

# 三条資格者

## —土地改良法の話・その1—

元杉 昭男

東京農業大学客員教授 (株)エム・テック顧問

### 1 土地改良法の改正

土地改良法が久しぶりに大改正された。だが、土地改良事業の参加資格の問題の改正にまで踏み込んでいない。公共事業には必ず利益を受ける受益者がいる。道路や河川事業のような一般公共事業では国民や都道府県民や市町村民といった「匿名の受益者」である。土地改良事業では特定の、言わば「実名の受益者」である。

この受益者は土地改良法では**事業参加資格者**（法二条に規定された「三条資格者」と呼称）とされる。施設管理も含む土地改良事業は「一定の地域」（事業の受益地）内の全ての三条資格者の2/3の合意があれば、反対者がいても事業が実施され、事業費負担が強制的に徴収される。だから、最も基本的な事項であるが、農業構造の変化に強く影響を受ける。以下、未墾地の開発などだけでなく、灌漑排水や区画整理事業（以下「事業」という。）を想定して、考えてみよう。

### 2 事業参加資格の意義と変遷

事業実施により利益を受ける前提がないと、事業に反対した者に強制的に参加させ負担金を支払わせる根拠が失われる。事業実施によって借地する耕作者（使用人の場合には雇主）は農業経営の改善から、地主は地代（農地の賃貸料）の増加や維持から利益を得る。

この利益が投資意欲に繋がるが、経済状況や農業構造が変遷すると意欲を持つ者が移り変わる。明治二十年代以降に成長した地主は、米価上昇を受けて土地改良投資に熱心になり、明治三十二年には地主を事業参加資格者とする耕地

整理法が成立した。地主は良質な米の多量・安定的な生産を求め、明治三十八年には耕地整理法の対象に灌漑排水事業を加えた。日露戦争後に工業化が進み、農業よりも有利な他産業の投資先が増えたので、地主は土地改良投資に意欲を失い、政府が大正末期から灌漑排水事業に高率の助成を始めた。

戦後、農地改革の結果、多数の小作人（借地の耕作者）は農地を所有する多数の自作農となり、新たに制定された土地改良法では、**事業参加資格者は地主から耕作者に変更された**。自作農は地主でもあり耕作者でもあったから、意欲的に土地改良投資に取り組んだ。この自作農も高度成長期の到来とともに生産性の低い零細経営が問題視されたが、経営規模の拡大は進まず、多数の兼業農家が生まれた。彼らは農業機械の利用による省力化を求め、特に区画の拡大を含む圃場整備に熱心であった。この兼業農家も、近年、後継者不足から農地の売却・貸出を志向するようになり、経営規模拡大が進んでいる。このため多数の零細な地主と少数の経営規模を拡大した農業経営者（耕作者）という戦前と全く逆の農業構造になった。同時に投資意欲は兼業農家から大規模経営者に移った。以上をまとめたのが表1である。

### 3 耕作者と地主の関係

民法では建物や土地の改良に使われた費用を**有益費**と言い、有益費を支払った借家・借地人は賃貸借契約の解約時に改良で増加した現存価値の額を支払った金額を家主・地主に請求できる（賃貸借契約で有益費の請求権を放棄でき

表1 農地権利者の志向と農業構造の変遷

農地権利者		農業構造の変遷				
区分	投資目的	年代区分	明治	大正・昭和(戦前)	昭和(戦後)	平成以降
		農業構造	地主小作制		自作農制	大規模借地農制
所有者(地主)	地代収入	数	少	少	多	多
		投資意欲	大	中	大	小
借地権者(耕作者)	農業収益	数	多	多	多	少
		投資意欲	(大)	(大)	大	大

\* 借地による耕作者が使用人である場合には雇用主(農業経営者)である。  
 \*\* (大)は投資意欲はあっても必要な資金手当てができない場合を意味する。

者)が事業費負担をすれば賃貸借契約解除時に同様な有益費支払いを請求できるが、土地改良法で支払額を価値の増加額に限定して、算定が難しい。しかも、都会なら賃借人の整備した建物と駐車場を他に利用できるが土地改良は出来ず、また区画を大きくすれば分割も難しく農地転用は困難になる。このため、事業参加

る)。都市では、地主が貸ビルやアパートを建設したりリニューアルする場合もある。小売企業が借地して自前の資金で店舗と駐車場を整備する場面もある。賃貸借契約の解約時には、前者なら賃借人が自分で改良した部分は原状に戻す例が多いだろう。後者では更地に戻すこともあるが、通常は地主から建物と駐車場の整備費の一部を支払って貰い退去する。土地改良でも耕作者(借地権

資格者は原則として耕作者であるものの、地主の意向を重視して地主が事業参加者となり事業費負担をする例が今まで多かった。だが、今や農地を貸したい地主が多く借り手が少ない状況で、地主が事業後に地代(賃貸料)の上乗せができない。農地の借り手を容易に見つけ耕作放棄地化を避けるだけが事業実施の目的となる。だから、**地主の投資意欲は薄れているので、意欲のある大規模農業経営者(借地人で耕作者)に事業参加資格を与えることは適切であるが、有益費問題に遭遇する。**

#### 4 土地改良投資における地主の意向の反映

大規模農業経営者が投資意欲の薄れた多数の地主を相手に賃貸借契約を結ぶときに、事業開始や費用負担等にかかる具体的な内容を含めることは、事業内容や負担額も明確にならない場合もあり相当な困難が想定される。現行法で地主は自ら耕作者に替わって事業参加資格者になることができる(注1)が、耕作者の意向を反映する農業委員会の承認が必要である。

多数派の地主の意向を反映する方法としては、第一には、土地改良法の**換地権利者会議**のように、地主も耕作者も合わせて**2/3**以上の同意にする方法があるが、投資意欲を低い地主が大多数だから事業化が困難になる。ただ明治三十二年耕地整理法のように議決権にウエイトを付け、地主は一票だが、耕作者は自分の農地の一票の他に借りている農地の一票毎(または地主毎)

に一票の議決権を持つといった工夫も考えられる。第二には、**組合施行の土地区画整理事業(事業計画等の認可申請)**の方式で、地主・借地者

の双方の同意と、同意者の所有面積と借地面積の和が事業面積の**2/3**以上となる必要がある。土地改良なら、地主の同意が**2/3**以上になる可能性は低いので、地主数同意は**1/2**以上とし、耕作者(借地権者)数や全面積の同意を**2/3**以上にすると**いった工夫が必要である(注2)。**

#### 5 これからの事業参加資格問題

都府県では農地の売買による規模拡大が進まず、当面、借地農業を前提せざるを得ない。今回の法改正にあるように、農地中間管理機構による借入農地に係る事業費負担を求めないならば、ほ場の大区画化などへの抵抗感は別にして**有益費問題は解消する。**

それ以外に考えらえる施策として、①賃貸借契約の円滑化(有益費算定のルール化と行政の斡旋強化)、②賃借人の確保(賃貸借契約の長期化、解除時に農地中間管理機構による新たな賃借人の早急な紹介)、③地主投資意欲の促進(相続税や固定資産税等の減免と耕作放棄地に対する重税化)などがある。

こうした対策よりも、本シリーズ6で論じたように、地主が農地を土地改良区に貸し出し地代と徴収する負担金を相殺するサブリース方式が現実的と思われる。実名の受益者の公共組合である土地改良区の役割を期待したい。

(注1) GHQ(進駐軍)が所有権尊重のために加えた条項と言われる。

(注2) 明治四十二年の改正耕地整理法では、組合設立要件として、土地所有者数の**1/2**、地積賃貸価格の**2/3**以上を条件としている。

(参考文献) 戦後改革 6 農地改革、東大出版会、一九七五