

10 地方分権法制整備の微視的考察

—市町村基本構想をめぐって

齋藤 誠

はじめに

- I 判例における市町村基本構想
- II 立法にいたる経緯
- III 地方自治法改正の国会質疑
- IV 改正都市計画法の法案審議における市町村基本構想
- V 改正都市計画法における住民参加・住民自治 — 佐野議員の熱弁からむすびにかえて

はじめに

平成11年（1999年）の地方自治法等改正に結実した第1次地方分権改革から今日にいたる改革の歩みは、すでに様々な角度から回顧や検証の対象となっている⁽¹⁾。

そこで本稿では、いささかディメンションを変えて、第2次地方分権改革の義務付け・枠付けの見直しによって、地方自治法から姿を消した市町村の基本構想について、若干の考察を試みる — そもそも基本構想義務付けとはなんだったのか。

(1) 書籍としてまとめられたものから若干を挙げると、地方自治制度研究会編『地方分権20年のあゆみ』（ぎょうせい、2015年）、北村喜宣編『第2次分権改革の検証』（敬文堂、2016年）、木寺元『地方分権改革の政治学』（有斐閣、2012年）、がある。地方自治法の概説書では、宇賀克也『地方自治法概説 [第8版]』（有斐閣、2019年）が、改革と現行制度の関係につき、文献の注記も含め便宜である。地方分権改革に対応した地方自治法改正については、小西敦『地方自治法改正史』（信山社、2014年）35頁以下、375頁以下を参照。筆者によるものとして、齋藤『現代地方自治の法的基層』（2012年）、74頁以下、258頁以下、「地方分権・地方自治の10年 — 法適合性と自主組織権」ジュリスト1414号（2010年）27頁以下、「地方自治の課題 — 自治体の組織編成、特に二元代表制をめぐって」行政法研究20号（2017年）163頁以下、「公衆衛生における地方自治・分権の軌跡と展望」公衆衛生82巻4号（2018年）266～273頁以下、「序説」（2012年以降の立法動向部分）成田頼明他編『注釈地方自治法1巻（全訂）』（2019年）加除版、がある。

先行研究との関係について一言すれば、基本構想義務付け廃止については、行政学・政治学において、一定の関心が払われてきたのに対して⁽²⁾、行政法・地方自治法の解釈論を中心とした考察においては、地方自治法上の規定が消えたこともあって、基本構想に着目して、自治法制や分権改革が語られることは少ない。

I 判例における市町村基本構想

地方自治の法的考察においては、判例が考察の手がかりになることも多いが、基本構想については、その蓄積に乏しい。ここでは、義務付け廃止以前の2件を挙げ得るにとどまる。

(1) 神戸地判平成5年1月25日判タ817号177頁

この判決は、パチンコ店の建築規制につき、風営法及び同法施行条例（以下、両者を包括して風営法という）よりも強度（広範囲）の規制を定めた「伊丹市の教育環境保全のための建築等の規制条例」（以下、（判例からの引用部分を除き）本件条例という）につき、憲法29条2項及び風営法に違反しないとした著名判決であるが、訴訟において被告伊丹市長側は、準工業地域における一定の範囲について、パチンコ店等の建築規制を行う本件条例の、風営法との目的の違い、及び条例制定の合理性につき、基本構想との関連で以下を主張した（以下、本稿における下線は筆者による。…は、筆者による省略、[]は筆者による補足である）。

〔3〕 伊丹市の実情からする教育環境保全条例制定の合理性

ア …教育環境保全条例は、風営法とは目的、規制方法等を異にするものであるが、仮に、両者が同一の目的であるとしても、以下に述べる伊丹市の実情からして、条例によって風営法の規制以上の規制をすることについて合理性がある。

一特に、教育環境保全条例の目的は、「街づくり的観点」から、「健全な青少年の育成」「教育環境の保全」という社会政策的積極的規制である点において、制定権者の裁量が広く認められ、比較的広範囲な規制が許容される。したがって、一見、明白にして著しく不合理でない限り教育環境保全条例は適法である。

イ 伊丹市の都市政策の基本構想と基本計画

(2) 例えば、松井望＝長野基＝菊池端夫「自治体計画をめぐる『基本構想制度』の変容と多様性の展開」年報自治体学22号（2009年）83頁以下、金井利之「総合計画制度の展望」都市問題101巻6号（2010年）78頁以下。木寺・前掲注(1) 171頁も参照。

伊丹市が昭和四七年四月に制定した「伊丹市基本構想」は、「人間としての豊かな生活を営むことができる伊丹市」をいかに実現し、保障するかという観点に立ち、伊丹市の将来像を「自然的、社会的条件を十分に生かした個性のある住宅都市である。」とした。

これに対し、昭和五六年に制定された基本構想は、「歴史を今に生かす市民文化都市」としている。その施策の大綱（1）〈土地利用と住宅及び市街地の整備〉の項では、「調和のとれた土地利用計画のもとに、ゆとりのある良好な住宅、住環境を確保し、快適なまちづくりをめざす。（中略）1 市の中心部及びその周辺に広がる住居系地域については、人口密度を考慮して住環境を整備し、北部・西部地区の住居系地域については、つとめて住宅地としての専用化の方向で住環境を保全する。2 住宅については、土地利用の適正な制限のもとに、自然の確保など住宅をとりまく環境の改善につとめ、……（後略）」とし、大綱の（3）〈社会教育の充実〉の項では、「家庭、学校、地域社会の相互協力のもとに健全な青少年の育成を図る。」としている。」

「ウ 伊丹市における用途地域特に準工業地域の特質
…伊丹市としては、住宅都市という観点から、前記基本構想、基本計画に基づき、これらの住居系地域の中に点在する工業、準工業地域については、順次、住居系地域に変更する方向で考えている…。」

「エ 伊丹市の地域の特質及び市の基本政策と条例制定の合理性
…特に準工業地域については、これを次第に住居系地域に指定変更しようという政策を持っている伊丹市においては、準工業地域においては、風俗営業を抑制する必要性が街づくり的観点からも存在する。」

判決は、昭和47年基本構想と同56年の見直しにつき、被告の主張にかかる事実及び、本件条例が47年基本構想の策定とほぼ同時期に公布・施行されたことを認定した上で、条例の目的の認定、及びその風営法の目的との異同の判断の部分で、以下に掲げるように、基本構想と、それにもとづく街づくり施策の存在を、条例目的の独自性の認定において考慮している。

「三 教育環境保全条例と風営法及び同法施行条例との関係について
1 本件不同意処分の根拠条例である伊丹市における教育環境保全条例についてみると、同条例の目的について、同条例一条は、「この条例は、青少年の健全な育成を図るため、教育環境を阻害するおそれのある建築物の建築等を規制することにより、教育環境の保全に資することを目的とする。」と規定し、その目的を

達成するために、旅館業、風俗営業を目的とする建築物を建築しようとする者は、あらかじめ市長にその建築の同意を得ることを必要とすることとする（同条例三条）ほか、有害広告物の内容の変更もしくは撤去を命ずることができる（同五条）旨を定めている（…）。したがって、右条例は、旅館、風俗営業を目的とする建築物について、青少年の健全な育成を図るため、建築規制をすることを主目的とするもので、いわば青少年のために良好な教育環境を保持しようとする目的で制定された条例であるといえることができる。

そして、前記認定のとおり、教育環境保全条例が制定された昭和四七年に、伊丹市では、時期を同じくして、市の基本構想を制定し、良好な環境の下での豊かな住宅都市の建設という市の将来像を提唱したこととあいまって、右条例の制定の意図、目的を推認することができる。」

「3 …教育環境保全条例と、昭和二三年に制定された後に多元化してきた法目的につき、昭和五九年の改正において、善良な風俗及び風俗環境の保持と少年の健全な育成に障害を及ぼす行為を防止し、風俗営業の規制を図るという目的を明確にした風営法及び同法に基づく兵庫県の施行条例との間においては、制定の過程からみても、その目的において、共通する面が認められるものの、重ならない面もあり、また、その規制方法においても、両者の間には、大きな差異があると認められる。すなわち、風営法及びそれに基づく風営法施行条例は、風俗営業に関する規制及びその適正化に主要な目的があると認められるのに対し、伊丹市の教育環境保全条例は、良好な教育環境の保持を目的とするもので、いわば、伊丹市の豊かな街づくりを目指す施策に深く関係し、その一貫として、制定されたものという位置づけができる条例であり、その狙いとしているところには、顕著な差があると認められる。そして、その規制方法についても、教育環境保全条例は、右の街づくりに関連するという観点から、建築物の建築規制という方法を採用しており、営業規制という手法をとる風営法とは、著しい違いがある。したがって、教育環境保全条例と、風営法及びそれに基づく風営法施行条例とは、その目的、規制方法を異にするものであり、かつ、教育環境保全条例の適用によって、風営法が規定する目的と効果をなんら阻害するものではないといわなければならない。

4 また、伊丹市の教育環境保全条例と、風営法及びその施行条例との間において、共通する面があったとしても、地方自治の本旨に則り、地方公共団体の事務に属する街づくり政策の一貫として、良好な環境の下での豊かな住宅都市の建設を目的とする施策の一貫として制定され運用されている教育環境保全条例は、それ自体、行政目的を有するものであるといえることができるから、これについて、風営法及び同法施行条例と重複する二重の規制であるとして、直ちに違憲、違法

となるものではないことは明らかである」。

(2) 浦和地判平成8年12月16日行集47卷11=12号1183頁

この判決は、与野市長が、同市が大宮市・浦和市（三市合併により、現さいたま市）と合併することを前提とした政令指定都市推進に関する費用を支出したことは市の策定した基本構想・基本計画（以下、基本構想等という）の内容と相いれない違法なものであるとして提起された住民訴訟としての市長個人等に対する損害賠償請求及び市長に対する差止請求事案に対するものである。裁判所の認定した事実によれば、当時の与野市の基本構想等に他市との合併を前提とする政令指定都市推進に関わる方針は一切存在せず、かえって「二一世紀の都市像・小さくてもキラリと光る『快適生活都市・与野』」との表現があった（与野市第二次総合振興計画、後期基本計画（目標年次平成一二年））。

原告住民側は、基本構想等には法的拘束力があり、基本構想等に反する施策の実施は、市町村経営の基幹の根本的変更を意味するから、そうした施策を実施する場合には、予め基本構想等を改訂すべきであるところ、他市との合併や政令指定都市を推進する方針を定めていない基本構想等を改訂せずになされた政令指定都市推進に関する公金の支出は違法であると主張したが、裁判所はこれを斥けた。

判決は、以下に掲げるように、地方自治法2条5項（判決当時）の立法経緯、基本構想の他法における計画との関係も踏まえ、基本構想の法的拘束力の欠如について正面から論じている。

「一 地方自治法二条五項は、昭和四四年に新設されたところ、その理由は、地域開発の活性化に伴い、市町村において、これに対処するため地域の総合的、長期的計画的な構想を設定する必要性が増加し、また昭和四三年に都市計画法が、昭和四四年に農業振興地域の整備に関する法律が制定され、これら法律は議会の議決を経た市町村の基本構想が存在することを予定しているので、これら法律による制度と整合性を保つ必要があったこと等にあると解される。したがって、右規定に基づく基本構想は、市町村の運営、施策について、長期的視野に立った総合的かつ計画的な行政運営の構想として定められるべきであって、このことは、都市計画法が市町村が定める都市計画について（同法一五条三項）、農地振興地域の整備に関する法律が市町村が定める農地振興地域整備計画について（同法一〇条二項）、国土利用計画法が市町村計画について（同法八条二項）、いずれも地方自治法に定める基本構想に即するものであることを求めているところ、これらの法律における各計画は、これら法律の趣旨からいずれも地域の計画的発展のため

に長期的展望のもとに定められることが予定されていることから明らかである。

二 次に地方自治法二条五項の規定は、基本構想の策定とこれに沿った事務処理を行う旨を抽象的に定めているに止まり、その内容、策定期限、改訂時期等に関しては、何ら具体的な規定が置かれておらず、また、基本構想の策定及びこれに沿った事務処理に関し、これに違反した場合の効力について直截に定めた規定も存しない。そして、基本構想が定められた場合においても、各市町村においてこれを実現するために如何なる具体的施策を採りうるかはその具体的状況によって様々であり、その実現の遅速が生ずることも当然であり、それ故にこそ、右条項においても、事務処理は基本構想に即して行うものとされていると解される。

三 そこで、右一及び二の事情に鑑みると、地方自治法二条五項に定める基本構想の趣旨は、各種法規に定められた関連の計画との調整の基準ともなるような、市町村の運営、施策についての総合的で長期的計画的な施策方針を定立することにあり、基本構想が個々の施策に対して法的拘束力を有することまで定めたものではないと解するのが相当である。

次に、原告側が、地方自治法2条5項の規定を受けて発出された自治省行政局長昭和44年9月13日自治振第163号通達(以下、「本件通達」という。)に依拠して行った主張、すなわち、本件通達が、基本構想の性格について、「当該市町村の総合的な振興計画あるいは都市計画、農業振興地域整備計画等の各分野における行政に関する計画または具体的な諸施策がすべてこの構想に基づいて策定され及び実施されるものであること。」とし、また、本件通達別紙「市町村の基本構想策定要領」第七が、「基本構想は、当該市町村の長期にわたる経営の基幹となるべきものであるから、…みだりに変更すべきものではないが、策定後の社会経済情勢の進展等外部条件の変化により基本構想と現実との遊離が著しく大きくなる等の理由により、当該市町村の経営の基本たるにふさわしくない状態になった場合においてはすみやかに改訂すべきもの…」とすることから、通達は、国民に対しては法的拘束力を有しないが、行政庁に対しては拘束力を有すると解すべきであるので、基本構想に反する施策を同構想を改定せずに実施することは違法になるとの主張を、以下のように斥けた。

「本件通達は自治省行政局長より都道府県知事を各宛人として発せられたものであり、本件通達には「今後、市町村の基本構想の策定にあたっては、別紙『市町村の基本構想策定要領』を参考とするよう貴管下市町村に対し十分なご指導をお願いする。」と記載されている…。

そして、市町村の基本構想の策定は、そもそも地方公共団体たる市町村が固有の事務として行うものであり、市町村が自治省或いは都道府県知事の下級行政機関として行うものではない。そこで、本件通達は都道府県知事宛てであること、及び右のようなその記載内容に照らすと、本件通達は、地方自治法二条五項について統一的な取扱を図ることを目的として、市町村の参考のために、同項の解釈、運用の指針を示したものであって、市町村に対し基本構想の策定に関して何ら法的義務を課したものである…」。

さらに、基本計画についても、なお書きで「与野市が策定した基本計画は、同市が基本構想に基づいて作成したものであるところ、基本構想に具体的な施策に対する法的な拘束力が認められない以上、右基本計画にも法的な拘束力を認めることができないことは明らかである」とした⁽³⁾。

両判決から、市町村基本構想に関する一般的な準則を敢えて抽出するとすれば、(1) 基本構想と密接に関連して制定された条例の解釈において、同構想を解釈の参考にすることはできるが、(2) 基本構想自体は、当該市町村の後の施策に対して、原則として法的拘束力を持つものではない、ということになる。

基本構想の義務付け廃止につき考察するにあたって、(2) にかかる浦和地判の立法経緯論等の立論は一定の手がかりにはなるものの、足元を照らす明かりとしてはいささか心許ないので、以下、平成期の分権改革開始時からさらに遡上して、昭和40年代に戻ることとする。

II 立法にいたる経緯

(1) 松本英昭氏の回想から

基本構想義務付け廃止の行政学・政治学による分析にあたって注目されたのが、基本構想は、地方公共団体のチャーター（憲章）として、その導入が企図されたものだとする松本英昭氏の回想である⁽⁴⁾。

同氏によれば、建設省による新たな都市計画、農林省による農業振興地域整備

(3) 同判決に言及する解説として、小早川光郎「2条注釈」成田他編・前掲注(1)(2009年)加除版を参照。

(4) 松本英昭『自治制度の証言』(ぎょうせい, 2011年, 初出は2010年)202頁以下, これに言及するものとして, 金井・前掲注(1)88頁注10, 木寺・前掲注(1)171頁。松井他・前掲注(1)83頁以下も参照。昭和44年地方自治法改正の改正史上の位置については, 小西・前掲注(1)31頁以下, 221頁以下も参照。

計画、それぞれの法制化にあたって、自治省は、それらが「都市づくり又は農村づくりに重要な意義を有する計画であり、土地の利用という側面からも住民等と地方公共団体の活動に大きな影響があるものであるから、…当然に、地方公共団体は議会の議決を経て決定すべきものと考え、そのことを両省に強く申し入れていた」。

しかし、両省がこれを拒んでいたところ、当時の長野士郎行政局長は、以下のように、基礎的自治体の政治・行政との関係で「さらに深く考えておられた」。

「『そもそも基礎的自治体には、住民投票又は少なくとも議会の議決を経て定める“チャーター（憲章）”といったものがなければならない』、それは「凡そ基礎的自治体の政治・行政の基底にあるべきものであり、これを基本として都市計画や農業振興地域整備計画なども策定されるべきである。そうした法制度の体系が整備され、明定されていれば、…個々の計画の決定の段階では、議会の議決は省略してもよい…」。

この考え方で、三省間で意見の再調整がなされ、「地方自治法に、基礎的自治体は、“チャーター（憲章）”といったものを持つということを規定することになった」。その文言としては、「『チャーター』の日本語訳とされる『憲章』というのが長野局長のお考えであったが、『憲章』というのも法制局は採用できないということであったと思う。そこで、その趣旨を比較的適切に表しているものとして、『基本構想』とされた…」⁽⁵⁾。

松本回想によれば「チャーター」⁽⁶⁾導入を目途とした長野の発想が、法改正の経緯と成立した法、及びその運用に、どのように影響し反映しているのか。別途の史料との照合も必要になる。

(2) もう一つの回想

松本回想から得られる印象では、地方自治法への市町村基本構想の導入という発想は、自治法制上の一般制度の構築という面が強い。他方で、規定化にいたるまでの市町村現場での各種計画の展開、及び自治省によるその後押しという事柄の存在からは、別の面も見てとることができる。

(5) 松本・前掲注(4)203～4頁。

(6) アメリカ合衆国における自治憲章(home rule charter)について、まずは全国知事会『地方自治の保障のグランドデザインⅡ』(全国知事会、2006年)第1部第1章[横道清孝]、小滝敏之『アメリカの地方自治』(第一法規、2004年)267頁以下を参照。なお、全米自治体協議会のモデル州憲法規定案(1953年)を契機とした「ホームルールの第2波」の展開は、日本国憲法制定よりも後の時代のことであったことにも留意が必要である(横道・前掲9頁以下)。

それを示唆するのが、「市町村計画策定方法研究報告」（昭和41(1966)年）⁽⁷⁾について、事務局としてその整理にもあたった柴田啓次氏（当時自治省行政局振興課長補佐）の回想と考察である⁽⁸⁾。

同考察によれば、戦后市町村レベルの総合計画づくりに大きな役割を果たしたのは、いわゆる昭和の大合併（昭和28年～）であったが、新市町村建設促進法による新市町村建設計画は、「関係市町村としては、施設統合、補助金獲得のためという意識が8、9割なので、1960年に補助金が打ち切られると、『作ったり、見直してもしょうがない』と、放置が多くなった」。

同法の失効（1961年）により、「合併推進は一応の終止符が打たれた」が、「残された課題は、新市町村の建設であり、そのためには、合理的な総合計画が不可欠である。補助金がなくなったからといって放置されたままにしておくことはできない」。

65年に、自治省行政局振興課により、「市町村計画策定方法研究会」が発足し、翌年3月に研究報告が出され、「この研究報告に基づく指導が、…市町村の基本構想の法制化もあって、当初予想以上に市町村（総合）計画の策定を推進するのである」⁽⁹⁾。

（3）「市町村計画策定方法研究報告」（昭和41年3月）管見

そこで、次なる検討対象は同研究会の報告（以下、報告という）である。報告は、市町村計画における3段階モデルを提唱し、法改正後の自治省通達を通じて実際の計画に大きな影響を与えたとされる。以下、報告中の基本構想の位置づけを中心に管見する。

〈3段階モデルの提示〉

1) 報告は序論（第1）において、市町村が当面している諸問題として、「地域的課題への対処〔地域計画に即した「地域開発政策の変遷」に紙幅がさかれている〕」「行政水準高度化の要請」「行政運営の近代化合理化の要請」「広域行政の要請」を項目立てし、これらの諸問題を解決するには、「市町村の行政を総合的かつ計画的に秩序だてて行なう必要があることはいうまでもあるまい」とする（8

(7) 自治省から国土計画協会への委託研究。研究会委員は、磯村英一（委員長）、恒松制治、川口謙、喜多登、下河辺淳、吉田達男の各氏。

(8) 柴田啓次「第1章我が国の自治体（総合）計画の歴史」日本都市センター『自治体と計画行政』（日本都市センター、2003年）17頁以下。

(9) 柴田・前掲注(8)20頁。

頁)。次いで、市町村計画の歴史を概観し、特に新市町村建設促進法による新市町村建設計画を、「地域開発計画に相当する分野をも包含し」「まさしく市町村計画の名にふさわしいものであった」として、その効果も含め高く評価している(第2)。

その上で、当時策定されていた市町村計画及び計画策定に向けての都道府県の指導につき、以下の6つを問題点として提示する。(1)市町村計画の性格についての理解が不十分ではないか。(2)現実の経済の動きや当該市町村をめぐる経済的諸条件を無視し、計画の目標に妥当性を欠いているのではないか。(3)市町村の任務についての認識が不十分ではないか。(3)計画策定の手法が適当であるか。(5)計画策定にあたって広域的配慮が欠けていないか。(6)市町村計画が生きた計画として現実の行政に役立っているか。(以上、第二・2)。

2)本論において、その冒頭で、「市町村計画のあり方について2つの立場がある」として、「市町村計画は、市町村以外のもの、すなわち国、県、民間の行なう施策に対する有形無形の働きかけも含めた当該地域についての総合的な計画でなければならないという考え方」と「その市町村が実現手段を有しているもののみを計画の対象とすべき」という考え方を挙げる。計画実施の責任と実効性の面から後者に留意する必要があるとしつつ、前者の考え方による「自らの地域の将来に対するビジョンないし構想(理想)」を「基本構想」と呼び、そのもとでの「市町村政の大綱ないしマスタープランとその実施のための具体的スケジュール」を明らかにするのが、「基本計画」と「実施計画」であり、この2者については、市町村の施策のみを計画するのが適切であるとしている(19頁以下)。

報告はこの部分で、いわゆる3段階モデルを、それぞれの定義も含め示した。

「…市町村計画は、これを①基本構想——市町村又は市町村の存する地域における将来の目標及び目標達成の施策構想を基本的に取りまとめたもの、②基本計画——地域の将来の目標およびその目標に到達するための市町村の施策の大綱を体系づけてとりまとめたもの及び③実施計画——基本計画で定められた市町村の施策の大綱を市町村が現実の行財政のなかにおいてどのように実施していくかを明らかにするためのものの3段階に区分して作成することが適当である」(20頁)。

3)計画策定にあたっての留意点として、科学性・総合性・具体性という「基礎的態度」を挙げた上で、1)で掲げた現行計画の問題点と照応させる形で、「(1)現状分析を十分に行なうこと」～「(7)市町村計画の作成のための体制を整備すべきこと」、を提示している(21頁以下)。

〈基本構想に関する記述〉

本論第2「市町村計画の構成と内容」において、まず「基本構想」の性格として、以下を示している。「市町村計画の基本構想は、市町村又は市町村の存する地域社会の将来の目標およびその目標に到達するための基本的施策を明らかにし、基本計画および実施計画の基礎となるべきものである」(28頁)。上記3段階モデルに関する記述で提示されたものと、示す内容は同じだが、表現に若干の違いはある。報告は、法令ないし法的文書のように定義をそろえることに必ずしもこだわっていないことが看取される。

より重要なことは、改正法案の提示に3年余り先行して、市町村計画としての「基本構想」という言葉とコンセプトが登場していたことである。

基本構想の内容としては、市町村の存する地域の地域的課題と市町村自身の行財政の課題に対応し、解決を図った上で将来の市町村又は市町村を含む地域のビジョンを示す「計画の目標」と、問題を解決するための手段としての「基本的施策」を盛り込むものとする。「計画の目標」については、市町村の規模・開発の方向等により、そのあり方は異なってしかるべきとして、小規模市と町村では「目標の表現形式は性格目標の文章表現のみに止めるのが適当」としている。

「基本的施策」については、国、都道府県、民間との分担関係を明確にし、総合化、体系化する必要性から、「市町村が実現手段をもっているものに限らず、すべての基本的施策を盛り込むことが適当」とする。

そして、基本的施策を網羅的にあげることも、「都市再開発」等の戦略的な施策に重点を置くことも可としている。

基本構想の計画期間については、「国、都道府県に比較して社会的経済的変動が大であり、10年以上にわたって将来の見とおしをたてることは困難」として、目標年次は10年が適当としている。それに対して、基本計画については5年を適当とし、実施計画については、新市町村建設計画におけるものが、前期5カ年、後期5カ年となっていたのに対して、社会的経済的変動の激しさに対応すべく「毎年度改訂しながら後年度を逐次繰入れていき、常に3年先までの計画をもっている」ことが市町村の実施計画にふさわしいとして、3年を妥当としている(以上につき、28頁以下、41頁、46頁)。

〈計画と議会の関係〉

本論「第3 計画策定手続上の配慮」の項で、注目したいのは市町村計画と議会の関係を示した部分である(「3 議会との関係」(52頁以下))。筆者は、自治体の基幹的な計画については、その性質及び憲法・地方自治法の議会・執行部間の

権限配分構造と関連規定から、議会・長両者がそれを協働して定立するものと位置づけ、基本構想についても義務付け廃止前後を通じて、そのように解すべきとしてきたからである⁽¹⁰⁾。

この論点について、上記項目は当時の実務（及び実務に通暁した行財政研究者の）感覚を知る上で、恰好の素材である。

ここで報告は、市町村計画につき、「地域の未来像を描くとともに施策の大綱を示すものであ[る]」として、基本構想・基本計画の内容を再述した上で、「それらの実現については、地域住民の総意を結集すべきものであり、実施計画は事業執行に関する長期的な決定であるから、これまた議会の意思を尊重すべきことは当然である」とする。そこで、「生きた計画」にとっては、計画策定にあたり、「議会の意見も十分反映しうるような体制をとりつつ計画の実施について協力を求める必要がある」とする。もっとも、あわせて以下のようにもいう。

「しかしこのことは、計画の策定を議会の責任にするということではない。市町村計画を策定する責任者は、あくまでも行政執行の統轄者たる市町村長であり、計画の実施およびその成果に対して直接責任が帰属するのも、市町村長にあることを銘記しつつ、できるだけ議会の意見をききかつ実施に対する協力を求めるべきである。したがって、議会があたかも計画策定主体であるが如く全面的に関与するというわけではない」（53頁）。

議会の意見反映の方法としては、①計画策定にあたり、議会の代表を審議会委員とする、②策定した計画につき、議会に報告し、了解を求める等、種々の方法があろうとする。新市町村建設計画について、旧新市町村建設促進法が、計画につき審議会及び議会の議決を経なければならない旨を定めていたこと、及び議会議員が新市町村建設審議会に委員として参加できたこと、に触れた上で、「地方自治法第96条第2項の規定に基づき条例で、計画の策定を議会の議決事件とすることも考えうるであろう」とする（53頁）。

「現在から振り返る視点で、若干のコメントを付すとすれば、第1に、報告は、計画策定が長の責任であることの根拠を、長が「行政執行の統轄者」であることに求めている。この理解は、国の行政実務に脈々とうけつがれているが、地方自治法制における議会の位置づけ及びその権限との関係での問題性については別途縷々指摘したところである⁽¹¹⁾。

第2に、議決による議会の関与については、3段階の計画それぞれの重要性に

(10) 斎藤「[資料紹介と解説] 名古屋市議会の再議議決に係る市長の審査申立てに対する愛知県知事の裁定（2件、平成23年1月14日）」自治研究87巻6号（2011年）136頁以下。

かかる報告の記述からすると、(明示はされていないものの) 3段階いずれについても96条2項の利用を想定していると見ることができる。それに対して、昭和44年改正自治法は、基本構想につき独自の議決根拠規定を置いたが、他の2層の計画については触れるところがない。

市町村の実務上は、第1次分権改革後、基本計画に相当する総合的な計画や、個別法が規定する法定計画についても、96条2項により議決の対象とする自治体実務が一定程度定着した。同項において、概括的に議決の対象から除外されていた法定受託事務についても、平成23年法改正により、なお限定はあるものの、議決の対象になし得ることが明文化された⁽¹²⁾。

〈住民参加について〉

報告は、以下のように、計画策定にあたっての住民参加の重要性も強調する(第3の「4 住民参加」)。

「計画が住民とかけ離れた存在になっては意味がない。従って住民にとって納得のいく計画を樹立して計画の円滑な実現を図るとともに、住民に市町村振興について参加の意欲を持たせるために計画の策定にあたってはあらゆる機会と手段、方法を活用して住民の参加を求めるべきである」。

もっとも、具体的な方策として報告が提言するのは、主として審議会(及びその下部の専門委員会)への住民参加であり、なおかつ、「計画の客観性、技術面に重点をお〔く〕」専門家参加型と住民参加型の「折衷型」の審議会を望ましいとしている。あわせて、他の参加手法として、公聴会及び調査——「生活環境の現状、社会政策の構造」等についての婦人会、青年会等の組織を通じての調査——を挙げている。「計画策定における住民参加を全うするためには、基礎調査の段階において住民参加を求めることも重要である」(以上につき、53頁以下)。

・〈財政支援の功罪〉

報告本論の第4「市町村計画の実効性の確保」は、「1 計画の再評価と改訂」

(11) 斎藤・前掲注(10) 141頁注(4)、同・前掲注(1)『基層』53頁以下。なお、報告は市町村計画に関する長と行政委員会との関係については、教育委員会を例に挙げ、長と委員会の事務内容と権限の分掌を具体的に示した上で、「このように市町村長と教育委員会その他の行政委員会は、行政の執行にあたり相互に密接な協力が要請されている…かかる実情を考慮し、そして市町村計画が市町村の総合的計画であることを考えるならば、行政委員会の権限に属する分野の計画も市町村計画の一部門としてとりこむこととするのが適当であろう」としている(52頁)。

(12) 斎藤「注釈・96条」成田他編・前掲注(1)所収。

「2 国および都道府県のとるべき措置」からなるが、後者においては、国・都道府県が指導・助言を行い計画策定に協力することを「当然」「勿論」というものの、財政支援については、市町村計画と新産業都市建設基本計画等の場合を対比した上で、抑制的な筆致になっている。

「しかしながら、市町村計画に基づく事業について[新産業都市建設基本計画と]同様の措置を講ずることは計画の性格の面からみれば計画策定の段階で相当強力なチェックを伴ない計画の自主性を害するとともに、それが全市町村が対象とされるだけにそれほど大きな援助が期待されないにもかかわらず、計画が補助金や起債獲得のための陳情的性格がつよくなり好ましくない事態が生ずるといようなマイナスの効果もともないやすい」。

よって、市町村計画による事業と国・都道府県の財政的援助を直接に結びつける制度の創設には慎重を要するとしている(60頁)。

〈計画の法的位置づけについて〉

むすびの部分では、市町村が「激しい地域変動社会変動のなかにあ[り]」、¹³⁾「計画行政の必要性」が高まっていることを再度指摘するが、それに先行して以下のようにいう。「市町村の合併の特例に関する法律が、昭和40年3月28日公布施行されたことにも伴ない、新市町村建設促進法は廃止され、法形式的にも市町村計画についての国の施策が空白となっている」(61頁)。

この時期に、市町村計画の策定に向けて国側が動いた背景につき、先に掲げた柴田氏の回想と符合する指摘でもある。しかし、報告・回想のいずれにおいても、基本構想が、個別法上の計画との関係や、地方自治法上の位置づけにおいて、「チャーター的なもの」「憲章」になるという認識は示されていない¹³⁾。

(13) なお、曾我謙悟「解説・I」小早川光郎他編『史料・日本の地方自治3』(学陽書房、1999年)6頁以下は、基本構想規定導入を、「高度成長期の地方自治」において、「中央・地方を通じて、長期的、あるいは中期的な計画を策定し、それに基づいて、個々の政策を位置づけていくという試みが多くみられるようになった」という文脈に位置づけている(16頁)。それに対して、佐藤俊一『戦後日本の地域政治』(敬文堂、1997年)267頁は、同改正につき、「シビル・ミニマムはいわばその導きの糸にもなったといえる」とするが、典拠は特に示されていない。西谷剛『実定行政計画法』(有斐閣、2003年)131頁注(6)が「基本構想の制度化の背景」について、同書を参照している。

自治体の総合的計画としての基本構想と分野別基本計画の関係について、打越綾子『自治体における企画と調製』(日本評論社、2004年)17頁以下、総合計画と行政法理論の関係について、大橋洋一『都市空間制御の法理論』(有斐閣、2008年)136頁以下、各種の基本方針と行政計画の関係について、碓井光明「法律に基づく『基本方針』」明治大学法科大学院論集5号(2008年)1頁以下を参照。

Ⅲ 地方自治法改正の国会質疑

次に、地方自治法改正時の国会審議を紹介検討する。法制化の段階で、基本構想の所管は、自治省内部では、振興課から地方自治法を所管する行政課に移ったが⁽¹⁴⁾、質疑への対応において政府側に「チャーター的」発想が読み取れるかどうか、そしてまた、議会側は、当時の自治法制をめぐる動きのなかで基本構想の導入をどう評価していたのか⁽¹⁵⁾。

まず、改正にかかる法律案要綱は、その第一の(二)で、基本構想につき「市町村は、議会の議決を経て行政運営の基本構想を定め、これに則して〔ママ〕事務を処理するようにしなければならないものとする」としており、改正案は、2条5項に「市町村は、その事務を処理するに当っては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」を加えるものであった⁽¹⁶⁾。

〈政府側の趣旨説明〉

野田武夫自治大臣による法改正の提案理由および内容の概要説明⁽¹⁷⁾は、基本構想にかかる部分については、条文案をなぞっただけのものなので、長野行政局長による補足説明を以下に掲げる⁽¹⁸⁾。

「第二番目〔1番目は同じく総則の、2条3項17号の事務例示に消費者の保護と貯蓄の奨励を加えることであった〕は、「市町村は、議会の議決を経て行政運営の基本構想を定め、これに則して〔ママ〕事務を処理するようにしなければならない」という規定を入れたいと思うのでございます。これは市町村につきまして行政運営を、総合的、長期的、計画的に行なっていくという要請は、最近の地域関係の立法の制定に伴いましてますます必要になってまいりました。最近におきましては、新しい都市計画法におきましても、市町村の定めた基本構想に基づ

(14) 柴田・前掲注(8)22頁注(3)。

(15) なお、同改正にかかる議事経過も収録する自治省編『改正地方制度資料第17部』(以下、改正資料17部という)(1973年)は、昭和44年地方自治法改正の想定問答(「大臣答弁資料」)も収録するが、それは都議会議員の定員増にかかる改正についてのものだけで、基本構想に関するものはない(383頁以下)。

(16) 要綱及び法律案新旧対照表は、改正資料17部384頁以下に所収。

(17) 同改正案は参議院先議、以下は参議院地方行政委員会の議事での質疑である。改正資料17部297頁以下。

(18) 改正資料17部332頁以下。

いて都市計画をつくるというような規定になっております。農業地域の振興の關係の法律につきましても、そういうことになっておりまして、市町村が基礎的な団体として行政運営の基本構想を定めるようにするというを、地方自治の基本的なあり方、市町村運営のあり方として基本規定として入れさせていただきたいというわけでございます」。

「基本規定」という表現はあるものの、市町村における総合的、長期的な計画行政の必要性の高まりを、都市計画法・農振法という「地域關係の立法」との關係で説くにとどまる。なお、1で紹介した浦和地判の基本構想にかかる説示は、この説明そのものではないにせよ、政府側の立法趣旨説明を踏まえたものであることもわかる。

〈府県の総合計画との關係及び議会議決の意味〉

次に、質疑から関連部分を見ていくと、まず、和田静夫議員が、基本構想が都市計画法・農振法それぞれにおけるものと「リンクする」ことは理解しつつも、①既に、総合開発計画が市町村段階での計画を包括している以上、規定は不要ではないか、②府県での総合開発計画が議会の議決なく、公聴会等によって決められていることからすると、必ずしも議会の議決は必要なく、「むしろこうしたものは、住民の自覚、教育という観点からも、少しは手間どるかもしれませんがけれども、直接民主主義的な方法とでも申しましょうか、直接住民の町づくりの意見を聞いてつくっていく、そういう形のほうがもっとよい」のではないかと問うた⁽¹⁹⁾。

長野は、「行政運営の基本方針」に即した、事務の「計画的総合的な執行」の必要性及び両法との關係に再度言及した上で、以下のようにいう。

「府県につきましては、すでに地方自治法のさっきの二条の条文の中にも、「地方の総合開発計画の策定」ということが一つの府県の任務としても明示されております[1999年改正前2条6項1号]。市町村について今回そういうものを明示しようとしておるわけでございますが、そういう場合に、やはり基礎的な地方公共団体としての市町村、その市町村は、住民に特に身近なところの地方団体であるという特性もございますので、やはり市町村の建設なり経営の基本構想というものを定めるという場合には、やはりこの住民の代表の機關であるところの議会の議決というものを経て将来の予測を立て、将来のあり方というものを考えまして、総合的、計画的な構想を定めていくということがふさわしいのではないかと。

(19) 改正資料17部341頁以下。

もちろん事柄が専門的になってまいりまして、そして専門的ないろいろな学識経験者でありますとか、あるいはまたそういう方々から専門的な知識を吸収するために、審議会とか、そういうものを開くとか、あるいはまたそういう基本的な計画を、構想を練りますために、地域地域の住民の方々の意向を徴するというようなことは、これはまたそれで非常にけっこうなことだと私思います。しかし、まあ基礎的な団体としての市町村のあり方としましては、何と申しましても議会は地方団体の意思機関、そういうものとのつながりにおきまして基本的な構想を定めるようにつとめる、努力をするということは、これはまああつてしかるべきことではないか…。おっしゃいますような意味での、他の住民との対話とか、あるいは学識経験者の意見を採用するとかいうようなことは、もう全然要らないというような意味で考えておるわけじゃございません」。

〈広域市町村圏との関係、及び基本構想による行政の義務付けについて〉

さらに、和田議員からは、当時自治省が立法化を図っていた広域市町村圏構想の推進に、この規定が使われるのではないかとの危惧が表明されたが、長野はこれを強く否定している。

和田「私はなぜこれにこだわったかと言いますと、一方では広域市町村圏のいわゆる法案が用意をされつつありますね。これが日の目を見た場合に、いま御答弁になったような趣旨にはならなくて、逆になる危険性を実はこの改正は持つておる、こういうふう思うからであります。言ってみれば、日の目を見たときに、どうも地ならしとして、自治省が八千万円という予算を使って、そうして市町村を強力に指導する、この改正によって、市町村の自主的立案がさまたげられることになる可能性のほうが多いように考えられるのです。で、そのようなことはなさらないと、こういうふういまの御答弁を承っておいてよろしいですか」。

長野「…やはり地域立法というようなものがだんだんできてまいりますという[都市計画法の改正等のことをさす]、その場合に、基本的な構想というものは、その基礎的な団体であるところの市町村におきまして、特に議会も参加いたしまして、地域社会の将来の予測をいたし、将来の目標を設定をする、そうしてその建設なり開発なり、あるいは経営なりという基本的な構想というものを総合的に立てて、そうして総合的計画的な運営ができるようにする、こういうことでございます。自治省が広域市町村圏を主張するためにこれを使うんだとか、使わぬのだとかというようなことでは毛頭ございません」。

原田立議員も、同規定が市町村に義務付ける表現になっている——「頭から押さえられる」——ことの問題とあわせ、広域市町村圏との関連を問うている⁽²⁰⁾。

原田「…「市町村は〔以下、条文案を挙げて〕…基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」と、「しなければならない。」というふうにはっきり規定してあるのは、ちょっとこう私理解しがたいのですが、こういうふうにはっきりとこういうきめ方をするお考えはどういうことなんですか。」

長野「これは、一つには、この地方自治法には地方自治法の規定の書き方というのがございまして、修文上の問題もございます。地方自治法におきましては、大体このたとえば二条の十二項を見ますと、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」こういうふうな「ようにしなければならない。」とか、はからなければならない、こういうような一つのパターンがございます。それで、…一つの方針、姿勢といいますが、そういうあり方というものをあらわすという意味で、基本的な運営の方向なり姿勢をあらわしたいというようにこととあわせて、そういう修文ができて〔いる〕…「基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」こういう書き方をするのが適当ではないかということで、この中にそういう書き方でおさめた…」。

原田「まあ局長は官僚でありますから、別にこうということはないんだらうと思うんですが、何か頭からぐっと押えられている、そういう感じがするんですね。このことは、多少私も笑い話みたいなことで言いますが、実は基本的に、地方自治の本旨というものはたつとばなきやいけないということがはっきりとうたわれているわけですね。その面からいって、何か頭からがんと押えられるような、そういう感じの表現というものは、慣例であるというお話があったけれども、あまり好ましくない、そんな感じがする…いま自治省は地方制度調査会に広域市町村圏化のことを諮問しておるけれども、これをもし答申された場合に、ここにくっつけるという意図があってここにくっつけたのかどうか、この点はいかがですか」。

長野「…この関係の規定は、広域市町村圏の地方制度調査会で御審議を願っておる問題とは、一応無関係でございます。したがって、地方制度調査会等で御答申をいただきました場合に、広域市町村圏について法制化が必要だというような場合には、これは別個に広域市町村圏の制度化をはかるということに相なる…、それが地方自治法の中に加えてしかるべきものとなるのか、あるいはほかの法制として考えていったほうがいいのか、しかしそれは地方自治法と密接な関係のあるものであることは間違いございませんけれども、そういうこともまだ考え

(20) 改正資料17部352頁以下。

ていない…」。

〈「地域」と「総合性」の意味〉

広域市町村圏との連動に関連して、同議員が「地域における総合的かつ計画的」という文言についても、「地域」「総合的」が「たいへん広い地域をさし」、基本構想が数市町村を対象とする趣旨ではないかとの旨質問したのに対しても、長野は以下のように、これを否定している。

（「地域における」について）「これは市町村がつくる基本構想でございますので、市町村がほかの市町村のことまで手を伸ばすわけにはまいりません。したがって、「その地域における」と申しますのは、市町村のよって立つ地域というような感じ、市町村の区域と申してもちっともかまわない [が]、…最近はそういう地域における振興、整備の計画とか、…いろいろそういう用語も出ておりますので、「その地域」ということばを用いただけ…」。

（「総合的」について）「…行政の運営の基本的な方針を立てて、つまりそれは市町村の経営という面からいえば、経営計画でございます。それから地域社会の振興という面からいえば、一つの建設計画でもあれば整備計画でもある。施設の面でいえば、そういうこともある。あるいはまた、産業の振興とかそういう問題、あるいは民生とか福祉とか、あるいは生活環境とかというような問題に具体的に突っ込むというか、深く入るわけじゃございません。そういう問題全体を総合的なものとしてとらまえて基本の構想を立てていくと、個々ばらばらのものではないという意味で、その市町村としての総合的な基本構想、そして将来を見通しまして、その将来の予測を立て、目標を置きまして、そういう総合的計画的な構想を立てていくという、…こういうことがわかるような意味で、「総合的」ということばを用いた…」。

そして再度、都市計画法・農振法の規定が基本構想を前提にしていることを指摘した上で、長野は以下のように言う。

「…地方自治法は自治体の運営の基本法でございますから、そういう意味で、常時各地方の中にそういう市町村が基本構想を立てるということの意味を明らかにいたしまして、その基本構想なるものは、こういう都市計画とか農業地域振興計画とかというようなものを集大成をした、と云っては語弊がございましたが、そういうものを総合した総合的な、計画的な基本構想、つまり都市計画なり農業地域整備振興計画なりのその土台になるような基本構想というものを考えるという考え方で、都市計画法なりそういうものと平仄を合わせるという意味もございませぬ。また、全体を考えてみましても、自治体の行政運営の基本方針を立てまして、そ

れを計画的に、総合的に行なっていくという基本の考え方があることはちっともふしぎでも何でもない。いまお話のございましたように、当然のことではないか、まさにその当然のことを、関係法令との間の符節を合わせますためにここに規定をする、そのことは、やはりひとつの意味がある…」。

〈基本法としての地方自治法と基本構想〉

若干視野を広げると、同法改正の質疑全体を通じて、議員側・政府委員側いずれにおいても、地方自治法が、地方自治に関する「基本法」であることを随時確認している点が興味を引く。しかし、同法が基本法であることとの関係で、基本構想の位置づけがどうなるのかに関して、政府側が詳細に立ち入るわけではない。

法案が参議院から送付された衆議院の地方行政委員会において、「これを特に今回入れた理由は何ですか。どんなことでも議会にはからなければ、その理事者は何もできないということですか」(太田一夫議員)という質問に対して、以下のように長野が回答しているのが、松本氏の回想との関係で目を引く程度である⁽²¹⁾。

「[都市計画法及び農振法案など「地域計画的な振興整備に関する法制」が市町村の計画について規定してきていることに言及して] そういう場合に、やはり市町村としては、地方自治法では基礎的な地方団体という地位を与えて[いるので]、そういうものが基本的な構想を持って…そういう構想に即して具体の都市計画事業でありますとか、いろいろなものが自治法に即して行なわれるというような形で、現在の新しい都市計画法は、すでにそういう法制化を終えまして出発をしている…。…地方自治法はそういう意味の地方団体の運営の基本法という性格を持っておりますから、そういうものとうらはらといいますか、それを受けたような形といいますか、その根元になるような形といいますか、そういうことでやはりこの際規定をさしていただくことが適切ではないか…。これはしかし、法文も、これに即して行なうようにしなければならぬというような規定のしかたをしておりまして、まあ法律の文句はいろいろな使い方がございますが、相なるべくはそういうことでやっていくのが、行政運営の基本としてのあり方としては正しい、こういう言い方にとどめて [いる]]」。

〈基本構想と実施計画の関係及び基本構想への国の関与〉

先に2(3)で見たように、「研究報告」は3段階からなる計画モデルを提示し、なおかつ、(国・都道府県による助言指導を前提にしつつも)基本構想に直結した補

(21) 改正資料17部367頁以下。

助については否定的であった。この点につき、衆議院地方行政委員会においては、基本構想と実施計画との関係及び基本構想策定への国の関与両者に関して、以下のように若干の質疑応答があった⁽²²⁾。

折小野良一議員「…行政の運営に際しての基本構想でございますが、これも一応けっこうなことだと私も考えます。しかし、実際の運営を考えてみました場合には、基本構想を定めて、これに即して行なうようにしなければならない。その際には、議会の議決を得る…、これが議決のしっぱなし、構想のたてっぱなし、こういうことになるおそれはございませんか。そういう面についての何らかの規制とか、あるいは、より効率的にそれが行なわれるための指導とか、そういう面についてはどういうふうにお考えになっておりますか。」

長野「…地方団体が長期の見通しを立てまして、行政運営の基本を考える、そして、それに即していろいろな計画なり施策なりをやっていくということでございますから、いわゆる計画の立てっぱなしになるということは、私どもはぜひ避けなければなりませんし、これは当然避けるべきものであらうと思います。そういうことのないように、必要があれば指導もいたしてまいりたい…」。

折小野「現実には長期構想というものと、毎年毎年の事業計画というものは、必ずしも一致しない…。特に長期構想を立てます場合においては、やはりできるだけりっぱな計画を立てていきたい、あるいは意欲的なビジョンを盛り込んでいきたい、…。しかし、現実にはなかなかそういうわけにはまいらない。長期構想を立てた初年度は、実際の予算計画とほとんど同じということになりましょうが、その翌年にはもう非常に大きく食い違ってしまっている。それが同じ議決を経たものとして両方行なわれているということは、決して行政を効率的にやるゆえんではない…、その辺の調整というのはある程度はかっておく必要があるのではないか…」。

長野「〔折小野の指摘を「おっしゃるとおり」とした上で〕基本構想というものは、最近はまだもうそういう地域振興的な行政もずいぶん整備されてまいりましたので、逐次その基本構想との調和ということが必要になってまいりますから、当然調整されていくと思えますけれども、そういうことで御趣旨のようなかっこうで運営されていくようにぜひとも考えていきたい…」。

折小野「それはいいのですが、それを具体的に指導していただくということがなければ、現実にはお考えになっているようなふうには、事はなかなか進まない…。多くの場合において、せっかく立てた長期構想が何もならない、現実ときわ

(22) 改正資料17部373頁以下。

めて遊離してしまったものになってしまう，こういうような事例は非常に多い。非常に多いというよりか，ほとんどそういうことになってしまう。そういうことで現実と計画との調整というものを十分はかっていく，こういうことが大切なことだと思う…。その点さらにお伺いいたしたい…」。

この質問に対して，宮沢弘官房長が，ローリングプランによる計画見直しにも触れて回答している。

宮沢「まさにお説のところが一番重要なところで…，長期構想を立てますが，同時に，実施計画的なものも立てる…。その際に，最近一部でも流行しておりますけれども，ローリングプランと申しますか，実施計画を中期的あるいは短期的な計画を立てる…それにつきましては，前年の実績に応じて三年くらいをめぐりに逐次計画を変えていく，こういうようなことで，長期構想に合いながら，しかも現実の事態を踏まえた整備計画を行なっていくという手法もだいぶ目についてまいりました。…構想の立てっぱなしでは全く意味がございませんので，そういう展望を試みながら，一步一步その展望に近づく実施計画について，ローリングプランの採用ということもあわせて指導していきたい…」。

折小野「この法律ではこまかい手法については，もちろん規定がない [ので]，これはそれぞれの公共団体がみずから考えるなり，あるいは，ただいまの御意見にございますような国からの指導というようなことでやるなりしてまいらなければならない…。非常に新しい考え方あるいはいい考え方，そういう考え方は出てくる…。しかし，それが実際のところ，考え方に終わってしまう，理想が理想に終わってしまう，こういうような現実が非常に多い…。ですから，… [宮沢が回答した]点につきましては，ひとつ今後の行政指導の面においてぜひしっかりやっていただきたい。また，そうでなければ，このような規定を自治法に設けても，実際の効果はあがらない…具体的な手だてというものをひとつ十分やっていただき [たい] …」。

「広域市町村圏推進とのリンクでの指導は忌避されるのとはうらはらに，計画策定自体への国の関与は自明視されており，そしてまた「研究報告」におけるような補助抑制の視点は浮上しない。

以上のように，松本・柴田両回想及び「研究報告」と対比しつつ，地方自治法改正の法案審議から，基本構想の憲章的位置づけについて筆者が読み取れることは，現在のところ多くはない。そこで次に，法律としては，地方自治法に先行して基本構想について規定した都市計画法改正の法案審議に目を転じよう。

IV 改正都市計画法の法案審議における市町村基本構想⁽²³⁾

大正8年都市計画法を全面改正する改正法は、昭和43年5月に成立した。そして同法15条3項は、「市町村が定める都市計画は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、かつ、都道府県知事が定めた都市計画に適合したものでなければならない」と定めた。結論から言うと、同法の国会審議においては、市町村基本構想自体についての詳細な問答を見出すことはできない。しかし、都市計画における議会及び住民の位置づけについては、基本構想にも触れる形で突っ込んだやりとりがなされている。

〈都市計画決定への議会関与と基本構想〉

少ないながらも基本構想に言及した質疑の特徴としては、質問者の側が、重要な都市計画について住民や市町村（及びその議会）の意向反映の如何を問うのに対して、所管省としての建設省側が、都市計画決定自体ではなく、それに先行して議会の議決による基本構想があることをもって回答するというパターンが登場することである。そこでは、市街化区域と市街化調整区域の線引き（15条1項1号）など主要な決定につき決定主体が県であり、なおかつ市町村構想や市町村計画は都道府県計画に適合しなければならず（同条3項）、都道府県計画は市町村計画に優先すること（同条4項）は等閑視される。

例えば、市街化区域と市街化調整区域の区分・指定（いわゆる線引き）につき、住民にどう十分納得を与えるのか、「非常に入り組んだ市街化区域あるいは調整区域というふうなものができてまいりますと、それは地域住民にとって非常に判別しにくい問題を残しはしないかというふうな点」をうかがいたいという吉田之久議員の質問に対して、竹内藤男都市局長が以下のように答えているのがその一例である⁽²⁴⁾。

「[市街化区域, 市街化調整区域の設定区分の標準が, 都市計画中央審議会に諮った上で, 都市計画標準として政令で決められる旨を説明した上で] できる限り具体的にきめてまいりたい…、考え方といたしましては、すでに連檐市街地を形成しておりますような地域と、それに続いて市街化しておりますような、いわゆる

(23) 地方分権改革前の、都市計画決定手続の概観については、荒秀＝小高剛編『都市計画法概説』（信山社、1998年）35頁以下〔荒〕が便宜である。

(24) 衆議院建設委員会議録昭和43年4月10日2頁。

既成市街地のほかに、今後十年間ぐらいに人口を収容できるような、あるいは産業を収容できるような新しい住宅地あるいは工業地というような新市街地の規模をまず想定いたしまして、それを具体的な場所に落とす…。その場合に、市街とするに適當であるかどうか、自然的条件が適當であるかどうか、あるいは市街地発展の動向がどうであろうか、あるいはそこまで主要な公共施設の整備が及ぶかどうか、あるいは優良農地の分布等を考えまして、具体的に計画的に市街化をはかるべき区域をきめまして市街化区域にしていきたいと思います。

手続といたしましては、これは実は農業振興地域整備法においてもそうでございますけれども、市町村の段階におきまして市町村建設の基本構想というふうなものに基づいて都市計画をきめるということになっております。したがって、結局、地方の意見、市町村の意見を聞くことになっておりますので、その総意に基づいて知事が最終的には決定する、そういうような形によりまして優良農地を含みます市街化調整区域と市街化区域というものをきめていかなければならない… [以下略。首都圏・近畿圏においては建設大臣の認可により「地域間のアンバランスの調整」が行われる旨を説明]。

〈議会はどこに「タッチ」するのか〉

また、都市計画への議会の関与欠如を正面から問題とする太田一夫議員と保利大臣・竹内局長の問答にも基本構想が顔を出すが、質問者の側は、市町村レベルでの住民参加や議会の役割という観点から、計画決定自体につき聞いているのに、答えに基本構想が介在することで、議論にずれが生じたまま終わってしまっている⁽²⁵⁾。

太田「…国と地方自治体と住民の責務というのが[都市計画法案]第三条に…ありますが、この都市計画というものは、別のことばで言うならば、町づくり、村づくりということだと思っております。したがって、町づくり、村づくりということは、本来は市町村と住民の仕事であるべきなんです。それが都市計画の本質だというふうに私ども考えておりますが、先ほど大臣は、たしか神田さんの質問に、地方市町村の議会もこの計画にタッチするというふうにお答えになったと思うのですけれども、この法案を見ると、そういうふうに読めない。この点は、はたして県議会、市町村議会はこの計画の決定にタッチするというたてまえでございますか」。

竹内「市町村が定める都市計画と、それから数市町村にまたがります県道とか

(25) 衆議院建設委員会農林水産委員会連合審査会会議録昭和43年4月18日44頁以下。

広域下水道といったような、県が行なうような広域計画と、二つに分けて都市計画法には書いてございます。市町村が定めます都市計画につきましても、市町村の建設に関する基本構想というものを議会で議決いたします。それに基づいて都市計画を定める…。県で行ないますのは県知事がきめるわけでございますが、これは国の事業もあるし、県の事業もあるし、いろいろございますので、広域的なものにつきましてはこれは知事がきめるということにいたしておりまして、それにつきましては地方審議会が関与するというたてまえになっております」。

太田「…いまの話からいいますと、県議会もタッチしない、市町村議会もタッチしないわけなんです。ただし、十六条〔ママ。内閣提出法案⁽²⁶⁾においては、16条1項が基本構想につき規定していた。5の末尾で触れるように、公聴会規定が議会修正で入った(16条)ことにより、改正法では、原16条1項2項は、15条3項4項に繰り上がった。〕にありますように、当該市町村の建設に関する基本構想という面において市町村議会がきめるのであって、この都市計画そのものは全部はずされている…。これは少なくとも地方自治というたてまえから言うならば、町づくり、村づくりじゃなくて、上からの押しつけになるわけです。その点いかがですか」。

保利国務大臣「その点は、すでに建設委員会における審議過程におきまして佐野委員からも非常に強く指摘され、したがって、先ほど来神田さんにも申し上げたような、自治法に基づく別途の審議機関等も市町村に置いてもらおうというふうに持っていった…。この都市計画の構想を市町村長がきめるにあたりましては、当然これは議会の議を経てきめられる、それは法文に書いてあるところ…。〔だから〕上からと言われましても、市町村長が一番上でございましょう。市町村長がきめられるについては、市町村議会の議を十分経られなければきめるわけにはいかぬ…、その点は保証されておると思います」。

太田「十五条におけるところの考え方、十六条の考え方は、ともに「(都市計画を定める者)」というものが明白になって〔いる〕…。基本的なものは都道府県知事がきめるのですね。それから非常に小さなものは市町村がきめるのですけれども、その場合に、市町村が都市計画をきめる場合には議会がそれにタッチをすることではないというたてまえにこの法文ではなっておる。だから、自治法のどこかを変えて、たとえばその審議会とか何かをおつくりになるということであるならば、これは了解しますが……〔原略〕」。

保利「それはそうじゃないのですよ。市町村議会の議を経るということは当然

(26) 内閣提出法案は、前掲注(25)会議録1頁以下に掲載されている。

の前提だ。それで私のほうは、そういう形で住民参加というものは保証されておるじゃありませんかということをお願いしておったのですけれども、それじゃならぬということで、自治法に基づく審議機関というものを置いてもらおう、そして同時に、これは市町村議会がタッチすることは当然のことなんです。それはそれとして、さらにという意味で、先ほど来取り上げられておりました審議機関を置くことにして「いる」…」。

太田「タッチするのが当然だという議会重視のお考え方がありますと、私ども読むのにも、今後運用上それが非常に変わってくると思いますから、そういう方向で運用してください」。

〔中略。18条「都道府県知事は、関係市町村の意見をきき、かつ、都市計画地方審議会の議を経て、都市計画を決定するものとする。」の、意見をきくという意味が、協議なのか、それとも市町村に拒否権があるのかという趣旨の太田の質問に、竹内が、協議である旨を回答——竹内「…運用上は、原案を市町村がつくり、知事に持って行って、正式にまた市町村の意見を聞いてきめる、こういう形になると思います」〕。

太田「それでは、いまの第三条の問題につきましては、町づくり、村づくりという基本の地方自治の本質というものの精神をお忘れにならないで運用に当たってもらいたい…」。(中略)

太田「…議会がそれにある程度参与するということに相なるならば、運用上地方自治というものは守られていくと思いますけれども、議会の参与という形は法文上保証されておらない。そこで、市町村の住民が何か参加する方法はないかと思いますが、結論から申します。こういう大事なことをきめるのだから、公聴会でも開いて住民の意思を聞く、反映する、こういうお考えはありますか。」

保利「市町村議会の議を当然経る、しかもその前には、策定にあたっては審議機関で御相談を願う。しかし、結局太田さんの言われるように、地域住民の住みよい町をつくろうということでございますから、地域住民の意向がより強く都市計画の中に反映するという上からいたしまして、公聴会等を持つ、あるいは説明会等を持つということは、当然望ましいことだと考えております」。

太田「それでは先に進みます。そういうふうにいま非常にいいお話がありまして、公聴会も持とうということになれば、住民の権利もあるいは利益も守られると思いますけれども、法案を見ますと、都市計画遂行上の住民の利益とか権利を守る、この配慮というのが不十分なんですね。(以下略)」

なお、太田議員が最初のところで、保利大臣が神田議員の質問に対して、議会在が計画にタッチすると回答した旨指摘しているのは、神田大作議員の法案における農業関係者利害の反映にかかる質疑（端的にいえば、その反映の不十分さを批判）に対する保利の以下の回答を指すのであろう。

「神田議員の御懸念のように、私もちょっとその点を心配いたしまして、そこで、自治法によって市町村段階において一つの審議機関を——と申しますのは、農業振興地域と都市計画とかみ合ってきますわけですから、そこらをどういうふうに調整区域、市街化区域をきめるかということは、知事が認可をするわけで、そこに原案がなくちゃならぬわけです。原案は市町村でつくるわけです。そこで、市町村段階では市町村議会の議を当然経るわけですが、それだけではちょっとどうもただいまお話しのようなことが起きるんじゃないか、やはり農業地域の関係と市街化区域、調整区域の関係との、地域住民の方々の意見がもう少し盛り込まなければいかぬじゃないか、これは農業サイドだけでもいかぬし、あるいは都市サイドだけでもいけませんし、そこで自治法によって一つの審議機関を設けて、その機関で議を十分尽くしていただくというようなことで調整をとっていくことが一番現実的じゃなかろうかということ、各事務当局間でも話を進めていただいて、都市計画を行なうところの市町村にそういう審議機関を置こうというようなことは話がついているようでございますから、私もやっとなんかやれやれと実は思って [いる] …」⁽²⁷⁾。

〈通達における議会と基本構想〉

そして実際には、改正された都市計画法の解釈・運用について、国の行政実務が、市町村の都市計画決定そのものへの議会関与を回避し、なおかつ長による都市計画決定に対する基本構想の意義を重んじてはいなかったことは、同法の施行通達にも表れている。

「〔基本構想にかかる同法15条3項の規定を引いた上で〕これは、都市計画策定手続上市町村の議会の関与は不要とするが、議会の意思が反映されるようその議決を経た市町村の建設に関する基本構想によって都市計画を定めるべきことを明らかにしたものであること。

なお、これは、議会の議決を経て定められた市町村の建設に関する基本構想がない場合において都市計画が定められないという趣旨ではないこと」⁽²⁸⁾。

(27) 前掲注(25)会議録41頁。

V 改正都市計画法における住民参加・住民自治 — 佐野議員の熱弁から

以上4では、市町村による基本構想の位置づけに焦点を絞って、都市計画法改正の国会審議を見てきた。より広く視野をとれば、審議において議会側は、改正法案における住民参加の欠如を大きな問題としており、基本構想はごく端の方に表れるにすぎない。

そして、地方自治と住民参加の観点につき、最も踏み込んでいるのが、(先に見た太田議員への保利大臣答弁に「すでに…佐野委員からも非常に強く指摘され」と触れられていた) 佐野憲治議員の質疑である⁽²⁹⁾。

〈行政法の知見を活かす〉

佐野の質疑は、一方で、「新しい憲法が生まれてまいりましても、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った」ことの問題性につき、「『憲法は変わるけれども行政〔ママ〕は変わらない』というオットー・マイヤーのことが思い起こされるわけです」と述べ、そしてまた、アメリカ連邦行政手続法の規則制定手続規定を援用して、改正都市計画法案において「住民に対しては何らの位置づけがなされていない」ことを衝く(しかも昭和43年の時点で…)など、行政法(学)の知見を立法府の議論に活かすという観点からも瞠目に値する⁽³⁰⁾。

なおかつ、戦前・戦中の自らの経験も踏まえて、「国家利益」優先と「日本の伝統的なわが家第一主義」のもとで、「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、これができていない」「そういうものを保障しているところの立法が…ない」ことを、住民自治の欠如した都市計画法案において別抉し、心を打つものがある。そして、憲法における地方自治の本

(28) 「都市計画法の施行について」昭和44年9月10日建設省都計発第102号(改正昭和54年3月31日都計発第20号)VI 3(1)。なお書きの部分も含め、建設省実務者によるコメントは、この通達の見解を踏襲する記述を行っている。例えば、三橋壯吉『都市計画法』(1974年)84頁、90頁、建設省都市局都市計画課監修『逐条問答 都市計画法の運用 [第2次改訂版]』(ぎょうせい、1989年)250頁。

(29) 以下は、衆議院建設委員会議録昭和43年4月3日による。

(30) 国会会議録検索システムの用語検索によれば、戦後昭和期国会における、行政法学の泰斗オットー・マイヤー(A)への言及は3件、他の2件も佐野による。それはいずれも建築基準法改正に関し、マイヤー、フライナー、フォルストホッフの執行罰に関する見解を、政府に問うものであった(衆議院建設委員会昭和44年6月25日発言番号2、同委員会同月27日発言番号178)。

旨——佐野は、以下に引くように「地方自治権というものは、基本的人権と同じように自然法上の権利である。…憲法はこれを確認したにすぎないのだ」と説く——と法案が不適合であることを具体的に論じ批判する。地方自治の憲法論というトポスに関しても、本旨条項の不明確性を慨嘆しつつづけている現今の状況に対して示唆に富む。

劇場型討議に走りがちな日本の議会風土のなかにあつて⁽³¹⁾、バランスのとれた貴重な言論の一つといえるのではないか。都市計画における市町村自治権と市民参加の欠落をやはり問題とする高木鉦作氏の口述⁽³²⁾、及び同口述に対する質疑も含め、佐野の質疑全体が熟読翫味に値するが、ここでは、紙幅の関係もあり、官側の答弁に基本構想が登場する部分を中心に4月3日の会議録から抄録する。

〈地方自治の本旨と改正法案〉

佐野は、地方自治の本旨、特に住民自治との関係で、今回の都市計画法改正における市町村の権限を問題とする。

「〔保利建設大臣の、地方自治の本旨に対する考えをただした上で〕、…大臣にやはり考えていただきたいのは、地方自治権というものは、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…現行の都市計画法が最大の欠陥を持つておるといふことは、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がめてまいりますとも、建設大臣の機関委任として町村並びに町村長が存在するにすぎない。

…〔中略。鈴木俊一東京都副知事〔当時〕が、オリンピックのために体育館を本来の都の仕事としてつくると、厳密な議会の論議、監査があるのに対して、都市計画として体育館をつくると、機関委任事務になつて議会の監査もなく、知事も自治法146条の罷免権のもとにおかれるという「乱暴な立場に立たされる」ことの問題を漏らしていたことを指摘し、同感だとする〕。

…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う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

(31) 村瀬信一『帝国議会——〈戦前民主主義〉の五七年』（講談社、2015年）を参照。

(32) 衆議院建設委員会議録14号（昭和43年4月11日）4頁以下。前記市町村計画に関する「調査報告」の委員長でもあつた磯村英一氏の口述も行われている。同8頁以下。高木口述も含め、詳細な検討は他日を記したいが、少なくとも、磯村口述には「市町村基本構想」とそれに直接関連した内容は含まれていない。

欠陥もある…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、大臣が権限を持っておるのだ、それを委任をするのだ、こういう形で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。

こういうことに対する反省なり、こういう考え方を破って、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。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います。大臣みずからが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…」。

竹内(藤)都市局長「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すように、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ります。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うふうに考えております。ただ、学問上の、固有事務か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、委任事務ということを必ずしも区別しても実益がないじゃないかという議論がございますが、ことは解釈の問題になると思いますけれども、公共団体の事務にいたしておるわけでありませう」。

〈計画決定への国の関与と住民参加の欠如〉

佐野が、言葉としては「都市計画事業」が固有の事務かどうかを問うたため、官側は、それは地方公共団体の事務であるとしたが、そこで佐野は、あらためて都市計画決定も含めての大臣の指示権、代行措置を問題とする。

「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っても、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、あなたにまかせるけれども、これに対して大臣としては権利を発動しますよ、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ったり、命令したことをやらなかったら、かえてしまいますよ、首にしますよ、[地方自治法]百四十六条を適用しますよということがちゃんと出ておるじゃないですか。一体そんな団体自治があ

りますか。一体そんな町村長の固有事務がありますか」。

竹内「た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、たてまえとしては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国なり県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、こういうふうに行っているわけでございます。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えますけれども、私どもといたしましては、公共団体の事務だ、こういうふうにご考えております」。

佐野「それなら、一体何のために、町村のやることに対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いいわけです。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。しかもこれに対して建設大臣がみずからの権利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一体どういうものですか。国の事務だ、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、これに対しまして一体どういうことになっておりますか。

…〔中略。法案において、住民の関係する条文が4つしかない（3条2項、14条2項、17条1項、同3項）と指摘して〕…自分のところの町をつくる、その手続の作成にあたって、住民自治の立場というものは一体どこに行ってしまったのか。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な、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ったでしょう。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。こういう点に対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」。

竹内「住民の参加というのは現行法〔大正8年法のこと〕に全く規定がございませんので、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ことを経済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、説明会というようなものを設けることが適当でないというようなこともございまして、文書によって意見書を提出する、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ような形にしたわけでございます。

それ以外に、市町村がつくれます都市計画につきましても、市町村の将来のビジョンを定めるような基本構想を議会の議決で定めまして、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っ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、政令できめることになると思っておりますけれども、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ってまいりたい、こういうように考えておるわけでありませう」。

ここでもまた、政府側は、都市計画決定自体には、議会関与や公聴会等の直接の住民参加はなく、審議会への議員の参加と、基本構想の存在をもって、住民意見の反映たりうる、という説明で一貫させようとする。しかし、佐野は、地方自治の本旨をなす住民自治という、これもまた一貫した考えと、旧法下で生じた具体的問題を根拠に、政府側の説明に反駁するのである。

〈住民自治の「大原則」、そして憲法の趣旨に沿った改正か〉

佐野「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。…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いるのです。…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ったのだ——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、このことこそが民主主義政治の基盤でしょう。そのことをどうして取ってしまったのですか。

〔中略。東京都市計画街路外郭環状線の引き起こした混乱につき、瀬戸山建設大臣（当時）が、現行法では住民参加の道が閉ざされており、新しい都市計画法においては、住民参加の道を貫く旨言明したことを指摘して〕、都市計画法作成の前において、しかもその前夜と言ってもいいくらいのときに、東京の都市計画事業が突如として住民の前にやってこられたら、住民はびっくりしますよ。自分の住んでおるところに、ようやく家を買っ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ってこられたから、これはたいへんな問題になった。これに対して瀬戸山大臣は、必ず住民参加の道を開くのだ、こう言っているのです。これは一体どうなっておるのです。〕

保利「…国の成り立ちというもの、長い歴史の沿革というものがあり、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、それぞれの国の歴史と沿革を持って発展をしてきておる。日本はどっちにしましても小さな国でございます。しかし、あまりに戦前の行政が中央集権的であった。地域住民の意思というよりも国家意思のほうがあまりに押しつけられ過ぎたということを反省しておるのが新しい憲法の精神でもあろうか。新しい憲法をアメリカがつくったとか押しつけたとかいうことは抜きにして、これは私ど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ない。都市計画法におきましても、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ないというその原則は、私も全然同感でございます。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も、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こまでの手続はとっていないにいたしましても、主体はどこまでも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まいるということを本旨としてこれはつくられておるわけでございますから、公聴会や説明会を省いておるといふ御指摘はもう御指摘のとおりでございますけれども、それを補い、それにかわる措置としては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います。〕

佐野「[アメリカ連邦行政手続法が、規則制定につき、事前公示と公聴会等の規定という「厳格な規定を置いている」ことを援用した上で]、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いない、保証がなされていない、担保するところがないですね。

一体こういうむちゃな都市計画法というものがありますか。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います。もう定着しておるのですね。アメリカには憲法はあります。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の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っておるでしょう。そういうものをいままで持ってきて、ここで根本的な改革をする以上、やはり憲法の趣旨に従っ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っておる。信頼できないのですか。[以下略、「東京都が招待したロブソンの報告書」を援用した、住民参加にかかる主張が続く⁽³³⁾]

佐野の熱弁も含めた国会審議により、改正都市計画法には、都市計画の案の作成段階での「公聴会の開催等」(16条)という、住民参加にかかる規定が入った。もっとも、公聴会等は、「必要があると認めるとき」という要件規定であり、国の行政実務は一貫して決定権者の「自由裁量」と解してきた。内閣提出法案段階からあった、都市計画案に対する住民及び利害関係人の意見書提出(17条2項)も、その要旨が都市計画審議会の審議資料となるにとどまり(18条2項)、いわば「言いつ放し、聞きっぱなし」の状況を招いたところでもある⁽³⁴⁾。

都市計画決定自体に対する議会関与については、同改正では法律レベルにおける対応はなされず、①法77条3項所定の政令により、都道府県に置かれる都市計画地方審議会の委員に、県議会議員及び市町村議会議長の代表者が入ること、②

(33) ウィリアム・A・ロブソンの都市行政論について、まずは、同著・巖山政道監修『世界の大都市——その行政と政治と計画』東京市政調査会(1958年)、東京市政調査会編訳『ウィリアム・A・ロブソン教授講演集』(1967年)を参照。

(34) 小高=荒・前掲注(23)44頁。

通達により、a) 同審議会に、「必要があるときは、市町村の議会の議員を」「臨時委員とすることも差支えないこと」、b) 市町村に設置される審議会の構成員が、学識経験者、市町村議員、及び市町村の関係職員からなることを「原則とすること」が、手当てされたにとどまる⁽³⁵⁾。

むすびにかえて

市町村基本構想の義務付け廃止について、将来に向けてのその意味を考えるには、同構想の義務付けとはそもそも何だったのかを問う必要もある。このように考えて、タイムマシンに乗った。しかし、接近した史料の磁場（とりわけ佐野質疑）に引き寄せられ、今回は、史料の不十分な紹介と探査の糸口を示したにとどまる。他の史料群（都計法案・農振法案の立案過程、そして農振法の国会質疑など）や義務付け後の自治体実務の実相に接近できず、ましてや現在に戻ることもかなわなかった。引き続きの課題としたい。

(35) ①は、都市計画地方審議会の組織及び運営の基準を定める政令（昭44政11）2条1項、
② a) は、「都市計画法の施行について」昭和44年6月14日建設省都計発第73号の4(2)、
b) は、「都市計画法の施行について」・前掲注(28)のⅦ4。