

東日本大震災で被災した土地改良区の抱える課題と対応

*The Subject and Measure of the Land Improvement District Struck
by the Great East Japan Earthquake*

郷 古 雅 春[†]
(Goko Masaharu)

I. はじめに

平成23年3月11日の東日本大震災で宮城県内12土地改良区が甚大な津波被害を受け、土地改良区職員の業務中の人的被害はなかったが、多くの組合員や家族が犠牲になった。

被災した土地改良区が抱える課題は、「経常費」に充てる経常賦課金の徴収ができないことによる収入減、土地改良事業償還金に充てる「特別賦課金」の徴収困難化、復旧・復興事業に従事する職員不足、地盤沈下による排水機運転経費の増大、流失した事務所再建や大規模修繕工事など多岐にわたり、被災地全体の復興の妨げになることが懸念される。

本報では、被災した土地改良区の抱えるこれらの課題と対応について報告する。

II. 土地改良区の被災の状況

宮城県内56土地改良区のうち、津波被害を受けた12の土地改良区の地区面積は22,177ha、県内の農地面積の18%、土地改良区面積の25%を占める(県内には一部、地区面積の重複する土地改良区もあるが、単純合計した土地改良区面積の割合)。表-1に示すとおり、12の土地改良区の地区面積は、L土地改良区の144haから、G土地改良区の4,941haまでさまざまである。地区面積が3,000haを超える4つの土地改良区では、過去に国営土地改良事業が実施されており、被災地域は比較的規模の大きい土地改良施設が建設・整備されてきた地域である。

表-1に示すとおり、土地改良区の津波被害面積は10,559haで、地区面積の48%に相当する。また、E土地改良区とF土地改良区の事務所が津波で流失したほか、地震により事務所が全壊・半壊の被害を受けた土地改良区もあり、余震が続き二次被害のおそれのある執務環境の中で、被害調査や災害復旧の業務に従事しなければならない状況が続いた。

表-1 津波被害を受けた土地改良区の概要

土地改良区	地区面積 (賦課対象 面積) (ha)	津波被害 面積 (ha)	地区面積に占 める津波被害 割合 (%)	組合員数 (人)	正職員数 (人)
A	4,612	3,092	67	4,748	16
B	3,680	2,200	60	3,719	14
C	2,357	1,960	83	2,213	6
D	192	87	45	206	1
E	146	146	100	380	1
F	813	513	63	935	5
G	4,941	784	16	3,227	18
H	285	275	96	284	2
I	1,155	938	81	1,396	4
J	3,203	93	3	2,154	14
K	649	383	59	564	3
L	144	88	61	381	2
計	22,177	10,559	48	20,207	86

平成25年7月 宮城県農村振興課調べ

III. 土地改良区の現状と課題

1. 一般会計

平成23、24年度の各土地改良区の一般会計を表-2に示す。平成23年度は賦課金収入が総額の28%にとどまり、震災前には行われたことがなかった積立金の取崩しが行われ、収入不足を補填した。平成24年度予算では、水稲作付け再開面積が増えたことから平成23年度と比較すると賦課金収入が増加し、総額の35%となった。しかし、依然として積立金を取り崩さないで運営が成り立たない状況が続く土地改良区もあり、今後運営困難に陥る土地改良区が出てくることも懸念される。

2. 経常賦課金

各土地改良区の平成23、24年度の作付面積、土地改良区の運営費に充てる経常賦課金の賦課面積を表-3に示す。平成23年度の経常賦課金は、緊急除塩工事により平成23年度産の水稲作付けが可能となったD、H、Jの3つの土地改良区を除き、いずれの土地改良区も「作付けできない農地へは賦課しない」としている。平成24年度もほとんどの土地改良区で同様の措置をとっているが、L土地改良区では、経常賦

[†]宮城県農林水産部農地復興推進室



東日本大震災、土地改良区、経常賦課金、津波被害、営農再開

表-2 被災土地改良区一般会計収入（決算）

土地改良区	平成 23 年度一般会計収入（百万円）					平成 24 年度一般会計収入（百万円）				
	総額	うち繰越金	うち積立金取崩額	うち賦課金		総額	うち繰越金	うち積立金取崩額	うち賦課金	
	①	②	③	④	④/①	①	②	③	④	④/①
A	335	76	0	48	14%	390	116	0	137	35%
B	356	23	86	52	15%	297	56	0	127	43%
C	101	12	13	23	23%	112	33	8	56	51%
○ D	16	2	0	12	73%	18	2	0	12	65%
E	13	4	0	0	0%	8	2	0	0	0%
F	209	48	67	0	0%	298	50	10	75	25%
G	1,045	101	102	386	37%	1,211	134	70	454	38%
○ H	116	10	4	36	31%	183	7	32	36	20%
I	182	34	54	26	14%	493	51	23	56	11%
○ J	428	103	0	221	52%	415	78	0	243	59%
K	199	12	17	31	15%	155	17	8	64	41%
L	14	10	1	0	0%	17	2	0	11	67%
計	3,013	433	344	835	28%	3,597	549	150	1,273	35%

平成 25 年 7 月 宮城県農村振興課調べ

※ 土地改良区欄の○は緊急除塩工事により平成 23 年産の水稲作付けが可能となった土地改良区

表-3 土地改良区の作付・経常賦課面積

土地改良区	地区面積 (賦課対象 面積) (ha) ①	平成 23 年度			平成 24 年度			平成 25 年度		
		作付面積 (ha) ②	経常賦課 面積 (ha) ③		作付面積 (ha) ④	経常賦課 面積 (ha) ⑤		作付面積 (ha) ⑥	経常賦課 面積 (ha) ⑦	
			③/①			⑤/①		⑦/①		⑦/①
A	4,612	816	816	18%	2,164	2,164	47%	2,885	2,885	63%
B	3,680	1,200	1,200	33%	2,623	2,623	71%	2,968	2,968	81%
C	2,357	402	402	17%	985	985	42%	1,897	1,897	80%
D	192	192	192	100%	192	192	100%	192	192	100%
E	146	0	0	0%	0	0	0%	93	93	64%
F	813	403	0	0%	700	700	86%	702	702	86%
G	4,941	4,156	4,135	84%	4,486	4,486	91%	4,575	4,557	92%
H	285	285	285	100%	283	283	99%	230	230	81%
I	1,155	388	388	34%	555	555	48%	667	667	58%
J	3,203	3,201	3,201	100%	3,207	3,207	100%	3,192	3,192	100%
K	649	306	306	47%	520	520	80%	520	520	80%
L	144	75	0	0%	98	144	100%	118	144	100%
計	22,177	11,424	10,925	49%	15,813	15,859	72%	18,039	18,047	81%

平成 25 年 7 月 宮城県農村振興課調べ

課面積 144 ha のうち 32% の農地が復旧しておらず水稲作付けができない中で、総代会の議決を経て、すべての農地に経常賦課金を賦課した。このことは、まだ作付けできない農地へも賦課したことを意味する。平成 23 年度は前年度からの繰越金と積立金の取崩しで収入不足を補填したが、平成 24 年度は経常賦課金を徴収しないと収入が不足することとなった。このような財務運営を続けるわけにはいかないことから、全面積の賦課を行ったものだが、組合員からは土地改良区への目立った苦情などはなかった。何よりも総代会の合意を得ていることが証拠といえよう。

一見不思議に思われるこの現象は、一般に経常賦課金が引水費の意味合いを持つ中で転作地への賦課を続けていることを考えると、あながち不思議なことではないとも考えられるが、平成 24 年度に水稲作付けのできなかった 46 ha のうち 26 ha の農地が震災廃棄物

処理に係る用地として利用され、10 a 当たり年間 105,000～145,000 円の借地料収入があったことが大きく影響しているものと思われる。

3. 特別賦課金

特別賦課金については、事業償還金に対する利子補給を行う国の「東日本大震災被災地域土地改良負担金償還助成事業」を活用し、償還繰延と繰延に伴う償還利子の負担軽減を行っている。また、事業要件に合致せず国の制度が使えなかった一部の地区については、県が独自に「津波被害土地改良区償還支援事業」を制度化し、県が事業償還金の一時貸付けを行った。これらの措置により、土地改良区は水稲作付けのできない農地への特別賦課金の賦課を免除している。

4. 賦課金徴収に係る A 土地改良区の例

地区面積の 67% が津波被害を受けた A 土地改良区では、津波被害のなかった 33% の農地での水稲作付

けが可能なはずだったが、上流域への用水供給は、排水機能を失った排水機場周辺に位置する下流域の被災農地などに湛水などの二次被害を引き起こすおそれがあることがわかり、それらの区域については、町、土地改良区および農協が関係農家への作付け自粛を要請し、土地改良区はこの区域の用水供給を行わなかった。

その結果、平成23年度水稲作付けは地区面積の18%にとどまり、土地改良区では作付けできない82%の農地へ賦課しないことを決定した。

このような処置は、A土地改良区の財政運営に直結する。A土地改良区の地区面積に占める経常賦課面積は、平成24年度の47%から平成25年度には63%に増加した。経常賦課金の収入減により不足する運営経費については前年度からの繰越金や、県や町からの農地がれき撤去工事の現場管理業務の受託などにより補填している。

県の農政部局では、被災地での営農の早期再開を最重要事項に掲げ、災害復旧や営農再開に係るさまざまな支援施策を講じてきている。

このことは、農家に対する対策のみならず、土地改良区の経常賦課金収入確保の点からも非常に重要な取組みであった。経常賦課金収入の確保は、土地改良区が管理している排水機場などの重要施設の運転経費の確保を含めた土地改良区財政運営に大きく影響する。

しかし、現在、復旧・復興工事が被災程度の重い沿岸部に入ってきていて、震災復興に伴う他事業との調整事項が増加していることなどから、農地復旧のスピードが鈍化することも予想され、震災以前の賦課金収入水準に回復するまでにはなお時間が必要と見込まれる。

5. 排水機場などの運転経費

県内の沿岸部では、0.2~1.0m程度の広域的な地盤沈下が発生しており、排水機場の復旧の際には、地盤沈下を考慮した排水解析を行い、ポンプの容量や揚程を決定している。

しかし、震災前に自然排水と機械排水の併用により排水を行っていた地域の中には、地盤沈下により機械排水の時間が長くなったり、自然排水がまったく効かなくなったケースもある。ポンプ運転時間の増加は、電気使用料金などの運転経費の増加に直結するだけでなく、ポンプ設備の耐用年数の短期化にもつながる問題である。地盤沈下が排水機場の運転経費に及ぼす定量的な影響は継続的な調査を待たなければならないが、多くの土地改良区が今後の排水機場の運転経費の増加を懸念している。

土地改良区が管理する排水機場の流域には、地域経済上の重要施設も少なくない。

たとえば仙台空港や周辺の工業団地は国営農業水利事業で建設した複数の排水機場の流域にあるため、排水機場の早期の機能回復やそれにつながる排水路に堆積したがれきの撤去は、営農の早期再開だけでなく、地域経済の復旧のための最重要課題の一つとされた。

なお、これらの排水機場には、農地排水のほかに都市排水も流入するため、排水機場を管理するB土地改良区では、市から助成を受けている。

地盤沈下は、農業排水だけでなく都市排水の排水経費の増加にもつながることから、今後、排水機場などの運転経費の増加分を行政側とどのように分担していくのが課題である。なお、都市排水を担っている下水道については、雨水排水は公費、汚水処理費は個人負担が基本である。このことから、排水は公費負担とすべきとの見方もあり、今後この面での調査・研究が必要と考える。

6. 土地改良区の人員不足の課題

(1) 復興交付金による圃場整備 震災後、土地改良区は被害状況調査、応急排水対策、水稲作付調整、災害査定や、それに伴う組合員および国・県・市町との調整に追われた。このような中、復興交付金による圃場整備事業が制度化され、県では、被災市町からの要請を受けて、津波により甚大な被害を受けた農地約4,300haの圃場整備に取り組むこととなった。

復興交付金による圃場整備は、経営の大規模化や大区画化により競争力のある経営体の育成・確保を図るだけでなく、土地改良法の換地制度を活用し、防災集団移転促進事業による住宅跡地などの集積・再配置などの土地利用の整序化を行い市町の復興計画の実現を図ろうとするものである。

(2) 土地改良区の人員不足 圃場整備を実施する際には一般に、事業計画書の作成など主に技術的な面を県が担当し、地域を熟知した市町村や土地改良区が地元調整などを担当している。震災後、被災市町や土地改良区では、地元調整などのための人員が大幅に不足することとなった。市町は全国の都道府県や市町村から地方自治法による職員派遣を受けて対応しているが、土地改良区では人員不足への対策が難しい状況にあった。

圃場整備に取り組むに当たり、土地改良区は地元受益者の同意とりまとめ、換地に係る調査・調整などのさまざまな業務を行うことになり、そのための専門の人員が必要となる。これは経常賦課金の徴収などに直結する問題であり、仮にそのための職員を新たに採用した場合、事業期間中は事業主体の県からの受託業務などにより職員の人件費を賄うことができるが、事業完了後は受託収入がなくなり、職員の解雇、給与の減

額、経常賦課金の値上げなどの選択を迫られることになる。震災以前からも、圃場整備に新たに取り組む土地改良区では、事業の業務内容に精通し経験の豊富な職員の確保が課題となっていたが、震災復旧・復興に当たって、この課題がクローズアップされることとなった¹⁾。

(3) 課題への対応 宮城県土地改良事業団体連合会(以下、「土地連」という)が中心となって次の対策を講じ、被災土地改良区が抱える人員不足の課題に対応するとともに、将来の経常賦課金への影響を回避している。

- ① 土地連は県内の内陸部の土地改良区ならびに被災土地改良区と、必要のつど、職員派遣に係る協定を締結。この協定に基づき、内陸部の土地改良区は圃場整備に精通した職員を土地連に出向。さらに土地連職員として被災土地改良区の現地業務に従事。被災土地改良区は現地業務従事者の社会保険などを含むすべての人件費を土地連に支払い、土地連は出向元の土地改良区へ人件費を補填。
- ② 土地改良区や市町の退職者を土地連の嘱託や臨時職員として雇用。圃場整備の地元調整支援のために被災土地改良区へ専任配置。
- ③ 他県土地連から宮城県土地連への出向者を圃場整備の換地業務支援のために被災土地改良区へ専任配置。
- ④ 土地改良区のない地区については、土地改良区などの退職者を土地連の嘱託職員や臨時職員として雇用し、本来は市町が行うべき地元調整業務を肩代わりして実施。

いずれの場合も、土地改良区や土地連が負担する経費は、県単予算などによる県からの受託費を充当している。

以上の対策は、震災復旧・復興に伴うものだが、従来から課題となっていた土地改良区の人材の広域的な有効活用の点からも参考になるものと考えている。

7. 土地改良区運営資金のセーフティネット

土地改良区と同じく甚大な被害を受けた沿岸部のJAは被災により自己資本比率が減少し、震災復旧に伴う資金需要への対応が危ぶまれたが、全国のJAバンクの資金拠出により設置されたJAバンク支援基金からの資本注入を受け、危機を乗り越えている。

土地改良区については、今回の震災では国の特例措置などに救われた面もあるが、震災前とは大きく違う悪化した状況が今後も続くことを考えると、現在の土地改良区の財政状況では心許ないこともあり、全国の土地改良区が結束して災害時の運営に対応できる制度などを検討する必要がある。JAと土地改良区は組

織の目的や性格は違うが、たとえばJAバンク支援基金のように、全国の土地改良区が資金を拠出することにより、被災した土地改良区が運営資金などを無利子または低利で借り入れ、営農再開後に長期間で償還するような、一種の「頼母子講」的な基金の造成が考えられる。基金の造成規模、拠出方法、借入の範囲および期間、償還方法ならびに基金管理機関などの検討すべき課題は多いが、土地改良区の使命や公共性などを鑑み、また、予想される大規模災害への対策として、実現に向けて検討すべきではないだろうか²⁾。

IV. おわりに

震災後、土地改良区は農地の津波浸水、排水機場などの管理施設の損壊、経常賦課金収入の大幅な減少などに伴い厳しい運営を余儀なくされている。また、地盤沈下による排水機場の運転経費の増加や、復旧・復興事業で建設する新たな施設の維持管理費など、今後の運営への不安も大きい。

一方で、復旧から復興のステージに入ってきている中、圃場整備区域に住宅跡地などを編入し、土地改良法の換地制度を活用して集積・再配置し、土地利用を整理化しようとする取組みも進んでいる。被災地では、かつてないほど、土地改良事業の果たす役割が注目されており、土地改良区の有する土地利用調整機能、人的な調整機能などへの期待もますます高まっている。土地改良区がその役割を果たし周囲からの期待に応えることができるように、引続き行政や関係機関からの支援を要請したい。

謝辞 本報を執筆するに当たり、宮城県土地改良事業団体連合会の佐藤憲一技監および土地改良区の職員の方々から多大のご協力をいただいた。また、岡本雅美元日本大学教授からは全般にわたるご指導などをいただいた。記して謝意を表す。

引用文献

- 1) 郷古雅春, 三輪 式: 地域の資源保全の担い手「土地改良区」の強化と合併問題, 農土誌 74(3), pp.17~20 (2006)
- 2) 小山 純: 土地改良区の運営基盤強化に向けて, 農村振興 760, pp.4~5 (2013)

[2013.9.17.受稿]

郷古 雅春 (正会員)



略 歴

1960年 宮城県に生まれる
1982年 岩手大学農学部卒業
1985年 宮城県入庁
2013年 宮城県農林水産部農地復興推進室
現在に至る