

ドイツにおける土地利用計画と農地

(東京外国語大学) 高 橋 寿 一

わが国では近年、農地の利用に関する法制度が急速に変わりつつある。農地転用の規制は地方分権化の流れの中で中央から地方に移管されようとしている。また、食料・農業・農村基本法の中では、中山間地域の農家に対する所得補償と相まって農地の多面的機能発揮のための計画的保全が強調される一方で、株式会社による農地取得が条件付きで認められている。農地の利用や規制がどうあるべきかという問題は今日までもちこされ、法制度の変更をもっても解決できない部分が多々残されている。本報告では、先進諸国の中で比較的農地利用に関する制度が体系だっているだけでなく、実効性が高いと見られるドイツをとりあげ、わが国との比較を行った。

1. 土地利用計画の体系と農地の位置づけ

ドイツの土地利用計画は、大きく分けて総合計画と部門計画の二つからなる。都市計画の基本となる総合計画は、高速道路網など国全体の土地利用を定めた国土整備計画、州毎の州計画、地方行政区域(Regierungsbezirk)毎の(広域)地方計画、市町村毎のBLプラン(Bauleitplan)の4段階に分かれる。BLプランは宅地、工業用地、商業用地などのゾーニングを示したFプラン(Flächennutzungsplan)と、建築上の諸基準(建蔽率、建築形式、屋根の向きなど)を定めたBプラン(Bebauungsplan)に分かれ、いずれも市町村の合議によって策定されている。つまり各市町村は土地利用に関して計画高権を有している。このBLプランの策定範囲および連坦建築地域(わが国で言う既成市街地)以外の地域(外部地域)には実際、農地が多く含まれているが、そこでの建築は原則として禁止されている。80年代から規制緩和がなされる中でも、外部地域での建築許可件数は旧西独全体で1万件程度

にとどまり、その多くは二三男などの世帯分離に際しての新築・増築、納屋などの農業経営建物である。

このように建築を規制する法体系に加え、農地整備計画、自然保護区域・景観保護区域などの部門計画が策定され、全体として無秩序なスプロール化の歯止めとなっている。

2. 土地利用計画と建築自由・不自由の原則

ドイツほか西欧先進諸国の土地利用計画が「計画なければ建築なし」という、いわば建築不自由原則に貫かれているのに対し、わが国の土地利用計画は逆に建築自由原則に基づいており、きわめて特殊である。都市計画法上の市街化調整区域内の農用地の転用は一応、規制されているものの、5年ごとの線引き「見直し」により、事実上、宅地化予備地となっている。また、ドイツでは土地利用計画に従って開発がなされた場合、地価上昇などの開発利益の一部は州政府などの公共に還元されるのに対し、日本では計画があったから地価が上昇したわけではないということにより私人に属するのが当然とされる。つまり、日本のような建築自由原則の社会では、自治体が土地利用計画を策定しても形骸化しやすく、農地のような地代・地価負担力の弱い土地利用は弱肉強食の論理に従って常に駆逐される。

3. わが国の農地転用規制の有する意義

都市計画法が農地転用に対する規制を弱めている一方で、農地法の転用規制や農振法の農用区域はわが国において唯一残されている建築不自由原則の法構造的表現であると言える。農地法に関してはかねてより財界を中心に転用規制の緩和・撤廃論が唱えられているが、むしろ逆にこの転用規制の理念を森林や原野も含め、全国土に及ぼしていくことが必要であると考えられる。また、農地の多面的機能を発揮するためには、転用許可に際しての環境保全的基準の導入があつてしかるべきである。

(文責・市田知子)