西ドイツの村落再整備制度

—都市建設と農地整備の協同—

東 廉*

I はじめに

我が国の農村整備をもっぱら農村の居住環境整備という意味において理解する時、西ドイツにおいてこれに対応するのは村落再整備(Dorferneuerung)である。

我が国の農村整備については、補助事業として農村総合整備モデル事業(その前提としての農村総合整備計画策定)等は存在するが、土地利用に関する計画制度、事業制度等を含む農村整備の統一的な法制度は存在していない。この点は、西ドイツの村落再整備についても事情は同様である。その1つの大きな理由は、この種の領域が都市計画と農業政策の2つの分野の交錯する場で排他的にどちらに属するというものではないからと考えられる。しかしながら、西ドイツにおいては、村落再整備の統一的な法制度は存在しないものの、都市建設(西ドイツにおける都市計画である)制度と農業側の農地整備制度との一種の協同関係が成立しており、実質的には農地整備事業が村落再整備をおしすすめている。

本稿は、まず西ドイツの村落再整備とは何か明らかにし、次の、このような村落再整備がどのような背景の中で成立したか扱う。次に、この村落再整備という課題をあつかう計画制度と土地整備制度がどのようなものか論述するとともに各法制度の比較を行い、都市建設側の制度と農業側の制度の協同関係を明らかにする。更に、このような

協同関係がどのような歴史的経緯で形成されたか明らかにしたい。

II 村落再整備とは何か

村落再整備の内容としては、通常3つのもの考えられる。1つは、農林地を新たに農外の目的のために開発する村落開発(Dorferweiterung)ないしはDorfentwicklung)、2つ目は農林地の整理をおこなう圃場整備(Feldbereinigung 狭い意味の農地整備)、3つ目は建築用地、交通施設用地、公共施設用地等からなる村落居住地区の再開発(Dorfsanierung)である。実態としてみれば、最後の再開発は第一番目の村落開発なくしては不可能であり、多くの場合第二番目の圃場整備と一緒に行われる。したがって、最も広くとれば以上3つを含めて村落再整備といえることがある。しかし、本稿では、圃場整備を除き、第一番目の村落開発と第二番目の村落再開発を合わせたものとする。したがって、この村落再整備は、農地整備事業が村落居住地区を含み一体的に行う場合もあれば、純粋に都市建設の中で行われる場合もある。

このように定義された村落再整備の理念は、一言でいえば居住環境の整備である。その具体的な課題は、基盤(インフラストラクチャ)整備のための公的措置(居住地区の拡大、街路の拡張、排水路の整備等の公共施設整備等)と私的な措置(住居家屋や経営家屋の私的な改善)とされる。

村落再整備をその規模ないしは複合度によって

* 農業総合研究所

単一事業（既存集落の僅かな改変）、複合事業（村落居住地区の外縁部の大規模な整備）、再開発事業（前記2つに加えて村落中心部の大規模な再開発）、再整備事業（前記3つを同時に行う村落居住地区の全般的な改造）に分類できる。

このような西ドイツの村落再整備が我が国の農村整備と最も大きく異なる点は、第一に公的な措置の中で、複合、再開発、再整備事業にみられるような土地整理の事業が行われることであり、第二に家屋の改修や改築のようなどちらかといえば私的な領域に属すると考えられるような事業が行われることである。

Ⅲ 農業と農村の変化と

村落再整備の発生

前章でのべたような西ドイツの村落再整備の特色はどういう事情で生じたのだろうか。このことを西ドイツの農業と農村の素描を通じてさぐる。

第一に、西ドイツの農業は、英仏とともに北西ヨーロッパに支配的な三圃式による有畜畑作農業であり、水田農業たる我が国と大きな対象をみせる。このことから、北西ヨーロッパの農村社会は土地が制約資源であり、我が国は水が制約資源であったともいわれる。

第二に、経営単位あたりの平均経営農地面積規模は15.8ha（1982年）であり、米、英、仏よりもずっと小規模であるが、我が国よりはるかに大規模である。

第三に、村落の空間的形態は、ヨーロッパでは中小規模の戸数をもつ集居ないしは密居集落が支配的であり、村落居住区は空間的に完結した区域である。我が国においても集密居集落が過半数を越えるとされる。

第四に、他の西欧諸国と同様に我が国に先立って工業化を中心とする経済発展を達成し、それに伴って激しい都市化現象を体験した。ただし、西ドイツは自然及び歴史的な条件から分散的都市体系が早くから成立し、我が国ほど大規模な地方圏から大都市圏への人口移動はなかった。人口移動という観点ではなく、密度からみれば、我が国は、

狭い平地部のため高い可住地人口密度をもち（高密度の経済活動をもたらす）、同時に都市と農村の人口密度の差が少なく（都邑連続社会の基礎をなす）、この意味で西欧諸国とは隔絶した都市化社会である。但し、西ドイツは西欧諸国のなかでは密度の点では（オランダ、ベルギーと並んで）相対的に我が国に近い条件を有する。

このような西ドイツの農業と農村の状況は、我が国とは根本的な相違を有する西欧諸国に属するとはいえ、それでも相対的には我が国に近いというイメージを与える。

西ドイツにおける村落再整備の発生は、我が国の農村整備よりもずっと古く19世紀前半に遡る。そして第一次大戦後になるとプロイセン地方では、農地整備の中で村落居住地区の整備を含めて行うことが急増した。この理由は、工業化による離農増加と農業の機械化の進展による農業の集約化の結果として、農業経営用の改築が求められたことによる。具体的には放牧式から舎飼式になり頭数も大幅に増えたことによる家屋の大規模化とともに、家屋と圃場の緊密化が必要とされた。このような意味での村落再整備においては、

- 1) 村落居住地区から圃場へつながる農道の新設や既存の集落道の拡張・改修
- 2) 境界整理や農地と宅地の交換によって経済的にこたえうる農場敷地の創出
- 3) 圃場と村落居住地区を周回道路によって明確に区別するとともに農場裏の圃場へ通じる出口道の整備による村落居住地区中心部の交通の軽減
- 4) これらに必要な老朽化した家屋の改築などが行われたという。そして、村落再整備はその発生当初から農地整備と一体として行われてきたとされる。

第二次大戦後は、以上のような意味でのもっぱら農業的な理由に基づく村落再整備に加えて、新たな農村の変化による村落再整備が加わった。

この時期約30年間の農業構造の変化は、一言でいえば、

- 1) 農業経営数（1ha以上）の半減（164万余から76万余）とそれによる平均経営面積の増大（8.1haから15.8ha）
- 2) 賃貸（小作率71%）等による上層経営の増加

(20ha以上の経営が全経営の27%, 全経営農地の66%をしめる)

3) 第Ⅱ種兼業農家の増加(全経営数の40%, 全経営農地の13%)

ということができる。

この結果、農業就業人口は15%(1950年)から5%(1970年)と大幅に減少し、同時に、前記の分散的都市体系もあり、農村は、都市へ通勤者を含む多くの非農業従事者の居住する場所へと変化していった。この変化により、都市近郊を中心とした農村において、新市街地開発、公共施設建設等のための非農用地創出を目的とする村落再整備が増加してきた。

Ⅳ 計画制度

我が国では村落居住地区を対象にして土地利用の方向づけや土地利用・建築規制を含むような計画制度は存在しない。一定の要件に該当する市町村が都市計画をもつにすぎない。他方、農振法は農用地を対象にした農用地利用計画を有するのみである。西ドイツの村落再整備については、このような意味の計画制度は存在するだろうか。

第一の可能性は、連邦建設法に基づいて全ての市町村に策定権能が存する建設管理計画(Bauleitplan)である。この建設管理計画は、土地利用計画(Flächennutzungsplan, Fプラン)と建築詳細計画(Bebauungsplan, Bプラン)の2つから構成されている。前者は、後者の準備的計画の性質をもつものであり、市町村の全域を対象として作成され、市町村の予見しうる需要を基礎とした土地利用が概要の形で定められる。ただし、このFプランは、私人を直接拘束するものでなく、市町村及び他の公の計画主体をこれに適合するように拘束するにとどまる。Bプランは、Fプランに基づいて建築的利用の種別・利用率、建築形式、敷地の最小規模、建造物の高さ等を私人に対して拘束的に定めた計画である。

なお、国土は原則的に建築禁止地域であり、建築行為が行われるためには、市街地に連坦した区域内かあるいはBプランの地区内にあることと、

市街地としての地区施設が十分に整備されていることが必要である。

第二の可能性は、農地整備庁が策定する農地整備事業のための道路・水利計画である。この計画は、農地整備区域内の道路や水利施設等の共同及び公共施設に関するものである。この計画は、計画決定によって一定の法的効果を有する。したがって、部分的には村落居住地区の再整備の計画として機能しうる。ただし、この計画は元来生産基盤整備を狙ったものであるもので、農地整備法の中には規定されていないが農地整備庁による農地整備事業の内部手続として村落再整備計画(Dorf-erneuerungsplan)が補完的に策定される場合がある。いずれにせよ農地整備庁の策定する計画は市町村の建設管理計画に比して部分的でかつ法的規制力も弱く、効力上も市町村のそれより劣る(連邦建設法第38条)。

したがって、基本的に村落再整備の計画は市町村の都市建設にゆだねられているが、市町村が建設管理計画を策定していない場合等にはある程度農地整備側が土地利用の方向づけの機能を果たす。

Ⅴ 土地整理制度

我が国では都市計画制度の中に土地区画整理制度、農業側に土地改良制度がある。ただし、前者は市街化区域内、後者は(補助の存するのは)農振農用地区域内と守備範囲が定められている。後者は非農用地を事業区域内としては含みうるが、事業費を権利者が分担しうる制度がないので実質上事業は農地に限定されている。

西ドイツでも同様に、都市建設側では連邦建設法に区画整理(Umlegung)、農業側では農地整備(Flurbereinigung)があるが両者の関係はやや異なる。

区画整理は、Bプラン地区内に限り行われ市町村が事業主体になる。

農地整備は、制度のそもそもの目的からBプラン地区外が中心になるがBプランの実現という形であれば、Bプラン地区を含んで行うことは全く問題がない。農地整備の計画に伴ってBプランが策定されることももちろんあり、その場合農地整

備はこれに拘束される。いずれにせよ農地整備と宅地開発とが一つの農地整備のなかで可能になるわけである。事業費の分担も参加人組合に非農家も参加しうるので制度上の問題点はない。

したがって、村落居住地区の土地整理手法として、区画整理と農地整備の両者を選択しうる。農村的市町村では農地整備によることが多いようである。

Ⅳ 各法制度の比較

村落再整備の実施に当たってその基礎となる3つの法制度、すなわち、連邦建設法、都市建設促進法及び農地整備法の比較を行う。

連邦建設法に基づく場合、村落再整備は基本的に建設管理計画とりわけBプランの策定とその実現という形になる。したがって、内容的には都市建設のみに限定されるとともに事業主体が市町村でないような各種の事業を実施することができない。区画整理事業では等価換地の原則がないので強制的金銭清算を行うことができるが、既に述べたように空間的にはBプランの区域内に限定される。計画の面では、建設管理計画のもつ官庁や土地所有者への法的拘束力の強さや、収用等の都市建設上の各種の手法の利用が可能であること大きな長所であるが、他方、計画の策定、変更等に相應の手續が必要となる。更に、連邦建設法に属する村落再整備プログラムは特に存在しないので、この意味では村落再整備の促進力を持たない。加えて、農村的市町村にとっては建設管理計画の策定が能力的に困難な点もある。

都市建設促進法に基づく場合、通常の連邦建設法の制度よりも更に権利制限的な計画利得の吸収等の各種の制度手法を用いることができるが、先にも述べたような農村的市町村の能力からすれば有効性に比して費用が大きなものになる。また、同法に基づく都市再開発及び都市新開発措置に対する連邦の補助プログラムが存するが、農村地域には配分が僅かであるとされている。

農地整備法に基づく場合、農地の交換分合の一環として、村落居住地区が事業区域に含められて

行われる。既に述べたように、村落居住地区における土地整理を誘導するものとして連邦建設法の建設管理計画の策定が行われる。したがって、村落再整備を担当するに当たって空間的な限界は存しない。制約としては、農地整備による居住地区の土地整理は、制度上農地整備の目的に適合するものでなければならないという要件がある。但し、次章に述べるように事実上この制約は弱い。むしろ、現在農地整備の手法的な制約として指摘されているのは、等価換地の原則が保持されているので実効性を失う可能性が少なくないことである。

Ⅶ 制度確立の歴史的経緯

以上述べた村落再整備のための制度の形成に当たっては、都市建設法制と農業（農地整備）法制の間の緊張関係等いくつかの点で法的に解決されなければならない以下のような問題があった。

1 農地整備開始手續

村落居住地区を農地整備事業のなかを含める場合、歴史的には農地とやや違った手續がとられていた。すなわち、農地整備の初期（19世紀）各ラントの法律は、農地整備の導入手續として関係者の一定比率の同意を要求するが、他方では市街地、庭園、ブドウ畑等を含めるためには所有者の全員同意を要求している。これが、プロイセンの耕地整理令（1870年）において所有者の過半数の同意があれば可能になり、更に、ナチス・ドイツの帝国整理令（1937年）に至って同意は不要とされた。さいごの時期は、事業導入そのものについての職権主義が確立された時期でもある。初期の全員同意という厳しい要件を緩めていくことが村落再整備の必要性に依っていくための条件であったと考えられる。

2 都市建設との調整

1953年の旧農地整備法第37条第3項に、各種の計画によって農地整備が村落居住地区を対象とすることを妨げられない旨の文言が規定された。こ

れは、プロシア建築線法、住宅法等を基礎として確立しつつあった都市建設の計画法制との摩擦が生じていたことを背景にしている。ただ、この規定では、農地整備は土地整理手法として排除されないとしても、計画制度としてどちらが優先するかかならずしも明らかではなかった。

これが1960年の連邦建設法の制定によって、市町村の都市建設領域での計画高権が明定されるとともに、建設管理計画の計画上効力の優位性が規定された（連邦建設法第38条）。

同法によって計画は都市建設で土地整理は選択的という現在の基本的仕組が確立したのであるが、これによって都市建設と農地整備が協同して村落再整備を行うには、協同方式を具体的に定める必要があった。1971年の都市建設促進法改正、1976年の連邦建設法と農地整備法の同時改正により、これについて詳細に定められた。

3 農地整備の目的

農地整備事業が村落居住地区を含めることについては、農業生産基盤の整備という制度目的の逸脱ということで問題にされることが多かった。現在農業的な土地利用がされている地域の市街地開発、また、既に市街地である地域の再開発という2つの場合が考えられるが、農地整備の目的（Landeskultur、一般的農村基盤整備）からの逸脱、あるいは、対象要件としての「農村の土地保有」からの逸脱という形で、しばしば、農地整備事業に含められることに不満をもつ土地権利者によって争われた。

判例の発展は「相当の都市的要素を取りこんでも農地整備手続が違法でないという風に判断してきた」とされる。そして、最終的には1976年の農地整備法の改正により、第一条の目的の中に、農村開発（Landentwicklung）が新たに付け加わり、非農用地需要を含む「土地に対する種々の利害と要求の調整」を行う法的基盤が与えられた。

4 村落再整備措置

また、1976年の農地整備法改正では、第37条で従来「居住地区の密度緩和（Auflockerung der Ortslage）」を行うことができるとあったのが、

「村落再整備のための措置を伴って実行することができる」と改められ、農地整備の目的の範囲内で、都市建設的な土地整理の目的の範囲内で、都市建設的な土地整理のほか、同様な道路建設、地区基盤整備、家屋改築等を農地整備事業として実施することに明確な法的基礎があたえられた。

VIII むすび

本稿を要約すれば以下のとおりである。

- 1) 西ドイツの村落再整備は、家屋の改築・改修や市街地の開発・再開発・を含む点で我が国の農村整備と大いにその内容が異なる。
- 2) このような村落居住地区を対象にした村落再整備は、既に19世紀から農地整備の中で行われてきたが、第一次大戦後プロイセン地方を中心として、農業（農法）の変化（集約化、多頭化）を原因として盛んになり、第二次大戦後は都市化の進展（非農用地需要）も加わって更に推進された。
- 3) 村落再整備の計画制度としては、都市建設側の連邦建設法による市町村策定の建設管理計画に基本的にゆだねられている。土地整理制度としては、都市建設側の土地区画整理と農業側の農地整備を選択しうるが、農地の整備と市街地開発とを一体的に行える農地整備によって行う方が利点が多い。事実、農村的市町村では農地整備によることが多いという。この意味で、計画は都市建設、土地整理（基盤整備を含む）は農地整備という分担を基礎にした協同によって村落再整備が行われている。
- 4) 農地整備が村落居住地区を含んで土地整理を行うことは古くから行われてきたが、制度的にこれを確立するにはいくつかの点で法制上の努力を要した。

以上の西ドイツの村落再整備の検討から、今後の我が国の農地整備について問題提起を行うとすれば次のようになる。

- 1) 我が国で西ドイツで行われているような内容の村落再整備は必要ないのだろうか。ないとすればなぜか。あるとすればなぜ行われぬのか。
- 2) 我が国の都市計画制度が農村に適しないとい

う問題があるとしても、西ドイツ型の計画は都市計画側で土地整理は農村整備側という方式は、我が国の将来の制度の1つの可能性として考えられないか。

3) 我が国の土地改良制度を、西ドイツの農地整備制度の発展にならって農地整備（村落再整備）の土地整理手法として発展させていくことはできないのか。

注

- 1) 本稿は、東 廉「都市化地域の土地利用調整における農地整備制度」（『農業総合研究』第38巻第3号、1984年）を村落再整備について発展させたものである。
- 2) 村落再整備をの類型については、東 廉「西ドイツにおける農地地域の中心集落」（『農村中心集落实態と計画課題』農村生活総合研究センター1985年3月）参照。
- 3) 村落再整備の歴史については、Osthoff, f, F. Flurbereinigung und Dorferneuerung, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 42, 1967による。
- 4) 『世界の農地・農村整備－農地・農村整備手法に関する比較研究』農政調査委員会、1983年の田山輝明論文参照。

British Rural Planning: Movement from Planning to Management

by Yoshihiko OYAMA (The Rural Life Research Institute)

In Britain, where urbanization has penetrated deep into the countryside and where the agricultural work force has become less than 3% of the total, how to plan and manage rural areas is of deep concern to the whole nation. This article follows the chronological change in rural planning issues and how statutory planning has responded. With this background, current issues in highly urbanized countryside are examined by focusing on three areas: environmental deterioration and land use conflict in the urban fringe, conflict between modern farming and conservation, and the deprivation of remoter rural communities. It has become increasingly clear that the traditional statutory 'planning' approach cannot cope with them properly, and the author looks into the underlying reasons. This is followed by reference to a new 'management' approach and its practical outcome, known as 'Groundwork', which introduces an idea of partnership with the charitable and professional Groundwork Trust acting as a new change agent. It is regarded as an unconventional approach initiated in the contemporary conditions and possibilities.

Village Renewal in the F.R. of Germany:

A Co-operation of Urban Construction and Rural Land Consolidation

by Ren AZUMA (Japanese National Research
Institute of Agricultural Economics)

This paper focuses its attention on the historical development and status quo of the legal framework of village renewal in the F.R. of Germany.

The village renewal in the F.R. of Germany contrasts with that in Japan, in that the former includes the development or renewal of built-up areas and the removal or large-scale improvement of houses.

This village renewal has been conducted as part of rural land consolidation projects since the early 19th century. After World War I especially in Preussen, it was put into common practice due to the development of large-scale and intensive cattle farming which demanded modernization of facilities. After World War II urbanization and growing demand for urban land uses in rural areas made it more popular.

Two legal bases are necessary for implementing the village renewal projects; the first one makes it possible to establish a plan to control land-use and housing, and the other gives the authority power to reoder land and realize the plan. The two bases are delivered by the Bundesbaugesetz (Urban Construction Act) on the urban planning side and the Flurbereinigungsgesetz (Land Consolidation Act) on the rural planning side. In this way the two planning sides share the task and co-operate with each other legally. Actually in many cases the rural land consolidation authority carries out the task, because the combination with rural land consolidation gives many advantages and subsidiary programs are available only on the rural planning side.

It is not self-evident that the rural land consolidation projects can include the built-up area of a village and implement village renewal measures. Historically we can trace back the efforts on the rural planning side to firm its legal base for village renewal.