

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 16 日現在

機関番号：34316

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24580320

研究課題名(和文) 土地改良区の組織変革と土地改良事業の拡充・展開の可能性に関する研究

研究課題名(英文) The organizational change of a land improvement association, possibility of expansion and deployment of the range of a land improvement.

研究代表者

香川 文庸 (KAGAWA, Bunyo)

龍谷大学・農学部・教授

研究者番号：10291238

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の主な成果・内容は次のとおりである。(1)土地改良事業に関わる費用の新たな負担方式について検討し、地域住民による費用負担の可能性を明らかにするとともに、それが実現するための条件について考察した。(2)土地改良区が行う小水力発電事業の意義と問題点について検討し、事業が継続するための条件について考察した。(3)土地改良区の財政状態、収支構造の把握方法に関し、現状の問題点を整理した。その結果、いわゆる複式簿記への変更が望ましいものの、実際に変更するには様々な障害があることがわかった。

研究成果の概要(英文)：The main results of this research are as follows. (1) We examined the new burden system of the expense of a land improvement. And we clarified possibility of the expense burden by a local resident, and considered conditions for it to be realized. (2) We examined the meaning and the problem of the small-scale-hydropower undertaking which a land improvement association performs, and conditions for the undertaking to continue. (3) We clarified the problem of the accounting method of a land improvement association. As a result, although change to double entry bookkeeping was desirable, when actually changing, it turned out that there are various obstacles.

研究分野：社会経済農学

キーワード：土地改良区 賦課金 費用負担 小水力発電 地域環境改良 多目的利用 住民負担

1. 研究開始当初の背景

土地改良事業は大きな転換点にある。土地改良事業に対する補助金予算は時々の政局に大きく影響を受け、安定せず、土地改良区組合員に対する各種の支援措置も変化しつつある。一方、土地改良事業に関わる賦課金を負担する農家サイドにおいては、農産物価格の低迷や農業情勢の先行き不透明感などが作用し、農家の賦課金支払能力が低下しつつある。

そして、これらの結果、賦課金を納入できない農家が増加する傾向にあり、そのことが土地改良区の財政状態を脅かしている。土地改良事業は「農業生産基盤の整備(工事)の時代から施設管理(ストックマネジメント)の時代へ転換した」といわれることもあるが、全国には未だに100万ha近い未整備田が残されていること、基盤整備済みの農地の区画は未だ十分には大きくないこと、将来的には水利施設・用排水路などの更新事業を必ず行わねばならないこと、などを鑑みれば、農業生産基盤の整備(工事)事業は今後も土地改良区における主要かつ重要な事業であり続けることは間違いない。

こうした中で、土地改良区の運営方式、組織構造の変革の必要性が叫ばれるようになっており、その方向性を提示するような理論的研究、実証的研究が求められていると考えられた。

2. 研究の目的

こうした背景を受け、本研究では以下の諸点を研究目的とした。

(1) 土地改良区、土地改良事業に関して考えられる展開方向の第一番目は、土地改良施設の多目的・高度利用化を進めることによって土地改良区の収益構造、財政状況を改善させるとともに農家の費用負担を軽減させることである。その実現可能性を土地改良区、農家、地域住民各々の立場から理論的・実証的に検討することが第一の研究目的である。なお、分析に際しては、土地改良事業の生活改善事業化、地域環境改善事業化といった側面にも着目することとする。

(2) 土地改良事業の付帯事業として自然エネルギー生産事業(水力、風力等)が存在する。発電事業は土地改良法においても認められているが、実際の取り組み事例として目立ったものは少ない。そこで、こうした事業の存立条件の解明と、そうした事業が土地改良区および農家の経営収支にどのようなインパクトを及ぼすのかを明らかにすることを第二の研究目的とした。

(3) 農村・集落の混住化が進んでいる昨今において、以上で示してきた展開方向・方策

に取り組もうとするならば、地域社会、非農家世帯との連携が不可欠になる。土地改良区の組合員資格は規定上は耕作者だが、その範囲を拡大させ、非農家世帯を准組合員(仮称)といった形で事業に参画させることがしばしば提唱されている。そうした仕組みを整備するための前提条件を明らかにすることを第三の研究目的とした。

3. 研究の方法

本研究では以上の目的に対し、次のような方法論を組み合わせることで接近を試みた。

(1) 土地改良事業の賦課金負担問題の経営学的、経済学的な性格を明らかにするための理論的な考察を試みた。外部経済や受益者負担の問題はもちろんのこと、土地改良の結果が農地に対する評価にどのような影響を及ぼすのか、そのことが地域農業にどのようなインパクトを及ぼすのか、について検討した。

(2) 土地改良、地域環境改良、生活環境改良に関わる公共工事、設備投資の効果計測方法を開発するために、既存の費用便益分析や投資評価モデルに関する文献研究、理論的検証、改良を試みた。なお、その際、土地改良区における財務管理のあり方、複式簿記の導入の意義・効果についても検証した。

(3) 土地改良施設の多目的利用、発電事業の実態、地域住民による賦課金の負担状況を把握するために、全国各地で展開している先進事例への調査を積極的に行い、ヒアリングや資料収集に努めた。

(4) 土地改良区の組合員資格問題や非農家による賦課金の負担問題には、当事者の意向や経営経済的なメリット・デメリットとは別に法制度による制約が存在する。この点に関し、制度面の整理を試みた。

4. 研究成果

本研究の主な成果は以下のとおりである。なお、成果の公表は順次、段階的に行っていく予定である。

(1) 農地の貸借関係の拡大とともに、土地改良負担を借り手が行うのか貸し手が行うのかという問題が表面化してきている。現場の対応方法は、経常賦課金は借り手、特別賦課金は貸し手というケースが多く、理論的にも首肯されるが問題もあることがわかった。制度的問題としては、1枚の農地に土地改良3条資格者を複数置くことができないので、借り手から地権者のどちらかにしなければならず、経常賦課金または特別賦課金のどちらかが地権者と借り手の間でやりとりされる

こととなる。両者の関係は民間関係になるので制度的把握はなされず、さまざまな個別ケースが放任されており、トラブルの原因にもなりかねない。また、農産物価格と地代下落のため、地権者が土地改良に投資するインセンティブが失われ、土地改良そのものの推進が難しくなっていることがわかった。

(2) 都市化の進展が土地改良の推進にプラスに作用していることが分かった。都市化の進展による転用利益の一部が転用決済金となって土地改良区の財政に流入したり、非農用地の創設換地などで土地改良工事費の受益者負担部分を圧縮することが可能となっており、都市化の進む地区の方が純農村部よりも新たな土地改良に積極的であることがわかった。純農村部では、農業の収益性の悪化が土地改良の推進に後ろ向きの影響を与えているのと対照的である。この傾向は、新たな土地改良投資だけではなく、既存の土地改良ストックの維持管理・補修にも影響を与えているものと考えられ、最も土地改良を必要としている地域ほどそのための財政基盤が弱いというジレンマに陥っていることがわかった。

(3) 農業用水を利用した小水力発電などの収入は土地改良区の財政基盤を強化し、土地改良施設の維持管理・補修の費用の一部を肩代わりしている。このため、もしそれがなければ避けられなかったであろう賦課金の高騰を回避する効果を持っていることがわかった。ただし、電力の固定買い取り制度に依存するとともに、農業用水の基幹部分が国営ないし効率補助によって建設・維持されているという条件がなければ、小水力発電の黒字化は達成できない水準のものである。その意味で、小水力発電などの「副収入」はあくまで土地改良費に係る経費の圧縮に寄与するにすぎず、公的な土地改良投資を代替するものではないといえる。

(4) 土地改良区が発電事業を行う場合、売電収入は発電施設だけではなく、土地改良施設全体の維持管理費に充当することが可能なことから、土地改良区による発電事業は、土地改良区の収支改善に貢献している実態が明らかになった。特に、「再生可能エネルギー固定価格買取制度(FIT)」の成立以降、包蔵水力が大きな地域の土地改良区における小水力発電事業は、当該土地改良区に多大な収入をもたらす、農家負担の軽減に大きく貢献出来る可能性を示している。しかし、この小水力発電の収益は、土地改良区内に留まっており、地域全体への波及は極めて小さいことは、今後の土地改良区のあり方の課題でもあると考えられる。

(5) 農家・非農家の混住化の進展に合わせて、土地改良区において、「地域づくり」へ

の参画や地域の環境整備、農業施設の多面的利用が進められている。しかしながら、そのような取り組みに対する地域内の非農家世帯の認知度は十分なものとは言えない。土地改良施設は、農業生産のための私的財であるとともに、多面的機能を有することから、農家・非農家の混住化が進んでいる地域においては、公共財的性質も有すると考えられる。この点を考慮するならば、現状の土地改良区においては、地域社会への貢献、言い換えれば、土地改良施設の公共財的側面の活用が不十分であり、今後の重要な課題である。

(6) 土地改良事業を「地域環境の改良事業、地域生活環境の改良事業としての性格を有する事業」として捉えた場合、そのコスト負担のあり方が問題となる。複数の土地改良区にヒアリング調査を実施した結果、用水施設の維持管理費の一部を集落全体(非農家も含む)が町内会費などから負担している事例が確認できた。用水施設の利用に関わる費用を負担することに非農家を含めた地域住民全体が同意するのであるならば、施設の整備・建設に関わる費用についても地域住民全体が負担する仕組みを考案することは可能である。そして、そうした機運が高まりつつある事例も存在することがわかった。また、そうした構想を実現するためには土地改良区の収支状況・財政状態をこれまで以上に透明化・明確化せねばならず、そのためには複式簿記への切り替えが必要だが、所有資産の現在価値の評価や負債の帰属問題等、クリアすべき問題は少なくないことがわかった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計6件)

栗生和樹・浦出俊和(責任著者)・上南木昭春、有田地域におけるみかんの市場評価と産地のあり方、農林業問題研究、査読有、巻号未定(掲載決定)、2016、ページ未定

香川文庸、地域特性と担い手形成・農地流動化、農業法研究、査読有、第50巻、2015、24-37

桂明宏、雇用就農と人材育成の課題、農業と経済、第78巻・第11号、2012、49-56

香川文庸、農業経営の高度化と資金管理問題、農業と経済、第78巻・第10号、2012、21-34

田村剛・鬼塚知・桂明宏・浦出俊和、身近な自然資源に対する住民の評価構造と保全のあり方、農林業問題研究、査読有、第48巻・第1号、2012、176-181

植田拓也・浦出俊和・大平和弘・上南木昭春、吉野林業の森林管理における山守の実態とその存続に関する研究、農村計画学会誌、査読有、第31巻(Special

issue), 2012、315-320

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計2件)

香川文庸、農業経営の社会的責任と会計、
稲本志良編集代表、農業経営発展の会計
学、昭和堂、2012、60-90

桂明宏、土地合体資本投資と有益費問題、
堀口健治・竹谷裕之編、農業農村基盤整
備史、農林統計協会、2012、144-166

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

香川 文庸 (KAGAWA BUNYO)

龍谷大学・農学部・教授

研究者番号：10291238

(2) 研究分担者

浦出 俊和 (URADE TOSHIKAZU)

大阪府立大学・生命環境科学研究科・助教

研究者番号：80244664

桂 明宏 (KATSURA AKIHIRO)

京都府立大学・生命環境科学研究科・准教
授

研究者番号：90233767

(3) 連携研究者

なし