

土地改良区の組合員制度問題

——議論動向からの考察——

主事研究員 亀岡鉦平

〔要 旨〕

農地集積の進展と農業構造の変化は、土地改良区の組合員制度問題を惹起^{じゃつき}している。ここで言う問題とは、現実の耕作者には必ずしも組合員としての地位は与えられず、一方で地域農業の担い手としての地位は必ずしも高くない所有者が組合員の大宗を占めてしまうという所有と利用のズレのことである。このズレは、農地の耕作者と所有者の利害の対立を生じさせ、土地改良区内における合意形成を困難にし、地域営農の維持に必要とされる土地改良事業の停滞をもたらすと危惧されている。そこで、この不具合を是正するための議論として、土地改良区の組合員制度の見直し論が近年まとまって提起されている。

本稿では、以上のような議論動向に着目し、その内容について分析を行った。第一に、現状にそぐわないとされる戦後土地改良区像を「土地改良区の原初モデル」と捉え、等質性・自作農主義を意味する耕作者主義・平等主義・村々組合といった特徴を析出した。第二に、見直し論として、①面積要件付加論、②従量制への移行論、③下部組織の再編論を取り上げ、それぞれの内容と特徴を整理した。第三に、組合員制度や改良区運営に関連する土地改良法改正の動向を取り上げ、その内容を整理した。第四に、経済学をベースとしている見直し論を相対化するために、法学の視点を援用し、原初モデルは民主的自治や人権としての財産権といった規範的価値を内包しており、このような価値に目を向けることは現在も必要とされていることを指摘した。最後に、現実の土地改良区は相当に多様であり、特定の見直し論で全て説明しきれるわけではなく、個々の土地改良区による自己決定が重視されるべきであると主張した。

目 次

- 1 土地改良区の組合員制度問題とは何か
 - (1) 課題と背景
 - (2) 組合員制度問題の成立
 - (3) 組合員制度見直し論の登場
 - (4) 本稿の構成
 - 2 「土地改良区の原初モデル」とその変質
 - (1) 土地改良区の原初モデル
 - (2) 「二重構造をつなぐ中間システム」としての土地改良区
 - (3) 原初モデルの変質
 - 3 研究者による議論状況
 - (1) 土地改良区の組合員制度見直し論のヴァリエーション
 - (2) 組合員制度見直し論の特徴と問題点
 - 4 政策の対応状況
 - (1) 「土地改良制度研究会とりまとめ」
 - (2) 近年の土地改良法改正
 - (3) 小括
 - 5 「土地改良区の原初モデル」再訪
 - 生産と生活の統合——
 - (1) 生産と生活の統合、そして民主的自治
 - (2) 人権的性格の析出
- おわりに
——自己決定の支援のために——

1 土地改良区の組合員制度問題とは何か

(1) 課題と背景

本稿の課題は、「土地改良区の組合員制度をどうするか」という問題を巡る議論の動向について考察することを通じて、土地改良区という組織の将来展望を得ることである。なぜ土地改良区に注目するかと言うと、水田余りを背景として水田の維持・利活用の方策が農政の論点となるなか、稲作のための基礎インフラ保全を担う団体である土地改良区が抱える組織課題への関心は今後一層高まると考えられるからである。

土地改良区は、人材（職員）問題、経営問題といった複数の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本質的である。本稿が扱う「土地改良区の組合員制度問題」とは何か。端的に言えば、現実の耕作者には必ずしも組合員としての地位は与えられず、一方で地域農業の担い手としての地位は必ずしも高くない農地所有者（以下「所有者」という）が組合員の大宗を占めてしまうという所有と利用のズレのことである。では、この問題はいかにして生じたのか。

（注1）これに関連する研究として、例えば農林中金総合研究所（2021）は、水田を活用した園芸生産の実態について詳報する。

（注2）亀岡（2021b）

(2) 組合員制度問題の成立

土地改良事業（土地改良施設の新設、管

理、廃止または変更等）を担う団体である土地改良区のメンバーシップに関する基本原則は、①現実に営農を担う耕作者を組合員とすること（土地改良法第3条、第11条）と、②一組合員一票の民主主義的平等（同第31条）の2点である。これらの原則のうち、前者は耕作者主義を謳っている。この原則によるなら、自作地については耕作者と所有者が同一人物となるので、耕作者＝所有者すなわち自作者が当然に組合員となるが、借地については耕作者＝借地人（正確には使用収益権者）が組合員となる。借地について所有者が組合員となることは耕作者主義の例外であり、この場合は農業委員会の承認が必要となる。

借地による農地集積の進展は自作地の減少および借地の増加とイコールであり、土地改良区においては耕作者＝借地人が組合員となる割合の増加となって現れる。ところが、農地集積は借地人保護の強い農地法ではなく、弱い権利である利用権によって進められた。権利としての弱さとは、具体的には離作料なしでの農地返還が認められていることと、農地法上の規制（権利移動統制、賃貸借の法定更新等）が利用権に関しては適用除外となることである。利用権がこのような内容の権利として構成されたのは、所有者の農地貸出意欲を引き出すためであった。

国は「利用権の存続期間等が形式上は短期になると考えられることにかんがみ、一般的には土地所有者が土地改良事業の参加資格者となることが、土地改良事業の円滑

な推進上からも、利用権設定等促進事業の^(注3)推進の上からも实际的であると考えられる」
として、利用権設定がなされた農地に関しては、土地改良法第3条に基づく事業参加資格者、すなわち土地改良区組合員は、利用権者（耕作者）ではなく所有者とする方針を示した。この法原則とは真逆の方針は、土地改良事業の効果の長期性に対応するためには、弱い短期の権利者である利用権者ではなく、権利者としての地位が安定している土地所有者のほうに事業参加者として適当であるとの判断に基づくものであった。なお一筆の農地につき複数者が資格者となること（耕作者と所有者がともに資格者＝組合員となること）は認められていない。

農地集積は専ら利用権によって進められたことから、地域差があるものの、借地については原則どおりの耕作者ではなく、例外であるはずの所有者が土地改良区組合員になるという原則と例外が逆転した法運用が常態化することとなった。^(注4)つまり、土地改良法が説く耕作者主義は実質的には自作農主義であったのであり、等質な自作農が広範に存在するという実態がなくなっても根本的に見直されることなく、例外措置を一般化する法運用を常態化させ、現実の耕作者＝非組合員、所有者＝組合員とするズレをもたらしたということである。この結果、実際の耕作者は借地について組合員として土地改良区的意思決定に直接関与することはできず、他方で不在村の土地持ち非農家をも含む所有者が当該借地の組合員であり続けることになった。また、一組合員

一票制であることから、経営規模の大小は土地改良区的意思決定に際して形式上直接は反映しない。

農地集積という農政の最重要課題がその裏側で惹起した土地改良区内部における矛盾は、施設等の更新事業における耕作者と所有者の利害の分裂と合意形成の困難、そして事業の停滞につながる。農地集積に伴う耕作者と所有者の分離と対立は、今後の土地改良事業の中心となると目される施設維持管理について特に認められる。農地を集積した耕作者は、耕作の用に供する土地改良施設の更新事業を推進する立場に立つが、一方で土地持ち非農家となった所有者は、地代の増加が現実的には見込めないなかで、更新事業に消極的になると考えられるからである。この対立の結果として施設の維持管理に必要な更新が停滞し、営農に支障が生じることが危惧されている。

(注3) 農林水産事務次官依命通知「農用地利用増進法の施行について」55構改B1308（1980年）。

(注4) この論点については、亀岡（2019）においても取り扱った。同論稿においては、主に耕作者主義を巡る土地改良法と農地法の関係という農業関係法の法体系理解にかかわる問題について論じたが、土地改良区の組合員制度に関する議論動向については整理が不十分であった。また組合員制度に関連して土地改良区のあり方をどのように展望するかという議論動向についても十分にはフォローできなかった。本稿は、これらの議論の整理と考察に注力し、亀岡（2019）における議論を補うものである。

(3) 組合員制度見直し論の登場

そこで、その不具合を是正するための議論として、土地改良区の組合員制度の見直し論が登場することになる。見直し論は耕作者の意向を土地改良区にいかに関与させ

るかを焦点として提起されている。その内容については後に詳述するが、見直し論の特徴は、耕作者と所有者間の非融和的な利害の対立を強調し、その対立を地域の農業の存続というある種の公的な価値に収れんする方向で解消することを目指している点にある。また、現実の農業構造に合致していないので見直されるべきであるという自作農主義としての耕作者主義に対する否定的な評価も特徴である。そこで、もし見直し論について批判的に検討しようと考えれば、このような見直し論の特徴を鑑み、耕作者と所有者の関係という観点から土地改良法が示す耕作者主義について再吟味することが必要ではないかと考えられる。

(4) 本稿の構成

以上のような課題認識に基づき、本稿ではまず、現状にそぐわないとされる「土地改良区の原初モデル」とはどのようなものであったのか確認する（第2節）。次に土地改良区の組合員制度の見直し論の動向を整理・分析する（第3節）。また、組合員制度問題への政策による対処の経過について近年の法改正等に基づき確認する（第4節）。研究動向だけではなく、現実の対応状況についても理解しておく必要があると考えられるからである。続いて現在の耕作者主義の含意について再確認することを通じて、見直し論に対する批判的視点の獲得を試みる（第5節）。また、経済学をベースとしている見直し論を相対化するためには、別の知見の導入が有効であると考えられる。そ

こで試みに、規範学としての法学は新たな視点を提供する手段として有効であるかを考察する（同）。なお第3節と第5節は、亀岡（2022b）を大幅に加筆修正したものである。

2 「土地改良区の原初モデル」とその変質

(1) 土地改良区の原初モデル

土地改良区の内部で行われる合意形成と現実の営農のかい離——これは、地域の内部において、地域農業の担い手である少数の耕作者と、生産規模という点では必ずしも担い手とは言えない多数の所有者の分離が明確になるとともに、土地改良区組合員が後者に偏重してしまうことで生じる問題である。

土地改良区の組合員制度の基本原則である耕作者主義—耕作者を組合員とする—は、戦後改革の一環として策定されたものだが、既存の集落レベルの水利組合を基礎としつつ、農地改革によって作られた自作農体制に適合するよう策定されたものであることは明らかである。このことから、等質な自作農が「耕作者」として組合員となるという自作農主義の耕作者主義への読替えと、そのような自作農からなる集落を末端管理の基礎単位とし、そのような集落が複数集う「村々組合」^(注5)として土地改良区をデザインするという立法者の構想を読み取ることができる。この点は後の研究者・実務家にも自覚的に認識されており、例えば「土地改良法の基本的考え方は、安定した耕作権

をもつほぼ均質な多数の自作農によって農村社会が構成され農業生産がおこなわれること、および農村集落を中心として農業用排水施設や農道等、土地改良施設の末端管理をおこなうことを前提として成り立ってきた^(注6)」と端的に説明されている。関連して一人一票制についても、「農地改革の結果出現した等質的で安定的な農村社会において、組合員の公平さを確保する上で妥当であり、また必ずしも相対的に大面積を耕作する者を不当に圧迫する結果とならないと考え、採用されたと推測される^(注7)」といったように理解されるのが通例である。以上の等質性・自作農主義を意味する耕作者主義・平等主義・村々組合をキーワードとする土地改良区像は、「土地改良区の原初モデル」とでも呼ぶべきものであった。

(注5) 玉城 (1982) における語法である。

(注6) 谷内 (1986) 423頁

(注7) 鬼丸 (2019a) 290頁

(2) 「二重構造をつなぐ中間システム」 としての土地改良区

この「土地改良区の原初モデル」に着目し、積極的に分析・論評を行っていたのは農業経済学者の玉城哲氏だった。

玉城は、土地改良区は私的土地所有を前提とする自然人（農業者個人）からなる団体であり、その限りで市場経済体制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水利集団の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説く。つまり玉城は、土地改良区の中に、原理的に相いれない市場性と非市

場性を融和する「二重構造をつなぐ中間システム^(注8)」としての固有の意義を読み取っていたということである。

土地改良区が「二重構造をつなぐ中間システム」を内包する団体であることを端的に示しているのが、強制加入（当然加入）という原則である。土地改良区は通常の組合組織とは対照的に、加入脱退の自由を明確に否定している。土地改良法第11条は、「土地改良区の地区内にある土地につき第三条に規定する資格を有する者は、その土地改良区の組合員とする」として、地区内の3条資格者は例外なく全て土地改良区の組合員となると定めている。この強制加入原則の意味は、公共投資による生産性向上の実現のために農地の面的なまとまりを必要とする土地改良事業の性質から説明されるのが通常だが、玉城は集落との関係、土地改良区が村々組合であることから説明する。すなわち、集落は「加入脱退の自由が存在しない本来的コミュニティー」であり、「農民は意識していないが、形式的にいえば、はじめから『当然加入』しているわけである」から、そのような集落を基礎とする村々組合である土地改良区もおおのずと強制加入を原則とすることになるということである^(注9)。

強制加入という現実の集落の規範は、近代法人である土地改良区にも実定法規の裏付けをもって妥当している。しかし、土地改良法上の土地改良区は、集落を構成員の単位とする村々組合としてではなく、あくまで個々の自然人を構成員とする団体として描かれている。内実は前者であるものの、

近代法人である以上、法形式上後者の体裁をとらざるを得なかったと解釈されるところである。玉城は、土地改良区を自然人からなる近代法人として構成した立法技術上の対応について、端的に「フィクション」^(注10)と評している。フィクションとして仮置きされた近代性と、前近代的とはいき切れなさが少なくとも近代性とは異質なものとして実存する集落という要素は、土地改良区という団体において交錯している。

強制加入という戦後の組合組織としてはイレギュラーな組合員制度は、自然人からなる組合としての市場的な側面と、集落からなる「村々組合」としての非市場的な側面の二面からなるという土地改良区の二重構造を端的に表現している。土地改良区はアソシエーションとコミュニティの複層性を特徴とする団体であると言い換えることもできるだろう。この点についてさらに玉城が「西欧化としての近代化がたえず『虚構』(フィクション)をつくりだし、それが『現実』の日本に蔽いかぶさりながら、これと同質化しない『現実』がしぶとく生きつづけるというところに、この二重構造の意味が存在したのである」^(注12)と評したように、一方に偏重せず、両者のせめぎ合いによって生まれるバランスのなかにこそ戦後の土地改良区の本質があったと言えるだろう。

(注8) 玉城 (1978) 135頁

(注9) 玉城 (1982) 148頁。強制加入制の理由については、ほかに生産手段としての農地の価値向上を希望する地主集団のニーズとの合致や公共投資の担い手である公的セクターのニーズとの合致を強調する説明もあり得るだろう。なお、戦前の養蚕組合も強制加入制であった。その目

的は、生糸の品質の集団的確保であったと一般的に説明される。また、本稿では扱いきれなかったが、強制加入制を巡る論点として、憲法適合性に関する論点も挙げられる。

(注10) 玉城 (1982) 151頁

(注11) このような性質は、漁民の協同組織である漁協も共有しているところである(亀岡 (2021a))。さらにこの共通性は、農地や漁場に対して生産者が保有する財産権の保障と実現にあたっては、土地改良区や漁協のような中間団体の役割が少なくとも現状において不可欠であることを示唆しているように思われる。そしてこのように解することは、土地改良区や漁協は憲法第29条(財産権)にひもづく団体であるという新しい評価につながるものであると考えられる。つまりこれらの団体は、複層性という性質を介して憲法的価値の実現に寄与している団体であるという理解である。これは、特に漁協に関して進展著しい規制改革に対する対抗の視座を提供する可能性を有するものでもある。農林水産業における団体法論の視点として一層の考究が必要とされるところである。さしあたり亀岡 (2020) 参照。

(注12) 玉城 (1982) 153頁

(3) 原初モデルの変質

以上のことは同時に、土地改良区の二重構造は、等質な自作農からなる集落という前提条件の変化に伴い、当然に変質するものであることを暗示している。この原初モデルの変質は、農村集落の異質化として様々な点から観察することができる。農村集落の異質化に注目する先行研究は、異質化の現れとして、①非農家率の上昇、②社会的多様性・分極化(集落が非農家、専業農家、第1種兼業農家、第2種兼業農家、自給的農家等多様な農家によって構成されるよう変化すること)、③農業経営規模の多様化といった^(注13)点を指摘する。

土地改良区の原初モデルの変質がもたらす影響についても、玉城はいち早く指摘していた。例えば「意欲的な農業者階層と農

外就業傾斜型の階層との間に利害の不一致があらわれ、合意成立の困難もしばしばみられるようになってきた」「部落における末端施設の維持管理作業が十分に実施されなくな」った、と70年代後半時点で述べていた。^(注14)つまり、原初モデルからのズレによって合意形成と末端管理に支障が生じるとの指摘である。関連して、他の論者も、混住化によって水質汚濁、基底流量の増加、保水力の低下による水害の危険の増大、安全対策の負担増といった問題・変化が生じ、かつ課題への対応力が下がると指摘してきた。^(注15)原初モデルからのズレは、様々な面で土地改良区運営にかかるコストを増大させるということである。現在特に問題視されているのは、冒頭に述べたとおり、やはり合意形成の困難であろう。これらのような異質化に起因する集落の構成の変化が土地改良区の組織運営に影響するという認識は、現代の土地改良区研究においては当然の前提となっている。そこで続いては、環境変化に直面する土地改良区を巡って、①研究者はどのような議論を展開しているか、②政策は現実にはどのような対応を図ってきたか、の2点を整理することとする。

(注13) 藤栄 (2008)

(注14) 玉城 (1978) 166頁

(注15) 谷内 (1986) 413頁以下

3 研究者による議論状況

人的組織としての土地改良区のあり方、すなわち「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、どのような

議論が提起されているだろうか。本節では、この種の議論にどのようなヴァリエーションがあり、どのような点に特徴があるのか確認する。

(1) 土地改良区の組合員制度見直し論のヴァリエーション

a 面積要件付加論

まず、土地改良法の3条資格者という組合員制度の仕組みそのものは維持したうえで、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。この議論は、言うまでもなく、更新事業に際して地域農業の中心を担っている大規模な担い手の意見を土地改良区内部においてより直接的に反映させることを企図して提起されたものである。面積要件を付加することによって、現在は対等でない関係にある少数の大規模組合員（主に耕作者）と多数の小規模組合員（主に所有者）のバランスが是正されると説く。

面積要件付加論は以前から断片的には提起されていたが、近年鬼丸竜治氏が体系的に議論を展開している。^(注16)鬼丸の面積要件付加論によると、面積要件の付加は、総会で意思決定が行われる場合は経営面積を議決権数に換算する形で、総代会で意思決定が行われる場合は経営面積を総代選挙のための選挙権数に換算する形で行われる。具体的には、前者の場合、現在の議決方法は組合員数ベースに偏重しており、したがって

所有者有利であると言えるため、「組合員 1 人が議決権 1 個に加えておのおのの農地面積に応じた個数の議決権を行使」できるようにし、「農地面積を換算した議決権数の総和」が「組合員数を換算した議決権数の総和」と等しくなるよう計算して面積要件を付加する^(注17)という。後者の場合、前者と同旨の考慮の下、選挙権数については「組合員がおのおの 1 個の選挙権に加え各自の耕作する農地面積に応じた個数の選挙権を行使するやり方」へ、選挙区については「1 人の組合員の耕作する農地が複数の選挙区にあるときは、それらのうち当該組合員が希望する選挙区のいずれにも所属できるというやり方」へ、定数については上記のように面積要件を考慮して調整された「選挙権総数に正比例させるやり方」へ、それぞれ変更することが適切である^(注18)という。面積要件の付加を通じて一筆複数資格者制への移行が提起されている点は、変更点として大きな部分である。

鬼丸の議論のポイントは、冒頭で指摘したとおり、①現状の組合員制度への疑問を端緒としつつも、^(注19)3 条資格者という考え方は維持するという意味では、組合員制度そのものの見直しではなく、土地改良区内部の意思決定方法の見直しを説いていること、②大規模組合員・耕作者の意見反映を重視するが、小規模組合員・所有者を度外視するわけではなく、両者のバランスを重視していること、の 2 点にある。この認識の背景には、現実の地域営農を担う耕作者の利害が重視されるべきではあるものの、耕作

者のみで水利施設の維持管理を担うのは労力の点でも事業費負担能力の点でも十分ではなく、所有者の関与が引き続き不可欠であるという評価があるものと推察される。この認識の延長には、土地改良区の下部構成単位である集落の機能に引き続き一定の期待を寄せる評価がおのずと連なってくると考えられる。さらに、施設維持とともに水利組合を基盤とする集団的な農業水利秩序についても、活用できる限りは活用するという評価につながるものと考えられる。したがって、原初モデルとの相違点としては耕作者主義の脱自作農化と脱平等主義が意識されている点が挙げられるが、集落はなお前提として念頭にあり、村々組合としての側面は必ずしも放棄されていないと言える。改革論として見れば微温的だが、現実路線である点に強みのある議論であると言えるだろう。

(注16) 茂木・本郷 (2000) 1113頁、東京財団 (2013) 39頁等

(注17) 鬼丸 (2020) 917頁。詳細は鬼丸 (2019b) 参照。

(注18) 鬼丸 (2020) 917頁。詳細は鬼丸 (2019c) 参照。

(注19) 鬼丸 (2018) 523頁

b 従量制への移行論

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。莊林幹太郎氏らの議論がこれを代表するものであると考えられる。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、更新事業を維持管理事業と同じ扱いにしさらに同意取得を不要としたうえで、「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」^(注20)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21)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言うべき姿形をとる。近代化論的であり、互酬から契約へ、とでも言うべきであろうか。

従量制への移行論は、水の利用量に応じた議決権数への移行を説くが、その前提として、水流量の計測が技術的に可能である状況が必要となる。かつて「今日大部分の水使用者である水田灌漑のようにきわめて広域にわたって多数の利用者をもち常時しかも大量の水を必要とする農業用水においては、それぞれ利用者ごとに水を計量し費用を徴集することは莫大な費用を要する問題であり、きわめて困難といわねばならない」と指摘されたように、これまで従量制は、零細分散錯雑状態の下では技術的に実現困難であると考えられてきた。^(注22)

この困難を克服するためにはほ場の連坦化（面的集積）が必要とされる。そこで、従量制移行論は土地所有権論と絡めた議論を

展開する。従量制を可能とする連坦化は基盤整備によって実施されるものであり、土地所有権者の参画が不可欠となる。このとき、連坦化を前提条件として実現される耕作者志向での土地改良区の改編は地域農業の維持につながるものであるという理由から、連坦化への協力は「土地所有権者の社会的責任」^(注23)であると説かれる。土地改良区のあり方論と構造政策の要請を整合させているという点で政策論としての体系性と一貫性を備えた議論であると言える。なお別稿によると、この連坦化を実現する主体としては農用地利用改善団体が想定されており、したがって土地所有者が自発的に土地利用調整主体を創設することが念頭にある模様だが、^(注24)所有権者に土地を利用しない自由を認めない点で一種の供用義務論であるとも言える。^(注25)

従量制への移行は、大規模化の進展によっても理由づけられる。すなわち、「節水に要する費用よりも節水によって削減される経費の方が大きい」経営体にとっては、従量制のほうが経営経済的に合理的であると^(注26)考えられるからである。一定以上に集積が進めば、調整相手の絶対人数が減少し、「節水に要する費用」＝「節水の協調行動の取引費用」^(注27)が減るので、従量制に移行する動機となると考えられている。

ここまでの記述からも明らかなとおり、従量制への移行論は水資源の集団管理、すなわち集落単位での調整から個別管理への移行を想定している。したがって、土地改良区のあり方についても大きな変化を想定

^(注28) している。先の面積要件付加論は土地改良区が現状の形から大きく変化することは基本的に想定していなかったが、移行論は土地改良区は将来的には水利用者からなる「広域管理主体」として、水需要を予測しつつ広域平準化を基本方針として長期的な土地改良投資を統御する役割を担うと構想している。つまり、第一に、移行論は土地改良区組合員を3条資格者ではなく、水の実利用者に再設定することを説いている。相当に農地集積が進展し、水利用者が少数に限定されることで、この変更が技術的に可能となると考えられている。さらに、従量制なので水利用量が基準となるため、利用量が多い者ほど議決権数を多く保有すると考えられている。このように、移行論は組合員制度の基礎の大幅な見直しを想定しており、「原初モデル」からのかい離は著しい。第二に、新たな土地改良区は集落から自由になることで現状よりも広域な範囲を対象とすることができるようになり、それによって土地改良投資もより広い範囲を単位としてより効果的に平準化が図れるようになると説く。この方向性は、今後農業予算の制約が増すと見込まれる点にも適合的であるとも考えられている模様である。土地改良区の「広域管理主体」化は、単なる土地改良区の合併による広域化とは異なり、組織形態そのものの变化としてイメージされている^(注29)と言える。

以上のとおり、従量制への移行論は、3条資格者から水の実利用者へ、水資源の集団管理から個別管理へ、土地改良区の「広

域管理主体」化といった意欲的な提案を多く含んでいる。原初モデルとはほとんどの点で相違しており、耕作者主義は徹底され、平等主義は放棄されている。そして集落が必ずしも前提とされない以上、土地改良区は村々組合としては構想されない。もはや原初モデルは意識すらされていないであろう。

このような議論は以前であれば非現実的であると受け止められたかもしれない。しかし、例えば、大区画ほ場整備によって地域資源管理の負担が相当に縮減されたうえに、大規模借地経営が出作として当該集落の農地を完全に集積するといった状況が見受けられるようになりつつあるなかで、^(注30) 集落に依存しない大規模耕作者中心の土地改良区像は想定不能なものではなくなっているのは確かである。また従量制への移行は、水を使わない者＝非農家の除外と同義であることから、耕作者主義の貫徹として、原則論への回帰という意味での説得性も備えている。^(注31) しかし、ゆえに同時に、非農家・小規模農家の過小評価という問題をはらむことになり、土地改良事業による連坦化に際して土地所有者の参画を責務として説く半面、水利用者ではないことから土地改良区の組合員として主要な地位は付与しないという不整合を抱えている。したがってこの議論の帰趨^{きすう}として、水（耕作）と土地（所有）のズレが広がった現在、水利組合と耕地整理組合の融合体である現在の土地改良区は再び分離し、それぞれの団体として再設計される必要がある、との理解に至るこ

とになるかもしれない。

従量制への移行論は、最も耕作者に依拠した議論であるが、耕作者に寄るほどに土地所有者の扱いに難渋するという土地改良区の組合員制度問題の難しさを端的に伝える議論でもあると言える。荘林らの議論では、耕作者の利益はうまく析出されているが、その利益は何らかの法的裏付けを持つ権利にまで法概念操作によって引き上げられているわけではない。語られているのはむしろ土地所有者の義務論である。この議論の背景には、地域の営農という利益をあたかも公益として捉え、そこに土地所有者の私的土地所有権を服せしめるという思考様式が伏在しているが、財産権に関する法的な議論なしに土地所有権の制約を語ることは拙速である^(注29)。

(注20) 荘林・岡島 (2017) 840頁

(注21) 荘林・木下・岡島 (2021) 650頁

(注22) 浅井 (1960) 74頁。先行事例研究として内村・杉浦・石井 (2014)。

(注23) 荘林 (2013) 36頁

(注24) 荘林・岡島 (2014) 716頁

(注25) 供用義務論は都市における土地開発の活発化を背景として説かれた民法学説である。稲本 (1986)

(注26) 荘林・竹田 (2017) 10頁

(注27) 竹田 (2021) 354頁

(注28) 以下荘林・木下・岡島 (2021) 参照。

(注29) このような認識の背景には、従来式の単純合併の効果に対する低評価があると考えられる。すなわち、単なる合併では維持管理の仕組みそのものが合理化されるわけではないため、維持管理費削減のスケール・メリットも限定的なものにとどまるとの評価である。木下 (2017) 834頁

(注30) 細山 (2021)

(注31) 荘林・木下・竹田 (2012) 231頁

(注32) 農地所有権の制約論は、生産以外の目的での農家以外の者の所有の否定として、元々は農地所有権の主体は農家に限られることを説明す

るための論理だったが、ここでは小規模農家を拘束する意図を含むものとして説かれており、注意を要する。

c 下部組織の再編論

このほかに、西原是良が説く下部組織（水利組合）の再編論がある。内容としては、大規模経営体の土地改良区の総代・理事としての参加を促し、また弱体化した下部組織の再編を重視するというものである^(注33)。特に後者として、「新しい総代」の新設が構想されている。これは水利役員の役割を継承する役職であり、集落を単位として選出されるが、負担相応の報酬を受領する立場であるとされる。水利に関するソーシャル・キャピタルが失われるという点において、大規模経営体への農地集積と下部組織の機能はトレードオフの関係にある。そこで、下部組織の再編に意識的に対応しようとしている点にこの議論の特徴がある^(注34)。この議論の場合、土地改良区そのものより下部組織の立て直しが重視されており、下部組織が耕作者の意向を取り入れる形で再編されさえすれば、少なくとも従量制移行論のようなドラスティックな形での土地改良区の制度見直しは積極的には構想されていないように思われる。原初モデルとの相違点も結果的に部分的であるように思われる。ただし、不在地主対策は重視しており、一筆複数資格者制の導入も含めた対処を示唆している^(注35)。もっとも、「新しい総代」の報酬制が示すように、西原は将来的な再編の方向は互酬から契約への展開であると展望しているように思われる。

(注33) 西原 (2019) 345頁以下

(注34) 西原 (2017) 845頁。西原は「担い手農家が大宗をしめる農業構造にあっても、資源管理の観点から、土地改良区の下部組織を消滅させることはできない」との認識を強調する (同846頁)。

(注35) 一筆複数資格者制にはコストの問題があると断りつつ、「不在地主の問題等は今後急速に負の影響をもたらすと考えられる。土地改良事業の同意者・費用負担者については、さらなる議論が必要になるだろう」として、不在地主対策を意識した組合員制度の見直しの必要を説いている (西原 (2019) 347頁)。

(2) 組合員制度見直し論の特徴と問題点

これらの議論は、農業構造は相当に変化したにもかかわらず、現行制度は土地改良区の原初モデルを前提としたままとされており、現状にはもはやそぐわないという評価を共通の出発点としている。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なかで、個別の議論の違いが表れている。

確かに、集落内部の異質化が共同行動を難しくしているのは確かである^(注36)。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しかるべきものであろうか。そもそも農業構造の変化は土地改良区自体にとっては外在的な事象であり、

それを土地改良区に内部化する形で解決する姿勢には、現実論としてやむを得ないとはいえず疑問が残る。そこで再び原初モデルに回帰し、その含意を読み取ることを試みたい (第5節)。

(注36) 藤栄 (2008)

4 政策の対応状況

以上のような農業経済学・農村計画学者による議論とは別に、実際の政策はどのような対応を図ってきたのか。近年組合員制度に関連した法改正が行われていることから、研究動向と併せてここで整理する。

(1) 「土地改良制度研究会とりまとめ」

農林水産省は、2005年から06年にかけて有識者らによる「土地改良制度研究会」を設置し、組合員制度問題を含む土地改良制度全般について検討した。その検討の成果は、「土地改良制度研究会とりまとめ」(06年)として公表されている。このとりまとめは、組合員制度問題について具体的な特定の結論を示してはいないが、その代わりに、①一筆一資格者(組合員)のままとするか、一筆複数組合員制とするか、②それぞれ耕作者を中心とするか所有者を中心とするか場合分けを行い(一筆複数組合員制であっても、当然に双方とするか一方は承認制とするかといった強弱の差があり得る)、それぞれについてメリットとデメリットを整理している。その具体的内容についてはとりまとめ本文を見るのが早い^(注37)が、要点は、耕

作者を中心とすることには担い手の意向を反映させやすいというメリットがあるが、現実の多くの土地改良区の実態に即しておらず、特に実質的な費用負担者である所有者の位置づけが不明確になるというデメリットがあり、他方所有者を中心とするとそれぞれ逆の関係になるということである。また、一筆複数組合員制の場合、農地一筆ごとに組合員の事情が異なることになるため、議決権の付与方式や脱退時の扱いといった制度技術的な面が追加で問題となってくる。

とりまとめの時点では、あり得る選択肢が課題整理のために列挙されただけであった。また、その後の土地改良長期計画等を見ても、土地改良区に関する課題認識が次第に高まっていったことは了解できるものの、組合員制度問題について具体的に言及された様子は基本的にはない。^(注38)ここで示された課題意識が多少とも具体化されるのは、しばらく後のことである。

(注37) 土地改良制度研究会 (2006) 21～22頁

(注38) 亀岡 (2022a)

(2) 近年の土地改良法改正

組合員制度に関連して注目されるのは、17～18年土地改良法改正である。その内容の一つは理事の資格要件の見直しである。従来、理事の5分の3以上は単に組合員とするとされていたのが、原則として耕作者たる組合員とするとされた(第18条第5項)。これが耕作者の意向をより反映しやすくする趣旨のものであることは明らかである。

また、新たに准組合員制度が創設された。

「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」(第15条の2)と定められているように、これは現状の一筆一組合員制度の下で組合員となれない耕作者か所有者のどちらか一方を土地改良区の構成員として公式に位置づけるための制度である。一筆複数組合員制の趣旨を部分的に導入したものと捉えることができるが、准組合員制度の導入は各土地改良区において任意であり、准組合員は議決権・選挙権は有しないといった重大な制約の下にある。もっとも同制度の立法趣旨は、所有者から耕作者への段階的な資格交代の手段(まずは耕作者を准組合員とし、それから正組合員とする)、あるいは資格交代後の所有者の参画の手段であると説明されているところである。^(注39)つまりその役割は過渡的なものと当初から想定されているわけであり、したがって現行の准組合員制度の内容そのものよりも、現場における適用実態のほうが論点としては重要である。

もう一つ注目されるのは、農地中間管理機構が賃借権等を取得した農地に対する農業者の同意および費用負担なしでの基盤整備事業の創設である。これは、中間管理機構への貸付増加が見込まれる一方で、基盤整備が不十分な農地については借り手が見つからないおそれがあることから、集積を推進する手段として創設されたものである(第

87条の3等)。この改正は、中間管理事業の登場という新しい制度状況に即す形で、農地集積の推進のために補助を厚くし合意形成の困難を回避するという従来式の方法を改めて適用したものと捉えることができる。

(注39) 第196回国会衆議院農林水産委員会（18年5月15日）における野中厚農林水産大臣政務官発言（会議録第14号11頁）。

(3) 小括

以上のように、近年の土地改良区政策は耕作者重視の方向に傾斜しつつあるが、研究者の議論が示すほど踏み込んだものとはなっていない。また、同時に所有者の活用も模索している。また、補助を通じて合意形成の困難を回避する手法も維持されている。^(注40) 原初モデルとの異同も部分的であり、例えば准組合員制度の導入による平等主義の修正は、選択肢として緩やかに提示されているにすぎないものである。

このように多面にわたって策を講じる態度は現実路線であると言えるが、同時に体系的・一貫性を欠いているとの批判を免れない。土地改良区の組合員制度問題に対して、政策は現時点で明確な指針を示しているとは言い難いのではないだろうか。

(注40) なお土地改良法は22年3月31日に新たに改正された。内容は多岐にわたるが、本稿と関連する点として、農地中間管理機構が取得した農地について、都道府県は農業者の同意・費用負担なしに農業用排水施設や農業用道路の整備ができるようになった点が挙げられる。改正により、区画整理と農用地の造成に限られていた対象が拡大した。

5 「土地改良区の原初モデル」再訪

——生産と生活の統合——

(1) 生産と生活の統合、そして民主的自治

先に見たとおり、玉城は、土地改良区のなかに、市場と非市場、近代と非近代を融合する「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。ここで今一度この含意を含む「土地改良区の原初モデル」に立ち返ってみたい。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、この洞察はやはり現実的意味を消失しきってはいないのではないと思われるからである。

ところで、玉城のような評価は、脱地主という意味での民主化を体現しつつ、形式上自然人を要請する土地改良法上の耕作者主義と土地所有者集団としての集落の実践を両立するものとして土地改良区を理解するものと捉えることもできる。このような構成が採られることになったのは、一つには自然人としての農業者（耕作者）の農地に対する権利の経済的実現、すなわち農業生産の円滑な実施は、水の均衡という集落を基本単位とする非市場的な社会関係を媒介としなければ果たすことはできないものであるという現実を反映したためであった。しかし同時に、単に法制度設計の技芸をも

って現実を追認したというだけではない含意もあるように思われる。

解釈主義的な議論になるが、やはり集落への洞察が鍵になると思われる。集落は、生産活動の場であるだけでなく、生活の場でもある。土地改良区という団体が存在することで、近代法秩序が本来なじみにくい集落を対象とできるようになったと解するなら、それは生産と生活双方の要素を統合した独自の社会関係を近代法の次元で語り得るようになったということでもある。そして、これをさらに追解釈することで、集落を基礎とする土地改良区を、単に農地に対する所有・使用収益権としての財産権だけでなく、生存権をも現実的・実質的に保障する主体として捉えることができるようになる。なぜなら、第一に、集落単位で行われる共同行動は、農業生産を現実的に可能にする前提として機能しているという意味で財産権の経済的実質化に寄与しており、そのことが同時に共同行動を可能とする集落における生活を保障するものともなっている。そして第二に、土地改良区はそのような機能を担う集落から構成される団体でありかつ近代法人として、以上のような集落という空間における生存のための財産権の権利実現の営みを法的に保障する役割を果たしていると言えるからである。さらに言うなら、このような土地改良区と集落の関係のなかで投影される権利イメージは、テーマごとに個別に切り分けて人権を捉えるのではなく、農業者という職能カテゴリーに集約される個性ある人格をトータ

ルで引き受ける試みとして、近代法的な人権像を超克するイメージを内包していると考え^(注41)ることもできる。

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」を体现したものに土地改良区が変化することを要請^(注42)する。これは、原初モデルの自省的発展として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、このような展望のなかに、「民主的自治」という新しい規範的価値の萌芽を読み取ることはできないだろうか。

(注41) 関連して、糊澤（2018）は、農地所有権を個性ある農業者という「身分」と一体的なものとして構成することで、農地所有権を抽象から具体の次元に取り戻そうと試みている。もっとも、その意図は所有権の制限の内在性を説くことである。

(注42) 玉城（1979）43～44頁

（2）人権的性格の析出

土地改良区の組合員制度見直し論は、政策の論理補強という実践ニーズや地域農業の維持といった特定の目的を達成するための手段を問う目的＝手段決定モデルに従い、効率性基準によって深められてきたように思われる^(注43)。農業経済学や農村計画学を専門とする研究者がこの議論をリードしてきたことがそれを端的に表している。目的＝手段思考様式に基づくなら、村々組合としての維持から耕作者からなる契約体への移行という両極の間で土地改良区のヴァリエーションを論じることが可能となる。すなわ

ち、経済学的な意味での効率性を基準として、どのような土地改良区のあり方が現状の農業構造にとって最も適合的か議論することができる。

その半面、効率性以外の基準、例えば、平等、人権、民主主義あるいは自治といった諸価値に基づいて議論することが難しくなる。効率性基準は、最初から「価値」を議論の対象外としているからである。しかし、先に確認したように、土地改良区という団体に人権的価値あるいは自治組織としての価値を認めるならば、それを適切にすくい取る別のアプローチが意識的に選択されても良いように思われる。

これらの価値について議論を蓄積してきたのは、周知のとおり法学である。先述のとおり、生産と生活双方の要素を統合した独自の社会関係である集落を前提とした土地財産権の実現は、同時に生存権的な意味も内包している。これは伝統的に「人権としての財産権」として説かれたイメージと重なる。

例えば先の従量制移行論では、「土地所有者の社会的責任」が連担化への協力という形で説かれていた。そして、この議論が説く地域農業の存続というある種の公的な価値を志向する責任論は、憲法第29条第2項が定める公共の福祉による財産権への制約に発想が近似しているのに気が付く。他方で「人権としての財産権」は、基本的人権として、政策判断によって左右されるべきものではなく、したがって第2項の対象外とされる。むしろ、「人権としての財産

権」を保障する財産権秩序の実現を国家に要求する根拠として機能するものであると説かれる。^(注44)

以上のように法学の視点を援用することで、自治を担う新しい共同体として土地改良区を再構築する試み、すなわち「民主的自治」という規範的価値に重きを置いた針路について積極的に論じることが可能となる。特に、単に「原初モデル」の存置を志向するのは現実的ではないうえに保守的にすぎるが、かと言って従量制への移行を展望するほどには農地集積が全面的に進展しているとは言い難い現状において、集落における「民主的自治」の実現を模索することには現実的意義がある。現状のままの集落維持でもなく、集落の清算でもなく、「民主的自治」の空間としての集落の再生の可能性を追求する立場から、その延長として語り得る土地改良区のあり方を模索することは可能性の一つとしてあり得るのではないだろうか。土地所有者者に直截に責任を説く前に、集落レベルでの耕作者との合議による民主的決定を可能な限り模索したいというのが本稿が提示したい追加の視点である。

(注43) 平井（1995）における語法を用いた。

(注44) 渡辺（1985）143頁

おわりに ——自己決定の支援のために——

本稿で確認してきたように、組合員制度という組合組織にとって最も基礎的なルー

ルのあり方を巡る議論のヴァリエーションには多様なものがある。改めて、どれが選択されることが最善であろうか。

土地改良法は土地改良区のあり方を基本的に一つの像としてしか提示していない。しかし、国営事業を担う大型土地改良区もあれば、中小ため池管理に特化していたり中山間地に立地している相当に小規模な土地改良区まで、その多様性は著しい。現状でも全国に4,000以上の土地改良区が存在していることからこの点は推量される。つまり、土地改良区の個別性の強さに十分配慮する必要がある、地域の実情に応じた最適なあり方一つとは限らない。どのような土地改良区像を選択するかは、あくまで個々の土地改良区が主体的に決定することが重要であると考えられる。

本稿では、組合員制度見直し論を批判的に分析する趣旨から、あえて批判的となっている土地改良区の原初モデルに立ち返り、そこに既往の議論ではすくい取れない価値の契機が含まれていることを強調した。筆者は、原初モデルへの回帰を齊一に説くものではない。ただ、ある種の合理主義によって見えにくくなる価値に改めて光を当て、議論の奥行きを見通しやすくすることで、「歴史的な正確さを求めるのとは別に、自分の生きる時代を意味づける」^(注45)一助となることを企図したものである。

(注45) 山崎 (1987) 12頁

<参考文献>

- ・浅井昭三 (1960) 「農業用水における分水方法と従量制について (上)」『水利科学』 4巻2号、74～82頁
- ・稲井洋之助 (1986) 『借地制度の再検討』 日本評論社
- ・内村求・杉浦末希子・石井敦 (2014) 「農業用水の『従量制』 水利費賦課による節水効果の分析——三重用水地区を対象として——」『農業農村工学会論文集』 82巻3号、133～139頁
- ・鬼丸竜治 (2018) 「農地貸借の変化に対応した土地改良区組合員資格の分析」『水土の知』 86巻6号、523～526頁
- ・鬼丸竜治 (2019a) 「土地改良区における意思決定への面積要件付加の課題」『水土の知』 87巻4号、289～292頁
- ・鬼丸竜治 (2019b) 「組合員の二極分化が進んだ土地改良区の総会における議決権数の決定方法——面積要件付加制に着目した分析——」『農業農村工学会論文集』 87巻1号、Ⅱ-1～Ⅱ-10頁
- ・鬼丸竜治 (2019c) 「組合員の二極分化が進んだ土地改良区における総代選出方法の課題——組合員数と農地面積に着目した分析——」『農業農村工学会論文集』 87巻2号、Ⅱ-123～Ⅱ-132頁
- ・鬼丸竜治 (2020) 「適時な更新事業に向けた土地改良区の意味決定方法への提言」『水土の知』 88巻11号、915～918頁
- ・亀岡鉦平 (2019) 「農地集積が土地改良区に与える影響に関する考察」『農林金融』 8月号、2～19頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1908re1.pdf>
- ・亀岡鉦平 (2020) 「国家改造と農林水産業——区画漁業権を巡る法改正を中心として——」『法の科学』 51号、61～70頁
- ・亀岡鉦平 (2021a) 「浜の活力再生プラン優良事例に見る『漁協らしさ』」『農中総研 調査と情報』 web誌、5月号、24～25頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri2105re12.pdf>
- ・亀岡鉦平 (2021b) 「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
- ・亀岡鉦平 (2022a) 「土地改良長期計画に見る土地改良区への政策対応の変遷」『農中総研 調査と情報』 web誌、1月号、4～5頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri2201re2.pdf>
- ・亀岡鉦平 (2022b) 「土地改良区の組合員制度見直し論の動向と論点」『農中総研 調査と情報』 web誌、5月号、22～23頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri2205re11.pdf>

- ・木下幸雄・L. Crase (2014)「日本における農業用水管理制度デザインの再検討—プロパティ・ライツ制度論によるアプローチ—」『水資源・環境研究』26巻2号、67～74頁
- ・木下幸雄 (2017)「土地改良区のあり方に関する経営・経済学的考察」『水土の知』85巻9号、833～836頁
- ・糊澤能生 (2018)「改めて土地所有権を考える—農地所有権の身分論的再構成覚書—」『農業法研究』53号、63～78頁
- ・佐藤俊郎・永田恵十郎・太田昇之助・玉城哲 (1985)『水を活かす—水利秩序の新展開—』筑波書房
- ・荳林幹太郎・木下幸雄・竹田麻里 (2012)「わが国における持続的な灌漑用水管理に向けた政策提言」荳林幹太郎・木下幸雄・竹田麻里『世界の農業環境政策—先進諸国の実態と分析枠組みの提案—』農林統計協会、215～234頁
- ・荳林幹太郎 (2013)「地域全体の復興のために—土地所有者の『社会的責任』を考える—」『月刊JA』59巻3号、33～37頁
- ・荳林幹太郎・岡島正明 (2014)「むらづくりのための土地利用調整に関する新たな制度的枠組みの検討」『水土の知』82巻9号、715～719頁
- ・荳林幹太郎・竹田麻里 (2017)「水田経営規模の急拡大のもとでの土地改良長期計画の推進に係る原理的な課題に関する論考」『水土の知』85巻1号、7～10頁
- ・荳林幹太郎・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、837～841頁
- ・荳林幹太郎・木下幸雄・岡島正明 (2021)「農業水利施設を広域的に管理する主体の必要性和政策的課題」『水土の知』89巻9号、647～651頁
- ・竹田麻里 (2021)「灌漑用水ブロック単位の従量課金制と利水行動に関する実証分析—価格弾力性と農地集積に着目して—」『農業経済研究』92巻4号、353～358頁
- ・谷内功 (1986)「管理面からみた土地改良の現状と課題—埼玉県の実例を中心として—」佐藤俊郎編『国土保全と土地改良』筑波書房、411～447頁
- ・玉城哲 (1971)「水利用の現状と農業用水」宇井純編『日本経済と水—慢性的死への警告—』日本評論社、39～67頁
- ・玉城哲 (1978)『むら社会と現代』毎日新聞社
- ・玉城哲 (1979)『水思想』論創社
- ・玉城哲 (1982)『日本の社会システム—むらと水からの再構成—』農山漁村文化協会
- ・玉城哲 (1983)『水社会の構造』論創社
- ・丹治肇・櫻井一宏・中村中・桐博英・中矢哲郎 (2014)「農地政策の転換における土地改良法の問題点—土地改良区の事業における代表性の分析—」『土木学会論文集B1 (水工学)』70巻4号、I-283～I-288頁
- ・東京財団 (2013)『農業構造改革の隠れた課題—変わる農村・取り残される農政—』
- ・土地改良制度研究会 (2006)「土地改良制度研究会とりまとめ」
- ・西原是良 (2017)「農家数減少に伴う土地改良区の改革と農業農村整備政策」『水土の知』85巻9号、843～847頁
- ・西原是良 (2019)「日本型水社会の変化と地域資源管理システムの再構築」柏雅之編著『地域再生の論理と主体形成—農業・農村の新たな挑戦—』早稲田大学出版部、303～349頁
- ・農林中金総合研究所 (2021)『水田園芸の実態と課題に関する調査』総研レポート2020基礎研No. 4
<https://www.nochuri.co.jp/skrepo/pdf/sr210318-02.pdf>
- ・平井宜雄 (1995)『法政策学—法制度設計の理論と技法—』有斐閣、第2版
- ・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—」『日本農業経済学会論文集』2008年度、77～84頁
- ・細山隆夫 (2021)「大区画圃場整備地域における大規模借地経営の作出と農村集落」『農業経済研究』93巻1号、1～16頁
- ・茂木吉成・本郷正彦 (2000)「土地改良区の運営実態と今後の役割」『農業土木学会誌』68巻11号、1107～1114頁
- ・山崎正和 (1987)『柔らかな個人主義の誕生—消費社会の美学—』中央公論社 (中公文庫)
- ・渡辺洋三 (1985)『財産権論』一粒社

(かめおか こうへい)

