

北海道における土地改良区の抱える課題～運営実態調査票からみえること～
 Evaluation of management problems faced by Land improvement districts
 from actual conditions questionnaires in Hokkaido

山本 忠男*・関上 遼**

YAMAMOTO Tadao*, Sekigami Haruka**

1. はじめに

近年、農業就業人口の減少や高齢化、経営規模拡大、農地の分散化等による農業構造の変化が進んでおり、これに伴い農地・水資源管理の労力や費用の増大、管理の質の低下等の影響が懸念されている。北海道でも、農業就業人口の減少・経営規模の拡大が進んでいる。加えて、このような状況において、地域の農地や水利施設管理を主導的に担ってきた土地改良区のあり方についても関心が寄せられており、地域の現状や将来動向に適した新たな管理体制の構築が望まれている。そのためには、土地改良区の維持管理実態や維持管理における課題の把握と整理を行う必要がある。

本研究では、道内の土地改良区を対象として行われた運営実態調査の結果をもとに、農業構造の変化や施設管理体制の現状把握を行った。さらに特徴的な管理体制の土地改良区に管理・運営に関する課題についてヒアリング調査を実施した。

2. 方法

道内の土地改良区を対象として行われた「土地改良区運営実態調査票」（北海道：H16-H26）や農林業センサス（農林水産省）を用い、10年間の土地改良区の構造変化や施設管理費用の分析を試みた。さらに改良区の運営状況を基に、維持管理費用の増減や農業構造等に特徴のある15改良区を抽出し、ヒアリング調査を実施した。

3. 土地改良区の現状と維持管理

(1) 土地改良区の現状 土地改良区（以下、改良区）数はH16年の88からH26年の74と、中小規模の改良区を中心とした再編等により減少傾向にある。また、維持管理作業の従事者である組合員数や職員数も減少傾向にある（表-1）。一方で、改良区の揚水機場や支線水路等の管理施設は増加傾向にあり、作業従事者1人当たりの施設数の増大による維持管理労力の増大が懸念される。こうした状況において、専任技術者を有さない改良区を中心に組合員で構成される下部組織への作業委託率は増加傾向にある。現在、揚水機や支線水路、排水路等の末端施設の管理の半数以上を下部組織が担っており、組織的な管理による技術・労働力の補填と施設管理の効率化を図る状況にある。

(2) 土地改良区の財務状況 施設の老朽化や就農者の減少等が進むな

Table 1 Changes of Land improvement district data

	H16年	H26年	増減率(%)
土地改良区数	88	74	-15.9
農地面積(ha)	300,422	272,395	-9.3
組合員数(戸)	39,497	28,649	-27.5
職員数(人)	653	585	-10.4
維持管理費(千円/ha)	13.5	16.5	22.2
賦課金(円/10a)	6,787	7,240	6.7

* 北海道大学大学院農学研究院, Research Faculty of Agriculture, Hokkaido University

**国土交通省北海道開発局, Hokkaido Regional Development Bureau, MLIT

キーワード：維持管理, 賦課金, 多面的機能直接支払

かで施設維持管理費用は増加傾向にある。1haあたりの施設維持管理費用（平均値）はH16年からの10年間で11%増大し、これに伴って組合員1人あたりの負担する賦課金額（10aあたり）も6.7%増大した。維持管理費用と賦課金額は平地の水田地域の土地改良区で最も高く、求められる水利用の高度化により施設の大型化や数の増加が大きな要因である。

また、施設維持管理費用の9割は、下部組織が大半を管理する溝路や揚水機場の維持費にかかるものであり、施設の規模や数、作業条件のほか、下部組織と改良区の維持管理体制の状況が維持管理費用の増減に関与している可能性が考えられる。

改良区の恒常的支出金額（運営費と維持管理費）を受益地の規模別にみると、受益地の規模との関係性は見られず、受益地10,000ha以上の改良区（5件）で支出に占める維持管理費用の割合が高かった。すなわち、運営費や維持管理費においては規模の経済性はみられず、反対に広域的な施設管理への労力負担が増大することが示された。

4. 土地改良区のかかえる課題～ヒアリングからみえてきたこと～

15改良区へのヒアリング調査から、高齢化や組合員の減少、施設の老朽化等の農業構造変化による維持管理課題の発生が確認された。また、これら改良区の維持管理体制は、主に①市町村やJAの職員が事務職を実施し、組合員や下部組織が施設管理の主軸を担う、②兼任職員が組合員や下部組織と共同的に施設管理も担う、③改良区職員が事務や運営、施設管理も担うが組合員や下部組織への委託率が高い、④改良区職員が施設管理の主軸を担う、に大別された。このうち、専任技術者を有さない改良区を中心に維持管理費用が増大していたところでは、費用や労力が増加している理由として、技術者の不足や組合員の減少による下部組織や外部組織への委託費用の増大を挙げていた。一方で費用が減少傾向にある改良区では、多面的機能直接支払の効率的利用や下部組織との連携強化により対応していた。

多くの改良区では、施設の老朽化、高齢化や技術職員の不足による維持管理への影響を懸念しており、特に高齢化の進捗は組合員の減少や土地持ち非農家の増加にもつながり、その後の直接的な維持管理労力の増大のみならず、事業実施における合意形成や賦課金による財源の維持、担い手への農地の集約化の障壁になる等、影響の大きさがうかがえた。

これらの課題に対し、各改良区が求める対応策として、ハード面では老朽化した施設の整備や維持管理労力の削減に向けた施設管理の自動化、パイプラインの整備等が挙げられた。一方でソフト面での対策としては、下部組織や農協等の関連組織との連携強化による維持管理や水利用の効率化等が挙げられた。

5. おわりに

本研究では、道内の改良区における運営状況や維持管理実態を整理した。この結果、道内の改良区では農業構造等の変化による維持管理課題が顕在化していた。また、維持管理費用の変化には、農業構造変化のほか、水稻の作付状況と水利用機能の充足度、所有施設の種類、その分散度や老朽化の程度等の多様な要因が関係していることも認められた。加えて、改良区職員と下部組織の共同的な維持管理体制も維持管理労力の削減や費用の変化に関係していると推察された。今後、地域資源としての土地改良施設の管理のあり方を検討するうえで、労力削減に資する施設管理の遠隔操作やパイプライン化等のハード対策とともに、作業の共同従事者である下部組織と運営や用水供給を担う改良区との重層的な意思決定や連絡体制による作業の合理化の重要性が示唆された。