

神奈川県土地利用調整条例の制定と運用

——行政指導の「法制度化」は何をもたらしたか——

磯 崎 初 仁

- 一 土地利用調整システムの危機
- 二 土地利用調整条例の制定過程
- 三 土地利用調整条例の運用状況
- 四 土地利用調整条例制定の効果
- 五 人口減少時代の土地利用調整システム

一 土地利用調整システムの危機

1 土地利用調整システムの仕組みと特徴

神奈川県では、戦後の高度経済成長の中で工業用地、住宅地、リゾート施設などの開発が進み、急激に人口が増加した。そこで、同県では一九五〇年代（以下、特記しない限り西暦表示とする）から乱開発の防止を目的として、関係部

局による横断的な庁内組織を設置して、大規模な開発計画に対して、個別法に基づく許認可に先立って総合的な調整、指導を行う仕組み（同県ではこれを「土地利用調整システム」と呼んできた）をとってきた。さらに七〇年代には、人口の抑制と自然環境の保全を県政の方針（県是）とし、市街化調整区域や非線引白地地域等における開発の抑制、ゴルフ場建設の凍結、相模湾等における公有水面の埋立規制などの土地利用方針を打ち出し、これらの下で各種の指導基準を定めてきめ細かな調整を行ってきた。

この土地利用調整システムは、いくつかの限界を抱える一方で、①土地利用に関する縦割りの法制度を補って総合的な対応を図る、②デジタルな許認可制度を補ってアナログな調整を行う、③地域住民など様々な主体の意見や利害の調整を行うなどの機能を担い、全体として、県内の無秩序な開発を抑制し、人口の急増を抑制するとともに、自然環境を保全するうえで重要な役割を果たしてきた。この土地利用調整は、法律や条例に直接の根拠を有しない行政指導であり、法的拘束力を有しないものであったが、事業者は全体として県の指導に従ったため、県はこのシステムの実効性を維持することができた。このシステムの成立と展開の過程については、磯崎二〇一五で紹介、分析したところである。

2 行き詰まりを迎えた土地利用調整システム―行政手続法・条例の影響

しかし、このシステムの法的拘束力が争われる事件が生じた。九〇年、宗教法人円満院が神奈川県藤野町（現・相模原市）に墓地造成の計画を立てて県に相談したのに対して、県が土地利用調整を経なければ受理できない旨を説明したにもかかわらず、同法人代理人が墓地埋葬等に関する法律に基づく墓地経営許可の申請書を県津久井保健所に差

し置いて退去したため、担当職員がこれを郵送で返送するなどの対応をしたという事件である。これに対して、同代理人であった弁護士が、この対応によって依頼者から不信の念を持たただけでなく、法律専門家としてのプライドを傷つけられ、精神的苦痛を受けたとして、横浜地裁に損害賠償請求訴訟を提起した（ほかに九二年二月に同法人から行政処分不作為の違法確認を求める訴訟が提起されたが、覚書の締結により〇三年八月に取り下げられた）。横浜地裁は、県の対応と損害との間に因果関係がないとして請求を棄却したが（平成四年二月二四日判決）、控訴された東京高裁は、申請書が提出された以上は行政庁がその受付を正当理由なく拒絶することは許されないうこと、こうした対応が法律専門家である弁護士の精神的損害を招いたことは推認できること等を指摘して、三〇万円の損害賠償を容認した。この訴訟で県は、総合調整手続の必要性を主張し、事業者にはこれに応じるべき慣習法的ないし条理上の義務があるとしたが、総合調整の必要が大きいとしても、いわゆる行政指導にとどまるものであり、受付拒否の正当理由にはならないとした（平成五年三月二四日判決、判時一四六〇号六二頁。久保一九九五も参照）。県は上告したが、最高裁も高裁の判断を支持した。三五年余にわたり許認可申請に先立って行われてきた土地利用調整システムに法的拘束力のないことが明確になったのである。

この時期、土地利用調整システムはもう一つの危機を迎える。それは行政手続法の制定（九三年）であり、それを受けた神奈川県行政手続条例の制定（九五年）である。行政手続法では、第一に、申請に対する処分について「行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない」とない等とされ、申請に対する審査・応答義務が定められた（七条）。この原則は法理論上は当然のことであったが、土地利用調整では、円満院訴訟で問題になったとおり、総合調整を了しなければ個別法の申請を受理しないという運用を行い、これが調整の実

効性を確保する手段となってきたため、この規定は土地利用調整の実効性を揺るがすものであった。

第二に、同法では、「行政庁は、審査基準を定めるものとする」とされ、これを「公にしておかなければならない」と定められるとともに（五条一項、三項）、「行政庁は、申請がその事務所に到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間……を定めるよう努めるとともに、これを定めたときは、……公にしておかなければならない」と定められた（六条）。これによって個別法の許認可では、土地利用調整の結果に関わらず許認可の判断をするよう迫られるし、しかも標準処理期間の定めによって、従来のように土地利用調整を了するまで許認可処分を保留することは困難になる。これによって土地利用調整と個別法の許認可を連携させることが困難になったのである。

第三に、同法では、「行政指導に携わる者は、……行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」とされ（三二条）、さらに許認可等の権限を有する場合は「当該権限を利用して行政指導に従わせるようなことをしてはならないと定められた（三四条）。これらの規定は自治体には直接的には適用されないが、「地方公共団体は、……この法律の規定の趣旨にのっとり、……必要な措置を講ずるよう努めなければならない」（四六条。同法制定時は三八条）とされたため、神奈川県では行政手続条例を制定し、これらに準じた規定を定めた。行政指導の面でも、土地利用調整に法的拘束力がないことが明確にされたのである。

そこで、県では土地利用調整システムの手続に法的根拠を持たせるために条例の制定を検討し、様々な検討・調整の結果、九六年三月に土地利用調整条例を制定し、同年一〇月から施行した。

それから今年で二〇年が経過する。はたしてこの条例はどのような検討過程の中で誕生したのか。また二〇年間どのように運用され、土地利用調整システムにどのような変化をもたらしたのか。さらに人口減少時代に入り、どのよ

うな課題に直面しているのか。

本稿では、改めてこの条例の制定過程を振り返るとともに、その運用状況を検証し、今後の課題を⁽²⁾探る。本稿は、条例制定以前の同システム変遷を取り上げた磯崎二〇一五の続編にあたるものである。

二 土地利用調整条例の制定過程

一般に政策過程は、①課題設定、②立案、③決定、④執行、⑤評価という五段階で分析することができる（西尾二〇〇一・二四九）。さらに重要政策の「立案」段階は、長期間を要し、政策案が少しづつ具体化するため、これを基本設計と詳細設計に分けるのが適切である（磯崎二〇〇〇・四九）。以下でも、この条例の制定過程を①課題設定↓②(1)基本設計↓②(2)詳細設計↓③決定の四段階に分けて振り返り（表1参照）、各段階でどのような検討や調整が行われたか、それが条例案の変更につながったかを検証する。⁽³⁾なお、④執行と⑤評価の段階については⁽³⁾三で検証する。

1 課題設定—条例制定の検討スタート

九二年頃、土地利用調整の担当課であった企画部企画総務室土地政策班では、前述の円満院訴訟での敗訴や行政手続法の制定を踏まえて、今後、土地利用調整システムを維持するには条例制定などの法的対応が必要だという認識が高まっていた。そこで翌九三年度に、行政法学者（計七名）を順次招いて条例制定の法的課題や条例化に向けた所見をうかがう有識者ヒアリング（室内勉強会）を行った。主に問題になったのは、土地利用調整を根拠づける条例を制

定した場合に都市計画法などの法律に抵触しないかという点であったが、規制条例であれば抵触のおそれがあるが、手続条例であれば制定可能との感触が得られた。⁽⁴⁾一方、実務的には、室内の担当者による検討（勉強会）を進め、両方の成果をもとに問題点の整理を行った。そのうえで、九四年度予算に検討事業費を盛り込み、九四年四月に行政法学者を中心とする「土地利用調整システム研究会」（磯部力座長）を設置し、⁽⁵⁾条例制定の可能性、条例の基本的内容等について本格的な検討を開始した。これが組織として条例化を検討するという課題が設定された時点といえる。

2 基本設計―庁内調整と市町村との協議

(1) 有識者研究会の検討と整備方針の決定

土地利用調整システム研究会（以下「研究会」という）では、計六回の会議と一回の現地調査を実施し、九四年一月に基本的な考え方をとりまとめた（委員の分担執筆による報告書は九六年三月刊行）。その考え方は、①土地利用調整システムは、県土を適切に管理するうえで重要な役割を果たしてきたが、行政手続法の制定も踏まえてその法的な正当性や公正・透明性を確立する必要があること、②そのため、主として調整のための手続を定める条例を制定することとし、著しく支障のある開発計画に限って例外的に停止命令等の規制措置を定めることが適当であること、③条例には第三者機関への諮問や住民の意見反映の手続を盛り込む必要があること、④こうした条例であれば、個別法とは異なる総合的、横断的な目的であり、また神奈川の地域性に基づく合理的な規制であることから、個別法には抵触しないと解されることという四点を骨子とするものであった（神奈川県企画部一九九六・四三二）。すなわち、この段階では、手続条例であることを基本としつつ規制条例としての性格も有する条例案が提案されていたのである。⁽⁶⁾

企画総務室では、この研究会の考え方を受けて「土地利用調整システム整備方針（案）」を作成し、庁内関係課との意見交換を行い、九四年一月庁内機関である土地利用調整委員会（座長・統括副知事）で承認されるに至った。この方針は、①土地利用調整システムの実質的な内容は堅持する必要がある、②しかし、現行のシステムをそのままの形で維持することは困難となっているため、現行システムのあり方を見直し、合理化・明確化を図るとともに、全体を条例化することにより法的根拠を整備する、③条例化に当たっては、基本的に土地利用調整のための手続を規定する条例とし、一部やむを得ない場合における規制の根拠も整備するとともに、関係住民等の一定の参加の機会も設けた条例とする、という点を骨子とするものであった（神奈川県一九九七a・九〇）。県民参加手続を規定することや公共事業も原則として対象とすることなど、従来の土地利用調整の内容を変える点が少なくなかったが、この段階では合意が得られたのである。また、九四年一〇月には市町村担当課長会議において上記の整備方針を説明したところ、格別の反対はなかった。しかしそれらは「総論賛成・各論反対」だったのである。

（2） 条例試案をめぐる意見調整

企画総務室では、前述の整備方針を踏まえて「条例試案」を作成し、九四年一月から土地利用調整委員会を構成する庁内関係課との調整を行うとともに、市町村との意見交換を進めた。⁷⁾ 条例試案は、①道路整備等の公共事業も原則として対象とすること、②工事停止命令等の規制措置を定めること、③意見書提出、公聴会開催などの県民参加の手続を定めることなど、前記研究会の考え方および整備方針に沿った内容であったが、この段階で基本的内容を含めて強い反対意見が出された。その中心的な意見・指摘は、次のとおりである。

第一に、条例の制定が産業活性化を妨げ、規制緩和の要請にも反するという意見である。九〇年代に入って日本経済は不景気となり、県内産業の活性化が求められていたことから、県商工部から、条例制定は今まで以上に神奈川県「敷居」を高くし、企業立地を妨げるという理由で、強い反対意見が出された。特に県民参加手続を導入することは、企業立地に関する情報が早い段階で公になるとともに、住民の反対運動があった場合に企業イメージが傷つくリスクがあるため、企業が県内立地を避けるようになるという。企画部では、条例制定は企業立地を抑制するものではなく、むしろ手続の明確化は企業の合理的な意思決定に資すること、規制緩和といっても環境保全等のためのいわゆる社会的規制は排除されるべきでないこと等を反論したが、説得できなかつた。

第二に、県民参加手続は、住民との紛争・軋轢を大きくするもので、コストが大きい割に得るものが少ないという意見である。条例試案では、開発計画が提出されたとき、知事はこれを公表し、意見がある者は誰でも知事に意見書を提出できるほか、知事が必要があると認めるときは公聴会、意見交換会等を開催し、地域住民の意見を聴くことができるという手続を定めていた。これに対して、①立地自体の適否を問う土地利用調整で県民参加手続を設けると、「寝た子を起こす」ことになって収拾がつかないこと、②すでに環境影響評価条例で住民参加手続があるため屋上屋を重ねる結果になること、③土地利用調整が一定の基準に沿って行われるものとすれば、住民の意見を聴いても結論が変わるものではないこと等の理由で、関係部局（特に環境部）、市町村ともに反対意見が強かつた。企画部では、①大規模開発の調整において県民の意見を聴かないというやり方は今日では通用しないこと、②前記の土地利用調整システム研究会でもその点が強調されていること、③ルール化した方が全体として手続の迅速化と事業者の負担軽減につながる面があること等を主張したが、孤立無援の状況であつた。⁽⁸⁾

第三に、環境影響評価条例との関係で手続が重複することが不合理だという環境部などの意見である。従来、同条例の対象となる開発行為については、土地利用調整で立地の適否について調整を図り、その後、環境アセスで環境への影響を評価し、配慮を求めるといふ運用を行ってきた。そこで、条例化によって同じ開発計画について二つの条例の手続が必要になるのはおかしい、特に県民参加手続を盛り込むと二度の県民参加となり重複してしまう（環境影響評価条例の県民参加手続の意義が低下する）との主張である。企画総務室では、環境影響評価条例の対象となる開発計画を土地利用調整条例の対象から除外するという修正案も示したが、それはそれで立地調整（前掲き）をしないでいきなり環境アセスに入ってくるのは困るという。もつとも、この点は後述のとおり県民参加手続を断念することによって重複が少なくなり、反対意見もなくなった。

第四に、条例試案で道路、河川、港湾等の公共事業を対象としていたことに対する反対意見である。当初は、土地利用の総合的調整のため、公共事業であっても対象にするという原則を示したが、企画総務室ではもともとすべての公共事業を対象にすることは無理であり、関係部局との個別交渉により一定の基準・理屈をつくりながら例外を認めていくという方針であった。各部局との調整の結果、開発行為については、公共性が強く、かつ立地調整の余地が少ない行為は除外することとし、結果的に多くの公共事業を適用除外にすることになった（条例三条一項各号、施行規則四条）。しかし、公有水面の埋立行為については、もともと公共事業が中心であり、従来、公共事業も調整の対象にしてきたことから、例外を設けないという方針を維持した。これについて、庁内では一応の理解が得られたが、対象海面に重要港湾を有する横須賀市から強い反対があったほか、後述のとおり運輸省からも強く適用除外を求められたことから、最終段階（九六年一月）で重要港湾区域における港湾計画に基づく埋立行為は適用除外にすることになった。

第五に、市町村のうち政令市からは、市街化調整区域の開発計画について県が引き続き総合調整を行うことは地方分権や市町村中心の考え方に反するという意見が出された。これに対しては、土地利用調整は県土地利用に影響を与える大規模開発について広域的な観点から調整を行うものであり、政令市だからといって特例をつくるべきでないこと、市町村が県条例と同等以上の効果をもつ条例を定めた場合には県条例の適用を除外するという規定（一九条）を設けることにより、市が同様の条例を制定すれば適用除外も可能であることを説明し、押し切った。

なお、市町村からは、非線引白地地域等における対象行為の規模を引き下げてほしい（県が細かく指導してほしい）という意見があつた。従来、非線引白地地域と都市計画区域外（県では両者を合わせて「特定地域」と呼んでいる）では〇・三ヘクタール以上の開発計画について土地利用調整を行ってきたが（磯崎二〇一五・三六）、条例試案ではこの機会に市街化調整区域と同様に一ヘクタール以上を対象とする案を提示したのである。しかしこの意見を受けて、経過措置として、当分の間これらの地域では〇・三ヘクタール以上を対象とすることにした（条例附則二項^⑨）。

（3） 条例素案の作成と合意形成

このように条例試案への反対論が強かったため、企画総務室では条例試案を条例素案に切り換える際にその基本的内容を見直すこととした。これに伴って、長洲一二知事の任期内に決着するという方針を断念し、九五年四月の新知事の就任を待つて仕切り直しを行うこととした。条例案の主な変更点は、①規制措置の規定を削除し手続条例に純化すること、②公共事業の多くを適用除外とすること（ただし、埋立行為については公共事業も原則対象とした）、③県民参加手続を断念し、事業者が自ら開発計画を説明し、地域住民の意見を聴いて県に報告する手続（いわば当事者主義）と

表 1 神奈川県土地利用調整条例の制定過程

年 月	経 過	段階区分
1993(H 5)年 7月	土地利用調整の法的問題の検討開始(行政法学者を招いた研究会等)	課題設定
同 11月	行政手続法制定	
1994(H 6)年 4月	土地利用調整システム研究会(磯部力座長)を設置	基本設計
同 9月	企画総務室内で「県土利用調整条例(たたき台)」を作成	
同 10月	庁内関係室課との検討開始(土地利用調整委員会幹事会等)	
同 10月	市町村との意見交換開始(担当課長会議等)	
同 11月	土地利用調整委員会、「土地利用調整システム整備方針」を承認	
同 11月	企画総務室「条例試案」を作成	
同 11月	土地利用調整委員会等で「条例試案」に基づき調整(翌年5月まで)	
同 11月	県内市町村と「整備方針」に基づき意見交換(担当課長会議)	
同 12月	土地利用調整システム研究会、「報告書」作成(刊行は96年3月)	
1995(H 7)年 1月	県内市町村と「条例試案」に基づき意見交換(担当課長会議)	
同 3月	土地利用調整委員会、「条例試案」の基本的方向を了承	
同 4月	長洲知事退任、岡崎知事就任(6月、職員の人事異動)	
同 4月	企画総務室、条例試案を変更して「条例素案」を作成	
同 6月	土地利用調整委員会等で「条例素案」に基づき意見交換(7月まで)	
同 6月	関係幹事(課長級)協議(環境部、商工部、水産課等)	
同 7月	県内市町村と「条例素案」に基づき意見交換(担当課長会議)	
同 9月	土地利用調整委員会、「条例素案」を承認(庁内調整終了)	詳細設計
同 10月	県国土利用計画地方審議会で現状と問題点について報告	
同 10月	企画総務室「条例案」を作成、文書課の法令審査開始(翌年1月まで)	
同 10月	横浜検察庁との協議開始(翌年1月まで)	
同 12月	国の関係省庁(6省庁)に対する事前説明(翌年1月まで)	
同 12月	企画部、議会総務企画常任委員会の所属議員等に事前説明	決定
1996(H 8)年 1月	県国土利用計画地方審議会、条例提案を了承	
同 1月	土地利用調整システム整備検討委員会(磯部力委員長)、検討まとめ	
同 2月	知事、県議会に条例案を提案	
同 3月	県議会、条例提案を議決(全会派一致)、条例公布	
同 7月	土地利用調整条例施行規則を制定	
同 9月	土地利用調整条例審査指針、土地利用調整会議規程(訓令)を制定	
同 10月	条例施行	

出典：神奈川県『かながわの土地』1997年3月、87～96頁その他資料から筆者作成。

したことの三点である。特に③の修正によって、企業立地の障害になるという反対論と環境影響評価条例と重複するという反対論にも応える結果となり、関係部局および市町村には強力な反対者はいなくなつた。これ以降、企画部では、条例制定はあくまでこれまで実施してきた土地利用調整システムをそのまま条例化するものであるという説明を行い、その点を強調することになつた。⁽¹⁰⁾

企画総務室では、同年六月この「条例素案」を関係部局に提示したところ、基本的な

反対意見はなくなり、同九月に土地利用調整委員会です承された。そこで、岡崎洋新知事にも条例素案の説明を行い了承を得た。同年七月には市町村にも説明を行い、概ねの了解が得られた。

また、九五年度には、環境面を中心として具体的な審査のあり方を検討するため、有識者による「土地利用調整システム整備検討委員会」（磯部力委員長）を設置⁽¹⁾し、九六年一月に「土地利用調整における審査の基本的あり方について（検討結果のまとめ）」をとりまとめた。⁽¹²⁾この委員会での意見を参考にして後に審査指針を策定した。

3 詳細設計―法令審査担当課・検察庁・関係省庁との調整

企画総務室では、この条例素案をもとに、九五年一〇月から法令審査担当の総務部文書課との調整を開始した。同課の担当職員には、条例制定を見越して土地利用調整システム研究会へのオブザーバー参加等を通じて条例制定の意義や課題を認識してもらっていたが、同課職員は「条例をつくるかどうかの政策的判断はもとより、つくれるかどうかの法的解釈も企画部で判断していただきたい。文書課としては、つくるとすればこういう規定にすべきだということを見せてもらう」という姿勢を示した。それでも、提出した条例案文には、毎回赤字で添削が入り、担当課として検討をして修正案を持参するという作業を何度か繰り返し、文言上の調整が整ったのは議会への提案直前の九六年一月であった。

また、この条例案には罰則規定を含める方針であったため、同一〇月から横浜検察庁に対しても協議を行った。対応は総務担当の検事であったが、最初に「われわれは、条例の良し悪しに口出しするものではありません。違反者を起訴する際に問題がないよう、条例上の構成要件が明確かという点と、法定刑が類似の法律・条例の法定刑と均衡が

とれているかという点を点検するものです」と述べ、実際にこの二点に関して確認や指摘があった。⁽¹³⁾ただ、九六年一月に再度、検事正から指摘があったとのことで、条例の必要性等を含めて指摘があったが、すでに条例案を固めていたため、「規則で補います」等と説明して了解してもらった。

さらに、九五年一〇月と九六年一月には、条例制定について第三者機関の意見を聴く必要があるとの配慮から、県国土利用計画審議会に条例制定について説明し、了承を得た。

同時に、国の関係六省庁（自治省、国土庁、建設省、農水省（林野庁含む）、環境庁、運輸省）に対しては、最終段階の九五年一二月から九六年一月にかけて「事前説明」を行った。この条例は独自条例であるため、国に協議したり了解を得たりする必要はないが、後に想定していない指摘や問題があると困るため、土地政策担当課長と職員（筆者）が各省庁に向いて説明を行った。早い段階から意見交換を行った市町村と異なり、国には最終段階で説明したのは、開発計画の調整に関して国に協力を得たり意見を聴く機会はほとんどないこと、国は全体として反対意見が強いと予想されたことによる。案の定、建設省、農水省、運輸省からは、法律に抵触するおそれや公共事業の障害になることを理由として厳しい意見が出たが、様々な説明と一部の変更を行って一応の理解を得た。⁽¹⁴⁾

一方、条例の議決権を有する県議会については、九五年一月から企画部長、次長、企画総務室長が分担して関係議員（総務企画常任委員会所属議員、主要会派団長等）への事前説明を行った。企画部では企業活動の障害になりうることから、保守系会派を中心に条例化に消極的な議員が出ることを心配し、説明に当たっては、行政手続法の制定を受けて従来実施してきた土地利用調整の手続を明確化するものであり、規制を強化するものではないこと、特に計画アセスメントのような制度をつくるものではないことを強調することとした。実際に説明を行うと、ほとんどの議員が

条例化に賛成し、心配は杞憂であることが判明した。多くは、地方分権を進めるべき時代に、このような取り組みは大切だという認識であった。ただ、条例案の議会への提案後、議員からの要請で説明に行った二つの会派（小会派）では、県民参加の手続が不十分ではないかという指摘があったが、これらの会派も条例案には賛成した。

一方、一月には、条例案の提案について地元紙である神奈川新聞に情報提供を行い、同紙一面で報じられた。

4 審議・決定

以上のような経緯を経て、県では九六年二月県議会に条例案を提案した。所管の総務企画常任委員会では、条例制定の背景・必要性、規制緩和との関係、条例制定と市町村との関係等について質疑があり、条例施行にあたっては事業者等の関係者に理解を得ること、新総合計画との整合を図ること、市町村との関係に十分配慮すること、地域の特長や実情を踏まえて運用すること等を求める発言があった。最終的には三月二六日の本会議で全員一致で可決され、条例は成立し、同二九日に公布された。その後、同年七月に施行規則、九月に審査指針、土地利用調整会議規程（訓令）等を制定し、一〇月から条例を施行した。

5 制定した条例の要点

この土地利用調整条例は、次の三点を骨子としている。第一に、土地利用調整の手続を法的に根拠づける条例であり、この手続は法的義務とし、その違反に対しては是正命令や罰則を定めた。第二に、土地利用調整において行われる知事の審査結果については、法的拘束力を持たない行政指導にとどめつつ、その実効性にも配慮した（氏名公

表、許認可における配慮等)。第三に、審査指針の公表、標準処理期間の設定など手続を公正・透明化した。これらの規定や趣旨については、神奈川県HP二〇一六a、神奈川県一九九七bで説明されているほか、磯崎一九九六a、磯崎一九九六bで経過・背景を含めて紹介したので、参照されたい。

なお、条例の対象にならない開発行為についても、市街化調整区域等の開発抑制方針を踏まえて必要な指導を行うため、「一ヘクタール未満の開発行為に関する指導基準」(九七年三月土地利用調整会議承認、神奈川県一九九七b・九九七)を定めて、県の許認可に際して各地域県政総合センター(横浜・川崎は本庁)が指導を行うこととした。本来なら条例を制定した以上、こうした条例外の指導は残すべきでないという考えもあったが、従来、一ヘクタール未満の開発行為も個別に指導してきたことから、策定したものである(その後〇八年度末をもって廃止)。

三 土地利用調整条例の運用状況

この条例が九六年一〇月に施行されてから今年で二〇年になる。この間、条例はどのように運用されてきたか、それはどのような効果を生み、またどんな課題を抱えているのか、検証しよう。ここで「運用」とは、条例の規定内容の「執行」を中核としつつ、関連制度の執行、担当組織の編成、職員の配置など、より広く能動的な対応を含む概念である。もつとも、筆者も二〇年間のプロセスをつぶさに把握しているわけではなく、入手した資料と担当課ヒアリング(以下、その結果を「担当課ヒアリング」という)に基づき検証にとどまることをお断りする。⁽¹⁵⁾

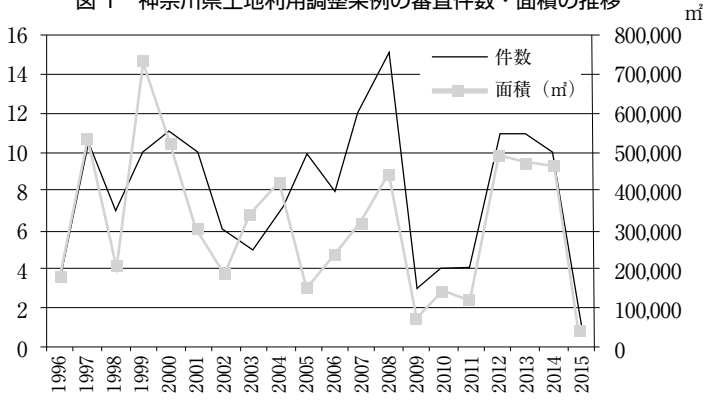
1 審査・調整の件数・面積

条例に基づく審査の件数は、表2のとおり合計一五九件、年平均八・〇件である。図1のとおり年度によって変化が大きいが、特にリーマンショック後の〇九〜一一年度に減少している。一五年度も一件と少なかったが、「特別な理由は見当たらない」という（担当課ヒアリング）。条例施行前の一七年間の土地利用調整件数（土地利用調整委員会の審議件数）は合計二五・二件、年平均一四・八件であったため（表3参照）、半数近くに減少している。制度上の対象範囲には大きな変化はないため、景気の後退による開発圧力の低下によると考えられる。

これを用途別にみると、表2のとおり件数では「その他（建築物系）」が三一件と最も多く、「特定地域（建築物系）」二六件、「発生土処分場」二四件、「社会福祉施設」二三件、「墓地」一六件と続いている。面積では、大きい順に「岩石等採取」「その他（建築物系）」「発生土処分場」「その他（非建築物系）」の順になっている。社会福祉施設、その他（建築物系）、墓地、その他（非建築物系）が比較的多い反面、研究機関、スポレク、廃棄物処理は少ない。以上はいずれも開発行為であり、埋立行為はゼロである。また、一定の公共公益事業については、知事との調整が整った場合に条例の適用が除外されるが（条例三条一項九号、規則四条九号）、その調整件数は三三件になっている。

この用途別区分を条例施行前の一七年間と比較すると、施行前は件数で多い順に「岩石等採取」一六・七％、「スポレク施設」一五・一％、「大学・高校」一三・五％、「住宅」九・一％、「公有水面埋立」八・七％、「研究所等」七・五％となっているのに対して、施行後の二〇年間はこの区分では「住宅（特定地域の開発行為）」一六・四％、「岩石等採取」六・三％が挙げられる程度となり、多くが「その他」に含まれてしまう（六八・六％）。その「その他」は、「その他（建築物

図1 神奈川県土地利用調整条例の審査件数・面積の推移



出典：神奈川県政策局政策部土地水資源対策課資料（2016年3月末現在）から筆者作成。

表2 土地利用調整条例の審査等の用途別件数・面積（1996～2015年度）

用途区分	件数	面積 (m ²)
1 研究機関	0 (0.0%)	0.0 (0.0%)
2 大学・教育	9 (5.7%)	337,798.5 (5.3%)
3 社会福祉施設	23 (14.5%)	458,616.7 (7.2%)
4 その他 (建築物系)	31 (19.5%)	1,051,992.2 (16.6%)
5 特定地域 (建築物系)	26 (16.4%)	470,026.7 (7.4%)
建築物 計	89 (56.0%)	2,318,434.1 (36.6%)
6 スポレク	5 (3.1%)	178,213.9 (2.8%)
7 墓地	16 (10.1%)	830,226.4 (13.1%)
8 岩石等採取	10 (6.3%)	1,118,872.7 (17.7%)
9 発生土処分場	24 (15.1%)	928,104.3 (14.6%)
10 廃棄物処理	1 (0.6%)	152,500.0 (2.4%)
11 その他 (非建築物系)	14 (8.8%)	812,757.8 (12.8%)
非建築物系 計	70 (44.0%)	4,020,675.1 (63.4%)
12 埋立行為	0 (0.0%)	0.0 (0.0%)
合計	159 (100%)	6,339,109.2 (100%)
公共公益事業事前調整	33 (11)	※ 535,963.6
総計	192 (170)	※ 6,875,072.8

注：開発行為等の拡大の場合は拡大部分の面積をカウントした。「スポレク」とはスポーツ・レクリエーション施設を指す。「公共公益事業事前調整」は公共公益事業について知事との事前調整が整った場合は条例上の協議を要しないものであり（規則4条9号）、計33件のうち面積を把握できるのが2007年度以降の11件であるため、その面積を示した（※印部分）。

出典：神奈川県政策局政策部土地水資源対策課資料（2016年3月末現在）から筆者作成。

表3 土地利用調整の用途別審査件数の変化

(単位: 件)

区分 (年度)	住宅	工場	ゴルフ場	岩石等 採取	大学・ 高校	研究所 等	スポレク 施設	公有水 面埋立	その他	合計
条例施行前 (1977～1993)	23 9.1%	12 4.8%	2 0.8%	42 16.7%	34 13.5%	19 7.5%	38 15.1%	22 8.7%	60 23.8%	252 100%
条例施行後 (1996～2015)	※26 16.4%	0 0%	0 0%	10 6.3%	9 5.7%	0 0%	5 3.1%	0 0%	109 68.6%	159 100%

注: 「条例施行前」は、土地利用調整委員会の審議案件を示した。「条例施行後」の「特定地域(建築物系)」26件は「住宅」に区分した。「その他」は、その他(建築物系)31件(19.5%)、発生土処分場24件(15.1%)、社会福祉施設23件(14.5%)、墓地16件(10.1%)、その他(非建築物系)14件(8.8%)、廃棄物処理1件(0.6%)となっている。

出典: 条例施行前は神奈川県企画部『土地利用調整システムの研究』1996年、66頁から、条例施行後は、神奈川県政策局政策部土地水資源対策課資料(2016年3月現在)から筆者作成。

表4 土地利用調整条例の審査の地域別件数・面積(1996～2015年度)

地域区分	件数	面積(m ²)
1 横浜・川崎地域	38 (23.9%)	1,134,256.4 (17.9%)
2 横須賀三浦地域	10 (6.3%)	505,340.4 (8.0%)
3 県央地域	33 (20.8%)	1,741,980.9 (27.5%)
4 湘南地域	15 (9.4%)	720,263.9 (11.4%)
5 足柄上地域	13 (8.2%)	923,850.6 (14.6%)
6 西湘地域	18 (11.3%)	432,994.6 (6.8%)
7 県北地域(現相模原市)	32 (20.1%)	880,422.5 (13.9%)
合計	159 (100%)	6,339,109.2 (100%)

注: 開発行為等の拡大の場合は拡大部分の面積をカウントした。相模原市は県央地域に属していたが、2006年、2007年に津久井地域(4町)と合併したため、ここでは旧津久井地域を合わせて「県北地域」とした。

出典: 神奈川県政策局政策部土地水資源対策課資料(2016年3月末現在)から筆者作成。

系)一八・二%、「社会福祉施設」一四・五%、「発生土処分場」一三・八%、「墓地」一〇・一%、「その他(非建築物系)」八・八%の順になっている。用途区分が一部異なるため正確な比較はできないが、一般の企業活動による開発や教育施設、スポレクなど人口増加に関連する開発行為が減少し、社会福祉施設や墓地など高齢化に関連する開発行為が相対的に増加しており、景気後退や人口減少が反映していると考えられる。

条例に基づく審査件数を地域別にみると、「横浜・川崎地域」三八件、「県央地域」三三件、

表 5 土地利用調整の審査期間

項目	期間	該当事例
平均審査期間	1ヶ月18日(47.8日)	審査終了事案158件
最長期間	5ヶ月17日(167日)	2013年墓地等建設計画
最短期間	15日	2012年墓地建設計画

注：協議書受理日から結果通知日の期間による（1ヶ月を30日とみなして計算）。なお、協議件数は159であるが、うち1件は結果通知以前に廃止届を提出。

出典：神奈川県政策局政策部土地水資源対策課資料（2016年3月末現在）から筆者作成。

「県北地域」三二件が多く、もともと人口・産業ともに集積している地域の開発が引き続き進んだことがうかがわれる。神奈川県は東西バランスの問題（人口・産業が東部地域に集中している問題）を抱えてきたが、過去二〇年間にさらに格差が拡大した可能性がある（もつとも、開発規制によってこの程度の差にとどまったという評価も可能である）。面積で見ると、「県央地域」二七・五％、「足柄上地域」一四・六％の割合が大きくなるが、これらの地域では岩石等採取が行われており、一つの開発行為当たりの面積が大きいことによると考えられる。

2 審査の状況と処理期間

条例に基づく審査は知事の権限であるが（条例五条一項）、実際には「条例……による協議については、県土の計画的利用の見地から、別に定める土地利用調整会議において審議する」と定めている（規則一七条）。条例施行後、この会議を中心とする庁内調整において、特に意見が対立することは少なかったという。かつては環境部が委員会メンバーとして緑地保全等を主張し、政策的・政治的な判断が求められることが少なくなかった（「磯崎二〇一五・二七」）。現在は「審査指針に書いてあることを中心に議論が行われる」。ただし、「審査指針には自然環境等への配慮条項があるため、事業者に対し、環境現況・配慮概要書の記載内容など環境面に関して助言を受けるため、環境農政局に行くよう指

導している。そうした書類が整ってから会議に諮るため、会議の中で問題になることは少ない」。環境配慮については「環境現況・配慮概要書」（規則六条七号）を提出してもらう。事業者がデータブックなどの記載をそのまま転記している場合もあるが、その内容については環境農政部が指導する。そうした書類が整ってから会議に諮るため、会議の中で問題になることはないという（以上、担当課ヒアリング）。

こうした調整にどの程度の期間を要しているのだろうか。調整事案一五八件の協議書受理日から審査結果通知日までの期間を確認したところ、表5のとおり最長は五ヶ月一〇日、最短は一五日、平均は一ヶ月一八日となっている。この審査の標準処理期間は五ヶ月と定められているが（規則一六条、それよりかなり短い期間で審査を終えていることになる。これは後述のとおり、〇七年度から順次、決定権を幹事会に委ねたことも作用していると考えられる）。

3 地域住民等への周知および市町村との調整の状況

条例では、事業者が「開発行為等に関係がある地域の住民その他の関係者」に計画を周知し意見を聴くこととされている（四条一項）。この運用については円滑であり、それほど問題になる例はないという。対象となる「関係がある地域」の範囲については、事業者が地元の自治会と相談をしたりして判断するが、終了後、県に周知等状況報告書を提出するため（同条二項）、なぜこの範囲にしたのか確認することはある。また、事業者の説明会で反対意見が出た場合は、事業者に「丁寧に説明してください」という指導をする。安全の問題ならしめるべき対応をするよう指導するが、感情的な反対だと「もう一度説明してください」とは言うが、それをもって県が「不適當」という判断はできない。住民からは県に対して「計画について説明されたが反対だ」という意見・陳情が出ることはあるが、「審査指針

に則って審査する」と説明する、という。

また条例では、市町村長の意見聴取の手続があるが（五条二項）、この意見書で「反対」と書かれた例はないという。本音はわからないが、いろいろな条件を書いて、その点に配慮するよう求めながらも、結論としては「やむを得ない」という意見書になる。というのは、開発相談があれば、事前に市町村にも行ってもらうし、県からも情報提供をするため、協議書を受理する段階で概ね調整ができており、文書照会の段階でだめということはないためである。また、市町村でもまちづくり条例などを制定しているし、行政指導を行うので、それらも通るとなると、反対とは言えないという（以上、担当課ヒアリング）。

土地利用調整では関係者との調整がひとつのポイントであったが、その点も円滑なものになっているのである。

4 条例の実効性・違反事例

次に、この条例の実効性をみてみよう。この条例は土地利用調整の手続に法的拘束力を付与すること、そして事業者知事の審査結果の尊重を求める点にポイントがあった。

まず当初からこの条例の手続を履行する意図がないまま開発行為等に着手した事例は、「統計はとっていないが、最近ではほとんどない」という。最近は発生土処分場などで、当初は一ヘクタール未満の開発行為を意図して法令等の手続をしていたが、その後一ヘクタールを超過した事例が多く、こうした事例は、その都度、個別法の許認可部門と連携して行政指導を行うと、多くの場合は是正される。当初から違反を意図した事例としては、確認できる範囲では、是正勧告を行い弁明の機会の付与まで至った事例が四件、是正命令に至った事例が一件あり、告発に至った事例

はない⁽¹⁶⁾という。

また、審査結果において開発計画を不適（適當でない）とされた事案は、二〇年間で特定流通業務施設と発生土処分場の二件にとどまっており、この二件ともそのまま開発行為に着手することはしていないという（以上、担当課ヒアリング⁽¹⁷⁾）。もちろん、土地利用調整の過程で計画の断念や変更を求めた事案は数多いはずであるが、いずれにしても県の指導や審査結果に法的拘束力はないものの、二〇年間、これに従わない事業者は現れていないのである。

条例施行前でも県の行政指導に従わない事業者はほとんどいなかったし、九〇年代から開発圧力が低下していることも考慮しなければならないが、行政手続法が制定され、行政指導に法的拘束力がないことが浸透した状況下でも、このように実効性を維持していることは注目できる。条例化の効果は小さくないと考えられる。

5 市町村条例との関係

条例では、市町村自治の尊重と事業者の負担軽減のため、市町村が開発行為等に関して条例を制定した場合で、その市町村条例が「この条例の趣旨に則したものであり、かつ、この条例と同等以上の効果が期待できるものと知事が認めるとき」は、当該市町村の区域にはこの条例を適用しないこととしている（一九条）。そして、逐条解説では「これらの要件の認定に当たっては、市町村自治の尊重の趣旨から、市町村条例の個々の規定にこだわるべきものではなく、市町村条例がその基本的な内容において、これらの要件を具備しているかどうかを実質的に検討すべきである」としていた（神奈川県一九九七b・八二）。実際に横須賀市が〇五年に土地利用基本条例、適正な土地利用の調整に関する条例を制定し、上記の適用除外を希望した。県では何をもって「同等以上」と認められるか基準がないため、検討

に時間を要したが、一〇年に実施要領（神奈川県二〇一〇）を策定し、その中で「適用除外方針」を定めた。⁽¹⁸⁾ その結果、一〇年八月から横須賀市域は適用除外となった。なお、横浜市も適用除外を希望しており、〇四年には「開発事業の調整等に関する条例」を制定したが、非建築物系の開発行為に対する対応が欠けているため、適用除外は認められていない。

6 担当組織―土地利用調整会議、担当課

土地利用調整システムは、土地利用調整委員会という庁内組織と事務局としての企画総務室土地政策班という組織が重要な意味を持っていた。すなわち、同委員会では、書記会（担当者レベル）―幹事会（室課長レベル）―委員会（部局長レベル）の三層構造を持ち、幹事会までは各部局が意見をぶつけながら、最後は委員会で副知事が「裁定」を行うという仕組みが機能してきた。また、企画総務室土地政策班は、企画部長の直属組織として県政の重要方針を体现し、利害調整の難しい事案を引き受ける存在として庁内でも一目を置かれ、さらに責任者（土地政策担当課長等）に土地班経験者を就任させるなど人事上の配慮もあって、「土地班アイデンティティ」とも呼べる精神・雰囲気が存在していた。こうした組織体制が、行政指導の実効性を支えてきたと考えられる（以上、磯崎二〇一五：四四―四五）。このような組織体制は、条例施行後も維持されたのか、それとも変容したのだろうか。

第一に、土地利用調整委員会の後継組織である土地利用調整会議の役割は縮小している。前述のとおり、条例に基づく協議については「別に定める土地利用調整会議において審議する」と定め（規則一七条）、神奈川県土地利用調整会議規程（訓令）で所掌事務、構成員などを定めた。ところがその後、〇七年度に会議規程を改正して条例に基づく

開発計画の協議のうち軽易なものは幹事会で審議できるものとし、さらに一〇年度には開発計画の協議についてはすべて幹事会で審議できるものとした（規程六条四項）。条例上の審査は、審査指針と個別法の許認可基準に基づいて判断できるため、副知事・部長レベルで協議する必要があるという判断によるものであった。また土地利用調整会議の構成員は、従来と同様に副知事を会長・副会長とし、九名の部局長を委員としてスタートしたが、一〇年度の全庁的な会議の見直しの中で、会長を政策局長とし、委員を環境農政局長と県土整備局長に絞るといふ改正を行った（規程四条二項、三項）。これらに合わせて、条例上の審査事案は幹事会限りで決定することとし、審査指針の変更などの土地利用方針だけを委員会で審議する体制にしたのである。¹⁹⁾

第二に、土地利用調整の担当課については、企画部企画総務室土地政策班であったが、九九年度から企画部に土地水資源対策課が設置され、そこに移行することになった。これにより、企画部（後に政策局）内ではあるが総務室から抜けることによって、企画部長のおひざ元で県政の重要施策を担当するという位置づけから、水資源対策とあわせて「事業課」のひとつになり、「土地班」の庁内での位置づけやアイデンティティが希薄化されたと考えられる。

では、具体的に「土地班」の職員構成は変化したのだろうか。表6では、土地利用調整委員会が設置された七十七年度から一五年度までの土地利用調整を担当する組織と職員数をまとめた。

これによると、第一に、条例施行前の二〇年間に延べ一七六名、平均八・八名の職員が在籍していたのに対し、施行後の一九年間は延べ一五〇名、平均七・八名が在籍しているため、若干減少している。これは全庁的な職員定数の削減の反映であるが、開発計画も減少しているため、大きな変化ではないといえよう。

第二に、担当職員（管理職を除く）の在籍年数は、条例施行前よりも施行後の方が長くなっている。条例施行前は

表 6 土地利用調整の担当組織（土地班）と担当職員の状態

時期区分	担当組織	在籍職員数	平均在籍期間
条例施行前 (1957～1996年度)	1977～企画部企画調整室個別計画班 1979～同 同 土地交通班 1982～同 同 土地班 1989～同 企画総務室土地政策班	計 69 名 延べ 176 名 平均 8.8 名/年	2.55 年/人
条例施行後 (1997～2015年度)	1999～企画部土地水資源対策課土地利用調整班 2010～政策局政策総務部土地水資源対策課土地利用調整グループ 2012～同 地域政策部 同 同 2013～同 政策部 同 同	計 50 名 延べ 150 名 平均 7.8 名/年	3.0 年/人

注：各年度の名簿によったため、年度途中の変動はカウントしていない。

出典：神奈川県『神奈川県職員録』各年度版から筆者作成。

表 7 土地利用調整の担当組織（土地班）の「経験者管理職」一覧
(1977～2015年度)

氏名	担当職員	担当課長等	室課長	通算年数	後のキャリア(参考)
①加瀬 昇	4年(1982～83)	2年(1988～89)	2年(1993～94)	8年	企画部長
②露木辰夫	5年(1980～84)	2年(1990～91)	2年(1995～96)	9年	県立病院担当部長
③吉澤美楯	3年(1977～79)	2年(1992～93)	—	5年	
④一杉雄二	4年(1987～90)	2年(1994～95)	—	6年	企画部長
⑤小野義博	5年(1985～89)	2年(1996～97)	1年(1999)	8年	副知事
⑥加賀谷 久	2年(1983～84)	—	1年(1997)	3年	
⑦松藤静明	3年(1985,1992～93)	—	1年(2001)	4年	企業庁長
⑧戸来丈二	6年(1990～95)	2年(2002～03)	—	8年	
⑨原 洋一	3年(1994～96)	3年(2004～06)	—	6年	
⑩荘田俊夫	2年(1994～95)	2年(07～08)※	—	4年	
⑪金子真理子	4年(1985～88)	—	1年(2011)	5年	環境農政部長
⑫田代文彦	3年(1996～98)	—	2年(2014～15)	5年	
⑬田邊親司	6年(1998～2003)	1年(2014)※	—	7年	
⑭和泉 翼	3年(2002～04)	1年(2015)※	—	4年	

注：ここで「経験者管理職」とは、土地利用調整の担当班（いわゆる土地班）の職員から他の室課を経て同室課の管理職（副課長を含む）に就任した職員を指す。対象は1977～2015年度に限定した（それ以前に在籍した経験や年数はカウントしていない）。※印は副課長を示す。

出典：神奈川県『神奈川県職員録』各年度版から筆者作成。

人平均二・五五年の在籍期間であるのに対して、施行後は一人平均三・〇年の在籍期間となっている。もともと、条例施行前は、担当業務の移行に伴って他の室課に異動した職員が含まれていること、市町村からの交流職員（原則二年間）を受け入れていたこと等を考慮すると、業務面での変化を伴うものではないと考えられる。

第三に、条例施行前は、かつて土地班の担当職員であった者が土地政策担当課長、企画総務室長等に就任する「経験者管理職」（出戻り管理職）が多かったが、条例施行後はその傾向が希薄になっている。職員録からこうした職員を抽出したのが表7であるが、これによると、過去三九年间でこれに該当する職員は一四名である。技術職の場合と異なり、事務職でこうした「出戻り」傾向のあるポストは珍しい。特に八八〜九七年の担当課長がすべて「経験者管理職」であり、中には通算八〜九年の在籍経験者もいることは、土地班の特殊性に配慮した人事配置だと考えられるが、条例施行後はこれほどの「配慮」は認められない。そもそも土地政策担当課長（室課長レベル）は〇七年度から廃止され、それ以降は、土地政策の専担ではない課長または副課長であることにも注意する必要がある。

7 条例の見直し

神奈川県では、〇八年度から、制定済みの約四〇〇件の条例のうち、①県民の権利・義務を定める規定、②特定の県民に直接に利益を付与する規定、③県民生活に関連する政策の方向付けをする規定のいずれかを含む条例で特に必要があると認めるものに、定期的な見直しを義務づける「見直し規定」を設け、一定期間ごとに、①必要性、②有効性、③効率性、④基本方針適合性、⑤適法性の五つの視点から見直すこととしている（神奈川県HP二〇一六b）。

土地利用調整条例については、直近では一四年度に見直しが行われ、「条例については改正の必要はないが、運用

については効率性の向上のため必要な改善を検討することとなり、実際に一五年三月に施行規則を改正した。その内容は、第一に、前述のとおり特定地域における開発行為について経過措置で〇・三ヘクタール以上を対象としてきたが、関係町村への意見照会を行った結果、継続を希望しなかった町村（清川村）について経過措置を解消したこと、第二に、審査結果通知後の変更届等の書面の提出先を各地域県政総合センターにしていたが、他の手続はすべて本庁が直接行うため、これを本庁に一元化したことの二点である（担当課ヒアリング）。これらの見直しは有意義なものであるが、五で検討するとおり、人口減少時代に土地利用調整がどうあるべきかといったより大きな視点からの検討も重要であろう。

なお、前述の「一ヘクタール未満の開発行為に関する指導基準」は、市町村のまちづくり条例等による取組みが進んだことから、〇八年度末をもって廃止した。

四 土地利用調整条例制定の効果

以上を踏まえて、土地利用調整システムの条例化は所期の目的を達成したのだろうか、そしてそれは何をもたらしたのか、検討しよう。

1 条例制定の目的を実現したか

この条例の目的は、土地利用調整の手続に法的拘束力を付与するとともに、知事の審査結果に実効性を付与するこ

とによって、無秩序な開発を抑制し、県土の計画的な利用を確保することであった。その目的は実現できたのだろうか。第一に、この条例の系統をとらないまま開発行為等を行った事例は、発生土処分場の拡大など限られた事例であり、それに対して指導した結果、ほとんどが事業を停止したことから、条例の実効性は確保されたといえる。もちろん行政側に発見されないまま開発行為が行われた可能性はあるが、それはどんな規制制度にもありうることである。開発圧力の低下という変化はあるものの、従来よりも手続違反は減少したと認められる。

第二に、県の事前指導と審査結果に従わず強行された開発行為は皆無であり、条例の内容面での実効性も確保されたといえる。開発計画の相談があつた場合、県では審査指針を遵守するよう指導してきた。疑問や不満の声はあるものの、これに従わないで協議書を提出した事例は二件にとどまっており、その二件とも「不適」という結果を受けて開発行為に着手していない。したがって、県土の計画的な利用を図るという目的は確保できたと評価できよう。

第三に、条例制定には、土地利用調整の手続を公正・透明化するという目的もあったが、この点でも条例化はよい効果をもたらしたといえる。そもそも土地利用調整の手続が、地域住民への周知や市町村長への意見照会を含めて明確になったし、審査の基本になる審査指針が明らかになり、これを制定・改正する場合は県国土利用計画審議会という第三者機関の意見を聴いている。手続違反に対しては、口頭指導→文書指導→勧告→命令→告発という手順をとり、命令の前には弁明の機会も付与されている。これらに関する文書は、県情報公開条例に基づいて、請求があれば原則として公開されることになる²⁰。こうしたシステムの公正・透明化の効果は正当に評価する必要がある。

そもそも土地利用調整システムは、①県民参加の手続や議会の関与などの民主的正統性に問題がある、②調整のプロセスが外部に公開されていない、③個別開発計画の調整にとどまり、地域の土地利用全体を対象とした「計画によ

る調整」になっていない、④多くの公共事業が対象外であり、真に総合的な土地利用調整になっていないという限界・問題点を抱えていた（磯崎二〇一五・四五―四七）。このうち①と②については、条例化によって克服できたといえよう。これに対して③と④の課題は、条例化の中で対応できなかった課題であり、運用段階で改善を期待できるものではない。

2 土地利用調整システムは変容したか

一方、条例化によって土地利用調整システムが持っていた特質が変容した可能性がある。一で述べたとおり、従来の土地利用調整システムは、①土地利用に関する縦割りの法律制度を補って総合的な対応を図る、②デジタルな許認可制度を補ってアナログな調整を行う、③地域住民など様々な主体の意見や利害の調整を行うなどの機能を果たしてきた（磯崎二〇一五・四一―四二）。これらの機能・特質はどうなっただろうか。

第一に、総合的な対応を図るという機能については、基本的には維持されているが、条例自体が縦割りの個別法制度のひとつになったという側面がある。以前のシステムは、個別法の規制を背景とし、その手続に入る前の横断的な調整という性格が強かった。そのため土地利用調整委員会等の庁内組織が大きな役割を果たしていたし、座長である統括副知事の権威と意向が大きなウエイトを占めていた（磯崎二〇一五・四四参照）。これに対して条例施行後は、システム自体が法的根拠と審査指針を備えたことによって個別法から独立し、相互依存関係が希薄化して、実際の運用としても職員の意識としても、並立する許認可制度のひとつのようになっていく。そのことは、前述の土地利用調整会議の変化に表れている。その結果、庁内の関係室課では、県土利用のあり方や自然環境の保全といった総合的な考慮

が後退し、所管の制度を適正に執行すれば足りるという姿勢が強まっているのではないか。制度として自立し、自己完結できることはよいことであるが、その結果、それぞれが縦割りの制度に閉じこもり、全庁的対応が弱体化しているとするれば、意図せざる「逆機能」が生まれているというべきであろう。⁽²¹⁾

この点に関連して、第一次分権改革（二〇〇〇年施行）によって個別法の許認可等の事務が機関委任事務から自治事務になったことを生かしているかという論点がある。そもそも土地利用調整条例では、知事は、個別法に基づいて「許可等を行うに当たり、審査結果通知書等の内容について配慮するものとする」と定めている（一八条）。条例制定の段階では、土地利用の許認可等の事務はほとんど機関委任事務であったが、これが自治事務となったため、法令の目的や規定の範囲内で地域の実情に適合した自主的な解釈運用が可能になったし、求められている（磯崎一九九七、同二〇〇〇d）。実際に県では、いくつかの個別法の許認可等の審査基準に土地利用調整の結果に配慮すること等を組み入れた（林地開発許可審査基準第7(8)、農地の転用の許可に係る審査基準3(1)オ）⁽²²⁾。いわゆる「リンクする条例」である（北村二〇〇四：一三五―、同二〇一二：二八六―）。しかし個別法の担当者は、土地利用調整条例を並立する許認可制度のひとつと考え、県としての土地利用方針や開発への総合的対応の意識が希薄化して、土地利用調整の結果を個別法の審査に反映させることに疑問を持つことがあるという⁽²³⁾。分権改革の成果は十分には生かされていないのである。

第二に、デジタルな許認可制度を補ってアナログな調整を行うという機能については、条例化によって希薄化し、デジタル化が進んだといえる。個別法の許認可は、建ぺい率・容積率や高さ制限のように一定の基準を満たせば認められるというデジタルな仕組み（ハードル主義）であり、程度の問題や全体の総合点を考慮することができない。それに対して従来の土地利用調整は、一定の指導基準はあるものの、これを絶対的な基準とせず交渉・調整の余地を残し

てきたし⁽²⁴⁾、開発計画を総合的に評価して適否を判断するアナログな仕組みであった(磯崎二〇一五・四〇―四一参照)。しかし条例化に伴って調整の系統と基準が明確になることによって、行政指導の有効性が高まった反面、その内容・範囲が限定される結果となった。また個別事案の状況に応じて判断するという個別性・弾力性が減少し、画一性・固定性が高まった。このことは、「制度化」の避けられない結果ともいえるし、法治主義の観点からは、行政の恣意的な判断を抑制し、予測可能性を高めて住民の権利を確保できる点で改善といえる⁽²⁵⁾。しかし、制度自体はアナログな調整を可能とするための仕組みを残しているにもかかわらず、執行段階で審査指針等の規定を形式的に当てはめたり、明文の規定が守られれば問題ないとして個別の事情を考慮しないとすれば、問題がある。制度の設計においても執行においても、「制度の精神」を生かす努力が求められたと思われる。

第三に、地域住民など様々な主体の意見や利害の調整を行うという機能は、基本的には継承されているが、第二で指摘したようにアナログ性が狭まっている状況の下では、住民や市町村が個別事情に基づいて意見を提出しても、審査指針に根拠がなければ考慮されないことになる。担当課ヒアリングでも、前述のとおり「住民から反対意見が出て、審査指針に則って審査すると説明する」という。条例施行以前も、地域住民の意見の扱いはあいまいであり、住民の反対があっても承認した例は少なくなかったが、指導基準等とは別に住民と事業者の対立を調整することも土地利用調整の役割と考えられてきたし、実際に地元の基本的了解を得るよう指導していた(磯崎二〇一五・三二、二九参照)。この点にも微妙な変化が認められる。

ノネとセルズニツクは、制度としての自己完結性や安定性を重視して社会の課題や要請から距離を置くような法のあり方を「自律的法(autonomous law)」と呼び、社会に開放され社会の課題や要請に敏感に対応するような法の

あり方を「応答的法 (responsive law)」と呼んで、自律的法から応答的法への転換を説いたが（フネ&セルズニック一九八一…二一五―一八二）、土地利用調整システムの条例化は生成しつつあった「応答的法」を「自律的法」に押し込めた可能性がある。土地利用調整システムの条例化は、法治主義の見地からは避けられない対応であったが、制度設計の限界と行政職員の意識もあって、総合性・アナログ性などの重要な特徴を相当程度失うことになったのである。

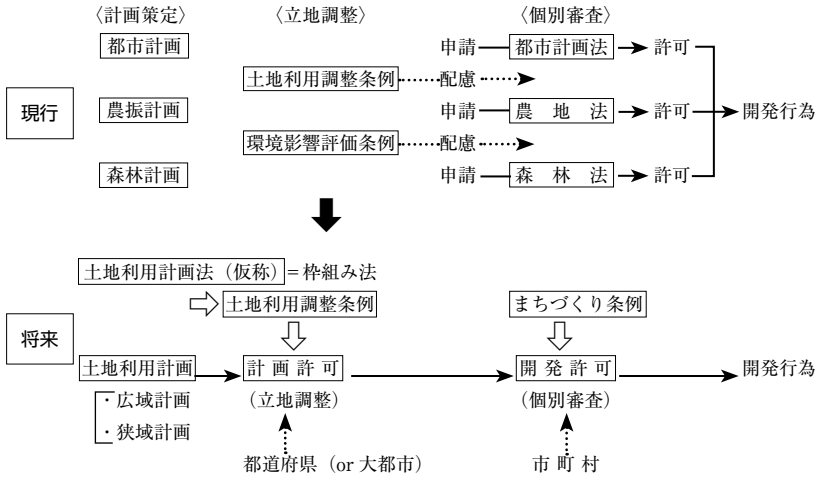
五 人口減少時代の土地利用調整システム

では、今後の土地利用調整システムはどうあるべきだろうか。

1 土地利用規制の法システムの改革

土地利用調整システムは、土地利用に関して縦割りの個別法の仕組みが存在していることを前提として、規制権限の多くを有する都道府県として横断的な調整を行い、総合的・整合的な対応を行うためにつくられた仕組みである。同時にそれは、開発行為に向けた計画策定→立地調整→個別審査という段階的な対応にも合致する仕組みであった。すなわち、土地利用では、各種計画で区域指定等を行い、それを踏まえて開発計画の立地の適否を中心とした調整を行い、その結果を踏まえて具体化された開発行為（建築行為）について許認可を行うという三段階の仕組みが整合的であるところ、法律にはこの立地調整の段階・機能が欠けているため、土地利用調整システムが必要になったと考えられる（以上、磯崎二〇一五・四三―四五）。

図2 土地利用規制の法システムの改革（イメージ）



神奈川県土地利用調整条例の制定と運用（磯崎）

しかし、そもそもひとつの開発行為について、多くの個別法がそれぞれの目的と基準と手続を用意して規制を行う必要はない。法制度をできるだけ統合・一本化するとともに、調整ないし審査の基準をそれぞれの目的に対応した総合的なものにするに足りるはずである。この課題は、第一次分権改革でも実現できなかったものであるが（地方分権推進委員会第一次勧告三章Ⅰ）、きたるべき分権改革の第三ステージにおいて実現させることが重要である（その一例として都市農村計画法を求める意見として西尾二〇一三参照）。もつとも、土地利用のあり方は、国・都道府県・市町村のいずれの政策や利害にも関係するため、それぞれの方針や役割を反映させる必要があるし、前述の開発行為に向けた三段階のプロセスは、今後も重要となろう。そこで次のような仕組みをつくるのが考えられる（図2参照）。

すなわち、国は土地利用計画法（仮称）を制定し、そこに土地利用の計画と規制の枠組みを定め（枠組み法化、互理ほか編二〇一六参照）、それを踏まえて都道府県（または政令市）が広域的な土地利用計画をつくり、それに即して市町村が広域的な土

土地利用計画をつくる。そのうえで、大規模な開発計画については、基本計画の段階で都道府県（または政令市）に申請（協議）を行い、都道府県（または政令市）が広域計画との整合性を中心に立地調整を行い、地域環境への影響を勘案して計画許可（仮称）を出す。この段階で様々な条件や配慮事項を付することになる。この基準や手続は、土地利用計画法の理念的規定を受けて土地利用調整条例で定める。そして事業者はこれを踏まえて開発のための詳細計画を作成し、それに基づいて市町村に申請を行い、市町村が周辺環境や公共施設への影響、施設の配置や構造、景観への影響等を審査して最終的な開発許可（仮称）を出す。この基準や手続はまちづくり条例等で定める。このようなイメージを描くことができよう（磯崎一九八八b参照）。

土地利用調整の段階から、法制度自体を組み替えていく段階に進んでいく必要がある。

2 人口減少時代の土地利用調整システムのあり方

人口減少時代に入ると、開発圧力が低下し、大規模開発も少なくなるため、土地利用調整の必要性も低くなるように思われるかもしれない。しかし、土地利用の計画に適合しない無秩序な開発がなくなるわけではない。そもそも土地利用調整は、都市的土地利用と農林業的土地利用との調和を図り、残された自然環境を保全するために行うものである。人口減少と経済縮小の時代には、開発コストを抑制するため、地価の低い農地や森林を対象とした安易な開発が行われる可能性がある。特に土地利用は、一度転換すると元に戻すのは困難だから、都市的土地利用の「総量」が減少する時代に新規に農地や森林を開発することは慎重でなければならぬ。むしろ人口減少の時代には、市街化区域や非線引用途地域にも空き家や耕作放棄地・荒廢地が増えるため、その活用や再整備を進め、コンパクトな都市づ

くりや市街地の縮少（ダウン・ゾーニング）を進める必要がある。⁽²⁶⁾したがって、新たな大規模開発はできるだけ抑制するため、土地利用調整の必要性は変わらないと考えられる。

では、どういう土地利用調整システムをめざすべきか。第一に、市街化区域等を含めた総合的な土地利用計画を立て、それを基本にして調整を行う仕組みにすることである。土地利用転換の多い右肩上がりの時代には、「計画による調整」は困難な面があったが（磯崎二〇一五・四七参照）、土地利用転換の少ない安定した時代には、公共施設の整備・更新・廃止や生態系の確保を視野に入れた文字通り総合的な土地利用計画・地域環境計画をもとにした調整が重要であり、かつ可能になると考えられる。第二に、公共事業を含めた総合的な調整を行う仕組みにすることである。二で述べたとおり、本来、総合的な土地利用調整のためには公共事業を含める必要があるし（磯崎二〇一五・四七参照）、今後は荒廃した集合住宅や工場跡地を再整備したり、公園・農地・緑地等に転換することも考えられるため、そうしたリニューアル型・復元型の「開発」を含めて調整を図る必要がある。第三に、土地利用調整のプロセスの透明度を高め、住民参加で調整を行う仕組みにすることである。大規模開発が地域環境に与える影響は大きい。土地利用転換が減少する時代だからこそ、いったん変えられた地域環境・都市空間を変更することは難しいため、早い段階から住民の意見や提案を受け入れやすい仕組みに変えていくことが重要である。

神奈川県土地利用調整条例にも、こうした見直しと進化が求められているのではないだろうか。

(1) 行政指導に関する文献は多いが、さしあたり山内一九八四、千葉一九八七、関一九九一、藤田一九九一参照。もっとも、開発行為に対する自治体の行政指導、特に要綱行政については、その必要性から間接的に法的効果を認める判例（たとえば東京地判昭和五四年一〇月八日、判時九五二号一八頁）や学説も少なくないことに注意を要する。

- (2) 筆者は、神奈川県職員として九三〜九六年度に企画総務室土地政策班に在籍し、この条例の制定事務を担当した。しかし、記憶の希薄化や守秘義務との関係に留意して、本稿執筆に当たってはできるだけ公開資料に依拠するよう努めた。
- (3) この条例の制定過程については、磯崎二〇〇〇cでもこの四段階区分に基づいて紹介した。ただ、この論稿では、紙幅の限界のほか、同県の環境影響評価条例の制定過程と比較したことから、検討・協議の内容に立ち入った紹介ができなかったため、条例制定の意義を考えるためにも改めて当時の検討・調整の内容を振り返っておきたい。
- (4) 土地利用分野の条例制定の法的課題については、当時は成田編著一九九二があった。その後の分権改革を踏まえた検討としては小早川編著二〇〇〇、磯崎二〇〇〇a・b、北村二〇〇四参照。また都市計画・まちづくりにおける条例の実践的検討としては小林編著一九九九、同編著二〇〇二、内海二〇一〇参照。
- (5) 委員は、磯部力（東京都立大、行政法）、宇賀克也（東京大、同）、北村喜宣（横浜国大、同）、交告尚史（神奈川大、同）、森田朗（東京大、行政学）、一杉雄二（県企画部土地政策担当課長）の六名である（敬称略、所属は当時）。
- (6) 規制条例とした場合でも個別法に抵触しないことについて、神奈川県企画部一九九六・四八（磯部力）は、土地利用調整システムは、「神奈川という地域の広域的・総合的な環境利用秩序の維持管理を行うための制度」であり、「個別規制法の縦割りのなしくみとは別に、それらを横断する形で設けられざるを得ないしくみであり、その意味で個別法とは別目的の制度と捉えることが可能」としつつ、「仮に百歩ゆずってこれを『上乘せ規制』として捉えるとしても、このシステムは県の固有権限に基づくものだから、個別法はこの権限と調和するよう解釈されなければならず、県権限と重複する個別法の基準は最低基準を定めたものにすぎないと解すべき」であり、「地域的事情に応じてこれに上乘せする条例は個別法に違反しないと解することができる」とする。条例と法律の関係に関する徳島市公安条例事件・最高裁昭六〇・九・一〇判決の枠組みに依拠しながら、条例化の適法性を根拠づけているのである。ただし、実務的には規制強化と受け取られないよう条例素案以降は手続条例にとどめたことは後述する。
- (7) 磯崎二〇〇〇c:五六一では、九四年一月の整備方針決定までを「基本設計」段階とし、条例試案以降の検討を「詳細設計」段階と捉えたが、整備方針決定の段階では実際には庁内にも意見の対立が残っており、現実には合意された条例素案は整備方針とは異なる内容になったことから、本稿では、九六年九月の条例素案承認までを「基本設計」段階とし、それ以降の条例文の調整を「詳細設計」段階と捉えることとする。

(8) 円滑な事務処理に責任をもつ事務レベルが県民参加に消極的であるのはやむを得ない部分があり、本来なら知事などのトップ層があるべき条例像を考えてリーダーシップを発揮することが期待される。しかしこの条例の場合は、環境アセス条例の制定（一九八〇年）と異なり、実務ベースで検討が行われたこと、当時は長洲県政の五期目で新しい施策を打ち出す雰囲気になかったこと等から、そうしたリーダーシップは期待できなかった。磯崎二〇〇〇c.66―参照。

(9) この意見調整は、神奈川県における県と市町村の関係を象徴している。すなわち県が何らかの施策を講じようとすると、県内市町村は、①県は手を出さないでほしいという自立路線（政令市等）、②県と市が協力して対応しようという協調路線（一般市等）、③県が責任をもつて対応してほしいという依存路線（町村等）の三つに分かれることが多い。この条例の制定の場合も、市に任せてほしいという政令市から、できるだけ県が対応してほしいという町村まで意見の違いがあったのである。

(10) もっとも、新知事による最初の人事異動（六月）によって事務局内に暗雲がたちこめた時期がある。新しい企画部長（山野好章氏⇨元商工部長）が、就任早々、条例化の予定を聞いて、企画総務室職員（担当課長を含む）に対して「お前らは規制で凝り固まっている、なんでこんなこと（土地利用調整のこと）をやる必要があるんだ、俺は認めない、俺を納得させてから議会に出せ」と言明したのである。その後、隠健化した条例素案を示して何度か説明した結果、同年秋季には条例化を認める姿勢に転じ、議員への説明・調整にも精力的に取り組んだ。当初の「宣戦布告」は、議会対策の責任者としての弁であり、部下を叱咤激励する意味があったのかもしれない。

(11) 土地利用調整は一種の「計画アセス」であり、事業者の負担を抑制しつつ地域環境への配慮をどう組み込むかが重要であることから、これに対する指針・助言を求めてこの委員会を設置したものである。委員は、磯部力（前出）、大方潤一郎（横浜国大、都市計画）、原科幸彦（東京工大、環境科学）、藤原一絵（横浜国大、植生学）、小河原孝生（生態計画研究所、動物生態学）、小山剛司（県都市部都市政策課、都市政策）、田平実（県横須賀土木事務所、緑地計画）、一杉雄二（前出）の八名である（敬称略、所属は当時）。

(12) この「まとめ」は、①従来の土地利用方針は、一部の弾力化すべきものを除き維持すべきこと、②土地利用調整に当たっては、既存の文献・データを利用しながら環境特性を調査・把握することが可能であり、事業者の負担軽減のうえでも適当であること、③計画地の現況については、まず生態環境の大構造を広域レベルで把握し、立地の可否を検討した後、動植物の生態環境上の位置づけ等を地区計画レベルで把握し、施設の配置と保全すべき地域の選定を行うという、段階的な調査検

討の仕組みが有益であること、④土地利用調整については代替案の検討と住民参加手続が重要であること等を提言するものであった。神奈川県一九九七a・九二―参照。なお、一部委員（原科委員等）からは何度となく県民参加手続が重要であることが強調されたが、この時点では県民参加手続の導入を断念して条例素案の調整を進めていたため、対応することはできなかった。

(13) 条例案の修正を要する指摘としては、開発行為の着手後に開発計画を変更する場合には再協議をしなければならぬが、いつの時点で条例違反になるかを明確にするため、開発行為をいったん停止させる義務づけ規定を置くべきだという内容で、的確なものであった(条例一一条二項後段に反映)。

(14) 自治省と国土庁は、「こうした条例を制定することは意味があるが、関係省庁にはよく説明しておいてほしい」という姿勢であった。建設省は、当初は「条例をつくるのはかまわないが、なぜ現行法制度で不十分なのか教えてほしい」という柔らかな対応だったが、一月に神奈川県新聞の報道が出るのと連絡があり「条例でこうした規制を行うのは問題がある」という指摘が変わった。県としては「いまさら変更できない」と説明し、これまで行ってきた行政指導の手続を明確化する条例にすぎないという説明を徹底することで決着した。農林水産省は、農地法等の上乗せ条例になるといった法的問題について厳しい指摘があったほか、林野庁からは国有林地における民間のレクリエーション事業が条例の対象になるのは支障があるという指摘があった。この点は施行規則(適用除外規定)の検討に先送りし、結局、民間事業である以上、除外する根拠がないとして押し切った。環境庁は、国立公園内の行為に条例が適用されることに若干意見があったが、全体としては理解を示した。運輸省は、横須賀市と同様に、港湾区域内の埋立事業に条例が適用されることに強く反対し、結局、重要港湾区域における港湾計画に基づく埋立行為については、計画策定段階で県との調整が行われること(県の関係部長が市港湾審議会委員となっていた)を理由として適用を除外することになった(条例三条一項八号)。

(15) 本稿の執筆に向けて次のとおりヒアリング調査を実施したが、本稿で直接引用する場合は②のヒアリング結果である。①日時・二〇〇八年九月二十五日(木) 一三・三〇〇、場所・神奈川県庁本庁舎、対象・神奈川県企画部土地水資源対策課土地利用調整班、調査者・磯崎初仁、②日時・二〇一六年三月一日(金) 一五・〇〇〇、場所・神奈川県庁分庁舎、対象・神奈川県政策局政策部土地水資源対策課土地利用調整グループ、調査者・磯崎初仁。

(16) 担当課ヒアリングによると、違反はほとんどが発生し処分場だという。通常、口頭指導→文書指導→勧告・弁明の機会

付与↓命令↓告発という流れになるが、確認できる範囲では、弁明の機会の付与は四件、命令まで至った事案は○三年の湘南地域における発生土処分場の違反の一件であり、これも命令によって工事は止まったため、告発はしていない。最近は、経緯等を説明してほしいという趣旨の行政指導を行った例はあるが、勧告もしていない。多くは農地法や森林法などの違反にもなるため、個別法の担当部局と連携して対応しているという。

(17) 一件は、○六年にA社が県央地域で特定流通業務施設を建設するという協議に対して、物流総合効率化法、都市計画法等の相談が十分でなく、審査指針に定める関係法令の「許可等の見込み」を得られていないため、「不適」と判断したものである。物流総合効率化法（○五年度制定）では、認定総合効率化事業のための特定流通業務施設の整備について都市計画法等の許可等において「適切な配慮」をすることが定められた（一六条）が、神奈川県ではまだ市街化調整区域での建設を認める方針を決めていなかったところ、A社がそれに異議を唱える形で協議書を提出したものであった。その後、県でも○七年に開発審査会の提案基準にこの種の施設を盛り込んだため、A社も改めて条例上の協議を行い、「適当」と認められた。もう一件は、○七年にB社が県北地域で実施していた発生土処分場を拡大するという協議について、審査指針上の「施設及び土地の造成」の基準に適合していないこと、市水路管理条例、森林法等の関係法令の「許可見込み」も得られていないことから、「不適」としたものである。B社は拡大工事を強行することはなかったという（以上、担当課ヒアリング）。

(18) この適用除外方針は、「多くの要件について『同等以上の効果』が求められ、県条例とほとんど同じ基準・手続でなければならぬ」というため、条例による事務処理の特例のようになって、市町村側にはメリットが少ない」という（担当課ヒアリング）。本文のとおり、制定当時は、市町村自治に配慮して基本的・実質的にみて「同等以上」なら適用除外を認めるという趣旨であったが、県職員の狭量な真面目さと市町村への上位意識がこうした形式的解釈を生んだように思われる。

(19) 担当課ヒアリングによると、この見直しは「条例上の協議について局長クラスで判断する必要はない」「書記会と幹事会で検討しているため、三段階まで行う必要はない」との見直しであり、あわせて「一〇年度の局制の導入に合わせて全庁的に会議の見直しを進める一環として行った」という。「現在でも開発計画をめぐって開発部局と環境農政部が対立する事案はあるが、事前に幹事（室課長）レベルで調整できるし、それぞれが事前に各局長に相談して判断してもらっている。局長に集まってもらう必要はない」という。また、調整会議の構成員については、「副知事が委員であったときも実際には欠席することが多かったため、関係局長のみで十分だ」という話になった」という。

- (20) 情報公開という意味では、現在、土地利用調整の協議事案、調整結果、統計データなどの情報が県のウェブサイトで母子等でも提供されておらず、県環境影響評価条例の取扱い（同県HP「かながわの環境アセスメント」参照）と比べても大きな差があることは残念である。条例自体に県民参加の手続を組み入れなかったという制度設計の反映でもあるが、県民にこの条例や県土のあり方に関心を持つてもらうためにも、積極的に情報提供を行うべきであろう。
- (21) 「逆機能」とは、ある機能のためにつくったシステムがかえってより上位の目的を阻害するような機能を生み出す現象をいう。マートン一九六一・四五一、一八一、真淵二〇〇九・四五九参照。
- (22) たとえば林地開発許可審査基準第7(8)では、「開発行為の計画が、神奈川県土地利用調整条例第三条第一項の協議を要する場合において、当該協議を了していないとき、又は同条例第五条第一項の審査結果通知書で不適当と認められたときは、これに配慮する」と定めている。
- (23) 担当課ヒアリングによると、土地利用調整条例一八条にも関わらず、個別法所管課の職員の中から「法定の基準があるのに反映させることはできない」とか「反映させるのは法的におかしい」という声が出ることもあり、そのたびに条例との関係について説明を要するという。
- (24) たとえば、九三年頃、県央地域にある市で市街化調整区域にゴルフ練習場（いわゆる打ちっ放し）の開発計画があったが、隣接する樹林地が「野鳥の森」になっていたことから、高い網を張り巡らせることは野鳥の飛行や生息に影響があるため、用途を変更するかポールを低くすることを指導した。これは当然ながらスポレク指導基準（当時）には具体的規定のない事柄であった。
- (25) 大橋二〇一六・二六は、「法治主義の狙いは、法律といった一般的準則を予め定めて公表しておくことで、個別の行政決定が準則に従ってなされることを保障する点に認められる。その結果、市民は行政決定について予測可能性を手に入れ、不平等な取り扱いや恣意的な行政決定から解放される。法治主義の根底には、市民に行政活動に対する概観可能性を担保し、合理的決定を保障するという機能が存在する」という。
- (26) 人口減少時代の土地利用・都市計画のあり方については、川上ほか二〇一〇、中山二〇一〇、大西編著二〇一一、荻原ほか二〇一四、饗庭二〇一五参照。

参考文献

響庭伸(二〇一五)『都市をたたくー人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社

磯崎初仁(一九九六a)「計画的な県土地利用をめざしてー神奈川県土地利用調整条例の制定」『季刊自治体学研究』(神奈川県)

六九号

磯崎初仁(一九九六b)「神奈川県土地利用調整条例(条例コーナー)」「ジュリスト」一一〇一号

磯崎初仁(一九九七)「機関委任事務の廃止と自治体実務の可能性」『季刊自治体学研究』(神奈川県) 七二号

磯崎初仁(一九九八a)「法律にもとづく申請の前に条例が関与する手法の功罪は」木佐茂男編著『自治立法の理論と手法』ぎょうせい

うせい

磯崎初仁(一九九八b)「分権改革と自治体の土地政策」『とうきょうの自治』(東京自治研究センター) 二九号

磯崎初仁(二〇〇〇a、b)「土地利用規制の条例制定と分権改革(上・下)」『判例タイムズ』一〇二二号、一〇二三号

磯崎初仁(二〇〇〇c)「条例の制定過程と政策法務ー都道府県条例を題材として」『都市問題』九一卷七号

磯崎初仁(二〇〇〇d)「土地利用規制と分権改革」今村都南雄編著『自治・分権システムの可能性』敬文堂

磯崎初仁(二〇一五)「神奈川県における土地利用調整システムの成立と展開ー『開発抑制方針』はなぜ実効性を持ち得たか」『法学新報』二二卷九・一〇号

内海麻利(二〇一〇)『まちづくり条例の実態と理論』第一法規

大西隆編著(二〇一一)『人口減少時代の都市計画ーまちづくりの制度と戦略』学芸出版社

大橋洋一(二〇一六)『行政法I 現代行政過程論(第三版)』有斐閣

神奈川県(一九九三)『かながわの土地』神奈川県企画部

神奈川県企画部・土地利用調整システム研究会(一九九六)『土地利用調整システムの研究ー公正・透明な行政運営の確保と今後

の土地政策の推進方策』神奈川県企画部

神奈川県(一九九七a)『かながわの土地』神奈川県企画部

神奈川県(一九九七b)『神奈川県土地利用調整事務ハンドブック』神奈川県企画部

神奈川県(二〇一〇)「土地利用調整条例第一九条に基づく適用除外に関する調整実施要領」(八月三日土地利用調整会議決定)

- 神奈川県H P (二〇一六a) 「神奈川県土地利用調整条例」 <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/1100469/#> (二〇一六年八月確認)
 神奈川県H P (二〇一六b) 「条例の見直し」 <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/16823/> (二〇一六年八月確認)
 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦・土地利用研究会編著 (二〇一〇) 『人口減少時代における土地利用計画―都市周辺部の持続可能性を探る』学芸出版社
 北村喜宣 (二〇〇四) 『分権改革と条例』弘文堂
 北村喜宣 (二〇一二) 『自治体環境行政法 (第六版)』第一法規
 久保茂樹 (一九九五) 「下級審時の判例・墓地造成のための許可申請の受付拒否と弁護士士の被った精神的苦痛」『ジュリスト』一〇三一号
 小早川光郎編著 (二〇〇〇) 『分権改革と地域空間管理 (分権型社会を創る⑨)』ぎょうせい
 小林重敬編著 (一九九九) 『地方分権時代のまちづくり条例』学芸出版社
 小林重敬編著 (二〇〇二) 『条例による総合的まちづくり』学芸出版社
 関哲夫 (一九九二) 『行政指導 (現代行政法全集⑤)』ぎょうせい
 千葉勇夫 (一九八七) 『行政指導の研究』法律文化社
 中山徹 (二〇一〇) 『人口減少時代のまちづくり―21世紀Ⅱ縮小型都市計画のすすめ』自治体研究社
 成田頼明編著 (一九九二) 『都市づくり条例の諸問題』第一法規
 西尾勝 (二〇〇二) 『行政学 (新版)』有斐閣
 西尾勝 (二〇一三) 「分権クローズアップ 第1回 西尾勝氏インタビュー (その3)」内閣府H P <http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/closeup01-3/closeup03.html> (二〇一六年八月確認)
 ノネ・P&セルズニック・P. (六本佳平訳) (一九八一) 『法と社会の変動理論』岩波書店 (原典: Philippe Noné and Philippe Selznick Law and Society in Transition, Toward Responsive Law, Harper & Law, 1978)
 藤田宙靖 (一九九二) 「行政指導の法的位置付けに関する一試論」『行政法学の現状分析 (高柳古稀)』勁草書房
 マートン・ロバート・K. (森東吾ほか訳) (一九六二) 『社会理論と社会構造』みすず書房
 真淵勝 (二〇〇九) 『行政学』有斐閣

莫原敬ほか（二〇一四）『白熱教室 これからの日本に都市計画は必要ですか』学芸出版社

山内一夫（一九八四）『行政指導の理論と実際』ぎょうせい

巨理格・生田長人編集代表（二〇一六）『都市計画法制の枠組み法化―制度と理論』（一財）土地総合研究所

*本稿の執筆にあたり、神奈川県政策局政策部土地水資源対策課（田代文彦課長、杉山茂グループリーダー、佐藤宏主幹、松本勇哉主任主事）にはヒアリング調査等でお世話になりました。記して感謝します。ただし、本稿の記述はすべて筆者の責任です。

（本学法学部教授）