

Title	都市計画法の制定に関する一考察 ( 7 )
Sub Title	The enactment of the city planning law, 1968 (7)
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.3 (2010. 10) ,p.439(53)- 469(83)
JaLC DOI	10.14991/001.20101001-0053
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=AN00234610-20101001-0053">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20101001-0053</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（7）\*

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

### VII 都市計画法案についての国会での議論

#### （1）本稿本号分における主たる課題と分析対象

本稿ではこれまで、1967（昭和 42）年 7 月に都市計画法案が国会に提出された背景として昭和 30 年代以降、都市問題や都市政策が広く新聞・雑誌等で議論され、各種選挙での争点となるなど政治問題化していったこと、しかし法案の策定はもっぱら官僚の主導で進められ、しかもそこにおいては、国立公文書館の資料の分析が示すように、都市計画に絡む権限をめぐる各省の激しいせめぎあいがあったあげく、主管省である建設省が他省にかなり譲歩したこと、その一方で、地方への権限委譲や住民参加を前向きに検討する様子はおよそなかったこと、さらには、法案の策定に対しては農業関係の専門紙に示されたように農業関係者の反対がとりわけ強かったこと等を明らかにしてきた。<sup>(1)</sup>

本稿本号分における主たる課題は、継続審議となった都市計画法案が 1968（昭和 43）年に国会を通過するに際して衆参両院でどのように議論されたのかを、国会会議録の分析を通して検討するこ

---

\* 本稿に対して頂戴した、匿名の評者のコメントに対して、そのすべてを反映することはできなかったが、心より感謝申し上げます。

(1) 「都市計画法の制定に関する一考察（1）～（6）」『三田学会雑誌』102 卷 1 号～103 卷 2 号（2009 年 4 月、7 月、10 月、2010 年 1 月、4 月、7 月）。

とであり、特に国会での審議で、法案のいかなる点が問題点とされ、どのような対処のあり方が議論されたのかを明らかにすることである。これに加えて本稿本号分では、都市計画法制定後の節目の年における都市研究の専門誌での同法に関する特集号や、後年の数度にわたる同法の改正に関する全国紙での報道等もみることにより、都市計画法の問題点が制定時以降どのように認識されてきたのかを検討する。最後に、本稿での検討の結果を、全体を通して概観した上で、都市計画法制定の意義についての見解を述べる。

都市計画法案についての本格的な審議は、1968（昭和43）年3月22日に開催された第58回国会衆議院建設委員会で始まった。審議の経過を予め述べておくと、衆参両院の本会議で法案が可決されるまでに、衆議院建設委員会で11回（うち1回は農林水産委員会との連合審査会）、参議院建設委員会で6回（うち1回は農林水産委員会との連合審査会<sup>(2)</sup>）審議されている。

衆参両院での都市計画法案の審議における主要な論点には、以下のものがあった。まず、法案が地価対策として機能するか否かが盛んに議論された。また、農業側の不安や不満をどうするか、すなわち、市街化区域における農業継続の可能性や税制のあり方、市街化調整区域における開発の制約に対する農民感情や農業の将来といった諸点が、開発許可制度とも絡んで、繰り返し問題にされた。このほか、新全国総合開発計画（新全総）や他の地域計画・地域立法と都市計画法との関係、都市計画法において住民自治や地方自治をより重視する必要等も取り上げられた。まず以下で、そうした審議の内容をみていこう。

## （2）国会審議での論点

### ① 市街化区域での地価高騰の懸念

1968（昭和43）年3月22日の建設委員会に始まった、都市計画法案の本格的な審議で最初に質問に立ったのは、社会党の岡本隆一であった。岡本はまず、都市計画の主要な目的として、住環境の改善を最重視し、その関連で地価抑制に取り組むべしと主張した。従来の都市計画が道路等の基盤整備に重点を置いていたのに対し、「今度は、都市計画の内容としては、やはり住宅であるとかあるいは公園であるとか、そういうところに相当な重点が置かれなければならない」。その一方で、個人が住宅を建てようにも地価が暴騰しており、「いまさしあたって国民全体が、何とかもうちょっと土地が安うならんものかということをも痛切に言っておる時代」である、というのであった。その上で岡本は、「どういうメカニズムでこの出てまいりました都市計画法が地価の安定に役立っていくのか」を、建設大臣である保利茂に質した<sup>(3)</sup>。

(2) 参議院では、1968（昭和43）年4月23日の建設委員会に法案が提出されたが（「第五十八回国会参議院建設委員会会議録第十四号」1968年4月23日）、審議は5月7日の建設委員会から始まった。なお、本稿で用いる国会会議録については、前掲注（1）「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ページ、注（2）を参照のこと。

(3) 「第五十八回国会衆議院建設委員会会議録第八号」1968年3月22日、1-2ページ（引用は2ページ）。

これに対し保利は、かなり率直に、「都市計画法が直線的に地価安定に結びつくということは少し無理じゃないかと思う」と述べる一方で、ただし、「地価が上がっているその原因に向かってメスを入れていくという役割りは大きなものがあるんじゃないか」との主張を展開していった。その骨子は、地価上昇は「結局人口、産業の異常集中から〔生じる〕宅地の需給のアンバランスが第一の」原因だとの認識の上に、「宅地の供給量を大きくするということが、これがすべての施策に優先して考えらるべき」だというものであった。宅地の大量供給によって、宅地の「需給のアンバランスというものが是正されていく、そうすると、それは価格の問題にも影響することは当然のこと」であるから、「地価の安定をはかってまいるということには、この都市計画法の運用がうまくいきますならば、私は相当の貢献をなし得るのじゃないか」と思うというのであった。<sup>(4)</sup>

しかし岡本は、「抑制区域という意味」の市街化調整区域では開発は原則として許されない以上、「いままでスプロールしていったところの開発エネルギーが市街化区域に集中してくる」ことになる。したがって、「この都市計画法そのままですら、これは市街化区域におけるところの地価が暴騰して、結局、地価安定のために念願しておるところのこの法律が地価暴騰のための法律になってしまって、国民生活を非常に窮迫におとし入れていく」懸念が強いと保利に迫った。これに対して保利は、市街化区域を広くしておけば、地価に対する影響は「比較的薄い」との見解を示した。しかし岡本は、「市街化区域を指定するだけでは、それは宅地として提供されるわけではない」と反論した。「その利用区分に合ったところの利用方法というものをその土地の所有主にある程度強制することによってはじめて有効利用がされ、宅地の供給として出てくる」のであるから、市街化区域の土地をどうやって宅地として供給させるよう仕向けるのか、その方法を明確にせよというのであった。<sup>(5)</sup>

保利は、「誘導的な措置」として、法案にうたった、市街化区域では農地法にもとづく転用手続きを不要にすることの効果に「期待をいたしておる」旨を述べたが、同時に、「それじゃこの法案だけで……期待せられるところのものがすべて果たせるのか。私はそうは思っていない」ことも認めた。農地よりも宅地として利用した方が有利だと認識させるような、さらなる「補完的な誘導的な措置もやはり必要」で、「それは税制」だというのであった。そこで保利は、市街地に存在する農地の宅地並み課税や未利用地税といった、税制調査会の土地制度部会が進める検討に「期待をかけて」いた。ただし、「いまここで私がこういう税を取ってくれ、ああいう税をやってくれと〔政府の諮問機関に〕言うことは、なかなかこれは〔閣僚の一員である〕私の立場からして」できない、というのであった。しかしこれに対しては岡本が、本来都市計画を主担する建設省の方針を推し進めるためにも、建設大臣自らが、「もう少し遠慮なしにずばっとこういう〔国会の建設〕委員会でものを言っていたら、いや、おれは言ってしまったんだ、委員会で約束したんだから、こういうような方

(4) 同上資料、2 ページ。

(5) 同上資料、3 ページ。

向に進めてもらわなければ困るというくらいの、既成事実をつくるくらいの度胸と根性を持って国政に臨んでいただきたい」と保利に発破をかけて、初日の討論は終わった。<sup>(6)</sup>

次の衆議院建設委員会においても、引き続き岡本隆一と保利茂の間で、市街化区域での地価高騰の懸念に関する議論がたたかわされた。岡本は、先の建設委員会で保利が言及した、地価抑制を補完するための税制措置について、「大臣から何らかの裏書きをいただけるか」と迫った。同じ国会議員でも、農林委員会のメンバーなどは「農民の立場を保護するというふうな考え方から、農民の私権の尊重という考え方から、なかなかわれわれのごとく地価の安定ということには協力的ではない」ので、税制措置に関する建設大臣の確約がないと、与野党間というよりも、各政党において「なかなか党内がまとまらない」ことさえ懸念されたのであった。他方、岡本は、政府や与党が民間による宅地供給に「相当期待」しているのに対して、限られた市街化区域に宅地開発業者が殺到すれば地価高騰は必定であるから、「民間の宅造に期待するよりも、公的な開発を中心に」すえ、少なくとも、宅地開発公団のような土地の売買ないしは斡旋機関を設立して、市街化区域での土地の売買、権利の移転はそれを通じなければできないとすべきだと主張し、そうすれば「地価はぐっと下がる」のだから、そういう施策を実行する「勇断を持って」と保利に迫った。<sup>(7)</sup>

保利はこれに、「土地を売ったり買ったりして、その差益で法外にもうけようというような時代はもはや過ぎてしまっておる、そういう段階じゃないんだ、土地を持っておって、しかもそれが利用されることによって、同時にその方の安定もはかっていけるというふう、それでもどうしてもやむを得ないときは、できるだけ公的機関で買い上げるという方向、これはもう基本的にそれよりほかにない」と応じた。実際、自民党の都市政策調査会が進めている検討でも、「大体そういう方向でいけるんじゃないかと思う」との観測を保利が示すと、岡本も、「えらい耳寄りなお話」と述べた。たしかに、岡本の質問に対する政府側の答弁で、市街化区域への公共投資の資金的な手当てをどうするのか、地方公共団体にどの程度負担させるのかといった点はまだはっきりしていないことが浮き彫りにされ、一方、国からの補助率を上げるつもりはないことを建設省都市局長が明言していた。しかし、保利と岡本の議論は互いに前向きな様子の感じられるものであり、岡本自身も、質問の最後で、「私もはこの法律案の効果というものに大いに期待いたしていますし、またこの法律案は何とか成立させたい」と述べていた。<sup>(8)</sup>

ただし、市街化区域での地価高騰の懸念や、地価対策としての都市計画法案の不十分さの指摘と税制措置の要求はその後にも繰り返された。<sup>(9)</sup>保利も、法案成立直前の1968（昭和43）年5月14日の参議院建設委員会での答弁で「都市計画法一発ホームランで何もかもこれでいいのだというわけで

(6) 同上資料、3-4 ページ（引用は両ページ）。

(7) 「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第九号」1968年3月27日、8-11 ページ（引用は9、10 および 11 ページ）。

(8) 同上資料、11-16 ページ（引用は 12 および 16 ページ）。

はなしに、次の打者が来なければ生還を期するということではできないだろうと思うわけでございます。したがって、これだけで能事終われりなんというような今日の状態ではない。むしろこの次に来たるべきものこそ、ほんとうに大事なことじゃないか、こういうふうには私は考えております」と述べたように、都市計画法に地価対策の機能が求められることを回避したいとの思いをよりストレートに示すようになっていた。<sup>(10)</sup>

## ② 地方自治・住民自治との関係での批判

また、地方自治、住民自治をもっと重視すべしとの点に関して、政府側に厳しい批判が浴びせられた。1968（昭和43）年4月3日の衆議院建設委員会で社会党の佐野憲治が、法案では都市計画決定が市町村ではなくて知事の事務になっていることや、宅地審議会の第6次答申にはあった公聴会、説明会が法案では「全部消えてしまった」ことを取り上げた。特に公聴会、説明会がないことは、都市計画でも「最も大切な手続〔である都市計画決定〕の中に住民は参加することができない」という点で、「民主主義政治の基盤」を「取ってしまった」に等しいというのであった。<sup>(11)</sup>

これに対し保利は、「公聴会や説明会を省いておるといふ御指摘はもう御指摘のとおりでございますけれども、それを補い、それにかわる措置としては〔都市計画審議会への意見書提出等〕十分配慮をされておるようでございますから……その辺はひとつ御了承いただきたい」との苦しい答弁を行なったが、佐野は、「都市計画法のこういう重大な問題に対して、住民参加の道もない、しかも大臣には法律的に強い権限、指示権が与えられておる、……一体こういうむちゃな都市計画法というものがありますか」と容赦がなかった。佐野に言わせれば、「住民に対して信頼することができないということ」が、政府の考え方の根本であった。「住民にまかしたらとんでもないことになるかもわからない、だから大臣が最後まで権限を留保してはならない、国の事務だぞ、これを諸君らに預けるのだぞ、権限を委譲したのだぞ、しかし全く君らの公共団体の事務としてこれをやらせるのじゃないんだぞ、だから町村の都市計画区域にいたしましても県知事が指定するぞ、あるいは都市計画の決定にいたしましても、重要なところは県知事がやるぞ、どうでもいいようなところはおま〔え〕のところの議会の名においてやらしちゃえ、こういうわけでしょう」というのであった。<sup>(12)</sup>

これに対し保利は、道路や水道といった「基幹施設については〔市町村間のつながりに関して〕や

(9) たとえば、「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十一号」1968年4月4日、3-4ページ、「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十六号」1968年4月17日、14-15ページ、「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十六号」1968年5月7日、8-9ページ、「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十七号」1968年5月9日、9ページ、「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十八号」1968年5月14日、1-2ページ等を参照のこと。

(10) 同上資料、4ページ。

(11) 「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十号」1968年4月3日、1-3ページ（引用は3ページ）。

(12) 同上資料、3-4ページ（引用は4ページ）。

はり県知事の調整あるいは調和というものをとり得るような仕組みにはしておかなければどうにもならないのじゃないか」との意見を述べたが、佐野はこれを、「隣〔の市町村〕がどうなるようになるということは住民が一番よくわかるでしょう」と一蹴した上で、そもそも日本には「地域共同社会としての概念がない。地域共同社会の利益をお互いに守っていくのだ、これができてない」ことを指摘し、だからこそなおのこと、「日本の民主主義政治というものを育成していく手段として」も都市計画法が重要であり、それに地方自治、住民自治が欠けているのは由々しき問題だと主張した。保利は、「とにかくやらしていただかないことにはこれはどうにもならぬ……その地域住民の意思に基づいて都市計画というものを策定されるということが本旨になっているわけでございますから、その辺はひとつ御理解をいただきたい」とひたすら言うほかなかった。<sup>(13)</sup>

### ③ 上位計画や各省庁の地域立法との関連に関わる批判

このほか、衆参両院の建設委員会でしばしば取り上げられた問題に、検討中の新全総や、農業振興地域整備法案、工業立地適正化法案等の各省の地域立法と、都市計画法案との関係があった。都市計画が従うべき上位計画である新全総の内容が明らかにされていない時点で、都市計画をそれに整合させていく目処が立つと言えるのかといった意見や、各省の地域立法が続々と出されてくるのは結局省庁のセクショナリズムの発露にすぎず、このセクショナリズムこそが「今日、都市の総合的な計画整備を行なう上で一番ガンになっておる」のであるから、まずこれを「排除」し、都市計画法にもとづき建設省が中心となつての都市政策を推進すべしとの意見がつきつけられたのである。<sup>(14)</sup>

保利は、各省の地域立法に関しては、「一番大事なことは、結局、都市と農村」の関係で、したがって、都市計画と農業振興地域整備法にもとづく農村計画とをどう調整していくのかに「問題が帰する」としつつも、「現実の事態」として公害等の問題があるので、それに対する厚生省の大気汚染法等の「補完的な」立法を「否定するものではない」との見解を示した。<sup>(15)</sup> また、新全総との関係については、所管官庁である経済企画庁の宮崎仁総合開発局長が「法律的な意味での筋やあるいは実際の運用上の問題としてはあまり大きな支障はないのではないかと発言し、保利も、「実施運用にあたりましては、もちろん全国計画と照応して所期の目的を達し得るように十分やっつけていかなければならない責任はありますし、またその確信はございます」と述べた。<sup>(16)</sup>

(13) 同上資料、4-8 ページ（引用は6および8ページ）。

(14) 引用は、同上資料、18 ページ、民社党の内海清の発言。

(15) 同上資料、12 ページ。ただし保利は、4月4日の衆議院建設委員会では、「地域開発法というものがクモの巣のようにできてしまつて」おり、「かえって、ために、目的を達していくのに支障が逆に非常にきている場合があるのじゃないだろうかという心配すら持つ」ので、「一ぺんこれらの地域開発法案というものを国会でも真剣に見直していかなければならない」と述べていた。前掲注(9)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十一号」2 ページ。

(16) 前掲注(11)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十号」11 および 14 ページ（引用は両ページ）。

ただし、答弁の中では、都市政策の基本的な方向がしっかり定まっていないことが露呈する場面もあった。たしかに保利は、新全総では大都市への管理中枢機能の集中傾向を考慮していくだろうと述べた。しかし、それではこの大都市への人口収容を、既成市街地の再開発と、都市計画法案が主たる対象とするような都市近郊での新規開発との間でどういう割合で行なっていくのかを質されると、政府側は誰も明確な回答を示すことができなかった。すなわち、川島博建設省計画局長は「はなはだ遺憾でございますけれども、現在まで、この大都市問題といたしまして人口の収容を近郊と既成市街地、これをどの程度に割り振って収容すべきかということについては、いままでのところ確固とした公的な結論は出てない」と答弁し、また、保利も、この点を衝かれると、「御指摘の点は、ざっくばらんに申しまして、非常な反省をしなければならぬところだ」と認めざるを得なかったのである。<sup>(17)</sup>

#### ④ 市街化調整区域に関する不満や不安

しかし、都市計画法案に対する不満や不安は、農業に深く関わる部分でとりわけ強かった。それらは、市街化調整区域での私権の制限や市街化区域での宅地並み課税に対する不満、市街化調整区域と市街化区域それぞれでの農業の将来に対する不安等にもとづくものであった。

ここではまず、市街化調整区域における私権の制限に対する不満についてみていこう。この問題は、1967（昭和42）年の国会でも、都市政策関連の諸法案等の審議においてしばしば取り上げられていたが、<sup>(18)</sup>都市計画法案の審議でも、その時と同様の議論が展開した。民社党の内海清が論じたように、市街化調整区域では開発が許されないの地価は横ばいまたは低下するであろうが、法案ではこれに対する補償あるいは買い上げ請求等は認められていない。一方、公共投資の集中する市街化区域の地主は「開発利益を一手に受ける」ことになるから、「これではかえって他の財産権とのアンバランスをつくり出すようなもの」で、市街化調整区域での「不当な財産権の侵害になるのではなかろうか」との懸念は依然として強かった。しかしこれに対しては、竹内藤男建設省都市局長が述べたように、市街化調整区域の指定は「財産権に内在する社会的な受忍義務に当たる」、つまり、<sup>(19)</sup>「補償なくしてこの程度の抑制は行ない得るものだ」との政府の見解が示された。

だが、社会党の下平正一は、「都市と農村というものの間には、単なる経済の問題とか地域の問題

---

(17) 同上資料、14-16 ページ（引用は 15 および 16 ページ）。このほか、上位計画等との関連に関する議論については、たとえば、前掲注 (9)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十一号」1-2 ページ、「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十二号」1968 年 4 月 5 日、12-13 ページ、前掲注 (9)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十六号」10 ページ、前掲注 (9)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十七号」3-6,10 および 11-12 ページ等を参照のこと。

(18) 前掲注 (1)「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、120-126 ページを参照のこと。

(19) 前掲注 (11)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十号」19 ページ。



だけでなく、いろいろな感情の問題もある」中で、「都市のサイドに偏重」している都市計画法案がよしんば国会を通過しても、「実施段階でくずれるという心配」があると指摘した。「この法案の構想が出た瞬間から、特に近郊農業に関係のある農業団体あるいは農民の中から……農業が置き去りにされはせぬかという心配から、大きく不安が盛り上がって」いることが、下平の心配の根底にあった。<sup>(20)</sup>

竹内建設省都市局長が示した試算等によれば、新都市計画法のもとでは、約 8000 平方キロメートルが市街化区域、約 31000 平方キロメートルが市街化調整区域に指定されるようになっていた。両者を合わせた 40000 平方キロメートル弱の中に農地面積が約 16000 平方キロメートルで、これは当時の全国農地面積約 51000 平方キロメートルの 30 パーセント強にあたった。市街化区域の中の農地面積は市街化区域の 20 パーセント強にあたる約 1900 平方キロメートルで、全国農地面積の 4 パーセント弱に相当した。一方、市街化調整区域での農地面積は市街化調整区域の半分近くを占める 14000 平方キロメートル強で、全国農地面積の約 27 パーセントに相当した。<sup>(21)</sup>

下平によれば、これだけの農地面積を取る市街化調整区域の性格がはっきりしないことに、「その地域の選民の皆さま方、農業団体の不安が一番ある」のであった。つまり、「はたしてそこに完全な農業投資が行なわれるだろうか、〔開発保留地として〕将来は市街化してしまうという形の中でほっておかれてしまうのではないかという心配」が強いのであった。他方、都市近郊の兼業農家の少なからぬ部分において、「土地というものの観念が、生産手段としての観念を持っていない」で「いまに開発をせられて値上がりして財産になるという考え方を持っておる」中で、市街化区域の農地は地価も上がり農地転用の許可も不要になる。それに対して市街化調整区域の農地の地価は上がらず、しかも開発に対して厳しい規制があるのでは、市街化調整区域の農家から「非常な不満が出てくる」としても当然だとされた。「川一つ向こうにあった友だちの持っている一反歩は五万も十万も地価がどんどん騰貴をしておる。一方、わずか離れた調整区域に指定されただけでそういうことが一切ない。……こういう土地をたくさん残しておくということは、現実に法律を実施する段階でも、その圧力でできなくなるのではないかという心配がある」というのであった。<sup>(22)</sup>

これに対し竹内建設省都市局長は、「都市計画区域のいわば外側は実際上も開発が行なわれそうもない、いわば開発の可能性が全然ない地域」なのであるから、それ以外の、「やはりスプロール化が起ころうなところは私どものほうで押えていきたい」ので、特に「農地の場合には二重に関門を設けて、私ども〔建設省が〕都市の側からも規制をする、農地のほうからも〔農林省に〕規制をしてもらう、こういうような形でスプロールの抑制をやっていく、農地のほうは農地のほうでやって

(20) 同上資料、20-21 ページ（引用は 21 ページ）。なお、農業関係の専門紙に示された、大都市圏の農業団体の都市計画法案に対する不安や反対については、前掲注（1）「都市計画法の制定に関する一考察（6）」『三田学会雑誌』103 巻 1 号、118 および 119 ページを参照のこと。

(21) 前掲注（11）「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十号」22 ページ。

(22) 同上資料、22-23 ページ（引用は両ページ）。

いく、こういうふうな考え方でこういう制度を考えた」と述べた。しかし下平は、「もしあなたがスプロール化を防止するという点を達成したいというのなら……調整区域なんということばはやめて、市街地と農業振興地域と〔だけに〕なぜ分けない」のかと反論し、市街化調整区域不要論を展開していった。今後10年で市街化していく市街化区域を都市計画法で定めたら、「その他の地域は農業振興地帯として徹底的な投資をして営農できる条件をつくってやるということが、スプロール化を防ぐ一番いい道」だというのであった。換言すれば、「どう考えてみても、調整区域は都市サイドというのです。あとで町をつくるときにじゃまになるようなものをつくらせておくと都合が悪いからいかぬというような、スプロール化を防ぐというだけに調整区域は置かれてある」との疑念が強く、他方、市街化調整区域での農業に関して「将来のビジョンというものが一体あるのかといえ(23)ば、ない」ことは明白だというのであった。

#### ⑤ 市街化区域における農地の扱い

一方、市街化区域における農地の扱いについても懸念が示されたが、それは上の①でみた、市街化区域での地価高騰の懸念に関連して示された意見と、いわば正反対の方向を示すものと言えた。すなわち①でみたのは、市街化区域での宅地供給を促進するために、農地の宅地並み課税や未利用地税といった措置を取るべきだとの認識であったが、ここでは逆に、そうした措置に待ったをかけることが求められたのである。引き続き、社会党の下平正一の発言を中心にみていこう。

下平は、法案にうたわれたように市街化区域において農地転用の許可がはずされれば、そうした農地は否応なく開発されていくという前提のもと、たとえば東京50キロ圏は「市民の蔬菜供給圏」として「きわめて優良〔な〕農家」が現実によく存在するが、そうした農家に対しても農地転用許可をはずすのかを質した。これに対し竹内建設省都市局長は、「まとまっている優良農地というものはできる限り〔市街化区域から〕はずして〔市街化調整区域に入れて〕いきたい」こと、したがって、「市街化区域の中に残る農地というのは、非常に市街化の強いところの農地と、それからある程度まとまらないでぼつぼつ残っているような〔実質的に宅地としての潜在的価値を有しているとみなされる〕介在農地」に限られるとの考えを示した。換言すれば、まとまった優良農地をはずした市街化区域は、「場合によっては〔自党に有利にするために歪な形になった選挙区を意味する〕ゲリマンダーみたいな形になってくるところも出てくる」というのであった。(24)

---

(23) 同上資料、24-25ページ（引用は25ページ）。このほか、市街化調整区域に関する不満や不安については、たとえば、前掲注(17)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十二号」12および13-15ページ、「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十三号」1968年4月10日、2-3ページ、前掲注(9)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十六号」1968年4月17日、3-4ページ、前掲注(9)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十六号」7-8および11ページ、前掲注(9)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十七号」11ページ、前掲注(9)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十八号」4-5ページ等を参照のこと。

そこで持ち上がるのが、市街化区域内に残った「転用制限をはずれた農地……の扱い」という問題であった。下平は、「転用がはずれたら農地としての性格を失ったのだ、市街化地域としての用途指定ができたのだから宅地並みの固定資産ということは、少し行き過ぎ」であり、「転用をはずした農地であっても、それ相当の都市施設ができて宅地として現実に利用されるまでは、固定資産税その他については農地としての扱いをすべきだ」と主張した。これに対し保利は、「どうも明確な御答弁をいまそのことでは申し上げられない」としながらも、「平たく申し上げますと、農地で利用しておるよりも、公的資金でも融資を受けてアパートでも建てて利用目的を達したほうがどれくらい土地所有者の利益にもなるであろうか、わざわざ農地としておく必要はない、そういうふうになってもらいたい」との考えであることを明言した。<sup>(25)</sup>

下平は、「考え方として、農地として生産しておるものにはやはり宅地並みの税金は無理」で、「生産性があがっている間はやはり農地としてめんどうを見ていただく」のが「一種の政治の愛情」だと食ひ下がったが、保利の結論は変わらなかった。「その当該地が都市機能を果たし得るような関連公共施設等が整備されたときは、その受益地帯として、しかも当然それは宅地としてその関連公共施設は行なうわけでございますから、そういう段階になれば、これはやはり宅地の扱いをするというのがほんとう」だというのであった。<sup>(26)</sup>

### (3) 連合審査会

都市計画法案の国会審議において、農業との関係が特に重視されたことのあらわれとして、衆参両院で、建設委員会と農林水産委員会とによる連合審査会が開催されたことがあげられよう。連合審査会では、もっぱら農林水産委員会委員の議員たちが意見を述べていった。

#### ① 衆議院の建設委員会と農林水産委員会とによる連合審査会

1968（昭和43）年4月18日に行なわれた衆議院の連合審査会で最初に登場したのは、自民党政調調査会農林部会長の丹羽兵助であった。丹羽がまず、市街化区域での地価高騰の可能性を建設大臣

---

(24) 前掲注(11)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十号」25-26ページ（引用は両ページ）。

(25) 同上資料，27ページ。

(26) 同上資料，28ページ。このほか、市街化区域に関する不満や不安については、たとえば、前掲注(23)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十三号」5-6ページ、「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十五号」1968年4月12日，13-16ページ，前掲注(9)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十六号」11-12ページ，前掲注(9)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十七号」11ページ，前掲注(9)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十八号」4ページ等を参照のこと。また、法案の審議においては、電波障害を理由とした、米軍基地1.3キロメートル四方での住宅建設規制の問題も取り上げられた。たとえば、前掲注(17)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十二号」7-8ページ，前掲注(9)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第十八号」13-15ページを参照のこと。

に質すと、保利は、建設委員会で繰り返された、土地に関する需給のアンバランスの是正に資するとの見解を示した。次いで丹羽は、市街化調整区域で農地転用がきわめて困難になることを取り上げ、「そうきびしい制約を今後その調整区域にも行なわれるとするならば、これはなかなかもってそう簡単に賛成するわけにはいかない」とした。特に問題なのが「農林省の転用の姿勢」であり、農林省こそが「行政の面においてもう少し含みのあるようなやり方をしていかなければ……それ一本でいかれたら、結果的には農民からも反撃の声が出てくる」というのであったが、農林省の回答は、和田正明農林省農地局長が述べたように、「御意見ではございますけれども、できるだけ転用を抑制するという運用をするのがこの法のたてまえではないか」というものであった。<sup>(27)</sup>

そこで丹羽は、今度は市街化区域での農業の扱いについての質問を繰り返していった。第1に、市街化区域において農地転用許可を不要とする問題を取り上げ、市街化区域は今後10年の間に市街化されるといふに、市街化までのある程度の期間を想定している以上、それまでの転用については許可制を維持しないと、結局は無秩序な市街地化を許すことになるのではないかと政府側を質した。これに対する答弁の中で、保利が、市街化区域内の農地について「もう農地じゃないというような扱いは絶対にすべきものじゃなかろう……十分気をつけてまいるつもり」だと述べると、丹羽は、それまで建設大臣から「切り取り強盗にあうような考え」だったが、「なるほど〔保利は以前〕農林大臣もおやりになって農民の気持ちもわかり、また、農地……〔が〕大切な土地かということはお考えいただいておりますことがわかった」と保利を持ち上げた。そこで丹羽は、今度は和田農林省農地局長に矛先を向け、市街化区域に指定されてもそこでの農地に「農林省としての農業の公共投資を惜しみなくやらねばならぬ、でなければわれわれは賛成するわけにはいきませんが、どう考えていらっしゃるか」を明らかにせよと迫った。和田の回答は、被災した農地の復旧事業や農地防災的な事業は続けるべきだが、より大規模な、「新たに畑をたんぼに変えるとか、そういう投資はいたしにくい」というものであったが、丹羽は、「農林省自身はこれ〔市街化区域の農地〕に対する農業としての投資は十分考えていくし、お約束を申し上げるというおことばでございます」とまとめてしまった。<sup>(28)</sup>

丹羽はさらに、市街化区域の農地に対する宅地並み課税を阻止するべく、農地並み課税を維持するつもりか否かを松島五郎自治省税務局長らに質した。これに対して松島が、市街化区域に指定されて即座に宅地並み課税にするのではなく、「どこまでも宅地化の進行状況と申しますか、都市施設なりあるいは道路なりというものがどのように進行していくかということと相関連して評価をすべきものである」と回答したことに対して、丹羽はことさらに強く反応した。「はっきり申しますと、自治省がもうこういう考え方ですか。実際に百姓をやっているような者にはわからぬですよ、あな

(27) 「第五十八回国会衆議院建設委員会農林水産委員会連合審査会議録第一号」1968年4月18日、29-31ページ（引用は30および31ページ）。

(28) 同上資料、31-32ページ（引用は両ページ）。

たような高尚な答弁のしかたというものは」というのであるが、要するに、松島が、「東京の場合に、まわり近所が全部宅地になった中に農地が残っておるといような場合に、なおそだけを農地にしていいかどうかという点についていろいろ議論がある」ことにも留意すべきだと述べたのに対し、「農地として利用される限りは、これは当然農地の固定資産税でいい……当然じゃないですか。そうでなかったら、これはわれわれだって認めるわけにはいかぬですよ」という点を強調したのであった。<sup>(29)</sup>

衆議院の連合審査会ではこのほか、農林水産委員会委員である社会党の議員たちも、市街化区域の宅地並み課税を行なうことによって都市計画法案は「ていのよい農業者追い出し法案になる」といった不満を露にした。また、市街化調整区域での開発許可の要件が20ヘクタール以上の開発行為となっていることに関して、「二十ヘクタールという非常に広範な面積が非常に安くてであるという場合には、むしろそこに非常に進出をしていくという場合がこれから先も相当起こってくるのではないだろうか」との懸念が示されたのに対して、竹内建設省都市局長が、あくまで「やむを得ざる場合の……よくよくの場合の例外許可」であることを保証し<sup>(31)</sup>、さらに、市街化調整区域と農業振興地域の関係について、太田康二農林大臣官房参事官が、市街化調整区域は「原則としてすべてわれわれは農業振興地域の対象になり得るといふふうに考えておるので……そういった形で」建設省と地域指定の調整をしていると明言するといったこともあった。<sup>(32)</sup>

## ② 参議院の建設委員会と農林水産委員会による連合審査会

参議院の連合審査会は1968（昭和43）年5月10日に行なわれ、ここでももっぱら農林水産委員会委員の議員たちが盛んに発言した。

発言のトップを切った社会党の亀田得治は、転用許可の廃止と宅地並み課税や未利用地税とによって、市街化区域の農民が農民として「おりたくてもおれぬような環境ができてくる」ことへの怒りを露にした。「こんなことは全く農民の立場を無視した考え」であり、「百姓を追い出すもの」だということであった。亀田の怒りは、「農林省あたりも何か守るところは農地として守って、そのかわりあきらめるところはあきらめるのだ」といふようなことを、農業団体が陳情に行くと言われるらしい、とんでもない話なんです」といふふうに、農林省に対しても向けられたものであった。<sup>(33)</sup>

やはり社会党の村田秀三は、市街化調整区域と農業振興地域の関係に関して、そもそも市街化調整区域のねらいが「十年後の宅地需要を満たすために地価の安い空間地を確保しておく」ことにあり、両地域の調整で「都市計画法が優先的に扱われ」て、農業の利害が「建設に押される傾向なしと

---

(29) 同上資料，32-33 ページ（引用は両ページ）。

(30) 同上資料，43 ページ，神田大作の発言。

(31) 同上資料，35 ページ，議員の発言は工藤良平。

(32) 同上資料，39 ページ。

しない」との懸念を示し、農民が利益を享受するような、あるいは利益を侵害されないような「手だて」というものをしなくちゃならない」と訴えた。<sup>(34)</sup> 公明党の宮崎正義は、「都市化という大きな看板を掲げて」進められる国の施策によって、「ある種の恐怖を農民の人たちは感じている」と述べた。<sup>(35)</sup>

自民党の議員では、任田新治が、政令で定めるとされていた、市街化区域で開発許可が除外となる規模について竹内建設省都市局長が示した0.5ヘクタールから0.1ヘクタール未満という数値に懸念を示した。0.1ヘクタールといっても300坪ほどに相当するのであるから、自宅を建てるというよりは、開発許可なしで「相当大がかりな開発行為が行なわれ……ちょっと頭の働く人はその許可を必要としない範囲でその中でどどん……水田の埋め立てなんかをやって……たいへんな大もうけができるような感じがする」ので、「せめて百坪くらいにならないものか」というのであった。<sup>(36)</sup>

やはり自民党の森八三一は、市街化区域で開発許可を不要としたそもそもの理由を農林省に質した。社会党の中村波男も同じ質問を農林省につきつけた。「なぜ農林省としては、農地の転用許可については、農地法どおり市街地にしても据え置くんたという、こういう態度をとられなかったか」というのであった。森や中村に対して農林省の和田農地局長は、「私どもはむしろ転用の許可を、市街化区域については除外するほうがよろしいのではないかというふうに考えておった」と明言した。市街化区域の設定は、地方での原案の策定時に農業委員会や農協の代表が意見を述べ、最終的には農林大臣と建設大臣が協議して行なう、つまり、「あらかじめ十分な行政運営の上での協議を尽くし……包括的な許可を与えたのとひとしいような事前の準備過程を経た処置でございますので、個別のケースについて個々に許可をすることの繁雑を避け」た、というのであった。こうした答弁に、たとえば森は、市街化区域という広い地域の中では個別に様々なケースがあるだろうから、個別のチェックはするべきである。そうしたチェックは「そう大きな繁雑でもないし、実態に即応する……それをただ包括的に認めたから無制限にするということは、実態としては……そぐわない結果が生

---

(33) 「第五十八回国会参議院建設、農林水産委員会連合審査会会議録第一号」1968年5月10日、1-4ページ（引用は3および4ページ。）ただし保利は亀田への答弁で、地価高騰の要因のひとつとしての土地投機を念頭に、「まずもってこの投機の対象にならないような税制措置を講じてもらうということは、非常に大事」だと応じ、東京郊外を訪れた際の「何か胸の割り切りがつかない」話として、土地が「驚くべき価格をもって動かされておる。しかしながら、その固定資産税なんというものは、いわゆる農地としてやられておることから、どうもこれは、さあどうだろうかというような感じ」を受けた経験を語った。同資料、4ページを参照のこと。

(34) 同上資料、7-13ページ（引用は11および13ページ）。村田の言う手だてが農業に直接関わる施策を指していたのに対し、保利はここでも、税制措置等の必要を強調した。すなわち、「今日の経済意識からいたしますと……現に農地として使われているその農地を、もっと高度に今日の社会の要請にこたえた公共的な、社会的な高度の利用をいただくことによって、その方の利益につながっていくという施策がとられなきゃならぬと、私はそういうふうに思う」というのであった。同資料、13ページを参照のこと。

(35) 同上資料、19ページ。

(36) 同上資料、15ページ。

まれてくる」と食い下がった。しかし和田の回答は、「市街化区域については審査というよりは現実には市街化をすることを望ましいものとして、いろいろな手続を経た上でそういう区域を設定するわけでございますから、そこにおける転用の手続を簡素化するというのが、行政としては当然」であり、「森委員の御心配の点については、私どもも十分検討をしたので……御心配のようなことはないように運営をいたしたい」というものであった<sup>(37)</sup>。

以上のように、衆参両院での建設委員会と農林水産委員会とによる連合審査会では、農林水産委員会委員の議員たちが、所属政党にかかわらず、農業利害を代表する者として、農業専門紙に示されたような都市計画法案への不安や不満と、農林省への不満とを噴出させた。これに対し、特に市街化区域の農業については、都市化の中で消えていくべきものであると農林省自身が認識していることが答弁の端々に如実に示されたのであった。

#### (4) 参考人の意見

衆参両院の建設委員会では、都市計画法案の審議の際に、様々な分野の専門家、識者が参考人として意見を述べた。

##### ① 衆議院建設委員会での参考人の意見

1968（昭和43）年4月11日の衆議院建設委員会に出席した参考人（カッコ内は当時の肩書）は、発言順に、大来佐武郎（日本経済研究センター理事長）、櫛田光男（日本不動産研究所理事長）、高木鉦作（国学院大学教授）、佐々木芳朗（東京都宅地建物取引協会千代田中央支部長）、安井七次（全国農業協同組合中央会常務理事）、磯村英一（東洋大学教授）の面々であった。大来と櫛田は、都市計画法案のたたき台となった宅地審議会第6次答申作成時の同審議会委員であり、法案の制定を促進する立場にあった。大来は、所得倍増計画の作成に深く関わった人物でもあった。所得倍増計画の主要な作成者のひとりとして、地価問題については「率直に申しまして……まだ当時の認識は私どもとしても不十分だった点があると反省」していた大来は、新全総等の上位計画が確定しない中での都市計画法制定は拙速だとの批判に対して、同法制定は「現実の日本の人口都市化現象、特に大都市問題から見まして焦眉の急」であるから、「新たな都市計画法がある程度先行することは、やむを得ない」と明言した。また、市街化区域での地価高騰の懸念に対しても、「必ずしも市街化地域指定というも

---

(37) 同上資料、5-7 および 20-22 ページ（引用は 5, 6, 7 および 21 ページ）。ちなみに、参議院での連合審査会までには、後述の、衆議院での法案決議時の修正によって、市街化区域での農地転用の際に所有者が知事に届け出ることとなっていた。和田は中村への答弁では、この届け出制によって、届け出があるまでは農地なのであるから、各種の税法上は農地としての扱いがなされ、各種の農業施策も行なわれる、という点を強調してもいた。同資料、21 ページを参照のこと。

(38) 詳しくは、前掲注(1)「都市計画法の制定に関する一考察(6)」『三田学会雑誌』103巻2号、114-121 ページを参照のこと。

のがその地域の地価上昇には直接つながらない」との見解を示した。<sup>(39)</sup>

その根拠は、続く櫛田の説明によれば、市街化調整区域で「限界価格」が成立しなくなることにあった。限界価格とは、たとえば東京 50 キロメートル圏の、「交通の便が悪い、あるいは平地林であってにわかには人の住むようなところでないようなところ」にサラリーマンが購入できるマイホームの最低額と定義され、この限界価格が形成されることによってその「内側の土地の値段をプッシュアップする」と考えられていた。しかし市街化調整区域が設定されればそこでは開発は原則行なわれないので限界価格も成立しようがなくなり、それで市街化区域の地価も沈静化する、というのであった。要は、「現状平〔穏〕無事に農業に専心しておられるような方々に対しては、むしろ調整区域をつくることによって、ずかずかと、まあ露骨にいえば、不動産屋さんであれ悪いような人が、早く売りたいとかなんとか言ってくるような、花園の中に土足で踏み込んでくるような現象がなくなる」ことが期待できる、とされたのである。<sup>(40)</sup>

関東大震災の直後から不動産業に従事してきた佐々木は、独特の議論を展開した。佐々木はまず、地価の「異常な値上りの一番大事な原因」に農地法の存在をあげた。農地の転用が実際になかなか困難だからというのであった。そして、税制措置は「かえって心理的に売り惜しみの結果を来たす」ので地価抑制に逆効果になるとした上で佐々木は、大都市圏では市街化区域に限定せず、「思い切って無条件に農地の転用制限を撤廃」するべきだと論じた。佐々木はさらに、「公益優先の思い切った手術」として「土地の自由売買を禁じて」住宅公団を政府の買い取り・売り渡し機関とすること、不動産業者はその事務を行なうことを主張した。<sup>(41)</sup>

一方、地方自治や都市行政の専門家である高木は、従来の都市計画の問題点として、都市計画が地方自治にもとづくものでなく、「国家が都市計画をきめて市に押しつけていくものだ、そういう考え方が基本にあった」ことや、関連する権限を中央の各省が握っている上に、「その各省間の調整がほとんどできなくて、俗に言うところのタテ割り行政というものが浸透していて、したがって、本来総合的に計画されるべき都市計画というものがこま切れになっていかざるを得ない」ことをあげた。これらの点に着目して都市計画法案をみると、都市計画決定や区域の指定に関しては、「結局、計画は知事がやるけれども、仕事の執行は市町村にやらせる」となっており、「これは、事実関係から見ますならば、現行のシステムとほぼ同じこと」だと、高木は論じた。特に、住民参加に関して、宅地審議会の第 6 次答申に示された公聴会、説明会の開催「ですら、ここでは落ちて」しまったことが問題視された。「要するに、いまのシステムでいきますと、都市計画関係の仕事が秘密のうちに進められて、そうしてきまってしまってから押しつけられてくる、そこで猛烈な反対運動が起こっ

---

(39) 「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十四号」1968 年 4 月 11 日、1-2 および 15-16 ページ（引用は 1、2 および 15 ページ）。

(40) 同上資料、2-4 ページ（引用は 3 ページ）。

(41) 同上資料、5-7 ページ（引用は 5 および 6 ページ）。



てくる、こういう点が、今回の法律によって制度的にさほど改善されていない」というのであった。タテ割り行政についても、種々の事業に各省の権限、したがって補助金等の財政措置がつくというスタイルに変化はみられず、「団地はできても学校がなかなかできないという大都市周辺の現象は、依然として残りはしないだろうか」との懸念は強いとした。<sup>(42)</sup>

続く安井は、当然のことながら、衆参両院での建設委員会と農林水産委員会とによる連合審査会で農林水産委員会委員の議員たちが述べたのと同様の主張を展開した。まず、市街化調整区域が都市整備、農業振興のいずれの面でも「力の十分入らない、日のあたらぬ谷間になるおそれ」があるので、調整区域は必ず「農業振興地域の区域へ入れておくことが……その農民として最も安定をした生活ができ得る政治になる」と主張した。一方、市街化区域では、農地法の転用許可が不要となることで課税の基準が変わり、固定資産税をはじめ全般に高税化することになるので、できれば転用許可の制度はそのまま残すこと、さもなければ、転用の際に届け出をする制度にすることを求めた。届け出制にすれば、農民が農業を継続するかぎり届け出はせず、そのかぎり「従前の課税対象標準額で進んで」いくから「農業経営には支障はない」というのであった。安井はまた、都市計画区域および市街化区域の指定に際しては「極力その範囲を縮小」すること、都市計画の策定に際しては地区内農業者の意見が十分反映されるよう、法案に示された縦覧や意見書だけでなく、「公聴会等でよく徹底をさせ意見を求めるという、現状に合った方法をさらに」法案に加えることを求めた。<sup>(43)</sup>磯村も、農地法の適用の除外を再考すべきであることや、都市計画での住民参加が不十分であることなどを主張した。<sup>(44)</sup>

## ② 参議院建設委員会での参考人の意見

1968（昭和43）年5月15日の参議院建設委員会に出席した参考人（カッコ内は当時の肩書）は、発言順に、飛鳥田一雄（横浜市長）、池田斉（全国農業会議所専務理事）、井上孝（東京大学工学部教授）、梅原昭（全日本農民組合中央常任委員）、古藤利久三（経済団体連合会専務理事）の面々であった。革新市長の雄であった飛鳥田は、都市計画法案に「ある程度賛意を表したい」と述べつつも、実際にはかなり批判的な見解を示していった。第1に、市街化区域に指定されると10年で市街化を「しなければならない」が、自治体にも企業にも「これはたいへんな負担」なので、「十年以内に市街化をするということをきめる、その決心をするということになりますと、私たちは、実質的にはこの市街

(42) 同上資料，4-5 ページ（引用は両ページ）。

(43) 同上資料，7-8 ページ（引用は両ページ）。

(44) 同上資料，8-10 ページ。なお、衆議院建設委員会での都市計画法案の審議においてはこのほかに、公共工事の前払い金保証事業について、東日本建設業保証株式会社常務取締役が参考人として呼ばれた。前掲注（9）「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十一号」4-7 ページを参照のこと。また、奈良市平城ニュータウンの建設に関連して、日本住宅公団総裁と日本住宅公団理事が参考人に呼ばれた。前掲注（26）「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十五号」5-13 ページを参照のこと。

化区域というものをごく小さく小さく指定をすることが安全だ、という態度にならざるを得ない」。したがって、公共投資に対する政府のバックアップを「かなり厚くしていただく」ことなしには、狭い市街化区域となり効果は望めないというのであった。<sup>(45)</sup>

また、市街化区域での農地転用許可を不要にすると、そもそも横浜市が「てこずっている」小規模開発がますます無軌道に行なわれかねないということで、むしろ「許可の規制を強化」すること、さらには、県ではなく、市を中心とした都市計画のシステムにすることが強く求められた。特に、市街化区域と市街化調整区域の区分については、「基本的自治体すなわち市町村にゆだねていただきたい……そうでない限り責任持てない」という点が強調された。「県知事さんがおきめになったものと、私たちが考えている市民あるいは農民の意向を反映して私たちがつくったものとがぶつかり合ってしまう。そうすると知事の考え方のほうが優先するなんていうことで、しかも具体的に責任を持って——責任を持つのは私たちですから、責任を持てと言われても、これはもう不可能です」というのであった。<sup>(46)</sup>

農業関係者たちも、相変わらず都市計画法案に対して否定的な見解を示し続けた。池田は、市街化区域と市街化調整区域に関して次のように要求した。第1に、市街化区域での農地転用許可が除外されればブローカーの介入が激化し地価騰貴することは自明であるから、転用規制は残すべしとの主張がなされた。第2に、市街化区域でも開発が進むまでの間は農業が行なわれるわけだが、そうした農家は「農政からはとかく……疎外されがち」で、農林省の衆議院段階での答弁でも本格的な農業政策は行なわないと「裏で言っているような感じ」がするとされ、農家への代替地の世話等「十分手厚い施策」を行なうことが求められた。さらに池田は、市街化調整区域が「国の施策の谷間に置かれる……危険」を指摘し、結論としては、「市街化区域、これだけをきめて、あとはやはり〔市街化調整区域と農業振興地域の〕区別をつけない、農業地帯として守っていく」という、市街化調整区域不要論を展開した。<sup>(47)</sup>

一方、財界を代表する古藤は、都市計画法案ではむしろ工業が軽視されているのではとの懸念を示した。たとえば、市街化区域での都市計画の決定に際して建設大臣や知事は農林大臣に協議するのに対し、通産大臣や運輸大臣についてはその意見を聞くにとどめられていることが指摘され、<sup>(48)</sup>せめて「運用の上では〔後者の〕意見を尊重するというにぜひやっていただきたい」との要望が

(45) 「第五十八回国会参議院建設委員会会議録第十九号」1968年5月15日、1-3ページ（引用は2ページ）。

(46) 同上資料、3および11ページ（引用は両ページ）。

(47) 同上資料、3-5および12-13ページ（引用は4、5および13ページ）。大阪で農民組合運動に携わる梅原も、市街化区域での農地転用許可を不要とすることで、近郊農業の「野菜産地のかなりの部分がつぶされ……野菜の価格が高騰する」と警告し、また、市街化区域で検討されている宅地並み課税や空閑地税を、「営業をつぶしてしまうような税金をかける権限は、国といえどもない」と厳しく批判し、結論として、「都市近郊の農業をじゃま者扱いをする政策が、典型的に表現をされておる」都市計画法案に対する反対を明言した。同資料、7-8ページ（引用は8ページ）。

示された。また、市街化区域での地価高騰に対しての懸念や、上にみた飛鳥田が述べたような、公共投資の裏づけがないことにより市街化区域が狭くなるといった懸念が示され、「工業用地の確保に支障のないような運用」の必要が強調された。一方、市街化調整区域についても、開発行為の許可基準に関して、「工業用地の確保に……特段の御配慮」が求められた。要は、この法案によって工業用地の確保が困難になるとの「産業界のちょっとした不安」があるので、法案の趣旨には「全く賛成」だが、「総合的な見地からうまく運用」せよと、釘が刺されたのであった。<sup>(49)</sup>

## (5) 制定された都市計画法への反応と後年の評価

### ① 都市計画法案の可決と新聞の反応

都市計画法案は、1968（昭和43）年4月19日の衆議院建設委員会および同日の衆議院本会議、5月16日の参議院建設委員会および5月17日の参議院本会議で可決された。<sup>(50)</sup>衆議院建設委員会の時点で、自民党、社会党、民社党、公明党による共同提案の修正案が全会一致で、また、修正部分を除く原案については多数をもっての可決という形であった。修正案の趣旨は、建設委員会等での議論でしばしば指摘された諸点を補うもので、具体的には、第1に、住宅問題に対する配慮として、住宅建設および居住環境整備に関する計画を定めなければならないものとする事、第2に、都市計画に関連して生活の基礎を失う者の生活再建のための措置として、宅地、農地、住宅、店舗の取得等のあっせんにつとめるものとする事、第3に、知事や市町村が都市計画の案を作成する際に、必要があると認める場合、公聴会の開催等、住民の意思を反映させるための措置を講ずるものとする事、第4に、市街化区域内の都市計画として決定した重要な都市施設等について、地方公共団体が先買権を行使できるものとし、そのための土地基金を設置すること、第5に、市街化区域内の土地について、その有効な利用の促進と投機的取引の抑制とのための税制上の措置を講ずること、第6に、市街化区域内の農地転用については知事に届け出るものとし、転用の許可は要しないものとする事、<sup>(51)</sup>であった。

(48) そもそも、通産大臣と運輸大臣の意見を聞くとの文言が入ったこと自体が、1967（昭和42）年7月5日付の法案からという、法案策定のかなり後の段階のことであった。前掲注（1）「都市計画法の制定に関する一考察（5）」『三田学会雑誌』103巻1号、113ページ。

(49) 前掲注（45）「第五十八回国会参議院建設委員会会議録第十九号」8-9ページ（引用は9ページ）。なお、参議院建設委員会での都市計画法案の審議においてはこのほかにも、公団住宅の運営、特に共益費の問題に関して、日本住宅公団総裁と日本住宅公団理事が参考人として呼ばれた。前掲注（9）「第五十八回国会参議院建設委員会会議録第十八号」5-13ページを参照のこと。また、1968（昭和43）年5月15日の参議院建設委員会で5名の参考人が意見を述べたことを伝える全国紙での記事に、「都市計画法案で意見を聞く 参院建設委、参考人から」『日本経済新聞』1968年5月16日がある。

(50) 「第五十八回国会衆議院建設委員会会議録第十七号」1968年4月19日、「官報号外昭和四十三年四月十九日第五十八回国会衆議院会議録第二十六号（一）および（二）」、「第五十八回国会参議院建設委員会会議録第二十号」1968年5月16日、「官報号外昭和四十三年五月十七日第五十八回国会参議院会議録第二十二号（その一）」。

また、修正議決した都市計画法案を「より充実させ、実効ある法律とするために」、政府に対して、「法の施行にあたり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきことを強く要望」ということで、上記四党の共同提案による附帯決議が付された。「次の諸点」とは、第1に、地価抑制のための、地価公示制度の実施等の措置をすみやかに講ずること、第2に、市街化区域内で市街地としての環境が整備されていない地域にある農地については、課税にあたり、農業経営の継続に支障を及ぼさないような措置を講ずること、第3に、市街化区域内での都市計画事業推進のために、地方債について特別の配慮をすること、第4に、都市計画の策定に際しては、「地方自治の建前を尊重し、住民の意志が反映されるよう配慮する等住民の自発的な協力を促す措置を講ずること」であった。<sup>(52)</sup>

全国紙は、都市計画法の内容の不十分さや実施の際に予測される諸問題を十分承知の上で、法案審議の最中から、「この際国会は、いたずらに政争に走らず、都市問題解決の第一歩ともいえるべき都市計画法改正案を速やかに成立させ」るべしと主張し、法案がついに参議院本会議で可決されると、「せっかく……成立したのだから、法律の精神を生かして、住みよい都市づくりを進める必要がある」と説いた。<sup>(54)</sup> 実際、法案の成立を伝える『読売新聞』は、国会審議で「農林議員」らが市街化区域の農民をしきりに案じたことを、「東京や大阪の大都市内で、まだ細々とダイコンやナツパをつくっている農民のほとんどが、地価の値上りを期待していることは、いまや衆目のみるところ……それを税制面で優遇しろという一部の議員心理は、およそ時代に逆行したものだ」と振り返った。<sup>(55)</sup> いずれにせよ、新法は「大きな進歩」と評価されたのではあるが、同時に、実効をあげるためには財源の

---

(51) 前掲注(50)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十七号」4-9ページ。なお、全国紙において、修正案がまとまりそうな見込みを伝える記事として、「連休明けに成立へ 新都市計画法案」『日本経済新聞』1968年4月14日、修正案の内容を伝える記事として、「修正案を衆院委で可決 都市計画法案」『朝日新聞』夕刊、1968年4月19日、「きょう衆院を通過 都市計画法案」『日本経済新聞』1968年4月19日、「共同修正で衆院を通過 都市計画法案」『日本経済新聞』1968年4月20日、修正案の衆議院建設委員会での可決を伝える記事として「都市計画法案も可決 衆院建設委」『毎日新聞』1968年4月20日、参議院での可決、成立の見込を伝える記事として「過密打開へ足がかり 都市計画法きょう成立」『日本経済新聞』1968年5月17日を参照のこと。

(52) 前掲注(50)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十七号」9ページ。なお、附帯決議4項目の前の引用は自民党渡辺栄一の発言。参議院でも、新全総のすみやかな策定や農業への様々な配慮等を求めた附帯決議が付された。前掲注(50)「第五十八回国会参議院建設委員会議録第二十号」1968年5月16日、20ページ。なお、修正案や衆参両院での附帯決議については、国立公文書館所蔵の、簿冊標題『第58回国会都市計画法案に対する国会(衆院)修正案昭和43年』本館-4A-030-00・平15法制00393100も参照のこと。

(53) 「都市計画法案の審議を急げ」『朝日新聞』社説、1968年4月14日。「新都市計画法の成立を」『毎日新聞』社説、1968年4月17日も参照のこと。

(54) 「新都市計画法の成立」『読売新聞』社説、1968年5月20日。都市計画法の成立を報じつつも、法の実施の際に予測される諸問題などを強調した、「秩序ある町づくりへ 都市計画法が成立 年内に基準の答申 財源の裏付けが課題」『朝日新聞』1968年5月18日も参照のこと。

調達や線引きの仕方、土地税制の確立といった難問について「いまのようなおよび腰でなく国の強力な行政指導が必要」だとされた。それらは「どれ一つとってみても簡単にできないものだけに政府にとって“勝負”はこれから」なのであった。<sup>(56)</sup>

不動産業・建設業の業界紙も、都市計画法案の国会での審議や取り扱い、法の施行後の予想される影響等について詳しく説明しつつ、<sup>(57)</sup>審議の段階から「この際大いにその成果を期待して新制度の推進を期したい」ことを強調していた。<sup>(58)</sup>たしかに、これらの業界紙では、都市計画法には不備があるゆえに修正や附帯決議が付されたし、同法にもとづき都市整備を進捗させるためには土地税制をはじめとする十分な地価対策が絶対必要だとされた。また、<sup>(59)</sup>「都市計画法や農業振興地域法によって、わが住む里はどのように変貌されてゆくだらうかという考え方が、常に上昇しつつある地価とからんで今や全国を熱っぽく渦巻いている」ことの反映として、法案審議の過程で「地価問題が国会で異常なまでに熱っぽく」議論されていることも十分に認識されていた。<sup>(60)</sup>しかし、たとえば、6名の

---

(55) 「新都市計画法 無秩序市街化防げるか」『読売新聞』1968年5月18日。「新法の施行後は、土地についての国民の権利はときと場合によってかなりの制限を受けることになるが、土地の持つ公共性からして、やむをえないことであろう」と述べた『日本経済新聞』社説、1968年5月21日も参照のこと。

(56) 「実効、政府の指導力に」『日本経済新聞』解説、1968年5月17日。「新都市計画法を生かせ」『毎日新聞』社説、1968年5月21日も参照のこと。

(57) たとえば、1968（昭和43）年4月11日の衆議院建設委員会での参考人たちの意見を詳報した「衆院建設委 都計法案で六氏が意見」『建設通信』1968年4月12日、「新都市計画法で六氏が意見 衆院建設委員会」『住宅新報』1968年4月26日、「地価調整の特別措置 都計法案への意見 磯村英一氏らが強調 衆議院建設委員会」『日刊建設産業新聞』1968年4月12日、衆議院での法案可決を報じた「都計法案を可決 衆議院本会議」『建設通信』1968年4月20日、「新都計法案、衆院で修正可決 土地基金で先買い 首相答弁 次国会に税制改正案」『住宅新報』1968年5月3日、「参院に送付＝新都計法案＝」『日刊建設産業新聞』1968年4月20日、法案の取り扱いの舞台裏等に関する「再開法案は廃案？ 都計法案は成立で合意」1968年5月17日、「新都市計画法案の波紋 地方業界は農地の変遷を重視」『日刊建設産業新聞』評壇、1968年4月24日、「新常識に『国土利用区分』都市三法の成否と共に流行化する」『日刊建設産業新聞』評壇、1968年5月1日、「都市三法参院で白熱化 建設・農林の委員会が連合審査」『日刊建設産業新聞』評壇、1968年5月15日、参議院での法案可決についての「都市計画法案きょう成立 秩序ある都市造りへ 付帯決議つけ可決」『建設通信』1968年5月17日、「都計法の改正成る 首相答弁 公有地保有を拡大 参議院」『住宅新報』1968年5月24日、「新都計法、きょう成立」『日刊建設産業新聞』1968年5月17日、新法の内容やその影響についての詳細な解説である「新都市計画法案と宅地開発」『住宅新報』1968年4月5日、「新都市計画法の解説」『住宅新報』1968年5月31日、「新都計法施行後は 地方財政負担増大か 計画的な用地確保で 土地基金円滑運用には数年」『日刊建設産業新聞』1968年5月23日等を参照のこと。

(58) 「田畑が市街化する新制度 都市計画法の成立に期待す」『日刊建設産業新聞』評壇、1968年4月16日。

(59) たとえば、「新都市計画法案に期待」『住宅新報』社説、1968年5月3日、「都市対策前進のために」『住宅新報』社説、1968年5月31日を参照のこと。

(60) 「地価問題に熱っぽい関心 都市計画法審議に反映の民情」『日刊建設産業新聞』評壇、1968年4月10日。

参考人が意見を述べた1968（昭和43）年4月11日の衆議院建設委員会は、「積極的な反対意見は見当たらないばかりか、これらの発言は世論はこの法案の成立を希望してきているという印象を与えるものであり、この後与野党間に歩み寄りのムードがでてきた」と評され、その結果の修正案についても、「現在の混迷している都市対策をこれ以上放置することは国民感情からいっても許されず、野党としてもこの法案に強く反対してその成立を阻むことは、都市対策に対する怠慢をせめられることになるので、野党の主張を修正案に盛り込んで衆議院を通過させることとしたようである」と論じられた<sup>(62)</sup>。

一方、農業関係の専門紙、中でも『日本農業新聞』は、都市計画法案の国会での審議や取り扱いの経過はもとより、農協等の反対運動についても詳しく報じた<sup>(63)</sup>。また、当然のことながら、これら農業関係の専門紙は同法案に強く反対した。上にみた国会での審議でと同様、市街化区域での農地

(61) 前掲注(57)「新都計法案、衆院で修正可決……」『住宅新報』1968年5月3日。もっとも、農業関係の専門紙である『全国農業新聞』も、参考人たちは「それぞれ強調する問題の力点は違っても基本的には同改正案を必要とする立場を表明した」と報じた。「自民、野党に調整の機運 都市計画法改正案 共同修正案で成立か」『全国農業新聞』1968年4月19日を参照のこと。一方『日本農業新聞』は、「六氏はほぼ『新都市計画法案には基本的に賛成である』としながらも」、農地の扱い、課税、住民参加等について「意見がわかれた」ことを強調した。「農民の意思反映を 新都市計画法案で参考人が意見 安井氏（全中常務）“みなし課税”は迷惑」『日本農業新聞』1968年4月12日を参照のこと。なお、『日本経済新聞』も、四党共同修正案がまとまった重要な要因として、1968（昭和43）年4月11日の衆議院建設委員会で「参考人が党の推薦を問わずこぞって都市計画〔法〕案の必要性を強調したことが、自民党からの働きかけと相まって影響したものとみられる」と述べていた。前掲注(51)「連休明けに成立へ……」『日本経済新聞』1968年4月14日を参照のこと。

(62) 「期待される土地基金」『住宅新報』緑地帯、1968年5月3日。

(63) たとえば、前掲注(61)「自民、野党に調整の機運……」『全国農業新聞』1968年4月19日、「『新都市計画法案』成立か 答弁はぐらかす 政府 野党転用規制の存続主張 参院合同審査会」『全国農業新聞』1968年5月17日、「『新都市計画法』が成立 都市農業に一転機 農業団体 更に対策運動を継続」『全国農業新聞』1968年5月24日、前掲注(61)「農民の意思反映を……」『日本農業新聞』1968年4月12日、「市街化区域でも農地は保護 保利建設相が答弁」『日本農業新聞』1968年4月18日、『日本農業新聞』アンテナ、1968年4月18日、「新都市計画法案 衆院で修正可決へ 公聴会で意見交換 与野党共同 農地は知事に届け出」および「当然農地は保護 保利建設相 衆院建設・農水委で連合審査 農地局長“市街化”、農業投資せぬ」『日本農業新聞』1968年4月19日、『日本農業新聞』アンテナ、1968年4月19日、「新都市計画法案、参院へ 農地課税配慮を 付帯決議」『日本農業新聞』1968年4月20日、「農地は“農地扱い”に 税評価、現行の方式で」『日本農業新聞』解説、1968年4月20日、『日本農業新聞』アンテナ、1968年4月20日、「都市計画法案一両日がヤマ」『日本農業新聞』1968年4月25日、「都市計画法案、実質審議は連休明け」『日本農業新聞』1968年4月26日、「中旬ごろ成立か 新都市計画法案 参院、審議にはいる」『日本農業新聞』1968年5月8日、『日本農業新聞』アンテナ、1968年5月8日、「農業緑地は残せぬ 建設相ら 市街化区域で答弁」『日本農業新聞』1968年5月10日、「課税額現行で 建設相ら答弁 森氏（自民）ら都市計画法連合審査会で追及 市街地の農地 みなし評価検討中」『日本農業新聞』1968年5月11日、「都市計画法案 あすにも採決」『日本農業新聞』1968年5月15日、「農地転用規制撤廃は反対 都市計画法案で意見きく 参院建設委 調整区域 都市農業育成を」『日本農業新聞』1968年5月16日を参照のこと。

の転用許可を不要とし、農地を宅地並みに課税し、一方、市街化調整区域は都市政策と農業政策の谷間にするといった諸点が都市計画法の問題点として指摘され、同法が「結果的には、農業の存続を否定し、農家の生活を圧迫して農地を手放さなければならぬハメに追い込み、大企業や、巨大な資本系列の業者だけがその土地を安く買いたたいて開発するのに利するだけ」だと論じられた。<sup>(65)</sup>

特に、都市計画法案が衆議院を通過した頃からは、法案に対する批判はもとより、そうした法案の通過を許した要因として、法案に対する反対運動が「大都市周辺の直接関係深いように考えられる都府県だけの運動」となり、<sup>(66)</sup>「農業県といわれるところは冷淡」だったことや、<sup>(67)</sup>「農地を保全し、都市化の防波堤となるべき農林省の弱腰ぶり」が盛んに問題視された。すなわち、市街化区域での農地転用の許可を不要にすることは、「農林省自身が現行農地法の『耕作者自らが耕作する農地を守る』という精神を放棄してしまった、としか思えない」<sup>(68)</sup>ことであり、神奈川県農協中央会農政広報部長が述べたように、「農林省というお役所は、真の農民の味方なんだろうか——。農地を守るより、都市づくりばかり考えるとしか思えない……」というふうには、「近郊農民の怒りはうずまいて」いたのであった。<sup>(69)</sup>

同時に、都市計画法が成立しても、市街化区域の範囲、市街化区域での農地の扱いや課税のあり方、市街化調整区域の将来等、「本法案の審議過程で出されていた多くの問題点はほとんど未解決」だとの認識の下、それまで「同法案の修正を強く働きかけた農業団体は、同法施行後も都市農業の発展のために、さらに運動をつづける」決意であるとも報じられた。<sup>(70)</sup>1968（昭和43）年末の『農業共済新聞』では農政に関する年間の10大ニュースのひとつとして都市計画法の制定があげられたが、同法は結局、前年にも農業関係の専門紙でかまびすしく言われたように、「都市側からの領土宣言」だとしてとらえられていた。そして、農林省に対する農民の不信は上にもみたように根強かったが、

---

(64) たとえば、「“みなし評価” 阻止要望 全中 新都市計画法案対策を協議」『日本農業新聞』1968年4月18日。「都市計画法案修正要求決起大会開く 農地の転用規制 市街化区域でも存続を 農業会議」『全国農業新聞』1968年4月5日、「振興地域確保が課題 神奈川県中・加藤一郎専務理事のはなし」『日本農業新聞』1968年4月19日も参照のこと。

(65) 「新都市計画法案を練り直せ」『日本農業新聞』論説、1968年4月12日。転用統制の存続等を強く要望した「『新都市計画法案』と農業」『全国農業新聞』主張、1968年4月5日も参照のこと。

(66) 「新都市計画法案をただせ」『日本農業新聞』論説、1967年4月22日。

(67) 「農民無視に怒りの声、声 新都市計画法衆院を通過へ “弱腰すぎる農林省” まだまだ低い法案理解」『日本農業新聞』近郊版南、1968年4月19日。

(68) 前掲注(66)「新都市計画法案をただせ」『日本農業新聞』論説、1967年4月22日。

(69) 前掲注(67)「農民無視に怒りの声、声……」『日本農業新聞』近郊版南、1968年4月19日。都市計画法案の参議院通過時に、都市地域の農業を「肝心の農林省自身が軽視しているのではないかと論じた「都市計画法の制定と農業」『全国農業新聞』主張、1968年5月24日も参照のこと。また、『日本農業新聞』が1968（昭和43）年4月8日から29日にかけて、都市計画法案が近郊から農業を締め出すとの危機感にもとづき同紙の近郊版等のページに連載したシリーズ物である、「近郊農業どこへ行く 新都市計画とドーナツ現象」も参照のこと。

(70) 前掲注(63)「『新都市計画法』が成立……」『全国農業新聞』1968年5月24日。

それでも、「こうした都市側の領土宣言に対して出たのが、農業側からの領土宣言」としての農業振興地域整備法だとされた。<sup>(71)</sup>都市政策と農業政策の間の緊張関係が鎮まるような気配はおよそなかったようなのであった。

## ② 後年の評価

その後、都市計画法施行から10年が経過した1970年代の終わりから1980年代初めにかけては、都市研究の専門誌が相次いで同法についての特集を組んだ。<sup>(72)</sup>そこでの評価は、地方当局の関係者や研究者によるものを中心に、概して批判的であった。1979（昭和54）年8月の『都市問題』は、「主集 新都市計画法10年の軌跡」と題された特集号であった。その巻頭論文で横浜市技監の田村明は、都市計画関連事業の「財源が個別バラバラに各省庁各局でコントロールされ……総合的な事業にはなりえない」こと、重要な都市計画決定が知事にゆだねられていること、市街化区域内農地の宅地並み課税が進まないこと、市街化区域での開発許可が緩く、「実態は自由に土地利用ができるのだからスプロール化することになる」こと、そうした市街化区域が、前述の飛鳥田一雄らの懸念とは裏腹に「かなり漫然と……拡大」したことといった問題点を列挙した。<sup>(73)</sup>東京都で長く都市計画行政に携わった堀内亨一も、「広すぎる市街化区域指定」が「公共投資見込のつめは爾後の検討と調整に残して」行なわれたこと、そうした「広すぎる選定であったにもかかわらず、指定にいたるまでに各市町村からなお市街化区域の拡大を望む声が強かった」こと、その一因に、市街化区域での「宅地並課税は当然のことであるにもかかわらず、これさえ事実上骨抜きになっている現在では、市街化区域内の農地所有者は明らかに有利すぎる」<sup>(74)</sup>ことなどを指摘した。

やはり都市計画法について特集した1981（昭和56）年12月の日本都市計画学会の学会誌『都市計画』で、横浜市建築局の広瀬良一は、主要都市における市街化区域の「広すぎる選定」の実態を具体的に示した。1970（昭和45）年に行なわれた当初の市街化区域と市街化調整区域への区域区分における、市域面積に対する市街化区域面積の割合をみても、横浜市が74.4パーセント、川崎市が87.8パーセント、名古屋市が93.4パーセント、大阪市にいたっては100パーセントであった。広瀬はまた、市街化区域と市街化調整区域のみからなる区域区分では不十分だったとの批判的見解を

---

(71) 「本誌の10大ニュース」『農業共済新聞』1968年12月17日。1967（昭和42）年の農業関係の専門紙における、土地利用をめぐる領土宣言の意識の高揚については、前掲注（1）「都市計画法の制定に関する一考察（6）」『三田学会雑誌』103巻2号、119-121ページを参照のこと。

(72) たとえば、「主集 新都市計画法10年の軌跡」『都市問題』70巻8号（1979年8月）、「特集 新都市計画法の課題と展望」『都市問題研究』31巻9号（1979年9月）、「特集：都市計画法施行10年の歩みと今後の展望」『都市計画』119号（1981年12月）。

(73) 田村明「都市計画法の理念と現実」前掲注（72）『都市問題』70巻8号、引用は11および14ページ。

(74) 堀内亨一「都市計画運用上の問題」前掲注（72）『都市問題』70巻8号、引用は34、35、38、および40-41ページ。



示した。市街化区域には、実際には、既成市街地と今後10年の間に開発されるべき区域という2つの異なる性質の区域があり、市街化調整区域にも、農業保全等のため将来も開発を禁止すべき区域と、当面、開発を抑制すべき区域があつて、これら4つの区域に分けた上で、それぞれについての異なる規制なりが課されるべきであつた、<sup>(75)</sup> といふのであつた。この『都市計画』の特集号で神戸大学工学部教授の早川和男が述べたように、「ただ線を引いて良好な市街化や宅地供給ができると単純に考えられたところに新都市計画法の大きな問題があつた」との見解が定着していたようであつた。<sup>(76)</sup> 上記の『都市問題』の特集号における町田市長大下勝正の次の言葉が、大都市圏の自治体の思ひを表していたと言えよう。

「結論からいえば、無秩序な市街化を防止しようとした新都市計画法の目的や理念とはうらはらに、線引きによって、市街化区域の地価は一挙につり上げられ、市街地の無秩序な拡散が一層促進されてしまった。皮肉なことに自治体にとっては、むしろ新都市計画法のもたらす弊害から、いかに自己を防衛するかに終始した、苦闘の10年間であつた。」<sup>(77)</sup>

そうした中、建設省の官僚は、当然のことながら都市計画法を擁護した。たとえば、上記広瀬の意見のような、区域区分は4つの区域についてなされるべきだったとの批判に対する、建設省都市局土地利用調整官の蓑原敬の見解である。本稿では何度も述べてきたが、4区域は、都市計画法案のたたき台となつた、1967（昭和42）年3月の宅地審議会第6次答申に示された考え方であつた。蓑原は上記『都市計画』の特集号で、第6次答申と都市計画法を比較し、法では2区域、つまり「一本の線に集約した結果、当初事務的には全国で80万〔ヘクタール〕と予想されていた市街化区域の面積が……120万〔ヘクタール〕を超える結果に終わったのも、制度の性質上、大きな問題を残したといえる」と一方で認めつつも、2区域区分についての評価、というか印象を、次のように論じた。

「結果論ではあるが、当時のような凄まじい都市化の嵐の中で、第六次答申で示された理想型のような、ヨーロッパ型の、スタティックなシステムが、現実の行政として可能であつたかどうかは疑問があり、若干ルーズな形にはなつたものの、ダイナミックな都市化へのゆとりを残した現行の法制度によって、法律自体がザル法化し、法外秩序が形成されてしまうといつた開発途上国現象の発生を防ぎ得たことは、隠れた反面として評価すべきではないか、と考へている。」<sup>(78)</sup>

その後都市計画法は、数度の重要な改正を経験した。1980（昭和55）年の改正では、都市計画法

(75) 広瀬良一「開発許可制度にからむ諸問題」前掲注(72)『都市計画』119号、29-30ページ。

(76) 早川和男「都市計画と地価問題」前掲注(72)『都市計画』119号、47ページ。

(77) 大下勝正「新都市計画法10年と自治体の対応——町田市の事例——」前掲注(72)『都市問題』70巻8号、72ページ。

(78) 蓑原敬「市街化区域、調整区域の区分がもたらしたもの——その経緯・実績・評価の印象的報告——」前掲注(72)『都市計画』119号、23-24ページ。

や建築基準法が「ふれていない」、100ヘクタール程度の「生活に密着した地区レベルでの細街路、小公園などを含めた市街地環境の整備」のために、「住民参加によるきめ細かな計画をつくり、この計画に基づいて建築、開発などを誘導、規制」する、地区計画制度が創設された。その背景には、ミニ開発、すなわち数戸単位の小規模で分譲される狭小建売住宅地の開発が社会問題化し、また、都市計画の重要な権限が市町村にないで、いわゆる官製都市計画のままであるという事情があった。<sup>(79)</sup>同時に、この法改正への期待は大きく、「わが国の都市づくりも、これによってようやく西欧並みの計画規制に踏み出すことになった」と評せられた。<sup>(80)</sup>

しかし、バブル期に起きた異様な地価高騰抑制のねらいがあり、また、思い切った権限委譲を謳った野党側からの対案が話題となった1992（平成4）年の法改正においても、改正を促した要因として各紙であげられたのは、第1に、「規制があいまいで緩やかなこと」と、第2に、「権限が中央に集まって」おり「市町村は自前の計画をつくらうにもできない」中で、緩い規制でも「押しつけられた制約と感じて、住民はそっぽを向く」という状況とであった。たしかに、この改正では政府も現行用途地域の細分化などの規制強化を図ったがそこに抜本的な新対策の提案はなく、『朝日新聞』社説は、「具体的な都市計画は、市町村が住民の意見を直接聞いてつくるような仕組みにすべき」との立場からしても、「政府の都市計画法改正案は改善がほとんど見られない」もので「残念だ」と嘆じた。<sup>(81)</sup>

その後、2000（平成12）年には、市街化区域と市街化調整区域への区域区分、すなわち線引きを行なうか否かの判断を都道府県にゆだねる等の法改正が<sup>(82)</sup>、また、2002（平成14）年には、「計画の立案権を民間により広く開放し、市民参加型の街づくりを促そうという狙い」で、NPOなどの民間団体が街づくりの都市計画案を自治体に提案できるようにする法改正がなされたが<sup>(83)</sup>、その背景にあっ

(79) 「ミニ開発防止と地区建設計画」『朝日新聞』社説、1980年1月13日。「市町村が広さ決定 宅地最小基準 ミニ開発規制、法改正」『読売新聞』1980年2月29日も参照のこと。

(80) 「地区建設計画スタートへ」『読売新聞』1980年4月24日。

(81) 「みんなで作る都市計画に」『朝日新聞』社説、1992年6月7日。このほか、関連記事等もふくめ、「都市計画に住民参加の道を」『朝日新聞』社説、1992年1月6日、「都市計画は自治体の手に」『朝日新聞』社説、1992年5月13日、「用途地域 住宅確保へ4区分新設 カラオケボックスの設置5地域で全面禁止 都市計画法・建築基準法改正案」『毎日新聞』1992年3月2日、「都市計画法改正案を閣議決定」『毎日新聞』1992年3月13日、「土地政策の対案提出 市町村の自主性尊重 社党が都計法改正案大綱」『毎日新聞』1992年4月17日、「都市計画区域外建築規制を強化 建設省92年度施行へ 地方の乱開発防ぐ」『日本経済新聞』1992年3月4日、「『地価』『環境』に配慮 都市計画法・建築基準法改正案 きょう閣議決定」『日本経済新聞』1992年3月13日、「都市計画法の改正案 社会党が対案提出 市町村の権限強める」『日本経済新聞』1992年4月29日、「土地のきめ細かい利用規制が可能に 都市計画法建築基準法改正案の中身は 上」『日本経済新聞』1992年5月11日、「都計法・建築基準法の改正案 地区計画で土地利用規制 きょう13日閣議決定」『読売新聞』1992年3月13日、「改正都市計画法国会提出へ 欧米ならい規制色 効果には運用カギ」『読売新聞』解説、1992年3月13日、「住みよい街づくりのテコに」『読売新聞』社説、1992年3月17日等も参照のこと。

たのは、街づくりへの市民参加を求める声がいや増す中、現行法で規定する市民参加の方法が限定的なままであるという状況だとされた。<sup>(84)</sup>

## VIII むすび：本稿での検討の概観と都市計画法制定の意義についての評価

以上、本稿は、40年が経過した都市計画法の制定について検討してきた。石田頼房や五十嵐敬喜らの先行研究では、同法の制定を促した時代背景として、第1に、スプロール、すなわち無秩序な都市化や、地価高騰に対する対策を取るべしとの広範な要請、第2に、60年安保以降高まり、1967（昭和42）年都知事選がひとつの象徴である革新の潮流、第3に、新全総にもとづき、さらなる経済成長のために大都市集中を肯定していく方向で行なわれた都市法制的再編といった諸要因があげられている。また、制定された法の問題点として、権限委譲や住民参加、さらには、法の特徴的制度である区域区分や開発許可制度のいずれもが不十分だったことが指摘され、法がむしろ政府対地方当局の土壌をつくったと論じられている。ただし、これらの先行研究は、法制定を促した時代背景を具体的に詳しく分析するものではなく、また、指摘される法の問題点について、制定時にどの程度認識され議論されたのかについての検討もない。そこで本稿は、法制定を促したとされる時代背景と、法案の策定から成立に至る過程での議論とを、新聞・雑誌や国会会議録等の分析を中心に検討し、同法の制定が当時の政治的・社会的文脈において実際のところどのように評価されるべきなのかを考えていくこととした。<sup>(85)</sup>

当時の新聞・雑誌や白書をみていくと、様々な都市問題や都市政策の必要が盛んに取り上げられたことに改めて驚かされる。都市化がもたらした問題点としてしばしば指摘されていたのは、社会資本の整備の遅れ、地価高騰、狭小住宅、スプロール現象、都市化による農地の蚕食、悪質な不動

---

(82) 「今回の改正では、様々な場面で規制緩和が見られる」が、「景気刺激を意識するあまり、安易に緩めたのでは将来のまちづくりに禍根を残すことになりかねない」と述べた「都市計画法改正への注文」『日本経済新聞』社説、2000年3月15日や、「市街化線引き自治体で 都市計画法、抜本改正へ」『朝日新聞』2000年3月12日、「市街化区域と調整区域 線引き義務を廃止 都計審が第2次答申」『日本経済新聞』2000年2月9日、「リレー討論 成熟社会の都市像を示す 都市計画法改正を考える 上」『日本経済新聞』2000年2月13日、「『市街化区域』『調整区域』線引き 都道府県が実施選択 法改正案」『日本経済新聞』2000年2月15日、「市街化・調整区域 都道府県が線引き選択 都市計画法改正案を決定」『日本経済新聞』夕刊、2000年3月14日、「市街化区域の線引き 都道府県の判断で 建設省が都市計画法見直しへ」『読売新聞』2000年1月8日等を参照のこと。

(83) 「NPOの都市計画提案権、地主の2/3が同意条件 改正法案概要」『朝日新聞』2002年2月10日、「都市計画提案制度を創設」『毎日新聞』トレンド、2002年3月8日、「商業地容積率最高1300%に建築規制 2003年にも緩和 国交省 都市再生、民間も提案」『日本経済新聞』2002年2月1日等を参照のこと。

(84) 「情報の公開と評価法に課題 都市計画法改正案」『朝日新聞』解説、2002年2月10日。

(85) 前掲注(1)「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、119-128ページ。

産業者の跳梁跋扈、無謀な宅地造成が引き起こした豪雨時の災害といった諸点であった。そうした状況に対し、住宅政策、都市政策の推進が新聞・雑誌で盛んに求められ、都市計画の重要性が強調された。民間からの提言として、東京湾の都市化に象徴される巨大都市肯定論と、遷都に代表される分散論のそれぞれが、メディアを賑わした。特に、都市問題の解決のために、政府が断固たる姿勢で臨むことが強く求められた<sup>(86)</sup>。

実際、政府は、都市化がもたらす諸問題に対する様々な政策への取り組みを本格化させていた。政府の政策は、昭和30年代は新産業都市や首都圏整備計画をはじめとする、大都市抑制を主眼とした分散志向の強いものもつばらだったが、それらは行き詰り、地価高騰をもたらしたり計画の根幹であるグリーンベルトの放棄を余儀なくされたりした。また、やはり分散論である、一部の政治家が推進しようとした首都機能移転についても新聞各紙は懐疑的で、実際、この提案が進捗したとはおおよそ言えなかった<sup>(87)</sup>。

1964（昭和39）年末には新全総を策定することが閣議決定されているが、新聞等においてこの時点で新全総のめざす確固たる方向性が示された様子ではなかった。強いて言えば、新産業都市のような従来の分散型・大規模開発型の施策が主眼とされ、そうした分散を前提に大都市で中枢管理機能強化を図るものにとらえられていた。そうした中、新聞等でむしろ注目を集めたのは、高度成長政策がもたらしたひずみの是正として佐藤栄作首相自らが言い出した社会開発や、土地利用の規制や地価対策といった土地政策であった。いずれも、住宅建設・宅地供給の推進をめざし、都市計画を重視しようというものであった。1964年秋には、都市計画にもとづく都市開発を進めるためにも新たな都市計画法の制定が必要だと、行政管理庁が建設省等に勧告し、翌年夏には瀬戸山三男建設大臣が強力な土地政策・地価対策を打ち出し、都市計画法改正にも着手していくと述べていた<sup>(88)</sup>。

しかし、土地収用法改正や土地税制改正は土地所有者や不動産業界、省庁や自民党の一部からの反対もあってなかなか実現せず、建設省による新たな都市計画法の制定の試みもおおよそ実を結びそうな様子はない時が続いた。特に、1966（昭和41）年9月に建設省が示した都市計画法の試案は、都市計画区域を既成市街地、市街化地域、開発保留地域、市街化調整地域、保存地域の5地域に区分するものであったが、私権の制限に対する反対等を勘案すると実現性に乏しいということで新聞の反応は実は冷淡であった。だが、翌年3月に宅地審議会第6次答申が出されるまでには、新聞各紙の論調はこの答申にもとづく新たな都市計画法を制定すべしということで一致していた。各紙はまた、答申に示された規制や私権の制限を当然視するとともに、関係各省の意見対立が法改正を阻むことがあってはならないと釘を刺し、政府が答申の実現に前向きに取り組むよう強く迫った<sup>(89)</sup>。

---

(86) 同上論文、128-151 ページ。

(87) 前掲注(1)「都市計画法の制定に関する一考察(2)」『三田学会雑誌』102巻2号、119-127 ページ。

(88) 同上論文、134-144 ページ。

(89) 同上論文、144-154 ページ。

このように全国紙がこぞって法改正を迫ったといった意味での世論の高まりこそが、1967（昭和42）年4月初めに佐藤栄作首相が新たな都市計画法の制定に向けて舵を切ることを促す上での重要な要因のようであった。その時までには、与党自民党は都市化による多党化の中での退潮を、特に同年1月の総選挙により実感していた。危機感を強めた自民党は、3月初めには都市政策調査会を創設し都市政策をさらに本格的に追求しようとしていた。都市化による多党化の中での退潮は、都市部、特に大都市近郊に流入してきた、多くは浮動票層である新有権者が、住宅対策や地価対策といった、具体的で生活に直結した政策を求め、選挙でも都市政策が重要な争点とされながら、そうした要求に対し政府自民党が応えられていない結果だととらえられたのである。そうした有権者の新たな要求は、60年安保以降の革新の潮流というフレーズが示唆するような政治的・イデオロギー的な革新ではおよそなかった。何より、同年1月の総選挙では自民党以上に社会党が大きな敗北を喫した。その後の東京都知事選は、当時の全国紙をみていくかぎり、社会党にとって本命の候補ではなかった美濃部亮吉が、政治色・イデオロギー色の稀薄なムード戦を制し、それに社会党が乗っただけのことであった。その後同年7月に都市計画法案が国会に提出される前後までに、自民党の都市政策の検討もまだ緒についたばかりであったが、社会党では主流派が、無党派的な都市住民の要求に応え、ひいては‘草の根から’の民主化をはたそうという江田派の動きを抑え込むことに躍起となっていた。要するに、実際に都市計画法案が策定される時点で法案の基礎とすべき独自の完成した都市政策を持った政党は皆無だったようなのである。<sup>(90)</sup>

かくして官僚主導で進められた都市計画法案の策定過程を、1967（昭和42）年4月から7月にかけての様々な版の要綱や条文化された法案、あるいは建設省が関係省庁の意見をまとめたメモ等の資料から検討すると、この過程でもっとも重要視されたのが、都市計画に関する様々な権限を関係省庁との間でいかにして調整していくのかという点にあったことが明らかとなる。全国紙は、省庁間の対立を排して法案を速やかに策定し成立させることをいよいよ強く求めていたが、実際、この過程では、省庁間の意見調整に時間を要した一方で、建設省が各省の意見にかなり譲歩した。他方、住民参加については、当初は説明会を開かねばならないとされていたものが途中の版から説明会については完全に削除され、計画案の縦覧期間は1カ月から2週間に短縮された。<sup>(91)</sup>全国紙はこの法案策定の過程で、市街化調整区域での開発の制限といった私権の制限もやむなしとの論調をますます鮮明にしていった。これに対し、法案の国会提出までの期間における関連諸法案等の審議では社会党をはじめとする野党が私権の制限に懐疑的・批判的であった。<sup>(92)</sup>

1967（昭和42）年7月に国会に提出された都市計画法案が結局継続審議となったのに対し全国紙は、特に各省間の意見調整に政府が指導力を発揮すべきことを強調した。そうした政府の指導力は、

(90) 前掲注(1)「都市計画法の制定に関する一考察(3)」『三田学会雑誌』102巻3号。

(91) 前掲注(1)「都市計画法の制定に関する一考察(5)」『三田学会雑誌』103巻1号、23-24ページ。

(92) 前掲注(1)「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、109-126ページ。

法案には基本的に賛成の立場である建設業・不動産業界の業界紙も、かねてから求めるところであった。一方、農業関係の専門紙では、都市計画法案を農業に対する‘侵略’とみなす意見が目立った。同時に、そうした都市側の攻勢に対して、農業振興策の策定も遅れがちな農林省の姿勢が心許ないと<sup>(93)</sup>の意見もみられた。

結局、都市計画法案の本格的な審議は1968（昭和43）年3月に始まった。審議での主要な論点は、本稿本号分でみてきたように、地価対策としての機能の如何、農業との折り合い、上位計画との関係、地方自治・住民自治の度合いといった諸点であった。このうち、おそらくもっとも時間の割かれた論点が、市街化区域・市街化調整区域のそれぞれにおける農業との折り合いに関する諸問題であった。衆参両院で建設委員会と農林水産委員会とによる連合審査会がそれぞれ設けられ、農業関係の専門紙でみられたような農業側からの不満や不安が政府につきつけられた。実際、本号でみたように農業関係者は法案に対する反対を唱え続け、都市計画法案の成立後も、審議過程で出された問題点が未解決だとの認識の下、同法案に対抗して農業政策の推進に努める決意を露にした。また、後年指摘された都市計画法の問題点も法案審議の段階でかなり予見されていたし、衆参両院の建設委員会に呼ばれた参考人の意見の中には、法案が現行法の十分な改正にはなっていないことや、その成果に疑問符がつくことを主張するものも少なからずあった。

にもかかわらず、都市計画法案は成立した。全国紙は法案の成立に際しても、法の内容の不十分さや実施の際に予測される諸問題を十分承知の上で、まず法案の成立ありきとの姿勢を明確にした。あとは、政府の強力な指導力にもとづく運用如何だというのであった。しかし、運用如何でよしとするには、つめられないままにされた問題がやはりあまりにも多かつたのではなかろうか。第1に、市街化調整区域の性格の問題である。この点については、都市計画法施行15周年時に『新都市』に掲載された建設省歴代都市計画課長の座談会における、大塩洋一郎の以下の発言に注目したい。本号でみた法案審議での社会党下平正一らの懸念、すなわち、市街化調整区域は将来の市街化のために保留しておく地域なのではないかという疑いを、今や住宅・都市整備公団総裁になっていた大塩自身が、当時はそれがねらいだったと認めているのである。「永久調整区域ならそもそも都市計画区域の中に入るはずがない」のであるから、「市街化区域は10年以内に市街化を図るべき区域だと表現することによって、その反射として、その間調整区域は抑制すべき区域となる」（傍点原資料）、つまり、<sup>(94)</sup>「調整区域は市街化の予備軍で次にいつでも使えるようにしておく区域だというのであった。

しかも、大塩はさらに続けて、「ところがその当時農林省があっさり市街化区域内の農地について降りたのも道理で、調整区域をねらって、大都市周辺はその8割ぐらいの面積に農〔業地域〕振〔興〕法を掛けた」ことを指摘し、「あれは都道府県における都市計画部局の対応の甘さ」だったと論じた。こうした地方当局批判の背後にあったのが、大塩自身が言うところの「上から主義」であった。「私

---

(93) 前掲注(1)「都市計画法の制定に関する一考察(6)」『三田学会雑誌』103巻2号。

どもは従来から都市計画法の機関委任という伝統的性格から見て、都市計画法上の知事や市町村という機関は国の機関であり、都市計画は国の事務として」きたし、特に、「広域的な担保をしようとするならば市町村主義は困るし、県でさえ困る場合がある」と考えていた。しかし、市町村の決定権を主張する自治省と紛糾する中で、建設省にしてみれば、「結局は妥協して都市計画の決定主体は知事と市町村に分裂してしまった」のであった。法の施行から15年が経過した時点でも大塩は、計画の発案を地方当局にまかせるにしても、それらを建設省がとりまとめて「認可〔する〕といったような合成の手続をとることがどうしてできなかったんだろうかと、いまだに残念に思っ<sup>(95)</sup>」た。法の制定時に機関委任以上の思い切った権限委譲がなされる見込はおよそなかったものであり、五十嵐敬喜が指摘するような、国の中央集権的な政策と法に地方当局が対決する状況が展開していったのも、もっともと思わせるのである。<sup>(96)</sup>

ただし、五十嵐らが論じるように、都市計画法は新全総の方向性にもとづき、大都市集中を必然ととらえ、もっぱらさらなる経済成長を追求するために策定されたとみなすこと<sup>(97)</sup>も難しい。高度成長のひずみの是正が当時の政治的・社会的文脈において法制定を推進する重要な要因のひとつだったことはすでに述べたが、ここで、法制定時に、その基礎とすべき国土開発や大都市対策の長期的な方向性が確立していなかったことも想起されたい。大都市集中を肯定する建設省と分散志向の自治省の対立は、1967（昭和42）年に都市計画法案が策定された頃にも盛んに取り沙汰されたが、当時の宮澤喜一経済企画庁長官が国会で述べたのは、政府は長期的には分散を望んでいるが、さしあたり大都市集中を抑える術もないので、当面の策として都市計画法の制定をめざす、ということ<sup>(98)</sup>であった。

翌年に都市計画法案が国会で審議された際には保利茂建設大臣が、個人的にはむしろ分散論に前

---

(94) 「座談会 昭和60年代の都市計画について——新都市計画法施行15年を顧みて——」『新都市』359号、1985年3月、18ページ。実はこのことについては、当時問題視されなかったものの、法案の国会審議で、竹内藤男建設省都市局長が言及していた。市街化調整区域における私権の制限に関する答弁の中で、竹内は、市街化調整区域の指定に補償は不要とする主たる理由として、市街化調整区域が「永久に保全する区域と違まして……将来の公共投資の見通しが立つまでは一定期間開発行為を押えておく、こういう制度でございますので、市街化調整区域の土地の本来の効用を奪ってしまうものではない」からと述べていたのである。前掲注(11)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十号」19ページを参照のこと。

(95) 前掲注(94)「座談会……」『新都市』359号、18および19ページ。

(96) 五十嵐の指摘については、前掲注(1)「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、122-124ページを参照のこと。なお、昭和30年代末から40年代初めにかけて行政事務再配分の検討の一環として都市計画の権限委譲に関する検討も進められたが、そこでも実質的に機関委任以上の思い切った権限委譲がなされる見込はおよそなかったことについては、前掲注(1)「都市計画法の制定に関する一考察(2)」『三田学会雑誌』102巻2号、127-134ページを参照のこと。

(97) 前掲注(1)「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、122-125ページを参照のこと。

(98) 前掲注(1)「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、126-131ページ。

向きであることを吐露していた。すなわち保利は、質問者が言及した遷都論について、「私はまだ口にするだけの実は用意を持っておりませんが、一番深く自分の腹の中だけで検討をいたしておるわけで、そういうことなしにこの東京の都市がわれわれの望むような都市環境を整備し得ればけっこうでございますけれども、そういうことを含めないと困難じゃなからうかというような懸念は十分にあるわけでございますから……十分慎重にひとつ検討をもう少し続けさせていただいて発言の機会を得たい」と述べていたのである。<sup>(99)</sup>

以上、本稿は、都市計画法の制定について検討してきた。法案が国会に提出されるまでに住民参加の規定が縮小された過程や国会審議で四党共同の修正案にこぎつけた過程、また、法施行後の市街化区域・市街化調整区域への区域区分の決定の過程、あるいは、建設省と農林省、すなわち都市政策と農業政策のせめぎあいのその後やそこにおける農業関係者や政治家の影響力、さらには、法制定後に展開した各政党の都市政策といった点は、今後の検討課題として残されている。

とはいえ、本稿は、都市計画法の制定が政治的な打算の産物になりはててしまったことを浮き彫りにしたものと考える。すなわち、全国紙などは軒並み、まず法案の成立ありきとの姿勢を明確にし、それが国民感情だとしていた中、政府は国土開発や大都市対策の長期的な方向性が定かでないにもかかわらず、何らかの大都市対策を示すことを余儀なくされて都市計画法の制定に邁進し、野党も、法案修正や附帯決議でよしとした。法案の実質はせいぜいで大都市でのスプロールに対する弥縫策的な対策といったところで、しかも、制定された法が実際にスプロール対策として機能したとも言い難い。また、地価対策を求める世論の高まりの中で制定された同法は、それ自身が地価対策とはならず、むしろ他の地価対策頼みのものであった。建設大臣の保利茂も国会審議で法案が万能薬ではないことを努めて強調していたが、建設省は、法の成立直後に、同法が「地価対策への一つの有力な手がかり」ではあっても、地価抑制のために土地を投資の対象とすることに制約を与えるのは「都市計画の課題ではない」ことをわざわざ強調した見解を発表していた。<sup>(100)</sup>同時に建設省は、法の制定を通して、都市計画が基本的には国の事務の機関委任事務であることを再確認するとともに関係省庁に譲歩して各省の権限を守る結果となった。地方自治や住民参加を建設省が進んで重視する気配などなく、むしろ従来の制度的枠組みを守ることが目論まれたのであった。かかる法律を戦前に制定された法にとってかわる都市計画の基本法として制定したからといって、そこに特段の意義を見出すことはきわめて難しい。

(経済学部教授)

---

(99) 前掲注(9)「第五十八回国会衆議院建設委員会議録第十六号」8ページ。

(100)「都市計画法成立で見解 開発許可制度 都市形成を促進 地価対策にも足がかり 建設省」『建設通信』1968年5月21日。