

第 6 期

千葉県土地改良区統合整備基本計画

(素案)

令和元年 月

千葉県農林水産部

はじめに

土地改良区は、農用地の保全や集団化を通じて農業生産の基盤を支えるという本来的な役割に加え、農業水利施設の維持管理を通じて地域全体を自然災害から守るという重要な役割を有していますが、農業水利施設の老朽化、農業者の減少、高齢化など、深刻な状況の中に置かれています。

こうしたことから、財務を圧迫するリスクや、事務処理能力の不足といった問題を抱えている土地改良区が増加しており、また、県の検査において不適切な事務処理に対する指摘も少なくなく、職員による横領事件も発生しています。

県では、平成2年度（平成3年3月）に「千葉県土地改良区統合整備基本計画」を策定し、土地改良区の組織運営基盤の強化に向けて、その統合整備を推進してまいりました。

その後、小規模な土地改良区や重複した地区を有する土地改良区の解消が図られるなど、組織運営基盤の強化に一定の成果は得られたものの、今なお多くの土地改良区においては、組織運営基盤の強化を自身の課題として捉え、自ら積極的に統合整備に向かうまでには至っておりません。

今後さらに、農業者が激減し、高齢化も進行するなど、土地改良区を取り巻く環境が一層厳しくなり、土地改良区の組織運営基盤は、ますます不安定なものとなることを見込まれます。

以上を踏まえて、県では第6期となる「千葉県土地改良区統合整備基本計画」を策定したところであり、これを着実に進めていくことにより、持続可能な土地改良区の実現に向けて取り組んでまいります。

目 次

はじめに

第1章 本県の土地改良区の統合整備状況	1
第2章 本県の土地改良区の現状と課題	3
1 本県の土地改良区の現状	3
2 本県の土地改良区が直面する問題点	8
3 解決すべき課題	9
第3章 土地改良区統合整備基本計画	11
1 取組目標	11
2 取組期間	11
3 目標とする土地改良区数	12
4 基本方針	12
5 統合整備の手法	13
6 各主体の取組	15

第1章 本県の土地改良区の統合整備状況

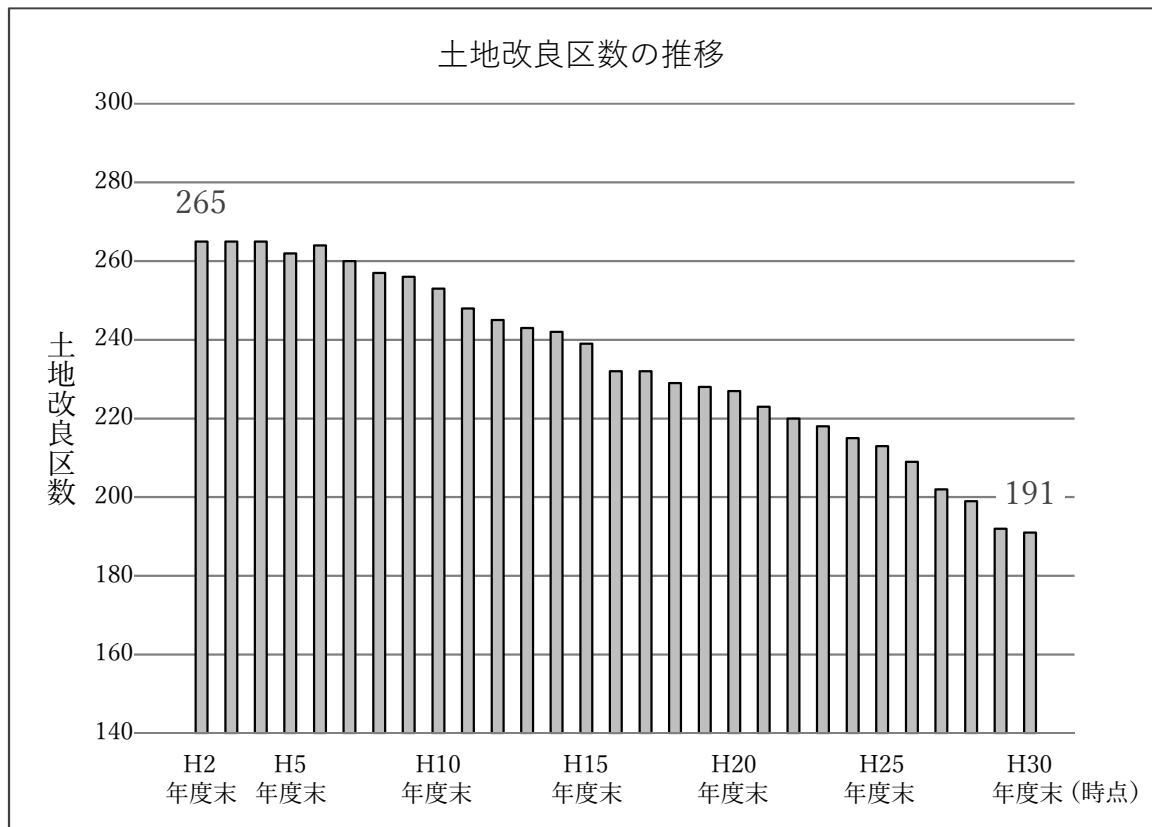
本県では、平成2年度（平成3年3月）に「千葉県土地改良区統合整備基本計画」を策定し、土地改良区の統合整備を推進してきました。

この間、数次にわたる計画の見直しを行いながら統合整備を進めてきた結果、平成2年度末に265あった土地改良区は平成30年度末までに191となり、小規模な土地改良区や重複した地区を有する土地改良区の解消が図られるなど、組織運営基盤の強化に一定の成果が得られたものの、計画の目標数には達していません。

土地改良区統合整備基本計画の目標と実績

		土地改良区数 (括弧書きは減少数)	
第1期 (平成3年度～)	平成2年度末	平成12年度末	
	265	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">目標数</div> <div style="margin-left: 10px;">210 (▲55)</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">実績数</div> <div style="margin-left: 10px;">245 (▲20)</div> </div>	
第2期 (平成11年度～)	平成10年度末	平成15年度末	
	253	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">目標数</div> <div style="margin-left: 10px;">195 (▲58)</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">実績数</div> <div style="margin-left: 10px;">239 (▲14)</div> </div>	
第3期 (平成15年度～)	平成14年度末	平成19年度末	
	242	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">目標数</div> <div style="margin-left: 10px;">196 (▲46)</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">実績数</div> <div style="margin-left: 10px;">228 (▲14)</div> </div>	
第4期 (平成20年度～)	平成19年度末	平成24年度末	
	228	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">目標数</div> <div style="margin-left: 10px;">184 (▲44)</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">実績数</div> <div style="margin-left: 10px;">215 (▲13)</div> </div>	
第5期 (平成26年度～)	平成25年度末	平成30年度末	
	213	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">目標数</div> <div style="margin-left: 10px;">180 (▲33)</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">実績数</div> <div style="margin-left: 10px;">191 (▲22)</div> </div>	

なお、土地改良区数の推移は、次のグラフのとおりです。



第2章 本県の土地改良区の現状と課題

1 本県の土地改良区の現状

本県の土地改良区の現状は、次のとおりです。

(1) 土地改良区数・面積・組合員数

区 分	合計	農業事務所所管区域別									
		千葉	東葛飾	印旛	香取	海匝	山武	長生	夷隅	安房	君津
土地改良区数	191	37	11	28	17	8	11	5	16	31	27
面積(ha)	81,782	3,310	6,075	16,074	7,934	12,659	21,692	1,122	3,464	3,486	5,966
組合員数(人)	120,874	8,453	10,435	21,082	10,593	15,451	27,078	1,874	6,025	8,154	11,729

平成31年3月31日現在

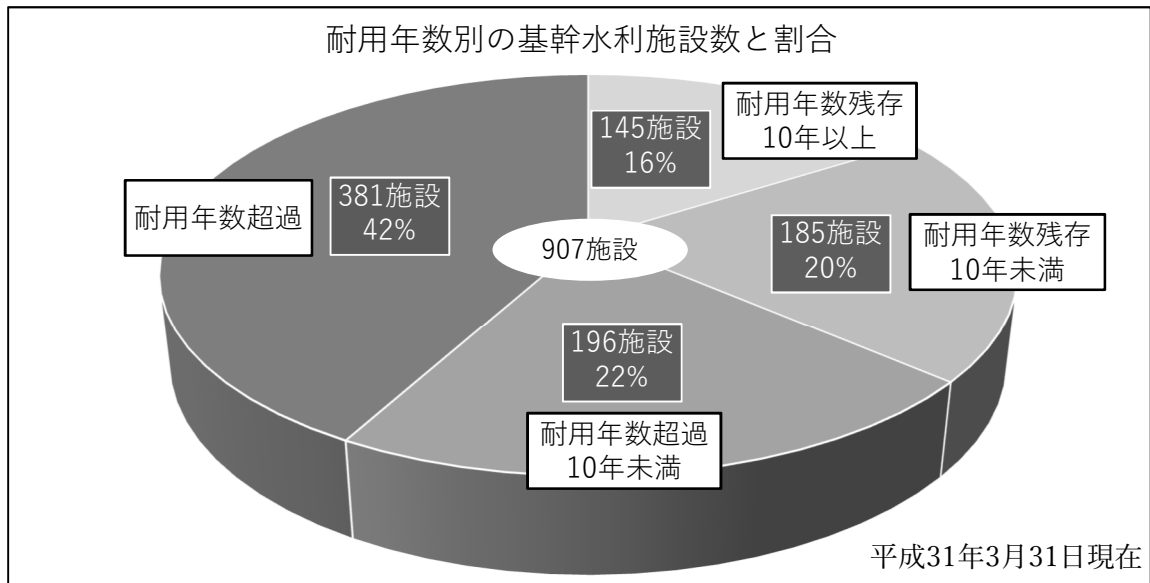
(2) 地区面積別の土地改良区数

区 分	計	割合 (%)	農業事務所所管区域別									
			千葉	東葛飾	印旛	香取	海匝	山武	長生	夷隅	安房	君津
10,000ha以上	1	0.5						1				
5,000ha以上 (10,000ha未満)	2	1.0			1		1					
3,000ha以上 (5,000ha未満)	3	1.6			1	1	1					
2,000ha以上 (3,000ha未満)	4	2.1		1	1	1		1				
1,000ha以上 (2,000ha未満)	6	3.2		2	1		1				1	1
500ha以上 (1,000ha未満)	10	5.2			2	1		1	1	2		3
300ha以上 (500ha未満)	11	5.8	2		1	4	1			2	1	
100ha以上 (300ha未満)	47	24.6	9	2	4	4	3	3	2	6	6	8
50ha以上 (100ha未満)	39	20.4	11	3	8	1	1	3	1	3	5	3
50ha未満	68	35.6	15	3	9	5		2	1	3	18	12
合計	191	100.0	37	11	28	17	8	11	5	16	31	27

平成31年3月31日現在

これまでの土地改良区統合整備基本計画では地区面積を300ヘクタール以上とすることを目標としていましたが、地区面積が300ヘクタールに満たない土地改良区は154あり、全体の約8割を占めています。

(3) 農業水利施設の老朽化

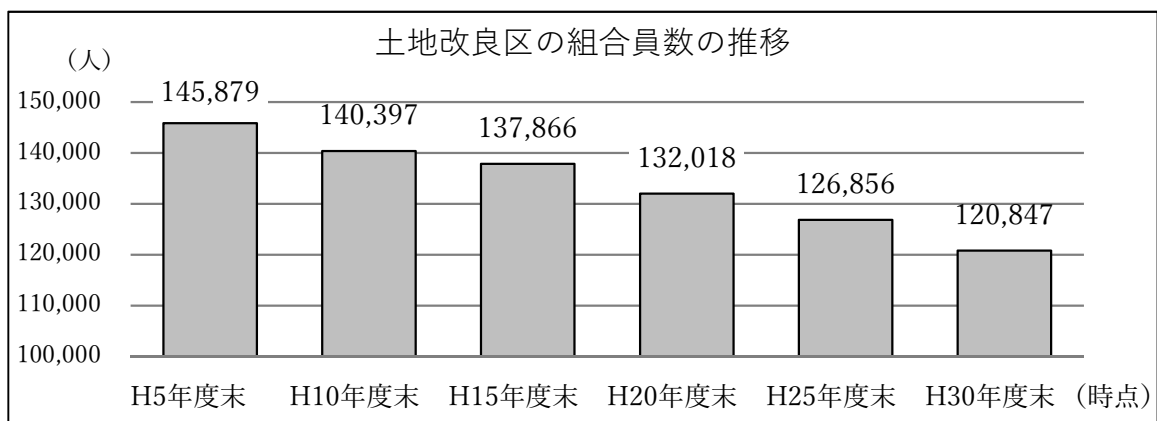


土地改良区は、ため池、水門、用水路・排水路、揚水機場等の農業水利施設の維持管理をし、必要により補修や更新をしていますが、その費用は、組合員から徴収する賦課金を主な財源として土地改良区が負担しています。

農業水利施設のうち、受益面積が100ヘクタール以上の基幹的水利施設については、昭和40年代から50年代に集中的に造成されました。平成30年度末において、耐用年数を超過した基幹的水利施設は全体の64パーセントを占めており、農業水利施設の老朽化が進行しています。

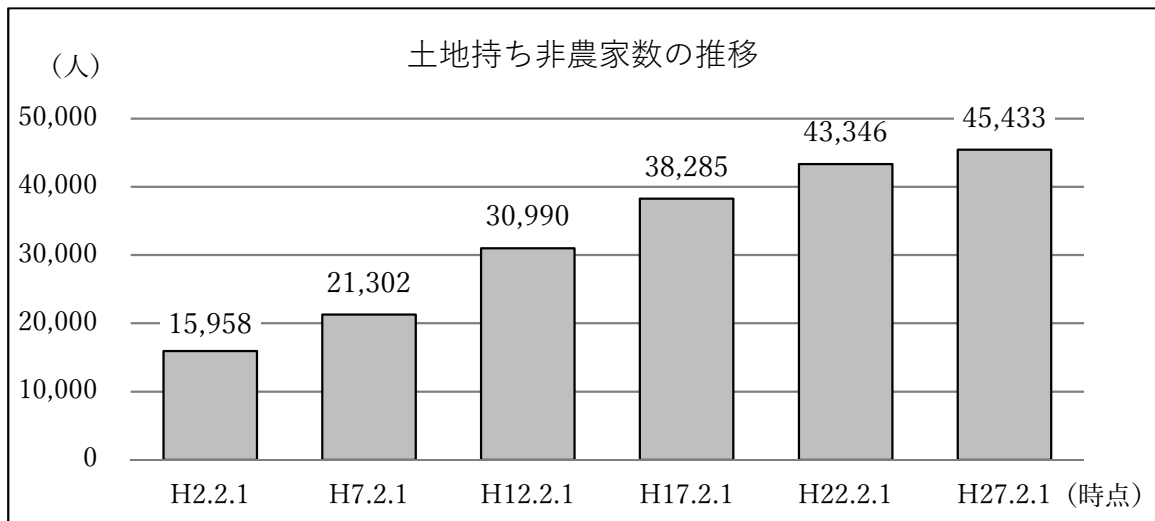
(4) 組合員数の減少等と高齢化

① 組合員数の減少



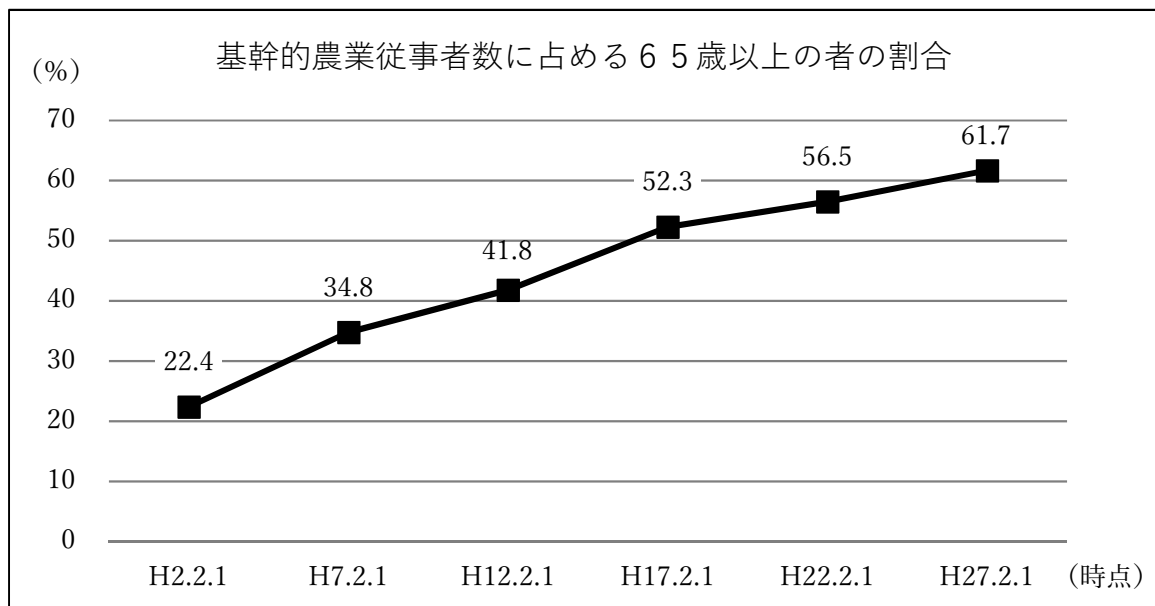
本県の土地改良区の組合員数は、平成5年度末においては145,879人でしたが、平成30年度末には120,847人となり、25年間で2割近く減少しました。

②土地持ち非農家数の増加



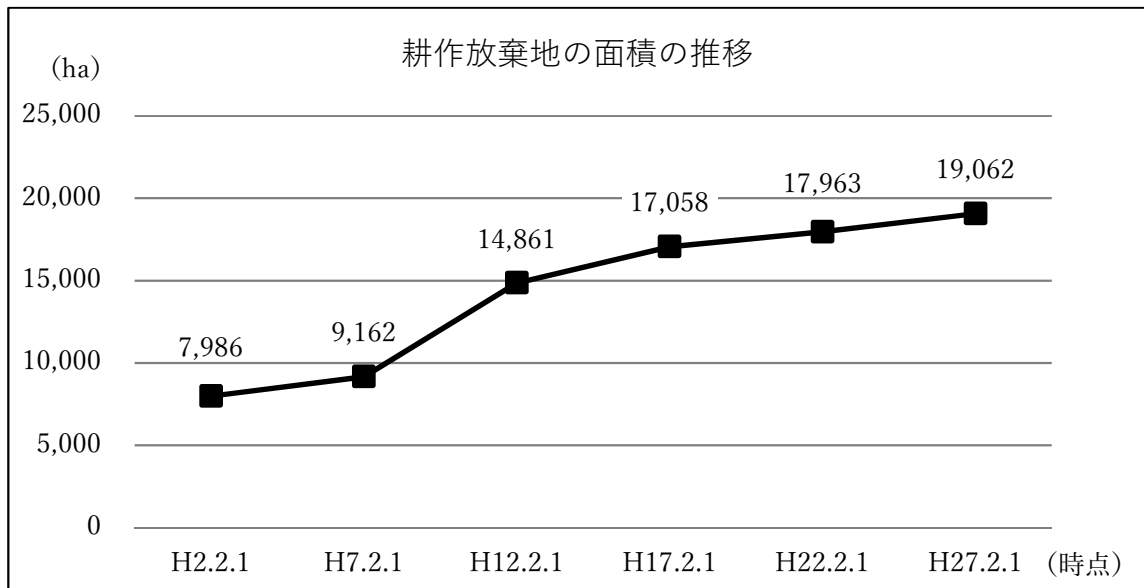
本県の土地改良区の組合員数が減少する一方で、平成2年2月1日現在では15,958人であった土地持ち非農家数は、平成27年2月1日現在には45,433人にまで増加しています。

③農業従事者の高齢化



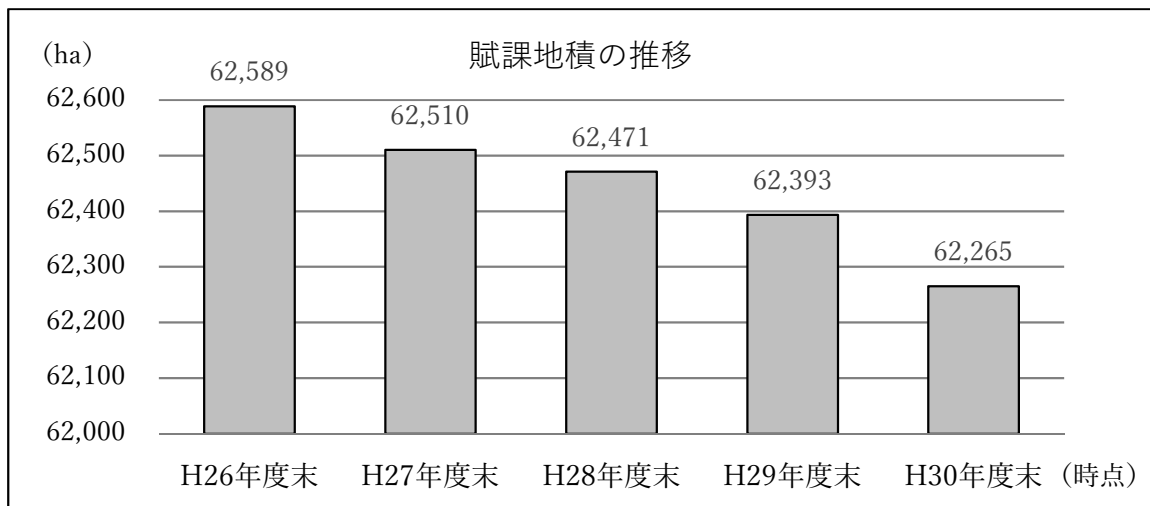
基幹的農業従事者の総数に占める65歳以上の者の割合は、平成2年2月1日現在では22.4パーセントでしたが、平成27年2月1日現在には61.7パーセントにまで上昇しました。さらに、2025年には団塊の世代の全てが75歳以上となり、近い将来、引退する者の急増や、農業従事者の激減が予測されます。以上の傾向は、土地改良区の組合員にも当てはまると考えられます。

(5) 耕作放棄地の面積の増加



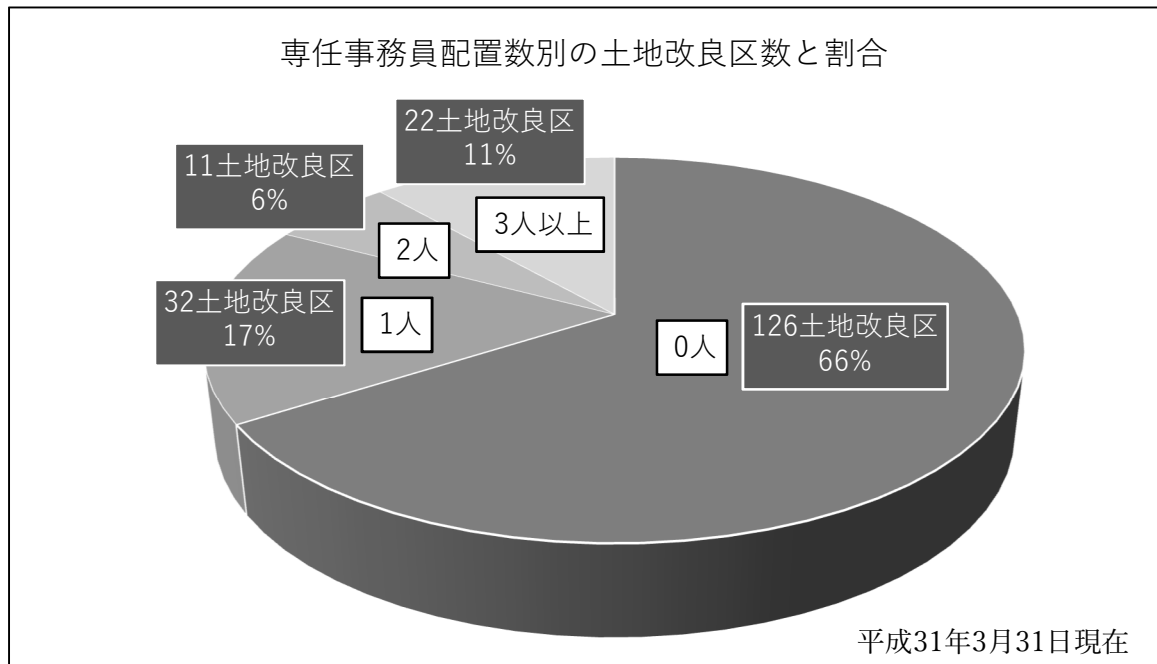
本県の耕作放棄地の面積は、平成2年2月1日現在では7,986ヘクタールでしたが、平成27年2月1日現在には19,062ヘクタールにまで増加しています。

(6) 賦課地積の減少



賦課金の対象となる地区の面積である賦課地積について、191土地改良区のうち平成26年度以降合併の母体となった土地改良区を除いた189土地改良区の合計は、平成26年度末現在には62,589ヘクタールでしたが、平成30年度末現在では62,265ヘクタールとなり、ここ数年、減少の傾向をたどっています。

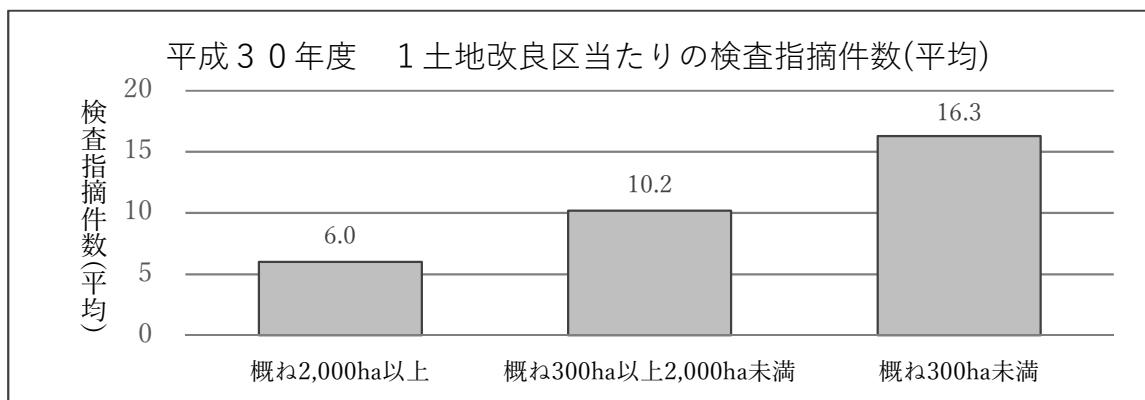
(7) 専任事務員配置数別の土地改良区数と割合



土地改良区における事務員は、組合員名簿の管理、農地集積の調整補助、出納管理、会議の運営等を行い、土地改良区の業務が的確に遂行されるため重要な役割を担う存在です。土地改良法改正（平成31年4月施行）で令和4年4月から義務化される複式簿記による決算関係書類の作成をしていく必要からも、一層、専任事務員の配置が要請されています。

現状では、専任事務員を1人も配置していない土地改良区は、全191中126（66パーセント）にものぼります。

(8) 不適切な事務処理



平成30年度の本県の土地改良区検査における不適切な事務処理に対する指摘件数をみると、規模の小さい土地改良区における指摘が相対的に多い傾向となっています。

2 本県の土地改良区が直面する問題点

1で述べた土地改良区の現状を背景に、本県の土地改良区は、次のような問題点に直面しています。

(1) 将来の財務を圧迫するリスク

土地改良区の収支の両側面において財務を圧迫する要因となる様々な事象が存在しており、これらが今後も土地改良区の財務の安定を脅かしていくことが懸念されます。

支出の側面で土地改良区の財務を圧迫する要因として特に着目される事象は、土地改良区が管理する農業水利施設の老朽化がますます進行していることです。たしかに、資金を積み立てることにより、劣化状況に応じた長寿命化のための補修や更新を計画的に実施している土地改良区も存在します。しかし、各土地改良区において差異こそあるものの、老朽化が進行していく農業水利施設への費用負担は、耐用年数を超過した農業水利施設に係る突発的な補修費の支出を余儀なくされるリスクも含め、今後ますます、土地改良区に重く押し掛かってくるものと考えられます。

収入の側面で土地改良区の財務を圧迫する要因となる事象については、まず、組合員の減少や高齢化、土地持ち非農家の急増、世代交代、集落機能の低下等を背景として、耕作放棄地が増加しています。耕作放棄地については、賦課金の対象となる地区には該当するものの、収益を生まない土地であるため、その性質上、所有者の納入義務を果たす意識は低下します。さらに、賦課金の対象となる地区の面積である賦課地積自体が減少しています。土地改良区は、農地の面積に応じて徴収する賦課金を主な収入源として運営されていますが、組合員の減少等により、各組合員への負担を今以上に増加させることに躊躇せざるを得ない背景から、賦課金の額を引き上げることは総じて容易とはいえません。こうしたことから、今後、賦課金収入の減少が危惧され、多くの土地改良区において収入の側面での将来の不安があります。

(2) 事務処理能力の不足

専任事務員が未配置の土地改良区は全体数の3分の2にのぼりますが、これらにおいては、組合員名簿の管理、農地集積の調整補助、出納管理、会議の

運営等の全般にわたって、事務処理能力の不足により、不適切な事務処理が行われやすい状況にあります。こうした土地改良区は、本来事務員が行うべき職務も役員が担わざるを得ないため、チェック機能が働きにくいという観点からも、不適切な事務処理が行われるリスクを抱えています。

また、土地改良法改正（平成31年4月施行）で義務化された、複式簿記による決算関係書類（貸借対照表）の作成に係る事務には、専門的な知識が必要である上に、事務量もさらに増加するため、専任事務員が未配置の土地改良区では、的確な対応が困難となることが予測されます。

3 解決すべき課題

2で述べた土地改良区が直面する問題点から、財務基盤を強化するとともに、事務処理能力を確保することにより、もって土地改良区の組織運営基盤を強化することが喫緊の課題となっています。

(1) 財務基盤の強化

2(1)で述べたとおり、収支の両側面において土地改良区の財務を圧迫する様々な要因が存在し、今後においても、これらが土地改良区の財務の安定を脅かしていくことが懸念されます。

そこで、土地改良区にあっては、老朽化する農業水利施設の補修費等の支出にも対応でき、かつ、賦課金をより確実に徴収できるようにすることが急務となっており、こうした観点から、財務を圧迫する要因に堪えられるよう、財務基盤を強化することが課題となっています。

このためには、まず、賦課地積を拡大することにより、スケールメリットを発揮できるようにすることが有効です。また、賦課地積の拡大に至らないまでも、経費の節減を図るため、他の土地改良区と共同して事業を行うことにより、効率的な業務運営をしていくことも有効と考えられます。

(2) 事務処理能力の確保

土地改良区の業務を的確に遂行するためには、事務員を配置し、役員が事務員を適切に監督することが求められています。

また、事務の誤りや不正を防止するためには、1つの事務を2人以上の事務員が相互検証することで、内部牽制機能（※）を強化することが望ましいといえます。

さらに、複式簿記への転換に的確に対応するためにも、事務処理能力を確保することが課題です。

※ 内部牽制機能

平成28年に、県内の土地改良区において、事務局職員による横領事件が発生しました。この事件の要因として、会計事務の内部牽制機能の不備・欠陥が指摘できます。

第3章 土地改良区統合整備基本計画

第2章で見たとおり、農業水利施設の老朽化、農業者の減少と高齢化など、土地改良区を取り巻く環境が深刻なものとなっている中、財務基盤の強化と事務処理能力の確保が課題となっています。

これまでも県では、土地改良区の組織運営基盤の強化を図るため、土地改良区統合整備基本計画による統合整備の推進をしてきましたが、今なお多くの土地改良区においては、自ら積極的に統合整備に向かうまでには至っておりません。

しかし、今後も農業者が激減し、高齢化も進行していく中で、課題の解決に向けて、土地改良区自身や関係する団体がそれぞれの役割を果たし、しっかりと取り組んでいかないと、土地改良区の組織運営は、ますます厳しくなっていきます。

このため、本計画では、土地改良区が統合整備に自主的に取り組むことを基本に、県は、千葉県土地改良事業団体連合会及び市町村と連携して、土地改良区の自主的な取組に対しこれまで以上に積極的に支援することで、統合整備を強力に推進していくものとします。

1 取組目標

◆ 取組目標

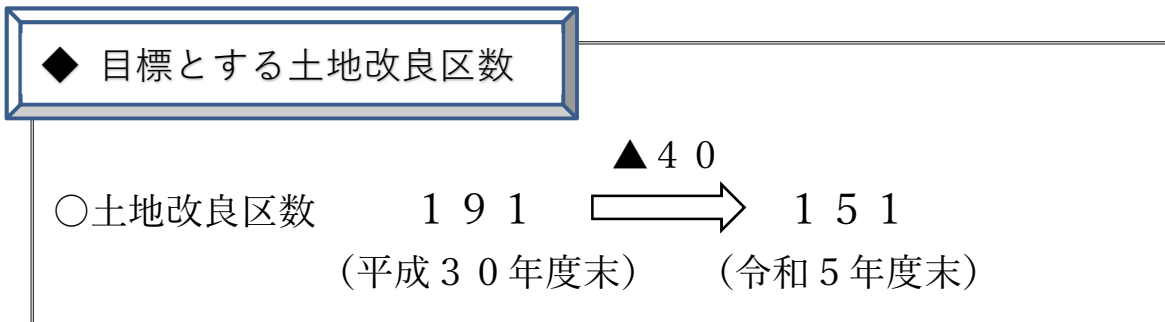
土地改良区の組織運営基盤の強化を図るため、土地改良区が自ら積極的に統合整備に取り組むことを促進し、もって持続可能な土地改良区の実現を目指します。

2 取組期間

◆ 取組期間

令和元年度～令和5年度

3 目標とする土地改良区数



平成30年度末現在で、191の土地改良区のうち、面積が500ヘクタール未満の土地改良区数は165存在します。

本計画では、この165の土地改良区のうち、3分の1の55土地改良区を15土地改良区に統合整備することを目標とします。

4 基本方針

本計画では、土地改良区の財務基盤の強化及び事務処理能力の確保を図るため、地区面積500ヘクタールを目安に規模を拡大するとともに、専任事務員をこの規模に見合うよう複数配置することを目指します。

(1) 地区面積500ヘクタール以上

これまでの土地改良区統合整備基本計画においては、300ヘクタール未満の小規模な土地改良区の解消を目指していました。しかし、今後ますます進行する農業水利施設の維持管理費の負担増、組合員の減少や土地持ち非農家の増加など、土地改良区の財務基盤を圧迫する要因に堪えていくためには、業務運営の一層の効率化を図り、事務経費を節減することが不可欠となります。

こうした今後の見通しも踏まえると、目標とする地区面積を従来の規模としたままでは十分でなく、スケールメリットを一層発揮できるような規模の拡大が求められます。

そこで、職員を配置している本県の土地改良区における職員1人当たりの平均面積が約250ヘクタールであることも参酌し、将来的には、県内全ての土地改良区を500ヘクタール以上にすることを目指します。

なお、土地改良区連合の設立による統合整備の場合は、所属土地改良区の合計面積を基準として考えることとします。

(2) 専任事務員の複数配置

これまでの土地改良区統合整備基本計画においては、少なくとも1人の事務員を配置することを目指していました。しかし、(1)において目標とした規模に見合う事務処理能力を確保するには、一層の事務経費の節減など、業務運営の効率化を図ったとしてもなお、目標とする事務員の配置を従来の計画の1人としたままでは十分とはいえません。

また、平成28年に発生した職員による横領事件の反省から、役員による監督のみならず、職員間の相互検証も加えて内部牽制機能の一層の強化を図る必要があります。

以上により、各土地改良区において、専任事務員の複数配置を目指します。

5 統合整備の手法

食料・農業・農村基本計画（平成27年3月31日閣議決定）においては、土地改良区について、合併等による組織運営基盤の強化を引き続き促進することとされています。

本計画においても、次のとおり「合同事務所の設置」及び「解散」による統合整備も選択肢としつつ、「合併」及び「土地改良区連合の設立」を推進することにより組織運営基盤の強化を図ります。

(1) 合併

これまでの土地改良区統合整備基本計画でも推進してきた合併は、組織運営基盤の強化の観点から有効であることから、今後も、次の関係にある土地改良区にあっては、引き続き合併を推進していくこととします。

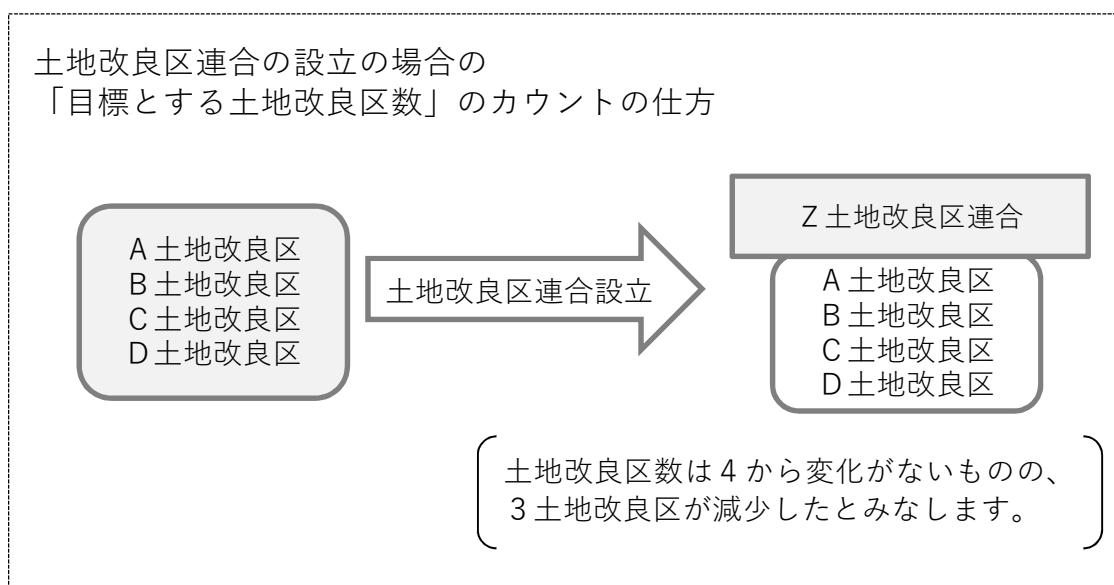
- ・地域が重畳関係にある土地改良区
- ・同一の農業用水系にある土地改良区
- ・同一の市町村にある土地改良区
- ・組合員が重複している土地改良区

(2) 土地改良区連合の設立

(1) の合併に至ることができない場合にあって、土地改良区連合の設立によって、業務運営の効率化を図り、経費を節減することが可能です。

土地改良法改正（平成31年4月施行）により、各土地改良区の施設管理、賦課金徴収、会計事務等の事務の一部を行うために、土地改良区連合を設立することができることとなりました。

このため、組織運営基盤の強化の有効な手段として、土地改良区連合の設立についても推進することとします。



(3) 合同事務所の設置

合併や土地改良区連合の設立が難しい場合であっても、合理的な事務処理体制を確保し、経費節減等を図るため、合同事務所（※）の設置を検討することとします。

※ 土地改良区連合と合同事務所の違い

合同事務所は、関係土地改良区の契約に基づく合議体であり、法人格を有しない組織であるため、権限や責任の所在が曖昧であるほか、その意思決定は引き続き関係土地改良区が行う必要があります。

一方、土地改良区連合は、総会が設置され、役員により業務執行がなされる法人であることから、権限と責任の明確化を図ることができます。

(4) 解散

事業の新規計画がない土地改良区について、農業水利施設がなく維持管理を行っていない場合、又は農業水利施設の適切な引継ぎが可能である場合は、解散を検討することとします。

6 各主体の取組

(1) 土地改良区の取組

本県の全ての土地改良区は、本計画に即して、統合整備強化に関する事項を内容とする「土地改良区体制強化基本計画」(※)を作成し、実践することとします。既に作成している土地改良区にあっては、4で示した「基本方針」や5で示した「統合整備の手法」を踏まえた内容とすることを見直しを図ることとします。

※ 「土地改良区体制強化基本計画」

土地改良区の組織運営基盤や事業実施体制の強化を図るため、「土地改良区体制強化基本計画の作成の促進について」(平成28年1月7日付け27農振第1755号農林水産省農村振興局整備部土地改良区企画課長通知)により、土地改良区が作成の促進に取り組むことを求められた計画です。

本県では、平成30年度末現在、43土地改良区で作成済みです。

(2) 千葉県土地改良事業団体連合会の取組

農業水利施設の老朽化が進行する中で、施設の補修や更新を計画的に進める必要があります。土地改良法改正(平成31年4月施行)により土地改良区に作成が義務付けられた貸借対照表は、将来の施設更新に必要な費用の額やそれに備えるための資産の状況を明らかにするものであり、将来の更新費用積立ての計画的な遂行に資するものです。

そこで、千葉県土地改良事業団体連合会は、県内各地区での体制強化勉強会や、貸借対照表等の財務諸表の分析結果を活用した運営の指導などを行うこととします。

(3) 県の取組

県は、土地改良区が組織運営基盤の強化への意識を高め、自ら積極的に統合整備に取り組むよう、千葉県土地改良事業団体連合会及び市町村と連携して、統合整備に係る指導及び支援を行います。

具体的には、まず、土地改良区検査、役職員研修等の様々な機会を捉えて全土地改良区に本計画の趣旨・内容を理解してもらうことにより、組織運営基盤の強化に係る役員の意識の向上を図ります。とりわけ、事務員を配置していない、地区面積が500ヘクタール未満の土地改良区に対しては、全ての役員が組織運営基盤の強化の必要性を認識するよう、より積極的な働きかけを行います。

また、土地改良区が作成した土地改良区体制強化基本計画の内容を踏まえ、県は、統合整備に係る手続に関する助言、関係土地改良区相互間の調整など、統合整備の実現に向けた支援を行います。

加えて、平成31年3月に国の土地改良区体制強化事業が拡充されたことを踏まえて、土地改良区連合を設立しようとする土地改良区についても、本事業を活用して支援します。

さらに、県は、土地改良区連合の設立を促進するため、その設立の手順等を示したマニュアルを策定し、周知します。また、モデルとなるような土地改良区連合の設立を支援するとともに、土地改良区連合の設立に至った先行事例から得られたノウハウや留意点等を他の土地改良区に情報提供し、助言するなど必要な支援を行います。