

## 1 首都建設法を廃止して首都圏整備法を制定した理由は如何

首都圏整備法は、首都建設法の趣旨をそのまま継承して、首都建設計画とか首都建設委員会の拡充強化をはかっていくものである。

また、首都建設法は東京都の区域を制定された法律であるので、これを首都の周辺を含めた広域の区域に広げることに對して、周辺の県が東京のために犠牲にされるのではないかという懸念を持っている。そこで、対等の立場で首都圏を整備するために、首都建設法を改正しないで、廃止した。

## 2 首都圏の考え方

### (1) 首都圏の範囲

首都圏の範囲は、東京都を中心とする大体七、八十キロから百キロくらいの程度である。

首都建設委員会では、首都圏の範囲を東京の中心から 50 キロ位の範囲としていた。

### (2) 首都圏整備の考え方

首都圏を三つの地域に分けて整備する。旧東京市という中心地域としての既成市街地があり、それを取り囲む緑地・住宅地である郊外としての近郊地帯があり、その外側に人口を分散させるために衛星都市を育成する市街地開発地域がある。

## 3 住民投票の可否

「首都圏整備法は、憲法 95 条に規定する特別法には該当せず、その制定に際しては住民投票を要しないものとされた。即ち、本法においてその整備の対象とした首都圏は、東京都及びそれと社会的経済的に密接な関係にある地域を考えているのであって、地方公共団体の行政区域自体を直接その対象としているものではないのみならず、この社会的経済的関係の変化によりその範囲を変更する必要の生じて来ることも予測されるので、当初の区域のみに限定することは不適當ではないかとも考えられるのである。このように、本法は、特定の区域のみに適用される法律ではないのである。」

衆議院議員木崎茂男、昭和 31 年 6 月『首都圏整備法の解説』43 ページ（信濃教育会出版部）

## 4 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 について〕

第 24 回衆議院建設委員会第 18 号 昭和 31 年 3 月 23 日（金曜日）

#### 馬場国務大臣（建設大臣）

「東京都がわが国の政治、経済、文化等に関し重要な機能を果しておりますことは言うまでもないところでありますが、東京都と社会的経済的に密接な関連を持つ区域は、都の行政区域を越える広い周辺地域に及んでいるのであります。従って、首都の整備のみならず、その周辺地域を含めてこれが重要施設の整備を促進して十分にその機能を発揮し得るようにする必要があると

考えるのであります。

現在、首都の重要施設の整備の進推をはかりますために、昭和二十五年に制定されました首都建設法がありますが、同法によると、東京都の区域内において施行される重要施設の基本計画、すなわち、首都建設計画を首都建設委員会が作成しその実施の推進に当ることになっております。しかしながら、首都への過度の産業及び人口の集中とこれに伴う環境の悪化の現状を考えますと、単に東京都の区域内の重要施設を計画的に整備することに意を用いるのみでは不十分でありまして、その周辺の都市を市街地開発区域に指定し、積極的に工業都市または住居都市として発展せしめること、また首都の近郊地帯を緑地地帯として整備すること等の措置を講ずるとともに首都における重要施設の整備を一そう推進する必要があるのであります。

すなわち、東京都及びこれと社会的経済的に密接な関係を有する政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域について、市街地開発区域の整備、近郊地帯並びに首都及びこれと接続した枢要な都市の整備を中心とした総合的な整備計画を策定し、その実施を推進することにより、わが国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展をはかる必要があるのであります。これが、本法律案を提案する理由であります。」

#### 前田（榮）委員

「首都建設法がありまして、首都建設法に基いて首都建設計画が建てられることに相なっておりますのであります。従ってこの法律に基いて首都圏整備法が生まれたとも言うべきではないかと思っておりますのであります。むしろ私は首都建設法の一部改正を行いまして、この建設法の中へ首都圏整備の内容を含めて、たくさんの法律を作るよりも大体親子関係と言いますか、関連性のある法律を一本に整備をすることが必要ではないかと思うのであります。そういう方法をとらずに、首都圏整備法というものを新しく提案をされたのは、首都建設法ではどうもそういうことができないという何かほかに理由でもあるのか、これをお聞かせ願いたいと思います。」

#### 松井政府委員（建設技官、首都建設委員会事務局長）

「ただいまの御質問の趣旨は、首都圏整備法を新しく制定するよりも、首都建設法を改正して、それで同じ趣旨のことをやったらいいではないか、こういう御趣旨と思うのでございますが、首都建設法は何分にも東京都の区域を制定された法律でございまして、これを首都の周辺を含めます広域の区域に広げますことに対しまして、一、二問題となる点が考えられるのでございます。それは、周辺の地域といたしましては、現在におきましても東京の人口が流れ出しておりまして、外周の県から東京都に通勤をしておるような人口も数十万を数えるような実情にあるのでございますが、周辺の地域の方々といたしましては、周辺の県を東京の一つのねぐらにして、そこに住宅を作って東京へ通うというようなことになると、周辺の県が東京のために犠牲にされるのではないかと、こういったような意味におきまして、周辺の県をそういった東京のねぐら的に利用されるということにつきまして相当反対があるのでございます。そういう意味で首都建設法を改正いたしまして、同じような趣旨を達成するということも考えられるのであります。そういった意味で首都圏そのものはもちろん東京を中心とはするのでございますが、首都の周辺とする地域を含めまして、その地域の自主性ということも考えまして、対等の立場でこの圏域を整備する、こういう考えでいってもらいたいというのが周辺の県の強い要望なのでございます。そういう意味で首都建設法を改正いたしますということは、多少この周辺

の県の気持等におきまして悪い影響があるのではないかと考えられる点が一つございます。それから首都建設法によってできております首都建設委員会の成り立ちが、御承知の通りに現在では、委員長を交えまして九名の委員でできておまして、その中には衆参両院の代表の方、ほかに東京都知事、及び東京都議会議員の代表等が入っておるわけでございますが、そういった成り立ちで、これを広げていきますと、委員会の構成が非常な人数になりまして、強力な合理的な計画を實際作成して参りますのに、そういう構成でははなはだまずいのでありまして、**そういう意味で首都建設委員会の拡充ということよりも、新しく常勤の委員を含めた少数の強力な委員会を作って、それで持っていった方がよいではないか、**こういうような考えをもちまして、新しい法律を制定することになったわけでございますが、それにいたしましても**実質は首都建設法の精神を拡充していくものでございますことには間違いのないのでございます。」**

## 〔 2 について 〕

第 24 回参議院運輸委員会第 13 号 昭和 31 年 3 月 30 日（金曜日）

政府委員（運輸省鉄道監督局長 権田良彦君）

「第一条において目的をうたっておりますが、これは現在、御承知の通りに、首都建設法という法律がございまして、東京都に關しますところの重要ないろいろな整備計画について、これを作策し、その実施の推進をはかるということになっておりますのを、この本法におきましては、東京都だけではございませんので、首都圏というふうに地域を拡大いたしまして、東京都を中心とするおおむね五十キロぐらいの見当の模様でございますが、その地域を広めての広域なのでございます。すなわち第二条で「首都圏」とは、東京都の区域及び政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域をいう。」こう相なっておりますのであります。この点が現在の法律と重大に異なります点でありまして、これはもうすでに説明を申し上げるまでもなく、この東京都を中心とする首都圏のいろいろな事業と申しますか、の整備計画は、やはり広域にわたって行わなければなりませんものでありますから、今回地域を広げているわけでございます。

で、その考えの中に、大体この**第二条で既成市街地、近郊地帯、市街地開発区域と、こう書き分けております思想は、既成市街地と申しますのは、ちょうど前の東京市というようないわゆる中心地帯、もうごちゃごちゃ混み合まして、通勤事情なりで、事業場がそこにあつて通つて来、そこにあらゆる社会生活を営むものが存在するところのいわゆる中心地域でございます。近郊地帯と申しますのは、大体それを囲みまして、いわゆる郊外という、そこに一つの緑地があり、またそこには住宅生活があり、それを取り巻きますところの郊外というような観念、これを今申しました中心市街地の外側にずっと想定しておるわけでありまして、さらにその外側を市街地開発区域と申しまして、これが五十キロ辺まで及ぶのでありますが、これは今後ここに衛星都市を設けるなり、あるいはそこにいろいろ学校を設けるなり、工場等をそこに作るなりいたしまして、そこへ人口を分散せしめ、この既成市街地と、近郊地帯と、市街地開発区域という考えで、この首都圏を整備しようという思想でございます。これは現在の首都建設委員会が今日まで仕事をして参りました大体の思想を取り入れまして、法律で明確化しておるのでありまして、まあ地域別に概念的にはかようなことが成り立ち、またこれを土台にして整備計画が成り立っていく、こういう格好に相なっております。」**

第 24 回衆議院建設委員会第 20 号 昭和 31 年 3 月 30 日（金曜日）

堀川政府委員（建設政務次官）

「できるだけ強い法案を作ることが本旨でなければならぬということであるのであります。御承知のように、この法案を委員会へ提出して審議を願っておるのでありますが、前の首都建設委員会より強いものをここにあげておるのではなかろうかと私は考えておるのであります。そこで首都圏の範囲の点につきましても、前は五十キロの円形というような幅の狭いものであったのでありますが、今回は大体七、八十キロから百キロくらいの程度になるのではなかろうか、かように考えております。県にいたしましても千葉県、神奈川県、埼玉県あるいは群馬県、栃木県、茨城県も入れてくれというような御要望もあるそうであります。そういうふうにできるだけ相当広範囲に考えていきたいということではあります、これも各方面の今度の委員の方々の意見によってきまることと存するのであります。」

〔 3 について 〕

第 24 回衆議院建設委員会第 19 号 昭和 31 年 3 月 28 日（水曜日）

水野説明員（建設省参事官）

「この憲法第九十五条との関係におきまして二つの問題点があるわけではあります、一つの問題点は、現在の住民投票で成立いたしました首都建設法の廃止に住民投票が要るのではないかというのが第一点でございます。この点につきましては、先ほど政務次官からお話ございましたように、首都建設法の趣旨をそのまま継承いたしまして、首都建設計画とか首都建設委員会の拡充強化をはかっていく、こういうことに新法案がなっておりますので、住民投票を要しました首都建設法を廃止するという点につきましては、これは明らかに住民投票が要らないのではないかというふうに考えられるのでございます。それからもう一点の問題は、三鍋委員が御指摘になりましたように、今度首都圏という広域にわたりましてこういう法律を新たに制定をして、東京都のみならず関係の多くの公共団体がその対象になってくるという点につきましては、住民投票が要らないのかどうか、こういう問題があるのでございまして、この点につきましては、私ども内閣、法制局とも打ち合せまして、このように考えているのでございます。すなわち憲法九十五条の特別法と申しますのは、特定の地方公共団体の組織なり運営なりにつきまして特別の規律を定めたものである、こういうふうに解すべきものでございます。ここにございますように、公共団体が特定されるということが一つの重要な要件でございます。それからまた組織なり運営なりにつきまして、特別の規律を定めている、こういうことが第二番目の要件ではなかろうかというふうに考えるのでございます。そこで今度この首都圏整備法で考えております首都圏と申しますのは、東京都の区域と、これと社会的、経済的に密接な関連のある区域を政令で指定することになっておるのでございまして、この社会的、経済的に密接な関連を有する区域と申しますのは、これは時勢の進運とともにいろいろ変って参るのではないかと考えられるのでございまして、いわば流動的なものでございます。従って公共団体が特定されるというものではないのじゃないかというふうに考えられるのでございます。それからこの条文の各内容につきましてしさいに検討して参りますと、特定の公共団体に対しまして、その組織

とかあるいは運営につきまして非常に強制をする特別の規律を定める、こういうような条文は御承知の通りないのでございまして、たとえば整備計画とか事業計画の実施に関しまして、関係地方公共団体はできる限り協力をしなくちゃならぬ、あるいは必要がある場合におきましては委員会が勧告をする、こういうような規定がございますが、いずれも関係の地方公共団体ができるだけ協力するとか、あるいは強制力を持たない勧告をするとかいうような規定でございまして、先ほども申し上げましたように、**首都圏そのものが非常に流動的なものであり、あるいは各条文の内容に照らしましても、特定の公共団体に対しまして組織運営について特別の規律を定める、こういうようなものではないというふうに考えられるのでございまして、私ども政府側といたしましては、憲法第九十五条の住民投票は、この法案につきましては要しないというふうに解釈をいたしておるのでございます。なおこの憲法第九十五条の住民投票を要するかどうかということは、最終的には衆議院議長がおきめになるというような問題（参考）でございますけれども、私ども政府側といたしましては、住民投票は要しないというふうに解釈いたしておる次第でございます。」**

**参考 「最終的には衆議院議長がおきめになるというような問題」の意味**

**手続上は衆議院議長が認定して住民投票の手続を内閣に採らしむるので、衆議院議長が住民投票が必要かどうかを判定する。**

第7回参议院地方行政委員会第28号 昭和25年4月8日(土曜日)

地方行政の改革に関する調査の件(首都建設法案及び小型自動車競走法案に関する件)

委員長(岡本愛祐君)

「それからもう一つ、首都建設法の場合におきまして、今御意見を拜聴したけれども、若しそれが仮に首都建設法の附則の第二項がなかつたらどうするか。この法律は憲法の規定によつて住民の投票に付するものとする規定がなかつたと仮定すると、そうするとこの第二項があつてさえ、これはなくていいのじゃないかという議論がこの通り出ているのですが、なかつたとすれば、それは適用するのか適用しないのかつまり住民投票にするのかしないのか、さつぱりわけが分らない。それを法律では決めてないものを、衆議院議長が二百六十一条(地方自治法)によつて独断に決めてしまうということも非常におかしな話だと思ふ。だからこの**二百六十一条の規定というものは、そういう衆議院議長が有権的解釈をするという規定でなくして、これは法律に住民投票の規定があるものを、そういうものを通したからということを念のために通知するものではないでしょうか。」**

法制局長(奥野健一君)

「お答えいたしますが、地方自治法の二百六十一条は結局手続的な規定だろうと思ひます。ですから**若し憲法九十五条に該当しないものを、衆議院議長が仮に間違えて住民投票を必要とするというふうに考えて、そういう手続を仮にしたとしまして、その結果過半数の投票が得られなかつたというふうな場合を考えて見ますと、その場合は住民投票をやらなくても、元来九十五条に該当しない本質を持つておる法律であれば、法律の効力が生ずるということになりますし、それから又逆に、要る場合であるにも拘わらず、衆議院議長が要らないものと考えて住民投票をやらなければ、それはやはり實質上要るものであれば、住民投票がなければ法律の効力を生じない。そうすると結局その法律を適用する問題が起きた場合に、結局最高裁判所がその**

法律が有効であるかどうかということを決定するということになると思うのでありまして、一応は手続上は衆議院議長が認定して住民投票の手続を内閣に採らしむるという、いわば本質ではないのでありますが、手続的なものではありませんが、一応衆議院議長がそれを判定するということになると思います。」

鈴木直人君

「そうしますと、私に対する答弁とちよつと違つておるのですが、私は一つの地方公共団体の上に適用される特別法であるかないかということの判定は、誰がするかという質問に対して、二百六十一条によつて衆議院議長がそれを決めて、そうして通知するのだという話でしたが、今はそうじゃなくて、本質的にそういう特別法であるかどうかということは別であつて、これは手続に過ぎないということでもありますので、これが特別法であるかどうかということの決定は衆議院議長にないわけになるわけです。そうなりますと、憲法には法律の定めるところによりと書いてあるのですが、その法律の定めるところによりというのは、二百六十一条を指すものであると思うのです。これは手続の問題になるわけですが、依然として一の地方公共団体の上に適用される特別法であるかどうかということの判定を誰がするかということが、まだ解決がつかなくなつておるのです。」

法制局長（奥野健一君）

「一応衆議院議長が決定して住民投票を行なつたりなんかするということになります。間違えて、その九十五条にいわゆる一の地方公共団体のみに適用する特別法でないのに、あると考えたり、特別法であるのに、ないと考えたような場合には、結局その法律が効力があるかないかという問題の起きた場合においては、最高裁判所が認定するということにならざるを得ないと思うのでありますが、その前において第一次的に、衆議院議長が一応これに該当すると思つて住民投票をやるということになるので、衆議院議長が一応そう考えて住民投票の手続を進めて行くという意味で衆議院議長が特別法かどうかということ認定するのだということをお話いたしましたのでありまして、それが最終的なもので、たとえ九十五条の特別法に該当しなくても、衆議院議長が特別法だと思えば、それが九十五条の特別法になるかということ、それはならない。本質的なもので、衆議院議長がそう思つたからといつて、特別法にやつて来るわけじゃないので、本質はやはり九十五条の解釈の問題と言いますか、その法律の問題になつた場合に最高裁判所の認定ということになるのでありますが、その段階において一応その特別法かどうかという決定権は衆議院議長が持つというふうを考えております。」