

第九十六回
参議院建設委員會會議錄第十号

昭和五十七年五月十三日(木曜日)
午後一時開会

委員の異動

五月十二日

辞任

栗林 卓司君

補欠選任

三治 重信君

出席者は左のとおり。

委員長
理事

吉田 正雄君

委員

坂野 重信君
谷川 寛三君

井上 吉夫君
井上 孝君

岩崎 純三君
植木 光教君

中村 啓一君
堀内 俊夫君

松本 英一君
二宮 文造君

原田 立君
三木 忠雄君

上田耕一郎君
三治 重信君

江田 五月君
始関 伊平君

国務大臣

建設大臣

政府委員

国土庁土地局長

建設大臣官房長

建設省計画局長

建設省都市局長

小笠原正男君

丸山 良仁君

吉田 公二君

加瀬 正蔵君

事務局側

常任委員会専門員

説明員

建設大臣官房官
庁官繕部長

田熊初太郎君

渡辺 滋君

本日の会議に付した案件

○土地区画整理法の一部を改正する法律案(内閣提出 衆議院送付)

○委員長(吉田正雄君) ただいまから建設委員会を開会いたします。

委員の異動について御報告いたします。
昨十二日、栗林卓司君が委員を辞任され、その補欠として三治重信君が選任されました。

○委員長(吉田正雄君) 前回に引き続き、土地区画整理法の一部を改正する法律案を議題とし、質疑を行います。

質疑のある方は順次御発言を願います。

○二宮文造君 一昨日の本委員会に続きまして、議題になりました法律の一部改正の問題について質問させていただきます。

最初に大臣にお伺いしたいんですが、わが国の都市は近代的な都市整備の歴史が浅い、したがって、当然のこととして社会資本のストックが少ない、これは一昨日配付されたあの建設省の資料にも、欧米諸国に比べて云々というデータが上がっておりますが、このように社会資本のストックが少ない、それから土地利用計画が不十分なまま狭い可住地に各種の土地利用が競合してきた、また地価の適切な規制指導が、誘導がなかつたという問題もある。さらには、都市化が世界に例のないスピードで進んできたというふうなこともその要因によりまして、まことに低質なものも高密度の市街地形成が今日まで行われてきた。そのために当然の結果として、都市機能上あるいは市街地の環境上、さらには都市の防災上、または都市の景観の上からも、こういう大きなひずみをはらんでいるというのが今日の日本の都市市街地ということになると思います。したがって、将来を展望しまして、非常に大まかな表現で恐縮なんです、大臣が目指します都市政策の基本的な方向をまず最初にお伺いして、議論を始めたいと思います。

○国務大臣(始関伊平君) わが国におきまして戦後、特に最近において非常に急速に都市化が進展いたしておりますので、ただいま御指摘のございましたように、社会資本の蓄積が十分でなし、居住環境なりあるいは都市防災、都市景観というふうないろいろな点において問題が生じてきたことは御指摘のとおりだと存じております。しかも、今後二十世紀の初頭に向けてまして、国民の七割以上が、つまり一億人近くが都市に住むと見込まれており、国民生活における都市の重要性はますます高まるものと存じますので、ただいま御指摘のございましたような諸点について、どのような対応していくかということとは大きな問題だと存じております。

今後の問題でございますが、これまでの人口、産業の大都市への集中抑制、また地方分散策というものを一面において堅持しながら都市計画を総合的に進め、都市を人間性豊かな生活の場、活力ある生産の場として整備することが重要になっておると存じております。

都市の中に大都市と地方都市とあるわけがございますが、大都市にありましては高度の都市機能

を維持しながら居住環境の改善、防災制度の向上等に重点を置いて都市整備を進めてまいりたい所存でございます。また、地方都市におきましては、定住社会にふさわしい都市機能と快適で豊かな生活環境を確保することによりまして、個性と魅力のある都市形成を図ってまいりたい、かように存じておる次第でございます。

○二宮文造君 若干網を小さくしまして、市街地の整備開発に要する投資額というのは莫大な金額を要する今日の状況です。したがって、そういう中で投資効率を高めていくためには、まずそれぞれの市街地の態様に応じた規制、誘導、事業に関する適正な整備手法を取り入れなきゃならぬ。それからまた、しかもその上に重点的、段階的な投資を考えなきゃならぬ。少なくとも事業実施時期を明確にするということの内容にしたいという市街地整備プログラムといいますが、そういうものを策定する必要があるんじゃないかと考えるわけなんです。言わんとしますことは、これまでのいろいろな手法が、またいろいろな行政の指導がありました。法律の制定もございました。前にどんどん進みますが、後ろに積み残していくものを知らん顔をしてどんどん前へ進んでいるその最大のものが、少なくとも事業の実施時期を明確にするというところでカバーされるんじゃないかと思うのです。これらを含めた整備プログラムの策定が必要だろと思うのですが、大臣、いかがですか。

○国務大臣(始関伊平君) 資金の効率的な運用、また、都市計画を実施してまいります上において地権者等への迷惑を少なくするという意味におきまして、市街地整備プログラムというものを適正に決定いたしました。それぞれの都市計画事業の実施の時期を明確ならしめることが非常に大事ではないかという御指摘がございまして、この点も二宮委員の御指摘に私も全く同感でございます。

す。

都市計画は、もちろん望ましい都市の姿を実現いたしますために長期的な視点に立つて定められるものでありますが、市街地の整備を進める上で、それによる投資額は多額に上っておるわけでございまして、都市計画の円滑な実現を図るためには、重点的にかつ段階的な公共投資を計画的に行うことが必要である、ただいま御指摘をいただいたとおりでございまして、これがためには、市街地の整備プログラムというものに裏打ちされたそういう都市計画を進めてまいることが必要である、全く御意見のとおりだと思います。

このために、建設省といったしましては、すでに財政の見通し等を勘案した事業主体、それから事業手法並びに整備時期等を内容とする市街地整備基本計画というものをすべての線引き都市計画区域について策定いたさしまして、なお必要に応じて都市計画に定める整備開発及び保全の方針にその基本的事項を盛り込むというふうに地方公共団体を指導しているところでございますが、今後とも一層その策定及びこれに基づく都市計画の円滑な実現を強力に推進してまいりたい、かように存じております。

○二宮文造君 私が特に指摘いたしました、実施時期を明確にすることが必要ではないかということは、これをもっと具体論で言いますと、たとえば東京都の場合を考えてみまして、都市計画西道路だと東京都公園で都市計画決定はやった、ところが二十年、中には三十年放置されたまま着手しない、あるいは着手しても完了に至らない、その間に地権者は非常に迷惑をしている。

もっと具体的に申しますと、これはいただいた資料からですが、これはちょっと古いんです、五十二年三月現在の資料を引っ張り出してきたんですが、東京都の区部におきます都市計画道路の場合、都市計画道路の総延長が千六百二十一キロメートル、未着手の道路が七百四十キロメートルで約四五・七%、約半分です。そのうちで二十年以上経過している延長が五百七十七キロ、計画の三

五・六％。これは二十年以上放置されているというふうな状況。しかも、それを今度は金額で計算してみますと、たとえば甲州街道あたりでいま事業をしますと、一キロ当たりの建設費が大体百七億円。よろしいですか。それから放射十一号の足立区の地点を新設しますと、これはちょっと幅員が狭いものですから、キロメートル当たりそれでも四十七億円。また、放射三十六号の豊島区あたりでは、幅員が四十メートルの場合には一キロ当たりが百六十二億円。ですから、一番高い分でカパーしますと、何と東京都の区部の都市計画道路路をやるだけで十二兆三千八百八十億円という膨大な金額になるわけです。

これにもうとてもじゃないけれども何年という作業はできません。しかし計画は残っている。したがって、ここで私先ほど言った、次々と手は打たれてきた、しかし、後ろに残ったことをそのまま手直しをしないで先へ進んでしまっているからそこに大きな問題が残っているんじゃないか。ですから、そこでわかるようですが、実施時期等も明確に一つの視点を置いてプログラムをつくるべきではないかと申し上げたんですが、この点もう一度お伺いしたいと思います。

○國務大臣(給閑伊平君) 東京都はもちろんでございますが、私どもの住んでおります地域、身近なところにもたゞいとお話をいただきましたように道路の予定地が決まっております。街路の予定地が決まっております。そうすると公共施設、公園等の予定地も決まっております。それがいまお話しのとおり十年、十五年、二十年前にも決まっております。て、一向に手がつけれない。その間に……

○二宮文造君 一緒になつて愚痴を言つていたつてしようがないじゃないですか。

○國務大臣(始關伊平君) 中には、地元の反対のためここに着工できないというような場合もございますが、これは行政側の不手際なこともないとは言えないと思つてございまして、大変遺憾に存じております。

こういう計画を決めます場合に、時期を決められ

ばいいという点は全くごもっともでございますけれども、金の関係その他ございましてなかなかそろりもまいりませんが、こういう点が公共事業の執行に伴いまして非常に大きな問題点であるのでございしますから、ただいま御指摘の点を十分今後肝に銘じまして、余り世間に迷惑をかけないように、また、おくれ過ぎた建設にならないように十分に注意をしてやってまいりたい、かように存じますので、御理解をいただきたいと思ひます。

○二宮文造君 この辺でもう質問しなければちやうどいいんでしょうけれども、少なくとも二十年以上も経過している、こういうものは何とかもう一遍、何がネックなのか、そのネックは解決でき

るネックなのか、できないものなのか、これらを地権者に納得してもらおうという意味で公表してもいいんじゃないですか、こういうためにおくれているということ。その上でどうするということ。をコンセンサスをつくり上げていく。ただもう末着工です、申しわけありません的な、そういう抽象的な取り上げ方じゃなくて、一つ一つ具体的に問題を整理して、そしてコンセンサスを得るように問題を公表していく、そしてはしにも棒にもかからないといいますが、もうお金の問題でもありますから、近々にだめだということであれば、ここで一遍整理をするという考えもやはり答弁の中にあってしかるべきではなかったかと思うんですが。

しのあるものだけを対象とするのでは、現状から考えますと、都市活動を円滑に確保しまして良好な都市環境を保持するという上で十分でないことも御理解いただきたいと思います。

御指摘のような、計画決定後長期間未着手のものがござりますが、これについては当然必要な時期に見直しをするということはもちろんでございますが、建設省として事業化の促進に努めることはもちろんのこと、今後土地所有者等の意向を踏まえた適切な措置につきましても、前向きに検討してまいりたいと考えております。

○二宮文造君　やがて具体論でまたお伺いしたいと思ひます。

と思います。

そこで、本法案について伺います前にもう少し前文を置きたいのですが、良好な市街地環境の形成という観点から、用途地域の見直しなどについて質問をしてまいりたいと思うんです。

昨年の七月、住宅・宅地関係関係連絡会議において決定をしました「第四期住宅建設五箇年計画」の的確な実施を図るため今後推進すべき諸方策について、「こういうプリントをちょうだいしてあります」が、この中で、既成市街地における中高層住宅の供給を促進するという立場から、用途地域など地域地区の適切な見直しなどを行うとなっておりすけれども、この問題については現在どのような検討が進められておりますか、あらまし御説明いたしたい。

なお、時間が制約されておりますので、なるべく私の質問に対して簡潔に御答弁いただきたいと思っております。

○政府委員(加瀬正蔵君) いま御指摘の点につきましては、市街地の再開発等の積極的な推進、あるいはこれに伴う特定街区高度利用地区等の活用、用途地域の適切な見直し、地区計画制度の活用によるきめ細かい土地利用規制の推進、あるいは合理的なかつ健全な高度利用を推進する観点から都市計画担当主管課長会議等の場を通じて積極的に指導を行っておりまして、現在各地方公共団体を中心に作業が進められているという段階

でございます。

○二宮文造君　そこで、建設省並びに東京都では、都心部の老朽な住宅を建てかえまして中高層化するために、環状六号線道路内にある第一種住居専用地域を廃止して、第二種住居専用地域ないし住居地域にする方向で検討を進めていると言われておりますが、この点はいかがですか。

○政府委員(加瀬正蔵君)　東京都におきましては、職住近接を図るという観点から、環状六号線の内側の住宅地等には積極的に第二種住居専用地域を指定するといった方針のもとに、昨年の四月から六月にかけて用途地域の見直しを行っております。この結果、第一種住居専用地域は東京都区域で約七百四十ヘクタール、これは五・一％に相当する減になります。それから環状六号線の内側では約二十ヘクタール、四・二％ほど減少しておりますわけでございます。さらに東京都におきましては、昨年設置されました東京都長期計画懇談会におきまして、都心部では原則的に第一種住居専用地域を二種住居専用とするというところにつきまして検討しておりますので、当該地域における一種住居の見直しは今後とも取り組むべき課題であると考えているわけでございます。

建設省といたしましては、高度利用を図るに当たっては道路等の公共施設の整備、細分化された敷地の統合といった問題が重要であると考えておりまして、地域住民や地権者の意向にも十分配慮しながら、適切な高度利用が図られるよう施策を展開したいと考えております。

○二宮文造君　ですから、もしいま答弁いただきました環状六号線の中の高層制限が、一種から二種と緩和されるようになりますと、要するに千代田、中央、港、新宿、文京、渋谷など十二区がすべてその中に入る。さらにまた、その後の問題として十年、二十年後には東京都二十三区内の一種住居専用地域を全部廃止する、それは人口の呼び戻しにもなるというふうな計画を持っているように伺いますが、時はそういう方向にきた、私も賛成でございます。それは種々の環境整備もしなきゃ

なりませんけれども、方向としては賛成です。

さて、もう一つ今度は、国土庁では大都市圏の土地利用の高度化など国土を有効利用するというための長期計画づくりを始めまして、とにかく今度は、東京都区域などの超過密地域では一定以上の高さのビル以外は建設ができない、いわゆる逆高度制限を導入するという考えを検討される方向にあると伝えられておりますが、これらは大体いつごろまでにそういう方向を打ち出そうとお考えなんでしょうか。

○政府委員(小笠原正男君)　大都市地域の既成市街地の土地利用の高度利用は非常に重要なことでございます。現在建設省におきまして都市再開発方針の策定でありますとか、用途地域の適切な見直しでありますとか、高度利用地区の指定の推進等をやっておりますので、いま住んでいられるところが古く、最近の住宅地需要が、いま住んでいられるところが古くなったあるいは狭くなったことを中心とする住みかえ、建てかえ中心になってきたということ、それから最近、いわゆる郊外から準都心というところへ、Jターンをするというふうな動きが見られるようになったということ。そういう需要の変化と、それから都心十一区あたりの土地所有者の意向を調べてみますと、低層利用の方々が大半であります。何とかこれを高度利用しなければいけないと思っております。方々もかなりある。

こういったような現実を踏まえて、いままでの施策のほかに、大都市の土地利用はどのような姿でいけるのだろうか、あるいは土地所有権のあり方はこれだけののだろうか、さらに土地所有者の意識の改革が必要ではなからうかと、いろいろな意見が最近各方面で出始めているわけでありまして、私も特に具体的に長期計画の策定でありますとか、逆高度制限の導入でありますとかということ、逆高度制限の導入でありますとかいうことを腹案として持っているわけではあります。が、そういったような声も出始めておりますので、そういったような問題を含めて、この機会におおむね一年がかりで大都市の土地の基本的な課

題につきまして、広く学識経験を有する方々の意見を聞きながら多面的な検討を始めたところでございまして、当面一年ぐらいをかけて、懇談会ではいろいろな自由な議論を詰めていきたいというふうに思っている次第でございます。

○二宮文造君　そこで、もう一点伺いしておきたいのですが、東京都では都市計画道路の予定地、一定の条件のもとに三階建ての建築を認める許可取り扱い基準を定めて、建設省の了解のもとに昨年四月十日から適用しているようでありますが、その内容がどうかということをお伺いいた。

それから、面的な予定地を除きまして、都市計画道路の予定地に限定してこの基準を定めた理由はどこにあるのか。

この二点をお伺いしたい。

○政府委員(加瀬正蔵君)　東京都におきましては、先般特別区内の都市計画道路の全面的見直しを行ったところでございますが、これに伴いまして、建築許可申請者にその建築物を建築すること、必要とする特別の事情がある場合において、建築を許可する場合の基準の緩和やむを得ない、建築を許可する場合の基準の緩和やむを得ないと考えて、先生御指摘のような基準を定めたというふうに承知しております。

東京都の取り扱い基準は、その建築物が都市計画道路の当該区間の事業の施行が近い将来に見込まれていないというふうな要件、それから建築物の敷地のうち都市計画道路の区域外の面積が百平方メートル未満であるというふうな要件、さらに建築物の主要構造部分が鉄骨造、コンクリートブロック造、その他これらに類するものであること、それから建築物の階数が三、高さが十メートル以下でありましてかつ地階を有しないこと、それともう一つ、建築物の敷地が防火地域内かつ原則として商業地域または近隣商業地域内にある、こういう二つの要件に該当し、かつ市街地開発事業等の法律で定められております最低基準を若干超えて許可をすることができるといふふうにしたもの

と承知しております。

それからもう一つ、これを道路だけに限定したのはなぜかということでございますが、東京都によりますと、今回の措置は道路事業の整備時期の見直しを含めた都市計画道路の全面的見直しに伴って、事業の実施時期あるいは都市の不燃化等の防災上の配慮、さらには土地利用の状況等を考慮した例外的なものでございまして、これはそういう際に考へた例外的なものであるから、一般的に計画制限を緩和するまでの考え方はないというふうに私どもは聞いております。

○二宮文造君　これは大臣、十分レクを受けて御出席いただいていると思うのですが、霞が関一団地の官公庁施設の計画区域のあり方をめぐむ問題について若干お伺いしたいと思うのです。聞いていただいていると思うので、余り時間をかけたくないわけですが。

私は、五十五年の五月十三日、渡辺建設大臣、それから同じく十月の二十一日、斎藤建設大臣、これで大臣が三代目になるわけです。同じ問題を、お伺いして一つも進歩してない。きょうは進歩すると思ひます。

まず、これは時間がかってしょうがないのですが、要するに四十三年の十二月に、永田町一丁目四番、五番官公用地指定解除既成同盟、旧三年町の住民の方々が五十三名の署名捺印を付して当時の坪川建設大臣に要求書を提出をしております。これは読んでいただきましたか。

○国務大臣(始関伊平君)　お話を聞いていますけれども、その文書は拝見しておりません。

○二宮文造君　じっくり読んでください。非常に法律の制定当時のいきさつ、それから非常に苦慮しているというところ、それがしかも十四年、ことし五十七年ですから、四十三年に住民からそういう要請が制定の経緯を含めて出ていたというところを熟読玩味していただきたい。それから十四年経過しているという時の経過も頭に置きながら、しかも、行政当局は何もしないという現状を頭に置きながら読んでいただきたいと思うのです。

ですから、時間がありませんので読んでいただくこととして、まず、法制定の経緯だけは大事な問題ですから申し上げておきたいのですが、昭和二十六年、いまから三十年前、昭和二十六年六月一日、法律百八十一号というのは、現在の官公庁施設の建設等に関する法律の前身である官庁営繕法のことでございまして、そして三十一年の改正法があったわけですね。三十一年の改正案は議員立法の形で、その提案の代表者は田中角榮氏でございまして、そして、この改正案について三十一年の四月四日の本建設委員会で審議された際に、社会党の田中一先生が、要するに私権の制限という問題を取り上げまして、「直ちに執行されるものじゃない」ということを確認してよろしゅうございませうか。」と提案者に確認を求めましたところ、田中角榮氏はこういうふうに言っているわけですね。私見の制限というのに対して明確な規定はございませぬ。もう一つ、土地収用の規定もございませぬ。ございませぬ場合はどういうことになるかと申しますと、ありませんから、この法律で団地を指定するということだけあります。指定は、実際問題として問題と、純理論としての問題の二つに分れると思いますが、現実論としては収用規定がないのでありますから、いづれにしても国有地を対象にし、国有地以外のものは指定をしないということが考えられるわけでありませぬ。

要するに、網をかけるのは国有地なんだと、収用のあれはないから。ただし、理論的には、国有地以外には団地を指定しないというところは書いてないのだから、その一部がどうしても民有地を必要とする場合があり得る、この場合一体どうするのか、こういうふうな議論になると思いますが、その場合は当然双方合意の協定に基づいて買い上げを行うということになるわけでありませぬから、指定をせられても私権を大きく制限するというようなことは実際的に行われぬ、当時はこういう答弁だったわけですね。

いま振り返ってみますと、要するに一団地として網をかけるのは国有地です、また一部私有地があるでしょう、しかし御迷惑はかけないように双方が合意の上で買い上げます、これが三十一年来なんです。それから三十二年、三十三年に先ほど申し上げた要求書が出るほど住民は困っている、しかもそれからまたじんと十四年間、今日まで経過をしているという状況です。したがって、ここで未買収地の面積は現在どうなっているのか、一応地区別に報告をいただきたい。

○説明員(渡辺滋君) お答えします。霞が関一団地の官公庁施設の計画区域の中の未買収面積は、全体で約一万四千四百平方メートルございませぬ。この計画区域の中には十九の地区に分かれておりますが、そのうち五つの地区に未買収地がございませぬ。

地区別の未買収地の面積を申し上げますと、永田町一丁目、H地区、ここには約四千四百五十平方メートルございませぬ。同じく一丁目のM地区には約七百七十平方メートルございませぬ。また、永田町二丁目のI地区には約九百三十平方メートルございませぬ。同じく永田町二丁目のL地区には三千四百四十平方メートルございませぬ。さらに、千代田区稲町のO地区には約千四百平方メートルの未買収地がございませぬ。

以上でございませぬ。

○二宮文造君 いま一万幾ら平米あると言いましたね。最新の買収単価はどうなっていますか。

○説明員(渡辺滋君) お答えいたします。昨年、昭和五十六年十一月でございませぬが、この買収実績によりまして、これはH地区でございませぬが、一平方メートル当たりでございませぬが約百二十二万円でございませぬ。

○二宮文造君 したがいまして、一万四百平米まで残っているわけですね。そうすると、平米当たり百二十二万、これを単純に掛けますと百二十七億円になるわけですね。ところが、五十七年度予算案では各省庁の土地買収の計上額というのは、

建設省で一億円、それから衆議院で一億五千万円、それからO地区ですね、関係があるのは、国立劇場の裏ですから、O地区の関係の文化庁はゼロと、こうなっております。私も前回、こういう予算の計上では買収できぬじゃありませんか、百何十億もかかるところが毎年一億円や一億五千万の計上ではだめじゃありませんかと申し上げたところ、そうじゃありません、もし売ってくださるということでお申し出があれば、予算計上して買収いたします、こういうやり方の方でございませぬが、私は前回も申し上げたわけですね。とにかく買ってくださいというなら交渉に応じまじやうということじゃなくて、要するに、網をかけるわけが三十年たつていますから、もう住宅は老朽化しています。しかし、三階は建てられない、地階はつくれないというふうな制限を受けています。建てかえも効率の悪い建てかえはできませんから、地権者はがまんしている。

ついせんだって、衆議院の会館からおりたところで火災がありました。天竹さんの向かいです。原因を調べてみると漏電だということなんです。それはそうでしょう、もう二十年、三十年たつていますわけですから。しかし、効率の悪い建てかえをしたってもうできませんから、さりとて国の方から買収の交渉も来ないというふうなことで、本当にどうしようもない。がまんして住んでいたら漏電で焼けちゃった。更地になった。もうしょうがないというんで、建設の方へ買ってくださいと話を来ると、どうやら話が進むようでございませぬけれども、三十年もたつていては各省庁の青写真もまだ固まっています、予算措置もわずかだ、いつ買収が完了するのかわからない、したがって積極的な買収交渉もしない、しかも土地の利用制限だけは課しておくといいふうなやり方は、大臣、これを称して蛇の生殺しと言ふんじやないでしょうか。ここまで申し上げて、大臣一生懸命うなずいて聞いていらつしやるんで、ひとつ感想だけ聞いちゃって。まだ後がありますけれども、一人に買収努力をいたしますと、地権者一軒一軒に買

建設省で一億円、それから衆議院で一億五千万円、それからO地区ですね、関係があるのは、国立劇場の裏ですから、O地区の関係の文化庁はゼロと、こうなっております。私も前回、こういう予算の計上では買収できぬじゃありませんか、百何十億もかかるところが毎年一億円や一億五千万の計上ではだめじゃありませんかと申し上げたところ、そうじゃありません、もし売ってくださるということでお申し出があれば、予算計上して買収いたします、こういうやり方の方でございませぬが、私は前回も申し上げたわけですね。とにかく買ってくださいというなら交渉に応じまじやうということじゃなくて、要するに、網をかけるわけが三十年たつていますから、もう住宅は老朽化しています。しかし、三階は建てられない、地階はつくれないというふうな制限を受けています。建てかえも効率の悪い建てかえはできませんから、地権者はがまんしている。

……。○国務大臣(始関伊平君) 官庁の施設の予定地をあらかじめ決めまして、それは都市計画で決めておるようでございませぬが、本当に何年たつても実際の官庁施設が施行には着手しない。しかもいまだお話しのとおり、建てかえ等については厳しい制約があるわけではございませぬが、表現が適切に当てはまるといふふうには存じております。要するに、これは非常に御答弁が申し上げにくい。ある意味では申しわけないような点もございませぬので、もうちょっと、どうしても解除できないものなら、あらかじめこちらが買収しておくというふうなことで、必ずしも交渉に来るのを待つということではなしに、そういう趣旨を広く周知できるようにするとか、あるいはこちらからいろいろお話しするとかいふような事柄につきましても省内で検討してみたい、かように存じております。

○二宮文造君 その場合に、これは大臣、先刻御存じのことなんですけれども、現行の都市計画法では、都市計画区域についてはおおむね五年ごとに見直しを行って、変更すべきものは変更するという規定があります。これがこの件に関しては空文になっているわけですね。どうして必要だ、それは必要でしょう、五十年か百年網をかぶせておきや国としては都合がいいかわかりませぬが、すでに半分近く、三十何年経過しようとするわけですね。ですから、ここで態度を明確にすべきじゃないか。丸山さんは一生懸命そこをうなずいていらつしやいますけれども、これは大臣にはお気の毒なんです。ですけれども、建設省がやっぱり腹を決めなかならぬ問題です。私は、方法は二つあると思うんです。

一つは、もう一遍見直しをして、外すべきものは外す、早急にやる、これが一つあります。もう一つは、これは多額の出費にはなりますけれども、地権者に対して、国は買収の用意がございませぬと通達をする。お申し出ください、国は積極的に買収努力をいたしますと、地権者一軒一軒に買

収の用意あり、直ちに交渉に應じますという文書を出す。このどちらかしかない私は思います。官房長、いかがですか。やがて……新聞辞令は出ております。

○政府委員(丸山良仁君) 私は先生のお話をこれ三回承つておるわけでございますし、まことに申しわけないと思っております。いま大臣からも御答弁がございましたように、真剣に前向きで検討したいと思っております。

○二宮文造君 それが困るんです。私がいま二つ言った。一つは、煮詰めて、外すべきものは外す。もう一つは、どうしても外せないというのであれば、地権者一人一人に、国は買収の用意がございまして、お申し出くださいと通知をする。どちらかにすべきじゃないかと申し上げた。前向きに検討では引き下がられない。これは決して無理な私の質問ではない。ですから、もしあなたがそういうことを言っているとお大臣が非常にまた後で答弁に困るんです。まず、やっぱり丸山さんの方から。

○政府委員(丸山良仁君) ごもっともな御提案だと思っております。どちらの方法がよろしいか、また、それで本当に実現できるかどうかということも検討しなきゃならないわけでございますから、ここで直ちに約束はできませんけれども、先生の御趣旨を体して十分に検討してみたいと思っております。

○二宮文造君 気に入らません。前回も同じような趣旨のことをおっしゃっているわけです。早く買えばいいじゃないかと言ったら、お申し出があればいつでも買収の用意はございます、予算の計上はしてありませんけれども、お申し出があれば直ちに要望に応じて予算の計上をいたしますとおっしゃっているわけです。前回の答弁を踏まえて私は申し上げているわけで、だから無理は言っていないわけです。地権者に対して、国は買収の用意がございましてお申し出くださいという通知をしてよろしいじゃないか。これは前回の答弁を踏まえての話ですから、大臣、私の質

問は無理でしょうか。これ以上はやっぱり大臣にお願いするよりはかな。

○国務大臣(始関伊平君) ただいまの二宮委員の御指摘に對しましては、どうもおかしいという反論はできないと思うのでございまして、予算も伴うことでございまして、いま建設省内部でまず検討いたしまして、ただいまの御指摘にかなうような対策を早急に講じてまいりたい、かように存じております。

○二宮文造君 四代目の大臣に同じ質問をしないでもいいように、ひとつ大臣の時代にけりをつけていただきます。

そこでもう一つ、これは前回でもちょっと大体は感触を得ているわけですが、土地を売るときに所有者がいつも頭を悩ますのは税金なんです。これは国の都合でむしろ収用するようになつてしょう。これは買収される場合は、その考え方で税金というものを考慮してよろしいんでしょうか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 一般の公共事業と同じように三千万の租税特別措置法によります控除があるわけでございまして。

○二宮文造君 そうですか、三千万ですか。

○政府委員(丸山良仁君) いまお話しのように、公共事業で収用対象事業となるようなもので買収する場合は三千万でございまして、今度の税制の改正に伴いまして、居住用財産をお売りになつてそれと同等なものをお買いになる場合には、その限度まで税金がかからないという措置が講ぜられましたから、住んでおられる方がそれを売るときには、税金はかからないことになると思っています。

○二宮文造君 そこで、もし買収の用意がございましてというふうに通出される方向ならば、税金の問題についてもこうでございまして、念のため一言触れることが親切ではないか、ぜひそうしていただきたい。私のところへ相談に見える方も、売ってもいいんですけれども税金が、もう役所の方ではよくわかつていますけれども、所有者の方々はそこまで疑心暗鬼なんです。これも

ひとつ踏まえてやっていただきたい。後段の私の提案はぜひやるべきだ。なかなかそんなことを言つたって、一遍に押し寄せて買つてくだされいなんて、土地に對しての未練はみんなありますから、そんなに一遍には来ないんじゃないかなとも考えますし、しかし仮に来ても、国家予算の枠の中からは考えられ何億というのはいくらも、私は見たこともないですけれども、大したことはない。ぜひそういうふうにして、もうそろそろ問題を明確に処理していただきたいと思ひます。じゃ丸山さん、げたを預けておきますので、御確信のほどを。

○政府委員(丸山良仁君) 先ほど御答弁申し上げましたように、買収するかどうかということにつきましてはもう少し検討させていただきます。存じます。と申しますのは、やはりいま先生からの御話もございましたように、百数十億の金が必要のわけでございますから、全員が一巡に買収してくれというふうなお話になりますと、いまの国家財政では、建設省ががんばりましてとも財政当局との話がかないおそれがございまして、その点は今後前向きで真剣に検討させていただきます。その点について、いま先生から御提案のございましたように、もし買収するということを決めました場合には、税金その他につきましては、もちろんその点を明らかにいたしまして買収に應じていただく方には御説明いたしたいと考えております。

○二宮文造君 大臣が席にいないうちに丸山さんに聞かない方がよかつた。逆戻りしちゃつた。国の財政の關係云々ということをご持ち出すべきではないんです。三十何年間も財政の都合でほうりつ放しでしょう。そういう経緯というものを全く踏まえないで、あくまでもこの期に及んでも国の財政の都合なんてことを言っちゃ、これはもう話がぶち壊しになります。いままで大変御迷惑をおかけいたしました、これは不要でございましてから外します、こちらはどうしても必要でございましてから国は買収の用意がございましてから、もし

お申し出がございましたら、こういう通知をなさないと、その場合に、国の財政の都合なんてことはこれは私は持ち出す筋のものじゃないと思うんです、三十何年間も迷惑をかけているんですから。

大臣、これはいかがですか、私はさっき二つ言いました。一つは、見直しをして不要なもののは外す、どうしても必要なものについては、国が必要でございまして、三十何年間たつたけれども買収の用意がございまして、お申し出くださいという通知を出す、その場合に、税金の問題はこれこれでございますから念のためただし書きをして、地権者の方が安心するような方法で周知をする、この二つはぜひ近々にやっていただきたい、こう申し上げたわけですから、この二点に限って大臣の確たる御答弁をいただきたい。

○国務大臣(始関伊平君) 先ほど来私や政府委員から御答弁申し上げているとおりでございまして、御指摘の解決の方向は大変ごもっともだと存じますので、そういう方向に即しまして、今後全力を挙げて打開してまいりたい、かように存じております。

○二宮文造君 よろしくお願ひします。

それから、時間がなくなつてきましたのであれですが、もう一つ、良好な市街地環境の形成という観点からお伺ひするんですが、市街地調整区域内の既存住宅団地に関する問題がございまして、要するに、市街地調整区域となつた際に、いわゆる宅地の駆け込み造成があつた、調整区域が線引きしたときに、駆け込み造成をやつて、そして買った。ところが家が建たない。猶予期間があらましたために建築許可にならない。そのために未建築というふうな状況で、今日どうにも引くにも、猶予期間も切れちゃつた。ですから、いわゆる市街地調整区域として首都圏だけでも相当なものが考えられる。五十五年の十月に埼玉県が千坪以上の市街地調整区域内の既存住宅団地の八百七十六団地、千二百ヘクタールを対象にどういう実態にな

っているか、実態調査を行ったようです。

そこで伺いたいんですが、そのうち未建築のあるいわゆる歯抜団地が埼玉県だけでどのくらいあり、またその区画数がどのくらいあったと報告されているのか。また、これらの団地の開発の時期は大体おおよそどの辺に集中しているかというところを伺いたいと思います。

○政府委員(吉田公二君) 埼玉県が調査いたしました御指摘のようなケースでございますが、歯抜団地というふうに御指摘でございますが、四百一団地、面積は五百九十ヘクタールでございます。また、総区画が三万四千四百四十六ございまして、未建築の区画は一万四千四百四十二区画というふうに報告を受けております。また、これらの既存団地というものの開発時期でございますが、団地数の大体半分が線引き直前の四十四、五年に集中しているわけでございますが、未建築地が多いという団地はむしろ前、三十九年くらいに開発されたものが多いという報告でございます。

○二宮文造君 要するに、埼玉県だけで一万四千四百四十二区画、しかも調査の範囲も限定されている。その限定された中で一万四千四百四十二区画未建築がある。これはもし、これが建築できれば相当な建築の促進になりますね。その未建築区画のうちで建築可能区画というのはどれくらいに計算されていますか。

○政府委員(吉田公二君) いまの都市計画法に基づきます建築可能地というものは、大体合計いたしましてこの県の報告では三千百三十三区画というふうに申してきております。

○二宮文造君 それはどうして建築可能なんですか。内容は……。

○政府委員(吉田公二君) 都市計画法の二十九条の開発許可を受けたというものが百二十七区画ございまして、また、都市計画法の四十三条一項六号、いわゆる既存団地、既存宅地というふうに呼んでいる条文がございますが、これに該当するものが三千百三十三区画になっているということです。

でございます。

○二宮文造君 そうすると、ちょっと私がいたいた数字と若干細かい数字が食い違っておりますが、残りの大体一万一千何の区画は、どのような条件を満たすと住宅の建築が可能になるのでしょうか。問題は、いま議論している一万とか何とかいうのは埼玉県ですね。それから千葉もありましよう、首都圏の中には相当ございまして、あちこちに、ですから、その辺も考えるんですが、どのような条件を満たすと住宅の建築が可能になるのか。この辺はどうでしょうか。

先ほどの、市街化調整区域の線引きがあつて、その決定の日から起算して五年以内に建築が行われるべきものという制約がございましたね。これははるかにもう経過してしまっているわけですが、そうすると、この辺、いま宅地として不適当であるというふうな指摘を受けて、そのために建築ができないという場合も、もし五年以内にということがたかく指導されると、とてもじゃないけれども、この条件を整えてみたところで家は建たないということになるんですが、この辺はどう理解したらいいんでしょうか。

○政府委員(吉田公二君) 建築を認める期間につきましては、これは都市計画法の三十四条第九号という条文がございまして、これは、すでに線引きが行われた際に、自己の居住または業務の用に供する建築物を建築する目的で土地を所有しているというところについて、線引き後六ヶ月以内に届け出をした者というものがあつてございまして、五年以内に限り建築を認めるんだというふうな制度があるわけでございます。こういうものとの整合性も考慮して、現在の運営いたしまして五年に限っているというわけでございます。

なお、埼玉県のケースでございますが、未建築地の多い団地と申しますのは、県の報告によりまして、道路等についても未整備であり、たとえば道路形態が雑木林、草地状であるようなものもある、あるいは排水等の問題といったことで、災害

の防止上も問題があるというところが多いようございまして、こうした宅地として使い得るところが多いようございまして。

○二宮文造君 ですから、それをクリアしたらどうなりますか。

○政府委員(吉田公二君) こういうものを宅地として使えるように整備するというのが大前提で、思いますけれども、現行の制度の総合的な均衡、それからその団地だけの問題でなしに、団地を含む周辺の状況でございますとか、地元公共団体そのものの意向等、総合的に勘案する点もあると思っております。これは宅地の供給という意味からかなり意味のあることとございまして、検討させていただきます。

○二宮文造君 大臣、確かにいろいろ法の規制はあつたわけですね。それからまた、法の上でもそういう人たちが救済する手段も講じてきたわけなんです。ですから、その時点においては確かに五年というところで救済期間を置いて、それで本当は処理すべきだったんです。ところが、造成された土地が、業者が悪質であつたとか、あるいはまた買った人がその実態をよく知らなかった。いざ建てようと思つてみたら、とんでもない、建築許可なんかおりるような状況じゃなかった、でもうそのままだらけにしまった、あきらめてしまったけれども未練は残るという、板挟みみたいな、三すくみみたいな感じが現在なつていまして、しかし、われわれから見ますと、宅地が首都圏においてはもう猛烈な供給不足だということにおいて、景気振興の問題もありまして、これはこのまま草ぼうぼうと生やしておくというのはまことにいい話。そういうことで、一つは、買われた方は被害者だ、その被害者を救済する。また、土地はあるわけですから、いま申し上げた埼玉ばかりでなくて、千葉もあるいは神奈川も、いわゆる東京の通勤可能地域にはさらに膨大な区画数があるという形のまま放置されていると私は推測をいた

します。それらが宅地として生かされれば相当な活力を発揮するんじゃないか、これはもうすぐ考えられることです。

そこで、いろいろ個々のケースがございまして、うけれども、いまるる申し上げたように、被害者救済とかあるいは宅地の不足、さらにはもう一つ住宅建築の促進というふうな三つの場合から見ると、こういう団地の実態は早急に調査をされる、そして、個々の場合になつてくると思ひますが、個々に細かく、公共団体とも連絡をとりながら、宅地が有効利用できるように何らかの方法を考えるべきではないかと思ひますが、大臣、その方向性について伺いたいと思ひます。

○国務大臣(始関伊平君) ただいま御指摘のございましたように、すでに宅地があるかあるいは大部分完成してある場所、そこに住宅を建てようと思つても、これが調整区域内にありまうために合法的な救済措置の方法が残っていないという場合の問題でございますけれども、ただいま御指摘がございましたように、まず調査をいたしまして実態の把握に努めてまいりたい、かように存じます。その上で、関係の権利者、それから地方公共団体がございまして、その意向等も十分に参酌いたしまして善処してまいりたい、一応その程度に申し上げまして御理解いただきたく思ひます。

○二宮文造君 ただ、いまいろいろ議論されておりますのは、調整区域の線引きの見直しというものの等も関連しまして、その辺にも若干の道が残っているんじゃないかと思ひますし、ぜひひとつ、あるわけですから、それを過去の経緯にこだわらず有効利用する方向に目を向けて進めていただきたい。また、何といつてもこれは実態を把握し、せんことにはできませんし、さらにまた、線引きを見直しをするといつても、そういうことも含めながら線引きの見直しをやりませんと両方がマツチしませんから、そういうふうなことで進めていけるようにぜひこれはお願いをしたいと思ひます。

それから、ここで本論に入るわけでございます

が、区画整理事業と申しますのは、要するに減歩と換地というものが国の独特の開発の手法で、しかも、市街地を面的に整備する手法としては最も主導的な役割りを今日まで果たしてきた事業だと私は理解をいたします。

そこで、これまでの施行状況はどうなっておりますか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 土地区画整理事業は、昭和五十五年年度末までに全国で約七千地区、面積にして約二十八万一千ヘクタールにおいて実施されてきております。このうち約五千五百地区、面積約十九万九千ヘクタールがすでに完了しております。現在施行中の地区は約千五百地区、面積約八万二千ヘクタールでございます。

○二宮文造君 いただいた数字を拝見しますと、施行面積というのが若干横ばい状況にも見受けられるわけですが、補助事業の採択基準では、施行地区の面積基準は一体どうなっておりますか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 地方公共団体等が施行する土地区画整理事業につきましては五ヘクタール以上、土地区画整理組合等が施行する土地区画整理事業につきましては、一般的には十ヘクタール以上、ただし特定土地区画整理事業にありましては五ヘクタール以上となっております。

○二宮文造君 組合等の土地区画整理事業を施行する場合にどうして十ヘクタールに縛ったのか、これは公共団体並みに五ヘクタールに引き下げまして事業の拡大を図るべきじゃないかとも思うんですが、この点はどうでしょうか。

それからもう一つ、特定土地区画整理事業は三大都市圏に限られていたわけですが、それを三大都市圏に限らず対象拡大を求める声が非常に多いわけですが、これは検討する用意があるのかないのか。この二点。

○政府委員(加瀬正蔵君) まず第一点の面積基準の緩和でございますが、市街地の整備は国あるいは地方公共団体等の責任のもとに計画的に行われるわけでございますが、地方公共団体の能力に一定の限界があるということが一つ、それから土地区画整理事業により整備を図るべき地域が膨大だということ、さらには、良好かつ低廉な宅地を大量に供給する必要があること等から、地方公共団体のほかに民間エネルギーの積極的な活用を図ることとしていくわけでございまして、この場合、土地区画整理組合による自発的な施行を推進する必要があるわけでございまして、特に、新市街地向きにはできる限り組合施行ということが望ましいわけでございます。現状は、公共団体の場合には比較的既成市街地といえますが、そういうところの事業、それから組合施行の場合には新市街地という観点から面積基準が決められておると承知しておりますが、今後御指摘の趣旨を踏まえて、補助の面積要件の再検討を含めまして助成措置の拡充というものに努めてまいらなければならないと思っております。

それから、もう一点の特定土地区画整理事業の対象地域の関係でございますが、特定土地区画整理事業と申しますのは、市街地地域のうち住宅地等として開発されるべき条件の熟度が著しく高く、早急に開発すべきであるにもかかわらず諸般の事情で開発が進んでいないという土地の区域につきまして、土地の所有者等に住宅地としての開発の義務づけを行う土地区画整理促進区域内におきまして行われる事業でございます。このように地権者に対しては住宅地としての開発の義務づけを前提とする制度は、やはり人口、産業の集中によりまして深刻な住宅難が生じている、さらには住宅宅地の大量供給を早急に図ることが必要な地域について認められるわけでございまして、現在までのところ、三大都市圏以外の地域におきまして、いま申し上げたような状況にまでは立ち至っていないというものが私どもの考え方でございますが、今後とも地方におけるこれらの必要性の有無につきまして十分調査いたしまして、特定土地区画整理事業のあり方について検討を図ってまいりたいと思っております。

○二宮文造君 要するに、かたいものではない、状況の変化に応じて随時手心を加えていくというふうな趣旨の御答弁のように理解いたしました。昨年の三月に、第四期住宅建設五カ年計画の始期に合わせまして、五十六年度から向こう十九年間を対象期間とする宅地供給長期見通しをおつくりになりました。それによりますと、全国の宅地供給量は五十六年度から六十年間で六万二千五百ヘクタール、それから六十一年から六十五年で六万七百ヘクタール、このように何とておりますが、このうちで区画整理による供給分はどれくらい見込んでおりますか。

○政府委員(吉田公二君) 宅地供給量のうち区画整理によりまして供給分につきましては、昭和五十六年度から六十年までの五年間に一万九千五百ヘクタール、三十一％になりますが、さらに六十一年度から六十五年までには二万ヘクタール、これは三三％の供給を見込んでおります。なお、念のためでございますが、従来の宅地供給の推移から見ますと、全体として四十七年度をピークとしてずつと下降しているわけでございまして、区画整理によりまして供給だけは大幅減らないでいていくという形でございます。

○二宮文造君 いまの国の宅地供給長期見通しとこちらは関係にあると思うんですが、昨年の十月に「都道府県宅地供給長期見通しの策定について」という題をつけて依頼通達をお出しになった。これは集計ができたかかっているんじゃないか、あるいはできていないんじゃないかとも思うんですが、この集計の結果はどうでしょうか。要するに、その中で区画整理による供給分が国の方とマッチできるのかどうか、この辺いかがですか。

○政府委員(吉田公二君) 確かに昨年の十月に各都道府県にお願いをしたところでございまして、現在各都道府県においても作業を進めておりまして、相当数のところからはすでに資料が出てきております。ただ、全部そろっているという段階までは至っておりません。この中には当然、区画整理による供給見通しについても推計されているわけ

でございますので、これがそろいましたらまたまるわけでございますので、まだ出ていないところについてはなるべく早く出してもらいたいようにお願いしているところでございます。

○二宮文造君 傾向としてはどうですか、大体予期した方向でまともなところがあるということでしょうか。

○政府委員(吉田公二君) 現在出てきておりますそれぞれの県では、私どもが考えていたのとおおむね合っているような内容でございます。

○二宮文造君 次に、改正点に入りますけれども、これまでになぜ地方住宅供給公社に施行権能を付与しなかったのか、これはどうなんですか。そしてまた、それとあらはらなるんですが、ここに至ってそういう施行権能を付与するということの必要性はどういうことでしょうか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 施行権能を付与する、今回改正をお願いしている理由でございますが、地方住宅供給公社は、地方におきまして住宅供給の実施機関の一つとして重要な役割りを果たしているわけでございまして、近年の宅地供給の逼迫に對しまして事業の一層の推進を図る必要があるわけでございます。従来、同公社所有地と公社以外のものの所有地が混在している場合には、組合施行あるいは個人、共同施行の形で事業を実施施行してたわけでございまして、組合施行あるいは個人、共同施行では、同公社以外の地権者が施行者としての責任を負うことを嫌う等の問題があったわけでございまして、今回の改正によりやや遅きに失した嫌いはあるかもしれませんが、地方住宅供給公社が単独で施行した事業の責任を負って事業を行うことによりまして、こういう問題点を解決し、同公社の目的とします居住環境の良好な集団住宅の用に供する宅地の供給を一層推進することとしたわけでございまして、

○二宮文造君 いや、そういうことをすることに、どの程度の事業量の拡大が期待できるんでしょうか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 現在、私どもで持っ

いる資料によりまして、六十五年までで千二百ヘクタールほどの宅地の供給が今回の改正によりまして可能かと考えておるわけでございまして。

○二宮文造君 助成措置を聞き漏らしてございまして。

○政府委員(加瀬正蔵君) 助成措置でございまして、三つほど大きく分けてございまして。その一つは、土地区画整理組合、住宅・都市整備公団等と同じように、施行地区内の一定規模以上の都市計画道路用地買収方式で整備する額を限度といたしまして、組合等区画整理補助事業、これは道路特会の予算の項目でございまして、この金で補助を行うことができるようにしたということが一つ。それから二番目に、住宅・都市整備公団公共施設整備促進事業による補助を行う対象とするということ。三番目に、住宅金融公庫の貸し付けの対象とする。大きく言いますとこういって三つの助成措置などが行われることとなるわけでございまして。

○二宮文造君 次に、第二の改正点であります「換地計画に關する専門的技術を有する者の養成確保」、これは第二点目の改正の目玉でございまして、五十六年三月末現在で千八百七十一の市町村が都市計画法の適用を受けております。このうち区画整理事業を経験していない都市というものの数はどのくらいでしょうか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 土地区画整理事業が未経験である市町村でございまして、これは土地区画整理事業が地権者の権利を大きく変換させるものであるために、事業に対する地権者の理解と合意を得るにかなりの時間を要することか、あるいは換地減歩といったような独自の事業手法をとるために、地権者の啓蒙を図りながら事業化をしていくということに非常に高度な専門知識が必要だということが理由でございまして、現在未経験の市町村数は八百七十九というふうに承知しております。

○二宮文造君 大体四〇%弱の市町村が都市計画法の適用を受けながら区画整理事業に未経験だということのように伺いました。これは細かいデータはいただいてないのですが、地域的に進んでい

る地方とおくれている地方とどうあるんですが、これは差し支えなかったら方面方面でおっしゃって、細かい数字は要りませんが、どの方面は進んでいる、たとえば私は中部なんかえらく進んでいるというふうに聞いているわけですが、この辺は地域的にどうという判断ができましたか。

○政府委員(加瀬正蔵君) これもちょっと細かい数字は持ち合わせていないでございまして、たとえば愛知、静岡あたりの中部地区は非常に進んでおりますし、山梨県等はほとんど区画整理事業がない。概して東の方に区画整理の未経験市町村数が多いというふうな傾向はございまして。

○二宮文造君 それは、先ほどもちょっと指導できる人がいないとか、それからまた効果が十分理解されていなかったとかいうような理由もおっしゃっておられました。現在都道府県及び市町村の区画整理担当職員はどれくらいいらっしゃいますか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 現在、都道府県及び市町村の区画整理担当職員は、五十六年三月末現在におきまして全体で約一万七百人おります。

○二宮文造君 それからもう一つ、組合等の指導助言をしている職員。

○政府委員(加瀬正蔵君) 一万七百人のうち、組合等を指導助言している職員は約八百人でござい

ます。

○二宮文造君 そうすると、さっきのいわゆる既成市街地をつくり上げていくという長期の目標がございまして、昭和六十五年ごろまでにはどの程度の専門家の養成が必要であると計算されてい

ますか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 事業を行っているところあるいは計画中の地区に各一名ずつという前提で考えますと、六十五年までに八千人程度の専門家の養成が必要と考えております。

○二宮文造君 そこで、これは区画整理士と呼んでいいんでしょうかどうでしょうか、仮称と言われているんですが、五十八年度に第一回目の技術検定試験を行う予定のように伺っておりますけれども

も、どのような人たちが受験されますか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 私どもが現在期待しておりますのは、地方公共団体の職員あるいは公団の職員、民間コンサルタントの職員あるいは土地区画整理組合の役員といった方々が技術検定試験を受験していただけるものと考えております。

○二宮文造君 これはすでに質問があったかどうか、ちょっと私、先日おくれて入りましたので、ダブるかもわかりませんが、受験資格とか試験科目とか、あるいはその試験の一部免除とかというようなことは、大体方向としてどうお考えになっておりますか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 受験資格につきましては、学歴と土地区画整理事業に關します実務経験年数とを考慮して決めたいと考えております。

試験科目につきましては、現在のところ学科試験と実地試験の二本立てとして、学科試験におきましては、土地区画整理事業に關する一連の学識の有無の判定、実地試験におきましては、事業の円滑な推進を図る上で必要とされます高度な専門的応用能力の有無を判定するというものを考えております。

それから、試験の免除でございまして、これは法案成立後速やかに、学識経験者あるいは土地区画整理事業の關係者から成る技術検定試験実施方法検討委員会、これは仮称でございまして、こういうものを設けまして検討を進めまして、ほかの資格をお持ちの方で一部試験免除をすることが可能な者等につきましては、そういう措置を講ずることを検討してまいりたいと思っております。

○二宮文造君 そこで、土地改良法に基づきます農地の換地計画を作成する土地改良換地士という制度、制度という方がいますが、これは適当な名前かどうかかわりませんが、一応区画整理士と呼ばしていただいて、この場合はその土地改良換地士の宅地版だというふうに言われる向きもあるわけですが、宅地と農地にかかわる違いは別として、権能の違いはありますか、どうい

うところにあるんでしょうか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 土地改良換地士の場合には、農用地の集団化に關し専門的な知識、経験を有する方という位置づけで、土地改良区が換地計画を定めるに当たって、当該換地計画に対する意見を述べる権能を法律上付与されておるわけでございまして。それに対して、今回提案しております技術検定制でございまして、これは換地計画に關する専門的技術を有する方の養成確保を図りまして、もって土地区画整理事業の円滑な施行を進めるといことがねらいでございまして。その合格者に対しては特に法律上の権能を付与することとはしておりません。したがって、独占、排他的な権能を法律で付与していないという点に大きな違いがあるかと思ひます。

○二宮文造君 いま説明ありましたように、土地改良換地士の場合は、換地計画を定める場合に換地士の意見を聞くということになっておりますが、この場合にはその必要がない。しかし、土地の所有者が個人または共同で、あるいはまた組合をつくって区画整理事業を施行する場合に、区画整理士の意見を聞いて換地計画を作成すべきだとした方が進むんじゃないでしょうか。なぜ区画整理士といま言われている人たちの意見を聞けというふうにされなかったんでしょうか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 今回の改正によりまして技術検定制は、換地計画に關しまして専門的技術を有する者の養成確保を図って事業の円滑な施行を図るということを目的としておるわけでございまして。法律上権限を明確にしておらないわけでございまして、この合格者は、換地計画に關しまして資質の高い専門的技術者として建設大臣の検定を受けるわけですから、公認されるわけでございまして。各事業の状況に応じて活用をされるものが望ましいということをおかれれば期待しているわけ

です。

それだけの事業の段階で十分活用されるものと思ひますが、区画整理士の意見を聞くことを義務づけることにつきましては、すべての個人あるいは組合施行者に一律に区画整理士の関与を義務

づけることにはな

りません。

○二宮文造君

それでは、

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○政府委員(加瀬正蔵君) 土地改良換地士の場合には、農用地の集団化に關し専門的な知識、経験を有する方という位置づけで、土地改良区が換地計画を定めるに当たって、当該換地計画に対する意見を述べる権能を法律上付与されておるわけでございまして。それに対して、今回提案しております技術検定制でございまして、これは換地計画に關する専門的技術を有する方の養成確保を図りまして、もって土地区画整理事業の円滑な施行を進めるといことがねらいでございまして。その合格者に対しては特に法律上の権能を付与することとはしておりません。したがって、独占、排他的な権能を法律で付与していないという点に大きな違いがあるかと思ひます。

○二宮文造君 いま説明ありましたように、土地改良換地士の場合は、換地計画を定める場合に換地士の意見を聞くということになっておりますが、この場合にはその必要がない。しかし、土地の所有者が個人または共同で、あるいはまた組合をつくって区画整理事業を施行する場合に、区画整理士の意見を聞いて換地計画を作成すべきだとした方が進むんじゃないでしょうか。なぜ区画整理士といま言われている人たちの意見を聞けというふうにされなかったんでしょうか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 今回の改正によりまして技術検定制は、換地計画に關しまして専門的技術を有する者の養成確保を図って事業の円滑な施行を図るということを目的としておるわけでございまして。法律上権限を明確にしておらないわけでございまして、この合格者は、換地計画に關しまして資質の高い専門的技術者として建設大臣の検定を受けるわけですから、公認されるわけでございまして。各事業の状況に応じて活用をされるものが望ましいということをおかれれば期待しているわけ

です。

それだけの事業の段階で十分活用されるものと思ひますが、区画整理士の意見を聞くことを義務づけることにつきましては、すべての個人あるいは組合施行者に一律に区画整理士の関与を義務

づけることにはな

りません。

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

○二宮文造君

づけることになりまして、技術能力がすでに十分である施行者についてまで手続が複雑化されるという面のデメリットがあるという問題もございまして、事業の円滑な施行の促進という目的に照らしましてそこまでは考えなくてもいいということ、ただいまのような形で資格ということをお願いしているわけでございます。

○二宮文造君 最後の問題は、これから区画整理をどんどん進めていく、そのためにいろいろな手法、こういう法改正までして進めていくという意図はよく理解できるわけですが、区画整理事業施行済みの土地の市街化の促進がまたついて回ると思うんです。いただいた資料によりますと、三十七年から五十一年に認可されました土地区画整理事業を対象に、事業が完了した地区における五十六年未現在の未利用宅地の状況を調査した資料をちょうだいしておりますが、全国で六万六千四百四十一ヘクタール事業を完了した、そのうち未利用宅地面積が約三三%ぐらいになりました。うか、一万八千三百八十五ヘクタールが未利用宅地になっている、こういうふうな状況の資料をちょうだいしております。

特に具体的に、埼玉県朝霞市内の国鉄武蔵野線北朝霞駅と東武東上線朝霞台駅が交わる一帯の北朝霞土地区画整理事業の場合、四十九年度に事業が完了しているにもかかわらず市街化率が五三・六%、このように数字が出ておりますが、区画整理事業の地区内で市街化が大幅におくれている原因というのは一体どのように分析されておりますか。具体的にこの朝霞に限って説明いただいて、あと類推するというところで結構ですが、それらも含めて御答弁いただきたい。

○政府委員(加瀬正蔵君) 土地区画整理事業は、全面買収事業と違いまして地権者の全員の協力のもとに事業を実施するために、実施済みの土地の市街化につきましては、本来土地所有者の宅地化の意欲いかに係るところが大きいわけでございます。さらに小中学校等の公益施設や店舗等の日常利便施設といったものが整備されております。

と、なかなか市街化は進まないという要素はございます。こういった関係から、通常区画整理事業地区内の市街化にはかなりの時間がかかるというのが実情でございます。

埼玉県県のいま御指摘の個所の場合には、おっしゃるような数字でございまして、順調に進んでいるとは言いがたい状況にございます。また、この地区におきまして市街化していない土地の利用状況を見ますと、ほとんどの土地が畑や駐車場等として利用されているわけでございます。こういった畑や駐車場等は、地権者の生活上の都合から急激な市街化が困難な側面もあると考えております。こういった地区を初めとして土地区画整理事業施行地区の市街化促進を図るために、埼玉県では、私もさがきに出席した通達に基づきまして市町村等を強力に指導するとともに、市街化促進のためのマニュアルづくりに取りかかっているわけでございまして、建設省におきましてもこれに積極的に協力して、市街化を進めるように努めてまいりたいと思っております。

○二宮文造君 あと二、三点あるんですが、時間の関係もございまして、そういう意味で多少整理しながら質問させていただきますが、せっかく区画整理事業が完了した、ところが市街化の促進がいろいろなかっこうでうまく進まない。しかし、こいねがわくば、せっかくでき上がった区画整理事業でございまして、そこに新たに市街化が促進できるようにこれまでもやられてきたと思えますし、特に五十七年度からは、たとえば公共団体の手から手を差し伸べるとか、あるいは段階的に区画整理を進めて、三〇%ぐらい農地を残してもよろしいんだというふうな手法を取り入れたら、市街化促進策をとられているようです。しかし、段階的な土地区画整理事業ということについても、何かむずかしいんですが照応の原則というのがあるんですか、土質が同じで同じような条件でというふうな問題があつて、これもなかなかおっしゃるようになりまう進まないんじゃないかと思つております。特に市街化を促進する、住宅を建築すると

いう側面からいいますと、こういう問題が出てくると思つております。

先刻御承知だろうと思つておりますが、区画整理済みの保留地を譲渡して住宅を建築する場合に、金融機関から融資を受けた。ところが、まだ保留地ですから登記してありません。ですから、その場合に保留地譲渡台帳の作成をして、その書類をもつて確かに将来地権者になるというところで融資が受けられる、こういうふうな道をつくってあげるといふことで、保留地譲渡台帳の作成を施行者に義務づけるということは検討されたやに伺っておりますが、それが今回の改正では見送りになつた。一体それで差し支えないのかどうか。これを義務づけなくても促進は可能なのかどうか。これをどうカバーされたのかという問題をお伺いし、あわせて、最後に大臣にお伺いしたいんですが、このように市街化の速度が大幅に鈍いということは、せっかく区画整理事業をやつても問題だ。したがって、施工完了後一定の期間内に市街化するよう義務づけたらどうだろうとも思つておりますが、この点について大臣の答弁を伺つて、質問を終わりたいと思つております。

○政府委員(加瀬正蔵君) 先に私の方から、いまの保留地予定地の関係の御答弁を申し上げたいと思つております。

保留地予定地の担保能力を高めるために、たとえば台帳等をつくるということによりまして金融機関からの融資を受けやすくなるということが私どもとしても望ましい方策であるということを考えております。検討をさせていただいたことは事実でございまして、これにつきまして、今回の改正には検討が間に合なかつたわけでございまして、一部の地方公共団体におきましては、保留地に関する権利関係の変動を記載する台帳を実質的に設けて、これを保留地譲渡台帳としまして、保留地に関係する権利者の便宜に供している実態がございまして、もちろん、法律的な裏づけはなくて、台帳の記載に公の信用力がないわけでございます。

建設省としても、保留地予定地処分から換地処分に至るまでの間、権利関係の変動を明確にするために、台帳制度というものの検討を引き続き行つていくわけでございますが、これを法制度として実効あらしめるためには、登記簿のように少なくとも権利関係を公示する公の台帳として位置づけなければならぬわけでございます。こういったことになりましたと、民法あるいは不動産登記法の特例規定にもなりかねないということでございます。その辺のことをさらに慎重に検討していただくということで、今後の課題とさせていただきます。

○国務大臣(船橋伊平君) 土地区画整理事業に對しましては国が総事業費の二〇%ぐらいのものを補助して行つてございまして、いろいろな手数をかけて各方面の協力のもとに土地ができたのに、それが未利用のまま長く放置されておる。もちろん余り感心したことはございませんで、自動車の駐車場に使用とか畑にするとかいうのならまだいいにいたしましても、草ぼうぼうと生えているというふうなところもある。私ももししばしば見受けるところでございまして、こういったような状況は残念だと申すよりほかございませんで。

ただ、しかしながら、いまお話しのように市街化に対する義務づけあるいは住宅をつくるという義務づけ、これを裏返して申しますと、休閑地のままであつておくのなら休閑地税というふうなものゝ課すべきではないかということも言いたくなるような議論でございまして、一方におきまして、区画整理事業というのは土地所有者、地権者の同意が前提となつて行われるわけでございまして、余りその辺を窮屈にやりますと、区画整理事業の進行そのものが根本的に阻害される心配はないとは言えない。それから、なおまた、区画整理地域の中で畑やら畑をやるといふこと、その外で農業をやつてゐる者とのバランスの問題もあるというふうなことでございまして、ただいまの御指摘の点は一

つの大きな問題点として十分認識をいたしてあります。市街化を促進するためには、いわゆる誘導措置といたしましてショッピングをつくって生活に便利にするとか、官公庁の出先機関をつくるとか、要するに理想的な住宅街をそこに作るための必要な諸条件を整備するということになるが先行いたしまして、それに伴って宅地開発が促進されるという方法をいま講じておるわけでございます。大変なまぬるい考え方ではないでしょうか、私も遺憾に思っておりますが、いまのところではそういう方法で間接的に助長していく、あるいは誘導化していくとかという方法が法しかなというふうに考えております。今後とも検討してまいります。その程度でお答えいたします。

○上田耕一郎君 本日審議しております土地区画整理法の一部を改正する法律案の最も大きな柱は、地方住宅供給公社に事業施行権を付与するということです。

ここで、一つお伺いしたいんですけれども、住宅・都市整備公団の場合は、公団法にちゃんと一節を設けて土地区画整理事業が規定されている。地域振興整備公団の場合は、一条を設けて住宅・都市整備公団のその項目を準用するという事になっておりますが、今回地方住宅供給公社の場合は、供給公社法の改正を行わずに土地区画整理法の中に入れてあるというふうになっておりますけれども、その理由は何かでしょうか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 現在、市街地開発事業の系統規定は、土地区画整理事業以外の、たとえば新住宅市街地開発事業、市街地再開発事業等につきましても、公団法、公社法等の組織法ではなくて、事業法自体公団の場合でも定められております。地方住宅供給公社の施行する土地区画整理事業につきましても、こういった例にならなければ、事業法である土地区画整理法にその系統を規定することが妥当であると考えまして土地区画整理法の改正としたわけでございます。

○上田耕一郎君 公社法の改正でもやれることは

やれるんですか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 法律的には可能ではなからうかと思ひます。

○上田耕一郎君 じゃ、なぜ同じ住宅・都市整備公団の場合は公団法でやって、供給公社の場合にはこういう手法をとったのか。法的な意味では、両公団が市街地の整備を行うことを目的として掲げておられますし、しかも土地区画整理事業が市街地整備の中心手法として決められているという重要な事業であるという理由から、公団法で書く方が適当ではないかと考慮されたためではないかと推察しております。

○上田耕一郎君 担当者が類推しているというのはちょっと妙だと思ひますけれども、公社の場合は、公社自身が土地を全く所有してないくても、建設大臣が認めれば土地区画整理事業を施行できるんじゃないか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 土地を全然持っていない場合にはできないというふうに考えております。

○上田耕一郎君 五十六の供給公社があるそうなんですけれども、二つの県、あるいは二つの市以上にまたがって区画整理事業をやる場合、その公社はよその県あるいはよその市になりますね。その区域まで事業をすることができるようになるんですか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 地方住宅供給公社の土地区画整理事業は、都市計画法に定められた施行区域において施行することとされているわけですが、現状都市計画区域が都道府県の行政区域を越えて定められたという例はございませんし、当面考えられないので、御指摘のようなことは考えられないと思ひます。

○上田耕一郎君 しかし、五十万以上の市の供給公社の場合、他市にもちょうど境のところで少しまたがるというふうなことはないわけですか。

○政府委員(加瀬正蔵君) そういった場合に、二つの区域にまたがって行政区域を越えて都市計画区域を定めるといふような実態がございしますれば、法律的には可能かと思ひます。

○上田耕一郎君 やれないことはないということですね。

さて、土地区画整理事業そのものについてきょう少し取り上げたいんですけれども、建設省にお伺いすると、こういう手法があるのは日本と韓国と台湾だけだということですが、なぜ欧米諸国にはこういう手法がないのでしょうか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 突然の御質問でございしますが、ちょっとお答えが的確かどうかわかりませんが、もともとドイツからこの手法を取り入れたというふうに私も承知しております。

○上田耕一郎君 歴史の問題は私も少し調べたいんですけれども、もし私どもが聞いたように、日本、韓国、台湾だけでやっているというところになると、かなり特殊なものだと思ひます。

韓国、台湾というのはかつて植民地にしたことがあったんで、どうも日本がドイツから取り入れたがら、日本がつくり上げていった手法じゃないかと思ひます。建設省編の「日本の都市」を見ますと、明治四十二年の耕地整理法からこの手法が始まって、関東大震災、それから戦争中の軍都整備、なかなかこわいですが、軍都整備、それから戦後の戦災復興、こういう特別都市計画法などという手法でずっと使われてきた。昭和二十九年に単独法で現行法が制定されたという歴史を持つています。

市街地八十三万ヘクタールのうち約三分の一をこの手法で行ってきたというので、なかなか大変な役割りを果たしているというんです。

それで私は、欧米でこういう手法が行われていないというところは、やはり欧米の権利意識、これに非常に触れる手法なので使えないということがあるんじゃないかと思ひます。あるいは地域的に非常に日本ほど狭くなくて、こういう既成市街地を区画整理ですっかりひっくり返してやり直すというふうなことが不必要だということもあるかもしれない、向こうは石づくりでなかなかぶつ壊せない、日本は木と紙でできていて、簡単に引つ張ったりなんかやりやすいというふうなこともあるのかもしれないけれども、根本は国民の権利に對して非常に重大な侵害を行う。明治以来、上からの強権的な都市建設によって非常に効率的で使いやすいう法律であったということがあつたのではないかと思ひます。

もともと、私もまだ全部研究しておりませんが、日本、韓国、台湾だけということをお聞きして、どうもなかなかそこら辺に大きな問題があるんじゃないかなというふうに感じたんですけれども、たとえばもう亡くなられましたけれども、有名な文芸評論家の平野謙さんは世田谷の区画整理問題でみずから会長になられて、こういう「区画整理法は憲法違反」という平野さんの本が一冊あるぐらいなことなんです。ところが建設省の方は、そういう平野さんがもう憲法違反だと言つて一冊本を書かざるを得なかったこの区画整理事業について、都市計画の母と言われているこの本にも書いてありますし、「区画整理」というパンフレットにも「都市計画の母」という大変高い位置づけをされているわけです。

しかし、現実には私どものところにも区画整理事業問題での紛争、権利の侵害に対する訴え、その他たくさん持ち込まれてきております。加瀬局長は、今度の法案の中の専門的技術者養成の効用について衆議院の議事録を見ますと、その効用は三点あると。その三点の一つに「紛争の未然防止」ということを述べておられるんです。そうしますと、実態としては区画整理をめぐる紛争がかなり多く存在すること、建設省自身も認識しているというところではないかと思ひます。けれども、区画整理関係で行政不服審査だとか、訴訟だとか等々の紛争の実態はこれまでどのくらいになつてゐるか、お答えいただきたいと思います。

○政府委員(加瀬正蔵君) 土地区画整理事業に關しまして昭和五十五年度に建設大臣及び都道府県

知事あてに提起されました不服審査申し立て件数は約一千五百件でございます。それから全国の訴訟提起の件数は二十九件でございます。

○上田耕一郎君 年間千五百件の行政不服審査が出てくるというのはかなりの数だと思ふんです。ところで、事業計画と換地計画の二つについては二週間の縦覧を行い、意見書を出せると。で、審議会で審議することになっておりますけれども、意見書はどのぐらい出てきますか。

○政府委員(加瀬正蔵君) ちょっといま手元に数字がございませんで、後ほどお届けしたいと思ひます。

○上田耕一郎君 なかなかこの意見書は、地方自治体施行などの数を全部集めていないようなんです。私もがいたいた住宅・都市整備公団施行のものを見ますと、これは五十一年度から五十五年まで、五十一年度三件、五十二、五十三、五十四がゼロです。五十五年はたった一件という数字があるんです。これを見ると、とにかく意見書はどうか非常に少ない、しかし紛争は非常に多いということがあるんです。これは私はかなり根本問題があるように思ふんです。実際にトラブルが起る例を調べてみると、住民は事業計画が決まって二週間縦覧といつても、ほとんど、まるっきり知らない。そのうち説明会なんかあつて、お、そうかというところになる。ところが、土地区画整理については皆さん余り知らないで、道路ができる、補償金が大部分もらえるなどと思ふ。説明会も来て、いや、ちゃんとその権利は保障しますとか何とかいう説明なので、余りよくわからぬ。

そのうちに減歩が始まって、土地は出さなにかぬ、ありやうやというところになって、それで減歩だけじゃなくて清算金で金まで取られる、これは話が違ふやうなところになるので紛争に持ち込んでくる。しかし、そのときにはもう手続は全部済んでいて、不服審査を出すしかない、訴訟をやるしかないということになつてくるわけなんです。だから意見書がどのぐらい出てくるかも建設省はしつ

かり、当然調査しておく必要があるんじゃないかと私は思ふんですけれども、私の見た公団関係で、こんなに意見書がほとんど出てこなくて、しかし実際には紛争は、建設省のつかんでる数字でさえ年間千五百件というかなりのものになるわけなんです。

これは私が申し上げたような、大体住民の意見をよく聞いてやるというたてまえにはなつていないけれども、実際には住民の目の届かないところで形式的に計画が二週間縦覧される、この間は何か意見書は来ない、余りみんな知らないから意見書を出す機会もないし、知識もない。実際に事業が進んでいって、おやおやということ、平野さんなんかもそのケースだらうと思ふんですけれども、反対運動の会ができて大運動が起きてくるというケースが非常に多いんじゃないかというふうに思ふんです。住民運動は全国各地でできておりまして、区画整理対策全国連絡会議という全国組織まで生まれてくるわけなんです。

それで、たとえば訴訟や行政不服審査の中身について、どういふ問題が一番問題になるのか、どういふ傾向になつてくるか、おわかりだったらお答えください。

○政府委員(加瀬正蔵君) 紛争の大部分は仮換地指定処分及び換地処分を行うという時点で生じておるわけでございます。そのうちの一部分が不服申し立ての契機になつておるわけでございます。そのほかに、土地区画整理事業の事業計画の決定時あるいは建物の移転通知時といった時点でも紛争が生じております。

○上田耕一郎君 やつぱり減歩問題、それから仮換地問題、換地処分ですね、それから清算金というのが多くなつて問題のようです。

私は建設大臣に、おとしの八月十五日に行政不服審査の請求が出された東京豊島区の大塚駅前区画整理問題を一つ実例として取り上げたい。これは新聞でも報道されてかなり有名になつていけるケースなんですけれども、東京都の戦災復興計画の一つです。それで戦後すぐ始まつたんだけ

れども、うまく進まないもので、昭和三十三年に三分の一に東京都が計画縮小する、十地区になつて、その十地区のうち、たった一つまだ完成してないのがこの大塚駅前なんです。――換地処分が行われたので一応完成ということになります。しかし、一応完全に終わるのは昭和六十一年と言われております。

それで、大体これまでに、事業決定が昭和二十四年です。三十一年間かかっています。最初決定したときは三年間の計画だったのが、いままでに三十一年かかった。昭和六十一年完成ということになると、約三十六年かかる大変な事業になるんです。権利者数は二千三百名、施行面積が五十二ヘクタール、公共減歩率が二五・八%なんです。

なぜ大問題になつたかと申しますと、おとしの五十五年六月二十日に換地処分通知、減価補償金の通知を受ける。その減価補償金それから清算金の通知を受けてみると、一番多い人は千八百万円金を出して、四百万、五百万円払ふという人はかなりあるわけです。それで二五%減歩して土地を取り戻す、もう二、三十年たつておるわけでしょう、それですっかり忘れたころ、さあ何百万円払ふ、一番多い人は千八百万円というのでびっくりしまして、勉強会を開いたり対策協議会ができたりした。しかし、法的にはもう一切手段がないというので、行政不服審査請求ということになつたケースなんです。私もども実態を調べて、対策協議会の方々にもお会いして現地も調査したんですけれども、確かに法的には不備がないかもしれぬ、法的にも、後で述べますが、一つ私には重大な疑問がありますが、余りにひどいと思ふんです。

ちょっと実例を知つていただくために、この中で副会長の大杉留治さんという七十九歳の老年寄りの方の事例を挙げたいんですが、これは御本人が書きました地図なんです。(地図を示す)ここに昔私道があつて、ここに三十坪の家があつた、大谷石の塀だらうらしいです。それでわからぶ

の家を持っていたんです。これが、この私道がなくなつて大きな通りになつて、ちょっと動いたわけですね、それで大通りに面した。それで八坪取られて、つまり計算すると約二六%減歩です。それで四間三尺の幅が三間になった、ウナギの寝床みたいに長くなつたんです。

もとはこは私道で大変よかった、家も全部取り壊して動かした、もうかわらぶきの家は建てられなかった、移転補償はもらえなかった、この方がどういふ通知になつたかと申しますと、減価補償金は八坪減つて十五万七千八百九円、清算額が四百八十六万。結局四百七十七万四千八百九円払ふ、利子が七十五万五千九百五円ついで全部で五百四十一万五千四百九十四円ということになつたんです。七十九歳の老年寄りで、お店をやつておるわけじゃなくて、もとよりは悪くなつた、それで狭くなつて、そこへ五百四十万円払ふという通知が来て大変びっくりした。売つてもうける余地も全くない。それで七十九歳になつてどうしてこんな五百万円も払ふのだからかというところで嘆いておられるんです。八坪減つて、減歩というのはいつ問題になるのだけれども、減歩した上にこういう方が五百四十万円もいきなり払ふというところとがくることについて、これは少し現状もお調べいただいたはずなんですけれども、法的にどういふことより、こういうことで土地区画整理事業というのはいいのでしょうか、その点の見解をお伺いしたい。

○政府委員(加瀬正蔵君) 御指摘のような個々の事案につきましては、現在不服審査請求も出ておりますので、ちょっと一般にお答えさせていただきます。換地相互間に不均衡が生じた場合に不均衡を是正するために施行者が、土地区画整理事業の施行による宅地の利用価値の増進が施行地区内宅地の平均増進率以上であるものから徴収するといふたてまえになつておるわけでございます。また、これを下回るものに対しては清算金を交付するということになつております。換地設計に当た

りましては、こういった不均衡ができるだけ小さくなるようにしまして、清算金が多額となることを極力避けるということが望ましいわけでございますが、たとえば建築物が従前地いっばいにあったというために、減歩率が地区の平均減歩率と比較して極端に小さくなった場合とか、あるいは規模が大きな宅地で、その評価額が高いといったような場合には多額の清算金が生ずることでございます。一般的にはこれはやむを得ないんじゃないかと考えておるわけでございます。

○上田耕一郎君 いや、一般的にはやむを得ないんじゃないかというの、これは局長としては当然でしょうけれども、一般的にやむを得ないというやり方でやっていった場合にこういうケースが出てくると、このケースがもし問題だとすると、一般的なものも考え直さなきゃならぬというふうな一つの重要な具体例だと思ふんです。

なぜこういうことになるのか。これで考えられることは、一つは、当初昭和二十四年に事業計画を決めて、三年でやるつもりのものが三十年かかっている。もし最初のように三年ぐらいで済んでいたら、幾ら清算金を計算してもそう大した額じゃなかったんだろけれども、その後の長期の事業のおくれによって地価の物すごい上昇があり、その結果、八坪取られた上に五百四十万払わなきゃならぬということになったんじゃないかと、まず常識的に考えられるんですけれども、そうなる、施行者側の事業のおくれがこういうことになると思ふんです。この地価上昇は土地区画整理によるものじゃないです。土地区画整理による地価の上昇じゃなくて、東京全体の三十年間の地価上昇がこういうふうな清算金の計算にも出てくることがあるんじゃないかと思ふんですが、その点どうなっているんですか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 土地の評価の問題になるかと思ひますが、土地区画整理事業におきましては、路線価式評価方法が広く用いられております。これは、各路線ごとに標準的な間口と奥行きを有する標準的な宅地につきまして、その宅地自

身が持っている価値、これは宅地係数と申しますか、その宅地が接する道路によって受益する価値、これは街路係数と申します、及びその宅地が近隣にある学校、駅等の施設により受益する価値、これは接近係数と申しておりますが、こういった係数等を総合的に評価しまして、標準宅地と比較することによりまして他の宅地を評価するという方式をとっております。こういったものにつきましては、一応私どもとしては路線価式評価方法は客観的、科学的なものと考えておるわけでございます。

それからさらに、その評価の時期の問題になるかと思ひますが、土地区画整理事業におきましては、整理前及び整理後の土地の評価につきましては、路線価式評価方法等によりまして同一の時点で、時点のとり方は、通常は工事の概成時にポイントを置いておるわけでございますが、そういった時期におきまして整理前と整理後の評価を同時に行うということもございまして、一般的に地価の上昇というものをそういう観点から除外しているというふうな考えをしております。

○上田耕一郎君 このケースは、評価算出時点は昭和四十六年、工事概成期がですね。だから、そのときの時価でやっただから、一般的な地価上昇は除外していると言われるかもしれないけれども、昭和四十六年に算出したからそうなんじゃないかと、昭和四十六年に算出したからそうなんじゃないかと、昭和二十年に算出していればこんな額にならぬということはあるんじゃないですか。そうすると、その意味では、その時点では確かに施行前と施行後でその地価上昇を考えていなくても、やっした時点がうんと違うんだから、この間の地価上昇というのは、たとえばこの人たちが具体的にどれだけ払わなきゃならぬということについては、どうしても影響が出てくることになるんじゃないですか。

○政府委員(加瀬正蔵君) この事案のように、異例の長期にわたって事業が行われたということにまず問題があるのかもしれないが、一般的にはこういった長期にわたって事業が行われることは

ないわけでございますので、工事概成時におきまず評価のとり方については一応やむを得ないのではないかと思います。おっしゃいますように、非常に長期にわたって事業が行われた、その間に異常に地価が高騰したために、ことに地価の高いところで施行前と施行後の評価が行われるというところによりまして、清算金の額に影響があるという面もなしと思ひますが、事業を行つていく上でのやり方としては、このようにやるしか私どもとしては客観的、科学的にやる方法はないのではないかとこのように考えておるわけでございます。

○上田耕一郎君 局長のいまおっしゃったことは私は重要だと思ふんです。やっぱり非常に長い時間がかかった異例なケースだということ、こういうふうな余りに異例に長期にかかった場合には、その算出時点によって地価の値上がり算出金の金額そのものもある影響を与えることもなしとしないという点は重要だと思ふんです。異例でこういうふうになったんで、私はこの不服審査請求についての異例なケース、一般的に問題ないと思ふたは思われても、一般的な中には、問題ないと思ふるのかすかな問題が、異例に三十年にもなる非常に肥大化して、その肥大化されたことが御本人にとつてはそれこそ一生の大問題になつちゃう。寝ても覚めてもこの問題をもうどうしようかという問題になつちゃうというケースなので、ぜひそういう点は考慮してほしいと思ふんです。

さて、私がこの問題を調べていて非常に首をかしげた問題は、換地計画と仮換地の問題なんです。これは私は土地区画整理法の最大の問題点の一つじゃないかと思ふんですが、大体換地計画というものと仮換地の順序は、建設省のパンフを見ても、仮換地指定を先にやるんです。それから全部事業が済んじゃつて、最後に換地計画を立てて換地処分をやるということになっている。お聞きすると、全部一〇〇%大体そういうやり方で行っているという話です。

ところが、法律を読んでもみますと、どうもそう読めないんです。第二節換地計画のところを読んでも、それから第三節仮換地の指定、九十八条を見ますと、「換地処分を行う前に、土地の区画形質の変更若しくは公共施設の施設若しくは変更に係る工事のため必要がある場合は換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合においては、施行地区内の宅地について仮換地を指定することができる」となっている。つまり二つのケースがあるわけなんです。後者の方は換地計画を立てて、換地処分をやるために必要がある場合と申すか読めない。前者については、これは換地計画よりも道路をつくらなきゃならぬから仮換地を動かさなきゃならぬということになつていようなので、仮換地が前のようですけれども、法律は二つのケースがあるんじゃないですか。だから、換地計画を先に立てるケースがあつてもいいはずなのに、このパンフレットを見ても、それから調査がつくったこの表、これは建設省のものだということを確認したんですが、これを見てもとにかく全部仮換地が先になつていよう。もう一つの例は全くないです。なぜこういうことになつて

○政府委員(加瀬正蔵君) 仮換地の指定は、先生おっしゃいますように、法律的には二つの場合、すなわち土地の区画形質の変更または公共施設の整備工事のため必要がある場合、それからもう一つの場合としては、換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合に仮換地の指定を行うようになつておるわけでございます。実情は、関係権利者の換地につきまして、一応換地計画の決定基準というものがやはり法令上明定されておりますので、そういったものを頭に置きながら仮換地指定を行つて公共施設等の整備をやつていく、さらに事業が進んだ段階で最終的に換地計画を決めるというのが、事業を行つていく上で一番関係者の合意を得る上でも、また事業の遂行上も皆さんが御納得いただける形であるということか

ら、このようなやり方が一般的になっているというように私も理解しております。

○上田耕一郎君 私、なぜこの順序を問題にするかと申しますと、非常に重大なのは、換地計画

については二週間の縦覧と意見書提出の機会と権利があるわけです。ところが、仮換地についてはそれがありません。権利者たちは仮換地のときには通知を受けるだけです。審議会の意見を見聞け

ばいいんだから。だから仮換地のときには意見書を出さないんです。それは、意見書を出せと言われても出す機会がないでしょう。ところが、仮換地をやられて、この仮換地というのはほとんど換地計画そのものなんです。将来多少変わるにしても、換地設計をやった後に基いて仮換地をやるんだから。そうすると、大体仮換地をやるときに、仮換地をやられてみんな動くわけですが、あな

たはここだよというので。そこで換地計画と換地処分というのは権利が決まるんだ。権利は動かさないけれども、仮にお前動けと言うので家を引っ張っていったり、引っ張っていかない人はほとんど建てかえるわけです。そこへ行っちゃうわけだ。ほとんど事業はそこで済んでしまうんだ。ところが、それについては意見書を出す権利がない、機会がないんです。それで、意見書をいつ出すか。

最初の事業計画のときに、これもよく先ほど言ったように余り知らされないし、わからない。説明会がある、いよいよお金がもらえるかという

と、お金はもらえないで減歩になる、すると仮換地です。通知が来る、しやうがないから引っ越す。そのときには意見は出せない。それで全部事業が終わって換地計画が立って換地処分、さあ、二週間縦覧で意見を出せと。もう意見を出そうとい

あると思うんです。ここに明治以来からの強権的な土地区画整理手法があるといった内容の一つがある。

だから、本を読みますと、いまやっているかどうかかわりませんけれども、京都なんかは恐らく堀川さんの時代でしょう、堀川さんの時代には、仮換地のときには住民の異議申し立てを認める余地をつくってそういう制度を実行していたそう

です。いまは知りません。やはりそういうことが実際必要なんです。この点いかがですか。そういう順序になっており、住民が実際上意見書を出す機会はない、最後のときにもう意見書を出せと言ったってないので、結局不服審査請求と裁判です、それしかやる余地はないんです。いかがですか。

○政府委員(加瀬正蔵君) 仮換地の指定に当たっては、換地計画を定めない場合でありまして換地計画策定の基準を適用することとしております。それから指定につきまして、土地区画整理審議会の意見を聴取する等の措置も講じております。さらに、施行者におきましては地域の実情に応じて仮換地計画の策定、縦覧等の措置を講じているところもござい

ます。また、説明会等を開催している場合もあるわけでございます。施行者がこのような手続を講ずることは望ましいことでございまして、御指摘のように、地域の実情に応じて仮換地計画の策定、縦覧を行うときの措置につきましても、いまのような順序で行う場合でありましても、住民の意見が反映されるような措置を講ずるよう

に指導してまいりたいと思っております。○上田耕一郎君 指導してまいりたいと口でございしても、これだけの事態は変えることはできないんだし、覆い隠すことはできない。審議会の意見を聞くといつても、個々の住民は異議申し立てをするルートが、また権利も法律上も書かれていないんです。それでもう一つ、先ほどの大杉さんの場合は減価補償金ですね、さっき言ったように、八坪取られて十五万円です。この大塚の例では全体で十二

億円になっていきますね、それも割り振ったんでしやう、めんどろな計算なんでしょう。しかし、八坪取られてわずかに十五万円しかもらえなくて、それで差し引き利子を合せて五百四十万円払わなければならないというケースなんです。先ほども申し上げた平野謙さんは、減価補償金というのは憲法違反だと思

う、憲法は公正な補償なしに減歩というものがあ

るのに、公正な補償なしに減歩というのは土地を取られる、これは憲法違反だと思

うことを言われている。土地収用法第九十条には起業利益との相殺の禁止ということが決まっております。土地収用法の場合にはそれが決まっております。区画整理の場合にはそれが決まっております。差し引き金をもらったり取り上げられたり

するということ、これは矛盾があるんじゃないかという点も平野さんも、また学者も指摘をしております。その点の矛盾について建設省としてはどうい

う解釈をしているんですか。○政府委員(加瀬正蔵君) 土地区画整理事業は、宅地の区画形質の変更及び公共施設の整備改善を同時に進める事業でございます。これにより宅地の利用の増進の範囲内で減歩負担を求めているものでござい

ますので、個人の財産権を侵害しないその受益の範囲内であるというふうな減歩を私も考えているわけでございます。

一方、土地収用法の九十条につきましては、収用等による損失補償と収用残地の起業利益の相殺禁止というわけでございますが、これは土地収用法というものは一般的に付近地における起業利益の徴収制度を設けていないのに、たまたま収用対象者だけからそういう起業利益を吸収するのは適当でないという規定の趣旨でこういう規定が設けられて

いるというふうな私にも理解しておるわけでございます。したがって、法律の性質上、両方でこういう規定を置いておるわけでございます。相互に矛盾するという考え方はとっており

ません。○上田耕一郎君 私、土地区画整理法の百九条減価補償金と、それから土地収用法第九十条は明らか

に矛盾しているというふうに思うんです。だからこの減価補償金という考え方は憲法違反でないかという平野さんなどの問題提起は十分な根拠があるんじゃないかというふうに思う。さて、もう時間が参りましたが大塚に最後にお伺いしますけれども、おととし八十七名の方々から大塚駅前

法律の見直しとか改善にも踏み切っていたと、そういう配慮をぜひ大臣にお願いしたいと思ひます。その点を最後に御質問して、質問を終わりたいと思ひます。

○国務大臣(始開伊平君) めったにないような珍しいケースであるようにございますが、同時に、当事者にとりましては重要な、あるいは深刻な問題であるようにも思います。その中に、めったにないケースであるけれども、一般的に問題として取り上げらるべきようなそういう要素がございしますれば、これは土地区画整理の全体の問題として検討してまいりたいと存じます。

それから、当該事件の処理につきましても極力慎重に、また綿密に調査いたしまして善処してまいりたい、かように存じております。

○委員長(吉田正雄君) 他に御発言もなければ、質疑は終局したものと認めて御異議ございせんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕
○委員長(吉田正雄君) 御異議ないと認めます。それでは、これより討論に入ります。

御意見のある方は賛否を明らかにしてお述べ願ひます。

○上田耕一郎君 私は、日本共産党を代表して、土地区画整理法の一部改正案に対して反対の討論を行います。

反対理由の第一は、明治以来の強権的な土地区画整理事業を引き継いだ現行法が、宅地供給を促進するという役割りを果たしている反面、施行区域内の土地の権利者を含む関係住民の権利を著しく侵害するものとなっており、これが今回の改正によってそのまま引き継がれたことです。

東京都施行の戦災復興事業として行われた大塚駅前の実例でも明らかのように、減歩という名目で憲法の規定する正当な補償なしに土地を取り上げられた上に、数百万円あるいは千数百万円もの清算金を徴収されるという関係権利者に対する財産的侵害のはなはだしいケースが少なくありません。過大な減歩と多額の清算金の徴収は、庶民に対する生活と権利を侵害する最大のものであります。

このように、国民には犠牲を強いる一方で、幹線道路整備を中心とする計画など、開発優先を貫く姿勢が数多く指摘されているところであります。

反対理由の第二は、今回の改正が行政側の一方的方針により、上から土地区画整理事業を押しつけるもので、地権者の権利侵害を多発させるとともに、都市計画、町づくりの非民主性をそのまま引き継いで進められるという点であります。

地方公社がこれまで行ってきた方式は買収方式でありましたが、大都市における全面買収が困難になったとして、今回土地区画整理事業を導入したと言われております。しかし、これは行政側の一方的判断であつて、都市計画と区画整理の二つの手続によって勝手に施行区域を決め、事業化してどんどん進めることが可能となることを意味しております。その間、権利者は意見書を提出するぐらゐの参加しか認められておらず、この意見書でもそのほとんどは採用されず、事業は進むというのが実態です。しかも、事業の中枢部分である仮換地指定の際には、その意見書を提出する権利も認められておりません。地権者を初め関係権利者の権利、そこにずっと住んでいて町のことを一番よく知っている住民の町づくりに対する意見は、ほとんどと言ってよいほど取り入れる余地がない仕組みとなっております。

こうした手続上、運営上の非民主性を持ったままの本改正案には反対であります。

最後に、私は、土地区画整理事業の施行については、あくまで地元住民の生活と権利、営業条件

の向上、住みよい町づくりを基本とし、徹底して住民参加のもとですべての資料、情報を公開し、審議会や評価委員会などの審議もオープンにした公開と参加を大原則としたやり方が必要であると考えてます。

特に、施行側、公共施行の場合、都市計画法、土地区画整理法など専門的で複雑な法律用語で成り立っている事業内容について、一般国民にほとんど実態を知らせないまま事業が進行されていることに深く反省を行い、事業内容、特に権利問題がどうなるかということを官公的ではなく、誠心誠意住民に説明することが必要であることを強調したい。トラブル発生の原因となつていて、事業計画と換地計画の縦覧のやり方、意見書の処理、換地指定や換地処分、清算金などについては、この際、抜本的な法律の見直しが必要とされております。

以上の点を強調いたしまして、反対討論を終わります。

○委員長(吉田正雄君) 他に御意見もなければ、討論は終局したものと認めて御異議ございせんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕
○委員長(吉田正雄君) 御異議ないと認めます。それでは、これより採決に入ります。

土地区画整理法の一部を改正する法律案に賛成の方の挙手を願ひます。

〔賛成者挙手〕
○委員長(吉田正雄君) 多数と認めます。よつて、本案は多数をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました。

坂野君から発言を求められておりますので、これを許します。坂野君。

○坂野重信君 私は、ただいま可決されました土地区画整理法の一部を改正する法律案に対し、自由民主党・自由国民会議、日本社会党、公明党・国民会議、日本共産党、民社党・国民連合、新政クラブの各派共同提案による附帯決議案を提出いたします。

案文を朗読いたします。

土地区画整理法の一部を改正する法律案に対する附帯決議案

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきである。

一、宅地の確保と地価の安定に努めるとともに、土地区画整理事業によって、国民に良質低廉な住宅、宅地特に公共住宅の供給が促進されるよう、地権者の意志を尊重しつつ事業終了後の未利用地の有効利用の促進に努めること。

また、保留地予定地の譲渡の円滑化を図るため、その担保措置について検討すること。

二、地方住宅供給公社は、地域の実情に即した住宅、宅地の供給の促進に努めるとともに、国及び地方公共団体は公社住宅の家賃及び譲渡価格の抑制に必要な財政的、金融的援助に努めること。

三、事業の公正かつ適正な実施を図るための指導を十分に行うとともに、道路、公園等の整備に係る減歩の軽減のため、補助の拡大等に努めること。

四、技術検定の実施に当たっては、その公正確保に努めるとともに、技術検定合格者に対し、排他的、独占的権限を与えるような指導を行わないこと。

また、地方公共団体は、関係職員の資質の向上を図り、技術援助の要請等に応じるよう努めること。

五、国は、地方公共団体等が既成市街地で行う事業に当たり、関係権利者の意見を尊重する等事業の公正な運営が図られるよう指導すること。

右決議する。

以上でございます。

○委員長(吉田正雄君) ただいま坂野君から提出されました附帯決議案を議題とし、採決を行います。

本附帯決議案に賛成の方の挙手を願います。

〔賛成者挙手〕

○委員長(吉田正雄君) 全会一致と認めます。よって、坂野君提出の附帯決議案は全会一致をもって本委員会の決議とすることに決定いたしました。

ただいまの決議に対し、始関建設大臣から発言を求められておりますので、この際、これを許します。始関建設大臣。

○国務大臣(始関伊平君) 土地区画整理法の一部を改正する法律案につきましては、本委員会におかれまして熱心な御討議をいただき、ただいま議決されましたことを深く感謝申し上げます。

審議中における委員各位の御高見につきましては、今後その趣旨を生かすよう努めてまいりますとともに、ただいま議決になりました附帯決議につきましても、その趣旨を十分に尊重して努力してまいります。

ここに本法案の審議が終わるに際し、委員長初め委員各位の御指導、御協力に対し深く感謝の意を表し、ごあいさついたします。ありがとうございます。

○委員長(吉田正雄君) なお、審査報告書の作成につきましては、これを委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○委員長(吉田正雄君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

本日はこれにて散会いたします。

午後三時三十分散会

昭和五十七年五月二十四日印刷

昭和五十七年五月二十五日發行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局