

# 講座

## 農業土木技術者のための法律知識 (その1)

— 総 論 —

島 先 孝 志<sup>†</sup>

(Takashi SHIMASAKI)

### I. はじめに

農業土木技術者が事業を実施する際、実にさまざまな法令等に関与することが分かる。農業土木事業が非常に広範多岐な分野に広がり、国民の社会生活に重要な役割を担っているゆえであろう。そこで、当講座では、事業を適正かつ円滑に執行する上で必要な法律知識について解説していきたい。

最初は、総論として、法の内容や農業土木関係の諸法令のあらましを述べ、2回目からは関係法令を区分して農業土木事業との関わりを10回程度の講座に分けて詳述する。

### II. 法の概念

法とは社会生活における行為の規範である。つまり、社会生活を営む人間が自らの手で、そして自らの意志と責任において社会をつくり出し、生活を律するという積極的な生き方を行う上でのルールである。ただ、社会には法以外にも道徳、宗教、慣習などさまざまな社会規範があるが、法は国家権力によって強制され、また、権利を明記している点で他の社会規範と大きく異なるものである。

たとえば、宗教や道徳の場合、宗教的義務、道徳的義務というものは存在しても、宗教的権利あるいは道徳的権利なる観念は存在しない。右のほほをたたかたなら左のほほを出せという宗教的な教えはあっても、右のほほをたたくと左もたたいて良いという権利は存在しないのである。

これに対して、法規範は常に権利と義務が表裏関

係にある。たとえば、労使関係にみられるように、労働者が雇用者の規定する労働を提供すれば、それ相応の代価が雇用者より支払われる。労働者には代価を要求する権利があり、雇用者はそれを支払う義務があるのである。

社会生活の中では、当事者間で関係するのは権利義務関係であることから、法そのものが権利義務の規定と解しても良いといえよう。

さて、法は成文法と不文法に大別される。成文法とは、憲法、法律、政令のように一定の手続きと形式によって内容が決定され、文書に表わされた「法」をいう。これに対して、一定の手続きを経て制定されたものではないが、社会生活の中において現実にルール化されている法を不文法という。慣習法、判例法などがこれにあたる。

当講座では、法の中の法令、すなわち「成文法」のうちで外国との間で締結される条約を除いた国内法令という意味で使われている法について述べるものとする。

では、法令にはどのような種類のものがあるのだろうか。まず、周知のごとく、全ての法令の頂点に立つものが「憲法」である。憲法以外の法令の形式として、憲法では「法律」、「議院規則」、「最高裁判所規則」、「政令」、「条例」の5種類を定めているが、これ以外に法律によって定められた「省令」、「人事院規則」、「地方公共団体の規則」等がある。

### III. 農業農村整備事業の関係法規の概要

農業農村整備事業に関連する法規は、土地改良

*The Knowledge of Laws and Ordinance for Agricultural Civil Engineers (1) — The Outline —*

<sup>†</sup> 農林水産省構造改善局総務課

王下 法、道徳、土地改良法、農業基本法、農地法、河川法等

法、水資源開発公団法、農用地整備公団法等の農業農村整備事業の施行に係るもの、農業基本法、農振法、農地法等農政一般に係るもの、河川法、道路法、下水道法等公共土木に係るもの、国土利用計画法、都市計画法等国土計画に係るものや環境に配慮したもの等多種多様である。これらを全て体系的に説明することは不可能に近い。そこで、ここではこれらのうち、農業農村整備事業に特に関係の深いものを以下のような順序に従い述べていきたい。

最初に、農業農村整備事業の施行根拠となっている土地改良法について概説する。土地改良法は、農用地の改良、開発、保全および集団化に関する事業を適正に実施するための基本法であり、その歴史も古く、農業農村整備事業と二人三脚で歩んできた。その背景も複雑で、一言で述べるのは困難である。いずれにせよ、農業農村整備事業に最も関係の深い法令といえよう。

つぎに、農政一般に係る法令のうち、農業農村整備に係るの深いものについて簡単に説明する。

いうまでもなく農業農村整備の実施の背景には農業情勢を踏まえた農政の展開がある。これは、日本経済の中の農業という産業のあり方や、さらに、最近のガット・ウルグアイ・ラウンド交渉にみられるよう対国際的見地での政策にも関連する。つまり、農業農村整備事業と農政を切り離すことはできず、これらは一体的なものであって、関係法令を述べるに当たっては、農政一般に係る法令にも触れねばならないといえよう。

また、国土の総合的・計画的利用を図る国土利用計画法や都市計画の樹立を行う都市計画法などの計画法を国土利用の観点から概説する。

これらと並んで関係の深いものとして、一般公共土木事業関係の法令がある。河川法、道路法等公共土木事業を実施する上での根拠法令を主に解説するが、これらは農業農村整備事業の執行上、密接に関連するものである。

この他に、公害対策、災害関係法令についても触れることとする。

### 1. 土地改良法

土地改良法は、「農用地の改良、開発、保全および集団化に関する事業を適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めて、農業生産基盤の整備およ

び開発を図り、もって農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大および農業構造の改善に資する」(法第1条)ことを目的としている。農業農村整備事業の大部分はこの法令に基づいて行われるわけであるが、ここでは、土地改良法の沿革と概要を述べ、さらに関係する法令にも触れてみたい。

#### (1) 土地改良法(昭和24年)

① 沿革 土地改良法の前身は、明治32年に成立した耕地整理法である。この法律は、耕地の利用の増進を目的として、その所有者が共同して土地の交換分合、区画形状の変更等を行うためのものであった。しかし、当時の日本の経営面積が小規模で人力に限っていたため、生産力の向上には耕地の整理より灌漑排水等の施設を整理する方がより有効な手段であった。そこで、数次にわたり同法の改正を経て、灌漑排水施設工事が目的の中心になり、また、工事の主体も数人による共同施工から権利義務をもつ法人たる耕地整理組合となった。

また、事業の範囲が次第に広げられ、土地改良に関するほとんど全ての事業が含まれ、補助金の交付等の奨励措置も行われるようになった。

さらに、大正8年、米騒動の刺激を受け、食糧増産の必要から開発助成法が制定されたが、これは耕地整理法のうち開発事業を強化したものであった。

水利団体については、なお別に水利組合法と北海道土功組合法がそれぞれ明治41年、35年に制定された。

水利組合法は、灌漑排水事業を目的とする普通水利組合と水害防除事業を目的とする水害予防組合の組織を定めたものであったが、これらの組合はいずれも維持管理中心の団体であった。北海道土功組合法は、明治初期以来、水田開発が急速に進む北海道において、大規模な水田開発を推進するため設立される土功組合に関する法制を整備したものであった。

その後、昭和16年に農地開発法が太平洋戦争中の食糧自給強化を目的に制定されたが、これに伴い開発助成法や水利関係の規則が廃止され、制度の統一が図られた。この中で、農地開発営団という国の代行機関が創設され、大規模な農地造成と農業水利の改良を行うこととなり、合理的な国土開発の一端を

担った。

土地改良法は、以上のような戦前の諸法律に代わり、農業農村整備事業に関する一元的な制度として昭和24年に制定された。このような諸法律に代わって新しく制定された原因は、第一に従来の制度は土地の所有者を中心として事業を行うことを建前としていたこと（農地改革のねらいに逆行するものである）。第二は、多種法律における制度の統一がなされていなかったこと（組合、団体の乱立、それらの指導監督の不統一、組織、事業の施行管理が一貫していない等）。第三は、国営・県営事業や経営規模拡大を図る農用地の集団化の規定がなかったことが挙げられる。

その後、土地改良法は、農業をとりまく諸情勢の変化に対応して数次の改正を経て今日に至っている。とくに、平成3年度には、国・県営事業の市町村負担の明確化、償還金の市町村ルートの新設等の改正を行った。

② 概要 土地改良法は、農用地の改良、開発、保全および集団化に関する事業を適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めている。その内容の詳細については、次回以降に譲るとして、ここでは基本的な特徴を挙げてみたい。

第一に、土地改良事業の参加資格者は、戦前のように農用地の所有者でなく、農業者を原則としている。ただし、農用地造成については対象が非農用地であり、原則として所有者を事業参加資格者としている。

第二に、事業は干拓その他特定の例外を除いて、事業参加者の申請に基づいて実施し、また参加資格者の2/3以上の同意があれば強制的に執行できる。事業の参加資格者は受益者であり、かつ事業に要した費用の負担者でもある。このように、事業は申請および同意を要件としているところが、道路や河川等の公共事業と性格が異なるものといえる。

第三は、土地改良事業の種類は非常に広汎で、工事を伴わない交換分合や施設の管理まで含まれていることである。また、2種以上の事業を一体として行う総合事業があるのも特徴である。

第四は、事業の主体について土地改良区のほかに共同施行、市町村施行等を規定し、団体営事業の範囲を拡充するとともに、国営・県営事業制度を設け

事業の規模および技術的難易に応じた体系的な事業制度を設けていることである。

③ 政省令 土地改良法を施行するための命令として、土地改良法施行令および土地改良法施行規則があり、土地改良事業の技術的な規定を定めている。

(2) 関係法令 土地改良法以外の法律に基づき事業を行うものとして、水資源開発公団および農用地整備公団がある。ともに多種類の事業を総合的に実施する特殊法人であり、水資源開発公団法または農用地整備公団法に定める手続きにより一体的に事業を行うが、土地改良法に規定する事業に該当する事業は、同法の国営事業に関する手続規定と概ね同様なものとなっている。

① 水資源開発公団法(昭和36年) 水資源開発公団法は、水資源開発促進法に基づく水資源の開発または利用のための事業を実施する法人である水資源開発公団を設置する目的で組織、業務、財務、監督等について規定している。事業にはかんがい排水事業が含まれるが、とくに規模が大きく広域的で緊急性の高いものについて実施することになっている。

この法律も土地改良法と同様に平成3年度に改正し、市町村の事業費負担の明確化等の措置を講ずることとしたものである。

② 農用地整備公団法(昭和49年) 開発して農用地とすることが適当な未墾地等が相当の範囲に存在する地域において、農畜産物の濃密生産団地の建設に必要な農用地開発、農業用施設の整備等を総合的・計画的に実施するため、農用地整備公団を設立した。農用地整備公団法は、この公団の設立や業務、財務、監督等を規定したものである。

## 2. 農業法規

農政一般に係る法令には数多くの種類があるが、これを大別すると、①農政の目的と基本的任務、②農業構造に関するもの、③農業生産の振興に関するもの、④農業者団体に関するもの、⑤農畜産物の価格、流通に関するもの、⑥農業金融に関するものに分けられる。

ここでは、農業農村整備事業に係るものとして、①、②、⑥のうちとくに関係の深いものを中心に述べる。

(1) 農業基本法(昭和36年) 農業基本法は、「農

業の向うべき新たなみちを明らかにし、農業に関する政策の目標を示すため」(前文)に制定されたもので、農政の目標と基本的展開方向を示しており、個別の施策や規制等の一般の法律とはその趣きを異にしている。これは、農業に関する法律全般について基本的なあり方を示している。

戦後の農政の重点が農村の民主化と食糧の増産に置かれているのに対し、日本経済の高度成長に伴って農村労働力の流出と兼業化の進行、農産物に対する需要の変化、農業の生産性の低さなどの基本的な問題が提起され、これに対する農政の基本理念の確立が必要となったことが制定の背景となっている。

したがって、農業における生産性を向上させ、農家が他産業の従事者と均衡のとれた生活を営むことをその目標としている。この目標を達成するため、農業生産の選択的拡大、農業の生産性の向上および農業総生産の増大、農業構造の改善、農産物の流通の合理化、農産物の価格の安定、農業資材の生産流通の合理化、農業従事者育成と就業の円滑化、福祉の向上の8項目について、国が総合的に実施すべき施策として義務づけ、そのための方針を明らかにしたものである。

## (2) 農振法(農業振興地域の整備に関する法律、昭和44年)

昭和42年、都市計画法の国会提出が契機となり、農村地域における土地利用の計画化、とくに優良農用地の確保のための総合的な地域計画制度の必要性から立案された法律である。

この法律は、構造政策の効率的な推進を助長するという見地から、農村における土地利用区分を明確にし、他用途用地との調整を図りつつ必要な農地を十分確保維持し、農業地帯の保全と振興を図るものである。その特徴は、①農業振興施策を総合的に推進することを目的とし、地域的でなく全国が対象、②農業以外の部門の土地利用との調整を図ること、③農業振興計画を樹立し、その実現を図る役割は市町村が担当することである。

制定後、都市計画法とあわせて地域区分をする、いわゆる線引きが5年間にわたって行われ、その後昭和50年の改正で農用地利用増進事業と特定利用権設定の二つの制度が新設された。

## (3) 農地法(昭和27年) この法律は「農地はその

耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて耕作者の農地の取得を促進し、その権利を保護し、その他土地の農業上の利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の推進を図る」ことを目的として、権利移動および転用の制限、小作地等の所有の制限、賃貸借関係の調整、未墾地の買取売渡し並びに農地保有合理化事業等農用地の権利関係および利用に関する全面的な規制を定めたものである。

ただ、昭和45年の改正で耕作者自らが所有するという自作農主義に土地の農業上の効率的な利用を図るという理念を加え、農地制度の理念の拡大を行った。

農業農村整備事業との関連では、公共投資の対象となった農地は優良農地として積極的に維持保全することとされ、原則として事業完了後8年間は転用を許可しないものである。

(4) 農用地利用増進法(昭和55年) 昭和50年、農振法の改正により同法の中に農用地利用増進事業が初めて設けられ、55年にこの事業が拡充され、独立の制度として農用地利用増進法が制定された。

この法律は、農業生産の担い手となる生産性の高い中核農家を育成するとともに、地域の実態に応じ地域農業の組織化および農業生産の再編成を図ることを目的として市町村による農用地の流動化と有効利用の増進等に関する措置について規定している。

(5) 金融制度 農業生産は自然条件等の制約により生産が不安定で、経営の基盤である土地、施設の整備にかなりの投資が必要となるが、その効果の発現は長期を要する。このような事情から農業者の経営に必要な投資資金の調達には農家個人だけでは困難であるため、金融制度に対する施策は古くから拡充強化されてきた。たとえば、設備資金等長期資金の融通、農業農村整備事業の補助残の融資等が行われているが、このような低利資金の融通に関する法律として農林漁業金融公庫法、農林中央金庫法がある。

また、農地の維持のための資金融通として自作農維持資金融通法や系統資金を低利に農村に還元する農業近代化資金助成法などがある。

## 3. 国土開発計画法規

### (1) 国土開発関係法 わが国における地域開発に

関する最も基本的な法は国土総合開発法である。この法律は、国土の自然条件を考慮して経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用、開発および保全し、並びに産業立地の適正化を図り、併せて社会福祉の向上に資することを目的とするものである。

これにより、経済の高度成長の波にも乗って急速に地域開発が進んだが、公害、土地問題等の諸問題が深刻化した。そこで、土地の適正利用を図るため国土利用計画法（昭和49年）が制定された。これは、国土利用計画の中で土地利用についての基本計画の作成、土地取引の規制、土地利用の調整措置を規定し、国土の総合的・計画的利用を図ることを目的としている。

(2) **特定地域計画法** 発展する大都市圏について、その総合的な開発整備計画を策定し、秩序ある発展を図るため、首都圏、近畿圏、中部圏について、それぞれ首都圏整備法（昭和31年）、近畿圏整備法（昭和38年）、中部圏整備法（昭和41年）が特定され、これに基づいて各種の法令が整備されている。

また、地方における資源の総合的な開発に関して北海道開発法、沖縄振興開発特別措置法等の法制が整備されている。

このほか、位置、地形、気象などの自然条件や特別な社会条件を有する特定地域の振興を推進するため、特殊土壌地帯災害防除および振興臨時措置法、離島振興法、豪雪地帯特別措置法、山村振興法、過疎地域振興特別措置法、産炭地振興臨時措置法、琵琶湖総合開発特別措置法等がある。これらは、いずれも特定地域の指定、開発のための計画策定、特別助成措置などを規定している。

(3) **都市計画法(昭和43年)** 都市計画法は、都市計画として定める土地利用、施設および開発事業の内容、都市計画の決定手続き、都市計画の制限、事業等について定めた法律である。都市計画の区域は、本法に基づき市街化区域（すでに市街地を形成しているか概ね十年以内に計画的に市街化を図る地域）と市街化調整区域（市街化を抑制すべき区域）に分けられ、前者においては農業投資は原則として抑制されている。

この法律に関連して、建築基準法（25年）、駐車

場法（32年）、都市公園法（31年）、土地区画整理法（29年）、新住宅市街地開発法（38年）、都市再開発法（44年）、新都市基盤整備法（47年）などの都市計画、制限関係法がある。

#### 4. 公共土木法規

(1) **河川法(昭和39年)** この法律は、洪水、高潮等による災害の防止、河川の適正な利用、流水の正常な機能の維持がなされるよう総合的に管理するための河川行政の基本法である。この法律に基づき、河川管理施設の構造の基準を定めた河川管理施設等構造令がある。農業農村整備事業を河川域内で行う場合、法上の協議（河川協議）を了する必要がある。詳細は後の講座で述べることとする。

(2) **海岸法(昭和31年)** 津波、高潮、波浪や地盤の変動による被害から海岸を防護する目的で、海岸保全区域の指定管理者並びに管理費等について負担の原則、方法等を規定している。とくに海岸保全区域のうち、後背地に農用地が広がっている区域については、海岸保全事業等を行っている。

(3) **道路法(昭和27年)** 道路網の整備を図るため、道路の定義、路線の指定および認定、管理、費用負担について規定し、交通の発達と公共の福祉の向上を目的としている。この法律に基づき道路構造の基準を定めた省令に道路構造令がある。

農業農村整備事業で農道を整備するに当たっては、道路法でいう道路を改修する場合や接続、交差する場合、本法律に基づき道路協議を行う必要がある。

(4) **下水道法(昭和33年)** 都市の健全な発達、公衆衛生の向上と公共用水域の水質の保全に資するため、下水道の整備を図ることを目的とし、下水道整備の総合計画の策定、基準等を規定している。一般に下水道法でいう公共下水道事業は都市計画区域内で実施されるが、農業農村整備事業でいう農業集落排水事業は農業振興地域内で、集落の生活環境の改善を図るために実施している。農業集落排水は下水道法の規制は受けず、浄化槽法、建築基準法、水質汚濁防止法によって規制される。

(5) **電気事業法(昭和39年)** 電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることにより電気の利用者の利益を保護し、電気事業の健全な発達を図るとともに、電気工作物の工事、維持運用を規制する法律である。

(6) **土地収用法(昭和26年)** 公共の利益となる事業に必要な土地などの収用や使用に関し、その要件、手続き、効果、補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図るための法律である。農業農村整備事業では、水路敷等を取得する際にこれにより収用することができることとなっている。

(7) **その他** 建設業の円滑な実施と各種規制を定めた建設業法(24年)、労働者の保護や労働災害防止を規定した労働基準法(22年)、労働安全衛生法(47年)、各種測定の調整等を規定する測量法(24年)、港湾の整備を規定する港湾法(25年)等がある。

また、事業の実施の財政面において関連するものとして、国の財政の基本事項を定めた財政法(22年)、国の収入、支出の管理に関する手続きを定めた会計法等がある。

## 5. その他法規

(1) **公害対策関係法** 大気汚染、水質汚濁、騒音等の公害は、さまざまな原因が考えられる。農業土木事業にとってもこれがあてはまり、その対策も各種行われてきているところである。公害に対する法律で最も基本的なものは、公害対策基本法(42年)である。これは公害の防止に関する責務を明らかにし、公害の防止に関する施策の基本事項を定めるものである。公害立法は、①公害規制法、②公害救助法、③公害防止法の3つに大別されるが、ここでは、①について言及する。

これは、公害の原因となる事業活動を制限ないし

禁止する国または地方公共団体の行政法であり、大気汚染防止法(43年)、水質汚濁防止法(45年)、騒音規制法(43年)、海洋汚染および海上災害の防止に関する法律(45年)、廃棄物の処理および清掃に関する法律(45年)、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律(45年)、悪臭防止法(46年)などが主である。

これらの法律に基づき、さまざまな汚染に関する環境基準が定められ、規制のための手続きが地方公共団体に認められている。

(2) **災害関係** 自然災害によって受ける損失を補填し、農業経営の安定を図る法律として、農業災害補償法(22年)、農業共済基金法(27年)、天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法(30年)等がある。

また、農地、農業用施設の災害復旧に関する法律として、農地、農業用施設等の災害復旧事業に要する費用につき、国が補償を行うための措置を規定した農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律(通称暫定法、35年)、著しく激甚な災害が発生した場合の国の地方公共団体に対する特別の財政援助または被災者に対する特別の助成措置を規定する激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(通称激甚法、37年)がある。このほかに、災害対策基本法(36年)、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法(26年)、地すべり等防止法(33年)、治山治水緊急措置法(35年)等がある。

[1992. 3. 2. 受稿]