

# 土地区画整理事業から見た 土地改良事業

(一社) 総合政策フォーラム顧問 **元杉 昭男**

## 1 耕地整理と土地区画整理

筆者の住む東京都練馬区では、戦前、生産性の低い田を潰して畑地と宅地にする話が持ち上がったが、練馬全体が一九三三年に東京市に編入され、宅地開発が土地区画整理事業に限定されるので、急いで耕地整理組合を設立し耕地整理事業を進めたという。耕地整理なら補助金もあり、道路・公園等の公共用地も少なくてすむからである<sup>(注1)</sup>。土地区画整理事業は、既成市街地整備型・郊外地開発型(宅地造成型)・公共施設整備型があり、後者の二つの型は土地改良と深く関連し、旧都市計画法制定(一九一九年)で法定化後も手続きは**耕地整理法**を準用した。

現在、土地改良法と土地区画整理法とも、区画整理事業は、「土地の区画形質の変更及び一体的に実施する付帯事業」で、付帯事業に農用地関連と公共施設関連の差がある。施行者と実要件の概要は表の通りで、後者の施行は土地

表 土地区画整理事業の施行者と事業実施要件

施行者		事業実施要件
民間 (知事認可)	個人施行者 (1人又は数人共同)	宅地の所有者・借地権者の全員の同意を得る。
	土地区画整理組合	7人以上が共同して施行地区内の宅地の所有者及び借地権者のそれぞれ3分の2以上(人数と地積)の同意を得て、組合(法人)を設立する。
	区画整理会社	宅地の所有者・借地権者である株主が議決権の過半数を保有し、施行地区内の宅地の所有者及び借地権者のそれぞれ3分の2以上(人数と地積)の同意を得る。
公的	都道府県・市町村	事業毎に土地区画整理審議会を置く。
	国土交通大臣	
	住宅供給公社等	

(出典) (株)リンクアカデミー HP「土地区画整理事業の重要ポイントと解説」(一部修正)

区画整理組合と都道府県・市町村が実績面積でほぼ同数で、この二つで約七〇%を占める。今回は両事業を対比しつつ、土地改良事業を考えてみたい。以下、土地改良区営の区画整理(圃場整備)と組合施行土地区画整理を想定する。

## 2 公共団体施行

土地区画整理事業で都道府県・市町村等が施行者となる場合には、街路事業のように**事業の発意自体が都道府県・市町村等**で地権者の同意を条件としていない。土地改良の国営・都道府県営・市町村営事業は事業の発意は受益農業者で土地改良区営事業の手続き(三条資格者の三分の二以上の同意)と変わらない。

公共団体施行の土地区画整理事業では地権者の意見を反映させるために、事業ごとに**土地区画整理審議会**を置いている。委員は施行面積に応じ一〇〜五〇人の範囲内で、施行地区内宅地の所有権又は借地権を有する者の選挙で選出される。委員定数の五分の一を超えない範囲内で学識経験者を委員として選任できる。

土地改良事業でも公的権限の強化が試みられてきた。公法人として設立される耕地整理組合による灌漑排水等の事業実施を認め、一九〇九年の耕地整理法改正では、政府原案で地方長官に耕地整理組合設立命令権や組合長の指名権を与えていたが、地主の意向が重視され国会で認められなかった。一九四九年の土地改良法制定時には、農林省試案に大臣や知事に国営・都道府県営事業の区域に農地改良組合(土地改良区)の設立を命ずる権限を与えていたが、国の主導権を受け入れないGHQ(占領下の連合国総司令部)の指導で実現しなかった<sup>(注2)</sup>。

### 3 組合・事業への参加資格

土地区画整理組合では事業施行地区内の宅地の所有者と借地権者（登記がない場合は市町村長が認可した者）が共に組合員になる。住宅地の借地権者は建築物の所有者であることも多く一本化できなかった。一方、土地改良区の組合員は原則として使用収益権者（耕作者）であり、小作地でも農業委員会の承認があれば所有者がなる。GHQは「耕作者中心を強調する必要がない」という考えだった。農地所有と土地改良投資は分け難く、所有者による投資が基本だが、施設利用者である耕作者の意向は無視できない。現実には借地契約終了時の有益費用問題もあり、所有者が組合員になることも多い<sup>〔注3〕</sup>。この問題は自作農体制崩壊後には所有者と借地権者との間に公的組織が介入する以外に解決できないと思われる<sup>〔注4〕</sup>。

### 4 組合における合意形成

土地改良区は一五人以上事業参加資格者（三条資格者）が申請人になり、事業を実施する「一定の地域」の資格者の三分の二以上（人数）の同意を得て設立される。既設土地改良区が新たに事業を行う場合も関連組合員の同意は三分の二以上（人数）の同意を必要とする<sup>〔注5〕</sup>。農地改革で自作農が重視された立法時には人数だけで良かったと思われる。しかし、整備後に地代（小作料）の大幅な上昇は期待できないので、多数派の小規模農家や土地持ち非農家から大区画整理着工の同意を得るのは難しく、耕作放棄地の増加が懸念される。一方、土地区画整理組合は、七人以上が共同して施行地区内の宅地の

所有者及び借地権者の各々三分の二以上（人数と地積）の同意を得て設立される。

一九〇九年の耕地整理法改正時の政府案は組合設立に人数と地積と地価の三項目で三分の二以上の同意を必要としていたが、人数で二分の一以上で総面積と総地価の各三分の二以上に修正されている。大地主重視のためだが、現在なら担い手農業者に焦点を当てて、人数は二分の一以上に引き下げ、代わりに地積三分の二（あるいは四分の三）以上の規定を追加するといった検討も必要ではないか。農地中間管理機構が借り受けた農地の三条資格者として圃場整備事業参加ができるが、もう一歩進めて土地改良区が一定期間一括管理（土地改良施設の改良や地代の徴収を含む）し、地主には毎年の地代に係る定額保障（一括管理経費を差し引く）するサブリース契約が筆者の提案である<sup>〔注6〕</sup>。土地改良区新設は少ないが、地域農業構造の大変革に既存土地改良区の解散と新区設立といった事態が起きるかもしれないので、申請人は一五人から七人に引下げて良いのではないか。

### 5 圃場内宅地問題など

土地区画整理法で「宅地」とは「国又は地方公共団体の所有地以外の土地」で地目は関係なく現況農地も宅地である（土地改良法では法的強制力が農用地に限定）。一九七二年の土地改良法改正で、圃場整備等の換地を伴う事業地域内に介入する非農用地を事業施行地域に取り込んだが、非農用地所有者の同意が必要である。より生産性の高い大区画圃場整備に必要な法的強制力のある圃場内宅地対策は、本コラム21で大場民雄弁護士の公的私用収容を紹介した。

家屋の移築又は取壊し費用、移転先の用地整備費用、新築への低利融資、空き家の取壊しと宅地買収費用への一定の助成も検討してはどうか。農村災害対策にもなる。

中山間地帯の水田では沢毎に一つの経営体なれば田越灌漑により圃場内水路が不要になる上、用排システムが治山治水対策にも寄与する。土地区画整理事業のような公共団体施行や一人施行を検討してはどうか。

土地改良法の見直しだけで諸課題が解決しないが、農業構造の変化が著しい中で農政の方向性を示す意味は大きいと思う。

〔注1〕 古老が語るねりまのむかし8、ねりま区報第七七八号、東京都練馬区、一九八九年三月二十一日

〔注2〕 江戸期には幕府や諸藩が灌漑事業を実施していたので、明治期にも官主導で行う考えであったが資金不足で江戸期の資産を食い潰した。内務省は官選組合長の普通水利組合法（一九〇八年）を制定したが戦後に農林省所管になり土地改良区に統合される。農林省も官主導の発想があったのだろう。

〔注3〕 有益費問題は本コラム16「三条資格者」を参照。

〔注4〕 農業経営基盤強化促進法の利用権設定や農地中間管理機構の介入があるが、筆者は土地改良区の介入を提案している（本コラム6「究極の土地改良区」を参照）。

〔注5〕 土地区画整理事業の換地計画は組合員の半数以上が出席する総会で過半数の賛成で決する。土地改良法では土地の所有権や賃借権等の使用及び収益の権利を有する全ての者が構成される権利者会議で三分の二出席でその三分の二以上賛成で決する。構成員は事業参加資格（組合員）とは異なり、同一の土地に所有者と使用収益権者が両方構成員になるし、非農用地の権利者も構成員である。

〔注6〕 本コラム6「究極の土地改良区」を参照。

【参考文献】

① 石田頼房・日本における土地区画整理制度史概説1870～1980、総合都市研究第28号、東京都立大学都市研究センター、1986年  
② 柳瀬範彦・土地区画整理の制度形成に関する史的考察、土木学会論文集D2（土木史）Vol.70 No.1、2014  
③ 大鎌邦雄・明治後期における耕地整理政策の展開、農業総合研究30巻3号、農林省農業総合研究所、1976年  
④ 利谷信義・第8章 農地改革と土地改良法の成立、戦後改革 6 農地改革、財団法人東京大学出版会、1975年2月