

令和 7 年 12 月 24 日

丹波市議会議長 谷水 雄一 様

民生産建常任委員会

委員長 小川 庄策

委 員 会 調 査 報 告 書

本委員会において行った所管事務調査の結果について、別紙のとおり、丹波市議会規則第 109 条の規定により報告する。

- 1 調査事項
丹波市土地改良施設の管理に関する事項
- 2 調査の目的
団体営（市営）土地改良事業等で整備した水路及び農道等の施設において、事業実施当時に土地改良組合など事業主体となった地元団体が法人格を有さない団体であったため、市又は旧町の名義とした施設用地の取扱いについて調査を行うものである。
- 3 調査の経過
 - (1) 本件の経過
 - ア 令和7年7月8日市民との意見交換会（井戸端スタイル）において、土地改良事業等に伴う市名義施設用地の取扱い及び市の土地改良施設の管理に関する規則について意見を伺う。
 - イ 令和7年8月6日議会運営委員会において、民生産建常任委員会での取り扱いとされる。
 - ウ 令和7年9月1日民生産建常任委員会において、「丹波市土地改良施設の管理に関する事項」を所管事務調査として決定する。
 - エ 令和7年9月2日民生産建常任委員会より、丹波市土地改良施設の管理に関する規則第3条（財産管理台帳）第1項の規定に基づき、「市長は、市営土地改良事業等の施行に係る地域ごとに、土地改良施設の財産管理台帳（様式第1号）を調整しなければならない。」とあることから、財産管理台帳の資料請求を行う。
 - オ 令和7年9月24日「丹波市土地改良施設の管理に関する事項」について、名義貸しや農林水産省の団体営事業ガイドブックにより事業についての理解を深め、資料請求により当局より提出された「土地改良施設の財産管理台帳」の確認を行う。
 - カ 令和7年9月30日第142回定例会において、「丹波市土地改良施設の管理に関する事項」を閉会中の継続審査事項として決議する。
 - キ 令和7年10月17日市当局（建設部農地整備課・財務部）から聞き取り調査を実施する。
 - ク 令和7年11月12日今後の取扱いについて委員間協議を行う。
 - ケ 令和7年12月9日委員会調査報告書（案）を提案・協議する。
 - コ 令和7年12月16日委員会調査報告書を確認する。
 - サ 令和7年12月24日委員会調査報告書を提出する。
 - (2) 市当局からの聞き取り内容
 - ア 「丹波市土地改良施設の管理に関する規則」について
 - (ア) 第3条（財産管理台帳）第1項において「市長は、市営土地改良事業等の施行に係る地域ごとに、土地改良施設の財産管理台帳（様式第1号）を調整しなければならない。」と規定されている。

ージ) がすべてであった。

(イ) 第3条第2項において、「市長は、土地改良施設につき、取得、所管換、処分その他財産管理台帳の記載事項に変更があったときは、その都度変更に係る事項を当該財産管理台帳に記載しなければならない。」と規定されている。

しかしながら、合併以降、変更に係る事項の記載ができていない状況である。今後においては、施設の変更や改築等の場合には、規則に基づき、申請により財産管理台帳に反映する旨の答弁があった。

(ウ) 第4条(管理の委託)第1項において、「市長は、土地改良法(昭和24年法律第195号)第96条の4において準用する同法第57条の2の規定に基づき管理する場合を除き、土地改良施設の管理(維持、保存及び運用並びにこれらのためにする改築、追加工事並びに災害復旧工事をいう。以下同じ。)を土地改良区等に委託することができる。」と規定されている。

農業生産を維持拡大することを目的に造成された農業用施設の管理は、その施設を利用する受益団体により管理されており、市営土地改良事業により取得した土地改良施設については、原則、すべて受益団体への委託となるとしている。しかしながら、規則の施行以降(合併後)、市営土地改良事業により実施した圃場整備事業においては、書面による委託契約ができていない状況であった。平成16年の合併以降において新たに当該事業を実施した箇所で書面による契約ができていない受益団体については、今後連絡し契約に努める旨の答弁があった。

(エ) 第6条(他目的への使用等)第1項において、「管理受託者は、市長の承認を得て、受託に係る土地改良施設をその本来の用途又は目的を妨げない限度において他の用途又は目的に使用し、若しくは収益し、又は使用させ、若しくは収益させることができる。」と規定されている。

同条第2項において、「管理受託者は、前項の承認を受けようとするときは、当該土地改良施設の所在、種類、目的その他必要な事項を記載した土地改良施設他目的使用許可申請書(様式第2号)を提出しなければならない。」とされている。また、同条第3項において、「市長は、前項の規定による許可申請書を受理したときは、当該土地改良施設の使用を許可することの可否を決定し、許可の決定をしたときは許可書を交付し、許可しないと決定したときはその旨の通知をするものとする。」とされている。しかしながら、財産管理台帳への更新処理ができていない状況であった。

(オ) 第10条(報告の徴収)において、「市長は、必要があると認めるときは、委託に係る土地改良施設の状況に関し、管理受託者から報告を徴することができる。」と規定されている。

受益団体である土地改良区等が解散等された場合においても、情報の把握・確認が取れておらず、管理受託者が不在となっている地域であっても、財産管理台帳への更新は行われていない状況であった。なお、解散等された場合の事務手続きとしては、管理者が変わるのであ

れば手続き・連絡をしていただき更新することとなる旨の答弁があった。

(カ) 財産管理台帳について、資料（旧氷上町）の一部において、受託者名の欄に「氷上町建設課」と記載されている件については、団体営の事業自体が町道の改修工事であり、管理受託者名に町道の管理者である氷上町建設課と記載したとの説明があった。

(キ) 財産管理台帳で資料提供されたのは、旧山南町・旧氷上町のみである。他の旧町において財産管理台帳が作成されていたのかは、現時点ではわからない状況である。合併時に旧氷上町で管理されていた財産管理台帳が規則により、市に引き継がれたとのことである。

イ 「団体営（市営）土地改良事業に伴う市（旧町）名義施設用地の取扱い」について

(ア) 当該文書は、公の文書なのか内部資料なのかとの問い合わせに対して、令和6年3月に作成された文書は、適正な事務執行の取扱いを組織内で共有するために作成されたものであり、公の取扱いとして、施設用地の取扱い事案がある場合に、当該文書を活用して説明等の対応を行うとの答弁があった。

(イ) 当該取扱い文書は、管理受益団体との協議の上で作成されたのかとの問い合わせに対して、「これまで行ってきた事務を明文化し、組織として適正に対応するため、担当職員が変わっても同様の取扱い事務が行えるよう作成した」との答弁があった。また、「市役所内部での関係部署等との協議を行った」旨の答弁があったが、管理受益団体との協議は行っていないとのことであった。

ウ 共同減歩又は創設換地による施設用地の所有者について
土地改良法に基づき実施された圃場整備等で換地された土地については、名義人は市（旧町）となるため、法的には土地の所有者は市となる。

しかしながら、土地改良施設は、それぞれの受益者が土地を提供し、共同減歩の形をとり、土地を創設して換地された経緯がある。この経緯を十分に理解した上で、受益者団体へ丁寧に説明を行い、事業を実施していく必要がある旨の答弁があった。ただし、土地改良の事業実施から年数が経過していたり、団体組織も解散されている箇所もある。共同部分の農道や用水路・排水路等についての名義について、今後、法人格を有する団体となったことにより、名義を戻す登記をしたい等の相談があれば、適時適切に協議し作業を行うなど、他の受益者団体にも周知できる方法を検討するとの答弁があった。

エ 今後の対応について

団体営により圃場整備を行った箇所の工事図面などは、30年以上を経過しており、既に文書保存年限が過ぎている。そのため、水路や埋設された管渠などの確認ができない状況となっている。相談を受けた箇所については、1か所ずつ個別に確認作業を行い対応する旨の答弁があった。

4 調査結果

本件は、文書の保存年限が経過し、また、市の職員には異動があるため、圃場整備に携わった当時の担当職員の方も退職等されている。団体営（市営）土地改良事業が、それぞれの受益者が土地を提供し、共同減歩の形をとり、土地を創設して換地されたが、法人格を有していなかったために、市（旧町）名義施設用地となった経緯や財産管理台帳の更新作業も適切に引き継がれていないことが判明した。よって、次の点について指摘する。

（1）財産管理台帳について

管理受託者との委託契約ができていない箇所については、新たに委託契約を締結し、台帳により適切に管理することが望ましい。

（2）変更等の申請者（実質的な所有者）について

管理を受託されている受益者は、実質的な受益を受けている管理者（申請者）であるとの確認ができた。実質的な所有者について、担当者への認識も徹底されたい。

（3）市名義のすべての土地の把握について

市名義のすべての土地は、財務部資産活用課において把握されていることの確認ができた。しかしながら、市の土地改良施設の管理に関する財産管理台帳には、法務局が備える登記簿の備考欄の明細等までの情報の記載はなかった。財務部と建設部との連携による、情報の突合を行うのが望ましい。

（4）団体営（市営）土地改良事業地域における道路改良等について

事業に入る前に担当職員は、すべての情報を把握して現場対応を行うことが望ましい。情報不足時においては、受益者団体との個別協議により調整を行い、双方において理解不十分とならないよう丁寧な対応が必要である。

（5）財産管理台帳だけでなく、土地の一覧管理について

市のすべての土地において、法務局が備える登記簿の備考欄の明細等情報を把握し、財務部資産活用課並びに建設部農地整備課で双方確認が取れる体制が望ましい。しかしながら、すべての土地の謄本を閲覧する必要があり現実的ではないと考える。圃場整備を行った地域の特定は可能であるため、団体営（市営）で行った圃場の一覧を作成することが必要である。

該当地域での事業実施に当たっては、登記簿等の確認時に「原因及びその日付」を十分に確認を行い、「例・土地改良法による換地処分」等の記載がある場合には、地元管理受益者（実質的な所有者）に必ず事前に協議を行うこと。

(6) 管理受益団体の有無について

管理受託団体等が解散等している事実が判明した。自治会・土地改良区等へのお知らせ送付時に、管理受託団体の現存の有無の確認も行うことが望まれる。

(7) 人事異動による引き継ぎ事項について

今後、当時の経緯経過を知らない職員が担当されても事業がスムーズに遂行するためのマニュアルとして取扱い文書が示された。しかしながら、当時の当事者は、市だけでなく、実質的な所有者である管理受託者も含まれる。よって、取扱い文書については共通認識を図る上でも管理受託者への周知を行うこと。

5 法的根拠と解釈

(1) 土地改良法による換地処分の法的効果

土地改良法第54条の2に基づき、換地処分が行われた場合、換地計画において定められた事項は、その公告があった日の翌日から効力を生ずる。これにより、従前の土地について存した所有権その他の権利は、換地処分により換地又は清算金に関する権利に変換される。

本件において、共同減歩又は創設換地により生み出された農道、水路等の用地は、登記簿上は市（旧町）名義となっている。しかしながら、これは事業主体である地元団体（土地改良組合等）が法人格を有していなかつたため、便宜上市の名義とされたものである。
実質的には、受益者全員が共同減歩により土地を拠出したものであり、受益者団体が実質的な権利者として管理すべき施設である。

(2) 市から自治会等への無償譲渡における議会議決の必要性

【地方自治法第237条第2項の規定】

地方自治法第237条第2項は、「第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」と規定している。

【丹波市の条例の規定】

丹波市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（平成16年丹波市条例第50号）第3条は、「地方自治法第96条第1項第8号の規定により議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、予定価格2,000万円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い（土地については、その面積が1件5,000平方メートル以上のものに係るものに限る。）又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いとする。」と規定している。

【本件への適用に関する考察】

本件において、市名義となっている土地改良施設用地を、実質的な権利者である受益者団体（自治会や土地改良区等）に無償で譲渡す

る場合、以下の点を考慮する必要がある。

ア 適正な対価の有無 無償譲渡は「適正な対価なくして」の譲渡に該当するため、原則として地方自治法第237条第2項により、条例又は議会の議決が必要となる。

イ 財産の価額と議決の要否 丹波市の条例では、地方自治法第96条第1項第8号に基づく財産処分の議決要件として「予定価格2,000万円以上」（条例により各自治体で基準を設定）が定められている。仮に当該基準未満であっても、無償譲渡である以上、地方自治法第237条第2項に基づく議会の議決又は条例制定が必要となる。

ウ 実質的権利関係の考慮 本件土地は、受益者が共同減歩により拠出したものであり、実質的には受益者団体に帰属すべき権利である。しかしながら、登記簿上は市の所有名義となっているため、法形式上は市の財産として扱われる。したがって、実質的権利関係を考慮しても手続上は無償譲渡として議会の議決を経る必要があると解される。

【最高裁判例の参考（平成30年11月6日判決）】

最高裁は、財産の譲渡が適正な対価によるものとして議会に提出された議案を可決する議決がされた場合であっても、鑑定評価額と譲渡価格との間に大きな乖離があることを踏まえて審議がされた上で議決がされた場合には、地方自治法第237条第2項の議決があったと評価できると判示している。この判例は、実質的な審議が行われていれば、形式にとらわれず議決の効力を認める趣旨であるが、逆に言えば、無償譲渡に関しては議会での実質的な審議と議決が不可欠であることを示している。

（3）委員会としての意見

以上の法的根拠と解釈から、市名義となっている土地改良施設用地を受益者団体（自治会や土地改良区等）に無償で譲渡する場合には、個別の案件ごとに議会の議決を経ることが適法かつ適切であると考える。

特に、本件のように実質的な権利関係が複雑であり、歴史的経緯を踏まえた丁寧な説明が必要な案件においては、議会での審議を通じて透明性を確保し、市民への説明責任を果たすことが重要である。したがって、市当局においては、受益者団体からの名義変更等の相談があった場合には、適切に議会に議案を提出し、個別の議決を経る手続きを踏むことが必要であると考える。