



## 法令からみた農業土木事業の仕組み (その1)

— I. 総 論 —

本 儀 隆\*

### I. はじめに

「法令からみた農業土木事業の仕組み」ということで、農業土木技術者が事業を行っていく上で必要な法律知識、制度面からみた農業土木事業の解説を数講座にわけて行なうこととなった。

その第1回として、農業土木関係の諸法令のあらましを総論的に述べてみたい。

いうまでもなく、法は社会生活の規範である。人が複雑な社会生活を営む場合に、各人が守るべき準則が必要なのは当然であって、法が社会生活の規範であるというのには、法がその準則であるということにはかならない。ところで、法と同じく社会生活の規範としての内容をもつものとして道徳や宗教がある。これらと法とを分かちつものは「法の強要性」であるといえよう。

法のうちには、刑罰などにより遵守を強制する例が多く、法とは強制力を伴った社会規範であるとする説が昔から有力であった。しかしながら、法のうちには普通「訓示規定」と呼ばれている強制手段を伴わないもの一憲法や国際法などは強制手段を伴わないのが普通である。一もあり、これを法ではないとすることは不都合であろう。

「法の強要性」とは、その規範を承認するか否かについて自由を許さず、何人に対しても侵すべからざる規範としてこれに従うべきことを要求するという意味に解するのが妥当である。

では、何ゆえに法がその強要性を持つのか。すなわち法の基礎づけの問題である。これには古来種々の説があるところであるが、現在においては、その法を社会の一般人に共通な意識とでもいうものが、守らなければならない強要的な規範として承認することに基づくものだとする考え方が主流をなしているといえよう。

「法」ということばの内容は、非常にひろく、成文法であろうと、慣習法その他の不文法であろうと、前述の

概念にあてはまるものはすべてこれに含まれるのであるが、「法令」というときは一般に「成文の国内法」という意味で用いられていると解してよかろう。

では、現在のわが国の法制の下において、法令にはどのような種類の法形式があるであろうか。

種類としては、まず「日本国憲法」があり、以下「法律」「議院規則」「政令」「裁判所規則」「条例」「省令」「規則」などがある。

これら各種の法令が憲法を頂点として階層的な構造を形作り、全体としての法秩序が形成されるわけである。

### II. 農業基盤整備事業および公共土木事業関係法規の概要

農業基盤整備事業および公共土木事業に関する法令は非常に多く、その体系的な説明ははなはだ困難である。ここでは、この講座の主旨からして、次のような順序で関係法令のあらましを述べてみたい。

まず、なんといっても農業基盤整備事業に最も深くかかわってくるのは土地改良法制であろう。土地改良法は、農業基盤整備事業を行なうための事業法規として、事業の実施主体、施行手続、管理等について統一的に規定した法律であり、その沿革、思想を理解することは、農業基盤整備事業の沿革、思想を理解することであるといえる。

次に、数多くある農業法令のうち農業基盤整備事業に関係の深いものについて簡単に説明する。農業法令とは、いうまでもなく農業に関する法令であるが、その対象が農業であり、農民であるために、その数はきわめて多く、その内容は種々雑多である。ただ、それが農業政策の立法的表现形式にはかならず、かつ、農業基盤整備事業も農業政策の一環として位置づけられねばならない以上、農業法令の一応の理解は、農業基盤整備事業を行なっていく上で必要とされよう。

つぎに一般公共土木事業関係の一連の法令がある。

\* 農林省食品流通局消費経済課，元構造改善局管理課（もとぎたかし）

この関係の法令は、大きく分類して、国土総合開発法を基本法とする国土計画、地方計画の樹立に関する法制および都市における土地利用と施設整備等を規定している都市計画法などからなる計画法制と、具体的な事業執行の基礎となる河川法、道路法等の公物法をして土地収用法の体系からなる。これらは、いずれも農業基盤整備事業を行なうに当って、直接間接に関連の深いものである。

その他、土地改良法がその特別法となるような一般的な法令については、土地改良法規の説明の中で必要な限りにおいて触れることにする。

また、農業基盤整備事業を実施していく上で関係してくる種々の法令（財政法、会計法、労働法、測量法等）については今回は省略することとする。

### 1. 土地改良法規

農業の生産基盤を強化し、農業生産力の発展、農業経営の合理化を図るため、国は、直接または間接に農用地の開発、改良、保全および集団化の事業を推進することとしているが、これらの事業の施行に関しては、一般的に土地改良法の規定するところとなっている。そこで、ここでは、土地改良法についての沿革概要について述べるとともに、土地改良とくに関連の深い法令について略述することとする。

#### (1) 土地改良法（昭和24年法律第195号）

(i) 沿革 土地改良法は、農用地の開発、改良、保全および集団化などのいわゆる土地改良事業についての基本法制であるが、本法が昭和24年に成立するまでのわが国の土地改良に関する法制をみると、まず、明治32年に制定された耕地整理法がある。この法律は区画整理を中心としたものであったが、明治42年に画期的な改正が行なわれ、カンガイ排水を中心事業として追加するとともに、工事の主体も単純な共同施行から耕地整理組合に移行している。

水利事業については、別に水利組合法と北海道土功組合法があった。水利組合法は、明治41年に制定されたもので、カンガイ排水事業を目的とする普通水利組合と水害防御の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35年に制定されたもので、北海道における大規模なカンガイ事業に伴う水田開発のため、土功組合に関する法制を整備したものであった。

昭和16年には農地開発法が制定された。これによって、従来の開墾助成法や農業水利関係の補助規則が廃止され、制度の統一が図られた。この法律は、農地開発営

団という国の代行機関を作り、大規模な農地造成と農業水利事業を実施するとともに自作農創設というねらいを持っていた。

このように、いろいろな法制がありながら、戦後新たに土地改良法を制定した理由は、第一に、農地改革の精神に応じた耕作者中心の制度への切替え、第二に、従来、各種法制により、ばらばらに行なわれてきた組合の組織、事業の施行、施設の管理を一貫して行なうための制度の統一、第三に、国営営事業の制度化、第四に、農地集団化の制度化であった。

その後、土地改良法は、農業と農業をとりまく諸情勢の変化に応じて数次の改正を経て今日に至っているが、これらの改正のうち、農業基本法の方向に沿って目的の改正、土地改良長期計画の新設を行なった昭和39年の改正、土地と水について農業的利用と都市的利用についての調整を主眼とした昭和47年の改正が注目される。

(2) 概要 土地改良法は、農業生産の基盤の整備および開発を図るための土地改良事業を、適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めた、事業実施のための法律である。このため、土地改良区の設立、管理運営、事業の施行手続きを根幹とし、国、都道府県、市町村、農協、数人共同施行等による事業の実施についての規定等が詳細に定められている。これらの詳細は後の講座にゆずるとして、ここではとくに留意すべき基本的事項についてのみ触れることとする。

第一は、事業参加資格についてである。すなわち、沿革において述べたとおり、土地改良法は耕作者中心主義の制度であり、事業参加資格を有するのは原則として耕作者である旨を定めている（第3条）。

第二に、土地改良事業の二面性ということである。土地改良事業は個別農業者の利益につながる面（私的側面）と、社会的有用性を持つとともに多くの農家の協力が必要であるという面（公的側面）を持つが、この二面性が手続き（農民の発意と $\frac{2}{3}$ の同意による強制）、費用負担（受益農家による負担と国庫等による負担）、事業主体（国、都道府県が事業主体として予定されている）等の規定に反映されているということである。

第三は、土地改良法にはつぎのような利点があり、事業の円滑な推進に役立っているということである。その一は、 $\frac{2}{3}$ の同意による強制である。すなわち、農用地造成事業などの例外を除いては、事業施行地域内の参加資格者の $\frac{2}{3}$ が同意すれば、事業を実施することができ、反対者も強制的に事業に参加しなければならない仕組みになっていることである。

その二は、経費の賦課徴収と強制である。事業に要す

る費用を、公用負担というかたちで賦課徴収することとし、強制徴収ができることとなっており、財源が非常に安定したものとなっている。

その三は、換地処分制度が利用できることである。事業の性格上、土地の区画を全面的に改める必要がある場合、通常の法手続きにより権利関係を処理することは不可能に近い。そこで、新たな区画に応じて、土地の権利関係を一気に確定するのが換地処分制度である。また、この手法を通じて、公共用地などの非農用地を創出する創設換地の制度などが昭和47年の改正により著しく拡充されたので、今後、その活用を通じての土地利用の合理化が期待される。

その四は、国、県による指導監督、技術援助、財政援助などが行なわれることであり、この点については次回からの講座で詳しく述べられるであろう。

(3) 政省令など 土地改良法に基づき、あるいは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(昭和24年政令第295号)、土地改良法施行規則(昭和24年省令第75号)があり、土地改良事業についての技術的な規定を定めている。また、とくに登記関係については、土地改良登記令(昭和26年政令第146号)があり、土地改良事業に関する登記について、手続きを簡略化している。

その他、土地改良法の運用などについて、多数の告示、訓令、通達などが制定されているところである。

## (2) 関連法令

### (1) 水資源開発公団法(昭和36年法律第217号)

水資源開発公団の組織および同公団の行なう水資源の開発利用に関する事業について規定しており、同事業にはカンガイ排水に関するものも含まれ、事業法として土地改良法との関係も深い。

### (2) 八郎潟新農村建設事業団法(昭和40年法律第87号)

八郎潟干拓地に日本農業のモデル的な農業、農村を建設することを目的とし、その実施主体として八郎潟新農村建設事業団を定めている。土地改良法の特例を定めている規定も多く、土地改良法とあいまって、八郎潟干拓事業を進めている。

### (3) 農地開発機械公団法(昭和30年法律第142号)

農用地の造成および改良の事業の用に供する高能率の機械などを保有し、貸付けるなどの事業を行なう農地開発機械公団について定めている。

### (4) その他

その他、土地改良に関連する法規は、民法などの一般法規から農業法規、公共土木法規、財政法規等多岐にわたるが、これらは、つぎの農業法規、公共土木法規と、

後の講座で必要な限りにおいて触れていくことになる。

## 2. 農業法規

農業法規は、きわめて数が多いが、その内容によって、おおむね(1)農業組織に関するもの、(2)補助金政策および低利資金の融通措置を主体とするもの、(3)政府が企業主体となり、または政府機関を設けることによって物資の買上げなどを行なうことを主体とするもの、(4)法的規制力を加えることを主体とするものの四つに分けることができ、これらの諸法令の向うべき方向を明らかにするために、これらの上に農業基本法があるといえよう。

ここでは、農業基盤整備事業にとくに関係の深いものをピックアップして簡単に説明することとしよう。

(1) 農業基本法(昭和36年法律第127号) この法律は、農業諸法令の上位に位して日本農業の進むべき方向を示し、また農業諸法令の制定改廃の指針としての性格をもつ(土地改良法も昭和39年の改正において、その目的が農業基本法に掲げられている政策目標の達成に資することにある旨を示したものである)。

農業基本法は、日本経済の発展に伴い、農業と他産業との間に生産性と所得の格差が拡大するなど、いわゆる農業の曲りかどという現象に対処して、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、農業従事者の養成および就業の円滑化、福祉の向上の8項目を、国が総合的に実施すべき施策として義務づけ、さらにこのような施策をより具体的にいかなる手段方法によって達成するかという方針を明らかにしたものである。

(2) 農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号) この法律は、わが国の経済の急速な発展が農業地域の土地利用、労働力事情等に及ぼしつつある影響を考慮し、また都市の無秩序な拡大に対処するため、自然的、経済的、社会的諸条件を考慮して総合的に農業の振興を図ることが必要と認められる地域を保全し、その地域の整備に必要な施策の計画的な推進を図るための措置として、農業振興地域の指定と農用地利用計画その他の整備計画の樹立を図るものであり、総合的に農業施策を行なう対象となる地域を明確にするものとして今後の農業の振興助成に大きな意味をもつ。その意味で、農業基盤整備事業に対しても、計画法の位置にあるものといえよう。

(3) **農地法 (昭和27年法律第229号)** この法律は、「農地は、耕作者自らが所有することがもっとも適当である。」という根本理念に立って、農地等について、その売買その他権利の移動を制限し、小作料を統制して耕作者の権利を保護し、さらに農業上必要な施設についてその利用関係を調整し、未墾地の買収売渡しによって自作農の創設維持に資する等、その規制する範囲は農地の利用関係を中心としてきわめて広く、農業の基本的な生産手段たる農地についてのもっとも重要な政策の表現であるといえよう。

(4) **融資関係** 農業の振興助成のための低利資金融通に関する法律としては、まず農林漁業金融公庫法(昭和27年法律第230号)と農林中央金庫法(大正12年法律第42号)がある。これらは、それぞれ農林漁業金融公庫、農林中央金庫の組織法であるが、前者からは主として設備資金等の長期資金の融通が行なわれ、後者からはそれ以外の資金が主として融通され、土地改良事業の補助残、非補助の融資について農林漁業金融公庫の果す役割は大きい。

さらに、農林漁業金融公庫が農地等の維持、または細分化防止のため必要な資金を農家に長期かつ低利で融通することを目的とする自作農維持資金融通法(昭和30年法律第165号)、農業の近代化と農業の資本装備の高度化を図るために、農協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(昭和36年法律第202号)等がある。

(5) **災害関係** 災害等による損失を受けた農家に対する補償、融資等を規定する法律としては、農業災害補償法(昭和22年法律第185号)、農業共済基金法(昭和27年法律第202号)、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(昭和30年法律第136号)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、国が補償を行な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)(昭和35年法律第169号)と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)(昭和37年法律第150号)があり、主としてこの二法により国庫補助等がなされている。この関係の法規としては、災害対策基本法、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法、海岸法、治山治水緊急措置法、地すべり等防止法などがある。

さらに、各種公害に対処するために公害対策基本法

(昭和42年法律第132号)を中心とする諸公害関連法令がある。これらのうち、農業基盤整備事業に関連の深いものとしては、農用地の土壤汚染防止等に関する法律(昭和45年法律第139号)、水質汚濁防止法(昭和45年法律第138号)等がある。

(6) **特殊地域振興関係** 離島、山村等特殊な地域の振興等を図る法律は、離島振興法(昭和28年法律第72号)、山村振興法(昭和40年法律第64号)、沖縄振興開発特別措置法(昭和46年法律第131号)等をはじめとして数多くあり、これらはいずれもそれぞれの原因に基づく悪条件下の地域を指定して、それぞれの振興計画等を策定し事業の促進を図ろうとするものである。これらの法律は、当該地域における土地改良事業の計画法の位置を占めるとともに、一定の土地改良事業について国庫負担率のかさ上げを行なっているものがある。

### 3. 公共土木法規

(1) **国土総合開発法(昭和25年法律第205号)** 国土総合開発法は、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見地から国土の総合的な利用、開発、保全と産業立地の適正化を図ることを目的とし、このために、全国総合開発計画、地方総合開発計画、都府県総合開発計画、特定地域総合開発計画作成の手続き等を定めており、土地改良工事もまたこの計画の一端に組入れられることとなっている。

(2) **地方開発整備計画に関する諸法令** 各地方ごとの特性に応じた開発を行なう必要から、昭和25年に北海道開発法が制定され、以下各地方開発促進法が制定されており、最近においては、沖縄の復帰に伴い沖縄振興開発特別措置法が制定されたところである。

このうち、北海道開発法は、各省権限と統合した北海道開発庁、同開発局を設けているが、他は、地方開発計画策定の手続きがおもな内容となっている。なお、沖縄については別に沖縄開発庁設置法がある。

また、地域の特殊性という点から、大都市問題をかかえた首都圏、近畿圏、中部圏については、それぞれ「首都圏整備法」「近畿圏整備法」「中部圏整備法」が特定され、これに基づいて各種の法制が整備されている。

さらに、最近において注目すべきものとして、水の確保のため水源地域対策として琵琶湖総合開発法が制定され、また水源地域対策特別措置法案が国会に提出されている。これらは、それぞれ水源地域について計画を定め、各種事業を実施することを規定している。

(3) **都市計画法(昭和43年法律第100号)** 都市地域における土地利用計画、土地利用規制および都市の開発、整備のための事業実施の手法を定めている。

同法においては、都市計画区域を、市街化区域と市街化調整区域に区分し、市街化区域はすでに市街地を形成している区域、および今後おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とし、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域としている。

したがって、市街化区域においては、農業投資は原則として抑制されることとなり、両区域の区分（いわゆる線引き）は、農業基盤整備事業に対しても影響の大きいところである。

この都市計画法を中心として、土地区画整理法等種々の都市開発関係の法令が制定されている。

(4) 河川法（昭和39年法律第167号）洪水、高潮等による災害の発生を防止し、河川が適正に利用され、かつ流水の正常機能が維持されるような総合的な管理を目的とする河川管理の基本法である。

カンガイ排水事業等の土地改良事業を実施する場合は、これらの河川法上の手続きも了しておく必要がある。

また、同法を母法とした事業法に特定多目的ダム法（昭和32年法律第35号）と水資源開発公団法がある。

(5) 海岸法（昭和31年法律第101号）津波、高潮等による被害から海岸を防護し、国土の保全に資することを目的とし、防護すべき海岸の地域として指定された「海岸保全区域」について海岸管理者（原則として都道府県知事）が行なう管理、堤防等の海岸保全施設に関する工事、それらの費用等を定めている。海岸保全区域には、後背地に農用地が広がっていて農地保全施設を設けているものなどがあり、それについては土地改良事業として海岸保全事業を行なうこととしている。

(6) 公有水面埋立法（大正10年法律第57号）公有水面（河、海、湖、沼その他公共の用に供する水流または水面で国の所有に属するもの）の埋立に関する規定で、干拓はこの法律では埋立とみなされる。

内容は、埋立を行なう場合の免許、免許条件、竣功認可とその効果等を定めている。農用地を造成するための干拓事業を土地改良事業として実施する場合には、それが公有水面であれば当然この法律の規定が適用される。

(7) 道路法（昭和27年法律第108号）道路網の整備を図るため、道路を、高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道に区分し、その管理、費用負担等について定めた道路に関する基本法であり、同法を母法として、多数の道路関係法規が制定されている。土地改良事業の施工の際に道路法の適用のある道路を改修または使用する場合には、これら道路法上の手続きとの間でそごをきたさないようにしなければならない。

(8) 土地収用法（昭和26年法律第219号）公共事業の施工のためには土地の取得が不可欠であり、土地所有者の円滑な同意が得られないときには、その強制取得が必要となる。このため、同法は、一定の公益性を有する事業に必要な土地等の収用または使用に関し、その要件、手続き、およびこれに伴う損失の補償等を規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図っている。土地改良事業の実施上、道水路敷等を取得する必要がある場合には、この法律により収用できることとなっている。

なお、公共用地の確保のための手法としては、単に土地収用のみによるものではなく、土地改良法、土地区画整理法による換地処分手続きによる公共用地を“生みだす”方法があることに留意しなくてはならない。とくに昭和47年の土地改良法の改正により、換地の手法を通じて公共用地をネン出する方法が改善、拡大された。

(9) その他 前述の(4)から(7)までは、一般に公物法といわれるものであるが、以上のほかに下水道に関しては下水道法（昭和33年法律第79号）、港湾に関しては港湾法（昭和25年法律第218号）、さらに公園に関し都市公園法（昭和31年法律第79号）等がある。

[1973. 4. 11. 受稿]