

宮城県土地改良区組織運営基盤強化推進基本方針

平成26年2月

宮 城 県

目 次

第1	はじめに	1
第2	組織運営基盤強化の推進に関する基本的な方向	2
1	土地改良区を取り巻く現状と課題	2
	(1) 土地改良区の状況	
	(2) 宮城県の土地改良区の現状	
2	農業・農村に係る施策の方向性	4
第3	今後望まれる土地改良区の姿	8
第4	土地改良区への支援の方向性	11
1	基盤強化の基本方針	11
2	基盤強化に対する県の支援・関与について	11
	(1) 統合整備の推進	
	(2) 小規模土地改良区への支援の強化	
	(3) 市町村・関係団体との連携	
	(4) 組織運営基盤強化に向けたその他の取組み	

第1 はじめに

宮城県では、土地改良区の組織運営基盤の強化を図るため、平成2年に「土地改良区統合整備基本計画」を策定し、以後5年ごとに計画を見直しながら、関係団体や市町村とともに、統合整備を推進してきました。

第1次計画から第4次計画までの約20年の間に、土地改良区の数は一減し、土地改良区から56土地改良区へと半減し、第1次計画で設定した54土地改良区という目標をほぼ達成し、土地改良区の基盤強化が図られてきました。

しかし、平成23年東北地方太平洋沖地震（以下「東日本大震災」という。）により、本県の農業・農村ではこれまで経験したことのない甚大な被害が発生し、震災から2年を経過した現在でも、農地・農業用施設等の復旧・復興に向けた取り組みが続いています。

土地改良区を取り巻く状況は、組合員の高齢化や土地改良施設の老朽化など従前から厳しいものでしたが、震災により状況は一層深刻化したと言えます。

こうした状況下において、土地改良区では、地域の農業・農村の将来像を踏まえ、自らの在り方と方向性を主体的に検討していく必要に迫られています。

県としても、震災の経験と復旧・復興後の農業・農村の在り方を見据えながら、今後の土地改良区の組織運営基盤の強化を進めていくための指針として、「宮城県土地改良区組織運営基盤強化推進基本方針」を策定し、土地改良区、市町村、関係団体が一体となって推進していくための方向性と、土地改良区が自ら組織運営の基盤強化を検討する際の目標を明らかにするものです。

第2 組織運営基盤強化の推進に関する基本的な方向

1 土地改良区を取り巻く現状と課題

(1) 土地改良区の状況

土地改良区は、昭和24年に制定された土地改良法に基づき設立され、これまで土地改良事業の実施及び土地改良施設や農業用水の管理を行うほか、国営土地改良事業の負担金の徴収及び造成施設の維持管理を行うなどの役割を果たしてきました。

この長い年月の間に農業を取り巻く国内外の社会経済の状況は大きく変貌を遂げ、近年を見ても、農業者戸別所得補償制度の導入や農業・農村の6次産業化、政府による農政の大転換などの大きな情勢の変化を受けている一方で、農産物価格の低迷による農業所得の減少や農村の活力低下といった状況に直面しています。

本県においても、従前から農業所得の減少や担い手不足の深刻化、高齢化の進行などが課題となっていましたが、東日本大震災により、沿岸部を中心に農地・農業用施設などの生産基盤に甚大な被害を受け、貴重な人材も多く失われました。

こうしたことから、今後、一層の離農者の増加や耕作放棄地の拡大が懸念され、さらに農地と住宅地の近接と混住化、震災による地盤沈下等により、農業水利施設が地域排水に果たす役割も増大しており、その維持管理経費も土地改良区の大きな負担となっています。

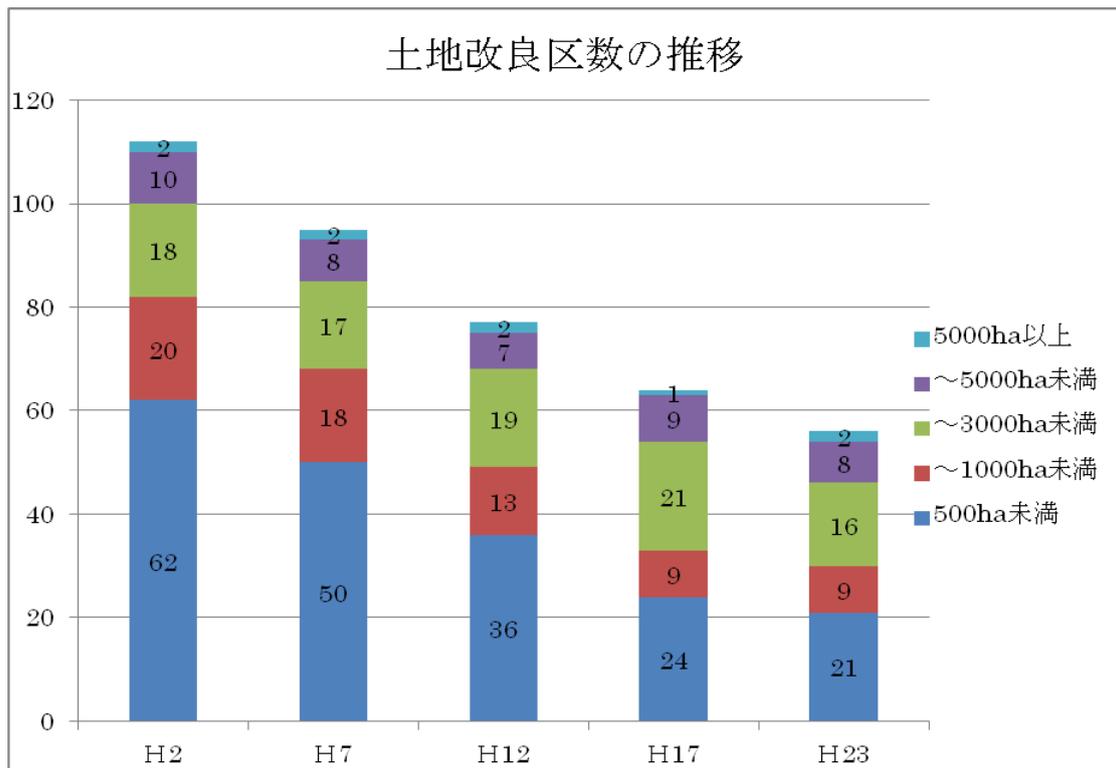
社会的共通資本としての役割も担っていくなかで、土地改良区と行政との連携は不可欠であり、土地基盤整備と農業水利施設の適切な維持管理の確保がますます求められています。

(2) 宮城県の土地改良区の現状

①土地改良区数の推移

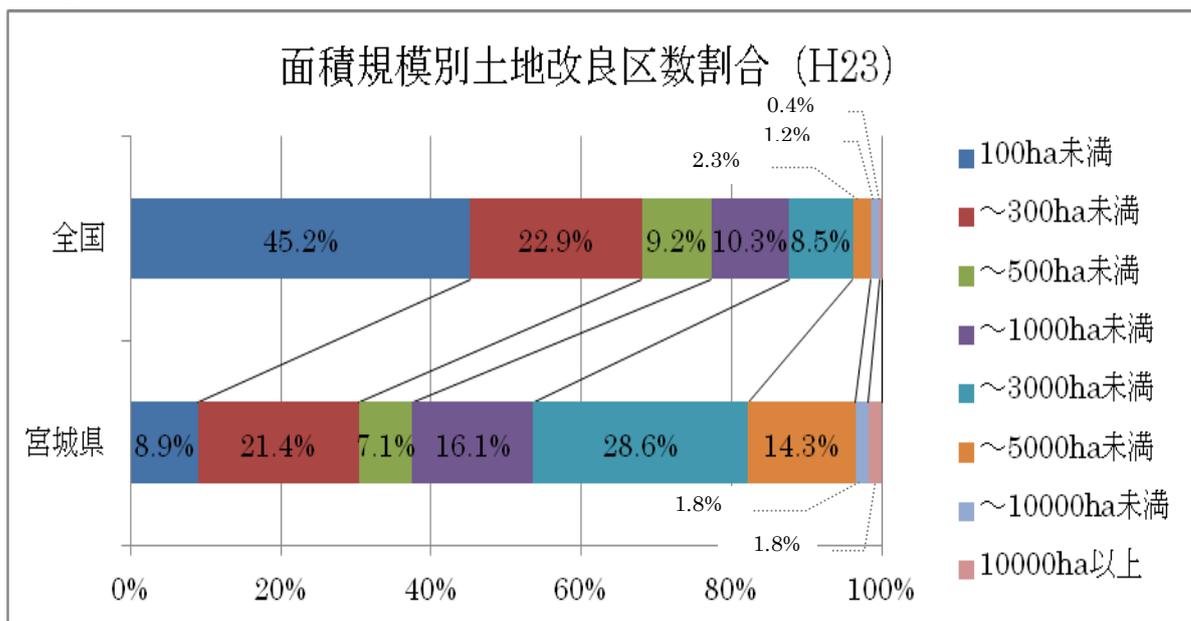
本県では、平成2年に「土地改良区統合整備基本計画」を策定し、以後5年ごとに計画を見直しながら、関係団体や市町村とともに、統合整備を推進してきました。計画期間に土地改良区の数は一減二増の土地改良区から五減六増の土地改良区へと半減し、当初に設定した五減四増の土地改良区という目標をほぼ達成し、一定の成果が得られたと考えられます。

特に、500ha未満の小規模土地改良区はおよそ3分の1まで減少し、土地改良区の組織強化が図られました。



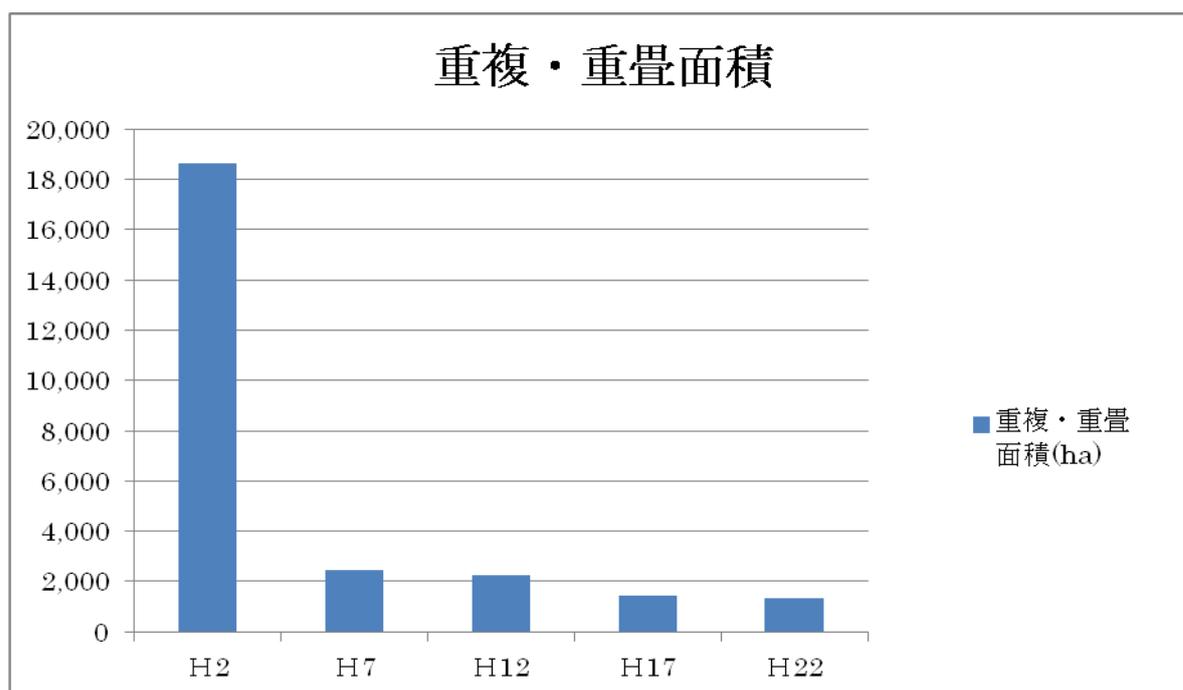
全国的には、1000ha未満の土地改良区が未だに45%を占めていますが、本県では1000ha未満の土地改良区は10%未満（5土地改良区）で、1,000ha以上の土地改良区が46%となっており、全国と比較すると統合整備が進んでいると言えます。

【参考】全国との面積規模別土地改良区数割合の比較



②重複土地改良区の解消

第1次から第4次まで一貫して統合整備の基本方針に掲げられている重複・重畳土地改良区の解消については、第1次計画終了の時点で、概ね解消していると言えますが、依然として存在していることから、重複組合員の負担軽減が求められます。



2 農業・農村に係る施策の方向性

農業を取り巻く厳しい現状を踏まえ、国や県における農業・農村に係る計画において、以下のとおり示されています。

土地改良区には今後、土地利用調整機能の活用や農地利用集積の促進など、地域の農業・農村の振興に果たす役割や、地域住民等の参画による地域資源の維持・保全活動、農業・農村の多面的機能についての広報活動など、新たに期待される役割があり、それに対応できる体制の強化が望まれています。

(1) 食料・農業・農村基本計画（平成22年3月30日 閣議決定）

農業者戸別所得補償制度の導入や農業・農村の6次産業化の推進が盛り込まれた上記基本計画では、「団体の再編整備等に関する施策」として以下の記載があ

ります。

食料、農業及び農村に関する団体（農業協同組合、農業委員会系統組織、農業共済団体、土地改良区等）については、国民に対する食料の安定供給や国内の農業生産の増大等の本基本計画の基本理念の実現に向けた責務を果たしていくことが求められている。

しかしながら、これら団体が地域一体となった取組の推進や個々の農業者の経営安定に重要な役割を果たしている中で、一部には、事業運営の問題が指摘されたり、地域農業者の期待に応えられていないケースもみられる。

こうした状況を踏まえ、各団体が本基本計画の方向に即して、それぞれの本来の役割を適切に果たしていくとの観点から、食料、農業及び農村に関する諸制度の在り方の見直しと併せて、その機能や役割が効率的・効果的に発揮できるようにしていく必要がある。このため、行政としては、農業者の信頼を得て実績を上げている取組事例を幅広く周知するよう努めるとともに、経営の健全化やコンプライアンスの確保に向けた自主的な取組を促進し、必要な場合には法律に基づく指導・監督を適時適切に行いつつ、効率的な再編整備につき所要の施策を講じる。

（２）土地改良長期計画（平成２４年３月３０日 閣議決定）

農業の体質強化や震災復興などの課題に対応するため、平成２４年度末までの前計画を１年前倒しで見直して策定された上記計画では、「食を支える水と土の再生・創造」を基本理念に、以下の３つの政策課題に取り組むとされました。

政策課題１：農を「強くする」

－地域全体としての食料生産の体質強化－

政策課題２：国土を「守る」

－震災復興、防災・減災力の強化と多面的機能の発揮－

政策課題３：地域を「育む」

－農村の協働力や地域資源の潜在力を活かしたコミュニティの再生－

この中で「計画の実施に当たって踏まえるべき事項」として「土地改良区が果たすべき役割の拡大」について以下の記載があります。

土地改良区は、土地改良法に基づき、農地や農業用排水施設等の整備、国や都道府県が整備した農業用排水施設の管理等を目的として設立されている公共法人である。

土地改良区の運営は、組合員である農家から徴収する賦課金等により賄われており、土地改良区は、平成22年度末時点で全国に約5,000地区存在している。

土地改良区が本来の役割を適切に果たしていくためにも、統合等による組織基盤の強化、維持管理体制の再編整備、意思決定過程への女性の参画、役員等のマネジメント能力の向上等を通じて土地改良区の体制強化を図り、その機能や役割が効率的・効果的に発揮されることが重要である。

また、東日本大震災により業務運営に支障が生じている土地改良区に対しては、正常な運営を確保できるよう支援する必要がある。

土地改良区は、換地による地区内農地の集団化や住宅用地など非農地の創出を通じて土地利用秩序を形成する機能を有している。平成21年には、農地法（昭和27年法律第229号）等の改正により、農地利用集積円滑化事業が創設され、土地改良区も同事業の実施主体となることが可能であるため、土地改良区が有する土地利用調整機能の一層の活用を図ることが期待されている。

このため、土地改良区は、地域の中心となる経営体への農地利用集積の促進に一層貢献するとともに、東日本大震災からの復旧・復興に当たっては、土地利用調整機能を活用し、地域の合意形成を通じた地域づくりや被災地の農村コミュニティの再生、地域防災力の向上に一定の役割を果たすことが必要である。

また、農地・農業用水等の保全管理を通じ、農業・農村が有する多面的機能の発揮に貢献するとともに、農産物の加工・販売など地域農業の振興に向け、関係機関・団体と連携して貢献することが重要である。

（3）みやぎ食と農の県民条例基本計画（平成23年3月）

上記基本計画では、宮城県の豊かな食・農業・農村を次代に継承していくため、計画で目指す将来の姿として「農業を若者があこがれる魅力ある産業に！」を掲げています。

基本方針として、

- ・消費者が求める安全・安心な食料の安定供給
- ・マーケットインによる競争力と個性のある農業の持続的発展
- ・農業・農村の多面的機能の発揮
- ・農村の経済的な発展と生活環境の整備

の4つがあり、「農業・農村の多面的な機能の発揮」の施策の推進方向では「農業・農村が有する地域資源の保全・管理」と「多面的機能の県民理解の醸成」が挙げられています。

農業水利施設の機能維持や多面的機能のPR等では、土地改良区も役割を果たす

ことが期待されます。

(4) みやぎ農業農村整備基本計画（平成23年3月）

平成32年度を目標とする農業農村整備部門の基本計画である上記計画では、取組項目「農業水利施設ストックマネジメントの推進」として、以下の記載があります。

老朽化が進む既存の農業水利施設について、機能の維持・保全のための適時適切な予防保全対策を実施し、トータルコストの抑制を踏まえた施設の長寿命化を図ります。

施設の管理体制については、関係市町村等との連携により、管理主体である土地改良区の運営基盤の強化に取り組みます。

また、「にぎわいのある宮城の農業・農村」を実現するための「役割分担と連携」の中で、土地改良区について以下の言及があります。

ロ 土地改良区

農業水利施設をはじめ多様な農業生産を支える土地改良施設の管理主体として、集落レベルの水利管理組織と連携し、食料生産の源となる水を守る役割を担っています。

農業者で構成され、地域営農を担う多様な経営体の育成を主体的に実施することが可能な団体であり、農地に関する情報の提供や地域住民等の多様な参画による地域資源の維持・保全活動、農業・農村の広報活動等について、関係団体等と連携し、主導的な役割を果たしていくことを期待します。

これらのことから、土地改良区は土地改良事業を行う公的団体として、本県の農業の発展のために重要な団体であり、今後とも農業の持続的発展を図っていくために、こうした役割を果たせる体制を充実させていく必要があります。

本県では、これまで土地改良区の基盤強化を目指し、「土地改良区統合整備基本計画」を策定し、土地改良区、市町村、関係団体が一体となってこの計画に基づく土地改良区の統合整備を推進してきたことから、これまでの実績を踏まえ、今後もこれらの関係団体が連携し、土地改良区が持つ機能や役割を効率的・効果的に発揮できるよう支援していくことが必要です。

第3 今後望まれる土地改良区の姿

これまでの統合整備基本計画に基づく土地改良区の合併は、ともすれば行政主導と受け取られがちでしたが、農業情勢が厳しさを増す中、地域の農業水利施設の維持管理を担う主体として、土地改良区は自らのあるべき将来像を検討し、自主的・自立的に組織運営基盤強化に取り組む必要があります。

今後の検討や取り組みを行っていく上での一つの指針として、望まれる土地改良区の在り方を以下のとおり示します。

1 適正で効率的に土地改良事業を遂行できる組織運営体制が整備されている土地改良区

土地改良区は、土地改良事業（施設の維持管理を含む。）を施行するために設立されており、効果的・効率的に事業を実施していくための体制の整備が不可欠です。

しかし、現状では、法令等で当然に備えておくべき関係書簿や維持管理計画書が未整備の土地改良区もあり、特に小規模土地改良区では、その傾向が顕著であることから、組織体制の強化が必要と考えられます。

特に、土地改良区は、地区の参加資格者が全て組合員とされ、その事業に要する経費を賦課徴収することができる公益性・公共性の高い法人であることから、それに見合う円滑かつ適正な運営が求められます。

職員体制については、土地改良区職員の40%超が50歳代以上^(注)となっていることから、事務的・技術的なノウハウを継承していく次世代の職員を確保する必要があります。また、組合員である農業者の減少や高齢化も進行していることから、総代や役員となる人材の育成にも取り組むことが望まれます。

未収賦課金の問題についても、差押などの滞納処分も含め、役職員が組織的に対応することが効果的であることから、一層の体制整備が必要です。

また、土地改良区会計については、公正・公平で組合員に説明可能な事務処理が求められることから、複式簿記方式の導入も含め、在り方を検討していく必要があります。

東日本大震災後は、担い手や法人への農地の集積が進み、コスト意識の高い組合員が増加することで、これまで以上に事業コスト（＝賦課金額の根拠）に対する明確な説明と一層の経費節減を求められることが予想され、土地改良区自らが積極的に情報を公開し、説明責任を果たすとともに、組合員の意見を運営に反映する体制を整えることが望まれます。

さらに、不祥事を未然に防ぐためにも、内部牽制機能が十分に働いている必要

があります。

(注) 平成 23 年度決算に係る宮城県土地改良区運営状況調査結果（農村振興課調べ）によると、正規職員の全体数 295 人中 50 歳代以上が 125 人

2 農業水利施設を将来にわたり適切に維持管理する土地改良区

安定的な農業生産を支えるためには農業水利施設の機能が適切に維持されていることが不可欠ですが、更新時期を経過し老朽化している施設も多く、今後その補修や更新にかかる費用が重い負担となることが懸念されます。

施設管理を行う土地改良区では、適切な日常管理と整備補修により、施設の長寿命化とトータルコストの低減による組合員の負担軽減が求められており、適時適切な対応ができる技術力の向上が不可欠です。

また、施設台帳等を適切に整備することで、中・長期的な施設更新の見通しを把握し、事前積立の必要性など将来にわたる組合員負担の在り方を検討していく必要があります。

3 農地・農業用水等の保全管理を通じて地域振興に積極的に取り組む土地改良区

土地改良区は、農地・農業用水等の保全管理を通じて、農業・農村が有する多面的機能の発揮に貢献していますが、それに対する地域住民の理解は十分とは言えず、今後とも土地改良区が果たす役割について積極的な広報活動が必要です。

また、農村の都市化や混住化、農業者の高齢化の進行に伴い、これまで集落で取り組んできた末端水路や農道等の保全管理についても、地域住民を含めた多様な参画を得ていく必要があります、土地改良区が主導的な役割を果たすことが求められます。

さらに、農業を取り巻く情勢が変化していく中で、地域農業の担い手をどのようにしていくのか各地域で検討する必要があります。

担い手の不足は、土地改良区組織を担う人材（総代・役員）の不足や、耕作放棄地の増加などによる賦課金徴収の困難が、土地改良区の運営基盤の弱体化に繋がる懸念があります。

今後、土地改良区では、地域農業を支える農業者団体として「人と農地」に関する情報を生かし、市町村や関係団体と一体となって地域の中心となる経営体への農地利用集積や耕作放棄地を有効活用するための活動など、地域社会との積極的な交流活動に対する取組が求められます。

特に、東日本大震災からの復興事業に取り組む土地改良区では、土地利用整序化の機能を発揮し、地域農業の再生やまちづくりにも一定の役割を果たすことが

期待されています。

これらの取り組みは、組合員の十分な理解と協力が不可欠であり、実施するための企画・調整能力を発揮するためには、有能な人材と強力なリーダーシップによる組織運営基盤が必要です。

4 東日本大震災の経験を踏まえ、緊急時にも対応できるよう、組織的・財政的な基盤の強化に取り組む土地改良区

東日本大震災では、県内各地で甚大な被害が生じましたが、土地改良区の組織的・財政的な体制の違いにより、その後の対応に差が生じました。その経験を踏まえ、緊急時にも対応できる役職員の対応力の強化や関係機関との連携強化、備荒積立金等の財政的な基盤強化などを検討する必要があります。

また、日頃からの適切な施設の点検管理と応急時の対応等、技術力の保持も求められます。

第4 土地改良区への支援の方向性

土地改良区の体制強化については、地域条件や施設管理の状況、統合整備の進捗など、地域で事情が異なることから、各圏域の地方振興事務所又は地域事務所が中心となり、地域にふさわしい土地改良区の在り方を検討していきます。

また、そのためには、将来的な地域農業や施設の維持管理の在り方を踏まえる必要があることから、関係市町村の参加も求めながら十分な情報共有と意見交換を行うなど、連携を強化します。検討の具体的な手法については、既存組織の活用や理事長会の拡充なども含め、各地方振興事務所が決定します。

1 基盤強化の基本方針

土地改良区の役割を担うことができる基盤強化を図っていくため、これまでの土地改良区統合整備基本計画の方針を引き継ぎ、次のとおり基本的な指標を示します。

(1) 500ha未満の土地改良区の解消

(2) 一市町一土地改良区の実現

2 基盤強化に対する県の支援・関与について

(1) 統合整備の推進

土地改良区の規模や管理施設、地域事情はさまざまであり、今後、どのような土地改良区を目指すのかは、地域農業の将来像を踏まえ、各土地改良区が自主的・自立的に判断すべきものです。

大規模な施設がなく、市町村の協力があり、集落の機能も維持され、組合員の理解と協力が得られる場合には、現状の地域のまとまりのまま、組織を維持することも一つの選択です。

しかし、今後の地域農業を支える団体として果たすべき役割を踏まえれば、組織体制の強化は重要な課題であり、その有効な手段の一つとして、県は、関係機関と連携し、引き続き土地改良区の統合整備（合併）を推進します。

合併推進地区に対しては、市町村や関係機関と連携し、研究会や推進協議会において助言・指導を行うとともに、国の補助事業（統合再編整備事業）を活用し、財政的な支援を行います。

合併推進地区

①合併に向け、研究あるいは協議中の地区

地区名	圏域	関係土地改良区
角田地区	大河原	角田土地改良区，角田隈東土地改良区
鳴瀬川中流地区	北部	鳴瀬川土地改良区，志田郡桑折江土地改良区
色麻地区	北部	加美郡色麻町色麻土地改良区，加美郡色麻町吉田土地改良区
迫川上流地区	北部 (栗原)	迫川上流土地改良区，真坂土地改良区，西向土地改良区
大崎地区	北部	大崎土地改良区，美里東部土地改良区，江合川沿岸土地改良区，加美郡西部土地改良区，鶴田川沿岸土地改良区，鳴瀬川土地改良区，涌谷町土地改良区，志田郡桑折江土地改良区

②上記以外でも、今後合併を目指す地区に対して支援します。

(2) 小規模土地改良区への支援の強化

500ha未満の小規模土地改良区は、県内の土地改良区の37%^(注)を占めています。また、職員数は平均1人と、県内平均の5人を大きく下回り、専任職員の未設置や施設を管理する技術職員を置いていない土地改良区もあり、その業務執行体制は脆弱化していると言えます。

今後、多様化する組合員からのニーズや地域からの要請に応えていくためにも、必要な運営基盤を維持できるだけの規模と職員体制を整え、効率的で健全な運営を行っていくことが必要です。

よって、運営体制や地理的な条件等により合併が難しい地区については、各地域の実情と課題を踏まえ、関係市町村と連携しながら、土地改良区の将来の在り方について検討を行うほか、組織運営基盤強化計画等を踏まえた合同事務所を設置・運営することで、複数職員の配置や事務の効率化を図り、そのなかで合併等の気運を高めながら将来の方向性を決定していくことも可能であることから、小規模土地改良区が将来の検討や基盤強化を図れるよう支援します。

(注) 平成23年度決算に係る宮城県土地改良区運営状況調査結果(農村振興課調べ)によると、500ha未満は21土地改良区である。

(3) 市町村・関係団体との連携

土地改良区は、地域の農業団体として市町村の各種計画策定など、行政に積極的に関与・参画し、地域の農業振興に貢献していく必要があります。

特に、農地・農業用水等の保全管理を通じ、土地改良施設及び農村地域が有する多面的機能を発揮し、地域の活性化や環境保全に貢献していくためにも、今後ますます市町村との連携強化が必要になると考えられます。

市町村にとっても、一市町一土地改良区を目指すことが、農業振興施策の積極的な実施に繋がることから、統合整備に向けた市町村の参画を求めます。

なお、これまでも協力しながら統合整備を推進してきた宮城県土地改良事業団体連合会とは、今後も連携し、統合整備を支援します。

(4) 組織運営基盤強化に向けたその他の取組み

統合整備以外にも、土地改良区の組織運営体制の強化や経営の効率化に向けた以下の支援を行います。

- ・ 土地改良法第132条検査等を通じた適正運営確保のための指導
- ・ 役職員の資質向上のための情報提供や研修会等の実施
- ・ 複式簿記方式の導入等による土地改良区会計の明瞭性・的確性の向上
- ・ 適切な施設の保全管理のための技術的支援