

圃場整備における非農用地創設の事例的研究

長堀金造・前川俊清^{a)}・赤江剛夫・大田征六

(基盤整備学講座)

Received October 15, 1993

An Exemplifying Study on Converted Substitute Lots for Non-Agricultural Use in an Agricultural Land Consolidation Project

Kinzo NAGAHORI, Toshikiyo MAEKAWA, Takeo AKAE
and Seiroku OHTA

(*Department of Agricultural Infrastructure Development and Conservation*)

Modernization of rural regions and their agriculture is completed by a comprehensive rural project which includes both large scale farming land consolidation and improvement of rural settlement. The comprehensive project must include not only a settlement improvement project to match the settlement to her rich environmental nature, taking advantage of climatic, historical and cultural aspects, but also a project to develop comfortable modern institutions such as cultural education and welfare of the inhabitants. Furthermore, enhancement of economic and social activity is also needed, such as attracting technology factories for assuring the employment of the inhabitants, aiming to prevent the population from flowing out of the area. In accomplishing such a project successfully, larger converted substitute lots for non-agricultural use have been more keenly required than ever before. To convince the inhabitants of the necessity for establishment of converted lots and to obtain their cooperation, it is considered to be most important to investigate and develop a reasonable and understandable processing method.

This study reports a successful example of converted substitute lots for non-agricultural use in the process of the agricultural land consolidation project which was conducted in Hikawa town, Shimane prefecture. The reasons for the success were analyzed in each case. In addition, some issues and countermeasures are discussed for problems which are encountered in promoting converted substitute lots for non-agricultural use.

緒 言

調査対象地域となった斐川町は島根県の東部に位置する。船通山に源を發する、全長79.7 km、出雲地域第1の大河斐伊川が南から北に向かって取り囲むように宍道湖に注ぎ、その沖積作用によって形成された三角州地帯である。中央部を東西に斐伊川の支流である新川によって二分され、北部は肥沃な平野地帯で、南部は標高366mの仏経山を中心とする丘陵地帯である。

a) 広島県立大学, Hiroshima Prefectural College

農村、農業の近代化は従来までの大区画圃場整備のみならず、農村集落の整備をも含めた総合的な整備によって全うされるものである。つまり、これからの圃場整備事業ではそれぞれの地域の風土を生かした豊かな自然と調和する集落整備や、快適な近代施設整備、住民の文化教育福祉施設等を含めた総合的な整備事業を推進していくことが要請されてきている。さらに地域の活性化、人口の流出を防ぐための就業の場を確保するための各種の工場誘致も必要な要件である。そのためには従来までに見られなかった大きな面積の非農用地の創設が必要になってくる。従って、非農用地創設に当たって地域住民に理解と協力の得られ易い合理的な手法の解明が重要と思われる。

この報告では島根県斐川町の圃場整備事業の中で非農用地の創設換地の事例について調査を行った結果について述べると共に、今後非農用地創設換地を推進する上での合理的な対策課題について検討を行った。

調査地域の概況

本町平野部は、いわゆるゼロm地帯の低平沖積地で、その標高は0～15m程度である。且つ斐伊川は典型的な天井川であり、過去の農耕は湿田との戦いであった。このため昭和初期より土地改良事業に取り組み、昭和20～30年代に斐伊川右岸地区2,300ha余の区画整理を終えた。しかし、当時の土地改良は区画形状を整えるのみで（区画10a、排水路…土水路、道路…幅員2～3m）暗渠排水もなく、汎用耕地には程遠い状態であった。

このような状態から脱却するため、耕地の再整備を計画し、昭和44～52年に未整備であった新川以南地区428haを県営圃場整備事業により整備すると共に、斐伊川右岸地区の再整備を図るため、昭和49～50年に大規模圃場整備計画調査により3,100haの計画立案を終え、昭和52年度斐川第一地区767ha、昭和53年度第二地区522ha、昭和61年度第三地区350haの採択を受け、現在県営3地区を実施中である。また団体営事業で70haを完了、12haを実施中であるが、残る要整備地750haについても20世紀末を目途に整備を行う予定となっている。

地域営農の目標のあり方としては、低平地帯の宿命である水田単作の単純営農を強いられていたが、基盤整備の実施により水田の汎用化を図り、大型営農機械の導入を可能にし、農地の高度利用と生産性の向上を図り、特産の振興、中核農家の育成により農業構造の改善と農家経済の向上安定を目標としている。特産振興として、玉葱、キャベツ、大根、スイートコーンは国の生産団地の指定を受けて振興を図っている。

また、第3期水田利用再編対策による転作率は14.2%であったが、基盤整備の推進により62年度からの水田農業確立対策においては23%の転作を目標としている。

農地流動化の実態と目標についてみてみると、斐川町農家の経営規模変化の状況は3.0ha以上が昭和55年に12戸、昭和60年で22戸と（5ha以上が8戸）規模拡大が進展しつつある。が、なお一層積極的に農地の流動化を促進し、土地利用型農業の体質強化を図ることを目標としている。

一方、生活・文化等、集落環境整備の進め方としては、地域内全域の道水路の整備改良により地域全体の環境整備を図るとともに、斐川町立東中学校移転用地約5ha並びに各自治会単位の集出荷所、集会所、遊園地の用地を不換地見合いの創設換地と共同減歩により確保し、地域並びに集落の環境整備に寄与している¹⁾。

さらに斐川町総合基本計画に基づき積極的な企業誘致により、出雲村田製作所、島根富士通をはじめとするハイテク工場、その関連企業の立地が着々と決定し、農・工一体による就業所得機会の拡充を図りつつある中で、圃場整備施行地域内でも不換地見合いの創設換地により3団地5.7ha、6企業405人が就業している²⁾。本地区の圃場整備事業における非農用地設

Table 1 Converted substitute lots for non-agricultural use in agricultural land consolidation project of Hikawa-cho

Area	Converted substitute lots by cooperative decrease of land		Converted substitute lots by non-substitution	
Hikawa No. 1	Collecting and shipping site	18,928m ²	Public hall	7,085m ²
	Pumping station etc.	13,931m ²	Factory site	32,207m ²
	Total	32,859m ²	Public area	57,460m ²
			Total	96,572m ²
Hikawa No. 2	Collecting and shipping site	13,728m ²	School site	49,821m ²
	Pumping station etc.	3,644m ²	Factory site	24,672m ²
	Total	17,372m ²	Public area	24,671m ²
			Total	99,161m ²
Hikawa No. 3	Collecting and shipping site	22,000m ²	Improvement of Goemon river	63,000m ²
	Pump station etc.	8,400m ²	Drainage channel	32,000m ²
	Total	30,400m ²	Side walk	23,000m ²
			Sub-total	118,000m ²
			Economic circulation center of the prefecture	56,032m ²
			Collecting and shipping site of Hikawa-cho Agri. co-op	9,465m ²
			Total	183,497m ²

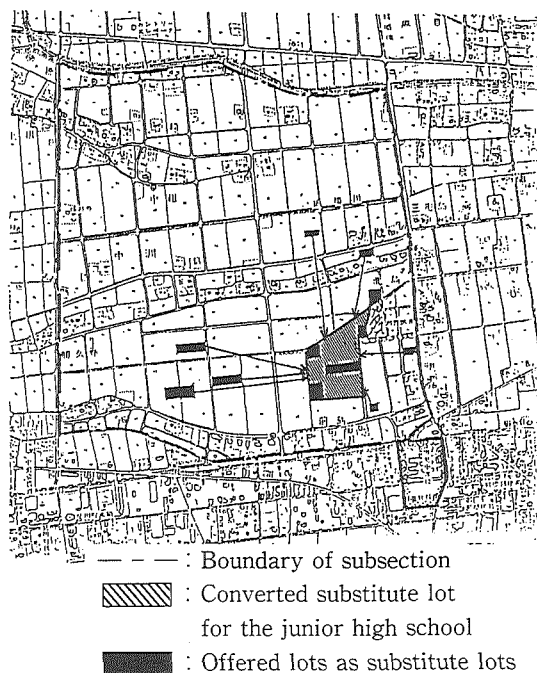


Fig. 1 Converted substitute lots for Hikawa-Higashi Junior High School in No. 3 subsection of Hikawa No. 2 area.

定の状況を一覧にすれば Table 1 の通りである。

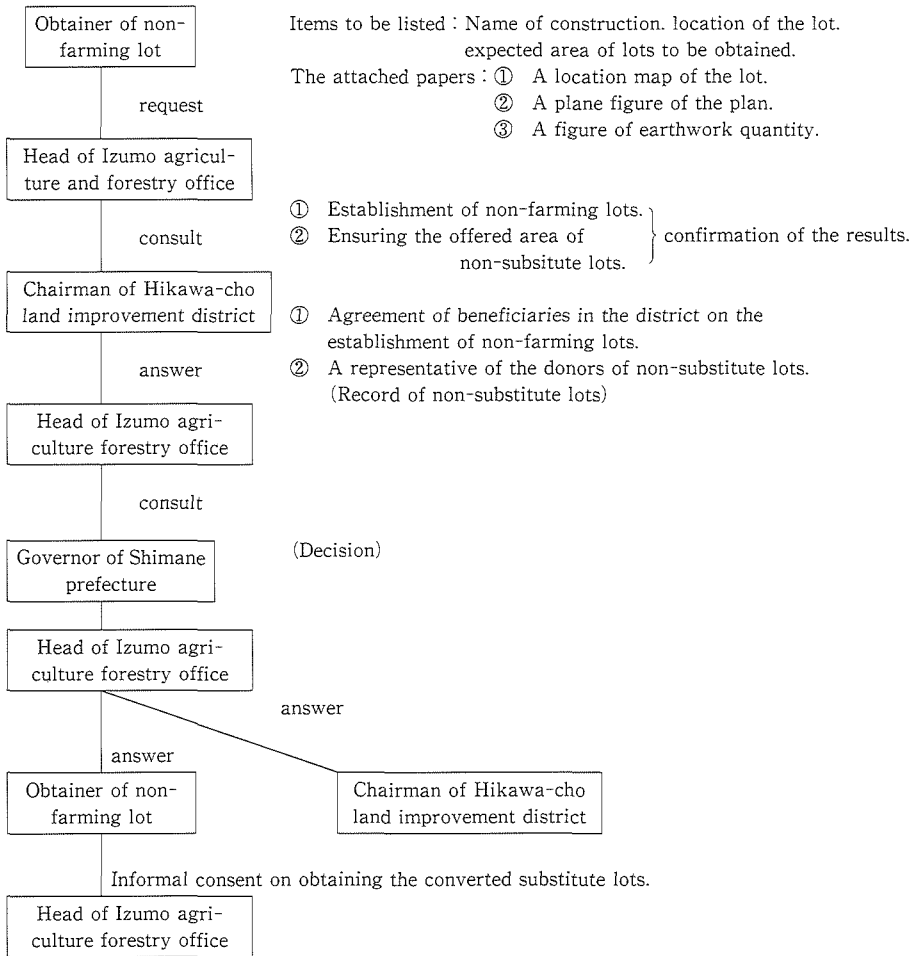
不換地見合いの創設換地の事例

1. 斐川東中学校用地の創設事例

斐川町東中学校は昭和25年建築され、30年以上経過した町内唯一の木造校舎で老朽化が著しく、ほとんどが危険校舎に指定される状況となり改築の要望が出されていた。

そのうえ現敷地は、校舎と校庭とを二分する形で主要町道新川中央線が貫通しており、生徒の安全確保上また町の交通計画上也問題になっていたこと、出雲空港滑走路の延長上にあること、周辺が宅地化し、拡張の余地がないことなどの理由で好ましい教育環境といえない。そこで、新敷地を取得し移転改築することとなったものである³⁾。

斐川東中学校敷地とその創設換地並びに地区内不換地申し出地の状況を示



After the above procedure, a note and an agreement are concluded. According to the contract, the lots are delivered and expenses of lots are paid.

Fig. 2 Procedure and liquidation of the converted substitute lots with non-substitution.

せば Fig. 1 のようである。この場合の換地方式は不換地見合いの創設換地である⁴⁾。面積は 49,821m²、取得者は斐川町である。また、不換地見合いの創設換地による非農用地区域設定であるが、この場合はできる限り不換地申し出が多くブロックとしてのまとまりの良いこと等を勘案して、斐川東中学校の最も望ましい位置としては斐川第2地区第3工区内のカ所とした (Fig. 1)。いま、創設換地取得のための手続きをフローにして示せば Fig. 2 の通りである。

たとえ教育公共上の目的のためとはいえ非農用地の創設はなかなか容易なことではない。離農者または経営縮小者を対象に交渉を進め、不換地見合いの創設換地として創設したのが中学校移転用地創設換地上の特徴である。また共同利用施設用地については共同減歩により創設した。今後はできる限り共同減歩により創設を行い、地元負担金の軽減策を講じる方向を検討している。

なお、このような創設換地の取得交渉は時間と労力をかけながら理解と協力を得なければ

Table 2 Development of Hikawa-Higashi Junior High School (J.H.S.) removal

Date	Matters
1980	Foundation of the realizing association of Hikawa-Higashi J.H.S. reconstruction. Nov. 29, 1980 : The first petition to executives and the town assembly.
Feb. 19, 1982	The second petition.
May. 15	Establishment of a special committee on Higashi J.H.S. in town assembly. The committee met three times between Jun. 11 and Sep. 1, and agreed to 50,000m ² site near Okisu-Tenmangu section.
Sep. 10	No.3 subsection of Hikawa No. 2 area Representatives, conducting committee and substitute lots committee held a combined meeting. The meeting requested that the site of Higashi J.H.S. should be offered by the agricultural land consolidation project.
Sep. 16	Shohara-Santoh section community committee was held. Explanation was made as to the reason why the J.H.S. should be offered in the agricultural land consolidation project. Their cooperation was requested.
Sep. 17	To Mr. Shigeru Ohara, the chairman of the No. 3 subsection of Hikawa of No. 2 area, from the mayor, director of education board and the chairman of the J.H.S. realization association. A written document was sent to ask that the site of J.H.S. should be offered by converted substitute lots in the agricultural land consolidation project.
Sep. 22	Explanatory meeting to the inhabitants.
Oct. 22	Joint meeting of the conducting committee and substitute lot committee of No. 3 construction section of Hikawa No. 2 area Following the results of the former joint meeting held on Sep. 22, the opinions of each community were discussed. Set up of sub-committee was decided. Started to examine concrete issues and after that negotiated with the town administration.
Oct. 28	Meeting of the sub-committee. Discussed the procedure of enrollment of donors of no substitute lots.
Nov. 2	Meeting with the owners of the site of J.H.S. and the project area. Their cooperation was asked.
Nov. 8	An extra meeting of the representatives of the No. 3 subsection of Hikawa No. 2 area was held. Reported past discussions on the site of J.H.S.. Discussed 1982 special account budget of Hikawa Higashi J.H.S. removal.
Nov. 10	The committee of substitute lot of the No. 3 subsection of Hikawa No. 2 area discussed the enrollment of donors of no substitute lots in relation to the site of J.H.S..
Dec. 6	Collected opinions of land owners on their cooperation.
Dec. 8	Meeting of the three top-ranking members of the subsection conducting committee and the substitute lots committee.
Dec. 15	Joint meeting of the conducting committee of the subsection and the substitute lots committee.
Jan. 21, 1983	Documentary report to the members of conducting committee of the subsection and the substitute lots committee on the results of enrollment of donors of no substitute lots.

ならない。参考のために斐川東中学校移転用地創設の経過を挙げれば Table 2 の通りである。
また、創出された非農用地はどのような状況でまとめ得られたのであろうか。非農用地所

Table 3 Specifications situations of land owners who offered land without substitute lots

Name of the site	Owners No.	Farming area before consolidation (m ²)	Area of non-substitute lots (m ²)	Farming area after consolidation (m ²)	Main occupation of the owner	Specification of owner's situation ^{a)}
Hikawa-Higashi Junior High School	1	17,256	631	15,089	—	B
	2	8,552	3,656	3,894	—	B
	3	7,485	1,135	5,239	—	C
	4	17,064	1,000	14,898	—	B
	5	10,645	991	9,874	—	B
	6	13,287	5,065	8,068	—	C
	7	17,072	1,236	14,472	—	B
	8	15,020	102	14,918	—	B
	9	12,582	296	12,078	—	B
	10	14,737	228	12,923	—	B
	11	13,179	4,108	9,061	—	C
	12	17,724	1,988	15,607	—	B
	13	6,845	2,472	3,193	—	B
	14	12,774	1,342	10,116	—	B
	15	651	651	0	—	A
	16	7,865	3,642	3,813	—	C
	17	17,506	1,156	16,095	—	B
	18	16,981	4,008	12,827	—	C
	19	17,417	994	15,599	—	B
	20	16,432	2,562	13,112	—	B
	21	10,051	1,266	9,909	—	C
	22	11,669	2,200	9,076	—	C
	23	13,618	850	12,705	—	B
	24	10,116	748	9,626	—	B
	25	15,207	649	13,558	—	B
	26	8,098	3,969	3,055	—	B
	27	9,495	2,292	5,992	—	C
	28	17,150	548	15,357	—	B
Total		356,478	19,821	290,154	—	—
Dehigashi community house	1	7,358	6,068	960	not resident	A
	2	9,652	574	8,922	farming	B
	3	19,036	914	17,531	—	B
	Total		36,046	7,556	27,413	

a) : A : quit farming, B : decreased farming area, C : reduction of imposed local burden

得者が離農するためか、あるいは規模を縮小したいためか、負担軽減のために提供したのか、不換地用地提供者の状況を Table 3 に一覧にした。

地元農民の提供者の理由として、離農、農業の規模を縮小したい、地元負担を軽減したい等が挙げられている。離農を A、規模縮小を B、地元負担軽減対策を C として、東中学校用地の場合と出東公民館の場合について示した。この結果を整理すると、31件中 A は 2 件、B は 21 件、C は 8 件であった。将来の後継者問題のこともあり、規模縮小しても基盤だけは整備しておきたいという意識と、さらには将来に借金は残しておきたくないという意識が地元の農民にはあることを示していると思われる。

なお、Table 1 に示した共同減歩による創設換地と不換地見合いによる創設換地について、五右衛門川改修用地と工業団地用地および経済連用地の農地提供者の理由を同様に A、B、C で整理してみると次のようであった。すなわち、80 件のうち A が 8 件、B が 57 件、C が

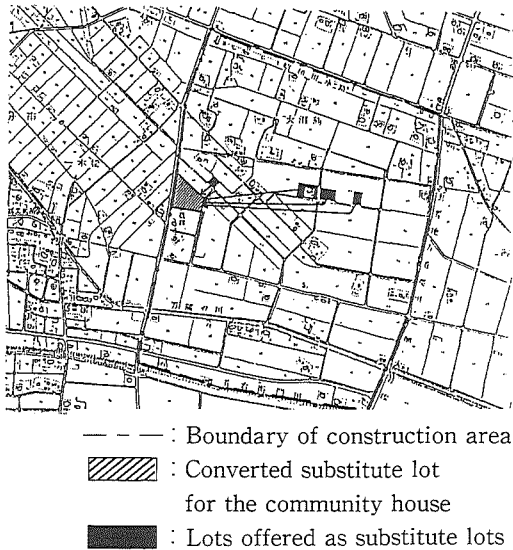


Fig. 3 Locations of converted substitute lots for the site of Dehigashi community house.

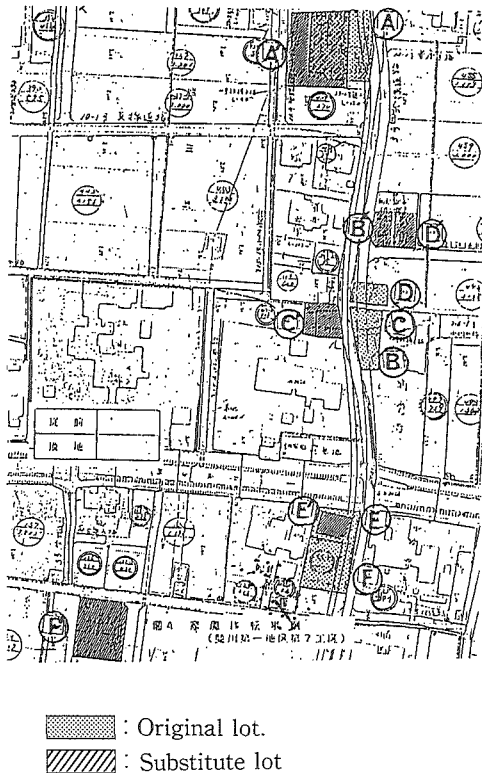


Fig. 4 Examples of transfer of house sites in No. 7 subsection of Hikawa No. 1 area.

15件であった。圧倒的に規模縮小して整備しておきたいというのが多いことがわかる。さらに負担軽減も15件ある。離農した8件は就農していない者が占めていて、圃場整備を機に農地を整理したものと考えられる。

2. 出東公民館用地の創設事例

創出の背景について述べると、既設公民館が農協支所と併設していて十分な機能が果たせなかったため、社会教育、地域の民生活動の拠点である公民館を地区内の中心地に配置すべきであるとの要望が強く、現在地に新築することになったものである。

換地方式は不換地見合いの創設換地である⁵⁾。取得者は斐川町で面積は7,556㎡である。公民館とゲートボール場、駐車場を配置している。公民館用地創設概要図を示せば Fig. 3の通りである。

3. 家屋移転の事例

ここで取り上げている事例は斐川第一地区第7工区の圃場整備における移転の事例である。いうまでもなく圃場整備は勿論のこと、農村集落の近代化、整備にとっても、家屋移転計画は極めて重要な課題である。しかしながら実施に当たっては難航することが多いのが通例である。本地区の家屋移転は希にみる成功例といえる。その状況を示せば Fig. 4の通りである。移転をめぐる背景と移転者の条件、移転費用の問題等々、今後検討すべき課題もいくつか残されている。

この場合の換地方式についてみると、一般に宅地は換地の対象にはならないので、幹線道路の改修整備のために宅地も圃場整備事業地区に編入して換地として処理したものである。従って宅地として買収はしていない点が特徴といえよう。しかし、移転に伴う補償費については、補償基準⁶⁾に基づいて補償算定し、建物所有者との補償交渉の結果、補償費を確定し、移転承諾を得たものである。

なお、その背景には転用地の確保が移

Table 4 Examples of expenses of house transfer

Symbols of houses		A	B	C	D	E	F	Total (10 ³ yen)
Expenses of shift of buildings	Area of build. (m ²)	101.64	60.12	6.84	17.92	99.73	9.00	—
	Method of transfer	Move on the site	Move on the site	Move on the site	Move on the site	Scrap and rebuild	Scrap and rebuild	—
	Expense (10 ³ yen)	5,736.8	4,011.1	712.2	388.6	8,238.8	205.5	19,293.0
Expenses of shift of structures	Structures							855.9
	Movable properties							309.7
	Trees and plants							7.1
	Graveyard							62.5
Expenses of compensation	Business							0
	Shifted goods							933.5
	Temporary housing							0
Total of above two expenses								2,168.6

転者の希望に添えたことと、さらに圃場整備と一体として行ったので、宅地の拡張が比較的容易に行えたことが挙げられる。以上、挙げてきた非農用地としての不換地見合いの創設換地は、圃場整備事業の中で取り込んで行くところに活路を開いたものといえる。なお、移転に伴う補償費の例を Table 4 に示した。

非農用地創設推進策の検討

今後の地域振興を目標とした農村整備、圃場整備に当たっては、不換地見合いの創設換地による非農用地区域の設定は極めて重要になってくる⁷⁾。我々が調査対象としている斐川地区においては非農用地区域設定は Fig. 2, Table 2 の手順によって従来から進められているようであるが、地元関係者からの聞き取り調査によれば次のような問題点があり、それらの解決が非農用地区域設定後の用地の迅速かつ効果的な利用を高めるものと考えられる。

すなわち、その1は、創設換地の取得者は国、地方公共団体、土地改良区、農業協同組合、農業組合連合会、農地組合法人、その他、営利を目的としない法人となっている。これら取得者が直接取得者の事業用地として利用する場合、例えば国道、都道府県道、市町村道、河川、学校等は問題無いが、地域の活性化振興と最も関わりのある住宅団地とか工場団地等については、取得者（企業等）および使用目的が確定しないと農振担当者との事前協議ができないし、農振変更申請書も受理されないことになっている。これがまず最大の問題といえる。本来、圃場整備事業計画書を作成し、事業同意を求める段階では非農用地区域の概要、面積等は設定されても取得者となる企業者等は確定しないのが現状である。すなわち、計画時点と工事完了までの期間が5年～10年以上を要するので、その時点ではどのような工場とか企業が取得者となるかを特定することができないのが実際の状況である。

そこで、計画書をまとめる段階では、道路、河川等の公共施設用地並びに農産物集出荷用地（集会所用地）等を設定している。圃場整備事業は50haから100ha単位の工区を設定して工区単位を換地工区として実施している。具体的な非農用地設定に当たっては、工区単位に換地原案作成作業の中で、不換地希望者をまとめ、公共用地にはできるだけ共同減歩を当てるようにして非農用地区域の設定を行い、工区単位の計画変更、組合員の同意取得を行っている。しかしながら、この段階でも換地原案作成時点から換地処分登記まで5～7年間を要することとなり、非農用地取得者はできる限り早い時点で企業者の確定をしたいにもかかわらず

ずそれが困難となっている。従って、以上に述べたように、公共用地等は問題ないが、工場用地等については企業者が確定したものから処理するので企業誘致もうまく進まないのが現状である。

その2として、工場用地等に企業者が工場立地する場合、土地の権利確定（処分登記）がなされないと、種々問題が生じることである。例えば土地を担保として資金借入れをすることができない等があり、具体的な土地取得の話合いの中で1～2ヶ年程度で処分登記ができないと成立しにくい面があるようである。

以上の調査結果にみたように、過疎化、高齢化の中で将来の後継者のことも考え、生産性の高い農業の振興を期待するには何よりも基盤の整備はしなければならないとの地元の要望は強い。しかし、現状では自己負担として借金を将来に残したくないというのも農民の現実的な考え方である。そのような立場を配慮して対策を提案すると、地元農民の負担軽減策として、一定限度の非農用地を土地改良区が確保、保存し、工場用地、住宅用地に売却し、その用地代を地元負担に充当するのも有効な対策であると考えられる。さらに工場用地、住宅用地として農振変更申請、農地転用の処理ができるように土地改良区か市町村に権限が委任される方策がとられるならば、非農用地の利用者の確立も促進され、そのことが地域の経済振興の改善にも大きく寄与していくものと考えられる。

謝 辞

農水省整備課は農村地域の活性化と地域環境の整備のあり方を明らかにする目的で農村地域整備技術調査委員会を発足させ、全国4ヶ所の地区において土地利用計画、非農用地の創設、都市近郊の農地確保と利用、白地の整備水準、集落整備の新しい手法についての調査を行うこととなった。筆者は中国四国九州を担当として、斐伊川地区を調査地区に選定し、これらの調査に当たった。

この報文はその調査結果の一部である。具体的な調査に当たっては中国四国農政局 春木邦夫氏、島根県土連 坂本幸一氏、山本秀治氏、斐川町土地改良区 亀井岩一氏をはじめ、同区関係職員から資料提供など多大の御協力をいただいた。本調査遂行に当たって関係各位に深甚の謝意を表す。なお、本報告は農村計画学会において発表したものである。

文 献

- 1) 島根県出雲農村事務所：斐川町の農業基盤整備事業概要，5—12（1990）
- 2) 日本ナショナルトラスト：土地利用の特性と農村整備，斐川平野の築地松と散居集落，49—56（1992）
- 3) 長堀金造：不換地見合いの創設換地の事例，農村地域における整備技術調査報告書，16—40，全土連，（1991）
- 4) 農林水産省構造改善局：換地計画，土地改良事業設計基準，58—60（1977）
- 5) 換地研究会編：特別の定めをする土地，換地の理論と応用，33—38（1984）
- 6) 小出 進，小村 貢：換地の理論と応用（その5）—土地評価一，農土誌，50（7），51—57（1982）
- 7) 小出 進，千賀裕太郎：換地の理論と応用（その7）—非農用地換地事例一，農土誌，50（9），57—65（1982）