

都市化地域の土地利用調整

における農地整備制度

—西ドイツの経験—

東

廉

- 一、はじめに
- 二、分析の視点
 - (一) 都市化の進展と農地整備制度の発展
 - (二) 我が国土地改良法制度の発展と問題点
 - (三) 三つの視点
- 三、農地整備の目的条項
 - (一) 三つの目的
 - (二) 土地所有権の制約
 - (三) 諸計画の調整
 - (四) 都市建設領域の担当
- 四、職権主義による事業の導入および区域設定
 - (一) 事業の導入および区域設定
 - (二) 職権主義の歴史
 - (三) 土地所有権の制約
 - (四) 諸計画の調整
 - (五) 都市建設領域の担当
- 五、事業主体の構成
 - (一) 事業主体の種別
 - (二) 農地整備庁（および上級農地整備庁）
 - (三) 参加人組合（および参加人組合連合会）
 - (四) 土地所有権の制約
 - (五) 諸計画の調整
 - (六) 都市建設領域の担当
- 六、換地原則および共同減歩
 - (一) 換地原則
 - (二) 価値評価方法
 - (三) 共同減歩
 - (四) 土地所有権の制約
- 七、強制的土地取得制度
 - (一) 帝国殖民法
 - (二) 連邦建設法の特別規定
 - (三) 土地所有権の制約
- 八、道路・水利計画

都市化地域の土地利用調整における農地整備制度

都市化地域の土地利用調整における農地整備制度

二

- (一) 計画の策定
 - (1) 計画確定およびその手続き
 - (2) 計画確定の法的効力
 - (3) 計画確定の対象となる施設の範囲
 - (4) 諸計画の調整
 - (5) 都市建設領域の担当
 - 九、開発事業農地整備
 - (一) 事業導入の要件
 - (二) 事業の効用
 - (三) 制度の歴史的展開
 - (4) 土地所有権の制約
 - 一〇、都市建設措置と農業構造改善措置との相互関係制度
 - (一) 計画調整システム
- (一) 協同システム
 - (1) 農地整備庁による都市建設措置の実施
 - (2) 都市建設措置に伴う開発事業農地整備
 - (3) 農地整備による都市建設領域の担当
 - 一一、村落再整備
 - (一) 事業の内容
 - (2) 農地整備と都市建設との関係
 - (3) 農地整備制度の効用と限界
 - 一二、各制度の機能の総合評価と我が国制度への示唆
 - (一) 土地所有権の制約
 - (2) 諸計画の調整
 - (3) 都市建設領域の担当
 - 一三、むすび

一、はじめに

本稿の目的は、近年の都市化に伴う我が国農村の土地利用調整問題に対して、やや長期的な視点に立って土地改良制度をどのように発展させていくべきか、西ドイツの対応する農地整備制度の経験を比較法的に検討することにより若干の示唆を得ようとするものである。

ここで農村の土地利用調整とは、都市化の進展に伴い、農村において非農用地需要の増大により生じているスプロールの土地利用や公共施設用地取得上の問題などに対して必要とされている都市的土地利用と農業的土地利用との調整をいう。

本稿の関心は、もっぱらこのような問題に対処するため、現行の法制度をどのように評価し発展させていくべきにある。行政ベースではそのようなものとして、集落居住地区およびその周辺の区域における土地利用計画制度（加えて住民協定制）や土地改良事業（圃場整備事業等）における円滑な非農用地創出手法の拡充等が指摘されている。⁽²⁾

制度問題に対してこの種の接近を行なう場合にあっては、既存の制度の問題点が実際の運用等の中で特定化されていれば、主として制度の技術的な修正と改編によって対応することになる。他方、既存の制度の延長線上にあるが従来それが必ずしも対象としてこなかった領域について新たに制度を構想したり、既存の制度の大幅な見直しと改編を行なうのであれば、法政策的な枠組みの中で一定の基本的な政策判断を行ないつつ、これを伝統的な法技術の体系の中に具体化する必要がある。

但し、いずれの場合であっても比較法的な情報は、思考の経済という面でも制定実務上の説得力という面でも一定の効用を有する。これは、比較に選ばれた外国の制度が、類似の社会・経済的背景の中で生成・発展したとか、類似の法体系を採用している場合、特にあてはまるであろう。

本稿は、農村の土地利用調整にかかわる、既存の二つの制度、すなわち「区域設定を伴う計画とそれに基づく面的な利用・開発規制」⁽⁴⁾と土地整理的な事業の中で公共用地を創出する「創出取得」⁽⁵⁾制度のうち、後者に当たる土地改良法制度につき主としてそのやや長期的な今後の発展方向を、伝統的な比較法的接近により、西ドイツの農地整備制度の経験の中から汲みとろうとするものである。⁽⁶⁾これは、同時に、個々の制度手法について法技術的な側面での示唆も与えるであろう。西ドイツの農村の都市化の状況が我が国と類似しており、我が国の土地改良制度の基礎

となった旧耕地整理法がドイツ法の直接の影響を受けて成立した点は、このような接近を有効なものとすると考えられる。

更に、早くから発達し最も完備した内容をもつとされる西ドイツの都市計画（都市建設）について、都市計画側で近年精力的な研究が進められており、これが最近の地区整備制度の導入として結実している。したがって、我が国都市計画制度が今後とも何らかの形で西ドイツ法制の影響の下に発展していくとするならば、この点からも本稿の比較法的接近は有効なものとなる。

さて、西ドイツの農地整備については、地理学⁽⁹⁾、農業土木（農村計画）⁽¹⁰⁾、法律学⁽¹¹⁾等の立場よりそれぞれ研究が進められてきた。しかしながら、現在まで、事業の紹介、個別の制度の紹介や歴史的分析に限られてきた。ここでは、我が国の土地改良制度の発展にとってどれだけの示唆を持ちうるのか（あるいはないのか）という点からの西ドイツ農地整備制度の体系的な整理と評価が欠けているといつてよい。したがって、以下、二で我が国制度の問題点をふまえて体系的な分析の視点を提示し、三から一まで九つの制度の機能とその限界を解釈論を通じて明らかにし、一二でそれらの制度の機能の総合的評価と我が国の制度へ与える示唆を議論する。最後に、結果を要約しつつ、本稿の分析が有する限界を論じる。

注(1) 都市のスプロール現象が土地利用の異時点間の資源配分上かならずしも非効率という訳ではないが、自治体の社会基盤整備政策上の問題を引き起こす。その他、スプロールの問題点については、松村・佐藤〔45〕参照。

(2) 農村計画制度検討会〔35〕参照。

(3) 平井〔41〕（九・完）、一三五―一三六頁。なお、このパラグラフは平井〔41〕に負うところが多い。

(4)(5) 稻本〔6〕によれば、比較土地法の視点として、公法系座標において「区域設定」と「公的取得」の二つの基準を

おき「公的取得」の中心的なものとして、収用・先買権制度を考え、面的整備による創出取得の機能は限られたものとしている。しかし、本稿は、農村の土地利用調整について後者の役割を重視して考えるものである。

- (6) 前者の土地利用計画および規制の制度についての、問題点の分析、更には比較法的な接近は別の機会に譲る。結論的にいえば、所有権の制約および都市計画法制と農業法制の関連という点で後者と同型の問題を指摘しうるであろう。なお、石田〔2〕、稲本〔5〕参照。

- (7) 我が国の農村の都市化の国際的な特徴は、次のような点にあると考えられる。

第一に、狭隘な平地部とともに、沖積平野を舞台としての都市の発展と農業の発展の競合という地形的特質である。第二は人口密度の高さであり、国際比較の中でみる時、人口密度ことに可住地人口密度の高さは特徴的である。特に農村の人口密度が高く、同時に都市の人口密度と農村の人口密度との差が小さい点である。これは、都市と農村の連続性が強いことを示唆する。第一と第二の点は必然的に農家と非農家の混住する混住化社会の基礎を形づくっている。第三は、高人口密度を背景にした高密度の経済活動である。これは土地（特に市街地）の限界生産性を高めて高地価の基礎をなし、先の都市と農村の連続性もあいまって市街地転用見込価格という形で農地価格を押し上げている。

西ドイツは我が国に比して分散的な都市体系を有しており、第一の点ではやや異なるが、第二の点ではベルギー、オランダ等と並んで最も近い密度形態をとる（東〔1〕、一六頁）。第三の点についても、近年そのような傾向が顕著に表われているとされる（松浦〔9〕、四五―一頁）。

- (8) 西ドイツの都市建設についての文献は多数存在するので列挙しないが、代表的なものとして日本建築センター〔38〕がある。

- (9) 西川〔22〕、佐々木〔11〕等。

- (10) 千賀・石光〔13〕や石光〔3〕〔4〕、千賀〔14〕等。

- (11) 田山〔15〕〔16〕〔17〕等あるいは農政調査委員会〔26〕等。

二、分析の視点

(一) 都市化の進展と農地整備制度の発展

過度に細分化されてしまった農地規模構成の改善を目指すことによつて農業構造改善を図る農地集団化制度は元来ヨーロッパにおいて発展してきた。特に、ドイツ、フランス、オランダ、デンマーク、スウェーデン、スイスおよびベルギーにおいて総合的な集団化法の発達が見られる。古典的な農地集団化制度は、「農業資産の合理的な開発に適しない零細規模単位への分割」と「農場を構成する地片の過度の分散」の防止に取り組むことから始まり、更に、土壤改良および定住様式の改善も含めた総合的な（生産および生活両面を含む）農地集団化として成立するに至った。⁽¹⁾

しかし、農村の都市化の進展とともに、このような農地集団化制度は、増大する非農用地需要に応える土地創出手法ないしは都市的土地利用と農業的土地利用とを調整する手段としての性格を強めてきているように思われる。⁽²⁾ とりわけ、西ドイツにおいて一九七六年に改正をみた農地整備法は、もつとも精密かつ総合的な農地集団化制度であるとともに前述の性格を強く前面に押し出していると考えられる。

(二) 我が国土地改良法制度の発展と問題点

ところで、我が国の農地集団化制度に当たる制度は、明治三二年の旧耕地整理法がヴェルテンベルヒ、バイエルン、バーデン、プロイセンなどの法律を参考にして制定されたこと⁽³⁾から始まる。しかし、小規模な水田経営の多い

我が国では、生産力の発展のためにはヨーロッパ直輸入の「耕地整理」よりも土地改良（とくにかんがい排水設備の新設改良）が重要であり、その方向での耕地整理法の改正（明治四二年）が行なわれ、戦後の土地改良法（昭和二四年）へと発展していった。⁽⁴⁾

昭和四〇年代に入って都市化の進展に伴い農村における土地および水の農業上の利用と都市的な利用との競合が増大してきたことから、昭和四七年の土地改良法改正もこの問題に対応することを大きな眼目としていた。土地の面では、非農用地換地制度の導入である。これは、圃場整備等換地を伴う土地改良事業を実施する際、事業実施地域内に存在する農用地以外の土地の事業施行地域に取り込みを可能にする制度である。そして、同時に新たに必要となった非農用地を創設換地等の手法により事業実施地域内から調達することができる。

この非農用地換地制度により非農用地需要に応えつつ土地改良事業を実施することが容易になったわけであるが、いくつかの問題点が指摘されている。⁽⁵⁾

第一は、制度が事業参加資格を農用地の耕作者中心に設定しており、非農用地区域の関係権利者には原則として事業参加資格が与えられない。したがって、非農用地区域内の工事施行について工事費負担者が存在せず土地改良事業による工事を行なうことができない。また、事業実施に当たって非農用地にかかわる権利者の全員の同意を要する。これは、土地改良事業を一体として村落居住地区の宅地等の環境整備を行なうことを困難としている。⁽⁶⁾

第二に、非農用地創出は主として不換地みあいの創設換地によって（その他異種目換地によって）不換地希望者から調達されるものと想定されていたが、資産的土地保有意識のため不換地希望者による文字通りの不換地みあいの創設換地の方式では必要な面積が確保される保証もない。したがって、地域の住民の利益に係る公共用地

および農村環境施設（高い用地買収が期待できない）は、実質的には任意の（全員同意を取りつけた）共同減歩で負担を公平に分担する方式が多い。しかし、この方式では全員同意の可能性も限られており強制力のある共同減歩方式が望まれている。

第三に、高速道路等高額の買収価格が予想される場合は、予定用地が所有者の希望により圃場整備地区から除外されてしまうことである。この結果として地区内での共同減歩方式であれば全員に公平に帰属するべき利益が特定個人に帰属することになる。

第四に、縦割の行政組織等のため道路、河川等の公共事業と土地改良事業による非農用地創出とを十分に調整しえないことが少なくなく、二重投資や農業上の損失が生じている。

第五に、緑農事業として非農用地区域を市街化区域に設定しうる場合、市街化区域と市街化調整区域の両地域にまたがる換地により、市街化区域での住宅地および緑地の整備、市街化調整区域での土地改良が可能となる。しかし、両地域間の権利交換が地価の差により難しいことや、第一、第二で指摘した問題点のため、實際上このような事業の実施はほとんど行なわれていない。

(三) 三つの視点

我が国の土地改良制度が非農用地換地制度によりつつ都市化の進展に対応して土地利用調整の手法として機能していくためには、さしあたって(二)に述べたような問題が解決されなければならない。ところで、これらの問題点を見る時、土地改良制度は、第一に土地所有者との関係で、第二に多種の公共事業の主体との関係で、第三に都市計

画主体との関係で新たな発展方向を探らねばならないと考えられる。これをやや敷衍して述べると以下のような
る。

第一は、非農用地とくに公共施設用地の円滑な創出を行なう制度を發展させていくために私的土地所有権をどのような制約の下においてらよいかという問題である。その際同時に利益と負担の公平な分配と分担も考慮しなければならぬ。これは、法政策的⁽⁸⁾にみれば、効率、公平および既存の権利の保護（または手続的正義）の三つの基準を操作しつつ公共用地創出の適切なシステムを構成することを意味する。但し、解釈論としては、私的土地所有権の制約のあり方が憲法上の財産権の保障の枠を逸脱しないかどうか問題となる。このような点で、西ドイツ農地整備法が土地所有権の制約の強い制度を有しているという見方がある⁽⁹⁾。

第二は、用地を必要とする各種の公共事業をどのようにどこまで一体的に取り込んで土地改良事業を実施しうるかである。この点は(二)の第四番目の点に対応する。これは、各種の公共事業を調整しつつ望ましい土地利用を実現しうる調整機能と言い替えることができる。特に、土地利用計画を前提にしての面的整備実行の手段としての調整機能だけでなく、計画段階での調整機能がどれだけ發揮できるかである。西ドイツ法がこのような調整機能をもち、計画確定制度（およびその法的効果である集中的効力）がそれを可能にする法的手法であるとされる。

第三は、とくに都市計画との関連であり(二)の第一番目および第五番目の点に対応する。村落居住区域をどのような計画制度と面的整備制度が担当するかという問題であり、その中での土地改良制度の役割である。

西ドイツでは基幹道路、基幹的施設等の計画・建設を行なう専門計画と市町村が権限を有する都市建設とが明確に分離されているが、農地整備が村落居住地区を中心としてこの都市建設の領域を大幅に取り込んで事業を行なっ

第1表 農地整備制度の比較(日本および西ドイツ)

	日 本 (土地改良法)	西ドイツ (農地整備法)
1. 法(事業)の目的	農業生産基盤の整備を図って農業生産性向上, 選択的拡大および構造改善に資する	農林業の生産および労働条件の改善ならびに一般的農村基盤整備および農村開発の促進を図るため, 農村地域の土地保有関係を整備する
2. 事業主体	国, 県, 市町村, 土地改良区, 農協, 共同施行, 農地保有合理化法人, 農業委員会(交換分合のみ)	農地整備庁(州組織)および参加人組合
3. 権利者の事業参加	事業参加資格者は, 原則として農用地は耕作者, その他は所有者(但し, 宅地等非農用地区域内の権利者を外す)	参加人は所有者および所有者と同等の地位にある地上権者
4. 事業の開始	事業参加資格者15人以上の申請	農地整備庁の職権(公益的および私益的要件)
5. 事業対象地域の設定	農用地, 開墾用非農用地, 宅地などの非農用地(同意必要, 総面積の30%以内)	農地整備の目的ができるだけ完全に達成されるように定めなければならない(農地整備庁)
6. 土地収用・先買権	土地収用・先買権なし 資金融資特になし	帝国殖民法等により収用・先買権あり 土地先買資金低利30年償還の融資あり*
7. 換地の原則	等積交換	等価交換
8. 共同減歩による施設 用地の捻出	(1)農道・用排水路等の土地改良施設(無償) (2)事業地域内の農家の大部分が主として利用する 農業共同利用施設(有償)	(1)道路・水路等の共同施設(無償) (2)交通, 公害防止等の公共施設(無償または有償) (3)収用対象となる事業のための広範囲の土地の提供(開発農地整備)(有償)
9. 道路・水利計画(景 域保全に関する付随計 画を伴う)	道路・水利を含む土地改良事業計画があり, 知事の決定(団体営), 農林大臣または知事の決定(国営または県営)にかからしめられている(行政行為)	農地整備庁が策定し一定の計画確定手続を経て上級農地整備庁が確定する(行政行為)。連邦行政手続法第75条第1項が定める法的効果(含集中的効力)に等しい効果をもつ。他の法律で計画確定手

10. 大規模開発との関連	特別な規定は設けていない	統の要する計画も含めて確定することができる。特別に一章設け、対象用地の所有者の土地喪失を広範囲の所有者に分担させる。
11. 都市建設との相互関連	市街化区域では原則として行なわれない（緑農事業のみ例外）	地区詳細計画（Bプラン）地区を含むことが多い。都市建設と農地整備の調整・協力を図る規定がある（連邦建設法）
12. 村落再整備	宅地等の非農用地は同意を得て編入でき、また、不換地および異種目換地の範囲内で新たな非農用地の創設ができる。しかし、前者において非農用地区域内に事業参加者がいないこと等から土地改良において村落居住地区の再整備を伴うことはまれである	多くの場合、農地整備は、村落居住地区における居住拡大、住居の改修や移転、街路の拡張、排水路の整備、その他種々の公共施設用地の確保および施設の建設を行なうこと（村落再整備）を伴う。補助プログラムがある
13. 事業負担制度	原則として参加者負担が伴う（県営一般の場合国45%、県27.5%の補助）	行政機関の費用は州負担。実施費用は参加人組合の負担（連邦48%、州32%補助）*

注. 千賀 [14], 農政調査委員会 [26] を参考にした。* 印は千賀 [14] による。

ている。しかし、その制度的基礎や都市建設との分担関係は明らかでない。

以上の三つの視点、すなわち土地所有権の制約の仕組み、諸計画の調整および都市建設領域の担当という点から、西ドイツ農地整備制度を検討する。第一の視点は、土地所有権の制約という農地整備の伝統的な法的手法の窠臼に、第二、第三の視点は、それぞれ公共事業計画（専門計画）、都市計画（都市建設）との関係の制御という新たに必要とされている法的手法に着目したものである。これまでの我が国の研究は、主として第一の視点に立つ制度の研究であり、⁽¹⁰⁾ 第二、第三の視点を含めたものはなかった。更に、これらの視点に立つて農地整備の各制度の機能を横

断的、かつ統合的にみるというより、個別の制度に基づいて論じるきらいがあった。

したがって、前記の三つの視点に基づき、まず関連する個々の制度の機能とその限界の特定を解釈論的な議論をふまえて行なう⁽¹⁾。制度の起源および発達についての歴史的分析はこれに必要な限り行なう。次に、これに基づいて各制度を総合して三つの視点から農地整備制度の体系的な整理と評価を行なう。更に、これをうけて我が国の制度に対しての示唆を議論する。なお制度の現実の機能は、実定法の形式的な分析だけでなく、制度の運用状況の分析によって補充されねば正確な像を得ることはできないが、これについては、ボン近郊の都市化の進む一農村ヘンネフ町の農地整備事業についての研究調査の結果を参照するとどめ、今後の課題とする。

各制度の分析に先立って簡単な日本と西ドイツの制度の比較を第1表に示す。

注(1) E. H. Jacoby [7], FAO [8]。

(2) 例えば、ベルギーについては、日本の土地改良区に対応する S. N. P. P. T. について、一九七〇年初頭、改組や先買権の付与とか道路建設などへの事業範囲の拡大が行なわれているという(農水省構造改善局農政課 [23], 一二七頁)。フランスについては、一九六〇年代以降、非農用地の創出のために従来の制度の枠組みを超えた交換分合事業の特別手続きが逐次制度化されるようになった(農政調査委員会 [26])。

(3) 農村開発企画委員会 [28], 一〇三～一二二頁(佐藤論文)。

(4) この経緯については全土連 [24] 参照。

(5) 例えば、換地制度研究会 [8], 農政調査委員会 [25], 佐竹 [12], 三〇一～三〇七頁。

(6) 地域社会計画センター [35] 参照。

(7) 一九八四年四月三日閣議決定され国会に提出された土地改良法の一部を改正する法律は、生活環境施設の共同減歩方式を新たに取り入れたものである。

(8) 平井 [41] 参照。

(9) 例えば、農村開発企画委員会〔31〕参照。

(10) 田山〔17〕等の田山教授の一連の論稿である。

(11) 一九七六年農地整備法の翻訳は、全土連（中沢澄次訳）〔43〕、田山〔16〕により行なわれているが、本稿では内容の理解の異同にかかわる点が少なくないので適宜別訳を行なっている。

三、農地整備の目的条項

法制度の目的条項は抽象的な表現ながら、制度全体の、また個々の制度の働きの枠を設定するという意味で基本的な重要性を有している。我が国土地改良法は、「農業生産基盤の整備を図って農業生産性向上、選択的拡大および構造改善に資する」という農業法としての目的条項をもつが、西ドイツ法は、判例による目的拡大をふまえて、一九七六年改正において農業法の枠をこえると思われるような包括的な目的の設定を行なった。この目的の拡大自体はよく知られているが、本稿の三つの視点からみていかなる意義をもつのか明らかにされていない。目的条項の解釈論をふまえこの点を論じる。

(一) 三つの目的

農地整備法（以下「法」と称する）第一条に農地整備の目的として、「農林業における生産・労働条件の改善並びに一般的農村基盤整備および農村開発の促進のために、この法律に基づく諸施策により農村地域の土地保有関係を新たに整備することができる。」と定められている。ここでは、「農林業における生産・労働条件の改善」、「一般的農村基盤整備の促進」および「農村開発の促進」の三つの目的が掲げられている。

第一番目の目的の意味は明確であるが⁽¹⁾、第二の一般的農村基盤整備の促進 (die Förderung der allgemeinen Landeskultur) はやや意味内容を理解するのが難しい。この一般的農村基盤整備という概念については、歴史的変遷についての田山教授の周到な考察がある⁽²⁾。抽象的な概念規定というよりこのために用いられる手段⁽³⁾からみると、農業生産基盤整備 (農地整備、道路建設等)、水利基盤整備 (かんがい排水、河川改修、生活用水等) および景城保全措置による農村の基盤整備を指すものと考えられる。したがって、我が国の基盤整備との相違は景城的ないしは生態学的な保全が加わっている点である。農地整備法改正案の連邦下院の議会提出資料 (改正案および理由書) の定義によっても、「この概念は、農林業に利用され管理されている景城をめぐるすべての経済的および生態的な努力を包括する⁽⁴⁾」と、生態学的な側面が経済的な側面と同等に考えられている。

第三番目の農村開発の促進 (die Förderung der Landentwicklung) は、最も広い意味では農村的地域の開発の促進である⁽⁵⁾。具体的には、農村地域が都市と均等な居住条件をもつことが目指されており⁽⁶⁾、農業構造改善的な概念というよりも空間整備 (Raumordnung) 的な概念⁽⁷⁾とされる。

以上の三つの目的の相互関係であるが、概念上は第二番目の一般的農村基盤整備が第一番目の農林業における生産・労働条件の改善を含み、更に、第三番目の農村開発の促進が第二番目の一般的農林基盤整備の促進を包括する⁽⁸⁾。もっとも、三つの目的は独立で同格であるとされる⁽⁹⁾。

同格の点については、改正法案の審議において、農林業職能組合が、農林業の生産・労働条件の改善に優越的地位が与えられることを主張し、他方連邦上院は、狭い意味の農業構造改善措置としてだけでなく農地整備が実行されるよう、三つの目的が同格でありそれぞれ事業の根拠になることを法文上明確化することを主張した⁽¹⁰⁾。この争い

は、結局、法第一九条において「参加人がその利益に資する限度において」負担を求められる旨の文言を挿入して、農業者が不相応の負担を負わないことを明らかにするとともに、法第四四条の等価換地の原則を保持することにより、三つの目的は独立および同格であるという連邦上院の法文の解釈に落ち着いた。但し、法文の表現は原案通りとされた。⁽¹¹⁾

目的条項の歴史的变化という点からみると、一九五三年法以前は一般的農村基盤整備が目的となっていたが、一九五三年法でこれと農林業生産の促進との二つの目的が並列にされた。更に、一九七六年に至って農業構造改善の観点から、農林業生産の促進が農林業の生産・労働条件の改善によって置き換えられ、新たに農村開発が付加されたのである。⁽¹²⁾

(二) 土地所有権の制約

四以下に示されるように、農地整備制度における土地所有権の制約は、職権主義、共同減歩、先買権や開発事業農地整備にみられるが、とりわけ職権主義による事業開始は同意なしに強制的に農地整備に参加させられてしまう制度であり、土地所有権の内容を大きく決定するものである。

このような職権主義の採用により土地権利者の同意はいかなる意味でも事業導入の法定要件を構成しない。ただし、職権主義の発動の前提として、一定の場合に申請という形式的要件が満たされるとともに、⁽¹³⁾二つの実質的要件が満たされなければならない。その一つは、公益的要件と呼ばれ農地整備の目的に適合することであり、⁽¹⁴⁾他の一つは私益的要件と呼ばれ、「上級農地整備官庁が、農地整備が必要であり、かつ参加者の利益が存在すると認めると

き」(法第四条)が満たされることである。

したがって、通常農地整備にあつては農地整備の目的は職権主義等による土地所有権制約の基礎を構成していると言ふことができる。このことは、農地整備の目的、特に一般的農村基盤整備の促進を、職権主義の導入との関係で見ることによつてより明瞭に理解することが可能である。すなわち、一九二〇年プロイセン耕地整理法での一般的農村基盤整備の概念の拡大⁽¹⁶⁾、一九三七年帝國耕地整理令での同概念が「経済的な経営管理を可能にする」という私的な利益から法文上分離されて並列にされたことは、農地整備の公共性の増大を背景にしたものであり、これは⁽¹⁷⁾二つの法における職権主義の確立とも時期的に符合し両者の密接な関連を示唆する。このような歴史的な観点からみた農地整備の目的の変遷と土地所有権の制約の変化の関係は、なお今後の研究にまつ点が多い。⁽¹⁸⁾

(三) 諸計画の調整

農地整備法改正案理由書総則は、⁽¹⁹⁾農林業における構造変化によつて農村空間における機能変化が生じ、その結果種々の錯綜と利益の衝突が生じて、各種の土地利用に関する利害の調整が必要になつたとする。更に、「農地整備庁は、農林業上の利害と種々の生活局面における非農業上の要求とを利害調整という意味で結合しようと努力する際に、法的限界につきあつた⁽²⁰⁾」と調整機能の制度的限界が語られている。

また、法第一条の改正理由⁽²¹⁾では、農村開発の付加の理由について、農村において構造変化から生じた利害の錯綜のため、「土地に対する種々の要求が調整され考慮されねばならない。これらの利害および要求を調整することが、農村の居住、経済および保養機能の維持・改善ならびに都市域外の生活条件の振興と継続的改善の基礎を成す。こ

れは同時に農村開発という課題の達成である。この課題の実行は、農地整備の計画、調整および面的整備の機能によってなされなければならない。」として調整機能が強調されている。⁽²²⁾

これらの改正理由から判断すると、都市と農村の生活条件の均衡化を目指す農村開発といっても、より具体的には、農業と非農業の土地利用の調整がその大きな課題として考えられている。

(四) 都市建設領域の担当

農地整備の都市建設領域の担当は二つの方面からなされる。一つは現在農業的な土地利用がなされている地域の市街地開発等であり、他方は現在すでに市街地的な地域を農地整備区域にとり込んで再整備等を行なう場合である。

前者の場合については、主として農地整備の目的(公益的要件)との適合性が問題となり、後者の場合については、その他に第一条の目的条項に書き込まれた農地整備の対象である農村的土地保有 (Der ländliche Grundbesitz) にあたるかどうかの問題となる。

前者については、目的の一般的農村基盤整備ないしは農村開発がどの程度農地整備の枠内で市街地開発を許容するかということになる。一般的農村基盤整備の変化についての一九五三年法時代の判例からの田山教授の考察によれば、「相当に都市的要素を取り込んで農地整備手続きが違法でないという風に判断してきた」とされる。⁽²³⁾ 現行法の解釈においては、市街地開発的要素が存在しても目的に違反しないことが「農村開発」という文言の付加によって明確化されている。ただし、先に述べた農村開発の意味内容および議会審議の経緯から考えて、旧法時代の判例に沿って、農業的土地利用と都市的土地利用との調整に関連する限りに限定されていると考えられる。

後者については、一九五三年法時代の判例に、この農村的土地保有は農地整備導入の時点で農林業的な利用がされていることが必要であると判示するものがある（連邦行政裁判所判決一九六一年二月二八日決定⁽²⁴⁾）。しかし、その後の判例は、農業的利用と無関係に農村的土地保有と見做すようになった（連邦行政裁判所判決一九七二年一月一七日決定⁽²⁵⁾）。

法第三七条に掲げられた農地整備の各種の実施手段（特に村落再整備）の対象は通常農林業に利用されている土地には限らない。したがって、有力な解釈は、農村的土地保有とは法第三七条に定められた農地整備措置の適用可能な土地であるとする⁽²⁶⁾。また、都市と分類されているか農村と分類されているかとも無関係である⁽²⁷⁾。

もともと、農村的土地保有であっても、もっぱら市街地開発を行なう場合などは前述したように目的から逸脱し農地整備の課題とならない。

以上から、一般的農村基盤整備ないしは農村的土地保有の概念の拡大ないしは解釈の拡大が、農地整備の都市建設領域への拡大を合法化するものであったといえることができる。

注(1) 一九五三年法における「農林業生産の増大」からの改正の背景については、Bundestag [85]、pp. 16-18 および田山 [16] 参照。

(2) 農村開発企画委員会 [29]、田山論文および Bahle [5] 参照。なお、Allgemeine Landeskulture の訳は田山教授のものをも簡略化した。

(3) 注(2) 田山論文、二〇～二二頁に掲げられた各種の文献の定義を参照。

(4) Bundestag [58]、p. 19.

(5) 従来「地域開発」という訳が一般に用いられているが、原語および立法理由 (Bundestag [85]、p. 19) からして農村開発が適切と考えられる。但し、農村の概念は大きく拡大されている (四参照)。なお、Quadflieg, F. [28] § 1 Rdnr.

63 参照。

- (9) Quadflieg, F. [28] § 1 Rdnrn. 62~66.
- (7) Quadflieg, F. [28] Einleitung Rdnr. 88 に於れば、「農村開発とは、……特に農村地域の居住、経済および保養機能を維持および改善し、同時に都市地域外の生活条件の継続的な改善を行なうに適切な全ての施策を計画し、準備しおよび実行することの意味である。」
- (8) Quadflieg, F. [28] Einleitung Rdnr. 88 は農村開発という概念は Landeskultur という概念を越えたとするが、Landeskultur が広げられたと解する見方もある。
- (9) Quadflieg, F. [28] Einleitung Rdnr. 89. やや拙い説明であり、連邦上院的な考え方が反映されている。
- (10) Bundesrat [28] p. 37 に於れば連邦上院 (Bundesrat) の修正案は「農村業における生産・労働条件の改善、一般的農村基盤整備」の促進]または農村開発の促進]であった。
- (11) Quadflieg, F. [28] § 1 Rdnr. 70 及び Peinemann, B. [28] p. 61 参照。
- (12) 農地整備の目的を別の言葉で表現すれば、「農業構造の改善、文化景観 (Kulturlandschaft) の維持および発展、都市との関連を考慮した農村の社会構造およびインフラストラクチャーの改善と、こうしたものである (Quadflieg, F. [28] Einleitung Rdnr. 90, Blumel-Romellensfisch [28] p. 31)。」
- (13) 通常農地整備事業と簡易農地整備事業においては、申請は不要であるが、迅速集団化事業では、複数の土地所有者もしくは農業職能代表の申請が、開発事業農地整備事業では土地収用官庁の申請が、任意の土地交換では交換当事者の申請が必要とされる。なお、形式的・実質的要件 (公益的および私益的要件) という分類は農政調査委員会 [26]、五八~五九頁 (田山論文) に於ける。
- (14) 農地整備の目的への適合性が必要なのは通常、迅速集団化および簡易農地整備であり、開発事業農地整備は目的への適合を要しない。なお農地整備事業の種類とその内容については、農政調査委員会 [26]、五三~五六頁 (田山論文) 参照。
- (15) (16) 農村開発企画委員会 [29]、一〇~一三頁 (田山論文)。
- (17) 農村開発企画委員会 [34]、一六六~一六七頁 (川村報告)。
- (18) 農村開発企画委員会 [34]、一五二頁 (田山発言) 参照。

都市化地域の土地利用調整における農地整備制度

- (19) Bundestag [89]’ pp. 16-17, 田中 [91]’ 一四八～一四九頁。
- (20) Bundestag [89]’ p. 16, 田中 [91]’ 一四九頁。
- (21) Bundestag [89]’ p. 19, 田中 [91]’ 一五三～一五四頁。
- (22) 農林業の生産・労働条件のいっさいの改善 (Verbesserung) であるが、一般的農村基盤整備および農村開発については促進 (Förderung) という表現を用いているのは、今までの適用枠を拡大していることを意味すると同時に、農地整備枠が単なる地域計画、都市建設、景域計画のような主体と違って、土地利用調整の計画機能 (die planende Tätigkeit) および面的整備機能 (die bodenordnende Tätigkeit) を通じた調整機能 (die koordinierende Funktion) を行使する主体であることを意味するところ (Quadtieg, F. [88]’ Einleitung, Rdnr. 88 及び § 1 Rdnr. 72)。
- (23) 但し、Quadtieg, F. [88]’ 45 のような点については全く触れておらず、判例の引用も行っていない。
- (24) *RefF1* [農地整備判例集]’ p. 3, *RdL* 1961 [農業法誌]’ p. 80)。
- (25) *RefF1*, p. 37, *AgrrarR* 1973 [農業法誌]’ p. 86)。
- (26) Quadtieg, F. [88]’ § 1 Rdnr. 12.
- (27) Quadtieg, F. [88]’ § 1 Rdnr. 16.

四、職権主義による事業の導入および区域設定

我が国制度が、農地整備事業の導入に当たって原則的に申請主義 (事業参加資格者五人以上の申請と三分の二の資格者の同意) を採用しているのに比して (但し、区画整理法は職権主義を採用する)、西ドイツ制度は職権主義をとっており、大きな相違がある。職権主義の確立についての歴史的な事情の研究は田山教授により進められているが、本稿でいう三つの視点からみた機能の区分は明確に意識されているわけではない。特に、一般的な事業導入とは論理的に別個に、都市建設領域を含むかどうかについて職権主義の発展があったことが注意されねばならな

い。また、かような職権主義が憲法の所有権保障とどのような関係にたつかが問題となる。

(一) 事業の導入および区域設定

農地整備の導入に当たっては、特定の場合必要とされる申請という形式的要件、加えて農地整備の目的への適合性という実質的要件を満たせば、法第四条に基づき「上級農地整備庁は、農地整備が必要であり、かつ、それに参加人の利益が存すると認めるときは、農地整備を命ずるとともに、農地整備区域を定めることができる。」したがって、事業の導入および区域の設定について関係者の同意を必要としない完全な職権主義が貫かれている。

更に、法第七条は「農地整備区域は農地整備の目的ができる限り完全に達成されるようにその範囲を定めなければならぬ。」と規定し、区域設定と目的達成の関連を強調する。これは、広い区域設定の制度上の根拠となっている。

(二) 職権主義の歴史

前項のような職権主義は我が国の土地改良制度が原則として申請主義であり、しかもその際三条資格者の三分の二の同意を必要としているのと大きく異なる。西ドイツ農地整備法の源となったドイツ各邦の最初の法はいずれも一定比率の同意を要件としている。⁽¹⁾ これらが同意要件を緩めつつ一九二〇年のプロイセン耕地整理法によって事業導入手続きに職権主義が導入されるが、なお四分の三以上の者の反対によって中止されるなどの限定が付されていた。これが、一九三六年のナチス・ドイツの帝国整理令において各邦の同様の動きをふまえて完全に同意不要の職

権主義の確立をみるわけである。⁽²⁾

(三) 土地所有権の制約

職権主義による事業の導入および区域設定により土地権利者は農地整備の枠外に立つ自由を失う。形式的にこの職権主義を貫きうるとすれば、換地および共同減歩を通じての非農用地の創出・取得を大いに容易にするものである。但し、実態としては全員の同意を取り付けている場合が多いという。⁽³⁾ もっともこの場合でも、職権主義が後だてとして作用しているものと想像される。

このような職権主義が憲法上の所有権の保障といかなる関係に立つかという点が問題になる。すなわち、職権主義を定めた規定が、法律によつて可能な財産権の制限の枠をはみ出していないかという点である。この点を問題にした判例（連邦行政裁判所一九六一年三月六日決定⁽⁴⁾）は、「農地整備事業の中に所有地が含まれることも、農地整備事業により土地の保有関係の新たな整理がされることも収用でないという点は、当連邦行政裁判所および連邦通常裁判所の一致した見解である。所有地が農地整備事業の中に含まれるということが当該関係者の所有権を侵すものではないのは明らかである。当該土地所有者は、法律的要件が満たされていれば、農地整備事業に服する義務があり、当該農地整備の準備と実行に要する行動をとらねばならない。かような義務と負担は、一定の土地の所有権に内在する制約と義務を時代の要請に沿ったものにする（aktualisieren）のであり、何らの『特別の犠牲』を課するものではない。所有地が農地整備事業に含まれる義務はその所有権の制約（基本的第一四条第二項）であり、収用でない。これは、当最高裁判所の判例でも明らかにされており、学説の支配的な見解でもある。」と述べ

ている。これは、明確に同意なしの手続きについて言及しているわけではないが、職権主義を前提とし所有地が農地整備に含められることが所有権の内的義務であるとしたものと解することができる。

(四) 諸計画の調整

広域的な計画、特に水資源、交通、景観等の計画と整合的に農地整備を行なうためには、整備区域の広域化が必要になる場合が少なくない。⁽⁵⁾ その意味で職権主義による区域設定および目的の完全達成のための区域設定を義務づける法第七条の規定は、整備区域の広域化を可能にし、これによって諸計画の調整機能の發揮に資するものである。

(五) 都市建設領域の担当

現行法の事業区域の設定における職権主義においては、農地と市街地（村落居住地区）という区別は存在しない。つまり、いずれの場合も関係権利者の同意は不要である。広く市街地を含みうる点は三の(四)で述べた「農村的土地保有」の解釈に対応する。

しかし、一定の種類施設や用地（特に都市的に利用されている）は農地に比して、区画や施設の変更ないし移転について困難を生じることが多い。したがって、法四五条は、区画や施設の変更は農地整備の目的から必要な場合に、移転または他の用途への転用は、農地整備の目的が他の方法によっては達成することができない場合に可能であると定める。但し、特に問題の生じやすい施設や用地については重疊的に所有権者の同意を要件としている。⁽⁶⁾

農地整備制度の歴史をみると、村落居住区内の非建築用地（公園等）も含む市街地は農地と異なった取り扱いを

受けている。整備区域の設定においては同意不要であるが、変更および移動等に一定の要件を設ける前述の規定はこれの到達点とも見なすことができよう。農地整備の初期の（一九世紀）各邦の法律は、農地整備の導入に一定比率の同意を要件とするが、他方で市街地、庭園、ブドー畑等を事業に含めるためには所有権者全員の同意を要求している。⁽⁷⁾これが、プロイセンの耕地整理令（一九二〇年）において（令三条第二項）、所有権者の過半数の同意があれば村落居住区を事業に含めることが可能になった。⁽⁸⁾更に、ナチス・ドイツの帝国耕地整理令（一九三七年）に至って（第四二条第一項第三段）、同意は不要とされた。⁽⁹⁾これは、事業導入そのものの職権主義の確立と時期的には重なっている。

注(一) 帝国耕地整理令までのドイツ各邦の強制原則の推移については、Quadlieg, F. [8] Einleitung Rdnrn. 4~25 及び

ひ農村開発企画委員会 [28]、佐藤論文参照。

(2) これについては、田山 [17]、五一五~五二三頁参照。

(3) 農村開発企画委員会 [3]、二頁参照。

(4) *RzF* 1 p. 5, *RdL* 1961, p. 190, *DVB* 1961, p. 551 参照。

(5) *Steuer* [66] §7 Rdnr. 3 参照。これによれば、スイスの総合的土地改良法においてもいくつかの市町村が一つの事業区域に入ることにより成果をあげており、スイェルン法もいくつかの事業を一緒に行なう集団農地整備を規定していた。

(6) *Steuer* [89] § 45 参照。

(7) *Osthoff* [86] p. 12 及び農村開発企画委員会 [28]、一一九~一三三頁、千賀・田山訳資料参照。

(8) *Quadlieg*, F. [8] Einleitung Rdnr. 127.

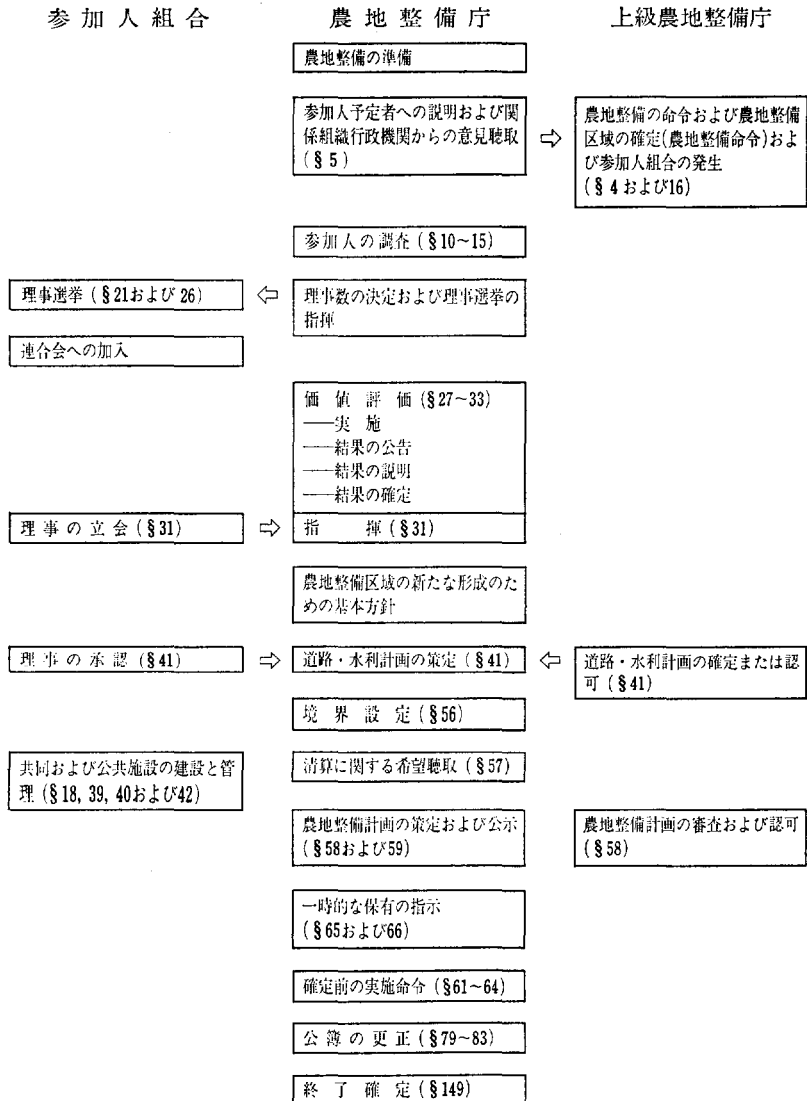
(9) *Quadlieg*, F. [8] Einleitung Rdnr. 128.

五、事業主体の構成

我が国では、公法人たる土地改良区が行なう土地改良事業が制度上は基本的な形態であり、この場合土地改良区が事業計画の作成、事業の実行、施設の維持管理等を行なう。西ドイツにも、同様な公法人たる参加人組合が設立されるが、我が国の土地改良区と法的形態は類似するもののその機能と性格の違いは従来十分に意識されてこなかったきらいがある。しかも、四で示唆されるように事業自体むしろ官庁の組織によって行なわれるものであり、職権主義の前提をなしている。したがって、事業実施にかかわる各種の組織とその権限を明らかにし、これらが所有権の制約、計画の調整および都市建設領域への拡大をどのように支えているかをみる。

(一) 事業主体の種別

「農地整備は、行政機関が統轄する事業手続により、一定の区域（農地整備区域）においてこれに参加する土地所有者および公益の代表者の全員並びに農業の職能代表の協力の下に施行される。」（法第二条第一項）とあり、統轄する行政機関とこれに協力する参加者（土地所有者および公益の代表者）および農業職能代表が事業主体を構成する。具体的には、統轄行政機関とは、農地整備庁および上級農地整備庁である。土地所有者および公益の代表者は参加人として参加人組合を組織するが、二以上の参加人組合が合同して参加人組合連合会を設立することがある。農業の職能代表は原則として農業会議所がなる（法第一〇九条）。第一図は、参加人組合、農地整備庁および上級農地整備庁が農地整備事業の流れにどのようにかわわっているか示したものである。これらから了解されるように、



第1図 農地整備手続きフロー

出所：Quadfig, F. [82] Einleitung.

土地改良区による土地改良事業を主として想定している我が国と異なつて、西ドイツにおいて農地整備とは農地整備庁という行政機関が主として行なう事業である。

(二) 農地整備庁（および上級農地整備庁）

農地整備庁の任務は、農地整備の準備（法第三五条）、参加人予定者への説明および関係組織行政機関からの意見聴取（法第五条）、参加人組合の理事数の決定および理事選挙の指揮（法第二条）、価値評価の指揮（法第三条）、農地整備区域の新たな形成のための基本方針の策定（法第三八条）、景城保全に関する付随計画を伴う道路および水利計画の策定（法第四一条）、農地整備計画の策定および公示（法第五八条および五九条）、終了確定（法一四九条）等のほか参加人組合の監督（法第一七条）が主なものである。これらは農地整備事業のほとんどすべてにわたっている。上級農地整備庁は、農地整備の命令および農地整備区域の確定（農地整備決定）により事業を開始する（法第四条）ほか策定された道路・水利計画の確定または認可（法第四一条）ならびに策定された農地整備計画の審査および認可（法第五八条）という農地整備事業の根幹をなす計画の監督を行なう。

(三) 参加人組合（および参加人組合連合会）

参加人組合の固有の任務は主として、共同および公共施設の建設と管理（法第一八条第一項）と事業費用関係の調整（法第一九条第一項）に尽きる。但し、州法により農地整備庁の権限の参加人組合への委任が可能である（法第一八条第二項）。更に、参加人組合の理事会は、土地価値評価を行なう学識経験者の農地整備庁による指名に当た

り意見を述べ（法第三〇条第一項）、道路・水利計画の農地整備庁による策定にあたり協議にあずかる（法第四一条第一項）。

参加人組合は参加人によって組織され、参加人は、「土地の所有者および当該所有者と同等の地位にある地上権者」（法第一〇条）である正参加人、市町村、市町村連合、共同または公共施設のための土地を取得する公法人、水利組合、土地に対してその他の物権および債権を有する者等である準参加人の二種のものに分かれたる。したがって、農地の耕作者中心の我が国の法制に対し土地の所有権者および地上権者中心の参加人制度となっている。

（四）土地所有権の制約

西ドイツの農地整備は農地整備庁という行政機関によって実施される官庁事業であるとともに、事業の手續費用が州政府の負担である（法第一〇五条）。このことは、参加人組合負担の実施費用（法第一〇六条）についても、前掲第一表に示すように我が国よりやや高率の補助がなされていること、三に示したように一般的農村基盤整備という目的概念の歴史的な拡大による農地整備の公共性の増大があつたこととあいまって、農地整備事業の公共的性格を強め土地所有権制約の基礎をなしていると考えられる。

（五）諸計画の調整

西ドイツの農地整備が農地整備庁という行政機関の主導型であることのもう一つの帰結は、計画段階にせよ実施段階（用地取得）にせよ各種公共事業の調整が農地整備庁によって行なわれやすくなることである。各種公共事業

の調整は、実際上道路・水利計画の策定ないし確定手続きを通じて行なわれることとなるが、この計画が州行政機関によって担当されることは、州行政機関内の部局間の調整および州行政機関と市町村の調整を少なくとも参加人組合主導型の場合より容易にすると考えられる。

(六) 都市建設領域の担当

参加人の資格が農地所有者に限定されていない点は、農地整備の中での市街地開発や既存市街地の再整備にあたって、非農地所有者に費用負担を求めることを可能としている(法第一〇五条)。しかしながら、正参加人の多数を非農業者が占める可能性が制度的に存在するわけで、農業上の要請と都市建設上の要請の調整等にあって問題が生じること考えられる。

この種の問題に対応するためか、法第二一条第七項の理事会の設置および構成につき州法による別の定めを許す規定に基づき、バイエルン州施行法は、農地整備庁がグループ別の理事構成を指定する規定を設けている⁽²⁾。

注(1) 参加人組合の歴史は、農地整備制度の発生に遡る(Quadtieg, F. [28] Einleitung Rdrrn. 1~51)。その発達史については、田山 [17] および Quadtieg, F. [28] § 16 Rdrrn. 1~8 参照。なお、一九七六年の改正では参加人組合の義務の拡大等があった。

(2) 農村開発企画委員会 [28]、六三~六六頁千賀訳のバイエルン州農地整備施行法参照。

六、換地原則および共同減歩

農地整備の中で公共施設用地あるいは公共用地を取得するには、共同減歩、同意による金銭清算(我が国でいう

不換地)等による創出取得によるか、もしくは事業主体等による直接の公的土地取得(およびその土地の換地)による。六では、前者の創出取得について、その前提となる換地原則、更に共同減歩等について解釈上の問題も含めて検討する。ここでは、西ドイツ農地整備法の共同減歩制度では我が国のそれと比べて土地所有権制約の仕組みがどのように異なるかに関心が向けられる。なお、直接取得の中で強制的側面をもつ先買権および収用権については、七で扱われる。

(一) 換地原則

換地に関しては、およそ四つの原則が規定されている(法第四四条)。

第一に、「可能な限り広い土地を指定して行なわなければならない。」(同条第三項)という集団化の原則である。

第二に、「近代的な農業経営に関する知見に即した大規模な土地集団化の見地と一致する限度において、土地の利用種類、性状、土質および農家または村落からの距離につきその者の従前の土地に照応するものでなければならぬ。」(同条第四項)という照応原則である。

第三に、「農業経営の従前の構造を完全に変更することが必要となるときは、換地に当該正参加人の同意を必要とする。」(同条第五項)原則である。

更に、最も重要な原則として、「第四七条の規定(共同施設および公共施設のための共同減歩)により行なう控除を考慮して等価の土地により換地しなければならない。」(第一項)という等価換地原則がある。

ここで「等価換地」の意味内容が問題となる。

第一に、土地の価値評価方法である。特に農地、宅地、宅地見込農地等をどのような考え方で評価するかによって等価の内容も大きく左右される。この点は(二)でやや詳しく扱う。

第二に、価値評価の基準時点である。「基準となる時点は、従前の法律関係に代わって新たな法律関係が成立する時」(法第四四条第一項)で、この時点は法第六一条に基づき農地整備計画の実施命令の中で定められる。この点は一九五三年法では明示の規定がなく不明確であったが、改正により明確にされた。新たな法律関係が成立する時点、すなわち評価の基準時点は通常は実施命令が出される時点と大きく異ならないとされる。⁽²⁾したがって、価値評価手続きの時点とそれに基づいた換地が確定する時点の間に価値の変動が生じ等価性が失われる可能性がある。この場合を想定して、換地の算定にあたっては評価結果を基礎とするという表現がなされている(法第四四条第一項)。⁽³⁾⁽⁴⁾

第三に、一定の場合には土地によらず金銭で清算できる。すなわち、「正参加人に対しては、その者の同意を得て、換地に代えてその全部または一部を金銭で清算することができる。」(法第五二条第一項)。この金銭清算は、「適正」なもので(二)の価値評価を基礎として行なわれなければならない(法第五四条)。

(二) 価値評価方法

まず、価値評価は、「個々の正参加人の土地の価値を農地整備区域の全部の土地の価値との関係において定めるという方法により行なわなければならない。」(法第二七条)。これは、絶対評価でなく相対評価で行なわれることを意味し、以下に述べる農地および宅地等の双方について妥当する。

農地については、原則は利用、価値による評価である。この場合、農家または村落からの距離を考慮せず、通常の

適切な耕作を行なう場合で、土地保有者の如何によらず継続的に得られる価値を意味する（法第二八条第一項）。利用価値は収益価値にほぼ対応するが、継続性に重点が置かれている。⁽⁵⁾

宅地および建築用地ならびに建築施設については、取引価値を基礎にして評価される（法第二九条第一項）。

このように農地については農業外の影響が原則的に排除されているが、個別の問題の実際上の扱いによってはその内容も若干異なってくる。

第一に、農地整備により著しい価値の増加があつた場合の扱いである。この場合、法第四六条により「公的資金の多額の投入を伴う特別の施策により改善され、かつ、その土地の価値が著しく増加したとき」、「増加した価値」を基礎とし、換地を行なう。必要な場合は評価をやりなおすことができる。

第二に、前の場合と異なり、農地整備の施行の見込みにより生じる通常の価値の変動の処理である。この価値の変動は、建築施設を除いては価値評価に含まれる（法第二九条第二項）。⁽⁶⁾

第三に、市街地見込みによる期待価格の場合である。農地取引において、村落居住区近傍の農地がこのような期待価格によることが少なくない。判例によれば、法第二八条第一項の利用価値と異なつた評価を市街地見込み期待農地について行ないうる条件として、土地の具体的性格からしてその評価が適当であることや（連邦行政裁判所一九六三年二月一四日決定）、⁽⁷⁾ 同種の土地が農業的利用価値をこえた価格で一般に売買されていること（連邦行政裁判所一九六六年四月一四日決定）⁽⁸⁾ を挙げる。したがって、限定的ながら、市街地見込み期待価格による農地評価も行なわれる。⁽⁹⁾

第四に、金銭による清算の場合、相対的な評価を絶対的な評価にどのように変換するかであるが、この点の実務

上の扱いは明らかではない。

(三) 共同減歩

まず、共同減歩方式による用地創出が可能な対象施設は、農地整備の目的の範囲内で「通路、道路、水路およびその他の共同利用に供し、または共同利益に資する」(法第三九条)共同施設か、一定の範囲の公共施設(法第四〇条)である。

土地の提供のしかたは、原則として、「すべての正参加人が農地整備区域のすべての土地の価値に対するその者の従前の土地の割合に応じて提供」(法第四七条第一項)する。

土地提供に対しては、共同施設は無償、公共施設も原則は無償であるが、施設が正参加人の経済的利益に資するものでないときは施設の所有者は適切な土地価額を参加人組合に支払わなければならない(法第四〇条)。

土地提供の範囲は、公共施設の場合「比較的小規模の範囲」(法第四〇条)に限られる。

以上から問題になるのは、参加人の経済的利益に資する公共施設用地の無償共同減歩が等価換地の原則を破り用にあたるのではないかという点である。この点は、農地整備より生じた増加価値の範囲内(＝比較的小規模の範囲)で減歩率を設定しうるのであり、これは、増加価値の吸収にあたり、等価換地原則自体は保持されているとされる⁽¹²⁾。このような説明は、土地区画整理における、開発利益吸収のための市町村の申立てに基づく土地の控除について⁽¹³⁾もみられる(連邦建設法第五八条)。農地整備にはこのような開発利益吸収の制度がないので、この公共施設の無償共同減歩方式はそのような意味合いが含まれている⁽¹⁴⁾という。

(四) 土地所有権の制約

基本的に等価換地原則が貫かれているので、その点では土地所有権の制約は少ない。ただし、次の点で若干の制約の存在を指摘しよう。

第一に、我が国の場合、換地原則として従前地と換地の土地条件が総合的に照応するという照応原則があり、實際上現況主義が貫かれているが、西ドイツの場合、一定の限定が付されていることである。

第二に、我が国制度がもたない広範囲の種類⁽¹⁵⁾の公共施設の共同減歩制度（無償、有償をとわず）を有している。

第三に、正参加人の経済的利益に資する場合、公共施設用地の無償の共同減歩が可能な点である。

第四に、前の無償の共同減歩や農地整備による著しい価値の増加の場合など開発利益の吸収の意味をもつ規定があることである。

なお、基本法の財産権の保障との関係で問題になるのは、等価換地かどうかであり、等価換地であれば共同減歩方式（共同、公共施設）自体は合憲である⁽¹⁶⁾。ただ、無償の公共施設用地共同減歩の程度が等価原則と抵触するかどうかだけが問題になる。

注(一) 判例（連邦行政裁判所一九七三年三月一五日決定。KzF 44 I, p. 145）によれば、基本法第一四条から実施命令時点とちがった(Quadtieg, F. [88] Einleitung Rdnr. 104)。

(2) Quadtieg, F. [88] Einleitung Rdnr. 109.

(3) 価値評価の手續時点が基準時点として採用されない理由を含む。Quadtieg, F. [88] Einleitung Rdnr. 106 参照。

(4) なお、農地整備命令時の評価基準時点とちがわない理由を、Quadtieg, F. [88] Einleitung Rdnr. 105 参照。

(5) Steuer [88] § 44.

(6) Quadtieg, F. [88] Einleitung Rdnr. 98.

- (7) *RzF* 28 I, p. 15.
- (8) *RzF* 28 I, p. 7.
- (9) *Seale, W.* [33], p. 51.
- (10) 「公共の通路、道路、鉄道、路面電車およびその他の交通事業の施設、用水施設、エネルギー供給施設、廃水利用施設、廃水処理施設、防風施設、気候保護施設および防火施設等公共の交通に供し、またはその他の公共の利益に資する施設、近隣公害の防止のための施設、遊び場および運動場並びに自然保護、景城保全またはレクリエーションに供する施設」(法第四〇条)。
- (11) *Steuer, R.* [68] § 40 は、既存の施設の拡大等に限られ、新たな施設の建設のための用地取得は該当しないとす。
- (12) 農村開発企画委員会 [32], 二〇～二三頁の Dr. Wiegler の説明、*Steuer, R.* [68] § 44 参照。
- (13) 近藤 [37], 一五～一六頁参照。土地区画整理の場合、全体の土地からのこのような控除は、新たな開発の場合三〇%、その他では一〇%を超えてはならない。また、この控除の制度とは別に、公共施設用地創出のための共同減歩の制度も存在する(連邦建設法第五五條)。減歩の上限は右と等しい。更に、区画整理の開発利益の吸収の方法としては、開発負担金の徴収という方法も採用できる(連邦建設法第五八條)。
- (14) 農村開発企画委員会 [32], 二二頁。
- (15) 我が国では、一九七二年の土地改良法改正で、土地改良施設以外の公共施設の強制共同減歩制度の導入が検討されたが、土地利用計画が前提とされていないという理由で所有権の制約づけに疑問ありとして見送られた(佐竹 [12], 三〇二～三〇三頁参照)。公用負担とくに土地所有権の制約とその根拠としての土地利用計画の問題については、雄川 [7], 藤田 [44] 参照。なお、昭和五九年国会提出の土地改良法改正案には、生活環境施設の共同減歩制度がもちこまれている。
- (16) 更に、農地整備が取用に該当するかどうかという議論がある。取用に該当するならば、基本法一四條「取用は取用の方法および程度を規制する法律により、またはかかる法律に基づく場合にのみ許される。」に違反することになるが、農政調査委員会 [26], 五一～五三頁(田山論文)に詳しく述べられているように判例は一致して取用にあたらないとする。なお、*Quadtieg, F.* [28] *Einführung Rdnr.* 128 参照。その根拠は、関係者の利益に資すると同時に公的な利益に資する点に求めたり等価値地の原則に求めたりされている。

七、強制的土地取得制度

事業主体等による直接の土地取得の方法としては、任意取得があるが、先買権や収用権のような強制的な取得制度によって、あるいはそれを背景としての単純買収によって、公的土地取得がより円滑に進むと考えられる。農地整備法自体はこのような制度を規定していないが、関連法である帝国殖民法等がこれを規定する。更に、連邦建設法にこれの特別規定が存在し、都市建設法自体にも特色のある先買権制度の発展がみられる。ここでは、帝国殖民法に基づく本来的な農地整備の先買権制度の機能とそこにおける土地所有権制約の程度について、都市建設法の先買権を念頭におきつつ明らかにする。なお、我が国土地改良法制は先買権制度を有しない。

(一) 帝国殖民法

農地整備法は帝国殖民法第一条の公益的殖民事業団として、⁽¹⁾参加人組合は同条の授權による州法規命令のみなし規定による公益的殖民事業団として、同法第四条以下が定める先買権⁽²⁾を有する。更に、同法第三条に基づき収用権を有する。

帝国殖民法は、第一次大戦後ワイマル憲法と同日（一九一九年八月一日）に可決された法律で、土地なき農村住民、農業労働者や帰国軍人に農地を与え中小農の創出をねらったものである。⁽³⁾

まず、「新たな殖民地の創出および小規模経営の拡大（但し上限として自立経営の可能な規模）」（帝国殖民法第一条）のために設立された公益的殖民事業団が先買権および収用権を行使することができる。

先買権の対象は、事業団の管区内の農地または農地として耕作可能な湿地および荒地 (Moor- und Ödland) で、譲渡契約の結ばれた二ヘクタール以上のものであり、要件は、譲渡が土地取引法により認可を必要とし、かつ同法第九条により認可が拒否されたことである (同法第四条第一項)⁽⁴⁾。土地が公法上の団体、配偶者または一定の血・姻族に売却される時先買権は存在しない (同法第四条第二項)⁽⁵⁾。

他方、収用権は、未利用地、恒常的焼畑または泥炭地である湿地若しくはその他の荒地を対象に行使される (同法第三条)。

事業団が先買権または収用権の行使によって取得した土地については、制度の目的が達成されない次の二つの場合それぞれ買受人と元所有者に買戻権が発生する。

一つは、「事業団から土地を取得した者がその土地の全部または一部を譲渡または放棄する場合、若しくはその土地に継続的に居住せずまたは耕作しない場合、公益的殖民事業団は買戻権を有する。」(第一一〇条)。

もう一つは、「公益的殖民事業団が土地取得後一〇年以内に殖民目的に土地を使用しない場合従前の所有者は買戻権を有する。」(第二一条)。

以上のように、農地整備庁および参加人組合は、帝国殖民法により州政府の殖民事業者としての指定を受けたときは先買権または収用権を行使しうるが、これはあくまでも、殖民および小規模経営の拡大という事業団の目的の範囲内である。したがって、都市化に伴う土地利用調整を主たる目的とする農地整備に直接役立つことは少ないと考えられる。

(二) 連邦建設法の特別規定

このため、連邦建設法第一四四条⁽⁶⁾eは、帝国民法法の殖民事業団の課題の拡大および先買権の要件等の若干の修正を行なっている。

まず、「帝国民法法に言う殖民事業団の課題には、都市建設との関連で農林業代替地が確保されねばならない場合、市町村に対して適切な土地を調達し提供することも含む。」(同条e第一項)と定め、事業団が都市建設関連の農林業代替地取得のために活動することを可能にしている⁽⁷⁾。

また、「帝国民法法に基づき先買権は、第一項で挙げた目的で土地を取得する場合で土地所有者が公法上の団体に土地を譲渡した時行使することができる。この場合、先買権を行使する前に公法上の団体の意見を聞かなければならない。先買権は、当該公法上の団体がその土地を自己の義務的用途に必要とする時は行使できない。」(同条e第二項)と定め、先買権を行使しうる譲渡契約の譲受人の範囲を公法人にまで拡大している。

更に、都市建設のための市町村の代替地取得および提供義務が定められている(第一四四条d第二項)。

なお、連邦建設法および都市建設促進法も独自の先買権制度を有しており、市町村による都市開発のための公共的用地の取得に有効な手法となっている⁽⁸⁾。

(三) 土地所有権の制約

取用権行使の対象は限定されており公的土取得の手法としての機能は限られている。

他方、先買権については、対象が農地ならびに農地になりうる沼地および荒地に限られているが、農林業経営

の代替地取得に発動しうる。しかし一九七六年の連邦建設法で、都市建設のための先買権制度の対象の拡大や計画利得の吸収の意味をもつ価格引き下げ条項が取り入れられたことから、都市建設そのものに機能することは少ないと考えられる。また、この価格引き下げ条項が所有権の保障との関連で大きな問題となったのに比して、帝国殖民法に基づき先買権は契約上の価格を採用しており、より所有権の制約の緩い制度となっている。

先買権制度は法律上の規定に基づき行政主体が私人間の契約関係に入りこむわけで、基本法第一四条の所有権の保障、あるいは基本法第二一条第一項の契約の自由との適合性が問題となるが、判例は、すでに早くから合憲としており、学説の大勢もそれにしたがっている。⁽⁶⁾

注(一) 公益的殖民事業団 (die gemeinnützigen Siedlungsunternehmen) は、元來は「*ノイマン*」の *Siedlungsgesellschaften* [GmbH], *Deutsche Bauernsiedlung GmbH, Gesellschaft zur Förderung der inneren Kolonisation* [GPK] であったが、その後殖民担当官庁自身がこの事業団になった。しかも、この殖民担当官庁は多くの州で農地整備庁が兼ねていた。これらについては、*Kroeschell, K.* [72], pp. 32-33 参照。

(2) 土地に関する先買権とは、元來ドイツ民法典 (一〇九四条以下) に定められた契約による物權的先買権をさす。土地所有者と先買権者との物權的合意と登記によって成立し、土地所有者が第三者に土地を売却しかつ譲渡した後でも、先買権者が先買権を行使したときは、第三者は土地の所有権を先買権者の名義に登記することを拒否できない。以上については山田 [46], 四四一〜四四二頁。このような私法上の制度を公法上の目的 (公的土地取得) のために利用しようとするのが帝国殖民法等の先買権制度である。

(3) 帝国殖民法に規定された先買権についての文献として広渡 [39] 参照。

(4) 認可拒否の要件は一九六一年改正によるものである。以前の認可された譲渡という要件の場合、土地取引法の認可の趣旨である農業構造改善に添う譲渡が帝国殖民法の先買権の行使によって妨げられるという問題があった。他方、改正後は、認可を得ておらず、したがって効力を生じていない譲渡契約に先買権が行使されるという点と、農業構造改善に沿わない

都市化地域の土地利用調整における農地整備制度

(小規模化をもたらす)譲渡が、公益的殖民事業団の取得によって農業構造改善に背反する分割をもたらす可能性が問題として指摘されている (Kroeschell, K. [72], pp. 35-36).

(5) その他、事業団の先買権行使による私契約上の先買権の消滅効果と補償(第五条)、原売買の契約書において公証された価格が先買権の取得価格とされること(第四条)、先買権の行使は譲受人の認可申請後一ヵ月以内の他は民法の規定が準用される。なお、これらについては、広渡 [39] 参照。

(6) 連邦建設法第一四四条 a から f は、一九七六年の改正に際して、都市建設促進法の第六四条から第六七条が一部修正の上移されたものである。これらについては、I-O 参照。

(7) Ernst, W. -Zinkahn, W. -Bieleberg, W. [8] §144e 参照。

(8) これらについては、広渡 [40] 参照。

(9) 一般先買権は B プラン地区内のすべての土地を対象とする(第二四条)。特別先買権は、一定の建築施設の保存のために必要な土地(第二四条 a)、一般先買権の存在しない地域で F プランおよび発展計画の目的から都市建設措置の実施が考慮される地域の土地(第二五条)ならびに第二四条および第二五条の先買権の存在しない地域で都市建設の枠内でその土地が必要とされる所有者に対して法的義務により交換地および代替地の取得に必要な土地(第二五条 a) について存在する。なお、後者の先買権は、農林業地が農業構造改善に必要とされた場合行使できない(第三五条 a)。

価格引き下げ条項は野党の反対により明確な規定とならず(第二八条 a)、解釈および運用に争いを残すことになった。この点については、広渡 [40] 参照。

(10) これらの点は、広渡 [40]、四六七頁による。

八、道路・水利計画

道路・水利計画は正式には景城保全に関する付随計画を伴う道路および水利計画 (Wege-und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan) と呼ばれ、我が国では土地改良事業計画の中の各種施設についての

一般計画、主要工事計画、附帯工事計画等中の記載がこれに対応する。土地改良区が行なう土地改良事業にあつては、土地改良区が都道府県または地方事務所の指導をうけてこれを作成し、都道府県知事の認可手続きを経ることを要する。我が国制度に対する西ドイツ制度の特色は、計画の決定が一定の手続きと独特の法的効力をもつ計画決定という法的手法を採用している点にある。このような制度は我が国には存在しない。西ドイツの連邦行政手続法に基づく統一的な計画確定制度については、成田教授による紹介があるが、農地整備における計画確定制度はこれと異なつた点も少なくなく従来その性格が十分明らかにされていなかつた。そして、最も関心が持たれているのは、この制度が農地整備による諸計画の調整をどれだけ、またどのように可能にするものであるかという点である。

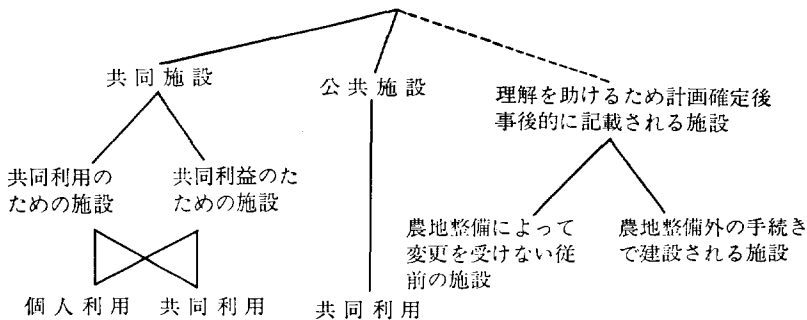
(一) 計画の策定

道路・水利計画は大まかにみて計画の策定 (Planaufstellung) と計画確定 (Planfeststellung) に分かれる。まずここで説明する前者は法的効果を伴わない事実上の行為である。

計画策定の主体は農地整備庁である⁽³⁾ (法第四一条第一項)。

計画策定の対象は、共同施設および公共施設であり、具体的には「公共の通路および道路の新設、変更または移転ならびに水利、土地改良および景域形成を行なう施設」(法第四一条第一項)である。したがって、景域保全の附随計画を伴う道路および水利計画と呼ぶよりも、共同および公共施設に関する計画ないしは第四一条に基づく計画と呼ぶ方が適切とも考えられる⁽⁴⁾。

次に、景域保全の付随計画である。この計画は、連邦自然保護法第八条第四項で要求される「景域保全の付随計



第2図 道路・水利計画に記載される施設

出所：Quadflieg, F. [82] § 41 Rdnr. 47.

画」と同一ではない。後者は、事業に伴う悪影響を除くための自然保護および景域保全であるが、前者は、農地整備独自の形成課題に基づいて積極的に景域形成を図る施設等を含むことができる。⁽⁶⁾

計画の内容については、法第四条に基づいて策定され、計画確定される内容に属するものと、他の法に基づく計画策定および計画確定を経た施設が説明上の便宜のために内容とされているものがある。⁽⁷⁾ (第二図参照)。

計画策定における農地整備庁の衡量義務については、法第四条には明示的に書かれていない。しかし、法治国家における計画という本質からして、農地整備事業に関係した公共的利益および私的利益の衡量は当然のこととして解されている。⁽⁸⁾ なお、公共的利益とは法第三十七条第二項の考慮義務に挙げられた事項中私的利益とは換地原則において示した事項をさす。

(二) 計画確定およびその手続き

以上のようにして策定された道路・水利計画は計画確定されることによって法的な効力を生じる。計画確定の定義については、連邦行政手続法やその他の個別法の法令用語として定着しているが法令上特別の定義規定はない。⁽⁹⁾ 更に、個別法により若干の相違があるが、鉄道法、道路法、水法お

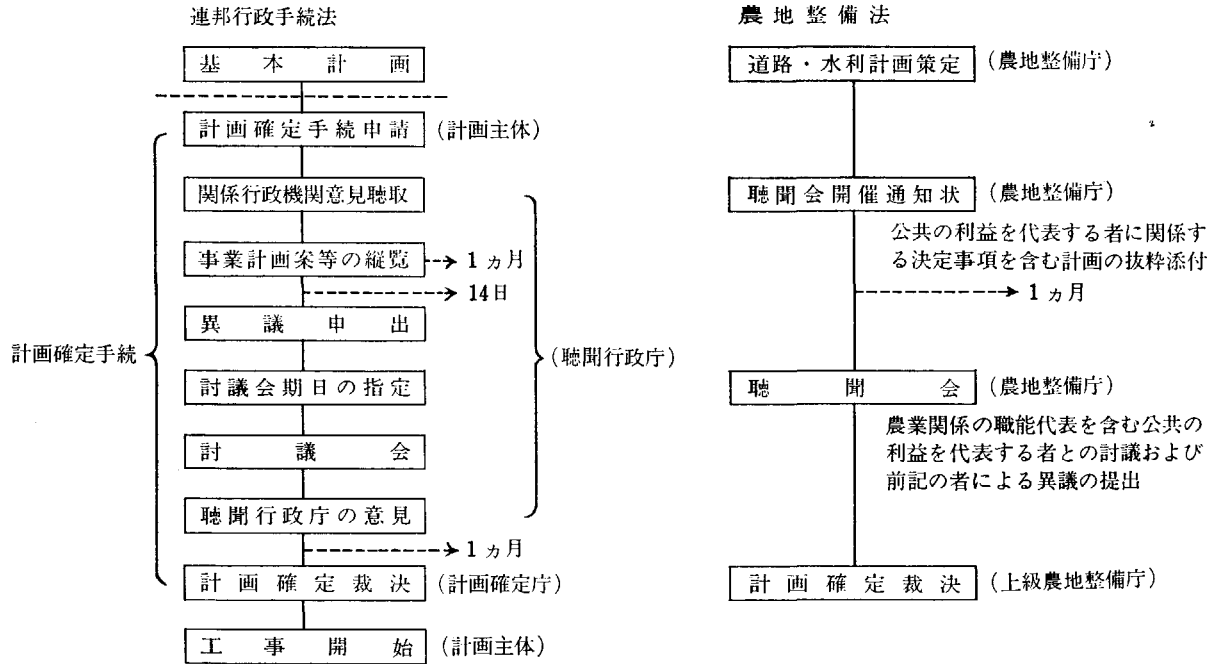
よび収用法の規定からの Hiddemann の定義によれば、施設関連の場合、「計画確定とは、施設計画についての行政作用であり、前もって形式的な手続きにより事業主体と関係者の間の公法上の関係を最終的に規制し、他の法規によって必要とされる認可等の行政庁の行為を不要とするもの」⁽¹⁰⁾であるとされる。

計画確定の起源は⁽¹¹⁾一八三八年のプロイセン鉄道法において鉄道路線の完全なかつ随時の建設権限の認可が通商大臣に留保されていたことにあるとされる。実務上も判例上もこの認可が種々の利害を考慮し関連する他行政庁の権限を同時に行使するものとして理解された。この点が更にプロイセン管轄法やプロイセン水法により単一の決定ですむものとして成文化された。そして、この制度がプロイセン収用法にも採用されるとともに、一定の手続きが計画確定に際して必要なものとして発達したのである。その後帝國鉄道法等に同様の制度が規定され、現在は連邦法および州法を通じて約四〇の法律が計画確定を規定しているとされる。⁽¹²⁾

ところで、西ドイツにおける行政過程の統制的統制の必要性の増大の結果として、一九七六年に連邦行政手続法が制定され計画確定およびその手続きについても統一的な規定が盛り込まれた（但し、この一般法以前に個別法に定められた計画確定およびその手続きは特別手続きとして存在する）。

一九七六年改正の農地整備法に基づく計画確定およびその手続きは、連邦行政手続法に基づく統一手続きの特別手続きにあたり若干の相違が存在する。以下、手続きの概要について主な相違を明らかにしつつ説明する（第三圖参照）。

まず、統一手続きによる場合、手続きは公の事業主体が計画を聴聞行政庁に提出することから始められる（連邦行政手続法第七三条第一項）。しかし、農地整備の道路・水利計画の場合、事業主体である農地整備庁が聴聞官庁



第3図 連邦行政手続法と農地整備法による計画確定手続き

注. 連邦行政手続法による計画確定手続きは、成田 [20] のものを一部修正した。

である（法第四一条第二項）ためこのような計画の提出はない。

次に、統一手続きの場合は、その任務の範囲が事業によって影響される行政庁の意見を求めるとともに、他方、事業により利害を左右される者（関係人）からの異議申立てを異議申立期間中に受け、異議申立期間経過後これらについて討議会で聴聞官庁が事業主体、官庁、関係人および異議申立人とともに討議する（連邦行政手続法第七三条第二項、第四項、第六項）。これに対して、農地整備の場合は、農業関係の職能代表を含む公共の利益を代表する者が聴聞会に提出した異議について同期間内にこれらの者と討議する（法第四一条第二項）。したがって、大きな違いとして、事業により利害を左右される者が異議申立をし討議に参加することができない。代わりに、異議申立てをするのは主として関係行政庁である。⁽¹⁴⁾

更に、聴聞手続きが終了すると、聴聞行政庁は、その結果について意見をとりまとめ、聴聞手続き終了後一カ月以内に関係行政機関の意見および聴聞行政庁が処理することのできなかつた未処理の異議をそえて計画確定庁に伝達する（連邦行政手続法第七三条第九項）。農地整備も明文の規定がないのでこの規定が準用される。⁽¹⁵⁾ 計画確定官庁は上級農地整備庁である。

最後に計画確定官庁が計画を確定する（連邦行政手続法第七四条第一項、法第四一条第三項）。この行為は計画確定裁決（Planfeststellungsbeschluss）と呼ばれ、それ自体計画確定官庁の計画確定高権に基づく行政行為である。⁽¹⁶⁾

（三）計画確定の法的効力

このような計画確定の法的効力については、連邦行政手続法（第七五条第一項）および農地整備法（第四一条第

五項)に同様の規定が存在する。

まず、計画確定により、当該事業によって影響を受けるすべての公共の利益との関係での事業の許容性が確定する⁽¹⁷⁾。すなわち、「計画確定により、事業計画は、他の施設に対する必要な付随措置を含めて、当該事業計画に関係するすべての公共の利益に関して効力が確定するものとする。」(法第四一条第五項)。

第二に、この事業の許容性の確定という法的効力を基礎としての集中的効力である。これには二つの側面⁽¹⁸⁾があり、一つは、計画確定という単一の決定により許容性が確定するという点である。これは、言い換えれば、ただ一つの行政庁(この場合、上級農地整備庁)が、関連するすべての利益について決定を下すということである。この場合、その利益が連邦法によって規定されているか、州法によって規定されているかを問わない。

もう一つの側面は、この計画確定以外に許容性が確定するために行政庁の別の決定行為を必要としないという点である。すなわち、「計画確定のほかには、行政庁のその他の決定、特に公法上の認可、権利付与、許可、同意、承認および計画決定を要しない。」(法第四一条第一〇一項)。

このような集中的効力については、実定法上この用語は用いられていないが、計画確定という法的手法を本質的に特徴づけるものであるとされる⁽¹⁹⁾。

集中的効力が手続法上のものにとどまるか実体法上のものも含むかという問題がある。これは、形式的集中的効力(formelle Konzentrationswirkung)にとどまるか実質的集中的効力(materielle Konzentrationswirkung)をも規定しているかという言い方で問題にされている。道路・水利計画の場合、有力な見解⁽²⁰⁾は、後者をも規定しているという立場をとる。これによれば、計画確定においては、種々の決定が手続的に統一されるといふことのみを意

味してないのでない。当該事項に権限を有する行政庁に代わって認可等の決定を行なうのではなく、立法者によって他の法に規定された権限から当該計画に関して実体的に拘束を解かれるのであり、⁽²¹⁾ そのような権限を一定程度吸収するものであるとされる。⁽²²⁾

第三は、権利形成的効力 (Rechtsgestaltungswirkung) である。これは、事業計画の主体と計画によって影響を受ける関係者の間のすべての公法上の関係が権利形成的に (すなわち最終的なものとして) 確定されることをいう (法第四一条第五項⁽²³⁾)。

(四) 計画確定の対象となる施設の範囲

法第四一条に基づき計画策定しうる施設は総て計画確定の対象となるわけであるが、計画確定の機能の限界を明らかにするにはこの点に関して解釈上の問題を論じる必要がある。

まず、計画策定の内容で述べたように、法第三九条が定める農地整備の目的のために必要な共同施設および法第四〇条が定める公共施設が対象となる。

第二に、農地整備の性格からして計画確定は、その影響が農地整備区域内に限られる施設 (事業) を対象とするしたがって、例えば道路であれば、主として、拡張、延長等の農地整備区域内の既存の施設の変更に限られる。

第三に、施設予定地の既存の建物等の移転にあたって必要な同意 (法第四五条第二項) が取れない場合は、道路・水利計画の計画確定では事業を實行できない。根拠法に基づく計画確定が必要である。

第四に、建設施設が農地整備手続きの参加人以外の者に影響を与える場合有効な計画確定はできない。⁽²⁴⁾ これは例

えば、道路の建設で区域外の住宅地区に環境被害を及ぼす場合などである。

第五に、法第八七条から第九〇条に基づく開発農地整備については、問題の大規模公共事業の根拠法に基づく計画確定が農地整備の導入の要件となるので、計画確定の対象とならない。

第六に、建築法上の認可は集中的効力の範囲が及ばない。すなわち、根拠法による手続きが必要である。

(五) 諸計画の調整

道路・水利計画とくにその計画確定制度の機能はどのようなものか。それは農地整備による諸計画の調整をどのように可能にするものであるか。これが本節の問題である。

計画確定制度一般の機能については、二つの見方がある。

第一は、計画確定制度において各種の利害を調整し公共事業の計画決定に存在する計画裁量を手続的にコントロールするという機能である。十分に手続きをつくすことによつて手続的正義を確保するという面である。これは、⁽²⁵⁾ 計画確定手続きに重点を置いた見方である。

第二は、計画確定の特に集中的効力に重点を置いて見る立場である。すなわち、このような制度がなければ一つの事業を行なうにあつて種々の法律に定められた多数の許認可を個々別々に得なければならぬという手続的煩雑さを減らすという手続きの効率化である。⁽²⁶⁾

住民に不利益を与える迷惑施設等の計画確定については、第一の機能が重視され、線的施設で多数の市町村の許認可を必要とする場合等については、第二の機能が重視されることが多いように思われる。ただ、基本的には、手

統一的コントロールと手続きの効率化というこの二つの相反する要請の調和を図るところに、計画確定制度の趣旨があるものと考えられる。

しかしながら、農地整備の道路・水利計画の計画確定制度の場合、これらと若干異なった見方を取ることができ

る。その理由は、第一に、農地整備の場合、農地整備庁と、区域内の参加人、関係行政機関等の調整は農地整備の導入から道路・水利計画の策定まで農地整備法が定める一定の手続きによって行なわれている。すなわち、すでに一定の手統的コントロールが存在する。農地整備の計画確定手続きが統一手続きに比して簡略なもの、この点を背景にしているものと思われる。

第二に、農地整備は面的開発であり道路等の線的施設にあるように一事業に係わる許認可が異常に多くなるとい

うことはない。

第三に、これが最も重要な点であるが、道路法等の個別施設にかかわる計画確定の場合は、その施設の建設に際して必要になる他の法律の許認可が不要になるのが通常である。しかし、道路・水利計画の場合、そのほかに、道路、鉄道、水路等の他の法律に計画確定が規定されている施設が道路・水利計画の計画確定に乗ることによって、二重に計画確定を行なう必要がなくなる点を指摘することができる。⁽²⁷⁾すなわち、農地整備庁以外の事業計画主体が、計画確定を農地整備の道路・水利計画にゆだねることによって、施設用地を確保し、あわせて手続きを簡略にすることができるのである。

以上の点から考えると、道路・水利計画について規定された計画確定制度は、農地整備庁以外の事業計画主体が

事業計画を道路・水利計画の計画策定および確定手続きに提出するインセンティブを与えらるとともに、これを基礎にして農地整備庁の各種の公共事業の調整を可能にするものであると言うことができる。⁽²⁸⁾ 但し、計画確定の対象となる事業（施設）で示されたようにその範囲は一定の限界をもつ。また、道路・水利計画の計画確定にのせることは義務的ではなく、道路・水利計画の計画確定後に個別法に基づいて計画確定することも可能であるので、その面でも調整の限界がある。

（六）都市建設領域の担当

道路・水利計画の計画確定は都市建設のBプラン決定をも対象にしうる。⁽²⁹⁾ 但し、面的な土地の利用方法でなく主として公共施設の建設にかかるものに限定されると解されている。⁽³¹⁾ しかし、この制度により農地整備庁は都市建設領域を含めた計画調整を一定程度行なうことができるようになったわけである。

注(1) 成田〔19〕、成田〔20〕。

(2) 石光〔3〕、千賀〔14〕等。

(3) バイエルン州では計画策定権限は参加人組合理事長に移譲された（Bayerisches Staatsministerium für E. L. und F. [6] Nr. 12 参照）。

(4) Quaddieg, F. [28] § 41 Rdnr. 28.

(5) 農村開発企画委員会 [28]、三三頁。

(6) Quaddieg, F. [28] § 41 Rdnr. 38.

(7) Quaddieg, F. [28] § 41 Rdnr. 47~51 § 44 § Blümel-Ronellenfisch [28]、p. 21 参照。

(8) Quaddieg, F. [28] § 41 Rdnr. 64.

- (6) 成田 [15] 一七〇八頁によれば、計画確定は三つの意味をもつとされる。第一に、計画確定の権限を意味する計画確定高権 (Planfeststellungsrecht) 第二に、計画を確定する行政行為としての計画確定である。これは計画確定裁決 (Planfeststellungsbeschluss) を意味する。第三に、計画確定が行なわれる一連の行政手続きを意味する計画確定手続き (Planfeststellungsverfahren) である。更に Bieber, E. [15] 〃 Quadflieg, F. [28] はより広く計画確定という法的手法ならし法的制度を指して用いる。本稿も、単に計画確定というときの最後の意味で用いるものとする。
- (7) Hiddemann, H. [9] 〃 p. 25 と 48。なお、計画確定と云つて他の定義と云つては、成田 [20] 〃 六十七頁 〃 Criefelds [25] 〃 pp. 889-890, Akademie für Raumforschung und Landesplanung [27] 〃 pp. 2331-2338 参照。
- (11) Fickert, H. C. [29] Einführung, pp. 3-9, Marschall-Schroeter-Kasner [27] § 17 Rdnr. 1-1 と 48。
- (12) 成田 [20] 〃 六八頁と 48。
- (13) 成田 [20] 〃 七一頁によれば、討議 (erörtern) は、計画主体、関係行政機関、利害関係人および異議申立人によって聴聞行政庁を中心に行なわれ、英米のいわゆる準司法的審問のような厳格なものではないが、単なる意見を聞き放しの「聴聞」でなく、時間をかけた会議形式の討論であるという。したがって、「聴聞行政庁は、この討議を通じて関係者の誤解を解き、異議および関係行政機関の意見に基いて提起された問題点・争点を明確にし、利害関係人の法的地位や利益の状況を把握し、異議に対する事業主体の見解を認識し、可能な代替案があればこれを発見・調査することに努めなければならない。」と述べた。
- (14) Bieber, E. [15] 〃 p. 141.
- (15) Quadflieg, F. [28] § 41 Rdnr. 121.
- (16) 行政行為の性格に関する議論と云つては、成田 [20] 〃 六八頁 〃 Quadflieg, F. [28] § 41 Rdnrn. 158-169 参照。
- (17) 計画確定の法的効力の説明の仕方は、Marschall-Schroeter-Kasner [27] § 17 Rdnr. 3-1, Bieber, E. [15] 〃 p. 141. Quadflieg, F. [28] § 41 Rdnrn. 215-255 と 42 〃 の許容性の確定を集中的効力の説明の中に繰り込むが、本稿では成田 [20] を従つて三分法とした。
- (18) Quadflieg, F. [28] § 41 Rdnr. 217 と 44 〃 Bieber, E. [15] 〃 p. 142 と 44 〃。
- (19) Quadflieg, F. [28] § 41 Rdnr. 215.

都市化地域の土地利用調整における農地整備制度

- (20) Quadflieg, F. [28] § 41 Rdnr. 10.
- (12) Quadflieg, F. [28] § 41 Rdnr. 219.
- (22) Quadflieg, F. [28] § 41 Rdnr. 10.
- (23) Quadflieg, F. [28] § 41 Rdnr. 252.
- (24) Schumann, R. [91] pp. 96-97 参照。
- (25) 成田 [30] がこのような見方を強調する。
- (26) Börner, B. [55] は、エネルギー供給事業体の建設するエネルギー施設が連邦建設法第三八条の許可例外に含まれないので、南ドイツから北ドイツにパイプ敷設を行なうために二五〇の市町村に連邦建設法上の同意を求めなければならぬと述べている。したがって、Börner はこの種の施設も計画確定制度を採用し手続きの効率化を図るべきことを説く。
- (27) 実は、この点については一九五三年の旧農地整備法第四一条第三項は、道路・水利計画の計画確定が、他の法律に計画確定が規定されている施設には及ばない旨の衝突条項 (Kollisionsklausel) を含んでいた。したがって、一九七六年の改正による衝突条項の削除は、道路・水利計画の調整機能にとつて大きな意味をもつ。これらの点については、Hiddemann, H. [29] Blumel-Ronnleithsch [29] Quadflieg, F. [28] Einleitung Rdnr. 99 参照。
- (28) 農地整備庁が道路・水利計画の申請行政と聴聞行政を兼ねているのも農地整備庁の主導の下に調整が行なわれることを可能にしている。
- (29) 西ドイツの都市計画制度については、説明を省く。Bプランは地区詳細計画とも訳される。
- (30) Quadflieg, F. [28] § 37 Rdnr. 86.
- (31) Schrüfer, H. [29] p. 107.

九、開発事業農地整備

開発事業農地整備 (Unternehmensfurbereinigung) とは、発電所、パイプライン、広域的な道路、空港の建設、

ダム建設等の大規模に用地を必要とする公共事業と一体的に行なう特別の種類⁽¹⁾の農地整備である。この開発事業農地整備は、西ドイツにおいて広く行なわれており、面積比にしても地区数比にしても全体の一〇%程度⁽¹⁾を占めている。このような公共事業関連の土地改良(圃場整備)事業は、我が国でも国土調整費によってある程度奨励されているが制度的にこれを仕組んだものはない。更に、二で示したような非農用地制度一般にかかる問題が存在するほか、申請主義で強制力を欠く点や地区あたりの事業規模に予算上の限界がある点など問題点が多い。西ドイツの農地整備は既にのべたように職権主義という点に特色があるが、開発事業農地整備の場合、通常の農地整備とは著しく異なった事業決定要件を設定するとともに、等価換地の原則を放棄している。九では、この開発事業農地整備の制度(法第八七条から第九〇条までが通常の農地整備に対する特別規定となる。)の概要の検討を通じて、我が国とどのように異なった所有権の制約の仕組みがあるのかを明らかにする。

(一) 事業導入の要件

開発事業農地整備も通常農地整備と同様に、上級農地整備庁の農地整備決定によって法的に開始されるのである(法第四条、法第八七条第四項)が、開発事業農地整備の場合一定の要件の下に事業が導入(einfuehren)されること⁽²⁾が規定されている。この導入は決定と異なって農地整備庁による準備的作業を意味するが、法第八七条第四項によつて、導入の要件は決定の要件をも構成する。また、重要なものは、通常農地整備の要求する実質的⁽³⁾要件のうち公益的要件である法第一条の目的への適合が事業決定に不要とされている点である(法第八八条第一号)。

事業決定の要件の第一は、「特別の事由により農村地域の土地を大規模に必要とする収用が認められる場合」(法

第八七条第一項)である。

「特別の事由により」とは、旧法制定時の議会審議の過程で、わずかな土地の必要性のためにこの事業が開始されない趣旨で付加された文言である。⁽⁴⁾

「大規模に必要とする」は法第四〇条の「小規模の範囲」での公共施設の共同減歩と対照させた文言である。⁽⁵⁾

「収用が認められる」とは、それぞれの公共事業の根拠法に収用条項があり、根拠法に従って収用が認められる場合である。例えば、道路法で言えば、同法に基づく計画確定によって収用が認められる場合になる。したがって、収用法によって個々の土地に対する収用が認められることは必要でない。⁽⁶⁾

第二に、「収用行政庁の請求」(法第八七条第一項)である。

第三に、「事業により影響を受ける者に生じる土地喪失を広範囲の所有者に分担させ、または当該事業により一般的な農村基盤整備について生じる不利益を回避する必要があるとき」(法第八七条第一項)である。⁽⁷⁾

前者の規定により、土地の喪失の程度が個々の農業経営の存続をおびやかすことを防ぐとされる。また、前者と後者の必要はどちらか一方が存在すればよい。⁽⁸⁾

第四は、「土地収用が実施される事業について計画確定手続きまたはそれに準じる手続きが導入された」(法第八七条第二項)ことである。この計画確定は、収用法上の計画確定ではなく事業の根拠法の計画確定である。⁽⁹⁾ 計画確定裁決まで待つことを要しない。これによって、農地整備庁が公共事業の計画と早い段階で調整を行なうことが可能となる。⁽¹⁰⁾

第五に、法第八八条第一号に基づき、あらかじめ参加が見込まれる土地所有者に対する説明において、当該事業

の特別の目的が示されることである。

最後に、法第八七条第一項に基づき、土地喪失の分担の範囲が、農業関係の職能代表と協議して定められていることである。この規定は、特に土地喪失の分担の範囲について農業者の利害を反映させるためのものであるが、事業の当否そのものについては問題にすることができない。土地喪失の分担の範囲をどのように定めるか、言いかえれば参加する土地所有者の範囲について問題とすることができるとどまる。⁽¹¹⁾

以上の要件に加えて、第四条の私益的要件が満たされた上で、上級農地整備庁が事業決定を行なう（法第四条）。したがって、通常農地整備との比較で言うなら、農業の生産性向上、一般的農村基盤整備や農村開発というような広げられたといえ農業目的を中心として考えられている制度と異なっており、これらと全く関連なく農地整備を行なうことができるわけである。この場合中心となる要件は、なんとといっても、収用が認められた事業であることであり、要件からみると、開発事業農地整備は農業法というより土地収用法の系統に属するものであると考えることができよう。

(二) 事業の効用

通常の農地整備は、大規模に土地を必要とする公共事業に用地を提供するには限界を有している。⁽¹²⁾ まず、法第四〇条の比較的小範囲での共同減歩や法第五二条の同意による不換地によっては十分な量の土地の創出を期待できない。

また、特定の場所に大規模に土地を必要とすることから、法第四四条の等価換地の原則を換地にあって保持す

ることを困難にする。

更に、法第一条や第三七条の目的に農地整備が適合しなければならぬので、事業者の利害が十分考慮されない。特に、法四五条の特定種類の団地、建築物等の所有権保護の規定が障害になる。

これに対して、開発事業農地整備にあつては、⁽¹³⁾事業用地の共同減歩による創出（法第八八条第四号）の範囲の決定にあつて、農業関係の職能代表との協議のみが必要とされる。また、等しい土地で換地を受ける等価換地の原則是放棄され共同減歩分は金銭清算される（法第八八条第四号）。更に、法四五条（四）の（五）参照）は適用されず、ただ「土地の提供については、農業経営または園芸経営は、その経営の継続が困難とならない限度においてのみ対象とされる。」（法第八八条第四号）。なお、事業者は実施費用および手続費用を分担する旨規定されている（法第八八条第八、九号）。

以上のように、開発事業農地整備は制度として、等価換地を必要としない強制的な共同減歩により土地の創出取得を容易にするものとなっている。⁽¹⁴⁾

（三）制度の歴史的展開

開発事業農地整備と通常の農地整備制度との相違はその歴史からも理解される。

開発事業農地整備の起源は、一三四年にバイエルンでドナウ川の付け替え工事の際必要な用地を面的な再編成を行ないつつ修道院と農民で分担したことによるとされる。⁽¹⁵⁾

その後このような形の河川工事があちこちで行なわれたが、制度としては一九〇五年のオーデル川の河川対策の

ための法律が最も古く、プロイセン耕地整理法（一八七二年）と一緒に事業に適用された。⁽¹⁶⁾ この制度により農地整備の中で氾濫常襲地帯から高台へ二つの村が移動した例もあるとされる。⁽¹⁷⁾

更に、一九〇〇年代前半は、貯水池、ダム、運河等の建設について面的整備を規定した法律がいくつか制定されるときに、⁽¹⁸⁾ 実際の面的整備の手續きについてはプロイセン耕地整理令や後には帝国耕地整理令（一九三七年）を準用して行なわれていた。⁽¹⁹⁾

最も明確な開発事業農地整備的な制度の出現は、一九三三年の「帝国高速道路建設法」であり、この法の第九条 b は、参加者の同意なしに農地整備を開始しその中で用地取得する権限を与え、土地喪失には補償すべきことを定めていた。但し、バーデンとヴュテンベルクでは、耕地整理法を改正して開発事業に関する規定を同じ時点に導入しており、⁽²⁰⁾ 前述の法の適用を必要としなかった。

一九三七年の帝国耕地整理令は、これらの制度の発展の到達点として、農地整備制度の中の特別規定として開発事業農地整備制度を規定したのである。令第一条第二項は、「収用が認められ計画確定が行なわれ、農村的土地を大規模に必要とする事業について、土地の提供によって生じる土地の喪失を広範囲の土地所有者に分担させるか、または収用に伴う一般的農村基盤整備への不利益を回避する必要があるとき、耕地整理手續きの中で補償の確定と収用の実行（傍点筆者）を行なうことができる。」と定めている（関連規定として第五七条および第五八条）。これがその後の一九五三年法および現行法の原型をなすのであるが、注意すべき点は、耕地整理令の開発事業農地整備では、その後の法文では姿を消す収用とそれに伴う補償が明確に書きこまれている点である。

以上の歴史的展開が示唆しているのは、第一に、開発事業農地整備は、通常農地整備と同様に古い歴史をもつが、

当初は通常農地整備とは別の法体系として発展したこと、また、開発事業農地整備が法的には収用を基本としつつその拡大または修正されたものとして発展したのではないかという点、更に、収用ではないとされる通常農地整備制度の中に本質的には異なった性格をもつ二つの制度が合わせて規定されたことである。

(四) 土地所有権の制約

既に四で触れたように、通常農地整備は収用にはあたらな⁽²¹⁾いと解するのが判例および学説の立場である。これに對して、開発事業農地整備は(三)までの検討でも明らかにされたように、収用法に基づく収用とは異なるが、収用が可能となる状況で収用に準じた所有権の制約を行なう。⁽²²⁾すなわち、通常農地整備を収用から明確に区別する等価換地の原則が放棄され、強制的な金銭清算が導入される。但し、個々人の土地の喪失は、共同減歩という形で(法第八八条第四号)一部の者が土地を喪失する収用よりも公平に、⁽²³⁾また広範囲の所有者に分担させる(法第八七条第一項)ことにより、収用にしばしばみられる農業経営等に困難を生じせしめることのない比率におさえることができる。したがって、収用にほぼ等しい土地所有権の制約の仕組みながら(その意味で一層円滑な公的土地創出を目指す)が、その欠点を、公平性と個別経営の土地喪失の大きさの限定という二面から回避する制度であるということができ⁽²⁴⁾る。

注(1) 農政調査委員会 [26]、七七頁石光論文参照。

(2) Quadtieg, F. [28] § 87 Rdnr. 47.

(3) III (I) 参照。

(4) Quadtieg, F. [28] § 87 Rdnr. 72, Steuer, R. [28] § 87 Rdnr. 7 24 28°.

- (5) Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnr. 63.
- (6) Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnr. 53, Kastner, F. [77] pp. 49-52.
- (7) Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnr. 81.
- (8) Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnr. 42.
- (9) Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnr. 139, Kastner, F. [77] pp. 49-52 参照。
- (10) Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnr. 136, Deutsches Bundesministerium für E. L. and F. [85] 1-2 参照。
- (11) Labbé, W. [88] Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnrn. 116-122 以下。
- (12) 農業地整備の限界について Manger, R. [87] Kastner, F. [77] pp. 43-47, Deutsches Bundesministerium für E. L. und F. [85] 参照。
- (13) Deutsches Bundesminister für E. L. und F. [85]。
- (14) その他、公共事業と農地整備を一体として扱はねばならぬ農民について Alentfeld, F. [91] Winterberg-Land [88] Schumann, R. [91] Jäger, K. [82] 参照。
- (15) Eilfort, H. [19] p. 6, Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnr. 1 参照。
- (16) 農地整備と個別の公共事業の取用および補償の規定が連係されて適用されることが始まったのである。但し、そのそもその理由は、負担の公平の分担というより、ノイエン取用法において、金銭でなく代替地による取用補償を認める規定があったことによるという見解がある (David, C.-H. [75] pp. 59-60)。
- (17) Eilfort, H. [5] p. 7.
- (18) David, C.-H. [75] pp. 60-63.
- (19) Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnr. 2.
- (20) David, C.-H. [75] p. 62, Quadtieg, F. [88] § 87 Rdnrn. 2-4.
- (21) 同注(14)。
- (22) 開発事業農地整備は取用に該当するという判例・学説については、農政調査委員会〔26〕の田山論文(五三頁)参照。
- (23) フランスにも公共事業と農地整備と結合させるのは同様な制度が一九六三年に制定されている (農政調査委員会〔26〕、都市化地域の土地利用調整における農地整備制度

一五八頁)。これについての農政調査委員会〔26〕、二三三頁の稲本発言によれば、「……いわば土地取用にかわる、より公平な方法として換地が行なわれる。土地取用は、特定の土地を取り上げて、その人に補償するだけだから、他の所有者との関係で不公平を生じる。これを回避するのが換地事業だという理解である。……」とする。

一〇、都市建設措置と農業構造改善措置との相互連関制度

都市建設と農業構造改善特に農地整備の関係を定める規定は両法制にいくつか存在するが、連邦建設法は特に第七部 a に両法制の相互連関に関する制度を定める。西ドイツの都市計画制度の紹介は数多い、がこの相互連関制度はほとんど無視されてきたといっても過言ではない。これを裏がえせば、我が国においては西ドイツの都市計画制度の理解において農地整備の果たす役割は忘れられてきたことを意味する。村落居住地区を対象にした村落再整備における両制度の包括的な関係は一で扱われるが、一〇はそれに先だってこの相互連関制度の内容と特徴を明らかにする。

我が国の都市計画と土地改良の両制度の調整は主として施行令、通達レベルでなされているが、その内容は両制度の領域を明確化するとともに事業の実施にあたって調整を図ったものといえる。西ドイツがこれとどのような異なる制度を有しているかが問題となる。

(一) 計画調整システム

都市建設措置と農業構造改善措置の関係については、二種類の考え方によって規定されている。その一つは両者

の準備および実施段階における計画の調整である。他の一つは、計画手法である建築管理計画と面的整備手法である農地整備が必要に応じて相伴うことを促す協同システムである。(一)では前者を(二)で後者を説明する。

まず、第一に都市建設措置における農業構造改善措置の考慮義務である。すなわち、連邦建設法第一条第六項前段には建設管理計画の策定に際し個別に考慮すべき事項のカタログのうちに、「経済・エネルギー・熱・水供給および農林業上の利害」が挙げられ、後段には、「農林業用地または住宅用地は、必要な範囲においてのみ他の用途に予定し、かつ、要求しなければならぬ」という指針が与えられている。但し、農業上の利害が特に重視されるという訳ではなく、同法第一条第七項によって、「公的および私的な利害が、管理計画の策定に際し正当に相互衡量されなければならない」という利益衡量の一要素にとどまる。もっとも農業構造改善措置のもつ意味を誤って解釈して策定された建設管理計画は衡量に瑕疵があるものとされ、計画は無効となるとされる。これらの規定は連邦建設法第一四四条a第一項によって、「都市建設措置の準備および実施にあたっては、農業構造改善措置、特に共同任務としての『農業構造改善および沿岸保全』に関する法律に基づく先行計画を考慮しなければならない。」と農業上の利害を具体化している。

第二に、建設管理計画策定の準備にあたって市町村が農地整備庁等の参加を求めなければならない。すなわち、市町村によって建設管理計画の策定が行なわれる場合、農業構造改善措置実施官庁および農地整備庁は連邦建設法第二条第五項に定める「公共的な利害を有する官署」に該当し建設管理計画策定に早期に参加しなければならない。連邦建設法第一四四条b第二項はこれを具体化して、「市町村は、建設管理計画策定の準備段階において、農地整備庁の参加を、農業構造改善措置が他の官庁によって実施される場合は当該官庁の参加を求めなければならない。」

とする。

第三に、農地整備庁と市町村の計画の早期調整義務である。すなわち、「農地整備庁と市町村は、市町村行政区域を対象とするそれぞれの企図を可能な限り早期に調整する義務がある。」(同法第一四四条c第二項)。この規定は農地整備法第五条第三項と併せて解釈する必要がある。⁽²⁾これによれば農地整備庁は主要な行政機関、特に市町村に対して、計画している農地整備手続きについて説明しなければならない。

(二) 協同システム

協同システムを定める規定としては、第一に、建設管理計画策定時に上級農地整備庁が同計画と連携して農地整備または他の農業構造改善措置の導入を検討する義務がある(連邦建設法第一四四条a第二項)。

第二に、第一の場合と反対に農業構造改善措置が市町村行政区域の市街地開発に影響をもつと予想される場合、市町村は建設管理計画が策定されるべきか否か、およびその他の都市建設措置が実施されるべきか否か判断する義務がある(同法第一四四条b第一項)。

第三に、第二の場合として、農地整備にあつては、都市建設手続きが農地整備に伴って義務的に開始されるようになっていゝる。まず、農地整備の計画段階において、すでに述べたように農地整備法第五条第三項により農地整備庁は主要な行政機関、特に都市建設の権限をもつ市町村に対して、計画している農地整備手続きについて説明する義務がある。これをふまえて、「農地整備庁の通知によつて、農地整備法に基づく農地整備が企図されるか、または既に決定されていることを予知した市町村は、遅滞なく建設管理計画を策定しなければならない。」(同法第

一四四条c(第一項)わけである。

(三) 農地整備庁による都市建設措置の実施

連邦建設法は二つの領域で農地整備庁が都市建設措置を市町村に代わって行なうことができる規定を置いている。第一に、連邦建設法第二条第三項に基づき市町村は建設管理計画の作成を適当な法人に委託することができる。

農村地域の市町村においては、建設管理計画の作成は人力的にも能力的にも困難な場合が少なくないことと、既に述べたように農地整備に伴う建設管理計画の策定義務があることから、農地整備庁にこれを委託することが少ない。⁽³⁾

第二に、連邦建設法第四六条第四項に基づき、市町村は区画整理実施権限を農地整備庁または他の適当な官庁に移譲することができる。このような権限移譲の規定によって、都市建設に農地整備庁の経験と能力が生かされるし、他方農地整備の側のイニシアティブによって村落再整備が行なわれる場合農地整備だけでなく区画整理という手法も用いることが可能になった。更に、区画整理と農地整備という二つの異なった法体系に属する土地整理方法は農地整備法第四四条第七項において結合され相互に換地が可能である。

(四) 都市建設措置に伴う開発事業農地整備

既に九で扱った開発事業農地整備(農地整備法第八七条ないし第八九条)は、連邦建設法第一四四条f(第一項)より、都市建設措置のために農林地が必要な場合に一般的に適用されうることとされた。本条は農地整備法第八七

条の特別規定にあたる。以下、通常の開発農地整備事業に対する相違を述べる。

第一に、「都市建設措置のために農林地が必要とされる場合」(同法第一四四条f第一項)すべてに適用されるのであって、「農村地域の土地を大規模に必要とする収用が認められる場合」(農地整備法第八七条第一項)である必要はない。注意すべき点は、農村地域の農林地に限られておらず都市地域の農村部に及ぶことと、「農林地」とあつても建築地も含めることができることである。⁽⁴⁾

第二に、通常の開発事業農地整備においては土地収用が実施される事業の計画決定手続き等の開始後であることが要件であり(農地整備法第八七条第二項)、本条の場合も同様に地区詳細計画手続きの開始後が要件になると考えられる。⁽⁵⁾但し、第一四四条f第一項によりBプランが拘束力を生じている必要はない。なお、この場合、Bプランは農地整備計画の公告前に効力を生じなければならない(同条同項)。

第三に、収用官庁の申し出ではなく市町村の申し出と上級行政庁の同意によって開発農地整備が命令(事業決定)され得る(連邦建設法第一四四条f第一項)。

(五) 農地整備による都市建設領域の担当

以上の都市建設措置と農業構造改善措置の相互連関制度および関連の諸規定からみた、農地整備が都市建設領域を担当する仕方の特色は次のようになる。

第一に、両者の計画調整をふまえて、それにとどまらず建設管理計画という計画と面的整備実行手段としての農地整備が必要に応じて相俟い協同して都市建設を行なうという考え方である。すなわち、農地整備は都市建設領域

における面的整備手法という位置づけが濃厚である。

第二に、市町村による農地整備庁への、建設管理計画策定の委託、あるいは、区画整理権限の委譲という形で、都市建設の計画権限および面的整備権限が実質的に農地整備庁に移され、農地整備庁が都市建設を担当しうる可能性が開かれていることである。

第三に、開発事業農地整備の要件が緩められ、都市建設措置に伴っての開発事業農地整備の開始が可能になるなど農地整備の手法が都市建設に導入されていることである。

注(一) Lörken, H. [89] p. 141.

(2) Lörken, H. [89] p. 141.

(3) Lörken, H. [89] p. 142 243 Quadfiieg, F. [88] 参照。

(4) Ernst, W. - Zinkahn, W. - Bielenberg, W. [89] § 144 f Rdnr. 9.

(5) Ernst, W. - Zinkahn, W. - Bielenberg, W. [89] § 144 f Rdnr. 11.

一一、村落再整備

村落居住地区を中心とする再開発等を西ドイツでは村落再整備 (Dorfneuerung) と称する。このようなものは、我が国では農村整備ないしは農村計画と呼ばれる分野、あるいは国の補助制度上の農村総合整備モデル事業等に対応する。既に二で述べたように、土地改良事業は村落居住地区をも含むことが可能であるが、事業参加資格費用負担等の問題により実際には行なわれていない。したがって、村落居住地区の土地利用調整、再開発等を対象にした法制度は実地上存在しないといつてよい。西ドイツの村落再整備については事例の紹介は少なくないが、そ

の制度的基礎を検討したものではない。西ドイツについても村落再整備の統一的な法制度は存在しているわけではないが、その一つの理由は、この領域が都市建設と農地整備の交錯する場で排他的にどちらかに属するということがないからである。一一では、村落再整備の中で都市建設と農地整備がどのような権限調整または権限分担を行なっているか整理し、それを通じて農地整備制度が都市建設的な領域をどのようににだけ担当しているか明らかにする。ここでは、性格上農地整備法の村落再整備の規定だけでなく、関連する一〇までの各制度、都市建設法制等にも触れる。

(一) 事業の内容

まず、村落再整備の内容をどのように理解するかである。農林地を新たに農外の目的(特に建築)のために開発する村落開発(Dorferweiterung)又は Dorfentwicklung)、農林地の整理を行なう圃場整備(Feldberingung)狭い意味の農地整備である)および建築地、交通用地、公共施設用地等からなる居住地区の再開発(Dortsanierung)の三つに分けて最後のものに限定する考え方が最も論理的である。⁽²⁾ただ、実態としてみれば、最後の再開発は、市街地開発なくしては不可能であり、また、多くの場合圃場整備とも一緒に行なわれる。したがって、最も広くはこの三つを含めて指すこともある。他方、後に述べる補助措置を規定する村落再整備プログラムでは、補助対象は再開発に属する事業から構成されている。また、法的概念としては、農地整備法第三七条第一項が規定する農地整備で許容される村落再整備措置とは、農地整備の目的に適合する範囲での第一番目の村落開発(但し、多くの場合、市街地開発は地区詳細計画の策定を要する)と第三番目の村落再開発の双方を指すとされる。⁽³⁾

ここでは、村落再整備を主として村落開発および村落再開発を併せたものと考え、都市建設制度の中で行なわれるか農地整備制度の中で行なわれるか否かを問わないものとする。

このように理解した村落再整備にあつては、村落居住地区において、居住地区の拡大、住居の改修や移転のほか街路の拡張、排水路の整備等種々の公共施設整備が行なわれるわけである。ただ、特徴的なのは、現代社会生活の利便性が追求されると共に、街路の歴史的景観が保存されまたは再現されるなど、村落の伝統的個性的な発展を考慮することが重視されている点である。更に、これと関連するが、公共施設整備などの公的措置とは別に住居家屋や経営家屋の新築、改築、修景等が私的な措置として位置づけられつつも補助金によって奨励されている点である。以上の意味の村落再整備を統一的に規定する法律は存在しないが、基礎となる関連の法としては連邦建設法、都市建設促進法 (Städtebauförderungsgesetz)、農地整備法、住宅近代化法 (Wohnungsmodernisierungsgesetz) 等である。

連邦レベルの補助プログラムとしては、都市建設促進法、住宅近代化法それぞれに基づくものもあるが農業政策の枠内に次の三つがある。第一に、共同課題「農業構造および沿岸保全法」に基づく特別プログラム、同じく上記法に基づく農地整備の一般的な補助プログラム、更に、同法に基づく個別経営を対象とした経営外住投資促進プログラムである。⁽⁸⁾

(二) 農地整備と都市建設との関係

村落再整備を主として支える法制度は農地整備法と他方で連邦建設法および都市建設促進法を中心とする都市建

設法制度であるが、村落居住地区の整備をめぐるこの二つの法制の関係は歴史的に変化している。

まず、第一は両法制の発生から一九六〇年の連邦建設法制定までの時期である。

都市建設の計画制度は、一八七五年のプロシア建築線法に基礎をもち一九一八年のプロシア住宅法へと発展していくが、当初はそれらが対象とするのは都市地域であり、村落居住区を舞台としては都市建設の基本的な計画と農地整備の計画との調整問題は存しなかったであろう。しかし、一九五三年の旧農地整備法第三七条第三項に「建築地域計画、Bプランおよびその他の類似の計画によって、農地整備が村落居住地区を対象とすることは妨げられない。」と定められたことからわかるように、両法制の調整問題が漸次生じてきたものと考えられる。⁽⁹⁾この規定により、村落居住地区を対象として両法制に基づく計画が併存するように整理されたわけであるが、両者の効力上の優劣がどのように処理されていたかは明らかではない。

計画領域ではなく面的整備の領域については、この種の制度は農地整備にのみ存在し、これが一九世紀前半より都市建設に準用されることが始まった。⁽¹²⁾しかし、都市建設の面的整備がもつ独自性のため、一九世紀末よりプロイセン等で都市建設独自の区画整理令の制定が進み、中でも一九〇二年フランクフルト市のアディクス法⁽¹³⁾が大きな影響をもった。これが第二次大戦後の復興法を経て連邦建設法に受け継がれる。しかし、他方で、既に四で述べたように、農地整備の側で村落居住区を事業区域にとり入れる要件が一九三七年の帝国耕地整理令まで順次弱められたことや、前記旧農地整理法第三七条第一項の規定からみて、村落居住地区の面的整備は實際上農地整備制度によるか、その準用によって行なわれていた。⁽¹⁵⁾

このような一九六〇年までの法的状況は同年の連邦建設法の制定により少なからず大きな変動を蒙むることとな

った。⁽¹⁶⁾ まず、同法第三八条の規定によって、農地整備の計画は市町村の建設管理計画（FプランおよびBプラン）に効力上優先する専門計画に含められなかった。すなわち、いわゆる市町村の都市建設領域での計画高権（Planungshoheit）が明定され、建設管理計画の効力上の優位性がはっきり示されたわけである。⁽¹⁷⁾ 他方、面的整備については、連邦建設法第四部に区画整理が規定されることにより、それまでの関連法が廃止されるとともに、都市建設の領域で（地区詳細計画の実現のために）市町村が農地整備制度を準用することができなくなった。⁽¹⁸⁾ また、同時に、都市建設法制の確立により都市建設的な面的整備について農地整備制度が有する法的基礎が区画整理制度との関連で限定されないしは不明確になった。⁽¹⁹⁾ したがって、法律上の疑義が生じるのを避けるためには市町村が事業主体となつて区画整理を実行するしかないわけであるが、これは実際問題として農村部の市町村の行財政能力の範囲を越えるものであった。⁽²⁰⁾

連邦建設法の制定により都市建設と農地整備の権限分担の原則は基本的に確定されたが、二つの領域の調整の必要性はかえつて増大したとも言える。これに対応して各州では二つの法制の間で「密接な協同と統一的な処理」が行なわれるよう行政規則が定められるようになった。⁽²¹⁾ これを受けて一九七一年都市建設促進法第四部に都市建設措置と農業構造改善措置との相互連関制度が規定されたのである。これは一〇で解説した連邦建設法に引き継がれたものにほぼ等しく、双方の計画の調整システム、都市の建設管理計画と農地整備の協同システムの導入に加えて、区画整理権限の農地整備庁への委譲による農地整備側での都市建設的面的整備機能の拡大を図つたものであると言えよう。ただし、この相互連関制度は、その適用が主として都市建設促進法の定める都市再開発措置および新都市開発措置に限られていた。

最後に、一九七六年の連邦建設法と農地整備法の同年改正である。一つは、この改正により前記相互連関制度が都市建設措置一般に拡大された。更に、計画の面については既に八の(内)に述べたように、この改正によってBプラン決定も道路・水利計画の計画確定の集中効力の対象に含まれることとなり、農地整備側の計画機能の増大があった。他方、農地整備法第三七条第一項において、「村落再整備のための措置を、併せて実行することができる」と規定されたことにより、農地整備の目的の範囲内⁽²²⁾で、都市建設的な性格を有する面的整備のほか、同様な道路建設、地区整備、家屋改築等⁽²³⁾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与えられた⁽²⁴⁾。

以上見たとおり、村落再整備は、計画の面では連邦建設法の確立によって基本的に農地整備法制の立ち入るところでなくなったのであるが、道路・水利計画の計画確定制度により一定の計画機能を有している。また、相互の計画の調整システムも存する。他方、面的整備の面では、都市建設管理計画との協同システム、区画整理の権限委譲、村落再整備の規定等により都市建設管理計画の下で実質的に農地整備が担当しうるものとなっている。

(三) 農地整備制度の効用と限界

村落再整備の実施にあたってその基礎となる三つの法制度、連邦建設法、都市建設促進法および農地整備法の長短所を比較することによって、農地整備制度のもつ効用を明らかにする⁽²⁵⁾。

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。空間的には、原則的にBプランの領域内となる。また、建設管理計画の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は大きな長所であるが、他方、計画の策定、変更等に相応の手続きが必要となる。更に、連邦建設法制に属する村落再整備振興プログラムは特に存在しないので、この意味でも村落再整備の促進力をもたない。農村的市町村にとって建設管理計画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、通常の都市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となる。また、同法に基づく都市再開発および都市新開発措置に対する連邦の補助プログラムが存在するが、農村地域にとっては有効でないとされている。

農地整備法に基づく場合、内容的には村落再整備のための措置は農地整備の目的に適合するものでなければならぬという制約がある。ただし、市街地開発のみを目的として行なうことは困難があるが、農地整備の目的の拡大により農業的土地利用と都市的土地利用の調整に関連する限りでは、都市建設的措置を行なうこと自体問題がない。したがって、事実上内容的な限界は非常に弱いと考えられる。また、村落再整備を担当するにあたって空間的な区域設定の限界は存在しない。問題は、面的整備手法としては、等価換地の原則に拘束され、実効性を失う可能性が特に市街地開発などに多いことである。⁽²⁶⁾ 補助措置等の財政的な面では、農地整備側でプログラムが用意されており、B.プラン地区内のすべての事業が対象となる。⁽²⁷⁾

注(一) 例え、Badenwürttembergisches Ministerium für E.L.W. und F. [26] 参照。

(二) Seele, W. [26] がこのような考え方を採用しており、Dorfentwicklung と同じ概念を Dorferweiterung とは別に全

本を包括するものを用いる。

- (3) Quadflieg, F. [8] § 37 Rdnr. 122.
- (4) Neuenthesen zur Dorfenerneuerung (村落再整備のたのびセンター)「Arbeitagung der GFK E. V. (1977年11月2, 3日) *Innere Kolonisation*, Vol. 27, No. 2, 1978」村落再整備の理念が住と住居環境の整備であることとを明らかにし、村落再整備の措置を基盤整備のための公的措置と住居家屋や経営家屋の市民による改善の私的措置の二種に分類する。なお、後述の共同課題「農業構造と沿岸保全の改善」の特別プログラムによる村落再整備の補助においては後者は農業者のみ補助対象となる。
- (5) 住居近代化と村落再整備について、Steinmetz, H. J. [8] 参照。
- (6) 田代正太郎「Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (1977-1981) の村落再整備について、補助要綱は農村開発企画委員会 [8]」六一～六二頁参照。
- (7) 田代正太郎「Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (1978-1981) の農地整備について、補助要綱は農村開発企画委員会 [8]」五六～五八頁参照。
- (8) 注(一)の経営外住投資促進等の分について。
- (9) Dieterich, H.-Koch, J. [8]「第一章をよむ読者の局部成治の解説参照。
- (10) 田代正太郎「本規定の趣意について、Steuer, R. [8] § 37 Rdnr. 11 参照。
- (11) 本節では計画領域(Planungsbereich)と面的整備領域(Ordnungsbereich)とを区別して論じている。
- (12) Ernst, W.-Zinkahn, W.-Bienenberg, W. [8] Vorh. §§ 45-84 Rdnr. 2 及び Dieterich, H.-Koch, J. [8]「一五二頁(監権)。
- (13) 地目の変更とそれと伴う価値の増減について、Ernst, W.-Zinkahn, W.-Bienenberg, W. [8] Vorh. §§ 45-84 Rdnr. 2)。
- (14) 正太郎は「フランクフルト・アム・マインの土地区画整理に関する法律」で「法律をつくった市長の名にちなみこのように呼ばれている。
- (15) Quadflieg, F. [8] Einleitung Rdnr. 126 及び「農地整備の中での村落再整備の歴史について」田の田をよむ

Osthoff, F. [88] 參照。

- (16) Quadflieg, F. [88] Einleitung Rdnr. 130.
- (17) Quadflieg, F. [88] § 37 Rdnr. 69.
- (18) Quadflieg, F. [88] Einleitung Rdnr. 130.
- (19) Quadflieg, F. [88] § 37 Rdnr. 72.
- (20) 注(9)と同。
- (21) Lörken, H. [89].
- (22) Seele, W. *et al.* [88] r Quadflieg, F. [88] § 37 Rdnr. 192, Quadflieg, F. [88] 等。
- (23) 農地整備における村落再整備措置の容認について、Quadflieg, F. [88] § 37 Rdnr. 124 參照。
- (24) この点については、Kaiser, G. [92] pp. 122-124, Quadflieg, F. [88] pp. 62-63 參照。なお、法第三十条の村落再整備についての改正は連邦議会による政府案の修正という形で行なわれ、その趣旨は「居住地区の密度緩和」が村落再整備措置を表現するものとしては狭く、また、その目的と矛盾する場合があるというものである。
- (25) 三つの法律の村落再整備についての比較は、Quadflieg, F. [88] r Seele, W. [88] r Schröder, H. [75] 等參照。以下の叙述は、以上の文献に基づいて。
- (26) Seele, W. *et al.* [88] 參照。
- (27) 注(6) r (7) の補助要綱參照。我が国で問題となるのは、このような点で、原則として市街化区域内での土地改良事業の國の補助はなごころである。

二二、各制度の機能の総合評価と我が國制度への示唆

三から一まで農地整備の九つの各制度それぞれについて、土地所有権の制約、諸計画の調整および都市計画領域の担当の三つの視点から機能を特定したが、一二ではこれを視点ごとに総合して各制度の評価を行なう。

都市化地域の土地利用調整における農地整備制度

第2表 西ドイツの農地整備各制度の機能

	私的土地所有 権の制約	諸計画の調整	都市建設領域 の担当
目的条項	○	○	○
職権主義による事業開始 および区域設定	○	○	○
事業主体の構成	○	○	○
換地原則および共同減歩	○		
道路・水利計画		○	○
開発事業農地整備	○		○
都市建設との相互関連			○
村落再整備			○

注。○印は表頭の機能を有することを示す。

第2表は結果を総括したものであるが、三つの視点で示された農地整備制度の機能が、単に一つの制度でなく多くの制度の組み合わせによって実現されていることがわかる。

なお、一二では、ボン大学 (W. Seele 他) によって行なわれた、ボン近郊のヘンネフ町の農地整備実態調査の結果も参考にする。更にこれをうけて、我が国の制度の進むべき方向について議論する。

(一) 土地所有権の制約

西ドイツ制度における換地では、等価換地原則が堅持されており、この意味では我が国制度と大きな差はない。但し、共同減歩制度は我が国よりやや広い。まず第一に、対象となる公共施設は我が国の制度より広範囲である。また、公共施設用地の無償の共同減歩がある。ただ、この無償の共同減歩は比較的小規模の範囲で、かつ、価値上昇分以内の減歩ということ、等価換地の枠内とされる。ここでは、計画利得の吸収という意味での土地所有権の制約までには至っていない。

先買いないしは収用権の強制的土地取得制度も、目的等は限定されているとはいえず、我が国制度にはない土地所有権の制約方式である。

最も明瞭に土地所有権の制約が看取されるのは、職権主義による事業の導入および区域の設定であるといえよう。注目すべきは、開発事業農地整備である。等価換地の原則を放棄して大規模な範囲の用地について強制的な金銭清算が可能であるので、収用ともみなすべき土地所有権の制約形態となっている。但し、農地整備を結合することにより、土地喪失の負担の公平化および個別経営の土地の喪失の大きさの限定という二面から、収用制度の欠点を緩和するものとなっている。言わば、収用的な共同減歩といえる。既に二で述べたように、公共施設等のための公的用地を取得する制度を法政策的に評価するには、土地所有権の制約の表面的な形態にのみとらわれず、土地取得の際に達成される効率、利益および負担の公平な分配および分担、更に、既存の権利の手続的な保護という三つの側面につき、どのようにバランスをとって制度が仕組まれているかみる必要がある。この観点からの立ち入った分析は別の機会に譲るが、開発事業農地整備は、職権主義や強制的金銭清算によりかなり強い土地所有権の制約を行ないつつも、買収価格を抑え迅速な土地取得を行なうという意味の効率性と、土地の喪失にかかる負担の公平性を追求した制度である。

どの制度が実態として土地取得に威力を発揮しているかは、形式的な制度の分析でなく実際の事例の検討が必要である。ボン近郊のヘンネフ町の農地整備の調査報告によれば、先行取得で確保した土地を換地の中で代替地として用いることにより対象用地の多くを創出している。⁽²⁾但し、等価換地が困難な場合⁽³⁾があり開発事業農地整備が導入され有効な手段として機能している。

また、連邦レベルの統計によれば、公共施設用地および農用地の増歩換地のための土地取得の七〇・五%が単純買収、不換地等によって、一九・六%が公共施設の共同減歩および開発事業農地整備の共同減歩によって取得され

ている。⁽⁴⁾更に、バイエルン州の一〇〇カ所の事業について、法第四〇条に基づく共同減歩率は平均六・七%、最大一七%、最小二%という統計がある。⁽⁵⁾これらの数字は、土地取得は量的にはなお単純買収、不換地等の比率が大であるが強制的な共同減歩も一定の役割を果たしていることを示している。

以上からすると、地価の安定しているうちの先行取得およびその換地を通じての用地取得ということが難しく、また、集落の共同意識に基づく非制度的な共同減歩が難しくなってきたところある我が国で、土地改良制度が考えられるべき、土地創出により実効のある法的手法としては、一つは通常の共同減歩制度の拡大(対象施設の拡大、無償共同減歩の導入)であろう。更に、これに対応できない大規模な土地需要に対しては、収用的な共同減歩を可能にする開発事業農地整備が一つの有力な手法となる。

なお、これらの制度の実効性は、地区除外を許さない職権主義による事業の導入および区域設定を基礎にしてその効果が発揮されているわけで、職権主義的な方向も併せて考える必要がある。

(二) 諸計画の調整

これまで、道路・水利計画の計画確定制度、特にその集中的効力が農地整備庁に諸公共事業の強力な計画調整機能を与えていると理解するむきがあつたが、⁽⁶⁾本稿の検討によると、他官庁の専門計画がこの計画確定制度を利用することを前提にすれば、確かに調整能力を与え得るものである。しかし、制度上の分析のみから見ても計画確定制度にのりうる施設や計画は限定されている。

ヘンネフ町の事例においても、他法に計画確定制度をもつか、道路・水利計画によって計画確定された施設はわ

ずかであり、計画確定制度の集中的効力はほとんど調整という意味をもたなかつた。⁽²⁾

むしろ、制度としては、職権主義により目的に応じて広い事業区域を設定し得ること、更に、事業の計画および実施が参加人組合でなく農地整備庁によって行なわれる、言わば官製事業であることよつて調整機能の基礎が構成されている点が留意されなければならない。

既に示したように、西ドイツの道路・水利計画の計画確定制度（集中的効力）は、公共事業の計画の決定手続きにおいて、厳格な行政手続きを要求している場合に意味をもつ制度である。したがつて、我が国の土地改良制度を含む計画制度において、直ちに参考となる法的手法とは考え難い。しかし、今後行政手続きの整備が進んだ場合、類似の制度の検討が必要となる可能性がある。また、我が国の土地改良事業（特に県営および県補助）にあつては、県庁内部での土地対策会議を通して各種の公共事業の進捗調整が行なわれることも少なくないので、このようなシステムを發展させることが現実的かもしれない。

(三) 都市建設領域の担当

歴史的にみて、農地整備が村落居住地区を含んで都市建設の事業を担当することは古くから行なわれてきたが、その發展を支えたのは、第一に、農地整備の目的、特に一般的農村基盤整備の促進という概念の拡大と判例によるその解釈が、都市建設的要素と都市地域との取り込みを可能にしてきた点が大きい。現行法の農村開発(Land-entwicklung)は、これの到達点である。

また、事業区域の設定にあつて、村落居住地区が農地よりも厳しい同意要件を必要としていたが、一般的な事

業導入の要件の緩和と並行して同様な職権主義が確立したことも重要である。

参加人組合の資格が当初より農家に限定されることがなかった点は、農地整備による都市建設領域の発展をスムーズなものとした一因であろう。

計画制度としても面的整備制度としても、実質的に農地整備が村落居住地区を対象としてきた状況が、連邦建設法等による都市建設法制の確立（市町村の計画高権等）によって双方の制度領域で大きく後退した。しかし、いったんはこのように、形式的には、計画面は都市建設の専属管轄、面的整備の面では両制度の重畳的な管轄とされたものが、都市建設措置と農業構造改善措置の相互連関制度、道路・水利計画の計画確定制度の改正、村落再整備に関する規定などによって、実質的に、農地整備側の計画担当の拡大と、面的整備担当の拡大がなされた。但し、農地整備の制度的限界と都市建設法制の区画整理の制度的限界から、都市化地域の面的整備制度は今後一定の変動が予想される。

村落再整備の補助プログラムも農地整備による都市建設領域の担当を積極的に進めるものである。

ヘンネフ町の事例をみても、農地整備区域からは旧ヘンネフ村市街地は除かれているが、その拡大地域ならびにヘンネフ町の三つの小村落居住地区および同拡大地域についてのBプラン地区を含み、市町村の都市建設の計画を農地整備によって実現するという体制がみられる。⁽⁸⁾

我が国の制度としては、都市計画と農政の土地の領域区分がよりはっきりしており、そのためか村落居住地区を対象とする計画制度および面的整備制度の確立が遅れている。西ドイツのような相互乗り入れ型が問題の解決に資するのかという点、また、土地改良事業の参加資格者の拡大等についての検討が必要であろう。

- (1) Seale, W. *et al.* [93] および農村開発企画委員会 [30]、二〇七～二八頁(東論文)のヘンネフ町のプロフィールに示されているように、都市近郊で各種の公共施設による大量の非農用地需要が発生する場合(短期間的な農地の減少三〇%以上、中長期的には五〇%)の農地整備の役割が検討されている。なお地域の都市化の状況等については、文献[77]、[78]および[87]参照。
- (2) 区域内では、農地整備の開始前に数戸の農家が離農し、農地を連邦、ヘンネフ町、参加人組合等に売却した。但し、先買権の行使によるものとはされていない(Seale, W. *et al.* [93]、六七～六九頁)。
- (3) 適当な代替地が存在しない場合、また、取得用地の価格が非常に高く、広大な代替農地を要する場合等である(州道二二号の新設、廃棄物処理施設)(Seale, W. *et al.* [83]、一〇三～一〇七頁)。
- (4) 農政調査委員会 [26]、八五頁(石光論文)による。
- (5) Bahme, H-D. *et al.* [88]、一一頁以下。
- (6) 例えば、千賀 [14]、七〇頁等参照。
- (7) 上水道管一一〇号、Wolf 川の移動および廃棄物処理施設の取付道路六九号の三つのみである。開発事業農地整備として計画確定すべきもの(連邦高速道五六〇号の新設)、農地整備の目的外であるもの(連邦高速道三号の拡幅、州道二二号の新設、廃棄物処理施設)、財政措置の不確かなもの(州道三三号、Sieg 川の移動)などは別個にそれぞれの根拠法に基づいて計画確定された。したがって、計画確定制度は調整という意味をもたなかった(Seale, W. *et al.* [83]、一〇三頁)。しかし、道路・水利計画そのものが、農道網の再編成を通じて専門計画や都市建設を積極的に連携づける等の一定の調整機能を果たしたとされる(Seale, W. *et al.* [83]、九六頁)。
- (8) 道路・水利計画でBプラン決定が代替されたものもなく、建設管理計画策定の農地整備庁への委託もなかった。他方、区画整理事業導入の必要性は、産業地区等のBプラン地区で指摘されているが、現実化されていない(Seale, W. [93]、一一四～一一五頁)。Bプラン地区を含むことにより、同地区内の農業経営の移転に伴う代替地の確保がしやすく、事業区域の拡大によって土地の共同減歩率を広く抑えうるという利点が指摘されている(Seale, W. *et al.* [83]、一〇八～一〇九頁)。

一三、むすび

ヨーロッパの多くの国では歴史的に農地が細分化されており、古くから農地集団化が積極的に行なわれてきた。そして、いくつかの国では、都市化の進展とともに、このような農地規模構成の改善を主たる目的とした古典的な農地集団化制度が、都市的土地利用と農業的土地利用の調整の手法という面で発展している。中でも、西ドイツ農地整備制度は、元々きわめて完備された規定と豊富な経験を有していたが、一九七六年の農地整備法の改正を経て、前記の面で国際的にみて最も体系的かつ精密な制度へと発展をとげたと考えられる。

このような西ドイツの農地整備制度の経験は、同様な課題をもつ他の多くの国にとって多くの示唆を与えるであろう。

本稿は、特に我が国土地改良制度を、近年の都市化に伴う農村の土地利用調整問題に対して、やや長期的な観点に立ってどのように発展させていくべきかという点から、西ドイツの農地整備制度の比較法的な分析を試みた。

まず、土地改良制度、特にその非農用地制度の問題点を整理することにより、西ドイツ農地整備制度の体系的な整理と評価を行なうための三つの分析視点（公的土地創出を円滑にするための私的土地所有権の制約の制度的仕組み、諸公共事業計画の計画調整機能とそれを可能とする制度的仕組みおよび都市建設領域の担当とそれを可能にしている制度的仕組み）を設定した。

この分析視点から、農地整備の目的条項を含めて九つの制度の機能とその限界を特定した。結果の整理と評価はすでに一二に示されているので繰り返しをさけることとするが、それぞれの視点が示す機能が複数の制度手法の密

接な結合によって実現されている点が重要である。

以上から、我が国土改良制度の都市化に対応した発展方向について西ドイツ制度が示唆する点のみを要約して述べれば次のようになる。

第一に、共同減歩制度の拡大および開発事業農地整備の導入と、これらの基礎となる職権主義の採用による私的
土地所有権の制限と公的
土地取得機能の強化である。

第二に、土地改良事業への組織上の公的関与の増大や計画調整システムの導入による計画調整機能の付与である。
第三に、都市計画制度との調整、事業参加資格者の拡大等によって、村落居住地区等の都市整備的領域を實質的に担当しうるようにすることである。

また、分析結果は、個々の制度についても法技術的に我が国が参考とするところが少なくないことを示している。
以上、本稿で設定された分析視点が西ドイツおよび日本のみならず国際的に農地集団化制度の都市化変容を比較しうる準拠枠組みたりうるか、また、他の各国に対しても西ドイツと同様の発展方向を考え得るのかは今後の大きな課題として挙げられる。

更に、我が国の場合についても、示されたような発展方向を考えることに、多くの議論と明らかにすべき課題があるろう。これらを列挙すれば次のとおりである。

第一に、制度そのものについて、三つの視点からの体系的な整理と評価を目的としており、個々の制度の解釈論および判例に十分立ち入って論ずることができなかったのもで不明確な点が残った。のみならず、制度の運用の状況を実際の農地整備事業の調査を通じて検討しなければ、書かれた制度の実際の機能を把握し得ず、したがって制度

の機能の過大な評価や過少な評価につながる危険がある。この点で情報を入力し得る調査として、ボン大学(W. Seale 他)によるボン近郊ヘンネフ町農地整備調査を参照するにとどまった。

第二に、農村の土地利用調整に西ドイツの農地整備制度が大きな役割を果たしているといっても、西ドイツでは農地の保全の要請が我が国程強調されておらず、農地整備はむしろ農地の転用を円滑に進める手法という見方もできる。この点は、農地保全のゾーニングが専門計画として存在せず、農地取引法と連邦建設法による都市政策の立場から開発規制が行なわれているだけであることからもうかがえる。したがって、我が国においては農地保全の制度との組み合わせが必要である。

第三に、職権主義による事業導入や区域設定、更に、組織上の公的関与の増大という方向について、土地所有権の保障という議論だけでなく、農民の自発性重視等の点からの問題も多いことは言うまでもない。しかし、地区除外によって高額な土地買収が少数の農地所有者に対して行なわれ得るような農地の所有権の保護のあり方、更に、地域利益のある事業が追求されており「直接農民に積極的受益をもたらさないような事業については、計画的な施行ができない」⁽¹⁾ような土地改良制度のあり方の方がむしろ問題なのではないだろうか。更に、我が国区画整理法が職権主義を採用している点も示唆的である。同法の事業において共同減歩率が高いため経営・生活等に支障をきたし多くの訴訟が生じているが、これも、実質は職権主義や所有権の保障の問題というより開発利益吸収の方法や生活再建措置等の問題と考えるべきであろう。

第四に、本稿では、区画整理や圃場整備の側面のみから西ドイツ制度の我が国土地改良法への示唆を論じたが、水利の国である我が国では土地改良事業や改良区は水利事業や水利管理組織の面が大きいわけで、この点を考慮す

る必要がある。ただ、水利組織という側面からは、より強制的な加入原則が実態として存在する点を指摘することができる。

第五に、西ドイツでは都市建設制度が市町村レベルまでかなり徹底して分権化されており、その意味で我が国の都市計画制度と異なる点が多い。したがって、西ドイツ流の都市建設と農地整備の関係から示唆を引き出す場合も、この点を留意する必要がある。

第六に、西ドイツと我が国では都市化の状況が類似しているといっても、前者は城壁文化に示されるように都市と農村が明確に分離されており、これを前提にしたヨーロッパ流の地域計画ないし都市計画制度を混住化が進んだ我が国が参考とすることに対して異論がある⁽³⁾。しかし、本稿で明らかにしたように、西ドイツでは都市建設と農地整備の関係が相互乗り入れ、協力という形で構成されている。他方、我が国では都市と農村の区分はより不明確であるのに、制度の面では(面的整備の面でも土地利用規制の面でも)西ドイツよりも都市と農村の分離がはっきりした型となっている。このような事実は、行政組織上の縦割り制の土地空間への投射という観点から説明・分析しうるが、この点は今後の課題である。

第七として、西ドイツと我が国は都市化の状況は類似しているが、農業については条件が異なる。すなわち、前者は酪農と畑作であり、後者は水田が中心である。このため土地基盤整備に要する費用はおよそ二〇〜六〇倍程度後者が高く(但し、ブドウ栽培畑と水田は同程度とされる⁽³⁾)、土地利用調整手法としては高価につく。特に、事業採択区域の面積規模が補助の関連で一定規模を越えない点にこれが反映されている。但し、我が国の都市用地価格が高いことは、都市化圧力の強い地域で広域施設のための用地を共同減歩方式で創出する場合、土地売却による事

業費の捻出を相当程度可能にする面がある。

注(1) 佐竹〔12〕、二六一頁。

(2) 佐竹〔12〕、三二八～三三〇頁。

(3) 千賀・石光〔13〕、二六頁。

〔参考文献〕

- 〔1〕 東 廉 「日本における都市化の動向」(『地域経済の変化と農業・農村——盛岡市を中心とする圏域を例として——』、特別研究「日本農業の構造と展開方向」研究資料第七号、一九八二年)、一～二四頁。
- 〔2〕 石田頼房 「土地利用計画に関わる制度改革の方向」(日笠端編『土地問題と都市計画』、東大出版会、一九八一年)、二四六～二六九頁。
- 〔3〕 石光研二 「西ドイツの農村地域における土地利用調整の実際」(『農業と経済』第四七卷第七号、一九八一年)、四一～四九頁。
- 〔4〕 石光研二 「西ドイツの農村整備施策」(『環境科学』第一〇卷第二号、一九八一年)、三三～三九頁。
- 〔5〕 稲本洋之助 「土地行政手法としての区域設定利用区分を中心として」(『農業構造問題研究』第一三〇号、一九八二年)、四一～六四頁。
- 〔6〕 稲本洋之助 「比較土地法の視点」(渡辺・稲本編『現代土地法の研究(下)』、岩波書店、一九八三年)、一～三〇頁。
- 〔7〕 雄川一郎 「公用負担法理の動向と土地利用計画」(『公法研究』第二九号)、一四二頁以下。
- 〔8〕 換地制度研究会 『換地制度研究会報告書——非農用地換地制度の再検討——』(農林水産省構造改善局、一九八一年)。
- 〔9〕 松浦利明 「西ドイツにおける地価と小作料」(阪本楠彦編『土地価格の総合的研究』、農林統計協会、一九八四年)。

- [10] 佐々木博「西ドイツの農地整備事業」(『人文地理学研究』IV、一九八〇年)、一〇〇～四九頁。
- [11] 佐々木博「ボン東郊ノインキルヒエンニゼールシアイト村の社会・農業構造の変貌と農地整備」(『地学雑誌』第九〇巻第四号、一九八一年)、二三～三七頁。
- [12] 佐竹五六『土地と水』(創造書房、一九七八年)。
- [13] 千賀裕太郎・石光研二「西ドイツの農地整備と土地利用の調整」(『農村計画』第二五号、一九八一年)、二二～三〇頁。
- [14] 千賀裕太郎「西ドイツにおける農村地域の土地利用秩序形成について」(『農業土木学会誌』第四九巻第一〇号、一九八一年)、六三～七二頁。
- [15] 田山輝明「戦後西ドイツ農地整備法の展開」(『早稲田法学』第五二巻第二号、一九七六年)、一〇一～一五二頁。
- [16] 田山輝明「西ドイツの農地整備法——一九七六年改正条文および改正理由——」(『比較法学』第二二巻第一号、一九八〇年)、一四七～二四二頁。
- [17] 田山輝明「公的土地取得制度としての農地整備」(渡辺洋三・稲本洋之助編『現代土地法の研究(下)』、岩波書店、一九八三年)、五〇七～五三五頁。
- [18] 利谷信義「農地をめぐる変化と土地改良制度の問題点」(大谷省三編『土地改良を考える』、日本イリゲーショナルクラブ、一九七八年)、二二～四九頁。
- [19] 成田頼明「行政手続の法典化の進展——一九七六年西ドイツ行政手続法について——」(田中二郎先生古稀記念論文『公法の理論』三一―I)、一六四五～一七二六頁。
- [20] 成田頼明「西ドイツの計画確定手続について」(『時の法令』第一〇二四・二五号、一九七九年)、六六～七四頁。
- [21] 東畑四郎「近代農業の方向と役割」(東畑四郎記念事業実行委員会『東畑四郎・人と業績』、一八二～二〇二頁)。
- [22] 西川治「フルールペライニンゲンクによる農村景観の更新」(辻村太郎先生古希記念『地理学論文集』、一九六一年)、四

九一～五一七頁。

- [23] 農林水産省構造改善局農政課『ベルギーの農地制度に関する資料』(一九八〇年)。
- [24] 全国土地改良事業団体連合会『土地改良法解説(新版)』(全国土地改良組合連合会、一九七四年)。
- [25] 農政調査委員会編『混住化の進行する地域を中心とした土地利用転換手法に関する調査』(一九八一年)。
- [26] 農政調査委員会編『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、一九八三年)。
- [27] 農村開発企画委員会編『西ドイツの農地整備制度(一九八〇年度報告書)』(一九八一年)。
- [28] 農村開発企画委員会編『西ドイツの農地整備制度(一九八一年度報告書)』(一九八二年)。
- [29] 農村開発企画委員会編『西ドイツの農地整備と環境保全』(一九八三年)。
- [30] 農村開発企画委員会編『西ドイツとイギリスの農村整備』(一九八四年)。
- [31] 農村開発企画委員会編『西ドイツの農地整備(クワトフリーク博士講演記録)』(海外農村開発資料第九号、一九八〇年)。
- [32] 農村開発企画委員会編『西ドイツの農地整備の制度と運用(ウインクラー博士、リヒター氏講演記録)』(海外農村開発資料第一四号)。
- [33] 農村開発企画委員会編『日本とドイツの農村計画の比較(ホイズル博士講演記録)』(海外農村開発資料第一五号)。
- [34] 農村開発企画委員会編『西ドイツの土地所有権と法制度』(一九八四年)。
- [35] 農村計画制度検討会『農村計画制度検討会中間報告』(一九八三年)。
- [36] 地域社会計画センター編『昭和五四年度農業集落土地利用動向調査報告書』(一九八〇年)。
- [37] 近藤昭三「公権力による土地の無償取得——ディジョン会議の報告」、『法政研究』第四七卷第一号、九州大学法政学会、一九八〇年、一～二九頁。
- [38] 日本建築センター・編集委員会(日笠端・成田頼明他)『西ドイツの都市計画制度と運用(地区詳細計画を中心として)』

(日本建築センター、一九七八年)。

[39] 広渡清吾「特集／外国の公的土地取得法制(西ドイツ)」、『法律時報』第四九卷第二二号、五〇～七三頁。

[40] 広渡清吾「法定先買権と公的土地取得法制」(渡辺・稲本編『現代土地法の研究(下)』、東大出版会、一九八三年)、四六五～五〇六頁。

[41] 平井宜雄「法政策学序説」、『ジエリス』No. 613～622、有斐閣、一九七六年)。

[42] 藤田宙靖「国土整備計画法制——都市的土地利用と農村的土地利用との調整を中心として」(渡辺・稲本編『現代土地法の研究(下)』、岩波書店、一九八三年)、四二三～四六四頁。

[43] 全国土地改良事業団体連合会中央換地センター『改正西ドイツ農地整備法』(中沢澄次訳)。

[44] 藤田宙靖「土地の公的取得と現代公法——利益論的見地よりの一断面——」(渡辺・稲本編『現代土地法研究(上)』、岩波書店、一九八三年)、一七七～二〇四頁。

[45] 松村洋夫・佐藤洋平「土地利用秩序形式に果たす換地手法の役割りと限界」、『新しい農村計画』第三四号、一九八三年)、二～一四頁。

[46] 山田晟『ドイツ法律用語辞典』(大学書林、一九八一年)。

[47] Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*, Hannover, 1970.

[48] Altenfeld, F., *Aus der Praxis bei Flurbereinigung nach § 87 Flurbereinigungsgesetz*, *Zeitschrift für Vermessung*, 1974, S. 149.

[49] Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Flurbereinigungsgesetz, *Amtsblatt*, Nr. 12, 21. Jahrgang, 1977, S. 201.

都市化地域の土地利用調整における農地整備制度

- [50] Baden-Württembergisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, *Landwirtschaft und Dorferneuerung*, 1969 (邦訳『農業と村落更新』農村開発企画委員会 一九七一年)。
- [51] Bieber, E. Die rechtliche Seite des Plans über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (§ 41 FlurbG), *Berichte aus Flurbereinigung*, Heft 31, 1979, S. 141.
- [52] Blümel, W. -Ronellenfisch, M., *Die Planfeststellung in der Flurbereinigung (unter besonderer Berücksichtigung der Novelle zum Flurbereinigungsgesetz)*, *Rechtsgutachten*, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 63, 1975.
- [53] Böhne, H.-D. -Linhart, C. -Wiedermann, R., Untersuchung zum Abzug nach § 47 FlurbG—Kurzfassung—, *Berichte aus Flurbereinigung*, Heft 49, 1983, S. 7.
- [54] Böhte, H.-G., Landeskultur im Wandel der Zeit, *Berichte über Landwirtschaft*, Bd. 49, 1971, S. 393.
- [55] Börner, B. *Planungsrecht für Energieanlagen*, Hannover, 1973.
- [56] Criefeld, *Rechtswörterbuch 5. Auflage*, 1978.
- [57] David, C.-H., Zur Möglichkeit einer verfahrensmäßigen Verknüpfung von Umlegung und Enteignung im städtebaulichen Bereich, *Probleme der Raumplanung*, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 6, 1974, S. 54.
- [58] Deutscher Bundestag, *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes*, Drucksache 7/3020, 1974.
- [59] Deutsches Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft, und Forsten, *Empfehlungen zum Flurbereinigungsverfahren unter Anwendung der §§ 87 bis 89 des FlurbG*.
- [60] Dietersch, H. -Koch, J., *Bauleitplanung: Recht und Praxis*, Stuttgart, 1977 (邦訳『都市計画』—

建築の秩序と自由』阿部成治訳、学芸出版社、一九八二年。

- [61] Eilfort, H., Flurbereinigung für öffentliche Bauvorhaben, *Mitteilungen der Deutscher Vereins für Vermessungswesen, Landesvereins Baden-Württemberg*, Heft 1, 24. Jahrgang, 1977.
- [62] Ernst, W. -Zinkahn, W., -Bielenberg, W., *Kommentar zum Bundesbaugesetz Loseblattausgabe*, München, 1974.
- [63] FAO, *Principles of Land Consolidation Legislature* (邦訳『土地集約化立法の原則』長田秋雄訳、国際食糧農業協会、一九六三年)。
- [64] Fickert, H. C., *Planfeststellung für den Straßenbau, Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Planfeststellung*, Köln, 1978.
- [65] Flurbereinigung Hennef, *Erläuterungsbericht zum Wege- und Gewässerplan der Flurbereinigung Hennef vom 06. 10. 1977*.
- [66] Hiddemann, H., *Die Planfeststellung im Flurbereinigungsgesetz*, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 54, 1970.
- [67] Hottes, K.-H. -Becker, F. -Niggemann, J., *Flurbereinigung als Instrument der Siedlungsneuordnung*, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 64, 1975.
- [68] Lörken, H., Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, *Innere Kolonisation*, Heft 4, 26, Jahrgang, 1977, S. 140.
- [69] Labbé, W., Rechtsstellung der landwirtschaftlichen Berufsvertretung bei der Unternehmenstflurbereinigung nach den §87 ff. FlurbG, *Agrarrecht*, Heft 6, 9. Jahrgang, 1979, S. 153.
- [70] Kaiser, G., Rechtliche Probleme bei der Dorferneuerung nach dem FlurbG, *Agrarrecht*, Heft 3, 8. Jahrgang,

1978, S. 62.

- [71] Kastner, Flurbereinigung und Straßenbau—Rechtsprobleme—, *Flurbereinigung—Umweltschutz und Verkehr*, 1979.
- [72] Kroeschell, K., *Landwirtschaftsrecht*, Köln, 1963.
- [73] Jäger, K., Gedanken zur Durchführung von Flurbereinigungsverfahren unter Anwendung von § 87-89 FlurbG, *Berichte aus der Flurbereinigung*, Heft 23, 1975, S. 43.
- [74] Jacoby, E. H., *Land Consolidation in Europe*, Wagenigen, 1959 (雑誌『ヨーロッパにおける土地整理』 梶田勝記 国際食糧農業協会・農林水産業生産性向上会議 一九六〇年)
- [75] Schrüfer, H., Die Bedeutung der gemeindlichen Planung für die Dorferneuerung, *Berichte aus der Flurbereinigung*, Heft 31, 1979, S. 105.
- [76] Schumann, R., *Straßenbau und Flurbereinigung*, Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen, Heft 96, Bonn, 1980.
- [77] Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, *Gebietsentwicklungsplan, Teilabschnitt kreisfreie Bonn/Rhein-Sieg-Kreis*, in der Fassung der Bekanntmachung des Ministerpräsidenten vom 05.01. 1977.
- [78] Regierungspräsident Köln, *Gebietsentwicklungsplan, Teilabschnitt kreisfreie Bonn/Rhein-Sieg-Kreis, Entwurf*, 1983.
- [79] Marschall, E.-A. -Schroeter, H. W. -Kastner, F., *Bundesfernstraßengesetz 4. Auflage*, Köln, Bonn und München, 1977.
- [80] Winterberg, W. -Land, P. G., *Flurbereinigung - ein Zusammenspiel technischer Maßnahmen im Interesse der*

DB und des Bürgers, *Die Bundesbahn*, Heft 10, 1977, S. 735.

- [㉞] Manger, R., Flurbereinigungsverfahren aus Anlaß von Unternehmen, *Agrarrecht*, Heft 6, 10. Jahrgang, 1980, S. 145.
- [㉟] Quadflieg, F., *Recht der Flurbereinigung, Kommentar, unter Mitwirkung von Lörken und Mus*, Köln, 1977.
- [㊀] Quadflieg, F., Rechtliche Probleme bei der Dorferneuerung nach dem Flurbereinigungsgesetz, *Agrarrecht*, Heft 5, 8. Jahrgang, 1978, S. 122.
- [㊁] Quadflieg, F., Dorferneuerung in Anwendung des Bundesbaugesetzes, Franz Walk (Hrsg.) *Planung im ländlichen Raum*, Berlin, 1979, S. 75.
- [㊂] Peinemann, B., Nur Neugestaltung der Ziele der Flurbereinigung, *Innere Kolonisation*, März/April, 24. Jahrgang, 1975, S. 59.
- [㊃] Osthoff, F., *Flurbereinigung und Dorferneuerung*, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 42, 1967.
- [㊄] Rhein-Sieg Kreis, *Kreisentwicklungsplan*.
- [㊅] Böhme, H.-D. -Linhart, C. -Wiedermann, R., Untersuchung zum Abzug nach § 47 FlurbG—Kurzfassung—, *Berichte aus der Flurbereinigung*, Heft 49, 1983, S. 9.
- [㊆] Steuer, R., *Flurbereinigungsgesetz, Kommentar*, München und Berlin, 1956.
- [㊇] Steimetz, H. J. Die Wohnhausförderung, *Innere Kolonisation*, Heft 2, 27. Jahrgang, 1978, S. 56.
- [㊈] Seele, W., Bodenordnung im Grenzbereich zwischen Städtebau und Landwirtschaft, *Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn*, Heft 2, 1978, S. 123.
- [㊉] Seele, W., Dorferneuerung und Flurbereinigung, *Vermessungswesen und Raumordnung (Vermessungstechnische*

Rundschau), Heft 8, 41. Jahrgang, 1979, S. 387.

- [8] Seele, W.-Pawig, U.-Jürgen, C., *Flurbereinigung—Optimierung von Bodennutzung*, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 71, 1982.

〔付記〕 本稿の作成に当たって、西川治教授（東大）、石井素介教授（明大）に資料等でお世話になった。田山輝明教授（早大）、松浦利明研究員からは原稿に対して有益なコメントをいただいた。石光研二氏（農村開発企画委員会）には、文献収集も含め多大な協力と助言をいただいた。記して深謝したい。

（研究員）

都市化地域の土地利用調整

における農地整備制度

—西ドイツの経験—

東 廉

ヨーロッパの多くの国では歴史的に農地が細分化されており、古くから農地集団化が積極的に行なわれてきた。そして、いくつかの国では、都市化の進展とともに、このような農地規模構成の改善を主たる目的とした古典的な農地集団化制度が、都市的土地利用と農業的土地利用の調整手法という面で発展している。中でも、西ドイツ農地整備制度は、元々きわめて完備された規定と豊富な経験を有していたが、一九七六年の農地整備法の改正を経て、前記の面で国際的にみて最も体系的かつ精密な制度へと発展をとげたと考えられる。

このような西ドイツの農地整備制度の経験は、同様な課題をもつ他の多くの国にとって多くの示唆を与えるであろう。

本稿は、特に我が国土地改良制度を、近年の都市化に伴う農村の土地利用調整問題に対して、やや長期的な観点に立つてどのように発展させていくべきかという点から、西ドイツの農地

整備制度の比較法的分析を試みた。

まず、土地改良制度、特にその非農用地制度の問題点を整理することにより、西ドイツ農地整備制度の体系的な整理と評価を行なうための三つの分析視点（公的土地創出を円滑に行なうための私的土地所有権の制約の制度的仕組み、諸公共事業の計画調整機能とそれを可能とする制度的仕組みおよび都市建設領域の担当とそれを可能にしている制度的仕組み）を設定した。

この分析視点から、農地整備の目的条項、職権主義による事業導入および区域設定、事業主体の構成、換地原則および共同減歩、強制的土地取得制度、道路・水利計画、開発事業農地整備、都市建設措置と農業構造改善措置の相互関連制度ならびに村落再整備の九つの制度について、制度の解釈論的な解明と、これに基づく制度の機能とその限界の特定を行なった。

これによれば、私的土地所有権の制約は、共同減歩の対象とその手続きのほか、職権主義や開発事業農地整備に特色がみられる。諸計画の調整については、道路・水利計画の計画確定制度によってある程度可能であるが限界があり、むしろ農地整備が実施主体であることや職権主義による区域設定の機能が注意される。都市建設領域の担当については、目的条項の拡大、非農家も含む参加人構成などがこれを支えているほか、計画制度は市町村の都市建設制度に、面的整備手法は農地整備という相互

乗り入れ型で整理されている。また両制度の協力と農地整備の側での計画担当を推進する制度も特色がある。

三つの視点に示された機能が複数の制度手法の密接な結合によって実現されている点も重要である。

以上から、我が国土地改良制度の都市化に対応した発展方向について西ドイツ制度が示唆する点は次のとおりである。

第一に、共同減歩制度の拡大および開発事業農地整備の導入と、これからの基礎となる職権主義の採用による私的土地所有権の制限と公的土地取得機能の強化である。

第二に、土地改良事業への組織上の公的関与の増大や計画調整システムの導入による計画調整機能の付与である。

第三に、都市計画制度との調整および協力、事業参加資格者の拡大等によって、村落居住地区等の都市整備の領域を実質的に担当しうるようにすることである。

また、分析結果は、個々の制度についても法技術的に我が国が参考とするところが少なくないことを示している。

最後に、本稿で設定された分析視点が西ドイツおよび日本のみならず、国際的に農地集団化法制度の都市化変容を比較しうる準拠枠組みたりうるか、また他の各国に対しても西ドイツと同様の発展方向を考え得るかは、今後の大きな課題として挙げられる。

世界食糧需給予測の方法

大賀 圭治

世界の食糧需給予測については、国連食糧農業機関(FAO)やアメリカ政府によって、それぞれ数回にわたって行なわれてきたが、わが国の農林水産省においても、一九七四年と一九八二年の二回、独自に開発、改良した「世界食糧需給予測」を用いて予測が行なわれ、公表されている。本稿は、この研究成果を引き継ぎ、発展させ、よりすぐれた世界食糧需給予測を行なうための準備作業の一環であり、上述の三つの予測にオランダの学者グループが開発したMORAによる予測を加えた四つの代表的予測について、その方法を紹介し、考察することを通じて、わが国におけるモデルの今後の方向を探らうとするものである。

FAOの予測方法は、商品別、国別に、需要については、人口、GDPと関係つけて、生産については、収穫面積と単収のトレンドによる外挿値をベースに求めている。この場合、回帰式の型には、一次式の他に、両対数式、片対数式、対数・逆数式等、多くの型が用意されており、その選択は、予測結果の妥