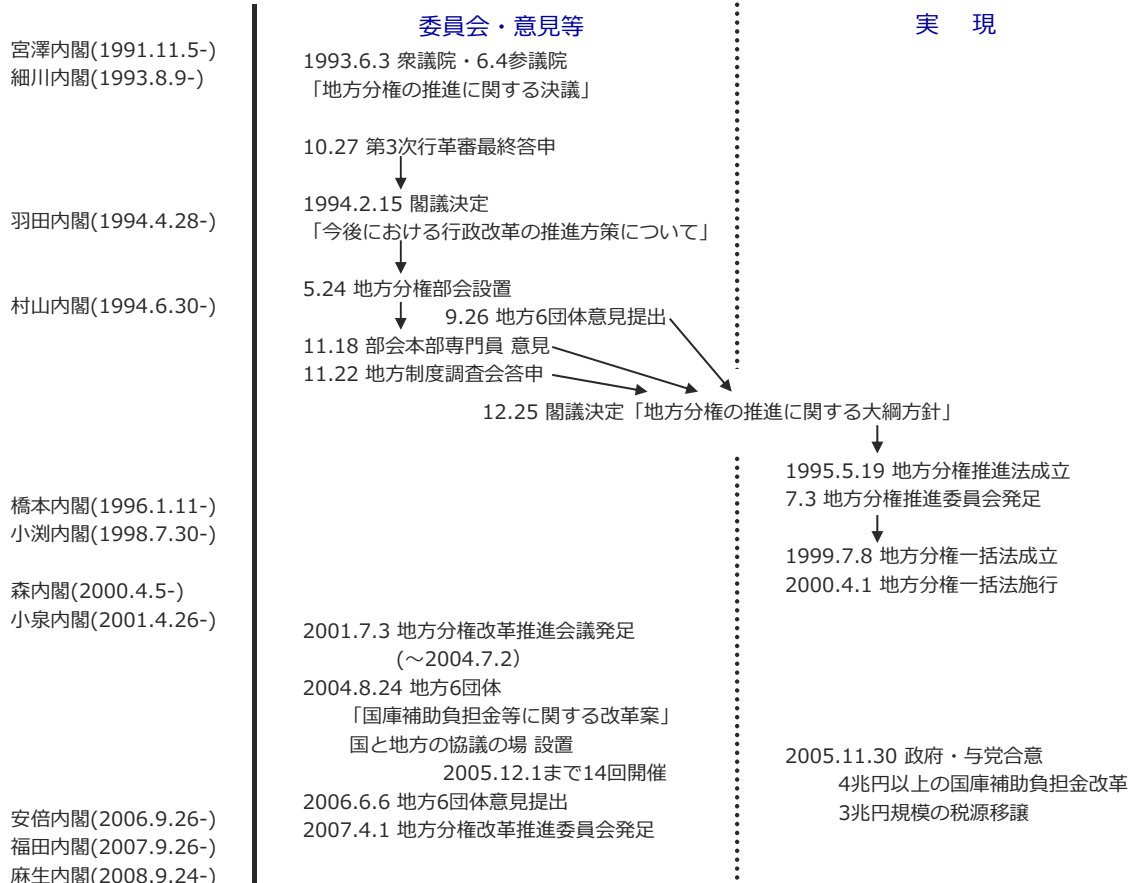
地方分権を考える

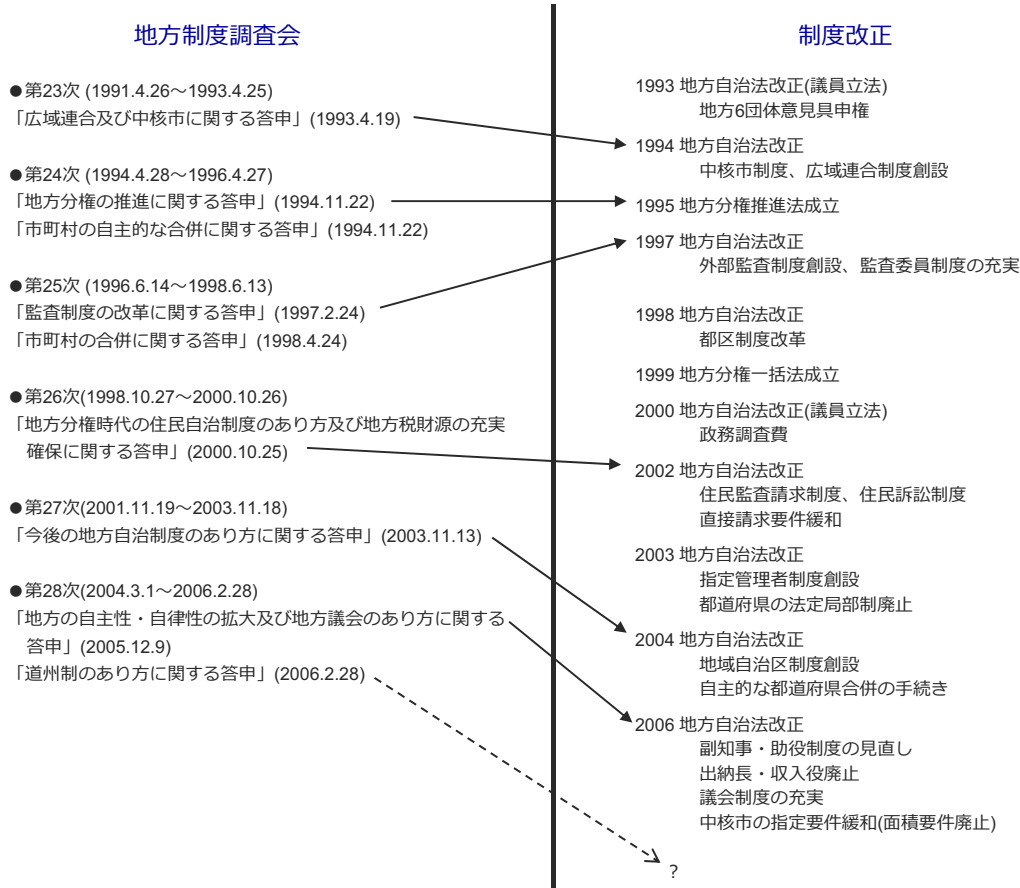
筑波大学大学院 岩崎美紀子

社団法人 北海道土地改良設計技術協会

平成20年度第2回土地改良研修会 (H21.1.29)

地方分権改革の動向





分権のメインモデル - 連合型、連邦型、単一型、出先型 -

| | 連合型 | 連邦型 | 単一型 | 出先型 |
|---|--|--|---|--|
| AとBの関係 A：全体レベル B：地域レベル | AはBの協定により創りだされており、その地位と権限はBの影響下にある | A、Bそれぞれの地位と権限は、憲法により規定されているため相互不可侵 | BはAの法律により創りだされており、その地位と権限はAの影響下にある | BはAの一部でありAに従属している |
| 決定と執行の関係 ◎：決定者 Ⓐ：執行者 □：自立した組織 ↓：命令系統 | <p>1：Aの決定権はBにより与えられる 2：Aの決定はBの承認がなければ効力をもち、その決定の実現はBによる執行に依存している</p> | <p>A、Bそれぞれにおいてその決定は最終決定であり、執行に移される</p> | <p>1：Bの決定権はAの影響下にある 2：AはBに関する決定をBに執行させる</p> | <p>Aの決定は最終決定である Bは決定者ではなくAの決定の執行者にすぎない</p> |
| B(A)の地位、権限の根拠 | A：Bの間の協定 | A、B：憲法 | B：Aの法令 | B：Aの法令 |
| B(A)の統治者の選出方法 | A：任命 | A、B：選挙 | A、B：選挙 | B：任命 |
| Bの財政 | | 自主財政 しかしAからBへの財源移転はある | 部分的自主財政 制限的課税権 | Aに依存 |
| 市民との関係 | Aは市民を直接統治しない 市民はBのみに参政権をもつ | A、Bの双方が市民を直接統治する 市民はA、Bの双方に参政権をもつ | A、Bの双方が市民を直接統治する 市民はA、Bの双方に参政権をもつ | Bは市民とのチャンネルをもたない |

出典：岩崎(1998) P.5

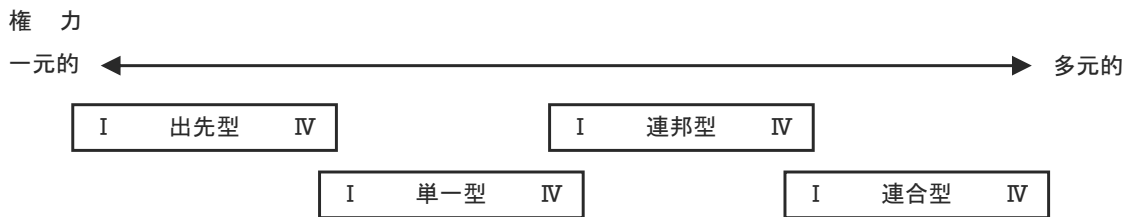
分権のサブモデルとモデルの位置づけ

●分権のサブモデル

| | 中央の決定を地方が執行する際の「裁量」 | 地方に関係する中央の決定への「影響力」 |
|--------------|---------------------|---------------------|
| サブモデル: I 型 | × | × |
| サブモデル: II 型 | × | ○ |
| サブモデル: III 型 | ○ | × |
| サブモデル: IV 型 | ○ | ○ |

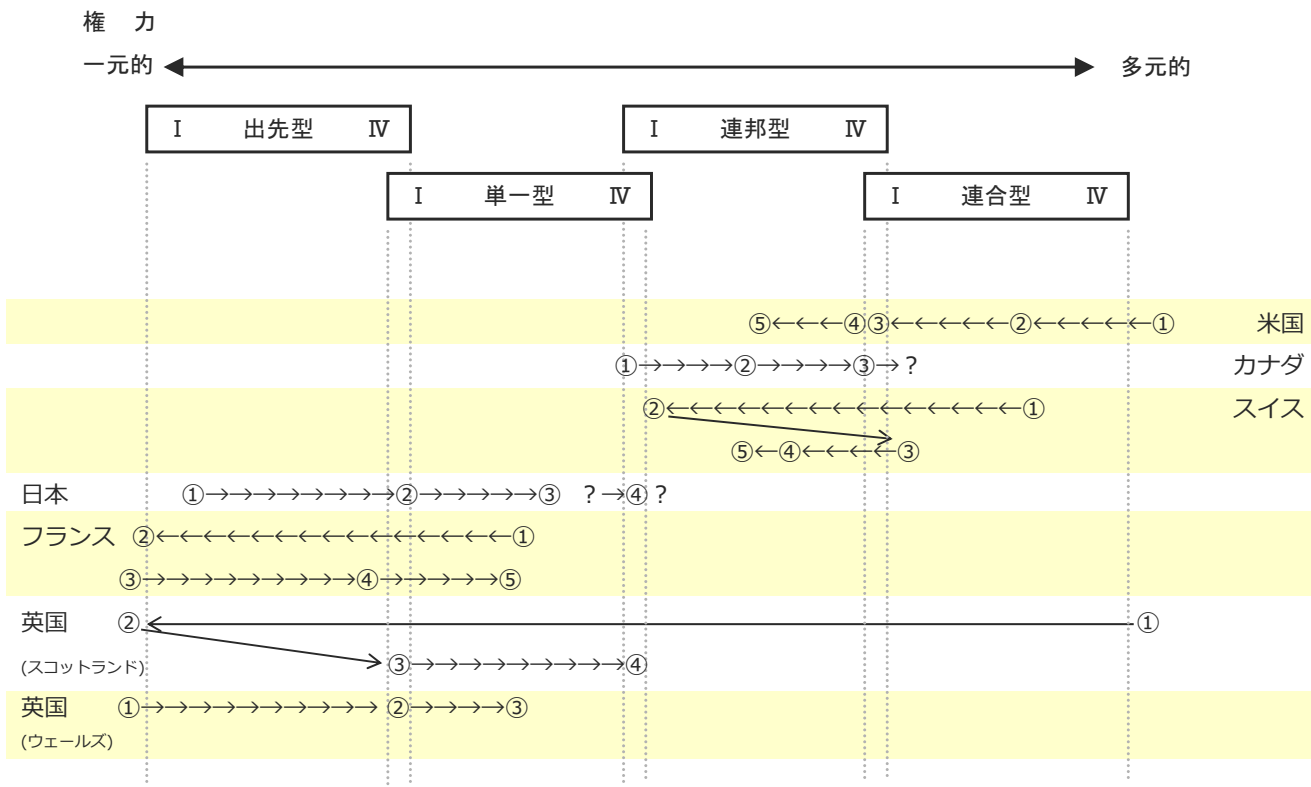
出典：岩崎(1998) P.7、岩崎(2005) p.101

●権力一元化 — 多元ラインに位置づけた分権モデル



出典：岩崎(1998) P.8、岩崎(2005) p.103

分権の比較 (通時的比較と国際比較)

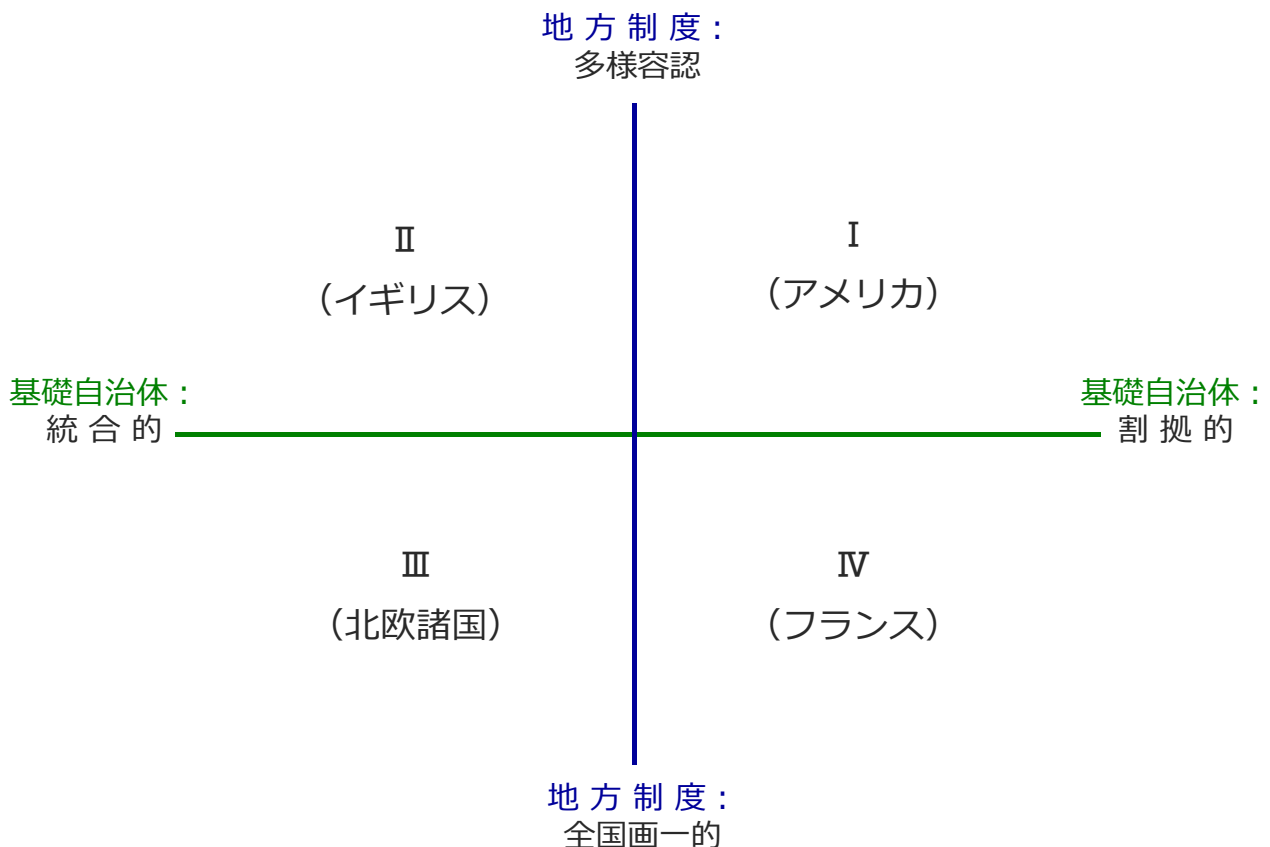


出典：岩崎(2005) p.122

州の権限の多様性 -連邦国家・単一国家-

| | | |
|--------------------------|-------------------------|--|
| 権限分割の観点からみた連邦制度のバリエーション | アメリカ連邦制 | 連邦権限の限定列挙。残余権限は州 |
| | カナダ連邦制 | 連邦、州の権限をそれぞれ列挙 残余権限は連邦 |
| | ドイツ連邦制 | 連邦権限、州権限、連邦と州の共管権限 残余権限は州。連邦立法への州の参加 州は広範な執行権限 |
| | インド連邦制 | 連邦権限、州権限、競合権限の三つのリスト 残余権限は連邦 |
| 単一制度における 広域地域政府(州)の創設 | 英国 regionalism | ブレア労働党政権のDevolution 官治分権(総合出先機関)から自治分権へ スコットランド議会、ウェールズ議会創設 旧王国地域なので領域は確定済み 第一次立法権、第二次立法権 一国多制度 |
| | スペイン regionalism | 民主化と分権化はセット 1978年憲法で地域共同体創設とプロセス明記 組織法で中央政府と各地域政府の関係規定、アシメトリー カタロニア、バスクは強力な地域主義 |
| | フランス regionalization | 地域経済振興広域計画区域を国が設定 レジオン知事をおき官治分権 1980年代分権改革で自治体化(議会創設) コミューン、デパルトマン、レジオンの地方三層制 |

基礎自治体の4つのタイプ



地方制度の重層構造

● 単一制度における重層構造

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ナショナル・レベル | 国 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| リージョナル・レベル | 広域自治体 | | | 広域自治体 | | | 広域自治体 | | | 広域自治体 | | | 広域自治体 | | | 広域自治体 | | | 広域自治体 | | |
| ローカル・レベル | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 |

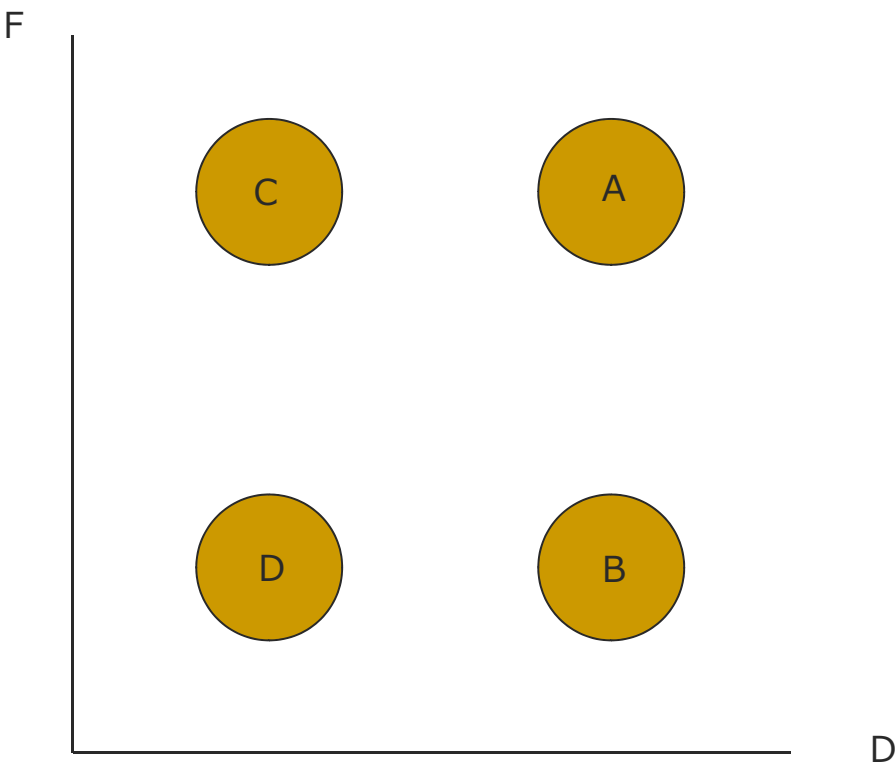
出典：岩崎(2000) p.4

● 連邦国家における地方制度の多様性

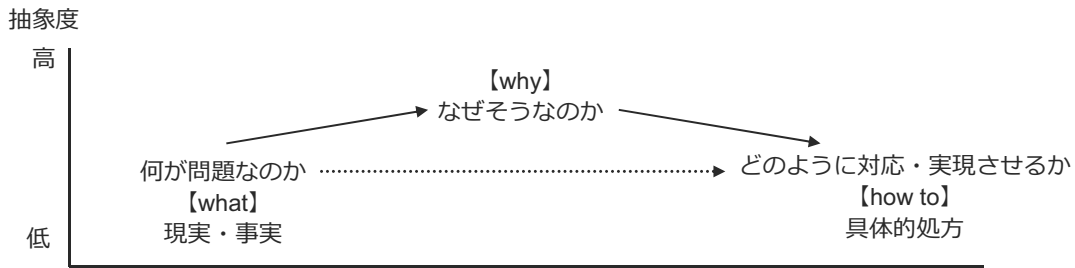
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 国家(連邦) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A州 | | | | | B州 | | | | | C州 | | | | | | | | | |
| 広域自治体 | | | 広域自治体 | | | 広域自治体 | | | 州直轄地域 | カウンティ | 広域機構 | | | 都市自治体 | 基礎自治体 | 広域自治体 | | 広域地区 | |
| 未法人化区 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 特別区域 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 都市自治体 | 郊外自治体 | 周辺地域 | | | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | | | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 | 基礎自治体 |

出典：岩崎(2000) p.298

量的分権・質的分権

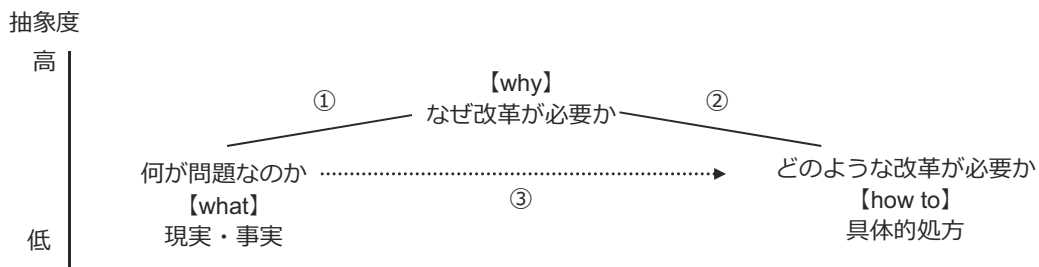


●問題の3つのたて方と「抽象の階段」



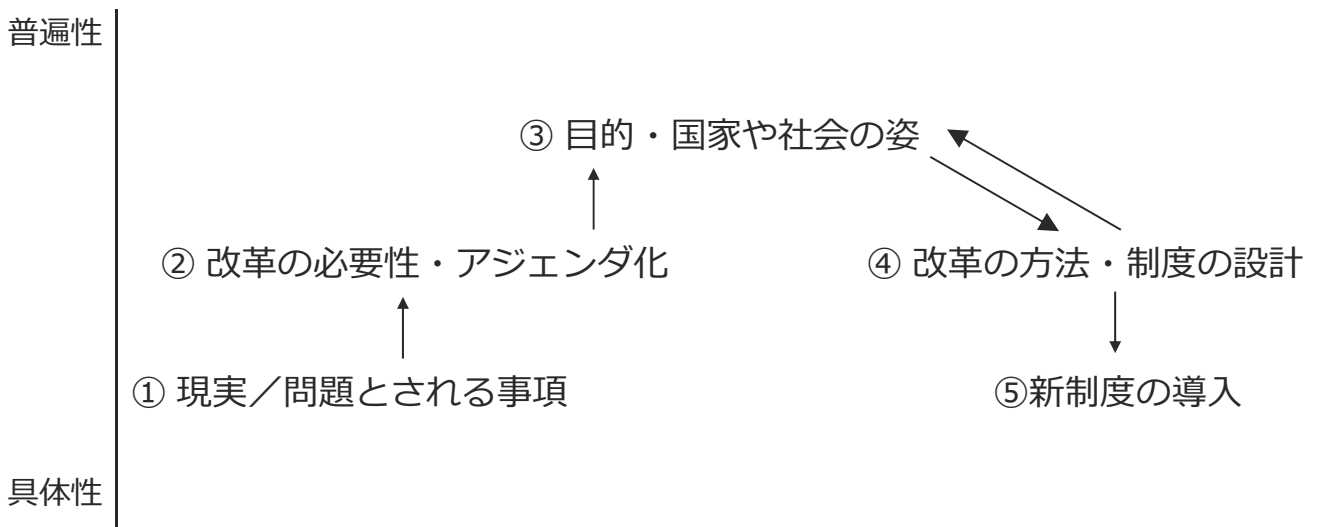
出典：岩崎(2008) p.59

●問題の3つのたて方と改革



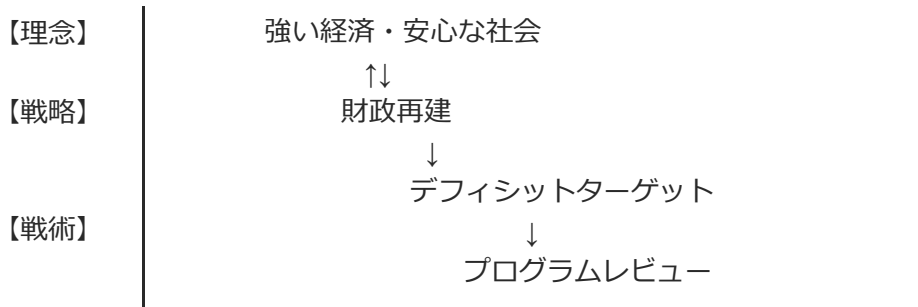
出典：岩崎(2005) p.161

改革のプロセスと「抽象の階段」

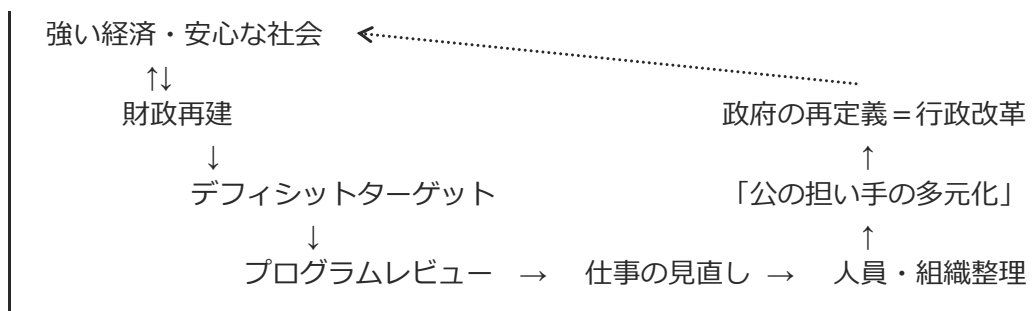


出典：岩崎(2008) p.65

●改革の3要素とカナダの財政再建の内容



●財政再建と行政改革の連動



出典：岩崎(2008) p.69、岩崎(2002)

カナダの財政再建における政策見直しの6つの基準

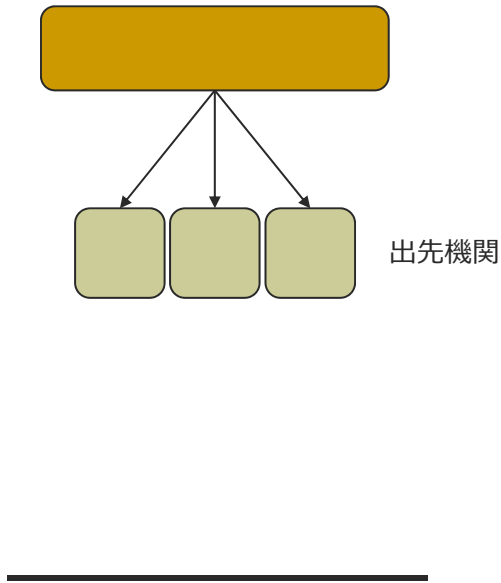
1. Public Interest test
公共の利益にかなっているか
2. Role of Government test
政府が行わなければならないか
3. Federalism test
地方政府にまかせられないか
4. Partnership test
民間やボランティア・セクターと協力できないか
5. Affordability test
厳しい財政状況においても敢えて支出する意味があるか
6. Efficiency test
実施においていかに効率を高めるか

「政府」の再定義

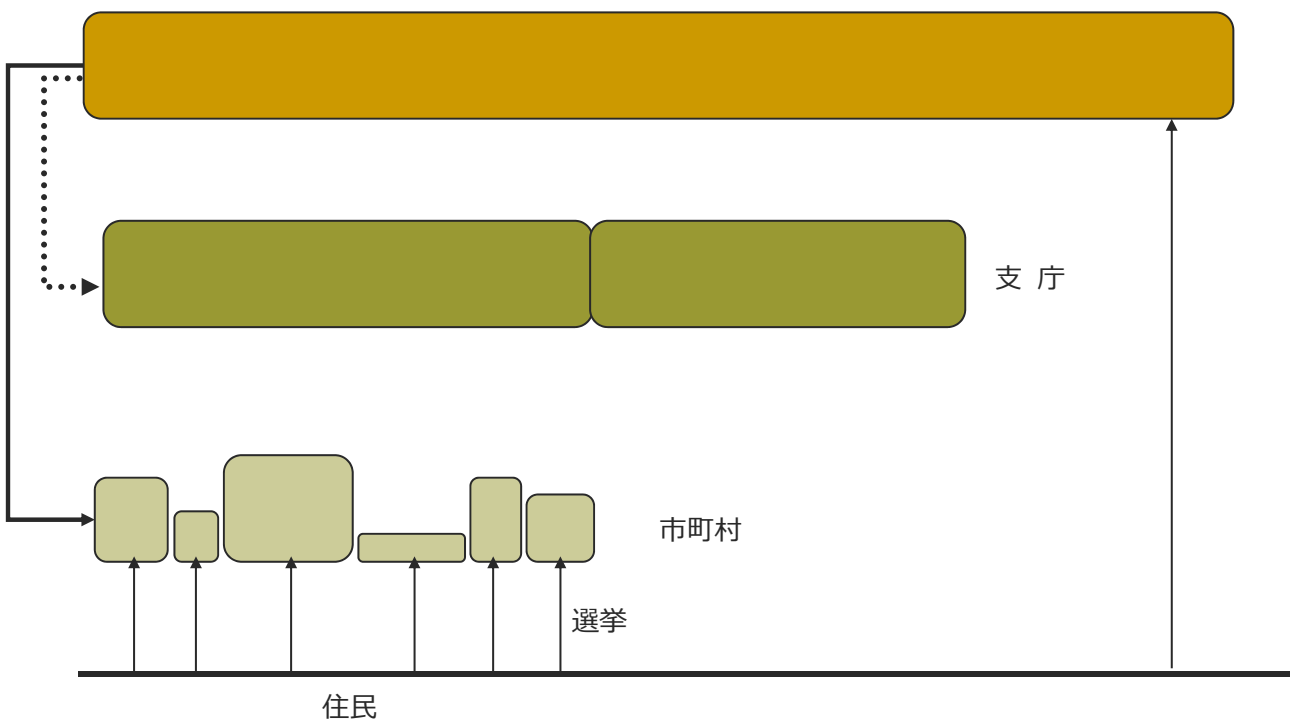
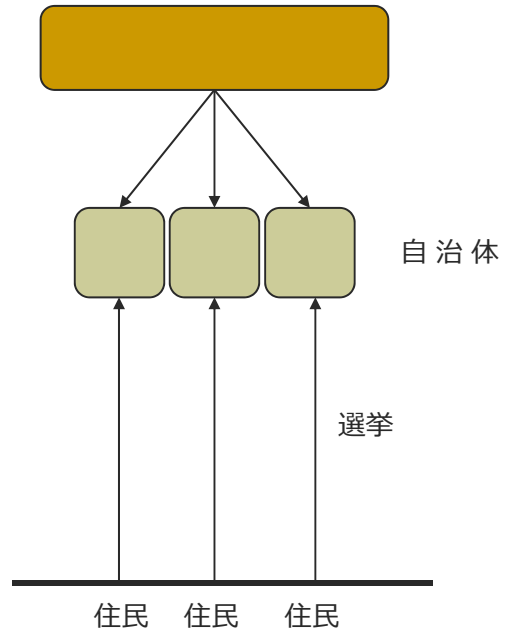
Affordable Government
Alternative Service Delivery

出典：岩崎(2002) p.38-44、p.61

官治分権



自治分権



| 3つの次元 | | 必要な要素・施設(例) |
|-------|-------------------|--|
| 生存 | 生命の維持 (ライフライン) | 水、食料、空気、電気 |
| 生活 | 所得の確保 社会の一員 | 仕事、住宅、道路、交通、通信 学校、病院 |
| 生きる | 自分らしさ 心身の健康 | 余暇、趣味、読書、運動、生涯教育 公園、図書館、文化施設、レクリエーション施設 |

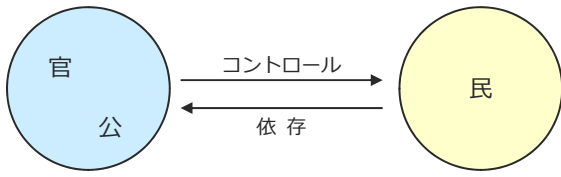
出典：岩崎(2000) p.5

市町村に期待される役割とその実現のための改革

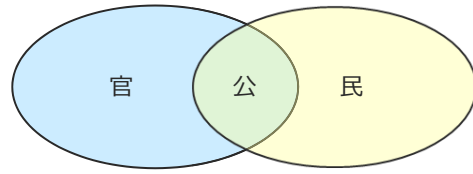
| 役割 | 改革の方向 | 改革を支える理念 |
|-------------|--|--------------------|
| 雇用者 | 雇用形態の多様化、組織環境の風通し プロ意識の徹底、エンパワーメント | 人材、効率(能率) |
| 規制者 | 規制を緩和すべき分野と強化すべき分野の切り分け、 秩序構築、公共財の再定義 | 「場所」の価値 説明責任 |
| サービス 供給者 | サービス生産から供給までの独占を廃止、 生産者から購買者へ、サービス内容にあった供給方 法、受け手の側の視点 | 効果、競争 |
| 先導者 | 地域経営、起業奨励、リソース発掘 地域社会の舵取り、価値の創造、発信 | 企画・経営能力 指導力、公正さ |
| 調整者 | 多元的アクターの参加促進、情報提供、法令解釈力 役割分担と協調、協議の場の提供、合意形成の手助 け | 「公」の概念 |

出典：岩崎(2000) p.31

- 「官」「民」棲み分けと「官」による「公」の独占

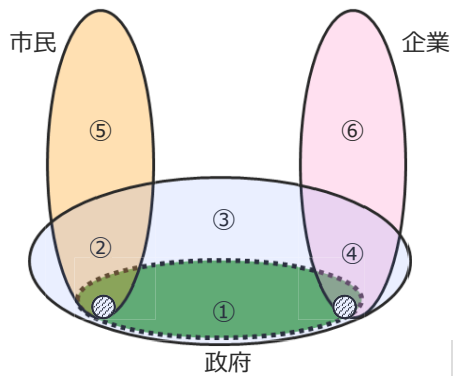


- 「公」の刷新



出典：岩崎(2000) p.32

- 公共領域の活動主体



公共領域 ① ② ③ ④
 新しい公共空間 ② ③ ④

出典：岩崎(2006) p.20

講演 2

「最近の農業農村整備を巡る諸情勢」

北海道開発局 農業計画課長 平見 康彦

ただいまご紹介いただきました農業計画課の平見でございます。岩崎先生の非常に格調の高いお話の後にいつものありふれたお話をさせていただきますけれども、少しの時間、おつき合いいただければと思っております。それでは、私の方からは、3つに大きく分けてお話させていただきます。1番目といたしましては、先ほど岩崎先生からもお話がありましたけれども、一昨日の食料・農業・農村審議会に見直しが諮問されました食料・農業・農村基本計画に関する話を食料の供給量、あるいは自給力といった側面からお話をさせていただこうと思っております。

2番目としましては、平成21年度の農業農村整備事業の予算に関する話です。現在、政府原案を決定して予算審議が始まったばかりですけれども、これからの事業量の見通し等も含めて若干説明させていただこうと思っております。

3番目としましては、私ども開発局の方で所掌しております直轄の農業農村整備事業の今後の進むべき方向について、というところちょっと言い過ぎかも知れませんが、私が、日頃考えていることを、かん排と農地再編整備、それから新しい制度のストックマネジメントという3つの観点からご説明させていただければと思っております。

1. 食料供給力・食料自給率の向上に向けて

まず、1番目に食料供給力・食料自給率の向上に向けてというお話でございます。皆様方も昨年来、輸入食品の価格が高騰しているということをご存知だと思います。配合飼料なんかはトン7万円くらいまで値上がりしました。昨年後半から小麦やトウモロコシの価格が下がってきていますので、この1月から1万2千円程度下がっておりますけれども、これからも輸入食料品を中心に価格の高騰はある程度続くであろうし、また諸外国には輸出制限といった政策を取り出した国もある中で、これからのわが国の食料政策あるいは農業農村の基本的な展開方向を考える時にはやはり食料の供給力、自給力といったものについて考えていかなければならないだろうというのが1つの方向だと思います。

スライド1に、供給力、自給力それから自給率というの出ています。現在の基本法には自給率の目標が明示されておりますが、供給力、自給力について具体的な言及はありません。

スライド2を見て下さい、これが食料自給率を具体的に食品毎に表したグラフでございます。左側が昭和40年度で、カロリーベースの自給率が73%となっております。右側のグラフが平成19年度で、自給率が40%となっております。その時の食生活がどうであったかというのを比較したのがこのグラフにになっております。昭和40年度を見ていただければわかりますけれども、自給率73%と言いつつ実際にはお米で全体のカロリーの40数%を摂っていたんです。ところが、

現在では、米で摂っているのが20%ちょっとしか有りません。この中身を見てみれば、自給率が昔が高くて現在が低いということの意味合いがよくわかります。昔は供給熱量のかなりの部分を国内で自給できる米で占めていたものが、最近では自給率が低い油脂類や畜産物が伸びてきています。このグラフの縦の長さが1人当たり摂取量を表していますから、百分比でいいますと油脂類は昭和40年度で6.5%しかなかったものが、今は14.2%。畜産物も同じ様な傾向です。この2つの部分が増え米が減ったということが、結果として、自給率が下がっている原因ということになります。ですから自給率を考える場合、現在の食生活を続けていくことを前提とするならば、40%の自給率を上げるためには、表にある白い部分、即ちそれぞれ品目毎の輸入部分の自給度合いを高めるしかないわけですが、食生活を変えれば簡単に自給率を上げることが可能となります。

ここに、自給率のパラドックスがあります。例えば昭和16年、太平洋戦争が始まったときに主食の米が配給になりました。その頃の米の配給量は2合3勺で約350gです。そして、その頃の政府が考えていた成人男子一人あたりの日熱量は1,200キロカロリーです。それが、今では、グラフの上の方に書いてありますが、2,500キロカロリー以上あるわけです。1,200キロカロリーというと、現在でも供給熱量の40%を自給している訳ですから、単純に計算すると約1,000キロカロリーとなって、カロリーベースだけみると、戦時中と同じような食生活をすれば、今と同じものを作っても自給率が9割になるわけです。ですから、食生活を貧しくする、飢餓線上までいくということを考えれば、自給率はいくらでも上がるんです。いくらでも上がるんだけれども、今の食生活を無視したそういうことをやっても意味がないと思います。だから、自給率だけで、物事を判断するのはいかなるものか、それよりも食料の生産力＝自給力を重視すべきではないかという考え方が最近出てきております。

それで、ちょっと資料1に戻りますけれども、まず食料の供給力というのがございます。要するに、食料の供給力というのは、わが国の国民に食料をどれだけ配れるかという能力になりますけど、これは大きく3つに分けることが出来ます。1つは国内での生産。それから、輸入。それと、この2つ組み合わせた備蓄。この3つで国民に食料を配るということになります。この内、国内の生産力というものを国内農業食料供給力、いわゆる食料自給力というふうに呼んでおります。おそらく、この食料自給力ということが次の基本計画を見直す中で、概念的にかなり大きく出てくるという方向が見えてきております。さて、食料自給力ということになりますが、それが一体どういうものかというのがこの構成要素というところで、3つに分かれて書いてあります。1つは農地・農業用水。それから、それを使う人。すなわち担い手で、これらの2つの要素を生かすための肥料とか、栽培方法とか、種とかを技術というふうに集約しています。この3つが相まって食料の自給力、いわゆる国内農業の食料供給力が確保されるであろうということです。そして、今後、これらの要素をどのように使っていけば、実際の食料生産を増やすこと結びつけることが出来るかというのを右側の生産物の欄に書いています。1つ目は当たり前の話ですけれども、国内で食料として消費される農産物。もう1つは、輸出されている食料・農産物で、輸出しているものはいざ鎌倉の時には国

内に転用できますから、当然、食料の自給力の中に入ってくるということになります。もう1つは、飼料としての国内消費で、これも当たり前です。その次に、国内で食用以外の用途に使われている農産物で、バイオ燃料とかそういうのがこれに当たる訳ですが、これもいざ鎌倉の時には国内供給熱量の側に入ってこれます。こういったものをいつでも活用できるようにしておくこと、即ち食料自給力の確保が最終的に食料自給率の向上に寄与するのではないかと考えられています。

スライド3は、先ほどの中身になりますけども、食料自給力を向上させるために具体的にどういうふうな取り組み方向を考えているかというのがこの表でございます。まず先ほど言いました3つの構成要素がございます。農地・水、担い手、技術です。この中で、現状の欄を見て下さい。農業資源の欄ですが、皆さんご案内のように農地面積が465万ha程度で、耕作放棄地が38万6千ha、その内、北海道内に1万9千haあると言われています。ただこれは、センサスの資料なので本当にこの数字が正しいかどうかを確認するために、現在、農水省が悉皆調査をっております。まだ、結果は出ていませんが、漏れ聞くとところによると、ここまで大きくないんじゃないかという説もあるみたいです。いずれにしても、センサスによると全国で38万6千ha、北海道で1万9千haというのが数字として出ています。

そして、農地面積の内、担い手が経営する農地というのがだいたい45%くらいとなっております。担い手の欄にあります。認定農業者が24万人くらいで、農業法人が8千あるということです。一番下の技術の欄ですが、小麦の反収が365kg、大豆の反収が164kgとなっております。この反収が、日本の場合に非常に低いんですね。小麦・大豆とも1960年代から70年代、昭和でいうと40年代くらいまでは、日本とEU諸国、あるいはカナダ、アメリカ、そういった国と、小麦も大豆もほぼ同じくらいの反収でした。小麦で、だいたい300kgから400kg、大豆の場合は、150kgから200kgでした。ただ、現在では、EU諸国では、小麦の反収がだいたい倍の700kgぐらいになっています。大豆の場合でも300kgを超えています。そのくらい反収が開いてきているんですけども、そういった現状がここでの問題点となっております。この現状に対して、食料自給力を上げていくために、どういった取り組みの方向があるのかということで、これも当たり前の話ですけども、耕作放棄地を減らせばいいだろうということになっています。それから、農地面積も下がってきたんだから、これ以上下がらないようにすればいいだろうと。さらに、担い手のところに農地を集めればいいだろうということです。それと、当然ながら基盤整備を進めていけばいいということが考えられています。担い手については、例の水田・畑作経営所得安定対策。ああいったものをうまく使って、いわゆる専門的な農家、本当の担い手に施策を集中していくといったことをやっていくべきだろうと。また、今回の農地関係法令の改正の中に出てきますけれども、担い手の幅を広くして、株式会社も含めた企業の参入だとか、あるいは集落営農といったものも含めて担い手を増やして行こうとしています。技術の方では、1つはパン・中華麺などに適した小麦品種の開発と書いています。中華麺の方は現在でも、ある程度出来ているんですけど、パン用小麦がちょっと弱いということなのでその辺の品種開発が急がれています。それと大豆300A技術への取り

組みが取り上げられています。品質Aの大豆を反あたり300kg穫るとというのが大豆300A技術です。

次に、右の欄ですけれども、今まで話をしたような、生産要素の向上を図ることによって、どのような効果を期待しているかということ、一番大きいものは、水田の積極的な活用です。これも後ほど話しますけれども、現在行われている米の生産調整において、北海道の場合にはほとんどないんですけれども、府県の場合、どうしても排水が不良なほ場等を中心に、未だに捨てづくりとか、そういうのがあります。あるいは反収が低いものを作っているというようなこともございますから、そういった水田で、米粉米とか飼料用米を作っていこうということです。もう1つは、耕地利用率を上げることで、昭和40年頃の都府県の耕地利用率は約130ございました。北海道はその頃98くらいだったんですが、現在では北海道の耕地利用率が99、都府県で93となっています。都府県では、本来二毛作が出来るはずなんですけど、それがぐっと下がってきています。それで二毛作を復活させて耕地利用率を上げていこうとしています。次に出ているのが、需要に合わせた生産拡大で、これは昔の基本法の頃から言われている話です。ここでは農商工連携とか輸出とか、ちょっと切り口を変えたようなものやっていくということです。こういった農業生産現場での取り組みを踏まえて自給率を上げていくということです。また自給率を上げるためにはもう1つ、先ほど説明しました様に、生産だけでなく消費面でも考えていかなければならないことがありますから、消費面の取り組みも入ってくる必要があるということでございます。

スライド4ですが、これは食料自給力強化のための取り組みと自給率50%のイメージという資料です。今回の基本計画の見直しを今後1年ぐらいかけてやるわけですけれども、今までは審議会に諮る場合に、ある程度役所側の方で大きな道筋と言いますか、基本的な考方を出して行っていたわけですけれども、今回の基本計画の見直しにあたっては、国民からの意見を広く聞くということと、審議会でも徹底的に議論してもらおうということで、国の方からこうする、ああするというような話をするのじゃなくて、あくまでも国民意見あるいは審議会の先生方の議論の中から次の計画を作っていくことにしようとしています。ただ、そうは言ってもなにかイメージ的なものが必要だろうということで、今回、基本計画の議論に先立って、そのたたき台として、農水省の方から自給率50%のイメージというものを出してきただけです。当然のことですが、役所側から50%のイメージを出すわけですから、昨年来の食料の高騰とか、あるいは輸出制限とか、そういった現状を踏まえてた上でこの数字を挙げてきたということです。平成17年に出来た今の基本計画では、10年後の平成27年に45%の自給率を確保することを目標に置いているわけですが、今回は、この目標を50%にもっていきそうな雰囲気です。もちろん、これは、まだ全然決まっていません。当然、審議会の議論を踏まえて決まるんですけれども、その前段のたたき台として、こういうことも考えられますよということです。このたたき台にある自給率の目標の中身を見ていきますと、2つに大きく分けられます。下の方にあるのは、現在の基本計画に基づく取り組みで、そのまま進めていけばいいだろうというものです。上の方にあるのが、今の基本計画よりも強化しなきゃいけな

い取り組みで、ここに5点挙がっています。1番目は、米の消費拡大です。先ほど言いましたように昭和40年度から今までで自給率が大きく下がっている原因の一つが、米の消費量の減少なんです。ですから、お米の消費を少しでも増やして行こうということです。1人当たり1年で2kg増やすだけで1.3%の自給率向上に寄与します。2番目は、米粉の生産の拡大を図っていこうということで、現在、1万tしかないのを50万tにするということでございます。これはどういう意味かと言いますと、米粉を拡大するということは現在、90%弱を輸入に頼っている小麦を代替するということですから、小麦の輸入量がこの分減るということで、その分自給率向上に寄与します。3番目は、飼料用米の生産拡大。これも0から26万tに増やそうというもので、0.1%ではありますが、濃厚飼料の原料の飼料穀物はほとんど100%近く輸入に頼っていますから、それを代替することでこのくらい効いてくるだろうということです。4番目は小麦です。これは、水田の裏作です。現在、小麦は91万tくらい生産していますが、水田の裏作に小麦を入れることにより180万tと倍増になります。これが2.5%ほど寄与します。5番目に、大豆の生産拡大で1%となっています。もちろん、下の方に書いてあります、現行の基本計画にある取組を続けていくことも必要で、この中には、油脂の消費抑制という消費面も入っていますが、そういったものを全て含めて10%くらい上げていこうということが考えられている訳です。

ただ、この中には表に出てこない、隠れているのもございます。目標の供給熱量が平成19年度では2,551キロカロリーとなっているのに対し、50%の時の目標では2,480キロカロリーになっているんですね。この差が70キロカロリー弱ほどあります。この70というのが何かというと、この中には書いていませんが、食料廃棄率の関係です。現在では2,551キロカロリーの供給カロリーなんですけれども、その内利用しているのは、1,900キロカロリー程度で、あとの約700キロカロリーは廃棄しています。その廃棄率を10%下げようと考えており、廃棄率を10%下げることによって、供給カロリーは2,480キロカロリーだけで良くなるということになります。そういったことをすべて含めて、目標としている50%を確保しようというもので、1つのたたき台を出したということになっております。ただ、ここで注意しなければならないのが、米に関する部分で、上から3つの部分です。米の消費拡大は、それは消費生活の話でいいんですけれども、いわゆる生産側を見たときに気を付けなければならないのは、これらの対策が全て都府県に関するものであるということです。北海道に関するものは出てきません。なぜかと言ったら米粉を生産拡大するという話になっても、今の北海道の水田は転作をしても麦・大豆あるいは野菜といった作物がすでに定着しています。今さら、米粉用あるいは他用途利用米と言ったもので大幅に水稻作付け面積を増やすことはかなり難しいと思います。ただ、都府県の場合には、話が別なんです。1戸あたり農地が例えば、1haか1.2haしかないところで、3割転作すれば3反、4反と転作するわけですが、仮にそれだけ転作しても、畑作用の機械を農家が購入できるかということなんです。購入しても合いませんから。じゃあ、何をやっているかと言ったら、何もやっていない例もあると聞いています。そういう農家が米粉用の稲を作れば、機械とか設備は食料用も米粉用も同じですから大きな

障害とならないんです。飼料用米も同じですね。これにはホールクroppサイレージも含めてですけども、いずれも、都府県が対象と考えて良いと思います。それから、その下の行でかなり大きく出てくる小麦ですね。これも裏作であって、先ほど言いました現在都府県で93まで下がっている耕地利用率を、100を超えていこうということで、もともと北海道は二毛作ができないところで、しかも耕地利用率が99ですから、増やす余地がない。大豆なんかは北海道でも作っているんですが、これも転作作物で増やすということですから、残念ながら北海道のことなんか出てこないんですね。

そこで、北海道として自給率向上のために何が出来るのかということのを少し考えていかなければならないのかなと私は思っております。その中で、取り敢えず2つくらいあろうかと思えます。1つは、麦ですね。北海道では麦をかなりの面積、12、3万haほど作っているはずですけども、内、水田で作っている麦が2万5千haで、畑で作っているものが10万ha弱です。この内、畑では、現在でも反収で700kg近く穫っている人もいます。平均でも600kg近くになりました。ところが水田での小麦の反収はというと未だに300kg程度です。この2万5千haの水田で作っている転作小麦の反収を500kgや600kgに増やすだけで、5万t、6万t程度はパッと増えてきます。ものすごく大きなボリュームです。その為に何をするかというと、いろんなことをやらなきゃならないわけですけども、1つは基盤整備ですね。間違いなく排水改良が必要です。転作田での反収が低い理由はいろいろあるんですけど、ざっと割り切って言えば、1つが排水不良で、もう1つが連作障害です。麦を作っていれば労働時間も少なくてすむし、機械の話とかいろいろあって、麦を連作するか、よくやっても麦と大豆の交互作かしか行っていません。そういったことで輪作障害を起こしてしまうのですが、今後は、何とかやりようがあるだろうと思っています。それともう1つ考えられるのが、飼料作物です。飼料作物として牧草の作付け面積が56万haぐらいございましてけれども、牧草と比較して、デントコーンでは、10aあたりの生産TDN量が2.5倍から3倍もあります。デントコーンの方が多いのです。現在、濃厚飼料の価格が非常に高騰していますから、その代替として牧草をいかにデントコーンに替えていくかということは今後は考えていかなければならないと思っています。残念ながら、現在のところ、デントコーンの栽培面積は非常に少なくなっています。一時、昭和40年代から50年代にかけてはデントコーンの栽培面積が増えましたけれども、気象の問題等々の理由でかなり減ってしまいました。ただ、本音の話をすれば、輸入濃厚飼料が安くなったので、無理してデントコーンをつくらなくても良いだろうということで減ったんだろうと思っていますが、今後に向けては、増やしていく必要があると思っています。以上の2点が北海道として食料自給力の向上に寄与していくための方策になると考えております。

スライド5ですが、今まで言ってきたことを政策で実現していくために、平成21年度予算で、水田の有効活用云々ということが打ち出されています。水田フルプラン、あるいは水田フル活用という言い方をしていますけれども、ともかく水田を使うということです。ただし、お米で使うんじゃなく、お米以外の作物で使おうということです。もっとも、米粉・飼料用

の米は良いんですけども、水田を有効に使うためにいろんなことを考えています。そのために、水田に裏作を入れても助成金が出るというふうな話までなっています。

ともかく、水田の有効活用に関する施策はすでに平成21年度予算。正確に言えば、平成20年度の補正予算から動いております。

スライド6になりますが、先ほど出てきましたけれども、耕作放棄地の解消についての話です。現在38万6千haある耕作放棄地を平成23年度までに農地に戻せるものは戻して、基本的になくしていこうという方向で動いております。ただ、この耕作放棄地対策ですが、なぜ耕作放棄地が発生するかと言えば、特に、内地都府県ですが、高齢化で人がいなくなったとか、そのために受け手もないとか、また、そういうところには立地条件も悪いということで、これらの、3つの要因から発生している場合が多いんですね。その3つの要因に対して、対策の中身としては耕作放棄地の再生がメインですから、実際耕作放棄地の解消が順調に進むかどうか私としてはよくわかりませんが、とにかく耕作放棄地を減らしていかなければいけないというのが現時点における大きな動きの1つでございます。

スライド7ですが、農地の有効利用による食料供給力の強化ということです。今国会に農水省として、農地改革プランに基づく農地法制の改正を提出することになっています。昭和27年に農地法というのが出来ましたが、この法律の最大の目的は皆さんご案内のように、戦後の農地改革で、自作農が多くできたわけですけども、その自作農、すなわち農地改革の成果というものを維持していくことでした。従って、第1条に書かれていますように、農地は耕作者自らが所有すべきものという発想でございます。ただ、そういう形の農地法であったためにその後、前の基本法が出来て選択的拡大だなんだかんだという、ある意味で言えば農家を大きくしていかないかんと方向に世の中が動いたときに、農地が全然動かないという問題が発生し、それに対応するために、利用増進法とか、基盤強化法とかいろんな法律作ってきたんですが、それでもうまくいかないということで、根本的に変えていこうというのが大きな動きです。

また、旧農地法でもう一つの問題だったのが、農地をもつ者の、農地を持つと言うことに対する責務という規定がなかったんです。農地法では、一旦農地を持ってしまえば、荒らそうががどうしようが所有者の勝手に、農地として売買などにしぼりはあるものの、基本的には勝手に出来るわけで、転用についてのいろんな規制はありましたけれども、農地を守る観点から見ると、あまりうまくいっていないということです。これは単純な話ですが、日本全国で農地改革により解放された農地面積は約190万haほどなんですが、昭和27年以降、最近までに転用された面積が確か240万haぐらいになります。ということは、農地改革で解放された190万haプラス50万haがすでに転用されているということで、この面でも、農地法が十分に機能していなかったということで、今回の改革プランで、全面的に見直そうということになっています。

改革プランには大きな柱が2つありまして、1つは農地面積の減少を抑制しようとするもので、表の左側が、転用規制の厳格化です。この中で目玉となっているのが転用許可対象

の拡大で、今まで病院・学校みたいな公共施設については転用許可必要ありませんでしたが、病院・学校みたいなものが、農地転用により出来れば、その周りに住宅とかそういうものがいっぱいひっついてくるということで、これからは病院とか学校の公共施設についても転用許可対象にしていくというものです。右側を書いてあるのが、農用区域内農地の確保ということで、要するに除外の厳格化を図るというで、いわゆるゾーニングです。これの厳格化を図っていくというようなことで、ともかく農地が少なくなることを防いで行こうということです。

2つめの柱が下の方の表に書いていますが、農地制度の基本を、所有から利用に変えていこうということです。どういうことかと言えば、旧農地法というのは制度の原則が所有なんです。その後、利用増進法で風穴が開きましたけれども、今後の農地法制ではもう所有じゃなく利用を中心にしていこうとしています。利用権にシフトしていこうということになっています。利用権にシフトしていくということは、株式会社だろうと何でもいいけれども、ともかくちゃんとやれるだけの実力があるものであれば、農地を利用させていいことにしようということです。但し、所有権については昔と同じように制限を続けていくことにしています。所有権まで移してしまえば、単純に転用ということになってしまいます。だから、農地としての利用権については大いに緩和していこうということになります。この中で大事なものは、先ほど言いました、農地法にはなかった、農地の権利を有するものの責務を明確化していくということでございます。これが、非常に大事な部分です。それとその下の欄ですが、面的集積の促進ということで、全市町村にいわゆる農家と農家の間に立って、農地をまとめて貸し借りするというふうな仕組みを作っていこうということを考えております。あと遊休農地対策の強化といったものが考えられており、農地改革プランに基づいて、農地の確保とその利用の拡大といったことを進めていこうという方向で進んでおります。

スライド8です。これを最初に説明したら良かったんですけども、基本計画の策定に向けてということで、基本計画を検討するための視点と検討の進め方についてですけども、1つは自給力の強化ということです。ここで自給力が出てきました。自給力の強化ともう1つは、食料供給体制。これは、生産から流通、加工、消費に至る1つの流れとして体制を確立しようとするものです。それともう1つは、農村地域の活性化。この3つの視点でやっっていこうと言うことで、先ほど説明してましたように自給率50%を達成するとした場合のイメージでの取り組み事項を作成して、これをたたき台として今後徹底的に議論していくことにより、今後の基本計画の見直しが進んでいくことになると考えてございます。

2. 平成21年度農業農村整備事業予算

スライド9以降にございますが、平成21年度の予算でございます。見づらいですけれども、資料9のブルーで示したグラフが直轄事業の予算額の推移で、グリーンが補助事業です。赤の折れ線が、直轄事業と補助補助事業を足した金額の全国に占める比率です。これを見ていただければわかるように補助事業がぐっと下がってきていましたが、平成21年度で横ばいに

なりました。正確には101ですからちょっと上がっています。直轄は平成14年度から少し下がって、デコボコありながらまあ横並びという所でしょうか。ところで、全国シェアですけれども、これは、おおむね15%くらいで推移して来たんですけれども、平成14年度あたりから少し伸びてきて、今年、平成21年度には約19%まで急増しております。ちなみに、同年度の北海道における直轄事業費の伸びが99%ですから、全国でのシェアがこれだけ上がるということは、おわかりのように全国での事業費が大幅に減ったということです。もっとも、この減った分につきましては、先ほど言いました耕作放棄地対策あるいは水田フル活用といった非公共予算の方に相当量の予算が移っているという実態はございます。

スライド10は、直轄事業の地区数の推移です。徐々に下がってきてここ数年は横ばいになっています。こういうグラフを見れば何か先細りの傾向が続くのかなという感じも受けませんが、もうちょっと細かく見てみます。

スライド11が事業別の予算の推移を表したグラフです。北海道の直轄事業ですから、かんがい排水事業の予算がかなりの部分を占めており、しかも、ぐっと下がってきています。これは、今後もやっぱり下がって行くと予想されています。ただ、濃い紫で表された部分ですけれども、農地再編整備事業です。この事業も一時、細った時期もありましたが、平成21年度は大きく膨らんで100億円を超えました。現在、調査中の地区などが順調に採択されていけば、平成25、6年度には300億円近くまで伸びていくと予想しています。黄色で示されている国営造成施設整備事業や白色で示されているその他の事業などは、それなりに、まああの線で行くと思っています。全体予算額を見ますと、元々平成15年度頃には直轄事業だけで1,000億円以上あったわけですが、現在では800億円を切って700億円台になってきております。これが、今後、どういう形で推移していくかということ、新規地区の採択とか、あるいは年度の予算の付き方など、いろいろな不確定な要素はございますけれども、私の方で調べた範囲で言いますと、現在、調査している地区が全て採択になれば、平成27、28年度ぐらいまではほぼ現在のベースが続きます。その後も、現在の構想地区からある程度が採択になれば、同じように続いていくのではないかなということ、直轄としてはだいたいこの700億円台ぐらいを維持していくのではないかなというふうに思っています。注意しなければならないこととして、この農地再編事業なんですけど、事業工期というのを非常に厳格に守らなければいけないんです。といいますのは、農家の営農計画と連動して事業をやっていかなければならないという宿命がございまして、農家の営農計画と整合をとっていくことが求められることから、概ね2年先の営農計画に対して、2年先の事業量というのを約束する必要があります。このため、これを満足させるために、今年・来年・再来年。さらに、平成25、26年度ぐらいまでは、農地再編整備事業の予算を今のベースよりも増やしていかなければならなくなるかもしれないというふうな状況でございまして。

スライド12は新規・完了地区の推移を表したグラフです。このグラフを見ると完了した地区数に比べて新規地区が全然入って来ないという感じがしますけれども、下の表を見て下さい。地区数で表していますが、上段が地区調査、下段が地域整備構想調査の地区数で

す。これを見ていただければ判ると思いますが、今、地区数が、本当に限界ギリギリまで増えております。後ほど述べますけれども、全道的に、各事業について地元関係者からいろんな形での要望がございまして、この増えた状況というのが、これからもしばらく続いていくだろうと思っています。こういうことで、先ほど言いましたように直轄事業費については、ほぼ横ばいといった形で今後とも推移していくのではないのかなというふうに考えてございます。

スライド13は、新規地区の位置図です。

3. 北海道における直轄農業農村整備事業の展開方向

スライド14です。最後の話題となりますが、今後の事業の展開方向ということで、かんかんがい排水と農地再編とストックマネジメントの3つに分けております。ここに書いてありますのは、全体的な話なんですけれども、1番目は、皆さんご案内のように北海道においても水源開発であるとか、大規模な農地開発とかいったいわゆる一次整備はほぼ完全に終わってしまいました。今後、畑かん地区でダム有りのものが、出てくる可能性があるかないかということくらいです。そうだとすれば今後はどうなるかということでは、施設の更新整備や用排水あるいは農地を再編整備したり合理化したりするための地区が主体になってきます。こういうことになれば、2番目に書いてありますように、一部の農地再編事業地区はちょっと例外になるんですけれども、ダム有りの大規模なかんがい排水事業から見れば、比較的小さな地区が多くなっていくということになります。ただ、全道116万haの面積は変わらないわけですから、比較的小さな地区が、今後結構な数で出てくると考えられます。そういうことになれば、計画や実施ももっと効率的に進めていかなければならないこととなります。要するに地区数が多くなるということになります。それから、一番下ですが、いわゆる更新であるとか、再編整備ということになれば、一次整備で、例えば畑かんの新規用水を確保するための水源整備というのから見れば、より農家の側に近寄った施設の整備を行うことになり、今以上に農家サイドや地域行政、関係機関等とのきめ細やかな対応が必要になってきます。また、実施年限も短く、その時々の方針課題への対応も必要であるし、そのことを通じた北海道の食料基地の位置づけといったものにも非常に大きく関与してくることになります。規模は、小さくなりますけれども、そういった意味で、今後とも基盤整備の重要性というのは変わらないし、今後出てくる地区を見てもそうなるんじゃないかなと思っています。

スライド15です。まず、かんがい排水事業についてですけれども、用水・排水を含めて今後は更新整備というものが主体になってきます。あるいは用水の再編、排水の再編といったものがメインになってきます。表の中に最近着工、調査、構想地区の数と平均受益面積を入れてあります。事業費ではなく受益面積で整理しているののできれいな結果になっていません。事業費が入れば歴然と出るんですが、構想地区についてはお金の入れようがないので、面積だけで整理しています。受益面積だけでは、はっきりわかりませんが、事業費ベース

では確実に小さな地区が増えてきています。それから用水再編事業ですが、水田が永久転作等で減った場合に減った分の水を有効に使おうというのが大きな目的で、畑に転用された後の水田水利権の有効活用ということで計画を進めています。下の表が、地域別の水田の減った比率ですけれども、特に十勝・網走というところでは、昭和45年の100に対して、現在ではもう14%、15%になっています。これは、単なる生産調整ではなくて永久転作として既に地目転換した残りです。そのことにより余裕ができた水を畑の方で活用していけば、特に最近畑かんの需要は間違いなく増加していますので地域全体として非常に有効な水の活用が可能となります。次に、排水なんですけど、右側の図が、排水地区の例です。この地域では、一旦、排水改良事業で一次整備が終わったわけですが、この図で赤色で書いているのは、私も直轄明渠で整備した排水路なんですけど、時代の流れで一級河川に指定されているところです。今度、更新するときには、法河川に手をつけるわけにはいけないということで、地域の排水を考えたときいろいろな問題が生じてきています。そのような時には、いろんな意味での再編ということを考えていかなければなりません。どういうことかということ、整備する排水路が途切れ途切れになって、水系が離れていても、地域が一体であれば一つの事業と考えても良いんじゃないかとか、いろんな工夫が必要になります。そういった考え方の整理もしていかなければならないということです。

スライド16は、更新の考え方ですけれども、右側の図は、当麻・永山地区の例です。更新、更新というふうに簡単に言うんですけども、ここにありますように、完了したのが昭和54年で、完了した後、平成12年からずっと調査を続けてきて、ようやく平成21年度から地区調査に着手することになりました。その間、地域とどういう形の更新整備をやっていくか、あるいはどういう形での用水の再編をやっていくかといったことをずっと詰めてきているわけです。左上の表は、また後ほどストックマネジメントのところでも出てきますけれども、耐用年数が来た基幹的水利施設の数です。更新時期を迎えた施設の数棒グラフにしています。波線で5年の移動平均値を表していますけれども、現在、平成19年の所ですが、耐用年数が来ている施設がかなり多くなってきています。これも後ほどストックマネジメントのところでも細かくお話しします。それから、もう1つ、更新といった場合、いわゆる環境かん排なんかそうなんですけど、肥培かんがいと併せて昔の農地開発事業等で整備した排水路、雑用水施設とか、そういったものの更新をうまくやっていくというふうなシステムを取れば、地元からも喜ばれるし、効果も大きいと思います。こういった形の、更新をメインに新しい機能を付加していくことを考えるのが、今後に向けての1つの検討方向になろうと思います。

スライド17ですが、用水の再編合理化です。用水再編では今、大きく2つのパターンを考えています。1つは水田単独地区です、必ずしも水田単独で無くても良いんですけど、この下のグラフで水色部分が水田の水利権です。この既存の水田の必要量が転作等で少なくなつて、普通期のところは減りました。そこで、減った分をうまく活用して最近の良食味米の集中作付けに対応して、前と後ろに少しかんがい期間を伸ばすことが出来ないかという考え方です。右側のグラフは、水田の水利権について水田が減った分を畑かんに振り替えること

ができないかということで、いろいろな形を考えています。ただ、これらの場合に、前に延ばす場合には、川に自流が豊富な時期なので特に大きな問題はないんですが、この様に後ろに延ばす場合には、河川協議上いろいろな問題があって、なかなか難しいというのが実態です。ただ、そのあたりの問題に対しても、いろんな手法を考えてなんとか用水再編という形で、下のグラフのような、用水の合理化をやっていきたいと思っています。右の図は、網走の北見の例ですけれども、ここでは、もともと700haの水田があったものが現状では500haしかなく、既に200haもなくなっています。それで、その200haの水で1,500haの畑地かんがいを入れましょうという構想で事業を仕組んで行くという考え方です。今後、用水の方でいけば、こういうふうに水利再編を中心にやっていかないと、新規にダム造ってということでは、地元負担の問題等でなかなか進んでいかないと考えております。

スライド18は、排水再編の例です。当たり前の話なんですけれども、これも2つございまして、1つは作っている作物が変わってきているわけです。例えば、暗渠深にしても昔は90cmで良かったものが、長イモなんを作るようになるのと140cmまでやらないとならない。そうすると排水本川の切り深は当然足りない。だから、切り深を深くするために、もう1度事業をやらなければならない。これも、末端の整備水準が変わった関係で、全体の整備水準を変えろという再編の1つです。特に帯広なんかでは、このような要望が強くあります。もう1つの方向は、排水機能の高度化ということですが、右側の図のように従来の排水体系を見直して、中間から他の水系に抜いてやろうという構想で、そうすれば、従来では不可能だった排水効果を確保できるようになるというものです。以上がかん排事業に関するもので、今後とも検討を続けていきたいと考えています。

スライド19は、今後、事業費が大幅に増えてくると想定されている農地再編整備事業でございます。この事業が、ここ数年でどうしてこんなに地区数が増えてきているのかといういろいろな理由がございます。例えば、補助事業に関する予算の制約が厳しいとかというのが本当は一番大きいのかもしませんが、ここに書いておりますように、農家戸数の減少というのが相当なスピードで進んできており、さらに、高齢化も進んできているといった中で、地域の農地をその減った農家の方だけで本当に担っていけるのかといったような危機感が地域の中に高まってきたことが背景にあると考えられます。その対策として、農地の大区画化と担い手への集積のための再編整備を行い、それにあわせて、いろんな他の営農的な対応を組み合わせることで、地域の営農自体を大きく変えていこうというふうな流れが地域の中で求められているということは間違いないと思っております。そういった面で、左上の表ですが、農地再編整備事業の実施状況で、完了地区が12、実施地区が5、調査中の地区が6地区となっています。さらに、平成21年度においては新規調査地区が3で、構想中の地区が6となっています。ただ、現実のところ、現時点で本格的に実施しているのは、中樹林と由仁と真狩の3地区しかないんですけれども、ここ数年の内に実施中の地区が10地区ぐらいにはなってくるかなと思っています。右の図に調査中の地区と実施中の地区の位置を入れてありますけれども、これだけの地区が現在、動いているわけです。場所を見ていただければ

分かると思いますが、現在、10数地区動いている中で、畑に関するものは真狩と、中鹿追の2つだけです。それから、酪農地帯では東宗谷の1地区だけです。それ以外、全て水田です。ですから、現在のところ農地再編整備事業というのは、水田先行型で進んできているとあって間違いありません。ただ、水田に関する地区は、札建管内でかなりいいところに来ていることから、今後出てくる上川地方や、函館地方の地区を加えても、ほぼ横ばいという感じだと思っています。むしろ、今後は、畑地帯、あるいは酪農地帯において本事業をどのような形で展開していくかというのが検討課題になるのかなと考えています。

スライド20ですが、各地帯別に展開方法を見てみますと、これは、水田地帯の例です。中には、かなり大きな地区も出てきております。美唄地区なんかは、受益面積が3,000haを越える非常に大きな地区ですが、そういったところも出てきています。水田地帯での整備方向として大きく2つに分かれて進んでいくのではないかなと思っています。1つは、いわゆる営農集団方式で法人化です。これは左の図にあるような、バラバラにあるほ場を集約して、しかも営農集団等による集団方式に営農を進めていくと言うような形でございます。ただ、営農集団化を進めるのは、農家の所有面積が10ha以下のような町村が主体になると思われませんが、現時点ですでに20ha以上の農地を持っているような農家ではなかなか集団化が進まないこともあり得ますので、その場合には個別規模の大規模化というんですか、個別に集めていって、それぞれを大きくしていくという方法で進めていこうとしております。国営事業でやる場合には、先ほどのかん排事業でも同じなんですけど、最近の地方分権の話の中でも出てきておりましたように、国営事業らしさというんですか、そういったものが非常に強く求められております。農地再編整備事業につきましても、単に面積を集めて、それを区画割りしてどうこうするといっただけでは、単なる補助事業をかき集めただけに過ぎません。ですから、事業を行うことにより、その地域の農業にどのような変化を与えていくかというような、インパクトのある構想。いわゆるモデル性や先導性と我々は呼んでいますけれども、そういったものをどういうふうな形で作っていくかというのが、特に農地再編整備事業の場合には国営事業らしさという点で強く求められております。例えば、今年で完了が予定されている札建管内の中樹林地区です。ここでは、本当の意味で地域営農が再編整備事業と相まって、大幅に変わってきております。中樹林地区は南幌町にあるんですけども、南幌町は北村と並んで個別農家の規模が北海道で一番大きなところで、平成12年まで法人はありませんでした。ところが、平成19年時点では、11法人設立されています。しかも、この11法人は、どれもこれも1戸1法人のような法人じゃなくて、数戸がまとまったもので非常にアクティビティが高い法人になっています。このように、私どもの行う基盤整備を通じて、何らかの形でそういうお手伝いをさせていただいて、地域営農を変えていくということが大事なことだと思います。右上の図は、富良野盆地地区の例ですけれども、ここは戸当たり面積は数ヘクタールと比較的規模の小さい農家が主体で、地区内の全ての農地、農家を営農集団化することを目指しております。このように営農集団による作業が地区全体で行われるようになりますと、農家個々に対する農地の集積ではなく、営農集団単位での集団化を考慮していくこと

が必要になってきます。

スライド21は、畑地帯です。畑地帯での事業は先ほど言いましたように、今のところ2地区しかございません。1地区が左側にあります真狩地区で、もう1地区が右側の中鹿追地区ということになります。畑地帯で、どういうふうな方向で進めていくかということ、やっぱり、真狩地区と中鹿追地区のこの2つの方向に分かれてくるんだろうと考えています。1つは真狩地区で、図を見ていただくとわかりますように、なんだか昔の農地開発の絵を見ているような感じで、ごま塩を振りまいた様に受益地が点在していて、一見して、なぜこれが国営なんだと、誰でも思うと思うんです。この図だけを見れば補助事業の集団に見えます。例えば、補助事業の地区が30も集まったら直轄になるのかという議論もありますが、それに対して、この地区は違うんだと言わなければならないんです。要するに1町内が生産体制の整備を含めて一つの方向性でまとめる必要があるので、町全体として1地区にまとめて計画的に整備しなければだめなんだ、即ち1町1地区1農場という論法で進めています。こういうことがモデル性、先導性ということの説明の一つになっています。今後、網走とか、十勝といった大規模畑作地帯以外の畑地帯ではこういう方式を取って進めていくことが大事になっています。一方、右側の図は十勝の中鹿追地区です、十勝のような大規模畑地帯の場合の売りが何かと言いますと、道路や排水路等が斜めに入って来て、圃場が不整形に分断されている現状を区画整理で整備することによって、標準区画15ha程度の大規模定型の畑を作り、コントラクターの導入を容易にしていくという方策です。真狩地区の場合は、1町1農場という大きな考え方で担い手もそうでない人も全部をまとめてうまく廻していこうというタイプです。中鹿追地区の場合は、コントラクターの利用等をメインにして、大規模で定型化された効率の高い畑を作っていこうとするタイプです。このようなことを考えると、両タイプとも区画整理事業として当然直轄でやっていかなければならないというふうな方向になります。それともう1つ、これからの畑地帯の農地再編を考えると、3番目に書いてありますけれども、畑地かんがいの末端をどうしていくかというのが1つの課題となっています。現在、農業調査課の方で検討している最中ですが、一時、畑かん自体が北海道内では必要がないといった議論もございましたけれども、現在では地元から畑かんの末端施設の整備に関してかなり強い要望があがっています。斜網地域の畑総パイロットでもリールスプリンクラー等の末端施設を段階的整備ということで部分的にしか整備しないで完了していますから、何とかしなければならないと思っています。ただ、土地改良法を素直に読めば、区画整理で畑かんの末端が出来るかどうかという点については微妙なところがございまして、今後、法的な問題も含めて検討を進め、畑かん末端の整備方法についての一定の結論をださなければならないだろうと思っております。それが農地再編で整備できるということになれば、また新たな展開ということも考えられるのではないかと考えております。

スライド22をご覧ください。次は酪農地帯です。酪農地帯では現在、東宗谷地区で調査を進めていますけれども、酪農地帯で今後、私どもどういう形で再編整備を進めていくかと言うときに、やはり2つの方法が考えられています。特に、酪農地帯には道営の草地整備改良

等がくまなく入っていますので、単純な区画整理みたいなものであれば、私どもが直轄でやる必要は全くございません。ですけれども、営農方式を含めて地域自体が大きく変わろうとしているような場合、やはり私どもが直轄事業として担っていかなければならない部分もまたあるのではないだろうかと考えています。1つの方向は、左側の図に有りますように、TMRセンターを核にして、今までの個別完結方式の酪農を根本的に変えていこうという場合です。TMRセンターというのを核にしたら何が変わるかといいますと、酪農家は家畜の飼養管理に専念して、粗飼料の供給に関することは、全部TMRセンターにまかせるという方式になると言うことです。従って、酪農家自体はトラクター本体を持つ必要がなくなります。雪かき用にいるかもわかりませんが。そういった耕作機械を農家が持たないで、TMRセンターが全部請け負って作業をするようになります。そうするとどうなるかと言いますと、換地の必要性がなくなる可能性があるんですね。というのは、私どもは、区画整理をやるときに換地を行って農地の集積を図ることが多いんですけれども、TMRセンター方式の再編整備を行う場合には、絵のように、Aさん、Bさん、Cさん、Dさんがどのような場所に農地を持っておこうが関係なくなるんです。まとめて大きな1枚の畑になればTMRセンターがだっと一遍に収穫して、面積割で収穫物を分配すればそれで終わりですから、だから、わざわざ集積なんかやらなくてもいいことになります。ですから、TMRセンターを核とした場合には、営農作業上、最大効率が得られるような形の大規模な圃場を作って、もちろん、農地が浸食されたり、排水不良の場所が出来るようでは問題外ですが、効率的に営農作業を進めていくというふうな方向に進んで行くのではないかなと思っております。これが、今、東宗谷地区で調査をやっているところです。もう1つの方向として、右の図に出っていますが、新しい芽として、放牧方法の見直しということが出てきております。これは濃厚飼料の価格がこれだけ高くなってきたということと、ゴールなき拡大ということで、経産牛頭数が、個別農家でも200頭近くになっている例が結構出てきたということから、今までの酪農経営そのものに対する反省も踏まえて、放牧ということを重視していこうと言う方向です。ただ、放牧も、昔の様な粗放的な放牧で、乳量が年間3kgとか4kgしか取れないようなのでは経済的にペイしませんので、最近注目されている集約放牧という新しい放牧方式を取り入れればどうかという考えです。この方式は、放牧区を小さく分割して、各牧区内の牧草を短期間に効率的に乳牛に放牧利用させようというもので、牧草が大きく伸びる前の短いうちに利用するという事でタンパク、TDNとも高い牧草を利用することが可能な放牧方式です。まだ、こういう集約放牧を踏まえた調査地区は有りませんが、網走管内の紋別とか、興部あたりでこういう方式を踏まえた再編整備の構想も考えています。この方式になりますと、今度は、先ほど言いましたAさん、Bさん、Cさん、Dさんの誰の農地でも良いからまとめて整備すれば良いというのと全く逆のことが必要になります。放牧をやる以上は、農地が牛舎に連担してなければなりません。ですから、農家の周辺にうまく農地を集めていって、放牧を可能にしてやろうというのがもう一つの方向です。酪農地域の再編整備事業としてはこの2つの方向でやっていこうということで進んでおります。以上、水田・畑作・酪農地帯の再編整備

の方向についてお話をいたしました。

あとは、ストックマネジメントについてですが時間がほぼきていますのでごく簡単に説明します。

スライド23は、全国にこれだけ水利施設のストックがありますよという話です。

スライド24は、先ほど言いましたように今後、耐用年数を迎える施設がいっぱい出てきますから、これら施設の更新整備が今後の重要な課題になるということです。

スライド25ですが、今、北海道内の基幹水利施設のストックは約2.6兆円あります。これを、標準耐用年数を40年として、40で割れば年間650億円となります。現在の年度予算が740億円くらいですから、予算的に見ても施設の更新については施設の長寿命化を図りつつ、計画的にやっていかなければ、必要な施設更新が十分にできないというようなことです。

スライド26は省略します。

スライド27は、予算の話です。全国ベースの話で、農業農村整備事業の予算が全体で3%ずつ減り続けていったとして、水利ストックの施設更新というのを考えていくと、もう2,025年には更新・保全管理もままならなくなってしまうという試算です。

スライド28です。ストックマネジメントの基本的な考え方です。今までは、壊れたら壊れた段階で直していく、あるいは壊れる直前に直すということで事後保全というやり方でやってきたわけです。それに対して、壊れる前に、あるいは機能が大幅に低下する前に補修・補強等をして少しでも寿命を延ばしていこうということで、このグラフで見ると、青線の場合、機能が0になったところで、再建設することにより元に戻ってまた時間がたって0になります。赤線の場合、0になる前に補修をかければどうなるかというということで、トータル的なコストで言えば、相当に違ってくるということです。そういったことから、ストックマネジメントということを、これから積極的にやっていこうとしているわけでございます。

スライド29は、ストックマネジメントを当局の事務所掌とからめて分類した図なんですけれども、ストックマネジメントの直轄事業としての出口はなんだというのがこれでございます。1つは、ストックマネジメントを行っていく中から、大規模なあるいは水利再編等が必要な地区として農業調査課の方で地区調査に移行する地区、そこからかんがい排水事業等として事業化されるものがでてくるだろうということで、もう一方の方は、農業計画課で行う保全対策指導事業から、ダイレクトに国営造成施設整備事業に移行していくものも有るだろうということです。当然そこまでに至る過程の中で補修・補強ということで補助事業の保全対策事業を行う場合とか、あるいは管理指導者への指導・助言といったいろいろな出口を見ながら、私どもとしては適時・的確な更新整備をというものをトータルとしてのストックマネジメントとして見ていきたいと考えております。

スライド30は、ストックマネジメントの予算についてです。下の表が、指導事業の予算ですが、徐々に増えてきています。ちなみに平成21年は6億2千万で大きく増えていますが、この傾向は、これからも続いていくと思っています。

スライド31は、先ほどの話と同じです。早めの対策を順繰りにやっていけば、トータル

としてあんまり金が掛かりませんよということです

スライド32が、その仕組みです。この仕組みの中で一番大事なのが真ん中にありますが、データの蓄積ということです。現在あります全部の施設に対して平成23年度までに保全計画を作ってしまうということで、それぞれの施設に対して具体的な機能診断調査をやって保全計画を作ります。そして、その作った計画を日常的に点検しながら、見直しを行っていくこととなります。例えば、点検情報や診断情報を入れていく。あるいは補修情報その都度入れていくといったふうに保全計画を見直して行って、それにより、的確な対策工事を行っていくというふうに考えています。この様なトータルとしてのシステム化自体がストックマネジメントで非常に重要な部分でございます。

スライド33が、これで最後になります。平成20年度にストックマネジメント技術高度化事業というのが出来ました。今まで予防保全の方では、機能調査をやっていたんですけども、その機能を調査するだけでなく、実際の現場で破損した事故等の要因というのを調べなければならぬだろうし、さらに、そういったものを踏まえた診断技術なり、対策工法というものを考えていかなきゃいかんということで創設された制度でございます。この表の中にいろいろ書いていますけれども、どこが変わったかと言いますと、今までは、管理委託した施設については、壊れても国として手の打ちようが無かったんですが、この高度化事業を使うことで管理委託を行っている施設であっても、壊れた場合に、その原因がよくわからない場合、あるいは対策工法にこれまでと違った新規性が認められる場合には、この高度化事業の10分の10の補助率で応急復旧等や原因究明が出来るということになりました。

スライド34は、昨年の例ですけれども、札内川の導水路で直径2,000mmで5気圧の水圧がかかっているパイプラインがある日吹っ飛びました。通常であればこれを復旧する予算も何もないんですけれども、今回は、高度化事業で仮復旧して、現在も学識経験者の先生方による原因究明の委員会を作って、原因を究明している最中です。そういったこともストックマネジメントの一環としてやれるようになってきています。

スライド35は、札建管内の雨竜川中央地区で造成した八丁目頭首工ですけれども、雪が溶けて現地に見に行ったらこのように下流護岸が損壊していたということです。最初災害かなと思ったんですけれども、雪解けの出水とかそういうのが全然なく災害に適応する条件が全然満たされていないわけです。これも、よく原因がわからないということで、今のストックマネジメント技術高度化事業を使って応急復旧を現在やっている最中ですし、原因究明も並行して進めています。そういった形で、今まで直轄事業で造成してきた施設についてこの高度化事業で、事故等が起こった場合の応急復旧なり、原因究明なりをやっていこうということが、予算面を含め体制として整備されてきております。

時間をちょっとオーバーしましたけれども、以上で説明を終わらせていただきます。ご静聴ありがとうございました。

平成20年度
第2回土地改良研修会

開催日時 平成21年1月29日(木)
午後1時30分から4時10分まで

会場 京王プラザホテル札幌
B1F プラザホール

主催 (社)北海道土地改良設計技術協会

《 講 演 2 》

最近の農業農村整備を巡る諸情勢

北海道開発局 農業計画課長 平見 康彦

最近の農業農村整備を巡る諸情勢



平成21年1月29日

北海道開発局農業水産部

農業計画課長 平見康彦

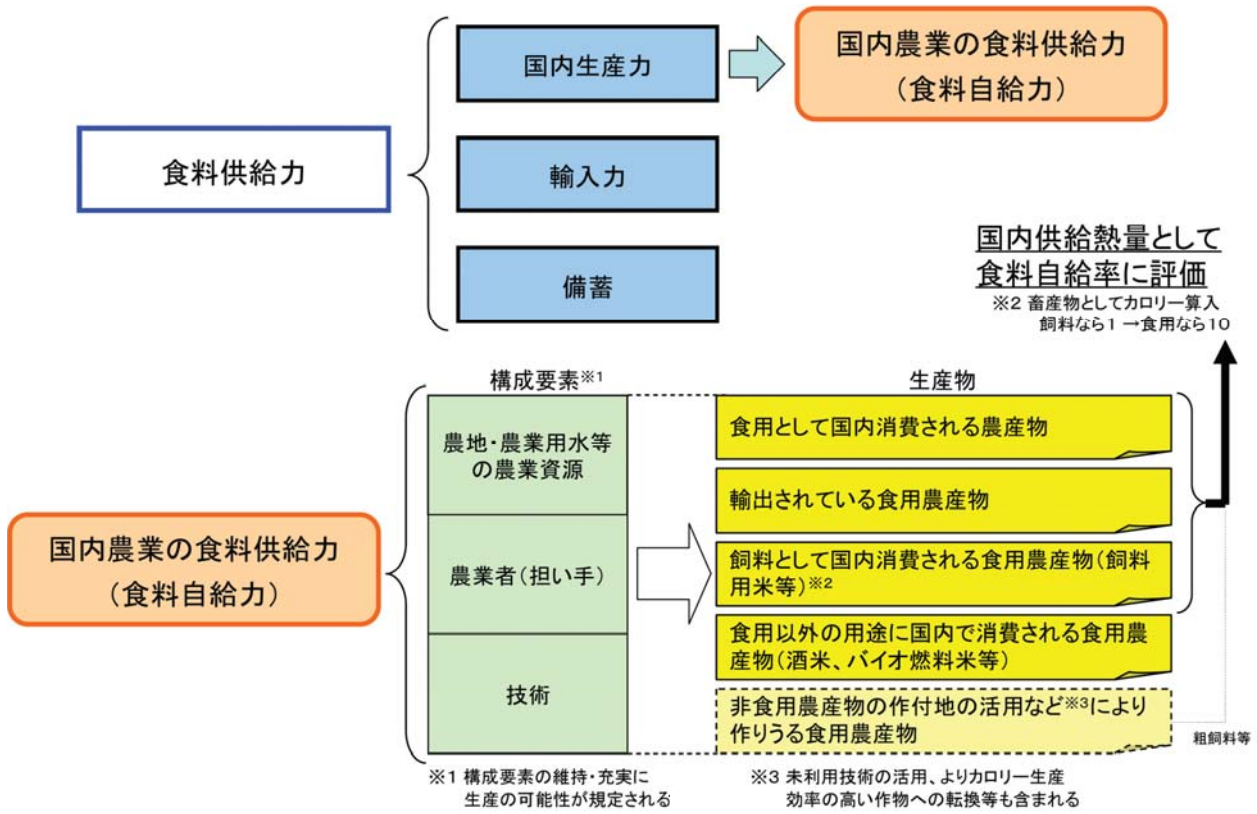
目次

右肩のページ

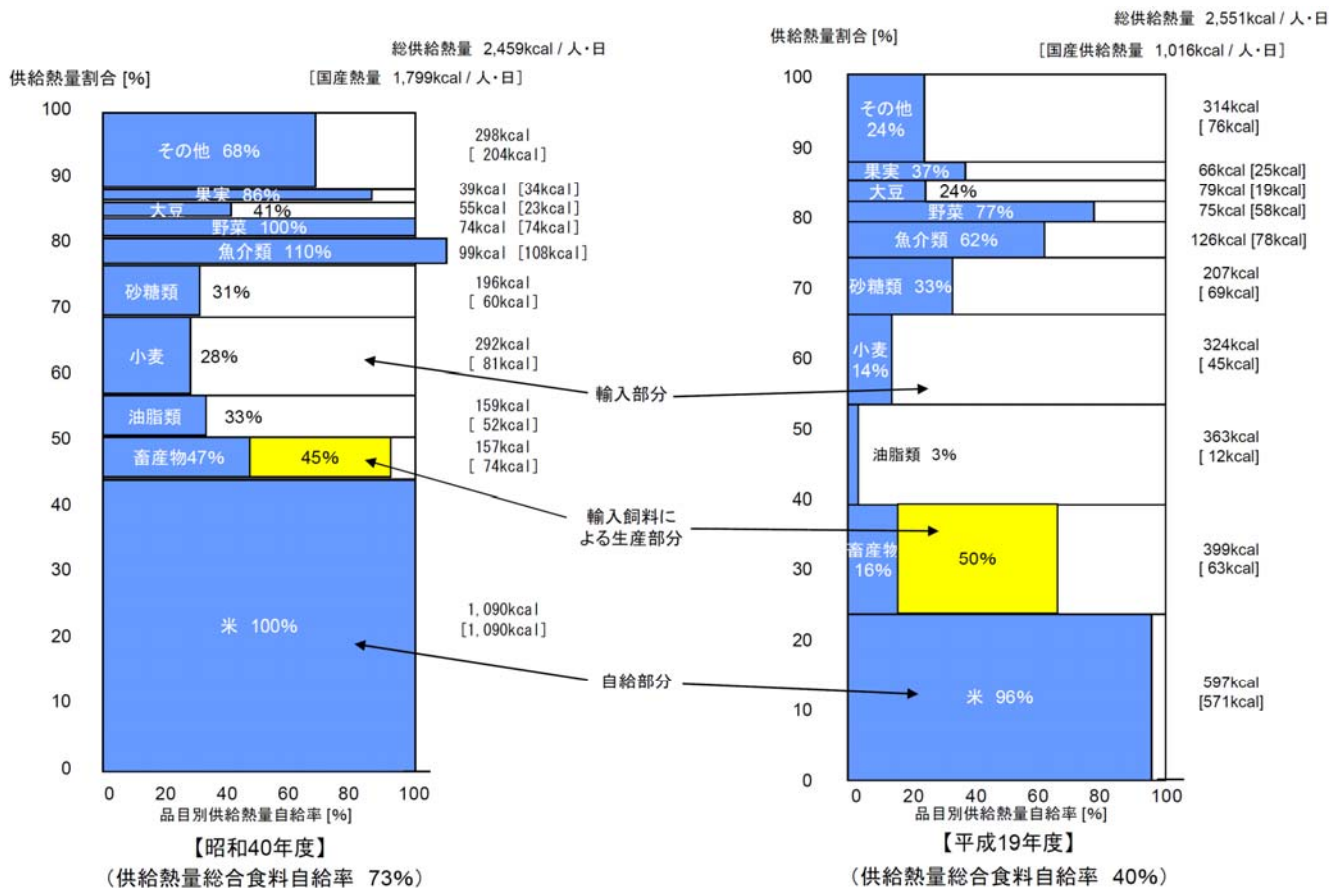
| | |
|-----------------------------|----|
| 1. 食料供給力・食料自給率の向上に向けて----- | 1 |
| 2. 平成21年度農業農村整備事業予算----- | 9 |
| 3. 北海道における直轄農業農村整備事業の展開方向-- | 14 |
| (1) かんがい排水事業----- | 15 |
| (2) 農地再編整備事業----- | 19 |
| (3) ストックマネジメント----- | 23 |

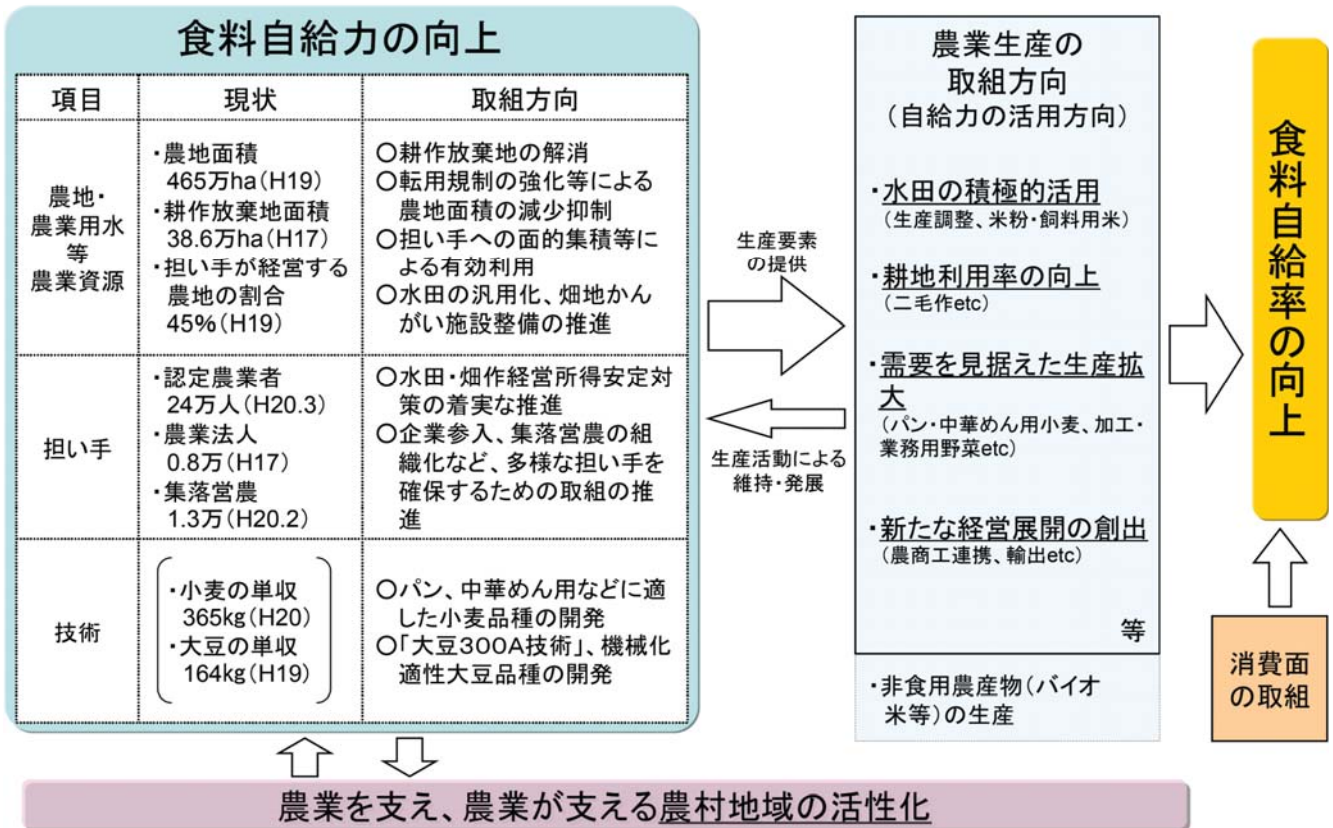
1. 食料供給力・食料自給率の向上に向けて

(1) 「食料供給力」、「食料自給率」について



(2) 食生活の変遷





(4) 食料自給力の強化のための取組と食料自給率50%のイメージ - 食料自給力・自給率工程表 -

| | 平成19年度 | | おおむね10年後 | | 自給率向上率 |
|------------------------------|----------|---|----------|--|--------|
| 米の消費拡大 | 61kg/人・年 | → | 63kg/人・年 | | +1.3% |
| 米粉の生産拡大 | 1万トン | → | 50万トン | | +1.4% |
| 飼料用米の生産拡大 | 0万トン | → | 26万トン | | +0.1% |
| 小麦(裏作麦)の生産拡大 | 91万トン | → | 180万トン | | +2.5% |
| 大豆の生産拡大 | 23万トン | → | 50万トン | | +1.0% |
| 野菜の生産拡大 | 1,242万トン | → | 1,422万トン | | +0.5% |
| 牛乳・乳製品の生産拡大 (乳牛の飼料自給率41%) | 802万トン | → | 928万トン | | +1.5% |
| 油脂の消費抑制 (品目別自給率13%) | 14kg/人・年 | → | 12kg/人・年 | | +0.3% |
| その他(いも類、果実等) | | | | | +1.4% |
| 合計 +10.0% | | | | | |

強化する取組

基本計画に
基づく取組

| | | | |
|-------|-----------|---|-----------|
| 耕地面積 | 465万ha | → | 462万ha |
| 耕地利用率 | 93% | → | 110% |
| 供給熱量 | 2,551kcal | → | 2,480kcal |

40% (平成19年度)

→ +10.0%

50% (おおむね10年後)

(5) 水田の有効活用による需要に応じた生産拡大の支援 (平成21年度予算)

水田等有効活用促進対策

- ポイント**
- 食料自給率・自給力向上に資する作物の生産拡大を後押し!
 - 生産調整の拡大に円滑に対応!
 - 米粉・飼料用米等による水稲での生産調整の対応が可能!

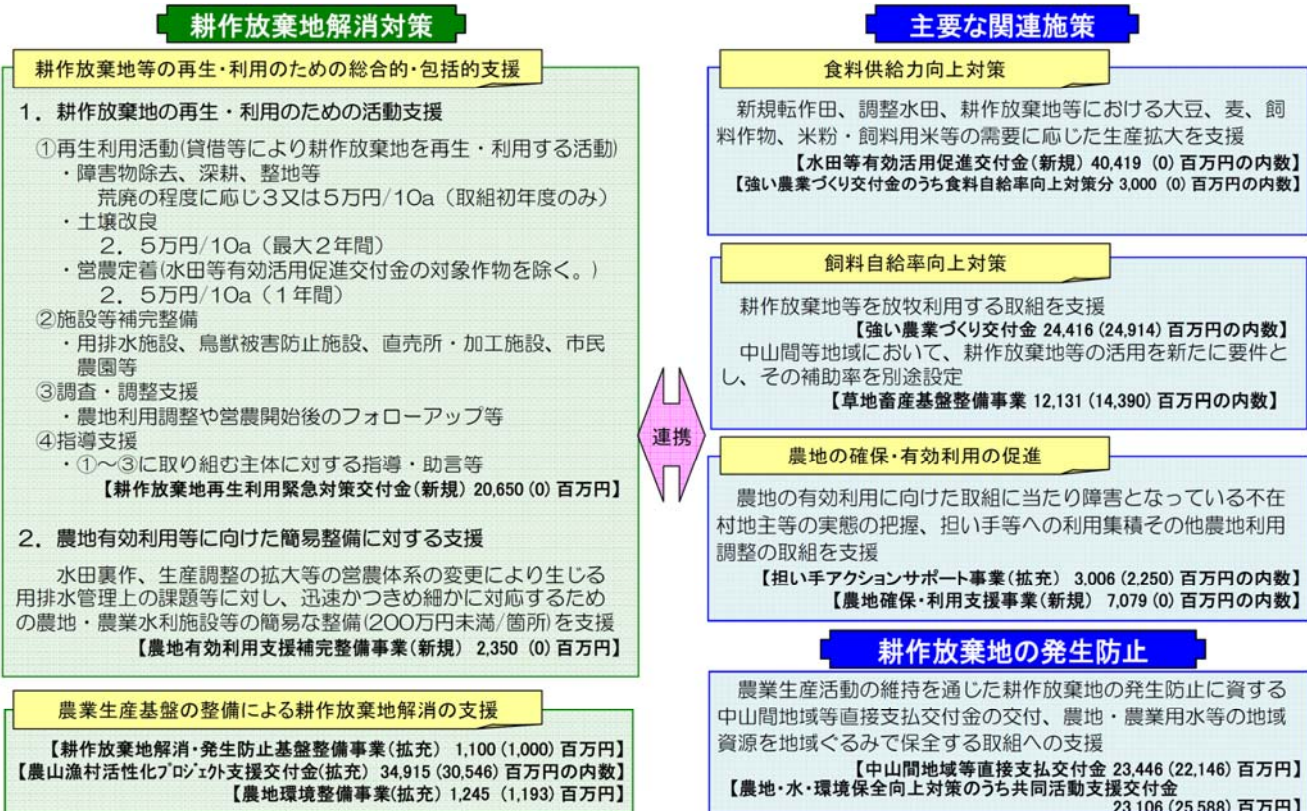
○ 転作の拡大など、新たに自給率・自給力向上戦略作物(米粉・飼料用米、麦、大豆等)を作付拡大した場合、新規に助成金を交付

- ・ 転作の拡大、調整水田等不作付地への作付拡大に対して助成(配分総額の範囲内で地域で単価調整可)
 - 麦、大豆、飼料作物** : 3.5万円/10a
(大豆については、単収向上に資する数量的要素を加味)
＜単収3俵以上の場合3千円/俵を加算＞
 - 米粉・飼料用米等** : 5.5万円/10a
(うち0.5万円/10aはコスト削減等の取組に対する加算)
(水田裏作、畑不作付地への作付拡大は1.5万円/10a(助成期間:3年、1年))
- ・ (水田・畑作経営所得安定対策の対象者)
上記に加え、大豆、麦には経営所得安定対策相当額を助成予定
(参考) 経営所得安定対策助成水準
 固定払 大豆:2.0万円/10a、小麦:2.7万円/10a、(助成平均水準)
 成績払 大豆:3,168円/60kg、小麦:2,110円/60kg(1等Aランク)

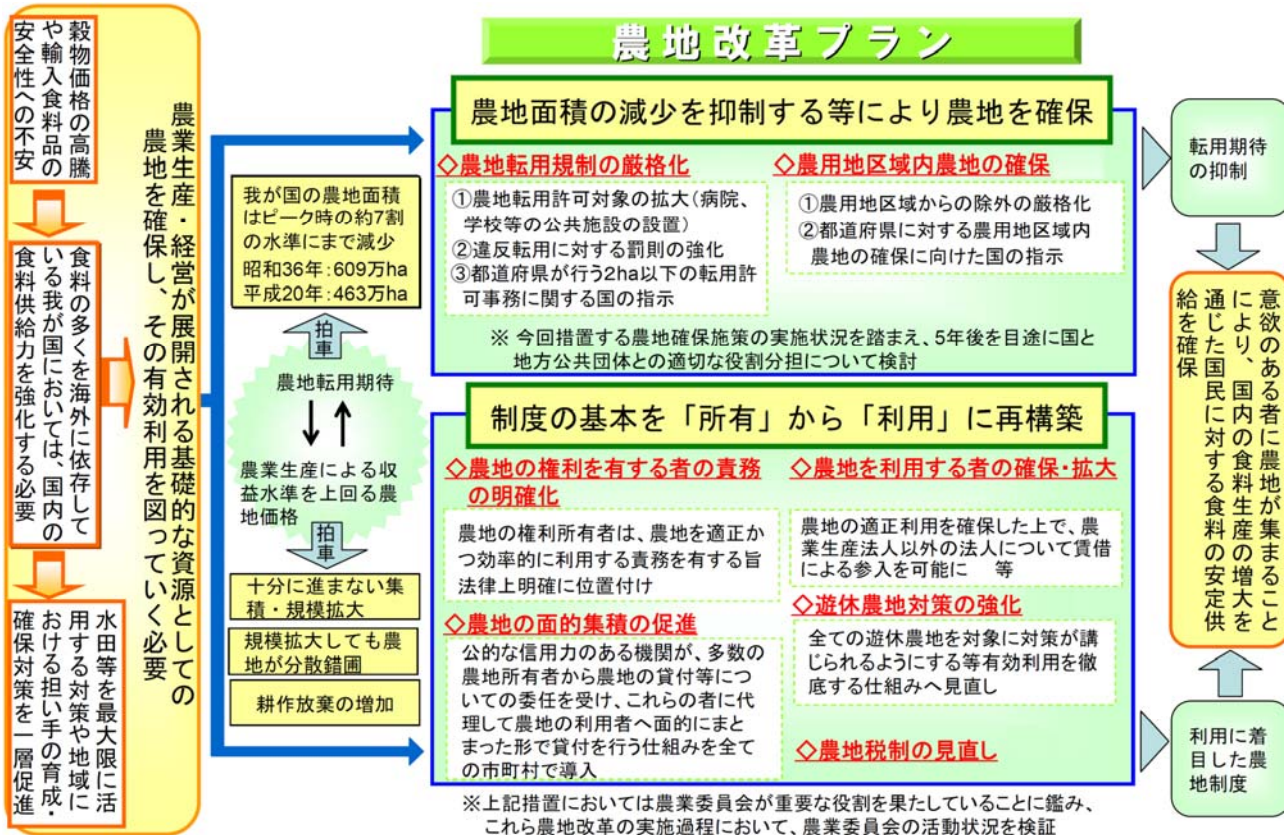
○ 生産拡大に伴う乾燥調整施設の整備等に対して支援

(6) 耕作放棄地の解消に向けた支援 (平成21年度予算)

耕作放棄地等再生利用緊急対策



「農地改革プラン」による農地の確保・有効利用の促進



(8) 新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて

食料・農業・農村基本計画について

- 食料・農業・農村基本法第15条に基づき、政府が食料・農業・農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため策定。
- 同法第15条第7項に基づき、食料・農業・農村をめぐる情勢変化等を踏まえ、おおむね5年ごとに変更することとなり、平成17年に策定された現行基本計画が4年を迎えようとしていることから、**基本計画の変更を食料・農業・農村政策審議会に諮問することとする。**

新たな基本計画の検討の視点

以下のような視点を含めた幅広い視点について、国民各層の幅広い参画のもとに議論を進めていくことが重要

- ① 食料をめぐる国際情勢の変化に対応した農地・農業用水、担い手、技術などの確保と持続可能な農業の確立による食料自給力の強化
- ② 食の安全への関心の高まりや食に対する安心感を求める消費者の要請に応えた国民の食生活を支える生産から流通・加工・消費に至る食料供給体制の構築
- ③ 過疎化、高齢化による集落機能の低下、都市と農村の格差の拡大に対応した国民参加による地域資源の活用や雇用の創出、農村環境の保全、都市との連携・協力等を通じた農村地域の活性化

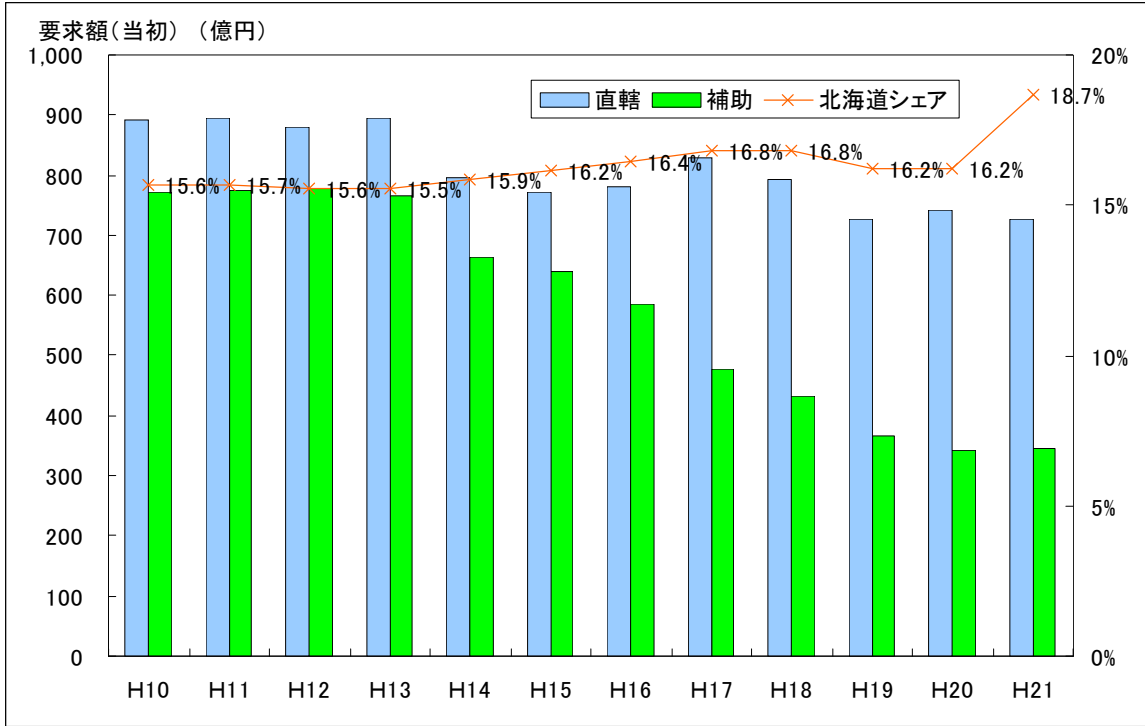
検討の進め方と食料自給力・自給率工程表(試案)の作成

食料・農業・農村政策審議会において、新たな基本計画について徹底的に議論し、成案を得る

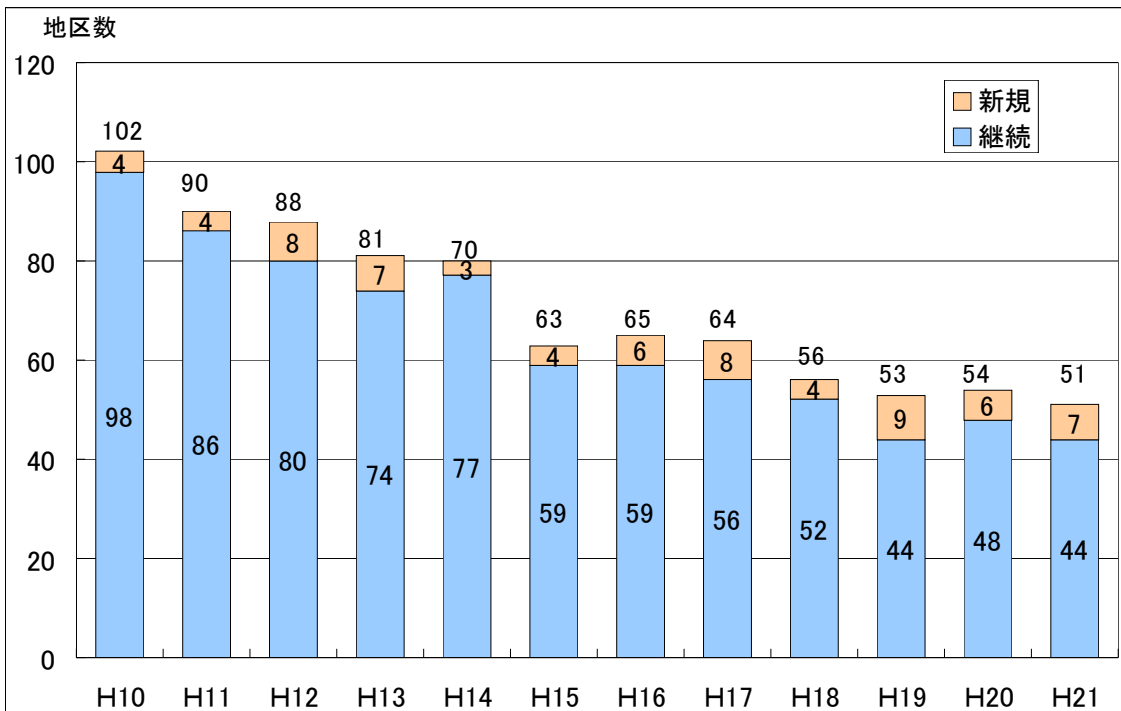
新たな基本計画の検討に先立ち、議論に供するため、試案として、食料自給力の強化等により、おおむね10年後において食料自給率50%を達成するとした場合のイメージと取組事項を作成

2. 平成21年度農業農村整備事業予算

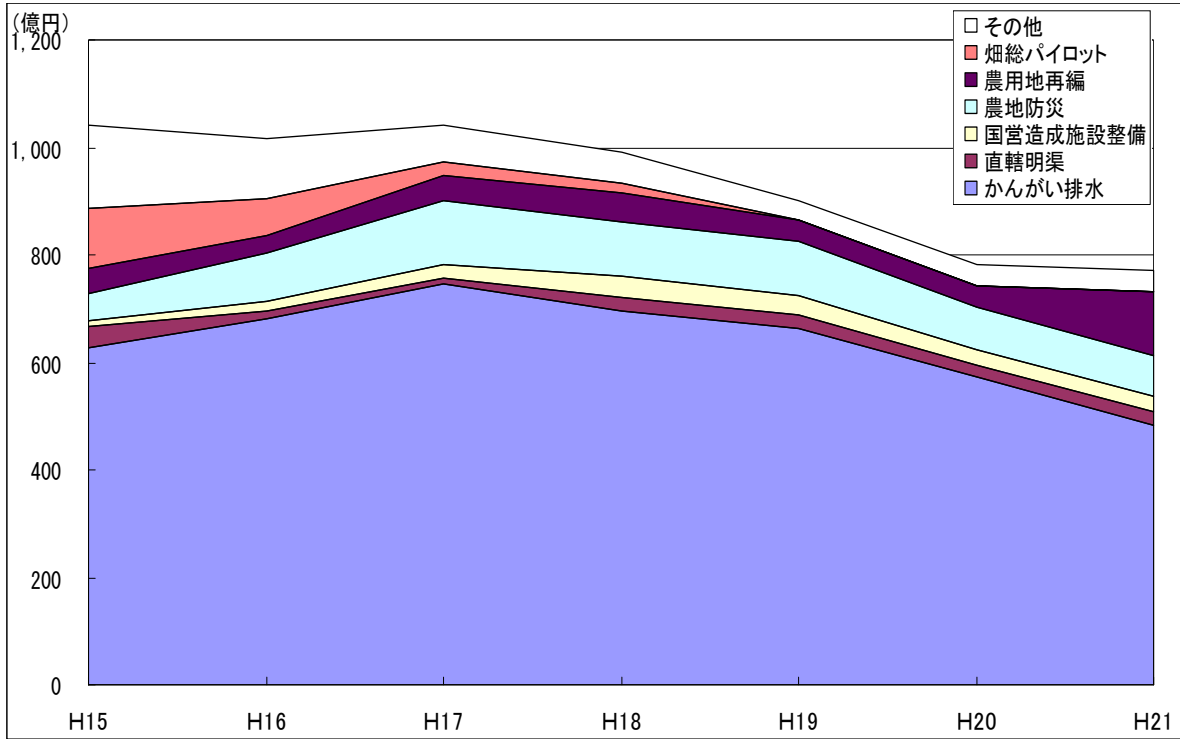
(1) 北海道農業農村整備事業予算の推移及びシェア（当初予算ベース、国費）



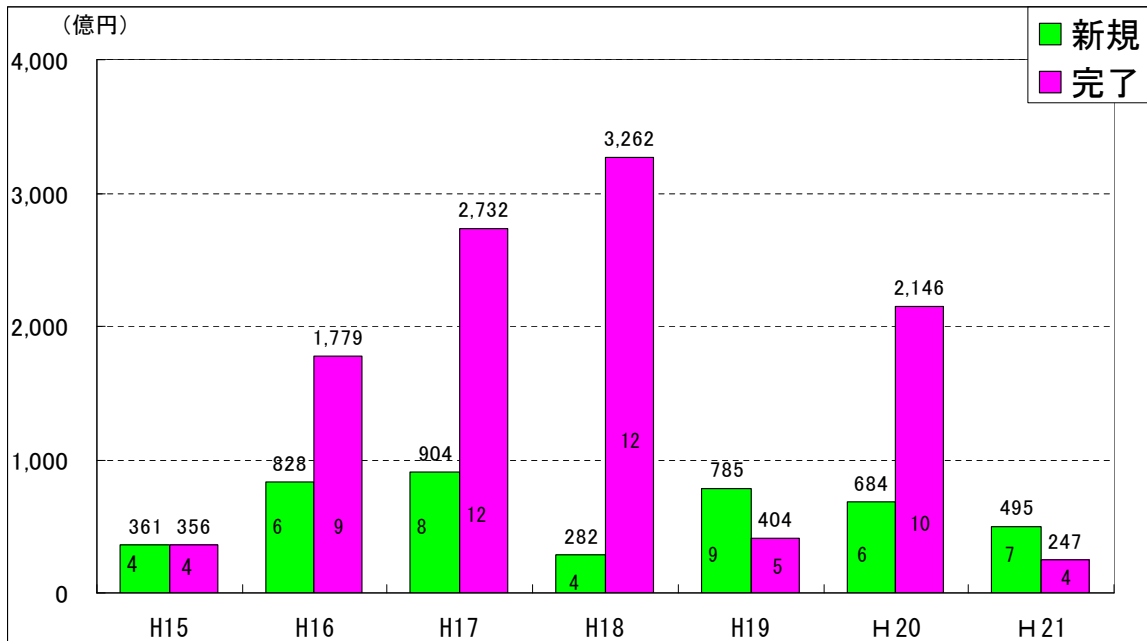
(2) 北海道農業農村整備事業地区数の推移（直轄）



(3) 直轄事業内訳 (事業費)

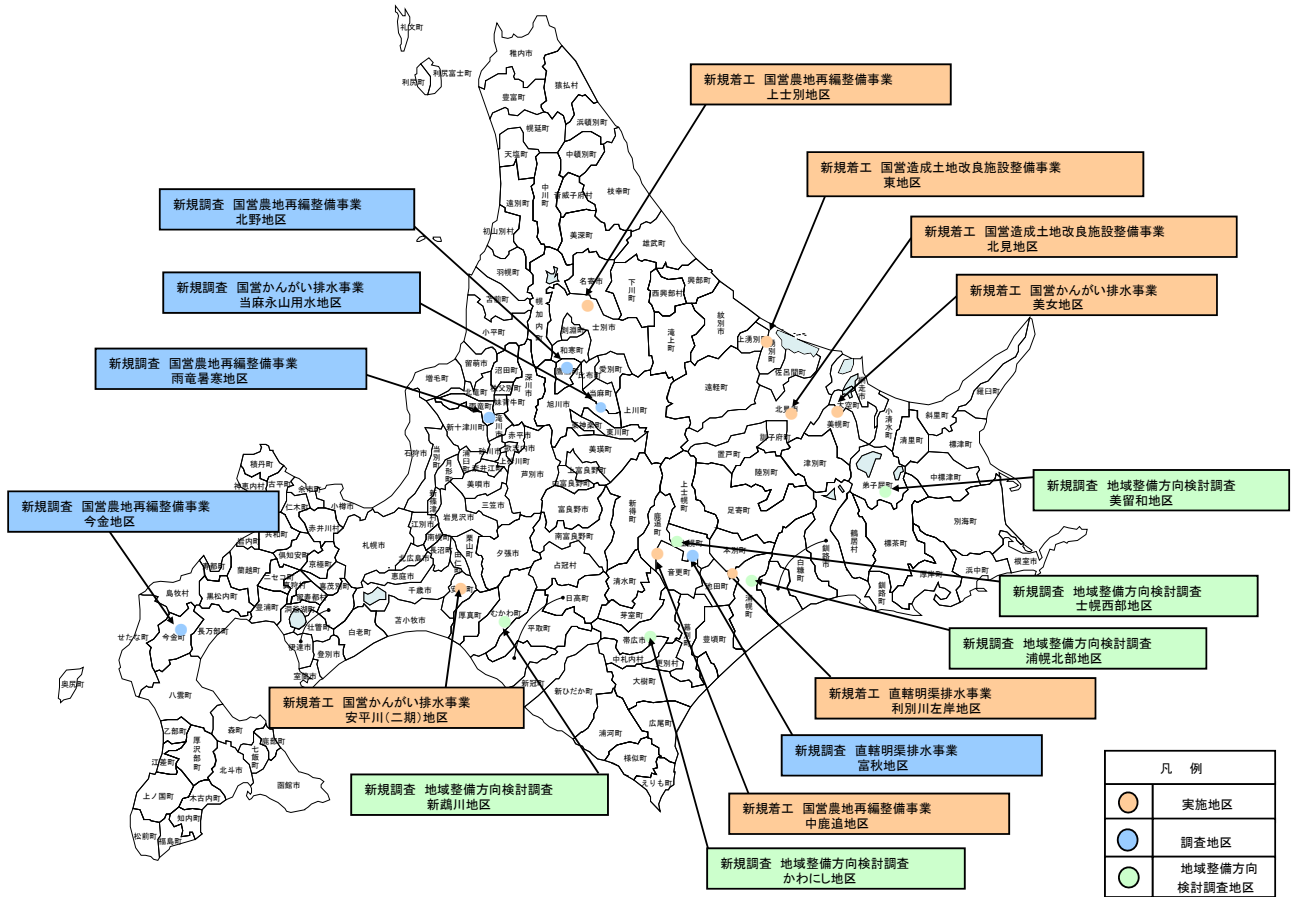


(4) 新規・完了の総事業費 (直轄)



地区調査・地域整備方向検討調査地区数の推移

| | H15 | H16 | H17 | H18 | H19 | H20 | H21 |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 地区調査 | 10 | 9 | 9 | 13 | 12 | 16 | 15 |
| 地域整備 | 10 | 9 | 13 | 11 | 18 | 18 | 16 |



3. 北海道における直轄農業農村整備事業の今後の展開方向

○新規水源開発等、道内における一次整備はほぼ終了し、今後は、施設の更新整備、用排水や農地の再編合理化が主体となる。

○このため、これまでのような大規模地区は少なくなり、比較的小型の地区が主体となってくる。

また、計画・実施に当たってもより効率的な進め方に留意することが必要である外、地元の意向等にも十分配慮することが必要。

○また、これからの整備は、より担い手の立位置に近づいたものであり、食料自給力の維持・向上という農政課題の解決及び我が国における食料基地北海道の位置付けの維持を図る上で、必要かつ不可欠の事業である。

(1) かんがい排水事業の最近の新規地区の特徴と今後の展望

- ・世界的な食料需要の増加、エネルギー生産との競合、安全安心な食料・食品の需要、気象変動による生産の不安定性の顕在化等を背景に、我が国の食料生産を担う北海道の食料供給力を維持、向上するため、基幹的水利施設の整備及び更新は今後とも不可欠
- ・国と地方の役割分担や公共事業の厳選が求められる中、更新や排水の2次整備にあつては、地区面積や事業規模が小さくなる傾向
- ・地元の農業振興方針や意向を反映した用水合理化・排水再編等の検討に加え、国家・国民的視点から事業の必要性・有効性のアピールが求められる

(国営かんがい排水事業等の着工地区、構想地区)

| | 用水(かんがい)主体地区 | | | | 排水主体地区 | | | | 計(平均) |
|------------|--------------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|-------|
| | 合理化 | 施設更新 | 新規確保 | | 再編 | 単純 | | | |
| H元~ | 4 | 4 | 8 | 16 | 2 | 20 | 22 | 38 | |
| H5着工 | (3,941) | (1,588) | (2,924) | (2,844) | (2,040) | (1,100) | (1,185) | (1,884) | |
| H6~ | 5 | 1 | 3 | 9 | 1 | 14 | 15 | 24 | |
| H10着工 | (13,743) | (781) | (4,834) | (9,334) | (1,320) | (753) | (790) | (3,994) | |
| H11~ | 4 | 4 | 2 | 10 | | 7 | 7 | 17 | |
| H15着上 | (3,399) | (3,110) | (8,096) | (4,481) | (-) | (511) | (511) | (2,852) | |
| H16~ | 2 | 5 | 1 | 8 | 4 | 6 | 10 | 18 | |
| H20着工① | (7,899) | (3,394) | (9,952) | (5,340) | (1,761) | (1,066) | (1,344) | (3,120) | |
| 着工計(平均) | (7,591) | (2,799) | (4,574) | (5,049) | (1,778) | (905) | (1,018) | (2,805) | |
| H20地区調査② | 4 | (-) | (-) | 4 | 2 | 3 | 5 | 9 | |
| | (15,771) | (-) | (-) | (15,771) | (2,672) | (1,439) | (1,832) | (8,063) | |
| H21新規地区調査③ | 1 | (-) | (-) | 1 | 1 | (-) | 1 | 2 | |
| | (3,769) | (-) | (-) | (3,769) | (1,100) | (-) | (1,100) | (2,435) | |
| 構想 | 3 | 2 | 5 | 10 | 1 | 1 | 1 | 6 | |
| | (2,533) | (-) | (8,500) | (4,920) | (1,600) | (-) | (1,800) | (4,367) | |
| 計(平均) | 23 | 14 | 16 | 53 | 11 | 50 | 61 | 114 | |
| | (6,188) | (2,799) | (5,065) | (5,822) | (1,863) | (937) | (1,104) | (3,297) | |
| うち①②③ | 7 | 5 | 1 | 13 | 7 | 9 | 16 | 29 | |
| | (11,807) | (3,384) | (9,952) | (8,429) | (1,927) | (1,190) | (1,513) | (4,613) | |

※ 上段は地区数、下段()は1地区当たりの平均受益面積で単位はha
 ※ 着工地区は、国営かんがい排水事業、直轄明渠排水事業、国営造成施設整備事業、国営環境保全型かんがい排水事業、国営農業用水再編対策事業(地域用水増進型)の全ての地区 分別採択地区については一期地区の着工年で整理
 ※ 構想地区は、H20年度において地域整備方向検討調査(地区調査の前段階調査)実施中の地区

(排水整備が必要な土幌川・音更川流域の排水路)

- 一次整備の完了以降、降雨量の増加、土地利用の変化等に伴い、効率的な食料生産のために排水整備が必要
- 一級河川への指定(赤色の区間)、上下流の住民感情等から排水再編が困難
- 一体的整備等の必要性、可能性について多方面から検討



(用水が不可欠な水田面積が減少)

支庁別水田面積の減少割合

昭和45年の水田面積を100とした指数

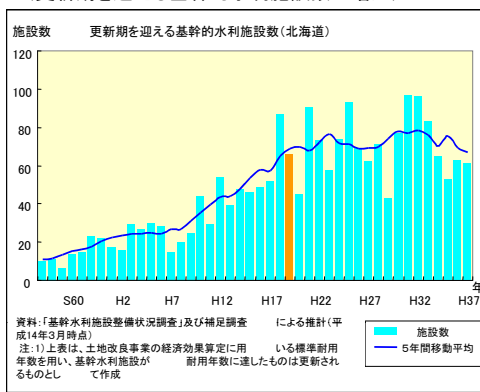
| | 北海道全体 | | | | | | | | | | |
|-------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| | 石狩 | 空知 | 上川 | 留萌 | 渡島 | 樺山 | 後志 | 胆振 | 日高 | 十勝 | 網走 |
| 昭和45年 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 平成2年 | 84 | 68 | 93 | 87 | 80 | 91 | 104 | 68 | 91 | 85 | 37 39 |
| 平成19年 | 78 | 66 | 90 | 81 | 75 | 81 | 94 | 65 | 86 | 67 | 14 15 |

データ出典：農林水産統計 耕地面積統計

①かんがい排水事業(更新整備)

- ・農業水利ストックは、全道で3.7兆円。施設の長寿命化や適期の確な更新対策に取り組み、安定的な食料の供給を図ることが必要
- ・施設の老朽化割合等に応じて、広域基盤整備計画調査、国営造成水利施設保全対策指導事業等を活用して更新に係る合意形成
- ・地元意向を踏まえつつ、国と地方の役割分担の観点から、管理の合理化、営農に対応した取水期間の変更、環境配慮等の付加価値向上を検討

(更新期を迎える基幹的水利施設数は増加)



(施設の老朽化程度を勘案した更新整備構想)

前歴事業 昭和43年~昭和54年 水田 3,860ha
 頭首工 1式 用水路 3条 15.6km 排水路 3条10.2km

広域基盤管理地区調査(完了地区フォローアップ調査) 平成12~14年度
 広域基盤整備計画調査 平成14~16年度
 国営造成施設保全対策指導事業 平成16~17年度
 地域整備方向検討調査 平成20年度
 国営かんがい排水事業地区調査 平成21年度~

(環境かん排: 肥培かんがいの更新と併せて環境改善に貢献)



事業構想 水田 3,600ha
 頭首工(部分改修、管理機器更新等) 用水路(15.6kmのうち10.6km程度改修)

②かんがい排水事業（用水合理化）

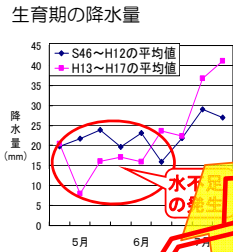
- ・先行畑かん地区の進展や、降雨量・営農の変化等に伴い、畑地かんがいのニーズは増大しているが、大規模な水源開発は困難
- ・水田の畑転換、公共転用等で水利権に余剰が生じている地区については、畑地かんがいを含む新たな水需要に適応した用水計画を検討し、事業化
- ・新たな水需要に適応した用水計画の策定に当たっては、流域内の複数国営地区での水利再編も検討

（先行畑かん地区での営農変化）

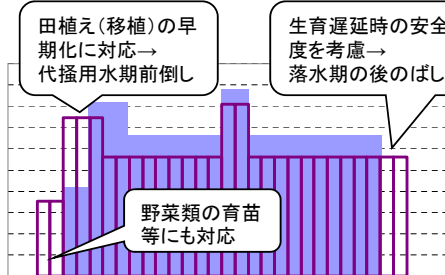
JA幕別町ではプラグ苗供給体制の構築や畑地かんがいを活用し全道一のレタス生産を実現



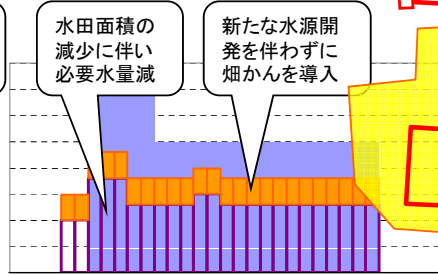
現在
水田かんがい 700ha
既存水利施設
頭首工 1式
用水路 1条



（取水時期の変更(イメージ)）



（水田用水を畑地かんがいに活用(イメージ)）



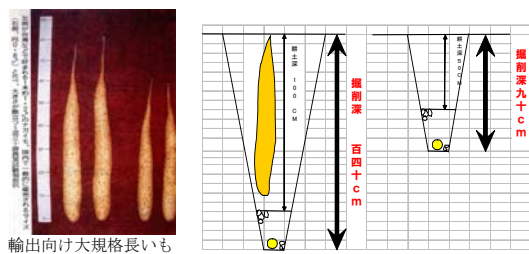
構想
水田かんがい 500ha
畑地かんがい 1,500ha
既存施設
頭首工 1式 用水路 1条
新規施設整備
揚水機 2機 導水路 2条
FP 2カ所 用水路 6条

地域の営農振興方針に沿った用水計画と周到な水利協議が必要

③かんがい排水事業（排水再編）

- ・北海道の農業生産に不可欠な排水の1次整備は概ね完了したが、更新・再整備のニーズは多い
- ・土地利用の変化や降雨量等の増加、“ながいも”などの生産に必要な暗渠埋設深の確保など、排水の整備水準の向上が求められている地域も存在
- ・国と地方の役割分担等の観点から、複数の流域の湛水被害を一体的に解消する事業構想を策定

（深根性のながいも栽培に求められる暗渠深）



（直轄明渠排水事業「更別地区」のバイパス水路への分流施設）



(2) 農地再編整備事業の最近の新規地区の特徴と今後の展望

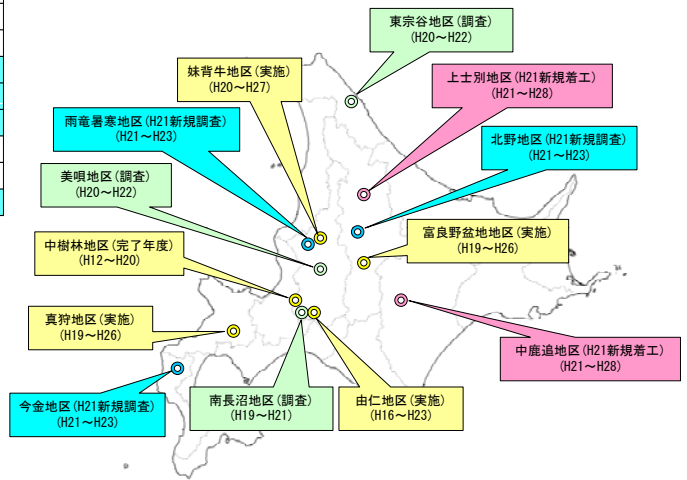
- ・農家戸数の減少や農業就業人口の高齢化に対応し、効率的な営農や担い手への農地の利用集積等を図るため、事業が展開
- ・近年は水田地域を主体に大規模(平均して1,000ha以上)に区画整理を必要とする地域で事業が展開
- ・調査・実施とも地区数はここ5年間で2倍近くで推移するとともに、事業費も増加の傾向

(農地再編整備事業の実施状況と北海道の農地)

| | 地区数 | 農地再編整備事業受益面積 (ha) ① | | | 地区当り | 田畑別割合 (%) | |
|---------|-----|---------------------|--------|--------|-------|-----------|------|
| | | 水田 | 畑 | 計 | | 水田 | 畑 |
| 完了 ① | 12 | 1,180 | 9,900 | 11,080 | 920 | 10.7 | 89.3 |
| 実施 ② | 5 | 4,400 | 1,670 | 6,070 | 1,220 | 72.5 | 27.5 |
| 調査 ③ | 6 | 6,440 | 4,640 | 11,080 | 1,850 | 58.1 | 41.9 |
| H21 新規④ | 3 | 2,920 | 660 | 3,580 | 1,200 | 81.6 | 18.4 |
| 構想 ⑤ | 6 | 2,780 | 11,870 | 14,650 | 2,440 | 19.0 | 81.0 |
| 計 | 32 | 17,130 | 22,410 | 39,540 | 1,240 | 43.3 | 56.7 |
| うち②+③+④ | 14 | 13,760 | 6,970 | 20,730 | 1,480 | 66.4 | 33.6 |

※①構想地区は、地域整備方向検討調査(地区調査の全段調査)実施中の地区
 ②完了地区には、農地再編整備事業の前身の農地再編パイロット事業を含む。

国営農地再編整備事業 実施、調査地区 位置図



(農地再編整備事業の地区数の推移等)

| | H16 | H17 | H18 | H19 | H20 | H21 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 調査地区数 | 1 | 3 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| 実施地区数 | 3 | 2 | 2 | 3 | 5 | 6 |
| 事業費(百万円) | 3,405 | 4,500 | 5,360 | 3,950 | 3,700 | 11,900 |

(農地の整備状況)

| 区分 | 水田 | | | 畑 | | | |
|-----|----------|---------|--------|-----------|--------|-------|----|
| | 30a程度 以上 | 1ha程度以上 | 汎用田整備率 | 幹線・末端農道接続 | 排水条件整備 | 畑かん完備 | |
| 北海道 | | 96.1 | 11.7 | 53 | 94 | 57 | 15 |
| 全国 | | 60.1 | 6.3 | 47 | 74 | 68 | 21 |

(単位: %)

① 農地再編整備事業 (水田地域)

- ・大規模な区画整理により、ほ場の大区画化、均質化等を図り、担い手を中心とする生産構造や産地作り等を強化
- ・また、本事業の実施を契機に、集落営農や農業生産法人化など、組織的経営への移行を合意形成
- ・ほ場の大区画化(1.5ha~3.4ha程度)とあわせて末端用排水施設のパイプライン化、地下かんがい等の整備を着実に推進

(事業と合わせた組織的経営整備)

(区画整理による担い手等への農地の集積・集団化)



現況の営農形態は、小規模農家が個人経営により営農を展開しているが、その経営耕地は狭小な区画、排水不良、担い手の経営耕地の分散化等から効率的な生産体制の確立に支障を来している。

集落営農構想としては、現況の個人経営から国営農地再編整備事業による生産基盤の整備を契機として、29組織経営体の設立が見込まれる。

(環境保全型農業等、産地作りの強化)

ほ場の大区画化

ほ場の大区画化による効率的な営農が可能

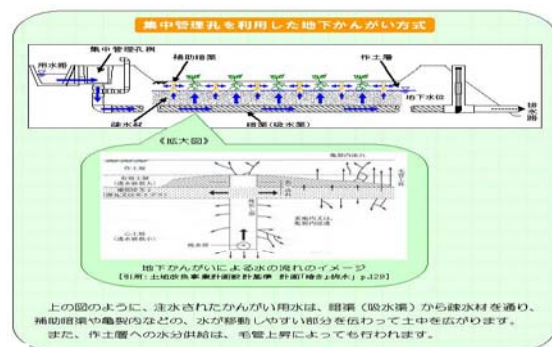
環境保全型農業(減農薬)の推進

(慣行農法) 防除農薬 除害剤 農作業 時間 (通常の農業を施した栽培管理)

(環境保全型農業) (農薬の削減) (よりきめ細やかな手間をかけた栽培管理)

- ・安心・安全な農産物生産
- ・自然環境への負荷軽減

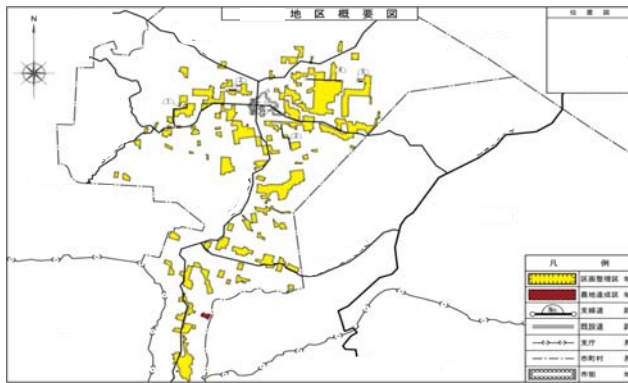
(生産技術の導入)



②農地再編整備事業（畑地域）

- ・畑地域は、水田地域に比べ、営農計画や工事の特殊性があり、地域の特性や実情をふまえた整備内容による整備を行うことが必要
- ・地域農業の生産体制の整備（農業支援センターやコントラクター等）とあわせ、ほ場の大区画化等区画整理が必要な地域を地区として設定
- ・排水路、耕地防風林の再編や未墾地と一体的なほ場の大区画化（2.5ha～15ha程度）、整形化とあわせた暗渠排水、除礫等の整備を行っているが、畑地かんがい関係への対応（法的位置づけや施設内容等）は今後の課題

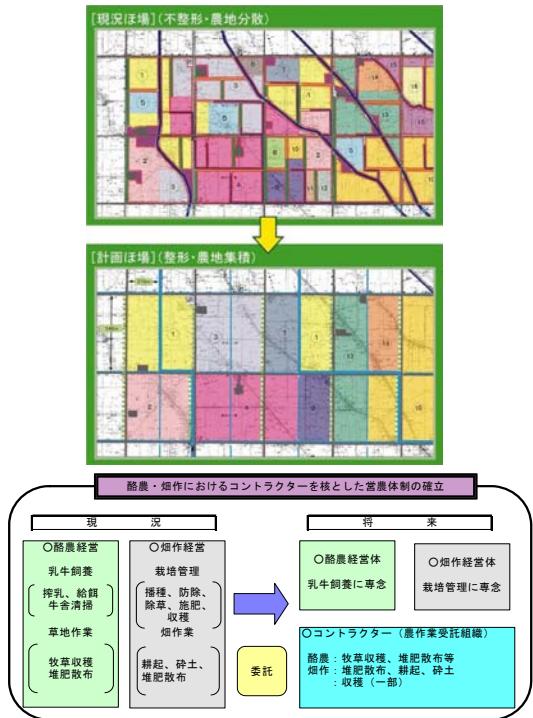
（地区の設定と生産体制の整備）



農業支援センター（仮称） 【1町1農場制】

- 営農サポートシステムの確立**
情報の一元化により、農作業の受委託体制を町全体で管理
- 適正な輪作体系の確立**
GISによる土地履歴（土地所有、作付作物）を管理し、町全体の作付計画を管理
- 農地継承システムの確立**
土地情報等の情報の一元化により、農地継承を効率的に実施

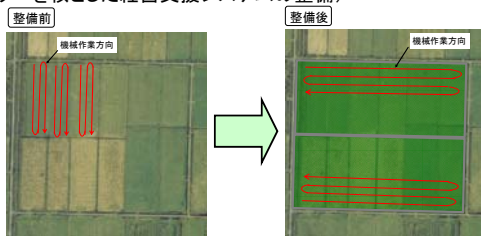
（組織的経営と事業の展開）



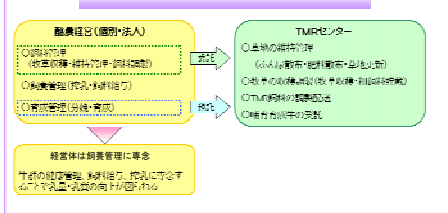
③農地再編整備事業（酪農地域）

- ・酪農地域においても、畑地域と同様、営農計画や工事の特殊性があり、地域の特性や実情をふまえた整備内容による整備を行うことが必要
- ・地域農業の生産体制の整備（TMRセンター等）とあわせ、ほ場の大区画化、均質化、集団化等を実施し、効率的な飼料生産を実現
- ・排水路の再編や未墾地と一体的なほ場の大区画化（10ha～15ha程度）、整形化とあわせた暗渠排水等の整備を行っているが、放牧地への対応（農地の集団化等）も今後の課題

（TMRセンターを核とした経営支援システムの整備）



TMRセンターを核とした経営支援システムの確立



○TMRセンターの推移（頭）

| 年次 | H16 | H17 | H18 |
|------|-------|--------|--------|
| 組織数 | 8 | 15 | 21 |
| 構成員 | 69 | 137 | 198 |
| 飼養頭数 | 5,022 | 11,566 | 16,508 |

（TMRセンターの概要）



集約放牧の配置（土地利用）



放牧関連施設の内容

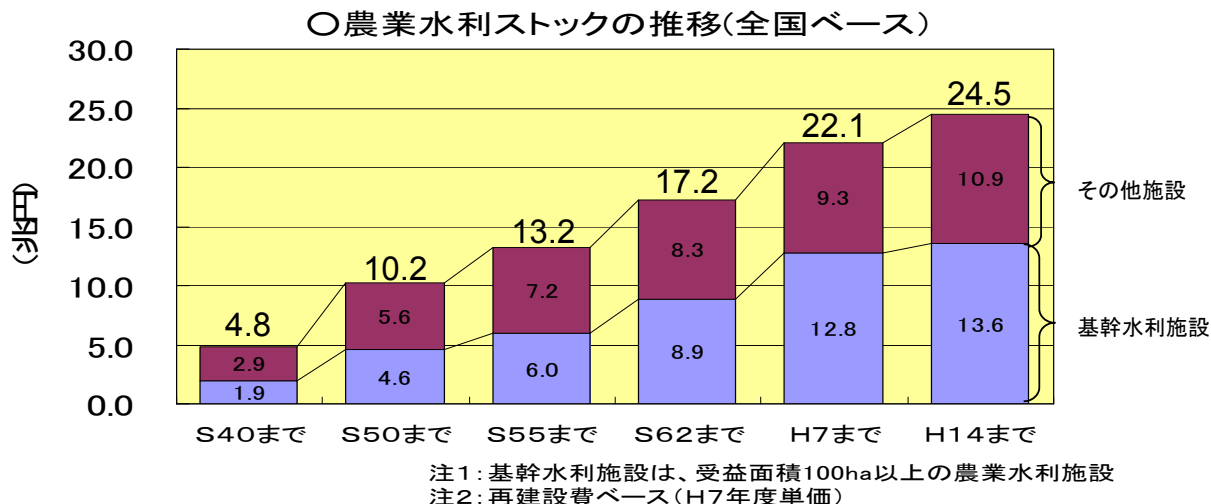
- 放牧地と採草地（兼用）の利用区分
- 牛道や庇陰林等の設置
- 給水施設 等

(3) スtockマネジメント

① 農業水利施設のストックの状況と動向 ア 増大する農業水利ストック

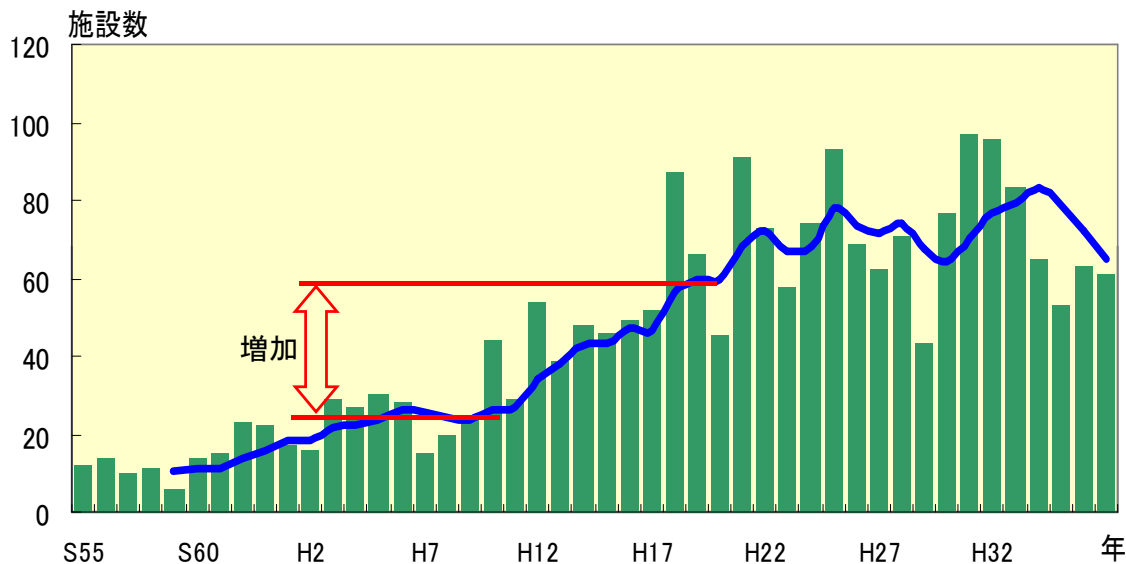
(平成18年現在)

- ◇ダム、頭首工、用排水機場等 : 約7,200箇所
 - ◇基幹的用排水路 : 約47,000Km、約14,300箇所
- <参考>
- ・一般国道 : 22,279Km(資料:道路ポケットブック2006)
 - ・鉄道 : 20,006Km(資料:数字でみる鉄道2006)



イ 更新時期を迎える農業水利施設の推移(北海道)

◇北海道内の農業水利施設の老朽化が進んでおり、標準耐用年数を迎える施設は増加傾向にある。



資料:「基幹水利施設整備状況調査」及び補足調査による推計(平成14年3月時点)

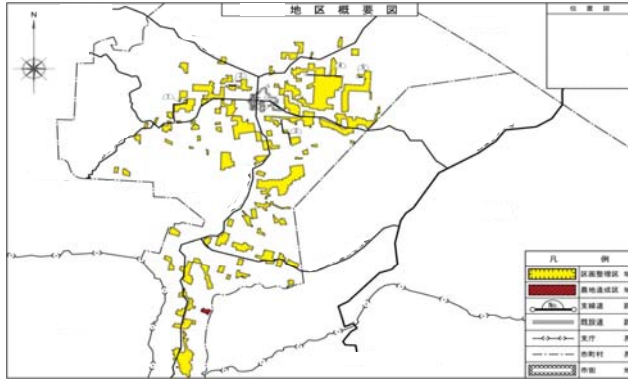
注:1) 上表は、土地改良事業の経済効果算定に用いる標準耐用年数を用い、
基幹水利施設が耐用年数に達したものは更新されるものとして作成

■ 施設数
— 5年間移動平均

②農地再編整備事業（畑地域）

- ・畑地域は、水田地域に比べ、営農計画や工事の特殊性があり、地域の特性や実情をふまえた整備内容による整備を行うことが必要
- ・地域農業の生産体制の整備（農業支援センターやコントラクター等）とあわせ、ほ場の大区画化等区画整理が必要な地域を地区として設定
- ・排水路、耕地防風林の再編や未墾地と一体的なほ場の大区画化（2.5ha～15ha程度）、整形化とあわせた暗渠排水、除礫等の整備を行っているが、畑地かんがい関係への対応（法的位置づけや施設内容等）は今後の課題

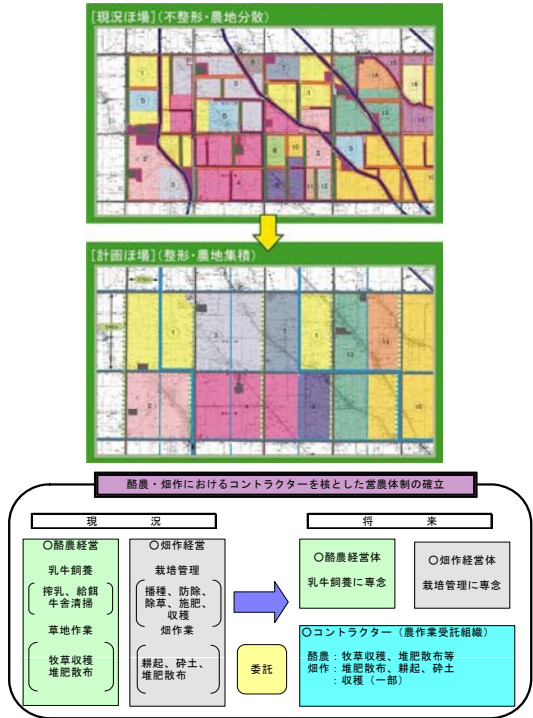
（地区の設定と生産体制の整備）



農業支援センター(仮称) 【1町1農場制】

- 営農サポートシステムの確立
情報の一元化により、農作業の受委託体制を町全体で管理
- 適正な輪作体系の確立
GISによる土地履歴（土地所有、作付作物）を管理し、町全体の作付計画を管理
- 農地継承システムの確立
土地情報等の情報の一元化により、農地継承を効率的に実施

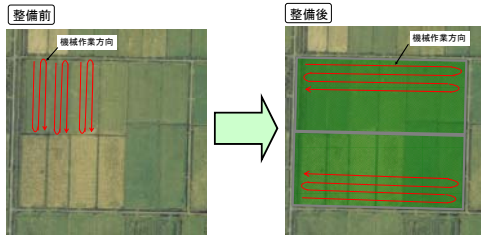
（組織的経営と事業の展開）



③農地再編整備事業（酪農地域）

- ・酪農地域においても、畑地域と同様、営農計画や工事の特殊性があり、地域の特性や実情をふまえた整備内容による整備を行うことが必要
- ・地域農業の生産体制の整備（TMRセンター等）とあわせ、ほ場の大区画化、均質化、集団化等を実施し、効率的な飼料生産を実現
- ・排水路の再編や未墾地と一体的なほ場の大区画化（10ha～15ha程度）、整形化とあわせた暗渠排水等の整備を行っているが、放牧地への対応（農地の集団化等）も今後の課題

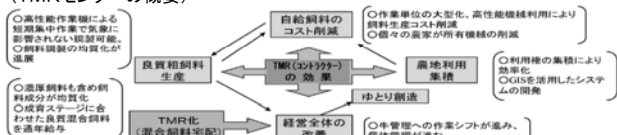
（TMRセンターを核とした経営支援システムの整備）



○TMRセンターの推移(頭)

| 年次 | H16 | H17 | H18 |
|------|-------|--------|--------|
| 組織数 | 8 | 15 | 21 |
| 構成員 | 69 | 137 | 198 |
| 飼養頭数 | 5,022 | 11,566 | 16,508 |

（TMRセンターの概要）



集約放牧の配置(土地利用)

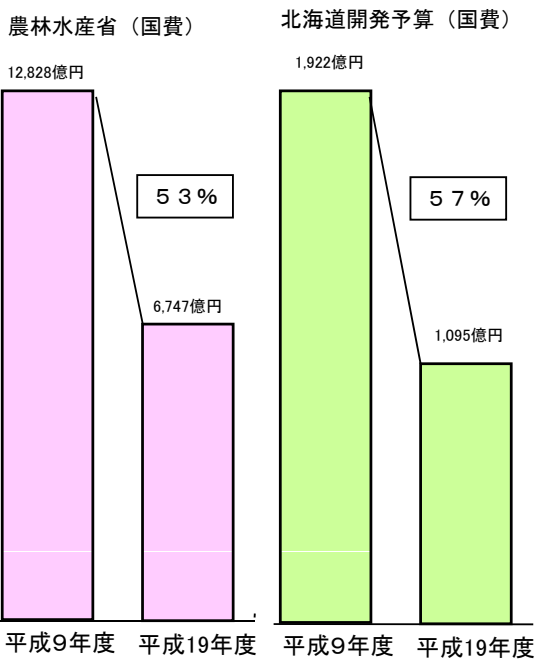


放牧関連施設の内容

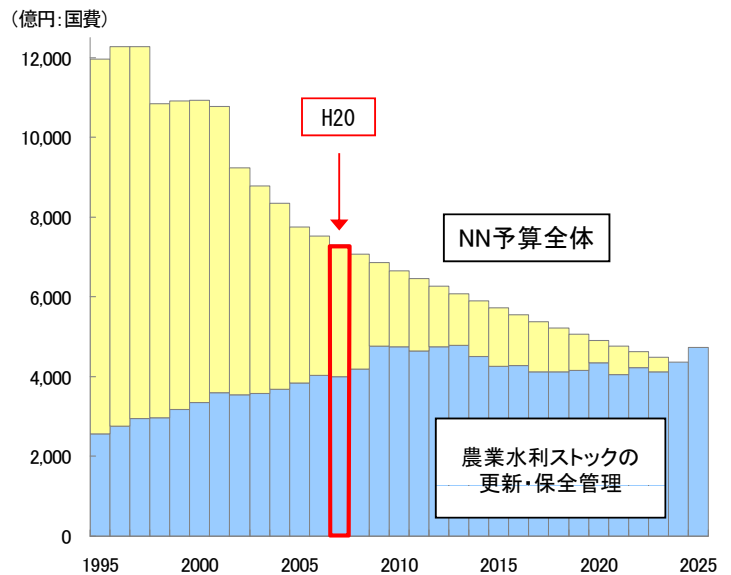
- 放牧地と採草地(兼用)の利用区分
- 牛道や庇陰林等の設置
- 給水施設 等

◇北海道における農業農村整備事業予算は大幅に削減される中で、農業水利ストックの更新・保全管理予算を確保していく必要がある。

○農業農村整備事業予算の推移



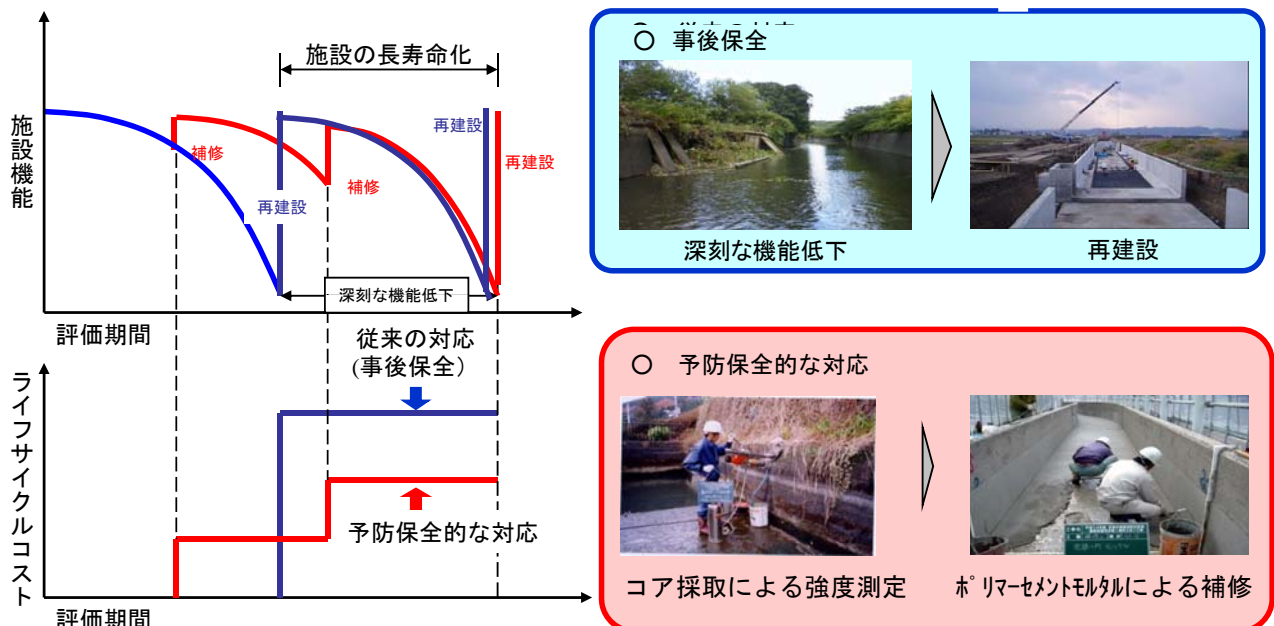
○更新・保全管理に要する費用の見通し(試算)
(-3%シーリングと仮定)



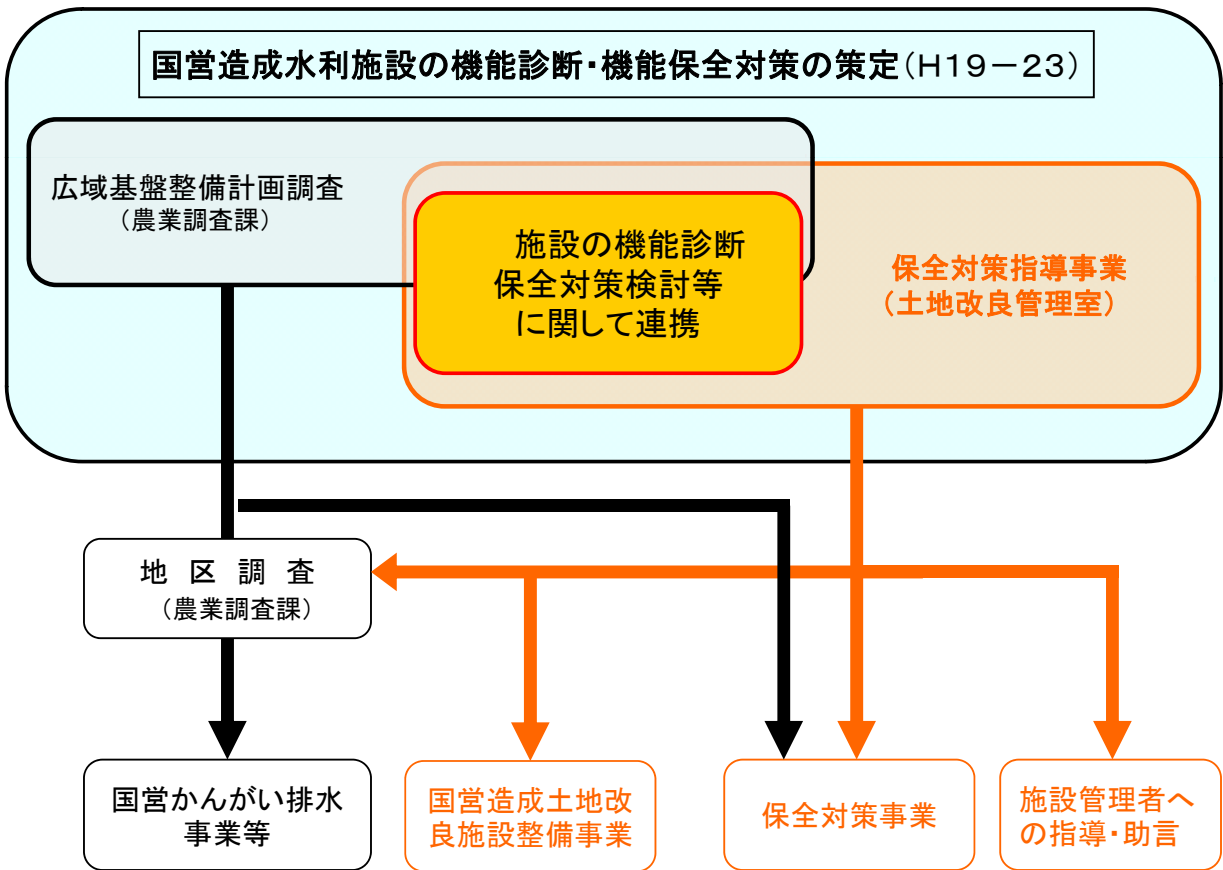
②事後保全から予防保全へ
ア ライフサイクルコストの低減

◇膨大な農業水利ストックの機能を維持し、効率的に発揮させるための手法として、施設機能診断に基づいて最適な対策を選択するストックマネジメントを導入し、施設の長寿命化を図りライフサイクルコストを低減する。

予防保全対策→長寿命化→ライフサイクルコストの低減



イ 国営造成水利施設ストックマネジメントの推進

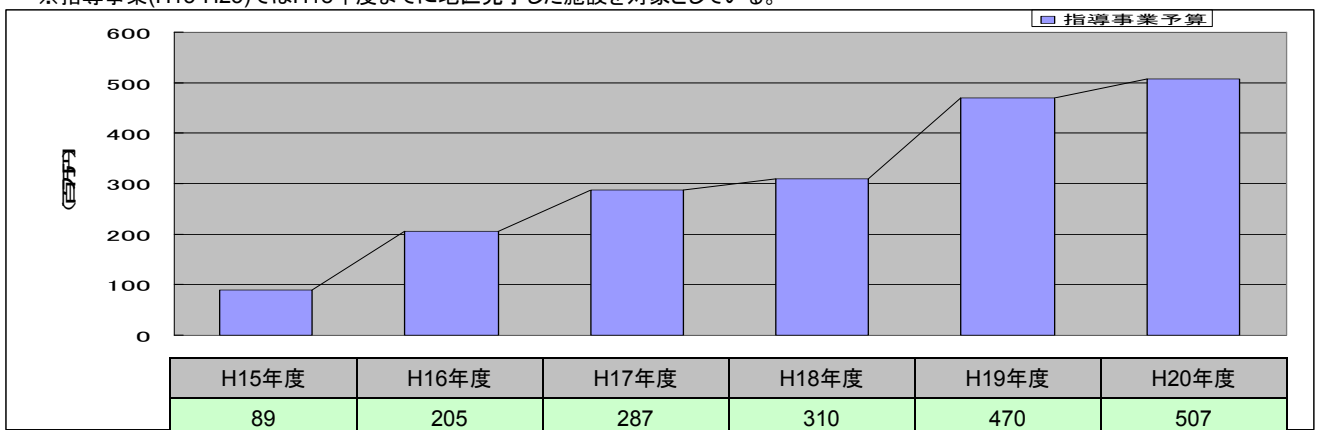


ウ 指導事業における機能診断の実施状況

- ◇国営造成水利施設保全対策指導事業はH15年度に創設され、H23年度までに全ての基幹水利施設の機能診断を行う予定。
- ◇国営造成水利施設保全対策指導事業予算は増加の推移。

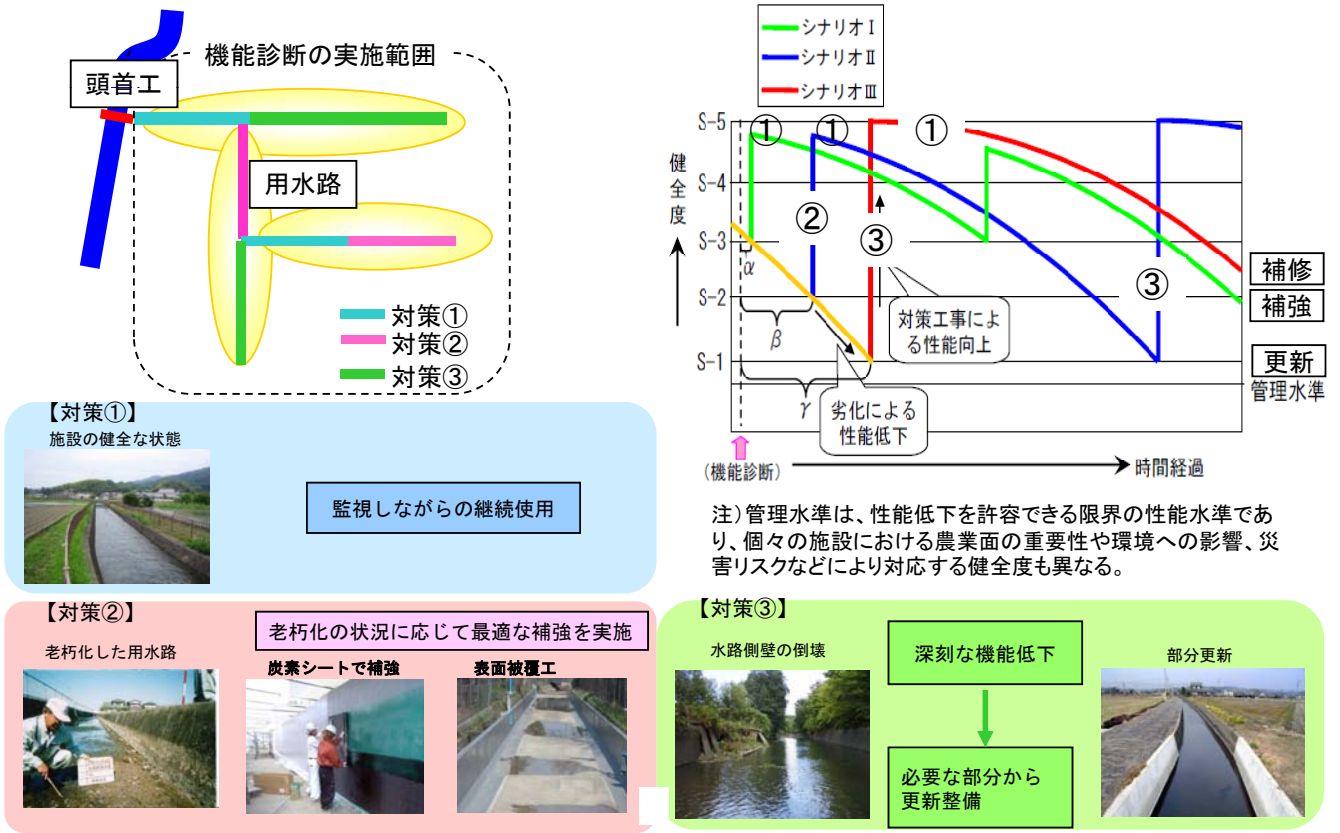
| 事業実施年度\工程 | ダム | 頭首工 | 揚水機場 | 排水機場 | 用水路 | 排水路 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | (箇所) | (箇所) | (箇所) | (箇所) | (条) | (条) |
| 北海道 | 48 | 59 | 45 | 53 | 682 | 790 |
| 進捗率(H15-H20) | 50.0% | 39.0% | 35.6% | 67.9% | 40.2% | 29.4% |
| 残施設数(H21-H23) | 24 | 37 | 29 | 17 | 412 | 559 |

※指導事業(H15-H23)ではH18年度までに地区完了した施設を対象としている。



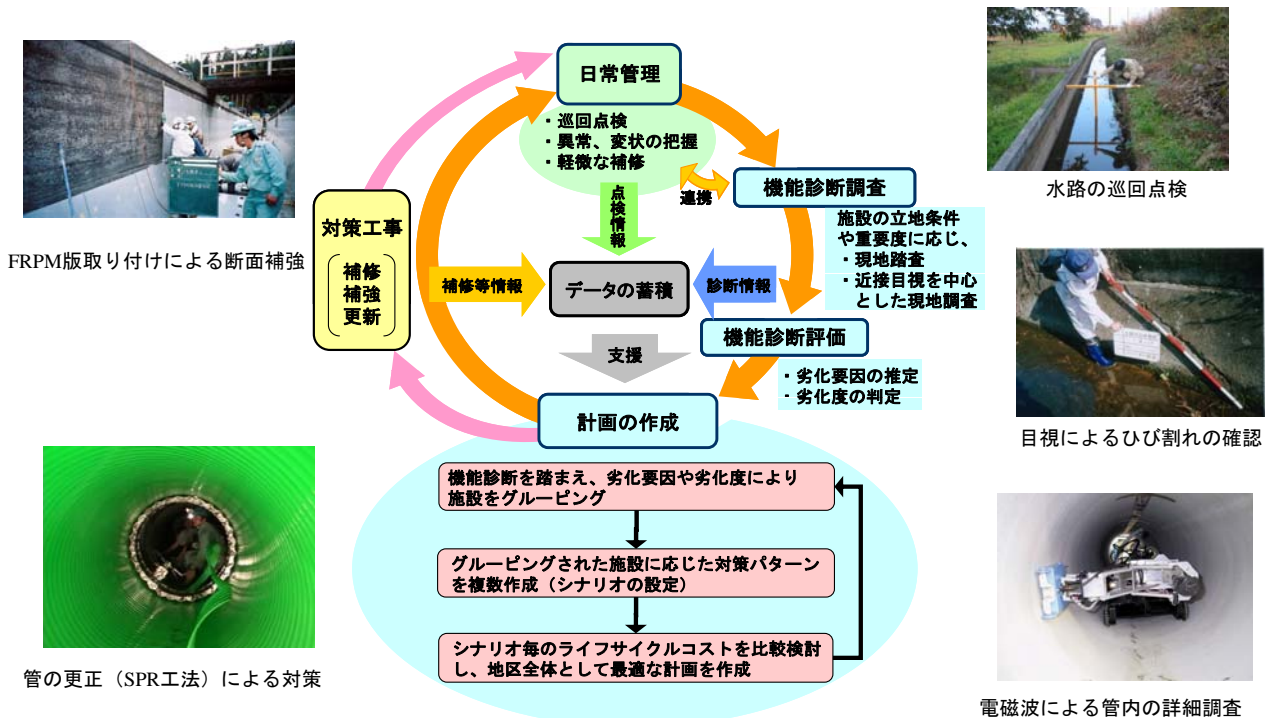
③ストックマネジメントの概要

施設毎の機能診断を実施(施設機能の調査と診断を実施し劣化度を判定)



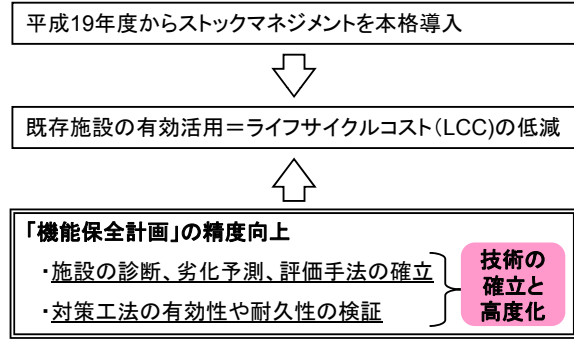
④ストックマネジメントの仕組み

○ストックマネジメントは、管理者による適切な日常管理や定期的な技術の観点から機能診断、施設の劣化予測や工法等の比較検討による対策、計画の作成、計画に基づく対策の実施、その過程で得られる施設状態や対策履歴等のデータの蓄積と利用のサイクルにより実施。

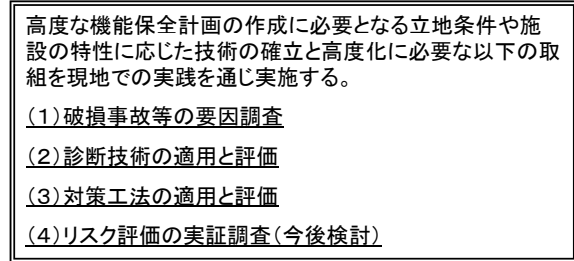


⑤ストックマネジメント技術高度化事業

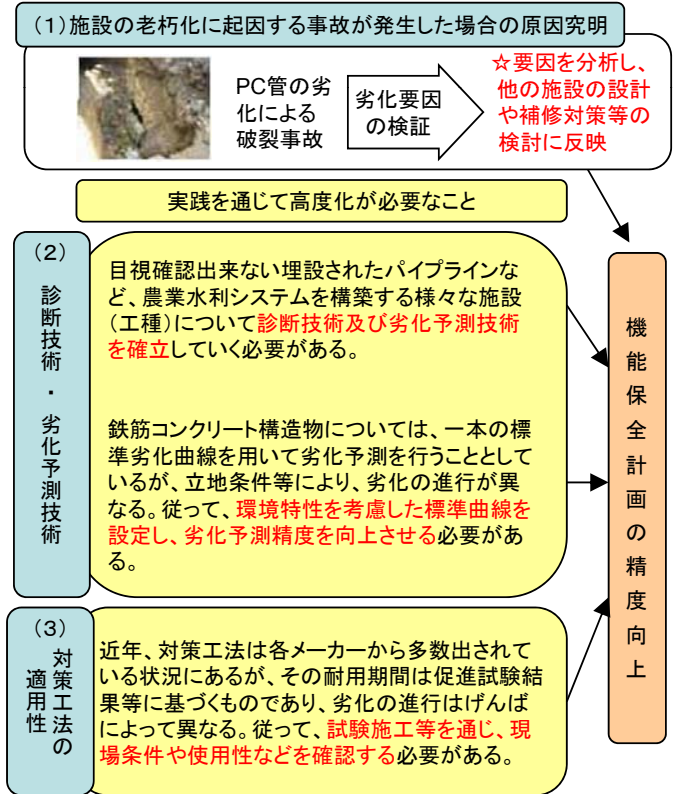
○事業のねらい



○事業の内容



○施設診断～対策検討に至る技術の高度化



破損事故等の要因調査

① 札内川第一・第二地区札内川導水路破損事故(FRPM管φ2000)H20.6



破損事故(漏水箇所)現地掘削状況



FRPM管破損片



FRPM管破損片



FRPM管破損管全景

②雨竜川中央地区八丁目頭首工護岸工破損事故(H20.4)



下流護岸工左岸部損壊状況(下流より)



下流護岸工左岸部損壊状況(上流より)



下流護岸工右岸部損壊状況(下流より)



下流護岸工右岸部応急処置状況(左岸より)

講演会を終えて

当協会は公益事業の一環として、土地改良研修会を年数回企画しています。今回は、食料・農業・農村審議会、国土審議会、地方制度調査会等の公職を務められ、比較政治学・行政学がご専門の岩崎筑波大学大学院教授と最近の農業農村整備に関わるお話を北海道開発局農業計画課の平見課長から頂きました。

今後も、こうした形での情報提供を行っていきたいと考えていますのでご支援とご協力をお願いします。

講師 岩崎 美紀子氏の経歴

- 1954 生 福岡県出身
- 1977 津田塾大学国際関係学科卒業
- 1979 ボルドー大学大学院修了(歴史学修士)
- 1984 モントリオール大学大学院修了(政治学博士)
- 2000 筑波大学大学院人文社会科学研究科教授

講師 平見 康彦氏の経歴

- 1953 生 香川県出身
- 1976 北海道大学農学部卒業
- 1991 北海道開発局網走開発建設部農業開発第2課長
- 1998 北海道開発局農業水産部農業計画課事業計画推進官
- 2003 国土交通省北海道局農林水産課企画官
- 2006 北海道開発局農業水産部農業計画課長

平成20年度 第2回 土地改良研修会

開催日時 : 平成21年1月29日(木曜日)

13時30分から16時10分まで

会場 : 京王プラザホテル札幌(プラザホール)

主催 : 社団法人 北海道土地改良設計技術協会