

第四十六回国会 建設委員會議

録 第二十三号

(五三二)

昭和三十一年四月二十二日(水曜日)

午前十時四十三分開議

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

理事服部 安司君 理事福永 一臣君

理事岡本 隆一君 理事見玉 末男君

逢澤 寛君 稲村左近四郎君

大倉 三郎君 木村 武雄君

正示啓次郎君 中村 梅吉君

堀内 一雄君 堀川 恭平君

松澤 雄藏君 山本 幸雄君

渡辺 栄一君 井谷 正吉君

久保田鶴松君 西宮 弘君

原 茂君 山崎 始男君

玉置 一徳君 吉田 賢一君

出席政府委員

建設政務次官 鴨田 宗一君

建設技官 畑谷 正実君

建設技官 (河川局長) 畑谷 正実君

委員外の出席者

農林技官 永田 正董君

(農地局参事官) 国宗 正義君

建設事務官 山本 悟君

自治事務官 山本 悟君

(財政局交付税課長) 山本 悟君

参 考 人

(二橋大学教授) 田上 穰治君

参 考 人

(北海道大学教授) 金澤 良雄君

参 考 人

(兵庫県土木部) 片岡 武君

参 考 人

参 考 人

参 考 人

参 考 人

参 考 人

参 考 人

参 考 人

四月二十二日

委員田村元君辞任につき、その補欠として宇野宗佑君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員宇野宗佑君辞任につき、その補欠として田村元君が議長の指名で委員に選任された。

同日

橋大学教授田上穰治君及び兵庫県土木部長片岡武君の三君の御出席を願っております。

参考人の各位には、御多忙のところ、本委員会に御出席をいただき、ありがとうございます。

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

の目的となることを得ないというのに行き過ぎでありまして、これは現行憲法に違反するように私どもは考えております。

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

河川になりますと、建設省の直接所管に入ります。指定区域を除きますと、そういうふうな条文はなっておりますが、むしろ、これまでも建設省の直轄の改修工事、またそれに関連して、建設省の管理のことが現行法でも認められておりますが、法律のたてまえからいえば、きわめて例外というふうに見られるのでございます。ところがこれに対して、新しい法案では、一級河川、二級河川というふうな区別をしておりまして、一級河川は必ずしも例外ではなくて、政令で指定いたしますと、相当多数の河川が一級河川として正面から建設省の所管に入り、その次に二級河川、こういう段階でございまして、これは道路法とは少し調子が違ふようでございますが、とにかく道路の場合にも一級国道、二級国道、そして都道府県道という区別、こういうふうな考えますと、建設省の所管である一級河川が、現在の制度のもとにおけるよりも相当広くなるのではないかと、こういう感じがするのでございまして、この点は、一方で、やはり相当大規模な数府県にまたがるような河川であります。現在もそうだと思いますが、やはり地方行政庁というよりは、中央の建設省のほうで管理するほうが適当であるとも私ども考えてございまして、そういう意味において、今度の法案の規定のしかたに賛成いたします。けれども、ただ問題になるとは思います。これは、これは現行法との比較ではございませぬが、新しい法案の第四条

の目的となることを得ないというのに行き過ぎでありまして、これは現行憲法に違反するように私どもは考えております。

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

参考人 片岡 武君

参考人 金澤 良雄君

参考人 田上 穰治君

におきまして「一級河川」とは、国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したものに係る河川で政令で指定したものをいう。こうありまして、どの程度の河川が一級河川として指定されるかが、必ずしもこの法案では明瞭になっていない。

そこで私の感想でございますが、これは常識的に一府県の区域内にとどまる河川の場合には、大体その地元の府県知事をして管理させることが妥当ではないかというところでございます。しかし、これはこの法案そのものに對する意見ではないのでございまして、將來政令を制定、立案いたしますときに、主として法案の第四条の河川審議会、関係都道府県知事の意見を聞いて、建設省で立案、制定されるわけでございますが、その場合の問題だと思ひますけれども、私の気持ちとしては、一級河川の指定は慎重にすべきではないかというふうに思ひますのでございます。

いまの憲法が地方自治を相当に尊重している。もちろん何でもみな地方にまかせる、あるいは地方と申しますか、この場合には府県の機関、知事でございまして、それにまかせるというのが適當だとは思ひませんけれども、しかしできるだけ地方の意見、そして地方の機関を尊重するということが、いまの憲法の精神ではないか。少なくとも明治憲法と比較いたしますと、新憲法では地方にかなりの重点を置いて考へる体制でございまして、これを中央で一級河川として処理するということは、かなり慎重な態度を要すると思ひます。しかしこれは直接法案に對してどうこうという意見で

はございませぬ。

それからいま申し上げました現行法の第三条で、「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」というこの条文が、この法案では削られてゐる。これは當然でございまして、特に敷地についてまで私権の目的たることを得ずというのは、いまの憲法の上から申しますと、承認できないのでございませぬ。

それからややこまいことになりまして、たとえば舟筏、船、いかだの通航、流水に関する規程は、現行の規定では命令に譲つております。またそのほか、そういう点を、一例でございませぬが、比較いたしますと、今度の法案では、河川の管理のほうで「河川の使用及び河川に関する規制」という第三節の部分にかなり明瞭に規定があるわけでございます。もつともこの法案におきまして、省令に譲つておる部分がかかりございまして、現行法に比へますと、かなり明確になつてゐるというところは、私は今度の法案のほうにまさつておると思ひますのでございませぬ。

それから、なお、法案におきまして、特に私は水利調整の、たとえば四十条の規定などは非常に興味を持つてゐるのでございまして、従来の現行法の二十条の規定で、一たん管理者が与へた使用の許可を取り消すにつきましの簡単な規定がございませぬ。これは水利権が公権であるか私権であるかという点に關連して、しばしば引用される条文でございまして、普通の私権、私法的な権利のことと、既得権として十分に保障されなないものである。公共の利益のためにかなりきびしい制約があるわけでありませぬ。現行二十条

においても指摘されるのでございませぬが、ただそういう場合にそれならばたゞ現行の公益ノ為必要アルトキには、一たん河川使用の許可占用の許可を与へたを取り消すことができ、あるいは効力を停止することができ、あるいふふうにして書いてございませぬが、この程度でありませぬ、かなりばく然としておりまして、管理者あるいは当局が、その裁量の余地がかなり広く受け取れるのでございませぬ。もつとも解釈上は、このような現在の規定であつても、行き過ぎのないように裁量権の限界を論ずることができないわけではございませぬが、今回の法案の四十条でありますと、すでにその同じ河川について占有権者、水利権者のある場合に、新たにまた別の申請者に占有の許可をする、水利使用の許可をするというふうな場合には、従来よりも一そう公益性が著しく大きい場合でなければならぬといふか、あるいは損失防止のために必要な措置をする余地があるかどうかといふふうなことが出ておりまして、これも必ずしも詳しい規定ではございませぬが、こういった公益の比較によつて行政当局の裁量が規制され、同時にこのような水利権というものが單純な私権ではないというところが、かなり明確にされてゐると思ひますのでございませぬ。つまり河川の公共利用物としての本質が相當に明確になつてゐる。このように思ひますのでございませぬ。

ただ、これも蛇足でございませぬが、従来の河川法第三条に當たるものがなくなつてしまつた結果として、河川の敷地について私権の成立する余地は出てきたのでございませぬが、流水のほうは一体どうなるのか、流水につい

てもこれが私権の対象となるかどうか、あるいは法律の文面では不明確に見えるのでございませぬが、私は、この点は一応法理上きつめて明瞭であつて、自明の理である。言いかえれば、自然公物の本質から、特に規定をしなくても明瞭であると思ひますのでございませぬ。むしろ肝心なのは、河川の敷地について私権の成立する余地を認めるという法律でございまして、この意味において、従来の三条の規定をはずしたということが、今度の法案において私の賛成する一つの点でございませぬ。

そのほかまた御質問がありましたらお答え申し上げますが、河川に關する費用につきましては、現行の二十四条では、府県の負担とするといふふうでございまして、國庫の負担もございませぬが、原則としては、府県負担といふふうに規定が出ております。しかしこれは私は特に新しい法案の一級河川のような、國が主として責任を持つものにつきました。府県の負担は合理性がないと思ひますのでございまして、この点實際にはあまり変わりがないと思ひますが、条文の規定のしかたとしては、今回の法案のように、一級河川は本來國がその經費を負担すべきものである、二級河川は都道府県が經費を負担するたてまえであるといふ書き方のほうがわかりやすいといふか、筋が通つておると考へております。しかし、この点も、法案について全然問題がないわけではございませんのでございませぬ。一級河川につきまして、今回の法案では、府県が半ば——國庫の負担と、それに対して府県が二分の一でありませぬか、負担することでありませぬ、その意味においては、あるいは一

級河川は全額その經費を國庫負担とするといふ考へ方も考へられると思ひますのでございませぬ。しかしこれはその一級河川の指定の範圍によつてもかなり事情が變つてくるわけでありまして、國と地方との負担区分を明確にするといふ考へであります。一級河川として指定する範圍をできるだけ狭くして、それについては國庫の負担をたてまゑとする。これはいまの法案もそのように読めるのでございませぬが、その裏のほうから申しまして、府県の負担にならないように考慮するといふことが望ましいのではないかと。しかしこれはやはり、政令で一級河川として指定する範圍が、法律の上には明確になつておりませぬので、この点、私も特に一級河川について、府県の負担を認めないといふことをはっきり考へておるわけではございませぬが、大體のたてまゑが、今度の法案のように、國の負担を原則とするといふ書き方のほうが筋が通つてゐると思ひます。

このほか、もう少し申し足りないことがございませぬが、なお金澤参考人の御意見の時間もございませぬから、あとは、ひとつ御質問を伺ひまして、意見を申し上げたいと思ひます。

大體において今回の法案は當然であり、現行法は當然改正さるべきでありまして、その内容としては、私は特にこの新しい法案について反対の部分はございませぬ。簡単にございませぬが……

(拍手)

○丹羽委員長 どうもありがとうございます。次に、金澤参考人をお願いいたします。

○金澤参考人 このたびの河川法につきまして、その改正の特色のあらましを申し上げ、それに関連して、問題点を若干指摘させていただきたいと思ひます。

第一の特色は、ただいま田上先生からもお話がございましたように、現行河川法の三条の「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」という規定を削りまして、法案の二条で「河川は、公共用物であつて、」という表現になつてゐるわけでありまふ。この点は従来も解釈上の問題があつた点でございますが、現行法によりますと、たとえば河川敷あるいは河川管理施設の敷地というようなものが、たゞ私的所有権が認められておるものであつても、そのまま管理できるといふ實際に即した便宜が出てくるわけで、現行法に対して、改正法案はすぐれているといふことが言へると思ひます。

第二の特色は、水系主義の考え方を取り入れようとしてゐる点であります。一級河川、二級河川の指定は水系ごとに行なうといふことになつておりまして、これは現行法が区間主義であるのに対して水系主義である。つまり河口から水源までできるだけ一貫的な管理をするといふたてまえに変わつてきたといふことが言へるのではないかと思ひます。もちろん改正法案におきまして、一級河川について指定区間というものがございますが、この指定区間の間のものについては、都道府県知事に管理の一部を行なわせることができるといふことがございますし、また一級河川の指定におきましても、これはその区間を明らかにすると

いうわけで、河口から最上流部まで一貫して一級河川であるといふことではないかもしれないのであります。しかし少なくとも水系主義的な考え方が現行法に比べてはつきりと出てきておる。これはまさに水の実態に即した有効な河川管理のやり方として適当な方法であらうと思ひます。ただそこで問題になりますのは、水系主義といふことがすぐれてよいといはれてゐるゆゑに、そのものは、一体として計画性を持たせて管理していくといふことではないかと思ふのであります。つまり水資源の保全、開発、利用についての全般的な有機的な計画性といふことが必要であるといふことが今日一般にいわれてゐるわけでございまして、そのためであるといふことが考えられます。

ところで、この点について考えてみますと、改正法案は、必ずしもそういった水の利用、保全についての総合的な計画性をうたつてはおらないように思われます。もっとも工事実施の段階につきましては、工事実施基本計画といふのが定められることになつておるのであります。十六条でございまして、この点は、この前の国会でこれが修正されました。その前は工事実施基本事項といふことであつたのですが、これが修正されました。基本計画といふことになりまして、同時に水害發生の状況並びに水資源の利用の現況及び開発を考慮し、かつ国土総合開発計画との調整をはかつて、その基本計画を定めるといふような表現がつけ加わりましたことは、確かに計画性を持つたせるという意味で、一歩前進したものとといへると思ひます。しかしこれも

河川工事といふことに限定されてゐるのであります。またそれは実施の段階に関連する計画性であります。そこでさらにそのもう一つ上の工事、総合的な治水と利水の調整の問題、あるいは利水相互間の調整の問題といふような意味での総合的な計画性といふのは、法律上は一体どこで確保されるのか、これが私の一つの疑問でありまふ。もちろん水資源開発促進法といふのが御承知のようにできておりまして、これが指定水系について基本計画を定めてやつていく。淀川、琵琶湖、利根川について、すでに基本計画もできております。だからこれにまかせておけばいいではないかといふことも考へられるのでございまして、ただそこでちょっと疑問になりますのは、水資源開発促進法のほうは、いわば利水面からのアプローチに重点を置いてゐるのであります。御承知のように、「産業の開発又は発展及び都市人口の増加に伴い用水を必要とする地域に対する水の供給を確保するため、」云々といふことになつてゐるわけですから、そこで治水、利水の両面をならみ合わせ、そしてまた利水相互間の関係をならみ合わせて、全般的な水系についての計画を一体どこが立てるのかといふことになりまして、今度の改正法案もあるいは水資源開発促進法も、法律制度的にはこたえてくれないといふことになつて、この点が一つの問題点、大きな意味での水法上の問題点であらうかと思ひます。ただ、この点は、行政機構との関係でいろいろむづかしいことがあらうかとも思ふのでございまして、その点を一つ指摘しておきたいと思ひます。

次に、第三の点は、一級河川の管理権を建設大臣に与えるといふこと、この点は、先ほど田上先生からもこまかくお話がございました。この点につきましまして、私も田上先生と同意見でございまして、なるほど、一級河川は、法律上は、国土保全あるいは国民経済上特に重要な水系について指定するといふことになつておりますが、まずその数都府県にまたがる、あるいは数都府県に利害関係のある河川——このごろは水系の変更といふようなこともございまして、必ずしも数府県にまたがらなくてもよい。あるいは数府県に利害関係のある河川、水系については、一級河川として建設大臣に管理権を持たせるといふことが今日の実情から見まして有効である、その必要性が多いといふことは確かに言へると思ひます。しかし、ただその都道府県に限つてゐる川といふことになりまして、これはあるいはむしろ知事が管理するほうが望ましい。河川は地元住民の水の行政に非常に密接な関係があるわけでありまして、そういう水の行政は、他の行政との関連もございまして、そういうものを総合的に勘案してやつていく立場といふことになりまして、これはやはり知事といふことが好ましい地位にあるものといふことが言へるのではないかと思ひます。ただ、改正法案では、関係都道府県に対する考慮がかなり払われているのであります。たとえば一級河川の指定であるとか、指定区間の指定であるとか、河川管理施設の操作規則であるとか、そういうようなものについて、知事の意見を聞くといふたてまえをとつておりますので、この運営のよろしきを得れば、そ

の地元関係都道府県の意向を十分に反映した中央官庁の行政が行なわれるといふことも期待されようかと思ひます。

第四の特色は、河川管理に関する規定を整理したことでありまふ。たとえば河川工事につきまして、工事実施基本計画、先ほど申しましたそういうものを定めるといふことにいたしますとか、あるいは河川の使用につきまして、水利調整規定を新たに設けた、あるいはダムに関する規定を設けたといふような点であります。これらは、現行河川法が相当の部分省令以下に譲つておりますものを、かなり法律事項として、現在の新憲法下の立法としてふさわしいような形で打ち出してきつたといふことにおいては、はるかにすぐれた点かと思ひます。ただ問題点は、利水面での規制を見ますと、これは非常に大まかである、考え方によれば、現行河川法の横すべりといった感じを受けるのであります。もちろんその水利調整につきましては規定が設けられてゐる、これは確かに一歩前進であると思はれるのでありますけれども、その他の点につきましては、たとえば二十三条以下なんか見ますと、現行河川法の横すべりといふ感じを受けます。この点については、現在の水利用の高度化といふような実態に即応して考えてみましたときに、もう少し利水面での規定をきめこまかくする必要があらうかといふ感じがいたしました。水利権についての規定も、何もございませぬし、もちろんこれは解釈上、法案の二十三条によつて流水を占有した者が水利権を持つといふことにならうかと思ひますけれども、しか

し、水利権ということが一般にいわれながら、他の法律ではちよくちよく水利権ということばが出来ますけれども、肝心の河川法そのものではそういうことばも何もないということなのであります。この辺は立法技術として非常にむずかしい問題かと思ひますけれども、理想的な水法というものを考えた場合には、そういう面のきめこまかな規定が必要かと思ひます。また水の利用と申しまして、いろいろの形態の利用があるのであります。一級河川の管理権を建設大臣が持つといたしまして、そのすべての管理権を建設大臣が持つということがはたして望ましいかどうかということにも、若干の疑問があるわけでありまして、水の利用のしかたが、水の使用、水そのものの消費などということに關係のない非常に怪微なものについては、たとえ一級河川であつたとしても、いわば一級河川の指定区間ということにおいて、地理的に一定の区間の権限を知事に委任するというやり方は、この法案でも出てゐるのですけれども、水利権に關して、事項的に、一定のものは知事にまかすというふうなことも考えられるのではないかと思ひます。それから水利調整に關する規定であります。それから水利も、許可を与えるに際しましての調整なのであります。実際問題といたしましては、許可を与えるときというところもそれはありますけれども、渇水時が生じた場合に、その水利権相互間の調整をどうするかということが重要なのであります。この点につきましては、緊急時の措置といたしまして、法案の五十三條に、「渇水時における水利使用の調整」の規定がございます

が、これによりまして、河川管理者が最終的にはあつせん調停することになつております。これははたしてあつせん調停というふうな段階でとどまつていかどうかというのが一つの問題点かと思ひます。もつともこのような場合には、先ほど田上先生からお話がございました監督処分権、七十五條二項五号の發動によりまして調整するということが考えられます。しかし特に緊急措置として、何らかの処分権は明確にしておく必要があるのではないかと一考を思ひます。

それから第五に、河川費用の負担でございますが、この点につきましては、私はさういふふうな考へております。最初、河川法案の立案過程においてわれわれ耳にいたした限りでは、一級河川は国のまゝがかえである、つまり先ほど田上先生がおっしゃいましたように、国が管理するものはすべて国の費用でやるのだという考へ方、しかし現行法においては、一級河川であつても二分の一、改良工事の場合には三分の一、昭和四十四年度まででございますか、は、四分の三というものが都道府県の負担になるということでありまして、ただこの問題は、管理権をどつちが持つからその負担がどつちにくというふうな、必ずしも論理必然的な結びつきはないものと考へてよいのではないかと。負担をどのように分配するかという点については、またおのずから財政面から考へていかなければならぬ問題があり、政策的な考へがそこに働く余地が十分にあると思ひます。したがつて、現在のように地方公共団体の財政が非常に逼迫してゐるというふうな事態におきましては、でき

るだけ国がめんどうを見てやることを望ましいのではないかと思ふのであります。この点については、何も一級河川、二級河川だけでなしに、むしろ今日中小河川が非常に問題になつてゐるのであります。中小河川については、地方公共団体では何ともやれないというふうな事情であるとすれば、これは地方財政の再建の問題を根本的に考へていくか、あるいはそれが十分できない場合には、国の補助ということも考へてよいのではないかと思ひます。

以上、大体法案の特色に應じて、それぞれ問題点を申し述べたのでありますが、なお若干こまかい問題について申し上げておきたいと思ふのであります。

その一つは、六條の河川の区域というところであります。この区域は、六條に示されてゐるようなものが区域になるわけですが、ところで、この中で特に明確なのは、河川管理施設の敷地、堤外の土地であつて河川管理者が指定した区域ということでありまして、一號は非常に自然の状態にまかせられた判断になるわけでありまして、そういうことではないという考へ方もあろうかと思ふのであります。ただ最近のわが国の河川は、自然河川というよりも、非常に人工河川になつてきておる。そういう場合に、この一號の判断ということが、實際問題として問題が生ずるおそれがあるという点を懸念するわけでありまして、特に流水の中にもし伏流水を含むということになりますと、伏流水を含むという考へ方は——外国の立法では、伏流水はほとんど地表水と同じ取り扱いをしてゐるわけでありまして、そういうことになりま

と、第一号に當たる河川区域というものがどの状態であるかということがなかなかわかりにくいということも生じてくるのではないかと。そこで、それが二十六條、二十七條あたりの工作物の新築の許可であるとか土地の掘さくということをやるときに、そこがはたして河川区域なのかどうかということの判定がむずかしいという問題も生ずる懸念があるのではないかと思ふのであります。こういう場合には、あるいは河川区域というものは、何らかの形で明らかにして指定しておくことが必要ではないかということが一つの問題であります。

それから十五條であります。他の河川管理者との協議について定められております。この場合に、「河川に著しい影響を及ぼすおそれがあると認められるときは、河川管理者は、あらかじめ、当該他の河川管理者に協議しなければならぬ」ということになるわけなんです。これは、一体この著しい影響の判断はだれがするの、その当該河川管理者にまかせておいてよいかどうかというところが一つの問題であります。

それから二十一條、「工事の施行に伴う損失の補償」でございますが、この規定が新たに設けられたことにつきましては、私たいへん賛成なのであります。ただ、その二項で「損失の補償は、河川工事の完了の日から一年を経過した後においては、請求することができない」という規定がございます。この損失補償の規定は、御承知のように、現行道路法の規定をそのまま持つてきておる。道路法七十條であります。それをそのまま持つてきたものであるといつてよい。ところが道路法の

場合には、道路工事が完了した日から一年を経過した後は損失の補償を請求することができないというふうに規定いたしました。これは差しつかえないのであります。河川の場合には道路と違ふのであります。一つの工事が行なわれれば水は動くのであります。それから、その工事に伴ういろいろな状況がその後生じてくる。はなはだしきに至つては二年、三年後にさういふ事態を発生してくることがあるのであります。ですからただ形式的に、道路法の規定があるからそれを河川法にそのまま持つてくるということでは、實體に合わないと思ふのであります。

ですから、できればこの一年とするという期間は何とか考へていただきたい。取り除くか何か考へていただければいいのではないかと思ひます。

それから三十八條、三十九條でございます。これは水利調整の場合に、関係河川使用者の意見の申し立てができるということになつておるのであります。が、こちらのほうにはむしろ申し立ての期間を定める必要があるのではないかと。さうしませんが、なかなか申し立ててこないで、あとからおれは意見があるとか何とかいうことになりまして、なかなか水利使用の許可というものがない、支障を来たすおそれがあるのではないかと一考を感じてゐます。

以上、たいへんお粗末でございます。たけれども、私の意見を終わります。(拍手)

○丹羽委員長 どうもありがとうございます。以上で参考人の御意見の開陳は終わ

りました。

○丹羽委員長 これより両案についての質疑を、参考人に対して行ないます。岡本隆一君。

○岡本委員 最初に田上先生にお尋ねしたいと思ひます。

先ほど、この法律でもって、自然公物としての本質から、流水は私権の対象になつておられない、そういうふうな読み取れる、こういうふうな御意見がございました。先般来、本委員会でも、流水が私権の対象であるか否かが非常に問題になつております。私も、流水は私権の対象であるか否かのように読みとれないこともない、だからそれを法文上明らかにしておけ、こういうことを主張いたしておられます。その根拠とするところは、旧法におきましては、流水並びに河川の敷地は私権の目的とすることができない、こういうふうな規定されておられる。ところが、その後昭和何年でございまして、多目的ダム法がございまして、多目的ダム法では、ダム使用権は物権とみなすということが規定されておりますので、この多目的ダム法において、ダム使用権というのをどういうふうな解釈しておるかというところが一つの問題でございまして、しかし私も、ダムの使用権というものは、ダムに一定の工作物を設けてダムに水をためるということ、さらにそのためた水を有効に利用して経済効果をあげるという、この二つがダム使用権の内容である、こういうふうな解釈しております。そういういたしますと、そのダム使用権を物権と認めますと、たをえられた水そのもの

も、やはり私権の対象になつておる。それが放流されれば、いわば有効に使つたあとの廃棄物だから、もちろん私権はなくなりません。しかし、それが有効に利用されるまでの間は、暫定的にそれが施設を設けたものの私権の対象になつておる、こういうふうな読みとれないこともない。そうすると、母法の河川法で、流水は私権の対象でないという規定が消えないということ、このことは、ダム使用権の物権としての中に含まれておる流水、この性格というものから従来と変わつてくるような心配がある。また、変わったと解釈をすることができないではないか。だから、流水また私権の対象である。だから洪水その他緊急の措置を講ずる場合に、命令としてその水を予備放流やれということを強制する権限が、河川管理者にどの程度の強さでもつてあるのかないのかというふうな点、そういう点について将来非常に大きな疑義を生じる。だから、やはりこれははっきりと私権の対象にならないということ、流水についても規定しておく必要がある。なるほど新憲法下、河川敷地、これがいろいろな事情のために、本人の意思に反して河川の中に取り込まれてしまったというふうな場合、その私権まで否定するのは仰せのとおりでございまして。だから私も、河川の敷地が私権の対象にならないというふうなことまで主張しようとは思ひません。先生のおっしゃるとおりでけっこうと思うのです。しかしながら、流水については、やはりはっきりと明記しておく必要があるのではないか、こういうふうな思ひ、先般来から意見を主張いたしておられます。ところが、政府

のほうでは、いや、もうそれで公共物であるから、第二条の規定にしたがつて、これは明らかに流水の私権は否定されておるものである、こういうふうな説明でございしますが、田上先生からいまだ一度はつきりと、ダム使用権というふうな規定があつても、ダム使用権が物権であるという規定が多目的ダム法の中にあつても、なおかつその私権は否定されるものであるという解釈ができませんかどうかということ。それからまた、ダム使用権についても、物権と認められておるダム使用権において、物権と認められておるダム使用権の物権というところの内容は、どういふふうなものをさしておるか、その二点について、田上先生からも御意見を承つておきたいと思ひます。

○田上参考人 いまの流水が私権の目的となることを得ないというところは、お説のとおりであります。ただそれを規定の上に明確にするかどうかという点の御質問ではないかと思ひますが、私は、積極的にその御意見に反対する理由はないのでございします。ただ、一面におきまして、理論的に、流水がその自然公物としての性格上、私的な所有権の客体になり得ないということと、それから、これに關して、現行法でも、法案でもございしますが、占用の許可により水利権の生ずることが多いのでございします。そういう権利としての私法的な権利、つまり、民法の根本には法理がございしますが、そのような意味で、既得権としての十分な保障はないのであつて、つまり、逆に申しますと、公益のため、つまり、公共用物として、一般公衆の自由使用というものから見まして嚴重な、かなりきびしい制限が加えられるという点におきまして、従来から公法的な権利であるというふうな考へておられる者でございします。その点と、それから、もしこれを規定の上にしたらどうかと申しますと、一方では、流水の定義になつてまいります。法律では流れと言ひ、あるいは水流と言ひ、水面と言ひ、いろいろなことばを使つておられるのでございします。ただその場合に、多少疑問の余地が出てくると思ひますのは、御承知のように、河川法で考へる流水のほかに、私権の目的となり得ない水がございします。第一は、申すまでもないの、公共水面埋立法などを見ますと、海、河、湖、沼その他の公共の用に供する水流または水面、おもに水面でございしますが、それについて公共水面埋立法の規定がございします。このように考へますと、公の水、私権の目的となり得ない水というのはかなり範囲が広いわけにございまして、その中の河川法で考へている流水とは、かなり重要な部分でございしますが、それだけでは、ないということが一つ、その意味で、むしろ制限的に解釈されることはつきり申し上げるわけではございしません。これは注意的な規定になつておるのでございしますけれども、解釈のしかたによりますと、そのほかに公の水があるかないかということに、多少問題の余地があると思ひます。

もう一つの、逆に申しますと、流水の中の、先ほど金澤参考人も言われましたが、伏流水のような、あるいは広く申せば地下水ということになつてまいりますと、まだかなり明確でない点がございます。つまり、地下水は、一面において私的なもの、私水であるという見方、むしろこれは現在もまづいておるわけではございせんが、地方的な慣習により、特に温泉などになりまして、公水、公の水というふうな通常は解釈されますけれども、地下水のすべが当然公法的なものであるかどうか、これはかなり疑問がございします。地下水がすべて流水に入るかどうかという点、これも私も議論がございします。考えた場合に、すべて公のものであるということにつきましては、若干問題の余地があると思ひますので、若干問題の余地があると思ひますので、若干問題が不適当であると思ひます。けれども、一方ではかなり明確な法理であり、他方でもし入れますと、流水の中に、つまり私水と思われる地下水のあるもの、一定の範囲における地下水は、どうなるのか、あるいは河川法で考へる流水以外の、海あるいはその他の水面がどうなるのかという点もあつたので、私はこれは結局立法の必要性の程度でございしますが、どちらかといへば、入れなくても十分に明瞭であるというふうな考へております。先ほど御指摘の多目的ダム法のほうは、私はあまり勉強しておりませんが、排他性の権利を一定法律で認められておるといひました。それは流水につきましては、民法の単純な絶対保障された権利というのではなくて、民法においても、もちろん物権の制限はございしますけれども、もっと幅の広い、弾力性のある、公益の見地からする制限というものが加はつておる、かなりはつきりしていると思ひます。しかし、それは多少あいまいだといふので

ございましたら、入れることが適当だということになりましようが、入っていないくても、結論においては明瞭ではないかと考えております。先ほどちょっと申し上げましたが、中心は、御指摘のように敷地について、従来の現行の第三条の規定が明らかに不適当である。その点を特に正す、直すということが中心であつて、しかしそれを特に敷地について私権の成立を認めるというふうを書く必要はないと思うのでございますが、その裏のほうの流水について、従来どおりと申しますか、そういうことは将来においても変わりがないということを確認する必要があります。それはどういふ点ではないか、これが私の考えでございます。

○岡本委員 田上先生のような権威のある先生方から、流水が私権の対象でないということをはっきりと、そういうふうに解釈を明らかにしていただけたということは非常にけっこうだと思ふのです。ただし、いま先生が、たとえば地下水が私水か公水かという問題がある——これも私は同じように非常に重要な問題だから、この機会に、もう一度御意見を承つてはつきりしていきたい。これは地盤沈下の問題と非常に関係がありますから、本委員会でもしばしば問題になりました。この地盤沈下の原因が、ほとんど自分の地面でポンプを使って水をくみ上げるから、ほとんど地下水が低下する。水位が低下するだけでなしに、自分の土地が沈むだけでなしに、その周辺の、その地域住民全部の地盤を實際に沈めていく。そのことが結局非常に大きな災害の原因になって、大阪では大騒ぎをしてゐる。また東京でも江東地区

は大騒ぎをいたしてゐる。だからそういう意味においては、私もやはり水である、これはやはり共通にすべての人の地下を同じように流れているんですから、地下水はこれは公水であるという考え方に立たなければならぬと思ふのです。また地下水が私水であるとは仮定するならば、たとえばガソリンスタンドを掘った。そのガソリンが漏れたために周囲の井戸がガソリンくさくなつて使えなくなつたというふうな事件も出ておりますし、また九州の福岡では、かつて戦争当時航空用のガソリンの中にまぜておつた四塩化炭素で、非常に有毒なものが、ドラムが腐食してそれが地下に流れ込んだために、その周囲の水全体が有毒になつて、もう飲用水としては使用する

ことができなくなつたというふうな事件が起つて、大問題になつたことがございます。そういうふうな事例から見ますと、地下水というものは、これはひとり個人ののものではない。これはすべてその地域住民全体の利益につながるものである。だからそういう意味においては、地下水も公水と理解しなければならぬ、こういうふうな私どもは理解いたしております。だから、この点も、やはりある範囲においては私水である、ある範囲を越えれば公水であるというおことばのようでございますが、これは地域住民に迷惑をかけない範囲においては自由に使用してもいいが、しかしながら、それ以上の境界を越える場合には、これは自由に使用してはいけない。だから、そのことは、私水ではないというように私はなつてくると思ひます。公水であつて

も、地域住民に迷惑をかけないから使つていいんであつて、だからその範囲を越えたら、これは公的なものだから、自由に処分してはいけない、こういうふうな理解しなければならぬと思ふのでございますが、その点についての御意見を承つておきたいと思ひます。

それともう一つ、いまのダムの使用権の問題であります。私はダムの水を利用して、そして経済効果を上げるといふことは、一定の施設を設けたことに對する権利としてその使用権が与えられて、使用の自由が許されておるのではないし、資格としてその自由が許されておる。使用が許されておる。だからやはりこの場合は明らかに私権は否定されるべきだ。しかし新たに法文の中に明らかにしなくても、ダムの中にたくわえられた水は、これは絶対に私権の対象にはならないんだ。だから災害その他緊急の必要のある場合には、やはり公的な公共の安全のために喜んで法制、命令、その他指示に従わなければならぬんだというふうな理解の上に立つて、ダム使用権というものを考えていふのかどうかというのを、もう一度明確にしておいていただきたいと思います。

○田上参考人 同じようなことを繰り返すことになりまふけれども、御意見に對しまして、私、正面から反對を申し上げる理由は毛頭ないと思ふのでございます。ただ、もう一度申し上げますと、公法的なもの、公水か、あるいは私法的な私権の客体としての水であるかどうか、この区別になりますと、大体いまの流水、河川法という流水の場合は明確であらうと思ひます

が、これは絶対に水と油のような相いれないものではなくて、結局公、私といふのは、いまの民法の所有権の客体になるかどうかというふうな形で出してみますと、河川法の河川の場合の流水は一応はつきりと答えられるのでございますが、これが所有権まで至らない使用権の程度であります。かなり程度の問題でございます。要するに物あるいは物質、水、そういうものを支配するといふ点においては、公といひ、私といひ、権利においては共通性がございまして、ただ公といふ場合に、だからこの場合は公益性、公益による制限が非常にきびしくなる。つまりもとよりそういう公水の使用権は、それが許可される、設定されるときから、すでに権利者個人の利益よりもむしろ公共の利益のために適合するから許可されるわけでございまして、許可された後も常に公共の利益ということによって制限を受けるわけでございまして、より重大な、著しく重大な公益のために新しい事態が発生いたしますと、従来のより少ない公益性による使用権はそれに負けてしまつて、既得権として對抗できない、こういうことでございまして、私権としても、民法の権利においても、今日公共の福祉による制限があることはほとんど通説であり、また民法の明文の規定も入つております。でありますから、それが互いに概念として排斥するといふふうなきびしくは私は考えていないのでございますが、ただこの場合に、御指摘の地下水につきましては、確かに地盤沈下の問題は東京、大阪その他新潟などもございまして、非常に大問題になっております。その意味においては、その限度では、

地下水が公水であるといふことは私も当然だと考えております。ただ先ほど申し上げましたのは、やはりこれにも境界があるわけでございまして、一切の地下水がどうかというふうな議論になりますと、これはかなり現実から離れますが、ところによつては、公水として、特に公法的な、公益的な制限を強く打ち出す必要のないような場合も考えられるわけでございまして、そういう問題になりますと、これは立法政策として、その法文で明確にし、議論の余地のないようにして、しかもこれはきつめてはつきりとした解決方法でございまして、もう一つの方法は解釈の余地を残して——多少あいまいにとりになるかわかりませんが、解釈の余地を残して、もし争いがあれば、判例によつて明らかにしていくという道がございまして。そこで立法政策としては、まず九〇%までもう私水なんという余地はないし、あとはそういう個人的な、特に地主の利益を強く主張する、尊重するような余地はほとんどないといふことでありますと、法文の上で一刀両断に、公水、あるいは私権の目的にならないといふことを明確にする。ところがそうでない多少そこに私有財産といふもの、特に土地所有者の利益というものをなある程度尊重する余地があるのであれば、これを法文の上にはつきりとした一〇〇%の結論を出さないで、これを特に裁判所の解釈に譲るといふことも一つの方法ではないか。私は、そういう意味で、立法政策として、地下水のようなものは特に限定いたしまして、市街地あるいは工業の用地でありますとか、そういうような問題になつてゐるようなこと

が、これは絶対に水と油のような相いれないものではなくて、結局公、私といふのは、いまの民法の所有権の客体になるかどうかというふうな形で出してみますと、河川法の河川の場合の流水は一応はつきりと答えられるのでございますが、これが所有権まで至らない使用権の程度であります。かなり程度の問題でございます。要するに物あるいは物質、水、そういうものを支配するといふ点においては、公といひ、私といひ、権利においては共通性がございまして、ただ公といふ場合に、だからこの場合は公益性、公益による制限が非常にきびしくなる。つまりもとよりそういう公水の使用権は、それが許可される、設定されるときから、すでに権利者個人の利益よりもむしろ公共の利益のために適合するから許可されるわけでございまして、許可された後も常に公共の利益ということによって制限を受けるわけでございまして、より重大な、著しく重大な公益のために新しい事態が発生いたしますと、従来のより少ない公益性による使用権はそれに負けてしまつて、既得権として對抗できない、こういうことでございまして、私権としても、民法の権利においても、今日公共の福祉による制限があることはほとんど通説であり、また民法の明文の規定も入つております。でありますから、それが互いに概念として排斥するといふふうなきびしくは私は考えていないのでございますが、ただこの場合に、御指摘の地下水につきましては、確かに地盤沈下の問題は東京、大阪その他新潟などもございまして、非常に大問題になっております。その意味においては、その限度では、



ろに限定すれば、公水と見る立場でございませうけれども、一般の地下水一般ということになると、なお解釈上幾分の余地を残すことが穏当であつて、その結論は、だから法文の上よりも、むしろ判例のほうで明らかにするのが望ましい、こういうつもりでいるのでございませう。しかしそういう余地はほとんどない、そういう考慮の必要はないのだから、法文で明示せよということではございませう、格別それ以上私反対の理由を持つてゐるわけではございませう。

○丹羽委員長 吉田賢一君。

○吉田(賢)委員 田上先生にまず少しお伺いしたいのですが、新河川法によりますと、全文を通じて総計五十二カ条にわたつて、政令の字句があるのでございませう。とりわけ重要なのは、第四條であらうかと思うのでございませう。そこで河川の一級に指定されるか二級に指定されるかというところは、これは国民のあらゆる基本的人権等にも影響する重要な事項の決定にかかわります。そこで、この數十カ条にわたる政令は一応別といたしまして、この第四條の政令に至りましては、重大な国民の権利義務に影響する字句が政令に委任されておる、そこに問題があるのではないかと思ひます。つきまして、憲法第七十三條第六号によりますと、法律が委任命令を出す範圍がかなり限定されておるものと思われまゝす。したがつて、法律を執行するとかあるいはその手続等につきましてはこれは別といたしまして、このよゝうな基本的な規定を政令に委任するということは、あるいは違憲の疑ひを生ずるおそれがあるかと思ひるのでございませう。

います。この点について、憲法學者としての先生の御意見をひとつ伺つてみたいと思ひます。

○田上参考人 政令の委任なりあるいは建設省令に対する委任が非常に多いことは、先ほど金澤先生も御指摘になつておりますし、私も気づいてゐるのでございませう。ただ特に御指摘の四條につきましては、私は具体的にどの水系に属する河川が一級河川と見られるかというところ、おそらくそういう御趣旨ではなくて、もう少し政令で定める範圍をもう少しか、あるいは指定する基準をもう少しというか、四條の規定の上に法律で直接指示すべきではないかという御意見ではないかと思ひます。委任の程度があまりに包括的であるからという御意見のようではございませう。反対に申しますと、この委任の範圍をもっとしはつておけば、この政令で指定しても差しつかえないというふうに御趣旨を伺うのでございませう。この政令は、御承知のように、建設省で定めるものと違つて、閣議に出すのでございませう。一つは、このほかの政府の部内で、政令で定めることになると、建設省だけで自由にかつてにきめるといふことができないわけではございませう。そういう含みで考えますと、問題は、その政令を出す場合の基準内容のもの、指定をする場合の基準を、法律の上にある程度明確にすべきではないかという御趣旨ではないかと思ひます。その点で、その点で、私自身は、金澤先生もおっしゃつたように、一級河川をあまゝり広い範圍で指定することには賛成しかねるのでございませう。これは憲法論というより、むしろ行政の實際から申

しまして、つまり地域的な総合性というところから考えますと、現在の行政機構では、府県あるいは府県当局に管理権を認めることが適當だといふふうには私は考えております。これは府県の行政機構というものが、地域において、広域行政には必ずしも適當でございませうけれども、同一府県の区域内でありますると、かなり総合性が維持されてゐる。ところが国のほうでありますると、これも理屈は内閣によつて一本に統制されてゐるはずでございませうが、實情は必ずしもそう簡単にはいかないで、むしろ各省間の調整がかなり困難であるといふことを考えますと、府県知事のほうに管理を認める二級河川のほうを広く認めるのが適當であり、そういったら、一級河川の指定にあつては、先ほど金澤先生も言われましたが、二つ以上の都道府県の利害に關係のあるものというやうな基準を、これは法律に示すほうが適當であるといふように思ひますのでございませう。しかしこの考えに對しまして、私はちよつとちよつと申し上げて、

ございませうが、その趣旨は私も賛成でございませうけれども、現在の府県の区域あるいは府県の規模といふものが絶対なものではない。近い将来には、もう少し府県が統合される余地があり、可能性はある、またそれが私は適當だと考えております。また直接府県が統合されなくても一府県の区域を越える広域的な行政の処理につきまして、現在の府県なりあるいは府県知事には全く見込みがないといふか、適當でないか、こゝろがいかにきめられないことでもございまして、広域行政についてもできるだけ工夫をして、府県側でも

て処理できるようにすべきではないかといふふうに思ひますのでございませう。一がい現在の府県といふものを基準にいたしまして、その区域を越えるものも機械的にいひますか、原則として一級河川、こゝろきめてしまふことにちよつとしますのでございませう。そういう意味におきまして、どういふふうに書けばよろしうございませうか、この法律の中で直接に、この二府県以上の都道府県の利害に關係のあるもの、こゝろ書くのは、必ずしも私賛成できないのでございませう。でありますから、はなはだこの点は不明確でございませうが、河川審議会とか、關係府県知事の意見を聞く、こゝろいう点を特に重視し、また實際にこの法律の運用にあつては、私の希望は、建設省が、一府県のみ利害で処理できるやうなもの、一級河川として指定することとは適當でないという希望でございませうが、これを法律の規定に明示いたしますと、あるいは私の希望する以上にもつと広い範圍で一級河川といふものが考えられるおそれはないといひます。私は現在の一府県の区域を越えるものにつきまして、必ずしも一級河川が適當であるといふふうには考えないのでございまして、そういう意味で、現在の法案の程度でよろしい、こゝろ考えてゐるのでございませう。

それからなお、御質問の範圍を越えるかもわかりませんが、一般に政令とか省令に委任する範圍が多いといふことは確かでございますが、省令の中、たとえば先ほどの河川占用の許可その他につきまして、省令に委任しておるものがあるといふことは確かでございます。この点は、現行の河川法

から見て、それほど進歩してゐないのじやないかといふやうな御意見も先ほど伺ひました。ただ私は、人権を侵害する行政の場合と違つて、河川の占用の許可は、これは当然河川につきまして何人もこれを独占的に使う権利がある、あるいは人類普通の原理であるといふやうな意味では考えてゐないわけではございまして、公共用物は、御承知のように、自由な、公衆が共同で使うという範圍におきましては、当然保障されなければなりませんけれども、特定の会社その他事業所などが独占的に公の流水を使用する、これは特別な權利であり例外的場合であり、むしろ嚴重に規制されなければならぬ權利でございませうから、その權利を与える、つまり占用の許可は、もともと政府当局にかなり裁量が広く認められるものでございまして、たとえば集會などの許可不許可をきめるといふやうな場合とは違ひますから、必ずしもその要件が嚴格に法律の上で定められてなくても、憲法第三章の關係で特に憲法違反であるといふふうには考えないのでございませう。要はこれは立法政策の問題でございまして、私も基準を明確にすることができれば、それを法律に入れることが適當だと思ひますのでございませう。しかし、たとえば技術的な基準といふやうなものになりますと、性質上法律に入れないで、むしろ専門の立場の意見を十分尊重し、そして法律の上ではある程度の弾力性を認めることが立法政策として望ましい、こゝろに考えております。だから一がい、この要件を法律で明確にしなれば憲法の趣旨に合わないといふふうには――權利を設定する行為の場合であ

りますから、そのように考えております。

○吉田(貴)委員 両先生、何かよんどころのない御用があるようでありまして、できるだけ私は要点だけを申し上げまして、お答えを願いたいと思ひます。

法案を読みまして、河川とは何ぞやということになりますと、河川とは一級と二級を指定したものが河川である、自然に河川がないのかと言われると、昔から河川はある、こういうふうなので、何かものの認識がぐるぐる回りますような感じがするのであります。そこで、私がいま御指摘申しましたのは、この法律のいう河川を決定するということになりましたならば、つまり政令によって指定するということになりましたならば、国民は幾多の権利、義務を課せられます。無断で使用することができなければ、入って工作物をつくることもできませんし、刑罰に処せられる、そういうようなこともありますし、またその他経済的にも、生活にも、産業にも、きわめて重大な直接の権利、義務に影響をもたらします。

そこで、このような河川という自然に存在するものをつかまえて法律上の河川とするというこのむずかしさは、だんだん政府当局の御説明でわかるのです。しかしながらそれはそれとして、法律の制定の秩序は、やはり国会が最高の機関として、立法の責任を持つておるのでありますから、この国民の権利、義務に重大な関係のある事項を法律としてきめずには、やはり国会でできるだけ明らかにする必要があります。なければならぬと思うのです。いまの

お説によりますと、指定すべき条件をもっと明確にすることがいいのではなから、いかに御意見もあつたらしいのですが、いざいかにいたしまして、河川そのものを決定するのは政府である。政府がどういふ基準によらうとも、きめるように国会が委任するといふことは、これはやはり後日問題になるのではないかと。

まことに古い話ですけれども、明治二十九年の現行河川法が制定される当時の貴族院の速記録なるものがございまして、有名な箕作麟祥先生の質問によりまして、法律というものは、事物を規定してこうである、そうでないといふことをきめて、その上に、この法律はある事項をあえて命令に譲る、こういうことはなし得まして、やたらに命令が条文に出てくるということとはふしぎなことである。ふしぎなことであるという表現さへ使っております。そして箕作麟祥博士も、四十一カ所命令があるといふことを主張しております。ずいぶん奇矯な法律であるという表現までしておるのです。二十九年にさへこういう批判が貴族院で行なわれていた。

それからまた、例の災害対策の基本法が制定されたときに、これは地方行政委員会の質疑応答でありましたけれども、松井誠委員も、やはり同法百九条が、内閣が臨時国会など召集するようないまがけないときは、内閣が物資の配給あるいは価格の決定、あるいは金銭債務の支払いの延期、といったような臨機措置がなし得るといふことが違憲的な疑いありとして、論議されておりました。

新しい大法律になるのでありますから、このような議論の余地がないようにすることが、立法技術としては当然であると思ふ。先生のお話では、行政的な面の便宜からどうも御意見があるようなふうには受け取られるのであります。行政上の難易の問題、もしくは特定法律に規定することの難易の問題もさることながら、やはり法律制定の憲法上の筋だけは通すといふことは、これは国会といたしましては当然の責任ではないか、このように考えるのです。でありますので、やはりこれは国土保全あるいは国民経済上特に重要な水系といふことを一つの基準としてあげまして、以下行政府が政令でつくれば、しかし知事の意見も聞いたり、知事はまた議会の議決を経るという手続はありますけれども、しかし知事といふ、議会といふ、審議会といふ、そういうものは国会ではあります。それから、唯一独立の立法院としての国会の意思でありませぬので、やはりそこで問題は解決されません。こういうことになりまして、やはり非常にこの点は大事だと思ひますので、試みに、たとえば宮澤俊義氏のコメントの「日本国憲法」の五十七三ページによりまして、法律の委任を許される範囲を限定しますと、つまり「具体的・個別的な委任は許されるが、抽象的・一般的委任は許されない」、「これが通常である。これはいまの最高裁の田中二郎判事も、それからまた佐藤功教授も同説であります。以上のようなことであります。いかがでしょう。その点は、立法技術として非常にむずかしいことはわかるのです。自然の河川を法律に限定することはむ

ずかしいことはわかりますけれども、むずかしいはあつても、この点最善を尽くさねばならぬといふので、やはり政令に委任するといふことは、国会から見たら、立法権を放棄するといふことにもいふのじゃないか、こうも思ふのですが、どんなものでございましょう。

○田上参考人 ただいま引用されました宮澤先生その他の書物にいわれている、委任が包括的なものであつてはならない、できるだけ範囲を法律で明確にしなければならぬといふことは、私もそのとおりだと考えております。ところで、いまお話がございました河川法の概念につきましては、私はこの河川法で包括的に委任しているといふふうには考えないのでございます。これは河川の定義の問題のように思ふのでございます。そこで伺つておきますと、この法案の、たとえば第三条とか、そういうところで、「この法律において『河川』とは、」といふところで、もう少し河川の概念を明確にせよという御趣旨ではないかと伺つたのでございまして、ところが、河川の概念は、むしろ法律でもっと明確にできれば、それはけっこうでございますが、こういうのは半ば経験的な概念でございまして、もちろん技術的な面もございまして、大体は一応経験的法則によつてそのワケがつかめるのではないかと。でありますから、政令で明確にするといふよりは、むしろ政令より法律、何かそういった条文の上で明確にしないで、大体河川とは何かといふことがわかるのじゃないか。ただ河川法で論じますときには、そういう経験的な河川という概念を前提にいたしまして、その中

で特に国が経費を負担する場合はどの部分であるか、あるいは二級河川として管理する場合はどの部分であるか。さらに御承知のように、法案の百条にございまして、一級、二級いずれでもなくて、その他のもう少し規模の小さい河川の場合に、市町村長が指定する準用河川とも言うべきものがなお考えられており、しかしまたわれわれがこの法案を読んだ感じでは、市町村長がその場合に指定しないお残りの河川も、われわれの常識で出てくるように思ひます。その場合には、これが河川法で言う河川でないことは結果的に明瞭でございまして、しかしそもそもそれは河川でないのかといふと、そう簡単には言えないので、ただししかしその場合に、河川法の直接適用なりあるいは準用でなくて、もっと簡単な方法で処理できるというふうに見るわけでございます。たとえば従来の普通河川のような、つまり国が法律で直接に規律しない場合には、地方の公共団体の条例によつて処理することも可能であり、何らかの法律の規制が必要ならば、河川法以外のところで処理できる、このように思ふのでございまして、でありますから、河川法で言う河川といふのを特に限定する必要がある場合には、法律で明確にする、必ずしもこれを政令に譲らないで、法律で明確にする、ということが一つの御意見であり、私もそう思ふのでございまして、そもそも河川とは何かといふことにさかのぼりますと、これは必ずしも河川法にきめなければならぬ、河川法のワケの中で考えるというののじゃないか、もっと広い概念のように思ふのでございまして。



それからもう一つは、現行の河川法

が、これまで長く、明治時代からつくられておりますが、こういった経過を見ましても、おのずからそこに、ある意味でわれわれの常識として、河川とは何かという概念がつけられているの

ではないか、こういうふうにいるので、私はこれは委任の問題とは少し別に考えているのでございますが、法律で特に河川の定義をどこまで明確にする必要があるかと申しますと、現在のこの程度、ということ、むしろ河川の定義よりは、河川の種類のほうに

いきなり法律は入って規定してありますが、これでも差しつかえあるまいという気がするのであります。それはほかに例は法律で幾らもございすけれども、そういう直接法律で定義の規定を設けない場合には、経験の法則によつて解釈するというのが、われわれの考へておるところでございまして、

あとは憲法の議論というより、むしろ立法政策として、どこまで経験概念を明確に法定するのが適當であるかという、適當か不適當かというふうな問題として考へられるわけでございす

が、その場合に、河川につきましては、特に現行の河川の種別、種類を明確にするほかに、河川そのものの一般的な定義を置く、積極的な必要はあるまい、こういうことでございまして、

ただもつと適當な表現があるということであらばむろんけっこうであります

が、私の考へておりますのは、大體河川の概念は、経験的に理解されるというふうにしてございす。

○丹羽委員長 田上参考人は、所用のために退席いたされま。

この際、田上参考人に一言ごあいさ

つを申し上げます。

本日は、御多用中のところ、本委員会に御出席いただき、貴重な御意見を述べ下さりまして、まことにありがとうございます。委員を代表いたします。厚く御礼を申し上げます。

金澤参考人 には、質疑の通告がありま。

○兄玉委員 金澤先生に、二、三点であります。お伺いしたいのであり

ます。先ほどの御説明でもございしたけれども、河川工事による損害補償の請求期限が、一年が妥當かどうかという点についても質疑があったのですが、

私も、この点については、実は昨年の委員会でも当時の局長に伺ったのですが、一年でもけっこうだ、こういうふうなお答えがあったのですけれども、

私も別に統計を持っておるわけではありませんが、現在の河川に関する工事が非常に多い状況から判断いたしました

のですが、こういう特殊な事情から判断いたしましたとしても、やはり最低一年半から二年程度の補償請求期限というものが

必要ではないかと考へるわけですが、これらの点について、先生の御意見なりお考えをお聞かせ願えれば非常に幸いだと思います。

○金澤参考人 先ほど、法案の第二十一条第二項につきまして、この規定は道路法の七十条でございしたかを、そのま

ま持つてきたというふうに申しましたのですが、実際われわれ見ておりますと、確かにいまおっしゃいましたように、

工事が終わってからしばらく

たつてからいろいろな問題が出てくる

ということがあるわけですね。ただ、この二十一条の解釈をどういうふう

に解釈するのか、その点、私も多少疑問でございす。この二十一条の表題に

は、「工事の施行に伴う」と、こう書いてあるのです。これは一体――直接

その工事そのものの場合に、たとえばここに農業用水の取り入れ口がある、

それがダムサイトになるとかりに仮定して、その場合にはそれをほかへ

持っていくかなければならないというよ

うな意味、そういうことだけに限って

いるのか、そうでなくて、つまり工事が施行された、そこに工作物なりなん

なりができるとして、それによつて生ずる損害も二十一条で含むというふう

に考へますと、この「伴う」という意味を工事の施行によるというふう

に考へますと、確かにその後いろいろな問題が出てくる。ダムの建設に伴つて、土砂の堆積状態が変わつてくる

というふうなことが往々にしてあるわけ

です。そうすると、いままでの取り入れ口がふさがれてしまふとか、いろいろ

な、つまり河川は生きておりますから、そういう変化が出てくる。道路の

場合には、そういうことは出てこない

と考へていいと思ひます。したがつて、そもそもその損失が工事後に

発生してくるという場合も、河川の場合に大いにあるわけですね。だから、工

事完了後一年というふうに限りますと、それだけでは不十分であるという

感じがいたします。

○岡本委員 関連して、河川工事を行な

いますと、それに伴つて流域にいろいろの変化が出てまいります。その変化

が出てまいりますのは、大體洪水の

場合が多うございす。洪水があるま

では、その土砂の堆積であるとかある

いはその流通の疎通を阻害したための迷惑だとか、そういうふうなものが

はつきりしないように思ひます。そうすると、次の洪水まで――一年以内に

次の洪水が来ることもございすし、数年たたなければ来ないというふうな

こともございす。そういういたしますと、この期間が一年であるということ

はあまりに少うございす。それが、では、それが何年が適當であるかとい

うことになる、私も非常に判断に苦しむのでございすが、しかしなが

ら、まず大洪水でなしに、通常ある程度の洪水あるいは通常ある程度の増水

というふうなものを考へてみますと、これは、二、三年それだめしてみる、

経過を見てみるというふうなことが必要ではないかと私も考へます。その

で、少なくとも三年程度にするのが適當ではないかというふうな考へ方も持

つて、その先生の見解。

それからもう一つ、河川局長に御一

緒に御答弁願ひたいのですが、昨年来

ていただきましたときに、この点強く

金澤先生は指摘しておられるのです

ところが、それにもかかわらず、今度

出してこられましたこの法案におい

て、どうしてそういう点を正して提

案されなかったか、その必要がないと

お認めになるのなら、その理由をお

え願ひたいと思ひます。

○金澤参考人 洪水がある場合に変化

がある。それを三年ぐらゐと見ればい

いじゃないかというお話ですが、私もそれはそれでけっこうかと思ひます。ただ、こういう場合がございす。ダ

いわゆる工事によって、当然すぐわかる、こういうようなことでございまして、また経験的にいっても、そういうような事例も、いままでも過去何十年かやっているわけでございしますが、そういうような経験もないということで、これで十分である、こういうふうに出て、この条文はこのままになっておる、こういうことでございします。

○岡本委員 それでは、その期間について、一年でいいということを主張されますか、あるいは、私どもは、解釈の問題よりも、むしろあなたにお尋ねしておいたのは、昨年、金澤先生から御指摘があったのに、もう少し期間を延ばして提案されるべきではなかったんではないかと思うのですが、その点についての御見解を承りたい。

○畑谷政府委員 期間の点については、いまお話しのとおり、十分私も検討いたしました。この程度で差しつかえないと考へておられるわけですが、先ほど先生からお話しのとおり、洪水というものはその年に来ない、あるいは三年に来る、五年に来る、百年に一本来る、こういう問題がございします。これは私もいろいろ工事を行なう場合に、この川にはこういう水が来る、あるいはこの川で百年なら百年に一本洪水が来るということを考へまして、工事をするわけでございますので、そういうものは当然組まれておる、こういうわけ

○岡本委員 私の申し上げておりますのは、洪水よりも、通常の出水と申しますか、そういうようないろいろな程度——豪雨あるいは大雨、いろいろななどがあると思うのです。大洪水の

場合には、それは至るところに事故が起きます。そういう河川の工事であるとか、そういうふうなもののかんにかかわらず、非常な事故が起こってまいります。しかしながら、少なくとも少し大洪水が出たという程度で、従来よりもはなはだしく機能が阻害されて、あるいは事故が起こったというふうなことであつては、やはり補償させる必要があるんですね。だから、そういう意味においては、一年では少し短か過ぎるのではないかと、まだほかの問題もございしますから、話し合いをさしていただこうと思ひます。

いまの関連いたしましたして、金澤先生にお尋ねいたしましたのでございします。ダムをつくられた場合の背水、背砂の問題でございします。ダムをつくられた場合に、上流における背砂、背水でございします。あるいはバック・ウォーターというふうなものに伴うところの洪水でございします。これは四十四条に、従前の機能を維持するようにと定めなければならぬという規定がございします。それについての政令ではダムをつくられたために、その後土砂が堆積したり、あるいはバック・ウォーターのために洪水が生じたような場合には、堤防、護岸の新築または改築であるとか、低地の盤上げその他の措置を行なわせるほか、必要に応じて予備放流により貯水池水位を低下させ、背水末端附近の土砂の堆積を防止させるものと

する。こういうような政令が設けられてございします。しかし、そういうような政令がありまして、私は非常に不十分であるように考へております。たとえば、一番適例は御承知の泰阜ダムで

あろうと思ひます。泰阜ダムをつくりましたときに、ずいぶん古いことでございしますが、今日のような天竜におけるところの上流の河床の上昇というものは夢にも予想しておらなかったのです。それが三十数年後の今日になって、飯田地域の大洪水の原因になってまいりました。ああいうふうなことが起きましたときに、やはりこの四十四条というものは発動するのかどうかというところでございしますが、先生はいかが御解釈でございしますか。

○金澤参考人 この法文から見ますと、その辺少し不明瞭な点もあるかと思ひます。というのは、この四十四条はダムを設置する場合、その時点においてこういう措置が必要とされるのか、設置された後でも、必要があれば、そういう措置をとらせることができるのかというところなんです。これは「許可を受けて設置するダムで、云々」というふうな書かれてるところから見ますと、どうも設置する時点において、事前にできるだけ河川の従前の機能を維持するとか、たとえば調整池を下流につくるとか、そういうようなことじゃないかという気がいたします。その辺、解釈上の問題は立案当局者の御意見を伺っていただければけっこうかと思ひますが、そういうふうに感じております。

○岡本委員 それでは河川局長から、いまの泰阜ダムのような状態が三十年も四十年も後になって起った場合に、この四十四条におけるところの規定並びに四十四条の政令に基づくところの指示はどうなるのでしょうか、その辺についての政府の御見解をお聞かせ願ひたい。

○畑谷政府委員 そういう場合には、この四十四条は働かないというふうに考へております。

○岡本委員 お聞きのとおりでございします。そこで私は今度の何に對しまして、川はいろいろな反応を起してまいりまして、思わぬところへ思わぬ時期に洪水が出てまいります。しかもそれが常態化されてくるという現象が出てくるのです。その一番の通例は泰阜ダムでございします。泰阜ダムをつくったために、今日天竜川の上流というものは災害常襲地帯になりました。あるいはまたそうでなしに、伊賀の上野であるとか京都の嵐山の嵐峡でございしますが、非常に狭窄部でございします。その狭窄部の上流を、河川改修をやつて、水の疎通をよくしますと、どんどん早く流れて、水が狭窄部まであふれてきます。ところが下流の措置が十分できていないから、狭窄部を開ききつていかなければ、ですから、そこはいわば人造のダムになります。自然の調整池にされてしまふわけです。そうすると鉄道はつかり、国道もつかり、多数の民家もつかるといふふうな現象が出てまいりまして、非常な災害常襲地帯になって、多い年には年に二回、もうほとんど毎年のように水害が出てまいります。政府の水行政のために、そういうふうな水害常襲地帯がつかれてくるわけですから、そういうふうな場合には、政府は、そういう水害常襲地帯に對しては、何をしておいても優先的に、その水害を排除するための措置をとらなければならぬ義務があるのは当然でありまして、ところがそれに対する措置が、非常に大きな事業になってまいります。

で、なかなか政府のほうでは予算的な措置がとりにくいというふうなことのたに、今日、そういう地域は、十年以上わたって、水害常襲地帯として放置されておるわけでありまして。だから私どもは、この河川法の改正を機会に、このような政府みずからがつくった災害常襲地帯に對する態度のなまぬるさと申ししますか、放漫と申ししますか、それはきびしく批判しなければならぬ。したがって今度の法律の改正を機会に、災害常襲地帯というものを指定して、少なくとも二次的に、そのようにつくられた災害常襲地帯について、当然補償事業という考え方の上に立つて、優先措置をやるべきであるというふうな修正案を私どもは用意して、いま話し合つておるのです。ところが与党のほうはなかなかそれに応じようがないのでございします。これは、金澤先生から別に助け舟をいただくというよりも、正しい見解をひとつこの機会にお述べ願ひたいと思うのでございします。当然今度そういうふうな画期的な河川法の改正をやるなら、政府は、利水については一元的に政府にまかせろ、こう言つておきながら、いろいろな利水施設をつくつてそのために起つてきたところの災害については、予算が足りないからというふうな理由でもってはおかひりすること、政治の道義というふうなものからは、許されなかつたと思ひます。だから私どもは、そういうふうな災害常襲地帯に對する優先措置というものを要求しておりますが、ひとつ先生の御意見を承つておきたいと思ひます。

○金澤参考人 なかなかむずかしい問題でございまして、恐れ入るのです。で、なかなか政府のほうでは予算的な措置がとりにくいというふうなことのたに、今日、そういう地域は、十年以上わたって、水害常襲地帯として放置されておるわけでありまして。だから私どもは、この河川法の改正を機会に、このような政府みずからがつくった災害常襲地帯に對する態度のなまぬるさと申ししますか、放漫と申ししますか、それはきびしく批判しなければならぬ。したがって今度の法律の改正を機会に、災害常襲地帯というものを指定して、少なくとも二次的に、そのようにつくられた災害常襲地帯について、当然補償事業という考え方の上に立つて、優先措置をやるべきであるというふうな修正案を私どもは用意して、いま話し合つておるのです。ところが与党のほうはなかなかそれに応じようがないのでございします。これは、金澤先生から別に助け舟をいただくというよりも、正しい見解をひとつこの機会にお述べ願ひたいと思うのでございします。当然今度そういうふうな画期的な河川法の改正をやるなら、政府は、利水については一元的に政府にまかせろ、こう言つておきながら、いろいろな利水施設をつくつてそのために起つてきたところの災害については、予算が足りないからというふうな理由でもってはおかひりすること、政治の道義というふうなものからは、許されなかつたと思ひます。だから私どもは、そういうふうな災害常襲地帯に對する優先措置というものを要求しておりますが、ひとつ先生の御意見を承つておきたいと思ひます。

す。したがって、何も面する土地についてだけの問題ではないということ

ましては、今日、河川の使用というのは、流水の引用あるいは取水だけでは

ムのような場合の費用振り分けと同じような方法で、工事費用の負担をさせ

態から判断いたしますと、そういうよ  
うな遊水地域なりまたは河川の流域に

な例を、私はちょっと聞いたことがあるのですが、河川の流量に非常に影響



ら、この問題は、水行政一般の根本問題に連なる問題でありまして、私、理想といたしましては、基本的な水法というようなものを制定していただきたいと実は考えておったわけなんです。理想としては、おっしゃるとおりだと思います。

○岡本委員 では、この程度で、午前の質問を終わります。

○丹羽委員長 この際、金澤参考人にごあいさつ申し上げます。本日は、貴重な御意見を述べただきまして、両案審査に非常に参考になりました。委員会を代表いたしまして、厚く御礼を申し上げます。

なお、片岡参考人には、質疑の通告がありますので、いましばらく御在席をお願いいたします。

この際、暫時休憩し、午後二時より再開いたします。

午後一時一分休憩

午後二時二十九分開議

○丹羽委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。

河川法案及び河川法案施行法案を議題とし、審査を進めます。

質疑を続行いたします。岡本隆一君。○岡本委員 けさほどから、ダム設置に伴うところの諸般の後遺症と申しますか、あとから出てくるいろいろな災害について問題があると思ひますから、淀川の問題について、具体的にいろいろお尋ねをいたしてまいりたいと思ひます。

淀川では、いま天ヶ瀬ダムと高山ダムの建設が進められております。天ヶ瀬は大体でき上がりましたが、高山は

これからでございます。そこで高山ダムでございまして、当初建設省の計画を承りますと、治水と工業用水と発電の三つを兼ねたダムであるというふうな発表されておりました。私もそのように存じておったのでございまして、最近になりますと、そのダムの計画から発電が抜けておるのですが、発電はもうお取りやめになったのか、またその理由を承りたい。

○畑谷政府委員 高山ダムは洪水調節と、不特定かんがいと、それから利水、上水道用水、これだけでございまして、発電の計画は持つておりません。

○岡本委員 たとえば建設省の白書とか、あるいはその他あなたのほうから出しておられる書類の中には、最初発電というものが入っておる。それが抜けてまして、したがってアロケーションも、洪水調節用が五三・六、かんがい用が五・七、上水道が四〇・七、というふうになっております。発電が入るとこのアロケーションのパーセンテージが、たとえば上水道なんかも相当小さくなりますし、また災害に対して持たなければならぬ京都府、大阪府の負担も軽くなると思ひます。それが発電が抜けると、水道の持ち分もあるいはまた地方自治体の持ち分も大きくなってまいらると思ひます。どうせ水をおろすのだらう、ことにこれは上水道が大きいのでありますから、水道用水をおろすのでございまして、下には長柄の可動せきがございまして、そこで押えれば、少々ピーク時に大量に出たからといって、ある程度の調節ができるのじゃないか。これはいわば河口におけるところの一種

の調整池のようなものでございまして、したがって流された水を押えることによって、発電を有効に使うことによつて、上水道の費用を少しくすることができる、こういうふうな思ひのでございまして、その点については、ピーク発電だけしかできないようなところで、しかも発電をやってもあまり発電会社が喜ばないというふうなことでお取りやめになったのか、その間の事情をもう少しわかりやすく説明していただきたいと思ひます。

○畑谷政府委員 私はその間の詳しい事情というものはわかりませんが、いわゆる多目的ダムを設置するときに、発電とか農業用水とか上水とか、そういうものを総合的に必要の範囲においてやっていくことが原則でございまして、いろいろそういう点を考慮するわけでございますが、やはり発電は発電としての効用、その費用分担の限界というものがございまして、少なくともこのダムにおいては、いまのところ、発電としては計画にはのせてないということ、発電がないということでありまして、

○岡本委員 当初計画にはつきり発電と出ておって、それが途中から消えていっておるといふことは、発電会社がうまみがたいから取りやめたというこのために、発電が計画からはずされた、こういうふうな勘ぐりと思ひますか、邪推と申しますか、そういうようなものも出ないではないと思ひます。そういうようなことでありますと、うまいところだけは発電に使うが、うまいところだけは逃げていくというふうなことであるとするならば、これは発電側があまりに営利的に考え過ぎて

おるのじゃないか。さらにこれは水資源公園がやるのですから、そういう点で水資源公園は少し力が弱いんじゃないか。どうせ水道用に相当大量の水をおろすならば、そのおろす力を発電に回した方がいいわけでありまして、また発電に回すことによってアロケーションが散らばって、それぞれの負担が軽くなるのならば、そういう利用の道を当然考えるべきである、そういうふうな思ひのであります。これは局長はその間の事情をあまり御存じないとするならば、また別の機会にもう一度お伺いすることにしようと思ひますが、

そういう考え方があるということだけは御承知おきを願ひたい。その利益率は大きくなつても、それを発電に使うことによって、ある程度経済効果があげることができ、またアロケーションによるところの負担を軽くすることができるとすれば、そういう道も考えてみようというふうなことは御配慮願つてもよいのじゃないか。ことにこれから用地買収にかかり、ダムの建設にかかるといふことでございまして、またあなたのほうからいただきました「日本の多目的ダム」という非常に大部の書物があります。あれを見ますと発電は未確定というふうなことになる。たまたまに記憶いたしておられます。だから、そういう点で、この地元の負担を少なくするために、やはりそういうふうな配慮というものはもう一度再検討をしてみたいと思ひます。

それから、このダムをつくることによって、やはりいろいろな後遺症と申しますか、患者のことは使えば、あとから出てくる病気の後遺症、泰阜ダムと同じような問題が出てくると思ひ

ます。それは上流におけるところの土砂の堆積とか、下流におけるところの河道の掘さくに伴つて、当然木津川の下流沿岸に対するところの洪水に対する手当てというものが、ダムの建設とともに行なわれなければならない。ところが、ダムの建設と時期を一にいたしまして、ちょうど符合したかのように、いま木津川の沿岸の土地改良事業というものが出てまいっております。それで、私はその状況を農林省からお話を聞く中で、やはりダムとの関連を少し考えてまいりたいと思ひのであります。

まず農林省からお答え願ひたいのであります。木津川沿岸地区土地改良事業というものを、農林省との話し合いの上で、京都府がその計画を進めてまいっておるようございまして、これはいつごろ着手し、いつごろ竣工させる予定なのか。次には経費はどのくらいかかるのか、農民の負担は反当たりどの程度になるのか、その辺を承りたいと思ひます。

○永田説明員 ただいまの木津川沿岸の土地改良事業についてでございますが、この事業は、三十八年度で、農林省といたしましては、調査調整費を企画予算でいたしまして、航空写真の図化をやつたのが農林省の調査の最初でございます。前年、県からの、国営の土地改良事業として、調査地区として採択をしてくれという申請に基づきまして、三十九年度から調査の土地改良事業の候補地区として調査に着手するわけでございます。調査の期間は、中身に入つてみないと確定的には申し上げられませんが、標準的には二年程度、こういうぐあいに考えておる

さいます。

わけでございます。本年度は最初の年でありますので、国の調査費といたしましては三百三十万円、県としましてはこれと並行して百八十万円ばかりを、ただいまのところ予定いたしておるようでございます。したがいましめて、計画は現在のところその概要を県が立てて、そういうつもりであるからひとつ国でしっかり調査をしてくれという段階でございます。県からきております事業の規模といたしましては、面積が三千五百町歩弱でございます。これは全部水田でございます。これを全部用排水改良をやりたいということであります。総事業費は三十八億七千万円ということで、そのうち営事業といたしましては二十一億七千万円、県営といたしましては五億三千万円、団体営といたしましては六千万円、園場整備事業として十一億見ておりまして、そういう内容で持っておりますのであります。これを足がかりといたしまして、三十九年度から国が直轄で調査に入る、こういうことであります。

調査が終了いたしますと、事業採択、全体設計にかかりまして、全体設計の期間は、通常標準的にはやはり二カ年程度見るのが普通でございますが、早いものは一年で上がるものもございます。上がれば着工という段階になるわけであります。着工になりますと、特別会計で着工されれば七年間ということが常識的になっておるわけでございますが、通常最近では最初の採択は一般会計で採択をいたしまして、それから一、二年様子を見た上で特別会計に編入される、というようなことが最近の例になっておるようでござ

ございます。

○岡本委員　地元から、県の要望として、国営土地改良事業にしてやってもらいたいという要望が出てまいったというお話でございました。そこで、先般衆議院側から私どものほうに入ってもらいます話では、とにかく反当りの負担金が一万七千円余り土地改良事業にかかる。そうすると、それを十力か年間に支払っていかなければならないとすると、これは非常な負担になってきている。しかも、こういうふうな土地改良事業をやらなければならぬ理由というものは、木津川の水位の低下にあるのだ。木津川の水位の低下は砂利の採取が非常に大きな原因をなしておる。都市の建築ブームで、どんどん業者に砂利採取を許す。そのことが水位の低下を来し、濁水が起こってくる。そういうことになりますと、これは河川の管理が悪いからそのような濁水が起こってきこる。だから従来のように河川の水位というものが維持されておるなれば、あえて土地改良をこのような大きな金をかけてやらなくても水は入ってくる、こういうふうな主張で、土地改良事業によって、農民は受益者であるというよりも、むしろ事實は被害者の立場に現在はい入るのだから、こういうふうなことはもつと國のほうで——河川管理の過誤という用語弊があるかもしれないが、河川管理がうまくいかないために、こういうふうな用水計画というものを立てなければならなくなった原因があるのだから、こういう考え方に立っておるようであります。

それからもう一つは、いまお話によりますと、これから調査に二年、設計

に二年、それから工事に七年、合わせて十一年からないと工事は完了しない。この用水というものは完了しない。ところが高山ダムは、ことしから建設が始まりまして、三年で完了する。高山ダムが三年で完了いたしました、ダムの貯水が始まりますと勢いこれは発電ダムが使命でありますと、ピーク発電で非常に流量に日々の変動が強うございますから、河道の掘きくの状況も強いだろうと思います。水道用水であります、なるほど幾分違つてまいらぬと思います。しかしながら夜間は水道用水は使いません。昼間が主として使われる。そうすると、その放流も昼間に主力が置かれて、夜間はしばらくられるということになるのであろう。だからやはり河道に流れる水の流量というものは、下における水の需要の状況に応じて相当に時間差がある。だから、下はやはり大きな急速な流れが来たりとまったり、来たりとまったりということになりますから、当然河道は掘きくされていきます。そうすると高山ダムによつて現在よりも一そう状況が悪くなったとするなれば、これはダムの補償事業として行なわれるのが当然ではないか、こういうふうな意見も出てくるのはまた考えられるところなんです。事実そういう声が出てまゐつておるのであります。でありますから、これは政務次官にお尋ねいたしますが、ダムの建設が予定されております。そしてダムの建設で泰阜ダムと同じように、上流には土砂の堆積が起こり、下流には砂利がおりてまいりませんから、河床の低下が起こる、そういうことが当然予想される場合には、もしそれを補うために必要な用水事業を

土地改良事業でやるとするなれば、そこにダム の 補償 というものが当然含まれるべきだと思 います が、それについて の 見解 を 次官 から伺 っておきたい。

○鴨田政府委員　ただいま途中からまゐりまして、いきさつがよくわかりませんが、ただ、私のたたいまゐりましてからの御質問に對しまして、私の考えといたしましては、その補償につきましてはこれは、やるべきが当然であるというふうに解釈をいたします。

○岡本委員　そういたしますと、農林省の参事官にお尋ねをいたしますが、現在のところ、工事計画の中にはダム の 補償費 というものが入 っておりませんが、やはりこれは地元の計画として織り込まれて持 っ てまい たら、これは当然しかるべきものとして、建設省と話し合 っ て、計画の中へ織り込んでいただけるかどうかということ。

また次に、河川局長にお尋ねをいたしますが、次官はあのようにおっしゃっていたましたが、やはりそういうことが予想される場合には、検討して——もちろんそれはいま即座に無条件でということ は私 も 申しません。しかしながら、検討して、ある程度ダムの建設による流量の変化というものが、下の河床に影響を与えるものとするなれば、その分についてはダムの補償費からめ んど う を見る、こういうふうなお考えをお持ちでござい ませう か。その辺、農林省、建設省両方から御見解を承 っ ておきたいと思 います。

○永田説明員　建設省のほうで補償費を出すということにきま っ ますれば、私のほうでは、その分を事業費の、いま申し上げた二十一億の中に入 っ まして、それ以外のものについては、土地

改良事業としてやるということでも、いまから約二年間ぐらい調査の期間があるわけでありますが、この間において用水の不足の原因、それから河床が低下しておるというお話を非常に強く聞いておるわけでございますが、その原因等につきましてできるだけ調査もし、また建設省側ともよく連絡をとっていききたいと考えております。

○畑谷政府委員　いま政務次官が御答弁されたとおりに、そのダムによって影響があれば、これは当然補償なりそういう行為をやらなければいけないと思います。問題は、その影響というものがはつきり出るかどうかということは、実際問題として非常にむずかしい、こう思います。

○岡本委員　これは将来に対する予想でございますから、過去のいろいろな同様のケースと比べてはじき出していく以外に道はないと思うのです。だからはじき出された数字に匹敵するような影響があるか、あるいはより以上の影響があるか、これはわからないと思う。しかし予想というものはある程度当然つくと思うのです。だから、予想がつかないからめんどろを見られない、補償できないんだ、こういうようなものではなくろうと私は思うのです。今度の法案の四十四条に、ダムの設置者に対して、従前の機能の維持に対する義務を課しております。この義務を課しておるというなが、先ほどのあなたのお答えでは、泰阜ダムのような三十年も四十年も先に起こってきた事故については、これは関係ないんだ、こういうようなお答えであったように思います。しかしながら、二、三



年先に起ってくるようなことなら、これは当然補償なりそれをなくするための措置を講じなければならぬ、しかし非常に年数が長ければ、緩慢にやってくるものなれば、それは知らぬ顔でいいんだ、こういうふうな、期間の長短によって、その課せられた義務が免ぜられたりあるいはそうでなかったりというふうなことは、私はおかしいと思うのです。期間の長短のいかんを問わず、ダムを設置するというものがその河道に影響を及ぼし、その結果洪水が起ったたり、下に濁水が起ったたり、そのことによって上下流の住民の生活に大きな影響を与えるなら、当然それを排除するための努力というものは、ダム設置者はすべきだ、そういうふうには私は理解するのでございますが、局長のお考えを承りたい。

○畑谷政府委員 この四十四条の条項は、先ほどお話しのとおり、設置するときの期限の問題でございます。ですから、その後の問題については、この四十四条の条項は適用しないと私は思います。ただこの四十四条が適用しないから、そういうような後年度に起ったものは全然措置をしないのだということはまた別の問題でございます。これは河川管理上あるいはダムの設置のためにいろいろな影響があったというものは、当然それぞれの原因によつてその措置をしなければならぬ。ただ四十四条で措置をするということではない、こういうことでございます。

○岡本委員 四十四条はダムを設定する期限の問題であるという御解釈は、これはあなたのほうからいただきまして四十四条に関する政令、この四十四

条の第二項「河川管理者の指示の基準は、政令で定める。」というところの、河川管理者は、機能の維持を阻害した場合にどのような指示を出すかという政令でございますが、それに對して、「ダムの設置に伴う背水及び背砂によって洪水時において河川又はその周辺の土地その他の物件に対する著しい影響が生ずるおそれがあると明らかに認められるときは」、つまりダムを設置し、そのためにバック・ウォーターが起ったたり、土砂が上流に沈着して、そのために著しい影響が周辺の土地その他の物件にあるときには、護岸を新築をさせたり、堤防をつくったり、あるいは土地のかさ上げをさせたり、そういうふうなことを行なわせるというところが、はつきり政令に書かれております。だからこういうふうな政令をあなたの方でつくつておられるというところは、そのダムの設置の期限におけるところの影響に対する措置でなくて、これはやはり数年あるいは十数年以上たつた後に起ってくる現象に対する措置を命じようとする、こういう意味であります。バック・ウォーターにいたしましても、バック・ウォーターはすぐ出てくるかもしれないませんが、それでもこのバック・ウォーターという意味は、河床の上昇に伴つて、その上流の水位が上がるというふうな意味であると思うのです。ただその水が貯留された、その水面というものをさして

いうことは、これはダムを設置した時限に起くるのではなくして、ダムを設置して数年後になつて起ってくるのです。だからそれに對して、ダム設置者に對して、そういうふうな数年、十数年後に起くるところの変化に對して責任を負わそうというのがこの政令の精神である、こういうふうには私は読んでおるのですが、いかがなものでしょうか。

○畑谷政府委員 いま先生のお話のとおりです。ダムをつくることによつて、その川の水系の計画として、どういふ最高の洪水流量が出る、あるいはこの水系の上流の土質その他の状態から見て、どういふ堆砂が起くる、これは期限の問題ではございません。当然将来を予想し、いわゆる予測される最大の状態を見て、それに対応する水位、堆砂するならばその堆砂に應じた水位というもので見て、そういうような施設をするということですから、そういう意味においては、当然相当の将来を見て、それを完全にやる、こういうことでございます。ただ問題は、それじゃ、その推定がはたして当たるか当たらないかといういろいろな問題があつて、そのときに瑕疵があつたり、そういうことがあれば、これは別な問題として、当然措置されなければならぬ。ですから、この問題は確かに先生のお話のとおり、将来をおもんばかったものであるというところは事実でございます。

○岡本委員 そうしますと、あるダムをつくり、そうすると、上流に堆砂が起くるであらう、それに見合つて築堤の強化をやる、あるいはそこに内水がたまると予想されるなら

ば、土地のかさ上げをする、その程度までのなには、ダム設置のときにきちつと一緒にやらせる、こういうような御意見でございますか。——そうすると、今度は下流においても河道の掘さくが起くるのは当然でございます。どのダムでも、河道の掘さくの起つてないダムはございません。そうすると、下流においては水位が低くなり、だから、それに伴うところの施設を当然つくらなければならぬ。そうすると、ダムの補償事業として木津川用水事業というものは行なわれて、こういうふうな理解ができるのでございますが、その辺はいかがでしょうか。

○畑谷政府委員 先生のお話のとおりなんです。そういうダムをつくつたために河床が下がつて、そのために水位がとれなくなるとか、いろいろな問題については、当然ダムの工事に伴つての問題でございますから、ダムとして措置しますけれども、普通の場合には、そういうことのないように、そのダムによつて直下流においてはいろいろな河床の変化がございまして、ですが、それが下流に及ぼすことがあるならば、その下に河床の維持をするような施設をしまして、下流に影響のない動作はいたします。ですから、問題はそれ以上いろいろな河床の状況が——ダムの設置と別に、いろいろな問題があるのが普通だと思ひます。ダムの直接の影響で、下流のいわゆる河床がどういふ下がるということであれば、これは当然ダムの設置として措置をいたします。

○岡本委員 しかし、ダムができれば、上から土砂はおりてまいりませんよ。それだけでも土砂の堆積というものは行なわれない。しかもときどき流量が変わつて流されれば、河道が掘れるのは当然でございます。どのダムを見ましても、たとえば、ついでの間も筑後川の夜明ダムを見てまいりました。夜明ダムの下流は、やっぱり相当ずっと掘れております。だから、それに伴つたところの新たな取り入れの水路というものがつくられております。だから、そういうふうなダムをつくれ

ば、ことに耕地に近いところでダムをつくれれば、当然そういう現象は考えられなければなりません。そういう点はこれ以上議論をいたしましても千日手のような議論になつておきます。農民側からわれわれのところを持つてまいる話というものは、反一万七千円というふうな負担では、とても米をつくつていけない。しかも河道が掘さくされれば、あの辺は砂利でできておりますから、床どめができていない。俗にから、田と申しておりますが、水位が低下すれば、肥料も落ちてしまふし、水も何ぼ入れても底に入つてしまふということ、木津川の水位の低下が耕地に及ぼすところの影響は非常に大きい。しかもその上に、そういうふうな負担がかぶさるというところは困るというふうな意見が出てまいつておりますので、そういう点は、ダム建設の際にはやはりお考え置きを願ひたい、こういうことをひとつお願いしておきます。

それからもう一つ、いつも私は申すのですが、例の亀岡におけるところの逆流の問題でございます。災害常襲地帯の話に関連する問題でございます。それで災害常襲地帯については、建設省側でも、これは別に常襲地帯という指定をやらなくたってやるのが当然



なっている模様でございますが、こういう地域について、固定資産税はどうなりますでしょうか。河川の区域になつておる。しかもときどき農家は災害覚悟で営農をしなければならぬ、洪水覚悟で営農をしなければならぬ、こういうところの固定資産税はどうなつておりますか。

○山本説明員 ただいまの御質問、自治省の税務局の所管でございます。私財政局でございますから、ちょっと的確なお答えがしにくいわけでございます。どうもたいへん申しわけございませんが、連絡が、ただいまの税の關係の御質問というぐあいに聞いてこなかったものでございますから、その点、ちょっと御容赦いただきたいと思ひます。

○岡本委員 建設省では、そういう点あらかじめ農林省とお打ち合わせいただいているではないかと思ひますが、どのように理解しておりますか。

○畑谷政府委員 私ども直接この問題についてはタッチしておりません。しかし、河川区域ということになれば、当然その中における問題として、保全区域の問題がございます。いわゆる減税といひますか、そういう点では十分考慮してもらわなければならぬ、こういうふうに思っております。

○岡本委員 免税になるのですか減税になるのですか。その辺はどうでしょうか。

○畑谷政府委員 通常の場合は、免税にはならないように考えております。減税というように……。

○岡本委員 非常に行爲制限を受けております。とにかく、耕作以外一切できない、こういうところでございます。

す。しかも、数年に一回は洪水を覚悟しなければならぬ、こういうようなところに課税されるというのは、私はどうかと思うのです。しかし、これはあなたに申し上げても無理かもしれませんので、後ほど御意見を聞こうと思ひます。ただ私は、遊水地域の保全というところに非常に強い関心を持っています。また、そうすべきだと思ふ。どんなふやすべきだ、こういうふうな理解を持っています。たとえば、先ほど話題にいたしておりました手賀沼にいたしましても、あのような何をやるなら、遊水池として堤防をつくつて、ときどきそこへ水を溢れさせよう。だから、周辺には水害を及ぼさないように護岸をつくつてそこにどつと水を入れてくる。しかしながら、平生は干拓して、耕地として使わせるというふうなことをやるべきだと思ふのです。それを護岸も何にもつくらない、ただするすると開田を許しておくというふうなところに、私はほんとうに齒がゆさを感じるのです。

農林省の参事官にお伺ひいたしました。そういう開田事業でございますが、けさほどから参事官はお見えになつていたので、石狩川のお話を聞いていただいたと思ひます。石狩川の泥炭地帯、江別近辺ですね。千歳川、あるいは夕張川というふうな川の沿岸で、大規模な農地の造成が行なわれております。そして、つくられた土地は、その泥炭地帯はなかなかよくとれるらしいのです。そして、非常にあの辺は農地として開けてまいつておりまして、同時にまた、非常に大規模な床

だめの作業が行なわれております。空

中ケールですと粘土を運んでまいりまして、泥炭地の上に床だめをやつて、その上につくつておりまして、非常に土地改良事業が大規模に行なわれております。ああいうふうな大規模な土地改良事業が行なわれる場合には、その地域のせつかく造成された農地が洪水をかぶらないように、当然それに伴うところの施設をまづつくらなければならぬ。それが、利根の沿岸は、非常に広いところの田中の調節池、その他ぼつぼつ調節池がつくられておりますが、そういうものを併設してやっていくべきだ、手放しでやっていくべきでないというふうには思ひますが、農林省は、やはり農地の造成をやらせる場合に、治水というものをあわせてやっていくというふうな方針は全然お考えにならないのか、建設省と相談して、そういうふうなことを従来はちつともやりにならぬのか、あるいはそういうことを、従来はいざしらず、今後は建設省と相談しつつ造成したい、土地の半分は調節池として残す、そしてそれによつて、半分は洪水をかぶることの少ない良好な農地としてつくり上げていく、というふうな方針をとつていただかざるべきではないか、こういうふうにお思ひのではありませんか、農林省の御見解はいかがでしよう。

○永田説明員 お話しの、たとえば千葉県の中野の地区、それから印旛の地区等につきましては、これはもとと遊水池なんです。通常の場合に水面であつたところを、これを堤防で囲み、あるいは多少一部埋め立てたりして、水面のところは陸地がはみ出しておるといふようなところになっております。こういうところは、田中に

ついては、利根川の河川敷であつたと了解しております。それから、手賀沼については、準用河川であつたと了解しております。これらのところの手をつけた場合には、当然建設省の許可を受けて、その上で仕事を進めておるわけでございます。たとえば田中の場合でございますと、堤防は建設省予算でやられたのであります。中の排水ポンプ、これは農業の予算でやつたわけでありまして、堤防の上に洪水余水吐けをつくつて、ある程度水位が高まつてまいりますと、地区内に水が入るといふことは、最初からわれわれのほうの計画の中にもつておつたわけです。手賀沼の場合には、洪水の際には水面が減る計画でございますから、減れば水位が上がるわけでございます。それから、そこでポンプをつけまして水位があまり上がらないように、したがいまして三十年なり五十年なり、いま何十年に一度の洪水を基準にしたか、こ

こでわかりませんけれども、通常ならば五十分の一くらいの頻度で押えまして、それくらいの洪水ならばポンプではける、こういう計画を了承のもとに、埋め立て計画を許可された、こういうことになつておるわけでございます。それから、当然治水とも十分協議の上で、排水に支障がないという計画のもとで実施されておる、こういうことだと了解しておるわけでございます。

それから、北海道については、私の了解しておるところでは、大河川の治水關係の工事が相当おくれである面がある。したがつて、どこが将来遊水池になるかならないかといふことも、そうはつきり全部がきまつておるわけでは

ない。それで泥炭地が全部遊水池であつたかどうかといふことについては、私は、現在開拓をいたしております地域は、そうたくさんは遊水池だつたところはないはずだと了解しております。ただ、最近に至りまして、いろいろ治水工事のほうも逐次進んでまいりますし、需要側の農業等もだんだん進んでまいりまして、いままで洪水しなかつたようなところが洪水がひどくなつたといふような現象が起きております。そういうところにつきましては、特に石狩川の沿岸は開拓も、それから排水の改良も、重複して非常に大規模に行なわれておるのでございまして、国営事業の排水事業の中に洪水防除という項目を一つ起こしまして、洪水防除の施設を土地改良の排水事業の中に含めて、その部分につきましては、三十九年度から新たに多少補助率をいままでのものより上回つたものであるといふ方向で進んでおるわけでございます。

○岡本委員 河川局長にお尋ねをいたしますが、北海道の場合、河川工事が進んでおらない、なるほどそのとおりでございます。したがつて、農林省としてはそういうふうな状況だから、いまの治水もある程度やむなしとして、治水排水事業を行ないつつ開田をやつていくというふうなお話でございますが、しかしながら、これから少なくとも十三カ年の治水水系計画をもつてして、全国の河川の洪水をなくしよう、こういうふうな雄大な規模をもつて、いま治水事業を始めようとしておる。その治水水系計画の中では、それでは泥炭地におけるところの遊水地域の設定は、相当規模繰り込んでやつてい

かされるおつもりがあるのか、そういう点を私は伺っておきたい。私がこういうことを特に申し上げるのは、淀川で巨椋池という大きな遊水地帯——これは豊臣秀吉がつくったものです。この豊臣秀吉のつくったところの遊水地帯を、戦時中の食糧増産ということとつぶしてしまった。なるほど、米はとれます。しかし、そのことのために、淀川の治水工事というものが非常に大きな困難に逢着しておるといふことは、あなたも御承知であると思うのです。そしてまた、その巨椋池の遊水地帯をなくしたために、他のところへしわ寄せがいて、他の地域が洪水常襲地帯になっておる。だからこれから後、新たな構想の中で、なるほど北海道は一部原始河川のままです。だから、そういう新たな構想に立つて、これから治水計画を立てる地区については、遊水地帯を相当残してやっていくべきではないか。あまり水を攻め過ぎてはだめだ、こういうことを私は申し上げている。このことはやはり京都に流れている由良川についても言えると思ふのです。由良川についても、やはりそういう遊水地帯を残しつつ、治水計画を立てるべきではないか。同時に由良川については、ほかにも問題がございますが、これはきょう、あすに何を控えて、まだ質問も相当見玉君など残しておられるようですから、私はこの程度で終わりますが、遊水地域の設定ということに特に重要視されるというところを、この機会に強調しておきたいと思ふのでございますが、河川局長の今後の方針に対する御所見のほどをひとつ承っておきたいと思ふます。

○畑谷政府委員 私はこちらと先生の考えと違ひまして、確かに遊水地区というのは現状においては必要だと思ひます。先ほどお尋ねの水系計画において、そういう遊水地帯を大幅に取り入れるかどうかという御質問に対しては、私はできるだけ遊水地帯というものはなくして、これにかわるダムとかそういうものをつくって、できるだけ河道をそういうもので調節いたしまして、こういう遊水池を将来においては利用価値のある土地にしたい、こういうふうな考えでおります。ですから、これは将来の大計画でございますが、その間におきまして、現状においては、どうしても工事がなかなか進みません。北海道の石狩川の例をとられましたけれども、これは確かに農林省が言うとおりに、河川工事がおくれているわけでございます。現在遊水池のようになかっこうになっておりますが、堤防をつくれば、別に遊水池としての効用がなくても相当いいところがあるわけでございます。これは早く堤防をつくって、そういう土地をもっとも利用する、こういうふうに進めていきたい。現状においては先生のお話のとおり、十分に遊水池というものを考えてやっていきたいと思ひます。

○岡本委員 河川局長のいまのお考えは、非常に高い次元になった段階におけるお話だと思ひます。少なくとも、現段階において、遊水池なくしては治水というものはできない、流量調節ということではできない。ことに琵琶湖の場合、琵琶湖というものは相当大きな遊水地帯という考え方に立たなければ、淀川治水はできません。だからおっしゃることはわかります。できるだけ土地の有効利用をしなければなら

ない、同時にまたできるだけ水も有効利用をしなければならぬ、これはおっしゃることはよくわかります。しかしながら、治水という目的からいけば、やはり経済があまりに水の領域を侵し過ぎておるから、洪水が出てまいる。やはりそれに伴う調節機能を持たせなければいけません。だから琵琶湖なんかの開発の場合でも、もし湖岸のほうで農地を開発されるならば、これからは遊水地帯として開発していく。だから溢流堤をつくる。洪水のときには入るといふことを覚悟で、何と申しましか、ちょうど田中の調節池と同じような形で、農地開発をやっていただきますなれば、将来琵琶湖、淀川治水の上には非常に大きな役に立つと思ひます。これは農林省の永田参事官にもお考えおきを願ひたいと思ひます。これが、今後とも琵琶湖において農地開発が湖岸で行なわれると思ひます。そういう場合にも、もちろん営農が可能ないように考えなければなりません。しかしながら税の免税であるとかいろいろなこと考え合せて、新たにづくっていくところは絶対に使っちゃ困るのだというところでなしに、やはり護岸をやり、溢流堤をつくって、遊水池という形にして、耕地の開発をやっていくというふうにして、耕地の開発と一緒に、水の調節機能も持たしていただくというふうな程度にしたいと思ひます。今後の計画の中で配慮していただくようにお願いをいたしておきたいと思ひます。これ以上は議論になりますから、この程度で終わりますが、建設省のほうで、あるいは農林省のほうで、そういう点については特に配慮をしていただくように、自治省のほうに強硬

に話し合いを進めていただくように、お願いをいたしておきたいと思ひます。

○丹羽委員 吉田賢一君。片岡参考人は午前中からお待ちになっておりますから、参考人に対する御質問を先にしていただきます。

○吉田(賢)委員 きょうは、兵庫県の水系各般の事情を中心にして伺ひます。これはやはり全国的に同じような事情のもとにある府県にも御参考になると思ひますので、知事の出席を要望したのですけれども、ちょうど最近外遊をされました由で、かわりに見えました片岡土木部長にお伺ひしたいと思ひます。

まず兵庫県の水系のあらましにつきまして、ちょっと御説明をいただきます。

○片岡参考人 片岡でございます。兵庫県の水系のあらましをという御質問でありますので、お答えを申し上げます。

東から猪名川、武庫川というのが、大体阪神地区に流れておる川でございます。明石から西のほう、これは播磨工業地帯と称しておりますが、播磨工業整備特別区域に指定を受けております。この地域にある大きな水系を申し上げますと、加古川、市川、揖保川、千種川という川がござります。大体その水系が播磨地区に流れておるのでございます。さらに日本海側には岡山川というのがございまして、これが但馬を流域に持ちまして、日本海に注いでおります。そのほか、由良川の上流が、一部竹田川ということで、由良川に注ぎまして、以下京都府内を流れまして、日本海に注いでおります。大

体、水系別に分けますと、ただいま申し上げたとおりになるかと思ひます。

○吉田(賢)委員 兵庫県の北は日本海に、南は瀬戸内海に面しておる地域であります。そうすると、北のほうは主として農業かんがい用、南のほうは農業用水並びに工業用水というふうな、こういう区分でもできるんでしようが、その辺はいかがですか。それからまた、東のほうの大阪寄りの地域の河川。

○片岡参考人 ただいまの御質問は、水系別に主とした水の使用目的はどうかというお尋ねかと思ひますが、北のほう、ただいま申し上げました岡山川の水系におきましては、御案内のとおり、現在使用されておりますおもなものは、農業用水でございます。なお、一部発電が行なわれております。なお、南のほうに流れておりますものうち、特に西のほうとおっしゃいましたのは、播磨地区に流れておる加古川、揖保川をおさしたと思ひますが、これらにつきましては、もちろん農業用水が最も多く占めておりますが、さらに上水道並びに工業用水道に使用されております。特に揖保川につきましては、県営の工業用水道を、また市川、加古川等におきましてもたまたま工事施工中でございます。

なお、東部と申しますのは、阪神地区と存じますが、阪神地区の武庫川、猪名川等は、農業用水もございすけれども、主として上水道に使われておりまして、この地区は非常に水が足りませんので、他の地区から上水道並びに工業用水道の水を受け入れておる、こういう状況でございます。

○吉田(賢)委員 そのような状況のもとにある各水系で、大体河川に対する

事業の大体の目標、要綱をごく簡単に  
よろしうございしますが何ってみた  
い。たとえば治水あるいは利水に対  
しまして、その他特殊なダム工事等につ  
きまして、いろいろと河川工事の計画  
があると思ひます。それは大体どうい  
う順序になるのでしょうか。

○片岡参考人 河川のいろいろな事業  
を大分けいたしますと、まず治水事業  
になるかと存じます。治水事業は建設  
大臣直轄施工でやっておられる分と、  
いわゆる補助河川としまして、工事名  
では中小河川その他でございますが、  
そういうものでやるべきところがござ  
います。大体直轄でたゞいま施工さ  
れておりますものは、國山川と播磨川  
でございます。合計いたしまして、  
本年度は約三億の治水工事が行なわれ  
ております。また、その他の河川、國  
山川、加古川、千種川、市川等につ  
きましては、國庫補助をいたしまして  
、中小河川の工事その他でやってお  
りますが、これが二億一千万円ばかり  
でございます。合計いたしまして約五  
億一千万円余が治水工事でございます  
。そのほかたゞいま実施をいたし  
ておりますのが、市川水域におきま  
す工業用水道でございます。この金額  
はちよつとはつきり覚えておりませ  
んが、約五万トンを補給するというこ  
とで実施をしております。そのほか市  
川にたゞいまダムの調査を実施して  
おります。さらに加古川におきまし  
ては、加古川流域の工業用水いわゆる東  
播磨地区の工業用水道の事業を実施  
してございまして、たゞいまダムの建設と  
水道管の布設をやっておりますが、年  
額約五億程度の事業をやっております  
。これは今後約四年間ばかりかかる

見込みであります。そのほか、東のほ  
うにおきましては、淀川から水を引い  
てまいります阪神上水道並びに神戸  
市の工業用水道事業が実施をされて  
おります。これはずつと継続で行なわ  
れております。また、尼崎、伊丹を含  
めます地区の工業用水道事業、こうい  
つたものが実施されております。

○吉田(賢)委員 水系から見まして、  
工業用水並びに農業用水、あるいは治  
水関係というふうな概観いたしますと  
、比較的重要なのが加古川水系でな  
いかと考へられるのですが、その辺は  
県としてはどういうふうにお考へに  
なっておりますか。

○片岡参考人 加古川水系につきま  
しては、県も非常に重要視している一  
つでございます。と申しますのは、先  
ほど申し上げましたように、播磨工業  
整備特別地域という指定を受けまし  
たが、県自体の計画といたしまして  
、播磨に工業都市を建設するという計  
画があり、すでに熱度も非常に高まり  
まして、御案内のとおり、広畑の富士  
鉄をばじめといたしまして、非常にた  
くさんの工場が進出しております。な  
お今後この付近におきまして、数百万  
坪の、将来計画でございますが、埋め  
立て地をつくりまして、工場を建設  
する予定にしております。したがいま  
し、この地域の中に入ります各河  
川、特に大きいのは加古川でござい  
ますが、これは治水の面からいたしま  
しても、利水の面からいたしましまし  
ても、利水の面からいたしましまし  
ても、特にこの工業地帯の水を供給す  
る元といたしまして、県でも非常に重  
視しております。したがいまし、県にお  
きましては、たゞいま學術調査を委託  
いたしまして、その結果がようやくと

まったところでございます。これを基  
本にいたしまして、今後加古川水系の  
開発を具体的に進めていきたい、か  
うに考へております。

先ほど申し上げましたように、すで  
に加古川から水を引きまして、工業用  
水の計画をしておりますけれども、こ  
れはそのごく一部でございます。將  
来はこの加古川から一日に二百萬ト  
ン程度の水をとらなければならぬの  
じゃないか、かように考へておりま  
す。そのためにダム計画等も一応持  
ておりますが、この点につきまして  
は、先ほど申し上げましたように、ま  
だ學術調査の域を出ておりませんの  
で、具体的な計画まで至っておりま  
せんが、以上申し上げましたように、  
加古川は播磨、特に東播磨地区の今後  
の発展あるいは開発のために非常に基  
礎になる重要な河川だ、このように考  
へております。

○吉田(賢)委員 加古川は兵庫県の播  
磨、丹波地区を分水嶺にして流れて  
いる水ではないかと思ひますが、これ  
は京都府には行っておりませんか。

○片岡参考人 仰せのとおりでござ  
いまして、丹波の地区から南に流れ込  
んでおります。

○吉田(賢)委員 播磨の工業地帯の開  
発が、鉄工業だとかあるいは化学工業  
などの一流の企業の工場が進出して  
まゐっておりますことは、社会周知の  
事実でございますが、これはあそこ  
が一つは阪神工業地帯の整備発展とい  
うことに伴ひまして、西への大きな拠  
点になり、基点になっておるといふ事  
情もあることかと思ひます。同時にま  
だ、用水関係におきまして、いまお述  
べになりましたような、加古川とかあ

るいは姫路の市川とか、西部の播磨川  
とか、そういった、比較的大河川では  
ありませんけれども、相当水量もあ  
り、またその海の関係で港としても良  
好な条件もあり、そういうことが主た  
る条件として、この地域が先行的な開  
発条件にあると思ひます。それで特  
に加古川水系を例にとつてみますと、  
かなりダムの計画を、地方におきま  
しても、用水をそこに求めるために、一  
つは充実に早くしてくれ、こういうよ  
うな声もだんだん聞くのですが、たと  
えば最近のことでありましたが、川崎  
工業の、加古川市平岡工場におきま  
して、水不足を訴えております。加古  
川地区におきましてこういう事情があ  
りまして、地下水をくみ上げておるの  
です。ところが、あんな大きな工場が地  
下水というのじゃ問題になりません。そ  
ういうことを私は工場長から耳にし  
たことがありますが、そういう点から  
いいますと、加古川水系におけるダム  
工事というものは、工業用水の利用の  
角度から見ても非常に重要だと思ひ  
ますが、こういうことにつきましては、  
相当積極的に、少なくとも計画を持  
って進めていくというふうには、県で  
はなさっておるのだろうか、どうだ  
ろうか、この辺をひとつ伺つておき  
たい。

○片岡参考人 加古川水系について、  
ダムの計画を積極的にやつておるか  
というお尋ねかと存じます。先ほど  
ちよつと申し上げましたように、加古  
川水系につきましては、積極的に、県  
といたしましては、積極的に、特に加  
古川水系と一つ区切りまして、先行  
いたしまして、調査研究をしておる第  
一でございます。これがダムの計画につ  
きまして、先ほどちよつと触れまし

たが、何方所かダムの地点がござい  
ます。地点がございまして、こうい  
うしたダムをいよいよ建設するとい  
うことになりまして、先ほど河川局  
長からお答えがあったかに聞いてお  
りましたが、いろいろ慎重な調査が必  
要になってまいります。したがいまし  
て、この兵庫県で実施をいたしました  
學術調査を基本にいたしまして、今  
後積極的に、実際の地点にあたりま  
して、詳細の調査をするようにいたし  
たいと思ひます。特に、こうした大  
きな問題につきましては、国のほうに  
も、十分、今後、県といたしましては  
御相談を申し上げて、進めていき  
たい、このように考へております。

○吉田(賢)委員 ところで、加古川の  
場合ですが、たとえば、だんだんと下  
に下がりまして、加古川市の方に参  
りますと、治水の事業はあまりそう  
進捗しておらぬような声も相当聞く  
のであります。これは相当かけ足でい  
くちやならぬと思ひますが、また、利  
水につきましても、工場の計画がど  
んどん進んでまいりまして、一方、用  
水にこと欠く懸念がある。何かそう  
いうことについて、河川管理の面と  
か、その他——やはり絶えず建設省  
との連絡、あるいはまた要請とか、指  
示を受けたたりする等々、いろいろ交  
通はひんぱんに行なわれておるもの  
と思ひますが、財政の事情もあろう  
と思ひますが、やはりそういう問題  
についてはどういふことが障害にな  
るのでしょうか、その辺をひとつ聞  
かしていただきたいと思います。

○片岡参考人 たゞいまダムの問題  
で、国のほうも十分打ち合わせを  
したいというふうにお答えを申し上げ





そういうこともあったのかなと思って聞いておったのですが、その辺のところはよくわかりませんが、いろいろと歩調を合わせて進歩するのが望ましいと思います。自然を対象にした、また地元の多数人の協力が要するというものであると、そういうこともあるかと思ひます。

そこで土木部長さんに伺うのですが、兵庫県におきましては、これは天下の名物になっております。私は二万と聞か、ある県議員は、いや二万どころじゃない、小さいのを合わせたら五万あると言っておりますが、やはりこの池も農業のかんがいをする貯水池ではありますけれども、しかし浸水の地域をかかえております関係上、あるいは驟雨等になりますと、その池がなると被害が生ずることは当然でござい

ます。そこで、このため池、農業用のため池ですが、これが工場の進出、あるいは団地ができ、あるいは道路ができる等で、ある程度つぶされてつづるようですが、つぶされていくということになりまして、二万か五万かどちらか存じませけれども、どちらかお教えいただきまして、そういうことは集水の関係、したがって広い意味における流水の関係、河川の関係、特に中小河川へ、したがってまた災害へというふうないろいろな影響もあるのじゃないかと、しろうとながら想像せられるのですが、有名な兵庫県の池のことです。つまり、この多数の池の問題は、どういうふうにお考えになっておりましようね。

○片岡参考人 ただいま池の管理をどうするかということ、河川法と関連

いたしまして、私からお答えいたします。すには、まだ少し勉強が足りないのございまして、新しい河川法ができまして、主管省であります建設省の御見解等を十分聞きまして、河川法のとりまじり、必要があるときには必要な管理をする、こういうふうにし

たいと私は考えております。○吉田(賢)委員 それでは河川局長に伺いますが、いまの池は一級、二級に属さないで、市町村長が指定したすれば二級河川の規定を準用される河川と決定を見るわけでないでしょうか。法案の解釈はそれでよろしいございませぬ。

○畑谷政府委員 いまのかんがい用のため池の問題でございまして、大体普通の場合には、河川法の適用されない水面、たとえば土地改良工事等持っている、農業組合等持っている、そういうようなことでございまして、河川法の適用は、したがって、一級河川にも二級河川にもならない、こういうふう

に考えております。○吉田(賢)委員 この法案には、単純に四條の二行目にカッコして、「公共の水及び水面」とありますが、水面とあるだけで、消極的に、いまのような場合を排斥するような字句も見つからぬようでありまして、これはいかがでありませうか。

○畑谷政府委員 かんがい用のため池は公共のものでないという解釈をしております。したがって、この河川法の適用は受けません。○吉田(賢)委員 そうしますと、公共とは何ぞやということに、こまかくなってくるのでありますが、一万坪のため池はさらにございませぬ。一万坪で

すと数百町歩にわたっております。したがって、これが公共用の水面でないというのはちょっと社会通念に反すると思うのでございませぬが、その辺はいかがなものでございませうか。

○畑谷政府委員 公共用という問題が非常に厳格に解釈されると、非常にむずかしいかもしれません。が、いわゆる農業専用の特定目的を持っておるといふような解釈を私どもしておるわけでありませぬ。

○吉田(賢)委員 農業専用の特定目的を持った河川にあらず、そうしますと人工貯水池、あるいは少し質問が横へられていて恐縮ですが、あるいは静岡県にある養鰻の大きな池、あるいはその他人工の湧水、これは湧水とは若干違ふと思ひますけれども、人工流水というものはこれは無数にあるわけですが、少しその辺は法律自体には明確になっておりませぬ。これは、そうしますと施行令とかあるいは別に政令などでその辺を具体的に定める用意がある、こういうことになるのでござい

ませうか。○畑谷政府委員 当然これはその趣旨によりまして、一応河川の区域の指定をするわけでございませぬが、そういうときに、河川の区域に指定されるかしないかということ、はつきり出てくるわけでございませぬ。

○吉田(賢)委員 指定というのは、これは管理者のほうの指定でございませぬ。大臣の指定になるあるいは知事の指定になる、あるいは市町村長の指定になる……。そうではなしに、指定する以前に、自然的な河川または自然的な流水、人工的な流水あるいは悪水路とか運河とか発電用の水路とか、その

他指定を受くべき対象になる自然及び人工の水面及び流水があるはずでございませぬ。それでいまお述べになつてお答えになりましたのは、それを指定する基準とか、指定した結果とか、そういうものが法律以外の命令で上がつてくる。しかしその以前に、それに指定されるべきものは指定から漏れる河川となるものがあるはずであります。それを政令もしくはその他の命令で用意をしていかなければならないか、こういうふうな点を伺っているわけ

です。○畑谷政府委員 確かに先生のお話のとおり、指定はかつてにできるのだから、指定の前に何か基準を設けたらどうか、こういうお話だと思ひます。確かにそれでございませぬが、ここに私も考えておりますのは、はつきりとした見てもう農業専用につくつておるのだ、そういうようなことで、これは非常にはつきりしておる、こういうふうなことをおるわけ

でございませぬ。○吉田(賢)委員 ところが加古川の付近には、農業の専業がなくなつて兼業のみになりました。統計によりまして、二次産業、三次産業が断然ふえつてあります。加古川流域におきまして、五十年には百五十万人の人口が大体想定されております。そういうふうなわけであります。で、だんだんと用途が変形しつつあるのは事実なんです。したがって、水田が少なくなつてくればほかの用に用いる。より少なくなつてくれば、さらにそれを干拓してしまふ、あるいは宅地化する、工場敷地化するといふふうな、伸展しつつある現状でありますので、それが河川で

ないならそれでいいんですよ。いいのだけれども、経過的には一応どこかでその性格を掌握しなければならぬ。それはやはり河川と見て、それを一つの他へつないで、さらに流水の一つの水系の一部にするとか何とかの工事の対象になり得る可能性が漸次できつつあるわけですね。そこでいまの段階におきまして、それをどういふふう

に掌握するかということが問題だろうと思ひます。ことに、兵庫県におきまして、ともかく最低二万あるのです。これは驚くべきことです。これは農業が非常に古い農業でございませぬからですけれども、ただいまそういう段階にあるものと見て、そこでその池水なるものをどういふふうに見るかといふふうなことは、やはり問題だろうと思ひます。そこでそれを法律制定の際に明らかにしておく、将来それを扱うものを明らかにしておくといふふうにする必要がある。実はもつと端的に申し上げますと、一万坪なら一万坪あるのです。その池を、あるときに処分しちゃった

ら、その処分した金の持つて行き場に困つちやうな。なぜならば、その池の所有者はだれだろうかといふことになったのです。いや村のものだ、百姓のものだ、いやそうでなしに、これは昔からあったものだ。それならば、それは特別財産でどこか保護したらどうかといふようなことになったり、そういう問題が実はあるわけなんです。だからいま水面となつておるもので、そのようなものはここにいう水面でな

いといふならば、何か法律、命令等によつて明らかにしておきませんと、運用面において当事者は困るのじゃない

いか、こういうふうに思いますので、一応尋ねたのですがね。

○畑谷政府委員 よく御趣旨はわかります。一応一般的には、そういうため池というものはいわゆる特定の目的だということと考えておりますが、先生がいまお話しのとおり、実際はそういうような名目が入っておるけれども、その後の状況は変わって、これは河川と非常に影響があるのだということになれば、当然河川関係ということに、そういうような河川というものに考えなければならぬ。

それからもう一つは、そういうもので、いろいろその中のものを規制するという問題でございするが、これが河川の管理と影響があるならば、当然河川区域として考えなければならぬ。そうでない範囲においては、それぞれ分野でやるというふうに考えております。

○吉田(賢)委員 部長さんにお伺つてみるのでございますが、私の見るところでは、一般的には社会に著名な川というのがすぐに一級河川と連想するようなふうで、したがって河川法というところ、何か一級二級、そこに重点を置いて施策するような感じがするわけですが、実は社会生活の実情から見ますと、むしろ小さい名もないような幅三間か四間くらゐの川で、しかし毎年はんらんするというのはずいぶんございします。その辺が非常に大事であります。そこで兵庫県の場合におきまして、これは市町村長が指定するということになると、この法案によりますれば、法の百条によりまして、二級河川の規定が準用されておるようでありまして、この問題は相当重視して、地方の

都道府県知事は実際に行政をやっているのだらうと思うのですが、小さな川で、ときにははんらんし、豪雨のたびに水害を起したりするようなのがずいぶんあるわけなんです。これは、こういうものにつきましても、これは何か特別に、こういう機会に、たとえば維持改良とか、災害復旧とかということについて特別な配慮をしておかねばならぬということ、地方行政の実験の経験から見て、お感じになりませんか、ううかね。

○片岡参考人 ただいまお話しは、非常に小さな川であるけれども、地方的に洪水の被害等が大きい、あるいはその他産業上重要な地位にある川で、現在の準用河川にもなっておらぬ、そういう川が今度は二級河川にもならぬが、それに対して何か措置を考えておるかという御質問だと思ひますが、やはりこの第五條でございするが、二級河川というものを指定する、この法律に準拠いたしまして、今後そういう川につきましても、十分研究いたしていききたいと思つております。

○吉田(賢)委員 自治省の財政局の方にお尋ねするのですが、いま土木部長さんにお尋ねしました問題は、つまり一級河川、大臣の管理する河川に属しない、知事の管理する河川にも属しない、ただし河川であるには間違いない、そして小さな川で、ときどき災害も起る、したがって、地方住民にとりまして、そのあたりに工場の進出等を考慮しましても非常に重要である、こういうのがずいぶんたくさんあります。そこで、こういう際、国の保護ないしは地方公共団体のこれに対する財政的なかま、用意と

いうものが相当必要だらうと思うのですが、維持改良あるいは災害復旧などにつきましても、事実上どういうふうな財政的扱いをしていくということになるのでしょうか。

○山本説明員 ただいまの新河川法によりまする一級、二級以外の、従来で申し上げますと、いわゆる普通河川、そのうちで市町村長が指定をいたしますと、今後は二級河川の法律関係が準用されるという制度が新しくできるようでございます。従来の適用河川準用河川関係の経費につきましては、地方交付税の配分なり、あるいは起債の配分等におきまして、それぞれ基礎があつてやっていたわけでございしますが、普通河川につきましても、その実態といたつたような数字も的確につかめないような状況でございした関係上、正確な要素で交付税の積算基礎にも入つてこないというふうな状況であるわけでありまして、今後新河川法によりまして、市町村長の指定によつて法が準用されるというふうなものが出てくるというふうな状況でございするならば、的確なやつ、こうで交付税上も積算をするというふうなものも考えていかなければならぬじゃないかというふうな問題が起つてまいらるうと思ひます。ただこれは、どの程度というふうなところで、そういうものが出てくるか、私どもでも現在十分つかまえられる状況でもございせんものですが、将来の問題として、そういう意味では検討が必要になつてくるのじゃないか、かように存じているわけでございします。

○吉田(賢)委員 この指定を受けます場合には、それぞれ維持改良なり災害のときの備えなりは、相当地方財政に計画されていかなければならないと思ひますが、これはただいまの交付税法によりまして、行政の項目にはなつておらぬのですか、なつておると違ふのですか。たとえば災害の場合にはあるようでありまして、維持改良につきましても、それは交付税が交付されるということになるのじゃないですか。

○山本説明員 御指摘のとおり、交付税の基準財政需要額の計算上、災害関係は、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法が適用になるようでございします。その分で起債を起しましたら、元利償還金が交付税上も入つてまいるというふうな状況でございします。

それから、普通交付税の計算に使つております経費の種類といたしましては、府県分につきましても、河川費といたしてございしております。そして河川の延長を測定単位にいたしまして、必要額の計算をするというのをいたしておりますが、市町村分につきましても、現在まだ河川費というものは起してございせん。ただ河川費を起してないから、河川関係を全部シャットアウトしてあるかというふうな、必ずしもそうではございせん、市町村管理の河川については、そもそも何キロメートル河川があるかというところとさへわかつていないという状況でございします。各団体に計算ができないう状況でございします。実際を申し上げますと、やむを得ず、その他の諸費というところ、市町村の面積を測定単位にいたしてございします。そういうもので面積の単位費用をつくりまして、一

平方キロ当たり幾らということをやつておりますが、そういう際には、そういう市町村がやっております普通河川のための経費というものも考えて単位費用をつくつておる、こういうやり方でやつておるわけでございします。

府県の場合には、準用河川、適用河川ということで、数字も非常に正確にいたしてございします。計算もできるわけでありまして、市町村の場合には、面積でもって代用するという荒っぽい形になつておるというのが実情でございします。

○吉田(賢)委員 特に市町村の財政が、自治省の発表によりまして、三十七年度の地方財政の白書のようなもので発表したところによると、四百以上の団体が赤字が出ておるようでありまして、したがって、地方財政が一般的にだんだんと窮乏になつてくる、特に国の事務が地方に負担せられておるというふうなものも次第にふえる状況で、このようないふことを思ひます。地方財政の将来のために、この機会に積極的、いまのようなその他に属せしむるのではなくて、各市町村ごとに明確にこれをあげて、そして財政援助もしくは交付税を交付し得る対象を明らかにしていくという措置がとられることが、この際は必要でないかと思ひます。ひとつその点を積極的に省内の意見を取りまとめられるようにお運びをお願いしたいと思います。いかがでございしょうか。

○山本説明員 御指摘のように、将来の問題といたしまして、この新制度によりまして、指定がどの程度されてくるか、そういったような状況を見ながら、検討を続けてまいりたい、かよう

に思います。

○吉田(賢)委員 部長さん、ちょっと伺いますが、あるいはこういうことはあなた自身で集計されておられないかもしませんが、過日兵庫の県会議員に、一体いま申しましたような一級にも二級にも属さないが、しかし大事な、特に治水の面から見たりあるいは小さな用水路的な河川として考えるときに非常に大事な河川、こういうものを拾ったところ、その人は兵庫で三日間たんねんに調査してくれて、四千四百ありますという報告があったのです。

これは詳しい正確なデータでないの、ここだけお聞き流し願っていいので、掘り下げていくと、意外に民衆生活に重要な関係を持った問題が伏しておるように思われます。やはり県の総合行政の見地から見まして、有名な川だけに力を入れるのでなしに、無名な川でそして社会生活に重要な関連のあるようなものを片端から拾い上げて、そしてその他の地方公共団体と協力するというのが望ましいと思いが、いかがなものでございましょうか。

○片岡参考人 先ほどお答えいたしましたように、その点につきましては、今後也十分注意をし、調査をいたしたいと思っております。

○吉田(賢)委員 局長にちょっと伺いますが、いまの一級、二級に属しない、そして二級を準用する河川と指定をいたしましたものは、もちろん例の台帳に載るのでございますね。そこであなたのほうとしては、指定はしないけれども、指定すればできるというように

うなものについて、注意的に自治省でも御相談になって、広い意味における河川管理行政の見地から、国の立場から地方自治体に注意を促して、積極的に求めるという手をお打ちになることもむだじゃないと思いが、いかがでございましょうか。

○畑谷政府委員 いま先生お話しのとおり、やはり河川は水系一貫という大きな目から言えば、そういうことは十分配慮してやらなければならぬ、こういうように思います。

○吉田(賢)委員 なお、最後に部長さんに伺っておきますが、兵庫県といったしまして、次第に農業よりも鉱工業の発展の速度が速くて、農業は一種の停滞みのようにも私は感じておるのですが、しからば特に工業用水という問題にぶつかっていきまして、工業用水につきましまして、河川の流水も大事だが、同時にやむを得ずいま地下水を使っておるというようないま私が例をあげました一流工場に加古川の川崎重工業にその実例があるので、その地下水ですら、地下水とか伏流水とかいうものにつましまして、地下水を使えば河川の流水が減るとか、あるいはその付近の飲用水が減るとか、何かそういうこともあるようですけれども、地下水につきましまして、いまのところ格別施策あるいは事業というものはないので

○片岡参考人 地下水の問題につきましましては、直接河川法と関係ないこととございまして、何ぶん河川の開発ができるまでに、やはり地下水をとることが早いので、これを若干開発しておりますが、兵庫県につきましましては、御案内のとおり、すでに地下水面も逐次低

下をしておりますので、これが開発にはある程度限度があるというように考えております。

○吉田(賢)委員 ちょっと忘れておりました、淀川の水系のあの水を飲用水として、上水道として神戸に引いておる。さらにそれを西部にも引く、こういう計画はあるわけですか。

○片岡参考人 ただいま私どものほうで計画しておりますのは、淀川の水は明石まで引いてくるという範囲で考えております。

○吉田(賢)委員 あなたへの質問はこれで終わることにいたします。なお時間がたちましたので、簡単にひとつ建設省当局に伺っておきたい。○丹羽委員長 参考人はよろしゅうございまして、片岡参考人には、遠路当委員会に御出席をいただきまして、長時間貴重な御意見を賜わり、ありがとうございます。厚くお礼を申し上げます。

○吉田(賢)委員 実は四十三国会におきまして、この法案について相当審議が行なわれまして、多少内容において変わっておりますけれども、そういう会議録もあることですから、なるべく重複は避けたいと思いが、な二、三の点につきまして、あるいは重複になるかと思いが、あるいは重複に、なお私もとしまして明らかにしておかねばなるまいと、こう考えます。

御出席になっておりますのは、そうしますと……自治省も農林省もよろしゅうございましてからどうぞ。建設省はどなたですか。——河川局長さんと一問一答したいになってしまします。が、非常に重要な画期的な法案と取り

組んでおいでになりますので、きわめて核心に触れた、もしくはほんとうにそこをついたような御検討の結果、これが立案せられたものと思っております。なお、前々国会におきましていろいろと議論のあった点が、若干でもさらに新しい法案に取り入れられておるという態度は、非常に好ましいことであると考えております。事、さほどにどうも考えるとむずかしいので、私も正直な告白をすれば、河川法と初めて取り組みますので、百八条からの河川法を読むのは実際三べんも五べんも汗かいた次第であります。

そこで、非常に初歩的なことで恐縮ですけれども、ひとつ重複をいとわずして、なおこの際明らかにすることをお許しを願いたいのです。そこで私は、形式論とお思いなさらずに聞いてもらいたいのだが、どうしても法の体系といたしましては、やはり何らかの形で、河川とは何であるかということをはんとしうに端的に示してはしなかったのです。この法案によりまして、自然の河川あり、そしてまた法律上の河川あり、つまり政令によって指定したものが法律上の河川で、指定を受けないものは自然の河川である、こういうことになっておるので、どうもこの点が、法律の体系といたしましては、明治二十九年以来あまり進歩がない感じがいたします。山についての法律をつくるときに、富士山とは何ぞやというこの定義はちょっとむずかしいと思いが、その辺は何となくこれを、河川につきましてもう少し、河川なるものの概念を明白にすることはできなかったものであろうか。またする必要

がないのであろうか。河川の定義というものを、ずばりと自然もそれも貫いて、これを明らかにするということはできぬものであろうか、その辺はどうなんでしょうか。長い御答弁は要りませんから……

○畑谷政府委員 この問題は、先ほどもちよつと参考人の先生が触れたと思いが、私も参考人、河川とは何ぞやという概念は一応私も持っておるわけでございます。いわゆる河川という、われわれが常識的に持つ概念というものであるならば、これは表現できるかと思いが、ただしこれは文学的表現になるといいますか、そういうような文章上の表現になるわけでございます。が、私どもがこの河川という言葉を使い、河川をどういうふうに管理し、どういうふうにそれを育てていくかということになりますと、やはりいろいろな工事計画を立てて工事を実施し、しかもそれらのものについていろいろな行政的な管理をする、そういう区域というものがある。そこで、ここに書いてあるこの河川法に入ってくる河川の、そういうような工事計画を立て、あるいは行政的管理をする区域とすることを明確にするために設けられたものが、この条文の中ではつきりするわけでございます。それは一級河川、二級河川、それからこれらに準用する河川、それらが、われわれが行政的に河川として維持管理し得る範囲であり、またその範囲において、こういう公益性あるいは行政的管理をすることによって、河川というものの実態が十分に公益あるいは維持管理が全うされる、こういうこと

とか、そういうものの指定というものが条文にはつきりすれば問題ないんじゃないか、こういうふうに考えておるわけでございます。

○吉田(賢)委員 条文にはつきりすれば問題はないのです。条文にはつきりしないで、政府がはつきり意図をなさるのです。条文にはつきりいたしておりません。条文には、やはり自然河川が書いてある。その自然河川を、行政行為によって法律上規定する。そこで初めて法律上の河川の資格が得る、こういうことになるのですから、だからこの前のときも、その点御質問したわけですが、やはり人間は人間なんです。人間は人間としてある資格を与えることはわかる。しかしその前に、人間という定義はやはりこしらえてもらわないといけません。近來の法律の形は、一応劈頭に目的が書かれ、次に語の定義が書かれ、次には語の定義からどういうふうに法律を扱っていくかというのを順次展開するのが法律の形でございます。そこで、これは何を私は言うかといえ、それならば、政府にしたら、それをきめようかというときに、前にずらっと並ぶものを、それをきめると予定する対象に限定するかどうか、それは、政府はおわかりになっておらぬ。それは、ある基準を持ってきて、基準の鏡に当てはめて、ものさしに当てはめてみるということなんですね。それならその基準をもっと明確にでも打ち出すことができておたら、この議論も非常に影が薄くなってくるわけです。これはさっきの田上教授の言われた点にひっかかってくるのです。ひっかかってくるけれども、この基準たるや、四条に

よれば、抽象概念にすぎません。これは各種の法律の第一条に書いてある字句と同じことです。経済発展のために、あるいは何とか地域格差をなくすために、というようなことをみな書いてありますが、これは一つのことばです。さっきあなたが述べになった文章です。文章で、平和のために何とかする、というのと同じことです。そうではないに、具体性を持った基準があるのならばなおよろしい。その具体性をこれからつくるといふのですから、実からというのですから、この法律ができたときには、まだいわば自然の河川だけがあって、法律概念はないというたら少し言い過ぎですけれども、そういうことになるのじゃないか。そこで、どうしても河川というものの定義があげにくければ、あげたほどの価値のあるようなものを、やっぱり法律の中に明記してもらいたいのです。これはいつまでいきましても議論は解決いたしません。おそらくは参議院でも、私のようなこういうふうにとくさい法律論じやなしに、憲法論を堂々と論陣を張りましたならば、私はこの問題は相対論する価値があると思うのです。というほどに、最近の立法例に見ましても、異例な形です。と私は申し上げるのです。それも、河川というのとはちがく人間の社会、生活、産業、文化、あらゆる問題に、日本におきましては特に重要な、歴史的な関係のある河川の画期的改正に際してですから、さらに一段とほんとうにくふうがあつてはしかつたと思うのですが、その用意がまだ示されておらぬということですから、私はほんとうは非常に残念に

思っております。しかし、あなたが良心的におやりになったのはよくわかるのです。そしてこれは非常にむずかしい問題だということはよくわかるのですが、むずかしくても踏み越えて、どうしてこれをきめることをなさらぬのだからと思うのですが、何かありましたら、答えておいてください。これは議論が尽きませんから。

○畑谷政府委員 先生のお話には二つあると思うのですけれども、この四条に書いておられますいわゆる一級河川にするか二級河川にするかというこの指定の問題、それから、一級河川、二級河川の区域というものをどうするか、河川というものは何ぞやということ、これは先ほども言ったとおり、一つの概念としてはありますけれども、河川行政を営むといふのですか、そういう区域といふものは、やっぱりこの法律上で明示といふのですか、はっきりしておればいいのじゃないかということ、私はお話しするわけでございまして、たとえば同じ川があつて、流域の面積が幾らある、流量が幾らある、川幅が幾らある、勾配がどのくらいある、そういうような一つの基準もおそらく川の基準ということに成り立つとかと思ひます。しかし、川といふものは、そういうことで、はたして管理といふものの実体がそのまま生まれてくるかといふと、必ずしもそうじゃないと思ひます。同じようなそういうような一つの流量とか面積、川幅、勾配、そういうようなことがありまして、やはりその地形、地目、いろいろな周囲の状況等によって、はたしてこれを管理する必要があるかどうか、

一級河川にしましても、二級河川にしましても、あるいは準用河川として行為制限する場合にも、そういうようなことをやるというものは、やはりその実体的な認定といふのですか、そういうことでその区域がきまってくるわけでございます。条文で法律上そういうことを明確にするということも、私はなかなかできない、こういうふうにご覧しております。

○吉田(賢)委員 その点はどうもついに私の納得する明快な御答弁が得られませんが、やむを得ないからこの程度でございまして、いま四条と私申し上げましたのは三条でございます。三条は、河川とは、これが一応定義的なものかと思ひます。なぜならば、一級河川と二級河川、それからいわゆる河川の管理施設、こういうことになっております。しかしこれは非常に残念なことだと私は考えております。そこで、かくして非常に困難な中を、この程度のものでおつくりになったのですが、また四十三国会における會議録を読んでみましても、その他の文獻によつてみましても、その他の文獻によつてみましても、若干あらわれておりますが、この大体一級河川の認定基準といふものは、どういふふうになたいたまのところが御想定になっておるのでございまして。

○畑谷政府委員 第四条に「一級河川」とは、国土保全上又は国民経済上に重要な水系で政令で指定したものをいふ」と、こういうふうにご覧してございまして、私も、この法律で考えておりますのは、一級河川の水系、何々水系、それからその中の河川名、これらにつきまして、関係都道府県知事並

びに河川審議会の意見を聞きまして、それによって指定をする、こういうふうにご覧しております。

○吉田(賢)委員 それは手続をどう運ぶかということでございます。私の聞いておるのは、そうじやなしに、運ぶ前に、主體的にあなたの方でやはり基準をお持ちになつておらなければならぬ。この点は四十三国会における河野さんの答弁にもありますが、やはり事務局として、正確にお述べいただいたほうが私はいいだろうと思つております。でありますから、三つなら三つでもよろしゅうございまして、大体何を目標に、目標といふのですか、基準の内容にお考えになつておられますか、それをひとつお述べ願ひたいのです。

○畑谷政府委員 この基準ということでございますが、一応ここに書いてございまして、おりに「国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で云々、それらの川に入るものはどういふ川であるか」といふことは、一応知事さんあるいは河川審議会の意見を聞くということでございます。私も、特別に基準を持ち合はせておるといふことはないわけでございますが、しかし実際問題として、運営する場合に、どういふことを頭に入れなければならぬということ、これは当然あるわけでございます。この内容として、いわゆる流域面積とか流量とか延長、それからその流域の周囲の開発の状況あるいは水の需要の程度、そういうようなものを勘案いたしまして、そういう基準の考え方の中に入れていきたい、こう思つております。

○吉田(賢)委員 同じところに問答が停滞いたしておりますが、それなら

ば、この法律案が可決いたしましたときに、施行令はさつそくつくろはんじやなしに、施行令は地方の知事などの意見を聞いた後になるのですか。

○畑谷政府委員 施行令のほうは、先ほどお話ししましたとおり、そういうことで水系の名前が出てきましたら、施行令で、水系の名称とそれから河川の名称を書く、こういうふうにしておきます。

○吉田(賢)委員 施行令で四条の基準になるものをおきめになるのではないですか。つまり政令自体が、政令ができてその政令で、今度施行令は政令になるのでしょうか。だから、施行令は政令になりますから、施行令ができて、そしてその政令によって、今度は知事に意見を求める、知事は都道府県の議決を経る、こういうことになるんですから、その施行令自体の内容、つまり政令自体の内容が、一般河川、二級河川を指定せられる以前に、先行制定されなければいけません。それをなさるんです、よう、こういうふうな私、だめを押しているんですが、これは当然のことです。

○畑谷政府委員 施行令いわゆる政令の中に基準を設けるべきじゃないかというお話なんですけれども、そういうつもりではございません。前にもお話ししましたとおり、水系の名前とそれからその河川の名前、それを政令に載せる、こういうことではございます。

○吉田(賢)委員 そういたしますと、知事に意見を聞きます場合に、建設省といったしましては、「国土保全上又は国民経済上特に重要な水系」、こういうことがそのものさしとして提供せられるのでございますか。

○畑谷政府委員 この知事の意見とか、あるいは河川審議会に出す前に出したあと、いまお話しのとおり、施行令に水系の名前と河川名が載るだけでございますが、その前に、私もいろいろそれを運営する間におきましては、その河川の実態というものを、それをひとつはつきりしておきたい。それはどういふものかというところ、まあ流域面積とか、流量とか延長とか、あるいはその沿岸の開発の状況とか、最近非常に重要な水利の利用状況、こういうことでございするが、必ずしもこれだけで認定できるわけではないと思います。いろいろな地元関係の要素もございするし、非常にそういう面の関係は複雑でございするから、そういうようなものを一応参考にしたしまして、それによって、知事さんの意見なり、あるいは河川審議会の御意見を聞いて決定する、こういうふうにしたいて考えております。

○吉田(賢)委員 そうすると、やはりこの流域とか延長とか人口とか産業のようなものとか、あるいは河川の敷府県にまたがった利害関係があるとかいう点は、あらかじめ頭の中に置かれて、それが国土保全とか、国民経済の上に重要な水域という内容をなすというふうにお考えになっておるんですか。

○畑谷政府委員 いまお話ししましたとおり、こういうような、私が例示しました要素だけでは、この国民経済上あるいは国土保全上特に重要だというわけにはなかなかまいらない。その他のいろいろな問題もありするから、これを関係の知事さんなり河川審議会の御意見を聞きまして、総合的な判断のもとに決定していきたい、こういうふうに考えております。

○吉田(賢)委員 やや前進いたしました。たが、そこで、大きな川、小さい川というようなもの、これはよく学者の方もその点指摘しておりましたが、管理の問題と費用負担の問題と、それから大小と重要性と必ずしも一致しないという問題点ですね。私はやはり河川というものはそんなものじゃないか、こう思います。そこで、いわゆる社会的に見て非常に延長の長い、水量の大きな、流域面積の大きいのではないけれども、これはやはり一級河川になるべきものではないかとも、事実上はあり得るんでございする。もしくは理論的にもあり得るんでございする。うね。

○畑谷政府委員 お話しのとおりでございます。そこで、これは来年度の四月から実施なさるということに法案にはなっておりますが、実施期が来年度の四月一日、そういうことになりまると、実施はしたけれども、まだ一級河川、二級河川は指定されておらぬというときには、そうすると、旧法がそのまま行なわれていくということになるわけですね。

○吉田(賢)委員 お話しのとおり、この法律そのものは四月一日から施行せられますけれども、附則にも書いてございしますように、四月一日から河川の指定をしてどうのこうのということ、これはでき得ませんので、この法律によりまして、この第五章のいわゆる河川審議会、これによりまして、河川の指定、そういう行為は公布の日からやれる、こういうふうにしております。

○吉田(賢)委員 河川の指定が何ばに

なるか存じませんが、かなり時間がかかる、その間に事実上行政的に、たとえば関東ではいち早く指定がされ、九州では十月九日おくれた、こういうような場合には、そこに行政的に、地方によって事実上担当といいますが、政府の担当も、もしくは地方の担当者も、行政にちがはぐができてお困りになりませんか。

○畑谷政府委員 これはまあ指定の運営の問題だと思ひますが、私も、先生のお話のように、きょうは一河川あしたは一河川ということでは、いろいろな問題があらうかと思ひます。私もやはり、第一回に指定するときには、四月一日から全部できるといふようなものについて、四月一日までに同じような歩調でもって指定しておきたい、こういうふうな思ひております。

○吉田(賢)委員 河川の敷地につきまして、ちょっとお尋ねいたしたいのですが、先般、河川の敷地は私権の対象になり得る、こういうような御答弁がございしたね。そこで、個人の所有する河川敷地があるといった場合に、個人の所有したままにあるということでは、たとえば賃料を払うとかあるいはまたさきに遊水池の問題で課税問題が議論になっておりましたが、まあいろいろと補償の問題等々、やっかいなことがありますが、やはりこの私権の対象になるものがあるとするならば、それは買い上げるとか、何かもつとすっきりした本質的な措置をとっておくというところが、行政といったしましては非常に簡素化され、そうして筋ではないかと思うのですが、敷地問題について、その点いかがでしようか。

○畑谷政府委員 敷地の問題につきま

しては、いまお話しのとおり、私権の対象になり得るということでは、あるから、当然河川の区域内に私権がある、しからばその私権について、私有地につきまして、いろいろな行為の規制その他をやつて、非常に侵害するじゃないかというお話でございするが、これは私も、河川の区域内にある土地というものは、元来がそういうような公共の福祉の面からいってある程度やっぱり河川維持、洪水を容易に流し得るといふ一つの受忍義務というものが当然あると思ひております。その範囲内における行為の規制でございまして、その範囲の行為の規制であれば、別にあらためて補償し、云々しなくてもやれるのじゃないかというふうに思ひております。ただ問題は、それじゃ用地買収をしてどんどんやたらいいじゃないかという御意見につきましては、私も、できるならばそういう河川の区域内における問題については、できるだけ買収というふうなことも進めていったほうがいいというふうな思ひております。

○吉田(賢)委員 これはやはりできるだけということではなしに、その点はどうするかということをお明確にして、そうして買収をするとか、補償をするとか、何か明確にして、統一的にしておかねばいけません。やはり種々雑多な法律問題があつて残るといふことは、立法のしかたとしてもまづいじゃないか、こう思ひます。その点、敷地については特に配慮して、これこそ運営の実施の命令として、明確なものを打ち出していただくことが後日のためじゃないかと思うのですが、いかがでございしようか。

○畑谷政府委員 この敷地の問題につきましては、御承知のとおり、現行の河川法の体系からすれば、非常にその管理の面に明確にここに記載したというふうにも考えております。ですからもう私権というものは当然入ってくる。ただ工地上、そこに掘さくをするとかというところにつきましては、ほとんど用地買収をして、工事を執行いたしますが、その他の地区につきましては、私有地というものを河川敷内に置いて、それによって管理をして十分河川管理ができるというふうに考えております。

○吉田(賢)委員 それから漁業権、淡水漁業という点も、特に清潔な川等においては相当重要なものになっている地域があるのですが、この漁業権はやはり流水の利用者もしくは慣行水利権などと同一ように扱って、台帳に記入するというような措置がとられるのでございましょうか。

○畑谷政府委員 漁業権につきましては、河川法と全然別であるというふうに考えております。河川法と関係なく、漁業権についてのいろいろな許可認可が別にできるといふふうに考えております。ただその漁業権を行使するときに、いろいろ河川区域内に工作物をつくとか施設をつくとかという問題になりますと、これは河川法のいろいろな行為規制にひつかかってくるというふうに考えております。

○吉田(賢)委員 私の伺っておるのは、その点ではなくして、漁業をするためには流水を使わねばなりません。それから、船を浮かべたり等いたしますので、河川を占用しなければなりません。その淡水漁業者の漁業権は、当然

八十七条の、権利権原によって流水を使用しておる者、これに該当するのでないか。そうすると、八十八条によりまして、届け出をして台帳に登録する、こういうことになるのではないかと、この点でございまして、これは二十三条からくる規定であるかと思うのですが、この点でございましょうか。

○国宗説明員 漁業権が流水に関する権利でありやいなやということにつきましては、法律上も疑義があるところでございますが、ここに申します河川の許可の継続に關します第八十八条には、漁業権を受けた者はこれに入らないわけでございまして、この八十八条は、河川法に申します二十五条、二十七条、五十五条もしくは五十七条等の規定に基づく行為者のみでありまして、漁業権はこの中には入っておらないのでございまして。

○吉田(賢)委員 そうしますと、二十三条の河川の流水を占有する者、この占有というものは、継続的占有であつて、河川を使用して漁獲をするということは放任行為ということになりますか。

○国宗説明員 漁業法におきまして川の水をいわゆる用いあるいは使う関係は、自由使用でございまして、ちなみに、内水面共同漁業といふものは物権とみなされておりますが、川に対する支配権を持つものとは一般に考えておりません。定置、区画漁業につきましては、河川敷の占有の許可を得まして使う関係に入りますと、初めて河川と関係を持つわけでありますが、その場合におきましては、やはり許可の継続等の措置が考えられるわけでござい

○吉田(賢)委員 ちょっと私その点を調べておらぬのですが、漁業法によりまして定置漁業に入るのでしょうか。つまり長良川でアユをとったりあるいは兵庫県の加古川でアユをとったりするのは、漁業法によって定置漁業に入るのでしょうか。

○国宗説明員 長良川でアユをとる場合でありまして、こういう場合は、内水面共同漁業として指定されておりました、定置漁業でも区画漁業でもないのが一般であります。

○吉田(賢)委員 そういたしますと、その法律によって漁業権がある、漁業者はその漁業権に基づいて流水を一時的に占有する、または常時占有するということとは、他の法律によって、本法の許可を受けるという適用を除外される、こういうことになるわけですか。

つまり私の聞くのは、漁業権によって権利はあるけれども、この場合は法二十三条で、ある特定の河川が河川法による河川と指定せられた以後は、八十七条によって従来権原に基づいて使用しておつたものというふうにするべきではないかと思うのですが、そうではないし、お答えによりまして、漁業権者は二十三条の適用から除外されておる、こういうことですか。

○国宗説明員 仰せのとおりでございまして、内水面漁業の許可を得た者は、河川の許可を何ら得ることなくして川の水を使うことができるわけでありまして、先ほど申しましたように、自由使用でありまして、何らの排他性はないわけでありまして、ただし、やな、えり等を設置いたしますような漁業権の行使等につきましては、工作物の設置の許可が要することは申すまで

もないことであります。

○吉田(賢)委員 なお一点、慣行による水利権ですね。これは主として農業と思ひますが、慣行によるものは、やはり二十三条によりまして、流水を権原によって使用してきたもの、そうしてこれは八十七条の規定によって、許可があつたとみなされ、かつ届け出をして登録を受ける、こういうことをするわけでありまして。

○畑谷政府委員 慣行水利権には、二十三条とか二十四条とかのそういう許可行為という事実行為がないわけでありまして、それなくしてそういうような行為に相当するものとして認めてきたわけでありまして。したがって、今回の八十八条にも、そういうような慣行水利権には、一応こういうような許可行為があつたものとして認めたものをそのまま引き継いでいこう、そうして尊重していこう、こういうことでござい

○吉田(賢)委員 そういたしますと、この届け出というものは、地方の公共団体もしくはその他の団体に注意を促して届け出を求めるといふことになるのですか。あるいは法律が公布されたらほつておいて、届け出なければ届け出ればよいし、届け出なければあるときに失効するということになつてしまふのですか、どちらですか。

○畑谷政府委員 慣行水利権というものは、私どもでできるだけ、いわゆる河川の水系一貫の水利調整という意味から、実態の把握をしなければならぬと思つておるものであります。この新しい水系一貫の河川法に従ひまして、慣行水利権の実態を明確にしていきたい。それにはやはりいわゆる水利台帳

というもので明確にそういうような実態をつかむ、そのために一応届け出をしてもらうわけでありまして、やはりこれはどこまでも届け出がなければならぬように、いろいろな行政措置をしていきたい、こう思ひます。

○吉田(賢)委員 いろいろな行政措置というのはなかなかむずかしいわけでありまして、東京におかれて、もしくはどこかの出張所、官庁だけではとてもそういう協力は得られないと思ひます。それで、私は、地方公共団体等にも促して、届け出を求めるといふような手をお打ちになるのか、もしくはほつておかれるのか、重要な権利であろうと思ひます。ことに地方によりましては、水利権というものが訴訟になつたりあるいは村の水騒動の原因になつたり、長年の歴史を持ったところがずいぶんあるわけですから、これは実態把握、重要性の御認識は当然のことでありまして、しからば、これに相即応するよう一つの手は、やはり相当綿密な手を打たねといふまいじゃないか。あるいは学者の方の指摘しておるがごとく、ずいぶんと数がたくさんであるから、とても煩瑣でないか、煩瑣なことをよくやり得るだろうかということまでも指摘した点を私は見たわけでありまして、この点も実際において困るんじゃないかと思ひます。実効のある手をお考えにならぬといふまいと思ひますが、いかがでござい

○畑谷政府委員 先生のお話のとおりでございまして。これを実行するには相当強固な意思によってやらなければいけないと思ひますが、河川法の執行体制によりまして、水利台帳というも

ないことではないかと思ひます。



のを明確にして、そしてほんとうの水  
系一貫としての水利権の行使をしてい  
くというのには、どうしてもそういう  
実態をつかまなければならぬ、その  
ためには河川管理者がまず主体になり  
まして、そういうものの実態を調査す  
るためのいろいろな届け出を履行して  
もらう動作ももちろんしてもらいます  
し、河川管理者自身が、それに対して  
もっと積極的に、いろいろな実態調査  
もあわせてやっていかなければなら  
ぬ、こう思っております。

○吉田(賢)委員 河川審議会というも  
のができるわけでございますね。新た  
にまたできるようですが、この審議会  
というのはいふんとたくさんござ  
います、これはたいへん時代の要請  
であろうと思いますが、これらの審議  
会が河川関係についてつながりがある  
面が相当生じてくるだろうと思うので  
す、たとえば国土総合開発審議会にし  
ましても、あるいは水資源の開発審議  
会にしましても、そうなりますと、  
これらの審議会の組織とかあるいは所  
掌事項とか、そういうものは適当に整  
理をいたしまして、たとえば水系なら  
水系をひとつ目標にしまして、おの  
の審議会の位置づけも必要でないか  
というふうに思うのですが、いかがで  
すか。

○畑谷政府委員 この河川審議会と  
いうのは、御存じのとおり、河川に  
関する専門的な分野におけるいろいろ  
な重要事項について審議をしてもら  
うわけでございまして、たとえば言  
うと、一級水系の規定とかあるいは工  
事実施基本計画、そういう専門的な河  
川に関する行政の面でございまして、  
もちろんそれとは別個に、そういう基本

計画を立てる前に、国土総合開発、そ  
れとの調整はもちろんとするわけでござ  
います、ここにおける河川審議会と  
いうものは、特別に河川に関してそう  
いう専門的な重要事項について審議を  
するというところで進めていきたいと思  
います。

○吉田(賢)委員 終わります。

○丹羽委員長 本日はこの程度にとど  
め、次会は、明二十三日木曜日午前十  
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、これにて散  
会いたします。

午後五時十四分散会

昭和三十九年四月三十日印刷

昭和三十九年五月一日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局