

土地改良区の水管理に関する団体内部組織体制と

国営農地再編整備事業の現況と課題

—愛知川沿岸土地改良区及び東近江市農林水産部農村整備課への事例調査から—

里山学研究センターリサーチ・アシスタント
西脇秀一郎

1. 調査の概要

龍谷大学里山学研究センターは、2015年度から私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「琵琶湖を中心とする循環型自然・社会・文化環境の総合研究—Satoyamaモデルによる地域・環境政策の新展開—」プロジェクト（研究代表者：牛尾洋也）¹を進めている。同研究の一環として、2019年3月4日に秋山道雄（センター研究員、滋賀県立大学名誉教授）の主導のもと、滋賀県の湖東地域における愛知川沿岸土地改良区による水管理の動向及び東近江市が進める大規模圃場整備事業（国営農地再編整備事業）についてヒアリング調査を行った。

調査の概要は以下となる。

調査日時：2019年3月4日（月）10:00-15:00

調査対象：愛知川沿岸土地改良区（滋賀県東近江市春日町2番7号）

東近江市農林水産部農村整備課（滋賀県東近江市八日市緑町10番5号）

調査内容：土地改良区の水管理施策、市の国営農地再編整備事業に対するヒアリング調査

本調査は、琵琶湖水域圏における（地下水を含む）水管理施策及び土地利用規制を検討する上で、2017年度に実施した愛知川沿岸土地改良区への調査²を踏まえて、その後の推移とともに、関連する圃場整備事業や開畑事業の実態把握を主な内容とするものである。

具体的には、愛知川沿岸土地改良区の職員へのヒアリングと、東近江市農林水産部農村整備課職員へのヒアリングを行い、圃場整備や用水及び地下水管理の概要や課題について調査研究を行った。本調査は、秋山道雄（同上）、田中滋（センター研究員、龍谷大学社会学部教授）、遊磨正秀（同研究員、同理工学部教授）、鈴木龍也（同研究員、同法学部教授）、中川晃成（同研究員、同理工学部講師）、林珠乃（同研究員、同理工学部実験助手）、太田真人（同博士研究員）、西脇秀一郎（同リサーチ・アシスタント）によって行われた。

2. 土地改良区制度の法改正と団体内部組織の適正化

(1) 土地改良区制度と内部組織

本調査の前提として、土地改良区制度の概要及び関連する近時の法政策動向について付言すると以下の展開がみられる。

土地改良区は、一般に、土地改良法に基づいて土地改良事業を施行することを目的とし、地域の耕作者や農地所有者を組合員として設立される公共的な法人であるとされる³。また、そこでの土地改良事業とは、農業用排水施設、農業用道路等の新設や管理、区画整理、農用地の造成等、農用地及び土地改良施設の災害復旧等を行うものであり、場合に応じて、国（国営事業）、都道府県（都道府県営事業）、市町村、土地改良区（団体営事業）がその実施主体となる⁴。これらを規律する法律が、土地改良法（昭和24年法律第195号）であり、同法は土地改良事業を「適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めて、農業生産の基盤の整備及び開発を図り、もって農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大及び農業構造の改善に資することを目的」（土地改良法1条1項）とする。

実際には、大部分の土地改良区において（建設事業ではなく）農業水利施設の維持管理が主たる事業とされており、現在、土地改良区は全国に4,585地区あるものの（平成28年度末時点）、合併等により減少傾向にあるようである⁵。また、農業従事者の高齢化等の影響もあり、組合員数も減少傾向にあり、昭和50年には約506万人であった組合員数は、現在、約359万人となっている（平成28年度末時点）⁶。

都道府県知事の認可により設立される土地改良区⁷では、事業参加資格者がその組合員となる強制加入方式が採用されており、そこでいう事業参加資格者とは、自作地では（耕作者でもある）所有者、賃借地では（原則）耕作者となる（土地改良法3条、11条）⁸。組合員になると、土地改良区の運営への参画に関し各自一議決権並びに役員と総代の（一）選挙権（同法31条）、書簿に関する閲覧請求権（同法29条4項）といった権利を有する一方で、賦課金や夫役等の負担義務を負いうる（同法36条）⁹。

このような土地改良区の内部組織の構成は、法律上、次のように整理できる。

まず、土地改良法では、土地改良区の名称や地区、事業内容といった根本的な事柄は「定款」上で定めなければならないとされている（同法16条）。その上で、定款上の絶対的記載事項以外の事柄、具体的には、法人の機関や組合員資格に関する詳細な事項については、定款とは別に「規約」を設けて定める枠組みが採られている（同法17条）¹⁰。

機関体制をみると、法定上、土地改良区には、業務執行機関又は監督機関である役員として、理事及び監事の設置が必須とされている。理事は5名以上、監事は2名以上とされ、通常、総会（での選挙）により選任される。さらに、理事の定数のうち最低5分の3、監事の定数のうち最低2分の1は（法人を除く）組合員でなければならない。なお、役員の就退任について土地改良区は都道府県知事に届け出なければならない（以上につき同法18条1項以下）¹¹。

業務執行機関である理事は、代表権¹²を有し、（定款上に別段の定めがない限り）法人の事務について理事の過半数で業務執行決定を行う（同法19条）。理事は毎事業年度一回は通常総会を招集する義務を負う（同法25条1項）¹³。そのほか、理事は定款、規約、管理規程、事業に関する書類、組合員名簿、土地原簿及び議事録を備置し保存する義務を有し、組合員又は利害関係人から書簿の閲覧請求があった場合には（拒絶する正当な事由がない限り）閲覧に供しなければならない（同法29条）。

監事は、財産の状況及び理事の業務執行の状況を監査することが主な職務となる（同法19条の4）。

これら役員は忠実義務を負い（同法19条の5第1項）、理事と監事及び職員は兼職が禁止されている（同法20条）。

他方、他の法人類型と同じく土地改良区でも、上記の各機関を選解任し、その権限をコントロールする団体の意思決定機関として、総組合員で組織される総会が予定されている（同法22条）。

その上で、土地改良区の運営に関し、一定の重要事項については、法律上で総会の議決が義務付けられている（同法30条）。原則、総会での議決方法は（定款に別の定めがない限り）総組合員の半数以上が出席し、その議決権の過半数による（同法32条1項）¹⁴。なお、議事を指揮する議長は組合員として議決に加わる権利を有しないが（同法32条2項）、可否同数の場合には議長が決する（同法32条1項）。

これに対し、各組合員にとって特に重要な事項については、強行的に、厳格な議決方法が要請されている。具体的には、定款の変更、土地改良事業計画の設定及び変更等、解散又は合併に関しては、総組合員の3分の2以上が出席し、その議決権の3分の2以上の多数による決議が要件となる（同法33条）。さらに、定款の変更に関しては、都道府県知事の認可が必要となる（同法30条2項から5項）¹⁵。

なお、総会の決議が有効に成立するための前提として、一定の招集要件を満たす必要があり、事前に会議の日時、場所及び目的が各組合員に通知されなければならない（定款に別の定めがない限り）事前通知がされた事項に関し総会で決議が可能となる（同法28条、34条）。

ところで、法定上、一定の規模以上の実体¹⁶を有する土地改良区には、総会に代わって総代会の設置が認められている（同法23条1項以下）。大規模な土地改良区では総代会が意思決定を行い、総会に関する規律が準用される（同法23条9項）。組合員を代議する総代の定数は、最低30人以上として定款で定める必要がある（同法23条2項）¹⁷。年齢25歳以上の組合員（又は法人組合員）が総代資格を有し、組合員による選挙によって選任される。なお、組合員は総数の3分の1以上により総代の解職を請求することができる（同法24条）。

そのほか、土地改良区には、法人の住所と代表者の行為に対する法人の損害賠償責任を規律する一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成18年法律第48号）の4条及び78条が準用される（土地改良法35条）。

以上が土地改良区の基本的な内部組織体制となるが、土地持ち非農家の増加や組合員の高齢化等の課題を踏まえて、近年、土地改良区の運営体制や内部組織にかかわる重要な法改正が行われた。

（2）土地改良法の改正

土地改良区に関する近時の注目すべき動向として、平成30年6月1日に成立した改正土地改良法がある（平成30年法律43号。公布日は平成30年6月8日、施行日は平成31年4月1日となる）¹⁸。

当該改正は、高齢化による離農や農地の利用集積の進展に伴い土地持ち非農家の増加が見込まれ、施設の維持管理や更新を的確に行うためには、耕作者の意思が適切に反映される事業運営を確立する必要があること、また、組合員及び職員数の減少によって土地改良区の業務執行

体制が脆弱化する中で適正な業務運営を確保し、事務の効率化や改善を図る必要があることを背景として、それらに対応する措置を目的とするものであり¹⁹、その改正内容を大別すれば、土地改良区の組合員資格に関する措置と内部組織体制の改善に関する措置とに分けることができる。

① 組合員資格等に関する改正

組合員資格等に関する改正内容は主に以下の5つとなる。

第一に、「準組合員」という新たな構成員資格が創設された（土地改良法15条の2から4、32条4項、36条2項参照）²⁰。前述のように土地改良区では、事業参加資格者が組合員となり、賃借地では耕作者又は所有者のいずれか一人が組合員となる（一筆一資格）。これに対し、改正法では、賃借地の耕作者又は所有者で事業参画資格がない者を準組合員とすることができる。敷衍すれば、良好な営農環境の確保のためには耕作者の意思を適切に反映する必要がある一方で、所有者から耕作者へ組合員の資格交替をした場合に耕作者は従前所有者が負っていた賦課金等の義務を負うことになるため、従前の組合員資格以外に土地改良区の運営に参画する資格を設けることの有用性が指摘され、現在は組合員でない耕作者がまずは準組合員として参画し、所有者から耕作者に資格交替をする際に所有者を準組合員として引き続き運営に参画可能とする制度が導入された²¹。準組合員は、議決権や選挙権を有しないが、総会に出席し意見を述べる権利²²を有する。他方で、組合員との間で賦課金や夫役等を分担することにした場合に履行義務を負いうる。もっとも、注意すべきは、各土地改良区において準組合員制度の導入は任意であり、さらに準組合員となる者の申込みの意思表示が必要となる。賦課金等の義務負担についても準組合員の同意がなければならない。

第二に、地域住民を構成員とする団体に「施設管理準組合員」の資格を付与する制度が創設された（土地改良法15条の2から4、32条4項、36条の2参照）²³。これは、今後の組合員数の減少に伴って組合員の夫役の負担が増えることにより、土地改良施設の維持管理に支障を来すおそれがあることから、農地周辺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画することを可能とする措置である。具体的には、池堤体の草刈りや植栽活動を行う（農家・非農家・自治会等で構成される）多面的機能支払の活動組織や、水路の泥上げ等の作業に取り組む町内会やPTAといった団体が想定されている²⁴。当該制度は、任意意思による加入制度であり、各土地改良区が総会決議のもと任意に導入を決め定款に記載する。施設管理準組合員には議決権及び選挙権はないが、総会へ出席し意見陳述を行うことのできる権利を有する。他方、施設管理準組合員には土地改良区から施設管理への協力を求められた場合にそれに応じる義務がある。

第三に、内部組織体制の構築にもかかわるが、理事の資格要件が見直された（土地改良法18条5項参照）。すなわち、従前は、理事の5分の3以上は組合員でなければならないとされていたものが、5分の3以上は（原則として²⁵）耕作者である組合員でなければならないとされた²⁶。この措置は、今後、土地持ち非農家が増加しうる中で、土地改良区の運営に耕作者の意向を適切に反映させることを目的とする。

第四に、重要な変更として、土地改良区が農業用の用水施設の管理を行う場合には、総会の議決を経て、「利水調整規定」を定めなければならないとされた（土地改良法30条1項2号、57条の3の2参照）。土地改良法制定時には、土地改良区内の耕作者の経営規模はほぼ均一で、農作業は同時期に実施され、耕作者間で水需要に大きな違いはないという想定のもと、農業用

水の配分は耕作者に均等に行うことが基本とされてきたが、近年の経営規模の拡大による農作業の長期化、作付品種の多様化により、耕作者の水需要（時期及び水量）が変化しており、多様化する水需要の実態に応じた農業用水の配分調整のルール化が必要とされた²⁷。今後、土地改良区は、総会の議決により利水調整規定を策定し、利水調整の基本方針、用水配分の決定方法（プロセス）、用水期間中の事情変更への対応を明示的に定めなければならない。特に、農業用水の供給を適正に行うこと、利水調整がいつ誰によりどのようなプロセスで行われるのか、耕作者の利水に関する意向把握と排水計画を定めた際の周知をどのように行うかは必須の項目とされている²⁸。

そのほか、第五に、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の手続要件の簡素化が行われた（土地改良法3条2項、43条3項参照）。従前、賃借地の事業参加資格者（組合員）が、農業委員会の承認を受けて耕作者から所有者となった場合に、その後再度、所有者から耕作者へ資格交替をする場合にも同様の承認が必要とされてきたが、改正により、後者の承認制は廃止され、届出制とされた。また、農地中間管理機構による農地の賃借の場合に、従前は所有者と機構、機構と耕作者のそれぞれの連署で土地改良区に組合員の資格得喪を通知する必要があったが、改正により、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すれば足りるとされた。今後の農地中間管理機構による賃借権設定農地の増加に伴う手続の円滑化を見越した改正となる²⁹。

② 内部組織体制に関する改正

内部組織体制に関する改正内容は、主に次の3つとなる。

第一に、総代会制度の積極的な活用を促す変更が行われた（土地改良法23条参照）。まず、組合員数の減少が見込まれる中で、総代会を活用して、土地改良区的意思決定を機動的に行うことができるようにするために、総代会の設置要件が従前の組合員数200人以上から100人以上に緩和された。同時に、これまで組合員数に応じて段階的に設定されていた総代定数が、一律30人以上とされた³⁰。また、従前、選挙管理委員会の管理により実施されていた総代選挙が改正後は土地改良区の管理により実施されることになった³¹。さらに、総代は、（総会における組合員の場合と同様に）書面又は代理人によって議決権を行使することができることとされた³²。もっとも、総代会の設置は義務ではなく、機関体制の選択は土地改良区ごとの任意に委ねられていることに留意を要する。

第二に、適正な運営のために土地改良区の財務会計制度が見直された（土地改良法29条の2、18条6項参照）。その内容はさらに2つに分けることができる。一つは、従前、決算関係書類として事業報告書、収支決算書、財産目録の作成が必要であったが、改正後は、それらに加えて、原則として³³貸借対照表を作成し公表することが必要とされた。農業用排水施設が老朽化する中で、施設の維持管理や更新を計画的に進めていくためには、将来の施設更新に必要な費用の額や資産の状況を明らかにする必要があり、計画的な積立てのもと将来世代との間での費用分担を図ることが理由である³⁴。もう一つは、員外監事の選任の義務付けである。財産管理に伴う不祥事を受けて、監督機能の強化のため、従前、2分の1以上は組合員とする必要があった監事につき、組合員や役職員でない第三者を監事に加えることが必須とされた³⁵。もっとも、公認会計士や税理士と顧問契約をしている場合や、都道府県土連の会計指導員から指導を受けている場合、土地改良区連合で会計を共同化している場合には、例外的に員外監事の設置は義務付けられない。

第三に、維持管理等の合理化及び効率化のため、土地改良区連合の業務内容が拡充された（土地改良法77条参照）。従前、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に限定されていたが、改正後は、共同で施設の維持管理事務（施設の見回りや賦課金等の徴収）や附帯事業（小水力発電、太陽光発電等）を行う場合も設立が可能とされた³⁶。事業の効率化やコスト削減が期待されている。

③ 改正法の影響

本調査の聞き取りによれば、愛知川沿岸土地改良区においても、後述のように、利水調整など水の合理的な管理に関して、責任を負う管理主体を明確化し、適正な意思決定が行うための内部組織ルールを明確化するという点で、上記のような法改正動向を踏まえた組織体制の構築が意識されていた。

3. 愛知川沿岸土地改良区における水管理

今回のヒアリング調査では、愛知川沿岸土地改良区事務所の重森篤氏（専務理事）、北川重幸氏（事業管理課管理担当）、村瀬勇人氏（事業管理課管理担当）にご対応いただいた。

愛知川沿岸土地改良区は、昭和27年10月に設立された滋賀県東近江市春日町2番7号に事務所を置く土地改良区である。当該土地改良区の基礎的なデータは、地区面積6,877ha（近江八幡市〔旧安土町〕、東近江市〔旧八日市市、旧永源寺町、旧五個荘町、旧愛東町、旧湖東町〕、愛荘町、豊郷町）、組合員数8,707名、総代205名（任期4年）、理事30名（任期4年）、監事6名（任期4年）、職員27名（うち嘱託10名、臨時2名）となる。

愛知川沿岸土地改良区が維持管理する施設としては、幹線用水路（55.7km）、支線用水路（110.2Km）、頭首工3箇所（愛知川頭首工、宇曾川頭首工、瓜生川頭首工）、集水渠3箇所（瓜生川集水渠、舟岡集水渠、白鳥集水渠）、調整池13箇所、地下水揚水機等がある。

① 水管理の概要

愛知川沿岸土地改良区の水管理の概要に関しては、大方、次のようになるという³⁷。

まず、水管理の体制については、永源寺ダムは滋賀県が管理しているため、用水路への取水量変更は、土地改良区の事務局（事業管理課）からダム管理所に依頼しており、頭首工、集水渠、調整池、幹線用水路及び支線用水路の分水工（433箇所）を土地改良区が管理している。土地改良区は、国営幹線水路4路線ごとに1名の水系主任者を配置して、灌漑期間中の水管理も行っている。水系主任者は改良区の職員が担っている。さらに、各分水工に、末端水管理の総括を行い適切な水配分を行う分水責任者を設けることが予定されており、分水工から下流は分水責任者のもとに各集落、水利組合が管理をし、集落ごとのルールに従って配分をすることが想定されている。

次に、送水計画については、毎年、灌漑期前に用水管理基本計画策定合同会議を開催し、永源寺ダムからの送水計画を含む用水管理計画を策定している。当該会議体は、土地改良区が主催をし、土地改良区理事で構成される用水管理委員会に、滋賀県の農産普及課、農業協同組合（JA）、担い手等が加わり、用水管理と営農の連携を行うことを目的として開催されている。用水管理計画は、3月に開催される総代会において周知をした後に、総代を通じて組合員へ周知される。ダムからの送水量については、改良区のホームページ上で掲載されており、周知が徹底されている。なお、用水管理委員会は、毎年度の水管理計画基本方針を樹立し、利水調整の総括を行っている。

節水対策については、永源寺ダムの貯水率50%を目安として、数日おきに送水などの節水対策を実施している。その実施にあたっては、臨時の用水管理委員会を開催し、決定の上、総代を通じて組合員に周知するほか、改良区のホームページ上に掲載するなどして、1週間程度の周知期間を設けた上で実施するように配慮されている。節水対策期間中は、ダム送水区域（左岸又は右岸）のみの他水源（頭首工、地下水揚水機など）の利用を原則としている。

② 農業施策の展開と地域資源管理のルール整備

そのほか、ヒアリングでは、次のことについても聞き取りをすることができた。

水の需要の増加により、湖東平野で1000万トンの水の確保が求められるために、地下水に頼らざるを得ない面があるという。土地改良区が修繕費・管理費を出すポンプを認定ポンプとし、83箇所の認定ポンプは補給水として、幹線水路又は支線水路に合流している。特に旧八日市市の下流域には工場地帯もあり、水需要が高いという。

また、滋賀県や東近江市では、大規模圃場整備の動きとして、収益を出すことができる農業実現のため、区画の大規模化や営農の合理化、農地の集積・集約、法人化を進めている動きがあり、土地改良区でも、経営の合理化にも資するICT（情報通信技術）の活用・促進を進めている。潜在的な水不足への不満に対応するためにも、今後は、より効率的な水管理、配分が求められるという。モデルブロックを設定して、モデルに選んだ地域で成果を出すことで、水管理の可視化を目指している。この点、土地改良区の職員の業務としては、電話対応や水管理に伴う修繕や要望対応にも追われているため、現在は農家ごとの水の使用に関するデータの細かな解析等ができていないということであった。もっとも、適宜、記録は収集しているため、必要であれば解析等をして合理的な水管理に活かす意向があるという。

用水については、今後、パイプライン化を行うことが目指されている。上流優位というシステムに伴う物理的な問題を解決するためにも、パイプライン化が意味を持つという。ICT化、圃場整備により、パイプライン化の整備が期待されている。

営農の面では、排水条件が悪い水田も存在するために、乾田化をし、畑作に適した農地にしていく必要もあるという。もっとも、歴史的に当該地域において畑作の技術が十分に蓄積されてきたわけではないために、農地の集約化も必要となり、付加価値の高い作物を植えて、再投資の契機づけができるような「儲かる農業」を展開できるような仕組みづくりの必要性が意識されている。兼業農家では、適切な水管理に伴う課題もあるために、今後は、法人化及び集約化を進め、集落全体を一つの組織として、水を適切に管理することのできる基盤が重要となってくる。その際には、畑作に伴う作業の効率化も必要で、例えば、東近江市ではすでに、市が農業協同組合とともに地域商社「株式会社 東近江あぐりステーション」³⁸を設立し、農家から一括して野菜を集め、販売のための水洗いや包装等の作業を商社が担うという仕組みづくりが行われている。地産地消のための仕組みづくりも重要であるとする。加えて、後継者不足の問題もあり、農家の中でも自分の代で農家が終わるという意識もあるようで、その点でも法人化を進める必要があるという。もっとも、法人においても作業員の確保などの課題があると言われる。

また、愛知川沿岸改良区の管轄地域では、ダムが建設される以前は各自で水を採っていたが、圃場整備がされた後に、集落単位で慣行としての水番が出来上がったものと思われるとのことであった。ただし、歴史的には、集落相互間で話し合い等をすることはあまりなく、紛争も見受けられないという。

今後は、現在土地所有者が主に行っている水の配分について、農業の担い手である耕作者がメインとなり、地域ブロックごとに配分の具体的なルールについて取り決め、調整していくことになる。というのも、前述した土地改良法の改正（平成31年4月施行）を受けて、愛知川沿岸土地改良区でも、利水調整規定の策定が急がれており、分水責任者をこれからどのように決めるのが議論されている。分水責任者は数集落を所管して意見を取りまとめていかなければならないため、いくつかの集落の細部の責任者の中で集まって決めていくという作業が想定されている。法律上で利水調整ルールの策定が義務化されたために、黙示の慣行での調整ではなく、明示的なルール化が目指されている。その際、必然的に意見を集約する必要があるために、自ずと集落相互間の話し合いがなされるなど、集落間の協議の姿勢も次第と変化してくるのではないかということであった。他方で、上記のように意見を集約して水の配分をコントロールする分水責任者は重い責任を負うため、その担い手を確保することができるのかという課題がある。分水責任者の選定は、平成32年3月の総代会での議決に合わせて、改良区内で議論し今から動いていく必要があり、自治会にも文書を配布するなど、今後1年間で特に重要な年になるとのことであった。愛知川沿岸土地改良区では、集落の農業従事者の順番制により総代が選任される地域もあり、責任を伴う担い手の確保が特に課題となるという。

今後、国営等の事業の進展に合わせて、認定ポンプの契約の解除も想定され、用水配分計画を正確に立てて、説得的な説明をすることが特に求められるとのことであった。

なお、各種施設の管理には多額の費用がかかるが、十分な蓄えがないような土地改良区であると賦課金を上げて負担するしかなくなり、全国の土地改良区では農業用電力の電気代負担が課題となる地区もあるという。この点、愛知川沿岸土地改良区では、大規模な太陽光パネル発電事業も行っており、太陽光パネルを調整池に浮かべて発電効率を高め売電も行っている。ただし、台風被害が生じうるという。

そのほか、上流の水源林が荒廃しているために、ダムからの送水が1ヶ月程度濁水になることがあり、水質の問題も今後の課題とされていた。

4. 東近江市による大規模圃場整備事業（国営農地再編整備事業）

東近江市農林水産部農村整備課へのヒアリング調査では、中村善亮氏（同課課長）、中尾重則氏（同課国営事業準備室室長）、岡崎良平氏（同課国営事業準備室室長補佐）にご対応いただいた。

主に国営事業を用いた圃場整備の取り組みについてヒアリングを行った。

① 大規模圃場整備事業の概要

現在進められている東近江地区大規模圃場整備事業は、事業区域について10地区16集落の約687haを予定している（旧八日市市の左岸地域）。今後のスケジュールとしては、平成30年から平成32年までは地域整備方向検討調査の調査段階にあり、営農計画や整備構想の検討や精査が行われる。平成33年から平成34年が地区調査となり、事業計画書作成の上、事業への本同意を徴収する。事業実施予定は、平成35年となり、平成36年から平成44年にかけて工事が行われる予定である。

当該事業は、国営事業として行われるものであり、国営農地再編整備事業として行われる。広域的な農地の大区画化や排水改良を行い、農業の担い手への農地集積を加速化し、耕作放棄地の解消や未然防止を図りつつ、産地収益力等の向上のための生産コスト低減や高収益作物へ

の転換等の地域の取り組みを促進する事業として実施される。

現場としては、国による事前調査が始まったばかりの段階であり、適切な対策等を模索しつつ進めているとのことであった。聞き取りによれば、国営による当該事業は、全国で26地区農地再編を行った中で、内20地区が北海道で行われており、近畿地方では亀岡中部につづいて2例目であるという。採択要件が受益面積400haであり、ハードルが高い事業とされ、国の方針としては、モデル性のある地域を採択する傾向があるとされる。東近江市としても、畑作（野菜）への転換や、ICT化による水管理など、スマート農業という点も視野に入れて事業を進めようとしている。

事業に際しては、30地区で説明会を実施し、その上で要望があった地区から具体的に事業対象とする地区を選定し、結果的には土地の持ち替えなど条件に沿った同意が取れる地区を選定されている。事業区域の一体性も採択の要件であったために、その点も加味されて一反区画未満の多い旧八日市市左岸地域になったという。関連する地区に土地改良区は8つあるとされる。事業区域が点在している点は、一体性の視点からは問題視されうるが、愛知川の水を用いていることや、旧八日市エリアであることから、一体性があるとしている。

② 主体の法人化と農業の合理化

また、基本的には営農法人を立ち上げることが条件ともなっているために、3つの土地改良区ですでに集落営農法人を立ち上げているという。大区画で営農する計画も予定されている。土地改良区が今後脆弱化してしまうような課題も踏まえて、営農法人の展開が考慮されている。営農法人は、基本的には集落単位の調整の上で組織し設立することが予定されているが、それができない地域もあるために、土地改良区が主導して進める地域もある。具体的には、すでに60haの面積を一つの集落営農法人でカバーしている地域もあるという。また、機械の共同化や耕作作業の分担など、東近江市がリードして、各営農法人が連携できるような仕組みづくりを今後検討したいということであった。法人運営自体の担い手不足については、まだ他の地域ほどは懸念されていないようである。

今後期待される野菜の生産に関しては、そもそも当該地域では部分的にはもともと畑作が行われており、水はけが良く水田に適していない土地もあり、流通の面では高速道路のインターが近いので、畑作に適した地域でもある。従前は、灌漑施設が整備された後に野菜をやめて水稻を主とする農家も増えたが、今後は野菜に回帰する動きも働きかけていきたいということであった。もっとも、事業が15年を想定しており、実際の農家の中でも、事業が完成したときには自分の代が終わっているとの懸念から、安易に転換できないという声もあるという。次の世代をどうするのかという課題がある。そのためにも、収益性を考えて農地を拡大するため、農地の集約が必要となるという。

事業の地元説明自体は平成28年から行っており、事業の背景は、地元の圃場整備をしたいという従前の要望がある反面、財政事情でなかなか進まない中で、国の機関から出向していた職員の助力もあり、要望がある地区の中でも100%に近い同意がある地区を対象として、採択にまで至ったという。

担当者としては、農業に伴う排水等の問題を解決するための圃場整備は農地だけの問題ではなくまちづくりでもあるため、地元の要望や同意が重要であるとのことであった。土地持ち非農家も存在し、農家だけでなく土地所有者であれば負担もお願いをするため、道路の整備等にもかかわる圃場整備には農家・非農家を問わず同意が必要となる。実際には、自治会単位で取

りまとめてもらうという。

なお、全国でも採択が珍しい事業が進んだ理由としては、当該地域は宅地化するのが難しい地域でもあり、また、農家を継ぐこともそれほど多くはない地域であるために、大規模化できる野菜を営農法人で生産するのに適した地域といえ、実際に事業が進展すれば土地を貸して欲しいという需要もあるとされる。

さらに、東近江市としても農地の集積・集約と水管理の合理化、一元化が同時に重要であると認識しているとのことで、現在の水当番制度をより効率化して、分水責任者の制度も踏まえて、持続的な水管理が目標とされている。

営農計画に関しては、滋賀県との連携に加え、東近江市が出資をして地域商社である「株式会社 東近江あぐりステーション」を設立し、地域内で生産物を販売するシステムを構築している。その背景には、国営事業に求められるモデル性を打ち出すものとしてハード部分だけでなく販売先のソフト部分の充実を目指す視点がある。地域商社では、小規模多品目の取り扱いを予定している。また、商社には農業協同組合も出資をしており、農業協同組合は大きな流通、小さなところは商社として一応の住み分けをしているという。もっとも、潜在的な需要は高い一方で、なお販路等の規模自体は小さく、大規模な販売ルートを確保できていないため、今後は農業協同組合とも連携してさらに充実させる必要があるという。

地域の農家の年齢層は、65歳以上が多くなっている。若手及び専業農家は多くはないという。

事業によって、今後農業の収益性が早急に向上することが見込まれるかについては、難しい面もあるようだが、少なくとも無駄なコスト負担が軽減され、集約することで効率的な経営が行われることが期待されている。

最後に、用排水路については、今後、パイプライン化することが予定されている。市としては、パイプライン化して、その上を道路等にすると、維持管理も容易で農道としても使えるようになり、有益であるとのことであった。基本は管路化する事業であるという。

5. 総括

以上が主な調査の概要となる。

今回の調査では、上記で整理したように、土地改良法の改正にもかかわる琵琶湖水域圏における土地改良区の現況について、特に水管理に関する内部組織体制の取り組みと課題について聞き取りを行うことができた。また、農地の集約化・集積化、組織の法人化にかかわる自治体動向の一端を把握することができた。

それによれば、特に、水の用排水に関する利水調整の（明文）ルール化が実際の土地改良区においても喫緊の課題とされていた。土地改良法の改正によって、内部組織体制の整備と並行して明文での利水調整ルール策定が義務付けられたことにより、従前の慣行や取り組みを活かしつつ、地域ごとに適切で合理的なルールの策定が試みられている。特に、愛知川沿岸土地改良区では、分水責任者という管理主体を取り決め、その管理主体が水管理をコントロールするという仕組みが予定されていることが注目される。

他方で、ルールの明確化や管理責任者の選定には、意見の適切な集約や管理に伴う責任の負担が生ずることから、今後、その負担を負う主体の担い手をどのように確保するのかという課題が生じる。各地の土地改良区の実体を踏まえて、土地改良法が求める内部組織体制の意義と課題（特に体制整備・維持に伴う負担）についても個別に検討を加える必要がある。

また、調査によれば、担い手や後継者不足の課題への対応、そして、収益性を上げて再投資を促すような農業施策のために、農業従事者組織の法人化が強く求められていた。同時に、実際の現場においても、農業従事者の負担を軽減し、適切な販路を確保・拡大するために、組織の合理化だけでなく作業自体の合理化・効率化が意識されており、具体的にはICTの利用促進と、自治体や既存の団体（農業協同組合等）の協力による地域商社という新たな団体（東近江では株式会社形態）の設立・運営が展開されている点に注目することができる。そのほか、東近江では、土地所有者（土地持ち非農家等）や自治会も土地改良区の活動に関する重要なステークホルダーとなっており、改正土地改良法で新設された「準組合員」や「施設管理準組合員」などの新たな制度を活かした地域資源管理の枠組みづくりの可能性を想定しうる。

もっとも、農地の集約化や組織の法人化には、それに伴う権利及び義務（責任）の明確化及び精緻化といった課題も生ずるために、土地改良法改正後における個別地域での具体的なケースを分析し、学際的な研究のもと、農業施設及び水の管理主体に関する展望と課題を整理することが求められる。その際、適正な組織運営のためには、各種の団体の構成員や利害関係人の権利義務の検証も求められ、例えば、それらの者がそれぞれの団体の運営及び活動に関する正しい情報へアクセスすることのできる権利（情報権）の意義も問われうる³⁹。

加えて、用排水のパイプライン化や暗礁化は、合理的な水管理に資する反面、用水施設のいわゆる「地域用水機能」としての生活用水機能や親水・景観保全機能を減少させることにもつながりかねないために、多角的な視点を持って各種の取り組みを整理し、分析を行う必要がある。

今後も、龍谷大学里山学研究センターでは、法制度の展開の分析とともに、個別具体的な事例を参照しつつ、適正な地域資源管理の方策と課題について継続的な研究を行うことを予定している。

- 1 同プロジェクトの概要については、龍谷大学里山学研究センター『里山学研究 琵琶湖の保全再生と里山・里湖一人と水との共生にむけて—（2015年度年次報告書）』（龍谷大学里山学研究センター、2016年）28頁以下を参照。各取り組みについては、龍谷大学里山学研究センター HPも参照されたい（<http://satoyama.kenkyu.ryukoku.ac.jp>）。
- 2 センターとしての第一次調査（2017年9月15日実施）の詳細については、太田真人「愛知川沿岸土地改良区ヒアリング調査及び現地視察」『里山学研究 里山学から考える防災・減災—琵琶湖水域圏の保全・再生に向けて—（2017年度年次報告書）』（龍谷大学里山学研究センター、2018年）120-132頁を参照。
- 3 田辺真裕子「土地改良法改正案に関する国会論議—土地改良区における耕作者の意見の反映と事務の効率化—」立法と調査403号（2018年）42頁参照。
- 4 田辺真裕子「農村復興関連2法に関する国会論議—土地改良法及び農村地域工業等導入促進法の改正—」立法と調査391号（2017年）74頁参照。
- 5 以下、土地改良区の現況については、農林水産省農村振興局「土地改良法の改正について（土地改良区の在り方）」（2018年）スライド資料（<http://www.maff.go.jp/j/nousin/kikaku/attach/pdf/kaiseihou30-1.pdf>）1頁以下参照。それによれば、土地改良区は昭和50年には10,186地区存在していた。また、現在は約85%の土地改良区において農業水利施設の維持管理を実施するものとされている。
- 6 農村振興局・前掲註（5）1頁参照。
- 7 土地改良区の設立につき、土地改良法5条から10条。また、同法13条は設立後の土地改良区を「法

- 人とする」。法人の事業内容につき同法15条。
- 8 原則として耕作者が事業参加資格者（＝組合員）となるとされており、例外的に、賃借地であっても、農業委員会の承認を経れば所有者が組合員となる（同法3条1項2号）。一筆の土地につき一資格制度となっている。田辺・前掲註（3）43頁（5）。また、農村振興局・前掲註（5）3頁によれば、自作地と賃借地の割合は、自作地が64%、賃借地が36%となる。賃借地36%のうち、耕作者が組合員であるのが16%、所有者が20%となり、地域により事情が異なる。所有者が組合員となっている理由は、建設事業の費用負担や従来からの慣行等が主な理由とされる。なお、他人に農作業委託をしている場合には、経営権は所有者に留保されるため、所有者が耕作者とみなされる。
 - 9 田辺・前掲註（3）44頁（7）によれば、土地改良区の事業に要する経費に充てるために組合員から徴収する金銭を賦課金といい、労働を夫役という。賦課金については定款上で定められ、施設の維持管理等に充てる経常賦課金と工事に要した費用に充てる特別賦課金があるとされる。夫役としては、農道の舗装や法面の草刈り、水路の泥上げ、見回りなどがある。農村振興局・前掲註（5）4頁によれば、全国平均の賦課金額（円/10a）につき、経常賦課金（維持管理費用）は3,187円/10a、特別賦課金（建設費用）は1,637円/10aとなっている（平成28年度）。
 - 10 具体的には、「総会又は総代会」、「業務の執行及び会計」、「役員」、「組合員」、「その他」に関する事項となる。
 - 11 もっとも、理事の要件及び員外監事の要件につき、本文後述の平成30年改正法の内容に留意を要する。
 - 12 代表権の制限については、善意の第三者に対抗することはできない（土地改良法19条の2）。
 - 13 そのほか、理事は臨時総会を招集する権限を有する（土地改良法25条2項）。理事の職務を行う者が欠いている場合には、監事が総会を招集する（同法27条）。他方で、組合員には、総組合員の5分の1以上の同意を要件として、総会招集を請求する少数組合員（構成員）権が認められている（同法26条）。ほかにも、組合員には、総組合員の5分の1以上の請求による役員の改選請求権が認められている（同法29条の2）。
 - 14 なお、組合員は各自一議決権及び（役員及び総代の）一選挙権を有するが、書面又は代理人による権利行使が認められている（土地改良法31条2項）。
 - 15 加えて、土地改良区に区債又は借入金がある場合には、その債権者の同意がなければ、地区の減少や経費の分担に関する定款の変更、事業の廃止、解散又は合併をしてはならない（土地改良法41条1項）。もっとも、当該債権者は正当な事由がなければ同意を拒むことはできない（同2項）。
 - 16 従前は組合員の数が200人を超える土地改良区は、定款上で総代会を設けることができるとされていたが、本文で後述するように、土地改良法の平成30年改正によりその数は100人以上に緩和された。
 - 17 平成30年改正以前には、組合員数に応じて、30人以上、40人以上、60人以上、80人以上と段階的に総代の最低定数が定められていた。
 - 18 改正法につき、田辺・前掲註（3）42頁以下。当該改正の動きは、平成28年11月29日に「農林水産業・地域の活力創造本部」にて決定された「農業競争力強化プログラム」において、真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良区制度の見直しが謳われ、同時に土地改良区の組合員資格及び体制の検討の必要性が示されたことを受けたものである。もっとも、基盤整備の見直しにつき、農地中間管理機構が借り入れる農地に関して、より円滑に基盤整備事業を実施することができる制度創設等については、すでに平成29年の土地改良法の改正（平成29年法律第39号）により一定の措置が取られた。その詳細については、田辺・前掲註（4）73頁以下を参照。
 - 19 農林水産省農村振興局整備部土地改良企画課「土地改良法の一部を改正する法律（平成30年法律第43号）Q&A集」（2018年10月）1頁（<http://www.maff.go.jp/j/nousin/kikaku/attach/pdf/kaiseihou30-2.pdf>）参照。農村振興局・前掲註（5）4頁によると、機関的農業従事者の平均年齢は66.8歳であり、昭和60年に9：1であった農家と土地持ち非農家の割合は、平成27年で6：4の割合となっている。改正の背景については、田辺・前掲註（3）44頁以下も参照。
 - 20 農林水産省が、将来像として、耕作者が組合員として土地改良区的意思決定を行い、所有者が準組

合員として運営を支えることが考えられるとしていたことも含め、同制度の趣旨等について、田辺・前掲註（3）45-47頁。

- 21 土地改良企画課・前掲註（19）3-4頁。農村振興局・前掲註（5）6頁。
- 22 このような権利は、マンション等の区分所有者団体における建物の一室の専有部分の賃借人が有する建物管理に対する意見陳述権（建物の区分所有等に関する法律44条1項）と類似した権利のように思われる。当該賃借人の権利義務については、藤巻梓「区分所有建物の賃貸借」松尾弘＝山野目章夫編『不動産賃貸借の課題と展望』（商事法務、2012年）333-343頁。近年の動向については、西脇秀一郎「区分所有者団体における構成員の閲覧複写（謄写）請求権—大阪高裁平成28年12月9日判決を素材として—」龍谷法学51巻1号（2018年）747頁（137）。
- 23 土地改良企画課・前掲註（19）12-13頁、田辺・前掲註（3）47頁参照。
- 24 農村振興局・前掲註（5）8頁によれば、地区内で多面的機能支払組織の取組実績がある土地改良区は2,541地区で、それに該当する活動組織数は18,335組織となる（平成29年度）。法人格を有しない団体も対象となるが、当該団体の規約等において活動を行うことが確認できる必要がある。土地改良企画課・前掲註（19）12頁。
- 25 土地改良区内の耕作者である組合員の数が理事定数の3倍に満たないときなどは、理事の5分の3を耕作者である組合員から選任する必要はない。農村振興局・前掲註（5）8頁、農林水産省「土地改良法施行規則の一部を改正する省令案の概要」（2018年8月）（<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000177523>）参照。
- 26 土地改良企画課・前掲註（19）7-8頁。基本的に、平成35年4月1日以降に招集される通常総会の終了時までに要件を満たす必要がある。耕作者である理事が離農して他人に土地を貸し付けることになり、要件を下回る場合には、補欠選挙又は選任を行う必要がある。田辺・前掲註（3）47頁も参照。
- 27 農村振興局・前掲註（5）7頁。複数土地改良区や水利組合等が農業用水の配分に関与している場合には、関係者の協議の場の設置が必要であり、作成を予定している利水調整規定の模範例の中で協議の場の設置について規定して周知していきたいとする農林水産省の意向につき、田辺・前掲註（3）48頁。
- 28 土地改良企画課・前掲註（19）10-11頁。小規模な水路であっても、利水調整規定を定めなければならない。
- 29 詳細につき、土地改良企画課・前掲註（19）5-6頁。
- 30 理由は、高齢化による離農や農地の利用集積の進展により、組合員数が減少し、経営規模に格差が生じているために、組合員数のみを基準に総代定数を設定することは必ずしも地域の農業者の意見を代表しているとはいえないからであるとされる。今後は、最低30人以上として、組合員数、地区面積、賃借地の組合員資格についての耕作者と所有者との割合、地域の実情に応じて土地改良区に委ねられる。土地改良企画課・前掲註（19）14-15頁、田辺・前掲註（3）48-49頁参照。もっとも、この点については、理事や監事をコントロールする意思決定機関（総代会）と組合員数などの実体との間に著しい乖離が生じた場合、意思決定が迅速になる反面、組合員の権利義務との関係から決議の拘束力の正当性に問題を生じかねない。具体的な体制づくりが土地改良区の判断に委ねられるとしても、団体自体の権利利益と個別の構成員の権利利益とを考慮に入れつつ、適正な機関体制や意思決定に関するルールを整備が要請されうる。
- 31 選挙の実態をみると、ほとんどの土地改良にて無投票で総代が選任され（無投票97.9%）、投票を実施している地区は2.1%にとどまる（平成28年度）。このため、選挙人名簿の作成等の選挙費用や事務手続が負担となる現状に対応して、役員選挙と同様に、総代選挙も土地改良区の管理に委ねられることになった。総代選挙の見直しは平成31年4月1日以後に実施される選挙から適用される。農村振興局・前掲註（5）9頁、土地改良企画課・前掲註（19）15-16頁。なお、総代選挙で不正が疑われる場合には、都道府県知事に対し選挙の取消請求を行うことができる。
- 32 その理由は、病気や事故など予期しない事態の発生した場合でも、地区の意見を述べることができ

- るようにするためであるとされる。他方で、地区の組合員の代表者である総代による書面又は代理人議決が常態化すると総代会の議論が形骸化するおそれもあるため、総代会の議決によって当該行使の全部又は一部に制限をかけることができる。土地改良企画課・前掲註（19）17頁。代理人による議決権行使の場合、代理人は組合員であることが必要となる。なお、農村振興局・前掲註（5）9頁は、農業共済組合や農業協同組合においては、総会と総代会ともに、書面又は代理人による議決権行使方法が認められていることを比較対象とする。
- 33 土地改良施設を管理していない土地改良区は対象外（省令で規定）。農林水産省・前掲註（25）参照。
- 34 平成34年事業年度から作成必要。詳細は、土地改良企画課・前掲註（19）22-23頁。なお、農村振興局・前掲註（5）11頁によれば、土地改良区と土地改良区連合を合わせた総数4,661のうち、複式簿記の実施済み地区数は59にとどまり、割合は1.3%となる（平成28年度）。
- 35 平成35年4月1日以降に召集される通常総会の終了時まで選任する必要がある。員外監事の要件等につき、土地改良企画課・前掲註（19）24-25頁。また、田辺・前掲註（3）49-50頁も参照。農村振興局・前掲註（5）12頁によれば、現在の全国の土地改良区の監事の内訳では、員内監事が98.1%となり、員外監事は1.9%にとどまる。員外監事の主な構成員になっているのは、地方公共団体職員や、農業協同組合職員OB、会社員となる。
- 36 詳細につき、土地改良企画課・前掲註（19）19-21頁、田辺・前掲註（3）49頁。農村振興局・前掲註（5）10頁によれば、現在の土地改良区連合は、地区数76、面積26,178ha、組合員数399,272人となる（平成28年度）。
- 37 以下については当日のヒアリング及び調査の際に配布されたパワーポイント資料に基づく。また、愛知川沿岸土地改良区の概要については、同改良区ホームページも参照（<http://aidoku01.ec-net.jp>）。さらに、同改良区の活動の詳細については、第一次調査の報告である太田・前掲註（2）120頁以下も参照。
- 38 同社については、公式ホームページ（<https://www.e-omiagrista.com>）を参照。
- 39 土地改良区に関するものではないが、権利能力なき社団の構成員の閲覧複写請求権といった情報に関する権利について整理したものとして、西脇・前掲註（22）特に679頁以下参照。