

農業農村整備事業に係る 負担のあり方有識者懇談会 (第1回)

令和5年(2023年)7月21日(金) 9:00~
北海道農政部農村振興局

目 次

○懇談会について ----- P 3

○負担の考え方について ----- P 6

○事業の公共性について ----- P 8

○事業実施状況等について ----- P 17

農業農村整備事業に係る負担のあり方有識者懇談会

懇談会の目的

北海道における農業農村整備は、開拓の歴史から、農道や排水路など公共的な施設の整備に係る地元負担は市町村が、農業生産性や農家経営の向上につながる農地の整備に係るものは農家負担として事業が進められている。

一方で、農業農村整備事業における地方公共団体の負担割合の指針（ガイドライン）が、平成3年に国から示され地方公共団体の標準的な費用負担の指針とされている。

こうした中、ガイドラインを適用した場合の道や市町村の費用負担への影響について検討すべきとの指摘があることから、北海道におけるこれまでの負担の考え方の妥当性やガイドラインを適用した場合の費用負担への影響はもとより整備の推進に与える影響など、農業農村整備事業に係る負担のあり方について、様々な立場から客観的・専門的に意見を聴取するため、本懇談会を開催する。

主な検討上の視点

農業農村整備事業に係る負担のあり方について

①事業便益の観点

- ・現在の負担方法の妥当性
- ・負担割合を変更することの影響

②自治体の社会的責任

- ・ガイドライン位置付け(市町村に強制できない)

構成員 4名

○農政全般に知見のある方

小糸 健太郎 酪農学園大学 農食環境学群 教授
山本 忠男 北海道大学大学院農学研究院 准教授

○地方財政に知見のある方

武者 加苗 札幌大学地域共創学群 教授
大貝 健二 北海学園大学経済学部 教授

事務局

北海道農政部農村振興局農村設計課

懇談会の位置づけ

行政運営上の参考に資するため、有識者等の参集を求め、意見聴取、意見交換、懇談等を行う会合で、機関としての意思決定を行わないもの



懇談会の進め方について

回	時期	次第	手法	内容
1回目	7月	◇事務局からの説明 ・負担の考え方 ・事業の公共性について ・事業の実施状況等について	全体協議形式 (120分程度)	・事務局からの説明を中心に、検討する上での基礎情報や意見聴取のポイントに関することを共有する
現地調査	8月以降	◇現地調査 ・農業者との懇談 ◇市町村幹部との懇談 ◇改良区幹部との懇談 ◇農協幹部との懇談	現地調査形式 (半日程度)	・空知総合振興局内の施工現場見学、市町村、土地改良区、農協の幹部や農業者からヒアリングを実施する
2回目	9月	◇意見聴取	全体協議形式 (120分程度)	・構成員から意見を聴取 <u>・3回目までに懇談会の意見を集約し、意見案を作成</u>
3回目	11月	◇懇談会意見の共有	報告会形式 (90分程度)	・事務局から集約した意見を報告、共有

意見をいただきたい事項(論点)

○事業便益の観点

課 題・現 状	論 点
<p>■現在の北海道における地元負担</p> <p>農道、排水路など公共性に係るもの～市町村 農地、用水路など生産性に係るもの～農家</p>	<p>○現在の北海道の負担方法の妥当性について</p> <p>○経済学的な観点からみて、社会的公平公正を損ねていることはないか (合理性について)</p>

○自治体の社会的責任の観点

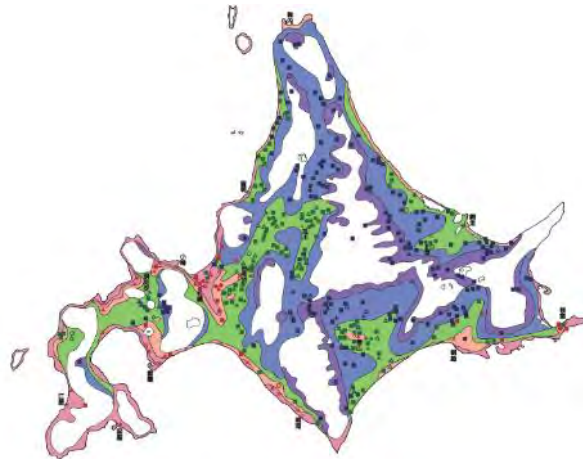
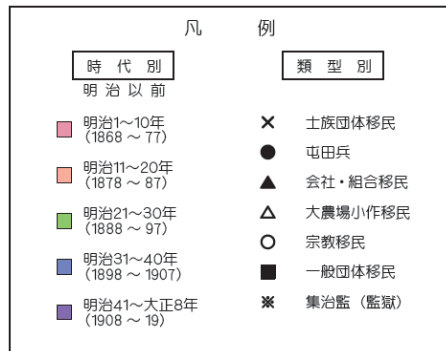
課 題・現 状	論 点
<p>■ガイドラインの適用を市町村に働きかけるべきとの意見</p> <p>■道では、農家負担軽減として、PU事業を実施し、全道の整備を一体的に進めている</p>	<p>○ガイドラインの位置づけ</p> <p>○地元負担は地元で判断すること</p> <p>○ガイドラインを活用した場合の地元負担、NN整備の影響</p> <p style="text-align: center;">農家に対する影響 市町村に対する影響</p>

北海道における一般的な事業費負担のイメージ



北海道の開拓について

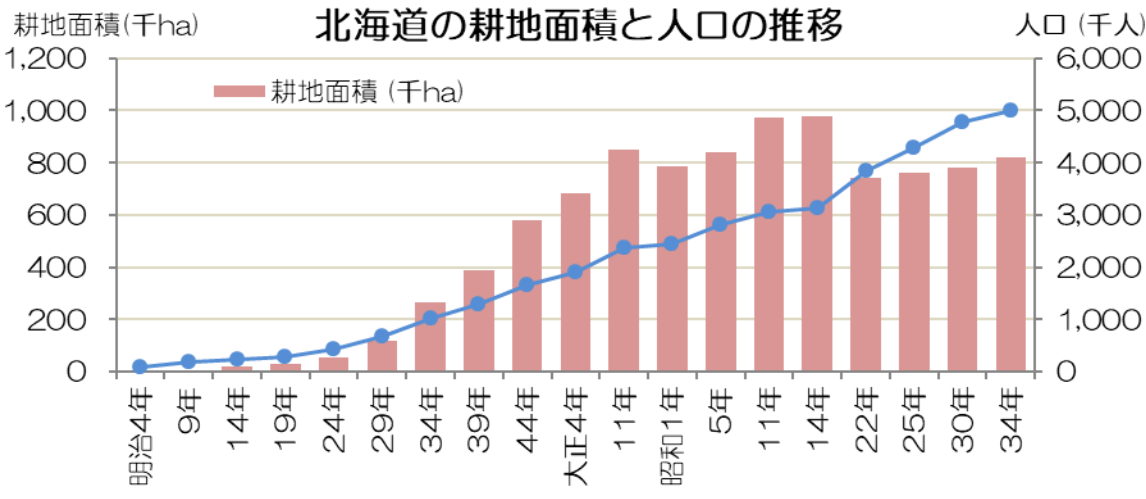
北海道の移民・入植の状況



注) 上記団体移民のほか、圧倒的多数の一般単独移住がある。

明治政府は、明治2年に開拓史を設置し、北海道開拓に着手。

開拓の担い手である移民は、当初、官募・土族団体・屯田兵が主流だったが、明治19年に北海道庁が設置され、道路網の整備や「北海道土地払い下げ規則」の交付などにより一般民の移住が進み、さらに、明治30年に「北海道国有未墾地処分法」が制定され払い下げ条件が緩和されると、移民は急速に増加。



事業の公共性について

■ 公費負担原則

公共財などきわめて**外部効果**が大きい**公共サービス**については、受益者を特定できないから**受益者負担原則に基づく費用徴収は不可能**。したがって負担能力のあるものから強制的に徴収される税に財源を求めざるを得ない。

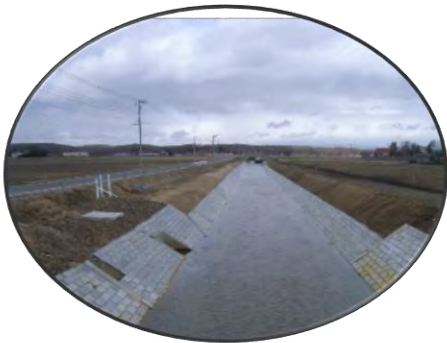
【道路】

道内の農村地域には在村離農者を始め一般住民も居住。農業車両以外の通行を制限している道路はなく、**一般交通の用にも供する**、道路法に基づき公共物として管理された**一般道路**であることから、**農業者だけに負担を求めることは困難**である。このため一般住民も農業者も公平に費用を負担する仕組みとして、行政による費用負担が必要。



【排水路】

農地からの排水のみを流下させる排水路は農業者のみが利益を受けることとなるが、一般交通のある道路排水を兼用していたり、公園や住宅地など**農地以外からの流入のある排水路**については、**行政の費用負担が必要**。

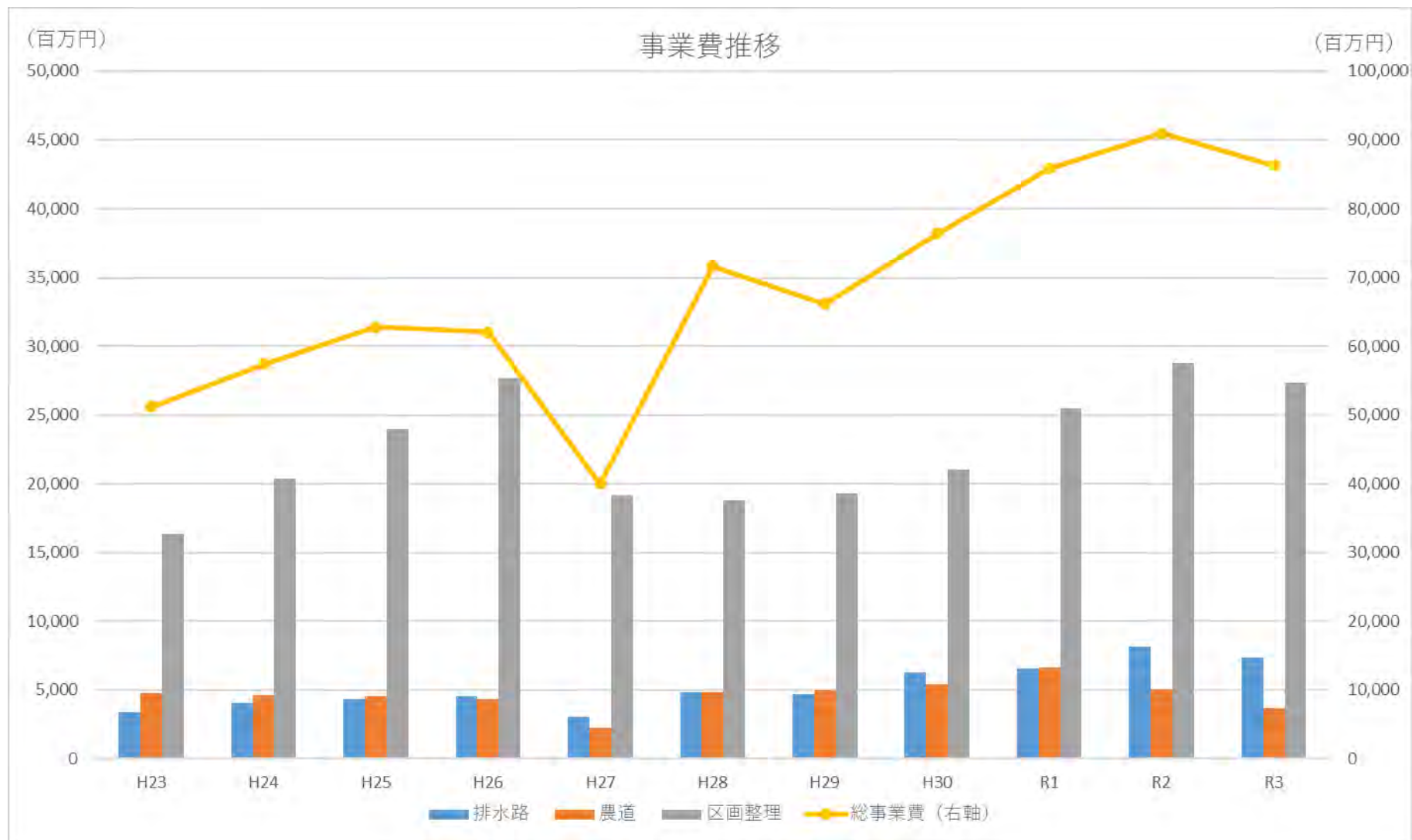


【防災施設】

国民の生命・財産を守るうえで公共性が高い。行政が管理していくことが前提となり、防災事業にて整備する施設は行政が管理するよう指導している。

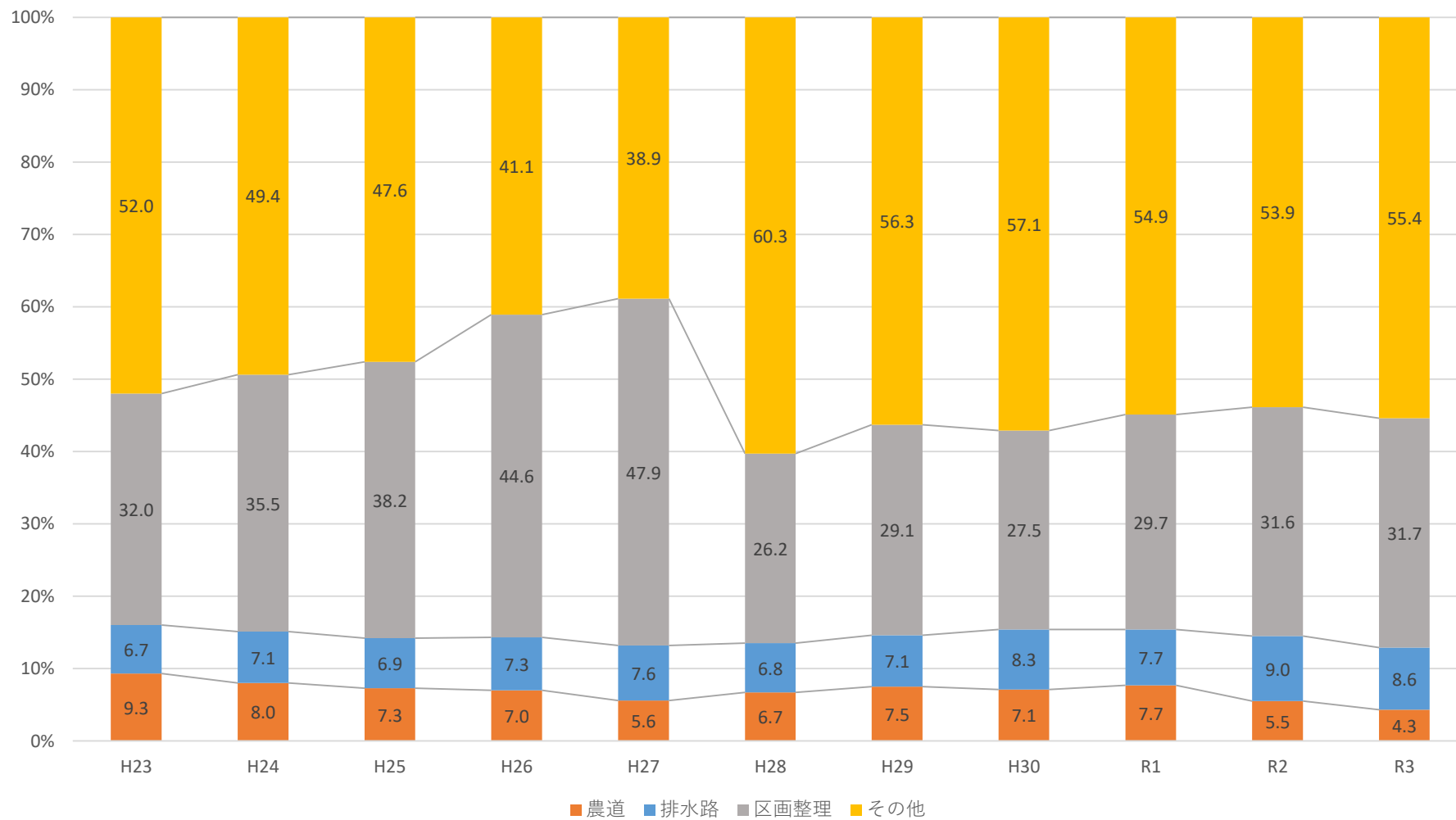


区画整理と排水路、農道の整備の推移_事業費

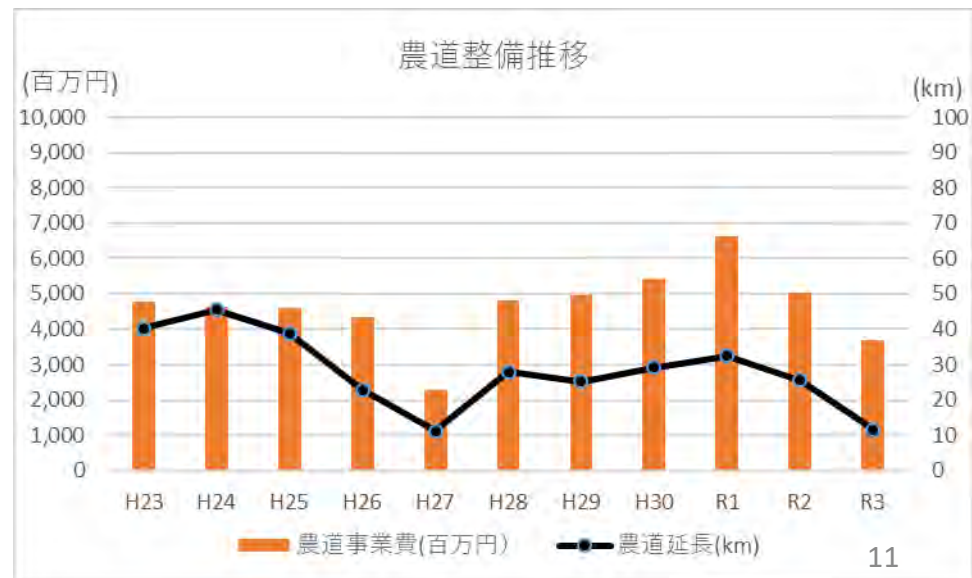
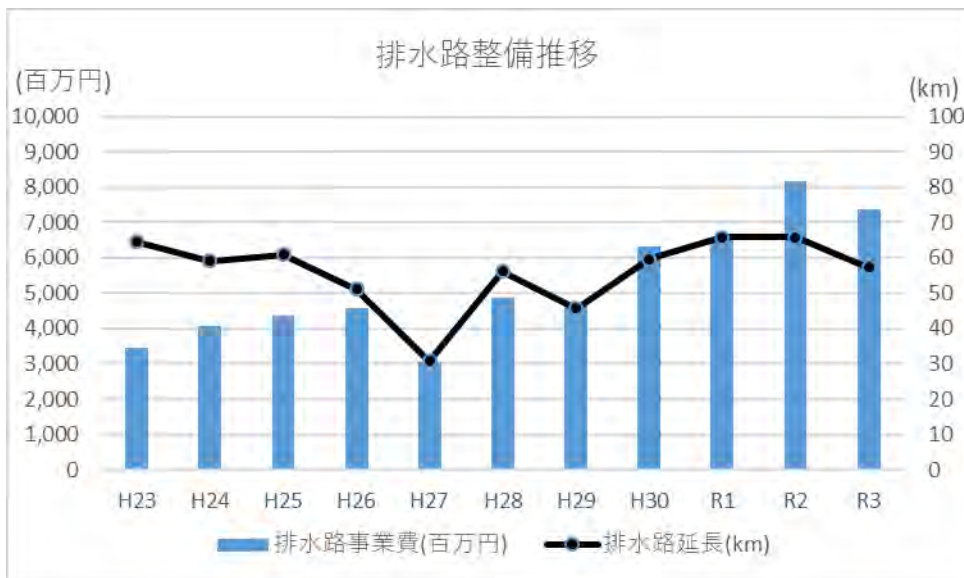


区画整理と排水路、農道の整備の推移_事業費割合

総事業費に占める各工種の事業費割合



区画整理と排水路、農道の整備の推移__事業量



「ゼロカーボン北海道」の実現に向けた農業分野の取組

■ 道の「環境保全型農業」の取組

- 道では、全国に先駆けて平成3年度から環境と調和に配慮した「**クリーン農業**」を推進



<クリーン農業の取組成果>

○ha当たりの農業・主要肥料出荷量

【**農 業**】
北海道 H3: 58kg → H28: 35kg (▲39%)
(都府県 H28: 83kgの4割程度)

【**肥 料**】
北海道 H3: 812kg → H28: 469kg (▲42%)
(都府県 H28: 378kg)

○有機JAS認証農家戸数及び面積 (R2)

農家戸数 300戸 (全国2位)
面 積 3,650ha (全国1位)

○クリーン農業・有機農業の技術開発(H6~R2)

クリーン農業技術 **413技術**
有機農業技術 **31技術**

対応方向

■ 国の「みどりの食料システム戦略」(令和3年5月)

- 農林水産省では、カーボンニュートラル等の環境負荷軽減のイノベーションを推進するため、「**みどりの食料システム戦略**」を策定
- 「政策手法のグリーン化」による支援対象の集中

<2050年までに目指す姿>

- ・CO2ゼロエミッション化を実現
- ・化学農薬の使用量50%削減
- ・化学肥料の使用量30%削減
- ・有機農業の取組面積の割合を25%(100万ha)に拡大 等



温室効果ガスの活用と排出削減に向けた取組の推進

1 再生可能エネルギーの導入推進

- ・メタン発酵によるバイオガス発電
- ・メタンからメタノールとギ酸を生成する技術「MA-T」の実証と実用化
- ・農業用水を活用した小水力発電



3 スマート農業の推進

- ・GNSS自動操舵トラクタやセンシング技術など作業最適化による燃料や資材の削減
- ・ドローンによるピンポイント農薬散布と施肥
- ・自動可変施肥技術の導入
- ・水田の水管理によるメタン排出削減
- ・省エネ型施設園芸設備の導入



2 クリーン農業・有機農業の推進

- ・稲わらのたい肥化によるメタン排出削減
- ・土壌診断に基づく適正な施肥による一酸化二窒素(N₂O)の排出削減
- ・たい肥や緑肥などの有機物施用による農地の炭素貯留の向上【吸収源対策】:



- クリーン農業技術の導入でGHG排出量は**4~16%削減**(道総研・24年度研究成果)
- 有機農業取組面積の拡大
4,817ha(R2) → **11,000ha(R12)**

4 農業農村整備事業の推進

- ・ほ場の大区画化や排水改良による燃料消費削減
- ・排水改良によるメタン排出削減



5 技術革新による新技術の導入

- ・メタン排出低減の道産飼料の開発
- ・低メタン産生牛作出のための育種方法の確立
- ・低メタンイネ品種の活用 など

- 道総研と連携し、クリーン農業・有機農業をはじめ、GHG削減・吸収技術の研究開発を推進。

<R4の研究課題>

- ・低メタン産生牛作出のための育種方法の確立と応用
- ・持続可能な施設園芸のための環境制御技術の高度化 など

- 農政部では、令和3年3月に「GHG削減対策等WT」を設置し、「みどりの食料システム戦略」に基づく国の動きや新技術開発の動向などの情報収集を行いながら、「ゼロカーボン北海道」の実現に向けた農業分野の取組を推進。

農業農村整備事業と温室効果ガスの抑制



水田整備の例

現況0.4haから計画1haへ大区画化
暗渠排水等による排水改良



工事

燃料や資材からのCO₂排出



営農

燃料や資材からのCO₂排出



維持管理

燃料や資材からのCO₂排出



土壌

土壌からのCO₂, CH₄, N₂O排出

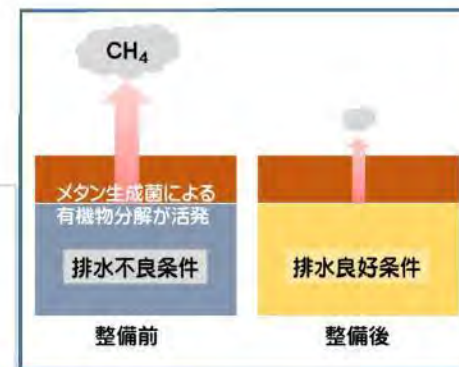
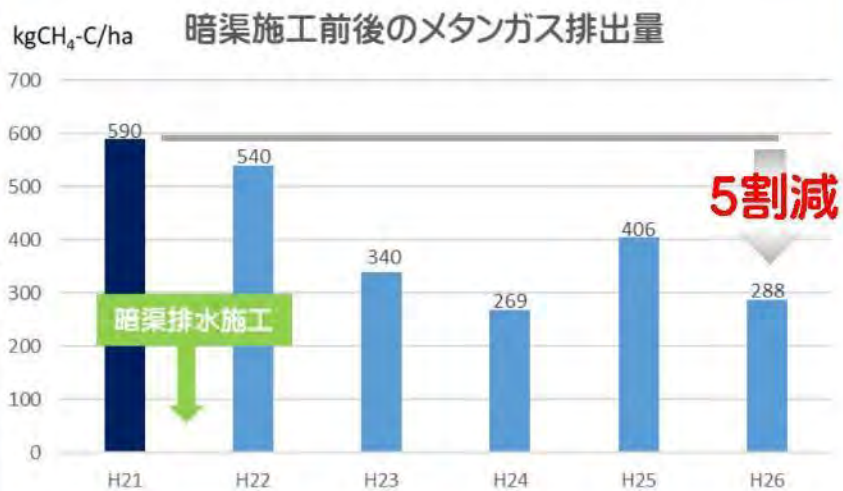
土壌からのメタンガス排出は排水整備により減少

水稲連作田においても暗渠施工後はメタンが5割削減
(前年秋の水分状態が影響)

整備前 H21. 10



整備後 H22. 11



整備前後で土壌からの温室効果ガス量を実測
施工後5年経過しても、削減効果が持続

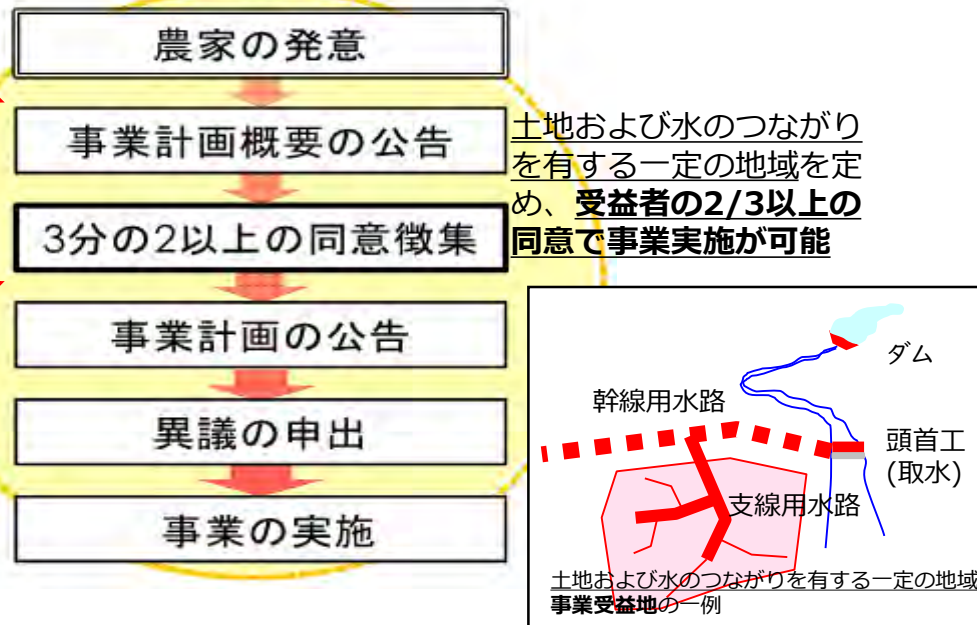
農業農村整備事業の特徴

- **農業農村整備事業**の基幹事業である農業水利事業と農地整備事業は、戦後の農地改革(民主化)の流れを受けて制定された**土地改良法(昭和24年制定・施行)に基づき実施**。
- 農家の自発性を最大限に尊重する地域の発意に基づいた事業制度は、整備した施設の地域共同による利用・管理の側面と併せ、行政主導である他の公共事業にはない特徴。

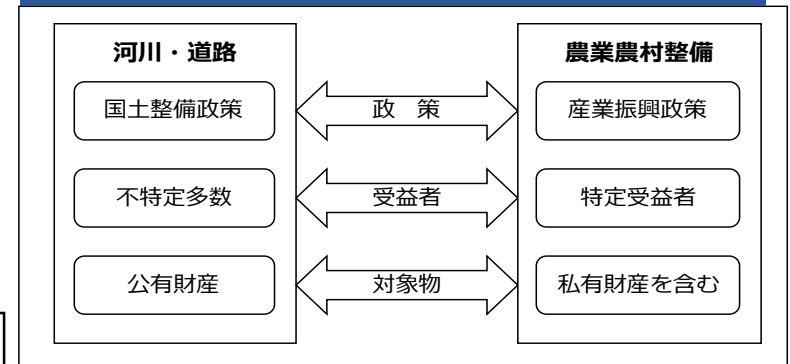
- **申請主義・同意主義** :原則受益農業者の申請、同意に基づき実施
- **受益者負担の原則** :受益者にも一定の負担を求める
- **施設利用者による管理**:施設については、市町村、土地改良区(公的団体)等が管理

農業農村整備事業実施の流れ

負担金等
について
地域で協
議・合意



一般的な公共事業との比較



負担割合(概念図)

国	道	市町村	農家
---	---	-----	----

法令に規定
(土地改良法施行令)

地域・事業ごとに決定
(県・市町村条例等)

道営事業の地元負担について

○地方自治法（分担金）

第224条

普通地方公共団体は、政令で定める場合を除くほか、数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、**分担金を徴収することができる。**

○土地改良法（都道府県営土地改良事業の分担金等）

第91条第1項

都道府県は、政令の定めるところにより、**都道府県営土地改良事業**（市町村特別申請事業を除く。）によって**利益を受ける者**でその事業の施行に係る地域内にある土地につき第3条に規定する資格を有するものその他農林水産省令で定めるものから、**地方自治法（昭和22年法律第67号）第224条の分担金を徴収することができる。**ただし、第87条の3第1項の規定により行う土地改良事業については、その分担金を徴収しないものとする。

第91条第2項

都道府県は、前項の規定による**分担金の全部又は一部の徴収に代えて**、都道府県営土地改良事業（市町村特別申請事業を除く。）の施行に係る地域の全部又は一部をその区域の全部又は一部とする**市町村に対し**、その事業に要する費用のうち当該市町村の区域内にある土地に係る同項に掲げる者に対する**分担金に相当する部分の費用を負担させることができる。**この場合においては、都道府県は、あらかじめ、当該市町村の同意を得なければならない。

第91条第3項

前項の市町村は、政令の定めるところにより、条例で、同項に規定する者から、同項に規定する部分の費用を地方自治法第224条の分担金として徴収することができる。

第91条第4項

第1項の場合には第90条第4項及び第7項の規定を、前項の場合には同条第7項の規定を準用する。

第91条第6項

都道府県は、第1項、第2項及び前項の規定によるほか、政令の定めるところにより、**都道府県営土地改良事業によって利益を受ける市町村に対し**、その市町村の受ける利益を限度として、**その事業に要する費用の一部を負担させることができる。**この場合においては、第90条第10項の規定を準用する。

第90条第10項

第1項の規定による負担金について前項の規定により**市町村が負担すべき金額は、当該市町村の意見を聴いた上、当該都道府県の議会の議決を経て定めなければならない。**

道営事業の地元負担について__2

道営土地改良事業の開始手続等について より抜粋

平成14年9月4日付け土指第696号農政部長通知
[最終改正] 令和3年12月27日付け施管第912号農政部長通知

(4) 造成施設の維持管理に関する事項

申請人は、道営事業で造成される土地改良施設の予定管理者を定めるものとする。
この場合、当該予定管理者から維持管理についての内諾を得ておくものとする。

(5) 分担金等に関する事項

申請人は、道営事業の事業費のうち事業施行地域内の土地に係る3条資格者（法第3条に規定する資格を有する者をいう。以下同じ。）及び関係する市町村が負担することとなる分担金等（分担金及び負担金をいう。以下同じ。）に関する事項を定めるものとする。

この場合、関係する市町村及び土地改良区と協議の上、負担の割合や方法についての内諾を得ておくものとする。

市町村財政状況と道営事業・実施地区数(R1～R3)

単位：百万円、地区

財政力指数	市町村数	総事業費	総事業費 平均	市町村 実負担	市町村 実負担平均	総地区数	地区数平均
～0.200	45	48,121	1,069	2,663	59	123	2.7
0.201～0.300	52	108,076	2,078	6,695	129	224	4.3
0.301～0.400	20	61,370	3,069	3,016	151	127	6.4
0.401～0.500	10	28,859	2,886	3,236	324	64	6.4
0.501～	8	16,630	2,079	1,082	135	32	4.0
合計	135	263,056	1,949	16,692	124	570	4.2
道営事業実施なし	44	0	0	0	0	0	0

※財政力指数はR1～R3の平均値

総事業費、市町村実負担、総地区数（実数）はR1～R3に実施した道営農業農村整備事業の合計値

○道営農業農村整備事業を実施している自治体の半数以上は、財政力指数0.300以下

0.150以下	14市町村
0.151以上～0.200以下	31市町村
0.201以上～0.250以下	27市町村
0.251以上～0.300以下	25市町村

パワーアップ事業創設の経緯

【背景】 平成6年頃

ガット・ウルグアイラウンドによって農業の国際化が加速する中で、農業者は生産基盤整備に対する必要性や緊急性を十分に認識しつつも、農産物価格の低迷など、農業経営を巡る環境が厳しくなり、先行き不安により、新たな投資が進まない状況。

【施策の方向】

国際化に耐え得る体質の強い農業経営の確立に向けて、道独自の対策としてパワーアップ事業を主要施策に位置づけ、農業者が必要な整備に積極的に取り組めるよう、農業農村整備事業に係る農家負担の軽減を図るもの。

【農業情勢の激変】

ガット農業合意

- ・安い輸入農作物が増加
- ・国内生産の影響を懸念

内外との産地間競争の激化

【本道農業の状況】

経営環境の悪化
農業構造の動向
生産性向上の鈍化
未整備な生産基盤

国際化時代に対応できる本道農業の確立

【施策の方向】

内外競争力の強化

- ・海外、他府県農産物との差別化

経営体質の強化

- ・高収益農業の展開
- ・気候変動に強い生産体制

求められる生産性の高い農業基盤

【対策】

パワーアップ事業（PU事業）

国際化が進む中、本道農業の生産力・競争力を強化するため、安全で良質な農産物を低コストで安定的に生産できるよう農業基盤の整備を緊急的に促進する必要

→農家が必要な整備に積極的に取り組めるよう整備に係る**負担**を**軽減**

パワーアップ事業

◎ P U事業は、国の補助事業である農業農村整備事業について、**農家負担**を**軽減**する**特別対策**であり、**道が実施する施策**である。平成8年から5か年の対策期間でスタート、その後、その時々々の農業情勢や本道農業の課題等を踏まえて、5期25年にわたり実施している。

現対策は6期目として令和3年度から実施中である。

負担軽減の概念図

[対策前]

国費	道費	農家負担
50 %	25 %	25 %

[対策後]

国費	道費	<負担軽減>	農家
50 %	25 %	18.5~12.5 %	6.5~12.5%

道	市町村
1/2	1/2

●実際の負担割合【水田地帯】

・面整備(区画整理、暗渠排水)

国	道	農家
55%	32.5%	12.5%

PU実施地区

道	市町村	農家
2.5%	2.5%	7.5%

●実際の負担割合【畑地帯】

・面整備(区画整理、暗渠排水)

国	道	農家
55%	28%	17%

PU実施地区

道	市町村	農家
4.75%	4.75%	7.5%

地方公共団体の負担割合の指針（ガイドライン）

■ガイドラインとは

ガイドラインは、農林水産省として土地改良事業を実施する上で、合理的かつ妥当と考えられる地方公共団体の標準的な費用負担の水準を明らかにしたもの。

事業負担は、それぞれの団体、個人の受益の範囲で負担すべきもので、事業の性格、社会情勢、地域事情等によって事業や地区毎さらに経年毎に適正な負担割合が異なると考えられる。

一方、ガイドラインは、円滑な事業の着手に向けて地方公共団体が各々の負担割合を調整し、決定する目安となるよう示したもので、地方公共団体に対して強制力を持つものではない。

なお、このガイドラインで示された負担割合の水準が、地方財政措置を講ずるに当たっての指標とされているところ。

道営農業農村整備事業のガイドラインの一例

実施主体:道

事業名	GL			
	国	道	市町村	(残)農家
農業競争力強化農地整備事業_農地整備事業_通常	50%	32.5%	10%	7.5%
農業競争力強化農地整備事業_農地整備事業_6法	55%	32.5%	10%	2.5%
水利施設等保全高度化事業_畑地帯総合整備型_通常	52%	28%	8%	12%
水利施設等保全高度化事業_畑地帯総合整備型_6法	55%	28%	8%	9%
水利施設等保全高度化事業_水利施設整備型	50%	27.5%	9%	13.5%
水利施設等保全高度化事業_水利施設整備型(更新型)	50%	31%	13%	6%
水利施設等保全高度化事業_水利施設保全型	50%	27.5%	9%	13.5%
水利施設等保全高度化事業_水利施設保全型(更新型)	50%	31%	13%	6%
水利施設等保全高度化事業_農地集積促進型_通常	50%	32.5%	10%	7.5%
水利施設等保全高度化事業_農地集積促進型_6法	55%	32.5%	10%	2.5%
草地畜産基盤整備事業	50%	25%	10%	15%
ため池等農地災害危機管理対策事業	50%	29%	14%	7%
ため池整備工事(特別対策型)	50%	29%	14%	7%
ため池整備工事(長寿命化型)_中山間	55%	29%	14%	2%
ため池整備工事(地震・豪雨対策型)_中山間	55%	34%	11%	0%
特定農業用管水路特別対策事業_中山間	55%	35%	10%	0%
防災重点農業用ため池緊急整備事業	55%	34%	11%	0%
防災ダム整備事業	55%	39%	6%	0%
用排水施設等整備事業(溢水)_小規模_中山間	55%	29%	14%	2%
用排水施設等整備事業(早急)_小規模_中山間	55%	33%	11%	1%
農地保全整備事業(農地機能保全)	50%	36%	14%	0%
中山間地域農業農村総合整備事業	55%	32%	11%	2%

他府県の負担割合の状況

■ 調査対象事業

令和3年度～令和4年度において北海道が実施した農業農村整備事業のなかで、GLが定められている事業

■ 集計結果

府県GL	市町村GL	府県数
○	○	6
	△	6 (7)
	×	0
△	○	1
	△	20
	×	0
×	○	0
	△	7
	×	1

※○～全ての事業で適用 △～一部事業で適用 ×～全ての事業で非適用

◆回答数 (回答率)
41府県 (9.2%)

■ 調査結果

- ・ 府県GL、市町村GLを全ての事業で適用している府県は6県のみ
- ・ 多くの府県でGL制定以前の実態に合わせた負担率を踏襲