

第四十六回国 参議院農林水産委員会會議録第三十三号

昭和三十九年五月十四日(大曜日) 午後二時十八分開会

出席者は左のとおり。

青田源太郎君 委員長

森 八三一君 委員

委員

植垣弥一郎君

岡村文四郎君

木島 義夫君

北口 龍徳君

仲原 善一君

野知 浩之君

藤野 繁雄君

森部 隆輔君

山崎 齊君

小宮市太郎君

戸叶 武君

矢山 有作君

安田 敏雄君

高山 恒雄君

政府委員

農林政務次官 松野 孝一君

農林省農地局長 丹羽雅次郎君

農林省畜産局長 植垣徳太郎君

本日の會議に付した案件

○土地改良法の一部を改正する法律案 (内閣提出、衆議院送付)

○委員長(青田源太郎君) ただいまから委員会を開きます。

土地改良法の一部を改正する法律案を議題とし、質疑を行なうことにいたします。

御質疑のおありの方は御発言を願います。 ちよつと速記をとめて。

(速記中止)

○委員長(青田源太郎君) 速記始めて。

○矢山有作君 じゃ伺いますが、政府のほうから出された畜産物の生産費調査があるわけです。その生産費の内容を見てみますと、大体生乳の場合が、飼料費が五五・七％になっておりますね。しかもその中で三四・二％は購入飼料、だから自給飼料は二一・五％になっていくわけです。それから豚の場合には、飼料費の占める率が五四・一％、このうち購入の率が大幅で三三・一％、自給が一九％。それから鶏卵の場合で見ると、飼料が六六・七％占めていて、そのうちの六五・六％が購入、わずかに自給飼料は一・一％、こういうふうになっていくのです。それが、いざれにしても、生乳の場合も、それから肥育隊の場合にも、あるいは鶏卵の場合にも、生産費の中で占めておる飼料、えさの率というのは非常に高いし、しかもその中で占めておる購入飼料の率というのが非常に高いわけなんです。そうすると、いざれにしても、先日のときにも別の面から触れましたけれども、畜産の安定的な発展をはかるといふためには、どうしても飼料問題を何とか解決しなきゃならぬと

いうのが一つの大きな重点になってくるんじゃないかと、こういうふうにもも考えるわけです。そこで、実は農林省で立てられておる家畜改良増殖目標というのがあるわけですが、それと、きのう簡単な試算という形で私のところへいただいた飼料需給見直し、これとは相関連する形の中でこの計画というものが立てられておると解釈してよろしゅうございませうか。

○政府委員(植垣徳太郎君) 現在農林省としまして明らかにいたしておりました昭和四十六年における家畜の改良増殖目標は、これは先般も御説明を申し上げましたように、昭和三十七年の十二月に公表をいたしましたものでございまして、これは行政上の目標としてわれわれは公にし、またそれによるべきものと、それを目標とすべきものと考えているのでございまして、それに対しては飼料の同じ四十六年度における需給の見直しにつきましては、従来といいますが、この目標を立てました当時において、所得倍増計画における計画試算というふうなことから関連して、国内の飼料の供給量並びに要輸入量というふうなものを試算したものがございまして、それが現実には相当の狂いがすでに出てきておりますので、私どもも新しい需給見直しのために試算を必要とするということで、現在飼料の需給の長期的な見直しについて作業中でございますが、その作業段階におきまして、現在のところ、畜産局として試算をいたしました一応の結果がございまして、そのうち、その試算を資料にして出していたからお尋ねしたいのですが、大ざっぱに伺っておきたいのは、その試算の中で、大体飼料の自給度ですね、国内自給度というのを、現在の関係でどういふふうに見ておられますか。

○政府委員(植垣徳太郎君) いま私が触れました試算の結果と、三十九年度飼料需給計画との対比における国内自給度の問題を御説明を申し上げます。昭和三十九年度におきます飼料の国内自給度は、これは粗飼料を全部含めて計算をいたしますと、約七二％になっております。約七二％の結果につきましては、飼料の自給度になるということでございます。

○矢山有作君 そうすると、大体全体としての飼料の自給度というものは、現在の七二％をやはり四十六年度においても目ざしているということですね。

○政府委員(植垣徳太郎君) 私どもの試算としては、一応こういう目標のもとに見通しを立てていきたいということとで作業をやっております。

○矢山有作君 三十九年度の濃厚飼料の状態を見ると、濃厚飼料の輸入依存度というのは五八・三％ぐらいになっておりますね。それというのは、国内産の中で、輸入原料による濃厚飼料分を含めての数字ですが、五八・三％になっているように資料をいただいておりますが、この濃厚飼料の点は、どういふふうに見ておられますか。

○政府委員(植垣徳太郎君) 濃厚飼料の点については、御指摘のようになり、五八・三％という輸入依存度は、飼料形態で輸入されずものと、輸入された原料より生ずる飼料とを合計したもので表示をしておるわけですが、同様の計算に基づきます四十六年度の試算結果としては、約六〇％、二％ばかり輸入依存度が上がりそうであるという数字になっております。

○矢山有作君 そうすると、その次の問題は、現在の国内飼料のうちの粗飼料というのは、可消化養分総量で六百二十八万トンほど見ておられるようですが、これが千四十六万六千トンと、四十六年を見込むことになっておるわけなんです。そうすると、これの実際的な生産の裏づけというのは、これはどうなってくるわけですか。

○政府委員(植垣徳太郎君) 私どもが現在試算をしております昭和四十六年の粗飼料の給源と申しますか、その基礎は改良牧草地を四十六年までには約五十万町歩にするという目標を考えておるのでございますが、実際の四十六年における生産面積は、これは当年度達成したものの効率等を考えまし

て、四十四万町歩の面積の改良草地を持ち、別に約二百万町歩の野草地から野草の給源を考え、それから既耕地における飼料作物の作付延面積を百万町歩程度を見込むことにいたしました。また、ヘクタール当たりの生産量を改良牧草地で約四二・五トン、野草地で四・八トン、既耕地における飼料作物はヘクタール当たり四九・五トンというような程度の生産水準を前提にして試算をいたしております。

○矢山有作君 現在の六百二十八万トンの粗飼料の、これの生産のほうの関係は、いまだどういふふうになっておるのですか。

○政府委員(榎垣徳太郎君) 三十九年度の自給計画におきますバックグラウンドとしての飼料、われわれの考え方といたしましては、改良牧草地十三万五千町歩、それから野草地二百三十六万五千町歩、既耕地における飼料作物の延面積五十二万七千町歩ということ、これのヘクタール当たりの生産量は、改良牧草地で三十七トン、それから野草地四・四トン、飼料作物三三・八トンというような数字を基礎にして計画を立てております。

○矢山有作君 私、牧草のことは専門的な知識がないからよくわかりませんが、先日の堀本委員の質問と、それからあなたのほうの答弁を聞いております。あなたが、改良牧野五十万ヘクタールですか、実際には四十四万ヘクタールを考えているという話ですが、実際にその質問からみて、こういうふうな計画どおりの粗飼料を確保することができるといふ点で、土壌のことで問題になっていたわけですが、非常に不安な感じを抱いたけれど

も、そういう点はどんなですか。やはり御答弁になったとおりの不安な状態があるわけですか。

○政府委員(榎垣徳太郎君) 私は、先日の堀本先生の御質問に對しまして、草資源の乏しい西日本において、土地制約の強い西日本の地帯においては、特別なところを除いて、自給資源の開発でかなり問題があるということを申し上げたのでございますが、四十六年までに改良草地を約五十万町歩程度目標にいたし、かつ四十六年には四十四万町歩、あるいはこれは多少計算まだ詰めなければならぬ点もあるかと思ひますが、その程度の改良草地について生産を上げていく、また既耕地について、延べ百万町歩程度の飼料作物の生産を期待するということについては、手放しでこれが容易に行なわれるというふうに申し上げるわけにはいきなぬと思ひますが、政府の誘導施策というものは、また畜産経営における粗飼料供給の重要性ということ、生産農家においてもよく理解をいたしました上で、農家の共同の力を結集して、将来の酪農、あるいは肉牛生産等の経営の中で、粗飼料の給源をふやし、飼料の自給率を高めていくという努力をするならば、それほど困難な目標ではないというふうな考へております。

○矢山有作君 西日本で、飼料の自給率を高めていくというものは、確かに困難な点があるわけですが、それを、いままのお答えになつたような粗飼料の自給率を高めていくのには、相当な予算的な裏づけがないと、私、実際問題としてやれないのじゃないかと思ひますが、ね。そういう点で、今度のこの改良増殖計画に對する飼料計画を立てられる上においては、そこまでの検討までされておる必要があると思ひます。いまおっしゃつたように、農民の共同の力を結集して、給源を高めようといつてみたところで、現在、御承知のような、そうでなくとも低乳価のもとで、西日本でははつきり酪農の頭打ちが見えてきています。そういう状態の中で、飼料の給源を高めるのに、農民の共同の力で一生懸命やってみてくれといつたところで、問題は、国がそういうような飼料給源を高めるための財政的な措置をどれだけとるかということ、できまわってくるわけですね。そういう点についてははつきりした見通しを持つて、計画を立てていただく必要がある。見通しを持ってということと語弊がありますが、計画を立てた以上、それを財政的な裏づけによつて実施に移すという決意を持っていただかぬと、いまままで酪農をさらに進められ、やつてきて、しかも最近では、西日本地区でも多頭飼育化を盛んに奨励しておるところが、先日の答弁を聞いておると、あるいはまた、質問を聞いておると、多頭飼育化ということとは、西日本地区では非常に困難な点もあるような節もあつた。それが、多頭飼育化を進めて生産コストを低下させるようにする、そのためにはやはり国内の飼料自給率を高める、それには粗飼料給源というものを開発するということになるわけでしょうから、それが計画倒れになつては困るので、予算の投資、財政的な裏づけをしていくということにしろ、ただ計画倒れになつてしまふということではいけないので、西日本地区においては、酪農は相当の

打撃を受けざるを得ないということになってくるので、その点についてははつきりとした腹をきめて、飼料自給率を高めていかぬといかぬと思ひますが、そこで考へて、御検討いただいておりますか、どうですか。

○政府委員(榎垣徳太郎君) 御質問の御趣旨のとおり、これだけの事業を推進いたしますためには、国の財政支出、あるいは財政投融资という問題と関連して検討し、またそういうことについての腹をきめて臨むべきであると考えておりますが、今回の土地改良法の改正の中で、土地改良の長期計画とすることを、政府として決定をするということに相なつておられますので、畜産局としましては、少なくとも草地の造成改良事業につきましては、土地改良法に基づきます長期計画の策定に加わりまして、その計画化に万全を期したいというふうな考へておる次第でございます。

五十万町歩ということは、実は現在までに、やはり三十七年に八万二千町歩、三十九年には十三万五千町歩の改良牧草地を考へておられますので、自余の事業を推進するための財政投融资に關する見通しは、現在のところ、実はそれだけの作業が終わつていないのでございまして、これらの点について、いろいろ具体的にいま、むずかしいという面はございまして、検討をしてまいりたい。また飼料作物の作付の増取に對する誘導措置につきましても、本年度の予算にも、既耕地における飼料作物の生産の誘導のための助成、補助の予算措置を講じておりますが、今後も計画的にそういうことを進めてまいりたいというふうな考へてお

ります。なお、飼料作物の既耕地における作付は、最近、大体年間五万町歩程度ずつの統計上の増大を見ておりますが、先ほど申し上げましたような面積を確保いたしますには、さらに積極的な方策を講ずる必要があるというふうな考へております。

○矢山有作君 この問題に關連して、国内飼料の自給率を高めるという問題は、もつと資料が出てまいりましてから、詳しくお伺いしたいと思ひますので、あすは資料を出せませうね。

○政府委員(榎垣徳太郎君) あすは出せると思ひます。

○矢山有作君 それじゃその資料を出していただく際に、これはもちろん言うまでもないことですが、全委員の人に出すようお願いいたします。

それから次にお伺いしたいのは、いささか話がちょっと横へそれてくると思ひますけれども、この機会にお伺いしておかぬと、あつたが、悪いような気がいたしますのでお尋ねするのですが、国内の生乳の生産者価格ですね。これは諸外国と比べてみた場合に、必ずしも日本のが非常に高いということにはなつておらぬように私どもは考へておるのですが、どうでしょう。国内の生産者価格が非常に高いというふうな考へ方をしておられますか。

○政府委員(榎垣徳太郎君) わが国の牛乳の生産者価格でございますが、これは外国の資料が必ずしも新しいものばかりでもないという点で問題がございまして、私どもの客観的な見方から申し上げれば、日本の少なくとも市乳用原料乳価格は国際水準から度はずれて高いものであるというふうな考へ方ではないというふうな考へております。たとえ

るに、お尋ねの通り、国内の生乳の生産者価格が非常に高いというふうな考へ方をしておられますか。

○矢山有作君 わが国の牛乳の生産者価格でございますが、これは外国の資料が必ずしも新しいものばかりでもないという点で問題がございまして、私どもの客観的な見方から申し上げれば、日本の少なくとも市乳用原料乳価格は国際水準から度はずれて高いものであるというふうな考へ方ではないというふうな考へております。たとえ

ば一九六〇年の数字を見ますと、わが国の市乳用の原料乳価格が、全国平均で一キロ当たり三十円二十銭、カナダは三十三円六十七銭、デンマークは非常に安く十七円三銭、イタリヤが二十八円八十九銭、アメリカは三十九円四十銭、この生産費を算はるのままだと較べてよいか、取引場所その他が同一であるかどうか、それから乳脂肪率等に違いがございませぬので、この数字でもって直ちに比較すべきものとも思えないという節があるわけがございませぬが、参考までに申し上げれば、さうな位置になっているわけがございませぬ。

○矢山有作君 私もおっしゃるとおり、日本の国内の生乳生産者価格というものは、市乳の場合には特にそうですが、外国と比べて、デンマークだとか、ニュー・ジランドあたりは別格として、そんなに高いものじゃない、こういうふうな考えられているわけが、ところが、それが加工乳の場合には、多少の差異があるようですが、しかし、それが製品になった場合には、非常に日本の場合高くなる、こういうふうな原因はどこにあるかということをおもひも考えてみますと、諸外国の牛乳価格の構成割合の図表というのを農林省で調製していただいて、私の手元においておいてありますが、たとえば日本の場合には、三割九分が大生生産者の取り分、三九・四％くらいになっておるようですが、それが生産者の取り分、それから加工段階で二五・六％、それから小売りの段階で三五％、それからイタリヤあたりが、生産者の段階で六一％、それから製造業者の段階で二八％、小売りの段階で一％、それからス

ウェーデンあたりは、生産者の段階で五三％、製造加工業者の段階で二三％、それから小売りの段階で一四％、こういうふうになっておるわけが、これで見ると、日本の場合には、原料の生産者価格というものは、特に市乳の場合には、国際的に比べてそんなに高いものじゃない。ところが、それが製品になった場合には非常に高いものについてくる。しかもその中の配分の状況を見ると、非常に生産者の取り分が少なく、加工段階と、それから小売りの段階の比率が非常に高い、こういうふうな実態が出ておるわけが、こういう実態を見ると、私も、今後の酪農に対する政策の中心といえますか、考え方の中心といえるものが、生産者価格を押さえさすればいんだという考え方は、これは取り去るべきじゃないか。たとえば私が畜産物の審議会の委員に出ておいて驚くのは、とにかく生産者の価格をさす安ければいいという考え方をした字識経験者の方が多し。生産者価格を上げるから消費者価格が上がるんだと、こういう単純な考えをしておられる。だから、生産者価格を上げるから消費者価格が上がるんだと、こういう考え方、だ、こういう考え方の人が多いわけが、あるいは日本における、たとえば牛乳なら牛乳の、生産者から消費者の段階にいくまでの価格構成がどうなっておるか、そしてそういう価格構成になるのにはどこに問題点があるのか、そういうことを一切考えない委員の人が非常に多い。これは今後、私はあの審議会の運営をやっていく上において非常に問題が出てくると思う。だから、これは畜産局長に言っても何でしょう

が、やはり学識経験者として審議会に選んでいただく人というのは、これはもつと生産者の立場に立ってだけものを考えるんでなしに、生産者も消費者も含めた広い立場に立ってものが考えられるような委員というものを選んでいただくなければならぬと思うのです。極端な人になると、国内で消費者価格が高くなれば、その原因がどこにあるかということとは全然論外にして、外国から輸入をさすればいいという、こういう暴論を吐く委員すら出てくるような始末。だから、この辺はやはり少なくとも権威のある審議会の委員として選んでいただく以上は、十分その構成について今後御配慮願いたい、こういうふうな思っておるんですが、これは畜産局長に御答弁求めるのは無理かもしれませんが、しかし、少なくとも直接の担当責任者ですから、そういう私の意見に対して、まさか反対ではなからうと思っております。どういふふうにお考えになりますか。

○政府委員(橋本徳太郎君) 行政機関に付置せられて、行政機関の具体的な行政処理という問題についての意見をもち、あるいは建議を受けます審議会の機構というものは、やはり公正な立場からの意見を期待をいたしておるわけがございませぬから、何らか一方に偏したような見方、あるいはそういう主張のみで御審議を願いますことは、これは一般に審議会における御議論、御意見としては適切ではないというふうな存じます。ただ審議会の委員の任命権は、矢山先生のお話に出ましたとおり、行政の最高責任者であります大臣の掌握をせられるべき問題でございますから、私から触れるべき問題

ではございませぬが、畜産物の価格審議会というところに限って考えますならば、畜産物の価格についての構成なり、あるいはそのことについての評価なりということについて、十分御理解のある方が委員として選任されることを望ましいということについては、矢山先生の御意見に同感でございませぬ。

○矢山有作君 私の考え方に賛成していただきましたので、ひとつ来年学識経験者としてお選びになるときに、少なくとも生産から販売に至る全般を見通して公正な判断ができて、そしてその上に立って意見を述べることのできるような審議会の委員というものを選んでいただくように、ひとつさらにお願いをしておきまして、次のことをお尋ねします。

私は、加工段階における経費が比較的高いという理由の一つは、この間もちょっと触れたところだと思っておりますが、工場が大きなメーカーだとは言いが、収入ということだけを唯一の目標にして、勝手にあちらに工場を建て、こちらに工場を建てるという形で、非常に規模の小さい工場を勝手気ままにたくさん建てていく。そういうところから製造コストが非常に高くなってくるという問題があるんじゃないか。これは畜産局長もそういうふうな言っておられましたか、全くそのとおりで思っております。それで見てみると、乳製品工場というのが、私のところのいただいてる資料で、二百五十四という数字が出ておりますが、その中で、六十二トン未満の処理能力しか持っていない工場が百八、半分近くあるわけが、三百十トン未満の工場まで加え

ると、これで百五十四ですから、ほとんどの大多数が三百トンそこそこしか処理できない。そういう小さな工場ばかりだということになるわけが、それから牛乳処理工場の場合には、二千五百二十九のうち、六・二トンしか処理できないのが千五百八十七というのですから、これも半分以上がそんなわずかな量しか処理できない。こういうふうなところに、非常に価格を高めていく一つの大きな原因があるかと思うので、生産者価格を、生産農民が成り立たないように低く低く押えることだけが能くないので、やっぱり酪農政策全体としては、こういった加工処理の段階にもかなり計画的な指導というものをやっていたいかなければだめなんじゃないかと、こういうふうな一つは考える。それからもう一つは、小売りの段階で、非常に全体の価格に占める割合が多いというの、この間も申し上げたような小売りがあまり規模が小さ過ぎるという点にも一つ問題がある。したがって、今後の酪農の問題としては、そういった製造加工の段階、小売りの段階にまで手をつけて合理化をはかっていただくということを、同時に生産に対しての御配慮を願うということ、お考えをいただきたい、こういうふうな思っています。特に製造加工の段階の合理化をはかるのには、これは相応な決意をもってからならなければならぬと思う。というのは、日本の悪い習慣として、官庁の首脳部が横すべりで大メーカーの幹部に入っていくという例がわりあい多い。最近の新聞でも、ある大乳業メーカーのところに、かつての農林省の非常に重要な地位におられた人が入られたような記事が出てお

る、これで百五十四ですから、ほとんどの大多数が三百トンそこそこしか処理できない。そういう小さな工場ばかりだということになるわけが、それから牛乳処理工場の場合には、二千五百二十九のうち、六・二トンしか処理できないのが千五百八十七というのですから、これも半分以上がそんなわずかな量しか処理できない。こういうふうなところに、非常に価格を高めていく一つの大きな原因があるかと思うので、生産者価格を、生産農民が成り立たないように低く低く押えることだけが能くないので、やっぱり酪農政策全体としては、こういった加工処理の段階にもかなり計画的な指導というものをやっていたいかなければだめなんじゃないかと、こういうふうな一つは考える。それからもう一つは、小売りの段階で、非常に全体の価格に占める割合が多いというの、この間も申し上げたような小売りがあまり規模が小さ過ぎるという点にも一つ問題がある。したがって、今後の酪農の問題としては、そういった製造加工の段階、小売りの段階にまで手をつけて合理化をはかっていただくということを、同時に生産に対しての御配慮を願うということ、お考えをいただきたい、こういうふうな思っています。特に製造加工の段階の合理化をはかるのには、これは相応な決意をもってからならなければならぬと思う。というのは、日本の悪い習慣として、官庁の首脳部が横すべりで大メーカーの幹部に入っていくという例がわりあい多い。最近の新聞でも、ある大乳業メーカーのところに、かつての農林省の非常に重要な地位におられた人が入られたような記事が出てお



土地利用調査報告書の中にも出ておりますが、草地を拡大していく場合の一つの問題点は、旧来の草地の多くが入り会ひの形で存続してある、だからそれを改良して優良牧野にしていくのにはなかなかむずかしい問題がある。というのは具体的にいうと入り会ひ権者のうちで一人でも反対があれば、なかなか改良をやりにくいという問題のあるところが指摘されております。それからさらに草地のほとんどが自然草地として旧来の利用管理、これは主として放牧と年一回程度の干し草をつくるという利用の程度ですが、それを前提として存在してあるもので、あって、部落からわりあい遠いところにあるたとえば山に例をとっていえば、山すそが耕地になっておいて、中腹が山林になっておる、一番高いところ、一番奥のはが草地になっておる、そういう配置になっておる。そこで考えられるのは、これから畜産の中で自給飼料を増加する、特に粗飼料の自給体制を強化しようということになると、草地の再配置をやらねばならぬ、土地利用の再編成をやらねばならぬ、こういう問題に遭遇することになるという点が指摘されておるわけです。

ところが、その際の障害についても指摘をしておりますが、人工草地造成の必要のあるような土地は、すでに他の利用に供されておる、所有権がしたがって確立をしておいておる、だから草地を造成するんだといっても、これはとてもむずかしい問題だ。したがって今後畜産の飼料基盤というものを充実して、安定的な畜産の発展をはかるうというためには、この土地制度自体にまっ正面に取り組みなければならぬというふうなことになるって、くると思っておりますが、それをやらねば限り、幾ら改良増殖計画を立てられて、そうして飼料の自給率の現在の七十二％を維持する、こういうことを言われても、特に粗飼料の増加の度合いが計画では非常に大きいわけなんです、非常にむずかしいんじゃないか、こういうふうな考えられるんですが、それに対する対策というものをどういうふうにお考えになっておられるか、ひとつお聞かせいただきたいと思っております。

○政府委員(丹羽雅次郎君) 先ほど来の畜産局の説明にもございました草食性動物に對しまして、牧草なりあるいは飼料作物なりで購入飼料の割合を低めてまいりたい、そういう立場でいろいろ試算等の過程におきまして、これを実行いたす手段として一つは永年牧草地の造成、これを一応五十万町歩に持っていきたい。それから飼料作物、既耕地、畑地に植えられるところの飼料作物、青刈り用の飼料作物等を既耕地の中になるべく植える方向に持っていきたい、これが百万町歩、その両者をもちまして購入飼料、濃厚飼料を購入して、乳牛について申し上げますれば経営を営む立場を改善していききたい、こういう立場で、問題は永年牧草地の造成と既耕地の中にかいて飼料作物を入れてまいるか、こういう立場から問題の解決がはかられているわけですが、まず初めに、先ほど来申し上げております六百二十万町歩の問題としては、いわゆる田畑を頭にかけておいておられますので、その中で飼料作物をどの程度に位置づけていくかという立場で考えておるわけです。これは競合作物が非常にございますので、非常に

価格の相対関係等がございますので、いろいろの施策を講じますことによつて、その方向を充実してまいり、現在のところはそういう形でやりますところには、セツト的にいろいろ機械等を補助する、こういう形で誘導的にやっておるわけでありまして、これは明日でも畜産局につき御審議を願いたいところでございます。そして増殖計画におきましてはこの六百二十万の外で草地を、先般も三十万程度のものを造成しよう、こういう仕組みに相なっております。しかし、いろいろ検討していきま

す、先般試算の過程におきましてはそれを五十万にふやした、こういう形で運んでいきます。そこで草地の造成につきましても、いま御指摘になりました点は草地造成事業をやつていきました上、非常に大きなネックの点をいみじくも御指摘になったわけですが、確かに各地を見ましても、比較的の人が放棄をいたしましたところ、いま残っておらない。日本の牧野が木材価格の上昇と育林業の発達の結果、いいところはわりあいと木が植わつておる、したがって一山越したところ、牧野がある、そこにいろいろと草地造成事業の手がつけられておる、こういう状態は御指摘のとおり。しかも、そういうところにおきましては、入り会ひ関係の複雑さのためになかなかできかねておられます。点々として草地ができておられます、この入り会ひ関係につきましても非常に現地の方々が市町村長等が御努力されまして、入り会ひ関係者の納得の上で一種の分解をやつたところに、初めてできておる実例も相当多いようございます。そこで入

り会ひ林の問題をどうするかというところが、やはり御指摘のとおり非常に大きな問題だと思っております。私も先般も申し上げたかと存じますが、土地改良法におきまして、入り会ひ林の分解の手続の問題を法律的に取り組むことも試みたわけでございますが、御承知のとおり慣習法として成り立っております行政法でこれを一律に分解するということは、法律論的にも非常に問題がございますので、今回の改正におきましては、その部分は落としてございまして、何といたしまして、実態としましては、やはり関係者一同がその入り会ひ権、古い形の入り会ひ権というものを、近代的な法制、つまり共有の姿なり、分割所有権なり、地上権に分解した上で、しかる後にどういふふうに使つかということが必要であろう。それを飛び越えて一挙に入り会ひ権を行政法規で崩壊させるということ、非常に問題がございます。そこで今回の土地改良法では非常に不満足でございますが、三条と五条を通じまして、考え方としてはその所有権を明確にさせる形を指導面で解決していく、その関係の法制を不十分ではございませうが講じておるわけでございます、やはり基本的には当面知事のある、せん、関係者の話し合いという形を通じてこの問題を近代的な法の関係に引き直して、しかる後に土地改良法のベースに乗けて利用をはかる、こういうことがどうしても必要だという意味で、改正はいたしております。しかし、これでまだ十分だとは存じておりませんで、現在林野庁が今度を中心になら

り代化のための法制につきまして、農林省全体で協議中でございます。それらを手段を飛び越えまして一挙に土地利用を望ましい形に持っていくための非常に強力的なあるいは強権的な法制を土地利用法的に考えるかどうかという問題は、やはり非常に大きな根本問題でございますので、なお今後各方面から検討をして接近をはかつていきたく、現在のところはそういう形で問題を進めてまいりたいと、こういう立場に立っております次第でございます。

○矢山有作君 いまおっしゃったように、なるほど未墾地を利用して草地を造成する点について一部の法改正が行なわれております。ところが、これは同意がなされないときには知事のあつせん調停を受けるといふことであつて、あくまでも個人を中心としての了解がない以上は、どうにもならない。ただもうあつせん調停をするというだけには終わる場合も非常に多いわけですが、それ以上の規制は何ら考えられておらぬわけですね。そうすると私は非常に草地造成という立場からすれば、なるほど多少は改善されたとはいえないが、実際問題としてこれが適用されていく場合には、私どもがいままで地方におつて手がけてきた経験からすれば困難なんじゃないか。そこに私どもとしては、この草地造成のための未墾地に対する考え方としては、もっと思い切つた考え方を打ち出すべきじゃないかと考えるのに、この法律では、逆にその未墾地等に対する権利を持っておる者が土地改良事業の地域の中に含まれておる場合には、その者の全員の同意を得なければならぬことになつて

いるわけですね。未墾地以外の農地の

関係者は三分の二の同意があればいい、ところが未墾地の事業参加資格を有する者については、これは全員の同意を得なければならぬ、そうすると、これはよけいやりにくいような形がこの面に出てきているのではないかと、こういう感じがするのですね。どうしてそのただでさえ未墾地を利用しての草地造成、土地利用の高度化ということがやりにくい情勢にあるのに、それによりますやりにくい拍車をかけるような全員の同意というようなことをなすったのか、この辺が私どもとしては了解が苦しむところなのですがね。

○政府委員(丹羽雅次郎君) まずその前に、実は一筆に入り会い地を利用してしまふ方法といたしまして、農地法によりまして四十四条買取で取っかかった経験がございます。これは強制的に国が買ってしまつて耕してしまつて、新しく人を募集して利用させるという法制度であります。この運営にあたりましての長い間の経験によりまして、入り会い地の買取というものは、権利者の確認、権利の態様、補償の問題、非常に困難をきわめまして、入り会い地の買取というものがやや避けていかれたという実績があるわけでございます。やはり憲法下でございますから、強制的買取するのにも権利を確認し、補償を正当にしてやるといふことは、これは動かせない事実でございます。入り会い地の場合は、集団規制の姿が濃淡ございます。あるいは所有と利用の関係が分離をいたしてあります。したがつて買取補償という方式が非常に困難をきわめまして、避けた実例が相当多いわけでございます。したがつて、根本的には入り会い地におき

ます権利、形式的には地盤が財産区であつたり、市町村であつたり、部落であつたりしても実質は違ふ、あるいは地盤所有と利用の形態が非常に入り組んでおりまして、集団規制を受けて実体的所有権と認めがたいというような実例等も非常に多くございまして、金を払うにしてもだれに払つたらいいかわからないというやうな実例が多いわけでございます。そこで、私どもが基本的にはやはりその前近代的な法律関係をまず近代的な法律関係に入り会い地は直す、これが先決問題であるという立場で、入り会い地の共有化なりあるいは分権化なりを促進する、近代的な法制関係を促進するということが、やはり取っかかりたいという立場で、いまいろいろやってみておるわけでございます。

そこで今度の改正からんでの第二点の御質問でございますが、第一回の際にも申し上げたと記憶するのでございますが、法律が一つのフィクションをとつておりまして、この手続が一定の地域を定めまして十五人発起人がそこで土地改良事業を行なう、その土地改良事業の中には、農用地の造成を含む、そして三分の二の同意でかん排事業なり農用地造成事業が行なえる。まず地域をきめて関係の人が発起して同意をとる、こういう方式をとつております。そこで農用地造成の場合におきますと、その土地を所有者がそのまま自分の所有権、利用権に基づきまして利用する姿を前提といたしてございまして、したがつて未墾地におきまして、自分は木を植えていきたいと思つております人が、その地域を定められた範囲内において、この法律の三条で、地

域内の土地の、未墾地の所有者として三条資格者ということに相なつておる。そこで植林をしてそこで仕事を続けたいという人を、それ以外の人の三分の二でその人の所有の姿のままではなばならぬという強制はどんなものであろうか、これが買取してしまひましたたんばにしてしまつて、第三者に売つた法制ならば別でございますが、これは一応その人が所有権に基づいて利用する姿を前提に話でございます。木を植えたいという人に、おまえは木を植えずにたんばを耕せ、これからすきでもくわでも買つてこい、こういう強制はいかがかという問題が一つあるかと思ひます。そこで全員同意ということばが、ちよつと適当でなかつたかとも思われまふが、やはり土地利用の姿を本質的に変えるケースにつきましては、その人の同意の上でやる。そうでないと、木を植えたい人にたんばを耕せと言つても無理だということと、同意を前提にとつております。同意がでなければ、最初に定めた地区を変更するという形によつて仕事を進めるといふのがこの法制の考え方でございます。しかし、それでは先ほど来申しておりますやうに不十分でございますので、六条の二項で知事のあつせんの規定を置いておきますが、実は一項のほうで、複雑な法文でございますが、資料、情報の提供、勧奨、所有権その他人の移転、それから権利の設定等を発起人が中心になつて話し合ひをして、それで参加しよう、こういう形にもつていく部分、実は私ども法律的にも、実体的にも働かせたいと考えてお

ります。非常に大きな部分に自分が木を植えたいとがんばつておられる方に、発起人の方々が、おまえと一緒に、たんばに使えといふのではなかつて、そのたんばに使いたい他の三分の二の人に未墾地は売つてくれ、売らなくてもいいから、じゃあ利用権設定をさせろと、そういう関係を通じて問題をはどいていくという必要がどうしてもあるというところで、この六条一項にいろいろ書いてございしますが、この協議、それから同意を得るための必要な措置といふところに、行政的にもこの法文の裏づけの上で農用地外資格者のうちで未墾地を農地として使うことに同意しない方を取り込んでまいるといふ方向に努力をする。その裏づけとして知事のあつせん、調停をうしろに備えております。しかし、おっしゃるとおり、それでは不十分だ、これを強制してしまふという御見解も確かにあるうかと存じます。しかし、この法律は一応買つてしまふ場合なら別でございますが、所有の状態のまま抱き込もうというわけでございまして、同意を前提にするやうな法制度にいたしたわけでございまして、後退をしたという意味ではないと思ひます。

○矢山有作君 この議論は衆議院でも行なわれておるやうでして、私もあの議事録を讀んでみて同じやうな御答弁をいただいたわけですが、私自身はどのやうも納得がいけない。たとえば畑であつたものを田にしてしまふのだ、こ

ういう土地改良もある。その場合は畑地として利用できなくなる、田にしてやるのだ、これも五十歩百歩の話だと思ふのです。いまおっしゃつたのも、そうすれば草地造成といふものを、今後の畜産と合せて非常に重大なる農政上の仕事として取り上げていく以上は、これはやはりあまり従来の不合理と言つたら語弊があるかもしれませんが、不合理な土地利用の上に組み立てられた私権といふものを、あまりにも尊重し過ぎるということになしに、この間も話に出ましたやうに、土地改良事業といふものは、かなりの公共性を持った事業だといふ立場に立つならば、そこで多少の規制といふことはあつてもいいのではないかと。したがつて、六条の一項で言われましたやうな事柄にしても、これにしても、私は、なるほどこの「権利の移転、設定、変更若しくは消滅」に、その者及びその交替をしようとする者又はその権利の移転、設定若しくは変更を受けようとする者と協議し、「云々」といふ規定はありますけれどもね。これもあくまで個人の自由意思を尊重するといふ立場しかとつていないわけでは、だから、六条の一項を適用する場合にも、ある程度これは強制力を持たすといふた

ら、あるいは誤弊があるかもしれませぬが、有効により高度に利用していくという見地に立つなら、適当な補償をすることによつて、権利の移転を行なうとか、あるいは権利の設定を行なうとかいふところまで進んでもいいんじゃないか、こういう感じがするの

一つと、それからもう一つは、この土地改良法の一部改正だけで農用地の造

りまして、非常に大きな部分に自分が木を植えたいとがんばつておられる方に、発起人の方々が、おまえと一緒に、たんばに使えといふのではなかつて、そのたんばに使いたい他の三分の二の人に未墾地は売つてくれ、売らなくてもいいから、じゃあ利用権設定をさせろと、そういう関係を通じて問題をはどいていくという必要がどうしてもあるというところで、この六条一項にいろいろ書いてございしますが、この協議、それから同意を得るための必要な措置といふところに、行政的にもこの法文の裏づけの上で農用地外資格者のうちで未墾地を農地として使うことに同意しない方を取り込んでまいるといふ方向に努力をする。その裏づけとして知事のあつせん、調停をうしろに備えております。しかし、おっしゃるとおり、それでは不十分だ、これを強制してしまふという御見解も確かにあるうかと存じます。しかし、この法律は一応買つてしまふ場合なら別でございますが、所有の状態のまま抱き込もうというわけでございまして、同意を前提にするやうな法制度にいたしたわけでございまして、後退をしたという意味ではないと思ひます。



非常に問題点であるという事で苦慮をいたしておる点でございます。今後とも十分検討はいたしますが、土地利用区分ができればそれができるといふことではなく、逆に土地利用区分もその価値づけの上でどうなるかという問題に逢着をいたしておるという関係もございまして、ただ申し添えさせていただきます。

○政府委員(松野孝一君) ただいま局長から答弁されましたが、いま矢山委員の御指摘の点、私も非常に考えておるところであります。この法制におきましては、未墾地を活用する、利用する、田畑、草地にするという場合、農用地にする場合におきましては、全員の同意を要するということになって、全員の同意を要するようないろいろな規定を設けておるのでありますが、大量に畜産奨励のために草地を取得するといふ場合に、この法制でいかどうかという問題についてなお検討を要する点があるかと存じます。いまお話しのようないわゆる農地法の四十四条の強制買収の問題もありません、また、このいまの法制も非常に妙味がある。何でも強制というよりも、話し合いでいくことのほうがいい結果をもたらすこともありますので、しかしながら、これだけでうまくいかどうかという問題についても、私も考えておるのであります、いま局長がお話しになつたように、いまの御指摘の点については十分検討したいと思つております。

○矢山有作君 土地利用区分が確立しなければ、未墾地の買収、草地の造成が積極的に進まぬという問題、さらに、利用区分を確立するために社会経

済的な立場を考えてやらなければならぬのだという問題、それはもうおっしゃるとおりなので、これはやはり土地利用区分をやらうとする、社会経済的な立場からも判断しなければならぬでしょうし、まあ鶏と卵のようなもので、要はその土地利用区分が確立すれば、その上に立って未墾地の買収をや、利用権の設定をやつて、そうして高度の利用をはかつていく、こういうことになるわけで、私はそういう水かけ論は別として、要するに基本的に土地利用計画を策定していかなければいけないということが言えると思ふ。

それで、特にそういう作業をやる場合に重要なのは、いま御承知のように所得倍増計画のアフターケア等も企画序あたりで行なわれたい。それから、国土総合開発計画等もあり、それに基づいての地域開発計画等も立てられ、また、進んでいくと思ふ。ところが、それと、この間も言いましたが、農業計画との関連性というものがございまして、実際に検討され、組み込まれているのか、こういう点は非常に問題があると思ふのです。その点についてはこれももう御承知のように、そのことをちゃんと指摘した資料もあるわけですね。私は、きょうここにもつてきておられますが、地域開発問題とその対策ですか、あれを読んでみて、開発計画と農業計画との組み合わせというか、調整というか、それが積極的に進んでおられるのだ、そういう欠陥はこういふところにあるとすといつて、指摘しているようにです。で、そういう情勢の中から考えてみて、私は今後の国土総合開発をやつていく、それに基づいて

地域開発が行なわれていく、さらに一方ではまた、企画序あたりで所得倍増計画のアフターケアがなされ、そういう段階にやはり農業というものを将来どういふふうかというものを積極的に検討していくのかというものを積極的に検討されて、農林省のほうで相当前向きな姿勢の中でその農業計画というものを組み込んでいく努力をしないと、私はだんだんとほっぽり出されてくるのではないかと、こういう心配が非常にあるわけですね。たとえば、自由化の問題にしても、うそかまことか私は知りませんが、漏れ聞くところにより、まず自由化の問題に行なわれた、あの自由化の問題にしても、通産省が非常に積極的でレモンの自由化に踏み切られた、こういうふうなことを聞いています。私は最初大臣と話をしたときに申し上げたのですが、日本農業といふものを、現在の高度成長の段階では、その高度成長をやつていくための一つの踏み台にしていう考え方というものがはつきり出ているわけですね。特に、産産がどんどん膨大な設備投資をやつて、それがフル回転をやつて、生産がどんどん軌道に乗っていく。そうしてそれをどうかしなければならぬ、国内でさばくには、国民の消費水準が求めなければならぬ。ところが、外に市場を求めたところ、現在の国際市場争奪戦は非常に激しい。そのなれば、農産物というものを犠牲にしても、農業を犠牲にしても工業製品を売つていこう、こういう形になっているのが、いまの日本の経済の姿なんです。で、端的に言つと、だから通

産産あたりがかなり強腰なんです。一方的にレモンを自由化するといつて、農林省は受けたんでしようが、自由化させられてしまった、それも考えて、私は非常に消極的な態度をとつておつたのでは、これからの日本の経済の中で非常に重要な位置を占める農業といふものが、ますます片すみ追いついてくることになりまして、ひとつ思い切つて積極的な姿勢をもつて、これらの問題に対処していただきたいと思ふわけで、これはひとつ政務次官のほうから御見解を承つて、そうして私の質問は、きょう農地局長にもお願いしました。米養水率の見直し、それに国内の食糧の生産の見直し、それを裏づける土地利用の状況、これを資料に出していただいて、それに基づいてもう一つ掘り下げてお伺いしたい、こ

う思つておりますので、ひとつよろしくお願ひしたいと思います。

○政府委員(松野孝一君) ただいまいろいろと御指摘の点、私も同感でありまして、ことに開放経済体制におきましては、御承知のとおり、自由化の問題、あるいは関税の一括引き下げの問題とか、いろいろな外部からの要請が強いのでありまして、これに対しましてわれわれは、農林省といたしましては、これは農民の保護という立場から常に検討を加えてまいっているのではありません。米表はもちろんのこと、その他の酪農、畜産、この方面はことにさうであります。この方面は農林省のいわゆる抵抗力というものを養わない限り、とうていそれは自由化に應ずることはできない、こういう考えでわれわれは進んでいるのであります。レモン

の問題は、これはまた、ケース・バ

イ・ケース、ケースによって違ふ問題がありますけれども、農民の保護という立場に立つては、われわれは決して負けないつもりでやつていられるのでありますから、今後価格問題、あるいは流通問題等も十分これは農民の所得計画において考えなければならぬ、同時にまた、生産性の向上という点について、十分力を注いで今後やつていきたいと思います。

○矢山有作君 資料は出ますか。

○政府委員(丹羽雅次郎君) 耕地利用の資料の御要求でございますが、所得倍増のバック・データは用意いたしました。さきのもう一つのアフターケアのほうは作業中でございます。

○委員長(青田源太郎君) 速記をとめて。

〔速記中止〕

○委員長(青田源太郎君) 速記をつけ

本日はこれで散会いたします。

午後三時五十七分散会

昭和三十九年五月二十一日印刷

昭和三十九年五月二十二日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局