

第5章 土地改良施策の今後の留意点

土地改良施策の今後の留意点

- 土地改良事業は、農家からの申請と地域内の受益農家の3分の2以上の同意があって実施。また、土地改良区は地域内の農業者(事業参加資格者)を組合員とし、国や都道府県等と役割分担しながら土地改良事業を実施。
- 一方、今後、農業構造の変化(大規模経営体と土地持ち非農家等への二極化)が進む過程で、均質な農家で構成されていることを前提として成り立ってきた、集落による農地や水の管理、土地改良区の組織運営、土地改良事業の実施等の様々な局面において、新たな事態が生じる可能性。
- また、農業水利施設の老朽化が進展し、「新設」から「更新」に事業が移行する中、農業生産力の維持に加え国土強靱化の観点からも、管理者や造成者等が連携を図りつつ、効果的な長寿命化対策の実施や円滑な更新を進めていくことが必要。
- 土地改良施策のあり方については、今後の地域の動向や意向等を把握しながら、これらに留意しつつ、必要に応じて検討していくことが重要。

(1) 土地改良事業の仕組み

- 土地改良事業は、農家からの申請と受益農家の3分の2以上の同意があって実施することが原則。
- 都道府県、市町村との協議・調整や第三者である学識経験者等の調査報告、地域住民からの意見聴取等も必要。

○ 土地改良法の原則

(1) 申請・同意主義

土地改良事業は、原則として、受益農業者の申請、同意を基本要件として実施。

社会資本の形成を行うものであるが、農業者の私的財産である農用地の利用関係等に影響を及ぼし、農業者の負担もあるため。

(2) 3分の2強制

土地改良事業は、事業参加資格者(受益農業者)の3分の2以上の同意があれば、強制的に事業を実施し、費用負担させることが可能。

土地・水系のつながりにより一定の地域内の土地を事業受益地に取り込む必要があるため。

(3) 地域の意向を踏まえた事業計画の策定

国県営事業の計画概要について、市町村長と協議するとともに、地域住民を含め広く意見を聴取する仕組み。

(4) 事業計画の見直し

計画を見直す必要が生じた場合にも、当初計画の決定と同様な手続きを経て計画を変更。

○ 土地改良法に基づく手順フロー

(国・県営事業の場合)

地域の農業者15人以上(申請人)が計画概要等を策定



地区内受益農業者の同意取得 (3分の2以上)



申請人から国又は県へ事業実施の申請



国又は県が事業主体となり事業計画を策定



事業計画の公告・縦覧



計画確定



事業実施

(2) 土地改良区とは

- 土地改良区は土地改良法に位置づけられた法人格を有する団体であり、土地改良事業の施行を目的として農業者の発意により都道府県知事の認可を得て設立。
- 事業参加資格者は全て組合員として土地改良区に加入。事業の費用は組合員が負担し、強制徴収が可能。

土地改良事業のみを行う団体

- 土地改良事業は食料の安定供給という国の施策を達成するための公共投資による社会資本の形成
- 土地改良区は行政に代わって土地改良事業を実施する農業者の組織
- 農業者の発意により都道府県知事の認可によって設立

2／3強制

- 土地改良事業は土地のつながり、水系により一定の地域を受益地とする必要があり、地区内農業者の2／3の同意で実施

事業地区内の農業者は強制加入

- 土地改良事業によって利益を受ける地区内の農業者は当然に加入し、土地改良区が行う事業に要する経費を負担

費用の強制徴収

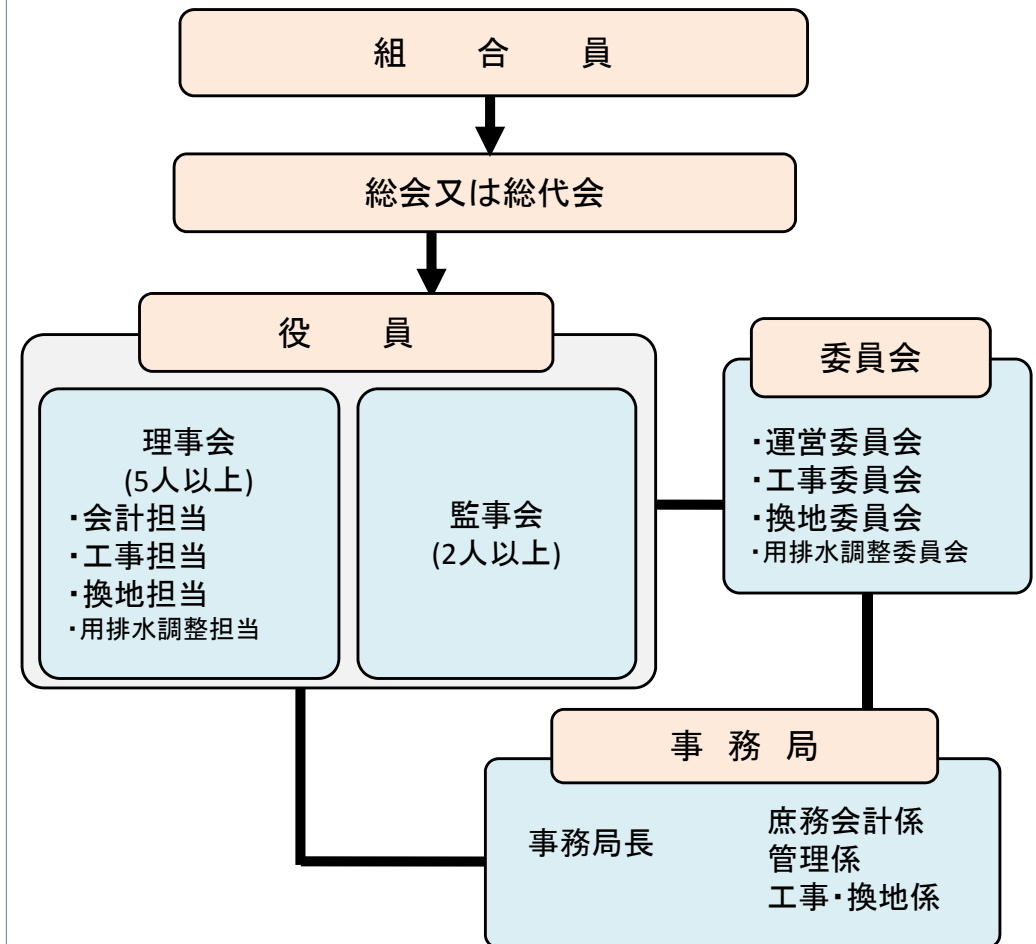
- 組合員は土地改良区が行う事業に要する経費を負担し、滞納があった場合には、行政上の強制執行により徴収

税制の優遇措置

- 土地改良事業の公共性から法人税、事業税、事業所税、登録免許税、印紙税、固定資産税等が非課税

○ 土地改良区の組織

- ・土地改良法に基づき定款・規約を定め、意思決定プロセス等を規定。



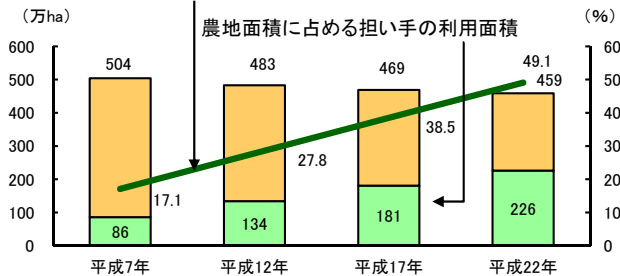
(3) 土地改良施策の今後の留意点①

- 構造改革の進展や農家の高齢化に伴い、小規模農家や土地持ち非農家が増加し、大規模な担い手農家へ農地が集積される二極化が進展。
- 小規模農家や土地持ち非農家の増加により、土地改良区の水利調整や合意形成への影響が懸念。

○ 農地面積に占める担い手の利用面積の推移

・農地利用集積が進展により、担い手の利用面積の割合は49%まで増加。

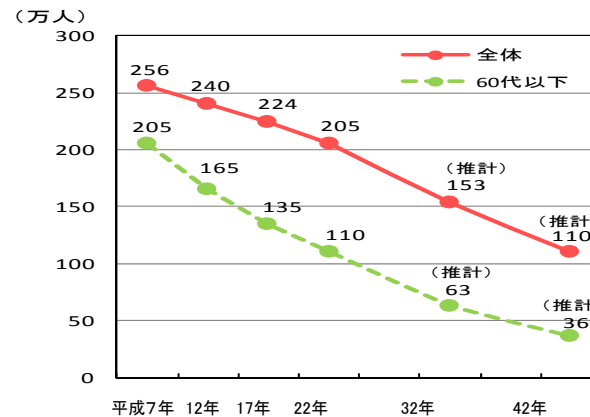
農地面積に占める担い手の利用面積の割合(右目盛)



資料:農林水産省「農業経営構造の変化」

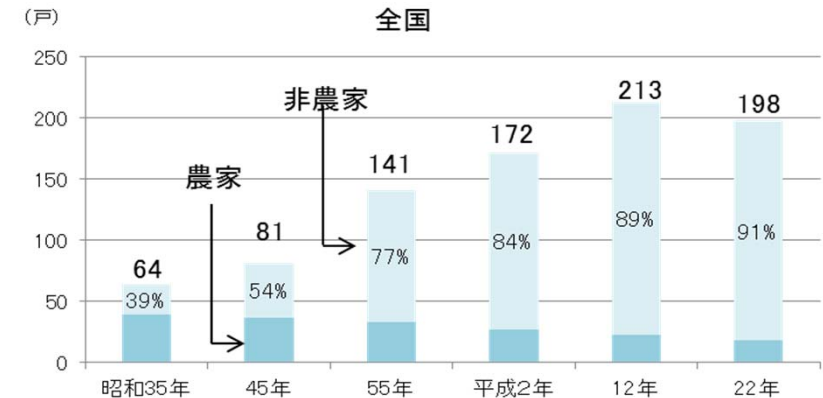
注:「担い手の利用面積」とは、認定農業者(特定農業法人含む)、市町村基本構想の水準到達者、特定農業団体(平成15(2003)年度から)、集落営農を一括管理・運営している集落営農(平成17(1995)年度から)が、所有権、利用権、作業委託(基幹3作業 耕起・代かき、田植え、収穫)により経営する面積。

○ 基幹的農業従事者の動向



資料: H7年からH22年の値は農林水産省「農林業センサス」、ただし、H32年以降の推計値は農林水産省経営局「農業経営構造の変化」

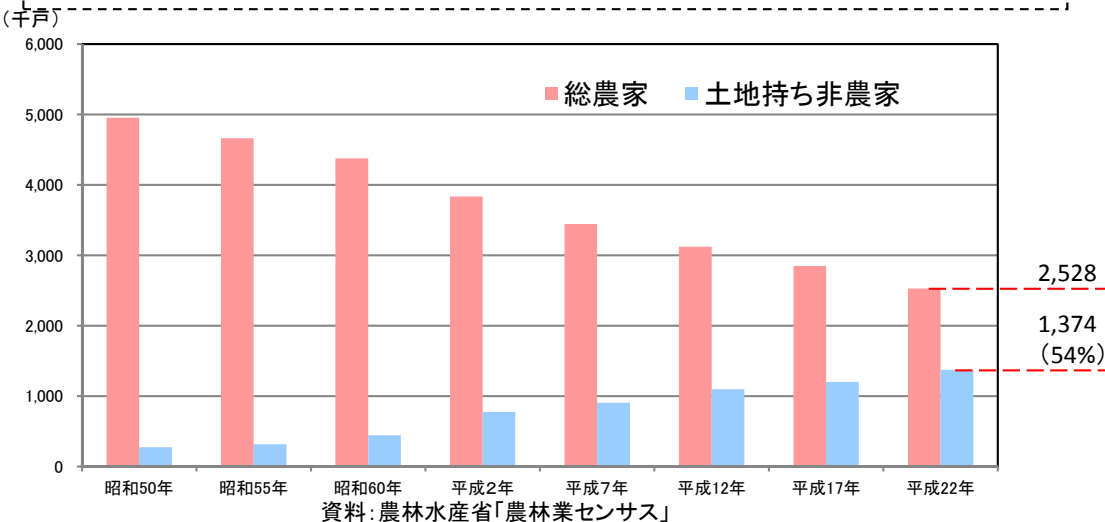
○ 1農業集落あたりの平均戸数と非農家割合の推移



資料:農林水産省「農林業センサス」

○ 土地持ち非農家の増加

・土地持ち非農家戸数は増加傾向であり、平成22年には総農家戸数の約5割相当まで増加。



○ 土地持ち非農家の増加による課題

- ・集落機能の低下や入作農家の増加等により、集落が行ってきた農業用水の管理に変化が生じ、「掛け流し」を行う農家等が増え、下流の水田に用水が届きにくくなり、土地改良区がこれまで介入してこなかった区域の水利調整が増加するなどしている。
- ・土地改良区組合員に土地持ち非農家が増加し、賃借人である営農者が土地改良区の連絡体制に含まれていないことから、渇水時などの水管理に影響を及ぼしている。
- ・施設整備費等を負担している土地持ち非農家が増加し、施設保全等の投資の必要性に対する理解の低下等に繋がることが懸念される。

資料: H24年度食料・農業・農村政策審議会 農業農村振興整備部会報告 農業水利について
農林水産省農村振興局

(3) 土地改良施策の今後の留意点②

- 農業水利施設の老朽化や大規模な災害の発生可能性等を踏まえた、効果的な長寿命化対策の実施や円滑な更新が必要。

○ 農業水利施設の老朽化への対応

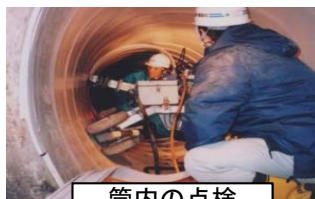
・施設整備等を計画的に進めるためには、関係農業者の合意形成が不可欠である。しかし、農業者の高齢化の進行や土地持ち非農家の増加、経営規模拡大に伴う1経営体当たりの負担増等により、長期的な債務を伴う施設整備に対する合意形成が難しくなっている地域も見られ、農業水利施設等の計画的な更新整備を進めていく上での課題となっている。

・このような課題に対し、例えば、収益と債務を勘案した長期的視点から農業経営を進めるための農業経営の法人化や、土地改良区において複式簿記を導入するなどし、施設の更新整備に向けた事前積立による負担の平準化の取組を進めていくことが、計画的な施設の更新整備を進めていく上で重要になると考えられる。

資料：H24年度食料・農業・農村政策審議会 農業農村振興整備部会報告 農業水利について
農林水産省農村振興局

○ 農業水利施設の長寿命化対策

・老朽化した農業水利施設の点検・診断の結果に基づき、補修・更新等の適時・適切な実施が必要。



管内の点検



水路の機能診断



補修



補修

(参考1) 道路法の一部改正の概要(平成25年9月施行)

1. 道路構造物の予防保全・老朽化対策
【道路の維持・修繕の充実(ハード対策)】
・道路の予防保全の観点から踏まえた点検を含む維持・修繕の実施
・国土交通大臣による点検結果の調査(技術開発等への活用)
・一定の構造物を対象とした国土交通大臣による修繕・改築の代行
【大型車両の通行の適正化(ソフト対策)】
(略)

2. 道路の防災・減災対策の強化
・緊急輸送路など防災上重要な経路を構成する道路における物件等の専用禁止・制限
・民間団体等と道路管理者との協定締結による道路啓開等の実施

(参考2) 河川法の一部改正の概要(平成25年7月施行)

1. 河川管理施設等の維持・修繕の基準の創設
・河川管理施設等を良好な状態に保つよう維持・修繕することとし、そのために必要な技術的基準を政令に規定
2. 河川協力団体制度の創設
・河川管理者と協力して河川の工事を適正かつ確実に行える団体(NPO等)を河川協力団体として指定
3. 従属発電に係る登録制度の創設
(略)

資料：国土交通省HPを元に農林水産省農村振興局で作成

(3) 土地改良施策の今後の留意点③

- 均質な農家で構成されていることを前提として成り立ってきた、集落による農地や水の管理、土地改良区の組織運営、土地改良事業の実施等の様々な局面において、新たな事態が生じる可能性。
- 今後の地域の動向や意向等を把握しつつ、これらに対応した役割分担や施策等のあり方について検討していくことが重要。

【現状・背景】

【今後進展が予想される動き】

【想定される課題】

構造改革

- ・農地中間管理機構
- ・6次産業化

農家の高齢化

- ・離農の進行

農業水利施設等の老朽化

大規模経営体の出現
(利用集積進行)

小規模農家や
土地持ち非農家の増加

農業経営(営農形態)
の多様化

【主として日常的な管理等に係る課題】

- 農地・水の日常的な管理の粗放化(小規模農家等の無関心化)
- 水管理等に対する技術的ニーズの高度化・複雑化(水管理の省力化等)
- 基盤整備や土地・水の利用・調整方法のニーズの多様化(水田の汎用化、作付け時期の変化、新規作物の導入、小水力発電等)

【主として土地改良事業や土地改良区運営等に係る課題】

- 土地改良事業(施設の更新・管理、大区画化等)に対する地域内での意欲・考え方の偏り
- 土地改良区運営への影響(賦課金徴収の困難化、組合員間の意思の隔たり)
- 条件不利農地(不整形等)等の耕作放棄地化
- 新設から更新へ事業が移行する中で、効果的な施設の長寿命化対策の実施や円滑な更新が必要
- 国土強靱化等を踏まえた防災・減災対策

施設等の管理・更新等に関する役割分担(主体・負担・同意)等や、必要となる技術についても考慮しながら、課題の解消・最小化に向けた施策等のあり方について必要に応じて検討していくことが重要。

- 一方で、これまでも地域により状況は様々に異なる中、現行制度の下、地域の実情に応じ柔軟に対応し、問題の発生を回避してきた実態もあると考えられる。地域の課題やニーズのきめ細やかな把握に努め、丁寧に議論を進める必要。