

第 1429 回 (5 月 30 日)

最近の非農用地を含む土地改良事業

合 田 素 行

土地改良事業は、初期のかんがい排水など土地生産性の向上を目的とした事業、また地域経済の関連投資としての公共事業としての性格を持った事業から、総合的な農村の土地基盤投資へとその性格を変えてきた。昭和 24 年の土地改良法によって戦後の土地改良は始まるが、昭和 32, 39, 47, 59 年の改正は、特に換地の立場からそうした事業の性格の変化に対応したものであったといえる。ここには多くの問題が含まれているが、本報告は土地利用調整という立場から、このような変化を辿ってきた土地改良事業のうちとくに昭和 47 年の改正によって可能となった非農用地を含む事業について、最近の動向とその問題を検討しようとするものである。

土地利用調整には土地の合理的利用を図ること、そして良好な地域空間を作り出すという 2 つの側面がある。その実現のためには直接的な土地利用の公的コントロールの手法があるが、土地改良事業の中心に位置づけられている換地という手法も大いにその目的のために役立つ。農業を維持・継続させたい農地と非農用地としたい土地とを換地によって整理することによって、土地の合理的な利用と地域空間の整序が図られるわけである。

しかしながらここには大きな問題がある。第 1 に土地改良事業すなわち換地という手法が、本来は非農用地の創出ということを目的として構成されていないこと、したがって非農用地の評価、位置づけが必ずしも事業の論理の中で明確でないこと、第 2 に事業が申請主義に基づき、換地においても現地換地から離れがたいため、土地利用調整とか、空間の整序と言った公的な機能目的の達成には十分な運用ができないのである。土地改良事業の限界と言ってもいい。

以上は一般的な問題点であるが、4 つの事例の中で具体的な問題点にまで掘り下げた。まず設けられた非農用地の目的・用途について① 農村生活環境整備の一環として農村公園を設ける、② 分家などの住宅用地をねん出する、③ 工業団地や大型の住宅団地を造成する、④ 市街地へのステップとして非農用地を設けるなどの類型が認められる。①ではこうした非農用地を誰が提供するかという問題、②ではその規模、位置、利用実態の問題があり、③、④では生み出した非農用地はたいがい大規模に企業などに売却され、その売却代金が結果的に事業費負担に充てられることになる。こうした事業の経過は明らかに、土地改良事業が本来想定していた機能を超えて新しい役割を持ち始めていることを示していよう。

こうした事態にどのように対応すべきかがこれからの課題である。上記の 4 つの事例ともミクロには調整が行なわれたと判断できる。しかし、マクロには土地利用の調整が行なわれたとはとてもいえず、個別農地所有者が土地改良事業の枠の中で容認できる結果を得たに過ぎない。さしあたり現行法の枠内では、都計法、農振法、集落地域整備法などを土地改良事業と有機的に連携させることができればかなりの実効を期することができると思われるが、実際の事業の推進実施体制にそれは望むべくもないだろう。当面は農業的土地利用の実体を市民農園としての利用や保全緑地的色彩のある農地としての利用などの新しい形態を含めた方向で捉え直したり、非農用地の用途について農村集落整備の立場からの基準を示す方向が有効だと考えられる。