

神奈川県における土地利用調整システムの成立と展開

——「開発抑制方針」はなぜ実効性を持ち得たか——

磯 崎 初 仁

- 一 土地利用調整システムとは何か
- 二 土地利用調整システムの変遷
- 三 土地利用調整システムの仕組みと運用
- 四 土地利用調整システムの意義と問題点
- 五 残された課題——条例化・分権化の影響

一 土地利用調整システムとは何か

土地は、一部の例外（干拓・埋立て）を除いて新たに生産することができず、移動させることもできない。また、その利用行為は一定の空間を構成する他の土地のあり方に影響を与え、生活と生産を通じる諸活動の基盤をなす。そこで、多くの国では、土地について私的所有権を認めつつ、その利用について一定の公的規制を行っている。

わが国においても、土地の私権を保障する一方で、都市計画法、建築基準法、農地法など数多くの法律を制定して土地利用の規制を行っている。

しかし、これらの法規制は法律ごとに縦割りであり、総合的に運用することが難しい。また全国画一的な規制であり、都市地域など開発行為の旺盛な地域では十分な規制になっていない。⁽¹⁾ そのため六〇年代（以下、特記しない限り西暦表記とする）後半から、大都市圏を中心に多くの自治体で、開発指導要綱や土地利用規制条例を制定して、自治体独自の対応を行ってきた。このうち、市町村では開発指導要綱を制定して良好な開発を確保するための行政指導を行ってきたが、都道府県や政令市では、一定規模以上の土地利用の計画（開発計画）に対して、個別法の許認可等の手続に先立って行政分野をまたがる総合的な調整ないし指導を行ってきた。神奈川県⁽²⁾の調査では、こうした仕組みは、図表1のとおり、九四年時点で四二都道府県と九政令市の合計五一の都道府県・政令市（八六%）⁽³⁾が採用していた。このような仕組みを、神奈川県における通称に従って「土地利用調整システム」と呼ぶことにしたい。⁽⁴⁾

土地利用調整システムの特徴は、第一に、個別法の許認可等の制度を背景として、その手続に入る前に指導や調整を行っている点である。第二に、都市計画、農政といった行政分野を横断する形で、均衡ある県土利用や自然環境の保全などの総合的な目的のために指導や調整を行っている点である。第三に、その手続が主として条例ではなく、要綱、訓令など法的拘束力を有しないものを根拠とする行政指導に依拠している点である。⁽⁵⁾

もともと、土地利用調整システムといっても一様ではない。個別法の事前手続として実施する以上、多くの自治体では個別法の許認可等の基準を大きく逸脱することはできず、個別法の基準を束ねた形で事前調整を行う仕組みとなっている。図表1のとおり、土地利用調整システムの目的として、「個別法の総合的、統一的な処理」が最も大き

い（四〇・四％）。「独自の規制、指導」も相当数を占めているが（二九・八％）、審査内容をみると、環境の保全・配慮、地元市町村・住民等の意向、防災・安全措置が意識されているものの、規制法の枠組みを大きく越えるものにはなっていない。⁽⁶⁾ その手続についても、個別法と同様に行政機関内部の相互調整を中心としており、たとえば地域住民の意見反映や紛争予防等の役割を有しているわけではない。

ところが、神奈川県における土地利用調整システムは、五〇年代からの長い歴史を有する点でも、個別法の基準を越える厳しい規制の指導を行っている点でも、特徴的である。神奈川県では、後述するように市街化調整区域や非線引白地地域等における開発抑制の方針を明確化するとともに、開発行為を許容する場合でも自然公園等における立地の回避、一定面積の緑地の確保等の指導を行っている。また、ゴルフ場建設を凍結するとともに、相模湾等における

図表 1 土地利用調整システムの導入状況（1994年時点）

（単位：原則として自治体数）

設問	選択肢	都道府県	政令市	合計
①土地利用調整の仕組みの有無	a. 開発一般にあり	42 (89.4%)	9 (75.0%)	51 (86.4%)
	b. 特定用途にあり	5 (10.6%)	1 (8.3%)	6 (10.2%)
	c. なし	0 (0.0%)	2 (16.7%)	2 (3.4%)
	計	47 (100%)	12 (100%)	59 (100%)
②根拠規定（複数回答あり、数字は条例等の数）	a. 条例または規則	7 (14.9%)	0 (0.0%)	7 (12.2%)
	b. 要綱、訓令等	44 (93.6%)	10 (100.0%)	54 (94.7%)
	c. 規定なし	0 (0.0%)	1 (10.0%)	1 (1.8%)
	計	51 [47]	11 [10]	62 [57]
③指導調整の目的（1つに絞れない場合はe）	a. 個別法の総合的、統一的な処理	21 (44.7%)	2 (20.0%)	23 (40.4%)
	b. 許認可の迅速化、簡素化	4 (8.5%)	1 (10.0%)	5 (8.8%)
	c. 独自の規制、指導	14 (29.8%)	3 (30.0%)	17 (29.8%)
	d. 地元の意向との調整	1 (2.1%)	0 (0.0%)	1 (1.8%)
	e. その他	7 (14.9%)	4 (40.0%)	11 (19.3%)
	計	47 (100%)	10 (100%)	57 (100%)

出典：神奈川県企画部・土地利用調整システム研究会『土地利用調整システムの研究』1996年、74頁（同県「大規模開発等に係る土地利用調整の制度に関する調査」（1994年8月実施結果より））。

る公有水面埋立てについて原則禁止の措置を採っている。また、地域住民の意向の確認を調整手続に組み入れている点でも、少数派に属する。そのため、神奈川県では、行政手続法の制定（九三年）によって従来のシステムの見直しが必要となり、九六年に土地利用調整条例を制定した。

法規制の内容を超えるこうした規制がなぜ必要になったのか、事業者や土地所有者の権利を制限する規制的な指導がなぜ実効性を持ち得たのか、そして行政手続法を踏まえた条例化によってその性格は変容するのか。本稿では、神奈川県における土地利用調整システムを取り上げ、その成立と展開の過程を描くとともに、その意義と限界について考察する。

なお、九〇年代後半から、全国的な景気の後退、人口減少、地方分権改革等によって、土地利用をめぐる状況は変化しているが、本稿は、主として九〇年代までの土地利用調整システムのあり方を対象にするものである。二〇〇〇年代の土地利用調整システムの検討・分析については、人口減少や地方分権改革の影響など、別の文脈で検討する必要があるため、他日を期したいと思う。

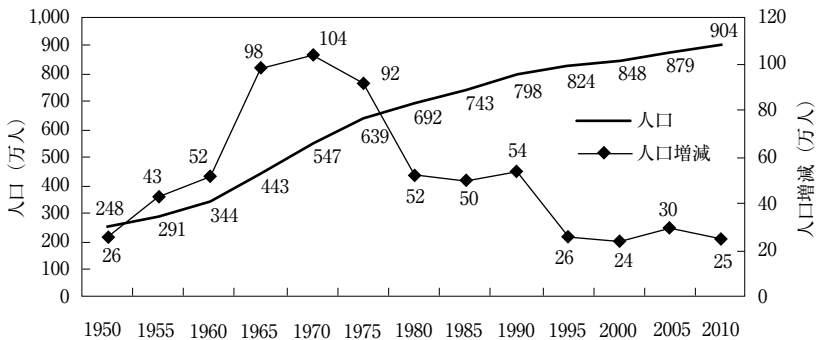
二 土地利用調整システムの変遷

神奈川県では、**図表2**のとおり、五〇年に約二五〇万人だった人口が、七〇年に約五五〇万人、八〇年に約七〇〇万人と増え、特に六〇年代から七〇年代前半は、年間約二〇万人という急激な人口増を経験した。八〇年代は年間約一〇万人、九〇年代は年間約五万人と、そのスピードは弱まったものの、一貫して人口が増加し、二〇一〇年

にはついに九〇〇万人を突破した。このような急激な人口増加は、土地利用面では住宅地開発をはじめとする「開発圧力」として現れることになるし、逆に開発行為の統制を通じてある程度、人口増加を抑制することが必要となる。そのため、県では五〇年代から乱開発の防止を目的として土地利用調整を行うようになり、七〇年代以降は人口抑制と環境保全を基本方針として土地利用調整システムを整備し、各種の指導基準を定めて運用し、九〇年代には条例の制定に至った。このシステムがどのようにして生まれ、どう整備され、そして変容してきたのか。本節では、その変遷の概要をふり返る。

神奈川県土地利用調整システムの変遷をたどるとき、調整を担う組織の設置・改編に着目することが便宜である。組織の改編が、その時々を経済社会の土地利用へのニーズと土地利用調整の性格の変化を示しているからである。その組織は、「土地利用対策委員会」（五七年設置）に始まり、「自然環境保全対策委員会」（七一年設置）、「土地利用調整委員会」（七七年設置）、最後に「土地利用調整会議」（九六年設置）と続いてきた（図表6参照）。それぞれの時期の土地利用調整の状況について概観しよう。

図表2 神奈川県の人口の推移



出典：神奈川県「国勢調査結果による人口と世帯の推移」（各年10月1日現在）から作成。

1 工業化・都市化への緊急対応―土地利用対策委員会の時代（一九五七～七一年）

五〇年代後半から工業化・都市化が進む中で、神奈川県では急速に農地や森林が開発されていった。当時、土地利用規制の法制度としては農地法による農地転用規制がある程度であり、その規制も十分なものではなかったため、優良農地を含む多くの農地や山林が工場用地や住宅用地に転用されるとともに、土地利用の混在化が進んだことから、法律による規制のほかに、こうした開発を規制・抑制する必要があるが生じた。県では、五七年七月に、副知事を委員長とし関係部長を委員とする「土地利用対策委員会」を設置し、公害を伴う企業の立地制限や宅地開発における緑地の確保や排水対策など、現在の土地利用調整の原型となる指導を行うようになった。

この委員会の設置根拠は、神奈川県土地利用対策委員会規程（五七年）という訓令すなわち知事の組織内への命令に基づくものであるが、この訓令によると、委員会は「住宅及び工場諸施設の新設拡充等都市機能の急激な膨張に伴う土地利用に関する諸問題について、これを総合的、計画的に検討し、土地の高度利用を期するため」に設置するものとされ（一条）、この目的を達するため、①集合的住宅用地の設定、②内陸工業用地の設定、③土地改良の実施、④都市計画の用途地域の指定及び区画整理の実施、⑤農耕地帯における農地転用、⑥その他土地利用に関し調整を要する事項であつて特に総合調整するものを審議することとされている（二条）。

実際には、後掲図表7のとおり、一五年間で七三回の委員会を開催し（年間平均四・九回）、住宅二四〇件、工場二一四件、ゴルフ場三〇件、その他四九件の合計五三三件（年間平均三五・五件）の事案について審議を行っている。このうち住宅と工場だけに限定しても、承認が二八七件、不承認が五八件となっており、相当数の事案が不承認と

なっている（企画総務室資料）。この時代には、都市計画法に基づく市街化区域と市街化調整区域の線引きも農業振興地域整備法に基づく農用地区域の指定も行われておらず、開発自体を規制する制度が少ないため、県土全体にわたって住宅、工場の開発が進んだこと、そのなかには相当に熟度の低い開発計画が含まれていたことがうかがわれる。それを受けた県側の審議については、十分な記録が残されていないが、法令上の基準や環境影響の検討などと

図表 3 神奈川県における土地利用施策の変遷（略年表）

時期区分	年	出来事
1. 工業化・都市化への緊急対応	1957年	土地利用対策委員会による都市的土地利用と農林業的土地利用の調整（急速な工業化、都市化による大規模開発の抑制・調整）
	1959年	総合的土地利用及び水利用に関する第2次総合計画の策定
	1965年	第3次総合計画による土地利用計画の確立
	1968年	都市計画法改正（線引き制度、開発許可制度等の制定）
	1970年	都市計画法に基づく市街化区域と市街化調整区域の線引き
2. 開発抑制方針の確立	1971年	良好な環境の確保に関する基本条例制定
	1971年	自然環境保全対策委員会の設置（土地利用対策委員会の改組）
	1971年	同委員会、「自然環境保全対策推進方針」（9項目方針）の決定
	1972年	土採取規制条例制定
	1973年	ゴルフ場建設抑制（凍結）方針の発表（知事発表）
	1973年	岩石等採取計画指導基準の制定
	1974年	国土利用計画法制定、森林法改正（林地開発許可制度の創設）
1975年	国土利用計画法に基づく県土地利用基本計画の策定	
3. 総合的土地利用対策の整備	1977年	土地利用調整委員会の設置（総合的な土地利用調整システムへの再編）
	1978年	県国土利用計画の策定
	1980年	県環境影響評価条例制定
	1981年	研究機関建設計画に関する指導基準の制定
	1986年	県国土利用計画（第2次）の策定
	1987年	地価高騰に対する監視区域制度の導入
	1987年	スポーツ・レクリエーション施設建設計画に関する指導基準の制定
	1988年	規則適用開発行為に関する指導基準の制定
	1993年	行政手続法制定
	1993年	特定地域土地利用計画策定指針の制定
1995年	県行政手続条例制定	
4. 土地利用調整の条例化	1996年	県土地利用調整条例制定（3月制定、10月施行）
	1996年	土地利用調整会議の設置
	1996年	県土地利用調整条例に基づく審査指針の制定

出典：神奈川県『かながわの土地』1996年、103-127頁等から作成。

は切り離された、かなりラフなものであったことが推測される。⁽⁷⁾

なお、委員会の下には、関係室課長から「幹事」、関係職員から「書記」をそれぞれ置いている（前記規程四条）。このように委員会―幹事会―書記会という三層の組織構造をとることは、現在の土地利用調整会議まで変わっていない。また、委員会の事務局は企画渉外部企画広報課（後に企画調査部）に置かれていたことも、注目される。

また、この時期、神奈川県では、都市計画法等の法定計画に先立って、県独自の県土利用の計画を策定していることが注目される。まず五九年には「第二次総合計画」において、都市と農村に関する最初の総合的土地利用計画を含む「土地及び水資源に関する総合計画」を策定した。このなかで、市街化予想区域及び農業区域を想定し、市街化予想区域においては工業地、住宅地等の利用区分を定めるなど、土地利用調整の基準が設定された。また、六五年に策定した「第三次総合計画」では、県全域について地形、交通、社会経済的条件からみた適切な土地利用の将来方向を想定し、人口や工業の伸び等を考慮して住宅地、工業地、農業地などの用途別の土地利用配置を即地的に示す土地利用計画を定めた。県では、これを後の新都市計画法における線引き制度の先駆けをなすものとしている。⁽⁸⁾土地利用の個別事案の調整とともに、総合的な土地利用計画の策定が行われていたのである。

以上のように、この時期は土地利用調整システムの「萌芽期」と位置づけることができる。

その後、六八年には都市計画法が全面的に改正され、市街化区域と市街化調整区域の線引き制度とその実効性を担保するための開発許可制度が導入された。県では、線引きのための五部調整会義（総務、企画調整、農政、土木、建築の各部）を設置して庁内調整のうえ、七〇年に線引きを行った。また、農政サイドでも、六九年に農業振興地域整備法が制定され、順次、農業振興地域等が指定され、農業振興地域整備計画が策定された。

2 開発抑制方針の確立―自然環境保全対策委員会の時代（一九七一―七七年）

六〇年代から七〇年代には、高度経済成長と都市化の進展により人口急増（社会増）とそれに伴う自然環境の改変が進んだ。特に七一年には、年間増加人口が二万九千人と全国一位になるなど人口が急増したため、危機感をもった県では、人口抑制と環境保全を県政の最重要課題に位置づけるようになった。人の居住の自由が保障されているなかで人口の流入を抑制するには、新規の開発とりわけ住宅地の開発を抑制することが求められる。また、自然環境を保全するためにも、新規開発の抑制は最も効果的な方法である。そこで、この時期、市街化調整区域等における開発抑制を中心とする「開発抑制方針」を確立することとなった。

まず七一年九月には、土地利用を主体とする自然環境保全施策を推進するため、「自然環境保全対策委員会」を設置した。この委員会は、「都市化の進展に伴う自然環境の保全に関する諸問題について、これを総合的、かつ、計画的に検討し、自然環境の保全を期する」ために、自然環境保全対策委員会規程（七一年）に基づいて設置されたもので、知事自身が委員長となり、副委員長は副知事、委員は八名の関係部局長をもって構成された。審議事項は、①自然環境の保全及び回復のための施策に係る計画の策定に関すること、②地域の開発、土地の利用計画、都市計画、企業の立地等に関する施策の策定及び実施に関し、自然環境との調整を要する事項に関すること、③自然環境を保全するため特別の施策を必要とする地域における動植物の保護、開発行為の規制その他の施策に関すること、④その他自然環境の保全に関し必要な事項に関するこの四事項であり（同規程三条）、自然環境保全を基本として、都市計画まで含む広範な事項が審議事項となっている。

この委員会では、第一回委員会において「自然環境保全対策の推進について」という九項目に及ぶ決定（いわゆる「九項目決定」）を行った。これは、資料1のとおり、大規模宅地開発の規制、公有水面の埋立規制などの土地利用調整上の基本方針を含む重要な決定であり、県内メディアでも大きく報じられた。⁹⁾ また九項目決定のうち、各種の地域指定の拡大の決定は、その後それぞれの法令に基づいてほぼ実行されている。さらに、土地利用調整に関しては、七三年に「岩石等採取計画指導基準」という初めての指導基準を定めている。

資料1 神奈川県「自然環境保全対策の推進について」（一九七一年二月二〇日、自然環境保全対策委員会決定）

1 保健保安林の指定

現行制度において実施できることなので、保安林の指定のしやすい条件を検討し、具体的方策の推進を強力に図ることとする。

2 公有水面の埋立規制

観音崎から湯河原に至る東京湾及び相模湾における公有水面の埋立は、公共事業及びその関連事業を除き原則として認めない。

3 大規模宅地開発の規制

- (1) 市街化調整区域内の大規模宅地開発は、自然環境の保全及び人口抑制の観点から原則として認めない。
- (2) 市街化区域内の開発許可に当たっても、緑地保全（再生を含む）の処方を検討するために一定規模以上の開発については、開発業者に植生調査等を義務づけることとし、その保全すべき区域及び確保量は、開発地域の実態に照らして、ケースバイケースで判断するものとする。
- (3) 宅地開発の際に保存させた緑地を担保させるため、保安林指定を検討する。

4 土取りの規制

土取りに伴う災害を防止し、併せて生活環境の保全を図るために土採取条例を制定する。この条例は、土の掘削行為を規制するものであるが、採取跡地については環境整備の観点から緑化等の指導を行う。

5 近郊緑地保全区域の拡大等

(1) 現在六地区四、五九六ヘクタールの近郊緑地保全区域が指定されているが、更に新規指定について積極的に検討（約一万ヘクタールを調査）を進める。

(2) 近郊緑地の保全の全きを期するため、特別保全地区については、現在の一六七・七ヘクタールに加え、更に約七二〇ヘクタールを追加指定する。

(3) 保全の実効性を高めるため、風致地区を重複指定する。

6 歴史的風土特別保存地区の拡大

歴史的風土保存区域に対する特別保存地区の比率を、現在の三二％から八〇％以上に高める。

7 風致地区の指定拡大

従来風致地区は、三浦半島、湘南海岸等を中心に指定（三六地区、一〇、五一一ヘクタール）してきたが、今後は内陸部の良好な環境を確保することを中心に指定すべく、約一三、〇〇〇ヘクタールを対象に指定作業を進める。

8 天然記念物保護区域の指定

今後は、環境全体を考慮して、例えば、植物にしても名木、巨樹、老木だけの単木指定でなく、保護すべき天然記念物に富んだ代表的一定の区域を広く指定する。この場合、他の法令による規制も併せ加えることを検討する。

9 自然環境保全計画の策定

良好な環境の確保に関する基本条例第七条の規定に基づいて、県の自然環境保全計画を昭和四七年度中に策定する。なお、市町村においても、県計画と一体となって、市町村総合計画に自然環境の保全計画を盛り込むよう強力に指導する。

また、これに先立って七一年には「良好な環境の確保に関する基本条例」を制定するとともに、七二年には山間地域の開発規制を目的とした「土採取規制条例」と、自然環境保全法の制定を受けた「自然環境保全条例」を制定している。

さらに、七三年一月には、資料2のとおり、「ゴルフ場建設の規制方針」（いわゆるゴルフ場凍結方針）を発表した。当時、県には四四方所、計三、一〇七ヘクタールのゴルフ場があつたが、さらに多くの建設計画があつたことから、⁽¹⁰⁾災害防止や緑地保全の意味から、「狭小な本県にあつては、これ以上のゴルフ場は、必要としない」こととしたものである。この決定は知事が年頭の記者発表において表明したものであり、条例はもちろん要綱、内規等の文書にもされていないが、同時期に県議会でも同趣旨の決議が行われたことから（大規模開発から県土を守ることに関する決議、七三年三月二十九日）、⁽¹¹⁾県是（県政の重要方針）として扱われてきた。なお、この後、八九年には、地域振興、スポーツ振興等の観点からこの規制の特例措置（「ゴルフ場建設規制の特例措置の基本方針」等）を定めたが、この特例基準に適合する計画は現れず、「凍結方針」は、ダム建設の代替措置として認められた一件（清川カントリークラブの建設）を除いて維持されてきた。

また、七三年に策定した「神奈川新総合計画」では、依然として続く人口増加のなかで、環境の保全、人口の抑制及び工業の適正配置を県土利用の優先課題として位置づけた。

このように、七〇年代前半には、人口抑制と環境保全を目的として土地利用調整の総合的なシステムが確立したといえる。特徴的なのは、知事のリーダーシップが強力に発揮されたことである。当時は、元自治官僚の保守系・津田文吾知事であつたが（七五年に長洲一二知事に交代）、津田は自然環境の荒廃に強い危機感を抱き、自然環境保全対策委

員会を設置し、自ら委員長に就任して「九項目決定」をまとめるとともに、七一年には自然環境に係る有識者との「自然保護懇話会」も開いている。ゴルフ場凍結方針についても、事務レベルの通常の調整によることなく知事の決断によって行われた。土地利用調整システムの確立のうえで、津田知事の果たした役割は大きい。

資料2 ゴルフ場建設の規制方針（知事発言要旨、一九七三・一・二三）

- 1 本県には、現在四四ヶ所、三、一〇七ヘクタールのゴルフ場がある。これは三浦市の面積に相当するものであって、狭少な本県にあつては、これ以上のゴルフ場は、必要としない。
- 2 ゴルフを健全なスポーツとしてみても、現在の面積は広すぎる。県民のスポーツの場としては、別途、総合的な施設を考へるべきであつて、このような特定者のための大規模スポーツ施設は好ましくない。
- 3 最近のゴルフ場建設計画は、平坦地における敷地の入手が困難となつてきたため、防災上、危険な山岳地帯が候補地となつてきた。これら地域にあつては、災害の恐れがあり、開発は認めることができない。
- 4 将来人口七三〇万県民のための水源確保のため、水源かん養の意味あいからも、森林等緑地を残す必要がある。以上の事項を留意のうえ、ゴルフ場建設計画に対しては、慎重に対処する。

出典：神奈川県資料

一方、この時期には、国においても公害関係法令の整備のほか、自然環境保全法の制定（七二年）、都市緑地保全法の制定（七三年）、林地開発許可制度の創設を内容とする森林法改正（七四年）、開発許可制度の対象の拡大や環境保全上の技術基準の追加等を内容とする都市計画法改正（七四年）や、国土利用計画法の制定（七四年）が行われ、土地利用規制と自然環境保全の法制度が整えられた。これによって、土地利用調整システムは、個別法の相互調整という要

素を一つの柱にすることになった。

以上のように、この時期は土地利用調整システムの「確立期」と位置づけることができる。

3 総合的土地利用施策の整備—土地利用調整委員会の時代（七七年～九六年）

(1) 総合的土地利用施策の整備

七〇年代後半に入ると、低成長への転換など社会経済状況の変動や住民意識の変化を背景として、環境保全に傾斜した土地利用方針から総合的な土地利用施策が求められるようになった。七七年七月には、土地利用調整組織が「土地利用調整委員会」に改組された。土地利用調整委員会は、「土地の有限性及び公共性の認識を基に、県土の利用に關する諸問題について、総合的かつ計画的に検討し、自然環境の保全を図りつつ、生活環境の確保と県土の調和ある発展を期する」ために設置されたもので（同委員会規程二条）、土地利用の基本的方針や諸計画のほか、「道路、住宅団地、工場その他土地利用上重要な施設の立地計画」についても審議事項とされている（同三条）。

七八年には、県の総合計画である「新神奈川計画」の策定に合わせて、国土利用計画法に基づく「神奈川県国土利用計画」を策定するとともに、八一年に「土地利用基本計画」を全面改定して、県土利用の基本的な計画の仕組みが整った。後述のように、土地利用基本計画には、非線引（当時は未線引）白地地域における土地利用について、市街化調整区域における土地利用に準ずる（すなわち市街化を抑制する）との規定が盛り込まれた。

また、土地利用調整システムに關しても、墓地造成に關する指導基準（七五年）、大学建設計画に關する指導基準（七九年）、研究機関建設計画に關する指導基準（八一年）などの指導基準を定めて、調整基準の明確化を図った（図表

4参照)。他方、環境分野でも、みどりの協定実施要綱（七六年）、神奈川県環境影響評価条例（八〇年）、かながわ環境プラン（八三年）など、環境の保全と創造のため県民や事業者に自主的な環境配慮を求める仕組みが整えられた。

(2) 規制緩和と地域振興

八〇年代には、国が推進する形で規制緩和が進んだ。たとえば都市計画法に基づく開発許可に関しては、市街化調整区域内でも認められる大規模開発（三四条一〇号イⅡ当時）の要件が緩和されたし（二〇ヘクタール以上）から都道府県規則により「五ヘクタール以上」に引き下げ可能、市街化調整区域内で例外的に認められる用途の範囲（同号ロ）が建設省通達により拡大された。また県では、八六年に「神奈川県国土利用計画（第二次）」を策定し、地域ごとの均衡ある発展を重視するとともに、「第二次新神奈川計画」を策定し、「かながわわくづくり」のビジョンの下で頭脳センター構想（県に先端産業や研究機能の集積を図るという構想）や「スポーツ・レクリエーション社会かながわ」等の施策を明らかにした。

こうした国の法令等の改正や県自身の施策方針を受けて、市街化調整区域等における開発計画についても、第二次新神奈川計画の施策展開に資するものについては例外的・限定的に認めるという方針に傾斜することになった。たとえば、スポーツ振興の立場から「スポーツ・レクリエーション施設建設計画に関する指導基準」（八七年）を定めたし、都市計画法による大規模開発の要件緩和を受けて、頭脳センター構想に寄与する研究所等の立地を認める「規則適用開発行為に関する指導基準」（八八年）を制定した。また、要望が強くなっていたゴルフ場建設についても、地域振興の観点から「ゴルフ場建設規制の特例措置の基本方針」（八九年）を制定し、県土面積の概ね二%の範囲内で、一定の

基準に該当する市町に限って建設を認める特例措置を定めた（実現例はない）。

他方、八〇年代には東京都心の商業地に端を発した地価高騰が周辺地域に波及し、県では国土利用計画法に基づく監視区域を指定したほか、地価対策指針（八八年）を定めて対策を強化した。国においても、各種の対策を講じるとともに、土地に関する「公共の福祉優先」等の基本理念を定める土地基本法（八九年）が制定され、これが土地利用調整の根拠のひとつとなった。地価高騰は八九年頃から沈静化し、九二年からは下落に転じた。

さらに、非線引白地地域及び都市計画区域外（県ではこれらの地域を「特定地域」という）においては、前述のとおり市街化調整区域に準じて大規模開発を抑制する方針をとってきたが、その計画的な土地利用を進めるため、九三年には「特定地域土地利用計画策定指針」を定めて、関係町村が策定した土地利用計画に基づく開発計画については、土地利用調整においてもこれを尊重することとした。

以上のように、この時期は土地利用調整システムの「成熟期」と位置づけられよう。

4 土地利用調整システムの条例化―土地利用調整会議の時代（九六年～現在）

九三年、行政運営における公正の確保と透明性の向上を目的として「行政手続法」が制定され、法律に基づく許認可等について審査基準や標準処理期間の設定などのルール化が図られるとともに、行政指導について相手方の任意の協力の範囲内で実施すべきこと（任意性の原則）などが明らかにされた。これを受けて九五年には「神奈川県行政手続条例」が制定され、県条例に基づく許認可等の手続のルール化や県の機関が行う行政指導について同様のルールが定められた。同時期に、土地利用調整を経ないで申請された墓地埋葬等に関する法律に基づく墓地経営許可の申請

を返戻した県の措置の違法性が問われた円満院訴訟において県が敗訴したこと（東京高裁平成五年三月二四日判決・判時一四六〇号・ジュリスト一〇三二号、最高裁・平成九年判決）もあって、土地利用調整システムの法的根拠を整備する必要に迫られた。

県では、九四年度から正式に条例化の検討・調整を行い、九六年に「神奈川県土地利用調整条例」を制定し、一定規模以上の開発計画について知事への事前協議を義務づけるとともに、知事の審査の基準等について「審査指針」を定め、これに基づいて開発計画の指導を行うこととした。これに伴い、条例に基づく審査等を実際に担う庁内組織として、土地利用調整委員会を改組して「土地利用調整会議」を設置した。

また九七年には、新しい総合計画「かながわ新総合計画21」に合わせて「神奈川県国土利用計画（第三次）」を策定し、「安全で安心できる県土地利用」等の観点から県土づくりを進めることを定めた。

さらに国では、九五年に始まった地方分権推進の検討を経て、九九年に地方分権推進一括法を制定し、機関委任事務制度を廃止するとともに、土地利用に関する許認可等の事務の多くを自治事務とした。これが自治体の土地利用調整システムにどのような影響を与えたかは重要なテーマであるが、これについては五で言及する。

以上のように、この時期は土地利用調整システムの「転換期」と位置づけることができる。

5 小 括

以上のように、土地利用調整システムは、五〇年代後半の工業化・都市化に伴って誕生し、七〇年代に人口抑制と環境保全という県政の基本方針とともに確立し、七〇年代後半の総合化・計画化の時代に成熟し、九〇年代に条例化

によって法的根拠が整備されるとともに変容したといえることができる。七〇年代の環境保全や開発抑制の方針自体は、当時の大都市圏の多くの都道府県・政令市が採用したものであるが、それが人口抑制方針や知事の姿勢とつながって、市街化調整区域等における大規模開発の抑制、ゴルフ場の凍結方針、公有水面の埋立て規制等の方針や各種の指導基準に具体化させた点が、神奈川県の特徴といえる。

三 土地利用調整システムの仕組みと運用

土地利用調整システムの中で、具体的にどのような仕組みを採り、それをどのように運用してきたのか、その現実をみていこう。まず土地利用調整を支える方針と基準を紹介した後に、その手続について検討する。いわば実体的側面と手続的側面に分けて紹介するものである。その後、具体的な課題とそれへの対応について、ケースを交えて紹介する。なお、ここでは、資料の限界もあるため、主として土地利用調整システムが成熟期を迎えたと考えられる土地利用調整委員会時代の状況について説明するものとする。

1 土地利用調整の方針と基準

(1) 基本方針・根拠

土地利用調整システムは、前述のとおり、五〇年代に秩序ある土地利用を確保するために生まれ、七〇年代の人口抑制と環境保全を目的とする県の開発抑制方針に支えられて確立したが、その後、国土利用計画法や土地基本法が制

定されたため、県では、このシステムは、土地基本法（二条）や国土利用計画法（二条）における「公共の福祉優先」の原則を具体化したものと説明している。また、国土利用計画法に基づく県国土利用計画と県土地利用基本計画でも、市街化調整区域等における開発抑制方針等を定めているため、これらの計画も土地利用調整の理念を示すものと位置づけている。土地利用調整を行うに当たり、その根拠が問われたときは、これらの理念規定を強調して理解を求めてきたのである⁽¹⁴⁾。

(2) 指導基準

六〇年代までは、土地利用調整のための明確な方針や基準はなかったが、七〇年代になると、都市計画法上の線引きが行われ、県では開発抑制方針を打ち出す一方で、開発行為の種類ごとに「指導基準」という形で土地利用調整の基準を明確にする作業を行った。これらの指導基準は、土地利用調整条例が制定された後は審査指針に吸収されたが、その時点で、内規（事業者にも提示しない内部的な基準）を含めて一六に及んでいた（図表4参照）。

これらの指導基準・内規は、規制するための基準ではなく、開発を認めるために制定されたものである。すなわち、県の国土利用計画や土地利用基本計画の下では、市街化調整区域や非線引白地地域等における大規模開発は原則として認められないため、例外的に認める場合にだけ認めるための基準が必要だという論理に基づいて、社会的要請に基づいて認める必要が生じた開発行為について、順次、指導基準を定めてきたのである⁽¹⁵⁾。実は「原則として開発を認めない」といっても、法制度上は市街化調整区域でも大規模な開発行為など様々な例外があるし、非線引白地地域等では開発を抑制する制度にもなっていないが、県ではこの建前を強調して土地利用調整の実効性を確保してきた。四二

で後述するように、ここには規制の弱い国の法制度の下で、「開発抑制方針」の論理の拡大と「原則―例外論」の強調によって、それを補ってきたことを確認できる。

これらの指導基準が整備されると、これらを満たさない事案は、相談または事前指導の段階で計画の断念を指導するため、基本的には調整組織の議題にももたらさないことになる。しかし、指導基準のなかには、「交通及び公共施設の整備に与える影響の少ないこと」等の不確定な規定も少なくないし、「原則として認めない」としつつ例外を許容する規定も少なくないため、こうした規定の解釈・適用に

図表 4 神奈川県土地利用調整に係る指導基準等

	名 称	制定年月日
1	公有水面埋立の抑制方針	1971. 12. 20
2	市街化調整区域等における大規模宅地開発の規制方針	1971. 12. 20
3	岩石等採取計画指導基準	1973. 4. 18
4	墓地造成に関する指導基準	1975. 11. 12
5	大学建設計画に関する指導基準	1979. 10. 1
6	大学等のグラウンドを中心とする立地について	1979. 11. 15
7	研究機関建設計画に関する指導基準	1981. 1. 12
8	既存ゴルフ場改修等に係る土地利用の取り扱い（内規）	1984. 7. 24
9	産業廃棄物中間処理施設建設計画に関する指導基準	1985. 11. 5
10	スポーツ・レクリエーション施設建設計画に関する指導基準	1987. 3. 31
11	規則適用開発行為に関する指導基準	1988. 2. 23
12	老人保健施設建設計画に関する指導基準	1989. 1. 14
13	ゴルフ場建設規制の特例措置の基本方針	1989. 4. 1
14	ゴルフ場建設規制の特例措置に関する取扱基準	1989. 4. 1
15	建設発生土処分場の立地に関する指導基準	1994. 11. 30
16	特定地域における施設立地型の開発行為に関する指導基準	1994. 12. 1

出典：神奈川県企画部・土地利用調整システム研究会『土地利用調整システムの研究』神奈川県企画部、1996年、64頁。

ついで調整組織で協議する必要があるのである。

(3) 一般的な検討事項

土地利用調整において検討される事項としては、前述の基本方針と指導基準のほかにいくつか挙げる事ができる。⁽¹⁶⁾

第一に、個別法の許認可の見込みがあることが必要である。もともと土地利用調整は個別法の相互調整を目的のひとつとしてゐるし、多くの都道府県ではこの機能が中心になっている。もちろん、見込みといつても、詳細な計画を固めているわけではないから、この段階で許認可の最終的な判断が示されるわけではないが、基本的な計画内容について許認可の見込みがなければ、それ以上の調整を行う必要はないため、この点を確認するものである。基本的な内容について問題がなければ、施設の規模、構造等の詳細については、土地利用調整の終了後に許認可の担当部局の指導の下で調整すればよい。言い換えれば、土地利用調整は開発行為の基本計画について調整を図るものであり、ここでゴーサインが出れば、個別法の許認可では開発行為自体が認められないという事態はほとんど考えられない。事業者にとつても、こうしたメリットがあるからこそ、土地利用調整の手続を受け入れてきたといえる。

第二に、自然環境への影響について検討される。これについては、指導基準の中で「斜面緑地は極力保全すること」「周辺の自然環境に支障がないこと」等の基準として組み込まれている場合もあるが、そうした基準がなくても、土地利用調整の場では重要なポイントとなる。特に土地利用調整委員会では、環境部が職員も出席して環境保全の観点から意見を述べるため、環境部が最後まで反対すれば、承認しないという結論になることも考えられる。もつとも実

際には、開発計画の内容を変更すれば承認することが多い。たとえば、丘陵地の尾根を掘削するという開発計画に対して、掘削範囲を縮小して尾根部分を保全するか、開発区域内の水辺地を埋め立てる計画に対して、小動物の生息環境を守るために水辺地を保全するといった計画変更を行うことがある。このように、法令上の規制はなくても、環境面の審査を行っており、そこに土地利用調整の重要な意義があると考えられているのである。

第三に、地元市町村の意見や地域住民の意向についても検討される。開発計画を承認するには、地元市町村が基本的に計画を了承していることが必要であり、このため承認までに地元市町村長に意見を照会し、回答を求めることとされている。また、地域住民に対しては、事業者が自ら説明会等を開催して開発計画を説明し、その状況を県に報告することとされており、住民が「基本的に了解していること」が必要であるという運用をしてきた。⁽¹⁷⁾この基本的な「了解」は、厳密な意味での「同意」ではないし、これを示す書類の提出を求めているわけでもない。さらに、どの範囲の住民の意向を確認するかについても明確な基準はなかったが（後に条例化した場合に一定の範囲を示した）、多数の住民が反対であるという場合には、住民との話し合いや計画の断念・変更を指導するという運用をしてきた。これらの手続については次の2でも触れる。

(4) 土地利用に関する計画との関係

土地利用については、前述のとおり、県の国土利用計画と土地利用基本計画が、土地利用の基本方針を定めるものとしては重要な意味を持っているが、どの区域の土地をどう利用するといった即地的な計画としてはほとんど意味を有していない。国土利用計画はもともと規制的・即地的な計画ではないし、土地利用基本計画は、都市地域、農業地

域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域という五地域とそれぞれの土地利用の方針を定めており、個別計画に対する上位計画と位置づけられているものの、実際にはこの地域指定は個別法の地域指定を移行させて一本化したもので、追認的な内容にとどまっているし、都市地域であると同時に農業地域でもあるという形で重複指定される地域も多い。したがって、土地利用調整においても、計画地が土地利用基本計画でどの地域に含まれているかという点が問題になることはほとんどない。

他方、都市計画等の個別計画については、個別法の許認可の基準となるため、土地利用調整では、前述の「関係許認可の見込み」という点で重要な意味を持つ。しかし、個別法の計画は、それぞれの目的からあるべき土地利用の姿を描いており、しかも策定の基準等は全国一律であるため、必ずしも県の実情や施策方針に合致した総合的な計画はなっていない。したがって、こうした個別計画も土地利用調整の指針になるわけではない。

このように、土地利用調整には、直接に依拠できる計画が存在しない。むしろ計画が不十分であるからこそ個別の開発計画ごとに調整を行っているのである。四三で後述するように、本来ではあれば計画をつくる段階で「事前調整」を行うことが望ましいが、日本の法令ではそうした総合的かつ実効的な計画の仕組みが欠けているため、開発計画が出された段階で「過程調整」を行っているといえる。

2 土地利用調整の手続

(1) 基本的な流れ

土地利用調整は、一定規模以上の開発計画について、個別法の許認可の手続に入る前に総合的な調整を行うという

仕組みである。前述のとおり、土地利用調整の手続を明確化した要綱等の規定はないが、**図表5**のとおり、概ね、①土地利用の相談↓②事前指導・調整↓③委員会審議↓④個別法の許認可手続の四段階に分けることができる。

まず①の段階では、事業者は、計画地において計画する施設が立地できるか否かを探るため、土地利用調整の事務局となる企画総務室のほか、個別法の許認可の担当課を訪ね、開発計画の構想を示して立地の可能性を打診する。この時点では、位置図をもつて場所を示し、どういう施設をつくるかという説明だけで相談することが多い。最初に企画総務室を訪ねた場合には、前述の基本方針や指導基準に基づいて指導助言するとともに、必要となる許認可の担当課を訪ねてその見込みを確認するよう指示を行う。事業者がまず許認可担当課を訪ねた場合で、土地利用調整を要すると認められるときは、許認可担当課は見込み等を示唆するとともに、企画総務室に相談するよう指示することになる。そして、立地自体を認めることが難しい事案については、この段階で計画を断念するよう指導することになるし、目的を変更すれば認められる事案については、その点を指導することになる。この段階での見極めや助言が双方にとって重要となる。

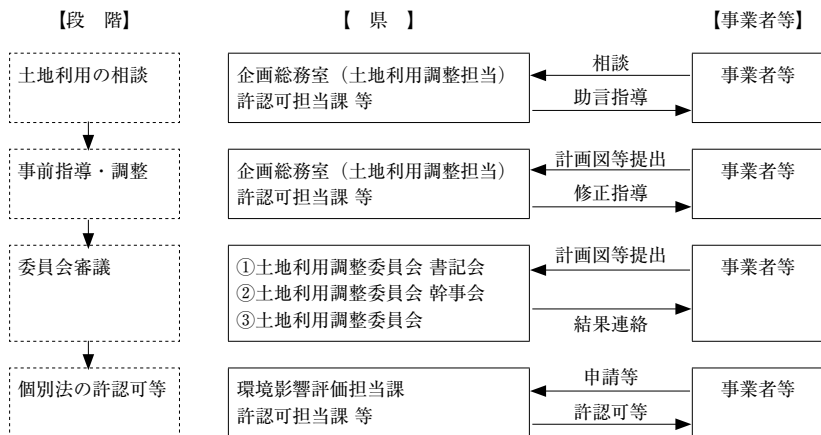
この段階で立地の可能性があると認められると、②の段階に入り、開発計画の内容に踏み込んで具体的な指導、調整を行う。この段階では、施設の配置や規模・進入路や緑地等の土地利用計画について図面の作成を求めるとともに、面積計算なども行って指導基準や関係する個別法の基準に合致するよう調整を行うことになる。施設が過大すぎないか、駐車場や緑地面積は確保できているか、遊水池は十分か、土地の造成計画は妥当かなど、多くの事項について検討を行う。担当者は、この調整の期間に現地調査を行い、計画地や周辺の状況を確認することになる。

事前の指導により開発計画が概ねまとまると、③の段階に入る。企画総務室と許認可担当課の間で調整のうえ、直

近の土地利用調整委員会に諮ることとなる。土地利用調整委員会は、前述のとおり書記会、幹事会、委員会の三層構造となっているため、まず書記会に諮る。担当職員で構成される書記会は、通常三〇程度の関係室課の担当職員が出席し、提案課が開発計画の内容を説明し、質疑及び協議を行う。協議の結果、問題がなければ幹事会に上げるが、問題があれば結論を保留して、再度、調査又は指導を行い、次回以降の書記会で再協議を行うこととなる。環境への悪影響や地域住民の反対がある場合など、政策的、政治的な判断を要するときは、幹事会で「議論する」こととして幹事会に上げることが多い。関係室課長で構成される幹事会では、委員会に諮る「原案」を審議することとされているため、政策的な判断を要する場合でも、幹事会としての結論ないし方向性を出して委員会に上げることが求められる。関係部局長で構成される委員会では、すでに問題点の整理は行われているため、比較的冷静な審議が行われる。時間的にも、書記会、幹事会は五〜八件の審議に三時間程度を要するのに対し、委員会は一時間程度で終わることが多い。

神奈川県における土地利用調整システムの成立と展開（磯崎）

図表 5 土地利用調整の手続の流れ



出典：神奈川県企画部・土地利用調整システム研究会『土地利用調整システムの研究』神奈川県企画部、1996年、63頁を一部改変。

委員会が承認すれば、④の個別法の許認可の手続に入る。県環境影響評価条例に基づくアセスメントの対象となる開発計画については、環境影響評価の手続を行い、その後、許認可の手続に入る。すべての許認可が得られた後に開発事業に着手することになる。

なお、土地利用調整に要する時間は、事案によって異なるが、初回相談日から委員会承認までの全体の期間（事業者側の検討や資料作成等に要する期間を含む）は、概ね一年余りとなっているが、書記会に諮ってからは二ヶ月～五ヶ月程度であり（書記会から委員会までの一サイクルに約二ヶ月かかるため、次回のサイクルに回されると五ヶ月程度必要となる）、相談や事前指導・調整の期間が長いことがうかがわれる。

(2) 対 象

土地利用調整の対象は、「道路、住宅団地、工場その他土地利用上重要な施設の立地計画」である（土地利用調整委員会規程三条）。特に立地区域や開発規模については明示されていないが、運用上、市街化調整区域における概ね一ヘクタール以上の開発行為、並びに非線引白地地域と都市計画区域外における概ね〇・三ヘクタール以上の開発行為、そして観音崎（横須賀市）以西の公有水面の埋立行為を対象とすることとしている。ただし、この規模未満の開発行為であっても、県の土地利用方針上のチェックを行うことがあり（たとえば既存ゴルフ場の拡張計画）、この場合は土地利用調整委員会に諮らないで処理している。このように、対象行為についても個別法の許認可制度のように明確な基準があるわけではなく、ケースバイケースの判断の余地を残しているのである。

(3) 組 織

土地利用調整を担う組織は、まず土地利用調整委員会という庁内組織である。この組織は、書記会―幹事会―委員会という三層構造をとっている。この三重構造は、組織の階層構造に見合う仕組みであるとともに（担当者レベル―管理職レベル―幹部レベル）、許認可等の実務的な判断から県の政策的・政治的な判断まで、多様な視点による検討を可能にしている。さらに、委員会は副知事を委員長・副委員長とするため、部局を超えた調整も可能になっている。すなわち、書記会段階では関係法令の扱いや問題点を洗い出し、幹事会で政策的・政治的な配慮を行って一定の結論を導くが、部局間で政策的・政治的な対立がある場合は、委員会に上げて最終決着を図るという仕組みになっているのである。

もちろん多くの場合は、副知事の判断を求めるまでもない（副知事をわずらわせてはいけない）という意識から、幹事会段階で実質的に決着するのが通常であり、委員会はその「手打ち式」となることが多いが、例外的に各部局が自らの主張を譲らず、実質的な決定が委員会まで持ち越しとなる事案もある。

また、土地利用調整委員会においては、環境部の意見が大きなウエイトを占めていることが特徴的である。環境部は、自然公園区域における開発や環境影響評価条例の対象となる事業を除いて、開発計画の是非に関与する権限を有していないが、三丁で述べたとおり、委員会のメンバーとして都市地域の緑地保全を主張したり、生態系の保全から計画の縮小を主張することが少なくない。こうした事案については、地域住民や環境保護グループの反対も予想されるため、その調整には政策的・政治的な判断を要することから、幹事会でも意見調整ができず、「委員会マター」（委員会の判断に委ねられる事案）となることもある。もともと土地利用調整委員会は、自然環境の保全を重要な役割としているし、その決定は全員一致を原則とするため、このような法令の裏づけを持たない意見であっても軽視される

わけではなく、むしろ関係者にはそうした意見が出てくるのが土地利用調整のメリットだという認識があるのである。

次に、土地利用調整を担う組織として、その事務局である企画総務室土地政策班に目を向ける必要がある。企画総務室は、企画部全体の施策の調整や職員の管理を行う総務担当課であるが、そこに土地政策班を置いて、県全体の土地政策の立案調整や開発計画の総合調整を行わしてきた。他の都道府県等では、都市計画等を担当する都市部か、企画部であつても土地施策の調整を担当する土地対策課等に置くことが多いが、企画部の総務担当課に設置していることは、土地政策は企画部長の膝元に置いて知事等のトップ層の意向を反映させ、各部署をまたがる横断的な調整を円滑に進められるようにするという意図があると考えられる。また、四二で後述するように庁内においても、土地政策班の職員は、許認可等のルーティンをこなすのではなく、庁内及び庁外の政治的な調整にもタッチするやや特殊なセクションとして受けとめられており、人事上も歴代の企画総務室長や土地政策担当課長（企画総務室内のポスト）は、土地政策班OBが就任する例が多いなど特別な配慮が行われ、それらのことが庁内での調整力の源泉になった面もある。

(4) 地域住民との調整

土地利用調整の手続の中で注目すべき点は、地域住民の意見反映の手続である。この手続についても明確な規定はないが、事業者が地元自治会等の住民組織に開発計画について説明し、その意向を確認するよう指導することとなっている¹⁷。具体的には、事業者は開発計画についてある程度の見込みが立った段階で、自治会・町内会等を単位として

説明会を開催するか、個別に周辺住民を訪問し説明することによってその意向を確認し、その結果を説明会の議事録の提出などにより県に報告することを求めている。この場合、「地域住民」とはどの範囲までかが問題となる。これも開発計画の内容や規模によって異なるが、概ね複数の自治会の区域（計画地が存する自治会及びこれに隣接する自治会の区域）を標準として、その範囲の住民に説明等を行うよう指導している。地域住民から県や地元市町村に対して計画を認めないよう面談や署名による陳情・働きかけがある場合もあり、これを基に事業者への指導助言を行うこともある。

県としては、前述のとおり、開発計画について「地元の基本的了解」があることが承認の条件であると説明しており、住民から反対意見や疑問が出されたときは、事業者に対して住民に十分説明するとともに、必要により計画の変更を指導することになる。ただし、最終的に各々の住民の「同意」がなければ承認できないものではなく、開発計画の内容や住民の反対意見の内容によってケースバイケースで判断をしている。この地域住民との調整についても、個別の事案ごとの県の裁量の余地が大きいのである。

(5) 調整の意味

以上のような土地利用調整の手続は、大きく三つの意味の「調整」の機能を持つているといえよう。

第一の「調整」は、開発計画に対して県の土地利用方針や指導基準に照らして指導を行うことにより、事業者の計画・利益と公的な方針・利益との調整を図るという意味である。冒頭で述べたとおり、土地利用をめぐるっては、私権を保障しつつ、「公共の福祉」を実現することが重要であるだけに、こうした機能を欠くことはできない。

図表6 神奈川県における土地利用調整組織の比較

名称	土地利用対策委員会	自然環境保全対策委員会	土地利用調整委員会	土地利用調整会議
根拠	土地利用対策委員会規程 (1957年7月9日訓令14号)	自然環境保全対策委員会規程 (1971年9月28日公告)	土地利用調整委員会規程 (1977年7月8日訓令20号)	土地利用調整会議規程 (1996年9月30日訓令13号)
目的	住宅及び工場諸施設の新設拡充等都市機能の急激な膨張に伴う土地利用に関する諸問題について、総合的、計画的に検討し、土地の高度利用を期する。	都市化の進展に伴う自然環境の保全に関する諸問題について、総合的かつ計画的に検討し、自然環境の保全を期する。	土地の有限性及び公共性の認識を基に県土の利用に関する諸問題について、総合的かつ計画的に検討し、自然環境の保全を図りつつ、生活環境の確保と県土の調和ある発展を期する。	土地の有限性及び公共性の認識を基に県土の利用に関する諸問題について、自然環境の保全を図りつつ、生活環境の確保と県土の調和ある発展を期する。
所掌事務	次の事項で特に総合調整を要するものの審議 ①土地利用計画の策定 ②土地利用に密接な関係のある基幹的事業計画 ③都市計画区域内における用途地域及び特別用途地区の指定 ④住宅団地、工場その他大規模な施設の立地計画 ⑤その他土地利用に関し調整を要すること	次の事項で特に総合調整を要するものの審議 ①自然環境の保全及び回復のための施策に係る計画の策定 ②地域の開発、土地利用計画、都市計画、企業の立地等に関する施策の策定及び実施に関し自然環境との調整を要する事項 ③自然環境を保全するため特別の施策を必要とする地域における動植物の保護、開発行為の規制その他の施策 ④その他自然環境の保全に関し必要な事項	次の事項で特に総合調整を要するものの審議 ①土地利用の基本的方針 ②土地利用に係る諸計画の策定の調整 ③道路、住宅団地、工場その他土地利用上重要な施設の立地計画の調整 ④適正な土地利用を図るために必要な制度及びその運用の調査 ⑤その他土地利用に関し調整を要する事項	次に掲げる事項 ①土地利用の基本方針 ②土地利用に係る諸計画の策定の調整 ③土地利用調整条例3条・8条による協議 ④条例6条の審査指針 ⑤施行規則4条に掲げる開発行為等の調整 ⑥適正な土地利用を図るために必要な制度及びその運用の調査 ⑦その他土地利用に関し調整を要する事項
組織構成	①委員長：県政全般を統括する副知事 ②副委員長：①以外の副知事 ③委員：関係部局長9名 公害対策事務局長、総務部長、企画調査部長、衛生部長、農政部長、商工部長、土木部長、建築部長、企業庁長、その他の部局長 ※幹事会：関係室課長19名 ※書記：幹事が所属職員の中から指定	①委員長：知事 ②副委員長：副知事 ③委員：関係部局長8名 公害対策事務局長、総務部長、企画調査部長、農政部長、商工部長、土木部長、建築部長、教育長、その他の部局長 ※幹事会：関係室課長13名 ※書記：幹事が所属職員の中から指定	①委員長：県政全般を統括する副知事 ②副委員長：①以外の副知事 ③委員：関係部局長10名 総務部長、企画部長、環境部長、労働部長、衛生部長、農政部長、商工部長、土木部長、都市部長、企業庁長、その他の部局長 ※幹事会：関係室課長21名 ※書記：幹事が所属職員のうちから指定	①会長：県政全般を統括する副知事 ②副会長：①以外の副知事 ③委員：関係部局長9名 総務部長、企画部長、環境部長、農政部長、商工部長、土木部長、都市部長、企業庁長、教育長、その他の部局長 ※幹事会：関係室課長19名 ※書記：幹事が所属職員のうちから指名
事務局	企画調査部	—	企画部企画総務室	企画部企画総務室

注：それぞれ次の時点を基準とした。土地利用対策委員会：1971年7月、自然環境保全対策委員会：1971年9月、土地利用調整委員会：1993年3月、土地利用調整会議：1996年9月。

出典：企画部企画総務室資料「土地利用総合調整組織の変遷とその比較」（1994年）に「土地利用調整会議規程」の内容を追加。

第二の「調整」は、開発計画について県の関係部局や市町村が横断的な調整を行うことにより、行政側の総合的な対応を図るという意味である。土地利用は、縦割りの個別法による規制が中心になっているだけに、こうした横断的調整が重要な役割を有している。

第三の「調整」は、開発計画について地域住民の意見を聴きながら開発計画の修正等を促すことにより、事業者と地域住民の意見・利害を調整するという意味である。土地利用は、周辺の環境や住民の利害に影響を与えるし、個別法ではこうした調整の仕組みが欠けているため、この機能も不可欠のものとなる。

3 具体的課題とその対応

これまでの土地利用調整にどのような問題が生じ、それに対してどのような対応を行ってきたのだろうか。特に土地利用調整委員会の時代に問題となった具体的な課題とその対応を通じて、土地利用調整がどの

図表7 神奈川県における土地利用調整の実績（1957～1993年度）

	委員会等の開催回数			審議案件の件数					
	委員会	幹事会	書記会	住宅	工場	ゴルフ場	岩石等採取	その他	合計
土地利用対策委員会 (1957～72年度)	73	121	140	240 (45.0%)	214 (40.2%)	30*1 (5.6%)	7*1 (1.3%)	42*1 (7.9%)	533 (100%)
自然環境保全対策委員会 (1972～77年度)*2	33	25	106	24 (15.2%)	2 (1.3%)	23 (14.6%)	20 (12.7%)	89 (56.3%)	158 (100%)
土地利用調整委員会 (1977～93年度)	93	104	-*3	23 (9.1%)	12 (4.8%)	2 (0.8%)	42 (16.7%)	173*4 (68.7%)	252 (100%)
合計	199	250	-	287 (30.4%)	228 (24.2%)	55 (5.8%)	69 (7.3%)	304 (32.2%)	943 (100%)

※1 土地利用対策委員会の「ゴルフ場」「岩石等採取」「その他」の件数は、1967～72年度の6年間の件数である。

※2 1972年度 of 自然環境保全対策委員会の審議案件は、土地利用対策委員会の審議案件に含まれている。

※3 土地利用調整委員会の書記会については、開催回数を把握していない。

※4 土地利用調整委員会における「その他」案件の内訳は、次のとおりである。

大学・高校20件、研究所・研修所19件、ゴルフ練習場16件、大学等グラウンド14件、その他スポーツ・レクリエーション施設22件、公有水面埋立22件、その他60件。

出典：神奈川県企画部・土地利用調整システム研究会『土地利用調整システムの研究』1996年、66頁。

ように展開されてきたかを明らかにしていこう。概ね問題の生じた順に取り上げる。

(1) 岩石等の採取

農地や森林を掘削し、岩石や砂利を採取する事業は古くから多くの地域で行われており、それが基幹産業となっている地域もある。また、土木工事等に用いる骨材資源を確保するためには、岩石等の採取は必要不可欠である。しかし同時に、岩石等の採取によって、地下水の枯渇、地盤沈下等の影響、周辺景観の破壊、搬出入用車両による交通阻害・粉塵・騒音など、地域環境に与えられる影響も大きい。また、採取後の跡地復元や緑化措置を十分に実施しなければ、地域の自然環境や景観を大きく損なうことになる。主たる規制法である採石法や砂利採取法では、採取事業の安全性、継続性等については配慮されているが、採取地選定の妥当性や計画性、周辺住民との調整等には十分な考慮がされていない。

そこで、県では七三年に「岩石等採取計画指導基準」を定めて、「周辺の自然的、社会的条件からみて、著しく自然景観を損うと認められる区域」「自然公園区域」「風致地区」等を採取区域に含まないことや、採取跡地について緑化を行うなど自然環境の回復を図ること等の基準を定めて指導を行ってきた。しかし、生活環境や景観への悪影響を理由として、しばしば地域住民との対立・トラブルが問題になってきた。⁽¹⁸⁾

また、酒匂川（県西部地域を南北に流れる二級河川）流域の農地については、地下水への影響が心配されることから、全面的に砂利採取を認めない方針を採ってきた。関係業界団体からはその措置の解除が求められてきたが、こうした地域的な特性が反映するのも、岩石等の採取の特徴である。

(2) 墓地の造成

墓地もまた、社会的に必要ではあるが、立地に対して地域住民の反対の多い施設である。大都市圏では、高度成長期の人口増加に伴って墓地の需要が増加する一方で、墓地は市街化調整区域でも建設可能であり、開発に要する投資も少ないため、安易な開発計画が立てられやすい面がある。主たる規制法である墓地埋葬等に関する法律では、衛生面の規制が中心で立地上の調整や景観・環境面からの指導が不十分であるため（周辺住民の同意書の添付を求めているが）、県では七五年に「墓地造成に関する指導基準」を制定して、県及び市町村の土地利用計画と齟齬を生じないこと、地域住民の生活環境に支障を及ぼさないこと、原則として自然公園、自然環境保全地域、首都圏近郊緑地保全区域等の土地を含まないこと、墓地面積が二〇ヘクタール以下であること、計画地域内の自然環境を配慮し、四〇%以上の緑地を適正に配置すること、傾斜度二五度以上の斜面緑地は存置し、かつ現況地形の改変を最小限にとどめると等の基準を設けて、指導している。

墓地造成の場合となるのは、特定の地域に墓地が集中することにより、景観・自然環境の変容、地域イメージの悪化、彼岸時などの交通公害等の問題が生じることである。¹⁹⁾ しかも、その購入者の多くは地域外の住民であることから（県外に住む者も少なくない）、地域内外における墓地の需給調整をどう考えるか、また地域の土地利用のバランスをどう確保するかが問題となる。

(3) 公有水面の埋立て

神奈川県海岸のうち、川崎港から横浜港を経て横須賀市観音崎に至る東京湾の海岸については、戦前から埋め立

てられて人工海岸となっていたが、観音崎から三浦半島、湘南海岸を経て湯河原に至る海岸は、一部の港湾・漁港の区域を除いて岩礁、砂浜等の自然海岸が残されている。ところが、六〇年代後半以降、マリンスポーツの隆盛に伴い、三浦半島地域を中心にマリーナ等の開発計画が目白押しとなり、これに伴う公有水面の埋立てを認めるか否かが問題となった。⁽²⁰⁾ 当時の公有水面埋立法に基づく埋立免許においては、環境への影響が考慮されず、全国で工業用地、道路用地、マリーナ等の埋立てが行われていた。⁽²¹⁾

県では、七一年発足の自然環境保全対策委員会においてこの問題を審議し、前述の「九項目決定」のなかで「観音崎から湯河原に至る東京湾及び相模湾における公有水面の埋立は、公共事業及びその関連施設を除き原則として認めない」との方針を定めるとともに、同委員会に「公有水面埋立部会」を設置して具体的な検討を行った。その後、公共事業及びその関連事業についても、環境への影響を抑制するため、公有水面の埋立ては必要最小限とし、土地利用調整を行わなければ埋立免許の手續に入らないこととしてきた。したがって、県や市町村が行う港湾や漁港の整備、公団が行う道路建設に伴う埋立てについても、土地利用調整の中で、埋立計画を中止させたり、規模を縮小させたり、環境影響評価に類似する環境調査を求めたりしてきた。⁽²²⁾ なかには地域住民の反対運動によって、事業が中止となった⁽²³⁾り、大幅な規模縮小となったものもある。

(4) ゴルフ場の建設

二二で述べたとおり、県は七三年一月に、狭小な県土にこれ以上のゴルフ場は必要としないことなどを理由として、「ゴルフ場建設の規制方針」（いわゆるゴルフ場凍結方針、資料2）を決定した。この決定は、知事が記者発表において明

らかにしたものであり、条例はもちろん要綱、内規等の文書にもなっていないものであるが、土地利用上の基本的方針として扱われ、引き継がれてきた。さらに、この凍結方針の実効性を確保するため、八四年に「既存ゴルフ場改修等に係る土地利用の取り扱い」(内規)を定めて、既存のゴルフ場が施設の拡張等を行う場合にも、その規模にかかわらず県に対する相談を求め、やむを得ない場合に限り認めるという取扱い(行政指導)を行ってきた。このようなゴルフ場建設の凍結や総量規制は、八〇年代後半のリゾート開発ブームを背景としたゴルフ場開発ラッシュに対して多くの都道府県が採るようになったが、神奈川県では七〇年代前半から実施しているのである⁽²⁴⁾。

この後、八〇年代後半には、市町村や県議会から地域振興、スポーツ振興等のために「凍結」の解除を求める要請が相次いだことや、ゴルフ自体の大衆化を受けて、県では八九年に「ゴルフ場建設規制の特例措置の基本方針」を定めて、「今回限りの特例措置」として、一部の市町村に限り一定の条件の下でゴルフ場建設を認めることとした。すなわち、立地する市町村は、財政力指数が一・〇未満であり、保安林等の厳しい規制を受ける土地の面積割合が県平均以上で、ゴルフ場面積が市町村区域面積の1%以下であること(当時、凍結解除要望の強かった三市町に合致する基準となっている)、設置主体は地方公共団体、または地方公共団体と県内の公共的団体で構成する法人であること、運営形態はパブリック方式であること、低廉な利用料金であること、ゴルフ場用地は原則として貸借すること、計画地の概ね五〇%以上の緑地を確保すること等の条件を付した。このように条件が厳しかったことや、計画候補地のひとつについては自然環境の保全を求める声が強まり、県の判断によって計画断念となったこと⁽²⁶⁾から、結局この特例措置によって建設を認められた例はなかった。なお、この特例措置の基本方針は、実現の可能性がなくなったため、土地利用調整条例の施行とともに廃止された。

(5) 研究所・大学の建設

研究所または大学については、本来、市街化区域において建設すべきものであるが、県の「頭脳センター構想」の推進を図るには研究機関の立地誘導を図るべきこと、また大学は文化の向上に寄与することから、「大学建設計画に関する指導基準」(七九年)、「研究機関建設計画に関する指導基準」(八一年)を定めて市街化調整区域等においても開発を認めてきた。これらの指導基準においては、立地区域に自然公園区域、近郊緑地保全区域等を含まないこと、周辺の自然環境と調和するよう緑地を五〇%以上有するものとする⁽²⁷⁾こと等の基準を定めている。

研究所については、地元市町村は歓迎することが多いが、地域住民の反対運動によって土地利用調整の段階で計画を断念した事業もある⁽²⁷⁾。

(6) 非線引白地地域・都市計画区域外における開発行為

二三で述べたとおり、県では土地利用基本計画において非線引白地地域の土地利用について、「市街化調整区域における土地利用に準じる」とし、開発抑制方針をとってきた。さらに都市計画区域外の地域についても、開発抑制と環境保全の見地から開発抑制方針をとり、ともに土地利用調整の対象となる概ね〇・三ヘクタール以上の開発行為(特に建築物の建築を伴う開発行為)は、原則として認めない方針を採ってきた。これについては指導基準は設けていなかったが、土地利用基本計画に基本的方針を記載するとともに、内規を定めて、当該町村の土地利用計画に支障とならないこと、当該町村が特に必要性を認め、かつ地域住民の反対がないこと、用途地域の近接地域であること等の基準を満たす開発計画に限って、一件審査(個別審査)により認めることとしてきた。

法制度上、非線引白地地域や都市計画区域外は、市街化することが想定された地域ではない（だからこそ用途地域の指定等の措置が行われていない）が、市街化調整区域と異なり開発行為を抑制すべき地域とは考えられていない。むしろ規制する計画がない以上、「開発（建築）自由の原則」が働くはずであり、これを市街化調整区域に準じて開発を抑制するという方針は、法制度の考え方とは大きく異なることになる。しかも、これを行政計画の抽象的な規定だけで根拠づけ、指導基準さえ定めていないため、事業者の理解を得ることが難しい方針であったし（県に相談することなく実施された開発行為も少なくないと推測される）、これらの地域を抱える町村からも地域振興等のために住宅、工場等の開発計画を認めるよう要請が多かった。県では、前述のとおり、原則が開発抑制だから例外を認めるときにのみ基準が必要だという論理を用いて（後述の「原則―例外」論の活用）、いわば「裸の行政指導」によって開発抑制を行ってきた。土地利用調整の中でも、最も運用の難しい方針だったといえる。

そこで、県では九三年に「特定地域土地利用計画策定指針」を制定し、町村が非線引白地地域や都市計画区域外について土地利用計画（市町村国土利用計画または法定外の計画）を定めた場合には、その計画に合致する開発行為であれば認めるという対応を採ることとした。その町村の土地利用計画には、住居系または産業系等の「利用検討ゾーン」と「保全ゾーン」を定め、「利用検討ゾーン」における開発行為については、〇・三ヘクター以上の開発であっても緑地の確保等の一定の基準を満たせば認める方針とした。このため、従来の内規を廃止し、改めて「特定地域における施設立地型の開発行為に関する指導基準」（九四年）を定めて、これに基づいて土地利用調整を行うこととした。

なお、非線引白地地域の土地利用に関しては、八〇年代末のリゾート開発ブームを背景として、県内の真鶴町においてリゾートマンションの開発計画が殺到し、県と町の両方が対応に迫われたことが特筆に値する。真鶴町は非線引

地域であり、白地地域における〇・三ヘクタール以上のマンション建設計画については土地利用調整の対象となるため、県は事業者に対する指導に苦勞することとなった（原則として住宅開発は認めないとしながら、行政指導に過ぎないため強硬な事業者を説得することが困難であった）。また、町では危機感を抱いて八八年に水道事業給水条例を制定して給水の保留・制限等のできる体制を整えるところにも、九三年にはまちづくり条例を制定してまちづくり計画や美の原則を定めるなど、開発抑制の仕組みを設けた。結局いくつかのマンションが建てられたものの、バブルの崩壊とリゾートブームの終焉によって問題は終息した。⁽²⁸⁾

(7) 建設発生土処分場の建設

八〇年代後半から九〇年代にかけて土地利用調整において最も問題になったのは、建設発生土（建設残土）の処分問題であった。神奈川県に限らず首都圏では、建設工事から生じる建設残土が丘陵地や山間部の農地や森林に処分される例が多くなってきた。これらは関係法令の許認可を取得して適正に行われるものもあれば、土地所有者の了解だけで行われるもの、さらには土地所有者の了解もなく無断で行われるものもあって様々であったが、少しでも多くの残土を処分しようとして、擁壁等の安全施設もつくらないまま高く積み上げて周辺への土砂崩壊や雨水流出を招いたり、良好な緑地や農地が失われたり、搬入車両の往来によって騒音、振動等が生じるなど、各地で問題になった。それにもかかわらず、これに対する法規制としては、残土は廃棄物ではないため廃棄物処理法は適用されず、農地への処分であれば農地法の転用規制、森林への処分であれば森林法の開発規制が問題となるにとどまっている。そこで、県内のいくつかの市町村では、独自に残土規制条例を制定したが（九七年現在、五市九町）、十分な効果を上げること

ができなかった。⁽²⁹⁾

県では、九四年に「建設発生土処分場の立地に関する指導基準」を定めるなど、土地利用調整の中で適正処理の確保、周辺住民との調整等を行ってきたが、九六年に土地利用調整条例を制定し、知事への協議義務や立地に係る基準等を明確化した。しかし、立地に関する調整だけでは不十分だったため、九九年には土砂の適正な処理を推進するため「神奈川県土砂の適正処理に関する条例」を制定し（施行は同年一〇月）、土砂の搬出、搬入、埋立て等を規制することとして、法的な対応を図った。⁽³⁰⁾

四 土地利用調整システムの意義と問題点

以上、神奈川県土地利用調整システムの変遷と仕組みと運用をみてきたが、これを踏まえて土地利用調整システムをどう評価するか、その意義と問題点を考えていく。

1 土地利用調整システムの必要性

土地利用調整システムはなぜ必要になったのだろうか。言い換えると、なぜ個別法による許認可だけでは不十分なのか。

第一に、縦割りの法制度を補って総合的な対応を図るためである。現行法制度では、同じ土地利用という行為をそれぞれの目的から規制しているため、法制度ごとにばらばらの運用になりかねないし、県土の保全と有効利用などの

総合的な考慮が難しくなっている。

土地利用の法制度では、ある土地について、都市計画法は都市の秩序ある整備を目的として規制し、農地法は農地の保全を目的として規制し、自然公園法は自然風景の保全を目的として規制している。そのため、事業者が開発行為を行うときはそれぞれの許認可を取らなければならず、負担が大きい。また、たとえば森林法の開発行為の許可基準を満たさない開発計画が自然公園法で許可されたり、都市計画法や自然公園法では開発区域内に緑地を確保するよう指導しているのに、農地法では農地の転用面積を抑えるため緑地造成のための転用は認めないというように、法制度の間で食い違いが生じるおそれがある。そこで、関係する法規制の間で、横断的な調整を行う必要があるのである。

また、縦割りの法制度では、県土を保全したり有効利用するための総合的な考慮が困難である。たとえば、ある開発計画について、丘陵地の森林（里山）を改変するよりも、近隣の平坦地の農地を転用して施設をつくる方が合理的だとすると、森林法より農地法や農業振興地域整備法の方が厳しい規制となっているために、森林の改変を容認せざるを得ない場合がある。また、県土の二％を超えるようなゴルフ場は県土利用のあり方としては過大だとしても、すべての許認可の基準を満たせば新たな建設を認めざるを得ない。そこで、県土の保全と有効利用に向けて総合的な判断を行うために、土地利用調整が必要になったのである。

第二に、デジタルな許認可制度を補って、土地という地域資源の有効活用のためにアナログな調整を行うためである。たとえば、建ぺい率・容積率や高さ制限などの許認可基準は、それを満たせば認められるが、満たさなければ認めないというデジタルなものであり、程度の問題（望ましい・望ましくないという評価軸）を考慮することができない。

さらに、許認可全体としてはそれらの要件をすべてクリアしなければならぬし、クリアすれば認めざるを得ない仕組みになっており、いわば「ハードル主義」「最低点主義」が採られている。その結果、総合点でいくら優れた開発計画でも、ひとつでもハードルを越えられなければ認められない反面、総合点が低く望ましくない開発計画でも、すべてのハードルを越えれば認めざるを得ない。個別の基準においても総合判断においても、デジタルな仕組みになっているのである。⁽³¹⁾

しかし、実際の開発計画の是非については、画一的な基準だけで割り切ることは困難であり、調整・交渉の余地を残しておくことが重要である。また、ある基準を満たさなくても、全体として地域に有用な開発行為であれば、認める余地を残す必要がある。土地という地域資源の有効利用を考えると、そうした「微調整」ができる仕組みが必要なのであり、土地利用調整システムは、そうした要請に応えるものといえる。

第三に、第二の点とも関連するが、開発行為による影響を受ける地域住民など様々な主体の意見や利害の調整を可能にするためである。現行法制度では、土地利用の許認可に当たり、地域住民の意見を聴いて反映させる仕組みは十分に整備されていない。一般法としては、行政手続法一〇条で公聴会の開催等の措置が定められているが、住民参加の規定としては不十分なものにどまっている。⁽³²⁾ 行政訴訟上も、地域住民には一般に開発許可等の取消を求める「原告適格」がないとされ、開発行為の可否に関する事後的判断に関与する地位も認められていないし、認められていても、訴訟による紛争解決では時間がかかりすぎ、地域住民の期待に応えることは難しい。また、個別の許認可では行政指導によって地域住民の同意書の添付を求めることも行われてきたが、法的な根拠がないだけに同意をめぐって紛争になることも少なくない。⁽³⁴⁾

ところが、開発事業、特に大規模な開発事業は、地域住民に様々な影響を与えるため、その意見を聴き、開発計画の修正などを検討することが不可欠である。そこで、こうした手続を設けて、利害を調整するために、土地利用調整システムが重要になったのである。⁽³⁵⁾

第四に、開発計画の適否の判断と地域住民等との利害調整について、できるだけ早い段階で見通しをつけるためである。法制度上は、個別法の許認可を通じて開発計画の適否が決定されることになるが、3で後述するとおり、その段階では事業者はすでに相当の費用と時間を投入しているため、開発計画を撤回したり、大幅に変更することは難しい。行政側としても、開発の可否を含む調整を行う以上、変更可能な段階で相談してもらう必要がある。こうした「実質的決定の事前化」は、個別法の領域においてもみられる傾向であるが、それを横断的に制度化したのが土地利用調整システムだといえる。⁽³⁶⁾

行政による調整について、森田朗氏は、社会が複雑化し行政が高度化する現代社会では、ある問題が生じた後に行う行政訴訟などの「事後調整」よりも、許認可など具体的な決定や活動の過程で行う「過程調整」が求められ、さらに多様な要素を考慮して行う「事前調整（計画による調整）」にシフトしているという。⁽³⁷⁾ 的確な指摘であるが、「事前調整」はそのコストも大きいし、⁽³⁸⁾ 「過程調整」といつてもそのプロセスには相当の時間を要することに注意する必要がある。そこで「過程調整」を、より早い段階における「早期調整」と具体的な行為の直前の段階における「直前調整」に分けるとすれば、土地利用調整は前者であり、個別法の許認可は後者と考えられる。そして前者の「早期調整」については、国の法制度が未整備であるため、土地利用調整システムが必要になったと考えられる。

2 土地利用調整システムの実効性

以上、土地利用調整システムの必要性を挙げてきたが、ある制度や仕組みが必要だとしても、直ちに実施可能だということにはならない。特に神奈川県土地利用調整システムは直接の法的根拠を持たないものであり、しかも非線引白地地域等における開発抑制やゴルフ場開発の凍結方針などを含む厳しい規制となっている。それにもかかわらず、これが実効性を持ち得たのはなぜだろうか。

第一に、土地利用調整が個別法の許認可の権限を背景とし、一体的に実施されてきたことである。土地利用調整を終わってから個別法の許認可申請を行うよう指導するという形で「人口規制」を行うとともに、土地利用調整において個別法の許認可の見込みについても調整を図るという形で一体的に運用してきた。事業者においても、土地利用調整は個別法の許認可と一体的に必要なものとの認識が一般的であった。もちろん、事業者としては、個別法の許認可基準は守るが、土地利用調整には従わないという態度表明も不可能ではないが、その場合は許認可の申請を受理しないという形で、土地利用調整の実効性を確保してきた。だからこそ、行政手続法の制定によって、土地利用調整の実効性が失われることが心配されたのである。

第二に、公共の福祉優先の理念や県の開発抑制方針を強調し、土地政策上の象徴として活用したことである。三いで述べたとおり、土地利用調整に当たっては、土地基本法の「公共の福祉優先」の原則を根拠として示してきた。また、市街化調整区域の「開発抑制方針」の論理を非線引白地地域等にも拡大するとともに、「原則―例外論」を活用して、「例外」として開発を容認する場合を少しずつ増やして、社会的な要請にも応えてきた。こうした理念の強調

と論理構成も、土地利用調整の正当性と実効性を支える意味をもってきたと考えられる。

第三に、知事のリーダーシップ、組織のトップ層の権威がその実効性を支えた面がある。土地利用調整システムは、二で述べたとおり七〇年代前半に確立したと考えられるが、これは当時の津田知事の決断とリーダーシップによるところが大きい。知事自らが決断し、そのリーダーシップの下で確立したという経緯は、庁内ではある種の「神話」として通用してきたし、外部に対しては個々の法規定を超えた「果是」として受けとめられる源泉となった。また、土地利用調整組織の座長が統括副知事であることが、その庁内における重みを増し、決定の権威を支えていた。首長制を採る自治体において、首長やその補佐職はこうした政治的権威と統合の機能を果たし得るのである。

第四に、総合的な土地利用施策を行うようになった土地利用調整委員会の時代に注目すると、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構成も重要な意味を持っていた。土地利用調整委員会は書記会、幹事会、委員会という三層の構造を持ち、順に審議を行って、最後に統括副知事を座長とする委員会で決定するという仕組みをとっている。各部局は基本的に対等だから、委員会で決定されるまでは、少数意見であっても主張することができる。これによって、各部局がそれぞれの方針や価値観を維持しながら議論を行い、最後は副知事が総合的な立場から「裁定」を行うという意思決定の仕組みが機能してきた。

また、その事務局である企画総務室土地政策班は、二で述べたとおり企画部長の直属の組織であり、知事等のトップ層にも近く、県政の重要方針等を体現する組織と考えられていた。また、建設発生土処分場の建設など利害調整の難しい事案や、様々な政治団体・同和団体の役員等を標榜する代理人への対応などの困難業務を引き受ける存在として、庁内では一目置かれている。さらに、土地政策班のメンバーの多くが、県の土地政策に対する自信とそれを

担っているという自負心を持って事業者指導に臨むとともに、人事上の配慮もあってこうした執務姿勢と精神が継承されてきた。⁽³⁹⁾ こうした組織が土地利用調整の具体的な担い手だったことも、このシステムが実効性を発揮する一因になったと考えられる。

第五に、前述のとおり、早い段階で県としての対応が一本化され、明確にされるため、事業者にとつてもメリットがあることが挙げられる。もしこのシステムがなければ、事業者は許認可の担当部局を回ってそれぞれの指導を受けて許認可の見込みを確認する必要があるが、そのための時間と労力は相当なものである。また、個別法の許認可を申請するには、土地利用や施設に関する詳細な図面を作成する「詳細設計」が必要となるが、この段階では測量、設計、地元調整などに相当の費用と時間を投じているため、開発計画を断念したり、大幅に変更することは困難である（したがって、この段階で不許可となれば訴訟も辞さないということになりやすい）。しかし、土地利用調整を行う「基本設計」の段階であれば、開発計画の断念や大幅修正も困難ではない。⁽⁴⁰⁾ この段階なら「引き返す」ことが可能なのである。このことが法的拘束力がないにもかかわらず、事業者が土地利用調整に従ってきた要因だと考えられる。

3 土地利用調整システムの問題点

神奈川県土地利用調整システムは、以上のように重要な機能を果たしてきたが、問題点や限界も少なくない。

第一に、県民参加の手續や議会の関与など、民主的正統性に問題があることである。このシステムにおいても、「元の意向」は確認するが、ルールとして明確化されておらず、また事業者自身が住民の意見を聴いて調整を行うもので、県の意思決定への反映を定めているものではない。審議会等の第三者的機関も設けられておらず、そうした機関

を通じた県民参加も保障されていない。また、議会の関与についても、ゴルフ場規制のような政治問題になった場合の質疑や、個々の議員からの要請・相談等はあるが、指導基準等のあり方に関する論議が行われているわけではない。土地利用調整システムは多様な利害の調整機能を果たしているが、それは公式のルールとして県民に開かれた手続にはなっていないのである。

もちろん県民参加の手続や議会の関与が認められれば、調整すべき範囲が拡大し、調整のコストは高くなると考えられる。しかし、県庁内部の調整では、県民の意向から遊離した調整となりやすく、調整の正統性自体が疑わしいものとなる。実際に土地利用調整で承認された開発計画が地域住民の反対運動によってとん挫した例（大磯町における昭和電工研究所建設計画など）があることを考えると、対象者を限定またはあいまい化することによって調整のコストを抑えようとしても、結果的に住民調整のコストから完全に逃れることはできないのである。この点は、後述のとおり条例化によってルールの明確化が図られ、「二歩前進」となったものの、その総合的な評価は今後の課題である。

第二に、第一点と表裏一体の問題であるが、土地利用調整が外部に公開されておらず、県庁内部のいわば密室で行われてきたことである。土地利用調整があらかじめ定められた基準の適用というよりも、あるべき土地利用の姿を念頭に置いてよりよい開発計画となるよう交渉を行うという、アナログな調整を行うものであるだけに、そのプロセスを透明化しなければ、事業者との結託や職員の自己満足に終わる可能性がある。もちろん、前述のとおり公開・透明化により多様な意見が流入し調整のコストが増加するとともに、事業者側が警戒心から情報の提供を控えるというデメリットも予想されるが、長期的には公正・透明な調整スタイルに転換することが求められている。この点は、条例化によって誰がどういう手続を行うかは明確にされたが、条例でも個別事案の透明化の手続（開発計画、審査結果の公

表等)は取り入れていない点が課題になる。

第三に、土地利用の「事前調整(計画による調整)」が不十分なままになっていることである。1で述べたとおり、土地利用調整は個別開発計画を前提とした「過程調整」であるが、土地という資源をどう有効に利用するかという調整を行うとすれば、個別の開発計画が問題になる前に、地域の土地利用全体を対象とした「計画」の策定をめぐって行うことが望ましい。ところが、3-1で述べたとおり、国土利用計画法の土地利用基本計画は、個別法の計画の寄せ集めにすぎないし、個別法の計画はそれぞれの目的のための計画であって、異なる目的や価値の対立を調整した総合的な計画にはなり得ない。もちろん、前述のとおり、すべての土地利用についてあらかじめ詳細な計画をつくることは困難であり、大きなコストを要する。しかし、現行の土地利用調整は、依拠すべき基本計画さえ存在していないため、即地的な裏づけや配分の見通しを持たない場当たり的な調整にならざるを得ない。今後は、「計画による調整」の可能性を追求すべきであろう。⁽⁴⁾

第四に、土地利用調整システムは、現状では真に総合的な土地利用調整の仕組みになっていないことである。まず公共事業の多くは調整の対象となっていないため、調整を行わないで開発行為を行うことが可能であり、いわば「穴抜き」になっている。⁽⁴⁾これらについては、公共事業計画の決定手続や環境アセスメント手続が適用される場合もあるが、土地利用面での調整が十分でないことには変わりがない。また、一定面積以上の開発行為を対象としているため、それを下回る小規模な開発行為も調整を要しない。大規模開発だけを対象とすることは市町村のまちづくり権限との役割分担という理由もあるが、市町村に同様の仕組みがなければ総合性を欠くことは否定できない。

このように土地利用調整システムには、問題点も少なくないのである。

五 残された課題―条例化・分権化の影響

以上、五〇年代後半にスタートし、七〇年代前半に確立した土地利用調整システムについて、概ね九〇年代までの変遷と実態を紹介し考察したが、その後、大きな制度的変更を経験する。ひとつは、何度か言及した神奈川県土地利用調整条例の制定であり、もうひとつは国レベルの地方分権改革の実現である。これらが土地利用調整システムにどのような影響を与えたかについては、別稿に譲るしかないが、橋渡しの意味でここで簡潔に課題設定をしておきたい。

まず土地利用調整条例の制定（九六年）については、行政手続法の制定を踏まえて、土地利用調整の法的根拠を確保するものである。⁽⁴³⁾したがって、土地利用調整システムの重要性を認識したうえで、これを継続し、その実効性を確保するために、制定したものといえる。しかし、本稿で述べてきたように、土地利用調整は「開発抑制方針」などの基本的方針を基礎とし、その例外を認める場合にのみ指導基準を設けるといふ仕組みで対応しており、法令のように細目化・標準化されていないものである。それゆえ、担当部局の裁量と力量に依存する部分も多く、それが弱点となることもあったが、四二で述べたとおりかえって一種の「神通力」を発揮し、組織的なパワーもあって、通常の許認可制度よりも広範かつ強力な規制が可能になっていた。ところが、条例化すると、関係法令との整合性を図るとともに、審査指針や住民との調整手続などの細目化・標準化を行うことは避けられない。また、担当職員の意味も安定化・平準化して、あるべき土地利用を考えるよりも、決められた基準を当てはめて結論を出せばよいという受け身の姿勢に変わる可能性もある。その結果、定型化された「許認可制度」のひとつになってしまい、アナログ型の調整が

デジタル型の審査に変質してしまうという可能性がある。そうした変化は、法治主義の見地からは望ましいが、土地利用調整システムの特性や機能の変質にもつながるおそれを有している。条例制定から二〇年近く経過し、外形的にみると円滑に施行されているが、この点を検証する必要がある。

もうひとつの地方分権改革（特に二〇〇〇年の第一次分権改革）については、個別法の許認可事務の多くが機関委任事務から自治事務に変わったことが注目される。国の通達の法的拘束力がなくなり、県の裁量が拡大したため、一般的には土地利用調整の結果を個別法の許認可において考慮することが容易になったし、土地利用調整と許認可の手續を連動させやすくなったと考えられる。しかし、個別法の許認可制度はあくまで縦割りであり、総合的な考慮が可能となるわけではないし、法令上の細部にわたる規定（いわゆる規律密度）は分権改革後も継承されていることから、県の土地政策を維持するという点では引き続き限界がある。また、自治事務になったことから、県の担当部局が主体的な判断を行うようになり、結果として縦割りの発想と自己主張を強く打ち出し、土地利用調整に対して非協力的になる可能性も否定できない。こうした影響を検証する必要がある。

そのほか、人口減少による土地利用状況の変化や不況の長期化による経済活性化の要請など、自治体の土地政策をめぐる環境は大きく変わろうとしている。こうした今日的な状況の下で、土地利用調整システムがどう変化しているか、またどう変化すべきか。これが今後の検討課題である。

(1) 土地利用規制法の状況と問題点については、さしあたり磯崎初仁『分権時代の政策法務』北海道町村会、一九九九年、五三―六五頁、同「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、二〇〇〇年、一五三―

一五八頁参照。

- (2) 開発指導要綱に関する文献は多いが、さしあたり五十嵐敬喜『都市法』ぎょうせい、一九八九年、三一九頁以下参照。
- (3) 神奈川県企画部・土地利用調整システム研究会『土地利用調整システムの研究』一九九六年、五六頁参照。なお、本報告書は以下の注では『研究』と略記する。
- (4) 神奈川県企画部『かながわの土地』一九九七年、八七頁以下参照。
- (5) 神奈川県調査（九四年現在）では、条例を根拠としているのが六府県であるのに対し、要綱や訓令のみを根拠としているのが三六府県、九政令市の合計四五の都道府県・政令市（八八％）となっている。『研究』五六頁参照。
- (6) 神奈川県調査（九四年現在）では、土地利用調整の審査内容（重視されている内容を二つ選択）について、「個別法上の基準」が六五％、「環境の保全・配慮」が四六％、「市町村・住民等の意向」が一八％、「防災・安全措置」が一六％であった。『研究』五九頁、七五頁参照。
- (7) たとえば、第一回土地利用対策委員会（五七年）の記録では、ある地区の工場建設のための農地転用事案について、「農政側見解では農地として保全であり工場の必要は何等見当らない、特にグリーンベルト地域に入っているので工場誘致はうまくない。都市計画側見解ではグリーンベルト穴あけ問題にふれることと市の都市計画が計画的でない又工場としては適当でない。商工部側では他に影響がないから工場としても良いと思う、なおこれについては協力ねがいたい。以上三者見方が異なるのと今後の開発に影響があるので今回は保留したい。」という記述がある。この簡単な記録をみても、この段階から法的な判断（主として農地法の許可基準）とは別に開発計画の適否を審議していたこと、したがってまた具体的な判断基準はななく大ざっぱな審議をしていたこと、そして各部長がそれぞれの立場から発言していたことがうかがわれる。
- (8) 以上、神奈川県前掲注（4）、一〇五頁参照。
- (9) この九項目決定は、七二年一月五日の知事の年頭記者会見で発表され、大きく報道された。神奈川県新聞七二年一月六日第一面「自然環境保護に最重点―津田知事の年頭記者会見」では、「知事は自然保護という時代的な要請に加えて、年間二〇万を越す本県の急ピッチな人口増勢を抑制する観点からも、県の機構をあげてこれらの施策を推進する決意だと述べた」とし、「これらが完全に実施されることにより宅造を主業とする不動産業者、とりわけ大規模ディベロッパー（開発業者）の県下における事業活動はかなりきびしく規制されることになりそうである」としている。

(10) 自然環境保全対策委員会の発足期（七一年）に整理した資料によると、当時、正式に相談を受けていたゴルフ場建設計画だけでも六件、面積約六〇〇ヘクタールにのぼっていた（企画総務室資料）。

(11) この決議は、県当局は「ゴルフ場増設等大規模開発」の規制方針を打ち出したが、「法の不備などに起因して、農地、森林等を大規模開発用地に提供せざるを得ないような条件」が存在し、「規制の十全を期しうたい実情にある」ため、「県土をこれ以上の荒廃から守り、県民の生活環境を改善するため、全県民が県土の豊かな自然を守るよう呼びかける」とともに、「県当局も大規模開発抑制方針の堅持に一層努力されることを期待し、県民生活を守るため懸命の努力を傾注する」と宣言するものであった。

(12) 九項目決定の際には、公有水面埋立てに関し津田知事が「自然保護との関連で調整できないような公有水面埋立法は時代にあっていない。このような法には挑戦していきたい。」と発言した旨の記録が残っている。なお、注21のとおり、その後七三年に公有水面埋立法が改正され、一定の環境配慮が行われることとなった。

(13) 神奈川県国土利用計画（第二次計画、八七年策定）では、県土利用の基本方針として、①限られた県土を前提として、自然環境の保全と生活環境の確保を図りつつ、県土の均衡ある発展を基本とすること、②人口の過度集中の抑制基調を堅持すること、③都市的土地利用については市街地の計画的な形成を図り、農林業的土地利用については適正な保全を図る等、土地利用区分間を量的に調整すること、④そのため行政が計画調整機能を發揮し、総合的かつ計画的な土地利用を促進すること等を定めている。このうち、④にいう「計画調整機能」の重要な仕組みが土地利用調整システムであると説明している。また、これに基づく土地利用基本計画では、五地域における土地利用の原則として、①市街化調整区域では原則として都市的な土地利用を避け、良好な都市環境を保持するための緑地等の保全を図り市街化を抑制すること、②非線引白地地域では、市街化調整区域における土地利用に準ずること等を定めている。

(14) 土地利用調整において、開発事業者から土地利用調整の根拠を問われたときは、土地基本法、県国土利用計画、県土地利用基本計画の規定を抜粋した印刷物（「三点セット」と呼ばれていた）を提示し、土地利用については「公共の福祉」が優先されること、本県ではこれを受けて総合的、計画的な土地利用を図るものとしていること、市街化調整区域と非線引白地地域等においては開発抑制を基本方針としていること等を説明してきた。一般に土地基本法の公共の福祉優先の原則については、実効性がない等の指摘が多いが、こうした形で活用されているのである。また、あわせて国土利用計画は県議会の議

決を経ていること、土地利用基本計画は総理大臣の承認を受けていることも説明し、土地利用調整に法的根拠がないことを補ってきた。

- (15) 土地利用について、日本では「開発（建築）自由の原則」が認められているため、規制する法令がなければ開発は自由とされるのに対して、欧米では「計画なければ開発なし」が前提とされ、開発をするためにはそれを許容する計画をつくる必要があると指摘されるが、神奈川県土地利用調整では「基準なければ開発なし」の原則を採っていたといえる。こうした発想が採られ、長い間、実効性を持ち得たことは注目すべきことである。

- (16) 土地利用調整委員会の審議資料となる計画調査の様式では、「計画内容」として、土地利用規制、計画地の選定理由、地元の意向、環境・防災関係等について記載する欄があり、「協議内容」として、法令関係・土地利用方針等、市町村意見等について記載する欄が設けられていた（九四年当時、企画総務室資料）。以下に述べる、個別法の許認可の見込み、環境への配慮、地元市町村や地域住民の意向を考慮していたことが裏づけられる。

- (17) 土地利用調整委員会の審議資料となる計画調査の様式では、「計画内容」の中に「地元の意向」という項目があった。

- (18) 土地利用調整の対象となった事案では、厚木市中荻野における岩石採取計画について、搬出トラックによる騒音、粉じん等を理由として、地元二五自治会が知事に反対陳情を提出した事例がある。神奈川県新聞九〇年五月三十一日「岩石採取計画認可しない」参照。

- (19) 県内でも、A町の一部地域に大規模な墓地が集中し、当初は積極的に受け入れていた町も、九〇年代には「墓地の町」というイメージが定着すること等を避けるため、一切の墓地受け入れを拒否するという事態が生じたことがある。

- (20) 当時の県資料では、七一年当時、県内には一一のヨットハーバー・漕艇場があったのに対し、新規に一四件のマリナー等の民間による埋立計画が上がっていたという。

- (21) その後、公有水面埋立法が七三年に改正され、埋立免許の基準として、国土利用上適正かつ合理的であること、環境保全及び災害防止に十分配慮されていること等の基準が加えられるとともに（四条）、免許に当たっては利害関係者の意見を聴くこととなった（三条）。しかし、この規定に基づいても、県の公有水面埋立規制方針のように広域にわたって免許を行わないという対応が法的に可能かは疑問の余地があり、その意味で土地利用調整において埋立規制方針を維持する必要性があると考えられる。

(22) 土地利用調整委員会において承認した公有水面埋立ての事案は、二三件となっている(七七〜九三年度)。

(23) 九〇年代前半の事例を二例だけ紹介しよう。ひとつは、ある市が下水道処理施設を海岸(岩礁)の埋立てによってつくりたいという計画である。県では、水面埋立ては港湾、漁港など内陸部では施設設置ができないものに限るとの考え方から難色を示したが、当市は内陸部には県内有数の優良農地が広がっており、一部の森林は首都圏近郊緑地保全区域の指定を受けているためこれらを保全したいとの理由から、海岸埋立てによるしかないとの判断であった。生活環境の整備という目的のために、農地、森林、海岸のいずれを犠牲にすべきかが問題となったのである。結果的には、埋立規模を縮小して埋立てを認めることとなった。もうひとつは、ある市が不法係留ボート対策と地域振興のために公有水面埋立てによってマリナーの整備を行いたいという計画である。県では不法係留のプレジャーボート対策に頭を痛めており、公的なマリナー整備の必要性は認めていたが、計画地が人工的な工作物のない岩礁地帯であったことから、環境部をはじめとして異論が相次ぎ、結局、埋立てを伴わない棧橋方式のマリナーに変更することとした。

(24) ある県の調査によると、九二年五月時点で、ゴルフ場規制を含む要綱等を制定しているのは四三都道府県にのほり、うち「凍結」方針をとっているのが一六都県、市町村ごとの上限割合等を定めて「総量規制」を行っているのが一五道県に及んでいる。なお、後述のとおり、神奈川県は特例として八九年に県土面積の二%までゴルフ場建設を認めることとしたが、九二年一月現在、都道府県面積に占めるゴルフ場面積(造成中、手統中を含む)の割合が二%を越える都道府県は、茨城、栃木、埼玉、千葉、三重、兵庫の六県に及んでいる。

(25) 県議会本会議では、八四〜八六年の三年間に、保守系議員を中心に七回にわたりゴルフ場建設凍結の解除を求める趣旨の質問があった。

(26) 三浦市三戸・小網代地区は、リアス式岩石海岸である小網代湾の最深部に形成された干潟を中心として、背後の樹林地と湿地を伴う谷戸が一体的に存在する貴重な生態系が残された地域(約一二六ヘクタール)である。ここは七〇年の線引き当時、宅地等の開発計画があったことから市街化区域に指定されながら、これまで保全されてきた。八九年頃には、同市は地域経済の振興と都市基盤の整備を目的として同地域にゴルフ場を含む複合的な開発を計画し、県にゴルフ場建設凍結の解除を求めた。県では前述の特例措置を定め、三浦市も該当する基準としたが、貴重な自然環境が残る小網代地区については、当時の長洲一二知事が消極姿勢を示し、「小網代の森を守る会」等の市民グループの運動もあって、結局、ゴルフ場を含まな

い緑地保全、宅地開発、農地造成を中心とする計画への変更を指導し、緑地については県自身による買い取りを進めること
 によって、決着した。神奈川新聞八九年五月一六日記事等を参照。

- (7) 住民の反対運動によって開発計画を断念した事例として、大磯町における昭和電工(株)の研究所建設計画がある。昭和
 電工からは八八年に県及び町に対して研究所建設の相談があり、町は推進の立場をとったが、計画地に隣接する自治会から
 ハイテク汚染や自然環境の破壊を理由として反対陳情が出される中で、八九年に県土地利用調整委員会は計画を承認し、県
 環境影響評価条例に基づき手続の準備を進めていた。ところが、九〇年の町長選挙において建設反対の立場をとる候補者
 (石井宣和氏)が当選し、町が建設反対の立場に転じる中で、昭和電工も建設を断念せざるを得なくなったものである。神奈
 川新聞九〇年一月四日記事「現職に大差で石井氏当選」参照。なお、自治会側の資料(大磯町石神台自治会の昭和電工研
 究所建設に反対する動き)文責、日付なし)によると、運動の推移のなかで、住民が県に県公文書公開条例に基づき県土地
 利用調整委員会の議事録等の公開を請求したところ、当初、県側は「そういう資料はない」等として公開せず、運動側とし
 ては情報不足で手詰まり状態となっていたが、その後、新任の県担当者が「不用意にも」委員会資料(計画調書)を提供し、
 これによって当時の町長が県に建設促進の要請書を提出していたことが判明し、町の責任を追及する形で運動が活気を取り
 戻したという。土地利用調整の透明性と県組織の姿勢について考えさせられる事例である。

- (28) 真鶴町におけるリゾートマンションの問題は、非線引白地地域における土地利用規制の弱さを露呈するものであった。町
 は開発指導要綱により開発を抑制しようとしたが、九〇年には建設を急ぐ事業者が町の頭越しに県建築主事に対し建築確認
 申請を出し、県がそれを受理、それに抗議する形で当時の町長が辞任する事態となった。町は、新町長の下で水道事業供給
 条例やまちづくり条例を制定し、開発規制を強めたが、結局、バブル経済の崩壊とともにマンション開発も沈静化すること
 となった。神奈川新聞九〇年五月一九〜二二日記事「特集・町長辞任へ・揺れる真鶴」、同新聞同年七月二二日記事「町にマン
 ションいらぬ・真鶴町長に三木さん」等参照。

- (29) 県内では、九二〜九八年度の七年間に、法令の許可を受けず、また基準に違反して土砂の埋立てを行った事案は、六九件、
 面積五五ヘクタールに及んだという(神奈川県ホームページ「神奈川県土砂の適正処理に関する条例」サイト参照)。その中
 で、九〇年に城山町葉山島において残土を不法投棄した者が、不動産侵害罪で逮捕された事件が注目を集めた。この事件で
 は、周辺の民家、墓地にも土砂が流出し、周辺住民から県が森林法等に基づく監督処分を怠ったとの理由で損害賠償を請求

する訴訟も提起された。神奈川県新聞九〇年七月二四日記事「谷戸消え、墓石が埋まった・県警残土不法投棄で三人逮捕」参照。

(30) 土砂埋立て問題及び県土砂適正処理条例の制定経過については、北村喜宣「総合的建設残土対策条例の可能性」『環境政策法務の実践』(ぎょうせい、一九九九年)一三二頁以下参照。

(31) 法学的思考が「二値的判断」すなわち「デジタル思考」で貫かれているとの指摘は、森田朗「行政学的思考と行政法学的思考」『日本行政学会編『行政学と行政法学の対話(年報行政研究二九)』(ぎょうせい、一九九四年)九一頁以下、同「行政手続と行政手続法—行政学の観点から」『公正で透明度の高い自治体行政の創造をめざして—自治体行政と行政手続法』(地方自治総合研究所、一九九四年)一〇頁以下によっている。

(32) 行政手続法一〇条は、申請に対する処分であって「申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているもの」に限定されており、たとえば都市計画法の開発許可や森林法の開発許可がこれに当たるかは微妙である。また、「申請者以外の者の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならない」という努力義務にとどまっているから、この規定に住民参加の機能を期待することは難しい。

(33) 都市計画法の開発許可については、最高裁判成九年一月二八日判決民集五一卷一号二五〇頁(判例自治一六二号八九頁)は、がけ崩れのおそれが多い土地等を開発区域を含む開発許可の取消訴訟について、周辺住民に原告適格を認めた。また、森林法の林地開発許可についても、名古屋高裁平成八年五月一五日判決(判例自治一五三号七三頁)は、災害等の被害を受けるおそれのある周辺地域の居住者等について許可取消訴訟の原告適格を認めた。なお、行政事件訴訟法の〇四年改正では、原告適格の判断について「裁判所は、…当該処分…の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする」と定め(九条二項)、柔軟な判断を求めている。後述する「事後調整」の可能性を拡大するものといえる。

(34) たとえば総務庁行政監察局『民間開発事業の促進をめざして』(大蔵省印刷局、一九九六年)四四頁、八九頁によれば、都市計画法の開発許可と森林法の林地開発許可において隣接土地所有者の同意書や周辺地域の地元代表者等の同意書を求めている例があるという。もともと、全体としては、国の規制緩和方針や行政手続法の影響によって、全体的には開発規制において地域住民の同意を求めない方向にある。

- (35) この点は、行政法学においては「二重効的行政行為」や「三面関係の調整」の問題として論じられている。たとえば大橋洋一『行政法 現代行政過程論（第二版）』（有斐閣、二〇〇四年）八―九頁参照。より先鋭な議論として、山下淳「現代行政の変容と紛争」棚瀬孝雄編著『紛争処理と合意』（ミネルヴァ書房、一九九六年）八二頁以下は、「社会的なさまざまな紛争を、法規範という一般的・抽象的な行為準則を設定することを通じて紛争の種を類型化し、未然に防止するシステムは、行政のキャパシティをオーバーしはじめてきている」とし、「行政は、高度に複雑化した多様化した社会環境を自ら制御することを放棄し、自らの役割を紛争調整機能に収縮させようとしているらしい」とする。法規範の設定によって紛争を未然に防止することができなくなっているという現象は、土地利用において典型的であろう。ただ、土地利用の場合、少なくとも行政側の意識としては地域空間を制御する役割を果たしていると考えており、紛争調整機能はこれに従属する二次的なものと位置づけていると思われる。なお、一般に現行法制度が多元的な利害関係に対応する仕組みになっていないことについては、森田前掲注(31)「行政学的思考と行政法学的思考」九八頁参照。
- (36) 都市計画法の開発許可（一部）、農地法の農地転用許可（大臣許可）など、事前相談（事前協議）制度をとっている許認可は少なくなかった。
- (37) 森田朗「土地利用調整行政の必然性と意義」『研究』四頁以下は、行政活動に係る調整の方式について、行政機関が一定の基準により一方的に法的効果を生じさせ、それに不満を持つ人に行政訴訟などを通じて事後的に行政活動の是非を争わせ、解決を図るという「事後調整」、行政機関が決定を行う過程で利害関係者の主張に耳を傾け、可能な限りそれらの人々に受け入れられるような決定や活動を行うという「過程調整」、具体的な事案の審査・検討に入る前にあらかじめ将来構想を客観的に確定し、予想される利害の調整を事前に行っておくという「事前調整（計画による調整）」の三つに分類し、社会状態の複雑化と行政活動の高度化に伴い、紛争処理及び調整コストの要請から、調整の段階が「事後調整」から「過程調整」へ、さらに「事前調整（計画による調整）」へとシフトして行くという。森田前掲注(31)「行政手続と行政手続法」一六頁も参照。
- (38) 事前調整（計画による調整）の場合、①開発計画のない土地についても調整する必要があること、②今後の変化を予測することが難しいこと、③調整のコストを行政側が負う必要があること等から、これを広範囲かつ具体的に実施することは難しいと考えられる。
- (39) 土地利用調整は、個別法の許認可のように法令やマニュアルで標準化されていないため、担当職員の裁量と度胸に依存し

ている部分があるため、このような自負心や執務姿勢を持たないとやっていけないという面がある。したがってまた、職務対応には個人の価値観や個性が反映し、「Aさんは環境保全派だが、Bさんは開発容認派だ」とか「Cさんは武闘派だが、Dさんは理論派だ」といった評価が成り立つ職場であった。さらに、土地政策班を統括する歴代の土地政策担当課長は、同班経験者が「出戻り」で就任するなど、人的にも継続性と凝集性を有しており、「土地班アイデンティティ」といふべきものが存在していた。これが、条例化された後にどのように継承または変容したかは、重要な問題である。なお、神奈川県においてこうした組織アイデンティティを有する他の例として、税務関係（しばしば「税務一家」と呼ばれる）、財政関係、土木関係（土木一家）などがある。

(40) 一般に開発計画は、基本構想―基本設計―詳細設計の三つに分けることができる。「基本構想」は、開発の場所と用途だけが決まっただけで、開発の区域も施設の計画も確定していないものであり、土地利用調整でいえば事前相談の段階に当たる。「基本設計」は、開発の区域、施設の内容と配置、進入道路等の関連施設の整備などの基本的内容を示したものであり、委員会の審議の段階に当たる。「詳細設計」は、現地の測量を行い、開発区域を確定させ、施設の設計内容が固まって設計図を作成したものであり、個別法の許認可申請を行う段階に当たる。そして、基本構想や基本計画の段階であれば引き返せるが、詳細計画の段階では相当のコストを投入しているため、引き返すことが難しいという事情がある。なお、環境アセスメント制度は、開発計画の断念や大幅修正を求めるとすれば、基本計画段階で実施する必要があるが、環境影響を正確に予測するには、長期間にわたる環境調査を経て詳細計画を作成したうえで実施する必要があるというジレンマを抱えており、それが、事業者の負担が大きい、環境保全にはつながりにくいという弱点を招く一因になっている。

(41) 現行の土地利用計画の問題点と今後の改革については、磯崎初仁「土地利用計画と環境配慮」大塚直・北村喜宣編『環境法学的挑戦』（日本評論社、二〇〇二年）二八八―三〇五頁参照。

(42) 土地利用調整委員会規程三条では、「道路、住宅団地、工場その他土地利用上重要な施設の立地計画の調整」も所掌事務とされており、公共事業を除外していないが、実際には公共主体による事業は、公有水面埋立ての場合を除いて対象にされてこなかった。公共事業については、都市計画、農業振興地域整備計画等の策定手続が定められていること（前述の「計画による調整」が行われていること）が一因だと考えられるが、これらの計画に基づかない事業も対象とならないなど、不徹底な仕組みになっている。この点は条例化の検討でも課題になった。

- (43) この条例の制定については、さしあたり磯崎初仁「計画的な県土地利用をめざして―神奈川県土地利用調整条例の制定」『季刊自治体学研究』（神奈川県自治総合研究センター）六九号、一九九六年、同「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、一九九六年一月を参照。

（本学法学部教授）