

土地改良法の改正について

(土地改良区の在り方)

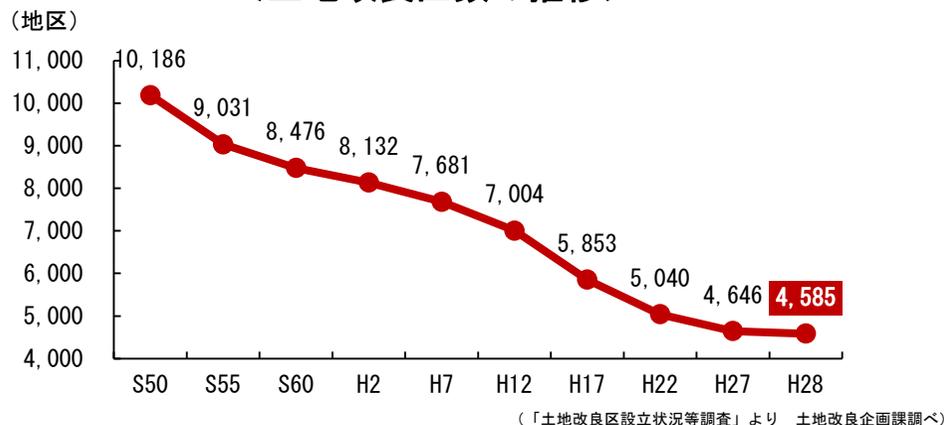
平成30年6月
農林水産省
農村振興局

1 土地改良区の現状

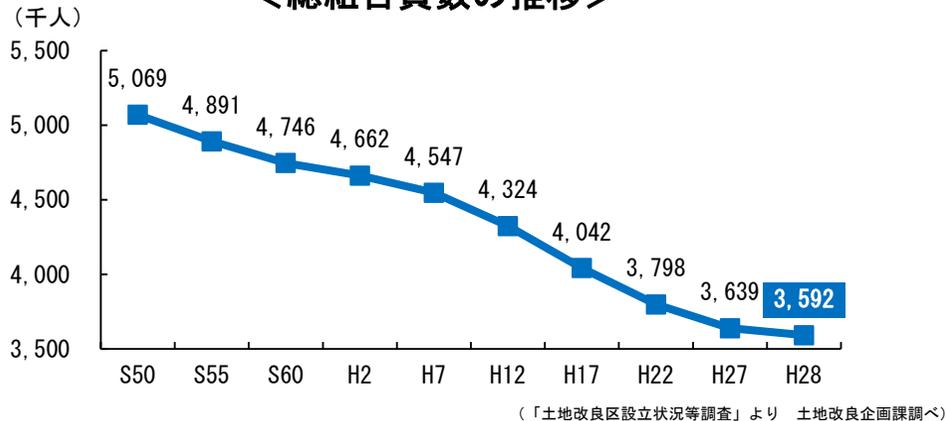
(1) 土地改良区の業務等

- **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**。

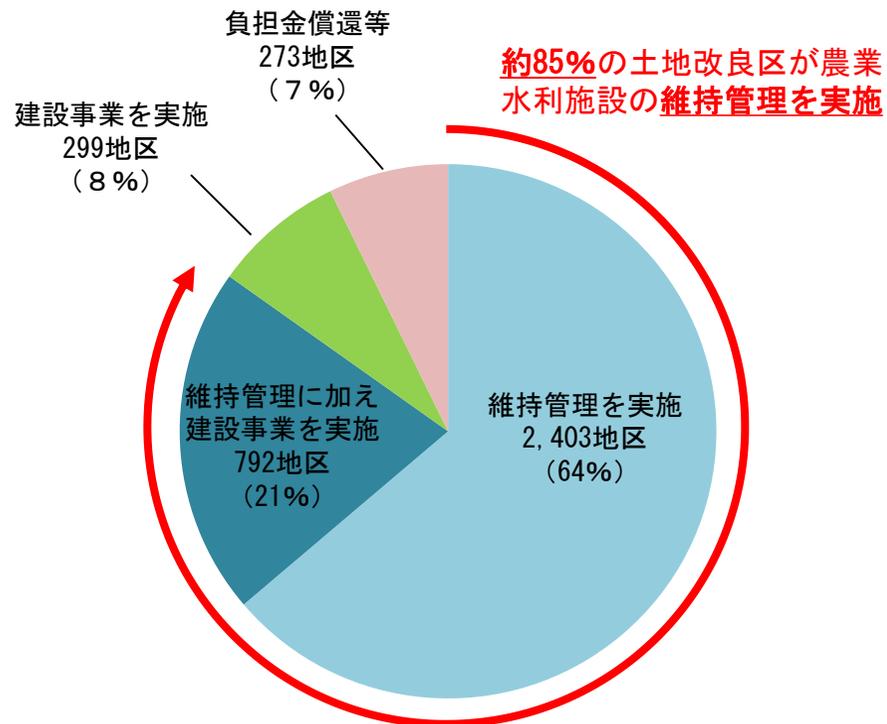
<土地改良区数の推移>



<総組合員数の推移>



<土地改良区の事業態様>



(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

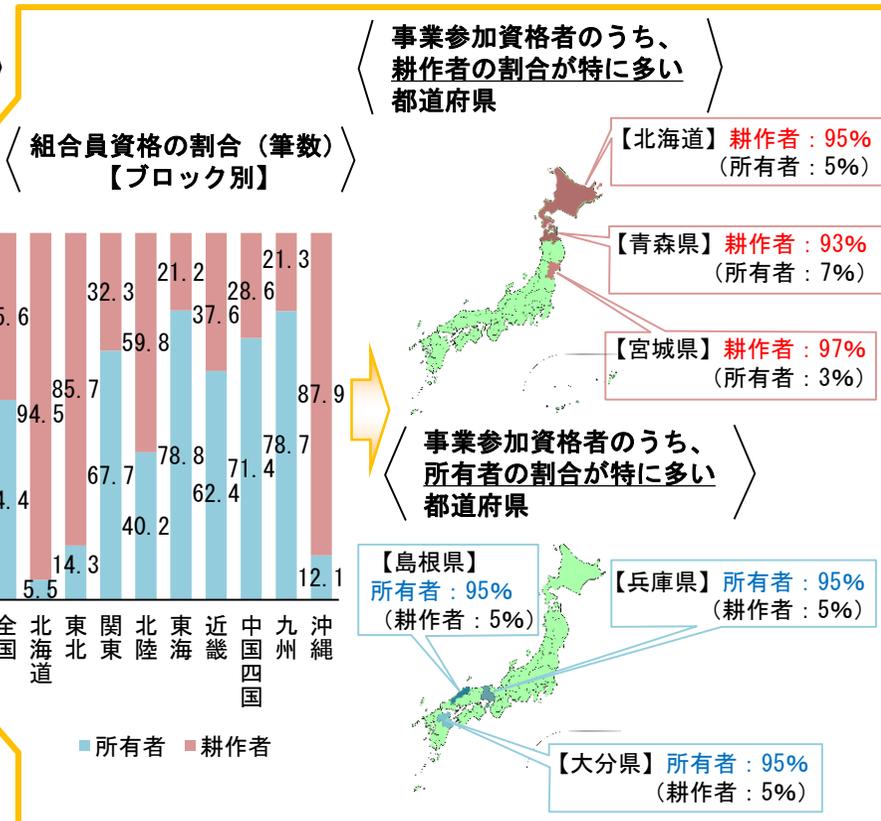
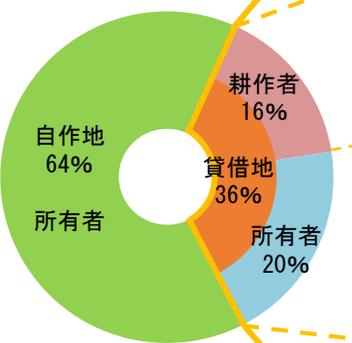
第36条 土地改良区は、定款の定めるところにより、その事業に要する経費…（中略）…に充てるため、その地区内にある土地につき、その組合員に対して金銭、夫役又は現品を賦課徴収することができる。

<事業参加資格（土地改良法第3条）>

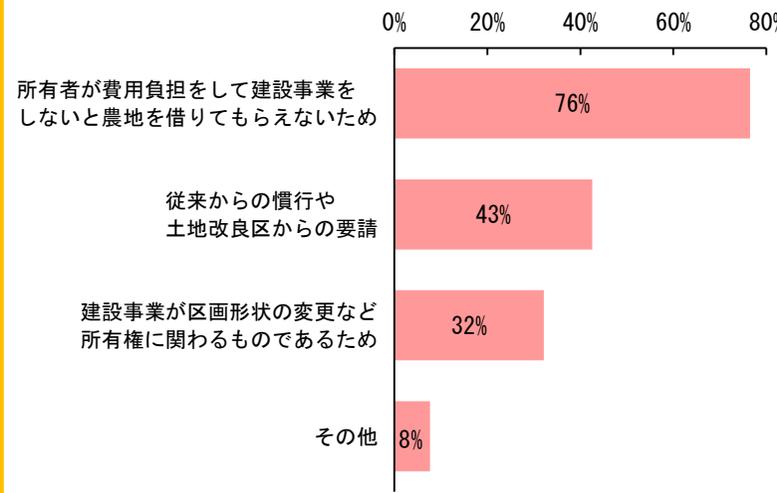
自作地	<p>第3条第1項第1号</p> <p style="text-align: center;"><u>所有者（＝耕作者）</u></p> <p>農用地であつて所有権に基づき耕作又は養畜の業務の目的に供されるものについては、その所有者</p>
貸借地	<p>第3条第1項第2号</p> <p style="text-align: center;">原則として耕作者</p> <p>農用地であつて所有権以外の権原に基づき耕作又は養畜の業務の目的に供されるものについては、…（中略）…所有者から当該土地改良事業に参加すべき旨の申出があり、かつ、その申出が相当であつて農業委員会がこれを承認した場合に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

- 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

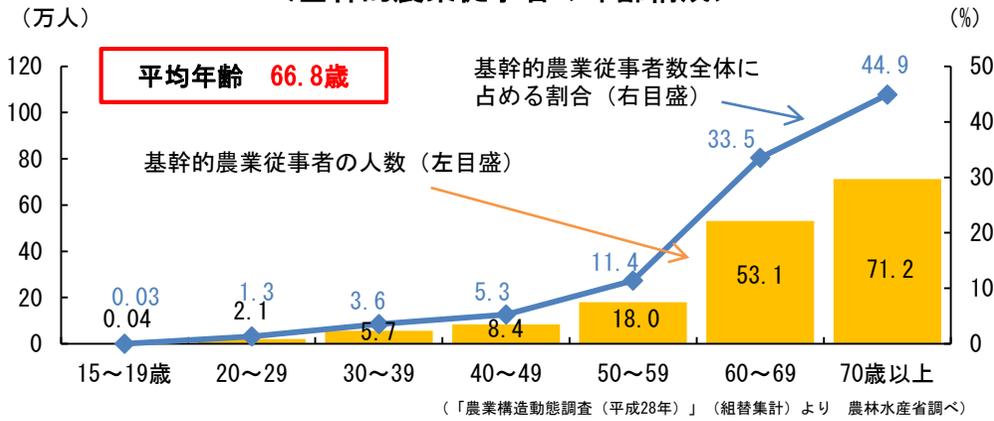


※ 平成25年に実施したサンプル調査（386地区）において「所有者が組合員となっている割合が6割以上」と回答した土地改良区（221地区）を対象（複数回答可）。

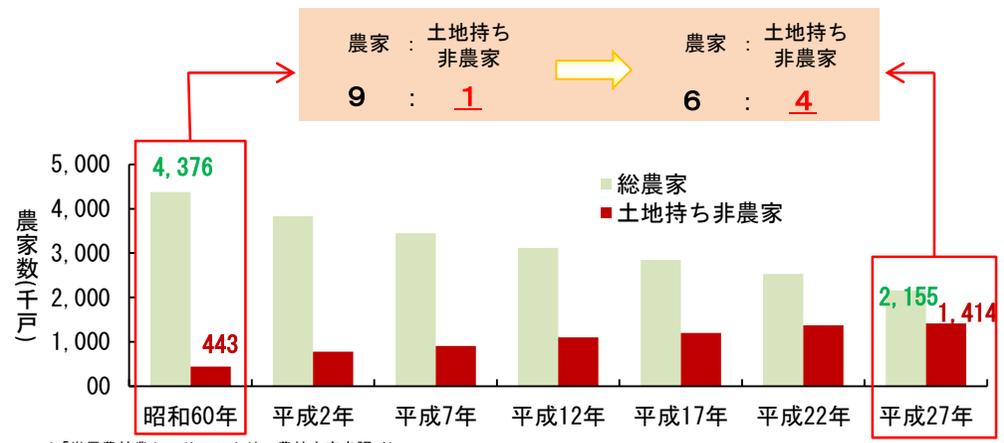
※ 平成29年1月に4,591の土地改良区を対象に行った調査で、当該項目に回答のあった地区の集計結果（回答数1,454）

○ 組合員の高齢化・農地集積の進展により、今後、土地持ち非農家が増加する見込み。土地改良施設の維持管理や更新を適切に行っていくためには、耕作者の意見が適切に反映される事業運営体制が必要。一方、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賦課金・夫役の負担が発生するため、段階的に資格交替を進めていく必要。

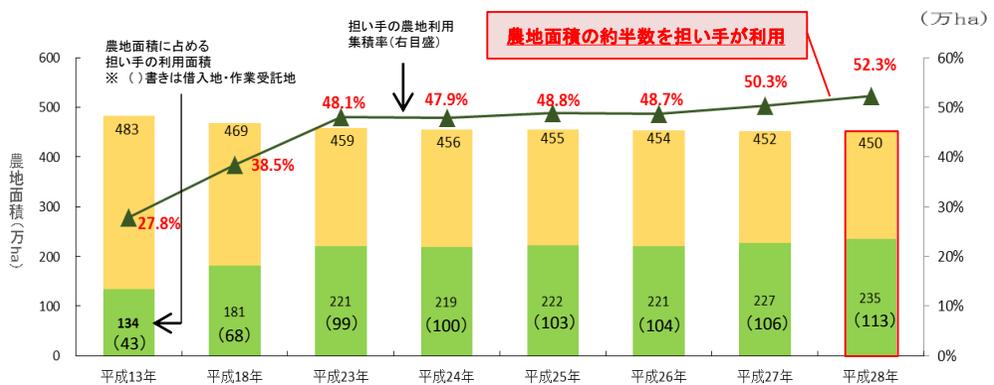
< 基幹的農業従事者の年齢構成 >



< 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 >



< 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)

※ 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。

2 組合員資格に関する措置

(1) 資格交替手続の円滑化

(課題) 今後、所有者から耕作者への組合員の資格交替を円滑に進めるためには、**手続きの簡素化**が必要。

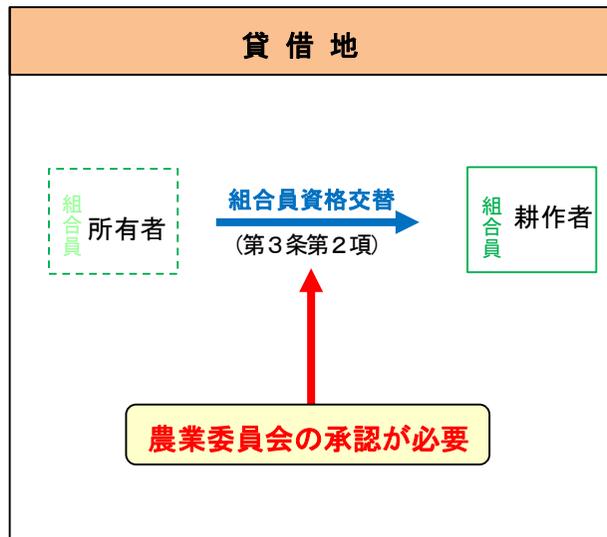
現行制度

- 所有者から耕作者へ資格交替する場合にも農業委員会の承認が必要
- 農地中間管理機構による農地の貸借の場合、所有者と機構、機構と耕作者のそれぞれが連署で土地改良区に組合員の資格得喪を通知する必要

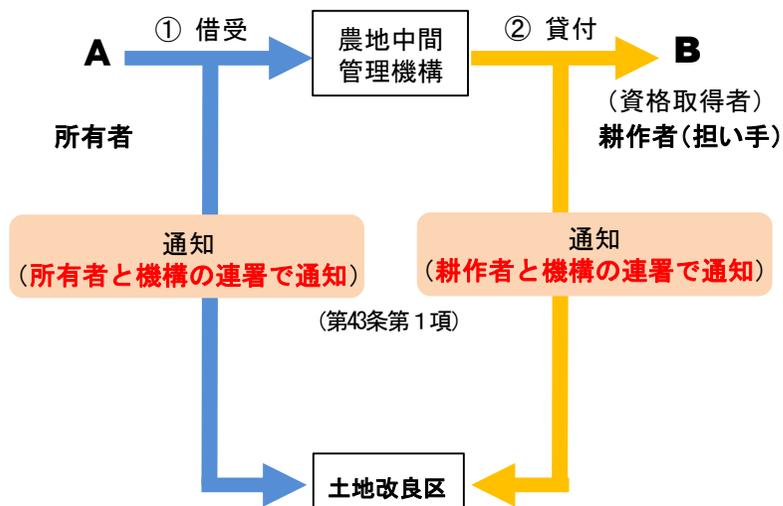
改正後

- 農業委員会の承認制を廃止し、届出制
- 農地中間管理機構が単独で土地改良区に組合員の資格得喪を通知

<農業委員会の承認>



<当事者の連署による資格得喪通知>



(2) 准組合員制度の創設

(課題) 今後、所有者から耕作者への組合員の資格交替を円滑に進めるためには、**耕作者が段階的に事業運営に参加できる仕組み**や、**賦課金・夫役の負担の一部を所有者が分担できるようにする仕組み**が必要。

現行制度

- ・ 自作地では所有者（＝耕作者）が組合員、貸借地では耕作者（農業委員会の承認を得れば所有者）が組合員

改正後

- ・ 貸借地で①所有者が組合員の場合の耕作者、②耕作者が組合員の場合の所有者を准組合員とすることが可能

- ※1 准組合員の導入の有無は、土地改良区の総会で決定(定款記載事項)。土地改良区が導入を決めた場合でも、一筆毎の地権者の任意加入制。
- ※2 准組合員は、議決権や選挙権は有しないものの、総会へ出席し、意見を述べる事が可能。准組合員は組合員との間で賦課金・夫役の一部を分割して負担することが可能。

(3) 理事の資格要件の見直し

(課題) 今後、土地持ち非農家が増加する中で、**土地改良区の運営に耕作者の意向を適切に反映**させる必要。

現行制度

- ・ 理事の5分の3以上は組合員

改正後

- ・ 理事の5分の3以上は原則として**耕作者たる組合員**
〔※ 耕作者が少ない土地改良区は例外（省令で規定）。〕

(4) 利水調整のルール化

(課題) 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)が変化しており、水需要の実態に応じた農業用水の配分調整ルールを設定する必要。

現行制度

- ・ 利水調整に係る規定なし

改正後

- ・ 土地改良区は総会の議決を経て利水調整規程を策定
 [※ ほ場毎の農業用水の具体的な配分量・配分期間は、従来通り、用水調整委員会の意見等を踏まえ決定。]

<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		

<利水調整規程の規定事項（イメージ）>

1. 利水調整の基本方針

- ・ 地区内の耕作者に対して公平・適正に農業用水を配分すること。

2. 用水配分の決定方法（プロセス）

- ・ 耕作者の用水配分に関する意向把握の方法
- ・ 用水地区毎の用水量・用水期間の決定時期及び決定方法
- ・ 組合員への用水配分の周知方法

3. 用水期間中の事情変更への対応

- ・ 渇水時における用水量等の調整方法
- ・ 用水期間の変更等にかかる耕作者からの申出手続

(5) 土地改良施設の管理への参加

(課題) 今後、組合員数の減少が見込まれる中、土地改良施設の維持管理に支障を来すおそれ。農地周りの水路等の維持管理に取り組んでいる**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する**必要。

現行制度

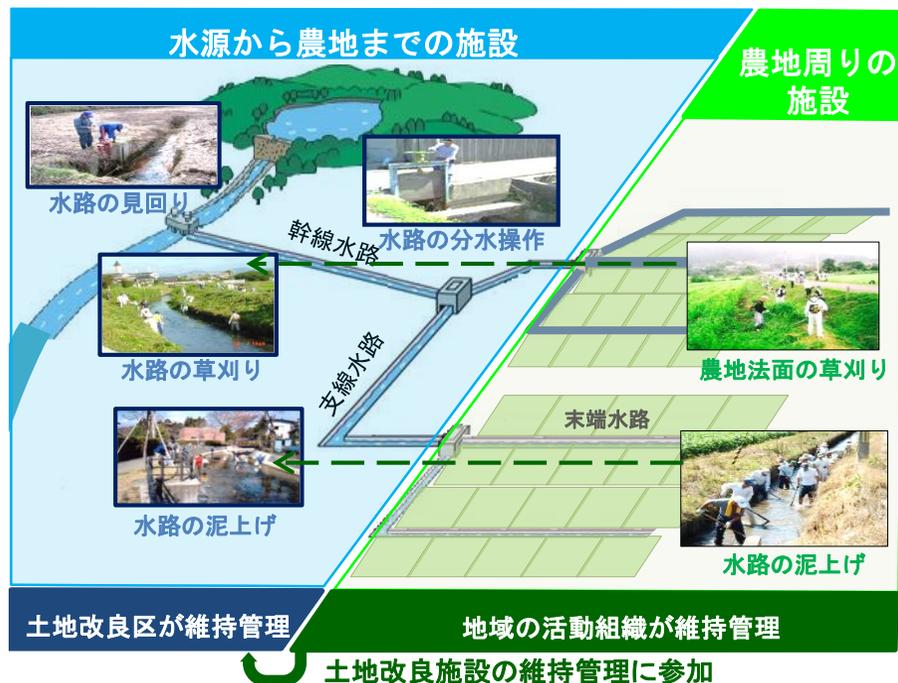
- 組合員の夫役により土地改良施設の管理（水路の草刈や泥上げ等）を実施

改正後

- 地域の活動団体を施設管理准組合員とし、施設の維持管理に参加できるようにすることが可能**

- ※1 施設管理准組合員の導入の有無は、土地改良区の総会で決定（定款記載事項）。
- ※2 施設管理准組合員は、議決権や選挙権は有しないものの、総会へ出席し、意見を述べる事が可能。施設管理准組合員には、土地改良施設の管理への協力を求めることが可能。

<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。



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。



<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

3 体制の改善に関する措置

(1) 総代会制度の見直し

(課題) 今後、組合員数の減少が見込まれる中、**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る**必要。

現行制度

- ・ 総代会の設置要件は組合員数が200人超
- ・ 総代定数は組合員数に応じて段階的に設定 (30人以上, 40人以上, 60人以上, 80人以上)

改正後

- ・ 総代会の設置要件は組合員数が100人超
- ・ 総代定数は30人以上

(課題) 総代の選挙について、**無投票の場合も、選挙管理委員会の管理による選挙に係る事務・費用等が負担**。また、総代が出席できない場合にも議決権を行使できるよう、**議決方法を弾力化する**必要。

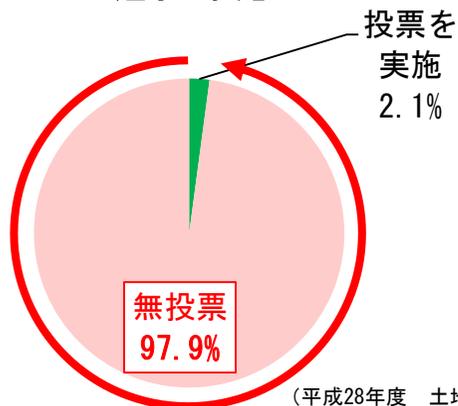
現行制度

- ・ 総代選挙は選挙管理委員会の管理により実施
- ・ 書面や代理人による議決権行使は不可

改正後

- ・ 総代選挙は土地改良区の管理により実施
- ・ 書面や代理人による議決権行使が可能

<選挙の実態>



(平成28年度 土地改良企画課調べ)

<他団体における総代会の書面・代理人議決の可否>

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) 土地改良区連合の業務の拡充

(課題) 今後、土地改良区の体制の脆弱化が見込まれる中、**事業の効率化・コスト削減**の観点から、**土地改良区連合が行う事業の多様化**を図る必要。

現行制度

- 土地改良区連合の設立は共同で土地改良事業を行う場合のみ

改正後

- 共同で施設の維持管理事務（施設の見回り・監視、賦課金の徴収、会計事務等）や附帯事業（小水力発電等）を行う場合も土地改良区連合の設立が可能

<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 土地改良企画課調べ)

<土地改良区連合の現行制度>

共同して行う事業
(ダム・頭首工の管理)

※ 各土地改良区の事務は、それぞれの土地改良区で実施

土地改良区連合

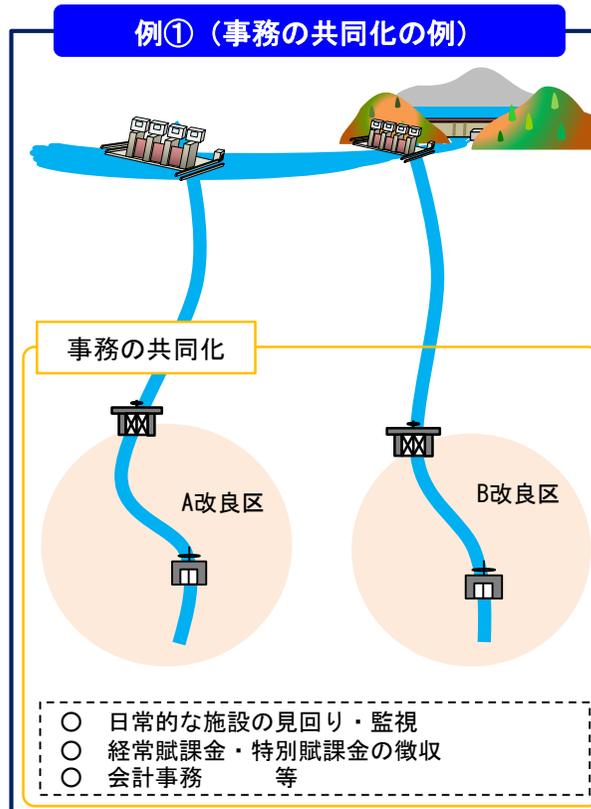
A改良区

B改良区

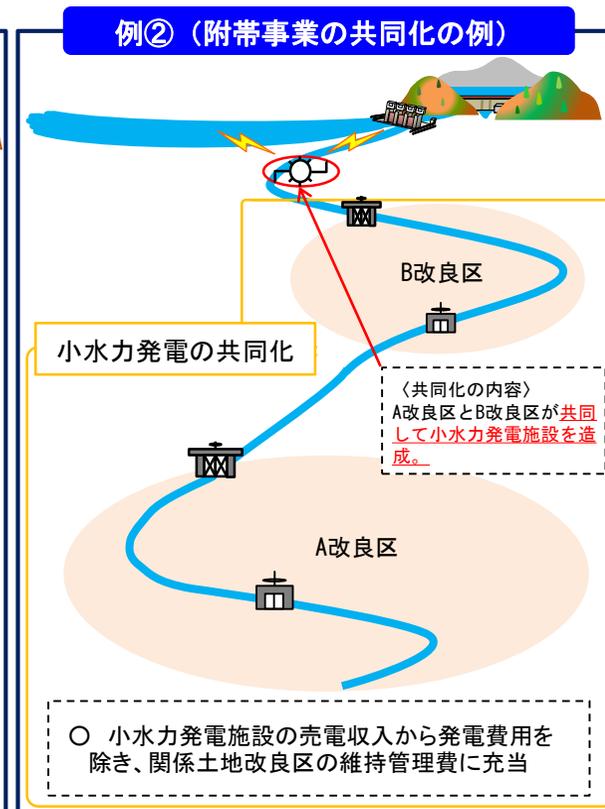
C改良区

<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) 貸借対照表等の決算関係書類の作成・公表

(課題) 土地改良区における複式簿記の実施状況は約1%。土地改良施設の老朽化が進展する中、施設の更新事業費を計画的に積み立てていくためには、複式簿記の導入を進める必要。

現行制度

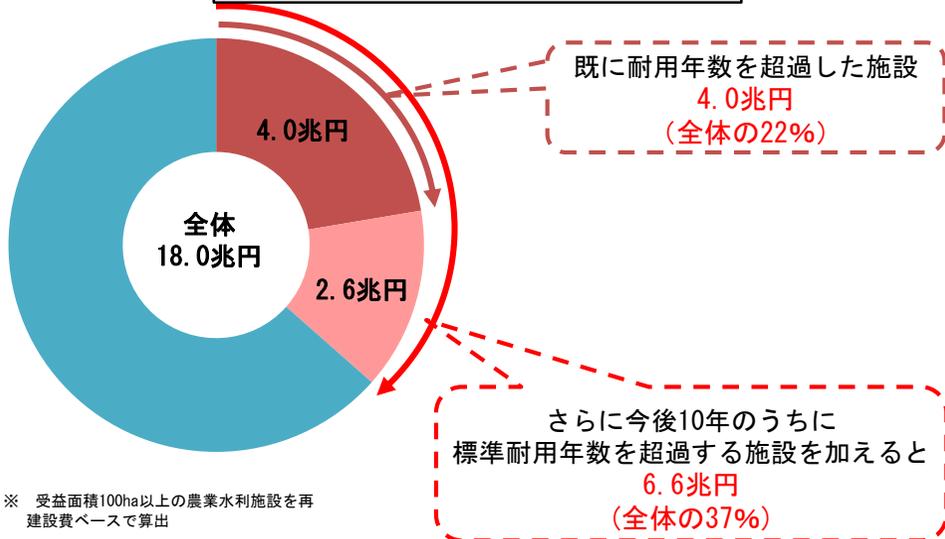
- 決算関係書類は事業報告書、収支決算書、財産目録のみ

改正後

- 決算関係書類として、現行の収支計算書等に加え、原則として貸借対照表を作成・公表
 - ※1 土地改良施設を管理していない土地改良区は例外(省令で規定)。
 - ※2 既存土地改良区は平成34事業年度から貸借対照表を作成。

<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>

- 貸借対照表の作成により、土地改良区の財務状況(資産と負債の関係)が明確化。
- 土地改良施設の減価償却を行い、施設の現在価値を明示。
- 土地改良区の財務状況に応じて、将来の施設更新に備えた積立を行うことにより、計画的に施設更新を図ることが可能。

(4) 員外監事の導入

(課題) 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**している中、**監査体制の強化**が必要。

現行制度

- ・ 監事の 2分の1以上は組合員

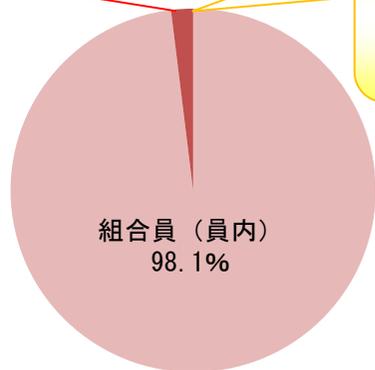
改正後

- ・ 監事のうち 1人以上は原則として**員外監事**

※ 公認会計士・税理士と顧問契約を締結している場合、**県土連の会計指導員から指導**を受けている場合、**土地改良区連合により会計を共同化**している場合の土地改良区は例外（省令で規定）。

<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

(平成28年度 土地改良企画課調べ)

<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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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。