

第百十六回
国会

参議院農林水産委員会會議録第四号

平成元年十一月二十八日(火曜日)

午前十時開会

委員の異動

十一月二十八日

辞任

細谷 昭雄君

補欠選任

会田 長栄君

出席者は左のとおり。

委員長

仲川 幸男君

理事

大塚清次郎君

北 修二君

上野 雄文君

村沢 牧君

井上 哲夫君

委員

青木 幹雄君

鎌田 要人君

熊谷太三郎君

鈴木 貞敏君

高橋 清孝君

成瀬 守重君

初村滝一郎君

本村 和喜君

会田 長栄君

一井 淳治君

菅野 久光君

谷本 魏君

細谷 昭雄君

三上 隆雄君

猪熊 重二君

刈田 貞子君

林 紀子君

橋本孝一郎君

国務大臣

農林水産大臣

政府委員

農林水産大臣官

房長

農林水産省構造

改善局長

農林水産省農畜

園芸局長

林野庁長官

事務局側

常任委員会専門

員

環境庁自然保護

局企画調整課長

沖繩開発庁振興

局振興第二課長

近藤 博志君

大木 知明君

片岡 光君

喜屋武眞榮君

横溝 克己君

鹿野 道彦君

鶴岡 俊彦君

片桐 久雄君

松山 光治君

滋君

本日の會議に付した案件

○森林の保健機能の増進に関する特別措置法案

(第百十四回国会内閣提出、第百十六回国会衆議院送付)

○委員長(仲川幸男君) ただいまから農林水産委

員会を開会いたします。

森林の保健機能の増進に関する特別措置法案を

議題とし、前回に引き続き、質疑を行います。

質疑のある方は順次御発言を願います。

○猪熊重二君 私は、法案の具体的な内容の質問

に入る前に、少々農水当局にお伺いしておきたい

ことがございます。

この法案は、農水当局としては一生懸命おつくりになったんですけれども、どうも国民の一部から余り好ましくない評価を受けているということ

に関連して、朝日新聞の「論壇」の投稿等について少しお伺いしようと思います。

御承知のとおり、この六月二十日、朝日新聞の「論壇」に、宇都宮大学の藤原という先生が、本

法案は保安林制度を改悪し観光開発に拍車をかけ

るものだというふうな内容の趣旨の投稿をされたま

した。これに対して林野庁の高木企画課長が八月

二十一日に、この法案はそういうふうなことでは

なくして保安林の公益的な機能は損なわれないのだ

というふうな反論を載せました。これでおさまっ

たかと思つたら、さらに十月二十三日に、同じ朝

日新聞の「論壇」の欄に、野沢裕昭という弁護士

が、やはり「保安林制度を改悪する新法」という

ふうなことで本法案に対する反対意見を載せまし

た。これに対して、林野庁の町田森林総合利用対

策室長がきのうこの投稿に対する反論を載せまし

た。農水当局が非常にいい法案だと言っている割

に、なぜ国民の一部から、しかも林野の専門の学

者だとかあるいは林野行政に何かが携わっている

弁護士から、こういうふうな投稿がなされるかと

いうふうなことに関連して、まず林野庁の長官に

お伺いしたいのは、このような意見が新聞等に発

表されるといふことに関してどのように考えてい

るのか、あるいは法案の内容を国民に理解、納得

していただくためにどのような方法を講じてきた

のか、このような点についてお伺いしたい。

○政府委員(齋藤君) ただいま御指摘ございま

したように、この法案が公になりましてから、これ

に対する御意見も各方面から寄せられておりま

す。私どもとしても、この法案を国会に出さ

していただいた後、機会あるごとにその趣旨と申

しますか、内容について理解を深めていただくよ

うにいわゆるPRにも努めてきたところでござい

ます。報道機関に対して内容を十分御説明いた

しますとか、林野庁の広報誌あるいは雑誌等へ

解説を掲載いたしますとか、関係団体等に説明会

を行いますとか、それからお問い合わせ、御意見

が寄せられる面につきましては資料を提供いたし

ますとか、必要な説明をいたしますとかいたしま

して対応をしております。

法案に反対だ、こういう意見を持つ方もござい

まして、ただいま先生お触れになりました方もそ

のお一人でございしますが、話し合いの機会を私ど

も持たせていただいでできる限り対応をいたして

おるつもりでございます。それで全体をいたしま

すと、そういった過程を通じて大方御理解を

いただいでいるというふうなことを考えております

けれども、ただ一部に、やはりかねて御自分で確信を

お持ちになつて主張を展開されてきておられるよ

うな方もいらっしゃるというふうに十分にはわか

つた、こういうふうになつておられないこともござい

まして残念に思っております。

ただ、藤原先生の場合、報道機関の投稿欄を通

じて公にされたということもございしますので、私

どもも、このような形で議論も誤解があること

ればその解消に役立つのではないかとということ

で積極的に対応させていただきまして、担当の方

から、この法案についての趣旨あるいは誤解とさ

れるような点について、紙面をおかりして見解を

述べさせていただいておるということもございま

す。

いずれにしましても、法案についての御論議で

ありますから、こうした国会の場におきまして十

分御審議をいただきまして、しっかりと私ども

の考え方もお聞き取りをいただきたいと思つてお

るところでございます。なお、今後施行まで若干

時間があるということでもございしますし、施行後

もでございますけれども、十分その辺の理解の徹

底と申しますか、浸透には努力をさせていただきます

たいと思っております。

○猪熊重三君　なぜ、この法案が今お話しのように、国民の一部にしろ理解できないかということの理由は、この法案自体が非常に内容不明の法案だということに原因があるのじゃないかと私は考えるんです。私自身、この法案を読んでみて全然わからない。なぜわからないか。要するに、政令事項があり、また省令事項が多過ぎる。しかも、どっちでもいいような手続的なことあるいは技術的なことだったら、政令もしくは省令という手続で定めるといことも納得できますけれども、法案の六条一項あるいは六条三項二号、三号、この法案の「省令で定める」という内容はまさにこの法案の核心的部分、中心的部分なんです。これが白紙なんです。ですから、この法案を幾ら勉強しても具体的内容が出てこない。だから、この法案を勉強しただけではこの法案が何であるかわからぬというような法案というのはまことに不適切な法案である、こう考えるんです。

ただこの法案がそうであつてほかの法案は全部立派かというところというわけでもないのです、これはやむを得ぬ現在の行政法規のつくり方の問題として、一般論的に言えば、内閣法制局がつくつてこれでいいんだらうということになっているんじゃないけれども、もう少し政令とか省令とかで定める事項の内容やあるいは根拠というものについて、いろいろお考えいただいて法案を作成していただきたいと思うんです。要するに幾ら読んでみてもわからないから、悪く悪く解釈すれば、この法案は保安林を解除して乱開発につながるという意見が出てくる可能性が非常に多いのじゃないか、こう思うわけです。

長官 今回の法案が非常に重要事項について政令、省令に一括白紙委任している立法であるという点に関して、どのような考えをお持ちでしょうか。

○政府委員 森滋君） たいだい御指摘のように、この法案で省政令に委任している事項が幾つかあるわけでございます。先生もお触れになりましたように、法律一般についてそうでございますが、

最近専門的、技術的事項に關する立法の要求が非常にふえてきたということがあります。また、法律の一般的な規定では特殊な個々の事情に対応しかねるといったこともあるわけでございまして、法律が全面的に処理するのは必ずしも適切でない分野もある。したがって、法律に明確な委任の根拠があつて、合理的な範囲内でこの委任が許容されているということは一般的に認められておることだと思います。

本法案の場合でございますけれども、委任をしております事項は六条の三項で、都道府県知事が森林施業計画を認定するための要件として、法定されておるものについて委任されている、あるいは省令に委任する内容の範囲についても同項の二号で森林保健施設の面積の占める比率、三号で森林保健施設の位置、規模、配置及び構造というふうに委任事項がはっきり規定をされておること、でございます。また、総量規制や技術的基準は各般の事柄にわたります詳細でテクニカルなものであるということ、これは森林行政を所管する農林水産省に作成が委任されておること、でございます。

ただ、本法案ではその趣旨におきまして、第二条のところにございますが、「森林の保健機能の増進」ということは、森林の施業と森林保健施設の整備の一体的な推進によって「森林の有する保健機能が向上すること」というふうに定義をされておりますし、また「森林保健施設」につきましては、「森林の現に有する保健機能以外の諸機能に著しい支障を及ぼさない」というふうに明定をされております。したがって、総量規制にいたしましたとしても、技術的基準にいたしましたとしても、そういった森林保健施設であることを具体的に担保すると申しますか、決めるために定めようというものでございまして、委任の方針がはっきり示されている。白紙で委任をされているというものではないというふうに考えております。

他の立法例におきましても先生お触れになりましたように、こういったことは必要に応じて行わ

全体の法律で考え、方針がはっきりしていると、それに基づいて委任される範囲で委任が行われるような法案になっているのではないかと考えておるところでございます。

○猪熊三君 今長官大分長いお話をされたんですが、要するに政令については憲法七十三条六号に、内容がどういう根拠に基づいて、どういう内容が定められるかということが書いてあるわけですね。省令については、国家行政組織法の十二条一項に書いてあるんです。

ですから、これ以上私はこの問題をやっていますと、この問題だけで時間がなくなってしまうですからもうやめますけれども、今長官おっしゃったが、それだったら六条三項二号の省令で定めるといふことの根拠の条文はどこにあるんだというふうなこと、いろいろお話を伺いたいし、私も意見を申し上げたいところがありますが、いずれにせよ、一般の民事法、刑事法と違つてある程度行政法規が、政令、省令に委任する部分があるのはやむを得ないけれども、本法案の場合にはほとんど

全般の重要な保健機能の増進というふうなことに關する問題は政省令事項であつて、それで保安林の實質的な解除と開發行為の無許可による實質的開發行為の許可というふうな効果だけが明確になつてゐる法律ということで、一般的に言つと、この法律は國民に甚だ理解しがたい法律であるのと、このように思います。それが、結局反対の多い意見の出でくる理由であらうかと私は考えます。これ以上この問題はやめます。

それで、具体的に法案の中身についてお伺ひいたします。

逐条的にお伺いするのでちょっと細かくて恐縮ですけれども、二条二項二号の政令で定める施設施設というものはどういうものかを考えているんでしょうか。

○政府委員（薮滋君） 森林保健施設として政令で定める施設につきましては、例えば休養施設あるいは教養文化施設、さらにスポーツ・レクリエー

あります。これは具体的に申しますと、遊歩道でありますとか、あずまやでありますとかあるいは森林博物館、あるいはジャングルジムと言われるような施設が具体的には入ってくるであろうと思いますけれども、個々具体的な施設は地域の創意工夫によってさまざまものが出てくるというふうにも考えられますし、ほかにある立法例と同様に、ただいま申し上げましたような規定の仕方を

○猪熊重三君　そうすると、例えば前回の委員会においても大変いろいろ皆さんから御意見が出ましたが、ゴルフ場というふうなものはこの政令で定める施設の中に、仮にゴルフ場というものを考えた場合にそれは入るんですか、入らないんですか。

○政府委員(齋滋君)　ゴルフ場につきましては、先ほど申し上げました総量規制なり技術的な基準なり、そういったものからいたしまして、現に私どもが見ておりますようなゴルフ場は対象にはならないように考えております。

○猪熊重二君 それでは次に、三条の基本方針に
関連してお伺いします。

農林水産大臣が基本方針を定めるについては、四項で「関係行政機関の長に協議しなければならない。」ということになっておりますが、この「関係行政機関の長」の範囲はどういうもので、それはだれが判断するのでしょうか。

○政府委員(甕滋君) これは、基本方針について関係行政機関に協議をして適切なものを決めるという趣旨でございまして、この内容等からいたしますと、かなり広く各省にまたがるというふうに思っております。具体的には、文部省、厚生省、通産省、運輸省、建設省、自治省、警察庁、さらには北海道開発庁、環境庁、国土庁というような省庁にまたがるのではないかと思っております。○猪熊重二君 続いて第四条についてお伺いします。

第四条は、農林水産大臣が定める全国森林計画

第四条は、農林水産大臣が定める全国森林計画

の問題ですが、この全国森林計画を定めるについて「森林の保健機能の増進に関する事項」ということが書いてございまして、この条項と、現在の全国森林計画にある保健文化機能に関する規定との関係はどういうことになりましょうか。

○政府委員(齋藤君) 基本方針に基づきまして、全国森林計画で定めることになっております森林の保健機能の増進に関する事項といたしましては、保健機能森林の設定の基準、保健機能森林の施設、それから森林保健施設の整備、その他配慮事項といったことになろうかと思っております。

これは、いずれにいたしましても、都道府県知事が地域森林計画において具体的な整備の方針を定める場合の指針となるような事柄について決める必要があるわけでございます。一方、現行の全国森林計画につきましては、自然的、社会的、経済的諸条件から見て、森林の持つおります木材等の生産あるいは水源涵養、山地災害の防止、生活環境の保全、保健・文化の機能というそれぞれ機能につきまして、それを高度に発揮させる必要がある観点から、森林の面積とか機能発揮の上から望ましい森林資源の姿というものを定めておるわけでございまして、したがって、本法案の「森林の保健機能の増進に関する事項」は、この全国森林計画で定めております整備目標を達成するための具体的な指針を定めるとい性格のものでございまして、全国森林計画の整備対象森林が決めておられますが、その一部として保健機能森林の整備を行っているという関係になると思っております。

○猪熊重二君 そうすると、現在ある整備対象面積及び森林資源の姿というふうなことが規定されている現在の計画の一部門というのか、部分的な側面に関する規定になるだろう、こういうことですか。

○政府委員(齋藤君) 現在の全国森林計画で、森林の整備という観点からただいま申し上げました規定事項がございまして、その森林につきまして施設を整備するなりいたしまして、整備対象森

林の整備を進めるという意味で、おっしゃる一部となるという表現でよろしいかと思っております。

○猪熊重二君 次に、五条の地域森林計画についてお伺いします。

森林法においては、地域森林計画は都道府県知事が計画を立てる、策定する義務を負っているように書いてございまして、ところがこの本五条によると、地域森林計画を立てるか立てないかは都道府県知事の任意に任されているというふうな読めるわけですが、しかし都道府県知事が任意に策定したり策定しなかったりということでは、都道府県内の森林所有者には非常に大きな影響があるわけですが、これは任意規定なんですか、それとも任意規定じゃないのか。任意規定だとすればどうして任意規定になるわけですか。

○政府委員(齋藤君) ただいまお話ありましたように、この五条では、都道府県知事が定めることができるというところで、いわば任意規定ということになっております。これは、保健機能森林の整備につきましましては、その地域、その県としてそれぞれの地域の森林の賦存状況でございますとか、利用者の要請、森林所有者の取り組みの意欲等々、かなり熟慮に差異がございまして、したがって、条件の整った地域から、地域森林計画に規定をいたしまして取り組みを行う必要があるという趣旨から任意規定ということでございます。

ただ、おっしゃいますように、具体的にそういういった動きがある地域でございまして、ぜひやっていきたいといったようなときには、当然また県の方とも十分相談の上で、知事がそれに対応して地域森林計画を立てるというふうなことは予想されるところでございまして。

○猪熊重二君 まだ今の説明ちょっとよくわかりませんが、その地域において森林保健機能を図るための計画というものが必要でない地域もあるだろうから任意規定にしたんだと、こういうことだとすると、要するに森林所有者にとつて、この保健計画に基づく指定を受けるか受けないかということは、非常に森林所有者の権利にかかわること

なんです、それが都道府県知事がやろうと思えばやればいいし、やろうと思わなければやらなくてもいいというふうなことで、その該当する県内の森林所有者の権利が全国的に非常にばらつきが出てくると思いますが、そのようなことはお考えになりませんか。

○政府委員(齋藤君) 必要があるところについては、当然地域森林計画を立てるなり変更するなりしまして対応をさせていただかなければいけないと思っております。そういった指導はいたします。この場合、制度として、しかし一律に必ず立てなければいけないというふうにはしておらないということでございます。

○猪熊重二君 今のお話でわかったような気もするし、わからないような気もするところなんです。

次に、六条についてお伺いします。
六条は、森林所有者の立てる森林施設計画の問題ですが、今回の保健機能増進のための森林として対象森林になるかならぬかということに関して、一項目において、農水省令で定める基準に適合するものが対象森林になる、こういうふうになっておりますが、この場合の農水省令はどんな基準を決めているわけでしょうか。

○政府委員(齋藤君) 私ども、この省令で現在予定しておりますのは、総合的なこの保健機能の増進といった観点からいたしますと、個別分散的に施設を行っていたのでは十分効果があらわれないというふうなこともございまして、対象森林については、その規模がおおむね三十ヘクタール以上ということが妥当であろうと考えておりますので、そういったことを定める予定にしております。

○猪熊重二君 こういう場合の基準というのは、どれだけの数値が絶対的に妥当かどうかというふうなことはなく、いえどもふり勘定の数字というふうなこともやむを得ぬ面もありますが、三十ヘクタール以上というふうに限定したこと、もう少し合理的な理由というものはどこにありますか。

○政府委員(齋藤君) この法案の趣旨からしまして、森林の施設として、その整備を一体的に行うというために団地的なまとまりが必要であろうというところでございまして、この三十ヘクタールというのは、実は従来から森林施設計画、特に団地共同森林施設計画という形で作成いたします場合に、一団の森林面積三十ヘクタール以上ということになっておるものでございまして。今回の森林保健機能増進計画は、森林施設計画の全部または一部、こういうことで決めることになっておりますので、その森林施設計画の方で、これまでも運用してまいっております基準がそういうことになっておりますのと合わせた、整合性を図ることが適当ではないかと考えておるところでございます。

○猪熊重二君 三十ヘクタール以上のものを対象森林にして本法の適用範囲に入れるということなんです、現行のいわゆる保健機能森林については、農水省からいただいた参考資料の五ページには、調査の時点はちょっと古いですが、昭和六十一年の七月時点における調査によると、全国に保健の場として森林を利用している箇所が千四百八十三カ所ある。これの内容は、レクリエーションの森、森林浴、キャンプ場、ハイキングコース、休養林、樹木園。それからある程度教育的な内容として、学校林だとか展示施設、観察施設、教育の森等、こういうふうなものが、このようにしたために森林の施設利用箇所が今申し上げましたように、民有林において千四百八十三カ所あるということが記載されてあります。

これを面的に言うと、百ヘクタール未満の施設という箇所が全体の八〇％ぐらい、こうなっております。千四百八十三カ所という県平均にしても三十カ所ですか、三十カ所ぐらいあるわけですから、それにもかかわらず、なおかつまた今回保健機能増進のための対象森林を設けて計画を新たにしなければならぬということの必要性、根拠、理由はどこにあるんでしょうか。

○政府委員(齋藤君) 今お話がございましたように、現に相当数のこういった保健機能のための森

林整備が行われているという実態はございます。ただ、最近の状況からいいますと、これはこれといったしまして、さらに、この種の森林保健機能の増進を一層進めたいという要望が非常に強いわけでございます。私もいろいろ調査しておりますけれども、市町村の数でいっても約二千三百に及ぶ市町村でそういう実施希望があるのではないかと今思っております。また、現実的にこれを今後進めていくとした場合に、その担い手となるであります市町村あるいは森林組合等からの要望といたしまして、保健休養の場としての森林の利用について法制的な位置づけがはっきりしていない、はっきりさせてもらいたい、あるいは何分にも民有林が零細、多数の当事者がいるということで円滑な合意形成の手法が望ましい、こういうような要望がございます。

私も今こういう要望にこたえながら、また一方では、森林の保全と両立する利用のルールが必要だという判断もございまして、本法案を提案させていただいた次第でございます。ここで維持保全と両立する利用のルールづくり、あるいは合意形成の手続の明確化、こういったことをいたしまして、今後の森林の適正な利用を一層進めることができるのではないかと思っております。

○猪熊重二君 今のお話でもどうもよくわかりません。私が申し上げたいのは民有林の施設ということですから、要するに民間の森林所有者等が、現にやっている施設というものが千四百八十三カ所ある。そして、何か法的に整備をもう少ししたいとかどうとか長官今おっしゃいましたけれども、ちゃんと法的な整備のもとに千四百八十三カ所が現に保健施設として利用されている。それにもかかわらず、なお本法をどうしてもつくらなければならぬというこの理由、根拠がどこにあるのかというところが余り明確にならないから、現にあるこのような施設に比較しても少し大規模な、先ほどの新聞の投書欄に投稿された方々が言うようなゴルフ場とか、大レジャーセンターだ

とかということのための法案じゃないかというところが、はっきりしないだけに出てくるというふうな思われる。現在のこういう施設が、こういう点で不完全なために今回のごときという法案を準備しなければならなかったんだということが、もう少しははっきり、聞いていてすつとわかるようなお答えはないんでしょうか。

○政府委員(豊滋君) 直接の当事者の市町村あるいは森林組合等の要望という形で、ただいま触れたわけでございますが、なお申しますと、現実には整備されております実態を見ますと施設の整備はなるほどやっております。これは、これまでの個別の保安林解除なり林地開発許可なりの手続を経て行われておる。しかしながら、ややもしますと森林の施設につきましてもどうもおそろしくなっているのじゃないかという事例が指摘されております。それからまた、それが一件一件個別の許可でありますために、全体として見た場合にどうも一方所に集まってしまう。これでいいんだらうかというふうな声もございまして、これからこの種のものをもさらに一層進めるといった場合には、やはりそういった保全との関係も十分織り込まれたルールづくりをした上で大いに進めるということでありまないと、どうも現状のままで不都合だという面もございまして、この点は御指摘のとおりでございます。そんな側面がもう一方にあるということも申し上げた次第であります。

○猪熊重二君 要するに、現在の保健施設だと森林の施設についての配慮が十分でないから、森林の施設の方もきちんと射程に入れて保健施設の計画を立てたいというふうなこと、あるいは現行の場合だったら、個々の許可の申請というふうなことでトータル的な計画がでないというふうなこと、あるいは開発許可あるいは保安林解除というふうなことだと森林法の射程から外れてしまうから、そういうことじゃなくして、森林法の射程の中に入れて施設の点も考慮しつつ、なおこういう施設の増加という設備の推進を図りたい、こういうことなんですね。最初からそう言っても

らえはわかるんです。

次に、同じ六条二項に、森林所有者が提出して認定を受けるべき森林保健機能増進計画の中には、当該施設の維持運営に関する事項を記載しろということがございます。この当該施設の維持運営に関する事項というのはどの範囲のことを考えておられるんでしょうか。

○政府委員(豊滋君) この施設の維持運営に関する事項の内容としては、まず施設の維持運営主体、それから維持運営方法というようなことになるかと思っております。

具体的には、森林施設計画を作成する人が維持運営に当たるといふ場合もありましようし、維持運営主体は違うと、委託するといふような場合もあり得ますから、そういった場合には、両者がどういう関係になっているかといふようなことも記載されることになるかと思っております。また、施設の管理人の有無でありますとか、施設によりましては開園期間、時間、それからさらに防災体制といったこともこの記載事項になるわけでございます。

○猪熊重二君 そうすると、言葉とすると、当該施設の維持運営に関する事項というところ、この当該施設が物理的に修理してきちんと維持されるというふうな意味での維持ということをおっしゃるようにも見えるし、また逆に、当該施設がちゃんと維持運営されていくための経営的な側面に関する事項というふうにも読めば読めないわけじゃないわけですか。そうすると経営的な側面、もう少しはつきり言えば維持運営に関する資金的な側面、こういうふうなことも事項という中には入るんですか、入らないんですか。

○政府委員(豊滋君) この施設の維持運営に関する事項の内容というものは、本来森林の保健機能の増進あるいは森林の保全との調和といった観点から定められるものでございまして、維持運営方法あるいは必要な措置について定める趣旨でございます。そこで、今お話しがありました資金面に關する事項については、この内容には入ってこないのではないかと思います。

○猪熊重二君 次に、同じ六条の三項の二号に「整備しようとする森林保健施設の面積」という言葉がありますが、これはどういうことを意味しているんでしょうか。

○政府委員(豊滋君) その一団の森林の中に、この森林保健施設を恐らく複数設置するというケースが多いと思いますが、そういった森林保健施設の面積に対して十分な森林が確保される、こういう観点でその施設の敷地の森林面積に対する比率を定めよう、こういう趣旨でございます。

○猪熊重二君 いや、私が聞いていたのは整備しようとする森林保健施設の面積というの、例えばうちをつくったり、テニスコートをつくったりあるいは遊歩道をつくったりいろんな施設があると思います。そして、この整備しようとする森林保健施設の面積といたした場合に、こういう個別的な施設の面積と、この整備しようとする森林保健施設の面積と、この整備しようとする森林保健施設というのとはどういふ関係にあるんでしょうかということなんです。

○政府委員(豊滋君) 幾つかの施設がありましたら、その施設の面積を全体足したものについて判断するということでございます。

○猪熊重二君 それから、今の比率について、省令案によると非植生状態だと十分の一、植生状態だと十分の三、こういうふうなことが規定されておりますが、この省令案のような数値を省令とするようなお考えなのかどうか。

それとも一つ、裸地ですね、非植生状態で十分の一というから一〇％施設ができる。それから植生状態、例えば芝生にすると三〇％まで施設ができる。そうすると裸地と芝生なら、芝生というものを含めると合計で四〇％まで面積比率で施設を設置することができ、こういうことになるわけでしょうか。

○政府委員(豊滋君) ただいまお話しの中にございしました一〇％、三〇％等といった基準は、その道の専門家を煩わせまして、科学的、技術的に決めようというものでございまして、これはそのまま省令で規定していこうと考えております。

この一〇%と三〇%が合わせて四〇%になるのかということにつきましては、そういうことではございませんで、植生のない状態では一〇%、植生状態の場合では三〇%と、それぞれの場合の限度でございます。両方が合わさるような場合は、その一〇%から三〇%の範囲内で所要の森林面積が確保される状態と決まるところに相なります。

○猪熊重二君　そうすると、いずれにせよ三〇%を超えることはないというふうに考えてよろしいわけですか。

○政府委員(豊滋君)　植生状態の場合だけで三〇%でございますから、最大限になろうと思えます。

○猪熊重二君　さらに省令案には、対象森林については「小流域別に分けて適用する」、こういうふうに書いてあるんですが、小流域というのが私にはよくわからないので、川ですから、川の流域だから大中小があるのかもしれないけれども、一番川もとから見れば全部が小になるかもしれない、一番山奥の方に行けばその小の先はもう谷川になるかもしれない、その小流域というのはどういう概念なのでしょう。

○政府委員(豊滋君)　これはおっしゃるとおり、その地形とかその森林の状況によって個々に見ますと変わってくるものだと思いますけれども、大ざっぱに申しますと降水の集水区域ということで、地形とか下流域の集水の分布状況等を勘案して決めることだと思います。おおむね五〇ヘクタール程度の集水区域を念頭に置きまして、大面積にわたる場合にはその区域ごとに規制の基準を適用したかどうかと考えているところでございます。

○猪熊重二君　それでは、施設に関する技術的基準、これについても省令案によると非常に詳細に設置場所とか傾斜がどうかであるとか、個別的面積がどうかであるとか、いろいろ細かいことが書いてございます。これを一々聞いていると時間がございませんで、いずれにせよこういう省令をつ

くるといふことなんでしょうが、そこで大臣に伺いたいと思います。

今農水省で提案というか、出しているこの省令案をそのまま省令として確定するおつもりなんですか、これが一点。この基準を現在の省令案の基準よりもさらに緩い基準に変更するようなことはありませんかというところが二点。最後に、省令を変更する必要があると後生じたいというふうな場合、どんな手続で変更しようとお考えでしょうか。

以上、お伺いしたいと思います。

○国務大臣(鹿野道彦君)　総量規制及び技術的基準を定める農林水産省令につきましては、学識経験者で構成する森林の保健機能増進に関する技術的基準研究会の検討結果に基づく現在の案を、中央森林審議会の意見を聞きまして省令として定めてまいりたいと考えております。また、このような総量規制や技術的基準は、純粋に技術的観点から定められるものでありまして、今後の科学的知見の蓄積によって必要が生じたときは別途でございますが、現段階で見直しを行うことは考えておりません。

なお、今後の科学的知見の蓄積によりまして変更の必要が生じたときは、学識経験者による検討と中央森林審議会の意見聴取を行うという運用をしましてまいりたいと考えております。

○猪熊重二君　この法案は、今大臣が言われたこの省令が中核的な問題ですから、この維持あるいはさらにもっと基準を厳しくするということ、仮にも緩くしていくようなことのないということについて御努力をお願いしたいと思います。

次に、七条についてお伺いします。

七条は開発許可の特例なんです。現行の森林法のもとにおいては、森林施設計画の認定を受けた森林所有者でも開発許可が個別に必要になるにもかかわらず、本法によれば特定認定森林所有者は許可が不要だということになっていますが、どうしてなんですか。

○政府委員(豊滋君)　現行の森林施設計画は、森林の施設に関する事項を定めるということで施設に限られております。施設の整備が含まれておられないわけでございまして、施設の整備をするに当たっては林地開発許可が必要とされているところでございます。

一方、本法におきます保健機能増進計画は、その森林施設計画に、施設整備についてそれぞれの基準に従った内容で記載をするということになるわけでございまして、それがそれぞれの基準に適合しているかどうかということは、知事の認定によって担保されるということになるわけでございまして、したがって、一口で申しますと、施設の整備についても知事の適切であるという判断が下されておるといふことでございまして、「二重許可、二重手続にならぬように」という観点で林地開発の許可は不要とおるといふ趣旨でございます。

○猪熊重二君　結局七条で開発行為に関する許可は要らないよということ、八条で保安林のいような制限に關しても許可は要らないよということになつてゐるわけですか。

お伺いしたいのは、開発許可が要らないということ、あるいは保安林の制限に関する許可の特例も要らないということによって、特定認定を受けた森林所有者が施設計画と異なるような範囲の開発を行ったり、あるいは開発はしたけれども資金が続かなくなつて途中で放棄してしまつたり、こういうふうなことがあつた場合にどのような措置がとり得るわけですか。

○政府委員(豊滋君)　この許可にかわる施設計画の認定は、これまでに制度としてなかった定量的基準をつくりまして、これに適合することが計画認定の要件になっているというところは申し上げたとおりでございます。その計画どおり、これが整備されるように、私どもとしては知事を通じて十全な指導を図りたいと考えておるところでございます。

ただ、お話ししましたように、整備の途中でそういった計画と違ったことになつてくるような

場合どうするかということでございますが、これは本来林地開発許可や保安林の伐採等の許可を得ていないで行つてゐる、こういうことに当たりますので、森林法の規定に基づきまして、中止命令なり原形復旧命令等の監督措置を発動することにならうかと思ひます。

○猪熊重二君　結局本法によれば、先ほど申し上げたように、森林法の規制の範囲内において対応し得ることなんだ、こういうことだろうと思ひます。最後にありますけれども、この法律に基づく保健機能の設備の実施主体に關連して、大臣の所見を伺いたいと思ひます。

この法案は、實際の実施主体については森林所有者ということの規定しているわけですが、前回の参考人の三名の方々の御意見等によつても、これを實際に実施するのは森林所有者あるいは森林組合、それから地方自治体、地域住民、このような関係団体、関係者が協議の上実施していったら法の目的が達成されるだろうというふうな御意見もあつたわけですが。

ただ、このように法が予想している実施主体、森林所有者が實際にはこの施設を実施していくことができないと、外部の巨大な資本でも入つてきて開発していくというふうなことになる。法は目的とも異なる結果が出てくる可能性が非常に多い。この辺についてどのように實際にこの法を実施していくか、だれがどう実施していくか、この辺について大臣の希望の観測という行政指導の要点というか、お伺いしたいと思います。

○国務大臣(鹿野道彦君)　森林の保健機能の増進を図るための措置が、山村の活性化や林業の振興を目的としたものでありますことから、地域の主体性の發揮や関係者の合意形成に向けて地元林業者等の意見を集約し、これを的確に推進していくことができるものであることが望ましいと思ひます。

このような主体としては、従来の森林の保健休

養の場としての利用の事例から見まして、地方公共団体や森林組合などが大きな役割を果たすことが重要と考えております。したがって、森林の保健休養の場としての利用を推進するに当たりましては、地方公共団体や森林組合の積極的参画を促すよう指導してまいりたい、このように考えております。

○猪熊重二君 大変細かい質問で、先生方にも非常に御迷惑で、また当局の方も大変御苦勞さまでございました。私は、全然この森林法や本法について知りませんでしたので、いろいろ調査室あるいは行政当局、特に弘中治山課長や町田室長にいろいろ教えていただきまして、ようやく勉強してこまでわかったようなわからないようなところまで来まして、非常に本法作成について当局が御努力されたこと、そしてこれがうまく運用されることを心から念願しております。

以上でございます。

○林紀子君 私は、法案そのものの質問に先立って、一般論としてゴルフ場の開発と農薬汚染の問題について伺いたいと思います。

まず林野庁にお伺いいたします。昨年の林地開発許可面積のうち、ゴルフ場は何ヘクタールで、全体の許可面積に占める割合というのは何%ぐらいだったかということをお答えしていただきたいと思ひます。

○政府委員(豊滋君) 昨年度の林地開発許可の対象となりました面積は、全体で一萬一千八百三十四ヘクタールでございます。そのうちゴルフ場の設置が目的となっておりますのは七千四百九十七ヘクタールで、全体の六三%に当たるといふこととでございます。

れているのではないかと思ふわけですが、既にアメリカ国内のゴルフ場面積を超えているわけですが、現在造成中のもの、計画中のものを含めると、この数年以内にゴルフ場は全国で二千万以上、面積で二十万ヘクタール以上に達し、東京都全域の面積に匹敵するほどになると言われております。現在ゴルフ場の開発計画は林地に集中しており、今後この傾向が続くのではないかと思ひますが、林野庁長官、今後の見通しはどうお考えになっていらっしゃいますでしょうか。

○政府委員(豊滋君) 確かに、ゴルフ場が非常にふえているという実態があるかと思ひます。用地といたしましては、都市周辺で用地事情が逼迫しているということもあると思ひますが、山村地域、森林でのゴルフ場建設が増加する傾向にあるように見ております。私どもの立場としましては、森林の利用と保全を適切に調和していかなければいけないという観点でございまして、ゴルフ場の建設につきましては、国土保全、水源涵養あるいは環境の保全に支障を及ぼさないように、林地開発許可制度の適正な運用に努めておるところでございます。

○林紀子君 ゴルフも健全なスポーツですから、私も頭から否定するものではありませんけれども、最近のゴルフ場開発ブームはやはり異常だと思わざるを得ません。

時事通信社が発行している官庁速報は、次のように指摘しております。「ゴルフ場開発は、コース維持管理のための農薬使用による大気と水の汚染、森林の伐採で保水力が低下し、「大雨の際の洪水や渇水期の下流河川水量・農業用水の減少」など、「まさに国土の保全と自然保護上、最も深刻な問題すべてを内包している」と言っても過言ではないだろう。そして、これが心配なだけではない具体的な形となったものが、つい先日北海道の広島町の養殖池でヤマメなど九万匹、さらにヤマメの稚魚五万匹が死滅しましたが、北海道庁はこの原因を近くの札幌国際カントリークラブ

島松コースからの農薬流出と断定いたしました。農水省もこの実態をつかんでいらっしゃると思ひますけれども、御報告をお願いしたいと思ひます。

○政府委員(松山光治君) 去る十一月十九日に、御指摘がございましたように、北海道の広島町の養殖場におきまして、ヤマメあるいはドナルドンの大量死があったわけでございます。北海道庁からの報告を受けておるわけでございますが、北海道庁からの報告によりますれば、即刻道の保健環境部その他関係部局が現地調査をいたしております。これも、十一月の二十日と二十一日にわたって実施しておるわけでございますが、その調査結果によりますれば、当該養殖場の上流域に位置しておりますゴルフ場におきまして、魚の大量死のありました前日に、芝の雪腐れ病の防除のために散布いたしました農薬が、たまたま当日大雨になりまして、その大雨で流出したことが原因である、こういうふうな判断したようでございます。

北海道庁といたしましては、直ちに当該事業者に対して厳重に注意を喚起したわけでございますが、同時に、再発防止のために北海道のゴルフ連盟会長に対しまして緊急指導通達を発しております。また、二十七日には、農薬の使用状況が適正であったかどうかといったようなことを中心に調査いたします際に、立入調査も行っており、こういうふうな報告を受けておるところでございます。

○林紀子君 五年前の昭和五十九年にも、この付近ではドジョウなどが死んで浮いている事故がありました。町当局が同じゴルフ場に対して文書で注意した事実があるというのを聞いております。しかも、この南里側の下流に当たる千歳川は上水道の水源にもなっております。幸い今のところ飲用水には異常はないようですが、水源地の近くだったと考えると本当にぞっとする話です。さらに、事故があった広島町の隣の恵庭市でも養殖魚が大量に死んでおります。あわせて指摘し

ておきたいのですが、北海道のゴルフ場の数は今全国一になっている。それにもかかわらず、ゴルフ場の農薬安全使用指導要綱などを全然つくっておりません。多くの都道府県が指導要綱をつくり、指導に乗り出しているのにまだ着手していない。ここにも今回の事故が起こった原因があると云わざるを得ません。ゴルフ場での農薬使用が原因であることがはっきりした事故としては、今回のものは最大級のものだと思われまして、それだけに農水省を初め政府が直接乗り出して調査し、事故が繰り返されないような根本的な対策を打ち出すべきだと考えますが、そのことについてはどういふふうにお考えになっていらっしゃるのでしょうか。

○政府委員(松山光治君) 今回の事故、今までに得ました報告で承知いたします限りでは、散布時に雨が降り始めていたといったような状況があったようでございます。今から考えますと、そのときにやめておればよかつたのという反省があるわけでございます。

いずれにいたしましても、現在北海道庁が立入調査を実施しておりますのでございまして、私どももいたしましては、そういった結果も踏まえて農薬の適正使用の徹底に引き続き努めてまいりたい、このように考えておる次第でございます。

なお、お話のございました恵庭市の関係につきましては、一部なお分析を継続中のようでございしますが、これまでに得た知見からいいますれば、魚の死滅原因がゴルフ場で散布された農薬であると云わざるを得ない、こういう報告を受けておるところでございます。

○林紀子君 各都道府県ごとに、病害虫、雑草安全防除指針、こういうものを政府が首領をとってつくらせる方針かということも聞いておりますが、この辺はいかがでしょうか。

○政府委員(松山光治君) やはり日本のような高温多湿の気候風土のもとでは、どうしても適正管理という点からいいますれば、農薬の最小限の

使用というのは避けられないようでございますが、問題はこれを正しく使っていただくということです。しかも、日本のように南北に長い列島の中では、同じゴルフ場といえどもさまざまな形であり、また病害虫の発生もさまざまでございます。そういうことで、それぞれの事態に即した適正な使用が行われなければならない、このように考えておる次第でございます。そういう趣旨を既に通達等で明らかにし、関係都道府県に指導の強化を要請しておるところでございますが、やはり具体的な適正使用の基準のようなもので、さらにこれを具体的に進める方が適當であろうというふうに考えており、所要の予算要求もいたしておるところでございます。

○林紀子君 農業に関する水質基準を定めることについても、北海道庁の担当者は、一自治体で膨大な実験データは集められない、基準を決めるのは国のレベルの問題ということを言っております。それから、現在の異常とも言えるゴルフ場開発ブームの原因はリゾート法だと思っておりますけれども、建設省の担当者である林調整課長補佐は、ゴルフ場やスキー場、ホテルなどは企業の採算からいうと資金を回収するのが容易なのでやむを得ない、リゾート法がゴルフ場整備法と言われるゆえんはこの辺にある、こういう発言もしております。ゴルフ場整備法だと建設省自身が認めているリゾート法で、ゴルフ場ブームをあおっておいて後始末は都道府県任せということでは、これは済まされないのではないかと思います。

農業汚染問題については、農水省や厚生省、環境庁も昨年の夏からやっと重い腰を上げて都道府県に対して実態調査などを指示しているようですが、この調査結果も公表しない県が半分以上、調査の内容もばらばら、しかもこの調査結果によれば無登録農薬の使用も目立ちますし、使用量も最高六千二百八十キログラム、散布回数も多いところはゴルフ場で六十二回などという例さえあります。せめて全国統一的な調査を実施し国の責任で公表すべきだと思いますが、いかがでしょうか。

か。

○政府委員(松山光治君) 農業の適正使用を指導するに当たりましては、それぞれのゴルフ場におきます農薬の使用実態を踏まえた上でなければならぬ、これはもとよりでございます。ただ、先ほども申し上げましたように、我が国の気候風土その他の条件の中では、病害虫の発生状況自体が相当時期によりあるいは場所によって区々の差異があるわけでございます。そういう意味からいいますと、何か画一的な調査を行うというよりも、むしろそれぞれのゴルフ場の実態に即した使用の実態把握、それに基づく指導ということが基本的には重要ではなからうかと。現にそういうことをやりながら私どもの都道府県から報告を受け、その実態の把握に努めておるところでございます。引き続き、必要な情報の収集に努めますとともに、的確な農薬の適正使用の指導が行われるように指導に努めてまいりたい、このように考えておる次第でございます。

○林紀子君 この農業問題、最後に、大臣に伺いたいと思っておりますけれども、先ほど飲み水には北海道の場合影響がないということではっきりしているということも申し上げましたが、水道水源地などでの農薬使用はもちろん、開発そのものの規制を実施すること、こういう手を打つべきだと思いますけれども、大臣はいかがお考えでしょうか。

○国務大臣(鹿野道彦君) ゴルフ場等の建設などにおきますいわゆる非農林業的土地需要につきましては、保安林や農用地域外の土地にできる限り誘導するよう努力しているところであります。今後とも守るべき森林あるいは農用地は守るとの考え方に立って適切に対処してまいりたいと考えております。

○林紀子君 それでは、森林の保健機能の増進に関する特別措置法案についてお聞きしたいと思います。本法案の第三条六項では「情勢の推移により必

要が生じたときは、基本方針を変更するものとする。」と、こういうふうになっておりますが、どのような情勢の推移により、どのような基本方針の変化が考えられるのかということを御説明いただきたいと思っております。

○政府委員(藤滋君) 情勢の推移としまして、こういった場合というように特定の場合を想定しているわけではありませんけれども、例えば都市人口の推移がありまして、森林に対する保健休養需要が変わってくるとか、もろもろの社会経済上の変化があり得るところでございます。そういった場合にどうするかということを決めておく必要があるわけでございます。

そこで、情勢の推移に対応して基本方針を変更することがあると、それまたその手続等もこうだと、こういう規定を設けているということでございます。

○林紀子君 本法案による保健機能増進計画についての施設許可は、今までの林地開発許可制度のように、個別に許可は必要としないで包括の許可でよいということとす。乱開発を防ぐためには個々の施設の設置計画について現地調査を行うなど、慎重な検討をした上で許可をするという方法をとるべきだと思います。

そこでお聞きしたいのですが、昭和六十二年六月の森林資源の整備等に関する行政監察で、森林施業計画の認定及び実行状況について報告されておりますが、その内容を見ますと計画事項を毎年のように変更しているなど、森林施業計画のずさんさと、そして計画を遵守させるための県の指導が十分行われていない、このことが指摘されておりますが、そのように解釈してよろしいですね。

○政府委員(藤滋君) 御指摘の、六十二年六月の総務庁からの報告がございましたわけですが、その内容は実効性のある森林施業計画を作成すること、また実行率が低いものに対する重点指導等について指導すること、また森林施業計画の変更認定に関する要件の緩和等について検討する必要があることといったことが内容でございます。

ただ、ただいまの毎年のように変更するようなずさんなところという御指摘ございましたけれども、これは実は森林施業計画の中で計画主伐、間伐を行う森林について所在場所別の伐採時期、伐採面積、伐採立木材積等を定めるということになっております。また、造林についても同様になっておりまして、例えば間伐を行うような場合にも場所が異なり、時期が異なりましてこれを一々変更で処理するという、むしろ非常に細かいびちびちとした処理をしていることが問題になったのではないかと思います。

そこで、それはもっと変更しないでもいい場合を設けてもいいではないか、細か過ぎるのじゃないかという御趣旨かと思ひまして、私どもとしてはそういった変更を要しないような場合をどうするかといった検討を今やっておりますところでございます。

○林紀子君 そして、その検討の結果ということとで六十三年度の三月八日付で回答をなさったのではないかと思います。その回答の内容というのはどういふものだったんでしょうか。

○政府委員(藤滋君) 御指摘のありました事項の中で、実効性のある森林施業計画の作成あるいは実行率の向上といった点につきましては、その後開催いたしました都道府県との打ち合わせ会議において、森林施業計画の認定時、あるいはその実行過程で十分な指導を加えるようにということと対応をしております。

また、森林施業計画の計画の変更に関する指摘につきましては、その計画の果たす役割、林業経営の実態等を踏まえて検討を進めているということで、回答としてはそういった趣旨を回答しております。

○林紀子君 その中で、森林施業計画の変更要件の緩和について検討するということだったわけですね。先ほど、間伐などについても非常に厳しい計画を提出して、それを一々変更届をしなければいけないということなわけですが、本法案については個別の開発許可は不要になり、計画段

階での包括許可はオーケーということになっているわけです。確かに施設計画の変更要件を緩和するという点では、今回本法案で出されております保健機能増進計画についても、承認されやすい計画を出して認定された場合は都合のよいようにそれを変更する、こういうことにもつながるのではないかという懸念があるわけですけれども、この辺はいかがでしょうか。

○政府委員(藁滋君) 御指摘の、現在の森林施業計画の変更にあつたつての変更申請をしなくてもいい場合の拡大ということは、これは先ほど申し上げましたように、現在の森林施業計画が施業に関する事項、伐採に関する事項を含むわけでございますが、それについて事細かに定めておるものについてどうするか、こういうことでございまして、これが、今回この法案で、施業計画の内容として定めようといはします施設等の基準について及ぶものではないわけでございます。今回の認定要件、総量規制にいたしましても、技術的基準といたしたものは計画の認定の場合にも、またその変更の場合にも厳然としてあるわけでございまして、この基準が緩められるということはこれはないわけでございます。

その意味におきましても、総務庁が現行の施業の計画事項について指摘のありましたことは、今後の施設整備等の変更に当たつての認定基準とはつながりがない、関係がないというふうにご御理解いただきたいと思います。

○林紀子君 確かに、この保健機能増進計画が入っていないときの勧告だということとはわかりますけれども、森林施業計画ということでは同じレベルになるのではないかとという懸念はやはりぬぐうことができません。

時間の関係がありますので、最後に保安林の問題についてお伺いしたいと思います。

保安林における土地の形質の変更につきましては、都道府県の知事の許可がなければ、その禁止がうたわれております。また六十一年四月の通達でも「必要が生じたときには森林の復旧、造成を

図ることができると認められる専ら森林施業の用に供するいわゆる施業路を設置しようとする場合」、つまり森林の復旧、造成可能な一時的なもの、そして「当該施設の内容が、当該保安林の指定の目的に適合し、所期の機能の維持増進を図る上で必要と認められるもの」に限られております。それ以外については、保安林の指定解除の手続をとらなければならないというように解釈しておりますが、本法案という施設は、今挙げました一時的な施設でもないし、土砂流出保安林や土砂崩壊防備保安林のための指定の目的に適合するものではないと思いますけれども、いかがでしょうか。

○政府委員(斐瀨君) 今回の法案で適正な計画として認定されますためには、この施設の整備が森林の保全上支障がないこと、森林状態が維持できることというのが一口に申し上げてその要件となつておるわけでございまして、そのための具体的な、数量的な基準としまして、総量規制なり技術的基準が定められているということでございます。したがいまして、保安林についてもその指定目的に即した機能がそのまま維持されるものについては、これは新たにこれから実施しようとする計画の認定にのるものであり、その機能が維持されなくなるようなもの、いわば森林でなく他の用途に転用されるような性格のものについては、これまでどおり保安林の解除、こういう手続によることにしておるわけでございます。

森林法の三十四条で、現在立木の伐採でござい
ますとか、土地の形質の変更でございましてとか許
可がありますが、これについては、実は技術的な
観点からはつきりした運用基準というものはこれ
までございません。保安林の指定目的に即した機
能が維持されるようなものについても、保安林の
指定の解除として運用されていたケースも現実に
はあったと思います。

そこで、今回はそういった点におきまして、森林の保全上支障がない適切な施設だということについて、新しいこれまでにない基準が設けられ

たところでございますので、今後そういった科学的、技術的な基準が一つの物差しになりまして、この計画認定でいくのかあるいは保安林の解除でいくのかという取り扱いは明確になるのではないかと思います。

○林紀子君 本法案は、森林法で定められている伐採の許可とか指定解除の許可、土地形質変更禁止など、保安林における制限やまた植栽の義務を取つ払つてしまひ、保安林としての機能を失わせ、本来ならば保安林指定解除手続をとらなければならぬ行為と同じでありながら、許可制度のもとに置くものではないかと思うわけです。この懸念はどうしてもぬぐえないものがあります。さらには保安林を解除しなければ土地保有税などの税制上の特典を残すことにもなります。

この二十六日付の新聞報道によりますと、新行革審「国と地方の關係等に関する小委員会」では、保安林指定解除の事務の簡略化について提唱する旨の報道がなされております。結局、本法案は今まで乱開発の歯どめとしての役割を果たしてきた保安林制度を骨抜きにするものであるということを描いたしまして、私の質問を終わらせていただきます。

○井上哲夫君 私は、主にこの法案によって施設の維持運営主体になるであろうその事業主体の森林組合について、これを中心にお尋ねしたいと思います。

本法案の提案理由説明の中には、「本法案は」、「保健機能の増進を図るべき森林について、森林の保全に留意した新たな森林の利活用方式として、遊歩道、野営場、休憩施設等の施設の整備を森林の施業と計画的かつ一体的に推進する制度を創設しようとするものであり、」と書いてあるわけです。このこと自体はまことに当を得たものであると思うんですが、では、このような施業主体になると思われる森林組合について、現時点で森林組合の合併の状況はどのようになっているか。それから、合併がおくれていると見られる場合には、その理由はどこにあるとお考えになってみえ

るか。さらに、今後森林組合の合併の推進ということについてどのような見通しを持ってみえるかをまずお尋ねしたいと思います。

この森林組合法は五十三年の五月一日、法律第三十六号で成立をしてたくさんの森林組合が、一般森林組合あるいは生産森林組合として設立をされたと思うんですが、非常に弱小、数多くの森林組合がそのままで残っているというふうな観点からの質問でございます。

○政府委員(齋藤君) 御指摘ございましたように、林業あるいは山村振興の担い手でございます。森林組合につきましてまだまだ弱体である、これを強化していかなければならないという現状にあるかと思います。

まず合併の状況でございますが、お話にもございましたように、昭和三十八年に森林組合合併助成法が制定されて、これまで三十八年から四十二年、四十九年から五十二年、五十三年から五十七年、そして現在が六十二年から平成三年でございますが、そういうふうな四期にわたって合併を推進してきておるところでございます。森林組合の数は、その間三十八年に三千五百四十一組合でございましたが、六十三年度末には千七百十五組合というふうな合併の成果が上がっておりますというふうに思います。この結果、約九割の組合は市町村の区域・円あるいはそれを越える区域を地区とする組合になっております。また、組織体制、事業遂行能力を有する組合もかなりの程度できてきているというふうに思うわけでございます。

最近五カ年間の合併状況についてなお申し上げておきますと、五十八年度末で千八百二十一組合ございましたが、百三十二組合が合併して四十三組合が設立されたと、こういう状況でございます。ただ、それではこれで十分な成果が上がっているかといいますと、これはまだまだ取り組んでいかなければならない課題でございます。

合併が思うように進展しない理由でございますけれども、多くのケースについて言われておりますのは、経営状態のよい組合が経営状態の悪い組

合との合併を受け入れないというような点に困難があるわけでございます。それからまた、広域合併なんかの場合になりますと、市町村との関係が薄れるのではないかと、あるいは組合と組合員とのつながりが薄れるのではないかとというような心配もあって、なかなか合意づくりが進まないというような事情もあるわけでございます。

ただ、やはり今後期待される森林組合につきまして、地域の森林経営の活性化あるいは森林管理の適正化といった点を進める上で、経営基盤の強い森林組合をつくっていくかなければならないというところで、合併はその一つの大きな手段でございますから、今後ともこれを進めてまいらなければならぬということ、いろいろ育成指導の対策を講じておるところでございます。

○井上哲夫君 今お話し、経営基盤の弱い例えは森林組合、あるいは市町村でいろいろ問題が出てくる市町村、そういうところがこの法案で言う施設をつくらうとするとなかなかうまくいかない、そういう観点から多くの委員から危惧の念の質問が出たと私は受け取っておるわけでございますが、実際に、なかなか合併のおくれているという森林組合の実情が、この法案の事業主体として期待される主体となり得るかどうかが、これは非常に心配ではないかと私は思っております。それで、例えばこの法案と合併ということはくっつけるわけにはいかないと思いますが、今後合併の推進の何か決め手になるようなことをお考えになつておることがあればお聞かせ願いたいと思っております。

○政府委員(藤滋君) 今後の合併については、これは法律に定めます税制面の特例措置ということの一つでございますが、また都道府県あるいはその市町村とも協力いたしまして、合併に対する取り組みを積極的に支援をしていくことにしております。

先ほど申し上げましたように、現在活発に活動している組合は、これは次第にふえてきているという実態がございますので、これを中堅の組合と

いたしまして、周辺のいわゆる不活発な組合との合併を進めていくという進め方が有効ではないかというふうな考えております。この場合、ただその合併当事者である森林組合あるいは組合員の自主性と申しますか、地域のエネルギーを尊重しながら進めていく必要があると思っておりますので、繰り返し申しますが、都道府県とか市町村とか連携を緊密にして進めるといったことが一番重要ではないかと考えております。

○井上哲夫君 くだいようですが、先ほど猪熊委員の質問にもありましたように、既にもう千四百余カ所のこういう保健機能を上昇させるといういま、高める施設があると、さらにその上にこういう法案をつくって保健休養の場を多くつくろう、こういうことでございまして、森林組合の実情が極めて零細な、いわば経営基盤の弱い組合も多くあるという実情から見ますと、この法案が大きな期待を担うことが本当にできるのかどうか、その点について、くだいようですが、もう一度答弁をお願いしたいと思います。

○政府委員(藤滋君) 御指摘のように、すべての組合がどこでもこういう担い手になり得るといいう状況にあるとは考えておりません。現実これら施設の整備をする、これは林業構造改善事業とか国の助成もございしますけれども、そういう例もございしますし、また市町村が整備したものを受託して運営しているというケースもございしますし、また森林組合がアドバースはいたしますが森林所有者が共同して行っている、こういうような場合もあるということで、やはり地域によりまして、その許された条件の中で極力努力をしていくというのが実態であると思っております。そこで、私どもとしてはなるべくそういう条件整備もしながらこれを育成助長していくということが肝要ではなからうかと思ひまして、いろいろな政策手段も今後充実強化していきたいと考えているところでございます。

○井上哲夫君 次に、森林組合になつていない入りの会の林野といいますが、財産区等が持つておるそういう森林、あるいは入りの会のままの財産区が所有している森林所有者、こういう状態といふのは今どんな状況にあるんでしょうか。と申しますのは、こういう入会林野が事業主体になつて、例えば保健休養の場としての施設をつくり、あるいは維持管理をしていくというようなことも考えられるのではないかと申すのでお尋ねをしたいと思います。

○政府委員(藤滋君) 入会林野についてのお尋ねでありますけれども、入会林の権利関係の近代化を助長するという方針をとつてきておりまして、昭和四十一年にそのための法律が制定され、それに基づきまして現在その土地の農林業上の利用の増進、権利関係の近代化等を図つておるところでございます。

それでその結果、昭和四十一年に入会林野と言われるものが百八十五万ヘクタールございまして、これは、十ヘクタール以上の入会林野等を拾つたものでございしますが、このうち七十六万ヘクタールが法律に基づき整備計画の認可を受けまして、うち五十二万ヘクタールが所有権等の登記も完了しているという状況でございます。もともと、このほか自主整備ということで二十九万ヘクタールぐらいがいわゆる近代化をされておるという状況でございます。この法律に基づきまして、入会林の権利関係をはつきりさせて土地の利用を高めるといふ際に、生産森林組合としてこれを行つていくという方法が一番多うございまして、生産森林組合として設立されたものが三千三百九十組合、森林面積で申しますと三十五万五千ヘクタールというふうになつておるのが現状でございます。

○井上哲夫君 そうすると、生産森林組合になつて入会林野の場合はまだしも、入会林野のままの状態の森林所有者が、今回の特別措置法に基づいて事業主体になるというふうな場合には、果たして主体としてうまくやつていけるのか、ある

いはそれについてはうまくやつていくためのものがあると思ふとすればどういふ方法が考えられるか、この点についてお尋ねをしたいと思います。

○政府委員(藤滋君) ただいまの生産森林組合の数を申し上げた点を補足させていただきますが、申しますが、ただいま申し上げました数字は生産森林組合の全体でございまして、このうち入会林野から移行したものは二千八百七十七組合で、ざっと生産森林組合全体の八割が入会林野の整備によって生まれたと、こういうことでございまして。

また、こうした生産森林組合になりましたものが、本法で予定しておりますような保健機能を活用した事業に取り組んでいる事例も現実にございます。これは林野庁といたしまして、入会資源総合活用促進対策事業というものを実施して、そのための助成も行つておるところでございます。また、森林空間等の資源を利用するレクリエーション事業等の推進が一部において進んでいるという実態でございます。ただ、御案内のとおり、入会林野につきましては歴史的にも非常に特異な形態となつておりました。この近代化を進めるに当たりますと、入会林野関係者全員の合意によつて進めなければならぬということがございまして、これが現実問題としては大変難しい実態にあるのは事実だと思ひます。

そこで、これまで成功しておりますというのか、整備が行われておりますケースについて見ますと、やはり県なり市町村なりの指導、それから地元のリダーの方々の御努力、こういうもので関係者の合意の形成というふうなことが決め手になつておるわけでございます。したがつて、この法案によりまして保健機能の増進を図るための合意形成のルールづくりといったことも、現実にはこういう話が持ち上がった入会林野等のケースにつきましても、有効な役に立つ手段になるのではないかと考えておるわけでございます。

○井上哲夫君 そうすると、入会林野の状況のままでこういう施設の事業主体になろうと思つた場合には、結局は市町村と一緒にやつてい

て、その中でさまざまな助成あるいは補助を受けて、ながらやっていくことを考えてみえる、こういうことでございます。

それで、私は次に、この法案における第九条に關してお尋ねをしたいと思います。

この第九条は、員外利用の枠を一応外したというふうな解説をされております。森林組合法の第九条の八項のただし書きの規定にかかわらず、本法で認定をされた場合にはというふうな書いてあるわけですが、今までの枠というものは最大限員外の利用者は五〇%までは利用を認められる、組合員の利用を尊重するんだという精神からだと思ひますけれども、本法案によりまして第九条でその枠が一応取り除かれた。そうしますと、無制限に員外利用ができるというふうな乱暴な受けとめ方もあり得ると思うんですが、この点で今この利用の枠を外したことに對してどのようにお考えになつてみえるでしょうか。

○政府委員(森滋君) 私どもとしては、今後この種の事業に森林を一つのものとしてまとめて整備を進めていくといった意味の推進役として、森林組合が積極的な役割を果たしていただくように期待をしておるところでございます。そのために、森林組合としてまとまりのある森林に取り組みやすいようにする措置が必要であらうと思つております。現実には、その公衆の保健の場として利用させるといった適地となる森林が決定つてまいりますと、非組合員の森林が介在するといふようなケースが現実にもあり得ますし、また今後そういうことも懸念されるわけでございします。特に最近是不在村の森林所有者もふえる、こういう状況もあつたりいたしますので、組合員でない人の森林もあわせて取り込んでやっていかなくばいかぬという必要がある一層大きくなつてくるのじゃないかと思ひます。そこで、非組合員の森林につきましても、森林組合が保健機能増進事業というものを森林組合法上に行得るものの員外利用としてこれは制限なくやらせる。また、組合員の森林が基盤になるわけでございしますか

ら、今森林の七五%が森林組合に組織されている、こういうことでもございしますから、そういう措置をすることによって支障なく進め得るのではないかと考えております。

○井上哲夫君 時間がないので、もう一つだけにとどめたいと思ひます。

この間、参考人の御意見を承ったときにも出てきたわけでございしますが、この保健機能の増進のための森林の活用、この場合に、ある大学の先生だつたと思うんですが、壮年者が森林を利用するというのはまさに次の労働のためのリフレッシュというか、青少年が森林に入るといふのは教育的な効用もあつて、さらに高齢者の方の場合は安らぎを求める場としての森林の活用、こういうふうな一つの理想的なフレームワークをおっしゃつたわけでございしますが、こういう法案をつくつて現実にこれから市町村なり森林組合を事業主体にして大々的にいたしますか、非常に理想的に開発事業計画をやつていこうという場合に、そのバランスといひますか、そういうものはどのように事業計画の中で考えてみるのか。これも危惧になるかと思うんですが、えてして壮年者グループのそういうリフレッシュというか休養の場の施設になりやすい、企業の採算ベースとかいふことを考えて、

さらに、その心配にもう一つ輪をかければ、万が一ゴルフ場の開発に乘せられるのじゃないかといふような、それは今ないというお話です。でも私もそのことの心配は今のところしないわけでございしますが、やはりバランスをとつた計画の推進をなされなければならぬと考えておるんですが、その点についてお答えをお聞きしたいと思ひます。これは、大臣にお答えをお願いしたいと思ひます。よろしくお願ひします。

○政府委員(森滋君) 御指摘のように利用者の方々を念頭に置いて、その要請に応じたバランスのある整備を図るということは望ましいことであると考えております。その際、その利用者層のニーズに即した整備のあり方につきましては、も

ちろんその地域の森林の状態、あるいは景観とか位置でありますとか、湖や川があるとかいふような状況にもよりましかつても、保健機能を増進する場合に、どういった点にねらひを定めてやっていくかといふことは、十分勘案してやっていく必要があると考えておるわけでございします。

この法案で、では、そういうような観点でどんなふうな反映させ得るのかといふことでございしますが、この法案の一つのポイントとなつておりますのは、都道府県知事が地域森林計画をもつて保健機能森林の区域でありますとか、施業の方法でありますとか、施設整備に關する事項を定めるといふことにしてあります。また、これを定めるに当たりましては、関係市町村長でありますとか、都道府県の森林審議会の意見も聞くんだといふことになつておまして、この中で、今申し上げましたような利用者層のニーズにふさわしい施設の整備でありますとか、森林の施業でありますとか、適切に選択されていくようにしていく必要があると思つております。これは、果として一定の計画といふことでございしますが、硬直的に決めるということになつてもいいかと思いますが、十分市町村長あるいは地元の関係の意見も反映して決めていくことが一方で必要でありますけれども、計画としてはそういうことで、バランスのとれた森林整備を可能としていくのではないかと考えております。

結局、これがもとになりまして、それに適合する形で現実の保健機能の整備、すなわち森林施業計画の認定というものが行われますので、そんなラインで極力バランスのとれた配置、整備に心がけてまいりたいと考えております。またそういう指導をしたいと思ひます。

○国務大臣(鹿野道彦君) 今御指摘のように、利用者層のニーズに応じまして、利用形態別のバランスあるいは地域別のバランス等に十分配慮して整備することが重要だと、このように考えております。そのようなことから、関係者の意見を聞きながら、自然資源の状況なり、あるいは県や周辺

地域における保健機能の増進についての需要等を勘案して定めるよう指導することとしておることから、利用者層のニーズに即して、地域あるいは利用形態等から見てバランスのとれた保健機能森林の整備が可能であると、このように考えております。

○委員長(仲川幸男君) 午前の質疑はこの程度とし、午後一時まで休憩いたします。
午前十一時五十九分休憩

午後一時開會
○委員長(仲川幸男君) 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、森林の保健機能の増進に關する特別措置法案を議題とし、質疑を行います。質疑のある方は順次御発言を願ひます。

○橋本孝一郎君 既に、この法案に關する質問は多く出尽くされておると思ひますが、私はこの法案そのものは森林の保健機能の増進によつて、停滞している林業産業の振興、活性化を図ろう、という一環の法律として賛成の立場で質問申し上げたいわけですが、ただ問題は、こういうたつまり開発ということとそれから自然保護といふことは必ずしも両立しない、両立する部分といふことは必ずしもない部分、その接点といふものをどう調和をとつていくかといふことが一番難しい問題だらうと思ひます。そういう関連から、まず本方式を選択した基本的な理由についてお尋ねしたいわけですが、既に言われておりますように、この林業の産業振興、若者の定住対策等、進めていかなきゃならぬことはもうわかつておるわけでありますけれども、そういうたつた方策は既に四全総、第四次全国総合開発計画でも方向づけられておつたと思ひます。山村振興法など各種の助成措置等を講じてきたわけでありまして、さらに加えて、本法案のようにレクリエーション施設を中心とした施設の設定によつて山村の活性化を図ろうという方式を選択したのではないかとと思ひますが、これらと今ま

での四全総との関係はどうか、ひとつお伺い
をしたいと思います。

○国務大臣(鹿野道彦君) 林業は、山村や過疎地
域の主要な産業でありまして、これらの地域の活
性化を図るためには林業の振興を図ることが基
本的に重要であるわけでございます。同時にこれら
の地域は、緑、水などに恵まれたゆとりある生活
空間といたしまして豊富な地域資源を擁してあり
まして、これらを多面的に、有効に活用していく
ことが農山村の活性化を図っていく上で大変重要
なことである、このように考えております。

○このような地域資源の活用を図りますことは、
林業の振興と相対立するものでなく、むしろその
一環として重要な地位を占めるものと考えており
まして、森林の保健機能の増進につきましても山
村地域の重要な資源である森林を活用し、都市と
山村の交流の促進、都市住民の林業への理解と協
力などを通じまして林業の振興や若者の定住にも
大きく寄与するものと考えております。

○四全総では、森林につきましても、林業はもと
より多角的な森林関連産業の振興等により地域の
活力を高めることとされておりますので、本法案
は四全総の内容に沿ったものである、このように
考えております。

○橋本孝一郎君 そういう積極的な立場をとられ
ておるわけでありすけれども、一方人口の移動
というものは必ずしも所期の目的のような地方分
散型じゃなくて、いまだに都市集中型であるとい
うのが現状だと思われす。ですから、仮にこうい
うレク施設をつくったとしても、それを利用する
つまり人口がなければいけないわけでありまし
て、結局日本全体全部くまなくというのは無理か
もしれませんけれども、どうしたって都市周辺の
そういうレク機能としては事業も成り立つでしょ
うし、活用もしやすいわけでありすけれども、
そうでない地方に行った場合の関係についてどの
ようなお考えをお持ちされるのか、お尋ねした
いと思ひます。

○政府委員(豊滋君) この法案によりまして保健

機能の整備を図る対象地域でございすが、これ
はたゞいまお話がございましたように、大都市の
周辺につきましてもこれが当然予想されるところ
でございすし、また地方都市の周辺におきまし
ても、これまでの事例等からいたしますとかなり
こういった要望が出ておると思ひます。

○そこで、全国森林計画に基づきまして、地域森
林計画におきましてこの配置等について定めてま
いりますけれども、そういった際に各県におきま
してやはりその県内の実情、各地域の実情を踏ま
えて適切な配置になるように指導してまいりたい
と考えております。

○橋本孝一郎君 それでは次に、保健機能森林の
区域指定に関係する問題についてお尋ねいたしま
す。

○都道府県知事は、全国森林計画に即して森林の
保健機能の増進を図ることが適当と認める場合に
は、保健機能森林の区域指定をすることになつて
おるわけですね。もし、この法案が施行された場
合には、全国でどの程度の区域指定が見込まれる
のか、これをまず第一にお尋ねしたい。そしてま
た、その際、区域指定を行う基準というものは何
なのかというところが第二点。第三点として、保健
機能森林の区域に指定されると、その森林施業の
方法等に大きな影響を与えることになるわけだ
が、区域指定に当たって森林所有者の意思はどの
ように反映されるのかについてもお伺ひしたいと
思ひます。以上三点。

○政府委員(豊滋君) 具体的な区域指定でござ
いすが、お話しもございましたように、全国森林計
画で方針が定められましたのを受けて、地域
森林計画でこれを決めていくことになりす。地
域森林計画はその期間が十年でございまして、五
年ごとに立てるといふ仕組みでございす。そこ
で区域指定も、そういった時間的なもの、それか
ら具体的にはさらに森林施業計画という形で各森
林所有者の計画するところとなりすので、森林
所有者等の意向、こういうものが反映されてその
区域なり面積なりが決まってくるということでご

ざいます。

○したがって、現時点でどのぐらいがこの対象に
なるのかといったことを端的に申し上げることは
なかなか難しいわけでございますけれども、私
どもが、こういった法案を提出させていただいて
いる際に念頭にございすのは、これまで既に整備
が行われている状況あるいは意向調査等によりま
して、こういった保健機能の増進を目的とした森
林面積としてはざつと二十万ヘクタール程度の整
備が見込めるのではないかとこのように考えてお
ります。

○こういった森林が具体的に対象になっていくの
かという点でございすが、都道府県知事がその
地域の実態に応じて、景観でありますとか林種、
位置あるいは河川、湖沼等の状況等を踏まえまし
て、保健機能を有する程度が相対的に高い、社会
的な要請が高いといったところを総合的に判断し
て決めていくということでございますが、決める
に当たりますと、地元の市町村長等の意見も聞
いたりしてやっていくという運用になろうかと思
ひます。

○また、森林所有者の意向の反映でございすが
が、知事が地域森林計画を定めます際に、市町村
長とか森林審議会の意見を聞く、こういうことが
決められておりますし、また具体的な森林施業計
画の決定といった際にも、当然市町村長等の意見
を徴しまして、その中で実際に施業計画を立てま
す森林所有者の意向といふものは十分くみ上げ、
また相談をした上でこれを決めていきたいといふ
ふうに考えております。

○橋本孝一郎君 国の助成に関する問題について
お尋ねしたいと思ひます。
○先日の参考人の早川町長さんの質疑の中で、私
の感じでは早川町はかなりの人が集まってい
るような感じを受けました。当然そこには言わ
れておりまして、背後には中央高速あるいは東名高速
からの便がよくて、背後には東京都というものを
持つておるわけでありすから首都圏から客が入
りやすい、こういう環境にあつたことでもなかる

うかと思われすわけだ。したがって、そういう
条件のないそれ以外の地方で、果たして誘致する
ための客を集めるための道路とか、あるいはその
他いろいろな投資、多額の投資を必要とするわけ
ですが、採算性がとれるかどうかというものが、こ
れは事業を興す場合に一番問題になるわけだ。

○したがって、すべて成功するとは限らないわけ
でありますけれども、そういった事業を失敗させ
ないためにも、融資制度の拡充とかあるいは税制
上の優遇措置はもろろのこと、今まで話も出て
おりますけれども、どんな設備をつくったらい
かというアイデア、それを実現するための計画、
運営のノウハウ、こういったものを親切にやはり
国の指導なりあるいはそういう専門的な指導体制
というものを考えていかないと、おいそれとなか
ないかないのではないかとお尋ねすわけだけれど
も、そういった面についてのお考えをお聞きた
いと思ひます。

○政府委員(豊滋君) おっしゃいますように、こ
ういった森林整備並びにそれによる都市の方々の
入林を促進するといったことは、第一にはそのア
プローチの問題があるわけでございます。地域の
地方自治体におきまして、そういった言うなれ
ばアクセスを可能とする道路の整備、あるいは
人々が利用します公共施設といったものが整備さ
れることが必要になるわけでございます。その
状況等も勘案して、また今後の計画等も勘案して
区域の指定も行うという配慮も必要かと思ひま
す。それからまた、こういった地域に對します直
接の、例えば森林とのふれあい環境整備対策事
業でありますとか、体験の森整備事業であります
とか、施設整備に対する助成あるいは融資、これ
れまでも講じているものがありますけれども、
今後この充実強化を図ることにしております。一
定の税制措置、優遇措置も講じられていくとい
う状況でございす。
○それに加えて、まさに御指摘のございま
したソフト面でございますが、運営を円滑に行
うための言うならばノウハウといった面でこれを援

護していくということも必要であろうかと思えます。具体的には、現在市町村とか森林組合等が中心になりまして、その職員がいろいろ創意工夫を発揮していると、こういうのが実態でございますが、これは私もとしまして各地の情報交換でありますとか優良事例の紹介でありますとか、そういう情報の提供あるいは県等と協力してその指導に当たるといったようなことで、その援護と申しますか、助長するような支援策をいろいろと申しているところでありますけれども、今後そういった面でも力を入れていく必要がますますあるのではないかと考えておりまして、来年度以降もそういった観点で対策を充実したいと考えているところであります。

○橋本孝一郎君 では、環境問題について環境庁に伺います。

開発なり人が入ってくると必ず環境問題が出てまいります。いわゆる対立する部分でありますけれども、本法律案に定める開発行為の許可の特例や保安林における制限特例によってこれまで以上に森林環境の保全が難しくなるといって、今までのいろいろな御意見がございまして、本法律案について、自然環境保全に責任ある環境庁にそういう意味でお尋ねしたいわけですが、最近これは北アルプスや尾瀬で問題になっておりますし尿処理とかごみ問題ですね。このような開発には当然つきまとう問題ですけれども、こういった環境保全という問題とこういう具体例を含めての環境庁のひとつ御意見をお尋ねしたいと思えます。

○説明員(大木知明君) 環境庁といたしまして、この特別措置法が環境保全上問題がないかどうか、重大な関心を持っておるわけでございます。

具体的に申し上げますと、森林の保健機能の増進に関する基本方針というものをこの特別措置法第三条で定めるところが規定されておりますけれども、この第三条の第三項を見まして、基本方針につきましては、自然環境の保全に適切な考慮をしなければならないというふうに規定されて

おります。また、同第四項を見ますと、基本方針を定める場合には関係行政機関の長に協議をする、こういう規定もございまして、

環境庁といたしましては、この法律につきましては特に基本方針の策定の段階につきまして自然環境の保全上十分な配慮が必要であるというふうな考えでございまして、その策定のときにそういう問題について問題がないかどうか、そういう見地から御相談をいたしたいと、そういうふうに考えております。

それから、一般的に開発行為に伴う、先生お尋ねのとおり、し尿処理問題あるいはごみの問題等々が発生するということが当然ついて回るわけでございまして、これにつきましましては特に廃棄物の処理及び清掃に関する法律というのが別途ございまして、これは環境庁の直接の所管ではございませぬけれども、そういうものの適切な運用というものによりまして、事業者あるいは関係の行政機関が一体となつてこういう問題については対処する必要があると、そういうふうに考えております。

○橋本孝一郎君 国の財政補助の関係についてお尋ねをしたいんですけれども、国内においても環境保全のための森林造成あるいは保健休養に対する森林の利活用に対する国民的な要請は、今までのお話を聞きましたも高まっております。この法案がそれにこたえる一つの法案でもあるわけでありまして、一方我が国の林業は構造的な不振をずっと続けてきておりますし、したがって森林の造成が非常に困難である。本法案もその林業振興の一環と考えるわけですが、環境保全というものはいわゆる森林の持つ国土保全、あるいはまた水の涵養等々を含めまして、これはいわば社会資本の整備としてむしろ考えるべきではないかと思っております。そういう観点から国の財政負担が必要と考えられますけれども、そういった面について農水省の今までのところからした対策、これからの考え方というものをお尋ねしたいと思います。

○政府委員(齋藤君) 先生おっしゃいますように、森林の機能が単に木材生産ということではなくて、国土の保全でございますとか、水資源の涵養でございますとか、生活環境の保全でございますとか多様な公益的な機能を持っております。したがって、その整備に当たりましては社会資本としての考え方でも整備をしていくという側面があるかと思えます。

そこで、現在私どもも林野公共事業ということと、治山あるいは林道、造林、こういった事業を投入いたしまして活力ある健全な森林の造成をやつていくということを取り組んでおるわけでございまして、また、生活環境保全林といった特別の目的で整備をする、あるいは環境林という目的で整備をする、そういう事業もこの中に含めて進めておるところでございまして、今後ともこういった観点で、財政事情厳しいわけでありましても、林野公共事業の確保、さらには拡充強化に努めまして森林の造成を推進してまいりたいと考えております。

○橋本孝一郎君 次に、一般論になるかも知れませんが、直接本法律案とも関係しないかも知れませんが、いわゆる山村振興ということとこの法案ができ、今までのいろいろな方策がとられてきておるわけですが、なかなか思うように進まない。この法律によって、さらに今までの足らざることを補つていくという趣旨は私どもわかるわけでありましても、山村振興のやはり基本的な問題の一つとしていわゆる奥地の整備整備として林道網の拡充ということが緊急課題と思われましても、そういった点についての当局の考え方を尋ねたいと思えます。

○政府委員(齋藤君) 林道網の整備でございますが、これもおっしゃいますように、効率的な林業経営を展開する上で必要なものであると同時に、農山村地域の基盤というところで大きな役割を果たしておるわけでございまして、そこで、林政を進めます中におきましても、林道の整備といったことは

は最重要事項の一つといたしましてこれまで積極的に進めてまいっておるわけでございまして。林野公共の中でも林道予算の確保、またそれによって林道が早期に整備されるように今後も最大限努力を払いたいと考えております。

○橋本孝一郎君 最後ですけれども、国の助成の関係でちょっと私落としたのは、自治体との協力体制の関係についてお尋ねしたいんですが、大過疎地ということでおおむね交通の便が悪いわけでありまして、それだけにまた自然も守られておるといふ点もあるわけでありましても、森林所有者がレクリエーション設備をしても、交通の便が非常に悪いということではなかなか人が集まらない。こうした開発は、道路整備などというのは用地買収等を含めて地方自治体の積極的な協力が必要と考えられますけれども、国と地方との関係で財政事情がよくない過疎の市町村ということですから、当然この問題は非常に大きな負担になると思うわけであります。そういう面について農水省としてどういうふうな対策を考えておられるのか、最後にお尋ねしたいと思えます。

○政府委員(齋藤君) 過疎地域につきましては、いろいろ財政的に難しい問題があるというのは御指摘のとおりであらうかと思えます。これまで過疎地域振興特別措置法に基づきまして、過疎地域に對しましてはいろいろな対策が実施されてきておるわけでございまして、御指摘のありました道路交通の問題、これを整備していくということは最も重要な施策の一つとして位置づけられておると思えます。市町村道、林道等のうちその基幹的な道路につきましては、都道府県が市町村にかつて事業を行うことができるという代行制度等もそういった中で措置されておるわけでござい

ます。林野庁としましては、林道について補助率の優遇でありますとか、採択基準の緩和といった措置を講じておるところでございまして、過疎地域の市町村の負担の軽減には配慮してやっております。今後もそういう観点で進めてまいりたい

と考えております。

○喜屋武眞榮君 政府は、森林の総合的利用促進のために、昭和四十八年以降第二次林業構造改善事業、越えて昭和五十五年以降新林業構造改善事業等を実施しております。これは多面的な林業経営によって林業者の所得の向上、就業機会の増大、森林の保健休養機能の発揮ということであるわけです。

そこでお尋ねしたいことは、この目的に沿うて所期の目的を達成してきたと判断なさるのか、いかがでしょうか。

○国務大臣(鹿野道彦君) 近年山村側におきましては、地場産業の振興等による地域の活性化を目指しますとともに、都市側におきましては、ふるさと志向あるいは自然に対する欲求が顕著になりつつあることから、全国でさまざまな形で保健休養の場としての森林の利用が進められつつありまして、国としても必要な施策、整備等につき助成を行っているところでございます。

例えば、新潟県の越後小国森林公園や大阪府の高槻森林観光センターなどでは、林業構造改善事業等国の助成事業を活用いたしまして、必要な施設整備や森林の整備を行うことによりまして、多くの来訪者を得て林業者の所得向上やあるいは就業機会の増大など所期の目的を達成しつつあるところがあるわけでございます。これらの先進的な事例を参考としながら、ほかの地域でも本法案に定める措置を推進するとともに、必要な助成事業を導入することによりまして、保健休養の場としての森林の利用を促進いたしまして所期の目的達成に努めてまいりたい、このように考えておるものでございます。

○喜屋武眞榮君 発展的という意欲のもとに、今度の提案もなされたという理解するわけです。

ところで、政府は第百十四国会に提案予定をしておられたわけですね。その趣旨からしますと、森林の高度利用を図り、森林の総合利用を促進するために、総合利用に適した森林の整備とあわせて、森林利用施設の整備を計画かつ一体的に推進

するための措置を講ずるとあった。今回の法案を見ると、森林の施業と施設の整備を一体的に推進することによって保健機能を増進するとなっておりますね。そこで、前予定法案と本法案の対象は、比較しますと本法案は縮小されておると見なければいけない。前の森林の総合利用の対象としたものはどういふものであったか。本法案が保健機能のみに限定したのはいかなる理由であるのか、その違いを承りたい。

○政府委員(豊滋君) ただいまお話しございましたのは、法案の提出予定の段階で、私も森林の総合利用のための整備の促進に関する法律案ということで検討をしていた段階のお話でございます。

森林の総合利用といひますのは、これは一般に森林、林業に対する多様な要請にこたえまして、林業の活性化を図るために、単に木材生産の場で森林を利用するだけでなく、文化的、教育的な利用あるいはレクリエーション利用といったものを含めて森林を利用していい、こういうことでございまして、いわば森林を利用するという側面から見た用語として使われたわけでございます。また、現に使われているわけでございます。

一方、今回の法案では、森林の保健機能ということになっておりますが、これは森林の持つ機能という面からとらえた概念でありまして、その見方、見る方向が違っておりますけれども、意味するところは基本的には同じものというふうに考えております。

森林の諸機能の高度発揮を図る、この目的を森林計画制度の一環として位置づける、こういうこととしましてまいります中で、森林の保健機能の増進といった機能面からのとらえ方がより適切であろうということで、題名としてはこういう題名に検討段階で変えさせていただいたという経過がございます。

結論的には、私どもの提案の内容と申しますか、法案の趣旨は変わるものではないというふうに御理解いただきたいと思います。

○喜屋武眞榮君 次に、念を押すという気持ちで尋ねたいことは、森林保健施設の設置内容については、森林伐採の総量を定めたいわゆる総量規則、森林の施業方法、位置、規模、配置、構造を内容とする施設整備の技術的基準を定めるとしてありますね。

ところで問題は、森林の乱開発に一定の歯どめをかける役割を持つわけだと思われるんですが、問題はその基準が政省令にゆだねることになるというところが気になるんです。政省令は法律ではありませんから法的拘束力はない。そこで、行政府の裁量によって手心が加えられる可能性が多分にあると思わなければいけない。もちろん政府は、技術的基準を緩めることがあつてはさらさら相なりませんが、いかなることがあつても手心を加えるようなことではないんだと、あるのか、あるいはどういふことであるのか。まず、大臣にその基本姿勢を確かめたいと思います。

○国務大臣(鹿野道彦君) ただいま先生申された技術的基準を定める農林水産省令につきましては、学識経験者で構成いたします森林の保健機能増進に関する技術基準研究会の検討結果に基づき現在の案を、中央森林審議会の意見を聞きまして省令として定めてまいりたいと考えております。

このような技術的基準は純粋に技術的観点から定められるものでありまして、今後の科学的知見の蓄積によって必要が生じたときは別途ございすけれども、現段階で見直しを行うことは考えておりません。

○喜屋武眞榮君 次に、時間の関係もございしますので、実は私の予定質問も今までの皆さんの御質疑の中でほとんど解明されましたので、私は特に沖縄の問題について二点だけお尋ねしたいと思ひます。

それは、沖縄の森林を見ますと、御承知のとおり、北部は国有林が多く、水源涵養林や保安林の役割を果たしております。また、中部と南部は民有林が主体で風致林や環境保全林が点在しているという状態です。しかし、森林の規模が例

えば五十坪から二百坪程度という、まことに客観的なものでございます。特に、本法案における施設整備の技術的基準でいうところの整備する箇所と箇所間の距離が五十メートル以上とか、あるいは一つの建築物の建築面積が〇・〇五ヘクタール以上の建築物を含む場合は百メートル以上あるという基準は、沖縄の場合該当しないところがほとんどと言つてもいい状態でございます。御承知のとおりだと思います。

そこで、沖縄において現在森林を保健休養の場として利用している事例はありますか。また、今後どのように利用が進むと考えておられるか、進めていこうと考えておられるのかお尋ねいたします。

○政府委員(豊滋君) 沖縄県の森林整備の保健休養の場としての活用といったお尋ねでございます。

私も承知しておりますのは、東村に村民の森つづじ園というものがございします。それから国頭村には国頭村の村民の森といった例がございします。これらの例を見ますと、村が実施主体となりまして、林業構造改善事業等を活用いたしまして林間広場でありまして丸太の遊具施設等を整備しております。東村の例で申しますと、年間の来訪者が、最近三カ年の平均ということでございしますが、約七万人に上つているというふうに聞いております。

今後どうかということですが、沖縄の場合は市町村有林が全体の森林の四割を占めるという実情がございしますので、そういったことから考えますと、亜熱帯の特徴を持つ沖縄県独自の自然の風物等を活用するというようなことによりまして、適地において市町村が実施の主体になつて、本法案に基づく措置を実施するようにしていかにして、その方向で助成なり指導なり申し上げてまいりたいと思つております。

○喜屋武眞榮君 もう一つお尋ねいたします。今沖縄の特殊事情、亜熱帯とおっしゃいました

が、まさにそのとおりでありまして、沖縄は亜熱帯地方に位置して農林水産業にとって非常に適地である。しかし、まだ沖縄の森林は戦中戦後乱伐によって著しく荒廃し、拡大造林や保安林の整備が行われておるわけですが、まだまだ戦前の森林の水準に戻っておりません。戦争のために特に跡形もなく破壊し尽くされた。しかも、アメリカの軍事訓練によって水源が荒され、基地内のさらに松くい虫被害が基地外に広がり、さらには国の特別天然記念物であるノグチゲラ、天然記念物のヤンバルクイナ、こういった珍鳥が住まうところもなく絶滅の危機に瀕しております。そのため、沖縄県では緑化推進事業を行っておるわけなんです。が、しかし零細な民有林が多く、その上宅地化の波によって森林の造成はまことに困難な状況にございます。したがって、造林の進捗率もまことに低い状態でございます。

その原因の一つは、造林するにしましても、原野の地主、所有主の同意を得るという原則があるわけなんです。その地主が外国に移住しておたり、あるいはまた地主不明でどこにその地主が行っておるか十分連絡がつかない、不明である、こういう状況も加わりまして、ますますその点立ちおくれのお状況でございます。

したがって、このように取り残された、おくれのお状況の造林に対して、沖縄開発庁、林野庁のお立場からどうしてもこの実情をしっかりと把握して特別の手を打ってもらわなければ追いつかない、こういう焦りを感じておるわけでありまして、以上の点お伺いいたしまして、私の質問を終ります。

○政府委員(豊滋君) 沖縄県の造林の実態はおっしゃるとおりであるかと思ひます。県の御当局あるいは関係者の皆さんも、植樹祭でありますとか、育樹祭でありますとか、緑の羽根でありますとか、緑の少年団の育成強化でありますとか大変熱心に緑化に取り組んでいただいております。でございますが、沖縄県の森林資源の状況からいたしますと、台風常襲地帯ということもござい

し、土壌条件は必ずしもよくない、あるいはイタジイに代表される天然林が多い。それから、亜熱帯のギンネム等が繁茂しているといった悪条件がありまして、人工林率も全国平均が四五%でありまして、一三%にとどまっているという厳しい状況でございます。

私もとしましては、沖縄県における今後の森林整備をどうするかということで、沖縄県荒廃林地復旧技術現地適用化調査、ちょっと長つたらしいんですが、こういった現地に出かけた調査も行っております。その成果を踏まえまして、今後亜熱帯という自然条件を生かしながら広葉樹を育成しますとか、沖縄県にふさわしい森林整備を積極的に進めてまいりたいと思ひます。

その際、先生御指摘のいろいろ森林の所有の問題でありますとか、もろもろの問題があるかと思ひます。沖縄県の当局とも十分相談をしながら、極力これが進められますように今後とも努力してまいりたいと思ひます。

○説明員(近藤博志君) 沖縄の森林は、先ほど先生がおっしゃいましたように、戦災の影響等によりまして資源内容が非常に貧弱でございます。また、人工林率も全国平均に比べて低いということもございまして、早急な森林造成の推進というものが重要な課題となっております。

このため、沖縄県におきます民有林造林の推進に当たりましては、森林総合整備事業等によりまして計画的な森林造成をすることが重要であると考へております。このため、沖縄開発庁といたしましては緑化推進のため造林事業等を積極的に推進しているところでございまして、今後とも農林水産省と緊密な連絡をとりながら森林の育成を図ってまいりたいと思ひます。

○横溝克己君 それでは、質問をいたしたいと思ひます。まず最初に、総括的なことですが、大臣にお伺いしたいと思ひます。この法案によりまして、民有林の所有者やあるいはその団体等がいろいろ施設をつくりまして

も比較的小規模でございまして、実際に考えられるのは、やはり町村の集落の近くとかあるいは特別自然林があるとか、そういうような条件が整つていないとなかなかできないのではないかと。そうしますと、全国的に考えれば民有林の経営者に対してどんなメリットがあるんだろうかという疑問がなきにしもあらずでございまして。

しかし一方、山村の振興ということを考えますと、そういった面からの要求も強いだろうということが一つ考えられます。こういうのがまた数カ所できるということになりますと、山村の振興の面からは非常に有益であろう。また一方において、山地の保存といえますか保全といえますか、そういった面を固める意味もあると思ひますが、ひとつこの法案の本来の意味といえますか、ねらいはどこにあるんだろうかということをお聞かせ願えればありがたいと思ひます。

○国務大臣(鹿野道彦君) 先生御承知のとおり、近年、森林浴など保健休養の場としての森林を利活用したいという国民の期待が高まっております。また一方、今申されたとおりには林業なりあるいは山村の側におきましては、保健休養の場としての森林を整備いたしまして、都市と山村の交流なりあるいは都市住民の森林、林業への理解と協力を通じて、林業、山村の活性化を図ることについて強い要望がございまして。

そのような観点から、本法案はこのような期待や要望にこたえ、森林の保健機能の増進を適切に促進するために、森林の利用のための施設の整備を森林計画制度の一環として位置づけ、森林の保全に留意した施設の整備が行われるような仕組みをつくらうとするものでございまして。このようなねらいを持つ本法案は、山村にとって最も重要な、また豊かな資源である森林を保健休養の場として利用することを促進しようとするものでございまして、これは林政審の報告や四全総にも沿ったものであり、林業、山村の活性化にも資するものであると、このように考えているところでござい

○横溝克己君 それから、もう一つですが、この法案に従いまして森林の所有者やあるいは団体等が施設をつくった場合、経営者にとっては一体どの程度のメリットがあるんだろうかということがございまして。結局、つくるといことが流行のようになりまして各所でございまして、それをずっと維持していくというのはなかなか大変なことではないかと思ひます。

それで、例えば小規模でありましても宿泊の施設とかレストランとかキャンプ場、トイレ、水飲み場とかあるいは遊歩道をつくるか、そういった設備の費用がかかりまして、それを維持していくには相当なやはり人件費がかかるだろうと思ひます。こういうのがもし失敗しますとかえって山を荒らしてしまふ、遊歩道にしましても道は荒れてきてかえってそれが中では遭難の原因になつたりする場合もあるわけでございます。そのためにファイジビリティスタディーといひますが、こういうのをよくやるわけでございますが、一体どの程度までちゃんとやっていくのかということが非常に心配でございまして。行政としては、その辺は何か目安があるとかあるいは例があるとか、こういうようなことがありまして、簡単にいいますけれども、何かお聞かせ願えればありがたいと思ひます。

○政府委員(豊滋君) ただいま大臣から申し上げましたように、山村の資源でございまして森林を活用して、これを所得源あるいは就業の場としてつなげていくという意味合いから、各地でいろいろな取り組みがございまして、先進的な事例も見られるようになっております。ただ、ただいま先生御指摘のように、これは森林の保健に関する需要を的確に見通しまして適切な施設整備も行う、また地域の森林組合なり市町村が大変本腰を入れた取り組みでいるといたしております。いろいろな条件に支えられておる例かと思ひます。そこで、これを設置し運営していく過程で、所期の目的に反していろいろ問題がかえつて生ずる

ようになってはならないという御心配はそのとおりでございます。私もこのように事業に取り組みます際には、県が地元市町村なりと、あるいは関係者なりと十分意思疎通を図る中で適切な計画を練り上げていくことがまず必要かと思ひます。またその過程で、各地の優良事例あるいはそのノウハウを持っております各方面の知恵を集めるような仕組みも極力整えまして、そのノウハウといったものについての援護も一層強化をしたいと考えておるところでございます。

変関心が集まっているという事情がございます。特に、この法案で進めようと思っております森林の保健休養機能というものは、森林状態を維持しながら、言うなれば自然の中で、自然との触れ合いあるいは山村の人々との触れ合いを進めていくということがどちらかといえばねらいでございますので、これもそういった需要にこたえる意味合いも当然大きいのではないかというふうに思っております。したがって、施設の整備に当たりましては、森林に十分溶け込んだ一体となった施設の整備を図るということを中心に、そういった方面での整備を進めていくのも一つの解答として意味が大きいのではないかと考えておるところでございます。

い事柄であろうと思ひます。現状は、森林組合なり市町村なり取り組んでいただいておりますが、必ずしも十二分とは言えない状況でございます。そこで、今後こういったイベントにいたしまして、あるいは整備のあり方等につきましてもいろいろ知恵を出して相談に乗るあるいは指導をするといった機能がますます重要になり、これを強化しなければならぬと考えております。

森林の諸機能の構造發揮に努めているという現状でございます。今後こういった国土の保全対策につきましての各般の施策を、全体として限られた予算の中ではありますが、効率的に実行いたしました森林の維持、培養に努めてまいりたいと考えておるところでございます。

〇横溝克己君 今言われましたように、ぜひ経営が順調にいくことは望ましいことでございますが、特にそのために、都市の若い人たちとかこういった人たちを見ますと、スキー場だとか大規模なテニスコートがあるとかがあつたハーパーがあるとか、こういったのは大変目につきやすいところなんではないかと、この法案によるような施設ですと、都市の人たちあるいは町の人たちでもいいんですけれども、そういう利用者に対して一体どういう点で魅力的なアピールをしようとしているのか、その辺のところをお聞かせ願えればありがたいと思ひます。

先ほど、民社党の方の質問にもございましたように、ソフトウエアをいかにうまくつくるかということが大切でございます。四季ごととか月ごととかいろいろなイベントが考えられますし、あるいは楽しみ方、遊び方みたいなものをやはり指導したりすることも必要だろうと思ひます。そういうお答えの中に、道路の整備とか税制措置とかいろいろなことがございまして、それからあるいは森林の経営者ですか、そういった方の中でそういうようなアイデアをいろいろ出してもらつてやるというふうな答えがございまして、私も、私考えますに、こういうことをいろいろ計画したりするのは相当専門的な知識も必要だろうと思ひまして、単なる森林組合とか村に任せておいて果たしていいんだらうかということがございまして、恐らく市とか県レベルでそういう専門知識のある方が、相当指導したり計画にタッチするということが必要なんだろうと思ひますが、その辺のお考えはどうなんでしょうか、ひとつお伺ひいたします。

〇政府委員(藤滋君) 御指摘のような点は確かに幅広く、また積極的に考えていかなければならぬ事柄であろうと思ひます。現状は、森林組合なり市町村なり取り組んでいただいておりますが、必ずしも十二分とは言えない状況でございます。そこで、今後こういったイベントにいたしまして、あるいは整備のあり方等につきましてもいろいろ知恵を出して相談に乗るあるいは指導をするといった機能がますます重要になり、これを強化しなければならぬと考えております。

〇横溝克己君 山地の保全とかそういったことはなかなか費用のかかることでございまして、国有林なんかでも予算が足りないといふようなことを話にも聞くわけでございまして、将来的にはやはり水資源の問題その他から考えましても、下流で使います農業用水とか工業用水あるいは飲料水など、こういったところで使う水資源に対しては、やはり上流の水資源をしっかりとしないといけないということがあつたのでございまして、これは今の話ではございませぬけれども、そういう山地の保全費などは一部下流の人たちが少し持つということも必要じゃないかと思ひますが、こういう点についてはいかがお考えでございましょうか。

〇政府委員(藤滋君) おっしゃいますように、都市の人々、特に若者にとって魅力があるものでなければならぬという点も一つの大事なポイントではないかというふうに思ひます。

〇政府委員(藤滋君) 御指摘のような点は確かに幅広く、また積極的に考えていかなければならぬ事柄であろうと思ひます。現状は、森林組合なり市町村なり取り組んでいただいておりますが、必ずしも十二分とは言えない状況でございます。そこで、今後こういったイベントにいたしまして、あるいは整備のあり方等につきましてもいろいろ知恵を出して相談に乗るあるいは指導をするといった機能がますます重要になり、これを強化しなければならぬと考えております。

〇政府委員(藤滋君) 森林の保全の問題は、御指摘のように重要な問題でございまして、森林の荒廃が懸念をされるという実態の中で、私も必ずしも算面あるいは制度面でいろいろ対策を講じているところではございません。治山、林道あるいは造林といった林野公共事業を計画的に進めるといふことは大きな柱でございまして、森林計画制度あるいは保安林制度の運用といったものを通じまして、

この点につきましては、実は従来から、地域によりまして、例えば受益企業等が費用負担をしまして上流域の森林整備をお手伝いするといった水源林基金等を設立している事例もございまして、また現在、国有林、民有林を通じて分収林制度を進めておりますけれども、これも一般の方々の受益者としての一種の参加という位置づけでもございとおもひます。そして、緑と水の森林基金あるいは緑の羽根、こういったことも行つておりますけれども、お話のございましたような観点から一層の普及啓発というものに努める必要があらうかと

思います。

いずれにいたしましても、この問題は受益者はもちろんですが、広く国民の各界各層の皆さんの理解と協力といったものがやはり不可欠でございますので、そういったものを今後一層醸成する中で、今後の対応もいろいろ検討していかなければならない問題であろうと考えております。

○横溝克己君 最後にお聞きしたいんですけども、今下流の者の負担というようなことをお聞きしたんですが、当面どうするかというような問題もあると思います。

前の委員会でも自民党の方でしたか、西ドイツの例を挙げられて、農業の補助金に出すという問題があるの、それを肩がわり的に森林の方の補助金に出して、それを一部農業に使うというような話もちょっとあったのでございますが、日本の場合逆の方が一つあるのじゃないか。例えば、いろいろ農業のために基盤整備をやっているけれども、水の問題とか水路の問題とか、そういうところへいろいろ助成あるいは補助金が出ている、そういうのをもう少しとかのほつて水源の方にも使えないだろうかというようなことがございますが、何かそういううまい手はないものだろうかということを担当の方にお伺いしたいと思ひます。

○政府委員(片桐久雄君) 中山間地域の多くは農林業が産業の中心でございまして、農林業を中心とした土地利用を保全しまして、地域の住民の定住を図るということが、地域振興のみならず、森林を初めとする国土の保全と自然環境の維持の上からも極めて重要であるというふうに考えておる次第でございます。

したがって、従来から振興山村とか急傾斜地帯、それから過疎地域、こういう地域につきましては農業基盤整備の場合の採択基準の緩和とか、それからまた、一般より有利な補助率の設定とか、そういうことによりまして農業基盤整備事業の推進を図っているところでございます。

おきまして国土の保全とか環境の保全にも配慮した弾力的、総合的な整備を実施する総合整備事業というようなものを新たに実施したいということ、現在大蔵省に對しまして予算を要求しているところでございます。

○横溝克己君 ありがとうございます。

○村沢牧君 本論に入る前に大臣に二、三伺つておきます。

本院農林水産委員会は、去る十一月十七日、農業政策の拡充強化に関する六項目にわたる決議を採択いたしました。大臣も御承知のとおりであります。その際、大臣は事柄によつては困難な問題もありまして、この見解を示しておりましたが、この決議の中でどう困難ですか。

〔委員長退席、理事北修二君着席〕

○国務大臣(鹿野道彦君) 我が国のカロリー自給率四九%、また食用穀物自給率六八%、飼料穀物を含めた穀物自給率は三〇%となつておるわけでありまして、これは国内で自給している米の消費が減少する一方、畜産物の消費の増加と国民の食生活の変化が進む中で、国土資源に制約のある我が国畜産の健全な発展を、国民に對しまして良質で安価な畜産物を供給するために、畜産に必要となる飼料穀物の大部分を輸入に依存せざるを得なくなつておる、こういうふうなことであります。

したがって、御決議にありまして食料自給率の引き上げにつきましては、今後努力はしていきたくと思つておるところでございますが、実態から見てもなかなかその実現というのは難しい面もあるのではないかと、このように考えておるところでございます。

○村沢牧君 国会の決議というのは、我々が決議して政府が直ちに実行するようになった決議する必要はないんですよ。今お話がありましたように、自給率がなお下がる、心配だからこれを引き上げることという決議をしたんです。これは政策の転換の問題ですよ。今重要農産物の需要と供給の長期見通し十年間を立てようとしていますね。それでもなお下がるというふうなことを言っている

ますから、これではいけないということでこういう決議をしたんだ。政策の問題ですから、今後十年かかって、また自給率が下れば困りますから、このことを強く申し上げて、このことに對する質問はまた来週やりますから、よくこの決議を尊重して大臣が対処するように、この際は強く要請をしておきたいというふうに思います。

次に、第百十四国会で日本の森林の復元に関する請願が採択されました。この請願は、我が国の森林、林業の現状を見ると、このまま放任をすることができないという全国的な運動の盛り上がりによつて、八百万人の署名を得て国会に提出されたものであります。この要旨は、御承知のとおり、一つは「日本の、森林・林業・林産物を充実させるため、国産材の需要を拡大し、自然保護と調和した豊かな森林をつくり、安心して生産活動ができるよう必要な助成策を採ること」、二として「国民の期待にこたえる国有林として再建するために必要な費用が確保できるような法律を定めること」、以上二点であります。

本院としては、八百万人の皆さん方がこういう署名でもって決議をされた。その重要性にかんがみまして全会一致でこの請願を採択しています。したがって、政府は請願者と国会の意思を尊重して請願の趣旨を具体化するような対応を示すべきであります。大臣の見解を伺いたい。

○国務大臣(鹿野道彦君) 今先生申されたとおり、さきの第百十四国会におきまして採択されました日本の森林の復元に関する請願につきましては、国会法の規定に従い、その処理経過を国会に報告することといたしております。森林、林業、林産物対策につきましては、木材需要の拡大を図るほか低コスト林業の確立、木材産業の体質強化や国産材安定供給体制の整備などに努めるとともに、森林の保全に留意しつつ、国民の要請にこたえた多様な森林整備やその総合利用の推進等の諸施策を総合的に推進してまいらる考えでございます。

は、これまで国有林事業改善特別措置法に基づき一般会計からの所要の繰り入れ、その対象経費の拡大に努めてきておるところでございますが、今後とも自主的改善に努力を尽くしつつ、引き続き所要の財政措置を講じてまいりたいと考えております。

なお、いずれにいたしましても、国有林事業の経営につきましては依然として厳しい状況が続くものと考えられ、国有林がその使命を十全に発揮していくためには、収支均衡を図り、経営の健全性を確立することが基本でございまして、このため総括的対応策につきまして林政審議会の場で検討をお願いいたしているところでございます。

○村沢牧君 今大臣の答弁は、国会法の規定によつて近く国会へ、今答弁になったとおり報告される、そのことです。いいですか、そうですかね。

さて、そこでお伺いいたしますが、大臣は今国有林について総括的対応策について林政審議会の場で検討をしていくことなんです、請願者の趣旨、本委員会でも請願を採択した趣旨は、国有林を再建するために必要な法律を定めようということでございますから、総括的な対応策ということとは法律も含めてということなんです。

○国務大臣(鹿野道彦君) 総括的対応策と申しますのは、国有林事業の経営の健全性を確立するという目的のもとにあらゆる角度から検討を進めているところでございます。どういふ措置をとるかにつきましては今後の問題として残されるわけでございますが、現時点でございまして、うふうにまだ申し上げられないという点を御理解いただきたいと思います。

○村沢牧君 総括的対応策というのは、この請願者の趣旨を体するならば、法律をつくってくださいという請願ですから、そのことも含まれるというふうには私は理解しておきますから、ぜひそのように対応してください。

申し上げておきますけれども、改善措置法によつて改善計画をやっておりますが、この改善計

画は昭和六十八年、すなわち平成五年に国有林野の収支の均衡を図るんだ、平成九年には借金をすべてなくするんだ、こういう計画でありますけれども、私たちはどう見ても大変に困難だと思っております。きょうこの問題をここで論議しようとは思いませんが、したがって我が党は国有林を再建するための法律を国会に出そうということで準備をいたしておるところでありますから、そのことも御承知いただいて、林政審議会で検討してもらえば、法律も含めてぜひ検討してもらいますように強く要請だけきょうはおきたいというふうに思います。

それから、本法に入りますが、森林の所有者は零細である、かつまた最近の経済事情によつて森林の整備は停滞しているけれども、しかしこの森林、林業に対して、森林の持つ本来の機能に加えてさらに公益的な機能を発揮する、林業生産力及び施設の促進を図る、あるいは林業従事者の経済的機能向上に資するために森林の総合的整備を行う、そして国民の福祉と地域の発展を図っていくことが求められているというふうに思うのであります。本法律案も、最初のときには総合利用だとか公益的機能を発揮する施策として考えられたようでありましたけれども、結果的には保健機能の増進に関する特別措置法として提案されました。

今、国会に重要法案として土地基本法というのが審議されております。この土地基本法の方は、土地は公共の福祉を優先する、このことを重点としていくわけですね。この森林に対してもさらに公共的ないろいろな要求が高まってくるというふうに思いますが、森林としてこれを利用するのはせいぜい本法くらいなものなのか、それとも将来何か考えなければならぬものがあるのか、その点について伺っておきたいと思う。

〔理事北修二君退席、委員長着席〕

○政府委員(齋藤君) ただいま先生お話のございましたように、森林につきましては、これがもろもろの公益的機能を持つものであるという位置づけがなされておまして、現在の森林法におきま

しても、そういった側面につきましてその目的にも掲げられ、また具体的な計画制度あるいは保安林制度等の管理ないしは規制の規定も整備をされておるところでございます。

今回の御提案申し上げておりますこの法案につきましては、森林法の目的に沿って、その公益的機能の一つでございます保健機能の増進を具体的に促進するための特別措置というところで位置づけられておまして、この森林法の趣旨の中で、その保健機能を一層高めようという趣旨でございます。今後ともこういった森林の保健機能をより高めていくという観点から、私どもいろいろな施策を検討してまいることになると思っております。

○村沢牧君 長官、まだ私は森林法との関係なんか聞いておらないんです。これから聞いてまいりますがね。ですから私の質問をよく聞いておってください。

そこで、このように保健機能の今度は法律をつくった。さらにまたいろいろなことが要求されてくるのではないのでしょうか。そうすると、また法律をつくらなければならないという一面は生じてくる可能性もあると思うんです。

そこで、そのことは仮定の問題ですから答弁は求めませんが、このような特例法も含めて、同時に森林、林業の本来の使命である木竹生産を高めて森林の保護をあわせ促進しなければならぬ。こうした立場に立つて、我が党は森林整備促進法という法律を国会に出そうとして今準備をしているところなんです。

総合的にやっぱ森林を整備していく。先ほどの質問に対して、長官も総合的に利用していくというお話があったんですけれども、ばらばらばらばら法律を出すんじゃないかと、これはやっぱひっくり返るめて森林の整備促進を図っていくという法的な措置が必要ではないでしょうか。

○政府委員(齋藤君) 私どもいたしましては、この法案の提案理由にもござりますように、今回、森林の保健機能の増進を一層促進するという観点でこの法案を提出させていただいております。

ろでございまして、ただいま御指摘の、総合的にこれを進める、こういう観点は現在の森林法それからまたこの特別措置法、さらに申しますと保安林整備臨時措置法、松くい虫の法律等々といった森林に關します全体の法体系の中で、これが進められていくべきものと考えておるところでございます。

○村沢牧君 個々の法律を見ればそのことがうたつてあるんですけれども、しかしばらばらである。やっぱりそうした機能も含めて森林の施策を促進させていく、どうしても私は総合的なものが必要だと思っております。

このことについては、先ほども申しましたように、またいづれ法律も出してまいりますから、十分皆さん方も我が党のそういう考え方についてもしっかりと対応していただきますように要請をしておきます。

そこで今長官は、この保健機能を高める制度として保安林があるとか、あるいは森林組合法にも保健機能の増進に関する施設がうたわれている、あるいは森林計画や長期計画にも森林の保健文化機能なんということが用いられておる、先ほどそういうことが私の質問じゃないけれども、先に答弁をされました。そこで私は、森林法との関連が出てくるというふうに思うんです。

森林法は、第一条「目的」として、「森林の保護培養と森林生産力の増進を図り」、「国土の保全と国民経済の発展に資すること」とうたっております。第二条には「定義」として、「木竹が集団して生育している土地及びその土地の上にある立木竹」、「木竹の集団的な生育に供される土地」を森林と規定しておる。この森林法あるいはまた林業基本法にはその目的、定義なりあるいは国の施策について保健機能ということが規定をされておらないんですね。法律ですから「国民経済の発展に資する」のは保健機能もそうだとはいえ

ばそれまでなんですけれども、やはりこれだけ保健機能だとか公益的な問題が林業に必要になってくるならば、本法と同時に森林法もやっぱり改正

をすべきだったというふうに思うんですけれども、いつまでこういう拡大解釈をしていくんですか。

○政府委員(齋藤君) 森林法につきましては、ただいま先生がお話ございましたように、森林全般につきまして森林の諸機能の保護培養を図るという目的で総合的な構成として定められておるわけでございます。その諸機能の中には、これは水資源の涵養あるいは国土の保全等も当然でございますが、保健休養機能、教育的な機能、そういった諸機能も当然含まれておるわけでございまして、それを踏まえまして、全国森林計画におきましても保健休養機能について規定をしております。また、保安林制度の中におきましても公衆の保健のための保安林制度も設けられるということで、森林法自体がそういった森林全般についての構成になっておるという理解でございます。

本法案は、この森林法と切っても切れない関係でございまして、先ほど申し上げたわけでございしますが、その保健機能を一層増進するといった特別措置法として位置づけましてその推進を図ろうと、こういう趣旨でございます。

○村沢牧君 森林法と切っても切れない、これは当然のことでありまして、森林法が基本だと私は思うんです。林業基本法が基本なんだ。それでこういう特別措置法を講じた。しかし、森林法にはかなり全国森林計画なりあるいは保安林のことなり細かく規定しておりますが、これだけ公共の福祉のために森林を使っていくということになれば、森林法の目的あるいはまた森林の定義、そのことについてもこうしたことはやっぱりうたっておかなければならないときが来たのではないかと、そのように思うんです。

拡大解釈をすれば、森林法で何でもできるということになってしまいますけれども、そういうことでよろしいでしょうか。これは森林法の目的、その中で保健休養というのとはどこに入りますか。あるいはまた森林法の森林の定義の中のどこに保健休養が入りますか。

○政府委員(豊滋君) 森林法の目的は、先ほど先生から御紹介がありましたようなことで、「森林の保護増進と森林生産力の増進」、こういうことでございます。

それから定義は、森林の現況といたしまして、「木竹が集団して生育している土地」云々と、こういう定義になっておりまして、本法案でその森林の機能の増進を図ろうとする森林も状態といたしますと、この二条の定義にございます森林状態、「木竹が集団して生育している土地」云々と、こういうものに該当するというところで、特別措置法という形でリンクさせておる、下敷きになっておる、こういうことでございます。

○村沢牧君 施設をつくと木竹が集団して生育する状態には必ずしもならないんですね。だから、そういうこともやっぱり出てくると思うんですよ。ですから、森林法との関係する法律論議は、これは時間がかかりますからまた後日に譲りましょう。

そこで、以下はこの法案について多くの同僚議員から質問もあつたところでありますが、私は確認をする意味において質問をしてみたいというふうに思うわけであります。この法律は保健機能の増進を図るとともに、森林資源の総合的利用を促進することを目的としてはおりますけれども、森林を公衆の保健の用に供することに力点を置いた法律である。

そこで、今までも質問がありましたように、利用と保全が両立できるかという問題が出てくるわけですね。本法の政令で定める諸施設などをつくって、保健休養の場として森林を利用するだけではなくて、これと一体となった森林の保全、施業が行われなければならない、この法律の趣旨、目的に沿った事業とは認めることができない、このように思いますが、どうですか。

○政府委員(豊滋君) おっしゃるとおりでございます。この法案は、保健機能を森林の持つ機能として高度に發揮させるということが目的でございます。施設の整備を行います場合にも、森林

の施業と一体となってこれを行っていくということに眼目があるわけでございます。また、その眼目を担保する意味で、定義でございましてとか基準でございましてとか、そういった法案の内容もそれに沿ったものとなるように決めておるということでございます。

○村沢牧君 したがって、森林の保全と施業は一体となって行われる、そのことがなかったならば、本法案に基づく施設に対してはこれは認定できない、認定してはならない、あるいはまた、そうした施業が行われなければ認定後においても中止をしなければならぬ、そのことに結果的になつてくると思ひますが、どうですか。

○政府委員(豊滋君) 認定の要件としまして、その「基準に適合すること」、さらに保安林の場合には、「保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼさない」ということが明記されておりました。そういった「要件のすべてを満たすときでなければ」「認定をしてはならない」、こういう規定でございまして、その点おっしゃるとおりであろうかと思ひます。

○村沢牧君 おっしゃるとおりと言ひますけれども、ただ面積基準とか技術基準に該当すれば認定するというだけではなくて、それに該当しても、当該森林が森林の保護に役立つものでなければ認定することができない、そのための施業を行わなければならない、そのことを、そのことをお聞きしているんです。長官の補足説明の中にも、この法律の目的などについて言っておりますけれども、その目的から勘案してもそういうことになると思ひますが、どうですか。

○政府委員(豊滋君) ちょっと細かくなつて恐縮でございますが、この第六条の第三項がその認定の要件について規定をしております。第一号におきまして、「計画の内容が対象森林に係る森林の保健機能の増進を図るために有効かつ適切」ということがございまして、この「保健機能の増進」ということにつきましては第二條の二項で定義がございまして、「次に掲げる事項の一体的な推進」に

よつて行ふと。「次に掲げる事項」としては、すなわち森林の施業と施設の整備、こういうことになつております。かつ第二号、三号の基準につきましましては、総量規制と技術基準につきまして、まさに森林保健施設の定義にございまして「森林の現に有する保健機能以外の諸機能に著しい支障を及ぼさない」と認められるものに限る」と、こういう縛りがしつかりございまして、そのための基準として定められるということでございます。それから第四号は、保安林の場合には先ほど申し上げましたけれども、指定の目的に支障を及ぼさない、こういうことで、全体としてしっかりと担保が行われているということでございます。

○村沢牧君 担保が行われるということはわかつていますけれども、ただ面積基準と技術基準を満たしていればこの施設を保健休養施設として認めていく、そうではなくて、今お話があつたような森林の保健施業を同時に行わなければ認定はできない、よろしいですね、そう解釈して。

○政府委員(豊滋君) それは、先ほど申し上げました、第一号の基準で一体となつて行われるというところが要請されておるわけでございまして、

○村沢牧君 この事業が森林を公衆の用に供する、国民が森林に親しみ、なお都市と山村の交流、山間地の活性化、就業の機会の導入などに資することが目的であつて、この事業によつて経済的な利益を得ることを目的とするものではない。結果としてそういうことになるかもしれないけれども、この事業は経済的な利益を得ることが目的ではない、そのように考えますが、どうですか。

○政府委員(豊滋君) こういう事業を通じまして、現在の世の中の要請にこたえますと同時に、山村の活性化を図つていきたい、これは具体的に所得なり就業なりの機会に役立つ、こういうこともございまして、おっしゃいますように利益を上げるということ自体が目的、こういうことではなからうと思ひます。全体の目標の中で、当然利益が伴う場合はございまして、この法案の趣旨に述べられているようなことが目的である

というふうに考えております。

○村沢牧君 利益を上げるかどうか心配でございまして、もしそれが利益を上げれば結構なんですけれどもね。

それで、将来のために聞いておきますけれども、そういう目的でありますから、利益を生じたような場合には当該森林の保全あるいは整備に還元あるいは国民の福祉に寄与していく、こういう施策にその利益を充当すべきだということに思ひますが、どうですか。

○政府委員(豊滋君) この収益の使い方でございますけれども、これはそれぞれの施設の運営主体が大変努力をされて、それを獲得されていくというところでございまして、その運営主体の適切な判断でやつていく問題であらうかと思ひますが、この進めます計画の趣旨は、先ほど来申し上げておりますように、施業と施設の一体的な関係の中で良好な森林を維持する、人々の需要にこたえる、こういうことでございまして、利益が上がれば、まず森林整備に還元をするという考え方は重要な考え方であらうかと思ひます。趣旨はそういう趣旨で、私どもとしては指導をしてみたいものが適切ではないかと考えております。

○村沢牧君 長官から今答弁があつたように、利益が上がつたら当該森林に還元しよう、そういう趣旨だと、そして指導をしていく。私は、もつと通達あたりで徹底すべきだというふうに思ひますが、どうですか。

○政府委員(豊滋君) 私どもの行います指導でございまして、通達にこれを書いていくということも考えてまいりたいと思ひます。

○村沢牧君 後ほど申し上げますが、この事業をやつて何か一つ、地域の活性化というのは表面的であるけれども、何か利益を上げようという人がなきにもあらずでね。ところが、この事業をやつてもうけれども、その当該森林に還元しなければいけませんよということになれば、したがって、公共団体とか森林組合等が主体となつてやらなければならないということになりますから、長

官は通達によって考えてもいいというお話でありましたので、ぜひ十分検討してください。

そのように、この事業が経済的な利益、これを目的とするものではない、あくまで国民の福祉あるいは地域の活性化に資するものであるとするならば、この事業実施に当たって、財政、金融、税制面その他の援助措置を講ずべきである。

今までの同僚議員からも質問がありました。しかし、こうした対応について、林野庁は従来のものもろの施策を適用してやっていきますというお話でありましたけれども、本法によって施設をつくる、本法を施行したことにおけるその他の援助策、特別なものがありますか。

○政府委員(藁滋君) ただいま助成の施策についてのお尋ねであります。もう一つのこれまでも行っております施策は当然やっておりますわけでございます。また、来年度におきましても林業構造改善事業の次期対策の中でこの森林のレクリエーション的な利用等、地域の資源活用といったものも一つのポイントで事業を進めたらどうかと検討をしております。また、保健休養の場としての森林事業をめぐりまして、都市と山村の交流を図るという事業も新たに実施していきたい、こう考えております。

税制に関する特例措置につきましては森林保健施設の敷地というものに該当いたしますものは、これは森林扱いということで、原則として特別土地保有税等の非課税措置が適用になるということもございします。

○村沢牧君 せっかく、林野庁の説明によれば、全国から希望者がたくさんあるんだと、ぜひやってくださいという要望があるんだということ、こういう法律をつくったということになりますかね。そうだとするならば、この法律を適用していけば、今までの施策に加えてさらにこういうことでもありますよと、何かメリットを出すべきだということふうに思ふんです。そのことによって誘導すべきだと思ふんですが、これは明年度の予算に既に、皆さんもこの法律を出す限りにおいては概算要求

等においても何らか考えておってしかるべきと思ひますけれども、考えておらなかつたら、やっぱり法律が成立したなら十分考えるべきだと、どうですか。

○政府委員(藁滋君) この法律はるる申し上げておりますように、いろいろ各地で取り組みが行われておりますものを保全との関係で適切な整備が行われることを趣旨といたしまして、こういった手続でございしますとか、基準でございしますとか設けることによりまして、そのルールづくりを行うといったことが主眼でございします。したがって、このルールに乗っていただくように、来年度も先ほど申し上げましたような事業を検討いたしますと同時に、これまでの事業につきましても、こういったところで優先的にこれを活用していくということも当然考えておるところでございします。

○村沢牧君 この事業を行うか否かは、個々の森林所有者の判断にゆだねておることが原則でありますけれども、それはいいけれども零細な、また散在をしております森林所有者が単独でこうした事業に取り組むことは、現実問題として大変難しい問題だということに思ひます。そこで、この事業の認定を受け、事業を実行する施行主体として、先ほど大臣も答弁しておりましたが、地方公共団体や森林組合等が大きな役割を果たすので、これに大きな期待をしておるということでありまして、これは結構です。

ところが、現状の中で第三者、強いて言うならばお金を持っている人や企業が森林を買い占めて開発が行われるのではないかと懸念もあるんです。零細な所有者が散在していますからね。そして、こういう企業なりそうした事業家は、これは森林の保全も考えるでしょうけれども、その事業によって利益を得る、このことを目的とされてもこれを阻止することはできないわけなんです。

そういう場合においても、先ほどおっしゃったような助成措置をこうした企業についても行っていくつもりですか。

○政府委員(藁滋君) 御指摘のような企業が、森

林所有者としてこの制度に基づいて保健機能の増進を図っていくということは、これはあり得るわけでございます。また、しかし同時に、計画内容が諸基準に照らして適正であるとか、こういうことも同様に適用をされることは当然でございします。

ただ、私どもとしていろいろな助成策を講じていくという場合には、補助金等の対象になるかならないかということでございまして、一般に企業につきましましてはそういった財政措置の対象にはしておりません。今後もしそういうことは考えておりません。

○村沢牧君 公共団体がやる場合には、これまでの施策やこれから講じようとする施策について助成措置を行う。しかし、今答弁があったように、企業に対してはそういう助成措置を講ずる気持ちはない。そうだとするならば助成の対象になる組織あるいは補助要項、これははっきりしておかなければならないと思ひますが、どうでしょうか。

○政府委員(藁滋君) これは、他の事業もそうでございしますが、補助要項がそれぞれの事業ごとに設けられます。その対象についてははっきり規定をすることになっております。これまで行っておりますこの種の事業については、森林組合等を中心に対象になるというふうに決めておりました。企業は外れておる。また今後、新たな事業を興すとしてもそういう原則でやってまいることになると思ひます。

○村沢牧君 それは、この場所における答弁だけでなくて、通達等において都道府県なりあるいは関係団体に明らかにしますね。

○政府委員(藁滋君) 補助要項は、私ども自身が事業ごとに定めて通達をするというものでございします。その中で、その中で、はっきりすると思ひます。

○村沢牧君 その点については通達ではっきりしていただく。

さて、そこで企業に対してはそうした財政的、金融的、税制的な優遇措置はとらない。しかし、

この法律の目的は、そうであるけれどもその事業の施行者となる企業は森林の保護増進に努めなければならない。そうしてみると、補助金はやらぬけれども、もうけたら山をよくしろというのはなかなかこれは大変なことだと思ひますが、どうでしょうか。

○政府委員(藁滋君) 森林の整備のために森林法の規定に従いますとか、またその手続に従ってこれを整備するということとは、それに参画をする森林所有者がこれは前提として事業を行っていたらいいおるわけでございます。助成するかしないかということとは、これは政策の手段としてどういった人たちにどういった趣旨で出すかということとでございします。それはもう一つ別の政策判断に基づいてこれを行っておるわけでございます。その点は酷いなるかという御質問であると思ひますが、これははいずれにしても、その企業なりその関係者が御自分の意思でこれは決定されることとございします。やはりケース・バイ・ケースということになるかと思ひます。

○村沢牧君 この事業によって大きな利益を得ようとする企業は、これは当然あり得るというお話ですから、その企業に対しては助成金はやらない、優遇措置は講じないけれども、山をよくするということ考え方に立たなければこの事業等に取り組んではいけませんよという指導は徹底してもらいたいというふうに思ふのであります。

そこで次は、この事業が乱開発につながるのではないかと、こういう懸念も今まで出されてまいりました。中曽根内閣の民活導入政策によって、リゾート法などによって大資本の手による自然環境の攪乱とか、ゴルフ場を初めてとする乱開発によって森林そのものが破壊をされていく地域もあるわけですね。こうした現状の中で、本法律は森林と自然の乱開発に拍車をかけるものではないか、こういう不満を持っている人も事実あります。林野庁はそういう心配はないと言っております。

ますが、なるほど本法律案では乱開発はできぬであらうというふうに思いますが、しかし他の法の方ならこれは開発もさらに進むと思うんですが、今まで俗に言われておるような乱開発に歯どめをかける法律ではないと私は思いますが、どうですか。

○政府委員(齋藤君) この法案は、先生にも言っていたように、乱開発につながるという点で、私どもも考えております。森林の保全に留意した森林整備が行われるような仕組みとして御提案を申し上げておるわけでございまして、むしろ、ここで一定のルールを決めておくという点、それからその基準についてもこれまでにない定量的な基準をはっきりさせているということ、また今後この計画に従った施設整備がなされる場合には、森林法に基づく監督権限が行使できる仕組みになっていること等もございまして、むしろ乱開発に対しては、これをこういったルールに導きまして、乱開発に走らないような効果を期待できるものではないかというふうにも言えようかと思っております。

○村沢牧君 この法律そのものでは乱開発があつてはいけないというふうに思うし、今長官の答弁のように、乱開発はこの法律そのものではないという点でありますが、さりとて今まで俗に言われている乱開発を防止するための法律でもないという点です。乱開発乱開発というけれども、山について乱開発というなら、例えば保安林にしてもあるいはその他民有林にしてもこの開発を許した林野庁そのものがいけないであつて、そういうことを今までやってきたからこういうことになるわけですよ。だから、こんな法律ができたからといって今までのようなことをやっていたら、これは乱開発を阻止したというわけにはならないというふうに思いますが、どうですか。保安林解除なんかについて、これは随分私たちが見てもちよつと無理だなどと思うことがあるんですが、そういうことは皆さん胸に落ちませんか、反省ないですか。

○政府委員(齋藤君) この法案によらない場合という点になりますと、これは、これまでどおり保安林の場合でございまして保安林の解除、その他の森林でございまして林地開発の許可を受けて開発をするということになるわけでございまして、これまで保安林あるいは林地開発の場合には、法律の趣旨に基づいた一定の基準をもって運用しておりまして、その基準でもって直ちに乱開発が生じているというふうには私どもは考えておりません。ゴルフ場の話がよく出ますけれども、残地森林率四割、あるいはその施設間の距離が二十メートルというふうな基準等も設けておいて、その適切な整備が行われるような配慮もしておるわけでございまして。ただ今回、ここで新たにこの法律に基づいて基準を設けるということをしていまして、この林地開発許可なり保安林の解除、こういうものの基準をどうするかということについては一つの問題としてあらうかというふうに思っておりまして、この点は私ども検討をしてみたいと思っております。

○村沢牧君 今答弁があつたんですが、例えばこの林地開発の問題にしてもあるいは本法律案にしても、この許可をするとき、本法律案なら認定を認めた後においてどんな作業がされるのか、あるいは認定と同時に仕事が行われたのか、その確認をすることがこの法律上何にもうたわれておらないわけですね。なるほど、この認定に合わないような仕事をした場合に取り消ししたとか罰則はありますがけれども、罰則をするにしてもだれか責任ある者が確認をしなきゃいけない。この法律のどこを読めばそういうことが出てくるんですか。確認するのはだれですか。

○政府委員(齋藤君) この認定が行われるということは、認定された状態が維持されるということの意味があるわけでございまして、認定された状態が維持されていることにつきましては、これは施設整備が終わりました段階で知事に届け出を行わせる。その届け出に基づいて、都道府県の職員が現地調査その他の方法によつてこれを確認する。さらには、仮に違反しているというふうなケースがあつた場合には是正のための指導を行う。計画の認定の取り消しでありまして、中止命令等の監督措置も発動する、こういうふうなことを考えてまいりたいと思っております。

○村沢牧君 仕事が終わつた、認定どおりにやりました、そういう届け出をするということでありまして、これはどこかに規定を設けておかなきゃならないというふうに思いますが、どういふ措置をとるんですか。通達ですか、むしろ省令ぐらいだと私は思ふんですけれども。

○政府委員(齋藤君) 伐採につきましては、森林法に基づきまして届け出がございまして、しかし、今回はその施設の整備というのも一緒にございまして、私どもとしては、ただいま申し上げました一連の手続の中で届け出も大事な問題でありますので、通達をもって指導をしたいと考えております。

○村沢牧君 そのことは、通達でよく指導していくとお聞きしておきました。そこで、面積基準を設けてありますが、三十ヘクタール以上で十分の一だとか十分の三以内としている。面積の総量が規制されなければ、全体の面積が多ければ十分の一だつて十分の三だつて施設だつて大きくなるわけですね。そこで、総量規制です。先ほどの小流域ごとに一区画として適用するということを考えているようで、その最大面積はおおむね五十ヘクタール程度というふうな御答弁があつた、それはよくわかりました。そうだとするならば、今林野庁が考えている省令で面積基準だとかあるいは技術基準を細かく書いてありますが、ここでも「小流域別に分けて適用する見込み」とあるんですね。こんな見込みではなくて、おおむね五十ヘクタール以内というふうなことをこの省令の中で明記すべきだと思ふんですが、どうですか。

○政府委員(齋藤君) この小流域ごとに適用するということは省令で決めたいと思っております。五十ヘクタールというふうな申し上げましたが、これは現実には、もつと小さいものから大きいものからあらうかと思ひますけれども、おおむね五十ヘクタールという趣旨で申し上げております。いずれにしても、小流域ごとに適用するといったことは、総量規制を定めます省令の中で規定をしたいと考えております。

○村沢牧君 規定をする場合に、この省令規定見込み事項の中に、ただ「小流域別に分けて適用する見込み」なんてそんな抽象的なことじゃなくて、ぴしゃつとやっぱりこういうのを決めておかなきゃ、どういふふうなだつて解釈できますね。私は、五十ヘクタールを限度とするならばその旨、だつてここに面積基準とか技術基準、細かく書いてあるんですから、そのくらいやつぱりはつぱりしておかなきゃいけないと思ふんですが、どうでしょう。

○政府委員(齋藤君) ただいま考えていることを申し上げますと、省令の段階では小流域ごとという規定が適当であらう。ただ、その小流域というのがどんなものかわからぬ、こういうことではないけれども、これは通達でもつておおむね五十ヘクタールというように規定するのがどうか、こういう考え方をございまして。

○村沢牧君 この事業における施設は、開発手続だとかあるいは許可を緩和して特別措置を講じていくことに特色がある。それなりにまた心配もあるわけなんです。したがつて、こういう法律にはなつていないけれども、認定の際においては特に保安林の土地形質の変更だとかあるいは伐採の許可だとか林地開発の、これは一々個別で今までは許可をとらなければいけないかつたわけですね。これが個別でやらなくても認定でいいということになります。その場合においても、なるほど法律はそうであるけれども、認定を受ける際には、若干の書類等の内容においては違つていても、この個別許可を受けたと同じような形の措置をとつて認定をするべきだと思ひますが、どうですか。

○政府委員(堀江君) 計画の認定に当たりましては、これが適切な基準に適合したものであるかどうかとかいふ審査が当然あるわけでございますが、その審査の際には、ただいま御指摘もありました、森林法に基づく三十四条許可、立木の伐採とか土地の形質変更等の許可の際に、審査する事項と同様の事項について審査を行う必要があると考えております。でございますから、認定ということになったら、何かその審査が緩くなるとか簡略化されるとかというふうなものではございません。同様の審査を行うということでございます。

○村沢牧君 改めて確認をしておきますが、一括の認定ではなくて、認定をする際には今までの森林法に基づく個別許可が決められております。それと同様の措置をとって認定を受ける、それを認めて調査して認定をするということではないですか。確認しておきます。

○政府委員(堀江君) そのとおりでございます。

○村沢牧君 次は、保健機能森林の認定に当たっては、都道府県知事が森林審議会の意見を聞くという法律に抵触しない、要件を満たしておいて申請をすれば認定されるであろうと思う。しかし、森林の公益性がますます高まっていることは先ほど申し上げたとおりであります。森林の開発、機能の変更は関係地域住民に大きな影響を与えるんです。また、地域住民の理解と協力があってこのような施設の事業も成果が上がつてくるんです。

したがって、この事業の認定に当たっては、地域住民の意見を聞くことが非常に重要である、特に保安林においてはそうである。そのことを法文上明確にしろというこれは法修正になりますから、まあ修正してもいいというふうに思いますけれども、これを何とかはつきりしなさいいけないと思います。どうですか。

○政府委員(堀江君) 都道府県知事が地域森林計画を定めるといった場合には、地域森林計画策定の手続が法令で決められておりまして、市町村長の

意見を聞く、都道府県の森林審議会にかけるということが行われるわけでございます。

また、森林施設計画の認定を行うといった場合には、運用をもつて市町村長の意見を聞く、こういう措置をとるつもりでございます。その際、市町村長は地域振興の責任者という立場でもございまして、関係者の意見の取りまとめ等も含めまして地域の意見が十分反映されるように、地域に対して指導をしてまいりたいと考えております。

○村沢牧君 地域森林審議会に必ずしも関係する市町村長が入っているとは限らない、あるいは市町村長がいないと言っても、その地域の住民はこれでは困るという、そういう意見も出てきます。そういう場合に、その困るという人たちは、何の手続によって、何を根拠としてそのことを申し立てをすればいいの、そのことは全然うたわれてないですね。だから、市町村長に対して意見を聞くということではなくて、むしろ市町村長ももちろんであるけれども、関係者の意見を聞く、そのことが大事だということに思いますが、どうですか。

○政府委員(堀江君) 地域の方々の意見は、これは場合によると異論が提起されるという場合もあるかもしれません。ただ、推進側の意見も当然あるわけでございます。また森林所有者といった当事者もあるわけでございます。そういった中で、現在の行政システムの上から申しますと、一番地域に密着した市町村が、そういった意見についても必要があれば取りまとめるとかいうようなこともしていただくながら、地元の意向も踏まえた市町村長の意見として反映をしていただくというのを考えておいて、その具体的な措置としては、知事に対してそういった指導をお願いするという意味で、通達をもって規定を設けてまいりたいと考えております。

○村沢牧君 通達をもってそのことを明らかにしていくという答弁で、そのことは承知いたしますが、そうでなかったら、地域住民が林野庁長官のところへ押しかけたら困るでしょう、あなたね。今お話がありましたように、推進をしようという人もあれば反対の人も出てくるわけですね。その場合には、やっぱり両方の意見を聞くということ、そのことはこれからの仕事を進めていく上において、特に保安林の施設要件の変更については重要になってくると思えますから、通達ではつきり示しておいてください。

それから、総量規制及び技術基準の決定並びに変更は中央森林審議会の議を経なければならぬ、これは今の答弁がありましたからそのとおり受けとめておきますが、今までは設定だけ、しかし場合によればいろいろな諸般の事情によって変更もないとは限らない、守らなさいいけませんけれども、変更するような場合があるというふうに思いますが、そうした場合に中央森林審議会の意見を聞くということは、法律あるいは政省令で何か明らかになっていますか。

○政府委員(堀江君) この基準につきましては、先ほど来お答えしております中央森林審議会に付議してこれを決める、こういうことでございますが、法文上どうかということになりますと、基本方針が中央森林審議会にかけられるという法文上の規定がございまして、その際、基本方針と密接な関係にある基準でございますから、あわせて中央森林審議会の意見をお伺いすることが適当であろうと考えておりまして、運用上そういったします。

○村沢牧君 基本方針に、中央森林審議会の意見を聞かなければならないというふうになつておるから、したがってこの省令についても意見を聞くべきだということになります。国会の答弁だから間違いない守つてくれるというふうに思いますけれども、その程度のことであればちよつと不安になるわけですね。きょうはしつかり答弁してくれましてから、これは会議録ずっと残りますので、そのように私は受けとめておきますから、十分やってください。

それから、保安林のことについて一言触れておきますが、保安林はただ解除するだけでなく、伐採、土地形質の変更の許可等いろいろあるわけですね。なるほど、この認定を受けたとして二重な手続を経ずしてそういう開発行為をした、しかし数年たつて、それは立木が生えてないこの施設地はもう保安林の機能がなくなってくるわけですね。そこで、保安林の解除の申請が出たらどうしますか、阻止することはできませんか、これ。

○政府委員(堀江君) この計画に従って施設整備をし、あるいはその施設を行うということでございますから、この計画に合わない形になった場合にまずしなければいけないことは、この計画に合わせるように森林所有者を指導する。でございますから、場合によれば監督、命令も講じましてその現状の是正を図るということが第一にならうかと思ひます。

○村沢牧君 時間がないのではつぱり終わりにしますが、保安林の施設を変更した。そこには建物がつちやつた、あるいはいろいろな施設もできた。そうすると、立木は存在していませんから保安林の機能というものはなくなってくるわけですね。これは、認定を受けて二年や三年でやろうとだれも思わぬけれども、数年たつて保安林の機能がなくなつたから保安林を解除してくださいという申請が出れば、恐らく拒むことはできないと思うんです。悪く解釈すればそういう施設を使つていて、保安林の地形変更、伐採の許可、保安林を変更すれば植栽をしなかならぬ。それもやらずして今度は解除した。後は自分たちの経営がうまくいかぬから思うような施設をつくつてやろうという人たちがだつて出てこないとは限らないと思うんです。ですからその件について、答弁だつて余りいい答弁は出てこないと思ひますが、私は心配しておりますから十分指導してください。

それで、最後に大臣、私は本法を適用した趣旨だとか機能そのものを否定するものじゃない。しかし本法を適用してその効果を上げるためには、私が短い時間で指摘をしたように、また同僚議員からもいろいろ指摘があったように、省令、通達等で十分整備をしていく。そして、不安をなくしていくとともに、将来はやはり森林法だとかこれ

らも含めて総合的な整備をしていく、こういう問題点も出てくるというふうに思いますものですが、この点について最後に大臣に伺って、私の質問を終わりたいと思います。

○国務大臣(鹿野道彦君) 森林の重要性というふうなものを十分留意して、そしてまた、今回の森林の保健機能増進の施策を講ずる上におきましては、あくまでも森林計画制度の一環としての位置づけをしながら森林の保全に留意をして、そして施策を講じていかなきゃならない。そういうことによつて地域の活性化を図っていく。また森林に触れたい、こういうふうな方々の要望に沿っていく、こういうふうなことでありますが、そういう中で、やはり森林そのものの重要性というものをさらに認識しているのと施策を打ち出していかなければならぬ、このように考えているわけであります。

○委員長(仲川幸男君) 他に御発言もなければ、質疑は終局したものと認めて御異議ございませんか。
〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(仲川幸男君) 御異議ないと認めます。

○委員長(仲川幸男君) この際、委員の異動について御報告いたします。

本日、細谷昭雄君が委員を辞任され、その補欠として会田長栄君が選任されました。

○委員長(仲川幸男君) それでは、これより討論に入ります。

御意見のある方は賛否を明らかにしてお述べ願います。

○林紀子君 私は、日本共産党を代表して、森林の保健機能の増進に関する特別措置法案に対する反対討論を行います。

我が党は、従来から、林業の振興とあわせて、森林にスポーツ・レクリエーション施設などを適切に配置し、森林の持つ教育的・文化的機能を活用することを提唱してきました。これは、国民の

豊かな自然への欲求にこたえる上でも、また、深刻になっていく山村の過疎化を防ぎ、活性化を図る上でも大切なことです。そして、このことは現行制度で十分可能です。

同時に、現在、世界的に問題になっているのは、森林の破壊が地球環境や国土保全に及ぼしている深刻な影響であり、これをどう食い止めるかが問われています。

このようなときに提出された本法案の最大の問題点は、「保健機能の増進をはかる」ことを名目に、森林の乱開発につながるおそれが多分にあることです。

本法案の基本的な性格の一つが、スポーツ・レクリエーション施設をつくるために、「列島改造」ブームによる乱開発を抑えるためにつくられた現行の林地開発許可制度と、国土保全や水源の涵養に重要な役割を果たしている保安林制度の適用を除外することであることは、質疑を通じて明らかになりました。

本法案は、森林保健機能増進計画の「対象森林の全部」が保安林である場合をも予定し、計画の段階で認定を受ければ、施設をつくる際には個別の開発許可を不要としています。特に土砂の流出や崩壊を防ぎ、水源を涵養するという重要な役割を果たしている保安林の開発を原則として不許可にし、例外的に開発を認めている現在の保安林制度の原則からこれは重大な後退であると言わざるを得ないものです。

また、現在、保安林を解除する場合には、利害関係者の異議の申し立てを認め、公開の聴聞を行うことができるだけでなく、情報公開制度によつて、保安林解除の是非を審議する森林審議会の審議内容も公開され得るなど、緑と山を守ることに切実な関心を持つ関係者に一定の配慮が払われています。ところが、本法案の運用いかんでは、実質的に「解除」と同じ結果になりかねない開発行為に対して、関係者の異議申し立てや公開聴聞会の機会を奪うことになりかねません。一度失われた自然は、簡単にもとに戻りませ

ん。それだけに開発には慎重の上にも慎重であるべきです。緑と山を守ることを願う国民の運動の多くは、こういう立場から行われております。

こういう国民の願いに逆行し、財界や行革審などが、今声高に要求している森林開発規制の骨抜きに屈した本法案には賛成できないことを指摘して、反対討論を終わります。

○委員長(仲川幸男君) 他に御意見もなければ、討論は終局したものと認めて御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(仲川幸男君) 御異議ないと認めます。

それでは、これより採決に入ります。

森林の保健機能の増進に関する特別措置法案に賛成の方の挙手を願います。

〔賛成者挙手〕

○委員長(仲川幸男君) 多数と認めます。よつて、本法案は多数をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました。

この際、上野君から発言を求められておりますので、これを許します。上野君。

○上野雄文君 私は、ただいま可決されました森林の保健機能の増進に関する特別措置法案に対し、自由民主党、日本社会党・護憲共同、公明党・国民会議、連合参議院、民社党・スポーツ・国民連合、参院クラブ、税金党平和の会の各派共同提案による附帯決議案を提出いたします。案文を朗読いたします。

森林の保健機能の増進に関する特別措置法案に対する附帯決議(案)

政府は、最近における森林・林業をめぐる厳しい情勢に対処して、林業活性化のための林政全般にわたる積極的な施策の推進を図るとともに、本法の施行に当たっては、次の事項の実現に遺憾なきを期すべきである。

一 森林の保健機能を増進するに当たっては、森林の乱開発につながるものないよう自然環境の保全に十分配慮し、森林の諸機能との調和を旨とした実施に万全を期すること。

二 保健機能森林の設定に当たっては、地域の意向が反映されたものとなるよう指導すること。

また、森林保健機能増進計画について都道府県知事が認定を求められた時は、必要に応じて、都道府県森林審議会及び関係者の意見を聴き、その意向を十分反映させて認定するよう指導すること。

更に、保健機能の場として整備を進めるに当たっては、都市と山村の交流、就業機会の増大等地域の活性化に資するものとなるよう指導すること。

三 森林保健機能増進計画の認定に係る総量規制及び技術基準の策定に当たっては、中央森林審議会等の意見を聴取するとともに、小流域毎に適用することをはじめ、国土の保全、水源の涵養等の森林の諸機能に支障を及ぼさないよう適切に措置すること。

また、同計画の認定に当たっては、厳正な審査が行われるよう指導の徹底に遺憾なきを期すること。

四 森林組合、地方公共団体等による森林の保健機能の増進の円滑な推進を図るため、関連予算の確保等に努めること。

五 森林の保健機能の増進のための担い手として期待される森林組合系統が積極的な参画を行うよう指導に努めること。

六 森林保健施設の管理に当たっては、土砂流出、施設排水等による環境汚染等の防止にも十全を期すること。また、農薬等の不適正使用により生活環境に悪影響を及ぼすことのないよう万全の措置を講ずること。

七 国有林野については、その公益的機能の十全の発揮に努めるとともに、保健機能の増進のための活用にあたっては、国有林野事業の管理運営との適切な調整を図るものとする。

八 森林の有する公益的機能の維持・増進、秩序ある森林開発の確保等のため、保安林制度

及び林地開発許可制度の運営についても遺憾なきを期すること。

右決議する。

以上でございます。

何とぞ、委員各位の御賛同をお願いいたします。

○委員長(仲川幸男君) ただいまの上野君提出の附帯決議案を議題とし、採決を行います。

本附帯決議案に賛成の方の挙手を願います。

〔賛成者挙手〕

○委員長(仲川幸男君) 全会一致と認めます。

よって、上野君提出の附帯決議案は全会一致をもって本委員会の決議とすることに決定いたしました。

ただいまの決議に対し、鹿野農林水産大臣から発言を求められておりますので、これを許します。鹿野農林水産大臣。

○国務大臣(鹿野道彦君) ただいまの附帯決議につきましては、決議の御趣旨を尊重いたしました。十分検討の上善処するよう努力してまいりますと存じます。

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

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(仲川幸男君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

本日はこれにて散会いたします。

午後三時二十四分散会

平成元年十二月十一日印刷

平成元年十二月十二日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局