

第十三回 参議院建設委員会會議録第二十号

昭和二十七年四月一日(火曜日)午前十一時二十五分開会

委員の異動

三月二十八日委員小笠原二三男君辞任につき、その補欠として成瀬橋治君を議長において指名した。
三月三十一日委員成瀬橋治君辞任につき、その補欠として小笠原二三男君を議長において指名した。

出席者は左の通り。

委員長 廣瀬與兵衛君
理事 赤木 正雄君
田中 一君
小川 久義君

委員

楠瀬 常雄君
島津 忠彦君
前田 穰君
東 隆君

政府委員

建設省道路局長 菊池 明君
事務局側 常任委員 武井 篤君
会専門員 菊池 璋三君

法制局側

法制局長 奥野 健一君

- 本日の會議に付した事件
- 本委員会の運営に関する件
- 連合委員会開会の件
- 公営住宅法第六條の規定に基き、承認を求めるの件(内閣提出、衆議院)

送付)
○道路整備特別措置法案(内閣提出、衆議院送付)

○委員長(廣瀬與兵衛君) 只今から建設委員会を開会いたします。
本會議は四日と十四日に開くというようになつておりまして、その間本會議を休むということになつておりますが、当委員会はその間委員会を開会いたしますが、どういたしますか。

○小川久義君 これはね、本會議がなければ議員の出席も悪いと思ひますし、やはり十四日までは委員会を休まなから、開かれぬ状態になるのじやないかと思ひますから、大休本會議に同調して行くことにしたいと思ひます。

○赤木正雄君 懇談に願ひたいのです。
○委員長(廣瀬與兵衛君) ではちよつと速記を休んで。
〔速記中止〕

○委員長(廣瀬與兵衛君) 速記を始めます。それは五日から十四日までは委員会を開会しないことに決定してよろしくございませうか。

〔異議なし〕と呼ぶ者あり
○委員長(廣瀬與兵衛君) 御異議ないと認めます。

ございせんか。

○委員長(廣瀬與兵衛君) 御異議ないと認めます。

○田中一君 これは特別会計になるわけですが、大蔵委員会との連合委員会の要求は今までのいのですか。

○委員長(廣瀬與兵衛君) ありません。

○田中一君 関連性はありませうか。これは専門員に聞きましょう。

○専門員(武井篤君) ちよつと速記を……。

○委員長(廣瀬與兵衛君) 速記をとめて。
〔速記中止〕

○委員長(廣瀬與兵衛君) 速記を始めます。次に公営住宅法第六條の規定に基き、承認を求めるの件を議題に供します。御質疑のありのかたは順次御発言を願ひます。

○赤木正雄君 法制局長に少しくお伺ひしたいのですが、第一期公営住宅建設三カ年に十八万戸を建てる、こうなつていきます。こういうふうな仮に十八万戸建てるのと、これを更に仮に十八万戸建てるのと、都道府県の区域ごとに公営住宅の建設三カ年計画を定めて、大臣が都道府県知事に通知する、こういうふうになつていきます。ところが十八万戸建てるとなつていますが、実際予算の裏附は全然ありません。法律で十八万戸建てる、少くも三カ年の計画を出す、こういうことはきまつています。が、予算の全然裏附のないものを国会でこういうふうにして認めて、国民は十八

万戸建ててもらひ得る、予算の關係はどうか知りませんが、先ず十八万戸建ててくれるだろう、こういうふうな一つの予約を与えるわけでありましたが、これは法律的から言へば、それほど違法かどうか知りませんが、道徳的に非常に国民に、若しも十八万戸建たないという場合にはそれを傷める。その観点から国会及び政府の責任は重大と思ひますが、これに対する局長の御意見如何でしょうか。

○法制局長(奥野健一君) お説のよう三カ年計画を立てまして国会の承認を得るということになりますと、第六條の六項で、その実施に必要な経費を内閣としては予算に盛り込まなければならぬことになつておるのであります。が、併しなから御承知のように、第六條第六項は「国の財政の許す範囲内にあり」ということになつておりますので、その「若し」の「国の財政の許す範囲内」という字がなにかいふことになりまして、必ず内閣は三カ年計画の実施のために必要な経費を予算に全部計上しなければならぬというふうな私ども解せざるを得ないと思ひますが、国の財政の許す範囲内という一つの枠がありますので、この点から言つて国の財政の許す範囲内で必要なる経費を予算に計上すればよろしいといふことになりまして、計画の承認を与えたものと予算に計上されるものと、これは実行に必要な全部の予算を計上することは理想ではありまじやうけれども、仮にその範囲内でありまして、国の財政のこれ以上許さないとい

うような事由によつて、全部をカバーし得ないような予算の計上の仕方であつても、法律の建前としては違法ではない。従ひまして国民としてはそういう計画を国会によつて承認されたといふことを思ひながら、實際その経費が計上されないが故に実行が場合によつては裏附がないというふうな事態も起り得るかというふうな考えです。

○赤木正雄君 今局長のおつしやる通りに予算の許す範囲内において建てるのでありますから、よし十八万戸は建たないでも抜け道がしてあることはよく存じます。併し私も法的の上から言ふなら違法とは思ひませんが、仮に十八万戸建てると思ひしても、財政の都合で一軒も建たぬ、建ちがたい、こういうこともあり得るのであります。道徳的の観点からこれはどうですか。

○法制局長(奥野健一君) それはできるだけのことをしなければならぬのじやないかと思ひます。

○赤木正雄君 できるだけのことのリミットは零なんです。これは国の財政の許す範囲内です。こういうことは、私は道徳的に非常に欠陥がありはしないか。

○法制局長(奥野健一君) 或いはこのたびの會計法、財政法の改正等によつて経費の予算を認められたりしておりますので、こういうものは継続費の予算といふことにして、将来の約束をするといふたような予算の組み方をすると、こういうことも適當であらうかと思ひます。

つまり二十七年、二十八年、二十九年と、そういうふうに三カ年の継続事業になつていきますから、少くとも政府は道徳的の責任を逃れる、それは予算の許す範囲においてということを考えるならば、今局長の言われた通りによし一旦継続予算ができていて、それが財政の都合で縮小されていても、二十八年、二十九年の費用を取つていこうことならわかります。けれどもこれは二十七年はやる、二十八年、二十九年は言わば白紙でどうなるかわからん。先ほども申した通りに最悪の場合は一戸も建たん、こうなつても、それは財政の都合で何ら差支えない。そういうふうな道徳的に責任を負うような法案を国会が認めるということには私は非常に疑問があるのです。先ほど申す通りに法の上から言うなら何ら違法でないと思ひます。ただ国会でそういうふうな道徳上の責任を負うべきものを一体審議することがいいか悪いが、これに対する局長の御意見どうでしょうか。

○法政局長(奥野健一君) その辺になりますと、もう我々のあれではありませんと思ひますが、併しいやしくも政府におきまして三カ年計画を国会に承認を求めて来て、国会がそれを承認するということになる、政府はそれに基いてこれを実施する義務があると思ひます。従ひましてその裏附たる予算を組まなければならぬという義務もあるわけでありまして、ただ「国の財政の許す範囲内において」と一つの抜け道がありますので、違法でないということにはなると思ひますが、できるだけの実施に必要な経費を予算に計上しなければならぬ政府に義務は当然あることと思ひるのであります。そうしてなお先ほど申しましたように今後継続費のような予算の組み方をすると、或いは国会で承認する場合にその次年度、その次の年度の予算上の計画等を十分確かめて置くといつたような方法によつて、将来の確保というやうなことも或る程度できるのではなかつたかと思ひます。

○赤木正雄君 一旦国会でこれを承認した以上は、予算の許す範囲と言ひながら、政府は或るべくこれが実現し得るやうに努力をすべき責任がある。これは私は局長のおつしやる通りでございます。それならばひとりで公営住宅のみならず、道路にいたしましても土地改良にいたしましても、河川工事にいたしましても、いわゆる公共事業は全部こういうやうな法律の組み方をしたかどうか。つまり公営住宅だけはこういうやうな法律を認めて、予算を確保する上に一種の優先権を与えておるといふ、こういうやうな見解を差支えないでしよう。そういうふうな見解から言ひなら、今やかましく言つて道路にいたしましても、或いは食糧の増産問題からやかましく土地改良にいたしましても、或いは水害の問題からやかましく砂防、河川、これをどうするか、やはりこれと同じやうな三カ年ではこれの仕事を、こういうやうな法律を改正して、予算を確保する一つの手段にまで持つて行く、こういうふうな解釈しておりますが、どうでしょうか。

○法制局長(奥野健一君) 或る一定の工事なりその他の公営的な事業をしなければならぬというやうな法律案が確定されまして、政府としては勿論これを実施する義務がありますので、その必要なる予算は組む義務が勿論出て来ると思ひます。併しながらこの法案のやうに更にその実施のやり方について計画を定めて、それから予算にはつきり実施のための予算を計上しなければならぬといふやうな法案にいたしますと、その繋がりも強くなつて参ります。一般の法律的な義務、それに伴う予算というよりも、予算と法律と繋ぐことによりまして、なお政府としては実施のための予算の計上の義務付けを強くする結果にならうと思ひますので、そういう公共的な事業についてこういうやうな法律を作るといふことは、こういうものの具体的な予算との繋りのない法律よりも強く政府は拘束を受けることになるものといふふうに思ひます。

○赤木正雄君 別に法案の問題からもうお尋ねすることはありません。ただ今後予算を取る一つの手段としてこれはまあ非常に名案と私は思ひます。局長どうも有難うございました。

○委員長(廣瀬與兵衛君) ちよつと速記をとめて下さい。

〔速記中止〕

○委員長(廣瀬與兵衛君) 速記を始めさせていただきます。道路整備特別措置法案を議題に供します。

○委員(奥野健一君) 速記を始めて下さい。道路整備特別措置法案を議題に供します。

○政府委員(菊池明君) 前回大臣から大綱を説明申上げましたが、私からももう少し敷衍いたしまして御説明いたします。

○委員長(廣瀬與兵衛君) 前回は道路の改良が公共事業費のみによつては遅々として進まない、我

が国の再建に非常に支障を来してありますことを考えまして、別途有料の道路、橋梁を考えまして、道路整備を促進しようという趣旨でございます。いろいろ各條項につきまして御懸念の点もあるかと存じますが、一応趣旨を、我々の考えておりますところを申上げて御審議願ひたいと存じます。

第一に問題になりますところと思ひますのは、道路の公共性という点から申しまして、賃を取る道路は好ましくないと云ふ点であると思ひます。これが、これは我々も道路が、数十年前は税金によりまして一般財源から道路の改良なり維持なりをやつて参りました、今更賃を取るとは何事かという御議論だと思ひますが、先ほど申しましたやうに、現在の財政事情では国の総予算に対する公共事業費、それに對する又道路事業費の比率を考へて見ますと、このままでは参りませんと道路改良整備は容易なことではないと思ひます。財源といたしましては関係上、勢いその改良或いは新設等の工事は普遍的に、端的に申せばばらまかれるという性質のもの、それに陥りやすい、広く行き渡るやうに道路を整備して行くといふことにどうしてなるのであります。

これを集中的に一カ所、数カ所の重大な工事のために投ずるといふことは非常に困難を伴う、それで割に利用度の低いところの地方の人の税を以て大いに利用する人々のために道路を改良して行くといふことは、やや公共性に又半面欠けるやうにも我々はおもうのであります。そこで大いに利用する人が損をしない程度においてその利用に對しまする料金を支払つて、それを償還財源にいたしまして、隘路を開闢して行くといふ方法も、こういう非常に道路の遅れている時期におきまして、過渡的に便宜よい方法ではないかと我々はおもうのであります。そこでこの法をまあ考えたわけでありまして、單に料金を取るという一事だけでこれが公共性に反するといふふうにお考え願ひないで、道路の整備の促進、道路の公共性を適度に調和して行くといふふうにお考え願ひたいのであります。どうしても多額の経費を要する大きな工事、一カ所の橋梁、トンネル等、或いは道路にいたしましても四億、五億といふものが非常に小さな区域で起される工事に使われるといふやうな場合には、それを数年で公共事業費で仕上げるといふことはどうしても困難であります。どうしても只今の状況ではそういうものは普通の見方で行きますれば、二十年以上もかかるというやうな予算配付の方法に陥りやすいのであります。それではあらゆる面から支障を感じておられるやうであります。そういう点から申しまして、この方法も悪くはないのじやないかといふふうにお我々は考へておる次第であります。

で、しばしば問題になりますのは、この第三條のどういふ所をそれでは有料に選ぶかといふことは、この一、二、三、四に書いてございまして、それから第七條の、なぜ三年で限るかといふやうな点がございまして、これにつきまして御説明申上げますと、第三條の第一号に当該道路の通行者又は利用者がその通行に因り著しく利益を受けるものであること。とあり、これ

は只今申しましたようなわけで、非常に利益を受けることが大きいものでなければ成立つて行かない。二の「通常他」に道路の通行又は利用の方法があつて、当該道路の通行又は利用が余儀なくされるものでないこと。これが最も重要な点ですが、これは特にここに通常ということと緩和をいたしてあるのですが、全然他には廻り道がないようなものを、これで賃を取つて必ずそこを通り、又必ず賃を取られなければならぬというふうな結果にならんやうにしようという意図で以てこの條項はあつたのでありますが、通常という字でこれを緩和したしまして、そういう所でも非常に有効であります場合には、そういう箇所もこの中に考えたいというふうな意図があります。それから三の償還を要すること、これは勿論一つの條件であります。この償還はこれは資金運用部資金を借りてそれに償還するという意味でございます。それから第七條の「建設大臣は、大蔵大臣と協議の上、昭和二十七年以降三年間を限り、前條第一項の規定」云々とございます。これは建設大臣が公共団体に貸付けの場合の條項でありまして、直轄であります場合にはこの條項は適用がないのであります。で、直轄であります場合はつとやれるわけですが、貸付けのことは二十七年以降三カ年を限りというふうに関係當局、大蔵省あたりと協議の上でとなつておるわけでありまして、これは資金運用の方法が、特に道路のために特別会計を建設省に設置いたしましたして、それを借入れてそして又公共団体に貸付けるといふ方法は、大蔵省関係では今までの例にないことでありまして、新しい

試みでありますので、先ず三年間ということに限つてやつて見ようというところで、この三年間というところでこれはやつております。この辺はやや不徹底ではないかという議論を受けるわけでありまして、この機はあるのであります。一應新しい試みでもあり、この三年間限定でありますので、この三年間限定というふうな字句が入つたわけでございます。

一応最も只今まで問題になりました点を説明申し上げまして、なお御質問に應じたいと思ひます。

○委員長(廣瀬興兵衛君) 本法案に對しまして御質疑のありのことは順次御発言を願ひます。

○赤木正雄君 この法案はどうせ運輸委員会と連合審査いたしますから、そのときに又十分聞きますが、私にううふうな処置をしてる例が各国にあると思ひます。各国の例を、どういふふうにして実際の例をこの次までに、いつでもよろしうございますから一つ実際の例をお示しを願ひたい。それからもう一つはこの法案を適用しようと思はれる場所、そういうこともすべてに具体的にあらうかと思ひますから、この次までに一つ。

○政府委員(菊池明君) 今年度の編成いたしました十五億円の特別会計の内訳は、予算書の末表に参考表として附いてあります。

○前田謙君 ついでに一つ、これは多少の或いは準備が御入用かとも思ひますのでお願いしておきますが、この三條の二項、三項の料金に關して、何か政令の途中の御準備ができておれば、それを伺えればいいのであります。そうでなければこの二項の「通常受け

の利益の限度をこえないものでなければならぬ」というそのことは、或いは道路が非常によくつたとか、或いは直線になつたというふうなことで、自動車の運搬というものがやりやすくなつたということの意味するだろうと思ひますが、それはどういふふうにして計算されておりますか。利益の計算方法、それを一つ伺いたいと思ひます。

○政府委員(菊池明君) 橋梁、トンネル等によつて延長が短くなる、或いは勾配が緩くなる、及び又舗装をいたしまするので運搬費は当然削減されるわけでありまして。そういうものを標準をとりまして計算をいたしまして、一キロ当たりどれくらゐ減るかというものは計算できてから、そういうものをもとにしましてやつております。

○赤木正雄君 開門隧道はどうなりませうか。あれは別に通ずる道がありませんか。

○政府委員(菊池明君) 現在トラックに貨物を積んだままで運搬しておる渡舟もございますし、或いはそうでない場合積卸し等をやつて貨物を運ぶ場合もございますので、そういうものを比較いたしますことはできるのでございませう。

○赤木正雄君 そういうふうにはまあ車も人も船で運ぶことはできますが、そういうものもやはり道路の一つとお考へになつてゐるのですか。

○政府委員(菊池明君) さうでございます。

○赤木正雄君 それに對する質問は又この次によく研究することにしておきます。

○田中一君 まあいろいろ質疑がまだ

たくさんあるので、今日はこのくらいにいたしたいと思ひます。

○委員長(廣瀬興兵衛君) それでは明日は公営住宅法第六條の規定に基づき、承認を求めるの件、これを上げて頂きます。それから特殊土じよう地帯の法案を審議すると、こういうことにいたしましたと思ひます。

【異議なしと呼ぶ者あり】

○委員長(廣瀬興兵衛君) では本日はこれを以て散会いたします。どうも御苦勞様でした。

午前十一時三十三分散会

三月二十九日本委員会に左の事件を付託された

一、公営住宅法第六條の規定に基づき、承認を求めるの件(予備審査のための付託は三月十三日)

一、道路整備特別措置法案(予備審査のための付託は三月二十二日)

三月二十九日本委員会に左の事件を付託された

一、道路法改正法案等一部修正に関する請願(第一三〇一號)

一、国道第十四号線廢止反對に關する請願(第一三〇二號)

一、東京、神戸間高速自動車道路建設に關する請願(第一三四五號)

一、道路法改正法案中一部修正に關する請願(第一三七五號)

一、道路整備特別措置法案反對に關する請願(第一三七六號)

一、国道十八号線改良工事促進に關する陳情(第六八八號)

一、道路補修事業費国庫補助増額に關する陳情(第六九六號)

第一三〇一號 昭和二十七年三月十五日受理

道路法改正法案等一部修正に關する請願

請願者 愛媛県松山市湊町五ノ一 三伊予鉄道株式會社 取締役社長 武智鼎

紹介議員 玉柳 實君

さきに自動車交通の飛躍的發展に應じて道路運送法が制定され、さらに最近全面的改正が行われたが、自動車の発達に比べて道路の改善がいちじるしく遅れてゐるから、今回の道路法改正案中第五十條第三項および第六十三條を削除するとともに、道路整備特別措置法案の実施期間を限定し、有料道路の選定および料金については、通行者ならびに利用者の納得できる合理的な方法によること等關係法案の一部を修正せられたいとの請願。

第一三〇二號 昭和二十七年三月十五日受理

国道十四号線廢止反對に關する請願

請願者 長野県北佐久郡岩村田町長 阿部舟太郎外十三名

紹介議員 池田宇右衛門君

伝えられるところによれば、近く国道十四号線が廢止されることであるが、同線は、中仙道の主要部分を占めるわが国交通上の重要路線であつて、現在においても国営バスの運行を始め、民間各社のバス、トラックの往来もひん繁を極めており、その重要性は表日本の東海道に匹敵するものであるから、むしろ改修の上国道として存置せられたいとの請願。

第一三四五号 昭和二十七年三月十八日受理

東京、神戸間高速自動車道路建設に関する請願

請願者 静岡県沼津市日之出町

四〇一総合国土計画研究
研究会内 田中清一

紹介議員 岡本 愛祐君

国内産業の原動力を培養するための積極的施策として、東京、神戸間高速自動車道路の建設が計画されている由であるが、本計画の実現に当つては、(一)東京を起点として山梨、長野、岐阜の各県南部を横断する中央路線とすること、(二)本事業は国直轄事業とし、建設後一定期間特殊会社の経営により建設費の償還を期すること、(三)これがための特殊会社に対して国庫融資の措置を講ずること等本計画の適正かつ効果的な推進を考慮せられたいとの請願。

第一三七五号 昭和二十七年三月十九日受理

道路法改正法案中一部修正に関する請願

請願者 東京都中央区銀座西二

ノ一社団法人日本自動車
車会議所会長 稻垣平
太郎

紹介議員 小野 哲君

近く上程を予定されている道路法改正法案は、道路の管理保全に急なるの余り、自動車側に必要以上の制限を加え、折角発展途上にある自動車交通に大なる障害を与えることとなるから、本法案中の不合理なる條項を修正ないし削除せられたいとの請願。

第一三七六号 昭和二十七年三月十九日受理

道路整備特別措置法案反対に関する請願

請願者 東京都中央区銀座西二

ノ一社団法人日本自動車
車会議所会長 稻垣平
太郎

紹介議員 小野 哲君

今国会に提出を予定されている道路整備特別措置法案は、いたすらに欠陥が多く、道路使用料金の徴収は、道路の公共性に反し、その実効についても多大の疑問があり、自動車運行に支障をきたす恐れがあるから、本法案に反対であるとの請願。

第六八八号 昭和二十七年三月十五日受理

国道十八号線改良工事促進に関する陳情(二通)

陳情者 京都府知事 堀川虎三
外一名

国道十八号線は、京都市において国道二号線より分岐し、丹波、丹後地方の枢要都市を経て日本海沿岸の各都市を結び下関市に達する国道である。しかるに京都府内百九キロの区間中老坂峠附近の四・二キロ観音峠附近の五・三キロを除く大部分が未改良であるため、同線の持つ産業重要使命の達成が困難な実情にあるから、すみやかに同線の残部改良工事を実施せられたいとの陳情。

第六九六号 昭和二十七年三月十七日受理

道路補修事業費国庫補助増額に関する陳情

陳情者 京都府庁内京都府道路
利用者協会内 宮内熊
太郎

昭和二十三年度以来道路の改修工事は国庫の補助により逐次行われつつある際、二十七年より本事業の補助額を削減するよしであるが、かくては地方財政窮乏の折柄、地方費による道路の維持は期し難く、ひいては産業の復興をはばみ、民生安定上憂慮に堪えないから、昭和二十七年予算編成に際しては道路改修の重要性に鑑み、国庫補助を増額せられたいとの陳情。