

本研究の概要

第一次分権改革によって「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、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」（地方自治法1条の2）とされ、このうち都道府県には、市町村を包括する広域の自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない事務（同法2条5項）を担うことがその役割として示された。

他方、わが国の土地利用に関する計画・規制制度の問題に対して、「総合的な視点による適正な土地利用の実現」という観点から、都道府県・市町村間の垂直調整の必要性や地域の実情を十分に踏まえる必要性が論じられる一方で、市町村の計画能力不足や広域都市計画における都道府県の決定権限や関与の必要性も議論されている。土地利用に関する計画・規制制度の地方分権が進みつつあるなか、都道府県と市町村の役割に関するこうした議論は重要なものとなりつつあるものの、実態として現在どのように役割分担が行われているかは明確になっていない。また、市町村合併による行政区域の変化から明らかとなりつつある様々な問題や第二次分権改革で今後予測される権限移譲の推進などにより、都道府県がどのような広域的役割を果たすのかが注目される。

本研究は、「総合的土地利用秩序の実現」と「都市計画における土地利用と行政区域の矛盾」という2つの視点から関連する条例を主たる素材として、その制度と運用の実態を検討し、地方分権時代の土地利用における都道府県の役割を論じている。

本研究は、4章構成の本論と結論で構成されている。

まず、第1章では、都市づくりと都市計画制度に関する地方分権に関する都道府県へのアンケート調査から、都市計画制度における国の関与等に関する都道府県の意向と、市町村への権限及び事務の移譲の実態と市町村における都市計画制度の運用能力に対する考えの動向を明らかにしている。特に、国との関係については、①国の関与等に関する問題として、都市計画と農林水産業との調整措置に多くの都道府県が問題を抱えており、その他問題点として、②市町村合併に伴う問題、③三大都市圏の均衡整備区域内の国の関与、④広域性や一体性という内容に関する解釈などをあげる都道府県があった。また、市町村への権限や事務委任については、協議や手続の簡素化から権限や事務の委任が期

待されているものの、①市町村の行政能力や能力の地域差、②住民の要請や政治的、経済的圧力等により広域的視点が欠如しているなどの懸念が都道府県にはある。つまり、地方分権に伴い、都道府県における役割として広域性、市町村の補完が重要であることが確認できた。

第2章では、総合的土地利用を実現するという観点から、自治体における土地利用行政の実態と法令における土地利用制度の問題を検討し、その問題に対応するために全国で制定されている土地利用に関する条例を分析し、その特徴を明らかにしている。わが国の土地利用に関する計画・規制制度においては、行政区域内が単一目的から成る個別計画により区分され、異なる趣旨の規制が行われていることから、個別法令の隙間で種々の問題が生じている。これに対して、市町村及び都道府県では、次のような内容を定めた条例を制定し、この問題に対処している。すなわち、①地域の実情に即した総合的な視点による独自の計画、②個別の法令を根拠とする各種計画との調整内容、③広域的な計画と市町村又は地区レベルの計画との調整内容、④上記の計画の実現手法などである。

特に、市町村との関係における近年の都道府県の条例については、③との関係で、行政区域を越える行為、あるいは行政区域を越えて影響を与える行為を条例の対象にしている点、地域の意思を尊重する仕組みを用意している点が特徴的である。

第3章では、市町村合併の土地利用への影響とそれへの対応方針・対応策に関するアンケート結果を整理することで、行政区域をめぐって生じる、都市計画による土地利用の考え方と地域の意思が直接反映される市町村行政との間の制度上の矛盾がどのような形で顕在化したのかを明らかにし、各自治体の対応方針または実際の対応策及びその課題から、市町村による土地利用の限界と都道府県の役割を検討している。具体的には、都市計画制度による土地利用規制と土地利用にかかわる条例に焦点をあて検討を加えたが、それにより、次のような点が明らかとなった。すなわち、行政区域にとらわれず実質的な都市の区域を単位としてこれらの制度が運用されていなかった、すなわち、必ずしも広域的観点から土地利用が行われてこなかったことが市町村合併による行政区域の変化により顕在化している。これに対して、土地利用にかかわる条例を合併後統合あるいは、創設する市町村も存在するが、総合的な視点から計画調整を行う市町村はまだ少ない。

第4章では、これまで見てきた都道府県の役割を都道府県条例とその運用に関する2つの先進的事例を紹介している。その1つは、「高知県土地基本条例」であり、法令による土地利用制度の問題に対して、「総合的土地利用計画の位置付け」「計画の実現」「地域の意思の尊重」という3つの点から考察している。いま1つは、県と市ともに土地利用に関する条例を有し、さらにこれらに関連付けて運用している兵庫県と篠山市の条例であり、条例間の制度上の関係とその運用実態を見ることで、市町村と都道府県の役割を自主性と総合性、そして広域性の視点から考察している。

高知県条例に関する考察では、開発行為等の市町村計画への適合を義務付け、保障する制度が地域の意思を尊重するという都道府県の役割を具体化する仕組みの1つとして示せる一方で、その役割が十分に機能するためには、逆に、市町村の計画策定に期待される部分が大い点を明らかにしている。他方、兵庫県と篠山市の条例の運用実態に関する考察では、県における広域都市計画方針などに掲げられる広域性の意味と、条例の運用実態に見られる広域性概念の変化について明らかにしている。

そして結論では、これまで考察した内容から土地利用における市町村と都道府県の役割を整理した上で、都道府県の役割を自主性と総合性、そして広域性の視点から論じている。特に、第一次地方分権改革により、都道府県と市町村は対等・協力の新しい関係になったことから、今後は、都道府県と市町村がともにそれぞれの観点から合理的理由を整えた上で、対等な立場でその役割の調整を図ることが重要であることを指摘した。そして、地方分権時代における都道府県と市町村の新しい関係構築のためにも、都道府県は、地域の実情に即して都道府県の役割に関するメルクマールを自ら検討し、合理的に示すことが重要になってくることを結論として述べている。