慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	都市計画法の制定に関する一考察（５）
Sub Title	The enactment of the city planning Law, 1968 (5)
Author	長谷川, 淳一(Hasegawa, Junichi)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2010
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.103, No.1 (2010. 4) ,p.91- 115
JaLC DOI	10.14991/001.20100401-0091
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	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20100401-0091

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.

「三田学会雑誌」103 巻 1 号（2010 年 4 月）

都市計画法の制定に関する一考察（5）

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

V　都市計画法改正案の策定をめぐる省庁間のせめぎあい

(1)　本稿本号分における主たる課題と分析対象

① 本号での課題

本稿ではこれまで，都市問題や都市政策が昭和 30 年代以降盛んに議論され，政治問題化していく中で，実質的に新法である都市計画法改正案（以下，都市計画法案，と記す[(1)]）が 1967（昭和 42）年 7 月に国会に提出される直前までの時期について，その背景にあった政治状況にも留意しつつ，主として当時の新聞・雑誌，特に全国紙でどのような報道がなされたのかをみてきた。そして，この過程において，策定する法案の基礎とすべき独自の完成した都市政策を有する政党はなかったことが浮き彫りにされた。かくして，都市計画法案の策定は官僚主導で進められるのであるが，同時に，法案策定に関する新聞報道や，他の都市政策関連法案に関する国会での審議においては，都市政策に関する省庁間の対立がしばしば指摘された[(2)]。

(1)　以下にみるように，建設省自身が「都市計画法案」との呼称をもっぱら用い，国会にも「都市計画法案」として提出されるので，本稿では以降，基本的に，都市計画法案（あるいは，都市計画法案を指すことが自明の場合，単に，法案）と記す。

(2)　「都市計画法の制定に関する一考察（1）～（4）」『三田学会雑誌』102 巻 1 号～ 4 号（2009 年 4 月，7 月，10 月，2010 年 1 月）。

以上を念頭に，本稿本号分においては，都市計画法案の策定をめぐる水面下での省庁間のせめぎあいを，従来検討されることのなかった国立公文書館の資料の分析にもとづきみていく。国立公文書館の資料には，すぐ下で述べるように，最終的に閣議決定されるまでに幾度となく加筆・修正された，様々な版の要綱や条文化された法案がある。新聞等で取り沙汰された省庁間の対立，換言すれば，各省の様々な意見が，法案が最終的に閣議決定されるまでの過程において影響を及ぼしたのか，及ぼしたのだとすれば，法案にどのように反映されていったのかをみていくことが，本号での課題である。

② 国立公文書館の資料について

国立公文書館の都市計画法案関連の主な資料として本号で用いたものの第1にあげられるのが，1967（昭和42）年4月から7月にかけての様々な日付の付された，法案の要綱（要旨，大綱と呼ばれたものも含む）や条文化された法案である。まず，本稿前号分でもふれた1967年4月24日付の「都市計画法案要旨　（四二・四・二四　都市局）」（以下，4.24要旨，と記す）が登場し，それに，5月15日付の「都市計画法案要綱　四二・五・十五　建設省」（以下，5.15要綱，と記す），6月14日付の「都市計画法案要綱　四二・六・一四　建設省」（以下，6.14要綱，と記す）が続き，条文化された「都市計画法案」としては，5月8日付（以下，5.08法案，と記す），5月15日付（以下，5.15法案，と記す），6月14日付（以下，6.14法案，と記す）のものが作成された。そして，6月23日の閣議決定が全国紙でも大きく報じられた，都市計画法案大綱となる。国立公文書館の資料には，都市計画法案大綱として，4種類のものがある[(3)]。

次いで，条文化された「都市計画法案」が1967（昭和42）年6月26日付，6月28日付，6月30日付，7月5日付と続き，（以下，それぞれ，6.26法案，6.28法案，6.30法案，7.05法案，と記す）さらに，「都市計画法案要綱　昭和四十二年七月七日」（以下，7.07要綱，と記す）とそれに対応する7月7日付の法案が2種類，およびその後国会に提出されたとみなせる法案が存在する。7月7日付の法案のひとつ目は，表紙に手書きで，「未調〔整？〕のまま閣議に提出　閣議後関係大臣了　七・

(3)　都市計画法案大綱には，「都市計画法案大綱　四二・六・二二　建設省　A」とのタイプ打ちに，手書きで「六・二〇」と加えられたもの（以下，大綱第1案，と記す），「都市計画法案大綱　四二・六・二二　建設省　B」とのタイプ打ちに，手書きで「（六・二一　政務調査会審議会に提出したもの）」と加えられたもの（以下，大綱第2案，と記す），「都市計画法案大綱　四二・六・二二　建設省」とのタイプ打ちに，手書きで「（次官会議）　六・二三閣議」と記されたもの（以下，大綱第3案，と記す），閣議に供することについての建設大臣から首相への請議を付した「都市計画法案大綱」（以下，大綱最終案，と記す）がある。4.24要旨，5.15要綱，6.14要綱，5.08法案，5.15法案，6.14法案，大綱第1案，大綱第2案および大綱第3案は，国立公文書館所蔵の，簿冊標題『第55回国会都市計画法案（その1）昭和42年』（件名「都市計画法案」）本館–4A–030–00・平15法制00385100に，大綱最終案は簿冊標題『内閣公文・国土開発・都市計画・一般・H30–1・第1巻』（件名「都市計画法案大綱について」）本館–3A–016–00・平11総02206100に所収。なお，本稿前号分における4.24要旨についての言及に関しては，前掲注（2）「都市計画法の制定に関する一考察（4）」『三田学会雑誌』102巻4号，110–111ページを参照のこと。

七」と記されたもの，ふたつ目は，国会提出のための印刷に回されたゲラである（以下，それぞれ，7.07 第 1 法案，7.07 第 2 法案，と記す）。国会に提出された法案は，表紙に，7 月 14 日に衆議院建設委員会に付託されたことが記され，さらに，継続審議になったことを意味する「継続」との印も押されている（以下，7.14 法案，と記す）[(4)]。

以下にみていくように，そうした要綱や法案の根幹となり，同時に，各省庁からとりわけ多くの意見が寄せられた項目が，都市計画法の対象となる区域である都市計画区域をどのように指定するのか，都市計画の内容として何についての計画を作成し，その計画をどのようにして決定するのか，都市化の制限・開発の規制をどのように行なっていくのか，といった諸点であり，そこで何より問題とされたのが，関連する様々な権限の所在をどうするのかという点であった。

もうひとつの重要な資料に，建設省が，要綱や条文化された法案に対する各省庁の意見をまとめたメモがある。これには，寄せられた様々な意見を建設省が項目別に簡潔にまとめた（ただし，どの省庁の意見かは示されていない）1967（昭和 42）年 6 月 9 日付の「都市計画法案に対する各省庁等の意見の概要　四二・六・九　建設省都市局」（以下，6.09 各省意見概要，と記す）と，様々な意見を省庁別に，より詳しく示した「都市計画法案（要綱）に対する意見」とがある。「都市計画法案（要綱）に対する意見」は資料全体についての日付が付されてはいないが，その冒頭にあげられた自治省の意見については，「自治省　昭和四二・六・一六」とあり，他の一部の省庁の意見に付して示されるそれ以外の日付はこれより前のものであることなどから，6.14 要綱・6.14 法案の直後あたりにまとめられた文書と思われる[(5)]。

さらに，3 種類目の重要な資料として，後述の，建設省と一部の省との間での覚書がある。覚書は，たとえば厚生省と建設省の間の覚書が示すように，ある省が要求しながらも法案に直接には反映されなかった意見をしばしば扱うものである。

③ 6.09 各省意見概要

まず，6.09 各省意見概要から，建設省が特に各省のどういった意見を気にしていたのかをみていきたい。6.09 各省意見概要は，次の 6 つの項目から成っている。第 1 に都市計画に関わる権限問題，第 2 に市街化区域と市街化調整区域の区域区分，第 3 に都市計画の決定の手続，形式又は内容，第 4 に開発許可制度にもとづく都市計画制限，第 5 に財源関係，第 6 にその他，の 6 項目である。こ

(4)　6.26 法案，6.28 法案，および 6.30 法案は，国立公文書館所蔵の，簿冊標題『第 55 回国会都市計画法案（その 2）昭和 42 年』（件名「都市計画法案」）本館–4A–030–00・平 15 法制 00386100 に，7.05 法案，7.07 要綱，7.07 第 1 法案，7.07 第 2 法案，および 7.14 法案は，簿冊標題『第 55 回国会都市計画法案（その 3）昭和 42 年』（件名「都市計画法案」）本館–4A–030–00・平 15 法制 00387100 に所収。

(5)　6.09 各省意見概要および「都市計画法案（要綱）に対する意見」ともに，前掲注（3）の『第 55 回国会都市計画法案（その 1）昭和 42 年』（件名「都市計画法案」）に所収。なお，注（3），（4）および（5）にあげた資料は，「国立公文書館デジタルアーカイブ」（http://www.digital.archives.go.jp/）でも閲覧可能である。

れらの意見の多くは，建設大臣の権限拡大に対する各省のストレートな反対と自省の権限の確保をめざす主張とから成っていた。まず，第1の権限問題については，法案の根幹となる都市計画区域の指定や都市計画の決定等について建設大臣が行なう「認可，承認，措置命令等はやめるべきである」か，そうした「認可，承認，措置命令等の権限は，各省大臣との共管（各省大臣が専管で所管する都市施設については，その大臣の専管）とすべきである」，あるいは少なくとも，「建設大臣が都市計画区域や都市計画の決定等について認可，承認，措置命令等を行なおうとするときは，あらかじめ，関係大臣に協議すべきである」との意見があった[(6)]。関連して，4.24要旨等で「建設大臣の諮問機関として」設置するとされた都市計画中央審議会[(7)]に関する意見として，6.09各省意見概要の第6その他，の中で，「都市計画中央審議会は，総理府におき，関係大臣がそれぞれ諮問することができるようにすべきである」との意見が示された[(8)]。

6.09各省意見概要の第2にあげられたのは，「市街化区域および市街化調整区域の指定の基準を明確にすべきである」との意見であった。第3の都市計画決定や都市計画の内容等に関連しては，「都市計画は地方公共団体の固有事務とし，したがって，市町村及び都道府県の議会の議決を経て定めるものとすべきである」とか，「都市計画を都道府県都市計画と都市計画とに分け，都道府県都市計画は市街化区域，市街化調整区域，根幹施設等の基本的事項を内容として都道府県知事が定め，具体の都市計画は都道府県都市計画に従って市町村が定めるものとすべきである」といった，地方公共団体をより重視した考えが示された。その一方で，都市計画の内容に関連して，「都市計画において定める都市施設に社会福祉施設及び医療保健施設を加えるべきである」とか，後述の地域地区のひとつにあげられていた「特定工業地域は，特定の工場施設をしめ出す方向で工業地域を修正するという考え方と思われるので，承服できない」といった，特定の省の利害を反映した意見が示された[(9)]。

開発許可制度にもとづく都市計画制限に関連した意見でも，特定の省の専管事項が関係してくる問題についての意見が目につく。「市街化調整区域における開発行為の規制は，知事の裁量権が広すぎて，工業立地を結果的にしめ出す危険が多いので，市街化調整区域内における工業立地に係る開発行為の規制は，やめるべきである」とか，「自然公園法の公園事業として行なう行為」に関して，都市計画法案での「行為の規制に関する一切の規定の適用を除外すべきである」，あるいは，鉄道や空港，港湾などの「交通施設の建設行為及び臨港地区内のすべての開発行為は，開発規制の対象と

---

(6)　前掲注（5），6.09各省意見概要，1ページ。

(7)　前掲注（3），4.24要旨，「第七　その他」3項（ちなみに4.24要旨自体には，ページ数は付されていない）や，前掲注（3），5.15要綱，16ページ，「第十二　その他」3項を参照のこと。法案では，建設大臣の諮問に応じるための「建設省の附属機関として都市計画中央審議会を置く」とされている。前掲注（3），5.08法案，77ページ，第七十三条1項および前掲注（3），5.15法案，76ページ，第七十四条1項を参照のこと。

(8)　前掲注（5），6.09各省意見概要，4ページ。

(9)　同上資料，1–3ページ。

すべきでない」といった意見である。[10]

このように，建設省がまとめた6.09各省意見概要によれば，都市計画法案に関する各省の意見は，第1に，法案の根幹となる都市計画区域や都市計画決定等に関しての権限のあり方について，第2に，特定の省の権限と密接に絡む問題について，に大きく分けられる。このことを念頭に，上記の「都市計画法案（要綱）に対する意見」も補完的に用いて，各省の意見がどのように反映されて，1967（昭和42）年7月に国会提出される法案にまとまっていったのかを以下で検討していきたい。まずは，特定の省の権限が密接に絡んでくる問題についてみていこう。

(2)　特定の省の権限が絡む問題

①都市施設に関する厚生省の主張

上にあげた，都市計画で定める都市施設に社会福祉施設や医療保健施設を加えよ，あるいは，自然公園法の公園事業として行なう行為は都市計画法の規制から一切除外せよ，といった6.09各省意見概要での意見は，「都市計画法案（要綱）に対する意見」に明らかなように，厚生省から出されたものであった。そもそも都市施設については，4.24要旨の「第三　都市計画の内容」の1項において，市街化区域および市街化調整区域に関する都市計画，地域地区に関する都市計画，市街地開発事業に関する都市計画と並んで，「道路，公園，河川，下水道その他都市施設に関する〔都市〕計画」を定めるとされていた。[11] 5.08法案では第九条で，都市計画区域において定めるべき「都市形成の根幹となる重要な」施設として，具体的に以下があげられていた。

「一　道路，都市高速鉄道，駐車場，自動車ターミナル，港湾，飛行場その他の交通施設
二　公園，緑地，広場，その他の公共空地
三　水道，下水道，汚物処理場，ごみ焼却場その他の供給施設又は処理施設
四　河川，運河その他の水路
五　学校，図書館その他の教育文化施設
六　一団地の住宅…
七　一団地の官公庁施設…
八　流通業務団地
九　その他政令で定める施設」[12]

さらに，5.15要綱の「第六　都市計画基準」で，「都市施設に関する都市計画は，土地利用及び

(10)　同上資料，3ページ。
(11)　前掲注(3)，4.24要旨。
(12)　前掲注(3)，5.08法案，15–16ページ。5.15法案第十条にも，同じ文言で示されている（前掲注(3)，5.15法案，14–15ページ）。

交通の現況と見通しを勘案して，段階的に市街地を形成するように定めること。この場合において，市街化区域については，少くとも根幹となる道路，公園及び下水道に関する都市計画を定めるものとする」とされ[13]，この文言はそのままの形で，5.15 法案の第十二条に用いられた[14]。

そうした中，厚生省は，都市施設として，「社会福祉施設（児童福祉施設を含む）〔,〕医療保健施設，墓地，火葬場，と畜場，運動競技場」を加えるべしとの意見を呈したのである[15]。

② 自然公園に関する政策や公害対策に関連した厚生省の意見

厚生省はまた，同省の管轄で，国立公園・国定公園や都道府県立自然公園を定める自然公園法に規定される，そうした公園の風致を維持するための地域である特別地域を，都市計画区域，就中，市街化区域には含めないことや，「自然公園法の規定による公園事業の執行として行なう行為は，都市計画法の規制の対象にはしないこととし，自然公園法の規定による許可を受けた行為については都市計画法による許可を受ける必要はないものとする」ことを求めた[16]。

公害対策基本法の公布を目前にしていた厚生省は，さらに，「これまでのわが国における都市計画は，物的施設計画に偏し，住民の保健福祉の面に対する配慮に欠けるきらいがあり，これがため公害の発生〔や〕水不足など各種の弊害を惹起しているのはいかん〔遺憾〕」であり，「住民の健康と安全を守り，住み良い生活環境を築くため，都市計画法に基本理念として保健福祉」を謳うことが「不可欠」だとした上で，以下の 4 点を求めた。第 1 に，「公害防止のための発生源の立地規制は，公害対策基本法に基づいて設定される環境基準の確保を目標に，総合的な公害対策の一環として排出規制その他の施策との関連を考慮しつつ実施されるべきものであるから，本〔都市計画〕法案による立地規制もこの基本方針にそったものとして，その趣旨を明確に」すること。第 2 に，「都市計画は，公害対策基本法による公害防止計画に従って策定する旨の規定を設けるとともに，公害防止計画に従い都市計画を変更する旨の規定を設ける」こと。第 3 に，「公害の発生源となる特定の工場等が集中している地域を公害防止のための発生源の立地規制を行なう地域として明確に規定する」こと。第 4 に，この第 3 にあげた地域「とは別に，大気汚染，騒音等の公害を防止するための，緩衝地帯として公害防止地域を指定する」こと，の 4 点であった[17]。

ちなみに，これら 4 点のうちの第 3 と第 4 は，上の 4.24 要旨「第三　都市計画の内容」の 1 項に示された，地域地区に関連したものである。地域地区については，5.08 法案の第六条で，具体的に以下を定めるとされていたが，厚生省はそこに，第 3 と第 4 のような地域を加えるべしと主張したのである。

---

(13) 前掲注 (3)，5.15 要綱，5 ページ。なお，「都市計画基準」については，後述の，厚生省の意見の中で公害対策に関して述べた部分を参照のこと。
(14) 前掲注 (3)，5.15 法案，19–20 ページ。
(15) 前掲注 (5)，「都市計画法案（要綱）に対する意見」10 ページ。
(16) 同上資料，10–11 ページ。
(17) 同上資料，8–9 および 10 ページ。

「一　住居地域，商業地域，準工業地域，工業地域又は特定工業地域（以下これらを「用途地域」と総称する。）

二　住居専用地区又は工業専用地区

三　特別工業地区，文教地区その他政令で定める特別用途地区

四　空地地区，高度地区，容積地区又は特定街区

五　美観地区

六　防火地域又は準防火地域

七　風致地区

八　臨港地区

九　駐車場法…による駐車場整備地区

十　古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法…による歴史的風土特別保存地区

十一　首都圏近郊緑地保全法…による近郊緑地特別保全地区

十二　流通市街地の整備に関する法律…による流通業務地区

十三　都市再開発法…による都市再開発地区[18]」

③ 厚生省の意見の反映

これらの意見のうちのいくつかは，すぐに要綱や法案に反映された。まず，6.14 要綱の「第五　都市計画の内容」の 3 項「都市施設」において，上の 5.08 法案第九条と比べると，二号で「公園，緑地，広場，運動場その他の公共空地」というふうに運動場が加わり，また，新たに六号として「卸売市場，と畜場，火葬場又は墓地」が加えられた[19]。その後，都市計画法案大綱が閣議決定されてよりさらに後の 6.26 法案では，都市施設について定めた第十一条 1 項で，運動場は削除されたが，同時に，六号として，「病院，診療所，保育所その他の医療施設又は社会福祉施設」が新たに加えられた[20]。6.30 法案の第十一条 1 項で，診療所は削除されたが[21]，最終的に，1967（昭和 42）年 7 月に国会提出された法案でも，「病院，保育所その他の医療施設又は社会福祉施設」は残されたのである[22]。

---

(18) 前掲注（3），5.08 法案，8–9 ページ。

(19) 前掲注（3），6.14 要綱，5 および 6 ページ。6.14 法案では，第十一条で，6.14 要綱と同じ文言で，都市施設について定められている（前掲注（3），6.14 法案，15 ページ）。

(20) 前掲注（4），6.26 法案，14 ページ。ちなみに大綱最終案では，第四の 3 項二号に「運動場」は残されており，一方，医療施設や社会施設についての記載はないので，都市計画法案大綱の閣議決定直後の変更と言えよう（前掲注（3），大綱最終案。なお，大綱最終案自体には，ページ数は付されていない）。

(21) 前掲注（4），6.30 法案，14 ページ。

(22) 前掲注（4），7.07 要綱，6 ページ，前掲注（4），7.14 法案，14 ページ，第十一条 1 項六号。また，前掲注（4），7.05 法案，14 ページ，第十一条でいったん墓地が削除されたが，7.14 法案では，第十一条 1 項で，「二　公園，緑地，広場，墓園その他の公共空地」14 ページ，と示された。

また，法案が閣議決定された前日に，厚生省医務局総務課長と建設省都市局都市計画課長の名で，「都市計画法（案）の開発許可の基準を定める政令においては，住宅建設の用に供する目的で行なう開発行為にあっては，原則として，公益的施設として医療施設を定めるとともに，当該施設の用に供する土地が当該区域における共同の利便を増進するような位置及び規模で定められていることを開発許可の要件として定めるものとする」という覚書が交わされていた。(23)

自然公園に関連した意見についても，建設省と厚生省の間で，法案が閣議決定される前日に，覚書が交わされるにいたった。厚生省国立公園局長と建設省都市局長の名で結ばれたこの覚書では，自然公園法にもとづく「国立公園又は国定公園の特別地域の指定又は都市計画法による市街化区域の決定については，厚生省及び建設省は，原則として，これらの地域が重複しないよう措置するものとし，重複させる必要がある場合には，建設大臣は，市街化区域を自ら決定し，又は都道府県知事の決定について，認可するにあたり，あらかじめ，厚生大臣に協議すること」が定められた。また，「建設大臣は，国立公園又は国定公園の集団施設地区〔公園利用拠点として集団的に施設を整備するよう，自然公園法にもとづいて指定される地区〕内の土地について，〔都市計画法にもとづいて〕地域地区を自ら決定し，又は都道府県知事が行なう決定について認可をしようとするときは，あらかじめ厚生大臣に協議すること」とされた。さらには，「建設大臣は，国立公園又は国定公園区域内において公園又は緑地に関する都市計画を自ら決定し，又は都道府県知事が行なう決定について認可をしようとするときは，あらかじめ厚生大臣に協議すること」が確認された。いずれも，建設省側が厚生省側に配慮した取り決めと言えよう。(24)

公害対策の要素を都市計画法に取り入れることについても，一見したところ，建設省側からそれなりの配慮がなされたように見受けられる。ひとつには，都市計画基準に関連した条文等での，公害の取り扱いである。そもそも都市計画基準は，4.24 要旨「第三　都市計画の内容」の 2 項から発展していったものと思われる。それは，次のようなものであった。

「都市計画は，国土計画，地域計画等の上位計画に従い，都市計画の基礎調査に基づき人口，産業の見通し，市街地の面積，用途及び密度の配分等を想定し，都市計画区域を，一定の期間内

---

(23)「覚書」1967 年 7 月 6 日，国立公文書館，簿冊標題『発議文書（昭和 38～44 年）』（件名「都市計画法案についての覚書について」）本館–3B–023–00・平 12 厚労 00080100 に所収。この覚書では，そもそも書き出しが「都市計画法（案）第 27 条第 2 項の政令においては」となっていたが，「第 27 条第 2 項の」の部分に線が引かれ，手書きで「の開発許可の基準を定める」との文言が書き加えられている。この第 27 条第 2 項とは，7.05 法案第二十七条の 2 項を指すものと思われる。「開発許可の基準」について定めた 7.05 法案第二十七条では 1 項で都道府県知事が開発許可の申請を許可する基準が示され，2 項でそうした「基準を適用するについて必要な細目は政令で定める」としていた。前掲注（4），7.05 法案，46 ページを参照のこと。

(24)「都市計画法の施行に関する覚書」1967 年 7 月 6 日，前掲注（23）『発議文書（昭和 38～44 年）』（件名「都市計画法案についての覚書について」）に所収。

に市街化すべき地域及び市街化を調整すべき地域に区分して，段階的に整備するよう総合的に定めなければならないものとする。この場合において，市街化すべき地域については，少なくとも用途地域及び幹線道路等の根幹的都市施設について定めなければならないものとし，市街化を調整すべき地域については，用途地域又は市街地の開発を促進する都市施設については定めないものとする。[25]」

それが 5.08 法案において，「都市計画基準」について定めた第十一条の 1 項で「都市計画は全国総合開発計画，首都圏整備計画，近畿圏整備計画その他政令で定める計画に適合し，当該都市の特質を考慮して，次の各号に掲げるところに従って，総合的に定めなければならない」とした上で，その一号で，市街化区域と市街化調整区域に関する都市計画，二号で，地域地区に関する都市計画，三号で，都市施設に関する都市計画，四号で，市街地開発事業に関する都市計画について，それぞれの都市計画基準を定めている。[26] この各号のうちでは特に，「地域地区に関する都市計画は，市街化区域及び市街化調整区域における都市の整備，開発及び保全に関する基本方針に従い，土地の自然的条件及び土地の利用の動向を勘案して定めること。この場合において，市街化区域については，少くとも用途地域に関する都市計画を定めるものとする」と述べた二号に注目しておきたい。[27]

厚生省の意見が反映されたと思われる，最初の重要な変化は，6.14 要綱・6.14 法案にみられた。地域地区に関する都市計画基準を定めた号の文言が，「地域地区は，土地の自然的条件及び土地の利用の動向を勘案して，住居，商業，工業その他の用途を適正に配分することにより，都市の効率的な機能を確保し，かつ，市街地の用途に応じ，住居の環境を保護し，商業，工業等の利便を増進し，公害を防止する等適正な都市の環境を保持することとなるよう定めること。この場合において，市街化区域については，少くとも用途地域に関する都市計画を定めるものとする」となり，公害の防止が加えられたのである。[28] さらに，1967（昭和 42）年 6 月下旬に閣議決定された都市計画法案大綱の第五の 1 項において，都市計画を次の各号に従い総合的に定めると述べた最初の文章に続けて，公害対策基本法による公害防止計画について言及した，「この場合において，当該都市について公害防止計画が定められているときは，当該計画に適合したものでなければならない」との一文が加わった。[29] この一文は，6・26 法案や 6・28 法案にそのまま用いられたが，[30] 6.30 法案より，「当該計画」が

(25) 前掲注（3），4.24 要旨。
(26) 前掲注（3），5.08 法案，19–20 ページ（引用は，19 ページ）。なお，原資料では，「政令で定める」の部分が，手書きで，「国土計画，地方計画に関する法律に基づく」と変えられており，その文言がそのまま 5.15 要綱（前掲注（3），5.15 要綱，3–4 ページ，「第六　都市計画基準」）や 5.15 法案（前掲注（3），5.15 法案，18–19 ページ，第十二条 1 項）で用いられている。
(27) 前掲注（3），5.08 法案，20 ページ。
(28) 前掲注（3），6.14 要綱，8 ページ，および前掲注（3），6.14 法案，20 ページ，十三条 1 項二号。
(29) 前掲注（3），大綱最終案。
(30) 前掲注（4），6.26 法案，19 ページ，十三条，前掲注（4），6.28 法案，19 ページ，十三条。

「当該公害防止計画」となり，都市計画が公害防止計画に適合すべしという点がより明確になった。[31]

しかし，公害対策の要素を都市計画法に取り入れることが困難に直面する場合もあった。公害の発生源となる特定の工場の立地規制を行なう地域や，大気汚染，騒音等の公害を防止するための緩衝地帯としての公害防止地域の指定が，厚生省から意見として示されたことは上にも述べた。このうち特に前者については，前掲の 5.08 法案第六条に示された様々な地域地区の中でも筆頭にあげられた用途地域のひとつである，特定工業地域に注目したい。特定工業地域は，5.08 法案第七条で「ばい煙又は有毒ガスの発生による市街地の環境の悪化を防止するため，建築物その他の工作物の用途等を規制する地域」と定義されていたが，[32] 5.15 法案では，「ばい煙又は有毒ガスの発生による市街地の環境の悪化を防止するため指定する地域」，[33] 6.14 法案では，「良好な都市環境の保全上，ばい煙又は有毒ガスを発生する工業の集約的立地を図るため定める地域」[34] と定義された。このように，定義のされ方は様々であったが，いずれにせよ特定工業地域は，6.14 法案までは，要綱や法案での地域地区について定めた条項において示されていた。[35] ところが，後述のように通産省がこの特定工業地域に強く反対する中，1967（昭和 42）年 6 月下旬に閣議決定された都市計画法案大綱以降は，特定工業地域は地域地区を具体に定める条項から姿を消した。[36]

一方，都市計画法における，大気汚染，騒音等の公害を防止するための緩衝地帯としての公害防止地域といった類の規定と考えうるものとして，法案策定の当初は，特定工業地域の中に，「緩衝地帯」を定めるとされていた。[37] この緩衝地帯の性格の詳細についてはさらなる検討が必要だが，いずれにせよ，特定工業地域が法案からなくなると，この緩衝地帯も姿を消した。

たしかに，5.08 法案から 7.14 法案までの各法案には，地域地区のひとつとして「特別工業地区，文教地区その他政令で定める特別用途地区」が定められ，[38] この特別用途地区は，6.30 法案から 7.14

---

(31) 前掲注（4），6.30 法案，17 ページ，十三条，前掲注（4），7.05 法案，17 ページ，十三条，前掲注（4），7.07 要綱，7–8 ページ，前掲注（4），7.14 法案，17–18 ページ，十三条。

(32) 前掲注（3），5.08 法案，11 ページ，第七条 5 項。

(33) 前掲注（3），5.15 法案，11 ページ，第八条 5 項。

(34) 前掲注（3），6.14 法案，12 ページ，第九条 5 項。

(35) 前掲注（3），5.15 法案，8 ページ，第七条 1 項一号，前掲注（3），6.14 要綱，4 ページ，前掲注（3），6.14 法案，9 ページ，第八条 1 項一号。

(36) 前掲注（3），大綱最終案，第四の 2 項一号，前掲注（4），6.26 法案，8 ページ，第八条 1 項一号，前掲注（4），6.28 法案，8 ページ，第八条 1 項一号，前掲注（4），6.30 法案，8 ページ，第八条 1 項一号，前掲注（4），7.05 法案，8 ページ，第八条 1 項一号，前掲注（4），7.07 要綱，4 ページ，第四の 2 項 1 号，前掲注（4），7.14 法案，9 ページ，第八条 1 項一号。

(37) 前掲注（3），5.08 法案，10 ページ，第六条 2 項二号，前掲注（3），5.15 法案，10 ページ，第七条 2 項二号，前掲注（3），6.14 法案，11 ページ，第八条 2 項二号。

(38) 前掲注（3），5.08 法案，8 ページ，第六条 1 項三号，前掲注（3），5.15 法案，8 ページ，第七条 1 項三号，前掲注（3），6.14 法案，9 ページ，第八条 1 項三号，前掲注（4），6.26 法案，6.28 法案，6.30 法案，7.05 法案および 7.07 第 1 法案，8 ページ，第八条 1 項三号，前掲注（4），7.07 第 2 法案および 7.14 法案，9 ページ，第八条 1 項三号。

法案までは，「用途地域内において特別の目的からする土地利用の増進，環境の保護等を図るため定める地区とする」と定義された[39]。また，都市計画法案の国会提出後には，今度は建築基準法の全面改訂を検討していく一環として，「都市計画法改正に関連し，公害防止の観点から，地域地区制，すなわち特別工業地区などを設け公害発生源となる企業は，このブロックに収容する等の対策を法的に規定する」ことが検討課題にあがっていると，一部の専門紙で報じられた[40]。

しかし，6.30 法案以前の法案では，特別用途地区は，「用途地域内において，特別の業務の利便を増進するため，建築物その他の工作物の用途等を規制する地区」[41]であるとか，「用途地域内において，特別の業務の利便を増進するため，指定する地区」[42]，あるいは，「用途地域内において特定の目的からする土地利用の増進を図るため定める地区」[43]というふうに，環境の保護にはふれられることなく定義づけられており，特別用途地区のひとつである特別工業地区に，当初から公害防止の意図が明確にあったとは言えそうにない。むしろ，都市計画法案大綱以降なくなってしまった特定工業地域の役割を，後に特別工業地区に付加した感が強い。いずれにせよ，地域地区の基礎を成す用途地域から特定工業地域が姿を消したことは，厚生省が求めるほどまで公害対策の要素を都市計画法に取り入れることに対して，強い歯止めが働いていたことを示唆するように思えるのである。

④ 特定工業地域に関する通産省の意見

実際，工業に対する規制にきわめて敏感に反応していたのが，通産省であった。そもそも通産省は，建設省に示した「基本的意見」として，法案策定のための省庁間の議論が不十分だと主張した。「都市計画法のような重要かつ基本的法律は十分な時間をかけて，慎重な検討を行なうべき性格のものであり，わずか半日程度の間に関係省との調整をしうるようなものではない。したがって基本的には，本法案は，更に十分の時間をかけて関係省，産業界その他各方面の意見を聴した上，根本的に検討すべきものと考える」というのであった[44]。

もっとも，通産省の本音は，都市計画法案が工業にとって不当なまでに重大な抑制になりかねないとの懸念にあったようである。その最たる例が，上でもふれた，特定工業地域に対する反対であった。通産省は，現行法制度でも工業関連の地域や地区が規定されているので，ここで新たに特定工業地域を設けても，「屋上屋を架して，いたずらに制度を複雑化する結果となる」だけだとした。特

---

(39) 前掲注 (4)，6.30 法案，7.05 法案および 7.07 第 1 法案，11 ページ，第九条 7 項，前掲注 (4)，7.07 第 2 法案および 7.14 法案，12 ページ，第九条 7 項。

(40) 「建基法改正　10 月までに大筋まとめる　次期国会提出を予定　建設省　答申まって作業へ」『建設通信』1967 年 8 月 24 日。「建築基準法　改正に方向づけ　『地域地区制』など四項目　建設省　問題点を建築審に説明」『建設通信』1967 年 9 月 7 日も参照のこと。

(41) 前掲注 (3)，5.08 法案，11–12 ページ，第七条 8 項。

(42) 前掲注 (3)，5.15 法案，12 ページ，第八条 8 項。

(43) 前掲注 (3)，6.14 法案，13 ページ，第九条 8 項，前掲注 (4)，6.26 法案および 6.28 法案，12 ページ，第九条 7 項。

(44) 前掲注 (5)「都市計画法案（要綱）に対する意見」4 ページ。

に通産省は，6.14 法案で明確になる特定の工業の集約的な立地という考え方が結局は，より一般的な工業地域から「特定の工業施設をしめ出す方向で〔の〕修正」だとして，その「考え方には承服できない」と主張した[45]。当時通産省が懸命に策定していた工業立地適正化法案との関係を明確にせよ，あるいは調整を行なえといった類の意見を，公害対策を最優先する立場の厚生省も含めて，運輸省，大蔵省，近畿圏整備本部，首都圏整備本部というふうに多くの関係省庁が述べていた中で[46]，建設省は結局，通産省の意見をなおざりにするわけにはいかなかったようなのである。

このように，公害対策の要素を都市計画法に取り入れることに関して，建設省は厚生省の意見のうちで，地域地区に関する都市計画基準を定めた号の文言にみられたように，公害対策を重視すべしとの旨の理念は取り入れた。だが，他方で，通産省が工業の規制につながるものとして強く反対した特定工業地域は，上述のように，法案自体では扱わないことになった。ただし，特定工業地域とはまた別の，緩衝地帯的な地区に関して，法案の閣議決定の翌日にあたる 1967（昭和 42）年 7 月 8 日付で，厚生事務次官と建設事務次官の間で，「騒音等の公害の防止のための公害防止の地区の制度については，次の建築基準法の改正において実現するよう十分に考慮するものとする[47]」との覚書が交わされたことにも注目しておきたい。このように建設省は，公害対策の要素を都市計画法に取り入れることに関して，問題のいわば先送りによる解決も含めて，正反対の対応が求められた厚生省と通産省の意見の両方に応じたと言えるのである。

⑤ 文部省の意見

文部省も，自省の権限を意識した，以下の主張を展開した。都市計画法案で公共施設と定義される施設に「義務教育施設を入れること」や，地域地区のひとつとして「文化財地区を設定し，文化財の保存をはかること」，都市計画基準に関する規定の中で，都市施設に関する都市計画に「義務教育施設を入れ義務教育施設を市街化区域については必ず都市計画において定めるようにすること」，都市計画事業の事業計画の認可を検討する際に，都道府県知事が県教育委員会と協議すること，「都市計画中央審議会及び都市計画地方審議会の委員の中に必ず教育機関を代表する者を入れること」，開発行為に関する規制の「適用除外に市町村の行なう学校の用に供するための宅地開発を入れること」などである[48]。

---

(45) 同上資料，5–6 ページ。

(46) 同上資料，9，17，19，21，25 ページ。

(47) 「覚書」1967 年 7 月 8 日，前掲注（23）『発議文書（昭和 38～44 年）』（件名「都市計画法案についての覚書について」）に所収。

(48) 前掲注（5）「都市計画法案（要綱）に対する意見」14–15 ページ。都市計画審議会に関して，近畿圏整備本部も，「都市計画中央審議会会員には近畿圏整備本部の職員を〔,〕同地方審議会会員には，近畿圏整備本部大阪事務所長を任命することとされたい」としていた（同資料，21 ページ）。都市計画中央審議会については，運輸省も，上にみたように 6.09 各省意見概要でもあげられた，「総理府の附属機関とし，関係大臣が諮問できることとすること」との意見を示した（同資料，17 ページ）。この他，厚生省の場合について，後述の「④厚生省の意見」や注（93）を参照のこと。

これらの中では，まず，市街化区域において必ず義務教育施設を定めるようにすべしとの意見が6.14 要綱および 6.14 法案に実質的に反映された。都市計画基準について定めた 6.14 法案の第十三条 1 項三号で，地域地区中の用途地域のひとつである「住居地域については，義務教育施設を定めるものとする」とされ[49]，この文言は，国会に提出された法案まで残った[50]。

また，都市計画中央審議会と都市計画地方審議会の委員に関して，1967（昭和 42）年 7 月 6 日付の文部省官房長と建設省建設局長間の「覚書」が作成されている。その中で，「都市計画中央審議会の委員または幹事に文部省職員を，都市計画地方審議会の委員または幹事に都道府県教育委員会教育長を任命するよう措置するものとする」とされ，さらに念のため，「ただし，都市計画地方審議会の委員または幹事に制度上都道府県職員を任命しないこととなるときは，建設省は，都市計画の決定等に当たり，都道府県教育委員会と事前に連絡調整を図るよう指導するものとする」とされた[51]。

この覚書ではこの他にも，開発許可に関連しての取り決めが示された。7.05 法案では，第二十三条 1 項三号で，都道府県知事の開発許可を不要とする場合の一環として，「駅舎その他の鉄道の施設……その他政令で定める公益上必要な建築物の建設の用に供する目的で行なう開発行為」があげられていた[52]。覚書では，この「第 23 条第 1 項第 3 号の政令において，図書館および博物館を規定するものとする」とされた[53]。さらに，市街化調整区域における開発許可の要件として，7.05 法案第二十八条 1 項八号で，「市街化区域内において建設することが困難又は不適当なものとして政令で定める建築物の建設の用に供する目的で行なう開発行為」があげられていたが[54]，これについて覚書では，「第 28 条第 8 号の政令において，研究対象が市街化調整区域内に存在すること等の理由により，市街化区域内において建設することが困難又は不適当なため，市街化調整区域内に建設することがやむをえない研究施設を規定するものとする」としていた[55]。

---

(49) 前掲注（3），6.14 法案，21 ページ。6.14 要綱では，第六の 1 項三号で，「住居地域については，義務教育施設に関する都市計画を定めるものとする」とされた。6.14 要綱，9 ページを参照のこと。

(50) いずれも前掲注（4）の，6.26 法案，20 ページ，6.28 法案，20 ページ，6.30 法案，19 ページ，7.05 法案，18 ページ，7.07 第 1 法案，18 ページ，7.07 第 2 法案，19 ページ，7.14 法案，19 ページで，どの場合も第十三条 1 項三号に定められた。ただし，7.05 法案以降は，「義務教育施設を定める」から「義務教育施設をも定める」とわずかながら文言が変わっている。

(51) 「覚書」1967 年 7 月 6 日，簿冊標題『整理事項・昭和 42 年度』（件名「都市計画法案の覚書について」）本館–3D–002–00・平 15 文科–0080100。なお，この資料は，こうした内容の覚書を取り交わしてよいかについての文部省内での「伺」の形を取っており，1967（昭和 42）年 7 月 6 日に起案され，同日に決裁されている。

(52) 前掲注（4），7.05 法案，38 ページ。

(53) 前掲注（51），「覚書」。なお，7.14 法案第二十九条 1 項三号において図書館や博物館はあげられなかった。前掲注（4），7.14 法案，35–36 ページを参照のこと。

(54) 前掲注（4），7.05 法案，49 ページ。

(55) 前掲注（51），「覚書」。なお，7.14 法案では第三十四条 1 項八号で，7.05 法案第二十八条 1 項八号と同じ文言で定められている。前掲注（4），7.14 法案，45 ページを参照のこと。

(3)　法案の根幹となる部分に関する意見

次に，重要な節目となる1967（昭和42）年6月下旬の都市計画法案大綱の閣議決定までに作成された様々な要綱や法案において，法案の根幹となる部分である，都市計画区域の指定や都市計画の決定等に関わる建設大臣の権限はどのように示され，それに対して各省がどのような意見を示したのかについて，みていくこととしよう。

①4.24要旨

4.24要旨では都市計画区域の指定について，次のように述べられていた。

「第二　都市計画区域

1　都道府県知事は，市又は人口規模，人口密度，就業構造その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の区域を含む一定の地域で，…都市として一体的に整備し，開発し，及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする。

2　都道府県知事は，前項の場合のほか，新たに住居都市，工業都市等として開発する必要がある区域を一の都市計画区域として指定することができるものとする。

3　都道府県知事は，前二項の規定により都市計画区域を指定しようとするときは，あらかじめ，関係市町村及び都市計画地方審議会の意見を聞き，建設大臣の認可を受けなければならないものとする。

4　都市計画区域となるべき区域が二以上の都府県にわたるときは，関係都府県知事の意見を聞き，当該都市計画区域の指定は，建設大臣が行なうものとする。[56]」

すなわち，都市計画区域は基本的に知事が指定するのだが，その際に，3項にあるように，建設大臣の認可が必要とされ，また，4項にあるように，都市計画区域が複数の都府県にわたる場合その指定は建設大臣が行なうとされたのである。

次に，4.24要旨での都市計画の決定をみてみよう。

「第四　都市計画の決定

1　都市計画区域が指定されたときは，都道府県知事は，政令で定めるところにより，当該都市計画区域に係る都市計画に関する基本的事項を定め，関係市町村長に指示しなければならないものとする。

2　都市計画区域内の市町村の長は，都市計画区域の指定の後，遅滞なく当該市町村の区域について都市計画の案を作成し，都道府県知事に提出しなければならないものとする。この場合において案の作成は，前項の規定により指示された基本的事項に適合しなければならないものとする。

---

(56)　前掲注(3)，4.24要旨。

3　都道府県知事は，前項の規定により都市計画の案が提出されたときは，その案に基づいて当該都市計画区域に係る都市計画の案を作成し，説明会を開き，及び一般の意見を求めたうえ，〔都市計画〕地方審議会の議を経て決定しなければならないものとする。

4　都道府県知事は，前項の規定により都市計画を決定しようとする場合において，政令で定める要件に該当するときは，あらかじめ建設大臣の認可を受けなければならないものとする。…

7　都市計画区域が二以上の都府県にわたるときは，関係都府県知事の意見を聞き，建設大臣が〔都市計画〕中央審議会の議を経て都市計画を決定するものとする。[57]」

ここでも，都市計画の決定は基本的に知事が行なうが，その際に，4項にあるように建設大臣の認可が必要となる場合があり，また，7項にあるように，都市計画区域が複数の都府県にわたる場合の都市計画の決定は建設大臣が行なうとされた。また，3項で，知事は説明会を開かねばならないとの趣旨の規定があるが，この点については本号の最後で論じたい。

さらに，4.24 要旨の「第七　その他」の2項「是正措置等」において，建設大臣による措置・命令等について，次のように定められていた。

「2①　都道府県知事又は市町村長が都市計画区域の指定，都市計画の案の作成又は都市計画の決定に関し，この法律に違反し，又はこの法律に定める措置を講じないときは，建設大臣は都道府県知事又は市町村長に対し，都道府県知事は市町村長に対し，必要な命令をすることができるものとする。

②　建設大臣は，国土計画，地域計画等の上位計画との調整上必要がある等の場合においては，都道府県知事に対し，都市計画区域の指定又は都市計画の決定について，勧告し，当該勧告に従わないときは，必要な措置を講ずべきことを命ずることができるものとする。

③　前二項の場合において，命ぜられた者が命ぜられた措置を講じないときは，建設大臣又は都道府県知事は，みずから当該措置を講ずることができるものとする。[58]」

②5.08 法案

5.08 法案において，都市計画区域の指定や都市計画の決定，建設大臣の措置・命令等に関わる建設大臣の権限に関する内容は 4.24 要旨と基本的に変わりはなかった。都市計画区域の指定については，5.08 法案第三条4項で，知事が都市計画区域を指定する場合には「建設省令で定めるところにより，あらかじめ，建設大臣の認可を受けなければならない」とされ，また，3項で，都市計画区域が複数の都府県にわたる場合その指定は建設大臣が行なうとされた。[59] 都市計画の決定に関しても，

(57)　同上資料。
(58)　同上資料。

第十七条で，人口10万以上の市町村等では「建設省令で定めるところにより，あらかじめ，建設大臣の認可を受けなければならない」とされ，第十九条1項で，複数の都府県にわたる場合等の都市計画の決定は建設大臣が行なうとされた。[60] 建設大臣の措置・命令等については「建設大臣の措置命令等」として第九十一条にまとめられ，その1項で，建設大臣は「必要があると認めるとき」に知事に対して「期限を定めて」，都市計画区域の指定，都市計画の案の作成，都市計画の決定等をせよと「命ずることができる」とされ，3項で，命じられた知事が「期限までに命じられた措置を講じないとき」には，建設大臣が「自ら当該措置を講ずることができる」とされた。[61]

③ 6.14 要綱および 6.14 法案

都市計画法案大綱の閣議決定の少し前にまとめられた6.14要綱でも，都市計画区域の指定や都市計画の決定についての記述内容は，それまでとあまり変わりはなかった。第四の2項で，知事による都市計画区域の指定は建設大臣の認可を受けて行なうことと都市計画区域が複数の都府県にわたる場合の指定を建設大臣が行なうこととがまとめて示された。[62] 都市計画の決定については，後述の自治省の意見のところで少し詳しく述べるが，6.14要綱の第七の1項で都市計画区域が複数の都府県にわたる場合等の都市計画の決定について，3項で，知事が都市計画を決定する際に建設大臣の認可が必要な場合について，示された。[63] 建設大臣の措置・命令等についても，6.14要綱の第十一の1項の一号と三号で5.15要綱と同じ文言で示されたが，さらに，「国の行政機関の長は，その所管に係る事項で国の利害に重大な関係があるものに関し都市計画に関する基本的事項として指示する必要があると認める事項について」，知事に対する命令をするよう「建設大臣に要請できる」とする二号が新たに加えられた。[64]

④ 厚生省の意見

厚生省は，上にみた，自省の所管事項と密接に絡む問題に関してばかりでなく，市街化調整区域

(59) 前掲注(3)，5.08法案，4ページ。なお，この第三条の3項にある，都市計画区域が複数の都府県にわたる場合の建設大臣の指定は，関係都府県知事に加え都市計画中央審議会の意見を聞いて行なうとされた。

(60) 同上資料，25–27ページ。

(61) 同上資料，90–91ページ。5.15要綱や5.15法案においても，基本的に変わりはなかった。都市計画区域の指定について，5.15要綱では，第三の1項および2項（前掲注(3)，5.15要綱，2ページ）を，5.15法案では，第四条の3項および4項（前掲注(3)，5.15法案，4–5ページ）を参照のこと。都市計画の決定は，5.15要綱では第八の4項で建設大臣の認可について，第九で都市計画区域が複数の都府県にわたる場合の都市計画の決定について示され（5.15要綱，7–8ページ），5.15法案では，第十八条および第二十条の1項で示された（5.15法案，24–26ページ）。建設大臣の措置・命令等については，5.15要綱では，第十二の2項の一と二で示され（5.15要綱，15–16ページ），5.15法案では，第九十三条の1項および3項で示された（5.15法案，91および92ページ）。

(62) ただし，建設大臣の指定は，関係都府県知事の意見を聞いて行なうものとされ，前掲注(59)にあげた，都市計画中央審議会は記されていない（前掲注(3)，6.14要綱，3ページ）。この点は，6.14要綱に対応する6.14法案でも同様である（前掲注(3)，6.14法案，5–6ページ，第五条4項）。

(63) 前掲注(3)，6.14要綱，9–10ページ。

や開発許可制度に関する技術的な批判を展開した。第1に，市街化調整区域について，「市街化を抑制しようとする区域であるのか，大規模に市街化しようとする区域であるのか，その性格が不明確」なので，「これを明確に」することを求めた。同省はまた，開発許可制度にもとづく都市計画制限に関連して，市街化区域での宅地造成で開発許可制度の適用除外，すなわち許可を不要とする規模が0.5ヘクタール未満で，市街化調整区域で宅地造成を許可する規模が20ヘクタール以上となっている「算出根拠」を示すことも求めた。(65)

厚生省は，この他にも，法案の根幹を成す部分について多くの意見を呈したが，これらは実際には，もっぱら権限の問題に関わるものであった。厚生省は特に，6.09各省意見概要にあった，関係大臣との協議を求める声の代表格と言えた。すなわち，建設大臣が，都市計画区域の指定や都市計画の決定，あるいはそれらに関わる認可等を行なおうとする際に，「厚生大臣に協議する旨法律に規定する」ことが，また，建設大臣が，都市計画中央審議会の委員を任命する際や，措置命令等を行なおうとする際にも，「厚生大臣に協議するものとするとともに，厚生大臣は建設大臣に対し同上の措置命令等を行なうよう意見を述べることができる旨法律に規定すること」が求められたのである。(66)

⑤通産省の意見

通産省も，上にみた特定工業地域に対する反対のほかに，都市計画法案の根幹となる部分に対する批判を展開した。まず，都市計画区域の指定について「指定の要件が不分明」であり，「本法が都

(64) 同上資料，16–17（引用は16）ページ。なお，6.14要綱に対応する6.14法案では，都市計画区域の指定については第五条の3項で建設大臣の認可に関して，4項で都市計画区域が複数の都府県にわたる場合の指定を建設大臣が行なうことに関して定められ（前掲注（3），6.14法案，5–6ページ），都市計画の決定については，第十九条で建設大臣の認可に関して，第二十一条で都市計画区域が複数の都府県にわたる場合等の都市計画の決定に関して定められている（同資料，26および27ページ）。建設大臣の措置・命令等については，第百二条の1項および4項で建設大臣の知事に対する命令に関して5.08法案や5.15法案での場合と同様の文言で，また，新たに3項で，国の行政機関の長が知事に対する命令をするよう建設大臣に要請できることが示された（同資料，103および104ページ）。

(65) 前掲注（5）「都市計画法案（要綱）に対する意見」11ページ。また，首都圏整備委員会が，市街化区域や市街化調整区域に関して，「その決定の基準を出来るだけ（市街化調整区域については特に）明確にされたい」との意見を示していた。同資料，24ページを参照のこと。なお，厚生省の意見では，市街化区域における0.5ヘクタール未満は第二十三条1項一号，市街化調整区域の20ヘクタール以上は第二十七条1項二号での数値とされているが，この条文の番号は，5.08法案および5.15法案でのもの（前掲注（3），5.08法案，33および39ページ，前掲注（3），5.15法案，29および35ページ）にあてはまる。また，経済企画庁が，市街化区域内での開発許可制度の適用除外の規模について，「〇・五ヘクタールより小さくすべきである」との意見を示していた。前掲注（5）「都市計画法案（要綱）に対する意見」18ページを参照のこと。

(66) 同上資料，12–13ページ。法案で建設大臣は，都道府県知事による都市計画区域の指定や都市計画決定の際に，あるいは，都市計画事業の事業計画に，認可を与えるとされていたが，文部省もこの認可に際して，「関係大臣と協議するものとすること」を求めた（同資料，14–15ページ）。首都圏整備委員会も，首都圏整備法が定める近郊整備地帯等で建設大臣が都市計画区域の指定について認可しようとする場合，あるいは都市計画区域を自ら指定する場合に，「首都圏整備委員会に協議されたい」とした（同資料，24ページ）。

市計画地域についての何らの権利制限を，ともなわないマスタープランとしての計画を作成するにとどまるならば別として，種々の制限を加えることを前提とするならば指定の要件は，明確にされるべき」だと主張した。また，市街化調整区域を，「積極的に保全する必要のある区域にとどまらず，将来の開発方向が確定しないために，とりあえず保全しておく区域をも包含している」ものとみなした上で，「かかる地域は本来都市計画区域にすること自体適当でなく，まして，これらを市街化調整区域として，特別の規制を行なうことは，問題である」と断じた。(67)

都市計画の決定については，関係省庁がより直接に関与できるよう，しかるべく権限を与えるべしとの主張を展開した。すなわち，「原案によれば，原則として，都道府県知事が，都市計画の作成権者となっているが，都市計画に盛り込まれる内容の重要性および全国的見地からする種々の計画との斉合を図る必要性からその基本となるべき事項については，関係省庁の承認を受けることとすべき」であり，「したがって，都市計画のうち，原案において建設大臣の認可を要することとされているものについても，関係省庁が共同してこれを認可することとすべき」だというのであった。(68)

通産省はまた，開発許可制度を，「きわめて問題が多い」ものとみなしていた。市街化調整区域については，前述のように「単に土地利用が確定していないとの理由のみで〔同区域としての指定を〕許す制度をとり」，しかもそこでの「二十ヘクタール未満の工場建設等を全面的に禁止することは全く納得しえないし，また二十ヘクタール以上のものについても許す基準は極めて，あいまいである」として，「このような事実上，知事の裁量のみで左右されるような許可制は同意し難い」と主張した。市街化区域についても，「従来の建築基準法，住宅地造成関係の規制法で対処可能であり，許可制を本法に盛り込む必要はない」とした上で，「以上のほか，本許可制には極めて，問題が多く，産業活動に与える弊害も大きいので原案は承服しがたい」と断じた。(69)

⑥ 運輸省の意見

このように，通産省は，都市計画関連の権限にできる限り絡むことを目論みつつ，都市計画法案での規制に対して，工業への影響を念頭に，強く反対した。その通産省と比べても，法案の根幹となる部分で，権限に関しての要求が激しかったのが，運輸省であった。運輸省は，「今日の都市問題を抜本的に解決するため法制の整備の一環として都市計画法の全面的な改正を行なうことは，当省としても，必要性を痛感しているが，改正に当っては運輸行政が都市対策の中枢的な役割を果すことを十分認識し，原案を修正する必要がある」とした上で，「原案中骨子となる部分については，次のとおり修正すること」と述べて，(70) 以下のように，その要求を列挙した。それは一口に言えば，6.09 各省意見概要にあった，関係大臣との共管（または自省の所管業務については専管）の要求，すなわ

(67) 同上資料，4–5（引用は 5）ページ。
(68) 同上資料，6 ページ。
(69) 同上資料，6–7（引用は 7）ページ。
(70) 同上資料，15 ページ。

ち，都市計画に関して自省の所管に関わる部分については自省以外に手を出させず，それ以外の部分で，自省により多くの権限が与えられるよう求める声の代表格であった。

具体的には，第1に，「都市計画区域，地域地区，市街化区域，市街化調整区域等の認可，指定及び決定については運輸・建設両大臣の共管とすること。ただし，臨港地区については運輸大臣の専管とすること」，第2に，「都市計画は交通施設に関する国の計画又は行政処分に従ってこれを定め，変更する旨を明文化すること」，第3に，「都市計画の認可又は決定については，運輸省所管の施設は運輸大臣の専管として，その他の施設については，必要に応じ共管又は協議とすること」，第4に，「交通施設，埋立地及び臨港地区に係るものについては，宅地開発許可の対象から除外すること」，第5に，「都市計画に関する都道府県知事に対する措置命令，報告徴収及び勧告は，運輸大臣も共同又は単独で出せることとすること」といった要求が，次々と示された。(71)

⑦ 農林省の意見(72)

一方，通産省と同様に，区域の指定等の基準，とりわけ，市街化調整区域のあり方を問題視したのが，農林省であった。ただし，通産省が工業への規制の観点から市街化調整区域を問題視したのに対し，農林省は，農地や森林の保全との関係でこれを問題視した。そもそも農林省は，「都市のスプロール的発展を阻止し，都市の秩序ある発展を図る」という都市計画法案のねらいが「実効を期しうるかはなはだ不明確であり，この目的を達成するため土地利用規制を全国的に行なうような立法措置が必要であると考え」，具体的な法案として農業振興地域整備法案を準備しようとしていた。都市政策による農業地帯への侵攻に強い懸念が抱かれていたのである。そうした中，都市計画法案に対しては，当然のことながら，「農林省所管行政の立場を十分に反映させるための法律上運用上の措置を講ずること」が求められ，同時に，「都市計画区域及び市街化区域の設定の基準ならびに市街化調整区域の性格，設定の理由及び基準が明らかでないのでこれを明らかに」せよとの意見が出された。農林省は特に，「土地利用区分を含む都市計画区域は，具体的見通しに基づいて都市開発可能な区域に限定すべきであって，性格及び設定の理由等の明らかでない市街化調整区域を含んだまま現行都市計画区域を新法による都市計画区域とすることは問題である」と主張した。市街化調整区域が実質的に都市化予備軍と化すことへの懸念の表われと言えた。また，市街化区域についても，「農用地および保安林等として保全すべき区域は含めない旨規定」すべしとした上で，さらに，「市街化区域および市街化調整区域の設定については農林行政との調整の観点から都市計画の手続の一環として農林大臣の意見がとり入れられるよう法律に規定すること」が求められた。(73)

---

(71) 同上資料，16ページ。このほか，「開発行為の認可基準に，鉄道等輸送施設と調整がとれたものであることを加え，一定の宅地開発事業を行なう者は鉄道施設の整備に要する費用の一部を負担する旨の規定を設けること」といった意見も示された（同資料，同ページ）。

(72) 農林省の意見については，「(四二，六，五)」と付されており，6月上旬時点のものと思われる。同上資料，21ページ。

(73) 同上資料，21–23（引用は23）ページ。

⑧ 自治省の意見

最後に，6.14 要綱に対して示されたと思われる，自治省の意見についてみておこう。自治省も，法案の根幹となる部分で，権限に関しての要求を出してきたが，それらは，省としての性格上，そうした権限が都道府県や市町村に，より多く与えられることを求めるものであった。第 1 に，都市計画区域の指定についてである。上にみたように，都市計画区域の指定については 4.24 要旨以降 6.14 要綱まで，都道府県知事による指定の際には建設大臣の認可を必要とし，また，都市計画区域が複数の都府県にわたる場合は，建設大臣自身が指定する，とされていた。これに対し自治省は，「都市計画区域の指定は，二以上の都府県の区域にわたる場合は，関係都府県知事が協議の上建設大臣の認可を受けて行ない，その他の場合は都道府県知事が行なうものとする」に改めるべしとした。(74) つまり，指定はいかなる場合もあくまで知事が行なうものとし，しかも区域が複数の都府県にわたることのない限り，建設大臣の認可も必要としない，との意見が示されたのである。

都市計画の決定についても，自治省の意見では，都府県や市町村が中心となって進めるべしとの考えが前面に出されていた。6.14 要綱では，「都市計画は，二以上の都府県にわたる都市計画区域に係るもの及び歴史的風土特別保存地区，新住宅市街地開発事業等国家的又は広域的見地から決定する必要があるものは建設大臣が，その他のものは都道府県知事が，都市計画地方審議会の議を経て決定する」とされ，その都市計画の案は，「都道府県知事が指示する都市計画に関する基本的事項に従って市町村が作成する都市計画の案に基づいて，都道府県知事が作成する」とされていた。(75) これに対し自治省は，「市街化区域，市街化調整区域，広域根幹的都市施設その他政令で定める基本的事項について」の都市計画は，「都道府県が，あらかじめ関係市町村の意見を聞き，都市計画審議会の審議および議会の議決を経て定め」，また，「地域地区，都市施設，市街地開発事業その他政令で定める事項について」の都市計画は，「市町村が議会の議決を経て定めた当該市町村の建設に関する基本構想に基づき，都道府県知事の確認を経て定める」と改めるよう求めた。建設大臣か都道府県知事が決定する，とされたものが，都道府県か市町村自身が決定する，となり，また，都道府県による都市計画決定の際に議会の議決を経る，とされたのである。(76)

建設大臣の措置命令等については，大臣による‘命令’の要素を抑えるとともに，地方から国へも物申すことができるようにすることがめざされた。上にみたように 6.14 要綱では，建設大臣が都道府県知事に，都市計画区域の指定や都市計画の決定等を命ずることができる，とされ，また，国の行政機関の長が，その所管に関係し都市計画とも関わる事項で必要があると認める事項について，建設大臣に，都道府県知事への命令をするよう要請することができる，とされていた。これに対し自治省は，「建設大臣は，一般的に都市計画に関して助言及び勧告をすることができるものとするほ

(74) 同上資料，1 ページ。
(75) 前掲注（3），6.14 要綱，9–10 ページ。
(76) 前掲注（5）「都市計画法案（要綱）に対する意見」1–2 ページ。

か」都道府県知事に対しての命令もできる，と改めるよう求め，建設大臣が広く助言や勧告を行なえる点を強調しようとした。また，建設大臣の命令は，国の行政機関の長が建設大臣に要請する場合も含め，「首都圏，近畿圏，中部圏等のうち政令で定める区域について」というふうに大都市圏に限定することが示唆された。さらに，6.14 要綱でも自治省の意見でも，建設大臣からの命令は，期限を定めて発せられるものとするとしていたが，上に示したように 6.14 要綱においては，知事が所定の期限までに命ぜられた措置を講じないときは，建設大臣は自らその措置を行なうことができるとしていた部分が，自治省の意見にはない。むしろ，知事から建設大臣への，次のような‘申出’を可能にすべしとの提案がなされた。すなわち，「都道府県知事は自ら又は市町村の要請に基づいて，都市計画の決定又は変更のため必要があるときは，建設大臣に対し都市計画区域にかかる国の計画の策定又は変更について申出ることができるものとする。この申出があった場合には建設大臣は関係行政機関の長と協議して，当該申出にかかる事項について決定し，その結果を都道府県知事に通知するものとする」との文言を加えよ，というのであった。(77)

(4)　権限に関する問題の顚末

① 都市計画法案大綱から法案の閣議決定まで

こうした各省の意見は，都市計画法案大綱から閣議決定された法案までにおいて，重要な点で反映されていった。まず都市計画法案大綱では，都市計画決定について，上にみた「都市計画法案（要綱）に対する意見」での自治省の意見をある程度反映する形で，市町村が決定する場合も定められるようになった。すなわち，大綱最終案では，「第六　都市計画の決定」の 1 項一号で，「市街化区域及び市街化調整区域，根幹的都市施設並びに広域的見地から決定する必要がある地域地区及び市街地開発事業に関する都市計画は，都道府県知事が関係市町村の意見をきき，都市計画地方審議会の議を経て決定する」とした上で，二号の①で，「その他の都市計画は，上位計画等と適合していること等について市町村が都道府県知事の承認を得て決定する」とし，しかも，「この場合において，当該都市計画は，市町村の議会の議決を経て定められた市町村の建設に関する基本構想に即したものでなければならないものとする」とした。(78)

また，市街化区域での開発許可制度の適用除外の規模 0.5 ヘクタール未満と，市街化調整区域での開発許可に必要な規模 20 ヘクタール以上という基準を厚生省や農林省が疑問視したことについては上にみたが，大綱最終案では，「第七　開発行為の規制」の 1 項一号で，市街化区域での適用除外

(77)　同上資料，2–3 ページ。自治省はまた，6.14 要綱で，都市計画事業の施行は，原則として，知事の認可を受けて市町村が行なうが，「市町村が施行することが困難又は不適当なものは建設大臣の認可を受けて都道府県が」行なう（前掲注 (3)，6.14 要綱，15 ページ）とされていたことについて，「『建設大臣の認可を受けて』を削除されたい」との意見を示した（前掲注 (5)「都市計画法案（要綱）に対する意見」2 ページ）。

について「政令で定める規模未満のもの」とし，2項二号のハで，市街化調整区域での開発許可に必要な規模を「政令で定める面積を下らないものであること」としていた[79]。具体的な数値での基準を示さなくなったわけであるが，その後，国会に提出された法案でも，政令で定める規模あるいは面積という表現は変わらなかった[80]。

何より重大な変化は，権限に関わる建設省と他省の関係に関して起こり，都市計画法案大綱の4案の間でも，かなりの加筆・修正があった。それらは概して，建設省が他省に譲歩する方向でなされたものだったと言える。第1に，上にみた自治省の，知事から建設大臣への‘申出’についての意見に関してみておこう。これは，他省の所管事項に関わる事柄に，建設省がどこまで関わるのかという問題にもなった。まず，大綱第1案の第十の1項で，自治省の意見にもとづいた形で，「都道府県知事又は指定市の長」が，「都市計画の決定又は変更のため必要があるときは，建設大臣を通じて国の関係行政機関の長に対して都市計画区域に係る国の計画の策定又は変更について申し出ることができるものとする。この申出があった場合には，関係行政機関の長は，建設大臣と協議して当該申出に係る事項について決定し，その結果を都道府県知事に通知するものとする」という内容の五号が新たに設けられた[81]。ところが，大綱第3案の段階で，「建設大臣を通じて」と「建設大臣と協議して」の部分は削除され，建設省の関わりが一気になくなったのである[82]。

また，大綱第1案の第十で，「臨港地区は，港湾管理者の申出に基づいて決定するものとする」と定めた「港湾管理者の申出」に関する2項と，「その指定について，あらかじめ，農林大臣と協議を了した市街化区域については，農地法の農地の転用等の規制を行なわないものとする」と定めた「農地法の適用除外」に関する3項が新たに設けられたが[83]，これらについても大綱最終案に至るまでに，かなりの加筆・修正が行なわれた。まず，大綱第2案で，港湾管理者の申出に関する2項で，「この場合において，都市計画の案が申出に係る案と著しく異なる等のときは，都道府県知事は，港湾管

(78) ただし，続く三号で，「市町村が決定する都市計画は，都道府県知事が決定する都市計画に適合したものでなければならないものとする」とした上で，「市町村が決定した都市計画が都道府県知事が決定した都市計画と抵触するときは，その限りにおいて，都道府県知事が決定した都市計画が優先するものとする」と定めることで，一定の歯止めがかけられてもいた。しかも，「第十　その他」の1項「指示，要請等」の一号では，建設大臣が都道府県知事や知事を通して市町村長に対し，都市計画区域の指定，都市計画の決定や変更を指示できるものとする，とした上で，「この場合においては，都道府県知事又は市町村長は正当な事由がない限り，当該措置に従わなければならないものとする」としていた。前掲注（3），大綱最終案。

(79) 同上資料。ただし，市街化調整区域については，すでに6.14法案の段階で，具体的な数値ではなく，「政令で定める面積を下らないものであること」となっている。前掲注（3），6.14法案，39ページ，第二十八条1項三号を参照のこと。

(80) 前掲注（4），7.14法案において，市街化区域については，39ページ，第二十九条1項一号，市街化調整区域については，46ページ，第三十四条1項十号イを参照のこと。

(81) 前掲注（3），大綱第1案，17–18ページ。

(82) 前掲注（3），大綱第3案，17ページ。

(83) 前掲注（3），大綱第1案，18ページ。

理者の意見をきかなければならないものとする」との一文が加えられた。[84] 臨港地区とは，「港湾を管理し，又は運営するため定める地区とする」と定義されていたが，[85] そもそも大綱第1案以来，港湾施設の所管者に譲歩していたのが，その度合いをさらに強めていったものと言えよう。

さらに，次官会議にかけられた大綱第3案では，第十の2項のタイトルが「他の行政機関との調整」となり，その二号に，港湾管理者の申出についてのそれまでの2項がおさめられた。そして，第十の2項一号として新たに，「建設大臣は，都市施設に関する都市計画を決定し又は認可しようとするときは，あらかじめ，その設置等について免許，許可等の権限を有する国の行政機関の長に協議しなければならないものとする」と定められた。他省への配慮を明確に示した条文と言えよう。農地法の適用除外に関する3項の文章も，「市街化区域の指定については，あらかじめ，農林大臣と協議するものとし，当該協議が調った市街化区域については，農地法の農地の転用等の規制を行なわないものとする」に改められた。[86] つまり，市街化区域の指定については必ず農林大臣と協議することが明確にされたのである。大綱第3案の第十の2項および3項はそのままの文言で，大綱最終案に示された。[87]

その後，6.26法案では，他の行政機関との調整に関して定めた第九十八条の1項で，大綱最終案の第十の2項一号の内容，すなわち建設大臣が都市施設に関して権限を有する国の行政機関の長に協議すること，が示されたばかりでなく，新たに，第九十八条2項として，「建設大臣，都道府県知事又は市町村は，都市施設に係る都市計画の決定をしようとするときは，あらかじめ，当該都市施設を管理することとなる者その他政令で定める者に協議しなければならない」が加えられた。また，第3項で臨港地区に関する規定が示されたが，市街化区域の指定に関する農林大臣との協議に関してはふれられていない。[88] しかしそれも，6.28法案の第九十八条で市街化区域の指定に関する農林大臣との協議が3項に再登場し，臨港地区に関する規定も4項に示され，[89] さらに，7.05法案においては，他の行政機関との調整は第二十二条に定められ，それまでに法案であげられた省以外の省との関わりも明記された。まず，第二十二条1項で，「建設大臣又は都道府県知事は，市街化区域に係る都市計画を定めようとする場合においては，あらかじめ，農林大臣に協議するとともに，通商産業大臣及び運輸大臣の意見をきかなければならない」とされ，次いで，「厚生大臣は，必要があると認める場合においては，用途地域に係る都市計画に関し建設大臣に意見を述べることができる」とする2項が新たに加えられた。[90] 7.05法案第二十二条1項は，7.07第1法案の第二十三条で2つの項に

---

(84) 前掲注（3），大綱第2案，18ページ。
(85) たとえば，前掲注（3），6.14法案，14ページ，第九条16項を参照のこと。
(86) 前掲注（3），大綱第3案，18ページ。
(87) 前掲注（3），大綱最終案。
(88) 前掲注（4），6.26法案，102–103（引用は103）ページ。
(89) 前掲注（4），6.28法案，100–101ページ。前掲注（4），6.30法案，100–101ページの第九十八条においても，同様である。

分けられて示され，この第二十三条は都合，6つの項から成ることとなり[91]，法案は最終的にこの形でまとめられた[92]。

② 法案策定過程の特質

以上みてきたように，都市計画法案の策定過程においては，都市計画に絡む権限をめぐる各省のせめぎあいが顕著であった。もとより，法案の根幹となる都市計画区域の指定や都市計画の決定等について建設大臣が行なう認可，承認，措置命令等の権限を各省大臣との共管とし，各省大臣が専管で所管する地区や都市施設については，その大臣の専管とすべきであるといった趣旨の運輸省の意見は，非現実的なものではあった。しかし，臨港地区についての規定の場合に代表されるような，運輸省への対応も含め，法案の策定過程で各省の意見がどのように反映されていったのかの検討は，この過程において，建設省が他省の意見に対して，かなり譲歩したことを示したものと言えよう。法案に直接反映されなくとも，厚生省のように，覚書の形で自己の要求を建設省にのませていた場合があったことも，上にみたとおりである[93]。

そうした譲歩の一環として，たしかに，都市計画の決定に関しての場合のように，地方自治を重視する自治省の意見も，ある程度取り入れられた。しかし，この自治省も含め，法案策定の当初から決して十分とは言えなかった住民参加のあり方を問題にするような省庁は，なかったようである。都市計画法案に示された住民参加のあり方については，4.24 要旨での都市計画の決定における規定を上にみたが，条文化された法案では，まず，5.08 法案第十五条1項で，都道府県知事は都市計画の案を作成したことを公告した日から，その案を「一月間公衆の縦覧に供するとともに，説明会を開いて当該都市計画の案について関係市町村の住民に説明しなければならない」と定められた。続いて第2項で，関係市町村の住民が，「縦覧期間満了の日までに」，つまり1カ月の間に，「都道府県知事に意見書を提出することができる」とされた。都道府県知事は，5.08 法案第十六条1項にある

---

(90) なお，第二十二条の3項に臨港地区に関して，4項に都市施設の都市計画について建設大臣が国の行政機関の長と協議を行なうことに関して，5項に都市施設の都市計画について建設大臣，都道府県知事または市町村が都市施設の管理者と協議を行なうことに関しての規定が示された。前掲注（4），7.05 法案，29–30（引用は 29）ページ。

(91) 第二十三条1項で，「建設大臣が市街化区域に関する都市計画を定め，若しくは認可しようとするとき又は都道府県知事が市街化区域に関する都市計画を定めようとするとき（建設大臣の認可を要するときは除く。）は，建設大臣又は都道府県知事は，あらかじめ，農林大臣に協議しなければならない」とされ，2項で，「建設大臣は，市街化区域に関する都市計画を定め，又は認可しようとするときは，あらかじめ，通商産業大臣及び運輸大臣の意見をきかなければならない」とされた。前掲注（4），7.07 第1法案，27–28（引用は 27）ページ。

(92) 前掲注（4），7.07 第2法案，26–27 ページおよび前掲注（4），7.14 法案，26–27 ページ。

(93) 厚生省大臣官房長と建設省大臣官房長の名で，都市計画法案の閣議決定の前日に，「都市計画法案に関し，厚生省と建設省は次のとおり了解する」として，「都市計画中央審議会の委員に厚生省が推薦する者を含めるものとする」と述べた覚書も，交わされた。「覚書」1967 年7月6日，前掲注（23）『発議文書（昭和 38～44 年）』（件名「都市計画法案についての覚書について」）に所収。

ように，縦覧期間経過後にその案を「都市計画地方審議会に付議し，その議を経て，都市計画を決定する」とされたが，案の付議の際に，住民の意見書の「要旨を」あわせて「提出しなければならない」とされた[94]。以上が，法案策定の過程において住民参加が最も前向きに示された際の，実質的な全てであった。

実際，いずれの省か特定はできないが，6.09 各省意見概要には，「都市計画の案の縦覧はやめるべきである」とする意見さえあった[95]。そうした中，住民参加に関連する規定での目立った変更が，6.14 法案の段階から，知事が説明会を開かねばならないとする部分が完全になくなる一方で，1 カ月だった縦覧期間が 2 週間に短縮されたことだった[96]としても，驚くには当たらないことだったと言えよう。住民参加に関する基本的な線は，国会に提出された法案においても変わらなかった[97]。石田頼房は，都市計画法における住民参加制度の「不充分な点」の最初に，公聴会・説明会等についての規定はあるが，そこでは「開催が義務化されていません」ということをあげている[98]。これは，実際に制定された都市計画法の第十六条等での規定について述べたものであるが[99]，実は公聴会等についての規定は，後にみるように，国会審議での修正によりようやく設けられたのであった。法案の策定過程においては，上にみたように，当初の趣旨としては開かねばならないとされた，つまり義務化されていた説明会の規定が，いつの間にかなくなってしまっていたのである。こうした顚末は，法案の策定で重視されたのがもっぱら各省の権限だったとの印象を，なおさら拭い難いものにすると言えよう。

同時に，建設省から各省への譲歩がなされたとは言え，それは開発許可制度や市街化調整区域等に対する各省の疑問や反対を完全に解消する性質のものでもなかった。とは言え，ひとたび法案として閣議決定された以上なおのこと，そもそも水面下で議論を進めていた関係各省がそうした類の疑問や反対を表立って示すことはあまりなかったが，新聞等では，法案に対して表立った批判が浴びせられるのであった。それは，一部の利害関係者，特に農業従事者の間でとりわけ強かった。次にその様子をみていくことにしよう。

（経済学部教授）

---

(94) 前掲注（3），5.08 法案，24–25（引用は両）ページ。
(95) 前掲注（5），6.09 各省意見概要，2 ページ。
(96) 前掲注（3），6.14 法案，24–25 ページ，第十七条 1 項。
(97) 前掲注（4），7.14 法案，22–23 ページ，第十七条および第十八条。
(98) 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，256 ページ。
(99) 詳しくは，同上書，同ページにあげられている，石田頼房「都市計画行政における公聴会等」および住田昌二「都市計画行政における公聴会」『都市問題』68 巻 10 号（1977 年 10 月），13–23 および 24–34 ページを参照のこと。