

土地改良事業の目的は

質問

土地改良事業はどのような目的で行われるのですか。

回答

土地改良事業は、農業生産基盤の整備及び開発を図ることを直接の目的として、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、農業構造の改善という目標の達成に資せんとするものです。この目的達成の手段として、土地改良法（昭和二四年法律第一九五号）が施行され、農用地の改良、開発、保全、集団化に関する土地改良事業を適正かつ円滑に行えるようにしています（土改一）。

解説

農業生産基盤の整備及び開発

農業構造の改善

土地改良法一条一項でいう農業生産基盤の整備及び開発とは、農地の防災保全、土地改良施設の維持管理、用排水施設の整備、ほ場の条件整備、農道の整備、農用地の開発などのことをいいます。また、農業構造の改善とは、農業経営規模の拡大、農地の集団化、農地保有の合理化、農業経営の近代化などのことをいいます。

土地改良事業の推進は、農業上の土地の環境条件を整備し、利用条件を改善することにより、当該土地の受益者の利便や農業生産の効率化、安定化の増進に資する効果を企図しています。

また、事業の推進に即して農業従事者とそれ以外の産業に従事する者との生活水準の格差是正や農村の生活環境の改善、ひいては日本の農業基盤の強化につながることも目指しています。更に、国土資源の保全、自然環境の保全・形成を図っていくことも予定しています。

土地改良事業は、戦後食料の増産に大きく寄与した後、経済の高度成長期には農業構造の改善のために積極的な役割りを果たしてきました。昨今のわが国農業は、国際化の進展による輸入農作物等の増大、農業従事者の高齢化等労働力の脆弱化、農業後継者の不足、農村地域の過疎化や地方での都市化、混住化、食料消費動向の多様化等に直面し、土地改良事業の目的にも変化が求められてきています。

これら時代の変化に沿った形で土地改良法は改正を重ねてきました。現在の土地改良事業の実施内容は、非常に広範かつ多岐にわたって行われています。かんがい排水事業やほ場整備・耕地整理事業などの水系・土地条件の整備に止まらず、農村の生活基盤の整備や農業担い手の育成に関する事業についても、土地改良事業と一体的に実施されるに至っています。

ところで、土地改良事業を行うに当たっては、受益者である農業者に応分の費用負担を求めるに止まらず多額の公共投資も伴うものであり、国民経済に多大な影響を与え、他産業への関連も深いものがあります。そこで、土地改良事業の施行は、環境との調和に配慮しつつ、国土資源の総合的な開発及び保全に資するとともに国民経済の発展に適合するものでなければならぬとされています（土改一四）。

農村における農家と非農家との混住化の進展等の中で、土地改良事業が農業の振興による地域の活性化等の面で果たす役割りが農業者だけでなく、地域社会全体にとって極めて大きなものとなってきており、こうした情勢を踏まえて多くの市町村が土地改良事業に要する費用の一部負担をするようになってきています。

さらに、大規模なかんがい排水事業や地盤沈下対策事業などといったその効果が地域社会に及ぶものについては、むしろ国営、都道府県営事業を通じて利益を受ける市町村にその受ける利益を限度として事業費を負担してもらうことができるようにまで制度が明確にされてきました。

また近年、公共事業のあり方や良好な環境に対する国民の関心が高まる中で、土地改良事業が、農地の面的な整備や農業水利施設の建設など環境に人為による作用を加えるものであり、事業実施区域及びその周囲の環境に対して一定の負荷を与える可能性を有するものであることから、事業実施に当たって、環境に適するよう配慮していくことが強く求められるようになりました(平一四・一・

二一 一三農振二三八九)。

(愛土研)

参考法令

○土地改良法

第一条（目的及び原則）

○土地改良法施行規則

第一条（土地改良事業）

参考例規

○土地改良法の施行について

（昭和二四・九・三〇）
（二四農地九一七）

1 土地改良法制定の意義

農地改革遂行に引続く農業上の重要問題は、農業経営の合理化と農業技術の革新とを通して農業生産力の発展を図り、ひいては食糧その他農産物の生産を維持増進することである。このためには、まず、農業経営における基本的な生産手段としての土地と水の利用を合理的にすること、いいかえれば、かんがい、排水施設や農業用道路を整備し、農地の区画を整理し、農地を集団化し、未墾地を耕地化し、農地の保全を図り、その災害を復旧する等の事業を実施しなければならぬ。これらの事業は、国民とくに農

民の手に残された最も貴重な資源である土地と水を有効に開発利用する上にも欠くことのできないものである。

このような事業に関する法律としては、従来明治末年の制定に係る耕地整理法、水利組合法及び北海道土功組合法並びに昭和一六年の制定に係る農地開発法があつたが、いずれも今日ではその機能を完全には果し得ず、ためにこの種事業の確実且つ円滑な施行に著しい障害を来していることがとくに終戦後における顕著な事実である。かかる現状にかんがみて土地改良法が制定されたわけであるが、同法は、従来の法律に比し次のとき五つの特色を有する。

その一は、土地改良事業の施行は、国土資源の総合的な開発保全の立場から計画的になされるべきであり、そのために、一定の計画基準を定めると共に施行の申請に対して予備審査及び本審査という技術的な調査審議をへて採択することとしたこと（改良法第一条第二項その他）、したがつて、この事業の施行は、政治的その他の事情に左右されることなく、あく迄も技術的且つ経済的に正しい判断によるよう留意しなければならないことである。

その二は、所有権以外の権原に基き土地を利用す

る者が事業に参加する資格を得たことである（改良法第三条）。即ち農地については原則として耕作者を参加させるのが法の建前である。これは耕作業を農業生産の担い、手たらしめようとした農地改革の趣旨、土地改良事業が経営の合理化を目的とすること等の理由に因るものであるから、運用に当つてもその趣旨を生かすことが必要である。

その三は、土地改良区という組織は、従来の普通水利組合及び北海道土功組合の性格及び機能を中心とし、あわせて耕地整理組合の機能を有するものであること、つまり、事業の工事を施行するのみならず、その施行によつて生じた水利施設などの管理をも行うものであるということである。したがつて、土地改良区を設立する場合（既存組合の土地改良区への組織変更の場合も含めて）には、後述のごとく、なるべく水系等を基準として、水利施設その他の施設の管理に便ならしめる考慮が必要である。

その四は、土地改良区の民主的運営ということである。土地改良区は、一面つよい公共性を持つと同時に、他面耕作者の自主的組織たる性格を有する。

このような性格を尊重するため、その設立にあつては、手続を技術的に合理化するとともに組合員た

るべき者の意見提出の機会を与え、その管理にあつては總會又は公選による總代会に重要な権限を与え、その行政庁による監督は、最小限の消極的なものとどめたのである。

その五は、國營及び都道府県營の事業に関する規定を設けてその法的根拠を与え、又従来耕地整理法においては不充分であつた交換分合について詳細な規定を設けたことである。

2・3 「省略」

○土地改良法の一部を改正する法律の施行について

(昭和四〇・三・二二)
 四〇農地B八五〇)

改正 平一三・一・五 二構改A九六六

第一 土地改良法の目的

土地改良法は農業基本法（昭和三六年法律第一二七号）第二条に定める国の施策の方向に即応してその政策目標の達成に資することを目的とする旨を明らかにした（法第一条第一項）。

なお、従来、法第一条第二項において土地改良事業全般にわたつてその施行の要件として「その事業

は、土地利用、森林その他資源の保全、開発に適切

な考慮を払つて政令で定める計画基準に準拠するものでなければならぬ」旨を規定していたが、土地改良事業の一層の適切かつ効率的な実施を図る趣旨から、この一般的な規定を削除して、次に掲げるように、各事業主体別に、事業施行の審査、事業計画の策定等の基準として規定し、それぞれの段階でより具体的にこの趣旨の基準を適用することとした。

- (1) 土地改良区を行なう事業については、法第八条第四項(土地改良事業計画および定款)、法第三〇条第五項(定款変更)、法第四八条第六項(土地改良事業計画の変更等)および法第七二条第五項(合併)
- (2) 国または都道府県を行なう事業については、法第八七条第三項および法第八七条の二第四項(土地改良事業計画)
- (3) 農業協同組合等を行なう事業については、法第九五条第三項(事業開始)および法第九五条の二第三項(事業の変更等)
- (4) 市町村を行なう土地改良事業については、法第九六条の二第五項(事業の開始)および法第九六条の三第五項(事業の変更等)

第二 土地改良事業

従来、土地改良法に基づく土地改良事業とは、農地の改良、開発、保全および集団化に関する事業をいうものとしていたが、今後の農業の進むべき方向に即し、畜産の振興を図る見地から草地の改良、開発等の事業も土地改良法に基づく土地改良事業に加え、土地改良事業は、農地のほか草地を含めた農用地の改良、開発、保全および集団化に関する事業をいうものとした(法第一条および法第二条)。

- (1) 農用地とは、耕作の目的または主として家畜の放牧も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(法第二条第一項)。これには、農地法(昭和二七年法律第二二九号)上の農地と、同法上の採草放牧地のうち肥料用採草地等の主として耕作の事業のための採草の目的に供される土地を除いたその他の採草放牧地(本通達中この採草放牧地を単に「草地」と略称する。)とが含まれる。

- (2) 草地の改良、開発等の事業を土地改良事業に加えたことに伴い、各土地改良事業の範囲を拡充するとともに、あわせて必要な整備を行なつているので、各土地改良事業の内容につき留意す

べき点をあげれば、次のとおりである。

ア 農用地の保全または利用上必要な施設の
新設、変更等

草地についてのかんがい排水施設、牧道の
新設、変更等農地のみならず草地の保全上ま
たは利用上必要な施設の新設、変更等の事業
も含まれる（法第二条第二項第一号、則第一
条第一項）。

イ 区画整理

本来の区画形質の変更の事業のほか、その
事業とこれに附帯して施行することを相当と
する農用地の造成の工事または農用地の改良
もしくは保全のため必要な工事の施行とを一
体とした事業をいう（法第二条第二項第二
号）。

ウ 農用地の造成

従来の開田または開畑の事業はこれに含ま
れるが、農地の造成のみでなく草地の造成の
事業も含まれる。

また、現況農用地でない土地から新たに農
用地を造成する事業に限らず、草地から畑を、
畑から田を造成する事業のように農用地から

農用地を造成する事業であつても地目変換の
事業であればこれに含まれる。なお、埋立て
干拓は、農用地を造成する事業ではあるが、
ここにいる農用地の造成の事業には含まれな
い（法第二条第二項第三号）。

この場合、地目変換の事業とは、必ずしも
不動産登記法施行令（昭和三五年政令第二二
八号）第三条に規定する地目の変換を行なう
事業に限らない。同条に規定する地目の変換
を伴わない場合でもその土地の現況を変更し
その主たる用途を交換する事業については、
第三にのべる事業参加資格者の決定のしくみ
との関連でこれを農用地の造成の事業として
取り扱うものとする。

したがつて、草地について行なう草地造成
事業、畑について行なう樹園地造成事業等に
あつては、同条に規定する地目のみならず土
地の現況および用途、事業完了後におけるそ
の土地の状況および用途を精査してその取扱
いに遺憾なきようせられたい。

エ 農用地またはその保全もしくは利用上必要
な施設の災害復旧

草地の災害復旧の事業、草地の保全または利用上必要な施設の災害復旧もこれに含まれる（法第二条第二項第五号、則第一条）。

オ 交換分合

交換分合については、農地相互間のみならず、農地と草地の間、または草地相互間においても交換分合を行なうことができることとなつた（法第二条第二項第六号）。

第三イ第一〇〔省略〕

○土地改良法の一部を改正する法律等の施行について

（平成一四・一・二一）
（一三農振二二・三八九）

第二 環境との調和への配慮

1 趣旨

近年、公共事業のあり方や良好な環境に対する国民の関心が高まる中で、土地改良事業が、農地の面的な整備や農業水利施設の建設など環境に人為による作用を加えるものであり、事業実施区域及びその周囲の環境に対して一定の負荷を与える

可能性を有するものであることから、事業実施に当たって、環境に適合するよう配慮していくことが強く求められるようになってきている。このような趣旨から、食料・農業・農村基本法（平成一一年法律第一〇六号）第二四条においても、農業生産の基盤の整備に当たっては、「環境との調和に配慮しつつ」必要な施策を講ずることとされた。

2 改正の内容

このような状況に対応するため、法においても、土地改良事業の実施に当たつての原則に「環境との調和に配慮すること」を位置付けることとされ（新法第一条第二項）、事業実施の認可申請に対して都道府県知事が適否決定を行う際、環境との調和に配慮していない事業については、適当とする旨の決定をしないことができるようになるため、法第八条第四項第一号で定める事業の施行に関する基本的要件の具体的な内容として「当該土地改良事業が環境との調和に配慮したものであること」が追加された（新令第二条第六号）。

3 適用関係

改正令は平成一四年四月一日から施行されるため、都道府県知事が申請（市町村営事業の場合に

あつては、協議）に係る事業計画について適否決定を行うに当たっては、当該申請又は協議が同日以前になされたものであつても、事業計画の適否決定が平成一四年四月一日以降に行われる場合は、新令第二条第六号の規定が適用されることとなる。したがつて、都道府県知事は、当該事業が環境との調和に配慮したものではないと判断すれば、適当決定をしないこととなるものである。また、国又は都道府県が法第八七条第一項又は法第八七条の二第一項の規定に基づき事業計画を定める場合にあつても、平成一四年四月一日以降に事業計画の決定を行うときは、同様に新令第二条第六号の規定の適用がある。

なお、継続中の地区にあつては、計画変更のための法手続に着手しない限り、当該規定の適用があるものではないが、環境との調和に配慮するところが事業実施の原則として位置づけられたことにかんがみれば、基本的要件の法的な適用はなくとも、環境との調和に配慮していくことが求められるものであることに留意されたい。

土地改良事業の内容は

質問

土地改良事業とはどのような事業を行うのですか。具体的に教えてください。

回答

土地改良事業は、土地・水に係る農業上の利用条件を整備し、あるいは利用状況を改善し、農業構造の改善を図る等のことを目的とした事業です。

土地改良法二条二項では、土地改良事業として次の七つの事業を掲げています。

- ① 農業用排水施設、農業用道路その他農用地の保全又は利用上必要な施設（以下「土地改良施設」といいます。）の新設、管理、廃止又は変更
- ② 区画整理
- ③ 農用地の造成
- ④ 埋立て又は干拓
- ⑤ 農用地又は土地改良施設の災害復旧
- ⑥ 農用地に関する権利並びにその農用地の利用上必要な土地に関する権利、農業用施設に関する

権利及び水の使用に関する権利の交換分合

⑦ その他農用地の改良又は保全のため必要な事業

これらの事業は、土地改良法に定められた手続を経ることにより土地改良事業として実施することができません。

解説

土地改良事業は、土地・水に係る農業上の利用条件を整備し、あるいは利用状況を改善し、農業構造の改善を図る等のことを目的とした事業です。

土地改良法二条二項は、土地改良事業として次の七つの事業を掲げています。

(一) 農業用排水施設、農業用道路、その他農用地の保全又は利用上必要な施設の新設・管理・廃止若しくは変更という土地改良施設に関する事業

① いわゆるかんがい排水事業・農道整備事業や防災ダム事業などの土地改良施設を整備する等の事業をいいます。

② 「その他農用地の保全又は利用上必要な施設」とは、土壌侵食、農用地の災害や農作物の冷害を防止するため必要な階段工、土留工、防風林、防災ダム、温水稻池等これに準ずる施設を含みます。

③ 前記①の事業は土地改良施設の新設等を単独で実施するものですが、一定の要件に適合すれば二以上の土地改良施設の新設等を併せて一の土地改良事業としたり、土地改良施設と区画整理、

農業用排水施設、農業用道路、その他農用地の保全又は利用上必要な施設の新設・管理・廃止若しくは変更という土地改良施設に関する事業

農用地造成等と併せて一の土地改良事業として実施することもできます。これらは「一体事業」（一体事業については、後掲「**一体事業**」、「併せ行う事業」とはどのようなものか」参照）と呼ばれています。

(二) 区画整理

区画整理

- ① 土地の事業と区画形質の変更の事業
- ② ①の事業と①の事業に附帯して施行することを相当とする農用地の造成の工事の施行とを一体とした事業（水田の区画整理を行うに当たって、その工事と一体として既存の水田の中に点在している畑や未墾地を開田する工事等）

- ③ ①の事業と①の事業に附帯して施行することを相当とする農用地の改良若しくは保全のため必要な工事の施行とを一体とした事業（客土、暗きょ排水、床締、区域内の道路、水路等の新設変更等の工事）

(三) 農用地の造成

農用地の造成

- ① 農用地以外の土地の農用地への地目変換の事業（田・畑・草地以外の土地から新たに田・畑・草地を造成するもの）
- ② 農用地間における地目変換の事業（草地から田、田から畑といった土地の現況を変更してその主たる用途を交換するもの）
- ③ ①及び②の事業と①及び②の事業に附帯して施行することを相当とする土地の区画形質の変更の工事の施行とを一体とした事業（山林を開畑する場合に山林に介在する谷地田の区画形質の変

更を併せて施行する工事等)

④ その他農用地の改良又は保全のため必要な工事の施行とを一体とした事業

埋立て又は干拓

(四) 埋立て又は干拓

農用地又は土地改良施設

(五) 農用地又は土地改良施設の災害復旧

の災害復旧
農用地等に関する権利
等

(六) 農用地に関する権利並びにその農用地の利用上必要な土地に関する権利、農業用施設に関する権利及び水の使用に関する権利の交換分合

農用地の改良又は保全
に必要な事業

(七) その他農用地の改良又は保全のため必要な事業

(愛土研)

参考法令

○土地改良法

第二条 (定義)

○土地改良法施行令

第一条の二(あわせて一の土地改良事業として施行することを相当とする要件)

○土地改良法施行規則

第一条 (土地改良事業)

土地改良事業を行う主体は

質問

土地改良事業は、どのような事業主体によって行われるのでしょうか。

回答

土地改良事業は、交換分合（第五章参照）とそれ以外の事業とに大別することができます。交換分合以外の事業の事業主体は、次のとおりです。

- ① 土地改良区、土地改良区連合
 - ② 国
 - ③ 都道府県
 - ④ 農業協同組合、農業協同組合連合会、農地保有合理化法人、土地改良法第三条に規定する資格を有する者
 - ⑤ 市町村
- また、交換分合の事業主体は、次のとおりです。
- ① 農業委員会

- ② 土地改良区
- ③ 農業協同組合、農地保有合理化法人
- ④ 市町村

解説

土地改良事業は、交換分合と、それ以外の事業に大別されます。

一 交換分合以外の事業主体

交換分合以外の事業の事業主体は、次のとおりです。

(一) 土地改良区、土地改良区連合

土地改良区は土地改良事業推進の中核をなす団体であり、土地改良法三条に規定する資格を有する者（以下「三条資格者」といいます。）一五人以上が、その資格に係る土地を含む一定の地域を定め、その地域に係る土地改良事業の施行を目的として都道府県知事の認可を受け成立します（土改五I）。

土地改良区連合は二以上の土地改良区の協議によって組織される法人で、その各所属土地改良区の事業の一部を共同して行うことを目的として都道府県知事の認可を受けて成立します（土改七七）。

(二) 国

原則として、三条資格者一五人以上が、その資格に係る土地を含む一定の地域を定め、その地域

交換分合以外の事業主体
土地改良区、土地改良区連合

国

に係る土地改良事業を国が行うべきことを農林水産大臣に申請することができることになってい
す（土改八五）。この他に市町村申請によるもの（土改八五の二）、土地改良区の申請によるもの（土改八
五の三）、地方公共団体等の申請によるもの（土改八五の四）、地元農業者の申請によらないもの（土改八
七の二・八八）などがあります。

(三) 都道府県

都道府県
原則として、三条資格者一五人以上が、その資格に係る土地を含む一定の地域を定め、その地域
に係る土地改良事業を都道府県が行うべきことを都道府県知事に申請することができることになっ
ています（土改八五）。この他に市町村申請によるもの（土改八五の二）、土地改良区の申請によるもの（土
改八五の三）、地方公共団体等の申請によるもの（土改八五の四）、地元農業者の申請によらないもの（土
改八七の二・八八）などがあります。

(四) 農業協同組合、農業協同組合連合会、農地保有合理化法人、土地改良法三条に規定する資格
を有する者

農業協同組合、農業協
同組合連合会、農地保
有合理化法人、土地改
良法三条に規定する資
格を有する者

- ① 農業協同組合、同連合会は農民がその協同事業を行うため自由に組織する任意加入団体です。
- ② 農業協同組合法一〇条一項七号に規定された事業を行い得るものとされています。
- ③ 農地保有合理化法人は農業経営基盤強化促進法四条二項の農地保有合理化事業を行う市町村、
農業協同組合又は民法により設立された公益法人です。
- ③ 土地改良法三条に規定する資格を有する者とは土地改良法三条において、土地改良事業に参加
する者の資格が規定されておりますがその該当者をいいます。この三条資格者が行う土地改良事

業は、三条資格者数人が共同して施行するいわゆる共同施行又は数人施行と、三条資格者が単独で施行する一人施行とがあります（土改九五）。

(五) 市町村

土地改良事業の開始を三条資格者の申請によるのではなく、市町村自らの発意に基づき、都道府県知事に協議し、同意を得て行います（土改九六の二）。

なお、土地改良法という土地改良事業ではありませんが、独立行政法人水資源機構及び独立行政法人緑資源機構が、独立行政法人水資源機構法及び独立行政法人緑資源機構法に基づいて土地改良事業と同様の事業を実施しています。

二 交換分合の事業主体

交換分合の事業主体
交換分合は、土地改良法二条二項六号に掲げられている事業であり、その事業主体は次のとおりです。

(一) 農業委員会

農業委員会
農業委員会等に関する法律三条一項二項に規定された農業委員会をいいます。この農業委員会（二以上の市町村にわたる場合にあつては関係農業委員会が協議により）が交換分合計画を定めるものです（土改九七）。

(二) 土地改良区

土地改良区
交換分合計画を土地改良区が定め、権利変動を生ずる農用地についての権利者会議を経て、都道府県知事の認可を受けなければなりません（土改九九）。

(三) 農業協同組合、農地保有合理化法人

農業協同組合、農地保有合理化法人

農業協同組合又は農地合理化法人は交換分合を行おうとする場合には、総会の議決（総会を置かない農地保有合理化法人にあつては、その機関の議決又は決定）を経て交換分合計画を定めその交換分合計画により交換分合すべき農用地について、所有権、地上権、永小作権、質権、賃借権、使用貸借による権利又はその他の使用及び収益を目的とする権利を有する者（以下「農用地の権利者」といいます。）（土改九七一）のすべての者の同意を得て、都道府県知事の認可を受けなければなりません（土改一〇〇）。

(四) 市町村

市町村

市町村が土地改良事業を行う場合において、その土地改良事業の施行に係る地域内の農用地を含む一定の農用地に関し交換分合を行うことが、その土地改良事業の効率的な施行及びその地域内の土地につき耕作又は養畜を営む者の農用地の集団化その他農業構造改善に資することが明らかであると認められるとき、都道府県知事の認可を受けてその一定の農用地につき交換分合計画を定めることができます（土改一〇〇の二）。

（愛土研）

参考法令

○土地改良法

第二条 (定義)

第十五条 (土地改良区の事業)

第七七条 (設立)

第八四条 (土地改良区に関する規定の準用)

第八五条 (申請)

第八五条の二 (申請)

第八五条の三 (申請)

第八五条の四 (申請)

第八七条の二 (申請によらない土地改良事業)

第八八条 (急施の場合)

第九五条 (土地改良事業の開始)

第九六条 (土地改良区に関する規定の準用)

第九六条の二 (土地改良事業の開始)

第九六条の四 (準用規定)

第九七条 (農業委員会の交換分合計画の決定手続)

第九九条 (土地改良区の交換分合計画の決定手続)

第一〇〇条 (農業協同組合等交換分合計画の決定手続)

第一〇〇条の二 (市町村の交換分合計画の決定手続)

○土地改良法施行令

第四九条 (国営土地改良事業として申請すべき事業の要件)

土改法律二

第五〇条 (都道府県営土地改良事業として申請すべき事業の要件)

○農業協同組合法

第一〇条 (事業の種類等)

○農業経営基盤強化促進法

第四條 (定義)