

震災復興事業の推進と土地利用調整

1. 震災復興農村計画の実現

東日本大震災により被災した地域には、阪神淡路大震災に比べ、農村地域を多く含み、復興に当たり農村計画手法の活用が期待されることは間違いない。特に、津波により被災した農村の居住地を高台などに移転する計画（以下「集落移転計画」という。）が注目を集めている。

集落移転計画の実現には、防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業の他に、移転先の新住宅地（以下「新住宅地」という。）の整備に必要な土地区画整理、移転した住宅跡地を含む被災農地^(注1)の区画整理（土地改良法第2条2項3号に定める事業で、以下「ほ場整備」という）などを早急に実施する必要がある。そして、これらの事業実施（以下「復興事業」という。）の推進には、いずれも換地処分などを含む土地利用調整の実現が鍵になる。集落移転計画を実現するために、国や地方公共団体の助成を伴う様々な復興事業の推進方策とともに、適切な土地利用調整手法の活用を検討しなければならない。

本章では、土地利用調整の在り方を論じた後、その調整を基礎に実施される復興事業の円滑な推進方策を明らかにする。なお、復興事業の実施は現行の法制度や予算制度に基づく実施を前提として提言をするが、検討の過程で浮かび上がる諸問題をもとに、現行制度の改正の方向性も随時明らかにする。

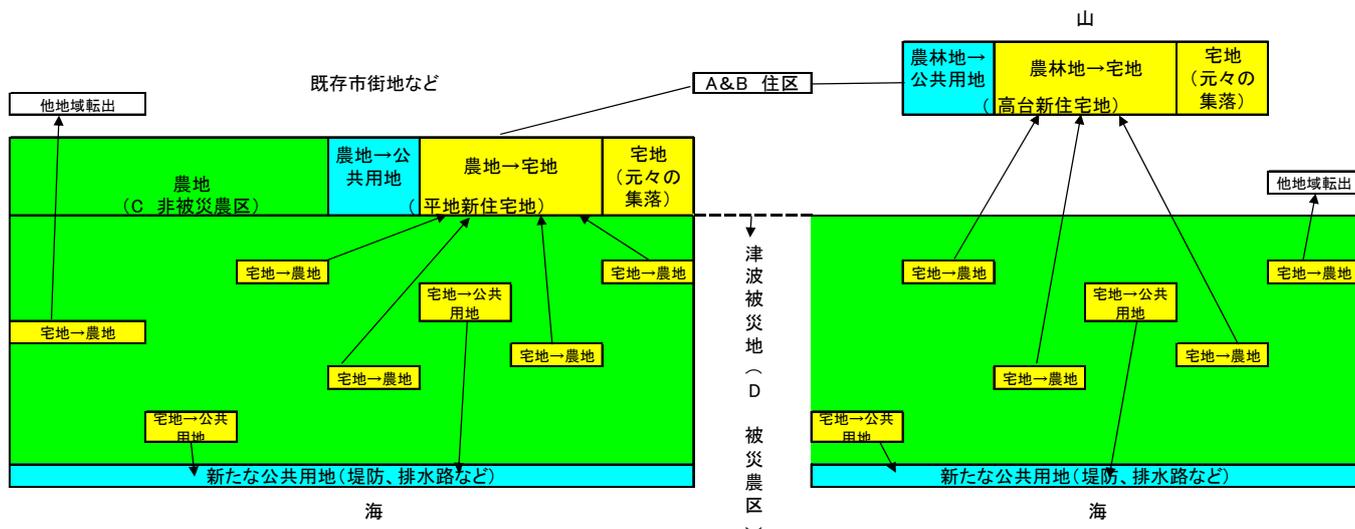
（注1）農用地は「耕作の目的又は主として家畜の放牧の目的若しくは養畜の業務のための採草の目的に供される土地をいう。」（土地改良法§2-1）され、牧草地や採草放牧地が含まれている。しかし、津波被災地では牧草地や採草放牧地が少ないので、本章では、法制度を論じる場合以外は「農地」に統一した。

2. 土地利用調整から見た地域の区分

(1) 集落移転計画の概念

集落移転計画は、地域の地形条件や都市化の状況などにより様々なケースが考えられる。ここでは、本委員会が視察した岩手県岩泉町、宮城県山元町、仙台市の例を念頭に置きながら、**図1**のようにモデル化し論考を進める。

図1 復興農村計画における集落移転計画の概念図



このモデルでは、津波被災地にある住宅は全壊などにより使用不能になり、すべての居住者が移転し、住宅跡地（宅地）が被災した農地の中に残される。海岸堤防のなどが整備されて、今後の津波被害想定地域が今回の被災地と異なることも考えられるので、津波被災地は津波シミュレーションの結果で決まる。新住宅地は津波被害が想定されない安全な地域に造成される。その場所は市町村の地形に強く影響される。山元町では平地にある被災農地と離れた高台の新住宅地（以下「高台新住宅地」という。）が検討され、仙台市や岩泉町では平地にある被災農地と連なる新住宅地（以下「平地新住宅地」という。）が検討されている。現状は、高台新住宅地では林地が多く、平地新住宅地では農地が多い。つまり、農林地の宅地転用が必要になる。

(2) 土地利用調整分析のためのゾーン区分

土地利用調整の手法を分析する視点から、津波被災地域とその縁辺部を、図2と表1のように、概念的に4つのゾーンに分けて考える。

図2 土地利用調整上のゾーン概念図

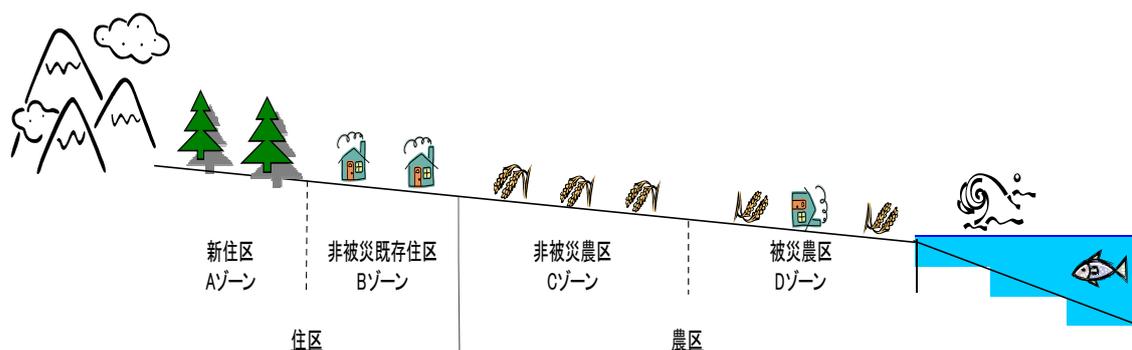


表 1 土地利用調整上のゾーン

土地利用区分	土地利用調整上のゾーン	被災想定	適用
住区	新住区 (A ゾーン)	なし	非被災農林地を転用して造成
	非被災既存住区 (B ゾーン)	なし	新住宅地に隣接した住宅地
農区	非被災農区 (C ゾーン)	なし	被災農地に隣接した農地
	被災農区 (D ゾーン)	あり	被災宅地は新住宅地に移転

これらの区分は、もちろん抽象化したものである。非被災既存住区 (B ゾーン) は新住区 (A ゾーン) と隣接した場合とそうでない場合がある。非被災農区 (C ゾーン) にしても、ほとんどの農地所有者が D ゾーンにも農地を持っているような比較的小地域の場合もあれば、D ゾーンには農地を持っていない人もいる比較的広域な地域もある。実際には D ゾーンの宅地所有者のすべてが移転するとは限らない。被害が軽微で当面被災地に住み続ける人もおり、家屋が残される場合もある。被災農地も除塩などで復旧可能な軽微な被災の農地もあれば、地盤沈下対策や用排水路・農道・樋門・排水機場などの土地改良施設の抜本的な復興が必要な場合もある。

3.復興事業の前提

(1)新住宅地造成の前提

新住宅地 (A ゾーン) の造成については、土地利用調整の観点から、次の前提を置く。

- ①新住宅地の面積は数ヘクタールから数十ヘクタールまで様々だが、いずれにしても、用地を取得する側からすれば相当大きな面積になる。ただし、中高層の集合住宅を建設する場合には必要面積はかなり小さくなる。
- ②新住宅地は元々被災を受けなかった場所に位置するから、被災後の状況では、地価の面で被災地と大きな格差が生まれている。
- ③新住宅地にはコンパクトシティ造成といった計画を策定する市町村もあり、交通手段として鉄道の駅が想定される場合がある。山元町では常磐線の山側への敷設換えにより新駅を作る構想などもある。そうした構想への用地手当が必要になる。
- ④国の助成制度の制約から、宅地造成は市町村が担う場合が多い。当面、公営住宅を造成する場合もあるが、最終的に各戸が所有することを念頭に置く。

(2)被災農区整備の前提

被災農区 (D ゾーン) は、基本的に住宅を新築せず農地を主とした土地利用になるので、復興計画の中では、ほ場整備などの土地改良事業が実施される。土地利用調整の面からは、以下の諸点を前提する。

- ①将来津波被害が予想される地域であるから、防災上の位置づけを行い、防災機能を持った地域にする。
- ②地盤沈下が著しい地域も多く、農地ばかりでなく背後の市街地の防災対策上も、海水位変動に対応した高度な操作が可能な防潮水門、貯留機能を有する排水路、排水機能を強化した排水機場などの整備が必要になる。
- ③被災地のすべてを農地にするのではなく、住宅地との関連から、防災緑地、道路や鉄道を活用した二線堤、避難ビルや避難塔、避難路、避難場所等を整備する。
- ④被災した住宅の跡地は農地か公共施設用地に転換する。
- ⑤被災農家の中には少なからず離農希望者がいるので、営農を継続する担い手農家に離農希望者の農地を集積する。
- ⑥担い手農家などによる離農希望者^(注2)の農地引き受けを前提とすれば、震災前の状態に農地を戻すのではなく、大区画ほ場整備などにより整備水準の向上を図る必要がある。
- ⑦隣接する非被災農区（Cゾーン）との一体的な整備が必要になる。

（注2）2011年4月末から7月にかけて行われた市町村のアンケート調査では、被災地の農家の中で農業を辞めたい又は縮小したい人は、仙台市で20%、宮城県亘理町で30.6%、宮城県山元町で37.8%となっている。なお、仙台市では離農希望者のうち農地を売りたい人が33%、貸したい人が48%となっている。

3.土地利用調整の在り方

(1)土地利用調整と土地改良換地制度

以上のような前提を復興事業に置いた場合に、土地利用調整の上で、3つの場面を考える必要がある。第1には、住区（A&Bゾーン）の土地利用調整である。新住宅地（Aゾーン）は新規の宅地造成であり、それらの宅地用地の買収と買収した後の土地利用調整がある。ただし、後者は市町村が買収し住宅地内の区画や排水路などを整備するとすれば土地利用調整上の問題は一部のケース（土地区画整理の保留地処分など）以外は問題がない。土地利用調整上の主要問題は宅地用地（主に農林地）の買収である。第2には、農区内（C&Dゾーン）の土地利用調整で、ほ場整備の換地計画が主となる。第3には、農区と住区の土地利用調整である。これが今回の土地利用調整の特色と言えよう。被災農区（Dゾーン）に元々宅地や農地を所有していた人々が最終的には新住宅地に宅地を購入することであり、この実現のための手法が必要になる。

本章で対象とする被災農村では、土地利用で農地が大きな部分を占めるから、農地の土地利用調整が集落移転計画にも重要であり、主要な役割が期待されるのが土地改良法に基づく農地の区画整理（ほ場整備）である。つまり、農区に適用されるほ場整備の換地手法を、新住区の土地利用調整にも、住区と農区間の土地利用調整にも出来る限り適用することである。農村の住民にとっても、県・市町村の職員にとっても、ほ場整備が土地利用調整で最も身近なものであ

るので、土地改良換地手法の活用が望ましい。

(2) 集落移転計画に対する土地所有者の反応

土地利用調整を考える場合には、関係者の想定される意向を無視出来ない。関係者には借地している使用収益権者もいれば、環境保護に熱心な人もいる。しかし、ここでは、土地利用調整に関係した土地所有者に限定して検討する。その上で、所有地の被災状況の区分、農地を所有する農家と非農家の区分に基づいて分析する。つまり、被災農区（Dゾーン）でも農家と非農家では想定される行動が異なると思われるし、非被災農区（Cゾーン）や非被災既存住区（Bゾーン）は新住宅地に用地を提供する人々が住んでいる可能性が高く、その行動は農家と非農家で異なると思われる。このような観点から、想定される関係者の意向を分類したのが表2である。行政の土地利用方針は前節で述べた前提を置く集落移転計画である。この計画に必要な土地利用調整に対する関係者の反応を予想した。

まず、被災農区（Dゾーン）では、被災の程度にもよるが、土地改良事業、特に排水対策などの農地防災事業とほ場整備事業が、被災農地の復興のために必要である。しかしながら、受益者の同意徴収は簡単でない。元々被災により農家の経済力が弱っている上に、土地改良負担金を継続して支払っていた地区では二重ローン問題に直面する。激甚災害の指定を受けて復旧には高率の補助が受けられるが、営農を継続する農家は、離農希望者の農地や農地化する被災した住宅の跡地も引き受けることになるので、単なる原型復旧を越えた大区画ほ場整備などの生産性の高い整備が必要になる。しかも、将来の被災を前提にしているから、土地改良効果による農地の価値の上昇を減じてしまう。土地改良事業と地域農業の担い手の問題は、政策的な対応により解決しなければならない（詳しくは第5節参照）。そうしないと、復興農村計画は一步も進まない。

もう一つ重要なことは、農区といっても、被災したDゾーンとしなかったCゾーンを同一の換地工区にして換地計画を立てることが困難なことである。もちろん、ほとんどの人がCゾーンにもDゾーンにもほぼ同一の比率で農地を所有していれば別であるが、現実はそのような状況ではない。CゾーンとDゾーンでは、地価が相当異なり^(注3)、面積や清算金による換地処分の調整が難しいと思われる。

土地改良換地はほ場整備事業による農地の豊度差などの解消を前提にしているので、被害状況にもよるが、CゾーンとDゾーンの格差を解消できない場合には、換地工区を分けることも覚悟しなければならない。

(注3) 一般財団法人 日本不動産研究所発行の「不動産調査 2011年7月号」では、原型復旧が困難な農地の地価減価率を41%としている。

表 2 集落移転計画に対する土地所有者の反応

被災想定	所有地区分		行政の土地利用方針	予想される土地所有者の反応
被災地（Dゾーン）	農家	農地	防災目的も含む農地として整備する。	①離農希望者が存在する。 ②負担が大きい場合に、復旧工事を越える積極的な農地整備を希望するか疑問がある。
		宅地	農地または防災用地も含む公共用地に転用する。	①離農希望者は新住宅地への移転を望むか疑問である（大都市への移転の可能性）。 ②農家宅地は 600 m ² 以上が通例で、通常の 2 倍以上の面積を希望する人が多い。
	非農家	宅地		他都市への移転希望者も含め新住宅地に移転を希望するか疑問である。
非被災地（A・B・Cゾーン）	農家・林家・農林家	農林地	農地の一部を新住宅地に転用し、残りは農地整備する場合もある。林地を新住宅地に転用する場合もある。	①所有する農地（林地）を転用して新住宅地造成に協力するインセンティブはない。 ②被災地の農地との交換に応じる可能性もほとんどない。 ③農地整備を積極的に実施するインセンティブもない場合が多い。
		宅地	現状のままか、新住宅地の造成に併せて	新住宅地に併せて、負担までして既存宅地や住宅を整備するインセンティブに乏しい。
	非農家	宅地	宅地整備する。	

(3) 津波被災者の新住宅地取得

表 2 で特に重要なのは、下線を引いた部分で、A ゾーンの新住宅地の用地提供者である津波被災を受けなかった地域の土地所有者が用地買収に応ずるインセンティブがないことである。津波被災地である D ゾーンの居住者が新住宅地に土地を求める場合には、3つの方法に大別出来る。第1の方法は、D ゾーンの居住者が直接に新住宅地の宅地を取得する方法で、新住宅地で土地区画整理の保留地を買収する方法などである。第2の方法は、市町村（民間デベロッパーもあり得る）が新住宅地の土地を何らかの形で買収し、D ゾーンの居住者に貸付け、または将来払い下げる。第3の方法は、A ゾーンの新住宅用地と C&D ゾーンの農地とを一体的に換地計画により、D ゾーンの居住者が A ゾーンに宅地を入手する。換地に際して市町村が介在する場合もある。

第1の方法には、非津波被災地である B&C ゾーンの土地所有者が、短期間に

土地区画整理の実施に合意形成できるのかという疑問がある。復興事業に対する強いインセンティブはないのではないか。また、Dゾーンの居住者が保留地などの買収する資金力があるかも疑問である。第3の方法は農村計画では緑農住区関連土地基盤整備事業として一般化した手法で、識者の中にも安易に推奨する傾向が見られる。しかし、換地手法による宅地と農地の交換は、地価そのものや地価上昇期待の差が大きく実施に困難が極めた。事業地区は今までに20地区に至らず交換面積も多くない。その上に、今回は被災地と非被災地という決定的な差異があり、交換などは実際には困難である。

従って、短期間の新住宅地造成を実現するためには、市町村が新住宅地用地を直接買収する第2の手法が現実的と思われる。防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業では、市町村による用地買収を前提にしており、市町村が国から高率の補助金を得るためにも現実的である。直接買収は、第3の方法である換地計画と連携して、市町村が買収に応じるA&Cゾーンの土地所有者から土地を買収し、換地手法でそれらを集めると行った手法もある。用地買収の可能性を決める大きな要素は、言うまでもなく買収単価であるが、防災集団移転促進事業などでは、用地買収への補助金支出の基礎になる標準単価が決められている。この単価が近傍の高速道路等の買収単価と差異があり、市町村が買収に苦勞することが考えられる。

4.土地改良換地による新住宅地創設

(1)土地改良換地の要点

ほ場整備に伴い、農地などの区画整理が実施され、換地処分が行われる。土地利用調整計画や換地計画の視点からほ場整備事業を見れば、以下の諸点が重要な意味を持つ。

- ①土地改良事業を申請する者は、「一定の地域」を定める必要がある（土地改良法 §5-1）。ほ場整備事業では区画整理の範囲である。
- ②「一定の地域」には、土地改良事業の目的である農用地整備の受益者・費用負担者（この事業参加資格者を「三条資格者」と呼称される）と、非農用地の土地の関係権利者であるが区画整理に伴う換地計画に参加する関係権利者がいる。
- ③三条資格者は「一定の地域」内の資格者の2/3以上が事業実施を決めると、事業参加と費用負担が強制される。「一定の地域」内の農用地は「一定の地域」に強制的に編入され、換地計画に組み込まれる。三条資格者には事業で非農用地（山林や宅地など）を農用地にする者（農用地開発の受益者）もいる。なお、法上は、農用地開発の参加者を除き、農用地の使用収益権者が三条資格者となるが、実際は農業委員会の承認を受けて所有者が三条資格者になる場合が多い。

被災地の現状も鑑みて、ここでは所有者を前提にする。

④非農用地に係る関係権利者（所有者とする。以下「非農用地関係権利者」という。）は、「一定の地域」にある自分の土地（宅地など非農用地）を、「一定の地域」に編入するか否かは自由である。編入には関係権利者の同意を必要とし、強制的に編入させることは出来ない。これが土地改良換地の農村計画への適用を限定的なものにしている。

⑤「一定の地域」への編入に同意した非農用地関係権利者は、関係権利者会議（法 § 52-5）で、2/3 以上が出席し、2/3 以上の賛成で、換地計画の実施を強要される。

(2)非農用地に係る関係権利者の種類

非農用地関係権利者は三条資格者ではないが、いくつかの種類がある。第 1 には「不換地関係権利者」で、申出又は同意により、従前の土地に対応する換地を受けずに清算金を受け取る者で、その地積は創設換地として利用される。第 2 は「異種目換地関係権利者」で、農用地である従前地に対応する換地を、土地改良法第 7 条 4 項にいう区域区分上の「非農用地区域」に定める者である。第 3 には「創設非農用地取得者」で、不換地などにより創設された「非農用地区域」内の土地の取得者である。第 4 には「特定用途用地関係権利者」で、従前地が非農用地であって換地処分後も「非農用地区域」内の換地を受ける者である。以上をまとめると、表 3 の通りである。

表 3 土地改良換地における関係権利者

	民有地の換地関係者の区分		従前地	換地	同意条件
（ 区 画 整 理 地 の 域 範 囲 ）	事業参加資格者 （三条資格者＝土地改良事業の受益者・費用負担者）	農用地資格者	農用地	農用地	事業実施に2/3以上
		農用地外資格者 （農用地造成受益者）	非農用地 （未墾地）	農用地	事業実施に全員同意
	非農用地関係権利者 （事業施行後に非農用地等である土地の権利者）	不換地関係権利者	農用地・ 非農用地	—	地域編入に全員同意
		異種目換地関係権利者	農用地	非農用地*	地域編入に全員同意
		創設非農用地取得者	—	非農用地*	
		特定用途用地関係権利者	非農用地	非農用地*	地域編入に全員同意

* 非農用地とは、「非農用地区域」内にある土地を意味し、地目が宅地になったわけでないので、宅地にするには農地法の農地転用などの手続きが別途必要ある。

(3)土地改良換地による新住宅地創設

今、市町村が新住宅地を造成する場合を考えると、土地改良換地を使った新住宅用地の取得手法は、表 4 のように 3 通りが考えられる。第 1 には「異種目換地方式」である。市町村が土地を提供する意志のある人の従前地（農用地）を非農用地区域に集めて（異種目換地）、換地処分後に、市町村が各換地所有

者から用地買取する。換地の買取登記が簡単であるものの、買取時期が換地処分後で遅くなる。こうした事態を避けるために、異種目換地同意書（土地改良法第53条ただし書き）作成時に、市町村が土地所有者に買収費の一部を支払い売買の仮契約を交わし（この事実の担保は公告により行われる）、換地処分時に土地所有者が市町村と本契約を交わして土地の移転登記を行い、残金を受け取ることが行われている。

第2は「異種目換地（事前買取）方式」である。市町村は換地処分前に用地売却代金を支払い、従前地の所有権移転登記を受ける。市町村は散在する従前地を買収し、換地参加者になり換地処分によりまとまった土地を受け取る。買取が早く出来、売却代金が早く支払え、一時利用地のまま工事着手もできる利点がある。

第3には、「不換地・特別減歩見合いの創設換地方式」である。従前地に対し換地を与えない（不換地）、または面積を特に減じて換地を定め（特別換地）、市町村が換地処分により精算金を支払って、生み出された土地（換地）を原始取得する。土地取得が換地処分後で遅くなるが、市町村は各所有者との個別買取交渉は不要になり、まとまった後の換地を取得出来る。

これらの買取対象になる土地の地権者が換地清算金を取得するときには、清算金に対する譲渡所得の課税控除（5000万円、不換地等の場合には800万円）等で優遇される。

表4 土地改良換地による宅地創設の方法

区分	従前地		換地		市町村への所有権移転
	所有者	地目	所有者	地目	
異種目換地方式	事業参加農家	農用地	事業参加農家	(宅地)	換地処分後に買取
異種目換地（事前買取）方式 (従前地バラ買い方式)	市町村	農用地	市町村	宅地	一時利用地指定後に買取
不換地・特別減歩見合いの創設換地方式	事業参加農家	農用地	市町村	宅地	換地処分後に原始取得

新住宅地に必要な広大な用地の取得は、本来、震災復興という極めて公共性の高い行為である。関連した地域の土地所有者が協力しあって、不換地見合いの創設換地などによる方式により、市町村がまとまった土地を取得して宅地造成

することが望ましい。しかし、合意形成には相当の期間がかかることが予想される。今回の集落移転計画は緊急性があり、市町村は短期間に新住宅地の用地を取得しなければならないので、現実には「異種目換地（事前買収）方式」が採用される場合もある。市町村が買収に応じてくれる人の従前の土地を、順次、買収と支払いをするもので、一時利用地の指定を受けた段階で工事着手も可能になる。あるいは、工夫を加えた上で、「異種目換地方式」を採用することもあり得る。いずれにしても、市町村が実質的に土地所有者と個別に交渉し、用地買収に応じてくれる者から直接買収する方法である。

高台新住宅地については、高台が被災農地などのほ場整備地区と離れた場所にあることが多いと思われる。この場合でも、事前に市町村が高台の林地などを買収し、新住宅地の区域をほ場整備の換地工区を一体化することによって、被災農区の住居跡地と買収した土地を換地計画で交換することも例外的ではあるが可能である^(注4)。

(注4) 新住宅地の宅地予定地と被災農区の住宅跡地の交換に際して、清算金の額の決定が大きな問題になる。清算金に代わり現物（土地）の支給も考えられるが、土地改良法では現物支給を認めていない。

5.被災農区の土地利用調整

(1)農地利用集積の手法

被災農区（Dゾーン）で災害復興に向けたほ場整備を実施する場合に、土地利用調整の上で、一般の地区にはない問題を抱えている。

- ①多数の離農希望者の農地が放棄される恐れがある。
- ②被災した住宅跡地を農地利用する必要がある。
- ③防災上の観点から公共施設用地が必要になる。

こうした問題には、営農を継続する担い手農家や営農集団に、Dゾーンの農地を集積して行く農地利用集積対策が必要になる。

農業経営基盤強化促進法では、主な農地利用集積の手法として、次の4事業を挙げている。

①農業経営基盤強化促進事業

市町村が農用地利用集積計画を立てることにより、農地法の利用権設定や所有権移転等の許可を不要にし、地域の自主的な土地利用調整を促進する。

②農地保有合理化事業

農地保有合理化法人（農業公社）が農用地等（開発して農用地にする土地も含む）を買入れ又は借入れ、規模拡大を図ろうとする農業者に対して農地の売渡し又は貸付けを行う（以下「農地売買等事業」という。）。また、農用地等を売り渡すことを目的とする信託の引受けや、農用地等の貸付けによる運用を目的とする信託の引受けも行う。

③農地利用集積円滑化事業

市町村段階に設置する農地利用集積円滑化団体（市町村、農協、市町村公社、地域協議会等）が、農地等の所有者から農地等の貸付け等の委任を受けて、貸付け等する。

④農用地利用改善事業

集落機能の活用等を通じて関係農業者等の合意のもとに、作付地の集団化、農作業の効率化、農地等の利用関係の改善等を促進する。

これらの施策は、いずれも地元農家の意向を尊重しつつ実施されるが、②の農地保有合理化事業を除いて、地域の自主的な調整を主としたものである。自主的と言っても、事業を推進して行くために、実際には、市町村、JA、土地改良区などが働きかけをするが、大規模な農地の流動化が必要な地域では、極度に農地利用に関しては集落などの集団意向を重視すると、返って土地利用調整が進まないことも考えられる。しかも、大規模なほ場整備を必要とする仙台平野などでは、すでに農地利用が集落の区域を越えている場合が多い。

短期間に農地の利用集積を実現するには、農地保有合理化法人が、取り敢えず、離農希望者や被災宅地所有者から土地を買入れ又は借入れ、担い手農家や営農集団に売渡し又は貸付ける中間保有機能を発揮することが有効と思われる。委員会が調査した仙台市や山元町・亘理町でも、農地保有合理化事業をベースに考えている。なお、農地保有合理化法人は、都道府県段階に設置する県農業公社ばかりでなく、市町村やJAにも設置されている。仙台市、山元町、亘理町では、JA 仙台やJA みやぎ亘理が農地保有合理化法人となっている。

なお、今回の調査対象にした市町村は、いずれも平成23年度1次補正予算で制度化された被災農家経営再開支援事業により、集落などを単位に農業復興組合が設立され、土づくり、簡易な除礫、畦の修繕などを共同で実施している。こうした動きが、農業機械の共同利用など将来の効率的な営農の確立に寄与することが期待される。しかし、農地の所有・利用はより複雑であり、過渡的にも農地保有合理化事業などの活用が必要に思える。

(2) ほ場整備事業実施の困難性

被災農区（Dゾーン）で実施されるほ場整備では、先に説明したように、離農希望者の農地処理、被災した住宅跡地の農地利用、公共施設用地の調達などが必要になる。これらの問題に対し、農地保有合理化事業を使わずに、ほ場整備事業を実施するとすれば、次のようになる。

①営農継続者は、三条資格者として、所有する農地を受益地にほ場整備事業に参加する。

②離農希望者は、所有農地の不換地を申し出て清算金を受け取る。不換地見合いの農地は、創設農用地換地制度により担い手農家（営農継続者など）が取得する。

③被災した住宅の跡地（宅地）は、担い手農家（営農継続者など）が事前に買収し、ほ場整備に付帯した農地開発の対象にして農地にする。または、市町村が買収して公共施設用地にする（特定用途用地の換地）。

このうち、①は通常のは場整備で行われるが、使用収益権により大規模な営農を行っていた担い手農家や営農集団がいると、事業参加者を土地所有者（実際は被災前からの離農または規模縮小農家）にできるか否かが問題になる。もちろん、担い手農家などの使用収益権者を事業参加者にすることはできるが、有益費問題^(注5)などに直面するうえに、使用収益権者の農地集団化の意向により換地処分が行われることへの抵抗も大きい。もっとも有益費問題に限って言えば、国や地方公共団体が事業費全額を負担する場合には異なる展開が予想される。

次に②の離農希望者については、土地改良事業の換地参加者になるための手続が必要である。手続的には不換地の申し出で解決されるが、清算金を貰うのが事業終了時になるので、他都市に移転する者もいる中で抵抗感も大きいのではないか。しかも、創設農用地を取得する担い手農家は被災者でもある場合が多く、取得費用を負担出来るかも疑問である。

③の被災した住宅の跡地問題は更に困難である。住宅跡地がすべて公共施設用地になるなら問題は少ない。現実には公共施設用地もかなり必要だから、その可能性がないわけでない。ただし、買収価格の決定と市町村などの財政負担の問題が残る。住宅跡地を農地に転換する場合に、被災者でもある担い手農家などが個々の宅地を自ら買収するのは、財政的にも必要な手間を考へても無理がある。

このように、②や③の場合に、農地や宅地を買収することが困難なことが予想される。次に述べる農地保有合理化事業により、農地等を借り上げる方法が現実的な場合が多いと思われる。

(注5) 有益費とは土地や建物の価値の客観的に高めるための費用で、賃借人が有益費を支出した場合には、賃借人は賃貸人に対し、賃貸借契約終了時に、支出した金額か、事業によって増加した土地や建物の価値の増加金額（増加額）を請求できる（民法 § 608-2）。土地改良法第 59 条では、「土地改良事業に費やされた有益費を民法の規定により召還する場合には、召還すべき額は、同法第 196 条第 2 項本文の規定にかかわらず、増加額とする。」としている。増加額は税務上の減価償却後の価値を参考に算定することになる。なお、有益費償還請求権をあらかじめ放棄する賃貸借契約の特約も有効とされる。土地改良事業では、原則として耕作者が事業参加者になるが、借地人である耕作者が事業に参加し負担金を支払った場合に、賃貸借契約終了時に有益費請求権が発生する。この時に支払われる金額（増加額）を巡って混乱する場合がある。こうした事態を避けるために、賃貸人（地主）が農業委員会の承認を得て事業参加者（費用負担者）になる場合が多い。

(3)ほ場整備の実施と農地保有合理化事業

以上の問題に対して、農地保有合理化法人が果たす役割は大きいと思われる。Dゾーンではほ場整備を実施する際に農地保有合理化事業（農地売買等事業）

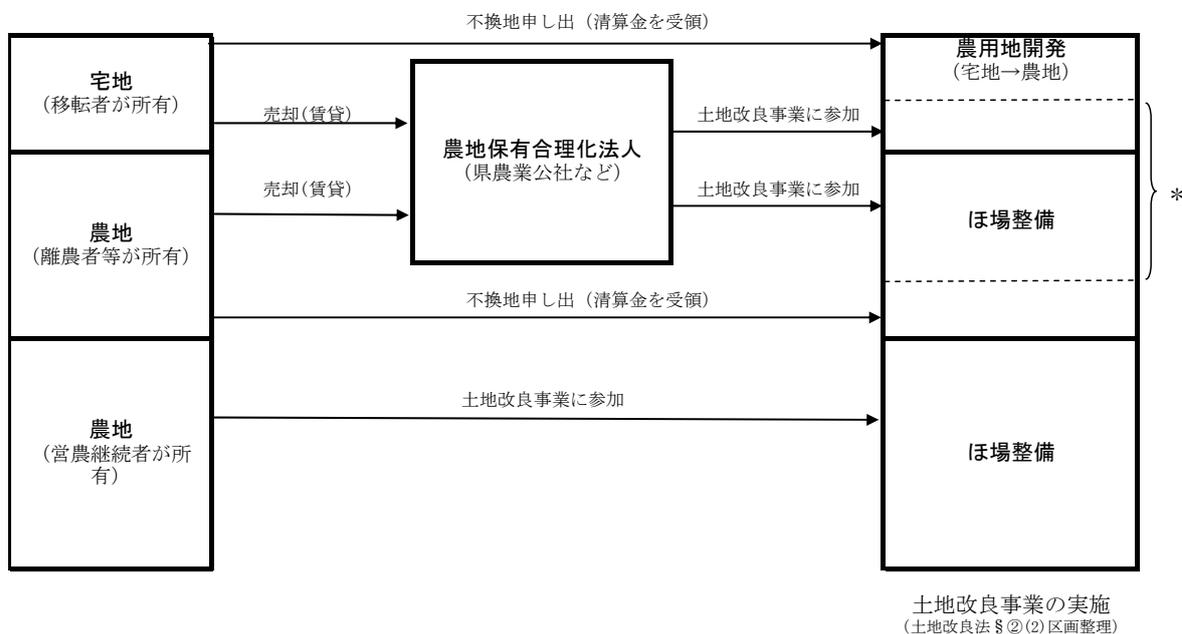
を活用した場合の主な手順は以下の通りである。なお、土地改良法では、農地保有合理化法人が事業参加者（三条資格者）になることができる。

- ①農地保有合理化法人が移転者の被災住宅跡地（宅地）と離農希望者等の農地を買入れ、又は借入れ、営農継続者とともに土地改良事業（ほ場整備）に参加する。
- ②宅地（未墾地）は農地造成し、既存農地とともに、ほ場整備を実施する。
- ③農地保有合理化法人に換地として割り当てられた整備後の農地は、営農継続者（担い手農家）に売渡すか貸付ける。
- ④農地保有合理化法人が買入れて整備した農地は、担い手農家等に一定期間貸し付けた後に、売り渡すこともある。

ここで、農地保有合理化法人が宅地や農地を買入れるのか、借入れるのが問題になる。Dゾーンでは、移転する非農家が宅地を売り払いたいのは当然であるが、離農希望者がその所有農地も売り払いたい意向も強いのではないか。これは、高齢化に加えて、被災農地の地代水準に対する不安、一時の資金の必要性、地価下落の見込み、長期の賃貸借契約の煩わしさなどにあると思われる。

もう一つ問題がある。農地保有合理化法人が宅地や農地を買入れる財政的な能力があるか否かの問題である。これは政策の問題である。県・市町村・JAなどの農業公社が地価下落の恐れのある土地を大量に買入れて長期間保有することは事実上困難である。担い手農家等の育成のためには、④のようなリース後の売渡が望ましいが、これも公社から見ればリスクが多い。被災農地の整備といっても、土地改良負担金の問題に加えて、こうした問題が大きい。すべて政策次第なのである。なお、防災集団移転促進事業では、市町村が移転促進区域（Dゾーン）のすべての農地と宅地を買収するときには、国が買収価格（国土交通大臣が決める）の3/4を補助する制度もある。図3は、被災地でほ場整備事業を実施する際に、農地保有合理化法人の果たす役割を図化したものである。

図3 ほ場整備事業と農地保有合理化事業の関連



* 農地法合理化法人が営農継続者に売渡又は賃貸。賃貸後の売渡もある。

6. 復興事業実施上の諸問題

(1) 迅速な計画実現

今回の大震災の農村復興が、通常の農村計画と異なるのは、津波被災地の農村生活環境や生産環境の改良ではなく、新たな農村の創造と言った方が合っているくらい抜本的な計画を必要としていることである。八郎潟干拓地の新農村建設計画に近い。

もう一つ、通常の農村計画と異なることがある。計画実現のスピード感である。多くの被災者が今も職を失い仮設住宅に住み、当面他地域に移住している人も多い。行政がその一人一人の人生までも抱えきれないとしても、一刻でも早く新住宅地の造成などを行って、被災者の生活の基盤を整えなければならない。特に被災地の農業の問題は深刻である。被災農村の土地利用で太宗を占める農地の復興の行方が、被災地の土地利用に甚大な影響を与える。長期間に被災農地が放置されれば、地域農業を支える担い手農家などの再起に重大な支障を来す恐れがある。被災農地の整備は、そうした担い手農家などが離農に追い込まれないように配慮しながら、短期間にしかも復興後の地域農業の姿を見据えて実施しなければならない。

以下、計画の迅速な実現に向けて、調査の過程で感じた復興事業の問題を以下に論じる。もちろん、これらは個人的な感想も含まれ、しかも市町村や地域で

異なっているのでご批判も多いと思われるが、ご容赦願いたい。

(2)平等のトラウマ

被災後2~3ヶ月を過ぎた頃から、市町村では被災者向けのアンケートが実施されて復興計画の立案に使用されている。この場合に各戸から意見を聴取することになるが、高齢者のみの家庭も多く、アンケートの結果が高齢者の意見を反映しやすくなっている場合がある。しかし、実施にも長期間かかり効果も長期に及ぶ復興事業の実施に、高齢者の意見が強く反映されると、計画が実現した時点で問題が発生しないか危惧される。500㎡を越える戸建ての庭付き住宅を建設しても、完成後短時間で住人が介護保健施設に入居する事態になると、本人にとっても支援した国や地方公共団体にとっても問題を残すことになる。集団移転については、「福祉施設と一体化した集合住宅をつくる」といった主張も見られるのである（林直樹「撤退の農村計画」p107、学芸出版社、2010/8）。

「高齢者の希望を無視して良い」と言っているのではない。市町村はそうした被災者とよく相談し、他地域にいる子供とも話し合い、人生設計を描いて復興計画を立案することの重要性を言っている。市町村がそこまで出来ないなら、民生委員などのような人々の協力を求めて、将来に禍根を残さない復興計画を立案しなければならない。本章で取り扱った新住宅地の建設においても、広々とした戸建て住宅を求め集合住宅に居住を希望する被災者は少ないと言われる。津波被災の可能性があっても元の場所に住宅を再建したい被災者もいる。しかし、市町村は、そうした希望が自らの人生設計を熟慮したものなのか否かを良く見極めて、被災者と十分な話し合いをした上で、復興計画を立案しないと、過大な住宅地造成などが実施される恐れがある。

(3)地域主権のトラウマ

近年の我が国では、地方分権や地域主権が最重要課題の一つである。しかし、被災地の状況を見ると、基礎自治体である市町村に余りに業務が集中しているように見える。もっとも、阪神淡路大震災のように神戸市といった我が国有数の政令指定都市であれば、行政能力の十分なのだろうが、今回の被災地のように合併が進んだとはいえ中小の市町村にとって、復旧・復興業務の迅速な推進は相当に厳しい。今回のような非常時の地域主権の在り方をもう一度考えても良いのではないかと思ってしまう。「空襲で焼け出された人たちは、すぐに握り飯にありつけた。罹災証明書も間をおかず手にし、これがあれば汽車の切符が買え、特配も貰えた。この点だけ見れば、大日本帝国の方が今のお上よりマシ。」（野坂昭如「戦後66年は砂上の楼閣」、日本経済新聞2011/8/6朝刊）といったことまで言われる。

被災市町村を非難しているのではない。罹災証明や死亡証明から始まって、仮設住宅の建設、瓦礫の処理、インフラの復旧、復興計画の立案、住民からの

日々の相談と山のように業務がある。住民からすれば顔見知りの市町村職員が一番期待されるが、何しろ業務に追われ、復興が遅れる事態がおきてはいないか。全国の自治体からの応援は重要であるが限度がある。8月になって、市町村業務であった瓦礫処理を県代行にして、民間大企業に委託したことをみると、非常事態の国や県との役割分担をもう一度考え直す時のように思える。

復興計画では、市町村が計画策定に主体的に関与して、国や県が実施する形が良いかも知れない。契約などに時間がかかる上に、工事監督などは無理があるからである。特に農業農村整備では、仙台平野の被災農地を見るように、市町村界を越えて受益地が広がり、しかも従来から地方農政局や県の技術陣がノウハウを有しているので、ほ場整備の計画などに対する国や県の関与が必要に思える。

(4)行政改革のトラウマ

似通った組織を一つにまとめて効率的な行政を実現することが強調されることも多い。来春には、国に復興庁が設置されることになっている。その一方で、電力の安定供給のため原子力発電を推進してきた経済産業省から原子力安全・保安院を分離し、環境省の外局として設置される原子力安全庁に吸収するといった行政組織の改革も行われる。

復興農村計画の実現の観点から見ると、市町村が実施するのも、巨大な統一組織が実施するのも無理がある。短期間で事業を実施するならば既存の組織を活用するのが好ましい。その代わりに強い調整権限をもった組織として復興庁や市町村を位置づけるのが現実的である。調整をなくして単一な統制組織による行政は、効率的に見えても、非現実的な計画を立案し、返って混乱させる恐れも否定出来ない。何でも出来るオールマイティーな人も組織もないのだから、今回のような広域な大災害では、専門性を持った組織が専門分野について計画素案をつくり調整をする方が現実的である。

(5)公平な契約のトラウマ

先日のテレビニュース(2011年10月初旬)で、被災地の信号機の復旧が遅れ、交通事故が多発し、死亡事故まで発生しているとの報道があった。県警が担当する信号機の復旧は、業界との災害協定もなく、公平な契約のために随意契約など特例も認めず、契約が遅れている。これも、世間の批判を恐れるトラウマである。非常時に通常の契約行為をやっていては、時間がかかる上に職員の手間も相当なものである。もちろん、公平な契約は必要であるが、非常時に際しては簡便な契約方法もやむを得ない。ただし、テレビニュースの解説にもあったが、後にきちんと情報公開をする必要がある。

この問題でもう一つ気になるのは、契約の簡素化の他に、適切な業者の選定である。特に計画の立案に際してコンサルタント等に委託して調査や計画素案

づくりが行われるが、契約を簡素化して金額だけの指名競争を行えば、最低の金額を提示したコンサルタント等が受注する。しかし、コンサルタント等の選定は正に金額よりも業務の成果品の質を優先すべきであろう。金額は一定にして、提案内容とともに実績と能力を重視した方が良い。

こうした選定業務が市町村では困難なことも多い。国や県が自らの予算で、一定地域の復興計画策定のために、業者選定と委託契約をやって、実質的に市町村が受託したコンサルタント等を使って計画を立案することが現実的と思われる。これは、現在、都市計画や農村整備で、国土交通省や農林水産省が行ってきた方式である。国の意向ばかりが反映して市町村の考え方が反映されないといった事態にならないように運用しながら業務を遂行すれば、良い成果が得られるものと思われる。

ところで、いくら能力のあるコンサルタントや設計会社でも、都市計画の専門の会社が農地整備まで担当するのは無理である。復興計画の中に都市計画のコンサルタントが地域農業を無視した農地の整備を提案することがあってはならない。各コンサルタントは専門性を持った分野で提案し素案をつくり、市町村が他分野の技術者からも意見を聞いて成案をまとめ上げることを期待したい。

(6)担当者が慣れた制度の活用

短期間で復興事業を実施するには、市町村、県、土地改良区、地域住民などの関係者、特に市町村や県の事業担当者が制度を熟知して必要がある。換地制度など個人の財産権を調整する事業は、行政と関係住民などとの間でもめることも多い。震災後になって、こうした事業に新たな制度を導入することは、担当者が制度に熟知するために期間が掛かりすぎ、混乱の原因になる。今ある制度の一定の改正に止め、運用で事業を進めるのが現実的である。もちろん、国庫補助率の引き上げなど助成措置の改善は問題がない。

土地利用調整でも、現行の土地改良法や土地区画整理事法などで行うことが現実的である。本小委員会も第一次提言で、被災地のほ場整備を行うときに直面すると思われる問題を解決するために、現行の土地改良法をベースにその改正を提案した（章末参照）。例えば、建築基準法第 39 条で住宅の新築を認めない区域となった被災農区（D ゾーン）にある住宅跡地の所有者がどうしてもほ場整備の換地計画に参加しない場合に、現行法では参加を強制出来ない。土地改良法は非農用地所有者に無力なのである。しかし、これらが残っていると、地域の防災的な役割も持つほ場整備を効果的に効率的に実施出来ない。

現在、政府では、「これまで自治体の事業は原則、役所など公的施設の用地買収に限定されていたが、自治体が移転先の土地を一定の強制力をもって買収出来るようにする。」（朝日新聞朝刊 2011/9/28）という検討がなされている。

強制力のある土地収用は、公共施設用地の買収では認められてきたが、自治体
が買収すると言っても、個人住宅用地までは出来なかった。この考え方で、高
台新住宅地などの用地買収も収用の対象になる。こうなると、移転先の新住宅
地の用地調達が出来て、被災農地の中の住宅跡地が残される事態も発生する。
土地改良法でも道水路などの用地の土地収用はできるが、宅地や農地に活用さ
れる土地の収用はできない。現実を直視した上で、最低限の改正が必要なこと
も事実である（公的私用収用の問題は補論で解説）。

7.復興事業制度の改善

震災復興農村計画を実現するために、ほ場整備を始めとした様々な事業が実
施されようとしている。これらの復興事業を円滑に推進するために、改善すべ
き諸点を以下に論じる。

(1)調査費の充実

復興にとって必要な土木工事などの事業は十分な予算措置がなされるが、案
外、調査費の手当てに苦労するケースが多い。国土交通省は第 1 次補正予算で、
津波被災市街地の復興手法調査費として 71 億円、災害復興計画基図緊急調査 36
億円を計上している。これに対して、農水省は同じく第 1 次補正予算で、ほ場
整備の構想づくりに農業基盤復旧整序化検討調査 5.9 億円を計上している。

ほ場整備の実施には、地形図作成から始まって換地設計書の作成など、種々
の調査や計画設計業務が必要で、通常、県の土地改良事業団体連合会が大きな
役割を果たしている。こうした作業を行いつつ換地処分などに係る調整をやる
ことになる。個人の土地を扱うほ場整備という事業には、多大な労力と時間が
掛かるのである。これを短期間に仕上げるのが、被災地域の農業再生の鍵で
ある。このため、ほ場整備に係る調査計画費の助成は、予算の適正な執行に配
慮しつつ、事業主体である県が予算措置や業務発注に手間の掛かる形を避け、
担当者にとって使い勝手の良いものにする工夫が必要である。平成 23 年度第 3
次補正予算などの効果的な予算執行を期待したい。

(2)新住宅地整備事業の改善

新住宅地の造成には、土地区画の変更が必要になる。土地区画整理事業など
が実施される場合もあるだろうが、緑農住区関連土地基盤整備事業で行われて
いるように、ほ場整備事業の換地対象地域に新住宅地も含めて、「換地上必要
な工事」として区画割りを行うこともできる。こうした手法は、土地区画整理
などの別な事業を導入する煩わしさを避けることができるので、積極的な活用
が望まれる。

実際には、高率の国庫補助が得られる防災集団移転促進事業などが活用され
る場合が多いと思われる。防災集団移転促進事業は、市町村が住居の集団的移

転をする場合に国が事業費の 3/4 を補助するもので、住宅団地の用地取得造成、移転者の住宅建設・土地購入（ローン利子相当額）、住宅団地の公共施設の整備、移転促進区域内の農地等の買い取り^(注 6)、移転者の住居の移転費用などが補助対象となっている。ただし、市町村が新住宅団地の土地を分譲して移転者に売り渡した場合（分譲）には、国庫補助が受けられない。移転者は自己資金で土地を買収するか、移転者は市町村から土地を借りて住宅を建てることになる。東日本震災復興特別区域法案 53 条では、分譲した場合でも、用地造成等に要する経費が分譲価格を上回る場合には、用地造成費等の一部を国が補助することになっている。

しかし、土地代金の手当てに苦勞する者や借地権に基づく自宅建設に躊躇する移転者も多いのではないか。それなら、当面、公営住宅に入居を希望する移転者も多いかも知れない。災害公営住宅整備事業では、市町村が住宅を失った被災者に公営住宅の整備や家賃補助をする場合に、事業費の 3/4 の国庫補助が受けられる。この事業の特色として、市町村が公営住宅の耐用年数の 1/4 を経過したときに入居者に譲渡（払い下げ）出来ることがある。市町村は払い下げ収入を公営住宅の整備・修繕・改良に使うことになっている。東日本震災復興特別区域法案 19～21 条では、公営住宅等に係る入居者資格の緩和とともに、被災者への払い下げ制限期間を 1/4 から 1/6 に短縮している。ただし、災害公営住宅は戸当たり床面積に制限（補助対象は 80 m²までで超過分は自治体が負担）がある。

移転者は住宅を失い経済的に苦しい人が多く、新住宅地の宅地購入資金や住宅の新築資金を手当てに苦慮することになる^(注 6)。かといって、宅地購入に補助金を支出するのは無理がある。そこで、防災集団移転促進事業でも、災害公営住宅整備事業と同様に、移転者の経済状況に併せて、当面宅地を貸して、後に払い下げてはどうか。払い下げ価格が問題となるが、実質的に宅地購入費を当面立て替える形になるこの方式が良いと思う。

（注 6）新聞報道によれば、被災者の生活再建や高台移転を促すねらいから、「津波の被害を受けた宅地や農地の自治体による買い上げ価格について、国土交通省は、5 年間の復興期間にインフラが整備され、地価が回復することを見込んで算定する方針を固めた。」（2011 年 11 月 24 日、朝日新聞朝刊）とされている。ただし、生活や農業インフラの整備を元に戻しただけでは、地価上昇が期待できない。津波被害を防ぐ海岸堤防などのインフラ強化の程度が地価に大きく影響するだろう。

(3)民間企業の新住宅地整備

民間企業が新住宅地の整備や住宅の新築を請け負うことはあっても、民間企業が復興事業に直接参加することは少ない。確かに大都市の少ない被災地で、民間企業が採算の取れる形で住宅団地を開発することは難しい。しかし、国も自治体にも財政力も人材も不足している状況で、短期間に復興を成し遂げるには、民間企業の能力を生かすことは極めて大切なことである。しかも、自治体の新住宅地建設のファイナンスを考えたときに民間企業の活用は考えても良い方法である。

災害公営住宅整備事業では、自治体が災害公営住宅を建設でなく、買上げ（国庫補助率 3/4）でも、借上げ（国庫補助率 2/5）でも、国からの助成が受けられる。民間企業が建設した住宅団地を買上げたり借上げたりすることもできる。そうなら、民間企業に買上げ資金を割賦で返済できれば、公営住宅整備のインシヤルコストを軽減出来る。同時に維持管理を任せることも検討されて良い。また、この事業では、民間事業者が PFI 法に基づき公営住宅を建設・維持・管理する場合に、自治体による民間事業者への建設費補助も助成の対象になる。

短期間に復興を考えるならば、国が市町村に補助金を出して移転住宅団地を造成・管理するより、民間企業に補助金を出して住宅団地事業を造成・運営させるのも良いのではないか。民間デベロッパーが当面賃貸住宅を建設し、5～10年後に移転居住者に払い下げるモデルを考えたときに、採算上リスクとして、家賃と払い下げ価格とともに、空き家率と払い下げ時の売れ残り率がある。市町村がこのリスク負担を軽減すれば、民間企業の参入もあるのではないか。あるいは市町村が団地をサブリースすることもある。

PFI 法は 2011 年 5 月に改正され、施設所有権を行政に置いたままで民間に「運営権」を設定して「独立採算型」などで事業を進める「コンセッション」のほか、賃貸住宅などへの対象施設の拡大、民間提案制度の導入、民間事業者への公務員派遣、民間資金等活用事業推進会議の創設を新たに加えた。しかし、手続きが煩雑で短期間の実施に適しているか疑問である。現在、信託銀行から土地信託の活用も提案されている。自治体による公共用施設の建設を主たる目的とした信託の禁止解除やそうした建設への国庫補助などを検討すべき課題もある。民間の資金力・ノウハウ・人材などの活用をもっと積極的に出来るよう、制度改正などの早急な対応を期待したい。いずれにせよ、市町村が長期間に渡って宅地や住宅を所有し管理し続けるのは問題が多い。

東日本震災復興特別区域法案 4 条では、民間事業者等が被災地の地方公共団体に、復興推進計画や新たな特別措置を提案ができ、国に特別措置を提案するよう要請できるとしている。こうしたシステムを利用し民間企業に復興事業の推進を積極的に行うべきである。

(4) ほ場整備の円滑な実施

被災地で実施されるほ場整備事業にもいくつかの問題がある。第 1 には、整備水準の問題である。本来、災害復旧事業では原型復旧が基本であるが、原型に戻らなくても従前の機能を回復することも可能である。ただこの水準を超えると災害復旧事業の対象にならず、災害復旧関連事業として通常の国庫補助率で実施される。例えば、30 アール区画の通常のは場を 1 ヘクタール区画の大区画ほ場にする場合には災害復旧関連事業になる。ただし、今回の災害復旧では、通常の災害復旧費を越えない範囲の関連事業が災害復旧事業と同じ国庫補助を

得られる。

しかし、今回の津波災害地域は、通常の災害復旧の考え方が当てはまらない。原型でも機能でも良いが物理的な復旧をしても、その農地を取り巻く環境が異なっている。つまり、先にも説明したように、地域の担い手農家などは離農希望者の農地まで引き受けなければならない。災害前よりも、生産性の高い農地の整備が必要になるのである。単なる災害復旧は無駄な公費の投入になる可能性がある。農業基盤の整備は道路や河川の整備と異なり、それを使用し営農する農業者の経営状況との関連で実施される。営農状況が変化すれば、その状況に合わせた整備が必要になる。復興計画として実施されるほ場整備には、従来の考え方を見直さなければ地域農業が瓦解する。

第 2 には、先に説明したように、農地保有合理化法人は復興計画のほ場整備事業の推進に大きな役割を果たすことが期待されるが、その財政事情は厳しい。土地の買入れや借入れの資金の他に、事務的経費も掛かる。国が農地保有合理化法人に対する助成措置を強化する必要がある。また、換地などの具体的な業務は土地改良区が行うので、土地改良区も JA と同様に農地保有合理化法人になることが出来るよう制度改正し、土地改良と関連づけた効率的で円滑な農地利用集積を実現すべきである。

第 3 には、二重ローン問題である。山元町や亘理町では、国営農地利用再編事業が平成 15 年度に完成し、現在、毎年、負担金を償還している。この農地が被災したので、もし通常のほ場整備事業で復興しようとするれば、二重の負担金を支払うことになる。これでは事業実施は無理である。土地改良負担金について多額な償還が残っている地域では、復興に必要な農地整備は農家負担なしで実施出来るようにする必要がある。

(5)工事期間中の農家対策

被災地におけるほ場整備は、短期間に完成させる必要があるものの、5 年程度の期間が掛かると言われる。整備の工程上、地域で営農を継続する決心をした担い手農家などが 5 年間農業を出来ないとなると、その決心すら揺らぐことも考えられる。ほ場整備で一時利用指定した工事完了した農地を、農地保有合理化法人が仲介して、担い手農家などが共用出来るように工夫すべきであろう。農家が土木作業員などとして復興事業に参加し生計を立てることもあろうが、何よりも自分の職業である農業に少しでも早く携わって貰うことが大切である。工期の長いほ場整備事業では、そうした配慮が不可欠である。

8.おわりに

復興農村計画、特に本章で論じた集落移転計画を実現するためには、関連事業の適切な実施とともに、土地利用調整が円滑に迅速に行われることが不可欠

である。ここでは、一定の仮定の下で現状をモデル化して土地利用調整の在り方を分析するとともに、現行制度の活用を基礎に手法を検討した。また、関連事業の問題点を明らかにした。しかし、現実には事業制度や土地利用調整制度があっても、各地区の抱える問題は多様で、一様に論じられるものではない。

復興農村計画の実現に向けた事業はこれから本格的に推進される。短期間の現地調査の限界もあり、抽象的なレベルに止まっていることは残念であるが、現地での事業推進に際して問題点の整理に少しでも役に立てば、幸甚とするところである。

補論 【土地改良法の改正への提言】

1. 震災復興事業の促進と土地改良法

(1) 現行法の問題

震災復興は短期間に効率的に実施されなければならない。何よりもスピード感が必要である。特に被災農地の整備が遅れると、地域農業を支える担い手農家を失いかねない。そこで緊急時に対応した土地改良事業の実施制度が必要になる。（震災復興農村計画小委員会でも、すでに2011年7月に「東日本大震災復興農村計画への提言（第1次）」をまとめている。章末参照。）

現行法においても、急施の場合として、災害を受けた農用地や施設の復旧などに早急に災害復旧事業を行う必要があるときは、土地改良区は総会の普通議決（組合員の半数以上が出席し過半数で決する）を経て定められた応急工事計画について知事の認可を受ければ事業を施行出来る（土地改良法 § 49）。国や都道府県は申請によることなく応急工事計画を定めて事業を実施出来る（法 § 88）。また、土地改良施設の急迫の災害を防ぐために、他人の土地の一時使用や土石竹木その他の現品の使用・収用を認めている（法 § 120）。

しかしながら、これらは災害復旧に関連したもので、多数の離農希望者の存在など経営環境の変化に対応して実施される大区画ほ場整備などの復興事業には適用出来ない。災害に関係なくとも、土地改良事業の施行地域内にある障害になる物権を移転・除去・取り壊し出来る（法 § 119）が、これも限定的である。

(2) 主な必要な制度改正

以上の状況を踏まえて、津波被災地で広く実施されるほ場整備事業を想定し、これから本格化する復興事業を短期間に完了するために、特に必要と思われる土地改良の制度改正を考える。

① 土地改良事業の開始手続

国営、県営、市町村営、土地改良区営事業のいずれの場合も、事業の開始に当たって、施行区域内の三条資格者の2/3以上の同意が必要である。これが申請事業としての土地改良事業の特色でもある。しかし、広大な津波被災地に対して通常通りに手続を踏めば、相当な時間が掛かることは明らかである。

② 非農用地の扱い

土地改良事業の目的は、本来農用地の整備であるから、宅地等の非農用地は同意がなければ事業地区である「一定の地域」に編入出来ない。津波被災地が通常のは場整備地区と異なるのは、整備される農地の中に数多くの住居跡地（宅地）があることである。これらの宅地では、住宅の新築が認められない（建築基準法 § 39）場合が多く、もし地区編入に同意しないと荒れ地のままで農地の中に残されることとなる。工事の施工上も後の農作業場も効率的なほ場整備が

出来ないことになる。

③不明者の存在

津波被災地では、土地所有者が死亡や不明となっている場合もある。事業開始などで同意を取ろうにも、三条資格者が不明であったり、相続人との連絡が取れなかったりする場合に、事業実施に支障を来すことになる。

(3) 特例措置として制度改正

これらは、いずれも国民の財産権保護に関係するので、簡単に処理する問題ではないことは言うまでもない。ただ、津波被災地の状況を見る限り、何よりも一刻も早い復興が必要であり、そのための特例措置を検討しても良いのではないか。東日本震災復興特別区域法案でも制度改正が行われるが、上記の問題には十分でない。更なる特例措置を期待したい。

2.公共団体施行によるほ場整備の実施

(1)事業開始手続と公共団体施行

ほ場整備と類似した換地処分を伴う土地区画整理事業では、都道府県または市町村の公共団体施行があり、都市計画決定後に事業計画の縦覧と大臣又は知事の計画概要の認可で開始される。ただし、施行地区内の地権者から選挙で選ばれた委員からなる土地区画整理審議会を設置して換地処分にかかる事項で意見聴取や同意を義務づけている。

ほ場整備事業においても、復興特別地区で、土地区画整理事業と同様な公共団体施行を可能にする。そのために、都市計画決定に代わり、復興特別地区の復興計画に事業計画を位置づけるとともに、震災復興特定ほ場整備審議会を設ける。しかしながら、被災地で選挙が出来ない可能性が強く、構成員に土地改良区代表や農業委員会代表を加える。

公共団体施行の特定ほ場整備事業の事業主体は、土地改良事業の実情と緊急性に鑑み国と県に限定し、従来の国営又は県営とし、国営事業は内閣総理大臣、県営事業は農水大臣の認可を必要とする。また、事業が遅延し復興計画の実現が阻害される恐れがある場合には、大都市法の例により、公共団体施行に移行出来ることにする。

(2)現行法と公共団体施行

現行法にも、市町村議会の議決で国・県営土地改良事業を申請できる市町村特別申請事業（土地改良法 85 条の 2）がある。これは、ほ場整備などの関連事業と一体性がある基幹的な土地改良施設の新設・変更で、その関連事業が未確定であるものの着工が確実である場合に、農業振興地域計画の達成に支障が来す場合に可能である。結局、費用負担の関係もあり、関連事業の維持管理計画の際に、事業参加者の 2/3 の同意をとることになる。津波被災地で農業振興地域

整備計画が未確定であり、関連事業であるほ場整備事業の同意を問題視しているのだから、市町村特別申請は無理がある。

また、東日本震災復興特別区域法案 52 条では、県が、復興整備計画に記載された土地改良事業を、土地改良法 87 条の 2 第 1 項第 2 号の事業と同様に、申請によらないで自らの発意で実施できるとしている。しかし、土地改良法 87 条の 2 第 3 項の規定により、土地改良事業計画を定めるには、あらかじめ土地改良事業計画の概要などを公告して、三条資格者の同意を得なければならない。

土地改良事業の公共団体施行には歴史がある。土地改良法の制定に先立って起草された農地改良法試案（昭和 23 年 12 月）の 47 条において、「国又は都道府県は特に必要あると認めるときは、前項の規定（著者注：事業参加資格者の同意）の申請がない場合においても、政令で定める農地改良事業を行うことができる。」としていた。しかし、この条文は土地改良法には見あたらない。土地改良法では、87 条の 2 で、国又は都道府県が未墾地を買収して整備して売り渡す場合にのみ非申請事業が規定されているに過ぎない。

公共団体施行の措置は、国や都道府県による急施の場合の同意を得ずに実施する災害復旧事業と、三条資格者の同意を必要とする通常の場合との中間に位置するとも言えるだろう。それでも、現行法の申請主義や 2/3 同意主義からすれば、かなりの距離がある。そこで、国営農地再編事業が実施される仙台東部地区のように、東日本震災復興特別区域法案の特定被災区域で受益者負担がない場合に公共団体施行を可能とするといった特例が検討されて良いのではないか。

3.非農用地の取り扱い

(1)土地改良換地における非農用地の問題

土地改良法では、事業区域である「一定の地域」内の農用地は、事業資格者（三条資格者）の 2/3 以上の同意で、強制編入が可能である。そのため、換地計画に繰り込まれ、関係権利者会議（法 § 52-5）で、2/3 以上が出席し、2/3 以上の賛成で、換地計画の実施が強要される。非農用地に係る関係権利者（ここでは所有者とする）は、「一定の地域」にある宅地など非農用地を、「一定の地域」に編入するか否かは自由であるから、換地計画の実施を強要されない。土地改良法では、法の目的が農用地の整備にあり、宅地等の非農用地に強制力が働かないからであるが、「一定の地域」に換地計画に含まれない土地が沢山出てしまう。

津波被災地の農用地の間に、新築を禁じられた住宅のない更地（宅地）が多く残される可能性がある。地域農業を支える大区画ほ場の整備にとって大きな障害になる。土地改良法第 119 条には、「障害物の移転等」の規定があつて、「国、都道府県、市町村又は土地改良区は、土地改良事業の施行のため必要がある場

合には、その必要の限度内において、その施行に係る地域内にある物件でその事業の障害となるものを移転し、除去し、又は取りこわすことができる。但し、これによって通常生ずべき損失を補償しなければならない。」とされている。ただし、農用地に点在する住宅跡地が事業の障害になると認定することは難しい。

(2) 土地収用と土地改良事業

そうなら、そうした住宅跡地を土地収用できないかという発想が浮かぶ。土地収用法第3条では、「土地を収用し、又は使用することができる公共の利益となる事業は、次の各号のいずれかに該当するものに関する事業でなければならない。」とし、第5項では「国、地方公共団体、土地改良区（中略）が設置する農業用道路、用水路、排水路、海岸堤防、かんがい用若しくは農作物の災害防止用のため池又は防風林その他これに準ずる施設」、第6項では「国、都道府県又は土地改良区が土地改良法（昭和24年法律第195号）によって行う客土事業又は土地改良事業の施行に伴い設置する用排水機若しくは地下水源の利用に関する設備」を挙げている。

土地収用法では、用排水路や用排水機場といった点的・線的な土地改良施設を土地収用の対象にしている。もし、住宅跡地が公共施設用地や土地改良施設用地になるならば、収用は可能であるが、農用地として整備される（農用地開発）とされ利用されるとすれば、土地収用は出来ない。都市計画では、公的私用収用がある。これは、私人が私人に土地財産権を移転させるための収用権の行使である。土地収用法第3条の30項には、「国、地方公共団体（中略）が都市計画法（昭和43年法律第100号）第4条第2項に規定する都市計画区域について同法第2章の規定により定められた第一種低層住居専用地域（中略）内において、自ら居住するため住宅を必要とする者に対し賃貸し、又は譲渡する目的で行う50戸以上の一団地の住宅経営」として、私人が所有することになる住宅地についても土地収用が認められている。

(3) ほ場整備地区内の遊休地の収用

住宅跡地を農用地として利用するための土地収用も、公的私用収用になるものと思われる。昭和16年の農地開発法では、農地の造成に供する未墾地その他農地開発に必要な土地を収用出来ることになっていた。農地改良法試案（昭和23年12月）の53条では、「施行者は、農地改良事業を行うため必要があるときは、他人の所有し、又は占有する土地を収用し、又は使用することができる。」としていて、本格的な農用地整備に対する公的私用収用の必要性を意識していたと言える。結果的にはこの考え方は認められなかった。

都市計画で公的私用収用が認められるのは、例え私人の住宅地を供給するものであっても、都市の健全な発展と整備という都市計画法の目的を達成されることが強い公共性を有するからである。それに対して、農業の健全な発展を図

り国土資源の合理的な利用に寄与するという農振法の目的が公的私用収用を認めるまで公共性を有すると理解されるか否かが問題となる。

ところで、1975年の都市再開発法の改正で、従来の権利変換方式に加え、土地収用権を背景とした買取方式による第2種市街地再開発事業制度が創設され、換地制度と土地収用の組み合わせ手法が編み出された。土地区画整理の世界では、「区画整理地域内の空閑地などの収用（前述のゴボウ抜買取りでは偏った部分しか入手出来ない）を認め、相当な補償と収用によって取得した土地を公共施設用地に充当するのみでなく、私人への換地にも処分する道が開かれ、補償金に相当する金が有効に投資され、減歩負担が軽くなるように計られるべきである。」（大場民男「土地収用と換地第2版」p17、一粒社、1993年1月）といった意見もある。

農地法には、都道府県知事の裁定により、遊休農地に対し強制的に土地利用権を設定する仕組み（「特定利用権」制度）があるが、住宅跡地の場合に非農用地であるから適用出来ない。しかし、現実には農地の効率的利用を妨げている事実がある上、食料自給率の向上と生産性の高い農地の確保は喫緊の課題でもあるのだから、ほ場整備地区内の遊休農地や遊宅地に対して土地収用を認めても良いのではないか。

4.換地清算金に代わる替地支給

換地を定めない不換地を申し出た者に対しては、従前の土地に対する権利が消滅する代わりに、金銭による清算が行われる。特別減歩により従前の地積を特に減じた場合も清算金が支払われる。この場合には、金銭（清算金）に代わって現物（代替地など）を支給することは許されない（土地改良法 § 53 の 2 の 2）しかしながら、被災した宅地の代替として、高台などの新住宅地を求める場合も考えられるので、金銭による以外の換地清算方法も認めても良いのではないかと思われる。

もっとも、新住宅地の土地の価格の方が被災地の宅地より高価である可能性も高く、被災地にある従前地について不換地としても、その清算金見合いの代替住宅地は必要な地積に届かない。この場合には代替地に現金で購入した宅地を合わせた宅地を入手することになり複雑である。市町村が新住宅地の宅地を取得し、換地手法で被災地の宅地と交換し、価格差は清算金で処理することが、現実的に思われる。なお、土地収用法では、損失の補償は、原則として、金銭で補償することになっているが、例外として、替地による補償、移転の代行による補償などが認められる（土地収用法 § 82）。

5.不明者の存在と事業の推進

事業資格者（三条資格者）の生死が不明であったり、連絡が取れなかったり、死亡したが相続人に連絡が取れない場合などには、事業資格者の同意を取れず、事業の実施に支障を来す。このような場合には、不在者財産管理制度（民法 § 25～29）が活用されている。従来の住所又は居所を去り、容易に戻る見込みのない者（不在者）に財産管理人がいない場合に、家庭裁判所は、申立てにより、不在者自身や不在者の財産について利害関係を有する第三者の利益を保護し、財産管理人選任等の処分を行うことができる。選任された不在者財産管理人は、不在者の財産を管理、保存するほか、家庭裁判所の権限外行為許可を得た上で、不在者に代わって、遺産分割、不動産の売却等を行うことができる。

民法では、通常は行方不明となってから7年、災害や事故などに巻き込まれた場合は1年が経過すれば、不在者の親族など利害関係人は行方不明者を戸籍上死亡したとみなす「失踪宣告」を家庭裁判所で受けることができる（民法 § 30～32）。今回、不明3カ月で「死亡」認定を出来るよう簡素化された。

しかし、これだけでは被災地のほ場整備事業が円滑に進まない。農地法の特定利用権制度では、遊休農地の所有者が判明しない場合には、農業委員会が遊休農地である旨の公告をした後に、知事の裁定による特定利用権の設定が可能である（農地法 § 43）。事業地区の農地や宅地の所有者が判明しない場合には、公告後に、所有者に代わり市町村や農地保有合理化法人が所有者に利益を損なわないようにして権利を行使してはどうか。なお、土地収用法では、調査をしても土地の所有者の氏名や住所を確知出来ない場合や権利の存否が確定しない場合に、所有者不明として収用裁決が出来る（土地収用法 § 48-4）。

* 第1次提言からの抜粋

1.復興土地改良促進区域の設定と特定ほ場整備事業

復興特別区域内の農業振興地域に、限られた期間内に被災農地の復興と地域の土地利用調整を円滑に推進するために復興土地改良促進区域を設ける。復興土地改良促進区域で実施される土地改良事業のうち農地等区画整理事業（以下「特定ほ場整備事業」という。）では、防災上の必要性・緊急性などを勘案して、土地改良法等で次の特例を認める。

①国、県、市町村、土地改良区、農業委員会の代表などからなる震災復興特定ほ場整備事業審議会（以下「審議会」という。）を県ごとに設けるとともに、市町村に農村復興協議会を位置づけ、迅速な地元住民や団体間の意見集約・調整を図る。

②特に緊急を要する地域にあっては、三条資格者の2/3以上の同意に替えて、審議会の議を経て、内閣総理大臣又は農水大臣の認可の下で、国・県・市町村は自らの発意で公共団体施行により特定ほ場整備事業を実施できることとする。なお、復興計画決定後2年間に事業着手が出来ない場

合には、公共団体施行で実施出来るものとする。

2. 特定ほ場整備事業の換地計画

(1)事業地区内の農地

①特定ほ場整備事業の実施に同意出来ない農業者（三条資格者）には、国・都道府県・市町村に対し所有農地の買い取り請求を出来ることとする。

②公共施設用地の確保のために必要な創設換地の面積が不足する場合には、特別換地等の活用の際し、審議会の議を経て、土地収用権を背景に用地を確保する。なお、換地対象面積における非農地比率の上限を弾力的に運用する。

(2)事業地区内の宅地

①事業地区内の宅地所有者が、復興計画で決定された特定事業地区外の高台や中層マンションなどの新たな居住地に移転する場合に、跡地は農地か公共施設用地にする（土地改良法第2条2項2号の区画整理と付帯する農地の造成）。

②移転を希望する宅地所有者に対しては、高台などの市町村有地（復興計画に基づき市町村が買収した土地も含む）と交換して換地を与えるか、所有する宅地を不換地として換地清算金または事業地区内外の高台居住地などの現物給付を受けられることとする。高台などの新たな居住地では、必要に応じて土地改良法の換地処分上の一時利用地指定の状態での土地区画整理事業などの事業を実施出来るように制度改正する。

③移転に同意出来ない宅地所有者に対して、国・都道府県・市町村に対し買い取り請求を認める。また、国・都道府県・市町村は、審議会の十分な審議の上、土地収用権を背景にした当該宅地の買収を認める。その後、国・都道府県・市町村が買収した土地に係る特定事業の参加者となり、事業を推進する。

(3)換地基準などの運用

①換地計画において、復興共同農業区と復興共同居住区を設け、共有持分による換地を認め、多様な営農形態や共同建築物の居住に対応する。

②従前地の土地が被災後の状況で評価され事業の円滑な施行に支障がある場合などには、換地の評価や換地清算金の算定に当たり特例の設定や弾力的な運用を検討する。また、建築禁止区域や条件付き建築許可区域と建築制限の無い区域が同一換地工区に含まれる場合に換地の評価は困難を伴うと思われるので、換地評価基準等の弾力的な運用とともに、換地面積の増減の基準に関し特例を設ける。

元杉 昭男（東京農業大学 地域環境科学部 講師）