

# 目次 地方分権◆条例

## 開発規制からコロナ対策まで

まえがき……i

---

### 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

 2

はじめに……2

- 1 中央地方関係を評価する枠組み……3
- 2 地方自治75年の展開（概観）……5
- 3 地方分権改革の要点と効果……12
- 4 分権改革以降の中央地方関係……16

#### 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

 22

はじめに……22

- 1 第1次分権改革の内容……23
  - 2 主な機関委任事務の法令・通達等の変化……25
  - 3 関与のルール・係争処理の状況……41
  - 4 第1次分権改革の波及効果……44
  - 5 第1次分権改革の効果をめぐる議論—中央地方関係を変えたか……45
- まとめ……51

#### 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

 53

はじめに……53

- 1 第2期分権改革の概要と成果……53
- 2 自治体への権限移譲の成果と限界……56
- 3 義務付け・枠付けの見直しとその方法論……58
- 4 義務付け・枠付けの見直しの成果と自治体の対応……70
- 5 法定計画による「柔らかな統制」とその見直し……76

#### 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

79

- 1 地方分権の種類—行政分権か立法分権か……79
- 2 分権改革30年の到達点—行政分権か立法分権か……80
- 3 法令の過剰過密とその効果……82
- 4 分権改革の成果活用とさらなる分権改革の必要性……85
- 5 立法分権の可能性—「分権改革・第3ステージ」の展望……86

#### 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

95

- 1 地方創生6年を振り返る……95
- 2 これまでの地域振興政策は成功したか……97
- 3 地方創生施策の枠組みとその特徴……103
- 4 第1期地方創生の成果と第2期地方創生の課題……110
- 5 地域振興政策の比較検討と地方創生施策の特徴……115
- 6 地域振興政策としての地方創生施策の評価……118
- 7 地方分権からみた地方創生施策の評価……120

#### 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

128

- はじめに……128
- 1 コロナ対応をめぐる国と自治体の役割分担……129
  - 2 過去3年のコロナ対応（感染対策・経済対策）の経過……131
  - 3 新型インフルエンザ等特措法の仕組みと課題—「日本モデル」の功罪……135

- 4 新型インフルエンザ等特措法等の改正……141
- 5 国のコロナ対策は成功したか……142
- 6 都道府県・市町村は住民の期待に応えたか……145
- 7 今後の中央地方関係のあり方……151

---

## 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

156

- 1 政策法務とは何か……156
- 2 政策法務の実践の変遷……157
- 3 政策法務の理論の変遷……162
- 4 これからの政策法務の課題……166

### 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

171

- はじめに……171
- 1 国法と自治立法の状況……172
  - 2 法システムの変容と自治立法……173
  - 3 自治立法の特質と機能……179
  - 4 現代的法治主義の可能性……182
  - 5 自治立法と政策法務の課題……187

### 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

191

- はじめに—立法分権の必要性……191
- 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……192
  - 2 自主条例の法律適合性に関する判例の状況……195
  - 3 自主条例の法律適合性に関する学説の状況……205
  - 4 具体的事例の検討—判決例を題材として……213

<p><b>第10章</b> 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</p>	<p>221</p>
<p>1 法定事務条例とは何か —「法令と条例のベストミックス」をめざす……221</p>	
<p>2 委任条例の法律適合性の基準……225</p>	
<p>3 執行条例の法律適合性に関する判例の状況……227</p>	
<p>4 執行条例の法律適合性に関する学説の状況……230</p>	
<p>5 執行条例の法律適合性に関する私見……235</p>	
<p>6 具体的な執行条例の検討……240</p>	
<p> </p>	
<p><b>第11章</b> 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</p>	<p>245</p>
<p>1 条例制定権に関する立法論の意義……245</p>	
<p>2 現行法における条例制定権の位置付け……245</p>	
<p>3 法令（個別法）の統合・簡素化（スリム化）……252</p>	
<p>4 条例制定権拡充のための憲法・法律の改正……262</p>	
<p>5 条例の上書き権の制度化……264</p>	
<p> </p>	
<p><b>第12章</b> 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</p>	<p>271</p>
<p>はじめに……271</p>	
<p>1 条例制定過程の概観……272</p>	
<p>2 条例制定の事例分析—神奈川県における2つの条例制定の過程……275</p>	
<p>3 条例制定過程の分析……283</p>	
<p>4 条例制定のシステム整備と政策法務……286</p>	
<p>【補論】神奈川県受動喫煙防止条例の制定過程……287</p>	

---

## 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

292

はじめに……292

- 1 個別的開発規制の時代（1950～67年）……292
- 2 総合的開発規制の時代（1968～79年）……294
- 3 規制緩和・リゾート開発の時代（1980～89年）……298
- 4 参加型まちづくり・地方分権の時代（1990～2009年）……299
- 5 縮減型利用管理の時代（2010年～現在）……303
- 6 土地利用法制度の変容（まとめ）……306

### 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

309

はじめに……309

- 1 土地利用規制法の概要……310
  - 2 土地利用規制法における第1次分権改革の概要……315
  - 3 各規制法における第1次分権改革の内容と影響……317
  - 4 第2期分権改革等における土地利用規制法の分権化……335
- おわりに—さらなる分権改革へ……339

### 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

342

はじめに……342

- 1 市町村の土地利用に関する条例の状況……343
  - 2 都道府県の土地利用に関する条例の状況……347
  - 3 土地利用の条例制定権の限界—分権改革による変化……350
  - 4 自主条例の法律適合性判断—主な個別法との関係……355
  - 5 法定事務条例の法律適合性判断—主な個別法ごとの検討……361
- おわりに……364

<b>第16章</b>	<b>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</b>	366
はじめに……366		
1 土地利用調整システムの危機……366		
2 土地利用調整条例の制定過程……370		
3 土地利用調整条例の運用状況……381		
4 土地利用調整条例制定の効果……392		
5 人口減少時代の土地利用調整システム……396		
<b>第17章</b>	<b>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</b>	400
はじめに……400		
1 人口増加時代の土地利用法システム—「1969年体制」の特質……401		
2 中心市街地の空洞化に対する法制度 —「コンパクトシティ論」の登場……404		
3 立地適正化計画と地域公共交通網形成計画 —「2014年体制」の実効性……409		
4 放置される土地・建物への対策 —空家対策特措法・所有者不明土地法・森林経営管理法……418		
5 土地利用法システムの変容—行為規制から空間管理へ……422		
<b>補章</b>	<b>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</b>	427
はじめに……427		
1 許認可行政とは—検討の対象と分析の枠組み……428		
2 許認可行政における都道府県の裁量……429		
3 都道府県の裁量と主体性……436		
4 許認可行政における市町村の役割……438		
5 許認可行政の転換と都道府県の課題……441		

## 目次

あとがき……446

参考文献……465

索引……443

## 凡例

次の法律等については、原則として、それぞれ下記の通りの略称を用いた。

憲法：日本国憲法（昭和21年11月公布、昭和22年5月施行）

自治法：地方自治法（昭和22年法律67号）

地方分権一括法：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（平成11年法律87号）

新型インフルエンザ等特措法：新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律31号）

条約番号について、カッコ内の「条」「項」「号」は下記のような表記を用いた。

例：1条1項1号 ⇒ 1①I

## まえがき

1993年、衆参両議院の「地方分権の推進に関する決議」から日本の分権改革が始まった。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。これが本書の基本テーマである。

分権改革については、目にみえる成果が出ていないという見方が強い。確かに第1次分権改革では機関委任事務制度が廃止されたが、それがどういう効果をもたらしたかは、わかりにくい。また第2期分権改革の義務付け・枠付けの見直しは、法令の細部の議論に入り込んで、理解しにくいし、分権改革の理念が失われているように見える。

地方分権は、法律改正など直接の成果だけをみても十分に評価できない。地方分権の潮流の中で、政策的な条例をつくって地域づくりを進める政策法務の取組みが広がったし、首長が自らの政策方針を打ち出し、マニフェストを掲げて自治体改革に乗り出す事例も生まれた。土地利用では、分権改革の成果を生かして、土地利用の規制条例や個性的なまちづくり条例が誕生した。こうした波及効果も、地方分権の影響として視野に入れる必要がある。

そこで本書では、分権改革の系譜をたどる「第1部 分権改革と条例」だけでなく、分権改革の波及効果を確認し、今後の地方分権の可能性を探るために「第2部 政策法務と条例」を設けるとともに、分権改革の成果が具体的に表れている分野として「第3部 土地利用と条例」を設けて、地方分権と条例について多面的・総合的に検討することとした。

一方、分権改革が進められたこの30年は、日本が成長時代から縮減時代に転換した時期でもある。1990～2000年代は、「失われた20年」と言われるように経済停滞期に入ったものの、人口はなお増加し、税収も増加していたため、成長時代の行財政システムが続いていたが、2010年を過ぎると、さらなる高齢化とともに、人口も税収も減少する縮減時代に突入した。これによって地方分権よりも地方創生（まち・ひと・くらし創生）が重要だという意識が高まり、新型コロナ・パンデミックもあって、巨額の国庫補助金をめぐっ

て全国の自治体が国の政策方針に追従する傾向がみられる。自主条例の制定など政策法務の取組みは蓄積されているものの、土地利用面でも国の立法対応に依存する傾向がみられる。

地方分権は、日本の政治・行政の基本構造を変えようという改革であったが、こうした時代の変化を受けて勢いを失い、修正され、矮小化されつつある。私自身は、縮減時代だからこそ地方分権を進める必要があると考えているが、そうした認識は一般的ではない。

本書では、この成長時代から縮減時代への転換という時間軸を設定して、その中で地方分権の流れがどう変容しようとしているか、縮減社会において中央地方関係の変化がどのような影響をもたらすかについても、考えようとしている。

本書の特徴は3つあるように思う。

第1に、本書は基本的には論文集ではあるが、「地方分権と条例」というテーマを論じるために必要な論考を選択し、欠けているテーマについては書き下ろしの論文を用意することによって、総合的である程度系統立った研究書になったことである。読者は、各章の論考を読み進める中で、分権改革の経過とその影響を立体的に理解できるのではないかと思う。

第2に、過去の取組みを地方分権、政策法務、土地利用という3つの側面で描くことによって、日本の地方自治がどう発展してきたか、また成長時代から縮減時代への転換によって日本の法システムと中央地方関係がどう変わりつつあるかを提示していることである。特に3つの部の冒頭に、それぞれの変遷を概観する論考を置き、それを踏まえてより本格的な論考を配置することによって、読者は時間軸の中でそれぞれの問題を考えることができるようになっていないかと思う。

第3に、地方分権と条例というテーマについて、法律論と政策論の両面からアプローチするとともに、理論と実務の架け橋となるような考察を心がけたことである。このテーマについては、法律論だけでは構造的な把握が難しいし、政策論だけでは抽象的な「あるべき論」になりがちであるため、両面をバランスよく検討する必要がある。また研究書である以上、理論的な分析に力を入れる必要があるが、それが実務に反映できるものでなければ有効な

議論にはならない。私自身が自治体実務の経験を持つこともあって、実務にどうつなげるかという問題関心は反映できているのではないかと思う。

もとより本書は個人の研究成果にとどまるし、私の得意分野とはいえない領域のテーマにも挑んでいるため、誤解や未熟な記述も少なからず存在していると思う。ぜひ忌憚のないご指摘をいただき、今後の研究に生かしていきたいと思う。

地方分権の機運が低調になっている中で、本書の刊行が地方分権への関心を呼び起こし、さらなる分権改革の展開につながれば、望外の喜びである。

本書を日本の地方分権に情熱を傾けられ、今年3月に永遠の眠りにつかれた恩師・西尾勝先生に捧げる。

2022年11月 コロナ第8波拡大の報道に接しながら  
磯崎 初仁