権利調整から見た集落基盤整備の方法に関する研究

—高崎市滝川地域を事例として—

A Study of the Methods of the Adjustment of Rural Settlement Foundations as Seen from the Regulation of Rights in the Takigawa Area in Takasaki City

岩田 俊二*・荻原 正三*・樋浦 道夫**

Shunji IWATA, Masamitsu OGIHARA and Michio HIURA

はじめに

集落地域整備法の制定を契機として農振その他の区域内の農地いわゆる「農振白地農地」について圃場整備が積極的に行われることになった。この圃場整備は農地整備としての面と集落拡大用地の整備としての面の二面性を有しており、全体としては集落基盤整備としての色彩の強いものである。

集落拡大のための整備では短期的には農地を極力保全しつつ必要最低限の宅地整備を行うが、長期的には段階的な宅地整備への対処が必要となってこよう。このような整備の場合には、整備地区内の土地利用秩序の実現は整備計画の継続的な計画管理と土地所有の継続的な権利調整が前提となると考えられる。

したがって、集落基盤整備が広く実施されていくにあたっては、整備計画の計画管理の方法や土地所有の権利調整を行う方法が確立される必要があり、特に土地所有状況や土地所有者の意向を踏まえた実践的方法が求められる。集落地域整備法に対応した集落基盤整備事業は建設省と農林水産省との共管の場合と、農林水産省単独の場合とがあるが、非農用地創出を伴う圃場整備事業そのも

のは農林水産省事業である。共管の場合には、圃場整備事業により創出された非農用地区域について地区計画が都市計画決定され、田園土地区画整理事業等の導入が可能となる。

集落地域整備法に対応した集落基盤整備事業は基本的には建設側と農水側の共管が前提となっているが、その圃場整備事業等は土地改良事業として完結しており、共管の場合においてもまず第一に集落基盤整備にふさわしい土地改良事業の枠組みが明確にされる必要性が大きい。

このような観点から本研究は高崎市滝川地域を事例として、権利調整から見た集落基盤整備の方法について検討した。滝川地域は高崎市の東南部に位置し、地域内を関越自動車道路が南北に縦貫している。同地域は上滝、下滝、下斉田の三集落で構成され、地域としては自然増を中心とした人口増加及び非農家戸数の増加の傾向にある（表1）。

表1 滝川地域の人口等

Table.1 Population etc of Takigawa Area

	実 数 () 内は増加率を示す			
	50年	55年	60年	現在 (62)
総世帯数	347	396(14.1%)	517(30.6)	510(- 1.4)
農 家 数	164	155(- 5.5)	146(- 5.8)	146(0)
人 口	1,458	1,594(9.3)	1,848(15.9)	1,842(- 0.2)

資料：国調、住民基本台帳、農林業センサス

* 工学院大学 Kogakuin University

** 地域社会計画センター Community Development Center

地域内の水田を中心とした基盤整備済農地はおおむね農振農用地（以下、青地農地と称する）に指定されているが、桑畑を中心とした未整備農地は農振農用地と農振その他区域内農地（以下、白地農地と称する）とに分かれている（図1）。

I 集落基盤整備の構想

滝川地域の未整備農地（畑地）に対する集落基盤整備は住宅地を想定している非農用地創出にかかわる整備対象区域のとりかたの違いによって次の3つのタイプが考えられる（表2）。なお、集落基盤整備の対象となる未整備農地は青地農地12.5ha、白地農地10.3ha、合計22.8haであり、この区域に農地を所有する農家の宅地化希望面積は後述の意向調査によると合計4.7haである。

①タイプ1

A. 整備の基本的方針

図2のように既存集落に連担する白地農地だけ

を対象とする整備である。集落地域整備法に対応した土地改良事業としての集落土地基盤整備事業は基本的には農振白地地域を対象として、非農用地の創出に必要な範囲内で圃場整備を行うものである。タイプ1はこの主旨により、集落拡大に対応する非農用地を白地農地整備によって創出する。また、白地農地を協定農地等として効率的に利用するための整備を行う。下滝の南に連担する白地農地、下斉田の白地農地が対象である。土地改良事業の施行地域における非農用地区域の面積は30%以内とされており、仮に非農用地を全て創出非農用地と考えると、この場合の白地農地面積は10.3haであるから、その3割、3.1haの非農用地が創出可能である。

イ. 換地等の方針

換地は非農用地をまとめて創出することに計画の主眼点があるので、全面的な換地操作となるが、この場合の創出非農用地の面積は小規模であり非農用地の面積配分の調整には工夫が必要である。創出非農用地の位置は事業実施区域の中で集

表2 3 整備タイプの比較
Table.2 Comparative Table of 3 Adjustment Types

	整備の基本方針	事業対象区域	換地等の方針	土地利用計画の方針	事業実施後の地域指定	整備内容・水準
タイプ1	非農用地を創出するための一団の白地農地整備	下滝と井野川との間の白地農地 下斉田の公民館裏にある白地農地	事業対象区域外の農地との交換分合 事業対象地区内での全面換地	地区計画区域は2集落に分離して設定する。創出非農用地は集落拡大に対応できるように既存集落にそれぞれ接して配置する。	協定農地 創出非農用地	集落拡大に対応できる 白地農地整備 農道整備が主
タイプ2	非農用地を当該地で最大に創出するための白地と青地の農地の一体整備	タイプ1の農地に未整備の青地農地（畑地）を加えた区域	事業対象区域外の農地との交換分合 事業対象の白地と青地の農地間での交換分合 事業対象地区内での全面換地	地区計画区域は下滝、下斉田で分離して設定する。創出非農用地は集落拡大に対応しつつ、都市計画道路への交通アクセスを考慮した位置におく。	協定農地 創出非農用地 農振農用地（若干の農振計画の変更がありうる）	白地と青地の農地の一体整備で、整備内容は均一にする。 農道等の整備は都市計画道路へのアクセスを考慮する。
タイプ3	都市計画道路を中心とした地域の発展を支える白地と青地の一体的基盤整備	タイプ2と同じ	タイプ2と同じ	都市計画道路を中心とする地域の発展方向を念頭に入れ、下滝と下斉田が連担する発展軸となる非農用地を農地整備事業で生み出す。	協定農地 創出非農用地 農振農用地（大幅な農振計画の変更が必要）	タイプ2と同じ

落に近接した場所を選定する。下滝と下斉田の2ヶ所に分けて、非農用地を創出する。下斉田では協定農地等を集落と創出非農用地の間におき、国道沿いの既存宅地裏で宅地に包囲された農地は良好な住宅地形成が困難であるのでオープンスペースとして保全する。

②タイプ2

ア. 整備の基本的方針

図3のように白地農地及び白地農地に連担する青地農地を一体的に整備し、非農用地を効率的に最大限に創出することを目的とする。この場合は、青地農地と白地農地との間で交換分合等によって非農用地、協定農地、青地農地等の持分を調整することが必要である。タイプ1で対象とした

白地の畑地に加えて下滝と下斉田との間に連担する青地農地が対象となる。この場合の整備対象農地は22.8haであり、その3割、6.8haの非農用地が創出可能である。

イ. 換地等の方針

白地農地と青地農地との権利調整については、関係権利者が同じ割合で開発利益・整備にかかる負担を受けることを原則とする。権利調整は白地農地、青地農地相互の交換分合により白地及び青地の農地所有の権利調整を行い、次の段階で白地農地地域、青地農地地域のそれぞれの中で換地を行う。創出非農用地の位置は集落に比較的近く、将来連担する可能性があり、都市計画道路を軸とした将来の交通アクセスに便利で、しかも白地と青地の農地の交換分合、換地を考えて整備地域の

図1 整備対象地区

Fig.1 Map of the Adjustment Area

図2 タイプ1

Fig.2 Type 1

図3 タイプ2

Fig.3 Type 2

図4 タイプ3

Fig.4 Type 3

中で協定農地と青地農地との境界部分に配置する。下滝と下斉田の間にある未整備の白地と青地の農地は、都市計画道路を軸とした道路体系をもつように圃場整備を行う。

③タイプ3

ア. 整備の基本的方針

下滝集落と下斉田集落と両者の間の未整備畑を包絡する部分は基本的には、集落（居住地）の部分であり、対象地域の東側に広がる水田地帯とはことなる。この部分は都市計画道路（幹線）が実現した時には、集落の大きな変化が予想され、将来的には都市化にも対応できる基盤（道路等）を整備しておくことが必要である。このような観点から、図4のように農地整備は都市計画道路を中心として、下滝、下斉田の連絡、一体化を前提とした計画を考える。南北方向の道路軸が必要となろう。このため整備後青地農地は下滝、下斉田の宅地の連絡を可能とするように配置し、青地農地の一部除外変更など農振計画の見直しを含めた整備である。

イ. 換地等の方針

白地農地と青地農地は、現在の農地利用状況に差がないと考えられる。白地も青地と同じような整備をおこない（これは先に述べた整備の基本姿勢による）、タイプ2と同様に最大限の非農用地を生み出すためには、現在の白地、青地の農地を一体的に整備することが必要である。この一体的整備を実効ならしめるのは、換地が原地換地方式では困難で白地農地と青地農地の全面的な換地により参加者全員が同じ利益・負担になる工夫が必要である。非農用地、白地農地（協定農地）、青地農地の同じ割合で配分、負担することが重要である。これに先だって集落全体の中で交換分合をおこない非農用地又は協定農地に転換する農地を集約しておくことも重要であるが、これには地区計画との調整が生じる。

以上三つの整備構想の中から、事業実施の実現性を考慮してタイプ2を所与の構想として選択し、これを目標とした権利調整手法の検討を行う。

Ⅱ 整備対象地区の土地所有状況

1 集落別の土地所有状況

整備対象地区の農地所有者116人の分布は表3のように滝川地域が約7割、その他の地域が約3割であり、中でも下滝集落が全体の過半数をこえている。全農家数に対する割合では、下滝集落の約8割の農家が整備対象地区内に農地を持っており、下斉田集落の場合は約5割となっている。上滝集落はこの地区内にはほとんど農地を持っていない。

2 ゾーン区分による土地所有状況

タイプ2の整備構想を目標とした権利調整の手法を検討するために、未整備の青地農地の区域をAゾーン、同じく白地農地の区域で下滝側をBゾーン、下斉田側をCゾーンとした場合の土地所有状況を図5. 6. 7. 8. 9, 表4に示した。

ゾーン別の土地所有状況から集落基盤整備事業の権利調整上の課題が次のように明かになる。

①Aゾーン（青地農地）のみの所有者の土地はAゾーン全体面積の58%を占め多い。今後、土地所有者各々が自所有地の計画的な利用を行うため、さらにAゾーン全体の土地利用を秩序化するためにもB、Cゾーン（白地農地）との交換分合などによってAゾーンのみの所有者に整備後の白地農地（協定農地）の取得機会を作る必要がある。

②AゾーンとBゾーンの両方に土地を持つ所有者の土地面積はAゾーン面積の35%、約3万4千㎡、Bゾーン面積の53%、約3万5千㎡を占めている。面積的にはA、B両ゾーンにバランスして土地を所有しており、整備を行った場合これに該

表3 整備対象地区の農地所有者
Table.3 Farmers Owned Agricultural Land in the Adjustment Area

集 落	農地所有者	構成比	全農家数に対する割合
上 滝	1人	1.0%	3.3%
下 滝	62	53.4	79.5
下斉田	20	17.2	52.6
その他	33	28.4	—
合 計	116	100.0	—

資料：農家台帳

図5 Aゾーンにだけ農地を持つ農家の土地所有状況

Fig.5 Status of Land Tenure of Farmers Owned Agricultural Land in the A Zone Only

図6 Bゾーンにだけ農地を持つ農家の土地所有状況

Fig.6 Status of Land Tenure of Farmers Owned Agricultural Land in the B Zone Only

図7 Cゾーンにだけ農地を持つ農家の土地所有状況

Fig.7 Status of Land Tenure of Farmers Owned Agricultural Land in the C Zone Only

図8 AゾーンとBゾーンに農地を持つ農家の土地所有状況

Fig.8 Status of Land Tenure of Farmers Owned Agricultural Land in the A and B Zone

図9 AゾーンとCゾーンに農地を持つ農家の土地所有状況

Fig.9 Status of Land Tenure of Farmers Owned Agricultural Land in the A and C Zone

当する19人の所有者達はかなり長期にわたって計画的な土地利用が保障される。

③CゾーンはCゾーンのみの所有者の土地が90%を占め、かつ一筆当りの平均面積が小さいので、Cゾーンを単位とした面的整備は減歩が大きくなり創出非農用地面積が小さくなるなど換地の困難性が予想される。

④Aゾーンにだけ所有する者の全体面積は約5万6千 m^2 、B又はCゾーンにだけ所有する者の合計面積は約6万5千 m^2 である。同様にAゾーンだけの所有者の平均所有面積は約1,200 m^2 、Bゾーンだけの所有者の場合は約1,800 m^2 である。このようにゾーン別の土地所有面積に差がある中でAゾーン（青地農地）とB、Cゾーン（白地農地）の交換分合を積極的に行うには等積交換が難しく等価交換が必要となる。

⑤ゾーン別の土地所有面積が一定ではないために面的整備にともなう創出非農用地の配分には工夫が必要である。所有面積に対する一定比率の配分ではAゾーンだけの所有者とCゾーンだけの所有者は小規模であるため特典が少ない。滝川地域に

についての集落整備アンケート調査の一環でこれについての意向をただしたところ、「各人の自由にする」の意見が最も多かったが、現行で可能となる創出非農用地は農地整備面積の3割以内であるため調整のための何らかのルールづくりが必要である。

Ⅲ 土地所有者の意向

1 今後の土地利用意向

滝川地域の集落整備アンケート調査の中で、今後の農地利用の意向を調査した。この場合の農地は整備地区を含めた全所有農地を対象としており、表5のような結果となった。

滝川地域全体の農家が現在所有する農地（延べ98ha、1戸平均1ha）の将来の利用意向は、表5に示すように「今後も農地として利用」したい面積は全体の6割（57ha、平均60a）で、残りを「しばらくは農地として使う暫定農地」3割（28ha、平均30a）、「宅地転用したい」1割（12ha、平均13a）としている。この利用意向は上滝、下滝、下斉田の集落レベルでも同じ傾向を示している。また、「宅地転用したい」人の理由は、希望面積の9割が「事業化、売却」用地にしたいと考えている。これを、先のゾーン区分による土地所有者の分類別に見ると次のような特徴がわかる。Aゾーンのみの所有者（青地農地所有者）、B又はCゾーンのみの所有者（白地農地所有者）、AとB又はCゾーンの所有者（青地と白地の農地所有者）に分けてみても今後の利用意向は滝川地域全体の傾向とはほぼ同じである。詳しく見ると、Aゾーンのみの所有者は他の所有者よりも「暫宅農地」の意向が多く、B又はCゾーンのみの所有者は他の所有者よりも「宅地転用」の意向が多く、さらにAと「B又はCゾーン」の所有者は他の所有者よりも「農地利用」の意向が多い。一般的には農地に対する利用規制が強いほど「農地利用」の意向が多いと思われるが、この調査結果では必ずしもそうではなく土地利用の自由度が高くて「農地利用」の意向は減退するどころかかえって増大することがわかる。

表4 整備対象地区の土地所有状況
Table.4 Status of Land Tenure in the Adjustment Area

	人数	Aゾーン70人		Bゾーン36人		Cゾーン34人		その他82人		合計 116人	
		筆数	面積(㎡)	筆数	面積(㎡)	筆数	面積(㎡)	筆数	面積(㎡)	筆数	面積(㎡)
1. Aゾーンにだけ農地を持つ農家の農地所有状況	46	82	55,906	—	—	—	—	20	7,984	102	63,890
		※イ. 682(㎡) ロ. 1.8 筆 ハ. 1,215(㎡)		—		—		イ. 399(㎡) ロ. 0.4 筆 ハ. 174(㎡)		イ. 626(㎡) ロ. 2.2 筆 ハ. 1,389(㎡)	
2. AとBゾーンに農地を持つ農家の農地所有状況	19	38	34,320	59	35,095	—	—	16	9,771	113	79,186
		イ. 903(㎡) ロ. 2 筆 ハ. 1,806(㎡)		イ. 595(㎡) ロ. 3.1 筆 ハ. 1,847(㎡)		—		イ. 611(㎡) ロ. 0.8 筆 ハ. 514(㎡)		イ. 701(㎡) ロ. 5.9 筆 ハ. 4,168(㎡)	
3. AとCゾーンに農地を持つ農家の農地所有状況	5	8	6,562	—	—	8	3,907	0	0	16	10,469
		イ. 820(㎡) ロ. 1.6 筆 ハ. 1,312(㎡)		—		イ. 488(㎡) ロ. 1.6 筆 ハ. 781(㎡)		—		イ. 654(㎡) ロ. 3.2 筆 ハ. 2,093(㎡)	
4. Bゾーンにだけ農地を持つ農家の農地所有状況	17	—	—	45	30,714	—	—	14	10,388	59	41,102
		—		イ. 683(㎡) ロ. 2.6 筆 ハ. 1,807(㎡)		—		イ. 742(㎡) ロ. 0.8 筆 ハ. 611(㎡)		イ. 697(㎡) ロ. 3.5 筆 ハ. 2,418(㎡)	
5. Cゾーンにだけ農地を持つ農家の農地所有状況	29	—	—	—	—	65	34,298	0	0	65	34,298
		—		—		イ. 528(㎡) ロ. 2.2 筆 ハ. 1,183(㎡)		—		イ. 528(㎡) ロ. 2.2 筆 ハ. 1,183(㎡)	
6. 合 計	116	128	96,788	104	65,809	73	38,205	50	28,143	355	228,945
		イ. 756(㎡) ロ. 1.8 筆 ハ. 1,383(㎡)		イ. 633(㎡) ロ. 3.1 筆 ハ. 1,828(㎡)		イ. 523(㎡) ロ. 2.1 筆 ハ. 1,124(㎡)		イ. 563(㎡) ロ. 0.6 筆 ハ. 343(㎡)		イ. 645(㎡) ロ. 3.1 筆 ハ. 1,974(㎡)	

資料：農家台帳

注 ※イ. 1筆当りの面積 ロ. 1人当りの平均筆数 ハ. 1人当りの平均面積

2 整備方法についての意向

次に具体的な整備方法についての意向をAゾーンだけに農地を持つ農家のうち平均以上の面積及び筆数を持つ農家5戸、Bゾーンだけに農地を持つ農家のうち平均以上の面積及び筆数を持つ農家4戸、AゾーンとBゾーンの両方に農地を持つ農家1戸を選定しヒアリング調査をした。調査項目は以下の5項目でそれぞれの項目についての意向は次のようにまとめられる(表6)。

(1)今後の土地利用意向

Aゾーンだけの所有者は大体Aゾーンの農地利用の継続を考えている。Bゾーンだけの所有者は将来の転用含みで、当面は農振白地農地の農地としての利用継続を考えていてそれが可能な整備を望んでいる。AゾーンとBゾーンの両方を持つ者はAゾーンは農地として利用し、Bゾーンの農地は転用が可能な整備を望んでいる。

(2)交換分合(青地—白地)の意向

Aゾーンだけの所有者は農地としての利用継続希望、かつて当該地区で構想された青地だけの整備構想への思い込み、小規模すぎるなどの理由により、また、Aゾーンを横断する都市計画道路ができれば状況が変わりうるので交換分合を望まない例が多かったが中には、労力的な理由による農地利用の困難から交換分合を望む者もいる。Bゾーンだけの所有者は交換に応じると応じないのが2分している。応じない理由は小規模者の場合は転用含みの白地農地としての条件が良いこと、大規模者の場合は屋敷近くの農地は利便性が良く保全したいことである。

(3)非農用地創出の意向

Aゾーンだけの所有者は交換分合には応じないが、青地の中で非農用地の創出を積極的に考えており、創出非農用地の位置はあまり問題としていない。Bゾーンだけの所有者は相続税猶予を受け

表5 今後の農地利用意向
Table.5 Farmers' Intention Regarding the Future Land
Use for Agricultural Land

集 落	ゾーン	対象 人数	所有耕地 面積・計 (㎡)	利 用 意 向			内 訳		
				農地利用	暫定農地	宅地転用 (計)	自宅用地	分家用地	事業・売却
上 滝	その他	29	271,185 100.00	156,650 57.76	77,220 28.48	37,315 13.76	600 1.61	2,000 5.36	34,715 93.03
	A	15	113,822 100.00	63,631 55.90	34,979 30.73	15,212 13.36	0 0.00	1,754 11.53	13,458 88.47
下 滝	B	7	80,000 100.00	50,620 63.28	25,130 31.41	4,250 5.31	1,000 23.53	1,000 23.53	2,250 52.94
	A+B	14	123,740 100.00	87,170 70.45	27,870 22.52	8,700 7.03	0 0.00	600 6.90	8,100 93.10
	その他	27	387,170 100.00	212,716 54.94	115,024 29.71	59,430 15.35	1,500 2.52	2,830 4.76	3,000 5.05
	(計)	63	704,732 100.00	414,137 58.77	203,003 28.81	87,592 12.43	2,500 2.85	6,184 7.06	78,908 90.09
下 齊 田	A	5	46,000 100.00	39,750 86.41	6,250 13.59	0 0.00	0	0	0
	C	4	36,300 100.00	22,250 61.29	2,160 5.95	11,890 32.75	0 0.00	400 3.36	11,490 96.64
	A+C	4	31,687 100.00	20,304 64.08	4,387 13.84	6,996 22.08	0 0.00	0	6,996 100.00
	その他	19	95,418 100.00	71,543 74.98	15,905 16.67	7,970 8.35	2,800 35.13	1,650 20.70	3,000 37.64
	(計)	32	209,405 100.00	153,847 73.47	28,702 13.71	26,856 12.82	2,800 10.43	2,050 7.63	22,006 81.94
合 計		92	976,017 100.00	570,860 58.49	280,237 28.71	124,920 12.80	3,110 2.49	8,192 6.56	113,705 91.02

注：1) 「利用意向」無回答者は全て「農地利用」とみなした。

2) 「宅地転用」の面積内訳がないものは全て「事業・売却」とした。

ている例を除き全ての者が農地の半分位は非農用地として創出したい意向がある。AゾーンとBゾンの両方を持つ者はBゾーン（農振白地農地）の分を非農用地に創出したい意向がある。

(4)白地農地の整備水準

Aゾーンだけの所有者としては、畑の整備であれば道路の整備が主となるので青地も白地も整備水準にさほど差がないと考えている。Bゾーンだけの所有者及びAゾーンとBゾンの両方を持つ者は、多少土地が減歩で減少しても宅地式の整備を望んでいる。

(5)協定農地についての協定の内容

Aゾーンだけの所有者としては、条件の悪い農地を整備するのだから、ある年限の転用規制をすべきであると考えている。Bゾーンだけの所有者としても、ある年限の転用規制は止むを得ないと考える人が多く、明確に転用規制を反対する人は

少ない。これはBゾーンだけの所有者としては、協定の拒絶がBゾーンの整備推進に阻害となることを恐れているからと思われる。AゾーンとBゾンの両方に持つ者は明確に転用規制に反対している。

(6)まとめ

Aゾーンだけの所有者はAゾーンについては従来型の農地整備を考えていて、その中で非農用地を創出し残りの農地についての転用規制は甘受すると考えている。Bゾーンだけの所有者は最大限非農用地を創出するような整備を考えていて、そのために必要であれば青地農地との交換分合も考えている。そして宅地式の整備を行うが農地利用をする部分については当面の転用規制があっても止むを得ないと考えている。AゾーンBゾンの両方を持つ者は当然AゾーンとBゾンの両方の一体的整備を考えているが保全される農地をAソ

表 6 整備方法についての意向 (典型農家)
Table 6 Farmers' Intention Regarding the Adjustment Method (Typical Farmers)

1. 土地所有状況及び今後の土地利用意向(筆別)	2. 交換分合(青地→白地)の意向	3. 非農用地割出の意向	4. 白地農地の整備水準	5. 協定の内容
Aゾーンにだけ農地を持つ農家	<p>Aゾーンに1筆約2300㎡現在、桑畑であり当分桑畑でやりたい。今は絹の値段が良くなっている。</p> <p>家族構成 71 ▲ 67 71 ▲ 67</p>	<p>2反3畝だから2つに分けてもしょうがない。交換の希望はない。Aゾーン(青地)についても10年後位には転用が出来るようになるかもしれない。</p> <p>非農用地の位置は都市計画道路を見込んだとしても小学校の前が適地である。</p>	<p>白地農地について、道路、排水路を細かく入れれば排水率が高くなるのは当然である。それがいいやであれば青地と同じ減歩率にすべき。</p>	<p>白地農地所有者も少しづつお金に変えたいのが本音であらうが、5年位の転用規制は我慢するであらう。</p>
Bゾーンにだけ農地を持つ農家	<p>Bゾーンに6筆約3800㎡現状は6割桑園、4割が自家用野菜(20種類)。息子2人は手伝わない、休日には世帯主がやる。今後は半分位は宅地造成にしたい。</p> <p>道路が狭く農地整備は必要。</p>	<p>白地と青地との一体的整備ができれば良い。青地との交換分合は考えている。</p> <p>交換条件は等積でも等価でもどちらでも良い。</p>	<p>白地農地については多少土地が減っても道路が多いほうが良い。</p> <p>家族構成 73 ▲ 71 49 ▲ 46 21 ○ 19 ▲ 16</p>	<p>土地所有の規模によって転用防止や土地処分についての協定はちがってくる。</p>
AゾーンとBゾーンに農地を持つ農家	<p>Aゾーンに3筆約5000㎡、Bゾーンに5筆約2500㎡、Bゾーンの一部約230㎡は自家用野菜畑で残りのA、Bゾーンの農地は桑畑として利用。</p> <p>Aゾーンの農地は今後も農地のままであろう。将来は人口増、土地が少なくなるの理由により宅地になるであらうが、自分の代ではできないであらう。</p> <p>Bゾーンの農地は転用ができるように整備したい。</p>	<p>交換分合の推進は難しい。農家は現状維持的である。</p> <p>家族構成 75 ▲ 42 48 ▲ 42 16 ○ 14 ▲ 11</p>	<p>畑の面積が減歩により小さくなってよいので宅地化可能な整備を希望する人が多い。</p>	<p>土地の売却処分権(転用含み)はとっておきたい。</p>

ーンに持っているだけにBゾーンについては積極的な宅地化を考えている。

さらに、以上のゾーン区分毎の意向を補完するために農業後継者の有無と農地所有面積による農家分類毎の意向を分析すると、今後の土地利用方向は次の3つが考えられる。ア. 農業後継者がいなく、農地面積規模が小さい農家は全面的な宅地化を考えている。イ. 農業後継者がいなくても、農地面積規模が大きい農家は一部（半分）を宅地化し、残りの農地で現在の世帯主の代までは農業をつづける。ウ. 農業後継者がいる場合（酪農）は農地利用をつづけるが、将来都市化等の条件次第で宅地化を考える。

IV 権利調整から見た整備の方法

①最初に示したタイプ1, 2, 3の三つの整備タイプについて以上の分析をもとに実現可能性と問題点を検討すると次のようになる。

タイプ1：この地域の整備は未整備のAゾーン（青地農地）について行うのが主な目的であること、このタイプの整備地区は面積的に限定されたB, Cゾーン（白地農地）であり、これらのゾーンに交換分合などによって整備を行わないAゾーンの関係権利者全員の権利を吸収するのは非常に困難であることなどからこのタイプの実現可能性は甚だ低いものと考えられる。しかし、AゾーンとB, Cゾーンとの間の交換分合を前提とせず、Aゾーンの農地の面的整備を別途独立して行うことにすれば、このタイプの実現可能性は高くなるものと思われる。

タイプ2：このタイプはA, B, Cゾーンのそれぞれの中で換地を行いながら一体的整備するのが原則である。整備の前に必要であれば、AゾーンとB, Cゾーンとの間で交換分合を行い各土地所有者の多面的な土地利用の可能性を担保することがこのタイプの場合の大きな問題である。しかし、現在ではAゾーンが青地農地に指定されているので農地評価となり仮に整備されてもB, Cゾーンよりは評価が下がるのは否めないのもので、等積交換は困難と思われる等価交換の必要性が大きい。Aゾーンにだけ土地を持つ所有者の平均所用

面積が比較的小さいのでその方法の成立が危ぶまれる。このようなことからこのタイプについてもA, B, Cゾーンを一体的計画的に整備することに困難が予想される。

タイプ3：このタイプはA, B, Cゾーンを一体的に整備し全体的な換地を行う中で、Aゾーンを横断する都市計画道路を中心に現行の青地農地を一部除外し協定農地として整備する。このため、Aゾーンの土地評価の上昇が期待できるので交換分合や換地が行い易くなり、計画技術的な面からはこのタイプは最も実現の可能性が高いと考えられる。すなわち、換地を等価換地としたうえで換地の場所を事業地区内で大きく移動する方法であるが、Aゾーンを面的整備したうえで青地農地の除外とB, Cゾーンの白地農地の一部青地農地への取り込みを実現することは行政的な面で困難が多く、この面を重視すればこのタイプの実現可能性は最も低いとも見られる。

②整備対象地区内に土地を所有する者は下滝と下斉田の集落に限っても、下滝集落の全農家の約8割、下斉田集落の全農家の約5割である。土地利用転換を一定地区に集中し集落全体の土地利用を整理化するためには、整備地区内に権利を持たない者の土地利用転換を整備地区に集中するように事業実施前に交換分合を行う必要がある。このことはまた、開発利益（開発効果）の分散にもつながるが、整備地区の面積に限りがあるうえに整備地区内の農地は事業実施後には協定農地や非農用地に転換することが確実であるにもかかわらず現行制度では農地としての交換分合が原則となまっていることから土地の農地評価のままでは交換分合の成立が困難となる。交換分合のための土地評価にあたっては農地系評価、宅地系評価の2面から行い両者の換算率を設定するなど¹⁾の多面的評価方法がとられる必要性が大きい。

③整備地区内の農地所有者の宅地化意向には時間的なズレ（時間差）があることが判った。この対策としては整備地区内での農地と非農用地との間の交換分合が一般的には考えられるが、都市化圧力のある所での交換分合成立の見通しはきわめて

表7 整備計画の計画管理の方法

Table.7 Method of Planning and Supervision of the Adjustment Plan

	整備計画の区分	整備後の地目	土地利用の目的	換 地	土 地 所 有	整備計画の今後の変更
集落基盤整備事業区域	確定ゾーン	非農用地	宅 地 (集落拡大用地)	確 定	個人の所有	無 し
	調整ゾーン	農 用 地 (保全協定農地)	暫定農地 (集落拡大用地の予備地)	一 時 利 用	暫定的共有地 (事業組合等)	定期的に有り

少ないことも判った。こうした状況の中で整備地区内の土地利用を秩序化していくには、段階的な土地利用転換、段階的な集落拡大に対応しうる整備計画が相応しいものと思われる。すなわち、継続的な計画管理が可能となる整備計画が必要となつてこよう。そこで表7のような整備計画の計画管理の方法を検討した。整備後、事業実施区域を整備計画の確定ゾーンと調整ゾーンに区分する。確定ゾーンは整備後の地目は非農用地であり、集落拡大用地としての宅地となる。整備後は個人（農地所有者）に換地し換地を確定するため今後の整備計画の変更は無い。調整ゾーンは整備後の地目は農用地（いわゆる青地農地ではなく保全協定農地）で、土地利用の目的は暫定農地として集落拡大用地の予備地に位置づける。換地は個人に換地せず、仮換地のような一時利用地として所有者の利用に供するが、所有は事業組合等の暫定的な共有地とする。今後の整備計画の変更を考慮していて、一定期間を経た後、このゾーンの計画を見直し必要があれば一部を確定ゾーンに組み込み、同時に一時利用地の仮換地の変更も行う。この方法の大きな問題は次の二点が考えられる。まず、第一は農地と非農用地を総合的、継続的に整備し計画管理する地権者組織が組織化できるかどうかという点、第二は調整ゾーンについては一時利用地、共有地が暫定的にも出現し私権を制限することになる点である。現在、これらの問題の解決策に一番近い姿を農住組合法の農住組合制度に見ることができる。農住組合制度では総合的土地利用計画のもとに土地区画整理事業、土地改良事業、保全農地についての農地利用規約（住宅地等への転換に関する事項も含む）等を実施する。現在の農住組合制度は市街化区域内の特定土地区画整理事業等を基本としているもので、農業振興地

域の場合にすぐあてまはるものではないがこうした先例を参考に望ましい組織の姿を追求することが重要であろう。

V 研究のまとめ

- ①白地農地を主な対象とした集落基盤整備地区内には集落の全ての農家が農地を所有しているとは限らない。
- ②事業対象地区を青地農地と白地農地の別によってゾーン区分すると、ゾーン別の土地所有面積が一定でなく、ゾーン間の交換分合や創出非農用地の配分に工夫が必要である。
- ③青地農地ゾーンの所有者は、今後の土地利用意向については「暫定農地」の意向が多く、白地農地ゾーンの所有者は「宅地利用」の意向が多く、青地と白地の両方の所有者は「農地利用」の意向が多い。
- ④青地—白地間の交換分合についての土地所有者の意向は土地利用規制の現状や将来の都市的開発期待から交換分合を望むものは少ない。
- ⑤非農用地の創出希望は青地、白地の農地所有の別に関わりなく見られる。
- ⑥土地所有者の意向としては、畑地であればその整備水準は白地農地と青地農地とで差はないと考えている。
- ⑦協定農地についての転用規制に関わる協定は白地農地についての整備期待から反対する土地所有者は少ない。
- ⑧集落土地基盤整備の実現可能性の核心は面的整備に伴い青地農地の除外及び白地農地の青地への編入などの農振土地利用計画の変更が必要となることであるが、これは行政的な面での困難が大きい。

⑨事業対象地区以外の土地所有者の事業参加を図るための交換分合を行うにあたっては、土地評価について農地系、宅地系など多面的評価方法を検討する必要がある。

⑩集落土地基盤整備地区内の長期にわたる土地利用整序のためには、段階的な土地利用転換についても考慮する必要がある、そのためには換地を全て個人に配分せず、暫定農地を共有地として留保し計画的に土地利用を行う方法も考えられる。

ものになり計画的に調整する必要があること、時間的に継続性のある計画管理が必要なこと、整備効果あるいは開発利益の特定権利者への集中を排除する必要があることなどが大きなものである。これらの問題は全て権利関係の調整が必要なものであり、権利調整の問題に配慮した整備計画（構想）が必要な所以でもある。この問題については理論的な詰めとともに実践的な解決方策を探ることも重要であり、今後の課題ともいえよう。

おわりに

集落基盤整備事業について考えられる問題は、土地利用計画が農地、宅地など多面的、総合的な

参考文献

- 1) 農村開発企画委員会 (1985): 西ドイツの農村整備 (3)-農地整備から農村整備へ、農村工学研究、農林統計協会、PP 57~58.

In recent years, the adjustment of agricultural foundations in and around rural settlement areas has been planned in a positive manner. This adjustment of the agricultural foundation has been categorized as a rural settlement foundation adjustment. This adjustment has two sides : one, the readjustment of agricultural land and the other, the adjustment of expanding rural settlement areas.

It is considered that the land utilization order within such an adjustment area will happen through continued planning and supervision of the adjustment plan and through a continuous regulation of the rights of land tenure. Such a plan for the adjustment of rural settlement foundations demands a practical method which takes into consideration the state of land tenure and the intention of land owners.

From the above viewpoints, this study deals with the method of adjusting rural settlement foundations in the Takigawa Area in Takasaki City as seen from the regulation of rights.

1. Three types are considered for a master plan for the adjustment of rural settlement foundations in the Takigawa area. Among the three types, Type No.2 has now the greatest possibility for success. Therefore, Type No.2 will be a model to find a method of regulation of rights.
 2. The problems from the point of regulation of rights regarding the adjustment area came from the analysis of the land tenure. The land tenure analysis was made for each zone that was classified into zone A, B and C in compliance with the status of land use restrictions.
 3. In order to evaluate the method for regulation of rights, the intention of land owners regarding the future land use and adjustment method was seized.
 4. Based on the above analysis, the method of the adjustment of rural settlement foundations as viewed from regulation of rights was studied.
- (1) In order to realize the full-scale adjustment of rural settlement foundations, a total disposition to move the location of the substitute lots a great distance within the adjustment area is unavoidable.
 - (2) Two systems, namely, the agricultural land system and the building lot system are absolutely necessary for land appraisal for the exchange of one lot for another and the disposition of substitute lots.
 - (3) The order of land use in an area of the adjustment of rural settlement foundations will be realized by means of continuing planning and supervising of the adjustment plan. The main contents of the planning and supervising are reappraisal of the land use plan and regulating the rights of land tenure that accompany it.

(1990年1月8日 受理)

(1990年7月24日再受理)