

# 論 說

## 地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（一）

磯 崎 初 仁

- 一 法制度分析の視点と対象
- 二 土地利用規制法の全般的状況

### 一 法制度分析の視点と対象

#### 1 地方分権を妨げる法令の過剰過密

日本の地方分権改革が衆参両議院の地方分権推進決議（一九九三年）に始まるとすれば、今年に分権改革の二五年目となる。この間、第一次分権改革（二〇〇〇年施行）では、機関委任事務の廃止などにより、国と自治体の関係は対等・協力の関係に転換したが、その後の分権改革（第二分期権改革、二〇〇七年～現在）では、長期にわたり法令の「義務付

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（一）（磯崎）

け・枠付けの見直し」が行われたものの、法令全体からみると、一部の事項を限られた範囲内で条例に委任する、断片的な改革にとどまった。すなわち、地方自治法という一般法は変わったが、実務を左右する個別法は集権バージョンのまま温存されている。分権改革の成果が感じられないという指摘があるが、それは当然ともいえる。

では、個別法の問題点とは何か。端的に言えば自治体の事務を定める法令が過剰過密になっていることである。ここで「過剰」とは、地域の課題に対して必要以上に多くの法令が制定されている状況をいい、「過密」とは、それらの法令において必要以上に細かな規定が制定されている状況をいう。この「過密」とはいわゆる「規律密度」が高いことであり、前述の「枠付け」の問題である。国の法令が過剰過密になっているために、自治体は法令執行の裁量を生かすことができず、条例制定の余地も限られるのである（以上につき、磯崎二〇一七参照）。

筆者は、地方分権改革推進委員会が主導した「義務付け・枠付けの見直し」について、「検討方法として外形主義と条項主義を採ったため、法令や規定の内容に立ち入った検討ができなかった」と批判した。すなわち「個々の規定の実務上の意味や法令全体の趣旨などの検討を抜きにしたため、必要性の高い規定・法令であっても一律に廃止か条例委任を求めることになったし、逆に条例委任の規定さえ置けば存置できることになった」し、「デジタル（二者択一の）な基準による切り分けが中心となったため、「程度」の概念を含めることができず、規律密度の緩和という本来の目標が軽視された」と指摘した（磯崎二〇一七c・三七七）。

しかし、法令の過剰過密の状況を検証した研究は、ほとんど見当たらない。まして、法令や規定の内容に立ち入った検討や、「程度」の概念を含めた改革論は、容易ではない。もちろんどんな行政分野でも、関係の法令集をひも解いてみれば、おびただしい数の法令が存在し、細部にいたるまで自治体を縛っていることは実感できる。しかし、こ

うした個別法の実態を総合的に示した文献はほとんどないし、個別法の規定（特に規律密度）を横断的に分析した例は見当たらない。この作業は、研究者にとって手間と紙幅を要するわりに研究成果としての価値は低いと考えられるし、縦割りの職務を担当する実務家にとってそもそも必要のない作業である。その結果、個別法の規定に関する総合的・横断的な研究は、抜け落ちた一章（a missing chapter）になっている。

私自身も、こうした作業の重要性を認識しつつ先送りしてきたが、第二期分権改革も終わりを迎えてつつあるいま、新たな分権改革を提案するためにはこの作業が不可欠になっている。本稿はその第一弾である。

## 2 法令の規定分析の視点

法令の制定状況を把握することは難しくないが、その規定内容を把握し分析するには、いくつかの視点を設定する必要がある。

第一に、各法令がどのような事項について規律しているのか、政策的・横断的な視点を設定することである。政策に必要な内容は、①目的（何のために）、②執行主体（だれが）、③対象（だれに・どこに）、④執行手段（どのような手段で）、⑤執行基準（どのような基準で）、⑥執行手続（どのような手続で）という六つの要素に分けることができる（磯崎二〇一八・八〇）。この区分によって、法令の規定を統一的な基準で分類できるし、その政策的な意味・重要性もある程度推測することができる。

第二に、その規定がどのような目的や効果を有しているかを考えたうえで、全国的統一性と地域的適合性のいずれの要請を重視すべきか、検討することである。本稿は、個別法の細かい規定が地方分権を妨げているという基本的な

認識に立ち、特に自治体の自治事務については地域の適合性を重視すべきだと考えるが（地方自治法一条の二第二項、二条一一項参照）、一方で全国的な統一性、国の法令で決定すべき要請も無視することはできない。

この全国的統一性については、表一のとおり五つの類型に分けることができる。これらの統一性を維持するために必要不可欠な規定であれば、維持することが認められよう。しかし、そもそも国の直接執行事務にするという選択肢もある中で、自治体の事務としながら基準等を統一したいという要請であるため、これらの内容は限定する必要がある。たとえば人権の統一性（B）は、人権保障のために統一的に扱うべき事項に限定されるものであり、人権に関係するからといってここに該当するわけではないし、基準的統一性（C）は、測量・調査のように統一しなければ意味がない事項に限定されるものであり、行政サービスや住民負担の基準まで統一することを求めるものではない。また広域的統一性（D）は、都道府県をこえて統一的に実施しなければ対応できない課題に限定されるものであり、広域的な対応が効果的または効率的だというだけでは該当しないし、政策的統一性（E）は、国の重要政策を成立させるために必要不可欠な事項に限定されるものであり、政策的に合理的だというだけでは該当しない。

逆に、これらに該当しない場合、たとえば自治体が政策的判断を行わないよう拘束する規定（統制的介入）や、未熟な自治体でも処理できるよう規律する規定（後見的介入）は、廃止または簡素化すべきである。特に自治体の自治事務については、前述のとおり地域の適合性を優先すべきであり、安易に統一の要請を認めるべきではない。

第三に、法令の規定が過剰過密である場合に、それをどう改革するべきかを視野に入れることである。考えられる方法として、①法令の廃止・統合、②規定の簡素化・枠組み法化、③条例による上書き権の制度化、④法解釈による条例の制定、の四つが考えられる。①は法令自体を廃止または統合して、法令の「過剰」を是正する方法であり、②

表1 法令の規律を必要とする全国的統一性の類型

類型	説明	該当分野(例)
A：国家的統一性	国の存在意義・役割を実現するための統一性	安全保障、外交、私法秩序
B：人権的統一性	国民の人権・平等を保障するための統一性	信教の自由、教育を受ける権利、生存権
C：基準的統一性	測量・調査等の基準を維持するための統一性	測量、全国調査、商品表示
D：広域的統一性	広域的な課題や自治体間関係に関する統一性	環境保全、交通、紛争処理
E：政策的統一性	国の政策の存在意義を確保するための統一性	都市計画、産業、地域振興

出典：地方分権推進計画（1998年5月29日）の「法定受託事務とするメルクマール」を参考にし  
て筆者作成。

は法令の規定を削除または簡素化し、法令の「過密」を是正する方法である。また、③は条例を制定した場合は条例の規定が優先することを法律（通則法）で定める方法であり、④は法解釈により条例制定権の可能性を拡大し、条例（法定事務条例）を制定する方法である。④は法令改正による対応ではないが、条例制定権が憲法上保障されていることを踏まえて、法令改正を要しない手段も考えておく必要がある。こうした可能性を考えながら、規定内容の分析を行うことにしよう。

### 3 分析の対象

自治体事務を定める法令はきわめて多数に及ぶため、実際に分析の対象とする法令は限定する必要がある。私の作業では、自治体の事務を定める法律制度を、地域づくり法制、暮らしづくり法制、自治法制度の三領域に分けたうえで<sup>(1)</sup>、各領域で中心的な役割を果たしている法律制度をいくつか抽出して、法律、政令、省令などの規定の内容を分析していく。本稿ではこのうち地域づくり法制を対象とし、土地利用規制法、公物管理法、環境保全法の三分野を取り上げる。今号はまず土地利用規制法を取り上げる。さらに土地利用規制法としては、都市計画法、農業振興地域整備

法、農地法、森林法、自然公園法の五つの法律を取り上げる。その理由は二の1で後述する。

なお、以下で規定を示す場合は、法律は条項のみを示し、政令、省令等はそれぞれの略称（施行令、施行規則）と条項を示す。

## 二 土地利用規制法の全般的状況

### 1 土地利用規制法の制定状況と規定の状況

#### (1) 法令の制定状況

土地利用規制に関しては、土地基本法の下で、国土利用計画法が総合的かつ計画的な国土の利用を図るため、国土利用計画と土地利用基本計画のしくみを定めている。この土地利用基本計画では、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の五つの地域を定めることとされている（同法九条二項）。この法律を踏まえて、図1のとおり、五つの地域ごとに主たる法律が定められている。すなわち都市計画法、農業振興地域整備法、森林法、自然公園法、自然環境保全法の五つが、それぞれの地域の計画と規制のしくみを定めている。さらに広く農地を対象として農地法が転用規制を行っており、重要な意味を持っている。そこで、これらの六つの法律を「基幹的規制法」と呼ぶことができる。以上に対して、土地利用については、災害防止、景観保全など個別目的のために多くの法律が制定されており、これらを「個別的規制法」と呼ぶことができる（以上、磯崎二〇〇〇a…一五五）。いずれにしても、同じ土地利用という行為に対して、様々な目的で多くの法令が制定されているのである。

この法令の数を一括して示すデータは見当たらないが、実務用六法（法令集）<sup>(2)</sup>に収められている法令数から、ある程度の状況をうかがうことができる。表2によると、法令（法律・政令・省令）の数は、都市計画法令要覧が対象領域の広さを反映して多いものの、他の法令集でも相当数に及んでいる。また、いずれにおいても通知等の数が多数にのぼっている。いずれも第一次分権改革以降に編集された法令集であるが、自治体に対する法的拘束力のない国の通知等が、実務上重要な役割を有していることがうかがわれる。

本稿では、この基幹的規制法の主な事務を対象として分析しよう。ただし、自然環境保全法については、国の直接執行事務になっていないため、これを除外し、他の五つの法律を対象とする。

## (2) 法令の規定（規律密度）の状況

次に、この五つの法律と政令・省令がどの程度、細かい事項を定めているか、すなわち規律密度の状況はどうなっているだろうか。この状況を総括的に示すことは難しいが、一つの試みとして各法令の条文数（条数）と字数を確認することが考えられる。法令が細かい事項まで規定するほど、条数や字数が多くなると予想されるためである。本稿で対象とする五つの法律・政令・省令の条数と文字数をカウントすると、表3のとおりである。これによると、いずれの法令も条数・文字数ともに多く、細かい規定まで定めていると考えられること、法律だけでなく政令・省令の条文数・文字数も相当数に及ぶことが確認できる。

図1 土地利用規制法の体系（概要）

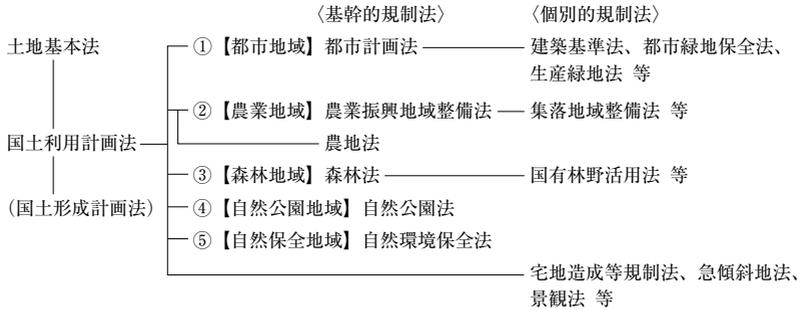


表2 土地利用関係法令集（六法）（例）の掲載法令等の状況 単位：本数（割合：％）

法令集（六法）名	法律	政令	省令	告示	通知等	合計	総頁数
土地利用・土地取引法令要覧 平成14年版 (国土交通省監修、ぎょうせい、2001年)	28 (15.6)	19 (10.6)	13 (7.3)	4 (2.2)	115 (64.2)	179 (100)	2,008
都市計画法法令要覧 平成29年 (国土交通省監修、ぎょうせい、2016年)	73 (23.9)	59 (19.3)	56 (18.3)	9 (2.9)	109 (35.6)	306 (100)	4,715
農地六法 平成29年版 (農林水産省監修、新日本法規、2017年)	17 (8.5)	16 (8.0)	27 (13.6)	9 (4.5)	130 (65.3)	199 (100)	3,174
自然公園実務必携 改訂 (環境省監修、中央法規、2006年)	5 (3.1)	4 (2.5)	6 (3.8)	7 (4.4)	137 (86.2)	159 (100)	1,214

注：本来の対象法令に限定し、関連法令は除いた。各六法の「目次」から筆者作成。

表3 土地利用規制法（基幹的規制法）の条数・文字数

法律名（制定年）	法律		政令（施行令）		省令（施行規則）	
	条数	字数	条数	字数	条数	字数
都市計画法（1968年）	152	72,716	96	35,721	118	38,908
農業振興地域整備法（1969年）	51	20,107	19	6,748	45	20,656
農地法（1952年）	75	41,078	36	13,267	108	46,373
森林法（1951年）	161	59,024	21	8,206	119	44,163
自然公園法（1957年）	90	30,850	6	1,419	52	56,163

出典：法令は「e-Gov法令検索」によった（2018年5月現在）。

注：字数は各条文（附則は除外し別表は含む）をコピーし、Wordのカウント機能によりカウントした。

## 2 都市計画法の開発許可

都市計画法（新都市計画法）は、急速な都市化を背景として、「都市の健全な発展と秩序ある整備」を図ることを目的として（一条）、一九六八年に制定された。開発許可制度は、この法律の制定によって、市街化区域と市街化調整区域による線引き制度等とともに導入されたもので、都市計画区域等において開発行為を行う場合に、都道府県知事等の許可を必要とする制度である（二九条一項、二項）。

### (1) 目的

この開発許可制度は、開発行為の水準を確保して良好な市街地形成を図るとともに、無秩序な市街化を抑制して線引き制度の意義を確保することを目的としている。

### (2) 執行主体

許可権限を有するのは、都道府県知事または政令市・中核市の市長である（二九条一項、八七条の二）。なお、都道府県条例に基づく事務処理特例を受けた市町村の長も、この権限を有する（地方自治法二五二条の一七の二）。こうした権限の所在は、法律で定めることが認められよう。この許可事務は自治事務である。

### (3) 対象

許可が必要とされる「開発行為」とは、「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」である（四条二二項）。この定義には二つのポイントがある。一つは、開発行為は「土地の区画形質の変更」を行うものでなければならぬ。建築基準法等との関係もあって、区画形質の変更を伴わない単なる

建築行為は対象にされていない。二つ目は、「建築物の建築又は特定工作物の建設」を目的とするものでなければならぬ。たとえば屋外駐車場、資材置場等の建設は、対象にならない。

また、「開発行為」に該当しても、表4のとおり多くの適用除外が定められている。小規模な開発行為、公共公益的な事業による除外など、法律による除外が一一項目、政令による除外が三七項目、省令による除外が二項目、合計五〇項目にのぼる。適用除外の多さは同法の特徴といえる。以上のように規制対象を限定されると、総合的なまちづくりを進めることが難しいため、問題がある。そのために多くの自治体がまちづくり条例等を制定している面がある。表1の全国的統一性の類型でいえば、これらは、広域的統一性(D)または政策的統一性(E)の要請によるといえるが、ここまで詳細な規定を設ける必要はないと考えられる。

#### (4) 執行手段

法律では様々な執行手段が採用され得るが(磯崎二〇一八・一三四)、この制度の執行手段は許可制である(法二九条一項、二項)。その実効性を確保するために、是正命令制(法八一条一項)や罰則制(法九二条三項、九一条)が定められている。

#### (5) 執行基準

開発許可の基準としては、表5のとおり開発許可に共通する基準として技術上の基準が定められている(法三三条一項、二項)。この規定では、①用途地域等への適合、②道路、公園等の設置、③給・排水施設、④公共・公益的施設等への配分、⑤地盤の改良その他の安全措置、⑥一定規模以上の開発行為における環境保全のための樹木の保存等の措置、⑦一定規模以上の開発行為における騒音等の防止のための緑地帯等の配置等の基準を定めており、さらに政令

表4 開発許可の対象に係る規定

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性(一)(磯崎)

都市計画法	施行令	施行規則
<p>4条</p> <p>11 この法律において「特定工作物」とは、コンクリートプラントその他周辺の地域の環境の悪化をもたらすおそれがある工作物で政令で定めるもの(…)又はゴルフコースその他大規模な工作物で政令で定めるもの(…)をいう。</p> <p>12 この法律において「開発行為」とは、主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更をいう。</p> <p>29条 都市計画区域又は準都市計画区域内において開発行為をしようとする者は、あらかじめ、…都道府県知事(…指定都市等の長。…)の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる開発行為については、この限りでない。</p> <p>一 市街化区域…内において行う開発行為で、その規模が、それぞれの区域の区分に応じて政令で定める規模未満であるもの</p> <p>二 市街化調整区域…内において行う開発行為で、農業、林業若しくは漁業の用に供する政令で定める建築物…の建築の用に供する目的で行うもの</p> <p>三 …公益上必要な建築物のうち開発区域及びその周辺の地域における適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がないものとして政令で定める建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為</p> <p>四 都市計画事業の施行として行う開発行為</p> <p>五 土地区画整理事業の施行として行う開発行為</p> <p>六 市街地再開発事業の施行として行う開発行為</p> <p>七 住宅街区整備事業の施行として行う開発行為</p> <p>八 防災街区整備事業の施行として行う開発行為</p> <p>九 公有水面埋立法第2条第1項の免許を受けた埋立地であって、まだ同法第22条第2項の告示がないものにおいて行う開発行為</p> <p>十 非常災害のため必要な応急措置として行う開発行為</p> <p>十一 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為で政令で定めるもの</p> <p>2 都市計画区域及び準都市計画区域外の区域内において、それにより一定の市街地を形成すると見込まれる規模として政令で定める規模以上の開発行為をしようとする者は、あらかじめ、…都道府県知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる開発行為については、この限りでない。</p> <p>一 農業、林業若しくは漁業の用に供する政令で定める建築物…の建築の用に供する目的で行う開発行為</p> <p>二 前項第3号、第4号及び第9号から第11号までに掲げる開発行為</p> <p>3 開発区域が、市街化区域、区域区分が定められていない都市計画区域、…の区域のうち2以上の区域にわたる場合における第1項第1号及び前項の規定の適用については、政令で定める。</p>	<p>1条1項(4条11項の環境悪化の工作物、3項目)</p> <p>1条2項(4条11項の大規模な工作物、2項目)</p> <p>19条、22条の3(29条1項1号の政令で定める規模) = 一部、条例で規模を定めることができる</p> <p>20条(29条1項2号、2項1号の建築物、5項目)</p> <p>21条(29条1項3号の建築物、31項目)</p> <p>22条(29条1項11号の行為、6項目)</p> <p>22条の2(29条2項の規模、1ha)</p> <p>22条の3(29条3項の規模要件の適用)</p>	<p>17条の2(令21条26号ニの省令で定める庁舎)</p> <p>17条の3(令21条26号ホの省令で定める宿舍)</p>

および省令で詳細な規定を設けている（施行令二三条の二、二九条の四、施行規則二〇条、二七条の五）。

この規定では、「地方公共団体は、…政令で定める技術的細目のみによつては環境の保全、災害の防止及び利便の増進を図ることが困難であると認められ、又は当該技術的細目によらなくとも環境の保全、災害の防止及び利便の増進上支障がないと認められる場合においては、政令で定める基準に従い、条例で、当該技術的細目において定められた制限を強化し、又は緩和することができ。」と定められている（三三条三項）。環境保全・災害防止・利便増進の面から、条例で基準を強化するだけでなく緩和することも可能になっているのである。また同様に、「地方公共団体は、良好な住居等の環境の形成又は保持のため必要と認める場合においては、政令で定める基準に従い、条例で、区域、目的又は予定される建築物の用途を限り、開発区域内において予定される建築物の敷地面積の最低限度に関する制限を定めることができる。」と定められている（三三条四項）。これらは、開発行為の地域的適合性や自治体の判断を尊重した規定として注目される。ただし、いずれも「政令で定める基準に従い」という限定があり、三項に関しては、政令で強化について一二項目、緩和について三項目の基準を定め（施行令二九条の二）、さらに省令で五項目の基準を定めているし（施行規則二七条の四）、四項に関しては、政令で最低敷地面積の「上限」を定めている（施行令二九条の三）。自治体の裁量を生かそうとするのであれば、政省令でこうした限定を行うべきではない。

表1の全国的統一性の類型でいえば、これらも、広域的統一性（D）または政策的統一性（E）の要請によると考えられるが、開発行為の是非はむしろ地域的個別性を尊重すべきことから、骨格にとどめるべきである。

なお、市街化調整区域の開発行為については、さらに立地に関する基準も定められ、日常生活に必要な店舗等、鉱物資源・観光資源利用施設など一四の開発行為に限り許可できることとされ（法三四条）、これを受けて政令で六条にわたり建築物の種類等が定められている（施行令二九条の五、三〇条）。このでも、「政令で定める基準に従い」都道府

表5 開発許可の基準に関する規定

都市計画法	施行令	施行規則
<p>33条 都道府県知事は、…当該申請に係る開発行為が、次に掲げる基準(…)に適合しており、かつ、その申請の手続がこの法律又はこの法律に基づく命令の規定に違反していないと認めるときは、開発許可をしなければならない。</p> <p>一 次のイ又はロに掲げる場合には、予定建築物等の用途が当該イ又はロに定める用途の制限に適合していること。…</p> <p>二 …道路、公園、広場その他の公共の用に供する空地(…)が、次に掲げる事項を勘案して、…支障がないような規模及び構造で適当に配置され、かつ、開発区域内の主要な道路が、開発区域外の相当規模の道路が接続するように設計が定められていること。…</p> <p>三 排水路その他の排水施設が、…下水道法第2条第1号に規定する下水を有効に排出するとともに、その排出によって開発区域及びその周辺の地域に溢水等による被害が生じないような構造及び能力で適当に配置されるように設計が定められていること。…</p> <p>四 …水道その他の給水施設が、…当該開発区域について想定される需要に支障を来さないような構造及び能力で適当に配置されるように設計が定められていること。…</p> <p>五 …地区計画等(…)が定められているときは、予定建築物等の用途又は開発行為の設計が当該地区計画等に定められた内容に即して定められていること。…</p> <p>六 …開発区域における利便の増進と開発区域及びその周辺の地域における環境の保全とが図られるように公共施設、学校その他の公益的施設及び開発区域内において予定される建築物の用途の配分が定められていること。</p> <p>七 …地盤の改良、擁壁又は排水施設の設置その他安全上必要な措置が講ぜられるように設計が定められていること。…</p>		

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性(一)(磯崎)

都市計画法	施行令	施行規則
<p>八 …開発区域内に…災害危険区域、…地すべり防止区域…その他政令で定める開発行為を行うのに適当でない区域内の土地を含まないこと。</p> <p>九 政令で定める規模以上の開発行為にあつては、…植物の生育の確保上…必要な措置が講ぜられるように設計が定められていること。</p> <p>十 政令で定める規模以上の開発行為にあつては、…必要な緑地帯その他の緩衝帯が配置されるように設計が定められていること。</p> <p>十一 政令で定める規模以上の開発行為にあつては、当該開発行為が道路、鉄道等による輸送の便等からみて支障がないと認められること。</p> <p>十二 …開発行為（…政令で定める規模以上のものを除く。）以外の開発行為にあつては、申請者に…必要な資力及び信用があること。</p> <p>十三 …開発行為（…政令で定める規模以上のものを除く。）以外の開発行為にあつては、工事施行者に当該開発行為に関する工事を完成するために必要な能力があること。</p> <p>十四 …当該開発行為の施行又は当該開発行為に関する工事の実施の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意を得ていること。</p>	<p>23条の2(法33条1項8号の開発行為を行うのに適当でない区域)</p> <p>23条の3(法33条1項9号の政令で定める規模)</p> <p>23条の4(法33条1項10号の政令で定める規模)</p> <p>24条(法33条1項11号の政令で定める規模)</p> <p>24条の2(法33条1項12号の政令で定める規模)</p> <p>24条の3(法33条1項13号の政令で定める規模)</p>	
<p>2 前項各号に規定する基準を適用するについて必要な技術的細目は、<u>政令</u>で定める。</p>	<p>25条(法33条2項の技術的細目のうち33条1項2号に関するもの、8項目)</p>	<p>20条(令25条2号の道路の幅員)</p>
<p>3 地方公共団体は、…前項の政令で定める技術的細目のみによっては環境の保全、災害の防止及び利便の増進を図ることが困難であると認められ、又は当該技術的細目によらなくとも環境の保全、災害の防止及び利便の増進上支障がないと認められる場合においては、政令で定める基準に従い、<u>条例</u>で、当該技術的細目において定められた制限を強化し、又は緩和することができる。</p>	<p>26条(法33条2項の技術的細目のうち同条1項3号に関するもの)</p> <p>27条(住宅建築の20ha以上の開発行為の公益的施設の位置・規模)</p> <p>28条(法33条2項の技術的細目のうち同条1項7号に関するもの、7項目)</p> <p>28条の2(法33条2項の技術的細目のうち同条1項9号に関するもの)</p>	<p>20条の2(令25条2号ただし書の国土交通省令で定める道路)</p> <p>21条(公園等の設置基準)</p> <p>22条(令26条1号、令28条7号の排水施設の管渠の勾配及び断面積)</p> <p>23条(かけ面の保護)</p> <p>23条の2(令28条の2第1号の樹木の集団の規模)</p> <p>23条の3(令28条の3の緩衝帯の幅員)</p>
<p>4 地方公共団体は、良好な住居等の環境の形成又は保持のため必要と認める場合においては、政令で定める基準に従い、<u>条例</u>で、区域、目的又は予定される建築物の用途を限り、開発区域内において予定される建築物の敷地面積の最低限度に関する制限を定めることがで</p>	<p>28条の3(環境悪化のおそれがある予定建築物等の建築又は建設の用に供する目的で行う開発行為の基準)</p>	

都市計画法	施行令	施行規則
<p>きる。</p>	<p>29条(道路の勾配等の施設の構造又は能力に関して必要な技術的細目は、国土交通省令で定める)</p> <p>29条の2(条例で技術的細目の制限を強化・緩和する場合の基準、12項目、3項目)</p> <p>29条の3(条例で建築物の敷地面積の最低限度に関する基準を定める場合の基準)</p> <p>29条の4(景観計画に定められた開発行為についての制限の内容を条例で開発許可の基準として定める場合の基準、4項目)</p> <p>*前項2号に規定する基準を適用するについて必要な技術的細目は、<u>国土交通省令</u>で定める。</p>	<p>24条(令29条の道路に関する技術的細目、7項目)</p> <p>25条(令29条の公園に関する技術的細目、4項目)</p> <p>26条(令29条の排水施設に関する技術的細目、7項目)</p> <p>27条(23条1項の擁壁に関する技術的細目)</p> <p>27条の2(21条1号の公園等の設置基準の強化の基準)</p> <p>27条の3(令29条の2第1項11号の国土交通省令で定める基準)</p> <p>27の4(令29条の2第1項12号の国土交通省令で定める基準、5項目)</p> <p>27条の5(令29条の4第2項の法の高さの制限に関する技術的細目)</p>

県の条例で定めるといふ規定がある（三四条一、二号）。自治体の裁量が比較的認められているが、十分ではない。

### (6) 執行手続

開発許可の手続については、申請書の記載事項や添付書類（三〇条、施行規則一五条、一七条）が定められている。またこの手続に関連して、公共施設管理者の事前の同意・協議（法三二条）が必要とされている。

開発行為の計画について、周辺住民等の意見を聴く手続などは定められていない。しかし、許可権者の判断として許可基準に関連する範囲内で意見聴取等の手続をとることは可能と解される（行政手続法一〇条参照）。都市計画法施行条例等（法定事務条例）を制定し、申請者に説明会の開催等を義務づけることも可能であろう。<sup>(3)</sup> 執行手続は、申請者の開発等の行為を直接規制するものではないため、比較的柔軟な解釈運用が可能であろう。

### 3 農業振興地域整備法の農用地区域の指定・除外

農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）は、総合的に農業の振興を図る必要がある地域について、地域の整備に必要な施策を計画的に推進するための措置を講ずることにより、「農業の健全な発展を図る」とともに、「国土資源の合理的な利用に寄与する」ことを目的として（法一条）、一九六九年に制定された。当時、高度経済成長によって優良農地が転用されるとともに、新都市計画法の制定など都市サイドの計画制度が整備されたことから、農業サイドからこれに対応する施策を確立するために制定されたものである（農業振興地域制度研究会編著二〇〇一・二一参照）。

農振法では、知事が「農業振興地域整備基本方針」(四條)を定めて、これに基づいて「農業振興地域」を指定する(六條)。市町村がその地域を対象として「農業振興地域整備計画」(八條)を定め、その中で「農用地等として利用すべき土地の区域」(農用地区域)とそこでの「農業上の用途区分」を定めるが、これを「農用地利用計画」という(八條二項一號)。すなわち、計画の対象地域は知事が指定するが、その地域の中でどの土地を農用地とするか、どのような基盤整備や土地の利用調整を図るかといった具体的な計画は、市町村に任されている。

農用地区域に指定されると、生産基盤整備等の事業が行われる反面、農用地区域内で開発行為をする場合に都道府県知事の許可を要すること(一五條の二)、農地法に基づく転用許可にあたって指定の用途以外の用途に供されないようにしなければならないこと(一七條)など、その利用が大幅に制限される。土地利用の可能性を決するうえで、農用地区域の指定・除外が重要なポイントとなるのである。

#### (1) 目的

農用地利用計画の制度は、総合的に農業の振興を図る必要がある地域について、地域の整備に必要な施策を計画的に推進するための措置を講ずることにより、「農業の健全な発展を図る」とともに、「国土資源の合理的な利用に寄与する」ことを目的とする(一條)。

#### (2) 執行主体

農用地利用計画は市町村が定める(八條一項)。この計画策定事務は自治事務である。ただし、計画の策定及び変更にあたっては、政令で定めるところにより都道府県知事に協議し、同意を得なければならない(八條四項、一三條四項)。この同意制については、執行手続の中で言及する。

## (3) 対象

農用地区域は、知事が定める農業振興地域のうち「農用地として利用すべき土地の区域」である（八条二項一号）。農業振興地域は、「その自然的経済的社会的諸条件を考慮して一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域で、次に掲げる要件のすべてをそなえるもの」とされ、三つの要件が掲げられている（六条二項）。そのうち農用地区域とすべき土地の基準については、対象ではなく執行基準の問題として後述する。

## (4) 執行手段

農用地利用計画にしても、それを含む農業振興地域整備計画にしても、計画によって土地の利用を規制、誘導するものであり、行政計画制によっている（八条一項）。

## (5) 執行基準

農用地区域の指定は、農用地利用計画の策定という形で行われる。農用地利用計画については、「当該農業振興地域内にある農用地等及び農用地等とすることが適当な土地であつて、次に掲げるものにつき、…農林水産省令で定める基準に従い区分する農業上の用途を指定して、定めるものでなければならない」と定められ、表6のとおり五つの基準が示されている（一〇条三項一号～五号）。ここでも、規模については政令で、施設の種類等については省令で定めるしくみとなっているが、計画策定という性格もあつて他の法律の許可基準ほど詳細な規定にはなっていない。

また、農用地区域の除外については、農用地利用計画の変更という形で行われる。そもそも農振整備計画の変更については、「基礎調査の結果により又は経済事情の変動その他情勢の推移により必要が生じたときは、政令で定めるところにより、遅滞なく、農業振興地域整備計画を変更しなければならない」と定められている（二三条一項）。さら

に「農用地等以外の用途に供することを目的として」（すなわち転用目的で）「農用地区域内の土地を農用地区域から除外するために行う農用地区域の変更」については、同条二項において「次に掲げる要件のすべてを満たす場合に限り、することができ」とされ、表7のとおり、五つの基準が定められている（二三条二項）。この除外基準は、「農用地等以外の用途に供することが必要かつ適当」「支障を及ぼすおそれがない」など抽象的な内容であるため、その解釈適用によっては限定的にも弾力的にも運用できるものとなっている<sup>(4)</sup>。

農用地区域の指定および除外は、全国の優良農地の量を左右し、ひいては国民の食糧確保にも連動する問題である。そこで、広域的統一性（D）または政策的統一性（E）の見地から国が関心を持つことはあり得よう。一方、どういふ農地を保全すべきかという即地的な判断は、地域の土地利用や営農の状況に応じて行うべきであり、国がその基準を一律に決めることは難しいし、決めても十分に機能しない<sup>(5)</sup>。以上のような基準ではなく、農用地区域の量的目標を掲げ、これを尊重または勘案すべきこと（すなわち、ある農用地区域を除外する場合は他の土地を農用地区域に編入して総面積の確保を検討すること）を定めることが考えられよう。

#### (6) 執行手続

市町村が農業振興地域整備計画を定めようとする場合は、当該整備区域の農業協同組合、土地改良区の意見を聴かなければならず（八条二項、施行令三条一項）、さらに農用地利用計画については都道府県知事に協議し、その同意を得なければならぬ（八条四項）。また市町村が整備計画を定めようとするときは、その旨を公告し、縦覧に供しなければならず（法一一条一項）、市町村の住民はこれに対して意見書を提出することができる（同二項）。農用地区域内の土地の権利者がこの案に異議があるときは、市町村にその旨を申し出ることができ（同三項）、市町村の決定にさらに不

表6 農用地区域の指定基準に関する規定

農業振興地域整備法	施行令	施行規則
<p>10条</p> <p>3 …農用地利用計画は、当該農業振興地域内にある農用地等及び農用地等とすることが適当な土地であって、次に掲げるものにつき、当該農業振興地域における農業生産の基盤の保全、整備及び開発の見地から必要な限度において農林水産省令で定める基準に従い区分する農業上の用途を指定して、定めるものでなければならない。</p> <p>一 集团的に存在する農用地で政令で定める規模以上のもの</p> <p>二 土地改良法第2条第2項に規定する土地改良事業又はこれに準ずる事業で、農業用排水施設の新設又は変更、区画整理、農用地の造成その他の農林水産省令で定めるものの施行に係る区域内にある土地</p> <p>三 前2号に掲げる土地の保全又は利用上必要な施設の用に供される土地</p> <p>四 第3条第4号に掲げる土地で、政令で定める規模以上のもの又は第1号及び第2号に掲げる土地に隣接するもの</p> <p>五 前各号に掲げるもののほか、果樹又は野菜の生産団地の形成その他の当該農業振興地域における地域の特性に即した農業の振興を図るためその土地の農業上の利用を確保することが必要であると認められる土地</p> <p>4 前項の農用地等及び農用地等とすることが適当な土地には、土地改良法第7条第4項に規定する非農用地区域内の土地その他政令で定める土地は含まれないものとする。</p>	<p>6条（法10条3項1号の集团的に存在する農用地の規模）</p> <p>7条（法10条3項4号の農業用施設に供される土地の規模）</p> <p>8条（法10条4項の農用地等とすることが適当な土地に含まれない土地、4項目）</p>	<p>4条の2（法10条3項の農業上の用途）</p> <p>4条の3（法10条3項2号の土地改良事業等）</p> <p>4条の4（令8条1項3号イの農林水産省令で定める事業）</p> <p>4条の5（令8条1項4号の公益性が特に高いと認められる事業に係る施設、28施設）</p>

表7 農用地区域の除外基準に関する規定

農業振興地域整備法	施行令	施行規則
<p>13条 都道府県又は市町村は、農業振興地域整備基本方針の変更若しくは農業振興地域の区域の変更により、…基礎調査の結果により又は経済事情の変動その他情勢の推移により必要が生じたときは、政令で定めるところにより、遅滞なく、農業振興地域整備計画を変更しなければならない。…</p> <p>2 前項の規定による農業振興地域整備計画の変更のうち、農用地等以外の用途に供することを目的として農用地区域内の土地を農用地区域から除外するために行う農用地区域の変更は、次に掲げる要件のすべてを満たす場合に限り、することができる。</p> <p>一 …当該変更に係る土地を農用地等以外の用途に供することが必要かつ適当であって、農用地区域以外の区域内の土地をもって代えることが困難であると認められること。</p> <p>二 当該変更により、農用地区域内における農用地の集団化、農作業の効率化その他土地の農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないと認められること。</p> <p>三 当該変更により、農用地区域内における効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがないと認められること。</p> <p>四 当該変更により、農用地区域内の第3条第3号の施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがないと認められること。</p> <p>五 当該変更に係る土地が第10条第3項第2号に掲げる土地に該当する場合にあっては、当該土地が、農業に関する公共投資により得られる効用の確保を図る観点から政令で定める基準に適合していること。</p>	<p>9条（法13条2項5号の農用地区域の変更に係る基準）</p>	

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（一）（磯崎）

服があれば、都道府県知事に審査を申し立てることができる（同五項）。

整備計画の変更についても、軽微な変更の場合を除いて同様の手続が必要となる（一三条四項、施行令三条三項等）。また都道府県知事は、市町村に対して農用地利用計画の変更のために必要な措置をとるよう指示することができる（一三条四項）。

以上の手続は、権利者の権利保障等を考慮したものと考えられるが表1の人権的統一性（B）とまではいえないし、市町村の自治事務において関係者の利益をどのような手続で保護するかは、市町村が条例等で定めるべきであろう。また、知事の同意制（八条四項）は農用地区域の量的確保の観点に限定すべきであり（磯崎二〇一一b参照）、知事の指示（一三条三項）は自治事務に対する統制的介入であり、廃止すべきであろう。

#### 4 農地法の農地転用許可

農地法は、耕作者の農地取得の促進とその権利の保護を図るとともに、土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を図ることを目的として、一九五二年に制定された（和田一九八一参照）。農地法は、農地改革の成果を維持するため、いわゆる自作農主義を基本理念として制定された。

農地法では、農地転用規制の規定として、すでに権利を有する者が自ら農地を転用する場合に四条の許可を要するものとし、これから権利を取得して農地を転用する場合に五条の許可を要するものとしているが、ともに農地転用許可制度として一体的に捉えることができる。ここではより単純な四条許可について説明する（五条の許可にも同様の規

定があるか、四条の規定が準用されている。

## (1) 目的

農地転用許可制度は、農地転用を適正に規制することによって、限られた資源である優良農地を確保して農業生産力を維持し、国民に対する食料の安定供給を確保するとともに、国土の合理的利用を図る観点から農業上の土地利用と農業以外の土地利用との調整を適切に行うことを目的にしている（高木・内藤二〇一七・一二二）。

## (2) 執行主体

転用許可を行うのは都道府県知事である。ただし、四ヘクタールを超える農地転用については、一定の地域の開発・整備に関する法律で政令で定めるものに従った転用行為で政令の要件に該当するものを除いて、当分の間、知事等はあらかじめ農林水産大臣に協議しなければならない（附則二項一号）。

以前は四ヘクタールを超える農地転用は大臣が許可するとされ、二ヘクタールを超え四ヘクタール以下の農地転用は知事があらかじめ大臣に協議したうえで許可することとされていたが、第五次地方分権一括法による農地法改正（二〇一五年）により変更されたものである。この許可事務は、基本的には自治事務であるが、四ヘクタールを超える転用許可は第一号法定受託事務とされた（六三条一項二号）。従来、自治体側は農地転用許可権限の移譲を求めていたことから、それが実現したことは歓迎すべきであるが、事前協議を残したことおよび法定受託事務としたことは、問題がある。

また、この農地法改正により、農林水産大臣が指定する市町村（指定市町村）が都道府県に代わり四条に基づく許可を行うことができるようになった。<sup>(6)</sup> すなわち、「農地：（中略）…の農業上の効率かつ総合的な利用の確保に関

する施策の実施状況を考慮して農林水産大臣が指定する市町村」の区域内では、市町村の長が許可するものとした（四  
条一項）。権限移譲は必要なことであるが、条例による事務処理特例の制度（地方自治法二五二条の一七の二）もある中で、  
国が施策の実施状況を個別に審査して市町村を指定するしくみは、一種の統制的介入を追加したものであって、地方  
分権の理念に反すると考えられる。

さらに、農林水産大臣の指示や事務代行の制度（五八条二、三項）については、自治事務を含めて特に要件を限定す  
ることなくこうした権力的関与を認めたことは、問題である。

### (3) 対 象

農地を農地以外のものにする（転用）が許可の対象である。本法で農地とは「耕作の目的に供される土地」を  
いう（二条一項）。ここには、現に耕作されている土地のほか、客観的に耕作に供されると認められる土地、すなわち  
耕作しようとするばいつでも耕作できる休耕地や不耕作地も含む（これを現況主義という。和田一九八一・一九）。

しかし、表8のとおり、八つの場合は適用除外とされている（四条一項各号）。該当が多いのは、国または都道府  
県等が道路等の省令で定めるものに転用する場合であり（二号）、これを受けて省令では、学校教育法に規定する学  
校など五つの施設を定めている（施行規則二五条）。また、市街化区域内の農地をあらかじめ農業委員会に届け出て転  
用する場合も、重要な除外である（七号）。もともと都市計画上、市街化区域は「すでに市街地を形成している区域  
及びおおむね一〇年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であり（都市計画法七条二項）、農地転用を抑  
制すべき区域ではないため、届出制とされたものである。さらに「その他農林水産省令で定める場合」という包括的  
な委任規定がある（八号）。施行規則では一八項目に及ぶ適用除外が定められており（二九条）、その中には市町村が

表8 農地転用許可の対象に関する規定

農地法	施行令	施行規則
<p>4条 農地を農地以外のものにする者は、都道府県知事（…農林水産大臣が指定する市町村（…）の区域内にあっては、指定市町村の長。…）の許可を受けなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。</p> <p>一 次条第1項の許可に係る農地をその許可に係る目的に供する場合</p> <p>二 国又は都道府県等（…）が道路…その他の地域振興上又は農業振興上の必要性が高いと認められる施設であって農林水産省令で定めるものの用に供するため、農地を農地以外のものにする場合</p> <p>三 …農用地利用集積計画の定めるところによって設定され、又は移転された…権利に係る農地を当該計画に定める利用目的に供する場合</p> <p>四 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律…による公告があつた所有権移転等促進計画の定めるところによって設定され、又は移転された同法…の権利に係る農地を当該…計画に定める利用目的に供する場合</p> <p>五 農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律…による公告があつた所有権移転等促進計画の定めるところによって設定され、又は移転された同法…の権利に係る農地を当該…計画に定める利用目的に供する場合</p> <p>六 土地収用法その他の法律によって収用し、又は使用した農地をその収用又は使用に係る目的に供する場合</p> <p>七 市街化区域内（…）内にある農地を政令で定めるところによりあらかじめ農業委員会に届け出て、農地以外のものにする場合</p> <p>八 その他農林水産省令で定める場合</p>	<p>3条（法4条1項7号の市街化区域内の農地を転用する場合の届出）</p>	<p>25条（法4条1項2号の地域振興上又は農業振興上の必要性が高いと認められる施設、5項目）</p> <p>26条（令3条1項の市街化区域内の農地転用の届出書類）</p> <p>27条（令3条1項の市街化区域内の農地転用の届出書の記載事項）</p> <p>29条（法4条1項8号の農地転用の制限の例外、18項目）</p>

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（一）（磯崎）

道路等の公共事業（土地収用法三条各号の事業）を行う場合（六号）など重要な事項も含まれている。

全体として省令への委任が多く、所管省庁に丸投げしているといえる反面、都市計画法と異なり、条例への委任規定は皆無である。これを正当化するとすれば、表1の広域的統一性（D）か政策的統一性（E）の要請が考えられるが、ここまで詳細に決めてしまうことは、統制的介入または後見的介入であつて、適切でない。

#### (4) 執行手段

この事務は許可制を採っている。国または都道府県等が転用行為をする場合（第一項の適用除外に該当する場合を除く）は協議制が採られている（四条八項）。これらに違反して転用行為を行った場合の対応手段として、是正命令制（五条一項）や罰則制（六四条、六七条）が採られている。

#### (5) 執行基準

許可基準は、法律、政令、省令で定められている。<sup>(7)</sup>この基準は、表9のとおり、①優良な農地は極力転用を認めないという農地基準（四条六項一号）と、②転用の必要性、実現の確実性などの一般的基準（同項二～五号）に分けることができる。

第一に、農地基準として、イ農振法に基づく農用地区域内にある農地、ロ集团的に存在する農地その他の良好な営農条件を備えている農地として政令で定めるもの（市街化調整区域内にある政令で定める農地以外の農地にあつては、(1)市街地の区域内または市街地化の傾向が著しい区域内にある農地で政令で定めるもの、(2)(1)の区域に近接する区域その他市街地化が見込まれる区域内にある農地で政令で定めるものを除く）については、許可できないと定めている（六項一号イ、ロ）<sup>(8)</sup>。これを受けて、政令でいくつかの場合に分け、さらにそれぞれの基準を省令に委ねるといふ形で、複雑な規定を定めて

表9 農地転用許可の基準に関する規定

農 地 法	施 行 令	施行規則
<p>4条</p> <p>6 次のいずれかに該当する場合には、許可することができない。ただし、…<u>政令</u>で定める相当の事由があるときは、この限りでない。</p> <p>一 次に掲げる農地を農地以外のものにする場合</p> <p>イ 農用地区域(…)内にある農地</p> <p>ロ …集团的に存在する農地その他の良好な営農条件を備えている農地として<u>政令</u>で定めるもの(市街化調整区域…内にある<u>政令</u>で定める農地以外の農地にあつては、次に掲げる農地を除く。)</p> <p>(1) 市街地の区域内又は市街地化の傾向が著しい区域内にある農地で<u>政令</u>で定めるもの</p> <p>(2) …その他市街地化が見込まれる区域内にある農地で<u>政令</u>で定めるもの</p> <p>二 …周辺の他の土地を供することにより当該…事業の目的を達成することができると思認められるとき。</p> <p>三 申請者に…必要な資力及び信用があると認められないこと、…その他農林水産省令で定める事由により、…当該申請に係る用途に供することが確実と認められない場合</p> <p>四 …農地を農地以外のものにするにより、…周辺の農地に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合</p> <p>五 …一時的な利用に供するため…、その利用に供された後にその土地が耕作の目的に供されることが確実と認められないとき。</p>	<p>4条1項(法4条6項1号に掲げる場合の同項ただし書の<u>政令</u>で定める相当の事由)</p> <p>4条2項(法4条6項2号に掲げる場合の同項ただし書の<u>政令</u>で定める相当の事由)</p> <p>5条(法4条6項1号口の良好な営農条件を備えている農地)</p> <p>6条(法4条6項1号口の市街化調整区域内の農地)</p> <p>7条(法4条6項1号口(1)の市街地等の農地)</p> <p>8条(法4条6項1号口(2)の市街地化が見込まれる区域内にある農地)</p>	<p>33条(令4条1項2号イの地域の農業の振興に資する施設)</p> <p>34条(令4条1項2号ロの市街地設置が困難・不適当な施設)</p> <p>35条(令4条1項2号ハの特別の立地条件を必要とする事業、6事項)</p> <p>36条(令4条1項2号ニの隣接土地と同一の事業に供するための転用)</p> <p>37条(令4条1項2号ホの公益性が高い事業、13事業)</p> <p>38条(令4条1項2号ヘ(6)の地域農業振興に関する計画に従つた農地の転用)</p> <p>40条(令5条2号の特定土地改良事業等)</p> <p>41条(令6条1号の農作業を効率的に行うのに必要な条件)</p> <p>42条(令6条2号の特定土地改良事業等)</p> <p>44条(令7条2号の宅地化の状況の程度)</p> <p>45条(令8条1号の市街地化が見込まれる区域)</p> <p>46条(令8条2号の市街地化が見込まれる区域)</p> <p>47条(法4条6項3号の申請の用途に供することが確実と認められない事由、6事由)</p>

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性(一)(磯崎)

いる。

第二に、一般的基準として、①周辺の土地によって事業目的を達成できるとき、②転用行為に必要な資力・信用があると認められないこと、妨げとなる権利を有する者の同意を得ていないこと、その他農林水産省令で定める事由により転用行為の実現が確実でないとき、③転用行為により災害発生その他周辺農地の営農条件に支障を生ずることがあるとき、④仮設工作物の設置その他一時的な利用のための転用の場合に、利用後に耕作目的に供されることが確実と認められないとき、の四つの基準が定められている（同項二（五号）<sup>9</sup>）。これらの基準は理解しやすいが、ここでも、転用行為の実現が確実でない「その他の事由」を省令に委ねており、省令では五つの項目を定めている（施行規則四七条）。

以上の基準は、農用地区域の指定・除外と同様に、優良農地の確保という点で広域的統一性（D）または政策的統一性（E）の要請に基づくといえるが、量的な確保であれば農振法の農用地利用計画など計画的な手法によって確保すべきであり、個別の農地転用の可否に関する基準までは必要ないか、少なくとも地域的事情を勘案できるような基準を大綱化する必要があるだろう。

#### (6) 執行手続

許可を受けようとする者は、省令に定めるところにより、省令で定める事項を記載した申請書を、農業委員会を経由して知事等に提出しなければならない（四条二項、施行規則三〇条、三一条）。農業委員会は、必要な場合には農業委員会ネットワーク機構（都道府県機構）の意見を聴いたうえで、申請書に意見を付して知事等に送付しなければならない（四条三（五項））。主として農業者の代表等で構成するこれらの機関を通じて、農業関係者の意見を反映するよう

配慮されているのである。また、四ヘクタールを超える農地転用については、一定の場合を除いて、当分の間、農林水産大臣に協議しなければならないことは、前述のとおりである（附則二項一号）。

以上のうち、市町村農業委員会の経由等の手続は、都道府県が定めることは法的にも難しいため、広域的統一性（D）に基づいて法律で定めることは問題ないと考えられる。なお、法令では、地域住民の意見を聴き調整を図る手続は定められていないが、都道府県や指定市町村が条例に基づいてこうした手続を定めることは、可能であろう。

## 5 森林法の林地開発許可

森林法は、災害の防止、水資源の確保、生活環境の保全など森林の持つ公益的性格に着目して、森林の保続培養と森林生産力の増進を図るために制定された法律で（二条）、一九五一年の全面改正により現在の形になったものである。森林の利用を規制する制度としては、一般的な森林に係る林地開発許可制度と、特に保全すべき森林に係る保安林制度があるが、本稿では前者を取り上げる。この林地開発許可制度は、森林の持つ多様な機能に対する認識が高まる一方で、森林を対象とする開発行為が増加する中で、一九七四年の法改正によって導入されたもので、森林一般に対する幅広い規制として重要な意義を有している（林野庁一九九二、森林・林業基本政策研究会二〇一七・八八―参照）。

### (1) 目的

林地開発許可制度は、国民生活及び地域社会における森林の果たす役割の重要性にかんがみ、森林の有する多角的機能の高度発揮を図る観点から、森林の土地の適正な利用を確保することを目的とする。

### (2) 執行主体

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（一）（磯崎）

許可を行うのは都道府県知事である。この許可事務は自治事務である。

### (3) 対象

地域森林計画の対象となる民有林において、一定規模をこえる開発行為を行う場合には、知事の許可を受けなければならぬ（一〇条の二第一項）。まず「地域森林計画」は、知事が森林計画区別に当該森林計画区に係る民有林について、五年ごとに一〇年を一期として定める計画であり、対象森林の区域、森林整備に関する基本的事項、立木竹の伐採に関する事項、造林に関する事項等を定める（五条一項、二項）。次に「開発行為」とは、「土砂又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為」で「政令で定める規模をこえるもの」をいう（一〇条の二第一項）。その規模は、土地面積一ヘクタール（道路の新設等については面積一ヘクタールかつ幅員三メートル）とされている（施行令二条の三）。都市計画法上の「開発行為」と比較すると、建築物の建築等の目的の限定がない一方、単なる区画変更や一定規模以下の行為は含まれない点が異なる。

ここでも、表10のとおり、三つの開発行為は適用除外とされ（一〇条の二第一項各号）、さらに省令に委任されて省令で一九項目にわたり適用除外を定めている（施行規則五条）。省令に丸投げする一方で、条例への委任は皆無である。これらの対象範囲の法定は、森林資源の管理や災害の防止という観点から、広域的統一性（D）の要請に基づくものといえるが、ここまで詳細かつ自己完結的に定める必要は認められない。

### (4) 執行手段

この制度では、許可制を採っている（二〇条三項）。この許可制に違反した場合の対応手段として、是正命令制（三四条一項）や罰則制（八三条三号、八二条）が採られている。

表 10 林地開発許可の対象に関する規定

森 林 法	施 行 令	施行規則
<p>2条 この法律において「森林」とは、左に掲げるものをいう。…</p> <p>一 木竹が集団して生育している土地及びその土地の上にある立木竹</p> <p>二 前号の土地の外、木竹の集団的な生育に供される土地</p> <p>5条 都道府県知事は、…森林計画区別に、その森林計画区に係る民有林（…）につき、5年ごとに…10年を1期とする地域森林計画をたてなければならない。</p> <p>2 地域森林計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。</p> <p>一 その対象とする森林の区域</p> <p>…</p> <p>10条の2 民有林（…）において開発行為（土石又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為で、森林の土地の自然的条件、その行為の態様等を勘案して政令で定める規模をこえるものをいう。…）をしようとする者は、農林水産省令で定める手続に従い、…知事の許可を受けなければならない。ただし、次の各号の一に該当する場合は、この限りでない。</p> <p>一 国又は地方公共団体が行なう場合</p> <p>二 火災、風水害その他の非常災害のために必要な応急措置として行なう場合</p> <p>三 森林の土地の保全に著しい支障を及ぼすおそれが少なく、かつ、公益性が高いと認められる事業で農林水産省令で定めるものの施行として行なう場合</p>	<p>2条の3（法10条の2第1項の開発行為の規模）</p>	<p>5条（法10条の2第1項3号の開発行為の許可を要しない事業、19項目）</p>

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（一）（磯崎）

## (5) 執行基準

開発行為の申請に対しては、法律上、次のいずれにも該当しないときは「許可しなければならない」とされ、表11のとおり四つの要件が示されている（法一〇条の二第二項）。

都市計画法や農地法と異なり、この規定では基本的な事項を定めるだけで、政省令への委任規定は設けられていない。以前は国の通達によつて具体的な運用基準が示されていたが、<sup>(10)</sup>第一次分権改革によつて機関委任事務が廃止され、通達の法的拘束力は失われた。法律で基本的な基準にとどめている点（自治事務に関する執行基準の規定の一つのモデルといえる）や、農地法のように通達の規定を政省令に移行させなかった点は、評価できる。

もつとも、実務的には表11のとおり現在でも事務次官等による通知が出され、この中で具体的な許可基準を提示している（その内容は前記通達を踏襲）。たとえば二項三号の周辺環境の悪化については、農林水産事務次官通知（別記・第5参照）を受けて、林野庁長官通知で、残置・造成する森林・緑地の面積割合（森林率）を示している（別紙1・第5参照<sup>(11)</sup>）。法律では「環境を著しく悪化させるおそれがある」かどうかが基準となっているのに対し、これを具体化したはずの通知では森林率の問題に、いわば「読み替え」しているのである。許可基準を数値化することは、判断する側には便宜であるが、地域環境への影響を質的に審査することを怠る結果になるため、法解釈としても政策的にも問題がある。

これらの通知は、技術的助言（地方自治法二四五条の四第一項）であるが、多くの都道府県がこれに準拠して許可基準を作成している。これは自治体側の政策主体性の欠如を示しているが、国としても、法律の解釈や複数の基準例を示すことは支障ないが、数値を含む詳細な基準や唯一の基準例を示すことは妥当でない。

表 11 林地開発許可の基準に関する規定

森 林 法	施行令	施行規則	通知(技術的助言)
<p>10条の2</p> <p>2 知事は…次の各号のいずれにも該当しないと認めるときは、これを許可しなければならない。</p> <p>一 …当該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあること。</p> <p>一の二 …当該機能に依存する地域における水害を発生させるおそれがあること。</p> <p>二 …当該機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがあること。</p> <p>三 …当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがあること。</p> <p>3 前項各号の規定の適用につき…森林の機能を判断するに当たっては、森林の保続培養及び森林生産力の増進に留意しなければならない。</p>	規定なし	規定なし	<p>1) 農林水産事務次官通知・別記「開発許可基準の運用について」</p> <p>第1 一般的事項 (7項目)</p> <p>第2 2項1号関係事項 (8項目)</p> <p>第3 2項1号の2関係事項 (1項目)</p> <p>第4 2項2号関係事項 (2項目)</p> <p>第5 2項3号関係事項 (3項目)</p> <p>2) 林野庁長官通知・別紙1「開発行為の許可基準の運用細則について」</p> <p>第1 運用基準第1関係事項</p> <p>第2 運用基準第2関係事項</p> <p>第3 運用基準第3関係事項</p> <p>第4 運用基準第4関係事項</p> <p>第5 運用基準第5関係事項</p>

注：通知とは、農林水産事務次官通知「開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて」2002年3月29日付13林整治2396号、林野庁長官通知「開発行為の許可基準の運用細則について」2002年5月8日付14林整治第25号である。

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性(一)(磯崎)

## (6) 執行手続

許可申請については、省令で定める手続に従って行うこととされており（一〇条の二第一項）、省令では、申請書に開発行為に係る森林の位置図・区域図と三つの書類を添えて、知事に提出しなければならないとしている（施行規則四条）。

## 6 自然公園法の行為許可

自然公園法は、国立公園法を継承して一九五七年に制定された法律であるが、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養および教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的とする（一条）。自然の風景地の保護だけでなく、その利用の増進も目的にしている点で、自然環境保全法とは異なる。

日本の自然公園は、都市公園のような公用収用による「営造物公園」ではなく、公用制限による「地域制公園」の形態をとっている。すなわち、土地所有権等の私権を前提としつつ、一定の地域を指定してそこに公用制限をかけている。そのため、公園制度の実効性を確保するには、いかに私権との調整を図りつつ土地の利用をどう制限するかが課題となる（自然公園法については、環境庁編一九七七、環境省監修二〇〇六、加藤二〇〇八参照）。

自然公園には、国立公園、国定公園および都道府県立公園の三種類がある（法二条一号）。このうち、国立公園および国定公園において工作物設置等の一定の行為を行うときは、自然公園法の規定により許可または届出が必要とされている（法二〇条三項、二二条三項、三三条一項）。これに対し、都道府県立公園における行為については、条例で同様

の規制を定めることができる（法七三条一項）。本稿では、都道府県知事が担当する国定公園における行為規制の制度を対象とし、検討の便宜上、特別地域（特別保護地区を除く）における行為許可の制度（法二〇条三項）を取り上げる。

### (1) 目的

この制度は、国定公園の「優れた自然の風景地を保護する」ため、特別地域における一定の行為について許可を要するとしたものであり、地域制公園を維持するうえで不可欠の制度である。なお、普通地域においては届出を要することとし（三三条一項）、これらが一体となって国定公園の風致・風景の維持を図っている。

### (2) 執行主体

国定公園における行為許可は都道府県知事が行う（二〇条三項）。特別地域の指定は第一号法定受託事務であるが（二〇条一項、七〇条）、行為許可は自治事務である。なお、国立公園の特別地域における行為許可は環境大臣の権限であるが、指定地域における一定の行為は都道府県知事の権限とされている（施行令附則三項）。

### (3) 対象

国定公園の区域は、環境大臣が、関係都道府県の申出により審議会の意見を聴いて指定し（五条二項）、都道府県知事が、当該公園の風致を維持するため、公園計画に基づいて、特別地域を指定することができる（二〇条一項）。さらに、公園計画のうち保護のための規制に関する計画を定める際には、特別地域を第一種特別地域（風致を維持する必要性が最も高い地域）、第二種特別地域（第一種および第三種以外の地域）、第三種特別地域（風致を維持する必要性が比較的低い地域）の三つに区分するものとしている（施行規則九条の二）。この区分によって、後述の行為許可の基準も異なる内容となっている（同一一条）。

この特別地域において一定の行為を行う場合は、知事の許可が必要となる。法律では、表12のとおり、工作物の新築・改築・増築、木竹の伐採、鉱物の掘取・土石の採取など一八項目が掲げられている。都市計画法、農地法、森林法等の規制が対象行為を包括的に定義し、適用除外を定める「包括定義方式」を採っているのに対して、この法律の規制は対象行為を具体的に列挙する「個別列挙方式」を採っているといえる（磯崎二〇〇〇b参照）。

ただし、これらに該当する場合であっても、公園事業の執行として行う行為、通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であつて省令で定めるもの等については適用が除外されており（二〇条九項）、これを受けて施行規則で一三一の行為を定めている（施行規則二二条）。個別列挙方式を採つて一八項目を指定しながら、さらに多数の適用除外を設けるといふ制度設計は、国民にはわかりにくい。なお、国の機関が行う行為も許可を要しないが、許可に代えて協議が必要とされている（法六八条一項）。

こうした対象は、自然の風景地に影響する行為を列挙したものであるが、その影響は地域的に判断すれば足りると考えられる。国立公園であれば、国として守るべき貴重な風景地として広域的統一性（D）の要請も認められるが、国立公園についてまで、そうした要請を認めることはできない。一定の基準や代表的行為の列挙にとどめ、具体的な対象は条例や規則で定めるべきであろう。

#### (4) 執行手段

執行手段は許可制である。これに違反した場合の対応手段として、是正命令制（三四条一項）や罰則制（八三条三号、八二条）が採られている。

#### (5) 執行基準

表 12 国定公園特別地域における行為許可の対象に関する規定

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性(一)(磯崎)

自然公園法	施行令	施行規則
<p>2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。</p> <p>一 自然公園 国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園をいう。…</p> <p>三 国定公園 国立公園に準ずる優れた自然の風景地であって、環境大臣が第五条第二項の規定により指定するものをいう。…</p> <p>5条 2 国定公園は、環境大臣が、関係都道府県の申出により、審議会の意見を聴き、区域を定めて指定する。</p> <p>…</p> <p>20条</p> <p>3 特別地域（特別保護地区を除く。…）内においては、次の各号に掲げる行為は、…国定公園にあっては都道府県知事の許可を受けなければ、してはならない。ただし、非常災害のために必要な応急措置として行う行為又は第3号に掲げる行為で森林の整備及び保全を図るために行うものは、この限りでない。</p> <p>一 工作物を新築し、改築し、又は増築すること。</p> <p>二 木竹を伐採すること。</p> <p>三 環境大臣が指定する区域内において木竹を損傷すること。</p> <p>四 鉱物を掘採し、又は土石を採取すること。</p> <p>五 河川、湖沼等の水位又は水量に増減を及ぼさせること</p> <p>…</p> <p>十八 前各号に掲げるもののほか、特別地域における風致の維持に影響を及ぼすおそれがある行為で政令で定めるもの</p> <p>…</p> <p>9 次に掲げる行為については、第3項…の規定は、適用しない。</p> <p>一 公園事業の執行として行う行為</p> <p>二 認定生態系維持回復事業等（…）として行う行為</p> <p>三 …風景地保護協定区域内で行う行為であって、同項第2号又は第3号に掲げる事項に従って行うもの</p> <p>四 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であって、環境省令で定めるもの</p> <p>68条 国の機関が行う行為については、第20条第3項、…の規定による許可を受けることを要しない。この場合において、当該国の機関は、その行為をしようとするときは、…国定公園にあっては都道府県知事に協議しなければならない。</p>	<p>規定なし</p>	<p>12条（特別地域内の許可又は届出を要しない行為、131項目）</p>

表 13 国定公園特別地域における行為許可の基準に関する規定

自然公園法	施行令	施行規則
20条 4 環境大臣又は都道府県知事は、前項各号に掲げる行為で環境省令で定める基準に適合しないものについては、同項の許可をしてはならない。	規定なし	11条（法20条4項の行為許可の基準、37項目）

特別地域等の許可基準については、農地転用許可と同様に、かつては法律・政省令のいずれにも規定がなく、環境庁の通達で審査指針が示されていた。<sup>(12)</sup> 第一次分権改革に伴い、表13のとおり、法律で「都道府県知事は、前項各号に掲げる行為で環境省令で定める基準に適合しないものについては、同項の許可をしてはならない」とされ（二〇条四項）、施行規則で三七項目にわたる基準が定められた（二一条）<sup>(13)</sup>。この基準は長文かつ複雑であるが、まず各行為の目的、態様を工作物の新築・改築・増築などに分けるとともに、地域区分に従って特別保護地区、第一種特別地域等では極力許可せず、第二種特別地域、次いで第三種特別地域になるほどゆるやかな基準にするという考え方を採っている。「優れた自然の風景地」という国民の財産を守る点で、一定の基準を設定することは広域的統一性（D）または政策的統一性（E）の要請に基づく認められるが、自治事務における地域的適合性を考えると、ここまで詳細かつ確定的な基準とすることは妥当とはいえない。

さらに、この省令の基準について、環境庁自然保護局長通知において具体的な解釈ないし注意事項が定められている。<sup>(14)</sup> これは自治事務である国定公園の行為許可に対しては技術的助言となるが、実務上はほとんどの都道府県がこれに基づいて審査していると考えられる。ただし、数値基準等を含まない点では、技術的助言らしい内容ともいえる。

(6) 執行手続

許可の申請にあたっては、一定の事項を定めた申請書をいくつかの図面を添えて提出しな

ければならない（施行規則一〇条一項、二項等）。

また知事は、許可にあたり、当該許可に係る行為が当該固定公園の風致に及ぼす影響その他の事情を考慮して省令で定める行為に該当するときは、環境大臣に協議しなければならない（二〇条五項）。国の機関が許可に代わる協議があった場合で、同じく省令で定める行為に該当するときは、同様である（六八条二項）。施行規則では、ラムサール条約の指定湿地または世界遺産条約における指定世界遺産区域における五つの行為など三項目が規定されている（施行規則一一条の三、一九条一号）。これらの保全是国際的な約束に基づく義務であり、広域的統一性（D）または政策的統一性（E）の要請に基づくしくみといえるが、許可基準等に厳しい基準を定めれば足り、大臣に対する個別の協議までは必要ないと考えられる。

## 7 土地利用規制法の規定の特徴（まとめ）

以上の五つの制度を横断的にみると、いずれも細かい規定を設けており、過密な規定となっていることがわかる。特に各事務の(3)対象と(5)執行基準（農振法については指定と除外の基準）は、制度のあり方を規定する重要な要素であるが、詳細な規定が定められている。もともと、法律によってかなり差異がある。

表14は、各事務の対象と執行基準がどういう形式で定められているかを概観したものである。これによると、まず対象については、①法律だけで定めている制度（農振法）と、②法律と省令で定めている制度（自然公園法）、③法律、政令、省令で定めている制度（都市計画法、農地法、森林法）に分けることができる。次に執行基準については、①法律だけで定めている制度（農振法・除外、森林法）、②法律と省令で定めている制度（自然公園法）、③法律、政令、省令

表14 土地利用規制事務の対象と執行基準の規定形式の比較（概観）

法律	対象			執行基準			
	法律	政令	省令	法律	政令	省令	通知等
都市計画法	◎	◎	○	◎	◎	◎	△
農振法	◎	×	×	○	○	○	
				○	△	×	
農地法	○	△	△	○	◎	◎	
森林法	◎	△	△	○	×	×	◎
自然公園法	◎	×	◎	△	×	◎	◎

注：記号は概ね、◎=30項目以上の規定あり、○=10~29項目の規定あり、△=9項目以下の規定あり、を示す。農振法の執行基準は、上段が指定、下段が除外を示す。

で定めている制度（都市計画法、農振法・指定、農地法）に分けることができる。そもそも、農振法は計画策定事務であるため、規律密度が低い（裁量の余地が大きい）が、全体として対象と執行基準を中心に法律でどこまで規定するか、政令と省令のいずれでより細かい規定を定めるかについて、一貫した方針は読みとれない。また、森林法の規律密度は比較的低い、他は明らかに「過密」である。

いずれにしても、第一に、土地利用規制については、制度が縦割りに分立しており、法令が「過剰」になっている。第二に、制度の対象と執行基準を中心に詳細な規定が定められ、法令が「過密」になっている。第三に、執行基準を定める形式については、法律である程度の規定が定められている点は共通するものの、政令と省令を活用するか否かは、制度（または所管省庁）によって異なっている。第四に、条例に授權する規定は、都市計画法を除いてほとんど見られず、自治体の判断で執行基準を審査基準等で具体化する規定を定めることは可能と考えられるものの、全体に条例の役割は重視されていない。

(1) 「地域づくり」と「暮らしづくり」の区分は、第一次分権改革の際に地方分権推進委員会が地域づくり部会と暮らしづくり部会を設置して、各行政分野の法令の分権化を検討したことにならった。ハード部門とソフト部門ということもできる。これに対して自治法制は、自治体の組織・運営を分野横断的に規律する法領域を指している。

(2) たとえば、「都市計画法関係法令体系」（千葉県ウェブサイトに入手）では、都市計画法関係だけで六三本の法律があるとされている。

(3) 開発許可取消訴訟において、開発行為の影響を受ける地域住民に原告適格を認める判決が増えている（最高裁判平成九年一月二八日判決・民集五一巻一五〇頁ほか）。事後に司法手続によって開発行為の是非を争うことができるとすれば、事前に地域住民の意見を聴き、調整を図ることが合理的である。

(4) そのため、かねてから公益的な事業を除いて一切の例外を認めないといった厳しい運用がある反面、地権者等の意向に押されて安易に除外を認め、農振制度の意義が問われる事例も報告されている（総務庁行政監察局編一九九二・九八―一三〇）。これは市町村側に優良農地に対する政策的主体性が欠けている結果であり、法令の規律密度を高くしても、地域の実情に合わない結果になりやすいことに注意する必要がある。

(5) 我孫子市長が農用地利用計画の変更（農用地区域の除外）を行うため、千葉県知事に協議し同意を求めたところ、知事が同意しなかった事案（自治紛争）なども、国の政省令の基準を形式的に当てはめようとしても、地域では機能しないことの本表れだと思われる。自治紛争処理委員平成三三年一〇月二一日決定（地方自治判例百選（四版）二〇六頁）。磯崎二〇一a、b参照。

(6) 農林水産省「農地転用許可権限に係る指定市町村一覧」（同省ウェブサイトに入手）によると、二〇一八年三月時点で二二道県の四九市町が指定されている。

(7) 以前は法令には許可基準の規定がなく、農林事務次官通達「農地転用許可基準の制定について」一九五九年一〇月二七日付・三四農地三三五号などの通達で定められていたが、機関委任事務制度が廃止される見込みとなった後の一九九八年農地法改正によって、法律・政令・省令に分割する形で現在の規定が設けられた。通達の法的拘束力が失われる前の「駆け込み」であり、分権改革の理念を骨抜きにする措置といえるが、問題視されなかった。

(8) 一九九八年法改正以前は、農地区分として、甲種―乙種、第一種―第三種の農地区分を定め、それぞれ転用許可の方針を

定めていた。農林事務次官通達「市街化調整区域における農地転用許可基準について」一九六九年一月二二日付四四農地B三一六五号参照。

(9) 一九九八年法改正以前は、前記農林事務次官五九年通達において、①申請目的実現の確実性、②最小限の計画面積、③位置、④排水の確保、⑤被害防除、⑥一時転用における原状回復の確実性などの基準が定められていた。現在の基準はこれを踏襲したものである。

(10) 農林事務次官通達「森林法及び森林組合併助成法の一部を改正する法律の施行について」一九七四年一月三二日付四九林野企八二号・別紙「開発行為の許可基準の運用について」、林野庁長官通達「開発行為の許可基準の運用細則について」一九七四年一月三一日付四九林野治二五二一号参照。

(11) たとえばゴルフ場の造成、宿泊施設・レジャー施設の設定については、「森林率はおおむね五〇パーセント（残置森林率はおおむね四〇パーセント以上）とする」とされ、住宅団地の造成については、「森林率はおおむね二〇パーセント以上（緑地を含む）」とされている。

(12) 環境庁自然保護局長通達「国立公園内（普通地域を除く。）における各種行為に関する審査指針について」一九七四年一月二〇日付環自企五七〇号。

(13) 第一次分権改革に伴う法改正については、環境庁自然保護局長通知「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律等による自然公園法の改正等について」二〇〇〇年七月一七日付環自一五七号参照。

(14) 環境庁自然保護局長通知「自然公園法の行為の許可基準の細部解釈及び運用方法について」二〇〇〇年八月七日付環自計一七一号。

## 参考文献

磯崎初仁（二〇〇〇a）「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（二〇〇〇b）「土地利用規制の法システムと分権改革——「通達行政」の変容」千葉大学環境法研究会編『環境法制の研究』（非売品）

磯崎初仁（二〇一一a, b）「都道府県・市町村間関係と紛争処理（一）（二）——我孫子市農用地利用計画不同意事件を題材として」

『自治研究』八七卷一、二号

磯崎初仁(二〇一c)「法令規律密度と自治立法権—地方分権改革推進委員会の検討を踏まえて」北村喜宣ほか編『自治体政策 策法務—地域特性に適合した法環境の創造』有斐閣

磯崎初仁(二〇一七)「法令の過剰過密と立法分権の可能性—分権改革・第3ステージに向けて」北村喜宣ほか編『自治体政策

法務の理論と課題別実践(鈴木庸夫先生古稀記念)』第一法規

磯崎初仁(二〇一八)『自治体政策法務講義(改訂版)』第一法規

大塩洋一郎編著(一九八一)『日本の都市計画法』ぎょうせい

開発許可制度研究会(二〇一五)『最新 開発許可制度の解説(第三次改訂版)』ぎょうせい

加藤峰夫(二〇〇八)『国立公園の法と制度』古今書院

環境庁自然保護局企画調整課編(一九七七)『自然公園法の解説』中央法規

環境庁自然保護局(一九八二)『自然保護行政のあゆみ—自然公園50周年記念』

環境省自然環境局国立公園課監修(二〇〇六)『改訂 自然公園実務必携』中央法規出版

森林・林業基本政策研究会編著(二〇一七)『解説 森林法(改訂版)』大成出版社

総務庁行政監察局編(一九九二)『総合的・計画的な農業の振興をめざして—総務庁の農業振興地域に関する行政監察結果から』

大蔵省印刷局

高木賢・内藤恵久(二〇一七)『逐条解説 農地法』大成出版社

(一社) 日本治山治水協会・日本林道協会編(二〇一七)『保安林・林地開発許可業務必携(基本法令通知編) 森林科学研究所

農業振興地域制度研究会編著(二〇〇一)『農業振興地域の整備に関する法律の解説(改訂版)』大成出版社

農林水産省構造改善局監修(一九七六)『改正・農業振興地域整備法の解説』全国農業会議所

農林水産省構造改善局農政部農政課・農地転用実務研究会編著(一九九九)『農地転用許可制度の解説』東京法令出版

畠山武道(二〇〇四)『自然保護法講義(第二版)』北海道大学図書刊行会

安本典夫(二〇一七)『都市法概説(第三版)』法律文化社

山村恒年(一九九四)『自然保護の法と戦略(第二版)』有斐閣

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性(一)(磯崎)

林野庁編（一九九二）『林地開発許可業務必携（平成四年版）』日本治山治水協会  
和田正明（一九八一）『農地法詳解』学陽書房