

第四十三回国会 建設委員會議録 第十七号

(四五八)

昭和三十三年五月二十四日(金曜日)

午前十四時四十分開議

出席委員

委員長 福永 一臣君

理事 藤澤 雄次君 理事 瀬戸山 三男君

理事 二階堂 進君 理事 石川 次夫君

理事 岡本 隆一君 理事 中島 巖君

大倉 三郎君 大沢 雄一君

金丸 信君 正示啓次郎君

砂原 格君 丹羽喬四郎君

堀内 一雄君 山口 好一君

兒玉 末男君 實川 清之君

三宅 正一君 山中日露史君

田中幾三郎君

出席政府委員

内閣法制局参事

官(第二部長) 眞田 秀夫君

建設政務次官 松澤 雄藏君

建設技官 谷藤 正三君

(都市局長) 前田 光嘉君

建設事務官 前田 光嘉君

(住宅局長) 前田 光嘉君

委員外の出席者

参議院議員 稲浦 鹿藏君

参議院議員 田中 一君

建設事務官 船川 幸雄君

(河川局長) 矢野 義男君

建設技官 矢野 義男君

(河川局砂防部長) 熊本 政晴君

専門員 熊本 政晴君

五月二十三日

委員木村公平君辞任につき、その補欠として松浦周太郎君が議長の名で委員に選任された。

同日

委員松浦周太郎君辞任につき、その補欠として木村公平君が議長の名で委員に選任された。

本日の会議に付した案件

参考人出頭要求に関する件

新住宅市街地開発法案(内閣提出第一五三三号)

砂防法の一部を改正する法律案(参議院提出、参法第二七号)

○福永委員長 これより会議を開きます。

参考人出頭要求に関する件についておはかりいたします。

ただいま本委員会において審査中の新住宅市街地開発法案の審査のため、来たる二十九日水曜日、参考人を招致し、意見を聴取したいと存じますが、これに御異議ございませんか。

「異議なし」と呼ぶ者あり

○福永委員長 御異議なしと認め、さよう決定いたしました。

なお、人選、出頭の手続等につきましては委員長に御一任願いたいと存じますが、これに御異議ございませんか。

「異議なし」と呼ぶ者あり

○福永委員長 御異議なしと認め、さよう取り計らいます。

○福永委員長 砂防法の一部を改正する法律案を議題として審査を進めます。

質疑の通告がありますので、これを許します。岡本隆一君。

○岡本(隆)委員 砂防、これは砂防事業というものが、現地のためのものでなく、河川全体のためのものであり、そのいうふうな考え方で砂防法というものは構成されていると承知しておるのでございますけれども、しかしながら、それにいたしまして、砂防法というものは、どうもまだ、私の考へるところでは、国の考へ方が砂防といふものに対して、その重要さについての認識が少し足りないのではないかと、こゝろに思ふのでござい

ます。参考人出頭要求に關する件についておはかりいたします。

ただいま本委員会において審査中の新住宅市街地開発法案の審査のため、来たる二十九日水曜日、参考人を招致し、意見を聴取したいと存じますが、これに御異議ございませんか。

「異議なし」と呼ぶ者あり

○福永委員長 御異議なしと認め、さよう決定いたしました。

なお、人選、出頭の手続等につきましては委員長に御一任願いたいと存じますが、これに御異議ございませんか。

「異議なし」と呼ぶ者あり

○福永委員長 御異議なしと認め、さよう取り計らいます。

○福永委員長 砂防法の一部を改正する法律案を議題として審査を進めます。

○岡本(隆)委員 六万ヘクタール、その上流の溪谷部分の両岸だけの、しかも比較的土質が崩壊しやすい、そういうふうな思われるところだけ選択的に

ごく小地点だけを拾つて指定しているわけですか。

○矢野説明員 砂防法にございいます砂防指定地は二つございまして、一つは行為の禁止、制限の地区でござい

ます。それからもう一つは、今お話のありました設備を要する要設備地でござい

ます。この二つのものを砂防指定地として指定しております。歴史的に申しますと、砂防法が制定されました明治三十年ごろの思想では、面積を広くとりまして、そしていろいろな行為の禁止や制限をやりまして、そして土砂の流出を防止していこうという思想で

ございまして、相当広い面積を砂防指定地に指定しておりました。最近になりますと、保安林その他の関係でダブる面もございまして、保安林とは重複しない、そういうことを念頭にいたしまして、おもに要設備地のほうを重点に置いて指定してはおります

が、両方合わせましての数字が先ほど申し上げました数字でござい

ます。○岡本(隆)委員 そういたしますと、要設備地ということとは、砂防堰堤をつくらなければならぬとか、そういうふうなところをいうのではないかと思ふのですが、この中に第四条で「一定行為の禁止・制限」というなにかござい

ますね。そうすると、そういう崩壊しやすいような土地については伐採を禁止しているんじゃないかと思ふ

が、そういう伐採を禁止しておられるような地域というものはどれぐらいござい

ますか。

○矢野説明員 ただいま資料を手元に持ちませんので、後刻書類が何かで御報告したいと思ひますが、伐採を禁止いたしましたり、それから制限いた

ましたりするものは、現在のところ府県の規則でやっております。これは府県が規則をつくりまして、それぞれの制限をいたしております。そこで、その中では伐採禁止しておりますところもあれば、間伐工事をして切らしてお

りますところ、資料を提出して御返事申し上げます。○岡本(隆)委員 そうしますと、溪谷があつて、一定の傾斜度、角度以上のところ、しかもそれが岩盤なんかがなくてやわらかい土質のところは、木がはえておれば根のために土が締め

られておりますけれども、もし伐採すればそのところの豪雨が降れば直ちに土砂が崩壊するのは当然予想されるわけなんです。そういうふうなところについては、切れば土砂の崩壊が起

○矢野説明員 政令で当然定めるはずでござりますが、これは県の規則になつておりまして、現在は政令では定めておりません。

○岡本(隆)委員 そういふことになりましたと、今度は次長にお伺いいたしますが、河川の洪水防止ですね。これには砂防が非常に大事であるといふことが昔からいわれております。しかしながら、建設省とかあるいは林野庁なんかで調べておられるいろいろな実験の結果を私は何かで読んだのをいま思い出したのでござりますけれども、豪雨のときの洪水量の三分の一は土砂である、だから実際の雨の降った量の一倍半くらいになつて土砂がその中へ流れ込んで出てくるのだ。だから洪水といふものが非常に被害を強くなるのは、むしろ水そのものよりも、崩壊してくる

防法も、いま承りますと、明治三十年に制定されたものである、しかもその制定當時に指定された指定地域といふものが、その後広がられておらないといふふうなふうに承つたのでござりますが、そういうことからいいますと、砂防法も当然河川法が改正されたら、その次の段階としては改正しなければならぬ、こういうことになつてまいるのではないかと思つたのでござります。次長から建設省の御所見を承りたいと思ひます。

○矢野説明員 たいへん失礼を申し上げますが、先ほど六万町歩と申し上げましたのは、一定行為の禁止、制限区域でございまして、全体で六十七万ヘクタールでござります。申しわけございせん。

○矢野説明員 たいへん失礼を申し上げますが、先ほど六万町歩と申し上げましたのは、一定行為の禁止、制限区域でございまして、全体で六十七万ヘクタールでござります。申しわけございせん。

○岡本(隆)委員 いや、六万ヘクタールが六十七万ヘクタールになつても、やはり私はそう広いとは思ひません。したがつて、これはもっと砂防の指定区域といふものを広げていただきたいと思います。いま次長からのお答えでは、私権の制限になるからでございまして、小ざくしなればならぬ、こういうふうな仰せでござりました。しかしながら、私どもの考え方からいいますと、今日もう宅地ですらも――大体土地といふものは個人のものと思つてはいかぬ、これはできるだけ有効に利用しないで

○岡本(隆)委員 いや、六万ヘクタールが六十七万ヘクタールになつても、やはり私はそう広いとは思ひません。したがつて、これはもっと砂防の指定区域といふものを広げていただきたいと思います。いま次長からのお答えでは、私権の制限になるからでございまして、小ざくしなればならぬ、こういうふうな仰せでござりました。しかしながら、私どもの考え方からいいますと、今日もう宅地ですらも――大体土地といふものは個人のものと思つてはいかぬ、これはできるだけ有効に利用しないで

○矢野説明員 河川の管理の現在の状況を申し上げますと、御承知のように河川で適用河川になりますと、これは府県知事が第一線の管理責任者になつておるわけでございます。また河川法

○矢野説明員 河川の管理の現在の状況を申し上げますと、御承知のように河川で適用河川になりますと、これは府県知事が第一線の管理責任者になつておるわけでございます。また河川法

○矢野説明員 河川の管理の現在の状況を申し上げますと、御承知のように河川で適用河川になりますと、これは府県知事が第一線の管理責任者になつておるわけでございます。また河川法

○矢野説明員 河川の管理の現在の状況を申し上げますと、御承知のように河川で適用河川になりますと、これは府県知事が第一線の管理責任者になつておるわけでございます。また河川法

が準用されます河川、これは準用河川と申しておりますが、これも同じく府県知事が河川法の規定を準用して管理をしておるわけでございます。それ以外の河川はいわゆる普通河川といわれおるわけでございます。これは河川法外の河川になるわけでございます。これは地方自治法に基づきましてそれぞれ公共団体が管理をするといふことになつておるわけでございます。

○岡本(隆)委員 そうすると、提案者にお伺いいたしますが、この指定されない地域、この法案を見ますと指定される地域に災害が起つた場合に、その川についての河岸の復旧費は、これは国庫負担法の適用が受けられるようにお考えのようでございます。ところが、いま承りますと、指定されてないところの地域といふものが非常に多い。その非常に多いところの指定されてない地域でほとんど災害が起つております。土砂の崩壊も起つております。そういうふうな場合には、その復旧費はやはり河川法に基づいて町村が負担しなければならぬといふふうなことになるまいまして、それではあまり地方の負担が大助かりにもならないような感じがいたしますが、その点についてはいかがでございませうか。

○田中(一)参議院議員 御承知のように、天然の河岸、いわゆる上流の岸べは河川法の河川といふワケ内でもつてきめております。したがつて、上流地は大体いま次長が説明しているように、河川法上の河川でなくして、また準用する河川ではなくして、野放しの河川といふことになつておるわけであり

○田中(一)参議院議員 御承知のように、天然の河岸、いわゆる上流の岸べは河川法の河川といふワケ内でもつてきめております。したがつて、上流地は大体いま次長が説明しているように、河川法上の河川でなくして、また準用する河川ではなくして、野放しの河川といふことになつておるわけであり

○田中(一)参議院議員 御承知のように、天然の河岸、いわゆる上流の岸べは河川法の河川といふワケ内でもつてきめております。したがつて、上流地は大体いま次長が説明しているように、河川法上の河川でなくして、また準用する河川ではなくして、野放しの河川といふことになつておるわけであり

○田中(一)参議院議員 御承知のように、天然の河岸、いわゆる上流の岸べは河川法の河川といふワケ内でもつてきめております。したがつて、上流地は大体いま次長が説明しているように、河川法上の河川でなくして、また準用する河川ではなくして、野放しの河川といふことになつておるわけであり

○田中(一)参議院議員 御承知のように、天然の河岸、いわゆる上流の岸べは河川法の河川といふワケ内でもつてきめております。したがつて、上流地は大体いま次長が説明しているように、河川法上の河川でなくして、また準用する河川ではなくして、野放しの河川といふことになつておるわけであり

○田中(一)参議院議員 御承知のように、天然の河岸、いわゆる上流の岸べは河川法の河川といふワケ内でもつてきめております。したがつて、上流地は大体いま次長が説明しているように、河川法上の河川でなくして、また準用する河川ではなくして、野放しの河川といふことになつておるわけであり

○田中(一)参議院議員 御承知のように、天然の河岸、いわゆる上流の岸べは河川法の河川といふワケ内でもつてきめております。したがつて、上流地は大体いま次長が説明しているように、河川法上の河川でなくして、また準用する河川ではなくして、野放しの河川といふことになつておるわけであり

○田中(一)参議院議員 御承知のように、天然の河岸、いわゆる上流の岸べは河川法の河川といふワケ内でもつてきめております。したがつて、上流地は大体いま次長が説明しているように、河川法上の河川でなくして、また準用する河川ではなくして、野放しの河川といふことになつておるわけであり

るようになりたい、そういうふうな考えでございします。

それから、あとの政令は範圍だけでございしますので、河川法施行河川、河川法準用河川以外の普通河川といつておりますが、こゝういったようなところにあります天然の河岸に限るといふことにして政令を定めていきたいと考えております。

○岡本(隆)委員　こゝういうような場合にはどうなるのでしょうか。たとえばある溪流がある。そうしますと、そのところへ砂防堰堤をつくります。従来は底のほうの水の流れ出るところ、及び両方の山の根つこの辺までが大体河川敷になっております。砂防堰堤をつくりますと、水はうんと上にながつてきますから相當広い範圍にわたつて満

水されます。その湛水される面積までが今度は河川敷ということになるのではないかと、思うのですが、そういう場合には、砂防堰堤をつくる場合には、その水の湛水するところの線までこれはずっと用地買収をやってから後堰堤をつくられるのか、あるいは堰堤をつくって土砂がたまってきたら、そのところをあとで補償するののか、それは現在どちらになつておるのでしょうか。

○矢野説明員 おっしゃる通りに、湛水いたしました区域は、これは買収するのが本筋でございます。それは工事施行のときに買収の手続をするようにという指導をしております。それからもう一つめんどろなことは、水だけでなくて、これは土砂でございます。土砂が非常に勾配をもつて堆積をいたしました。その範囲が当初ではちよつと見当がつきかねる場合があるわけでございます。そういう場合には、施行しましたあとで、そういう事態が起こつてから補償するという例もございします。ただ、いままで砂防工事をやつておりましたところは、比較的の中、経済価値の少ないところでございまして、むしろその効果の方が非常に強いという場所でございます。それで、地元の要望では用地補償なんか要らない、ぜひ砂防工事をやつてくれ、こういう要求が非常に強うございまして、そういうところは地元の要求を入れて用地買収をしないでやつておりましたが、最近ではそういうこともなかなかむずかしく相なりまして、用地買収を原則としてやつておるということで指導しております。

○福永委員長 田中幾三郎君

○田中(幾三)委員 私は政府に対して災害と国家賠償の關係についてお伺いしたいと思ひます。実は年来、政府はなすべきことをなさないがために、水による災害が起こつて、その災害のために、その地域における国民が非常に迷惑をし、損害をこうむつた。政府が権力の行使者としてなすべきことをなさなかつたといふことは、これは故意でなかつたといふこともいへますし、あるいは過失でやらなかつたといふこともいへます。それで、災害が起こると、人災だ、天災だといつて、その責任について問題が起こるのであります。政治上の責任については、これは国費を出さなかつたから被害を予防する設備がでなかつたのだ、こゝ言つて一応それで済むかと思ひます。しかし、国家賠償法によつて、一定のなすべきことをなさなかつた場合には、政府、国もしくは公共団体は、これに対して損害の賠償をしなければならぬという規定が厳格として存在している。私は、そういう關係でこの砂防法の改正は当然であると思ひます。もつと進んで災害の起こつた復旧工事だけではなくて、災害を防止するための積極的な砂防行政というものを推進する必要があるのではないかと考へておるのであります。

それで、提案者にちよつと伺いたいのは、こういう重大な責任でありますから、政府が進んでこういう法案は提出すべきものである、それを議員提案によつて幸ひに出されたのですけれども、これは、政府では出す意思がなかつたものを提案者のほうで進んでお

出しになつたのですか、どうですか。

○田中(一)参議院議員 まことにおつ

しやうとおりの経緯でございます。大體明治三十年ごろにできた法律なんといふものは、まだこの法律をつくつた人が生きております。その一つ一つの郷愁に似た気持ちを持ちまして、その法律にしがみついているのが現状でございます。私ども、いままでにも参議院といたしましては、三回砂防費の増大のために、砂防施設をふやせという要求を政府に出しております。これはもう与野党とも一致です。完全に一致して、こゝ五年来決議文を突きつけておりますけれども、なかなかいけません。御承知のように、砂防施設、いわゆる災害の原因となつたところの場所、岡本委員からのお話のように、土砂の流出によつて被害が大きくなる。ところが、ここに人が住んでおられない。これは政治家にも責任がありまして、人の住んでおられないところの仕事をして、これはあまり責任はならぬから、どうして下のほうの災害のあつたところの河岸ですね、こゝいうものに手をつけ、橋に手をつけるといふことになるのです。これはいかぬといふので、十年來追及したものでございしますが、政府も、いまの局長じやございせんけれどもよく言つておりました。どうも先生からいろいろ日本の国土計画の御注文を受けるけれども、砂防をやれといふところは、長野県が岐阜県かの辺でございまして、こゝを言つておりました。したがつて、私もそれはいかぬといふことで追及してまいつたのです。が、なかなかしないのです。それで決議文を三回も突きつける。今回の場合も、昨年の春ごろ、予算の編成ごろから建

設省の部内におきまして議論が生まれ

た。一体、砂防施設といふものが、こゝわれて初めて災害復旧の費用が出来るのであるけれども、天然の河岸を新しく築造するよりも、砂防施設、一本の堰堤を入れるほうが効果があるといふことになりました。天然河岸の工事からできますけれども、砂防施設といふものは、何も原形はないわけですから災害にならぬわけですね。そこで、新しく原始河岸といふものを山の中に築造するよりも、一本の砂防施設を入れたい。ところが災害が守れるという見方から出発してきております。非常に大きな抵抗を建設省はいたしました。われわれ社会党、自民党その他各党の賛成のもとに要求しておるのでございますけれども、大きな抵抗を建設省はいたしました。これを裏づけるものは、大蔵省が非常にまた大きな抵抗をいたしました。そのために、われわれは一致してこの抵抗排除のために努力いたしました。よくよく提案する運びになつたのでございまして、そういうことです。ある政府筋が、あるいは衆議院筋が存じませぬけれども、これは非常によろしい、地方市町村にとつてはこれは慈雨だといふので、政府提案にしろといふ御意見もあつたやうでありますけれども、結局参議院の各党の賛成を得まして、自民党、社会党、われわれが提案する運びになつたのであります。その経緯は、なぜこんなことをするかといふことは、ひとつ政府に追及をなすつていただきたいと思います。

○田中(幾三)委員 ですから、議員立法でも、そういう予算を組んでも、太蔵省は費用がないからといって非常に抵抗する。ですから、私は政治問題から實めては、いかに責めても、ないそで防のできるところを予防しないでおく。ですから、私は多年——といつては語弊がありますけれども、長い間国家賠償の点から、政府に法律的責任はあるのだといふことを私は主張してきておるわけです。法務委員会でも、先の国会におきまして民事局長に質問いたしましたところが、天災といへども、損害の生じたことと、その災害との間に因果關係があれば、責任を負わなければならぬこともあり得るのだという答弁を得ておるわけです。私はそれを確信しておるわけです。たとえば——きょうは企画庁来ていませんからあれでつけられども、昭和三十三年四月二十二日に公布されたもので、台風常襲地帯における災害の防除に関する法律といふものがあります。これは時限法で四月に切れておるものではないかと思ひます。前の建設委員会ではこの点を企画庁の係のほうにも来ていたでいて、一体台風常襲地帯における災害防除の調査並びに施設といふものはいかに進行しておるかとお尋ねをしたところが、各省からまだ資料が集まつていないのだ、その資料が集まつてから、それを集計して今後の施策を立てるということであつたわけです。ところが、五年の間にこの法律は何にもなせずに、生まれたままで無為にしてこれを死んでしまつたわけです。これに起すのには、どうして起さしたらいいかといふことは、法律技術になりますけれども、おそらく台風常襲地帯における砂防工事等を含めて、あるいは海岸堤防等を含めてやつておれば、

被害がなかったという地点も非常に多かったらうと思う。しかもそういうことを法律で義務づけておるにもかかわらず、責任を果たさないでこの法律を少しも活用していないというのが現状である。そうしますと、そういうことによつて災害が生じた場合には、法律によつて政府に命じてあることを、もしくは公共団体がすべきことをしないがために、災害が起こつて、防止し得られなかったものが、施策がなかったために、災害という目に見えな目にあつておるといふ事実があります。ですからこれは、建設省だけの関係ではないから、このことについては、私は後に質問いたしますけれども、そこで法律的に災害が起つた場合に、そこに強固なる防除施設をしておれば災害がなかった。たとえば道路においても、路肩を完全に直してやっておれば、バスなり自動車なりが落ちないのですけれども、雨が降つても何らそこに危険信号がない。自動車などは知らずに行つて、ふだんならば通れるものが、通つて落ちた場合には、自動車の運転手の責任であつて、道路の管理者の責任ではない。ところが裁判所の判例によりますと、幼稚園でも学校でも、遊動円木なら遊動円木の運動の施設をした場合に、管理もしないでほうつておいて、腐つて子供が落ちた場合には責任をとるわけなんです。この前にもこの委員会でも言ったのですが、道路に穴があいて、スクーターが何か走つてきて落ちてしまつたために、仙台の市長が責任をとつたという判例があります。ですから、やはり道路なり河川の管理者なりが、十分注意すべきことを注意しない、施設すべき

ところを施設をしない。そのために水害があつても、防除できなかったものが防除できなかったという結果に対しては、私は、金がなかったからできなかったという、そういう政治的な逃げ口ではなくて、国家賠償法によつて、そういう因果関係が明らかになつたならば、国家もしくは公共団体において損害賠償の責任があると思いますが、この点はいかがですか。

○眞田政府委員 お答え申し上げます。事は国家賠償の問題でございますが、公の營造物の設置、管理に瑕疵がございまして、その結果、国民が損害を受けるというようなことが起こりますれば、これは当然国家賠償法が適用されまして、国に賠償の責任があるわけでございます。ただ、先ほど先生もおっしゃいましたように、遊動円木の例、あるいは道路の管理そのものが悪くて、それに直接原因して損害が起きたという場合には、これは大体賠償の義務があるのだという考え方のほうが一般的でございます。

ただ、河川がはんらんをして、それでその辺一帯の住民がいわゆる洪水による被害を受けたというようなケースの場合には、これは直ちに国が全部賠償を負うかどうかというところになります。これはなほ疑問があるところだと思います。学者の間でも、そういう場合には全部賠償の義務があるのだ、というところまで言い切つてゐる人はむしろ少ないだらうと思ひます。違ひは、結局河川で申しますと、河川工作物をつくらなかつたことによる被害と、河川工作物を公でつくつた場合にそのつくり方が悪かつた場合と、若干やはり法律効果が違ひのだらうというふうにわれわれは考えておる次第であります。

河川工作物それ自体に瑕疵があつたために、ひっくり返つたとか、倒れたとかいうことによつて、直接損害が生じましたれば、これは当然国家賠償の対象になつてしかるべきものであらうというふうに考えておる次第であります。

○田中(兼)委員 今日、原形復旧をやめて、それに改良を加えて工事をするようにいたしましたけれども、原形復旧ということになりますと、こわれたところだけが直つても、もとの残つたところが災害防除については非常に弱い。だから、しろろと見て、そしてまたところまで直しておいて、そしてその次に同じような設備をすれば災害がないものを、法律に縛られたというか、あるいは財源がないというか、そういうことで災害が非常に大きくなることがある。今日は幾らか改良工事を加えてやつておりますからいいけれども、しかし災害を防ぐということとは、国家あるいは公共団体の責任ですから、災害を起さぬようにするといふことは責任でありますから、私はやはりそれは責任があると見たら、管理者は損害の起らないような防除をするべき義務があるといふことで、いまの台風常襲地帯の災害の防除に関する法律にもわれわれは大いに期待をしておつたところが、今日どれだけできたか知らぬけれども、真摯にしてこの法律の計画が立つて工事が実施されるというのを聞かない。ですから、そういうことをなさないと、われわれに災害が起つたといふときに、政府は政治上の責任でなくして、法律上の責任を負うべきものである、かように考えておるのであります。

すから、政府は、管理者は、管理すべき河川でも、道路でも、その他の海岸の堤防でも、管理すべきものがあつた場合にそこに気をつけて、陳情があつてもなくとも、その災害の起るおそれのある場所は、起らないようにするものが政府の責任であると思ひます。もしくは公共団体の責任であると思ひます。ですから、それをなさないと起つた場合には、予想以上の大きな天災は、これは不可抗力といえるでありません。しかし人間のなす工事の力によつてとめることができるにもかかわらず、なまなかつたがために災害が起つたという現実がそこに明らかになつた場合には、やはり私は国家賠償法によつて当然管理者の法的責任があると考えますが、その点ももう少し伺ひたい。

私は、この問題は、もう少し大臣なり法的にも研究していただいて、—そうしないといふ政府の怠慢がついて天災といふものにすりかへられて、国民の生命の安全、財産の安全というものが保てぬ。私は政治論を言うよりも法律論で政府に迫つておかないと、大蔵省の予算にも関係しますから、言つたわけではあります、きょうは大会もあるそうですから、私自身もこれでひとつ質問は打ち切つておきまして、また機会を見て……

○田中(一)参議院議員 われわれ参議院の建設委員会としてはまことに同感でございます。私も聞いてみますと、河川局ではまもなく今度の台風がどの地区に来る、本土に集中豪雨が来るとどの川のどの辺が決壊するといふ図面までできておるわけでございます。これは承知でもつて崩壊を待つてゐるのじゃないに、そのくらい強い準備をし

ているということ、したがつて、われわれの見方からしますと、ほかにほむだづかいをするけれども、国土保全のためにはあまり金を使わないといふこととで、それだけ河川局は熱心に、常に災害があつた場合は、直ちに設計図をもつて復旧事業をするといふことになつてゐるようでございますから、これはまことにわれわれは田中委員の考えと全く同感でございます。これから大いに砂防施設並びに国土保全のために働きたいと思ひます。

○福永委員長 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○福永委員長 引き続き本案を討論に付するの順序でございますが、別に討論の通告もございませんので、直ちに本案を採決いたします。

砂防法の一部を改正する法律案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○福永委員長 起立総員。よつて、本案は原案のとおり可決いたしました。おはかりいたします。ただいま議決いたしました本案に対する委員会報告書の作成に関しては、委員長に御一任願ひたいと思ひますが、御異議ございませんか。

○福永委員長 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○福永委員長 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○福永委員長 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○福永委員長 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○福永委員長 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○福永委員長 新住宅市街地開発法案を議題とし、前会に引き続き、質疑を続行いたします。兒玉末男君。

○兒玉委員 それでは、先般提案の御説明をお受けしましたが、若干の点につきまして質問をいたしたいと思ひます。

まず、この新住宅市街地開発法の精神に基づきまして都市計画の基準というものが第四条において明らかにされておりますが、この基準の一、二、三号を見てまいりますと、かなり厳格な基準が設定されておるわけでございまして、この法律の趣旨につきますと、われわれも全面的に賛意を表するものでございませうけれども、りっぱな法律がございまして、この実施にあたりまして、特に私権の制限というところがかなり強くたわれております関係から、特に都市計画の基準について、これが設定の上において相当困難が予想されるわけでありますが、立案者としては、これの実施上の点についてどういふふうな考えを持っているのか。相当困難が予想されるわけでありますが、その辺の見解について承りたいと思ひます。

○前田(光)政府委員 ただいまお話しのとおり、この事業は、都市計画として、しかもその内容におきましては、法律目的に即応いたしますように、健全な住宅市街地の開発、居住環境の良好な住宅地の大規模な供給という目的のためにできる限りの努力をいたしまして、公共団体及び公団、その他都市計画の担当者が、一体となりまして模範的な住宅団地、新住宅市街地を形成するようになしたいと考えております。

この法案は、御承知のように、その内容におきまして、単に理想的な町をつくるだけではなくて、そのために必要な土地につきましては、土地収用あるいは先買いさせるという制度を設けておりますので、それに対する関係もございまして、特にこの事業によつてできますところの宅地は、りっぱな宅地にして、しかもそれが将来にわたつて良好な宅地として保持できますように、各般の施策を講じてまいりまして、計画に、各般の施策を講じてまいりまして、またできせよといふことで、関係者とも事前に十分な意見の調整をしながらこういう案をつくつたわけでございまして。

○兒玉委員 一応問題点だけお聞きしたいと思ひます。

第六条に新住宅市街地開発事業を施行する者の規定がなされておりますが、この前の提案説明を見ますと、第四十五条においてこの地域に一定規模の土地等を所有する者を特にまた特例として認めるという説明を聞いたわけでありまして、私はやはりこの事業の特殊性から考えますならば、第六条の二項に、地方公共団体または日本住宅公団で行なうということがはつきり規定されておりますので、この二者に限定するが事業遂行の上に非常によいのではないかと、こういふように考えるわけでありまして、特に第四十五条において六条の特例として認めたことはどういふふうに見解に立っているのか、まず第一点としてこの点を承りたいと思ひます。

○前田(光)政府委員 この事業は、総合的な町づくりを考えておりまして、しかも、これに必要な用地の取得につきまして、土地収用その他の権限を与えておりますので、地方公共団体及び日本住宅公団がその事業施行主体になるのが最も基本的なものであるというところにつきましては、われわれも考えは先生と同じでございますが、そのほか、現在用地の需給状況にかんがみまして、相当な宅地となるべき土地を持っておる民間の法人あるいは協会、公社等がある場合には、その力をかりまして、大規模に宅地を開発することが適当であるといふふうに考えますので、こういふ者が一定の条件に当てはまつて仕事をしたいといふ場合には、むしろこれを助長したいと思ひます。しかし、これは民間企業でございまして、公共団体あるいは公団が行なうと同じ程度の権限を付与することには若干問題がございまして、一定の範囲内において都市計画的に大規模な宅地開発事業に協力していただくという趣旨から、施行者につきましては特例をここに掲げたのでございまして。

○兒玉委員 ただいまの説明には私は若干問題があるかと思ひわけでありまして、特に事業の内容から考えますと、相当大規模な事業であり、しかも資金面等においても相当の背景がなければ困難ではないかと考えるわけでありまして、そういうような特例を認めるとするならば、やはり明確な基準を設けて、地方公共団体あるいは日本住宅公団等が施行する場合よりも、相当その規模において制約をなすべきではないか、そういうことを考えるわけですが、そのような基準等についてはどの程度の検討をされておるのか、お伺いしたいと思ひます。

○前田(光)政府委員 この事業を民間の者に行なわせる場合につきましては、は、相当規模の土地を持つておることをまず前提といたします。たとえばこの住宅団地の最小限度の規模としていふと、五坪以上の土地を持つておるもの、万坪以上の土地を持つておるもの、そこにてできる住宅団地が快的な住宅地としていけるという程度の土地を持つておること、それからその施行者が具体的事業計画を立てます場合には、やはりこの法律によりまして都市計画事業として行ないまして、また、事業計画につきましては承認、認可にしておりますので、その内容においても適正であることを確かめた上で事業を認めていくといふふうにしております。

○兒玉委員 先ほど局長が答弁の中に言われましたが、住宅公社とか住宅協会のいふのは、地方公共団体等が一部出資をしてきておるものではないかと思ひます。そういう予測される公社とかあるいは協会、しかも地方公共団体においてある程度の出資をしておるといふ公社なり協会といふものは全国どの程度あるのか、もしわかつておりましたならばお答え願ひたいと思ひます。

○前田(光)政府委員 現在住宅地開発の仕事をしております住宅協会もしくは土地開発公社、こういうものは全国の都道府県及び市町村に關連しまして六十ばかりございまして、そのうち大規模に宅地の開発ができる程度の大規模なものはそれほどございせん。東京あるいは大阪その他大都市の公共団体に関連するものがあるいはその程度の実力があるかと存じます。

○兒玉委員 これは資料を要求したいと思ひますが、いま申し上げましたように、そういう地方公共団体等が出資してある公社なり協会の所在と名称、資本の程度、そういうものをひとつ要求いたします。

次に、第八条の關係であります。これは所有者または占有者の土地に対する障害物の伐除並びにボーリング等の項でありますけれども、こういふふうな障害物の伐除あるいはボーリング等を行なう場合においては、三日前までに通告をするといふふうに規定されておりますが、特に所有者が承知をしない、こういう問題等から考えますならば、もちろん三日前でありまして一カ月前にやつてもいいわけでしょうけれども、三日といふのは多少期間が短過ぎるのではないかと、こういふふうに判断をするわけですが、特に第八条の二項と三項の關連性等から考えますならば、もう少し期間を見る必要があるのではないかと、こういふふうに考へます。事前通告の期間について、三日といふふうには非常に短い期間まで設定したのはいふふうな理由か、お伺ひしたいと思ひます。

わゆる判断によって行なり、こういうことであるが、その中において、同意を得ない場合に「あらかじめ、意見を述べる機会を与えなければならぬ」というふうに第一項において義務づけられております。この「意見を述べる機会」というのは、大体どの程度の期間を設定されておられるのか。これが明らかでないようでありまして、やはりこれは一つの紛争とみなすべきだと思ふのですけれども、これはどういうふうな考えを持っておられますか。

○前田(光)政府委員 別に意見を述べる期間につきましては限定をいたしておりません。意見がもし出なければかまいませんけれども、意見のある方につきましては、期間の限定なしに意見を聞くということにいたしてあります。

○児玉委員 私は、やはり、意見を述べる機会を与えなければならぬ、と義務づけである以上は、当事者間において意見の一致を見ない場合、知事なり市町村長がその土地の所有者、占有者に対して一定の期間を設けて、その期間に意思表示がない場合においては、そういうふうな立ち入りをする、こういう規定をするのが法律上問題を起こさないのじゃないかと私は考えるわけですが、試掘その他の場合には三日と規定しながら、意見を述べる機会を与えなければならぬというふうに義務づけられておきながら期間が明示されないのは、少し片手落ちじゃないかと思ふわけですが、どうですか。

○前田(光)政府委員 あらかじめ意見を述べる機会を与えなければならぬ、その期間を限定するよりも、むしろあらかじめ意見を述べる機会を

与えておくことが必要でございまして、それをむしろ三日その他に限定しないで、なるべくいい意見が適切に確実に出るようになつて十分じゃないかと思ひまして限定をしないわけにございまして。

○児玉委員 立法者のほうでそういうふうな処置ができればそれでけっこうでございますが、私はその点は非常に紛争の一つの種をつくるのじゃないかという懸念がございましたので、実はお聞きしたような次第であります。

次に、第十三条の關係でございまして、第十三条の關係でございまして、けれども、建築行為等の制限というところが規定されてあるわけでございますが、やはりこういう制限等の問題は、先ほどの都市計画の基準の設定が非常に厳格になつてゐる關係から判断をいたしますと、関連して考えますならば、やはり違反行為等に対するところの、そういうところは、すべきであるというふうな点について、もう少し規制というものを第四條の基準と合して講ずる必要があるのじゃないか、違反行為等に対するところの是正措置というものが、第四條の基準の設定等から関連して考えますならば、少し緩慢じゃないか、こういうふうな判断をいたすわけですが、その辺はどういうふうなお考えか伺ひたい。

○前田(光)政府委員 この事業は、施行者が所要の土地と全部買収いたしました、その土地の上にある道路をつくり、あるいは必要な公共施設、町をつくるというふうにしてまいります。法の十三條に出しました建築工事の制限は、まだその土地が買収されて施行者のものになつていない場合におき

まして、もちろん土地の所有権はそれぞれ土地所有者が持つておりますので、それが今後施行者が一定の事業計画に従つて工事を進めていくに際して障害となることを押えるという趣旨でございまして、とりあえずこういうふうな程度の、土地の形質の変更なり、あるいは建築物その他の工作物の新築、改築等で事業施行の障害となるものを押えていく、そういういたしました、土地を自分のものに買収できたあと、その事業計画に従つて町をつくつていくという趣旨でございまして。

○児玉委員 この第三項に、「これらの条件は、当該許可を受けた者に不当な義務を課するものであつてはならない。」というふうな規定づけがされてありますが、具体的に申すとこれはどういうことをさすのですか。

○前田(光)政府委員 いま申し上げましたように、土地の所有権は土地の元の所有者が持つておりまして、ただ、この工事の障害となることを押えたいという趣旨でございまして、それを越えて、それ以上に不当に土地の所有権を制限することは、財産権の本質から適当でございせんので、この条件を付します場合にも、その範囲内におきまして、たとえば現実に不可能なことをするとか、あるいは公序良俗に反するような内容のものを課するといったことはなからうと思ひます。

○児玉委員 第十三条にはかなりまだ問題点が多うございまして、具体的に質問は次に保留いたしました。第十五條、これは私権の制限に関する問題であり、いずれまた参考人等を呼ぶ機会もあるところでございしますが、この先買

い権の行使ということ、これは土地収用法の特例ということにならうかと思ふわけですが、大体このように私権を制限する場合に於いては先買権の行使をする場合、その期間というものは事業を遂行する上においてきつめて大事なことでないかと思ふわけでありまして、第十五條に設定されてゐるこの先買権の行使の期間というものは、どの程度の期間を考えておられるのか、多少具体的にひとつ御説明をお願いしたい。

○前田(光)政府委員 先買権の効力と申しますか、先買いができる期間は、その十五條に書いてございまして、うに、公告の日の翌日から十日と申しますと、都市計画として事業の決定をし、同時に、事業施行者が自分でやるというのを申し出て事業が開始されて、それから周知期間を十日置きまして、十日以後は届け出をさせる、そうして実際にこの先買権の効力がなるとなるのは、土地の買収が全部済んだときとなりますので、われわれの予定ではなるべく事業を早く終わらせたいと思つておりますが、相当広い面積についての事業を行なう場合がございまして、あるいは最近の実績から見ますと、用地の買収につきまして一年ないし二年ぐらひはかかるかと思ひますが、その間につきまして、先買権によりますところの土地の買収をするというふうなことになると思ひます。

○児玉委員 特に今度の法律の制定の趣旨から申しますと、この先買権の行使というところが一番問題にならうかと思ふわけですが、その場合、やはり問題の中心になるのは、その価格の問題が私は一番ポイントにな

るのではなからうかと思ふわけですが、これが今度の国鉄の新幹線等の場合においても、予測もしない赤字を出したのも、特にこの用地の關係が一部の悪質な業者等によって、それこそ先買いをされて、不当に高く買わされた、こういう点等を考えますならば、やはりすでにこの法案が国会に出されたことによつて、そういうふうな新幹線に見られるようなことが十分予想されるわけにございまして、この私権の制限という問題と、さらに、悪質な業者等がさらに先買いをしてこの事業遂行に非常な妨げになることが十分予測されるわけにございまして、そういうふうな関連等についてはどういうふうなお考えをお持ちですか。

○前田(光)政府委員 この事業は、相当広範な土地につきまして事業を行なひ、同時に、都市の周辺の地価が上つておきまして、それはこういうふうな相当大規模な土地を必要とする事業につきましては非常な問題でございまして、この法案は、そういう点をできる限り現行法の許す限りにおいて円滑に、しかも合理的に取得できるということをねらつて考えた案でございまして、もちろんこの土地を選定いたします際に、あるいは土地の所有者がその地価の引き上げを考へるかもしれないけれども、この先買ひという制度は、地区が指定されました場合には、途中で他に売らなければならぬというふうになつておきまして、一たん地区がきまると、他に転売をしてそこに利益をもうける、あるいはブローカーが入りまして安く土地を所有者から買つて、それを高く施行者に売りつけると

いうふうな、従来ややもすればあつたような現象は、この制度によつて押え得る。その場合に、しかし、この法案では、土地の価格につきまして、それは届け出に記載された価格を届け出額にいたしておきますので、第三者による価格決定をいたしません。最終的には、もしその価格によつて事業施行者の方で適当でないと思つた場合には、買取をしないでおけますので、そうした場合には、たとえ第三者に売つた場合がありまして、最終的には土地取引の手段によりまして、適正な評価によつて土地を取得するという方策をとつておきますので、現在の土地の強制取得の方法といたしましては、この制度が最も妥當であり、これ以上の措置はあるいは困難であるということから、先買制度及び土地取引の制度を両者併用いたしまして、土地の取得の円滑化に資したわけでございます。

○児玉委員 これは事業の性格上、国がこれを代行するというような場合もあり得るわけですか。

○前田(光)政府委員 法律構成といたしましては、そういうことも考へ得ると思ひまして検討いたしました。しかしながら、先買をいたします場合には資金を要しますので、そういう点、むしろ国の中に入るよりも、事業施行者が直接資金計画を持ちまして先買をするというのがよろからう、こう思ひまして、事業施行者であるところの公

共団体と住宅公団に先買をする権能を与えたわけでございます。

○児玉委員 それから、この先買については、先買の権の消滅ということが説明されておられるわけですが、そういうふうな条件を履行しない場合、たとえば売買の契約をしても、施行者側がきめられたことを実行されない場合、こういうこと等も予想されるわけですが、そういう一つの私権の制限に対する行使が消滅する期間というものは私にはあると思うのですが、そういうことはどういふような規定をしているのか、お伺いいたします。

○前田(光)政府委員 先ほど申しましたように、この先買の行使をする期間は、事業の始まつたときから用地買取の終わるまででございますが、それまでの期間につきましては、もし先買になりながら事業施行者のほうで土地を買わない場合には、土地所有者に對しまして、あるいは早く換価をしたいという場合もあるかと考へまして、その次の十六条の規定を設けまして、土地の買取り請求をするようにいたしまして、早く土地を手放したいという方は、この規定によりまして事業施行者に買取り請求をしていただく、そういったしました場合には、土地につきまして事業施行者が買取り取ることによりまして、早く土地の所有者にも代金を提供でき、しかも事業施行者も早く土地の入手ができるという制度を設けたわけでございます。

○児玉委員 私のお聞きしたのは、地域の住宅協会なり公社なり、公団とかあるいは地方公共団体の場合は問題ないとして、民間の法人等の場合においては、この売買契約ができてから、一定の契約が成立した場合においては、土地代等の代金の支払いという期間の契約もその中にあると私は思うのです。その場合に、契約された期間内に施行者のほうで土地代なり建物代等を履行しない、こういう場合、当然私はこの先買の権という私権の制限の特例というものの行使が、これは当然これまた消滅されるべきじゃないかと思ふのですが、そういうふうに施行者の方が譲渡人に対してそういう代金等や支払いを履行しない、その場合に、やはり私は当然これは譲渡人が戻せというものを主張する権利は保有されなければいけないと思ふのですが、そういう期間のことでございます。

○前田(光)政府委員 この先買の制度は、協会、公社等と民間の事業主とでは認めておりませんので、こういう強制的なことではなくて、自由な売買によつて土地を持つておるものに限るのかと思ひますので、ただいま御指摘のような事態は、民間の企業者の場合には、先買の権を認めておりませんので起らないと思ひます。

○児玉委員 次に伺ひたいのは、第二十三条でございますけれども、二十三条によりますと「処分計画の基準」といふことがございますが、処分計画においては、造成宅地等は、政令で特別の定めをするものを除き、こういうふうに書いてございますが、「特別の定めをする」といふのはどういふことをさしているのか、お伺ひしたいと思います。

○前田(光)政府委員 この住宅宅地をつくりました場合には、原則として一般に住宅に充てるために宅地として個々の人に分譲していくというのが原則でございますが、そのほかに、特別の場合には、その地区の団地の計画にかんがみまして、あるいは居住者の利便の用に供するための鉄道あるいは電気の用地とか、あるいはまた、そこに必要な学校なり官公庁施設の用地とか、あるいはまた、場合によつては、特にそこに置かなければならないような居住者のための日用品販売のための売店とか、そういうものにつきましては、一般に公衆して分譲するというよりも、適当な公衆の方法で選考していつたらいだらう、こう考へまして、こういう例外を置いたわけでございます。

○児玉委員 この処分計画の二行目でいろいろな条件というものが抽象的に表現されておられるわけですが、私はこの選考の基準というものが相当困難ではないかと思ふのです。特に定める以外は公衆することになつてゐるわけですが、こういうふうな基準というものは、それぞれ地域によつて私はかなり違いがあると思ふのです。この公衆する場合の最後のほうの二項にわたるこういう基準というものは、全国画一的に行なうのか、あるいは地域的な情勢を判断して行なうのか、その二点についてお伺ひしたいと思います。

○前田(光)政府委員 公衆選定するということにつきましては、できる限り全国一本の基準で公正にやらせようと思つておりますが、その宅地をほしい人につかまして、この法律にあげましたような「自己若しくは使用人の居住又は自己の業務の用に供する宅地を必要とする者」でないとか、あるいは「譲渡の対価の支払能力が無能であるとかいふようなものにつきましては、場合によつては、その事業の施行箇所ごとに若干のその地区に應じた修正といふこともあるかと思ひますけれども、場合によつて抽せんという方法でやる際におきましては、全国一律の基準でやりたいと思ひます。

○児玉委員 最後に一点だけお尋ねしたいと思ふのですが、どうも法律用語が多くてよくわからないのでありますけれども、三十三条の買戻権のところ、二十年を経過する日までの期間を「買戻しの期間とする買戻しの特約をつけないければならない」ということで、買戻しの特約の期間を十年としておきます。さらに三項に、施行者とその住宅を買つた譲り受け人との間における違反行為があつた場合においては、その「事実があつた日から起算して三年を経過したときは、第一項の特約に基づく買戻権は、行使することができない」といふ表現をとつてゐるわけですが、この前も局長にお聞きしましたので、どうもその意味がよくわからないのでありますけれども、この第一項と第三項の関連性をひとつお聞かせいただきたいと思います。

○前田(光)政府委員 御承知のように、買戻しという制度は、一たん売買して所有権が他に移つたものをまたもとに戻すという制度でございます。もしそれを知らずに第三者が手に入れた場合には非常な影響を受けますので、民法におきましても、買戻権は十年以内としなければならぬ、十年以上もたつて、なおかつ、またその財産がもとの所有者に返るといふことは、取引の安全を害しますので、十年を限定

するよう規定になっております。この制度におきましても、十年たつたあとにはこれはやむを得ない、十年以内ならば買い戻しがあるというものを一般に承知をしていただければいいのではなにかと思ひまして、民法の原則及びこの宅地開発事業のいろいろな制限も、一応十年を区切って制限をしておりますので、その関係から、十年間は買い戻しでもいいとしたわけでございます。ところが、あとの第三項におきまして、この買い戻しというのは、ただ施行者が自分の思いつきのままに買戻権を發動することはよくありませんので、やはり一定の違反事実があった場合に、土地を買った人から買い戻すというところでございます。その違反の事実があったから長年ほりつておきまして、またこれを買い戻しますと、一般の第三者にも非常な弊害をもたらします。違反の事実があったから三年間を経過したあとには買い戻しができないというふうにいたしまして、両方によつて、買い戻しの期間を限定することによつて、その程度の期間の買戻権をつけておけば、それでこの法律の目的とするところの、公正にしかもほんとうに宅地をほしい人に、りっぱな家を建てる宅地として利用できる、それ以上に買い戻しを認めますと、それを知らずにこの土地を買った人、あるいは買いたい人に非常な迷惑を及ぼします。この程度に限定することが、一方の取引の安全ということから見て妥当であらう、こう思ひまして両方の限定をつけたわけでございます。

では施行者のほうで買い戻しができるというところで、ところが、三項の場合には、いろいろ両当事者間において違反行為があった場合においては、違反事実があったから起算して三年を経過したときは、第一項の十年間の権限というのがなくなるというところは、どうも表現上の問題があるいは法律の精神がわかりませんけれども、私もいろいろと流の判断では、矛盾したような表現ではないかと思ひつて、この期間を短くするのあたりまえであつて、しかもこの第一項に基づく買戻権は行使することができないということとを、もう少しわかりやすく説明していただきたいと思います。

○前田(光)政府委員 説明が不十分で申しわけございませんが、第一項は、十年の期間内には買い戻しができる、第三項及び第二項はそれを限定いたしました。その買い戻しは十年の間にもあらんできまされども、違反事実があつてからそれをあまり長期間置いておきますと、その違反事実というのに対しての一種の制裁的規定でございますけれども、また一方、一般の第三者が、その買い戻しのあることを知らずに土地を買った場合その他もあつたので、違反事実があつたときは、三年の間に買い戻しをやつてしまふ。それを忘れたとか、あるいはいしなない場合には、もうそれは買い戻しはしないといふふうにしておきまさんと、違反事実があつたものをそのまま放置しておきながら、忘れたころに買い戻しすることは、かえつてよくないということから、買戻権行使についての限定を認めたということでありま。

○児玉委員 どうもまだ理解ができませんので、もう一ぺんあとでお聞きするといひまして、本日はこれで私の質問を終わりたいと思ひます。

○山中(日)委員 関連して、先買権の問題で、一点だけお尋ねしておきたいのですが、今度の法律によりますると、事業開発地域に指定された後、その指定地域内の土地の所有者はその土地をよそへ譲渡する場合には、これを公共団体なり公団に届け出なければならぬ。そうして公団なり公共団体が先買権を行使する、こういうことになるわけですが、その指定地域に指定される以前に、その地域内の土地の所有者と他人との間の売買契約が結ばれておつて、そうしてある程度売買代金の内金が支払われておつて、まだ名義は買主には移転しておらないけれども、実質的にはほとんど買主のほうに名義が移る段階に近づいておるといふような状態のときに、登記はやはりその前の売り主の名義になつておるといふことから、そういう場合には届け出をしなければならぬということになるのか、その点どういふふうに考へておりますか。

○前田(光)政府委員 現在土地の売買は契約できましますので、売買契約が成立しておる時期におきまして判定すべきものだと思います。

○山中(日)委員 ですからその時期が、その指定される以前であるわけですね。時期ははっきりしておるわけですが、その場合に、これもやはり届け出をしなければならぬということになれば、結局公共団体なり公団が先買権でそれを買い取つてしまふということ

になれば、前に買つておる買主は非常に迷惑をこうむる場合があると思ふのです。そういう場合に、一体この先買権行使をすることができるといふのか、こういう点なんです。

○前田(光)政府委員 先ほど申しましたように、売買契約がこの地区の指定公告の日以前にありましますならば、それは届け出は要りません。そういうことのは処理に円滑をはかるために十日の猶予期間を置きまして、その間にお互いの売買契約のその後のあと始末をお願いするということにしておるわけでございます。

○山中(日)委員 善意の買主である場合はいいんですけども、もしも悪意の買主で、そうして先買権を行使されては困るということとでその前に売買契約を結んでおるわけですが、そう高い値段で買つておるわけですが、そういうような場合でも届け出は必要はないということになるわけですね。

○前田(光)政府委員 さうでございます。

○福永委員長 田中幾三郎君。

○田中(幾)委員 もうだいぶ詳細に質問が済んでおりますから、私は要点を二、三点についてお伺ひしたいと思ふのです。

その前に、この法律は相当規模の大きい宅地造成を目的として、人口の集中する都市もしくはその周辺というところでありますけれども、最低一万人以上居住させるといふことは、これは場合によつては狭いかもしれせん。また、考え方によつては広いかもしれせん。そこで、ことしの一月の建設大臣のあの発言にも、これと同時に農山漁村それから小都市、村落のようなところの住宅問題も並行して考えるべきである、こういうふうなことも発表しておるわけですね。これについては、一体具体的な土地造成もしくは住宅政策といふものができておるのですか。これは大臣から伺ひたいのですけれども、あなたから御説明できるならば何つておきたいと思ひます。

○前田(光)政府委員 農村住宅対策につきましまして、本年度の予算編成に際しまして特に重点を置くことにいたしました。従来から実施しておりました事業を相当大幅に拡充いたしました。具体的に申し上げますと、公営住宅あるいは住宅金融公庫住宅の中に特に農村向けの住宅の特別ワックをつくりまして、普通の都市の一般都市労働者向けの住宅と違つた規模あるいは違つた運用ができる、そういう住宅をつくりまして、農村における住宅対策に寄与したいと思つております。

もう一つは、先般御審議いただきました法律によりまして、農村におきましては、住宅を新設するほかに、現存する住宅を改良するというのが農村地区における住宅対策の主要な問題でございますので、それに必要な改修資金の貸し付けという制度を設けまして、近く貸し付けを開始する予定でございます。とりあへず、農村地区におきましては、用地問題よりもこういつた二つの施策の方を進めることが肝要だと考へまして、本年度はこの方針によつて進めております。この宅地は、主として農村地区よりも、大都市の周辺の労働者向けの住宅対策ということを主眼にした法案でございます。

いうようなことから、むしろこうい
なしまして、土地の収用をされた側の立
場も考え、あるいは強制権を与えるに
は、どうしてもこの程度のことと公共
的に必要であるという観点から制限を
置きましたので、ただいまのような御
指摘の点につきましては、知事の承認
の際に、十分に具体的な実態に合うよ
うに運用することによって、円滑な法
の運用を期したいと考えておるのでご
ざいます。

○田中(幾)委員 この知事の承認につ

ますから、私はこの移動はある程度制限を受けてもそう窮屈ではないと思うのです。思うのですけれども、法のたてまえとして、所有権というのは本人の意思に従つて自由に使用、収益、処分できるのが所有権の本質ですから、その所有権にくつわをはめて、自分の自由にならないような所有権をつくるということは、これは何と言つていいか、所有権とも言えぬ。債権なら譲渡禁止の債権はありますけれども、所有権について、法の力によつて自由に移動することのできない所有権というものはどうか。これはむしろ土地取引の問題よりも、個人の財産権を制限するという意味において、憲法上このほうが重大問題になつてきやせぬかと思ふ。

そこで、私の申し上げるのは、そういう表から所有権を制限するような、ひもをつけるような、もしくはそこに窮屈に押し込んでいくようなことをしないで、価格に制限をつけて、そしてこれ以上の価格に充つた場合には無効だ、もしくは充つた場合には、知事に必ず届け出る、それで価格を書いて

届け出ることにすれば、最初は個人の住宅をつくるためにこの事業を起して個人に処分をしたのですから、移動されては困る、その点はある程度わかるのです。しかし、所有権を制限して移動が自由にできない所有権というのは、正当な所有権でないような気がする。ですから、この点は土地取引の問題もさることながら、所有権に制限をつける、制限つき所有権というのは、ちょっと私は納得できないと思うのです。また、行政面、政治面から考えても、一度は金がないからその安い土地を買って家を建てた。ところが、成功してよそに移りたいという居住移動の自由も、間接にこの法律によって制限されるということになりはしないか。買えばどうして十年はそこにいなければならぬのだという窮屈な考えも出てきます。私は、むしろ安いものを買ったが、価格を制限してあるから、その価格でうらないほかの者を入れて、資力のある者はほかにかわっていくというように、ここに条件つきで移動性を持たしたほうが、国の住宅政策からいえばいいのではないか、かように考えるのですが、いかがでしょう。

○前田(光)政府委員 この法案を策定いたしました趣旨は、先ほど申し上げましたように、一方では、土地取引という強権を発動いたしましたし、最終的には、ただ他人の土地を使うということがありまして、この程度の制限はむしろつけるべきであるということ、この点につきましては、実は政府部内のみならず、宅地制度審議会におかれましては十分検討されまして、こういう案につきましての御意見を拝聴したわけでございます。しかし、先生がおっしゃいましたように、あるいは非常に所有権に対する制限でございまして、取引の安全な限りあるいは本人の移動、居住についての制限ということも考えられますが、この知事の承認に際しましては、十分そういう点も考慮いたしまして、適正な利用者に適正な価格で譲渡される場合には、譲渡を承認させるという考え方をとりますので、それほど厳重な所有権に対する制限と考へる必要もない、むしろ運用の妙を発揮することによって、事態にも沿い、同時に、強制権の発動の趣旨にも沿うというふうに考えるわけでございます。

○田中(幾)委員 この土地を造成するために、強権を発動して土地取引法によって無理に所有権を放棄させて、そして土地を造成させる、それはわかります。わかりますが、一たん自分の所有になれば自分の財産権ですから、その自分の所有権になった財産権を、またさらに処分するといふようなものは、憲法によれば適当な補償をしなければならぬわけですね。ところが、補償も何もしないで安く犠牲を払って、おまえのために所有権を与えたんだぞというこのみによって、事後にこの所有権が窮屈になって処分できないということになるれば、補償は何もしないで、所有権はとらないけれども、所有権の融通性もしくは自由な取扱いについて制限するということは、かたわの所有権ですね。そのかたわの所有権のうち何割になるかわからぬけれども、そういうことについて初めから納得して本人が買うからいいやうなものですけれど、しかし、表から見れば、所有権の一種の制限である、所有権の効果の剝奪であるということになります。ならば、やはりこれも憲法に触れることかもしれない。ですから、その点は、一度考慮していただくことにして、また、参考人でも出てきた場合にはお伺いすることにしておきますけれども、私の考えでは暴利をむさぼって、かりに他に転売するといふようなことを防ぐことが目的であって、そこに本人を十年も定着させるといふことが目的ではないのですから、そこに価格に制限をつけて所有権の融通性を認める、こういうことのほうがすっきりしておいて、問題は何かない、そのことを申し上げておくわけであります。

それから、これは宅地の造成だけに限る問題ですけれども、しかし金のない人がなるべく安い宅地を買いたいといふのはけっこうなことなんですけれども、しかし宅地ができたからといって、建築資金がなさ足らないかもしない。ですから、この宅地の開発保護によって処分を受け、取得した敷地を持っておる人に対しては、何か建築資金についても融通する、優先するより方法を講じてしかるべきではないか。これは別に政府から金を出すわけじゃないので、敷地を持っているから、この敷地を持っている人には幾らか便宜をはかるということですね。金のない人は宅地はやれやれと思って買ったけれども、建物を建てられない、こういうことですから、何かそこに建築資金について、建物については御配慮があつてしかるべきじゃないかと思ひます。

○前田(光)政府委員 宅地を提供いたします際に、資金の關係で買ひやすくするためには、あるいは分割払いにしてやるか、あるいはまた、宅地債券の目的地にこれを限定するとかいたしまして、宅地の資金をなるべく払いやすいようにしてやる。同時に、住宅金融公庫の貸し付けにつきましても、この地区で宅地を持っておる者に対しては、なるべく便宜を計らひまして、早く建てやすくするような措置を考えたいと存じております。

○田中(幾)委員 それはひとつ十分——法的に盛らぬでも十分の考慮をお願いしたいと思ひます。

それからもう一つ、これに関連をいたしまして、三十二条の先ほどの譲り受け宅地所有権の処分の制限であります。強制執行、競売によって所有権が離れて他に移る場合はしかたがないという例外がございまして。ところが本文の中に「所有権、地上権、賃権、使用貸借による権利又は賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利の設定又は移転」こうありますが、この中に抵当権は入りますか。

○前田(光)政府委員 抵当権は入っておりません。

○田中(幾)委員 それならこの土地を買って、さらに抵当権を設定して借金をするといふ道が開かれておるわけですね。

それから買ひ取りのほうの制限は、これは政令で定めるのかもしれないが、個々の居住者に対する敷地、宅地を与えるのが目的ですから、もし広い宅地を取得して、そこへアパートとかいふけれども、少し広いうちを建てて他人に賃貸をするといふようなことが出てきますと、いろいろ明け渡しその他について、この法律を適用する上で支障が出てはしないかと思うのです。

○前田(光)政府委員 この買ひ取り請求は、土地の所有者が施行者に対して請求をいたしました場合に、施行者のほうでそれを買ひ取る義務がございしますので、その際に、ここにありますように、他人の権利目的になつておるとか、立木がある場合には、その他人との間の調整が必要でございまして、もしこれが取用でございまして、原始取得で当然そういう権利も消滅いたしま

すが、この場合は売買になりますので、土地の所有権以外の権利は当然に移ってきません。その関係であつて話をつけなければなりません。その関係が、かえつて煩瑣になる場合が考えられますので、とりあえずこの請求権によつて土地を買い得るのはさら地だけに限定したわけでありませう。もしその残つた権利なりあるいは立木について問題が残るならば、場合によつては、あとの取用の方法を考へるとか、あるいは当事者の間で協議をととのえた上で、土地の買い取り請求をするというふうにしたいと思つております。

○田中(幾)委員 権利の目的となつておる場合に、譲渡すれば当然に移るわけですから、それはいいわけじゃないですか。たとえば抵当権の設定された土地であつても、その土地を取得すれば、今度はその抵当権がくつついてくるわけですから、いままでは、何というのですか、排除規定もありますし、当然権利の上に設定された権利というものを除却する方法もあるわけがございますから、これだけ残すと、団地というものの一段の形成に非常に不便を来たし、また支障があるのではないですか。省く必要はないのではないかと私は思ふのです。

○前田(光)政府委員 買い取り請求につきまして、事務をなるべく迅速に処理するために、そういう問題はできるだけ当事者間で処理していただいて、さら地においていただきたい。それから、もしどうしても話がつかない場合には、この制度でなくて、土地取引等の手続によつて処理をしたい、こう考えまして、こういうふうにしたのでございます。

○田中(幾)委員 ですから、そういうこともありまして、実は事業計画と処分計画を認可する場合に、この規定では、処分計画だけ認可を受けさせて、事業計画は認可を受けなくてもいいことになつてゐるのです。私はむしろ事業計画のほうに、この土地をこの事業の対象として宅地に造成するが、一体どういふ権利がその上にある土地であるかということをよく見きわめて、むしろ処分計画の認可よりも事業計画のほうの認可に重点を置くべきではないか、そうしないと、事業の遂行をするためにうまくいきにくいのではないかと考へるのです。なぜ事業計画についての建設大臣の認可を省いて、処分計画だけに建設大臣の認可権を与えたか、その点をひとつ御説明願ひたい。

○前田(光)政府委員 この事業は、都市計画事業として都市計画法の手続によつて実施いたしますので、事業の大綱は都市計画事業決定、これは大臣が決定いたしますが、一応そういうことでやつております。事業施行主体が立てます都市計画は、その都市計画事業の決定に従ひましてその工事の設計の具体的な詳細な検討ということになってきますので、ことにこの施行者が公共団体及び住宅公団でございますので、この程度のこととは、むしろ事業施行者の自由なアイデアによる方が適当であらうと考へます。

大綱については、大臣の決定するところの都市計画事業によつておりますので、心配はない。それに反しまして、処分計画につきましては、都市計画のほうに入つてきませんで、むしろこの法律に基づくところの計画であり、しかも、先ほどから申しましたよ

うに、宅地として土地を必要とする人に公正な価格で分譲できるといふことにつきまして、相当厳重な監督を願ひまして、その処分計画につきましては大臣の認可にまつたわけでございます。

○福永委員長 次回は来たる五月二十九日水曜日、午前十時より理事会、十三時三十分より委員会を開くこととし、本日はこれにて散会いたします。

午後零時五十四分散会

〔参照〕

砂防法の一部を改正する法律案(参議院提出、参法第二七号)に関する報告書

〔別冊附録に掲載〕