

Title	都市計画法の制定に関する一考察(2)
Sub Title	The enactment of the city planning law, 1968 (2)
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.2 (2009. 7) ,p.307(119)- 342(154)
JaLC DOI	10.14991/001.20090701-0119
Abstract	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。
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20090701-0119">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20090701-0119</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（2）\*

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

## II 新聞・雑誌に示された都市問題と都市政策

### （3）分散志向の施策の行き詰まり

#### ① 新産業都市と首都圏整備計画

昭和 30 年代において、都市での過密や都市の無秩序な膨張に対する国の施策の基本的な方向は、分散で始まった。これはひとつには、地域格差の是正とも関連した新産業都市の建設を通してめざされた。産業立地に軸を置き、地方都市の育成を図るものであった。もうひとつ、とくに東京に関しては、1958（昭和 33）年に策定された首都圏整備基本計画にもとづく大都市の抑制がめざされた。この計画は、首都圏整備行政を推進するべく 1956（昭和 31）年に制定された首都圏整備法にもとづき総理府の外局として設置された首都圏整備委員会（委員長は国務大臣で基本的に建設大臣が兼任）が作成したもので、都区部や三鷹、武蔵野、川崎、横浜、川口の各市を含む既成市街地の周囲を約 11 万ヘクタールのグリーンベルト（農地などから成る緑地帯）で囲み市街地の膨張を抑え、そのさらに遠方にある既存の地方都市に産業と人口を分散させることを想定していた。しかし、これらの施策が有効に展開したとはおおよそ言い難い。まず、新産業都市から見ていこう。

\* 本稿提出時に頂戴したコメントに感謝申し上げる。

1962（昭和37）年5月に成立した新産業都市建設促進法にもとづき1963（昭和38）年7月12日の閣議で、地方開発の拠点としての新産業都市13地区（および同様に地方での産業振興の目的で工業整備特別地域6地域）の指定が内定した<sup>(1)</sup>。新産業都市の指定内定は、44地区が立候補しての激的な「政治的かけひきと陳情合戦の泥仕合」のあげくのことであった。それほど各地が誘致を熱望したのではあるが、1964（昭和39）年12月15日にこれら13地区の新産業都市建設基本計画が地方産業開発審議会です承されるまでには、地価高騰が企業進出を妨げ、工業生産の目標値は下方修正され、一方、当初2兆9000億円と見込まれた関連する公共投資が4兆3000億円にふくらむなどの問題が生じ、新産業都市建設の進捗が不安視されるようになっていた<sup>(2)</sup>。

分散が重視される中では、こうした新産業都市建設の遅れが「大都市の過密化対策が実現できぬことを意味する」との懸念が示された。しかも、本来「表裏一体」であってしかるべき地域開発と大都市過密対策が、「企画、立案から実行面まで各省バラバラで一元化されていない」という状況があった。そこで、たとえば1964（昭和39）年末の『朝日新聞』社説は、総合的な国土開発のための閣僚懇談会といった機関を設置して「当面何が最も重要かを国家的、国民経済的に高い見地から再検討し、重点投資をしてゆくことが大切であろう」と提言した。その際、社説は、「まず当面、新産業都市の建設に力点を置くべき」だとした。「小手先の過密対策よりもその方が効果的で、かつ早道」であり、「またそれが、長期的にみても日本経済の均衡ある発展に、役立つ」からというのであった<sup>(3)</sup>。

- (1) 工業整備特別地域には、1957（昭和32）年に鉱工業地帯整備地域に指定されていた地域になった。「“特別地域” 含め19カ所 『新産業都市』指定きまる」『朝日新聞』夕刊、1963年7月12日、「新産業都市は13カ所 政府・与党、調整成る 三カ所を追加指定 きょう閣議決定へ 八戸、東予、有明」『毎日新聞』1963年7月12日、「新産業都市 きょう閣議決定 東予（愛媛）など13カ所 党と一致、首相裁断へ」『日本経済新聞』1963年7月12日、「『新産業都市』調整つく 13地区にふやす 党側、20カ所指定を断念 きょう閣議決定 5鉱工業整備地区も」『読売新聞』1963年7月12日。
- (2) 「開発審議会が承認 公共投資は四兆三千億円 新産業都市の基本計画」『朝日新聞』1964年12月16日および「道けわしい新産業都市 金の出し手が問題 青写真はねり直したが ガンは地価高騰」『朝日新聞』1964年12月23日（引用は12月23日付の記事）。「工業生産7兆（昭和50年）に 審議会です承 新産業都市の建設計画」『毎日新聞』1964年12月16日、「新産業都市基本計画を承認 地方産業開発審」『日本経済新聞』1964年12月16日、「事業費四兆三億円 新産業都市の基本計画 審議会です承」『読売新聞』1964年12月16日も参照のこと。陳情の激しさについては、「陳情という政治力学 新産業都市指定をめぐる人海・波状・コウトウ作戦」『朝日ジャーナル』1963年7月21日号、12-22ページを参照のこと。
- (3) 「新産業都市と過密対策」『朝日新聞』社説、1964年12月17日。ところで、地方都市の育成に早くから熱心だったのが『読売新聞』であり、社主の正力松太郎自ら、地方の中核都市としての「百万都市」建設を提唱した。「“百万都市” 建設の提唱 地方反映の拠点に 新時代に必要な規模」および正力松太郎述「富山県に理想都市 富山—高岡をむすんで」『読売新聞』1960年2月10日や、「動きだした“百万都市構想” 日本海側に有力な三拠点 市民の支持えて促進母体各地に誕生」『読売新聞』1960年3月21日を参照のこと。「百万都市 地方の繁栄へ日本の“行政改革”」『週刊読売』1960年3月30日号、84-88ページも参照のこと。

しかし、新産業都市の指定からおよそ2年半後の1967（昭和42）年5月に経済企画庁が発表した新産業都市の現状調査では、「地価の異常な上昇、公害の発生、人口の伸び悩みなど、部分的にはあるが、相当深刻な問題が出ている」ことが指摘された。新産業都市および工業整備特別地域の地価が、指定前の1962（昭和37）年3月末から4年間で住宅地、工業地とも約2倍になっており、6大都市や全国市街地でのその間の値上り率の1.5倍から1.7倍をも「相当上回って」いた。一方、1960（昭和35）年から1965（昭和40）年までの新産業都市の人口増加率の4.3パーセントは、同期間の全国の増加率5.2パーセントを下回っており、新産業都市の人口計画を達成するために必要<sup>(4)</sup>として想定されていた5年間の伸び率である11パーセントにはるかに及ばなかったのである。

1964（昭和39）年には、1958（昭和33）年に策定された首都圏整備基本計画が大幅に改訂される見通しであることが報じられた。そもそもこの計画では、都心から半径15-25キロにわたる幅10キロのグリーンベルトである“近郊地帯”でもって東京の無秩序な膨張の抑制をはかろうとしていたが、地元農民の反対もあって、そのための法的措置等がほとんどとられなかった。その結果、実際には無秩序な市街化が進み、「すでに『緑地帯』としての意味が失われつつある状態」となっていた<sup>(5)</sup>。都市膨張を抑止できない首都圏基本整備計画の再検討の必要はかねてより指摘されており、1963（昭和38）年には東龍太郎東京都知事が都心より50キロの圏内を大都市圏として整備する必要があると主張した<sup>(7)</sup>。そうした中、1964（昭和39）年6月に提出された、首都圏基本問題懇談会（首都圏整備に関する基本事項を検討するため設置された、首都圏整備委員会委員と有識者とから成る懇談会）の「既成

- 
- (4) 「地価は異常に上昇 経企庁発表新産都市などの現状」『朝日新聞』1967年5月14日。「新産都市工場誘致ますます 企画庁発表 人口あまりふえぬ」『毎日新聞』1967年5月14日、「四年目迎える新産業都市 現状と問題点 人口吸収進まず 格差（対既成工業地）はむしろ拡大」『日本経済新聞』1967年5月14日、「新産都市、三年の歩み 経企庁発表 人口、逆に減る 公害表面化 工場誘致だけ順調」『読売新聞』1967年5月14日も参照のこと。
- (5) 「首都圏計画を手直し 懇談会が報告書 緑地帯方式やめる 50キロ以内を総合調整」『毎日新聞』1964年6月14日。「『近郊整備区域』を検討 首都圏問題懇談会 緑地帯計画を修正」『朝日新聞』1964年6月6日、「“新しい東京”のビジョン 半径50キロを大都市圏 山田局長が構想報告 大都市圏開発セミナー」『朝日新聞』夕刊、1964年6月10日、「『首都圏懇談会』が報告書 緑地対策を強化 半径50キロ圏 総合利用構想を」『朝日新聞』1964年6月14日、「首都圏懇談会 周辺の土地利用で報告 緑地確保に減税も 農地転用など規制強化」『日本経済新聞』1964年6月14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日も参照のこと。
- (6) たとえば、「“首都圏計画ねり直す” 東都知事記者会見 用地取得、強力に」『読売新聞』中央版、1961年4月19日、「首都圏整備計画を再検討 行官庁、きょう整備委に勧告 “分散”に優遇措置 各省事業の調整を図れ」『毎日新聞』1962年8月18日、「首都圏計画の再検討を 行官勧告」『読売新聞』夕刊、1962年8月18日。
- (7) 「首都圏整備計画を修正 東知事の意向」『朝日新聞』1963年11月29日、「東さんの“東京未来図”」『毎日新聞』1963年11月29日、「副々都心を設ける 東知事、首都圏に新構想」『日本経済新聞』1963年11月29日、「“多心型”都市づくり 東京再開発に新ビジョン 東知事発表」『読売新聞』1963年11月29日。

市街地周辺地域の土地利用について」の報告書で、近郊地帯にかわり、都心から半径 50 キロ圏内の地域をひとまとめにして「総合的な土地利用計画を策定」し、その中で市街地整備と「大規模な緑地計画」の両方を行なうという方向が示され、これを受けて首都圏整備委員会が首都圏整備法の改正に動き出した。<sup>(8)</sup>

この首都圏整備法の改正は政府内では 1965（昭和 40）年 3 月に決定されたが、<sup>(9)</sup> 近郊地帯は放棄せざるを得ないという点は、首都圏整備委員会の機関誌『首都圏研究』においても関係者等により繰り返し強調されていた。「従来、首都圏整備構想においては、首都への集中のエネルギーを過少評価し、これを抑圧しようという感があったが、今後は、発展の秩序づけに力を注ぐべき」<sup>(10)</sup> であり、東京を中心にした半径約 50 キロメートルの「実質的な広域都市地域が形成されつつ」ある圏域に関して、「好むと好まざるにかかわらず、こうした広域を一体とした土地利用構想の確立が要請される」というのであった。<sup>(11)</sup> 1966（昭和 41）年 5 月には、埼玉県行田市、羽生市、飯能市、東京都青梅市、八王子市、神奈川県厚木市、秦野市、小田原市、三浦市、千葉県木更津市、千葉市、成田市、茨城県水海道市等で囲まれた、165 市町村総面積約 69 万 2000 ヘクタールの近郊整備地帯が指定されたが、<sup>(12)</sup>

(8) 前掲注 (5)「首都圏計画を手直し…」『毎日新聞』1964 年 6 月 14 日。

(9) たとえば、「きょう閣議で決定 首都圏整備の二法案」『朝日新聞』1965 年 3 月 12 日、「水資源施設など整備 首都圏二法改正 今国会に提出」『毎日新聞』1965 年 3 月 12 日、「きょう閣議で決定 首都圏法改正案」『日本経済新聞』1965 年 3 月 12 日、「緑地保全へ整備地帯 事務次官会議 首都圏法改正きめる」『読売新聞』1965 年 3 月 12 日。

(10) 首都圏整備委員会「首都圏基本問題懇談会中間報告書」に所収の、「首都圏基本問題の検討を終るにあたって（首都圏基本問題懇談会議長談話）」『首都圏研究』28 号（1965 年 4 月）47 ページ。

(11) 山東良文（首都圏整備委員会事務局前企画室長）「首都圏整備関係二法の改正について—近郊整備地帯及び都市開発区域を中心に—」『首都圏研究』29 号（1965 年 10 月）16 ページ。

(12) 「—山梨・群馬・茨城・栃木— 4 県も首都圏編入 整備審、政令改正答申へ」『朝日新聞』1966 年 5 月 18 日、「首都圏拡大で答申 審議会 近郊整備地帯も」『毎日新聞』1966 年 5 月 18 日、「一六五市町村を指定 首都圏整備委 近郊整備地帯に」『日本経済新聞』1966 年 5 月 18 日、「近郊整備地帯」を指定 首都圏委 緑地・市街の共存 西は小田原、北は羽生まで」『読売新聞』1966 年 5 月 18 日。「近郊整備地帯 来月中旬、指定の運び」『朝日新聞』1966 年 4 月 24 日も参照のこと。また、近郊整備地帯の指定について詳しくは、編集部「第二七回首都圏整備審議会 —近郊整備地帯の指定について— —首都圏の圏域の拡大について—」『首都圏研究』31 号（1966 年 12 月）48-69 ページも参照のこと。なお、首都圏整備審議会は、首都圏整備委員会の諮問により重要事項について調査審議するために設置された。近郊整備地帯指定の 3 カ月ほど前に首都圏整備審議会幹事会が指定内定を決めた際には、147 市町村（ただし『毎日新聞』では後述のように 146 市町村と報じられた）であった（「近郊整備地帯に 147 市町村を内定 首都圏整備委幹事会」『朝日新聞』1966 年 2 月 16 日、「首都圏近郊の整備案まとまる 146 市町村が対象 4 月上旬に指定 緑地保全など図る」『毎日新聞』1966 年 2 月 16 日、「百四十七市町村を内定 首都圏整備委 近郊整備地帯の指定」『日本経済新聞』1966 年 2 月 16 日、「“近郊整備地帯”の基準きめる 審議会幹事会」『読売新聞』夕刊、1966 年 2 月 15 日）が、「地元の強い要望によりさらに十八市町村を追加」することになったのであった。（「首都圏の範囲拡大 整備委が決定 一都七県全域に 整備地帯 18 市町村を追加」『毎日新聞』1966 年 5 月 7 日。「指定区域がふえたのは当初案からもれた市町村が地元選出の国会議員を総動員するなど新産都市並みの“指定合戦”を繰り広げた結果、整備委が大幅に譲歩したため」と述べた「近郊整備地帯に追加

この近郊整備地帯について首都圏整備委員会の関係者は、「法律の規定によると“計画的に市街地を整備し、併せて緑地を保存すべきところ”とされているが、早くいえば、実質的な東京圏で「住居と職場を含む一日の生活完結圏」であり、「だからこの地域は固定的なものではなく、将来交通条件が変れば拡大されるものであって北関東全域に広がるかもしれない」との認識を示していた。<sup>(13)</sup>要するにこの法改正は、都市計画史研究の第一人者である石田頼房が断じているように、近郊地帯というグリーンベルトが開発の波にさらされることを決定づけたばかりでなく、その近郊地帯よりさらに広域の近郊整備地帯さえをも越えて開発の波が広がる可能性をそもそも視野に入れていたものと言えるのである。

はたして、首都圏整備の新構想は、当時の新聞でも批判された。上記の、近郊地帯にかわる50キロ圏全体の整備を謳った首都圏基本問題懇談会の報告書が1964（昭和39）年6月に出された際に、『読売新聞』は社説で、この構想を「おざなりの対策」だと評し、「根本の人口集中圧力の緩和」に正面から取り組むべきで、それには「新首都を他に求め、東京から政治、文化機能を分離することを考える方がよいのではないか」と論じた。<sup>(15)</sup>

## ② 大学移転と首都機能移転

もともと、大学や首都機能の東京からの移転といった、分散を前面に出した施策への志向が、為政者の間で途絶えることもなかった。とくに、大学の移転に関しては、以下の点にも注目しておきたい。そもそも、首都圏では、1959（昭和34）年制定の首都圏の既成市街地における工場等の制限に関する法律にもとづいて、工場とともに、既成市街地での大学の新增設が制限されてきていた。一方、既成市街地以遠での研究・学園都市の建設は、首都圏整備の一環として検討が進められ、1963（昭和38）年9月には建設地を筑波地区とする閣議了解がなされたが、<sup>(16)</sup>そのもととなった同月提出の首都圏基本問題懇談会の研究・学園都市建設に関する報告では、首都圏整備の基本的な考え方を変える必要が強調されていた。すなわち、「一〇〇キロメートル圏あるいはさらにそれ以遠にも首都からの機能の分散を誘導すべきであり、従来行なわれてきた工業の分散も一段と外周りに誘導させね

---

指定 成田市など18市町村 首都圏整備委 猛運動に押し切らる」『日本経済新聞』夕刊、1966年5月7日も参照のこと。）

(13) 吉田伸一（前首都圏整備委員会事務局計画第一部長）「首都圏総合開発計画の重点と今後の課題について」『首都圏研究』32号（1967年5月）8ページ。

(14) 石田頼房「大ロンドン計画の不肖の弟子 第一次首都圏整備計画（1958年）」石田頼房編『未完の東京計画—実現しなかった計画の計画史』筑摩書房、1992年、第7章を参照のこと。

(15) 「根本的な首都対策を」『読売新聞』社説、1964年6月16日。首都圏基本問題懇談会の報告書に関する社説としては、「首都作りに強力な手法を」『朝日新聞』社説、1964年6月15日、「都市に“緑とゆとり”を」『毎日新聞』社説、1964年6月15日も参照のこと。

(16) 前掲注(10)首都圏整備委員会「首都圏基本問題懇談会中間報告書」に所収の「研究・学園都市建設について」に付記された「附 研究・学園都市の建設について」『首都圏研究』28号（1965年4月）38ページ。

ばならない」というのであった。当初の首都圏整備構想でも、工業の分散の受け入れ先として100キロ圏の都市が含まれてはいたが、首都に固有の機能の移転までは考えられてはいなかった。そして、かかる「首都圏整備構想の再検討と並行して」、単なる大学の移転にとどまらない総合的な研究・学園都市の建設を行なえば、「とにかく批判のある基本的構想を、一段と実際的に脱皮刷新せしめる一助に」なる、と期待されたのである。<sup>(17)</sup>

1964（昭和39）年春には国会で、田中角栄大蔵大臣が東京大学移転の必要を説いたのに対して、灘尾弘吉文部大臣も賛意を示したことが新聞紙上で報じられた。田中はまた、東京都心から100キロメートルほどに位置する赤城山麓や富士山麓での学園都市の建設など、大都市の国立大学の地方移転を検討していると述べた。<sup>(18)</sup>筑波地区そのものは東京都心から50キロメートル強のあたり、すなわち後の近郊整備地帯のちょうど外側あたりに位置していたが、このように富士山麓等での学園都市建設の構想が有力政治家によって示されたことは、筑波地区での研究・学園都市建設によって、「第二、第三のこの種の新都市の開発が期待され、可能となろう」と思われていたこと<sup>(19)</sup>の現われでもあったのかもしれない。

ただし、1965（昭和40）年9月には中村梅吉文部大臣が東大移転の可能性を国会答弁の中で否定した。<sup>(20)</sup>また、高等教育・研究機関の分散の目玉となった筑波研究学園都市建設計画の遅れがしばしば報じられた。<sup>(21)</sup>結局、1967（昭和42）年9月5日の閣議で、筑波学園都市の建設計画が最終的に決定したのであるが、『毎日新聞』はこのとき、「これまでの政府の態度は、首都の都市計画という点からも、また、理想的な研究学園都市を造るという理念からいっても、国民が安心してついてゆけ

---

(17) 前掲注(10)首都圏整備委員会「首都圏基本問題懇談会中間報告書」に所収の「研究・学園都市建設について」（1963年9月6日付）『首都圏研究』28号（1965年4月）35および36ページ（引用は両ページ）。

(18) 「東大の移転は必要 灘尾文相 蔵相発言に同調」『毎日新聞』1964年4月3日。「文相が蔵相構想支持 東大の地方移転 参院で答弁」『読売新聞』1964年4月3日や、政府機関の移転が閣議で検討された際に田中角栄大蔵大臣が「『まず東大をはじめ大学の移転を考えるべきだ』と述べ、池田首相をはじめ各閣僚の了承を得た」と報じる「東大移転取上げる 閣議了承 中央官庁の転出も」『朝日新聞』夕刊、1964年6月16日も参照のこと。

(19) 前掲注(10)首都圏整備委員会「首都圏基本問題懇談会中間報告書」に所収の「研究・学園都市建設について」『首都圏研究』28号（1965年4月）36ページ。

(20) 「東大移転考えぬ 東京教育大は条件次第 文相発言」『朝日新聞』夕刊、1965年9月2日、「東大移転考えぬ 文相が言明」『毎日新聞』夕刊、1965年9月2日、「東大移転しない 文相言明」『読売新聞』夕刊、1965年9月2日。

(21) この遅れには、土地収用のもたつきに加えて、移転が予定される機関を有する関係省庁が、職員や家族らが筑波での生活に不安を抱いているとして、積極的な態度を示さないという事情もあることが報じられた。「筑波学園都市 決定また持越す」『朝日新聞』1967年8月29日を参照のこと。また、そうした不安を示す早期の例として、「公務員 A・B生」から『毎日新聞』への投書「連絡に不便、非能率 国立研究機関の地方移転」『毎日新聞』投書、1964年6月6日を参照のこと。

るような真剣な態度がみられなかったように思われる」と評した<sup>(22)</sup>。

首都機能、すなわち立法・行政・司法の中枢部の移転についても、熱心に主張する有力な政治家がいた。1964（昭和39）年6月に既成市街地周辺地域の土地利用に関する首都圏基本問題懇談会の報告書が出された直後には、建設省の試案にもとづき、河野一郎建設大臣（兼首都圏整備委員長）が、国会、最高裁判所、首相官邸、各省庁等の国の中央機関とこれに付帯する機関を東京から移転させるという、新首都構想を打ち出し、閣議等でも報告していた。この構想は、第1期6ヵ年計画で面積2805ヘクタール（850万坪）の土地に人口30万人の新首都を建設し、将来はそれを面積7590ヘクタール（2300万坪）、人口100万人にしようというものであった<sup>(23)</sup>。ただし、新聞はこの提案に慎重な反応を示した。たとえば、この件に関する『毎日新聞』の社説は、「とてもできることではないと、はじめから否定するようなことをしないで、ともかく調査と検討をしてみるべきだと思う」と述べつつも、「首都が移ったあとの東京がどうなるかについては、不確定要素が多すぎる」点に関して釘をさしていた<sup>(24)</sup>。上記のようについ3日前には首都圏整備の新構想を批判する中で新首都の建設を提起した『読売新聞』の社説も、「検討するに値する」ものの、「しかし、首都移転は国の政治、経

---

(22) 「安心して移れる学園都市を」『毎日新聞』社説、1967年9月6日。また、この閣議決定の前夜から、移転に反対する通産省系の関係機関の労働組合員が、同省大臣室・事務次官室前の廊下に座り込んだことを報じた「筑波学園都市 賛否の表情 『研究、生活に支障』 工業技術院など強く反対」『毎日新聞』夕刊、1967年9月5日および「筑波学園都市への移転反対 通産省労組員がすわり込み」『読売新聞』1967年9月5日を参照のこと。なお、筑波研究学園都市の建設計画の経緯については、楠瀬正太郎「研究・学園都市について（一）—閣議決定、その後の経過—」『首都圏研究』第29号（1965年10月）22-42ページおよび楠瀬正太郎・大庭博「研究・学園都市について（二）—都市構想の変遷— 移転機関選定の経過—」『首都圏研究』第30号（1966年4月）2-12ページも参照のこと。

(23) 「新首都建設で河野構想 国会、官庁の移転 懇談会に諮問 候補地に浜名湖周辺」『毎日新聞』1964年6月17日。河野構想については、「首都移転本格検討へ 建設省が構想報告 三期に分け人口百万首都問題懇談会 初会合開く」『朝日新聞』1964年6月17日、「難問はらむ首都問題 まず場所の選定 調査会設置を望む声も」『朝日新聞』1964年6月23日、「河野建設相 事実上の“遷都”構想示す 政府全機関を移転 首相19日に具体案求む」『日本経済新聞』夕刊、1964年6月16日、「人口は三十万人 第一期移転は六年間で 建設相の遷都構想」『日本経済新聞』1964年6月17日、「新首都建設構想を提出 河野建設相」『日本経済新聞』夕刊、1964年6月23日、「『新首都』で河野構想 国会の移転も含む 閣議へ具体案予告」『読売新聞』夕刊、1964年6月16日、「6年で30万都市に“新首都”に整備委など試案」『読売新聞』1964年6月17日等も参照のこと。河野構想に触発された一般誌での議論として、たとえば、小林与三次（住宅金融公庫副総裁）、角本良平（都市問題研究家）、小森武（都政調査会事務局長）による「討論 首都移転は是か非か」『朝日ジャーナル』1964年7月19日号、18-25ページがある。

(24) 「首都移転をどう考えるか」『毎日新聞』社説、1964年6月17日。このおよそ3ヵ月後に、民間団体の富士山麓総合開発委員会による首都機能等の移転の提言に対して『毎日新聞』が懐疑的であったことは、本稿前号分で見たとおりである。「都市計画法の制定に関する一考察（1）」『三田学会雑誌』102巻1号（2009年4月）149ページを参照のこと。

済におよぼす影響も大きいので、計画は慎重であらねばならない」として<sup>(25)</sup>いた。

1964（昭和39）年7月に河野を継いで建設大臣（兼首都圏整備委員長）となった小山長規は、当初こそ、首都移転に前向きな姿勢を示した。首都移転の候補地として富士山麓など国内4、5カ所があがっており、「建設省はこれらの候補地についてすでにあらゆる面から調査を進めている」と述べ、調査資料のとりまとめをいそがせて、できれば年内に首都圏基本問題懇談会を再開して、民間の意見を聞きたいとの意向を明らかにしたのである。このことを報じる『毎日新聞』は、「新首都建設ないしは東京展都の実現性については、多くの曲折が予想され、よほどの決意で政府が進まなければ実現は困難だが、小山首都圏整備委員長が前向きの姿勢でのぞむことを明らかにしたことは注目に値しよう」と論じた<sup>(26)</sup>。しかしその直後に、小山は早くも姿勢を後退させた。「最近首都移転問題が論議されているが、これにはまず東京の過密化の原因と首都移転の効果を究明する必要があり、これについての検討を事務当局に指示したい」とし、「首都を移転するかどうかはこれらの問題に一応の見通しをつけてから決めるべきだ」と述べたのであるが、このことは、「河野前建設相が首都移転に積極的な態度をとったのに比べかなり慎重な意向を表明した」ものと<sup>(27)</sup>えられた。

その後、都市計画法案が閣議決定される直前の1967（昭和42）年7月初めには『日本経済新聞』が、首都移転を検討してきた建設省は、首都移転が東京の大都市過密化対策としてそれほど効果的ではないとの見解に達したと報じた。その理由には、第1に、東京で、政府機能等の首都機能に直接携わる人口はせいぜい50万人程度にすぎないこと、第2に、仮に首都を移転しても、新首都は、東京に集積されてきた管理中枢機能や流通機能に依存せざるを得ないこと、第3に、一度成立した巨大集積の分散は容易ならざることがあげられていた。もっとも、この記事では、自民党に新設された都市政策調査会の中で、「最近『大都市対策を検討するには首都移転の可能性の検討も含めるような自由な考え方が必要である』との意見も出てきており、こんどの建設省の報告をきっかけに、下火になっていた首都移転論争が再燃するきざしもみえてきた」とも<sup>(28)</sup>されていた。首都移転が実施される確たる見込みはなかったが、首都移転論は完全に立ち消えることもなく、政治家の間で根強くすぶり続けたのでもある。

このように、昭和30年代における大都市に関する国の施策においては、当初はもっぱら、新産業

---

(25) 「新首都構想は慎重な検討を」『読売新聞』社説、1964年6月19日。このほか、「新首都建設の問題点」『朝日新聞』社説、1964年6月17日も参照のこと。

(26) 「首都移転建設相が前向き姿勢 四、五カ所調査急ぐ 年内にも懇談会再開」『毎日新聞』1964年10月1日。

(27) 「首都移転は慎重に 小山建設相、効果で検討指示」『日本経済新聞』夕刊、1964年10月2日。「首都移転論の科学的根拠を調査 小山建設相談」『毎日新聞』夕刊、1964年10月2日、「過密対策の効果みてから 首都移転、建設相語る」『読売新聞』夕刊、1964年10月2日も参照のこと。

(28) 「首都移転 建設省は消極的 効果は望めない 移転しても東京依存 結論まとむ」『日本経済新聞』夕刊、1967年7月1日。

都市の建設や東京の膨張を都区部等の既成市街地周辺のグリーンベルトで抑制するといった形での分散が基調であったが、とくに首都圏に関しては、都心から50キロ圏内の一体整備と、100キロ圏やその以遠への分散との両方がめざされるようになっていった。しかも、100キロ圏やその以遠への分散に対する期待は、東京がとてつもなく膨張する可能性をどこかに感じさせるものでもあった。もっとも、そうした分散が実行に移される見込みは、筑波での研究・学園都市に続く大学の移転にせよ首都機能移転にせよ、なかなか見えてはこなかった。一方、近郊整備地帯としての50キロ圏内の一体整備は、すでに起こりつつあった東京の膨張・グリーンベルトの破壊が法改正によって国から後追いで認められたものと言えた。いずれにせよ、グリーンベルトで都心から15キロ圏までに東京を抑え込む可能性が完全に絶たれたことだけは、たしかなようであった。

#### (4) 権限委譲推進の本質

##### ① 広域行政推進との競合

かくして、少なくとも50キロ圏まで東京が膨張を続けることが確実となり、また、100キロ圏やそれを越えて、工業以外の首都の機能も分散させる必要性が主張されるようになる中では、当然のごとく、大都市圏を中心とした広域行政の推進を迫及しようという動きが盛んであった。そうした動きは、タテ割り行政の解消をめざす意図を持ったものであった一方で、とかく批判されることになる、1968（昭和43）年の都市計画新法における決定権限の委譲のあり方を示唆するものだったと言えそうである。こうした点を念頭に、広域行政の推進が迫及された様子を、以下に見ていこう。

政府は1964（昭和39）年に、行政管理庁長官を本部長とする行政改革本部の会議で、前年8月に出された臨時行政調査会の首都行政に関する答申を検討し、そこで示された提言にもとづいて、専任大臣のついた首都圏庁設置法案の要綱案作成に取り組むことに決めた。<sup>(29)</sup>その任には自治省がつくことになったが、タテ割り行政の弊害を是正するべく首都圏内での公共事業の一本化をめざしたこの構想に対しては、建設、運輸など関係各省が強く反対しているため、政府部内の調整は難航が必至と見られた。<sup>(30)</sup>しかし、「池田首相の強い指示もあり」、臨時行政調査会の検討課題のひとつとして、早急な具体化への本格的な取り組みがなされるものと報じられた。<sup>(31)</sup>ただし、同年夏の深刻な水不足の際に政府から“東京に都政なし”と批判されたことに対する強い不満を鬱積させていた東京都議会は、「首都制度の改正に関する意見書」を全会一致で採択し、その中で、「自治権侵害の恐れがある首都圏庁案には断固反対するとの態度を明らかに」したうえで、広域行政の実をあげるために、む

(29) 「首都圏庁法案の作成を急ぐ 行政改革本部」『毎日新聞』1964年4月2日。「国会提出目標に要綱作る 首都圏庁法案」『朝日新聞』1964年4月2日、「国会メドに調整 首都圏庁設置法案」『読売新聞』1964年4月2日も参照のこと。

(30) 「『首都圏庁』を推進 都政改革 自治省が踏み切る」『毎日新聞』1964年9月12日。

(31) 「行政改革 政府、受入れに本腰 まず“本部”を強化 首都圏庁など早く実現」『毎日新聞』1964年9月14日。

しろ「できるかぎり国の権限を都に委譲すること」を要望した。<sup>(32)</sup>

その後、1966（昭和41）年9月には、自民党の首都圏整備委員会が、行政管理庁長官や首都圏整備委員会事務局長らとともに、首都圏庁と首都圏高速道路公団の設置案をまとめた。<sup>(33)</sup>この背後にあったのは、田中茂穂行政管理庁長官が同月の記者会見で明らかにした、総合開発庁設置の構想であった。これは、中部圏、近畿圏、首都圏の開発整備を担当する組織で、その要員には、「現在各整備圏の仕事を担当している建設省の職員を当てることになろう」とされた。<sup>(34)</sup>さらに、1967（昭和42）年3月に自民党都市政策調査会が設置された際に、同調査会会長の田中角栄は、大都市再開発政策の一環として、道路や飲料水などに関連した国が直轄する公共事業の実施と調整を目的とする首都庁または首都省の設置を構想していると述べた。<sup>(35)</sup>

広域行政の推進は、府県合併という形でもめざされようとした。これに関してはそもそも自治省が、首相の諮問機関である第九次地方制度調査会の1963（昭和38）年12月の答申にもとづき、広域行政の推進を目的とした府県連合法案の提出を目論んでいた。しかし、この連合方式では「弱すぎる」として、翌年春には、自治省事務次官から奈良県選出の衆議院議員に転身して数カ月の奥野誠亮が中心となって自民党内で都道府県合併促進特別措置法案がまとめられた。この動きは、「合併機運の高まっている」大阪、奈良、和歌山3県選出の自民党議員らが法案を議員提出しようという動きが活発化したもの、と報じられた。<sup>(36)</sup>一方、自治省はその後、「府県制度調査室」を設置する方針を固め、合併方式にせよ連合方式にせよ、「広域行政のあり方に関連して提起された現行府県制度の問題に本格的に取り組む意向」を明らかにした。<sup>(37)</sup>

(32) 「首都圏庁案に反対 都議会『自治権侵す』と意見書」『毎日新聞』1964年9月22日。「“自治権、軽視するな” 都政改革論に反発 都議会が意見書」『朝日新聞』1964年9月22日、「“都政改革”に反対申し入れ 都議会、政府に」『日本経済新聞』1964年9月22日、「“自治権の軽視は遺憾” 都議会 国へ意見書提出きめる」『読売新聞』1964年9月22日も参照のこと。このうち、『日本経済新聞』の扱いが際立って小さいが、同紙は数日前に、首都圏庁設置案をはじめとする都政改革推進の動きを肯定的に大きく報じていた。「動き出した“都政改革” 『首都圏庁』へ一歩 身の回りの仕事は区に」『日本経済新聞』夕刊、1964年9月16日を参照のこと。

(33) 「通常国会提案めざす 首都圏庁 自民党委が動く」『毎日新聞』1966年9月8日。「『首都圏庁』の設置を決議 自民整備委」『読売新聞』1966年9月8日も参照のこと。

(34) 「総合開発庁設置の考え 田中行管庁長官談 首都圏など整備に」『朝日新聞』1966年9月17日。

(35) 「政府・自民 都市政策に積極的 『首都庁』の構想も 調査会あす正式発足」『毎日新聞』1967年3月15日。

(36) 「議員提案の動き 自治省案とも国会へ？ 府県合併」『毎日新聞』1964年4月7日。「府県合併促進に議員立法 住民投票必要なし 自民が法案、近く提出」、「都道府県合併促進法案要綱」および「『連合法』より実現性が 府県合併促進の議員立法 解説」『日本経済新聞』1964年4月4日、「自民に府県合併論 『連合』より合理的 有志議員が法案要綱」『読売新聞』1964年4月2日および「府県合併法案を立案した自民党地方行政部会副部会長」の奥野誠亮を紹介する『毎日新聞』「ときの人」1964年4月11日も参照のこと。

(37) 「自治省『調査室』設置の方針 府県制度を本格検討 民間有識者の協力求め」『毎日新聞』1964年9月20日。

たしかに、同じ頃に、都市計画の権限委譲に関する検討も進んでいた。1964（昭和39）年9月初めに、臨時行政調査会の答申の一部となる「行政事務の再配分に関する改革意見」が、同調査会の主要メンバーから成る「七人委員会」で決定され、そのなかの「地域開発関係」で、「現在国の権限とされている都市計画および都市計画事務の決定は、大都市や広域都市関係を除いて地方公共団体に機関委任、国は啓発指導、調整、財政援助などにとどめる」とされた<sup>(38)</sup>と、新聞でも報じられた。

そうした中、第九次地方制度調査会に引き続く第十次地方制度調査会の初会合が、同月末に行なわれた。同調査会の中心的な検討課題は、本来であれば、国と地方の事務の配分問題となるはずであった。実はこの問題に関しては、第九次地方制度調査会が、シャープ勧告にもとづいて設けられた地方行政調査委員会議（神戸正雄委員長の名をとり通称神戸委員会）の1950（昭和25）年12月の「行政事務再配分に関する勧告」以来十数年ぶりにこれを取り上げ、地方の権限が中央に吸い上げられる中央集権化が強まっている中、地方自治尊重の立場から、そうした「現在の傾向とは反対に中央の権限を地方に委譲すべきである」との答申をだして注目された<sup>(39)</sup>という経緯があった。しかし第十次地方制度調査会で実際に重要課題にされようとしたのは、上記のように第九次地方制度調査会答申でのもうひとつの柱であった、広域行政の推進であった。政府は、「過密都市の弊害に対し、住民の不満が世論として強まってきたこと」や、大阪・奈良・和歌山3府県や愛知・岐阜・三重3県の合併要望に示されたような、「高度成長に伴う行政の広域化の要望が緊急問題として高まってきたこと」を強調し、第十次地方制度調査会の初会合に吉武恵市自治大臣を出席させて、過密都市問題や府県合併問題を中心に審議することを強く要望させたのである。政府が同調査会の委員の人選にあたり、中部電力会長の井上五郎（地域経済の発展と名古屋市の過密化防止策としての愛知・岐阜・三重の3県合併論者）や富士銀行頭取の岩佐凱実を「中部、東京の代表の意味を含んで選出したのはこの辺の事情を物語るものである」と、『毎日新聞』は報じていた<sup>(39)</sup>。

(38) 「保健、年金など身近な事務 市町村に大幅委譲 事務再配分 行政調査会が答申案」『読売新聞』1964年9月5日。「市町村に優先的に 事務再配分の意見決定 行政調査会」『朝日新聞』1964年9月5日および「敏速化と地方委任を 行政調査会 『事務再配分』で答申案」『日本経済新聞』1964年9月5日も参照のこと。なお、「行政事務の再配分 調査会の最終答申 市町村に優先委任 中央の口出しは最小限に」『毎日新聞』1964年9月5日では、都市計画についての言及はない。

(39) 「第十次地方制度調査会きょう初会合 『過密都市』『府県合併』 緊急課題 政府、審議を求める」『毎日新聞』1964年9月28日。「地方制度調査会 きょう新発足 『府県合併』も審議 脚光をあびる広域行政」『朝日新聞』1964年9月28日、「府県合併の審議要望 吉武自治相 第十次地方制度調査会開く」『朝日新聞』夕刊、1964年9月28日、「地方制度調査会開く」『毎日新聞』夕刊、1964年9月28日、「府県合併の審議を 自治相 地方制度調査会が初会合 会長に高田氏を互選」『日本経済新聞』夕刊、1964年9月28日、「府県合併を審議 地方制度調査会初総会」および「自治の環境変化 地方制度調査会・首相あいさつ」『読売新聞』夕刊、1964年9月28日も参照のこと。委員の顔ぶれについては、たとえば、「28日地方制度調査会 第10次 委員49氏きまる」『朝日新聞』夕刊、1964年9月18日、「49委員を内定 地方制度調査会」『毎日新聞』夕刊、1964年9月18日、「委員四十九氏を内定 第十次地方制度調査会 二十八日に初会合」『日本経済新聞』夕刊、1964年9月18日。

はたして第十次地方制度調査会は1964（昭和39）年10月8日の運営委員会で今後の審議の進め方を検討した際、審議項目は府県合併および行政事務の再配分の2つとしつつも、当面は府県合併問題にしぼって審議を進めていくことに決めた。<sup>(40)</sup>同調査会は同月末の第2回総会で府県合併の検討を開始したが、そこでは早速、広域行政の要求が井上五郎中部電力会長や奥野誠亮衆議院議員といった委員から出された。<sup>(41)</sup>結局、1965（昭和40）年9月に出示された第十次地方制度調査会の答申では、府県合併は関係府県の自主的合併を建前とすべしとの基本的な考え方が示されるにとどまった。また、たしかに、行政事務再配分に関する答申では、都市計画を市町村の事務とし、府県は必要に応じて広域的調整を行なうとされた<sup>(42)</sup>と、一部の新聞では報じられた。しかし、各紙の報道を見る限り、府県合併に専ら注目が集中し、行政事務再配分への関心が稀薄にさえ見えるとの印象が強い。たとえば『朝日新聞』は、答申の府県合併に関する部分を専ら取り上げ、調査会内に合併反対論や時期尚早論が少数ながら根強かったことから、答申はそうした意見にも配慮した妥協的なものになった<sup>(43)</sup>点を強調した。

---

月18日、「28日地方制度調査会 第10次 委員49氏きまる」『読売新聞』夕刊、1964年9月18日を参照のこと。

(40) 「府県合併まず検討 地方制度調査会 審議の進め方決る」『朝日新聞』1964年10月9日、「府県合併を集中審議 地方制度審議会」『毎日新聞』1964年10月9日、「府県合併と事務再配分を審議 地方制度調査会きめる」『読売新聞』夕刊、1964年10月8日。

(41) 「府県合併検討始る 自治相が要望 都市過密に対策を」『朝日新聞』1964年10月29日。「府県合併審議始める 第十次地方制度調査会」『日本経済新聞』1964年10月29日も参照のこと。また、総会では自治大臣から、広域行政推進のために「町村合併もさらに進める必要がある」との発言があった（「地方制度調査会 広域行政を討議 自治相談 町村合併まだ必要」『読売新聞』1964年10月29日）が、ほどなく自治省も、「広域行政の必要性から、最近になって新たに合併をのぞむ町村がふえてきている」ところから、町村合併を促進するための特別な立法措置をとる方針を明らかにした。（「通常国会で立法措置 自治省、町村合併推進に」『毎日新聞』1964年10月31日。）府県合併論が推進されようとした背景については、「再燃する府県合併論 第十次地方制度調査会」『読売新聞』夕刊、1964年10月15日も参照のこと。

(42) 「『府県合併』と『事務再配分』 地方制度調査会の答申案きまる “自主合併”が基調 行政事務市町村へ大幅権限委譲」『毎日新聞』1965年9月10日。

(43) 「府県合併で答申決定 地方制度調査会 地方の自主性尊重 特例法つくって促進を」および「合併に根強い消極論 答申 積極派との妥協案」『朝日新聞』1965年9月10日。「府県合併と地元の責任」『読売新聞』社説、1965年9月12日も参照のこと。主要紙の中では『日本経済新聞』が、府県合併を重視しつつも（たとえば、「地方制度調査会きょう答申 府県合併、自主的に 特例法をつくり促進」『日本経済新聞』1965年9月5日）、これと行政事務再配分とを比較的同等に扱っていた。「府県合併と事務配分の実行を急げ」『日本経済新聞』社説、「府県合併に関する答申 全文」および「行政再配分に関する答申 要旨」『日本経済新聞』1965年9月10日を参照のこと。同年末には経済同友会が地方財政改善対策をまとめ大蔵省や自治省に提出し、その中で特に、広域行政実現のため、道州制をめざして府県合併を促進すべしと提言した。（「地方財政の改善策提言 同友会 長期計画を作れ 広域行政へ府県合併促す」『日本経済新聞』1965年12月24日、「府県合併と道州制 経済機能を重視 同友会の提言 現実の効果には疑問」『読売新聞』1965年12月25日。）

## ② 地方委譲についての中央の本音

実は、行政事務再配分に関して、1964（昭和 39）年の臨時行政調査会の答申やその翌年の第十次地方制度調査会の答申が、地方、とくに市町村への積極的な権限委譲を謳っていたわけでは決していない。臨時行政調査会の答申では、行政事務に関して、道路、河川、都市計画から成る地域開発行政においては、事業の実施は原則として地方公共団体が行なうとされたが、計画の策定や調整は、国と地方公共団体の協力によって行なうとされた。そして、首都圏行政に関して、前年 8 月の答申である首都圏庁の設置の勧告が改めて示され、広域行政に関しては、総合開発庁の設置が勧告された。とくに、地域における協力体制を確保するために、全国総合開発計画での関東、東海、近畿といった地方区分を対象に、総合開発庁に所属する「調整官」を置くものとされた<sup>(44)</sup>。

実際、臨時行政調査会での検討に関係した識者たちの本音は、地方への権限委譲にはむしろかなり慎重なものだった。このことは、全国紙や一般向けの雑誌ではあまり示されなかったようだが、臨時行政調査会が 1964（昭和 39）年 9 月に答申を提出した後に、その委員等が法律関係の専門誌である『ジュリスト』誌上の座談会で語った、以下の言葉の端々に如実に示されていた。まず、臨時行政調査会専門委員の久世公堯（自治大学校教授）の発言について見てみよう。久世は、答申の「六つの柱」の「第三番目には、行政の過度の抑制と膨張、行政事務の中央偏在の排除」があるとしながらも、調査会での検討は、第 1 に、「実現可能な現実の設計図をつくろうということに重点」があり、第 2 に、「地方自治プロパーの問題はそれだけとして取り上げるのはこの調査会の任務ではなからう、…ただ国政との関連における地方自治の問題、あるいは地方行政の問題はとり上げよう」との認識で進められた点を強調した。その結果、主として問題とされたのは「市町村のことでなく、国と都道府県との間の問題」であり、また、「国と地方との事務配分の問題」においては、都道府県への「機関委任事務の活用をはかることに」重点が置かれたのであった。実はそれは、「純粋の地方自治という見地からは若干問題」ではあったが、「実現性という立場から考えました妥協案」だとされた。「しかも、今度の答申の一つの大きな特色は、この都道府県というものを地域における総合行政の主体とでも言うものにしようと言うようなところにねらいがあるわけでありまして、どちらかといいますと、国・地方双方が利害と関心をもっている国政事務というものを地域に即して有効に処理させる、しかも地域において民主的・総合的に処理させるということに配慮した案」なのであった<sup>(45)</sup>。

久世が再三強調したように、「従来から事務配分と申しますと、完全な自治事務にして委譲する、

---

(44) 「行政機構対策に対する意見 臨時行政調査会答申の主な内容」『朝日新聞』1964 年 9 月 30 日、「『行政改革に関する意見』の内容」『日本経済新聞』1964 年 9 月 28 日、「臨時行政調査会 行政改革答申の概要」『読売新聞』1964 年 9 月 28 日。

(45) 「行政改革の方向と問題点 - 臨時行政調査会の答申 -」『ジュリスト』310 号（1964 年 11 月 15 日）11、13 および 28-29 ページ（引用は各ページ）。

そういう意味で事務を委譲するという考え方が多かったのですが、今度の答申では、むしろいわゆる国政事務といいますか、機関委任事務というような形をとっても、都道府県というものに対して事務をわたして、地方の総合的な行政をやらせることにしようということにした」のであった。その理由や、そうした委譲が具体的にどのようなものになるのかという点について、久世は次のように述べている。

「いくら完全な自治事務をすることにしてもなかなか各省がこれを地方公共団体に移すものではありません。そこで、事実上地方公共団体が総合的に処理できる体制にしようということで機関委任という考え方を拡張したわけであります。したがって、国の監督というようなものも暫定的には事前協議制その他で残すことにいたしました。あるいはまた人事の面につきましても、特に都道府県と国の間、あるいは都道府県相互の間においては、人事交流というものをもっと活発にやろう。特に技術陣容においてしかりである。そういうことをいっております。…今回の事務配分の答申は、計画は別としまして、実施事務はできるだけ地方に委譲する、そういう方向がはっきりと出されているわけでございます。計画の策定や調整は国と地方とが協力して行なう。それに対して実施のほうは地方にまかすという案になっております。これは一つの特色ではないかと思えます。…都市計画などにつきましても、現在いちいち建設省までいっておりますが、今度の答申では、六大都市のようなところは別といたしましてすべて都道府県段階できめるということになっています。<sup>(46)</sup>」

このように、基礎自治体である市町村への全面的な委譲とは程遠い、都道府県を中心に国政事務を委譲して行なわせるという考え方は、他の委員等も強調するところであった。たとえば、臨時行政調査会参与の福良俊之（日本放送協会解説委員）は、「従来の考え方、ことに戦後の考え方は、地方自治という観点から、中央と地方との事務配分というようなことが論ぜられてきた。しかし、いまここで論じられているのは少なくともそうではなくて、結果的には府県を強化するのだけれども、なんでも自治というたてまえで府県に移すということは困難だ、したがって、国の機関を委任事務という形にするということで、結果的に府県の力を強くする、こういう考え方だと思う」と述べた。七人委員会を構成したひとりで第十次地方制度調査会委員もつとめた高橋雄豹（読売新聞社副社長）は、もう少し踏み込んで、「やっかいなのは、事務の配分で、国からいえば、現在の公選知事では何か公正にやれないではないか、市町村についても同様です。選挙によって出てくるために、行政の公正ということがそこなわれるという不信感がある。これを払拭して不信感をなくさなければ思い切って事務を地方に移すことには問題がある」と断じたのである。<sup>(47)</sup>

---

(46) 同上、29 および 30 ページ（引用は両ページ）。

(47) 同上、30 および 31 ページ（引用は両ページ）。

第十次地方制度調査会の行政事務再配分に関する答申でも、その本文を見ると、都市計画に関する市町村への委譲はかなり抑えられた内容のものとなっていた。すなわち、都市計画は市町村の事務ではあるが、「市町村が都道府県に協議して決定する」ものとされていた。しかも、都道府県は「広域基本計画を定めることができるものとし、この場合市町村の都市計画はこれに順応しなければならないものとする。また、都道府県は、関係市町村に対して、このような地域における都市計画の作成について所要の指示を行なうことができるものとする」とされた。さらに、「都道府県及び国は、計画の調整上必要な助言、勧告及び技術的援助を行なうこととする」ともされた。<sup>(48)</sup>

しかも、行政事務再配分でまがりなりにも重視された府県について、新聞では、人事や予算の面で中央官庁から抑えられ、しめつけられている様子が、よく取りざたされた。たとえば1966（昭和41）年11月時点で、全国46都道府県の土木部長で地元採用者は3人にすぎず、残りは建設省関係者であった。このことをはじめ、課長、部長のポストが各省出身者に占められたことによる地元職員の士気の低下が懸念された。また、補助金や起債を通して‘金しばり’にされている地方自治体に対して、多少なりとも自由な裁量の余地を求めることを絶対に許さない中央官庁の様子が伝えられた。そして、そうした背景として、中央官庁に、『中央が仕事をにぎり監督していなければ、自治体とその職員は、どんな無茶をするかわからない』という後見人的な考えが根強い<sup>(49)</sup>ということが指摘された。

1966（昭和41）年9月には、建設省を退官し、日本住宅公団理事になった前同省住宅局長に対する退職記念品贈呈のための抛出を求める文書が、同省事務次官や新住宅局長らも名を連ねた形で全国の都道府県、6大都市などの住宅、建設関係部局へおよそ150通送られていたことが明るみに出て、同省官房長が記念品代集めを急遽中止させるということがあった。建設省では「これまでも退官役人に対するせんべつ集めが慣例になっていた」ことから、こうした行為を一切自粛すべしとの通達が出されたが、それでかえって同省と地方の関係の深さが印象づけられたのではあった。<sup>(50)</sup>

(48) 国立公文書館『内閣公文・地方自治・地方公共団体及びその区域・一般・D10-2・第2巻』に所収の、地方制度調査会「行政事務再配分に関する第2次答申」（請求番号：本館-3D-002-00・平11総01971100）75-78ページ（引用は76, 77ページ）。『日本経済新聞』に掲載された要旨でも、都市計画に関しては、「都市計画区域の決定は都道府県の事務とし、都市計画は市町村が都道府県と協議して決定する。ただし広域的、一体的に開発する必要がある地域については、都道府県は関係市町村の意見を聞いて広域基本計画を定めることができる」とされていた。前掲注（43）「行政再配分に関する答申 要旨」『日本経済新聞』1965年9月10日を参照のこと。

(49) 「自治は侵されている〈上〉 天下り人事 重要ポスト抑える自治体も安易に受入れ」『朝日新聞』1967年3月31日、「自治は侵されている〈中〉 金しばり 財源難につけ込む 補助金のヒモ握る中央」『朝日新聞』1967年4月1日、「自治は侵されている〈下〉 中央組織の圧力 背景に根強い不信 要は住民の意識と行動」『朝日新聞』1967年4月2日（引用は4月2日付の記事）。

(50) 「全国でせんべつ集め 建設省 あわてて中止通達」『朝日新聞』夕刊、1966年9月22日。「先輩、後輩など個人的に知っている県庁の人からポケットマネーでもと、軽い気持ちで通知書を出した。山梨県のように市町村にまで流したのは心外で、誤解のないよう申し入れた」との建設省住宅局住宅総務

一方、自治省にとっても、無条件に地方自治を推進できるような状況にはおよそなかった。1967（昭和42）年3月には、自治省が1966（昭和41）年度の市町村の再建団体として新たに16市町村を指定することにより、再建団体は101に上る見通しであることが報じられた。自治省によれば、「ほとんどが高い人件費や無計画な事業のやり過ぎが赤字の原因」で、「中でも庁舎や学校の新築や移転改築が圧倒的」だとされた。<sup>(51)</sup>すでに自治省はその数年前から、地方公共団体への監査を強化し、「積極的な助言や勧告をする方針」をとるとしていた。これは、1962（昭和37）年度決算で赤字団体が406団体にのぼり、「赤信号の傾向がかなり明確に出てきた」ことに危機感を持ち始めた自治省が、新産業都市等の指定により地域開発が進められるにつれて地方公共団体の負担が増大し、国がそれを肩代わりする必要があることに対する懸念もあって、1965（昭和40）年度から行なうとしたものであった。<sup>(52)</sup>

こうした状況では、行政事務再配分に関する臨時行政調査会や地方制度調査会の答申で、都市計画決定権限の地方委譲、とくに市町村への委譲が本気でめざされなかったこともさもありなんと言えよう。より綿密な検討が必要ではあるが、首都圏庁や総合開発庁の設置、そしておそらくは府県合併といった広域行政志向の構想は、政府が都市計画決定権限をはじめとする諸権限の地方委譲に決して前向きではなかったことの裏返しだったと言えそうなのではある。

#### (5) ひずみ是正の強調からの展開

##### ① 過密都市対策閣僚懇談会と社会開発

同時に、高度成長政策がもたらしたひずみを是正すべしという文脈での施策、中でも喫緊の課題として住宅政策・宅地政策の推進が、新たに強調されるようになっていた。1964（昭和39）年9月に自民党がまとめた次年度予算編成における重点施策でも、地方での開発に重点を置いた「地域格差の是正」とともに、1970（昭和45）年度までの「一世帯一住宅」の実現をキャッチフレーズとした「住宅建設と宅地造成の促進」があげられていた。<sup>(53)</sup>一方、社会党も同月に、自民党に対抗して5大項目から成る新たな重点政策を発表した。これらの重点政策は、池田内閣の『「高度成長政策」がもたらした矛盾が爆発的な形で国民生活をおびやかしている」と情勢を分析した結果のものであり、

---

課長の談話を載せた、「退職局長に記念品を 建設省が各県に文書流す」『毎日新聞』1966年9月22日も参照のこと。

(51) 「再建団体16市町村指定へ たたる無計画な事業」『朝日新聞』夕刊、1967年3月7日。

(52) 「地方公共団体への監査強化 自治省 “財政赤字” 深刻化で」『毎日新聞』1964年9月23日。

(53) 「自民党重点施策の原案 内容」『毎日新聞』1964年9月12日。「重点政策固まる 自民政調審 ひずみ是正に力点 行政費を削減 健全財政貫く」『朝日新聞』1964年9月18日、「ヒズミの是正など五本の柱 自民の明年度重点施策」『日本経済新聞』1964年9月12日、「自民の『重点政策大綱』成る ヒズミ是正など五項目 きょう総務会で決定」『日本経済新聞』1964年9月18日、「住宅建設を中心に 自民 五項の重点施策決定」『読売新聞』1964年9月12日、「ひずみ是正など五項 自民重点施策きまる」および「自民党の重点政策大綱」『読売新聞』夕刊、1964年9月18日も参照のこと。

そのひとつが、「国土の大改造，健康都市の建設」であった。それは，過大都市抑制のための官庁，学校，工場などの地方への分散に加えて，休閒地税の新設などによる地価上昇の抑制や公営住宅の大量供給にもとづく5ヵ年計画での一世帯一住宅の実現から成っていた。<sup>(54)</sup>

1965（昭和40）年元日の『朝日新聞』は，政府が，過密都市対策閣僚懇談会を足がかりに，基本的な都市政策の確立をめざしていると報じたが，その中でも従来の地方開発等に加えて，ひずみの是正に重きを置いた社会開発や土地に関する施策が強調された。これらの政策の方向は，①前年暮れに策定することが閣議決定された新全国総合開発計画に，全国的な都市配置のビジョンを盛り込む。②そのビジョンは，前々年暮れに建設省が策定した国土建設の基本構想に，新産業都市等の計画や構想を加味させたものにもとづかせる。③前年暮れに閣議了承された社会開発の基本構想にそった生活環境の整備という課題が各都市の計画に織り込まれるように指導する。④各都市が計画を実施するにあたりその周辺地区を含めた長期的な土地利用計画を織り込むよう指導し，また，恒久的な地価対策を確立する，というものであった。<sup>(55)</sup>

この記事にある過密都市対策閣僚懇談会とは，1964（昭和39）年10月23日の閣議で，経済企画庁がまとめた大都市の過密化防止対策に関する政策基本構想が了承され，これを受けて設置が決定されたものである。このときの経済企画庁の基本構想は，大都市への人口流入を抑制し，工場の地方分散を図ることを主眼としていた。そのために，大都市の再開発では公共投資の受益者負担等の自己負担原則の確立が謳われた。具体的には，過密都市の新設工場には坪当たり2万円，新設のオフィスには5万円程度の賦課金を課すことや，道路投資の必要を考慮して自動車の新規登録税を1台当たり10万円にすることが打ち出された。その一方で，工場，学校等の地方分散には税制上の優遇措置を行なうとされ，そうした分散による東京や大阪の中核管理機能の強化が目論まれてもいた。<sup>(56)</sup>

---

(54) 「社党，自民に対抗して新政策 国土改造など五項目 “高度成長の矛盾”をつくる」『毎日新聞』夕刊，1964年9月17日。「『中立』や『格差解消』 社会党が五大政策発表」『朝日新聞』夕刊，1964年9月17日，「中立達成・福祉を実現 社党，五大新政策を発表」『日本経済新聞』夕刊，1964年9月17日，「国土改造や格差是正 社党，五大新政策きめる」『読売新聞』夕刊，1964年9月17日も参照のこと。

(55) 「ことしの焦点都市問題 総合的な長期対策を 意欲燃やす政府・民間」『朝日新聞』1965年1月1日。この元日付の『朝日新聞』では，都市問題を「昭和四十年の一大焦点」と位置づけ，都市問題班を編成して，この問題の「打開の道をさぐる」とした。元日紙面の第二部は，「都市問題特集」にあてられていた。

(56) 「新設工場には賦課金 過密化対策 閣僚懇談会おく 基本構想決定」『毎日新聞』夕刊，1964年10月23日。「閣僚懇談会設置へ 都市過密対策了承」『朝日新聞』夕刊，1964年10月23日，「政府，過密都市対策を急ぐ 工場新設に賦課金 通常国会に集中排除法」『日本経済新聞』夕刊，1964年10月23日，「大都市過密化対策 閣僚懇談会置く」『読売新聞』夕刊，1964年10月23日も参照のこと。また，閣議で大都市過密化対策が議論されたことについて田中角栄蔵相は，「日ごろ過密都市集中排除の推進を提唱してきただけに手放しの喜びよう」だったと報じられた。「蔵相に“悲願”の過密都市対策」『読売新聞』政界メモ，1964年10月24日を参照のこと。

実は、この閣議の前日に、築地の国立ガンセンターに入院中の池田隼人首相が鈴木善幸官房長官と高橋衛経済企画庁長官を呼び、様々な指示を出していたが、その中で、大都市での工場やビル建設に対する課税と、地方に分散・移転する工場への補助金支給とによる大都市過密化対策の必要が強調されていた。これを受けて高橋長官が河野一郎国務大臣（無任所）と協議し、意見が一致したので、上記の経済企画庁の政策基本構想を翌日の閣議に提案し、その了解を得て関係閣僚会議を設置し、そこで具体策を急ぎ確立するという手はずになったのである。<sup>(57)</sup>新聞では、河野を座長格とした過密都市対策閣僚懇談会への多大な期待が示されるとともに、抜本的な施策の必要性が主張され、<sup>(58)</sup>河野自身も強い意欲を示した。<sup>(59)</sup>

ただし、過密都市対策閣僚懇談会を中心に政府が検討していくとされた施策の中でも、1963（昭和38）年暮に建設省が策定した国土建設の基本構想に対しては、当初から問題が指摘されていた。この基本構想は、20年で公共施設の整備水準を西欧並みにすることをめざし、工業の分散や京浜・阪神地区での管理中枢機能の強化等を基本目標に掲げていた。具体的な施策としては、総延長約6500キロの幹線自動車道路網の建設を最重点に取り上げ、さらに、京浜・阪神の二大都市地域周辺での大規模な新都市建設、全国の工業拠点都市の用水需要に対処するための多目的ダム<sup>(60)</sup>の建設等が謳われていた。大規模開発志向がきわめて強いと思われる構想であるが、当時まず問題視されたのが、前提となる人口や経済動向について、所得倍増計画での見通しや、同計画作成以前に経済企画庁で非公式に作成された日本経済の長期展望をそのまま基礎資料として用いており、「所得倍増計画自体、早くも再検討を必要としているさいに…あまりにも安易すぎるやり方ではないのか」という点であった。<sup>(61)</sup>

---

(57) 「大都市過密化対策など指示 首相、経企長官に 工場・ビル建設に課税 地方への分散を助成」『読売新聞』夕刊、1964年10月22日。「首相、米価引上げ認める 13.6%から20% 低所得層に十分配慮」および「医療費も値上げ 経済成長率8.1%に 経企庁長官談」『朝日新聞』夕刊、1964年10月22日も参照のこと。

(58) 「過密都市と地域開発」『読売新聞』社説、1964年12月15日、「過密都市対策の推進 まず“百年の計”から 対症療法は特効薬ない」『読売新聞』夕刊、焦点、1964年12月16日、「過密都市解消へ期待の年 間引き策、思い切って こそくな弊害封じより」『読売新聞』1965年1月3日。

(59) 河野一郎「百年の大計を」『読売新聞』1965年1月3日。

(60) 「20年後の国づくり 建設省が基本構想 公共施設、西欧なみに 工業開発 まず東関東など重点」『朝日新聞』1963年12月1日、「新工業都市を育成 前半の重点 関東、東海、瀬戸内」『毎日新聞』1963年12月1日、「国土建設基本構想成る 建設省 道路網まず充実 公共施設、西欧並みに」『日本経済新聞』1963年12月1日、「国土建設のビジョン 建設省が基本構想発表 20年で西欧なみ 幹線道路・六千五百キロ」および「国土建設基本構想内容」『読売新聞』1963年12月1日。

(61) 「安易すぎる国土建設案」『読売新聞』社説、1963年12月3日。42兆円とされた総経費をいかにして捻出するのか、また、「この構想が、その死命を制する地価への対応で、裏づけられているのか」について強い疑問を投げかけた「国づくりの前提は地価の抑制」『朝日新聞』社説、1963年12月3日も参照のこと。なお、『日本経済新聞』はこの構想を、「どちらかといえば地域較差の是正よりも大都市対策を中心としているような印象を受ける」と評し、そのことが議論を呼ぶのではないとした。

また、1964（昭和39）年暮の、新全国総合開発計画の策定の閣議決定の際の新聞報道では、計画の詳しい内容の見通しなどはほぼ全く示されず、せいぜいで『朝日新聞』が、閣議では、筑波に建設予定の研究学園都市、第二東京国際空港の新設、過密都市防止等についての意見交換がなされたが、「一つ一つの対策の積重ねでは新しい国づくりは出来ないとして、これらの対策も含め新しい総合的な国土開発の計画をつくろうという結論に落ち着いた」と報じた程度であった。ただし、筑波の研究学園都市については、1965（昭和40）年度より建設に着手し10年で完成するとの小山長規首都圏整備委員長（建設大臣）からの建設要綱がこの閣議で了解され、「首都圏整備委員会としては…<sup>(62)</sup>曲折をたどった研究学園都市建設計画もいよいよ実現の目鼻がついたとしている」とされた。他方、第二東京国際空港については、候補地をさらに検討したいとの河野一郎国務大臣からの提案がこの閣議で了承され、1964（昭和39）年度中に候補地を選定し次年度に建設に着手したいとする運輸省の方針は見送られた。<sup>(63)</sup>いずれにせよ、新全国総合開発計画の策定に取り組むことが閣議決定された時点で、同計画についての確固たる具体的な方向性が示された様子はなかったのである。

そうした中、大いに注目を集めたのが、過密都市対策閣僚懇談会を中心に政府が検討していくとされた施策の中の、社会開発や土地に関する施策であった。1964（昭和39）年11月に池田隼人の病氣退陣を受けて首相の座に就いた佐藤栄作自らが、‘社会開発’をキャッチフレーズに、地方と大都市のそれぞれにおける問題の解消に取り組む意欲を、所信表明演説や施政方針演説、あるいは1965（昭和40）年の新聞各紙での年頭の辞やインタビューなどで、くり返し示した。<sup>(64)</sup>たとえば、『朝日新聞』との年頭インタビューでは、社会開発について、「住宅建設をまず優先させ、とくに地価対策を強力、かつ合理的に進めるために公有地をふやして再配合をはかるなど、法的な措置をとることも

---

「大都市中心の対策 予算獲得の援護射撃か」『日本経済新聞』解説、1963年12月1日。

(62) 「新国土計画を立案へ 閣議決定 来年度に着手、十年で 筑波山学園都市の建設」『朝日新聞』夕刊、1964年12月18日。「来年から10年間で 筑波研究都市の建設促進」『毎日新聞』夕刊、1964年12月18日、「来年度から着工 筑波山ろく学園都市 閣議了承」『読売新聞』夕刊、1964年12月18日も参照のこと。

(63) 「第二空港、なお検討 閣議で了承」『朝日新聞』夕刊、1964年12月18日。この閣議ではまた、大都市過密化防止策の一環として、都内から地方に移転する工場跡地を日本住宅公団や東京都で積極的に買い上げ確保する方針が決定された。（「工場跡地を住宅に 東京都内 政府、予算措置の方針」『毎日新聞』1964年12月19日、「移転工場の跡地を計画的に買い上げ 大都市過密化対策」『日本経済新聞』夕刊、1964年12月18日、「地方移転の工場跡地 公団か都で買い上げ 閣議、過密化防止できめる」『読売新聞』夕刊、1964年12月18日。）

(64) 「首相新春の抱負 政治・経済・外報三部長に語る」『朝日新聞』1965年1月1日、「三党首年頭のあいさつ」『毎日新聞』1965年1月1日、「住み良い社会建設 首相、年頭のあいさつ」『日本経済新聞』1965年1月1日、「佐藤首相、両院で所信表明演説 人間尊重の政治を 社会開発を進める」『読売新聞』夕刊、1964年11月21日、「社会開発を推進 首相が年頭の辞」『読売新聞』1965年1月1日、「佐藤首相のめざす道」『読売新聞』1965年1月1日、「佐藤首相、両院で施政方針演説 アジア外交に重点 社会開発は強力に」『読売新聞』夕刊、1965年1月25日等。

示唆した」点が強調された。<sup>(65)</sup>

そもそも社会開発については、以前から厚生省やその審議会が、新産業都市の建設において住宅、交通、保健衛生等をはじめとする住民福祉の面での立ち遅れを是正すべしということでその推進を主張していたが、<sup>(66)</sup>1964（昭和39）年7月の『朝日新聞』にあるように、「この一般には耳なれぬことばを政治の“舞台”に最初に登場させたのは佐藤栄作氏」であった。同月に行なわれた自民党総裁選挙立候補の際に新政策のひとつに掲げたのであるが、続いて池田隼人首相も総裁選挙立候補時以降、経済成長のひずみを是正し、福祉国家を建設していく上での「重要な足がかりとして社会開発の推進を強調した」のであった。社会開発の推進は、関係省庁や地方公共団体が一体となって進めていくべきものであり、とくに「生活環境の整備には住宅、道路、交通などについての都市計画が必要」だとされた。<sup>(67)</sup>

その後、各省庁等が社会開発に関する構想を示していくなか、<sup>(68)</sup>1965（昭和40）年1月には、佐藤

---

(65) 前掲注(64)「首相新春の抱負…」『朝日新聞』1965年1月1日。一方、『読売新聞』との年頭インタビューでは、地域格差解消のために「過密都市から事業を押し出し、文化まで押し出せば、地方にまんべんなくゆきわたる。過密都市対策は、これ以上大きくしないというワクをはめなければいけない」という点が強調されたが、これは多分に旧来型の分散志向を強く感じさせるものでもあった。（前掲注(64)「佐藤首相のめざす道」『読売新聞』1965年1月1日。）なお、新聞が示した、社会開発への期待については、たとえば、「1965年の展望 社会 社会開発に前進望む 住宅難や公害の解消へ」『朝日新聞』1965年1月1日を参照のこと。

(66) 「地域開発と人口問題 審議会きょう意見書 適正な再配分が必要 産業への偏重改め 住民の福祉向上を」『朝日新聞』1963年8月19日、「高度成長政策に批判の目」『朝日新聞』解説、1963年8月19日、「新産業都市 環境整備も促進を 厚生省 経企庁に協力求む」『朝日新聞』1963年11月17日、「民生対策も含めよ 新産業都市セミナー 社会開発で報告」『朝日新聞』1964年3月16日、「住みよい町づくり推進 厚生省 新産業都市を対象に」『毎日新聞』1963年8月8日、「地域開発と住民の福祉」『毎日新聞』社説、1963年8月19日、「住民の福祉尊重 新産業都市建設 厚生省の態度」『毎日新聞』1963年11月17日、「公害対策を強力に 厚生省、新産都市の開発で報告書」『毎日新聞』1964年3月16日、「『地域開発と人口問題』の重要性」『日本経済新聞』社説、1963年8月21日、「生活環境整備を先行 新産都市 厚生省、乗り出す」『日本経済新聞』1963年11月17日、「新産都市 社会開発も行なえ 厚生省、報告まとめる」『日本経済新聞』1964年3月16日、「地域開発に必要な住民福祉」『読売新聞』社説、1963年8月20日、「“社会開発”を並行 新産都市建設 厚生省の方針」『読売新聞』1963年11月17日、「社会開発と並行に 新産都市の建設 セミナー報告まとめる」『読売新聞』1964年3月16日等。

(67) 「脚光あびる『社会開発』 前向きの福祉対策 本腰入れねば実現困難」『朝日新聞』1964年7月30日。池田隼人の社会開発推進の意気込みについては、たとえば、「自民総裁選挙立候補 池田首相、所信を表明 『寛容と忍耐』は続ける 経済のひずみ 是正に革新措置」『朝日新聞』夕刊、1964年6月30日、「総裁選挙立候補 池田首相が正式表明 社会開発で是正 経済成長のヒズミ」『毎日新聞』夕刊、1964年6月30日、「経済のひずみ直す 『寛容と忍耐』続ける」『日本経済新聞』夕刊、1964年6月30日、「池田総裁 三選出馬で抱負語る 寛容と忍耐続ける ひずみは正へ社会開発」『読売新聞』夕刊、1964年6月30日を参照のこと。

(68) 「年を越す佐藤内閣の課題⑤ 社会開発 具体策で肉付けを 国民注目の“人間尊重”」『読売新聞』1964年12月25日。省庁等の個別の構想については、『社会開発』の具体策 一地域住民の福祉を

首相の諮問機関として社会開発懇談会を設置することが閣議で了承された。<sup>(69)</sup>同年12月には、社会開発懇談会の推進委員会が、社会開発関係の施策に関する最終報告案をまとめている。『毎日新聞』によれば、この最終報告案は当面の緊急課題として、まず第一に、住宅政策・宅地政策の推進をあげていた。これは、日本の生活環境が諸外国に比して著しく立ち遅れている中で、基盤となる生活の場の改善を喫緊の中核的課題とすべしという考えにもとづくもので、住宅政策は「この場合、単なる量的対策ではなく、量から質への転換を中心とすべき」であり、また、「住宅をとりまく関連諸施設と有機的に統合された都市計画の中で実施すべき」だとされていた。<sup>(70)</sup>

中心に— 厚相 あす報告書を提出『朝日新聞』1964年11月30日、「まず住宅など七項 首相了承 社会開発の基本構想」『朝日新聞』1964年12月12日、「生活向上に最重点 社会開発のビジョンづくり 審議会、基本方針を了承」『朝日新聞』1964年12月22日、「新産都市に保健委 『社会』『経済』開発の均衡を 厚相、あす首相に報告書」『毎日新聞』1964年11月30日、「住宅整備など八項 社会開発の基本構想 きょう政府案を正式決定」『毎日新聞』1964年12月21日、「“国民生活向上” 最優先を確立 対策審議会で大原会長メモを了承」『毎日新聞』1964年12月22日、「置き去りの社会開発 厚相、あす報告書提出 経済開発と均衡を 住民福祉重点策を取れ」『日本経済新聞』1964年11月30日、「社会開発の基本構想 住宅整備など七施策 首相、報告を了承 長期福祉計画作る」『日本経済新聞』1964年12月12日、「公害、発生者に責任 大原会長強調 地価つり上げ規制 国民生活審」『日本経済新聞』1964年12月22日、「社会開発計画急げ 地域開発研究会報告 まず『住民協議会』 公害防止に緩衝地帯を」および「地域開発研究会の報告書内容 医療センター新設を 官民出資で『保健事業団』」『読売新聞』1964年11月30日、「『社会開発』の基本構想 経企庁、原案まとめる 五百万戸建設めざす 消費者保護、教育も充実 当面の施策」『読売新聞』1964年12月12日、「地価の法的規制など 『社会開発』へ審議会方針」『読売新聞』1964年12月22日等を参照のこと。

(69) 「今月下旬に発足 設置基準きょう決定 社会開発懇談会」『朝日新聞』1965年1月8日、「社会開発懇談会設置を了解」『朝日新聞』夕刊、1965年1月8日、「来月上旬に初会合 社会開発懇談会本決まり」『毎日新聞』夕刊、1965年1月8日、「月末にも発足 社会開発懇 ぎょう閣議で了解」『日本経済新聞』1965年1月8日、「社会開発懇 閣議で了解」『日本経済新聞』夕刊、1965年1月8日、「社会開発懇談会 今月下旬に発足 きょう閣議で設置決定 委員は約二十人」『読売新聞』1965年1月8日、「社会開発懇談会設置きまる 二月上旬発足」『読売新聞』夕刊、1965年1月8日。社会開発懇談会の委員については、「諮問点と委員決る 社会開発懇談会」『朝日新聞』夕刊、1965年1月27日、「61 委員決定 社会開発懇談会」および「社会開発懇談会委員の顔ぶれ」『毎日新聞』夕刊、1965年1月27日、「委員 61 氏決まる 社会開発懇 13 日に初会合」『日本経済新聞』夕刊、1965年1月27日、「社会開発懇談会 委員 61 人きまる」『読売新聞』夕刊、1965年1月27日等を参照のこと。

(70) 「『住』は量から質へ 人間形成に環境改善を 社会開発懇談会の最終報告案」『毎日新聞』1965年12月2日。「社会開発施策の報告案まとまる 懇談会推進委」『朝日新聞』1965年12月2日、「住宅などを重点に 社会開発懇談会小委 緊急施策で要望」『毎日新聞』1965年12月1日、「住宅改善が緊急課題 社会開発懇談会 首相に報告書」『毎日新聞』1965年12月10日、「住宅など五項目 明年度の重点施策に 社会開発懇が答申へ」『日本経済新聞』1965年12月1日、「明年度の重点施策を決定 社会開発懇談会」『日本経済新聞』1965年12月2日、「生活環境改善を 社会開発懇 首相に報告書」『日本経済新聞』1965年12月10日、「社会開発の最終報告書 懇談会がまとめる 何よりも住宅を 『しあわせ計画』を提唱」『読売新聞』1965年12月1日、「社会開発強く進める 懇談会推進委残す 最終報告書案決定」『読売新聞』1965年12月2日等も参照のこと。また、「住宅改善の報告書を出した社会開発懇談会推進委員会委員長（日本大学学頭）古田重二郎」についての『毎日

## ② 土地対策への取り組みの盛り上がりと行き詰まり

同じ1965（昭和40）年12月には、やはり首相の諮問機関である国民生活審議会から、次年度予算編成での重点事項についての意見書が提出された。この意見書は、「国民生活の安定向上のうえでもはや総花的な施策を並べただけでは国民の信はつなげないとし、来年度の予算編成にあたって、住宅建設の促進を第一に社会保障の充実、公害防止対策の推進など九項目に十分予算を配分するよう強調」していた。また住宅建設については、「低所得層のための公的賃貸住宅の建設を重点的に行なうべきである。同時に強力な地価安定策を講じ、宅地の大量供給をはかるべきである」とし、そのためには、土地取用法の改正や総合的土地利用計画の策定などを進めるべきであるとしていた。<sup>(71)</sup>

建設省も、1964（昭和39）年4月の時点で、「これまで主力をそそいできた道路、河川問題が一応軌道に乗ったと判断、昭和四十年からは住宅問題を最優先にとりあげることになり、このほど住宅対策強化の検討を始めた」と報じられた。<sup>(72)</sup> 具体的な政策の大筋としては、住宅金融公庫での低利の住宅融資制度の創設や大量の宅地の造成のための開発事業団の新設のほか、宅地造成の財源としての開発負担金ないし土地増価税の新設があげられた。<sup>(73)</sup> 同年9月には、建設省の次年度予算の概算要求のなかで「とくに目立つのは住宅関係の伸びで、今年度より一・七六倍」を示し、財政投融资の要求においても「住宅重点政策があらわれて」といって各紙が伝えた。<sup>(74)</sup>

---

新聞』ときの人、1965年12月12日も参照のこと。なお、古田は委員が発表されたときから懇談会の中心として注目されていた。「社会開発懇談会の委員に内定した古田重二郎」『読売新聞』時の人、1965年1月23日を参照のこと。

(71) 「住宅建設を第一に 来年度予算の9重点事項 国民生活審が意見書」『毎日新聞』1965年12月12日。「住宅の質量拡充 『予算編成の留意点』で意見書 低所得層の保護図れ 国民生活審議会」『朝日新聞』1965年12月12日、「まず“住宅”に重点 国民生活審が建議 社会保障も充実を」『日本経済新聞』1965年12月12日、「住宅と流通合理化 国民生活審 9項目を首相に要望」『読売新聞』1965年12月12日も参照のこと。

(72) 「自力建設に資金優遇 建設省 住宅対策の強化検討」『朝日新聞』1964年4月23日。

(73) 「明年度の住宅政策 建設省、大筋まとめる 年利三・五％で融資 土地造成には開発事業団」『日本経済新聞』1964年6月16日。

(74) 「来年度予算の概算要求 公共事業費は34％増 建設省住宅・道路重点に」『朝日新聞』1964年9月1日。「各省、来年度予算要求を提出」『毎日新聞』1964年9月1日、「概算要求締め切る 明年度予算 住宅建設に五二八億円 建設省」『日本経済新聞』1964年9月1日、「住宅関係（財投）は倍増 建設省」『読売新聞』1964年9月1日や、「新予算案のポイント④ 公共投資① 住宅 約34万户つくる “住宅供給公社”も登場」『日本経済新聞』1965年1月1日も参照のこと。この元日付『日本経済新聞』の記事ではまた、「住宅対策のガンはなんといっても地価の高騰とこれに対する適確な施策がとられていないことで今後の住宅政策に最も必要なのは地価対策であり、政府が一体となって真剣に取り組むことが期待されている」とも述べられていた。なお、この記事の見出しにある住宅供給公社とは、建設省が、中産階級の持ち家政策を強力に推進するためにサラリーマン住宅融資制度の創設を図ろうとするうえで、頭金の積み立てや住宅建設など具体的な業務を行なう機関として各都道府県に設置することとした特殊法人のことで、従来の住宅金融公庫による融資に比べ、融資のワクを大幅に増やすことが目論まれていた。建設省は、1964（昭和39）年10月に自民党政調建設部会および住宅対策特別委員会の了承を得て、住宅供給公社法案の提出にむけての取り組みを本格化させていた。

建設省はまた、宅地の大量供給を促進するとともに、無秩序な都市化の防止を目的とした法案として、1964（昭和39）年4月に、建設大臣が委員長をつとめる首都圏整備委員会を通して、首都圏新市街地法案の要綱を発表していた。その特徴的な内容として、①今後開発されることになる市街地開発区域が決まり、区域内の土地価格が公示されてから一定期間が経過すれば、その土地は自動的に国に取得されるものとする、②土地所有者は国に渡した土地と同価格に相当する開発後の造成地を優先的に譲り受ける、いわゆる還元譲渡制をとり入れる、といった点があり、「いわば国と土地所有者の『協同開発方式』」として「新市街地開発の方法では画期的なもの」だと評された。<sup>(75)</sup>

この要綱発表とはほぼ時を同じくして、建設大臣の諮問機関である宅地制度審議会の答申がまとめられた。宅地制度審議会は、宅地価格の安定、宅地流通の円滑化、宅地確保の強化、宅地利用の合理化・推進等の検討を通して宅地難解決の具体策を確立するべく、1962（昭和37）年に設置されたものである。<sup>(76)</sup>

（『住宅供給公社』作る 建設省、通常国会に法案 持ち家政策を推進『毎日新聞』1964年10月8日。「建設費の八割融資 『住宅供給公社』の試案を発表 木造は十八年月賦償還」『毎日新聞』1964年10月10日、「勤労者住宅融資大綱成る 建設省 “住宅公社”を新設 頭金は二割、一～五年で」『日本経済新聞』1964年10月9日、「住宅供給公社制の要綱発表」『日本経済新聞』1964年10月10日、「サラリーマン住宅に供給会社 来年度は三万戸 頭金は二割、約六十万円」『読売新聞』1964年10月10日も参照のこと。）

1965（昭和40）年12月には、建設大臣が5年ごとに作成する住宅建設計画を閣議決定し、そうした計画にもとづき都道府県知事が都道府県住宅建設五ヵ年計画を定めることなどを骨子とする住宅建設計画法案の要綱を建設省が作成し住宅対策審議会に提出した。（「建設省が住宅計画法案要綱 対策審に提出」『朝日新聞』1965年12月2日、「住宅建設閣議決定事項に 建設省 “実効” 持たせる意向」『毎日新聞』1965年12月2日、「住宅建設の基本法案 建設省 審議会に提出 五年ごとに計画 都道府県にも義務づけ」『読売新聞』1965年12月2日。）

(75) 「国・地主で協同開発 首都圏新市街地法案 今月中にも国会へ」『朝日新聞』1964年4月5日。「財産権尊重、国も利益 首都圏新市街地開発法案 ゴネ得を一挙に解決へ」『朝日新聞』1964年4月5日、「共同で宅地を造成 首都圏整備委新市街地開発法案を発表 国と地主 地価値上がりを防ぐ」『毎日新聞』1964年4月5日、「供出した地主には造成地を還元譲渡 首都圏新市街地開発法案成る」『日本経済新聞』1964年4月5日、「首都圏新市街地の開発 法案要綱を発表 土地確保、容易に 国と所有者の“共同開発”」『読売新聞』1964年4月5日も参照のこと。このうち、『毎日新聞』の記事はリード文で、「実際には筑波山ろくの研究・学園都市など、首都圏内のニュータウン建設計画が発表されただけで、その地域の地価が値上がりして新都市の建設計画が行きづまっている現状を、この法案の実現によって打開しようとならったもの」と述べている。なお、「国と地主の共同開発方式」『毎日新聞』社説、1964年4月8日も参照のこと。

(76) 「東京、大阪で宅地調査 建設省、審議会も新設へ」『朝日新聞』夕刊、1962年1月10日、「価格安定や流通対策 八日に諮問 宅地制度審議会発足」『朝日新聞』1962年5月31日、「私有財産権との調整が問題」『朝日新聞』解説、1962年5月31日、「地価の安定など諮問 宅地制度審議会が初会合」『朝日新聞』1962年6月9日、「大都市を体質改善 『懇談会』設け再開 二階建て道路など建設 中村建設相語る」『毎日新聞』1962年1月22日、「会長に飯沼氏有力 宅地制度審の委員決まる」『日本経済新聞』1962年5月31日、「『収用権』年内にも答申 宅地審初会合 流通円滑化など諮問」『日本経済新聞』1962年6月9日、「地価安定など検討 宅地制度審議会 中旬発足」『読売新聞』1962年5月5日、「宅地制度に恒久策 審議会、八日に初会合 委員14氏を内定」『読売新聞』1962年5月31日、「宅地安定策を諮問 審議会初の総会開く 会長に飯沼氏」『読売新聞』1962年

その1964（昭和39）年の答申は、土地の合理的な利用を促進するために、都市地域を市街化地域と市街化調整地域に大別し、①市街化地域では主要な都市施設を都市計画として決定し農地転用を自由にするなどして開発を促進する、②市街化調整地域では宅地造成は一定規模以上の計画的なものだけ許可するといった点を骨子としていた。<sup>(77)</sup> 答申は、無秩序な都市膨張に対する「一つの示唆を与えた」ものだと評され、「この答申の趣旨は出来る限り早い機会に成案として具体化されるべきであろう」とされた。<sup>(78)</sup>

このように、住宅建設・宅地供給の推進をめざす中で、区域区分を主眼とする土地利用に関する施策やそのための法案作りを迫及していく流れが、昭和30年代末には本格化していた。1964（昭和39）年秋には、行政管理庁が建設省と経済企画庁に対して、都市開発に関する行政の改善を勧告し、その中で都市計画法の改正を迫っていた。これは、同年4月から19都道府県、82市町村を対象に行なわれた、都市開発に関する行政監察調査の結果をまとめたもので、その主な内容は、①無秩序な市街地化や地価高騰に対する有効な対策となるような土地利用に関する総合的な計画を立てること、②都市計画にふくまれない都市施設事業と都市計画との調整を十分に行ない、将来的には重要都市施設はすべて都市計画施設とすること、③現行の都市計画法には都市計画の総合性の確保に関する規定が欠けており、また規定内容が不明確であったり空文化していたりといった欠陥があるので、整備して都市開発の基本法とすること、の3点であった。<sup>(79)</sup>

実際、住宅供給の推進を政策目標に掲げても、その際に土地問題に対する対策が不十分だと見なされると、決して評価されなかった。たとえば、前述の、1965（昭和40）年12月に提出された社会開発懇談会の最終報告案について、『毎日新聞』は社説で、本稿前号分でみた民間アパートの実態

---

6月9日等を参照のこと。

(77) 「調整地域設け規制を 市街地の開発整備 宅地制度審が答申」『朝日新聞』1964年4月1日。「『市街化地域』など指定 都市における土地の合理的利用 宅地審議会が答申」『毎日新聞』1964年4月1日、「空閑地税を新設 市街地開発で31日答申 宅地制度審」『日本経済新聞』1964年3月29日、「市街地再開発で建設相に答申 宅地審議会」『日本経済新聞』1964年4月1日、「『市街化地域』は農地の転用撤廃 宅地審議会が答申」『読売新聞』1964年4月1日も参照のこと。

(78) 「大都市に土地利用の規制を」『朝日新聞』社説、1964年4月5日。

(79) 「土地利用総合計画を 行政管理庁 都市開発で勧告」『朝日新聞』1964年10月30日、「総合的計画策定を 行政管理庁 都市開発で勧告」『日本経済新聞』1964年10月30日。「土地利用に総合計画を 行管、都市開発で勧告」および「収用法、十分に活用を 公共用地の取得促進に 都市開発の監察結果内容」『読売新聞』1964年10月30日も参照のこと。なお、行政管理庁が都市計画事業についての行政監察を行ない、策定される計画の総合性の欠如や各種公共事業との関連での非効率等に関して建設省に勧告したことが1957（昭和32）年にあった。「総合性欠く都市計画事業 練り直しが必要 土地指定も現実離れ 行政管理庁が勧告」『朝日新聞』1957年12月23日、「“総合性がない”都市計画 行官庁が再検勧告」『毎日新聞』1957年12月23日、「都市計画の再検討を 行官勧告」『日本経済新聞』1957年12月23日、「都市計画はルーズ 土地利用、実情と離る 行管勧告」『読売新聞』1957年12月23日を参照のこと。

<sup>(80)</sup>調査に言及しながら、この最終報告案では、「住宅や生活環境の改善という、緊急な課題にどこから取り組むかという点が、この木造アパート問題をみても、どうもはっきりしない」と批判した。この社説が続けて、次のように論じた点に注目しておきたい。

「もちろん、健康で文化的な生活を営むことができるように、国としてもやるべきことは多い。だが、本来、国がやるべきことをやらないで、やらなくてもすむことまで、あとから追いかけてやろうとするのは、本来の取り違えではないか。本来、国がやらねばならないのは、土地所有と土地利用の調整、つまり地価対策である。土地利用計画があり、地価の推移が物価並みなら、住宅問題は大部分解決していたはずだ。国や地方公共団体は土地利用計画に即応して、公園緑地、道路、上下水道や環境衛生のための施設の整備と、低所得者のための政府施策住宅を建設すればすむはずだ。そうした、本来、国の重大な課題である土地問題を放置し、人口の都市集中が進んで都市周辺がスプロール化したあとを追いかけて、公共施設の整備に手を焼いているのが現状なのである。もとが抜けているから、時がたてばたつほど問題を打開するメドもつかなくなるのである。<sup>(81)</sup>すみやかにもとを正すべきだといいたい。」

実はすでに、1965（昭和40）年7月に、瀬戸山三男建設大臣が閣議で、強力な地価対策を講ずるべく建設省で考えをまとめるので、それをいずれ閣議了解してもらった上で具体策を策定・実施していきたい旨を申し出て、閣議の了承を得ていた。「公共の福祉の立場から思い切った対策を打出したい意向」だと報じられた瀬戸山は、閣議後の記者会見で、「建設省で具体案がまとまれば、次の臨時国会に土地収用法など関係法の改正案を提出してもよい」と語った。<sup>(82)</sup>瀬戸山の問題提起は、「土地は商品ではない」との考えを示したのものとして大いに注目を集めた。同年8月の『朝日新聞』との

(80) 前掲注(24)「都市計画法の制定に関する一考察(1)」『三田学会雑誌』102巻1号、133-134ページ。

(81) 「住宅政策の根本を正せ」『毎日新聞』社説、1965年12月11日。『読売新聞』も社説で、最終報告は「総花的な問題の提起」にすぎず、「みるべき内容はない」と断じた。社会開発を実施していくうえでの「かんじんの具体化の順序は、うたい文句とはうらはらに、全く明らかにされていない」からというのであった。（「期待を裏切る社会開発報告」『読売新聞』社説、1965年12月2日。）社会開発に関しては、取り組みの意欲は買うものの、総花的で重点がしぼられていない、あるいはまた、観念的に過ぎて具体性に乏しい、といった批判や、さらには、財政への重圧になりかねないとの懸念が、佐藤の首相就任時から示されていた。たとえば、「首相の所信を実行に移せ」『毎日新聞』社説、1964年11月22日、「佐藤色を出した施政演説」『毎日新聞』社説、1965年1月26日、「政府演説の意欲とその裏付け」『日本経済新聞』社説、1964年11月22日、「首相施政演説に不足するもの」『日本経済新聞』社説、1965年1月26日、「新首相演説をきいて」『読売新聞』社説、1964年11月22日、「施政方針は結構だが」『読売新聞』社説、1965年1月26日、「施政演説を聞いて 社会開発、意欲みせる 自主外交に乏しい具体策」『読売新聞』1965年1月26日を参照のこと。

(82) 「早急に基本方針 建設相が表明 公共投資の促進に 地価対策」『朝日新聞』1965年7月30日。「地価抑制に抜本対策 閣議了承」『日本経済新聞』1965年7月30日、「土地の時価凍結 建設省、収用法改正急ぐ “土地は商品ではない”」『読売新聞』1965年7月30日も参照のこと。

インタビューで、瀬戸山は、「元来、土地というものは、国民の立場、社会公共の立場で利用すべき性質のものだ」とした上で、「新しく土地所有権に制限を加えようというのではなく、土地の本来の姿を、国民のために見直そう、呼びもどそうじゃないか、土地と人間との関係を根本的に考え直してもらおう——というのが、私のねらいなのだ」と論じた。また、具体策の一環として、土地利用計画を、「少なくとも大都市については、できるだけ早くつくるよう努力」するとともに、「むかしの強権時代にできた法律で…時代にあわない」都市計画法について、「この法律の改正をとくに事務当局に指示して検討させており…なるべく早く実現したいと考えている」と述べた。<sup>(83)</sup>

このインタビューの数日前には、土地問題に関係する大蔵、農林、通産、建設、自治、経企の各閣僚と官房長官から成る地価対策閣僚協議会の設置が閣議決定されていた。同協議会は、建設省の作成した「地価対策の基本方針」を中心に早急に具体案をまとめ、国会に関連法案を提出する方針<sup>(84)</sup>で、そのために、関係する各省庁事務次官から成る幹事会が毎週開かれることになったと新聞でも報じられた。<sup>(85)</sup>

しかし、土地に関連した施策の実現が困難であることも、否定しがたいところではあった。前述の首都圏新市街地法案については、要綱の発表後も、法案の国会提出にむけての努力が続けられた<sup>(86)</sup>が、同法案は結局、還元譲渡制という概念や開発による農地の大規模喪失に対する「政府部内の抵抗<sup>(87)</sup>にあって、立ち消えに」なった。宅地不足の打開をめざした宅地制度審議会の答申についても、その早期実現が望ましいと評される一方で、同審議会が1964（昭和39）年3月いっぱい任期切れになったことなどから、「開発に関する具体策は今後の検討に持越され、今度の答申はいわば“未完成”のものとなった」ととらえられていた。<sup>(88)</sup>『毎日新聞』によれば、建設省は、土地収用権などの発動を認めての団地造成の推進や、空閑地税の創設や開発による地価値上がりの一部を開発負担金として土地所有者等から徴収する制度の創設を内容とした新法案を「今国会に提出する方針で、この

---

(83) 「爆発する都市 地価との対決 瀬戸山建設相に聞く 古い土地観念を捨て 国民全体の利益めざす」『朝日新聞』1965年8月22日。

(84) 「『地価』で閣僚協議会新設 抑制に法案急ぐ 次の通常国会へ提出 閣議決定」『朝日新聞』夕刊、1965年8月17日。「閣僚協議会設ける 来月発足 地価抑制策検討に」『毎日新聞』夕刊、1965年8月17日、「きょう地価対策を検討 経済閣僚懇談会 土地収用法を強化 公共用地周辺に増価税」『日本経済新聞』1965年8月17日、「『所有権』も検討議題に 地価対策 閣僚協議会を新設」『日本経済新聞』夕刊、1965年8月17日、「地価抑制に閣僚協 経済閣僚懇談会 来月から本格検討」『読売新聞』夕刊、1965年8月17日も参照のこと。

(85) 「毎週幹事会 地価対策閣僚協議会」『朝日新聞』1965年8月31日、「地価対策閣僚協議会幹事会が初会合」『毎日新聞』1965年8月31日。

(86) たとえば、「国と地主が共同開発 首都圏新市街地法案 つぎの通常国会へ」『毎日新聞』1964年9月15日。

(87) 1966（昭和41）年の衆議院本会議での社会党岡本隆一の発言。（「第51回国会衆議院会議録第48号」1966年5月10日。）

(88) 前掲注（77）「調整地域設け規制を…」『朝日新聞』1964年4月1日。

答申に期待していた」。しかし、こうした事項に関して宅地制度審議会が具体的な結論を出さなかったため、法案提出は見送られ、宅地制度審議会の任期切れを受けて新設される宅地審議会ですらに検討されることになろう、とされたのである。<sup>(89)</sup>

瀬戸山三男建設大臣の取り組みに関しても、野党の社会党がむしろ「全面的に政策の実現を支援する」意向であるのに対して、「主役であるはずの政府、自民党の内部の動きは微妙で、瀬戸山構想が孤立化するおそれも生じている」と報じられた。<sup>(90)</sup> 実際、地価対策閣僚協議会の幹事会でも当初から、建設省案にある土地の譲渡差益に対する課税といった点に関して大蔵省、経済企画庁、内閣法制局などから強い異論が出て意見がまとまらなかったことをはじめ、同協議会では設置から数カ月経っても意見の集約に向けての「進展はみられず関係各省の内部では、早くも“行詰り”の声さえ出

---

(89) 前掲注(77)『『市街化地域』など指定…』『毎日新聞』1964年4月1日。新市街地開発法案の国会提出見送りについては、前掲注(77)の「調整地域設け規制を…」『朝日新聞』1964年4月1日や「空閑地税を新設…」『日本経済新聞』1964年3月29日でも言及されている。

1964(昭和39)年のうちに発足することになった宅地審議会では、宅地制度審議会の答申にあった市街化地域・市街化調整地域への区分の具体策について「早急にそのとりまとめにはいる」とともに、空閑地税の創設や、「都市計画法はいまのままでいいか」といった点が順次検討・審議されるはずだと報じられた。(「まず土地利用の確立 宅地審議会 来月中旬に第一回の会合」『朝日新聞』夕刊、1964年5月31日。)  
「建設省では都市計画法の改正問題が急速に浮かび上っており、これについても合わせて新審議会の検討を求める方針である」と述べた「新宅地審、月内にも発足 国土利用に具体策 建設省 地価抑制、改めて諮問」『日本経済新聞』夕刊、1964年5月17日も参照のこと。

その後宅地審議会は、1965(昭和40)年12月に、公的資金による宅地の大量供給を骨子とした地価対策に関する中間報告をまとめた。これは、建設省の新住宅建設五カ年計画等が次年度から始まる関係から、予算編成に間に合わせるため、宅地審議会としての見解を盛り込んだものであった。その内容は、既存の公団、公庫の宅地部門を統合した宅地開発公団の新設や、民間の宅地造成事業に関する公的な信用保証制度の設置等にもとづく助成措置の推進等、「建設省の考え方をほぼ全面的にとり入れたもの」となっていた。(「公団設け大量開発 民間には信用保証制を 宅地審中間答申まとめ」『朝日新聞』1965年12月16日。「地価対策の中間答申まとまる 宅地審議会」『毎日新聞』1965年12月16日、「宅地取得に交付公債 審議会 地価対策で中間報告」『日本経済新聞』1965年12月16日、「宅地開発に公団を 審議会が中間答申 交付公債で先買いも」『読売新聞』1965年12月16日も参照のこと。)

同じ頃、大蔵省も、財政投融资計画の策定において「住宅対策に最重点をおく意向」だとされた(「特別会計融資の一部やめ 住宅対策に最重点 財投計画・大蔵省の方針」『毎日新聞』1965年12月25日)が、建設省の新住宅建設五カ年計画自体については難色を示しているとの報道もあった。(「重要施策ほぼ固まる 明年度予算 政府住宅30万戸」『日本経済新聞』1965年12月25日。)

(90) 「決断がある地価対策 “瀬戸山構想”に批判も」『朝日新聞』展望台、1965年10月4日。

(91) 「建設省案に一部異論 地価対策を各省次官が討議 宅地の大量供給などは一致」『朝日新聞』1965年9月8日、「税措置、調整つかず 収用地周辺の値上り 地価対策閣僚協幹事会」『朝日新聞』1965年9月28日、「建設省案に難色 政府 地価抑制対策を検討」『毎日新聞』1965年9月8日、「税制措置を検討 地価対策幹事会」『毎日新聞』1965年9月28日、「『地価』調整急ぐ 閣僚協幹事会」『日本経済新聞』1965年9月8日、「“地価値上がり益調査は困難” 幹事会で大蔵省」『読売新聞』1965年9月28日等。

始めて」いた。<sup>(92)</sup>結局、瀬戸山が建設大臣をつとめた1966（昭和41）年夏までの間、土地収用法改正やそれと関連した土地に関する税制改正の試みは、不動産業界や自民党内などからの圧力や、法務省等からの私権の制限にからんでの懸念、さらには、国会でアジア開発銀行関係の案件を最優先し、それ以外の法案は自社両党の話し合いがつかない限り審議しないとされたことなどによって、内容がゆるめられ、あるいは先送りにされるなどして、およそ十分な成果をあげるには至らなかった。<sup>(93)</sup>

#### (6) 宅地審議会第6次答申

##### ① 宅地審議会第6次答申以前になされた建設省の諸提案

そうした中では、都市計画法の抜本的な改正の見通しも、厳しそうであった。1965（昭和40）年9月の『読売新聞』は、建設省が作成した新都市計画法案要綱について報じた。この要綱は、長く都市計画法の抜本的改正を検討していた建設省にとっての「いわば…十年來の“悲願”の結晶」と評されたが、<sup>(94)</sup>その第9で、都道府県知事が都市計画を決定しようとする場合には、知事は予め地元市町村の意見を聞き、都市計画地方審議会の議を経たうえで、建設大臣の認可を受けねばならないとし、第16では、建設大臣が都道府県知事に対して都市計画や実施計画の策定や変更を指示または勧告できるものとするなど、<sup>(95)</sup>たしかに、中央の強い権限が目立つものであった。つまりこの要綱と、既述のように不十分ながらもがりなりに都市計画権限の地方委譲を謳った臨時行政調査会や第十次地方制度調査会の答申等との間には「かなり大きな食い違いがある」ので、この要綱が「各省協議の段階から強い異論を呼ぶことは必至」だと見なされたのである。<sup>(96)</sup>はたして、図1の近藤日出造

(92) 前掲注(90)「決断がある地価対策…」『朝日新聞』展望台、1965年10月4日。

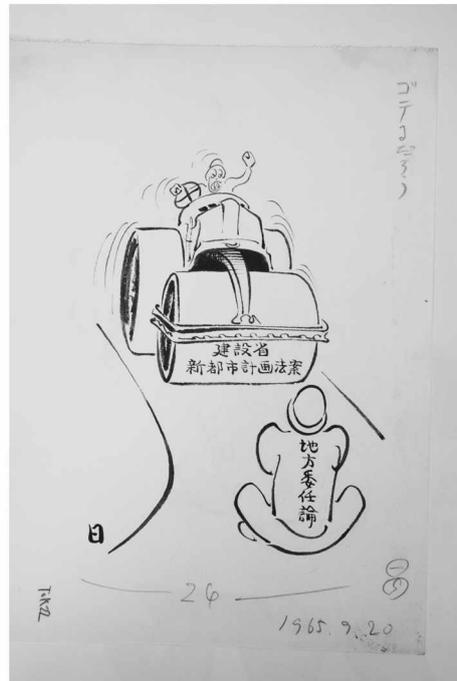
(93) たとえば、「骨抜きにされた収用法改正」『朝日新聞』社説、1966年4月23日、「遺憾な土地税制の反対」『朝日新聞』社説、1966年6月18日、「三党修正で後退 地価対策の税法改正案 衆院委で可決」『朝日新聞』1966年6月25日、「財界などから圧力」『朝日新聞』解説、1966年6月25日、「26日ごろに成立へ 『アジア開銀』参院審議始る 『土地収用法』など見送りに」『朝日新聞』1966年7月16日、「土地収用法の改正 建設省、最終案まとめる 物価変動を加味 補償金 認定時に凍結するが」『毎日新聞』1966年4月10日、「土地収用に伴う税制改正案固まる 特別控除、200万円増周辺の地価上昇には増税」『毎日新聞』1966年4月25日、「政府、修正成立の方針決める 土地収用に伴う租税特別措置の改正」『毎日新聞』夕刊、1966年6月24日、「土地収用法改正案固まる 物価変動を加味 補償金の前払いも」『日本経済新聞』1966年4月10日、「後退した私権制限」『日本経済新聞』解説、1966年4月10日、「土地収用補う税制 業者の反対で改正案手直し」『日本経済新聞』夕刊、1966年6月24日、「『土地二法案』再び継続審議 一両日中に決定」『日本経済新聞』1966年7月28日、「収用法改正案に反対 土地住宅推進委」『読売新聞』夕刊、1966年6月14日、「土地売買の税法改正を修正 福田蔵相語る」『読売新聞』夕刊、1966年6月24日、「土地収用法の改正 見通しなお微妙」および「成立は困難 福田蔵相語る」『読売新聞』1966年7月13日を参照のこと。

(94) 『『新都市計画法』に建設省案 中央の権限強化 実施計画の策定、指示など 地方委任論との対立』『読売新聞』夕刊、1965年9月20日。

(95) 「新都市計画法案の内容」『読売新聞』夕刊、1965年9月20日。

(96) 前掲注(94)『『新都市計画法』に建設省案…』『読売新聞』夕刊、1965年9月20日。なお、『毎日新聞』も9月初めに、建設省が「いまのすさまじい都市化の現状に合わない」都市計画法の改正に着

図1 政治風刺漫画に描かれた1965（昭和40）年における  
都市計画法案をめぐる政府内の角逐



（出所）財団法人千曲市文化振興事業団提供

図1および図2は、『読売新聞』に掲載された近藤日出造の政治風刺漫画の原画である。これらの使用に関して、近藤日出造氏の御遺族のご厚意と財団法人千曲市文化振興事業団のご協力に感謝申し上げます。この図1は、『読売新聞』1965（昭和40）年9月21日に「ゴテるだろう」のタイトルで掲載された政治風刺漫画の原画である。

の政治風刺漫画にも描かれたこの法案要綱が法案として国会に提出されることはなかった。

それでも、建設省を中心とした都市計画法の抜本的な改正に向けての取り組みが途切れることはなかった。1966（昭和41）年9月には建設省が、都市とその周辺の土地を合理的に利用するための広域都市計画の構想を、宅地審議会の土地利用部会の第1回専門委員会に試案の形で提出した。これは、同部会が「都市地域における土地の合理的利用のための対策」について答申案を練るにあたっての審議の素材として示されたものであった。注目すべきは、たとえば首都圏でいうと、既成市街地と近郊整備地帯を含めた地域を広域都市計画区域とし、これを以下の5つの地域に区分して、総合的な土地利用計画を定めるとされた点である。すなわち、まず、東京でいうと1ヘクタール当り

---

手したことを報じ、「改正の方向」をくわしく紹介したが、建設省の「画一的行政指導」による都市計画の策定に反対する自治省をはじめとした「関係各省の強い反発は必至で、その調整は難航が予想される」ことを指摘していた。（「新しい都市造り 建設省、法改正を検討 計画を広域的に“地区分け”もっと細かく」『毎日新聞』1965年9月7日。）

の人口が40人以上の地域を「既成市街地」とし、そこでの未利用地の開発を促進するために、未建築地に対して未利用地税を創設するとされた。また、この地域での農地転用の許可を不要とし、農地についても宅地として評価したうえで、固定資産税、都市計画税をかけるとされた。次に、「市街化地域」は、10年以内に市街化する地域で、計画にもとづいて公共施設を積極的に整備していくとともに、いずれは税制措置、農地転用などの扱いも既成市街地並みにするとの想定であった。また、10年後からの宅地需要をまかなうために、将来の大都市の外縁部にあたる地価の安い山林や農地を「開発保留地域」として確保するが、「市街化調整地域」は、「市街化の構想がまだ固まっていない」地域で、街路、下水道などの公共投資は原則として行なわず、農地転用も許可せずに、市街地としての開発を「極力おさえる」とされた。最後に、開発が困難な地域あるいは歴史的、文化的に保存すべき地域を「保存地域」として、そこではできるだけ開発をおさえる方策をとるとされた。後述する宅地審議会第6次答申での既成市街地、市街化地域、市街化調整地域、保存地域の4地域よりも多い5地域の区分を提示したこの試案を、建設省は、都市計画法改正の際の「骨組み」にする意向であった。<sup>(97)</sup>

しかしここでも、事はそう簡単には進まないだろうと見なされていた。『朝日新聞』が述べたように、「都市地域をいくつかに分けるといっても、いったいだれがこの区分の仕事を受持つかさえ明らかでなく、いまのところ“お役所の作文”の域を出るものではない。また都市開発の計画化に急なあまり、新たな税金を設けたり、私有財産権への侵害が心配される点もあり、構想の具体化はまだ先の話とみられる」というのであった。<sup>(98)</sup> また、『日本経済新聞』は、私権の制限に対する異議や新たな税金に対する抵抗が予想される中、「しかし、こうしたこんどの試案の問題点は建設省自体、百も承知のうえである」とした上で、「それを承知で現状で考えられるかぎりの大膽な案を出したのは一つの問題提起とも受けとれるし、『都市対策の不在』という一般の批判に対する建設省の一種の居直り的な回答とも受けとることができよう」とさえ述べていた。<sup>(99)</sup>

さらに、1966年(昭和41)末には、またしても土地収用改正法案が、不動産業界等の反対に加えて政局の混迷もあって審議未了となり、都市整備事業全般に重大な影響を及ぼすことが懸念された。<sup>(100)</sup>

(97) 「“市街化抑制地域”置く 都市周辺の秩序ある開発 建設省、試案出す」『朝日新聞』1966年9月2日。「安い土地を大量に確保 段階的に市街開発 建設省宅地審に試案提出」『毎日新聞』1966年9月2日、「都市開発、強力に 建設省が対策試案 市街化禁止地域も 中心部の農地に“宅地課税”」『日本経済新聞』1966年9月2日、「土地利用に五区分 建設省試案 合理化と地価対策で」『読売新聞』1964年9月2日も参照のこと。

(98) 前掲注(97)「“市街化抑制地域”置く…」『朝日新聞』1966年9月2日。

(99) 「思い切った私権制限」『日本経済新聞』1966年9月2日。

(100) たとえば、「土地収用法案改正 今国会でもお流れ 政府地価対策に痛手」『朝日新聞』1966年12月21日、「土地収用法改正流れる」および「地価対策後退 土地収用法改正案の廃棄」『日本経済新聞』1966年12月20日、「法改正難産で土地買収至難 建設相が憂慮」『読売新聞』1966年11月16日、「住宅建設に支障か “土地収用法”のびのびで」『読売新聞』1966年12月12日、「土地収用に

## ② 宅地審議会第6次答申に対する新聞の反応

それでもなお、1967年初頭には、都市問題の追求や土地対策の実施を訴える議論が新聞紙上でいよいよ強まる<sup>(101)</sup>中建設省が、同年1月に予定された総選挙後に、土地収用改正法案や都市再開発法案とともに、都市計画改正法案の提出を準備していると報じられた<sup>(102)</sup>。実際、同年3月には、建設省が前年末の臨時国会で廃案になった土地収用法の全面改正案を再開後の特別国会に再提出するはこび<sup>(103)</sup>となり、同月末には改正案が閣議決定された。これは、土地収用の補償額、すなわち買収価格の基準を現行法の収用裁決時の価格から事業認定時の価格に繰り上げることで、「その間の値上がりによるゴテ得を封じる」とともに、現行法では事業認定後、収用裁決申請までに最大限4年かかったものを、手続きを簡素化して1年以内におさえることを目的としていた。新聞では、「これが実現すると、都市の整備や開発など、町づくりのガンとなっていた土地問題の解決に大きく役立つ、と期待されている」と報じられた<sup>(104)</sup>。建設省はまた、大都市での総合的で計画的な市街地づくりを促進するための都市再開発法案の要綱をまとめた<sup>(105)</sup>。

行政指導強める 法改正流産で建設相談『読売新聞』1966年12月21日。

(101) たとえば、「太平洋ベルト地帯を診断する〈1〉〜〈11〉」『朝日新聞』1967年1月4〜7, 10, 12〜14, 17および18日。

(102) たとえば、「高層化に住民組合 建設省 市街地改造を推進」『朝日新聞』夕刊, 1967年1月4日。「都市再開発法案の構想 高層, 共同化を重点に 20年後の人口倍増に備え」『毎日新聞』1967年1月6日も参照のこと。

(103) 「土地収用法改正案も再提出へ」『朝日新聞』1967年3月13日。

(104) 「認定時価格で補償 土地収用法の改正案閣議決定」『朝日新聞』夕刊, 1967年3月31日。「土地収用法改正案を再提出」『毎日新聞』夕刊, 1967年3月31日、「土地収用法 改正案を再提出」『日本経済新聞』夕刊, 1967年3月31日、「土地収用法改正案今国会へ 閣議できめる」『読売新聞』夕刊, 1967年3月31日も参照のこと。ただし、地価問題や財政金融政策の物価への影響を検討していた物価安定推進会議の第三調査部会は、1967(昭和42)年6月に発表した公共用地買入れの問題点を指摘する中間報告で、国会提出中の土地収用法改正案に示された補償額の決定方法を批判し、政府に対して「もっと安い価格で用地を買入れる工夫をせよと主張」して注目された。(「公共地買入れの問題点 地価上昇を促す傾向 買収態度の検討を 物価会議部会指摘」『毎日新聞』1967年6月18日。「評価、二本立てに 公共用地の取得 物価安定推進会議, 中間報告」『日本経済新聞』1967年6月18日、「評価二本立てに 公共用地買収で中間報告 物価安定会議」『読売新聞』1967年6月18日も参照のこと。)結局、土地収用法改正案は、社会党、公明党、共産党が反対したが、賛成多数で衆議院を通過した。(「土地収用法改正案を可決 衆議院本会議」『毎日新聞』1967年7月5日、「衆議院本会議」『日本経済新聞』1967年7月5日、「衆議院本会議」『読売新聞』夕刊, 1967年7月4日。)

(105) 「立体換地で高層化 都市再開発法案要綱決る」『朝日新聞』1967年3月13日。要綱の要旨については、「都市再開発法案要綱の要旨」『朝日新聞』1967年3月13日を参照のこと。『毎日新聞』は5月に、建設省が都市再開発法案要綱をまとめたと報じた。その記事によればこの法案要綱は、大規模な市街地再開発の方策について、飯沼一省が会長をつとめる都市計画協会に建設省が諮問し、同協会が建議した内容にもとづいていた。「“立体換地”進める 建設省が法案要綱 過密都市の再開発」『毎日新聞』1967年5月8日。なお、「市街地の再開発 建設省案, 次の通常国会へ 三分の二の同意で関係権利者組合の設立」『日本経済新聞』1967年1月15日、「補償は建物・施設で 都市再開発法案まとまる」『日本経済新聞』1967年5月11日も参照のこと。

こうした中、1967（昭和42）年3月に、「都市地域における土地利用の合理化対策」、すなわち宅地審議会の第6次答申が建設大臣に提出された。その際の各紙の反応は、前年9月に建設省が試案を示した際の、ややもすれば冷笑的な反応に比べると、答申にもとづき法案を策定する上での難しさを指摘しつつも、それにひるむことなく前向きに取り組むべき必要を強調するものであった。第6次答申の内容を伝える『朝日新聞』の記事によると、答申は、土地利用計画の策定、開発許可制度の創設、未利用地税新設の検討などを骨子とし、「“住みよく、働きよい”都市づくりのためには地主などの『財産権が相当の制約を受けることも免れない』との態度を明確に打出して」いた。たしかに、「いまの日本の社会状態からいって、たとえ公共の福祉の名目のもとでも、こうした財産権の制約がどの程度有効に受け入れられるかとなると、かなりの疑念もなくはない」とされた。それでもなお、「建設省はこの答申にもとづいて、今国会に都市計画法の全面改正案を提出したい方針で準備を急ぐこととして」おり、政府としても、都市計画法の全面改正と同時に、土地収用法改正案と都市再開発法案とあわせ、「“三位一体”の形にして住宅問題の解決と新しい都市づくりの決め手にしようとしている」というのであった。<sup>(106)</sup>

実際、『朝日新聞』の社説は、第6次答申を「わが国の土地政策上、画期的なものといえよう」と高く評価した。社説によれば、答申の第1の柱は、都市計画区域を、「優先的かつ積極的に市街化すべき地域と、できる限り市街化を抑制する地域とに分けて」いくことや、既成市街地では、空地に未利用税を課することを検討し、農地転用の許可は不要とし、農地の固定資産税評価を宅地並みにすることであった。第2に、「この答申でもっとも注目される」提言として、開発許可制度を設けることをあげている。開発行為に「強い規制措置をとり、開発不許可のため損失が生じて、原則として補償しない」という点が画期的だということであった。社説は、「建設省はこの答申をもとに、都市計画法の全面改正案をこの国会に出すというが、これが成立すれば、秩序ある都市づくりが前進することはたしかである」とし、「われわれは、かねてから、土地は商品ではないという観念から、社会公共の福祉のために、ある程度の私権の制限は止むを得ないと主張してきたし、土地所有者が、開発利益を不当に私することに反対してきた。従って今回の審議会の考え方に賛成であるし、また現在の都市問題の深刻さからみても、この答申ができるだけ生かされることを希望する」と述べた。ただし、「土地所有者に大幅な規制を強いるだけに、土地の私有財産権を絶対視する傾向の強いわが国では、このような私権の制限について強い抵抗が予想される。とくに財産権の制限と、それに伴う補償を必要としないという点は、国会でも恐らく議論のまとならう」との懸念は、この社説で

(106)「土地利用を合理化 宅地審議会が答申 都市計画法改正今国会へ 財産権制限免れぬ 開発許可制度を創設」『朝日新聞』1967年3月25日。「土地開発に許可制 都市地域 宅地審議会が答申」『毎日新聞』1967年3月25日、「市街化地域を限定 都市の土地利用 宅地審答申 開発、知事の許可制」『日本経済新聞』1967年3月25日、「都市の土地利用で答申 宅地審 四地域別に計画 未利用地税検討を 農地の宅地転用も促進」『読売新聞』1967年3月25日、「異論多く、難航必至」『読売新聞』解説、1967年3月25日も参照のこと。

も述べられていた。その上で社説は、「とくに指摘しておきたい」点として、「公共の福祉の名において、国民に私権の制限を要求する以上、政府は当然、それに見合う義務と責任を持って、土地問題の解決に当るべきである」ということ、中でも、「農林、通産両省にも関係する面が強いので、政府各省一丸となった協力態勢がなければならない」ことを強調した。「そうでないと、答申は、単に私権の制限に使われるだけか、ザル法に終り、土地政策にマイナスの結果を招きかねない」というのであった。<sup>(107)</sup>

『毎日新聞』社説も、財産権に対する規制の問題について、「時代のはげしい変化を考えれば、いつまでも古い殻のなかで問題を考えていては、公共の福祉は守られず、社会の健全な成長は妨げられる。答申がきわめて明確に改正の方向を打ち出したことは当然といえよう」と述べ、とくに市街化調整地域での規制については、「現在の果てしない都市のスプロールを防ぐためには、この程度の強い規制は当然必要といわなければならない」とした。同時に社説は、「土地利用計画で重要なのは、その地域の現在および将来の都市の機能と発展の動向を見定めることであるが、現在の実情からみて、推進主体にどれだけ公正な判断を期待できるだろうか」との疑問を呈した。「われわれは、首都圏でのグリーンベルトや、都市の建築上の建ぺい率の規制などが、全く有名無実になっている事実を知っている。行政当局が、将来への洞（どう）察力や、規制の実行力を、どれだけもつかということも、現実にかなり問題になってくるであろう」というのであった。社説はさらに、各省間の意見対立で「果たして政府〔法〕案が国会提出にこぎつけるか、どうかすら問題視されはじめている」と指摘したうえで、「このようなナワ張り争いから、法案の提出が遅れるようなことがあるとしたら、本末転倒もはなはだしい、といわなければならない。政府は、大所高所から問題の所在を見きわめるとともに、この答申の線を生かした法案を、早急に今国会に提出するよう期待したい」と結ばれていた。<sup>(108)</sup>

『読売新聞』は、この答申が出される1週間ほど前の「編集手帳」で、都市政策の欠如を厳しく批判していた。その「編集手帳」は、「スプロールSPRAWLという言葉をあちこちで聞くようになった」という文章で始まっていた。そして、「一貫した土地利用計画が打ち出されないままに、寄ってたかって土地を食い荒らすため、都市が都市としての機能を急速に失っていく状態を表現するのに、この英語がいちばんぴったりするというわけだろう」と述べたうえで、この問題に対処するための都市計画法案が、国会提出前に「はやくももたつており建設省は提案をあきらめたようである」と指摘し、次のように嘆じた。

「その理由を煎じ詰めればお役所の縄張り争いにつきる。ああ、またしても縄張り争いである。各省が熱心に仕事をすればするほど、事態が混乱するのは大きな矛盾である◆その矛盾が解消さ

(107)「画期的な土地利用の答申」『朝日新聞』社説、1967年3月26日。

(108)「都市計画法の改正を急げ」『毎日新聞』社説、1967年3月26日。

図2 政治風刺漫画に描かれた1967（昭和42）年における都市計画法案をめぐる政府内の角逐



（出所）財団法人千曲市文化振興事業団提供

『読売新聞』1967（昭和42）年3月16日に「ゴネる」のタイトルで掲載された政治風刺漫画の原画である。西村英一建設大臣が、倉石忠雄農林大臣、菅野和太郎通産大臣および藤枝泉自治大臣と睨み合っている。

れないかぎり、悪徳不動産業者はますますはびこって、都市のスプロールは進むばかりだろう。こんな無政府状態にした理由は明白だ。国家的見地に立って政策を打ち出す勇気が、政治家に欠けているからである。政治がスプロール化しているのである。<sup>(109)</sup>

実は『読売新聞』は、この前々日に、都市計画法案についての関係各省間の意見調整が難航する中、西村英一建設大臣は土地収用法改正案を最優先させるために、「国会審議で混乱が予想される」都市計画法案の提出を断念することもやむをえないとの判断を下したと報じていた。記事によれば、市街化区域等の区分を建設大臣が行なうとすることに対して各省から、「土地の使用が建設省によって一方的に規定されることに強い反発が出てきた」というのであった。<sup>(110)</sup> その翌日の紙面では、図2にあるように、近藤日出造の政治風刺漫画がこの問題を取り上げていた。

(109) 『読売新聞』編集手帳，1967年3月17日。

(110) 「都市計画法の改正見送りか 宅地開発足ぶみ 建設省案に各省が反発」『読売新聞』1967年3月15日。

その『読売新聞』は、宅地審議会の第6次答申に関しての社説で、前国会で土地収用法改正案が財産権の侵害を「大義名分」に、「土地所有者や不動産業者が反対して政府与党に強力に働きかけた結果」廃案になった経緯がある中、この答申を受け取った建設大臣が「反対をおそれてこの案の国会提出にはきわめて慎重と伝えられる」と述べたうえで、政府が答申の実現に前向きに取り組むよう強く迫った。土地所有者が「なんら労することなく、その利益を享受してきた」といったような「社会的不公平をこの機会に是正することも必要」であり、「客観情勢は都市問題の解決を促進することを強く要求している」のであるから、「宅地審議会の答申を機会に、国の総力をあげて住みよい都市づくりを進めることを望みたい」というのであった。<sup>(111)</sup>

以上のように、宅地審議会第6次答申にもとづく都市計画法案の策定に関して各紙は、前年の建設省試案での5地域による区分から開発保留地域がなくなって4地域に減じられていたといったことを問題視はせず、私権の制限に対する反対と関係各省間の対立とをいかにして乗り越えていくのが難問ではあるがとにかく政府は法案の策定に敢然と取り組むべきだとの論調を前面に打ち出した。そうした中、既述の大塩の言にあるように、佐藤栄作首相の決断が事態を大きく進展させることになったのである。<sup>(112)</sup>当時の新聞では『朝日新聞』が次のように伝えていた。1967（昭和42）年4月7日、閣議に先立ち、地価対策閣僚協議会が開かれ、西村英一建設大臣が、宅地審議会の第6次答申について説明した。建設大臣が、各省庁の意見がまとまれば、5月中旬には答申にもとづき都市計画法改正案を国会に提出したいと述べたのを受けて、佐藤首相も「地価対策のために都市計画法の改正はぜひ必要だ。各省庁とも協力してほしい」と述べて、建設大臣の発言を支持した。もっともこの記事でも、水田三喜男大蔵大臣は、未利用地税などの創設に慎重な姿勢を示し、また、高辻正己内閣法制局長官も、土地利用計画などで私権を制限することに対して、「憲法上から少し疑義がある」と述べた、とも伝えられていた。<sup>(113)</sup>一方、『日本経済新聞』は、「席上、西村建設相は『対策は急がねばならないが、できるだけ答申中心に法案を作成し、間に合えば今国会に法案を出したい』とやや消極的な意見を述べた。これに対して佐藤首相は『大事な問題なので、答申を中心に各省が協力して作業を進めるように』と指示した」と述べて、佐藤のイニシアチブを、より強調して報じた。<sup>(114)</sup>

このように、私権の制限に対する反対や各省間の対立といった点で予断を許さぬ見通しではあったが、佐藤政権は都市計画法の改正に向けて、大きく一歩を踏み出した。その背景には、明らかに、

---

(111)「都市づくりと私有権」『読売新聞』社説、1967年3月26日。

(112) 前掲注(24)「都市計画法の制定に関する一考察(1)」『三田学会雑誌』102巻1号、125-127ページ。

(113)「都市計画法改正を促す 首相、地価対策閣僚協会で」『朝日新聞』夕刊、1967年4月7日。

(114)「宅地対策強力に 法案、今国会に必ず 首相指示」『日本経済新聞』夕刊、1967年4月7日。ちなみに、『佐藤栄作日記』での4月7日の記述には、「閣議。国会も自然休会なので十時開会。然しその前に土地（地価）問題で懇談会を持ち、方向を決定。建設大臣が中心となる」とある。（佐藤栄作『佐藤栄作日記 第三巻』朝日新聞社、1998年、59ページ。）

本稿でこれまで見てきたような状況、すなわち、都市問題・都市政策が新聞や雑誌でかなり以前から大きく取り上げられ、しかも十分な政策がなかなか実施されないことに対して、政府の本格的な取り組みを求める声がいよいよ抗し難い世論として確立されていたという状況があった。都市計画改正法案のたたき台となる宅地審議会第6次答申に対する各紙の反応は、政府に先延ばしをしている余地がないことを端的に示していたと言えよう。同時に、こうした状況は、都市問題・都市政策が選挙や政党内での論争における一大争点となったという意味での都市問題・都市政策の政治問題化とでも言うべき事態によっても、もたらされたのであった。ただし、こうした都市問題・都市政策の政治問題化は、たとえば石田頼房が強調するような、安保闘争以降の革新の潮流が都市計画新法制定の背景にあったとする見解にそのままつながるものではないようなのである。このことを明確にするために、次に1967（昭和42）年前半の政治状況を見ていくこととしよう。

（経済学部教授）