

土地改良区理事長の義務違反行為に関し土地改良法違反の罪（贈収賄）が認められた事例

【文 献 種 別】 判決／高松地方裁判所
【裁判年月日】 令和 6 年 7 月 17 日
【事 件 番 号】 令和 6 年（わ）第 108 号
【事 件 名】 土地改良法違反被告事件
【裁 判 結 果】 有罪
【参 照 法 令】 土地改良法 140 条 1 項・141 条
【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25573724

立命館大学教授 安達光治

事実の概要

被告人 A は、C 土地改良区の理事長として、法令、定款及び規約等を遵守し、同土地改良区のために忠実にその職務を遂行する法令上の義務を負っていたものである。A は、C 土地改良区が令和 2 年度及び同 3 年度中に指名競争入札の方法で発注する見込みの工事につき、被告人 B が代表取締役を務める株式会社 D が入札書を同土地改良区に提出する前に、同土地改良区事務局長 E が B に対して落札可能な価格を教示するなどの不正な取り計らいをすることを黙認してもらいたいとの趣旨の下に供与されるものであることを知りながら、令和 2 年 9 月 19 日、高松市内において B との間で、同月 24 日までに現金 150 万円を B から收受すること及び令和 3 年度中に同土地改良区が D に発注する全工事の請負代金の 3 パーセントに相当する現金を B から收受することを約束し、同月 23 日、A 方において、B から、同約束に基づき、前記趣旨の下に供与されるものであることを知りながら、現金 150 万円の供与を受けた。その上で、6 つの工事につき、それぞれ D が入札書を C 土地改良区に提出する前に E が B に対して落札可能な価格を教示するなどの不正な取り計らいをすることを是正せずに黙認し、令和 4 年 4 月 6 日、高松市内において、B から、前記約束に基づき（ただし、令和 3 年 12 月 28 日に、供与する現金を全工事請負代金の 2 パーセントに変更）、前記趣旨の下に供与されるものであることを知りながら、現金 53 万円の供与を受けた。

判決の要旨

裁判所は上記の事実を認定し、A の行為について、「もって自己の職務に関して賄賂の收受を約束、收受して職務上相当な行為をせず、自己の職務に関して賄賂を收受した」とし、また、B の行為について、「前記趣旨の下に現金 53 万円を供与し、もって被告人 A の前記職務に関してわいろの供与を約束するとともにこれを供与した」と判示して、両者に土地改良法違反の罪の成立を認めた（A に対し懲役 2 年・執行猶予 4 年及び 203 万円の追徴が、B に対し懲役 10 月・執行猶予 3 年が言い渡された）。なお、量刑理由によると、B については 53 万円の約束・供与のみが起訴されたとのことである。また、量刑理由では、A の行為について「公共性の高い土地改良区に係る工事の公正を著しく損なう悪質な犯行」、B の行為については「利欲的で悪質な犯行」と、それぞれ評価している。

判例の解説**一 はじめに**

本件は、土地改良区が指名競争入札の方法で発注する見込みであった工事に関して、土地改良区理事長と入札側の会社代表取締役との間で行われた贈収賄の事案である。具体的には、**事実の概要**で示したとおり、入札書が提出される前に土地改良区事務局長が入札予定会社の代表取締役に対し落札可能な価格を教示するのを、理事長が黙認す

ることの見返りとして、理事長と代表取締役との間で金銭の供与を約束し、その約束に従い理事長が代表取締役から金銭の供与を受けた。このことにつき、土地改良法 140 条の収賄の罪及び同法 141 条の贈賄の罪の成立がそれぞれ肯定された（以下、土地改良法を本法と呼ぶことがある）。本件は、特別法上の贈収賄の罪に関するものであって、いわゆる「みなし公務員」に基づく刑法上の賄賂罪に関するものでないことに注意が必要である。なお、土地改良区理事長が、土地改良区が事務を受託された工事につき、土木工事会社の代表取締役等から賄賂の供与を受けた事案に関する裁判例として、大分地判令 4・10・31（LEX/DB25593865）がある。

本件では、土地改良法という特別法上の贈収賄の罪が問題となったことを踏まえ、以下では、まず、本法の意義及び制定の経緯を概観する（二）。次に、本法の贈収賄の罪を刑法の賄賂罪と比較しながら紹介する（三）。その上で、A・B 各行為の評価につき若干の検討を行う（四）。

二 土地改良法について

1 土地改良法と土地改良区の意義

土地改良法は、「農用地の改良、開発、保全及び集団化に関する事業を適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めて、農業生産の基盤の整備及び開発を図り、もつて農業の生産性の向上、農業生産の増大、農業生産の選択的拡大及び農業構造の改善に資することを目的とする」（本法 1 条 1 項。以下、本法については条文番号のみを示す）¹⁾。この目的に資するため、本法は、土地改良事業として、①農業用排水施設等の土地改良施設の新設・管理・廃止・変更、②区画整理、③農用地の造成、④埋立て・干拓、⑤農用地・土地改良施設の災害復旧、⑥農用地等に関する権利の交換分合、⑦その他農用地の改良・保全のため必要な事業を定める（2 条 2 項）。

土地改良区は上記の事業を施行することを目的とする団体であり、農用地の所有権に基づき耕作又は養畜を行う所有者など、土地改良事業に参加資格を有する 15 人以上の者が、その資格に係る土地を含む一定の地域を定め、都道府県知事の認可を受けて設立される（5 条 1 項）。土地改良区は法人とされ（13 条）、理事・監事の役員が選任される（18 条）。理事は定款の定めるところにより

土地改良区を代表し、土地改良区の事務は、原則として理事の過半数で決する（19 条）。本法には理事長の定めはないが、土地改良区を代表し、理事会の決定に従って業務を処理するものとして、定款で定めるのが通例と思われる²⁾。

2 土地改良法の沿革

土地改良法は、終戦後の農地改革の一環をなすものとして、1949（昭和 24）年に制定されたが、それは「戦前の耕地整理法を中心とする土地改良法制に代わる戦後の土地改良法制の中心」³⁾とされる。

戦前の土地改良法制は、1899（明治 32）年の耕地整理法に始まる。この法律は、耕地整理を「耕地ノ利用ヲ増進スル目的ヲ以テ其ノ所有者共同シテ」行う「土地ノ交換若ハ分合、区画形状ノ変更及道路畦畔若ハ溝渠ノ変更廃置」と定義する。すなわち、耕地整理とは「農業目的の面的な基盤整備であり、減歩〔耕地面積が整理以前より減少すること―筆者注〕を伴った換地処分により、個々の区画が整然と整備されるのみならず、道路、溝渠などが整備される」⁴⁾。耕地整理を行うには、現在の土地改良法と異なり、耕地整理が行われる地区の土地所有者の 3 分の 2 以上の同意があり、同意者の土地面積が整理地区面積の 3 分の 2 以上であり、同意者の土地の地価額が整理区域内の地価総額の 3 分の 2 以上であることを条件としていた。

耕地整理法は幾度かの改正を経ているが、当初は、地主の権利利益に対し、国家権力によって保障を与えるものであった⁵⁾。しかし、そのような地主——とりわけ寄生地主——の利害を反映した土地改良法制では、近代日本の資本主義の発展に伴う食糧消費人口の急激な増加に対応できず、また、1918（大正 7）年の米騒動とその後も続いた小作争議への対応の必要から、政府は農村の秩序の安定と農業生産力の向上に資する措置を講じる必要が生じた⁶⁾。そこで、開墾助成法（1919（大正 8）年）などによる耕地拡張のための施策が講じられたが、そこでは耕地整理事業が必要とされた。その後、戦時中は、さらなる食糧増産の必要から、耕地の拡張と自作農の創設が目指されたが、そこには地主制による制約が存在していた⁷⁾。

終戦直後の農政は GHQ の占領政策に規定されることとなったが、そこでは、多数の自作農の創設、食糧の増産（それによる低価格での米の強制供

出)、復員・引揚や軍需産業解体による膨大な失業者の発生等を見込んだ耕地の拡大・改良が課題とされた⁸⁾。周知のとおり、このうち GHQ が重視したのは自作農の創設による地主制の解体であったが、自作農にとって、土地改良事業は、特に土地の交換分合が行われる場合、自己の耕作地に制約が加えられることがあるので、必ずしも歓迎されるものとはいえなかった。

3 土地改良事業の公益性と理事の義務

1 でみたように、土地改良事業は、農業生産の基盤の整備及び開発を図ることで、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、農業改善に資するという高い公共性を有する事業である。事業を推進する際、換地や土地の交換分合による所有地等への制約（地積の縮小、形質の変更等）や、道路・水路の建設・廃止などにより、関係者の財産に影響を与え得る。土地改良区の設立には都道府県知事の許可を要し（5条1項）、審査は専門知識を有する技術者の調査報告に基づかねばならないが（8条2項）、それは土地改良事業の公共的性格によるものと思われる。

土地改良区の理事・監事の役員には法令、定款、規約、総会決議など遵守し、土地改良区のために忠実に職務を遂行するという忠実義務が課されている（19条の5第1項）。すなわち、土地改良区の代表たる理事は、法令等の遵守と土地改良区の利益の擁護の点で義務を負担する。この点は、理事長による土地改良区の業務処理にもいえることである。これも、土地改良事業の公共的性格を踏まえたものといってよい。

三 特別法上の贈収賄の罪

1 土地改良法上の贈収賄の罪

本法 140 条及び 141 条は、土地改良事業に伴う贈収賄の罪について定める。140 条 1 項は、土地改良区の役員若しくは総代等が、その職務に関して賄賂を収受し、又は要求し若しくは約束したときは、3 年以下の拘禁刑に処するとし、よって不正の行為をし、又は相当の行為をしないときは、7 年以下の拘禁刑に処すると規定する。前者は刑法の単純収賄罪（197 条 1 項）、後者は加重収賄罪（197 条の 3 第 1 項）に相当するが（後述するように、第三者供賄の場合は含まれない）、法定刑は刑法より軽い。

140 条 2 項は、1 項に掲げる役員、総代又は議

員であった者がその在職中に請託を受けて職務上不正な行為をし、又は相当の行為をしなかったことに関し賄賂を収受し、要求し又は約束したときは、3 年以下の拘禁刑に処するとする。これは、事後収賄罪（刑法 197 条の 3 第 3 項）に相当する。140 条 3 項は第三者供賄罪（刑法 197 条の 2）に相当するものである。請託が必要な点も刑法と同様である。これらの罪については、同条 4 項により、犯人又は情を知った第三者が収受した賄賂は必要的没収にかかる。追徴の点も含め、刑法 195 条の 5 と同様の規定である。

ただし、加重収賄について、第三者供賄の場合（刑法 197 条の 3 第 1 項の一類型）や、不正な行為をし、又は相当な行為をしなかったことに関し在職中に賄賂を収受等した場合（197 条の 3 第 2 項）に相当する明文規定はみられない。この場合は加重類型に当たらないとする趣旨であろうか。

贈賄の罪は 141 条に規定され、140 条 1 項から 3 項に規定する者に賄賂を供与し、又はその申込み若しくは約束をした者は、3 年以下の拘禁刑又は 100 万円以下の罰金に処される。刑法 198 条は、贈賄罪の法定刑を 3 年以下の拘禁刑又は 250 万円以下の罰金と定めるので、罰金の法定刑は軽い。収賄の罪でも、加重収賄に相当する場合を除き、法定刑は 3 年以下の拘禁刑であるから、自由刑に関する限り、贈賄の罪と収賄の罪で差がない。刑法の贈賄罪は対応する収賄罪より法定刑が軽く、その理由につき、「一般的に、収賄者に対し贈賄者が弱者の立場にあったことを考慮したもの」と説明されるが⁹⁾、少なくとも自由刑の面で、土地改良法にそのような配慮はないようにみえる（罰金刑があることで配慮しているとの見方は、可能かもしれない）。贈賄の罪に自首の刑の任意的減免が定められている点で（141 条 2 項）、刑法の贈賄罪と異なる。

2 その他の特別法上の贈収賄の罪

本件で問題となったような特別法上の贈収賄の罪は、土地改良法以外の法律にも多数みられる。これらの罪の行為主体や法定刑は様々であり、その詳細に立ち入ることはできない¹⁰⁾。

四 本件について

1 土地改良区理事の職務権限

土地改良区の理事は、総会又は総代会の選挙で選ばれる役員であり、その職務権限は土地改良

区の法人代表（対外権限）と業務執行（対内権限）である¹¹⁾。このうち、対外的に、理事は土地改良区を代表するとされているところ、二1でも言及したとおり、理事長など、定款で土地改良区を代表すると定められた理事のみが代表権を有すると解される（19条1項）¹²⁾。被告人Aは、行為当時理事長であったことから、この代表理事であったと考えられる。また、理事は対内的に業務執行の権限を有する（19条2項）。ここにいう業務は、本法では関係諸簿（組合員名簿・土地原簿・議事録）の作成・備付（29条）、決算関係書類の総会・監事への提出（29条の2）、総会の招集（25条）のほか、財産の管理、人事、定款・規約等で理事の職務とされている事項をいう¹³⁾。このような対内的権限の中には、土地改良区の職員の選任、及び業務上の監督も含まれるといえる。理事長は業務遂行者であるから、第一次的にこのような選任・監督の職務を担うといえよう。

2 被告人A・Bの行為についての評価

このような権限は義務を伴い得るから、理事長である被告人は、職員である事務局長Eの業務を監督する義務を負っていたというべきであろう。そして、Eが、土地改良区が実施する見込みの工事につき、入札予定の事業者の代表取締役役に落札可能な価格を教示する行為は、入札の公正を害する行為といえ、土地改良事業の公共的性格に鑑みると、不正なものと評価し得る。かかる行為は、仮にEが公務員であれば加重収賄罪（刑法197条の3第1項）に、また、入札が公の契約の締結を目的とするならば入札妨害罪（同法96条の6第1項）に該当し得るであろう。かかる不正行為を止めさせることは、理事長Aにとって「相当の行為」に該当するといえる。それを怠り、不正行為を容認することは、理事長としての監督義務に違反し、その対価として金銭を受受し、又はその約束をすることは、収賄の罪に該当する。本判決は、Aの収賄の罪の成立について結論のみを示すが、量刑理由において、「公共性の高い土地改良区に係る工事の公正を著しく損なう悪質な犯行」と述べていることから、賄賂の罪成立の実質的な根拠につき、上述のように論証できるのではないと思われる。なお、前掲大分地判令4・10・31の量刑理由では、「公正に行われるべき土地改良事業について、当該土地改良区の組合員のみならず、社会からの信頼を傷つける悪質な犯行」という、信

頼保護説を想起させる記述がみられるが、本判決は「信頼」には言及しない。

被告人Bは、賄賂の供与を約束、供与することでAによる義務違反を誘致している。「経営する会社の利益を上げるために」、土地改良区役員の義務違反を誘致したことから、量刑理由では「利欲的で悪質な犯行」と評価されたものと思われる。

●——注

- 1) 本法にいう「農用地」とは、耕作（農地法43条1項の規定により耕作に該当するとみなされる農作物の栽培を含む）の目的又は主として家畜の放牧の目的若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（2条1項）。なお、農用地の集団化とは、散らばっている土地を換地（区画整理により、整理前の土地の所有権を整理後の土地に移転させること）等で農業に適したようにまとめることをいう。
- 2) 農水省告示「土地改良区定款例（昭和40年3月22日）」には、28条1項に本文に示したような理事長の職務に関する規定がある。https://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/t0000381.html（2025年9月24日閲覧）
- 3) 利谷信義「農地改革と土地改良法の成立」東京大学社会科学研究所・戦後改革研究会（編）『戦後改革 6 農地改革』（東京大学出版会、1975年）301頁。
- 4) 稲本洋之助＝小柳春一郎＝周藤利一『日本の土地法—歴史と現状（第3版）』（成文堂、2016年）29頁。
- 5) 利谷・前掲注3）304頁は、1899（明治32）年の耕地整理法について「国家権力の強力な統制の下に、大地主の利害をもって土地改良事業を推進できる法的保障を与えたもの」とし、同306頁では、「明治42年改正耕地整理法は、寄生地主の利害を見事に反映したもの」との評価まで示す。
- 6) 利谷・前掲注3）309頁以下参照。
- 7) 利谷・前掲注3）317頁は、「戦時の農業政策も、ついに地主制の枠を破ることができなかったようである」と述べる。
- 8) 利谷・前掲注3）320頁以下参照。
- 9) 浅田和茂『刑法各論（第2版）』（成文堂、2024年）586頁。
- 10) 大塚仁ほか（編）『大コンメンタール刑法第10巻（第3版）』（青林書院、2021年）88頁以下〔河上和雄・小川新二・佐藤淳〕には、平成28年4月時点における特別賄賂罪の立法例として、77の法律が掲げられている。このうち最も古いものは、1933（昭和8）年の船舶安全法（日本の船級協会の役職員を主体とする）であり、1949（昭和24）年制定の土地改良法は10番目にある。
- 11) 大場民男『新版 土地改良法換地（下）』（一粒社、1990年）536頁。
- 12) 大場・前掲注11）536頁。
- 13) 大場・前掲注11）537頁。