

Title	都市計画法の制定に関する一考察(1)
Sub Title	The enactment of the city planning law, 1968 (1)
Author	長谷川, 淳一(Hasegawa, Junichi)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2009
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.102, No.1 (2009. 4) ,p.119- 151
JaLC DOI	10.14991/001.20090401-0119
Abstract	<p>1968(昭和43)年に制定された都市計画法については、都市計画史研究や都市法研究の分野で、法の制定を促した時代背景、制定までの経緯、制定された法の内容とその問題点についての検討が重ねられてきたが、このうち特に、そうした時代背景の詳細や、指摘される法の問題点が制定までの過程でどの程度議論されたのかといった点については、十分な検討がなされているとは言い難い。本稿は、こうした点を念頭に、当時の新聞・雑誌や省庁間での議論、国会での審議などの分析を通して、この都市計画法の制定を検討するものである。</p> <p>Regarding the City Planning Act enacted in 1968, in the field of urban planning history research and urban law research, various considerations were raised in the background leading to the enactment of the law, its contents and their issues; however, it is hard to say whether the details of such historical background and the level of debate identified issues in the process toward law enactment have been properly considered.</p> <p>This study, while considering these points, considers the enactment of the City Planning Act through an analysis of newspapers, magazines, debates among government agencies, deliberations in the Diet, etc. from that time.</p>
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20090401-0119">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20090401-0119</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

都市計画法の制定に関する一考察(1)

The Enactment of the City Planning Law, 1968 (1)

長谷川 淳一(Junichi Hasegawa)

1968(昭和 43)年に制定された都市計画法については、都市計画史研究や都市法研究の分野で、法の制定を促した時代背景、制定までの経緯、制定された法の内容とその問題点についての検討が重ねられてきたが、このうち特に、そうした時代背景の詳細や、指摘される法の問題点が制定までの過程でどの程度議論されたのかといった点については、十分な検討がなされているとは言い難い。本稿は、こうした点を念頭に、当時の新聞・雑誌や省庁間での議論、国会での審議などの分析を通して、この都市計画法の制定を検討するものである。

Abstract

Regarding the City Planning Act enacted in 1968, in the field of urban planning history research and urban law research, various considerations were raised in the background leading to the enactment of the law, its contents and their issues; however, it is hard to say whether the details of such historical background and the level of debate identified issues in the process toward law enactment have been properly considered. This study, while considering these points, considers the enactment of the City Planning Act through an analysis of newspapers, magazines, debates among government agencies, deliberations in the Diet, etc. from that time.

## 都市計画法の制定に関する一考察（1）

長谷川 淳一

### 要 旨

1968（昭和 43）年に制定された都市計画法については、都市計画史研究や都市法研究の分野で、法の制定を促した時代背景、制定までの経緯、制定された法の内容とその問題点についての検討が重ねられてきたが、このうち特に、そうした時代背景の詳細や、指摘される法の問題点が制定までの過程でどの程度議論されたのかといった点については、十分な検討がなされているとは言い難い。本稿は、こうした点を念頭に、当時の新聞・雑誌や省庁間での議論、国会での審議などの分析を通して、この都市計画法の制定を検討するものである。

### キーワード

都市計画，都市計画法，都市政策，計画風土，タテ割り行政，私権の制限

### I はじめに

1968（昭和 43）年に都市計画法が制定されてから 40 年が経過しようとしている。しばしば‘新法’と称されるこの法は、1919（大正 8）年に制定された‘旧’都市計画法〔しばしば‘旧法’と称される〕を全面改正したものであった。旧法は、明治政府が首都東京の都市基盤整備のために 1888（明治 21）年に制定した市区改正条例にもとづいており、ひと言で言えば、欧米で一般的なように本来であれば地方自治体の事務であるべきとされる都市計画の手続きを、都市計画が国家の事務であるとの原理にもとづいて定めたものであった。端的には、都市計画の決定権限は国にある、すなわち立案された計画の正式な決定は内務大臣が行ない、内閣がこれを認可するという手続きになっていた。こうしたすぐれて国家主導の法にとってかわる新たな法の制定は、第二次世界大戦後の復

---

注 本稿で資料として用いた新聞・雑誌記事については、当時の読者がその全文を読まなくても、少なくとも見出しには目を通す場合は多かったであろうと考え、注において見出しを付した。また、注等において、人名のすぐあとにカッコをつけて示した肩書等は、特別の断りがない限り、資料に掲載されたものを示してある。なお、本稿での引用部においては、今日では不適切とされるかもしれない表現もそのまま引用している。

興・改革期になされてしかるべきであったが、それが高度成長期までなされなかったのである。<sup>(1)</sup>

この新法の制定に関しては、都市計画史研究や都市法研究の分野で検討が積み重ねられてきた。中でも重要な研究として、日本の都市計画史研究の第一人者である石田頼房や、都市法研究における五十嵐敬喜、原田純孝によるものがあげられよう。<sup>(2)</sup>これらの研究では、まず、同法制定を促した時代背景や制定までの経緯が検討され、また、法の内容が分析されその問題点が指摘されている。たとえば石田は、新法および1970(昭和45)年の建築基準法集団規定の改正から成る「新基本法体系」が生まれた「時代背景」として、大きく2つの点を重視している。第1に、高度経済成長政策に伴う人口・産業の都市集中により、「都市および都市周辺部における土地利用の混乱がおり、地価が高騰するなどの矛盾が深まったこと」である。都市開発の波は近郊農地を蚕食し、「また、粗悪な宅地造成が崖くずれ水害などを引き起こして社会問題となることもしばしば」であった。そうしたことから、「民間の都市開発・土地利用を全く自由にしておいてはならない、何らかの方法で規制して計画に従った開発に誘導しなければならないという考えが、次第に一般的合意を得るようになった。地価高騰に関しても、「市街地としての基盤整備が行なわれている地域に空地が大量に残り、市街化が必要以上に広い範囲に密度薄く広がっているスプロール現象こそ、遠隔・未整備の土地(限界地)にも宅地としての価格を生じさせ、全体として地価を押し上げている要因だ」という認識もひろまってきて、「地価対策としても土地利用計画の必要性が叫ばれる」ようになったというのである。<sup>(3)</sup>

石田自身がスプロール対策、すなわち大都市周辺部での市街地化の規制に関する研究を1960(昭和35)年に博士論文としてまとめ、そこにおいて、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域などに分けて市街化をコントロールする区域区分制度を提案していた。また、政府も、同年の建設省の「宅地総合対策」において、「宅地の合理的利用対策」という問題提起を行ない、以後、1962(昭和37)年に設置された宅地制度審議会や1965(昭和40)年に設置された地価対策閣僚協議会等で政策の検討を進めていた。そうした検討の結果を示す答申等の中でも重要なものとして、石田は、1964

- (1) 日本の都市計画についての通史的研究としては、石田頼房『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』自治体研究社、2004年がある。なお、旧法とともに制定された市街地建築物法は、1950(昭和25)年に全面改正され、建築基準法として制定されたが、それは「都市計画的にみれば何ら新しさのないものになってしまった。というも、同法の中で都市計画に直接関わる部分であるいわゆる集団規定部分が、同法成立の「1~2年後に予定されていた都市計画法の全面改正と合わせて抜本的に改正することにして見送られたから」であった。(同書、198ページ。)
- (2) 同上書、特に第9章「新基本法体系と現代都市計画」、石田頼房『日本近代都市計画史研究(新装版)』柏書房、1992年、第12章「1968年都市計画法の歴史的背景と評価」、五十嵐敬喜『都市法 現代行政法学全集⑩』ぎょうせい、1987年、特に第三章第三節「二全総と高度経済成長の終焉」、原田純孝編『日本の都市法Ⅰ 構造と展開』東京大学出版会、2001年、特に原田純孝、第2章「戦後復興から高度成長期の都市法制の展開——『日本型』都市法の確立——」。
- (3) 石田『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』221-224および246-247ページ(引用は246および247ページ)。

(昭和39)年3月の宅地制度審議会第5次答申,1965(昭和40)年11月および1968(昭和43)年11月の地価対策閣僚協議会決定,1967年(昭和42)年3月の宅地審議会(宅地制度審議会を再発足させたもの)の第6次答申をあげている。これらの答申等を通じて打ち出された方針が,新法での柱となる,区域区分制度の導入や開発許可制度の創設であり,建築基準法集団規定の改正でめざされた詳細な地域地区制の確立であった。また,やはり新法での柱となる都市計画決定権限の地方委譲の問題についても,地方制度調査会の2つの答申,すなわち,1964(昭和39)年12月の第9次答申および1965(昭和40)年9月の第10次答申の2などで,「若干の重要な留保をつけながらも,『都市計画は市町村の事務』という原則を繰りかえし示して」いた<sup>(4)</sup>,とされる。

石田が,新法制定を促した時代背景の第2点目としてあげているのが,「住民運動の高揚と革新自治体の誕生」である。すなわち,1960年代後半に,「無秩序・無計画・金もうけ主義の都市開発あるいは大資本本位の地域開発に反対する住民運動が多数おこったこと」や,「1960年の日米安全保障条約反対闘争をきっかけに強まった革新の潮流の中で,つぎつぎと生れた革新自治体が,これらの住民運動に支えられて発展し,逆に住民運動を力づけるという状況」も,「政府が都市計画の新しい基本法体系をつくり,都市開発・地域開発の進め方を軌道修正する背景にあった」のであり,「特に,1968年都市計画法の住民参加の制度は,高揚する住民運動に対応するために設けられた」というのである。そうした運動の代表例として,石田は,1968(昭和43)年11月に区画整理対策全国連絡会議という全国組織に結集した,区画整理に反対する住民運動をあげている。そうした運動の出発点の論理は,住民の知らぬ間に決められた計画は認められないというものであったが,石田は,「このような論理は,60年安保闘争以後の民主運動の高まりの中で,革新自治体も数多く生れ,住民自治の思想,『まちづくりの主人公は住民だ』という考え方が一般化してきたことを反映して」いたと強調する。石田によれば,この住民自治の思想の一般化が,新法での都市計画決定権限の地方委譲や住民参加規定の新設とつながっていた。「都市計画決定過程に住民参加規定を設けたことを,『知らなかった』などの文句が出ないよう』にするためだと説明した」,当時の建設省都市計画課課長大塩洋一郎による新法の解説書での一節は,「このことを,逆の立場からはっきりと示して」いた。また,日照権を守る住民運動が,建築基準法集団規定の改正と密接に結びついていたとされた。さらに石田は,1967(昭和42)年の第5回統一地方選で「社会党・共産党の支持による革新統一首長が数多く生れ」たこともあげ,その翌年,「7月の参議院議員選挙を前にして,自由民主党が『都市政策大綱』を発表したのは,このような都市における状況に危機感をいだいたから」だと主張する。そして,この都市政策大綱に「対応し各党も次々に都市政策を発表し,都市問題・都市政策が国政選挙の重要な争点に」なった。「このような動きも,新基本法体系がつくり出される重要な時代背景

---

(4) 同上書 247-249 ページ(引用は 249 ページ)。

だった」というのである。<sup>(5)</sup>

この新基本法体系、すなわち新法と建築基準法改正における「改良点」には、以下の5点があげられている。第1に、都市計画決定権限の知事、市町村への機関委任事務としての委譲、第2に、都市計画の案の作成および決定の過程における住民参加手続の導入、第3に、都市計画区域を10年以内に開発が見込まれる市街化区域と原則として市街化を抑制する市街化調整区域とに2分する区域区分制度の創設、第4に、区域区分制度と関連づけてそれぞれの区域で許可する開発の規模等を規定する開発許可制度の創設、第5に、用途地域制の細分化と容積率制限の全面的採用である。このうち、最初の4点が新法で、第5点が建築基準法改正で定められた。しかし、これらの改良点には様々な問題があった。第1に、都市計画決定権限の委譲は、権限を基礎自治体である市町村の自治事務として「移譲」するのではなく、「国の権限としたまま機関委任事務として国の機関としての自治体の長に委ねる方式」での都道府県知事への「委譲」に「とどめられ、これに対して起債・補助金などの財政的な仕組みや技術基準などを通じて、実質的にも、また法的にも国の強い指揮監督が及ぶような、中途半端な改革」に終わった。第2に、住民参加制度の導入についても、都市計画の案の作成時に開催することになっている公聴会・説明会等の開催が義務化されていないなど、「不十分な点も多く残って」いた。「要するに、都市計画の主体は住民であるという考え方にもとづく参加の制度になっていない」というのであった。第3に、区域区分制度については、前出の宅地審議会の第6次答申で示された4区分が2区分に変更されたことと、市街化区域が、「地方自治体が市街地整備可能な範囲をこえて、『水ぶくれ』的に広がってしまったこと」が問題点として指摘されている。第4に、開発許可制度については、開発の定義が限定的であったこと、市街化区域で開発規模が0.1ヘクタール(1000平方メートル)以下のものは許可不要としたために、「バラ建ち」や「ミニ開発」と呼ばれる非計画的・非効率的な開発を「かえって促進」してしまったこと、市街化調整区域では農家の次・三男住宅などの例外が多く、本来、開発は原則として行なわれないはずの同地域で「しみ出し」と呼ばれる開発を進めてしまったことが問題点だとされた。かくして、区域区分と開発許可制による土地利用規制は、結局「中途半端」にとどまった。第5に、建築基準法改正の主要点である用途地域制の細分化と容積率制の全面的適用も、規制の効果を考えると不十分な点が多いとされた。しかも、新基本法体系でのこれらの制度は「適用にあたってさまざまな圧力があって不徹底であったり、ゆがめられたり」した。このため、スプロールは有効に規制されず、ミニ開発や既成市街地の高密化はかえって促進された、というのである。<sup>(6)</sup>

五十嵐は、新法制定のカギとして二全総、すなわち1969(昭和44)年5月に閣議決定された全国総合開発計画を重視する。この「二全総の問題提起をうけて同法〔都市計画法〕は五〇年ぶりに改正

---

(5) 同上書 249-254 および 262-265 ページ(引用は 249, 252, 254 ページ)。

(6) 同上書 255-262 ページ(引用は 255, 256, 258, 259, 262 ページ)。

されることになった」というのである。そもそも五十嵐によれば、「都市問題に直接に対応しているのは都市政策であり、都市法はこの都市政策を実施する道具として存在し、その限りで都市問題に対応している」。都市政策は、国または地方自治体によって策定されるが、「その策定にあたっては、時の権力者の政治姿勢とその背景にある経済情勢が、決定的な影響を与える」。そして、国の都市政策を「代表するもの」が全国総合開発計画であり、それは、「膨大な予算と人員を擁して策定される国家最大の都市政策」として、「その実施のために多くの法律が制定される最も影響力のある政策」だとされる。新法の制定は二全総の閣議決定の前年ではあるが、二全総を策定することが閣議決定されたのは、最初的全総が閣議決定された翌々年の、1964（昭和39）年末のことであった。最初的全総が、人口・産業の都市集中に対して分散を重視する考え方にもとづき、大都市への集中については抑制する方向であったのに対し、二全総はそうした集中を「むしろ高密度社会への必然的な移行過程としてとらえ、不自然で不必要な抑制よりも、適切な誘導のほうが効果的である、との認識」に立っていた。五十嵐の言い方によれば、自民党は、二全総にもとづき田中角栄を中心に1968（昭和43）年に都市政策大綱をまとめ、それは1972（昭和47）年の日本列島改造論へとつながっていったとされる。また、二全総実施のために多数の法律が制改定されたが、そうした中でも「最も中核的な法」が、新法、建築基準法、都市再開発法の「都市三法」であったとされる。このうち新法、すなわち「都市計画法は都市基盤を整備し、建築基準法は建築空間をコントロールするものであり、都市再開発法はこれら新しい都市空間の中での再開発のシステムを担当するもの」であった<sup>(7)</sup>。

都市三法をはじめとする高度成長期の都市法は、都市集中による混乱を制御するべく、土地所有権に様々な制約を加えるものであり、「そこには当該時代の精神とでもいうべきものが強く反映」されていたと五十嵐は言う。しかし都市三法は、「建築の自由を原則として、これから発生する弊害に対する規制を、最小限にとどめるという発想からなりたっている」ものでもあった。建築、つまり開発の規制を主眼とするものでは決してなかったのである。しかも新法においては地方自治体の権限と財源の確保が「不徹底」であった。日本の都市政策や都市法の、「当初より国が策定し、制定するというスタイル」は、「都市三法による若干の自治体権限の拡充にもかかわらず、依然として強固」だったのである。二全総自身、「実際には高度経済成長のための産業基盤整備に重点がおかれ、生活基盤整備や社会資本の充足にはほど遠い状況となっていた。」かくして、高度成長期における都市問題に対する地方自治体の対応は、「国の中央集権的な政策と法に『対決する』形でしかなされなかったといえよう。『革新自治体』は、そもそもそのような課題を担って登場したのである。」それ

---

(7) 五十嵐『都市法』、引用は23, 24, 28, 44, 47, 55ページ。なお、石田は、「都市再開発法は、たまたま同じ時期に制定されたが基本法ではなく…事業法である。また、都市再開発法の役割、目指す方向は、新基本法体系にきちんと位置づけきれない微妙なずれがあることも否めない。そういう意味で、都市三法という言い方は不適當であろう」としている。（石田『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』245ページ、脚注1。）

は具体的には、集中を前提にした政策を実施するために全国一律に適用される都市三法とは「対蹠的」な、「宅地開発指導要綱」(以下、指導要綱)の形をとった。指導要綱は、「自治体が地域特性にあわせて制定した地域法であり、建築の不自由の原則が前提」である。同時に、都市三法が都市空間を権利と義務の関係としてとらえ、合法と違法を区分するものであるのに対し、指導要綱は、「生活優先の原理」にもとづき、「具体的な状況に依拠する利害調整のプロセスとして考えられて」おり、「その究極のコントロール方法として住民の同意が選択されている」のである。新法制定の前後に、『中央直結・開発優先』と『市民主体・自然保護』は当時の最も基本的な政治的争点であり、また法的な争点となった。<sup>(8)</sup>そして、新法の主眼である土地利用計画策定への地方自治体の取り組みは、「ことごとく法の壁の前に立ち遅れとなった。」その「最大の壁」は、「中央各省庁のタテ割支配とそれを支える法」、すなわち、様々な省庁が所管する多くの都市法の許認可権限が国あるいは県に集中し、「その結果...個別法が未調整のままバラバラに施行される」状況だったのである。<sup>(8)</sup>

原田も、さらなる高度成長を支えるための新法の制定という点を強調する。旧法は、「都市計画は国家高権に属する」という原理にもとづき、高度成長のための産業基盤整備や地域開発、都市開発に関する政策を「上から強行的に推進していくための法制度的根拠を提供し続けていた」。しかし、都市問題が深刻化し、旧法の「機能不全」が決定的となり、「より秩序ある都市づくりを保障するような法制度の整備・確立が各方面から要請され」て、新法が制定された。ただし、この新法の制定について原田は、「その立案と審議の過程自体も興味深いが、今日から振り返ってより重要なのは、同法の制定が、ほぼ相前後して始まっていた都市・開発・土地法制的全体的な見直しと再編の動きの重要な一環を占めていたことである」とする。つまり新法は、「すでに機能不全に陥っていた旧来の都市計画制度を現段階の諸要請に即して大幅に改正することを課題とした」ばかりでなく、「その同時代的背景をも広く視野に入れて捉えると、同法が、新たに再編されるべき都市法制の中核をなす基幹的法律として、その後の都市政策の推進を支える役割を担わされて登場したことも、また明らか」だった。そうした諸要請、あるいは新たな再編の方向性が、さらなる高度成長を支えることだった、ということのようである。1964(昭和39)年11月に成立した佐藤内閣は、1965(昭和40)年1月の中期経済計画、1967(昭和42)年3月の経済社会発展計画、1970(昭和45)年5月の新経済社会発展計画と、矢継ぎ早に経済計画を策定し、想定成長率を次々と上方修正していった。たしかに、経済社会発展計画やとくに新経済社会発展計画では、経済成長が社会にもたらす「“負の部分”...への対処という課題も強調されてはいたが、その基本的な狙いは、経済成長の過程で『経過的に』生じた社会的諸問題や病理現象に対処しつつさらなる高度経済成長を続けていくために、諸般の政策や施策の再編成を行うこと」であり、「そうした文脈の下で」二全総が閣議決定され、その「当面の課題として公共用地の取得と住宅用地の確保と」があげられていた。新法が制定された1968(昭和43)

---

(8) 五十嵐『都市法』、引用は15, 60, 77, 79, 80, 85, 88, 89, 90ページ。



年には、「すでに具体的な政策と制度の再編の動きが、二全総の策定作業を睨みつつ開始され」、都市三法をはじめ、宅地供給の拡大策が、基本的には持家促進政策と呼応しつつ、展開されようとしていた。「要するに、経済も都市も住宅も、成長・拡大・建設の一点張りを指向していたのである。」<sup>(9)</sup>

原田はまた、石田と同様に、市街化区域内で0.1ヘクタール(1000平方メートル)以下の開発行為が許可不要とされるなど、市街化区域の開発許可制度の不備があり、小規模な開発・建築行為がむしろ助長されたといった点を新法の問題点のひとつにあげているが、さらに、前述の大塩の言にもとづいて、建設省の当局者が実はこの可能性を自覚していたと指摘する。それにもかかわらず「あえてそうした欠陥のある制度を施行した」理由を、原田は、「もっぱら宅地供給と住宅建設の量的拡大を第一義的に追及する政策方針のもとでは」、抑制的な規制措置の導入は、「およそ論外のこととされたに違いない」からと断じている。また、市街化区域内の農地については、新法での制度が「極めて重要な規制緩和措置として機能」したとし、市街化調整区域の開発許可制度についても、20ヘクタール以上の大規模開発や農家の次・三男住宅等の種々の例外を、「選別的な規制緩和手法」だと批判した。さらに、新法を策定する際に建設省が、各省庁所管の個別の管理法にもとづく都市施設に関する国の計画を優先する行政庁主義と、都市計画は国家に属するとする計画高権の原則を変えるつもりがなかったため、タテ割り行政の本格的な見直しがなされなかったし、権限委譲が機関委任事務の概念を脱していない、限定的なものに終わったとする。このように、たしかに新法では区域区分や開発許可などの新制度が導入され、権限委譲や、住民参加による手続の民主化もまがりなりにもなされたが、「そのそこかしこには、旧法体制の精神と旧法下の都市計画・建設行政の運営の実態がちりばめられてもいる」というのであった。<sup>(10)</sup>

ところで、原田が新法制定時の建設省の見解を示す論拠として著作において重用するのが、当時の建設省都市計画課長で、建設省の中でも新法策定の中心的役割をはたした大塩洋一郎の著作や、対談での回想であり<sup>(11)</sup>、上に示唆したように、大塩の著作や回想の重要性については石田も言及するところである。ただし大塩の著作や回想が重視されていることや、五十嵐や原田が経済企画庁の所管である二全総の推進のために新法が制定されたと主張していることを勘案すれば、大塩の少なからず気になる発言がほぼ等閑視されてきた。それは大塩が1985(昭和60)年に行なった対談での次

(9) 原田編『日本の都市法I 構造と展開』、引用は106, 107, 108, 109, 110, 111ページ。

(10) 同上書、引用は118, 119, 127ページ。

(11) 原田は特に、以下を用いている。大塩洋一郎「土地利用に関する法制の現状土地法制・税制の現状と動向〔1〕」『ジュリスト』352号、1966年8月、47-54ページ、同「都市計画法改正の背景と改正案の骨子」『自治研究』43巻9号、1967年9月、55-78ページ、同『都市計画法の要点』住宅新報社、1971年、同・華山謙「戦後土地政策の展開——政策立案者にたずねる——10都市計画法」『土地住宅問題』128号、1985年4月、9-26ページ(大塩洋一郎『都市の時代——大塩洋一郎都市論集——』新樹社、2003年に、「第二章四、都市計画法〔対談〕」として所収。)

(12) 石田は、上の注(11)に示したもののなかで、大塩『都市計画法の要点』および大塩・華山の対談をあげている。石田『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』255ページ、脚注17を参照のこと。

のような発言である。大塩によれば、法案の策定は進められていたものの、法案が国会に提出された年である1967(昭和42)年の「四月までは、建設省は都市計画法の改正にちゅうちょしていたというのが現実」であった。それが、法案の国会提出に向けて「いよいよ踏み切らなければならない、ということになったきっかけ」を対談相手である華山謙東京工業大学助教授に問われると、大塩は、「それは昭和四二年の四月はじめに行なわれた地価対策閣僚懇談会の席上で、佐藤総理が、都市計画法の改正に、各閣僚は小異を捨てて建設大臣に協力してほしいと、はっきりといわれたときにはじまるんじゃないか」と答えている。大塩は、「総理が、建設大臣は副総理のつもりで法案を調整してほしいといわれたのが印象的」だったと述べ、さらに華山が「佐藤総理が政治的に決断されたわけでしょうか」と念を押すと、「そのとおりです」と明言した。この閣僚懇談会の場にいた大塩の回想によれば、佐藤首相をついで宮沢喜一経済企画庁長官が、「都市計画法は土地に関する行政としてもっとも強い規制力をもつもので、それだけに各省庁の権限と密接に関連するのは当然である。しかし各省が共管とか協議とか自省の権限を主張し出すと、結局都市計画法は動かない弱いものになってしまう。これは私(宮沢長官)が新産業都市建設促進法のときに、痛いほど経験したことが...モチはモチ屋だから、どうか建設省にお願いして、各省が協力していただきたい」と発言したという<sup>(13)</sup>。このとき佐藤に決断させたものは、はたして何だったのであろうか。これは佐藤がこのときに、二全総の方向にもとづいたもっぱらさらなる高度成長のための新法の制定を決断したということになるのであろうか。

再び大塩の回想に戻ろう。それによれば、実は、4月初旬の「ある日突然」に首相秘書官から大塩に、都市計画法の改正状況について首相にレクチャーせよとの電話があり、大塩は宅地審議会第6次答申や検討中であった都市計画法案原案をもって二度説明を行なった。その後、首相側より、「各閣僚の席で直接的にいうのもどうかと思われるので、これは宮沢長官から発言してもらうことにしたから、すまんけど宮沢長官のところへもう一回行ってくれ」と言われたという。ほどなく、後に国土次官になる経済企画庁の下河辺淳課長が大塩を訪ね、法案原案を「骨子でいいから教えてくれ」ということでしたから、彼と話をし、彼を媒介として宮沢長官へのレクチャーが行なわれた。「そういうお膳立ての上で、宮沢さんがさっきのようなことを閣僚懇談会で話したわけ」なのであった。経済企画庁にとって、この都市計画法の改正は国土総合開発法の改正如何にもかかわることであったが、「しかし一九六二(昭和三七)年に、やっと第一次の全国総合計画をつくったばかりで...今の段階では国総法全体を直すどころじゃない。〔宮沢は〕そう判断しておられたんじゃないでしょうか」と大塩は述べている<sup>(14)</sup>。たしかに大塩が言及しているのは国土総合開発法で二全総そのもので

(13) 前掲注(11)「戦後土地政策の展開——政策立案者にたずねる——10 都市計画法」12 ページ(大塩『都市の時代』82-84 ページ(引用は各ページ))。

(14) 「戦後土地政策の展開——政策立案者にたずねる——10 都市計画法」12-13 ページ(引用は両ページ)(大塩『都市の時代』84-85 ページ(引用は両ページ))。なお、この1967(昭和42)年4月の

はないが、発言の内容からして、ただ単に二全総の問題提起によって新法が制定されたとは、考えにくそうにも思えるのである。

以上、既往研究では、新法の制定を促した時代背景として、都市問題解決のための法制度の整備・確立に関する広範な要請、革新自治体を数多く生み、都市問題を国政の争点としたような革新の潮流、そして、二全総にもとづき、もっぱら成長・拡大・建設を指向する方向で進められた法制の全体的な再編といった、相矛盾する点のある諸要因があげられている。これらの研究は都市計画や都市法に関する専門的な研究であることもあってか、そうした諸要因のうちでも特に法制度の整備・確立に関する広範な要請や革新の潮流といったものが具体的にどのようなものであったのかについて詳しく分析するものではない。また、新法の問題点については詳しく分析されているが、そもそも制定の過程ではたしてそうした問題点がどの程度まで認識されていたのかは、省庁間での議論や国会での審議をはじめとする制定時の議論の詳しい分析がほとんどないので、あまりよくわからない。以上を念頭に、本稿ではまず、新聞・雑誌の分析を中心にして、これに関係諸官庁の白書の分析も合わせて、新法制定を促した時代背景を詳しく見ていき、とくに、新法制定時に都市問題がどのように認識され、解決策として示された諸提言・諸政策や、制改定された諸法、中でも新法がどのように評価されたのかを検討していく。次いで、新法制定に至るまでの過程における省庁間や国会での議論の詳細を分析する。

新聞・雑誌の分析を重視する理由は、それが、都市問題や政策・法に関して当時示された、広範な世論を知る重要な第一歩となると考えるからである。そして石田が‘計画風土’という語を用いて強調するように、ある国の都市計画はその国の政治・経済・社会のあり方に強く影響されその諸特徴を反映するものだとすれば、<sup>(15)</sup>そうした世論の詳細を知る第一歩を踏み出すことは、あながち全く無意味なことでもないであろう。実際、かかる分析を通して、とくに昭和30年代末以降、政府に対

---

地価対策閣僚懇談会について、大塩は専門誌で再三言及している。たとえば、大塩他「都市計画の歴史と展望（建設省30周年記念特集座談会）」飯沼一省、鶴海良一郎との鼎談『建設月報』31巻1号、1978年1月、28ページ（大塩『都市の時代』254-255ページ。但し、『建設月報』28ページおよび『都市の時代』254ページにあるように、大塩はここでは、佐藤首相ではなく宮沢経済企画庁長官が「建設大臣は副総理になったつもりで専管でやってもらいたい」という発言をされました」と述べている）、大塩他「昭和60年代の都市計画について——新都市計画法施行15年を顧みて——」建設省歴代都市計画課長による座談会「特集 昭和60年代の都市計画の展望」『新都市』39巻3月号、1985年3月、15-16ページ、大塩洋一郎「都市計画法の制定とその後（上）——制定当時の背景と区域区分——」『新都市』48巻1月号「特集 都市計画法の新たな展開——施行25周年記念——」1994年1月、15ページ（大塩のこの論文における地価対策閣僚懇談会についての言及は、越澤明「20世紀のまちづくりをふりかえって（その5）我が国における都市計画の理論と実践～昭和43年都市計画法と土地利用コントロール～」『新都市』55巻5月号、2001年5月、60ページで指摘されている）、大塩他「都市計画法施行30周年によせて～歴代都市計画課長からのメッセージ～」『新都市』53巻6月号「特集 都市計画法施行30周年記念・まちづくり月刊」、1999年6月、22ページを参照のこと。

(15) 石田『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』10-11 および 306 ページ。

して高度成長のひずみの是正や抜本的な都市計画を求める，しかし革新の潮流を第一義的な原動力にしているとは必ずしも思えない，広範で効果的な圧力が存在したこと，また，自民党は1967（昭和42）年の統一地方選より前に，何よりも自身の都市部での退潮に対する危機感から，都市問題への本格的な取り組みを開始していたこと，さらに，革新の潮流に関連しては，本来ならばそれを束ねるべき社会党内部に，自民党と同様に党の退潮に対する強い危機感が1967（昭和42）年前半から存在し，都市問題への取り組みが，階級政党からの脱皮を図るために追求されようとしたことなどが，とくに強調されるであろう。最後に，新法制定後の節目の年を記念してなされた専門誌での新法についての特集等や後の法改正等にも目を配りながら，新法制定の意義がどのように評価されるべきなのかを改めて考えてみたい。

## II 新聞・雑誌に示された都市問題と都市政策

### （1）新聞・雑誌に示された様々な都市問題

都市問題が新聞や雑誌をにぎわした昭和30年代から昭和40年代はじめは，階層間での収入の格差が指摘されつつも，全般的には国民の収入が増加し消費生活が豊かになっていく時期でもあった。たとえば，1965（昭和40）年末には，厚生省が発表した1964（昭和39）年の国民生活実態調査の概要によると，全国の1世帯平均所得は56万7千円で，前年に比べ15.5パーセントの伸びを示したことが各紙で報じられた。<sup>(16)</sup> また，この頃までには，日本人の中流意識が安定してそこそこ高いというふうに，新聞紙上などで強調されるようになっていた。たとえば，1965（昭和40）年元日付け紙面に掲載するために『読売新聞』が行なった世論調査が，それをよく示していた。この調査では，「お宅の生活は世間一般の生活水準とくらべてどの程度だとお考え」かを，大きく上中下に分けてさらにその中で上の上，上の中，上の下というふうに3段階にわけた都合9段階から選べという設問がなされたが，それに対する回答は，上の上0パーセント，上の中2パーセント，上の下3パーセント，中の上16パーセント，中の中42パーセント，中の下16パーセント，下の上7パーセント，下の中5パーセント，下の下4パーセント，わからない5パーセントというものであった。この点について『読売新聞』は，「このあたりに，戦後の四等国意識を抜け出したあとがうかがえる」と評した。<sup>(17)</sup> 1967（昭和42）年には，総理府内閣官房広報室が，全国の20歳以上の中から無作為に抽出し

(16) 「昨年国民生活実態調査 所得15%ふえる めだつ高齢世帯の苦境」『朝日新聞』1965年12月19日，「所得の格差が開く 厚生省 39年度国民生活実態」『毎日新聞』1965年12月19日，「一室だけが11%も 国民生活の実態調査 住居費負担 低所得層ほど低い」『日本経済新聞』1965年12月19日，「一世帯56万7千円 39年の国民生活調査 所得は前年の15.5%増」『読売新聞』1965年12月19日。

(17) ちなみに，調査方法は，全国の市区町村を地域の特性や人口によって180のグループに分け，この中から256の調査地点を選び出し，その地の選挙人名簿の中から無作為に3000人の調査対象者を選

た2万人を対象に行なった国民生活に関する世論調査の結果を閣議に報告した。それによると、生活程度については、世間一般からみて“中の中”とするものが53パーセントで、2年前の50パーセント、前年の51パーセントから漸増していた。また、一般的にみて現在の生活に満足する者が60パーセントで、「この割合はここ数年ほとんど変わらない」ものであった。<sup>(18)</sup>

しかし、『日本経済新聞』社説は、こうした世論調査の結果に対して、「せんじつめれば、わが国における中流意識の増加は、国民一人あたりの所得がいまなおベネズエラとどっこいどっこの水準であり、賃金水準が西欧よりはるか低位のなかでの現象であること、そして、都市化の進行に対して、社会資本の不足がいちじるしく目立ち、個人の蓄積以上に社会の蓄積が、あまりにも西欧より低すぎる状態のなかでの“中流意識”にすぎないことをあらためて想起せねばなるまい」と述べ、「都市化＝中流層の拡大が、日常的な意味での生活上の不満を社会資本の不足に集中していく傾向を為政者は見のがしてはなるまい」と論じた。<sup>(19)</sup> 同じ頃、『毎日新聞』の余禄欄も、前年の日本の国民総生産がフランスを抜いて世界第4位になったが、一人当たりの国民所得ではせいぜい20位であることを指摘したうえで、「日本の大都市に住んでいる庶民生活の実感からすれば、総生産で世界のトップグループにいるからといって、政治家などに、やたら大国意識をふりまわされてはかなわない」と述べた。国際道路連盟の発表による国民1人当たりの舗装道路0.2メートルは「おそらく、世界で五、六十位」であり、下水道の普及率も、首都東京がわずかに二四パーセントにすぎない有様では、「社会資本ストック」という面では、かなり低位の国」だというのであった。<sup>(20)</sup> 実際、個人消費の増加が著しい中での、急激な都市化の進行に対する社会資本の整備の遅れや、それがもたらす劣悪な住環境や交通渋滞といった問題は、都市計画法案が国会に提出されるまでの数年間に刊行された様々な白書においても十分認識されていた。<sup>(21)</sup> そこでは、欧米諸国との国際比較を通して日本の遅

び、調査員が訪問して面接質問を行なうというもので、得られた回答は2525人(84パーセント)分であった。「日本人のこころ その生活感情と人生観 本社世論調査」『読売新聞』1965年1月1日。

(18) 「60%が生活に満足 国民生活世論調査 減税より社会資本充実」『日本経済新聞』夕刊、1967年6月29日。「依然多い経済的不満 内閣広報室 国民生活世論調査」『朝日新聞』夕刊、1967年6月29日、「生活世論調査 内閣広報室が発表 住宅難に不満が集中『せめて車、ピアノを...』が半数占め 要求水準は“ぜいたく”に」『毎日新聞』夕刊、1967年6月29日、「国民生活は上向き」政府の世論調査 六割が満足感 物価、住宅には施策望む声」『読売新聞』夕刊、1967年6月29日も参照のこと。

(19) 「“中流意識”と現実のズレ」『日本経済新聞』社説、1967年7月6日。

(20) 『毎日新聞』余録、1967年6月2日。日本の国民総生産の高さに関して、「ハナを高くしていいことかも知れない。底に流れているものが世界に冠たる勤勉さであり、生命力だとすればなおさらである。ただしこの活力が、先進国どころか非先進国にも及ばない『低い生活水準』にささえられていることを忘れるわけにはいかないだろう」と述べた『読売新聞』編集手帳、1967年6月2日も参照のこと。

(21) 建設省編『建設白書(昭和42年版)』大蔵省印刷局、1967年、54-58, 143-148, 161-170ページ。建設省編『建設白書(昭和39年版)』大蔵省印刷局、1964年、88-99ページ、建設省編『建設白書(昭和40年版)』大蔵省印刷局、1965年、93-94ページ、建設省編『建設白書(昭和41年版)』大蔵省印刷局、1966年、8-10ページ、経済企画庁編『経済白書(昭和41年版)』大蔵省印刷局、1966

表 1 価格指数の推移に見る地価の高騰

(1955年3月=100)

年次	日銀卸売物 価指数	全国市街地 価格指数	用途地域別 六大都市市 街地価格指 数(商業地)	用途地域別 六大都市市 街地価格指 数(住宅地)	用途地域別 六大都市市 街地価格指 数(工業地)	用途地域別 六大都市市 街地価格指 数(用途地 域別平均)
1955年3月	100.0	100	100	100	100	100
1956年3月	100.5	114	116	113	117	115
1957年3月	107.6	146	137	150	160	149
1958年3月	100.7	178	161	191	213	188
1959年3月	99.5	220	173	236	270	226
1960年3月	102.6	280	231	303	361	294
1961年3月	102.8	399	370	436	675	494
1962年3月	102.4	507	500	614	1017	708
1963年3月	102.7	594	558	763	1192	839
1964年3月	103.6	677	641	928	1391	986
1965年3月	104.1	768	696	1038	1514	1082
1966年3月	107.3	808	711	1075	1516	1101
1967年3月	110.7	875	747	1146	1554	1149

(出所)『建設白書(昭和42年版)』213ページ,表4-2および表4-3より作成。

れが指摘され、とくに、下水道や都市公園に関するの惨憺たる状況が強調された。<sup>(22)</sup><sup>(23)</sup>

社会資本の整備の遅れの元凶とされたのが、地価の高騰であった。「地価の暴騰防止には『残念ながら名案はない』と建設省も住宅公団もいう。名案がないままに地価は四年前の約二倍にはね上がった」と、すでに1959(昭和34)年に報じられていたが、<sup>(24)</sup>実際、上の表1に明らかのように、1955(昭和30)年から1967(昭和42)年の間に、市街地価、特に大都市でのそれは卸売物価指数をはるかに凌駕する勢いで高騰した。

地価の高騰は、公共用地の獲得を困難にし、後述の、既成市街地での狭小住宅の族生や、都市周

---

年,160-165ページ,経済企画庁編『経済白書(昭和42年度)』大蔵省印刷局,1967年,80,82-88ページ,経済企画庁編『国民生活白書(昭和40年度版)』大蔵省印刷局,1966年,71-72ページ,経済企画庁編『昭和42年度版国民生活白書』大蔵省印刷局,1968年,56ページも参照のこと。

(22)『建設白書(昭和42年版)』1-8ページ。『建設白書(昭和39年版)』57-67ページ,『建設白書(昭和40年版)』3ページ,『建設白書(昭和41年版)』52-55ページ,経済企画庁編『国民生活白書(昭和39年度版)』大蔵省印刷局,1965年,262-266ページ,『昭和42年度版国民生活白書』56ページも参照のこと。

(23)『建設白書(昭和42年版)』55-56,161-164ページ。『建設白書(昭和39年版)』,97-99ページ,『建設白書(昭和40年版)』91-92,100-101ページ,『建設白書(昭和41年版)』52-55ページ,『経済白書(昭和41年版)』164-165ページ,『国民生活白書(昭和39年度版)』265-266ページも参照のこと。

(24)「宅地暴騰にお手あげ」『朝日新聞』1959年8月24日。清水馨八郎(千葉大学助教授・都市地理学)「月給二倍土地十倍 土地問題の矛盾と土地政策の急務」『中央公論』11月号,1961年11月,218-37ページも参照のこと。

辺部での無秩序な市街地化である、いわゆるスプロール現象を助長し、それが今度は社会資本の整備を困難にしているとみなされ、この点は白書においてもしばしば取り上げられた。<sup>(25)</sup>

ところで、社会資本の整備の遅れや地価高騰といった、都市への人口集中と都市の無秩序な膨張がもたらす様々な矛盾の象徴として、新聞や雑誌でとくに問題視されたのが東京であった。1940（昭和15）年の国勢調査で735万人弱だった東京の人口は、終戦直後の1945（昭和20）年11月には350万人弱にまで減ったが、1957（昭和32）年には850万人を上回った。年約40万人の増加のうち約30万人が自然増であり、「こうふえたのでは、都市計画もクソもない。すべて後手後手にまわって、百年河清をまつ始末」<sup>(26)</sup>だと評された。実際、東京の都市計画が、計画に対する地元関係者の反対や、街路や公園予定地での不法建築によって遅々として進まず、都市環境が悪化の一途をたどっていたことが、新聞紙上でしばしば指摘された。<sup>(27)</sup>1960（昭和35）年には、アメリカの『ライフ』誌に、「『東京は世界一の気違い都市だ』」との見出しで東京を紹介する記事が掲載されたことが『読売新聞』で紹介され、「こう見られる原因の一つに、東京の都市計画の貧困がいつもあげられる」と論じられた。<sup>(28)</sup>1962（昭和37）年に、東京の人口が1000万人を突破した際には、「天声人語」が、次の

(25) 『建設白書（昭和39年版）』107-110ページ、『建設白書（昭和40年版）』5-7, 149-151, 163ページ、『建設白書（昭和41年版）』13-17, 69-71ページ、『建設白書（昭和42年版）』67-68, 212-216ページ、『経済白書（昭和42年度）』125-129ページ、『国民生活白書（昭和39年度版）』266-272, 279ページ、『昭和42年度版国民生活白書』61-62ページを参照のこと。

(26) 「新しい日本（46）東京都 天井知らずの人口 生産も消費もケタ違い」『朝日新聞』1957年12月8日。

(27) たとえば、「公有地 車群をせき止める 大道に居すわる建物」『朝日新聞』東京版「東京無法地帯⑦」、1959年10月11日、「違反建築 命令書も宙に浮く きき目見せない」『取壊し』、『朝日新聞』東京版「東京無法地帯⑧」、1959年10月13日、「公園 “不法占拠”にお手あげ 都市公園法も骨抜き」『朝日新聞』東京版「東京無法地帯⑨」、1959年10月25日、「都市計画のカベ」『朝日新聞』東京版、1959年10月26日等を見よ。

(28) 「青い目の東京都市計画散歩 エール大学都市計画部長クリストファー・ターナー教授」『読売新聞』1960年5月23日。磯村英一（東京都立大学教授・都市社会学）「こんな東京に誰がした——もっとイメージを、もっと政治を——」『文藝春秋』昭和35年10月号、1960年10月、の冒頭部分（70ページ）でも、この記事のことが紹介されている。なお、『ライフ』誌の記事とは、A. Campbell, 'Great Cities of the World, III: Frenetic Tokyo', *Life International*, 9 May 1960, pp.89-97 のことである。たしかにこの記事では、最初の段落を東京の交通事情の描写に費やし、段落の最後で、「これが、世界で最も熱狂的な都市、東京である」と述べている。（P.89.）また、写真で団地を紹介し、そのキャプションで「政府によってこの種の住宅が1955年以来50万人に供給されてきた。しかし東京にはあと200万の住居が必要だ」と述べられてもいる。（P.92.）ただし、この記事の関心の中心は、劣悪な都市環境そのものというよりも、伝統と新しさの間の角逐によって生じている社会全般での混沌がどのようにおさまっていくのかという点にあったようである。記事は、次のように結ばれている。「東京は、アジアと西洋の最善と最悪のそれぞれの多くを結合しているが、熱狂的で無計画な流れの中で、最善と最良を分けられないようである。東洋も西洋も助けにはならない。結局のところ、東京自身が答を見つけねばならないのである。」（P.97）ちなみに、『ライフ』誌での日本に関する他の記事の関心も日本社会における伝統と新しさにあったようで、たとえば、京都のある着物店経営者の家族の伝統的な家庭生活の様子を紹介した 'A Life of Enduring Beauty', *Life International*,

ように述べた。

「日本総人口の割余も過大に集中しているのは“異常”だし...毎日のこの混乱ぶりでは、名譽になる話でもない それにつけても思い出すのは、戦後数年間の『転入抑制』時代である...そのころの東京はどこもかしこも空地だらけだった。戦災で焼野原になっただけではない。戦時中、防火のための強制建物疎開で広い“疎開道路”が縦横に走り、巨大な“疎開ケ原”がいっぱい遊んでいた その時に大きな構想で都市計画をすれば、白紙に絵をかくようなものだったが、やはり“敗戦の虚脱”なのだろう、都も政府も何の手も打たなかった。アツというまに“第三人”らが駅前などを占拠し、ドッと流れこんだ人たちがゴチャゴチャと家を建てて動かなくなった フェニックス（不死鳥）が新しくよみがえるべき絶好のチャンスをのがしたのだ。... [その後も]『今からでも遅くない』チャンスがあったのに、無為無策のまま見過ごされてしまった 今さら返らぬグチをいっても仕方がない。では、今後どうすればよいかである。<sup>(29)</sup>」

また、都心部での高層ビル建設に対する批判が、すでに昭和30年代半ばには雑誌で取り上げられ<sup>(30)</sup> ていたが、昭和30年代末に超高層ビルの建設計画が相次いで発表されると、<sup>(31)</sup> 都心部での景観に関する議論がいよいよ盛んになった。<sup>(32)</sup> 他方、住宅街でのマンション建築に対する日照権の紛争が頻発

---

1 February 1960, pp.123-127 や、来日したサマセット・モームの芸者達との遊興を伝える‘Geisha Gambol for Mr. Maugham’, *Life International*, 15 February 1960, pp.78-79 あるいは、三船敏郎、石原裕次郎、山本富士子、桑名みゆき、黒澤明、小津安二郎等々の写真を配しつつ、日本映画の盛況ぶりを伝える‘Japan’s Film Industry: Bigger than Hollywood’, *Life International*, 28 March 1960, pp.82-89 といった記事がある。

(29) 『朝日新聞』天声人語、1962年2月1日。「一千万都市の意味するもの」『朝日新聞』社説、1962年2月1日も参照のこと。

(30) たとえば、デザイン上、あるいは都市計画や都市美の観点から問題のあるビルについてのアンケートを専門家に行なった、「アンケートに見る都市美と建築 望まれる総合的計画」『朝日ジャーナル』1960年11月6日号、67-69ページを参照のこと。

(31) 1965（昭和40）年元日付の『日本経済新聞』は、地上30階建、100メートル級の超高層ビルの建築計画が次々に持ち上がっており、東京だけでも5つの計画が名乗りをあげていると報じた。「空へ空へ競うビル 百メートル級が続々名乗り 高いほど“住み心地”快適」『日本経済新聞』1965年1月1日。

(32) とくによく知られた論争として、いわゆる美観論争がある。これは、東京海上火災保険会社が皇居お堀端に30階建ての超高層ビルを建てようとしたことに端を発するもので、その後東京都が建築関係申請をたなざらしにしたあげくに却下したことに對して、東京海上側が東京都建築審査会に異議申し立てをし、審査会は都の申請却下は不当との裁決を出した。しかもこの件では、都側が、東京海上側を支持する意見を発表するなどした審査会の2委員の審査からの除外を審査会上申する一方で、ビル建設に反対の審査会委員が辞表を提出し審議に参加しなくなったといったことがあって、なおさら世間の耳目を集めた。たとえば、「美観論争、都に批判的意見 一律規制できぬ ビルの高さは流動的に 建築審調査委」『朝日新聞』1967年6月21日、「『委員二人が不適任』 審査会に都が申入れ



し、「東京など毎月、百件近い紛争が、関係の役所にもちこまれて」いた。それらは従来、「たいてい被害者」である住民側の「泣き寝入りに終わっていた」し、「裁判になった場合でも、結果は同じだった」。ところが、都市計画法案の国会提出後のことではあるが、1967（昭和42）年10月の東京高裁判決が、「被害者の言い分をいれて、日当たりを妨げられない権利、いわゆる日照権を認めた」ので、「紛争が起こるたびに、法の不備や土地利用政策や都市計画のない政治にすべてを転嫁するのが常である」地方当局に対しても、より積極的に取り締まりを行なうべきだとの意見が突きつけられるようになっていた。<sup>(33)</sup>

しかし、マンションなどは高嶺の花である階層は、さらに厳しい状況にさらされていたと言っ  
てよいだろう。1965（昭和40）年には、消費科学連合会が東京工業大学建築科の清家清研究室と協  
力して千代田区と中央区を除く都内21区について行なった民間アパートに関する大規模な実態調査  
で、「全体の約半分は一世帯当り六畳から七畳半しかない。また設備は『小さな流しとガスコンロー

---

美観論争』『朝日新聞』夕刊、1967年7月17日、「都の『委員回避』認めず 都建築審査会 超高層ビル問題で」『朝日新聞』1967年7月27日や、「“美観論争を本筋に”『政治よりも法律』 建設省も都に批判的」『日本経済新聞』1967年3月28日、「都、新東京海上ビル建設認めず」『日本経済新聞』1967年4月16日、「超高層ビルで初の口頭審査」『日本経済新聞』1967年7月5日、「“美観論争” 審査会に横やり 反対派の二人忌避 都側が『不適格』と」『日本経済新聞』夕刊、1967年7月17日、「学者らが反対意見書 超高層ビルで都知事に」『日本経済新聞』夕刊、1967年7月26日、「『二委員忌避』を却下 美観論争」『日本経済新聞』1967年7月27日、「塚原委員が辞表 美観論争またこんとん」『日本経済新聞』1967年9月19日、「賛成派だけで採決か 超高層ビル 二十六日に審査会」『日本経済新聞』1967年9月21日、「現七委員で結論を 美観論争 都知事が微妙な発言」『日本経済新聞』1967年9月23日、「超高層ビル 申請却下は不当 東京海上側を支持 都建築審 賛成派だけで裁決」『日本経済新聞』1967年9月27日、「超高層ビル実質審査おわる 委員除斥申し出は却下」『読売新聞』1967年7月27日等を参照のこと。

この美観論争について、『読売新聞』は1965（昭和40）年に、「変貌こそが東京の都市的生命」なのであり、「ビルが三十階以上になるのは近代的な都市の営みとしては当然の現象ではないか。そのような都市の活力（バイタリティ）を前提としたビジョンがなければ、都市景観も、再開発も片づかぬ」と述べていた。（『読売新聞』編集手帳、1965年12月16日。）ただし、1967（昭和42）年9月に東京都建築審査会が、都の建築申請却下は建築基準法の解釈の誤りであるから都の却下は取り消すとの裁定を下した際には、ビルの超高層化が「時代の要請といえぬこともない。一般論としてはそうかも知れない」としながらも、「しかし、いま、皇居前の東京駅寄りのお堀ばたに、ニョッキリ超高層ビルを建てるのが適当だろうか。皇居周辺は、戦災にあった東京に残っている最も日本らしい景観である。この伝統的、古典的な日本の美しさを、このまま維持しようという考え方も間違っているとはいえない」との見解を示し、「首都の美しさを守る見地から規制を急ぐことである」と論じた。（「都市美観と規制の必要」『読売新聞』社説、1967年9月28日。）『毎日新聞』も、法解釈のうえだけで、つまり美観についての判断からはいわば逃げた形での結論に基づいて、申請却下を取り消してビル建設が進むことに批判的であった。（「“美観論争”を軌道に戻せ」『毎日新聞』社説、1967年9月28日。）『朝日新聞』も、「あらためて都市美論を」たたかわせるべきだと主張した。（「美観論争新段階に 課題は“美”の判定 規制条例に世論は反撃」『朝日新聞』1967年9月27日。「超高層時代①～③」『朝日新聞』東京版（都心）、1967年9月28、29、30日も参照のこと。）

(33) 「続出する日照権の紛争」『読売新聞』社説、1967年12月13日。

つ』という貧弱なものが大半」で、「『専用の便所』のあるものはたった一割」であることが明らかにされたと報じられた。4 畳半一間に押し入れ、流しがついて全体でほぼ 6 畳分の広さのアパートに住む家族の平均人数が 2 人強、7 畳半分の広さに住む家族の人数は 3 人弱だったので、9 畳未満に 2 人以上が住む場合は住宅とはいえないとする建設省の基準に照らせば、「都内の民間アパートの半分までが『住宅』ではないことになる」というのであった。<sup>(34)</sup>消費科学連合会は首相や建設大臣を訪ね「本腰を入れて住宅対策を」立てるよう要望したが、<sup>(35)</sup>同様の申し入れは前年にも総評事務局長から建設大臣に対してなされていた。<sup>(36)</sup>

また、佐藤栄作首相が 1966 (昭和 41) 年 9 月に国内視察の一環として日本住宅公団のとある団地を視察した際にも、そうした公団の団地には入居できないような「底辺の人たち」に『毎日新聞』がスポットを当てた。記事がとりあげたのは、台東区の「あるハーモニカ長屋」に住む、満州からの引揚者夫婦と高校 1 年の長女、中学 3 年の長男の親子 4 人の一家であった。一家は 3 畳一間に生活しており、この長屋で他の 7 世帯と、炊事場兼洗濯場の流し 1 つと便所 1 つを共用していた。夫の勤務先が前年に倒産し、一家をあげての内職でどうにか糊口をしのいでいた。公団の住宅は資力的に厳しく、都営住宅に 1958 (昭和 33) 年から申し込み続けているが、ずっと落選していた。一家は 1 個 30 銭になるトランジスタラジオの皮ケースの内職をしていたが、月の収入はせいぜい 2 万円で、家賃が 2700 円、それに電気代等を加えると 3000 円を超えた。「三千元出せば都営住宅で二間あります。夫婦でいつもいうんですが、私たちは悪いことをした覚えもないのに、どうしてこうも不運なんだろうって…」という一家の妻の悲痛な声を伝えたうえで、記事は、「こうしたスラムは都内に二百七十カ所、全国に六千カ所以上もあるという」と指摘し、「青少年は次代をになう“青い芽”だ。住宅難という社会悪からこの芽を枯らさないためにも、佐藤さん、一刻も早く政治の光をあててやってください」と訴えた。<sup>(37)</sup>

白書でも、都区内をはじめとする大都市の既成市街地での狭小住宅の問題が、都市周辺部での無

---

(34) 「小さな流しコンロ一つ 都内・民間アパートの実態 一人当たりたった三畳 便所は九割までが共同」『朝日新聞』1965 年 12 月 9 日。

(35) 「住宅対策に本腰を 住居にほど遠い民間アパート 主婦連要望」『毎日新聞』都内中央版、1965 年 12 月 11 日。なお、消費科学連合会は、1964 (昭和 39) 年 5 月に当時主婦連副会長だった三巻秋子らが主婦連を脱退して結成した組織である。消費連合会への期待と既存の主婦連への批判を述べた投書として、「運動を科学的に オシャモジだけではダメ 主婦連の分裂は当然」『毎日新聞』投書、1964 年 6 月 6 日を見よ。

(36) 「一世帯一住宅五年で達成を 岩井氏、建設相に申し入れ」『毎日新聞』夕刊、1964 年 6 月 12 日、「住宅に低利融資 建設相、総評代表に約す」『読売新聞』1964 年 6 月 13 日。総評、同盟会議など 8 団体から成る労働福祉中央協議会から建設省住宅局長になされた申し入れについて報じる、「低家賃住宅を大量に 労働福祉中央協申し入れ」『読売新聞』1964 年 9 月 16 日も参照のこと。

(37) 「こんな訴えも 首相視察の陰に 三畳に親子四人 住宅政策 人間の扱いを」『毎日新聞』1966 年 9 月 23 日。

秩序な市街地化とともに、しばしば取り上げられ、<sup>(38)</sup>社会資本の整備の遅れとあわせ、住宅問題に関する不満が国民の間に強いことが、世論調査の結果を通して指摘された。<sup>(39)</sup>1967(昭和42)年度の『経済白書』が論じたように、「住宅に関しては戦後はまだおわっていない」のであった。<sup>(40)</sup>

一方、都市周辺部での無秩序な市街地化は、まず農業に悪影響を及ぼしていた。そもそも、農業人口は減少の一途を辿っていた。たとえば、1967(昭和42)年7月に発表された、農林省が毎年行なう農業調査の結果によると、1966(昭和41)年12月1日時点での農家人口は2864万人でその前年より92万人減り、総人口に対する割合が29パーセントと初めて30パーセントを下回った。<sup>(41)</sup>また、1967(昭和42)年3月に中学ないし高校を卒業した農家の子弟の就業動向に関する農林省の調査によると、進学する者を除く新卒者のうちで農業に就業した者が9.9パーセントと初めて10パーセントを割った。<sup>(42)</sup>

このように農業が産業として縮小するという背景がある中、農林省としては、零細農家が淘汰される一方で、農地価格の高騰が農地の移動を制約し、自立経営農家の経営規模拡大にとっての大きな障害になっているとの考えから、「とくに農地移動を円滑にして農業経営規模拡大へ導くための強力な政策をとる必要があるとしている」ことが報じられた。<sup>(43)</sup>実際、農林省は、農家の経営規模拡大のため、農地の買い入れ・売り渡しを行ない、新たに農地取得を希望する農家に長期低利の融資をほどこす「農地管理事業団」を全額政府出資で設立するといった内容での、予算要求を行なうことなどに努めていた。<sup>(44)</sup>

しかし、農地の流動性を高めることによる経営規模拡大の試みはあまりうまくいかなかった。何より、都市化の波が農業を続けていくことの意義を見出しにくいものにしてしまっていた。1965(昭

---

(38) 『建設白書(昭和39年版)』100-103ページ、『建設白書(昭和40年版)』125-127ページ、『建設白書(昭和41年版)』57-59ページ、『建設白書(昭和42年版)』61-65、180-186ページ、『経済白書(昭和40年版)』121-128ページ、『経済白書(昭和42年度)』131-132ページ、『国民生活白書(昭和39年度版)』244-279ページ、『国民生活白書(昭和41年度)』51-56ページ。

(39) 『国民生活白書(昭和41年度)』153-154ページ、『昭和42年度版国民生活白書』58-60ページ。

(40) 『経済白書(昭和42年度)』131ページ。

(41) 「総人口の30%を割る 農村の実態調査 昨年末現在 離農率はやや鈍化」『朝日新聞』1967年7月18日、「農家人口、3割わる 41年度の農業調査 経営規模かなり拡大」『毎日新聞』1967年7月18日、「人口の減少目立つ 昨年度農業調査 耕地利用率も低下」『日本経済新聞』1967年7月18日。

(42) 「農業就業、10パーセント割る 農家の新卒者 他産業へ流出」『毎日新聞』1967年7月7日。

(43) 農業基本法が1961(昭和36)年に制定されてからの5年間における動向に関する農林省の調査についての、農政審議会の懇談会に提出された報告を報じる、「五年間の農業動向 零細農家が減少 地価高騰生産向上を制約」『朝日新聞』1966年9月20日。「『農業動向の五年報』農林省報告 国内自給率が低下 生産額 大都市周辺伸びる」『日本経済新聞』1966年9月20日も参照のこと。

(44) 「農地流動化に対策 『後継者育成基金』も新設 農林省」『朝日新聞』1964年9月1日。「年利2%、四十年払い 農地管理事業団 農林省が最終案発表」『日本経済新聞』1964年9月2日も参照のこと。

和 40) 年には、全国 3328 市町村を対象に全国農業会議所が行なった 1964 (昭和 39) 年 5 月時点の農地売買価格調査の結果が発表されたが、それによると、自作地水田の平均価格が反当り 1 年間で 23.2 パーセント、自作畑地の場合は 29 パーセントの急上昇を記録した。値上がり率は都市部の農地ほど高く、市街地の畑地では 61 パーセントに達していた。この結果について『朝日新聞』社説は、「都市および周辺の地価上昇が横へ遠心的に広がって、ついに農地をもまき込むことになった」と論じた。「農民は、値上りを期待する不動産業者やその予備軍と化し、[ 収穫水準が著しく低いままの ] 荒し作りなど、農業の荒廃をおし広げる。地価を考え、その利回りを頭におくと、割りの合わぬ農業努力に興味を失う」のであり、調査結果は、「そういう傾向が全国的に強いことを示して」いる<sup>(45)</sup>というのであった。

特に、宅地向けの農地転用がふえており、たとえば関東農政局の管内一都九県では、1966 (昭和 41) 年上半年期には工場用地向け農地転用が前年度同期から 100 ヘクタール減の 165 ヘクタールだったのに対して宅地向けの農地転用が前年度同期から 140 ヘクタール増の 360 ヘクタールとなり、同年には戦後初めて宅地向け転用面積が工場用地向け転用面積を上回ると予想されていた。地域的には東京近県の神奈川、埼玉、千葉での宅地向け転用の増加が顕著であり、しかもこれらの県では、農林大臣の許可手続きの不要な 2 ヘクタール以下の宅地向け転用面積も増えていると、関東管内の農地転用担当者会議で報告<sup>(46)</sup>されていた。

東京都北多摩郡久留米町では、農地解放の趣旨からすればあくまで農業に使うべき解放農地を「最近の宅地ブームに乗って高い価格で宅地に転売するのは不当利益」だとして、その分の旧地主への返還を求めた訴訟が起こされるということさえあった。結局、東京地裁は 22 名の旧地主側の請求を棄却したが、ちなみに、農地解放当時は 3.3 平方メートル当り約 1 円で約 13 万 2000 平方メートルを国が買い上げ農民に譲渡したものが、1961 (昭和 36) 年に日本住宅公団がこの土地を買収した際の<sup>(47)</sup>買い上げ価格は 3.3 平方メートル当り 4000 円から 5000 円となっていた。

国会に提出される、農業に関する年次報告でも、農地の住宅用地への転用が増加していること、ま

(45) 「農政を阻む農地価格の急騰」『朝日新聞』社説、1965 年 7 月 22 日。なお、社説は、産業や人口の分散を促進し、所得の地域格差を是正するための開発政策が、「結果的には、土地投機市場を全国いたるところの地方拠点にバラまく形になって」おり、「農地価格の値上りはその反映であり、地価対策なき地域開発の当然の帰結なのである」という点を強調していた。

(46) 「宅地向け農地転用盛ん 千葉などの通勤圏で“持ち家”への熱意反映」『日本経済新聞』夕刊、1966 年 9 月 1 日。土地を売った大都市近郊の農家が、増加する人口をターゲットに銭湯を開業する事例が増えていることを伝えた「ふえる“しろとふる屋” 三多摩・埼玉県南部 農地を売って開業 人口急増に目をつける」『日本経済新聞』1967 年 7 月 7 日も参照のこと。

(47) 「『不当利益とならぬ』解放農地の転売に判決」『朝日新聞』1964 年 10 月 29 日。「解放農地の住宅用転売に 旧地主の訴えは不成立 東京地裁」『毎日新聞』1964 年 10 月 29 日、「解放農地の宅地転売に判決 不当利得ではない 東京地裁 旧地主の訴え却下」『日本経済新聞』1964 年 10 月 29 日、「農地転売のもうけ」に判決 旧地主に請求権ない 値上がりは社会の変化 東京地裁」『読売新聞』1964 年 10 月 29 日も参照のこと。

た全般的に、農地価格の高騰が農地流動化の制約となり、農業経営の規模拡大を困難にしていること<sup>(48)</sup>の農業への悪影響が、しばしば取り上げられていた。「昭和42年度 農業の動向に関する年次報告」は、住宅用地への農地転用が増加基調を持続し、1966（昭和41）年における全転用面積の45パーセント、全転用許可件数の70パーセントを占めたことを示したうえで、次のように述べていた。

「都市への人口の集中を反映した住宅用地転用の増大は、その大部分が零細単位の個人用の一般住宅である。これら大量の宅地需要が、鉱工業用地への転用などとあいまって都市周辺部の農地を蚕食している。このような地域での農業は、汚水の流入、排水の不良等直接被害を被りつつあることはもちろん、都市的環境に組み入れられることによって、養鶏、養豚等の畜産経営の後退が余儀なくされている。また、宅地需要の増大は、宅地価格の高騰を招き、周辺農地価格に影響してその上昇を誘発し、規模拡大のための農地取得を困難にしている。土地資源の有効利用を図るうえで土地利用区分を明確にし、他用途利用との調整を図りつつ所要の農地を確保するための<sup>(49)</sup>対策を講ずる必要性が高まっている。」

また、宅地需給が逼迫し地価が高騰する状況につけこんで甘い汁を吸おうとした悪質な不動産業者についての報道がしばしば新聞紙上ににぎわせた。たとえば、1964（昭和39）年4月には、不当景品類および不当表示防止法に対する違反で、始末書や誓約書を取り訂正広告を出させた件数が1963（昭和38）年度中に景品付き売買で81件、大げさな広告で62件にのぼったが、そのうち「大げさな広告の違反のなかでは、とくに宅地あっせん業者の違反が四十三件と目立って多い」ことが<sup>(50)</sup>報じられた。宅地建物取引業法等にもとづく登録の取り消しも含めた悪質な不動産業者の行政処分

---

(48) 「昭和39年度 農業の動向に関する年次報告」第48回国会（常会）提出，112-115，119-120 ページ，農林統計協会編『図説 農業年次報告（昭和39年度版）』農林統計協会，1965年に所収，「昭和40年度 農業の動向に関する年次報告」第51回国会（常会）提出，123-129 ページ，農林統計協会編『図説 農業年次報告（昭和40年度版）』農林統計協会，1966年に所収，「昭和41年度 農業の動向に関する年次報告」第55回国会（特別会）提出，111-117 ページ，農林統計協会編『図説 農業年次報告（昭和41年度版）』農林統計協会，1967年に所収，「昭和42年度 農業の動向に関する年次報告」第58回国会（常会）提出，108-115 ページ，農林統計協会編『図説 農業年次報告（昭和42年度版）』農林統計協会，1968年に所収。『経済白書（昭和41年版）』159-160 ページ，『経済白書（昭和42年度）』129-130 ページも参照のこと。

(49) 「昭和42年度 農業の動向に関する年次報告」110 ページ。「現在のように農地の価格が騰貴しているもとので、農地の流動性を高め、経営耕地規模の拡大を円滑に推進するには十分な政策的配慮が必要である。もともと地価の騰貴は、市街地地価の上昇など農業外要因によるところがかなり強く、したがって地価対策も農業部門のみならず、国民経済全般の立場から幅の広い施策のとられることが必要とされている」と述べた，「昭和41年度 農業の動向に関する年次報告」117 ページも参照のこと。

(50) 「広告と景品販売に 消費者モニター制度 “インチキ” や “行過ぎ” を監視 公取委，六月に発足めざす」『朝日新聞』1964年4月3日。

が行なわれたことも、新聞紙上で再三報じられた。<sup>(51)</sup>

こうした「インチキ業者の締出し」の一方で、「良心的な住宅地造成」の促進を図り、「民間宅地造成業者には許されていない宅地への農地転用も、認可された造成事業については許可できるよう措置することが大きな特色となっている」宅地造成法の制定が進められるといった動きもあったが、<sup>(52)</sup>悪質不動産業者に関する報道は後を絶たず、<sup>(53)</sup>そうした業者に対する取り締まりの強化の必要が社説で論じられることもあった。<sup>(54)</sup>1967（昭和42）年3月には、公正取引委員会が、東京宅地建物公正取引協議会、愛知宅地建物公正取引協議会、近畿宅地建物公正取引協議会に、不動産の不当広告取り締まりの強化を要望するという、異例の行動に出ていた。これらの協議会は、不動産関連の不当広告、不当宣伝を自粛、規制することを目的とした不動産業界の自主組織で、各地とも全業者の7割から8割が加盟していた。公取委としては、「悪質不動産業者の不当広告があとをたたないので、不動産業者が組織している自粛機関の各協議会を通じて業者に自粛を呼びかけたもので、公取委のこうした措置は今回が初めて」<sup>(55)</sup>であった。

---

(51) たとえば、神奈川県による処分を報じた「悪質土地業者を処分 神奈川 11社に登録取り消しなど」『読売新聞』1964年12月4日、「六社の免許取り消す 神奈川 悪質不動産屋に断」『日本経済新聞』1967年3月28日や、東京都による処分を報じた「都、悪質不動産業者を処分 登録取り消しなど七件」『日本経済新聞』1964年12月28日、「悪質不動産業者を処分 四社取り消し、三社に業務停止」『読売新聞』1964年12月28日を参照のこと。

(52) 「良心的な業者を援助 宅地造成法案 閣議で決定 “インチキ” は厳重規制」『朝日新聞』1964年4月11日。「法案、来週国会へ 宅地造成に『認可』と『検査』」『毎日新聞』1964年4月11日、「規制区域内は認可制 宅地造成法案まとまる 来週提出」『日本経済新聞』1964年4月11日、「環境整備義務づけ 宅地造成事業法案 閣議で決定」『読売新聞』1964年4月11日も参照のこと。

(53) たとえば、誇大広告に対して公正取引委員会が訂正広告を出すよう命じたことを報じた「ウソの不動産チラシ広告 訂正せねば告発 公取委が二業者に命令」『日本経済新聞』1965年7月16日、公取委と建設省による悪質業者取り締まりのための合同調査の結果を報じた「五不動産業者に排除命令 インチキ広告」『朝日新聞』1965年12月10日、「ウソの宅地広告除け 公開調査でやり玉 五業者に命令」『毎日新聞』1965年12月10日、「いんちきチラシに“断” 近く排除命令出す 公取 客をつた不動産屋に」『日本経済新聞』1965年12月10日、「悪徳不動産業者が誇大広告のかどで公正取引委員会に摘発され続けることに業を煮やして「強力な措置をとる必要」を強調した「不動産広告を鑑定する 有名無実の公正規約 うまい話にはご用心」『日本経済新聞』夕刊、くらしのページ、1966年9月16日、町田市で多摩丘陵の斜面を離段状に造成した宅地で、温泉がわくとして、台東区の業者が温泉権利付き高級分譲地として大々的に宣伝していたのに対して、誇大広告の疑いがあることを報じた「“温泉つき”に待った 多摩丘陵の分譲地 無届け、誇大宣伝？ 都が注意 業者団体も調査」『朝日新聞』東京版（都心）1967年3月2日、宅地建物公正取引協議会による悪質業者の事情聴取会を報じた「“チラシ…うそでした” 公取協が事情聴取会 追及に不動産屋シュン」『日本経済新聞』1967年3月10日等を参照のこと。

(54) 「不動産業者の誇大広告」『毎日新聞』社説、1965年11月2日。

(55) 「インチキ土地広告 業者、互いに自粛を 公取委、異例の呼びかけ」『日本経済新聞』1967年3月16日。「手口、一段と巧妙に 公取委 悪質不動産屋で警告」『毎日新聞』1967年3月16日も参照のこと。

実際、この呼びかけの翌月には、公正取引委員会が、徒歩数時間のところを徒歩8分とするような誇大広告を出した不動産業者に対して、当該広告に関する訂正広告はもとより、向こう1年間は、ビラやポスターなどの広告を出す際に公取委に提出するよう命令を出すということがあった。<sup>(56)</sup> また、同じ頃、食品・家庭用品の品質表示と宅地・建物の広告について1年がかりで行政監察をしてきた行政管理庁が、不動産売買に関しては誇大広告が「ますます巧妙化している」状況に対して、建設省等の関連機関が強い姿勢でのぞむべきだと勧告することになったことも報じられた。<sup>(57)</sup>

悪質な不動産業者の跳梁跋扈の背後にあったのは、社会資本の整備がおよそ不十分な地域でも民間の宅地開発が行なわれてしまうという事情であった。しかも、ひとたび民間の宅地開発が行なわれれば、地方自治体がそこに道路、水道等を整備することは当然視されていたので、こうした宅地開発は地方自治体にとって、社会資本の効率的な整備を妨げる、財政上の負担にほかならなかった。一方、地方自治体は、大規模な団地開発を渋るようになっていた。すでに1964(昭和39)年に、「最近、団地造りのため、出費がかさむとして団地を歓迎しない市町村が多くなっている」ことが報じられていた。<sup>(58)</sup> 1967(昭和42)年5月には、自治省が行なった、過密地域と過疎地域に関する、主に公共施設の整備に焦点をあてた実態調査の結果が公表され、このうち過密地域については、人口急増に対して道路、下水道、学校といった公共諸施設の整備が遅れがちである点が指摘された。しかし同時に、団地開発が、地元自治体にとって、公共施設、とりわけ学校の整備などの必要から、財政上大きな負担を強いていることも示された。<sup>(59)</sup> こうした問題の解決に取り組もうとしていた建設省

(56) 『『駅近く』が三時間 公取委 誇大広告に訂正命令』『朝日新聞』1967年4月29日、『『広告はず提出せよ』 公取委 悪質土地業者に命令』『毎日新聞』1967年4月29日、『誇大広告の二社摘発』『読売新聞』1967年4月29日。

(57) 『『役所はしっかりせよ』行管庁 不正商品誇大広告 検査などいい加減』『毎日新聞』1967年4月24日。『消費者に損をさせている 行官庁お役所仕事をしかる ルーズな商品検査 業者に押され通し』『朝日新聞』1967年4月24日、『消費者保護できよう勧告 行政管理庁 食パン・乾めん規格 誇大広告規制の機関も』『日本経済新聞』1967年4月24日、『消費者保護で行政勧告 食品表示、義務づけ 電気器具など検査強化 土地の誇大広告、徹底指導』『読売新聞』1967年4月24日も参照のこと。悪質な不動産についての白書での言及としては、『建設白書(昭和42年版)』227-228ページ、『経済白書(昭和42年度)』127-128ページを参照のこと。1961(昭和36)年実施の調査にもとづき、不動産業者の「零細性」、すなわち、「規模はきわめて小さく、企業的要素はきわめて乏しい状態である」ことを指摘したものとして、東京都宅地建物取引業協会『不動産業界沿革史』東京都宅地建物取引業協会、1975年、197-205ページ(引用は197および204ページ)も見られたい。また、不動産業史に関する近年の研究として、橘川武郎・粕谷誠編『日本不動産業史』名古屋大学出版会、2007年がある。

(58) 『曲りかどの住宅公団』『朝日新聞』1964年4月26日。

(59) 『人口激動地帯の実態 自治省が調査』『朝日新聞』1967年5月28日。過密地域の調査対象は、大都市周辺部の埼玉県草加、越谷、蕨の各市、大和、福岡の各町、神奈川県大和、藤沢、平塚、茅ヶ崎の各市と海老名町であった。『人口の過密・減少地域 自治省が実態調査』『毎日新聞』1967年5月28日、『人口急増に息切れの行政 目立つ施設不備 融和欠く団地と地元 過密・過疎地域実態調査』『日本経済新聞』夕刊、1967年5月12日、『衰退のおそれも 開発・農構改善一体化を 過疎地域

の試算によると、人口1万5000人(戸数4500戸)の団地をつくる場合の事業費は78億円で、そのうち地方公共団体の関連公共・公益施設整備のための負担は11億円になり、「地方団体の財政をかなり圧迫することが明らかになっている」のであった。<sup>(60)</sup>『朝日新聞』社説も、「大都市周辺の県や市町村の間に、住宅団地おことわりの空気が強まり、住宅政策の将来に暗い影を投げかけている」との懸念を表明した。<sup>(61)</sup>

無秩序な宅地開発は、河川の氾濫やがけくずれなどの、豪雨による災害を重大なものにするという問題も引き起こした。1961(昭和36)年6月に起きた、全国で数百名の死者を出した豪雨による災害で、この問題に対する関心が高まる中で、特に急斜面での無謀な宅地開発が問題視され、それに対する十分な対策がとられてこなかったという意味でこうした災害は人災であるとの指摘がなされ、ある新聞はこうした災害を「宅地造成殺人事件」というべき問題<sup>(62)</sup>だとした。建設省も無秩序な宅地開発を規制するための法律制定の準備を本格化させ、同年秋には宅地造成等規制法が制定された。<sup>(63)</sup><sup>(64)</sup><sup>(65)</sup><sup>(66)</sup>

---

過密・過疎地域調査まとまる』『日本経済新聞』1967年5月28日、「自治省が過密・過疎対策 来月中に具体案 大都市に特別債 団地、賃貸より持ち家へ 過密地域」『読売新聞』1967年5月28日も参照のこと。

- (60) 「地元負担に基準 建設相宅地審に諮問 公共施設費」『朝日新聞』1967年6月17日。「宅地開発 関連施設の整備を諮問 西村建設相」『毎日新聞』1967年6月17日、「団地建設による負担から地方公共団体を救う 建設省 具体案を諮問」『日本経済新聞』1967年6月17日も参照のこと。
- (61) 「住宅開発と市町村財政」『朝日新聞』社説、1967年7月31日。この問題についての白書での言及に、『建設白書(昭和40年版)』144ページがある。また、地方当局にとっての新規公共投資の負担の重さが「団地開発の円滑な進展をさまたげている」と述べた『建設白書(昭和42年版)』231ページも参照のこと。
- (62) たとえば、『毎日新聞』でのシリーズ「水害診断書(1)~(6)」1961年6月30日、7月1-2日、7月4-6日。
- (63) 「水害よぶズサンな急造宅地 ムりに切り開く山 警告無視、ドシドシ建築」『朝日新聞』1961年6月27日、「無茶だった!“宅地造成”の野放し 集中豪雨で死者十人 阪神地方」『毎日新聞』1961年6月27日、「人災」が余りに多すぎる」『毎日新聞』社説、1961年6月28日、『毎日新聞』余録、1961年6月29日、「危ない住宅 無責任な宅地工事 金もうけ...手を抜く業者」『毎日新聞』「水害診断書(2)」1961年7月1日、「集中豪雨の与えた教訓」『読売新聞』社説、1961年6月29日、『読売新聞』夕刊、よみうり寸評、1961年6月29日、「急造宅地の悲劇 神奈川 ガケくずれ続出」『読売新聞』夕刊、1961年6月29日、『読売新聞』編集手帳、1961年6月30日。
- (64) 『読売新聞』編集手帳、1961年6月28日。
- (65) 「宅地基準法急ぐ 建設省 神戸の被害、教訓に」『朝日新聞』1961年6月27日、「横浜・神戸で実情調査 きょうから 建設省、急増住宅で」『朝日新聞』1961年6月30日、「宅地造成」を規制もう野放しできないと 建設省」『毎日新聞』1961年6月30日、「宅地造成を強く規制 災害防止 傾斜地に重点をおく 建設省で法案急ぐ」『日本経済新聞』1961年6月30日。
- (66) 「災害六法案を可決 衆院本会議」『朝日新聞』1961年10月25日、「宅地造成等規制法案を可決 衆院建設委」『毎日新聞』1961年10月21日、「衆議院本会議」『毎日新聞』1961年10月25日、「衆議院本会議」『日本経済新聞』1961年10月25日、「第39臨時国会で成立した法律 下」『日本経済新聞』1961年11月2日、「宅地規制法案など可決 衆議院本会議」『読売新聞』1961年10月25日。



しかし、同様の災禍が1966（昭和41）年の夏にも起こり、同様の批判がなされた。とくにがけくずれに関しては、「日本列島の体内の、あちらこちら宅地造成という名の手術のあとだらけ。しかもその手術がニセ医者インチキ手術ときているものだから、腹を豪雨に叩かれるとたちまちガケくずれ、生き埋め、と災害の中でもいちばん惨酷な最悪の事件がいたるところに起こった」と手厳しく論じられた。<sup>(67)</sup> 宅地造成等規制法をはじめとする法制度も、いまだ明らかに不十分であった。<sup>(68)</sup> さらに翌1967（昭和42）年夏、都市計画法案が国会に提出された直後にも、西日本一帯の豪雨で、死者・行方不明者が300人以上にのぼる惨事が起きた。その際にも新聞紙上では、急速な都市化がもたらした災禍として、宅地化の進行による山林の減少などで流量の増した都市河川の洪水や、山林に近い都市周辺部の急傾斜地のガケ崩れによるガケ下住宅の被害が問題視され、人災であるとの主張が前面に出された。<sup>(69)</sup> 「豪雨はまたしても都市・国土計画の貧困さをかくすところなく洗い出した」

なお、同法案は、参議院建設委員会で、附帯決議を付して可決された。「第39回国会参議院建設委員会11号」1961年10月31日を参照のこと。なお国会会議録に関して本稿では、国立国会図書館のホームページ上のものを使用している。

(67) 『読売新聞』編集手帳、1966年6月30日。

(68) 「台風被害は人災だった」『毎日新聞』社説、1966年6月30日。「また宅地造成の悲劇」『朝日新聞』1966年6月29日、「横浜で、がけくずれ続出 21人死に、3人不明 急造宅地に被害 市交通局寮が倒壊」および「危険な丘陵いっぱい それでも家は建つ」『毎日新聞』1966年6月29日、『日本経済新聞』夕刊、春秋、1966年6月30日、「丘陵都市の悲劇 ガケ下に人家密集 危険地帯五百余か所も」『読売新聞』1966年6月29日、「豪雨禍は天災ではない」『読売新聞』社説、1966年6月30日および、この豪雨禍の直前に、同月に香港で起こった豪雨による惨事をふりかえり、「写真を見ると数十メートルはあると思われる崖が豪雨に洗い流され、そのてっぺんに足もと半分を宙に現わした高層アパートがあやうくひっかかっている……こんなことを書くのも、日本の高層アパートで、これと同じような条件で建てられたものがすくなくないからである…香港を襲った同じ規模の集中豪雨が〔日本の〕山腹の団地を襲ったら、香港漢字紙の見出しのとおり“暴雨成災、惨情為百年僅見”ということになるのは目に見えている」と述べていた、『読売新聞』編集手帳、1966年6月26日も参照のこと。

(69) 『朝日新聞』天声人語、1967年7月10日、「無計画な宅地造成 またも“人災” 呉・神戸の被害排水できぬせまい河川」『朝日新聞』夕刊、1967年7月10日、「予防措置を欠いた豪雨被害」『朝日新聞』社説、1967年7月11日、「がけくずれ 恐怖におののく人々 一都三県で二千余カ所」『朝日新聞』1967年9月28日、「集中豪雨 なぜこの大被害 防災忘れた都市化 予報はほとんど不可能」『毎日新聞』夕刊、1967年7月10日、「西日本豪雨の残した教訓」『毎日新聞』社説、1967年7月11日、「不意をつかれた“山の町” 宅地造成の悲劇 神戸・呉 山津波の調査も急げ」『日本経済新聞』夕刊、1967年7月10日、「繰り返す豪雨禍に対策を」『日本経済新聞』社説、1967年7月11日、「六甲、三度目の鉄砲水 地質無視の宅地造成 『手ぬるい規制、人災だ』」『読売新聞』1967年夕刊、7月10日、「危険がいっぱい急傾斜地 安全守る法もない そこに家が……まさに人災」『読売新聞』1967年7月11日、「豪雨禍は防げないか」『読売新聞』社説、1967年7月11日、『読売新聞』夕刊、よみうり寸評、1967年7月11日。兵庫県警が問題のある宅地、建物などについて厳しく刑事責任を追及する方針であると報じた「“人災”として追及 神戸の豪雨禍」『毎日新聞』1967年7月11日や、惨事の前に、宅地造成等規制法の規制力が不十分で、問題のある住宅が多いことを指摘していた「丘の上の住宅 土止めさえなく 避難先決め、あきらめ顔」『日本経済新聞』「水害の季節6」1967年6月12日も参照のこと。

とされる中<sup>(70)</sup>、政府も、首相や建設大臣が宅地規制の強化の必要を国会で認め<sup>(71)</sup>、また、治水事業5ヵ年計画の改定作業や急傾斜地崩壊対策事業の早急な実施とともに、さらなる抜本的な対策の検討にいそぎ着手した<sup>(72)</sup>。

## (2) 都市政策を求める世論と、新聞や雑誌に示された様々な構想

このように、様々な都市問題が噴出する中、何らかの有効な住宅対策や都市政策を求める声の強さがしばしば報じられた。たとえば、東京都公聴部が1964(昭和39)年6月に、無作為抽出で選んだ都内在住の20歳以上の男女3000人を対象に行なった、都政に関する要望についての世論調査では、住宅対策を要望する割合が28パーセントでもっとも高く、新聞紙上でも、「都民の住宅対策への関心度が高まってきたこととして注目される」と報じられた<sup>(73)</sup>。

(70) 『読売新聞』編集手帳、1967年7月11日。

(71) 参議院建設委員会で今後の対策を質された西村英一建設大臣が、「宅地造成が原因でガケくずれ、都市部の河川はらんが発生したのが目立つので、宅地造成規制法の強化を考えている」と答弁したことや、佐藤栄作首相も、法制化の問題に関連して、「私権の制限といわれるかもしれないが、地域社会におよぼす影響の大きさからみて、所有権の絶対性ばかりを重視してはられない」と述べたことが報じられた。「宅地規制を強める 首相、参院で答弁 集中豪雨対策に備え」『朝日新聞』夕刊、1967年7月11日。翌日の参議院本会議での首相や建設大臣の答弁を報じる「豪雨被害対策ただ参院本会議」『日本経済新聞』夕刊、1967年7月12日や、「規制区域広げる 宅地造成 西村建設相語る」『日本経済新聞』夕刊、1967年8月15日、「危険地に家建てるな 宅地造成も規制強化 政府対策」『読売新聞』夕刊、1967年7月11日、首相が閣議で「関係当局に対しこれまで以上に宅地開発規制を厳重にするよう指示した」ことを伝えた、「宅地開発強く規制 水害防止で首相指示」『日本経済新聞』夕刊、1967年7月11日も参照のこと。このときの豪雨による被害については、『昭和42年度版国民生活白書』で検討され、こうした「宅地災害は、危険区域そのものに対する規制の強化、保全施設の整備と同時に、土地利用の合理化を図るなど、より根本的な対策によって解決されるべき問題であろう」と論じられていた。『昭和42年度版国民生活白書』62-63ページ。なお、全国の重要河川の想定氾濫区域において人口集積の傾向が著しいために水害面積の減少にもかかわらず被害額は減少していないことを指摘し、また、急激な市街地化により、洪水時の河川流量が従来の堤防や川幅の処理能力を超えて増大するためにひきおこされる氾濫について述べた、『建設白書(昭和42年版)』74-75および239ページも参照のこと。

(72) 「あぶない市街地のガケ 豪雨禍、盲点を明るみに 実態調査を急ぐ 規制できぬ現行法 建設省」『朝日新聞』夕刊、1967年7月10日、「治水計画手直し 来年度から五ヵ年計画 都市河川中心に建設省」『朝日新聞』1967年7月11日、「一億円の支出決る ガケ下の住宅対策 大蔵省、やっと承認」および「建設省が検討始める 急傾斜地規制の法制化」『朝日新聞』1967年7月13日、「調査急ぎ秋には集計 建設省指示 宅地の危険なガケ」『朝日新聞』夕刊、1967年7月21日、「立遅れる山くずれ対策 野放しの危険箇所 やっと調査の段階です」『毎日新聞』1967年7月13日、「治水計画ねり直し 建設省『局地豪雨禍』で 都市防災に重点 大河川中心改める」『日本経済新聞』1967年7月11日、「建設省 来年度の政策固める 『都市河川』を重視 道路公団利用債も発行」『日本経済新聞』1967年8月6日、「危険地に家建てるな 宅地造成も規制強化 政府対策」『読売新聞』夕刊、1967年7月11日。

(73) 「都政へ都民の注文 住宅、道路に集中」『読売新聞』中央版、1964年9月5日。調査は調査員による個別面接で行なわれ、回答率は78.8パーセントであった。「住宅対策を強く要望 都政世論調査

同時に、東京都の都市問題への取り組みに対する批判が、東京オリンピックと相前後して、高まる一方であった。東京都はオリンピック記念事業として東京都交響楽団を発足させる方針を固めた<sup>(74)</sup>が、これに対して、手厳しい意見が示された。「東京都議や都庁幹部は『これは文化を高めるものだから』と大いに乗り気らしいが、文化とはわれわれの生活を豊かにし、向上させるものの謂(い)いである。穴だらけの道路をなおし、下水をちゃんと流れるようにし、ゴミや汚物の処理を手ぎわよくやることの方が、都民にとって“まっ先に必要な文化”だ」というのであった。また、オリンピック終了後はじめての記者会見で東竜太郎東京都知事が新しい目標がほしいと述べたことに対して、「天声人語」が、「東さん、目標はいくらでもあるはずと言いたい」とかみついた。下水道ひとつとっても、普及しているのは都心部の区のみであり、東京体育館のような「世界一豪華な体育館はできたが、その一方では、住宅地に住む人間は、下水道さえ持っていない」のであるから、「オ

---

の中間報告」『朝日新聞』東京版(都心)1964年9月1日および「住宅問題の要望がトップ 都政世論調査の中間結果」『毎日新聞』都内中央版、1964年9月1日も参照のこと。

(74) 「来年夏、処女公演へ 都議会で提案、二管編成で発足 東京都交響楽団」『毎日新聞』1964年9月17日、「『東京都交響楽団』をつくる 来春、オリンピック記念事業に」『読売新聞』1964年9月17日。

(75) 『朝日新聞』天声人語、1964年9月14日。この1年後にも都議会内で、東京都の外郭団体整理の一環として、楽団の存廃について存続を求める自民党と廃止を主張する社会党をはじめとする他の政党が対立しての議論がたたかわされ、いったんは都議会外郭団体等調査特別委員会より都響の廃止が勧告された(「『都交響楽団を廃止』 波紋よぶ分科会の結論 都議会外郭団体委」『朝日新聞』1965年11月13日、「『都交響楽団』廃止せよ 外郭団体調査委 都に勧告きめる」『毎日新聞』1965年11月13日、「廃止勧告は都響だけ 腰くだけ、外郭団体整理 都議会調査委」『毎日新聞』1965年11月24日、「都交響楽団、廃止せよ 外郭団体調査委 分科会が結論」『日本経済新聞』1965年11月13日)が、議会外から賛否両論が寄せられる中(「『都交響楽団の存続を』 音楽評論家らが都に要望書」『朝日新聞』夕刊、1965年11月20日、「『都響』を廃止しないで 都公立校PTAが陳情」『朝日新聞』1965年11月23日、「東京労音 都響の解散を求める 都議会で請願書」『朝日新聞』1965年11月25日、「『都響』存続を 山根銀二氏が要望」『日本経済新聞』1965年11月20日、「都響残してほしい PTA 四団体が陳情書」『日本経済新聞』1965年11月23日)結局、楽団編成を30人に半減する等の条件付きで存続することになった。(「都響の存続決める」『日本経済新聞』1965年12月4日、「都議会レポート “都響” で長時間審議 音楽論まで飛び出す委員会」『読売新聞』中央版、1965年12月4日、「都響の存続本ざまり」『読売新聞』1965年12月4日。)存続に落ち着いた要因のひとつに、当初は廃止を主張していた公明党や民社党が条件付での存続を認めるという態度に変わったことがあった。(「都交響楽団を存続 公明党が態度を変える」『朝日新聞』夕刊、1965年11月24日、「『都響』は存続か 外郭団体 分科会の調査報告」『日本経済新聞』1965年11月25日。)さらにその後、公明党が存続条件にはこだわらないとの見解を示した。(「存続条件ゆるめる 都交響楽団 公明党が表明」『日本経済新聞』1965年12月14日、「“団員半減、こだわらぬ” 都響問題 公明党が懇談会で表明」『読売新聞』中央版、1965年12月14日。)このほか、「都響 存続はきまったが…」『朝日新聞』1965年12月9日、都議会外郭団体等調査特別委員会委員長をつとめた社会党所属の都議会議員加藤清政を紹介した『毎日新聞』ときの人、1965年11月14日や、楽団の存続について都民の理解を求める東都知事の談(「拝啓東知事殿 『都響』の今後は? “都民の楽団”へ育てたい」『読売新聞』夕刊、1965年12月4日)も参照のこと。

ンピック工事”で大いにがんばったあとに、こんどは“オリンピック反省工事”をそれ以上にやってもらいたい、すなわち、「住みよい町にするために、下水、道路、住宅と、都市生活の根本にま<sup>(76)</sup>ず全力をそそいでもらいたいものだ」というのであった。

1967(昭和42)年には、統一地方選の直前に『朝日新聞』が行なった地方自治に関する世論調査で、「地方政治に対する批判や不満は都会地に鋭く<sup>(77)</sup>」、また、都市政策を求める声も都市部の方が強いことが明らかになったとされた。すなわち、「心構えの問題であろうと具体的施策であろうとを問わず、何が住民の関心を一番強くとらえているかを見よう」ということでなされた、「この市区町村をもっと住みよくするためには、どんなことが一番大切だと思うか」との質問に対して、居住地別では、「環境整備と福祉」や「住宅と土地の問題」が7大都市と中都市に多く、一方「地元の開発」を望む声<sup>(78)</sup>が「いなかに住む人ほど強くなる」のであった。同じ頃、総理府内閣官房広報室が閣議に報告した、全国の20歳以上の中から無作為に抽出した2万人を対象に行なわれた国民生活に関する世論調査でも、住環境に対する関心の高さが浮き彫りにされた。まず、希望する生活水準としては、「耐久消費財をひと通りそろえる段階を通りすぎて、家族一人が一室を持ち、気軽に家族旅行ができる生活」とする者が43パーセントに達した。政府に望む政策で最も多かったのは、全国的には物価対策の27パーセントだったが、東京都区部では住宅対策の25パーセントであった。また、交通難や住宅難は緩和されていないという意見が46パーセントと多く、減税と社会資本の充実の二者択一を

---

(76) 『朝日新聞』天声人語、1964年10月30日。オリンピック関連以外の道路や公園の整備、河川汚濁等の公害対策、下水の完備等「オリンピック事業のかけ声から取り残され、忘れられてきた問題」にスポットを当てた『毎日新聞』でのシリーズ「東京……これから」(1)~(5)、『毎日新聞』1964年10月26~29および31日(引用は、26日分)も参照のこと。東の記者会見については、たとえば、「これからの東京 中“いい目標ないかね” 悩み、模索する東さん」『読売新聞』中央版、1964年10月27日を見よ。ただし東は、記者会見に先立って、オリンピック関連施設の整備とそれ以外の部門の施策との間の格差・不均衡の是正を主眼とした、オリンピック後の都政推進について、課長以上の都庁幹部職員に対して訓示を行なっていた。「生活向上など重点に 東都知事、五輪後の施策を説明」『毎日新聞』1964年10月27日。

もっとも、1965(昭和40)年末には、東京都首脳の間で、民生、労働、住宅、清掃各局と教育庁の幹部を中心とした「福祉派」と、首都整備、建設、港湾、交通各局の幹部を中心とした「都市改造派」の二派に分かれて意見が対立し、激しい論争が起こっていると報じられた。福祉派は、知事はオリンピック後にそれまでの建設重視の都政を方向転換すると約束したはずであり、たとえば「道路予算を一〇億円削れば、重症心身障害児施設など懸案の福祉対策を大幅に実施できる」と主張した。これに対し都市改造派は、「都が本格的に東京の都市改造に乗出したのはオリンピックからで、いまやっと軌道に乗ったばかり」であると説き、「道路、港湾の建設事業は三分の二が国の補助金でやれる。福祉面の事業はまるまる自前だ。国のカネを引出す方が都民全体からいえば得策ではないか」と訴えたのであった。『朝日新聞』東京版(都心)、1965年12月31日。

(77) 「地方自治への関心度 本社全国世論調査 積極的で相当高い 都市は鋭い批判意識」『朝日新聞』1967年4月9日。

(78) 「本社全国世論調査 地方自治の意識を探る」『朝日新聞』1967年4月9日。

求めると、減税を望む 25 パーセントよりも社会資本の充実を望む 41 パーセントの方が多かった。<sup>(79)</sup>

しかし、安易な弥縫策とみなされた施策は新聞紙上等で容赦なく批判され、断念に追い込まれた。それをよく示す例が、1964(昭和39)年に建設省が進めようとした、多摩川の堤防住宅の計画であった。この計画は、多摩川の丸子橋・二子橋間の5キロにわたる河川敷を利用し、両側の堤防上に初年度に2000戸、最終的には4500戸の中層アパートを日本住宅公団によって建設しようというものであった。<sup>(80)</sup>しかし、都市計画協会、首都圏基本問題懇談会、公園緑地協会や中央児童福祉審議会などが、緑地帯として残すべきだと強く反対し、<sup>(81)</sup>『毎日新聞』も、計画が世に示された際に、手厳しい批判を社説で展開した。「自然をつぶすことが進歩でもあるかのように考えるわが国では、堤防に住宅団地をつくり、河川敷に自動車道路をつくってあやしまない」が、「公共のものであり、風致地区でもあり、そして地域住民のレクリエーションの場でもある河川」をこうしてつぶすのは、「あまりにも目先にとらわれ、人間性を無視した考え方」だというのであった。そこから社説が次のように述べていたことに注目したい。

「もちろん、住宅難の解消は当面の重大な問題にはちがいない。しかし、住宅難の解消をはばんでいるのは、地価抑制をサボり、投機者をのさばらせている政治の責任であって、けっして土地がないからではない。東京の区部でも、建物の平均は二階にさえなっていないというし、高速交通機関をつくれれば、近郊に開発の余地はまだいくらでもある。われわれがたびたびいってきたように、国土の利用区分を設けて、土地の用途を画定し、土地利用を規制し、同時に先買権を設ければ、必要な宅地は確保できないことはないのである。...もちろん、それにはある程度の勇断を必要とするだろうが、そういう手を打とうとしないで、地価を投機にまかせ、けっきょく、地価の安い緑地帯をつぶして安易に住宅団地をつくり、堤防まで団地化しようというのは、どうも納

---

(79) 前掲注(18),「60%が生活に満足 国民生活世論調査 減税より社会資本充実」『日本経済新聞』夕刊,1967年6月29日。「依然多い経済的不満 内閣広報室 国民生活世論調査」『朝日新聞』夕刊,1967年6月29日,「生活世論調査 内閣広報室が発表 住宅難に不満が集中 『せめて車,ピアノを...』が半数占め 要求水準は“ぜいたく”に」『毎日新聞』夕刊,1967年6月29日,「“国民生活は上向き” 政府の世論調査 六割が満足感 物価,住宅には施策望む声」『読売新聞』夕刊,1967年6月29日も参照のこと。

(80)「川原に細長い団地 建設省の計画進む 多摩川にまず二千戸 安い建設費 洪水にも備え」『朝日新聞』1964年6月5日,「多摩川に4,500戸 堤防住宅の具体計画決まる 内側にハイウェーも」『日本経済新聞』1964年6月5日,「八月まず二千戸着工 建設省が計画 多摩川堤防住宅」『読売新聞』1964年6月5日等を参照のこと。

(81)「堤防住宅の計画に反対 飯沼都市計画協会長ら」『朝日新聞』1964年6月19日,「住宅か緑地かもめる多摩川の堤防 論争,白熱化の雲行き 対立する建設省・専門家」『朝日新聞』1964年6月24日,「東京周辺の土地利用 首都圏懇談会が報告書 50キロ内を整備地域 緑地確保に基金設ける」『読売新聞』1964年6月14日,「多摩川住宅再考を 中央児童福祉審会長要望」『読売新聞』1964年9月12日。

得できない。…本来やらねばならぬ土地政策、住宅政策を実行しないで、安上がりだから堤防の住宅化をはかるなど生活環境をかえりみないようでは長い目でみた場合、都市計画とか国土開発計画に大きな禍根を残す恐れがある。<sup>(82)</sup>」

かくして、この計画は発表から3カ月余りで、「世論を尊重して」見送ると建設大臣が明言することを余儀なくされたのである。<sup>(83)</sup>

実際、新聞や一般向けの雑誌では、都市問題そのものについての指摘に加えて、それいかに対処すべきかということが盛んに論じられた。すでに昭和30年代半ばには、「都市計画という言葉が、今日クローズアップされ、交通、住宅、下水など、さまざまな切実な問題に対して、都市全体の立場から計画しなければならぬという意識がたかまりつつある」との指摘がなされ、とくに、建築家の積極的な取り組みへの期待が表明された。<sup>(84)</sup>同時に、建築家以外の様々な分野の専門家や為政者によって、また新聞でのシリーズ等でも、活発な議論が早くから展開され、誌上座談会も盛んに行な

(82) 「堤防の住宅団地化に反対」『毎日新聞』社説、1964年6月6日。

(83) 「“堤防住宅”見送り」『朝日新聞』夕刊、1964年9月22日。「多摩川堤の住宅中止 建設相談 高速道路はつくる」『毎日新聞』夕刊、1964年9月22日、「多摩川団地”白紙に 環状道路は明年度着工」『日本経済新聞』夕刊、1964年9月22日、「住宅は見送り 多摩川河川敷き」『読売新聞』夕刊、1964年9月22日も見よ。

(84) 「色彩の都市計画」『朝日ジャーナル』1959年11月8日号、53ページ。

(85) 「“線”から“面”への都市計画」『朝日ジャーナル』1960年4月24日号、53ページ、「下からの都市計画」『朝日ジャーナル』1960年9月4日号、39ページ、「都市計画と建築家の役割」『朝日ジャーナル』1960年11月13日号、39ページ、「都市デザインの実現へ」『朝日ジャーナル』1961年1月8日号、51ページ。

(86) たとえば、「空から描く東京の都市計画 本社座談会 邪魔なヤミ建築 人口増加、計画を超越す」『読売新聞』1955年12月18日、「巨大病」にかかった東京 地理学者・ペン代表の診断書」『週刊読売』「今日の問題」1957年9月22日号、14-16ページ、「マンモス都市東京 その処方箋は…」『週刊朝日』1958年1月19日号、3-11ページ、「マンモス都市東京の診断書 都の『統計から見た東京』座談会」『朝日新聞』1958年1月21日、「10年後の東京 ①~⑤」『読売新聞』1959年1月1日、5日~28日、安岡正太郎「“ニセ物”都市東京」『藝術新潮』第10巻第2号、1959年2月「特集 藝術はどこにでもない」254-261ページ、関連分野の官公吏、学識経験者等を委員とした『読売新聞』の「都市建設調査会専門委員会」による諸提言（たとえば、「理想の都市を作ろう 都市建設調査会専門委員会報告 都市美対策 立法化を考える前にみんなの良識が必要」『読売新聞』1960年1月21日、「理想の都市を作ろう 都市建設調査会専門委員会の報告 下水道 くみ取り便所一掃 健保と同じ気持ちで国がまず資金流して」『読売新聞』1960年5月26日、「理想の都市を作ろう 都市建設調査会専門委員会報告 土地収用 家ごと買いとり高層ビルに収容 市街地改造法案の目的」『読売新聞』1960年8月18日）、司忠「都市計画なき東京」『文藝春秋』昭和35年2月号、1960年2月、43-45ページ、「東京点望 ①~⑤」『朝日新聞』東京版、1961年2月7日-11日、13日-15日、20日、22日-26日、28日、3月1日、4日、5日、7日、10日、15日、17日-19日、21日、「交通マヒ解消への提案 東京の通勤・路面交通難」『朝日ジャーナル』1961年2月12日号、6-13ページ、「後藤新平大いにワラウ 何たるザマか東京の現状」『週刊朝日』1961年5月5日号、12-17ページ、都留重人「日本の都市をどうする 経済学者の一提言」『朝日ジャーナル』1962年1月14日号、84-90ページ

(87)  
われた。国連調査団など多くの海外の専門家が視察や議論に日本に招かれ、その発言が大きく取り上げられもした。<sup>(88)</sup>

都市問題に対する解決策として示された多くの提言の基本的な方向性は、2つに大別された。ひとつは、大都市、とりわけ東京がさらに巨大化することを積極的に認めるような考え方で、具体的には、東京湾を都市化しようというものであった。その代表例に、住宅公団総裁として、首都圏整

等、枚挙に暇がない。東京の人口が1000万人を突破した際に、この事態にどのように対処すべきかについての「都民の声」を伝えた「一千万東京 人口・産業分散を めだつ就職、就学転入」『朝日新聞』1962年2月1日も参照のこと。そこでは、元東京市長の堀切善次郎が「国が思い切った処置を」取ることを、磯村英一は「地方に新しい産業都市を」建造することを、仏文学者の辰野隆は「中学校以上を全部郊外へ」移転させることを提言し、神田藪蕎麦本店主人の堀田康一は、「もっとしっかりした都市計画をやって住みよくしてほしい。〔関東大震災後の震災復興を行なった〕後藤新平さんのようなえらい指導者がほしいところですね」と述べていた。また、名古屋市における市民主導の市街地再開発構想が、市当局というカベに直面していることを報じた、「都市開発をめぐる市民と自治体」『朝日ジャーナル』1965年4月4日号、88-94ページ、および「あすへの実験室 3 市民発想の都市改造 名古屋市『栄東』地区」『朝日ジャーナル』1963年7月21日号、90-93ページも参照のこと。

(87) たとえば、安部公房(作家)、川添登(建築評論家)、菊竹清訓(菊竹建築事務所)、田辺真人(『国際建築』編集長)、丹下健三による座談会「新しい都市像を求めて」『中央公論』新年特大号、1961年1月、212-23ページ、柴田徳衛(東京都立大学経済学部助教授)、鈴木俊一(東京都副知事)、高山英華(東京大学工学部教授)、都留重人(一橋大学経済学部教授)による座談会「東京改造案を改造する」『文藝春秋』昭和37年7月特別号、1962年7月、106-116ページ、1964年4月に行なわれたシンポジウムでの討議を報告者がそれぞれまとめた、柴田徳衛「急膨張と混乱をもたらした背景」、大高正人(建築家)「空中に人工土地をつくれ」、中根千枝(東京大学助教授)「不思議な東京・東京人」、飛鳥田一雄(横浜市長)「特殊な“政治”を及ぼせ」の諸論考から成る、「新しい東京は可能か…過密化の原因と影響…シンポジウム」『朝日ジャーナル』1964年5月10日号、16-24ページ、美濃部都知事の誕生に際して、東京改造について議論した、石原舜介(東京工業大学教授)、角本良平(評論家)、坂本二郎(一橋大学助教授)、松下圭一(法政大学教授)「大東京経営論」『別冊中央公論 経営問題』6巻2号、1967年、228-242ページ等。

(88) たとえば、「青い目の東京都市計画散歩」『読売新聞』1960年5月23日、「マンモス東京病状診断 国連都市調査団にきく」『読売新聞』1960年8月12日、アーネスト・ワイズマン、磯村英一、米谷栄二による「日本の都市づくり採点 国連調査団のアドバイス 座談会」『週刊朝日』1960年9月11日号、31-35ページ、ネーザン・グレーザー「ニューヨークと東京を比べると 東京の都市計画に忠告する」『中央公論』新年特大号、1962年1月、290-97ページ。ただし、同じ号の291ページの「解説」で示された、建築家の芦原義信の、「東京全体がグレーザー氏のように多用途併存になつては混乱をまきおこす」との見解も参照のこと。国連調査団が大都市圏の将来計画についての助言と勧告をするための調査を行なったことを報じる、「人口過密を防ぐ方法 “中京圏” 調査の国連ワイズマン団長に聞く」『毎日新聞』1964年4月7日、「都市計画センター設立など 国連調査団、中京圏で講評」『毎日新聞』夕刊、1964年4月11日、「土地利用の規制を ワイズマン調査団報告 中部など四地域の開発」および「ワイズマン報告の内容(要旨)」『毎日新聞』夕刊、1964年4月25日、「国連調査団 地域開発で報告書 土地利用計画作れ 岡山-香川間架橋を」『日本経済新聞』夕刊、1964年4月25日等も見よ。また、東京都が招いた都市問題の専門家であるロンドン大学のロブソン博士が、地価の抑制に関して政府や東京都がもっと積極的に取り組むべきだと強調したことに賛同する趣旨の投書が『毎日新聞』に寄せられ、同趣旨の投書が数通あったと記されていた。(「地価高騰は政治の責任 ロブソン博士の助言生かせ」『毎日新聞』投書、1967年5月17日。)

備計画にもとづく衛星都市の建設に取り組みながら、「地面を安く得ることがいかに困難なことを経験して、…地主のいない地面を作ろうと考えるに至り、故郷千葉県の「鹿野山、鋸山などをダイナマイトでも原子爆弾でも使ってぶち壊して、その土や岩をもって東京湾を埋め立て、山の跡には理想的な農村を作る」とぶち上げた 1958 (昭和 33) 年の加納久朗の構想<sup>(89)</sup>や、東京湾をまたがる海上都市構想を打ち出した丹下健三の構想<sup>(90)</sup>などがあつた。

これに対し、遷都論に代表されるような、大都市からの分散を基調とする議論も盛んであり、1964 (昭和 39) 年 9 月には、元開銀総裁の小林中を議長に、水上達三三井物産社長、五島昇東急社長の財界人、磯村英一都立大教授らの学者、静岡県・山梨県両知事らの地元関係者など 13 名から成る民間団体として前年 9 月に発足した富士山麓総合開発委員会による、富士山麓に政治や研究機能を移

(89) 加納久朗「東京を造り直す——首都建設の一試案——」『藝術新潮』第 9 巻第 11 号、1958 年 11 月、41-43 (引用は 41,43) ページ。加納の構想や産業計画会議による同様の構想などを紹介した、「海に描く新東京 (1)-(10)」『毎日新聞』都内版、1959 年 1 月 5 日-14 日、「東京湾を埋めっちゃえ！海上に出現する！？“ネオ・トウキョウ”」『週刊漫画 Times』1959 年 11 月 4 日号、8-13 ページ、「新しい国づくり① 海へ伸びる東京都」およびグラビア「海へ伸びる東京」『朝日ジャーナル』1959 年 3 月 15 日号、20-25 ページ、「加納総理」しっかり頼みます 新千葉県知事へ「架空閣僚」の提言」『週刊朝日』1962 年 11 月 16 日号、22-26 ページ、加納と評論家石垣綾子の対談「新しい東京——美しい首都建設の夢——」『週刊明星』「二つの椅子」1959 年 1 月 11 日号、7 ページ、加納構想に対してやや懐疑的な「皇居と海とを大事に」『藝術新潮』第 10 巻第 2 号、1959 年 2 月、26 ページ等も参照のこと。加納の人物像については、「未来に夢かける“大風呂敷”知事・加納久朗 東京湾の殿様」『週刊文春』1962 年 12 月 17 日号「この人と一週間」86-90 ページ、「私のサラリーマン時代 (5) ものをいった体力・精神力 加納久朗」『週刊サンケイ』1959 年 1 月 4 日号、28-29 ページ等を参照のこと。

(90) 丹下健三「東京の構造改革計画——あすの 1000 万都市に備えて——」『朝日ジャーナル』1961 年 2 月 12 日号、15-18 ページ、丹下健三「海の上に五百万 新東京計画が実現すれば」および「海に浮かぶ未来都市 丹下健三氏の夢」『週刊朝日』1960 年 10 月 16 日号、32-33 ページおよび同号グラビア、「新しい東京をつくる ゲスト 丹下健三氏」『週刊朝日』1961 年 1 月 1 日号「日本のフロンティア 犬養道子対談①」26-30 ページ、尾崎正直「都市計画家の発想と現実 丹下健三氏と“未来東京”」『朝日ジャーナル』1962 年 1 月 7 日号、31-33 ページ。このほか、首都圏、近畿圏といった構想を超えて、東京・大阪間をひとつの「巨帯都市」あるいは「東海道メガロポリス」ととらえた、丹下健三「あすの都市の姿」『朝日新聞』1965 年 1 月 1 日、丹下健三「日本列島の将来像」『中央公論』新年特大号、1965 年 1 月、48-71 ページも参照のこと。丹下の時代の寵児ぶりを示すものとしては、「タンゲ流の家元——国際建築美術賞を受ける——」『週刊朝日』1959 年 5 月 10 日号、グラビアや、大宅壮一「群像断裁② 前衛好きの日本人 建築・演劇・写真・絵画の四天王」『週刊朝日』1959 年 6 月 28 日号、32-34 ページ等を参照のこと。

(91) たとえば、天野光三 (経済企画庁・総合計画局)「東京遷都のすすめ——動脈硬化した東京の治療法——」『文藝春秋』昭和 36 年 4 月号、1961 年 4 月、64-71 ページ、「『東京遷都』への構想——富士山麓を指す石原レポート——」『週刊新潮』1961 年 4 月 3 日号、22 ページ。そうした論者のひとりである都市社会学者の磯村英一はまた、天皇家が住まいを移して既存の皇居を開放することを早くから主張していた。「皇居開放をどう思うか 録音 街の世論」『読売新聞』1959 年 1 月 7 日、磯村英一 (東京都立大教授)「東京しあわせ計画 首都づくりの盲点をつく」『朝日ジャーナル』1961 年 6 月 25 日号、16-21 ページ等を参照のこと。



転させる提案がなされた。この提案は、首相、建設大臣、経済企画庁長官ら関係各相に意見書として提出されたもので、意見書では、国会、中央官庁、学校などを移転した「頭脳センター」を富士山麓に建設することにより東京の機能分化を図るとともに、富士山に環状および放射状の道路を整備しての観光開発を行なうべしと強調されていた。<sup>(92)</sup>

但し、富士山麓総合開発委員会の提案に対する疑問も呈せられた。『毎日新聞』社説は、この提案について、分都、展都で管理中枢機能を分散した場合に、東京の都市としての性格がどう変わるのかが明示されていないことが「欠陥」であると論じた。つまり、「日本のように中央集権的色彩がますます濃化されつつある国」での管理中枢機能の分散は、「犠牲や摩擦があまりにも大き過ぎることになりはしないか」という懸念が強いので、少なくとも分散による犠牲と効果の両者について「もっと明らかにされないかぎり、にわかに賛成するわけにもいかない」というのであった。<sup>(93)</sup>

同時に、都市問題やその解決策に関する議論では、大きく3つの問題提起が行なわれた。ひとつは、都市問題の解決を図るにあたり、より強力な国のイニシアチブを求めることである。たとえば、後に『タテ社会の人間関係』を著す人類学者の中根千枝は、1964（昭和39）年に、『朝日ジャーナル』に掲載された東京に関するシンポジウムで、東京を「政府直轄の特別区にすべきである」と論じた。すなわち中根は、「すでに山積している多くの問題は地方行政単位のレベルでは扱えない、また解決しえないような段階に達して」おり、「道路・住宅の思いきった改善などというものは、とてい国家的行政によらなければ解決しえない」中で、「東京のような寄合い所帯の大集団に機能力をもたせるために」も、「中央集権的な組織が望ましい」と主張した。「中央集権というと、すぐ不当な権力と結びつけて考える人が日本には多いが、権力のルートとしてではなく、機能力のルートとして組織を確立すればよいのではなからうか」というのであった。<sup>(94)</sup>

(92) 「富士山麓の開発急げ 民間団体が政府に意見書 都の機能分化や観光に」『毎日新聞』1964年9月17日。「政治は富士山ろくで 『総合開発委』が意見書 東京の過密状態を調整」『朝日新聞』1964年9月17日、「富士山ろく総合開発 委員会が意見書 新形式で官庁都市 国会や主要機関移して」『日本経済新聞』1964年9月17日、「富士山ろく総合開発 委員会意見書 “頭脳センター”分散 議会、官庁、学園など」『読売新聞』1964年9月17日も参照のこと。また、この提案を好意的に論じたものとして、たとえば、『読売新聞』編集手帳、1964年9月19日を見よ。このほか、分散論や分散論対大都市肯定論についての一般誌での議論としては、「富士山と東京湾の対決 “一千万人の引越先”はどっち？」『週刊読売』1962年8月12日号、8-14ページ、「富士山麓を取り巻いて出現する“西東京”」『週刊サンケイ』1964年10月19日号、30-34ページ、石原憲治（建築事務所社長・元日本都市計画学会会長）「富士山麓展都論——現代文明と首都の課題——」『中央公論』二月号、1968年2月、120-33ページ等も参照のこと。なお、昭和30年代・40年代における東京の都市改造に関する様々な都市論については、東京都議会議会局調査部調査課『東京の都市改造——諸論の分析——』東京都議会議会局調査部調査課、1971年も参照のこと。

(93) 「首都問題打開のキメ手」『毎日新聞』社説、1964年9月18日。

(94) 前掲注(87)、中根千枝「不思議な東京・東京人」22ページ。昭和30年代初めに、安井誠一郎東京都知事、内山岩太郎神奈川県知事、柴田等千葉県知事が国の積極的な取り組みを求めた、「三知事大いに語る 初夢『超大東京』」『中央公論』新年特大号、1956年1月、64-71ページも参照のこと。

2つ目は、都市問題の解決のために都市計画をすすめるにあたり、市民の自覚を促すことである。たとえば、建築家を中心とした専門家による『中央公論』1958(昭和33)年新年号での誌上座談会では、「なんといっても市民の側に都市計画、都市生活に対する関心が薄い。…市民の側に都市生活についてのはっきりした意識が足りなかったといえるのではないか」(浅田孝)、「根本は、一般の人がセンスがないことでしょう。…政治が悪いといって、政治ばかり責めても無理だと思うんです。一般の人のセンスがなければですね」(竹山道雄)、「ここで私有財産制否定をいい出すわけではないけれど、土地に対する市民の意識ですね、土地は根本的には民族共同体のものであることをみんなが権利として意識することが必要だと思う。東京の土地は都民のものであるということは現代の資本主義社会でいってもさしつかえないと思う」(浜口隆一)<sup>(95)</sup>といった発言が相次いだ。

そして3つ目が、市民の自覚を求めつつ、さらに一歩進んで、都市問題の解決に積極的に政治をからませるべきだと主張することである。たとえば、1960(昭和35)年に国連調査団が来日した際の座談会で、磯村英一はつぎのように述べた。

「日本で都市計画を実行するポイントについて、調査団の人は“政治”がどのように関連しているか、さらに選挙とどういう関係があるか、この二つを必ず突いてくる。そして、政治家が都市計画をほんとうに実行しようと思えば、自分の選挙民にそうすべきだと教えるのが政治家のつとめだという。

ところが日本は逆じゃないか。計画よりも選挙民の私的利益を守ることにはきゅうきゅうとしている。アメリカでは、政治家のそんなウラの動きが選挙民にわかったならその人は次の選挙では必ず落選する。そういうふうな世論がプランナーを支持しなければ、都市計画なんかはできないといっている。<sup>(96)</sup>

以上見てきたように、昭和30年代から昭和40年代初めの新聞や雑誌では、都市問題やそれに対する様々な構想が盛んに取り上げられ、また、政府が何らかの断固たる都市政策、中でも都市計画を追求すべきだとする意見と、さらには、そうした政策の欠如に対する批判や不満も、頻繁に示されていた。実際、昭和30年代末までには、都市への集中や都市化の無秩序な進行に対して、政府内

---

(95) 竹山道雄(東京大学教授)、芦原英了(評論家)、浜口隆一(建築評論家)、浅田孝(都市計画家)、芦原義信(建築家)による「座談会 より住みよい都市を」『中央公論』新年特大号、1958年1月、86-97ページ(引用は、87、95-96ページ)。芦原義信「人間派都市計画」『中央公論』1961年11月、378-383ページも参照のこと。

(96) 前掲注(88)、アーネスト・ワイズマン、磯村英一、米谷栄二「日本の都市づくり採点 国連調査団のアドバイス 座談会」、35ページ。前掲注(28)、磯村英一「こんな東京に誰がした——もっとイメージを、もっと政治を——」70-77ページや、前掲注(86)、「交通マヒ解消への提案 東京の通勤・路面交通難」12-13ページ等も参照のこと。

での様々な主体による都市政策への取り組みが本格化していた。

（経済学部教授）