

第2章 我が国のまちづくり法の形成

最初にも述べたとおり、現実の我が国のまちづくりに関わる法制度は、私の考える理想とはかなり異なり、地域住民の暮らしやすさへの配慮が少なく、特に、まちづくりに係わる計画の策定手続において改善すべき点が多いと考えている。しかし、現在のまちづくり法の体系ができあがったことには歴史的な理由があり、これを検討しながら新しい考え方を示したい。日本国憲法第92条は、地方自治の本旨を規定している。この解釈として、起草者は、地方自治体の固有の自治を念頭に置いていたと考えられる。私は、私の考えるまちづくり法において、この地方自治体の固有の自治が実現できるのではないかと考えている。

しかし、このためには、既存の法制度との調和も図る必要がある。我が国のまちづくりに関する法律では、まず、災害を防止して、都市の利便性を増進するための社会資本整備の促進を図ることを目的とした都市計画分野の法律がつくられた。次に、特定地域の産業の振興、雇用の確保を目的とする国土開発、地域振興のための法律がつけられた。そして、戦後の高度成長期における人口の大都市集中に対処するために、特に大都市圏を整備するための法律、社会資本の整備を促進する法律がつけられた。

また、我が国のまちづくりに関する法律においては、まちづくりに地域住民の意見を反映することよりも、関係省庁の意見を調整することに主眼がおかれている。また、手続も審議会手続が中心であるとともに、手続の規定に統一性がないという問題もある。つまり、まちづくりという観点からみた場合、その時々々の社会経済情勢に対応して法律が制定されてきたために、一つの体系的な法の形にはならず、生活空間における暮らしやすさ（アメニティ）を総合的に考慮した立法が欠如していることを指摘できる。

しかもまちづくりに関して紛争が生じた場合に、計画に基づいて行われているまちづくりを司法の場で争うことは大変難しい。詳しくは、第3章第1節において述べるが、判例は、土地利用計画のほとんどを直接私人の行為を規制する外部効果をもつものとは認めず、指針的なもの、あるいは行政機関の意思決定を拘束する内部的効果をもつものにすぎないとみなしている。したがって、

土地利用計画を策定することの効果は、法律の制定と同様に、不特定多数の者に対する一般的、抽象的なものであるとの理由で、計画の策定を抗告訴訟の対象として認めていない。そして、事後的な司法による救済が難しいのにもかかわらず、計画策定に対する事前の住民参加の手続は不十分である。

そこで、本章では、このような立法が積み重ねられた経緯、背景を踏まえ、まず、災害の防止と都市の利便性を増進するための社会資本整備の促進を図ることを目的とした都市計画分野の法律、特定地域の産業の振興と雇用の確保を目的とする国土開発又は地域振興のための法律、大都市地域の社会資本整備を促進することを目的とした大都市圏の整備のための法律において、法律の制定目的、まちづくりに係わる計画の策定手続を検討しておくことにしたい⁽¹⁹⁾。

第1節 戦前の都市計画法

(1) 首都東京の市区改正条例

我が国の近代の土地利用に関する法律のうち、まちづくりに関わる法制度として、最初に災害を防止して、都市の利便性を増進するための社会資本整備の促進を図ることを目的とした都市計画の分野の法律に注目しておきたい。

① 法律の目的

明治政府は、東京を首都にふさわしい都市とするため、銀座煉瓦街計画や官庁集中計画を実施した。その後明治21年には、我が国ではじめての法律による都市計画法制である東京市区改正条例が勅令により定められた⁽²⁰⁾。東京市区改正条例は、「東京市区ノ営業衛生防火及通運等永久ノ利便ヲ図ル」ために、市区改正のための計画と毎年度の施行事業を定めるため東京市区改正委員会を組織し、内務大臣の監督下におくことを規定した（第1条）。ここで、「市区」とは市街地を意味し、「改正」とは改造のことである。したがって、その対象は既成市街地であり、その周辺の無秩序に道路も無く市街化しつつある地域を対象とするものではなかった⁽²¹⁾。

市区改正の成果としては、路面電車を敷設するため、そこからの納付金を財源に幹線道路の拡幅を行い、伝染病対策という衛生の観点から上水道の整備が行われたことが挙げられる。しかし、この条例の目的は、既成市街地の営業、衛生、防火及び通運の利便を図ることにあり、都市全体の社会資本整備をしようとする発想はなく、新市街地の秩序だった開発には目を向けていなかった。

この条例制定の契機となった東京府知事芳川顕正の「市区改正ノ儀付上申」は、「道路橋梁及河川ハ本ナリ、水道家屋下水ハ末ナリ」と述べ、道路、治水などの大規模な土木工事による整備が我が国のまちづくりの中心と考えられて

いたことをあらわしている(22)。このため明治の後半には、旧河川法（明治29年）、砂防法（明治30年）、旧森林法（明治30年）のいわゆる治水三法が制定された。さらに、大正8年には旧道路法も制定されている(23)。

② まちづくりの手續

内務大臣の監督下におかれている東京市区改正委員会において、市区改正の設計を定めたときは、内務大臣に具申する。内務大臣は、審査の上、内閣の認可を受け、東京市長に送付し、これを公布させる（第2条）。この過程において、東京市や地域住民の意見を反映するための規定は設けられていない。市区改正条例は、我が国最初のまちづくり法と言ってよいが、国がすべての権限を有するきわめて中央集権的な法制であった。したがって、個々の住民が暮らしやすいまちにするために、自分たちの意見を述べる機会を与えられることなどは、全く立法者の念頭にはなかったと言ってよい。

（2）旧都市計画法

次に、戦前の法律の中で注目すべき立法は、大正8年に制定された旧都市計画法と市街地建築物法である。

大正7年に、内務省に大臣官房都市計画課が置かれるとともに、都市計画法と市街地建築物法の審議を行う都市計画調査会の委員が各省の次官、学識経験者から任命された。そして、この都市計画調査会の審議を経て大正8年に旧都市計画法が制定された。

① 法律の目的

旧都市計画法旧都市計画法第1条は、「本法ニ於テ都市計画ト称スルハ交通、

保安、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ互リ執行スヘキモノヲ謂フ」と都市計画の内容を重要施設の計画と規定していた。後に昭和8年の改正で、この都市計画の対象地域は、「市ノ区域内」から「市若ハ主務大臣ノ指定スル町村ノ区域内」に改められた。これにより市の区域内のみでなく、町村の区域内においても都市計画区域を指定することとした。しかし、都市計画は、都市計画区域のみにおいて行われ、都市計画区域外との総合的なまちづくりを行うことは難しかった。

また、都市計画制限の制度が創設され、都市計画事業として決定された都市施設（道路、河川、港湾、公園）の区域内での建築活動、宅地造成は許可を要するとすることにより私権を制限した。そして、住居地域、商業地域、工業地域の3地域制を定め、市街地建築物法により建築物の用途、構造、高さ、建ぺい率を規制した。しかし、これらの「都市計画区域内ニ於テ市街地建築物法ニ依ル地域又ハ地区ノ指定、変更又ハ廃止ヲ為ストキハ都市計画ノ施設トシテ之ヲ為スヘシ」と規定され、都市計画においては公的主体による施設の計画が主であり、私的な開発を前提とする土地利用規制という考え方はとられていなかった⁽²⁴⁾。

さらに、第12条では、「都市計画区域内ニ於ケル土地ニ付テハ其ノ宅地トシテノ利用ヲ増進スル為土地区劃整理ヲ施行スルコトヲ得」（第1項）、「前項ノ土地区劃整理ニ関シテハ本法ニ別段ノ定アル場合ヲ除クノ外耕地整理法ヲ準用ス」（第2項）と規定して、農地の改良のための制度である耕地整理法を準用して土地区画整理制度を導入した⁽²⁵⁾。

1930年代、欧州と日本では防空が国策として都市計画の課題となっており、我が国の帝国議会も昭和12年に防空法を制定した。昭和15年には、都市計画法が改正され、都市計画の目的に防空が追加された（第1条）。当時、欧米の田園都市運動の影響で我が国にも生まれつつあった緑地計画の思想は、防空都市計画に吸収されてしまい、都市防空の施設として緑地、公園を位置づけることにより国庫補助予算を獲得し、大規模な用地買収が実施された。同年に公表された東京防空土地計画案大綱をはじめ一連の防空都市計画は、既成市街地の低

密化・分散を図り、広幅員街路と緑地帯により市街地を遮断し、防火ブロックを設け、空襲に強い都市をつくることであった。この考え方は、現在の防災都市計画とも通じ、戦後の戦災復興計画に継承されている(26)。

このようにまちづくりにとって、重要な法律である都市計画法は、その第1条で規定しているように、道路、河川、港湾などの都市施設の計画を内容としており、具体的な土地の利用の調整を主眼としたものではなかった。そして、これら道路、河川などの都市施設が、道路法、河川法などに基づく個々の土木事業として、国庫補助を受けることによって整備が進められることが、まちづくりの主要な内容だった。したがって、暮らしやすいまちづくりを行うために、自然環境を保全するという考え方も、この時点では、浸透していかなかった。

② まちづくりの手続

旧都市計画法は、その第2条で「前条ニ規定スル市ハ勅令ヲ以テ之ヲ指定ス」、「其ノ市ノ都市計画区域ハ関係市町村及都市計画委員会ノ意見ヲ聞キ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ」と都市計画が主に執行される都市計画区域の決定方法について、規定していた。

昭和8年の改正で、この第2条は改められ、「都市計画区域ハ市又ハ前条ノ町村ノ区域ニ依リ主務大臣之ヲ決定ス」(第1項)、「主務大臣必要ト認ムルトキハ関係市町村及都市計画委員会ノ意見ヲ聞キ前項ノ区域ニ拘ラズ都市計画区域ヲ決定スコトヲ得」(第2項)と改められた。都市計画委員会は、昭和24年に都市計画審議会に改められている。このように、都市計画区域の決定方法は、内務大臣が都市計画を地方長官(知事)を会長とする都市計画地方委員会の議を経て決定し、内閣の認可を受けることとなっていた。ここでは、関係市町村の意見は聞かれることとなっていたが、地域住民の意見を直接反映する規定はない。このような中央集権的な制度は、その後の戦時体制を経て、昭和43年の新都市計画法ではじめて転換されるまで続いていた。

第2節 特定地域の産業の振興及び雇用の確保のための法

まちづくりに関連する法律として、第1章第1節で「開発」の概念を中心に展開された法律があることを述べたが、ここではこれらの法律を特定地域の産業の振興及び雇用の確保のための法律として捉え、次に注目しておきたい。

都市計画分野の法は、健康で文化的な都市生活や機能的な都市活動を確保することを主な目的としている。一方、国土開発、地域振興を目的とする立法は、特定地域の産業の振興ひいては雇用の確保のための財源の確保を目指して、立法を基に国土開発、地域振興のための諸計画がつけられた。私が考えているまちづくりのための法が地域住民にとっての暮らしやすさを重視しているのとは異なり、これらの法の目的は、未利用あるいは低利用の資源、地域を経済復興、地域振興のために開発するとともに、その開発のための財源を確保しようとするものであった。

この結果、本章の冒頭でも述べたように、我が国のまちづくりに関する法律においては、まちづくりに地域住民の意見を反映することよりも、関係省庁の意見を調整することに主眼がおかれている。また、手続も審議会手続が中心であるとともに、手続の規定に統一性がないという問題がある。つまり、まちづくりという観点からみた場合、その時々々の社会経済情勢に対応して法律が制定されてきたために、一つの体系的な法の形にはならず、生活空間における暮らしやすさ（アメニティ）を総合的に考慮した立法が欠如していることを指摘できる。

昭和25年に制定された国土総合開発法が規定する「国土総合開発計画」は、全国総合開発計画、都府県開発計画、地方総合計画、特定地域総合開発計画から成る。しかし、当時は、特定地域総合開発計画のみが作られ、昭和37年にはじめて全国総合開発計画が作られた。北海道開発法は、同じ昭和25年に国土総合開発法より早く制定されている。このほか国土総合開発法の体系に組み込まれなかったブロック別の地域振興法には、東北開発促進法、九州地方開発促進

法、四国地方開発促進法、北陸地方開発促進法、中国地方開発促進法、沖縄振興開発特別措置法がある。

また、条件不利地域を対象とした立法に、特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法、離島振興法、奄美群島振興特別措置法、産炭地域振興臨時措置法、豪雪地帯対策特別措置法、山村振興法、小笠原諸島復興特別措置法、過疎地域対策緊急措置法、半島振興法がある。

さらに、特定の産業の振興という政策目的を示して地域指定を行う立法として、新産業都市建設促進法、工業整備特別地域整備促進法、工業再配置促進法、高度技術工業集積地域開発促進法、地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律、多極分散型国土形成促進法、地方拠点都市地域の整備及び産業業務機能の再配置の促進に関する法律がある。これらの法律は、異なる政策目的のために制定されているため、全体として統一的な法体系とはなっていない。

(1) 戦前の国土計画

北海道拓殖計画、東北振興計画は、法律に基づかない計画として、明治初年から始められていた。しかし、その後戦時体制へ突入したため十分な振興資金を投下されることなく放置され、地域を振興するという要請に十分に応えられないまま戦後の課題となった。北海道拓殖計画は、北門防衛と農業開拓を目的とし、あわせて失職士族の救済を図ったといわれるが、結局移民を中心とした植民地経営の域を出なかった。東北振興計画は、豊富な水力を生かした電力開発による工業化を目指したが、実態は大冷害からの救済事業に主力が注がれた(27)。

また、戦時下の昭和15年に、ナチス・ドイツの国土計画にならって、戦時体制を確立するために軍需産業の分散、都市及び人口配置を統制する「国土計画設置要綱」が閣議決定されている。これは、いわゆる大東亜共栄圏という当時

の国策に基づくものであり、軍事目的の統制経済を実現しようとしていた。

(2) 国土総合開発法

① 法律の目的

戦後、戦災復興事業が一段落すると、昭和25年に国土総合開発法と北海道開発法が制定された。既に戦後復興のための国土計画として、昭和20年に国土計画基本方針が発表され、また、昭和21年に復興国土計画要綱が策定されていた。そして、昭和22年には、この国土計画をつくるために、内閣に国土計画審議会が設置された。しかし、審議会の事務が内務省から経済安定委員会へ移るとともに、国土計画審議会は昭和24年に廃止された。経済安定本部には、新たに総合国土開発審議会が置かれ、国土総合開発法制定の提案が行われた。

当時、経済復興のための電源開発が急務となっており、そのための水力の活用と自然災害で荒廃した河川の防災とが主眼となって、当初はアメリカのTVAにならい特定の河川を拠点とした特定地域開発が目指された⁽²⁸⁾。

国土総合開発法は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的としている（第1条）。

そして、「国土総合開発計画」は、国又は地方公共団体の施策の総合的且つ基本的な計画で、

- (1) 土地、水その他の天然資源の利用、
- (2) 水害、風害、その他の災害の防除、
- (3) 都市及び農村の配置の調整、
- (4) 産業の適正な立地、
- (5) 電力、運輸、通信その他の重要な公共的施設の規模及び配置並びに文化、

厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に事項に関するものとされている（第2条第1項）。一方、第4章でふれるイギリスの都市・農村計画法の開発計画は、(a) 土地の自然景観およびアメニティの保全、(b) 物理的環境の改善、(c) 交通の管理に関する政策を含むものである。我が国の国土総合開発計画には、このうち特に、土地の自然景観およびアメニティを保全する観点が出ていない。これは、我が国のまちづくりが産業の振興を中心とする開発を主眼としており、住民にとっての暮らしやすさを考慮に入れていなかったことをあらわすものであり、この点に改善が必要であると考えられる。

② まちづくりの手續

国土総合開発法の目的を達成するために総合開発計画について調査審議し、内閣総理大臣に報告又は勧告する国土総合開発審議会（後に国土審議会）がおかれた（第4条第1項）。そして、必要があると認める場合には、内閣総理大臣を通じて、関係各行政機関の長に対して意見を申し出ることができることとされていた（第4条第3項）。また、その調査審議の結果について必要があると認める場合には、その要旨を公表するものとするという規定も置かれた。このような規定は、その後設置された同様の目的を持つ審議会には置かれていない。

「国土総合開発計画」は、

- (1) 国が全国に地域について作成する全国総合開発計画、
- (2) 都府県がその区域について作成する都府県開発計画、
- (3) 都府県が二以上の区域についてその協議によって作成する地方総合計画、
- (4) 都府県が内閣総理大臣の指定する区域（特定地域）について作成する特定地域総合開発計画

の四つに区分されている（第2条第2項～第6項）。

特定地域は、

- (1) 資源の開発が十分に行われていない地域、
- (2) 特に災害の防除を必要とする地域、
- (3) 都市及びこれに隣接する地域で特別の建設若しくは整備を必要とするもの

について、関係各行政機関の長の意見を聞いた経済安定本部総務長官（後に国土庁長官）と、当該都府県の議会の議決を経た関係都府県の同意を得た建設大臣が、協議して要請した場合に、内閣総理大臣は国土総合開発審議会に諮問し、その報告に基づいて、当該地域を指定する（第10条第1項）。つまり、都道府県開発計画及び地方総合計画については、都府県が自主的に計画を作成するのに対し、特定地域については内閣総理大臣の指定があってはじめて計画が作成されることとなっていた。そして、この特定地域総合開発計画の事業についてのみ、国の負担金、補助金に関する特例を設けることができることとしていた。このように国の財政的援助と内閣総理大臣による地域指定は密接な関係を有している。

特定地域は昭和26年以降22地域が指定された。指定地域の数の多さは、当初の重点投資という構想に反して総花的なものとなったことを反映している。

一方、当時、水力発電による電源開発と台風による災害を受けた河川の改修が課題となっていた。この特定地域内においても重要河川の総合開発を要望する声が各地域において高まり、利根川開発法案、重要河川開発法案の議員提出の動きがあった。これらは、北海道開発と同様に開発のための組織を設け、河川の数に伴って国務大臣も増やそうというものだった。そこで各省は、これら一連の新法制定の動きと妥協を図るため、議員立法の内容も織り込んだ国土総合開発法の一部を改正する法律案を昭和27年に政府案として提出した。

改正案の主な内容としては、第一に、国家的要請が強いとされる特定地域総合開発計画について、従来は内閣総理大臣による都府県に対する勧告のみの規定だったものを閣議決定に改めて国の行政方針とするとともに（第10条の2）、この計画の実施に要する経費についての予算計上、資金確保の努力義務が規定された（第13条）。

第二に、国土総合開発審議会の充実強化として、衆参両院の議員を委員として任命するとともに、所掌事務として国土総合開発計画の調査審議のみならずその実施に関し必要な事項を調査審議し、総理大臣に勧告することとした。衆参両院の議員を委員としたのは、重要河川開発法案にならって、計画の実施を促進するために、その政治力によって予算の獲得を図るためと説明されていた

(29)。

第三に、国土総合開発計画の総合性を確保するために、計画段階における調整だけでなく、実施段階においても調整規定をおき、そのための必要があると認める場合において経済安定本部長長官は、関係各行政機関の長に対し、必要な勧告をすることができることとした（第13条の3）。

第四に、総合開発全体の統一性を図るため、全国総合開発計画が作成された場合には、これを都府県総合開発計画、地方総合開発計画及び特定地域総合開発計画の基本とするものとする規定をおいた（第7条第2項）。

第五に、国土総合開発計画を作成するための調査費について、都府県の経費の一部補助規定を設けるとともに（第11条の3）、経済安定本部総務長官が各省の調査について調整することとした（第11条の4）。

全国総合開発計画が作成されれば他の開発計画の基本となるはずであったが、計画作成のための省庁間をはじめとする各方面における調整に時間がかかり、昭和37年になってはじめて「旧全総」と呼ばれる第1次計画が作成された(30)。また、一部の府県について都府県総合開発計画を作成する動きがあったが、本法のねらいが特定地域のみにあったことから、本法に基づく計画としては日の目を見なかった(31)。

このように、これら国土総合開発法の諸規定の中には、関係各行政機関の間の調整手続と審議会による計画策定手続が規定されているが、地域住民の意見を尊重するためには、地域住民の意見を直接反映する条項が必要である。特に当初法律の主眼であった特定地域総合開発計画は、都府県の議会の議決を経て都府県の同意を得た建設大臣が、経済安定本部総務長官と協議して要請した場合に、内閣総理大臣は国土総合開発審議会に諮問し、その報告に基づいて、当該地域を指定することとなっており、地方自治体の自主性の尊重は一定の範囲内に限られている。

（3）北海道開発法

① 法律の目的

北海道開発法は、北海道における資源の総合的な開発に関する基本的事項を規定することを目的としている（第1条）。この法律も資源開発、産業の振興を主眼としているが、地域住民にとっての暮らしやすさも考慮に入れられるべきである。

② まちづくりの手續

国土総合開発法は、北海道を他の都府県とは別に扱い、先に同じ昭和25年に北海道開発法が成立していたため、北海道開発計画に規定された北海道総合開発計画と国土総合開発計画との調整について、内閣総理大臣が北海道開発庁長官及び国土総合開発審議会の意見を聞いて行うとの規定をおいていた。

国は、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため、北海道開発計画を樹立し、これに基づく事業を実施するものとしていた（第2条第1項）。この開発計画は、北海道における土地、水面、山林、鉱物、電力その他の資源を総合的に開発するための計画であり（第2条第2項）、この計画に関し、関係地方自治体は、内閣に対して意見を申し出ることができるにとどまっている（第3条）⁽³²⁾。地域住民の意見を反映する規定が入れられるべきだと考えられる。

そして、開発計画について調査し、及び立案し、並びにこれに基づく事業の実施に関する事務の調整及び推進にあたる組織として、総理府の外局に北海道開発庁を設置している（第4条、第5条）。また、北海道開発庁の附属機関として北海道開発審議会を置き、開発計画に関する重要事項について、調査審議し、その結果に基づいて北海道開発庁長官に建議することができることとした（第8条、第9条）⁽³³⁾。

(4) 地域振興法

① 法律の目的

北海道開発法の後を追って、東北地方について、東北開発促進法(昭和32年)、北海道東北開発公庫法(昭和32年)、東北開発株式会社法(昭和31年)のいわゆる東北開発三法が制定された。このうち東北開発促進法には、公共事業の補助率を一律2割引き上げる規定が盛り込まれていた(第12条)。

このあと議員立法の形により、九州地方開発促進法(昭和34年)、四国地方開発促進法、北陸地方開発促進法、中国地方開発促進法(昭和35年)が次々と作られた。このようなブロック別開発促進法の制定は、アメリカ政府統治下にあった沖縄県の本土復帰に伴う昭和46年の沖縄振興開発特別措置法の制定が最後となる。

また、いわゆる条件不利地域と呼ばれる、自然的条件により産業の発展が阻害されている地域については、地域振興の要請が強く、昭和27年の特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法をはじめ農業関係の一連の援助法のほか、昭和28年の離島振興法、昭和29年の奄美群島振興特別措置法、昭和36年の産炭地域振興臨時措置法、昭和37年の豪雪地帯対策特別措置法、昭和40年の山村振興法、昭和44年の小笠原諸島復興特別措置法、昭和45年の過疎地域対策緊急措置法をはじめ多くが議員立法による時限法として制定され、その後延長されている⁽³⁴⁾。これは、いずれも各地域の産業の発展を主眼とした法律であるが、近年は、生活環境の整備、居住環境の向上も目的の一部とする立法例も見られる。

例えば、昭和60年に、議員立法により、半島振興法が制定されている。半島振興法の目的は、三方を海に囲まれ、平地に恵まれず、水資源が乏しいという国土資源の利用の面における制約から産業基盤及び生活環境の整備について他の地域に比較して低位にある半島地域について、広域的かつ総合的な対策を実施するために必要な特別の措置を講ずることにより、これらの地域の振興を図り、もって地域住民の生活の向上と国土の均衡ある発展に資することと規定さ

れている。

地域振興立法には、このようにブロック別のもの、条件不利地域を対象としたもののほかに、特定の産業の振興という政策目的を示して地域指定を行うものがある。新産業都市建設促進法（新産法）は、昭和37年に地域格差の是正を目的として、地方の開発発展の中核となるべき新産業都市の建設を促進するために制定された。その地域指定を受けるために各自治体の陳情が繰り広げられたが、指定からはずれた地域について、別に議員立法の形で法的裏づけを与えたのが、昭和39年に指定された工業整備特別地域整備促進法（工特法）である。

このほか、この類型の地域振興立法には、昭和47年の工業再配置促進法、昭和58年の高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）、昭和63年の地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律（頭脳立地法）がある⁽³⁵⁾。また、昭和62年に閣議決定された第4次全国総合開発計画の実施法とも呼ばれる多極分散型国土形成促進法（多極法）が昭和63年に制定されている。

さらに、平成4年に制定された地方拠点都市地域の整備及び産業業務機能の再配置の促進に関する法律（地方拠点都市法）は、

- (1) 地方の自立的成長を牽引し、地方の発展の拠点となる地方拠点都市地域について都市機能の増進、居住環境の向上を推進する措置を講ずることによる整備を行うこと、
- (2) 工場を除く事務所、営業所、研究所の産業業務施設が過度に集積している地域（東京23区）から地方拠点都市地域への産業業務施設の移転を促進し再配置を行うこと

の二つを目的としている。

前年に公表された平成2年度の国勢調査結果から、5年前の前回の調査と比べて人口が減少した県が、5年前の1県から18道県に増えたことがきっかけとなり、各省庁が東京一極集中是正のための新規施策を掲げた。しかし、予算を伴う法律の乱造を嫌う財政当局が、これらの新規施策に係る法案を一本化することを条件としたため、最終的に地方拠点都市法が各省庁の施策を折り込み、国土、農水、通産、郵政、建設、自治の6省庁共同で提出された⁽³⁶⁾。

このように地域振興立法が各省庁の予算及び権限獲得競争から乱造されることについては、地方自治体から地域指定を受けるために相当なエネルギーを使い、基本計画を作る間に疲れてしまい、このような法律を作れば作るほど市町村の業務が増えて実際の仕事ができなくなる可能性があるとの批判もある。このような地方自治体の事務量の増加という問題に関連して、現行の地域振興立法を集約することについては、各省の設置法に権限とされているものが相当あることが課題である(37)。

② まちづくりの手続

地域振興立法の多くは、

- (1) 所管大臣が関係審議会の意見を聞いて、地域の指定をする、
- (2) 指定された地域の知事は、国土総合開発法の所定計画と調和させながら、振興計画案を作成する、
- (3) 所管大臣は、審議会の意見を聞いて、振興計画を決定する、
- (4) この振興計画に基づいて事業計画が毎年度作成される、
- (5) この事業計画は、国・地方公共団体が実施するが、国は、計画実施に要する経費について、財政上の特別措置を講ずる、という内容となっている(38)。

ここには、地域住民の意見を直接反映する条項はなく、審議会による計画策定手続が規定されている。

平成4年に制定された地方拠点都市法では、

- (1) 都道府県知事が、主務大臣が定めた基本方針に即し、関係市町村及び主務大臣と協議の上、地方拠点都市地域の指定を行う、
- (2) 地方拠点都市地域の関係市町村は、共同して、当該地域の整備の促進に関する基本計画を作成して都道府県知事の承認を得る。承認を行った知事は、関係行政機関の長にその旨を通知する、という手続で地域指定が行われる。

昭和30年代の地域振興立法の例では内閣総理大臣の指定によったが、その後の例では主務大臣による計画・構想の承認と変化し、地方拠点都市法はこれを進めて国主導でない、市町村あるいは県の自主性を尊重する考え方を反映して

おり、一定の評価ができる。しかし、主務大臣との協議がととのわなかった場合には地域指定はできないことから、どこまで知事の判断を尊重するものなのかは不明である(39)。結局、具体の事業は、各省庁が関係する各種公共事業に関する事業法に基づいて行われ、これらの事業はそれぞれの省庁が、策定する事業計画に従うものとなる。この法律でも、地域住民の意見を直接反映する条項は設けられていない。

このように計画段階において、地域住民の意見を反映する方法が法律に規定されていないことから、計画に関する住民の意思を実現する方策が問題となる。今までは、判例に触れてこなかったが、このような地域振興立法の基本計画の法的性格について、裁判所が新産業都市建設促進法（新産法）について判断した事例があるので説明しておきたい。裁判所は、新産法上の基本計画は、「個別的、具体的な計画を内容とするものではなく、行政庁に対する一般的抽象的な行政指針を内容とするもの」であり、その本質は「行政庁のみを名宛人として、新産業都市建設にかかわる一般的抽象的な努力目標とその義務を明らかにしたガイドラインの設定にあるので（中略）個々の国民の権利を制限する効果を伴わないものであるからこれを以って行政処分と言うことはできない」と述べ、取消訴訟の対象となる処分性を否定している(40)。

ただし、判決は、「地元住民の生命、身体等に差し迫って重大な悪影響の生ずることが相当程度に予想され、しかも事後の救済も困難であるとの特段の諸事情が認められる場合には実地的な地域住民の権利擁護とその救済を図るため」、複合的行政過程を「行政処分と解し同行為の違法性につき裁判所がこれを判断することも許される」とも述べたが、本件について特段の事情を認めなかった。

ここにいう「行政処分」とは、判例の考え方によれば、行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているものをいう(41)。学説では、広く利害関係者の法益救済を認める立場から、行政機関ないしそれに準ずる者の行為が、公権力行使の実体をもたないが、一定の行政目的のために、国民個人

の法益に対し、継続的に、事実上の支配力を及ぼす場合に、関係国民が抗告訴訟の対象とすることを欲しているものを形式的行政処分と呼んでいる(42)。

このような考え方は、行政事件訴訟法第9条に言う「訴えの利益」とかかわりをもつ。この判決によれば、住民の訴えが認められるためには、「住民の生命、身体等に差し迫って重大な悪影響の生ずること」が主張され、それが相当程度に予想され、しかも事後の救済も困難であるとの特段の諸事情が認められる必要がある。これら計画についての司法審査についての検討は、第3章で行う。

第3節 社会資本整備のための法

前節では、各地域の産業の振興、雇用の確保のため、国土の総合的な開発を目的とした国土総合開発法の内容を説明した。次に説明する三大都市圏の整備法は、前節で説明した地域振興法と同様に、この国土総合開発法の体系には組み込まれずに、大都市圏の整備を各圏域の中で総合的に促進しようとする法律として、その後別途制定された。これらの法律は、戦後の高度成長期における人口の大都市集中に対処するために大都市の圏域内において社会資本の整備を促進して、総合的なまちづくりを行おうとするものである。

首都建設法を廃止して作られた首都圏整備法には、関連立法として、「首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律（前身は、首都圏市街地開発区域整備法）」、「首都圏の既成市街地における工業の制限に関する法律」、「首都圏近郊緑地保全法」がある。同様に、近畿圏整備法の関連立法として、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」、「近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律」、「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」がある。また、中部圏開発整備法の関連立法には、「中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律」がある。

ただし、これらの法律に基づく計画策定手続は、地域住民の意見を反映することよりも、関係省庁の意見を調整することに主眼がおかれている。また、道路をはじめとする、高度経済成長の基盤となる個別の社会資本の計画的な整備を目的とする法律が所管省庁ごとに作られた。これらの多くの立法により、全体として我が国のまちづくりの法体系は、地域住民にとって理解の難しい複雑なものとなっていった。

(1) 首都建設法

① 法律の目的

最初に検討したい法律は、首都圏整備法の前身となった首都建設法である。昭和25年に議員提案により、東京都を新しく我が平和国家の首都として十分にその政治、経済、文化についての機能を発揮し得るよう計画し、建設することを目的として首都建設法は制定された（第1条）。

この法律の提案理由は、次のように説明されている。「終戦後の復興都市計画において、東京都は首都として都市施設の整備のための都市計画を決定したが、一地方公共団体の計画という感があるのみならず、都市計画施設である道路、河川、鉄道、下水道には、それぞれ道路法、河川法、鉄道法、下水道法の単独法があり、それによって処理されている。都市計画法自体が他の法律によることを拒否していない以上、計画に従うことを強制する何らの方法も規定のないため、それぞれの施設計画が決定された都市計画に即応せず、これを無視して個々別々に実施される実情もあって、復興計画の完全な実施を困難にしている(43)。」

このため「東京都の区域内において施行せられる重要施設の基本的計画であって、東京都における都市計画及び都市計画事業並びに前条の目的を達成するため必要な施設の計画及び事業の基準となるもの」を首都建設計画とすることとした（第2条）。このように首都建設法に基づく首都建設計画は、道路、河川、鉄道、下水道などの重要施設の整備を中心に、首都である東京都の戦災復興を図ろうとするものであった。

② まちづくりの手続

首都建設法の制定は、憲法第95条の規定により、東京都の住民投票に付することとされ、その費用も東京都の負担とされた（附則）(44)。ただし、法律に基づいて策定される首都建設計画の内容に対しては、直接地域住民の意見を反

映させる規定はなかった。

この首都建設計画を作成し、その実施の推進を行う機関として首都建設委員会が総理府の外局としておかれた（第3条、第4条）。首都建設委員会は、内閣総理大臣の任命する委員9人として、建設大臣、衆議院議員1人、参議院議員1人、東京都知事、東京都議会議員1人、両議院の同意を経た学識経験者4人をもって組織することとされた（第5条）。

ただし、その実効性の担保については、国、東京都の区域内の関係地方公共団体及び関係事業者は、首都建設計画の作成及び実施にできる限り協力し、援助を与えなければならないと規定されるにとどまっていた（第10条）。委員会の権限も、国、東京都の区域内の関係地方公共団体及び関係事業者に対し、所管の施設計画の決定及び事業の施行又は許可、認可の行政処分について、計画を尊重するように勧告することができることと、必要と認めるときには、計画に基づく事業の実施に関し、当該事業執行者に勧告することができるだけだった（第11条）⁽⁴⁵⁾。

結局、首都建設法は、十分な成果を上げることができず、その後も首都への過度の産業及び人口の集中とこれに伴う環境の悪化がすすみ、首都における重要施設の整備を一層推進する必要があるとの認識から、昭和31年に首都建設法を廃止し、首都圏整備法が制定されることとなった⁽⁴⁶⁾。

（2）首都圏整備法

① 法律の目的

首都建設の問題すなわち首都が過大都市化していくことを防止する問題は、与党内において予算編成上の重要政策として採択され、議員立法として首都整備法を国会に上程する準備が進められていた。しかし、重要な国家行政機関の設置を伴う法案は、慣例により、また成立後のその円滑な運営を図る意味から

も政府提出とすべきであるとの与党内の意見により、議員立法から政府提出に切り替えられた(47)。

こうして、政府から提案された首都圏整備法は、東京都及びこれと社会的、経済的に密接な関係を有する政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域を首都圏としている。そして、その地域の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、我が国の政治、経済、文化の中心にふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的としている（第1条）。首都圏整備法の前身である首都建設法が首都としての東京都の復興を目的としたように、また首都圏整備法も我が国の政治、経済、文化の中心としての首都圏の特殊性に着目している。本来は、首都圏に暮らす地域住民の暮らしやすさが考慮に入れられるべきであると考ええる。

② まちづくりの手續

首都圏整備法では、従来の首都建設委員会を発展的に解消し、総理府の外局に委員長と委員4人で組織する首都圏整備委員会を設置した。委員長には、国務大臣が充てられる。委員会は、首都圏整備計画の作成並びにその実施に関する事務の調整及び、その実施の推進を行う権限を有している。すなわち、首都整備を責任もって処理するためには専任の国務大臣を置き、首都建設委員会のように単なる勧告権限を持つだけでなく、もっと実体的な権限を持つ国家行政機関に首都建設委員会を拡充改組することが必要であると考えられていた(48)。また、委員会は、毎年度、内閣総理大臣を経由して国会に対し首都圏整備計画の作成及びその実施に関する状況を報告するとともに、その概要を公表しなければならないとされていた（第30条の2）。このほか、委員会には諮問機関として首都圏整備審議会が置かれた。

首都圏整備委員会は、昭和49年の国土庁設置法により廃止され、代わりに首都圏整備審議会が内閣総理大臣の諮問に応じて、調査審議を行うこととされた。その後、首都圏整備審議会は、昭和53年の「審議会等の整理等に関する法律」により廃止され、代わりに国土審議会において調査審議されることとなった。

首都圏整備計画は、基本計画、整備計画及び事業計画からなる（第21条）。基本計画には、整備計画の基本となるべき事項として首都圏内の人口の規模、土地利用について定める。整備計画は、首都圏の中心部をなす既成市街地、その外周に接する近郊地帯及び市街地開発区域ごとに、宅地の整備、道路、鉄道その他必要な都市施設のうち根幹となるべきものの総合的計画である。実施計画は、この整備計画の実施のため必要な毎年度の事業についての計画である。

首都圏整備計画は、内閣総理大臣（当初は委員会）が関係行政機関の長、関係都県及び審議会の意見をきいて決定する（第22条第1項）⁽⁴⁹⁾。この際、必要があると認めるときは、関係行政機関の長、関係地方公共団体及び関係事業者に、資料の提出、意見の開陳、説明その他の協力を求めることができると定められている（第22条第2項）。そして、決定された後に、これを広く公表し、利害関係者は、意見の申出ができることとされている（第22条第3項、第4項）。

また、内閣総理大臣（当初は委員会）は、既成市街地への産業及び人口の集中傾向を緩和し、首都圏の地域内の産業及び人口の適正な配置を図るため必要があるときには、工業都市又は住居都市として発展させることを適当とする既成市街地の周辺地域内の区域を都市開発区域（当初は市街地開発区域）として指定することができることとなっていたが、この指定をするとき、内閣総理大臣（当初は委員会）は、関係地方公共団体及び審議会の意見をきくとともに、関係行政機関の長に協議しなければならないこととされている（第25条）⁽⁵⁰⁾。ここには、直接住民の意見を反映する規定はないが、地域住民の暮らしやすさを念頭において、その意見を反映する規定が置かれるべきである。

さらに、首都圏整備法では、首都の過大都市化の傾向を防止するため、この都市開発区域（当初は市街地開発区域）を整備するほか、既成市街地の近郊の緑地地帯（グリーンベルト）として近郊整備地帯を設定することとなっていた（第24条）。

一方、首都における重要施設の整備を推進するための方策として、実施計画に基づく事業は、当該事業に関する法律の規定に従い、国、地方公共団体又は関係事業者が実施するが、これらの者は整備計画及び事業計画の実施に関し、できる限り協力すべきこととしている。また、内閣総理大臣（当初は委員会）

は、必要があると認めるときは、関係者がそれぞれの事業法に基づいて行う事業について、整備計画又は事業計画の実施に関し勧告し、その勧告によって採られた措置その他整備計画又は事業計画の実施に関する状況について報告を求めることができることとなっている（第29条）(51)。

また、当時、国土総合計画法と首都圏整備計画との調整については、北海道総合開発計画との調整が北海道開発庁長官の意見を聴いて行われるのと同様に、首都圏整備委員会の意見聴取の規定が国土総合開発法に置かれた（第55条）(52)。

（3）首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律

① 法律の目的

首都圏整備法では、市街地開発区域の整備に関し必要な事項は、別に法律で定めることとなっており、このための特別立法として、昭和33年に首都圏市街地開発区域整備法が制定された。また、首都の過大都市化を防止する制限とともに、市街地開発区域を工業衛星都市として積極的な育成発展を図ることを目指して、工業団地の造成を円滑に進めるための工業団地造成事業についての規定が昭和37年の首都圏市街地開発区域整備法の改正で新たに盛り込まれた。

さらに、首都圏市街地開発区域整備法は、昭和40年に「首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律」に題名が改められるとともに、同時に首都圏問題の解決の強力な推進を目的とする改正が首都圏整備法についても行われた。この結果、新たに首都圏整備法に、近郊整備地帯と都市開発区域の指定に関する規定が設けられた。近郊整備地帯は、既成市街地の近郊で、その無秩序な市街地化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域に指定することができる（第24条）。近郊整備地帯以外の従前の市街地開発区域を都市開発区域と改称し、工業都市、住宅都市のみ

に限定せず、研究学園都市、衛星開発都市の性格を有する都市としての発展も期待することとなった（第25条）。

② まちづくりの手續

首都圏市街地開発区域整備法により、委員会が定めた「市街開発区域に関する整備計画」に従って、建設大臣が都市計画を決定することが努力義務とされた（53）。

昭和37年の改正で盛り込まれた工業団地造成事業は、「市街地開発区域に関する整備計画」に基づいて行われ、建設大臣は工業団地造成事業の施行について都市計画法の手續によって、都市計画として決定することができることとされた。そして、工業団地造成事業は、都市計画事業として行われ（第6条）、当時施行者は、都県もしくは都県の加入する一部事務組合または日本住宅公団とされていた。工業団地造成事業のための土地については収用が認められるとともに、都市計画事業として決定された工業団地造成事業の予定地では、建築行為が制限された。また、土地収用法等による収用等の場合の土地提供者等の譲渡所得等に対する租税特別措置法上の所得税または法人税の軽減措置を、工業団地造成事業のための収用の場合にも認めている。

このほか、施行者は、造成敷地の処分及び管理に関する計画を定め、首都圏整備委員会に提出しなければならないこととなっていた（第18条）。また、造成された工場敷地の譲受人は公募され（第21条）、その選考にあたって、工業等の制限に関する法律による工業制限区域から工場を分散する者を優先するとの規定が設けられている（第23条）。さらに譲受人は、製造工場の建設計画を定めて施行者の承認を受けるとともに（第24条）、敷地に関する権利の処分について制限を受け、造成工事完了の公告日から10年間は敷地の譲渡または賃貸について施行者の承認を必要と規定している（第25条）。第24条の規定の違反者には敷地の譲渡契約が解除されるとともに罰則も課せられる（第24条、第36条）（54）。

このような事業を行う基礎となる計画である「市街開発区域に関する整備計

画」について、直接地域住民の意見を反映する規定はないが、工業団地造成事業が都市計画事業として行われることから、都市計画法の手続によって地域住民の意見が聴取されることとなる。

昭和40年の改正では、従前の首都圏整備計画は、既成市街地と市街地開発区域間あるいは市街地開発区域相互間にまたがるものについては、道路をはじめとする交通施設に関する事項のみが掲げられていたが、首都圏の交通通信体系、水の供給体系を広域的に整備する必要性から関連事項が広く規定されることになった（第21条）。これに伴い、水資源開発促進法の規定する水資源開発基本計画と首都圏整備計画との調整は、内閣総理大臣が首都圏整備委員会と水資源開発審議会の意見をきいて行うものとされた（水資源開発促進法第11条）。

このように地域の秩序ある開発を目的とする大都市圏の整備は、そのほとんどを国の事業として行うことを前提に、計画策定手続は、関係省庁の意見を調整することに主眼がおかれているが、地域住民の意見を反映することも考慮に入れられるべきであると考えられる。

「首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律」では、従前の首都圏市街地開発区域整備法の市街開発区域における首都圏整備計画に従った都市計画決定について規定されていた建設大臣の努力義務を、新たに近郊整備地帯及び都市開発区域について課している。その際、建築基準法に規定する用途地域の指定は、関係市町村の意見を聞いた都県知事の申し出によることとした（第3条）⁽⁵⁵⁾。

また、工業団地造成事業について規定が追加され、事業の周知義務、土地建物の先買い、土地の買い取り請求、生活再建のための措置が後述の「近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律」及び新住宅市街地開発法にならって設けられた（第3条の2～第7条）。

さらに、都市開発区域への工場誘致をより積極的に推進するため、同区域内における工場の新增設に関し、不動産取得税または固定資産税の軽減課税を行った地方公共団体については、地方交付税法上の基準財政収入額の算定に関する特例措置を講じている（第33条の2）⁽⁵⁶⁾。

(4) 首都圏の既成市街地における工業の制限に関する法律

① 法律の目的

首都圏整備法では、既成市街地への産業及び人口の過度の集中を防止するため、大規模な工場その他人口の増大をもたらす原因となる施設の新設又は増設を制限する必要があるときには、別に法律で定めるところにより、当該施設の新設又は増設を制限する必要がある既成市街地内の区域を工業等制限区域として指定することができることとなっていた。このための特別立法として、昭和34年に「首都圏の既成市街地における工業の制限に関する法律」が制定された。

② まちづくりの手続

同法は、東京都区部の特に人口増加の著しい区域を工業等制限区域として定め、大規模な工場に加え、大学及び各種学校について東京都知事の許可がなければ新設できないこととしていた（第4条）⁽⁵⁷⁾。そして、知事がこの許可又は不許可の処分をするには、あらかじめ、産業政策及び文教政策との調整を図るため、関係行政機関の長の承認を受けなければならないこととなっている（第8条）。ただし、この具体的な工業等制限区域の地域指定は、政令によって行われているが、ここに地域住民の意見を反映する規定を設けるべきであると考えられる。

また、違反に対する措置として、知事は、制限施設の使用制限を命ずることができることと規定している（第11条）。知事は、このための立入調査権も有している（第12条）。さらに、使用制限の処分を行おうとする場合には、事前に公開による聴聞を行うことを要する旨を定めている（第13条）。第4条、第11条の違反に対しては、罰則も設けられている（第17条）⁽⁵⁸⁾。

(5) 首都圏近郊緑地保全法

① 法律の目的

首都圏整備法24条の規定を受けて昭和41年に制定された首都圏近郊緑地保全法は、首都圏の近郊整備地帯において良好な自然の環境を有する緑地を保全することが、住民の健全な生活環境を確保するために欠くことのできない条件であることから、その保全を目的としている（第1条）。これは、当時、従来の近郊地帯は、無秩序な市街化が進み、緑地は荒廃の一途をたどっており、緊急に法制上及び財政上の特別の措置を講ずる必要性が認識されたためである。

② まちづくりの手續

首都圏整備委員会は、あらかじめ、関係地方公共団体及び首都圏整備審議会（後に国土審議会）の意見をきいて近郊緑地保全区域を指定し（第3条）、当該区域内における行為の規制、近郊緑地特別保全地区の指定の基準について、首都圏整備計画の一環として近郊緑地保全計画を定めることと規定している（第4条）⁽⁵⁰⁾。ここに、地域住民の意見を反映する規定を設けるべきであると考えられる。

近郊緑地保全区域内においては、建築物の新築、宅地の造成のように土地の形状を著しく変更するものについて都県知事に対して届出を要し、都県知事は必要があると認めるときには、これに対して必要な助言又は勧告をすることができる（第8条）。

また、近郊緑地保全区域のうち、特に良好な自然の環境を有し、地域住民の健全な心身の保持、増進又は公害、災害の防止の効果が特に著しい地区について、近郊緑地特別保全地区として、建設大臣が都市計画法の定める手續によって都市計画の施設として指定することができる（第5条）。

この地区内においては、建築物の新設、宅地の造成のように土地の現状を著しく変更する行為について、原則として都県知事の許可を受けなければならない。無許可で禁止行為を行った場合には、あらかじめ聴聞の上現状回復を命じられる。許可を受けることができないため損失を受けた者に対しては、通常生ずる損失を補償する。土地所有者から都県知事の許可を受けることができないためその土地の利用に著しい支障をきたすことにより当該土地を買い入れるべき旨の申し出があった場合には、これを時価で買い入れるものとしている(60)。

(6) 近畿圏整備法及び中部圏開発整備法

① 法律の目的

首都圏の整備は、その成果を挙げるためという理由で、上述のように国土総合開発法の体系には組み込まずに、別に圏域の中で整備を総合的に促進することとなった。この考え方は、大阪や名古屋を中心とする大都市圏にも拡張され、近畿圏及び中部圏についても整備法が制定された。

第一に、昭和38年に制定された近畿圏整備法は、近畿圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、首都圏と並ぶ我が国の経済、文化の中心としてふさわしい近畿圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的としている(第1条)。また、関連立法として、近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律(昭和39年)、近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律(昭和39年)、近畿圏の保全区域の整備に関する法律(昭和42年)が制定されている。

第二に、昭和41年に議員立法の形で制定された中部圏開発整備法は、中部圏の開発及び整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、例えば東海地方と北陸地方の相互間の産業経済の関係の緊密化を促進するとともに、首都圏と近畿圏の中間に位する地域としての機能を高め、我が国の

産業経済において重要な地位を占めるにふさわしい中部圏の建設とその均衡ある発展を図り、あわせて社会福祉の向上に寄与することを目的としている（第1条）。関連立法には、中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律（昭和42年）がある。

また、昭和41年には、「首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」が制定され、新産業都市建設促進法及び工業整備特別地域整備促進法に基づく地域と基本的には同様の、関係都府県の地方債の増額発行を許可することと、財政力補正を適用した利子補給、関係市町村に対する国の補助金のかさ上げを定めている⁽⁶¹⁾。

戦後の高度成長期における産業と人口の大都市への集中は、無秩序な市街化を招き、そのために効率的な公共投資が行われにくく、社会資本整備が追いつかないという大都市に特有の問題を深刻化させた。一方で、農林業を主としていた地域は、次第に過疎の問題に悩まされることになる。我が国の立法は、その時々このような政策課題に応じて、大都市圏の社会資本整備の促進を図る法律、あるいは、発展の遅れた地域の開発を援助する法律をつくっていき、全体として我が国のまちづくりの法体系は複雑なものとなっていった⁽⁶²⁾。

② まちづくりの手續

近畿圏整備法では、近畿圏整備本部が総理府の機関として設置され、その長である近畿圏整備長官には国務大臣が充てられていた。（第3条、第5条、後に削除）そして、近畿圏整備計画は、近畿圏整備長官が立案し（後に削除）、内閣総理大臣が、関係府県、関係指定都市（地方自治法第252条の19第1項の指定都市）及び総理府に付属機関として置かれた近畿圏整備審議会の意見をきくとともに、関係行政機関の長に協議して決定することになっていた（第9条）。

この審議会の構成には、「関係行政機関の職員、関係府県の知事及び関係指定都市の市長、学識経験者」とされていた政府原案に加え、「関係府県及び関係指定都市の議会の議長、関係指定都市以外の関係市を代表する者、関係指定

都市以外の関係市の議会の議長を代表する者、関係町村の町村長を代表する者、関係町村の議会の議長を代表する者」が新たに衆議院の修正で加えられた。地域住民の意見は、直接これを聴取するのではなく、地方議会の代表者を審議会構成員とすることで間接的にこれを反映できると考えられている。

近畿圏整備本部は、昭和49年の国土庁設置法により廃止され、これに伴い整備計画に関する近畿圏整備長官の立案もなくなった。また、近畿圏整備審議会も、昭和53年の審議会等の整理等に関する法律により廃止され、代わりに国土審議会において調査審議されることとなった。

中部圏開発整備法では、近畿圏整備法と同様に、中部圏開発整備本部が総理府の機関として設置され、その長である中部圏開発整備長官には国務大臣が充てられていた。(第3条、第5条)さらに、中部圏の開発及び整備に関する重要事項を調査審議するため、関係県は、その協議により規約を定め、共同して、中部圏開発整備地方協議会を設置することとなっている。また、関係県のこの協議については、当該県の議会の議決を経ることとなっている。

この中部圏開発整備地方協議会は、関係県の知事及び関係指定都市(地方自治法第252条の19第1項の指定都市)の市長、関係県及び関係指定都市の議会の議長、関係指定都市以外の関係市の市長を代表する者につき関係県の知事が協議して任命する者、関係指定都市以外の関係市の議会の議長を代表する者につき関係県の知事が協議して任命する者、関係町村の町村長を代表する者につき関係県の知事が協議して任命する者、関係町村の議会の議長を代表する者につき関係県の知事が協議して任命する者、学識経験者のうち関係県の知事が協議して任命する者で構成されている。(第8条)

中部圏開発整備計画は、基本開発整備計画(基本計画)及び事業計画から成り、関係県は、その協議により、中部圏開発整備地方協議会の調査審議を経て基本計画の案を作成し、これを中部圏開発整備長官に提出する(第10条)。中部圏開発整備長官は、この案に基づいて基本計画を作成し、内閣総理大臣が中部圏開発整備審議会(事業計画については、審議会及び関係県)の意見をきくとともに、関係行政機関の長に協議して、決定することとなっていた。そして、内閣総理大臣が、基本計画の決定をするに当たって、基本計画が関係県の提出

した案と著しく異なるものである場合その他特別の必要があると認める場合には、関係県の意見をきくものとされている。(第11条) このように中部圏開発整備法では、県の役割が首都圏整備法、近畿圏整備法と比べて大きく位置づけられているが、一方地域住民の意見は、地方議会の代表者を通じて間接的に反映するという考え方がとられている。

中部圏開発整備本部は、昭和49年の国土庁設置法により廃止され、これに伴い関係県は基本計画の案を国土庁長官に提出し、国土庁長官が基本計画を作成することとなった。また、中部圏開発整備審議会も、昭和53年の審議会等の整理等に関する法律により廃止され、代わりに国土審議会において調査審議されることとなった。

(7) 社会資本整備のための法

① 法律の目的

大都市圏の地域に着目した立法のほかに、社会資本整備の対象事項別に視点を当てた法律がある。昭和26年に新土地収用法が制定された後に、高度経済成長の基盤となる社会資本の計画的な整備を目的とする法律がつくられはじめた。その中には多くの道路の整備に関する立法がある。これらの法律は、国土の開発を前提としたものであるが、まちづくりにも大きくかかわっている。

昭和28年に制定された「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」は、昭和27年に制定された道路法が規定する道路のほ装その他の改築及び修繕を促進して道路の整備を図り、もって自動車交通の安全の保持とその能率の増進とに寄与することを目的としている(第1条)。

その後も道路関係法令の制定が相次ぎ、昭和31年に日本道路公団法・道路整備特別措置法、昭和32年に国土開発縦貫自動車道建設法・高速自動車国道法、昭和33年に道路整備緊急措置法、昭和34年に首都高速道路公団法、昭和35年に

東海道幹線自動車国道法、昭和37年に阪神高速道路公団法、昭和38年に関越自動車道建設法、昭和39年に東海北陸自動車道建設法・奥地等産業開発道路整備臨時措置法、昭和40年に九州横断自動車道建設法・中国横断自動車道建設法、昭和41年国土開発幹線自動車道建設法がつけられた。

なお、昭和33年以降、道路整備5カ年計画の根拠法は道路整備緊急措置法に代わり、道路整備費の財源等に関する臨時措置法は廃止された。国土開発縦貫自動車道建設法、東海道幹線自動車国道法、東海北陸自動車道建設法、九州横断自動車道建設法、中国横断自動車道建設法についても、昭和41年に国土開発幹線自動車道建設法に統合された(63)。

このほか、工業用水を中心とする水資源開発のための立法としては、昭和30年の愛知用水公団法、昭和31年の工業用水法、昭和32年の特定多目的ダム法、昭和33年の工業用水道事業法、昭和35年の治山治水緊急措置法、昭和36年の水資源開発促進法・水資源開発公団法、昭和39年の新河川法がある。

② まちづくりの手續

「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」に基づき、建設大臣は、昭和29年度以降道路整備5箇年計画の案を作成して閣議決定を求め、関係都府県知事に通知することとなった(第2条)。

同時に、道路利用者がそのほとんどを負担していることを根拠に、揮発油税収入額に相当する金額を道路整備5箇年計画の実施に要する道路法及び道路の修繕に関する法律に基く国の負担金又は補助金の財源に充てなければならないこととし(第3条)、地方公共団体に対する国の負担金の割合又は補助率についても、より高率にするため政令によって特別の定めをなすことができるとした(第4条)。

これらの財政上の特別措置については、特定の税収入を特定の歳出目的に充当する目的税的な考え方は、予算の編成、税制の改正に関し、その弾力性を失わせるのみならず、将来他の事項についても同様な問題を引起すおそれがあるとの理由で財政当局の反対が強かったが、それを押し切って議員立法の形で

提案された(64)。

この結果、昭和29年に第1次道路整備5カ年計画が閣議決定された。このように我が国の社会資本整備は、まず道路、河川を中心として着手されたが、他の分野における公共事業も計画を策定することにより促進されている。これら公共事業に関する国の長期計画は、現在16計画ある(65)。このうち急傾斜地崩壊対策事業5箇年計画、海岸事業5箇年計画、空港整備5箇年計画の3計画には、計画策定に関する法律上の根拠がない。

残り13計画の根拠法とその制定年は、次のとおりである。

前述の道路整備5カ年計画の第2次計画以降は、昭和31年の道路整備特別措置法、昭和32年の国土開発縦貫自動車道建設法、昭和33年の道路整備緊急措置法、昭和41年の国土開発幹線自動車道建設法に根拠規定がある。土地改良長期計画は昭和24年の土地改良法、漁港整備計画は昭和24年の漁港法、沿岸漁場整備開発計画は、昭和49年の沿岸漁場整備開発法、港湾整備5箇年計画は、昭和28年の港湾整備促進法と昭和36年の港湾整備緊急措置法、住宅建設5箇年計画は昭和41年の住宅建設計画法、下水道整備5箇年計画は昭和42年の下水道整備緊急措置法、廃棄物処理施設整備計画は昭和47年の廃棄物処理施設整備緊急措置法、都市公園等整備5箇年計画は昭和47年の都市公園等整備緊急措置法、特定交通安全施設等整備事業5箇年計画は昭和41年の交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法、治水事業5箇年計画及び治山事業5箇年計画は、昭和35年の治山治水緊急措置法、森林整備事業計画は昭和26年の森林法にそれぞれ基づいている。

このうち、昭和24年に議員立法で制定された漁港法に基づく漁港整備計画は、その重要性にかんがみ国会承認案件とされているが(漁港法第17条)、他の諸計画に勝る重要性というよりも、その当時の法制定の経緯によるものといえよう(66)。他の計画は、例えば、閣議決定、関係行政機関の長との協議、審議会の審議、利害関係人の意見聴取の手続を行って決定されている。

本節で説明した大都市圏整備のための法は、高度成長期において人口が急増した大都市地域では、地方自治体の力で個別地域の社会資本の整備を進めることだけでは、暮らしやすいまちづくりができないので、国の政策とする必要性

から生まれてきた。さらに、社会資本の整備を促進するための財源は、個別の社会資本整備を目的とする一群の法律が、それぞれの整備計画を立てることによって確保されてきた。したがって、まちづくりの手續においても、個々の社会資本整備を所管する関係省庁の意見を調整することに主眼がおかれている。本来は、地域住民の意見を反映しながら、基礎自治体が主体的に調整していくという手續が必要であると考えられる。また、まちづくりに関係する計画の体系は、圏域ごと、事業ごとに複雑となり、住民にとって理解が難しいものとなっていった。

第2章注

(19)西谷剛「行政計画論」自治研究47巻7号(1971)140~141頁は、我が国の戦後における行政の中心的課題の変遷を、終戦直後の都市農村の復興、昭和20年代の資源開発、昭和30年代の工業開発、昭和30年代後半の過大都市防止と地域格差の是正、昭和40年代以降の人間生活の向上と捉えている。

(20)「条例」となっているが、地方公共団体による自治立法ではなく、勅令(明治21年勅令62号)であった。この東京市区改正条例については、荒・前掲注(3)51~63頁、越沢明『東京の都市計画』(岩波書店、1991)2~10頁参照。

(21)まちづくりの費用とその財源の関係については、市区改正の費用に充てるため、東京市において地租、営業税、家屋税に付加税を課し、公債も発行できることとなっていた(第3条、第12条)。

(22)真砂・前掲注(18)141頁。

(23)森林法については、第3章第2節参照。

(24)荒・前掲注(3)144頁。

(25)都市計画の財源については、都市計画調査会における大蔵省の反対により自主財源の確保がきわめて不十分になった。原案にあった国庫補助の規定が全面削除された結果、道路は道路法、河川は河川法と個々の土木事業として国庫補助を受ける方法のみが残された。地租や営業税の付加税として特別税の賦課は認められたが、当初予定していた土地増加税も認められなかった。

旧都市計画法第8条は、「公共団体ハ第4条又ハ第6条ノ費用ニ充ツル為左ノ特別税ヲ賦課スルコトヲ得」、「但シ府県費ヲ市ニ分賦スル場合ニ於テ市ガ営業税、雑種税又ハ家屋税ヲ賦課スルトキハ主務大臣ノ許可ヲ受ケ其ノ税率ヲ定ムヘシ」、「一 地租割 地租百分ノ十二半以内」、「二 国税営業税割 国税営業税百分ノ十七以内」、「三 営業税、雑種税又ハ家屋税 各府県税十分ノ四以内」、「四 其ノ他勅令ヲ以テ定ムルモノ」(第2項)と規定するにとどまった。このため、内務省令で実施できる受益者負担金制度を道路新設・改築、下水道、河川改修の都市計画事業に広く採用した。馬咲子

「開発利益の還元と土地税制」企業法学第1号（商事法務研究会、1992）28
6頁。

越沢・前掲注(20)15～31頁によれば、我が国においては、このような自主財源の不足のため、平常時には都市計画の実施がはかどらず、例えば関東大震災の災害や戦災の復興及びオリンピックのように国家的行事に関連した施設整備において都市計画が実施される傾向が強く、開発利益の公共還元により社会資本整備を行うという都市改造は平時では不可能に近かったことが指摘されている。

(26)越沢・前掲注(20)156～175頁。

(27)荒・前掲注(3)48～50頁、佐藤竺『日本の地域開発』（未来社、1965）3～30頁。

(28)TVA（Tennessee Valley Authority）は、1929年の世界恐慌につづく大不況からの経済たて直しのためのニュー・ディール政策の一環として、1933年にルーズヴェルト大統領によって創設され、テネシー河流域にダムを建設し、洪水防止、灌漑、電力開発を目的としている。

(29)第13回国会参議院経済安定・建設連合委員会会議録4号4頁（昭27.6.5）。

以下、法律の概要について参議院の会議録を引用しているのは、まちづくりのための法律が重要法案として衆議院で修正される場合が多いことから、修正理由を含めた法律の制定理由の説明が参議院でなされることによるものである。

(30)その後昭和44年に「新全総」と呼ばれる第2次計画、昭和52年に「三全総」と呼ばれる第3次計画、昭和62年に「四全総」と呼ばれる第4次計画が作成された。また、平成7年から国土審議会において、新しい全国総合開発計画の策定に向けた調査審議が始められ、平成10年3月に西暦2010～2015年を目標年次とする「21世紀の国土のグランドデザイン」が第5次の全国総合開発計画として閣議決定された。そこでは、特に、現在、国土計画の理念を明確化することの要請や地方分権、行政改革の諸改革に対応する必要性が生じていることから、国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行い、新たな国土計画体系の見直しを目指す旨が述べられている。

- (31) 荒・前掲注(3)56～59頁、佐藤・前掲注(27)55～95頁、第7回国会参議院内閣委員会会議録28号8、12～14頁(昭25.4.30)、同30号11～12頁(昭25.5.2)、第13回国会参議院経済安定・建設連合委員会会議録1号1～3頁(昭27.4.16)、同経済安定委員会会議録13号2～3頁(昭27.6.7)。
- (32) 平成11年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が成立し、施行後は、第3条は改正されて、申出に対する内閣の回答義務が加えられる。
- (33) 荒・前掲注(3)59～60頁、佐藤・前掲注(27)96～118頁、155～170頁、第7回国会参議院内閣委員会会議録13号1～4頁(昭25.3.28)、第10回国会参議院内閣委員会会議録30号2～3頁(昭26.5.26)、同32号3頁(昭26.5.29)。また、北海道開発庁設置後の北海道の公共事業費は、一括して北海道開発庁に計上され、その後農林省、運輸省、建設省に移し替えをして執行されていた。翌昭和26年の法改正により、国が行う直轄事業は直接国が執行するために、国の執行機関として北海道開発局が札幌市に置かれた(第11、13条)。地方支分部局であるこの北海道開発局が開発計画の調査に関する事務の外、農林省、運輸省、建設省の直轄事業を実施することになった(第12条)。
- (34) 塩野・前掲注(3)134頁は、議員立法が予算措置を直接伴わず、かつ法律自体では専門技術的事項を政令にゆだねている地域開発計画立法及び大規模公共事業計画立法に集中していることを指摘し、地域の要望があるとみられたものに基づく立法作業により、国土開発立法の非体系的とまでいわれる程の隆盛がみられたと述べている。
- (35) 新産法に基づく新産業都市は15地区、工特法に基づく工業整備特別地域は6地区が指定されているほか、テクノポリス法に基づき昭和63年度末までに26地域の開発計画が承認され、頭脳立地法に基づき平成5年度末までに26地域の集積促進計画が承認されている。

平成10年11月の地方分権推進委員会第5次勧告は、このようなモデル型地域振興計画(法)は、サンセット方式がなじむとしており、新産法に基づく新産業都市建設基本計画と工特法に基づく工業整備特別地域整備基本計画については存在意義や実効性が希薄なものとなっていることから廃止も含めて

検討、テクノポリス法及び頭脳立地法については対象地域の重複が見受けられることから統合することの検討を勧告している。

(36)既に多極法に基づき、東京圏における交通混雑、住宅問題、環境問題の大都市問題の解決を図るため、東京都区部以外の例えば、横浜、幕張、八王子の地域を業務核都市として重点的に整備することが先行しているため、地方拠点都市法によるオフィスをはじめとする産業業務施設の地方分散施策との整合性が問われている。

(37)第123回国会参議院建設委員会、地方行政委員会、農林水産委員会、商工委員会、逓信委員会、土地問題等に関する特別委員会連合審査会会議録1号3頁(平4.5.22)における自治大臣の法案審議における答弁。

(38)荒・前掲注(3)76～83頁、佐藤・前掲注(27)170～171頁。

また、前掲注(35)地方分権推進委員会第5次勧告は、計画策定主体について、できる限り市町村(又はその広域連合)が計画の作成を行う仕組みを基本とする方向に改めるとともに、地域振興には到達すべき目標の設定や期限の設定が必要であり、地方公共団体の過度の依存体質を温存しないためにも、今後は、原則として条件不利地域振興計画(法)について期限を設ける必要があることを勧告している。

(39)平成10年に制定された中心市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律(中心市街地法)では、さらにこれを進めて、主務大臣の基本方針に即して市町村が基本計画を作成し、これを主務大臣及び都道府県に送付することにより必要な助言を受けるという枠組みとなり(第5条、第6条)、地域指定という規定は設けられていない。

(40)大分地判昭54・3・5行集30巻3号397頁。

(41)最一小判昭57・4・22民集36巻4号705頁。

(42)兼子仁「行政争訟法」杉村敏正＝兼子仁『行政手続・行政争訟法』(筑摩書房、1973)279頁。

(43)第7回国会参議院建設委員会会議録10号1～2頁(昭25.3.25)。

(44)憲法第95条は、一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意

を得なければ、国会は、これを制定することができないと規定している。第7回国会参議院建設・地方行政連合委員会会議録1号5頁(昭25.3.25)によれば、首都建設法は、先に都市計画法の特別法として住民投票が行われた広島平和都市建設法にならって、憲法第95条に基づく住民投票が行われた。他の例としては、長崎国際文化都市建設法、旧軍港市転換法がある。

(45) また、事業に対する国からの特別の助成は、わずかに「計画に基づく都市計画事業の用に供するため、必要と認めるときは、その事業の執行に要する費用を負担する公共団体に対し、普通財産を譲渡することができる」ことだけが法定されていた。

(46) 荒・前掲注(3)63～64頁、佐藤・前掲注(27)118～133頁、前掲注(44)1～5頁。

なお、第24回国会衆議院建設委員会議録第19号8頁(昭31.3.28)によれば、制定時に憲法第95条の規定に基づく住民投票を行った首都建設法の廃止に住民投票が必要かどうかについては、首都圏整備法が首都建設法の趣旨を継承し、首都建設計画、首都建設委員会の拡充強化を図るものであるので、住民投票を要しないと首都圏整備法の提案者は考えていた。同様に、首都圏整備法で東京都以外に拡大された地域の住民投票についても、憲法第95条の要件は、地方公共団体が特定されること、地方公共団体の組織、運営について特別の規律を定めていることが要件とされるが、首都圏整備法の区域は時勢とともに変わる流動的なものであり特定されておらず、また、その内容も整備計画、事業計画への関係地方公共団体の協力、強制力を持たない委員会の勧告にとどまり組織、運営について特別の規律を定めるものでないとの理由で必要なしと考えられていた。

しかし、地方公共団体の協力、強制力を持たない委員会の勧告という法律の仕組みは、首都建設法も首都圏整備法も同じであり、対象地域が首都建設法は「東京都」であり、首都圏整備法は「東京都と政令で定める周辺地域」であることのみが異なっている。対象地域を法律で定める場合のみ住民投票が必要で、政令の場合は必要がないとするのは、地方自治の独立性を尊重する憲法第95条の立法趣旨と矛盾すると考えられる。

- (47)木崎茂男『首都圏整備法の解説』（信濃教育会出版部、1956）13～14頁。
- (48)木崎・前掲注(47)11頁。
- (49)平成11年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が成立し、施行後は、第22条第1項は改正され、関係都県からの意見の申出に対する内閣総理大臣の回答規定が加えられる。
- (50)平成11年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が成立し、施行後は、第25条第2項が準用する第24条第2項が改正され、関係地方公共団体からの意見の申出に対する内閣総理大臣の回答規定が加えられる。
- (51)国の地方公共団体に対する財政上の措置は、市街地開発区以内において事業計画の実施にあたり必要な小学校の建設費に対する3分の1以内、中学校の建設費に対する2分の1以内の補助を規定したにとどまった。なお、この規定は、昭和39年の義務教育諸学校施設費国庫負担法の改正により全国に認められることとなった。

法案審議においては、北海道開発計画と同様に首都圏整備計画についても予算の裏づけ確保と効果的な運用のための予算の一括計上を求める意見が委員に強かった。この結果、衆議院及び参議院の建設委員会における法案可決に当たって、「政府は、本法制定に伴い首都圏整備に関する事業の強力な推進を図るため、昭和三十二年度以降の事業計画に係る予算は、首都圏整備委員会の予算に一括計上し、その実施に当たっては、これを関係各省に移し替える措置を講ずること。」との附帯決議が付されたが、実施には至らなかった。

このほか、国の地方公共団体に対する普通財産の優先譲渡（第31条）、地方公共団体に対する資金の融通またはあっせん（第32条）、地方公営企業の建設に充てる企業債の許可に関する規定が置かれている（第33条）。

- (52) 荒・前掲注(3)65～68頁、佐藤・前掲注(27)138～151頁、第24回国会参議院建設委員会会議録16号6～9頁(昭31.3.20)、同19号7～8頁(昭31.3.29)、同22号4～6頁(昭31.4.10)、同25号6頁、同衆議院建設委員会会議録第22号3～4頁。

- (53)同様に、事業計画に基づく市街地開発区域の整備のための土地区画整理事業、工業用水道の敷設その他の事業を実施する地方公共団体に対する国の援助も努力義務にとどまった。第28回国会参議院建設委員会会議録22号11頁(昭33.4.15)、同24号2～3頁(昭33.4.22)。
- (54)第40回国会参議院建設委員会会議録20号1、13～17頁(昭37.4.5)、同22号1～3頁(昭37.4.12)。
- (55)平成11年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が成立し、施行後は、都市計画の決定が、都道府県知事の機関委任事務から都道府県の自治事務に変更されることに伴って、第3条が改正される。なお、自治事務については、後掲注(419)参照。
- (56)第48回国会参議院建設委員会会議録10号1～3、8～12頁(昭40.3.18)。
- (57)地方自治法第252条の19第1項の指定都市(政令で指定する人口五十万以上の市)の区域内においては、都県が制限施設を新設し、又は増設する場合を除き、指定都市の市長の許可となる。
- (58)第31回国会参議院建設委員会会議録1号1～3頁(昭33.12.1)、同2号1～2頁(昭33.12.16)、同10号1～3頁(昭34.2.19)。
- (59)平成11年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が成立し、施行後は、第3条は改正されて、関係地方公共団体からの意見の申出に対する内閣総理大臣の回答規定が加えられる。
- (60)第51回国会参議院建設委員会会議録13号1～7頁(昭41.4.19)。
国土庁『平成10年度の土地の動向に関する年次報告』(土地白書)(1999)385頁によれば、首都圏近郊緑地保全法及び近畿圏の保全区域の整備に関する法律に基づき指定された近郊緑地保全区域は24か所9万6,840ヘクタールであり、うち特別近郊緑地保全区域は21か所2,956ヘクタールである。
- (61)荒・前掲注(3)68～70頁、第51回国会参議院地方行政委員会会議録17号13～16頁(昭41.4.14)、同26号1～2頁(昭41.6.2)。
- (62)近年の地価高騰期において、国土庁が発表した「首都改造計画」が2000年の東京23区におけるオフィス床の需要を当時の民間調査が想定する2倍以上の約5,000ヘクタールと予測したことも、このような計画体系の総合性の欠

如が一因ではないかと考えられる。この予測は、昭和60年5月に発表され、その後の批判を受けて昭和62年11月に1,600から1,900ヘクタールに下方修正された。

(63) 荒・前掲注(3)70～71頁。

(64) 第16回国会参議院建設・大蔵連合委員会会議録1号1頁(昭28.7.2)、同建設委員会会議録11号1頁、16～17頁(昭28.7.9)。

(65) 塩野・前掲注(3)141頁は、これら公共事業の長期計画(法)を実質的にはいわば総事業量計画(法)とでもいうべきと述べている。

(66) 参議院法制局50年史(1998)3～4頁。