

制度設計。いつの頃からか、法学の世界においても用いられるようになってきた。制定されている法律を所与として、そこにある条文をこねくりまわして解釈論をするのと違って、自分たちが法律を作っていく。政策法学や立法学と称される分野に属する研究者は、程度の差はあれ、この言葉に対して、何となく憧れを持ち、それをやっている自分に軽い自己陶醉をするようになる。

2001年に、私が、高知県庁から、土地基本条例づくりについてのコンサルティングを依頼されたときは、たしかにそんな感じであった。行政の側も、このプロジェクト立ち上げの発端となった中土佐町採石場事件に懲りて（県は行政訴訟で敗訴していた）、再発を防止しようとしていたから、いずれも一種の「ハイ」な状態にあったのである。

それに加えて、世の中は、分権改革直後の「ハイ」な状態である。自治体の土地利用調整制度のモデルになるような仕組みを作ろうではないかという思いが、私にもあったし、県庁土地対策課（当時）にもあった。私の手元にある「『高知県土地基本条例（仮称）』アドバイス依頼事項等」という2001年の文書を見ると、文面には昂揚感がみとれる。

2001年に制定された高知県土地基本条例は、「基本条例」という名称とはうらはらに、理念の表明だけでなく、手続的・実体的規制の仕組みも規定する全文45カ条の重い内容を持っている。中土佐町事件においては、地元住民・議会・行政の一致した反対があったにもかかわらず採石事業が敢行されたことから、知事の権限行使において「市町村長の意見を反映する仕組み」「市町村の土地利用計画を尊重する仕組み」が模索された。

結果的にできあがったのは、「条例に基づく県及び当該開発区域が所在する市町村の土地利用計画に適合しないもの」については、知事は、「開発計画の中止、変更その他必要な措置をとるべきことを命ずる」ことができるという仕組みである。この命令の違反は、6月以下の懲役または50万円以下の罰金に処されるから、まことに固い仕組みであった。

県原案には、「条例に基づく」という文言はなかった。しかし、行政が勝手につくった計画で事業者の権利が制約されるのは不合理であるから、条例の根拠を持つ計画であることにしようと提案したのである。これだと、議会で議論されるから、まさに「地域的合意」にもとづく土地利用規制となる。

さて、条例の制定から15年が経過した。原則として10ha以上の開発計画なので、これまでに適用となったのは、10件である。それぞれは、特段の問題もなく実施されている。最近では、もっぱら風力発電かメガソーラーで、自治体もサポートしている事業ばかりである。いずれにおいても、土地利用計画は策定されていない。市町村条例にも

とづく土地利用計画はどうなったのだということであるが、実は、それを制定したのは、痛い目に遭った中土佐町だけだったのである（策定にあたって、県補助と県職員のサポートを得ている）。

「条例＋計画」を通じて地域の合意をしておけば、それを県知事が法的基準として使ってくれるから、市町村としては、独自の制度をつくる必要もない。県と市町村の役割を踏まえた制度設計であると考えたのであるが、現実には、ほとんど必要がない制度という結果になっている。補助金がなくなった現在、単独事業で策定しようなどという動きはない。中土佐町は、無秩序な開発の防波堤になっていると評価しているけれども（もっとも、内容が古くなっているが改訂費用がないため時代遅れになっている部分もある）、ヒアリングをしたいいくつかの市町では、むしろ「現状を変えたい」「開発がほしい」という声が聞こえるばかりだった。中土佐町の事件などは、まるで他人事である。まあ、そんなものなのだろう。

さて、最近、土佐清水市において、18 haのメガソーラーのプロジェクトが持ち上がった。地元は大反対であった。推進しようとする確実に条例適用対象になる規模であり、「条例＋計画」の対応をしておけばよかったと同市が考えて、県の補助なしでも駆け込み的に策定するのかが注目された。

ところが、高知新聞平成 28 年 3 月 25 日朝刊によれば、事業者は、「地元の理解を得られていない状況で、これ以上事業を進めるのは困難」として、事業計画の中止を決定したようである。このかぎりにおいて、土佐清水市が反対する計画を阻止できたのは、土地基本条例ではなく、「地元のちからわざ」であった。市長は、「二度とこのようなことが起きないように、引き続き国に法整備を要望する」とコメントしている。県条例には期待していないということであろうか。そうすれば、ますます、「条例にもとづく市町村計画」という発想は、所詮は私の自己満足にすぎなかったことになる。