

## 1 首都建設法を制定した理由は如何

従前首都としての都市整備が行われてこなかったこと及び戦災復興が地方都市に比べて十分ではなかったことを受けて、東京都を新らしく日本の首都として建設するという大きなねらいを、国民の総意を盛り込んで立法化することが、制定の趣旨である。

## 2 首都の考え方

### (1) 首都の範囲

東京都の区域内にはどの範囲が含まれるのか。

東京都の区域とは旧市内はもちろん三多摩、それから島も含む。

### (2) 首都建設の考え方

東京都を新らしく日本の首都として建設するに当って、

東京はあくまで一地方公共団体としての東京都だけではなく、新しくわが平和国家の政治、経済、文化等の中心地として、また世界各国と交渉を持つ中心としての首都を誕生させること。

首都としての有機的機能に着目し、首都において行われる国家の中核活動をより能率的に、より効果的になし得るように計画し、建設すること。

諸施設を計画し、建設するに当っては、国家的問題として、政府がこれを取上げ、全国民がこれに参画し、協力し、援助し、関心を持って達成される必要があること。

## 3 住民投票の可否

住民投票は必要である。

その理由として、この法律は、東京都という自治体に関して、他の自治体と違った取扱をしているので、一般自治体に関する法規と違って、東京都だけに適用される特別法という関係になる。

## 4 その他

住民投票の費用は、東京都が負担すること。

本法の制定に当って、予算措置が伴っていないが、法律施行後本法の制定が、早急になされなければならないという実情に鑑みて、特に涙をのんでこのように決めた。

## 5 国会議事録

国会議事録は、国会図書館のホームページ「国会会議録検索システム」を参照しました。

### 〔1と2(2)と4について〕

第7回衆議院建設委員会第16号 昭和25年3月24日(金曜日)

#### 井手委員の提案理由説明

「元来、都市の機能といたすものは、国内の他諸地域及び世界各地との関連におきまして考慮されねばならないのであります。敗戦によりまして、わが国は将来永久に戦争を放棄し、自由

と平和を愛する文化国家を建設することとなりましたが、東京都がわが国の文化を表徴する文化都市として新たに世界各国と関連を持つ上におきましても、はたまたわが国経済の中心地として、世界経済と密接な交渉を持つ上におきましてもわが国の首都としまして、十分にその機能を発揮し得るように整備されますことが、絶対に必要であります。さきに公布せられました広島平和都市建設法、長崎国際文化都市建設法が、広島、長崎をして、各平和都市、国際文化都市として生れかわることを世界に宣言しましたことが、国際信義を高揚する上におきまして、多大の意義がありますように、わが国経済、文化の中核であります首都を、首都として十分にその機能を発揮せしめ得るように整備しますことが、絶対に国家再建のために必要な事業であり、これが国際文化の向上、世界経済の繁栄に寄興するところ大なるものと信ずる次第であります。

翻つて過去の東京を見ますに、東京都が明治以来首都でありました点におきましては、いまさらあらためて私が申し上げるまでもないのであります。従来、東京は、政治、経済、文化等の中枢であり、世界各国と関連を持つ上の中心地であるといひますよりも、むしろ徳川時代におきまして、京都が都でありましたように、宮城を中心としましたきわめて封建的な都、いわゆる帝都として存在しておつたということが言ひ得るのであります。従つて、そこに建設せられます国家の重要施設も、首都としましての機能を発揮します上に、いかなる影響を與えるかにつきましては、考慮せられることがきわめて少く、個々別々に建設せられる状態でありまして、都市能率の向上等は、全然無視せられていたと言つてもさしつかえがないのであります。また**首都でありますために、他の都市と比較しまして、いかなる特別な取扱いをなしていたかにつきましては、その行政におきまして都制を施行します等、ある程度の特別な措置を講じてはいたのであります。その首都としましての都市の施設の整備につきましては、何ら他都市と区別を與えられていないのであります。**ただ御承知のごとく、大正十二年の大震災の復興事業におきまして、国がその一部を直轄し、あるいは補助をなします等、国におきまして相当な援助を與えているのを見ることができまが、これがはたして首都であるという見地から、特別な措置を講じたものでありますかどうかは、横浜市の復興につきましても同様の措置を講じている点から見まして、疑問とするところでありまが。

都市計画は、市区改正以来引続き施行せられてはおりますが、これは他の都市と何ら異るところはなく、都市民の安寧を維持し、福利を増進するという点に立脚するものでありまして、特に全国的あるいは国際的な関連を考慮しまして、総合的に計画され、実施せられたということは覆い得ないのであります。かりにこれを考慮したとしましても、都市計画法第一條には「都市計画ト称スルハ交通、衛生、保安、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ」とあり、従来これに含まれるものであれば、文化的諸施設でありましても、都市計画として決定し得るものと解釈せられ、相当多数にわたりまして決定せられてはおりますが、首都における政治、経済、文化の中核活動に対しまして、首都を首都としての機能を十分に発揮せしめるためには、これらの施設だけではなお十分とはいひ得ないのであります。

しかしてわが東京都は、罹災面積におきまして実に四千三百万坪、全国の罹災率の二四%、その人口におきまして約三百万、全国の三一%、罹災家屋におきまして約七〇万戸、全国の三一%、その物的損害におきましては、当時の物価におきましても百二、三十億という莫大なる戦災を受けております。今日の貨幣価値に直しますならば、おそらく一兆以上に上る損害であつたと言ひ得ましよう。こういう**莫大なる戦災を受けて終戦を迎へたのであります。その復興にあつ**

ては、大震災の罹災面積は戦災の約四分の一であります。関東大震災があれほど大きな災害であつたといひましても、今回の罹災面積からいひますならば約四分の一、罹災人口は戦災の約半分でございます。当時百五十万の大震災復興事業に、国家において與えました助成は、総事業費約六億六千万円のうち、国におきまして施行し、あるいは補助を與えました額は四億四千五百万円で、約六八％に相当する国の特別の措置の例に徹しましても、当然與えられなければならないものを、戦災復興におきましては、事業費に対する助成の比率につきましては、一地方都市と何ら異なることはなく、その復興事業の面積におきましては、地方都市におきましては罹災区域の全面積に施行しているにもかかわらず、東京都におきましては、罹災面積のわずかに約十分の一の区域にしか実施し得ないような状態であるのであります。冒頭に述べましたように、新しく平和日本の首都としまして、国家の協力のもとに整備、建設せられなければならない首都の復興におきまして、かくのごとき状態でありましては、まことに寒心にたえないところであります。しかしながら終戦後の復興都市計画におきましては、わが国の首都としてその機能を發揮し得るよう鋭意調査研究を遂げ、道路、河川等交通施設におきまして、公館地区、用途地域等土地利用計画におきまして、あるいは公園、緑地等保健施設におきまして、都市計画といたしまして決定し得るものにつきましては、極力考慮を拂い、逐次決定をいたしたのであります。その計画は依然としまして一地方公共団体の計画であるとの感を與えましたのみならず、都市計画施設といたしまして、たとえば鉄道、軌道、道路、河川、下水等を決定いたしましても、道路には道路法があり、河川には河川法があり、鉄道軌道には鉄道法、軌道法があり、下水には下水道法があるといひますように、ほとんど全部が単独法によつて処理し得られ、都市計画法自体他の法律に上ることを拒否していない以上、計画に従いますことを強制する何らの規定も慣例もないのでありましてそれぞれの施設計画が決定せられた都市計画に即応しませず、これを無視しまして、個々別々に実施せられる実情もありまして、復興計画の将来の完全な実施を困難ならしめる状態に立ち至つてゐることは、各位も十二分に御存じの通りでございます。人あるいは東京都の人口は大であり、面積も大であり、重要産業、交通施設が集中しているの、これらの事業に對する財源を持つてゐるでありましようから、早急に実施すれば、その懸念も解消するのではないかと言ふかもしれません。しかしながら戦災の痛手は、公共施設の復旧に例をとつてみまするに、道路におきまして、その復旧に約九十四億を要するのにもかかわらず、施行せられたのは約六億でありまして、その進捗率は終戦後五年にしてわずかに荒廃道路の六％、公園におきましては復旧費一億に對しまして、一千四百万円の約一四％という状態でありまして、復興計画の実施のごときは、とうてい本格的な若手は不可能でありまして、その現況は計画せられた道路区画整理、運河、河川、高潮防禦、排水場、河川埋立、公園緑地、塵埃焼却場、港湾、上水道、下水道等の総事業費約四千億円に對し約四十六億、これは現在の物価に換算してでありまして、約一、一％というまことに心細い限りであります。これは戦災による経済力の復興が依然として進まないのに加へまして、数次にわたる水害がまたその復旧に莫大なる費用を要したのにもよるのであります。その状態は次第に首都であるとの構想のもとに立てられた計画が、従来の復旧に大差ない程度に後退せざるを得ない状態に立ち至つておるのであります。これは国家が首都の建設にあまりに無関心であるということが、大なる原因であると指摘し得るのであります。終戦後東京都が首都として國際的な関連を持つてきたことは大なるものがありまして、その結果は交通施設におきまして、または保健施設におきまして、あるいはその他の文化施設におきまして、早急に

整備を要するのを感じるのでありますが、近く行われるでありましよう講和会議後におきましては、ますますその必要を痛感することを予想せられるのであります。

以上述べたのが首都建設法の制定を必要とする理由でありまして、以下首都建設法の意図する点につきまして簡単に述べてみたいと思いますが、その第一点としましては、東京はあくまで一地方公共団体としての東京都だけではなくして、新しくわが平和国家の政治、経済、文化等の中心地としまして、また世界各国と交渉を持つ中心としての首都が、新しく誕生することを宣言したものであります。

その第二点といたしましては、東京都をわが国の首都としまして計画いたし、建設するにあたりましては、その政治、経済、文化その他あらゆる部面におきまして、首都としての有機的機能に着目いたし、首都におきまして、わが国及び世界各国との関連におきまして行われますあらゆる国家の中核活動を、より能率的に、より効果的になし得るよう計画いたし建設することを定めたことであります。

その第三点としましては、以上の諸施設を計画いたし建設するにあたりましては、国家的問題としまして、政府がこれを取上げ、全国民がこれに参画し、協力し、援助し、関心を持つて達成される必要があることであります。これを具体的に述べますれば、東京都の区域内におきまして首都としての機能を発揮するに必要な施設の計画及び事業の基準は、都市計画、都市計画事業、特別都市計画、特別都市計画事業のみならず、運輸、交通、供給施設等はもちろん、中央官衙計画等の市街地計画、その他いかなる施設であろうと首都建設計画が決定し得るということでありまして、その計画は、国務大臣、国会を代表する者、東京都知事、東京都会を代表する者、学識経験者より構成する行政機関たる委員会が決定し、その計画の作成及び実施には国、東京都の区域内の関係地方公共団体及び関係事業者、すなわち官、公、民を問わず協力いたし、援助を與えなければならないこととするものでありまして、さらに東京都の区域内で行われる都市計画事業は、東京都が首都であることにかんがみて、首都建設上必要があると認めましたときは、東京都及び関係の地方公共団体の同意を得た場合は、その内容である事業を主管する行政官庁が執行できることとしたのであります。これはたとえば道路については建設大臣、港湾については運輸大臣、あるいは公園について厚生大臣が執行することができることとしたのであります。これは国家的要請に基き、首都としての機能達成上必要な施設は、国の事業として執行するのが当然でありますから、この場合こういうように定めたのであります。また東京都知事あるいはその他行政庁が、首都建設計画に基く事業を実施する場合には、一地方公共団体としての活動に必要な以上に規模を大にし、あるいは精密にしなければならない場合があります。たとえば、丸の内交通状態を見ますに、東京都が首都でなかつた場合は、おそらく現在のような道路の駐車状態を見ないでありましようが、もしこれがために駐車施設を整備するとすれば、当然国家的な要請によるものでありますから、国家におきまして相当考慮しなければならないものであります。または東京駅前の広場の広狭の問題にしましても、首都であるために、国際的にあるいは国内的に整備を要する場合、あるいは国際交歓施設等を含む国際的な中央公園、あるいは国際空港等を知事が実施するとしますれば、これらについても、当然特別の助成を必要とするものでありまして、その方法としまして、国有財産であります普通財産が、その事業の用に供しなければならない場合には、必要とする公共団体に譲渡することができる道を開いて、その事業の容易に完成するよう考慮しようとするものであります。」

#### 〔4について〕

「次に、憲法第九十五條に基く住民投票の費用に関しましては、法律の制定についての一  
種の手続でありますから、国家事務であり、当然国費をもつて支弁すべきであると解せられ、地  
方自治法施行令第百八十五條にも、衆議院選挙法施行令を準用して、公の機関の負担すべき費用、  
すなわち選挙人名簿投票の用紙及び封筒、特別投票者証明書及びその封筒、投票箱並に点字器の  
調製、選挙管理委員、選挙長、開票管理者または投票管理者、選挙会場、開票所または投票所の  
費用等は国庫の負担とせられているが、首都建設法におきましては、その特例として、住民投  
票に要する費用は東京都の負担とするとの規定を設けたのであります。これは、打割つてお話  
を申し上げますと、本法の制定にあたりまして、予算措置が伴っておりません。この法律が施行  
せられますと、憲法の規定によりまして、住民投票を要するということになります関係上、どう  
してもたゞいま申し上げました趣旨によりまして、国費の負担においてされることが本筋と考  
えておる次第でございますが、このことに関しましては、特に法律施行後重要な意味を持つ本  
法の制定が、早急になされなければならないという実情にかんがみまして、特に涙をのんでこ  
のような法律にきめた次第でございます。このことにつきましては、地方財政法第十一條の「主  
として国の利害に関係のある事務を行うために要する経費については、地方公共団体は、その経  
費を負担する義務を負わない」との関係において異論のあるところではありますが、住民投票は、  
地方自治法の規定によつて、その行う期日を定められている関係上、その期間内に国の予算措置  
を期持することは困難であり、しかもこの法律は、東京都の住民に対し、ある種の利益を與  
えることは事実でありますので、この費用のうち、選挙管理委員会、投票等、公の機関が当然  
負担しなければならない費用は、東京都が負担するというふうにきめざるを得ない実情になつた  
ことを、ひとつ御了承願いたいと存じます。」

#### 〔2(1)について〕

第7回衆議院建設委員会第17号 昭和25年3月25日(土曜日)

##### 砂間委員

「地方自治庁の方を続けていいですか それでは地方自治庁の方にお伺いしたいと思います  
が、その第二條の「東京都の区域内において」という言葉がありますが、この東京都の区域内  
と申しますと、どの範囲が含まれるのですか。何かあまり非常識のことを聞くようですが、具  
体的にひとつ御説明願いたいと思います。伊豆七島、三多摩なんかも当然東京都に含まれて  
おるわけですか。その範囲からまず御説明願いたいと思います。」

##### 小野(哲)政府委員(地方自治政務次官)

「砂間さんの御意見のように、東京都の区域とは旧市内はもちろん三多摩、それから島も含  
んでおる、かように考えております。」

#### 〔3について〕

第7回参議院地方行政委員会第28号 昭和25年4月8日(土曜日)

##### 委員長(岡本愛祐君)

「それはこの首都建設法案と北海道開発法案等を対比して見ますと、北海道開発法案の方も、

北海道という地方公共団体に対しまして、各地方公共団体だけに適用する法律でありまして、この首都建設法が東京の首都だけに適用する法律案というのとまあ同様の形式に見えるのであります。ところが立法の建前といたしまして、首都建設法案の方は、その附則の第二項に「この法律は、日本国憲法第九十五条の規定により、東京都の住民の投票に付するものとする。」という規定がある、ところが北海道開発法案の方におきましては、そういう規定を設けておりません。従つて政府の方では、北海道開発法案の方は、憲法第九十五条の規定による住民投票に付する必要がないものと認めておるのであります。併し内容を検討しますと、いずれも片一方は官庁の設置法案であり、こちらも官庁たる委員会の設置法案である。ただその間に異りますのは、首都建設法の方は第十条、十二条、十三条の規定があるだけに過ぎませんので、その十条、十二条、十三条と申しますのは、住民の権利義務に影響ある、特別な影響のある条文でもなさそうに見える。若し北海道開発法案の方が住民投票が要らないとしますれば、首都建設法案の方も住民投票は要らないのじやないかという疑問が地方行政委員の方々に起つて来たわけでありまして、この点について法制局長の見解を伺いたいと思います。」

#### 法制局長（奥野健一君）

「先ず首都建設法案に対する関係から申しますと、この法律案は、丁度広島及び長崎、或いは今回の旧軍港市の転換法案と大体同じようなものでありまして、ただそれに加えて委員会に関する規定が加わつておるといふ関係になりますので、殊にこの法案の十三条でありますとか、そういう条文を見てもみますと、やはりこれは東京都という自治体に関して、他の自治体と違つたこの取扱をいたしているということになりますので、一般自治体に関する法規と違つて、この東京都だけに適用される特別法という関係になり、特に普通財産の譲与を受けることができるような新しい権利義務の発生を規定しておりますから、これはやはり住民投票の必要があるのではないかというふうに考えます。

北海道の開発法案につきましては、これは専ら問題になると考えますのは、この法案の第二条でありまして「国は、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため、北海道総合開発計画を樹立し、これに基く事業」云々というこの条文が専ら問題になるのではないかと考えるのであります。この条文はいろいろ考え方があつて考えますが、北海道という地域を押さえて、別に北海道という自治体を押さえないで、その地域の開発、而もその開発は国民経済の復興、人口問題の解決という国家全体の見地から行う事業であるというふうに取りますと、これは自治体に関する自治行政の特例というのではないということになりますと、憲法九十五条の関係はないのではないかというふうな一応考えが成立つのではないかと考えます。ただ実質的に考えまして、反射的に、こういうふうになつて国が北海道の開発計画事業を行なつて行くということになると、北海道の自治行政がそれだけ影響されて行くわけでありまして、実質的に申しますと、反射的には非常に影響がありますから、その特別な北海道という自治体の権利義務に影響を及ぼすということも言い得ると思いますが、その点は非常に微妙な問題であると思いますが、まあこの二条の書き方と考へまして、地域を単に押さえて、国がそういう開発計画を樹立して行くというふうにとつて、この方はまあ九十五条に該当しないというふうに解した方が妥当ではないかというふうに考えます。」