

土地改良区の組合員制度見直し論の動向と論点

主事研究員 亀岡鉦平

土地改良区のあり方に関する議論の中心は、「土地改良区の組合員制度をどうするか」という点にある。今回は、①この議論にどのようなヴァリエーションがあるのか確認し、②その特徴と問題点を指摘する。さらに、③これらの議論が出発点としている現行の組合員制度にどのような含意があったのか、かつての議論を手掛かりに回顧する。

1 土地改良区の組合員制度見直し論

土地改良区は、人材(職員)問題、経営問題といった組織課題を抱えているが、組合組織である以上、組合員に関する問題こそが本質的である。

「土地改良区の組合員制度をどうするか」という論点を巡って、近年多様な議論が展開されつつある。例えば、土地改良法の3条資格者(原則耕作者を組合員とするが、所有者を組合員とすることもできる)という仕組みは維持したうえで、面積要件の付加によって議決権数の決定方法や総代選出の方法(選挙権数、選挙区、定数等)を見直し、耕作者の利害を反映するよう一人一票制を修正すべきと説く議論がある。^(注2)この議論は、集落内部の等質性が低下し、多数の小規模農家・土地持ち非農家＝農地所有者と、少数の耕作者の利害対立が先鋭化する現象に注目している。つまり、所有者が組合員の多数を占めている状況では、耕作を担う少数の経営体の利害が適切に反映されず、土地改良施設の更新が滞り、営農に支障

が生じることを懸念している。さらに、所有者が組合員の多数を占める状況は、土地改良法の形式的原則である耕作者主義にも合致しないという点も問題視している。

別の議論として、3条資格者という仕組み自体を見直し、水利用分に応じた投票制＝従量制への移行を説く議論も見られる。この議論は、これまでの土地改良政策は、3条資格者の堅持を意識しすぎたために、所有者と耕作者の間の合意形成の困難を財政支出による農家負担金の軽減という形で解決しようとする高コスト体質問題を抱えてきたと批判する。そこで、「維持管理費に減価償却費の農家負担分を含む『料金』を耕作者から徴収する仕組み」として従量制を導入し、土地改良区の議決権も、耕作者(または所有者)を基本とする一人一票制から、水利用者が水利用量に応じて投票する仕組みに移行するべきであると説く。^(注3)このとき土地改良区はもはや集落を基礎とする農業者の組合組織ではなく、個々の農業者と個別に契約関係を取り結ぶ特殊な水道事業者とすべき姿形をとる。

2 組合員制度見直し論の特徴と問題点

これらの議論は、現行制度は実質的には自作農主義を意味する耕作者主義を想定しており、したがって集落の内部調整を当然に念頭に置くが、農地集積が進んだ現状にはもはやそぐわないという評価を前提としている。そのうえで、耕作者重視の方向で見直しを図る

ものであり、所有者集団としての集落の存在感をなおある程度評価するか、集落という範囲を超えて経営体が形成されることが当然になる中で、集落を前提とした議論は不要となりつつあると認識するかという幅の中で、個別の議論の差異が示されている。

確かに、集落内部の異質化は、非農家率の上昇、社会的多様化、経営規模の分極化といった形で進んでおり、共同行動を難しくしているのは確かであろう^(注4)。しかし、見直し論は、所有者と耕作者の利害対立を強調するあまり、現行制度を単なる前提事実としてしか認識しておらず、そこに含まれる規範的意義を自覚的に乗り越えたうえで議論を展開しているとは言い難い。現行制度は、現実と不整合が生じたとして、直ちに当然に放棄されて然るべきものであろうか。

3 「土地改良区の原初モデル」再訪

自作農主義と集落の存在を前提とする土地改良区像を便宜的に「土地改良区の原初モデル」と呼ぶとして、農業経済学者玉城哲は、この原初モデルには積極的な意味があったと説く。土地改良区は、自作農集団としての集落からなる「村々組合」として私的土地所有を前提

とする団体であり、その限りで市場経済に依拠する団体であったが、同時に水の均衡という非市場的な社会関係を慣習に基づいて調整することを使命とする団体でもあったという。つまり玉城は、土地改良区の中に、原理的に相容れない両者を融和する「二重構造をつなぐ中間システム」としての固有の意義を読み取っていた^(注5)。私的土地所有を前提としつつも、用水管理、土地利用いづれについても集落単位での何らかの共同行動が行われるのがなお一般的である現状を鑑みるなら、この洞察は現実的意味を消失しきってはいないのではないだろうか。

土地改良区がこのような価値を実現するために、玉城は、「昔からのしきたりをまもってゆく」だけの主体性と自主性を欠いた共同性ではなく、農業者の「独立の人格を基礎にした自治の体制」を体現したものに土地改良区が変化することを要請する^(注6)。これは、ハードルールとしての土地改良区の組合員制度の改変ではなく、制度運用実態の充実を要求する議論であり、先の見直し論とは対照的である。そしてこの議論は、農用地利用改善事業を実質化し、所有者が集落単位で耕作者を内発的に育成するという集落重視の構造政策論のイメージとよく符合する。

集落という存在を拙速に清算せずに、耕作者と所有者の利害を統合する自治の場として捉え、集落を支援する団体として土地改良区を位置づけることは今や困難であろうか。やはり耕作者重視の立場から制度を変え、制度改変によって集落に依存しない体制を構築する方が現実的であろうか。この難問に直ちに答えるのは難しく、今一度フィールドに立ち返って議論する必要がある。

(かめおか こうへい)

(注1) 亀岡鉦平(2021)「土地改良区の組織問題」『農業協同組合経営実務』76巻13号、4～17頁

(注2) 鬼丸竜治(2020)「適時な更新事業に向けた土地改良区的意思決定方法への提言」『水土の知』88巻11号、915～918頁

(注3) 荏林幹太郎・岡島正明(2017)「基幹水利施設の持続的な更新のための新たな制度的枠組み」『水土の知』85巻9号、840頁。

(注4) 藤栄剛(2008)「農村共有資源管理のための共同行動―農業集落の規模と社会的異質性に着目して―」『2008年度日本農業経済学会論文集』、77～84頁

(注5) 玉城哲(1978)『むら社会と現代』毎日新聞社、135頁

(注6) 玉城哲(1979)『水の思想』論創社、43～44頁