

《 条例運用Q & A 》

目 次

1 条例と地域調整について

- Q 1 開発計画に対する地域調整の仕組みは条例でどのように規定されていますか。 1
- Q 2 条例と市町村土地利用計画はどういう関係がありますか 1
- Q 3 市町村土地利用計画を策定していない市町村での開発計画はどのように調整しますか。 1

2 条例の適用範囲・手続きについて

- Q 1 条例の適用範囲はどのようになっていますか。 2
- Q 2 開発行為に着手した後で開発区域の変更や拡大を行う場合の
手続きはどのようになっていますか。 4
- Q 3 条例の手続き期間はどのようになっていますか 6

3 開発計画にかかる命令・罰則等について

- Q 1 条例にかかる中止等命令と個別法に基づく許認可処分との
関係はどのようになっていますか。 6
- Q 2 条例に基づく罰則はどのようになっていますか。 7

4 その他

- Q 1 要綱（指導要綱）と条例にはどういった違いがありますか。 7
- Q 2 いわゆる上乘せ、横だし条例とはどういうものですか。
また、高知県土地基本条例はどちらに該当しますか。 8

本条例運用Q & Aは、「高知県土地基本条例の手引き」（平成17年10月高知県土木部土地対策課）第2章 条例運用Q & Aのページを振り直したものです。

条例運用 Q & A

1 条例と地域調整について

Q1 開発計画に対する地域調整の仕組みは条例でどのように規定されていますか。

A1

開発事業により影響を受ける地域住民への説明責任や地域調整のプロセスを明確にするため具体的に条例で次の規定を設けました。

- ・ 開発計画書提出による事前協議の義務付け(17条)
- ・ 地域住民等の関係者に説明する義務付け(18条)
- ・ 県は市町村に意見を求めこれを尊重する旨を規定(19条)
- ・ 県は開発計画について市町村、地域住民等関係者からの意見、事業者との協議をふまえ必要に応じて中止、変更等の助言又は勧告が出来る旨を規定(20条)

Q2 条例と市町村土地利用計画はどういう関係がありますか。

A2

条例では、市町村が土地利用計画を策定することにより、その市町村の土地利用が反映される仕組みを規定しています。

具体的には、理念部分において、条例第14条で、「市町村の土地利用計画の尊重及び策定への協力」を規定するとともに、実行部分において、開発の調整に関する手続きの中で、市町村土地利用計画との整合性を審査基準の重要な根拠(条例第20条・第23条)としています。

市町村土地利用計画は、地域の実情・意思が反映された計画として策定されたものですので、条例の運用にあたっては、この計画に沿った、地域に受け入れられる適正な土地利用(開発計画)となるよう地域調整に取り組むこととなります。

Q3 市町村土地利用計画を策定していない市町村での開発計画はどのように調整しますか。

A3

条例第20条で具体的に開発計画にかかる協議事項を定めており、市町村土地利用計画については条例第20条第1項第1号「公表されている土地利用計画との整合性」の公表されている土地利用計画に該当します。

ただし、公表されている土地利用計画は市町村土地利用計画だけでなく、国土利用計画法に基づく「高知県土地利用基本計画」あるいは農業振興地域整備計画など法令により明確に計画の内容及びその根拠が明らかにされている計画も含まれますので、市町村土地利用計画が策定されていない市町村については、他の公表されている計画との整合性と

条例第20条の協議事項に沿って調整を行うこととなります。

しかしながら、法令に基づく土地利用計画については、地方分権時代において、必ずしも地域の実情や意思が反映され地域特性が活かされたものとは言い難く、やはり、市町村レベルでの土地利用計画が非常に重要と考えております。

このため、県では、県内全域の市町村に計画策定を広げる取り組みを進めているところです。

2 条例の適用範囲・手続きについて

Q1 条例の適用範囲はどのようになっていますか。

A1

条例第17条で定めていますが詳細については次のとおりです。

開発行為の範囲についての取り扱い(条例第17条関係)

1 土地利用調整制度の対象となる開発行為の範囲

総計画面積が10ヘクタール以上の開発計画(ゴルフ場については、開発区域の面積が5ヘクタール以上のゴルフ場の新設又は既設のゴルフ場と一体として5ヘクタール以上のゴルフ場の増設(増設をする部分が1ヘクタール未満のものは除く。))である。

2 開発区域の面積等にかかる条例適用の範囲(ゴルフ場を除く)

当初の総計画面積が10ヘクタールに満たない開発計画が面積拡大により10ヘクタールを超える計画となった場合は、その開発計画に変更しようとする時点で条例第17条が適用となる。

また、当初の総計画面積が10ヘクタールを超える開発計画について、条例に基づく手続きを経たもので、開発区域の拡大をするものについては、条例第24条(計画の変更)が適用となる。

3 2にかかる条例適用の範囲(一体的な開発行為の範囲)

開発面積の拡大についての時間的間隔については、何年以内が一体的な開発行為となるといった具体の期間は定めていない。

これは、採石事業等で、数十年間にわたって事業区域を拡げていく事例があるためである。

ただし、条例施行(H14.4.1)以前の開発区域面積については条例適用の基準となる総計画面積に参入しない。

条例制定以前に開発をした行為(面積)まで範囲を広げると、極端な例ではあるが、採石事業で、条例制定の相当以前に50haの開発を行っていたものに新たに1haの開発(残土

置き場等) 行為を行うものに対して、総面積で10haを越えるということで条例適用することとなり、開発事業者への負担、県サイドでの総開発面積の把握、土地利用の調整等への対応が必要以上に大きくなるためである。

ただし、H14.4.1以後に行われた開発行為にかかる面積については、新規、変更を問わず累計面積で10haを越える計画となった段階で条例適用となる。

(参考条文) 土地基本条例施行規則第3条 (開発区域の面積)

条例第17条第1項の開発区域の面積とは、開発行為を行おうとする総計画面積(注1)をいう。

原則として、条例適用部分の開発計画について審査を行うこととなるが、全体の開発計画を把握する必要があること、また全体開発計画について協議が必要な場合があることなどから、提出書類については条例施行(H14.4.1)以前の開発区域も含めた全体開発計画の現況図を含むものとする。

(例)

個別法開発許可年月日	開発面積		
H 2.4.1	20ha	当初開発	
H12.6.2	10ha	開発変更による開発面積の拡大	
..... H14.4.1 条例施行			
H14.5.1	4ha	〃	
H15.7.1	3ha	〃	累計面積 4ha + 3ha + 5ha = 12ha
H17.4(計画)	5ha	開発計画の変更	土地基本条例適用(累計面積が10haを超えるため)

4 その他、開発区域についての考え方

(1) 一体的な開発区域

一体的な開発区域については、条例第15条第1項第2号で「開発行為が隣接し、又は機能的に一体と認められる土地の区域」と定義している。

この定義(隣接又は機能的に一体)については、事業区域とその区域内で行われようとする開発行為全体を勘案した上で、総合的に判断することとなる。

その判断材料として、とくに重要となるのは同一事業区域内(注2)での総計画面積であり、この面積が条例第17条で規定している範囲かどうかということとなる。

これは、条例で開発行為が全体として、地域環境に与える影響、あるいは地域の土地利用計画との整合性について審査することや、土地利用にかかる地域を含めた全体調整機能を果たす役割を規定しており、その対象となる範囲を条例第17条で定めていることが根拠にある。

このことなどから、仮に、同一事業区域内において、同一の業者が別々の目的、あるいは異なる時期に開発行為をしようとするときについては、原則一体の開発行為とみなすこととなる。

(2) その他

残存緑地について

林地等の開発行為において、従前の林地を開発区域内に環境緑地として残すものは開発区域面積に算入する。

緩衝帯について

林地等の開発行為において、従前の林地を周囲の緩衝帯として例えば幅30メートル以上で手つかずのまま残すといった場合には、この緩衝帯は開発区域面積に算入しない。

ただし、元々林地でないところに緩衝帯として造林する場合は、この緩衝帯も開発区域面積に算入する。

注1 総計画面積

将来において見込まれる開発区域の面積を含めた総計画面積

注2 同一事業区域内

開発行為をしようとする業者が所有権、賃借権等、開発を行う権利を有する一団のまとまりを持った区域。

参 考 開 発 行 為 と は

条例第15条第1号で定める土地の区画形質の変更で土地基本条例施行規則第15条で定めるものをいう。

規則第15条 抜粋

(土地の区画形質の変更)

第2条 条例第15条第1号の規則で定める土地の区画形質の変更は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 道路、水路等の新設、付替え、廃止等による区画の変更
- (2) 切土、掘削若しくは盛土、土、岩石、砂利若しくは鉱物の採取又は樹根の採掘、土地の開墾等による土地の物理的形狀の変更
- (3) 土地の現況地目の変更

開発行為が行われる土地の区域が開発区域である。

Q2 開発行為に着手した後で開発区域の変更や拡大を行う場合の手続きはどのようになっていますか。

A2

条例第24条で開発計画の変更等に基づく手続きを定めています。
これは当初の開発計画から、開発行為が完了するまでの間に開発計画の変更(開発区域の

3 開発計画(新規)又は変更開発計画について

変更届の内容から、開発計画の変更が重大であり、新たな開発計画と認められる場合は、新規の開発計画として協議をおこなうこととなる。

重大な変更とは、事業の同一性が失われる変更という観点から判断する。

開発目的の変更や大幅な開発区域の拡大などがこれに当たり、採石事業等で徐々に開発区域を拡大する際の実開発計画などは変更開発計画として協議をおこなうこととなる。

ただし、変更届の内容から、新規か変更の判断がしづらいものについては高知県土地対策協議会において検討し決定することとなる。

Q3 条例の手続き期間はどのようになっていますか。

A3

事業者から条例第17条に基づく開発計画書が提出された段階から手続きが開始され、協議を行います。この協議は、申請等に係る審査ではありませんので、標準処理期間を定めておりません。

本来、行政手続法の趣旨から、可能であれば標準処理期間を定めるべきですが、この協議は、開発計画の種類、場所や規模によって内容や協議事項に差があり、また地域との調整など事業者の行うべき内容を多く含んでいることから、標準処理期間を定めることが極めて困難であると判断したためです。

ただし、県は、事業者の事務にあわせて迅速に対応することとしています。

また、協議後開発計画にかかる命令については条例第23条第7項で命令をすることの出来る期限(協議後開発計画の届出から6月以内又は命令をしない旨の通知をした後は命令出来ない)を定めています。

3 開発計画にかかる命令・罰則等について

Q1 条例にかかる中止等命令と個別法に基づく許認可処分との関係はどのようになっていますか。

A1

基本的には、条例による中止命令等の発せられた開発計画が、個別法の開発許可等の申請がなされた場合は、その申請を取り下げをするよう行政指導を行うこととなります。

取り下げを行わない場合、個別法においては、許認可等の審査基準等に、他法令の許認可あるいは許認可の確実なものといった項目を位置づけているものは、本条例による中止命令をこの基準に照らして不許可等の処分を行うこととなります。(農地法・農振法・採石法・森林法)

また、こうした基準等が位置づけられてない法令について、許認可権者が知事の権限と

なっているものについては、高知県土地対策協議会で確認のうえ不許可等の処分を行うこととなります。

また、条例による手続を必要とする開発計画が、手続を経ずに個別法に開発許可等の申請がなされた場合についても、同様の取り扱いとします。

条例の手続を経ずに個別法に開発許可等の申請がなされた場合は条例第38条第1項に基づき勧告を行うこととなり、勧告に従わない場合は、第38条第2項に基づき勧告の内容を公表することとなります。

Q2 条例に基づく罰則はどのようになっていますか。

A2

条例の目的のために行う開発行為の調整に関し、事業者の義務履行や条例に基づく命令等の実効性を確保するために、命令違反等に対する罰則を定めています。

具体的には次のとおりです。

- | | | |
|---------------------------|--------|--------|
| (1) 条例に基づく命令違反 | 条例第42条 | |
| (2) 条例の規定に違反して開発行為に着手した場合 | | 条例第43条 |
| (3) 行為者(従業員等)の違反 | 条例第44条 | |
| (4) 条例に定める手続き違反 | 条例第45条 | |

4 その他

Q1 要綱(指導要綱)と条例にはどういった違いがありますか。

A1

要綱は、行政上の取り扱いを行政機関内部で定めた事務処理や行政指導の基準または指針であり、法的拘束力はありません。

いわゆる開発指導要綱は、「相手の任意の協力を前提とした行政指導の基準」であり、その要綱で行う行政指導には、行政手続法第32条で厳しく制限が設けられています。

一方、条例は憲法第94条、地方自治法第14条に基づき制定することのできるものであり、法規たる性質をもち法的拘束力を有するものとされています。

条例制定要件

- (1) 法令の規定に抵触しない内容を定めるものでなければならない。
- (2) 地方公共団体が処理すべき地方的利害にかかわる事務を規律の対象にしなければならない。

Q2 いわゆる上乗せ、横だし条例とはどういうものですか。また、高知県土地基本条例はどちらに該当しますか。

A2

法律が規制している事項より厳しい規制基準を定めたものが上乗せ条例といわれるもので、規制対象を広げたものが横だし条例といわれるものです。

(上乗せ条例)

ある事柄について法律が規制している事項を、地方公共団体の条例で、それよりも厳しい規制を定める場合の条例。

(横だし条例)

ある事柄について法律が規制している場合、その法律が規制している「分野」内で法律が規制している「範囲」外の規制をした(規制対象を広げた)条例。

法令の規制と同一目的で、同一の対象について条例で上乗せ横だし規制を定めることについては違法性の疑念もあり多くの学説・判例があるところです。

これは、法令が規則を定めている場合は、規制の対象となっている領域(法律先占領域)での必要かつ十分な規制とみるべきであることから、法律が規制をおいた領域について条例で法律と同じ目的を達成するために重ねて規制を加えることは法律先占領域を侵すことになり違法との考え方などがあるためです。

しかしながら、下記最高裁判例などで一般論として上乗せ横だし条例で合法的なものがあると承認したことなどから、近年、上乗せ横だし条例が多く制定されている実態があります。

例 徳島市公安条例事件

(最高裁判所昭和50年9月10日判決) 要訳

法律が全国一律の均一的な規制を目指して規定を置いていると解される場合(最大限規制立法)には、条例で上乗せ横だし規制を定めることは許されない。

しかしながら、法律が全国どの地域でも実施すべき最小限の規制を定めているにすぎないと解される場合(最小限規制立法)には、地方公共団体が地域の特性を配慮して、条例で上乗せ横だし規制を定めることが出来る。

高知県土地基本条例は、このこともふまえ、自治事務として各法律による規制の調整や地域住民への説明責任、地域調整の仕組みなどを盛り込んだ条例です。

この条例は、明確に上乗せ横だしを目的としたものではありませんが、事前手続きの義務化や、条例第23条の規定などについては上乗せ条例に近いのではないかと考えられます。