

今後の土地改良区の在り方について

平成 2 9 年 1 2 月
農 林 水 産 省
農 村 振 興 局

1 農業競争力強化プログラムでの位置付け

- 平成28年11月の「農業競争力強化プログラム」において、**土地改良区の在り方**については、**更に実態を調査すること等を通じて、引き続き検討**していくとされたところ。

<農業競争力強化プログラム（平成28年11月29日）より抜粋>

8 真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良制度の見直し

4 土地改良区の在り方

（1）土地改良区の組合員資格

- 農地の所有と経営の分離が一層進展することが見込まれる中、一筆1資格などの現行制度の仕組みで対応可能かどうかを含めて、こうした課題に対応できる**事業参加資格者及び土地改良区の在り方**等について、**更に実態を調査すること等を通じて、引き続き、検討**していく。

（2）土地改良区の体制

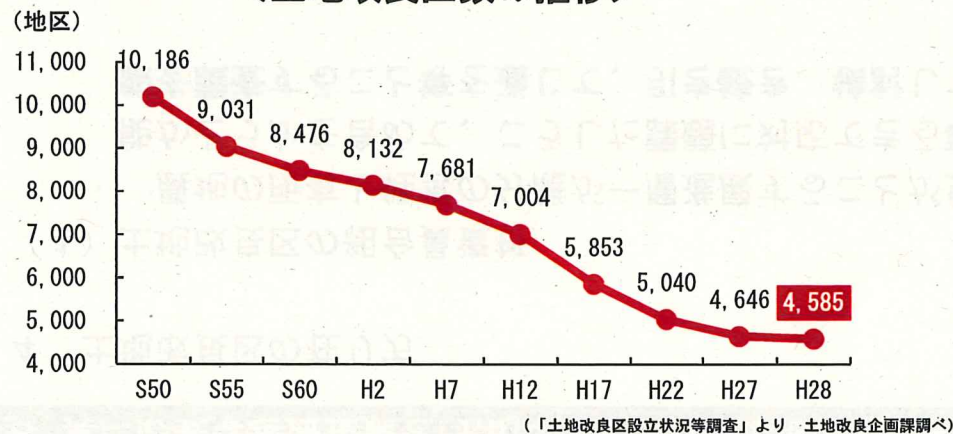
- 土地改良区の組織体制が弱体化する中で、合併や事務統合の促進等による事務局体制の強化や、市町村や県土連、民間事業者等への維持管理・運営事務の委託の拡大、小水力発電の導入など土地改良施設の高度利用による財政基盤の強化を促進する。
- 土地改良区の体制については、**組合員資格の在り方と合わせて、引き続き、検討**していく。

2 土地改良区の現状

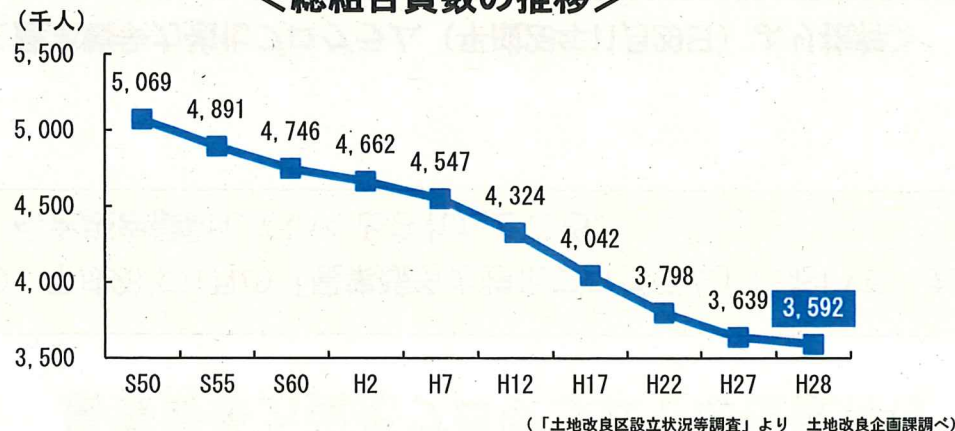
(1) 土地改良区の業務等

- **土地改良区の数**は、**合併等により減少傾向で推移**しており、平成28年度末現在で**4,585地区**。
- 土地改良区の大部分は、建設事業ではなく、**農業水利施設の維持管理**を実施。
- **組合員の数**は、**農業者の高齢化等により減少傾向で推移**しており、平成28年度末現在で**約359万人**。

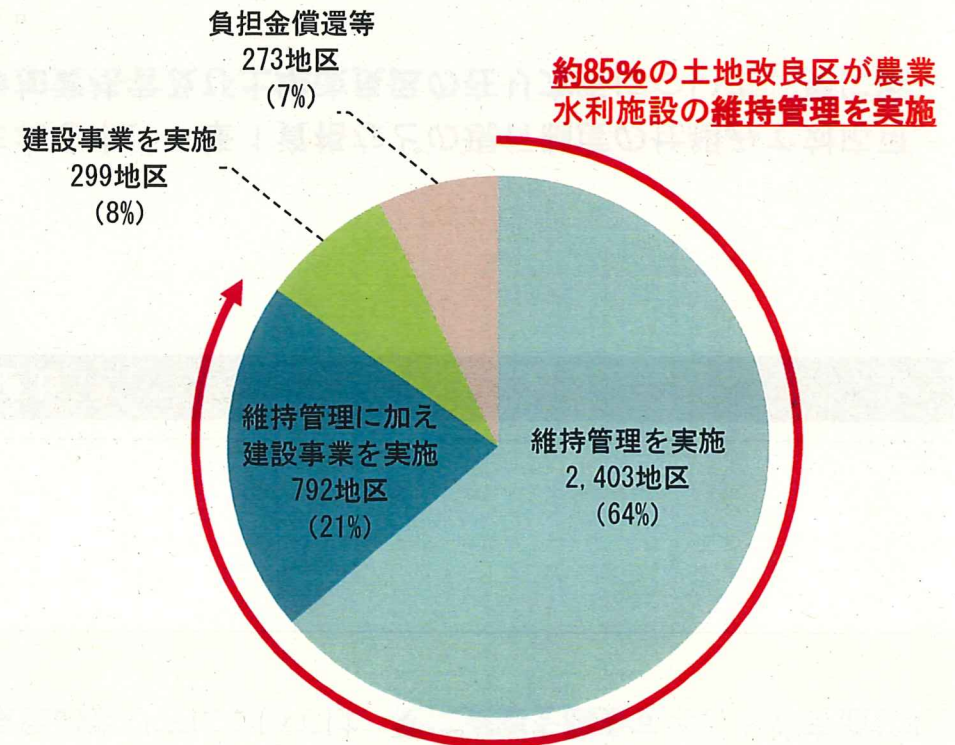
＜土地改良区数の推移＞



＜総組合員数の推移＞



＜土地改良区の事業態様＞



(平成28年度 土地改良企画課調べ (回答数3,767土地改良区))

(2) 土地改良区の組合員（事業参加資格者）

- 現行制度は、土地改良区の設立により、**事業参加資格者が土地改良区の組合員**となる**強制加入制**。
- **事業参加資格者**は、**自作地では所有者（＝耕作者）**、**貸借地では耕作者**（農業委員会の承認を得れば所有者）（**一筆1資格者**）。

<組合員の主な権利・義務>

組合員資格（強制加入）

第11条 土地改良区の地区内にある土地につき第3条に規定する資格を有する者は、その土地改良区の組合員とする。

議決権及び選挙権

第31条 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。

賦課金等の負担

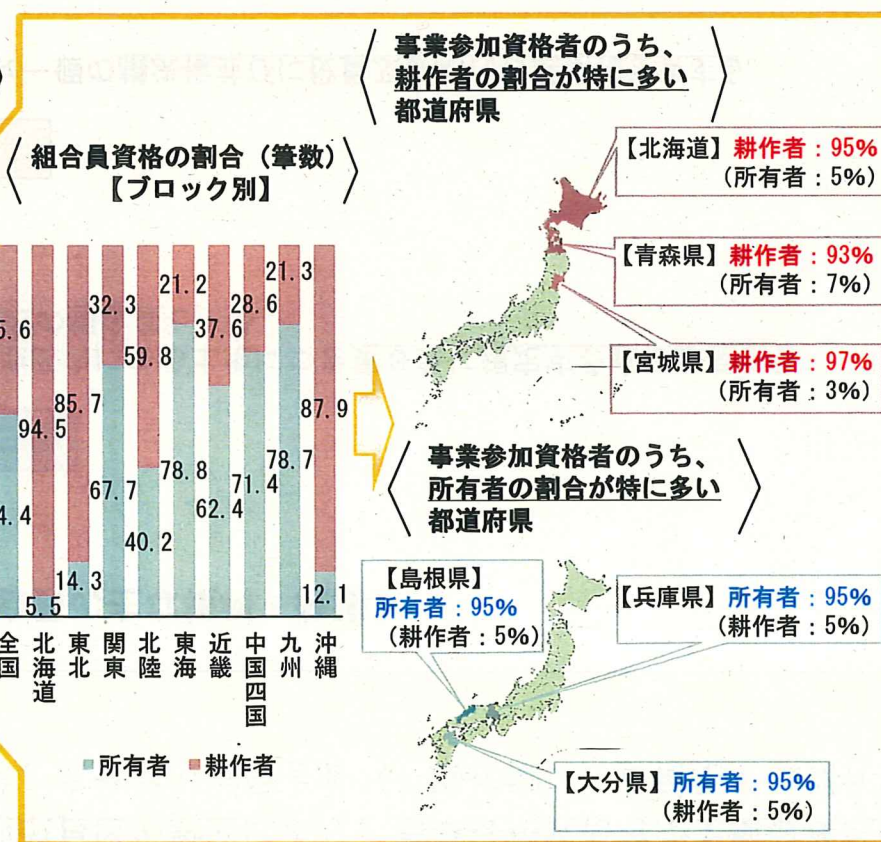
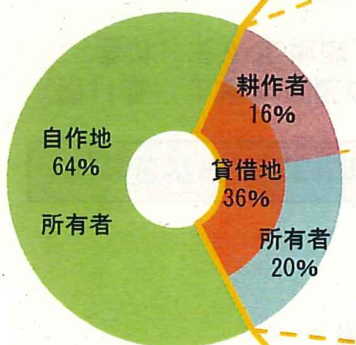
第36条 土地改良区は、定款の定めるところにより、その事業に要する経費…（中略）…に充てるため、その地区内にある土地につき、その組合員に対して金銭、夫役又は現品を賦課徴収することができる。

<事業参加資格（土地改良法第3条）>

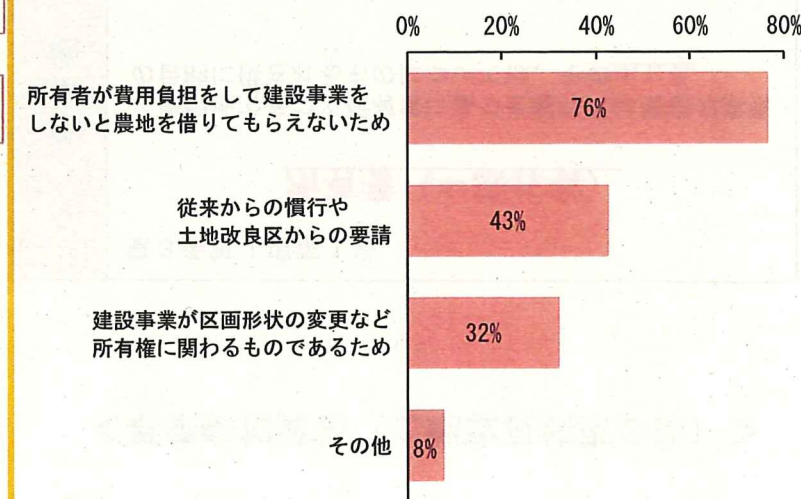
自作地	第3条第1項第1号 所有者（＝耕作者） 農用地であつて所有権に基づき耕作又は養畜の業務の目的に供されるものについては、その 所有者
	第3条第1項第2号 原則として耕作者 農用地であつて所有権以外の権原に基づき耕作又は養畜の業務の目的に供されるものについては、…（中略）…所有者から当該土地改良事業に参加すべき旨の申出があり、かつ、その申出が相当であつて農業委員会がこれを承認した場合にあつては、その所有者、その他の場合にあつては、 <u>その農用地につき当該権原に基づき耕作又は養畜の業務を営む者</u>
貸借地	

- 土地改良区の組合員の構成を見ると、
 - ① 自作地と貸借地の割合は、**自作地が6割強、貸借地が4割弱**。
 - ② **貸借地における組合員は、北海道・東北・北陸・沖縄では耕作者の割合が高い一方、関東・東海・近畿・中国四国・九州では所有者の割合が高い。**
- **所有者が組合員となっているのは、建設事業の費用負担や従来からの地域の慣行等が主な理由。**

〈自作地と貸借地、貸借地における組合員資格の割合（筆数）〉



〈貸借地において所有者が組合員となっている理由〉



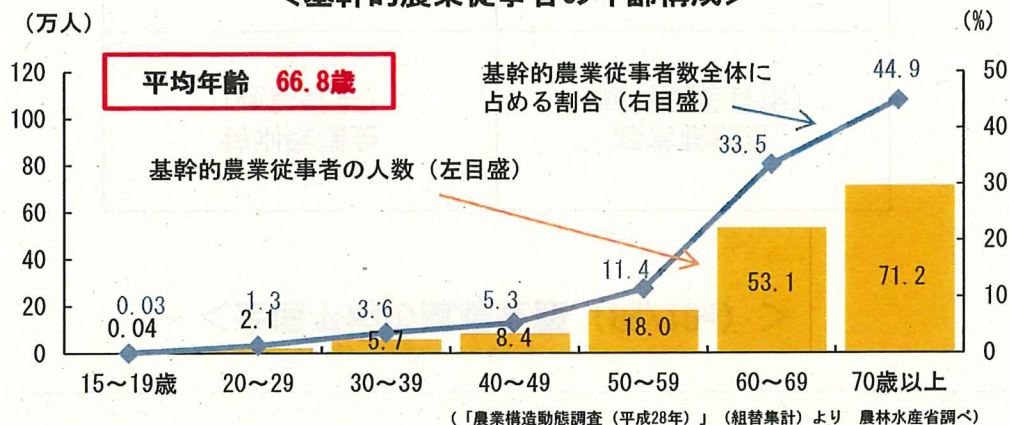
※ 平成25年に実施したサンプル調査（386地区）において「所有者が組合員となっている割合が6割以上」と回答した土地改良区（221地区）を対象（複数回答可）。

※ 平成29年1月に4,591の土地改良区を対象に行った調査で、当該項目に回答のあった地区の集計結果（回答数1,454）

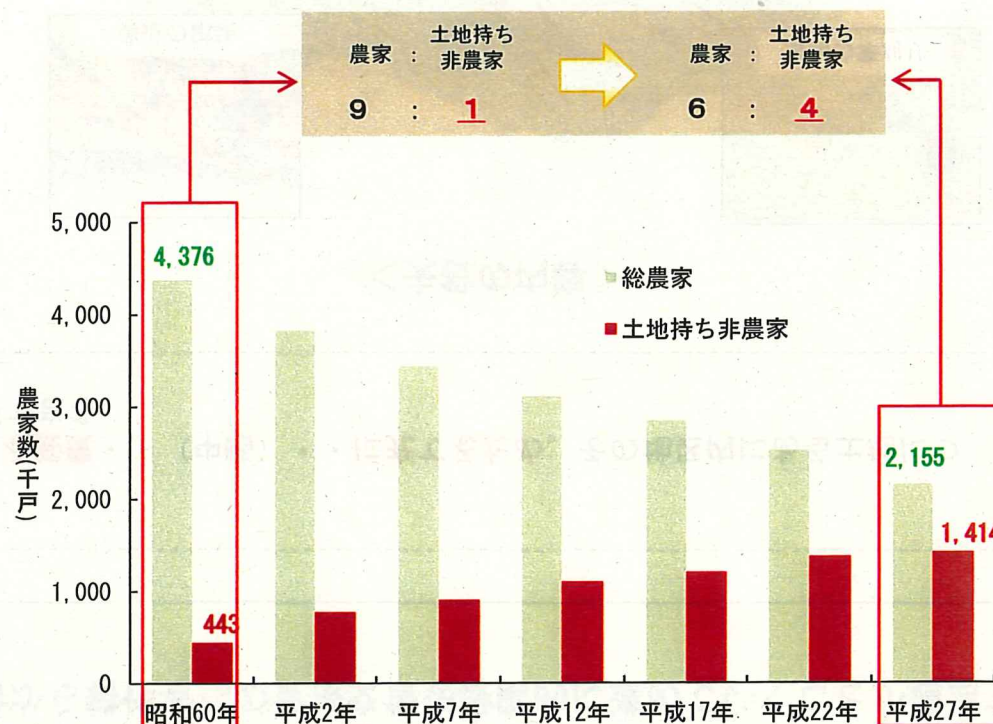
3 組合員資格をめぐる課題

- 組合員の高齢化による離農や利用権の設定等による耕作者への農地集積が進展する中で、所有者が中心の土地改良区では、今後、土地持ち非農家が増加する見込み。
- 耕作者が将来にわたり安心して営農をするためには、耕作者の意見を踏まえ、土地改良施設の維持管理や更新等を適切に行っていく必要があるが、土地持ち非農家は施設の更新等に関心が低いため、所有者が中心の土地改良区のままで、土地改良区の事業運営に関する意思決定が適切に行えなくなるおそれ。

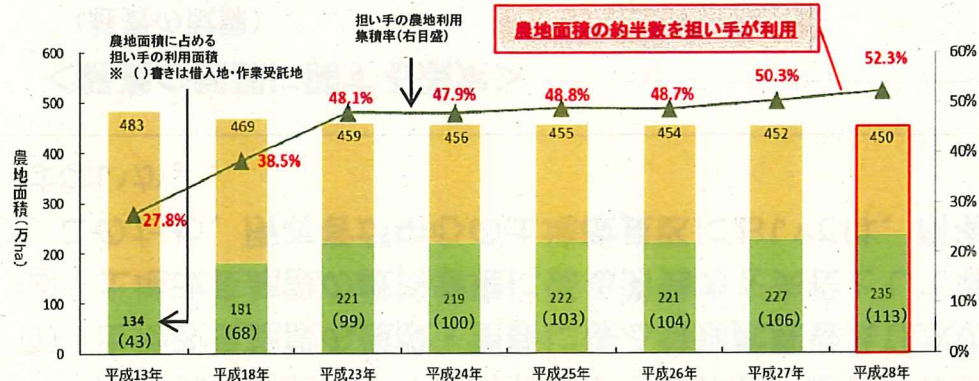
＜基幹的農業従事者の年齢構成＞



＜農家及び土地持ち非農家数の推移＞



＜農地面積に占める担い手の利用面積の推移＞



（「耕地及び作付面積統計」、「集落営農実態調査」（組替集計）より 農林水産省調べ）
※ 各年3月末調べ、「担い手の利用面積」とは、認定農業者（特定農業法人含む）、市町村基本構想の水準到達者、特定農業団体（平成15（2003）年度から）、集落営農を一括管理・運営している集落営農（平成17（1995）年度から）が、所有権、利用権、農作業受託（集落営農経営は農作業受託のみ）により経営する面積。

（「世界農業センサス」より 農林水産省調べ）
※ 「農家」とは、経営耕地面積が10a以上の農業を営む世帯または農産物販売金額が年間15万円以上ある世帯。
「土地持ち非農家」とは、農家以外で耕地及び耕作放棄地を5a以上所有している世帯。

- 一方、現行制度の下で、所有者から耕作者へ組合員の資格交替をした場合、**耕作者である組合員に以下の負担が発生。**
 - ① 土地改良施設の**建設・更新に係る特別賦課金**及び**水の電気代・人件費等に係る経常賦課金**
 - ② 土地改良施設の**維持管理に係る労働力**を夫役として組合員が負担している場合の労働力
- このため、**所有者が中心の土地改良区**においては、**所有者から耕作者への資格交替を段階的に進めていく**ことが適当ではないか。

<経費の賦課に関する規定>

(経費の賦課)

第36条 土地改良区は、定款の定めるところにより、その**事業に要する経費**・・(中略)・・**に充てるため**、その地区内にある土地につき、その組合員に対して**金銭、夫役又は現品を賦課徴収**することができる。

<全国平均の賦課金額(円/10a)>

特別賦課金 (建設費用)	経常賦課金 (維持管理費用)
1,637円/10a	3,187円/10a

(平成28年度 土地改良企画課調べ)

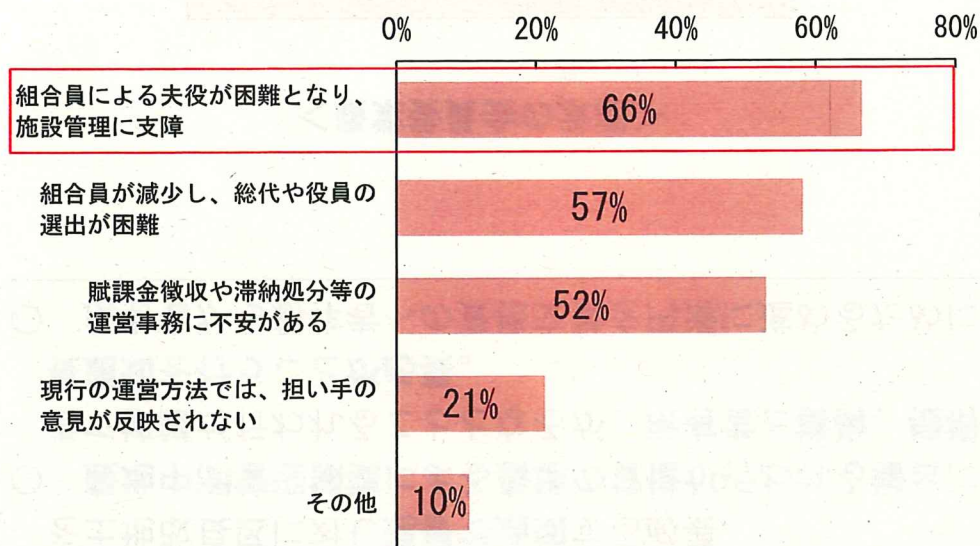
<夫役の内容>



(1) 資格交替の円滑化

- 出作や新規就農で自作地を有しない耕作者が、直ちに土地改良区の組合員となることが困難な場合においても、営農上必要な事項（施設の保守等）については、土地改良区の構成員となって直接土地改良区に意見を述べることができるようにしてはどうか。
- また、資格交替に当たり、耕作者が土地改良施設の維持管理や更新に係る賦課金・夫役等を直ちに負担することが困難な場合には、これまで組合員であった所有者が、資格交替時に土地改良区と無関係になるのではなく、引き続き、土地改良区の構成員として賦課金・夫役等の一部を負担するなど土地改良区の運営に協力できるようにしてはどうか。

<土地改良区の運営に関する支障>



※ 平成29年1月に4,591の土地改良区を対象に行った調査で当該項目に回答のあった地区の集計結果（回答数1,141）

<非組合員である所有者が賦課金を実質負担している事例>

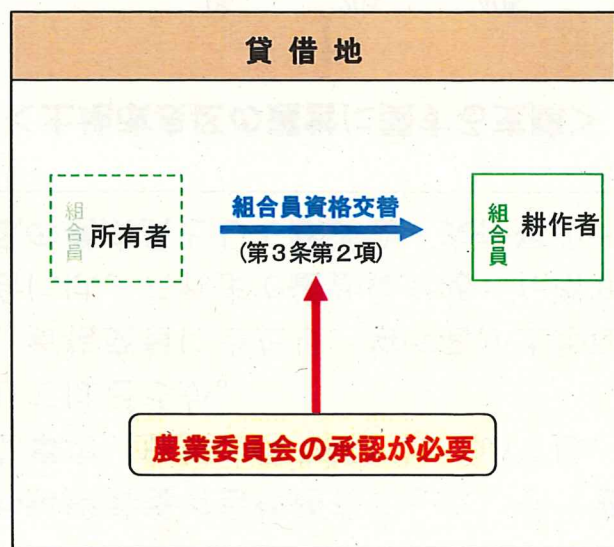
土地改良区名	賦課金の負担者	
	特別賦課金 (建設費用)	経常賦課金 (維持管理費用)
A 土地改良区 【組合員：耕作者】	所有者 (非組合員) 2,839円/10a	所有者 (非組合員) 9,116円/10a
B 土地改良区 【組合員：耕作者】	所有者 (非組合員) 1,500円/10a	耕作者 (組合員) 3,200円/10a
C 土地改良区 【組合員：耕作者】	耕作者 (組合員) 2,933円/10a	所有者 (非組合員) 3,468円/10a

(平成28年度 土地改良企画課調べ)

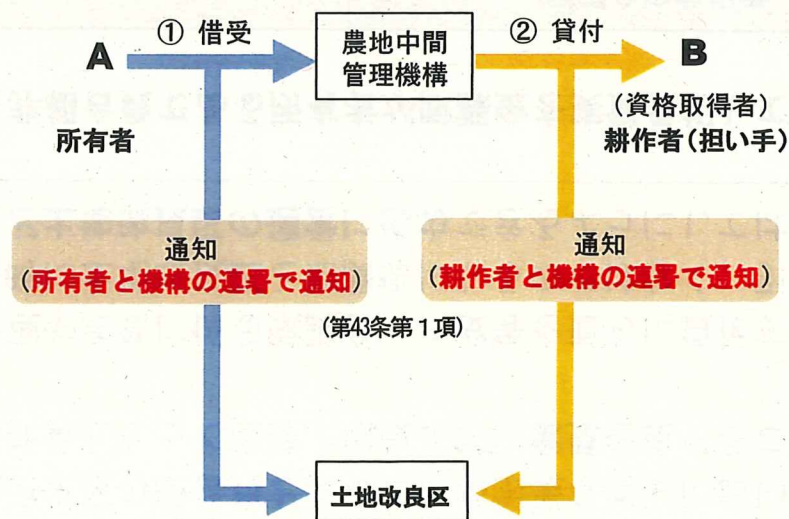
(2) 組合員の資格交替手続

- 現行制度では、貸借地で**所有者が組合員となり**、その後、**耕作者へ資格交替**をする場合も、**農業委員会の承認が必要**。
- また、組合員の資格の取得又は喪失が生じた場合には、当事者の意思が真正なものであることを担保するため、その旨を土地改良区に対し**連署で通知**する必要。
- **農地中間管理機構による農地の貸借が行われる場合**には、組合員資格の取扱いについても機構、所有者及び耕作者の三者で協議が行われることとなるが、**所有者と機構、機構と耕作者との間でそれぞれ貸借関係が生ずるため、二重に資格得喪通知を行うことが必要**。
- 所有者から耕作者への資格交替を円滑に進めるためには、これらの手続も見直すことが適当ではないか。

<農業委員会の承認>



<当事者の連署による資格得喪通知>



(3) 理事の資格要件

- 現行制度では、土地改良区の**理事**は5人以上、うち**5分の3以上は組合員から選任**すると規定。
- **組合員には耕作者以外の所有者（土地持ち非農家）も含まれる**ため、土地改良区の運営全般に耕作者の意向を反映させるためには、**理事の要件を見直す必要**があるのではないか。

<理事の選任に関する規定>

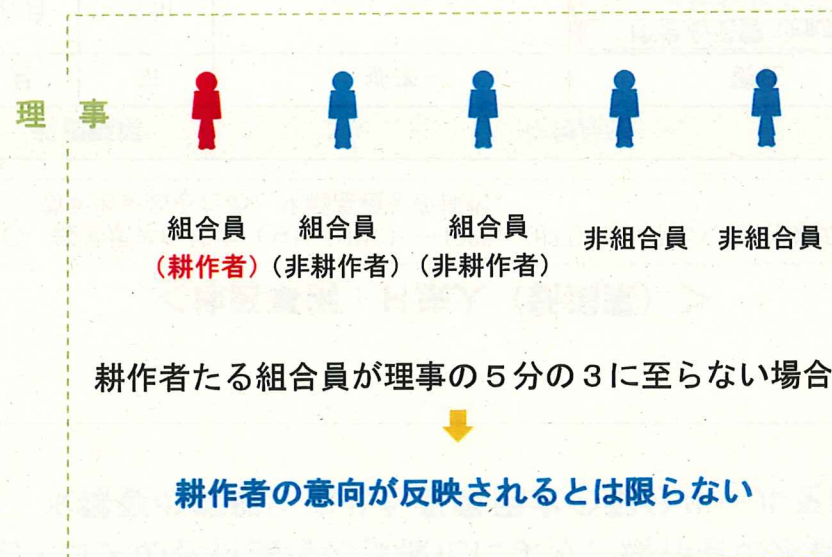
○ 土地改良法

(役員の選任)

第18条

- 2 **理事の定数は、五人以上**（略）とする。
- 5 土地改良区の**理事の定数の少なくとも五分の三**（略）**は、組合員**（法人を除き、組合員たる法人の業務を執行する役員を含む。）でなければならない。

<現行の理事の選任イメージ>



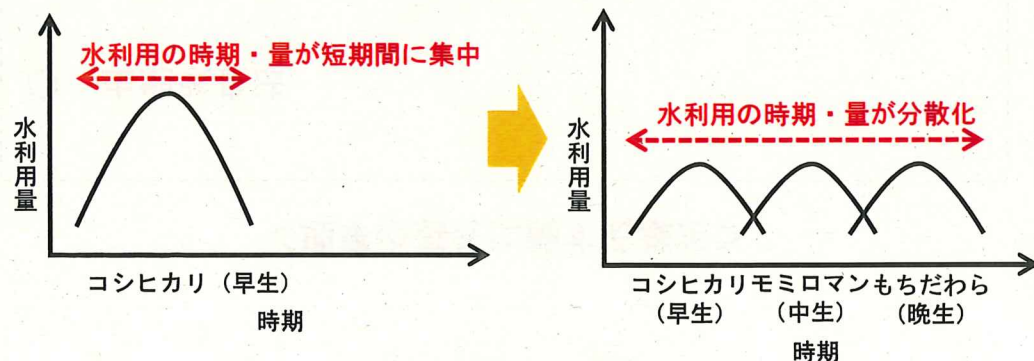
(4) 農業用水の配分方法

- 均一規模の自作農が創出された法制定時は、農作業は同時期に実施され、各組合員の水需要に大差はなかったため、**農業用水の配分は、組合員に均等に行うというのが慣例化**。
- しかし、近年、耕作者の経営規模の拡大に伴う**農作業の長期化・コメの作付品種の多様化**により、**耕作者の水需要（時期・水量）に変化が生じ、組合員の水需要は多様化**しており、**水需要の実態に応じた農業用水の配分ルールを設定**することが必要ではないか。

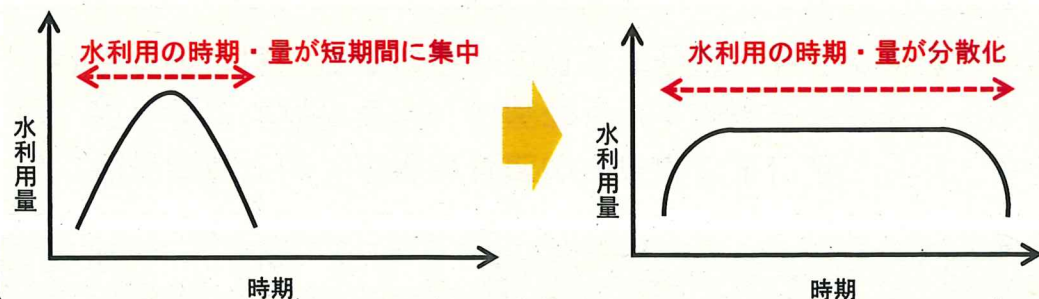
<水利用形態の変化>

- 水稻品種の多様化や経営面積の大規模化に伴い、**水利用の時期・量に変化**。

【水稻品種の多様化】



【経営面積の大規模化】



<地区事例：H法人（新潟県）>

- 経営規模の拡大（9ha（H18）→106ha（H27））に伴い、農作業の効率化を図るため、水稻品種を多様化。

収穫時期		作付品種	
月	旬	従来	現在
8月	下旬		ゆきん子舞（主食用米） 五百万石（酒米）
9月	上旬		こしいぶき（主食用米）
	中旬	コシヒカリ（主食用米）	コシヒカリ（主食用米）
	下旬		
10月	上旬		笑みの絆（業務用米） みずほの輝き（主食用米）
	中旬		北陸193号（飼料用米）
	下旬		みつひかり（業務用米）
11月	上旬		

(5) 土地改良施設の維持管理

- 現在、**地域の活動組織**（多面的機能支払の活動組織、町内会及びPTA等）が農地周りの水路等の維持管理に取り組んでいる地域も存在。
- 水源から末端のほ場まで水を安定的に供給するためには、土地改良施設を適正に維持管理する必要があるが、今後、**組合員数の減少が見込まれ、適正な維持管理に支障を来すおそれ**。
- このため、**地域の活動組織が土地改良施設の維持管理に参加**できるようにしてはどうか。

<土地改良区と地域の活動組織による維持管理のイメージ>



<地域の活動組織による維持管理の例>

多面的機能支払の活動組織による維持管理

- 農家、非農家、自治会等で構成される活動組織を設立し、地域共同によるため池堤体の草刈りや周辺の植栽活動を実施。



ため池堤体の草刈り

町内会やPTAによる維持管理

- 農家と町内会や小学校PTA等が連携し、地域が一体となって水路の泥上げ作業に取り組み、担い手の営農活動に貢献。



水路の泥上げ作業

<土地改良区内で活動する多面的機能支払組織数>

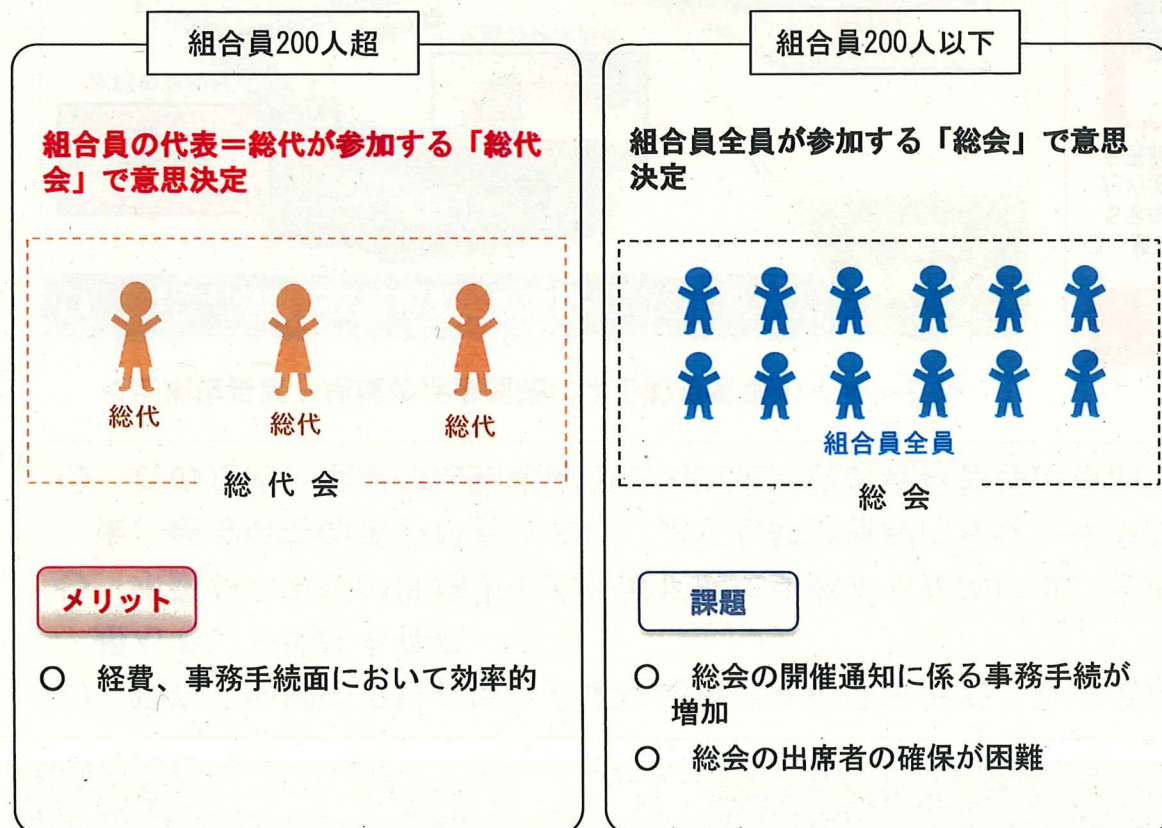
地区内において活動組織の取組実績がある土地改良区数	2,541地区
上記に該当する活動組織数	18,335組織

4 土地改良区の体制をめぐる課題

(1) 総代会制度

- 現行制度では、**組合員が200人超の土地改良区では総代会の設置が可能**。総会は、組合員全員が参加する会議であるため、総代会に比べて、出席者の確保が難しい上、開催通知等の事務手続・経費が増加。
- 今後、組合員数が減少する見込みの中、土地改良区の体制も土地改良施設の維持管理が中心となっていくことを考えれば、**総代会を活用して、土地改良区の組織決定を機動的に行えるようにすべき**ではないか。

< 現行の総代会設置要件 >



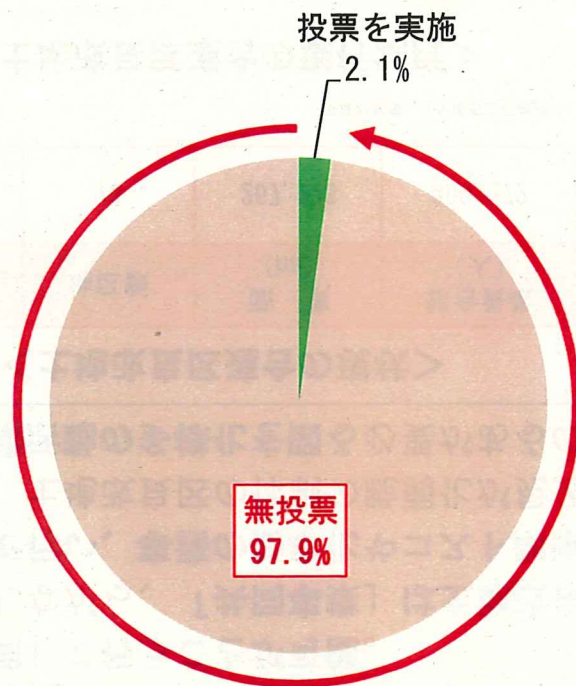
< 総代会設置要件（組合員数200人超）を失った土地改良区一覧 >

No	都道府県	土地改良区名	組合員数	
			平成25年3月	平成29年 1 月
1	M県	I 土地改良区	222 人	172 人
2	G県	I 土地改良区	204 人	181 人
3	S県	I 土地改良区	201 人	197 人
4	A県	I 土地改良区	224 人	192 人
5	M県	H土地改良区	204 人	198 人
6	T県	K土地改良区	203 人	199 人
7	K県	T土地改良区	206 人	166 人

(平成25年度・平成28年度 土地改良企画課調べ)

- 現行制度では、土地改良区の**総代の選挙**は、**県・市町村の選挙管理委員会の管理**の下で実施。
- また、総代は、県・市町村の選挙管理委員会の管理の下で選ばれた地域の代表者という性格から、**これまで書面や代理人による議決権の行使は認めていない**ところ。
- しかし、**殆どの土地改良区で無投票**であること、**選挙に係る時間・費用・労力等が負担**となっていること等を踏まえると、**総代選挙や議決権の行使方法の在り方について弾力化**することが適当ではないか。

<選挙の実態>



<他団体における総代会の書面議決の可否>

- 農業共済組合や農業協同組合の総代会では、書面による議決が認められている。

団体	事項	総会	総代会
農業共済組合		○	○
農業協同組合		○	○
土地改良区		○	×

(2) 土地改良区の事務統合の推進

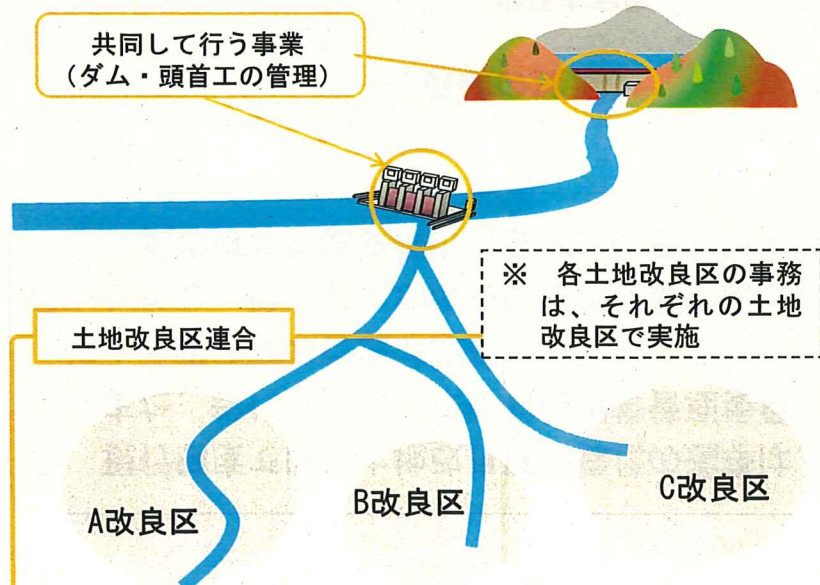
- 現行制度では、土地改良事業の効率的な実施の観点から、複数の土地改良区が土地改良区連合を設立し、**事業の一部を共同して行うことが可能**。
- しかしながら、「**共同事業**」は土地改良事業に限られており、**賦課金徴収等の事務や小水力発電など附帯事業のみを共同で行い、事務の効率化やコスト削減を図ることができない**。
- 今後、土地改良区の体制の脆弱化が見込まれる中、**事務の効率化・コスト削減を図る観点から、土地改良区連合が行う事業活動の多様化を図る必要があるのではないか**。

<土地改良区連合の現状>

区 分	地区数	面 積 (ha)	組合員数 (人)
全国	76	267,178	399,272

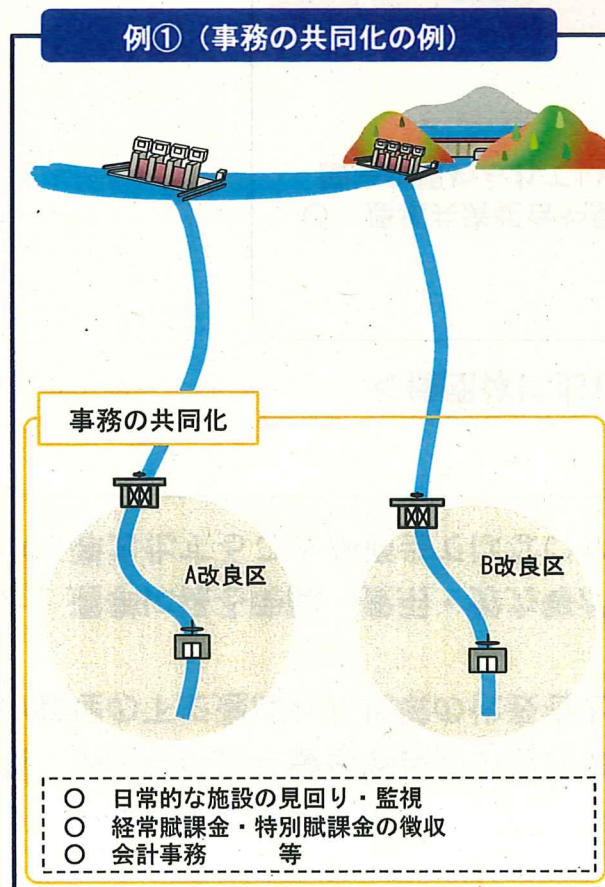
(平成28年度 土地改良企画調べ)

<土地改良区連合の現行制度>



<事務・附帯事業の共同化のイメージ>

例① (事務の共同化の例)



例② (附帯事業の共同化の例)



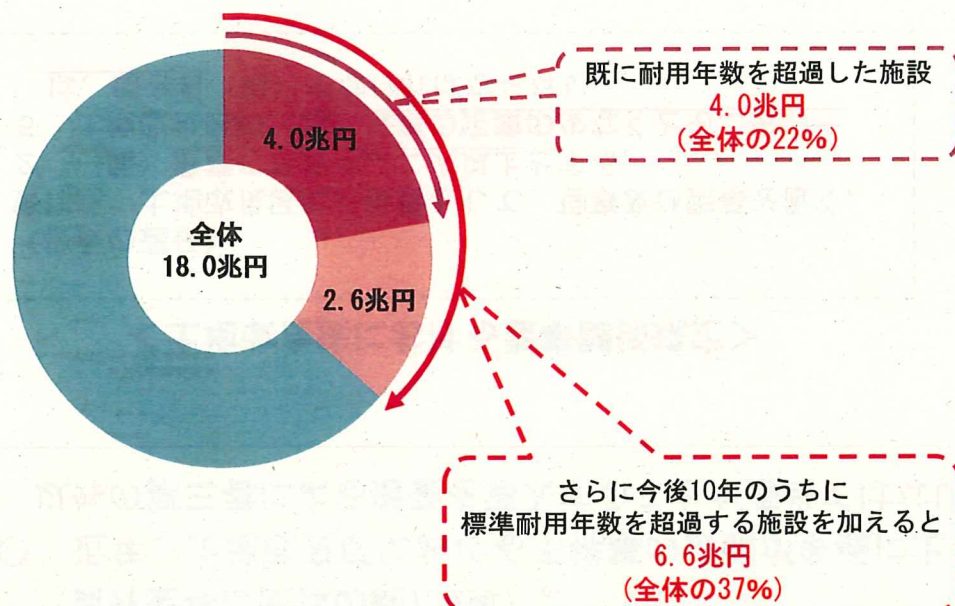
(3) 財務会計

① 複式簿記会計

- 土地改良区の会計は**単式簿記が中心**となっており、**複式簿記の実施状況は約1%**。
- 一方、土地改良施設の老朽化が進展する中、土地改良施設の更新を計画的に進めていくためには、土地改良区においても、**資産評価を適切に行い、更新事業費の積立て等を計画的に実施**するよう、**複式簿記の導入を進めるべき**ではないか。

<農業水利施設の状況>

基幹水利ストックの資産価値 (H26)



※ 受益面積100ha以上の農業水利施設を再建設費ベースで算出

<土地改良区の複式簿記の実施状況 (H28)>

土地改良区等総数 (A)	うち実施済み地区数 (B)	割合 (B/A)
4,661	59	1.3%

(平成28年度 土地改良企画課調べ)

※土地改良区等総数4,661の内訳は、土地改良区4,585、土地改良区連合76

<複式簿記（貸借対照表）のメリット>

- ・ 土地改良施設の**減価償却累計額を資産**に、これに相当する**引当金を負債にそれぞれ計上**することにより、**将来の更新事業に備える**ことが可能。
- ・ 引当金の計上により、**繰越金の内容が明確**となり、**賦課金水準の妥当性を示す**ことが可能。

② 会計監査

- 現行制度では、**土地改良区の監事**のうち**少なくとも2分の1は組合員**とする必要があるが、**監事の殆どは組合員（員外監事は全体の約1.9%）**。
- 近年、**土地改良区における不祥事の金額が多額に上るケースも発生**する中、**監査機能を強化する観点**から、組合員以外の**第三者による監査を導入**することが**適当ではないか**。

<土地改良法における監事関係規定>

（役員の選任）

第18条 土地改良区に、役員として、理事及び監事を置く。

2 （略）**監事の定数は、二人以上**とする。

5 土地改良区の（略）**監事の定数の少なくとも二分の一は、組合員**（略）でなければならない。

<監事の内訳>

非組合員（員外）
1.9%



員外監事の主な構成員

- ・ 地方公共団体職員
- ・ JA職員OB
- ・ 会社員

<近年の不祥事（多額の横領）>

区分	不祥事の概要
平成20年度 A土地改良区	・ 会計担当職員が、長男の借金返済に充てるため、管理していた土地改良区の定期預金を勝手に解約し、普通預金に振り替えて引き出すなどして、運営に必要な積立金のうち約7.5億円を横領。
平成28年度 B土地改良区	・ 事務局長が、先物取引の損失に充てるため、管理していた土地改良区の複数の口座を勝手に解約し引き出すなどして、運営に必要な積立金のうち約7.3億円を横領。

土地改良事業関係予算(案)の概要

(単位:億円)

	30年度 予算案 A	29年度 補正案 B	合計 A+B	【参考】		
				29年度 予算額 A'	28年度第2次 補正額 B'	合計 A'+B'
農業農村整備事業	3,709 (111.7%)	1,452	5,161	3,320	1,752	5,072
農業農村整備事業(公共)	3,211 (104.1%)	1,370	4,581	3,084	1,580	4,664
農地耕作条件改善事業等(非公共)	298 (126.6%)	82	380	236	172	408
農業水路等長寿命化・防災減災事業 (非公共)	200 (皆増)	—	200	—	—	—
農山漁村地域整備交付金(公共) (農業農村整備分)	639 (91.2%)	—	639	701	—	701
計	4,348 (108.2%)	1,452	5,800	4,020	1,752	5,772

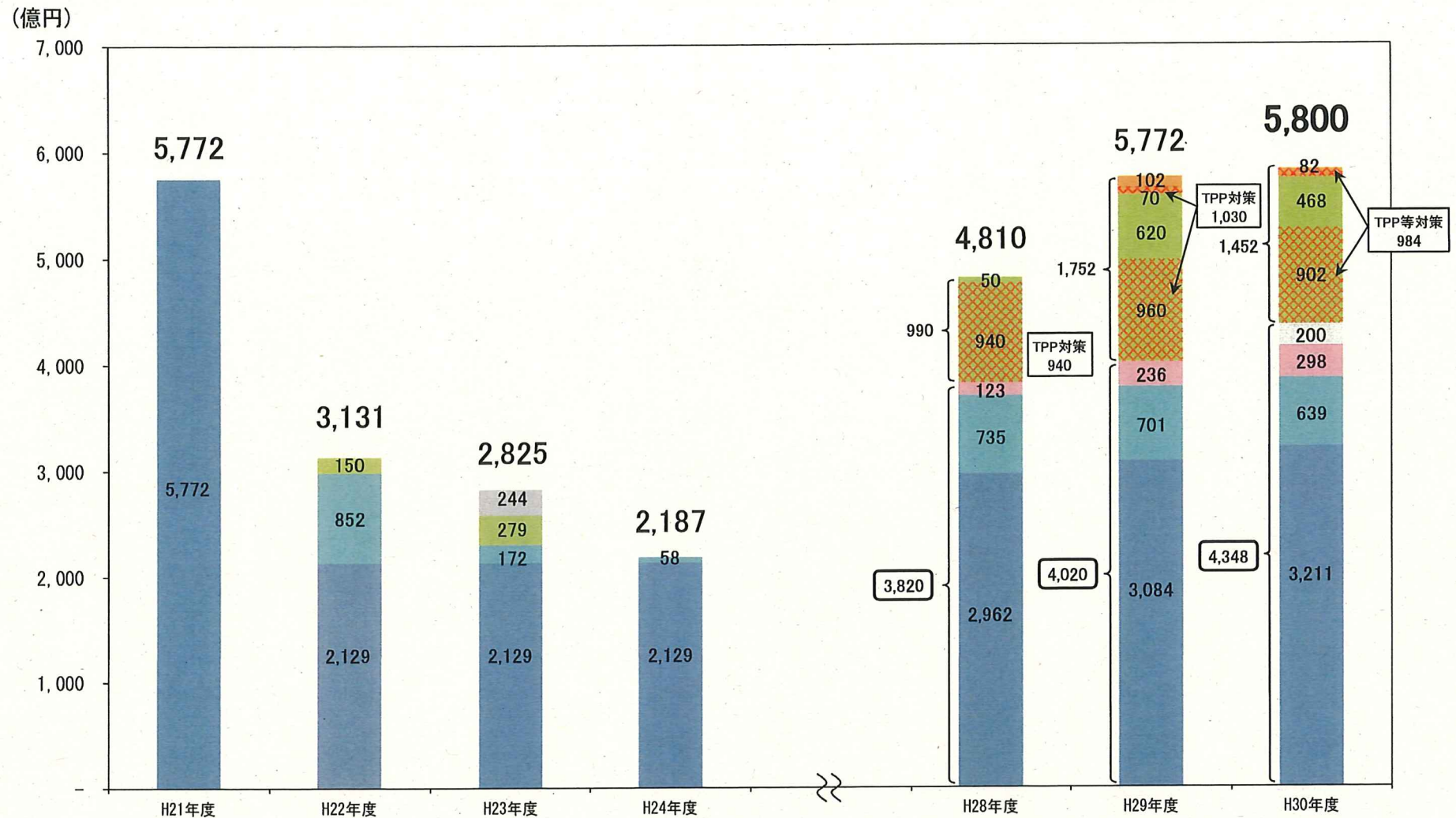
※1 計数は四捨五入のため、端数において合計とは一致しないものがある。

※2 下段()書きは、平成29年度予算額との比率である。

※3 平成28年度第2次補正額、29年度補正額はTPP関連対策を含む。

※4 農地耕作条件改善事業等の平成28年度第2次補正額、29年度補正額には、中山間地域所得向上支援事業の基盤整備分を含む。

土地改良事業関係予算(当初及び補正)の推移



- ※ H21年度以降の予算を計上している。
- ※ 補正予算については、翌年度予算に計上している。
- ※ 農山漁村地域整備交付金は、農業農村整備分を計上している。
- ※ 計数は四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

- 補正 (中山間地域所得向上支援対策 (非公共)) の基盤整備分
- 補正 (農山漁村地域整備交付金)
- 補正 (農業農村整備事業)
- 当初 (農業水路等長寿命化・防災減災事業 (非公共))
- 当初 (農地耕作条件改善事業 (非公共))
- 当初 (農山漁村地域整備交付金)
- 当初 (農業農村整備事業)