



換地の理論と応用 (その1)

— 総 説 —

小 出 進*

I. 講座のねらいと構成

換地を工事のしめくり作業のように考えていた時代があったが、換地が農業生産力、農業経営と直接関係のあることが認識されるようになった。さらに、地価高騰から公共用地の取得が難しくなっているが、換地制度を活用している例が各地でみられるようになり、換地制度が土地利用の調整、農村整備に貢献していると注目されるようになった。

明治32年の耕地整理法施行以来、換地制度は幾多の模索を重ね、現在、換地設計基準を軸として換地士の助言を受け、その地域の農家が自主的に行うシステムができている。この特長は農家にとってわかりやすい方式であるが、もちろん、より良い方式を求めべきであり、また、時代が変われば、方式もダイナミックに変えてゆかなければならない。現在どのような方式で、換地が行われているかを説明し、今後の換地方式の発展の一石にでもなればというのが、本講座のねらいである。

本講座の構成は次のとおりである。

- (その1) 総説
- (その2) 換地手法
- (その3) 換地計画・一時利用地
- (その4) 換地設計
- (その5) 清算
- (その6) 農用地の換地
- (その7) 農村整備と換地
- (その8) 土地利用秩序形成と換地
- (その9) 換地制度の歴史
- (その10) 欧米の土地利用秩序形成

(その1)～(その5)で換地理論を取上げる。(その1)、(その2)、(その3)で換地制度の法律面、事務面を述べ、(その4、5)で換地設計基準を中心としたシステムについて説明する。(その6、7、8)で具体例をあげ、(その9)で換地制度の変遷を述べ、(その10)で欧米の方法について説明する。

* 宇都宮大学農学部 (こいで すずむ)

キーワード

換地・集団化、換地計画、換地処分、圃場整備事業、農用地開発事業

なお、本文中で法とあるのは土地改良法の略である。

II. 法律上の土地の性格

1. 法律上の土地

土地は連続しており分離したものではない。しかし、法律上は、人為的に区分して筆**とし、所有権、耕作権、その他の土地に関する権利の対象とする。土地に関する権利(不動産)は物権であり、物権は一定の物を直接に支配して利益を受ける権利である。物権は、その発生、変更、消滅を第三者がはっきりわかるようにしなければ、第三者が思わぬ損害を受けることがある。したがって、物権は公示し公認を要する。公示するためには、その権利の対象である土地が明確になっていることが必要である。

2. 法律上の土地の公認

公認方法として土地に関する権利には、登記制度がとられている。登記制度は私権の保護と取引の安全を図るため、国の行政機関(法務局)が権利(物権等)または権利主体(会社その他の法人等)に関する一定の事項(登記手続)を公開する一定の公簿(登記簿)に記載(登記)し、広く社会に公示する制度である。わが国の登記制度は明治19年に公布された登記法で始まり、民法施行を機会に明治32年に不動産登記法が公布された。

登記とは不動産に関する権利事項、不動産の表示に関する事項(所在地、地番、地目、地積)を公示することである。登記を必要とする権利は所有権、地上権、永小作権等であり、入会権、占有権、使用貸借の権利は登記できない。

登記されていない土地として国有地等がある。昭和35年不動産登記法の一部改正の付則により、地方税法の規定により固定資産税を課することができない土地(国、県、市町村、特別区、財産区等の所有地)は登記義務が当分の間免除されている。たとえば道路(赤線)、水路(青線)、青地***、土手代****、二線引畦畔*****であっ

** 筆：法律上の単位で、土地を人為的に区切り、境界を定めて、それぞれ地番を付したものを筆という。

*** 青地：旧土地台帳の付属地図に緑色等で着色されている土地で国有地である。道路の法、水路の溝畔、二線引畦畔等である。

**** 土手代：水路の溝畔、土あげ場等で旧土地台帳の付属地図に緑色等で着色され国有地である。

***** 二線引畦畔：畦畔ではあるが私有地でなく、国有地となっているもので、明治の地租改正の際に届出をしなかったため生じたものである。換地の対象としないが、清算金交付の対象とする。ただし、その価格は安い。

て、法務局の地図には境界のみが付され、地番は付されていない。ただし、国有地等でも登記されているものもある。

3. 土地の実際の区画と筆

登記簿に記載されている筆は法律上の単位であり、実際の区画は畦畔等で区分された耕作の単位である。一筆の土地の中を実際には区分しているものもあるが、法律上は一つの単位である。逆に、1人の所有者の数筆の土地が接続している場合、各筆界に畦畔を設けず、実際の区画は一つとして利用することもある。

4. 筆の部分変更

土地は所有者や土地の権利を有する者の都合により、一度筆として区画された土地でも、併合して合筆し、あるいは、分割して分筆を行うことができる。

異なる所有権に属する二筆以上の区画の所有権の部分変更がある場合は、分筆ないし合筆を行い、所有権の移転の登記が行われなければならない。所有権以外の権利は、移転でなく、その権利の消滅、新たな筆への設定の登記を必要とする。一筆内で行われる変更は分筆はしないが、別地目になる場合とか、地番区域を異にする場合は分筆を要する。

5. 土地改良事業による土地区画変更

土地改良事業の中での区画整理事業、農用地造成事業、災害復旧事業および埋立事業は、土地の区画形質の改変整備を行う。その変更後の土地権利の処理方法としては次の三つがある。

(イ) 民法、不動産登記法に基づき、相互契約により、一筆、一筆、分筆合筆を行い、所有権を移転し、その他の権利を消滅設定して土地の権利を確定する。変更が少量であれば可能である。

(ロ) 土地を買い上げ、一度合筆を行った上で、これを受け取る農家ごとに分筆して売り渡す買取方式である。農用地造成事業の際に農用地保有合理化法人が行う場合がある。

(ハ) 換地処分による方法であり、これが一般的である。

III. 換地制度

1. 換地制度の定義

換地制度とは工事施行前の区画の土地(従前の土地; 工事前の登記簿に載っている土地)に対し、これに対応するものとして定められた工事後の区画の土地(換地)とを法律上同一のものとみなし、その間の権利の帰属関係を一挙に確定する法律制度である。従前地と換地の組合せを定めることを換地計画といい、この計画に基づい

て公権的に権利の帰属を確定することを換地処分という。事業主体が換地計画を樹立し、換地処分を行う。換地処分の公告の翌日から、従前の土地について存した土地に関する権利は換地の上に移行する。法律上は換地が従前の土地とみなされる(法54条の2.1項)。

工事が施行されると、従来の道路、水路、畦畔は改変され、土地の区画は変ぼうし、新区画の土地(換地)の上に旧区画の土地(従前地)の位置を特定するのは困難である。それを一筆づつ従前地の分筆合筆を行い、換地に土地に関する権利の移転、消滅、設定の手続きをとるのは大変なことである。そのため、土地改良法、土地区画整理法、都市再開発法等に限り、土地の権利関係を一挙に確定する手段として換地制度が特典として認められている。契約でなく行政的手続で土地の権利変更を行う。

2. 換地と交換分合の違い

交換分合は、農用地の集団化その他農業構造の改善に資することを目的として農用地、牧草地、水利施設などに関する権利(所有権または利用権)を相互に移転させることである(法102条)。交換分合は必ずしも工事を前提とせず、権利を承継的に移転させる。それに対し、換地制度は区画形質の変更を伴う土地改良事業を前提とし、従前地の権利を換地に移行させ、あるいは新権利を発生させる。交換分合の前後において、土地の区画形状および地番は変動がなく、所有権は移転し、その他の権利は消滅および設定の形をとる。換地制度では権利上換地は従前の土地とみなされるので、権利の移転、消滅、設定の形はとらない。

IV. 換地制度の効果、役割

(イ) 工事後の土地の権利の帰属関係が一挙に解決でき、登記簿処理が容易である。この役割は換地制度の基本であり、明治32年の耕地整理法施行以来からである。

(ロ) 農用地の集団化その他農業構造改善に資すること(法52条3項)である。圃場整備や農用地造成の工事をすると、原則としてすべての区画に農道や水路が付き、同じような条件の農用地になり、集団化の好機会となる。手法としては、「普通換地」ないし増減面積2割以上の「特別換地」により、分散していた従前地が集団化された換地とみなされるということで、集団化が具体化する。

農業構造改善に資するとは、経営規模の拡大や、稲作から畜産果樹野菜へと発展させることである。手法として離農や経営縮小したい農家に、換地を交付しない「不換地」や「特別換地」で減歩し、それを規模拡大したい

農家に「特別換地」で増歩する。また、換地を非農用地に配分する「異種目換地」により、営農施設用地を設定し、農業の振興を図る。

農用地の集団化が土地改良法に入ったのは昭和39年の土地改良法改正であり、それ以前の昭和24年制定の土地改良法では農業経営の合理化であった。しかし、集団化の必要性が認められ、また、「原地換地すべきだ」と訴えられた例もあり（訴えは最高裁で退けられた）、集団化が換地計画の目的として明確にされるようになった。そして、昭和36年の農業基本法のねらいの農業構造改善が換地計画に影響を与えた。この法改正によって換地計画が土地および労働生産力を発展させる基礎となっている。

(イ) 共同減歩による土地改良施設用地（農道、水路）の設定である（法53条の3.1項）。圃場整備等で農道や水路を新設改修するが、その用地を特定の農家から買収すると、零細経営のわが国では農家の痛手になる。そこで、すべての受益農家から同じ率で農地を減らす共同減歩をして用地を負担する。全員で負担するので、一戸の減歩負担はわずかとなる。共同減歩によりわが国の圃場整備は円滑に進行したといえるのであり、農用地を買収する農道事業では現在ほどの農道はできず、ひいては、わが国の農業機械化は遅れていたであろう。なお、共同減歩でなく、換地を配分しない「不換地」によっても土地改良施設用地は設定できるが、これは一般的でない。

農道、水路を共同減歩で設定するのは明治の耕地整理法時代から行われていたが、従前地がなくても換地を配分する「創設換地」により土地改良区有にできるようになったのは、昭和39年の土地改良法改正によってである。それまでは圃場整備により増えた道路や水路は国有地（無登記）になっていたが、それでは土地のただとりということからである。都市近郊では住宅団地等に道路水路を含めて売るというケースがでてきた。ただし、道路、水路の維持管理があり、従来のように国有地にする例が多い。

(ロ) 施設用地および非農用地の設定である（法53条の3の2）。対象は、農業経営施設用地、公用もしくは公共用施設用地、住宅団地工場団地等の民間用地であり、換地手法としては共同減歩による創設換地と、不換地にみあう面積配分する創設換地と、異種目換地である。この手法については次回以降で詳述する。

この項は昭和47年の土地改良法改正で取入れられたものであり、農村への工場導入が契機となっている。河川用地、国県道用地、公園用地、公民館用地、学校用地と多くの公共施設用地を設定している。

(ハ) 工事前の道路、水路等の代わりになる道路、水路等を定める。国県市町村有の道路、水路、溜池等が工事により改廃され、代わりの道路等ができると、それが国県市町有となる（法54条の2.6, 2.7項）。これを「機能交換」という。この規定は明治32年の耕地整理法からであり、河川改修、国県道改修に貢献している。

(ニ) 換地の直接の効果役割といえないが、事業執行についての役割も果たしている。耕地整理法では、反対者は耕地整理施行に対し、異議が述べられない（耕地整理法6条）という強い規定があり、これにより、道路、水路の新設を強行できると解釈されていた。

昭和24年の土地改良法では、その規定は外された。そこで反対者があった場合、その所有地に道路、水路が造られるか、区画が変更できるかが問題になった。そこで、昭和39年の法改正で、反対者がいても、一時利用地の指定があれば、従前地について工事の施行ができる（法123条の2）という規定を設けた。一時利用地指定については後述するが、工事施行から換地を決定するまでの一段階である。この規定は土地区画整理法80条を参考としたもので、換地制度を利用して、工事の一方的施行への道を開いたものである。

従来の土地改良法でも、事業計画について2/3の同意をとっており、しかも、縦覧公告、異議申出の機会があるから、工事の一方的施行ができるという考えもある。しかし、行政法からみると、一方的施行についての明文がないことは問題であるということから、この規定を入れたのである。

この規定は換地制度からみると問題である。原地換地という訳でないが、従前地のあった場所に換地が決まる例が多い。そうすると、一時利用地を別の場所に指定し、工事終了後もとの場所にもどすというケースも起き、換地不満の原因になる。工事の一方的施行は換地制度と切離し、別の規定を設けるべきである。

V. 土地改良法の換地の特徴

(イ) 土地改良法53条1項に、原則的な換地手法（普通換地または照応換地と呼ばれる）として「用途、地積、水利、傾斜、温度その他の自然条件及び利用条件を総合勘案して……照応していること」と規定している。一方、土地区画整理法の換地の原則は、その89条に「位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応」としている。

この照応というのは、圃場整備、農用地造成では工事が行われるので、前と同じ土地ではないからである。照応とは従前の土地とつり合いが取れているという意味である。普通換地で、市街地を整備する土地区画整理法で

は位置の照応がその筆頭にあげられているが、土地改良法の照応には位置が入っていない。土地改良法では換地の目標に農用地の集団化(法52条の3項)が入っていて、そのためには位置を移動させるということが換地計画の基本である。土地区画整理の換地計画の基本は位置を変えないことである。

(d) 土地改良法53条1項に「算定した土地の地積に対する増減の割合が2割にみたくない」という規定がある。これは土地区画整理法にはない。農業経営の基本は農地面積であり、面積の増減が多すぎるのは農家の納得が得られないからである。なお、算定した従前の土地の地積とは換地交付基準地積のことであり、これについては次回以降で述べる。

(e) 換地計画その中でも換地選定(換地として、どの農用地を配分するか)については、地元農家からなる換地委員会が行うのが圃場整備では90%以上である。工事計画は行政当局の指導が多いが、換地計画は住民参加というよりは住民主体である。なお、地元農家は換地計画が初めてのことが多く未経験なので、国家試験に合格した換地士の助言、指導がある。換地士は換地事務に携わった土地改良区や土地改良連合会の職員が多い。

土地区画整理は組合施行の場合は換地選定を住民が行うが、一般に行政庁ないし公共団体が行う場合が多いのと対照的である。岩見良太郎氏は、土地区画整理について「換地方式は一つの説得技術である」⁹⁾と論じているが、土地改良の換地方式は住民相互に納得させる納得技術といえる。

VI. 換地の手続き

換地計画の作業がどのような手続き、順序で行われているか簡略に述べよう。換地設計基準、換地計画、一時利用地については次回以降に詳述する。

1. 基礎調査

換地作業の最初として基礎調査を行う。調査対象は、登記簿、農家(権利者)、土地の状況、役所の台帳、戸籍簿、住民票である。

法務局の登記簿により、登記された土地、権利を確認し、従前地カード、調書を作成する。農家台帳により、耕作者の調査をする。ただし、登記簿には、死亡者が名義人になっていたり、地目が違っていたりすることがあるので、登記簿との相違を権利者に申告させ、かつ、各筆につき農家の確認を求める。換地設計基準の参考にするため、農家経営と今後の意向について、農家のアンケート調査を実施する。

従前地を現地調査して、地区界、土地の所在を確認し

土地条件(土地評価)の調査をする。地図(公図の写または実測)上に農地分散状況(個人別および集落別)を示す。縮尺は1/500~1/1000とする。工事後の計画図で各区画の地積を測り、工事後の区画の土地条件の調査をする。なお、最終的には換地の確定測量を行う。

2. 農家の啓もう普及

一般に農家は未経験で換地制度について知らないの、知識情報を与える必要がある。合理的な換地計画を円滑に進めるため、換地制度の仕組み、農用地集団化の必要性、換地設計基準の説明を行う。

集落ごとに説明会を開き、PR資料の配布、映画、スライドを行う。この説明会が換地計画に影響するので、何回も開いている地区もある。

3. 換地設計基準の作成

換地方針について農家からアンケートを求め、それと土地条件の調査をもととして換地設計基準をつくる。換地設計基準は各地区ごとにつくるもので、その地区の換地選定の選び方および手順であり、農水省建設部の工事の設計基準とは違う。基準の作成時期は事業計画作成段階にするのが望ましく、事業着手後になる場合もある。

4. 換地計画原案の作成(換地選定)

地区の事情に精通した農家で換地委員会をつくる。換地設計基準を基にして、換地を選定する。1/500~1/1000の現況図および計画図に地番または仮地番を入れたものおよび各人別の換地計画案を記入し、書面とともに、集落懇談会で説明する。意見のある者は申し出、調整する。

5. 不換地、異種目換地の事前指定

事業計画後、換地計画を定める前に、不換地、異種目換地の指定ができる。この場合は権利者に通知および公告をし、周知を図る(法53条の2.3項および53条の2の3.2項)。途中でその土地の所有者が変わっても、不換地および異種目換地が予定どおりに進められるように、また、予定された非農用地区域の計画を確保するためである。事前指定があった土地は、不換地および異種目換地の同意の撤回はできない。なお、指定を受けると、その土地の事業参加資格はなくなる(法3条の7項)。

6. 換地計画の法的手続

(i) 事業主体が換地計画書を作成する。その構成は、換地設計書と各筆換地等明細書からなる。

(ii) 土地改良換地士の意見を聞き、意見書を出してもらい、換地会議に示す(法52条の4項)。換地士の意見内容は、換地計画が農用地の集団化、農業構造改善に資するように定められているかどうか、換地計画書の記載事項の当否とその理由を述べる。なお、国、都道府県、市町村営事業の換地計画については換地士の意見聴取は

不要であるが、事業計画の意見を聞く専門技術者の中に換地士が入っている。

(イ) 換地会議で換地計画を議決する。換地会議は所有権、地上権、永小作権、質権、使用貸借による権利またはその他の使用および収益を有する者が2/3以上出席し、出席者の2/3以上の賛成で決する(法52条の6項)。議決権は書面または代理人をもって行使できる。ただし、代理できる者は3人までであり(法52条の7項、31条)、共有地には注意を要する。

(ロ) 事業主体が換地計画を定める(法52条の1項)。

(ハ) 関係農業委員会の同意を得る。60日以内に同意を得られないときは、その事由を付す(法52条の8項)。

(ニ) 知事に認可を申請する(法52条の1項)。

(ホ) 知事が適否を決定する(法52条の2.1項)。その決定の基準は、申請の手続き、換地計画の手続き内容が、法令または行政庁の処分違反がないか、換地計画の内容が事業計画の内容と矛盾していないかである。

(ヘ) 知事の適当決定の公告および換地計画書の写の縦覧をする(法52条の2.4項)。縦覧期間は20日以上である。

(ロ) 知事に異議申出ができる(法52条の3項)。申出の時期は縦覧期間満了の日の翌日から15日以内である。ただし、縦覧期間中を禁ずるということではない。知事は異議申出の決定にあたっては、換地士の意見を聞く。

(コ) 知事が換地計画を認可する(法52条の4.1項)。異議申出の決定に対し、行政不服審査法による不服申立てはできない。

(ク) 県営事業の場合、へ、ト、チはない。

7. 一時利用地の指定

(イ) 一時利用地指定の必要性は次のとおりである(法53条の3.1項)。

第一に道路、水路等の工事をするため、または、土置場のため、従前地の権利者に他に移ってもらう。工事により区画が変更し、耕作が継続できなくなった場合もある。

第二に換地計画が定められている場合に、換地予定地に耕作させる。

(ロ) 一時利用地の指定基準は換地計画または換地計画原案等によって行う(法53条の5.2項)。

(ハ) 関係権利者に対し、一時利用地および従前地の位置、地積並びに使用収益開始の日を通知する(法53条の5.3項)。不換地予定者には使用収益停止を通知する。

(ニ) 一時利用地に対する不服申立ては、行政不服審査法によりできる。

(ホ) 指定に伴い損失または利益が明らかに生ずる場合は、損失補償、利益の徴収ができる(法58条の8.1,2項)。

8. 換地処分

地区または換地区全体の工事が完成した場合に遅滞なく、換地処分をする。

(イ) 権利者に換地処分の旨およびその効果の発生する日を記載し、地区総計表および各筆換地等明細書の本人分を別紙として通知する(法54条の1項)。

(ロ) 知事へ届出る(法54条の4項)。

(ハ) 知事は換地処分があった旨を公告する(法54条の3項)。

(ニ) 知事は登記所へ通知する(法54条の5項)。

(ホ) 換地計画書に定められた清算金の徴収、交付をする(法54条の3項)。

(ヘ) 国営の場合(ロ)がない。また、清算金の徴収、交付は、国県が関係権利者との間で直接するのに代えて、国県が関係土地改良区との間で徴収、交付し、その関係土地改良区が地元の関係権利者との間で、徴収、交付することができる(法89条の2.2, 2.10~2.13項)。

9. 換地登記

(イ) 代位登記 相続による所有権移転、土地の表示、登記名義人の表示の変更を登記していないことがあり、従前の土地の登記簿が不備の場合があるので、換地処分登記の前に、事業主体が権利者に代わり一括申請する。これに、かなりの費用、年数を要するのが問題である。

(ロ) 換地処分登記 工事後の確定図を添付し、換地処分登記申請書を法務局に提出する(法55条)。

(ハ) 他の登記の一時停止 換地処分公告から換地処分登記完了の間、他の登記ができない。

10. 字界等の変更

一筆の土地の区域が2以上の市町村、大字、字にわたるような換地を定めることができない(法53条の6項)。したがって、工事により整形の区画、道路、水路をつくる関係から、市町村、大字、字界の変更が必要となる。

市町村内の大字、字の変更は、市町村長が議会の議決を得て知事に届出る(自治法260条)。

市町村界の変更は、市町村が議会の議決を得て知事に申請し、知事は都道府県議会の議決を得て、自治大臣に届出る(自治法7条)。

引用文献

- 1) 横山徳三郎：換地制度の仕組みと問題点、農政調査委員会報告書、(1981)
- 2) 全土連換地センター：やさしい換地
- 3) 同上、土地改良換地士の知識(1974)
- 4) 福井県換地センター：土地改良換地関係問題集(1980)
- 5) 岩見良太郎：土地区画整理の研究、p.379、自治体研究社(1978)
- 6) 青森県土連：不動産登記法

[1981. 9. 24. 受稿]