

ユニット 2-1-3 農民組織（土地改良区）

第 1 章 はじめに

1.1 土地改良区とは

土地改良区は、農業協同組合とともに戦後の日本農業の発展に重大な役割を果たしてきた。農業基盤整備事業の施行、土地改良施設の管理を行うための農家組織である。

土地改良区は土地改良法（昭和 24 年：1949 年）により規定されている。従前において耕地整理事業の施行を行うために組織された耕地整理組合、土地改良施設の維持管理を担ってきた普通水利組合などに代わって設立された主として農業者によって構成される法人であり、水利費などの賦課金を強制的に徴収できる。

土地改良区は、土地改良事業の事業主体となるほか、整備した施設の維持管理を行うことを目的としている。平成 17 年 3 月 31 日段階で全国に約 6,103 地区、その面積は 2,872 千 ha、組合員数は 4,083 千人である。土地改良区は数 ha のごく小規模のものから数万 ha に及ぶ大規模なものまで様々であるが 100ha 未満のものが約半数（46.3%）を占め 1,000ha 以上の地区は全体の約 1 割（10.6%）に過ぎない。

1.2 近代における土地改良事業制度と土地改良区の成立

日本では有史以来農業生産を拡大するために農地面積の拡大を図るための開墾事業や干拓事業と土地及び労働の生産性を高めるための灌漑排水事業や区画整理事業など、いわゆる土地改良事業が実施されてきた。明治以降これらの事業に対しては内務省と農商務省が複雑に入り組んで所管してきた。例えば明治 23 年（1890 年）には内務省の所管による「水利組合条例」が制定され、これにより「水利土功に関する事業」を行うために「水利組合」を設置することが規定された。この中で水利組合として普通水利組合と水害予防組合の 2 種類が規定された。水利組合条例に替って明治 41 年に水利組合法が制定され、水利行政が強化された。すなわち「水利組合」は「法人」となり必要があれば「水利組合の連合」を組織できるようになった。この法律では「水害予防組合」の基盤も強化され第 9 条において組合員の議決と府県知事の許可を得れば灌漑・排水事業を兼営できることが加えられた。

同じ頃、土地の生産性を引き上げるための水田の区画整理事業の実施機運が高まり、これを円滑に推進するうえで障害となる地主間の利害対立や紛争などの調整を行うために、農商務省所管による「耕地整理法」が明治 32 年（1899 年）に制定され、これにより地主を中心とする水田の区画整理事業に対する法的根拠が与えられた。耕地整理法は少数の不同意者の強制加入や第三者の権利の保護を規定するなどその主たる目的は耕地整理事業を推進することに置かれており、事業の実施機関として関係地域の土地の所有者の半分以上、総面積及び関係地域の全体地価の 3 分の 2 以上の同意による耕地整理組合が設立されるところとなった。

一方、開発が遅れていた北海道での未墾地の開発や開田事業を促進するために「北海道土功組合法」が明治 35 年（1902 年）に制定されている。当時の水田はそのほとんどが湿田で用排水系統も不備であったので明治 38 年に耕地整理法が改正され新たな事業範囲として灌漑排水が加えられ、更に明治 42 年の改正では開墾、地目変換を加えられた結果、耕地整理事業は用排水事業を主目的とするようになった。

食糧増産がますます緊急課題となるなかで大正 3 年に耕地整理法が改正され、湖海の埋め立て及び干拓が加えられ、これにより耕地整理に係る事業種目は現在の土地改良事業の範囲に拡大されている。

昭和 16 年には農地の開発改良を強力に推進するために農地開発法が制定され実施機関として農地開発営団が設立された。このように耕地整理に関する事業が拡充強化されるなかで、明治 39 年（1906 年）に定められた耕地整理及び土地改良奨励費規則により府県が行ってきた調査、設計、工事監督に必要な経費に対して国庫補助を行えるようにしたのを皮切りに、国庫補助は大正 8 年の開墾助成法、大正 12 年の用排水幹線改良補助要項などにより事業費に対する補助へと拡充された。

このように複雑化した土地改良事業の制度を統合して昭和 24 年に土地改良法が制定され、それまでの耕地整理法、水利組合法、北海道土功組合法、農地開発法の主要事項が包含された。土地改良法はその主たる対象が従来の地主から農地改革によって創り出された自作農を基盤とすることを明確にし、これまで法的な裏付けがなく行政措置として実施されていた国営、府県営事業に法的な根拠を与え、従来の土地改良事業の施行関係が耕地整理組合（農林省所管）施設の管理は普通水利組合（内務省所官）と分かれていたのを「土地改良区」に一本化させた。これにより土地改良区は土地改良事業を担う主体であると同時に土地改良施設を維持管理する主体となり土地改良事業の効果を地域に根付かせてゆく組織となった。土地改良事業は原則として受益農民の申請に基づく事業として規定され、事業を実施するには関係者の 3 分の 2 以上の同意が必要である。事業の性格上個々の受益者に私的な効果が発生するという見地から、受益者もその受益の範囲内で事業費の一部を負担することが規定されるなど、地域農家の参加による事業制度に特徴がある。

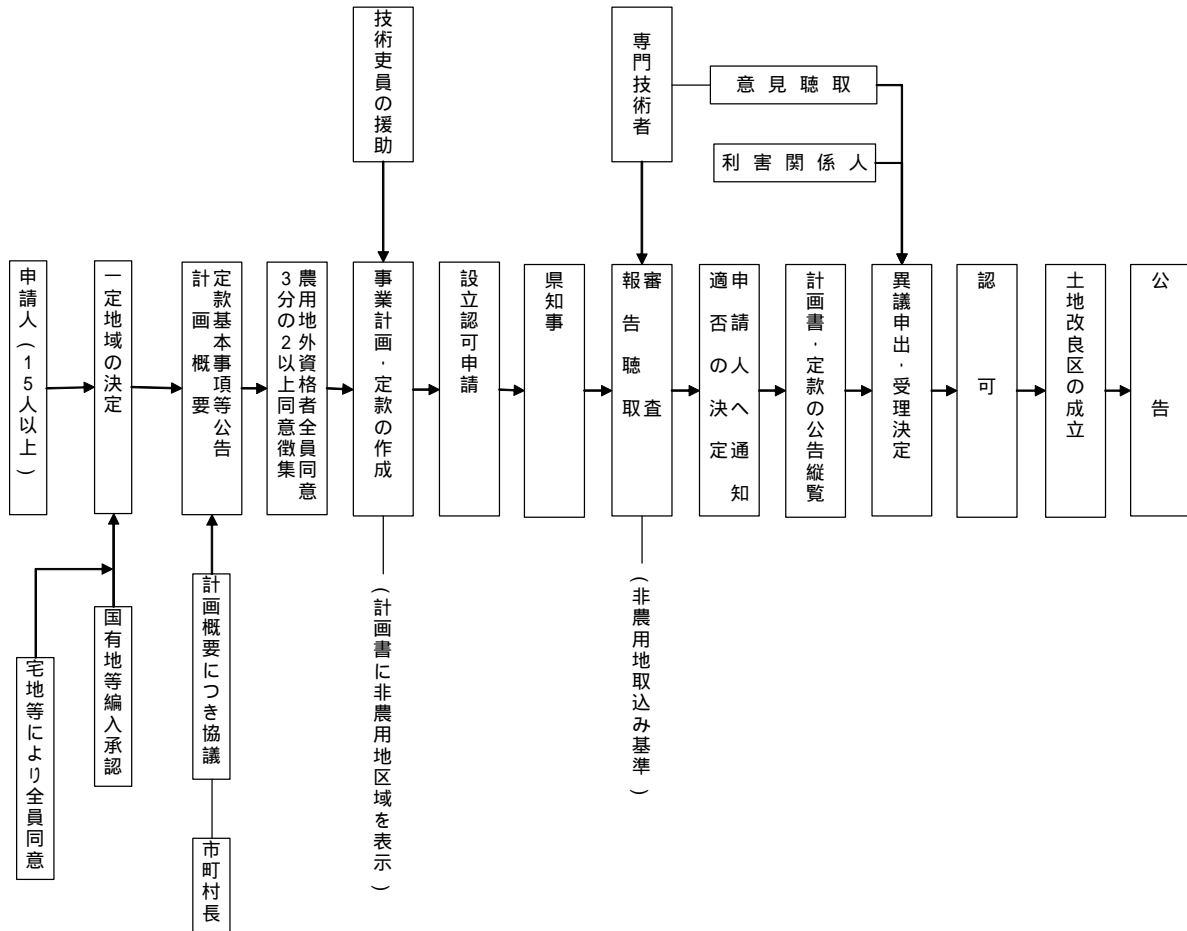
第 2 章 土地改良区の制度と概要

2.1 土地改良区の制度と概要

2.1.1 設立手続き

土地改良区は土地改良事業に参加する資格を有する 15 人以上の者（原則として農業者）が彼等の土地を含む一定地域を定め、その地域に係る土地改良事業の計画の概要及び土地改良区の定款（案）などの必要事項を広告して、事業の施行に係る地域内の事業に参加する資格を有する者の 3 分の 2 の以上の同意を得た後、土地改良事業計画及び土地改良区の定款を定めて知事に設立認可の申請を行い知事の認可を経て設立される。

図 2.1 土地改良区設立手続き一覧



2.1.2 地区及び組合員

土地改良区の管轄する地区は土地改良事業の施行に係る一定の地域であり、当該地区内の事業参加資格者は土地改良事業に対する同意、不同意にかかわらず全て組合員となる。

2.1.3 土地改良事業

(1) 事業の種類

農業用排水施設、農業用道路等の施設の設置、管理

区画整理（換地を含む（農用地の集団化、非農用地区域の設定））

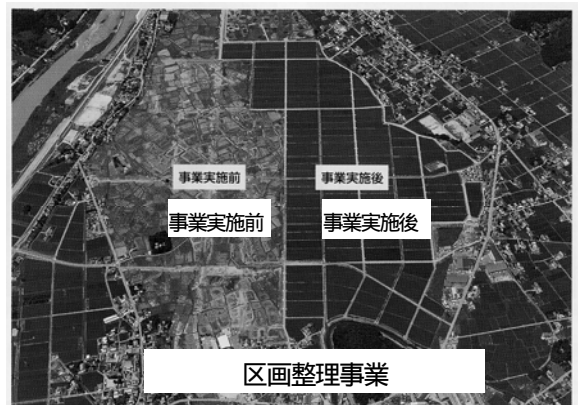
農用地の造成

埋立て、干拓

農用地の災害復旧

交換分合

農用地の保全



(2) 事業参加資格者

農用地

(a) 自作地 所有者 (=) 耕作者)

(b) 小作地 原則：耕作者

例外：所有者が申し出て農業委員会が承認した場合は所有者

非農用地

原則：所有者

例外：使用収益権者が所有者と合意して農業委員会に申し出た場合は使用収益権者

(3) 事業主体

土地改良区、国、都道府県、農協・市町村等

(4) 事業方式

関係者の3分の2以上の同意に基づく受益者からの申請により事業主体が実施

2.1.4 土地改良区の管理運営

(1) 定款、規約など諸規程を整備

(2) 土地改良区にかかる役員として理事(5名：うち組合員3名以上)及び監事(2名うち組合員1名)を置く。

(3) 土地改良区の意志決定は総会によるものとし、通常総会は1年に1回開催しなければならない。

(4) 総会の議事は組合員の半数以上が出席し、議決権の過半数で議決されるが定款の変更や土地改良事業の申請、土地改良区の解散や合併などの重要事項に関しては組合員の2/3の出席とその議決権の2/3の同意によらなければならない。

(5) 組合員の数が200人を超える土地改良区は、定款の定めるところにより、総会に代わるべき総代会を設けることができる。総代の定数は、定款で定めるが、組合員の数千人未満の土地改良区にあつては30人以上、千人以上5千人未満の土地改良区にあつては40人以上、5千人以上1万人未満の土地改良区にあつては60人以上、1万人以上の土地改良区にあつては80人以上でなければならない。

(6) 組合員は、各々一個の議決権並びに役員及び総代の選挙権を有する。

2.2 土地改良区の現状

2.2.1 土地改良区及び関係面積の推移

土地改良区の数昭和36年度の13,163地区がピークであり、その後合併や設立抑制により漸減し平成17年3月時点では6,103地区、地区面積は287万haである。(表2.1参照)

表 2.1 土地改良区及び関係面積の推移

年度	土地改良区			土地改良区連合	
	地区数	面積(ha)	平均面積(ha)	地区数	面積(ha)
1952 (昭和 27 年)	6,302	2,095,001	332	32	71,230
1955 (昭和 30 年)	10,238	2,768,320	270	67	152,400
1960 (昭和 35 年)	13,041	3,157,730	242	138	318,992
1961 (昭和 36 年)	13,163	3,229,217	245	139	382,073
1962 (昭和 37 年)	13,146	3,289,961	250	142	350,907
1965 (昭和 40 年)	12,557	3,397,277	271	143	373,708
1970 (昭和 45 年)	11,664	3,514,391	301	137	405,447
1975 (昭和 50 年)	10,186	3,499,481	343	123	408,945
1980 (昭和 55 年)	9,031	3,431,226	380	116	417,500
1985 (昭和 60 年)	8,476	3,254,854	384	112	419,089
1990 (平成 2 年)	8,133	3,253,048	400	106	388,433
1995 (平成 7 年)	7,681	3,159,846	411	100	370,805
1996 (平成 8 年)	7,573	3,139,646	415	97	364,527
1997 (平成 9 年)	7,414	3,102,782	419	96	363,194
1998 (平成 10 年)	7,297	3,080,347	422	93	351,857
1999 (平成 11 年)	7,137	3,042,494	426	92	350,832
2000 (平成 12 年)	7,004	3,014,601	430	89	342,748
2001 (平成 13 年)	6,816	2,972,649	436	89	339,770
2002 (平成 14 年)	6,605	2,939,856	445	85	319,602
2003 (平成 15 年)	6,354	2,904,196	457	85	325,964
2005 (平成 16 年)	6,103	2,870,843	470	84	325,142

(出所：農林水産省年報、全国土地改良団体連合会)

(注：土地改良区の設立については昭和 39 年度までは 1 事業 1 改良区主義が厳しく適用され同一地域において事業に応じて重複して設立されたために地区数が著しく増大したが、昭和 39 年に 2 つ以上の事業の施行を可能とする法改正が行われ地区数の増大に歯止めがかけられている。)

2.2.2 設立の経緯

全国土地改良区団体連合会は土地改良区運営実態調査を 4 年おきに実施しており、平成 17 年度においては 16 年度末に設立されている 6,103 地区を対象に調査票を送付し 4,590 地区から回答を得ている。これによれば土地改良区の設立の経緯では新たに設立されたものが 63.6%、耕地整理組合或いは普通水利組合から組織替えされたものが 25.4%、新設合併されたものが 11.0%となっている。耕地整理組合と普通水利組合からの組織替えの割合は平成 13 年度の調査では耕地整理組合から 36%、普通水利組合から 64%となっている。一方、平成年代に新たに設立された土地改良区 696 地区の設立経緯の調査では全体の 75%以上 526 地区の土地改良区が圃場整備、灌漑排水、農地造成更には農道などの土地改良事業を実施するために設立されており、土地改良施設の維持管理を目的とするものは 19.4%135 地区に過ぎず事業の施行を目的とする土地改良区が多かったことを示している。事業別では圃場整備事業が 456 地区と最も多く次いで灌漑排水事業が 47 地区、農地造成事業が 20 地区、農道整備事業が 3 地区となっている。

2.2.3 面積規模

土地改良区の多くはその面積規模が500haに満たない小規模面積であり、調査対象4,590地区の7割を占めており100ha未満の地区数は1,801地区と地区数全体の4割を占めている。こうした中で地区面積は、近年僅かながら大規模化の兆候が現れている。(表2.2参照)

表2.2 土地改良区の地区面積

区分	今回(2005年度)調査			前回(2001年度)調査			前々回(1997年度)調査		
	地区数	面積(ha)	構成比	地区数	面積(ha)	構成比	地区数	面積(ha)	構成比
100ha未満	1,801	82,633	3.1	2,201	100,770	3.7	2,613	115,234	4.0
～500ha未満	1,665	404,129	15.4	2,044	493,505	17.9	2,343	555,731	19.2
～1,000ha未満	510	359,343	13.7	562	401,247	14.6	601	421,570	14.5
～3,000ha未満	433	729,082	27.8	448	756,779	27.5	462	777,164	26.8
～5,000ha未満	112	427,267	16.3	110	420,133	15.3	110	417,557	14.4
5,000ha以上	69	624,811	23.8	66	582,413	21.1	70	612,178	21.1
全体	4,590	2,627,265	100.0	5,431	2,754,847	100.0	6,199	2,899,434	100.0
3,000ha以上	181	1,052,078	40.0	176	1,002,546	36.4	180	1,029,735	35.5

(出所：土地改良区運営実態調査報告書平成17年度調査版)

2.2.4 業務執行体制

4,590の調査地区の中で職員(専任及び兼任を含む)を置いている土地改良区は3,658地区で、その総職員数は11,849人であり1地区当たり3.2人となっている。残りの932地区にあっては職員は置かれておらず特に100ha以下の小規模面積の土地改良区においてはその傾向が著しい。(表2.3参照)

表2.3 面積規模別土地改良区職員設置状況

面積規模	職員なし	職員数別地区数										職員設置地区	土地改良区数	職員総数(人)	平均職員数(人)	
		1人	2人	3人	4人	5人	6～10人	11～15人	16～20人	21～30人	31人以上					
100ha未満	地区数	697	558	286	120	78	33	9	20	-	-	-	1,104	1,801	2,308	2
	構成比	38.7%	50.5%	25.9%	10.9%	7.1%	3.0%	8.0%	1.8%				61.3%	100.0%		
～300ha未満	地区数	192	519	263	106	51	26	14	10							
	構成比	16.3%	52.5%	26.6%	10.7%	5.2%	2.6%	14.0%	100.0%				83.7%	100.0%		
～500ha未満	地区数	30	172	150	68	38	1	10	4				454	484	1,013	2
	構成比	6.2%	37.9%	33.0%	15.0%	8.4%	2.6%	14.0%	100.0%				93.8%	100.0%		
～1000ha未満	地区数	9	101	150	102	71	42	31	3		1		501	510	1,487	3
	構成比	1.8%	20.2%	29.9%	20.4%	14.2%	8.4%	6.2%	6.0%		20.0%		98.2%	100.0%		
～2000ha未満	地区数	3	17	48	53	62	35	77	12	1	1	1	307	310	1,482	5
	構成比	1.0%	5.5%	15.6%	17.7%	20.2%	11.4%	25.1%	3.9%	30.0%	30.0%	30.0%	99.0%	100.0%		
～3000ha未満	地区数	-	2	10	13	17	17	43	20	1	-	-	123	123	801	7
	構成比	-	1.6%	8.1%	10.6%	13.8%	13.8%	35.0%	16.3%	80.0%	-	-	100.0%	100.0%		
～4000ha未満	地区数	1	1	5	4	4	6	25	16	5	3	-	69	70	629	9
	構成比	1.4%	1.4%	7.2%	5.8%	5.8%	8.7%	36.2%	23.2%	7.2%	4.3%	-	98.6%	70.0%		
～5000ha未満	地区数	-	2	-	1	-	1	6	18	11	1	2	42	42	611	15
	構成比	-	4.8%	-	2.4%	-	2.4%	14.3%	42.9%	26.2%	2.4%	4.8%	100.0%	100.0%		
10000ha未満	地区数	-	-	4	1	2	1	7	10	9	14	6	54	54	957	18
	構成比	-	-	7.4%	1.9%	3.7%	1.9%	13.0%	18.5%	16.7%	25.9%	11.1%	100.0%	100.0%		
10000ha以上	地区数	-	-	-	1	-	-	1	2	2	2	7	15	15	628	42
	構成比	-	-	-	6.7%	-	-	6.7%	13.3%	13.3%	46.7%	100.0%	100.0%			
計	地区数	932	1,372	916	469	323	173	223	115	29	22	16	3,658	4,590	11,849	3
	構成比	20.3%	37.5%	25.0%	12.8%	8.8%	4.7%	6.1%	3.1%	0.8%	0.6%	0.4%	79.7%	100.0%		

出所：前出におなじ

2.2.5 活動状況

(1) 活動の概要

平成 17 年度の調査では対象 4,590 地区の 57.8%にあたる 2,655 地区の土地改良区がダム、頭首工、水路などの土地改良施設の管理業務を行っており、次いで施設の管理業務と併せて圃場整備や灌漑排水事業などの工事を行っている土地改良区が 960 地区（20.9%）以下償還業務のみを行っている土地改良区が 607 地区（13.2%）工事のみを行っている土地改良区が 197 地区（4.3%）その他に区分される土地改良区が 171 地区（3.7%）となっている。（表 2.4、図 2.2 参照）

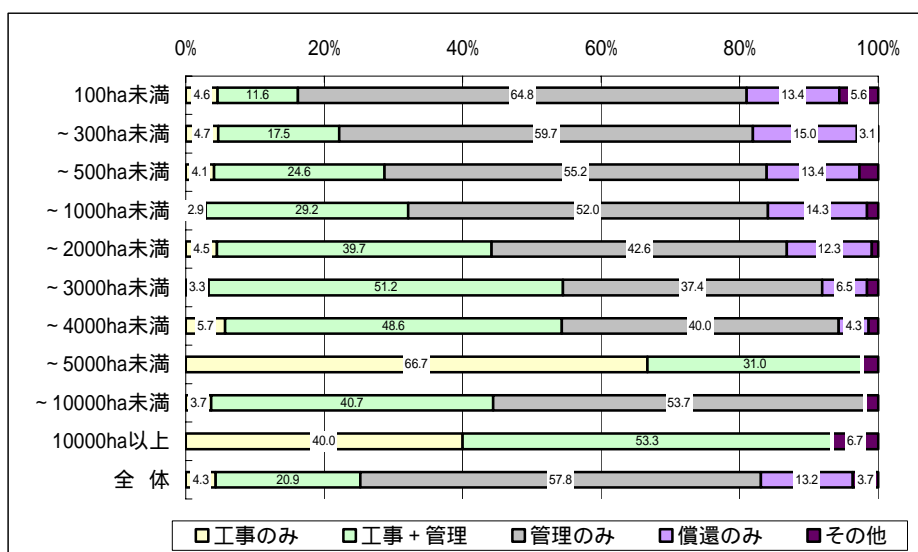
すなわち、土地改良区の性格は区画整理や農業用排水事業などの土地改良事業の実施機関として活動に比べて完成された土地改良施設の管理団体としての性格が強い。

表 2.4 面積規模別、主体事業別土地改良区の内訳

区分	工事主体	工事 + 管理	管理主体	償還業務	その他	計
土地改良区数	197	960	2,655	607	171	4,590

（出典：土地改良区運営実態調査平成 17 年度調査版）

図 2.3 土地改良区の面積規模別、主体事業別構成比



（出所：土地改良区運営実態調査平成 17 年度調査版）

(2) 土地改良区が管理している土地改良施設

平成 17 年度の調査によると調査対象の 4,590 地区の土地改良区により国、公団、県、市町村、土地改良区など様々な事業主体により施行・整備されたダム 425 カ所、頭首工 8,250 カ所、用排水機場 26,691 カ所、樋門 21,738、水路 255,800Km、農道 83,Km、ため池 13,126 カ所の土地改良施設が管理されている。（表 2.5 参照）

表 2.5 土地改良区が管理する土地改良施設

区分		造成主体						集計 地区数	前回調査	
		国	公団	都道府県	市町村	土地 改良区	その他			計
ダム	箇所数	83	3	265	23	43	8	425	287	302
	構成比	19.5%	0.7%	62.4%	5.4%	10.1%	1.9%	100.0%		
頭首工	箇所数	383	5	2,826	665	2,991	1,380	8,250	1,376	1,480
	構成比	4.6%	0.1%	34.3%	8.1%	36.3%	16.7%	100.0%		
機場	箇所数	1,113	445	11,244	743	11,911	1,235	26,691	2,355	2,591
	構成比	4.2%	1.7%	42.1%	2.8%	44.6%	4.6%	100.0%		
樋門	箇所数	1,322	216	10,619	734	8,275	572	21,738	1,548	1,689
	構成比	6.1%	1.0%	48.8%	3.4%	38.1%	2.6%	100.0%		
水路	箇所数	14,334	2,934	126,513	6,819	97,452	7,752	255,804	3,305	3,787
	構成比	5.6%	1.1%	49.5%	2.7%	38.1%	3.0%	100.0%		
農道	箇所数	3,229	148	42,005	3,030	31,877	3,623	83,912	1,985	2,194
	構成比	3.8%	0.2%	50.1%	3.6%	38.0%	4.3%	100.0%		
ため池	箇所数	768	15	2,468	1,555	4,399	3,921	13,126	1,379	1,463
	構成比	5.9%	0.1%	18.8%	11.8%	33.5%	29.9%	100.0%		

(出所：土地改良区運営実態調査平成 17 年度調査版)



ダム



頭首工



幹線排水路

出所：前出に同じ

調査対象全土地改良区の 52.8% 地区では全ての施設を土地改良区単独で管理しており、32.8% の地区では基幹施設を土地改良区が管理し、末端施設については下部組織である集落や管理組合、或いは市町村が管理している。その一方で施設の管理を下部組織や市町村に委ねている地区が 13% も存在している。

(3) 管理費の負担

施設の管理に要する費用については全ての費用を土地改良区が負担とする地区、土地改良区と市町村で負担している地区、土地改良区と下部組織とで負担している地区や市町村や下部組織のみで負担するなど施設の特性や地域の事情を反映して様々なケースがある。表 2.6 に用水施設の例を示す。

表2.6 土地改良（用水）施設管理方法別管理費負担区分

管理方法		土地改良 区の直轄 管理	改良区の直 轄、他末端は 下部組織	改良区の直 轄、他末端は 市町村	改良区の直轄、 他末端は下部 組織と市町村	すべての施設 を下部組織	すべての施 設を市町村	すべての施設 を下部組織と 市町村	その他	計	無回答
土地改良区の 直轄管理	地区数	1,570	48	292	21	3	8	3	9	1,954	30
	構成比	80.3%	2.5%	14.9%	1.1%	0.2%	0.4%	0.2%	0.5%	100.0%	
改良区の直轄、 他末端は下部組織	地区数	249	508	71	110	39	6	6	6	995	1
	構成比	25.0%	51.1%	7.1%	11.1%	3.9%	0.6%	0.6%	0.6%	100.0%	
改良区の直轄、 他末端は市町村	地区数	21	3	62	4	2	-	2	-	94	4
	構成比	22.3%	3.2%	66.0%	4.3%	2.1%	-	2.1%	-	100.0%	
改良区の直轄、他末 端は下部組織と市町	地区数	15	14	30	67	5	2	3	2	138	-
	構成比	10.9%	10.1%	21.7%	48.6%	3.6%	1.4%	2.2%	1.4%	100.0%	
すべての施設を 下部組織	地区数	17	91	15	35	203	2	26	8	397	-
	構成比	4.3%	22.9%	3.8%	8.8%	51.1%	0.5%	6.5%	2.0%	100.0%	
すべての施設を 市町村	地区数	-	1	11	1	-	8	1	-	397	-
	構成比	-	4.5%	50.0%	4.5%	-	36.4%	4.5%	-	100.0%	
すべての施設を 下部組織と市町村	地区数	5	7	5	9	13	1	24	2	66	-
	構成比	7.6%	10.6%	7.6%	13.6%	19.7%	1.5%	36.4%	3.0%	100.0%	
その他	地区数	11	5	8	5	-	2	-	19	50	5
	構成比	22.0%	10.0%	16.0%	10.0%	-	4.0%	-	38.0%	100.0%	
無回答	地区数	-	-	1	-	-	-	-	-	2	137
	構成比	-	-	50	-	-	-	-	-	100.0%	
計	地区数	1,888	677	495	252	266	29	65	46	3,718	178
	構成比	50.8%	18.2%	13.3%	6.8%	7.2%	0.8%	1.7%	1.2%	100.0%	

出所：前出に同じ

表2.6に示されたように用水施設全体の22%の地区についてはその管理費に対して何らかの形で市町村が負担しており、その地区の割合は排水事業では32%、農道では46%と高くなっており、これは土地改良事業の持つ地域性、特定受益者と不特定受益者の割合すなわち施設の公共性を考慮に入れた市町村の関与の度合を示している。

2.2.6 土地改良区の財政

土地改良区の財政は厳しい状況に置かれている。表2.7に今回の調査で得られた4,558地区の土地改良区の財政状況を示す。ここから窺えることは土地改良区の運営に必要な事務所経費、さらには役職員の人件費など、土地改良区の運営に必要な経費の総額が589億円、土地改良施設の維持管理に必要な経費が516億円を併せて1,105億円の恒常的な経費が必要であるにもかかわらず受益者から経常賦課分として徴収されたのは745億円でありこれに国、県及び市町村からの恒常的経費としての補助金分の220億円を加えても965億円に過ぎず毎年150億円も不足していることを示している。更に公庫資金の借入金の償還費については必要な経費1,416億円に対して特別賦課金は769億円しか徴収されておらず事業の実施とその償還にかかる不足分は650億円と巨額である。経常分の不足を加えると総不足分は約800億円であり、これを埋め合わせるためにその他の収入分として計上された246億円の全てを充当しても更に約550億円が不足しており、その穴埋めとして新たな借り入れ(520億円)すなわち債務の付け替えと過去の積み立て分からの支出で凌いでいることが推定される。

表 2.7 土地改良区の財政事情

(4,558 土地改良区)

収入			支出		
項目	金額(千円)	構成比(%)	項目	金額(千円)	構成比(%)
賦課金	151,407,178	26.4	恒常的経費	110,541,096	19.3
経常賦課金	74,497,202	13.0	運営費	58,907,312	10.3
特別賦課金	76,909,976	13.4	運営事務費	16,851,409	2.9
補助金・助成金	97,760,520	17.1	役員報酬	5,588,259	1.0
国・県補助金	43,118,891	7.5	職員人件費	36,467,644	6.4
工事費補助	33,743,777	5.9	維持管理費	51,633,784	9.0
恒常的経費補助	9,375,114	1.6	整備補修費	19,852,218	3.5
市町村等助成金	56,641,629	9.5	電力・油脂料	8,693,127	1.5
工事費補助	42,024,321	7.3	人件費	9,133,394	1.6
恒常的経費補助	12,617,308	2.2	助成金費	4,295,822	0.8
借入金	52,028,606	9.1	適正化拠出金	3,132,816	0.5
農林金融公庫	22,320,217	3.9	その他	6,526,407	1.1
その他	29,707,889	5.2	工事費	40,924,285	7.1
その他収入	105,603,307	18.4	国県営負担金・分担金	44,816,261	7.8
他目的使用料	6,149,457	1.1	公庫資金等借入金償還金	141,643,093	24.7
地区除外決済金	6,791,675	1.2	各種積立金	51,099,389	8.9
受託量	12,821,432	2.2	その他の支出	40,572,675	7.1
過年度収入	2,360,482	0.4	繰越金	142,855,701	25.0
その他	77,480,261	13.5			
繰越金	165,652,889	28.9			
収入計	572,452,500	100.0	支出計	572,452,500	100.0

(出典：土地改良区運営実態調査平成 17 年度調査版)

2.2.7 維持管理費の賦課方法

維持管理費の賦課方法では調査地区 4,104 地区の 95%以上が面積割りを適用しているが面積割りに重みを付けた方法(等級割り*29 地区、標高割り 2 地区)、更には水量割り(17 地区)や事業費割り(15 地区)なども限られた地区で適用されている。

*等級割り方式は受益地区。例えば水田であればこれを上田、中田などに区分して、すなわち水田の相対比較優位性を考慮する方式である。

2.2.8 賦課金の徴収

土地改良区は年度ごとに事務所の運営に必要な経費(通常賦課金)と事業の実施に伴う負担金の償還に必要な経費(特別賦課金)を地区内の受益者(組合員)から徴収し事業を実施している。土地改良区の事務局では当該年度において承認された活動計画案と予算案にもとづいて各受益者への賦課金を算出し、これを納付書として送付し受益者から徴収している。これを福井県の日野川用水地区を例にとると納付書は1葉にまとめられ、ここに通常賦課金と特別賦課金が明示される。納付書の発送時期は灌漑サービスが開始実施される6月初旬で納期は通常賦課金が6月30日、特別賦課金は12月20日である。受益者が早期納付した場合におけるインセンティブ(報奨金)はなく滞納については割増金が科せられるという。土地改良法では土地改良区の参加資格は耕作者が主たる対象にしているが最近の農政では担い手への集積が期待されており賦課金の賦課の方法についてもこうした農政の流れに沿った柔軟な対応が模索されている。

2.3 土地改良区の抱える問題点とその対応

2.3.1 新たな農業農村政策の中での位置づけ

平成 17 年（2005 年）3 月に少子高齢化による社会構造の急激な変化と国際化や情報化の進展に対応するべく新農業農村基本法に基づいて新たに「食料・農業・農村基本計画」が制定された。この中で担い手育成・確保、人材の育成・確保、農地の有効利用の促進、経営安定対策の確立、農業生産基盤の整備、自然環境機能の維持増進などの「農業の持続的な発展に関する施策」、地域資源の保全管理政策の構築、農村経済の活性化、都市と農村の共生・対流と多様な主体の参画の促進などの「農村の進行に関する施策」などが重点施策として記述される中で、重層化した農業・農村政策を展開する中で土地改良区や農協など「団体の再編整備に関する施策」として打ち出されるなど土地改良区などの関係組織を巡る環境の厳しさが指摘されている。こうした厳しい状況の下で土地改良区が活動を展開しこれまで以上に期待された重要な役割を担うためには制度面の不備を補い、自己変革を行いながら新しい政策を展開するのに相応しい組織へと脱皮することが求められている。

2.3.2 土地改良施設の管理における問題点

- 1) 管理責任の増大
- 2) 管理費用の増加
- 3) 改良区の技術力の低下
- 4) 組合員の負担の限界
- 5) 地域資産としての意識の醸成

2.3.3 土地改良区の意向調査

土地改良区運営実態調査では最近の 5 カ年間に於いて土地改良区の運営上の問題点とその対応について調査しておりこれによれば歳入の不足、役職員の確保、組合員の無関心や管理サービス水準の低下など深刻な問題に直面する土地改良区の実像が映し出されている。こうした問題点に対する対応案も調査されており、それらは 合併による土地改良区の運営の合理化や市町村との連携、更には賦課金を引き上げて歳入を確保する、などの常識的なものに過ぎず、将来の展望は楽観は許されない状況である。（表 2.8）

表 2.8 土地改良区の運営上の問題点とその対応

問題点	比率（％）	対応案	比率（％）
恒常的経費の確保が困難	21.9	合併の推進、運営の効率化	24.2
借入償還金の徴収が困難	7.1	市町村と積極的に連携	32.5
組合員の不協力	14.0	新たな事業に積極的に参画	23.5
役員のなり手がいない。	12.5	賦課金を上げ運営費を確保	15.6
職員の不足	5.1	その他	4.2
末端施設の管理の粗放化	11.8		
利用権者の滞納	3.8		
近隣非居住組合員の滞納	9.0		
その他	2.5		
特になし	12.3		

注 1：問題点については 4434 地区からの回答（複数）を集計、注 2：対応案については 2186 地区

第3章 土地改良区の明日

土地改良区はこれまで受益者の参加方式により膨大な量の土地改良事業を推進させ、そして事業により完成された土地改良施設の管理を通じて地域農業の発展に貢献してきた。土地改良区の活動は地域にとっての重要な資源である「土」「水」そして「地域社会」の価値を高めてきたが最近の都市化にともなう混住化の進展、過疎化と高齢化が急激に進む農村地域は活力を失い、国土の均衡の取れた発展に重大な脅威となっている。こうした中で土地改良区は参加型による地域開発を担ってきたこれまでの膨大な経験の蓄積を積極的に活用して明日の地域を担う組織へと脱皮することが求められている。具体的には従来の土地改良事業の受け皿機関としての役割に加えて、地域社会での存在感を高める活動を実践してその存在感を高めることが急がれている。

3.1 特色を生かした地域づくり

非農業者を加えた住民参加による地域の点検活動、地域計画づくり、地域の清掃活動



住民による地域の特色を活かした計画作り(青森県)

3.2 地改良施設の多面的な機能の地域社会への活用

生態系に配慮した農業用水路、地域防火用水への活用、水辺空間の提供など



用水路で水浴びに熱中する子どもたち(長野県)

3.3 都市と農村との共生活動

都市と農村との交流活動の推進、グリーンツーリズムへの支援



都市の家族と一緒に稲刈り作業(千葉県)

参考・引用資料

- (1): 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」
- (2): ” 「第5回土地改良制度研究会」議事録
- (3): ” 「農林水産省年報」
- (4): 全国土地改良事業団体連合会
「土地改良区運営実態調査報告書平成17年度調査版」
- (5): 中野文庫 「耕地整理法(明治42年法律第30号)」
- (6): 現行法 「土地改良法」昭和24年法律第百九十五号、
「土地改良法施行法」昭和24年法律第百九十六号
- (7): 菊池静香 「川にかかわる伝統的地域組織の成立と変遷に関する一考察」