

第一百一回 参議院農林水産委員会會議録第二十号

昭和五十九年六月二十六日(火曜日)

午前十時一分開会

出席者は左のとおり。

委員長 谷川 寛三君
理事 川原新次郎君
北 修二君
最上 進君
村沢 牧君
藤原 房雄君

委員

浦田 勝君
岡部 三郎君
熊谷太三郎君
竹山 裕君
初村滝一郎君
星 長治君
水谷 力君
稲村 稔夫君
上野 雄文君
菅野 久光君
刈田 貞子君
下田 京子君
田沢 哲也君
喜屋武眞榮君

國務大臣

農林水産大臣 山村新治郎君

政府委員

農林水産大臣官房長 角道 謙一君

農林水産省構造改善局長 森実 孝郎君

事務局側

常任委員会専門員 安達 正君

説明員

労働省職業安定局雇用政策課長 佐藤 仁彦君

本日の會議に付した案件

○農業振興地域の整備に関する法律の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○土地改良法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○委員長(谷川寛三君) ただいまから農林水産委員会を開会いたします。

農業振興地域の整備に関する法律の一部を改正する法律案及び土地改良法の一部を改正する法律案、以上兩案を便宜一括して議題といたします。

兩案につきましては、既に趣旨説明を聴取しておりますので、これより質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言を願います。

○稲村稔夫君 私は、ただいま審議に付されました農業振興地域の整備に関する法律の一部を改正する法律案と土地改良法の一部を改正する法律案、これらのいろいろと疑問に思っている点につきましてこれから御質問を申し上げたいと存じます。しかし、この兩法案とも審議をするに当たりまして、どうも日本農業のあり方というものと基本的にかかわりを持っているということにも相なりますし、その日本農業の行き方いかんによりましてはそれこそ法案の内容というものも変わってこなければならぬ、こんなふうにもなるわけでございます。したがって、具体的な内容に対する御質問を申し上げます前に、日本農業のあるべき姿についてどのようにお考えになっているのか、その辺のところをお伺い申し上げたいと思っております。なおまた、参考人の方を後にお呼びをしまして

おりますし、参考人の方の御意見を伺わさせていただいて、最終的には私なりの考え方をまとめながらまた御質問を申し上げるつもりでおります。大筋についてこれからお伺いをしたいと思いますので、よろしくお願いを申し上げます。そこで、農振法、土地改良法のそれぞれの一部改正というものは一体基本的に何を目標にしているのか、こういうことをまずお聞かせいただきたいと思うのであります。

今、日本の農業の現状を見てまいりましたときに、その辺のところのイメージがどうもびんときない、残念ながら私にはそうなのでございます。したがって、残念ながら私にはそうなのでございます。審議をしたわけでありましても、日本農業の底力というものを一つは増産体制を確立していく、食糧の自給度を向上するという方向に従って増産という体制をつくり上げていく、こういうことに相なるのでありましようか。それとも日本農業のコストが非常に高いという一般的な評価があるわけでありましても、そういうコスト引き下げというところに言ってみれば経済的農業経営といましようか、こういうところを目標にしていこうか。その辺のところからまずお伺いしたいと思ひます。

○政府委員(角道謙一君) お答え申し上げます。食糧の安定供給というものは、現在我が国農業に課された最重要の課題でございます。そこで生産性の向上を図りながら国内で生産可能な農産物は極力国内生産で賄うという基本方針は現在の農政の基本でございます。また、自給力の維持強化ということも国会の御決議にござりますように現在の農政の基本でございます。ただし、今御指摘のようにそこから直ちに増産に向かうかということになりますと、全体的には自給力の維持強化

ということとは、ある意味では消費と生産、需要と供給の均一の問題でございます。

物量的な増産といえます場合、現在の日本人の食生活を考えました場合には、大体一人当たり二千五百カロリー、こういうもので頭打ちのような状況になっておまして、基本法制定当時考えておりましたような三千カロリーというところまではなかなかまいらないというのが私どもの認識でございます。そうしました場合にはその二千五百カロリー、人口増がござりますから、そういうマクロの中でできるだけ生産力を維持強化をしていくということはやはり大事なことだろうと考えております。しかし同時に、現在消費者からはあるいは外国からは、日米経済摩擦に見られますように市場開放あるいは安価な安全な食糧というものの対する需要も非常に強まっております。今後の農政を見ていきます場合には、やはり国際競争力の維持強化ということも重要な面でございます。そういう観点から見ますとやはり生産性の向上、コストの低下ということも非常に重要なことであらうかと考えております。

そういう意味で、私も今後の農政におきましては、基本的には総合的な食糧自給力の維持強化ということを前提にしながら、やはり生産性の向上、コストの低下ということを図りながら農業の活力を生み出していく。同時にまた、市場を考えた場合には付加価値、この利用形態についてもいろいろ工夫を凝らしながら付加価値も高めていくというふうなことも必要であらうというふうに考えております。

○稲村稔夫君 どうも官房長のお話を伺っておりますと、増産という量的な確保のことももちろん無視するわけにいかないが、やはり国際競争力という観点から省力化ということにかなり力点があるように受け取れるわけなのです。もちろん私

はそのことを否定するものではありませんけれども、しかし食糧の生産といふものは、その国での自給といふことを一番の基礎に置くといふのは、何も国際防衛上の問題とか何とかというこの位置づけばかりではなくて、いわば、今安全といふ言葉が使われなければならぬ、輸入ということについては安全性の問題という観点からはいろいろ問題があるはずでございます。

この間から五十三年度米のことが随分問題になりました。国内のものでもいろいろ問題が起るわけですが、しかし、外国産の農畜産物を輸入する場合にはさらに長期にわたって持つておかなければならない。例えばそれはもう気温が上った夏場は一切輸送しないなどというのであればまた多少手の打ちようがあるかもしれないけれども、夏場も持つておかなければならない、こういうことになってまいりますと、勢いどうしてそれに対する対策なども行われる。これは長い目で見て国民の命にかかわってくる、こういう問題にもなると、それが結局例えばEDBにいたしましても、アメリカで問題になっておなければ我が、我が国が強力にこれをチェックするといふそういう体制を事前につくることが困難である、こんなことも含まれてまいります。

私はこんな意見を申し上げていると時間がなくなってしまうのでありますが、要するに、国際競争力といふことに力点がいったときには我が国の経営規模の関係を考慮していくと、結局はアメリカあるいはオーストラリア、そういう広大な農地を持つていられるところは、非常に粗っぽくないといふことになってしまつて、非常に粗っぽい言い方をすれば、日本農業はそういうところとは競争できないからやめた方がいい、極端に言えばそういうところまでいってしまふ可能性があると思ふのです。とはいひましても、コストダウンの努力をしなきゃならぬといふことは認めるわけでありまして、そこで、コストダウンと言つたときに一つの目標があるのじゃないかといふふうに思ふのです。

畜産関係の審議をしているとき御質問申し上げましたときに、畜産関係では一応コストはEC並みを目指しているといふことでありました。すると、耕種関係ではどういふことを目標にしておられるか。やはりEC並みといふことをお考えになっているのかどうか、その辺のところを。

○政府委員(角道謙一君) 五十七年に報告されました農政審議会の「八〇年度の農政の基本方向」の推進についてでも、農産物全体につきまして長期的にはEC並みの価格水準といふものを目標にするといふような方向は示されております。

今御指摘のように、畜産につきましては具体的にその方向で動いていくことも事実でございます。また、耕種につきましても、私も同じくは長期的にはそういう方向、これは非常に難しいといふことは御指摘のとおりでございます。特にアメリカ、豪州等と比べました場合には経営規模等は全く開きがございまして、私も豪州、アメリカといふものは決して念頭に置いておりません。また、EC各国を見ました場合におきましても、例えば西ドイツでは農家戸当たり農地面積は日本の十五倍、フランスでは二十六倍、イギリスでは六十五倍といふように非常に大きいといふようなこともございまして、今直ちに、あるいは中期的に直ちにそこまでいふふうには考えておりませんけれども、私も現在お願いしております農振法なり土地改良法、あるいはさきに国会で御成立されました農用地利用増進法、こういうものによりまして規模拡大等の努力を重ねていきました場合には、将来展望をいたしましたとして、例えば六十五年におきましては耕種農業につきまして十ヘクタール程度の大規模農家ができた場合には、稲作の生産費も、第一次生産費で見れば現状の二分の一程度まで下がる可能性はあるといふような展望を私も持つております。そういう意味で非常に長い、また根気の要る方法かと思ひますけれども、私も同じくいたしましては耕種農業につきましてもできるだけ西欧化、EC並みの水準に近づける努力をしたいといふふうには考えております。

えております。

○稲村稔夫君 大体ECを一つの目標にして耕種農業も努力を続けていくといふお話なのでありますが、しかし、そのEC自体にいろいろ問題があるわけでありまして、かつてECの農業の担当責任者といひましてらつ腕を振るつて、それこそ農民殺しのマンズホルトなどというあだ名がついたオランダの農業大臣をやりましたマンズホルト氏が、当時十六年間にわたるEC農業の推進者の立場のときには、それこそ小農を統一、統合して大規模経営にという指導方針をやつて、そしてコストの引き下げをして、こういう努力をしてこられたのです。

そのやり方が余りにも激しかったものですからいろいろと言われたりしたわけですが、しかし、マンズホルトがその後かなり大転換をしておりまして、そして、そういう統合した行き方は間違ひである、むしろ小農、小さな経営といふものをもっとと大事にして育てていく、多少ここに補助金が必要といひたしてもそういう行き方をすべきである、それは世界の生態系の観点から考へていっても非常に重大なことであるといふことで、一方では経済性の問題もある程度考へながら、一方では自然の循環系といふものを改めて重視をしなければならぬ。この辺のところには私はアメリカの今の状況といふものが、言つてみれば欧州農業の理論の押しつけ、その推進といふようなことについての反省も一面ではあったかと思ひます。

いづれにしても、EC農業の行き方といふものを根本的に変えなきゃならぬといふ今立場に立つて、それにフランスがある程度賛成であるとか、いやドイツが反対であるとかいろいろあるわけがあるように思ひますけれども、言つてみれば、EC農業自身がそういう方向でいろいろと今悩み始めてきているといふ状況の中、それを目指そうといふのは、これはいろいろとまた問題があるのじゃないだろうか、そんなふうに思ふのですが、その辺はいかがですか。

○政府委員(角道謙一君) 今お話しした農業の姿という点につきましては、稲村先生御指摘のように私も同じような問題意識は持つております。ただ、価格水準としてどうだといふ先ほどの御質問でございまして、価格水準として私どもは現在の世界の飼料流通等から見まして完全に独立して日本だけが独自の価格体系を持つことは困難である。むしろ価格水準の点で先ほどお答え申し上げましたので、農業のあるべき姿としましては、私もやはり西欧と同じような問題意識もございまして、必ずしも今まで、昭和三十年代以降政府がとりました急激な構造政策の推進というものは頭打ちをしたという点も私もよくわかります。

今後の農政、現在の日本の農業の姿から見ますと、やはり自然生態系と統一のとれたそういう意味での農業を維持していくということも重要である。また、急激な構造政策といふこともやはり日本農業には向かないといふように私も私は理解をいたしております。

○稲村稔夫君 そこで私は、最初に日本農業のあるべき姿について伺いたいといふことで、今、土地改良法の基本的な方向といふのがどの辺にあるのかという観点で伺つていた中で、特にコストダウンのところに力点があるやうだといふことで質問したわけでありまして、そういう意味でいけば、今の官房長のお答えは、私の聞いたことのほんの一部しかお答えに先ほどはなつていなかったから私は確かめをした、こういうことになつております。

それにはいたしましても、コストダウンを図つていくといふためには何も規模の拡大といふことを基調にして考えていかなければならないと思ひます。そこで日本のな行き方といふものを工夫をすべきではなかったか、その辺のところは実はあるのですけれども、日本のなコストダウンについてどうするか、あるいは今後そういうことについてどういふふうにお考えになつていられるのか、この辺のところ、これまたずっとやっているとこれだけで

随分時間がなくなるわけですから、要約でお答えをいただきます。

○政府委員(森実孝郎君) コストダウンという問題を考える場合、いろいろな面があると思いますが、土地利用型農業に重点を置いて考えてみるならば、やはり反当投下労働時間を短縮していく問題とか、それからもう一つは個々の経営としては単収を上げていくという問題が基本的な発想であろうかと思えます。そういう意味で現在の日本の土地利用型農業の現実を考えます場合に、やはり規模拡大と利用する耕地の利用の仕方の集積ということが非常に重要だろうと思うわけでございす。そういう意味で、地域農業集団の育成ということも昨年から標榜しておりますのは、まさに規模拡大、それからもう一つは大型機械の共同利用にふさわしい土地利用の実現、それからそういう前提になる地力の維持増進、それからさらにそれぞれの地域における農用地の効率的な利用という視点を標榜して問題を進めているわけでございす。

しかし、同時に、御指摘にもありましたように、単収の増加への努力、技術革新、経営能力のレベルアップということは私はやはり農業の改善を考える場合の基本だろうと思えます。どうやってこれから農業の中心となる方々の経営能力を高め技術水準を高めるための努力をするか、そのための情報、組織の整備をどうしていくかということが私も重要な農政の課題と考えているわけでございす。

私どもは、政策を構造政策とか価格政策とかいろいろ分解して提議をする手法もございす、やはり広い意味での農業政策というものを考える場合においては、その二つを基礎にいたしまして、それぞれの地域の実態と作目の実態に応じた改善努力をどうやって組織化するかということだろうと思っております。構造政策の発想の原点も私もそこにあると思っております。

○稲村稔夫君 私は、規模拡大ということに一つのあれを置いていることはわかるのです。しかし

規模拡大によって、例えば規模を倍にして今までの率でいけばコストが半分になるということとはこれは当然なのですけれども、また同時に、同じ面積であっても単位収獲量が倍加すれば製品に転嫁をされるコストも半分に落ちる、こういうことになるわけですから、その面ではどちらかだけを追求をしても問題だとは思いません。しかし、もう一方のそういう単収を上げるという、そちらの方の努力がどれだけやられてきたのであろうか、この辺のところに私は若干疑義があるわけなのですけれども、具体的な御努力があったらお聞かせいただきたいと思ひます。

○政府委員(角道謙一君) 単収の向上につきましても、やはり技術の平準化並びに新技術の導入だろうと思ひます。そういう意味では、現在、農林水産技術会議、国の試験場、県の試験場等を中心にしたがら各種の試験研究を進め、またそれに基づきまして開発された技術というものを改良普及員を通じて一般農家に伝達していくということがやはり基本的な問題であらうと考えております。特に最近遺伝子工学等の新しい手法が導入されてきておりますので、これは農産物等の面では一番利用開発の可能性があるということで、私も今年度の予算におきましても新技術開発というものに付しまして重点的に予算を導入をいたしておりました。今後こういう面によりまして特に技術革新を図っていききたいというように考えております。

反面、昨日もいろいろ御議論ございましたけれども、やはり兼業農家特に耕種農業、稲作の場合には技術の進歩によりまして兼業の方々でも容易に稲作が可能であるというような問題もございまして、これは逆にコスト等を平均的には引き下げていく要素もございす。こういうことも考え合わせますと、やはり基盤整備であるとか農用地利用増進とかという格好によりまして規模拡大、あるいは基幹的な農業者のおります中核農家の育成とかいうような方法が結果的にはコストダウンにつ

ながっていくというようにも考えております。○稲村稔夫君 しかし、例えば私は米の例でいきましたら、NHKの例の「謎のコメが日本を狙う」という出版物もありますけれども、言ってみれば、F1についても、せっかく新域教授があれをして導き出したきたものが、当時は全くその辺の考え方というものが行政の側にはなかったのじゃないだろうか。それが結局中国へ渡り、中国で一定の成果を上げ、アメリカへ行ってアメリカで今度は商品化への道が進められて、今大変我々にも脅威になり始めている、こんな結果を生んだのじゃないかというように思ひます。その道筋があの辺には書かれていたのですけれども。

それだけに例えばF1、私は遅過ぎたと思ひても、それはそれなりにこれからの研究開発に重点を、大きな力を入れていただくことは非常に大事なことでと思う。例えばそうしたF1で単収を大きく上げる、あるいはこのように天候不順が相次いでいます。この間から何ぼお聞きしても四年連続の不作という言葉が出てくるので私は実はじりじりしているのです。四年連続の不作というのは、これはもう五年になる可能性があるので、天候がうんとよくて大変たくさんとれたということがあったら、それが平年作になるなどというのじゃないかと思ひます。それがもう例外的なものであって、こういう四年も続いたことが平年の状態と見ていいということには私はなと思うのです。そうすると、技術体系もそういうことに対応した技術体系として進められていかなきゃならぬのではないかと思ひます。

だから、今の増収ということもあれです、被害を受けないということでの耐寒性、あるいはそれこそ農業も次から次へと開発をされてはそれが人体に重大な影響があるということで使用禁止になつていく。要するに化学化合物によるそれへの対応というものは、一時しのぎではあるいは役に立つことはあるけれども、必ず後でまたはね返りがあるということになれば、当然耐病性、耐虫害性というものについての開発というものが非常

に大事だというふうに思ひます。だから、その辺のところは最大のこれからのあれを注いでいたいて、そして将来、言ってみれば日本の農業の単収はもうどの国に比べてもびつくりするほど高い、こういう状況の中で、経営面積が小さいです。だからどうしたってコストが多少は高いです。だが、価額的にいけば単収が高いために一定程度の成果が上がる、国際競争力に近づいていくというような方向を追求していくのが日本農業の特徴的な方向ではないだろうか。

規模拡大というお話があるけれども、今のままです。規模拡大というものは農家の中での特定の農家の規模拡大になつて、その反面に一方では一部の農家は農業経営から離れていく、こういうふうになければ規模拡大はできないと思ひます。その辺のあれからいって、日本農業全体としてはちっとも規模拡大になつていないのじゃないか、そんなふうな思ひます。意見がいろいろ入りましたが、その辺どう判断しておられますか。

○政府委員(森実孝郎君) 規模拡大という問題は、まさに御指摘のように個別経営の規模拡大というふうには御理解をいただく必要があると思ひます。日本の生産基盤を全体としてどの程度にとらえていくか、総生産力をどの程度にとらえていくかという問題は私は別の問題であらうと思ひます。

ただ、農業生産の向上、特に例えば土地生産力の向上というふうなことに着目をした場合、実はこのことは無縁ではないと思ひます。今日の発達した技術水準のもとでは、施設利用型農業あるいは露地野菜あるいは土地利用型農業でも、酪農等については専門的な技術水準の高い農家と兼業的な技術水準の低い農家との間にははつきり生産性の上でも、したがって所得の上でも格差が生じてきているという事実があるわけでございす。

米の生産技術自体につきましても、ただいま官房長が申し上げましたように、ある時期において

米の開発された技術が全農家に平準化したために全体としては単収を上げてきたけれども、それが逆に言うところ兼業農家をかえって安定させることになったというのを申し上げましたが、今日の状況ではさらに一歩進みまして、特に気象状況等の変化がある場合においては収獲の安定性、さらに同じ土地でも、土壌管理の違い等からくる単収の違いというもの、中核農家群とやはり兼業農家の間にはかなり明白に出てきている。そういう意味においては、農業というものが活力を持って将来とも営まれていくためには、技術能力、経営水準の高い中核農家を中心にその相当部分の生産が担当されるという実態ができていくことが、総生産の立場から見ても、やはり農業自体を発展させることになるのではないかと、いふに御理解をいただく必要があると思います。

なお、それならば農家が減るではないかということについては、私もそう簡単にはいえないかと思ひますけれども、長期的に見ますれば、稲作も含めて日本の農業の相当部分がやはり中核的な農家によって担当される実態が出てくるだろう。農家戸数は目に見えて減少することとは私も計測しておりませんが、しかし、農業というものをいわば所得の重要な部分として着目する農家群というものはある程度数は限られてくる。そういう意味で、長期見通しでも中核農家七十万戸ということを経標しているのもそこにあるわけでございますので、このことは先ほど申し上げたことからいっても、農業の総生産を後退させることにはならないと思ひているわけでございます。

○稲村稔夫君 私はいささか角度を変えた形で恐縮でありますけれども、かつては国の農業試験場あるいは都道府県の農業試験場、そこで例えば水稲の稲の大変珍しいものがあると思はれておられるもの、これは水稲ばかりではありませんで、それこそジャガイモにしてもその他野菜にしても何にしても、そういうものが試験的に栽培をされていますと、それを見学に行った農家がいつの間にか盗んで、盗んでという言葉はあれですけども、

も、黙ってちやうだいをしなくて、それが実は急速に広まっていて、常識的な一般的に栽培される品種というふうな追認をしていかざるを得ない、そういうことは過去には随分いろいろございまして、しかし、最近余りそういうのを聞かなくなつたわけですけども、それはどうしてそういうふうな積極性がなくなつたのでしょうか。その辺はどういうふうにお考えですか。

○政府委員(森実孝郎君) ちよつと私も体系的にお答えする自信はないのでございしますが、ひとつケースで若干私の所見、私の見方を申し上げさせていただきますと、確かに稲作につきましてはある程度産地間、品種間の競争の時代、品質の時代になってきておりまして、確立された優良銘柄を計画的に導入し、産地としてまとまって販売していくということが中心になってきていることは重要な意義があるかと思ひます。このことは、実は戦前の米穀統制法時代においてもそのことはあったわけでございます、むしろこれから先は新しい品質、収量ともにすぐれた、あるいは耐病性等にもすぐれた品種をどう開発しようかという問題が、いわば昔のような育種過程と育種過程自体が変わってきておりますので、例えば大正年間に行われましたように、新しく特定の地域の試験場で開発した優良品種が開発過程で盗まれて新しい地域で定着するといふふうな形は、私はこれからは少なくなつてくるだろうと思ひます。

しかし、それ以外の作物を見ますと、実は中心になる農家の新しい技術導入への意欲は非常に積極的でございます。私も見ておりますと、例えば酪農について、泌乳能力、これは今日の日本の搾乳牛の泌乳能力は平均的に見れば世界で一番高い水準にあるわけでございますが、そういう高い乳量を持った牛の導入の問題、それからもう一つは、牧草の利用の問題等については非常に新しい知識の導入ということが積極的に行われております。それから、割合に従来国の試験場がタッチすることの少なかった野菜等については、実は野菜農家自体の研究が全国的に組織されてお

まいて、それがベースになって技術交換や情報導入をやっているという実態もありまして、確かに昔のように篤農家がある園場へ行つて、あるいは試験場へ行つて技術を盗んでくるといふふうな形ではございませんが、私は中核農家ではそういう新しい技術導入、経営管理の体制についての知識の導入については、かなりどんな欲求も出てきていますし、このどんな欲求を組織的に育てることがやはり一番大事なことでないだろうかと思ひております。

○稲村稔夫君 今局長の御指摘のように、これは野菜農家であるとか酪農農家の一部であるとかいうところに、おっしゃるようなどんな欲求も出てきていくというのには私もわかるわけですが、しかし同時に、かつてのようにその人たちの技術が実は国の技術を大いに信頼をしてという形ではなくて、むしろ自分たちお互いの情報交換を中心にして、そしてお互いに技術を高め合つてという、民主的な行き方としては一つのいい方法なのではないかと、そういう傾向が強くなつてきているということもあるのです。

ただ、そういうどんな欲求意向というのが実は一番日本農業で大事な主食の生産農家の大半に見られなくなつてきている。かつては主食の生産、米の生産農家が物すごいという意識を持っていたわけなのでございますが、それが最近なくなつてきているところには私は大きな危惧の念があるのです。そのことは、これから審議をする農振法の問題にも土地改良法の問題にも実はひっかかっているような気がいたします。なぜそれでは今の主食生産、米生産農家がそういう意欲を持たなくなつていられるとお考えになりますか。

○政府委員(森実孝郎君) いろいろな見方があると思ひます。若干私見になって恐縮かもしれませんが、私はやはり一番基本的な問題は、稲作の専業農家の数が非常に少ない。つまり、第二種兼業農家等によって担当されている側面が非常に多

いということ、どうしても経営問題、技術問題に対しての総体としての関心度を低めているというところが一つあるだろうと思ひます。

それからもう一つは、やはり稲作についてのあつた程度技術過程、つまり品種の選定の問題、肥培管理、土づくりの問題、あるいは病害虫の防除の問題、脱穀調製の問題、中耕除草の問題、そういう今日の発達した機械を前提にしたある種の肥培管理の過程というものが一つの教本になっておりまして、ほとんどすべての農家が一応知つていて、問題は知つていてやらない農家ばかり出てきているところ、むしろ不安定性が若干あるのかもしれないと私は見ているのでございします。そういう状況だろつと思ひます。その意味においては、稲作技術についてはいわゆる国なり県の試験場をソースとして一応普及に乗つた技術体系は、今日の段階においては、一応ほとんどすべての農家に情報としてアベイラブルな状態にあるということが大きな問題ではないか。

実は、お言葉を返すやうで恐縮でございますが、例えば北陸等の私の知つております中核農家の方なんかでは、新しい多収性品種なんかが出て、それが紹介されたりしますと、大変どん欲でございまして、すぐ試験場に飛んでいったり、その情報をとるためのいろいろなことをやっておられる。ただ、御時世が違いますから、昔のように園場へ行つて盗むのじゃなくて、もっとスマートな形で知識の吸収をやつておられるということではないかと思ひます。

○稲村稔夫君 私は稲作農家の中に皆無だといふふうには思ひていませんで、私の周囲にもそういう人は中にはおります。残念ながらそういうふうな申し上げなきやならぬ程度になつているところにやはり私は大きな問題を感じていられるのです。さらに、ちよつとまた角度が変わつて大変恐縮ですけれども、日本の、特に本土のどうか、本州の山野にはどこでも自生をしている雑草にクズというのがありますけれども、クズがアメリカへ行つて大変優良な牧草であり、そしてダム等の

のり面保護のために使われる有効な植物として活用されているという事実は御存じだと思ふのです。

私がこういう例を申し上げたのは、日本の農業というのは最近どちらかというと、水田耕種を中心にしてかつては極めて日本のものというものを追求していたのだけれども、最近の傾向は、例えば目標はECに置きますとか、そして、家畜を入れればホルスタインの特に搾乳量の多いものを入れ、養鶏にしても何にしても、外国で開発された品種を外国並みのやり方でコストを下げようという、そういう方向へ行き始めているのじゃないだろうか。言ってみれば、もともと日本の、例えば牧草一つにしても日本の風土に合った日本の牧草の開発と、何もオーチャードやチモシーやそういうものを入れることだけが能ではないでしょう。そしてそういうものに見合った日本の品種、これは家畜にしても耕種にしてもみんな私はそういうものをもっと追求をされていくというのではないだろうか、そんなふうにも思ふわけなのです。

この辺のところでは技術的な側面から、もちろんそういう御努力はされてはいると思ふけれども、もともと日本の風土に合った、そして日本古来からのいろいろな経過、経緯もあるわけですから、そういうものによさというものをさらに発展をさせるという方向へ目を向けていかれるようにどの程度しておられるのか。全然してないとは私は言いませんけれども、その辺のところを。

○政府委員(森実孝郎君) 御予告もなかった質問でございまして、甚だ恐縮でございしますが前の畜産局長の知識で答弁をさせていただきます、多少古いかもしれませんが。

ヤハズソウとかクズの利用ということは実は十数年前以来かなり言われた経過がございます。試験的に東北の一部でやってみたのです。結局失敗をした。どこに理由があるだろうか。御案内のようにクズの場合は非常にたんばく質の多い飼料

で、たんばく系の飼料としてクローバー等にかわるものとして効用を発揮できるかどうかということに着目したわけなのでございます。ところが基本的な違いでどうも入ってこない。それはやはり日本で新しく投資をして草地をつくる場合は、高い地価のところ造成工費にお金をかけてつくるわけでございますから、高い単収を上げて集約的な牧草栽培をしないとペイしない。つまり、低い単収で粗放的な経営でやる場合においては、それ自体いいとわかっていてもなかなかペイしないという問題がございます。それから、それ以外にクズの場合は多少立体的に増殖していかなければならぬという、そのための投資がなかなか大変であるというふうな点もあるかと思ひますが、基本的にはやはり在来野草がうまくなかなか取り組んでいけないというところはそこに理由があるだろうと思ひます。

しかし、決してアメリカ一辺倒というわけではございません。むしろ日本の場合はある程度たんばく系飼料は購入飼料に依存するとしても、全体としてのカロリーということに着目いたしました。非常に単収の高いイタリアンライグラス等がやはり牧草として広く使われているというのは、私はむしろ日本型の定着の姿ではないかと思ひます。そういう意味で、やはりそれぞれの国の地価なり開発の努力、開発コストというものの結びつきで考えないとなかなかいい点があるだろうと思ひます。

また、それを前提にした蹄耕法等の導入、農林省は三十年代の後半から四十年代の初めにいろいろとやっていたわけですが、蹄耕放牧や林間放牧がなかなか軌道に乗らないというの、やはり今言ったように単収が上がらないから投下コストに見合わない以外に、放牧いたしますとき非常に単収が低いわけですから、一定の頭数を広い地域に放牧しなければならぬ、管理農業に非常に時間がかかってくるという問題も一つございます。

そういう点で、いろいろやってみて、なかなかうまくいかないというのが私どもの行政の実感

でございますが、伝統的な樹種を尊重する問題、それから伝統的な草種を尊重する問題というのは、私はやはり技術の基本型であると思ひます。特に、草地試験場等はその点について従来からかなり努力をしておりますが、今後とも飽きることなくそのトライを続けていかなければならぬだろうと思つております。

○稲村稔夫君 ちよつとお聞きをして御返答いただいた経過の中で、つい通告をしていないことも気になることが出てまいりましたので伺いましたけれども、大変ありがたうございました。

それで問題は、私は今のお話を伺つても御努力をされたことはわかりましたし、それからそれがなかなかうまくいかなかったということ、それもわかりました。しかし農業というのは、例えば土地改良一つやりましたも、土壌改良一つやりましたも、実効が上がって出てくるというのに十年ぐらの単位というものがかるのです。今減反をやつておられますけれども、大臣、減反をすると、一たん放置しますと、これをもとに戻すのに十年ぐらいかかる、途中でいろいろな形で管理をしていけば別ですけれども。そういう状況の中で、私は三十年代あるいは四十年代の初めにいろいろ手がけてみたけれどもうまくいかなかった、これであきらめてしまわれるのは極めて早計だというふうに思ふのです。むしろ、もともと長い目で見て、そして体系的に取り組んでいける、努力をして、そこで初めて私は本当に技術体系として完成して行くと思ふのです。先ほど官房長からお答えをいただきましたいろいろな計数的な問題にいたしましたが、言ってみれば十年なり何年なり一つの単位でしか物を見ていないということになるわけなのです。

ただ、農業はまだ、永遠にという言葉はあれかもしれませんがけれども、随分長い間続いているわけですから、人類続く限り発展をさせていかなきゃならぬ、そういう課題になるわけなのであります。そうすると、もともと長い目で見て、日本農業のあり方というものをひとつ追求していく、

そういう太い柱がつくられていかなきゃいかぬのじゃないだろうか。この辺のところを農林水産省の中では、一つはそういう取りまとめをしていくのはどういふところがそれでされるのでしょうかというところが一つあります。

それから大臣、私が随分何回か大臣に、日本農業に対するイメージについて大臣のお考え方を聞きたいということを申し上げたりしたことがございますが、随分何回もかかってやっと私が聞きたい意味が少しおわかりいただけたのではないだろうか、そんなふうに思ひます。それだけに私は、農林水産省の最高責任者として、これからの日本農業のあり方に対して、私の在任期間などというお言葉をお使いになるのではなくて、それこそ大臣の在任期間にそういう太い柱をつくり上げていくくらいの意気込みを持っていただきたいというふうに思つておりますけれども、全体としての大臣の御感想を伺わしていただきたいと思ひます。

○國務大臣(山村新治郎君) 先生から本当に専門的な詳しいいろいろな御意見を伺いましたが、二十世紀を見ますと、これは全体として食糧というものはかなり不足してくるということが言われておりますし、今先生言われましたいろいろなこと、農林水産省がまだ考えつかないようないろいろ知恵も拝借したようでございますので、ひとつ一生懸命勉強して御期待にこたえていくようにしたいと思ひます。

○稲村稔夫君 困ったですね、ちよつと……。大臣の率直な感想でお聞かせをいただいたわけでありまして、もちろん私の意見も一つの意見でしかございません。いろいろと議論をしていただきたいと思ふのですけれども、とにかくそういう日本農業のあるべき姿、行く道というのについて、もつと長い目で見た、そういう流れをぜひつくっていただきたい、そのために一生懸命御努力をいただきたい、こんなふうに思つておりますから、もう御答弁は結構です。ひとつよろしくお願いいたします。

大体そういうことで、これでもかなり大きな

形で日本農業の方向性について何った形になるわけでありまして、それを受けて、具体的に今度の農振法の改正と土地改良法の改正問題の内容に少しづつ入らせていただきたいと思います。

そこで、まず農振法の改正についてであります。労働省にお見えになっておりますね。——せっかく労働省に御足労いただきましたので、まずその観点からお伺いをしたいと思います。順序といたしましては、法案の提出者が農林水産省でありますから農林水産省の方からその項目についてお伺いをいたしますが、それは農村地域における農業耕作者の安定就労の促進という問題についてであります。

これは農水省にお伺いをいたしますけれども、四十六年に農村地域工業導入促進法が成立をしていくわけでありまして、一つは労働力の安定的な就労の確保というところからいけば、この農村地域工業導入促進法というものが非常に大きな役割を果たした一つの側面を持っておると思うのです。それで、これを提出された当時に予想をされたことと今日の結果、この辺のところをどのようにとらえておられるでしょうか、これが一点です。

それからもう一つは、就労のあつせんということについては、促進ということはあるけれども、ことにもなるのかなど、なかなか言葉のニュアンスとしていろいろ解釈ができることになりまして、その辺のところがよくわかりません。いざれにいたしましたも、こういう項目が今度は法改正の中に入れたらということ、関係各省庁との打ち合わせをいろいろとされたと思うわけでありまして、どういう相談をされたのでありましかうか。特に、労働省とのかかりについてお聞かせをいただきたいと存じます。

○政府委員(森実孝郎君) まず、農村工業の導入の実績と計画との対比でございますが、実施計画は九百六十一の市町村で策定されまして、導入が行われたのは七百三十三市町村でございます。当初の最終目標の二千五百三十に比べれば少ないわけ

でございますが、市町村数としては実際の実施計画の仮定に対比いたしますと八割近い導入になっております。

【委員長退席、理事北修二君着席】
導入企業数が二千九百六十八社でございます。導入面積は、当初の計画一万五千ヘクタールに対して約七千五百ヘクタールになっております。

雇用従業員数がございまして、当初百万人というのを目標としていたわけですが、現時点までの雇用従業員数は十六万四千二人ということになっております。しかし、やはり地元の不安定雇用の解消、安定雇用への転換という点では、また所得の向上という点では私どもはそれなりの役割を果たしてきていると思っております。

そこで、今回の法律改正の中で就労の促進という問題をうたった点でございます。基本的には第二種兼業農家の所得機会の安定を図っていく。段階的に所得機会の安定を図りながら、やはり土地所有権は留保するけれども、利用については中核農家に利用提供を段階的にしていただく。そういう形で、いわばそれぞれが一方は農業において、一方は他産業において安定所得を維持しながら、しかも日本の今日の現状に着目、事実上即したように農村社会において両者が併存して生活している状態をつくっていくということが私どもの目標としていることでございます。農政的に表現するならば、構造政策の推進ということと安定した通勤兼業農家をつくっていくということではないかと思ひます。そこがやはり出発点になるだろうという認識でこの制度化を図っているわけでございます。

今回の法制は、こういう就労の問題とか生活環境整備の問題等各省にまたがる問題がございまして、就労の問題につきましても当然のことながら通産省、労働省等の御意見、あるいは国土庁等の御意見も伺ひましてこのような条文になったわけでございます。この条文に即してどういう運用が行われるかは私はこれからの問題だろうと思ひます。

率直に申し上げますと、今回の市町村の農振計画というのは、いわゆる新しい計画事項として四項目追加しておるわけでございますが、これら追加しました項目について言うと、地域によってやはり重要度が違ってくるだろう。例えば、大都市周辺等においては就労の安定という問題を特に市町村長が取り上げる必要はないのじゃないか。逆に遠隔地等で平場農村や中山間地帯に行くと、まさにそこら問題に取り組んでいかなければならないという問題がある。だから、そういう意味においてはそれぞれ地域の実態に応じてアクセントを、濃淡をつけて計画を策定していただいて取り組んでいただくということを念頭に置いております。

その場合、やはり就労の安定として考えられることは、一つは工場その他企業の導入という問題が第一であり、それから第二は観光事業とか、あるいは農産物の特産物を生かした農産加工というふうな地場産業の育成ということが第二のポイント。さらに、それを市町村の区域だけに限定しないで、地域としてとらえていくという視点でそういう運用を図っていくことが重要ではないかと思ひます。

この場合、労働省の方にもいろいろ職業のあつせんの問題、あるいは現在の日雇い等の不安定な雇用形態を解消するための指導上の御努力、雇用の調整上の御努力を具体的な地域社会の要望に応じて受けとめてこれから組織的にお願いしていく、具体的にお願ひしていくということではないだろうか、このように思っております。

○稲村稔夫君 そこで、今度は労働省の方にお伺いをいたします。

今度、今もお話がありましたように農業振興地域の整備に関する法律の改正案として、農業地域における農業従事者の安定的就労の促進ということに加えられたわけでありまして、こういう方針を協議を受けられた立場でどのように受けとめておられますか。極端な物の言い方をすれば大変恐縮でありますけれども、これは農林水産政策として進められるということであるから農林水産省の仕

事の範疇であつて、労働省の方は適宜協力を求められた点で協力をすればいいという形での受けとめ方でしょうか、それとももう少し積極的なものをお持ちでしょうか、その辺ちょっとお伺いをしたいと思います。

○説明員(佐藤仁彦君) ただいまの御質問で労働省とどのような協議をしたかということが農水省の方にお尋ねがございました。私もどなたもいたしましては、農水省として定住条件の整備でありますとか農家所得の向上、農業従事者の安定的な就業促進を図るという観点から私どもへの要請があったというふうに理解いたしております。

農業従事者が通勤兼業者として雇用の機会を得たいという方々に対しては、もちろんのこと積極的に職業紹介もいたしますし、また、技能の習得が必要であるという場合には職業訓練の受講をあっせんいたしますとか、そうした施策を積極的に進めておるところでありますし、また、現に通勤兼業者として雇用労働者になっている方々については、その雇用が安定したものとなるように、企業に対する雇用改善の指導でありますとか、その他万般の施策を講じているということでもあります。

○稲村稔夫君 今の労働省の方針は大体わかりましたが、そうすると、今度こういう施策を農水省の方で出してまいります。そのためには積極的な対応策を考えていただくということになれば、例えばこのごろの新しい企業への就労というのは、未熟練労働のままであれば極めて不利な条件に置かれるということになります。安定的な職につくということになれば、何らかの知識なり技術なりというものを身につけなければならぬ。そうするとそれに対する例えば教育訓練、まだそのほかにもいろいろ問題点はありますけれども、例えばその教育訓練一つをとらえてみましても、現在、職安で就労のあつせんをされるのに、今、農村それぞれの地域を考えると、いまのところは、やはりその求人関係というのは極めて今のところまだ地方では十分にはないということがありま

○政府委員(森実孝郎君) 低成長時代へ移行し、厳しい競争社会の中で他産業に就労した方がやはりそちらへ順化していかざるを得ないという事情があることは私は事実だろうと思います。また、そうでない場合でも、かなり高度な技能水準が要求される社会になってきて、そちらに順化する動きがかなり出てきております。

そういう意味においては、一方においては急速に、従来は兼業で農業をやっていたのが、農地を中核農家に利用提供する動きが地域によってかなり出てきていることが一つ。それからもう一つは、逆にＵターン現象ということで農業に対する希望というものが出てきていると思うのですよ。中年層でもあるわけでございます。私どもはそれはそれなりにそれぞれの場所で安定していくということは、これからの就労のあり方としては原型

ではないかと思いますが、今御指摘のような問題についても、具体的にどうしたていくか末端での対応は要すると思います。現在、職安と農業委員会との連携というものは制度的に一応つくっておりますが、私も農業委員会等市町村の、特に農業に熟知した組織を活用して、こういった労働関係の部局との連携を強化することについては、さらに努力していきたいと思っております。

○稲村稔夫君 細かくいろいろと申し上げていくばいりるなことが出てくると思うのですけれども、例えば弁護士を必要とするようなことも結構あるわけですね。そういう弁護士なんというのを頼みにしてみて、金の問題もあるし、いろいろと抵抗があるというようにもあつていふをする、そういうあつてと経費等についての例えば補助金を出せというのじゃなくて、そういう場合に弁護士さんの対応をどういうふうにしてもらうとか、いろいろ細かく言えはいっぱいあると思うのです。

要は、私は企業サイドからの農業というものの対する理解というものは、現実の問題として極めて薄いというのが今の実態だと思つてます。その辺のところをどうするかというのは、私はこれらの問題として大きな問題じゃないだろうかと、うふうに思つてゐるわけです。その点も今後の課題として新たにできくる項目ですから、それですぐ今すべてのことに対してこう答えてもらいたいということ自身がおかしいと思つてますけれども、しかし、これで発足をしたいければ、それなりにいろいろな問題が出てくるはずでありますから、それこそ万全を期してもらいたい、こんなふうに思つてゐるのです。

それからもう一つ、就労の問題とかかわりなのですけれども、就労というよりも農村労働、農業に従事する、そういう観点の労働力の問題になつてくるのです。実は、確かにそうやって通勤兼業で安定就労するというにも問題はありますけれども、それでも就労ができていけば、それで何とかなります。ただ、本気になつて農業

を一生懸命やろうと、言つてみれば先ほどの話の中核農家として生きていく、こういう意欲を持つてゐるところに逆いろいろな問題が出てきています。

例えば、私の周りというところであれですけれども、新潟県の蒲原平野といふば米で、それこそということで自負をしておりますけれども、その蒲原平野で、経営面でも決してそう小さいわけじゃありません。そこで私もが受ける相談の中に嫁の相談というのがかなり多いのであります。その嫁の相談を受けるのが、何と三十代後半から四十代初めの人たちです。四十代になつてまだ独身という状況というのは、これは私も大変深刻だと思つてゐます。農業というものに生きていくというところに本当に見通しが立てば、こういう人たちの問題が起つてこなかったのじゃないか、むしろその辺のところは大変私は深刻さを感じてゐるのです。ただ、私、今のこの質問の意図は、こういう状況に置いて、そして中核農家育成といつても跡継ぎの、跡を継いでやつていく意欲といつても出てこないのじゃないか。先ほどから局長の御答弁の中には、こういう人もありますという答弁もありましたけれども、私はそういうのが例外になつて一般的なあれにはならないのじゃないだろうか、その辺が気になるのですけれども、いかがでございますでしょうか。

（理事北修二君退席、委員長着席）

○政府委員（森実孝郎君） これはいろいろなケースがあることは私は事実だろうと思つてます。今御指摘があつた嫁の問題について、全国の市町村長さんで農業問題に取り組んでゐる方を、農林省に十数名毎年集まつていただいていろいろな話を聞くのですが、おとしでしたか、嫁さんの問題を特にテーマにしてディスカッションしていただけたことがあるのです。議論が実は真つ二つに割れてしまつたのです。私ももうなつてしまつたのです。

一つは、今先生が御指摘になつたような、若千中年層にかかつた人も含めて嫁を確保するために

もっと都市との交流を進めることを考えていく。農村だけじゃなくて、都市の人も農家に嫁に来られるように農村見学をもつてやつてくれとか、あるいは市町村にある程度公的なあつてんを応援してくれとか、こういうふうな話も一方においてあります。ところが、他方において有力だったのは、結婚の問題、嫁の問題を行政側に相談したり人に相談するといふのはおかしい、こういうことはやはり本人が男のかい性で自分でやる話なので、そういうことを議論するのがおかしいといふ、議論が真つ二つに割れてしまつて、私ももういふとなつてしまつた事実が、体験があるのです。

しかし、私は、専門的な農業地帯、特に大きざつぱに言いますと東日本ではこの問題はかなり広範にあることは事実だろうと思つてます。これは基本的にやはり個人の問題でございまして、これは基本的には農家の中から嫁さんを選ばなきゃならぬといふ選択範囲だけではないで、もっと幅広く農村生活を都市の方にも理解してもらつて努力、田舎生活の理解してもらつて努力等を通じて農村への新しい血の導入という問題はやはり取り組んでいかなければならないと思つております。実は、こゝから都市と農村の交流事業といふことを標榜いたしましたし始めても、こういうことも念頭の一つにあつたことは事実でございまして。

それからもう一つの問題は、やはりそのUターンをどうとらえていくかという問題だろうと思つてます。今の先生の御指摘の点は、Uターンの年齢階層をどう見るかという問題です。

確かに、中年層のUターンと三十四歳未満の方のUターンとは、例えば農村の立場で受けとめる受けとめ方が違うといふことは私も事実だろうと思つてます。そういう意味で、新しい新規の農業の、特に中核農家の後継者の確保といふ問題がやはりUターンの問題にも相当大きくかかわつてくる。この中で若年層を中心に当然考えていくわけですが、私も実は中核農家の後継者の補充がほぼ行われてゐると申し上げておりますのは、農業高校

を出てすぐ就職する人と、三十歳とか三十二、三歳までの間にUターンする方の数をとらえてゐるというわけですが、中年層のUターンをどうとらえていくか、これは農業問題というよりは農村社会で生きていく一つの立場の、一つのグループの方の問題としてトータルとしてとらえなければならぬ問題だろうと思つてます。十分これからひとつ勉強させていただきたいと思つてます。

○稲村稔夫君 局長、私は、先ほどの嫁の話はいろいろと意見が分かれたという事実というのはそれはそれでわかります。しかし問題は、農業に生きがいを感ずいて、それで意欲を持ってやつていけるという自信が皆それぞれにあれば、それこそ後半の方のあれで片づけられる問題だと思つてゐます。でも、それが今はもうなかなかないものです。から、むしろ農家の方がみずから自分の娘を農家へ嫁にはやらない、現実にはそうなつてゐるのです。むしろ今は逆に都市部から嫁はもらつてゐるのです。そういうことを考えていきますと、都市部の人は農村のことにはよくわかりませんから、逆にわからないでひつかつたみたいでまことに申しわけないけれどもというふうな話も聞くのです。だから、私は、一つはそういう本当に意欲が持てるという体制をどうやつてつづいていくかといふ、またさつきの農業の基本問題のところへ戻つてしまふのですけれども、そういうことと極めて密接にかかわつてゐる。

だから、とにかくそういう現象が起つてゐるということとは、少なくとも農業を一生懸命やつていこう、中核農家としてやつていこうという意欲を持つてゐるところが大変不利な状況に置かれるといふことがあつてはならない。Uターン現象といふお話があつたけれども、自分の子供を農業高校へやらないのですから。私も進学の相談を受けるとき、農業高校へやろうか、普通高校へやろうかといふときに、結局親御さんが普通高校へやつてしまつたといふような状況の中で、Uターンといふのも、結局今、世の中全体が厳しいからという側面はないわけじゃありませんと、そんなこ

とも踏まえていただきますと、これからのそういう農村における労働力対策は一片の農業振興地域整備法の一部改正の中の一つ文でとか何とかという形で解決できない問題じゃないだろうか、もっと総合的にこういう労働力問題というものを深刻にとらえるという対策が農水省の中で考えられる、そういうシステムが必要なのじゃないだろうか、こんなふうなふうに思われるのですけれども、その辺はいかがでしょうか。

○政府委員(森実孝郎君) 私、冒頭にお答え申し上げましたように、やはり御指摘のような面もあると思います。そこで、今回の農振法の改正で就労問題を取り上げておりますのは、すぐそこですうしろというふうな方々を考慮していただくというだけではなくて、つまり工場の導入であるとか、あるいは地場産業の育成をすぐ直結して考えるというだけではなくて、やはりそれぞれが市町村長さんの立場で見ると、農業従事者の就労問題でどういふ点で悩んでいるかという問題を浮き彫りにしていただいて、今後行政がそれをフィードバックしていくことが大事ではないだろうかと思っております。そういう気持ちで運用に当たってまいりたいと思っております。

○稲村雄文君 私、その後、上野議員が御質問申し上げることになっております。私は大分時間を超えてしまいましたが、しかし、まだほんのとは口的な形でとまっております。参考人の皆さんの御意見なども伺った上でまたいろいろとお聞きをしたい点でございまして、どうもありがとうございます。

○上野雄文君 それでは私から質問をさせていただきます。今、稲村委員からは非常に格調の高いお話がございました。私は実は農業問題では素人でありまして、そういう意味では非常に経験の多い皆さん方でありまして、土地改良法の問題に絞って御質問を申し上げます。お教えをいただきたいというのを冒頭をお願いを申し上げたいと思っております。

いろいろ勉強させていただきまして、土地改良法が制定以来過去六回にわたって改正が行われたようでありまして、それをじっと見ていて感じましたことは、土地改良法に対して権限の拡大といえますか、土地改良法を強くしていくという、そういう一連の法制の面での力が加えられてきたのではないのかなと、こんなふうな受けとめてきたわけでありまして、そこでそういう一連の改正経過の中で、今日まで土地改良法がどんなふうな育ってきたかといえますか、現状をどういふふうにとらえておられるか、ひとつマクロな話で結構ですけれども、素人にわかりやすいようにお話しをいただければと思います。

○政府委員(森実孝郎君) 非常な広範な御質問でございますので、ごく私の把握しております歴史の経過をたどりまして、御案内のように、現在の土地改良法の土地改良法は戦前の水利組合ないしは土功組合を土台として新しく土地改良法で制度化されたものでございます。したがって、水利事業だけではなくて、農用地開発事業から干拓事業から、あるいは圃場整備等広範にわたる事業を実施できる公的な組織として制度化されたわけでございます。最初の段階、特に昭和二十五年から三十五年までの段階はやはりお米の増産ということとを農政の基本に置いておりました過程で、用水補給、湿田の解消、それから干拓、それからもう一つは比較的平場の農用地造成による開田というものに事業の重点を置いて事業が進められた経過がございまして、その後の米の需給事情の変化の中から、干拓事業あるいは農用地開発事業の開田等から、干拓事業あるいは農用地開発事業の開田等は大幅に抑制されてきております。

一方、構造政策の進展と申しますか、要するに大型機械の導入によるいわゆる労働生産性の向上ということとを農業基本法制定以来標榜いたしました。従来、従来の圃場整理事業や小規模の用排水事業等を統合いたしまして圃場整備事業という包括的な制度をつくりまして、地域の自然状態に応じて用排水の分離と理想的な圃場区画をつくるという事業に三十六年以降着手いたしました進めてきてい

るわけでございます。また、同時にやはり選択的拡大という方向に沿って畑作農業に重点を置きまして、一つは畑地帯の農道の整備なり畑かんの実施、それからもう一つは農用地造成における草地等畑地の造成ということに主力を置いてやってきたわけでございまして、こういった事業種類の多様化と事業範囲の広域化、それからそれに伴う施工技術の高度化というふうな問題から、従来のいわば旧村とかあるいは大字単位の土地改良法では到底問題を処理できないということで土地改良法自体も統合が進められてきているのは御案内のとおりでございます。

私どももいたしまして、技術能力の確保とそれから経営の安定という点で土地改良法の統合を進めていっているのが現在の姿でございます。現在の時点では、そういう意味で土地改良法はかなり広範な範囲での組織として育成されつつございまして、一方においては混住化現象がかなり進んできている。それから、やはり従来の集落というものの総的規律というものが大幅に変わってきている。それは事実として受けとめていかなければならぬ。こういう状況のもとで、やはり土地改良法だけではなかなか機能できない、そういう意味においては、土地改良法にかわって市町村が土地改良事業を実施するとか、あるいは多目的化した施設の管理等は市町村に移行するというふうな、市町村と土地改良法の間に新しい分担なり連携の強化ということが含まれてきているのが現状の姿ではないだろうかと思っております。

○上野雄文君 お話のような、大型化してきているということなわけですが、実は私の狭い範囲での経験なのでありますが、土地改良法といえますと、我が栃木県に限った話だと思うのですが、常に汚職みたいなものにつながっている話が幾つも残っているわけですね。それはやはり事務処理とか、あるいは指導者理念みたいなものである特定の人がぼんと出てきて、その人が強引に仕事を引っ張っていくというようなことからそういう

問題が起ちがちなのではないかと、こんなふうな面も実は私は感ずるところがあるのです。私の県会議員時代にも、これは結果的には間違っておったのですけれども、県からお役人が指導に来ました。かつどんしゃ食べていないのに、料理屋へ行って大盤振る舞いを受けたような決算書が出ておったなどという問題なんかも五、六年前に出てきたりしたのです。それは調べていってらそうでなくて、役人の方にすれば大変な迷惑だ、何だと、これはあの連中が自分らが勝手にやったのを変なことやっただけじゃないかということで、ばれた話があったのですけれども、土地改良法そのものの、まさに自治組織の中で役員が出てきて組織構成してその中でやっていくわけですから、いろいろな問題が起ちがくるのだと思っております。総体的に見て仕事をどんどんやっていくようなそういうものにしていくについて、その辺の問題について当局の方ではもう本心に心配ないのだという感覚でとらえておられるのか、その辺の感じを教えてくださいたいと思っております。

○政府委員(森実孝郎君) 私は、やはり今日の時点ではいろいろな問題が起ちがきていることは事実だと思っております。余り系列的でなくて恐縮でございますが、一つは平場では混住化が非常に進んできた。そういう意味においては既存の農業用施設、特に排水路等が多目的化している、こういうものをどこが管理したらいいのか、また管理区分を、費用の負担区分をどう考えたらいいであろうかというふうな問題がまず広範な問題としてあるわけでございます。今回の法改正なり、それに基づく指導の考え方もこういったことを念頭に置いていっているわけでございます。

それから二番目は、財政基盤を安定させていくにはどうしたらいいか。これは今日の状況では経統的な職員の人員費を支給していくという実態からいいますとある程度大型化して統合していく必要がある。その場合、やはり水系別統合と市町村単位の統合と二本立てで考えなければならぬと思っております。水田地帯等においてはやはり水系別統

合というのは上流と下流における水利権の対立という歴史的な問題が多く、地域でございすためになかなか難しい点がある。だから、やはり水系別を頭に置きながらできるだけ広域化した市町村単位に土地改良区を統合していく。できればそれ以上に統合していくという努力が第二の基盤の確立という点で重要ではないだろうかと思つてゐるわけでございます。これはこの数年來とつてきて指導方針でございすが、今後とも強化していきたいと思つております。

それから三番目は、単位土地改良区だけではなくて、やはり県土連の技術能力を高めていくということが重要だと思つてゐます。今日、補助事業等においてもかなり高度の技術水準を要する事業が、地形が複雑なところでは出てきておられますし、それからそれ以外に換地の問題等が難しい問題になってきてゐるわけでございます。そういう意味でこういった換地問題等につきましては、あるいは大規模化した施設の管理の問題等につきましては単位の土地改良区だけではなくて、土改連の技術能力をレベルアップしてその指導のもとに事業の円滑な推進を図ることが大事ではないかと思つております。これも実は今回の法改正で建前の問題だけではございすが、制度改正をお願いしてゐるのもそういう点にあるわけでございます。

○上野雄文君 局長からこれから一つ一つ教えていただきたいような事柄について触れられてしまつたわけですが、私は総体的に言つてやはり自治組織の一つだというふうに土地改良区については思つておりますので、何といつても信頼によつてそれがまとまつていかなければいけないのだらうと思つてゐます。そういう面ではまた農水省も、最近米の問題に象徴されるように、物を言つてみて、きのうは、猫の目農政、でも猫は見ているからいいやという話がありましたが、猫は、おまえの方が信頼できないのだからおれにいろいろなことを言われたつてという反発もあるいはあるかもしれせん。しかし、やはり自治組

織として信頼されるようなものになつていつてもらわなければいけないのだらうと思つてゐます。そこで、私はずっと自治体に関係をしておつた一人として、日本の農村のずっと今日までの歴史的な経過の中で、また、日本の戦後の自治制度の中で幾つもの自治組織を統合してまいりました。最近では二十八、九年以降町村合併が進んでまいりまして、町村自体の力も大きくなつてきたわけですが、そういういわゆる地方自治体と土地改良区との関係というのについて一体どういふふうに整合させていくのか、そういう点を一遍私は聞いてみたい。

それは、またちょっと話が飛んでしまふのですけれども、土地改良区だけではなくて、農水省といふのは市町村を一体どういふふうにとらえてゐるのかといふようなことも一遍聞いてみたい。農水省自体の仕事をおやりになるときに、県や市町村をあたかも自分たちの手足のようにお考えになつていらつしやるのではないのかなという、いろいろなどところに実はぶつつかつていくのです。

というのは、こういうメニューでなければこの仕事はやらせませんよ。自治体の固有の、その土地に合った一つの考え方をもちつたおれたちはこゝうやりたいのだけれども、それは農水省が考へてゐることとちよつと違ふからだめだといふような問題にぶつかるわけなのです。きょうは土地改良法の問題ですから、土地改良区と市町村との関係、どつちも平たく言えば自治組織であるわけですから、これからのいろいろな事業が生れてくるわけですが、市町村長と協議しなさい、協議が調わなければ都道府県のところへ持つていけといふような問題も出てくるわけですが、そういう問題については、基本的に土地改良区といふものを自治体行政の中でどう位置づけてゐるのかといふのを一度明確にお聞きしておきたいと思つておつたのですが、どういふお考えをお持ちなのでしょう。

○政府委員(森実孝郎君) 私もただいま先生御指摘のように、公的機能を持った一つの自治組織で

あると理解しております。そこで、市町村との関係でございますが、私も現実の行政の運営といたしましては、やはり市町村長さんと土地改良区と両方の意見を聞いて事業を採択し事業を実施するといふ建前を常に貫いてゐるつもりでございます。現実にはむしろ、どういふ事業をやるかといふ点については市町村長さんがイニシアチブをとつて私どもに御相談がある、御陳情があるというケースの方が私の体験から言ふとほかに多いといふふうに理解をしております。

それから二番目に、事業でございますが、小規模の事業の実施主体については、従来は団体営と申しますと土地改良区を基本に考へておりましたが、やはり今後はかなり市町村営の事業がふえてくると思つておりますし、また現にこの数年間ふえつつございす。特に今委員御指摘のいわゆるメニュー方式による総合助成でございますが、これはお言葉を返すようで恐縮でございますが、私もメニュー方式にはやはりできるだけ地元の自主性を生かす意味でメニュー方式にした。しかし逆に言うと、メニューに入つていないものというのは、補助対象にすることについてなかなかほかの省庁の事業とのバランスもあつて合意が得られないという性格のものだとむしろ御理解いただきたいと思ひまして、できるだけ緩やかにしてゐるつもりでございます。そういうメニュー方式の事業につきましては、いわば地域の総合振興的な性格を当然のことながら持つわけでございます。市町村のイニシアチブが多くて、これらの事業もいろいろな事業に分解されますが、相当部分はやはり市町村営事業として実施されてゐるわけでございます。

そこで、現実にとどこが問題だらうかといふふうに、非常に次元がプラクティカルで恐縮でございますが、私なりにプラクティカルに考へますと、むしろ都市化した地域での施設の管理の問題が一々難しい問題になつてくると思ひます。その土地改良施設が多目的利用される場合において、その管理責任者がだれになつたらいいか、費用をどう

考へたらいいかという問題が常に出てくるわけでございます。実は四十七年の土地改良法の改正でも、排水路について市町村と土地改良区がこのために協議する制度をつくつたわけでございます。実は、もうざつとばらんに申し上げると、なかなかこの協議制度が動かない、むしろ市町村協議にまいていかならう、一部一般都市住民の利益に属する部分を理由として市町村が一定の補助金なり負担を土地改良区にするという形で片づいたところもあります。なかなか思ふようにはいかない。やはり委員も御指摘のように市町村もかなり広域化してあります。団地住民に対する気がねといふふうな議論もあるでしようし、開発志向型の議論等もたくさんあるわけでございます。

そういう意味でなかなか市町村長さんたちも決心がつかない事態がある。私も、やはり協議がなかなか進まない場合は、筋道をつくつて知事さんの裁定で問題を片づけることを考へたらどうかといふことをお願いしたわけでございますが、決してこれは直ちに知事裁定を発動するという意味ではなくて、一種の担保措置でございまして、この機会に管理の問題につきましては、公正妥当な客観的なマニュアルを作成したしまして指導に当たり、その指導の中で解決することを基本としながら、やはり解決のための担保措置としてこの裁定制度を生かしてまいりたいと思つてゐるわけでございます。

○上野雄文君 自治体の区域内のそういう公共的団体に対して包括的な指導助言といふことが、そういう権限は市町村長にあるのだらうと思つてゐるわけですが、ただこれから予想される問題としては、臨調行革の折から、例えば施設の維持管理の問題にしても市町村と協議して市町村に移管するといふようなことが起こつた場合に、交付税上の扱いなんかは一体どういふふうになるのだらうか。この間も大須賀町の視察に行つて例の排水施設を我々みんなして見たわけですが、あれ

は交付税上どうなっているのだからというものが自治体に関係した人たちの一斉に出る言葉なのである。

それから、あそこ町長は、農道ができればできるだけ早く市町村道に編入して維持管理をやるようにしていきなす。あの町の議長さんは、どういう感覚か私にはわかりませんが、町長と土地改良理事長を兼ねていて大変人件費の面や何かで節約できるのだなという話をしておりました。そんなことではなくて、自治体全体の運営の中でどういうふうに取り扱っていくかというのが実は重要な問題だというふうには思っているわけなんですけれども、そういうことについては一体どういう取り組みをされようとしているのか、そういう点についてもお尋ねをしてみたいと思います。

○政府委員(森実孝郎君) 土地改良事業自体のいわゆる地元負担のうち、市町村なり何なり自治体が負担した分をどう見るかということについては、例えば災害復旧事業と一般の土地改良事業では相当格差を設けておりますが、一般的に言うならば、起債の充当を認める。一般の例であれば、実は自治体が負担した分の八五〇の起債の充当を認めております。それからそれ以外にいわゆる元利償還金をどう見るかということにつきましては、地すべり、緊急地すべり、シラス、地盤沈下等のいわゆる防災的なものについては元利償還金を五七〇現在算入しているわけでございます。なお、一般公共事業の財源確保のための起債の償還自体につきましては、これは土地改良事業も他の公共事業も同様でございます。発行を許可された地方債の額の八〇％に単位費用を掛けて算入されるという仕組みになっているわけでございます。

という原則のもとに、測定単位としては耕地面積とか農家戸数を頭に置く以外に、算出方法につきましては田畑、樹園地、牧野、林地等の面積比率で区分を設けておりますし、さらに農家人口比率も調整いたしまして必要な割り増しを実施しているわけでございます。

ただ端的に申しまして、先般御調査を賜りましたいわゆる湛防事業の管理費のようなものをどう見るかという問題でございますが、これについては特別の手当では今のところ講じておりません。私どもといたしましては、この種のいわば純粋に公共性の高いものの問題については、市町村管理の実態というものをとらえまして基準財政需要額に算入する問題については今後努力していきたいと思っておりますが、はっきり申し上げるとまだ包括的な問題になっていない、つまり全国的な問題になっていない点もございまして、特交の中でどこまで面倒を見ることができるとかということも頭に置いて、その両者の兼ね合いにおいて少しこの問題については整理をしてみたいと思っております。

○上野雄文君 私は、一番最後の答弁ですけれども、あれなんかはしかし当然入っているでしょうというあのときの、調べもしないで今までの経験の中だけですけれども、入っているのじゃないかという、こういう総括をしたのですが、それは勝手過ぎたのではないかな。それは入っていないと確認してよろしい……。

○政府委員(森実孝郎君) 制度的にはまだ入っておりませんが、実はほかの事業と一緒にまとめて、いろいろ折衝を前からやっている懸案の問題の一つであります。

○上野雄文君 そうすると、それと、あと交付税上の問題なんですけれども、農道をつくりますね。今うちで大型農道が県北地帯に二本あるわけなんですけれども、それが入り組んでいるのですよ。従来の農道があったところと、そうでないところと、全体を見るとちよぼちよぼしか従来の農道がないのです。だから、大型農道を通って、

県道をちよと通ってまた大型農道で、またちよと県道が入ってというような現状のものがあるのですけれども、私なんかは、交付税上の扱いからいってこれは県道に編入してもらって、県道の採択基準があるけれども、それにできるだけくっつけていって、従来の要らないものは切つてやつたらいじやないかというのを言うのですけれども、なかなか進まないわけなんです。土地改良の担当者も、もし完全に移管が終わらないうちに交通事故が起きたときの責任はどうなのかなったとき、これは大変なのだという議論をいつもやられるわけなんです。そうすると、そういうものについて自後の維持管理の問題が絡んでくるものから、農水省の方針としてそういう点などについて検討の経過などを、これは通告していただく申しわけなかつたのですけれども、今の湛水防除の交付税上の扱いの問題と絡んできたもので、すから、いまふつと思ひ出して一緒にお尋ねしたいと思つたのですが、どんなふうにかえておられますか。

○政府委員(森実孝郎君) まず最初に、田んぼの問題について関連した御説明を補足させていただきますと、準用河川になっております場合は市町村管理の河川管理費の中に一般的には織り込まれているわけでございます。ちよと今ここで数字はありませんが、準用河川になっているケースの方が私は多いだろうと思つております。ただ、それで済むかということになると、私はむしろ問題であると思つておりました。だから基準財政需要額に算入する方向でいくのか、いわゆる特交の対象にできないかどうかという議論があるだろうと思つております。そういう意味で、少し幅広く御協力させていただきますたいと思つております。

さて、道路の問題でございます。率直に言つて頭の痛い問題でございます。私も実は、市町村道を例えれば用途廃止して農道として補修し、再び市町村道に戻すということや、農道として開発したものを市町村道に移管することについては、むしろそれを基本にしておりましたわけなんです。

だ、県道は一体土地改良法の範疇でやるのか、それとも道路法の範疇でやるかという、私どもと建設省との間での分担の問題もございまして。

私ども、お気持ちとしてはわかりませんが、現実の農道を考えると、やはり市町村道に準ずるものが主力でございまして、一部開発道路的なものがあるわけございまして、例えばこれについて有料方式をとれないかという議論も一部にあるわけございまして。道路法との関係もありますので、私こで今即断しかねますが、管理責任をどこで追及するかというのは、その方針が決まつた場合のリスクの移転の問題でございまして、その前に方針自体として難しい問題がありまして、なかなか踏み切れない事実がある。よく宿題としてこれから勉強させていただきたいと思つております。

○上野雄文君 ぜひ検討していただきたいと思つております。

実は、余分なことの議論になりますが、最上理事のいる群馬県と栃木県で、なぜ交付税で百五十億も差があるのだと議論するのです。そうすると、道路の延長面積での決定的な差があるわけなんです。そうすると、それらの農道をねらえという議論もあるのですから、ぜひひとつ……。

土地改良の第三次長期計画が去年閣議決定をされて、四月の十四日に農林水産大臣名で公表されたわけでありまして、これから十年間という長い間かけてまた事業をお進めになることになるわけでありまして、全国土地改良事業団体連合会、これは土改連というのですか、これの発行については農水省は監修されるというのか、ある程度まで責任を持つてもいいわけですか。持たないというのじや、これをもとにして議論すると大変なことになりますから。監修されておりますか。

○政府委員(森実孝郎君) 監修はしております。これはやはり団体が自分で発行されているものでございまして、一般的な意味での業務監督なり財務検査はやっておりますけれども、こういうものまで監修はしていません。

いているわけですね。

○政府委員(森実孝郎君) はい。

○上野雄文君 中をこらんだいて間違っていますか。

○政府委員(森実孝郎君) 今いただいたので、私、寡聞にして見ておりませんので、勉強いたしまして、後日でもまたお答えいたします。

○上野雄文君 これは非常におかりやすく書いてありまして、今度の第三次土地改良長期計画の推進、三十二兆八千億円のお金をかけてやります、こういうことで、第一次長期計画、第二次長期計画、その成果——欠陥は書いてないのです。その実績がここに載っております。これだけを総計画の対比でいきますと、第一次は二兆六千億、それから第二次は十三兆円、そして第三次が飛躍的に三十二兆八千億と、こういうことになっているのです。そうしますと、この金額だけ見ても大変な計画をお立てになったというふうに思うのですけれども、これからのやろうとされている全体像といえますか、それらについて教えていただければと思います。

○政府委員(森実孝郎君) 第三次土地改良長期計画、三十二兆八千億でございますが、これは実は第二次土地改良長期計画を物価修正したものに若干プラスアルファをつけた程度の金額でございます。リアルベースで申しますと第二次長期よりはプラスアルファがついているだけ大きいですが、そうけたの違う話ではございません。ただ、他の大体近接した時点で作られた治水計画、道路計画等の実質的な伸び率には遜色のない、若干見積りもりの高いものになっているということとは事実でございます。

内容につきましては、これはいろいろな作業をやったわけでございます。一つは各県におろしまして、現在の新規事業の要望と計画事業の残事業を計画的に採択し、処理していくにはどれだけの金がかかっていくかという積み上げ方式をやったわけ、それをバックデータとしておりますが、作業自体はいたしましては、やはりマクロ的な視

点で考えておまして、一つは、昭和六十七年度に五百五十万ヘクタールの農用地を確保していく。壊廃見込みが四十二万ヘクタールあるわけでございますから、これを前提に置いて四十七万ヘクタールの農用地造成を図っていただきたい。それからもう一つは、水田、畑を含めまして、六十七年末の整備済み面積というものを七〇%の水準まで持っていきたい。水田につきましては、そのために九十八万ヘクタールの圃場整備を期待する。それから畑地の整備、畑地の整備というのは主として農道に結びついていくかどうかのポイントになるわけですが、これが六十一万ヘクタール。さらに先ほど申し上げました農用地造成の四十七万ヘクタールは整備された畑地でございまして、この両方を合わせまして、水田で九十八万、畑ではいよゆる百八万、これを整備していただきたいという計画としてまとめ上げているわけでございます。これ以外に防災事業につきましては、その緊要度に応じまして事業の種類ごとに積み上げた数字をとりまして標準的な単価と地区数を掛けて計上しております。

なお、若干の予備費、調整費等は別に計上しております。

○上野雄文君 七〇%まで引き上げたいというお話ですが、ちょっと私が聞き漏らしたのか、現状は何%ぐらいまでいっているのですか。

○政府委員(森実孝郎君) まず、農地の整備の問題でございますが、これは五十八年に作業したものでございまして、五十七年度末の数字を使っておりますが、五十七年度末の整備済み面積は、水田で九十五万ヘクタール、畑で八十二万ヘクタール、合計いたしまして百七十七万ヘクタールで、整備率は約三三%ということになっております。先ほど申し上げましたように、今後十年間に水田で九十八万ヘクタールの整備をしていく、畑については六十一万ヘクタールの整備以外に四十七万ヘクタールの整備のされた農用地をつくり出すから、これをやっていきたい。そういたしますと、六十七年末の整備済み面積は、水田で百九十

三万ヘクタール、畑で百九十万ヘクタール、合計しまして三百八十三万ヘクタールで、農地面積五百五十万ヘクタールに対して約七〇%の整備率になる、こういう数字でございます。

○上野雄文君 大変立派な計画が示されることになるわけでありまけれども、現状まで三三%であったものが十年間で四〇、四〇までいかになくても三七%程度進捗させなきゃいかぬということになるわけですね。今の状態の中でやはりやるんではどうか。というのは、こういう緊縮財政の折めに全力を挙げますという御返事がくるのだからと思うのです。そういう決意とか何かでなくて、やはり私なんかびくびくしている方なので、説明なりお話をさせていただければ、やるのですという道筋を明らかにしていただければありがたいと思うのですが。

○政府委員(森実孝郎君) 実は土地改良長期計画というのはノミナルベース、つまり金額ベースで表示された目標でございます。今申し上げた整備率七〇%とかなんぞという数字はいわばバックデータでございます。第二次土地改良長期計画は実は金額ベースでは達成されたわけでございます。ただ、実質ベースでいきますと、その間に労賃と資材の膨大な高騰がございましたから、つまり二回のオイルショックを中心にした毎年の賃金、物価の膨大な上昇がございましたから、達成率では五割を若干切ったという数字になるわけでございます。

さて、第三次土地改良長計をどうするかという問題でございます。どうか賃金、物価が安定した時代に入ってきたと思えます。従来のように年率で十何%というふうな上昇はなくて、大体三、四%ぐらいという上昇だろうと思えます。問題は予算の伸び率をどこまで確保できるかどうかということだろうと思えます。率直に申し上げまして、投資的に見てやはり一〇%を若干上回る予算の伸びがないとこの目標金額の増加はできないわけ

でございます。しかし、ここはいろいろ考えてみまして、変な話でございますが、他の長期計画を伴う公共投資も同様な状況にあるわけでございます。今まだ二年目だけの土地改良長期計画が、それだからといって二年の実績だけで今こで見直すというふうなことではない、むしろ残った八年にできるだけの全力を傾注することが私どもに課せられた重要な役割ではないだろうかと思

っているわけでございます。

○上野雄文君 監修をされたものではないというお話でありますけれども、去年の十一月に出されたこれで見まして、第一次の場合が金額でいくと九五・三、それで実質は七六・九。しかしまあ、これはまだ第一次はよかったですね。第二次になると、金額でいくと九五・三、実質でいくと四八・八、半分だという結果が出てくるわけですね。これは外的な要因だけで見ているのでしょうか。それだけではなくて、だんだん広がりつつあると、これはまた後の問題にも絡んでくるかと思うのであります。先ほど申し上げたような自治組織であれば、やはりその構成員の農民の皆さん方の理解がないとこれはどうしても進まない、そういう面が生まれてきているのではないのかなという想像をするわけですが、そういう問題なん

か、第一次はともあれ、第二次の計画未達成のその経験からどういふものが第三次の中に取り込まれていって進められようとしているのか、そういう点ちょっと教えていただきたいと思います。

○政府委員(森実孝郎君) 財政全体がこの種の長期計画についてかなり大きなものを許容するかどうかということについては、第一次の土地改良長計をつくった時期と第二次の土地改良長計をつくった時期においては、日本の経済事情、財政環境が非常に違ったことは事実だろうと思えます。私も実は事業の推進を図る意味で、兼業化、混住化が進んでなかなか兼業農家が参加してもらえない、あるいは跡取りのない農家が参加を拒むという実態があることは知っておりますし、そういう

意味では難しい時代に入ったということを痛感しております。しかし、私どもはやはり強引に三分の二でまとめるのではなくて、やはり九割の合意、特に面的整備についてはできれば一〇〇%の合意ということで採択を行っているという事情でございます。今のところそういう厳しい姿勢で採択を行っておりますが、実は毎年地元の要請を後年度にスチールさせなきゃならぬと、継続事業についても要望とおりなかなか予算をつけられないという事情にございまして、長期計画の達成自体にいよいよそういうことが足を引っ張る材料に今すぐなってくるというふうには私は思っております。しかし、土地改良事業の円滑な推進という視点ではただいまの上野委員の御指摘の点は、常時やはり事実をとらえて、そのための改善努力が必要ではないかと思っております。

なお、事業の準備等につきましては、例えば現在で言うならば、水田の圃場整備で言うならば、地下水位七十センチにまで下げるとか、圃場区画を三反というふうな標準的な実績の準備をとってはいておりますので、そういう点では毎年の減価はやむを得ないと思えますけれども、今後大幅なインフレがない限りそんなに大きな違いにはなっていないだろうと思っております。

○上野雄文君 局長もきのうの日本農業新聞の一面トップに出ている「秋田県能代地区国営事業」これをごらんいただいたかと思うのですけれども、せっかく国営総合農地開発事業でこういうふうに進めておいても、これをこのままずっと読んていきますと、なるほど大変なことになるのだなという感じで、私はこのいきさつというものを、事業が持ち込まれてどういうふうに流れてきたかというのを全く知らずに、いきなりきのう出てきてまして、新聞を読むと、「事業の継続は重大な岐路にさしかかっている」というふうに書いてあり、見出しでは、「引くも地獄進むも地獄」というのじゃこれは大変なことだというふうにきのうは思いました。管理課長にこれはどうなのだというふうに聞いたわけです。いやいや、それは改

めてお話し申し上げますからということであります。したから、じゃそのときにお尋ねしましょうという話にしたのです。私どもは、全体が進まないというのはいくらもこの問題が絡むから進まないことの二因にもなるのじゃないかなというふうな思いがちです。これはどういう意味か、ちょっとお話しいただければと思います。

○政府委員(森実孝郎君) 実は私、昨日、担当部長を通じて日本農業新聞に御説明すると同時に抗議をしておきました。これはかなり事実と反することがあるし、旧聞に属することが多過ぎるのではないだろうかと思えます。新聞でございましてから旧聞を書かれては困る。この農用地開発の問題につきましましては、地元の方とも何回かお会いを私自身もしております。

問題は、非常に概略を申し上げますと、この能代の農用地開発地域というものは、いわば全体としてたしか千五百十五ヘクタールですが、開田面積を全地区として決めまして、それに合わせて地区別配分をやつて水田と畑作の営農計画をつくつたわけにございまして、これは実は稲作転換対策の一環として開田の抑制の基本原則に即して、能代については若干従来の経過の特殊性も尊重してある程度プラスアルファも認めながら打ったわけにございまして。ところが、その受益地域のうちの一部の受益地域の方が、まだ開墾が進まないうちに地下水等のくみ上げによって自力開田をしてしまった。それで地区除外してくれという話があったり、その水田面積を公認しろという話が出てきたというところが事の起こりでございまして。したがって、他の集落とその自力開田をした集落の実は利害の対立みたいな話が基本に出てきたわけにございまして。

基本的には、私どもは、開田費用については自力で開田したものですから、農用地造成の費用自体を自力開田する部落に貸すことはできないと思ひますけれども、水利費用については既に合意をとつてやつていた問題でございましてから負担してしるべきである。

さて、問題は、この開田面積をどういうふうにかアウントするかという問題でございまして。原理原則だけではなかなかいかな面もあることは私も存じております。そういう意味で、農産園芸局とも相談しながら、東北農政局、県庁と一緒に、現在どういう調整を行うかというこの調整作業中でございまして、不可能なことは言わない、しかし、不公平な結果になつてもだめだぞという両点をにらみながら今調整中の問題だろーと思ひます。そういうふうな御理解をいただきたいと思います。新聞がどう見出しをおつけになるかということまでは私どもも存じませんが、多少そういう意味においてはこの開田面積の調整等は現に農政局、県を中心に、自力開田をした集落とその他の集落との関係を頭に置きながら今調整が進められている問題であるというふうな御理解をいただきたいと思います。

○上野雄文君 現地の土地勘がないものですから、私はこのことについてのいろいろな言ふところの論評は避けていかなきゃいけないなと思つておりますけれども、局長の御答弁では、これから一生懸命おやりになるということですから、ひとつ事業全体の中で、新聞の記事どおりであれば、この種のこういうことの起こらないような仕事の進め方が一番望ましいわけでありまして、そういう面でもひとつ御努力をお願いしたいと思います。

そこで、実はきのうもいろいろお話を申し上げたのでありますが、全体の計画が非常におくれてくるという問題があるだろうと思ふのです。冒頭申し上げたように、全国的な視野で私自身はつかんでおりませんから全国的なことは申し上げることはできませんけれども、うちの県で、農村基盤総合整備パイロット事業、総バというのが行われまして、これがたしか四十七、八年ごろから始まって、いまだに完了したというふうには私は見えていないし、また、完全に終わりましたというふうに聞いていないわけでありまして。こういうのは全国にたくさんあるのではないかと今思ふに想

像をしておりますけれども、あれは、当初の計画をいろいろ聞いてみたり勉強させてもらつたりしますと、まさに大上段に振りかぶつて始めた仕事だったのですね。それだけに農民の反発も強かつたし、実は私はこれは反対農民の側に立つて一緒に粉砕でやつたことがあるのです。そういう意味では経験者なのです。現状、全国的にどんなふうになつておりますか。

○政府委員(森実孝郎君) 予算の制約と毎年の工費の上昇の中で、実は継続事業の立ちおくれは非常に頭の痛い問題でございまして。御指摘のように、特にパイロット事業、いわゆる通称総バでございまして、これとともう一つは国営の事業がおくれていることは特に本院でも再三御指摘のあつたところでございます。

総バの実態を申し上げますと、昭和四十七年から五十一一年までに採択した地区数は二十四地区でございまして、まだ完了してございましてのはその二十四のうち二地区だけでございまして。だから大半が完了していないというのことは事実でございまして。これは全体として今予算が伸びていない、事業準備がかなり上がつてきているということが基本なのでございまして、一部には計画変更等でもかなり追加の御要請がございましてあることは否めないのでございまして。甚だ残念なことだと思つておられます。私もさういふ意味では、モデル事業、総バ等のいわゆる生活基盤整備だけではございませぬ、土地改良全体の問題として厳密に受けとめております。そういう意味において、実は着工地区数なり着工事業量というものを、正確に申し上げますと着工の事業量を、五十七年以降は従来の三分の二に新規の採択を抑えているというののもそういう点にあるわけにございまして。それからもう一つは、事業の実施に当たりましては、やはり地域の自然経済的条件に応じた基準の弾力的適用、特に構造物の設計に際しては事業費の軽減等に努めているわけにございまして。今後ともこういった措置を積み重ねながら工期の短縮に努めてまいりたいと思つておりますが、そ

う現状であることは甚だ遺憾に思っております。

○上野雄文君 それじゃきょうは……。この次にあとは各論でいろいろまた教えていただきたいと思うのです。大臣にはこの次お尋ねをさしていただきますので、どうぞひとつよろしく。

○委員長(谷川寛三君) 両案に対する質疑は午前はこの程度とし、午後一時三十分まで休憩いたします。

午後零時十八分休憩

午後一時三十分開会

○委員長(谷川寛三君) ただいまから農林水産委員会を再開いたします。

休憩前に引き続き、農業振興地域の整備に関する法律の一部を改正する法律案及び土地改良法の一部を改正する法律案、以上両案を便宜一括して議題とし、質疑を行います。

質疑のある方は順次御発言を願います。

○水谷力君 農業振興地域の整備に関する法律及び土地改良法の両改正法について質問いたします。

まず、農業振興地域の整備に関する法律の改正に關してお伺いをいたしてまいりたいと思っております。

まず、我が国の農業、農村を取り巻く環境は、御存じのとおり極めて厳しいものがあるわけでございまして、特に農産物の需給の緩和や価格の低迷、あるいはまた、行財政の制約のもとでの効率的な農業施策の展開のニーズが厳しく、あるいはまた、さらには外国からの市場開放の要求など、まことに厳しいものがあることは御存じのとおりでございます。このような厳しい情勢に対処して、我が国農業の体質の強化と農村の発展を図っていくというには、今こそ構造政策の積極的な推進が強く要求されるというわけでございまして、そこで、今回の両法の改正案は、農業政策と豊かな村づくりを同時に進めていく見地から提案されたわけであり、今後の構造政策の推進につい

て積極的に取り組んでいただきたい、まず、こういう私の考えに対して、大臣の御所見をお伺いいたしておきたいと思っております。

○国務大臣(山村新治郎君) 今日の農業をめぐる情勢を見てみますと、農業生産の再編成を進めながら土地利用型農業の生産性向上を図ることが今後の構造政策上での最大の課題と考えております。特に最近におきましては、経営規模別の生産性格差の拡大、そしてまた、跡取りのない高齢農家の増加など構造政策を進めるための条件が熟れてきておるといふぐあいにも見られます。今後、適切な施策を進めることによりまして、生産性の高い経営によって農業生産の相当割合が担われるような農業構造を実現してまいりたいと考えております。

そのための具体的な施策につきましては、兼業農家等を幅広く包括した地域農業集団を底範に育成し、この集団による土地利用調整活動を通じて意欲のある農家を中心に地域農業の組織化を進め、地域全体として、生産性の高い営農の実現を図ることがまず重要と考えております。

また、第三次土地改良長期計画、三十二兆八千億という金額でございますが、これに基づきまして、土地改良事業を積極的に、計画的に推進しておるところでございます。

このほか、新農業構造改善事業そのほかの施策においても、土地利用型農業の生産性向上を重視して、その推進を図ることとしております。

さらに、このような施策の円滑な推進を図るためにも、地元における安定的な就業機会の確保が必要でございます。立ちおくれられている生活環境施設の整備、また混住化に伴うところの土地、水利用のスプーロー化の防止等を積極的に推進いたしまして豊かな村づくりを図ることが必要でございます。今回の法改正によりまして農業の体質強化とあわせてこれを総合的に推進してまいりたいというぐあいに考えます。

○水谷力君 そこで、稲作などのように土地利用型農業の体質強化ということが大変に重要なこと

は今、大臣言われたとおり。このため、政府においては今日まで農用地の効率的かつ総合的な利用の促進のために、あるいは昭和四十五年の農地法の改正あるいは五十年、さらに五十五年に至っても農地三法の改正等によって農用地の流動化対策というものを積極的に実施をされてきたわけですが、これは土地利用型農業においては土地利用度の向上を図って、また単収のアップあるいはコストの削減等、あるいはまた品質の向上等を確保していくことが課題となっている。このためには農地の流動化と構造政策の推進と相まって、地域農業者間の相互理解が極めて大事になってくるというところは当然のことでございます。

そこで、政府においてはこの点に関連をして、昭和五十八年度から地域農業集団の育成、指導を行ってきておるといふわけでございますが、この地域農業集団の活動の今日までの成果あるいは今後の進め方等についてひとつ政府の御意見を賜っておきたいと思っております。

○政府委員(森孝孝郎君) 御指摘のように、農用地の流動化ということを目途に置いて、五十八年度から地域農業集団の育成を進めております。一万六千四百の集団が既に活動に着手してございまして、大体一ないし数集落ということでございます。平均して一・五集落程度。構成員数では一団

体当たり五十三戸程度になっております。

さて、問題の取り組み方でございますが、既に我々も方針として、直接流動化につながる問題だけではなくて、できるだけ幅広く農用地の流動化に資する取り組みを取り上げていこうということ、で、権利の設定、移転による規模拡大以外に作業受委託による規模拡大、それから機械の共同利用による作業の効率化の問題、それからもう一つは、いわゆる乳づくりに着目しました畜産農家と子牛農家の提携の問題、さらに不作付地の解消とか、あるいは里山の開発等、土地の利用効率の向上という問題、四つのいわばゲートを設定いたしました。話し合いを進めさせていただいてござい

現在までの調査結果によりますと、大体運動に入っております団体のうち権利の設定、移転による規模拡大に取り組んでいる団体が五六・四％、それから機械の共同利用による作業の効率化に取り組んでいる団体が四四・三％、転作の団地化という生産調整に関連したテーマから取り組んでいる団体が四三％、それから不作付地、荒らしづくりの解消防止という点から取り組んでいる団体が三九％という数字が報告されております。したがって、一つの団体が幾つかのテーマを選んで取り組んでいるというのが実態だろうと思っております。

毎度申し上げている点でございますが、現在までのところ農用地利用増進法による利用権の設定は約十三万五千ヘクタールというところまで来ておりますし、作業の全面受委託というものは約六万数千ヘクタール、両方合わせると二十万ヘクタールという実績まで最近の時点では来ているわけでございます。私どもとしてはできるだけこの農用地、ただいまお話し申し上げましたいわゆる地域農業集団の活動を広げていく、集団の数をふやしていく、また適用範囲を広げていくということによって、こういった流動化をさらに加速していきたいと思っております。

○水谷力君 そこで、この際、もう一つ大臣にお聞きをしておきたいと思うのですが、構造政策を進めているけれども、また今後の我が国農業の、あるいは農村の発展を図っていくためにも、このたび大臣の提唱されておる豊かな村づくりは極めて有意義なことであると考えております。そこで、今回両法の改正をしてその一環を担ってやっ

ていただく、いわゆる農業を取り巻く厳しい環境情勢の中で活力のある農村社会というものをつくっていく、こういうことであるわけなのですが、この際、もう一度大臣の豊かな村づくりに対するお考えというものを端的にお示しを願いたい。は農林業の生産活動の場であると同時に、地域住民の生活の場でもございますし、また国土保全、

そしてまた緑豊かな景観と自然環境の維持を通じて都市住民に安らぎを提供する役割も果たしておるわけでございます。今日の経済社会のもとで農村社会は兼業化そして混住化、高齢化の様相を強めてきており、このような現実に対応して農業の振興と住民の生きがいとの調和や、農家と非農家との協力の上に活力ある農村社会の建設に努めてまいる必要があると考えております。このような観点から、一つは若い農業者に夢を与える農業の振興、二つに、地域住民の就業の安定、三つに、地域社会の連帯感の醸成と資源の有効利用、四つに、生活環境条件の整備、五つに、都市と農村の交流の推進、これらに総合的に取り組ましまして豊かな村づくりを進めてまいりたいと考えております。

今回提案しております両法案も、この改正によりまして以上のような考えに基づくことを行おうと考えております。

○水谷力君 それに続いて、今回の改正事項について二、三お尋ねをいたしておきたいと思っております。

今回の農振法の改正におきましては、これまでの農振計画事項のほかに農用地の効率的利用の促進、あるいは、今大臣も言われた安定的就業の促進、あるいは生活環境施設の整備といういろいろ計画事項が拡充ないし追加をされております。そこで、まずこれらの追加事項はそれぞれ極めて重要な事項であり、特に地域によっては都市近郊と純農村との間に極めて大きな差異が出ておる、あるいは問題があると思うわけでございます。したがって、それぞれの市町村において農振計画を策定をする際には、今後このような各地域の実情も十分考慮したものが当然考えられるわけでございまして、今後それに対して農水省としての指導というものをひとつお伺いをいたしておきたいと思っております。

○政府委員(森実孝郎君) 新しく追加されました計画事項等につきましては、地域によって非常に需要の程度が違ふだろうと思っております。例えば、就

業の改善という観点でとらえますと、東北等の純農村、農山村等では非常に切実な要望として問題が上がってくるだろうと思われ、逆に大都市近郊等では、このこと自体はそう大きな問題ではない、むしろ混住に伴う土地、水利用のスピロールの調整が問題だろうというふうに、それぞれ地域によって、また農業の実態によって重点が変わってくることは事実だろうと思っております。こういう意味で計画内容につきましては画一的な内容になることを避け、できるだけ市町村長さんが地域においてぶつかっている課題を解決するため、その目標なり手だてについて記載していただくということが必要だろうと思っております。

また、当然のことながら見直しにつきましても、従来やもするとこの種の法律では計画事項の見直しを法律改正後一斉に行うということであるわけでございしますが、どうもこういうことを見えておきますと、受け取る市町村長さんたちにも問題意識にかなり差がございまして、行政の方でもきめ細かい地域の実態の把握が国や県としても十分でない点もあるわけでございまして、この際、全国一律に一斉にいわれる市町村の農振計画を見直すというところは避けまして、やはり熟度の進んだところから段階的に数年かけて見直しをやる方が実効性が高まるのではないだろうか、そういう方法で運用してまいりたいと思っております。

○水谷力君 今局長からお答えをいただいたわけですが、農振計画を各市町村において立案するに ついては大変な厳しい状況をよく考えながら、しかも活力のある農村をつくるための極めて、いわば農村にとつては一つの憲法的な大事な計画を立てるということですから、農振計画に組み入れる事項について将来にわたってその実現が当然期待をされる、しかも、やもすると極めて近距離的に早く実現をしてほしい、こういう要望も入っている。したがって、当然のこと予算の裏づけ等が大変なことだろうと思っております。これは御要望申し上げておきますが、計画事項の実現のためには積極的な予算措置等を講じていただくように、ひと

つよろしくお願いをしておきたいと思っております。

そこで、またさらに、特に土地利用の問題でございますが、都市近郊農村において、特に兼業農家というものがふえてまいりました。殊にそれが冬場になると水田なんかさっぱり利用されない、そういうことから土地利用が著しく低下をしておるというのが現実の問題でございます。そこで、土地利用の著しい低下という点に對して、裏返せば農用地の効率的利用ということが大変に厳しくなってくる。したがって、農用地の効率的利用という計画事項の追加によって都市近郊農村における土地利用の低下問題をカバーしていただきたいと思います。ひとつどのようにお考えでございますか、お尋ねをしたいと思います。

○政府委員(森実孝郎君) 土地利用、耕地の利用率の低下という問題は、やはりこれから地域農業集団の活動を通じて土地の効率的利用を図っていく場合の重要なテーマの一つだろうと思っております。ただいま水谷委員御指摘のように、都市近郊、特に平場の比較的排水の悪い地域での耕地の利用率が非常に低いという傾向は顕著でございます。問題は、やはり農業に意欲を持って土地を利用できる人を確保していくこと、それから土地が効率的に利用できる物的条件をどう整備していくかという二面から取り組んでいく必要があると思っております。

私どもは、一つはやはり土地改良事業の計画的推進、特に排水改良等の推進、さらに不作付地の再利用のための小規模の土地改良等の実施等に配慮して物的条件を整備すると同時に、やはり地域農業集団の育成という形を通じて農業に意欲を持ち、規模拡大を図り、能率の向上を図ろうとする中核農家に、いわば農業に積極的な意欲を持たない地域兼業農家が持っている土地を利用提供していただくという条件づくりをすることが必要だろうと思っております。こういう人的、物的両面から、やはり重要な課題として努力をしてまいりたいと思っております。

○水谷力君 そこで、兼業農家のお話を申し上げ

ました。あるいはまた、先ほどの大臣の御答弁の中で就業の安定というお話もございました。この就業の安定を図るということは、したがって現実的な問題として極めて重要であって、農村地域への工業導入を進め、あわせて地域資源を有効に活用した地場産業の振興ということも必要である、こう考えるわけですが、これらの問題についても今後どのように取り組んでいかれるか、お伺いをいたしておきたいと思っております。

○政府委員(森実孝郎君) 農村地域における就業の安定というのはこの十五年前にかなり進んできていることは私も事実だろうと思っております。例えば不安定兼業従事者の数も、四十五年の二百九十三万から百八十四万まで減ってきておりますし、特に出稼ぎは二割五分から三割程度というところまで減ってきています。しかし、率直に申し上げまして、特に遠隔地域では出稼ぎ、日雇いがまだ多く、不安定な兼業が多いことは重要な課題として受けとめなければならぬと思っております。やはりできるだけ地元で暮らさなければならぬと思っております。遠隔地域にどうやって安定雇用機会としての企業の導入、工場の導入を進めるかということが重要な点だと思います。農村工業導入法に基づいて第三次の指針におきましても、こういう観点から広域的観点での導入、特に東北、南九州などの遠隔地域に重点を置いた工場導入ということを標榜していることはこういう点からであるわけでございまして、同時にテクノポリス法も制定されたわけでございまして、新しい先端産業の育成等が地域への工場導入として結実するように各省の協力も得て努力をしてみたいと思っております。

こういったいわば通産省、労働省にお願いが、地域別の雇用調整なりあるいは工業立地政策を考えていくということと同時に、やはり地場の農林水産物等の資源や産物あるいは自然観光資源を活用して定着的な地場産業を育成するということも大きな課題だろうと思っております。就業改善の問題と構造政策の取り組みが進んでいる市町村

を調べてまいりますと、やはりこういう努力が地道に結実しているところがたくさんあるわけでございます。私ども、従来構造改善事業、山村振興対策事業等、各種の事業で地域資源を活用した就業機会の確保のための施設助成等を行ってきたが、本年度からは新農村地域定住促進対策事業というものを制度化いたしました。地場産業の育成を特に重視するための施策を講ずるとともに、またこの予算措置の中では、いわゆる技能の習得その他ソフト面での援助活動も強化してまいりたいと思っております。

○水谷力君 そこで、農村における生活環境施設の整備の問題でございます。

何と申しても、都市に比べて農村の生活環境施設の整備というものは当然のこと立ちおくれであることは御認識のとおりでございます。したがって、午前中も同僚議員からそのお話が出、いわゆる後継者あるいは後継者の確保とか、あるいは嫁不足だとかいう問題が当然出てくるということでございます。また、農村地域を定住の場として整備していくためには農村の生活環境の整備というものは一層積極的に取り組んでいくべきであらう、こう思うのですが、これはまた後で土地改良法の改正に関する質問等の中でも一部申し上げますが、ひとつ生活環境の整備というのに対して今後どのように取り組んでいかれるか、御意見を賜りたいと思っております。

○政府委員(森実孝郎君) 生活環境の整備は、やはり豊かな村づくりを通じて農業の構造改善を進めるといふ観点からも、また二十一世紀を展望いたしましていわゆる活力ある田園社会を形成していくという意味からいっても重要な点、重要な課題だと受けとめております。一般に都市に比べて生活環境整備の水準がおくれであるということ以外に、やはり農村であるがゆえに雪害とか過疎とか、そういう厳しい気象条件、社会条件のもとでやはり固有の生活環境施設に対する要請もかなり根強くある、こういうことを我々は受けとめなければならぬと思っております。

従来モデル事業、ミニ総ばあるいは構造改善事業等について農道とか、集落道とか、集集施設とか、農業集落排水等の事業を実施してきたわけでございますが、今後ともやはりこれらの生活環境基盤の整備というものは農政上もまた国土政策上も重要な課題として積極的に進めると同時に、今回の法律改正を通じて、やはり新しく計画事項に追加することによって市町村長さんに積極的な取り組みのよりどころを与え、同時に、協定制度的活用あるいは換地処分とか交換分合の措置による用地の生み出しの手法等を活用いたしまして、計画的な条件整備が行えるよう努力してまいりたいと思っております。

○水谷力君 局長さんの御答弁の態度が向こうばかり見ておるので、向こうの人が……

そこで協定制度の問題。農村地域は御存じのように、兼業化あるいは混住化等の進行に伴ってかつてのような地域共同体的機能といえますか、そういうものが低下をしておる。御存じのように、生産面あるいは生活面の双方でいろいろな問題が出ております。そしてまた、かつての農村においては道普請であるとか、あるいは農道の補修であるとか、用水路の管理であるとか、いろいろなものを農村部一同が相寄って自主的に解決をしてやっていた。御存じのとおりです。これから問題の解決を図るためには、地区の住民が自主的にこれらの問題の解決に今後ともさらに一層自主的に取り組んでくれることが最も望ましい姿であらうと思っております。そういう意味では、地域の申し合わせや取り決めやこういう村づくりや地域の活性化という観点からも、そういう有意義なものを大いに活用していったらどうかと思っております。

こういう意味で、今回創設をされます協定制度は有益な制度と私は考えておりますが、その運用に当たっては地域の自主性を尊重する等の配慮が重要であらうと思っておりますが、この協定制度を今後どのように運用していくのか、さらにまたどういふものを期待されているのか、御意見を賜っておきたいと思っております。

○政府委員(森実孝郎君) 御指摘のように、従来農業集落を支配しておりました総合的規律が経済社会の発展と個人の権利意識の浸透の中で急速に崩壊しつつあることは事実でございます。またこの事実は事実として社会の進歩の過程として受けとめて、新しいコミュニティをつくるということが大切だと思っております。そのためには教育その他各般にわたるいろいろな総合的な努力が必要と思っておりますが、やはり身近な問題で具体的に当面した課題を解決するために、地域の住民の皆さん、つまり地権者の皆さんとか共同して公益施設を利用する皆さんが話し合つて問題を片づけていくということが今日の社会的状況のもとでは一番現実的であらうと判断して、今回の協定制度を仕組んでいくわけでございます。

この協定制度は、いわば法律上予定しておりますのは、営農施設の配置に関する協定、集集施設等の管理に関する協定でございますが、これは民法上の一種の無名契約でやれる問題について一つの規律を与え、ないしは特別の法律効果を与えるということとで法制化したわけでございます。私どもはこの法律に基づく協定以外に地域の必要に応じて広範な協定の締結が進められることをむしろ期待しているわけでございます。我々としては、ましては、この場合両者を通じてやはり地域住民の自主性と創意工夫が生かされているかどうか、それから画一的なものでなく、地域の実情に即したものであるかどうか、それから条件の成熟した課題から逐次やっていくことを基本にして指導していきたい、このように考えているわけでございます。

先ほど申し上げました法律に基づく協定以外に、私どももいたしましてはそれと類推と申しますか、アナログのものでやはりハウスとか農機具舎の配置などの問題も協定されていっているのじゃないか、あるいはまた集落道、樹木の維持管理、里山の管理などについても幅広く協定や申し合わせが行われてもいいのではないだろうかという考えを頭に置いて指導してまいりたいと思っております。

○水谷力君 協定制度の問題については、今までのことが農村の美風であると言っているかどうかは別として、今疲弊をしておる農村を盛り立てていくには大変に協定制度というのは大事なことだと思っております。どうぞ今局長言われたように、広範な範囲にわたって協定制度を十分に活用していただく、ひとつよろしくお願いしたいと思います。

そこで、農振問題の最後の質問で、これはちょっと地元のことと恐縮です。御存じのように私は三重県でございますが、先般稲村先生その他農水の委員さんが見えなくなったときに、三重県の稲作基準単収なんかで、三重県というのは米のとれぬところだなと思われたと思うのですが、三重県というの今までは一種の農業県であったが、だんだん衰微をいたした。これは全国的な傾向であるとは言いがたが、三重県というのはいくらも、農家の農家所得というのはいくらも、あるときには全国最下位ないしは全国で数えて後からいいところ、こういう大変いびつな姿を呈しております。

そこで、今度私どもの知事と、あるいは県議会といろいろ考えまして二二八運動というのを今年から実施しようということになりました。この二二八運動というのは、知事が先頭に立つことは当然でございますが、各種農業団体等にひとつ御理解と協力を求めて進めていこうと。まず二二八とは、最初の二というのは、ちょっと先ほど御意見を賜ってきた中に申し上げましたが、単収の二割アップを目指そう。いわゆる土地利用の効率化といいますが、そういうことも含めて単収の二割アップしよう。その次の二というのは、これも先ほど触れましたが、コストの二割減ということとをひとつ考えてみよう。それから、八八の八は品質の向上といいますが、生産するだけでなく、ひとつ品質の高いものを八割は総生産の中でしていくようにしようじゃないか。

さらにもう一つの八は、全国の土地利用率がたしか一〇二%ぐらいであったと思うのですが、三重県は九四・五%ぐらいに位をいたしておる。これじゃいかぬから現状を思い合わせて八%アップしてみよう、いわゆる二二八運動というものを展開しようというところで、大変な意気込みでございます。それで、こういう意気込みで大臣提唱の豊かな村づくり運動ということを目指そうということでございます。

どうです、大臣、ひとつ御感想がございましたらお伺いをいたしたいと思います。

○国務大臣(山村新治郎君) 二二八八、全国でやってもえればこれは一番いいことでございますが、それにしても、我が国の農業の体質強化を図るためには構造政策を強力に展開していく必要があることはもちろんでございますけれども、御指摘のとおり生産対策、また流通対策を講じていくことが重要であるというぐあいにも考えております。これらのような観点から、パイオテックノロジーと生産対策について先端技術の開発、不良条件に耐え得るたくましい稲づくり、地力の低下に対応するための健康な土づくりを含めて各般の施策を進めておるところでございますが、流通対策につきましても、卸売市場の整備、小売、これらの近代化、先端的な情報技術を駆使した食品流通の効率改善を進め、生産流通を通じた農業の振興に努めてまいります。この単収の二〇%アップ、生産コストの二〇%ダウン、良質農産物のシェア、比率を八〇%、土地利用率八%アップというところで、いずれも結構なことでございます。この中で、ひとつよろしく願いたいと思っております。

○水谷力君 今申し上げたのは、先ほど来申し上げておる構造政策プラス生産政策というものをうまくミックスしてやっていくというところでございます。それから、これは大臣もお聞き願ひ、御意見も賜り、あるいは局長も聞いておってもらったのですが、今後ともよろしく願ひをいたしておきたいと思ひます。

そこで、今度は土地改良法の改正に関連をして

幾つかの御質問を申し上げておきたいと思ひます。

まず、今回の改正の一つの柱とされております農村の混住化等の環境変化が農業用排水路の管理に及ぼす影響、これへの対応の問題でございます。土地改良区が管理する農業用排水路は旧来より農地の用排水を受けるのみならず、地域の生活雑排水等も受け入れ、地域全体の住民の生活と密接な関連を有してまいりました。ところが、先ほど来お話し申し上げて出ておるように、農村地域の混住化やあるいは市街化が進んでまいりますとともに、さらにまた、生活をされる方々の生活様式というものが随分と高度化したというか、実は変わってまいりました。それで、農業用主体に使用されてきた水路の機能が水質汚濁等の影響を受けて、あるいはまた土地改良区が管理する排水路が増大する、そして大きな負担となる。さらにまたもう一つ、これは地区内の住民同士である意味においては感情的なものでございまして出てくるのが現状でございます。

基本的には地域開発に合わせて下水道等の施設の整備がどんどん進められ、また、農業サイドでも排水分離等の対応が十分に行われていくというものが当然望ましいわけでございますけれども、現実には農村の変貌ということがあるいは混住化というが大変にスピードアップされておって、とてもじゃないがいわゆる今私が申し上げた中の整合性というものは今のところ考えられてはいない。したがって、このような状況に対処して所要の制度の措置を講じていくことが必要であつて、今回の土地改良法の一部を改正する法律案においてもそのような趣旨で時宜を得たものと私どもは理解をいたしておりますが、しからば、その具体的な運用等についていろいろお尋ねをいたしておきたいと思ひます。

まず、本問題については既に昭和四十七年の土地改良法改正で市町村協議制度というものを初めてとして非農地受益者に対する賦課制度や管理規程に基づく排水の差しとめ請求制度というものが設

けられておりました。しかしながら、これらの制度がどれくらい有効に活用をされておるのか、あるいはその運用状況等をお聞かせを願つておきたいと思ひます。

○政府委員(森実孝郎君) 御指摘のように、昭和四十七年の土地改良法の改正で市町村協議制度、それから非農地の受益者賦課制度、それから管理規程の差しとめ請求制度という三つの制度がいわゆる排水路の多目的利用に伴う現実的な問題解決のために設けられたわけでございます。

そこで、制度の運用状況を見ますに、まず市町村協議の制度につきましては、市町村、土地改良区の両者からかなり評価されて、話し合いがかなり行われてきたことは事実でございます。特に地域によっては汚水処理対策、生活排水処理対策、廃棄物処理対策というふうな観点から取り上げられてきているわけでございます。国としても四十七年度から市町村のこの協議を積極的に進めるため農業用排水路等利用調整対策の予算措置を講じ、協議が進められるような地区を選定してモデル的に事業を進めてきたわけでございます。しかし、やはりただいま委員御指摘のように、さらに混住化が進み、問題の発生が広域化し、複雑化していることは事実でございます。また、その発生地域が従来のように三大圏の大都市周辺だけではなくて、全国に広がってきているという点があります。

こういふ場合、やはりなかなか土地改良区と市町村長さんの立場だけでは問題の解決がつかない。やはり開発問題をどう考えるかと、新しくできた団地の住民との関係をどう考えるか、こういう問題について何らかの指針なり、また確実にこの協議がゴールに到達できるように担保措置、こういったものがなければならぬ最終的にうまく稼働しないという点が問題として提起されてきているわけでございます。

それから次に、非農地受益者賦課制度でございます。これはいわば公権的な機能と申しますか、担保的機能を最終的に法は狙っている考え方でございまして、これを前提にしてどうするかという

ことなわけでございますが、これもなかなか特定の産業、企業との関係では問題を処理できるとしても、一般住民との関係ではなかなかうまくいかないということだろうと思ひます。

それから、予定外の排水差しとめ請求制度あるいはその前提になる管理規程につきましては、原因者である工場というのが特定明確であり、かつ規模がまとまっている場合等についてはかなり実効性を上げておる、その制度の適用をまづ前に問題の解決が図られているという事実はござい

ますが、なかなかこれが一般住宅その他になるとうまくいかないという実態があるわけでございます。そこで、やはり問題は、これからは土地改良区と地域住民をトータルとして代表しておられる市町村長さんとの間において話し合いを進めていただいて、問題が解決しない場合は公平中正な立場から都道府県知事の裁定を仰ぐという法律上の担保措置を一方に置き、また同時に、その協議の仕方とか手続、例えばどういう方の意見を聞くか、どういう段取りを進めるか、それからまた裁定する場合にどのような基準で裁定するかという実態的なルールづくり等について指針を示すことによつて、問題の解決をさらに一歩進めてまいりたいと思ひます。

○水谷力君 そこで知事の裁定制度の導入の問題でございます。

今回の土地改良区と市町村等との協議に係る知事の裁定制度導入ということでございますが、本問題の実態が地域によって相当に差異があることもあり、知事が裁定を行うに当たっては実態の評価やあるいは土地改良区と市町村等との分担方法だとかいろいろ問題がございまして、これの統一の明確な考え方はあるいは基準が示されておきません。この制度の運用というものは大変に難しくなる。そういう意味において本制度の具体的な運用方針というものを伺ひたいと思ひます。

○政府委員(森実孝郎君) 法律が成立しました段階において、私どもこの件についてはかなり詳細

な指針を持って指導を行わなければならないと思
つております。現在検討しております内容につ
いて申し上げます。まず手続面でございませ
う。裁定前に市町村と十分協議を進め論点を整理し
てから裁定すること、それからもう一つは、当事者
の意見を十分聞いて裁定を行うこと、それから三
番目は、必要があればやはり専門的な学識経験者
を構成員とする協議会等の意見も聞いてみるこ
と等について指導していかねばならないというこ
とで検討しているわけでございます。

そこで判断基準でございますが、これはいろ
んな場合がございませうが、やはり問題になるの
は、一つは洪水であるとか水質汚濁であるとか原
因が明確であり相手方が特定できる場合と、特定
できない場合とがあるだろうと思ひます。原因が
明確であり相手方が特定できる場合は、その原因
者に負担を帰せしめることが現在の法秩序の基本
だろうと思ひますが、やはり不特定多数である場
合は市町村が代表して問題を処理するというこ
とで考えていかざるを得ないだろうと思ひます。

この場合に公平な分担を図るための調整手法と
いたしましては、市町村の意見も聞きながら施設
の例えば市町村への管理移転という問題、あるいは
管理費用の市町村による分担という問題を定める
必要があると思ひます。一番問題になる
のは、この管理費用の分担ルールであり分担基準
であると思ひます。これにつきましては、やはり
地積とか排水量等の客観的指標を基準として算定
することが必要だと思ひます。

率直に言ひまして非常に難しいのは、こうい
った問題が起こるとは一方において必ず農地の
壊滅を伴っているわけでございまして、いわば農
地の水に対する貯留能力が失われてきていて、そ
れが洪水被害につながるというケースが多いわけ
でございまして、こういった問題をどう評価する
か等につきましてはさらに我々として専門
的に詰めてまいりたいと思ひます。参考になる基準
を定めてまいりたいと思ひます。

○水谷力君 今の裁定制度の問題はもめたときに
出てくる。そこでさらにもう一つこの問題の対応
として、土地改良区が事後的に費用分担を求める
といったことのみならず、地域開発が行われる際
にあらかじめ計画的長期的視点に立った対応策を
講じていくということも重要なことだと考えま
す。他方、このような地域開発がどんどん行われ
る際に調整を行おうとすれば、土地改良区と開発
関係者との間に種々の摩擦が生じることも当然予
想されるわけでございませう。このためには種々の
利用調整方針を明確にしておくことも必要であろ
うと思ひます。

したがって、政府としては具体的にそれをどの
ような方法で関係者を今後指導されようとしてお
るのか、お伺いをいたしておきたいと思ひます。
○政府委員(森実孝郎君) まさに水谷委員御指摘
のように、原因になる開発行為の時点で問題をど
うとらえるかということも非常に重要な問
題だろうと思ひます。

そこで、実は今回の法律改正までござつて
では行政上も検討その他のいろいろな経過をたど
つたわけでございませうが、五十八年の七月に都市
計画法の施行令の改正を契機といたしまして、私
ども建設省と協議いたしまして開発行為と土地改
良区の水管理との調整に関する運用指針を定めま
して、これを示して現在施行されているところで
ございませう。その運用指針というものは、やはり
開発区域から生ずる下水の排水については極力農
業用排水路を避けることが好ましいけれども、や
むを得ず利用する場合においては量及び水質の面
で適切な排出が行われるよう調整を図り、開発行
為に伴う市街化の進展等により農業排水施設にお
ける転落事故の発生が増加しているという問題と
か、あるいは維持管理費が増加しているという管
理上のおそれがある問題については、あらかじめ
当該事態の防止のための安全施設の整備やこれに
伴う費用分担の適正化について調整を図ること等
を指導しているわけでございませう。

また、こういったことは開発行為者に指導する
だけではなくては土地改良区に對ししても、開発
行為の及ぼす影響の度合いを的確に把握して将来
の営農、それから施設管理を円滑に進めるための
長期的視点に立つての対応策の検討を個別に指導
しているところでございませう。

どうか五十八年七月のこの施行通達を出して
から、ようやく個々の案件についての処理も軌道
に幾らかずつ乗りつづつてあるというのが現在の時点
でございませう。私どもはやはり基本的には、今回
の法改正でもお願いしております土地改良区と市
町村の協議と、それを担保する知事裁定制度を基
本に置きながら、ただいま委員御指摘のように、
事前の問題としては都市計画法に基づく開発行為
の許可制の運用に当たって御指摘のような点を未
然に防止するための努力を並行して進める必要が
あると思ひます。法律制定後も改めて都
市計画法に基づく通達をリフレインして必要な指
導を行つてまいりたいと思ひます。

○水谷力君 要は、農業用排水路の水質保全を
図るために基本的には用排水分離というものを積極
的に推進しておかなきゃいかぬ、あるいはこれ
からも進めていかなきゃならぬということござ
いませう。

この用排水分離の今後の施策とかあり方という
ものも聞きておこうかと思ひましたが、それは
次に譲つて、さらにまた集落の排水施設の整備等
の問題、つまり農村部においては今現状において
大規模な下水道整備がどうしても立ちおくれ
ております。これはすべてを含めて日本の下水道整備
が落ちておるのですから、当然のこと農村部に
おいては落ちておるという状況のもので、農業
集落排水施設の整備を行う際の事業実施手続を法
定化することとされておりますが、現状では土地
改良区が本事業を円滑に推進するということは、
先ほど来申し上げてきたようないろいろな問題を
含めてなかなか困難なことであると思ひます。土
地改良区が円滑に事業を推進し得るよう、その財
政面や技術指導面での充実強化等もひとつ図つて

いく必要があると思ひますが、その点のお考え
をただしておきたいと思ひます。

○政府委員(森実孝郎君) 集落排水事業は、い
わゆる農業水面と農業用水路とかあるいは公共水
面の水質を保全するために、農村自体の生活環境
整備、特に婦人問題等を頭に置いた場合において
は非常に重要な課題でございませう。私ども、や
はり結論を先に申し上げますと、長期的に見て
も、この農村の集落排水整備事業が市町村が中心
となつて現在の体系はそう変わらないと思ひ
ます。土地改良区が行う部分はむしろ例外的であ
り、補完的であるということだろうと思ひます。
そこで、実態は現在の市町村が実施する集排水
事業を中心と考えていけばいいわけでございませ
う。やはり例外的には土地改良区が市町村と相互
の協力の面で協力しながら実施することが十分あり
得る。現にそういう要望も出てきているというこ
とを受けとめて今回の法改正をお願いしているわ
けでございませう。

そこで私どもとしては、やはり御指摘のような財
政面、技術面での安定性の確保が重要な課題であ
ろうと思ひます。財政面では、国の補助制
度があります。また、土地改良資金の拡充を五十
八年度から図つておりました。例えば宅地内の下
部配管の融資等も対象に取り込んでおります。そ
ういうことを考えていきたい。技術面におい
ては、これがなかなか難しい問題でございませ
う。やはり昨年、予算の独立と並行いたしまして、
社団法人日本農業集落排水協会が設立されたわけ
でございまして、この協会と市町村の技術援助と
いうものを強化して、土地改良区の体制整備を技
術面でも図つていきたいと思ひます。

いずれにせよこの問題は、一つは、どうい
うな方法が一番効率的であるか、それから水質の
保全をどうやって図っていくか、それからさら
に、廃棄物である汚泥をどうやってリサイクルし
て利用するかというふうないろいろな多面的な新し
い課題を持っておりますので、十分留意して技術指
導に当たつてまいりたいと思ひます。

○水谷力君 今のお話の集落排水というのは、これからはますます混雑化してくるというか、大変難しい問題を含んでおります。これらの各種のいわば農業外部門との利用調整措置というものの、さらに事業を推進するに当たって、今局長が言われたように、従来地区の御要望にこたえていければ市町村営式に実施をしておいたというのが実態でございます。今回、土地改良区においてもその附帯事業として実施ができるようになったということはまことに結構なことでございますが、今後は、地域の行政主体である市町村や、あるいはまた、ずっと混雑化の問題で申し上げたように非農家が随分いらっしゃる。いわゆる関係非農家の本問題に対する認識というものが十分に深めてもらわねいかぬ。そういうための必要な調整を行っていくことが最も肝要だと思うのですが、この点について関係方面に有効な指導を行っていただきたい。ひとつ御方針をお伺いをいたしておきたいと思ひます。

○政府委員(森実孝郎君) 集落排水事業自体につきましては、実は建設省が下水道法で実施されまして下水道と私どもの実施しております集落排水の間では一定の分野調整を図って進めているところでございます。その中で、やはりただいま委員御指摘のように、非農家と農家との関係をどう見るかという問題等があると思ひます。それからまた、ベースになります、もとにあります農業用の排水路の利用管理という問題が基本になるわけでございまして、集落排水の問題もこの問題と無縁でないことは私が申すまでもないわけでございます。やはり地域全体としてこういった農業用の排水施設等を重要な資源として位置づけて、土地改良区だけではなくて、市町村とか地域住民が一体となつて適正な管理を公平な分担のもとに行うということがこれからの混雑化社会への対応の基本だろうと思ひます。

切な指導を行う必要があると思ひます。時代が刻々に変わっております。そういう意味においては、そのときそのとき必要な手直しを加えながら、やはり運用の指針を着実に積み上げていくというこの努力を続けてまいりたいと思つてゐるわけでございます。

○水谷力君 そこで、県土改連の問題です。今申し上げたように、農業用排水路でさらに地域の排水路ともなっているもの等の管理や、あるいは土地改良区が抱えている混雑化等に起因する諸問題が頻発をいたしておる。それに対応していただくために、ここで県の土地改良事業団体連合会が土地改良区に対する対応策の指導やあるいは技術的な援助を強化していくということが大変重要になり、さらに今回の改正によつて連合会の指導事業の明確化をされておるわけで、これを契機に県土改連も、それぞれ傘下の改良区と密接な協力をしながらそういう問題に対処をしていかなきゃならぬと思つてゐるわけですが、ひとつその指導方針というものを伺ひたいと思ひます。

は、かなり固執いたしましたし、必要なら施設を提供し、スタッフを動員して実施しておりますが、こういったことを手がたく着実に強化してまいりたいと思つてゐるわけでございます。

○水谷力君 もう時間がありませんから、さらにもう一つお尋ねをして最後といたしたいと思ひます。いわゆる非農用地の生み出しの問題、今大臣も言われた豊かな町づくり、あるいは村づくりを進めていくためには、公共施設等の整備による環境改善を図ることが必要であります。優良な農用地を確保するとともに、あわせて施設用地をも円滑に確保する上で、圃場整備事業を通じて計画的に非農用地を生み出していくことが大変有効な手法とされております。

まり裏返して申し上げると、生活環境施設用地をつくる場合においても、それが合理的な位置に適切な規模をもって配置されるかどうかということが基本であり、また第二には、そういった地域社会の住民の公益施設を住民の共同費用負担で、できるだけ特別の自治体の予算措置を軽減して実施できるということが、地域社会の繁栄を図る意味では大事な問題だろうと思つております。

○藤原房雄君 私は、農業振興地域の整備に関する法律また土地改良法の一部を改正する法律案につきまして若干の質問を申し上げますが、きょうも同僚委員からいろいろな問題の提起がございました。総体的にはこの法律はやはり時代に即したものであると、農振法につきましては四十四年ですが、制定以来今日まで何度かその時代の要請に応じて改善をしてきたわけでありまして、今回の改正も急激な社会の変化に対応しようというこの動向に即したものであると思つております。しかしながら、農業全体を見ますと、いろいろな法律があり、それにいろいろな計画がございまして、他産業に比しましてはやはり大きな格差があるのは否めない事実だと思ひます。農業基本法制定以来他産業に比する所得をいふことで、総合農政といふことでいろいろ施策が進められてきたわけでありまして、きょうも、こういう厳しい現実を見ますところ、さらに強力な施策が必要であると思つております。

ただいま御指摘の点を頭に置きまして、私はやはり具体的な運用のためのマニュアルというものを作成して、関係自治体や土地改良団体に対して適

私どもといたしましては、本改正を契機にいたしまして、県の連合会がさらに会員に対する有効な技術指導に努められるよう、その財政的基盤の確立、技術者の確保、それから講習等については意を用いてまいりたいと思つております。現在もこういった県土連の職員の技術研修等について

○政府委員(森実孝郎君) 国民全体の生活水準の向上に対する強い要望というものは、農村地域においてもやはり生活環境施設の整備に対する強い要請となつてあらわれております。そういう意味でこの需要は年々増加しております。五十七年までに完了した地区について見ますと、国営、県営だけで、六百八十一地区中七十一地区で非農地生み出しをやり、面積では百六十四ヘクタール、全体の〇・〇七%の生み出しが行われた実績があります。五十八年現在の継続地区について調べてみますと、千七百十六地区中の六百三十五地区で予定されておまして、これも面積で見ますと、総地区面積の約〇・五%程度の生み出しの計画があるという状況でございます。

私どもは、非常に大事な問題は、やはり土地、水利用のスプロール化をどう防止していくか。つ

農業基本法制定以来二十三年を経過しておるわけでありまして、その功罪は、今日までもいろいろ論じられてきているわけでありまして。また、今後の農業の政策、農業の進むべきあり方として、農林省からも長期の見通しや八〇年代農政の方向についてとか、いろいろなそれぞれの指標といえますが、そういうものが説明されているわけでありまして。山村農林大臣は豊かな暮らしというところを提唱なさっていらっしゃる。ピジョンとしてはまことに農林大臣として立派な言葉ではあるわけですが、これを表現するた

めには、きのうもいろいろ申し上げましたが、非常に時間のかかることでもあり、また諸施策を総合的に進めなされる必要はないということで、大臣がこれを提唱なさるにはそれなりのお考えがあつて発表なさつたことだろうと思います。

こういうピジョンというのは、一大臣があるときに突然美辞麗句を並べるといふことではなくて、歴代の大臣がその方向に努力をしていく。大臣がかかるたびに別のスローガンが出てくる、ピジョンが出てくるというのじゃだめなので、こういうことから、大臣も今日まで半年、いろいろ御努力なさつておられることは私もそれなりに評価いたしますが、とにかく息の長い農業、しかも豊かな暮らしというピジョンを打ち出す以上は、大臣としてもそれなりのお考え、それなりの施策、きょうのこの法律もその一つであらうかと思うのであります。

そこで、大臣の打ち出しましたピジョンについて、その施策につきまして具体的なお考えがございましたら、最初にまずお伺いをしておきたいと思つております。

○國務大臣(山村新治郎君) このたび豊かな暮らしづくり等を提唱いたしました、ちょうどこれからこの豊かな暮らしづくりを目指して、引き続きこの目的完遂に向かって今後とも続けていくべきものと考へて提唱いたしました次第でございます。農村社会が、農林水産業の生産の基盤だけではございまして、いわゆる地域住民の生活の場であ

ると同時に、国土の保全、また緑豊かな景観と自然環境の維持、これらを通じて都市住民に安らぎを与えるというふうな役割も果たしておるわけでございます。今日の日本の経済社会情勢のもとで農村社会が兼業化、そして混住化、高齢化の様相を強めてきておりますが、このような現実に対応して、農業の振興と住民の生活がいの調和や、農家と非農家の協力の上に活力ある農村社会の建設に努めてまいらなければならないと考えております。

このような観点から、若い農業者に夢を与える農業の振興、次に地域住民の就業の安定、地域社会の連帯感の醸成と資源の有効利用、また生活環境の条件の整備、都市と農村の交流の推進、これらによりまして総合的に豊かな暮らしづくりを進めてまいりたいと思つております。人口の地方定住化、また高齢化など農業、農村をめぐる諸条件の変化が見込まれる中で豊かな暮らしづくり等を通じて活力ある農村社会の形成を進めることは、今後とも農政の重要な課題であると考えております。

○藤原房雄君 農振法は、「総合的に農業の振興を図るべき地域を明らかにし、土地の農業上の有効利用と農業の近代化のための施策を計画的に推進することを目的として、昭和四十四年に制定された、これは大臣の提案理由の説明の中にもございまして、端的にこういふことだろうと思つております。今は大臣、我々からすれば農家がそういう姿であつてほしいというところをいろいろと列挙なさいましたが、それをいかに実現させていくかという手順といふことが、これが大事なことになるのだらうと思つております。

今までも農業振興法につきましては何度か改正がございましたし、そういう中でこれが進められてきたことは御存じのとおりです。農業の近代化というためには各種の施策を計画的に推進しなされるべきことは、提案理由の説明の中にも大臣がいろいろ述べられております。まことに計画というものが着実に進められることが大事なのでありますが、経済変動の大きな波をかぶりまして、農業だ

けではございせんが、ほかの事業につきましても、大きく計画を変更せざるを得ないようなことがたくさんございまして。

今問題になっておりますが、やはり農業の振興にもそれ相応に、土地基盤整備を初めとしたしてお金をかけなければならない部門がたくさんあります。臨調からは農業が金食い虫のように見られておる、しかし、やることはやらなければならぬ、こういうことで大臣が今申し述べたそのピジョンを実現するためには、ことしの予算におきましても相当御努力をいただきますと、厚い壁を打ち破つて予算獲得といふことが、政策推進のために御努力をいただきますと絵にかいたもちになつてしまふ。

私はそういう点で、今度のこの法律施行のためには、どれだけの予算がかかるか。これはこのもの自体は事業計画にございせんからすぐお金がかかるということじゃないのかもしれないけれども、一般論として農業の、先ほど大臣からお話がありました一つ一つの項目実現のためには、必要なものに對しましては積極的な取り組みが必要ではないか。こういうことで、大臣に、この五十九年度の予算も今いろいろ取りざたされておりますけれども、取り組みの姿勢とか考え方とか、こういうことについてお伺いしておきたいと思つております。

○國務大臣(山村新治郎君) 昨日は主に米の問題でございまして、しかし、その間にありまして総理からいわれる農業といふもの、そして食糧といふものを国民に安定的に供給するといふ農林水産省の立場、また国の安全保障につながる食糧の備蓄、これらについても理解ある御答弁がございました。今後とも我々農林水産省といたしましては、この農林水産予算獲得に関しましては、何にしましても国民生活の一番基礎となる食糧を我々が安定的に供給するのだという責任と自負を持ってこれに当たり、予算の獲得に当たりましては、その基本姿勢に立つて一生懸命やっております。

○藤原房雄君 さて、今日までの農業政策、農業の問題を見ますと、三十年代から四十年代にかけて高度成長の時代に差し加つて、この時点に一つまた大きな問題がございまして、またオイルショック、こういう何らかの経済変動の波をかぶりまして、農業にもそれなりに大きな影響のあつたことは御存じのとおりです。農産物は国民生活に必要とするものであるという観点から、主要なものにつきましては価格支持制度というものが設けられておるわけですが、そういうことで価格政策というのは重要なウェイトを占めると思つております。ところが、最近ずっと見てまいりますと、お米を初めといたしまして価格が低く抑えられ、そのことのために農家経営が立ち行かなくなる、そして農業を放棄せざるを得なくなるという姿が三十年代から四十年代、またオイルショックの時代から何度か私どもは見つけられました。

かつては日本の人口の半分以上が農村にいた時代もありました。そういう人たちがいつまでも農村にいらるようなことは、これは社会の変動とともに変わらなざるを得ないことなんでしょう。しかし、農林省としましては、やはりこういう価格支持制度といふものの設定の上で、そして土地の基盤整備といふことを主力といたしまして、この効率的な合理的な営農といふものができるように最大の努力をなさなう。こういうことを考えますと、低く抑えられた価格で営農できない農家はやはりふるりから落とされる。価格政策といふものは、価格が低く抑えられることによって、できる農家とできない農家がそこから選別されるような形が出てくると言わざるを得ない。

これは価格政策そのものだけでは決してないのかもしれないけれども、営農努力をしながらも、また農林省としましては当然進めなければならぬ土地基盤整備事業の推進といふものが十分にいき届かない。こういうこと等もあわせましては農産物、農業を中心といたします営農の中では

非常に大きなウェートを占める、この運用というものが非常に大事な問題である。こういうことで、米価を初めといたしまして、今日まで農業団体等、また価格決定の時期に際しますと、本當にいろいろ議論が聞かれるわけであります。確かに一面から言いますと、国際競争力といいますが、外国との価格の比較ということが一つは言われるわけであります。

しかし、基盤整備をし、そしてそれなりの合理化のできる体制に進むまでの間というのは、農家にとりましてもやはり一つの大きな転換点に立っているわけでありますから非常に難しい局面に立たされる。そういうことから、従来の営農方法で便々としているということならいざ知らず、やはりそれなりの努力をしながら、こういう事業の推進がなかなか伴わないということのためにふいふ落とされるようなことが今日までは何度か私も見てきておるわけであります。

こういうことからいまして、現在言われておりますことは、農業所得に大きなウェートをかけている農家は大変な苦しい立場に立たされている。言ってみれば、稲作農家や専業農家は農業所得というものが非常に低いために、かえって兼業農家の方が安定的な営農ができるという方向に最近ではだんだん流れつつある。基盤整備が進めば進むほど合理化された一面、それは労働時間の短縮ということで営農がしやすくなる。こういうことで、必ずしも当初農林省でいろいろ計画をし、考えられたものが、そういう方向に進んでいるとは言えないような実態というものがだんだん出つつあるのではないかと。

水が高きから低きに流れると同じように、そのときそのときの経済情勢というものによって農家の方々がどう選択してどちらの方に進むかというのは、やはり所得の得られる方向へ、自分の生活の確立のできる方向へと進むのが当然のことです。こういうことから、農業所得のウェートの大きい農家が生活がなかなか安定しないという現状というのとはどこにその欠陥があるのか。こういう

問題については今後農林省としてもどう受けとめて、この改善の方途というものを找出そうとしているのか。これは一般論でありますから、いろいろな立場の方々もおりますので抽象的な話で申しわけないのですけれども、私どもは各地を回りましてそういう話をよく聞かされるわけでありまして、農林省としてもその間のことについてはいろいろ分析をし、また白書にもむなしい一文もございませうけれども、どのようにこれを受けとめて、そしてまた、今後の政策の上にそれを生かそうとしていられしやるのか。受けとめ方、対処、これらのことについてお伺いをしておきたいと思っております。

○政府委員(森実孝郎君) 高度成長時期で日本人の胃袋が膨張します時期については、国が価格支持政策を実施しておりますものについても、あるいは市場価格にゆだねられたものについても、それなりに財政の負担なり消費者の負担において生産刺激の価格形成が行われて、これが今日の生産規模をつくり上げたことは事実でございます。しかし、御案内のような農産物の需給の緩和傾向、その背景にある日本人の胃袋の飽和状態、所得の停滞、それから価格問題に対する消費者の意識の高まり、さらに国際的交流機会の増大ということから見て、いわゆる従来のような生産刺激的な価格政策の展開は困難になっていることは事実でございます。

こういった状況から、ただいま藤原委員御指摘のように、最近数年間の動きを見ますと、農外所得の伸びが農業所得の伸びをはるかに上回っている。この結果、トータルとしては、マクロ的に見ますとむしろ専門的な農家の家計の方が兼業農家の家計より苦しい状態になっている。第二種兼業農家がむしろ家計的には一番安定した状況になつてきているということは事実であらうと思えます。しかし、一方において考えますと、実はこれから専業農家の中にも跡取りのない農家がかなりあるわけでございます。それから兼業所得の安定というものと時代の変遷というものが、いわば既存

の中堅兼業農家等の農業に対する執着度を著しく弱めていることも事実でございます。

私も、先ほど来大臣も申し上げておりますように、いわばそういった可能性をもたらし条件に着目しながら構造政策を進め、規模拡大、土地利用の面的集積を進めることにより生産性を上げ、これによって農業所得の増大を図るという農業政策本来の取り組みが今こそ必要であり、かつ可能な時期になったろうというふうに認識しているわけでございます。そのような意味におきまして、価格政策は今日の状況では抑制的に運用するけれども、施策の重点を従来の単なる所得均衡に着目した価格政策の展開から、いわゆる構造政策に力点を置いて、土地の利用調整を進め基盤整備を進めるといふ指針を政府としても打ち出しているわけでございます。一つの転換の時期でございませう。何を先決問題として考えるかというのはいかなる難しい問題でございませうが、やはり中核的な農家の中には生産性の高い、所得の高い農家がたゞさん生まれつつあります。私は、そういった好ましい中核農家というものを数々できるだけやうしていく努力ということをやります今日こそ着実に積み上げなければならぬ時期であらうと思つておるわけでございます。

○藤原房雄君 今局長からお話ございましたけれども、農業所得のウェートの高い農家は農外所得のある方と比べて家計としては苦しい、そういう一面は確かにある。過日大湯村へ行つて多くの方々とお話ししましたが、やはり規模が大きいかから必ずいいのとお話で、いろいろお話を聞いていて私も感じたのですが、転作をいたしますにもあつた立地条件の中で転作をするということになりますと、水田ならいいのですが畑作ということになるとなかなか難しいようです。

しかし、面積が大きいだけに、そこでできない畑作物を転作をする。なれないのに大きな面積でということですから、それなりの収入がございませうというのですが、小さい面積では少しぐらゐの失敗もそれは金額的には少ないかもしれませんが

が、大きな面積を持つて、そして政策転換のために転作をしなきゃならない。それが麦なんかは御存じのとおり去年は大変な時期だったものですから、ことしの秋まきの麦はもう大変な被害です。被害をもろにかぶるということで、確かに規模拡大、規模の大きな中核農家の方々が安定した営農をするというのは、ただ規模が大きいということだけではなくて、規模が大きいということとに、やはりその立地条件に合った営農計画といひますか、その土地に合った農作物といひますか、そういうものとのいろいろなかみ合わせという組み合わせというものが非常に大事なことになるのだなということ。一つ失敗いたしますとそれは大きな負債となつて次々におおいかぶさつてくる。やはり、どんなに技術が発達したといひましても気候に左右される面もございませう、また技術的なものも多分にあるわけでありませうから、そういうことで非常に難しい一面がある。

今も局長からお話ございましたが、中核農家の育成ということも、過日静岡の大須賀町に現地調査に参りましたとき、集団化を形成している地域では自立経営農家というものは非常に難しいというお話がございました。あそこ地域については、町長さんが土地改良区の理事長さんでありながら町長さんということで、農業と、農業サイドの行政とまた自分の土地改良という立場と非常にうまくミックスしてお仕事をなさつておられるようであります。それだけにいろいろな今までの経験を生かしてなさつておられるのだらうと思ひますが、やはり中核農家の育成ということもそうあつてもらいたいし、そういう方向に行くべきだと思ひます。また、集団化ということも大事なことだらうと思ひますけれども、そういう形が定着するにはやはり何点かの要素といひますか、いろいろな問題があるのではないかと。

そして、かつてはやはり地域に、集落にリーダー格の方がいらつしたわけですが、最近ではだんだんそういう人間的な関係というものは変わりつつあるのではないかと。また農業に非常に、特に酪

心人物に、集団化された達成可能な土地が作業受委託なり利用権の集積につながっていくいわば伏線をつくっていく、前提をつくっていくというところが第二の点でございます。

それから第三の方法は、これはやはりローテーションの問題を頭に置き、あるいは畜養農と耕種農業との連係を頭に置いて地力の維持という視点から土地の利用交換をもつて、所有権を利用しながら利用交換を促進していくことを進め、そういう形でいわば土地の利用関係の集団化を進めていく、あるいは計画的な利用転換、ローテーションを考えていく。

それから四番目は、既耕地の表作だけではなかなか難しいわけでございますから、休耕地の解消あるいは里山の開発、さらには裏作の導入というテーマから、いわば土地の利用を部分的に中核農家にしかまともて固めていく。特に裏作の麦等は表作の場合と違って、面的にまともて作業受委託に出すということはかなり可能な条件があるわけでございますから、そういう四つの道を選んだわけでございます。

不動産の賃借でございます。したがって対人的信用関係というものが基礎であり、その信用がなければ農用地利用増進法による利用権の設定はなかなか行えないという実態があることは私は否めたいと思います。その壁を破っていくためには、やはり地域社会の社会的合意の中心になる農家が逐次決まってきた、この人に利用が集積され、また、その人に対する信頼関係が培われて最終的に利用権が集積され、また土地利用も集団化していくという実態をつくり出すことが非常に重要ではないかと思っております。

こういう意味で、いわばそれぞれの地域の農地の需給関係の差、貸し手が多くて借り手が少ない地域、特に大都市近郊なんか、それから逆に東北等の平場等に代表されるように借り手が多くて貸し手が少ない地域、こういう地域差とか、あるいは作目の差、先ほど申し上げましたように、同じ地域でも飼料作物の導入のための畑作の利用権の

設定と水田の利用権の設定と全然違う動きになっているわけでございます。こういう点に着目いたしまして、具体的にやはり地権者が話し合つて中核農家に実質的に利用を集積し、その利用が機械の能率が上がるように集団化していくという実態をつくり上げていく運動を展開していくことが一番重要ではないかということで打ち出しているわけでございます。いわば農用地利用増進法が法律の断面で描いている利用権の集積という問題は一つのゴールであつて、それまでのプロセスを着実に踏んでいく幅の広い努力ということで努力を続けていくところでございます。

○藤原房雄君 まさしく今おっしゃったようにプロセスが大事なことでございと思います。他産業と違ひましてすぐそういう結果が出るということじやございせんから、非常にひとつ御努力いただいて、実効が上がるような施策を強力に進めていただきたいと思ひます。

確かに、農村の状況が変わりつつあります。これはいろいろな面で言えることだと思ひます。このさき局長からお話ございましたが、昔のようないりーダーのイメージというのは確かに変わってきたのは事実だろつと思ひます。ならば、地域のリーダーというものはどういう形で育成されるのかということも実は大事なことでございと思ひます。今は高校進学率が九〇%を超すような状況です。すから、どの地域でも若い人であれば、三十代、四十前の方ですと、ほとんど高校を出た方でしょう。しかし、土壌のことから気象のことから、また作物の生理のことから、非常に広範な知識を必要とする農業に携わるといふことは、地域のリーダーといふのはそういう知識が必要であるということとともに、やはり人の和を圖つていくそれだけの人格を備えた方ではないならぬだろつと思ひます。

そういう点で、過去にはそういう一つの歴史的な経過もあつたわけでありまして、最近も各地域に行きましても中心になつてやつておる方々は、必ずしも農業専門に大学で専攻したという人でもな

い一面もあります。しかし、確かに農業を専攻して、酪農ですとヨーロッパの方やまたアメリカに行つてきたとか、そういう方々で非常にたくましい若手のリーダーが育ちつゝあるという現実も私もいろいろ見たり聞いたりしておるわけであり

ます。これは現在、教育ということになりますと文部省ということになるのかもしれないけれども、今教育臨調についていろいろ言われております。この前の予算委員会でも私は文部大臣に、時間もあまりありませんでしたから一二つかつしか聞きませんでしたが、やはり自分は後継者として農業をやるのだという方々に対しましては、共通一次の過酷な試験であるにかけるといふことじやなくて、推薦入学制という制度が農業の場合には必要ではないか。それは現在各大学で七割、八割は実施しているようですけれども、こういう面のやはりリーダーを育成するための施策として農業サイド、農林省として、それは他省にわたることもあるかもしれないけれども、いろいろお考えになつていただかなければならぬし、また、今日までもそれはやつてきたことなのかもしれない。

また、農業高校ということにつきましても、最近いろいろなことを言われております。きのうも何か実業学校についてのいろいろなことが発表になつたようでありまして、普通高校から落ちた人が農業高校に、普通高校に行けない人がということでも、工、農ですと、こんなことが言われているようなことではこれはならぬだろつと思ひます。だから本当に農業学校の方々とお話ししますと、やはり先生に農業に対する情熱といひますか、本当に農業といふものをよく知つた、経験のある方がそういう教師の立場にいないといふことも、いろいろなことがあるのでしやうけれども、話の中にちから出てくるようであります。

また、今各県ごとに農業大学校とかいろいろなことが施策としてはなされておるわけでありまして、やはり後継者育成ということについては、未

来の農業を担う方として農林省サイドでできることというのは限られたことなのかもしれないけれども、総合的に農業の重要性ということについての教育現場または教育の今後のあり方について、これは是非でも教育臨調、教育の議論の華やかなりし今日、中核農家の育成といふことで、そういう面からもぜひひとつこれは大臣に部内でのいろいろな御検討、そしてそれを閣議で反映さしていただく。今後の教育臨調につきましても、実施の段階には農業のサイドから言うべきことはしっかり言つていただき、中核農家、リーダーの育成ということについても十分な対策を考えていただかなきゃならぬと私は思ひます。

これは今日までも何度かお話ししてきたことでもありますが、いろいろなことについても部内でも御検討なさつておることだと思ひます。また、大臣という立場からいいますと、文部省についても当然これは閣議等で御発言になる場合もあるわけでありまして、閣僚の一員として、ぜひこれはこのことだけでもいろいろなことを申し上げたいことがあるのですが、きょうはそんな時間もございませんから端的に申し上げますけれども、大臣のお考えと今後の取り組みについての御所見を伺つておきたいと思ひます。

○国務大臣(山村新治郎君) 今先生言われましたように、初等教育についての農業知識の充実、そしてまた勇退して戻つてまいりました方への教育充実、また情報化社会に備へての農業情報、これらについての徹底、ひとつこれら教育の方針としてもいろいろこれを取り入れてもらつて文部大臣そのほかへ働きかけてまいりたいといふやうに考へます。

○藤原房雄君 教育ということとそれから実習といひますか、諸外国との交流とかいろいろなことを通しましてやはり生きてきた学問でなきやならぬ、こういう机の上だけでは足りないわけでありまして、リーダーの育成という、学問的だけじゃなくて人間的にも多くの集落の人たちをリードしていくだけの

人格者でなきゃならぬわけでありまして、そういうこと等もあわせてぜひこれも思の長いことでありまして、お考えいただきたい。

次は、第三次土地改良長期計画についてお伺いしておきたいと思うのですが、これは建設大臣なんかはマイナスシリンド、そんな縮小経済じゃだめだぞというところの発言なさって、おるようであります。だから山村大臣にも、農林省のこういう大事な長期計画があるのだから、この計画を遂行するためにはという、そういうことでしりをたたくわけでは決まっていますけれども、しかし、第二次の土地改良長期計画を見ますと、これは大変なオイルショックやなんかがございますから、なかなか計画どおり進みませんで、第一次は大体半分ぐらいですか、それから五十八年から第三次の計画が始まったのですけれども、これはもう私が長々申し上げるまでもなく、土地基盤整備というのは農業にとって最も効率的な事業でありまして、国際競争力がどうか生産性がどうかとか何ほいいいまして、これをしっかりしなければならぬことはもう論を待たないことだと思います。

ところが、最近の経済情勢でマイナスシリンドという。十年先の長期計画なのですけれども、三十二兆八千億ですか、こういう大きな事業をしようということですか。これは閣議で決定したことです。それからやっていたらだかなければならぬのです。現実的には五十八年、五十九年、ことしの予算は前年の〇・九%ということですから、スタートからこんな調子で行ったのでは一体どうなるのか。わずかに二年です。一%をそこそこというところで、やはり経済変動ですからやむを得ない一面も私も理解できないわけはありませんが、これは農林省としての事業としては大変な中の中のかねめというか、大事なウエートを占める事業でありますから、これは建設大臣に負けるにうらいうぐらいう、声を出すか出さないかは別にしまして、そのぐらいうの気持ちでこれにお取り組みをい

ただきませんと、他産業に比して農業部門が非常におくれている、そのおくれているものがさらにまた大きなおくれをとる、生産性が上がらぬ、こういうことになりまして、そういうことで国際比較だけで財界のように臨調路線で見られて農業はだめだということではやられませんか、やることをやめた上で御批判をいただくならいんですけれども、半分の計画しかできない、そういう中で何でも比較対照されるということではこれはならぬだろうと思います。

この点については大臣も十分に御存じになっていらつしやることだろうと思いますが、先ほども申し上げましたように、予算編成の時期が迫っておりますので、是非でも農林省としても本場に強力に進めるべき大事な大事な柱であるというこの基本線にのっとりまして、予算編成の時期に当たりますけれども、財政事情の大変であることはわかりましたけれども、これもまたひとつ強力に推し進めていただきたい。そうでなければまた農業にいろいろな批判が、批判といいますが、この計画すらも進まないというところになりますと、これはますます他産業との差は開くばかりであるというふうに私は思うのです。

ぜひ大臣の力強い、決意でこれはできることじゃないのですけれども、この問題についてのお考えと今後のお取り組みについてのお考えをお伺いしておきたいと思っております。

○国務大臣(山村新治郎君) ただいまおっしゃられましたとおり、第三次土地改良長期計画につきましては三十二兆八千億というふうな十年間での事業量でございますが、五十八、五十九年間で一%ということの進捗率でございます。しかし、この現在の厳しい財政事情、他の公共事業も同様でございますので、これだけ特別ということもなかなか言えないとは思いますが、しかし、この土地改良事業というものはそのままだが農業の近代化をして国際競争力をつける、そしてまた生産性の向上そのものにつながるわけでございますので、いわゆる現在の厳しい財政事情で特別にまた

大幅な伸びというものは期待できないということはあるかもしれませんが、しかし、今後とも長期計画の達成に向けてできるだけ多くの金額というものをとってくるつもりで努力してまいります。

何にしましても、この土地改良長期計画というものがそのままだ足腰の強い日本の農業というものにもつながるわけでございますから、最大限の努力を不退転の決意でやってまいります。

○藤原房雄君 今大臣からもお話がございましたが、事業の農業に及ぼす大きな影響力とともに、先ほど来問題になっておりますように、

〔委員長退席、理事北修三君着席〕

農業所得、農村の疲弊といいますが、これは地域差もいろいろあるのですが、四年連続の東北とか北海道という地域ですと、この三年、四年の間に農作物がとれておれば少なくとも収入があつたであらう。こういうものはいろいろな試算の方法があるかもしれませんが、七千億、八千億、東北だけでもそんなふうに行われておりますから大変な金額だと思ふのであります。こういう事業が進むというところになりますと、それなりにまたその地域に仕事があるというところにもなるわけであり

ます。

そういうことで、近代化促進のために、また農村地域の振興のためにこの事業の推進、大幅な伸びというものは、こういうときですから伸びは期待できないかもしれませんが、つくった計画が後退しないように最低限それを最大の目標として頑張つていただきたい。不退転の決意ということでありまして、最大の御努力をなさるということなのだろうと思ひますが、ぜひひとつ御努力をいた

だきたい。

それから次に、優良農地の問題でございますけれども、これは農振法で、そもそもこれは四十四年に制定したときに、どんな農地が壊廃されていく、こういうことじゃならぬということで領土宣言ですか、農地を確保しようという、農業サイ

ておきますと農地がどんどん壊廃されていく。こういうこととすると、一たび壊廃になりました農地がもとの農地に返るなどということはこれはもう大変なことで、不可能と言わざるを得ません。しかし、四十四年に制定されてから今日までを見ますと、優良農地、農振法に制定された農地面積、当時五百八十万ヘクタールですが、これがだんだん減少傾向にございまして、五十七年にはこれを見ますと五百四十万ヘクタールの農地が減少したという。

一方、壊廃になった農地と、それから開田、開畑ということとで土地造成をしたところとございまして、数字的にはここにもいろいろございまして、けれども、「農産物の需給と生産の長期見通し」の中で、前提として五百五十万ヘクタールの農地が必要であるというふうになっておるのです。こういう五百五十万ヘクタールという数値から見ますと、五十七年度の五百四十万ヘクタールということになると、もうすでに十万人必要な農地がダウソウをされている、こんなふうな数字の上から見て危惧するのです。新しい土地の農地の造成ということも相当進められてまいりましたから、今日大きな土地の造成ができるわけはもうございせんし、優良農地の確保ということは現在農林省に与えられたこれまた一つの大きな使命であると思ふのでありますけれども、こういう優良農地の推移というもののについて、現状私が申し上げたように必要な農地がややもうぎりぎりいっぱいというのか、後退しつつあるというふうな現状については、農林省ではどういふふうな受けとめていらつしやるのか、お伺いしておきたいと思うのですが。

○政府委員(森実孝郎君) 農地の最近における壊廃、造成の動向を申し上げますと、実は四十六年から五十年までの五年間の間には、年率で十万人ヘクタールの壊廃が行われた事実がございまして、最近ではそれが大体四万ヘクタール前後まで減少してきております。特に転用面積の減少は著しいものがございまして、一方造成でございますが、だんだん奥地化等に

伴ってなかなかむずかしい局面もございますけれども、大体年率で三万ヘクタール前後の造成がどうにか行われているという実態でございます。

私ももといたしましては、長期的には六十五年の長期見通しに即して五百五十万ヘクタールの農地を確保してまいりたいというふうに見ておりますし、そのために必要な農用地造成を四十七万ヘクタールというところで見ておりますが、今の状況から申しますと、率直な実感として申し上げますと、壊廃量も見込みより若干減って、造成量も若干減るのじゃないだろうか。しかし、そう大きなバランスは変わらないだろうというふうに見ております。

さて、問題は、そういった造成なり物的な意味での需給だけではございまして、制度の運用をどう考えていくかという問題でございます。一つは、言うまでもなく農振法における農用地区域の線引きをどうやって確保していくか。それから、農地転用というものは適正妥当に必要な最小限度に行われていくかどうかということがやはり大事な課題だろうと思っております。

【理事北修二君退席、委員長着席】

実は、農用地区域の面積全体は毎年ふえてきておりまして、当初は五百四十三万ヘクタールだったものが現在は五百六十七万ヘクタールにまでなっております。その中の農地、いわゆる田畑、樹園地、採草放牧地等いわゆる狭義の農用地全体の面積についても、四百四十七万ヘクタールが四百七十五万ヘクタールというふうにあふえてきているわけでございます。いろいろ大都市周辺等においては線引きの見直し等を通じて確かに市街化区域が増加し、農用地区域が除外されて外れていくというケースもございまして、大都市周辺でもやはり農業を長期的に継続しようとするところは、新しく農用地区域に編入される面積も一部ではございますが東京の近郊においてすら出てきておりますし、それ以外の地域におきましては、やはり土地改良事業等農業に関する長期にわたる施策を求めて農用地区域への編入を求める動きがかなり出てきております。

そういう状況だから楽観しているというわけのものではございせんけれども、やはり非常に限られた国土でこれだけ稠密の土地利用をやっているわけでございます。

私もそれを農業のサイドで合理的にどういうふうに立地させ確保していくかという任務を担当しているものと理解しております。これからもう一つの農用地全体の確保、特にスプロールの防止という問題については留意してまいりたいと思っております。

○藤原房雄君 それに伴いまして農振白地地域ですね、だんだん市街化区域、調整区域、その線引きが農地の方に押し寄せてくる。押し寄せてくるというんですか、山手の方に土地を求めにやならぬ。農振白地地域というのは大体一千八百八十五万ヘクタールと言われておりますが、そのうち農地が六十四万ヘクタールですか、採草放牧地が三万ヘクタール、山林原野が七百六十三万ヘクタール、その他が三百五十二万ヘクタール、こういうふうに言われておりますけれども、今局長からお話ありましたようにスプロール化という、人口が大きな都市から地方の中核都市にどんどん集中するような傾向にある。

仙台なんかですと本当に近郊には優良地、古川に次ぐ米の生産地が仙台だということですが、その優良農地がどんどん都市化の進行によって壊廃せざるを得ないような状況になっている。数字の上ではいろいろな数字が出るのかもしれないけれども、土壌とかまた作付のいろいろな状況からしていい農地もどんどん、どんどんというか、都市化の波に押されているというのが現状です。

私はこの前、静岡に視察に行きましたけれども、あそここの町長さん、国道はありますが、その五十メートルですか、普通だったなら何かもうパチンコかなんかずっと並ぶところなのかもしれないが、ここところはそういうほかのものが建つようなことで農地が壊廃されるようなことがあってはならぬということで、五十メートルについては、いろいろな要望があるけれどもなかなか

これは許可をしないといいますが、我慢してもらっている。六十二年までは手をつけません。それでなかつたらもうどんどん進んでしまつて立派な農地がだめになってしまふ。農業に携わつていらつしやつた方がたまたま、またそして土地改良区の中心の方が町長さんですから、そこまでの英断で農業を守らうということのためになさつたのでしやうが、普通の町村ならあそこまでのことができたかどうか。恐らく都市の進展のためにはある程度の農地の壊廃もやむを得ないというような形であったのかもしれない。小さい町の大須賀町でさえもこういうことがあるわけでありまして、いわんや地方の中核都市なんというのはいくらもいましての壊廃、転用というものが進みつつある。

こういう現実を見ますと、優良農地の確保というものは非常に大事なことのだけれども難しいことだということを感じます。大須賀町のあの町長さんのようにできればいいのだけれどもと思うのですが、これは法的に規制するわけにもいかないだろう。非常に難しいことではありますけれども、こういう優良農地の確保ということについて、これは本当に農業サイドから一度考えなかならないことだということを私は痛感しました。法的な規制とか、何かそういうことで単純にできることではないのかもしれないけれども、今後のあり方としては考えさせられる一つのことであったと思うのです。局長さんも一緒にいらつしやつたことでもございまして、その事情はよく御存じだと思いますが、どのようにお感じになつて、また、今後についての何か優良農地確保ということについてのお考えがあればお伺いしておきたいと思ひます。

○政府委員(森実孝郎君) 御指摘のようにまことに難しい問題でございまして、具体的な案件の処理についても指針の策定についても、しよつちゅう自分自身が判断で二重人格で悩むようなことがある難しい問題だと思つております。

問題は、全体の日本の土地利用という視点を考えますとき、特に今日非農業需要の中心はやはり大都市、中都市の住宅地にあるわけでございます。これがある程度一定の範囲は農地が客観的に見て受けとめざるを得ないという事実はあるだろうと思ひます。逆に、新しく農用地造成する土地は、そういう平たん部の土地から傾斜地の中山間部の、主として飼料畑を目的とした農用地造成に移行するという姿は、姿として、態勢として、ある程度受けとめていかなければならないと思ひます。

問題は、やはり一つは仮需要、仮投機というものをどう抑えていくかということが一つと、転用された結果として、土地利用なり、水利用にスプロール化を惹起するかどうかということが、私も実は質的に非常に重要な問題ではないだろうか。そういう意味におきまして、先般の都市計画法の政令の改正に伴う線引き見直しに当たつても、私も、土地利用、水利用のスプロールの防止ということを中心として置いて建設省と協議を進めると同時に、先ほども申し上げましたように、従来、市街化区域に編入された地域であっても、今後とも農業を永続することが確実な地域で、希望する地域については、逆に農用地区域に編入する措置も積極的に講じたわけでございます。

実は私、事の意外に驚いているのでございまして、首都圏におきましても、市街化区域の中に入つたところから農用地区域に逆に出たところと、地元の希望としても来ております。不動産投資に対する過熱現象も逐次さめてきておりますし、土地、水利用の合理的なスプロールをチェックするという姿勢で厳格な運営をするならば、私はそういう仮投機、仮需要というものは抑えていけるのではないだろうか。そういう努力をこれから行政的に絶えず続けていかなければならないと思つております。

先ほど御指摘のございました大須賀町の例は、非常に町長さんは熱心にやつてくださつております。実はこれに似たケースもたくさんあるわけ

ございまして、こういった点も大いに参考にさせていただきたいと思ひます。

○藤原房雄君 先ほどお話がございましたが、造成と壊廃とのバランス、数字的に見ますとこれは確かにそういうことでしょうけれども、その造成地が、先ほどお話がございましたが、傾斜地とかいろいろなどところをだんだん平場より山手の方に行くのだからと思ひますから、そういう農耕地としての条件というものは必ずしもいいところではなくなるのじゃないかという感じがします。そういうことから、数字的なこともさることながら、今後の問題については非常に難しい面もありますけれども、優良農地を本当に確保するための農業サイドからのガードといひますか、そういうものは十分に考えていかなければならないことだろうと思ひます。

さらに、先ほど申し上げましたように、大都市から地方の中核都市に人口がだんだん集中する。そうしますと、これは優良な今までの農地がだんだん壊廃になる。都市化が進む。そういう中で、これは当然それに伴って道路とか下水道とか、いろいろ施設が伴うわけでありまして、都市化が進行するということは、相当な面積でそういう地域がどんどん都市化が急激に進行するということですね。私はそういうことから言ひまして、農振地域の確保、優良農地の確保ということの上から農振地域というものは非常に重要な意味を持つと思ひますが、今後の計画等については、これは知事ですが、いろいろの計画。そしてまた、市町村の議を経てということでありまして、これも、国費を投じて土地基盤を整備した優良農地というものはいくら確保するような施策といひますが、やはり必要ではないか。これはいろいろ条件がありまして、一概には言えませんが、成り行きに任せておきますと、本当にだんだん平場の農地というものが減少して、農地が山間部の方に追いやられるようなことになる。そうしますと、効率的な合理的な営農というものが非常に難しくなる。日本の限られた面積の中での優良農地五百

万前後という中でありますから、難しいいろいろなこともあろうかと思ひますけれども、ぜひひとつ農業振興として、そしてまた主要食糧を確保するというところの上から、優良農地につきましても局長から非常に難しいいろいろな面があるというお話、私も十分その点はわかりますが、今後の施策の上において何らかの維持していくための対策といひものを考えていかなければならないのではないかと、こう思ひます。

これはただ、優良農地ということだけではなくて、総合的ないろいろな施策が必要なのだろうと思ひます。また市町村とか県とか、そこらあたりとのいろいろな話し合いといひものも必要なのだろうと思ひますが、均衡ある国土の発展といひことの上から、ぜひひでもこれは重大な問題としてお考えいただきたい、こう思ひますが、どうでしょう、大臣。

○政府委員(森実孝郎君) 大臣から御答弁あると思ひますが、基本的には農原委員御指摘のように、やはり農振法が農用地の確保に果たす役割といひものは極めて重要だろと思ひます。御指摘のように、集団的な農地、それからもう一つは土地改良投資等、効用が長期に及ぶ投資が行われた農地の確保といひことについては特に留意して、線引きの問題あるいは転用の問題に当たりたいと思ひます。

○国務大臣(山村新治郎君) 今局長から御答弁申し上げましたが、特に国費が多分に投入されておるといふような農地を、軽々に他に転用するといふようなことは極力避けるといふような方針でやっております。思ひます。

○喜屋武眞榮君 まず、大臣にお尋ねいたします。大臣は、機会あるごとに食糧の安定的供給、このことを口癖のように言ひては失礼かもしれませんが、とにかく強調しておられます。ところで、食糧を安定的に供給するためには何として、外国からの輸入と国内自給を向上させるという、

この両面のバランスをどのように調整していくか、このことが基本的に問われなければいけないと思ひますが、その点を確認したいと思ひます。

○国務大臣(山村新治郎君) 食糧の安定供給は農林水産省にとっての一番の大きな役目であらうと思ひます。そして、どのようにして食糧の安定供給をいふことですが、まず米につきましても、これは全量国内の生産をもつてこれに充てたいといふことを基本にいたしております。また、我が国で生産できるものはできるだけ国内生産でこれを補い、そして足らざるものを外国から輸入して、そしてそれに充てるということの基本としてやっております。

○喜屋武眞榮君 次にお尋ねしたいことは、バラ色の政策を色香を添えて実らせるためには、何としても予算の裏づけがなければいけないと思ひます。それで、予算の面から絶えず大臣がおっしゃることは、厳しけれども、この厳しさを絶えず強調しておられます。だが、不退転の決意をもつていふまた決意をいつも示しておられます。その言やまことによろしいと、こう言ひたいのであります。

ところで、現実にはマイナスシリングあるいはゼロシリングという状態でございます。それが、隠れ米になるようなことがあります。それが、結局花は咲かない、実を結ばないという結論になるわけなんです。そこで私が気になることは、この法律案の参考資料の一ページに明記されておりますとおり、「農業基盤整備費の推移」という項目からまず基盤整備費、これが昭和五十五年から五十六年間、五十九年まで明記されております。一目瞭然です。五十九年はマイナスとなっております。そしてさらに項目が十一項目ございまして、これを年次別に目を通しますと、結論として五十九年度は十一項目のうち四項目は辛うじてプラス、あとの七項目は残念ながらマイナスになっております。これが現状であります。

そこで私は、このことを気にしながら、皮肉と思ひてお聞きにならないようにまずあらかじめ申し上げます。もちをおいしくいただくためには煮たてのほかほかしたもちがおいしくございましてね。冷たく冷えたもちがおいしくございまして、だくには焼いていただく、これまた味がよろしゅうございまして。ところで、煮ても焼いても食えないもちがあるのです。そのもちは何なのか。これは絵にかいたもちといひのです。どんなに美しくどんなに色香を添えて並べても積み上げてみたところで、煮ても焼いても食えないもちをいかに味満点という、このような錯覚を起こさせるようなもちであつてはいけませんよと、こういうことを大変失礼でありますけれども申し上げまして、煮ても焼いても食えないもちにならないように正真正銘本当に不退転の決意で実らせると、こういうことを喜屋武眞榮、重ねて大臣の決意をお聞きしたいと思ひます。

○国務大臣(山村新治郎君) 先生言われましたように、確かに煮ても焼いても食べられないもちといひようなものにはならないように、少なくとも私のできる限り努力して一生懸命御期待に添うようにやっております。

○喜屋武眞榮君 それでは基本的な問題を二、三、次回が時間が長うございまして、今回は二、三にとどめたいと思ひます。まず第一点は、農振法、土地改良法の改正の背景として農村社会における集落機能の低下が指摘されておりますが、その実態と原因、そして今後のその問題に対する行政の対応姿勢についてまず伺いたいと思ひます。

○政府委員(森実孝郎君) 農村社会の集落機能の低下といふことが言われて、もう既に二十年ぐらゐの歳月がたつております。言うまでもなく、経済社会の発展の中で新しい雇用機会がどんどんふえ、所得機会がふえてきたという経済的背景以外に、やはり個人の権利意識の確立といひことがあつて、いわば一種の総的な規律が、法社会学者が言うマルクゲノッセンシャフトのような規律の

中で営まれてきた日本の従来の農村慣行というものは、なかなか維持できなくなってきたという事実があると思います。私どもは、それはやはり経済社会の発展であり、人間の権利意識の変化の中で生まれてきたもので、事実として受けとめていくことが大事であると思っています。

ただ、そういうふうにして現在の農村社会を考えると、なかなかいわれる話し合いで従来のように問題が解決しなくなってきた。特にこれに拍車を加えておられますのは混住化現象の進展で、農村地域に農家と非農家が混住するようになって、この方々の生産活動や生活活動が農村の方々と異なる以上に生活意識に大きな差が出てきている。さらに、同じ農家の中でも兼業的な農家の方といわゆる通勤兼業農家で、農外所得に依存度の低い方との間には農業や資源問題の取り組みが非常に違ってくるという現実があるわけでございます。

しかし、私が申すまでもなく、農業生産、農村生活というものは、やはり地域社会の住民の連帯と共感の上に立つて営まれなければ円滑に実施できないし、豊かな社会がつかれないという事実があるわけでございます。それを今日の時点でもう受けとめるのが非常に大事な問題だろうと思えます。私どもは、やはり昔に戻すということではなくて、機能を補完する意味において、今日の時代にふさわしいように地権者なりあるいは共益施設の利用者なりが対等の立場で話し合って、一つの契約関係として物を処理していくという慣行を事項ごとに積み重ねることが大事ではないだろうか、こういう意味で、今回集落協定に関する住民の協定制度の法制の審議をお願いしているわけでございます。

○喜屋武眞榮君 今の御答弁、次回にまた追質問をいたしたいと思います。

次にお尋ねしたいことは、農産物の需要と生産の長期見通しという見地から、その前提として五百五十万ヘクタールの農地面積が必要であるという前提に立っておりますね。その維持確保のため

にどのような対策をなさるのか、実施計画を持っておられるのか、その見通しについてお聞きしたいと思います。

○政府委員(森実孝郎君) 私どもは六十五年の長期見通しに即して考えましたとき、その時点において五百五十万ヘクタール程度の農用地が必要であるという見通しを持っておりますことは御指摘のとおりでございます。先ほども申し上げましたように、転用等の壊廃は、いわば安定ベースに下がつてきておられますが、事実として毎年一定量があるわけでございます。そういう意味においては、基本的にはやはり土地改良長期計画に盛り込まれたような四十七万ヘクタールという目標に沿って農用地の造成を積極的に進めることは基本としてあると思えます。しかし同時に、集団的な農地の確保、土地改良投資等の行われた農地の確保等を念頭に置きまして、やはり農振法に基づく線引き利用制度の適正な運用、それから農地転用の確かな許可事務の励行ということに留意していく必要があるだろうと思っております。

○喜屋武眞榮君 次に、資料の十三ページに基づいてお尋ねいたします。

「都道府県土地改良事業団体連合会の会員数昭和五十八年十二月現在の表であります。この中から二つのことが私は気になります。それは「土地改良区」という項目で、沖繩の場合八十八区となっている。そして、四十七都道府県の順位からしますと全国でも下の方にランクされておる、沖繩よりも下の方も幾分ありますが、もう一項目は、「市町村」の方として三十六という数字があらわれておる。これまた全国で下位にランクされておられます。それで、市町村の場合には沖繩より下位の方が二、三ありますが、これが沖繩の現状であります。

そこでお尋ねしたいことは、第一、全国的にも下位にランクされておる理由は何体なのか、これが第一点。次に、その下位にある沖繩を引き上げていく、促進するにはどのような政策を、どのような手を打とうと思っておられるか、その二点

についてお伺いしたいと思います。

○政府委員(森実孝郎君) ランクづけみたいな御質問を受けまして、私もちょっとはと思っております。資料見させていただいたわけでございますが、これは事実でございます。つまり、沖繩に現にある土地改良区はほとんど全部県土連に入っておりますし、土地改良事業を実施している市町村は全部入っているわけでございます。これはほかの県も比較してごらんいただくとわかりますように、やはり農用地面積や農業者の数が大きい県はどうしても土地改良区の数も多いし、したがって構成員として参加している数も多いということになるわけでございます。したがって、委員御指摘のように、特に数で差があるとか何とかというふうな御考察は私には必要がないのではないだろうかと思えます。

問題は、やはり整備水準を、従来の内地に比べていた沖繩に対してどういうふうな土地改良事業を重点的に実施していくかという問題だろうと思えます。この点につきましては、厳しい状況のものでございますが、予算枠の配分等についても格段の配慮をしたつもりでございますし、また、従来のとおり補助率、採択基準等については特別な配慮をしているつもりでございます。私どもは、やはり当面こういった沖繩に対する優遇措置というものはまだ持続すべき状況にあるものと思っております。

○喜屋武眞榮君 今の点も要望等もございまして、次回に譲りたいと思います。

次に、農振の立場からですが、沖繩では特に最近、村づくりじやなく、村興し運動という呼びかけで、特に若者たちを中心として自主的に励んでおる最近の情勢でございます。それで、大臣のおっしゃる豊かな村づくりということに内容的にはつながるのじやないかと察しておりますが、大臣のおっしゃる豊かな村づくりを進め、活力ある農村地域社会をつくり上げることは極めて重要であると考え、これは申し上げるまでもありません。今回のこの二つの法律の改正もその一環と考

えることができると思いますが、そのように理解してよろしいでしょうか。大臣のまず御意見を承りたいと思います。

○国務大臣(山村新治郎君) 先生おっしゃるとおりでございます。これは必ずでございますし、やらなければならぬというぐあいに考えております。

○政府委員(森実孝郎君) 私は、沖繩の島興し運動とこう今までは聞いておったのですが、村興しという名称は初めて伺ったのです。これは地域社会の自律的な活性化運動として、今日のいわば精神的にも停滞が議論されている日本の社会では重要な運動ではないかと思っております。その内容は、サトウキビ等の農作業の共同化とか、あるいは地域社会における習俗とか、冠婚葬祭なんかの共同分担という慣行であるように聞いております。私どもが今回提案しております農振法の改正等は、いわばこういった新しい村づくりにふさわしい手法なり何なりを、一応今日の状況で可能なものを準備したいということで法改正を御提案申し上げたわけでございますが、やはり基本的にはそういった村づくりというのは、地域社会の住民の皆さんが、その地域社会のリーダーの方の指導のもとに村の活性化のための相互扶助の運動を起こし、連帯を醸成するための生活活動を起こしていくということにあるだろうと思えます。そういう意味で、私どもはそれは国の行政が直接介入すべき問題ではないけれども、それこそ地域社会に発言力を持ち、指導的立場にある皆さんに考えていただくことが必要だし、その場合のお助けができるということ行政としては非常に重要なものではないだろうか、このように思っております。

○喜屋武眞榮君 これで最後の質問であります。最初に、原点に返って、大臣、このすばらしい島興し、沖繩的に言えば村興し、これに芽が出、花が咲き、実が結ぶためには、何といっても予算の裏づけが大事であると思えます。この予算措置

はいかようになっておりますか、お聞きして終わりたいと思います。

○政府委員(森実孝郎君) 村づくりに必要な予算ということで直接特掲しているわけではございません。しかし、私どもは従来のいわゆる生活基盤にかかると各種のモデル事業とかミニ総バ等の生活基盤整備事業や、さらに基盤になる土地改良事業並びに生産振興総合対策や構造改善事業等の地域総合振興施策というものを有効適切に実施してまいりたい。特に採択基準と事業進捗の調整等については十分な配慮をしてまいりたいと思っております。

また、これ以外に特に就労問題に着目いたしまして、本年度から制度化しました新定住促進事業等の活用を通じて、いわゆるハード面の整備だけではなく、ソフト面での地場産業の育成という問題にも取り組んでまいりたいと思っております。いずれにせよ、これから市町村段階でいろいろ計画ができてまいりますという要望があると思います。これをくみ上げてやりますと同時に、新しいものをつくっていく努力も必要だし、また各省にお願いすることも必要だろうと思います。こういう意味で総合的な努力をいたしてまいります所存でございます。

○委員長(谷川寛三君) 両案に対する質疑は本日はこの程度といたします。

本日はこれにて散会いたします。

午後四時九分散会