

農林水産委員會議録第三十二号

昭和三十三年四月二十日(土曜日)

午前十時二十八分開議

出席委員

委員長代理 理事 田口長治郎君

理事 助川 良平君 理事 芳賀 貢君

安藤 覺君 石坂 繁君

木村 文男君 椎名 隆君

綱島 正興君 原 捨思君

本名 武君 松野 頼三君

阿部 五郎君 赤路 友藏君

足鹿 覺君 井谷 正吉君

石山 耀作君 久保田 豊君

榑 兼次郎君 中村 英男君

細田 綱吉君 山田 長司君

出席國務大臣

農林大臣 井出一太郎君

出席府政委員

農林事務官 渡部 伍良君

(農林事務局長) 林野庁長官 石谷 憲男君

委員外の出席者

農林事務官 丹羽雅次郎君

(農林事務局長) 藤巻 吉生君

(農林事務局長) 藤巻 吉生君

農林事務官 石川 里君

農林事務官 来正 秀雄君

(農林事務局長) 岩隈 博君

農林事務官 岩隈 博君

農林事務官 岩隈 博君

農林事務官 岩隈 博君

農林事務官 岩隈 博君

農林事務官 岩隈 博君

農林事務官 岩隈 博君

農林事務官 岩隈 博君

農林事務官 岩隈 博君

農林事務官 岩隈 博君

四月二十日
委員 石田實全君 辭任につき、その補

欠として榑兼次郎君が議長の指名で
委員に選任された。

本日の會議に付した案件

農業災害補償法の一部を改正する法
律案(内閣提出第一三二号)

農業災害補償法臨時特例法を廃止す
る法律案(内閣提出第一三二号)

農業災害補償法第七七条第四項の共
済掛金標準率の改訂の臨時特例に
関する法律案(内閣提出第一三三
号)

国有林野事業の經營及び仲裁裁定に
関する件

○田口委員長代理 これより會議を開
きます。

農業災害補償法の一部を改正する法
律案、農業災害補償法臨時特例法を廃
止する法律案、農業災害補償法第七七
条第四項の共済掛金標準率の改訂の臨
時特例に関する法律案、以上三案を一
括議題といたします。審査を進めます。質
疑を続行いたします。足鹿委員。

○足鹿委員 昨日に引き続きまして、
農林大臣並びに政府当局にお尋ねを申
し上げたいのであります。今度の改正
が根本改正でないということについて
は、私も不満を持っておりますが、
今の情勢としてはまたやむを得ない
実情もある。しかし従来法の運用に
当つては、法改正を伴わなくても、
また根本改正を行わなくても、適用の
面においていろいろと是正していくこ
とのできる点が多々あると思われる。
その一つの事例として、昨日も損害評

価と農林統計調査機構との関係につ
いてお尋ねを申し上げましたが、それは
農林大臣が作る損害評価の基準等につ
いて十分考慮するということでありま
すが、そういう点についてはあとのこ
まかい質問で承わりたいと思つており
ますけれども、法令との関係はどうか
知りませんが、一番私が矛盾を感じて
おりますのは適用地域の問題で、開拓
地等が従来の場合は除外を受けて、被
害地の調査に行つたりして、入植後
十年も十数年もたつておるにもかかわ
らず、常習被害の關係、いろいろな実
情からこの農業災害補償法の適用を受
けてないことに對する今度の運用上に
おける大臣の構想なり政府の考えはど
ういうことになっておりますか、これ
をお尋ねしたい。

○井出國務大臣 便宜渡部局長か
ら……。

○足鹿委員 大臣の答弁として聞くわ
けです。

○渡部(佐)政府委員 開拓地の問題で
ありますが、御説明のように開拓地は
作柄が不安定でありますので、損害評
価の基準となりまして基準量の設定等
が困難である。そういう点から法律百
四條及び施行規則の二十七條に基きま
して、都道府県知事の認可を得た場合
には引き受けを行うことができる、こ
ういうことが現行法であるわけであり
ます。そのまゝそれを踏襲しておるの
であります。御承知のように開拓地
の問題は、二十八年の災害等に際しま

しても、これらの処置をどうするかとい
うことは非常に検討されてきておりま
す。私の方としましては、今の共済の
運営ができる範囲内においては積極的
にこれを取り入れた方がいいという考
え方になってきておるのであります。
しかし開拓地あるいは干拓地そのもの
の本質的な性格から、共済制度だけに
たよるといふことが無理であるといふ
ふうには考えられるのであります。それ
はまた開拓政策として取り上げなけれ
ばならない、こういうふうな考えでお
るのであります。しかしお話のように
積極的に原の方を指導して、できるだ
け入れていくというふうな方向に切り
かえた方がいいと考えております。

○足鹿委員 できるだけ開拓地もその
範囲内に入れるように指導するといふこ
とであります。それを従来はやつて
いないのです。今度からはそれをやる
というの、ただ指導だけの点につい
てですか。いろいろやりたいことはた
くさんあるが、財政上の制約というこ
とが一面に伴うのでやれないという場
合が多いのです。開拓地の場合は別に
財政上の理由というものは問題になら
ぬと思う。災害の常習地帯は入植地に
限らない。既存の地帯においても開拓
地より以上に經營が不安定であり、作
況が不安定なところでも、ただ既存の
地帯であるという理由のもとにこの適
用を受けておるし、開拓地なるがゆえ
に災害が頻発して經營が不安定であ
り、常習被害地だといふのでこれを除
くといふことはいかにも私は不合理だ

と思う。そういうことは指導によらず
して当然法の適用を受けるように措置
すべきものだと思ふ。今までそう
いうことをしておつたこと自体本法施
行の趣旨に反するのではないかと
思ふ。これは今の局長の答弁では私は不
満ですが、それは本質として、開拓地
も既存の地域も何ら区別すべき性質の
ものでない、いわんや入植後もうす
でに十幾年を経て、開拓地といふこと自
体がおかしい。ただ經營が不安定だ
といふ点につけば、どの地帯にだつてあ
るのです。その点をもう少し明らかに
してもらいたい。

○渡部(佐)政府委員 先ほど御説明申
し上げましたように、知事の認可を得
て引き受けを行うことができるという
ことになっておるのです。建前として
は、法律は開拓地も一緒に扱え、こ
ういふことになっておるわけですが、
引き受けができないという理由は、基
準量の確定が困難であるといふこと
からきておるわけでありまして、そこ
で私の方としては、指導方針は、今まで
のところは四年を経過したものは引き
受けを行わない、認可をしてはいかぬ
という通牒は出ておるわけですが、し
かし御指摘のように、開拓地によつて基
準量が確立してないところでは、そ
の通牒を無視して共済組合の方でやつ
てないところがあるのが実情ではない
かと思ふのです。従つてそういう点は今
後さらに積極的に引き受けを行うよう
に、法律の運用と通牒でそのまゝ行わ

れるように指導したい、こういうことを申し上げておるわけにあります。

○足庵委員 この法律の運用と通牒によつて災害補償法の全面適用を行うように必要な措置を講ずる、こういうことですね。——了承いたしました。ぜひそういうふうにお願ひしたいと思います。

それからこれは特に重要な点でありますので、大臣に御答弁をお願いしたいのでありますが、今度の法改正の中心問題は、共済事業の実施主体の特例であります。これは長い間の団体主義のからを農林省がここで一応ある程度自己批判をされて、市町村との新しい関係を結んでいかれようとする画期的な態度であろうと思うのです。しかし、全体を通してこの特例を見ますと、建前はそういう建前であるけれども、実際においては主務大臣の定める基準であるとか、あるいはその他政令で定める特別な事由であるとかいうような点において非常な制約を加えておるように思うのです。もしこのようないいまな態度であります場合には、市町村への移譲をその農民が要求として考えておっても、なかなか移譲が実現しない場合が出てくると思う。特にこの総合の特別議決を規定しておる、総代会の議決は認めないというような点、またその市町村に移譲しようという場合には、あらかじめその市町村と協議をすることになっておる。協議がととのわない場合には一体どうなるか。いろいろな点を考えてみますと、必要以上にこの特例で実施主体の特例を認めておりながら、実際においては移譲がむずかしいような規定になっているように見受けられる。そうではな

くして、やはり自然の姿においてその地区における農民の要求がそういう要求であり、またその団体の職に奉じておる人々の身分の安定という立場から、事業の健全運営という立場から、そのことを要求しておる。一部これを阻止しようとしておるのは、団体主義に割拠して自分の政治的野望があるいは特殊な利害関係を持つておる者だけ、それ以外にはもうこういうことで、すからこの総会において議決をす。一定期間の間に知事に認可を申請した場合には、それが適正な措置である場合は、その期間を経過するならば当然自らの認可を請へたことになるとか、然るいは申請があつた後は、何カ月後においてははその審査の結果知事はその市町村への移譲を認可しなければならぬといふふうな、もう少し積極的な条項にすべきだつたと思う。にもかかわらず、こういう当該市町村が其の事業を行うことを申し出ることが出来るものとするとか、あるいは八十五条の三の「その申出に基き共済事業を行うことを必要且つ適當と認める」ときは、都道府県知事の認可を受け、当該申出に係る農業共済組合の区域に相当する区域において、本章の規定により共済事業を行うことができる。」といふふうに、きわめてその条項が微温的なのです。これは自治庁との折衝の結果、こういうものになつたのであるのか、私が今言つておるのは杞憂であつて、運営の面においては、一定の手続をした場合には何ら市町村移譲を阻止したるいは阻害するようなことはない、こういうふうなきわめて自然な形でこの運営が行われるものであるの

か、その真意をつかむことができない。その真意いかに。この共済事業実施主体の特例に関する真意がどこにあるのかということは大事な点でありますので、これを伺いたい。いま一つは、もし市町村に移譲されたときにはその団体の職員は身分としてどうなるのか。市町村の吏員になるのか、あるいは団体というものは別に生きておる、しかし事業の運営は市町村が特別会計を設けてやっておる、こういうことになって、何か職員は特殊な身分に置かれるのか。その辺自治庁といろいろの折衝の経過また真意について一つ伺いたい。

○井出國務大臣　今回共済の事業主体を市町村に移します道を開いたということは、この改正案の大きな眼目の一つでございます。その場合、移譲がスムーズにいかないおそれがありますが、ともかくこの新しい試みにつきましては、あまりこれがルーズにわたるということであつては相なりませんので、若干制約を加えておるのでありますけれども、そういうような事情のもとにある、たとえば山村などで、加入者も非常に少い、それではとうてい自立していけないというふうな条件にあります地帯におきましては、この程度の制約がございまして、市町村と組合との間のあらかじめ話し合いというものをお願いすることに相なつておるのであります。その間の移譲はそれほど御懸念のような問題はなくていくのではなかろうか、こういうふうにご考慮されるわけであります。

なお団体の職員の市町村に移譲された場合の身分はどうなるかという点で

ございますが、これは市町村の吏員に相なるわけでございます。

この問題について自治庁との折衝によつて制約を受けたかというふうなお話でございますが、そうではなくて、これは既存の団体のあり方を中心に考えました場合、やはりこの組織と申しますか、機構と申しますか、これをいたずらにくずすというふうなことであつては相ならぬという配慮から出ている次第でございます。なお自治庁との折衝等につきましては、局長の方から申し上げることにいたします。

○渡部(伍)政府委員　ただいまの大臣のお話に補足して申し上げます。

お手元に政令事項でお配りいたしております。法第八十五条の二関係の点を見ていただきますと、「事業実施主体の変更の申出ができる場合の主務大臣が定める基準」これは、「市町村が共済事業を行うことについて農業共済組合が申出をすることが出来る場合は、当該組合の総共済金額が当該都道府県内の一組合当り共済金額の二分の一に達しない場合とすること。それからさらにその他政令で定める場合が(二)に書いてありますが、それによりますと、右のほか、「事業の運営又は業務の執行が著しく円滑を欠いている場合」あるいは「事業実施主体の変更により、事業の運営又は業務の執行が効率的に行われ、当該組合の組合員の負担が軽減されること」が明らかである場合」こういうふうになっているのであります。

この問題は、昨日足庵委員からお話がありましたように、共済制度の今後の方向をどうするかということとは、非常に関係があるのではないかと思います。会計検査院とか大蔵省あるいは自

治庁の方も、むしろ公営にしてみました方がいいのではないかという意見が相当強くあります。しからばすぐ公営に移すことができるかということとは、議論を突き詰めていきますと、そこまで踏み切った議論には今回の法律改正の経過で交渉した場合はいっていないわけであります。しかしある考え方として出ているわけであります。農林省としましては、ただいま大臣から申し上げましたように、既存の組織があるから、これを一举に全然直つた組織に変える必要が今こですぐあるかどうかという点を勘案しまして、外部からの意見等にもならみ合せて、今のような条件のもとに市町村が共済事業を行うことができるという組織にしたわけであります。いづれこの点は今後法律改正をいたしまして、事業を實施いたしまして後に、あらためてさらに再検討を加える必要が出てくる、こういうふうな私どもでは考えております。

それからさらに移行の手続等につきましては、ともかくにも現在の組合をやめまして、市町村でやっていくのでありますから、移行の際の手続は総代会等でなくて、特別議決で慎重を期するということになっております。今までの主体を変えるわけでありますから、特別議決にしているわけであります。

それからさらにその後の手続につきましては、たとえば八十五条の三の第五項を見ていただきますと、それによりまして、認可を受けようとする場合、認可が法律または定款に違反しないというような場合には必ず認可しなければいけません、あるいはまた一定の期

間内に認可をしなければ、認可があつたものとみなすという二十五条ないし二十六条の規定の準用がありますので、手続の簡易化等については十分の措置を考慮しております。それから市町村が共済事業を行う場合には、職員は従来の組合の職員が、特殊の理由すなわち能力がないとかあるいは何か問題を起したとかいうようなこととさなければ、専門家になつてゐるはずでありますから、当然市町村に引き継がれることになる。市町村の事業として共済事業を行うから市町村の吏員になる、こういうふうに考えます。特に市町村が共済事業を行うことにつきまして自治庁との間で問題になつた点は、これをやることによって市町村財政に非常に悪影響を及ぼしはしないか、そういう問題が議論になつただけでありまして、その点は市町村がやる場合でも、組合がやる場合と同じような国の補助金が行くし、それから共済掛金、共済金の支払い等の関係をつぶさに説明いたしまして、市町村に財政的な御迷惑をかけることはない、しかしそれでもまだ得心が得られなかつたので、九十九条の二の第二項で市町村が共済事業を行う場合には、特別会計を設けて行わなければならない、それから第三項で必要がある場合には「予算の定めるところにより、一般会計又は他の特別会計からの繰入金による収入をもつて当該共済事業の経費に充てることができ」る。第四項で、右の場合には翌年度以降においてそれを展していかなければならない、そういうふうな規定を置きまして、共済事業をやる場合に市町村には財政上従来より以上の御迷惑をかけることはない、こういう規定も置

いてゐるわけでありまして。自治庁との関係につきましては、最初に申し上げましたように、むしろ全面的に市町村へ移行した方がいじやないかという意見が初めに相当強くあつたけれども、その点は従来の経過からすればいけないんだという説明で得心していただきまして、あとの点は今申し上げましたような関係で十分の了解を得たわけでありまして。

出した以上は、私は一定の基準なり政令で定める事項等を付さないで、組合が欲するならば、すなわち組合の構成員である組合員、農民が欲するならば、一定の手続を踏んでいく場合には、当然市町村に移譲せしめていくという方向を打ち出して差しつかえないものであらうと思つてゐる。何もここに主務大臣が定める基準に達しない場合であるとか、その他の政令で定める特別な事由がある場合だとかいうような制約を加える必要は毛頭ない。そこで私は聞いたのです。自治庁は全面的に受け入れることについては賛成だといふ。そうすると農林省はまだ団体主義に未練を持つて、何か少ししほもつけないければ農林省自体の仕事の幅が少なくなつていくようなセクト主義を持つておるのじゃないか。そういう考え方ではこの法律の目的は達成できない。

村も受け入れる気持になつておるものを、ことさらに団体主義の残骸を固持するやうな態度は、私は法の運営上間違ひじゃないかといふことを言つておるのです。この基準だとか特別の事由とかいふやうなことを、ここで重複して一つの制約を加えておるものと推定できるやうな印象をこの条項全体から受けることは遺憾である。少くとも共済事業を、実施主体の特例の第五項については私は相当改めていき、当局も考え直す必要があると思つてゐる。これはもう手野兎に限らず、こんなことで――實際市町村へ行く道は開いてあるが、實際いけな。組合自体の運営はそれで適正かといふと適正でない。職員は浮き足立つて、仕事に対する熱意は非常に薄らいでくる、こういうやうなことから、せつかくの今回の法改正の趣旨を徹底し、目的を達成することからこれは当然さういふ一つの方角が出た以上は自然の姿にまかせ、こういう態度を私は打ち出すべきものではないかと思つてゐる。それは法にこういうふうにあつても、当局がその方針に沿つてさういふ考えになつて指導を開始されるならば、ある程度それはその法の条項にかかわらず、またその政令なり農林大臣の定める基準のきめ方もおのずから変わつてくると思つてゐる。そこら辺が特に大臣の御勸告をわすれず、今後この運営上において、私が今言つたやうなきらいのないやうに、御善処になる御意思があるかどうかといふことです。その点をもう少し納得のいくやうに御答弁願ひたいと思つてゐる。

主体を市町村に移すという道が開かれた次第であります。それならそれでもう制限などをつけないで、あるがままの姿にまかせたならばどうかという御主張と承りました。それも確かに一つのお考え方でありまして、何も団体の現状を墨守しようといふのではございませうが、昨日も申し上げましたごとく、ともかくこの制度あるいはこの機構といふものがくずれ去つてしまふ場合においては、これだけ大きな国費を使う災害補償制度のあり方に、根本的なひびが入つてくるというふうなことをも実はおそれておるわけでございまして、さりとて御指摘のありましたように、現在の組合団体がいろいろ批判を受けておることも事実でございまして、で、まず当面この程度の道を開くことによりまして、これは団体にも大きな刺激になります。また現に従来団体で非常に適切な運営を行つておるものも多いのでございまして、さういふものはもうそれでいいとして、この道を開くことによってその中間にあるやうな団体も刺激を受けてしやんとしてしまつてくるというやうなことも、実は期待を寄せておるわけでございまして。それで今回の改正はテストといふよりは、実はもつと進んでおるものであります。ともかくさういふ道を開くことによりましてしばらく推移を見させていただく、そして無条件に移譲するといふやうな問題はもう少し念を入れて考えまして、改正法施行の状況を待つて、御趣旨のやうな線が適切であるという踏み切りがつかますれば、その上で考えたい、かやうに存じておるわけでありまして。

間内に認可をしなければ、認可があつたものとみなすという二十五条ないし二十六条の規定の準用がありますので、手続の簡易化等については十分の措置を考慮しております。それから市町村が共済事業を行う場合には、職員は従来の組合の職員が、特殊の理由すなわち能力がないとかあるいは何か問題を起したとかいうようなこととさなければ、専門家になつてゐるはずでありますから、当然市町村に引き継がれることになる。市町村の事業として共済事業を行うから市町村の吏員になる、こういうふうな考えます。特に市町村が共済事業を行うことにつきまして自治庁との間で問題になつた点は、これをやることによって市町村財政に非常に悪影響を及ぼしはしないか、そういう問題が議論になつただけでありまして、その点は市町村がやる場合でも、組合がやる場合と同じような国の補助金が行くし、それから共済掛金、共済金の支払い等の関係をつぶさに説明いたしまして、市町村に財政的な御迷惑をかけることはない、しかしそれでもまだ得心が得られなかつたので、九十九条の二の第二項で市町村が共済事業を行う場合には、特別会計を設けて行わなければならない、それから第三項で必要がある場合には「予算の定めるところにより、一般会計又は他の特別会計からの繰入金による収入をもつて当該共済事業の経費に充てることができ」る。第四項で、右の場合には翌年度以降においてそれを展していかなければならない、そういうふうな規定を置きまして、共済事業をやる場合に市町村には財政上従来より以上の御迷惑をかけることはない、こういう規定も置

いてゐるわけでありまして。自治庁との関係につきましては、最初に申し上げましたように、むしろ全面的に市町村へ移行した方がいじやないかという意見が初めに相当強くあつたけれども、その点は従来の経過からすればいけないんだという説明で得心していただきまして、あとの点は今申し上げましたような関係で十分の了解を得たわけでありまして。

出した以上は、私は一定の基準なり政令で定める事項等を付さないで、組合が欲するならば、すなわち組合の構成員である組合員、農民が欲するならば、一定の手続を踏んでいく場合には、当然市町村に移譲せしめていくという方向を打ち出して差しつかえないものであらうと思つてゐる。何もここに主務大臣が定める基準に達しない場合であるとか、その他の政令で定める特別な事由がある場合だとかいうような制約を加える必要は毛頭ない。そこで私は聞いたのです。自治庁は全面的に受け入れることについては賛成だといふ。そうすると農林省はまだ団体主義に未練を持つて、何か少ししほもつけないければ農林省自体の仕事の幅が少なくなつていくようなセクト主義を持つておるのじゃないか。そういう考え方ではこの法律の目的は達成できない。

村も受け入れる気持になつておるものを、ことさらに団体主義の残骸を固持するやうな態度は、私は法の運営上間違ひじゃないかといふことを言つておるのです。この基準だとか特別の事由とかいふやうなことを、ここで重複して一つの制約を加えておるものと推定できるやうな印象をこの条項全体から受けることは遺憾である。少くとも共済事業を、実施主体の特例の第五項については私は相当改めていき、当局も考え直す必要があると思つてゐる。これはもう手野兎に限らず、こんなことで――實際市町村へ行く道は開いてあるが、實際いけな。組合自体の運営はそれで適正かといふと適正でない。職員は浮き足立つて、仕事に対する熱意は非常に薄らいでくる、こういうやうなことから、せつかくの今回の法改正の趣旨を徹底し、目的を達成することからこれは当然さういふ一つの方角が出た以上は自然の姿にまかせ、こういう態度を私は打ち出すべきものではないかと思つてゐる。それは法にこういうふうにあつても、当局がその方針に沿つてさういふ考えになつて指導を開始されるならば、ある程度それはその法の条項にかかわらず、またその政令なり農林大臣の定める基準のきめ方もおのずから変わつてくると思つてゐる。そこら辺が特に大臣の御勸告をわすれず、今後この運営上において、私が今言つたやうなきらいのないやうに、御善処になる御意思があるかどうかといふことです。その点をもう少し納得のいくやうに御答弁願ひたいと思つてゐる。

主体を市町村に移すという道が開かれた次第であります。それならそれでもう制限などをつけないで、あるがままの姿にまかせたならばどうかという御主張と承りました。それも確かに一つのお考え方でありまして、何も団体の現状を墨守しようといふのではございませうが、昨日も申し上げましたごとく、ともかくこの制度あるいはこの機構といふものがくずれ去つてしまふ場合においては、これだけ大きな国費を使う災害補償制度のあり方に、根本的なひびが入つてくるというふうなことをも実はおそれておるわけでございまして、さりとて御指摘のありましたように、現在の組合団体がいろいろ批判を受けておることも事実でございまして、で、まず当面この程度の道を開くことによりまして、これは団体にも大きな刺激になります。また現に従来団体で非常に適切な運営を行つておるものも多いのでございまして、さういふものはもうそれでいいとして、この道を開くことによってその中間にあるやうな団体も刺激を受けてしやんとしてしまつてくるというやうなことも、実は期待を寄せておるわけでございまして。それで今回の改正はテストといふよりは、実はもつと進んでおるものであります。ともかくさういふ道を開くことによりましてしばらく推移を見させていただく、そして無条件に移譲するといふやうな問題はもう少し念を入れて考えまして、改正法施行の状況を待つて、御趣旨のやうな線が適切であるという踏み切りがつかますれば、その上で考えたい、かやうに存じておるわけでありまして。

うな組合もできています。かりに二千人の場合、千人を集めて、千人のうちで委任状を一人ずつが取ってきても五百人來ている。現在村の単位の協同組合が一つの大きな總會を開こうとすれば、名士を呼んできて講演をやるとか、あるいは福引きをつけて早い者勝ちに推せんで景品を出すとか、あるいは余興をやるとか、いろいろ措置を講じないとなかなか總會が成立しないので、單協の理事者は非常に頭を悩ましています。協同組合と共済組合とはおのずから農家の認識が違っており、ですからそういう現実の姿からいって、いかように局長がおっしゃっても、趣旨の啓蒙をおやりになつても、事實上この總會の特別議決ということはむずかしいことだと私は思う。これは見解の相違だといへばそれまでですが、だからたとえは村が、町が、あるいは市が合併して協同組合がある中に数個ある、その協同組合別にあるいは旧村単位の、あるいはもとの共済組合単位別一つの總會——總會のまた一つの何といひますか、地域總會とでもいひますか、そういうたようなものを開かして、それを積み上げていわれる全部のその一市町村における組合員の総意、農民の総意というふうな、何かここには一つの工夫がないと事實上市町村移譲という点は、局長の意図される点によくわかりますし、またそれはつばなことでそうあらねばなりません、その意図とは別に運用上のむずかしさが私はあると思う。局長の今言われるようなことをまっ正面に受けて、これが實際問題として実施できると考えておられますか。そういうことを農林省の首脳部がお考えに

なつておれば、この制度改正はまたうまいきません。もつとそういう公式論ではなしに、實際の共済組合が置かれて現在の姿というものをよく見、これをどう現実にかちかえていくかというところに必要な措置を講じないかと、そういう公式論であなた方が言われれば、市町村移譲は事実上手続の上でできなくなります。この手続の点については再考されるかどうか。もつとほかの点については、政令や基準やいろいろなものを作って制約を加えておられる、これを總會の特別議決という点でしぼってこでびしゃんといけば、もう何事もできなくなります。だからこの点においては、もつと検討の余地があると思ふ。私が大臣に特に御出席を願つて御質問申し上げていることは、こういう点については事務当局の判断以外に、やはり農林省の代表として長いこと議席を持っておられ、農林委員長としても五年間にわたつて私も一緒にこの法案を検討されたその立場から、政治家としての判断をしていただかないと行政官庁だけの判断では、私はこういうところ大きなミスが出てくると思う。そういう点についてはやはり大臣の職権なり、大臣の考え方によつてこうあるべきだといふ一つの信念をお示しになつて、必要な措置を事務当局に命ぜられなければこの問題は解決がつかせません。そういう御意向があるかどうか。もう少し考え直してみよう、もつともだといふお氣持があるかどうか。とことんまでこれを突つぱられるというのか、もう少しその点を明らかにしたいのか、もう少しその点を非常に重要だと私は思ふのです。

○井出國務大臣 新しく町村合併されて、組合の規模が相当に大きくなつております関係から、總會を成立せしめるということが相当に困難が加わつてきておるといふことは、ただいまお示しのごさうございました。現状かと思ふのであります。従いまして何らかの工夫をこらさなければならぬといふ点もございまして、われわれの当面の考え方としては、これを、今局長から申し上げましたごとく、これを実施するまでにはまだ相当日子もございまして、十分な行政指導、趣旨の徹底、そういうふうな方を講じまして、この特別議決というものが非常の場合に當つての支障にならないように工夫を十分にこらしてみたい、こう考へております。

○足鹿委員 どうもそういう御答弁では私は満足できません。しかし意見が相違するところはおしやればそれまでですが、この条項は、今度の改正の中で一番中心は群衆の点とこの点です。あととほそ大した問題はあつたやうで、大したかわりばへはないのです。問題はこの点だけなんです、それが事實上において、私が指摘したやうな点で規定通り動かぬという場合の措置が、政治的判断によつて大臣の断が下されたいということになります。と、私どもは失望せざるを得ない。實際この事業というものが事実上崩壊の過程をたどらざるを得ないといふことに直面すると思ふのです。もつとも近い機会にあるいは根本改正をおやりになればこれは別であります、こんなこと程度で今後相当期間をおやりになるといふ場合は、これはこの制度自体が私は崩壊すると思ふのです。そう

なつてあつてみたところでしょうか。大体において今ちょうど時期は熟してきたときですから、この機会におやりにならなければならぬと思ふのですが、今の御答弁では、実施までには相当の時間があるからこの点についてはさらに検討をして善処するといふこととありますが、その点をもう少し少しはつきりしていただきたいのです。

○井出國務大臣 この点は當委員會でさらに慎重な御審議もなさるわけでございます。よろし、委員會の御趣旨にも十分のつとめて配慮をいたしてまい、こう考へております。

○足鹿委員 それでは、まあ委員會の考え方によつてはいろいろ考へてみようという御意思のようでございます。それから、これ以上は申しませんが、一つの行政官庁が相異なつたような指導を同じ農業団体に向つて発するといふやうなことは、これは矛盾はなはだしいのです。私もその事情を知つておる者はおかしくて、そんなことはそうですかといつて引き下るわけに参らぬのです。あなた方は農業協同組合の民主化の線とは逆行するように、選任の方法すらも定款の改正を指示しておられる。だからおそろしく今度の四月から五月に行われる協同組合の役員改選は、部会選挙といふことを定款に定めるものはおそろしくないでしよう。總會選挙も改めて、ほとんど選任になつてきます。そうならば協同組合として逆コースだと私は思ふのです。しかしそういうふうな協同組合には、通牒によつて、いわば定款まで示しておきながら、この共済組合が大きな再出発の門出に當つて、市町村以上の際には、がんじがらめに手足を縛つておいて、

そうしてかけるというのと同じことです。この点については、委員會としても与野党を通じて、もつと慎重に検討して、修正すべき点は修正して進みたいものだと思ふのですが、これは別に財政的措置を要しない、すぐにあなた方は、意見もつとだけけれども財政的に困るのだというのが逃げの一手です。これは手続の問題ですから、財政的措置は一文も要らぬのです。この点については私は井出さん、あまり肩をかわすやうな答弁ではなしに、その趣旨に沿つてやるのだ、その点については委員會からも手を貸してもらいたい、こういうやうな私は割り切つた御所信があつてしかるべきだと思ふのです。こままで来ておつて、最後になつてこつたことでは、私は非常に困ります。これ以上は申しません。そういった点を指摘しておきます。

特にこの次にお尋ね申し上げたい点は、共済対象の問題です。これはいろいろ議論があるやうでありますけれども、今の共済制度というものは農作物共済として当初出発した。そうして数次の法改正によつて現在の姿になつてきた。そこで農作物共済の場合においても必須共済と任意共済の二つがある。たとえば九州の菜種の場合、北海道における大豆の場合、これは地方における主要農産物として、その地域における麦や水稻以上の重要な主産物として、農家の経営に重きをなして、とこがこれに対して再保険の措置がないから、昭和二十五年の災害のときに、九州は、農林省とも打ち合せて、福岡県において菜種の任意共済を始めておつた、ところが大水害を受けて五千万円からの赤字が起きて、二年

目にはべしやんこになって、いまだに問題が解決がついてないという話を聞いております。北海道の場合はどうですか。あの水稲の栽培極限地以北にも、品種改良によって水稲が作られる。そうして災害が来る。災害が来る。とまへんなくこの共済金が届くが、畑作を主とした北海道の地帯においては何ら保険金はもらえない。そこで頭から水稲を作ることは不利だとは知りながら、いざというときには共済金ももらえないから水稲を作った方がよいという、一つの地域感情が農民の間に支配してくるのは私はもつともだと思ふ。こういう大豆等についても当然これは必須共済に私を入れるべき筋合いのものだと思ふ。菜種も同様必須共済に入れるべきだ。百歩譲つても、私が前から主張しているように、これらのものは主要農産物地域性というものが制度に反映してくるよう措置すべきだ。たとえば九州の菜種あるいは東北、北海道における、開拓地等におけるところの大豆あるいは小豆、そういったものを任意共済によって都道府県連合会が共済対象として取り上げ、これに對して国が当然再保険の措置を講ずる。こういうところまで今度は切り込んでいくべきものだと思ふ。麦はすでに統制が撤廃されて間接統制になっております。米麦を中心としてこの制度が生まれたのは、供出制度の半ば裏づけの意味を持っています。だから當時は食糧特別会計から消費者が負担金をかけてこの共済金をまかなつておいた時代があったでしょう。そういうふうな麦の事情も変つてき、食糧事情も根本的に變つてきている。そうして現在においては、主要農産物の地域性というものを

尊重して、農民の自発的創意によつて任意共済をやつても、野たれ死にをする。こういうようなことを知つて知らぬふりをして、今度の法改正に取り上げておられないという点は、私は非常に遺憾に思ひます。これは別に何らの差しつかえのないものだ、当りさわりのない問題ですよ。どこにも何らの利害關係がないのである。こういう問題こそ取り上げて当然私は措置して、そうして麦を私は主産地の立場においては当然共済対象として取り上げるのでありますから、零細農に対する特別措置によつて、水稲一町歩のときに麦を一反歩作つておるのはやめるとか、そういう姑息な措置をとつておられるが、麦の主産地は必須から落して任意共済とする。麦、菜種、大豆を、地域性のある主要農産物として国が再保険の措置を講じていきますならば、農民の負担の軽減もできますし、国費の節約もできると思ふのです。實際上そろばんをはじいておりませんからわかりませんが、そういう結果にならうと思ふのです。なぜそういう共済対象の場合において、ローカル性というものを尊重すべく構想をお練りにならなかったか。こういう機会はめつたにないと思ふのです。ことし改正してまた来年やるといふわけには参りますまい。おそろくこれは二、三年先、四、五年先まで根本改正は望めないのじゃないかと思ふのでありますから、少くともこういった点について考慮を払われなかつたのは何か事情があつたのですか。麦を必須から落し、大豆、菜種とともに主要農産物として地方連合会が任意共済としてこれを取り上げて、国が再保険の措置をこれに講じていくと

いうことによつて、国費の負担も少くなりまして、作物のローカル性というものも出てきます。従つて農家経営の実態に触れた、核心に触れた共済制度に一步近づくものだと私は思ふのです。従来東京府下において馬鈴薯の被害が出た、あるいはその他の地域において特殊な――栃木県において麻の被害が出た。私ども二、三年前に調査に行ったときに、栃木県では麻の任意共済を始めておつた。ところがこれに再保険の措置がないから、掛金がべらぼうに高くなる。そして災害が頻発するから連合会は赤字が出て二年でやめてしまつた。こういうことなんです。地方の農民にとつては、米が主作である場合と、そういう特殊農産物が主作である場合は、その地域々々によつて違ひます。ただ一番普遍性があるのが米だといふにすぎないのです。そういったことに対して農作物の任意共済制度を認めておきながら、再保険の措置を講じないといふことは、私は矛盾もはなはだしと思ふ。ですから麦といふものを一応必須共済から落して、麦、菜種、大豆を主要なものとして、これは必須に準ずるものとして国が再保険の措置を講じていく、またその他のローカル性のある特殊の農産物について考慮していくといふことがなされなければ、ほんとうの農民の要求にこたへた制度改正とは言えないではないか。その点はどういう御検討の結果かういふ不安定な案になりましたか、大臣なり当局の御所信はいかがでありますか伺いたい。

○渡部(任)政府委員 大豆、菜種その他主要な地域的な作物をもつこの共済制度に乗せて農作物の災害対策をする必要がある、こういう御趣旨、私も全く同感であります。それにつきまして從來も検討を加へ、今度の改正に当りまして、でき得べくんばそれを取り入れたといふことでやつたのであります。結局お話のようにそれらの作物については再保険をやらないで、これらについては再保険の仕組みをどういうふうにするか、こういうことで行き詰まつておるのであります。それはまず第一には、今御指摘の作物についての被害統計が十分でない。それからまた作付面積等につきましても、何といひますか、畑作の特殊性からいつて輪作關係がありまして、その年その年の面積の把握等についてもいろいろの問題があります。そういうことと再保険の制度の問題、そういうところで今度の法律改正までには、残念でありましたがわれわれの事務の能力がそれだけの余裕を持ち得なかつたのであります。従ひましてこの点は、今までの任意共済の各県の事情を大成しまして、それをどういふふうにするか、再保険の仕組みに結びつけるかという点を、できるだけ早い機会に次の段階としては制度化した、こういうふうにご考慮しておるのであります。

それから麦の共済であります。これを任意の方に入れたらどうかという問題であります。これも從來からの御主張は十分検討いたしました。これは一般の任意共済との關係で解決しない、今すぐこれを任意の方に回しますことは、現に麦について相当に本制度の恩恵を受けている地域もありませんから、そういう点のからみ合ひ、任意共済の再保険の仕組みができた場合でない、今これからはすすことは時期でないといふふうにご考慮しております。○足鹿委員 それはそうなんです。麦の場合も、ただ一方的にはすすといふことではありません。誤解のないように願ひたい。この再保険の制度ができた場合は、今言つたように、その他の主要農産物に地域性を反映するようにしていくべきだといふ意味でありますから、それは局長のおっしゃる通りで、私もそれでいいと思ふ。やはりこういう機会には、私が今述べたように、そう無理な要求だとは思つておりません。当然おやりになるべき筋合いのものであると思ふ。これは何ら摩擦のある問題でもありません。すみやかな機会に御検討の上御成案を得られることが私は必要ではないかと思ひます。これ以上は議論になりますから申し上げません。

それから、あと二点ばかりあるのであります。共済金額と共済掛金の問題です。これは無事戻しとの問題も関連して私はお尋ね申し上げたいと思ひます。今度は七、五、三、二の四階級に共済金額をやるということですが、これに見合つた共済掛金がおのずから出てくる、またこういうふうにご改めようとしておられるのであります。この共済制度が非常にむずかしいのは、地方によつて常習災害地なり、また災害が頻発する地帯と低被害地とのいろいろなかみ合ひがあつてなかなかむずかしい。從來の画一的な共済金額、米価にスライドしたところの共済金額、またそれに見合つたところの共済掛金といふものが不合理であるといふことは、もうしばしば指摘され続けてきた通りであります。これを改正される

意図は私どもよく了承されるのでありますが、結局今度石建になりますと実際上においては七七、四十九というところと実収高の五割弱しか保険にならないというわけですね。でありますから、二石とれる場合、結局一石分の被害、収獲皆無の場合でも一石分しか共済金がもらえないということなんです。結局私は七という最高段階を八ないし九にすべきだとも思っているのです。この前の小委員会なり制度改正協議会の場合に収獲量の七ないし八ということを主張してきたのです。ところが同じ数字で一応七を取り上げられてこられましたけれども、今申しましたように、実収高の大体半分にしただけで、私どもの考えておいたこととほど遠い改正案になってしまいましたことは、非常に遺憾に思いますが、とにかく画一性を廃してある程度実情に即したものにしようとしておられる意図は、意図そのものはわからぬことではないのです。ですからこの七を八にするとか財政的な制約等があるそうであります。もう一つ八階級をお作りになったかどうか、そうすると収獲皆無の場合でも大体六割に近いものが補填される、こういうことになるのです。この制度が、農民からは掛金をとりながら不信を買っておるゆえは、申し上げるまでもございせんが、収獲保険の域にしか達しない、いわんや農家の所得保障という社会保険の性格には全く縁遠いものである、その生産費の一部を補填するにすぎないのです。ここにこの制度自体の非常に不徹底、微温的であり、かつ運営よろしきを得ないために農民の不信を買っているゆえ

んがそこにあると思う。そこでやむを得ないから、いろいろ、制度改正協議会なり、五カ年間の審議の結果が、無事戻しをすれば掛金がふえるというところをいってやる。そうかといって国庫の負担でまかなえといえは、それはできないのです。それでは農民の自由選択の余地を与えようではないかというものが制度改正協議会の一致した結論になって、御答申申し上げた通りであります。その趣旨がある程度こへ盛り込んでおりますけれども、今申し上げましたように、収獲皆無のときには平年作の大体半分以上共済金が入らない。私どもの理想を言うならば、被害なかりせばというのが大体実情に近い線だろうと思うのです。ところが今度の改正においては、平年作がやはり基準になっております。しかもいつも言うこととありますが、供出制度の長い間の悪習といえますが、農民の自己保存の要求からいいますか、大体収獲には三つないし四つの段階がある。実際自分分が倉に入れる収獲量、それから供出量の収獲、税務署用のもの、それから統計用のもの、そのほかにも一つ共済用の基準反収というやつがある。全くそういう農家の気持を私は非難する気持はなれないのです。農民としては現在そういう自己保存をやらざるを得ないような立場に置かれておるから、そういう措置をとっておることを奇貨として、基準反収の問題が今度またそのままで改訂を迫られておるにもかかわらず、そのままに放置されたということを私は非常に遺憾に思います。六千六百万石の基準反収は動かせないというところでありますが、実際において供出制度は二カ年の予約制度によって

事実上変わってきました。ですから農家はもう供出用のいわゆる収獲量の申告とか、あるいはそれを心配するの必要はない。ただ税務署関係を中心するだけでありまして、自分の申告に基いて一定量を予約しているという制度に変わつた以上は、その収獲量に気を配る必要はない段階にきておる。従つてこの基準収獲量というものを引き上げていくば損害の実額補償に近いものが出てくるけれども、基準収獲量の改訂を行わないといふことになりまして、共済金額と共済掛金の中で、今度の改正でただ残つてくるのは農民の自主的な選択の余地を認めたということになつてくる。ところが先般来いろいろとその内容を聞いてみると、私どもの言つたのは、保険システムの上からいって個人が選択するといふ趣旨ですよ。ところが今度では市町村単位だといふ、市町村単位ではちよつとむちゃだから新しい市町村を四つぐらいいに分けるんだという、町村を山手と平場くらいに分けるのだという。部落としては認めていない。そんなことで事実上七階級に分けておつても七、五、三、二の四階級に分けても、選択の範囲は旧村において二つしかないといふことですよ。そうじゃないですか。まさか七を選ばないと二を選ばないとあるはずはありませぬけれども、まあまん中どころと、低位被害地と常習災害地帯は最高一本というふうないわゆる逆選択の傾向が出てくることをあなた方はおそれておられるようですが、大体はやはり四つの階級を設けたならば、少くとも部落なら部落が単位となつて、個人というのがどうしてもいけないならば、私はあえて主張しません。部落というものが

単位となつて七、五、三、二のうちAの部落は七を選ぶ、Bの部落は五を選ぶ、Cの部落は三を選ぶ、Dの部落は一を選ぶというふうな、少くとも一村において四つの階級を選ぶ自由を与えるぐらひは制度改正の趣旨になつたことではございせんか。実際上において運営の面において、旧村を二つぐらいいに分ける、新町村を四つぐらいいに分けようとおっしゃいますが、私の知つておるところにおきまして、鳥取県の一市で十五カ町村を合併した市があります。市役所の本庁へ出てきて用事を足すのには、弁当を持って泊りがけで出てこなければならぬ地域を含んでおるところもありません。そういうところにおいては、二つぐらいいの地域に分れておる地域に拡大された市町村を四つやそこらに区域を区分して、その範囲内において七、五、三、二の選択の自由を与えるというようなことは、羊頭を掲げて狗肉を売るということですよ。そんなむちゃな話はない。少くとも四階級を作つたならば旧村単位に四つの階級は認めるべきですよ。なぜそれができないのですか。私は無理なこととは言つていないつもりです。お互いが話し合つてこの制度をよくしていこうと思つてからこそ、保険システムをある程度加えていくならば、当然自分は最低でよい、災害はうちのたんばにはないし、またあつても最低でよいといつて二を選ばず自由を個人に与えるべきだ。それもやむを得なからう。無事戻しの点においても必要であるう、現在の実情としてはやむを得ないんだということになれば、少くとも米の予約集荷の単位である部落程度は認

めるべきではありませんか。なぜそれが認められないのですか。これは法律そのものではない、基準の作り方、政令の作り方で何ばでも変えられる。この一点はどうしても貴かなければ、今度の制度改正の趣旨は全く死文ですよ。農民を欺くものになりますよ。そんなことでこの制度が建て直るなんということをお考えになつたらもつてのほのかことです。私どもはこういう点の主張が通らぬ、どうしても当局がはつきりしないといふことになれば、この制度の欠陥を指摘して、農民の立場から鼓を鳴らして迫るにやぶさかではありません。いつまでもそういうインテリゲンチヤ的な改正によつて一歩前進だ、一歩前進だといつて農民に協力を求めるような考え方はなしに、猛然と立つて非難攻撃して、この制度と本格的に対決する用意がありますよ。少くともこの程度のことはお考えになる必要があると思つたのです。これは法律自体の問題じゃない、政令なり省令の範囲内においてやり得ることなんです。その点は大変としてはどういうふうにお考えになるか。事務当局としてはどういふふうにお考えられるか。この点はきわめて重要な点でありますのでお伺いしたい。

○渡部(伍)政府委員 お話の点はかねてから協議会等でいふ問題になつておる点であります。私の方で結局最後は保険設計の計算になるわけでありまして、いわゆる任意保険でその責任において、その範囲内において、その損得でやるということでありまして、設計が間違つておつたから会社がつぶれるということでは済むかもしれませんが、この法律では一定の資格ある

ものは強制加入をさす、そうしていやな者でも入れて共済制度をやる、そうしなければこの制度は成り立たない、こういう前提が一つあるわけです。そうしますと、お説のように一筆ごとに選択をすることが最終の姿であるけれども、それまでに到達する事務能力と申しますか、運営を担当する人の能力の最大限で可能なところでおつづけなければならぬ。それがどこであるかという問題になってくると思うのです。従来は町村単位に今の共済金額なり掛金率いろいろものをきめておつたのを、それではあまりにも実情に合わないから、今度は同一被害程度のもを市町村の中で区分けして、その同一程度のもは同一の待遇にしよう、こういう考え方にまできたのであります。そこで、お話にありますように、一市町村の中を平場と山場、あるいは川すそとそうでない災害の少い地域、こういうふうに分けていて、その区域ごととに石当り共済金の選択をやる、こういうのであります。お話しにありました旧町村を二つくらい、新市町村になるとそれが四つくらいの区分けになるであろう、こういうのであります。これは平均的な説明でありまして、御指摘になりましたように旧数町村が合併したようなところでは区域の数は当然ふえなければいけないのであります。大ざっぱに申しまして、一万近くの組合が四千あまりの組合になるから、旧町村を二つに分けると新市町村が四つ、こういうことを言っているのではありません。私の方では部落別に危険階級をきめまして、同じ危険階級に属する部落の分はひくくするめて同一の石当り共済金額を選ばずなら選ぶ、こうい

うことで、一つの町村の中でAとBという部落がありまして、その部落が同じ条件にある場合は同じ率でいってもいい。これが主でありますので、それを大ざっぱに考えますとただいま説明いたしましたように、新市町村で四区域くらいになるのではないかと、こういうことであります。これは平均的な話でありまして、村の条件が非常に複雑になれば区分けは当然もつとふえてなければならぬ、こういうふうなことをおのりしております。お話の点はよくわかるのであります。同じ危険階級に属する部落でも違う石当り共済金額を選ぶことはやめてもらいたい、というのがわれわれの考え方でありまして、お話しによりまして、それも自由二千円、七千円と選択してもいいじゃないか、こういうふうなやり方でありまして、そうでなしに、同じ危険階級に属する区は同じ待遇でやってもいい、こういうことであります。

○足鹿委員 従来十二危険階級が十八危険階級と今度細分化されるということは、私はいいことだと思ふのです。しかしそれは十八という一つのワケができるだけのことでありまして、それが必ずしも府県によって十八になるのか、十二になるのか、あるいは八になるのか、それはみんな一々その府県の実情によって違ふはずなんです。だから一つの考え方は、そういうことを私は言っておるのではない。少くとも、大臣の御臨席を願ってお尋ねしておるのには、無事災しの点についても実際に歩いていふん検討した、低位被害地の諸君にとっては気の毒である、何とかして無事災しをやって上げなければならぬ、現在の法律によっても無事災しは別に禁止しておらぬ。ただし組合が赤字だからできないというだけのことなんです。そういう実情にあるので、農家の負担を重くして、無事災しをやってみたところで、低位被害地に喜ばれないであらう。といって国の財政負担で低位被害地の無事災しをやるというところは、被害のないものに国が補助を与えるというふうな一つの法理論も成り立ってくる。そういうところに難点が出てくる。そこでこれは、せつぱ話まわっているいろいろな立場から検討した結果、農民の選択の自由の範囲を広げて、それによって調整をとって、事実上無事災しをある程度加味した低位被害地や高位被害地に適合した一つの段階を求めていこうというのが私どもの一致した意見です。私がそれをここで代弁しておるだけのことであつて、これは制度改正の協議会においても従来長いこと検討してきたことであります。それを、今局長の御答弁では、新しい町村は地域の広いものは四つや五つではない、もつとふえるのだ、危険階級別にいくのだからそうじゃないといつて強弁されますが、それでは通りません。私はそういう立場から論じておるのではない、無事災しの面から、あるいは負担の合理化の問題、あるいは低位被害地におけるところの負担の軽減の面からこれをいっておるのです。ですから、あなた方が選択の範囲を旧村において二つないし三つしか認めないということになりますと、一番おそれられる逆選択の傾向が特に多く出てきますよ。そういう結果になりますよ、必ず。だから、私は少くとも八を追加して五つの階級にわけなければならないという主張をここに明ら

かにしておきます。いずれこれはよく話し合つてやりたいと思つておりますが、少くとも原案が四つの七、五、三、二の選択の範囲をきめた以上は、旧村を単位として部落または部落に準ずる区域を一つの選択の基準として認むべきだ、こういう点を私はいっておるのです。これは農林大臣、非常に大事な問題です。これは今度の改正の一番大きな問題だと思ふのです。これが補償制度でもない、保険の方式でもない、共済でもない、その三者をまとめたいものだといふ性格はいない、だとならば、その三者の長所々々をとつてここにその程度の一つの総合的な制度を組み立てておるわけでありまして、一朝一夕にはこれは変りません、しかし将来は国家補償の方向をたどるべきものであるが、現在ではやはり保険の面も無視することはできない、そういう一つの理解のある視野の広い立場に立つて、そういう保険の概念をこの制度に取り入れてくるならば――保険は元来利己的なものじゃないか、かけた者が損害を受けたときにのみはあたりまえです。最も資本主義的な、利己的なものの代表です。それを全部やれといつておるのじゃないのです。少くともこの保険システムでいくならば、個人がやるべきことであるけれども、現在の段階としては私もそれは無理だと思ふから、少くともこれは米の供出を行なっていく予約の単位とした部落程度のものは認めていくべきものだ、こういうことなんです。そういう点について、農林大臣は、行政官としてでなくて、政治家としてこの農民の切実な要求に今度の改正でこたえ

られないはずはない。十二分にこれはこういう面において考えていくのだ、こういう御所信程度は私は発表になつてしかるべきものではないかと思うのです。私の言うのが非常に公式論で無理なら、私はあえて強弁しません。その点について農林大臣の確たる御所信を承わりたい。

○井出國務大臣 足鹿委員がかねがね御主張になつておられました御理論を承わつたわけでございまして、それは理想としては個人々々が最大限に選択の自由が許されることも、保険システムを取り入れておる意味においては、はげつこうなことでございましょう。ただ先ほど局長もお答えしておりましたように、やはりこれは一つの保険設計上の事務の問題等もございまして、共済金額と掛金の関係等は私の方ではもう少し検討をしてみるつもりでございまして、従いましてその可能な範囲においては御相談をされてやうと参らうかと、こう考えております。

○木村文委員 関連。今、反対党であります足鹿委員のうんちくを傾けた共済制度に対する御質疑があつたわけでございます。私はずぶのしろうとであります、実際の農村を回つてみまして、その声をこの委員会を通して当局にお伝えするとともに、その農民が聞いてくれ、ただしてくれ、改正してくれという点を率直に申し上げ、そして農林当局の意のあるところを承わりたい、地方に帰つてそれを伝えたいと思ひます。がゆえに、きわめて簡潔に、二、三お尋ね申し上げたいと思ひます。

まず第一に、先ほど足鹿委員が重々申し上げました地域の問題が非常に問題になつておるものであります。この問

題は、農民の声としては、今足鹿委員が言った通り、でき得るならば個人加入にしてもらいたい、しかもそれは自由にしてもらいたい、こういう声があるわけであり、今までの制度の建前であり、これは強制的な加入であり、しかも町村単位である。特別のことも認めておられますけれども、それは付随した法的な措置である、こういう面からいって、今までの大臣並びに経済局長の答弁によりますと、その最終段階においては、理想としては個人加入であり自由を尊重すべきである。こうお答えになっておられますが、それではせっかく今改正せんとしておるのでありますから、もう一歩進めて、これに農民のほんとうの声を織り込んで一つの改正点を見出す御意思がないかどうか、今提案しておりますこの法律案を、この会期中に上げるという建前でもう一べん再検討する御意思がないかどうかということをお承わっておきたいと思ひます。

○渡部(伍)政府委員 この制度は、先ほど申し上げましたように、農民の相互共済ということが基本になっておるわけでありまして、その共済でまかなえないところを上級で保険し、再保険する、こういうことになっておるのであります。アメリカにおけるのがよく、相当大きい規模の農家で、個人が直接保険をかける制度とは違ふのであります。そういうことにまで踏み切る段階ではないと私は考えておるのであります。制度としてはほかの国に、そういう任意の、いわゆる一般の生命保険なりあるいは火災保険と同じような農作物の保険制度があるのであります。しかし日本のように災害の頻度が多く、

○田口委員 長代理 木村委員に御注意しますが、大臣はほかに用事がありまうたので、事務当局に対する質問はあとに譲っていただきまして、大臣の質問だけ先に進めさせていただきます。

○足鹿委員 もう一点お尋ねをしたいのでありますが、改正案の骨子には指導監督の強化ということがうたわれておるわけですが、その通日の補助説明を聞いておきますと、こう言っております。「共済事業の運営が必ずしも適正に行われていないことは会計検査院、行政管理局の指摘にもある通りであり誠に遺憾であるとともに指導監督の衝にある我々の責任を痛感している次第であります。このような事態を生じました原因を深く反省して見ますに、」

お情性として残存し違法意識に欠けていること、というのを政府みずからもうたっている。違法意識に欠けているという点は、私がきのうの会計検査院の膨大な報告の結論について指摘しましたが、何べん指摘しても、直した直したといつて報告しても、直しておらぬ。そういう場合には一体今後の運営に当ってどうするかということですが、役員の一部改選を命じたり、事業計画の改訂を命ずる程度では、会計検査院や行政管理局がやっても直らぬ。全く違法意識というのか、またそのやっていることを別に悪いことだと思つておらぬようだ。そこがこの程度の救いのない問題があるのです。従つてこういう歴然とした国の機関で不当不正の運営がなされておつて、法の趣旨に背つた運用が行われておるものに対しては、解散権を発動すべきだと思つておる。解散をせよというものをに対しては市町村にどんどん移譲しよう。それを機会に移譲していくというような会計検査院や行政管理局でも報告だけはしているけれども、この報告がどの程度まで来たるべき政府の施策に徹り込まれるかという点については、今の国の制度には私は欠けていると思ふのです。まさにこのこと自体を見てもいかにその欠陥が多いかということがよくわかつておると思ふ。にもかかわらず、この点についてはほとんど監督命令を出すという程度、あるいはその結果として計画の変更、共済金支払いの一時停止もしくは支払い方法の変更というようなきわめて微温的なものに終つておるのです。ですから、これはさっきの市町村移譲のときの議論と続いてきますが、こういった公けの機

関が運営よろしきを得ず、不正不当の運営をやつておつたことが明らかになつた場合は、少くともこれは断固として解散を命じ、そしてその役員等の責任を明らかにせしめて、そしてこれは当然新しい角度から市町村にその事業を移譲して、心機一転農民のほんとうの要求に従ふような規定を少くとも入れるべきじゃないですか。この程度で、あなた方がこの病膏肓に入つた、会計検査院が指摘しよう行政管理局が文句を言おうと、あらゆる角度から言われてもカエルのつらに水で全く反省の余地も何もない。そういう歴然たる事実が明らかにしているにもかかわらず、それに対する措置がこのたびの改正には欠けているのではないか、さつき市町村移譲の事業主体の特例の道を開く点について大臣に強く私はお尋ねをし、要望もいたしました。が、今度の法改正の骨子の指導監督の強化という意味になるかどうかわかりませんが、もっと強いものになるかわかりませんが、少くとも今私が述べたような点を私どもは考えたいと思つたのですが、農林大臣の見解はどうか。いたすに解散権を発動するようなことは私はおもしろくないが、公けの機関がやつた場合には、やつていかなければならぬと思ふのです。

農林大臣は御多忙のようでありまして、勉強不足のようと思われまうから一例を申し上げますが、こういうことになつておるのです。昭和三十年年度決算報告書百九十四ページ不当事項というところに「(一)共済金の全部を組合員に支払わず、また、掛金も徴収してないため保険が農民から遊離し、組合と上部機関との間で空転しているも

の「その組合数五百二十組合、金額にして二十八億二千百万円、そのうち国庫負担分推定額二十億七千二百百万円となつてゐるのです。こんな重大な事態を、会計検査院という公けの機関がちゃんと国会に報告しておる。こういうものに対する措置も何ら講ぜられず、指導監督の強化、そんなことでは二階から目録です。こういう歴然たるものに對して、適正な措置を法改正の際に講ぜず、一体何ができますか。次には、「共済金を補償対象外の被害三割未満の耕地をも含めた引受全面積に對して配分し、そのうちから未収掛金等を差し引いてゐるもの」(三)共済金の一部を組合員に支払われないで帳簿外に保有し、これを目的外の役場庁舎建築費、農業協同組合出資金、飲食費等に使用したり、定期貯金等としてゐるもの」この範疇にすべてが該当してゐる。みんなそれぞれ何百組合、この百九十四ページ以降に一覧表になつて出ておりますが、これをこらんなればこの制度がいかに病膏肓に入つて、救いがない矛盾を内蔵しておるか、公けになれば片端から問題を起すような運営が随所に見られる。一覧表は明らかに各府県別にその件数を列記してちゃんと問題の所在を明らかにしておる。これらのもを今度の法改正にどう生かしていくかということが、私は第四の指導監督の強化の条項に当てはまるかどうかわかりませんが、少くともこういう点については、この条項において、市町村への移行の一つの特例とからみ合せて考慮すべきではないか、その措置を講ずべきものではないか、こういうふうにかへるのです。ただ一つの推定や何かでいうのではなく

して、会計検査院がわれわれに示した根拠ある数字に基く、これは氷山の一角です。まだまだ多くの事例があるでしょう。しかし中にはこういう事例がありますよ。

私は先年渡部局長の郷里の愛媛県に行つた。これは一つ記録に残しておいて、当時の農民の意思を明らかにしておきたいと思う。これは愛媛県のある村ですが、掛金を五十五万円かけて、一文の不足金もなしに掛金をかけておる。ここはやまじ風という大きい風の吹く地帯ですが、そこで昭和三十年度に受け取る共済金の予想は、収獲皆無の地域が非常に多かったから、百八十万円を予想しておつたといふのです。ところが受け取る共済金は幾らだつたかと思ふ。十一万円ですよ。五十五万円の金をかけて、百八十万円は農民に支払うことができないと思つて、その組合長はまじめに法の建前を守つて、相殺や部外貯金や天引きなどしないで、まじめに組合費を集めて、そうして百八十万円の保険金を集めるものだと思つておつた。ところが何たることか、来たのは、掛金の五分の一の十一万円じゃないですか。こういう運営をまじめな組合員にやらしておいて、一体どこにその制度の改正がありますか。悪いこととはしほうだい、まじめな者はいつまでも苦しんでおる。そういうことで、今度の制度改正ができると思つておりますか。そういう明らかに不当不正の場合のものに對しては、少くとも公けの機関が認めた場合においては、これに對して断固たる措置を講じていく、そうして心機一転、農民のほんとうの福祉のために、所得の補償の一部のために、その経営の安定と生活の安定の

ためにこの制度を活用していくということが本旨じゃないですか。そういう一点に向つて監督権を發動し、その一つの現われとして解散権が適當なる場合に行われるということになれば、私はあえてこれは民主主義に逆行するところの官僚独善ではないと思ふ。そのために一つの審議會を設けてもいい。どうもこれが運営はよろしくないといふ場合には、官僚の一方的なものでなしに、県知事の意見を聞き、あるいは有識者の意見を聞いて、そうして少くとも会計検査院が指摘したようなところ、あるいは行政管理局において断つたところ、あるいはあなたの方の検査によつて不正不當であると認めたものについては、相當の機関の審議を経て、これに對して新しい転機を作つていくという法改正の必要な措置が今度には欠けてはせぬか。このままでは何ぼ検査したつて、何度言つたつて一つも反応がないし、反省もない、それでは私はよろしくないのじゃないかと思ふ。こういう点について今度の法改正で一番西龍点睛を欠いておるのじゃないか。従来あなたの方認めておるように、終戦後の混乱で役職員の訓練も不十分であつた、順法精神も不十分であつた、当局の監督も不行き届きであつた、だからどうするかという点についての対策に欠けるところがあつたと思ふ。この点が今度の法改正において一番大事なことだらうと思ふのです。法律を破つておるが何しておるうが、それは農民の一つのその地域におけるある程度の意思によつてやつておることでしょう。やつておることではあります、少くともそういうものが何百何千と起きてくるならば、この制

度自体が実情に沿わない法律であり、また運営が行われておることに対する一つの農民の抵抗とも考えざるを得ない。そういうことも言ひ得ると思ふ。いづれにしてもこのたびの制度改正の場合においては、これらの措置が欠けてはいないか。農林大臣のこの点に對する御所信と、もつと完璧なものにするにはどうしたらいいかということについての御所信を承わりたい。

○井出國務大臣 なる御指摘がございましたように、この共済制度の運営に當りましては、幾多遺憾の点のありましたことはわれわれもつと痛感しておつたところでございます。会計検査院から不當事項として指摘をされ、少しもそれが改まらなかつたという実情はまことに遺憾でございます。従いまして今回の法改正を機会にいたしました、監督規定を強化した点はすでにお示しを申し上げておる通りでございますが、これでは不徹底であらう、こういう御指摘でございます。この文面には解散命令その他は出ておりませんが、解散命令を發動するといふことはあり得ることでございますが、いわば伝家の宝刀とでも申しませうか、みだりにこれを振り回すことはもちろん差し控へなければなりません。けれどもこれを内に秘めつつ断固たる決意をもつてこれに臨むという場合には、この宝刀は十分光を放つわけであらうと思ふのであります。従いまして問題は運営の面に相なるわけでございまして、役所の側にもいろいろ反省すべき余地はあると思ひますので、それを改めまして、今西龍点睛を欠くというお話がございま

したが、さようなことにならないように決意を内に秘めてこの問題の解決に當つて参りたい、こう考えております。

○足鹿委員 もう幾ら申し上げてもきりがないほどたくさん問題があるので、あとは事務上の問題等に關連して各個審査のときに局長なり関係者にお尋ねいたします。今申しました悪い面だけではないのです。今言つたように局長の郷里の愛媛県のある村においても、そういう事例を私は聞いておるのです。ですからいい運営に右へならえするためにはどういふ措置が必要かという点について、その線から法の改正が行われるべきであるにもかかわらず不徹底だといふことが結論づけられるのです。いい者、正しい者がこの制度の場合においては特にばかを見ていくといふ点をお忘れなく御善処を願ひたい。大臣のたゞいまの御答弁によりますと、伝家の宝刀だからなかなか抜いちゃいかぬ、がしかし今度はやることも考へてゐる、こういうことですが、それは第何条でやるのですか。どういふ条項でやるか、はつきりして下さい。

○渡部(伍)政府委員 自由解散ができるのは四十六条の三で行政庁の認可を得なければならぬ、こういうことで、それから第四百四十二条の六の第三項に「農業共済団体が前条の規定による命令に違反したときは、行政庁は、当該農業共済団体の解散を命ずることが出来る」という規定があります。これは従来八十条第四項に相當するものであります。従来からそういう規定はあつたのであります、任意に解散したいといつても行政庁が認可しな

い。いつ起るかもしれない災害があるから認可した例はないのであります。それから会計検査院等が指摘した場合に、御指摘がありますような前の段階で不当事項が指摘されて役員の改選をやったけれども、改選された新しい役員がまた同じ悪いことをしているという場合に、一べん組合を解散して、もう一べん農家に考え直す必要があれば考え直してもらい、またそういう場合には市町村に運営を移行してもらい、こういうことは当然今後考えていきたいと考えております。

○足鹿委員 局長の答弁の最後の問題です。もし公的機関が指摘をして不当な運用が行われておったという場合には、八十条四項の解散権を発動してやるのだというが、従来もこの規定はあったけれども一つも行われていない。今まで私が市町村移譲のときの特例の場合に何べん追及してもそういうことはおっしゃられなかったでしよう。あなたが今そのことを言われたからといってこれが行われるものではない。だから市町村移譲の特例基準の中にはっきりそういう条項を指摘して根拠を示さなければ、大臣は伝家の宝刀だからなかなか抜けないと言うし、あなた方も今の八十条四項でやるつもりではおつてもまだ一つもやっておらぬ。だから信賞必罰というような言葉が世にありますが、この制度に関する限りは信賞必罰は地を払って全くないのですよ。そこに農民の不信が起ってくる大きな根拠がある。ですから少くとも市町村移譲の画期的な特例を認める以上は、私が今まで指摘したような事情のもとにあっては、はっきりこれを解散してこれを市町村に移譲して農

民の福祉に沿うように今後の機構を整備して新発足をせしめるのだという必要な措置を講ずべきだと思います。その点を大臣はどういうふうにお考えになつておられるかということです。

○井出国務大臣 ただいま御指摘のような方向において善処したいと考えています。

○足鹿委員 大体私の農業災害補償法に関する大臣に対する質問は以上で終りますが、来週から各個質問の際に同僚とともにさらに追及してみたいと思つております。

私の結論として申し上げたいことは、農業災害にも二つの範疇があると昨日質問の前提で申し上げました。それは今まで問題になりました自然災害に基づく農作物の災害に対する問題でございまして、農民生活の面から申しますと、他に最近大きな災害がほとんど増大してきておる。それは国土の建設並びに開発と農業政策との競合の問題です。これは農業災害補償法とは直接の関連はございせんが、私は最近他の委員会においてあまりにも多くそういう事例を見聞しておるので、この機会に農林大臣に申し上げて今後善処していただきたい。それは昨日統計調査部の資料を調べてみますと、人為災害いわゆる道路とか、ダムとか、あるいはその他住宅とかさういったものにつぶれていく昭和三十年におけるつづれ地が、田畑合せて一万二千三百四十五町歩、三十一年には一萬一千四百二十八町歩、ところが自然災害、風水害によるところの災害率は、三十年において三千二百四十五町歩、三十一年にはやや減つて、二千四百二十二町歩に減つておる。すなわ

ち農業の災害率は、自然災害よりも人為災害の方が、農地、田畑のつづれ地の面から判断をした場合には大きいという事です。それをもつて全部を類推することはできませんが、最近の国土開発の現状から考えてみて、これはきわめて重大な問題だろつと思つ。建設省所管についても災害復旧の進捗状況というものは、二十五年においては八六、二十六年で七二、二十七年で七〇、二十八年で五六、二十九年においてはわずかに二八%しか復旧をしておらない。この災害未復旧が、一たび大きな災害に襲われた場合には、直ちに累積をして大きな農業災害となつて現われておる。農作物はもちろんのこと、農民経済を危うくしておる、こういう事態になつておるのです。でありますから人為災害の面から申しますと、農林省といふ一つの範疇からものを判断するのみならず、広く国土の開発、国土の建設といふ面から問題をとらえて、総合的な措置を講ずる大きな転機に來ていておると思つ。特に申し上げたいことは、重要公共施設の実施に伴つて農民の損失補償が問題になつておりますが、これはただいま申し上げたような全国的な農業災害補償とは異なつて、地域性はありますが、ひとしく農民の災害といふ面におきましては、その原因のいかんを問はず重要な問題だと私は思つ。公共事業の重要性は、雇用の面からいって六百万に近いところの潜在失業を持つておる農村において、私は公共事業の重要性を否定するものではありせん。しかし主として公共事業において被害を受けるのは農民である。利益を受けるのは広く一般

の者であり、また一部の人々にすぎない。大規模な公共事業の施行に伴う用地の問題等は、土地収用法の適用によつて解決をはかるのみでは困難な状態が來ておる。たとえば愛知用水工事がいまだにもたもたして着手できない一つの原因は、水没農家に對する補償の問題が一つの原因になつておること

は私はいなめないと思つ、他に大きな資金の問題等いろいろな点もあると思つますが、そうした場合には、現在適用されるのは、かえり地収用を認められておるから、御岳ダムの犠牲になる農民が遠く愛知県に移住していくといつても、それは新規開拓地にはうり出されていく以外にはない。補償金をもらつても、多くの事例が、年数がたつて從つてその金はちゃんばらんではなくて、さうして結局農地から離れて、いわゆる木から落ちたサル同然になつて知らぬ土地に行つて苦しんでおる、こういう実情です。生産資金の貸付なり、営農の指導なり、国有財産の払い下げといつたような一連の立法措置が一つの基準に基いて行われなければ、この人為災害に對する解決はできないと私は思つのです。力の強い農民はある程度の補償も取り、力弱い農民は満足できない。いわゆる金を取るだけでは満足できない。いわゆるかえり地をもらつて、そこに一つ新しい営農を出発するという措置に欠けておるのです。現在の土地収用法では何ら解決がつかぬ。こういう公共施設に伴う農民の損失補償の対策は、これは農業災害補償法と直接の関係はありますが、最近の国土の開発、建設に伴つて、今後頻発してくると思つので、たとえば河川の保全と開発を目的とするところの多目的ダム法が過日成

立した、道路の整備は道路整備特別措置法によつて有料道路が行われ、道路公団が発足した。今度はその有料道路の最たるものとして日本を縦断する国土開発縦貫自動車道建設法が成立した。この根幹道路に對して肋骨の役割を演ずるところの高速自動車道路建設計画が実施の緒につき、名古屋―神戸間はすでに三十億の建設費をもつて出發しようとしておる。滋賀県の農民も、この沿道の農民はこれに必死の抵抗をしておるが、公共性の面からして最後までこれを阻止することはできないでしよう。だとすれば、現在の土地収用法のごとき古い――最近若干の改正は行われておりますが、古い立法をもつてこれを律することはできないと私は思つ。国土の開発に伴つて沿道の農林資源が開発されるということはいなまめせんし、またその公共事業によつて雇用の面に大きな貢献をすることも否定できません。でありますから、農民の個々の抵抗によつてはこれを阻止すべき何ものもない。ただ抵抗の強い者は大きな補償を受け、力の弱い者は泣き寝入りになるというやうな現状が各地にあり、このこと自体が用地の接収等に大きな支障になり、国土の開発と建設に非常な支障になつてきておる。これに對しては、少くとも農林省がその推進力となつて、農民の立場からする国土の開発と建設に伴う損失に對する一つの基準を設けて、その基準のもとに泣き寝入りや不正不当な抑圧を受けないやうに、さうして結果としては国土の開発と建設が推進されるやうな方法が講ぜられなければならぬと私は思つておる。農地の転用基準を

作るといふようなことは、その次の問題です。もっと大きな問題があるはずですが、林野庁長官がおいでになつておられますが、国土開発縦貫道路の建設をするに際して未開発森林が非常に莫大な開発を受けるというのを建設委員会が林野庁長官に説明しておつたのであります。私は直接聞きませんでした。そういう方面で、林野の面においてもあるいは農耕の面においても、国土の開発の前進によつて農民が利益を受ける面もあるでしょう。でありますから、私は一がいにこういう面を否定はできないと思ひますけれども、少くとも今までのような措置では、建設は、資金の面にも問題があるが、実施上においておそく農民必死の抵抗によつて、なかなか問題は解決しないと思ひます。これらの点については、すでに先進国であるイギリス等においても、工業配置法を作つておる、新都市法を作つておる、地方計画法を持つておる、都市開発法を持つておる、そして日本における首都圏整備法の構想と同様に、小都市産業都市圏の構想を中心として、都市の過大防止を一面において行つたとともに、人口の調整の面を行つて、そして完全雇用の面や国土の計画的開発を行なつて、究極においては農工が一致していくような施策を講じられなければ、今の日本の農林行政というものは、少くともその視野においては懸命の努力を払つておられますが、大局に立つてみたときにはすべてが防戦の立場に立ち、すべてが一步後退してだんだん追い込まれていくような結果になつておる。これをもっと大きな視野に立つて、国土の開発や建設というものとにらみ合

せて農村の次三男の雇用の問題、完全就業の問題あるいは日本の全体を通じての生産力の向上の問題、ひいては農業に對するところの人為的災害対策の問題に還元をして、大きな見地から措置が講じられなければならぬ段階がきつておると私は思ひます。

今まで長時間にわたつて農業災害補償法の質問を申し上げましたが、最後に私お尋ねしたいことは、国土の開発、建設に伴う公共事業の実施に伴う農民の損失、この問題に對して土地収用法以外の立法措置、あるいはその他必要な措置等を講じて万全を期せられ御構想があるかどうかという点を農林大臣にお尋ねを申し上げ、その御所信を開きまして私の質問を終りたいと思ひます。

○井出國務大臣 足鹿委員から農災法改正に伴う自然災害の問題と関連をいたしまして、ただいま御指摘の人為的な土地の墾墾の問題を御提言になつたわけでございします。これは日本が近代国家として発展をして参ります趨勢から申しますと、農民の立場を墨守して、いたずらにこれを阻止するといふわけには参らない点は御指摘にもございました。従つてこの段階におきましては、こういう問題を国土総合開発の観点にとらみ合せまして抜本的に考えなければならぬ段階にきておるといふことは、私も同感でございします。今具体的に、しからばどういふ立法措置を用意しておるかとお尋ねされましたが、まだお答えをいたす段階ではございせんが、ただいまあるお述べになりました点等を十分に勘案をいたしまして、その用意を始めなければならぬ、こう考えますので、農林省と

しても問題を取り上げて十分検討を進めたい、こう考える次第でございします。

○田口委員長代理 石山權作君。大臣との約束時間が経過して参りますから、五分以内で一つお願いいたします。

○石山委員 昨十九日に私たち森林法の一部改正の法案を通してました。そのとき森林育成に關しまして七つの問題をば揭示しました。それは与野党ともに共同の付帯決議をつけたわけですが、おそく大臣は最近少し忙しいので目を通してないかもしれない。しかしこの付帯決議の中身をいさいに検討していきますと、おおむね予算的裏づけがなければこれは遂行できない。そういうふうな面から見て、きのうの閣議で仲裁裁定が決定を見てゐるのでございします。それで、三公社五現業ではそれぞれ団交などを開いて、これは組合と相互で問題を提示するだらうと思ひますけれども、農林大臣は閣議でどういふふうな格好でこの仲裁裁定をのんできたか、これを一つお聞きして私は話を進めたいと思ひます。

○井出國務大臣 今前段で申されました森林法改正に伴う付帯決議の問題と、それから今回の国有林野関係の職員給与の問題、仲裁裁定の問題とどういふふうな関係で御発言になりましたか、その辺がちょっとわかりかねるのでございします。もう一度。

○石山委員 あなたが長官とお話しになつておるから私の言うことを聞き取れなかつたと思ひますが、つまり森林法の一部改正でもお金が使われていない。それからあなたが閣議決定をそのまゝのうになつてきますと、こ

で予算措置以外の金が、これはあなたの方の勘定からしますと約十四億八千万円、ぼくらの推定からしますと約十七億五千万円くらい予算措置以外の金が必要になつてくるわけですが、私はそこをさしておるのです。金がかかるところへあなたは予算措置を講じない重荷を背負つて閣議から来たということになります。

○井出國務大臣 この決議とそれから裁定をのんだこととの関連性が私にはちよつとわかりかねるのですが、それはそれとして、今回の仲裁裁定を実施するに當りまして、国有林野事業特別会計といつたしまして、別に補正予算を組むことなく、内部の移流用によりましてさまざまの工夫をこらしまして今回の裁定を実施するに足る財源措置を講じまして、そして昨日の閣議で決定をいたした次第でございします。

○石山委員 足鹿委員の質問で、大臣は頭の切りかえをするのにちよつと困難を感じておるようですが、もう少し落ちついて聞いていただきたいと思ひます。一つは千二百円の仲裁裁定が出ました。それに今回あなたが受け取つてきたのは千七百七十七円という工合になつております。この理由はどういふわけですか。

○井出國務大臣 裁定は、ただいま御指摘のように千二百円でございします。が、すでに従来林野の給与といたしましては、よく予算単価と実行単価というふうなことを申しますが、二百十一円というものが内部の操作によつてよいに支払われておつたわけでございます。これは国鉄とか電電とかいふような部類においてはもう少しよいに支払われておつたようでございします。

が、政府の方針としましては、これを三年間に解消する、こういう方針のもとに、従来過払いされておりました二百十一円を三分いたしました金額を裁定の中から差し引いた、こういうことで決定をいたした次第でございします。

○石山委員 私それはちよつとおかしいと思ひます。過払いであるといふふうな条件で受け取つていないといふ思ひます。たとえばやみ給与といふふうな問題ですが、雇用主あるいは資本家的な立場にあって、実際の権限をふるう人が出した。こういうふうな問題になつてきますと、これはやはり正常な賃金として職員は受け取つてゐる。決してこれは過払いではないと思ひます。あなたはそうすると、世一般に言われているやみ給与といふふうなものを認めて参つたわけでございますか。

○井出國務大臣 今回の裁定の趣旨から申しますと、さように払ふことが適切である、こういうのが閣議の考え方でございます。

○石山委員 そうしますと、一体働く人が、上司の方——あなたがいないときはおそく林野庁長官が相手になるだらうと思ひますが、そこで固く約束をされて、そしてあるときは文書にされ、あるときは信頼感があれば口頭でもいいと思ひますが、そこで約束されたものがごにされたとなると、これは人事行政上あるいは労務管理上、どういふふうな影響を与えると考へられますか。

○井出國務大臣 今石山委員からやみ給与というお言葉が出ましたが、従来予算単価と実行単価に、食い違ひのありましたことはお認めをいただけると

思うのであります。それを、今回裁定の出ましたのを機会にいたしまして調整をする、こういうことに相なった次第でございます。まあ従来が特別会計でありましたがゆえに、さような措置が講じ得られたと思うのであります。これをこの機会に是正をいたす、こういう考え方でございます。

○石山委員 実行予算と普通の給与予算というふうな問題は、これは働く人が分けていたのでは、これは働く人をして、毎月きちんきちんと給料袋に入れて、所得税を前もって取って、そうして払っているのでございます。それから、世上ではそれは給与であるとかんとかいような判定をしても、まじめに働いている職員は、これは正しい給与だ、間違いない給与だというふうに考えてもらっているわけなんです。そこへ実行予算が云々であるとか、こういう言葉だけで私は割り切ることができない。もしそうだとするならば、あなたの方で完全に職員を偽わった給与を、辞令をば出して、いた、こういうことにもなりかねないのです。か、そういう点はいかがでございますか。

○井出國務大臣 従来払っておりましたものが、受け取る側と支払う側との協定に基づいてそういう額が決定をしたのであるから、正当な給与であるという御主張でございましょうが、今回の裁定実施の結果、千二百円をあげるに当りまして、従来の――過払いと先ほど申し上げましたけれども、これを調整をしたのでございまして、決してこれを機会に実質給与が減るのではないのでございます。でありますから、私は

はこれをもって林野の職員の諸君に御了承を得たいと考えておるのであります。

○石山委員 お金というのは、そういう御答弁によってふらふら動かされたいのではありません。お金というものは厳格なものでございまして、もし協約の中で、この次給与改訂があった場合には、この二百一十円をば、何カ年かあるいは月賦でお返しをいたしたい、ということでも、何か書いてありまして、それならば、一応私は筋は通ると思う。そうでなかったら、あなたの方ではうそを言ったということになる。私は思う。職員にうそを給与、辞令を渡しておいたと言つても、私は過言ではないと思う。それでは、どこに法的な政府の権威がありますか。あなた方は口を開けば、たとえば今回の三公社五現業の争議の問題でも、法に照して断固として処罰すると言うが、一体職員に対して、事一番大切なお金の問題について、そういうふうな最初からうそ、偽りをやってもいいものかどううか。おそろく大臣はこまかいことを知らぬと思うのですが、法律に対する信頼性というふうなもの、これは行政官庁としてこれしかよりどころはない。その手足となつて働く職員に、あなたたちがうそを辞令を出したり、うその労働協約を結んだり、労働条件をつけたらしたならば、これはどうなります。そういうふうな一つの法律論みたいなのを合理性を、私あなたからお聞きしたい。

○石谷政府委員 先ほどやみという言葉が出たわけでございますが、林野事業におきましては、他の公社あるいは現業にあり得たように聞いております。

す、いわゆるやみ的な給与の増額というものは、実はいたしておらなかったわけでございます。御承知のように予算単価と実行単価と申しますか、実行の単価との間の開きが、実は基準内賃金として二百一十円あるという実態が明らかになっていくわけでございます。そこで、一体これらのものを三年間に整理をするというこの当否という問題はあります。ですが、やはりあくまで実質的に払われる賃金なりあるいは俸給というものは、予算単価に合せるという運用を、企業としてはいたすべきであるという趣意からいたしたすべからば、これはやはり合せる方向の努力をすべきものであるというふうな考えをしまして、それらの差額を三年のうちに解消しようというところで、それらのものが、今回の裁定のありました千二百円というもののから、それだけ差し引かれて計算されている、こういうこととに尽きるわけでございます。

○田口委員長代理 石山君、簡単に願います。

○石山委員 特に今回五現業の場合、欠員を補充して、そして賃金を上げてもらったという一応の統計が出ております。いわゆる欠員ですよ。人数の欠員。その欠員によるということからしまして、定員が不足であった。しかし定員分の仕事を働いたから、あなたの方ではその分をおあげしたという理屈になるのではないですか、受け取る方から見れば……。ですから、どこから見てもこれは正当なものであるし、お返しするような筋合いのものではない。お返しをしますというならば、お返しをせよという約束を、それじゃ前もってしてあったかどうか。それが

なければ既得権の侵害ですよ。特に給与というものは職員からすれば、その日その日の一番大切な命のかたなのでございまして、こういうような既得権を簡単に侵すということは、私はなほだ理解に苦しむ。大臣は最近決算委員会などでいかれちゃって、あまりこまかいことはおそろく頭も回らぬと思うのであります。が、予算の総額を一つ引きまして御所見を承わりたいと思ひますが、先ほど私森林法の問題を取り上げました。そしてこれにはお金がかかると言つておるのです。そして閣議であなたが受け取ってきた問題としまして、いわゆる予算内のお金を今度事業費の中から出さなければならぬというのですが、事業費の中のお金が常勤職員では一億五千四百百万、賃金労働者に関しては十三億二千七百万というのがある。あなたの方の推定からいいますと、常勤者は一億八千万、賃金労働者が十六億六千万、その中で大体安く見ても十五億程度は必要になるわけなんです。そうしますと、去年とことしの林野の特別会計を見てみますと、約二十億三千万くらいしかふえておりません。これがことしの新しい林野行政の一つのめどと思ふ。この二十億からたとえ十五億とられると、目新しいものは何もなくなくなるではありませんか。そういう点から、森林法などで特に私の方で要望をつけているというところは、予算との問題がからみ合うから私はそういうことを言つておる。ところがせっかく森林行政をうまくやろうとして予算を去年より少し多くとつた。特別会計だから予算を多くとらなくても、あるいはうんと高く物を売って収益を上げれば、

これも使ひ得るかもしれません。しかし、いづれにしても、予算項目がそれぞれにふえておつて、二十億くらい大体ふえた。しかし今回あなたの受け取った十五億という金は、事業費の中から出さなければどこから一体出すのです。補正予算をなせ組むようにしないでそのまま受け取つてきたかということをお聞きしておるのです。

○井出國務大臣 昨日の付帯決議は、森林法に伴います民有林の問題でございまして、これがかりに金がかかるといふ場合は、事一般会計の問題でございまして、これと国有林野特別会計の問題とは直接は関連がない、こう考えておるのでございまして、それが私冒頭にさらにお尋ねに対してこちらがもう一ぺん念を入れて承わつた理由でございまして。そこで林野の中におきましては十数億と言われましたが、そのうち予備費の流用もございまして、実際ににおきましては十億余りを事業費の中から移流用をするということに相なります。この点は種々勘案をいたしました結果、内部の操作をもつてしまかない得る、こういう結論に到達をいたしましたので、あえて予算要求をせずに、これでまかなうという腹をきめた次第でございまして。

○田口委員長代理 石山君簡単に願ひたいします。

○石山委員 簡単に聞いておるつもりでございまして。そうしますと、林野庁の予算というものは、ずいぶん何か含み資産を持った予算の組み方というところになりはしませんか。たとえば十五億というお金をあなたの方の項目から拾つてみますと、官行造林費が十三億六百万円という項目がある。官行造林

を全部やめると一緒にございますよ。簡単なものではない。十五億というお金は、そのほか、労働厚生費二億五千七百万、これを加えて約十五億でございますよ。ですからあつちから持つてくる、こつちから持つてくるという事は、最初からそうするとテン・パーセント程度含みを持たして予算を組んでいるというようにわれわれ見なければならぬのではございませうか。その点はいかがでございます。

○石谷政府委員 要するに補正予算をなせ組まなかつたかという問題と、それから内部の移流用というものでやつていく場合に、どういう見当でおるかという御質問だと思つてございます。が、補正予算をやるといふことをいふと、当然これは補正の財源を必要とするわけでございしますが、現状をもつていたしますならば、さまざまな方途を講ずるといたしまして、補正の財源を得る見通しにつきます。非常に問題があるというところが実は補正予算で取らなかつた最たる原因であらうと思つてございます。補正予算によるにあらざれば、あくまでも成立予算内の移流用で行くといふことにいかざるを得ないといふことは、これまた当然でございます。そこでただいま大臣から御答弁があつたのでございしますが、私もが提示されました仲裁案に従ひまして忠実に計算をいたしたところによりますと、定員内常勤作業員及び常用作業員以下のすべての職員に對しまして、今回の仲裁を忠実に実施するといふします場合の措置すべき金額は、約十八億六千六百万円弱になるように私も計算を

いたしておるわけであります。○石山委員 ちよつと発言中恐れ入りますが、大臣が大へん忙がしいそうでございしますが、予算に関する問題でございしますから、あなたにもう少しお聞きしたい。大臣に私は氣をつけていたでございします。お互いが信頼してこそ法律というものが生きてくるのです。ですからあなたの方で法律を簡単に破るといふような建前をとれば、自然とみな破るといふようなことになる。もし片方だけ法律強行といふことになる、犠牲者ばかりえらい損するといふことになる。それをね返すために労働組合という大衆団体がいやでも応もある点まで頑張らざるを得ない。そうすると、あなたたちはこれを称して法律の違反だと言いますが、私はそれでいかぬと思つて。この点は十分考へて今後の国交に臨んで取捨策を講じていただかなければ、いたずらに紛争が起る。私はこういうことを一応申し上げまして、大臣はお帰りになつてもよろしいと思ひます。

○田口委員長代理 大臣、どうぞお帰り下さい。○大臣、善処するかどうか答弁をこゝろでございします。○井出國務大臣 石山委員の御発言、よく承りました。○石谷政府委員 約十八億六千六百万円ばかりに相ならうかと思つてございまして、これらのものに對しましては、成立予算の事業費の關係の流用が約十億六千万円でございします。その他ごく一部のものをのけてまして、残りのほとんど金額は予備費の使用とい

うことで内部の取り計らいをやつて参りたい、かように考へておるわけでございします。○石山委員 これは話の順序からしますと、閣議では大蔵大臣が非常な幅をきかした。それでいふやうな順序になつて、大臣はのまされた。そして三段論法で、實際今度は仕事の面にあつた。ものまざるを得ないやうな格好になつてきた。私はそういうやうな順序はやむを得ないといふやうにも考へますけれども、しかし数字とかお金といふものは何かのことと違つて、あいまいな色を引いてそれで済むやうなものではないのです。法律の解釈とかいふんな

点はだんだん移つていくといふまいになる場合はたくさんある。しかし事お金と数字の場合はどこからどこへ移つても動くべきものではない。特に金の場合には動いたら大へんである。特に生活費であるお金が動いたらこれは重大である。あなたが一生懸命おやりになつて森林行政の業績を上げようとしても、今のやうな受け取り方をしたものであつては、決して森林行政の業績といふものは上らないのではない。特にいろいろの予算項目から少しづつ寄せ集めて、結局十億ぐらゐのお金をここに用意する、こういうことは、あなたが幾ら弁解されてもどこかに抜け穴を持つておる、だれも知らない法王庁の抜け穴をあなたは用意している、あるいは普通言つていふところの含み資産といふやうなものを随所に隠しているといふやうな印象を与える。特に国有林の場合には地積が膨大で、扱う物件なども巨大である。ですからそこには、悪い目で見たら裏からものを見るやう

な考へ方がある。そういう事例が大へん悪い評判を生むのではない。あなたがまじめに少しでも予算を減らし、ここで前通りの実績を上げていく、こういうのは、考へてみればあなたの立身出世主義だけではうまく立つていくかもしれない、しかし實際現われくる面から見ますと、職員のたとい二百十一円なりとも犠牲に供せられるといふことと同時に、私たちに約束し、そして国民一般にお約束している森林行政といふものはある面においてはカットされることになるのではない。あなたはそういう点では御答弁でございします。

○石谷政府委員 二百十一円といふものを各個人の毎月の給与から差し引くといふふうにお考へいただきますと大へん困ることとございまして、それだけのものがいわゆる予算準備と実質準備との間に開きがあつたといふ現状を可能な限り短かい期間に、そうかといつてその影響が具体的にあまりはつきり現われては困りますので、一応の目安として三年以内に両者がぐくつくといふ運営に持つていこう、こういうのは、私が今回のあゝいう措置だ、私もはかように考へておるわけでございまして、そういうことに相なると、ある一定額まで今回の裁定によつて賃金が高まつていく、給与が上つていく、それがあつた段階で足踏みするのではない、かといふ問題は、今後のいわゆる昇給原資なりそれに合わせての昇給財源なりぐらゐで考へていいたらいじやないか、私もはかようにこの処置を理

解いたしておるわけでございします。それからただいま何か含み資産的なものが林野庁の中にあつてといふやうなお話でございしますけれどもこれはもうすでに成立いたしております予算の各項目について、一体どれだけのものが給与費の方に振り向けられる余地があるのかといふことの結果出しておるわけでございします。含み資産的なものといふやうな御理解は一つこの機会にお取り下げいただきたい、かように考へるわけでございまして、この場合におきまして、あくまでも補正予算でいくべきであるかどうかという問題、補正予算でいくべきだといふことに相なつたといふわけでございします。か、ここに実は問題があるわけであります。私はやはり両者の比較論になつてくると思つてございまして、御承知と思ひますけれども、現在まだ北海道の風害木の整理をいたしておる關係がありまして、増伐による補正財源の確保といふことにつきまして、現在予定をいたしております伐採量自体も、いわゆる調整年伐量と申します。国有林野事業として一応目標にいたして経理をはかつております数量に對して一割一分の増伐をやむを得ずいたしておるといふ現況でございまして、この段階で増伐を取りやめるわけには参らない。それから明年度に越しまして売り払います材木、この予定でございしますが、いわゆる経常的なラニング・ストックといふものがございしますが、こういうものの売り払いを繰り上げてやつていく、この売り払いによるものを補正予算財源にして組むといふ組み方もあるのじやないかといふことでございしますが、これにつきま

しても現状は約一カ月のランニング・ストックを持つて越し得るといのが三十二年度から三十三年度への大体の予想でございます。通例は約一カ月半ないし二カ月は少くも持たなければならぬという状態が、風害木の整理事業以来こういう影響がきて三十二年から三十三年には百四十万石しか越せない、こういうことになりまして、経営的な運営をはかっていくランニングとしては少いということに相なるのであります。

もう一つの問題は、要するに本年売り払いましたものを年度を越して収納する延滞納というものがございまして、そういうものを繰り上げて収納したかどうかということも実は補正を考える財源としては考えられるのでございまして、これにつきましても、――大体これは平常に復してあります。復しておりましても、来年度当初のランニング・ストックは事業の着手前に現金化したしまして、これがいわば運転資金として来年度の事業のもとになつてくるわけでございまして、その材料が少いだけにやはり金で越すものをあわせて考えなければならぬという見地からいたしますと、これの繰り上げの措置による補正予算の財源というものについても難点がある。

あれやこれや考え合せまして、この段階で補正予算の財源というものを得るべく処理いたしますことは、今後の長い期間にわたる経営という立場に立ちました場合に、やはり支障があるということに相なりますので、しからば一体成立予算の中でそれだけのものを生み出していくと申しますか、余地

がないものかどうかということを検討したのでございまして、御承知の通りと思ひますけれども、国有林野事業の運営とし申しますものは、あくまでも事業による収入というものが一切の活動の源泉になつておるわけでございまして、この事業収入のうち九十数パーセントまでは木材の売り払い代金でございます。従いまして木材市況がよかつたり悪かつたりすることにによりましてや、国有林野事業そのものの運営の仕方が大きく動かされてくる、こういうことに相なるわけでございまして、何といたしまして多数の職員を擁しておる事業でもありまして、にもかくにも計画的にも事柄を進めて参る必要があるということ、この段階の条件からいたしますと、大昭和三十年度の予算規模は四百十億円程度で収支相均衡した予算になっておりますが、この予算規模の中で確実に実行し得なければならぬような事はこれはやはり計画的に今後やつて行かなければならない。大昭和三十年度あたりには実行いたしました仕事、今後とも一般情勢の好転あるいは不況にかかわらずやつていく仕事の目標として置かれておる仕事でございまして、それに対しては幾らかでも条件のいいようなときにおきましては、仕事の繰り上げ実施をもちいたす、こういうふうな考え方を実はとつて参つておるわけであります。昭和三十三年におきましては、昭和三十三年におきましては若干材価の好転が期待されておりますので、従いまして多少の各事業の繰り上げ実施を計画いたしておつたわけでございまして、この中におきましても将来の生産等に直接的の影響のないよ

うなものにつきましては、この機会に適當にその繰り上げ計画を見送るといふようなところに財源を求めますと、あるいは官行造林事業のときに対しましては従来実績は昭和三十一年、三十二年とも大体一万三千五百町歩くらいの実行をやつて参つております。そのうち水源造成というのを約五千町歩含んでおるわけでございまして、昭和三十三年の予算におきましては、特に水源林の造成事業というものが緊急であるという事実認識の上に立ちまして、しかも一方において多少の財源の余裕があるという意味合いも含めまして、一挙に二万四千町歩にまでふくらました予算が編成されておるわけでございまして、その結果十三億何億、五億くらい金がふくらんでおるわけでございまして、私どもといたしましては、ただいま申し上げましたように、とにかくこの水源林事業というものを大幅に広げて、一齊にやつて参るといふことが日本の当面する林政上の問題として必要であるといふことの上に立つていろいろ準備をして参つたわけでありますけれども、何といひましてもこの水源林造成を主体にいたしました官行造林事業の推進には、前段の問題といたしまして、土地の所有者との間に契約を先行させなければなりません。過去において、この事業についてやつて参りました契約を振り返つてみますと、どうしても年間六千町歩くらいのものについては、これが不実行に終るといふおそれがあれば、それに見合う措置として、引き当て財源として考えても差しつかえな

らうと思つております。

それから買上げ保安林の治山事業費といふものにも一部財源を求めておりますが、これらに対しまして、あくまでも実情に合わせるということで、一応毎年計画の繰で問題を押えていく考えてございまして、ただいま申し上げましたように、決してふくらましておるわけではございませぬけれども、多少でもできるときに急いでやつておく方がいじやないかといふものについては、予算的にそういう計画をいたしておるといふ項目もあるわけでございまして、そういう項目を拾つて、その中から可能な限りのものを出して参る、そうして、どうしてもそういうことのできない事業ももちろんあるわけでございまして、そういうもので足らないところにつきましては予備費の使用を考へるといふことで、総額十八億六千万円をまとめたわけでございまして、その方が、ただいま申し上げました補正財源のみつかり方の非常に至難な条件下にありまする現在において、補正予算を組むよりもいいのじやないかといふ見解に立つておるわけでございまして。

○石山委員 臨時閣議決定後あなたの方で林野の組合の方とお話したことがございまして。

○石谷政府委員 昨日の午後の臨時閣議のことだと思ひますが、その後まだ全林野の組合と話したことはございせん。

○石山委員 今度団交をやりました話し合ひを進めても、しばらくの間皆さんはおそらく不信の念を持つて見られるだらうと思ひます。いろいろな了解

運動をやらなければならぬということと同時に、皆さんの方では、断固として処罰するということも掲げるような気配が背後にあります。そうしますと、働く人には、長官やあるいは農林大臣、政府というふうな架空のものです、が、一体こういうふうなもののどこに中心を置いて信頼すればいいかといふ迷いが出てくると思う。こういう迷いが大衆運動にとつては力強い実行力になつて現われるというのが在来経緯でございまして。ですから、皆様は、まず第一に手を尽して今までの経緯をよく説明して、特に担当の方々のお話の流れるような融和のある面もあるでございまして。そういう点も大いに利用して、まず第一に信頼を取り戻すということが大切なのではないかと。そしてその理由がよく納得されればよいだらうと思ひますが、なかなかそれは困難だと思ひます。私自身今あなたの御意見を聞きまして、最初から受け取る感じとして、約束を守らない、こういう印象を受けてしようがないのでございまして。この約束を守らないというのが、法律をたてにしてしよつちゅう問題を提起して片づけていく行政当局だけに、特に私そういう点は惜しいと思う。そういう点を組合の方々が理解できないとするならば、これから仕事はうまく進んでいかないというふうに考えるのでございまして。一つは、皆さんの意図する予算上の問題がうまくいくように努力してもらいたいといふこと。なかなかこれはうまくいかぬと思うのですが、まず努力してもらいたい。もう一つは、職員の方々

とよく話し合つて、混乱のない収拾策——既得権を犯したような収拾策、あるいは協定を背景にしたような、自分たちのみが法律あるいは規約を建前にとるような考え方での問題を進めていきますと、思わぬところに予測しないような混乱が起きてくる可能性が相当あるのではないか、こういう点をお話ししまして、これで終りいたします。

○田口委員長代理 本日はこれをもって散会いたします。

午後一時二十六分散会