

衆議院 農林水産委員会 議 録 第 五 号

(1100)

昭和六十二年五月二十一日(木曜日)
午前十一時一分開議

出席委員

委員長 玉沢徳一郎君

理事 近藤 元次君

理事 月原 茂皓君

理事 松田 九郎君

理事 水谷 弘君

理事 上草 義輝君

理事 大原 一三君

理事 木村 守男君

理事 小坂善太郎君

理事 田邊 國男君

理事 野呂田芳成君

理事 森下 元晴君

理事 柳沢 伯夫君

理事 五十嵐広三君

理事 田中 恒利君

理事 辻 一彦君

理事 武田 一夫君

理事 藤原 房雄君

理事 寺前 巖君

出席政府委員

農林水産省構造

改善局長

建設大臣官房審

議官

建設省都市局長

委員外の出席者

農林水産省構造

改善局長

農林水産省構造

改善局長

農林水産省構造

改善局長

農林水産省構造

改善局長

農林水産省構造

改善局長

参 考 人
(全国農業会議所事務局長)
池田 昭雄君
参 考 人
(西尾市長)
本多 實一君
農林水産委員会
調査室長 羽多 實君

五月十九日

食糧管理法の一部を改正する法律案(内閣提出第六〇号)
大豆なたね交付金暫定措置法の一部を改正する法律案(内閣提出第六一号)

同月二十日
本邦漁業者の漁業生産活動の確保に関する法律案(安井吉典君外十六名提出、衆法第一号)

同月十九日
米の輸入反対、食糧管理制度の改善等に関する請願(寺前巖君紹介)(第三一九五号)
農産物の市場開放反対等に関する請願(寺前巖君紹介)(第三一九六号)
は本委員会に付託された。

本日の会議に付した案件
集落地域整備法案(内閣提出第八九号)

○玉沢委員長 これより会議を開きます。
内閣提出、集落地域整備法案を議題とし、審査を進めます。

本日は、本案審査のため、参考人として日本大学農獣医学部教授青木志郎君、全国農業会議所事務局長池田昭雄君、愛知県西尾市長本多實一君、以上三名の方々に御出席をいただき、御意見を承ることにいたしております。

この際、参考人各位に一言ごあいさつ申し上げます。

本日は、御多用のところ本委員会に御出席いただきまして、まことにありがとうございます。参考人各位におかれましては、それぞれのお立場から忌憚のない御意見をお聞かせいただき、審査の参考にしたいと存じます。

次に、議事の順序について申し上げます。青木参考人、池田参考人、本多参考人の順に、お一人十五分程度御意見を述べただき、その後、委員の質疑に對しお答えをいただきたいと存じます。

なお、念のため申し上げますが、発言の際は委員長長の許可を得ることになっております。また、参考人は委員に對し質疑をすることができないことになっておりますので、あらかじめ御承知おきいただきたいと存じます。

それでは、青木参考人にお願ひいたします。
○青木参考人 ただいま御紹介をいただきました日本大学の青木でございます。

私は、昭和五十九年まで東京工業大学の建築学科におきまして、建築計画並びに地域計画、主として小都市や農村地域の計画に関する研究と教育を行ってまいりまして、現在は、日本大学の農獣医学部農工学科という学科におきまして、引き続き農村建築並びに農村計画の研究と教育を行っている者でございます。

〔委員長退席、近藤(元)委員長代理着席〕
その間、農村地域の市町村計画の策定であるとか集落計画の策定といったような実践的な活動も行つてまいりました。また現在、農村計画学会の会長も務めさせていただいていることを申し添えておきます。したがって、建築計画並びに農村計画の研究者として、また地域計画者、すなわちプランナーとしての立場から本法案に対する意見を述べさせていただきます。

私の申し上げます意見は、大別して次の三つに分けられます。その第一は、本法案に対する総合的な評価についてでございます。第二には、本法案が集落地域の整備計画という形の実践的な活動に入つたときに起る問題と、そのときにおける留意すべき点についての見解を述べさせていただきます。第三には、これからの農村の集落整備また農村計画といった政策に対する希望を述べさせていただきます。

まず第一に、本法案に対する総合的な評価についてでございます。

本法案により、第一に、農村地域の土地利用の秩序化が可能になるであろうということ、第二には、生活空間と生産空間との一体的な整備が可能になるであろうということ、第三には、農村地域の居住環境の向上が望めるということ、第四には、集落という小領域を整備対象地域としたということ、また第五には、この法案が農林水産省と建設省の両省の合議によって提案されているということ、この五点について私は高く評価いたしたいと思ひます。

まず第一の、農村地域の土地利用の秩序化が可能になるということですが、この法案によりまして、集落地区計画と集落農業振興地域整備計画というものを車の両輪のごとく一体的に進めることによって、農業的土地利用と都市的土地利用の一体的な総合性が図られるということ、それによりまして優良農地の確保あるいは無計画な農地転用の防止、それから都市のスプロール化による混乱の防止、またもう一つ大きなことは、今まで対象として計画的にはプラスというよりも大変マイナスになってきている白地地域に規制がかかるというようなことが評価されるかと思ひます。

第二の、生活空間と生産空間の一体的整備が可

能になるということですが、これは、この土地利用の秩序化によりまして農村の空間の持つ特質である生産空間と生活空間が重層的に一体的に利用されて初めてその生産と生活というものが成立する農村地域でございまして、一体的な整備なしはこれからの農村における農業を初めその生活が維持しかねるという点で、この法案によりまして一体的な整備ができるということでございます。従来政策でも、一体的に整備されないうために、我々計画者として見た場合には非常にロスの多いものが多かったように感じます。

第三の、この農村地域の居住環境の向上が望めるといふことであります。これは農林水産省でも、生活環境というものについていろいろの事業を組み立てまして整備はしてまいりましたが、農林水産省という省における限界がございまして、我々の考える生活環境の整備がなかなかできなかった。今度はこの集落地区計画におきまして、いわゆる都市計画法に基づくところの居住環境の整備ということが可能になる、そしてその向上ができるということ、大変評価ができるかと思えます。

それから第四の、集落という小領域を整備対象地域としたことを評価するというのは、一つは、町づくり、村づくりというような計画は、従来は県の総合計画あるいは広域市町村計画、そして市町村計画へという形で上位計画を意図下達型でよろしてきて、それに従って計画されたのですが、やはりこれには問題がございまして、住民そのものが、この計画に対する理解とその事業を進めていくときのエネルギーになかなか得ない。そういう点でこの集落を原点にしてみますと、市町村計画一つ取り上げてみましたが、その最小単位で下位計画なのです。この下位計画をまずここで重視しているというのを私は評価したい。私の計画に対する考え方は、いわゆる下位からの積み上げ方式というものと上位計画との整合性をとって初めてその地域の計画がすばらしいものになるというふうに考えているわけです。しっかりと

した下位計画なしにはちゃんとした地域計画はできないというふうに考えておる点で、集落を対象にしたというものを評価したいと思えます。

また、もう一つの視点を見ますと、土地問題がこの法案の中心になっておりますが、まさに土地を実際に計画する場合、土地所有者である人々の土地に対する考え方あるいは土地の利用計画というものがしっかりとないといふ点で、この法案によりまして、この集落という中におきます土地の問題というのは、そういう土地所有者の計画に対する合意が非常に得やすいという点でございまして、そういう点で集落を単位としたことを評価するわけです。合意が得やすいという点では、土地を利用する場合にどうしても土地の公共性というものがあります。これを発揮させることがこれからの土地利用では重要ですが、集落の中での話し合いの場合には、いわゆる公益と私益の両方があります。公益と私益の両方がある程度規制できる、集落のためなら、集落のみんながよくなることならというような形で私益を規制するという機能を集落は持つております。そういう点で、秩序ある土地利用をするためにこの集落の中での討議ができるということ、これもこの領域を評価するわけです。

それからもう一つは、集落を対象とすることによって、いわゆるハードな計画を進める場合にソフトな計画というものが割合とやりやすい、可能になるという点で集落というものが大きな意味を持つていふこと、第五に、両省が合議をされて出されたという点とは、実際に私たちがその地域におきまして計画をする場合に、こういうことを申し上げては大変失礼だと思えますけれども、霞ヶ関の縦割り行政が小さな市町村に至るまで縦割り行政になっておりました。そういう点で、両省から出されて両省で集落整備をするという点は、市町村の人々にとって、またその地域の住民にとってもその計画を実践するのに大変やりやすくなるという点で

評価をいたします。

以上の点から、私はこの法案が成立することを大変期待いたします。また、私自身がこの集落計画というものの重要性、またそういう農村計画に対する法的制度が必要であるというのを二十年來唱えておりましたし、前の農政審の専門委員としてもその必要性を強く説いた者として、この法案がここに提出されたことを私個人としても大変喜ばしいことだといふふうに考えております。

次に、第二の集落計画を実践する場合の問題点と意見についてでございます。

まず一つは土地利用について。この法案は視点を交えてみますと、従来行われてきた農地に対する規制を緩めまして、都市的土地利用のための土地の拡大を求める法案であるといふふうにも理解できます。ここで大変重要なことは、そういうときに投機的な都市的土地利用計画を含んだ都市側からの土地需要をこの中に持ち込まれますと、本来の農村地域の農業用地あるいは農村の持つ集落の生活環境というふうなものが崩壊するおそれがあります。その点を十分に留意していただきたいといふふうに考えます。ですから、そういうものを防ぐためには、私は、一つは科学的な手法によりまして、都市的土地利用として使う土地の需要がどのくらいあるかということ客観的に把握した上で行っていただきたいということであり、それからもう一つは、細かい用途地区の決定というものを必要とする必要はないか。従来住宅用地であるとか農業用地であるとかというふうな大まかなものでなくて、農地でもいろいろな規制をかけることが必要でありまして、それから都市的土地利用であるところの、ここで言いますと集落地区計画の中に入る土地利用計画にしても、細かい規制をする必要があるのではないかと思えます。

私は、最近フランスの土地利用計画の調査をしてまいりました。ポスという法律がございまして、それによりまして、農地の中でも幾つかございまして、全く建物をつくってはいかぬと規制している農地がございまして、森林にしましても、手を入れてはいけないというふうな林地を指定しております。しかも、その建物を建ててはいかぬという理由がなかなか考えさせられるところがございますが、そこに建物が建つと教会が見えなくなつて景観的に好ましくないといふようなことでその建物を許可しないといふことをしております。また、都市的土地利用の中で将来開発する住宅地でも、そこは独立住宅地にするか集合住宅地にするかというふうな形のふり分けをも明確に土地利用計画を立てるときにやっております。もちろん、工業用地とかそういうものも考えてはつきりしておりますし、それから集落地区計画では、居住地の中にも自家菜園地区というものを明確にとつて、そこには一切の建物を建てることを許さないといふようなこともしております。そういうふうなきめの細かい土地利用計画をしないと、この法案を成功させることはなかなか難しいのではなかろうかといふような感じがいたします。

もう一つは、集落地区計画と集落農業振興地域整備計画の線引きの問題ですが、これも大変難しい。いわゆる新都市計画法ができて市街化区域、調整区域というふうな線引きをしたときに、市街化区域が非常に膨大になりまして、その市街化区域の中の農地の処理にお困りになったことはもう皆さん御存じのことかと思えますが、そういうかつて行った過ちを犯さないような線引きができるような手法と規制というものを政令が何かに考へる必要があるのではなかろうかといふふうに考えております。

それからもう一つは、この集落地区計画と集落農業振興地域整備計画というものが実践されていく場合に、やはりまたここで縦割り行政的な形で、集落地区計画は都市計画という形でやり、それからこれは建設省、それから集落農業振興地域整備計画は農林省だといふような形で線の内外でもって分担が明確になって、実際に事業までおやりしていくときにそこで一体性がとれなくなるということをおそれますから、そういうことのないよう

にしたい。例えば農地の中の道路も、これは国、県道も通っており、農道といえども生活道路的な要素をなしています。また、集落地計画の中にも農地は残ると思ひますし、農業用建物というように残るものになるかと思ひますので、この辺は事業におおす段階でも、同じ車で同じハンドルを握って一緒に進めていただきたというのを考えております。それから建築物につきましては、いろいろな規制をしておりますので都市計画の手法で足りるかと思ひますし、また建築協定というふうなものでよい環境をつくっていただけるかと思ひます。

それから、この法案には出ておりませんが、景観の問題です。景観というのはこういう法律にはない問題でございしますが、一言何か景観という言葉がこの文章の中にあつたらばよかったという感じがいたします。やはりこれからの居住地域は、都市、農村を問わず、アメニティーの高いそういう空間と人間の感性の中で、心地よさ、豊さというものを感ずるような空間をつくる必要があるかと思ひます。先ほどのフランスのポストという土地利用計画法によりまして、計画に先立つて景観について調査をするというのが一つの義務になっております。そういう点でこれは見習うべきことではなからうかというふうに考えております。

それから、計画の技術、手法というふうなものがまだ研究段階でございまして、新しい法案によって新しい形でやるわけでございしますから、この辺の研究を今後大いに開発していく必要があるのではなからうかというふうに考えております。最後に、農村地域の整備に対する政策に対しての希望でございしますが、この法律でカバーされるところの農村集落は約四万三千でございしますが、日本には約十四万の集落があります。農振地域にはこれでカバーされる集落以外に九万四千ぐらいの集落がございします。この集落の整備に對しても制度的なものをつくっていただきたいとして、立派な農村空間をつくっていただきたいというふう

に考えております。この法案が終わりましたら、早速他の集落の計画をする制度の検討に取りかかっていたら大変幸いかなと思ひます。

それから、先ほどのアメニティーの問題といえますが景観の問題も、今後、農村整備の大きな課題にしたいと思ひます。それから、この法案におきましては、住民が主体的に計画に参加できるようなものが若干できてきております。大変喜ばしいわけですが、一層住民がこの計画に参画できるように体制を法的にもつくっていただければ大変ありがたいかというふうに考えております。

時間がございませんで、さつと意見を述べさせていただきます。あとは御質問でいろいろなお答えをしたいと思います。どうもありがとうございます。

○近藤(元)委員長代理 大変ありがとうございます。

次に、池田参考人にお願ひをいたします。

時間の制約をして大変申しわけないのですが、できるだけ時間の中でおさめいただきたいと思ひます。

○池田参考人 全国農業会議所の池田でございす。限られた時間の中で、私なりの考え方を申し述べてみたいと思ひております。

きょうは、集落地域整備法の審議に当たりまして、参考人としてお招きにありがとうございます。

私どもは、集落地域整備法によりまして農地の土地利用増進法などによりまして農地の利用調整を預かっております農業委員会の全国機関といたしまして、かねてから土地の利用について強い関心を持ちながら活動をしてきたところでございします。その立場から、今回のこの法案につきましても慎重に見守つてまいりましたけれども、歴史的に見ましても意義のある、時宜にかなった法案であると考え、ぜひ今国会において御成立を賜りたいと思ひておりまして、既に私どもはこの趣旨の要望もしておりますところでありま

す。このような観点から若干の意見を申し述べてみたいと思ひております。

私も、今回のこの法案の意義につきましても、次のような受けとめ方をいたしております。その第一は、農村地域の整備について、都市計画の手法も加えまして新たな発想をつくり上げた点であると考えております。農振法と都市計画法は、御承知のとおりそれぞれ昭和四十年代の前半に制定されました。都市のスプロールの抑止、そして優良農地の確保、こういうことで役割を果たしてまいりましたけれども、現在それから約二十年を経過いたしました。農村の状況も大きく変化いたしました。都市計法と農振法の重複いたしておりますところ等におきましては、この変化が特に著しいというふうに考えております。今回の法案は、この地域について、農水省、建設省両省が従来のようなそれぞれの政策を独自にそれぞれやっていくということではなくて、両省が協力して農地を守るのだ、同時に良好な居住環境を整備していくのだというところでありまして、地域整備に係る手法としては初めての経験ではないかと思ひます。今後の地域整備に係る方策について、示唆に富んだ意義のあるものだというふうに理解をいたしております。

第二は、市街化調整区域は市街化を抑制するという地域になっておりますから、建設行政からはやや疎外されておりました。御承知のとおりです。一方、農振法のいわゆる白地地域につきましてもは本格的な農業投資が抑制されておる、当然のことだつたわけですが、いわゆる行政の谷間にあつたというふうに見えるのではないかと考えます。この二つの重複した地域は地方中核都市などにも近いので、現状を放置しますと、農地の粗放的な利用とかスプロール化の拡大とか、あるいは劣悪な居住環境の拡大ということも考えられるようになってきていくというふうに考えております。これに對応いたしまして、優良農地の確保と土地改良、生活環境整備を一体として行うことは、農村地域全体の活性化を図る上でもいいこと

ではないか、こういう考え方を持っております。第三点といたしましては、この際、土地利用規制緩和の問題につきましても御願ひを申し上げておきたいと思ひております。

土地は限られた資源である、御承知のとおりでございます。私も、その利用に關しましては、国民の多様な要求にこたえて国土の保全、生産、生活の維持とその発展のために利用していくということでありまして、土地の持つ特殊の性格からいたしまして投機などが横行しやすいわけだと思ひます。ともすればこうした秩序が乱されるということでは困るのではないか、御承知のとおりでございます。したがって、私も、農地法なり農振法なり都市計画法、国土利用計画法というものは、こういう経験を踏まえて英知をもつてつくられたものだと思ひております。土地については、公共的な立場からの利用と取引の規制というルールに基づくことが現段階では非常に大事なことじゃないかと実は考えておるわけでござい

ます。

次に、この法案が動き出すことになった場合御配慮を賜りたいということについて、何点か簡単に申し上げてみたいと思ひております。

第一点は、二つの計画の整合性を保つということだと思ひております。御承知のとおり、この法案では集落で二つの計画を立てることとされて、それぞれ農振法なり都市計法の体系に従つておりますけれども、法律の形式上はそれぞれ独自に定められてよいことになっておる。しかし、この計画は一体として実施されなければその意義も実効も上がらないと考えております。したがって、この法律の性格を十分に生かすために、両方の計画が十分整合性を持って同時に立てられるという

ことにつきましても御指導を賜りたい。特に、これらの地域におきましては相当量の農振農用地区域も含まれておるわけでございします。計画の整合性の確保によって農地を守る視点が大事ではないかと考えております。

〔近藤(元)委員長代理退席、委員長着席〕

第二点目は集落地区計画でございますけれども、本法案は、地方中核都市に近い集落で混住化や人口の増加が見られる集落において実施されることになるわけでございますが、この場合、都市の膨張圧力というものが働いて集落地区計画が必要以上に拡大されるといふ懸念があります。この計画は集落の生活環境整備を行うものでありますから、現におられる住民のための良好な環境整備を第一に考える、いたずらに面積の拡大ということがないようにすべきじゃないか、こんなように考えております。

第三点は、住民合意の促進という問題であります。集落地区計画や農振計画にいたしましては、集落の土地利用を合理的かつ計画的に行うものでございまして、住民の希望なり知恵なり工夫というものが合意形成の上で非常に大事だと考えております。したがって、住民の意欲を引き上げるといふことが大事でございます。現在、各地におきまして、住民の合意形成によって一村一品運動なり村づくりをしておるといふ例がございしますので、そういう視点も大事にしながら計画づくりをするということが必要なんじゃないか、こんなように考えております。

それから、第四点は予算の確保でございます。計画をつくってはいよいよ事業を実施するということとなりますと、やはり住民とか市町村だけでは担い切れない問題も出てくるのではないかと懸念いたします。土地改良なり農業施設の整備、区画整理あるいは道路なり公共施設等については、やはり先生方の御配慮を賜るということが必要だと考えております。それぞれ従来の予算の体系の中で扱われるということだと思えますけれども、せっかくの制度でございますから、特段の御配慮を賜りたいと考えるものであります。

それから、第五点目は農地の保全の問題でございます。これが最後でございますけれども、農振整備計画にいたしましては、集落地区計画にいたしまして、集落の土地利用について大きな変更を加えるものであります。住民の合意はもちろん

でございますけれども、農地保全という立場から、こうした土地利用調整を内容とします両計画の作成に当たりましては、農業委員会の意見を聞くことを明確にさせていただくとか、そういう御配慮を何かいただけないものだろうか、こういうことをお願い申し上げておきます。また、都道府県におきましては基本方針を樹立するということとなりますので、これは農地転用なり区画整理等の関連の問題があります。当然のことであります。したがって、農地調整の観点から、農業会議の意見を聴取していただくということをはっきりさせながらやっていただけたらどうか、この点、御配慮賜りたいということ、これは農地保全の立場からお願いを申し上げます。

いろいろ申し上げましたけれども、円高不況の問題もありますし、農業、農村は苦しい実情に置かれておりますので、本法案のような措置を含めまして、農業なり農村の活性化のために今後ともぜひとも御努力を賜りたいということをお願い申し上げます。

意見を申し上げる機会を与えていただきまして、ありがとうございます。御礼申し上げます。

以上でございます。(拍手)

○玉沢委員長 ありがとうございます。

次に、本多参考人をお願いいたします。

○本多参考人 私、ただいま御紹介をいただきました愛知県西尾市長の本多でございます。

愛知県の西尾市と申し上げても、きょうお集まりの先生方には、愛知県にそんな市があるのかという御疑問を持たれるようなことではないかと考えますので、私も西尾市の現況を御説明申し上げます。今度の法案に対する願望等申し上げまして参考にしていただきたいと思います。このように考えておるところでございます。

私も西尾市は、名古屋からちょうど南へ三十五キロの地点にございまして、愛知県の真ん中を流れます矢作川流域の最下流の市であるわけなん

でございます。矢作川は、御存じのように上流に豊田市、それから中間に岡崎市、安城市、私ども西尾市、最下流部に碧南市というふうな、愛知県の西三河の都市はこの矢作川にへばりついて発展をしております。私もこの川を母なる川としてまいりまして、私どもがこの川を母なる川だ、このように呼んでいる理由がそこにあるわけなんです。その三河湾国定公園の中に位置いたしますのが私ども西尾市でございます。現在、総面積は七十五平方キロ、人口は九万三千人でございます。人口の伸び率は大変低うございまして、最近五十年の伸び率が七割というふうなことでございまして、毎年毎年微増をいたしております。このようなことから、現在、何とか西三河南部の中核都市としての位置づけを確保していきたいということで、都市づくりを真剣に進めておるところでございます。

農業につきましては、抹茶の生産が全国の一位であるわけなんです。約七割をつくっております。そのほかには植木、緑化木あるいは施設園芸、バラ、そういうような大変先端技術を駆使しました農業も盛んでございまして、今後「グリーンシティ西尾」を一つのキャッチフレーズといたしまして農業の一層の振興を図ってまいりたい、このように考えております。

また、工業の面では、地場産業といたしましては鋳物、これは日本の三大産地の一つでございます。それから、三河木綿の名で残っております織り物等が盛んでございましたが、現在の円高の中で大変な不況に見舞われ、苦しい経営を続けておるところでございます。現在では、今申し上げましたように豊田がすぐ隣でございますので、自動車関連産業が現在第一位を占めるような背景のもとで本市の諸般の施策を進めておる、このように考えておるところでございます。本市では第四次総合計画をつくりまして、人間性豊かな文化都市を最終目標にいたしまして、現在都市づくりを進めておるところでございます。

まず、土地利用の現況を申し上げますと、市全域が都市計画区域に指定をされておまして、市

街化区域は二四の千八百ヘクタール、残り五千七百ヘクタールが市街化調整区域でございます。この市街化区域の整備につきましては、従来よりこの市でもやっておりますとおり、組合施行の都市計画法によりまして土地区画整理事業あるいは大量輸送機関でございます鉄道の高架事業を含めました駅周辺の再開発計画のほか、質の高い居住空間を目指しまして建設省が二、三年前から導入をされましたH.O.P.E計画も積極的に推進をいたしまして、新しい形の町づくりをいたしております。

次に、市街化調整区域でございますが、このうち、農用地に指定しております二千九百ヘクタールについては、積極的に農地の保全、整備に努めているところでございます。現在、土地改良事業といたしましては、国営矢作川総合用水事業を初め、県営圃場整備事業三地区、農村総合整備モデル事業などを実施中でございまして、農業生産性の一層の向上を目指しまして、農業基盤整備事業の積極的な推進を図っております。

このように、本市におきましては、目標とする計画的な町づくりに向けて着実な成果を上げていく状況でございますが、地域の開発、保全をめぐるさまざまな課題が生じている状況でございます。この点について申し上げますと、昭和三十年における本市の人口は六万六千人で、そのうち、農家人口は三九の二万六千人でありました。当時の農村集落は経済的には決して豊かではございませんでしたけれども、大変活気にあふれた時代でございました。その後、昭和三十年代後半から四十年代に入りますと、御案内の高度経済成長期を迎え、自動車関連産業の進出などによりまして次第に都市化、工業化の傾向が顕著となったのであります。現在の人口は、先ほど申し上げましたように九万三千人に増加をし、農家人口は二万四千人と減少し、人口比率で二五％となっております状況でございます。このような都市化の結果、調整区域における混住化の進展は著しく、農業生産面に

おけるさまざまな課題も生じてまいったところ
でございます。

第一には、生活雑排水の問題でございます。農
村は昔から、先生方も御存じのように、お勝手の
水などは小川や排水路へ流しておりました。人口
が自然の浄化能力に見合っただけで、都市化の進
展や生活水準の向上により合成洗剤などの有害物
質による農業用水の汚濁が深刻化し、稲の生育は
もとより、農民の生活環境が大変悪化をしまし
ましたところでございます。このようなことから、
本市では、昭和四十五年度から農業用水の水質汚
濁防止対策として、農林水産省の助成による水質
障害対策事業を順次実施しておりますが、依然新
たな住宅建設が繰り返されておることから、
末端ではいろいろな大変な苦勞が続いておるのが現
状でございます。

第二点といたしまして、集落の中においては、
各家庭で乗用車を保有する時代になりました。現
在、私も西尾市の農家では、二台はおろか三
台、四台と持っておる農家まで出てきたところ
でございます。現在までの集落の狭い道路では交
通事故の危険も著しく増大をしておる状況でござ
います。

本市の第四次総合計画では、目標年の昭和七十
年の人口を、六十年の一一％増の十萬都市を目指
すものでございます。当然のことながら一層の混
雑化、都市化の進展が予想されますので、現在、
この対策に頭を痛めているところでございませ
う。このような時期にこの集落地域整備法案が国会
に上程されましたことは、まことに時宜を得た
適切な措置であると深く感謝をいたしておる次第
でございます。私も、行政の最先端で土地利用
計画や地域の開発、整備、保全などを預かる者に
としまして、本法案に大きな期待を寄せていると
ころでございます。本日、このような機会をいた
だきましたので、この法案に關します私なりの意
見を申し上げ、先生方の御理解を賜りたいと存じ
ますので、よろしくお願いを申し上げます。

まず第一に申し上げたいことは、現在の都市
化、兼業化、高齢化の状況下にあります市街化調
整区域内の集落の現状でございます。

調整区域内の集落におきましては、特に生活環
境面での整備がおくれておまして、近年、社会
経済の進展に伴う生活様式の都市化、多様化など
により地域内の混雑化が進み、住民の生活環境整
備を望む声が多くなっております。状況でござ
います。私も、調整区域内の住民を対象にいた
しまして意向調査を実施した結果によりまして、
と、住みにくい理由として、道路、排水、し尿処
理などの生活環境整備の立ちおくれ、公共交通施
設や公園緑地等の不備などを挙げる者が非常に多
くございました。明るく住みよい集落地域を実現
するために、道路、公園、下水道など都市施設
を整備して生活環境を向上させると同時に、生産
基盤の整備を一体的に推進することが極めて重要
であり、これによりまして、優良農用地の確保、
保全という面でも一層の効果が期待できるものと
考える次第でございます。

このような考え方によりまして、本市は、第四
次西尾市総合計画に基づき農業経営の促進を図る
ため、昭和五十八年度に農村総合整備計画を樹立
し、昭和六十年から、農林水産省の助成によ
りまして農村総合整備モデル事業を実施いたして
おるところでございますが、さらに、ただいま御
審議をいただいております本法案によりまして一
層きめ細かく計画的な集落整備が推進できるとい
うことで、大変ありがたいことだと存じておりま
す。

第二点目に申し上げたいことは、集落地域の整
備と農地の保全についてでございます。

集落周辺地域につきましては、農振白地地域の
急速なスプロール化が進んでいる状況でありま
す。本市における昭和五十六年から六十年までの
五カ年間に占めます調整区域内の農地転用二十三
ヘクタールのうち、実に二十一ヘクタールがこの
農振白地地域で占められておる状況でございま
す。このため、生活雑排水が農業用水に流入して

水質汚濁などの被害が生じ、農家や土地改良区な
どが大変な苦勞をいたしておる状況でございま
す。こうした状況の中にあつて、長期的な視
野に立つて計画的な土地利用を推進することは緊
急の課題となっております。今回の法案で、集落
農振白地地域の計画的な土地利用への誘導と土地の有
効な活用が図られるよう開発規制を緩和されるこ
とは、地域住民に密着した活力ある集落地域を形
成し、農地の保全に資するものと考えておりま
す。

次に、第三点目といたしましては、本法案の施
行についてであります。今回、農林水産省及び建
設省との共管法案として提出をされております
が、前の参考人もお述べになりましたとおり、こ
の法案の施行に当たられましては、両省の協調の
もとに十分に調整され、私も地方の市町村にと
つてより有益な法律となりますように御期待を申
し上げる次第でございます。

最後に、本法案に關連する財政的な措置につ
いてお願いを申し上げます。こうした集落地域にお
ける諸問題に対処していくには、地域農業者及び
住民の積極的な取り組みが前提となることは当然
であります。何と云っても、私も住民に密着
して市町村長の責任の重大さを痛感いたして
おるところでございます。私も、現場にお
いて地元関係者と創意工夫を凝らして十分話し合
いを行いながら、豊かな地域づくりに取り組み決意
でございますが、どうか政府、国会におかれまし
ても、こうした計画を実現するための生産、生活
面での総合的な整備を図るために必要な関連予算
の拡充整備を行っていただくとともに、地域の実
情を十分踏まえた効果的な運用を図っていただく
ようにお願いを申し上げます。以上、このたびの集落地域整備法案に關しまし
て、現場の市長といたしまして、当面している問
題点を踏まえた御意見を申し上げますが、本法
案が一日も早く国会で議了され、集落地域の健全
な発展を実現するための法制として大きな役割を

果たしてくださることを心から御期待を申し上げ
まして、大変意見になりました。私でございますが、
私の意見にかえさせていただきます。（拍手）

○玉沢委員長 ありがとうございます。（拍手）
以上で参考人からの意見の開陳は終わりました。

○玉沢委員長 これより参考人に対する質疑を行
います。
質疑の申し出がありますので、順次これを許し
ます。竹内猛君。

○竹内（猛）委員 参考人の皆さんにはお忙しいと
ころを御出席をいただきまして、貴重な御意見を
いただき感謝いたします。

まず最初に、これは三人の皆さんにお伺いま
す。従来、農水省は農地を守るために頑張つて
きたし、建設省は宅地をつくるために努力をされ
てきた。相反するものが長い間努力をされて一つ
の法案にまとめたわけでありまして、これから、こ
れからは特に集落の中で、一つの型を言ふと、八十
八人の世帯の中で三十三が農村部であるとすれ
ば、五十五が新しく入った居住者である、こうい
う状況のもとで財産的あるいは財産に類する土地
所有というものが動くわけでありまして、この
合意形成の形をどのようにされたら一番いいの
かというところについてそれぞれからお伺いしたい。

先ほど青木先生からもお話がありました。この
合意形成の形をどういうふうにしたらいいのか。
上意下達では困る、やはり下からの積み上げでな
ければならない。こういうことについての形をど
うされたらいいのか。

○青木参考人 総論賛成、各論反対というよう
なところではなかなか難しいところではござい
ますが、少なくとも集落という一つの領域の中で、新住民
の方々の入り方にもよりましますけれども、そういう
新しい人々は別といたしまして、もうそういう土地
の利用につきましては、いわゆる私益追求型だけの

土地利用ということでは、集落全体としての土地をどう利用するかということについて、私は今、塩尻市というところの五十三集落の集落計画を四年かけて終わりました。そこでやった経験から申し上げますと、時間がちょっとございませぬから簡単に申し上げますと、土地利用の現況という図面を前にいたしまして、一つ一つの土地についていかにするべきかということとを討議してまいります。これは自分の土地だけではない、人の土地でも討議するわけですね。そうしますと、例えばの話をしますと、休耕地に赤色を塗りますと、自分たちの集落にどのくらい休耕地があるかということが非常にわかりやすくなります。そうしますと、役場から来て数字だけおたくの集落に何ヘクタールの休耕地があるから何とかしろと言いましても、休耕していない農家の人は問題にいたしませんし、ちょっと小さな畑を休耕している場合にもそんなに気にしません。が、実際にその図面の上で自分たちの集落の中に赤く塗られた休耕地が多いのを見るとびっくりいたしまして、これはもったいないじゃないか、何とかしなければならぬという具体的な形にそういう土地問題というものがされます。

そういう新しい手法を踏まえてその合意を得られる方法は幾つかあるかと思ひます。全くそれができないということではなしに、実際に時間をかけて、話し合いの中で相当合意を形成できるのではなからうかというふうには考えます。土地の貸し借りであるとか、あるいは売り買いであるというふうな問題はいろいろ手法があるかと思ひますが、合意形成を得るにはそういう一つの方法があつて、集落という領域の中では相当可能であるというふうに考えております。

○池田参事 大変難しい問題だと思ひますけれども、私、先ほど意見の中で申し上げましたとおり、やはり村づくりをするんだ、それから集落をつくり上げるんだという多少運動論のようなものが必要になつてくるのじゃないか。そうでありま

せん、上の方から押しつけるみたいな物の考え方になつてしまひますと、もともと混住化しているわけですから、意見がなかなか合わないという問題が出てくると思ひます。しかし、そういうし

は、都市近郊、現在は四万三千集落を対象にしておりま

題でこれから失業者が続出しますと、これらが賄えなくなつていくという問題を私ども自治体の長としましては一番心配をしております。あくまでも規模の拡大を図りたい、省力化を図りたい、コストの低減を図りたい、こういうことが主体でござい

方になつてしまひますと、もともと混住化しているわけですから、意見がなかなか合わないという問題が出てくると思ひます。しかし、そういうし

は、都市近郊、現在は四万三千集落を対象にしておりま

題でこれから失業者が続出しますと、これらが賄えなくなつていくという問題を私ども自治体の長としましては一番心配をしております。あくまでも規模の拡大を図りたい、省力化を図りたい、コストの低減を図りたい、こういうことが主体でござい

方になつてしまひますと、もともと混住化しているわけですから、意見がなかなか合わないという問題が出てくると思ひます。しかし、そういうし

は、都市近郊、現在は四万三千集落を対象にしておりま

題でこれから失業者が続出しますと、これらが賄えなくなつていくという問題を私ども自治体の長としましては一番心配をしております。あくまでも規模の拡大を図りたい、省力化を図りたい、コストの低減を図りたい、こういうことが主体でござい

○青木参考人 農業問題は私専門でございませ

んのでお答えできませんが、先ほどの予算といいますか、お金の問題の住民の負担ということについてちょっと意見を述べさせていただきますけれども、先ほど申しましたように、五十三集落の集落計画を住民が主体的につくり出したわけでございます。これをやりますと、まず市会議員に対する陳情の件数が半分に減りました。そしてまた私は、やり方としては、こういう計画の中で住民が、個人が負担するものは何か、それから集落として負担するものは何か、旧村の領域で地区、これは財産区を持つておりますから、そういうところで負担するものは何か、それから市町村で負担するものはどうなのか、そして県、国にお願いするものはどうなのか、そういうふうにするべきかということを住民自身に考えさせるやり方をしてやっております。例えば、集会所施設を建てる、土地は集落で出すというようなことを含めまして、計画に対する予算的なことばかりでなしに、計画そのものにも自分たちでやるべきことが多くなつてまいりました。陳情が半分に減つた。それで、陳情もハードなものが非常に少なくなりました。むしろソフトなものが多くなつてきております。ということは、情報を流さないとか、そういうような形になりまして、集落という小さな領域の中でのそういう物的な計画について住民がみずから負担するというのが相当多くなつてまいりました。これは、先ほど申し上げましたように、いわゆる住民がみずから自分たちの地域を計画するという組織のあり方、それから行政の指導のあり方ということが非常に重要な意味になつてくるのではないかと。しかし、いづれにしても、上下水道にしても、これは住民の負担によつてすることはなかなか難しいし、また市町村の予算の中でも難しいので、国としてはやはりそれなりの予算措置というものを考えていただければというふうに考えております。

それから、前の質問に対して私ちょっと答えが足りないところがございましたので申し上げますが、いわゆる合意形成というものを土地の利用に對する合意形成という形に絞るとなかなか難しいです。むしろ、村づくりという形の中で合意形成をする。これは祭りとか、そういうソフトな問題、全体的な計画という形の中で合意形成の中で土地という問題を持つていく。土地だけクロージアップして、それをどうだというように非常にハードに詰めるということは大変難しい。むしろ村づくり、町づくり、ふるさとづくり、そういう計画の中で進める必要がある。だから、この法案も余りそういう狭い形の中でハードに決めないで、むしろ村づくり、町づくり、そういう哲学といひますか思想といひますか、そういう形の中でこの法案を持ち込んでいただきますと土地問題というのには相当前進するのではなからうかというふうに考えております。

以上でございます。

○竹内(猛)委員 時間が参りましたのでこれで終わりますけれども、法律だけでなしに定款とか条例とか、そういうものをつくつて細かくしないとそれそれうまくいかないのじゃないかということとを思うのです。その点だけをちょっと、どなたでも結構ですから……。

○青木参考人 まさにそのとおりでございます。建築の方でございますといわゆる建築協定であるとかいうようなものもございますから、みんな協定して自分たちで守るというふうなものを、きめ細かいものをつくり出していく必要があるだらう。おっしゃるとおりだと思います。

○竹内(猛)委員 どうもありがとうございます。

○玉沢委員長 水谷弘君。

○水谷委員 参考人の皆様、大変お忙しいところありがとうございます。時間が制限されておりますので、何点かに絞つてお尋ねをいたしたいと思います。

最初に青木先生にお願いをしたいのでございすが、きめ細かな土地利用計画を立てていかなければならないというお話が先ほどございました。

それを集落地区計画の中でいわゆるゾーニングまでやっていくということになりますと、大変な検討、調査、計画が要求されるわけでありすが、それをこの段階でどういうふうにしていったらいいのか、それを一つお尋ねしたいと思ひます。それからもう一つは、大変な都市化が進んでいる地域を今回集落整備として一体的な都市利用、それからいわゆる生産としての利用の調整を図るという意味でございすけれども、都市的需要が非常に強いところでございすので、どうしてもそこは皆さんがおっしゃつておられるとおり投機の対象になることが十分考えられます。これを具体的に抑制させていくべき手法を、この法を実施する上でどのようにしていかなければならないとお考えか。二点、青木先生にはお願いをしたいと思ひます。

それから池田事務局長には、この集落整備計画の計画区域のとり方について、先ほどのお話の中でも、特に集落地区計画の区域が過大に計画をされないように、面積がいたずらに拡大されないように、そこに住む住民の方たちの生活環境の向上のために資するような範囲にというお話がございましたが、この法案の中では、相当規模の農用地のあるところ、さらには相当数の住居等があるとあるところ、さらにはいわゆる集落地域を設定する場合の要件というものが非常に抽象的にしかなくおられます。望ましい規模はどの程度とお考えになつていらっしゃるか、お尋ねをしておきたいと思ひます。

それから、先ほど、この計画策定の段階で農業委員会また農業会議の意見が十分に反映されるようにという御要望がございましたが、そうさせるためには具体的にどういうふうにしていかなければならないか、お考えをお聞かせいただきたいと思ひます。

それから、西尾市の本多市長さんにお尋ねをいたしたいのは、人間性豊かな福祉都市を築いていくために大変な御努力をされておられるわけでございますが、現在、いわゆる市街化区域については相

当の力を注いでその整備に当たつていらっしゃると思ひます。しかしながら、まだまだ市街地の整備がそんなに進んでおられるとは思へません。そこへ今度、このような新たな集落整備事業が入つてくるわけでございます。実際に行政の現場でお仕事をされている市長さんとして、この新規事業に対して新たに取り組んでいける人、お金、機構、こういうものの対応についてどのようにお考えになつていらっしゃるか、それをお尋ねしておきたいと思ひます。時間がございせんので、質問をまとめて申し上げて恐縮でございますが、御答弁をいただきたいと思います。

○青木参考人 まず最初は、詳細な土地利用、用途利用を決めるのはどうしたらよろしいかという御質問かと思ひます。これもなかなか難しいこととございまして、我々も今それを勉強中とございまして、ちょうど先週、フランスでそういう土地利用の決め方をしているのを勉強したところで、それを御紹介しながらお話を申し上げます。いわゆる土地利用としても、先ほど最初のところでもお話ししましたように、都市利用の地区でも十種類ぐらいございす。それから、農地におきましても大体十種類近い分類をしておりま

す。私はこれほど日本の場合に必要はないかと思ひますけれども、しかし、参考になるかと思ひます。例えば住宅地でございす、建ぺい率といひますか容積率といひますか、そういうものを中心にして容積率の違った地区をつくるか、あるいは集合住宅地はどこにつくる、独立住宅地をどの地区につくるというふうな形で、土地利用を決めるときにそういう種類も決めておきたいというふうなことをやっております。これは我が国においてできないことではないわけでございます。恐らく大都市近郊の集落でございす住宅用地が主かと思ひますが、一体その集落にどのくらいの住宅用地をつくり出すかということを科学的に需要を調査して、それに伴つた土地を用意するといふことがあれば、膨大な、無計画な宅地としての

確保というようなことは必要なくなるかと思ひます。そのためには、フランスの場合にはそういう住民の組織といふか、自治体のコミュニティの代表者の組織が一つございまして、その中には県の職員なんかも委員の中に入っております。そういうところで決定をしていくわけでございまして、そのためにはそれを計画するまでに進んだ組織がつくられます。それにはいわゆる建築家であるとか生物学者であるとか景観の学者であるとか農業経営の方々、それから農工学的な方々、いろいろな分野の方々が計画するチームをつくりまして、そこで相当客観的に、科学的にいろいろな資料をつくりましてやっております。これは法的にそういうものをつくってやるようにされておりますからやりますが、我々は計画した人々ともお話ししましたが、相当明確なデータをつけながら計画をしておりまして、そういうことで組織をちゃんとする必要があるだろうというふうに考えております。

それから、先ほどの土地の投機的な問題ということも私も一番心配しているわけで、線引きの仕方というものをどういうところに持つていくかということもございまして、これは今答えたようなことをしっかりとやらねばある程度しっかりした線引きができるのではなからうか、そうすると、むやみやたらに思惑で土地を求めることができない。ということとは、利用できる土地の用途が相当はっきり決まっておりますから、用途別の規模算定ということもできるわけでございまして、その辺をちゃんとやればそれは防げるのではなからうかというふうに考えております。

○池田参考人 二点の質問でございます。区域のとり方の問題等でございますが、これは私は先ほども、この区域を設定するときのような方法で具体的にやるかという点については、きつちりとした話し合いをしないままに上から押しつけるみたいな形になってしまふと困るということをお聞きしたわけですが、このとり方につきましては、相当規模ですか、そういうことにな

っている、それから相当数ということのようございまして、これは余り流動的じゃどうにもならぬんじゃないか、やはりこれは一定の歯どめ、きちんとした対応が必要なんじゃないか、むしろそうしないといけないかというふうに考えております。しかるべくよろしくみたいな話ですとこれは政策にならぬというふうに考えております。

それから期間の問題も、状況が悪いから見直せばいいじゃないかということになってしまふと、現場へ行つてしまふとそういう意見が多いと思ひますけれども、やはり話し合いをきつたりやることによりまして相当長い期間設定されるということでありまして、見直せばいいじゃないか、逆線引きすればいいじゃないかというの、こういう問題が多岐にわたっておりますけれども、そういう問題をやりますとこれは居住地域の問題等もありますので、たやすく、しよつちゅう見直すという話はよろしくないんじゃないか、こういうふうには考えております。まだ具体的にどうかというふうなところまでは勉強が足りません。申しわけないと思ひます。

それから、農地保全の問題につきましては、私も、一つは機関としての役割を先ほど申し上げました。農地保全の立場から、特に、先ほど出ましたように土地調整という問題が地価高騰の問題等と結びついては困る、農業者が困る、こういうふうな考え方を持っておりますので、やはり機関としての問題につきましては、厳正にきちんとやつていくという対応が必要だと思ひます。それからもう一つの視点は、私も組織といたしましては、農地を守り、有効利用する運動という運動論がやはり必要だ。現に今少しづつ動いておりますけれども、そういう二つの視点が必要だ、こういうふうには思ひます。よろしくお願ひいたします。

○本多参考人 私への御質問の二点についてお答えをいたします。
第一点の市街化区域内の整備をどうしていくか

という問題でございますが、これは参考意見の中でも申し上げましたが、現行法で建設省で御紹介になっておる土地区画整理事業、これを一遍にはやつてまいりませんので、計画的に周辺全部に進めていきたい、こういうことでございまして。私も西尾市の実例を申し上げます、先ほど申し上げたとおり現在やっておりますのは三カ所でございます。一カ所がもう終わりがけておりますので、現在次の地区の調査、設計に入る、こういう手法で逐次全域にわたつてやつていきたい、こういうことでございまして。それからもう一つ、地方都市で一番困つておりますのは、商店街の地盤沈下の問題があるわけでございまして、これを都市再開発法にのせて再開発をしなければならぬ、こういう問題がございまして、これはまた膨大な金のかかることでございまして、しかし、これも避けては通れない問題でございまして、現在一着手がけておるところでございます。

それから、集落整備事業の人と金と手法についてお尋ねになったわけですが、これも今申し上げましたように、今までの区画整理プラス今度の問題が入つてまいりますので、当然、計画的に自分の能力にのじた範囲内でやつていかないとできぬのではないかと、このように思ひます。しかし、公正な立場からいいますと、市街化調整区域は今まで捨て去られておりましたから、この際強い要望が出てくると思ひますので、これには対応していかなければならぬ、このように思ひます。それから人の問題でございますが、地方自治体も現在真剣に行革を進めておるところでございまして、職員の削減に取り組んでおります。しかし、今先生のおっしゃつたような心配もございまして、土木技術者というのなかなか削減できません。これから二十一世紀に向けての町づくりの主体をなすのはやはりそういう技術者でございますので、一般事務職を削減いたしまして、そういう者はむしろふやしておるといふような状況下で人はやっております。

つ先生方にお願ひして、しっかりと国家予算の中で御援助をいただきながらやつていきたい、このように思ひます。
○水谷委員 どうもありがとうございます。大変貴重な御意見をいただきましたので、審議の過程を通じて皆様の御意見を反映してまいりたいと思ひます。
○玉沢委員長 神田厚君。
○神田委員 本日は、参考人の皆さん方には大変貴重な御意見をいただきました。まことにありがとうございます。限られた時間でございまして、ごく簡単に二、三質問をさせていただきます。
まず最初に、青木参考人にお伺いをいたしますが、この法律は、市町村のいわゆる該当地域の中で、集落地区計画については、居住者等の利用に供される道路、公園などの施設及び建築物等の整備並びに土地の利用に関する計画を定めると言われておりますが、ただいま青木参考人のお話を聞いておりますと、環境問題その他に非常に御関心をお持ちで、環境問題その他の問題も非常に大きなウエイトを占めるお話をいただきました。少し抽象的ではありますが、理想的な集落の計画というのはどんなふうなものだとお考えでありますか。
○青木参考人 理想的な集落計画といひますか、私たちが実際に住んでいるところはどういう地域であつてほしいかということを考えればよろしいわけでございます。特別に農村的集落だけが理想ということではなくて、実際私が現在住んでいる地域もどういふ地域であつたらよろしいかというところを考へていただければよろしいかと思ひます。少なくとも、農村の集落、農村空間というふうなものはやはり自然が非常に多いということですね。ですから、この自然を大事にしたい、これを伸ばしたいというのが一つでございます。また、そこに住む人々が新しく来た人々、特に都市近郊は新

しい人々が多いのですが、その人々と前からいた人々との人間的なかわり合い、豊かな人間関係ができるような空間であってほしいということ、そういうことをするためにいかなることをするかということに尽きるかと思うわけです。それから、老人にとって一体その集落空間はどういう集落であればよろしいか、子供にとつてどうか、御婦人にとつてどうか、青年にとつてどうか、そういう人々にとつてどういう空間であるかというようなことを考える必要があるかと思ひます。ですから、一概に理想といひましても、若者が理想とする集落空間と老人が理想とする集落空間とは少し違ふわけでございますけれども、それぞれの立場で対応できるような計画というようなものが必要かと思ひます。

一言で言つて大変難しいわけでございますが、一つの例を挙げれば道路という問題も、車のための道路でなくて、老人にとつて道路とは一体いかなるものかというふうな考へたときに、何も全面舗装する道路は必要でないのではなからうか。両サイドに土があらまして、そこに花を植へさせ、その花を老人が管理する。そうすると、老人はそこにいるときに老人同士が語り合へる、物を育てる、花を咲かすという喜びも感じる。そういうこと以外に、村の人々がそこを通つたときに、おじいちゃん元氣か、おばあちゃん孫はどうかね、そういう声をかけてくれる。そういうことが老人にとつては非常に豊かな生活になるわけですね。我々が調査したときにある老人にそういうことを聞いたとき、ここで花をつくつてゐることで何が一番楽しいかと言つたら、村の衆の顔が見れる、村の衆が声をかけてくれる、これが一番楽しいんだ。だから集落空間というものは、老人にとつて道とは何かというと、何も車のための全面舗装ということではなしにむしろそういう空間をつくるということである、これが老人にとつて一つの農村空間としての理想の道であるというふうな考へられます。そういうふうないろいろな視点から見て、総合的に調整して豊かな村になるよう

にする必要があるのではなからうかというふうな思ひます。今のお答えとして、理想の農村計画とは何か、集落計画とは何かということとは、一つ一つの細かい配慮された計画が必要なのではなからうかというふうな考へております。

○神田委員 上意下達ではなくて下意で十二分に話し合ひを詰めて、先生おっしゃいましたのはソフト計画ということだと思ふのですが、そういうものを一つづつつけていくというふうなことだと思つております。私、全く賛成であります、大変参考になりました。

ところで、一つ、線引きの手法を規制をするというお話がございましたが、それは具体的にどんなふうなことを考へておられますか。

○青木参考人 線引きの何でございませうか。

○神田委員 線引きの手法を規制をするというふうな線引きのやり方ですか。

○青木参考人 法的に規制をするということとは、むしろ技法としてどうするかということになるかと思ひますが、これは先ほど言ひましたように、やはり土地の利用計画をはつきりさせることだと思ひます。そのためには、先ほどからたびたび言つておりますように、少しきめ細かい土地の用地計画をすることから合理的な線引きができるのではなからうかというふうな考へております。

それから、前の質問で、理想的なこととてちよつと云つていただければ、町の計画とか村の計画で三つの計画がございませう。これは社会計画、経済計画、物財計画で、この三つが三位一体にされれば理想的な計画になるかと思ひます。残念ながら、我が国の計画はこれが三位一体的になかなか行われていない。経済優先、効率、利益優先で、そしてそれに対応する物財計画というものが先行して、いわゆる社会計画、ソフトな計画というものがおくれつていたわけですね。これからの計画では、ぜひこの三つの計画を三位一体的に進められることを希望いたしております。

○神田委員 池田参考人に御質問申し上げます

が、先ほど、これらの計画をするに当たつて農林委員会等の意見を十分聞いてもらいたいというふうなこともございませう。当然、農林協同組合あるいは土地改良区などの関係する機関の意見というものは尊重されるわけでありませう、どういう形であつたらうか、その辺のお考え方がありましたら、どうかひとつ。

○池田参考人 これは農振法の世界でもそうでございませうし、それから土地改良法の問題でもございませう。ですから、純然たる公的な機関でございませうので、しかも農地の調整を預かつてゐるという機関でございませうので、区域の設定とか、その中身を変更するとか、そういう問題でございませう。私ども、村づくりの視点と、それから、その辺が先生方のおっしゃつたように地価高騰等に余り結びついては困る。そうなりますと、やはり一定の幅どめはしておく必要があるんじゃないか、いいものはいない、悪いものは悪いという判断を機關としてする必要があるんじゃないか、こういうふうな考へております。

単なる村づくりの話だけでございませうと、こんな村づくりをすればいいじゃないかということだけでございますけれども、農地の問題がかかわり合ひますので、それからまた、先生方の御質問がございましたように、将来どうなるかということ考へてみた場合において、やはり機關として農林委員会等の意見を、計画をつくる段階から協議に参加させていただいても結構でございませうし、こんなことでやろうじゃないかということに、最終的に機關としてこんなことについてどうだろうかと、こんなことはどう考へてゐますというぐらいの意見を出さうというところが将来の村づくりの視点から必要でございませうし、それから農地調整というものが現在あるわけでございますから、法律の世界が農振法もありませうし、農地法の世界等もあるわけでございますから、そういう点を御断りいただきまして、そのことがまた将来的に必ずプラスにな

つていくというふうな私どもは確信いたしておりますので、ぜひお願いしたい、こう考へております。

○神田委員 最後に、本多参考人にお尋ねします。

行政をお預かりいただいてゐるという立場から、混住化が進行してゐるところにおいて主にどういふことが現実的な問題として市役所等に持ち出され、また、市の機關としてはどういふふうな形でそれらの相談に乗つて指導してゐるのか。その辺、現状はいかがでありますか。

○本多参考人 私ども末端自治体の長は何でも受けなければならぬということでございますので、いろいろな問題が来ております。その中でも特に出てまいつておりますのは先ほど申し上げました雑排水、排水の問題、これは強力に出てきておるところでございませうし、また道路の整備の問題が出てきております。それからもう一つは宅地の問題がございまして、例えば農振地域の中に自分の土地はある、しかし部落周辺の白地にはない、こういう方が次三男対策として近くへつくりたい、何とかならぬか、こういう問題がございませう。これなんか今度の法律でやつていただけたと思ひます。今まで、市が入りまして調整を図りながら交換をしていただけてその要望にこたへる、これが一番大きな問題でございまして、そういう努力を続けておるところでございませう。よろしくお願いいたします。

○神田委員 終わります。

○玉沢委員長 寺前厳君。

○寺前委員 どうも御苦勞さんでございませう。先ほどからの参考人の皆さんの意見にもあるし、質問者の意見の中にもあるわけですが、今の都市計画の線引きで市街化区域と調整区域に分けた、その調整区域に入った一面にまた新しい市街地域ができる、投機の対象となつて優良農地が農業破壊の方向につながるのではないだろうか、こういう心配がこの法案をめぐつて一番共通した大きな問題点になつてゐるというふうな思ひので

す。
そこで、先ほどの話を聞きながらもう一度
詰めたいとお聞きしたいのですが、私たちの希望意
見がどうあると、一たん法律ができてしまうと
法律のひとり歩きというものが起こるわけでは
ない。ですから、法律がひとり歩きをしていった場
合に、そういうつもりでやったらはずではないわけ
で、こう後から言ってもそれはいいかというわけ
です。そこで、法律上きちんと詰めてやっておかな
くて我々はこういうつもりではなかったと後から
言ってもどうにもなりませんので、そういう意味
においての御意見をひとつ聞かしていただきたい
と思うわけです。

まず第一に、これは計画法ではありませんけれど
も、調整区域内の集落に対して、農地をつぶして
新しくここが集落地域ですよという線を引いてい
く、それに対して、地域住民の意見を中心にして
その線引きができていく、あるいは投機的な対象
にさせないということになっていく。この線引きは
法律ではどういう点で見ることができると、これ
が一点です。その点をちよつとお三方に聞きた
いと思うのです。

○青木参考人 大変難しい問題でございますが、
私も、意見を述べたところでもその点を心配した
ことを申し上げたと思います。これは住民の意向
に従うと言っても、住民自身が、土地を持ってい
る人々が既に投機的な考え方を持っている場合も
多々ございますし、それからまた、それを利用し
ようとする側も投機的な考え方を持っておりま
す。両者の合意によってそういう土地の使われ方
をする可能性は全くないとは言えないかと思いま
す。法的な制度がどこまでできるかということ
は大変難しいことかと思えます。以上、これは規
制をするということなんでしょう。だから、計画と
いう言葉の中にはもう規制という質を持ったこと
なんです。その規制がこの法律によってどれだけ
できるかということでございますが、そういう規
制を実際に行うときに政令なり何なりできめ細か

い条件というものをある程度つけていけば、私
は、マイナスになるよりも、全体的に集落の計画
という点ではこの法案はいいのではないかと
ふうに考えております。これからの課題かと思
います。

○池田参考人 大変難しい問題でございますが、
第一点の住民の意見の問題は、私もやはりそ
ういうことが非常に大事だと思っております。そ
れから投機の問題等につきましては、そういうこ
とがないようにどうしてもやる必要がある、こ
ういふうに今の段階ですと申し上げるしかないわ
けです。

先ほど申し上げましたとおり、土地というもの
は、公的な立場から利用なり取引という問題を考
える必要があるというふうには私に考えておりま
す。また、そのことが国土保全の問題でございま
すし、それから農業自身の問題から考えましても
そういう視点が大事だということを先ほど意見の
中で申し上げて、そのことも変わっておりませ
ん。したがって、先ほど神田先生からの御意
見のときもありましたように、どういふ戸数でど
ういふ面積要件かという問題も、当然先生方と御
相談の上で国の方でお決めになると思いますが、
そういう問題は、やはり決めるに際してきめ細か
な対応を最初から私どもとしてはお願いする必要
があるんじゃないかということを考えておりま
す。そうしませんが、御指摘のように、これは農
業調整地域でございまして都市計画区域じゃない
わけでございますから、むやみやたらな話が統々
と出ていってしまうというところは困ります。

ただ、私が申し上げましたのは、現在、混住化
の問題がございまして、それから、そういうこと
をめぐりましてスプロールの問題があります。ミ
ニ開発もあります。いろいろな問題があります。
むしろこれをほっておくことの方がどう考えまし
てもいけないという考え方が私の考え方の中にど
うしても優先いたしております。したがって、規
制をどうするという問題は、私どもの方も機関と
しても頑張りたいと思っておりますし、またお役所の方

も、そういう視点で当然のことながらやっていた
だけのことじゃないかと思っております。ただ単
に住民、住民という話ばかり前面に出てしまいま
す。これは確かに問題が起こる面もあるかも知
りません。したがって、土地という視点を
前面に出して、公的な視点というものを考えなが
らやっていくということが現段階においては非常
に大事だと考えております。

○本多参考人 先生の具体的な質問でございま
すけれども、中身をまだ十分承知しておりません
で私から御答弁を申し上げますが、あくまでも
私どもといたしましては、住民意識を尊重してや
っていくということが原点でございまして、そ
の中にあつてこれから起きる問題はお互いの力で
解決していきたい、こういう手法をとっていきた
い、こう思っておりますので、よろしくお願い
いたします。

○寺前委員 第二番目に、今の問題との関連なん
ですが、優良農用地として線引きされている農用
地区域があります。今度、集落地区計画を立てる
ということになると、そこにも線引きが重なって
入ってくるということになるでしょう。そうする
と、計画は計画であつて実行は実行だということ
になって、具体的にになるときは、転用問題とい
うのは農業委員会にかけなければならぬことにな
るかと思ひます。だけれども、計画そのものが大
枠として決められてしまうと、それに従属させら
れていくという方向になるのじゃないだろうか。
今度のこの法律案によると、その計画段階に農業
委員会はかかるとなるのか、かまないと見ても
られるのか聞かしていただきたいと思います。お
三方お願いします。

○青木参考人 農業委員会がかかむか、かまないと
いう問題は私からすぐ答えることはできません
けれども、私の考え方としては、優良農地が
線引きに入つて、いわゆる都市的土地利用になる
ということは十分あり得ると思ひます。優良農地

というものは都市的土地利用をするについても最
もよい地域なんです。ですからそれはあり得ると
思ひます。しかし、それを全体その土地、集落の
条件によってそうすることの方が好ましいという
場合もありますから、一概に優良農地だから都市
的土地利用をしてはいかぬということにはなら
ないかと私は思ひます。それが、こういう言葉を使
うのは大変失礼かと思ひますが、政治的な形でも
ってそういう線引きがしばしば引かれて過ちを犯
してきたわけなんです、むしろ僕は、科学的にそ
ういふ線引きをする必要があるということを今まで
しばしば申し上げておるわけです。科学的にとい
うのは、いろいろな専門の立場、人々の組織の中
で、本当の、この集落の中で土地利用としてはか
くあるべきというものを出すべきだと思ひます。
そういう検討する、あるいは計画するスタッフの
中に農業委員会のメンバーが入るということは大
変好ましいことであるというふうに出てきており
ます。

○池田参考人 お答えが重複するかと思ひますけ
れども、先ほど申し上げましたようなことでござ
いまして、私どもは、農業委員会という設置され
ました機関、農地を守るという視点、土地利用調
整をするという機関でございまして、したがって
で、そういう視点の機関としての問題と、それか
ら私どもは農業、農民の利益代表としての機関で
ございまして、現在、農地の有効利用をする運
動等もやっております。そういう問題の中でいろ
いろな意見とか要望等を申し上げて、やはり将来に
向けて優良農地を守っていくんだという視点だけ
はきつちりさせるといふことが私どもの任務だと
思っております。そういう視点で頑張つてやらな
ければいかぬ、こういうことしか申し上げられま
せん。ただ、現状においてはスプロールが進行し
ておりますから、そのまほつておくわけにはま
いらぬから、ぜひ私どもの視点も御理解いただき
たいというふうに出ておるわけでございます。

○本多参考人 先生も御存じのように、農業委員

会の中には各部会を設けていろいろな審議をやっております。その一つに農政部会がございまして、その農政部会の中で、私も市政全般のこういうような問題については一応意見とかあるいは御協議とかいたしまして進めております。当然関連が出てくると思しますので、よろしくお願いしたいと思います。

○寺前委員　ともかく、私たちがいろいろ希望を持っておつても法律というのはひとり歩きするものですから、よほど法律の段階でちゃんと整備しておかなければならぬものは整備をしておかないと後の祭りということになりかねないので、皆さんの研究された内容をちよつと聞かしていただいた次第です。

それから、土地の利用の調整問題としてこの法律は出てきているわけですが、集落を整備していくその集落周辺の田んぼを整備をしていくということになりますと、先ほどから話が出ておりましたように用水、排水問題ですね、水の問題というのが非常に大きな位置を占めるのです。ですから、一地域の集落の整備だけでこの水の問題は解決しないわけですね。ちよつと離れたところに大きな町があつて下水道を整備している、この集落の人たちはそれを見ながら自分のところのものもそれと結びつけないと、そういう問題も持っています。いろいろな意味で排水問題というのは、集落整備をやっていく上においては非常に重要な位置をこれまで持ってきたと思うのです。今度の法律では、その辺の關係については何も触れていないように私は見ているのですけれども、この点について青木参考人の書かれたものの中にもいろいろ出ておりましたものですから、どういうようにこの法律案をお読み取りになっているのか、あるいは補強すべき意見があるのではないだろうかという点があつたらお聞かせをいただきたい。

それからまた、池田参考人は、ともかく現実的には虫食いのいろいろな町ができてきているのだから何らかの形で整備をしなければいかぬ、そう

いう町の整備と、それから農地の方についても白地地域の問題があつて、そこでは今補助金も出ないで基盤整備が進みかたいという問題もあるから、こういう点では今度のものは積極的な意味を持つてゐるのだから頼む、簡単に言つたらそういう御意見であつたらうと思うのです。だから、現実的にそういう問題があるわけけれども、先ほどのお話の中で縦割り行政の末端における問題点というのが出ておりました。一体具体的にどういう問題に直面をされたのか、池田参考人と市長さんにひとつお願いをしたいと思ひます。以上です。

○青木参考人　ただいまの水の問題はまさに先生のおっしゃるとおりでございまして、いづれにしても、この法律は集落地域という一つの領域、線を引いた中という問題ですが、整備法という形で理解をしてしまふわけですが、整備法という形である程度線引きをしたその中の計画というところですからやむを得ないかと思ひます。実際に整備を事業化してまいりますと、当然水の問題、道路の問題、そういうようなものは他の集落、他の地域との関連の中で計画をされなければいけません。道路計画それから水利計画、そういうもののドッキングは当然考えられることとございまして、また考えなければ成立しないかと思ひます。ですからそれを法的な条文として出さなくとも、私は、計画者とするならば当然それはこの計画の中で検討するべきことというふうに考えております。

○池田参考人　御承知のように、集落地区計画と集落の農振の整備計画というのを立てることになつております。先ほど意見の中で申し上げましたとおり、従来はいろいろと線引きの中で建設、農林の対応がそれぞれあつた、今回はそれぞれというわけにはいかぬ、こういうふうな考えております。したがつて、これは市町村段階の問題になると思ひますけれども、私、内部はわかりませんが、市長さんの方が詳しいと思ひますが、企画面

の問題とかあるいは農村サイドの關係者が相談しながら、別々みたいな話になりますとやはり困ると思ひますので、一体的に同時点ぐらゐに出発するということがありませんと先生御指摘のような問題になるのではないかと今度うに考えております。したがつて、それは形式の問題でございすけれども、その前にやはり運動論としての問題が市町村の中でも必要でございすし、それから機関としてのそれぞれの役割があるわけでございますから、その機関としての役割を十分に發揮するということが必要なんじゃないか、こういうふうに私は考えております。

○本多参考人　私が特にこの点で申し上げましたのは、今度の法案が建設、農林両省の共管法案で出ておる、こういうことでございまして、その下に行きますとそれぞれの計画をつくるのに二つに分かれていつておる、こういうことでございすので、今までもとく日本の官庁はセクト主義に走つて、縦割り行政だと言われておりました。そのことを特に今度の法案の中で、両省協調してやつていかないと大変になりますよということを私どもお願いを申し上げた、こういうことでございす。具体的にどういふことがあつたかということになりますと、いろいろな点が今までございまして、けれども、特に具体的にここぞ挙げよと言われども思ひつきません。そういうようなことで、あくまでも私ども自治体の長がどつちについていたらいかが困らぬような方途を講じていただきたいというのを特にお願いを申し上げる、こういうことでございす。

○寺前委員　ありがとうございます。
○五沢委員長　以上で参考人に対する質疑は終了いたしました。
この際、参考人各位に一言お礼を申し上げます。
参考人各位には、貴重な御意見をお述べいただきました。まことにありがとうございます。委員会を代表して、厚くお礼を申し上げます。
次回は、明二十二日金曜日午前九時三十五分理

事会、午前九時四十五分委員会を開会することとし、本日は、これにて散会いたします。
午前十一時五十七分散会

昭和六十二年六月六日印刷

昭和六十二年六月八日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局