

第五十八回国会 建設委員會議録第十号

昭和四十三年四月三日（水曜日）

午前十時三十八分開議

出席委員

委員長 加藤常太郎君

理事 金丸 信君

理事 森下 國雄君

理事 岡本 隆一君

理事 内海 清君

伊藤宗一郎君

稻村左近四郎君

大野 明君

澁谷 直藏君

葉梨 信行君

石川 次夫君

下平 正一君

吉田 之久君

北側 義一君

出席國務大臣

建設大臣 保利 茂君

出席政府委員

經濟企画庁總長 宮崎 仁君

運輸省港灣局長 宮崎 茂一君

建設政務次官 飯谷 忠男君

建設大臣官房長 志村 清一君

建設省計画局長 川島 博君

建設省都市局長 竹内 藤男君

委員外の出席者

經濟企画庁總長 山下 武君

厚生省環境衛生局長 橋本 道夫君

農林大臣官房參事官 太田 康二君

通商産業省企業局立地公害部長 矢島 嗣郎君

專門員 熊本 政晴君

三月二十八日

委員井上普方君辭任につき、その補欠として加藤萬吉君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員加藤萬吉君辭任につき、その補欠として井上普方君が議長の指名で委員に選任された。

四月二日

委員小川新一郎君辭任につき、その補欠として竹入義勝君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員竹入義勝君辭任につき、その補欠として小川新一郎君が議長の指名で委員に選任された。

四月一日

都市再開発法案の一部修正に関する請願（岡本隆一君紹介）（第三二六九号）

同（岡本隆一君紹介）（第三三三五号）

都市計画法及び都市再開発法制定反対等に関する請願（河野正君紹介）（第三四二五号）

同（広瀬秀吉君紹介）（第三四二六号）

同（福岡義登君紹介）（第三四二七号）

は本委員会に付託された。

本日の會議に付した案件

参考人出席要求に関する件

都市計画法案（内閣提出、第五十五回国會閣法第一五二号）

都市計画法施行法案（内閣提出第五六号）

○加藤委員長 これより會議を開きます。

都市計画法案、都市計画法施行法案、右兩案を一括議題とし、審査を進めます。

兩案に対し質疑の通告がありますので、順次これを許します。佐野憲治君。

○佐野（憲）委員 今回の都市計画法は、旧來の都市計画法の改正ではなくて、新しく制定された、そういう意味におきまして非常にいろいろの問題を含んでおるのでありますけれども、私、この機会に大臣に率直にお聞きしておきたいと思つたことは、現行の都市計画法につきましても、私、この機会に大臣に率直にお聞きしておきたいと思つたことは、現行の都市計画法の講義をしていただいても、都市計画法を講義するほど全くつらいことはない、学生たちも何だかばかんとおる、こういうことをしばしば耳にするわけです。そういう意味におきまして私もまた考えさせられますことは、「憲法は変わるけれども行政は変わらない」というオート・マイアーのことばが思い起こされるわけです。

そこで、新しい憲法が生まれてまいりましたも、大正八年に制定された都市計画法が今日まで続いてまいりました。しかし、今回抜本的に新しい町づくりの都市計画法を制定されようとしておる。この点につきましても、大学の教授が恥ずかしくて講義もできないという現行の都市計画法、そしてまた、それを改正しようとする点につきましても、大臣としては、率直に、どういふ点が——立法論としてもあるいは立法技術的な面から見ても一番大切な点だと思われませんか、どういふ点ですか、そういう点をまずお伺いしておきたいと思つた。

○保利國務大臣 どうも私は佐野さんのように勉強しておりませんので……法律論云々ということよりも、つまり日本の国土をどういふふう利用していくか、お互いに国民の生活環境を整備してよりよき国民の生活を持てるためには、現状ではこれを保しがたいわけでございます。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

○佐野（憲）委員 大臣の答弁の問題は後ほどまた煮詰めていきたいと思つたけれども、私が率直にお尋ねしておるのは、現行の都市計画法が、少なくとも事業主体が所管大臣である建設大臣である。いわゆる任みやすい町づくりをする、それが本来の町村の仕事であるにもかかわらず、建設大臣が主体だ、建設大臣の機関委任によつて町村が仕事を施行する。機関委任事務をとつておるわけですね。そういう点から考えてまいりますと、憲法第九十二条に、地方自治の本旨に従つて組織、運営を定めねばならない、特に第八章、地方自治の条項を設けておるわけですね。そういう意味に

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

から、どういふふうこの国土の利用をはかつていくべきであるか、特に人口、産業が近年著しく集中してまいりました地帯における市民生活、国民生活の状態というものが、あるいは交通の上から、あるいは諸般の公害の問題から日々を悩んでいる。この狭い国土を一体どういふふう効率的に利用してまいるかという問題は、まあこれは法律論を抜きにして考えなければならぬところじゃないか、そういう上からいたしまして、全国の国土総合計画が持たれ、あるいは各地域開発計画が持たれ、末端の都市計画というものが、——いわゆる都市計画にしても、土地の利用計画をどう国民生活の改善と結びつけて持っていくかということが基本的な考え方になるかと思つたわけです。したがって、そういう上から、現行法をもつてはそういう時代の今日の国情に相応していくのに非常に困難である。したがって、抜本的に一応そういう見地から見直してまいらざるべきであらうというのが、私は、この法案が生まれてきておるゆえんだ、こう理解をいたしておるようなことでございませぬ。それはなるほど、学校の講義でどういふふう言われるか、これはまた別の問題で、これは私のほうでは受け答えできません。

おきまして、大臣は地方自治の本旨とは一体どうお考えになっておられるのか、こういう点も、この機会に、まず具体的な内容に入る前に吟味させていただきますか。

○保利國務大臣 なるほど、手続関係からいいますと、現行の都市計画は建設大臣が取りきめるようになっておるようでございますけれども、しかば建設大臣が富山県の何とか町のことを一々調べてきめておられるわけじゃないので、やはり富山県の当該市町村なり知事さんなりに持ってきていただいて、なるほどごもつともでございますかというところで、一応手続関係がそうなっているというところで、本来、要するに、効率の高い住みよみ都市づくりをするということでございますから、その発意なりあるいはくふうなりというものは、当然、それはもう地域住民といいますが、その自治体においてお考えになってくる。したがって、今回の法案におきましては、そういう手続関係におきまして、すべて知事なり市町村なりにおまかせをするというふうな、大体原則的にそういう方向をとる。要するに、その地域住民のお世話をすべき公共団体がその責任を持つというように、これは大きな一統の上からいいたしまして、新しい時代の立法としては適切じゃないか、私はこう考えるわけでございます。

○佐野(憲)委員 いや、私は具体的な問題はいずれまた内容によって質疑させていただきますので、その前に、地方自治の本旨に対して一体どう理解しておられるか、こういう点です。地方自治が少なくとも日本の民主主義政治にとっては大事な基盤だ。だから憲法は第八章に特に条項を設けておる。一体地方自治の本旨とは何なんだろうか、それに基づいて組織、運営なりをきめなくちゃならないと思うのです。大臣は、地方自治の本旨とは一体どのように理解しておられるか。

○保利國務大臣 地域住民の意思によって、その地域のための行政を地域住民の意思に沿うて行なっていくようにすることが、私は自治の本旨じゃないかと考えております。

○佐野(憲)委員 まあ地方自治は、団体自治と住民自治、二つの要素が結び合って生まれておると思うのですけれども、そういう観点から考えてまいりますと、しかも政治目的のために地方自治が一つの付随的な行為として行政の効率化なりあるいは効率化なり、いろいろな問題があるわけですから、一番民主主義の基盤である政治目的、しかもこの自治権はどこから由来しておるかというこの点につきましても、私、大臣の考え方をもう少し吟味しておきたいと思うのです。

いま、たとえば、憲法に地方自治の条項を設けておる、こういう国は少ないと思えます。ドイツのワイマールにはそういうものがありました。憲法に特にそういう条項を設けておる、こういうことに対して、学説としてはいろいろな意見が出ておられます。国の統治権による委託として地方自治は憲法上認められておるのだ、あるいはまたあるいはまた許容する、そういう中から地方自治権といものは理解していかうという、こういう解釈もあるわけですね。しかしながら、地方自治の定着しておるたといえイギリスにしても、これは憲法は成文法は持ちませんが問題ないですけれども、何らその規定がない。たとえばアメリカにいたしましては、スイスにいたしましては、地方自治に對するところの憲法上の規定は何らない。北歐関係を見ても、憲法はありますけれども、特に地方自治という条項を設けておる国は少ない。しかも地方自治は定着しておる。こういう点に對して大臣にやはり考えていたいただきたいのは、地方自治権といものは、基本的人権と同じように自然法上の権利である。ですから、憲法はこれを確認したにすぎないのだ、こういうたてまえから考えてまいりますと、そういうたてまえを大臣が承認されるかどうかは一応また別の機会にお尋ねすることとして、そういう考え方に立つとするならば、現行の都市計画法が最大の欠陥を持つておるといことは、住民が参

加をする、住民が意思決定をする、この住民自治の道が閉ざされてしまつておる。団体自治の面からなると、町村並びに町村長が存在するにすぎない。だから、東京都の副知事をやっておられた鈴木さんが、ちょうどオリンピックのときに私にしみじみ話しておられたわけですが、たとえばここにオリンピックのために都市計画として体育館をつくった、片方、本来の東京都の仕事として体育館をこへつくった、この場合におきまして、都市計画として体育館をつくった場合には、建設大臣の機関委任事務としてやるわけですから、議会はこれに對して決議をするだけで、監査権は持たない。入札その他に對しても何らの規定がない。しかも機関としての東京都知事であり、東京都であり、これに對する職務命令によりまして、自治法の百四十六条ですが、これによって罷免権が発動される。全く乱暴な立場に立たされる。片方の都市計画でない体育館は、厳密な議会の論議が展開される。これは監査権が当然伴うと同時に、これに伴って入札は地方財政法によつて規定されておる。同じ体育館を建てながら、片方においては何ら議会すらも関与することができない、監査権すらない、こういう中で事業が進められておつた、こういうことが最大のやばり欠陥じゃないか、こういう点が鈴木さんが漏らしておられたわけですが、私もやはり同感だと思つたわけですね。そういう点も是正をして、本来の都市計画は一体何を目的とするのか、そのためには、地方自治の本旨に従つて住民自治なり団体自治の適合する手続関係といものは明確になつてこなければならぬじゃないか。いまのように機関委任としての形ではやはり最大の欠陥もあるし、これは大学の先生が、憲法は生まれておるけれども、大正八年の中央集権下の——しかも町村を信頼することができない、大臣が権限を持つておるのだ、それを委任するのだ、こういう形ではいままでの街路なり、あるいは公園なり下水道がやられてきたわけですね。こういうことに対

する反省なり、こういう考え方を破つて、新しい町づくりの手続の制定、これらがやはり重大な問題だと私は考えるわけですね。そういう点から考えまして、今度の都市計画の場合におきまして、大臣にお尋ねしますが、権限はあるいは県知事なりあるいは市町村長に委譲されておる面が多くあると思つておる。大臣みずからやる場合もあります。しかしながら、ここで確認しておきたいのは、大臣、一体この都市計画事業というのは、町村なり県なりの固有の事務としてできるのか、国の事務として機関としての町村長、県知事に委譲したわけですか、その点を……。

○竹内(藤)政府委員 ただいま御指摘の都市計画事業につきましては、新法の都市計画事業の項にございまして、原則としては市町村がこれを行なうということにいたしておられます。これは、都市計画事業につきましては、従来のような機関委任事務ではなくて、地方公共団体の事務だといふふうに考えておられます。ただ、学問上の、固有事務が委任事務かということにつきましては、最近では、固有事務、委任事務といふことを必ずしも区別しても実益がないんじゃないかという議論がございまして、これは解釈の問題になると思つておられますが、公共団体の事務にいたしておるわけでありまして。

○佐野(憲)委員 それじゃ、この法律の中にいろいろな大臣の指示権なり、それから代行された措置なり、いろいろな権限を留保しておるでしょう。これは固有事務の場合においては、おかしいじゃないですか。団体自治の立場に立つても、これは固有事務、本来の事務であるのに、それに対するところの指示権なり何なりのいろいろな要件がこれに留保されておるでしょう。国の事務だからこそ、あなたにまかせられるけれども、これに對して大臣としては権限を発動しますよ、場合によっては事業の施行を取りかえますよ、町村長が信頼できなかつたり、命令したことをやらなかつたら、かえてしまふですよ、首にしますよ、百四十六条を適用しますよといふことがちゃんと出ておる

加をする、住民が意思決定をする、この住民自治の道が閉ざされてしまつておる。団体自治の面からなると、町村並びに町村長が存在するにすぎない。だから、東京都の副知事をやっておられた鈴木さんが、ちょうどオリンピックのときに私にしみじみ話しておられたわけですが、たとえばここにオリンピックのために都市計画として体育館をつくった、片方、本来の東京都の仕事として体育館をこへつくった、この場合におきまして、都市計画として体育館をつくった場合には、建設大臣の機関委任事務としてやるわけですから、議会はこれに對して決議をするだけで、監査権は持たない。入札その他に對しても何らの規定がない。しかも機関としての東京都知事であり、東京都であり、これに對する職務命令によりまして、自治法の百四十六条ですが、これによって罷免権が発動される。全く乱暴な立場に立たされる。片方の都市計画でない体育館は、厳密な議会の論議が展開される。これは監査権が当然伴うと同時に、これに伴って入札は地方財政法によつて規定されておる。同じ体育館を建てながら、片方においては何ら議会すらも関与することができない、監査権すらない、こういう中で事業が進められておつた、こういうことが最大のやばり欠陥じゃないか、こういう点が鈴木さんが漏らしておられたわけですが、私もやはり同感だと思つたわけですね。そういう点も是正をして、本来の都市計画は一体何を目的とするのか、そのためには、地方自治の本旨に従つて住民自治なり団体自治の適合する手続関係といものは明確になつてこなければならぬじゃないか。いまのように機関委任としての形ではやはり最大の欠陥もあるし、これは大学の先生が、憲法は生まれておるけれども、大正八年の中央集権下の——しかも町村を信頼することができない、大臣が権限を持つておるのだ、それを委任するのだ、こういう形ではいままでの街路なり、あるいは公園なり下水道がやられてきたわけですね。こういうことに対

する反省なり、こういう考え方を破つて、新しい町づくりの手続の制定、これらがやはり重大な問題だと私は考えるわけですね。そういう点から考えまして、今度の都市計画の場合におきまして、大臣にお尋ねしますが、権限はあるいは県知事なりあるいは市町村長に委譲されておる面が多くあると思つておる。大臣みずからやる場合もあります。しかしながら、ここで確認しておきたいのは、大臣、一体この都市計画事業というのは、町村なり県なりの固有の事務としてできるのか、国の事務として機関としての町村長、県知事に委譲したわけですか、その点を……。

じゃないですか。一体そんな団体自治がありませんか。一体そんな町村長の固有事務がありませんか。

○竹内(藤)政府委員 たいだいま私が申し上げましたのは、都市計画の決定、それから都市計画事業の施行と分けて申し上げたわけでありまして。従来下水道等でやりましたのは都市計画事業でございますので、それは公共団体の事務であると申し上げたのであります。都市計画決定につきましては、たてまゝとして市町村がやることになっておりますけれども、広域的な観点からきめるようなもの、あるいは広域都市計画決定の中には固なり固なりがやる事業も相当ございますので、そういうような根幹的な事業につきましては知事、それからそれ以外の事務については市町村長、こういうふうにしていくわけでございます。市町村に授権されております都市計画の事務というのが固有事務か委任事務かというのは議論があると思っておりますけれども、私どもといたしましては、公共団体の事務だ、こういうふうな考え方をしております。

○佐野(憲)委員 それなら、一体何のために、町村のやることに對して知事が決定をする、こういう形にするのですか。町村がみずからやればよいわけです。あるものは県知事の決定になってくる、他のものは町村の議会の議を経てやる、何のために二つに分ける必要があるのですか。しかもこれに對して建設大臣がみずからの権限の発動権を法律上は握っているでしょう。一体そんな町村事務がありますか、公共団体の固有の事務がありますか。団体自治というのはいままでのような機関委任としての明確な形なり、それは避けておる。しかしながら、権限を委譲しておるのは、国政事務だけ委譲しておるのであって、本来のものとしてそこに与えたのではないでしょう。そうすると、団体自治という立場から考えてもおかしいじゃないですか。それから住民自治——本来の住民自治は、この都市計画によって自分の町が一体どうなるのだ、自分たちはどういう形においてこれに参加し

ていくのだ、町のいろいろな問題について自主的に参加する、そうして自主的に決定をして活動する、これが住民自治でしょう。そこが地方自治の基礎だといわれておる。そういう観点から考えてまいりますと、自分たちの住んでおる自分たちの地域、これをどう住みよい地域にするかという都市計画本来の目標ですが、これに對しまして一体どういうことになっておりますか。私自身が抜き書きしたのを——これは大臣のお話を聞いたほうがいいと思いますが、今度新しくなつてまいりまして、一つは、住民の地位というものは一体どういうふうなあいになつていくか。大事な住民の参加、この点につきましても私あとからまた聞きま

すけれども、一つには、住民の責務、第三条の第二項で住民の責任というのをうたつておる。第二点としては、「都市計画は、総括図、計画図及び計画書によって表示するものとする。」十四条の一項です。この表示で、自己の権利にかかる土地が、土地に関する権利の所有者が容易に判断することができるようになつておる。これは十四条の二項です。三番目には、都市計画案の縦覧期間を二週間とする。これは七条一項です。四つ目には、特定街区にかかる都市計画案は、利害関係者の同意を必要とする。十七条の三項です。これだけが住民の關係しておる条文にすぎない。たつた四つしかないわけですね。自分のところの町をつくる、その手続の作成にあつて、住民自治の立場というものは一体どこに行つてしまつたのか。また、宅地審議会あたりが指摘しておるように、重大な住民の問題だから、公聴会なり説明会なり、いろいろな形で住民の意思が反映できるように、住民が参加できるような道を講じなくてはならぬ。しかしながら、皆さんの案からはこれは全部消えてしまつたでしょう。そうすれば、大事な都市計画の中におけるところの最も大切な手続の中に住民は参加することができない。こういう点に對してどうお考えになりますか。いま申し上げたようにこの四つしかないのですよ。

ていくのだ、町のいろいろな問題について自主的に参加する、そうして自主的に決定をして活動する、これが住民自治でしょう。そこが地方自治の基礎だといわれておる。そういう観点から考えてまいりますと、自分たちの住んでおる自分たちの地域、これをどう住みよい地域にするかという都市計画本来の目標ですが、これに對しまして一体どういうことになっておりますか。私自身が抜き書きしたのを——これは大臣のお話を聞いたほうがいいと思いますが、今度新しくなつてまいりまして、一つは、住民の地位というものは一体どういうふうなあいになつていくか。大事な住民の参加、この点につきましても私あとからまた聞きま

○竹内(藤)政府委員 住民の参加というのは現行法に全く規定がございませぬので、何とか都市計画をつくる場合に住民の意見の反映ということをしなければいけないということで、答申には確かに公聴会とか説明会等を設けなければならぬというのを義務づけるという答申がございました。その後いろいろ行政の実態等から調べてまいりますと、必ずしも公聴会、説明会というふうなものも設けることが適当でないというふうなこともございまして、文書によって意見を提出する、その要旨を都市計画審議会に出しまして、都市計画審議会が判断するときの材料にするというふうな形にしたわけでございます。それ以外に、市町村がつかります都市計画につきましても、市町村の将来ビジョンを定めるような基本構想を議会の議決で定めて、それに即して都市計画をきめなければいかぬという形にいたしております。また、都市計画地方審議会は、先生御承知のように、現在でもその市町村なりあるいはその県の議会の議員の一部の方が入つておられますけれども、そういうような地方審議会というのは、各級各機関の各種の意見の調整をしなければならぬところでございますので、政令で定めることになつておると思つておるわけで、将来もそういうような地方の首長なりあるいは地方の議会の議員というものは入れていく、そういうような形で各級各機関の意見の調整の場におきまして代表を出していただいてそこで決定をする、そういうような形で住民の意見の反映をはかつてまいりたい、こういうふうな考え方をしておるわけでありまして。

○佐野(憲)委員 大臣、私が最初に申し上げましたように、少なくとも憲法にいう地方自治の本旨、いわゆる住民自治による政治目的のために地方自治体が存在しておる、この大原則を一体どう理解しておられるのか。あなたの説明しておられるところをあとから聞く予定であつたのですけれども、そうじゃないでしょう。住民が政治、自治なりにどう参加していつているか、こういうことを聞いておるのです。ほかのことを聞いておるの

じゃないのです。住民についてはたつた四項目しかないのですよ。あなたに言わせると、公聴会もやらぬ、説明会というものは法的には義務づけなかつたのだ——みずからの一番大きな影響を受ける、そうしてまた、自分たちの地域社会に参加をする、このことをどうして取つてしまつたのですか。この点につきましても、大臣、東京都市計画街路外郭環境線が発表されたときに、建設委員会にも陳情が参りました。そのときに当時の瀬戸山大臣は、確かに現行法では住民参加の道が閉ざされておる、だからこういう混乱を起したことを非常に遺憾に思う、だから新しい都市計画法を準備しておるのだ、これには住民参加の道を開きま

す、こういうぐあいに言明しておるのですよ。一体、大臣が、都市計画法作成の前において、しかもその前夜と言つてもいいくらいいときに、東京の都市計画事業が突如として住民の前にやつてこられたら、住民はびっくりしますよ。自分の住んでおるところに、ようやく家を買つたところに外郭線をつくるのだ、しかもこれは大臣の決定なんだ、おまえらに何ら相談する必要はないのだと言つてこられたら、これはたいへんな問題になつた。これに對して瀬戸山大臣は、必ず住民参加の道を開くのだ、こう言つておるのです。これは一体どうなつておるのです。

○保利(國)大臣 だんだん佐野先生の御趣意がわかつてきたような気がいたします。私は先ほどからお話を伺つておりますと、國の成り立ちというもの、長い歴史の沿革というものがあつて、アメリカはアメリカ、イギリスはイギリス、ドイツはドイツ、それぞれの國の歴史と沿革を持って発展をさせておる。日本はどつちにしなくても小さな國でございます。しかし、あまりに戦前の行政が中央集権的であつた。地域住民の意思というよりも國家意思のほうがあまりに押しつけられ過ぎたというのを反省しておるのが新しい憲法の精神でもあらうか。新しい憲法をアメリカがつくつた

ないのです。住民についてはたつた四項目しかないのですよ。あなたに言わせると、公聴会もやらぬ、説明会というものは法的には義務づけなかつたのだ——みずからの一番大きな影響を受ける、そうしてまた、自分たちの地域社会に参加をする、このことをどうして取つてしまつたのですか。この点につきましても、大臣、東京都市計画街路外郭環境線が発表されたときに、建設委員会にも陳情が参りました。そのときに当時の瀬戸山大臣は、確かに現行法では住民参加の道が閉ざされておる、だからこういう混乱を起したことを非常に遺憾に思う、だから新しい都市計画法を準備しておるのだ、これには住民参加の道を開きま

とか押しつけたとかいうことは抜きにして、これは私も自身が反省をすべきところであろう。したがって、その地域地域の行政というものは、地域住民の意思に基づいて地域住民のためにはかられるように配慮してまいらなければならぬ。都市計画法におきまして、地域住民の方々の意思が十分反映できるようにしなければならぬというその原則は、私も全然同意でございます。したがって、市町村長もしくは知事が都市計画を決定するにあたりまして、なるほど、その手続の形において佐野さんの御指摘になるようなその手続はとっていないにいたしましても、主体はどこの地域を主体といたしまして御決定を願う、国の意思を押しつけるというようなことはできるだけ避けておきたいことを本旨としてこれだけ避けておきたいことを本旨として、公聴会や説明会を省いておきたい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十分配慮をされておるようでございますから、先ほど都市局長の申し上げておったとおりでございますから、その辺はひとつ御了承いただきたいと思っております。

○佐野(急)委員 参考までにアメリカの——大臣も非常にアメリカと一体となつてというふうなことを言っておられるようで、なかなかアメリカにも参考になるものがあるのじゃないかと思うのですが、そういう意味で、アメリカに行政手続法というのがありますね。日本にはないのですが、アメリカには行政手続法というのがあります。読んでみますと、第四条ですが、行政が規則を制定する場合において、あらかじめ制定せらるべき規則について官報に公表し、その条文、内容、問題点をも国民に公示しなければならぬことになっております。規則の場合でさえ、国民に一体どういふふうに関係があるか、そういうものを先に官報に発表して、問題点も、こういう問題点がありますよというふうなことを発表して、それから公聴会その他意見を聞いて、その上で規則をき

めなくちゃならない。非常にアメリカなんか行政手続法によって厳格な規定を置いておるわけですね。いわんや、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、その事業に対しては市町村長に対して変更を命ずることもやめさせることもできる、こういう内容を含みながら、しかも住民に対しては何らの位置づけがなされておらない、保証がなされておらない、担保するところがないですね。一体こういう仕組み都市計画法というものがありませんか。私は、先ほど申し上げましたように、イギリスには成文憲法はない、しかし、地方自治だけは守られておると思つておる。もう定着しておるのです。アメリカには憲法があります。スイスにもありますけれども、しかしながら、地方自治ということも一つも書いてないのです。これは基本的人権と同じ自然法上の権利として定着しておるというわけですね。日本の場合なんというのは、大正八年にできて、しかも憲法ができておるにもかかわらず、これで押し通そう——しかも都市づくりのための事業の計画ですからね。都市計画じゃなくて、現行法は事業の計画となつておるでしょう。そういうものをいまままで持つてきて、ここで根本的な改革をする以上、やはり憲法の趣旨に従つた改正というものがなさるべきじゃないか。しかも住民自治の大事な大道を踏みはずしてしまつておる。信頼できないのですか。

東京都が招待したロブソンの報告書の抜き書きですが、大体全項目出ておりますけれども、三分の一程度だそうですが、この中でも、地方自治の尊重、住民の参加のしない計画なんというものは無意味だ、単なる行政効率にとらわれて本来の目的を失つては一体どうなるのだ、全くきびしい批判を各項目の中であげておると思つておる。私はそれはほんとうだろうと思つておる。そういう趣旨から考へてまいりますと、全くこの都市計画法なんというものは、どう説明していいのかわからない一つの内容に包まれておるのじゃないかと思つておる。

す。あなたもお読みになつたでしょう。局長さんにはロブソンの報告を読んだでしょう。さんさん手きびしいくらいに強くやつておるのは、住民自治、住民の参加、住民の理解と協力の中で進めなかつたら何にもならない、しかも、それが目的なんだ、その中から真に共同社会の意識、町づくりという世論が生まれてくるのである、単なる行政的な権力や何かでやつてやれるものじゃない、特にこの点に対して手きびしいと思つておる。これが常識だと思つておる。日本では、常識でなく、しかも住民に対して信頼することができないというところでしよう。皆さんの考え方は、住民にまかしたらとんでもないことになるかも知れない、だから大臣が最後まで権限を留保していきなはならない、国の事務だぞ、これを諸君に預けるのだぞ、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のこ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。そこで、大臣なり局長が言われるように、第三者機関としての審議会があるじゃないか。いままでの審議会はどうかですか。議会の代表その他みんなそれぞれなつておるでしょう。現行の都市計画法にあればやつたつて——その土地のこともわからない、自分の住んでおる環境が一体どうなるかとするのか、どういふうぐあいにわれわれ責任を持つか、共同社会としての利益をどうして持つていくか、そこでデイスカッションが行なわれ、討論が行なわれ、そういうみんなの理解と納得の上でやつていくことというところから出発しなければならぬのに、住民を抜きにしてしまふ。一体どうして住民を信頼することできないか、根本的なことはここにありませんかと思つておる。皆さんは、公共事業だ、権限はまかしたのだと言つても、実際はそうではなくて、国政事務としてしかまかしていな

い。しかも大事な住民自治が踏みこじられてしまつておる。住民の地位なり住民の保障が——しかも、都市計画なり何なりによつて一番影響を受けるのは住民でしょう。これは一番重大な権利制限を受けるから、地域社会のために必要なんだというものが起つてこなければ、一体本来の政治目的が達成できませんか。ただ行政効率なり行政効果をねらえば、それが目的であるならば皆さんの考え方で確かにいくと思つておる。地方自治なんというものは国の統治権によつて委託してあるのだ、だから、ある程度の権限を留保するのは当然じゃないか。統治権において承認したのだ、統治権によつて許容したのだ、だから委任事務として国の仕事をまかせるんだ、こういう考え方でいくんじゃないかと思つておる。自然法的な権利なんだ、憲法に書こうと書くまいと、そういう自然法的な権利というものがいわゆる地方自治なんだ、権限の依頼なんだ。であるとすれば、これを一体どう尊重していくか。ここから国づくりを始め、ここから町づくりを始め、ここに都市計画のねらいを置かないと、こういう混乱が起つてくるんじゃないか、かように考える。一体第三者機関にしてもこれによつてできますか。しかも政令によつて逃げてしまつておる。この法律を読んでみると、政令で定める政令で定めると、わずかのページの中に政令が四つも五つも出てくる。この政令というものを明らかにしなくては、この立法がどうなるかわからないでしよう。その大事なところはみんな政令でいつてしまえば、ますますわからなくなつてしまふ。都市計画法のためさえからいつても、これを理解しようとしても、新しい都市計画だから全部理解しようとして努力しようと思つても、政令政令、国会で審議をお願いしておつても、政令だ、その政令は何だ、まだ出てこない。政令を出してこないのに審議しろというのでしよう。第三者機関を設けてあるからというけれども、大臣、これはどうなんですか。

○保利国務大臣 佐野議員の深い憲法からくると

この法律論をもつてされておる御議論には、まことに傾聴いたしておるわけです。問題は、要するに地域住民のしあわせをどうして築き上げていくか。ある町村において都市計画を立てるとする。今日の都市化の現象というか、人口、産業の集中の傾向といえますが、いずれもその町村区域内ではどうにもできない、その町村の区域をこえて発展してしまつておる、したがつて、ここに新たな都市計画を立てようとする、なるほど、その区域内の都市計画は、その行政区内で行つて、住民の意思に基づいて策定されてくつた、しかしながら、今日の都市環境を整備していくためには、近接の市町村との関連なしには考えられないようなところをこえておるのじゃないか、したがつて、道路にいたしましても、下水道にいたしましても、やはり隣の町村との関連において考へてもらわなければならぬ、そういうことで、知事にそういうことのお仕事をお願いする。これはそれでなければ、隣の村は東から南へ道路をつける、隣の村は北から西へ道路をつける、そういうふうな計画をやられたら、本来願うところの地域住民の福祉のためにやろうとすることがちがひはぐになつてしまつて、どうにもならなくなるのではないか。そういう関係において、なるほど理論的には割り切れますけれども、実際の運営にあたりましては、その調和というものはたいへん大事じゃないか。調和なき社会というものをつくつちたいへんなこととごまかしてしまつし、やはり都市計画を策定されるにあつては、近接町村との関連においてその地域の福祉というものは増進されていくわけとごまかして、そういう調和をはかつていくところとごまかしてこの法案の一つのねらいがあるというところは御理解をいただきたい。そして、もう一つ法案の骨子といつたところは、現行法の中央集権的な時代に生まれてきたものに対する強い反省として、あくまで地域住民の意思を尊重してまいるといふ、その上に立つて策定、立案されておるといふことだけは御理解をいただきたいと思つておる。

○佐野(憲)委員 私、それらの点にも後ほど議論を深めたいと思つておるので、いまは住民参加という点でもう少し大臣の考え方を——たとえば、私が一番心配するのは、河川法の場合もそうだが、政令だ何だで逃げておられますね。ところが、岡本さんが指摘された関西電力の和知ダムが崩壊が、河川法の十三条によつて、構造基準は政令でつくらなくちゃならないとなつておる。ところが、この構造基準がまだできていなかった。河川法が新しくできてからこれだけの——河野一郎さんの時代です。政令ができていなかった。だから構造検査がやられていなかった。基準ができていなかった。こういうことが岡本さんの質疑を通じて明らかになつたわけでしょう。それから河川法の十三条の第二項に規定がある。それから三十条にはダム検査の規定を置いておるわけですね。しかしこれも実はできていなかった。やつとことしの二月の十七日にダム検査規程というものができてしまつた。こういうわけですね。国会においてはいま出されたようなある程度のものは出して、詳しくいことはいざれ政令で政令で……その政令が何年間たつてもできていない間に事故が起つてしまつた。これは岡本さんがいろいろと質疑された問題でもありますが、第三者機関として公正を確保するといふことも、都市計画地方審議会というものは置かないわけでしょう。県に置いておるわけですね。しかも、町村のことは他町村に關係があるんじゃないか、そういう場合は県知事がやる。これはいいと思つておる。県知事は、自分の町のことをやつておるのですよ。自分の町のことを自分たちできめるのに、つんぼさじきに置かれておる。自分たちは参加することはできない。決定したことによつて重大な利害關係を受ける。大事なところは県知事がやるんだ。そこで、町村長がやる場合にも、議会の議を経て、しかも審議会の第三者機関を通しておるんじゃないか、こういうわけですね。

し、この場合におきましても、条文を追うていきますと、十六条の第二項で、都道府県知事の計画案に従わなくちゃならない。ですから、議会の同意を得てきたところ、これは県の計画に従わなかつたら無効だぞ。大事なことは県知事が町村のことをきめるんだ。わずかのことは知事の承認を求め、求めるだけだからいいとしても、この場合におきましても、県の計画に従わなかつたらこれはだめなんだぞと消してしまつておるわけですね。だから、先ほど来、議会の名においてやつておるんじゃないかと言われても、これは県知事の権限によつて消してしまつておる。そうすると、実際にやつておるというものは都市計画事業に対しては一体何の権限が委譲されたのか。しかも住民は一体どうなんだ、全く切り離されてしまつておるでしょう。一体こんな住民自治というものがあつたらどうか。こんな都市計画というものは何だろ。そうなるか、日本の場合は、江戸屋敷を何とか役所にしなければならぬからということから、いろいろな沿革から出発して、それから大正八年になつてまいりますと、いわゆる産業基盤なり、あるいは戦争中は防空壕なり、こういう事業の必要上やられてきたので、ほんとうの町づくりをやるんだ、これが都市計画なんだ、こういう概念がないわけですね。一体都市計画案とは何だ。自分たちの住んでおるところを自分たちでよくするんだ。特に大臣、考へていただきたいのは——実はごね得その他は皆さん御指摘になると思つておる。住民だからだめだという考へ方を持たれるかもしれない。それは住民にも私は言ひ分はあつておると思つておる。いまままだまされてきたのは住民ですから。国のために防空壕だ何だ、防空壕を掘り終れば、あつちへ立ちのけ、あとは知らぬ顔でしょう。こういう不信感がやはり都市計画事業につきまといつておると思つておる。強権をもつてやつてきておるから。しかも、その町をつくるためにどうする

ということが前提になつていないから。しかも皆さんがどうなさる、どう考へる、こういうことが前提になつていない。このために国が援助したり何かするというのは、これは私はけつこうだと思つておる。そういう意味において、消防法を取り扱つたときでも、大蔵省あたりでは、町村消防は自治体消防だ、だから国が関与してはならないという規定がある、国が関与しないものに補助金を出すことはできないという。地方財政が不足するから補助金を出すのは当然じゃないかというのだけれども、大蔵省は、それを削つてくれ、国がこれに対する監督をし関与することができなければ、補助金は出せないじゃないかということ、一度改正案を出してまいりましたのを質疑の中で撤回していただいた。自民党の皆さんも同調して撤回していただいた。国が指導助言をする、それが関与するといふことは、自治体消防のたてまえからおかしい、こういう強い考へ方があるわけですね。それでもつていまの都市計画というものは、住みよい町づくりをするという本来の都市計画というものはだれが一体やるんですか。これはだれが決定するんですか。だれが構想を描くんですか。こういう点が非常に重大な一つの問題として、まず、具体的な内容に入る前に、こういう問題を——大臣、やはりこれを撤回してもう一べんつくり直すといふくらい考へ方を持たないですか。前の方の面もありませうけれども。

○保利国務大臣 佐野さんの御意見はよく伺ひましたが、私は、結局、今日の現状を見て、もう少し何とか住みよい都市にならないか、こうすればどうであろうか、それは国の意思でなしにその地域の意思によつて、自分たちの地域はこういうふうによつてみたいといふことを、上からでなしに、地域の方々がそういうふう考へていただいて計画を立ててもらふ。しかしながら、先ほど都市局長から申しますような道路でありますとか、下水道であるとか、水道であるとかいう基幹施設を、その小さな区域の中でどう持たたい、こう

持ったほうがいいといわれても、かりに隣の村とのつながりがいい、町とのつながりがいい、そういうことでは困るのじゃないか。そこで、やはりその行政区の長である知事のところまでそういう調整、調和をはかっていくことが大事なことじゃないか。したがって、これは佐野さんの意見を徹底していけば、地域住民一人一人みな立ててみるということになるわけですが、そうはいかぬので、やはりその地方の責任者である市町村長が、いろいろ住民の御意思によって、うちの町はこういうふうに行きたい、それをいろいろの間接的な住民参加の形において一案を具せられ、いろいろな審議機関を通じて、まあそれによからうということできめられても、それが基幹施設についてはや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いうように私は理解しますけれども、いかがでございますか。

○佐野委員 ずいぶん問題はいろいろな角度からもう少し煮詰めなくちゃいかぬと思うのですけれども、私は、やはり住民参加という、しかも前の大臣が言明しておることをあえてという問題と、もう少し皆さんの中にある住民の不信というものを払拭してもらわなければ、日本の民主主義は育たないと思うのです。それは隣がどうなるというなるということとは住民が一番よくわかるでしょう。自分たちの町をよくする基幹的な道路、しかもそれは他の地域にもつながればいい、しかし、へたをすると通過道路になってしまう、都市計画街路というものと通過道路というものの区別がつかなくなってしまう。都市計画街路が通過道路になつてしまつては——これは本来の道路でしよう。やはりいろいろの問題はありませうけれども、それらのことを、都市施設なら都市施設をどういうふうな配置するか、これは住民自身が一番関心を持たなければならぬ問題じゃないか。だから、ロブソン博士はしきりに、日本の道路はこれではどうなるのが当然ではないかということを描

描しておるわけだと思つたのです。その考え方から見てくれば、これは全くたいへんな問題を含んでおるのではないかと、このロブソン報告から私考するわけですが、大臣、やはりそういう点をもう少し考えていただきたいと思つておる。そういう点で、住民参加の道を閉ざしてしまつておる都市計画というものは、一体何のために都市計画があるのだから、だれの協力によつて都市計画をやっていくのだからか。この中で考へるのは、東大の辻法學博士も言つておられます。日本においては、やはり国家の利益、こういうものに対しては一致結束する。われわれも学生時代からすぐ軍隊に六年間も行きまして、たゞさんの人を殺しました。やはりそのときの国家利益、こういうものに対しては日本人は何ものをも犠牲にしてやる。オリンピックもそうでしょう。あるいはまた万博、ばく大な金をつき込んで、国家の利益ならこれはやむを得ないといつておるわけだ。もう一つはマイホーム。人はどうであらうとも、自分は家門の誉れ、こういうぐあいに、マイホーム、立身出世、家のためならどんな犠牲になつても、親のためなら若者にも売られていきますよというぐあいの、日本の伝統的なわが家第一主義、ただ残念なこと、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。できてないようにさしたのだから、地域共同社会のためにはみな責任を持つてやりなさいという訓練を一体やつてきたらどうか。いままで一つもやつてきてないわけだ。全部、国家のためと、わが家の名前をあげるといふことだけ教へて、地域社会を共同でやつていくという、そういう法律が一体日本にありますが、そういうものを保障しておるところの立法が一体ありますか。ないでしよう。ないからそういう觀念が育つてこないわけなんです。自分たちの任んでおるところと地域社会の利益とが一緒にならない。というところは、忍ぶところを忍ぶし、共同するところは共同する、こういう觀念をどうしてもつくらなければ、本来の

日本の民主主義政治というものはできてこないと思つたのです。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——この町づくり、都市計画は、そういうものを育てるための一つの手段としての手続法に大きな欠陥があるのではないかと、こういうことを考へるわけだ。だから、そういう点をアメリカの行政手続法なんかも参考に——どれほどきびしい規定を置いているか。国民主権、これは大臣、リンカーンのことばにある「人民の、人民による、人民のための政治」の場合でも、日本の場合に持つてきますと、いきなり最後の住民のため、住民のためにおれたち官僚はやるのだ、官僚は一生懸命勉強しておるのだ、おれがやる、おまえにまかせることにはできない、おれたちが権限を持つて指揮監督していかなければどうにもならないのだ、重大な問題に対しては罷免権も持つぞ、こういうつらな言葉でこの法律ができておるわけだ。私はここが一番遺憾だと思つた。「人民の、これはやはり民主主義の大道、「人民による、これは一つの手段だと思つています。住民の、住民による、それが結果的に住民のための地域社会なり厚生施設、住民のための政治になつていく、行政になつてくる。それを何か国家概念と一緒にいきなり住民のためにということばの中で——住民のために一体どういふ方法をとつていくのか。「住民の、住民による」ここでもやはり住民自治の大道がリンカーンによつて示されておるわけだ。ですから、若い人たちはそういう住民のためにといふことをできるだけ避けようとするが、住民の、住民による政治を一体どうしようとするのか。そのことが地域社会のためになるのだ、こういう形をとらなければ、しかもそういう国民の世論なり住民の力強い支援のもとでなければ、将来の都市計画行政というものはいかにないのではないかと、こういうことを考へる。

もう一つ大臣に指摘しておきたいのは、大臣は、こうなつてしまつたじゃないか、産業と人口が集中してしまつた、全く日本経済の成長はすばらしいが、また多くの問題を生み出した、困つたことだ、何とか手をつけなければならぬじゃないか、こういう考え方が非常に強いんじゃないかと思つたのです。それはちょうど明治時代における都市計画は大名屋敷をぶつこわしてそこに役所をつくるということから出発して、欧州大戦あるいは他の戦争の影響を受けていろいろ改正がありましてけれども、常にその当面する事業のために都市計画が道具として使われてきた、しかもそれが国家的事業として強権を与えられてきた、この沿革が今日もおおむねを引いて、新しい都市計画をつくるのじゃないのだ、いまこういう状態になつておるから、これを何とかしなければならぬという行政責任といひますか、行政目的ですか、それがやがて住民のためになるのだぞ、おれたちにかせろ、だからおまえたち制限がまんしろ、相談にも乗せないのだ、こういう考え方で出発してきておる都市計画。

そこで大臣、高度経済成長政策によつて人口が集中して来た。国の政策、高度経済成長政策によつて設備投資を国がすめたわけだ。その結果として設備投資をじやんとやらしてまいつた。と同時に、工場用地を確保しなければならぬ。そのために土地が上がるなら、おれたちは買いだめしようじゃないかという悪質資本家もブローカーも生まれてまいつた。その結果としてスロー化も生まれてまいつた。その結果として一体だれがこの原因をつくつたのですか。企業の無責任、企業の利潤追求、そのために今日の国民、今日の住民にこのような重大な公害と交通難、住宅難、多くのものをつくつてしまったのでしよう。その原因をつくつたものに対する責任追及というものがほとんどない。むしろ逆に言うと、その人たちのために鉄道をよくしてあげる、何をよくしてあげる、そして産業能率というものを、と

いうような皮肉のことばすら出てくる。それは私限の中で、一体どういふ制限になつておるか。財産権を片方では制約しながら、片方では、持つてお

しいが、また多くの問題を生み出した、困つたことだ、何とか手をつけなければならぬじゃないか、こういう考え方が非常に強いんじゃないかと思つたのです。それはちょうど明治時代における都市計画は大名屋敷をぶつこわしてそこに役所をつくるということから出発して、欧州大戦あるいは他の戦争の影響を受けていろいろ改正がありましてけれども、常にその当面する事業のために都市計画が道具として使われてきた、しかもそれが国家的事業として強権を与えられてきた、この沿革が今日もおおむねを引いて、新しい都市計画をつくるのじゃないのだ、いまこういう状態になつておるから、これを何とかしなければならぬという行政責任といひますか、行政目的ですか、それがやがて住民のためになるのだぞ、おれたちにかせろ、だからおまえたち制限がまんしろ、相談にも乗せないのだ、こういう考え方で出発してきておる都市計画。

る財産権に対しては何ら制約をやつていないでしよう。同じ財産権でしよう。わずかのものを持つて、持ち家政策持ち家政策ということで、将来のために無理して会社から金を借りたり、銀行から借金をしたり、いなかの親からもらつて、地面だけは確保したが、家は建てられない。やがて建てようとしたら、市街化調整地域だからだめだぞ。退職金で貸し家の一軒も持とうというので地面を持つておる、これもだめになつてしまつていうことでは。だから、都市計画制限というものは、内容はいろいろな点が出てきまして、そこね。ところが、こういう原因をつくつた、しかもそれによつて利潤をあげておるこの資本に対して、財産権を極度に尊重するでしよう。一体どこにその制限が出てきておりますか。逆に、市街化調整区域でも一定の率だつたら許してやる。二十ヘクタール以上というふうなことになる、貧乏人は手のつけようがない。大資本と結託する土地会社でなければ開発なんかできない。こんなものに甘い汁が逆に行くのじゃないかと疑われるようなことをやつておる。住民がその原因をつくつたのじゃないです。住民は勤勞のために来たのでしよう。しかもそれをあつたのはだれか、その原因をつくつたものをちつとも究明しようとしな。一体それをどこで規制していくのか。その資本のわがまま、資本の利潤追求の結果としてこのような問題が起つてきたのに、一体どこで財産権を制限しようとしておるのか。岡本さんが指摘されるような税法上の問題もあるでしよう。たとえば土地収用法をやる。これは都市計画法なり建築基準法なりと三法一緒に出てこなければならぬのが、ばらばらに出てきておる。特に土地収用法を出してまいつたのは、大臣、あなたではないが、当時の大臣はどのように説明しておるか。土地収用法によつて押えるかわり、付近の開発利益を吸収するのだ、そういう制度も設けるのだ。その制度を設ける前提として、事業認定のときで押えるのだ。以下は何でしよう。物価変動程度のもを加味して決定するのだというわけでは。それは前

提として、付近の開発利益というものはこれを吸収するのだ、だからこれをやるのだという立法論になつてくるわけでは。ところが、大臣はそれを出していながら、途中でなくしていつてしまった。土地収用法だけが前進している。そこでこの場合——おかしいでしよう、片方は財産権が取用によつて制限を受ける、片方は開発利益によつてどんどんうかつて、うれしくてしようがない、これに対しては何らの制限がないわけですね。そうしますと、開発によつて、期待価値と申しますか、こういうものが出てきた。これによつて土地は高く売れておる。これを吸収する方法がない。そうすれば、物価の変動によつてしか認証時から決定まで認めない。おかしいじゃないか。片方は開発期待によつてどんどん上つてきておる。この人たちは利益を思存分吸つておる。片方においてはこれはできないのだ。そうなつてまいりますと、そういう前提に立つての土地収用法であつたなら、一体土地収用法というものはどうなつてしまふのか。立法論からいつてもおかしいでしよう。片方には時価によつて売買を許す、その利益はかつてにふところに入れておきなさい。片方においては、公共福祉の拡大解釈によつて、しかもこれは時価でいくのじゃないのだぞ、物価の変動しか見ていないのだぞということになる、一体こんな法律のもとで国民に法の公平ということができるか。私は、こういうことなんかも、具体的に内容に入る前にもう少し吟味したかつた。財産権の制限にしても、資本の財産権だけは手をつけない、タブーだ、そうして弱い人たちは、わずかの金でやつた人たちに對しては、遠慮会釈なく制限を加える。加えられる御本人には一つも相談しないのだ。しかも、原因をつくつたのは、その財産権を持つておる資本の連中がつくつたのだ。しかも政府はこれを奨励して、持ち家政策だとか、企業の近代化だとか、設備投資をやらなければならぬ——経済企画庁の方にもあとからお聞きしたいと思ひますが、一体どんな設備投資をやつてきたか、驚くべきものです。驚くべき設

備投資をやる、都市に對する人口の集中、集積の利益を求めて——どういふことになつたか。驚くべきスプロール化と物価高と公害と交通難の中にどしどし込めておる。この現状を、やはり住民一体となつて、しかも資本に對してもこの際ある一定の割合のものを出してもらう、そして制限されたものに對する補償をやつていくという考え、これは住民と一緒に話し合つてお互いに現状解決の方向が出てくると私は思ひます。これまた住民には伏せてしまつておいて、おれたちがきめるのだ、それでやるのだから、お前たちは、きまつた以上は——開発事業に對して一片の意見書を出せばそれで終つてしまふ。何らの補償もないでしよう。作成の過程においても一体参加もさせていない。こういうふうな考え方に対して、これから毎日質疑が続くそうですから、私は五、六時間やらしていただくことにしておりますから、問題をもう少し浮き彫りにして、政府においても熟慮してもらいたい、かように考えるので、その点、大臣よく考えていただきたい。

各省から非常にお忙しい中を来ていただいておりました、恐縮なんです、早くやつて帰つていただきたい、それぞれの行政任務もあると思ひますので……。

そこで、いま来ていただいております、農林省の方には、農地振興地域に關する法律ですか、厚生省には大気汚染防止法案、運輸省には臨海工業地帯整備法案、通産省の方には工業立地適正化法案、これらの法案が、都市計画法が五十五回国会に提案されてから非常にあつた動きとなつて準備されておる。中には閣議決定までいかならないもの、あるいはまた、いろいろ慎重審議という過程にある法案もあるそうですけれども、これらに對しまして、一応御説明を——共通しておきますので、共通的な点に對して最初に申し上げておきますが、一つは、この法律を用意されたというその内容は一体どういふ内容のものか、簡単に御説明を願ひたいというのが第一点です。

第二点は、都市計画法との關係において、都市計画法におきましては、それぞれ所管の大臣と協議をするというふうな条項がうたわれておるわけですね。協議によつていろいろ円滑に事業を進めていく、こういう条項を置いておるわけですね。にもかかわらず、都市計画法が国会に提案され、審議されておるのに、あえて各省がこういう土地収用法を出してこなければならぬ理由は一体どこにあるか、都市計画法とどういふうぐあひにかみ合つておるか、こういう点もお聞きしたい。

それからまた、いろいろな計画なり何なりがありますが、この場合といへども、住民参加というものに對して一体どういふように考えておられるか、どこにその保証がうたわれておるのか、うたわれていないのか。公害の問題にいたしましては、公害を實際に根絶していくためには、やはり住民が一体となつて行動しなければ解決できないと思ひます。その住民参加の道がそれぞれの法案の中に一体保証されておるのかどうか、担保されておるのかどうかということ。

次の点は、ロブソンの報告を一体——それぞれの担当の方に来ていただいておりますが、それらの部課におきまして、あるいは局におきまして、あるいは官房におきまして、それぞれ報告書を吟味されたことがあるかどうか。

最後に、全国総合開発計画があるにかかわらず、なおもこういうものを必要とするのかどうか。必要とするならば、現在の都市計画法とどういふ点において食い違ひが起つておるのか。この点を、簡単にけつこうですから、一応お答え願ひたい。

○保利國務大臣 それぞれ御答弁があると思ひますが、先ほど来佐野さんの御見解がございましたこの都市計画法の立法の基調というものは、旧憲法当時の頭でこれをやつておるのではないかとおっしゃるが、これはそうではございません。あくまでも個人の人權を尊重する、そして民主政治の基盤というものは地方自治にあるという憲法の精神の上にながらちり乗つてこの法案を作成いたしておるということとはひとつ御理解をいただき

たい。

第二は、かつてに高度成長をやつて、高度成長をやつたあげくがこういふ結果になつてきておるではないか。お説のとおりだと思ひます。しかし、国としては、どうか国土がバランスある開発が行なわれるように、これはあるいは国会の発意により、あるいは政府の発意により、もろもろの地域開発立法というものが行なわれておる、三十七年には全国国土総合開発計画も持たれて、できるだけフランスのとれた国土の総合開発というものを期待してきておつたにかかわらず、この経済成長の著しい速度からこういふ現状を呈してきておりますが、しかし、それではこの高度経済成長が国民に非常なふしあわせをつくつてきておるのか。私は、お互いに議員生活をしてきておる、十年前あたりのことを回想してみますと、いまだきは、学校を卒業する、就職ができないという方が日々会館のどの方の部屋にも満ちあふれる——というのはオーバーでございませうけれども、来ておる、そういう状態で、失業者が町にあふれておる。議員さんの大半のエネルギーもそこそこに向けるなければならぬ。私自身もそういう経験をなめておる。しかし、とにかくも今日高度成長といふか、いわば完全就業の時代に入つてきておる。しかし、その中には、非常に短期間——イギリスでも産業革命をやつたのは百年くらいかかつておると思つておる。日本では僅々十年か十数年の間に、そういうことがなくこういふところ

にまでござつてきておりますから、したがつて、この間におけるひずみ、是正されなければならぬ措置といふものは数多くあるわけでございます。私は、高度成長政策といふものがとにかく今日の国民生活をつくり上げてきておるという貢獻は、これは否定できないのじゃないか。しかしながら、こういう都市計画を単に事後追認ということでは、今後の都市のあり方、したがつてまた、都民なり市民なりの生活環境といふものが十分整備せられておるようになるためには、どうして新しい一つの制度を踏み切ることは大事

じゃないか。これは佐野議員ももう百も御承知のとおりでございますから、ただその不備を責められるわけでございますけれども、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といふところで、御指摘されたような点については十分——あるいは、住民参加の直接的規定がない、したがつて、これは旧憲法当時の中央集権的な立法であるといふようにきめつけられることは、どうもいかがであらうか。何も国のほうからこういふ計画を立ててもらいたいといふことでやるわけでもないわけですから、その地域住民の意思に基づいて都市計画といふものを策定されるということとが本旨になつてお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。

また、御指摘のように、数多くの地域立法が今まで持たれてきたにかかわらず、こういふふうな、ある特殊な地帯に集中しておるような産業、人口の状態、こういふものは強く反省されなければならぬ、やはり地域立法といふものをもう一遍見直しをしなければならぬ段階にあるのじゃないか、私はそう思つておるわけでございます。

それから、全国国土総合開発計画といふもの、これは何と申しましても、日本の国土はこういふふうにして持っていくといふ大きな目安を置くわけでございますから、その末端である都市計画法は、そういうものと適応するような措置を講じていかなければならぬ。国土総合開発計画といふ一つの大きな柱が立てられて、その柱に見合うように地域住民の方々も調子を合わせていただく、それが国土の総合的な調和ある開発、発展を遂げていくゆえんではないか、こういふふうには私は考へておるわけでございます。

いはい工業化の進展に伴ひまして、農地の無秩序な墾荒が行なわれておる、また逆に、土地の利用率が非常に低下をいたしておるというふうなことがございしますので、こういふことは地域の農業発展にとって必ずしも好ましくない事態でございませう。こういふ事態に対処いたしまして、今後農業の振興をはかるべき地域を明らかにいたしまして、土地の農業上の有効利用、農業の近代化といふものを計画的に進めてまいる必要がある、こういふ趣旨で、農業振興地域の整備に関する法律案の立案をいたしておるのでございます。

法案の仕組みでございますが、まず都道府県知事が農林大臣の承認を受けまして、農業振興地域の指定に関する基本方針、それから土地の農業上の利用、農業の近代化等に関する基本方針を定めまして、その基本方針に基づきまして、関係市町村と協議をいたしまして、農業振興地域といふものを指定することにしたしておるのでございませう。

そこで、農業振興地域が指定されますと、関係の市町村は、農用地の利用計画あるいは農業生産基盤の整備、開発、農業近代化施設の整備等、こういふ事項を内容といたしまして農業振興地域の整備計画といふものを定めることになつております。また、都道府県におきましては、数個の農業振興地域にわたる広範な事業あるいは施設等について、市町村が立てます農業振興地域の整備計画を補完するような形での農業振興地域の整備計画といふものを同様に定めることができるようにいたしております。

これらの整備計画につきましては、これはいづれも先ほど来議論になりましたような地方公共団体の固有事務といふことで割り切つておるものでございませう。

それから、市町村が定めます農用地の利用計画につきましても、この計画に従つてせっかく土地の利用区分をきめたわけでございますので、これが守られますように、市町村長が、実際にそういふ形で利用されていらないものについて勧告をす

る。さらに、場合によつてはこれが県知事の調停にかかるといふような規定を入れております。それから、せっかく土地利用目的を發揮さすわけでございますので、農地等につきましての転用制限についても必要な規定を設けるということをしております。

以上のほか、国あるいは都道府県による援助その他税制上の特例等の規定を設けておるのでございます。

ところで、都市計画法との関係でございますが、法律の条文を見ていただければわかるわけでございますが、まず第一に、先ほど御説明申し上げました県知事の立てます農業振興地域の整備の基本方針、これが当然内容といたしまして国のさまたげな計画、たとえば国土総合開発計画あるいは首都圏の整備計画、こういふ計画と当然調和が保たれていなければならぬといふことでございまして、その点につきましては、都市計画法との関係におきましても当然都市計画法との調和が保たれたものでなければならぬといふことになつておるのでございませう。

それから第六条の第三項で、先ほど県知事が地域の指定をするといふことを申し上げたわけですが、その際、新しい都市計画法の第七條第三項の市街化区域と定められた区域で、同法二十三條第一項の規定による協議がととのつたもの、いわゆる市街化区域でございませう、これは農業振興地域の指定から除外するといふことで、初めからこれは振興地域には取り込まないといふことになつて、その間の調整をとつておるのでございませう。

大体私のほうの関係は以上のとおりでございます。

○宮崎(七)政府委員 全国総合開発計画についての御質問でございます。現在ございませう全国総合開発計画は、御承知のとおり昭和三十七年度に策定をいたしたものでございませうが、その後の経済の動き、特に地域経済の動向にかんがみまして実情に合わなくなつた点もございませうので、これを

再検討してつくり直すということにいたしました。ただいま作業をいたしております。今年秋ごろまでに新しい計画をつくりたいと考えております。

この全国総合開発計画の、都市計画法あるいはたゞいま御説明のありました農業振興地域の整備に関する法律、こういった法律との関係につきましては、たゞいま建設大臣から御説明がございましたように、この全国総合開発計画は国土全体の開発利用に関する基本的な計画ということでございまして、土地利用の関係等につきましてはも広域的な観点から基本的な構想を示すという内容のものがなるわけでございます。したがって、さらにこれを個々の地域につきまして具体的ななごまかい点まで入った計画が必要でございませぬ。そういった意味におきまして、都市計画法であるとか、あるいはたゞいまの農業振興地域の法律、あるいは自然公園法、こういった土地利用に關しますところの具体的な法律というものが整備されませんと、当然この計画そのものも具体的な実施に入れないということになるわけでありまして、私も是非そういった法律が整備されることを非常に期待いたしておる次第でございませぬ。

○宮崎(茂)政府委員 お尋ねの趣旨は、私も出そうとしております特定臨海区域の開発及び利用に関する法律案の関係だろうと思ひます。

この法律の要旨をいたしましては、海上交通の安全とか、臨海部の有効的な利用、それから海上輸送の効率化、そういったものを確保いたしますために、非常に過密と申しますか、私どものほうでは成熟した港湾というふうに申しておりますが、東京湾の地域、大阪湾の地域、伊勢湾の地域、こういったところにおきまして、おのおの港湾管理者の計画だけでは非常に困りますので、これを総合的に開発、利用に關しますところの基本計画を策定いたしまして、これに基づきまして工場の立地を許可制にする、そういったような観点から特定の臨海区域の健全な発展と秩序ある整備をはかるということが趣旨でございます。しか

しながら、この法案は通産省がお出しになる予定の工業立地適正化法と地域的に重なる点がございましたので、いままでも調整をはかっておりました。が、まだ実は各省との調整もできかねておりますし、法制局の審査もまだ済んでおりませんので、今国会の提出は非常に困難であらうかと思っております。

都市計画法との関連でございますが、新しい都市計画法の案によりますと、この特定臨海区域の開発という問題ではございませぬ、一般的に港湾との関係でございますが、臨海地区というものを設けまして、港湾管理者の案に基づいて都市計画を設けていただくようになっておりますので、私も、そういった観点からは、港湾の管理運営に關しますところの有効的な利用というものは阻害されないうような、港を中心とした都市計画というものは臨海地区については確保されるのではないかと、かように思っております。

○矢島説明員 それでは通産省で立案しておりました工業立地適正化法について簡単に説明いたします。

この適正化法は、趣旨は、大きざっぱに言いますれば、一つは大都市周辺地区における過密の防止、それから第二は、公害の著しい、あるいはそういうおそれのある地域に対する公害の防止、この二つの大きな目的のために工場の新増設を規制する、新増設を許可制にする、他方、このような新増設の許可制も必要でございませぬ、単にそれだけで十分でございませぬ、終局的な目的も達しないので、むしろ、新しく出てくる工場あるいはすでに過密の中にある工場について分散促進の措置を講ずる、あるいはそういう新しい新増設をやるための工業用地を確保して、安心してそういう分散促進していけるところを確保する、こういうような措置も講じなければならぬ、そういう前向きな施策もあわせまして、必要な工場の新増設規制をやるということが目的でございます。そういったしまして、都市計画法との関係は、都

市計画法の市街化区域の中には工業地域、工業専用地区その他いろいろの仕訳がございませぬ、それはいわば交通整理的なものであって、やはりその量的なコントロールというものは十分行なわれないうし、さらに、量的な問題を離れまして、大都市周辺に適当な産業とそうでない産業とのいわば質的な選択ということ、そういうものも織り込まなければならぬ、そういった観点からは、やはり工業立地適正化法のようなものでやっていたかくなければならぬという点で都市計画法との違いがあるわけでございます。ただし、いざいざにしても両者は相まって、相補完していかなければならぬというふうなことで十分そのすり合わせはいたさなければならぬので、たとえば私どもの法案では工業導入地区という、いま言った工業適地でございますが、そういうものは、都市計画法においてきめました工業専用地区の中から必要によって選んでいく、こういうふうなすり合わせの規定は十分織り込んであるわけでございます。ただ、遺憾ながら、国会の終わりの時期が迫りまして、もう会期も短いし、法案提出期限が迫ってまいりました、その間各省と鋭意折衝しておりますが、折衝が本日までにまとまらないので、昨日大臣からあつたわけでございます。

○橋本説明員 大気汚染防止法について御説明申し上げます。

大気汚染防止法は厚生省、通産省両省共管のばい煙規制法を廃止いたしまして、新たに大気汚染防止法を制定するという趣旨のものでございませぬ。この法案の概略の内容をいたしましては、一つは、発生源を指定いたしましたして、その発生源に排出基準を課するという点と、もう一つは、地域を指定いたしましたして、その地域内にあるばい煙発生源に対する規制をかけるということでございます。今回の大気汚染防止法におきましては、従来は

ばい煙発生源施設がかなり集中してある程度汚染の実態がなければならぬ指定できなかったという点を改善いたしまして、現在は工場が進出していなくても今後進出する具体的な計画があるときは、大気汚染を予防するために、その地域を指定することができるといことが今回の新たな法案の中で考慮されております。

もう一点は、電気、ガスの関係が従来のばい煙規制法との関係では適用除外になっておるといことにつきまして、かなりの程度に都道府県知事が電気、ガス等の問題に關与し得るといような規定を設けました。

もう一点は、自動車の排気ガスにつきまして、道路運送車両法との関連において、排出の基準につきまして運輸大臣がきめ、その担保につきましては道路運送車両法によるということにいたしております。

また、緊急時の措置につきまして、従来以上に強い方向を打ち出しておるとい形をとっております。

本法案は、厚生省、通産省の共管のパートがほとんどでございますが、一部に運輸大臣が關係してくるといところがございませぬ。

現在、法案につきましては、大綱が閣議で了承されたところでございます。法律条文の審査にはまだ現在のところ入っておりませぬ。今国会に提出されるという予定のもとに現在作業を進めております。

都市計画法との関連はどうかという点でございますが、この大気汚染防止法といはますのは、公害対策基本法の第十条にございませぬ排出等の規制といたしまして、都市計画法との関連は、むしろ公害対策基本法を軸として關係を持つという形になっております。大気汚染防止法自体は、直接都市計画法との関連を持っておりませぬ。ただ、今回提出されております都市計画法の中には、第十三条の都市計画基準という中で、公害防止計画との適合性、あるいは厚生大臣が意見を述べることがで

きるといふような規定がございますので、その規定によって、十分大気汚染防止法と都市計画法との関連は連絡をとれるといふような形になっております。

住民参加という点につきましては、特段の規定を設けておりませんが、大気汚染防止法は、従来のばい煙規制法の例を踏襲いたしております。常時監視をいたし、その結果を住民に知らせるといふような形になっております。緊急時の措置等につきましては、一般に周知させるといふ形態をとっております。

もう一点は条例との関係でございますが、大気汚染防止法で規制する以外のものについては条例で規制することを妨げないといふような規定を盛っております。

最後の御質問の、ロブソン報告を読んだかという点でございますが、新聞に報道された範囲内においては読んでおります。詳細なレポートはまだ読んでおりません。

○佐野(憲)委員 各省から一応お話を伺いました。資料を後ほど提出していただきたいと思っております。

それから、経済企画庁の方も急いでおられるのですけれども、一応お聞きしておきたいのは、昭和二十六年ですか、国土調査法ができておりますね。三十七年か八年に国土調査促進特別措置法という法律ができております。これの調査の進捗状況は一体どうなっておりますか。

○宮崎(仁)政府委員 国土調査事業は、御承知のとおり、主として地籍図の作成というところが最も大きな仕事となっております。そのほかに、国土基本図の作成とか、そういういろいろな調査もやっておりますが、最も基本的な地籍図の作成につきましては、ただいま御指摘の三十七年につくられました促進法によりまして十カ年計画を立てまして、促進をはかっておりますわけでございますが、昭和四十二年度までのところで見ますと、この計画で予定いたしました進捗度合いに對しましてかなりおくれしております。これは一つには予算算

的な制約もございましたが、もう一つ、この事業が主として町村が実施する事業でございます。ために、人員の点、技術者の確保の点等いろいろ問題もございまして、そういう点から予定のごとく進み得なかつたという面もございまして、いずれにいたしましても、十カ年計画として予定した進捗度合いに比べますと、現在のところかなりおくれしております。私どももいたしましては、近くこの計画についてももう一べん検討し直さなければならぬといふふうに考えております。

○佐野(憲)委員 国土調査法並びに促進法の中に目的が明らかにされておるのでしよう。「この法律は、国土の開発及び保全並びにその利用の高度化に資するとともに、あわせて地籍」です。だから、昭和二十六年に法律ができて、目的がちゃんと明確にその方向が出されておるわけですね。国土総合開発法が昭和二十五年にできておる。二十五年度の国土総合開発法の目的の中にも、「この法律は、国土の自然的条件を考慮して、「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する。」というわけでおるわけですね。そこで経済企画庁にお尋ねしたいのですけれども、この法律ができてまいりまして、地方においては、府県計画なり、あるいは特定地域の開発計画なり、あるいは地方計画なりができてまいりましておる。ところが、あなたのほうのこの法律の目的でいう全国国土総合開発計画、これが三十七年までででき上がらなかつた。国土調査法ができておる。しかも法によって全国計画をつくらなくちゃならない。上位計画ができていなくちゃならない。上位計画ができて中位の計画が先に出発しておる。どうもおかしいのじゃないですか。その点を……。

○宮崎(仁)政府委員 御指摘のとおり、国土総合開発法が昭和二十五年に策定をせられましたから、主として特定地域開発といふような仕事がある法律に基づく中心的な事業として行なわれてまいりたわけでございますが、その後経済の状況も

だいたい変わってまいりました。この法律に指定されておりますところの全国計画をできるだけ早くきめまして、ブロック別の計画あるいは都府県計画の指針にしなければならぬといふことで、経済企画庁といたしましては、昭和二十八年ごろからいろいろと作業をいたしておったのでございませうが、何と申しまして、全国にわたるこういう計画をつくる場合におきまして、経済そのものの長期的な計画と申しますか、そういうものが確定をいたしませんと、なかなか国土の開発利用に関する計画そのものもできないといふようなことにもございまして、延び延びになつたようでございます。前回の計画は、昭和三十六年に所得倍増計画が策定をせられたので、この所得倍増計画によりまして、いわゆるフレームワークと申しますか、経済の規模あるいは構造等について主たる部分がきめられましたので、これに基づいて全国総合開発計画をつくるということを実施いたしたわけでございます。たいへん法律ができてからおくれましたので、いろいろと問題があつたわけでございますが、経緯はそういうことでござい

○佐野(憲)委員 そこでお尋ねしたいと思つたが、三十七年になってまいりました全国計画ですね、これは所得倍増政策を受け継いで工業化拠点開発方式、こういうことをとつてきておるわけですね。この拠点開発方式そのものが、現代の情勢から見れば大きく合わない、こういう点で皆さんがいま作業を急いでおられるのだからと思つたのですけれども、私が全国総合開発計画の中で土地利用という項目をさがすのに、苦勞しないとなつておる。ようやく第四章ですか、産業基盤整備の中土地利用という節が出ておるわけですね。法が指示しておるところの全国的な国土の利用、開発、保全、こういうことが根本でなくちゃならない全国計画に、産業基盤の整備の一節としてあらわしておるわけですね。一体土地利用計画に對する考え方というのは、法の命じておる——国土調査法もそのために存在しておるのです。国土総

合開発計画も全国計画をつくらなくちゃならない。その上位計画を受けて特定開発なり府県計画なんといふのができるうちに四つの計画が組み立てられるようになっておるのに、皆さんのほうはそれをおぼつてしまつた。ようやく昭和三十三年ごろに出でまいりますが、所得倍増計画を受け継いだ形の、しかも拠点開発方式である。土地利用なんといふものは産業基盤整備の単なる一節だ。こんなひどい計画書はないですよ。いま地域開発の立法がどんどん出ておる。あるいは新産都市、工特法にいたしまして、どの法を見てもいりまして、全国計画に適合しなくちゃならない、整合しなくちゃならないといふことが明確に規定づけられておるわけですね。今度の都市計画法にもそれがちゃんとつたわけておるでしよう。一体、こんな全国計画を示されて、それに整合しなくちゃならない、それに適合しなくちゃならない、こういうふうに都市計画法はうたつておるわけですね。しかも、皆さんのほうが十月ごろまでに成案を急いでおられるといふその内容もまだ明らかになつておらない。それにもかかわらず、都市計画法は、もう皆さんはもうどうもこうもならぬと言われておる。全国総合開発計画に整合しようとしておる、その行政の投影としての都市計画法だといふことになっておるでしよう。行政の投影だといふて、こんなことは全くおかしいのじゃないですか。経済企画庁としてはどういふふうに考えておられますか。

○宮崎(仁)政府委員 先ほど御説明申し上げましたように、全国総合開発計画は、国土の開発、利用に関する基本的な計画でございます。したがって、土地利用につきましても、いわゆる土地利用計画といふようなことばは、もちろん、ただいま御指摘のようなどころに使つてあるわけでございますが、政策の對象という面から見た大きな意味での地域区分をつくりまして、すなわち、過密地域、整備地域、開発地域、こういった三つの地域をつくりまして、それぞれの地域についての具体的な開発、利用の方向はこれに示されておる

わけでございます。で、先ほど御説明しましたように、いわゆる土地利用計画として、たとえば都市計画のように個々の都市についての街路であるとか公園であるとかいうような具体的な都市計画あるいは土地利用計画というものををつくるのは、この全国総合開発計画の目的ではございません。むしろ、そういった個々の土地利用に関するところのそれぞれの法律による計画は、こういった基本的な地域開発の方向なりあるいはその内容なりに即して具体的にやっていたら、こういった考えでおるわけでございます。そういった意味におきまして、ただいま御指摘のようないろいろの施策がその後とられておりますが、新産都市にいたしても、私どもは、大体この全国総合開発計画をもとにしてやっておるといふ施策についてはさしたる矛盾なり混乱は生じておらない、こういったふうな考えでございます。ただ、全体としてながめてみますると、日本経済の成長そのものが、この計画で想定した線よりも相当大きく伸びておりますし、また、地域間の流動等につきましても都市化が進むとか、そういった点におきまして、かなり前提とした条件が変わっておりますので、この際、計画の再検討をして、先ほど申しましたように、近く策定をしたいと考えておるわけでございます。ただいま御審議をいたしておりまして都市計画法による都市計画等は、この法律が施行せられました後につくられると思ひますが、私どもの計画も、ただいま申しましたように、十月ころにつくりたいということで、いま鋭意作業を進めておりますので、そういう点では、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、このように考えております。

○佐野憲委員 支障はないとは言われまされども、私の言っておるのは、そういうこまかいことまできめろというのではないのですよ。土地利用の全国計画を立てなさい。法律はそう命じておるのですから。そのように立てることが——いま

各省からいろいろ土地利用に対する説明がありましてね。現在でさえ、万年雪のように次から次へと土地利用政策が積もってくる、前のやつはそのままだにまた積もってくる。ある人からは、土地利用計画を盛りだ、こういうことまで言われなくちゃならぬほど、過去にはたゞさんの法律があるでしよう。しかも大事な重要計画がぐらぐらしてしまつておる。それで中部圏にいたしまして近畿圏にいたしまして、みな全国計画にはのつとらなくちゃならない、下位の都市計画もこれのつとらなくちゃならない。しかも、そういう皆さんの全国計画が巨視的に——私は何もこまかいことまで言っておるのじゃないですよ。法に命ずるように、巨視的に、マクロ的に一体どういう土地利用計画というものを立てなくちゃならぬか、この土地利用基本計画、この基本を皆さんのほうでおつくりになる、それに基づいて果なり何なりの計画ができてくると思ひます。それで、いわゆる都市計画なんかは、そういう方針のもとに町村はこれをやつていく、住民参加のもとにやつていく。皆さんの基本計画ができていないから、実施計画がめっちゃくちゃになつてしまふ。その全国計画がおかしいから、こつちもつくらなくちゃならぬ、あつちもつくらなくちゃならぬ。いわんや——私は官庁のセクシヨナリズムを云々するわけじゃないですけども、せつかく建設省がこれをつくる、これには各省の協力も要請しておる、協議することになつておる、そして建設省を中心にして、しかも町村住民を中心にした一つの町づくりの実施計画としての都市計画が本来できてくるのだと思ふ。大臣、あなたは、全国の利用計画ができてない、単なる工業化だ工業化だ、どこもこれも工業化だ、拠点開発方式だ、そこもこれも工業化していくのだ、こういう考え方で出発しておるから、各省にしてみれば、これでは不安だ、おれのところも計画を立てたい、おれのところの立場におけるところの全国計画を立てたい、こうなつてくるでしよう。これでは一体末端の町村なり住民はどうなつてしまひますか。たとえ

ば、おたくの四十二年度の経済見通しの実績と見通しと比べると、設備投資に対する皆さんの見込みと実績というのは大きく狂つてきておるでしよう。ものすごく皆さんの見通しをオーバーしておる。あるいはまた、所得倍増計画の中でとられておりましたところの昭和四十五年で一応の目標に到達するという工業生産なり総生産というものは、四十一年度でもう実現してしまつておるでしよう。ですから、皆さんは、新産都市その他は失敗しなかつた、地域的にやっておる水準までみんないつておると思ひます。しかしながら、それをオーバーしていつておる。皆さんは四十五年度でその方向に到達するといふものが、四十一年度で到達したわけですよ。だから、四十五年までいけば新産都市の段階までいくかも知れない。しかしながら、ぐつとオーバーしてしまつておる。四十一年度において達成してしまつておる。だとすれば、達成したものは一体どこへいつたのか、どこで達成しておるのか、みんな都市へ集中をしたということの意味しておるのじゃないですか。それによつていろいろな混乱が引き起こされておる。この混乱は一体どうなるのだ。農村は農村でたいへんな問題をかかえておる。山村の荒れ果て方を一べん経済企画庁の皆さんは歩いてみられたらおわかりになると思ふのです。たいへんなものだと思ふのです。そういうときに、いわゆる全国総合開発計画というところの都市と農村の適正な配置とか、いろいろな項目がまた示されておるでしよう。何も皆さんに秀才の作業をやつてもらいたい、こう言うのじゃないですよ。第二条に国土総合開発計画の内容といふものも明確に指示しておるわけですよ。何もこまかいことまでやれというのじゃないですよ。ちゃんと、第一条は目的、第二条は計画の基準を示しておるでしよう。それに基づいて土地利用基本計画をつくる基本法をもつてほしいじゃないですか。その基本法をもつて一つのそういうものができてきて、近畿圏なり、たゞさんありますね、そういうものが規

制されていくわけですよ。その関連性を考えないで、行政の投影として一体どうやつていくんだという問題が出てくる。皆さんのほうは、それではちつとも方法もぎまらぬ、だから法律は、常にそういう理想的な上位計画というものが生まれるものとして、その予想のもとに、それに適合しなくちゃならぬ、整合しなくちゃならないということ、どの地域開発法にしても、どの土地利用立法にいたしましても挿入しておるわけですよ。これでは各省はたまたまぬから、おのずから全国計画というものをつくつていかななくちゃならない。なぜこれを統一した形でやつていけないか。こういう点に対して、大臣、いま各省のお話をお聞きになつて、しかも、都市計画法によつて大きな理想と前進だと大臣は言われまされども、そんなものに信頼できないと言わなければならぬ。各省は——建設大臣が協議する、そうしていろいろの点において、地方におけるところの町づくりに対して、あるいは産業の配置にしても、それを適切にやつていこうとする。しかしながら、その全国計画がないために、建設大臣にまかせるわけにいかぬじゃないか、おれのところはどうするのだ、農村は農村でたいへんだ、大気汚染もたいへんだ、臨海地帯の場合もひどい状態だと思ふ。それをなぜ町づくりとして建設大臣が中心となつて一体やつていくことができないのか。もしできないとするなら、新しい各部門を吸収した一つの役所をつくつて、土地総合開発の基本計画を作成する、こういう方向に踏み切るべきじゃないですか。各省のセクシヨナリズムを改める、あるいはまた、建設大臣を中心にしてやるならやると、そういう形に各務大臣、行政大臣の意思を統一する、こういうために、大臣、いまのお話を聞いてどう思われますか。

○保利国務大臣 国土総合開発計画といふもの考え方、全体のこの狭い国土にこれだけの国民が生活をしていかなければならぬ、この国土を国民のためにどう利用していくか、農業地域として、

主たる食糧の供給地域としてはどういふところ、  
どういふ地帯を考え、ないしはまた、工業的な発  
展地域はどういふところを選んでいくかというこ  
と等々について、大きい見地から総合開発という  
ものは持たざるべきである。そこで、その上位計画  
に基づいて、首都圏なり中部圏なり、あるいは近  
畿圏、それぞれの地域開発の整備計画というもの  
がそこに持たれる。それで、だんだん千葉をどう  
するか、横浜をどうするか、東京をどうするかと  
いう、そういう都市地域の都市計画というものを  
全体の計画の中に見合せて立てていくようにす  
る。ただいま御指摘のように、そういうことで、  
私は率直に個人として申し上げますと、一番大事なこ  
とは、結局、都市と農村だと思つて、その都  
市計画、農業振興地域といふか、農村計画を  
どう立てるか、ここに私は問題が帰するんじゃない  
かと思つて、それは、なるほど、公害排除、大気汚  
染の防除等々を言われる。都市計画というものは  
一体何のために立てておられるのか、どうしようとい  
うのか、そういうことが要らないような都市を持  
ちたいということが、都市計画のねらいでなければ  
ならぬと思つておられる。けれども、現実の事  
態からいいますと、やはり大気汚染だ。とにかく  
そういうものに対してやらなければ——そういう  
理想は理想だけれども、描くところはそうだけれ  
ども、今日の公害から都民あるいは国民を守つて  
いくためにはやはりそういう措置も必要であるとい  
うことで厚生省で考えられ、私どもも賛成をい  
ましておるわけでございます。国土の利用計画と  
しては、日本の国情に照らしまして、都市をどう  
いふふうにしていくかとするのか、農村をどう  
いふふうにしていくかとするのか、そこにかち  
んとした計画を持つということが何よりも大事  
じゃないか。その他いろいろ補完的なこともあり  
ましようから、そういうものを否定するものでは  
ございませぬけれども、肝心なところではそ  
こにあるんじゃないかというように私自身は考  
えておるようなわけでございます。

○佐野(憲)委員 各省からのいろいろな法案が検

討されておるようですから、これもまた今後の審  
議の参考に資料要求をしておきたいと思つて  
○加藤委員長 この際、井上普方君から発言を求  
められておりますので、これを許します。井上  
君。

○井上(普)委員 都市計画法自体につきまして  
は、非常に重大なる国土開発という面がございま  
す。しかも、農業振興の問題、あるいは工業の配  
置の問題、あるいは公害の問題とか、たくさん  
の問題をまはかかえておると私は考えるものでござ  
います。先ほど佐野委員からも指摘されましたよ  
うに、特に都市計画あるいは諸法律の上位法律で  
ある国土総合開発法がまだ出されていないという  
段階におきまして、各省ばらばらに——ばらばら  
と申しても、統一しておるのでございませう。  
しかしながら、一応はそういう法律を予定されて  
おるようでございますので、先ほど農林省から  
は、農業振興地域整備に関する法律というものが  
う法案として出されるということでございます。  
ので、早急にその法律を出していただきたい。あ  
るいはまた、運輸省に關しても、特定臨海事  
業法ですか、特に工場設置につきましては許可制  
にしたい、あるいは通産省の工業地適正化法は、時  
間の関係で国会には出せないというふうなお話  
ではありましたが、都市計画法と非常に密  
接な関係がございまして、現段階において通産  
省が考へておられるところの工業立地適正化法の要綱  
なり考へ方をひとつ出していただきたい。特にま  
た厚生省に対しましては、公害防止法をいま考  
えてございまして、どうも通産省との間に衝突が  
あるように私も聞いておる。特にこの点につ  
きましてひとつ出していただきたいと同時に、  
現段階における厚生省の公害防止法の考へ方の要  
綱をひとつお示し願いたい。それから企画庁にお  
けるところの国土総合開発計画をこの秋ごろに出  
そうという計画のようでございますが、現段階に  
おける経企庁としての考へ方は一応まとまってお  
ると思つておる。そういうような考へ方を全部出し  
ていただくことによつて法案の審議をしなければ

ば、非常な障害が将来出てくると思つておる。  
特にこの資料は早急にひとつお出し願うことを強  
く委員長に要求いたします。  
○佐野(憲)委員 経済企画庁のほうに一つ確認し  
ておきたいと思つておる。

新産業都市の場合、四つの項目に分けて、大体  
十二年間、秋田を除きまして四兆三千億円、これ  
だけの施設別の内訳ができておりましたね。それ  
から工特法におきましては、やはり交通、生産、  
生活関連、国土保全、この四項目に分けて一兆  
円、これだけの事業計画ができておる。大体  
これは順調に進んでおると思つておる。都市計  
画、新産業都市並びに工特、この場合におきまして  
は港湾が財政援助の適用になっておる。その  
場合、私ここで一応確認しておきたいと思つて  
すけれども、市町村の場合は二割五分を限度と  
して補助のかさ上げをする、県の場合におきま  
しては、事業に対しまして利子補給をやつておる、  
こういうぐあいに理解してもいいですか。  
○宮崎(仁)政府委員 そのとおりでございます。

○佐野(憲)委員 四十二年度で市町村に対するか  
さ上げは、幾らくらゐのかさ上げですか。これは  
二割五分補助のかさ上げと、県の施設事業に對し  
ましては、いわゆる利子補給、これは一体幾らくらゐ  
になりますか。もしいま手元になければ、次  
の機会でけつこうです。こちらでまた地方財政を  
調べれば出てきますから、いいです。  
委員長から時間の点でお話があるので、大  
体六時間ほどの質問の予定で、まだ三分の一しか  
進んでいないのですけれども、時間もな  
いので……。

○加藤委員長 午後一時五分より再開することと  
し、この際、暫時休憩いたします。  
午後零時三十九分休憩

午後一時二十三分開議  
休憩前に引き続き会議を開きま  
す。

質疑を続行いたします。内海清君。  
○内海(清)委員 午前中もこの法案につきまして  
いろいろ関連して御質問がございました。この法  
案の基本になるものは、やはり都市地域におきま  
す土地利用計画を中心として都市の総合計画を  
進める、そして都市の計画的かつ秩序ある整備  
をはかるということであると思つておる。私  
もこの法案につきましてその実施を担保いたし  
まするいろいろな問題、これについて若干御質問  
申し上げたいと思つておる。

午前中もいろいろ御質疑がございましたが、まず  
全国総合開発計画との関連の問題からお伺いた  
したいと思つておる。御承知のような都市の過密  
の進行、これが非常に大きな問題であります。そ  
の裏面には、申し上げるまでもなく、農山村地帯  
の過疎ということが現実に行進しておるのであり  
ます。この過密、過疎というものはいわば表裏一  
体でありまして、過密対策を実施せしめなければ  
ならぬ、同時に過疎対策が強力に行なわれなけれ  
ばならぬ、このことは言うまでもないと思つてお  
る。ところが、現在改定中でありまして全  
国総合開発計画、これは本来過密、過疎対策を全  
国土的な見地から総合調整いたしまして全国の国  
土の調和ある発展、開発をはかる、これが最上位  
計画として位置づけられるものと思つておる。こ  
ういふことが、まずお伺いしたいと思つておる。  
は、わが国の今日の実態の姿を見ますと、世界  
にその類例を見ないほどの非常に早い速度で進ん  
でおります都市化現象、この中で国土全体が激  
しく流動している今日におきまして、新しい全国  
総合開発計画におきまして国土建設の基本方針、こ  
れは  
まず、あるいは国土建設の基本方針、これは  
すでに御承知のように、全国総合開発計画におき  
ましては、四十一年の九月に地域部会の中間報告  
が出ておる、さらに四十二年の十月三十日に地域  
部会の報告として「高密度経済社会への地域課  
題」、こういうものが提出されておるのでありま  
す。先ほどのお話によりますと、この全国総合開

議の参考資料を求むたいと思つておる。井上  
君。

発計画は本年の十月ごろに発表されようといはれておるのでありますが、この最上位の計画が今日なお明らかにならぬ。このときにこの都市計画の論議をいたすわけでありませぬ。したがって、新しい全国総合開発計画におきます国土建設のビジョン、あるいは国土建設の基本的な方針といふものが明らかにならなければならぬと考へるのであります。さらにまた、新開発計画の中で都市といふものをどういうふうな位置づけをしておるのか、この点につきましてもお伺いいたしたいと思つたのであります。まず全国総合開発計画に關連いたしまして、経済企画庁の国土建設のビジョンあるいは国土建設の基本方針、これらにつきましてもお伺いいたしたいと思つたのであります。

【委員長退席、丹羽(喬)委員長代理着席】  
その企画庁の作業過程におきましても、この都市計画法が立案せられ、御審議をいただいております。この十月ごろを目途に、国土総合開発計画を見直して新たな改定をいたしたいということに作業を進めておるわけでありませぬ。

○内海(清)委員 いま大臣が運用の面において全国総合開発計画とそこを来たさないようにやろう、こういうことをごさいます。しかし少なくとも都市計画を考へます場合において、現在改定中でありませぬけれども、これをなぜ改定しなければならぬようになったかという問題は、最も大きい要素は、私は、大都市への人口及び産業の急激な集中、それによつて都市過密の非常な弊害が出てきた、したがって、もはや従来の考え方ではむずかしいのであつて、ここで手直しをしなければならぬ、もちろん、こそくな対症療法的な方策では解決せぬことは明らかでありますから、十分考へなければならぬと思つたのであります。先ほど企画庁の答弁におきましてはこの都市計画との關連がきわめて不明確であると思つたのであります。企画庁でいま改定中でありませぬけれども、いま申しました新開発計画の中で都市といふものをどのよう位置づけようとしておるか、この点ひとつ企画庁のほうから御説明願ひたい。

○内海(清)委員 どうか新開発計画の中における都市の位置づけといふものがびんとこないのです。私は、四十二年十月三十日に出されております地域部会報告の「高密度経済社会への地域課題」といふのを見ますと、従来の三十七年にできた全国総合開発計画よりも一つの新しい観点がでておる。それは従来は拠点開発といふ、いわばこれは分散政策かとも思つたけれども、こういうものから都市集中はある程度やむを得ないと肯定しておる。そうしてこれの中では、都市地域なり、あるいは農村地域なり、あるいは自然の保全地域といふふうな三地域程度に分けて、都市地域はさらに巨大都市と地方都市といふふうなありませぬが、こういう思想が最終的にやはり生まれてくるのかどうか、これはいま申しました中間報告の中にあると思つたのであります。経済企画庁のほうから明らかにしてください。

○山下説明員 御承知のように、現在の全国計画は昭和三十七年の十月に策定されたものでございませぬが、その計画に基づきまして各種の地域開発政策が講ぜられてまいつております。その後地域経済社会の現状を見ますと、必ずしも計画で意図したとおりの状況になつておりませぬので、政府として、経済の長期安定的成長と国民生活の向上を目ざしまして、均衡ある地域開発を一そう積極的に推進したい、こういう立場に立ちまして、新しい全国総合開発計画を策定しようということ、この秋を目ざして具体的な準備を進めておるところでございます。現在各校の具体的な資料等を新しい観点に立ちまして整備しておるところでございます。そういう新しい情勢に即応した資料をもとにいたしまして、国土の均衡ある発展をはかるという大きな目標に向かつて具体的な計画を立てたいということ、目下作業中でございます。大体四月中には国土総合開発審議会を開かしていただきまして、そこで各般各層の方の御意見を十分取り入れ、また関係各省とも十分調整をいたしまして、具体的な考え方をまとめて、その考えに基づきまして、さらに全国計画の骨子となるべき草案をまとめていく、こういうふうな段取りで目下作業中でございます。

○内海(清)委員 全国的な調和ある国土の建設と

○山下説明員 今度の全国計画におきましては、新しい時代に即応した計画としなければならぬということ、非常に国際化の時代を迎え、また非常に大型化の時代を迎え、さらに広域化、都市化といふような大きな方向を前提としていかなければならぬといふふうな考へております。こういった一つの大きな流れの中に立ちまして、広い視野でこの全国計画を策定していかなければならぬ。特に先ほど御指摘のとおり、人口、産業の大都市集中、これは現在の経済社会の高度成長のもたらしたものでございまして、非常に現在の全国計画の内容を上回る内容となっております。他方、非常に人口の減少いたしました地域におきましては、先ほどのお話のとおり過疎現象を生じております。こういう実情を踏まえて、この過密、過疎という現象をどのように全国計画の中で均衡ある発展の方向へ持っていくかということが非常に重要な課題になろうと思つたのであります。特にまたこの全国計画を策定いたします場合には、日本全体の国土の建設ということを目途といたします。

○内海(清)委員 この点につきましては、先ほど佐野委員も非常に御論議があつたところでございませぬけれども、少なくともいま予想されておるところによりまして、二十年後には日本の全人口が一億一千六百万と想定をされておるようでありませぬが、その約八〇％が市街地に居住するといふことになるわけでありませぬ。そういうふうな

予想されておるのであります。そういたしますと、この都市問題というのは非常に大きな問題になる。全国民の将来の生活の場にかかる問題であります。したがって、これに對します基本的な方針というものは、一応そういうことが予測されておる以上、それに対処するものができるだけ早くできなければならぬ。同時に、それに基づいて都市計画というものも生まれてこなければならぬと思っております。しかし、この全国開発計画が進んでおりません。先ほど大臣は、都市計画は運用の面において全国計画とのそごを来たさないようにやりたい、こういうことでありますが、そういうものになりませんならば、少なくとも全国計画をすれば、そういうものにかかり制約されるような全国計画になるんじゃないかということも考えられるのであります。その点はいかがお考えですか。

○山下説明員 大体秋に策定いたしますことになりまして、今度の都市計画法が施行されますと、当然内容的にも、運用面においても、全国計画の策定の内容とそごをするようなことでもありせんし、最も調和した形において全国計画が策定されることをもとより私も念願し、また準備もし、具体的な資料等につきましても十分な整備をやっておりますのであります。

○内海(清)委員 その点は現実には総合開発計画が出ておらぬのでありますから、都市計画の実施にあつても、実施された結果におきましても、これが全国計画とそごを来たさないように、この点がきわめて重要な点と思つてあります。この上位計画でありますから、全国総合開発計画が未確定であります上に、さらに首都圏の整備法も現在改定中でありまして、これもまた問題があると思つておるのですが、しかし、いづれにいたしましても、これらの全国総合開発計画なりあるいは首都圏整備法などを改定しなければならぬなつたというその最もおもな原因は、現在の計画案を策定するときにあたりまして予測しなかつたやうな、それを上回るか上回つたやうな都市化の進行があつた、こういうことだと思つてあります。したがつて、その基本計画そのものが無意味になつてしまつたから、ここでやり直そう、こういうことだと思つてあります。従来は地域産業計画の基本目標でありました都市集中の抑制あるいは地域格差の是正、これが全国総合開発の基本目標であつたと思つてあります。こういうものによつて新産都市あるいは工特地域の指定というふうなことが生まれてきたと思つてあります。ところが、これらが達成されないうまに改定を余儀なくされてしまつたのであります。この点につきましても、今後とも計画策定にあつて十分考へていただかなければならぬと思つてあります。

○保利国務大臣 御指摘のように、この都市計画法につきましては、総合的の見地から見て、経済企画庁におきましても積極的におの法案の制定を推進していただいております。また実

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やうに十分やつていかなければならぬ責任はありますし、またその確信はございます。

○内海(清)委員 この点は現実には総合開発計画が出ておらぬのでありますから、都市計画の実施にあつても、実施された結果におきましても、これが全国計画とそごを来たさないように、この点がきわめて重要な点と思つてあります。この上位計画でありますから、全国総合開発計画が未確定であります上に、さらに首都圏の整備法も現在改定中でありまして、これもまた問題があると思つておるのですが、しかし、いづれにいたしましても、これらの全国総合開発計画なりあるいは首都圏整備法などを改定しなければならぬなつたというその最もおもな原因は、現在の計画案を策定するときにあたりまして予測しなかつたやうな、それを上回るか上回つたやうな都市化の進行があつた、こういうことだと思つてあります。したがつて、その基本計画そのものが無意味になつてしまつたから、ここでやり直そう、こういうことだと思つてあります。従来は地域産業計画の基本目標でありました都市集中の抑制あるいは地域格差の是正、これが全国総合開発の基本目標であつたと思つてあります。こういうものによつて新産都市あるいは工特地域の指定というふうなことが生まれてきたと思つてあります。ところが、これらが達成されないうまに改定を余儀なくされてしまつたのであります。この点につきましても、今後とも計画策定にあつて十分考へていただかなければならぬと思つてあります。

○保利国務大臣 御指摘のように、この都市計画法につきましては、総合的の見地から見て、経済企画庁におきましても積極的におの法案の制定を推進していただいております。また実

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やうに十分やつていかなければならぬ責任はありますし、またその確信はございます。

うのであります。もしそういうことになれば、これは何のための新法かわからぬということになるだらうと思つてあります。しかし、都市地域におきまする開発整備が都市計画に基づきまして実施されますためには都市を中心といたしまして地方開発計画、さらには全国開発計画の中で当該都市の位置づけというふうなものがやはり明確にされる、その位置づけによりまして策定された都市計画でなければならぬ、これは明らかでござらぬと思つてあります。しかし、先ほど来申しましたやうに、上位計画そのものが改定中でありまして、しかも、これも午前中いろいろ論議がございましたが、現在地域開発関係法というものがきわめてたくさんあるのであります。複雑多岐であります。これらのすべての関係法の相互の調整といふことが、あるいは統一といふことが、これらが行なわれておらぬ現在でありますから、都市計画の実施にあたりましては非常に困難な問題が多いであらう、こういうことを考へるのであります。

この点に對しましては、いま提案されておりますけれども、實際実施にあつてはいろいろのむづかしい問題がたたくさん出てくるだらうということ考へるのであります。大臣はそれらの点についてどうお考えになっておりますか。

○保利国務大臣 仰せのとおり、この地域立法と申しますか、地域開発関係法がクモの巣を張つたやうになつておるといふことは、非常に予想されざる困難が起るのではないかと御懸念はごもつともだと思つてあります。なおまた、先ほど来お話がございましたやうに、全国国土総合開発計画は数カ年にして組み直さなければならぬやうなことになる。そのときにはそのときの見通しと、およそ計画はあつただらうに、かくも事実が違つてきておるといふ反省が持たれた、私も勉強が少し足りませぬけれども、感じますことは、たとえは新産都市あるいは工業整備地域というやうなところに期待をいたしておりました。生産施設といふは、生産力と申しま

すか、そういうところは大体期待もしくは期待以上に進んでおるのではないかと。ただ、当然生産施設、工場なり、そういうものが誘致されれば、そこにそれだけの人口がそれに伴つて移動していく、すなわち、一点集中的にならないで、大都市集中にならないで、新産都市方面に相当の人口が分散されるであらうという期待、その辺が全然狂つてしまつておるといふことが言えるのであります。むしろ既成大都市、東京であるとか大阪とか、既存の設備もずいぶん分散計画を持ち、事実分散もいたしておりますけれども、まだ相当既存の施設というものが残つておる、残つておるところに持つてきて、各地に施設されておるそれらの生産施設を動かしてまいる中核管理機構と申しますか、それは大都市に集中してゐる。したがつて、その集中がまた勢いをつけて人口の集中を呼び起こして行くというやうな形に現状はなつたのじゃないかと思つてあります。

したが、今度はおそらくこれは私の感じでございますが、総合開発計画においてはそういう点が十分見直されるのじゃないか。また都市計画法の運営にあつては、そういう既往のことに強い反省を加えて、強力にかつて土地の利用計画をつくりまして、その利用計画は外に出てもらうというやうなものをあわせ考へて、この都市計画法がまたまた間尺に合わないといふやうなことの起こらないやうに十分考へていただければならぬ。これはいろいろお知恵をいただきますから、とても一建設省だけの力でどうやうという問題ではございません。全く根本は地域住民の方々の深い理解と、そして共同の目的、住みよい都市をつくつていくという共同の目的に向かつて力を合せていただくと、いふやうなことでなければ、事実不可能じゃないかというやうに感じておるわけでございます。

【丹羽(喬)委員長代理退席、委員長着席】

したが、今度はおそらくこれは私の感じでございますが、総合開発計画においてはそういう点が十分見直されるのじゃないか。また都市計画法の運営にあつては、そういう既往のことに強い反省を加えて、強力にかつて土地の利用計画をつくりまして、その利用計画は外に出てもらうというやうなものをあわせ考へて、この都市計画法がまたまた間尺に合わないといふやうなことの起こらないやうに十分考へていただければならぬ。これはいろいろお知恵をいただきますから、とても一建設省だけの力でどうやうという問題ではございません。全く根本は地域住民の方々の深い理解と、そして共同の目的、住みよい都市をつくつていくという共同の目的に向かつて力を合せていただくと、いふやうなことでなければ、事実不可能じゃないかというやうに感じておるわけでございます。

したが、今度はおそらくこれは私の感じでございますが、総合開発計画においてはそういう点が十分見直されるのじゃないか。また都市計画法の運営にあつては、そういう既往のことに強い反省を加えて、強力にかつて土地の利用計画をつくりまして、その利用計画は外に出てもらうというやうなものをあわせ考へて、この都市計画法がまたまた間尺に合わないといふやうなことの起こらないやうに十分考へていただければならぬ。これはいろいろお知恵をいただきますから、とても一建設省だけの力でどうやうという問題ではございません。全く根本は地域住民の方々の深い理解と、そして共同の目的、住みよい都市をつくつていくという共同の目的に向かつて力を合せていただくと、いふやうなことでなければ、事実不可能じゃないかというやうに感じておるわけでございます。

○内海(清)委員 大臣のお話もそのとおりかと思  
いますが、全国総合開発計画がこの三十七年に制  
定されました当時もくろんでおったものよりは、  
その進展の度合いで今日かなりそごを来たして  
おるといふことは事実だと思ひます。もちろん、  
新産都市、工特地域というものがむだであつたと  
申しませんが、かなり進んだところもある。しか  
し、全体的に見ましたときには、かなり最初の予  
定よりおくれたといふこと、これはさつき申しま  
したように、大体いわれる分散ということがその  
基本である。ところが、その後の推移によつて、  
都市集中をある程度、好むと好まざるにとよらず、  
認めなければならぬ、こういう段階にまいりまし  
たから、今度改定しようといふことにごさいま  
しょう。したがつて、そういうふうなことにつぎ  
ましては、よほど長期な見通しを立ててその基本  
計画を立てると同時に、立てましたものにつぎま  
しては、やはり十分国民の納得の上でこれを実施  
していくといふこの両面がなければならぬと思  
つております。でありますから、この点につぎま  
しては、今回の都市計画の実施にあたりまして  
十分考へていただかなければならぬ、それだけに  
法案の審議は慎重を期さなければならぬ、かよう  
に考へるわけでありませう。

次に、都市計画の実施上の若干の問題につ  
いてお尋ねしたいと思ひます。  
この都市計画の実施といふものを直接的に担保  
してまいりますものは、人口の推移と申しますか  
推定と申しますか、こういうものであります。あ  
るいは産業構造の問題、または都市の発展の目標  
あるいは都市の配置、さらには各地域の機能の分  
担、いろいろの要素があると思ひます。あります  
が、そういうふうなものを総合的に見ましたマス  
タープランといふものをつくらなければならぬと  
思ひます。そのためには、もろもろの計数の実態  
といふものを把握しなければ計画はできないと思  
つております。また、この計数の把握に基づきまし  
て都市建設の基本方針を明確にされていかなければなら  
ぬ、かように考へておるのであります。そこで、

今後十年間あるいは二十年間、こういうふうな期  
間におきます首都圏、東京圏と申したほうがい  
いですが、首都圏、あるいは中部圏、あるいは近  
畿圏、それぞれ地域におきます人口はどのよ  
うになるのか。十年でどのくらい集中するの  
か、二十年でどのくらい集中するの、わかりまし  
たらお伺いしたいと思ひます。

○川島(博)政府委員 大都市圏の人口の趨勢が、  
今後十年なりあるいは二十年なりと申すとどうい  
う推移を示すかといふお問い合わせかと思ひます  
が、これにつぎましては、先生も先ほどお触れに  
なりましたように、たとへば首都圏をとりま  
すと、現在の基本計画では、昭和五十年の人口が二  
千八百二十万といふことになっておられますが、こ  
れはおそらく四十五、六十年にはその数に達してし  
まうのではないかと申すこと、ただいま基本計  
画の改定作業が進められておるわけでごさいま  
す。各大都市、地域別の人口につぎましては、こ  
れは先ほど来お話がございませう全国総合開発計  
画の改定、あるいは首都圏基本計画の改定によつて  
政府としてオーソライズされた数字をはき出す  
わけでごさいます。これは政府としてではご  
さいませませんが、建設省が推計したところによ  
りますと、先ほどお触れになりましたように、全  
国で見ても九千三百万の人口が昭和六十年には  
市街地に住むことになるわけでごさいます。こ  
のうち東京圏、中京圏あるいは阪神圏、これ  
に對しては、何らの集中抑制の強化策もとらず  
にこのままほうっておけばどのくらいになるか、  
あるいはこういう政策を強化したならばどうなる  
か、いろいろ推計の数字があるわけでごさいま  
す。私も今後集中抑制策をある程度実施あら  
しめるものとした上です。たとへば東京圏の  
人口を推計いたしましたものがございませう。こ  
れを推計してみますと、これは東京、千葉、埼  
玉、神奈川、一都三県の数字でございませうが、四  
十年の国勢調査の結果によりますと、一都三県の  
東京圏の人口は約二千万でございませうが、六  
十年には大体三千百万、つまり二十年間に約一千  
万はふえるのではなからうか、かように私どもは

推計しております。ただ、これは私どもが一応推  
計したものでございませう、今後全国計画なり、あ  
るいは首都圏計画なりにおきまして関係省庁が相  
談をいたしまして、政府としての数字を固めてま  
いることになるかと思ひます。中京圏、これは  
愛知、三重、岐阜の三県でございませうが、四十  
年が八百でございませうが、それが六十年には千  
二百万程度になるかと思ひます。阪神圏、これ  
は大阪、兵庫、京都、奈良の四県でございませ  
うが、四十年には千九百九十九万人でございま  
した。これが千九百九十九万人程度になるのじやな  
からうか、かように推計いたしております。

○内海(清)委員 この三つの地域の建設省の増加  
人口といふものをいま述べられたのであります  
が、そうすると、建設省としては、この増加人口  
の収容策といふものを考へていかなければなら  
ぬ。これにつぎましては、いま参議院先議にか  
かつておられます都市再開発法、あるいはまた、ベッ  
トタウン、さらにはニュータウンといふような  
いろいろの構想があると思ひます。さらに衛星都  
市の整備といふことも考へられるのであります。  
これらの収容策としてどのような方策をお考へに  
なるか、あるいは重要施策としてどのものをお  
とりになるか、さらに、それによつての収容人員  
は一体どのくらいお考へになつておるか、この点  
をお伺いしたいと思ひます。

○川島(博)政府委員 たいへん重要な、かつ、む  
ずかしい問題でございませうが、実は先ほど来申  
上げておられますように、六十年まで市街地人口が  
非常にふえるわけでごさいます。これらの人口を  
収容するためにどれくらい今後の都市開発が必要  
かといふことでごさいます。現在全国の市街地  
面積は約四百六十万平方キロでございませうが、こ  
れが一万二千五百平方キロに拡大する。市街地人口は  
二倍になります。市街地面積は約二・七倍に達  
するであろうといふふうに推計をいたしておるわ  
けであります。そこで問題は、一万二千五百平方キ  
ロの市街地が必要になる、これはマクロ的に見れば  
まさにそのとおりだらうと思ひますが、一現在

の東京なりあるいは大阪なり、どのようにこれが  
配分されるべきかといふことは、先ほど申し上げ  
ましたように、各地域別の将来の人口の推計が確  
定をいたしませんと、どのくらいの市街地が必要  
だといふことも成立しないわけでありませう。

もう一つ大事な問題は、大都市地域に對しては  
今後かなり当分の間は人口が集中せざるを得な  
いであろうと思ひますが、その際に、これらの人  
口をいわゆる既成市街地の再開発、それから近郊  
の市街地の新開発、こういう再開発あるいは新開  
発の方式によりましてどの程度収容できるかとい  
うことが、今後都市政策に課された重大な問題で  
あるかと思ひます。これにつぎましては、実は都  
市政策の先聲でございませうイギリス等におきま  
しても従来いろいろと検討され、また施策が行な  
われておりますけれども、今日におきましても依  
然として試行錯誤と申しますか、いろいろニュー  
タウンをつくつて人口を分散する、すなわち、新  
開発の方式によつて人口の集中を抑制しようとい  
うような施策が特にイギリスにおきましては強力  
に進められたわけでごさいます。これが必ずしも  
も効果を十分に發揮しない。ロンドンの既成市街  
地の人口が、こういった政府の強力な施策にもか  
かわらず、少しも減らないどころか、最近では若  
干その勢いを増すといふような趨勢もございま  
して、まあ各国ともこの対策には非常に苦勞して  
おるわけでごさいます。日本におきましては、は  
た遺憾でございませうけれども、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つて収容すべ  
きかといふことについては、いままでのところ確  
固とした公的な結論は出てないわけでごさいま  
す。これにつぎましては、先ほど大臣が申されま  
したように、中核管理機能の集中の傾向、これは  
ある程度抑制できないといふことを前提にいたさ  
なければならぬと思ひます。また、通勤問題  
その他を考へていまして、この新市街地に對す  
る人口収容力のための投資と既成市街地の再開発



によりまして人口収容力が増しますれば、通勤投資は、ゼロではないでしょうが、郊外に新線を延ばすよりもはるかに少なくて済むわけでございませう。また、通勤に要します時間あるいはエネルギーあるいは通勤定期代、そういったいわゆるお金の換算にいく要素をいれまして、新開発のほうに有利か、あるいは再開発のほうに有利か、また、その度合いによりまして、郊外の収容力と既成市街地内の収容力は、たとえ六、四でございませうと、七、三で考えるべきだ、こういう議論になるわけでございませう。そういう計算過程には、今後の、原因者負担といいますが、受益者負担といいますが、そういう通勤の足のコストの問題も含めまして、たゞいま私どものほうでいろいろ検討いたしておるわけでございませう。

○内海委員 いま通勤施設の問題が出ました。私は、これはあとからお尋ねしようと思っておった。今回の法案に盛り込まれておる程度でそれがうまく解決できるのか、こういう気がいたしておるわけでありませうが、そういうものを含めて、やはり増加人口の収容というものは、建設省として一応の目安があつてしかるべきだ、私はこう思うのでありませうが、いまのお話のように、その目安が現在ないとするならば、これはやむを得ぬと思ひますが、それではたして今回の都市計画というものはいいのであろうか、どうであらうか、私はこういう気がいたすわけでありませう。その点につきまして、大臣の御所見を重ねてお伺ひしておきます。

○保利国務大臣 問題はそこすべてかかつてくる非常にむずかしい問題だと思つてございませうけれども、私は、なるほど、地価の安いところを開発して、そこにベッドタウンでもつくつて、そして通勤施設を整備して、通勤を改善してまいるといふこともあわせて考えていかなければならませぬけれども、一つのねらいどころは、既成市街地をどう開発できるか、これは足の問題と両方にかかわつてございませうから、幾らか金はよけいかかるけれども、長期的な国民生活に与える影響

等を考へてみまして、また都市の整備ということから考へてみまして、やはり既成市街地の再開発ということ、高度利用ということ、より考へていかなければならぬのじゃないか。これももしかし金のかけようで、今日の世界に例のないような非常に高い地価になつてゐる、その地価を動かさうとすると、なかなかこれはできないことだと思ひますけれども、何とか土地所有者の方の協力をいたして、そうして地価に影響を及ぼさないように、土地所有者が持つておられる土地を、公共的に、社会的に、そうして自分自身のためにも高度利用をさせていくということだ、あるいは税制の面あるいは融資の面から大胆に施策を講じなければ、そのままじゃ、こうやって何されおればどなたも積極的にあるはずはありませぬから、やはりその所有者の方の利益をはかつていく上からいっても、できるだけ大胆なそういう税制上、融資上の保護等を加へまして、そうして既成市街地ができるだけ高度に商業地域あるいは住居地域、それぞれが高度に利用され得るような施策が伴わなければ意味をなさぬというふうにお考へしておるわけでございませう。

○内海委員 この問題は、一応首都圏、中部圏、近畿圏の人口が増加するであらうという予測はありますけれども、その増加人口をどういう形で収容するかという点については、私はなおほど遠いと思つておるわけでありませう。しかも、どの手法をとるかということ。これはいま大臣のお話しの既成市街地の再開発、あるいはニュータウン、ベッドタウンを建設するとか、あるいは衛星都市を整備するとか、あるいは問題があると思ひますが、これもきまつていない。しかし、少なくともそういう大

体の人口の増加の見通しがあるならば、それをどういう形で収容するかというところは当然考へられなければならぬだらう。しかもその手法としては、国民経済的な面においてこれはまた十分検討されなければならぬことだと思ひます。こういうふうにお考へしてあります。この問題は、いまこ

いませぬから、これはできるだけ早く建設省の案としてもおきめいただき、お示しいただきたい。強く要望しておきます。

それから次に、私は広域行政の必要と申しませうか、こういうことについてお尋ねしてみたいと思つておる。この首都圏、東京のような大都市におきましては、行政区を越えて、実態として数県が一つの都市として機能しておると思つておる。これは、東京でいえば、いま南関東というものが都市機能としては一本化しておるような形ではないか、こういうふうには私が見るのではありません。しかし、行政上は、従来の行政区に細分化されておつて、実態的な都市圏と行政というものが合致しておらぬということ。でありますから、個々には有機的なつながりを持つていない、こういうことに相なるわけでありませう。このために、その圏域、たとえば首都圏という圏域全体を統合する総合計画というものがなかなか確立しにくいという問題がある。これが確立せぬというところは、ひいては大都市における混乱を一そう助長しておる形になると思つておる。これにつきまして、現実の事態に合致した行政として広域行政の必要、これが考へられてくると思つておる。以前からこの問題はいろいろ論議されておるところでございませうが、今日なおこれは何ら実現を見ておらない、進展を見ておらぬという状態でありませう。この大都市の行政区域を通勤圏、通勤範囲内まで拡大した広域行政、これを確立することについては大臣はどういうふうにお考へになつておるか、その点をお伺ひしたいと思ひます。

○保利国務大臣 あらゆる支障を越えてもはや広域行政を行なわなければならない、行政の運用はやらざるを得ないところに参つておると思つております。そこで、たとえば東京にいたしまして、生産活動なり社会活動なり経済活動なりといふものは東京でやる、寝るのは埼玉県だとか神奈川県で寝て、そうして昼間東京に来て働く。また活動は東京において行なわれる。埼玉県なりあ

るいは神奈川県なりで寝る。したがつて、埼玉県なり神奈川県に家族がおれば子供がおる、子供がおれば学校に行かなければならぬ、そういうふうな急激に外側側面にいったために、もはや東京と埼玉、東京と神奈川県というものは、境界をつけておることがまことに不自然な状態になつておるのではないかと。たとえば近畿圏にいたして、そのために行政のそれぞれの区画があるわけでございませうから、やはり奈良県のように、日本のだれが考へてみましても、国民のよき保養地である、観光地であるというところも、やはり産業開発をやらなければならぬというわけで、煙突を立てるようなことまでやる。実におろかなことをやつておるの、何か不自然な行政区画が百年以前のまゝに残つておる、そして世の中はかくのごとく進んでしまつておる、それにどうも合致しないゆゑんではないか。それで、私は、せめて四国あたりは、あの県、この県というのはいさよごうじやないかというふうな考へで、しかし、それは誤まつた考へで、行政区画をやはり尊重してまいらうという上からいませうと、そういう考へは必ずしも妥当な考へではないと思つておるわけでありませう。いざにしましても、今日の時代は、もはや、百年以前の府県単位が、国全体の円滑な発展をはかつていく上において非常に障害になつておることを私は感じておるわけでありませう。でございませうから、これはお互い議員の立場から共同に考へて、およそ区分そのものとして、そういう行政区画等についても、広域行政がきつて自然にならぬかに行なわれるように持つていかなければならぬ。そういう観点から、はなはだ不徹底な首都圏であるとか中部圏であるとか近畿圏であるとかいふようなものが、整備圏としてつくられたわけでありませう。これは力も何も実は持たないわけでありませうから、そういう点で各党とも大いに真剣に踏み込んでいかなければならぬ問題じやないだらうか、私は率直にそう感じておるわけでありませう。

○内海(清)委員 いまの大臣のお考え、私もそう考えますがゆえに御質問申し上げたわけでありまが、たとえば首都圏であるならば、これがまた二重行政になつても困るのでありますけれども、少なくともこの首都圏を中心にしたくらは、この際思い切つて首都圏行政のものをつくつて、この首都圏全体の行政に当たつていく、こういうことが考えられていいのじゃないかと思ひますが、その点だけひとつ……。

○保利國務大臣 正直にいつて、私個人としては、そうでなければ、こういうふうな中途はんばなことがかりやつておつてはなかなかやれるものじゃない、そういう感じはいたしておりますが、しかし、これはきわめて慎重に、しかし、やるべきときは大胆にやるべきものであらうと思ひます。御意見には全く同感でございます。

○内海(清)委員 大臣が参議院へおいでになりましたので、次官にお尋ねしたいと思ひますが、いま広域行政の問題をいろいろ論議しておつたわけでありまして、首都圏についてもそういう考えを私どもしているわけでありまして、少なくともこの都市計画法を実施するという場合、これをスムーズに実施するというのを考えますと、どうしても広域行政に移行する必要がある。しかし、これはなかなか困難な問題が派生すると思ひます。しかし、それをいつまでもほうつておいてはそまではないか。したがつて私は、広域行政に移行するまでの暫定的な措置といたしまして、都市圏を構成いたします都道府県の協議機関的なもの設置が必要なんじゃないか、こう考へます。これはいまの首都圏の考へ方と全く同一になりますけれども、その点につきましてどう考へになりますか。

○竹内(憲)政府委員 先生御承知のように、首都圏は三つの地域に分けて、既成市街地と、近郊整備地帯と、それから都市開発区域という三つの区域に分けております。近郊整備地帯というのは、大体東京の中心部から十五キロくらいを一つの近郊地帯としてとらえて、これにつ

いて首都圏整備法に基づいて近郊整備地帯の整備計画というものが立てられることになつておるわけでありまして。したがつて、私どものほうの都市計画は、この近郊整備地帯の整備計画を受けまして、これは当然首都圏整備委員会をつくるわけでございますが、地方公共団体の意見、それから各関係行政機関の意見を入れて近郊整備地帯整備計画ができることになつております。それを受けて、それぞれ都市計画区域におきましてそれに適合するように都市計画を定める、こういうふうな考へておるわけでございます。

○内海(清)委員 私は先ほどの首都圏と同じ考へ方でありまして、少なくとも関係の都道府県が常置の協議機関ぐらいは設けて広域行政的な措置をとらなければ、もういけない段階になつておるだらう、東京都あるいは中部圏あるいは近畿圏、こういうふうな考へるのではありません。いまでもちろんお互いに連絡をとり合つてやつておると思ひけれども、これが行政区と一致しないために、そこらにいろいろな問題が起きておるわけでありまして。したがつて、この問題につきましては、今後十分にこの都市計画法の実施にあつて考へなければならぬ問題じゃないか、こういうふうな考へます。だからその点につきましては今後なお十分な御研究をお願いしたい。要望しておきたいと思ひます。

次に、これは午前中もいろいろ論議がありまして、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つておるのは、何と申しましても各省庁の縦割り行政である。これは午前中も論議があったとおりであります。一方、官庁のセクションリズムを排除していかなければならぬ、こういうふうな考へるのであります。従来団地などの住宅建設と都市交通機関の整備、先ほど計画局長のお話ございましたが、これらの問題は従来はほとんど関係なしに行なわれてきたのであります。昨年末新都市交通総合対策懇談会というものがよくよく設置されて、住居と足の調整をはかるうとしておるような状態でありまして

が、この都市計画の中に入りまますところの各省庁の縦割り行政の弊害、これは今日特に皆さん方よく感じておられると思う。午前中の論議にしましても、たとえば通産省の工業立地適正化法案がなかなか各省との話し合いがうまくいかないの、今回国会提出見送りというふうなことであります。そういう縦割り行政の弊害を除去して都市計画の強力なる実施をはかることが必要であると思ひます。そのためには行政の一元化が生まれてこなければならぬと思ひます。この点に關しましては特に次官からお答えいただきたいと思ひます。

○飯谷政府委員 全くその点は同感であります。各省の縦割り行政というものがいろいろな面で支障を来たしておることはお説のとおりでありまして、ただいま例示されたたとえば通産省の工業立地適正化法案の問題にいたしまして、この都市計画法を施行する場合に於いての問題点、さらに農業関係では農業振興地域の指定の問題、こういった問題が縦割りですれぞれの官庁の考へ方を推し進めていきますと、そこにいろいろの問題を生ずるわけでありまして。したがつて、これはどうしても総合的に調整をして、役所のためでなしに国のための調査だという観点から問題を取り上げていかなければならぬというのを私も切実に感じております。これは行政上非常にむずかしい問題だと思ひけれども、むずかしい問題だからといってそのままほうつておくというわけにはいかないと思ひます。直ちに一本化するということの問題だと思ひますけれども、少なくとも総合的に調整して問題を進めなければならぬという点については、全く同感でありまして、そういう面では今後大いに努力すべきだと思つております。

○内海(清)委員 この点は午前中もいろいろ論議がありましたが、現在この都市計画法が提案されたために、これが全部各省別にやつておる。したがつて、われわれがこの都市計画法を審議するといつても、各省から資料を出してもらつて、それを調べなければこのほんとうの審議がで

ないという状態、この状態では相ならぬと思ひます。いまも申しましたように、通産省では、これは出そうと思つたけれども、話し合いがむずかしいからこの国会は見送つた、運輸省におきましても、あるいは農林省におきましてもそれぞれそういうふうなものがあるわけでありまして、統一してやつていくなれば、都市計画法の実施もきわめてスムーズにいくだらうという考へるわけでありまして。しかし、現在はおなかなかそこまでまいりませんので、少なくとも現在以上これが複雑化せぬように、関係法というものが錯綜せぬようにやらなければならぬと考へるわけでありまして。したがつて、こういう法案を審議する場合には、これは建設省としても、そういう関係省の関係した法案については同時にわれわれに資料も提出してもらつて、このことが法案審議におけるきわめて親切なやり方だと思ひます。この点につきましてはこれをひとつ要望しておきたいと思ひます。

それから、先ほど計画局長がお話になりましたが、やはり都市計画の基本は、何と申しましても、土地利用計画と、それから交通計画だと考へておると思ひます。ところが、現在の都市計画というものをみますと、これはまさに土地利用計画といつてもいいと思ひます。交通に關しては、この都市計画区域におきまます施設のほうにおいて若干規定されておるにすぎぬ。こういう交通計画というものは、やはり都市計画の上からいけばきわめて重要な問題と思ひます。当然これが統一されなければならぬ、こういうふうな考へるわけでありまして、都市計画の柱の一つであるこの交通計画が、本法におきまます規定程度で十分であるとお考へになつておるのか。もちろん十分であるとお考へになつておらぬと思ひます。それらの点につきまして御所見をお伺いしたいと思ひます。

○竹内(憲)政府委員 都市計画の中で一番大事なのは、先生おっしゃいますように、土地利用計画、

それから都市の骨格になる公共施設の計画、中でも一番大事なのは交通施設の計画でございます。したがって、都市地域の中を住宅地帯あるいは商業地帯あるいは工業地帯という利用区分をいたしまして、それに見合った形でそれぞれの地区にふさわしい道路なり、あるいは高速鉄道なりの計画も立てていかなければならぬ、そういう観点に立ちまして、この都市計画法におきましては、都市施設として交通施設を必ず設けなければいけません。都市計画法に書いてあるわけでありまして、都市間を結ぶ道路あるいは全国を貫きます道路網というふうなものは、十三条で書いてございます。都市計画のいわば前提となるような計画であり、そういうものを受けてそして都市の中の交通計画を立てていこう、こういうふうな考え方で立てておりますので、もちろん、予算その他というふうな問題もございましょうけれども、計画いたしましたしはこういう形で計画するのが適当じゃないか、こういうふうな考え方であります。

○内海(清)委員 一応建設省の意図されておりますところはわかりませんが、私はこれではなお不十分だと考えるわけです。もちろん、こういうものが出ますならば、それに付随して運輸省はまた考えてくると思いますが、それではおそいのであります。都市計画実施の段階においてそれが同時に行なわれなければならぬということでありまして、その点につきましては今後十分お考えいただきたい、こういうふうな思っております。

それから、これをやりまして終わりにしたいと思っておりますが、前回、地価問題に關しまして、大臣の所信表明に対する質疑の際にいろいろお尋ねしたわけでありますが、いまだ少し御質問申し上げたいと思っております。

本案におきまします土地利用計画、これはいわば財産権を規制する、こういうふうな面が出てくると思うのであります。ところが、その規制が社会的な存在として合理的であると認められる場合、

そして合理的と認められる侵害である場合、それであるならば財産権に対する補償は要らない、不要であるという一つの考え方がありまして、私は、これにつきましては、財産権の、いわゆる憲法二十九条の二項、三項というものもございまして、そういう面から見ましても、別にこれが違反ということには相ならぬだろう、こういうふうな考え方をしております。しかし、合理的な規制であるためには、個々の財産の特質に応じまして、また社会公共に対して与える影響や、土地に對する権利のみならず、その他のいろいろな財産権とのバランスが考慮されなければならぬ、こういうふうな考え方が許されなければならぬ、この程度では一定期間開発が許され、したがって、地価が低下するかどうかは横ばいか、そういうふうになるだろうと考える。この法案におきましては、こういうことに対する補償あるいは買上げ請求権、こういうものは認められていないのであります。しかるに、現状のままいくと、市街化区域の地主というものは開発利益を一手に受けるという形に相なるわけでありまして、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だ。調整区域にあっては不当な財産権の侵害になるのではなからうか、こう考えるのであります。これに對します御所見をお伺いしたいと思っております。

○竹内(藤)政府委員 先生おっしゃいますように、憲法との關係におきましては、社会的な受忍義務と申しますか、財産権に内在する社会的な受忍義務が当たるかどうかということによって、社会的制約が妥当であるかどうかということが判断されるわけでございますが、私も、市街化調整区域につきましても、これは永久に保全する区域と違ひまして、現在のような激しいスプロール化が行なわれている間に段階的に計画的な市街化をはかっていくというためには、望ましい地域に公共投資を集めて、そして市街化調整区域のほうでは、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ふものではない、つまり、二十九条三項でいうような、公共のために用いるという本来の土地の効用を奪って別の目的に使うというふうな形ではないのであります。さらに、この法律におきましては、市街化調整区域指定の際に、土地を持つておられます、うちを建てよう、あるいは何らかの営業をしようという人に対しては、経過措置として開発を認めております。したがって、私も、私どももいたしましては、市街化調整区域というものの指定は、補償なくしてこの程度の抑制は行ない得るものだ、こういうふうな考え方をしております。しかしながら、先生おっしゃいますように、市街化調整区域のほうの地価がある程度鎮静する、しかも市街化区域におきまして地価が高騰するということになりましては、やはりこの間の不均衡ということが生じてまいりますので、都市計画法自体におきましても、たとえば市街化区域の中の公共投資を優先的にするとか、あるいは宅地供給を促進するために幾つかの手段を用意しておりますけれども、先般大臣からも御答弁がございすように、都市計画法だけではその問題が片づかないのじゃないかというふうな感じもいたしておりますので、この点につきましても、税制その他の補完措置と申しますか、そういうものが要るのじゃないか、こういうふうな考え方をしております。

○内海(清)委員 市街化調整区域というのは、一定期間ではありますけれども、開発が許されないという問題、また補償や買上げ請求権もないという問題、これが市街化区域と調整区域が指定されるならば、市街化区域の地価は非常に高騰するだろう、これは明らかであります。ところが、調整区域はむしろ地価が低下するのじゃないかという心配もあるとございす。これはもちろん、いまお話しするような税制その他、すべての総合施策によってそのアンバランスをなくさなければなりません、これが片手落ちになつ

ては、これはたいへん財産権の侵害ということに相なる。税制その他の問題は、これが実施されるときには、これらがみな総合的に実施される見通しでありまして、どうでありませうか、その点をお伺いしておきます。

○竹内(藤)政府委員 この委員会で大臣からも御答弁がございすように、税制調査会のほうで土地税制部会を設けて、そして八月ごろまでに結論を出すということをおっしゃいますので、建設省といたしましては、その答申に期待してございす。

○内海(清)委員 この点は非常に私は重要な点だと思っております。これがうまくまわりませんと、この都市計画法も行き詰まるだろうと考えるわけでありまして、いまの段階ではなかなか私ども十分納得しかねる、安心しかねる面があるわけでありまして、どうかこの点は、今後におきまして少なくとも財産権の侵害にならないように、すべての施策を総合的に進められ、バランスのとれた行政が行なわれるように強く要望したいと思っております。

それから行政活動や社会的財産、これは公共施設といったほうがいいかもしれない、それから人口の集中、こういうふうなことから都市化された、それによつてもたらされた利益というもの、先般もこれは大臣と論議したところでありまして、その社会自身が生み出したものであります。したがって、当然に社会自体にこの開発利益というものは還元されなければならぬだろう、こういうことにつきましては、これは先般いろいろ論議したところでありまして、私はそういうふうな確固とした一つの観点に立つて、抜本的な地価対策というものが都市計画法と同時に実施されなければならぬと考えるのであります。都市計画法案をはじめとしたしまして、地価公示制度の実施、これを準備中というところでございまして、こういうときにあたりまして、建設省としてはこれらについてどうお考えになりますか、ひとつその辺のところをお伺いしておきたい。

建設省としては、これはたいへん重要な問題だと思っております。これがうまくまわりませんと、この都市計画法も行き詰まるだろうと考えるわけでありまして、いまの段階ではなかなか私ども十分納得しかねる、安心しかねる面があるわけでありまして、どうかこの点は、今後におきまして少なくとも財産権の侵害にならないように、すべての施策を総合的に進められ、バランスのとれた行政が行なわれるように強く要望したいと思っております。

○川島(博)政府委員 仰せのように、地価対策といたしましては、この都市計画法案にありますが土地利用計画の確立を契機といたしましていろいろ対策を講ずる必要があると思っております。中でも、ただいま先生の御指摘になりました地価公示制度の実施、これは三十九年の本院の決議にもございませう、われわれとしてもなるだけすみやかに実施をすべきものと考えております。そこで三十九年からこの準備行為といたしまして、東京並びに大阪地区におきまして、ことしで四年目になるわけですが、地価の準備調査を実施いたしましたしております、四十三年度からは名古屋地区も加えて、三大都市圏におきまして地価調査を実施いたします。これは地価公示制度の準備というところで実施をいたしておるわけでございまして、私ども事務当局といたしましては、名古屋地区が四十三年、四年と二年やりましてその翌年、すなわち四十五年、おそくも四十六年からは地価公示制度を実施に移したい、かように考えておる次第でございませう。

○内海(清)委員 前回の私の質問に対しまして、大臣は四十五年おそくも四十六年にはこの地価公示制度を実施したい、こととお答えであつたのであります。私は、少なくともこの問題はやはり都市計画法が実施されるときにあわせて実施できるようなことにならなければ、地価問題というものにさらに混乱を来たすのじやないかというふうにも考えております。いずれにいたしましても、この地価公示制度が実施された場合に、これを税制など地価問題解決にどういうふうに反映させよう、こう考えておられるか、その点について承りたいと思つております。

○川島(博)政府委員 地価公示制度の内容といたしましては、私どもは、やはりスタートいたしました際の地価公示制度の内容といたしましては、三大地域の標準的な土地をとらえまして基準価額を公示するというのを考えております。この基準価額に法律的にいかなる意味を持たせるべきかと

いうことでございますが、現在のところ、私どもは、これは一般の人々が土地の取引をいたします場合の目安になる価格というふうな考えております。なお、公共用地の取得にあたりましては、これは政府が正常な価格を公示するわけでございませう、少なくともこの価格に準拠するというようにいたしたいと考えております。

○内海(清)委員 私はこれで終わりたいと思つておりましたが、いずれにいたしましても、都市計画実施にあつた最後のかぎは、私はやはり地価問題だと思つております。私、前回のいろいろ具体的問題もあげて大臣の御所見も承つたのでありますが、これらに対してははつきりとした方針はお伺いできなかったのでありますけれども、少なくとも都市計画が実施される段階におきましては、まずこの地価の公示制度、こういうふうなものを実施するべきであると思つております。これらにつきましては、今後そういうふうな相なりするようにならざる努力をしていただきたいと思います。もちろん、準備の都合もあると思つていただいても、そうでなければ、いろいろな困難、ことに地価にあたりまして、いろいろな困難、ことに地価が暴騰してくるだろうというおそれがあるわけでありませうから、この点につきましてはまた同僚委員からもいろいろ御質問が出ると思つておりますが、私は前回それ一本にしようとして御質問申し上げておりましたので、今回はこの程度にいたしておきたいと思つております。特にこの地価問題につきましては、きわめて重要な問題である、特に都市計画実施にあつた際の基本的な問題である、こういうふうな基本的な問題に、私どももこの土地価格抑制のた

め、基本的な施策に関する法律案というふうなことで実は準備いたしております。できるだけ早く提出

出したしまして、いろいろ御批判いただきましたかように考えております。その節には同僚委員の皆さん方にもよろしく御願ひ申し上げたいと思つております。

○加藤委員 下平正一君。以上で終わります。

○下平委員 都市計画法につきまして、若干の質問をいたしたいと思つております。御承知のとおり、都市問題というのは現在の国内政治の問題では一番重要な問題になつておると思つております。そこで、今度の法律がある意味では都市問題解決のためにやや前向きな姿勢を示してゐるのではないかと、そういうふうには若干感ずるわけでありまして、そういう意味で、できることなら都市問題前進のための一つのきっかけをこの際につくることがたいへん意義があるのではないかと、こう考えているわけでありませう。私も社会党として、党内に都市問題の対策特別委員会をつくりまして、実は対策をそれぞれ練つておるところであります。そこで私は、この都市計画法の中で前進を促している点といたしまして、土地の利用計画というものについてある程度めどをつけてきた、利用区分というものを指定してきたというところに前進の問題があるのではないかと、こう思つております。

さて、この法律が實際面で適用されるにあつて、一体ほんとうに適用されるのかどうかという点に幾つかの心配な点があるわけですが、私は、ある意味で前進したこの法律が、実施にあつたといろいろの面でつまづいて、実効があがらないというふうなことがあつたらば、これは都市問題前進のために逆にならぬ障害になつてしまつていような気がするわけですが、そこで、私はきわめて善意に、六〇％はこの法案のいい面を認めるという立場で、残り四〇％の不安が一体埋められるのか埋められないのかという点で、大臣並びに関係の事務当局の御意見を聞きたいと思つております。ほんとうの意味で私はその点の疑義が納得されるならば賛成をするにやぶさかではありませぬが、

現状、私たちがこの法案を理解し、解釈をしてる範囲ではちよつと賛成いたしかねる、こういうこととあります。

○保利国務大臣 仰せのとおり、この都市計画法が持たれた場合に、計画法のねらつてゐる、ないしは国民の期待するような実施が可能であるかどうかということがもう最大の問題であらう、私も實際さうに感じておるわけですが、現状をまのあたりにいたしまして、こういう形で放置しておいて一体どうなるか。放置できないんだ。スプロールといわれるこの無秩序な、畑からたんぼ、たんぼから山というように、地価の安い土地を見つけてはそこに無秩序に家を建てていく、こういうふうな状態が是正されないならば、全くどうも近代国家にふさわしくない国土が現出するんではないかという憂いは、下平さんと同様に深く憂えておるものでございませう。

したがしまして、第一は、既成市街地がますます国民の生活環境として、美しくないまでもせめて安らぎを得るような都市再建というものはできないものであらうか。同時に、無秩序に開発せられてゐるのを、おおよそ区切りをつけて、この辺までは大体人の住まえるところとして、人が住まうならば、それにあつた交通、下水、そういう都市施設等も完備して、その上でそういう都市を持つことができないか。私は、そういうところがこの法案の一番大きな使命であり、また、ねらいでなければならぬ、こういうふうな考えておるま

すが、お話のように、さて実施をする段階において、しからばどういふに市街化区域を置くこととするのか、調整区域をどういふに置くこととするのか、これは非常な問題に逢着するだろうと考へますけれども、これはまあとにかく、それぞれ地方公共団体のほうにおかれても中央政府以上にこの事態というものは心配をいたしておられますから、したがって、公共団体の配慮と善処を期待する。しかし、少なくとも東京都なら東京都が、都市機能を十分果たし得るよう、しかも都市環境というものがあつた程度整備されていくようにという期待はとにかくつなぎ得るのじゃないかというように私は思つておるわけでございますから、幾多の問題が実施の段階においては伏在するといふことは、あらかじめ予見をいたしておかなければならぬところだろう、そういうふうにお考へておられます。

○下平委員 私も、都市問題の現状というものは、根本問題が手がかぬから、全体の問題が手がかぬからといつて、そこでほうっておけない現状に來ていると思つておる。そういう立場で私は、この都市計画法案というものにある種の期待をかけているわけですが、当面そういう基本問題が解決しない中でも、この解決が前進をするための一つの呼び水になる、あるいは当面しているある程度問題はこれで解決をする、そういう効果というものを実は期待しているわけですが、そういう立場で三ヶ所四ヶ所にわたつて私が疑問に思つている点を解明していただきたい、こう思つておる。

先ほどの質疑の中でもちつと出ておりましたけれども、今度の計画法の、「都市計画の基本理念」第二条には大体の考へ方が出ておりますが、一つは、さつき大臣もちつと言いましたけれども、この問題を突き詰めてみると、農村と都市というものを一体どういふふうな形で調和をさしていかうかといふところに、せんじ詰めれば、問題がせんじ詰まるのではないかといふふうには私は理解をしております。そういう意味で、第二条には、冒

頭に、やはり理念として、「農林漁業との健全な調和を図りつつ、こゝろ出ているように私は理解をするわけですが、そこで、農林漁業、特に農業とこの都市計画法との関係というものがすなおに調和がとれるようになっていくのか、これによつてすなおに調和がとれていくかということについて、これから第一の問題としてお伺いしたいと思つておる。

先ほど同僚の佐野議員の質問の中で、閣議決定をしたから、近々に農林省が農業振興の法律を出して行くと言いましたので、こまかくはいずれ私どもも連合審査その他の機会に、その法案との関連について審査をする機会を与えていただけたらと思つておるから、こまかな点だけひとつお伺いしたいわけでありませう。

結論から言いますと、私は、この都市と農村の調和というものは、この都市計画法で見える限り、都市のサイドに偏重してはいないかという点を心配しておるわけでありませう。御承知のとおり、大臣も農林大臣をやられて御経験があると思つておるが、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だけでなく、いろいろな感情の問題もあるものであります。特に農民はすべてものを都市と比較して考へがちでありませう。たとへば収入にいたしましても、最近、都市と同様の収入をさしてくれというふうな要求がたゞさん出てきておるが、この今度指定される市街化区域、調整区域、そのことによつて生ずる、農民といふものは、農地を保有している人、農業を営んでいる人の立場というものをよつぽど理解されて、その立場がこの法案の中に生かされてこないか、実はかりに法案が通つても実施段階でくずれないかという心配を私は持つておるのです。大臣もすでに御承知のとおり、この法案の構想が出た瞬間から、特に近郊農業に關係のある農業団体あるいは農民の中から、かなり都市サイドでこの問題が処理をされはせぬか、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つてきておる。

そこで、具体的に大臣にお伺いしたいのであります。調整区域、市街化区域の差等について、あとで局長さんから詳しくお伺いいたしますが、市街化区域、調整区域というものが、私の判断では、どういふ形で調整区域ができたか、実は先日いただきました建設省の資料を見てみましても、現在の都市計画法、現行の都市計画法の中に含まれている農地の面積は約五九・何％、六〇％近くであります。五百万町歩の農地といわれる中の三百万町歩くらいのものが含まれておると思つておる。この調整区域といふものが、実は農業の近代化、日本の農業のあり方というものをから計算をしてきて、このくらいの耕地面積、このくらいの生産を確保するだけの土地といふものが、必要だといふ計算が出て、将来の経済の発展、人口の増加あるいは都市に対する人口の集中度等々、いろいろなことを考へて、適正な市街地をつくるにはこの程度の面積が必要、こゝろいふ計算の中からダブつた区域といふものが調整区域であつて、こゝろは将来にわたつて調整をするという形であるならば、私はある程度調整区域というものの理解ができるわけですが、しかし、今度計画法に出された調整区域はそうじゃないかと思つておる。ここに私は非常に大きな問題点が出てきておる。こゝろは非常に思つておるわけですが、

そこで、この農業といふものの土地を確保する、そして市街との調和をはかるというのです。一体その農地を確保するといふ考へ方は具体的にどうやって出てきているのですか。大臣は農林大臣をやつておられます。いま問題になつておる市街化区域から自給対策等いろいろの計画が出ておるが、それを見ると、自給率といふものをなるべく上げていく、そのためには高度生産農家、高度生産農地といふものをたくさんつくつていく、流通過程を合理化する等々の条件が出ていくわけですが、そういう日本農業の将来を考へていく面から見ると、調整区域といふような形で新しい計画によりまして、約一、二、三％市街地を含めたら三〇％近い農地といふものがここに含

まれている。これはしかし矛盾じゃないか。私は率直に言うならば、市街化区域といふものをきめたら、それ以外の土地といふものは、若干の調整区域は残してみても、大部分はやはり農地として生産基盤を整備するなり農業投資を行なうなりしていくという形がとられなければ、非常に将来指定その他にあつてそれじゃ矛盾が起きてしまうんじゃないか、こゝろいふ気がいたします。調整区域といふものの理解をぜひ大臣からお伺いしたいと思つておる。

○保利国務大臣 私もその点は下平さんと同じように心配をいたしております。そこで、調整区域なんといふことは要らぬことじゃないか、市街化区域が、こゝろ十年くらいでおおよそ市街化されるであろう、また、しなければならぬといふところだけ指定しておけば、あとはもういいじゃないかといふことを、同様に実は私疑問を持ったことがあるのであります。しかし、大体の長期展望から、これはけさほど来お話の全国総合開発計画等の中に大きく盛り込まれておると思つておる。こゝろいふことも、今日日本の産業構造の変化、経済成長の足取りから見まして、おおよそ昭和六十年ごろには一億一千万の約八〇％といふものが市街化区域、都市化区域の中に活動をせられるであろうといふ想定を立ててみますと、市街化区域のところ、市街化区域の隣接地に調整区域といふものを持つて、そしてある程度無秩序な一かりに放置しておけばそこへまたいろいろ今日のスプロール化がはかられていくから、そのスプロール化がはかられないように、市街化になる場合にはあらかじめ市街化区域に編入して、そして秩序ある開発を行なつていくようにするため、そういう意味で都市計画法を制定して、しかし長期の展望をもつてすれば、今日市街化区域といふものは、本来言へばあまり広くとるべきものではないわけでしょうが、あとで限りこゝろ十年くらいの一応の目安で市街化区域を設定し、そうして長期展望をすればこゝろのころが市街化せられるであろうといふところを想定しておるものでは

から、その調整区域というものを考えている、そういうふうになるほどそれもそうだなというふうには私は自分で合点をしているようなことなんでしょう。

○下平委員 大臣はそういうふうな合点だと言われますが、たいへん問題が起きて実効が危ぶまれているような心配をしていますが、その理由をこれから申し上げます。

その前に局長にお伺いしたいのですが、一本新しい都市計画で市街化区域、調整区域、その他開発行為のいろいろな指定がありますね。こういうものを都市の数並びにその区域の面積、それからその中に含まれる農地、そういうものの関係というものは一体どうなっているか、数字を若干御説明願いたいと思うのですが、できればパーセンテージでやっていただきたい。なぜ言うかといいますと、大臣が言った調整区域というのが、そういう意味ですと、こんなにたくさん調整区域は必要ないのです。御承知だと思えますが、いま数字を局長から説明していただきたいと思うのです。新しこの新法によって指定をされる都市区域の予定、その面積、その中に占める農地、その農地は一体全体の農地面積の中でどのくらいの割合を占めているかというふうなことについて、具体的な数字の説明をしていただきたいと思えます。

○保利國務大臣 これは区域指定の法案じやございませぬから、まだこれからこの上にどういう利用計画を立てるかということが実施面の非常に重大な点です。したがって、調整区域は、かりに都市区域の中の調整区域としまして、それが必ずしも今日の経済趨勢どおりに今後十年も二十年もいかないうふうなことになるかは、やはりそれは調整区域が開発せられる必要のない場合も起きてくるわけでございませぬし、あるいはこの調整区域じや狭いという場合も起きてくるだろう、これはちょっといまのところ、神さまでなければわからぬと思うのです。それでありませぬから、下平さんの言われるように、そんなによけい広くと

る必要はないじやないか、これは御指摘のとおりだと私も思います。そうしてまた、その調整区域というものは、調整区域に指定されても、農業振興地域と指定せられた地域と同じように農政上保護されなければならぬ地域だ、こういうふうには思っておるわけなんです。

○竹内(農)政府委員 現在都市計画区域の面積が、十一万三千七百方キロくらいございまして、先生おっしゃいますように、その中に約三万方キロの農地が入っております。その三万方キロというのは、全国農地面積五万一千方キロの六割くらいであります。これは従来都市計画区域というものが行政区域単位に指定されておって、しかも町村合併等がございまして、相当山のほうまで入っておるといことがございまして、したがって、新しい都市計画法ができましたら、都市計画区域はこれを是正してまいらなければならぬと思えますが、その場合に、スプロールする可能性のある区域、これはやはり都市計画区域に含めておかなければいけないのだ、つまり、市街化区域、調整区域に分けて、調整区域を押えるということが、やはり都市開発の面から必要じやないか。それがほかの手段で全部押えられることになりませぬ問題ないと思えますけれども、従来から行なわれておりますように、都市開発の面から市街化を一時押えておくという地域を設定する必要がある。そういうことを考えますと、都市計画区域は市街化区域と調整区域に分かれるわけでございませぬが、都市計画区域自体、スプロールの可能性のある区域、これを都市計画区域としてとらえなければならぬというふうな私どもは考えておるわけなんです。したがって、これを縮減いたしまして、これはもちろん私どもの事務的な試算でございまして、具体的には各公共団体において決定するわけでありますけれども、大体六万方キロくらいが都市計画区域になってくる。その都市計画区域の中で、市街化区域、調整区域を設けて開発許可制度をしきませぬのは、この附則に書いてございませぬように、政令で指定する都市計画区

域になるわけでありませぬ。現在政令で指定を予定いたしておりますのは、先ほど来問題になっております首都圏の近郊整備地帯でございませぬかと、あるいは近畿圏の近郊整備区域でございませぬかと、あるいは首都圏、近畿圏、中部圏の都市開発区域というふうなところでございませぬかと、あるいは新産業都市、あるいは工業整備特別地域、あるいは地方の拠点都市、おおよそ十万以上キロの都市が該当するかと思えますが、そういう拠点都市の区域、現在人口が相当ふえているというふうな地域につきまして、市街化区域、調整区域に分けて開発許可制度を当面やってみようか、こう思っております。その面積は、これも私どもが事務的に机上ではじいた試算でございませぬが、大体四万方キロくらいになるだろう。その地域の中に農地面積が大体一万六千方キロくらい入っております。これは全国面積に対して約三〇%くらいが入ると思えます。これを市街化区域と調整区域に分けて指定いたすわけでございませぬが、私どものほうで現在試算いたしておりますのは、約八千方キロくらいが市街化区域になるのではないかと、残りの三万一千方キロくらいが市街化調整区域になるのではないかと、こういうふうな試算でございませぬが、考えております。その市街化区域の中の農地面積は、大体千九百方キロくらいになるのではないかと。全国面積の四%。市街化区域の中で約二〇%くらいが農地面積になるのではないかと思えます。これは地図の上で当たった数字でございませぬので、非常に大ざっぱなものでございませぬし、それから事務的な試算でありませぬし、具体的には知事さんが市町村と相談した上でおきめになることでありませぬが、大体そういうふうな考えでございませぬ。したがって、二十年後の展望としまして、やはりスプロールする可能性のある地域というものは都市計画区域としてわれわれのほうではとらえていきたい。同時に、今度の新しい農林省の法律で、農地保存という面からもう一つ規制が加えられる、こういうふうな私どもは考えております。

とおり、新しい都市計画区域の中で調整区域に含まれる農地というものは約二七%です。さつき局長が言いました一万四千平方キロ、これは調整区域だけです。市街化区域が千九百平方キロ入ると、合計して約三割、農地というものが三〇%や入り入る。正確には二七・五%です。このくらいの土地というものが調整区域として残るのです。ここにその地域の農民の皆さま方、農業団体の不安が一番あるのですが、さっきの大臣のお話ですと、将来この都市が伸びていく、その他のために、そういうことを見越して調整区域としてとっておこうという大臣の御答弁があるわけなんです。そうなりますと、この地域の農業者というものが、はたしてそこに完全な農業投資が行なわれるかどうか、将来は市街化してしまおうという形の中ではたしておかれてしまおうのではないかと心配が当然に生まれてくるわけなんです。率直に言いますと、市街化区域は十年間見越してやる、あと十年間に市街化できるという地域を見越してやるのでしよう。十年たった時点においてはまた変更するという前提に立っておるわけなんです。特にこの法律の中では、いろいろな条件、いろいろな変化の調査というものは五年ごとにやりませぬ、こういうふうなきまっておるのです。そこで私は五十年も百年も先のことを言うておるのではないに、少なくとも十年間の市街化区域の指定の期間くらいは、それ以外の土地については農地としての保障をびしりと与えてやる必要があるのではないかと、そういう意味がわからなくなるわけなんです。同時に、あとで都市計画の具体的な制限の点についてお伺いしたいと思えますが、調整区域と市街化区域とは、同じ農地であつてもたいへん制限の相違があるのです。たとえ、いま四%と言われましても市街化区域に入る農地は、都市計画に基づきました市街化区域から、公園から、上下水道から、交通から、一切のものが整備されるわけなんです。したがって、ここは単なる金銭的な利益だけではなしに、生活面であつた皆さんの恩恵を受けるわけなんです。しかし、

○下平委員 大臣、そういう御説明にありました

調整区域に指定された区域というものは、考え方が、都市のスプロール化を抑制するという考え方に立っているわけですが、したがって、ここは原則的に農地のままで置かれるわけですが、当然転用というものも厳重な制限をしなければ意味がないところですが、制限事項の中で抜け穴があるような点がありますので、あとで時間があれば御質問いたしますが、ここはある程度農地なら農地というものを守っていくという立場が厳守せられていかなければ意味がないと思うのです。そうすると、この地域面積というものがたくさんあればあるほど、非常な問題を起こすのです。大臣御承知のとおり、いま農民の中で農地というものに対してどういう考え方を持っていますか。一町から一町四、五反持つて専業農家として七けた農業ができる、百万単位の収入がある農家は別といたしまして、一反歩あるいは一反五畝、こういうものを持つている兼業一種、二種農家の諸君は、土地とていぬいのです。これは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のです。近郊農業なんか調べてごらん下さい。これがたくさんあります。そうすると、この開発行為を規制することによって、二十年間の土地は手離せないということになれば、非常な不満が出てくるのです。たくさんものが出てくる。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、わずかに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。地価は、よくいっても現状です。私はダウンするようになつておるというところは、現実には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この心配があるのです。したがって、調整区域というようになあいまいな形ではなしに、市街化区域以外、若干の余裕といえますが、相互の相違点を見つけて、ある程度の双方の主張を調整するという考え方で調整区域というものを設けるべきではない

か、そうしないと、実施段階でこれはものすごい抵抗が起きて、できなくなる可能性がありはしないかと思ひますが、大臣の言う、これは市街化は将来どうなっていくかわからぬから、その市街化をするための予備の土地として持っているのだという考え方では、これはとても納得できません。特に私が納得できないのは、御承知のとおり、この都市サイドから言っている言ひ方は、安易に都市地域というものを求めたいという考え方なんです。近郊の農地は平たん地でありまして、平坦地の簡単に手に入るところを市街地として持つていきたいという考え方があるのです。私はほんとうに市街地をつくるのは——私の住んでいるのは松本市ですから、人口二十万くらいなんです。私の住んでいる都市の実情を考えてみても、このままの形で都市計画が実施されると、生産性の最も高い専業農家の最も多いその優良農地というものが、ほとんど市街化区域に入っちゃうのです。私は市街化をほんとうにやるとして、農業の面から考えてみれば、別にあるのですよ。宅地を造成する適地というものは幾らでもあるのです。私どもの都市へ行きましても、松本市の中心から約二キロから三キロ離れば、丘陵の団地というものも幾らでもあるのです。こういうところを開発して新しい市街地を造成する、そうして最も優良な、最も生産性の高い、最も専業農家が多い、もっと言うならば、都市の生活に欠くことのできない近郊蔬菜、果樹、こういう供給地帯というものをそこに残しておくという考え方に立たなければ、これはできないのではないかと。都市サイドからというところは、私はそう思っているのです。大臣はこの辺は勘違いされていると思うので、ちょっと御答弁いただきたいと思うのです。

○保利国務大臣 その点は、下平さんが実施面において非常にむずかしくなつてくると言われるところが、そこだと思ひます。そこで、ただ私も自分のよく知っている地方の中大都市の市街化区域かな、あの辺からは調整区域になるのかかと、そういう頭を置いてみる。したがって、いまお話しのように、農地として非常に高度に利用されておる、しかも優良な農家がそこに経営を営んでおられる、そういうところがかなり面積的にもある。そういうところは、とにかく、よしんば市街化区域に入らうとも、調整区域に入らうとも、それはもう農政上の保護を十分受けられるようにしておかなければいかぬじゃないか。おそろくそういうところは農地を手離されるような方じゃないわけでしょう。したがって、スプロール化のおそれのない地帯だと見なければならぬ。おそろく、いまは市街化区域にしないけれども、これはどうもスプロール化するおそれがあるんじゃないかというように地帯ですね、そういうところを調整区域として設定していこう、しかし、そう言っても、人口集中度ないしは都心部の高度利用等が大いに促進せられて、それならば調整区域のほうを市街化区域に将来持つていく必要もないというふうな事態も起こらぬとは限らぬ。それはぜひぶん先を心配しての話のことです。いま言つても、そういう場合も当然あり得ると思うわけがあります。ただ、お話しのように、せつかくの優良農地を優良農家が経営されておる、そういうところがスプロール化の心配はないと思う。放すわけがありません。そういうところまで私は農地として十分保護せられていくということが大事だと思ひます。そこが実際むずかしい。甘いと言われ、辛いと言われるかもしれないけれども、実際むずかしいところだと思ひます。したがって、冒頭から、指摘せられるように、実施の面においてこれは実情把握を誤るといふでもないといふこと、そこでこれが地方公共団体あるいは市町村、県においてよく地元の実情を知っておられる方が、責任を持つてそういう措置を講じていただければ、佐野議員からいふおしかりを受けたのです。けれども、そういうところまで実情に沿わないようにならぬようにこれを運用しないと、一片のしゃくし定木をもってこれを運用しようとしたらたいへんなことになるというところは、私も同様に

心配をいたしております。○下平委員 御心配はそうだけれども違った心配じゃないと思う。私の心配を皆さんも持つておられると思う。ただ私は、大臣の考えている調整区域の考え方が、市街化は将来発展をしていくその際の予備地として持つていく、その考え方は抜かなければならない。率直に言つて、十年たつたら計画の再変更をすればいい。未来永劫、市街地にしたら、ここから市街地だ、どんなに人口が膨張してもこれ以上市街地がはみ出してはいかぬなというところはない。そのために、この法律でも、五年ごとに調査をしていろいろやれと言つていよう。だから私は、この際は、調整区域というふうな不安を醸成するようない——これは抑制するとはつきり書いてあるでしょう。大臣、そうすると、抑制した地域は何に使うのですか。市街化して市街地として使うという地区は明確にして、それ以外の抑制する地区は何に使うのですか。ここをはつきりしてください。きわめて簡単なことなんです。○保利国務大臣 調整区域が農地であれば農業のために使われていく、そして使われていくために十分な農政上の、農地法上の保護を受けなければならぬことは、当然のことです。したがって、お話しのように、必ずしも十年でこのくらいだ、六十年でこのくらいになるから、この辺までやつていこうというふうな安易なことでは私は現地でやりになる気がないと思ひます。松本市なら松本市、かりに松本にこの都市計画法を実施するといふ場合に、松本の市長さん、市会議員さんなんか、とんでもないことだ、そんなことを都市計画の中に入れていこうとはいふこと、それは地元の住民の意見に十分まかせ得られるところじゃないだろうか。ただしかし、お説のようにそういうことならば、調整区域が現に農地であれば農地として使われていくように、その他のいわゆる都市住宅等のスプロール化を防いでいく、そのための抑制をする、しかし、それはおまえのほうで要らぬことだ、これは農業振興のほうで、こ

これは實際十年間なら十年間、そういう施設制限はおれのほうでやるんだ、だからおまえのほうはそこまで出てくることはない、それは農業振興のほうにまかせておけというならば、それでもいいと思う。

○下平委員 いいですか。

○保利國務大臣 いいじゃないですか。目的はそこにある。目的は、要するに、この市街化が十分に果たされなければならぬというスプロール化をしていくならば現状と同じことだ、それを何とか抑制して、しかし、長い目で昭和六十年当時を展望すれば、おそらくこちらも市街化するであろう、そうでなければ、現状においても十年前にこんなになるとはだれも思わなかったわけですよ。ですから、そのあやまちをまた繰り返すようなことをしたのではどうにもならぬのではないかと、どうもこうも考えますけれども、どうでしょう。

○岡本(隆)委員 関連して——いまのことが問題なんですね。私もこの前そういうこともお尋ねしたいと思つていて、時間がなかつたのですが……。

都市計画をやる場合には、やはりその都市の将来の理想像——という用語があります、三十年、五十年という遠い展望に立つた都市計画を立てなければいかぬと思つて、また立てるべきだと思つて、ところが、その都市計画と、当面行なうところの都市計画事業、その都市計画事業というものは、十年を目途として、市街化されるであろう地域を市街化区域として指定するでしょう。だから、都市計画の計画そのものとその市街化区域の指定ということとは別ものなんです。そしてその市街化区域の指定に伴つて都市計画事業が行なわれていく。そうすると、その将来像の相当広範囲な都市計画というものと、それから現実行なわれるところの市街化区域並びにそれに伴うところの都市計画事業との間には大きなズレがあります。その間が一つの当面の空白地帯として残るわけです。しかしながら、それはやはり三十年、五十年先には市街化されるであろうと想像されるから——想像されるでなしに、そういう予定なん

すね。そういう市街化される予定になつておるが、当面財政上その他の事情でもつてその市街化区域の指定はできない。だから、そのところが一つの空白地帯として残つていく。だから、そのところへ農業投資の大きなものを投入すれば、それは二重投資になりますから、勢い農業投資の大きなものが行なわれぬ。一面、都市計画事業も行なわれぬ。だから、そこに谷間ができる。こういう議論が出てくるのは当然なんです。また、そういうことは当然考えられるのです。だから、そういうところについての農地についてどうするか、どうしてくれるのかという意見がいま出てきているわけで、下平君の言うのはそれじゃないかと私は思つたのですがね。

○保利國務大臣 下平さんの言われるところは少し違ふのじゃないかという気がするのです。建設省で考へている頭は、大体岡本さんのおっしゃつたとおりの頭なんです。しかし、下平氏が言われるのはそうではないので、調整区域としていつ開発されるかわからぬようなところを何で都市計画の中に入れておかなければならぬか、こういうことだと思つて、それは、長い三十年、五十年たてば、おそらくそこらもみんなそうするだろう、それはそのとき変更すればいいじゃないか。それで、私も一番心配しておりますのは、これは下平さんにもあわせてもう一度お聞きいただきたいと思つて、いろいろな計画事業を行なう。それ達するためのいろいろな計画事業を行なう。それは、こつちが都市計画が行なわれる前にスプロール化して、あそこは土地が安いということでも抑制しなればいけません。ですから、先ほど私は、これもずいぶん乱暴かもしれませんが、農業地域振興法で、そこの中に繰り入れていただいたい、そして、そういうスプロール化はさせないといふところからの保証がなければ——あなたは、都市サイドのほうからそれをやろうとしておる、あまりやり過ぎるんじゃないか、むしろ農業サイド

○下平委員 若干の相違点はあつても大体合つてきたと思つたのです。ただ、スプロール化をとめるために調整区域が必要だ、こういう解釈になつてきたわけですよ。さっきの大臣の最初の答弁とは少

○下平委員 若干の相違点はあつても大体合つてきたと思つたのです。ただ、スプロール化をとめるために調整区域が必要だ、こういう解釈になつてきたわけですよ。さっきの大臣の最初の答弁とは少

違つてきたと思つたのです。そこで、スプロール化をとめるというなら、スプロール化をとめた土地は何にあなた方は使う予定なんですか。何に使われるのですか。さっき、この問題をせじ詰めていけば都市と農村の問題に尽きるのだ、大臣もそう言つた。したがつて、土地の利用計画というものを定めて、高度の国土の利用をはかる面からいけば、当然その土地をどういふ方面に利用するかということも明確にして、その利用効果があるようにそれぞれ投資というものを行なわなければ、これは意味がないのです。そういう意味から言うならば、スプロール化をさせないということは、都市サイドから私は言つたのです。がちがちとあつちへうちが建つ、こつちへ学校が建つというだけではだめだ。あそこは将来おれの土地として発展させておるから、そのときに自由自由につくれるように、都市サイドの面からだけで規制してしまおうという考へ方、そうじゃないのです。それだつたら農地としてなせ指定しないのですか。農地として指定して、あとで変更すればいいのです。建物が建つてしまつたら、なかなか農地にはなりません。ところが、農地だつたら、十年後に状況が

のほうからそれをやればいじやないか。私は、それは考へどころだ、どちらにも考へどころだと思つて、とにかく一方において何とかスプロール化を防止していきたい。しかし、長い目で見れば、岡本さんのおっしゃられますように、三十年を待たずに、いろいろな経済統計等をもつて見れば、昭和六十年ごろにはおそろく八〇％は都市住民であろう、したがつて、都市区域というものは、こういうふうになる、そこを想定して、しかもそういうところは非常にスプロール化しやすいところであるから、これを調整区域として無秩序な開発を抑えていく、こういう考へ方でございます。

○委員長退席、丹羽(喬)委員長代理着席

○竹内(龍)政府委員 現在の都市計画の制度から申し上げたいと思つても、現在は確かに都市計画の区域の中に用途地域というものがございまして、住居地域、商業地域、工業地域というような地域区分をきままして、そしてその中で公共施設整備法あるいは建築基準法に基づきまして土地利用の規制をして、そして整然たる町ができるようにという考へ方があるわけでありませぬ。しかしながら、その用途地域の規制をしていくだけでございまして、用途地域が塗られていないところにつきましてはほとんど規制をしていないわけでございます。したがつて、ある町で住居地域の指定がされますと、かえつて用途地域ではなくて、指定されていなくて、そこに家が建ち、工場が建ちという現象が従来あるわけです。それを何とか押えたいというのが今度の市街化調整区域の思想でございます。それは外国の立法例でも、たとえばドイツでございますと、建築計画が定められた区域を市街化区域に相当する区域としたしまして、それ以外の外側は、農業的

な建物以外は建てさせないという制度をとってお  
ります。私どもは都市計画区域の中でそれをやっ  
ていこう。したがって、都市計画区域のいわ  
ば外側は実際に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というように考  
えておりました。やはりスプロール化が起りそ  
うなところは私どものほうで押えていきたい。先  
生おっしゃる通りに、それが全部農地であつて、  
農地が完全に統制されるということであれば、確  
かにそういう問題があるかと思ひますが、山林  
につきましては現在何らの転用統制もございま  
せん。それ以外の土地もあるわけですが、それがい  
まして、私どもの考えは、それが農地以外の場合に  
は都市サイドのほうも規制をしなければいかぬ  
じゃないか、農地の場合には二重に関門を設け  
て、私ども都市の側からも規制をする、農地のほ  
うからも規制をせよという、こういうような形で  
スプロールの抑制をやつていく、農地のほうは農  
地のほうでやつていく、こういうふうな考え方で  
こういう制度を考えたいわけでございます。

○下平委員 まだ少し了解できない点があるわけ  
です。あるというところは、この種の法律というも  
のは、よほど明確にきちんときめておかないと、  
いろいろな解釈が出てきてなかなかうまくいかな  
いのです。大臣御承知のとおり、こんな市街化調  
整区域というものをつくらなくても、農地  
として確保していこうということになれば農地法  
があります。これを守るために農業委員会があり  
ます。ここが厳密に農地法を守り、転用の制限を  
忠実にやつていけば、調整区域内のスプロールと  
いう問題もかなり解決するはずですよ、大臣。実  
は農地法の中でどこが一体問題になつていのかと  
いえば、農地法に転用の制限がある。この転用の  
制限のところにあいまいさがあるのです。そのあ  
いまいさがこの理由ですよ。いまの経済発展の時  
流に乗つて、理屈にならない圧力の中で——言い  
たくないことばですけれども、やはり大財閥です  
よ。これがどんだん先行確保をやつていっている。その  
理由にならない圧力によって、実は土地の転用に

つては、農業委員会は有名無実になつてい  
ます。その一番の原因は農地法の中にきちんとし  
た転用制限が明確になつていないところにあるわ  
けです。だから、私は、この調整区域というもの  
はよほど——もしあなた方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、それに  
加えて、私たちの言う、ここを農地として十分に  
活用していきたい。そのためには調整区域なんど  
いうことはやめて、市街地と農業振興地域とな  
ぜ分けたいのですか。そうして農業振興地域に対  
して、将来市街地の要請がある場合にはかくかく  
のことをやるという、そこに若干の調整規定を設  
ければ足りるでしょう。この点が非常にあいまい  
なのであります。しかも調整区域の面積というの  
は、大臣、非常に多いのです。先ほど局長が言  
いましたとおり、スプロール化される可能性のと  
ころはみんな含めておるので、可能性のないと  
ころははずしてある。したがつて、可能性のある  
ところはうんと多い。さつきの説明の資料を見て  
も、この調整区域の面積は市街化区域の中の四十  
数%を占めておるので、だからその中で新し  
く定める市街化区域が四万平方キロで、その  
中で調整区域が一万六千、何でこんなにたくさ  
んの調整区域というものをとる必要があるか。ス  
プロールをとめるならとめる法律があるのです。  
ここは農地であるから農業振興をさせるという政  
策がとられるならば、農地のスプロール化はとま  
るのです。なぜ一体農地がスプロール化されてい  
くかといふ、単なる資本、単なる工場側の立場だ  
けじゃないのです。農業の振興政策がそこに行な  
われていないから、農地を持つていても食つてい  
けないから、そこで土地を売り渡すという形が出  
ておるのです。ほんとうに国土の高度利用を考  
えていくこの法律ができたなら、市街化区域は市街化  
のためにやらせるが、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  
くつてやるということが、スプロール化を防ぐ一  
番いい道じゃないですか。しかも農業振興と完全  
に合致するでしょう。大臣は、都市問題の解決は

農村と都市の調和を完全にはかることだ、こう  
言つておる。都市についてはいろいろのサイドか  
ら恩恵がいつているわけですよ。農業のほうには  
いつていない。どう考へてみても、調整区域は都  
市サイドというのです。あとで町をつくらるときに  
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ふうな、スプロール化を  
防ぐというだけに調整区域は置かれておる。あと  
でまた連合委員会のときに聞きますけれども、そ  
れでは、農業用地というものが一体あるのかと  
いふ、ないでしょう。建設大臣のところは調整  
区域の将来のビジョンというものが一体あるのかと  
いふ、ないでしょう。そこで私はどうしても調整区域と  
いうものの性格は明確にしてももらいたい。土地の  
利用区分をして、市街化区域の利用区分について  
はこれだけの設備をしよう、これだけの投資をし  
よう、こういうことを明確にしてやりながら、残つ  
た土地を何に使わせるかというところは明確になつ  
ていない。残つた土地を農業振興に使わせるべき  
ですよ。そういうところが抜けておるから、都市  
サイドからの見方でこれがなされておる。した  
がつて、この結果はどうなると思ひますか。あと  
で、次の段階で言ひますけれども、市街化区域  
内においても、農民、農業、農業団体、こういう  
面からの抵抗が非常に強く出てまいります。し  
たがつて、私は、その点を明確にしてある程度の  
ビジョンを与えてやらなければ、法律をかりに通  
してみても、大臣、できませんよ。だから、調整  
区域についての考え方をもう少し農業振興という  
面にピントを合わせて考え直していただきたい、  
こう思ふのですが……。

○保利国務大臣 御懸念の点は私も同様に心配を  
しておることであります。農政当局者ともその  
間の扱いについては十分協議を遂げてみたいと思  
ひます。一応の事務段階において政府部内にお  
いて意見調整をして出されておるわけですが、こ  
れから、その必要はないと思ひますけれども、  
重ねて、重大なポイントでございますから、この上

とも念を入れて協議をしていきたいと思ひます。  
○下平委員 それでは次の問題に移りますが、  
市街化区域内における——いまは調整区域の話  
してありますが、市街化区域内における農地の扱  
いというものはどうなんでしょう。市街化  
区域内における農地の取り扱い方は、この法案で  
はどういうふうな考へておられるのか、この点、  
局長さんでけつこうですか……。

○竹内(藤)政府委員 この法律の附則に書いてご  
ざいますように、市街化区域の中におきましては  
農地法の許可がはずれております。四条一項五  
号、五条一項三号、七条一項十号、簡単に申し上  
げますと、農地転用の許可、それから農地転用の  
ための権利移動の許可、それから小作地の所有制  
限、この三つの許可制がはずれておるわけです。

○下平委員 その点はわかつておりましたが、その  
はずす場合の条件としては、二十三条一項の、農  
林大臣との協議がとつたもの、こういう前提  
があると思ひます。そこで、現実に市街化区域の  
中で農業というものはどういうふうに営まれて  
いるのかということ——これは農林委員会であり  
ませんから、こまかいことは言ひませんが、東  
京中心の東京五十キロ圏というものがあつた  
が、その中で今度の新しい計画で市街化区域の中  
に入る農地は四百八十平方キロ、四万八千町歩、  
約五万町歩の農地がここに入るわけでありませ  
ん。この約五万町歩の農地の生産実態というものは、  
私の知つておる範囲内では、東京都内、あるいは  
場合によっては神奈川、横浜等にも行くでありま  
しょうけれども、この東京五十キロ圏内、特に東  
京都心部における市民の蔬菜供給圏になつてお  
ると思ひます。しかもこの蔬菜供給圏であるところ  
の約五万町歩の農家、大体二万五千軒ぐらいの農  
家でございますが、きわめて優良農家です。きわ  
めて生産性の高いところでありまして、そこで、一  
体、農林大臣との協議によつて農地転用をはずす  
ということば、まあ宅地にするということば、開  
発行為の対象にするということになると思ふので

すが、これだけの都市圏にあるところの、都市内にあるところの市民の蔬菜、果樹、園芸、こういうものの供給地である五万町歩の農地というものを、市街化の予定地だからといってはずしてしまふのですか。あるいは市街化の中でもこういう特殊な条件のものは残すのですか。そのところをちょっと聞かしていただきたいと思ひます。

○竹内(藤)政府委員 私どももいたしましては、市街化区域の中におきます農地を、どういふ農地につきましてそれを市街化区域に取り上げていこうかという考え方でございますが、これはやはり市街化の動向と、それから農地の優良性というよりなこと、両方見比べて検討しなければいかぬ問題だと思ひます。大体市街化区域の人口とか産業とかいうところから大体これぐらいの面積を要するだろうということが出た場合に、それを実際の土地に落とすわけですね。その土地に落とす場合には、私どももいたしましては、大体まとまっています優良農地というものはできる限りはずしていきたい。これは当然農林大臣と協議するわけでございますけれども、まとまっています優良農地はできる限りはずしていきたい、こういう考え方でございまして、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介在農地というものが残る、こういうふうな考え方をしております。

○下平委員 そうすると、土地利用区分の原則的な、機械的な考え方からすると、市街化区域というものが、将来十年間をめぐりまして、その中には農地その他のものをなくして完全な都市施設をつくって住みよい都市をつくるんだ、こういう考え方でありますから、機械的に考えれば、その中の農地も十年間に吸収してしまふという考え方でございまして、それでわざわざお伺ひしたのですが、局長の考え方で、優良農地、要するに、これは都市形成のいろいろな形態の中でいろいろな制約もありましようけれども、優良な農地、生産性の高い農地、都市生活に必要な生産をしている農地等については、ある程度市街化区域の中でも農地として認めていくんだ、こういう考え方に受け取つてよろしいのですか。その農地がどういふ農地であり、どういふ基準があるのかということ、これは本委員会の対象ではありませんから、私はそういうお考え方があれば連合審査のときにまたいろいろ農林大臣から聞きたいと思ひますが、都市計画法の担当の省として、いま局長の答弁では、若干そういう農地というものは市街化区域の中にも残していかれる余地がこの法律の中にあるんだ、こういう理解をしてよろしゅうございませうか。大事な点ですから、打ち合わせをして、大臣のほうからでも御答弁をいただきたいと思ひます。

○竹内(藤)政府委員 市街化区域に残すのではございませんで、ある程度まとまっています農地については市街化区域からははずす。したがって、場合によってはゲリマンダーみたいな形になつてくるところも出てくると思ひますが……。

○下平委員 飛び地になるわけですね。○竹内(藤)政府委員 場合によつては優良農地について市街化の動向というものを見比べなければいかぬと思ひます。そういう考え方でございませうか。

○下平委員 お考え方はわかりました。具体的にそれじゃそれをどうするかということ、本委員会の対象ではありませんで、農林水産委員会ではくはまた質問をいたしたいと思ひます。そうすると、これらのごとについて、最終的には農林大臣と協議をするということになつておりますね。

〔丹羽(喬)委員長代理退席、委員長着席〕そこで、この二十三条を見ますと、こういう表現になつておる。いま言われたような対象地、対山林、漁業、こういう問題点については、「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を除く。)

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ぬ。」と書いてあります。したがって、この第二十三条というもので、いま言ったことが協議の対象として行なわれるのだ、こう理解をしてよろしゅうございませうか。

○竹内(藤)政府委員 そのとおりでございます。○下平委員 そうすると、御承知のとおり、第二十三条には、六項目にわたつて他の行政機関との調整の項目が載つておりますが、一項目については、あらかじめ「協議しなければならぬ。」ということが書いてあります。第二項目の運輸大臣、通商産業大臣については、「意見をきかなければならぬ。」と書いてあります。第三の項目である厚生大臣との関係については、「建設大臣に意見を述べることができぬ。」とあります。同じ行政機関との調整についても、三つないし四つの用語が使ひ分けをしてあります。この用語の使ひ分けは、あとのほうはわかりません。三項については、「意見を述べることができぬ。」とありますから、これは述べばなすかと思ひます。通常考えて、聞いても聞かぬでもかかって、こういう極端な解釈もできぬと思ひます。二番目も「運輸大臣の意見をきかなければならぬ。」と書いてありますが、これも聞けばいいのだ、意見を聞くということを取り入れるということではなくて、しゃべつていふことを耳からヒヤリングするのだ、聞けばいいのだ、これも解釈できるのです。ところが第一項の農林大臣については、あらかじめ協議しなければならぬ。協議ということ、相談をするということだと思ひますが、相談がまとまらなければならぬという意味ですか。そのところをちょっと聞かしていただきたいと思います。

○竹内(藤)政府委員 協議はまとまらなければならぬ、そういうふうに考えております。附則の農林の除外の規定におきましても、「第二十三条第一項の規定による協議がととのつたもの」こう

いつておりますので、農林大臣との間には必ず協議がととのわなければならぬ、こういうことになつております。

○下平委員 そうすると、都市計画その他の二十三条一項にある事項は、両大臣の意見が一致しなければならぬのだ、こういう理解でよろしゅうございませうか。——それではこの問題について最後に大臣に、これはお願いだけしておきたいと思ひますけれども、いま言った調整区域、市街化区域に入る地域の農民並びに農業団体が、たいへんな心配をしているわけですね。そこで、先ほど言いましたとおり、特にこれは大臣にお願いしておきますけれども、やはり土地の利用区分をしてやるという考え方を前進をさせ、しかもそれをすなおに法律どおり行政上運用ができ、成果があがるということになるためには、特に調整区域内における農地、農業の扱いという問題に最も大きい重点を置いていただかなければならぬ。それが欠けると、この法律の実施も危うくなるような気がいたします。この法律の修正等を私ども考えておりますからそれはその際に申し上げますが——よろしゅうございませうか。この法案の成否、なるかならぬか、実効がなるかならぬかの一つのポイントだ、こういうふうに考えておりますものから、ぜひ十分な配慮をしていただきたい。私どもは調整区域その他の点で意見の一致がだんだん見られてくれば、さつきは六〇%の善意で質問を始めましたが、これが八〇%になり、一〇〇%になることも実は考えているわけですが、そこらの不安な点、心配される点が解明されていかぬと、六〇が五五に、四〇に、三〇に、二〇に——二〇の限界を割ると私どももちょっと重大な決意をしなければならぬと思ひますので、特にポイントとして大臣にぜひ考慮をお願いしていただきたい。連合審査の際にも私、別な角度から御質問いたしますのでお願いをいたしたい、こう思ひます。

それでは理事さんの命令で五時までだそうですから、その次の問題点、二、三飛ばしましてお願い

いたします。

いをしたいのでありますけれども、これは局長さんにもお伺いしたいと思うのです。

調整区域と市街化区域についてはいろいろの制限がついていると思うのです。法案ではたしか第三章かそこらだと思つたのですけれども、開発行為の制限等もかなりついていると思うのです。具体的に市街化区域と調整区域にはどの程度の行為の制限がつけられてあるのか、市街化区域と調整区域の違いをちょっと明らかにしていただきたいと思つています。

○竹内(應)政府委員 市街化区域におきましては、二十九条の一号にございますように、市街化区域で行なわれず開発行為でその規模が政令で定める規模以上のもの、私どもはこれを〇・五ヘクタール、場合によっては〇・一ヘクタールくらいに下げ得るといふように規定したいと思つておりますけれども、そういうような〇・五ヘクタールないしは〇・一ヘクタール未満の開発行為につきましては別でございまして、それ以上のものでございましては、道路とか、あるいは給排水施設でございまして、あるいは場所によりましては鉄道の便等から支障がないと認められるような条件等、各種の条件をつけまして、宅地開発行為が同時に公共施設を整備していくような形で行なわれるように規制をしてみたい。したがって、市街化区域におきましては開発行為は許されるわけでございます。しかしながら、市街化調整区域におきましては、法律にも書いてございますように、抑制区域でございまして、原則として開発行為は、規模のいかんを問はず、認めない。ただし、例外的にどうしても市街化区域におきましてそこではできないというようなもの、あるいは市街化調整区域に持つていかざるを得ないというようなもの、並びに市街化調整区域におきまして指定の段階においてすでに土地を持つてある、あるいは借地をして、そして住居なりあるいは営業なりをしようと思つておられるような人に対しては経過措置としての許可、それから特に一定規模以上の、政令で定める面積を下らない開

発行為といひますか、私どもは二十ヘクタールぐらゐを考へておられますけれども、二十ヘクタール以上の開発行為でございまして、みづから公共施設を整備し、しかも市街化区域の状況から見て市街化区域に入ることが非常にむづかしいというようなものにつきましては、特に開発審査会という特別の機関にはかりまして開発行為の許可をす。大体大きく分けまして三つの例外的な許可を置かしまして、それ以外は一切小さいものでも許可しない、こういう形にしているわけでござい

○下平委員 実はその問題の前に一つだけ落としておりましたので、前段の市街化される場合の農地の扱いについても一点だけ質問をしたいと思つています。

二十三条の第一項の協議に基づいていま附則四項で農地の転用制限がはされるわけですが、そこで当然問題になりますのは、この農地に対する課税が一体何によつて行なわれるのか、農地として行なわれるのか、あるいは宅地として課税されるのか。実は現状は、農林大臣との協議によつて市街化区域になつて農地転用がはされても、それ相当の都市に対する施設が進んでいかなければ、市街化区域の転用をはずした農地であつても現実には宅地化されないわけですが、しかもこの農地はそれまでの間は農地としての生産を続けていると思つて、場合によつてはサボつて荒地にして置くかもしれません。しかし、考え方によるならば、農地としての生産があつていふのです。そこで、一体この市街化された地域にある――飛び地になつてははずれた農地は別ですか、これは全然別にしておいて、市街化区域の中に残つた農地の転用制限をはずした農地についての扱ひはどう考へるのか。私どもが考へるには、少なくとも転用がはずれたら農地としての性格を失つたのだから、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、少し行き過ぎではないか。したがつて、転用をはずした農地であつても、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ひをすべきだ、こう考へておられますが、その点はどうでありましようか。

○保利國務大臣 それは全く問題の点で、私どももこの間部内でだゞやつてみた。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。ある段階には申し上げなければならぬと思つておりますが――と申しますのは、一面において土地税制について岡本さんからだゞしりをたたかれましたが、税調でそういう問題が大きな問題として討議されるわけなんです。私も個人的には、現に農地であり、そこに何ら都市施設のない――あるいは下水道とか水道とか道路とかが来て、十分住居地域なら住居地域としての用途を果たし得るやうになつて後は宅地として扱つていいのじやないかと思つて。そうすることがその土地所有者の利益でもある。農地として非常に大事な場合もありま

すけれども、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らうか、わざわざ農地におく必要はない、そういうふうになつてもらいたいというところから、いつのころをとらえるかということが私は問題だらうと思つて。もう少し研究させてもらいたいと思つて

○下平委員 もう少し詰めていきます。大臣の言われたのは、一つは岡本委員が主張している空閑地税のことだと思つています。私はもつと幅を狭めましよう。なぜ私がこういふことを言ふかといふと、先ほど局長が言われた市街化地域の中の農地というものは、無制限に残すわけにはいかないと思つています。御承知のとおり、日本の農業の営農団地形態というものは、最低が二十町歩規模で計画されている、農業施設の投資も行なわれて、したがつて、団地としてのものは大体三十町歩が多いのです。したがつて、市街化地域の中における農地として残すにしても、これ

は一町歩やつてトマトをつくつてもうかつているから農地として残しておけと言つても、正直言ひまして、これはできないと思つています。というのは、これはこの諸君にも納得してもらわなければいかぬと思つています。そこでその際に、私は納得してもらつた場合には、現実に農地を手離して人に渡す、土地開発用地として渡す、あるいは、いま大臣の言われたような公的資金を借りてきてアパートを建てる、そういう行為が現実に行なえるまでは、農地として生産をあげている限りは、農地の対象にしてもらいたい、こう思つています。それが実はこの問題を処理する際にはたいへん大きな問題点なんです。二十町歩という一つの制限を設けて農地としての保護をしてやる。それ以外で一町歩、二町歩というのは、実は調べてみると、一ぱいあるのです。この人たちがある程度の土地整備ができる、そうするとこれは宅地として行なうということはちよつと無理がかかる。したがつて、私は、それがペンペン草がはえて空閑地として値上がりをお待ちするやうな状態は、これは別のサイド、別の考へ方、空閑地として土地の利用をサボつておるのだという立場から税金をかけてもよるしいが、現実にトマトをどんとつくつて毎日市場に出して、キュウリをつくつて出しておる、トウモロコシをつくつて出しておるという生産をやつておる限りは、やはり農地としての課税をするのが正しいではないかと思つて、きまつていなければきまつていないでいいですが、考え方はどうかといふ点だけでもお聞かせいただきたいと思つています。

○保利國務大臣 私もあなたと同じやうに考へております。その場合に自問自答しておりますのは、なるほど、優良な農家が、たとえ面積は小さくても農業生産力の非常に強い農地を有効に農業の用途に利用されておられる、それを引き続き――ほかに仕事もないので、自分ももう百姓でござつといふ、子供もそれどころとしておるのだ、そういうところを市街化区域にしたから何もかも宅地だといふ扱ひ方などはどうかかなと思つ

にはある。ただ、お話しのように、そういうふう  
に言えば、それはなるほどともございませ  
が、ほんとうに効率高く有効に利用されてお  
どうか。あなたの言われるようにすれば生産  
あげておる、その判断はだれがするか、いやこ  
上等だ、ここは中等だという、その判断のし  
よう、仕組みが考えられなければならぬ。たと  
ばその農地委員会とか何とか、そういうこと  
を言われても、さあどうかなという感じが  
ちょっとこれは下平さんもひとつ考えてみて  
たいと思つておられます。そういうところでも  
つ戻りつして頭を悩ましておられます。

○下平委員 この問題は、また税制面の点でも私  
は大蔵委員会でも少し質問したいことがありま  
から、徴税技術の問題とか、実際に不公平がな  
る措置とかという技術的な面は、これは、大臣、  
抜いておいてください。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  
無理だろう。これは農地として生産をしておる限  
りです。そういう考え方についての大臣の考  
え方だけ聞かしてもらいたいです。遊ばしてあ  
るものは別です。現に、大臣、必要ならはくが御案  
内しますが、市街化地域の中で農地という観念が  
最近では違ふのです。いままでは農地については鶏  
糞をやるとか人糞をやるとか、いろいろ多少周囲  
に迷惑のかかる農業はありましたよ。しかし、い  
まの近郊農業というものはそんな農業じゃない  
です。これはもう極端なことを言えは、建設省の  
大臣室ほどはきれいでありませんけれども、ピ  
ニールハウスにしても、あるいは温室栽培に至  
たらもちろんでありますけれども、実に環境のい  
い中で、都市の美観のために少しあってもいい  
らしい環境の中で実は農業生産というものが行  
われ、しかもきわめて高い生産率、大生産量であ  
げているわけですね。だから、そういうものを遠  
い将来においてはやはり市街地に指定をされれ  
ば、市街地の目的に沿った土地利用のほうへだん  
だん転化していくと思つておられます。これは間違  
いではないです。だから、そういう生産性があ

間はやはり農地としてめんどうを見ていただく  
いう考え方についてどうか、こういうこと  
です。

○保利国務大臣 結論としては、私はこうい  
うに思います。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せ  
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じゃないか、こう  
いうふうに考えます。

○下平委員 五時までだということである。理  
事さんの考え方があるらしいので私が続けるわけ  
にいかぬと思つておられますが、さつき大臣  
の最初に言った考え方は——私、何かこれで一つ  
の言葉を取るとか何とかという、そういう意味  
じゃないのです。というのは、私の気持ちは、  
きょうは時間がありませんからこの次にして、そ  
の土地開発制限について、その後の受益といま  
すか、土地所有の区分によつて違つてくる、いろ  
いろな条件の相違があるので、そういうもの  
にある程度の納得を与えてやらないと、なかなか  
法律の実施はむずかしいはなからうかというの  
で、一番の問題点というのは、やはりそういう  
うに特殊の農業をやつておる諸君が、市街化の設  
備がある程度できたから、もうおまえは幾ら百姓  
やつたつて、みんなこれは宅地だぞという税金の  
かけ方というものは、徴税技術その他の点で問題  
点は残るにしても、考え方としては、農業生産と  
いうものが、何と言いますか、一生懸命生産をし  
ているところについては農地としての課税という  
ものを残すという考え方はどうか。そのことによ  
つて市街地における農業というものが逆にスポ  
イルされたような、わずかに限られた一町歩ずつ  
こんぼんと残るといふことではないのです。それ  
は都市に對する公共の投資が十分に行なわれて、  
住みよき条件が出てくる。言うならば、地域住民  
がやはりこれは市街地としてやらなければいかぬ  
ということが現実にはやられていけば、そんなに

心配しなくてもこれは宅地に転換しますよ、大  
臣。私は、それは一種の政治の愛情だと思つて  
す。その点についてどうでしょう。

○保利国務大臣 市街化区域の指定をするその中  
に農地がある、それは現にどれだけの生産があ  
がつているか、利用されているかは別として、機  
械的に市街化区域になる、もうすぐ宅地扱いだ  
ということ、どうも少し無理じゃないか、私はそ  
う思います。それはやはりほんとうに農地として  
利用されているところには農地として、いまお話  
しのように、まさか銀座の通りでそういうところ  
にならしておるから、いやこれは農地だと言つて  
がんばつてみたところで、そんなものは農地で通  
ろはずはございせんから……それは極端で  
ございませぬけれども、かりに道路であるとか水道  
であるとか、そういう施設が持たれて、それはも  
うだれが見てもやっぱり宅地じゃないかというよ  
うになれば、やはり考えてもらわなければならな  
いじゃないか、その辺はえらいところじゃないか  
という感じがします。

○下平委員 大体五時をめぐりに打ち切つてくれ  
というところでございますから打ち切りですが、いま  
の問題は、大臣、まだ政府その他においても方針  
がきまつていないやに伺つておりますから、これ  
以上はお答え求めることは無理だと思つて、これ  
そういう気持ちを生かしていただくように、今後  
の各省折衝といひますか、大蔵折衝の中で十分大  
臣として努力をしていただきたい。また私どもは  
別の角度で大蔵なり農林なりにこの点の主張はし  
ていきたい、こう思つておられます。

委員長、どうもありがとうございました。

○加藤委員長 この際、参考人出頭要求に關する  
件について、おはかりいたします。  
ただいま本委員会で審査中の都市計画法案及び  
都市計画法施行法案につきまして、参考人の出頭  
を求め、意見を聴取したいと存じますが、御  
異議ありませんか。  
〔異議なしと呼ぶ者あり〕  
○加藤委員長 御異議なしと認め、さよう決しま  
した。  
なお、参考人の出頭日時、人選等につきまして  
は、委員長に御一任願いたいと存じますが、御了  
承願いたします。  
本日はこの程度にとどめ、次回は、明四日木曜  
日午後零時三十分より委員会を開会することと  
し、これにて散会いたします。  
午後五時二分散会

実は四項目用意せよというので四項目を用意  
しましたが、一項目だけで終わつてしまいましたけ  
れども、大体私の感じでは、六〇％は依然とし  
て六〇％で、せめて六四、五くらいに思つた  
が、調整区域の問題では、大臣の考え方、局長の  
考え方はいまだに都市サイドに固執し過ぎるとい  
う気がいたしました。本日のところは、下がり  
はしませんけれども、上がらないという感じの中  
で次の三項目は保留をして終わりたいと思つて  
おられます。