

第四十六回国会
衆議院
建設委員會
議 録
第十九号

昭和三十一年四月八日(水曜日)

午前十四時四十一分開議

出席委員

委員長 丹羽喬四郎君

理事加藤 高藏君 理事瀬戸山三男君

理事廣瀬 正雄君 理事福永 一臣君

理事服部 安司君 理事岡本 隆一君

理事兒玉 末男君 理事山中日露史君

逢澤 寛君 天野 光晴君

稻村左近四郎君 中村 武雄君

正示啓次郎君 堀内 一雄君

山本 幸雄君 渡辺 栄一君

井谷 正吉君 金丸 徳重君

久保田鶴松君 栗原 俊夫君

中嶋 英夫君 西宮 弘君

原 茂君 山崎 始男君

玉置 一徳君 吉田 賢一君

出席國務大臣

建設 大臣 河野 一郎君

出席政府委員

建設政務次官 鴨田 宗一君

建設技官 畑谷 正実君

(河川局長)

委員外の出席者

建設事務官 國宗 正義君

(河川局長)

専門員 熊本 政晴君

四月七日

委員木村守江君辭任につき、その補

欠として中村梅吉君が議長の名で

委員に選任された。

同月八日

委員久保田鶴松君、山崎始男君及び

玉置一徳君辭任につき、その補欠と

して中嶋英夫君、栗原俊夫君及び中
村時雄君が議長の名で委員に選任
された。

同日

委員栗原俊夫君、中嶋英夫君及び中
村時雄君が辭任につき、その補欠と
して山崎始男君、久保田鶴松君及び

玉置一徳君が議長の名で委員に選
任された。

四月三日

土地収用法等の一部を改正する法律

案(内閣提出第一四四号)

同月七日

放射一四号線及び平井新大橋の建設

促進に関する請願(島上善五郎君紹

介)(第一九三七号)

は本委員会に付託された。

本日の會議に付した案件

参考人出席要求に関する件

河川法案(内閣提出第八号)

河川法施行法案(内閣提出第二四

号)

土地収用法等の一部を改正する法律

案(内閣提出第一四四号)

○丹羽委員長 これより會議を開きま

す。

河川法案及び河川法施行法案を議題

とし、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。中嶋英夫君。

○中嶋英夫委員 あとで栗原先生から

詳しい御質問があるそうですから、

二、三点だけ御質問いたします。
第十二条に、河川の台帳の規定があ
りますが、現行の法のもとにおいて
も、政令で河川台帳についての規定が
あるわけでありますが、事実上、この
河川台帳が調整されておられるのかど
うか、まずそれからお聞きしたいと思
います。

○畑谷政府委員 河川台帳におきま

しては、現在の河川法によりまして、第

四条の規定に基づきまして、河川管理

者である都道府県知事がそれを作製し

たしまして、大臣が認定する、こうい

うようになっております。實際問題と

しては、終戦あるいはその直後の混乱

のときには、喪失、散逸いたしましたし

て、實際問題としては、ほとんど至る

ところまで散逸しております。それか

ら、實際に現行法によりまして、これ

を作製するということになると、非常

な金銭と努力を要するために、遺憾な

が、河川台帳は、現状においては、非常

に不備であるということでございます。

○中嶋(英)委員 河川台帳の不備の点

についてお認めがあったのですが、今

回提案されております新河川法におい

ても、台帳の調整に関することが管理

者に対して義務づけられております。

終戦の混乱期のために、現在不備であ

る。しかれば、この新法のもとにおい

ての河川管理者に対する台帳調整の義

務づけは、事実上何年くらいでできる

のか、その見通しを伺いたい。

○畑谷政府委員 新しい法律によりま

すと、十二条に、河川台帳の規定がご

ざいます。河川の現況台帳と水利台帳
をつくることになっております。その
内容は、現在の河川法によりまして、
いわゆる河川の敷地内において私権を
排除するという規定がございまして、
そういうような点で、私権の排除によ
る台帳というのは、拘束力のある、そ
の反対を許さないというような事柄が
あるために、非常にその作製等には注
意をして、厳重なる調査をしなければ
ならないということでございますが、
今度の新しい河川法によりまして、御
承知のとおり、河川敷内において
も、私権といえますか、そういう私有
地といふものを、現在のあるまま、そ
のままを河川台帳に載せ、それから図
面に作製するということ、機械的とい
いますか、そういう点では、今まで
と違ったような作製の運営ができるわ
けでございます。これはお金と時間的
には、いままでと違って非常に急速に
できると思われます。一日も早く工事実
基本計画ができて、その管理体制が整
うと同時に、至急この河川台帳を整備
する、こういうふうな考えでございま

す。

○中嶋(英)委員 その河川ごと

にそれぞれ特殊性がありますから、簡単に期

間を明示できないと思う。いまの御答

弁によると、至急とかすみやかにとい

うことですが、一応一級河川の場合に

は、大体何年くらいをめぐりして調整

されるのか、それを伺いたい。

○畑谷政府委員 大きな水系、小さな

水系とございすけれども、私どもは

少なくとも一利根川のように非常に

膨大なものであると、これは二年とか

そういうような年数がかかるかもしれ

ませんが、その他の水系におきまして

は、少なくとも指定と同時に一年以

内、こういうような感覚で作製すべき

である、またそういうふうな努力した

いと思ひます。

○中嶋(英)委員 まだ新しい法律は審

議の過程ですし、これがどうなるかわ

からないのですが、この法律ができる

前でも、その河川台帳の調整の努力は

現在しておるのですか。いまの法律の

もとではだめだということですか。

○畑谷政府委員 これは現在でも努力

をしておるわけでございす。現在に

おきましては、都道府県知事が管理者

になっておまして、その河川台帳の

調整整備をする、こういうことで、私

どもできるだけ指導してございす。そ

れを整備する努力は払ってございす。

○中嶋(英)委員 現在まで河川台帳調

製の困難であった幾つかの要因のう

ちに私有地との境界の画定の問題がご

ざいます。しかも、その境界の画定の

ために、ときには私有地が實際削られ

ていくという現象すらあるというこ

とを聞いておるのです。今後建設省は、

境界画定についてどのように考えて措

置されるおつもりか、それを伺いた

い。

○畑谷政府委員 私有地の問題でござ

いす。現在の河川法によりま

す。認定と同時に私有権が抹消され

る、こういうような状態になります。

第一類第十二号

建設委員会議録第十九号

昭和三十一年四月八日

第一

しかし、実際問題として、私有地の抹消ということはなかなかできない。そこにそういうような調整整備という、十分な調査検討が必要でございますが、今度の新しい河川法によりまして、現在のあるがままの状態、その中に私有地があれば、そのまま私有地として認めるということでございます。河川台帳におきまして、そのまゝの状態を調製ができる、こういうことでございます。

○中嶋英委員 次に二十七条の關係で御質問したいのですが、河川敷内の私有地の場合、農地改良という名前をかりて、實際は砂利を採取しておる。目的は農地改良だが、實際は砂利採取だ。そして、そのあとには、農地として適当な土壌かどうかからぬけれども、とにかく土砂を置きかえる、こういうことが行なわれております。今後こういうことが行なわれる可能性が多い。その場合に、砂利ならば、相当水量が多くなっても、また流速が高くなってもそのままであるが、やわらかい——特に関東地帯なんかローム層で、粘土よりも、黒ぼかのようなものが置きかえられると、ほとんど流出するし、河川敷を荒らす。しかも洪水時には、それが水量に加わって圧力がかかってくる、こういうことが實際にあるわけですが、これも、こういう点についてはどういう対処をするか、この法の運用はどうあるべきか、この点について伺いたい。

○畑谷政府委員 現在の河川法におきまして私有地がありまして、實際にはこれが認定されなければそれがそのまま残っておりますが、それが認定をいたしますと、河川附近地制限令という

ものがございまして、いわゆる付近地としての行為の制限をいたしまして、許可によりまして、河川維持上あるいは管理上支障のある行為についてはこれを禁止する、あるいは一定の範囲内における行為のみを許す、こういうようなことで規制をいたしております。それから、今度の新しい河川法によりまして、内部のいわゆる川敷きのほうをわれわれは堤外地と言っております。すけれども、堤外地の私有地に対しては、私有地でございますが、やはり一応行為の規制をいたしまして、公其の福祉の範囲内で、いろいろな一定の規制をいたします。なお堤防の外側におきましては、河川の堤防とか、あるいはそういうような施設に対して危険のある範囲を限定いたしまして、河川保全区域といたします。この区域については、それぞれそういう行為の規制をいたす、こういうことで、一応河川管理規制をいたしていきたいと思っております。

○中嶋英委員 それと関連して、河川区域の中に入るかどうかわかりませんが、堤外れ地が河川から相当距離があった場合、以前それが河床であったというところから、砂利が相当深く中に埋まつておる。上の土をとって砂利をずっと深く採取をするわけですが、そうすると、相当距離がある堤外地であっても、水位が下がってきまして、伏流水が盛んに流れてくる。堤防の下に相当伏流水の脈があるので、水道ができる。一見強固な堤防のようであっても、伏流水のために底が相当弱つてくる場合が多いわけです。こういうことについては、やはりいまのような適用

で規制できるのですか。

○畑谷政府委員 いまのお話の点はこもつとも話です。私ももうそういうような行為によりまして、堤防の下から水が通ります、それによって水の道ができる、あるいは河川の施設に危害が与えられるということは十分考えられます。したがって、河川保全区域については、いまお話しのとおり、堤防の構造上の問題とか、あるいはその下の基礎の土質といふものが、そういうものを勘案しまして——これは個々の川によつてもちろん違いはありますが、いまお話しのとおり、距離によりまして、掘さくの深さはこの辺はどれくらいにするか、こういうところまではだいたいようぶだということによつて、その行為の規制をしたい、こういうふうな考えをしております。

○中嶋英委員 御答弁ではよくわかるのですが、それが第六条の河川区域の条文から、そういうことができるといふふうにとれないのですが、第六条では、「一 河川の流水が継続して存する土地及び地形」ということにもなるし、「草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地」にも当てはまるのです。もちろん、第二、三 堤外の土地の区域のうち、第一号に掲げる区域と一体として管理を行なう必要があるものとして河川管理者が指定した区域」として、やはり疑問が残るような、相当遠隔であつて、その上に河川敷で砂利を採取した、そういう場合は、どういう適用でこれを規制するのですか。

○畑谷政府委員 これは第一九ページの二十五条「土石等の採取の許可」「河川管理者の許可」云々、こういうふう

に書いてございまして、河川区域内においては、この規定によりまして、そういうような行為を制限するわけですね。

○中嶋英委員 私の伺っているのは、河川区域内はわかるのですが、この河川区域外として、これは完全な住宅地なんです。そこで土石採取が深く行なわれている、そういう場合は、答弁ではよくわかるのですが、どの条項をもつて規制するのかよくわからないのです。

○畑谷政府委員 私はちょっといま勘違いをしましたが、川の中はいまのやつで、川の外といふことは、先ほど私が言いましたのは、河川保全区域といふものは、五十四条以下によつて、この一定の区域における河川保全区域については、それぞれの行為の制限規定をもつて、これによつて規制をしたい、こう考えております。

○中嶋英委員 河川保全区域として、どの程度に指定するかという問題があると思うのですが、たとえば都市の周辺の河川の場合、實際その辺が住宅地になつておる、あるいは工場地帯になつておる、こういう場合、相当広範囲に河川保全区域といふものを指定する場合には、その付近の人々はやはり利害があるから議論が起ることになるのです。ですから、私が先ほど指摘したようなことは、實際そういう可能性があるところは、一切河川保全区域に入るとして別ですが、大体基準として、建設省のほうからいへば、堤防から何

メートルという基準を出して、地方においてもやってきたらうと思うのですが、そうなる可能性のあるのじゃないかと私は思うのです。たとえば何メートルとか、そういうことを一切考えないのですか。

○畑谷政府委員 お説のとおりでございます。一方では河川施設として、この機能を十分に果たすだけのそういうような管理をしなければならぬ。もう一方は、いわゆる民権といひますか、そういう権利を一定規制しなければならぬ、これではできるだけそれを制限しなければならぬ、こういう両方をどこかみ合わせるかという問題でございますが、この五十四条にも書いてございまして、いろいろの個々の河川あるいはその施設の土質構造によつて違いますけれども、一応標準としては、河川区域の境界から五十メートルといふものを一応境界と考へまして、個々によつてこれは指定していただくわけです。

当然保全区域としてそういうような中に入れます。やはり一定の行為の制限をしたい、こういうふうな考えておられます。

○中嶋(英)委員　そこで、もう一つ伺っておきたいのは、そういう河川保全区域でないところに、実際そういう事態が起きておる、こういう場合に、緊急に河川保全区域の指定といつても簡単にいかならうと思ふのです。一週間や十日でできるならば別ですけれども、あふないという緊急の場合、どういう措置を行なうのですか。行ない得るのですか、得ないのか、その点を伺っておきたい。

○畑谷政府委員　まあその行為の原因者がどうであるかという問題はあつて、思ひます。ですから、緊急の場合に、そういう堤防に危害があるというところになれば、当然私もそれに対する対応策を講じなければならぬ。ただそれを河川管理者が負担するかどうかは、この原因者に、そういうようなものが明確であれば、費用の負担をさせるとか、いろいろな問題がございますけれども、緊急な場合において、堤防が非常にあふないということになれば、当然それに対応する措置はしなければならぬ、こういうふうな考えております。

○中嶋(英)委員　若干、河川法からはずれるかもしれませんが、最近都心地における深い地下室の建造の問題、地下四階、五階とか、こういう工事の場合に、周辺にいろいろな影響を与えている面がある。やはりこれと同じように、河川もそういうことが言えると思う。したがって、ある深さ以上の掘きくについては、河川法にも関係があるが、その他の関係においても、前

もつてむしろ規制できる点を、これは政務次官に伺うのですけれども、建設省として考えておられるかどうか、考える必要があるとお考えになるかどうか、そういう点をお答え願ひたいと思ふ。

○鴨田政府委員　保全区域内におきましては、ほんとうに重要と考えるべきだと思ひますけれども、外につきましては、現在考慮の余地はない、こう考へております。

○中嶋(英)委員　政務次官に伺いたいのは、いま質疑で明らかになつたように、河川によって、どうも保全区域外で地表の土を取つて、古い昔からある砂利をどんどん深く掘る。そうすると、そこが河川の水位よりずっと深いものだから、斜め横へ水脈ができ、水道ができる。結果的には、堤防の下がうつろになつてしまひ、堤防決壊の原因にもなる、こういう危険の状況が実際あるわけだ。それから、河川とは別で、すけれども、都心部等、あまりにも深い掘きくをするために、周辺にいろいろな被害が起きてくる。たとえば、周辺の水がどんどん深い掘きくしたところの地下に流入する。水分がなくなると、周辺の土地がゆるむ、うちが

かしくという、これは民事上の問題として、復旧しろとかしないとか、訴訟、裁判などもやつていようですけれども、こういうのが多いのです。ですから、私は河川に限らず、ある一定の深さ以上の掘きくについては相当前もつて届け出をさせ、それをいふ言つたような意味での検討をして、それから許可するといふように、そういう規制の必要があるのじやなからうかといふことなんです。それに対して、いま政務

次官は、その必要はないというお答えのようですが、やるやらぬは別として、まず第一にこれを必要とお考えになるかどうかです。

○鴨田政府委員　ただいまの最初の御質問につきましては、私、河川に關係いたしまして、河川の指定区域内といふふうな意味でお答え申し上げたのですけれども、ただいまの一般的な御質問といふふうな解釈いたしました、お答え申し上げますことは、やはりお説のとおり、何かの措置を講じなくちゃならぬじやないか、これは河川關係ばかりでなくて、総合的な措置を講じなくちゃならぬじやないか。要は公共の利益といふことを中心にして、私有権をある程度までそこで抑制しなくちゃならぬといふ問題も出てくるのじやないか、こういうふうには考へておる次第です。

○中嶋(英)委員　上山炭鉱の例などもありますから、やはり掘きくとか坑道などについては、一般的に住民の被害、迷惑、こういうものとの關係を規制することについてお考えがあるならば、具体的にそれを近い将来にでもお示し願ひたいと思ふ。

次に、もう一点であります、この第二十五条にあります土石採取の問題です。最近建設プームの關係もあるでしようが、土石の採取が非常に激しく行なわれている。そのために河床が荒らされて、ついには橋脚の下基礎ぐ

いまが露呈しておるという状態が実際にあるわけだ。こういう状態のときに、土石採取の問題について規制をしようとしておるのですが、私は、その規制の中で、むしろそういう危険な状態があつた場合、ある区域を限つ

て、自今三年なら三年、五年なら五年と長期にわたつて、期間をきめて禁止をしたらどうか、禁止区域をつくつたらどうか、なぜかという、そういうしないと土石採取の業者にすれば、非常にいふあふない状態だからちよつとストップだ、ストップする、そのうち何とかなるだろうという期待がありますから、そこにまたしがみつこうとする、しがみつこうとすると、ちよつと現状が人目に見て悪くないと思ふころになると、また申請をする、申請があるのですから、あまりほうつておけない、気の毒だといふ面もあつて、許可する、その少しのものがやがて拡大して、いつの間にか乱掘になる、それが上流のほうへいろいろな影響を与えて、こういうことの繰り返しをやつておる河川が幾つかあるわけだ。ですから、この川ではもうだめなんだという、期待を持たせないところまでいけば、その採取業者も別の道を考えようと思ふのです。碎石の業に移るとか、それに対しては設備近代化資金を貸すとか、あるいはその他の行政上の指導があるかと思ふ。あるいは新しい分野の土石採取以外の業にかえていくとかいふような方法もあると思ふのです。ついでまたそのうちという期待のため、実際は乱掘になつてしまふ。ですから相当長期間を見込んで、期待してもだめなんだ、いまだけではなく、来年もだめなんだ、再来年もだめなんだから、むしろ方針を変えたらどうか、それがむしろきびしいようである。あたかひ指導になるだろうと思ふのです。そういう点がこの法律には見られないのですけれども、こういう点につ

いてのお考えを聞きたい。

○畑谷政府委員　お話、私も全くそういうことについてはいままでちよつとおくれしておつたのじやないかといふふうに考へております。いわゆる砂利の採取がいろいろな悪影響を及ぼしておる、それに対しては緊急にそういうふうな、たとえばあしたからどうだとかあさつてからどうだといふことでは、お互いにそこでもって業を営んでおる人に対して、またわれわれの河川管理の面から、非常にまずいじやないかといふことで、私も実は非常におそれ、こういうような全国の特に砂利に対して非常に窮屈になつて、もう数年足らずで砂利がほとんど計画河床までいつてしまつて、それ以上の掘きくはできないといふような河川がある程度対象にいたしました。いわゆる砂利の賦存量調査というのを、実は三十八年度、先年度から始めたわけでございます。これをなるべく早くやりまして、御承知のとおり、すでに神奈川県におきましては一応そういう規制をいたしまして、いろいろな砂利の業者に転業してもらつたとか、あるいはほかのほうに行つてもらつた、そういうことをしたわけだ。もっと早い期間に、向かう半年とか一年あるいは二年後にはもう砂利がなくなるから、そういう準備をしてもらいたい、もしなお進むならば、砂利の採取できる河川を十分調査いたしまして、これについての砂利の採取に対する門戸をいいますか、そういうものをできるだけ活用してもらつたといふところまで進めていきたいと思ひますが、調査が三十八年度から始まりましたので、ちよつとおそまきでござい

ますが、できるだけ早くそういう点を、運営上において、河川管理の面から一緒にやってまいりたい、こう思います。

○中嶋(英)委員 調査を急ぐというお話ですけども、調査をするまでもなく、荒れておる河川があるわけですね、そういう点については、調査が済んでからということではなくて、処置しなければならぬと思うのです。こういう点どう考えますか。

それからあと一年たったらだめにならぬという場合、一年でなくなるぞ——私の言いたいのは、そこで権利を持っておれば、それから一年ぐらいついてはまたやれるのじゃないかという期待を残すのはいかぬじゃないか、これはもう三年、四年、五年だめなんだという完全な禁止というか、区域の禁止だけでなく、期間の長期の禁止ということでないといかぬと思う。区域の禁止とともに期間的に相当長期に、当分の間とかあるいは来年までとかいうんじゅうなく、もうここではだめなんだという、むしろ期待をつぶすことがほんとうに生きる道をつくってあげることになるんじゃないか。そういう点について、法律上どう対処することができるとかという点についてお聞きしたい。

○畑谷政府委員 法律上においては、そういうことに対してどうするかという条文はございません。ただ、実際の河川管理の運営上から、そういう問題については対処していきたいと思えます。第一点のお話につきましては、実際御説のとおり、現在調査するまでもないじゃないかという川は確かにございます。そういう川につきましては

は、もうすでにいつからこの期間までの採取は禁止をするというような行政措置はしております。そういうことで実際問題としては取り扱っておりますが、今後の問題については、まだある程度そういうような掘き量といえますか、可能量があるにもかかわらず、それをいまとめてやるか、あるいは一定の猶予期間といえますか、やはり業者の人はそういうことで生計をやっているという点にみれば、そういう猶予期間を持って、その後にくちつとした整備態勢を整えた上でやめてもらうのか、いまいろいろ問題があると思うのです。これは行政的なそういうような問題として、その個々の問題について取り扱っていきたくとも考えます。われわれとするならば、いま急ぐ——もう全然取る余地がないということであれば別として、やはりある一定の猶予期間といえますか、そういうものは指示したほうがいいんじゃないか、こういうふうにご考えます。

○中嶋(英)委員 採取を許可していい状況かどうかという問題は、土石のある場所だけではなくて、それから相当の上流、下流ですね、その場所が掘ることが、上流からまた河床を削って下へ流れていく、流出する余地を残すわけですね。そういう点等があるわけですから、よほどこれは厳密にやらなきゃならぬと思うのです。

なお私は意見がありますが、きょうは質疑ですから、意見は保留して、私の質問はこれで終わります。

○丹羽委員長 金丸徳重君。
○金丸(徳)委員 今回提案の河川法は、あらためて申し上げるまでもなく、前国会において本院は一応通過い

たしておるものであります。ただ、前々といいますが、一応通過した河川法の審議の過程におきましては、いろいろ各方面から意見も出、最後には、社会党からも自民党からも修正案が出、そしてわが党の修正案は敗れたとはいながらも、これを相当部分取り入れておられたところの自民党の修正案が通過し、それからまた後に三党共同提案の附帯決議案も提出されて、可決、採択されておるのであります。今回御提案になりました河川法におきましては、この前国会における審議の状況及び修正意見あるいは附帯決議というようなものを、どの点で、どういうふうにお取り上げになっておられるか。これは要点だけでよろしゅうございしますから、今後の審議の心がまえとして、承っておきたいと思ひます。

○畑谷政府委員 河川法に對します先国会の修正案と附帯決議がございします。修正案に對しましては、そのままだけり入れました、今回の新しい河川法に織り込んでございします。

〔委員長退席、福永(一)委員長代り着席〕
それから附帯決議につきましては、第一点の洪水の警急する地域の治水対策の促進、こういう御趣旨に對しましては、四十年度から新たに新五十年計画をつくりまして、これをもって現在の治山治水緊急措置法の変更をいたしたい、そういうふうにお思ひしておるわけでありまして、そのときに、こういう御提案の趣旨を盛り込みまして、この修正案に入れる、こういうふうにご考へております。それから、河川保全区域内における行為の制限の適用を受ける地域についての免稅措置という問題であ

ります。これについても十分検討はいたしました。現在の保全区域における行為の制限の態様とか、あるいは同じような海岸保全地域とか、あるいは地すべり防止地域、こういうものの関連もありまして、必ずしも非課税にするというものは、この際そう簡単に割り切れないのでございしますが、ただ保全区域内における行為の態様、そういうような状態から見まして、そういうような実態から、運営の面において、それに対する減免ですか、そういうような措置を實際に市町村に指導するという点については、自治省のほうとも打ち合わせは済んでおります。それから、流水の占用に對する建設大臣の許可とか、一級河川の管理の委任の問題でございします。これは十分にその趣旨を採用いたしまして、政令に織り込んで實施をいたしたい。それから、最後の罰則の規定につきましても、十分に検討いたしました。この罰則の規定につきましても、現在の法体系からいって、この程度でよろしかろうという点で、これをそのまま新河川法に織り込んでおる、こういうようなこと

でございします。

○金丸(徳)委員 この提案された修正案及び附帯決議につきましては、ある点についてはお取り上げになっておるようでありまして、附帯決議の中で特に非常に重要だと——私も当時審議に關係しておらなかった、外から心配しておった者からいたしまして、非常に気になっておりましたところの洪水常襲地帯といいますが、特別に新河川法によって重視せられ、政策の重点がそのほうに向けられなければならぬと思はれるような地帯に對する、新河

川法の心がまえというものがあらわれていないように思ひます。この点についてはどういふお考えのもとに、この附帯決議の第二に強こうたわれておりますが、これをお取り上げにならなかつたか。それともまた別の方法で何かの措置を講ずるお考えで取り上げられなかつたのか、承りたい。

○畑谷政府委員 この問題は、實際に新しい河川法によりまして、具体的にどういふような行為によって、そういうことを實現していくか、という問題に尽きると私も思ひつゝいるわけでありまして。要すれば、そういうような趣旨を十分にわゆる基本計画の中に織り込みまして、それを實際に現地に對して實現するという点で、私も新治水五十年計画を立てるにつかましても、そういう点で、實際の運営について十分配意をいたしたい、こういうふう

に考へております。

○金丸(徳)委員 今度の河川法制定に当たつての大きなねらいは、治水に非常な力を入れるということであつたはずなんです。また、確かに治水まらずして國治まるはずもございませんで、そういう意味において、この河川法を新しくするといふ機会において、利水に力を入れ、従来の懸案を一挙に解決するといふくらい心がまえがあるようでありまして。審議過程における大臣の御答弁その他からいまして、その節が十分わかるのであります。しかるに、法律にはそれは明らかにしておられけれども、政策の實施面において、そういう方向を強くという点で、今度の三十九年度の予算、あるいはそのそ始まるであらうところの四十年度以降の予算

なんかにつきましては、どういうお考えをもってお進めになりますか、ひとつ伺いたい。

○畑谷政府委員 私ども今度の三十九年度の予算につきましても、治水に対して力を抜いておるとは思っておらないわけでありまして。私どもから言くと、治水の事業というのはもともとと伸ばしてまいりたいというところは十分考えております。ですが、いろいろなそういう国家財政の面におきましても、決して比較してそう低くないというふうに考えておるわけでございます。ちよつと一例を申し上げますと、今年度の事業費の伸びは昨年度に比べて二一%、国費で二〇%、それから昨年から昨年におきましては、これは事業費が二一%、国費が一%、それぞれ上回った率をもつておるわけでありまして。一応の治水対策事業費というものを、われわれといたしまして、決してこれで満足しているとは思いませんが、できるだけそういう点では伸ばしていきたいと思つて努力しております。

○金丸(徳)委員 確かに予算の伸びはいまおつしやられるようなことでありまして、伸びないとは申しかねる状況であります。しかしながら、これをそのほかの一般の政策の実施面から言ふと、特に治水予算が非常に伸びたということは言えない。これを建設省の他の事業、たとえば道路事業あるいは住宅政策の面におきましても、こうしたものの伸びと比較したしまして、あまりに治水予算の伸びが低いのではないかと思われるのであります。私はこれを昨日係の方からちょうだいしたしたのであります、これによりまして

も、昭和三十年年度を一〇〇として見ますと、治水事業の伸びは三十九年度において三〇九となつておるわけでありまして。これが道路事業になりますと一三〇〇といふことでありまして、その伸びの比較というものがあまりに懸隔がはなはだしいものがあるものであります。これは治水を根幹とするところの河川法を制定するこの段階におきましては、非常に遺憾の次第だと考えられるわけでありまして、これにつきましても、大臣がお見えになりましてから、大臣にお伺いすればよろしいのであります。大臣が補佐なさつておられる政務次官から、これらについてのいきさつ及び今後についての心がまえというふうなものを伺いたいと思つております。

○鶴田政府委員 確かに金丸委員のおつしやるとおりの数字でございます。私たちがいたしまして、今後特にこの問題につきましてはできる限り内容を豊富にしたいということ考へておりますし、また努力もしておるのでありますけれども、ただ御承知のとおり、道路予算と比較いたしますと、道路予算は——河川と道路とどっちが重要だということになりますと、両方重要でありますけれども、特にわれわれといたしましては、昭和三十一年度の五カ年計画によりまして道路に對しましては、皆極度の強い御要望もございまして、国民大衆の御要望もございまして、この意味におきまして、道路と河川と比較いたしますと、河川がやや劣つてゐるようによ考えられますけれども、決して熱意におきましては変わりがないことを、ひとつ御承知をおきを願ひたいと思ひます。

○金丸(徳)委員 熱意をどうか予算面の実現にあらわしていただきまして、ほんとうに新河川法に魂が入るような御努力を、今後においてお願いいたしたいと思ひます。

次に私は、これも今後における審議の心がまえとしてお伺ひいたすのでございまして、新河川法と旧河川法の連いの一番大事なところはどこにあるのか。これは時間の関係もありまして、要点だけでよろしいのであります。が、お示しをいただきたい。

○畑谷政府委員 要点を申し上げますと、第一点は河川管理面上において、旧といひますか、現行河川法はもうすでに七十年を経過しまして、社会情勢に合つておらない。そういうような面を一応配慮して、現在までやつておりますいわゆる区間的な河川管理体制を改めまして、いわゆる広域的な、水系を一貫した河川管理体制に改めた。それからもう一つは、御承知のとおり、河川の流域が非常に開発されて、特に水の利用、そういうような面が急速に大きくなつております。そういうようなことからかんがみまして、いわゆる治水と利水の総合的な河川管理というものを十分やつてまいりたい、そういう二点であると思ひます。ただ実際の取り扱いにおきましては、河川の区域内における私権の排除、あるいは現在まで全部府県知事が管理しておつたものを、今度の河川法によつて、重要な水系については建設大臣、その他は府県知事、こういうような河川管理体制に持つていくということもあります。大体そういう点がおもな改正の点であります。

〔福水(一)委員長代理退席、委員

長着席)

○金丸(徳)委員 治水と利水の総合的な計画の中で河川管理を進めようということ、それから、水系一貫主義を堅持して、今後における河川管理の面について遺憾なきを期したい。これはなほ旧河川法には見られなかつた大事なところだと思はれますが、もう一つねらわれなければならない点があつたのではないかと私は思ひます。各条を見ますと、確かにそれらしい気配のものも見えておるものであります。管理面において、管理態度において大いに民主的な態度があるのであります。従来旧河川法が、多くの場合、制定当時の事情からいたしまして、権力主義的といひますか、権威主義的といひます。か、付近の住民に対して非常に高圧的な面も多々あつたように思はれます。が、それらをできるだけ緩和するといふような点が出てくるようにも思はれます。これらについてはどういふ考へ方でおつたのか。

○畑谷政府委員 お話のとおり、現在の河川法においての管理というものが、そういうような時代を背景にしてできておつたわけでありまして、實際問題の上におきまして、やはりいろいろ時代に沿わないような、管理に支障のあつた面を取り入れまして、現状に合つたような管理体制にする、簡単に言へば、そういうようなことになると思ひます。

○金丸(徳)委員 次に進んでお伺ひしたいのであります。水系一貫主義をとられる。これは総合的に管理の効果をあげようとする場合、一番いいことだと思はれる。確かに提案の理由の中にも、水の高度利用をはかるため、水系

を一貫した河川の管理体系を確立する云々と書いてあります。これが大眼目だと思つてあります。ところがさうして各条を見ますと、この水系一貫主義は必ずしも一貫しておらない。何か区画主義といひますか、区分主義といひますか、こま切れにいつてゐるようには思はれるのであります。この点についてはどういふ御所信を持つておりますか。

○畑谷政府委員 私ども、必ずしも水系一貫主義のそういう主張が貫かれていない。とは考えておらないのであります。たとへてお話ししますと、一級水系についてはいまお話しのとおり、その間においていわゆる指定区間といひますか、知事委任区間といひます。こゝに、形式的には、そういうふうにして管理の一貫がしてゐない、こゝに御指摘もあるうかと思ひます。が、御承知のとおり、基本的問題になります水系のいわゆる基本計画、これが基本になりまして、すべての工事の実施あるいは管理の体制というものを、この実施基本計画によつて貫いており、これは管理者が厳然としてこれを管理する。それからもう一つ非常に大きな問題といたしまして、一定規模以上の広域的な見地からしなければならぬ水利権の許可についても、これを建設大臣が水系一貫として運営しておる。あと残ります小さい行政的な問題、あるいは基本計画のつとりました個々の場所の工事維持とか、あるいは土石の採取とか、あるいは土地の占使用とか、そういうものについては、一定区間について、それぞれの所属の知事さんに指定区間に指定してもらいます。水系一貫としての基本計

画、それから水利調整というもののについては、水系としての一貫性を貫いておる、こういうふうな考えております。

○金丸(徳)委員 理想とするところの、水系一貫主義をできるだけ貫きたいという気持ちを持てるだけ貫きたいことに承つてよろしいですね。

そこで、私は次に進んで、水系一貫主義を堅持しなければならぬがゆえに、お伺いしたいのであります。が、一体河川法にいう河川とは、何をさしになっておられるか。道路法第三条には、道路とは、道路法の定義をあげてあります。前の河川法にもなかったものであります。今回の河川法にも、そういう道路法第三条の定義の方をもつて、河川についての定義はないように思ふのであります。これについては、どう思ふのであります。ということになっておられるか、伺いたいと思ひます。

○畑谷政府委員 河川というのは、非常にむずかしい問題かもしれせんけれども、一応新しい河川法には、この四條に、「一級河川」とは、「政令で指定したものに係る河川」としまして、「公共の水流及び水面をいう」とこれは定義ではございませんが、こういうことが言われております。しかし、実際に、河川というのは常識的にこういうものであるというところはある程度つかめます。ただそれをどういうふうな認定し、どういうふうに取り扱っていくかという問題になるかと思ひます。河川といふものは、流水それから地積い

わゆる川敷きといふものです。この混合体からなつておる。それを現在の河川

法におきましては、公共に重要な影響のあるものについて認定したものをいう。それから今度の新しい河川法によりまして、いわゆる河川区域というものをそれぞれ指定することになっております。

それからもう一つは、河川の内容といたしまして、現在の河川法によりまして、いわゆる河川として指定したもののについては私権の存在を認めていない。それから新しい河川法によりまして、敷地においては、所有権も排除しないで認めておる、こういうふうな取り扱いになっておる、こういうふうな考えております。

○金丸(徳)委員 河川は、非常にむずかしいので、定義をあげるわけにはなかなかないというふうな受け取れたのであります。ただ、なるほど第四條には、河川とは、「公共の水流及び水面をいう」というふうな、やや河川といふものを定義づけんとした節も見えるのであります。ただ、私も実は河川法を勉強いたす過程におきましてすぐ行き詰まつたのは、一体何を河川といつておるのかということでございます。道路法がはつきりびしとときめてあるように、河川はそういうふうなきめられなかつたからきめなかつたのか、きめることによつてかえつて問題を起すからきめなかつたのか、実のことを言いますと、本法において、河川とは、一級河川及び二級河川をいうのだというふうな言い方をしておる。一級河川とは何かというところは、一級河川は建設大臣が指定する、二級河川については都道府県知事がこれを指定するといふふうな言い方をしておる。だから指定するまでは河川の実体がない。実体が

ないのに、それを取り締まる規定、それを管理する規定、それを利用する規定が出てくるのですから困つてしまつたわけなんです。もう少し、読んでいく間に実体がはつきりするやうなもの

の言い方というものができなかったかどうかというところであります。これは技術上と言いますかあるいは用語上、むずかしいと言われればそれまでであります。が、外国の立法例でも、そういうふうなばく然とした言い方をしておるものでございませうか。どこかにははつきりした定義をいたして、その定義の中で、それぞれの規定を進めて

いつているところもあるのではないかと思ひますが、これはいかがでございますか。時間がありませんので、あまりこれについてこだわつておつてはいけませんのであります。一応大事なことでありますから、河川局、建設大臣が考えられるところの河川とは何であるかということ、ここで指示をいただくだけでも、今後において審議を進める上においてたいへん便利だと思ひますので、ひとつお願いをいたします。

○畑谷政府委員 お話のとおりでございます。まして、まあ概念的には、河川といふものは、われわれだれもが浮かんできると思ひます。山間地帯に雨が降りまして、それが自然の状態に下流に流れてきまして、それが陥没地と言いますか、一つの水の流れをいまして海に注ぐわけでございます。そういう実体から、河川という概念は当然つかめると思ひます。ただいわゆる河川法とかそういうものをもつて、これを行政的にある程度の規制をするといふことになる、その範囲をどうするか

という問題にならうかと思ひます。したがひまして、この実体的に認定する範囲の問題、指定する問題、それによつて河川のいわゆる区域といふものをやる、概念的には河川といふものは十分おわかりになる、ただこういう認定、規制によつて、その河川という実体を置く、この間でそういうふうな考へるのだというふうな考へで進んでおります。こういうふうな考へます。

○金丸(徳)委員 第四條に、いうところの河川とは、カッコしてあります。何かをい遠慮しいしものを言つていふような形があるのであります。しかしこれが定義だと言へば言へぬこともない、そう受け取れるのであります。が、一応そのように受け取つていふてよろしうございませうか、念のため。

○畑谷政府委員 これはもう、必ずしも河川の確な定義といふふうには考へておらない。ここに書いてあります。これは公共の意味に一つ問題がある。それから水流とか水面とか、そういう中には湖沼も入りますけれども、そういう一つの概念というふうな考へております。

○金丸(徳)委員 あれが一応の基準になつたと思つたのですが、あれはそうも言えないのだということになると、一そう困つておるわけでありませう。そこでそれは具体的に、たとえば運河、放水路、湖沼だとかあるいは遊水池、私がこれからまた別の機会にお伺ひしたいと思つておりますのは、水は全然通つておらぬけれども、川の形態をしておるといふものがあるわけでありませう。ただ洪水のときは一年に一度通るかどうかわからぬやうな水である。しかしそれはやっぱり川として扱いを

される。むしろそれこそが、こうした川こそが、河川法の非常に重視しなければならぬ川である。しかしそこには流水はない、というやうなもの、河川法のいうところの河川であらう、こう思ふのであります。が、そういうやうなものについて、何かこうすつとわかるやうなものの言い方を示してまいりたかつたのであります。これができないとしますれば、どうすること——これは時間もだんだんなくなりますが、省略いたします。逐条的にまいるときに、お伺ひすることになります。

ただここで一つお伺ひしたいのは、先ほど中嶋委員の御質疑の中にも出てまいつたのであります。が、伏流水についてはどういふふうにお取り扱いなさるつもりでありますか。

○畑谷政府委員 伏流水については、一応河川の流水というように私も考へておる次第であります。

○丹羽委員長 両案に対する質疑中であります。が、ただいま河野建設大臣が御出席になりましたので、去る三日本委員会に付託になりました、内閣提出の土地収用法等の一部を改正する法律案を議題といたします。

土地収用法等の一部を改正する法律案
土地収用法等の一部を改正する法律
(土地収用法の一部改正)
第一条 土地収用法(昭和二十六年法律第二百十九号)の一部を次の

土地収用法の一部を改正する法律案

ように改正する。

第五條第三項中「河川の敷地」の下に「海底」を、「これらのもの」の下に「当該土地が埋立て又は干拓により造成されるものであるときは、当該埋立て又は干拓に係る河川の敷地又は海底」を加える。

第十一條第一項中「国であるときは、当該事業の施行について権限を有する行政機関又はその地方支分部局の長は」を「国又は地方公共団体であるときは」に改める。

第十五條第一項中「国」の下に「又は地方公共団体」を加える。

第十六條中「事業のために」を「当該事業又は当該事業の施行により必要を生じた第三條各号の一に該当するものに関する事業（以下「関連事業」という。）のために」に改める。

第十七條第一項に次の一号を加える。

四 前三号に掲げる事業に係る関連事業

第十七條に次の一項を加える。

三 建設大臣又は都道府県知事は、次條の規定による事業認定申請書を受理した日から三月以内に、事業の認定に関する処分を行なうように努めなければならない。

第十八條第二項中第五号を第六号とし、第四号を第五号とし、第三号を第四号とし、第二号の次に次の一号を加える。

三 事業が関連事業に係るものであるときは、起業者が当該関連事業を施行する必要を生じたことを証する書面

第十八條第三項中「第三号から第五号まで」を「第四号から第六号まで」に、「相当な期間内に」を「意見を求めた日から三週間を経過しても」に改める。

第二十四條に次の三項を加える。

四 市町村長が第一項の書類を受け取つた日から二週間を経過しても、第二項の規定による手続を行なわないときは、起業地を管轄する都道府県知事は、起業者の申請により、当該市町村長に代わつてその手続を行なうことができる。

五 前項の規定により、都道府県知事が市町村長に代わつて手続を行なうときは、あらかじめ、その旨を当該市町村長に通知しなければならない。

六 前項の規定による都道府県知事の通知を受けた後において、市町村長は、当該事件につき、第二項の規定による手続を行なうことができない。

第三十一條第二項を削り、同條第三項中「第一項」を「前項」に改め、同項を同條第二項とする。

第三十五條第三項中「国」の下に「又は地方公共団体」を加える。

第三十六條第六項中「第二号から第四号までの規定の一」を「第二号又は第三号の規定」に改める。

第三十七條の次に次の一條を加える。

（土地調査及び物件調査の作成の特例）

第三十七條の二 起業者は、土地所有者、関係人その他の者が正

当な理由がないのに第三十六條第一項に規定する土地調査又は物件調査の作成のための第三十五條第一項の規定による立入りを拒み、又は妨けたため、同項の規定により測量又は調査をすることが著しく困難であるときは、他の方法により知ることができ

る程度でこれらの調査を作成すれば足りるものとする。この場合においては、これらの調査にその旨を附記しなければならない。

第三十八條中「前二條」を「前三條」に改める。

第四十條に次のただし書を加える。

ただし、協議をすることができないとき、又は土地細目の公告前に起業者がしたその土地について権利を取得し、又は消滅させるための土地所有者及び関係人との協議の経過に照らし、協議が成立しないことが明らかであると認められるときは、この限りでない。

第四十一條中「前條」を「前條本文」に、「協議をすることができないとき」とを「同條ただし書に規定する場合に該当するとき」に改める。

第三十七條の二に規定する場合においては、第一項第二号の書類に記載すべき同号に掲げる事項のうち、収用し、又は使用しようとする土地の面積以外の事項については、第三十五條

第一項の規定による方法以外の方法により知ることができ、程度で記載すれば足りるものとする。この場合においては、その書類にその旨を附記しなければならない。

第四十四條に次の三項を加える。

五 都道府県知事は、収用委員会に対して前項の規定により第二項の規定による公衆の縦覧に供しなければならない書類の送付を求めることができる。

六 都道府県知事は、第四項の規定により第二項の規定による公告をしたときは、遅滞なく、公告の日を収用委員会に通知しなければならない。

第四十六條に次の一項を加える。

三 収用委員会は、審理の促進を図り、裁決が遅延することのないように努めなければならない。

第四十八條に次の二項を加える。

四 収用委員会は、第一項第二号に掲げる事項については、前項の規定によるほか、当該補償金を受けるべき土地所有者及び関係人の氏名及び住所を明らかにして裁決しなければならない。ただし、土地所有者又は関係人の氏名又は住所を確知することができないときは、当該事項については、この限りでない。

五 収用委員会は、第一項第二号に掲げる事項については、前二項の規定によるほか、土地に関する所有権以外の権利に関して争いがある場合において、裁決の時期までにその権利の存否が確定しないときは、当該権利が存するものとして裁決しなければならない。この場合において、裁決の後に土地に関する所有権以外の権利が存しないことが確定した場合における土地所有者の受けるべき補償金をあわせて裁決しなければならない。

必要な職員を置く。

2 前項の職員は、都道府県知事が当該都道府県の職員のうちから会長の同意を得て任命する。

3 都道府県知事は、第一項の規定にかかわらず、その定める当該都道府県の局部において収用委員会の事務を整理させることができる。

第六十条第二項中、「審理を行い」を削り、同条の次に次の一条を加える。

(収用委員会の事務の委任)

第六十条の二 収用委員会は、必要があると認めるときは、審理又は調査に関する事務(裁決及び決定を除く)の一部を委員に委任することができる。

2 収用委員会又は前項の規定により委任を受けた委員(以下、指名委員という)は、必要があると認めるときは、第六十五条第一項第三号に規定する事務を、収用委員会の事務を整理する職員に行なわせることができる。

第六十一条第一項第三号を削り、第四号を第三号とする。

第六十四条(見出しを含む)中「会長」を「会長又は指名委員」に改める。

第六十五条第一項第三号中「収用委員会の委員又は収用委員会の庶務を処理する職員をして」を削り、「調査させる」を「調査する」に改め、同条第三項中「第一項第三号」を「第六十条の二」に改める。第六十七條第二項中「及び審理」を削る。

第九十五条中第五項を第六項と

し、第四項を第五項とし、第三項の次に次の一項を加える。

4 起業者は、第四十八条第五項の規定による裁決があった場合においては、第一項の規定にかかわらず、収用又は使用の時期までに、その裁決においてあるものとされた権利に係る補償金(その裁決において併存し得ない二以上の権利があるうのとされた場合においては、それらの権利に対する補償金のうち最高額のものを)を供託しなければならない。

第九十七条第一項中「並びに第九十五条第二項及び第三項」を「及び第九十五条第二項から第四項まで」に改め、同条第二項中「第四項」を「第五項」に改め、同条第三項中「取得すべき者」の下に「(その供託が第九十五条第四項の規定によるものであるときは、土地所有者及び関係人)」を加える。

第六十六条第一項中「起業者に」を「当該収用に係る土地の現在の所有者(以下「収用地の現所有者」という)に」に改め、同条第三項中「起業者」を「収用地の現所有者」に改める。

第七十七条第一項本文中「起業者」の下に「(当該土地を収用した事業が関連事業であるときは、当該関連事業を行なう者。以下この項において同じ。)」を加える。

第八十八条第一項、第九十五条及び第九十六条第一項中「第四十条」を「第四十条本文」に改める。

第三十八條第二項第一号中「河川の敷地」の下に「海底」を加

える。

(公共用地の取得に関する特別措置法の一部改正)

第二条 公共用地の取得に関する特別措置法(昭和三十六年法律第五十号)の一部を次のように改正する。

目次中「第四節 土地収用法」による事業の認定を受けている事業及び都市計画事業(第三十九条、第四十条)を「第四節 裁決の代行(第三十八条の二、第三十八條の六)による事業の認定を受けている事業及び都市計画事業(第三十九条、第四十条)」に改める。

第二条中「事業又は」を「事業若しくは」に、「第十六條第一項に規定する」を「その他の法律の規定により土地を収用し、若しくは使用することができる」に、「関係する事業で」を「関係する事業又は当該事業に係る土地収用法第十六條に規定する関連事業で」に改め、同条中第八号を第九号とし、第七号の次に次の一号を加える。

八 前各号に掲げるもののほか、前各号に掲げるものと同等程度に公共の利害に重大な関係があり、かつ、その整備の緊急性があるもので政令で定めるもの

第四条第二項中第六号を第七号とし、第三号から第五号までを一号ずつ繰り下げ、第二号の次に次の一号を加える。

三 事業が土地収用法第十六條に規定する関連事業に係るも

のであるときは、起業者が当該関連事業を施行する必要を生じたことを証する書面

第四条第三項中「第三号から第五号まで」を「第四号から第六号まで」に改め、同条に次の一項を加える。

4 建設大臣は、第一項の規定による特定公共事業認定申請書を受理した日から三月以内に、特定公共事業の認定に関する処分を行なうように努めなければならない。

第七條第一号中「又は都市計画法第十六條第一項に規定する」を「若しくは都市計画法その他の法律の規定により土地を収用し、若しくは使用することができる」に、「関係するもの」を「関係するもの又は当該事業に係る土地収用法第十六條に規定する関連事業」に改める。

第九條 削除

第十四條及び第十五條を次のように改める。

第十四條及び第十五條 削除

る期間内に裁決することができる。なかつたときは、すみやかに、その旨を建設大臣に通知しなければならない。

第二十七條中「及び第二項(第三号を除く)」を「第二項(第三号を除く)及び第四項」に改める。

第三章中第四節を第五節とし、第三節の次に次の一節を加える。

第四節 裁決の代行

(建設大臣への事件の送致)

第三十八條の二 収用委員会が第二十條第四項に規定する期間内に裁決をしない場合において、起業者から行政不服審査法(昭和三十七年法律第六十号)第七條の規定による異議申立てがあったときは、収用委員会は、同法第五十條第二項の規定にかかわらず、土地収用法第四十一條の規定による申請に係る事件を建設大臣に送らなければならない。

2 前項の規定は、収用委員会が異議申立てがあった日から一月以内において裁決を行なうべき期日を定め、これを起業者に通知した場合においては、収用委員会においては当該事件について引き続き審理し、裁決をすることを妨げるものではない。

3 収用委員会は、第一項の規定により事件を建設大臣に送るときは、建設省令で定める書類を建設大臣に送付しなければならない。

5 収用委員会は、前項に規定す

ときは、起業者、土地所有者及び関係人にその旨を通知するとともに、建設省令で定めるところにより公告しなければならぬ。

(裁決の代行)

第三十八条の三 建設大臣は、前条第一項の規定により事件が送られたときは、収用委員会に代わつて、みづから当該事件に係る裁決を行なうものとする。

2 前条の規定により建設大臣が裁決を行なう場合においては、公共用地審議会の議を経なければならぬ。

(代行裁決の審理手続等)

第三十八条の四 建設大臣は、前条第一項の規定により行なう裁決（以下「代行裁決」という。）の審理又は調査に関する事務の一部をその指名する職員（以下「指名職員」という。）に行なわせることができる。

2 土地収用法第六十二条から第六十五条までの規定並びに同法第六十五条の規定に係る同法第四百四十一条及び第四百四十四条から第四百四十六条までの規定は、代行裁決の審理又は調査について準用する。この場合において、同法第六十二条から第六十五条までの規定中「収用委員会」とあるのは「建設大臣」と、同法第六十四条中「会長又は指名委員」とあるのは「建設大臣又は指名職員」と、同法第六十五条第三項中「第六十条の二」とあるのは「公共用地の取得に関する特別措置法第三十

八条の四第一項」と読み替へるものとする。

3 代行裁決は、文書によつて行なう。裁決書には、その理由及び成立の日を附記しなければならない。

4 裁決書の正本は、これを起業者、土地所有者及び関係人に送達しなければならない。

(収用委員会への事件の送致等)

第三十八条の五 建設大臣は、第三十八条の三第一項の規定により緊急裁決をしたときは、当該事件を収用委員会に送らなければならない。

2 建設大臣は、前項の規定により事件を収用委員会に送るときは、建設省令で定める書類を収用委員会に送付しなければならない。

3 第三十八条の二第四項の規定は、第一項の規定により建設大臣が事件を収用委員会に送つた場合に準用する。

4 建設大臣は、代行裁決をしたときは、第一項に規定する場合を除き、その裁決に係る事項を収用委員会に通知しなければならない。

(規定の読替え適用等)

第三十八条の六 建設大臣が代行裁決を行なう場合における第二十一条、第二十三条から第二十六条まで及び第二十九条の規定並びに土地収用法第六章第一節、第九十五条及び第一百条の規定の適用については、これらの規定中「収用委員会」とあるのは「建設大臣」とする。

2 建設大臣が代行裁決を行なう場合においては、起業者、土地所有者又は関係人がこの法律又は土地収用法の規定により当該事件に関して収用委員会に対してした手続その他の行為は、建設大臣に対してしたものとみなす。

3 前条第一項の規定により送られた事件につき、収用委員会が第三十条の規定により補償裁決を行なう場合においては、起業者、土地所有者又は関係人がこの法律又は土地収用法の規定により当該事件に関して建設大臣に対してした手続その他の行為は、建設大臣に対してしたものとみなす。

第三十九条第一項中「第十六条第一項に規定する」とその他の法律の規定により土地を収用し、若しくは使用することができるに、第三号から第五号までを「第四号から第六号まで」に改め、「第九号」を削り、同条第四項中「第十六条第一項に規定する」とその他の法律の規定により土地を収用し、又は使用することができるに改め、同条第五項を削り、同条第六項中「第十六条第一項に規定する」とその他の法律の規定により土地を収用し、若しくは使用することと改め、同項を同条第五項とする。

第四十条 次のように改める。
第四十二条第二項中「第二項」を「第三項」に改め、同項を同条第三項とし、同条第一項の次に次の一項を加える。

2 土地収用法第三百三十条第二項、第三百三十一条第二項、第三百三十一条の二及び第三百三十二条第二項の規定は、建設大臣が行なう代行裁決に関する異議申立てについて、同法第三百三十三条及び第三百三十四条の規定は、建設大臣が行なう代行裁決に関する訴えの提起について準用する。この場合において、同法第三百三十条第二項中「行政不服審査法第十四条第一項本文」とあるのは、「行政不服審査法第四十五条」と読み替へるものとする。

第四十八条中「特定公共事業の認定に関する事項」とを「この法律によりその権限に属させられた事項」に改める。

(都市計画法の一部改正)
第三条 都市計画法（大正八年法律第三十六号）の一部を次のように改正する。
第二十条を次のように改める。

附則
(施行期日)
1 この法律は、公布の日から施行する。

(土地収用法の一部改正に伴う経過措置)
2 この法律による改正後の土地収用法第五十二条第四項の規定は、この法律の施行の際現に地方公共団体の議会の議員又は地方公共団体の長若しくは常勤の職員と兼ねてゐる収用委員会の委員又は予備委員については、その任期が満了するまでの間は、適用しない。こ

の場合において、委員の除斥については、同法第六十一条の改正規定にかかわらず、なお従前の例による。

(建設省設置法の一部改正)
3 建設省設置法（昭和二十三年法律第十三号）の一部を次のように改正する。

第十條第一項の表公共用地審議会の項中「特定公共事業の認定に関する事項を審議すること」を「権限を行なうこと」に改める。
(首都圏市街地開発区域整備法の一部改正)
4 首都圏市街地開発区域整備法（昭和三十三年法律第九十八号）の一部を次のように改正する。

第十七條第二項中「及び第二十条」を削る。
(公共施設の整備に関する市街地の改造に関する法律の一部改正)
5 公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律（昭和三十六年法律第九号）の一部を次のように改正する。

第十七條第二項中「及び第二十条」を削る。
(新住宅市街地開発法の一部改正)
6 新住宅市街地開発法（昭和三十三年法律第三十四号）の一部を次のように改正する。

第十九條第二項中「及び第二十条」を削る。
(都市計画法等の一部改正に伴う経過措置)
7 この法律の施行の際現にこの法律による改正前の都市計画法第二十条第一項（前三項の規定による

改正前の首都圏市街地開発区域整備法第十七条第二項、公共施設の整備に關連する市街地の改造に關する法律第十七条第二項及び新住宅市街地開発法第十九条第二項の規定において準用する場合を含む。の規定による主務大臣の裁定を求めている土地の収用又は使用については、なお従前の例による。

8 (租税特別措置法の一部改正)

租税特別措置法(昭和三十一年法律第二十六号)の一部を次のように改正する。

第三十三条の二第六項及び第六十五條の三第五項中「又は都市計画法第十六条第一項に規定する」を「若しくは都市計画法その他の法律の規定により土地を収用し、若しくは使用することができ」に改め、「第二條各号の一に該当するもの」に關する事業の下に「又は当該事業に係る土地収用法第十六條に規定する関連事業」を加える。

理由

最近における公共の利益となる事業の施行の状況にかんがみ、当該事業に必要な土地の取得の円滑化を図るため、収用委員会の組織を整備し、特定公共事業の対象となる事業の範囲を改め、及び特定公共事業について建設大臣の代行裁決の制度を設ける等により収用使用の手続を整備する措置を講ずる等の必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

○丹羽委員長 ます、本案について政府から提案理由の説明を聴取いたしました。河野建設大臣。

○河野建設大臣 ただいま議題となりました土地収用法等の一部を改正する法律案につきまして、提案の理由及びその要旨を御説明いたします。

最近における公共事業に必要な用地の取得は、事業量の著しい増大に伴い種々の困難が生じております。このような公共事業の用地取得難を打開し、公共事業を円滑、かつ、迅速に施行するためには、地価対策その他総合的な施策を必要とすることは申すまでもないところでありますが、公共用地の取得制度自体についても検討を加えまし

た結果、収用委員会の機構、収用対象の範囲、収用手続その他の点についてさらに整備を要する点があると考えられますので、今回この法律案によりまして、土地収用法、公共用地の取得に關する特別措置法及び都市計画法の一部を改正することとした次第であります。

次に、この法律案の要旨を御説明申し上げます。

第一に、収用委員会を充実強化するため、政令で定める都道府県においては常勤の委員を置くことができることとし、地方公共団体の長、議会の議員及び常勤の職員は、委員と兼職ができないうようにいたしますとともに、収用委員会の事務を整理させるための専任の職員を置くことができることとしたしております。

第二に、収用手続を簡易、かつ、迅速に進めることができるようにするため、従来は特別措置法の対象事業に限って認められていた土地物件調査の

作成等に關する特別の措置を、一般の土地収用法に取り入れることにいたしました。

第三に、特に緊急を要する特定公共事業の用地を迅速に確保するため、起業業者から緊急裁決の申し立てがあつた後、収用委員会は、二カ月以内に裁決しなければならぬものとし、この期間内に緊急裁決が行なわれない場合におきましては、建設大臣が裁決を代行し得る方途を設けることにいたしました。

第四に、最近における公共事業の実施の状況にかんがみまして、特別措置法に列記されている事業と同程度の緊急性、公共性のある事業で、政令で定めるものを特定公共事業とすることができるといたしております。

第五に、海底を公共事業の用に供する場合において、漁業権等が収用の対象になることを明らかにし、また、土地所有者等の間に権利の帰属について争ひがあつて、裁決の相手方がわからない場合における裁決の方法を明確化する等、所要の改正措置を講ずること

にいたしております。

第六に、現行都市計画法では、都市計画事業についての収用に關しては、主務大臣の行なう裁定と収用委員会の行なう補償裁決に分かれておりますのを、すべて収用委員会が裁決を行なうものとすよう、都市計画法の一部を改正することにいたしております。

以上が、この法律案の提案理由及びその要旨であります。何とぞ慎重御審議の上、すみやかに御可決くださいますよう、お願い申し上げます次第であります。

○丹羽委員長 以上で提案理由の説明は終わりました。本案に対する質疑は、後日に譲ることといたします。

○丹羽委員長 それでは、河川法案及び河川法施行法案の両案に対する質疑を続行いたします。金丸君。

○金丸(徳)委員 いまの河川局長の御答弁で、伏流水も水流である、こういうことでございます。それはこの河川法のどこに出てくることでございますか。

○畑谷政府委員 別に、河川法にそういうことははっきり明示はしてありませんが、いわゆる河川の区域内におきまして、そういう伏流になりまして、また河川の下側に出てくる、こういう事態が現にございまして、そういうものを総合して河川の水流としての考えを持ち、管理をしていかなければならぬ、こういうふうな考えです。

○金丸(徳)委員 非常にデリケートな地下のことであるから、よほどはっきり明示しておきまないと、問題がこがらがつてきやせぬかということをおもうのであります。先ほどの実例でもあらわれておりますように、河川付近地と申しますか、旧法で付近地、新法では何と申しますか、河川保全地域ですか、保全地域内に指定された地区においては、まあ、いかどうかは別といたしまして、とにかくその心がま

えはあると思ひますが、さらに離れたところで、何かの工事をし、その他進めてみたら、そこに大きな伏流水がある、それは公共の水流であり、ゆえに河川であるということになつてまいる

という、その地域全体が実は河川敷地たるべきものであつた、というようなことになつてこないとも限らぬのであります。こういうことについて、新河川法では何ら明文のいつておりません。したがつて、河川台帳をつくる場合におきまして、ほんやりしてあるんじゃないかと思ひます。これについてはどういふふうに御処理なさるつもりですか、お伺いします。

○畑谷政府委員 いまのお話で、伏流水と地下水という問題の定義にならうと思ひます。まあ地下水の問題というところになりますと、これはいまお話しのとおり、河川の堤防の下をずっと通りまして、いろんな市街地にしまして、付近にしまして、地下水でつながつていふ問題がござい

ますので、この地下水については、河川法としては対象的に考えてございせん。概念的に伏流水といひますと、いわゆる河床の中において、一部いるんな土質や何かの關係で地下にもぐりまして、また川の中に出る、こういうものを対象に考えて、そういうものを一貫して管理していく、こういうふうな考えております。

○金丸(徳)委員 一般的にいいますと、まさにそうであると思ひます。伏流水は、多くの場合、河川区域内を流れておると思はれるのであります。しかし例外的には、たとえば扇状地帯などにおきましては、伏流的には、表にある河川区域外のかんり遠くのほうを流れていく現象がある。これはもう実例として河川局長お持ちになつておられると思ひます。こういうものについて問題が起ころうかと思ひます。したがつて、そういう例

外のものが問題になるわけですから、それについての規制の方法を考えておかなければいけません。なにか、こう思うからお尋ねいたしておるのであります。

○畑谷政府委員 確かにそういうような事態、たとえば堤防の下あるいは堤防の付近に沿って伏流水のような、そういう水流の地下の形態があつて、また河川敷に出る、こういうものは当然あるかと思ひます。もちろんそういうものを含めまして、そういうものが水系として、河川の流水として支障があるならば、それに従つた規制をし、いろんな河川利用の問題についても、合法的にそういうものをどういうふうにして処理するかという、工事計画にそれを織り込んで、そういうものを管理していききたい、こういうふうに考えます。

○金丸(徳)委員 これにつきましましては、いろいろ意見も出てまいると思ひます。逐条的に審議を進める上におきまして、またお伺いをいたすことといたしますが、ただ私はそういうことも考えますだけに、今度の河川法におきましては、台帳の取り扱いを非常に重視されておりますが、まさに私はそうでなければならぬと思ひます。先ほどの答えにもありましたように、河川台帳の作成は急ぐということであり、したがつて、その河川台帳の作成を急ぐ過程におきましては、いまのような調査を進められ、後日において問題がないような措置を講じておかれなければならぬと思ひます。であります、これはまあそのときに公示し、これは河川区域である、これは河川保全区域である、これは河川予定地であると

いうふうにしつかりと、付近の住民がその生産なり住宅なりに、安心感を持つて、計画が進められるような措置は講じておいてもらなければならぬと思ひますが、それだけに、河川台帳については相当の用意、たとえば予算にいたしまして、あるいは人的の用意にいたしまして、持つていなければならぬと思ひます。先ほどは一刻も早くということをおっしゃいましたが、一刻も早く、急げば急ぐだけ、その用意というものは万全を期して進められなければならぬと思ひます。であります、これについてはどういうふうな御用意を進められておられますか。

○畑谷政府委員 先ほどもお話ししましたとおり、河川台帳には河川の現況台帳と水利台帳、こういうふうな二つのものがあります。この二つには、それぞれ図面その他が添付されるわけでございますが、いわゆる河川の現況といひますと、河川区域あるいは河川の施設、そういうもの、それからいまお話しした水利関係のいろいろなもの、これを整備するわけでございます。現行の河川法の河川台帳といひますと、先ほどお話ししましたとおり、公証力のあるものでございまして、これが取り扱ひには非常に慎重な調査と検討が要るわけでございますが、今度の新しい河川法によりまして、ただ現在のある状態をそのまま河川台帳としてつくり、図面としてつくるということでは、先ほどお話ししましたとおり、これは急速に整備できると思ひます。また予算的にも、今度の新しい河川法の制定と同時に、そういうものの整備についての予算を十分織り込んでいきたい、こう思つております。予算的に

も十分そういうような面を織り込んで、五カ年計画としての発足をいたしたい、こういうふうに思つております。

○金丸(徳)委員 いまの、予算的御考慮を大いに払われるということについては、よくわかるのであります。それは、実際河川台帳をつくられるのは、建設省もやりになるでございしょうが、地方庁もやる。それから百条であります、準用河川につきましましては、市町村長もやられることになると思ひます。そうしますと、その方面への用意というものはどういうふうにお考えになつて、台帳をつくらなければならぬ、つくつたほうがよろしいと思ひます、それについての用意がないために、河川台帳がうまくてくる。そのために、台帳がはつきりしないがゆゑに、問題が起きます。このことがあつてはいけません。ですから、地方建設局に対してはどういう指導方針をとつて、今後地方の財政面における欠陥なり不足なりを補つていくために、自治省あるいはその他と折衝なさるお考えでありますか。

○畑谷政府委員 一級河川につきましましては、これは建設大臣がやるわけでございますが、それによつて予算はつきてあります。それから二級河川につきましましては、これは管理者が都道府県知事でございまして、都道府県の費用負担、こういうことになつております。ただ、先ほどお話しのとおり、いままでの河川台帳と違ひまして、実情をそのまま記載し、そのまま整理する、こういうことでございまして、したがいまして、それに対する検討とかそ

ういふような慎重な態度をとるための予算といういままでとは違つて、平易に進んでいく、もちろんわれわれとして、そういう台帳の作成、整備については指導していききたい、こういうふうな思つております。

○金丸(徳)委員 新河川法が治水、治山に大いに力を入れるということを目に置いて進められておることを信じまして、次に質問を進めたいのであります。旧河川法におきましては、第四十五条であります、付近の土地所有者に水害予防義務が規定されております。読み上げます。「河川付近ノ土地若ハ工作物ノ所有者ハ命令ノ規程ニ依リ行政庁ノ命スル所ニ從ヒ其ノ土地ノ欠陥若ハ土砂流出ヲ予防スル為又ハ其ノ工作物」云々ということに規定されておりました、上のほうで土地を持つておる者は、下流のほうに災害を及ぼさないために、相当の義務を負ふわされておつたのでございまして。新河川法におきましては、こういう考え方がいふものはどこかに出ておるのでしょうか。それとも、これは必要ないと考えてお削りになつたのかどうか、その点伺ひたい。

○畑谷政府委員 こういう運営の取り扱いにおいては、新しい河川法によりまして、やはり河川の付近の人たちがそういう予防義務を負ふということについては、同じように考えております。

○金丸(徳)委員 同じように考えておられても、旧河川法にあったものが削られておるといふことは、そういうものがなくなるといふことに解釈せざるを得ないということになりましよう。

○畑谷政府委員 第四節の第五十四条の河川保全区域というのがありまして、これは一定の区域におきまして、そういう河川工作物に支障がある場合に、そういう一つの規制をしておるわけでありまして。そういうような規制によつて、一つの予防義務というものを負つてもらう、こういうような考えにしております。

○金丸(徳)委員 河川保全区域というのは、これは第五十二条ですか、はつきり言つておきます。堤防なら堤防の敷地から五十メートルという横に考えられた地域です。この旧河川法の四十五條及び四十六條の規定は、はるか上流の土地所有者に対する義務なんです。ですから河川保全区域にあるところの土地所有者の義務とは全く違ひ。性質においても違ひ、内容においても違ひ、違ひと私は思ふのですが、これはどういふふうなことになるのでしょうか。

○畑谷政府委員 確かに前の河川法によりますと、四十五條、四十六條等について、そういう土砂流出の土地の所有者の義務が書いてございまして、今回の河川法におきましては、そういうようなものにつきましましては、砂防法によりまして、そういう調整をはかつて、そちらのほうでそういう管理態勢をしてもらう、こういうふうに考えております。

○金丸(徳)委員 私も、あるいはそういうことであるかと思つたのです。しかし、それでは、砂防法制定當時に、もう旧河川法の四十五條、四十六條は要らない状態になつてゐる、いまのような御解釈であるならば、要らなかつた、だから砂防法制定のときに削られなければならなかつたのを、砂

ず、いままですその河川があるがゆえに、ときには洪水の心配をし、ときには上から水をひつかぶったりというような付近の住民のために、特別の配慮をもって、なるべくこれを譲渡されるような方針をとるべきではないかと思つては、どういふふうな考えでありますか。

○畑谷政府委員 お話のとおりでございます。私どもも十分そういう御趣旨に沿つて、運営の面に実現していきたいと考えております。

○金丸(徳)委員 だいぶ時間が過ぎてしまいましたので、きょうは総括的にお尋ねするようにということでございましたから、その他のことにつきましては、また逐条的にお伺いすることといたしますが、もう一点だけお伺いたしたいと思つております。

今度の河川法全体を読み下してみまして感じ取れますことは、河川というものを一応平面的に、何といひますか、同じようなものとして扱つておられるように受け取れるのであります。しかし河川には大あり小あり、いろいろあるばかりでなしに、非常に荒れる川、非常に静かな川がある。もう一つは、一本の川でも、部分的にいい部分と、非常に静かな部分と、非常に荒れる部分とがある。これらについては、その管理体制、管理の心がまゝというものが相当変わつてこなければならぬと思つておられる。したがつて、この河川法にあらわれておられるように、平面的な規制のしかたでなしに、そういう特殊な部分については、特殊な規定があるべきではないかと思つておられる。当初にお伺いしました前国会にお

る附帯決議の中で、洪水常襲地帯の河川については特別な管理規程を設くべきであるという趣旨のことがあつたわけでありまして、私はそこをねらつておられると思つておられます。それが条文的にむづかしいということであると思つて、政策の実行面において、穏やかな河川については通り一ぺんでいいけれども、特別な河川については、ただ単に治水上の特別な河川ばかりでなしに、利水上の特別な河川もあるかと思つておられる。ただ、利水上につきましてはいろいろと、ダム、規程もあり、水資源云々という特別な法律もありますけれども、残念ながら治水上の特別な河川については、そういう規程も法律もない。そこで私は、今度の河川法においては、そこをひとつ強くうたつてほしかったのであります。出てまいりません。おそれることは政策面の実行上そうすることにならうかと思つておられますが、これについては、今後における取り扱い及び決意、方針というものをとお伺いして、今後の河川法審議の段取りをつけたいと思つておられます。

○畑谷政府委員 先ほどもお話を承りましたが、私どもも、そういうことを着実に完全にやるといふことに對しては、いささかも熱意が欠けるわけではございません。要すれば、実際に河川法というものが出来まして、これを契機に根本的な治水対策、いわゆる工事業計画といひますか、あるいは治水事業費のワケ、こういうものが完全に両立して初めて、そういうような問題が解決されると思つておられます。特に、お話のとおり、いま私ども一番苦慮しておる問題は、洪水の常襲地帯といひますか、

遊水池のようななかつておる土地をいかにするか、これは現在の河川法におきましてもゆるがせにできない問題でございます。しからばいままで何をしたかといふふうに言われるかもしませんが、それに対しては、たとへて言へば、ダムのようなものを構築しまして、そういうふうなものを解消したいといふことで、いろいろな計画をし、実行に對する準備をしておるわけでございます。なかなか実現がつかないといふことは私も認めます。しかし、そういう面は、この河川法の体系と一緒に、いわゆる水系一貫とすれば当然もつと強力に押し進めていかねばならぬ、また進め進めていくべきだといふことで、私も今度の新しい五カ年計画には特にそういう点を重視いたしまして、それをどういふふうにするか、ただ、実現におきましてはいろいろ問題がございます。すく簡単にこちらの思つておられる、はいかないかもしませんが、全力をあげまして、そういうことに對しては、やはり治水の根本対策として、十分な決意を持って進んでいきたい、このういふふうに考えます。

○金丸(徳)委員 以下はこまかくなりまして、時間もだいぶ過ぎましたので、私のきょうの質疑は、これで一応打ち切らせていただきます。

○丹羽委員 午後一時半より再開いたします。

午後一時半より再開いたします。

午後一時半より再開いたします。

午後二時四十三分開議

この際、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。

○丹羽委員 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○丹羽委員 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○丹羽委員 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○丹羽委員 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

○丹羽委員 御異議なしと認め、さう決定いたしました。

だ、というような、第一線において混乱のないような抜本的な改正が行なわれるだろうと実は期待しておつたわけでございますが、実際の法案を見ていただくと、なかなかそれは参つておりません。特に現行法で一番問題になる私権の問題、こういう問題が、今回はさらに河川の地域を堤防まで広げないうちに、私権の対象とせずといううな規定が姿を現しておる。ますますこうした混乱が起るような気がしてなりません。河川の根本的な運営をはかるためになつて河野建設大臣が、なぜこのような問題を解決しなかつたのか、解決しなかつても、今回の河川法でこのように解決できるのだ、このような御所見がありましたら、まず何つておきたい、このように存じます。

○畑谷政府委員 いまのお話でございますが、現在の河川法によりまして、河川の認定によつて、河川の敷地は一応私権の所有権がなくなるということでございますが、実際問題として、現状のいろいろな管理系から見ましても、それが用地買収その他の関連によつて認定されるということでございます。実際に河川の敷地内に民有地があり、これは河川附近地制限令というふうなもので規制しておられるわけでございます。実際に、実際に当りまゝで、河川の敷地内に、ある程度の規制はいたしますけれども、私権を認めても、河川管理上差しつかえない、こういう観点から、一応河川の敷地におきましても私権の排除を必ずしもしなくてもいい、こういうことで法案をつくらせていただきます。

○栗原委員 河川の敷地の中に私権を認めてもたいして問題はないのではな

いか。確かに今日までも、河川認定をしなくても、附近地制限令ということ、河川管理にはおそく支障のない運営執行をしてきていると思うのです。河川管理上はそうなんです。私権があるかないかによって、私権は土地台帳等によって明確に認められても、具体的には現地においてこれが指摘できない、こういうような場面がたぐさん出てくるわけです。区画がはつきりしておれば、これは私権が明確に具体的に現地でもって執行できる、こういうことになるわけですが、区画が明らかでない、特に国土調査法によつては、今度は区画のない白地図をつくる、こういうことにまで及んでおるときに、河川区域の中の私権というものを今後どう取り扱っていくとするのか、この点について、お考えを伺いたいと思います。

○畑谷政府委員 いまお話ししましたとおり、今度の河川法によりますと、河川の区域内においても、私権をそのまま認めるということでございます。それから、現状のままそのまゝ一応河川区域として考える、こういうことでございませう。

○栗原委員 そうなりますと、実際に河川の中、私権がある、私権があるとは言っても、それは文書上では明らかになるけれども、そして今日までは土地台帳によつて、図面上においては区画はわかつたけれども、現地においてはわからない、こういう状況なんですね。今回国土調査の法律によつて、その区画がわからないところ、今度は図面もなくなつて白地図になるわけですね。ただ所有権があるということだけであつて、図面も

ない、こういう姿になつていく。その中に、今日までは私権を認めないという方向をとつておつたにもかかわらず、私権を認めないというのは、国あるいは県、こうしたものがみずからの所有を主張する、こういう形であつたものを、全く立証できないような姿の私権というものをどうやって認めていくかとするのか、この点はどんなんで

○畑谷政府委員 確かにお説のとおりでございます。現状において、そういう区域の確認、そういう河川の区域と認定しておられるが、そういういわゆる登記面の問題においてまだ不十分であるというところは確かにございます。これはその問題として解決して、そういう区域の、そういう登記関係というものを整備して、今度の新しい河川法に定める、こういうふうにしなればならぬと思ひます。

○栗原委員 局長でなく、これはひとつ大臣にお聞きしたいと思うのですが、大臣どうなんでしょう、これは私しろと考えるんです、堤防といふものは水を防ぐためにつくるのだから、当然堤防の内側——私は、川を主体にすれば内側と考えるのですが、堤防の内側は川だ、当然河川の敷地なんだ、こう考えるのが当然なんだと思ひますけれども、現実にはなかなかそうはいつておりません。ときには、いろいろな遊水地帯というような立場に立つて、現実には、常時は水は流れない、しかし、一たん洪水のときには、こ

こまではやはり水を遊水させなければならぬという立場に立つて、堤防等を築くわけですが、しかしその中は、水に対しては、率直にいつて無防備なわけ

です。無防備のところを、河川ではなくてという立場で置いておくことについては、どうもわれわれは納得できないのであつて、堤防をつくる以上は、堤防の内側——川の側は、これは河川なんだ。そして、河川なんだという立場に立つて、当面農耕に使えるものは農耕に使わしてやる、こういうような立場に立つべきだと思ひますけれども、大臣、いかがでしょう。

○河野国務大臣 あなたのしろうとだとおっしゃる以上に、私はしろうとです。何も、産まれてから建設大臣になろうと思つてきたわけではございませんから、なつてから初めて覚えただけで、別に私は専門的に勉強したわけでもない、ましては、私もできるだけのうまいふうにあつたほうがよろしいと思ひます。しかし、わずかの河川の畑やわづかばかりの河川のたなぼを守るために、ばく大な金をかけて護岸をつくつて、堤防をつくつて、その中の畑や田を守らなければならぬ理屈もなし、これは国家経済からいつて、そういうことはだれもやれと言つたつてやらぬだろうと思ひます。どうしてそういうものができたのだ、発生の過程から考えてみてどうなんだといへば、お

そらく、私の郷里にもそういうものはあります、河川敷が右に左に移動するために、相当、何百年か昔に移動したために、河川敷であつたところが民地になり、民地だつたところが河川敷になりまして、そういうものができておるといふことだろつと私は思ひます。

したがつて、その発生の過程から今日に至るまでの経過から見まして、ましてこういうふうな非常におくれておる河川法をやる際に、一気にこれを解決

しようといつても、それはなかなかできるものじゃない。それをやらなければ河川法改正はできぬというわけのもでもないからうといふので、なるべく解決できるものは解決するといふたてまえを私はおつております。したがつて、国家で買収してしまつたほうがいいといふようなものは、買収することをつけようといふし、片づくものは片づけたほうがいいだろうと思ひます。しかし、なかなかそういういきにくいところもあるしいたしますので、長年にわたつてやつてまいりましたものを、一がいに一挙に解決するといふことは、私はなかなかできるものじゃないと思ひます。私の今後とつていこうという方針は、なるべく治水よりも利水というほうに重点を置きて、できるだけ多目的のダムをたくさんつく

り、そして一定量の水を川に流すといふことにしていこう、理想は持つていくべきじゃないか、順次そういう方向に、なるべく水元、山元の方面にダムをつくつて、そして洪水をなるべく調節するといふことにしてい

くべきじゃないか、順次それをするといふことによつて、河川敷等につきましても、いまありますような広範な河川敷、遊水池といふようなものを山元に求め

て、川の下の方に遊水池を求めないといふような方向に順次いくべきではないか、そういう問題こそ、ほんとうに河川改修もしくは河川の治水の基本じゃないか、こう思つておりますので、御指摘のように、川の中にある民有地をどうするか、決してそれは小さな問題だからほつておきますといふことは考えまされども、それはそれで、片づくものは片づけていく

といふふうにして、問題の解決をはかりたい、こういうふうな考えです。

○栗原委員 大臣の大綱は私も同感なんです。治水のみやつておつた昔から、利水を中心に、しかも利水を忘れるという方向で進んでいく、そうなれば当然上流にダムができる、利水と治水と一石二鳥だ、こういうことになつてくれば、従来治水のみで広範な遊水地帯をとつておつたところが、洪水調節ダムができることによつてそれほど要らなくなるということ、堤防等も川に向かつて前進ができるだろうといふ場面も出てくるだろうと思ひます。が、そういう段階に至つてなおかつ堤防が必要な場合には、その堤防の内

りにはできるだけ問題のないように、これは官有地、公有地に移す、こういうべきだと私は思つておるわけですが、それには多額の金もちろん要るでしょう。しかし、直ちに現金でなくとも、そういうところは河川公債なら河川公債を発行して、そうして洪水によつて農耕その他当面の経済的使用にたえなくなった部分については現金化してやる、こういう方向で考えれば考

えられるのではないかと、このように思ひ思つておるわけですが、そこまではないにしても、せめて国土調査法によつて白地図になつてしまふようなところは、これはやはり今後河川の敷地として買収する前提に立つて白地図にするのではないかとさへ思われるわけ

ですが、もしそうなつて、白地図になつた、区画はわからない、ということになると、これは所有権はあつても、区画がわからない所有権ですから、一定地域の共有地だといふような思想にでも変わつていかなければ整理

できないようなことになるかと思うのですが、これらについては、堤防の内部を全部変えないまでも、国土調査によって白地図になつてしまふ、区画が判然とせざる部面に白地図がでる、こういう点だけぐらひは、やはり河川の敷地という形で国が買取をして、私権の問題から解放する、こういう方向をとるべきじゃないか、こう思うのですが、いかがでしょう。

○河野国務大臣 御意見の点、私も先ほど申し上げましたように、全部現状で放てきとおこうという考えは持っています。問題の解決上、どうしても政府が買い上げたほうがよろしいというものについては、買い上げの処置をしていくことも考えておるわけでありまして、いまお話しのような点、何にしても河川敷ですからね。これは、買ったつて売つたつてたいたしたことはないんですし、まあ相当のものもありまして、しいて言へば、どこからどこまでがだれのものだか、現在だつてわかるようなわからぬような、これは山の中へ入つてみれば、實際登記面と実測とは違ふじやないか。これは言つてみれば、登記簿にはあるけれども、どれがおれの地所かわからないというのが、河川敷でなくとも、私は現在あることを聞かされております。そういうことですから、いまお話しのような点が具体的に起こつてきた場合には、よくひとつ地元とも調整いたしまして、善処してまいりたい、こう考えます。

○栗原委員 今回の新しい河川法で、河川敷から私権を排除するというような条文がなくなるによつて、河川敷の中にも私権を認める、こういう方

向がとられるわけですが、これに関連して、施行法のほうの第四条に、新法の施行の際現に存する旧法第一条の河川若しくは同法第四条第一項の支川若しくは派川の敷地又は同法第二項の附属物若しくはその敷地で、同法第三条の規定により私権の目的となることを得ないものとされてゐるものは、国に帰属する。こういう規定があるわけですが、この際河川敷は一切整理して国のものにしよう、こういうことだと思ふのですが、この「国に帰属する」ときめる対象物の中にはどういふものがあるのですか。現に国のもの、果のもの、その他どういふようなものが考えられるわけですか。

○畑谷政府委員 その中には国のもの、果のもの、それを含んでおります。○栗原委員 私権の対象にならないものですから、それ以外はない、こういうことですね。

○畑谷政府委員 はい。○栗原委員 そこで、実は、こうはつきり国に帰属すると規定されてゐる以上、これと関連して少しく問題がありますので、この際明確にしておきたいことは、現行法の第二条と第三条の關係であります。河川は地方行政が認定する、こううたつてある。第三条では、河川の流水、敷地は私権の対象となることを得ず、こううたつてあるところから、認定したものは私権が消滅するのだ、こういうことで、今日いろいろと問題が発生しております。一時河川に流れた農地その他の問題等、経済的に価値があまり感ぜられなかつた時代には問題がなかつたわけですが、昨今砂利ブームというやうなこと

から、これらの問題に関連して、おかしいではないかというやうなことが盛んに起こつてきたわけですね。もちろん法律は、河川は私権の対象にできない、こううたつてあるわけですね。しかもその前の条文では、河川の認定は地方行政が認定する、こうきめてあるわけですが、この認定行為についていろいろ議論があるわけですね。所有者の主張とすれば、河川の認定はけつこうなのだけれども、その前に国なり果なりが買い上げたその公地、官地、公有地を認定する、これが法の本旨ではなからうか。民地にいきなり河川認定をかけて、そして認定が行なわれれば所有権はなくなるのだ、こういう解釈は少しく法の解釈として行き過ぎておるのではないかな。なぜかういふことを言うかといへば、土地収用法その他の強制収用であつても、金を出して買ふ、強制的に認定してある。異議の申し立て、不服の申し立て、再審請求とか、いろいろ規定してある。ところが、これは金を考えずに、一片の行政措置によつて所有権が失なわれるといふことだとすれば、これは何ら抵抗権がない。異議を申し立てる機関もない。そうした所有権を奪つていくのに、ただ認定をするという一片の法だけで、その手続については何ら規定がない。これは少しくおかしいではないか。さらに現実には、もちろんさういふ形態ですから、現地はなかなかのつべらぼうになつて区画なんかわかりません。わかりませんけれども、少なくとも所有権といふものを一方的に奪おつたといふものから、その認定した線といふものが、一つの筆の中のどこ

を通るのか、したがつて、その認定によつて、一つの筆のどれだけの地籍が、所有権が失なわれて、どれだけの所有権が残るのか、そうした分筆等々も全然わかることなしに、しかも個人個人に何ら連絡もなしに、一方的に幅ぐいを打つて、そしていくといふの見通しの線をもつて河川認定の線とする、という告示するだけで所有権を奪つておる、こう主張するわけなんです。この点について、どのようなお考えでございますか。

○畑谷政府委員 いまのお話の趣ですけれども、やはり現在の河川法による二条と三条は、御説のとおりで、一応河川の区域は地方行政の認定するところによるといふことによつて、その認定をいたしますと同時に、河川並其ノ敷地若ハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ得ス。こういふことになりました。これは現在の河川法が、現状において、さういふやうな状態で、そぐわないといふ点の一つでございますが、この現行法ができる前の河川の状態という、やはり河川の生成当時から見まして、先ほども申し上げましたけれども、水がすでに一つの流量をなしまして、一つの川なりとなつて、現に實際私権の行使も何もできない、さういふところを河川の認定によつて、さういふ川なりをそのまま河川と認める、さういふことから出発しておると思ひます。しかし實際には、問題は、その中で、それがほんとうの川なりはもちろんさうですが、それと関連して、やはり私権的にある程度の耕作をしてゐるとか使つてゐるとか、さういふやうな収益のあるやうなものにまでそれをやるといふことは、現在の新しい憲法下にお

いてはとてもできないといふことで、實際問題としては、さういふものについて、あるいは新しく河川法上別につくる、さういふものにつくましても、買取行為を行なつてやる、さういふわけでございます。

もう一つ、手続の問題でございますが、お説のとおりで、認定すれば、そのまゝいじやないか、それはおかしいといふことでございしますが、しかしこれはやはり手続の面においても、認定をすると同時に、私権の区域といふものをもう少し明確にして、登記なら登記をはつきりとする、これがほんとうの調査であらう、こう思ひます。

○栗原委員 そのようなお考えを持つておられることはわかりました。ただ新しい憲法のもとでは、とてもさういふことは無理なんだとおしやるけれども、私は率直に言へば、所有権といふものは、現在の憲法よりも明治憲法のほうが實際強かつたと思ふのです。私有財産の変革を企図するものは云々といふことまで行われた憲法ですから、今日の所有権よりも明治憲法の所有権のほうがすつと強かつたと思ふのです。したがつて、確かに法をつくつた当時は、河川の姿をしてゐる、さうしてそこには實際においては土地台帳もまださだかでない、河川の姿をしてゐるところを認定する、そのことは率直に言つて、土地の所有を明確にする登記簿等におつけないならぬ、さういふ中では、これは確かに行われたと思ふのです。しかしその後、少なくとも昭和以降に入つて、やはりこの認定が買取することなしに行なわれてゐるわけですね。しかもそのことが具体的には、昭和六年の満州事変、その後いろいろと

ややくしくなってきた中で行われて、一般民衆の抵抗権もほとんどない。しかもそういうふうには何ら一般には知らされない。そうではない、憲法にちやんと公告してあるではないかと言いつても、確かに手続上は知らせてあることになっていて、具体的には何ら個には知られていない、こういう中で行なわれておった。そうして今日これが砂利ブームの中で、いろいろと土地台帳の問題から、特に国土調査の中から、あそこはおれの土地なんだ、県と話をしてみよう、あれは認定されているから、あれはお前には所有権はないのだから、登記所に行ってみよう、登記所にはちゃんと登記簿に載っている。これは買収してやりませんから、消してないわけですね。これは特に分筆等も行なわれておりませんから、消しようがない、こういうふうな姿になっているわけですが、こういう中でいろいろ問題がある。そこで実は私もいろいろ人たちの要請を受けて、県ともいろいろ折衝しました。所有者も言うのです。所有者も、果がそういうことを言うならば、占有権の問題で政治的妥協をしようではないかという話まで出ました。所有権を主張してもしかたがないから、それはそこに対する占有権を認めてくれれば、われわれはあえて所有権云々を言わないというふうなことで言っている、いま話が行われているわけですが、しかし新河川法の第四条で、これを国に帰属すると明確にきめてくると、これは具体的になかなか容易ならざる問題になってくるのでこの辺で何とか旧所有者が納得できるような明確な線でも出してもらえるか、さもなければ、やはりこの認定に対する法的な争いを――これは全国に相当多いのです。しかしほんとうに最終的なその所有権が確定するという段階になれば、これは一斉に法の裁きによって決定してもらわなければならないという場面も出てくるわけですが、この占有権等について、買収したところでも、なおかつ占有権を優先的に確保しなければならぬ、こういうことですから、まして無償でもって認定だけで所有権を奪ったと主張される側には、そのところについて旧所有者に占有権というものを優先的に与えるというぐらゐの政治的妥協というか、そういう措置はとれないものかどうか、この辺はいかがでしょう。

〇畑谷政府委員 いろいろお話の段でございしますが、やはり一応法律的形式論だけを言いますと、何回も繰り返すように、一応やはり認定行為ということで私権の抹消ということと事実上形式的には成立すると思ひます。ただ問題はしからばそういう問題が、具体的に登記の抹消をしておらぬじやないか、しかも用地買収をしておらぬじやないか、それから登記というそういうような動作においても、そういう面からすれば親切が足りない、いろいろ問題がございします。それからそういう問題は個々のケースによってそれぞれいろいろ原因があると思ひます、こういう問題については、いずれ新河川法に乗り移るときに、きちんと河川区域の認定なり、そういう動作をしなければなりませんから、個々のケースについて十分調査をいたしまして、その対策といひますか、考慮を

払っていききたい、こう思ひます。〇栗原委員 このことは、実を言う、先ほど大臣がお見えになる前に、鴨田政務次官もおられまして、実は鴨田政務次官と川をはさんで同じ立場に私は立たされておるので、鴨田政務次官にもいろいろお聞きしたいと思つておつたのですが、この点は非常に小さく管理している第一線の人たちは、こういう問題で非常に苦しんでおるわけなんです。ここで論議するときは観念的にいかにようにも論議できますけれども、第一線を管理している人たちは、所有権者とともにもぶち合つて、そして勝負が行なわれるわけなんです、ひとつこういう点は明確に、納得のいくような線を運営の上でも出していただきたい、このように思つてございします。なお、いろいろお尋ねしたいこともございしますが、きょうは総括質問で、他の先輩諸氏もおられますので、それではよろしくお願ひ申し上げまして、私の質疑を終ります。

〇河野国務大臣 ただいま申し上げましたように、総括的に画一にお尋ねいたいただきますと、明確にお答えしにくい。前を受けて、新河川法に移るときに一つ一つ片づけていくというふうなことでございしますから、何か要領を得たような得ないような答弁でございしますけれども、基本的には、ケースバイケースで、これは買収して片づけたほうがよからうというものについては買収行為にも出ましよう。それから、従来の慣行からいまして、長年にわたつて登記の抹消もしていない、実際は御本人が最近そういうふうなことでやましくおつしやるなど、それぞれ周囲の実情その他によつて違ふのでございまいしょうから、適当な解決方法はケースバイケースでいくべきで、一切それを相手にしないという考えは持つていませんことを明確にいたしておきます。

〇丹羽委員長 岡本隆一君 〇岡本委員 最初に、資料を要求しておきたいと思ひます。第一番に、五つ、六つの多目的ダム建設負担金、それから発電施設の建設費、それから発電施設というふうな、一連の多目的ダムの計画の具体的な内容を出していただきたい。ダムといふものは、ある程度私の知つてますから、天ヶ瀬ダム、高山ダム、佐久間ダム、下久保ダム、矢木沢ダム、これらについての計画をお教へ願ひたいと思ひます。それから第二として、いただきたいのは、治水水系計画の具体的な内容を、それも私の知つてゐる河川について理解しやすいように、淀川、由良川、木曾川、石狩川、それから筑後川、この五つの川について、治水水系計画をわかりやすく説明をしていただきたい。それが資料要求です。それからお尋ねに入りますが、旧河川法制定当時とは、だんだん時世が変わつてまいりました、政治の形態が変わつておりますので、政治の形態が変わつておる、経済も発展してきておる、同時にまた非常に大きな水需要も起つてきておる、そういうふうな新しい時代に即応するために、河川法の改正が行なわれていくということは、これは理解できるのでございしますが、同時に、そういうふうな目的に対処するために、水資源二法ができ、多目的ダム法がすでにできております。だからこういうふうな水利用の立法に對しまして、今度の新河川法というものは、そういう時代に対処するための治水立法である、こういうふうな理解に立たなければならぬと思つてございしますが、そういう理解でよろしうございしますか。あるいはそういう理解ではないかと思ひますか。

〇河野国務大臣 御承知のように、何ぶんにもまだ新しい時代とは申しませんが、将来進むべき方向は、先ほどお答え申し上げましたように、多目的ダムの多数増設、そして山を治め、水を治めてこれを十分利用するという方向にいくことは理想でございしますけれども、しかし現実には、何と申しましたも、そこまでいってやりません。したがつて、治水に万全を期さなければならぬというところは現実でございします。そういう意味合いからいたしまして、現実を重視いたしまして、この河川法の改正案を提出した、このようにお考えいただきたいと思ひます。

〇岡本委員 治水に重点を置きながら利水の方向に進んでいく、こういうふうな考え方でございしますが、そこで今日の治水というのに対しての考え方、従来の川の両側を堤防で固めまして、洪水を起こさないために、水をどんどん早く海に流してやるというふうな考え方では、だかからそういうふうな高水路工法でいきますと、堤防はどんどん高くなる、川床もどんどん上がつてくる。一たんそれが破堤しますと、非常に大きな破壊力を持つようになつて、災害がますます大きくなつて

くる。だから高水路工法で水をおさめ
るという方法はもうできないことだ。
こういうことから今度は流量調節をや
らなければならぬ。流量調節をやるこ
とによって水を制していかなければな
らぬ。そこでできた水は適当に利用す
ればよろしいというふうに考え方が変
わってきた。だから、言いますな
れば、治水の方法というものは流量調
節の方向に向かってきておる。だから
新しい河川法というものは、そういう
ふうな流量調節というものを重点に置
いたところの——重点に置くことがで
きなくて、それを大きな将来の目標
として掲げて進んでいくんだ。こうい
う考え方を治水の根本原則の中に持
つ、こういう方針で法体系が組まれな
ければならぬ。また私は、今度の河
川法はそういうふうにして組まれるで
あらうと予想しておりましたし、当然
科学的に水を治める——非常に土木工
学も発達いたしてまいりましたし、科
学的な水の制御ということになってく
れば、流量調節というものを主眼に置
いた法体系というものが組まれなけれ
ばならぬ、こう思うのでございます。
ところが新河川法を見ますと、どうも
そういう意欲が足りない、足らないと
いうよりも、私は新河川法の中にそう
いう精神が入っておらないとすら思え
るのです。そこで私は、もしそうでな
いと言われるなら、そういう流量調節
という思想が、どこにどのような形で
盛り込まれているかというのをひと
つ御説明願いたいと思います。

ありまして、これをまず明確にするこ
とが、ダムの問題にしましても、利水
の問題にしましても、流量調節の問題
にしましても、基本であると私は考え
ます。その基本の問題を片づけるとい
うことが一番眼目でございます。これ
をしもなかなか——岡本さん御承知の
ように、昨年は非常に御協力いただき
ましたが、世間大方の人の中には、な
かなか理解しにくくて、相当の抵抗が
あったという事実も御承知のとおりで
あります。いまあなたのおっしゃると
ころまでいくことは、むしろ方向とし
てはそれとおりでございますけれど
う、そこまで飛躍をするということ
は、なかなか現実においてはむずかし
いというふうな意味合いから、まず私
は水系ごとに計画を立てていくという
ことをこの法案で明確にし、そうして
順次——現にやりつつあることでござ
いますけれども、それらに方向づけを
していく、そしてその方向で堂々と現
実を進めていく、こういうふうにして
おるのでございます。

水、利水の管理をやられるということ
で、私も、そういう意味において
は賛意を表して、積極的にそういう方
向へ持っていく、こう思っております
たのでございますが、それが非常に残
念であったことはお互いに痛感して
おるところでございます。しかしなが
ら管理体系がそういうふうな水系一貫
主義を貫くことができなかったという
そのことだけでなしに、今度は私は法
律のいろいろな条文の中にやはり当然
盛り込まなければならないという考え
方が、かりにいまいわれるところの管
理体系だけではなしに、一つ一つの治
水のテクニックといえますか、そうい
うふうなもので、私は非常に法律
の中では不十分であると思えます。た
とえば先ほどから議論がございました
旧河川法の第三条に、「河川並其ノ敷
地若ハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ
得ス」というふうな規定がございま
す。その敷地に對して私権の目的とな
ることを排除するということが非常に
困難なことは、いままでのお話でわか
りました。しかしながらもう一つ、流
水に對する私権の排除というものが旧
河川法ではうたわれている。ところが
今度の新しい河川法では、それも姿を
消している。河川の中の敷地がいろいろ
なる所有関係その他で、一挙に私権の
対象とすることができないということこ
ろまで持っていくことができないとい
うことは、これは別といたします。し
かしながら、それは今度の河川法の中
で保全区域になるのですか。前は付近
地というふうなことで、旧河川法の中
でも、そこにはいろいろの制限があり
まして、これは一応川として適用して
おったのです。大体において河川敷と
して取り扱われておったのです。そこ
ろが今度の法律で、流水そのものまで
私権の排除が行なわれなかったという
ことは、どういふ理由に基づくものか
理解ができないのですが、御説明願ひ
たいと思います。

○河野国務大臣 私もよくわかりませ
んけれども、川を流れている水という
のは、あるようなないような、これは
権利の対象になるかどうか、ならぬの
じゃないかと思うのですが、旧河川法
でもそういうものは私権の対象になっ
ていないし、ただ私権の対象にできる
のかどうか、ちょっとむずかしいの
じゃないかと思うのです。

○岡本委員 それが私権の対象になっ
ているところに問題があるのです。そ
れで、前の河川法では、私権の対象に
なることを得ずということになって
おった。ところが、この多目的ダム法
の成立当時私は知らなかったものであ
りますが、今度河川法の改正を機会に多
目的ダム法に目を通してみますと、多
目的ダム法の中では、第二十条で、「ダ
ム使用権は、物権とみなし、」ととい
うことをはっきりうたっておるのです。
だからこれは河川法と抵触しているの
です。一定地域にダムに水をためる、
そうしてその水を使用する、それを物
権と見なす、そうすると多目的ダム法
のこの条文を生かそうと思うと、流水
の私権の排除ができないのです。河川
法で私権の排除をやっておきながら、
片方で、従来の多目的ダム法ではその流
水を私権と見なしているのです。こう
いう矛盾したことが行なわれておるわ
けです。これが矛盾しておったのか、
矛盾しておらなかったのか、それをひ
とつ御説明願ひたいのです。

○河野国務大臣 いまのお話でござい
ますが、現在の河川法におきまして
も、新しく提出しました河川法におき
まして、流水に對する私権というもの
は全然認めておりません。いま大臣
からお話のあるように、流れている水
というものは確保のしようがないとい
うことがございます。それからもう一
つ、いまのダムの使用権——これはダ
ムによってその上流に一つの貯留した
水をお話のことかと思うのですけれ
ども、これとダムの使用権とは全然別
でございます。ダムを使用することに
よってその効果として水がそこにた
まっておりますというだけでございま
して、それまでは及んでないわけです。
それからそのダムの水利権におきまし
ても、そういうような効用によって生
じた、常時何トンの水をとるという引
水の権利が与えられるということで、
水に對する私権というものは全然認め
てないわけです。

○岡本委員 それではお尋ねします。
僕は頭が悪いので、見当違いのこ
とを聞くかもしれませんが、それじゃ、
ダムに水がためられていきます。たと
え一万トンなら一万トンの水がた
まっておる。非常な暴風雨の警報が出
た。それを捨てるということをも命令
したと仮定します。そしてそれを予備放
水で放流させますね。憂えた台風はこ
なかつた。だから流した水は失われ
た。電力会社はそのために発電効果を
損失しますね。そうすると、その流し
たところの水は、それは私権の対象で
ないということであれば、命じた者は
補償する必要はありませんか。

○河野国務大臣 補償する必要はない
と考えております。この場合には、い
わゆる緊急の場合における非常措置、
こういうふうには私は考えますので、そ
の場合にはあえて補償する必要はな
い、こういうふうには考えます。

○岡本委員 それならばわが意を得た
りですわ。この前も私はそれを主張し
たのです。だから、そういうふうなこ
となら、多目的ダムであらうと、ある
いは発電ダムであらうと、防災の必要
があるときには、河川管理者は予備放
流をどんどん命ずればいいのです。と
ころが現実にはそういうことが行なわ
れていないし、とにかく一応ぎりぎり一
ぱいまでためておる。上からオーバ

フロアしうになつた。ゲートを開く。相当増水しているところに一度にどつと水が出ますから、いろいろな大きな災害が起つてきておる。だからダムに防災効果を持たすということ、これを徹底してやろうと思へば、やはり河川管理者はダム設置者に対して、緊急時に際して防災上必要な措置を講ずることを命令することができるようにならなければいけない。だから私は、昨年この法案が出されたときに、修正案を出したので。防災上必要な措置を「勧告することができ」とあつたのに対して、「命令することができ」と、こういう修正案を出した。ところが与党さんのほうがんとして応じなくて、「指示することができ」ということで一応落ちついたわけですが、しかしながらそれと賛成できないというところで反対したので。そんな程度の修正じゃ賛成できないということで、反対したわけです。今度も私たちはその修正案を出そうと思つてゐる。どうですか。それは河川当局として、さらにまた建設大臣として、当然やらなければならぬ措置でしょう。ダムというものはもちろん利水施設です。しかしながら同時に、これは大きな防災施設です。そして多目的ダムの中で、あなたのほうからいただいております建設白書で、多目的ダムの状況を見ましても、全部「F」がついておる。防災のやつがついておる。防災のついていないのはないです。全部「F」がついておる。ほとんど「F」と「P」がついております。「P」のない、電力のないのはもうわずかです。そのかわり「A」とか「I」とか、工業用水とか農業用水とか、そんなのがついております。と

にかく全部防災的な効果をねらつてゐる。しかしながら、こういうような多目的ダムだけでなしに、発電オンリーのダムもたくさんございます。これもしかし、河川にあるところの大きな施設である。だからこういうふうなものを一貫して、やはりせつかく大きな投資をしてそういう施設が行なわれているなら、できるだけ災害時には予備放流をさせて、それでもって災害を防がなければいけない。またそのくらの少の水を捨てても、それによって起るところの大きな破壊力を持った災害と比べたら、その復旧費と比べたら、そんな水くらい安いものなんです。にもかかわらず、それが今日まで行なわれないから、非常に大きなダム災害が起きてきています。あなたは当然補償する義務はないし、流水が私権の対象でないというなら、建設大臣は、堂々と大手を振って、水を捨てるといふ指揮ができるはずですが、それが困難な理由がございますか。

○畑谷政府委員 別に私は困難だとは思つておりません。ただ、いま私が前回答つたとおりに、緊急な非常事態においての措置でございますから、当然私も普通洪水調節ダムとか、いわゆる多目的ダムとか、そういうような本来そのダムが洪水調節をしておるといふ使命を持つてゐるダムと、いまお話しのとおりに発電オンリーである、あるいは洪水の調節の機能のない、あるいは本来そういう目的を持つていないダムに、普通のわれわれが洪水調節をすると同じような予備放流をさせるとか、あるいはほとんど適当に放流させるといふことはあり得ないわけでございます。いわゆる緊急非常事態において、下流に非常に大きな損害を与える、それをどういふふうにするかということになりますと、河川工作物としての機能を持つておりますダムの使用者としては、当然そういうふうな非常事態において洪水を安全に流すという本来の協力義務といひますか、使命がそこにあると思ひます。その受忍の範囲内においてそういう指示をするのは、当然受ける相手方も、それをもつて受け答えてくれるはずであるし、補償の対象にはならぬ、こういうふうに考えております。

○岡本委員 多目的ダムのほうには洪水調節部分でございます。しかし発電ダムには洪水調節部分でございませぬ。それだけに災害のときにいろいろ問題が起つてくるわけですね。ダムの構造から十分なそういう防災目的を果たすことはできないでしょう。しかしながらその洪水に應じたところの防災効力といひますか、防災効果といふものをいふことはできると思ひます。だからやはり、当然河川管理者は、計画的にやらなければいかぬと思ひます。だから私も、まず第一に、この法案の中に流量調節機能、流量調節思想といふものが入つていない理由は、河川管理者に命令権を持たせるといふことに対して、建設省側でそれを拒否していられるという態度の中に、そういうふうな考え方が少ないということ、を、まず第一に考えるわけなんです。それからもう一つ……(河野国務大臣「君の言うとおりのことと呼ぶ」)それ、何ですか、いまの命令権を持たせるような修正に建設大臣、賛成ですか。

○河野国務大臣 もう堂々と指示をいたしまして、遅滞なく目的を達成するように、責任を持つていただきます。

○岡本委員 責任を持つてされるくらいならはつきりと——大臣は、永久に建設大臣でおられるとは思ひません。おそろくもつとえらくなれると思ひます。だから、あなたが建設大臣の間は、私はあなたのいまのおことばで安心してあなたにおまかせすることができま。しかし、あなたが建設大臣でいらなくなつたあとは、そういうことは期待できないから、やはり法律は法律として、そのことは明記しておいただかなければならぬと思ひます。

そこでもう一つ、流量調節の義務を急つた場合、現在の法案では指示となつております。指示に従わなかつた場合には、どういふ処罰を受けるのですか。

○丹羽委員長 ちょっと速記をとめて。

〔速記中止〕

○丹羽委員長 速記を始めて。

○岡本委員 この法案では、指示に従わなかつたとしても、何らの処罰の規定がないわけですね。(河野国務大臣「それはまかしておいてください」と呼ぶ)その点はまあおまかせいたします。おまかせいたした結果がゼロ回答では困る。(河野国務大臣「それはあらためてそのときに質問すればいいじゃないか」と呼ぶ)わかりました。

今度はもう一つ、いまのダムの管理の問題で不備な点は、だんだんダムがふえていきます。だから一つの水系に対して五つも六つも、あるいは将来十以上、二、三十もできるのじゃないか。そうしますと、それらのダムを統合したところのダム管理をやらなければならぬ。そのためには、一つの支派川ごとの集水面積、それからまたそこへ雨が降つてきた場合に、それが出てくるところの流出量、そういうようなものはあらかじめ調査しておけると思ひます。そうしますと、各所にあるところの無人雨量計——どの地方にどれぐらい降つておるから、どれぐらいの水が出てくる、それは時間的にどれぐらいの、いろいろな差異で、たとえば栗橋ではどう、どこそこではどれぐらいというような流量といふものは、電子計算機があれば簡単に即座に算出できるはずなんです。だからそういうふうなダム管理の科学性といふものを、これはもう建設省ではやつていられるであらうと思つてございしますが、しかしながら老練心から、そういう方向へすでに入つていただいておるのか、あるいは準備の段階なのか。そういうふうな科学的なダム管理をやれば、どんどん早く放流して、うまく流していつて、災害をなくするといふことは、流水を私権の対象と見ないなら私は可能だと思ひます。またさらに、私権の対象である——私はそういう御返事だろつと思つていたのですが、それなら補償に対処するところのいろいろの規定を設けなければならぬ、こう思つておつたのですが、私権の対象でなければ、国としては、より財政的な負担が要するといふふうな総合的なダム管理で、災害の防除といふことは、これはことに日本のように非常に台風が多いところでは、当然検討されなければならぬ。おそろく外国ではこういうことをする必要はないから、こんなこ

とはやっていないと思います。しかし日本こそは、そういう点でもっと防災科学というものが進歩しなければならぬと思うのですが、そういう点について御準備があるのか、もう進められておるのか、現段階をひとつお示し願いたい。

○河野国務大臣 詳しい話は事務当局から申し上げますが、前橋に管理事務所を設けて、電子計算機を備えまして、利根川水系においてはそうやることになっております。北上においては目下準備中でございます。必要が起りましたら、各水系ごとにやらなければならぬという予定でございます。

○畑谷政府委員 いま大臣のお話のとおり、現在二つの、利根川水系、北上水系に、そういう計算機を置きまして、それから利根川についてはすでに統合管理事務所を置いてやっております。なお引き続きまして、その他の河川についても逐次早急にそういう管理体制にいたしたい、こう思っております。

○岡本委員 まだ大部分がそう完成しておりませんが、これから段階的に進めていかれるであろうと思っております。大いにこれから後の施設の充実を期待いたしております。大部分がでないが、大部分がでない間は一つ一つのダムが果たす防衛的な役割りはより一そう大きいと思う。だから治水容量をこえても、やはり放流してでも、ダムに防災機能を十分に果たさせるといふような指導を特にお願ひしておきたい。

それからもう一点、これもこの前修正案として出して、否決されて残念に思っておりますが、今度もまた出さ

なければならぬと思っておりますけれども、遊水地帯の指定の問題です。非常に土地がないというところから、土地の開発という考え方に立つて、遊水地帯の取りこぼしがどんどん行なわれております。私は現地にもの一べん行きたいと思っておりますが、この間ひょうが降って、栃木県に視察に参りました。栃木県の地図をもらいましたら、栃木県には、利根の合流地点に、遊水地帯と地図にまで書いてある。相当大きな遊水地帯がまだ残っております。ではないか。そういういたしますと、いまのような土地の乏しいところからであります。こういうようなものは早晩工業用地であるとか、あるいは農地とか山などの開発に振り向けられまして、遊水地帯が取りこぼされていく心配がある。だから遊水地帯を取りこぼすのは、それに見合った遊水施設、調節機能というものをつくってからでなければいかぬ。ところがそういうものをつくらずに、どんどん遊水地帯を取りこぼすから、災害が起る。その現場は私は石狩川で見てまいりました。あの泥炭地帯をどんどん農地にしております。ああいう遊水地帯を大きく取りこぼして農地開発をやるから、勢い今度の石狩川の大災害が出てきたのであります。これは河川局長と一緒に見たのです。これは河川局長と一緒に見に行つたのですから、河川局長一番よく御存じです。だから将来こういうふうな遊水地帯を取りこぼす前には、先に調節施設をつくらなければいかぬ。それまでは取りこぼしてはならないというこをはつきり法律にうたておく必要があると思う。ところが、前回修正案を出したのですけれども、あっさりひじ鉄砲をくらったわけでありま

が、大臣いかがお考えになりますか。これも非常に重要な問題でありますから、私は御見解を承っておきたいと思ひます。今度も修正の動議として出したいと思ひますのでございますが、同意していただけますか。

○河野国務大臣 遊水地帯の問題、ダム建設の急速な実施、これらは建設省として最も熱心に希望しておる問題でございます。みだりに遊水地帯をこわしておるものを北海道で見たとおっしゃるが、それは特定の事情があつてこわしたのかもしれないが、そういうことはそうみだりにあるべきものとは私は考えません。全国的に、それぞれ遊水地帯につきましては、ずいぶん無理なものまで考へておる場合もありません。またごく必要なのは、政府で国所有の地積になつておるものもあるわけでございます。こういうものについて、これを取りこぼすことにみだりに同意すべきものでもございませぬ。したがつてこれを指定してあるといふとにかかわらず、これをどうこうするといふようなことはあると思われな

いのです。しいて言へば、御協力を願ひければ、ダムの建設あたりが、たとえば九州の場合においても、だんだんいほうに向かつておるようございませうけれども、もっと早くできるようなものがあるようでございませう。いろいろな事情で調査ができずにおるようなものがあるようでございませう。こういうものについても、ひとつ御協力願つて、どんどん事務を進めていきたい、こう考へておるのでございませう。具体的には必要がありますれば、せつかくの御意見、しかも建設事業達成にけつこうなことでありますから、私

はそれを反対したり拒否する理由は毛頭ございませぬ。お話のようなことはむろんわれわれとして熱心に要望することとございまして、これを指定するといふことにかかわらず、これをみだりに破壊するのには同意をするといふことは絶対にございませぬし、やめていけるという自信があるものでありますから、まあそういう御心配せぬでもいじやないか、こう考へておるのでございませう。

○岡本委員 この保全区域というのはどういう発想から……前は河川付近地ということばが法律の中に出ておりました。それが姿を消して、保全区域ということになつておるようございませうが、同じ意味のものでしょうか、それとも違った意味があるのか。そしてまた前は河川付近地の何は百メートルとなつておりました。境界から百メートル。今度はそれが五十メートルに縮まつてゐるのです。だから付近地と同じ意味のものとして解釈するならば、百メートルが五十メートルになつておるといふことは、それだけ後退しておる、これも考へられるんでございませう。後退しておるのなら、後退した理由はどこにあるのでしょうか。さらにまた、この保全区域という考え方の中に、遊水地帯というものは全然含まれておらないのか、そういう点もお伺ひしておきたいと思ひます。

○畑谷政府委員 いまの河川付近地と河川保全区域でなければ、これは同じといふふうに考へてもらつて差しつかえないと思ひます。ただし、いままでは、河川付近地というのは堤外地と言ひますか、川の中にもそういうものがあるような態勢にあります。私権を

排除しておることだから、今後はそういうことはなく、堤防の外側といひますか、川でないほうを河川保全区域、こういうことになるわけでございます。それから、いまの免税の問題でございます。いろいろ御提案があつたわけでございますが、これはほかの法律、あるいは行為の規制の態様から見ても、免税にする、非課税にするといふことはなかなかむずかしい。ただし、実際問題として、事実そういう行為の規制が行なわれるわけでございます。いわゆる実際の運営にあたつて、自治省といたしまして、市町村にそういう減税の措置を指導してやる、こういうふうにして、実態に合わせるというふうには打ち合わせは済んでおります。

○岡本委員 きょうは絶括的なお尋ねでございます。それだけに、今後法案審議の際に、一番重要な問題点と思われるものだけ、大臣にお尋ねしておきたいと思ひます。もう一つは、洪水常襲地帯の問題であります。

〔委員長退席、瀬戸山委員長代理着席〕河川が上で改修されますと、水が早くおりてきます。狭帯部があれば上にたまりまう。そういうふうな形で、第二次的に洪水地帯がつくられてきます。だからそういうふうな人工的な災害が起るようになった地域については、これは当然補償をするか、そうでなければ、即座に一刻も早くそういう条件をなくするか、この二つをしてやらなければ、私はその地域の人々にはかわいそうだと思う。この前大臣に、伊賀

の上野の盆地、あるいは私の近くの亀岡という地点についてお尋ねいたしました。大臣は、それじや一べん現地を見に行こうというふうなお話でございました。ところがどうやらまだ来ていないようです。(河野国務大臣「選挙があつた」と呼ぶ) そうじやない。去年の夏ゆつくりやつたはずで、京都にはちよいちょい来られるが、上野には行っておりません。選挙で山本さんのお手伝いに行かれたかもしませんが、はっきりと上野の水害をどうしてなくすべきかという検討のためには行っておられないと思ひます。ことに亀岡にはまだお見えになっておりません。そういう調査の問題は、これは御理解願えれば別に調査には来ていただくなくてもけっこうでございます。しかしながら全国的に、たとえば岐阜にもございます。長良川の盆地にもございます。全国至るところにそういう常襲地帯というものはつくられていく。だからそういうところでの防災措置というものは、何をおいてもやる。国がそういう責任を負わなければならないと思う。河川法の一環大きな大黒柱が治水であるという限りにおいては、国は第二次的に起こってくる災害というものに対しては、強い責任を負うんだという意思表示を、私はこの河川法ではつきりすべきだと思います。ところが、そういうふうな意思表示が行なわれておらぬというので、前会修正案を出したら、これも否決されておる。私はこういうものを否決された自民党の諸君の気持ちがわからないのです。そのときのお話では、そんなものを法律にしたら金がかかってしょうがないから、かんにんしてくれ、こ

ういうふうなことでございます。しかしながら、私はそれだけの法律をつくって、国に義務的な支出をさせるというところにおいて、ほんとうの民生の安定が行なわれるんだと思う。また国としても、河川管理上それだけの責任を私は持たなければならぬんじゃないかと思う。今度も修正案を出そうと思ひますが、大臣の心がまえを聞いておきたい。

○河野国務大臣 これは法律に書いてあるうがあるまいが、そういう、現実には洪水が起こるような条件になっておるといふところを排除して、そして一刻もすみやかに、優先的にこれらの問題の解決にあたることは、当然の責任でございます。したがって、私といたしましては、可及的すみやかに調査を命じ、これらの対策について全国的にあたります。明確にお答え申し上げま

す。

○岡本委員 それでは、きょうは時間がおそくなりましたので、いろいろお尋ねいたしたいと思ひましたが、今後のこの法案審査についての大きな重点的な問題についてお尋ねいたしまして、十分とは言えませんが、まずまず大臣もわれわれと同じ気持ちを持っていただいているということが了解できましたので、きょうはこの程度で質問を終わります。

○瀬戸山委員長代理 吉田賢一君。○吉田(賢)委員 逐条審議の際に明らかにしておきたいと思つたのですが、さつき岡本君からの質問がありましたので、この機会にちよつとお尋ねをしておきますが、旧河川法の三条です、河川の所有関係については、本法から離脱しておりますね。これは施行

法に移つたらしいのです。この重要な規定が本法から抜けましたのは、どういふ理由によるのですか。

○畑谷政府委員 これは先ほどもお話ししましたけれども、現在の河川法におきましては、河川の認定行為によつて、河川区域においては、この敷地の私権というものは全然排除される。こういうような法体系でやっておるわけでございますが、今度提案しております河川法案におきましては、そういう考えをやめまして、河川区域内においても必ずしも私権を排除しない、認める、こういうふうな法体系にしておるわけでありまして、したがって、そういう条文が別に変わつておるわけでございます。

〔瀬戸山委員長代理退席、委員長着席〕

○吉田(賢)委員 施行法案の第四条に「新法施行の際現に存する旧法第一条の河川若しくは同法第四条第一項」とありまして、最後に「同法第三條の規定により私権の目的となることを得ないものとされてゐるものは、国に帰属する。」というふうになつておるのでありますから、この文章から見るならば、私権の対象となる余地がないようにも解釈できるので、それがどうなんですか。

○畑谷政府委員 この施行法による第四条というのは、これは経過規定でございます。現在河川法によりまして、河川敷地になつてゐるものの帰属をいつてゐるわけでございまして、これが河川敷地として認定されておるものについて、こういう規定をしております。現に、実際には河川の区域内というものは、私権がまだあるわけ

でございます。そういうものについて、私権というものを、今後の河川法の体系では、そのまま私権として認める、こういうことでございまして。

○吉田(賢)委員 そういたしますると、河川は、私権の対象になる場合と、河川敷地とある、こういうことにも、裏から見れば解し得るのですか。

○畑谷政府委員 さようであります。

○吉田(賢)委員 これはきわめて重要な関係でありますので、これを本法から抜いて、経過規定に置く。本法には所有権の対象になるという規定がどうも見つからないのであります。その辺はどういうものですか。

○畑谷政府委員 これは本法から抜いたということではなくて、現在の河川法におきましては、はっきりと、河川区域内において私権を認めないというところでございまして、それを明確にしておるわけでございます。

○吉田(賢)委員 法案にはちつとも明確にはなつておりませんが、どこにそういう規定がありますか。

○畑谷政府委員 二十四条、それから二十五条、これをこらん願いますと、こういうふうな河川区域内の土地の占有とか、それから土石の採取等は許可行為になつておるわけでございます。こういうところからそういうふうな法文の意思が通じておるわけでありまして。

○吉田(賢)委員 建設省の許可がなければ、河川敷地内において物を採取したり、あるいは占有をすることができないというところは、これは行政的な面から言ひ得るのであつて、たとえば河川が行政財産として国有財産になつております場合も、言ひ得るのであつ

て、それなるがゆゑに、直ちに所有権の關係を規定しておるものではございませんまい。二十四条は、あくまでも行政的手続上の規定にすぎないのであります。河川管理者の許可を受けなければ河川敷地内の土地の占有はできない、こういうこととありますから、河川敷地内における占有の手續に關する規定なんです。もしこれが所有権の關係を規定するものだとなつて、これはたいへんなこととなります。何となれば、建設省の省令が所有権という重要なものを決定することにもなりますので、だから二十四条自体はそういう趣旨ではないと思ひますが、いかがでしょう。どうもこの条文を見まして、河川敷地、河川が即私権の対象になるならぬという規定は見つからぬようでありまして、重ねて伺ひたいと思ひます。

○畑谷政府委員 第二十四条に、「土地の占有の許可」というものがございまして、これを見ますと、「河川敷地の土地(河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。)」というふうなうたつておられて、ここにそういうふうな意思の表現があるわけでございます。

○吉田(賢)委員 私権の対象になるとかならぬとかいうことは、国民生活の面から見ても、また公共の利害から見ても、きわめて重要なことでありますので、そのようなことは、やはり法の体系といたしましては、根本事項として規定することが法律の体系ではないかと思ひますが、これはいかがでしょ

う。いまの御解釈ですが、二十四条の解釈から、そういうふうな推測するような趣旨におしよつておるのですけれども、どこから見ましても、所有関係なんてどこからも出てきません。国有関係も私有関係も、どこからも出てこないと思うのですが、手続の規定です。

○畑谷政府委員 お話の点でございますが、逆に言いまして、現在のような、いわゆる私有権というものを十分に尊重する時代においては、私有権がいかにあるうとも、それを抹殺できないというのが原則であると思ひます。それをしつて河川の認定と同時に所有権、私有権を抹殺するところ、条文の価値があるわけでありまして、それを裏返しますと、当然私有地であるものが河川の区域にならうがなるまいが、私有地については、当然そういうことに對しては、何らの制限というものは加えられないというのは、これは当然のことではなからうかと思ひます。

○吉田(賢)委員 現行法の三条は、明らかに「私権の排除」とあります。「河川並其ノ敷地若ハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ得ス」となつて、明らかにこれは私権を否定したてております。だから、河川そのものは私権を否定したてておりますので、いかに國民の私有財産尊重の時代であるとはいへ、それと私有排除の公益的規定とは、何ら相入れない関係にはならぬのでございます。だから、これは明らかにこの規定を回避せられて、そしていまのような手続的規定によつて御説明にならうといはれておりますので、非常にくどいことになつて、結局要領を

得ておらぬ。どこから見ましても、河川法案に、河川そのものの所有関係の規定というものはどうも見つかつてこぬのであります。時間の関係がありますから、これは一応御答弁いたしたい、この点、後日に議つて、なお明らかにせねばいけませんと思ひます。どうぞでございます。

○国宗説明員 現行法におきます第三條は、御承知のように「河川並其ノ敷地若ハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ得ス」と相なつておりまして、御指摘のように、河川の敷地につきましても、私権の排除を規定いたしまして、私権の目的には相ならない、かように規定いたしてありますことは、實際の實行におきましては、第五條の規定によりまして、区域を認定いたしますれば、当該の河川の区域における敷地は、私有財産の対象にならないのみならず、国有財産の対象にも相なりませず、登記簿を抹消いたしまして、さうにして河川管理権にのみ服する、さうしたてをえをとつておる規定でございますが、今回の新法におきましては、三條に該當することを求めるためには、当該の規定を、明文をもつて規定いたさなくてはならないわけでございますが、ここにござらんのように、総則におきましては、三條に該當する規定は排除いたしまして、規定いたしておりません。したがつて、規定がないといふことは、敷地につきましては、私有権の対象にも相なりまして、国有財産の対象にも相なりまして、おきまして、現行法すなわち旧法において私有権の対象にならない、したがつて国有財産の対象にも相ならない

土地につきまして、すでにきまつていゝるものにつきましては、だれの所有にも相ならないのは非常に困難でございますので、それを管理いたします関係上、国有財産として管理する、このような経過措置でございます。

○吉田(賢)委員 その点は後日に譲ることになつてしまつて、きょうは次に進みます。

なお、委員長、これは大臣に明らかに答えてもらなければならぬ事項でありますので、この点あらかじめ申し上げておきます。

そこで、河川法案によりまして、重要な規定が政令に委任せられておるものがずいぶんござりますが、通説いたしてみても、五十カ条にのぼるものであります。これはなるほど非常に大きな法律であります。けれども一面から見ますと、國民の生活なり國の産業、経済等にきつて重要な関係があるのであります。私は、各条文について、そのときに質疑することにしませんが、最も重要なのは第四條であります。五十カ条にのぼる政令委任の規定があるうちに、第四條におきましては、一級河川の認定が政令に譲られております。一級河川といふものと、四十三国会の議決などによつてみましても、明らかに百の水系が予定せられておるらしいのです。これは経済的に評価いたしまして、國土の何割かを占める重要なものであると思ひます。これに関連する國民の生活なり産業は、これまたあらゆる角度から、ずいぶん複雑にして重要になつておる、こういうものを一休何ゆえに政令にまかしたかという点を聞きたい。これは大臣に聞きたいのですけれども、きょうは去つてしまつたから、やむを得ませんから、事務的にひとつ答えてください。

○畑谷政府委員 この第四條の一級河川の政令でございますが、これは水系の名前と河川の名前、これを政令で指定するわけでございます。その前に、一級河川の指定の場合には、都道府県の知事の意見を聞き、河川審議会の意見を聞いて、その結果、政令でその名前を記載する、こういうことでございます。

○吉田(賢)委員 私が尋ねる趣旨は、きつて重要な國民の權利義務に關係するような事項につきましては、立法によらねばいけなかつたというのが憲法の精神であります。憲法は、國會が唯一の立法機關であることを認めまして、行政機關によつては、憲法七十三條の一項六号ですか、それから内閣法の十一條によりまして、原則いたしましては、法律を執行するに必要な限度において命令を出し得る、これが政令です。それは今日の憲法學者の通説であるといふと思ひます。ところがこれはさうではなくして、百本といわれるところの大きな水系、またその内容をなすところの河川が、行政庁の権限によつて決定される、そこに問題があるわけなんです。しいてこれを突き詰めていきますならば、憲法違反かわからぬので、これはもつと論議せねばいけません。あなたらは御承知でないかも

立法せられるときには、ハチの葉をついたような騒ぎまでしたくないです。戦前においてさえそうだった。実は私も河川法の審議には初めて参加するのであります。河川法の膨大な構想を見て、実はたまげておるくらいなんです。いかに大きな法律であるかといふことを思つておるのです。同時にまた、民生の利害休戚に影響するところ、きつて重大な法律であると思ひます。ところが、それが四條によりまして、これが一級河川である、ここに水系を認めるということが、よしんば府県知事の意見を聞き、またその府の審議会の意見も聞くということもあるけれども、いづれにしても、行政庁にゆだねるということ、これはえらいことなんです。一休なぜこんな法律をつくるのか、どうしてこれを國會において審議することをしないのか、そこなんです。これはほんとうは大臣でなければならぬが、政務次官、あなた言つておいてください。

○鴨田政府委員 ただいまの御質問に對しまして、私の考え方を申し上げたいと思ひます。

ただいま吉田委員の御質問の第四條の問題でございますけれども、この政令で指定するといふものは、実は條件がござります。この條件の中に、ただいま仰せられましたとおり、まず河川審議会の意見を聞かなければならぬ、さらにまた、特に利害關係のあります地元の知事の意見を聞く条件といたしまして、当該府県の議会の議決を経なくちゃならぬ、住民の意思を休して、これによつて決定しろ、こういうことでありますので、私の考えによりますと、憲法違反ということにはならな

いんじやないか、こう実は考えております。これは私の意見でございますから、ひとつそのつもりでお願いいたします。

○吉田(賢)委員 人民を、国民を代表するのは議會でございます。一々、直接国民に問うというたてまえでないのが、今日の憲法の制度であります。したがって、議會は唯一の最高の立法機関として、憲法四十一條に明示しておることは、お互いに了承済みなのであります。だから、そのたてまえをいって、三権分立の趣旨から考えてみても、この委任立法というやうな、そういうものが大きく浮かび上がってくるのが、歴史的に弊害があったかというところは、歴史の証明するところでございます。いまさらここで論議するわけは、ありませんけれども……。

だから、このような大きな法律をつくるに、私は、まあ五十カ條にわたるところのこの委任命令のことも指摘したいと思うぐらゐですけれども、根本は四條です。四條によつて、一級河川と二級河川を指定しようとするんだから、それを、よしんばそれが国土保全のためとか、国民経済上特に重要な水系とかいう条件がある、また、いま仰せのごとくに、知事の意見も聞く、議會の意見も聞く、審議會の意見も聞く、それはあつても、それは何も立法機関じゃないのです。私の言うのは、三権分立のたてまえからすれば、立法機関というのは国会だけなんです。したがって、国会をはずして行政府が法律をつくるわけにはいかぬわけですから、そこなんです。そこへ、どこで線を引くかということがむづかしいんです。実はむづかしいです。だから、

むづかしいと思うので、私も聞くのです。終局的な断定によるといふんじやないのです。けれども、多大の疑問を保持しておるということを申し上げたいのです。

○鴨田政府委員 ただいまの御質問に重ねて申し上げたいと思つております。これは法律論に相なりませうけれども、法律によつて国民の権利義務を規制するという面と、さらに効力は同じでございますけれども、政令によつてこれを規制する、こう二つございすことは、これはもう私が申し上げるまでもございせん。ただ従来、法律でやるべきものを政令でやるというこ

とも、現在におきましては、いろいろ私たち経験済みでございます。たとえば税の問題について、かりに法律で国民の権利義務を規制いたしまする問題でありまうから、これは法律で決定しなうけれども、政令にゆだねられる面が多ございすので、そういう意味で、これは普遍的な答弁でありますけれども、そういう考へ方で、おそろくこの二十四條は政令にこれをゆだねるんじやないか、こう実は考えております。

○吉田(賢)委員 わかるのです。わかるのです。これはまあひとつ後日に譲りまして、お考えください。といひますのは、それはあくまでも、やはり憲法の條章によりまして、憲法七十三條のこの規定は、これはやはり憲法もしくは法律の執行の必要の限界なんです。限度なんです。だから、いまおっしゃるやうな、それは委任命令でいふん出ておりますけれども、

も、法律の執行の必要の限度というところがやはり条件にならねば、新たに法律をつくるがごとき命令になつては、これはやはり国会侵犯になりますので、まあ問題はそこへひつかかつてきます。したがって、この点はやはり大臣の意見をしっかりと聞いておかなければならぬ点でありますし、あなたとの議論——これは局長の御意見も繰り返しになりますし、同じであるうかと思ひますので、これ以上問答はしないことにしますが、別に変わった意見はないんでしよう。局長といたしまして同様なんです。いいんです。

○畑谷政府委員 同様でございます。

○吉田(賢)委員 それから、実はまあこれは何のゆゑか存じませうけれども、この法律案というものは、えらい失礼な言い方ですけども、もう少しくうたなんねんによつてほしかったと思ふやうな箇所が多々出てまいつております。これは一般的な、基本的な問題ですけれども、さきにも質疑がありましたので、さらに私は若干展開してみたいと思ひますが、やはりこの、河川とは何ぞやというものがわからぬ。わかりません。河川とは何ぞやと言つたら、わからぬ。一体これはやはり河川とは——三條には「河川」とは何か、一條は「河川」について、「となつています。第二條には「河川は、公共用物」ともわからぬ。三條に、河川とは、一級河川、二級河川、そういうものに關連する管理施設。だから河川の定義というものをやっぱりつくらなければならぬです。これは近代立法といたしまして、ことに建設省關係の諸般の法律を見ましても、またその他のものを見

まして、重要な法律につきましてはまず用語の定義というものはみな出ております。この法律だけです。どうしてこれはできないのだらうか。むづかしいのでつかみにかつたのか。もちろん河川というものは、自然的な社会的ないろいろな意見もあつたやうです。若干調べてみましたが、社会通念といふんなら説もあるやうであります。なかなかむづかしいことであらうけれども、むづかしいがゆゑに、これは定義づけられなかつたものであるうか、それとも、そうでない別の理由によるのか、明らかに欠陥であるのか、そこをひとつはつきりしておきたいのです。

○畑谷政府委員 これは前にもお話があつたわけでございますが、現行法においては、主務大臣において、公共の利害に重大なる關係があると認定した河川というやうな表現を使つておりますし、今度の新しい法案は、この四條で、「公共の水流及び水面」というやうな表現で、河川というものをつかんでおりますが、これはお話のとおり、河川の具体的な一つのワケといひますか、形というものを定義しておるのじやないといふに言われれば別でございますが、やはり自然公物である川といふものをとらえるに、人間がつくつた一つのものではあれば、これはどういふものであるといふことは定義はできると思ひます。まあ川といふものは自然發生的なものであつて、ただそういう川を管理し、あるいは洪水を十分に安全に疎通するためにどういふ行政措置をしなければならぬか、そういう方法——実はいわゆる河川の区域としての認定行為あるいは指定行為、これが明確になつておれば、そういう

行政官廳權の行使ができるのじやないか、こういうことで、河川のそういう定義がない、こういうふうにかへてきまう。○吉田(賢)委員 現行法は明治二十九年です。明治二十九年ですから、ともかく忘れるほど古い時代の古色蒼然たる法律でありますから、法の構造体系というものは近代性を帯びておりません。だからそこに、あの河川法は改正せなければいかぬという声が起こつたものとも考えられます。ところが、新しい画期的な、国民の民生にきわめて重大な關係のある河川法の新制定でありますから、それに用語を定義づけられないといふことは、何といつても、私は、これは一体行政官廳は何をなさつておるのか、むしろこういうことは、どうして行政官がやうやらなければ、国会におきましてやるべきだとさへ考へる。それがされなければ、私は法の構造としてもさうだし、またこれによつて幾多の不便を生ずるものと思ふのです。人間があつて、そこで夫婦の關係もできまうし、夫婦の關係を抽象しておいて、そこで人間をつくるのでも何でもございせん。だから、この場合、自然ではありませう。けれども自然以外に人工流水も含むのでしよう。水も含み、あるいはその他のものも含むとおつしる説明も聞きましだ。だから、人工の流水もあれば自然流水もある、水利あり設備あり、設備はそれぞれまた自然でも何でもありません。人間がつくつたものなんです。だから人間がつくつたものもあり、自然のものもあり、包括しまして、ここに河川といふものができてくるのですから、河川の法觀念といふものを明確にするといふことをせうして——だから

あとで幾多の疑義が生じてくるわけなんです。幾多の疑問もそれから生じてくると私は思うのです。一たんこれは——いま申し上げておきますけれども、そそくさと立法してしまひましても、おそく来年になると、また修正しなくてはならぬ、また改正しなくてはならぬ、というような問題が起こるのではないかとさえ私は心配いたします。だから、こゝはやはり謙虚に、なぜ河川を定義づけられなかったかということは、これは国会においてはつきりとおっしゃつておいて、しからば、定義づけなければならぬで、何とかそれを補てんする方法を講じなければいけません。こゝは、こゝの思ふのです。

○細谷政府委員 いまのお話でございますが、あえて河川のそういう定義をする必要は、私どもないと思つております。この条文をずっと条文ごとに見ていただきますと、四条には、「国民経済上特に重要な水系」、その中には「公共の水流及び水面」、こういうようなことがあります。公共的な水流及び水面、もちろんこの中には敷地を含みます。その次に、第六条を読んでいただきますと、河川区域というものがあらひまして、どういふものが河川概念の中に入ってくるかということを、条項をずっと読んでいきますと、河川のはつきりしたつかみどころといひますか、河川の管理区域というものが明確になり、なおかつ、河川管理としてこ

の条項で十分、いわゆる洪水防衛のため、あるいは利水のための河川の水系の一貫の管理体制ができる、こういうふうに考へております。

○吉田(賢)委員 いずれ逐条審議の際にまた議論を展開することといひます。いたしますが、この河川法は究極のところ、治水、利水、そういうことが行政的な、政治的な目的かもしれないけれども、別の意味におきまして、やはり大きな自然なり人工の加えられたもの、これに對しましては、相当それ自体を明確にするということとは、法律をつくる上におきましては、やはり大事なことだと思ひます。どの条文が読んでみればわかるし、またこれによつて不便を来たさないということとは、これはどうかと思ひますが、この点については、できれば適當な機会に、ほんとうの法律の専門家を参考人と呼んでいただきます。はたしてそういうことでのいふのか悪いのかについて、私はぜひひとつ意見を聞いてみたいと思ひます。委員長、適當にひとつこの点は御配慮願つておきたいと思ひます。あとに譲ります。

もう一点、これは事務当局への質疑になるのでありますが、これで私はきょうのところ、時間もないから終つておきます。前の四十三国会においても問題になつておりましたが、慣行の水利権の問題です。これは実はややこしい問題であります。慣行水利権の問題につきまして、この法律ができますことで何らかの消長を来たすのであるかどうか。あるいはまた、台帳に登載することの義務を負担さすとかおつしやつておりましたけれども、慣行による水利権というものは、法律の規定

もできなかったくらいに、実は一つの歴史を持ち、裁判におきましても、この問題の解決はなかなかむずかしいのでありますから、この扱ひはよほど慎重にいかねばならぬ。そこで、慣行による水利権というものがあつたという前提に立つておられるのかどうか、また、そうとするならば、この法律によつてどういふ消長を来たすのか、何らかの手続でもさせようという用意があるのか、これらの点について聞いておきます。

○細谷政府委員 慣行水利権は、もちろんそういうものがあるということを前提にして、この法律を考へております。なお、慣行水利権は、いまお話のとおり、従来からいふゆる世襲といひますか、慣行的に、一つの既得権として重要な権利を持つてゐるということとを十分尊重いたしまして、この河川法ができたことによつて、そういう消長があるということは全然考へておりません。なお、そういうような慣行の水利権についての調査もまだ不十分であります。したがひまして、今度の河川台帳のときには、届け出をしてもらひまして、そういうものを一応明確に河川台帳に記載するということができればすることにいたしております。

○吉田(賢)委員 それはなかなかむずかしいことでもあります。届け出をさせるといひましても、届け出さすべき対象を確認する方法もむずかしいうございまして、これらの点につきましては、また少し細目になりますから、後日に譲つておきます。

委員長、大臣に質疑ができませんので、次の機会にぜひ質疑をさせていただきますということを希望を申

し上げておきます。

○丹羽委員長 次会は、明後十日金曜日午前十時より理事会、午前十時三十分より委員会を開会することとし、本日はこれにて散會いたします。
午後四時三十五分散會

昭和三十九年四月十八日印刷

昭和三十九年四月二十日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局