土地改良区における准組合員制度の導入

主任研究員　若林剛志

〔要　　旨〕

2018年に土地改良法の一部を改正する法律が成立し、土地改良区は准組合員制度を導入することができることとなった。准組合員制度を導入した土地改良区に聞き取りを行ったところ、耕作者主体の組織であるという法の建前や准組合員制度導入の趣旨を目的として准組合員制度を導入した土地改良区は限られていた。事例として取り上げた土地改良区からは、土地改良区自らの経済的問題、あるいは将来起こりうる法的、経済的問題を想定してこの制度を導入していた。今のところ、准組合員制度で解決できることは限定的であり、賦課金徴収等の経済問題解決のために導入する例が多かった。

また、規範的見地から准組合員制度導入を検討した。土地の問題も水の問題も、所有者が准組合員となることで解決できることは限定的であることを確認した。最後に、現時点における准組合員制度の位置付けについて論じた。

目　次

はじめに
1　土地改良区とその組合員資格
2　准組合員制度の導入
3　導入事例の紹介
(1)　導入動向
(2)　事例概要
4　制度導入の論点
(1)　事例を通じて抽出できる論点
(2)　規範的観点から准組合員制度導入について考える
おわりに

はじめに

土地改良法の一部を改正する法律（平成三十年六月八日法律第四十三号）が2018年６月８日に公布され、2019年４月１日に施行された。同法は頻繁にその一部を改正しているが、第196回通常国会で成立した上記の一部改正は重要な要素を含む改正であった。そう断定できる最大の理由は、この一部改正が土地改良区の組織上の根幹である組合員制度に手を付けたことにある（注１）（注２）。

このときの一部改正の趣旨は、「土地改良区が施設の維持管理、更新等を的確に行っていくためには、耕作者の意見が適切に反映されるような事業運営を確立していくこと」、「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つつ、より一層の事務の効率化や改善を図る必要」があったことであり、かなり広い範囲にわたる改正が行われている（注３）。農林水産省（2018）は、改正のポイントを10項目に分けて取り上げ、それぞれ質疑に応答する形で資料を作成している。

10の項目は第１表のとおりである。(1) の総論は改正の趣旨と施行日についてである。(2) は、このときの一部改正で新たに設けられた准組合員制度についてである。(3) は、組合員資格交替手続きについてである。このときの一部改正で、組合員に加え新たに准組合員制度を導入することができるとしたことから、組合員と准組合員の交替について取り上げている。(4) は、理事の資格要件であり、理事の５分の３を耕作者とすることについてである。(5) は、利水方針と用水配分の決定方法を記した利水調整規程を定めることについてである。慣例化されている用水配分を明文化するだけでなく、耕作方法の変化に伴ってどのように農業用水を配分するかを定める措置である。(6) は、施設管理准組合員制度についてであり、地域の活動組織が准組合員として土地改良区に加入できる制度である。

第1表　2018年の土地改良法一部改正のポイント

	主な内容
(1)総論	法改正の趣旨、施行日
(2)准組合員制度	創設理由、准組合員の権利と義務
(3)資格交替手続	耕作者組合員への切替の農業委員会承認の廃止と届出制への移行
(4)理事資格要件	理事の5分の3を耕作者とする理由、耕作者確認方法
(5)利水調整規程	規程設置理由、具体的記載事項
(6)施設管理准組合員制度	創設理由、施設管理准組合員の権利と義務
(7)総代会	総代会設置要件を100人超、総代定数を30人以上とする理由
(8)土地改良区連合	業務拡充理由、必要な手続き
(9)決算関係書類	複式簿記化の義務付けとその理由
(10)員外監事	員外監事の義務付けとその理由

資料　農林水産省(2018)を基に筆者作成

主に想定されているのは、多面的機能直接支払交付金を利用しながら活動する組織である。(7) は、総代会についてであり、総代会の設置要件と総代定数について変更がなされ、更に総代選挙を土地改良区の管理の下で行うこととしている。(8) は、土地改良区連合という法人格を持つ組織の業務拡大についてである。土地改良区の業務の一部となっている業務であれば、土地改良区連合がその業務を実施することができるようになっている。(9) は、決算についてであり、貸借対照表作成の義務付けと決算関係書類の公表についてである。(10) は、税理士等の指導を受けていない場合の員外監事の義務付けである。

このように、このときの一部改正の内容は多岐にわたる。このうち本稿では、土地改良区が人の結合である組合組織であり、組織の根幹とも言える組合員制度に関係する (2) を取り上げる。土地の所有と利用の分離が進展する現段階において、組織の根幹に関わるこの法改正が土地改良区にどのような影響を及ぼすのか、実際に准組合員制度を導入した土地改良区の事例を踏まえながら論点を抽出し、その論点を分析視角として准組合員制度導入から想定される影響について論じたい。なお、(6) も准組合員であるが、(6) は団体への准組合員資格の付与であり、組合員資格を定めた土地改良法第三条との関係性のなかで付与される准組合員資格ではない。したがって、本稿ではこれには触れないこととする。

土地改良区の准組合員制度に関し論じられた研究成果は、この一部改正で新しく導入された制度であることもあり、今のところ見当たらない (注４)。本稿も法改正後それほど年月を経ていない制度に関する論稿であり、不十分で限定的な内容にとどまらざるを得ないことは断っておきたい。しかしながら、導入の経緯やそこでの准組合員制度の位置付け等を現時点において確認しておくことは意義のあることだと考える。

本稿の構成は以下のとおりである。次節では土地改良区とその組合員資格について概説し、第２節で、准組合員という組合員資格について説明する。第３節では准組合員制度を導入した土地改良区の事例を紹介する。その後、第４節で事例から抽出できる論点を提示するとともに、規範的観点から准組合員制度導入について考える。そして、最後に限定的ながら准組合員制度導入の意義について論じたい。

(注１) これ以降、一部（を）改正あるいは法改正（改正法）というとき、本稿では特に断りのない限り平成三十年六月八日法律第四十三号を指すこととする。

(注２) 第196回国会における衆議院農林水産委員会第14号では、「今回の土地改良法改正は、土地改良区の組合員や体制に関する規定を約七十年ぶりに改正するものと伺って」いるとの発言があり、土地改良法成立後、組合員に関する最大の法改正であったことを窺い知ることができる。

(注３) 第196回国会、衆議院農林水産委員会第13号 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000919620180510013.htm（2024年３月14日アクセス）

(注４) 制度紹介にとどまり、制度導入の個別事例研究を含む学術研究は今のところ見当たらない。また、2024年３月14日に、CiNiiで「准組合員」を検索したところ、該当は156件あった。そのうち土地改良区の准組合員に関する文献は１件であり、それは准組合員制度が改正法に盛り込ま

れ、閣議決定したことを示す内容であった。

1　土地改良区とその組合員資格

ここでは、土地改良区とその組合員資格について略述する。

広辞苑（第６版）では、土地改良区を「土地改良法によって設立される土地改良事業を行うことを目的とする公共組合。従前の水利組合・耕地整理組合等に代わるもの」と記載し、土地改良区体制強化事業実施要綱では、「土地改良区は、農業水利施設の管理や農業生産基盤の整備を通じた農用地の利用集積を推進する中心的役割を担う団体」としている。農林水産省作成の一般向け資料では「土地改良区とは」、「土地改良事業のみを行う団体」、「公共投資による社会資本の形成である土地改良事業を行政に代わって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」された組織としている（注５）。

土地改良区を説明する資料に出現する「土地改良事業」という用語の意味は、土地改良法第二条の２に規定されている。それを略述すると、①土地改良施設（農業用用排水施設、農業用道路その他農用地の保全又は利用上必要な施設）の新設、管理、廃止又は変更、②区画整理、③農用地の造成、④埋立て又は干拓、⑤農用地若しくは土地改良施設の災害復旧又は土地改良施設の突発事故被害の復旧、⑥農用地に関する権利、農業用施設に関する権利等の交換分合、⑦その他農用地の改良又は保全のため必要な事業、である。すなわち、農用地と農業水利にかかる整備やその管理は押しなべて土地改良事業と呼ばれている。

農用地と農業水利にかかる施設整備や管理を行うことが土地改良区なのは、その系譜ゆえである。土地改良法に基づき設立されている土地改良区は大きく分けて２つの系譜を持つ。１つは耕地整理組合、もう１つは水利組合である（注６）。耕地整理組合は、圃場整備を中心に行っていた団体であり、水利組合はいわゆる水利権を持ち、水の配分や水利施設を管理していた団体である。もちろん、1949年の土地改良法成立以後に全く新たに設立された土地改良区もあるが、戦前から活動していた２つの団体が、組織変更により土地改良区となった団体も存在するのである。すなわち、土地改良区は土地と土地での耕作に密接な水利を融合した団体と言える。

これら２つの組合が、現在の土地改良区の原則とは異なり、所有者を組合員としていたのに対し、土地改良事業を行う団体である土地改良区の組合員は、土地改良事業に参加する資格のあるものとなっている。資格要件は土地改良法第三条に記載されていることから三条資格者という用語を用いることがある。第三条は長い条文であるが、誤解を恐れず要点だけを抜き出せば、「土地改良事業地域内で」「所有権のほか賃貸借権などの用益物権を持つもの」が資格を持つ。したがって、一筆の土地につき組合員となることができるのはこうした権利を持つ者であるが、同法第三条の二より、事業参加

資格者は原則耕作者となっている。もし所有者が組合員となる場合は、農業委員会の承認が必要である。

このような組合員資格を持つ土地改良区が、新たに准組合員制度を導入したことには何らかの理由や生じていた問題、すなわち土地改良区の根幹とも言える組合員制度について問われた何がしかの背景がそこにはあるはずである（注７）。

改正法の趣旨説明は、既述のとおりであるが、このうち准組合員制度を新たに創設した理由が農林水産省（2018）に記載されている。それによれば、准組合員制度を創設する理由として、(1)「土地改良区の組合員資格については、事業参加資格者が組合員となる強制加入制となっているため、貸借地についても耕作者又は所有者のいずれか１人が組合員となること」、(2)「将来にわたって良好な営農環境を確保していくためには、耕作者の意見を適切に反映しつつ、土地改良施設の維持管理・更新を適切に行っていくことが必要で」あること、(3)「一方で、所有者から耕作者への組合員の資格交替をした場合、耕作者はこれまで所有者が負っていた賦課金や夫役を負担することとなるため、現行の組合員資格以外に土地改良区の運営に参画する途を拓くことが有効な場合もあ」ること、(4)「このため、①現在は組合員ではない耕作者が、まずは准組合員として土地改良区の運営に参画するとともに、②所有者から耕作者に資格交替をする際、所有者が准組合員として、引き続き土地改良区の運営に参画することができるようにし」たと述べられている。

(1) は、一筆の土地に耕作者と所有者がいながら、組合員は１人であるという制限についての説明である（注８）。自作地であれば耕作者が所有者でもあるから、組合員候補者が複数存在することはない。しかし、所有と利用が分離すると、複数の組合員候補者が出現する。それによって、一方は組合員として権利を行使し、他方は資格のない者として土地改良区と直接的関係性がなくなる。それを問題視している。(2) からは、土地改良法の原則に立ち返り、耕作者を組合員とし、議決権を持つなど運営に関わり、組合員である耕作者の意思が土地改良区の運営に反映されるよう推し進めていきたいことが窺える。この (2) と次の (3) との間には、現状相当数の土地改良区において、所有者が組合員の中心となっている現状があることが付記でき、これを是正していきたいという意図がある（注９）。それにより良好な営農環境、例えば１枚の圃場面積の拡大を図ること等が意図されていると考えることができる。そして、こうした意思反映がなされない可能性があることを問題としている。(3) では資格交替に踏み切った場合に問題が生じることがあるため、所有者が組合員以外の何らかの形で、土地改良区の運営に参画することで、耕作者の負担を緩和させたい意図がある（注10）。しかし、耕作者が組合員であるという原則を性急に追求し、一足飛びに資格交替することが困難な場合もあり、その場合に (4) の①を、上記 (3) の場合 (4) の②を段階的

に利用することで、法の建前に近づけることが想定されている。

ここで後の議論と関連する土地改良区の賦課金について説明しておく。賦課金は組合員が負担するものであり、経常賦課金と特別賦課金がある。前者は土地改良区の運営費に充当され、後者は区画整理等の事業導入費用の償還金に充当される。いずれの賦課金も組合員が支払うのが原則であるが、後者は土地の価値を改変する性質を持っていることから、土地の所有者が負担するのが通例となっている。

(注５) https://www.maff.go.jp/j/nousin/kikaku/attach/pdf/dantaisidou_riyouchousei-26.pdf（2024年３月14日アクセス）

(注６) 系譜として北海道では土功組合があるが、土地改良区が土地と水の系譜を併せ持つ組合組織であることのみを示せばよいと考えたため、本稿では取り上げなかった。

(注７) もちろんこれまで全く検討することなく法改正がなされた訳ではない。例えば、土地改良制度研究会（2016）で事業参加資格について検討されている。

(注８) ここでは便宜上１人としておくが、一筆の土地の所有が共有なら共有者全員が組合員でもよいし、法人や地方公共団体等が組合員となることも可能である。ただし、一筆の土地につき１票の共益権を持つことは変わりない。また、一筆の土地ごとに組合員資格を得るが、複数の筆において組合員資格を持っていても保有する票は１票である。

(注９) 土地改良区は、一筆の土地ごとに組合員（事業参加資格者）を決められる。すなわち、ある事業地域内で設立されている土地改良区の土地ごとに組合員が誰なのかを決められる。土地改良制度研究会（2016）によれば、所有者が主と答えた土地改良区は68％、耕作者が主と答えた土地改良区は24％であった。所有者が中心の土地改良区が多いことを利用権の導入、拡大との関連で論じた文献として亀岡（2022）がある。

(注10) ここで「運営に参画する途を拓くことが有効な場合もある」としているが、運営とは何を指し、有効な場合とは何か。主語は所有者であろうから、端的には総会で意見を述べることだと推察される。「所有者が負っていた賦課金や夫役」の継続的負担が「運営に参画」に該当するとは考え難いが定かではない。

２　准組合員制度の導入

それではこのときの一部改正により導入された准組合員とはどのような性格を持つ組合員であろうか。理解しやすいように、いくつかに区分して説明する。

准組合員はその名のとおり組合員に准ずる組合員である。その資格は一部改正後の土地改良法第十五条の二に規定されている。それによれば、「土地改良区は、定款で定めるところにより、当該土地改良区の地区内にある土地の所有者又は当該土地につき所有権以外の権原に基づき使用及び収益をする者であつて、第三条に規定する資格を有しないものを准組合員たる資格を有する者とすることができる」となっており、その特徴は大きく４つに分けることができる（注11）。

第１は、土地改良区の准組合員制度導入は任意となっていることである。法改正で、准組合員を置くことができるようになったが、それは置くことができるのであって、各土地改良区で准組合員制度を導入するか否かが決められる。この准組合員制度は、土地改良区が定款に准組合員に関する規定を定めることで、利用可能な制度となる。

第２は、一筆の土地に性格の異なる複数の組合員が存在することである。既に述べたように、これまで土地改良区の組合員は一筆の土地に１人であった。法改正により、

土地改良区が准組合員制度を導入していれば、一筆の土地に組合員と准組合員という性格の異なる２人の組合員を置くことができるとした。したがって、一筆の土地に組合員がいて初めて准組合員の資格を得るものが出現する。しかしながら、これも任意である。すなわち、土地改良区の地区内の土地ごとに、組合員のみの土地と組合員と准組合員がいる土地とが混在することを妨げない。

第３は、賦課金負担割合が任意であることである。准組合員は、組合員との間で調整のうえ、賦課金等の一部を分割して負担することができる。これも「できる」のであって、准組合員が賦課金を負担するか否か、負担するならどれくらいかを任意に決定できる。

第４は、准組合員に付与される権利である。准組合員は組合員のように議決権や選挙権は有しないものの、総会へ出席し、その場で意見を述べることができる。既述の改正法の趣旨説明で土地改良区の運営に参画することができるようになったとしているのは、端的にはこの権利の行使であろう。

このように、導入された准組合員制度の特徴として挙げられるのは任意性であり、土地改良区において准組合員制度を導入するか、一筆の土地について准組合員として加入するか、そして准組合員として組合員と賦課金を負担するか（分担するならどれくらいか）、総会に参加し意見を述べるか否かについて、それぞれ自由に決められる。

(注11) 定款記載事項なので、導入には総会での決議を経る必要がある。

3　導入事例の紹介

(1)　導入動向

ここまで准組合員に関する制度導入やその目的等について論じてきた。本節では総会決議を経て定款を変更し、定款上に准組合員の資格のほか、加入および脱退等に関する項目を定めた土地改良区、すなわち実際に所有者または耕作者で事業参加資格を有しないものを准組合員として加入させることができる土地改良区の事例を確認する。

少し古いが22年６月12日付の日本農業新聞によれば、20年末時点で准組合員制度を導入した土地改良区が128ある。20年度の土地改良区数が4,325とされているから、准組合員制度を導入した土地改良区の割合は低いが、それでも改正法の施行から20か月の間に100以上の土地改良区が対応したことになる。

(2)　事例概要

筆者は、准組合員制度を導入した７つの土地改良区に聞き取りを行った。それらの准組合員制度導入の概要は第２表のとおりである。

第１に、まず７つの土地改良区における組合員の中心であるが、耕作者が組合員の中心となっている土地改良区が３、所有者が中心となっている土地改良区が４であった。事例では、組合員の中心が耕作者および所有者となっている土地改良区のいずれ

第2表　事例にみる准組合員制度の導入概要

土地改良区	A	B	C	D	E	F	G
導入年	2020年	2019年	2019年	2019年	2021年	2019年	2019年
組合員の中心	耕作者	耕作者	所有者	耕作者	所有者	所有者	所有者
組合員数(概数)	5,000人超	5,000人超	4,000人	2,000人	2,000人	1,000人	500人未満
准組合員数(概数)	100人(全て所有者)	300人(全て所有者)	800人(全て耕作者)	100人(全て所有者)	0人	0人	1人(耕作者)
経緯	・県や県土連のPR ・組合員の要望で賦課金を分けたいという意見があった	賦課金徴収のため	水利用者からの水利費等の徴収	県の助言(賦課金の組合員以外からの徴収に関して)	用水路は地域の財産との意識から	県からの通知に基づいて	県の勧め
目的	賦課金分担納付のために導入	・賦課金徴収のため ・今後(国営)事業があるので制度整備は必要	耕作者を准組合員にして賦課可能に		耕作者を組合員としたい		集落営農組織の一層の関与
制度の利点		・担い手の利便性(耕作者は所有者から賦課金徴収する手間が省ける) ・リスク分散になる				耕作者が所有者に支払う地代に何が含まれているかが一定程度明確になる	
制度の問題点	・(権利の問題)准組合員の権利に違和感 ・賦課が無くなっても意見を言えること	総組合員数増加の負担、組合員との権利問題		・情報管理の負荷が多少だが増加 ・目的が目的であるので、自動退会が可能であるとよい	(権利の問題)准組合員の総代会への参加に理事会で反対があった		准組合員制度のない土地改良区との合併で制度がなくなる懸念

資料　聞き取りに基づき筆者作成
(注)　左から組合員数の多い順に並べた。また、全ての記述は聞き取り時のものである。

においても准組合員制度が導入されており、大きな偏りはなかった。18年の一部改正による准組合員制度導入の最大の意図は、原則である耕作者を組合員とし、組合員の意思を反映させることであり、そのために土地改良区の組合員を所有者から耕作者にシフトしていくことであろう。この観点から、所有者が組合員の中心となっている土地改良区において准組合員制度導入の目的を確認することはより重視されるところである。しかしながら、実は耕作者を中心とする土地改良区も自作農が多いという現状があり、自作農は耕作者であり、かつ所有者でもあるという点を考慮すれば、これらの土地改良区は、実質的に所有者が中心であると捉えることも可能である。

第２に、組合員が多い土地改良区もあれば、組合員数が500人未満の土地改良区もあるなど、准組合員制度導入した土地改良区の組合員数には幅がある（注12）。事例からみると、組合員数の多寡が准組合員制度導入に影響を及ぼす訳ではないようである。

第３に准組合員数についてである。土地改良区Ｂのように組合員数だけでなく准組合員数も多い土地改良区もあれば、土地改良区Ｅのように准組合員制度のみを導入し、聞き取り時点で准組合員資格を取得した者がいないという土地改良区もあった。した

がって、准組合員制度導入は、現時点において実益を伴う理由とそうでない理由が混在している可能性が示唆される。事例の場合、土地改良区Ａ、ＢおよびＤでは、准組合員の全ては所有者である。ただし、所有者が組合員で耕作者が准組合員となっていない土地もある。一方、土地改良区ＣとＧの准組合員は耕作者である。ただし、土地改良区Ｇの准組合員は１法人であり、地区の営農組織がその資格を得ている。

第４に、こうした准組合員数の幅や准組合員の主体の違いは、この制度の導入経緯とも関係している。導入経緯には、大きく分けて積極的導入と消極的導入がある。そして、更に消極的導入は、主体的か否か、すなわち消極的だったとはいえ目的を持って制度導入した土地改良区と、県等の勧めによって他律的に制度導入した土地改良区に分けられる。事例は、Ｂ、Ｃ、Ｅが積極的導入、ＤとＧが消極的だが目的を持って導入、ＡとＦが県の勧め等によって導入した土地改良区として区分できる。

導入経緯を個別にみていくと、土地改良区ＡとＢは、賦課金の区分徴収のために准組合員制度を導入したことが確認できる。土地改良区Ｂは、一筆の土地における経常賦課金と特別賦課金を負担する主体が異なることを受け止め、そのことを改善するために准組合員制度を導入している。そして、耕作者が組合員となっている場合には、所有者に准組合員になってもらうよう働きかけている。土地改良区Ａは、一部の組合員から経常賦課金と特別賦課金を耕作者と所有者がそれぞれ分担して納付したいという要望がかねてより断続的にあった。そこに法の一部改正と県や県土連（県土地改良事業団体連合会）の一部改正に関する土地改良区向けPRがあり、准組合員制度が利用可能なものと考え、積極的かつ主体的に導入した。

これと同様に土地改良区Ｄも、県からの助言を受け、それを参考に導入している。しかし、その助言の内容は具体的であった。それは、賦課金は法に基づき組合員から徴収すべきであるという点である。例えば、土地改良区は圃場整備によって発生する特別賦課金を、組合員である耕作者から徴収すべきである。そして、圃場整備による土地の価値の変化は所有者に帰属するため、耕作者は所有者に有益費の支払いを求めることになる。しかし、このとき准組合員制度を利用し、所有者を准組合員とすれば、土地の価値を変化させる圃場整備に伴って発生する特別賦課金を、土地改良区はその恩恵を受ける所有者から直接徴収することができる。

こうして、土地改良区Ｄは法的問題を回避すべく准組合員制度を導入したので、導入には消極的だが、目的を持って導入した例であると言える。今のところ土地改良区Ａ、ＢおよびＤは准組合員制度を賦課金の適切な徴収手段として、耕作者による所有者への有益費請求の手間を省くための手段として利用していると言える。

このほか、土地改良区Ｃ、Ｅ、ＦおよびＧは耕作者を准組合員とし、所有者が引き

続き組合員の中心となっている例である。土地改良区Ｃは、既に一定数の所有者が、不在地主となっている、あるいは相続等の発生で、すぐには組合員の状況を把握できない等、土地改良区が組合員資格への厳格かつ適切な対応をとることが困難となっている例である。それでも耕作者は、農業水利を必要とするので、水利費と土地改良区の運営費に相当する経常賦課金を支払う。准組合員制度を導入して、耕作者が准組合員となれば、制度上賦課金の負担割合は組合員同士で決定すればよいから、土地改良区にとっては農業水利を利用している准組合員に問題なく賦課金納付を求めることが可能である。こうした利点もあり、准組合員制度を積極的に導入した。しかし、この例とみると、准組合員制度の導入がここで生じている組合員資格の厳格な運用への対応を先送りにすることにつながり、モラルハザードを引き起こすことになりかねない。加えて、こうした対応は、将来的な区画整理事業の導入において問題となる可能性がある。

土地改良区Ｅの導入経緯は、純粋に耕作者を組合員としたいという今回の一部改正の意図に最も則した土地改良区である。しかしながら、聞き取り時には准組合員がおらず、現時点で実益はないが、導入された准組合員制度が段階的に耕作者を准組合員あるいは組合員とする受け皿として機能することが想定されている。この点で、一部改正の事例としてフォローすることが求められる最たる事例であると言える。その土地改良区Ｅでは、理事会で准組合員による総代会への参加に対する反対があったとのことである。反対の理由は、後述のとおり土地改良区Ａと同様であり、組合員と准組合員の権利の軽重によるものであった。

土地改良区Ｇは、今回の聞き取りのなかで最も組合員数の少ない土地改良区である。この例は県の勧めがあるなかで、地区の営農組織を准組合員とし、その営農組織の意見を運営に反映させていこうという考えがあって、導入に至っている。したがって、「目的をもって」導入された例に該当する。土地改良区Ｇの地区内では既に耕作者が少なくなっており、日々営農を行う営農組織が土地改良区の一員としての当事者意識を持つようになることがメリットであると考えている。例えば、農業水利施設に不具合が生じた場合にいち早く察知でき、修繕などの措置をとることができる。ただし、土地改良区Ｇは、耕作者を組合員とすることは考えていない。現実問題として耕作者を組合員とすると、組合員数が極端に減少してしまうことになる（注13）。

第５に、制度導入によるメリットについて、土地改良区Ｂでは、第１に組合員の利便性を挙げている。その利便性とは、耕作者が賦課金支払いの手間を省略できることである。典型例は、特別賦課金の所有者による分担納付である。圃場整備による土地の価値の変化は、土地の所有者に帰属するものであり、したがって特別賦課金は所有者が支払うべきものである。しかしながら、利用権に基づき耕作している耕作者が組合

員であるから、耕作者はそれを土地改良区に納付しなければならない。もし、所有者が准組合員であれば、特別賦課金の納付を准組合員である所有者とすることが可能である（注14）。そのほか、土地改良区Ｂでは、土地改良区による賦課金徴収不能リスクの軽減が見込めることに触れていた。土地改良区からみて、賦課金を請求することが可能な先が、１人から２人に増加するためであり、いずれかが賦課金を支払えばよいからである。

また、土地改良区Ｆは、何をいくら支払っているかが一定程度明確化されることを利点として挙げた。例えば、所有者が組合員だと仮定する。これまで耕作者は所有者に対し、土地の利用料をまとめて支払っていたが、耕作者が准組合員となれば、土地改良区から（水利費の納付先が土地改良区となっている場合は）水利費と経常賦課金の納付書が届く。このことにより、少なくとも地代と水利関係費が分離され、土地の利用料の一部が明確化される。これまで耕作者の多くは、地域の相場だとしてあまり利用料の内訳を確認してこない例があったが、こうした情報は耕作者が持つべき情報であるとの認識であった（注15）。

一方、制度導入によるデメリットとして土地改良区ＢとＤで挙げられたのは、准組合員制度導入により、管理する対象者が増えることであった。また、性格の異なる賦課金の納付手段として准組合員制度を利用しているので、特別賦課金を徴収する必要がなくなれば、脱退手続きをとってもらうことを想定しており、その観点から自動脱退が可能であることが望ましく、償還終了時に脱退手続きをとってもらうことが、土地改良区にとっても、所有者にとっても手間であることに言及していた。

土地改良区ＡとＢでは、組合員と准組合員の権利の軽重についての意見があった。それは、准組合員が総会へ出席し、意見を言えることについてである。土地改良区ＡとＢでは総代会制度を導入している。総代会への出席は、総代が行うものであり、総代以外の一般組合員は、自らの意見を総代に託しているため、総代会で意見を申し述べることはほとんどないからである。これに対し、組合員と比べ権利が制限されているはずの准組合員は、総代会への出席と意見の陳述が個人の意思で可能となる。これに対して、両土地改良区では違和感を口にしていた。ただし、両土地改良区とも、総代会で意見を述べるときは、総代会の数日前までに土地改良区に意見を提示しておくことを求めている。

これらと関連して、土地改良区Ａでは、特別賦課金の償還を終えた准組合員が脱退せずにいれば、准組合員は総会に出席し意見を述べ続けることができることにも違和感を覚えていた。土地改良区Ａは、土地所有者が特別賦課金を支払う手段として准組合員制度を導入したからである。したがって、特別賦課金の償還終了後には、准組合員となっている所有者への脱退の通知やそのための事務手続きを速やかに行う必要があることにも言及していた。

土地改良区Ｆは、耕作者を組合員とし、耕作者の意思を反映させるといっても、それは土地改良区存続期間に限定的なものとなる可能性を指摘した。土地改良区Ｆの指摘は、圃場整備時に土地改良区を設立したが、圃場整備事業の導入検討時に土地改良区は設立されていないので、仮に耕作者が圃場整備をしたいと考えても、土地改良区を通じた耕作者の意思反映という考えがそもそも成り立ち難い場合があるということである。稀な例かもしれないが、土地改良区は必ずしも継続的に存続させる必要のある組織という訳ではない。土地改良区Ｆでは、特別賦課金の償還が終われば、土地改良区を解散する可能性があるとのことであり、こうした土地改良区の圃場整備限定的な役割が以上のような意見の背景にあると言える。

また、土地改良区Ｇでは他と異なるデメリットが指摘された。それは、土地改良区の合併が進んでいるなか、もし土地改良区Ｇが合併することとなった場合、近隣土地改良区に准組合員制度導入先がないので、制度がなくなる可能性に言及していた。土地改良区Ｇは小規模であり、合併について土地改良区内外から声が上がることがあるようで、このような心配が生じていた。

(注12) ここでは、受益面積を明記していないが、所有者あるいは所有者兼利用者が中心となっている土地改良区が多いこともあり、概して組合員数の多い土地改良区は受益面積も大きい。

(注13) 組合員数の大幅な減少が土地改良区の運営に影響を及ぼした事例として亀岡（2018）がある。

(注14) ただし、耕作者は、経常賦課金を支払い、特別賦課金は所有者に任せる一方で、農地中間管理機構を通じた利用権の設定がなければ、各所有者に対し別途地代を支払わなければならないという手間は残る。

(注15) 農林省農地局（1960）に「かつての地主制のもとにおける水利費の負担は、効率小作料のなかに一括して含められて、小作人に転嫁されていたが、この法律によって、耕作者が水利費を水という生産財の対価として認識する素地が与えられた」とある。納付額の支払内訳を知ることは、時代を超えて納付者が持つべき基本的情報のひとつである。

4　制度導入の論点

冒頭述べたように、本稿に通底する問題意識として土地の所有と利用の分離の進展とそれが多様な制度に及ぼす影響があり、土地改良区、特に土地改良区の准組合員制度導入という制度変更を通してそれをみるということがある。

制度導入の論点として、(1) 前節で説明した事例を通じて抽出できる論点を整理するとともに、(2) 規範的観点から准組合員制度導入について考えてみたい。規範的観点として、本稿では土地改良区の系譜、すなわち土地と水が融合した集団であること、そこから導かれ、かつ農業経済分野を含む社会科学における古くからの視点である個と集団の概念を組み合わせながら、准組合員制度導入について考えてみたい。

(1)　事例を通じて抽出できる論点

第１は、少なくとも事例においては、耕作者が組合員の中心となる原則に向けて導入した土地改良区に乏しかったことである。導入の主要な例では、准組合員制度を法的あるいは経済的問題への対処に活用してい

る。土地改良区は法の第36条で、組合員からの賦課金徴収権が付与されており、本稿の事例では、特別賦課金の償還開始から終了までの間、所有者を准組合員とし、所有者から特別賦課金を適切に徴収しようとしている。そして、償還終了後は准組合員からの脱退が考えられている。

所有者を准組合員とし、特別賦課金を負担してもらうことは、耕作者を組合員とする原則を維持あるいは強化することにつながるし、一筆の土地に関与する当事者らが賦課金の支払いで争うこともなくなるであろう。この点からすれば、法と実態との齟齬が准組合員制度の導入によって解消されていると積極的に解釈することができる。ただし、賦課金の償還のためという個別土地改良区の主たる目的は、法の一部改正による准組合員制度導入の趣旨説明に明確に現れてこない、いわば副次的な効果であると言えるのではないか。

また、今回聞き取った事例のなかに、准組合員制度導入の趣旨説明にあった「土地改良区施設の維持管理・更新を適切に行っていく」ことを念頭に、准組合員制度を導入した土地改良区はなかった。耕作者が農業経営を継続的に行っていくうえで、所有者による土地や水および水利施設の管理が必要となる場面は多く、所有と利用の分離が進み土地改良区において生じている問題に対応する形でこの制度が導入されていると考えると、この結果は少々意外である。例えば末端水路の維持管理については、多面的機能支払交付金などを活用しながら、個別水利組合レベルで対応しているため、今のところ土地改良区全体としては大きな問題として捉えられていない可能性が推察される。

第２に指摘できるのは、所有者を組合員の中心とすることを前提に、准組合員制度を導入している土地改良区があることである。事例は大きく２つに分けられ、１つは組合員である所有者を特定できなくなってきていることを踏まえて、耕作者に准組合員となってもらう例であり、１つは耕作者を中心とする組合を標榜すると、組合員数が極端に少なくなってしまう例である。後者は前節において土地改良区Ｇの導入事例として説明したので、ここでは前者について述べる。

前者は、所有者を特定していくための土地改良区役職員数が不十分であることがこのような事象の発生の要因のひとつとなっており、それが資格交替に必要な所有者特定への手続き的進展を難しくしている。法の一部改正の趣旨に「業務執行体制」の「脆弱化」があったが、それに対処することはもちろん必要なことであり、そのためにとられた法の一部改正であろうが、既述のとおり、一部改正による准組合員制度導入が組合員管理の先送りというモラルハザードを引き起こす可能性が示唆される。これは、法の趣旨に鑑みて想定されていない現象であろう。

これまでの２点は、賦課金の適切かつ合理的な徴収が准組合員制度導入のきっかけとなっていたが、第３はこれらとは異なり、

組合員が持つ権利の問題である。

２つの土地改良区が准組合員の権利とそれに伴って想定されることを准組合員制度の問題点として挙げた。記述のとおり、准組合員には議決権や選挙権はないが、総会に出席して発言する権利が与えられている。この権利を重いとみるか否かが問われている。

２つの土地改良区は、この権利を一般組合員のそれと比べ重いとみている。一方、第196回国会、衆議院農林水産委員会第14号によれば、「准組合員になって発言できるだけのインセンティブなのか」という意見があった。これは准組合員制度導入の意義を問う文脈での発言の一部であったが、ここからは権利として軽い印象を持っていることが確認でき、賦課金の負担等を考慮した場合、所有者が准組合員となるメリットに乏しいと考えていたことが推察される。この差が生じているのは、准組合員の捉え方の違いによるものだと考えることができる。特別賦課金の徴収が所有者の准組合員化の目的であれば、それは導入済みの事業に関する事務処理に過ぎないため、准組合員の権利を重いと感じるであろう。また、土地改良区でも、土地改良区内の水利組合でも、事前に組合員間で話し合い、組合員の意見を集約したうえでその代表者が意見を述べることが通例である。こうしたことが、個人の意思で参加や意見の陳述が可能な権利を重いと感じていると考えられる。

農林水産省（2018）では「現行の組合員資格以外に土地改良区の運営に参画する途を拓くことが有効な場合もあ」るとし、制度導入は各土地改良区の実情に合わせられるようにしている。しかし、一方で「場合もある」とするこの表現は歯切れが悪い。先に、「准組合員になって発言できるだけのインセンティブなのか」という衆議院農林水産委員会での権利の軽重に関する発言を紹介したが、その前段は「将来的にこういう制度を導入してどうしたいのかというのがいま一つよくわからない」であった。准組合員制度の導入が法の建前に沿った根本的解決策と言うには少々遠く、段階を踏んでいく必要があるものの、亀岡（2022）が整理しているように、研究成果のなかには、組合員資格の抜本的見直しを提唱するものもあり、准組合員を含む組合員資格と権利の内容をどのようなものにしていくかが問われている。

(2) 規範的観点から准組合員制度導入について考える

土地改良区は、切り離すことが極めて難しい土地と水という資源を事業として、あるいは維持管理の客体として扱い、土地においても水においても利用と（固定資産）投資が未分離で融合している組織である。そして、このことが問題を複雑化している（注16）。この土地と水、利用と投資の関係は、個と集団、利用と所有と言い換えることもできるであろう。なぜなら、土地は主に個人所有である一方、水は水利権という形で集団が管理していること、集団が管理する水を直接的に利用するとともに、土地

を利用するのは耕作者であること、耕作者が利用する土地の区画整理という投資は土地の所有者が行うからである。また、耕作者が利用する水利の施設建設は、名義上は土地改良区となることが多いが、実質的に投資を行い、管理するのは集落の水利組合等の集団（以下、水利集団）だからである（注17）。これらは、それぞれが相互に関係しており、個と集団の視点から考える条件を満たしている。ただし、本稿は所有と利用の分離によって初めて生じる准組合員を対象としている。したがって、利用（耕作者）と個と集団（土地と水）との関係性に限定し、それを准組合員制度と関連付けて、特に准組合員制度が諸問題を解決することが可能か否かを考えてみたい。

(注16) 佐竹（1978）では、「水利と区画整理を統一的に規定」していると論じている。それは、水利用と水利施設の管理、土地の区画整理という投資を土地改良法が含んでいることを表している。

(注17) 水利施設の償還金を、経常賦課金に上乗せして耕作者負担とする場合もある。

a　個として土地と利用

個としての土地と利用、すなわち所有者と耕作者との間で問題となることは何か。土地には個人の所有権があり、所有権と関わることで耕作者がその意思を反映させたいならば、その交渉相手は所有権を持つ所有者である。ここでは区画整理事業の導入という耕作者の意思を考えよう。耕作者が稲作経営規模を拡大し、効率的な経営を行うことを望む場合、一定程度の圃場面積を持つ水田で耕作することを考え、水田の形状を変化させるなど所有権に干渉することになるだろうからである。そして、そこでは事業区域内の所有者の同意が必要となるであろう（注18）。仮に、その所有者が准組合員になったとして、所有者と耕作者にまつわるこの問題は解消されるだろうか。

事業実施の可否に関わらず、耕作者が組合員であることで、発議がなされる可能性が高まるという効果はあるかもしれない。しかし、所有者が准組合員であるか否かとはあまり関係ない。加えて、３分の２以上の同意という法の要件は別として、土地改良区にとって借地経営を行う耕作者が機械的に事業を導入することは、たとえそれがどのような属性を持つ耕作者の意思であっても、事業区域内の所有者の同意を必要とすることなしには事業実施は難しいであろう（注19）。所有者の同意を得た土地のみで事業を実施することも考えられるが、事業実施区域内に事業外区域が存在し、区画整理による効率化の効果は減殺される。また、関係者が事業実施区域内の土地所有者を説得して事業が実施されることになったとしても、それは土地改良区の准組合員であるか否かとはほとんど関係ないであろう。

(注18) 最近は、地元負担のない事業もある。この場合は有益費の問題は発生しないが、それでも交換分合があれば事業区域内で利用調整が生じることになり、所有者の同意を得られないかもしれない。

(注19) 利用する耕作者の属性区分として、集落内の個・法人と集落外の個・法人等がある。これらと土地および水との関係をそれぞれ考えたが、諸問題とそれへの准組合員制度導入による解決策が、耕作者の属性に依存しないと考えたことから、利用については多様な利用者を区別せずに耕作者とした。

b　集団として水と利用

集団としての水と利用、すなわち水利集団と耕作者との間で問題となることは何か。ここでは、水と水利施設の管理主体を土地改良区と水利集団の場合の２つに分けて考える。

水の利用は水利権に基づいており、概して河川から取水する頭首工や幹線水路等は土地改良区が、水田に引水する末端水路の管理は水利集団が行っている（注20）。したがって、もし水の利用に関して耕作者が自らの意思を反映させたいとすれば、その交渉相手は土地改良区または水利集団である（注21）。

組合員が耕作者であるとすれば、耕作者の意思が土地改良区の運営に反映されると考えられるが、土地改良区の水利権はもともと水利集団の持つ権利の総合体であり、それが土地改良区の総取水量につながるから、結局のところ、土地改良区管理の水利および水利施設に関する何らかの条件変更においては、所有者が中心となっている水利集団との交渉を避けることはできない。このようななか、水利集団の構成員である所有者が准組合員となることで、水にまつわる問題は解消されるだろうか。

おそらく、土地改良区管理となる頭首工等の建設や更新において、投資対象物が能力的に問題なく、その償還金が経常賦課金に上乗せされるのであれば、耕作者の意思は反映されるだろう。水利集団にとって不利益となることが生じないからである。しかし、そうでない場合は、耕作者の意思反映は容易ではないかもしれない。そして、これらは所有者が准組合員であるか否かとは無関係である。

水利集団が建設する揚水機場等の水利施設は、補助事業を使いながら水利集団の構成員負担で建設されることが多い。一方、水そのものは耕作者が利用する。水利集団には長い年月を経て合理的な解を導き出している慣行水利秩序がある。そこでは水利集団の主な構成員である所有者が准組合員になったところで、耕作者の意思が反映される等の影響を及ぼすことができるとは考えにくい。水利集団には水を管理する者がおり、彼らは決まりに基づいて配水等の操作を行う。水利は一種のシステムであり、例えば番水時の水利秩序は、複数集団にまたがる調整の末に構築されているものである。ここには多数の関係者がおり、どのような耕作者であってもその意思を反映させることは困難であろうし、ここでは准組合員制度はほとんど機能しないものと推察される（注22）。

利水調整に関する最近の話題としては、配水期間の延長がある。水田においてある程度の経営面積を維持しながら圃場での作業を平準化する場合、耕作者は多様な品種を扱う。そこで、これまでとは異なる時期に一定量の水需要が生じる。土地改良区はこうした需要に対応する努力をしているが、一方で水利施設を稼働させる期間が長くなると、それにあわせた施設の稼働が必要になる。耕作者と所有者が分離している場合は、水利集団において耕作者でない施設管

理担当者の作業増加を伴うこととなる。

また、一地域のみの需要であれ、流水のためには一定水量が必要で、その影響は関係する用水路にも及ぶため、関係者の合意を得ていくことも必要になる。しかし、これらも所有者が准組合員でなくても生じる問題であり、准組合員となることで解消できる訳ではない。このように、水利は耕作者個人の意見や意思が反映されにくい性質を持っている。

ただし、水利や水利施設の管理において、水利集団が重要な機能を担っていることは事実であり、現状では耕作者のみでこれを行うことは困難である（注23）。准組合員制度の下で耕作者を組合員とする場合、水利集団の主たる構成員である所有者が、土地改良区との関係を維持していくことは意義のあることであろう。また、既述の土地における区画整理事業の発議と同様に、水においても耕作者が組合員であることで、耕作者の営農の進展に寄与する発議がなされる可能性は高まるかもしれない。

ところで、法改正の過程で准組合員制度の検討が行われた国会両院の農林水産委員会において、水に関わる発言は少なかった（注24）。これと類似の現象は、1949年に公布、施行された土地改良法においても生じており、そこでは土地と比べ水の問題はあまり議論がなされていない（注25）。

土地改良法の立法過程で水の問題への対応が不十分なことを指摘する文献はいくつかあり、例えば、農林省農地局（1960）は「農業における合理的な水利用の確立ということに積極的な関心が払われなかった。したがって、この法律には、維持管理や水利調整に関する実態的な規定が欠けている」とし、奥田（2010）は「農家は水利の面から旧慣秩序から脱却することができなかった。法的側面から言えば、農地法の施行により農地は近代法秩序の中に組み込まれたが、水利権は近代法以前の慣習法秩序から脱却することができなかった」と指摘している。こうしてみると、水と土地改良区、水と組合員資格の問題は土地改良法成立まで遡る古くて新しい問題と言えるのかもしれない。

（注20） かねてより「水利団体は「村」を中心にして構成されて」おり、「村と水利団体とは未分離であった」ことが指摘されている（農業水利問題研究会編（1961））。また、最近でも佐藤（2010）は「開水路は水管理が「ムラ」仕事。水利委員の権威がまだ残っている」としている。

（注21） 現在の水利集団も、戦前の水利組合法下における水利組合も組合員の中心は所有者であるが、耕作者（小作人）が参加する例もあり、所有者と同等の地位を得る場合もある（農林省農地局（1960）、渡辺（1963）、森（1993））。しかし、一般的には、第５回国会、衆議院農林委員会議録の「水利組合などが、従来ボス的な勢力の温床になって」いるとの発言のように、水利組合における所有者の影響力は大きい（土地改良制度資料編纂委員会編（1980））。

（注22） 一部改正で用配水の決定方法などを記載した利水調整規程の設置が定められたが、この規程はこれまでの利水調整のルールを明文化したものである。また、耕作者からみた水利については第196回国会、参議院農林水産委員会第19号で、耕作者は「土地改良区の水配分について何の意見も申し上げられないというような状況がある」と発言されている。加えて、50年以上までの文献であるが、利谷（1975）は「私的土地所有の一面である私的用水権が農業生産力の発展を阻害してきたことから「水利施設を管理する団体が耕作者によって組織さるべき」」とし、新しい制度が必要であるとしている。当時も純粋な耕作者が水の管理に影響を及ぼすことが難

しかったことが推察できる。

(注23) 一方、2024年度の農業農村整備事業予算において「水利用の高度化や水管理の省力化を図るため、パイプライン化やICTの導入等による新たな農業水利システムの構築等を推進」することに予算措置がされている（https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r6kettei_pr48.pdf）。佐藤（2010）は「パイプかんがいで水利委員の仕事の意義は薄まり、集落の中でも水利委員の重要度が低下している」と指摘している。

(注24) 事例調査のなかでも、水の問題を准組合員導入の結果として挙げた土地改良区はなかった。これは多くの土地改良区において、土地改良区のなかの水利集団の問題だからであると推察される。

(注25) 土地改良制度資料編纂委員会編（1980）に掲載されている第５回国会における両院の農林委員会議録を参照した。

c　小括

事例では、法的あるいは経済的理由から准組合員制度を導入する例があったが、規範的観点から考察すると、耕作者が組合員となることで生じる問題と所有者が准組合員となることとの間にはあまり関係性がなく、そうすることで解決可能なことは限られていることが確認できる。規範的観点からの検討結果は、准組合員制度を導入した土地改良区でなく、むしろ准組合員制度の導入を検討したうえでそれを見送った土地改良区において確認されることが考えられる。そうであるからこそ、准組合員制度創設の趣旨説明のように、「所有者から耕作者への組合員の資格交替をした場合、耕作者はこれまで所有者が負っていた賦課金や夫役を負担することとなるため、現行の組合員資格以外に土地改良区の運営に参画する途を拓くことが有効な場合もあ」るという限定的な説明となるのであろう。

おわりに

本稿では、土地改良法の一部改正によって新たに導入された土地改良区の准組合員制度について論じてきた。改正法が施行されて５年と月日が浅いなかではあるが、准組合員制度を導入した土地改良区に聞き取りを行った。考察では、その聞き取りから抽出できる論点を提示するとともに、土地の所有と利用の分離が進展し、利用者が土地改良区の組合員であるという原則を掲げ続けるなかで、准組合員制度の新設の影響を論じた。

法を改正し、組合組織の根幹である組合員制度に手を付け、准組合員制度を明文化したことは事実であり、この制度を利用する土地改良区は少なからずある。しかしながら、事例では、耕作者主体の組織であるという法の建前や准組合員制度導入の趣旨で述べられたことを、個別土地改良区段階での制度導入目的とした例は限られていた。むしろ、基本的には個別土地改良区自らの経済的問題、あるいは将来起こりうる法的、経済的問題を想定してこの制度を導入していたと言える。今のところ、准組合員制度で解決できることは限定的であり、賦課金徴収等の経済問題が多いようである。

それでは現時点において准組合員制度はどのように位置付けられるであろうか。指摘できることの第１は、耕作者以外にも資格が付与されることから生じた原則からの乖離が、准組合員制度導入に大きな影響を

及ぼしていることである。そして、その乖離の修正、すなわち准組合員制度により所有者を准組合員とすることで、土地改良区に生じる問題に対処しつつ運営を行っていこうとするものである。しかし、この修正は、いわば齟齬を埋めるために現状の農村社会を受け入れ、それを考慮した法整備を行ったという解釈も可能である。つまり准組合員制度は、土地改良区という土地と水に関与する組織に、その関係者を関与させ、包摂することで、集団の力が依然機能していること、集団の力が必要なことを追認したものと言えないだろうか。法改正の趣旨が述べているように、法は耕作者の組織であることを標榜するが、それを実現するには耕作者に負担が伴う。そしてその負担を緩和するために、所有者の関与を求めていると捉えることができるからである。実際、事業としても維持管理としても、そして土地においても水においても、土地の所有と利用の分離が進展する現時点においては、所有者との調整あるいは所有者を中心とする集団との調整なくしては、土地改良区の円滑な運営に支障をきたす場面が多いと考えられる。耕作者中心の組織としながら、そこに所有者を巻き込むということは、個と集団の相互関係を、あるいは農村における集団の秩序を引き続き必要とし、利用することでもある。

指摘できることの第２は、准組合員制度は土地改良区の今後のあり方を占う材料となる制度であるということである。組合員制度に手を付けたことは、最も重要で不動だった主柱が動き出したといってもよい。法改正の過程で附帯決議が盛り込まれたのも、それが動き出したからである。附帯決議では「資格のあり方の更なる見直しも含め」ることが盛り込まれた。土地改良法は食糧増産が求められるなか、自作農の確立という農地改革の成果を保持しようとする制度設計となっている（農林水産省大臣官房総務課編（1972））。しかし、本来の趣旨は、耕作者かつ所有者である自作農を含むものの、法文が示すとおり耕作者である。利谷（1975）は「耕作農民を土地改良事業からしめ出している制度は、農地改革のねらいにむしろ逆行するもの」であり、「耕作者を農業生産のにない手にしようとした農地改革が死んでしまう」と述べている。既述のとおり、組合員資格そのものの変更を提唱する文献もあり、もし資格のあり方が見直される場合、法改正で導入された准組合員制度の行く末が注目される。折しも、2022年３月成立の土地改良法の一部を改正する法律において、土地改良区は組織変更が可能となった。これにより、土地改良区とは別の形態として存続を図る選択肢が提示された。例えば、耕作者中心の土地改良区を維持し、准組合員制度を導入して組合員と准組合員を拡大しながら存続する道のほか、土地改良区であることを放棄し構成員を耕作者とすることにこだわらない組織として歩むことも選択肢のひとつとなった。後者の場合は、土地改良法の適用を受けないので、准組合員制度がなくなることが想定される。このように、准組合員制度は土

地改良区の今後の方向性をみる指針となる可能性を秘めた注目すべき制度である。

＜参考文献＞

- 奥田進一（2010）「農業水利秩序と水利権の在り方」『青山法務研究論集』第１巻、107～131頁
- 亀岡鉱平（2018）「農地集積の進展と土地改良区組合員資格問題への対処──岩手県夏川沿岸土地改良区の事例──」『農中総研 調査と情報』第69号、16～17頁
- 亀岡鉱平（2022）「土地改良区の組合員制度問題──議論動向からの考察──」『農林金融』第75巻第７号、24～41頁
- 佐竹五六（1978）『土地と水』創造書房
- 佐藤章夫（2010）『農業水利と国家・ムラ』農林統計出版
- 利谷信義（1975）「農地改革と土地改良法の成立」、東京大学社会科学研究所編『農地改革』301～363頁
- 土地改良制度研究会（2016）「土地改良制度研究会とりまとめ」https://www.maff.go.jp/j/study/other/toti_kairyo/matome/pdf/data01.pdf（2024年３月６日参照）
- 土地改良制度資料編纂委員会編（1980）『土地改良制度資料集成第１巻』全国土地改良事業団体連合会
- 農業水利問題研究会編（1961）『農業水利秩序の研究』御茶の水書房
- 農林省農地局（1960）『日本農業と水利用』財団法人水利科学研究所
- 農林水産省（2018）「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」https://www.maff.go.jp/j/nousin/kikaku/attach/pdf/lowoflandimprovement-9.pdf（2024年２月７日参照）
- 農林水産省大臣官房総務課編（1972）『農林行政史第６巻』農林水産省大臣官房総務課
- 森實（1993）「農業水利権の概念とその主体」『社會勞働研究』第39巻第４号、68～103頁
- 渡辺洋三（1963）『農業水利權の研究』東京大学出版会

（わかばやし　たかし）