

# 地方分権と条例

開発規制からコロナ対策まで

磯崎初仁 著

A5判・484頁 定価：3,960円（本体：3,600円＋税10%）

## 地方分権

開発規制からとコロナ対策まで

## 条例

磯崎初仁

第一法規

地方分権と条例に関する論文集。

分権のこれまでの経緯を踏まえ、今後の課題等について、特に自治体の自主立法である条例の観点から、開発規制やコロナ対策など国と地方の役割分担が必要とされる分野の政策課題を素材として解説。

1993年、衆参両議院の「地方分権の推進に関する決議」から始まった日本の分権改革。

それから30年、なお第2期分権改革が継続されている。

この世紀をまたがって展開された分権改革は、

日本の政治行政のどこを変え、どこを変えられなかったのか？

これによって条例というローカル・ルールの可能性はどう広がったのか？

### 《目次（抜粋）》

#### 第1部 分権改革と条例

- 第1章 地方自治の展開  
— 憲法の75年、分権の30年
- 第2章 第1次分権改革と中央地方関係の変容  
— 「通達行政」は変わったか
- 第3章 第2期分権改革の成果と自治立法権  
— 義務付け・枠付けの見直しは成功したか
- 第4章 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
- 第5章 地方創生施策の展開と地方分権  
— 「目標管理型統制システム」の有効性
- 第6章 新型コロナ対策と中央地方関係  
— 危機に強いのは集権か分権か

#### 第2部 政策法務と条例

- 第7章 政策法務の挑戦  
— 実践の60年、理論の30年
- 第8章 自治立法の意義と政策法務の課題  
— 現代的法治主義は可能か
- 第9章 自主条例の法律適合性判断  
— 判例・学説の整理と新たな解釈論
- 第10章 法定事務条例の法律適合性判断  
— 判例・学説の整理と新たな解釈論
- 第11章 条例制定権拡充のための立法論  
— 立法権の分担原則をどう具体化するか
- 第12章 条例の制定過程と政策法務  
— 神奈川県土地利用関係条例を題材として

#### 第3部 土地利用と条例

- 第13章 土地利用法制の変遷  
— 法律の70年、条例の50年
- 第14章 土地利用規制法と分権改革  
— 法令解釈権は拡大したか
- 第15章 土地利用規制条例と分権改革  
— 自治立法権は拡大したか
- 第16章 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
- 第17章 人口減少と土地利用法システムの変容  
— 行為規制から空間管理へ
- 補章 許認可行政と自治体  
— 機関委任事務体制における都道府県の裁量

分権改革の系譜をたどったうえで、  
分権改革の波及効果を確認

政策法務の実践と理論を再確認し、  
今後の地方分権の可能性を探る

分権改革の成果が具体的に表れている土地  
利用分野について多面的・総合的に検討



第一法規

東京都港区南青山2-11-17 〒107-8560  
<https://www.daiichihoki.co.jp>

Tel. 0120-203-694  
Fax. 0120-302-640

## 第9章 自主条例の法律適合性判断 —判例・学説の整理と新たな解釈論

### はじめに—立法分権の必要性

地方分権一括法（2000年施行）に代表される日本の地方分権改革は、機関委任事務制度の廃止など大きな成果を挙げ、一方で、多くの課題を残してきた。最も大きな限界は、「行政分権」にとどまっている点にある。すなわち、機関委任事務制度の廃止、関与のルール化、権限移譲など、いずれも現行の法制度を前提として法令を執行する権限を拡充するものであり、自治体が自ら制度・政策をつくる立法権を拡充するものではなかった。もっとも第2期分権改革の「義務付け・枠付けの見直し」は、法令で定めていた事項を条例に委ねる点で立法権拡充の要素を有していたが、実際には国にとって重要性の低い事項を条件付きで条例に委任（下請け）する改革となり、実質的な立法権拡充につながらなかった。今後は、自治体自ら制度・政策をつくる権限を拡充する「立法分権」が求められている（以上、第4章参照）。

この立法分権を実現するため、第1に、自主条例の制定権を拡充するための解釈論が求められる。「自主条例」（または独自条例）とは、法律とは別に独自に事務を創設してこれに必要な事項を定める条例である。従来も多くの自主条例が制定され、地域の課題解決に効果を発揮してきたが、その法的可能性をさらに拡大する必要がある。本章ではこの問題を取り上げる。

第2に、法定事務条例の制定権を拡充するための解釈論が求められる。

「法定事務条例」とは、法であり、さらに法律の委任と、法律の委任や指針を定める「執行条例」による。

第3に、条例制定権を拡充し自治体の立法権の基本

第3部 土地利用と条例

## 第17章 人口減少と土地利用システムの変容 —行為規制から空間管理へ

### はじめに

日本の土地利用システムは、1950年代に制定された建築基準法、森林法、農地法、土地区画整理法、自然公園法による個別的な規制法に加えて、1960年代末に市街化区域と市街化調整区域の区域区分（線引き）を導入する新・都市計画法の制定（1968年）と、農業振興地域（農用地区域を含む）を導入する農振法の制定（1969年）によって、都市的土地利用と農業的土地利用の「棲み分け」が行われ、日本の土地利用システムの基盤がつけられた。これは人口増加時代の法システムであり、「1969年体制」と呼ぶことができる（第13章2参照）。

ところが、1990年代に入ると、地方都市を中心に人口減少期に入り、あわせて自動車交通の浸透と大型商業施設の郊外立地に伴い、中心市街地の空洞化が進み、商店街のシャッター街も広がった。そこで、中心市街地の活性化に関する法律（以下「中心市街地活性化法」という）などまちづくり三法（1998年）が制定された。その背景には地方圏の人口停滞・減少があったことから、これらの問題は人口減少時代の土地利用問題の始まりと位置付けられる。

その後、少子化と人口減少の全国的な進展を踏まえて、2014年にまち・ひと・しごと創生法（地方創生法）が制定された。土地利用面では、都市のコンパクト化をめざして都市再生特別措置法改正（2014年）に基づいて立地適正化計画が制度化され、線引き制度を維持しつつ居住誘導地域等の指定を可能とした。あわせて公共交通網の維持・整備を図るため、地域公共交通網形成計画が制度化され（2014年）、「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりがめざされた。また、人口減少に伴い増加する空き家への対策が求められ、空家対策特措法（2014年）が制定された。このように急ピッチで人口減少時代の法システムが整えられたのであり、これらを「2014年体制」と

があり、法律・憲法の改正が課題になる。この問題は第11章で取り上げる<sup>1</sup>。

## 1 自治体の立法権の制度的位置—上下関係から並立関係へ

### (1) 国の立法権と自治体の立法権

第1次分権改革に伴って定められた地方自治法の規定では、「地方公共団体は、〔中略〕地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と定めるとともに、「国は、〔中略〕国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを」として、「地方公共団体との間で適切に役割を分担する」ようにしなければならないとする（自治法1の2①、②）。この国と自治体の役割分担原則は、「地方自治の本旨」（憲法92）を具体化したものであり、その内容をなす原則であると解すべきである。またこの役割分担原則は、行政権だけでなく立法権にも適用され、国の法律は国の事務について定めるのが原則となる（以上、第11章2参照）。

この原則からすると、図表9-1のとおり、国の立法権と自治体の立法権は、それぞれ担当する事務・領域について制定されるべき規範であり、並立する権限だと考えられる。すなわち、国は「国が本来果たすべき役割」について法律を制定するのが原則であり、自治体は「地域における事務」について条例を制定、両者は基本的に並立する。さらに、都道府県は都道府県の事務（広域・連絡調整・補完事務）について条例を制定し、市町村は市町村の事務（前記3事務以外の事務）について条例を制定するため、この両者は並立する。そして国、都道府県、市町村は、それぞれ法律、都道府県条例、市町村条例の解釈運用の権限を有する。

第17章 人口減少と土地利用システムの変容—行為規制から空間管理へ

呼ぶことができる（第13章5参照）。

その後も、所有者不明土地法（2018年）、森林経営管理法（2019年）の制定など、人口減少時代の土地利用法制が整備された。

本章では、人口増加から人口減少への時代の変化によって、土地利用システムがどのように変容したのか、政策手法や国・都道府県・市町村の関係に注目して描くとともに、今後このシステムが機能するにはどのような課題があるか、検討したい。

## 1 人口増加時代の土地利用システム —「1969年体制」の特質

### (1) 基幹的規制法の仕組み

第13章2でみたとおり、人口増加時代の1960年代末に新・都市計画法（1968年）が制定され、市街化区域と市街化調整区域の区域区分（線引き）が導入されるとともに、農業振興地域整備法（1969年）の制定によって農業振興地域（農用地区域を含む）が導入され、都市的土地利用と農業的土地利用の「棲み分け」が行われ、「1969年体制」がつけられた。

この時期に国土利用計画法（1974年）も制定され、都道府県が策定する土地利用基本計画では、①都市地域、②農業地域、③森林地域、④自然公園地域、⑤自然保全地域の5つの地域が定められた。そこで、①の都市計画法、②の農振法・農地法、③の森林法、④の自然公園法、⑤の自然環境保全法の6つが基幹的な土地利用規制法といえる（第14章1参照）。これらの法律の基本的な仕組みを確認しておこう。

第1に都市地域では、都市計画法に基づいて線引きが行われ、一定規模以上の開発行為に知事等の許可を必要とする開発許可制度が導入された。また用途地域が定められ、建築行為等の用途が限定されるとともに、建ぺい率・容積率の規制が行われている。

第2に農業地域では、農振法に基づいて農業振興地域内の農用地区域では農地転用を認めないこととし、また農地法に基づいて、上記の市街化を図るべき市街化区域では農地転用が届出で済む一方、市街化を抑制すべき市街化調整区域では農地転用に知事等の許可が必要とされている。

詳細・試し読み・お申込みはコチラ  
＜クレジットカードでもお支払いいただけます＞



第一法規

検索

CLICK!



キリトリ線

## 申込書（第一法規刊）

### 地方分権と条例——開発規制からコロナ対策まで

●定価3,960円（本体3,600円＋税10%）【コード091132】

申込部数

部

\*弊社宛直接お申し込みいただく場合、一回のご注文でお届け先が一箇所、お買い上げ合計金額5,000円（税込）以上のご注文は、国内配送料サービスといたします。また、お買い上げ合計金額5,000円（税込）未満のご注文については、国内配送料550円（税込）にてお届けいたします。  
\*消費税は申込日時の適用税率に依ります。

◎上記のとおり申し込みます。代金については、次に示す方法にて支払います。

\*現在、弊社とお取引のないお客様につきましては、代金引換にてお支払いをお願い申し上げます。（いずれかを✓で選択ください。） 代金引換により支払います。 現金到着後請求書により支払います。

*代金引換手数料について 一回あたりのご購入金額 (商品の税込価格+送料)の合計が	1万円以下の場合、330円(税込)	3万円以下の場合、440円(税込)	10万円以下の場合、660円(税込)
---	-------------------	-------------------	--------------------

\*送料・代引手数料を含む合計金額は、商品のお届け時に配送業者にて現金でお支払いください。その際、クレジットカードはご利用いただけません。

年 月 日

〒 〇〇〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇  
ご住所

機関名 TEL 〇〇〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇  
部署名 〇〇〇〇 〇〇〇〇  
フリガナ 〇〇〇〇 〇〇〇〇  
ご氏名 様 TEL 〇〇〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇  
E-mail 〇〇〇〇 〇〇〇〇 〇〇〇〇 @

お客様より預かりした個人情報は、納品や請求書等の発送・アフターサービス、弊社製品・サービスのご案内などの目的のために利用させていただきます。また、お客様の個人情報は、弊社ホームページに掲載のプライバシーポリシーに基づき適切に取り扱います。なお、個人情報についての照会、修正・削除・利用停止を希望される場合、その他お問い合わせにつきましては、お問合せフォーム（<https://www.daiichihoiki.co.jp/support/contact/contact.php>）がフリーダイヤルにてご連絡ください。フリーダイヤル TEL0120-203-696 FAX0120-202-974

## 取扱い

この申込書は、ハガキに貼るか、このままFAXで下記宛お送りください。

■宛先  
〒107-8560  
東京都港区南青山2-11-17  
第一法規株式会社  
TEL.FAX.0120-302-640

書店印