

第六十八回 参議院農林水産委員会會議録第十号

昭和四十七年四月二十七日(木曜日)
午前十時十五分開会

委員の異動

四月二十五日

辞任

河口 陽一君
初村龍一郎君

補欠選任

青木 一男君
棚辺 四郎君

四月二十六日

辞任

青木 一男君
棚辺 四郎君

補欠選任

河口 陽一君
初村龍一郎君

四月二十七日

辞任

工藤 良平君

補欠選任

足鹿 覺君

出席者は左のとおり。

委員長
理事

高橋雄之助君

亀井 善彰君

園田 清充君

中村 波男君

前川 且君

宮崎 正義君

委員

梶木 又三君

河口 陽一君

小林 国司君

温水 三郎君

星野 重次君

山崎 五郎君

足鹿 覺君

川村 清一君

工藤 良平君

辻 一彦君

政府委員

農林政務次官

農林省農地局長

事務局側

常任委員会専門員

参考人

東京大学農学部教授
専修大学経済学部助教授
滋賀県土地改良事業団体連合会会長

新沢嘉芽統君
玉城 哲君
丹波 重蔵君

う問題については、審議が進められると思ひますので、私といたしましては、主として法文の各条項の中で法の意図するところが十分明確になつていない点、あるいは今後政省令等によつて法の運用をはかる上からも、また、今後の土地改良に関する行政的な運営の面から明らかにいたしておきたい点、こういった点の断片的に流れて恐縮とは思ひますが、これから質疑を進めてまいりたいと思ひます。

まず、条文の中で疑問とし、あるいは条文だけでははつきりしない点、そういうことにつきまして、限られた時間ではございますが、主要な事項だけを取り上げまして、数点にわたつてお伺いを申し上げてみたいと思ひます。

まず第一は、本法の改正案で創設換地という新しい制度が設けらるることになりましたが、計画の時点で創設換地を受ける主体というものが未確定の場合、つまり大体は予想されるようであつても、はつきり確定していないという場合に、それがこの換地を受けることになるのか、同時に土地改良区がその創設換地を一時的、暫定的に受け入れることになるのかどうか、この点について御説明をお願いしたいと思ひます。

○政府委員(三善信二君) 創設換地の取得主体はだれかというところかと思ひますが、これにつきましては、法文の中でも五十三条の三の二の第二項で準用いたしております五十三条の三の二の第二項、ここで一応明記いたしておりますが、土地改良区、それから市町村、農協その他政令で定める者ということに明記をいたしております。で、「その他政令で定める者」といへば、たとえば農協の連合会、そういったものも一応考えているわけでございます。そういうことで、一応創設換地の取得主体というのは、そういうことを考えているわけでございます。

○小林国司君 その場合に、農地法に基づく転用の許可が必要であるかどうか、この点いかがですか。

○政府委員(三善信二君) これは農地法の中で、農地法の施行規則の五条の六号でございますが、農地法の中で「土地改良法に基づく土地改良事業により農地を農地以外のものとする場合には、農地転用の許可は要らないと、受けなくてもいいという除外を一応いたしております。しかし、これにつきましてはやはり創設換地を生み出す場合には、農業サイドからのいろいろと考慮をすべき問題は当然あるわけでございますから、そういった目的に沿ひまして周辺農地へ工場がもしきた場合には、周辺農地に悪影響を及ぼすとか、あるいは確実にその工場が入つてくるとか、そういったことをもととねらひとして行つていくわけでございますから、そういう点につきましては土地計画、土地改良事業の事業計画を認可しますとか、あるいは換地の認可とか、そういう段階を通じて、またその後においても十分指導をしてまいりたい、そういうふうにしておる次第でございます。本質的には、農地法で一応除外をいたしております。趣旨はそういう意味で除外しておりますので、やはりあくまで農地サイドからの効率的な利用、合理的な利用、そういう面からのチェックというのは、実際の運用面で十分これはやつていきたいと思つております。

○小林国司君 次に、この創設換地の対価でございますが、これは換地清算方式によるのか、あるいはまた地価算定方式によるのか、その地区でいろいろなケースが起きてくると思ひますが、農林省の指導方針と申しましうか、これを放置しておきますと、創設換地の意味が非常にゆがめられるというふうなことになるのではないと思ひますので、政府の指導方針をひとつお聞きしておき

たいと思います。

○政府委員(三善信二君) これは現在の土地改良事業の中でも、換地の場合にはそういう清算金でひとつ片をつけるということになっておりますし、従来のやり方と同じようなやり方で、この創設換地の場合にもやりたいと思っております。

○小林国司君 次は五十二条に、換地計画を定めるにはあらかじめ換地に関し一定の資格を有する技術者の意見を聞かなければならないとされておりますが、技術者の資格条件は政令で定めるといふようになっておいて、一定の国家試験に合格した者がその条件を備えることとなるものと思われま

す。そこで伺いたい第一点は、本法の施行と国家試験とが時期的にマッチしない場合の経過措置、つまり附則の実行の中で、二カ年間はこういう、「意見をきかなくてもよい」というふうになつておりますが、二カ年たった後、まだその試験の合格者があらわれないために経過措置が必要になるという場合がなきにしもあらずだと思ひますが、その場合は、どういうふうな措置をおと

○政府委員(三善信二君) 御指摘のとおり、今回の改正では、暫定期間として二カ年間は一応意見を聞かなくてもよいということにしてあります。が、御心配のようなこともあろうかと思ひますけれど、この国家試験をやります場合に、大体現在でも相当能力を有する人はいるわけでござい

○小林国司君 では、二年間で千人ぐらい合格者

が出ると思われれるから、経過措置は考えていないと、必要がないと、こういうふうに見ておられるわけですね。

○政府委員(三善信二君) 二年間あればいいじやうぶだというふうな考えでおります。また、そのやり方として、もし多少支障を来たすようなことでも感じられれば、その国家試験に通つた方を現実問題としてまあ、臨機応変にこうやりくりするとか、そういうようなことは、これは実際問題としてやる必要あるかもしれません。いづれにしても二年の経過措置でやれば実務上は大体差しつかえないようにいけるといふふうに考えております。

○小林国司君 次にお伺いしたいと思ひますことは、換地処分業務がおくられて各県ともにたいへん困つておる県が多いように見えます。で、よくおられる原因は、第一は、この登記事務が非常におくられると、この登記事務というのは、これは法務省の關係ですから農林省に申し上げてもしかたのないこととございしますが、現在の状況を、各県の様子を見てみますと、登記所の事務が進まぬために、改良区の職員が登記所に行つて登記所のやるべきことを手伝つてやらなければ進まない、こういう状況のようございまして、あわせてこの換地技術者の養成も非常に遅々として進まない。特にこの換地技術者というのは身分が不安定と申しましようか、優遇されてないというやうなことから、毎年各県で研修して技術者をふやそうとしても、何年かたつと研修受けた技術者がほかのほうへ逃げていってしまう。つまり、換地技術というものは下積みの仕事で目の見えないところから、たいへんどうも技術者が幾ら講習、研修をやつてもあまり数が結果的にはふえていかぬ、こういう状況がまあ、見えるわけでござい

ていくようにひとつ格別の御配慮をお願いしたい、これはお願いになります。

それから次に伺いたいと思ひますことは、かりに国家試験を受けて合格して、一定の資格を得た者が改良区にいろいろ出てくる。特に新潟県のように非常に大きな改良区等につきましては、こういう換地技術者が新潟県の改良区にそれぞれたくさんいらつしやる。そういう人が今度国家試験に合格するであらう。そうしますと、その改良区の仕事が済んでしまつと、その人たちは行くところがない。つまり身分が非常に不安定になつてくる。で、土地改良事業が終了して換地処分が終わつてしまつと、せっかく養成された技術者というものは、立ち消えになつてしまひやしないか。ほかのほうへこう転職してしまひやしないか、こういう懸念がいろいろなところで出てまいりますので、今後、国家試験に合格した一定の資格を持つような換地技術者は、すべて県の連合会に身分を移しかえをする。そうして今後機動的にその県内のいろいろな事業に連合会の身分でどこへでもはせ参じて仕事に携わつていくと、こういうことをすれば、身分の安定と資質の向上と、そしてその県のいろいろな換地技術についての機動力が出てくるという非常なメリットが出てくると思ひますが、ところが県の連合会の側から見ますと、いふと、それだけ人件費がかさむ、陣容が膨大になつてくるというベースアップということもございしますし、それだけ多くの人をかかえるということについて非常に心配がある。したがつて、県連合会がそういう措置をとるといふことについて、国が事務費あるいは人件費等について将来何らかの援助をしてやるというところをある程度約束しなければ連合会としても踏み切れない。こういうふうな思ひますので、私はこの際、この新しい土地改良法の改正案で、こういう国家試験を受ける技術者が誕生してくるというのを契機に、こういう人たちが県の連合会に身分を移しかえをして、同時に、国が連合会に何らかの事務的な援助を与えるという道を開かれることが将来のために

非常にいいのではないかと、こう思ひますので御所見を承りたいと思ひます。

○政府委員(三善信二君) 換地の登記事務のおくれと申しますか、御指摘のとおりまあ、非常におくれているのは事実でございます。で、この問題は、私どもも日ごろまあ、頭を悩ましていて問題で、何とかこれを早く促進しなきゃいけないというところで、これも先生言われましたように、登記所の手伝いなどをやっているのも事実でございます。法務省のほうにはかねがね登記所の官吏のほうをもっと増員してもらいたいということを私も申し入れておりましたが、これはまあ、非常に徐々ではございますが、大体最近少しづつふやしてもらつております。それと同時に、今度国家試験をやりますので、その意図はやはり換地の技術者の資質の向上はもちろんです、その人の方の身分の安定、国家試験にパスすれば、やはり社会的評価というの、これは認められているわけでございしますから、で、そういう意味でいままで転職が多かつたやうなケースも、これはあるのかと思ひますが、まあ、とどまつて一生懸命登記事務、換地事務に精進していかうというふうなこともなるうかと思ひますし、また先ほど申し上げましたやうに、そういう技術者の方を運用の面でお手伝いを必要の場合には臨機応変に手伝いをしてもらうというやうなことも考えていくということ、何とかこの換地の登記事務の促進ということ、いろいろ手を尽くして私も今後最も力を入れてやらなければいけないと思つております。

いは換地技術者の身分の安定、そういう点について最も効果的であり最もいい方法であるということであれば、将来においてそういう方向を私どももひとつ真剣に取り組んで考えてみたいと思っております。もともと財政援助等につきましては、まあ、いまここでどうということ言える立場にもございせんが、そういう県等との関連におきまして考え、検討してみたいというふうに思っております。

○小林国司君 換地技術者の、ただいまの局長の御答弁で、それ以上望むことはできないと思いますが、これは今後日本の農業の上にたいへん大きな役割りを果たしていくような気がいたしますので、特にいま最近困っているのはなほだしい県は新潟県でございます。——そこへ次官がいられしやいますか、新潟県は数年前からこの問題でたいへん頭を痛めております。新潟県だけではなくて、そのほかの県でも、こういう傾向が非常にあらわれてまいっておりますから、特にいろいろ御検討の上でぜひひとつそういう方向にまいりますように御努力をお願いしておきたいと思ひます。

次の問題は、各種土地改良事業を総合的に一事業として施行するように制度の改正をなされるようになったのでございすが、お伺いの第一点は、その場合の補助率は加重平均的に地区ごとによりきめられるか、あるいは一定の補助率をおとりになる方針であるか、このいずれであるかお聞きしておきたいと思ひます。同時に、もしも地区ごとに加重平均ということになりますと、これは計画変更や設計変更が起つてまいりますと、そのつどたいへんやっかいな補助率の変更が起つてまいります。そして組み合わせるおる各種土地改良事業のそれぞれの受益区域が異なっており、場合によっては、収拾つかぬたいへんやっかいな問題になりかねない、こういうことが予想されますので、加重平均ということでは理屈に合うようであり、扱い上まことに困る、こういうふうに思ひますが、まず加重平均的にお考えになるのか、一定補助率の方式をおとりになるのか、それをまずお伺ひ

い申し上げます。

○政府委員(三善信二君) 現段階でまだ割り切った考えは持っておりませんけれども、私は将来の方向としては、いま御指摘のようないろいろな問題が出てまいりますので、加重平均でやるということとは事業の実施面でもなかなかやりにくい点もございまして、まあ、できれば一本の補助率というようになことを考えていきたいと思ひますが、全部が全部そうというふうにするというわけにもまいりませんし、まあ現在でも必要なのは一本の補助率でやっている県もございまして、まあ、方向としてはそういう方向で検討していきたいと思ひしております。

○小林国司君 いまきめてはいないけれども一定補助率の方向で検討努力をしていきたいと、こういう御答弁と理解しておきますが、その一定補助率について考えてみますと、組み合わせる事業の内容と、それからいろいろ組み合わせる事業の中で、何にウエイトが置かれるかというようによつて一定補助率自身もきめるのがたいへんやっかいな問題が出てまいります。同時に、たとえば組み合わせる事業の中に県営級、団体営級、いろいろ入りまじった場合には、これはすべて県営級に格上げして実施ができるのかどうか、こういう点についてはいかがですか。

○政府委員(三善信二君) まあ、御承知のように補助率というのは、いろいろな角度から考えてきめていくわけでございます。現在では、それぞれの事業ごとに、またその事業の規模の大きさ、あるいはその受益の範囲、農民の負担の限度、あるいは政策的な判断、そういういろいろな角度からいま個々の事業ごとに原則はきめていくわけでございます。それを組み合わせます場合に、やはり一本にすると申しまして、なかなかむずかしい問題が出てくるというところは御指摘のとおりであります。で、私もできれば、なるだけ有利なようにきめていきたいという気持ちは、当然これは持つておりますけれども、その組み合わせ方によつて、一本にする場合のやり方も、非常に割り

切った一つの一定の方式でやるというわけにもまいりませんし、まあ今後の問題として私どもも検討していきたいと思ひますが、県営と団体営みたいなのを一緒にする場合に格上げしたらどうか。まあ、きわめて常識的な御議論かとも思ひますけれども、そういう問題も、単に格上げすると申しまして、もうひとつ問題も、単に格上げすると申すよりも、やはりこの事業の効果ないし規模なり、そういうのを総合的に判断して、やはり違つた角度から考えていかなきゃいかぬと思ひます。ただ、やる場合にも、いろいろ前向きに私どもは、考えてまいりたいというふうな気持ちでおります。

○小林国司君 補助率をきめる場合に、県営級だけの組み合わせということは、おそらくこれはあり得ないと思ひます。将来も、県営級があり、団体営級があり、あるいは非常に種類の違つたもの——まあ土地改良事業の中ではございすが、いろいろ組み合わせる場合に、ケース・バイ・ケースで、一定の補助率のきめ方に際して、あるいは県営にするのか、団体営にするのかといううな場合でも、これはもうそのつどたいへんめんどうなことが起ると思ひますが、私が申し上げようと思ひますことは、県営級に団体営がくつた場合には、すべて県営に格上げして実施してやつていただきたいという気持ちから申し上げておるわけでございます。で、特にこういう総合事業というものは——一つずつの事業を、一つ終わつたら次の事業というふうによつてまいりますと、地元負担はまあ、細く長く負担をしていくというかつこうをとるわけでございますが、総合事業というものは、結局盛りだくさんの事業を同時に実施することによつて、たいへんその地域の農業の発展の上に大きなメリットが出てまいりますから、総合事業はこれは望ましいことではございすが、一方、この地元負担から見ると、盛りだくさんの仕事を一時にやつていくと、まあ補助率については分解してやるのと総合するとその差はないにいたしましても、地元負担が一時にかさんでくるといふ苦しい面が出てまいります。そ

こで、せめて——あとでその資金の問題にも触れてみたいと思ひますが、せめて事業の効果が発生するまでの間、据置き期間を延ばしてやる。もちろん公庫法の改正という問題が伴つてくるとは思ひますが、事業の効果が発生してから償還に入るように、そういう総合事業——まあ総合事業もピンからキリまであると思ひますが、総合事業については、そういうふうな効果が発生してから償還できるような何か便宜を計らつてやるような方法をおとりになる気持ちがおありかどうか、こういう点をお伺ひ申し上げます。

○政府委員(三善信二君) 御指摘のような御心配もあらうかと思ひますけれども、この総合事業をやります場合に、従来の個々の事業を今度は一緒にやる、しかも同一の手続でやるということ、効果はやはり非常に大きくなると思ひわけでございます。特に、総合事業をやるから農民負担が特にかさむということには、理屈はならないだろうと思ひます。しかし、一ぺんに大きな金額で、効果の問題と別にすれば、大きな金額に負担がなるといふようなことはあらうかと思ひます。

で、いまお尋ねの償還条件の問題でございすが、これは私も実は、まあ、最近の農業事情と申しますか、四十七年度予算で相当多額の経費を組んでありますし、それでひとつ現在の農家負担の状況がどういふふうになっているのか、また、その実態はどういふふうになっているのか、そういう点をよく早急に調査をしたいと思つております。で、その結果を見て、いまいろいろな補助率の問題、あるいは償還に関する問題等もひとつ今後十分検討をいたしてまいりたい、こういうふうな考えでいるわけでございます。

○小林国司君 次に、問題を移してまいります。第九十四条で、国営土地改良事業によつて造成された施設を他の公共事業と共有できる法的根拠を与えられるということになるわけでございますが、その場合、他の公共事業が持ち分権に相当する対価の支払いを国に行なつた際、国は都道府県に對し交付金という形で交付するということが

なるように条文の中に書いてございしますが、そこでお伺いの第一点は、都道府県に対して交付金として交付されるわけですが、改良区に対しては、つまり地元に対して費用の割り戻しについてはどう考えられているのかという点でござい

【政府委員(三善信二君)】 共有持ち分権を与えるという場合には、その対価は、事業費の負担割合に応じて県に交付金を出す、交付金ということにしております。で、県はその交付金で土地改良事業の財源に使ってもらいたい、私どもはこういうふうな期待しております。また、今度は、この施設の建設につきましての地元の負担割合、この負担割合に応じて、地元には一応還元をするというように、土地改良区なら土地改良区に還元をするということにしたいと思っております。で、それは関連する国営の土地改良事業費の負担金、その未償還分等の部分等についてその金を充当するということをやってもいいからどうだろうかというふうなことを考えているわけでございます。

○小林国司君 そうすると、結局その場合には、県に交付されてしまうわけですから、それから先の行き先について国があしる、こうしろというこまかいことは言えないと思えますけれども、結局、行政指導でそういう方向に持っていくと、こういう御答弁に解してよろしいわけですね。

○政府委員(三善信二君) そういうことでござい

○小林国司君 次に伺いたします。
ただいまのは国営事業についてでございますが、今後、都道府県営の土地改良事業の場合に、他事業と共有できる制度がどうも条文の中に書いてないように見えます。やはり県営土地改良事業についても、将来こういった共有持ち分権を与えるほうがベターだ、あるいはそうすべきであるというふうな場合が起こり得るような気がいたしますが、この問題については農林省はどうお考えになっておりますか。

【政府委員(三善信二君)】 今度の措置は御指摘のように国営の造成施設について考えたわけでございます。現在最も必要とされておるのは国営の大規模の施設等でございます。とりあえずそれを対象にして解決すれば現在のところ一応対処できるというふうなことを、県営施設については規定を置かなかつたわけでございます。現実には県営施設につきましても、そう私も非常に困っているというふうな要望はない、そういう意見はあまり聞いておりませんが、将来そういうことも起こり得るということは、当然考えられるわけでございます。ただ、県営の造成施設になりますと、これは県有財産で地方自治法との関係が法律的には出てまいりますし、そういう問題もございします。で、今回の法改正では措置しなかつたわけでございますが、将来非常な必要性が出てきて、また実際にそぐわないというふうなことであれば、自治省なんかともよく相談をしながらひとつ検討していかなければならない問題ではあるかと思っております。

○小林国司君 次に伺いたしたいと思ひますことは、第五十七条の三項によつて、改良区は、管理規程を設けて管理する農業用の排水路に、規定以上の廃水が排出される場合には、廃水の量を減すること、または排出の停止を求めることができるというふうになっております。お伺ひいたしたい第一点は、相手方が停止の要求に応じない場合は、一体どう措置したらいいのかわかるとか、その民事訴訟に持ち込む以外に方法はないのか、そのほか農林省でお考えになっていることがあるのかと思ひますが、つまり相手方が要求に応じないという場合にはどうしたらいいのかという点をお聞きしたいと思ひます。

【政府委員(三善信二君)】 この問題もともとや現在の施設、この財産権に基づいて私は民事訴訟でやるということは、現行で規定なくてもやれるんじゃないかと、法的には考えておりますが、それを制度的にきちっとしたというのが一つのねらいでございます。制度的にきちっとすることに

よつて管理規程もまたそれに即応して整備されてくるわけでございます。そういうことで実態に對する効果というものは、非常に大きいだろうと思っております。御指摘のように万一手が応じない、差し止めの請求に応じないという場合にどうするか、これは現行法では救済規定はないわけでございます。先生言われましたように、訴訟に持ち込む以外に方法はないわけですね。ただ、訴訟に持ち込む場合とある場合でも、法律にこういう規定がない場合とある場合、これは訴訟段階での取り扱ひの問題、考え方の問題と非常にウエートが違ふのではなからうかと思っております。管理規程の内容等が非常に明確になってくるわけでございますし、また、差し止めの請求というこの現実の権利を行使したというふうなことも、実態はつきりした段階で訴訟になるわけでございます。

訴訟の解決としても非常に私は有利にはかどすというふうなことになるかと期待してはいるわけでございます。訴訟にならぬ前にやはり一つの市町村あるいは土地改良区、そういう一つのコミュニティの中で問題でございしますから、きちつと制度的にこういう規定ができればその中の話し合い、その中での相談、協議等によつて相当実態的には解決されていく面が多いんじゃないかと、そういうことも、実は期待しているわけでございます。

○小林国司君 そういう場合に、相手方が不特定多数で、つまり工場がもう何十もあつて、どこの工場からどういふものが流れ込んでくるのか解明のしようがない。つかみようがない。しかも住宅団地からどこからともなくいろんなものが流れきて、全く不特定多数のために、相手方が確認されないという場合には、だれに話をもち込んで、そしてこの法律に今度定められるこれに従つてどういふ交渉をだれに開始したらいいのかわか、これは雲をつかむような話だというふうに見ている人がございしますから、したがって、こういう不特定多数の場合には、農林省はどういうふうな指導をなさいますかという点を次に伺ひしておきます。

【政府委員(三善信二君)】 相手方が不特定多数の場合には、実はほんとうに困つた問題で、そういう場合にはこの規定をだれに発動、だれに向かつて請求するかというところは、これは法的にも非常になじまないと思ひます。これは法的にも非常に思ひます。私はそういう場合には、たとえば団地ができて、市街化が進んで団地ができて、それでこの住宅から流すのかわからないというふうな場合には、やはり市町村自体の共同体の一つの問題として、私は市町村に施設の管理の方法、あるいは費用負担を市町村で少し見たいというふうなことをいうような、そういう費用負担について市町村自体に持ち込むと、協議を持ち込むということでは解決をはかるといふことも一つの方法かと思ひます。そういう指導はしたいと思ひます。

また、たとえば、何といひますか、住宅団地で、住宅公団がそこへ住宅をつくつたと、そういう場合に、住宅公団の住居に入つておられる方々にやるわけにもいきませんし、住宅公団自体に何か協議するような方法はないだろうか、そういうことも指導として考えていきたいと思ひます。思つてはいるわけでございます。

○小林国司君 ただいま局長がおつしやつたような方向しか方法はないと思ひますが、今度法律がこれがきまつて全国の土地改良の関係者がこれを見たときに、相手方が不特定多数でいままで泣き寝入りになつておつたけれども、今度の改正案でものを申せるといふことになつたけれども、一体だれにどうやって現実になつていふたつたらいのかという判断に困るところがたいへん出てくると思ひます。それから、そういう場合に、ただいま局長がおつしやつたような方向しか私も方法はないと思ひます。それから、それがよく改良区の末端に徹底するように行政的な指導をひとつ、これはお願いでございますが、次に、用水路が不特定多数のものによつて著しく汚染されたために、農作物に非常に大きな被害が出てきたと、そこで今度法律改正でこういう制度ができますけれども、いままで泣き寝入りになつ

ておつて、もうこれ以上がまんがでないためにやむなく自衛手段を講ずる趣旨からパイプラインの専用用水路に切りかえる。オープンですといふんなものが流れ込んできても、パイプラインだとよそから何かが流れてきても、もちろんこれは流れ込んでまいりません。したがって、パイプラインに切りかえることによつて自分らの専用用水路をつくつて自衛手段を講ずる、これは現に国営事業でも実施中でございます、こういう地区は、これは御承知のとおり愛知県、岐阜県、そういうところでもいまもうやむにやまれず、待つておるわけにいかないものですから、自衛手段をみずから講じて地元負担を覚悟の上で、実は事業に着手しておるといふものがございまして、今度の改正法が通りますと、そういう地区についてどういふふうな取り扱いがなされるのか、もうすでにしりばれ切らして先に着手してしまつたから本法は適用できないのだということになるのか、あるいは何か方法があるのか、こういう点について農林省の御見解をひとつ聞かしていただきたい、こう思います。

○政府委員(三善信二君) いまのお尋ねのような場合でございますけれども、実は現行法の九条の二項でございます。ここで非農地受益者に事業費を賦課するということも一応現行法でもできることになってゐるわけでございます。私は、こういうやり方で事業費の一部を農民以外の方にひとつ賦課するといふようなことも、今後考へていったらどうかといふふうに思つております。そういうことによつて農民、農家の負担が多少でも軽減になればという考えでございますが、こういうやり方をまだあまり、現実にこの規定を發動してやつた経験は御承知と思いますが、あまりないわけでありまして、いま御指摘のような地域の事業については、この条項でひとつ賦課していくといふようなことも、一つの方法であらうかと、思つております。

○小林国司君 ただいま申し上げましたようなケースは、いまのところそう全国に数が多いわけ

ではございせんけれども、要するに不特定多数のものによつて汚染されたために苦情を申し出る相手方がはつきりしない、そういうしておるうちにしんぼうし切れなくなつて、みずから自衛手段を講じて専用のパイプラインを設けなければ、自分たちが死んでしまふということから、やむにやまれずそういう事業に踏み切つたということで、それに対して農業以外のものから費用負担をとる道があると局長、ただいま言われましたけれども、相手方がだれかわからない。したがつて、先ほど質問申し上げたとおり、市町村協議に持ち込むしか方法がないのじゃないかという御説明がございましたが、この場合でもすでに自衛手段を講ずるために、着手した事業地区でもこういう市町村の新しい法律の精神にのつとて適用されるような方向に行政的な誘導と申しますか、指導と申しますか、そういうことを農林省としてはやつていく、こういうふうな理解してよろしいんでございましょうか。

○政府委員(三善信二君) やはりこういう場合には、市町村に話を持ち込んで市町村負担というふうなことを協議するといふことをやっていくのが一番適當ではないかと思つております。そういう指導も近いうちに私どもしていきたいと思つております。

○小林国司君 その場合に、問題があまりに大きい場合は、市町村でも手には負えないといふケースも出てくると思ひますから、やはり県を一枚その中に加えて県と関係市町村とに協議を持ち込んで処置するといふことも必要になつてくるかもしれませんので、そういう点、これはいまここで農林省は一体こういうケースについてどうするかと思ひます、なかなか明快な答えが出てこないと思ひます、これはむずかしい問題ですか。したがつて、こういうケースについては、せつかく五十七条の三項にこういう新しい規定が今度入つてまいりましたから、これを十分生かすように、今後いろいろケースについて御検討を

加えられて、法律が生きてまいりますように、格段のひつと御努力をお願い申し上げます。これはいまここの確かな答を求めるといふことは、これは無理でございますから、御要望にとどめておきます。

○政府委員(三善信二君) 下水道のこれは問題でございます。下水道の管理というのは、大抵市町村が主体でございます。ですから下水道を管理しているのが県が主体になつて管理しているような場合も、これはあるわけでございます。そういう場合には、県と市町村両方に話を持ちかけるといふことができると思ひます。ただ、現実に本件のケースのように、市町村が現実に下水道の管理をしてゐる、管理主体であるといふことであれば、やはり直接の相手方は市町村といふふうになるうかと思ひますが、こういった問題につきましては、御指摘のように私どももつと真剣に検討をさせていただきますと思つております。

○小林国司君 次に問題を移しまして、このたびの改正法によつて農地保有合理化法人に土地改良事業の申請及び事業実施ができるということになつたわけでございますが、どうもいろいろ読んでみましても、事業の範囲というものが明記されていまいな感じがいたします。つまり農地保有合理化法人は、国営、県営、団体営と、こういうに分けてみますと、全部やれるのかあるいは団体営級だけしか取り扱えないように考へてゐるのか、その点がどうもはつきりどこを讀んでも見当たりませんので、事業の範囲についてどうお考へになつておるかといふ点をお伺ひいたします。

○政府委員(三善信二君) 御承知のように農地保有合理化法人の本来の仕事といふのは、農地を買つたりあるいは売つたりあるいは未墾地を買つて、それを造成して農家に売る、目的はやはり規模の拡大であるいは農地保有の合理化集団化、そういう目的でやるわけでありまして、したがつていましう、この農地保有合理化法人のこの土地改良事業という点も、おのずからそういった点でひとつ制限はされていくだらうと思ひます。で、私ども

が現実に考へておりますのは、この法人が自分で土地を、未墾地等を取得して、その未墾地を造成して農家に規模拡大のために売り渡す、あるいは貸し付ける、こういった場合に、その未墾地とあわせて農地と一緒に取り組んで圃場整備等をやつたほうがむしろ適切であるといふような場合が、主体であらうかと思つております。したがつて、規模はどの程度かといふのはつきりした制限は、法律上ございません。ただし、まあ、小規模なものが私はほとんど大部分であるといふふうな考へておりますし、そう大規模なものがしつちゅうばこぼこ出てくるといふようなことはないんじやなからうかと思つております。法律上制限はございせんが、実態的には大体小規模な事業のほうが多いといふふうな御理解をお願いしていただいたいといふ感じがいたします。

○小林国司君 ただいまの御説明で農地保有合理化法人に土地改良事業の申請及び事業実施をやらせることが、将来の農業のためにいい場合に、規模は別に規定してないけれども、土地改良事業を合せて実施させるようにしたんだと、こういう御説明で、それもよくわかりました。しかし、御承知のとおり、土地改良事業を実施する機関としては、県には県の連合会があり、そして、個々の土地改良区があつて、長い間土地改良事業を一生懸命やつて今日に至つております。そこで、今度法律改正によつて、農地保有合理化法人の事業の範囲が明記されておりましたために、土地改良事業何でもやれるぞといふような、農林省のお考へになつてゐることとは違つた印象を末端で持つようなところが出てくる。そこで、特に九州方面、四国方面では末端でトラブルが起きてゐるようになっています。そのトラブルといふのは、御承知のとおり、土地改良事業についての技術者、あるいは換地処分といふ技術者、そういうものは連合会に所属して、長年技術能力を高めたものが、今日まで土地改良事業に従事しておられますが、一方、農地保有合理化法人にそういう権限を与へるということになつても、実は技術者も持つ

てない土地改良事業の実施ということについては、実績も、経験も、技術能力もない。にもかかわらず、そういう合理化法人にいろいろな土地改良事業が今後大々的に実施するということについては、一体どうしたところか。こういう農林省の考えていらつしやることが末端に届いていないために起こるトラブル、こういうことがいろいろ伝わってまいります。そこで、この農地保有合理化法人が今後いろいろ仕事をしてくるのうちに、土地改良事業を合わせて実施することがベターだという場合には、それはけっこうでございましょうが、末端でトラブルの起きないような行政指導を農林省は何かお考えにならないかと、末端というのは、中央の皆さんが意図されるところが十分に正しく伝わらないという、えてしてとんでもない摩擦と混乱が起きかねないものでもございせんから、将来にわたって混乱の起きないように、そして事業というものが二元、三元的に混乱するようにならないように、十分な一つの行政指導によって、今度の法律が正しく行なわれるような指導を特にお考えいただきたい、こういうふうな思ひをおきますので、それについての農林省の御所見をひとつ承っておきます。

○政府委員(三善信二君) 私どもも、土地改良の団体からそういう懸念があるという心配は聞いておりますが、現実にはそういうトラブルが起きているというふうな実態は、まだ承知しておりません。いずれにしても、そういう心配は当然これはあると思ひます。したがって、先ほど申し上げましたように、農地保有合理化法人が行ないます土地改良事業といふのは、やはり具体的に申し上げますと、そういう限定するわけじゃございませんけれども、農用地造成、それに関連した圃場整備とか、しかも、そう大規模なものじゃなくて、小規模なものが多いであろうというふうなことで考えておりますし、そういう指導は今後とも十分したいと思ひますし、これは末端で、合理化法人に土地改良事業をやるように法的に講じたことによつて、かえつてトラブルを起こして

たのが間違ひかもしれないけれども、どうもあまり一気にはこの総合パイロット事業の中に起こしてくるであらういろいろの事業を、一括的に、一貫的に農林省のいわゆる事業として取り扱うことが困難である、こういうふうな御説明のように受け取れたわけではございませんが、もちろん、これは一口にその中にあるいろいろな関連事業を一括して農林省が進めていくというのを私は、おっしゃること

は、なかなかむづかしいと思ひます。そうして、これは各省にいろいろの關係が出てまいりますから、むづかしいとは思ひますが、せつかくこういう新しい制度ができてまいりますのを機会に、土地改良事業の範疇を出ない実施形態であれば、私は意味がないというふうな気がいたしますので、今後関連する事業をできるだけ広い範囲において、農村の生活環境を改善するという意味合いから、拡大解釈、こういうことによつて今後この事業を進めていくべきだと思ひます、こういう気がするわけではございませんが、なかなかこれは各省關係、横の問題がむづかしい問題が出てくると思ひますが、とにかく土地改良の範疇を出ない、こういうことでは意味がないということから、できるだけ広く、環境整備のために広い範囲でひとつ事業を実施していくように、特に御努力をお願い申し上げます、こう思ひますので、しばしば衆議院等でも審議が行なわれておりますし、おそれが出てくると思ひますので、私はまあ要望だけ申し上げておきますが、局長から簡単にひとつ、それに対する心がまえを聞いておきたいと思ひます。

○政府委員(三善信二君) あまり歯切れのよくない答弁で非常に恐縮でございすけれども、やはり土地改良法に基づく土地改良事業としてやるということになるわけではございませんから、その土地改良事業のワケ内を大幅に逸脱するということとは、なかなかこれは困難なことだと私は考えております。しかし、一方において、できるだけせつかく農村の環境整備の整備をやるということでは

ターゲットをしたいわけではございます。できるだけその補助対象等、そういうのは広めていきたいというふうな考えているわけでは、法律上の問題と、やはり予算措置、そういうので解決する問題と、これは二通りあると思ひますので、私どもはできればそういう予算措置等によつて、そういう事業の範囲をできるだけ拡大して今後考えていきたいというふうな思ひしております。まあ、ことし四十七年度からテスト事業として四地区始めることになるわけではございますが、なかなかこの農村の生活環境の整備というものは、各市町村によつてそれぞれ異なる事情がございすので、一律に、一がいと言えない点もございすので、そういう意味でテストパイロット事業として始める、で、その事業の実施状況を見ながら、また、前向きな一つの考え方を示していく、こういうふうな正直なところ私どもも考えて、四十七年度からスタートをいたしたいと思ひているわけではございす。

○小林国司君 環境整備の問題は、まあ、これはもうとどめもなく議論が進展しますので、もうこれはこれでとめておきます。

次に、せつかく次官がお見えになつておりますので、次官に二点だけ、ひとつ御要望を兼ねてお伺いを申し上げます。第一点は、農業基本法が制定されて、農業と他産業との格差が一向に縮まってこない、その上自由化による外圧もますます強くなる、こういう中で生産コストの引き下げや農業の体質改善がねばならない。そのためには、まず土地改良事業が強力に推進されねばならないというところは、これはもう大臣が所信表明の中にもおっしゃつておられますが、ところが農産物の生産者価格をむやみに引き上げるわけにいかない事情もございす。さらに農家の大部分が兼業化してまいりましたので、農業に対する投資意欲が減退してきておられるところも出てまいっております。それからまた、米の生産調整の政策がいま進められておる。こういういろいろな理由

等から、土地改良事業を進めたくても負担の面からなかなか進めにくいというような情勢が、全国にわたって出始めております。そこで御承知のとおり、土地改良事業というのは、できるだけ多くの人の同意を取りつけてやらなければならぬ。ところが、土地改良事業に対する要望が毎年農林省にたくさん出てまいっておりますけれども、要望が多いからといって、それは決して土地改良事業に対する負担が楽だという尺度にはなっていない。事ほどさように土地改良事業が希望は多いけれども実際に全員の同意を取りつけるというところは、今後ますますむずかしくなってくる。つまり地元の負担が高過ぎるような状況になつてきておる。そこで土地改良事業に対する地元負担というものが、農業収入から支払っていくんではなくて、兼業収入によって得た、そういう収益でもって土地改良事業の負担をしていくというケースが全国たいへん多くなつてきておる。こういうことは、いろいろなところで指摘されております。

そこで、次官にお願いを兼ねてお尋ね申し上げておきたいという第一点は、土地改良事業に対する国庫補助率を、全部一律にアップなんということは、とうていこれは不可能でございますから、必要の高いものから逐次補助率をアップするという今後の御努力をお願い申し上げたいこと、もう一つは補助残融資について、御承知のとおり現行のワグが八〇%でございます。これを至るところで要望を聞くわけでございますが、一〇〇%貸してくれと、補助残融資を一〇〇%貸してくれという御要望が至るところでございますが、まあ、一〇〇%というのは、いろいろこれは公庫法ともからんでまいりますからむずかしいと思ひますが、せめて補助残融資を九〇%以上貸してやるような制度改正はできないものであろうかということ、もう一つには金利の引き下げ、あるいは償還条件の緩和、特にこの償還条件の緩和あるいは金利の引き下げを一本に実現しようとしても、これはなかなかむずかしい問題だと思ひます。そこでその中できやすいものから一つずつでも実

現してやろう、たとえば据え置き期間を長くすることによつて、事業効果が発生してから償還に入れるようなあたたい措置をとつてやるということ、ともその一つだと思ひますが、こういうことから補助残融資、これについてのワグの拡大と条件の緩和、こういうことを一本というところは申し上げられないかもしれませんが、逐次ひとつ努力してやろうというお気持ちで次官におありになるかどうか、もちろんおありとは思ひますが、どの程度の御決意であるかという点をひとつ伺ひたいと思ひます。

それからもう一点は、土地改良の長期計画、これは御承知のとおりいま農林省で作業をなさつております。そこでその土地改良の長期計画につきましても、もちろんこれは大臣の所信表明にも、また工務委員からもこの問題については御質問がございました。これからの新しい農業の進展のためには、土地改良事業が先行しなきゃならぬというところは、どなたも御承知のとおりでございますが、そのためにはせつと四十一一年につくった長期計画が中途で改定のやむなきに至つた。そこで、いま改定作業をお進めになつておられるわけでございまして、この長期計画をできるだけ早く作成していただくと同時に、特に次官にお願いを申し上げておきたいと思ひますことは、せつと長期計画が今度で上りまして、その年次計画に従つて、これから予算要求を毎年やつていくという際にですね、もう御承知のとおり、各省関係が必要なる土地改良事業についても、これは前年対比幾らというワグに縛られるわけではございませんが、省全体の前年対比二五%というワグ内で操作しなければならぬ。そうなりますと、農林省の中に各局それぞれ必要欠くべからざる事業を進めておりますから、土地改良事業だけが進めば、それでいいというわけでは決してございません。いろいろ事業が並行して農林省の中では進められていく必要がございます。そういたしますと、せつと長期計画が立てられても、二五%の省内

のワグに縛られて、そして省内各局がその二五%の中で多少のこぼれを調整しながら予算の編成を行なう、こういうことを毎年繰り返してございまして、長期計画と成立した予算との間にだんだんだんだんと開きが出てまいってくる。そして、これが積み重なつてまいりますというところ、とうてい新しい日本の農業の展開にふさわしい土地改良事業というものの実現がむずかしくなるんじゃないか。これは今後の予想でございますが、そうなりますと、御承知のとおり、この土地改良事業というものは、いま、これからの自由化の問題、あるいは近代化、合理化、いろいろの面から考へても、とにかく先行しなければならぬ重大な事業であるというところの認識は、どなたもお持ちになつておりますけれども、例年のとおりの予算の組み方でございまして、絵にかいたもちに終わりがかねない。こういう気がいたしますので、そこで次官にお願いあるいは御決意を承りたいと思ひますことは、そういう毎年の予算の仕組みの中で抜くというのではなくて、特に農業の基盤を整備する、特別な方法、一体何ぞやということになる

が、そんなことでもたまたまいたしておりました、日本の農業が壊滅的な打撃を受ける日が近いのではないかと心配がございまして、特に次官にこういう問題についての御決意と、何らか特別な方策を講じない限りは、毎年同じ轍を踏むんじゃないかならうかという心配がございまして、さきの地元負担の問題と長期計画並びに今後の土地改良事業の強力な実施という問題についてのお考えと御覚悟のほどを、次官からこの二点について承りたい、こう思ひます。

○政府委員(佐藤隆君) 先ほど来、貴重な御経験に基づき質疑を承つておりました、このたびの土地改良法改正については、その運用それ自体につ

いて相当真剣に考へていかなきゃならぬ、また行政指導、これも従来と変わった形で強力な指導が必要である、私も痛感をいたしながら聞いておつたわけでありまして。いまお尋ねの国庫補助率、これもひとつ引き上げるという方向を考えると、こういうお話でございます。従来から、実は各関係団体、そうしたところからも陳情等ではしばしば出ておる問題であります。許される範囲内で努力をしてきたわけでありまして、まだまだ相当農民側は、農業サイドから考えれば、不満はある、これでよいのかというお気持ちを皆さんが持つておられる、重々承知いたしておりましたので、この上ともひとつ努力をいたしたいと思ひます。

なお、負担の点について、だいた土地改良事業と基盤整備等の負担が農家に非常に過酷な形になつてきているのではないかと、これも実は各地域からそうした御意見をあるいは陳情、要請等承つておりますが、先ほど農地局長も申し上げましたように、ことしそうしたことについての調査をいたすことになつておりますので、そうしたことに基つて、その調査の結果に基づいて、あるいは制度金融面における融資率の問題とか、条件緩和の問題とか、条件緩和の中では据え置き期間の問題とか、あるいは金利の問題とか、いろいろあるうかと思ひますが、公庫法の改正までいくかどうか、調査の結果を待つて考えなきゃならぬと、特にこうした金融問題は、国の制度金融と、あるいは地方自治体の制度金融と、それから系統金融と、三つが非常に入り組んでおりまして、これをひとつどう分離、整備、統合していったらいいか、こうした大きな観点からの見詰め方も必要だと、こういうことでいま検討を進めておるところであります。そうした中でひとつ考へていきたいと、かように思つております。

それから、この間もこの委員会で大臣からもお話し申し上げましたが、土地改良事業の長期計画、これはひとつ年度内に新しい十一年計画を立てるようにならうと思ひます。

す。しかし、長期計画幾ら立てても、一つのワグの中で、いままでは、コップの中の作業ではどうにもならぬではないか、こういうお話でありますが、その間の事情につきましては、小林委員のほうがかえって私より従来のいきさつについてはよく御存じかと思ひます。四十七年度予算要求に際しまして、小林委員をはじめ各方面から、陰に陽に、農林省に御支援を賜りまして、おおむね所期の予算の獲得ができたとは考えておりますが、しかし、百点かどうかという、百点ではないと思ひます。しかし、農村の環境整備という問題にちなんでもお話がございましたが、まづ、何はさておいても、農道、これも大事であるというところで、建設省関係のいろいろ道路行政、それはそれでやる、しかし、農村社会における農道、これはひとつ農林省が積極的に取り組まなきゃならぬということで、先輩委員各位の御支援によりまして、農道関係予算等につきましては、四十七年度は四十五年度の倍額になっております。そうしたことで、同じコップの中とはいひながら、世論の動向に即したそうした姿勢で、徐々に進められつつあるかと思ひますが、なお、この上ともひとつ最善の努力をいたしていきたいと、かように思っております。

○委員長(高橋雄之助君) 暫時休憩いたします。
午前十一時三十九分休憩

午後一時六分開会
○委員長(高橋雄之助君) ただいまから農林水産委員会を開いたします。
この際、委員の異動について御報告いたします。

本日工藤良平君が委員を辞任され、その補欠として足鹿寛君が選任されました。

○委員長(高橋雄之助君) 午前に引き続き、土地改良法の一部を改正する法律案を議題とし、参考人の意見を聴取いたします。

参考人として、東京大学農学部教授新沢嘉芽統

君と専修大学経済学部助教授玉城哲君、滋賀県土地改良事業団体連合会会長丹波重蔵君の御出席をいただいております。
この際、参考人の方々に一言ごあいさつ申し上げます。

本日は、御多忙の中を本委員会に御出席いただきまして厚くお礼を申し上げます。参考人におかれましては、忌憚のない御意見を述べてくださいますようお願い申し上げます。

なお、議事の進め方といたしましては、初めに参考人からお一人十五分間程度で御意見を述べていただき、引き続き委員の質疑にお答えいただくことにいたします。

それでは、新沢参考人からお願ひいたします。
○参考人(新沢嘉芽統君) きょうは時間も限られておりますので、肝心なような点を二、三あげまして、それについて自分の考えることを述べてみたいと思ひます。

それは、一つは農業用水を上水道とか工業用水、そういうものにまゝ、転用するということが今度の改正の中に含まれているわけですが、それにつきましても、水利権のようなことを少し述べてみたいと思ひますが、ひとつ物理的なことをはつきりと初めにきめておきまして、それからまゝ、社会的なようなことに入っていきたいと思ひますが、農業用水を都市用水に転用するということの意味は、どういう意味かと申しますと、これは川に新しいダムをつくることと同じ意味を持つています。で、それはどういうことかと申しますと、つまりダムで水を補給するということは、川の洪水のときにダムから放流したとして、その洪水を増強するために、ダムをつくるわけでありまして、ですから、洪水が問題になるわけでありまして、ですから、自然状態のごときで、冬の洪水がひどいわけでは、まあ、洪水面の中でも冬の洪水がひどい。で、夏はどちらかというと、ほとんどは豊水なんです。しかし、たまにからつゆというふうなこともございまして、養い水の時期になりますと、四十日も雨が

降らない、こういうこともございますが、しかし、概して申しますと、冬のほうが悪いわけですから、ところが重要河川になりますと、農業用水は川の水を使つておりまして、ほとんど洪水の全量を使つております。そういうことで人為が加わつた結果といたしますと、夏の洪水はひどいわけでありまして、ですからダムをつくりまして、夏の洪水を補うことになりまして、そうしてどこまで補つたらいいかと言ひますと、まさしあたつての目標といたしますと、冬の洪水にほぼひとしなるまで補うというところになるわけでは、それを利根川で申しますと、夏の洪水と冬の洪水を同程度にするためには、約十五億トンの貯水池が必要であります。と、利根川の一年間の平均というところになりますと、利根川で申しますと、二、十五億トンの貯水池が必要であります。ところが現実にはどういうことが起きているかと申しますと、利根川ではまだ六億トンしかダムができておらないのであります。そうするというと、つまり夏の洪水を冬の洪水にひとしくするためには、さらに十億トンの貯水池が必要だということになります。ところが利根川ではダムをつくる場所、つまりダムのつくられるような場所に非常に限られておりまして、あと残っているところは二、三カ所でありまして、八ッ場というような計画がございまして、それらでもってどのくらいできるかと言ひますと、三億トン程度であります。つまり、あとまだ七、八億トンの水をつくらなければならない、そういうしなないという、利根川の利用率というのは高まりません。そこで残っているのは沼田ダムでございます。これは八億トンとも言われ、六億トンとも言われているものであります。ところが、御承知のように、最近ではその沼田ダムのまん中を上越の新幹線を通すということになっております。あるいは高速道路を通すということになっております。そういうものが通りますと、ただでさえむずかしい補償問題が非常にむずかしいものになって、おそらくダムができな

らうと、こういう状況に一面なっていることを認識していただきたいと思ひます。そうすると、うと、夏の洪水がひどいわけですから、それを農業用水で使つていくわけですから、それを農業用水で使つていくわけですから、必要になった部分をダムのかわりに使ひますと、ダムのむずかしさが緩和されてくるわけでありまして、そういう意味で、つまり農業用水の転用ということとは、つまりダムをつくることと同じことなんだということを認識しておいていただきたいと思ひます。

そこで、今度はその水利権を新しいものに移管する場合の問題について述べてみたいと思ひます。で、それには非常にイデオロギー的な二つの対立した考え方がございまして。その一つは、とにかく川の水というものは国民のものである、だから要らなくなつたら、それは河川管理者に返して、そうして河川管理者は適当と認めるものに再交付するのがいんじやないか、つまり川の水は公水だから要らなくなつたら取り上げて、要るものにそれを再配分してやるのだ。要るものと称しますと、それは都市であります。だから結局農業用水を取り上げて、そして都市に回してやればいんだという考えでございます。これは基本的に申しますと、河川法の考え方でありまして、それに対して、農業で使っている水を、都市といたせば、結局は資本なんだ、だから農業で使っている水を資本のほうへたてでいづつをやるといことは、つまり農民から奪つて資本にそいつをやるんだと、こういう対立した意見があるわけでありまして、これはもうどちらか、私どももいたしましては、非常にイデオロギー的な考え方であつて、実態というものをまづ見る必要がある、事実に基づいて判断しなければならぬと思ひます。事実はどうなつていっているかと申しますと、いま転用問題が最もシビアになつていっているのは、埼玉県の見沼台用水の葛西用水地域でございます。同様なことが木曾川流域にもございまして、そういうところを見てもまいりますと、見沼

代用水の流末部分は川口市のあたりでございます。この地域は、前には八千ヘクタールの水田がございました。ところが現在はその半分に減っております。上流のほうはふえておるのですが、下流のほうは減っております。全体としては、差し引きプラスマイナスがない状態でありまして、下流は減っております。その減っているのは、みな宅地あるいは工場敷地になっておりまして、水田の中に乱脈にそういうものが入ってまいりまして、そうして水田をつぶしているわけでございまして、そしてその水田はみな汚水だめのようになっております。その水田はみな汚水だめのようになっております。それで苦しんでいる状態になっております。そういったしきと、農業用水は御承知のように、ただ一本になつておるのじやなくて、枝分れをしております。そういうものの管理というものは、みな乱れてまいりまして、非常に改良区は困っているわけでございまして、ですから、水田がつぶれてまいりまして、農業側も困るわけでございまして、ところが、そういうふうな一面で人が入ってまいりますという、当然上水道をどうしようかという問題になります。そこで、できればその用水の一部を転用したらいんじやないかという問題が出てくるわけであります。そのときに、さきに申しました農民から取り上げて資本に奉仕するんだという考え方で、かりにそれは農民の持っているものであるから、農民に持たしておいたほうがいいんだと言っておりましたら、どういふことになるかと申しますと、実例が幾つもございまして、これは川崎市の多摩川から引いている二カ領用水、これなどはいま全部住宅工場地帯になっておりまして、水田は何にもございせん。これはほったらかしておいて、結局は川崎市に水路を移管し、用水路だったところが現在では下水道になっておるわけでありまして、それから多摩川の左岸にありました東京都の六郷用水も同様であります。それから江戸川筋で申しますと、江戸川から取っております市川と船橋のかんがいをしておりましたのは、水田はかなり残っておりますけれども、もう

管理は乱れてしまつております。こういうふうになつて、結局は、それは都市用水に無償でもって転用されてしまつておるのが実情でございます。こういうふうな急激に都市化してまいります場合には、それでもいいのかもしれない。しかし、いま申しました見沼代用水とか葛西用水は、利根川の中流から東京都の近くまでかんがいしているわけでありまして、一挙にそれが都市化するということはございせん。しかも、スプロールをなしている。そういう状態で長くおりましたならば、つまり面積は減つておるんですから、管理費の収入は少なくなる、改良区はピンチに立れされてくるわけであります。こういうときに、どうやってそれを転用させるかと申しますと、今度の改正案のようなやり方、つまり都市用水と農業用水を共有権者にするという形で徐々に転用をはかつて、農民の利益をはかりながら都市用水に転用する、そういう方向しかないんじゃないかと思つておるわけ。そこで、ここには、農林水産委員会です。建設関係の方はおいでにならないかもしれないけれども、建設省が河川法に従つて取り上げて、今度は都市に自由に自分たちがそれを分けてやるのだというふうな考え方でいった場合に、一体どういふことになるのか。それはおそらく不可能になるだろうと思つておる。ですから、建設省といつたしましては、現にその転用できる部分は、当事者の話し合いによつて、つまり、この改正に従つたようなやり方で進めまして、そうしてその転用に對して河川で支障が起る場合、つまり、河川管理上困るような場合、それはどういふ場合かと申しますと、つまり、前よりたくさん転用するようになる部分については、ダム費を負担させる、つまり、ダムと農業用水の転用は代替の関係にありますから、つまりよぶんに取るよになつて、下流に迷惑を与えるようなことは許さない、その場合にはダムに負担させる、こういう程度のこと、つまり、監督行政としてやつていただけるならば、その転用は農民にとつても不利ではなく、また、都市にとつてもはもろん

有利なことであるが、それは可能になると思ふのであります。その可能にする条件を土地改良法の中でつくり出すといふものだといふふうに私は考へております。で、この考え方は一昨年度、農林省の中に農業水利問題研究会というのをつくりまして、私も委員になっておりました。そこで数多くの委員の方が、実際に調査もいたしまして、そうして方向を打ち出したものでございまして、その方向にのつとつて法案がつくられたものでありますからして、私も自分で考えたことが法案としてのおつておるものでありますから、私はたいへん喜んでおるわけでございまして、それからもう一点、創設換地の問題でございまして、これは全然話は変わりますが、創設換地でございまして、この点についてちよつと申し上げてみたいと思つておる。戦前の耕地整理法の中には、保留地を認めるということがあつたわけでございまして、そうなつておりましたから、たとえば耕地整理をいたそうといたしまして、開墾地を中に取り入れまして、そして開墾をして、開墾をしてできた水田を、それをほしいという農民に売りまして、そうして売ったお金でもって、耕地整理の負担金にかつてつたり工事をやる、こういうことができたわけでございます。ところが戦後になりまして、土地改良法が成立いたしました。農地法の精神にのつとつて、その保留地を認めないといふことになつてしまつたわけでございまして、ところがやはりその保留地というものは、やはり必要なんである。それがだんだんわかつてまいりまして、現在のように創設換地というふうな方法で解決しようとしておるわけでございまして、創設換地は、もちろんそれを売つて、それでまた事業をやろうといふわけではありませんが、創設換地によつて、そこへ工場が入つてきたりなんかいたした場合には、その土地を限定して、地域区分をはつきりさせる。つまり、農業地域と工場の地域をはつきりさせる。つまり、農業に支障のあるような形で工場をつくらせないといふ方向にいつておるものだ

と思つておる。で、おそらくこれだけで必ずしも万全にうまいといふふうには思われません。思われませんが、しかし、方向としては間違つていない方向をたどりつたものと思つておる。もう一つの点は、農地保有合理化法人に對して、土地を付与できるようにするといふ改正があるわけですが、この点について、一つ希望があるわけでございます。それはどういふことかと申しますと、先ほど農業用水を都市用水に転用するといふことは、ダムをつくることと同じだと申しましたが、さき申しましたように、ダムは補償問題で非常にむづかしくなつてきておる。むづかしくなつてきておるものは、さき申しました新幹線とか、そういう面だけではなくして、ちよつと成田の飛行場に見ますように、つまり、そこに住んでいて農業をやっている人が、農業をやめなければならぬといふ事態になるからであります。そうすると農民をやめて、ほかの職業に転業してうまくいくはずがありません。どうしてまた農業をやりたいといふ人がたくさんあるわけでありまして、それに対して政府は何の手当てもしてないわけであります。札幌ではほほをたたいて解決するといふいき方でございます。そんなことで農民の生活を再建することができずあります。これに對しましては、やはりかえ地になる土地を政府が手に持つておつて、そうして手に持つておるかえ地によつて、その人たちが農民として新たな生活を再建できるようにすることが、政道でございまして、つまり、政府は手持ちの水田や畑を持たなければ、この問題は解決いたしません。さき沼田ダムは八億トンと申しました。その八億トンのダムができて、大体毎秒百五十トンぐらいの水が生まれるわけでありまして、それができるかできないかは、補償問題にかかつておる。それなのに、政府は手持ちの土地がない、そういうことですから、私は農業の生産調整といふようなこともいわれておりますけれども、それとは全然別の角度から申しまして、政府が農林省と

農民にとつては採算に合う投資なのかどうかというところが全然わからなくなつてきている。見通しを立てないといふことになつてくるわけだ。そして実際に農業所得も停滞ないし減少するといふ事態が米の場合にはあらわれてくる。そうしますと、これは客観的に言ふならば農民の事業費の負担能力が減少しておるといふ事実を示すことになると思ふのです。これが一つの問題です。

それからもう一つは、農民の性格が非常に違つてきて一様でなくなつてきたといふことです。これは兼業化の進行の過程で出てきたことだらうと思ひますけれども、そこで農民の土地改良事業に対する意思を統一していくことがたいへん困難になつてきた。これは単に主観的なものではなくて、農民の間の経済的、社会的な利害関係が必ずしも一様でないといふ事態を反映しているものだからといふふうに思われるわけだ。したがつて、非常に広域にわたる基幹施設を土地改良事業として改良する、改善する、あるいは新設するといふ場合に、多数の農民の同意を得て、その意思を結集することが非常にむずかしいといふ実情が出てきているわけだ。そうしますと、土地改良事業あるいは投資、これ自体は非常に客観的な必要性格が高まつているにもかかわらず、それを実施する態勢との間に矛盾が非常に発生してきていふといふことにならうかと思ひます。この問題をどのように解決していくのかといふことが、当面の課題であらうと思ひます。

そこで、私自身の意見を申し上げますと、いろいろな問題がたくさんございすけれども、中心になる重要な問題は、土地改良事業の性格を二つに区分したらどうであらうかといふふうに日ごろ考へておるわけだ。一つは広域にわたる施設、これはここでは基幹施設といふふうに申し上げますけれども、この基幹施設はもっぱら国民経済的な観点及び地域の社会経済の観点から必要なものである。そこで、これは全面的な公共事業として実施して農民の事業費負担といふものを伴わない形にすべきではないか。またその施設自体も公

共的に管理するといふ態勢が望ましいのではないかとこのように思われるわけだ。

それからもう一つは、他方で末端の圃場施設、これは基幹施設に對しまして実際に農家の接している末端施設でございすが、この圃場施設は、事実上の農業経営の内部の、経営内施設といふ性格を多分に持ちつつあるといふふうに思われるわけだ。この圃場内施設といふものは、日本の現在の農業の形態からいいますと、非常にわかにくい問題があるわけだ。ございすが、この圃場施設が確立しておらずに、個々の農家の圃場といふものが非常に零細で、かつ入りまじつておるといふ状態がございすので、すべての末端施設がいかに公共的なもののような姿をとつていくわけだ。しかし、現在起こつていふ農業の変化が、大規模機械体系に基づく何らかの集団的な土地の利用の方向を追求しているといふふうに考へますと、やはり集落単位ごとの圃場施設といふものは、実質的に経営内施設といふふうに位置づけられてしかるべき、そういう性質をいま持ちつつある。まだ萌芽にすぎませんが、持ちつつあるといふふうに見てよろしいかと思ひます。この経営内施設は、もちろんこれは公共的なものではなくて、私的な責任において整備されるべきである。もちろん、これに對する政策的な援助措置といふのは別途考へるべきでありましようけれども、しかし、公共施設とは範疇の違ふものではないといふふうに考へるべきであらうかと思ひます。

そういうような整備をいたしますと、土地改良事業体制といふものは、一つの交通整理が行なわれるし、したがつて、土地改良区といふものの性格も変わつてくるといふふうに考へられるわけだ。これは、非常に、いわば現在の土地改良事業の体系といふものを全面的に否定するよう、そのような考へ方なんですけれども、現在この日本農業で起こつております変化といふものの方向

を見定めると、土地改良事業といふものが、いま申し上げましたような方向で検討されなければいけないといふふうに私は考へておるわけだ。

で、以上のような観点からいいますと、今回の改正案といふものは、実は非常に不十分だといふふうに言わざるを得ないことになるわけだ。土地改良事業体制の全体の体系は変へることなしに、部分的な新しい現象への適用を行なつていくにすぎないといふ評価ができるかと思ひます。しかし、反面、いま私が申し上げましたような問題点、現実の課題といふようなものは、決して土地改良事業だけの問題ではないわけだ。むしろ土地改良事業といふものは、ごくその部分をなすにすぎないで、農業構造全体が非常に大きな変化を遂げなければならぬ、あるいはこれから遂げていくであろうと、そういう動きの中の一部をなすにすぎないと思ひます。したがつて、制度ですとか政策ですとか、そういう観点から見ると、農業構造政策そのものを計画的に進めていく、このように進めていくかといふこと。それも長期にわたつて慎重に進められる、そういう性質であるかと思ひますが、それによつてこういう歴史的な大転換といふものは、ようやく達成できるものではないかと思ひます。

そこで、土地改良だけが一挙に独立に新しい体制を先取りすればよろしいといふものでは、決してないといふふうに言わざるを得ないわけだ。そこで、基本的な方向からいいますと、たいへんに不十分な不徹底なものだといふふうに思ひますけれども、現在の制度、政策のワクの中で、当面の変化に對するといふ限りで、今回の改正案といふものは、おおむね妥当なものではないかといふのが私の判断でございす。もつとも将来は、それがいつくるかはわかりませんが、やはり土地改良事業体制全体を根本的に再検討して、抜本的な再編なり転換をする必要があるし、そのための準備的な検討はすでに始められてよろしいのではないかとこのように思ひます。

も、以上で私の意見は終わります。
○委員長(高橋雄之助君) ありがとうございます。

次に丹波参考人をお願いいたします。

○参考人(丹波重蔵君) われわれ土地改良関係者におきましては、ただいま玉城先生のおっしゃいますように、根本的な制度改正は、実はそれよりも根本的な改正にはいろいろの解を解してみまうと、すでにほかの法案で占領されておる部分もございすし、複雑多岐にわたりますので、さつそく現時点におきます時代にマッチしたところの一部改正でございまして、すみやかな要請にこたえていただきたいといふことで、多年にわたつて要望してきたのであります。したがつて、ここに私どもの要望のほかに、農地保有合理化法人に土地改良事業実施資格を与えられるといふことについては、われわれ土地改良連合会といふたしましても、要望しておらなかつたワク外の問題でございすので、その他につきましては、私どもの要望の趣旨に従つて条文を整理していただきまして、原則として、私どもは心からお礼申し上げますと同時に、参議院の委員の皆さん方が、この法案を六十八国会においてぜひとも成立させてやろうといふ、あたたかいお気持ちで御審議を賜つておりますことを感謝いたしますと同時に、ぜひともひとつ本国会で、一日も早く法案の成立を心からお願ひ申し上げる次第でございす。

時間の関係もございすので、主要点について意見を開陳したいと思ひますのであります。まず、その第一は、法第三、五、七、八、五十二、五十三条に關連いたします換地制度の問題でございまして、非農地の取り扱ひが改善されることになつたのであります。従来では、農地の中に点在しておりました非農地は、地区内に取り込むことができなかったものでございすが、今次の改正で当人のいわゆる所有者の同意によりまして、その計画区域に組み入れることができたといふことは、圃場整備を推進いたします上に、まことに適

切なものと考えられます。また、創設換地として異種目換地の方途が開かれまして、共同利用施設あるいは公共用地、工場用地等が、新たに必要な場合におきましては、所有者の同意を得て、不換地とした土地の面積の範囲内で確保できるようになりまして、また時宜を得た措置だと考えるのであります。しかしながら、地方によりましては、所有者の同意を得た不換地よりも、こういう公共用地あるいは農業労働力の余剰を処理するために、農村工場の設置の場合においては、特定の所有者がその土地を提供するということがなくして、共同減歩、みんなが出し合おうじやないかという処置がとられることもあり得ると思えますので、それらの点につきましては、法の運用上御考慮を賜りたい、かように考えるのであります。また、換地事務につきまして、今回は新しく換地の専門家の意見を聞くということがお考えいただいております。もちろん圃場整備の有終の美をなすことは、換地が完全に行なわれまして、登記所におきまして登記済証の権利書が、各農家に手渡されることによつてすべて換地処分が終了するのであります。また、そうでなければならぬのであります。しかしながら、過去におきましては、圃場整備事業に対しては相当役員その他もまた農民も熱意を持つておりましたが、そのあと始末という点については、なおざりにされておつた事例を多く見ておるのであります。何かこの地点が公共用地の敷地に買収されるとか、工業用地の敷地に買収されることによつてはじめて所有権が自分のものでないということで大騒ぎをしておるのが現状なのであります。こういうことを私は常に考えております。換地処分につきましては、御承知のようになかなかこれはじみな仕事でございます。じみな仕事であり、また相当な法的に詳しい人でなければならぬのでございまして、たまたまその地域で換地処分が終わりますと、せっかく養成いたしましたその人材は、もうそれで失業してしまふ、あるいはまた他の職場にかえられるきらいがあるのであります。

今回の法におきまして専門家の意見を聞くということにつきましては、ぜひともひとつ国家試験を行なつていただきます。ほかの司法書士あるいはまた他の国家試験で考えられておりますと同様のひとつ資格を与えていただくことによつて、その人たちが一定の地域の処分を完了したときに、その資格によつて生活の道を開き得ることができると思ふのであります。国におきましてもこれらの人に対する、公務員ではございせんので身分保障ができませんが、すべて資格においてこれを保障していただきたいということを懇請いたしますのであるのであります。

なおまた、換地処分につきましては、相当現在の国の算定しておつていただきます経費では、とうていまかない切れないのも、これを遷延せしめておる一つの理由でなからうかと考えますので、これらの予算措置についてもあらためてお願い申し上げておきたいことと、さらに最終は法務省の所属になります。登記所の職員の配置がどういたしましていなかには少ないのであります。承りますと、法務省いわゆる登記所の人員配置は件数によつて定員がきまらうのでございまして、この四、五年前に私も全国土地改良連合会が力を合わせて、この換地処分のすみやかな登記簿完了をいねがうために大蔵省に出向きまして、人員を百人ほど増員をいただいたのであります。ところで、これがほんとうの縁の下での力持になつてしまひまして、都市近郊のいわゆる転用手続の登記のほうの件数が多いために、私どもせっかく予算を取りながら、農村はその人員の配置をいだけなかつたのであります。どうかこれらの点につきましても、農林当局といわゆる法務省との連絡を密にしていだくだことをいねがいますと同時に、委員会の皆さん方にこの上とも御援助を賜つておきたいと思ふのであります。その二は、土地改良の総合化の問題でございまして、法第二条関係でございまして、このいわゆる工種別の申請主義を排除されまして、今回総合主義がとられましたことは、まことに私も多年の懸案でございましたが、これも実現していただきまして、まことにありがたいしあわせだと考えるのでございます。しかしながら、この工種別総合主義をとつていただきますと、おの工種によるりましては、いわゆる補助率が変わつておるのであります。したがつて、総合主義をとつたからといって、これを地ならしされることは、私どもはなほその点を心配するのであります。できるだけ上部にかさ上げ、レベルをそろえていただく点、これは予算措置になります。ぜひともその点をお願い申し上げたいと思ふのであります。

そこで、さらにいづれの条文におきましても圃場整備するときには、三分の二の同意という問題が起つておるのであります。私も、これを實際に改良区をあずかつて土地改良事業をやりますときに、三分の一はすべからず規模、相当の経営を持つておりますものでございまして賛成であります。三分の一は、とにかく現状でもいし改良してくれてもいい、三分の一は、いわゆる小規模所有者であります。一枚のたんぼが三反歩になりますと、自分は現在一反しか持つておらず、その一反は自分のところの自家用保有米の食糧源である。それを取り上げられるのではないだろうかと思ふものと反対するものがあるものであります。そこで、そうではないんだ、お前の田は三反区画にいてもできるし、また三〇％は三反区画でなくともいいんだから、その地を与えるのだ、田地所有者に対しては、その田地を与えるのだといつて初めて理解するのでございまして、私どもは常にやつておりますと、この人頭主義の三分の二よりも他の法人と同様にとにかく三分の二というのは地積によつてこれを三分の二としていただくことを将来の理想と考えておりますので、これらの点についても御考慮賜りたいと思ふのであります。

その次に、農業振興地域の整備計画に基づきます基幹施設でございまして、玉城先生のおっしゃいますように、公益施設はすべて国民経済的立場から公共事業でやれとおっしゃいますことにつきましても、御考慮をいただきたいと同時に、今回の基幹事業に對しまして、私どもはこれを善意に基づいて、事業推進のための必要なものであると解釈いたしまして賛意を表するものでございまして、たとえ市町村が申請主体者となつた場合におきましても、地区内の土地改良区の意見を十二分にきみ取つていただくことを念願いたしますと同時に、関係農家の意向を無視あるいは強行するための条文であつてはならないと考えておることを付言いたしておきたいと思ふのであります。その第四は、法第九十四条関係でございまして、農業水利施設の調整に関する問題でございまして、これは他の参考人からも意見が聴取されましたので、ダムの水の過剰の部分を、これを他に分譲するということについては異議ございせん。しかしながら、この条文を拝見しますと、これは国営事業のみにとらわれておりますので、府県への問題について、いわゆる県有施設について言及されておらないのであります。したがつて、私どもはこの条文は、すなわち県有施設について法の精神によつて同様と理解し、あるいは読みかえし得るというように解釈をいたすものであります。

この際、問題外に属しますが、こうしてせっかく農民の負担を過当投資に基きますとか、過大施設に對しましての過重負担を軽減してやろうという反面におきまして、土地改良法におきましては、従来の投資に對しましてその施設が過剰になつてくる場合が生じてくるのであります。その場合におきましては、民間におきましては農地の転用におきましては、決済金がとれるのでございしますが、肝心の公共団体がやります、なかなか高速自動車道あるいは新幹線の建設に對しまして、改良区の用地の中を通りますときも、決済金は公団なり国鉄は支払われないという現況にあります。それは土地改良をやつてから、その土地の価格が上がつておるから、その価格と見合つて買収をしておるんだから、こういう言い分でありまして、ところで、もう揚水機場を設置し、あるいは

水路を設置いたしておりますが、それがいわゆる
残存面積にその分の維持管理費が、負担が過重に
なってくるという結果をもたらすものでございま
すが、この救済措置が何ら考えられておらぬとい
うこととございまして、この点、農林水産委員
の皆さん方、とくと御理解をいただきまして、
他の部門に属するかもしれないが、これらの問
題についての御協力をお願い申し上げます。

また同時に、都市排水の關係でございしますが、
これはなかなか、私どもは農業経営上、用排水分
離は当然の結果であり、排水路は、たんぼに降っ
た雨、あるいはたんぼにかんがいた水を流すだ
けの役割りではないのでありまして、山から降
り、いわゆるその近くの住宅から流れる水を、現
在においては、農民がつくりました水路に無条件
でこれを放出されておりますので、これを救済し
てやろうという制度でございまして、まことに当
を得たものと考えております。また、これに
対しての水路の維持、管理等というものは、およ
そ公共団体において負担されることが当然で、改
良区のいわゆる組合員の負担からこれを削除する
ような方法をお考え賜わりたい。もしもこれが公
共団体、いわゆる自治体でやろうとしますと、自
治体の財政は現在窮乏いたしておりますので、起
債の道を開いていただくなり、あるいはまた自治
体におきまして、農道に対しては交付税の交付対
象の分子に取り入れておつていただきますと同時に、
に、われわれは、自治体に要求します際に、これ
らの水路の面積等も補助金の、いわゆる交付税の
対象の分子に算定さしておつていただきますと、
と、私どもは、自治体の省庁に対して、交付税の
対象になつておるじやないかといつて強く要望で
きるものでございまして、これらの点についての
御配慮を賜わりたいと思つております。

次に、農地保有合理化法人の土地改良事業実施
資格を与えられることにつきましては、これは農
地法第三条のただし書きの精神に従ひまして、こ
れが制度化されたものと受けとつておるのでござ
います。仄聞いたしますと、何か巷間、この法

人においては、一般の土地改良区と同じに、すべ
ての土地改良事業が行なわれるように解釈し、ま
た誤解が生じておるようでございますので、これ
が誤解のないようにひとつ誘導なり御指導を願
つておきたいと思つております。

また、その他、最後でございますが、土地改良
区の運営問題につきまして、今回、土地改良区の
役員選出の方法について、選任制をおとりできる
という規定を挿入していただいたのであります。
一番私どもは、現実において、現場において困
つておりますことは、土地改良区の役員のなり手
がないということでありまして、土地改良区は市町村
と同様の大きな役割りを帯びながら、すべて無報
酬であります。報酬規程もございせんし、それ
がためになり手がありません。せっかく法文上、任期は
四年と決定しておつていただきますが、地方にま
いりますと、地方の末端で区長制度が現在でも行
なれております。で、一年交代ということ、
一年でもう家の順番に回りますか、所有者の多い
ところから順番に下へ下がりまして、そして、そ
ういうことでございまして、この土地改良区
は、ほんとうの公共的な公共事業をつかさどつて
農民の利益をやるんでございまして、役員のいわ
ゆるなり手がないうことを考えますと、ぜひ
とも今回のこの選任制というものは、決して選挙
権を制限したりするものでないということより
も、私どもはぜひともひとつ選任制でつばな方
を選んで土地改良事業に取り組んでいただきたい
ということをお願い申し上げるのであります。

また、換地に対しましては、区間の飛び地換地
ができることになりましたことは、私ども多年の念
願がかなひましてまことに喜ばしいものと思
へるものであります。

以上、はなはだ要を得ませんが、前段申し上げ
ましたように、私どもの要望が今回法律案として
提案されましたので、皆さま方の御協力ですみ
やかに御成立いただきますことを重ねてお願い申し
上げまして、私の陳述を終わりたいと存じます。

○委員長(高橋雄之助君) ありがとうございます

それでは、参考人に質疑のある方は、順次御発
言をお願いします。なお、丹波参考人は時間の都合が
ありますので、同参考人に対する質疑を先にお願
い申し上げます。

○足鹿寛君 三人の参考人にお尋ねをいたします
ので、丹波さんはお急ぎであれば先からおやりい
ただきたいと思ひます。

今度の改正案そのものと申しますより、日本農
業が直面しておる貴重な重大な段階において、土
地改良法そのものも大きな問題だと思ふんです
が、そういう見地から、きわめて一般的な問題を
ひとつお尋ねをいたします。

第一点は、最近の経済の発展に伴ひまして、農
業外の旺盛な土地需要等によりまして、農地の改
廃が急速に進んでおることは、御承知のとおりで
あります。農林省の耕地面積調査によりますと、
三十六年から四十五年の十年間に七十一万五千六
百ヘクタールが改廃されております。特に四十四
年度以降は、米の生産調整とも関連して、年間十
万ヘクタールをこえておるのであります。一方、
この改廃に対して造成される農地は、開墾、干拓
等によつて同じく十年間に三十五万九千三百ヘク
タールであります。これを差し引きいたしますと、
改廃、造成差引き三十五万六千三百ヘク
タールの減少を示しておるのであります。これは
たいへんな問題だと思ひます。年間三万五千ヘク
タール造成しても、なお減つておるのであります。
このような農地調整のもとにおきまして、大
規模農地の開発も一方において行なわれ、また、
干拓事業も一面行なわれておりますが、他用途の
転用が年々増大しておると言われております。農
地の造成を目的とした事業が単なる都市化への都
市造成になり、あるいは工業用地の土地造成化
しつつある現状を憂えておるのであります。こ
れに対する参考人の御見解を承りたい。こう簡単
に転換が行なわれていのでありましようかどう
か。今後の農地の造成事業について、干拓あるい

は大規模農地の開発等のあり方について御見解が
承りたい。それが一点であります。

なお、丹波さんにお尋ねしておきますことは、
これは他の参考人にも同様であります。早く答
えてお帰りいただきたいのですが、このような農
地が壊廃が著しいから、つまり農業用水が余つて
くるんじゃないか。したがって、その余つた水を
工業用水あるいは都市用水に回せばいいじゃない
か、これが建設省の見解であります。すでに、内
閣府には、農業用水、特に慣行水利権につ
いての緻密な研究調査が行なわれていることは御承
知のとおりであります。つまり、こういう見解か
ら、農民から水を取り上げていく、こういう考え
方に立つておるものと私は思ひます。その原因
は、きつかけは無責任な農地をつくつてはさらに
工業化し、都市化し、そして全体としては減ら
していく。そこで水が残るから、農民の水は要らぬ
のだから、都市化や工業用水に出せ、こういう論
理がまかり通るんではないかと私は思ふんであり
ますが、この点もあわせて御見解を承りたいと思
ひます。

○参考人(丹波重蔵君) それじゃ、足鹿先生には
日ごろわれわれ農政問題について深い御理解を賜
わりますと同時に、私どもも先生に対していろ
ろとおすがりを申し上げておりました、まことに
ありがとうございます。

全く、先生の御慮いただきまことに私ども
は同感でございます。これをいかにすべきかとい
うことは、われわれ末端におりまして、われ
われの能力、職権においてはなし得ない点でござ
いまして、何とぞ、ひとつ、諸先生方の国策とし
ての御立案または御見解によりまして、これが国
政に反映いたしますように、ひたすら、逆に私ど
もお願い申し上げます。はなはだ答弁になりま
せんが、私どもは先生の御見解、御慮そのもの
を私どもの心といたしておりますので、よろしく
お願い申し上げます。

○委員長(高橋雄之助君) ちょっと申し上げます
が、足鹿委員のいまお尋ねした点をちょっと保留

しまして、丹波参考人に対して、皆さんから何かお尋ねありましたらお願い申し上げます。二十五分ぐらいしか時間ありませんから。

○小林国司君 今度は法律改正で、国営土地改良事業で造成された施設に共有持分権を認めるということになったが、県営でやったものに對して、そういう制度が法文の中にどこにも書いてない。これについて、一体、どういうふうになっておるんだと、この点はいへん疑問だと、こういう御意見でございましたが、実は午前中、農林省側に私もその質問をしたばかりでございます。

ところが、農林省側の答弁によりますと、国営の施設については、そういう必要のところが方々出てきたので、今度の改正法の中に入れたけれども、県営事業による施設は、そういうケースはあまり耳にしていな。したがって、あまり必要がないと思つて、今度は割愛したんであると、こういう御答弁が午前中にあつたばかりでございます。

そこで、丹波参考人にお伺いしたいと思いますのは、広く全国的に見ていらつしやるかどうか、これはわかりませんが、会長なさつておられます滋賀県の中に、これに該当するような事例があるかどうか。あればその名前、参考までにお聞かせいただきたいと思います。

○参考人(丹波重蔵君) ただいま小林先生からの御質問でございますが、実は、私のところは上川ダム並びに芹川ダム、この流域におきまして、ブリヂストンタイヤがこのダムの受益地の二分の一を工場敷地として操業いたしておるのであります。したがって、これに過剰を生じますので、国が施設されましたと同様に、これらの水をせつかく——これは、実際、公害のない、きれいな水でございまして、上水道もできますし、工業用水にしてはもったいないくらいな、きれいな水、これをやはり水利権——配分して使わしてほしいという希望を工場側もみな持つておるんでございまして、やがて、これも国のほうで制度ができるから、それまで待つてと言つて押えておるような問題

でございましたが、不幸にして、今回は、県の施設についての法文は見当たりませんので、これを読み返して得るといふような法文と——私はあえて修正を求めるものでございせんが、同一趣旨で処理できるような御指導がいただければ、かように考へておりました、いま現実に二つのダムの水が余つておるといふことをお答え申し上げておきます。

○小林国司君 ありがとうございます。

○梶木又三君 丹波さんに。

先ほど、過大施設の決済の問題ですね。これは非常に公園やら、道路公園あるいは国鉄、それがそういう便法がないのでお困りというお話は、私もだいたひ聞いておるんですが、ところが、民間、普通の工場なんか土地買収をした場合は、個人への土地代金と土地改良区等への分は分けてやつていますね。民間でできることが、どうして道路公園あるいは国鉄にできないのか。

私、まあ、制度上の問題よく知らないですが、そういうことを私もしよつちゅう聞かされてるんです。まだ不勉強で調べておりませんが、どこに理由があるか、御存じだったらちよつと教えていただきたいと思います。

○参考人(丹波重蔵君) ただいま梶木先生の御質問でございますが、実は、私のところ、現在、北陸縦貫自動車道の建設最中でございます。その用地買収に對しまして、それに関係いたします土地改良区十二地区を横断するんでございまして、その十二の各改良区の負債の状態、従来の投資額等を連合会で掌握いたしまして、そうして道路公園のほうへ折衝いたしておるのであります。

で、これは、私は、名神高速道路並びに東海道新幹線のときには、これを支払つてくれた、もらえたんです。これは連合会が仲立ちいたしましたので、公正に判断して取得したんでございまして。北陸縦貫自動車道に對しては、その土地改良をやつたから、買収する対象の田地の価格が上がつておるから、その分は加味されておるから、そういうものを支払ひたいと思つて、こういう現在にお

いての説明でございます。これは、私も、もう前例がございまして、十五カ年分を補償としてもらつた事例がございまして、あくまでこれを取るつもりでございまして、しかし、現行制度におきましては、国の施設、公共団体のやる場合においての決済規定というのに對しても、いま申し上げますような方法で拒否されておりますので、何か、この問題について、委員会のほうで、私どもの力の不足する分をカバー願いたいと、こう考へまして、あえて申し上げた次第でございます。よろしくお願ひしたいと思ひます。

○宮崎正義君 丹波さんにお伺ひいたします。

先ほど、参考の意味でおっしゃられたと思うんですが、よく進められていかな。法務省関係の登記関係のことが残されてる点があるとか、これは非常に個人の財産権の上からいきまして、この整備事業というものが終了したかどうかという一つの大きなめどになる、それが一番大事な私有権の問題になつてくるんですが、いまだに何か始末されてないようなものがあるのでしょうか。

○参考人(丹波重蔵君) これはどうしても現在いなかにおります法務省の職員は、所長一人きりというところは何千件というものを持ち込むのでございまして、それでできません。ところで、それを何とかして法務省の出張所に、いわゆる登記所に定員を回してもらおうといたしますと、これは率直なありのままのことを申し上げますが、一件についていわゆる件数割りによつて人員配置がいただける。私どもの登記所でも何千件というものを、それで付せんつけてこれは取り戻す、またそれを提出しますと、今度は二ページ、これが一件一件と、こういつて点数をかせがれる。したがつて、こういう点数をかせぎせぬといふゆる定員がもたれない。もちろん私も促進するために、土地改良区から費用を負担いたしました職員を派遣しまして、補助職員として法の許す限りのお手伝

いは申し上げておるのでございますが、そういうことでございまして、事例が何とか、登記所の人員の適正配分ということといふゆる團場整備をして現在登記所に行つております書類の停滞状態は、長いものでございまして、二年間以上かつておるといふことでございまして、御賢察賜わります御協力いただきたいと思ひます。

○宮崎正義君 私もうそういうことを幾つか事例を持つております。このことにつきましては、前にもこの当委員会が質問し、法務省の人も呼びましてやつたこともありまして、この制度のことについては、よく承りまして尽力をさしていただきたいと思います。

○参考人(丹波重蔵君) どうもありがとうございます。

○委員長(高橋雄之助君) じゃ、たいへんどうも丹波参考人ありがとうございます。

それじゃ、足鹿委員から御意見をお尋ねしておきました。どなたでもよろしゅうございまして。

○参考人(新沢嘉孝君) 一番目の問題は、ちよつと私の手に余ることぢよつとお答えする自信がないのですけれども、とにかく私も困つたものだと思つておるので同感でございます。

壊滅しているのは、一番多いのは大都市それから地方都市、地方のことに中核都市ですね、そういうところの周辺に多いわけですね。ところがそういうところというのは、大体沖積平野の中心あるいは末端、言つてみれば中心にあるわけですから、つまり日本で一番りっぱな水田がみんな壊滅しているわけですね。これはほんとうに困るわけですね。たとえばさっき私が申しました見沼代用水、葛西用水、それから尾張平野の宮田用水、こういうところの一番大きな土地改良区のあるようなところが一番壊滅しているわけですね。しかも、それが片つ端から壊滅してくるならいいのですけれども、いわゆるスプロールでございまして、数倍の残つた水田といふものが、みな半身不随になつて満足に使えないような状態になりつつあるわけでございます。これはもう全く困つたことであるわ

けです。これについてちょっと刺激的なことを言いたくなっちゃっているのですけれども、大都市の周辺のそういう坪五万円とか十万円とかいうふうになつてきている耕地に対して固定資産税とか都市計画税を宅地並みに取るというのは、だめにされてしまったわけですから、あれを推進しなればならないというのは、私はわざわざ本まで出しているわけなんです、実は。これを純農村の問題というふうにするか、あるいは傾向がありまして、つまり農民全部の反対にすりかえてしまつた、これはやはりたいへんな間違いで、むしろ純農村の固定資産税は、現状よりも私は下げるべきだと思つております。そして、大都市のそういうふうな地価が上がつてきておる農民の中にも農業を熱心におやりになる方もありますけれども、大部分は性格的に申しますと、農家というよりもむしろ不動産屋のセンスに心が變つております。こういう人たちが大部分なわけなんですから、そういう場合に、もしそこに宅地並みの固定資産税が取られるならば、そうすれば無秩序なスプロールがかなり解消すると思ひます。そして、徐々に都市化していくならば残つた水田や畑も十分に障害なく農業ができるわけでございます。このけじめというのは非常に大事であつて、けじめをつけるような政策が伴つてやらなければならなかつた、つまり、市街化地域と市街化調整地域の指定をやるに、税制の区分であるというふうなことを先にはつきりさせまして、あとでだますようなことをしないでやるべきであつた。そういったしますと、当然そういう東京の近郊のような状態のところにおきましては、そういう税収によつて学校をつくることも何でもできるわけですから、そうすると、いまそういう地域に交付金ですが、たくさん出されております。そうすると、地方の農村の固定資産税を下げましても、その交付金を回すことができるわけです。ですから大都市周辺と純農村と峻別すべきである、ですから地方都市も私はあんなことは必要ないと思つております。つまり、五大都市というところの周辺

を特別に扱つてやることは、当然必要であつた。ですからああいうところはしり抜けておつて、そうしてつづれば地をどうだこうだと言うのは、これは間違ひだと私、思つております。それからもう一つ、用水の転用でございますが、これも同じ地域に起きているわけでございます。つまり、土地の問題と水の問題、つまり二つの問題が並行して同じ地域に起きている。そういうところは、土地改良区は非常に困つてきていることは、先ほどお話ししましたとおりでございます。そういう状態のときに両々相まつて農民の同意のもとにその転用が行なわれ、施設を共有するのであるから、当然管理費とか施設の償却費とか、そういうものは改良区へ入るわけでございます。そういうふうにして転用がなされることは、私は必要なことだと思つております。ですから大都市周辺というものと純農村というものは、性格が變つてきているというところに問題の焦点があるわけでございます。

以上でございます。

○参考人(玉城哲君) たいへん大きな問題で私も十分に整理してお話する自信はないのですけれども、第一の点は、おっしゃるとおりで私も全く賛成なんです。この土地の問題というのは非常にやかましく言われて、あるいはいろいろ私権の制限などという方向も検討されているようですけれども、私は基本的にそういう方向には反対なんです。その理由は、現在の土地制度のいろいろな検討が農業を悪者に仕立てて、とにかく農民からいかに土地を吐き出させるか、それによつて土地問題が解決するんだというふうな幻想を与える、そういう性質をどうも持つておる。ところが一方では、非常に無秩序な不動産資本の活躍があるわけございまして、最近の新聞紙上でも、各金融機関が投機的な土地投資に非常に多額の資金を流しておるということが報ぜられておりますけれども、この無秩序な農地の壊滅というのが進んでいる直接の原因は、そういう投機的な土地の取り引きが非常に広く行なわれていると

いう点にあるかと思つております。ですから、その点を根本的に再検討することなく、投機的な土地投機熱に巻き込まれてしまつた農民だけを悪者に考える、そういう考え方の制度の進め方というものには、どうしても賛成できないわけであります。

それから、こういう状態になつたものと奥の原因を考えてみますと、やはり過去の開発政策というものが農業を完全に無視して、とにかく重化学工業化というものをただ一つの善として進めてきた、そういう開発政策の一つの帰結としてあらわれたものだといふふうに考えざるを得ないわけなんです。現在の状況では、開発の過去の行き方が、だいたい反省されておりますけれども、開発問題というのは、むしろ単純な開発問題ではなくて、違つた問題に展開したといふふうに考えております。違つた問題というのは、二つございまして、一つは産業政策であり、もう一つは地方の自治の問題、この二つの問題に展開したのではないかと、いふふうに考えております。産業政策の面からいいますと、さつき申し上げましたような高度成長第一主義、万能主義、したがつて、重化学工業化万能主義、そういうような産業政策をもう改めなければいけない、農業も含めて調和のとれた資本の蓄積、産業の発展というものをくり出すような、そういう産業政策に変えなければいけないのではなからうか。その中で無秩序な農地の転用という問題も、基本的には抑制されるのである。それから地方の自治という問題も、実は、その産業政策の裏づけによつて可能になつてくるものであるし、また、この巨大な工業地帯あるいは都市への人口集中というものは、単に地方の中核都市だけではなくて、小都市あるいは農業集落等々の整備を通じて抑制されていくものではなからうか。そういう根本的な手を打たなければ、どうもいままで来た軌道を修正することはできないといふふうに考えておるわけです。

進めなければいけない問題であらうといふふうに考えております。ただし、過去の食糧増産政策の一環として行なわれた農地造成と意味合いが變つてきて、これは構造政策を進めるための戦略的観点、そういう点から進めるべきである。したがつて、ある程度限定はされてくると思つたのですけれども、これは既存の農村においては、なかなか根本的な構造の変化を進めるということが非常に困難である。したがつて、むしろ新しく造成される農地を中心に新しい経営形態のいろいろを試み、むしろ進めていかなければいけないといふふうに考えております。ですから、たとえば八郎潟干拓の場合にも、やはりそれは全部農地として利用すべきであるし、新しい構造政策にふさわしい経営をそこにつくり出していくという努力を進めるべきだといふふうに考えております。

それから、この農地の減少に伴う水の転用の問題ですけれども、これは部分的な都市の周辺において、すでにほとんど農地が失われてしまつたといふようなところでは、転用が行なわれるといふことは、やむを得ないといふふうに考えております。しかし、全体として農業をつかまえた場合には、むしろ農業用水は余つていゝとは言えないので、絶対的に言へば足りないのではないかと、いふふうに思ひます。従来の土地改良がほとんど水田に集中してしまつて、したがつて、耕地として見た場合には、畑と水田との機能の差というのが非常に大きくなつていゝわけですが、しかし、これからの農業というものを考えてみますと、畑もまた十分に人工的に改善されて、高い生産性を持つ耕地として利用されなければいゝかぬ、つまり、水田と畑の機能上の差というものを縮めていゝかなければならないといふふうに考えております。部分的にですけれども、畑地かんがいが非常に成功している例もあるわけ、たとえば愛知県豊川用水の地域などは、この畑地かんがいによつて急速に発展して土地改良事業が実に、みごとに成功した例であらうといふふうに思つておりますが、全耕地の半分ぐらいは、なお畑地であるわけ、

この畑地の生産性をあげていくということは、なお必要である。そのためには大量の水はむしろ農業にとっても必要なのだというふうに考えております。ですから、農業全体が米の過剰に象徴されるような農産物のやや過剰きみという事実を基礎にして、水は余っておるから転用しろという基本的な思想には私は賛成できないわけであります。

なお、これは少し問題がそれですけれども、参考のために申し上げますと、農地の所有権の問題と水利権の問題というのは、非常に密接な関係がある。特に水田の場合、非常に密接な関係があるというふうに考えております。これは法律論としてはなくて、社会経済的な実質の面で申し上げるわけですけれども、この水田の土地所有権というのは、一つ一つ私的な所有、私有財産としての所有が確立しているわけですけれども、実際には、それだけでほんとうに完全な所有としての役割を果たすことができないというのが、実情であります。それは、水田というのは、用水が必ずやってくる、用水が使えるということ前提にしてそれは水田なのであって、したがって、水が来ない水田というのは水田ではない、ただの荒地であり、あるいは畑と同じであるというふうに言わなければいけないわけですけれども、したがって、この水田における土地の所有権というものを、実質的に補完しているのが水利権である。したがって、この水田の土地所有権と農業水利権というのは、相互に補完しあっているというふうな理解しておるわけなんです。したがって、これをばらばらに切り離して考えて、農地の私有権は私有権として扱い、水利権は水利権として独立に別の観点から処理するという方向では、私は非常にぐあいが悪いんだというふうに理解しております。今後あるいは水利権の問題が検討されることがあるうかと思えますけれども、その場合には、やはりこの土地所有権との切り離しがたい相互補完関係という観点から検討していただきたいというふうに考えております。

○足鹿 先生 先ほど丹波さんがお帰りを急いでおられましたので、両先生に伺いたかったんですが、いまのお話に続きまして、土地改良長期計画が土地改良法によって運用されておるわけなんです。昭和四十年から十年計画で始まった土地改良長期計画、実は、大体二兆六千億と記憶しておりますが、この農用地の造成事業について見ますと、現在の達成率では八・九%というのです、そういうふうな理解をしております。ところが、現在まで達成された干拓事業ですね、特に干拓事業について一つの事例を中心に置いて申し上げたいのですが、干拓事業による農地の造成のうち九・一%が農用以外の用途に転用されておるのです。で、この転用問題を調べてみますと、これは当院の決算委員会でも問題になったのですが、農政審議会に於いて閣議でもって決定をされた土地改良長期計画で、それに基いて農用地として造成された土地を農地局長の通達で工業用地に転換することになっておるのです。これは土地改良法四条の三項ですね、これは「土地改良長期計画は、農業事情、国土資源の開発及び保全の状況、経済事情等に變動があつたため必要があるときは、改定することができ」と。二項もありまして、これに基づいてやっておるようなんです。そこで、では審議会に於いてかたかというところから、特に知事の意見を聞けば閣議に於いて公表をするというところが準用されなければならぬと思うのですが、この公表された事例を私も不幸にして知らない。約一〇%近い粒々辛苦の長年月をかけて干拓した土地がむざむざと農地以外のものに転用されておる。先ほど両先生の御指摘になりました八郎潟のごときは、私も昭和二十四年に国会に議席を置いてからずっと最近目の目を見た、ところが半分利用させて半分は遊ばしておく、意味がはつきりしないのです。あそこへ工場を持ていくものがあれば、農林省はおそらく転用を許可するでしょう。ところが、あんなところへ工場を持つていくというものの好きな資本家もないでしょうから、当然農地に利用させ、入植をさせなければならぬにもかかわらず、なぜかこれをやめておる。で、新沢先生のお話のように補償とかえ地に政府自身が保有するという御提案は、一つの考え方であり敬意を表しますが、とにかく生かさず殺さず何の役にも立てずに放置しておく、かと思つて、一方では条件の整ったところでは、簡単に計画変更が行なわれておる、これは私は非常にゆゆしい問題だと思つておる。

私の郷里にいま中海干拓事業というのが昭和四十三年十二月から着工をされて、二千八百ヘクタールを干拓し島根半島と夜見ヶ浜半島に囲まれた中海というところを干拓するわけです。その遊水池を開門をつくって淡水化するわけなんです。その淡水化した水を鳥取県側の畑地に畑地かんがい用水にこれを使って、島根県側は農地としていゆる入植またはその他に、規模拡大にと、こういうことなんです。ところが最近、事業が約三分の二近くまで進出した今日、島根県側が調べたところによりまして、中間調査であつて、農家の期待は非常に大きいのです。ちよつと私も以外に思ふほど大きいのです。造成面積を上回つておるのです。これだけいゆる農業が衰退産業かのごとく言われておる中であつて、やはり農家の期待は大きいのです。たとえば、二四四ヘクタールの農林省計画に於いて申し込みは三百八十五ヘクタールになっているのです。一工区に、価格は、予定価格二十九万円は高いと言つておるのです。十万円から二十万円だと、十アルル当たり、と言つておるのですが、まあ価格の点は別といたしまして、かくのごとくいゆる造成面積を上回る農家の期待があつて申込みがあるにもかかわらず、一方において農林省は、一年半ばかりの鳥取と島根の間で合意を見なかつた中海の問題について本年の二月四日に両県で覚書きを交換しまして、そしていゆる江島新港と、一万吨級の船が横づけになる岸壁を一つと、五千トン級の岸壁を一つと、背後地約三百ヘクタールを工業団地化するこ

とを合意書に判をつけておるのです。一方では農民が希望に沿えないようないゆる盛況をいまから予想されておるに反し、片一方ではそれを無視して、逆に工業団地に、しかも目と鼻の間に境港という天然の良港があるにもかかわらず、一万吨級一バース、五千トン級一バースの岸壁をつくつて、その背後地を島根県側がつかうにやろうとしたので、鳥取県側から横やりが入つて長年もつておつたが、話がつかつたというわけです。これは追つて私は、当委員会にまかり出ましてお尋ねもしようし、それぞれば必要な委員会において農林省側の事情も確かめ、事実関係を明らかにした上で論議をしたいと思つておるのですが、このように長い歴史をかけてやつと完成したときには、いゆる通産省や建設省のあるいは運輸省のいゆる下働きを農林省がなせなければならぬかと私どもは言いたい。何のための干拓事業ぞやと言いたい。これがただ四条の三によつて、土地改良の長期計画すなわち農業事情、国土資源の開発及び保全の状況、経済事情等に變動があつたと。あつたかなかつたが、まだこれから農地をつくる段階に、もうすでにそういうふうにとどしどし計画変更をかつては農林省みずから変更するななどというふうなことは、私は農林省の農地造成事業に対して疑念を持たざるを得ない。だれのために、何の必要があつてこういう事業をやるのか疑わざるを得ません。したがって、このような一片の農地局長通達によつてこのような計画変更が認められないように、何らかの規制措置を厳重にしていかなくてはならぬ、多額の国費をかけて長年月を経て完成したときには、結果は全く農民の期待に反する結果を招来しておる。八郎潟において、中海にして、すでに完成に近いのであります。両先生の御意見を聞きたいのであります。これらの点について、土地改良法というもののうちで、干拓あるいは農地の造成をやるうとするから、土地改良という名前にこだわるわけではあり

思っておりません。

○参考人(玉城哲吾) 私は、最初に意見を申し上げましたときに、今度の改正案というのは、むしろ非常に不十分なので、かなり思い切った再検討と抜本的な改正あるいは制度の転換というものが基本的には必要だということを申し上げたのですが、けれども、実際、私はかなり保守主義者といえますか農本主義者でございまして、いますぐそれをやるべきだとは決して考えてないわけです。

それはなぜかと申しますと、やはり一つは農業の大きな構造変化というのは、急に急にやるべきものではない。これはヨーロッパの長い歴史を見ましても、近代化のために非常に長い時間が実際にかかっているわけです。もちろんそのときには、政策的にそういうふうにしたのではなくて、経済と社会の発展の自然の流れの中でそういうふうに変わったわけでありますが、だからこそ非常にバランスのとれた、現在はもちろん問題が出ておりますけれども、少なくとも十九世紀においてはバランスのとれた農業というものをつくることができたのだというふうに考えております。

ですから、三年、五年というような非常に短い期間に農業構造を大きく変えてしまおうというような考え方は、農業には非常に妥当でないというふうに思っております。

それからもう一つは、農民の立場から考えなければいけないというふうに思うわけですが、それはやはりこの農業を担当しているのは現実には農民なわけでありまして、この農民は具体的に日常生活をし、人間として存在しているわけでありまして、それに対して単なる計画という観点から、その人間をどうしてしまおうのだ、人間の生活に非常に影響の大きいことをかかってにもこの計画の問題にすりかえていくということとは、非常に間違つたところにありまして、やはり農民がどういうふうにこの環境の変化の中で考え、どういうふうにビヘイビアを変えていくかということはある程度待たなければいけない。そのためには急激に環境が変化し

ていく過程で、むのる農民をある程度守らなければいけないといういわば、保守的な政策が実際には必要なんであって、農地の所有権につきましても、水利権につきましても、むしろさしあたりは守っていくというのを一方でやらなければいけないというふうに考えておるわけです。したがって、この土地改良法にしても、土地改良事業体制にしても、将来このままでいることは決してできないので、変化の方向を先取りした転換の準備というものは、すぐに始めなければいけないけれども、さしあたりこの土地改良事業体制だけで急激な理念の転換と事業体制の転換というものを独立に、孤立的に行なうことは、かえって混乱を助長することになり、農民のためにもならないのではないかと、そういうふうに思っているわけです。また、土地改良事業というものは、干拓も含めてですけれども、非常に事業期間が長いという事実があるわけです。これはもちろん予算配分上のいろいろな問題を含んでいるわけですが、現実には非常に長い、しかも、その効果があらわれるまでに、必ず幾分のラグがあるという性質を持つておるわけです。そこで十年前に開始した事業が十年たつてみたら非常に実情に合わないというふうによつていろいろ矛盾点が出てくるというふうに思っております。これはこの社会経済の非常に激しい変動の時代には、ある程度やむを得ないことである。ただし、その処理がどう行なわれるかというところは、もっと具体的に検討の余地はあるというふうに考えております。

○参考人(新沢嘉幸統君) ちよつとさつき言い落としたのですが、慣行水利権について舌足らずのことを申ししたので、補足させていただきます。これは、まあ、都市側が農業の水を奪うというのではないかとあれですが、その点については十分にお答えしておりましたけれども、私はそんなことはできないと思っております。農民の力を屈服して取るというようなことは、まあ、そう考えているような人もあるようですけれども、そんなに農家というものは、弱いものではないと思っております。そしてまた、これは当然守られなければならない。しかし、水資源を新しい用途に、農業のほうで、先ほど申しましたように、現実に余っているものがあり、そして農民の団体である改良区がそれを有利とするならば、やはりその部分については譲ってもかまわないのではないかと。つまり、農民がそれを利益として譲るということではなければならぬいけないわけであります。

○中村波男君 いまの質問に関連してお尋ねするのですが、先生は基本的には国営造成施設等の他の種用水の共有化について賛成だということですが、最初の見解で仰せられたわけですが、そこで農業用水の余剰ができた場合には、他用途に転用させるという一度今度の改正法が開いたわけですが、そこでただ単に目で見ても水があるかどうかという判断の前に、やはり余剰農業用水の果しておる役割りと申しますか、たとえば余剰農業用水が流れることによつて、地下水を蓄積ということばが適当かどうか知りませんが、したがって、最近地下水の都市用水あるいは公共用水へのくみ上げですね、このことが地盤沈下に大きな直接の影響を与えているというところは、まあ、学者その他の議論のあるところでありまして、現実の問題として地盤沈下問題が大きく出てきておるわけですが、それから公害等による水の汚濁を浄化するという立場ですね。こういう点を考えなければならぬというふうにも思われるわけですが、そこで水路の基幹的土地区改良施設については、農林大臣が特別に必要を認めたとときに共有持ち分を他の企業体に売つてもよろしい、こういうことになっておりますがね。その特別に必要を認めるときの基準と申しますか、扱い方ですね、これが私、一番問題になるように思われるわけですが、

それからもう一つ根本的な問題として、河川法二十三、三十四、七十五条の規定に抵触をする、売り水をするというところは、だから施設の一部について共有するという道を開いて、事実上の売り水を許すという結果に私はなると思ふのですが、

ね。したがって、こういう河川法の条文をそのままにして、農業サイドといえますか、土地改良法からこういう制度を設けたときに具体的なトラブルと申しますか、問題が起きてくるようなことはないだろうか。やはりこれをやるのなら、やることに對する悪い、悪い私は私の意見があります。それは別に、やはり根本的に河川法の改正をこの際にかかるべきではないだろうか。これらの点について先生の御意見をお聞かせいただければ幸いです。

○参考人(新沢嘉幸統君) いろいろな論点がございまして、最後のものから私の考えを申し上げたいと思うのですが、つまり河川法の根本的な改正とおっしゃいますけれども、これは私も実は、そうあつてほしいと思つておるわけですが、いまは、なぜならば、これは河川法の基本理念、水利に関する基本理念でございまして、それは水は公共であるという考えなんです。ところが農民は自分の水だと思つてますから、これは私水だと思つてますしね。そこに根本の矛盾がありまして、ですから河川法を字句どおりに、建設省も近ごろだいいふ様子が変わつてまいりましたけれども、やろうとしておつた時期もあつたわけですが、この間までそうだったわけですね。そういうことで、つまり河川法がそういう水を売つて、資源というものを配分をあたにするようなものになつていふところなんです。ですから、私もやはりそこに問題があるというところはわかりませんが、そうして法律の学者が、私は法律の専門じゃございませぬけれども、法律学者の中でもいまは公水説をまっとうから支持する人はおそらく一人もございませぬ。いろいろの地域の水とか、そういうような考え方をとるべきだということから、そこには問題があるのはわかっておりますけれども、建設省は河川管理の立場から、その点は絶対に譲るまいという姿勢をとつておりますから、やはりそれと真正面から争うことになりましたら、

これは争つてもいいのかもしれないけれども、これはかえつて農民の不幸になるのじゃないかと、とにかく争つたら、都市側農村という形の争いになるわけですから、押し切られるようなことにもなるかという感じがいたします。そこで、やはりそれを一応認める形で実をとるというところが、私は農民の立場として必要であらうかと思つております。それが法案の趣旨でもあるうかと思つております。

○中村波男君 余剰農業用水というものの、目で見ても余っているから農業用に使わなくてもいいから、ほかにという……。

○参考人(新沢嘉幸統君) それはもちろんおっしゃる通りだと思います。実は、私どもの農業水利問題研究会の、農林省のほうでやりました研究会の答申の中でも書かれておるわけですが、まあ、二カ所か三カ所か書かれておるのですが、つまり実態はわからないわけなんです。いろいろの説がなされておるわけです。それで、これはやはり徹底的に調べてみる必要があるわけですね。それで私も、二カ年にわたつて一番転用が焦点になつておるものは見沼代用水なんです。日本トップレベルの用水ですが、この流末部分についてどうなのか。つまり、半分減つておるのですから。まあ、上流はふえておりますから、全体としては減つておるんですけど、減つた末流部はどうなのか、調べてみますと、そこに現実に流れている水は、むだな水というものはなかつたわけでございます。じゃあどうしてそのなにかといふと、やはり、ある水位が保たれまないと、下流の部分でも、中で上流と下流の分水がございまして。上流分水に水が入らない、全然入らないということではありませんが、量が少なくなる、比率が少なくなるわけでございます。そういうために水が流されておる。そしてそれは最下流でもって排水路に落ちておるわけでございます。つまり、そこで使われておる。しか

し、それは必要でないとはいえないわけですが、それから、そういう場合に、排水路に流れている水を有効化しようというならば、当然これはそれを可能にするような施設の改善が必要でございいます。たとえばパイプラインにするとか、あるいはチェックゲートを設けるとか、そして万全の策をとった上でやらなければならないと思います。

それから、もう一つ御質問にあったのですが、汚濁の問題でございすね。これは用水路というものは、大きな用水になりますと、たいてい、ある部分は河川の一部を使って水路に使っており、見沼代用水も星川というのを二十キロばかり使っております。そうすると、途中から使うわけですから、その上流部分から川の水が流れ込むことがあるわけですが、ところが、その見沼代用水の場合には、熊谷の公害の水が入ってくるわけですから、きたなくなっております。こういうものを分離いたしませんと、実は将来はだめなわけなんです。そうすると、二十キロの、毎秒四十トンも流れる水路の二十キロを分離するということは、なかなかみならぬこととございす。原因者は何か、これは都市化でございすね。そういうことになりますと、それを上水道あるいは農業用水にその分離のお金を出せよといったところで、出せるはずはございせん。これはやはり大規模な公共投資が必要でございす。そういうことだと思っております。

○梶木又三君 玉城先生にお伺いしたいのですが、そういう基幹施設ですね、広域にわたる基幹施設は公共的な性格を持つておるから、農民負担はかけない。それから末端の圃場整備関係、これは私的な経営内部の問題だから、というお話でしたが、私、先生の御意見わからぬでもないのですが、完全にこの基幹施設が公共的なものと割り切れるかどうかというには疑問を持つておるのですが、まあ、排水と用水と違うと思うのですよ。やはり用水を全部公共的なものだと割り切り方に問題があると思うわけなんです。それから圃場整備を、末端の仕事を、経営内部の問題だ、

こういうふうに、これまた規定してしまうと、先ほどそれ相応の援助を与えたらいいじゃないかと、いうお話もありましたけれども、なかなか補助事業としてそういうことを取り上げていくと、問題が出てくるのじゃないか。援助の方法としては、やはり私的なものであれば融資関係とか、そういう金融関係での援助になっていくおそれがあるのじゃないか。それで最近、基幹整備、基幹施設よりも圃場整備のほうが担当の事業にしているか、に大きいのですよ。私、こまかい数字は知りませんが、おそらく二倍、三倍くらい末端の圃場整備にかかるとは思いますが、それから圃場整備そのものでも、基幹整備なんかつくりませんが、これなんか多分に公共的性格を持っていますし、だから画然と分けるとなかなか問題があると思うのですよ。だからいまの仕事のやり方、土地改良法の仕組み、これが仰せのとおり、万全なものだとは思いませんが、やはり基幹施設に公共的な部分が多いから、少し補助率を上げよという話だったから、私、わかるのですがね。ですからいまの現行の方式でやらざるを得ないのじゃないかと思うのですがね。その点につきましてもう一度御意見を承りたいと思います。

○参考人(玉城哲君) 現在、すぐに基幹施設と圃場施設を分けまして、それで全く違う取り扱いにするというところは、現実的でありませぬし、実際には不可能だと考えているわけですが。しかし、将来はそういう考え方で整理しなければならぬのではないかと、そういう方向に向かっているのじゃないかというふうに感じているわけですが、その理由を少し先ほどは省略いたしましたので詳しく御説明いたしますが、この基幹施設が公共的かどうかというのを判断する場合に、公共事業であるとか、あるいは社会資本であるとかというものの概念は、一体何かということをやはり考えざるを得ないわけですが、その場合に、社会資本とか公共事業といわれているものは、決して絶対的な、永久的な基準があるわけではなくて、その時代、時代の社会と経済の必要に応じて相対的に定まってくるものだというふうに、どうも考えざるを得ないわけであります。農業の場合に、土地改良施設の基幹部分、これが公共的ではないという考え方が戦後一貫して、あるいは土地改良制度において一貫してとられてきたわけですが、これは結局は、この土地改良投資によって得られる経済的な成果というものが、個々の私的な農民の経営に吸収されてしまうものだという考えから、純粹な公共性というものは認めたいというふうに考えられてきたわけですが、現在においても、そういうふうに考えられているというふうに思うわけですが。したがって、補助金の性格をどうしても持つてくる。半面では、農民の負担というものが必要だという考え方がなるわけですが。ところが最近の経済の変化を見ますと、これは農業ではなくて、たとえば工業用水道というふうなものがございす。これは公営である。そして工場に水を売るといふようなことをやっているわけですが。その工場は水を買うことによって工場の操業ができるし、また比較的、現状では安い価格で工業用水を手に入れることができる。そのために企業はやはり一定の利益を受けているというふうに考えざるを得ないわけですが。この工業用水が公共的であるというところの半面理由は、もちろん水の管理の問題、あるいは開発の問題があると思ひますけれども、しかし、その違った面、経済的な面を考えると、やはり私的な企業の利益のために公共施設として設置されているという事態があるわけですが。そこで、農業用においても実際には個々の農業経営に利益が還元されるとしましても、これは公共的でないというふうに言う理由は、必ずしもないんではないかというふうに思っております。

それから、この基幹施設がやはり公共的なものではないかという考え方は、先ほど申し上げましたように、国民経済の観点から、一体、農業生産をどのように維持したらいのか、その維持するための基盤として社会的な資本の配分が、この土地改良という姿で行なわれなければ、この農業の再

生産を維持できないという認識になりますならば、これはやはり国の力、つまり資本なり資金なりの再配分の機能というものを發揮してそれを行なわなければならない、そういう課題が非常に強く出てきているわけですが、やはりこれも農民の個々の利益というものを離れたところから生まれてきている、そういう課題ではなからうかというふうに思っております。

それから、もう一つの理由は、この土地改良事業費の農民の負担の問題、これを見てもみますと、地域によって非常に大きな差があるわけですが、たとえば、新潟県の蒲原平野などの場合ですと、十アール当たりすでに一万円をこすような負担をしておるといふところがあるわけですが、一方では、古い施設を償行的に利用しているためにわずか数百円の負担しかしないという地域も別にあるわけですが。この負担の内容といふものは、これはいろいろ地域によって違ひますし、調べてみないとわからないんですけれども、かなりの部分が基幹的な施設の改良の事業費の負担であるといふふうに考えられるわけですが。そうしますと、実は、この費用の負担の面で地域的に非常に農民の不等があるというふうに言わざるを得ないわけですが。この不等等は、結果として見れば、農民の農業所得の不等等という形であらわれざるを得ない。現在まで進められてきました土地改良事業の全体の流れの方向を考えてみますと、やはり全国的な農地の機能の平準化という方向を追求してきたんだというふうに考えてよろしいかと思うんです。そういう意味では、農業生産を行なうための基盤の面では、やはり全国の農民が比較的平等な立場に立つべきだということにならうかと思うんです。そういう平等な立場を基礎にして、ある程度の農民の自由な創意に基づく競争関係もいまや刺激として必要な、そういう時代に入っていると

思うんですが、その場合に、やはり基幹的な施設の改良あるいは新設のために大きな経済的な不平等といふものが出てくることでは、構造政策を進めていく上で決して妥当ではない、やはりこれ

一

九

第八部 農林水産委員会會議録第十号 昭和四十七年四月二十七日【参議院】

は、公共的なものとして全額国費なら国費で持つという姿が、ほんとうは最終的に行き着く姿であるというふうな考えられます。

それから、圃場施設の面で申しますと、実際にこれを純粋な経営内施設というふうに取り扱うことが日本では非常に困難な、そういう客観的基礎があるわけです。これはどういうわけかと申しますと、先ほど少し触れたんですけれども、農民の持っている耕地が非常に入りまじっておる。したがって、一つの農場経営のごく独立性というものを土地利用、水利利用の面では持ちにくいという姿があるわけです。そのために、末端の小施設といえども、これは経営内施設ではなくて、経営の外に出てしまふ共同施設であり、あるいは社会的な共有物だという姿をとってしまふわけです。しかし、これは現在までの土地利用が非常に分散しており孤立的であるという事態の中で生まれてきた、非常に特殊な日本の構造だというふうに言わざるを得ないわけです。そこで思想的にもある混乱が生まれやすいわけであって、そういうふうには本来、経営の内部——合理的な大規模な土地利用が行なわれるならば経営の内部に入ってしまうような、そういう諸施設が外部に出てきまして、これと公益の基幹的な施設との区別が非常につきにくい。いままでその区別が非常にうまくいって、これは単に補助率の違いという形で、同じ性質の土地改良事業として扱われてきたと思うんですけれども、これからの変化、農業変化の方向を見通しますと、やはりこれは異質の機能を果たすんだというふうに考えざるを得ないんじゃないかというふうに思います。で、さしあたり、この圃場施設を単なる農民の責任において整理することになると、現実にはいろいろな障害が出てくることは十分考えられますし、援助措置といえども、確かに御指摘のとおり金融的な方法というものが最も現実性があるというところになるわけですが、現在、なお検討中で数字的な結論を得ておりませんけれども、この基幹施設というものを公共的に全部整備して農民

の負担というものを取り除いた場合には、圃場施設の負担を低利融資によって農民が全額負担しても負担がそうふえないんじゃないか、逆に減る可能性はあるんじゃないか、その損得勘定は、この実際の数字に基づいて検討の余地を残しておるといふふうには実は思っております。

以上でございます。

○参考人(新沢嘉寿雄) 先ほど、水の開発の場合に、農業用水の転用とダムをつくることは同じことなんだ、別のやり方なんだということをお話ししましたが、それについて一番問題なのは、やはり農業用水を転用しろ、しろというような勢いが出てまいりますのは、ダムの開発がむずかしくなっているからでございますね。その場合に、やはり補償が問題なんです、その場合に農家が問題。そこで、干拓、開墾というふうなもので土地を国が手に持って交渉に当たるようにしてほしいというところを申しましたが、それはつきりさしていただきたいということが一つございまして、もう一つ、その他の補償の場合でも、財産に対する補償はいたしますけれども、とにかく人の生活に対する保障というものは、全然いたしません。これはやはり三十年代に日本の経済がまだ小さかったときには、開発をどんどん進めるためにはやむを得ない措置であったかもしれないと思うのです、その時分でも私はいいことだと思っております。で、したけれども、しかし、このように国力が充実してまいりました今日におきましては、あのような人をばかにしたような、つまり対等の、お金をいせば人の土地でも何でも国は取り上げることができないのだぞというふうな、そんなやり方はもう通らない。通らないことは成田の飛行場の現状を見ればわかるとおりで、ああいう社会問題になるわけです。ですから、やはりその生活を十分に見て、その人たちが、つまりそういうことによつて、移転をしなければならなくなったことは、むしろ自分の全人生から見れば、結果としてはよかったことなんだと思われような、そういう補償をやるようにお進み願いたいということでございます。

○委員長(高橋雄之助君) 他に発言もなければ、参考人に対する質疑は終了いたします。

参考人の方々に、長時間にわたり、本委員会に御出席をいただき、貴重な御意見を述べていただき、ありがとうございます。厚くお礼を申し上げます。(拍手)

本日はこれにて散会いたします。

午後三時二十九分散会

四月二十五日本委員会に左の案件を付託された。

(予備審査のための付託は二月十日)

一、漁港法の一部を改正する法律案

一、漁業協同組合整備促進法を廃止する等の法律案

一、中小漁業振興特別措置法の一部を改正する法律案

漁港法の一部を改正する法律案

附則

(施行期日)

1 この法律は、公布の日、昭和四十七年四月一日から施行する。

昭和四十七年度分の予算に係る国の負担金(昭和四十七年度に繰り越された昭和四十六年度の予算に係る国の負担金を除く)から適用する。

中小漁業振興特別措置法の一部を改正する法律案

附則

(施行期日)

1 この法律は、公布の日、昭和四十七年四月一日から施行する。