

公共用物としての 土地改良施設

(一社) 総合政策フォーラム顧問 元杉 昭男

1 土地改良と公共性

第二次臨時行政調査会（一九八一〜八三年）の最中、土地改良事業は「農家の私有財産形成に公費が使われている」といった批判があった。土地改良の公共性を明らかにする必要性に迫られ、筆者も公共経済学・予算制度・土地改良区の法的性格から公共性を論じた^{注1}。本コラムでも土地改良区とJAや地方公営企業や民間企業等との比較なども取り上げた。今回は土地改良施設の法的性格を行政法（公物法）の観点から論じる。

公物とは「行政主体が直接に公の用に供する有体物」とされ、人工的に設けられる人工公物（道路など）と自然に形成された自然公物（河川など）がある。有体物だから空気や電波は含まれない。行政主体は国と公共団体であり、通例、公共団体は地方公共団体・公共組合（土地改良区など）・営造物法人^{注2}がある。私人が私道の一般利用や所有する空地の公園として自由使用をさせていても公物とは言えない。つまり、公の用に供するという形態的要素とともに行政主体の意思が必要である。なお、「直接に」には、行政主体の管理事務を代行する指定管理者も含まれる。

公物は、行政主体自身が利用する公用物（庁舎や公務員宿舎など）と、直接に公衆により利用される公共用物（道路や公園など）に分類される。有体物は図のように分類されるが、実際は庁舎が一般利用されるように差異は相対的である。

2 公物の財産管理と機能管理

公物は管理面から財産管理と機能管理に分け

られる。国有財産法（以下「国財法」という。）では、国有財産を行政財産と普通財産に分け、行政財産を公用財産（公用物に対応）、公共用財産（公共用物に対応）、皇室用財産、森林経営用財産に区分される。地方自治法でも公有財産が同様に分類される。注意が必要なのは、公物は目的・機能に着目して、必ずしも行政主体が所有する必要はない。市町村などが私人所有の土地などを借りて公園や農園として住民に提供するという私有公物もある。この場合、公物だが行政財産ではない。普通財産は私的取引の対象になる経済的財産（私物）で原則として民法などの私法の適用を受ける。

公物の機能管理に関する一般的な法律は存在しない。道路法や河川法のように個別公物管理法が制定されている場合でも、形体的には道路や河川であっても法の対象外のものも法定外公共物と言われる。道路法の認定外の里道などや河川法の適用外の小河川（普通河川）である。里道や普通河川は国有財産であって原則として無償譲渡が禁止されていたが、地方分権一括法（一九九九）により、市町村が一元的に財産管理も機能管理も行う

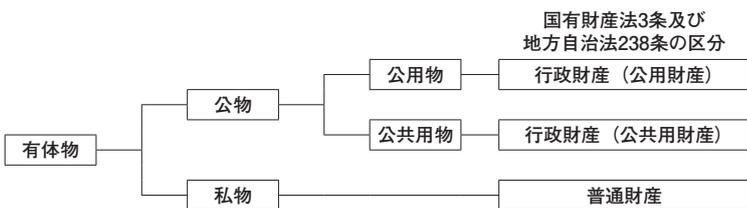


図 公物と私物

こととなった。

3 公共用財産としての土地改良財産

公物（公共用物）は学問上の概念で、土地改良施設が公物に該当するかどうかは実際の法令上の判断による。戦後に耕地整理組合法を引継いで制定された土地改良法（以下「土改法」という。）で国営事業が制度化され、国有財産の土地改良施設が生まれた（注1）。

土改法第九四条では、「国営土地改良事業によつて生じた工作物その他の物件又は水の使用に関する権利」について、「公共用財産又は普通財産であるもの（以下「土地改良財産」という。）は農林水産大臣が管理し、または処分する。」としている。ここで、国営事業で造成された土地改良施設は公共用財産があることを明言し、公共用物としている。国営事業の土地改良施設が公共用物であれば、都道府県も土地改良区も行政主体だから、その造成した同種の土地改良施設も公共用物と類推できる。同様に、独立行政法人や国立大学法人が直接に公の目的に供する財産は国有財産ではないが公物である。

4 公共用物の管理

公物（行政財産）の管理は、範囲の確定、維持・修繕、障害防止、隣接区域規制、他人の土地への立入・一時使用、使用関係の規制などがある。公物管理権を持ち義務のある主体（帰属主体）は特別の法律がなければ、国有財産では各省庁の長であり（国財法五条）、普通地方公共団体の公有財産ならその長をはじめとする各執行機関である（地方自治法二三八条の二）。

一方、管理主体は機関委任事務制度の廃止（一九九九年地方自治法改正）に伴い、河川法の二級河川や道路法の一般国道の指定区間外道路は法定受託事務となっている（注4）。

土地改良施設については、土改法第九四条で国財法の特例や確認事項を設けている。行政財産である国有財産（不動産）は、農林水産大臣が管理・処分を明文化するとともに、公法上の契約として土地改良財産の都道府県や土地改良区等への委任管理を認めている（土改法第九四条の六）。また、譲与（無償譲渡）を禁じている国財法第一八・二八条（注5）に対し、基幹的な土地改良施設（注6）以外の施設は、用途廃止時に国への返還を条件に土地改良区や市町村等の大臣が指定する者に譲与（条件付譲与）できると規定している（土改法第九四条の三）。都道府県営事業で造成された公有財産（注7）である土地改良施設の管理・処分は、条例による譲与を認め、多くの施設が市町村や土地改良区等に譲与されている（注8）。

公物の効用の維持・増進である公物管理とは別に、公物の安全を保持し公物の公共使用の秩序を維持するための作用として公物警察なる概念がある。道路法とは別に交通整理などを定めた道路交通法があり、警察庁から土地改良事業で設置された農道も道路交通法第二条の「一般交通の用に供するその他の場所」に該当し得る旨の通達（注9）が出されている。

5 農業・農村の構造変化と土地改良施設

公物には統一した法典があるわけではなく、行政法学上の概念で、色々な学説がある（注10）。公物概念は私的取引の対象から除外する等の特

別な法的取扱いを認めることに意味があるが、その対象は時代と共に変化する。今後の農業・農村の構造変化により第二次臨時行政調査会時と同様に批判が出てくる可能性がある。大規模農家だけが農業を担う場合に土地改良の公的な位置づけはどう変化するのか。公共性から見た土地改良の位置づけは常に明確にしておく必要がある。

【注1】元杉昭男「農業基盤整備と公共事業、公庫月報一九八二年二月号、農林漁業金融公庫」

【注2】本コラム5「和の稔り」の図を参照願いたい。

【注3】土地改良とは逆に、国営事業で整備・管理していた港湾は戦後に都道府県の港湾局のような営造物法人が管理することになった。本コラム5「和の稔り」参照のこと。

【注4】機関委任事務として地方公共団体の長が国の機関として処理していた国の事務は、本来国がしなくてはいけない事務を地方に任せる法定受託事務と、それ以外の自治事務に区分された。

【注5】財政法第九条一項にも、「国の財産は、法律に基く場合を除く外、これを交換しその他支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し若しくは貸し付けてはならない。」としている。

【注6】土地改良法施行令第五五条の二で、基幹的な土地改良施設は、①ダム及びため池（ダムにより流水を貯留するものに限る。）とその附帯施設、②えん堤（ダムを除く）、水路及び揚水施設並びにこれらに附帯する施設で農林水産大臣が指定するものとしている。

【注7】地方自治法二三八条の四第一項により行政財産は譲与できない。このため、都道府県は造成した土地改良施設の用途を廃止して普通財産とした上で、普通財産の管理及び処分を規定した同法二三八条の五第一項により、土地改良区等に譲与している。

【注8】警察庁丁規発第八号平成三二年二月一九日警察庁交通局交通規制課長による。

【注9】参考引用文献二の五八ページには、土地改良区が設ける農道を私道としている。

【参考引用文献】

- 1) 田中二郎「新版行政法中巻 全訂第二版、一九七六年」
- 2) 原 龍之介「法律学全集一三・II 公物営造物法（新版）、有斐閣、一九八二年」
- 3) 宇賀克也「行政法概説Ⅲ第五版、有斐閣、二〇一九年」
- 4) 塩野 宏「行政法Ⅲ第五版、有斐閣、二〇二二年」