

第百二十三回 参議院建設委員会會議録第四号

平成四年四月十六日(木曜日)
午前十時開会

委員の異動

四月七日

石渡 清元君

補欠選任
大城 眞順君

四月八日

大城 眞順君

補欠選任
石渡 清元君

四月十日

國弘 正雄君

補欠選任
青木 薪次君

四月十五日

中川 嘉美君

補欠選任
及川 順郎君

四月十六日

松本 英一君

補欠選任
小林 正君

四月十六日

青木 薪次君

補欠選任
三石 久江君

四月十六日

渡辺 四郎君

補欠選任
赤桐 操君

出席者は左のとおり。

委員長

理事

委員

山本 正和君

井上 章平君

石井 一二君

種田 誠君

山田 勇君

井上 吉夫君

石原健太郎君

石渡 清元君

遠藤 要君

坂野 重信君

国務大臣

建設大臣

建設大臣

国土庁土地局長

林野庁長官

建設大臣官房長

建設省建設経済局長

建設省都市局長

建設省河川局長

事務局側

常任委員会専門員

大蔵省主税局税制第三課長

農林水産省構造改善局農政部長

政務局長

気象庁予報部長

期予報課長

青木 薪次君

赤桐 操君

小林 正君

三石 久江君

猪熊 重二君

及川 順郎君

上田耕一郎君

山田耕三郎君

山崎 拓君

鎮西 迪雄君

小澤 普照君

望月 薫雄君

伴 眞君

市川 朗君

近藤 徹君

駒澤 一夫君

窪野 鎮治君

上木 嘉郎君

吉住 慎夫君

本日の會議に付した案件

○公有地の拡大の推進に関する法律及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○治山治水緊急措置法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○委員長(山本正和君) ただいまから建設委員会を開会いたします。

まず、委員の異動について御報告いたします。

去る八日、國弘正雄君が委員を辞任され、その補欠として青木薪次君が選任されました。

また、去る十日、中川嘉美君が委員を辞任され、その補欠として及川順郎君が選任されました。

また、昨十五日、松本英一君が委員を辞任され、その補欠として小林正君が選任されました。

○委員長(山本正和君) 公有地の拡大の推進に関する法律及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律案を議題といたします。

前回、本案の趣旨説明は聴取いたしておりますので、これより質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言願います。

○青木薪次君 公有地の拡大の推進に関する法律であります。我が国はアメリカとの間に平成三年から十年間、紀元で言えば二〇〇〇年までに四百三十兆円に公共事業を拡大いたしましておこなっている社会資本を何としてもストックさせていく、こういう建前でやっていると聞いておりますが、これはもう日米両国がフオローアップされているわけでありますからいいかげんことはできないというところであるし、そのこと以外に貿易摩擦を解消するということについては当面いらない知恵は見当たらないので、いわゆるおくれしている社会資本をストックさせる機会としては余りないのではないかとと思われる重要な問題としてこれが提起されているわけであります。

今回の改正の問題点としては、いろいろあるわけですが、主として届け出とかあるいはまた申し出にかかわる対象に都市計画区域外に存する都市計画施設の区域内に所在する土地を加えた理由というものについてお伺いしたいと思います。

○政府委員(伴眞君) お答え申し上げます。

今回の法律で都市計画区域外に存する都市計画施設の区域内に所在する土地を先買いのための届け出、申し出の対象にした理由は何か、こういうお尋ねでございます。

一般的に、都市計画施設の整備を進めていくためにはその施設用地の先行取得は極めて重要でございます。それは都市計画区域の内外を問わず大事だと思っておりますが、他方、近年、市街化が進展しているあるいは交通量が増大するというようなことで、例えば特に都市間を連絡する高速道路あるいはバイパス、そういったものをつくるわけでございますけれども、それが往々にして都市計画区域外ということが多いわけでございます。

それから、大規模な公園だとかあるいは下水道処理場等も都市計画区域内になかなか用地が見つからないということも都市計画区域外に立地するというようなことが多々ございまして、こういったケースがかなり出てきております。

そこで、こういったものの施設の用地をどうして取得するかということが問題になっているわけでございまして、今後ともこうしたケースはますますこれからふえると思われまして、こういった都市計画区域外の都市計画施設の用地を確保するために、現行法の公有地拡大法の先買い対象は都市計画区域内の都市計画施設用地等に限定されておりました。場面があくまで都市計画区域内と限定されておりましたので、この際、都市計画区域外の都市計画施設用地で、例えば高速道路の都市計画決定してあるところとか大規模の公園の予定地とか、そういったところにつきまして先買いを進めたらどうか、したがって、それを公有地拡大法の届け出なり申し出の対象にしたらどうかというところで、今回この対象区域を広げるという提案

をさせていただきますところでございます。

○青木新次君 今回の改正の二点目として、特定公共用地等の先行取得の資金融資制度があります。この制度の趣旨というのについて簡単に説明してもらおうと同時に、百五十億ということが言われております経費のひねり出しはどこから出するのか、その点について伺いたいと思います。

○政府委員(伴義君) この今回の特定公共用地等先行取得資金融資制度でございますが、これはもう既に県等をつくっております土地開発公社に対して先行取得するとき低利の融資をしようということでございます。これは、例えば補助事業とかあるいは県単の事業等につきましてはそれぞれいろいろな資金の手当てがございますけれども、例えば土地開発公社が直轄の道路の用地とかあるいは公園の用地とかそういったものを取得するときには特に恩典がないわけでございます。しかし、土地開発公社にそういうのにかかわって取得していただくというふうなこともございまして、そういったところをねらって低利資金を融資したいというふうなことを企画したわけでございます。

今回のこの融資制度の中身でございますけれども、国費を十億円入れまして、それに財投資金、これは六十五億と考えておりますけれども、合わせて七十五億を土地開発公社に貸す。そのときに同額の資金を地方の方でも用意していただく。地方の財政資金、例えば土地開発基金等がございますので、そういったものから同額を用意していただいて事業規模の確保を図ったわけでございます。十億と六十五億で七十五億、それに地方の資金が七十五億入りますので、百五十億円。これでもって今回発足する予定であります先行取得資金融資制度を応援していきたいというふうに考えているところでございます。

○青木新次君 これは百五十億ということで画期的な提案だとは思いますが、これだけでは限られたものであって限度があると思うのであります。その点はいかがですか。

○政府委員(伴義君) こういう資金はなるほど

多々あります。升ずというところがございまして、けれども、今回もいろいろ努力いたしまして、国費十億、それから財投資金六十五億にプラスして地方の資金も応援していただくということで百五十億、そういうことで極力事業規模の拡大には努めたわけでございます。

特に今回企画しておりますのは、例えば相模が起ったとかあるいは事業を転廃業するとかいうようなことで土地を手放したいといったときに機動的に手当てをする必要があるわけでございますが、なかなかその資金の手当てができていない場合がございましたので、そこで、そういうスポット的な土地買いにはこういうのを優先的にやらせようかと思っております。したがって、事業予定地内のそういうスポット的に出てきた地権者からの買い取り請求に対応していくという意味ではかなり広範な地域での活用が可能かと思っております。

今回、こういう形で発足させていただいて、実際の資金需要、これはこれからいろいろ出方を見ながらこの制度の資金の充実についても一層努力していきたいというふうに思っております。

それから、こういう用地の先行取得につきましては、この制度だけではございまして、いろいろな総合的な公共用地対策が必要かと思っております。したがって、例えば代替地情報についてプールしてそれを連絡するとか、あるいは税制の応援をいただくとか、場合によっては土地収用法の活用をするとかといったいろいろな形の公共用地対策があるわけでございますから、そういった中でこの制度的な確な運用を図っていただきたいというふうに考えているところでございます。

○青木新次君 今回は都市計画区域外に存する都市計画施設の区域内の土地を対象に入れて、かつ融資制度を創設したわけでありまして、将来、総事業費としてどれくらいの規模を予定ないしは希望しているのか、お伺いしたいと思います。

○政府委員(伴義君) これは実際に運用してみないとわからないところがございまして、基本的には当年度の予算で公共用地の取得費を手当てするというのが一点でございます。それから、五年ぐらゐの範囲内ですと、用地国債と言っておりますが、用地の取得のための国庫債務負担行為でやるという手がございます。そういった中で、今回のこの制度は五年よりも少し手前の用地取得を考えたと思っております。発足させていただいてその運用を見ながら必要額を探っていきたいというふうに思っております。必要な額を欠かせることないように運用をしながらそこを見きわめていきたい。

したがって、今のところ額が幾らぐらゐかというふうなことはちよつとここで具体的数字としてお示しするわけにいきませんけれども、いざにいたしまして、今後の規模の推計がちよつと今の時点で難しいものですから、今後の財政事情だとか先行取得の必要性とか、そういうこと等を勘案しながらこの充実に向けていきたいというふうに考えております。

○青木新次君 今の先買いによるこの用地取得の現状というのについては、どれぐらゐの率になっていきますか。

○政府委員(伴義君) 今必要な用地量は年度当初に実際に手当てしております用地量で、その時点からどのぐらゐ先まで事業ができるかというようなことを出してあります。それを我々は用地ストック率と言っておりますけれども、それが五十年代の後半ごろは一・四近く、一・四倍、要するに一・四年分ぐらゐございました。最近それがダウンしてまいりまして、一年分を割ったこともございますが、また最近やや持ち直してきております。

いずれにいたしましても、一年分をやや上回るような程度のストックを用意しておるわけです。したがってそれが先買い分になっておりまして、大体一年分ちよつとぐらゐのところをストック量としては先買いして確保しているというところで

ございます。

○青木新次君 農業水産省に聞きたいんですけども、農振法十七条で、農用地を農用地以外の用途に供することはいかなる場合であつてもできないということになっているわけですが、この点はいかがですか。

○説明員(上木嘉郎君) お答え申し上げます。農振法十七条におきましては、農用地区域内の農地、採草放牧地につきまして農地法による転用の許可をするに当たりましては、農用地利用計画に規定された用途以外の用途に供されないようにしなければならぬ、こういうふうな規定をしております。

農地だとかあるいは採草放牧地であるとか混雑林地だとかあるいは農業用施設用地だとか、こういうような用途の区分が農用地区域内の土地について行われておるわけでございます。今申し上げましたような用途以外の用途に供されるような農地転用の許可は行われないということになるわけでございます。

○青木新次君 そうしますと、先ほど伴局長の話によれば、公団が取得するとか、あるいはまた公団の取得したものをも、市町村の開発公社が買うとか、あるいはまた開発公社が直接農用地を買う、もつと単純に言えば、調整区域と言った方がいかもしれないが、そういうようなものを買うというのを対象にして、例えば出たら買いたいといったような、先ほど話のあったような後継者に譲るとか商売をやめたとか、そういうような場合に買ってもらおうというふうなことでこの法律が出てくるわけですよ。それで、大臣、この法律は閣議で決まったんでしよう。したがって、それらの問題はクリアしていきなさいかぬということになるわけですが、その点はいかがですか。

○説明員(上木嘉郎君) ただいま農振法の十七条の規定につきまして御説明を申し上げましたが、農地転用の許可を要するものにつきまして、その転用許可の処分にあつたの判断基準として農振法の十七条は規定されておるわけでございます。

て、例えば道路公団が道路の敷地に供するというものために取得する場合には、これは農地法第五条の許可不要というような取り扱いになっておるわけでございまして、十七条の世界に入っていない、こういうことでございまして。もとも道路公団が道路の敷地の用に供するために農地を取得するという場合には農地法の許可は不要でございまして、農振法の十七条の世界に入っていない、こういうことでございまして。

したがって、現在農用地区域内にある農地であっても、道路公団が道路の用に供するというようなそういうことは論理上可能であるということでございます。そういうものにつきましては、実際の行政運営としては、その部分は農用地区域から除外していく、こういうようなことに相ならうかと思っております。

そのほか、道路公団以外にも、主体の公共性と事業目的の公共性の両面から、具体的な転用に係る事業計画を持つてゐるものにつきましましては、種々、農地法第五条の転用目的での許可につきましまして許可不要という取り扱いをしてゐるわけでございまして。

○青木新次君　しかし、農地法では、例えば果は農地を取得してこれを保持することができるといふことも、開発公社、市町村は持てないということにきつちりできていると思うのでありますが、その点はいかがですか。

○説明員（上木嘉郎君）　御指摘のとおり、農地法におきましては、国、都道府県は農地法の三条ないし五条の許可につきましまして許可不要、こういう取り扱いをしてゐるわけでございまして。

農地法三条、五条においてそういうような取り扱いをしてゐるのは、国、都道府県はそれぞれ行為につきましまして規制ないし指導監督をする立場にあるわけでございまして、それぞれの規制目的に反するようなそういう事態を招くおそれがない、こういう判断のもとに、そういう許可不要という取り扱いをしてゐるものであるというふうな考えられます。

また、市町村につきましましては、都道府県と同様の取り扱いをしてないわけでございまして。市町村につきましましては、市町村が具体的に、例えば公共育成牧場をつくるか、あるいは育苗のための施設をつくるか、そういうような具体的な耕作の目的を持つて取得する場合にはもちろん許可されるわけでございまして、要するに、具体的な利用計画がないままに取得するということは認められておりませんし、もちろん許可不要ということにはなっていないわけでございまして。

その点につきましましては、土地開発公社についても同様であるわけでございまして。土地開発公社の場合には、御承知のとおり、今申し上げましたような公共育成牧場とか何とかいうようなものをつくるかあるいは管理するとか、そういうような権能が与えられてないわけでございまして、農地法三条の世界で農地を取得するということにはまずあり得ない、こういうふうな考えです。

○青木新次君　そうすると、伴局長の言つたことと矛盾すると思ふんですが、いかがですか。

○政府委員（伴義君）　都市計画区域外で農地の可能性が大いにあるんじゃないだろうかという御指摘かと思ひますが、もちろん農地でないところもたくさんあるわけでございまして、その点は今でも問題はなないだらうと思ひますけれども、現在、今農林省の方から御答弁あつたように、公有地の先行取得業務で農地法上どう取り扱うかということ、特に公社がみずから買う場合、もちろん公社がみずから事業をやる場合はいいわけでござい

ますけれども、例えば国の直轄のためあるいは公団のために買う場合には、公社みずから農地転用を行わないわけでございまして、そこで今の現行の農地法上では不耕作目的で農地を取得するという問題になつてしまふので、農地法上の根幹にどうもかかわる問題というところでございまして。したがって、国とか公団とかが直接やる場合はともかくとして、肩がわりするといふ場合には難しい問題と思ひますけれども、今後こういう形の問題は行取得はいろんな場面で必要でございまして、農

林省を初めとした関係省庁ともよく協議して何とか解決の可能性を、今すぐというのには間に合わないと思ひますけれども、可能性を探つていきたいというふうな思つてゐるところでございまして。

○青木新次君　しかし、きょうは法案を決めるんです。その中で、先行取得ですから、これは事業計画、農用地転用に對する許可を、ここでどういうために農用地を買いますよということだつたら、これは百歩譲つていいということも考えられらる。いわゆる農振法十五條の十五によつて大体的にはつきりしてゐる。しかし、現状ではなかなかそうはいかない。将来何か代替地とか、将来ここを何とか、道路が通るようになるかもわからぬとかいふような大枠でもつて農地を開発公社が買うということ自体ができないし、また持つことができない。この点について、農林省はいかがですか。

○説明員（上木嘉郎君）　農地法におきましては、具体的な転用目的を持つて事業計画を策定し、その権利取得主体がみずからその事業の用に供するといふ場合には農地法の五条の許可が受けられるわけでございまして、それ以外のものはすべて農地法三条の許可を要する、こういう構成になつておるわけでございまして。

三条の許可の眼目と申しますのは、不耕作目的での農地取得の禁止ということとございまして、具体的な利用計画もなしに投機的な目的とか資産保有目的で農地が取得されることによつて農地の遊休化することを防止する、それによつて農業の生産力を維持増進する、こういうことであるわけでございまして、伴局長から今お答えがございまして、非常に農地制度の根幹にかかわる問題であらうかと思ひます。

私もこれまで、みずから事業の用に供するといふことを基本にしながら、例えば宅地分譲をやるといふ場合には、最終の利用主体は別の人になるわけでございまして、その人に譲渡するといふことを目的にするわけでございまして、それは事業完了後遅滞なく最終的に利用する主体に譲

渡されるというようなことが担保される場合には、これは農地法第五条の許可をするというようない取り扱ひをするようにいたしておりますが、実際に事業の用に供するまでに相当の期間遊休地化するといふことが生ずるおそれがあるわけでございまして、これはまあ違法行為になるわけでございまして、現に今までそういうような事例があらちこちで出てまいつております。

どういふような形で公共事業の円滑な推進ができるかといふことにつきましては、今後さらに検討はしてまいりたいと思つております。

○青木新次君　建設省も農林水産省も私の質問に對して的確に答えていないといふように言うことができません。思ふんです。

大臣、こういう問題について、建設省と農林水産省の関係といふのは立場が非常に異なるという、その辺は理解いたしますけれども、この辺について調整してその結論をひとつ後で説明してもらうといふことがなければ、そのことがやっぱり明確に納得できるようなことにならないければ、私はこの法律を認めるわけにいかないということになるわけで。

したがって、その点については、方向性といふものはいか、今の農地法なり農振法なりをいろいろ考へた場合に、いわゆる今度の法律の眼目といふものは、端的に言えばこれは都市計画区域外に存する農用地ですが、これを取得するといふことが目的で出されてゐるんですから、そういう点については、開発公社は持てないんですから、そういうことで、しかも先にこういうことになるらしいといふことで農用地を手放すことはできないことになつてゐるわけですから、そういう点から考へてみて、後でこの問題について調整した結論を責任を持つて説明してもらいたいといふことを注文として申し上げて、まだもう少しやりたいけれども、時間がないからきょうは私の質問は以上で終わりたいと思ひます。

○小林正君　公法法の関連について御質問させていたいただきたいと思ひますが、初めに建設大臣にお

伺いをしたいと思います。

八七年の四全総、いわゆる東京一極集中という状況の中から地価狂乱というような事態を招来いたしました以後、各自治体が用地取得には大変困難な中でさまざまな努力をされてきているわけでございます。そもそもそういうところからまいりますと、土地というものが公共財であるという概念というのはずと長い間日本の歴史の中では位置づいてきた。しかし、明治のいわゆる地租改正から所有権というものになり大きなウェイトが置かれるようになって、今日、土地神話と言われるような事態になって、言ってみれば土地の価格については右上がりのカーブが永遠に続くというようなところからさまざまな投機的な問題が出て、大きく社会問題化してきた。

そのことに着目をして八九年に土地基本法というものが制定をされて、新たな国土概念というものを持とうということが与野党の合意の中で出てきたわけですね。なかんずく本院では、土地基本法の十二条の二項というところで公有地の拡大ということ、当時、自民党の皆さん方、衆議院段階では合意を得られなかった問題について参議院段階で修正をされたというような経過があるわけですね。けれども、こうした過去の経過を踏まえて、今日、公有地拡大の改正案が提起をされるに至った経過と今後へのねらいといったようなものについて、建設大臣の御所見を伺いたいと思います。

○国務大臣(山崎拓君) ただいま先生が御指摘されました土地基本法改正の経過については私も勉強させていただいたところでございますが、今回の公法改正は、公共投資基本計画が策定をされたことを機として、公共用地の先行取得や代替地の確保のための方策について総合的な検討の成果の一環としてしまして、先買制度の一層の活用を図るという見地から行うことになした次第でございます。

今度の法改正の中では、第一点として、現在、先買の対象とされていない都市計画区域外の都市計画施設が増加しておりますこと、第二点とい

たしましては、こうした先買いを主として行っている土地開発公社に対する資金的な支援が必要であることにかんがみまして、本法の先買対象区域を拡大いたしますとともに、先買を行う土地開発公社に対して都市開発資金の貸し付けを行うこととするものでございます。

ただいま申し上げましたとおり、公共投資基本計画が策定をされまして、公共用地の確保が極めて重要なポイントになってまいっているわけでございます。この点がネックとなりまして公共投資基本計画の遂行に障害を生ずるというのを何とかしてできるだけの解消をしたいという念願のもとにこのように新しい施策を行おうとするものでございますので、御理解をちょうだいしたいと存じております。

○小林正君 さつき申し上げました国土概念といいますが、土地は公共財であるという基本認識の国民的な合意形成ができれば、この用地取得というのはいかなる理解と協力を得ることが可能なわけですね。ところが、労働生産物でない土地に対する所有権というものが諸外国と比べますと日本では非常に意識が強いんですね。これはあくまでも利用して価値が生ずるものだということがその共通認識になっていけば、全体のものになるんだということからするとかなり理解が得られるはずのものであるわけですね。そして憲法二十九条で言っている憲法上の問題が前面に出てきて、公共の福祉という概念がなかなかこの土地利用に関して国民的な合意を得るのに難しい局面があると思うんです。

各自治体もいろいろな取り組みをされておりますけれども、そのところの隘路についてどういうことが考えられているのか、この間の経過を含めまして御見解があれば伺っておきたいと思っております。

○政府委員(伴義君) 私どもの公共用地確保の問題意識としては、一つは必要な用地量、ストックが減ってきている。したがって、事業をやろうというときに必要な用地が確保できていないといったような点がございまして、それから、いろ

いろ用地交渉をいたしますときに価格の点で御不満があったり、特に最近、傾向的には、先生が御指摘のような土地を保有したいという御意向が強いということもあるかと思っておりますけれども、代替地を求める、代替地が欲しい、代替地が提供されるなら応じるといったようなケースがかなりございまして。

そこで、一般的にはこのストック量を確保したいということ、それから代替地対策をどうするかといったようなことを一番大きな課題として考えているわけですね。

もちろん今回提出させていただいておりますこの法案はそういったことにもかなうわけでございますけれども、公共用地対策はこれだけでございませんで、いろいろな手当てをする必要があると思っております。その一つの大きなところは例えば税制でございまして、税制につきましても今回の平成四年度の税制改正でも公共用地の取得については代替地の取得も含めていろいろな手当てをしていただいておりますけれども、そういったこととか、それから予算の措置では、国庫債務負担行為、用地国債と言っておりますけれども、その拡充ということも大事なことでございまして、これも毎年のように伸ばしていただいておりますので、今回もかなりの割合で伸ばしていただいております。

そのほか、代替地の取得のためにはいろいろな情報交換をするというふうな必要もありますので、それに対する対応とか、ネックはいろいろございまして、大きく分けて今のような大きな二つのネックがございまして、それに応じて今回の法案を含めたいろんな総合的な公共用地対策をつきまぜながら対応していくというふうな今考えているところでございます。

○小林正君 日本と基本的に土地概念が違っているのが直接的な比較ができるかどうかかわかりませんが、例えば北ヨーロッパの諸国、それからドイツ、フランス、イギリス、こういう国々の公有地の占める割合はどの程度になっておるんで

しょうか。

○政府委員(伴義君) 今、ドイツというふうにしたしかおっしゃったと思いますが、かつてはかなり積極的にドイツなどでは土地の公有化を図っていた時期もあったというふうにも聞いております。ただ、ちよつと今の程度かというのはいくわからないんですが、どうもこの公有地政策というのとは国によっても違いますが、また同じ国でも時代によってかなりおちついてきている点がございますので必ずしも把握できないでおりますけれども、我が国の場合は、国有林がかなりのウェイトを占めておりますけれども、今、少なくとも国土面積の三分の一以上は国有地であるというふうな思っております。

ちよつとドイツとかその他の国がどの程度であるかというのには承知しておりません。申しわけありません。

○小林正君 都市計画とか町づくりとか、そういう点でいうと、広大な面積の公有地を持っています。その他域の住民の皆さん方との大変な議論を含めてみんなで町づくりをする、そのための条件を整える公有地を持っているわけです。そういうことから統一した町ができてくる。そういう点で考えると、日本の場合には先ほど申し上げましたような経過からなかなかそれは困難だということがあると思うんです。したがって、今後の国土利用というものを考えたときに、やはりそうしたものを優先させていくという基本的な考え方が必要ではないかなというふうに感じているわけでございます。

そういう点で、今後ゆとりとか豊かさとかいうこと、そしてまたそれが実感できるような、宮澤首相も生活大国の実現ということをおっしゃっているわけですね、そういう立場からすると、計画区域外への対応というところでよく指摘されるのは、道路とかダムという大きなプロジェクトといったような観点での問題、それも重要だとは思いますが、やはり生活者の空間をどう快適なものにするかという視点からの対応とい

うことで自治体がそれぞれ努力、工夫をされていく経過もあるわけなんです、そういう公有地拡大ということになりますと、国民も積極的にそういうことなれないじゃないかという話にもなってくるんじゃないかなという気がするわけです。

例えば駅前の関係でいうと、日本の風景としては、駅前にあるのは銀行、リクルート、それからパチンコ屋さん、どこの町でもそんな風景が見られるということなんですけれども、それが結果として私権が横行した一つのあらわれであるわけであり、むしろ全体のものとして使えるような公共的な空間として、本当に利用者のためになるようなものとして自治体としても取り組みたいと思っているわけなんですけれども、なかなか隘路があつてできない。そういうような観点から、今度の法案がそうしたものを向けていくきっかけになるのかどうか、ぜひ伺いをしておきたいと思えます。

○政府委員(伴義君) 先生御指摘のとおり、一般的に、いろんな開発を進めていくのに、例えば種地となるような公有地を持つておるとかあるいは公共空間を持つておるとことは大事なことであり、思っております。一般論としては、そういうふうにできるだけ国公有地を確保していくことは大事なことだと思っております。

しかし、一方では、先買いをやり出すときには、いろんな私権制限も伴つておりますので、買収の協議に入るときには具体的な利用目的を示して買収の協議に入るといふような規定になつておるわけでございますが、したがつて、それは恐らく余り使ひ見込みのないような不用品土地を地方公共団体が抱え込むことのないようにというふうな配慮が一方にあるんだらうと思ひます。したがひまして、きちんとした利用計画を立てて、そしてその利用計画に合うような必要な公有地はほとんど確保していくということかと思つております。

今回のこの法改正では都市計画区域外のところ

あれになつておりますが、加えて、今現在二百平米以上の土地については申し出できるようになつておりますけれども、その規模の引き下げ等も考えまして、幅広く公有地の拡大を、この法改正だけではなくて、例えば政令改正とか、そういう面でも対応していきたいというふうに考えているところでございます。

○小林正君 先ほどの青木委員の御質問に対して、事業用地についてストックが一・四、そしてひとときは〇・九幾つと、私もその折れ線グラフを見せてもらいましたけれども、大変厳しい状況だなというふうに思ふんですが、実際にすぐ今使うということの手当てということではなくて、やはり五年なり十年というものを展望してストックができるような条件づくりということが本来の意味での公有地拡大ではないかと考えているわけでございます。

次へ移りますけれども、大蔵省にお尋ねします。公有地拡大に協力する土地所有者に対する土地譲渡所得税についてなんですけれども、二分の一軽減というものもありましたが、いわゆる租税特別措置法による特別控除額千五百万円、これは大幅に引き上げるべきだというふうに思ふんですが、いかがでしょうか。

自治体から国への要望としても、公共事業用地の取得促進ということで、地価高騰などの影響でその取得が困難となつていふ事業用地を円滑に確保し都市基盤整備を進めるために税制上の優遇措置の拡充ということが指摘されておりました、特に事業を特定しない代替地の先行取得に対する特別控除の適用及び譲渡所得の特別控除額の引き上げをという要望も出ておるわけでございます。このことについて、大蔵省の御見解をお伺ひしたいと思ひます。

○説明員(窪野鎮治君) 御説明いたします。御案内のように、先般の土地税制改革におきましては、土地基本法が定める土地についての基本理念を踏まえまして、土地に関する税負担の適正

公平の確保という観点、それから土地政策の一環としての税制、こういう二つの観点から総合的な見直しが行われたところでございまして、土地譲渡課税につきましてもそういう観点からの検討が行われたわけでございます。

御指摘の土地譲渡所得の特別控除のあり方についてもいろいろ議論が行われましたが、特別控除の適用によりまして土地譲渡益のかんりの部分が課税対象から除かれていふという点からの税負担の公平確保という観点からの問題、それから、一定の金額までの譲渡益について税負担を求めないということになるために土地の切り売り助長しかねない、こういう問題点が指摘されて、この特別控除につきましてはその水準を据え置く、こういうこととされたところでございます。

ただ、しかしながら、税率の方におきまして、一般の土地譲渡益に對しましては一律三〇%の税負担を求めるといふ適正化が行われたわけでございますが、その一方で、公共用地の確保あるいは優良住宅地の供給を促進する観点から、この目的にかんう土地の譲渡につきましてはその軽減税率を従前の二〇%から一五%に引き下げたところでございまして、したがひまして、現在千五百万円の特別控除が適用されていふいわゆる公的主体に対する土地の譲渡につきましては、この千五百万円の特別控除に加えて、今申し上げました一五%の軽減税率が適用されることとなるわけでございます。

こういうことで、先般の土地税制改革におきましては、このように公共用地の確保といった土地政策の面については最大限の配慮をしておるというふうな申し上げることができるかと思ひます。○小林正君 この千五百万円というのが決まったのはいつでしたかね。

○説明員(窪野鎮治君) 五十年改正で千五百万円になつております。

○小林正君 私は、自治体の用地を取得するのに隘路となつていふ税制上の問題をできるだけ自治体要望に沿つた形で対応していくというのが、公

有地拡大へ向けての大変大きな課題だろうというふうな思ふわけなんです。そういう点で、もう既にかなりの年月がたつていふ千五百万円が、ほかの措置とあわせて対応ということ、このままですというお話ですけれども、予算委員会の中でもこの問題が指摘されておりましたので、ぜひ御検討をいただきたい、このように思つていふところでございます。

次に、土地の情報登録制度の問題について伺ひをしたいと思います。

先ほど伴局長の御答弁を伺つていふ中で代替地の情報システム云々というお話もございましたけれども、実は横浜市が二十一世紀プランの中で、二十一世紀の街づくり土地情報登録制度、あなたの土地が横浜の未来を育てますということ、横浜市内の地主の皆さんに土地情報を登録していただく、こういうことで平成二年の十一月からこれが発足をしていふわけです。このことを通して既に平成二年十二月から平成四年の三月三十一日までの間にここで登録されておるものが八十八件というところで、かなり関心を集めていふ。

先ほどの右上がりが永遠に続くと思われたグラフがどうも必ずしも右上がりがつぱなではないという、バブルがはじけたという状況も反映していふのかもしれないけれども、そんなような状況になつておるんです、かなりの件数の土地情報が寄せられて、これがストックされて、用地取得へ向けての情報システムとして非常に有機的に機能していふということがあつていふ。こういったようなことは国の立場で相当取り組んでいく必要があるんじゃないかなというふうに考えていふわけですが、これについての御見解をいただきたいと思ひます。

○政府委員(伴義君) 今先生のお話の横浜市における土地情報登録制度というものは、例えば児童公園といったような事業用地とか公共事業の代替地、そういったものに活用しようということ、民間から土地の買収希望に関する情報を積極的にそんな形で集めまして、市役所の中に入ら

な各部局がございますから、その部局間で情報を融通し合うという制度だと聞いておりました、これは大変すげえものだと思っております。

それで、こういった先駆的な形で公共団体が土地情報の登録制度を設けているのはほかに数県あるいは数市ございまして、例えば広報紙によつてそういう情報を集めてその情報交換をしようというところが出てきております。一般的に、こういった民間の土地情報をプールしまして、いろんな形の事業者がおりますから、それを多くの事業者間で活用し合うというのは、特にこの代替地を中心とした公共事業用地の確保の観点から非常に有効だということに思っております。

そこで、今年度の予算で、建設省といたしましては代替地の情報バンクみたいなものができないかなというふうに構想しております、今の横浜市のような制度をこの中に取り込みまして、自治体あるいはその他の公的機関からの情報とか、それから宅地建物取引業者も結構そういう代替地情報を持っておりますからそういったものとか、あるいは個人が持っている土地の提供意向に関する情報とか、そういったいろんな各方面の情報を提供していただいて登録するというような形で、代替地として活用可能な土地に関するきめ細かい情報を一元的にプールし、それを幅広くその事業者が活用してもらうといったようなことを構想しております。

これを我々は代替地情報バンクと言っておりますけれども、平成四年度に行政部費がついておりますので、これでもって検討してぜひとも実現に持ち込みたいというふうに考えておるところでございます。そういった中で、今の横浜市のような情報もこの中にぜひとも入れさせていただく、またそういう形を横浜市だけでなく各公共団体でもとっていただくということにしたいというふうに思っております。

○小林正君 かなり関心を持たれておりまして、福岡市とか千葉市からも横浜へその調査にお見え

なっているというところで、国の立場でその問題について音頭取りをしていただいて、その情報バンクの充実をぜひお願いしたいというふうに思っています。

ちよつと質問が前後しましたけれども、先ほどの青木委員からの御質問にもありました、この法案で公共用地先行取得資金として百五十億円というのが計上されているわけですが、この額で政府としての程度の効果を期待しておられるか。

適切な比較ということではありませんが、例えこれに「豊かな社会づくりと公共用地」ということで横浜市の高秀市長の対談が載っているわけなんです。この中で「横浜市でも、平成二年度で一七〇億円を土地開発基金に繰り入れまして、その資金で買っております。これは無利子の資金です。もう一つは、土地開発公社を活用したり、国などから借入して、先行取得資金を、六〇〇億円ぐらいに拡充しています。そういうこととを組み合わせて、積極的に市が土地を持つというのをやっております。」と、こういう言い方をしているんですね。

この百五十億円ということはどういう効果を期待するのかというのとはなかなか言いにくいとは思いますが、やはりこの百五十億円について一定の理屈の通る説明をしていただきたいなと思っております。

○政府委員(伴喜君) 土地開発公社の先行取得をいろんな形で支援する方法がありますが、特に財政的な意味で支援するという観点からはできるだけ多くの低利資金を用意することが一番望ましいと思っております。まあ今回は特に制度発足というようなこともございまして、今後どういう必要が出てくるかということを見きわめながらその必要な資金の確保に努めていきたいというふうに基本的に思っております。

それで、この百五十億円の額でございますけれども、一般的に、今までのようにまとめて買うときには確かに大量の資金が必要でございますけれども、これは例えば用地国債なんかは五年間でございますから、その五年よりもっと前の時点で急に相対して土地を買ってほしい、手放したいというようなこととか、あるいは転売をされたというようなときにさつとスポット的に買うというようなことで、まあ我々「出たら買い」と言っておりますけれども、出てきたら買うので出たら買いますけれども、出たら買いますというようになことで対応したいと思っております。そういう資金としては非常に有効に働くのじゃないかなというふうに思っております。

それから、今回、地方公共団体のこういう用地の先行取得資金の手当てにつきましては、自治省の方も大変力を入れていただいております。例えば土地開発基金も平成三年度も五千億の地方交付税の措置、手当てをしておりますけれども、平成四年度も同額五千億の手当てをしております。そのほか公共用地の先行取得事業債、これもかなり拡充して対象範囲も広がりました。これもかなりです。いろんな財源手当てはそういった大きな一環の中でやっていきたいと思っております。

しかも、現在、特定公共用地先行取得資金融資制度でやっておりますのは直轄あるいは公団等の用地についてというふうに思っておりますので、これを十分にこの枠の中で活用して、それで状況を見ながら今後その拡充に努めていくということをやらせていただければというふうに思っております。

○小林正君 最後に、建設大臣に土地行政の一元化という立場からお伺いしておきたいんですが、この四月八日付の日経新聞のトップに、自治省が来年度に向けて自治体の土地取得を促すいろんな方策を打ち出して、公社の規制緩和の問題とかいろいろ出ているわけなんですけれども、今度の公有地拡大法と来年自治省が目指すということとの関係で、これは自治省が言っているわけですから自治省に聞けばいいんでしょうけれども、土地一元化という基本的な視点に立つて今後どういう関係の中でこの促進を図るために省庁間の協力を

されるのか、お伺いしておきたいと思っております。

○国務大臣(山崎拓君) 今後とも公共用地の先行取得は非常に重要な施策でございまして、この法案を成立させていただきましては運用等の実態を見きわめつつさらに拡充を図ってまいりたいと思っております。ただいま局長が答弁申し上げたところでございまして。

ただいま先生が御指摘の土地政策の一元化という観点は非常に重要な観点であろうと存じますので、自治省等とも十分協議いたしまして、今後できるだけ有効に行えますように検討してまいりたいと思っております。

○小林正君 終わります。

○猪熊重二君 私は、公有地拡大推進法の改正案の質疑に入る前に、この公法に關連して二、三点質問しておきたいと思っております。

前回の委員会で、私は、建設省の地方建設局と土地開発公社が土地の先買いに關して協定書を結んでいる件について質問いたしました。前回は、この協定書の内容が国庫債務負担行為との關連において少々問題があるんじゃないかと、この協定書の当事者である建設省地方建設局の職務内容あるいは土地開発公社の職務内容に關連して、このような協定書を結ぶような職務権限をそれぞれが持っているんだらうかという観点から質問したいと思っております。というのは、この協定書の問題でいろいろ勉強している間に今の点が非常に疑問になつてきたんです。

まず最初に、建設省地方建設局は道路敷地となるような土地取得の権限を持っているんだらうかどうだらうかという点について、持っているんだらうかことだとすればその根拠を教えてください。

○政府委員(伴喜君) 直轄の工事につきましては、今、地方建設局が用地の買い取りをやっているわけですが、その買い取り権限を持っている根拠は何か、こういうお尋ねかと思っております。

建設省の直轄事業にかかわります用地取得業務は、これは従来からも本省の指導のもとに、事業の実施を直接担当しているのは地方建設局でございますから、地方建設局がその実際の業務をやっているところでございます。組織体制もそういうことになっておりまして、各地方建設局の本局の方には用地部というのがございます、それから出先の工事事務所には全部ではありませんけれども用地課というのを備えているというような組織体制になっております。

この根拠でございますけれども、建設省の設置法の中に地方建設局の所掌事務が決められてあるところがございます。そこでは「河川、道路、砂防その他国の直轄の建設工事及びその施行に伴い必要を生じた工事に関する」というのが掲げられておりまして、私どもの理解としては、この「工事」という言葉、工事の施行の前提として用地取得業務というのがあるわけでございますから、その工事施行の一環として用地取得業務を実施しているというふうに理解しておるわけでございます。

なお、蛇足でございますけれども、本省の建設経済局の中に調整課という課がございます。ここで用地関係のいろいろな指導をしているわけでございますが、その調整課の所掌事務を建設省組織令で決めております。その中でも、本省としての各地建への指導業務でございますが、「地方建設局等、公共用地の取得に関する事務の運営の指導及び改善に関する」というのが調整課の仕事だと。だから、地方建設局で公共用地の取得の仕事をしていて、それが前提になった書き方になっておりまして、こういったところからも地方建設局が公共用地の取得の業務を直接担当している根拠になるんじゃないかなというふうに思っているところでございます。

○猪熊重二君 建設省の設置法によれば、第六条で「建設省に、地方支分部局として、地方建設局を置く」、第七条で「地方建設局は、建設省の所掌事務のうち、次に掲げる事務の全部又は一部を

分掌する」、こういうことになっております。今、局長がおっしゃったのは、この第七条の一号の「道路の建設工事に関する」という中に土地の買収権限も含まれているんだ、こういうお話なんです。しかし、日本語で道路の建設工事と言ったときに、建設工事の中に土地の買収権限も含まれているんだなというところは通常は読めない。それで、それ以外にはもう地方建設局が土地を取得するなというこの権限に関連するような条項は何もないんです。

なぜ私がこんなことを申し上げるかというところ、設置法というのは法律なんです。この法律で地方建設局というものを設ける、その地方建設局の職務権限はこういうものだ、と決めているんです。その「建設工事」の中に土地の取得も入っているな、ということとは日本語としてあり得ない。要するに、道路の建設工事をする、ということとは、その道路の敷地が国の所有地であるか賃借地であるか、他人の土地であるか、この土地であるかが、建設工事は道路の工事をする、ということだけなんです。この建設工事をする、というこの用語の中にその道路敷地を買う権限も含まれているなんていうのは、いつからそういう解釈をしているんですか。

○政府委員(伴義君) これは地方建設局の所掌事務を決めている規定でございますので、建設省全体の仕事のうち地方建設局の所掌事務はこうだと決めているところでございます。

もしここで読めないとなると本省へ行くというような話になってくることになるわけでございますが、この規定は実はもう建設省発足の当初、二十三年以来こういう書き方でございます。工事の前提として公共用地を取得して工事を実施する、ということ、恐らくその「工事」という言葉の中に読み込んで運用しているものというふうに思っております。特に特記しないで当然にその工事の前提、工事というのは恐らく物理的な行為をそれぞれ現場でもってつくり上げるということでございますから、そのつくり上げる前提となる用

地の確保というのはこの中で読むということできているんだと思っております。そういうことでございまして、昭和二十三年以来この規定で現実には、用地取得というのは一番、何というんでしょうか、現場で地をほうようにしてやらざるを得ないような業務でございます。で、地方建設局あるいはその出先の工事事務所等であるの一番ふさわしいということでございます。ふに分掌したんだというふうに考えております。

○猪熊重二君 建設省全体の所掌事務は三条に書いてあるんです。その三条に書いてある中で、七号には、必要な条文だけ読めば、道路の取得並びに取得した財産の維持及び保存を行う、ということが建設省の仕事になっております。別に三十二号には「道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理を行う」ということで建設省の所掌事務の中に、ほかにもいろいろ条文はありますけれども、要するに、建設工事ということと道路敷地の取得、ということは三条の建設省の所掌事務の中で明確に区別して書いてある。ほかのところを読んで、例えば五十八号の場合だったら「公共団体の委託に基づき建設工事を行う」という規定もあるんです。要するに、三条では「建設工事」の中に建設工事のための用地の取得なんというところは全然読めない規定になっている。三条では建設工事とその他の必要な土地の取得、というのはもとと別にしてある。

それから七条も同じなんです。七条の一号に「建設工事」と書いてある。三号には「建設並びにこれらに必要な土地の取得を行う」というふううに別に書いてある。七条一号の「建設工事」の中には土地の取得も含まれる、三号の方は建設工事と土地の取得、というのとは別に書いてある。要するに私が言いたいのは、今、局長、いろいろ実際に地べたをはいずつ

て一生懸命苦労しているとかどうとか、それはわかるんです。そういうことじゃなくて、もう少し法律というものは読んでもわかるようなものにしておいてもらわなきゃ困ります。一号のときは「建設工事」と書いてあつてこの中に土地の取得は入るんだ、三号のときは建設工事と土地の取得は別なんだ、こんなことじゃ困ります。

これは先ほど局長おっしゃったけれども、この法律の下で省令だとか規則だとかでいろいろ書いてあるからいいというのは、これは本末転倒なんです。政令、省令、規則の規定、そういうふうなものは法律の範囲内でしかできないじゃないですか。法律で地方建設局の職務はこれだけだよ、用地の取得なんというものは書いていないよ、というのに、下位規範でそれをくつつけたからそれでいいんだな、という、そういうふうに行政が勝手に法律解釈されたら困る。法律をせつかくつた意味がない。その辺、どうお考えになりますか。

○政府委員(伴義君) 今、御指摘が二つございまして。一つは、設置法の三条の方の書き方で財産の取得とか財産の維持、保存というのが別に書いてあるというお話でございますが、この三条の条文中では、本当に書きづらだけで申しわけないんですけど、例えば河川につきましては「改良、維持、修繕」という言葉で書いてありますし、道路では「新設、改築、維持、修繕」という言葉になっておりまして、「工事」という言葉は使っていないわけでございますが、この七条の方には「工事」という言葉があつて、そのほかに「財産の取得」というのがあつたという形にはなっていない、ということが一点ございまして、思っています。したがって設置法全体の中では「工事」の中で用地取得というのを読むということになるんじゃないかなと思ひます。

それからもう一つは、今お話しした七条の三号の方で、これは実は官公庁施設の修繕の関係でございますけれども、「官繕」という言葉と、それから

そのほかに「土地又は借地権の取得」二つになつております。この「官繕」という言葉は、この場合は、官公庁施設の建設等に関する法律というものがございまして、そこに「官繕」という言葉の定義がございまして、これはどうも建築物の建築、修繕または模様がえだけを言うようございまして、ここには土地の取得とかあるいは借地権の取得とかというは入らない、別であるというふうな定義づけをしておるようございまして。したがって、この「官繕」という言葉を引く限りはどうかその言葉の中には土地取得が入らないということわざわざ書き分けたんじゃないかなというふうな思っております。

いずれにいたしましても、御指摘のとおり大変厳密さを欠いておつて、一見しただけでは入るのかなという先生の御疑問のようなことがあるかもしれせんけれども、この際は「工事」というところであつて、用地の取得も含んでおるんだというふうな御理解願ればと思つております。

○猪熊重二君 ちよつとつこいようだけれども、それじゃ三条の五十八号を見てください。

三条の五十八号だ、いろいろ書いてあるけれども、ピックアップして読めば、「国民金融公庫の委託に基づき、建設工事を行うこと」という条文があります。いろいろいっぱい事例が並んでるけれども、例えば一つの例として「国民金融公庫の委託に基づき、建設工事を行うこと」というのが建設省の仕事の中身になっております。この「建設工事」の中には今局長がおっしゃったように用地の取得も入るんだということになったら、建設省は、国民金融公庫の委託に基づく建設工事だけじゃなくて、この「建設工事」という用語の中には国民金融公庫のための土地の取得も入つてゐる、こういうことになるんですか。ここにいろいろ掲げてある各種団体のために土地の取得を全部することができるとですか。

○政府委員(伴義君) どうも言いわけみたいで申しわけありませんけれども、「工事」という言葉を使った場合に、今の御指摘の条文は「建設工事を行

行ふこと」と、こうなつておるわけでございます。

したがつて工事そのものを行うという書き方になつてゐるんですが、先ほど先生のおっしゃつておられた七条の一号の地建の所掌事務、これは「工事に関すること」というふうになつておるようになって、要するに工事関係のこと、こういうことになつておるんです。「工事を行うこと」というのは確かに物理的な建設工事そのものかもしれないけれども、「工事に関すること」というのはその工事の前提になるような用地取得も入るんだ、そういう意味じゃないかと思つております。したがつて、この「工事に関すること」というところが今の例えでお示しの「委託に基づき、建設工事を行うこと」との違ひじゃないかなというふうな理解をしております。

○猪熊重二君 あなたのおっしゃることはなるほどなというふうな理解できないけれども、それじや次に、今度は土地開発公社の方の問題についてお伺いします。

土地開発公社は公有地拡大のための公社なんです。公有地とは何かと言つたら、地方公共団体の所有に属する土地が公有地なんです。ところが、土地開発公社が国のために土地を買ふということとは公法上の規定から出てくるんですか。

○政府委員(伴義君) 土地開発公社の使命といつたしましては、もちろん設立団体である県あるいは市町村が直接使われる公有地そのものの先行取得といったようなことも重要な役割でございますけれども、例えば国の直轄事業とかあるいは公団事業等につきましても、これは当然その地域と密接に結びついた事業でございますので、したがつて、地方公共団体とかこういった土地開発公社と密接な連携をとつて進めていく、用地買収についてもこういう公共団体とか開発公社の協力を得ながら進めていくということでございます。

そこで、土地開発公社は発足当時から公有地拡大推進法に基づいてできておるわけでございますけれども、その中でこういう直轄の用地あるいは公園の用地についてもかわつて取得するという役

割を担わされておるわけでございます。それは例えば公有地拡大法の四号二で高速自動車国道の用地についてもこの公有地拡大法の先買ひ制度で取得し得るというようなこととされておる。公団の用地についても取得するものでございまして、直轄についても取得するものでございまして、運用しておつたわけでございます。

ただ、先生のような御疑問もございまして、公有地拡大法と言つてゐるんだから将来国有地あるいは公園の用地になるようなものについてはもう少しはつきりすべきじゃないかというふうなお話もございまして、そこで、これは前回の昭和六十六年の公有地拡大法の改正のときに、十条に土地開発公社の設立目的の規定がございまして、その中で「地域の秩序ある整備を図るために必要な公有地となるべき土地の取得」という書いてあつたわけですが、この「公有地となるべき土地」と「土地」の後に「等」と入れて公有地だけではないですよという趣旨を明確にしたというところもございまして、やっぱりそのときにもそういういろいろな御議論があつて条文上はつきりさせたというふうな聞いております。

○猪熊重二君 今、局長がおっしゃつたようなことは全然わからないんです。私もこの公有地拡大法を何度も読んでみたけれども、国のために土地を取得できるんだという規定はどこにもない。そして、建設省に聞いたら、「公有地となるべき土地」と「等」の中に「国に国有地が入るんだ」と。ところが、この「等」の中に「国に国有地が入るんだ」と。読める人は日本人の中にだれもいないんです。

「等」というのはどういふ言葉遣いをするかという、これは昔の法務府、現在で言う内閣法制局ですが、この「等」についての解釈をしてゐるんです。

一般に法令の規定で、一ないし数個の列挙事項を掲げて、その直後に「等」の字が用いられた場合は、別異に解すべき特別の理由がない限り、その「等」に包含される事項は、列示事項とその規範的価値において同じ性質の重要性を

有するものと解するのが相当である

こういうことになつてゐるんですね。要するに、何々と書いてあつて、その下に「等」とあれば、それとほとんど同様のものというのが法律の用語の使い方としては当たり前なんです。だから、原則として「その他これに類する事項」というのが「等」といふ法令用語の通常の用い方なんです。

そうしたら、「公有地となるべき土地等」と言つたときには、公有地となるべき土地とそれに類するような、準ずるような土地ということなんです。この法律を読んでみても、せいぜい読めるのは政令の一条に書いてあるような団体の土地、すなわち港務局、地方住宅供給公社、地方道路公社、住宅・都市整備公社及び地域振興整備公団、このような団体の土地ならば「公有地となるべき土地等」の中に入り得るけれども、全然この公法と無関係な国をこのところへいきなり持つてきて、「等」の中に国有地も入るんだなという解釈はほとんどできない。昭和六十三年にこの法律を改正したときに、この「等」をここに入れればよいというふうなお考えだつたらしいけれども、全然わからない。

局長、法律というのはだれのためにつくるんですか、それをまずお伺いしたい。

○政府委員(伴義君) 昭和六十三年に公有地拡大法にこれを入れた趣旨はそういうことだと聞いておりますが、今の先生のおっしゃつた「等」というのがこゝで適当かどうかというの恐らく法制局で議論されたとお思いますけれども、私が考えますのに、これ「地域の秩序ある整備を図るために必要な公有地となるべき土地等」と、こうなつたわけでございますが、恐らくその「地域の秩序ある整備を図るために必要な」というところは、たとえ直轄の道路の用地であろうと公団の用地であろうと、それは地域の秩序ある整備を図るために必要ならぬところだということなんです。その上にかかつてゐる言葉が共通語ということをやつてゐるんじゃないか。幾ら国の直轄の道路であつても、それはもう本当に地域に密着して地域のた

めの事業であるわけでありまして、公団の用地もそうだと思っております。

だから、そういう意味では、およそ関係のないものがばつと入ったのではなくて、目的的には「地域の秩序ある整備を図るために必要な公有地となるべき土地」それから「等」ということでくくれるということに入っているのではないかなというふうな理解しております。

○猪熊重二君 要するに、私がこんなことを余り有益ではないかもしれないけれども申し上げたのは、たまたま建設省の所管の法律を読んでみると、今申し上げたように、まず建設省の設置法から、設置法の地方建設局の職務権限の問題にして、この公有地拡大推進法の規定にして、全然読んでわからないんです。生意気を言うようですけども、私も弁護士を三十年やっています。そういう人間が読んでも全然理解できないような内容を盛り込んだようなものは、法律として非常に不備だと私は思っています。

法律というのは、確かにこれは行政官庁間の職務権限に関する法律ではあるけれども、しかし、やはり国民に向けてのものなんです。国民が読んで全然わからぬ。私も三十年弁護士をやっているけれども、これを読んでみてもわからぬ。わからないというものは、何も役所が悪いんじゃないです。きちんとしてわかるように書いていないから、わからないんです。そして、局長のお答えを聞いてみると、言っているのは申しわけないけれども、詭弁みたいなことを弄している。そういうふうなことではなくして、もう少し根本的に直したらどうですか。

要するに、地方建設局の業務としてこういうものが必要だということだつたら直すべきだし、公有地拡大法ももう少しきちんとわかるように書かなければならぬというのだったら、わかるように書いてもらいたい。そのことを要望しておきます。

それでは、改正案について伺います。

も、これによつて全国的にどのぐらいの面積の土地が追加されることになり、追加されることによつて届け出数はどんなように増加するというふうな予測をいたしますか。

○政府委員(伴義君) 今回、新たに届け出対象土地を加えようとするのは、都市計画区域外の都市計画施設でございます。この都市計画施設全体の都市計画区域外の都市計画施設がどの程度あるかという、面積あるいは延長、施設によつて違いますけれども、大体数％程度が都市計画区域外だ、こういうふうになっております。

最近の都市計画決定の傾向からすると、そういう都市計画区域外の都市計画施設が増えてきておりますので、今後とも増加すると思われまして、これに対応して届け出も、都市計画区域外は今数％ですけれども、そういう都市計画区域外の施設がふえるということで届け出も恐らく増加すると考えられますが、数量的には、土地取引の動向その他さまざまな要因の影響もありますので、よくと把握は困難でございます。

いずれにいたしましても、今回の改正は、面積の引き下げなんかがございまして届け出の対象の量的な拡大を図るという意味があるわけですから、今回も、今回は特に都市計画区域外の都市計画施設を対象にしたというのは、今後そういうところでもかなり増加するというのが考えられておりまして、そういうものの整備を円滑に進めたいという意図でやっておるものでございます。そういう意味で、この対象区域の拡大に大きな意味があるかなというふうな思っておりますのでございまして。

○猪熊重二君 要するに、一つの法律をつくるために、その法律を必要とする立法事実があるんです。前提となるこういう事実がある、こういう事実があるからこういう法が必要なんだと、法律をつくるには改正案であつても一つの立法事実が前提にあるんです。

私がお伺いしたのは、こういうふうな立法事実があるから拡大する必要があるんだということだ

とすれば、どの程度の範囲の土地がそれに含まれることになり、それによつてどのぐらい届け出数がふえるんだらうかということが当然予測されなければならぬ。なぜかという、これを一つやられることによつて国民は迷惑するんです。届け出しないでも自由勝手に売り買ひしていればよかったものをどうしてもまず事前に届け出しなければならぬということ、国民にとつては迷惑なんです。迷惑だと思えば、しかしこういう立法事実があるから迷惑であつたとしても法が必要なんだという合理性がなければ、ただやみくもに単なる予測でやられたら国民は迷惑千万なんです。

そういう観点から、どのぐらいの土地がこの届け出対象地域になつてそれによつてどのぐらいの件数が届け出られるだらうか、そういうことを当然に予測して法の改正というものをやるべきであるという観点から質問したんです。

次の質問に移ります。

建設省はこの第四二項九号の届け出不要土地の面積を現行の二百平方メートルから引き下げる予定だと、こういうことが言われております。これも、今までは二百平方メートル以下だったら届け出しないでも済んだのに、今度は数値を下げることでよつてまた届け出しなければならぬというものがふえることになるわけですが、これを引き下げる予定があるのかないのか、あるとしたらどの程度引き下げる予定があるのか、お伺いします。

○政府委員(伴義君) この届け出の最低面積要件は今二百平方メートルでございます。これは実はそれまでは三百でございましたものを平成元年に二百に下げたわけでございますが、その後地価高騰等に伴いまして土地取引面積がかなり小規模化してきていまして、そういうような実態がございまして、したがってその届け出で把握し得る私人間の土地取引の割合が低下してきております。さらに、実際の需要といたしましては代替地要求がかなりふえてきておりますので、小規模な土地についても先買いを行うことは必要であり、代替地としては有効であるといったようなこともございまして、そこでそ

の面積要件をさらに引き下げたいというふうな考えております。

これは実は政令で改正するわけでございまして、その面積は一定規模と考えております。現在のところ、二百を百平米に引き下げることを考えておりますが、ただし、先生御指摘のとおり地域の実情に応じてその対応がいろいろあるかと思ひますので、百平米を最低としまして、どの程度下げるかは都道府県知事の判断ということで、都道府県の規則でもって定めるということにしたらどうか、こういうふうなことを今検討しております。

○猪熊重二君 平成元年度の国土庁の土地保有移動状況調査によれば、ゼロから百平米までの取引が三〇％、百平米から二百平米までの取引が一・五％と出ています。これは市街化区域の土地の売買というふうには書いてございませぬから必ずしもこの数値が公有地拡大法の対象と一致するかどうかは別にして、いづれにせよ、二百平米以下の土地が五一・九％を占めている。これは、今、二百平米以下だから届け出なくてもよろしいというふうになつていくわけなんです。ところが、もし百平米以下にすると、この土地取引の半分以下を占める二・九％、これがまたさらに届け出せにやならぬということになる。ですから、届け出をさせればいいというだけの発想で百平米とされた場合、土地取引をする人の二割近くがまた届け出業務を課されるわけなんです。

私がなぜこんなことを申し上げるかという、届け出しろと言つて届け出させておきな、実際に届け出たにもかかわらず、公有地拡大法に基づいて土地開発公社が取得した件数というのは、まことに少ないんです。平成二年度を例にとれば、届け出しろと言われたんでしようがなく届け出したのは二万四千九十六件。その中で土地開発公社が買い取り協議したのは四百三十三件、一・九七％なんです。その中で買い取りが成立したのは四十二件、〇・二％にすぎない。そうすると、今までの届け出しろと言われたものでも、二万四千九

十六件持つてきて、実際に買い取りが成立したのは〇・二％の四十二件にすぎない。

それにもかかわらず、今度また届け出しろという面積を百平米まで下げて今まで不要だった小面積の取引をさらにまた届け出させる。それで届け出件数がどのくらい増加するのかわかりませんが、その辺の数値を建設省としてはどう把握しているのか。先ほどのお話だと、どのくらいふえるのか、ふえないかわからぬというように聞こえる。こういうことからは、これしか買い取り請求が成り立つていないにもかかわらず、なぜ届け出させる必要があるんだらうか。もし現行の状況のままいくんだとしたら、むしろ届け出の義務を減少させるべきじゃないか。

この法律があることによつて国民の方は届け出義務、自分の土地の売買に事前に届け出せにやならぬという負担をかけられる。そしてまた、地方団体にもその届け出のための行政の負担がある。しかし、効果はほとんど上がっていない。四十二件、〇・二％にすぎない。としたら、現行のままですらに届け出をふやすんというところは国民に対する迷惑千万な話が残計ふえるだけだという考えも成り立つわけなんです。

この辺を一体どう考えておるんですか。
○政府委員(伴義君) この届け出対象土地の面積要件は、御指摘のとおり、私権の制限を伴うものでございまして、どの程度の面積にするかというところは慎重に決めることが必要かと思ひます。したがつて従来からこの面積要件を決めるときには、先買いの必要性とか、義務づけをするわけですからそれがどの程度国民に負担を課することになるかとか、それから一方では公共団体も事務量がふえるわけですからその事務量とか、そういうものを総合的に勘案して決めておるところでございまして、今回これから例えば二百を百に下げるといふことの場合でも、そういうことを踏まえて的確に対応していきたいと思つております。したがつて、今回も、今検討しております。

が、先ほどちょっと申し上げたように、都道府県の実情に応じて二百から百の間を決めるのは規則で決めていただくというふうに考えておるところでございまして。

それから一方、現在、実は監視区域という制度が国土法でございまして、これだから届け出義務が課されておるわけにございまして。首都圏の中核部はほとんど監視区域になっておりまして、この監視区域は土地取引をやりやすきときには届け出るわけです。例えば東京都なんかですとほとんど全域が監視区域になっておりまして、百平米以上のもは全部届け出るといふことになっております。それで、国土法の手続によつて届け出た場合には、公法の方でも届け出たとみなすということになっておりまして、国土法の届けで済ませていくわけなんです。

したがつて、実際には、例えば今既に監視区域がかかっているような東京とかそういうところでは既に百平米以上の土地取引は全部国土法で届け出ているという事態もございまして、そういうものについては百平米に下げたとしても重ねての負担にはならないといったような事態もございまして。

そんなこともございまして、そういったことを総合的に勘案して、先生御指摘のとおり、不必要な負担を国民に課するようなことがないように十分に注意して運用していきたいというふうに考えております。

○猪熊重二君 局長がたまたま国土法の届け出の問題をおっしゃったからついでに申し上げれば、国土法の場合は届け出があれば、例えば先ほどのように二万件あるということであれば、その二万件については、公示価格との関係からこの取引をそのまま認めますよとか認めるわけにはいきませんよというところで、一応の行政の判断があつて、その上で届け出られたものについて全部の処置が一応はなされていく。ところが、この公法による届け出は、届け出しろと言つただけで、後はもう買い取り協議がなければただ全く国民に届け出

させただけの問題なんです。

それで、買い取り協議がどのくらいあるかといへば、先ほど申し上げたように一・九七％、端数を切り上げて二％。そうすると、二％は買い取り協議があるけれども、あとの九八％はただ届け出しろという国民に対する負担だけの問題で、行政は何もそれに対する対応がないんですよ。国土法の届け出と全然質が違ふんです。国土法の場合は、その届け出に対する一応の行政判断というものがあつて、意味があるけれども、これは投網をかけて、ただ届け出る届け出ると言われている国民の方は迷惑千万な話なんです。

私は、これ、届け出を今のような状況でふやすのは国民の負担と行政の負担が増大するだけだから意味がないと思ふんです。だから、やめたらどうですか。それよりも、むしろ本当に公有地拡大ということを考えるんなら、せつなく届け出させたらんだから、届け出はさせたいけれども何で買い取りに至らなかったかというその原因を究明して、どういふふうにしたらもう届け出させたいものか買い取り合意が成立するかというふうなことに對して建設省の考えがいくべきであるのに、そうじゃなくて、ただまた投網をもう少し広げようというふうな発想じゃ困るんじゃないかと思ふんです。

それじゃ、なぜ買い取り協議が二％弱しかないのか、実際に買い取りされたのはなぜ〇・二％にすぎないのか、こういうふうな実情をどういふふうにしたらもう少しせつなくつづけた法律の趣旨に従つて公有地が拡大できるんだらうか、逆に言えば、公有地を拡大するためにはどうしたらいいか、そういうことを建設省としてはどう考えているんですか。

○政府委員(伴義君) 御指摘のとおり、届け出と申し出がございまして、申し出の場合はかなり成約件数が多いし、率もこういうふうの高いわけなんです。届け出の方は低い。これは、一つは、申し出というのは、やはりもう公有地として公共団体に売りたい、そういう意

思を持つて申し出られるわけで、そもそも公共団体に売りたいという譲渡の意思がある方との契約でございまして、一方、届け出の場合は、もう既に譲渡の相手が決まつておりまして、この人に売らうという時点で出てくるわけにございまして。したがつて、地方公共団体は第三者として入つてくるわけにございまして、強制的に取得する制度がこの場合にはございまして、そこは当事者の協議が成立すればいいことになっておりますので、それで低くなつてゐる面があるんじゃないかというふうに思つております。

いずれにいたしましても、特に届け出制度は先生御指摘のとおり必ずしも成約率が高くないわけにございまして、その所有者がたとえ第三者であろうと別の方であろうと、土地を手放したいという機会がありますから、それをせつとも機敏にとらえて公有地の確保につなげるということ是非常に大事かと思つております。ただ、そういう中で、低いと言へば低いんですけども、譲渡相手が決まつてゐる時点での先買制度としてはまあ一定の成果を上げてゐるかなという評価もいただいてゐる面もございまして、そういうふうな考えでおります。

いずれにいたしましても、届け出をこれからより充実していくためには、一つは、届け出られた土地について利用計画が策定されてあるとかあるいは具体化されているといったようなことで、これを先買の主体が決まつてゐることが一番いいわけですから、そういう受け入れ体制を整備されているといったようなことが一点必要かと思ひます。

それから、買い取り財源、必要な資金が確保されている、しかも低利な資金が確保されているということが大事かと思ひます。それから、税制上の恩典、優遇措置もございまして、こういう税制について、例えば届け出で公社に先買してもらつたら千五百万控除がありますよといったようなことが非常に大きなメリッ

トになっているわけでありまして、その上に軽減税率が適用になるわけですから、そういったところの、先買制度は有利ですということのPR、周知措置、これが大事だと思います。

こんなことをやりながら、関係者とも連携しながらこの届け出制度の一層の活用を図っていききたい。この関係省というのは特に自治省でございまして、そういつた方面ともよく相談しながら、この届け出制度の成約率が上がるように、協議の件数が上がるようにしていきたいというふうに思っております。

○猪熊重二君 いろいろやっておられるんだがなかなか成果は上がらぬということですが、今のお話を聞いても、これで少し買取りの成果が上がるのかなというふうな希望的観測はほとんど出てきませんね。

あとわずかな時間ですので、最後の質問をさせていただきます。

建設省からこの法案審議に際して資料をいただきました。この資料の中に「用地取得のあい路となつて原因」という統計があります。それから、同じく建設省からいただいた資料に「用地ストック率の推移」という表があります。

私が申し上げたいのは、この「用地取得のあい路となつて原因」という資料も、「用地ストック率の推移」という資料も、これは建設省の直轄事業に関する資料なんです。建設省の直轄事業の資料を公法法の審議に際していただいても、間接的には役に立ちますが、これは建設省の問題なんです。そうじゃなくて、土地開発公社の公有地取得について用地取得の隘路となつて原因は何だという統計がなかったら、公法法の審議に直接役に立たないんです。あるいは「用地ストック率の推移」も、建設省の直轄事業の用地ストック率が一・五とか〇・九だとか言つてみたところで、それと土地開発公社が持っている土地の保有量の推移というふうな問題とは全く無関係になつてくる。

要するに、私が申し上げたいのは、どうも建設

省のお考えは、公有地拡大推進法ということをして、地方団体の公有地拡大推進という観点よりも、何か建設省の直轄事業もしくは補助事業の便益のための法律というふうにお考えになつていらっしゃるんじゃないでしょうか。もう少し地方団体の公有地拡大ということに本当に役立つという観点からいろいろ御検討されたいかがか。これは私の感想ですから答弁は要りませんけれども、建設省のやつていることは、何か自分のことを一生懸命やつて、そのおこぼれが地方団体にいつているような感じがするので申し上げておきます。

以上で終わります。

○委員長(山本正和君) 午後一時に再開することとし、休憩いたします。

午前十一時四十八分休憩

午後一時三十分開会

○委員長(山本正和君) ただいまから建設委員会を再開いたします。

休憩前に引き続き、公有地の拡大の推進に関する法律及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律案を議題とし、質疑を行います。

○上田耕一郎君 国民生活に必要な公共施設などの用地を自治体が確保するための先買権の強化、これは必要なことだと考えていますが、幾つか問題がありますので、質問をさせていただきます。

九〇年度の実績、これは先ほども猪熊委員が問題にされましたが、調査室の資料の三ページに数字が出ています。対象となつた土地の件数を見ると、届け出の土地は七〇％、ところが成約したのは、件数、面積ともに九九％が買取り申し出の土地ということになつています。申し出られた土地については八六％が協議成立、ところが届け出の土地については協議成立はわずかに〇・二％で、協議の通知自体が届け出件数の二％

になつています。

伴局長は先ほど猪熊委員の質問に対して、この問題について、しかし一定の成果と評価もいただいている、そう答弁しましたけれども、〇・二％で一定の評価というのはまさに甘いと思ひます。申し出の土地よりも届け出の土地の方が買取りの必要性は恐らく高い土地だろうと思ひます。しかし、もう譲渡先が決まつている、それから値段も公示の地価が基準だということで、最初からあきらめてしまつて通知もしない、二％という数字はそういうことじゃないでしょうか。実態はどうなんでしょうか。

○政府委員(伴義君) お答え申し上げます。

この公法法では届け出、申し出と二つの制度があるわけですが、両方とも大変大きな制度だと思つておられますし、両方ともその所有者の土地を手放したいというチャンスをとらえて機敏に公有地として結びつけないことになつていくわけですが、トータルで申しますとかなり成果を上げています。トータルで申しますとかなり成果を上げています。トータルで申しますとかなり成果を上げています。

特に最近では毎年千三百ヘクタールぐらゐの用地を取得してございまして、過去は大体これの半分のぐらゐ、六百五十ヘクタールぐらゐでございまして、それが倍ぐらゐになつたといつたようなところで、全体としては実績を上げてきております。

ただ、届け出といふのは、もう先生本当に御指摘のとおりでございまして、既に譲渡相手が決まつている、それでも契約せんばかりになつていくところ、地方公共団体が間に入つてきてかわりにこつちに買取りたい、こういうことになりまして、自分は公共団体に売りたいといふところ、ケースであります申し出と懸隔があるのはどうも制度的にはやむを得ないかな、特に強制的に取得するといふような制度がもちろんありませんで、あくまで協議でやる、しかし協議でやるからこそ幅広く弾力的に出してきていただけたという面もあるわけでありまして、こういう中でのことでございまして。

したがって、甘いという御指摘もありましたけれども、既に譲渡相手が決まつている中で先買といふのはなかなか苦労が多いところ、こういう率の成果を上げていくということかと思ひます。

要は、この先買制度を一層活用せにやいかぬ、特に御指摘のような届け出制度をもう少し率を上げにやいかぬということとございまして、届け出られたときに公的主体の方がそれを買つて活用すべき土地だということになるためには、やはりその土地についてのいろんな具体の利用計画等が決まつていて、こういうところが出てきたらそれをこういうふうに使おうというふうなあらかじめの受け入れ態勢があれば一番いいわけでありまして、そういった具体的な土地利用計画みたいなことがきちんと決まつていることも必要かと思ひます。

それから、やや繰り返しになりますけれども、財源の問題がありますので、買取り財源を確保するとか、あるいはこういう制度につきまして、公共団体に売つた方が税金その他で有利だといつたようなことをよく理解していただいて、トータルでその税金のことも含めてよく話し合いに應じていただいて買取りに結びつけるというようなことも必要かなと思ひます。いずれにいたしましてもこういう制度のPRをよくやつていく必要があると思ひます。

これは、一般の方だけでなく、公的主体というか、買取り主体の方にもこういう制度があるというところ、あるいはこういう土地があるというところをよく周知させるという措置が必要かなというふうな気がいたします。

○上田耕一郎君 都市計画上、地方公共団体が土地をどれだけ持っているかというのは非常に重要だと思ひます。

ヨーロッパを調べてみますと、「ヨーロッパの土地法」といふ本がありますが、フランス、ドイツに先買制度があることは建設省も御存じだと思ひます。対象地の範囲は日本と異なるけれども、かなり参考にすべき点があります。

例えば買い取りの通知、それが日本は届け出から三週間以内だけれども、フランスもドイツも二カ月以内と、かなり長い期間が設定されている。フランスの場合は、届け出の予定譲渡と同じ条件で買い取る場合にはもう通知だけで売買が成立する。それは高過ぎると言って自治体が提起して、売り主の方がそれではということになると、収用裁判所で決定される。その場合は、対象区域設定時の一年前の価格が基準になります。ですから、収用裁判所まで行くのが嫌な場合は、売り主は市場価格を基準にして任意で合意するか、あるいはもう譲渡そのものをやめるといふことしかなくなるという制度になっているんです。

ドイツの場合も先買い権が非常に強く、一定の条件を満たさない限り先買い権の行使は排除できないということになっていて、価格はその時点の市場価格、嫌な場合は売買契約をやめる、それにも一定の制約がついている。基本的な仕組みは、買い取り通知を受けた土地を売りたければ市場価格で先買いに應じる、そういうことになっているんです。

日本の場合は協議に應じる義務だけになっているために、これではなかなか先買いできない。〇・二％というようなことになるわけですね。三週間頑張つていけば後は自由になるというこの現状をやつたり改善する必要があると思ふんです。ですから、協議期間の延長、特に合理的な価格設定のやり方、その場合当然財源が問題になりますので財源の保障等々、こういう点について今後どう前向きに取り組んでいくかということについてお答えいただきたいと思ふます。

〇政府委員(伴喜君) 今、先生の方からフランスの例のお示しがございましたが、日本の場合でも形成権先買いというふうな制度は実は都市計画法の方にございます。都市計画法の場合は事業の実施直前、すぐにでも事業実施にかかるといったときには形成的に取得してしまうというふうな、フランスと同じような制度があります。それに対してこの公有地拡大法の先買いというのは、それよ

りもつと早い早期の段階でより幅広い範囲で当事者間の任意の協議でやろうという、そういうやり方いかいというんですか、ソフトな制度で弾力的に公有地を先買いしていこうという制度でございませう。この二つの制度がそれぞれの目的に応じて両方の面に対応可能な枠組みができていふのかなというふうに思っております。

それから、買い取り価格の方も、公有地拡大法の方は地価公示法による公示地価を標準とするようにしておりますけれども、都市計画法の方の形成権先買いは原則は届け出価格でございませうけれども、もし先買い主体がこれを買えないと言ったときには収用の手続もやれるということとございまして、それぞれ異なる制度を持つておるところでございませう。

外国には歴史とか国民意識等の中でのいろいろな制度があるかと思ひますけれども、一応手法としてはそういうバラエティーに富んだ持ち合わせがあるというところでございませうので、それをうまくいかに組み合わせてやるかということかと思っております。

今、期間の点もお話がございましたけれども、当初四十八年のころは二週間でございました。現在はその買い取り協議期間を三週間に延ばしておりますけれども、これも一概に延ばすと私権の制限になりますので、どの程度が適当かというところがございますけれども、三週間でもかなりの実績を上げていっているというふうなことで、今こんなところで落ちついていられるところでございませう。

それから、財源のお話がございましたけれども、土地開発公社に対する財源の手当ではいろいろな面で自治省等とも相談しながら、特に自治省が主力でいろいろな財源の手当をされているわけでございます。土地開発基金というのがございます。平成三年度、四年度続けて五千億円ずつ地方交付税の措置をとっておりますが、そういった金だとか、あるいは地方債でもって手当するとかといったような点もございませうので、そういったことも含めて財源手当ては自治省ともよく相談し

ながら進めていきたいというふうな考えでいるところでございませう。

〇上田耕一郎君 局長は都市計画法による先買いがあると言われたけれども、これは公示の十日以降届け出義務があつて買い取り通知は届け出後三十日以内というんだけれども、実際にはもう有名無実でほとんど使われていないんですね。そういう点を見ても、今度のこの法律でもそうでなければ、この先買い権の実質的な運用で効果あるようにしていくことは大きな課題になっていると思ひます。

もう一つ、面積要件について質問します。都市計画法施設の区域や公共施設の予定区域以外では届け出義務は、市街化区域で二万平米以上、その他の都市計画区域で五万平米以上になっていまして、これは国土利用計画法の届け出面積と同じで、国土法の届け出は公法法の届け出に代用するというふうなことでございませうが、国土法では都市計画区域以外でも一万平米以上、また監視区域では条例によつて届け出面積を引き下げている。

そうすると、せっかく国土法で届け出られても、公法法の届け出面積以下のものについては公共的が必要があつても買い取り協議ができない、こういう仕組みになります。新たに届け出義務を課するわけではないのですから、国土法の届け出地については公法法の協議対象にできるようにしたかどうかと思ひますが、いかがでしょうか。

〇政府委員(伴喜君) 都市計画施設用地は別として、それ以外のいわゆる白地の都市計画区域における届け出対象土地は現行法でも二万平米というふうなことに市街化区域ではなっておりますし、その他の都市計画区域では五万平米というふうなことでございませうが、この二万平米としたのは、立法当初、学校あるいは公園等の公共施設の用に供し得る土地というふうなことで、例えば児童公園だとかあるいは保育所、幼稚園といったものの基準面積が二万平米程度だといったようなことで決められたというふうな聞いております。そ

んなことを考慮して決めたんだと思ひます。

それから五万平米というのも、市街化区域外で公共用地の需要の程度を考慮すると大体五万平米、〇・五ヘクタールかなというふうなことで決められたというふうなことだと聞いておりますが、これも特に届け出の場合は、私人間の土地取引に公共機関が介入するというところでございませうので、権利制限の合理性という点もあわせて考えなきゃいかぬ問題じゃないかなというふうな考えるわけがございませう。

ただ、こういう二万平米、五万平米については、何もこれは永久に固定した話じゃございませんで、先買いの必要性とか、権利制限の合理性とか、あるいはそのときどきの土地取引の動向とか土地需要の実態とかを踏まえて、これでいいかどうかということやるとすれば、フォローアップしていく必要があるというふうな思っております。

なお、今回、申し出面積とかあるいは都市計画施設内の区域におきます届け出面積の下限を、現在二万平米となつておりますけれども、これを地域の状況に応じて弾力的に、例えば百平米まで下げるといふようなことをしたいと思つておりますので、例えば御指摘のような小規模なものについて取得したいときには、面積下限を引き下げますから、この面積下限を引き下げた申し出制度の活用というふうなことで相当程度対応できるんではないかなというふうな考えております。

〇上田耕一郎君 今、公営住宅は用地難でなかなか建設が進まないで、この先買い制度の活用というのは非常に大事だと思うんですね。

住宅は、敷地が一ヘクタール未満だと都市計画施設にならない。都市計画施設の区域外では二万平米以上ということになっている。どうしても数が限られるので、先買い権を活用するためには小規模のものでもやつぱりどんやれるようにする必要がある。

そういう答弁がありましたけれども、今、例えば生産緑地が大問題になっていましてけれども、将

来公共施設用地として買い取ることを想定している生産緑地は五百平米以上が対象になっているわけなので、だから、公法でも市街化区域内については生産緑地で五百平米以上となっているのだから、そのくらいにしてもおかしくないのではなにかと思うんですね。そういう問題点も検討してほしいし、もう一つは、パブルがはじけて買い占めた土地が売れないで遊休化しているところもかなりあるそうで、今チャンスなので、積極的な運用をこういう遊休地についても行うべきだと思いますが、以上二つについてお答え願います。

○政府委員(伴義君) 種々御指摘がございましたが、最低面積要件というのはいろんな、今たまたま生産緑地の話がございましたけれども、そういう新しい需要に応じて検討すべきだと思っておりますけれども、一方で余りにも広く権利制限するのはどうかということもありますので、その辺は実際の取引動向とか必要な土地、その実需の動きとか、そういったものを勘案しながら検討していきたいというふうに思っております。

特に申し出制度の方は今現行二百平米でございますし、それから今後の対応では百平米まで下げられるということもございますから、申し出の手続をやつていただく。またこれが、先ほどのお話にはございませぬけれども、そういう本人が公共団体に売りたいという意思を伴ったようなものでございまして、非常に成果が上がるものでございまして、こういったもので対応していきたいというふうに考えておるところでございます。

○上田耕一郎君 ぜひ積極的な対応を要望したいと思います。

次は、土地開発公社の土地先買いに都市開発資金から融資する改正の問題です。

私もこれも必要だと思っておりますけれども、一つ懸念するのは、自動車専用道路、高速道路、これも私も全部反対というわけじゃありませんけれども、特に環境が悪化するということで住民の反対が強いケースもしばしばあるわけですね。そういうことに使われないように希望をしておきたいと

思うんです。

そこで、国道建設用地の土地開発公社による先行取得、これが問題になってきている。建設省はこれは国の債務負担行為じゃないと言っているんですけれども、問題になったものの中には高規格幹線道路もあつて、道路公団の高速道路予定地を先行取得させたという場合もある。これは土地開発公社の本来業務ではないのかと思ひますが、いかがですか。

○政府委員(伴義君) 土地開発公社が設立したときから、もとこの土地開発公社が任意で法律の根拠がないときから、実は直轄の用地とかあるいは公団の用地とかを公社の役割としてはやつてきたわけでございます。それがこの公有地拡大法で位置づけられて正式に法律でもって根拠を持った土地開発公社になったわけでございます。そのときからこの土地開発公社は、もちろんその本来の公共団体が直接使う用地は当然でございますけれども、それ以外に直轄用地の先行取得あるいは公団用地の先行取得も業務の一つとして位置づけられております。

それは公法法の目的に、地域の秩序ある整備を図るために必要な公有地等、こう言っておりますように、公団の土地であろうとあるいは直轄の土地であろうと、地域の整備に必要な土地、地域のためには公団が行う事業の用地については、この公社ができたときから、法律で認知される以前から、そういう役割を担われてきている、あるいは重要な業務の一つとして行っているというふうに理解しております。今後ともこの土地開発公社にはそういう機能も大いに期待したいというふうに思っております。

○上田耕一郎君 国などとの協議に基づいて事業用地の先行取得を土地開発公社にやつてもらう、仮にそういうことをしようとするなら、その負担を地方自治体に負わせるべきではないかと思うんです。だから財投金利より一%低い金利にしてあるということかもしれませんが、九二年度予

算を見ますと、民間都市開発推進機構融資のための一般会計繰り入れが四十七億円あります。これは全額が一般会計繰り入れで無利子なんです。民間都市開発推進機構にこういう無利子で融資できるんなら、国、公団の事業のための土地の先行取得を土地開発公社にやつてもらう分くらいは無利子貸し付けしたらどうかと思うんです。

土地開発公社融資の金利引き下げのための繰り入れは十億円ということなので、こういう措置を思い切つてとることはできませんか。

○政府委員(伴義君) 今回のこの低利融資制度と言っておりますのは、公社の先行取得機能を資金面から援助しようということとで低利で融資をするということでございます。

この土地開発公社が行う先行取得支援の低利融資制度は、既にございまして先行取得資金支援制度とバランスする中で決める必要がありまされども、その中では極力有利な条件として決めたいつもりでございまして、これによって地方財政に特別の負担を強いるものではないというふうに考えております。

また、実際の運用に当たりまして、地方の自主性を尊重するという意味から公共団体から同額の資金を貸し付けていただくということにしておりますので、土地開発公社の設立主体であります地方公共団体が融資ができる用意があるところに、国から同額の金を入れるということにいたしました。極力地方の自主性を尊重していくというようなことでやつていきたいと思っております。

それから、民間都市開発機構への国からの無利子融資のお話もございしたけれども、民都機構の無利子融資は採算のとりにくい公共施設を含む土地開発事業について民活を誘導する目的でやるということでございますが、実はこれは開銀の方々に無利子の金が行きまして、そこで開銀の中で財投資金と合成されます。合成されて開銀の公共特利という形でエンドユーザーに融資されるわけでございます。それで、この合成金利の額はおおむね財投マイナス〇・五%で貸し付けると聞いてお

ります。

私どもの制度は、先生お話のとおり財投マイナス一%というようなことで運用しております。その辺からいってもそう民都機構とのバランスを失っていないのじゃないかなというふうに思っているところでございます。

○委員長(山本正和君) 上田君、時間が参りました。

○上田耕一郎君 最後に一問、建設大臣に。生産緑地、これは指定の申し出が東京で半分になっている。藤沢市とか豊中市で宅地並み課税分について三分の一を保有したり貸し付けたりするという政策を打ち出しているんですけれども、建設省は自治省と一体となつて特別交付金をとめるぞとか抑制する姿勢を示していると報道されているんですけれども、市町村が実情に応じてこういう措置をとろうとするのに対してそういう態度をとるべきでないと思うんですが、お答えを伺つて質問を終わります。

○政府委員(市川一朗君) 先生御案内のとおり、今回市街化区域内農地につきましては、数年来の議論を経まして、本院でも法案審議をいただきました。税制改正がなされ、生産緑地法も改正されました。その結果、市街化区域内農地のうち宅地化するものと保全するものとを都市計画で明確に区分する、それで保全するものについては従前どおり農地としての課税を継続するという制度が確立されました。現在その作業に入つておりまして、税制の経過措置も含めまして十二月末に向けてまして今鋭意作業中でございます。

その過程におきまして、ただいま御指摘ありましたようなところで宅地化する農地の方を選択した農地について農地としての継続を奨励する方向での施策の展開がなされておたわけでございますが、その点に關しましては、それぞれの市におきまして、市の執行部の方が提案した案につきまして、議会においていろいろ議論されております。その過程で私どももいろいろ意見を求められた

りしたわけでございますが、私どももいたしましては、ただいま申し上げましたような経緯にかんがみまして、今回の制度改正の趣旨からいいますと、保全するものは生産緑地ないしは調整区域への編入という形で保全する、それ以外のものは宅地化する方向でやるというのが制度の趣旨に合致することであって、その線を守っていただくべきであるという考え方を持っておるところでございます。

○山田耕三郎君 土地の大部分が私有になっております我が国の制度の中にありましては、公共用地といえどもその取得はなかなか困難であります反面、地権者の側においてもその所有権を守るといことが大変難しくなっております。おおよそむねの場合、所有権者の方が数多く、売買の交渉に際してもノウハウの蓄積も少ないため、各個に分裂を仕掛けられ、特に最近では悪質な地上げに見られるごとく暴力的な嫌がらせまで加わり、常に弱い立場の方や無知な人たちが不本意にも売らされている場合がかなり多いように思われます。その結果、所有者すなわち地権者がますますかたくなになってしまっているところにも土地取得を困難にしている原因があるように思われます。

このことは、役所側にも責任があります。役所は、当然のことながら開発事業に関しては民事不介入を標榜しておりますが、実態はそうはなっておりません。例えば、今日、多くの自治体では事前審査だとかまたは予備審査だとかいうことで事業者の開発事業の計画書の提出をあらかじめ求めております。計画書を受領しても、その計画区域内にある地権者には何ら情報は提供されておられません。もちろん地権者側からは何の意見も求められておりません。ただ役所の立場だけで、役所側の必要とするチェックポイントだけを審査して可否を決定しているようであります。予備審査とはいえ、これを通ればこの開発計画は行政に認知されたいしきの御旗となり、ひとり歩きするようにになり、結果は、例えばあなたの田んぼは道路があり

ません、周囲は全部買収をしましたので埋め立てをしますがどうされますかといった調子の強引な買収交渉が始まるのです。この予備審査のやり方は民事への完全な介入であり、これを介入と理解しない担当者の多いところに問題があります。

改正法案が目指しておられますところは、公共用地を先行取得しやすくするために、土地を売りたい方があれば、都市計画区域以外でも都市計画施設の区域内にある土地まで加えますから買い取り希望を平たく言えば申し出てくだされ、公共施設に必要な土地はもちろん代替地として適当な土地であれば譲渡の交渉に応じ三週間以内に交渉の決着をつけ、譲り受けることになった土地開発公社には低利で資金の貸し付けもいたしますという趣旨と理解をいたしております。

この趣旨のとおり事が運べば至極適切な制度であるように思われますが、現実にはなかなかこのようには運びませんことは、建設省御自身も調査結果に基づき各種の隘路を提示しておられますとおり、いろいろな原因が絡み合っており非常に複雑なものにしております。その上、バブルの時代を体験してきた私にとりましては施策上の矛盾を感じる点もありますので、それらについて質問をいたします。

第一点は、公共用地の取得が法案の趣旨のとおり順調に契約が成立、代替用地の確保まで公有地が拡大されたといえますと、今日の経済緊急対策としての公共事業の七五％前倒し発注を重ねて考えた場合に土地の移動は相当な面積になると思えますが、このことが、地域によってばつぱり鎮静化に向かっている地価を刺激し再び地価の高騰を招くのではないのか、たとえ高騰とまではいかなくても地価の下支えとなって地価の引き下げという現下の大きな政治課題に水を差すことにならないか、お尋ねをいたします。

○政府委員(伴義君) 公共用地の先行取得を強力に進めていくということ、また、強力に進めてい

きまして公共施設を計画的に整備していくということは、土地の有効利用の促進にも寄与するわけでございます。そういう意味からも地価対策になるというふうには一つは考えておるわけでございます。

それからまた、公共事業に必要な土地を、例えば都市計画決定も済んでいる事業主が確保だと見込まれる早い段階から、相續だとかあるいは転業、廃業といったようなことが起こったとき、それがすなわち土地所有者に売却意思が生じたときでありませうけれども、そういうたまたまを機敏にとらえて適時適切に先行取得していくということとは、まとめ買いの場合よりもかなり土地需要を平準化するわけでございます。しかも、価格の面からいいますと、売りたいときに買うわけでございますので、そういう意味からいいますと、一定区域における土地の需要も平準化するし、地価も安定させるといふ方に寄与するのではないかとこのように思っております。

それから、土地開発公社が公有地拡大の先買い制度によりまして土地を先行取得する場合は、公有地拡大法に書いてございませうけれども、地価公示法による公示価格を標準とするということになっておりまして、そういう運用をいたしますが、ただ、近傍類地で例えば取引価格の下落が生じているといったような状況で買って、改めて不動産鑑定士によつて新たな鑑定評価をやった方がよいといったようなときには、適正な価格を再度鑑定するといったようなことを努めたいと思っております。

いずれにいたしましても、地価がいろんな動きをする中でありますので、地価の動向を踏まえながら、先行取得が的確に適正な価格で取得されるように土地開発公社等を指導していきたいというふうに考えております。

○山田耕三郎君 第二点は、建設省もお示ししておられますように、公共用地の取得の隘路となつていて最も多い原因は代替地が得られないということであり、その次は価格の折り合いがつかない

ということになっております。その原因はいろいろありますこととは思いますが、まず平均的に考えられますことは、今、不動産をお金にかえても、経済の先行き不透明な今日、極めて危険である上に、低金利時代が予想され、貨幣価値の変動にも対応できる妙案がありません。そうなりますと、鎮静化したとはいえ、まだまだ土地が一番安全だとの心理が働き、代替地の要望は今後ともに衰えないことと思えます。

また、価格の問題は、差し迫ってお金を必要としない上に、土地はたん譲渡してしまえばそれが最後であるだけに、やっぱり売りますときはできるだけ高値で売却をしたいという心理が働くと思えますが、公共用としても、取得側が高値誘導することは慎まなければなりません。

ただいまのところ公共用地に譲渡する場合の魅力をつくり出せるものはないか。それは税制の面しかないのでないかと思えます。租税特別措置法の改正による土地所有者の優遇しかないと思えますが、これなれば地価の引き上げに直接連動するようにも思われません。税制当局ではない建設省側の所見を承りたいと存じます。

○政府委員(伴義君) 公共用地の取得に際しまして税制上のいろんな優遇措置を講じているのは公共用地の取得の円滑化に極めて有効だということに思っております。かねてからその拡充にも努力してきております。

その結果といつてはなんでございませうが、平成三年度の税制改正におきましては、例えば取用交換等の場合の五千万円の特別控除、今まで二年とか三年とかいう年限があったのを恒久化しております。

それから国とか公共団体、土地開発公社等へ土地を譲渡する場合には軽減税率の引き下げというのをやりまして、例えば一般ですと、所得税が三〇%かかるところを一五%、地方税が九%を五%といったようなことをやりました。

それから今回、平成四年度の税制改正におきましては、法人税の方にも着目いたしまして、法人

税では一般的に一〇%の追加課税というのが長期譲渡所得にはございますが、これにつきまして例えば国とか公共団体、土地開発公社に売る場合はその一〇%の追加課税をなしにするといったようなことを認められました。

それから道路公園等が代替地を取得する場合にはその軽減税率を新たに適用するといったような措置とか、あるいは公法改正の改正で届け出、申し出の対象の例えば今度都市計画区域外の区域で土地を譲渡する場合にも、その法律改正が認められれば千五百万円の控除を認めるといったようなことをやってきております。

いずれにいたしましても、一般の民間に対する譲渡がかなり譲渡課税を中心として厳しくなっておりますので、その反面といつては何でございませうが、公共用地として国とか公共団体に売る場合は軽減しておりますので、それだけ非常に張り度有利になっていくといったようなことがございまして、相当優遇措置としてはメリットが出てきているわけでございます。

こういった税制、制度をよく土地所有者にも周知し活用しながら、円滑な用地取得に努めていきたいというふうに思っております。

○山田耕三郎君 第三点は、公共用地先行取得の交渉期間が三週間とありますが、用地取得の難度から見て果たしてこの期間が適切なかどうか。今日の公共用地取得が極めて困難な実態から見て、この期間に決着をつけるのは神わざとして考えられませんが、一たん交渉が破談になってこの物件が第三者に譲渡された場合はもちろんのこと、同一人が地権者として土地を持っておったとしたとしても、再交渉というだけで価格の引き上げは必ずであります。このようなことは通常あり得ないことだと思いますが、どうしても決着をつけておかなければならないのだとすれば、やはりそれだけの期間を必要とするように思いますけれども、これで十分なのかどうか建設省のお考えを承りたいと思います。

○政府委員(伴義君) 買い取り協議の期間は、過去は二週間でございますが、現在は三週間に延長しております。

買い取り協議期間は確かに先買い制度の効果が高めるといふ意味では御指摘のとおりだと思いますけれども、一方これは、三週間というお話がございましたけれども、届け出から買い取り協議の通知があるまでの時間が三週間ございまして、その後協議期間が三週間あるわけございまして、合せて、私権の制限としてはかなり厳しいものになるわけで、これ以上延長いたしますことはこの私権制限との関係でいかにいうことがあろうかと思ひます。

それとあわせて、現在、結構この買い取り期間で実績を上げておられて、先行取得で近年は毎年千三百ヘクタールぐらゐの実績を上げておられます。

こういったことを見ながら、現時点ではこれを特に延長する必要はないんじゃないかなというふうな気がいたしております。この期間の中で有効適切な運用をして買い取りの方に結びつけるという運用をしていきたいと思っております。

○山田耕三郎君 最後に建設大臣の御所信を承りたいと思ひます。

私は、公共用地の取得ほど難しい問題はありませぬし、今回のこの公法案だけでは余り期待が持てないのではないかと、このように思っております。

私事を交えましてまことに恐縮ですが、お許しをいただきたいと思ひます。

先ほど猪熊さんの質問を聞いておりました、地方で土地開発公社の理事長をも兼ねておりましたことを思い出して、大変大きなことをやっていったなと思つて反省をいたしておるのをごさいますけれども、戦争に負けましたとき、アメリカの軍隊が日本に駐留をいたしました、私の町にも来ました。この人たちに清浄な野菜を供給するためには野菜の水耕栽培が行われました。その土地は戦

争に負ける一年前、軍部が農民の土地を買収して予科練と少年航空兵の施設をつくったところでありましたが、負けてしまつて要らなくなりました。米軍に働きかけまして、返還を求めまして、返してもらったというわけではありませんが、地元増反として入植をするように話し合ひをつけました。

そこで、私の地元の農民の皆さんが入植をいたしました。ところが、その土地が規制を受ける期間を過ぎましたらほとんど住宅に売り出されまして、学校を建てなければならぬようになつた。当然のこととして、その残されたところへ用地買収に入りました。

地元でありますから市長さんが入ってくださいということでありましたので、大丈夫だろう、私は返還のために緊張してきたところだからと思うような気持ちで入りましてけれども、第一番に受けた要望は、こんなに田んぼの残りの少なくなつたところへ学校を建てないで、もっと広い田んぼの余つておるところへ建ててくださいということでした。当然のこととして、田んぼのたくさんあるところには人が住んでおられませんが、子供はおいでになります。ここは田んぼに人が住むようにならなければならぬ子供さんがふえてきて学校をつくらなければならぬので、それからとわけて頼みましたけれども、結果的には一人の人が頑として応じてくれませんでした。

用地担当者とは相談をいたしまして、どうしても代替地を出さなければならぬかと言つたら、そうしていただければありがたいということでした。私もたくさんではありませんが農家を営んでおりましたので、それじゃ私の田んぼを代替地に出そうと思つて決心をして、その話をしました。

これで一件落着かと思つておりましたけれども、数日したら担当の職員が大変つまらなさそうな顔をしてみたら入つてきました。またいまませんかと聞いたら、はい、いまませんと言います。どう言はれるのと言いましたら、面積はそれでよろしいけれども売りますのですから私の手元にちょ

つとお金が残らぬと困りますということだったそうです。それだったら、高く買うことはできませんから私の代替地の地価を引き下げるより仕方がないということで、そうしてその点は納得をしてもらいました。

これで終わったかと思ひましたら、なかなか終りませんで、また入つてきて言うことは、高圧の送電線が通つておりますから線下補償をしてくださいとおっしゃいます。線下補償は電力会社になさることだと言つておりましたけれども、その話をしておりますと、四月の開校に間に合いませんということございまして、これはやっぱり弱いですから、そうしなければ仕方がないと思ひまして、私の方は関西電力株式会社ですけれども、そこにかかりまして私が線下補償をしてやりました。

そのときに心配をいたしましたのは、たくさんもない土地を私自身が代替地として出すことになればこのことが全部に波及していくのではないかと、いうことでありました。けれども、このことは波及しないので、八年間の任期の間これ一件で済みました。それから後、用地交渉が非常に楽になりました。行政一般についても市民の理解が得られやすくなりました。私は、お金では損はしたけれども、誠意を持って対応していくということが一番必要なのではないか、このようなことを感じまして、今はそのことをむしろ喜んでおるようなこととでございます。

だまされだまされして売られていつておる人たちは、もう役所を金輪際恨んでおります。そういうことになつたら住民との間の良好な関係は破壊されてしまいますので、たくさんの方々がおいでになりますと思ひますけれども、やっぱり誠意をもつて当たるように御指導をしていただきたい。

もう一つの問題は、用地係のベテランが申しました。地元ではもちろんのこと、東京においても、政治スキャンダルが起きますとそれだけで用地取得が困難になります、やっぱり政治は正し

くいつてもらいたいです、こういうように言うておりましたことを思い起こしてこの公法法の勉強をいたしておりましたけれども、みんな苦勞をして用地買収に就いておりましたので、今申し上げましたような点は重々ひとつ間違ひのないように御指導していただきますようお願い申し上げます。

○國務大臣(山崎拓君) ただいま山田委員の貴重な御体談を傾聴させていただいたところでございます。

ただいまのお話から、公共用地の確保にさまざまな困難を乗り越えまして努力いたしております用地職員の苦勞に對しまして思いを寄せました次第でございます。

先生の御指摘のとおり、誠意を持つて事に当たるように指導いたしますとともに、その苦勞に思いやりをいたしまして、処遇の改善あるいは業務環境の改善にも努力をいたしたいと思っております。

また、政治家として襟を正して一般国民が公共の問題についてより深い理解をするように努力せよという最後のお言葉、肝に銘じてこれからの建設行政の推進に当たってまいりたいと思っております。

○山田耕三郎君 終わります。

○山田勇君 宮澤総理が所信表明の中で述べられました生活大國を実現するためには、欧米に比べてまだまだおくれれていると言われております住宅、社会資本の整備を推進し、国民生活の質の向上を図ることが重要であります。平成二年六月に策定されました公共投資基本計画におきまして、二十一世紀までの十年間に約四百三十兆円に及ぶ公共投資の実施が決められておりますが、しかしながら、これらの住宅、社会資本整備のためには必要な公共用地が確保されることが大前提であります。そこで、今後の公共用地取得を推進するための具体的な取り組みについて、幾つかをお尋ねをいたします。

建設省のこの資料によりますと、最近の公共用地取得をめぐる環境は非常に厳しいものがあるようにございます。例えば、いわゆる用地ストック率が昭和六十一年度までは約一・四分程度であったものが、最近是一年分程度に低迷をしております。また、代替地の要望に十分に応じられないことが用地取得の隘路の一つにもなっているようにあります。

そこで、まずお尋ねをいたしますが、私の感じをいたしまして、用地ストック率というのはいかがでしょうか、これはもう一年分程度であればよいのではないかなと思うんですが、建設省といたしましては用地ストック率の適正な水準は一体どのぐらいの率とお考えになっているのか、まずお尋ねをいたします。

○政府委員(伴義君) 公共事業用地の取得は、それだけの箇所の事業が地元調整などによつて事業進捗がかなり左右されるわけでございまして、そういう点から申しますと、工事を実施する数年前から複数の事業年度を射程に入れて取得しているところがございます。しかも、ときどきの地価動向とか地域の状況によりまして用地取得の難易にもいろいろな差がでくるわけでございます。こういったことから、一定の年度分の用地取得のみを今年度はこれだけだと正確に限定してその年度の当初に確保しておくという事は不可能でございます。

まして、ある程度の余裕、幅を見ておかないとなかなか対応できないというところがございます。そこで、今までの用地取得の現場におきまして経験から申し上げますと、事業を円滑に進めるためにはどうしても一年半分ぐらいの用地ストックが必要だというふうな確認をしておりますので、それを目標に用地の先行取得をしているところでございます。

○山田勇君

このような公共用地取得をめぐる厳しい状況に對するのには、事業用地や代替地を先行的に取得すべきだと考えますが、その点はいかがですか。

○政府委員(伴義君) 円滑な施行にはあらかじめ

事業用地、代替地を確保することが大変重要でございます。これまでもいろいろな諸制度の改善によりまして事業用地、代替地の確保に努めてまいりました。

この平成四年度におきましても、今御提案申し上げております特定公共用地等先行取得資金融資制度というものの創設、それから公有地拡充法の改正によりまず先買制度の充実、これもその一環でございます。それから、代替地が大事でございますので、この情報管理をしようというふうなことで情報を一元的にプールする代替地情報バンクを整備するというようなこととか、あるいは用地取得の国庫債務負担行為の大幅な拡充といったようなものを講じているところでございまして、こういった種々の施策を総合しながら先行的、計画的に事業用地あるいは代替地を取得していきたいというふうな思っております。

○山田勇君 僕はちよつと素人なんです、その辺、ここに代替地がございまして、それで、ここに道路計画あるというときに、ここを立ち退いていただくための代替地を、ここでございますよ、いかがですかと言った場合、ここよりこっちの方がいいと言われた場合、こつちをまた代替地として御努力でこれを買ってやります。そうすると、この代替地というのはいくらもあつていいんです。浮いてきます。これがストック率でございますか。

○政府委員(伴義君) 代替地は、その地権者のニーズを聞きながら、それがむだにならないようにするというのが必要でございますので、かなりよく詰めて対応しておりますが、通常のストック率と言っている場合には、その代替地は入りません。だから、例えば道路の予定地ならば、その道路の予定地として買つてあるものでございまして、代替地はその幅員が普通でございますので、それは入りません。

○山田勇君 次に、融資の額についてお聞きしますが、国からの融資が七十五億円、また地方からの融資が七十五億円、合わせて百五十億円となつております。

そこでお尋ねしますが、全国で展開される直轄事業あるいは公団事業の額は近年どのぐらいでしょうか、またそのうち用地及び補償費はどのぐらいでしょうか。

○政府委員(伴義君) 例えば平成三年度で申し上げますと、建設省所管の直轄あるいは公団事業の事業費は六兆三千二百九十九億円でございまして、そのうち用地費、補償費の額は一兆三千八百九十九億、一兆四千億というところでございまして、二二%に当たります。

○山田勇君 この費用の大きさに比べて百五十億円程度の予算額では実効性に乏しいのではないかと考えますが、その点はいかがですか。

○政府委員(伴義君) たびたびのくどい答弁で申しわけございませんけれども、事業規模をなるべく大きくしたいということでもございまして、限られた予算の中で極力その事業費を確保したいというふうなことで、初年度でございましてたけれども国費十億円に財投資金六十五億円、それから地方の同額のお金を合わせまして百五十億円ということにしたわけでございまして、新規の制度としてはとりあえずこれで相当程度確保できたから、これでもって事業予定地内の地権者からスポット的に出てくるような買い取りには機動的に対応できるというふうな考えをしております。

今後こういう資金需要の推移、どの程度必要かといったようなことを見きわめながら、必要な額を今後の予算措置の上で確保していきたいというふうな考えをしております。

○山田勇君 次に、公有地の拡大の推進に関する法律いわゆる公法に基づき先買制度であります。今般の改正ではこれまで対象となつていなかった都市計画区域外の都市計画施設を新たに加入すると聞いております。具体的にはどのような施設がこの対象となつていくんですか。

○政府委員(伴義君) 市街化が進展いたします、あるいは交通量が増大しますというふうなことからなると、どうしても都市間に高速道路が要るとかあるいはバイパスが要るとかということにな

ります。通常、この高速道路やパイパスというのは都市計画区域の中におさまらないで、都市計画区域外ということがかなり多いわけでございます。それから用地の問題等がございまして、大規模な公園用地を確保するとかあるいは下水の処理場というようなものを確保するというようなことになりまして、これももう都市計画区域内よりも外に求めるといようなケースが多いわけでございます。したがって都市計画区域外にそういった大規模な施設を求めるケースが多いわけでございます。

今後こういうケースがさらにふえるんじゃないかと思ひますし、こういう都市の骨格を形成するような都市計画施設というものを円滑に整備していくということは大事なことでございまして、今回、都市計画区域外でもそういう事業予定地につきましては先買いの対象にするといったようなことで用地確保に貢献したいというふうに考えて、都市計画区域外のそういう施設の予定地について公法法の届け出、申し出の対象にしたということでございます。

○山田勇君 面積要件については、先ほど来局長の御答弁を十分聞いておりましたので割愛をさせていただきます。

次に、この代替地対策についてであります。最近、昔と違い、公共事業を実施するに当たって事前に十分代替地を確保しておかないと用地取得が円滑に進まないというお話を聞きます。しかし、一方で、この代替地といふと、代替地要求が増加してかえって用地取得が進まないということも考えられますが、建設省といたしましてこの代替地対策の基本方針、今後このような対策を考えているというお考えをひとつ聞かせていただきたいと思ひます。

○政府委員(伴義君) 被補償者、補償される側から代替地を要求されるケースが非常に多くなつてきておりまして、それには、特に居住あるいは生業のために必要な土地というふうなことになるかと、極力その代替地要望にはこたえていきたい

という精神でもって公共用地取得交渉に当たつております。ただ、代替地を確保するには、いろいろ地権者の要望が多岐にわたつて、いろいろな土地をせざるを得ないというふうなことがございまして、それから、代替地提供者にさらにまた代替地を提供するというようなこともあつたりまして、用地取得の現場ではいろいろ苦労しております。

そこで、代替地につきましてはいろいろな希望があると思ひますので、代替地情報を極力一括して集めまして、そこから必要な情報を提供しまして、それで、ここにはこういう希望されているような土地がこんなような価格でありますよといったようなことが把握できるようにすることが一番大事なところと思ひておりました。代替地情報バンクというものを今構想しております。

この代替地情報バンクには、例えば個人の方の情報だとか、あるいは公共団体の情報、それから宅地建物取引業者のような不動産業者、そういう方々の持っている情報も入れたと思ひております。現在、例えば公共団体なんかでも宅地の業界と協定を結んで情報交換しているところもございまして、これを宅地業界だけじゃなくて、幅広く、しかもいろいろな全国ベースでこういう情報バンクをつくつたらどうかというふうな考えでございまして、今その整備に努めております。これをメインに代替地対策をやつていきたいというふうな思ひております。

○山田勇君 それは大変いいことでございまして。最後に、問題点はいろいろありますが、住宅、社会資本の整備推進は建設省の重要な役割であります。地価下落傾向にある今こそ公共用地対策の充実を図るべきだと考えます。平たく言えば、今、土地が下落しているんですから、公共用地先行取得を今おやりになったらどうかというふうな思ひます。別にそれを買つて建設省が土地転がしをやるわけではないんで、これは国民に寄与することなんで、何か思い切つて今大きな土地対策というふうなことをお考えになっておりませんか。大臣に最後にお伺ひしまして、僕の質問を終わります。

○国務大臣(山崎拓君) 公共事業の執行に当たりましては、公共用地をまず確保いたしますことが大前提になるのでございまして。今どう考えているかという御質問でございまして、一九九〇年代は、公共投資基本計画によりまして四百三十兆円という公共投資の達成目標がございまして、とりわけ公共用地の確保が重要であると痛感しておるところでございます。

このため、ただいま御審議をいただいております。また公法法の整備を通じて、先買制度の活用でございまして、特定公用地等先行取得資金融資制度の活用充実でございまして、代替地情報バンクの整備、あるいは税制の活用、さらなる国庫債務負担行為の活用等々、総合的な公共用地対策を今後強力に推進してまいりたいと考えております。

○山田勇君 ありがとうございます。

○委員長(山本正和君) 委員の異動について御報告いたします。本日、渡辺四郎君が委員を辞任され、その補欠として赤桐操君が選任されました。

○委員長(山本正和君) 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。

〔異議なしと認める〕

○委員長(山本正和君) 御異議ないと認めます。それでは、これより討論に入ります。

御意見のある方は賛否を明らかにしてお述べ願ひます。別に御発言もないようですから、これより直ちに採決に入ります。公有地の拡大の推進に関する法律及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律案に賛成の方の挙手を願ひます。

〔賛成者挙手〕 全会一致と認めます。よ

つて、本案は全会一致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、種田君から発言を求められておりますので、これを許します。種田誠君。

○種田誠君 私は、ただいま可決されました公有地の拡大の推進に関する法律及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律案に対し、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。公有地の拡大の推進に関する法律及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議(案)

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきである。
一、豊かさを実感できる国民生活を実現するための公共事業を円滑に実施するため、引き続き、総合的な土地政策の推進を図ること。
二、土地開発公社が積極的に公有地の先行取得を行うことができるよう、必要な資金の確保等に努めること。
三、公共事業の円滑な実施を図るため、代替地として利用可能な土地情報のシステム化等に努めること。

右決議する。
以上であります。何とぞ委員各位の御賛同をお願い申し上げます。

○委員長(山本正和君) ただいま種田君から提出されました附帯決議案を議題とし、採決を行います。本附帯決議案に賛成の方の挙手を願ひます。

〔賛成者挙手〕 全会一致と認めます。よつて、種田君提出の附帯決議案は全会一致をもつ

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、山崎建設大臣から発言を求められておりますので、この際、これを許します。山崎建設大臣。

○国務大臣(山崎拓君) 公有地の拡大の推進に関する法律及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律案につきましては、本委員会におかれまして熱心な御討議をいただき、ただいま全会一致をもって議決されましたことを深く感謝申し上げます。

今後、審議中における委員各位の御高見やたゞいま議決になりました附帯決議の趣旨を十分に尊重してまいり所存でございます。

ここに、委員長初め委員各位の御指導、御協力に對し深く感謝の意を表し、ごあいさつといたします。

どうもありがとうございました。

○委員長(山本正和君) なお、審査報告書の作成につきましましては、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〕と御答へあり。

○委員長(山本正和君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

○委員長(山本正和君) 次に、治山治水緊急措置法の一部を改正する法律案を議題といたします。

まず、政府から趣旨説明を聴取いたします。山崎建設大臣。

○国務大臣(山崎拓君) ただいま議題となりました治山治水緊急措置法の一部を改正する法律案につきましまして、その提案理由及び要旨を御説明申し上げます。

政府におきましては、現行の治山治水緊急措置法に基づき、昭和六十二年を初年度とする治山事業五カ年計画及び治水事業五カ年計画を策定し、これにより治山治水事業の計画的な実施を進めてまいりました。しかしながら、依然として我が国の国土は災害に對して脆弱であり、山地及び

河川流域においてしばしば激甚な災害が発生するとともに、各種用水の不足はなお深刻であり、治山治水事業を一層強力に推進する必要があると見られます。

この法律案は、このような状況にかんがみ、現行の五カ年計画に引き続き、平成四年度を初年度とする治山事業五カ年計画及び治水事業五カ年計画を策定することにより、これらの事業を緊急かつ計画的に実施して国土の保全と開発を図るものであります。

以上がこの法律案を提出した理由であります。次にその要旨を御説明申し上げます。

第一に、現行の計画に引き続き、平成四年度を初年度とする治山事業五カ年計画及び治水事業五カ年計画を策定することといたしました。

第二に、新たに治山事業五カ年計画及び治水事業五カ年計画が策定されることに伴い、国有林野事業特別会計法及び治水特別会計法の所要の改正をすることといたしました。

以上がこの法律案の提案理由及びその要旨であります。

何とぞ、慎重御審議の上、速やかに御可決いただきますようお願い申し上げます。

○委員長(山本正和君) 以上で趣旨説明の聴取は終わりました。

それでは、これより質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言願います。

○青木新次君 治山治水緊急措置法の一部を改正する法律案については、特に第七次の治水事業五カ年計画の達成率が一一〇％であります。これは評価できるとはいたしましても、具体的整備目標に對する達成状況がどうなっているのか、簡単に説明してください。

○政府委員(近藤徹君) 第七次治水事業五カ年計画は平成三年度で終了するわけでございますが、この計画におきましては当初、大山河川におきましては戦後最大洪水、これは第五次のころから掲げておつたものでございますが、三十年から四十年間に一度発生する規模の大洪水に對する整備率を

一応五七％から六二％に向上させよう、こういう目標を掲げておりました。また、中小河川におきましては、時間雨量五十ミリ相当の降雨、これは五年から十年に一度程度発生する降雨でございますが、これに對するはんらん防御率を二八％から三五％に高めよう、約七％向上させよう、こういう計画でございました。

一応、平成三年度の末におきまして当初掲げた目標はほぼ達成できる見込みでございます。

○青木新次君 第七次計画はもとより事業費の規模が少なかつたので整備目標が低過ぎたのではないかと実は思われるわけでありますが、治水事業の長期構想によれば、西暦二〇〇〇年までの目標として、大山河川については戦後最大洪水、都市の中小河川については今お話のあつたように時間雨量五十ミリということになっているわけであります。すけれども、これに對応するといつたしましても、現在の整備率が四五％という現状から照らして目標達成が可能かどうか、この点をお聞きいたします。

○政府委員(近藤徹君) 第八次治水事業五カ年計画策定に当たりましては、従来、大山河川と中小河川と二本掲げた整備目標で皆様方にも御説明してまいつたわけでございますが、国民の認識として、自分の住んでいる地域がどのような危険率、はんらん防御率なのかということだろうというところで、私も、二つの整備率を調整いたしました。現在のところ時間雨量五十ミリに對してはんらん防御率はどうかというふうに今回は整理させていただきます。いただいたわけでございます。というのは、大山河川を整備してもまた中小河川でははんらんすることもあり得るということなので、両者を調整したわけでございます。その結果といたしまして、私ども、現状認識として時間雨量五十ミリに對する整備率は一応四五％と見込んでおります。

長期目標といたしましては、これを二十一世紀初頭におきましては少なくとも人家連棟部においては概成させたいという見込みでありまして、その過程におきまして五カ年分を取り上げてみます

と一応五三％になるうと思ひます。これを今回の五カ年計画の整備目標とさせていただきますといふうに存じております。

○青木新次君 生活大國の実現を目指す上で、災害に對する国民の生命財産の安全が欧米並みに大體確保されているといふことになればこれはいいんですけれども、現状では生活大國といふようなわけにはいかないといふうに考へてゐるわけでありま。

治水対策の長期目標をどこに置くべきかという点について、ひとつ答弁をお願いしたいと思ひます。

○政府委員(近藤徹君) 欧米と我が國とでは治水上の條件が大變違ふといふことをまず最初に御説明させていただきますと思ひますが、よく例に出しますアメリカは河川のはらん区域に居住している人口は全人口の九〇％でございますが、それに引きかえ我が國は約五〇％といふことで、二人に一人は一人はんらんしたなら危険な区域に住んでいるといふことでございます。それは、地形的にも欧米はいわば平野が構造平野、もともと大陸の平野でございますが、我が國の平野は山を雨が削つて押し流してきて土砂がたまつた沖積平野で、我々はそこに住んでいるといふことで、我々の住んでいる平野はかつて河川のはらんを経験した地域であるといふ点に大きな差異があると思ひます。そういう意味で言いますと、河川の整備は、欧米においては長い間時間をかけて整備してきたといふことに對して、我が國は絶えず水と闘いながら生活領域を広げてきたといふ意味でまだ整備率が極めて低いんだらうと思ひます。

そこで、欧米では例えば数百年に一度ぐらいの河川の整備についてもほぼ概成しているといふ状況でございますが、我が國としては、例えば利根川クラスについては百年から二百年に一回程度の洪水にも耐えられるような目標を長期的には掲げておりますが、また中小河川においても時間雨量八十ミリあるいは百ミリ程度でも十分な整備をしてまいりたいといふことを長期目標としては掲げ

ておりますが、何せ戦後に起こりました洪水に対する整備についてもまだ概成していない状況、また時間雨量五十ミリでも極めてはんらん危険が高い状況では、その前に一応暫定目標としてたていま掲げましたような時間雨量五十ミリに対してまず国土の平均的な安全度を掲げたいということを進めておるところでございます。

ただ、長期目標は絶えず念頭に置きつつ、手戻りのないよう進めていく方法が我々の治水対策の手法というふう存じております。

○青木新次君 今の河川局長の答弁、外国の河川の流域に住む人口と日本の河川の流域に住む人口との関係についてはよく承知をいたしているわけでありまして、例えばオランダあたりは一万年に一回、イギリスのテムズ川においては一千年に一回の洪水確率を整備目標としている。ということになれば、私どもは大河川については三十年、四十年に一回発生する降雨に対応することを当面の目標として整備が進められているけれども、これではまだ低い、さらに高い整備目標を掲げて、その目標達成に邁進する必要があると考えているわけでありまして。

近時は、ともかく壊滅的な被害を防止しようという方向に治水の哲学が変化したと聞いているわけでありまして。また、昨年、河川法が改正されてスーパー堤防の整備事業を推進しやすくなったというように言われているわけでありまして、この流れに沿ったものということができるのではないだろうかと思えます。今回の新たな五十年計画の基本方針にも超過洪水に対する管理施策が挙がっているけれども、その底流にある新たな治水哲学を説明していただきたいと思います。

○政府委員(近藤徹君) 先ほど言いましたオランダでは、一万年に一回というまずほとんど起こり得ないであろうという目標につきましても、既に一九八五年には完成していると聞いております。しかしながら、我が国はただいまのように大変整備率が低い状況でございますので、何としても安全度を上げていくのが私どもの責務だと存じてお

ります。

しかし、これらを積み上げていったあげくに、また例えば時間雨量五十ミリで整備が終わった段階で時間雨量八十ミリになるとか、あるいは大河川は三十年から四十年に一回の整備が終わった段階で次に百年に一回、二百年に一回、さらには五百年に一回と次々の段階へ一応上げていくわけですが、その過程においてせつかつくつた堤防等をもう一回つくり直すとかそういうことがあつてはならないということでございます。

超長期目標としては、河川の破壊のような災害によつて人々人命に壊滅的な被害を及ぼすことはまず避けるようにするのが私どもの責務であろうというふう存じておりました。その点で、現状の低い安全率を高く上げつつも、一方で将来的には手戻りのないような目標を絶えず掲げつつ進めていくという判断からこの危機管理施策を掲げたわけでございます。

この考え方の根底には、河川がはんらんすれば当然ながら被害が出るわけですが、その被害を考えられる限りでできるだけ最小限にとどめよう、したがって利根川のような大河川におきましても、あれが破壊してはんらんすれば大東京圏が壊滅的な被害になるわけでございますが、スーパー堤防の発想の中には、破壊はさせない、少しぐらいははんらんしてげた程度で歩ける程度の浸水は残念ながら避けられないとしても、これが人家を押し流すような、あるいは東京の主要なライフラインまでも壊滅させてしまうような被害だけは絶対に避けたいということがございます。

そういうことで、まず昨年、絶対破壊させない堤防、その象徴としてスーパー堤防を掲げまして、河川法改正をさせていただいたわけでございます。そして、このように目標としては現段階における低い安全度を上げる一方で、我が国のこれだけの経済大国が将来の段階において全く壊滅的な被害によつて再建不可能となることだけは絶対避けるということ等を常に念頭に置きつつ、各施設の設計、計画に取り組んでまいりたいということでございます。

ます。

○青木新次君 河川整備の問題を取り上げたいと思ひます。

中小河川の整備がおくれているんです。これは何でだろうか。

中小河川は流域面積が狭く比較的短時間の集中豪雨による洪水が起こりやすく、五ないし十年に一度の降雨に対してさえ整備率が三四％ということになっているわけでありまして。治水施設の未整備が地域の発展の阻害要因になってはならないというように考えるわけでありまして、大都市の大河川と地方都市の中小河川の整備の優先度をどう考えているのか。

それは、例えば三四％ということを示し上げたけれども、大河川は六二％。今、スーパー堤防の建設が二百年とか三百年とか四百年というようなことを局長から話があつたけれども、この辺に対する日本特有の中小河川に対する被害というもののが甚大であるということについて、大変私は心配をいたしておるのでございます。

いろいろと調べてまいりますと、私の住んでいる静岡県を見てまいりますと、一昨年破壊いたしました大場川というのがある。これはあと一時間ぐらい降雨が続けば町じゅうが全部泥水ということになっているところでありました。私の家も実はそこにあるわけでありまして、それだから関心を持つておられるというわけでございますが、そういうことを考えて、これが特に緊急対策として建設省も認めて相当な手当てをいたしておりましたけれども、この進捗率が六〇％。これは中小河川改修費、ビジネスの改修が六〇％で、災害の復旧助成が五三％。

それから、その近くの都市河川、小規模河川になりますけれども、御殿川というのは五〇％。これはもう大分以前から、昭和三十三年から対応してきたのでありますが、非常に災害の多い川であります。さらに太田川とか浜松を流れる馬込川、こういうところについてもやはり同じように昭和二十七年とか昭和三十三年に着工いたしましたも

馬込川あたりはまだ九・四％という状態で、馬込川の治水対策期成同盟が市長を先頭にいたしまして、もちろん建設省の工事事務所、土木事務所も参加いたしておりますけれども、やつております。

そういう状態にあるという現状について、もう少し中小河川の改修対策について考えていくべきではないかというふうに思つてございまして。

また、特にこれから中小河川のあり方についていろいろと考えていくわけでありまして、治水砂防事業の重要性は理解するとしても、その対策がいつまでもコンクリートむき出しの工法であるということとは、これはもう大変危険だということに考えます。今度の伊豆災害等を私は見てまいりましたけれども、コンクリートのあれがみんなひっくり返つてしまつて、そのひっくり返つた残骸がかえつて災害を大きくしている。こういうようなことを考えてみると、その地域に合った自然の生態系や景観を十分配慮した工法を使うべきじゃないかということを考えております。

時間がないからとめてしまふけれども、今、雲仙・普賢岳が火を噴いております。ここへも私は行つてまいりましたが、火山国の日本では第二、第三の雲仙・普賢岳災害がいつ発生してもおかしくない現状にある。今回の反省点の一つに火砕流が発生すると対策を実施する区域が限定されてしまうことがある。そのためには事前に十分な対策をする必要がある。それだけに、バード対策ばかりでなく特にソフト対策が今日必要である。それから、昨年の秋の台風十八号に見られるように、大分県あたりはもう風倒木で全滅の危機にさらされて非常に厳しい状態に今日あるわけでありまして。森林被害にとどまらずに、今後の雨によつては土石流の発生や流水被害の発生とその災害の甚大化を県が心配されているのであります。そういう意味で溪流とか河川における流水対策をしつかりやるべきだということに考えております。

そういうような中小河川に対する治水対策は、

これはもう林野庁の皆さんも来ていると思うんでありますけれども、やはりその辺の上流をしつかり守ると同時に、小さい中小河川を守っていくことが日本的な土壌の中で非常に大きな緊急に迫られている問題である。しかし、非常に予算が少なくというように考えているわけでありまして、いろいろ申し上げましたが、そういう点についてひとつまとめて答弁をしたいと思います。

○政府委員(近藤徹君) 広範な御質問でございますので、まず大河川と中小河川との関係について御説明させていただきたいと思ひます。

もとより中小河川はそれぞれの住民の皆さんの生活に密着したものであり、それがはんらんすることによって大変な被害になるということは当然のことでございます。中小河川の改修を進めていくことは先生のおっしゃるとおりでございます。

ただ、申し上げたいのは、中小河川が何本か集まって大河川に流入したあぐくにおいての大河川の洪水は大変エネルギーを高められた状況でございますので、一たん破壊したときの被害規模は大変大きくなるという意味で、まず大河川の破壊、はんらんのようなものは厳に避けなければならぬ。大河川を固めつつそれに流入していく中小河川を整備していくというのが我々が従来とってきた手法でございます。したがって、大河川の整備は究極のところ中小河川の整備をしていく上でも大前提というのが一般論でございます。

今、大場川のお話もありましたが、大場川の流入する狩野川も過去に大変な被害を出しました。したがって戦争による中断等も含めつつも狩野川放水路をついに昭和四十年に完成し、何とか今ある程度の安全度を確保しましたが、それにしましても、狩野川が安全だという住民の皆さんの認識がまだないという状況でございますので、したがって、この辺は技術的判断ではございますが、究極のところ、中小河川の安全度を上げるといふことを大前提にしながら、それと並行して大

河川の整備を上げていくことが肝要であろうと存じております。

そこで、地域の発展のためにどのような河川を優先させるのかということでございますが、我が国土の均衡ある発展のためには、やはり地方部の河川も十分相応して安全度を先取りして整備していくことが重要であると存じております。

ただ、都市部におきましては、先ほどの大場川も一つの都市河川の典型だろうと思ひますが、今まで皆様が住んでいなかったようなところに住宅が大変できてきて、従来はんらんはしたけれども被害にはならなかったようなところにも人家があるために、結果、被害を経験する、あるいは中小河川の水源地域等従来は地中に雨水が浸透することによって河川への流出量が抑制されていたものが都市化することによって流出量が増大する、こういう関係がございますので、都市部においては都市化の進行に先行させて治水対策をとっていく必要があります。

そういう意味では、結局、どれも一生懸命やらないかぬということになるわけでございますので、私ども、地域の実情とりわけ地域の社会的な変動を絶えず踏まえて、きめの細かい治水対策を推進してまいりたいと存じております。

○青木新次君 林野庁の方、見えてますね。

林野庁も大変な合理化の中で治山事業も大変だと思ふんですが、溪流とか小川とか、いろんなせせらぎとかということで皆さんに親しまれていくわけでありまして、奥地の開発が進み過ぎて一斉に土石流として流れていくというような中で、そのことがまた一つの集落を壊してしまう、あるいはまた自然の景観や緑を全く絶やしてしまうというようなことがあるわけでありまして、今、河川局長から、大河川をしっかりと守るという答弁がありました。これも大切でありますけれども、今日の事情の中で災害の危険箇所、地滑りとか崩落とか、そういった危険箇所がたくさん年ごとにふえているということを考えると、林野庁のこの面における対応の仕方というものについて

もひとつ答弁していただきたい。

と同時に、先ほどから答弁のありましたように、この十年間で二〇〇〇年までに四百三十兆円の公共事業費を使って社会資本を完全にストックさせていくんだというような決意のもとに今やっているわけでありまして、その意味では我が建設委員会に与えられた任務というものは極めて大きいと考えておりますけれども、特に溪流とかせせらぎとか小川とかを担当される林野庁の意見も聞きたいと思ひます。

○政府委員(小澤善昭君) 私どもの方で実施しております治山事業は、非常に広大な面積を有しております。森林地域におきまして、その森林の維持、造成を図ることによりまして国土の保全あるいは水源涵養等の森林の機能の発揮を保全する事業でございます。国土面積の七割が森林でございますので、守備範囲も大変広いということになります。わけでございますけれども、その中で鋭意治山事業を実施いたしまして、本来の使命を果たしてまいりたいということで、今般第八次治山計画も策定させていただくということでございます。

その中で、特に今先生からも御指摘がありました、開発等に伴う森林の機能低下があつてはならないという観点から、開発に当たりましては、保安林の行政でございましてかあるいは林地開発規制等におきまして厳正な運用を図るということを常々考えてやっております。なお、今後の森林の果たしてまいります役割が国土の保全から始まりまして環境の保全面まで非常に広がっております。これも考えますと、私どもこの際、治山事業の実施に当たりましては災害について耐性の強い森林造成ということを考えさせていただきたいわけでございますので、整備の目標としては、戦後最大降雨、私どもこれは平均的に見ますと日雨量四百ミリを想定しておるわけでございますが、これに耐え得るような防災施設、治山施設の整備を図ろうとしております。

また、先ほど先生から御指摘がございました火災災害につきましても、今回の八次計画の初年度

に当たります本年度から火山地域防災機能強化総合治山事業を創設してまいりたいと考えております。

なお、先ほど台風災害の問題も御指摘されましたが、これにつきましても、特に二次災害防止という観点から、私も現地も見させていただきました。いたしなから、風倒木の早期処理、これは場合によりましてはヘリコプター等も導入するとか、あるいは関係省庁との連携も緊密にさせていただきまして対策に当たりたい、このように考えておる次第でございます。

○青木新次君 時間がありませんから、最後に大臣から所信の表明をいただきたいと思ひますけれども、我が国の地勢から見ても、非常に急流が多い、狭い面積に人がたくさん住んでいる、しかも流域に住んでいるということは、災害の発生が予見される大きな材料だと思ふんであります。今回の十年間の四百三十兆円の重点的配分について河川局長と林野庁長官から今聞いたわけでありまして、その点に対する大臣の見解を聞いて、終わります。

○国務大臣(山崎拓君) ただいま御審議をいただいております第八次治水事業五カ年計画におきましては、二十一世紀に向けて真に豊かさを実感できる生活大国を実現いたしますために、安全な社会基盤の形成、水と緑豊かな生活環境の創造、超過洪水、異常濁水等に備える危機管理施策の展開を図ることを基本方針に推進してまいるところでございます。

実は新聞にも出ましたけれども、経済審議会におきまして新経済五カ年計画を策定中でございまして、その中間報告がござれておりますが、その中にもたまたま申し上げました安全な社会基盤の形成が特に取り上げられておりまして、二十一世紀にふさわしい国土の形成を図りますためには災害に対する脆弱性への対応が必要だという指摘が行われているところでございます。

先生御指摘の四百三十兆円の公共投資計画の推進に当たりまして、この件に關しまして特に力

点を置きまして取り組んでまいりたいと考えておるところでございます。

○青木新次君 終わります。

○小林正君 気象庁にお尋ねをしたいと思ひます。

昨年の気象災害は、いずれも近年余り例のない大変大きなものがあつたわけでありました。その中でも、死者十三万人以上と伝えられました四月のバングラデシュのサイクロンによる被害、インド、中国、フィリピン等でも七月から十一月にかけて大変大きな災害が発生をいたしました。日本では、昨年七月から十月にかけて上陸した台風が八個、六一年から九〇年までの三十年間の平均が五個と言われているわけですが、倍近い値になつたわけでありました。この中で十七号、十九号などが大変大きな災害をもたらしたわけでありました。

そこでお尋ねをしたいのは、一つは、昨年の気象災害は、いわゆる異常気象によつてもたらされたのかどうかという点であります。

二つ目は、この異常気象という言葉については最近マスコミもかなりセンセーショナルに取り上げてゐる部分もありますけれども、学際的に言う言葉と一般的に使われているのでは若干ギャップがあるのかなという気がいたします。その因果関係として地球の温暖化の問題ですとかあるいはエルニーニョによつてもたらされたなどという指摘もされているわけですし、気象庁のさまざまな資料等でもそうした指摘もあるんですけれども、そういうことについてお伺いをしたい。

(委員長退席、理事種田誠君着席)

それから三つ目は、最近の日本の天候の特徴として、昨年は特に暖冬、不安定な夏の天候、台風がたくさん襲来するということなどが指摘をされております。こうした傾向が一体今後どこまでどういう期間続くのか。

以上三点についてまとめてお答えをいただければと思ひます。

○説明員(吉住慎夫君) お答えいたします。

異常気象の定義といたしましては、大体二十五年とか三十年に一度ぐらい起こるような現象を異常気象と称しているわけでございます。

それから、異常気象に関連して、それが温暖化あるいはエルニーニョとどういうふうに関連しているかということでございますけれども、温暖化につきましては国連の関係のIPCC等で現在調査中でございますけれども、異常気象が温暖化に伴つてはつきり増加するかどうかということについてはまだ結論を得ていないところでです。

それから、エルニーニョに関連しましては、これはいろいろこれまでに調査がございまして、日本では言いますと夏は高温にはならないという傾向がございまして、インドネシア等では雨が少なくなる、それからアメリカにおきましては南部の方で大雨が起りやすくなるとか、それからアメリカ大陸の北西部では気温が高くなるとか、そういう傾向がございまして、エルニーニョに関連しては、そういう異常気象が世界各地で起る傾向があるということが知られております。

それから、日本の最近の暖冬の傾向についてでございますけれども、これは現在いろいろの調査の結果から見ますと、気温の長期的な変化にもいろいろな周期の変動がございまして、数年以下、それから十年程度の変化、それからもう少し長い変化、そういったいろいろな変化の高低とかがちょうど最近重なつてきて暖冬傾向が続いたんだろう、そういう見方になっております。

○小林正君 それから、夏の気候が非常に不安定である、台風が大変多く襲来する、昨年のケースで言うと八個ですか、というようなことで、この台風の発生についてはどうなんでしょうか。

(理事種田誠君退席、委員長着席)

○説明員(吉住慎夫君) お答えします。

台風の発生数についても長期的な変動がございまして、六〇年代ごろ発生数が多い時期がございまして、その後七〇年代に発生数が少なくなりまして、最近また少し増加傾向にある、そういうことでございます。

○小林正君 昨年の場合は、特に発生数というより上陸する回数が多かつたということと、もう一つ、台風が発生する地点がかなり北に偏つていたためにすぐ日本の本土にやつてきたというようなことも指摘されていたと思うんですが、その辺の傾向はどうですか。

○説明員(吉住慎夫君) 上陸数につきましてもいろいろ長期的な変動がございまして、今ちよつと上陸数の数字を持っておきまして、その接点でお答えしますけれども、五〇年代、六〇年代に多い傾向がございまして、それから七〇年代に減少傾向がございまして、最近少しまた五〇年、六〇年と同じぐらいの件数に近づいてきているかと思ひます。

○小林正君 これだけ大きな気象災害が起ることになると、気象庁として、長期的なトレンドといふことになりますか、そのことについての見通しを立てて行政的な対策を講じていくという連携が非常に必要になってくるだろうと思ふんですが、その辺についての考えはありますか。

○説明員(吉住慎夫君) そういう傾向につきましては、いろいろなところで情報を流してきていますところでございます。

○小林正君 どうも私は気象庁は非常に慎重だと思ふんです。しかし、異常気象というのは、非常に学際的な側面からの対応としては厳密に三十年云々という異常値を通してというお話もございまして、けれども、私は日本の場合は、特に狭い国土で非常に人口密度が高くて経済活動が稠密に行われている地域の中で、気象災害のもたらす甚大な被害ということをやっぱり想定して、気象上の問題と産業の関係、もう少し連携をとつて対応する、そして警鐘を思い切つて鳴らしていくというようなことを、今までの傾向からすると異常値が高いから警戒すべきなんだというようなことを大胆に提起していく必要があるんじゃないかと思ふんですが、その辺はどうですか。

○説明員(吉住慎夫君) 我々の答えられるところでは、これは予報精度とも関係するわけでございますが、我々の得た情報あるいは予報については、農水省なりほかの関係省庁の方にも適宜流しているところがございます。

○小林正君 実は昨年暮れ、「時の動き」という雑誌でしたか、日本損害保険協会のまとめで出ているんですけども、それによると台風十九号の損害保険金の支払い総額、これが損害保険会社全体で六千三百億円、これは世界最高額だということが報じられていたわけですね。つまり、それだけ日本の国土というのは経済活動が活発に行われていて、十九号のパンチによつてこれだけ損害をこうむつたということなわけでありまして。

また林野庁の被害調査で、十七、十八、十九号の民有林、国有林合わせての被害総額は二千五百十九億円という数字がはじかれていたわけですね。これは大変な被害で、果たしてここに出てきた数字のとおりなのかどうなのかということも、これは今倒れている木や何かを含んだ数字として出ているのでしようけれども、これから後これを復旧するのには三十年、五十年という長い期間を要するわけですから、その間山が荒れていくという問題も含めて考えると、数字であらわされた被害というだけでは済まない深刻な問題を抱えているんじゃないかというふうに思ひます。

それで、先日十四日付の朝日の「論壇」で国民森林会議のアピールが紹介をされていたわけでありまして、それから、台風の直接的にもたらす被害と、それからその状態が続いていることによつてことし梅雨になつた台風が襲来するということから起つてくる予想される二次災害等を考えると、大変深刻な事態に今なつていて、台風の被害というのは実はこれから起るのではないかと、いう指摘もされているわけです。

そこでお尋ねしておきたいのは、一つは、先ほど青木委員からの御指摘もございましたけれども、風倒木の処理が進まないことからことしの梅雨、台風期に被災地の崩落、土砂の流出が大変懸念をされているわけですが、ことし発足する第八次治山五カ年計画で果たしていいのかとい

う問題が当然出てくるだろうと思うんです。そうした場合には、危険箇所の重点復旧にもっと力を注いでやっていかないとさらに被害が拡大してしまうんじゃないかということが予想されるわけですが、この点についてはいかがでしょうか。

○政府委員(小澤普照君) 先生今お尋ねの台風災害は大変大きなものがございます。この処理につきましても迅速かつ計画的に行う必要があるというところでございます。被害総額で二千億を超えておりますけれども、これは治山の復旧を要する被害、あるいは林道のような施設災害も含めての数字でございますが、いわゆる森林そのもののだけでも千五百億円程度の災害を受けているということでございます。

これにつきましては、森林災害復旧事業あるいは治山事業によりまして復旧に努めるということにしておりますけれども、平成三年度は発生年度ということもございまして全体的な進捗状況はおおむね一〇〇程度ということになっておりますが、私どもは全体の復旧を五年でやりたいというふうに今考えております。そういうふうに考えますと、平成四年度が大変重要な時期であるということとは事実でございます。

したがって、二次災害防止という観点も含めまして風倒木の処理あるいは跡地の森林の再造成ということも鋭意実施してまいらなければならないわけでございまして、今回の第八次治山五カ年計画におきましても、山地災害防止等の観点から、治山事業の施行箇所につきましては実行段階でしっかりと定めてまいりたいと思っております。

特に十九号台風等の林地荒廃につきましては、平成三年度で既に災害関連緊急治山等事業により緊急対応をいたしておりますけれども、さらに平成四年度におきまして特に被害の著しい状況にございまして大分県の北西部の地域に新たに治山激甚災害対策特別緊急事業を実施いたすということにしております。さらに、復旧治山事業等を積極的に実施いたすことによりまして対応してまいりたいというところでございます。

なお、出水期を控えまして流木等によりまして二次災害が憂慮される箇所につきましては、治山事業におきましてもヘリコプターの活用も含めまして風倒木等の緊急除去の推進を図るというところでございますが、これらにつきましても、関係省庁との連絡調整も密にいたしながらこの治山事業の計画の中で有効な実施を図りたいと思っております。それから同時に、治山事業以外につきましても森林災害復旧事業、いわゆる造林手法によりまして対策もあわせて講じて、災害の迅速な復旧に努めてまいりたいと考えております。

○小林正君 今度の台風被害の教訓を踏まえて、例えば国民森林会議で言っているのは、一つは「画一的な森林の仕立て方」云々という指摘もしているわけですが、治山とか林野行政全般についてあり方を再検討して、財政的な裏づけについても抜本的な検討が今求められているんじゃないかなという気がするわけですが。

今も御答弁がありましたけれども、この平成四年二月の閣議了解として治山投資規模が二兆七千六百億円というものが計上されております。しかし、こうした激甚災害が今後多発することも傾向としては予測をされているという状況の中でどうかという心配もあるんじゃないかと思つて、昔は「国破れて山河あり」と言つたんですが、今は「国富んで山河なし」というような指摘がマスコミあたりからされている状況もあるんです。この点についていかがでしょうか。

○政府委員(小澤普照君) 森林の整備の方向につきましては、先生もただいま御指摘されましたけれども、森林の災害に対する機能の向上を図りますと同時に、現今、森林に対する国民の要請、期待が非常に高まっております。多様な要請があるわけでございます。それに対して、私どもも森林の内容整備ということに力を入れたいというように考えておりました。戦後大変御努力をいただきましたが、これを今後どうやって内容を強化

していくか、それからまた多様性を持たせていくかということに力点を置いて考えてまいりたいというところでございます。

したがって、森林整備全体につきましては、長伐期施業に移行していく、あるいは複層林施業というように内容の濃い森林を造成していく、あるいはさらに天然林につきましても育成天然林手法ということで内容の充実を図りたいというところでございまして、治山事業につきましても二兆七千六百億円の投資計画でございすけれども、同時に、今般、森林整備事業計画ということでも、造林的な問題あるいは林道等の整備につきましても三兆九千億円の投資計画を初めて策定させていただきまして、閣議決定も行っていただいたところでございまして、この辺をあわせて考えて我が国の森林の整備に努めてまいりたいと考えております。

○小林正君 十九号等については、日田の杉と青森のりんごは特に話題になっているんですけども、全国的に相当大きな被害が波及をしているわけ、国土の七割を占める日本の山でありますから、ぜひこれを国民の財産として守るための行政を進めていただきたいというふうに思っています。次に、都市河川事業についてお尋ねをしたいと思うんです。

先ほど来いろいろ御指摘もありましたが、山が七割だと沖積平野に人が集中して住む、これは一つの宿命的な要素でもあるわけなんですけれども、先ほどの損害保険の話じゃありませんけれども、それだけ稠密な経済活動が行われていて人が多く住んでいる、またそこにしか住めない、住む余地がないという日本の事情の中で、大きな川も小さな川も、これは生命財産という基本的な問題にかかわっているわけですから、ゆるがせにできないというふうに思っています。

特に私の住んでいる神奈川県で申しますと、八百万を超える人口が極めて小さい地域の中でひしめき合っているというふうな状況の間を川が流れているということで、一極集中の東京周

辺のベッドタウンの機能とかそこの産業云々というところで対応をされているわけですが、ここに住んでいる人たちの日常的な不安として水害の問題があるわけですね。これがもう県の行政の中でも非常に重要な施策の一部をなしているわけですね。その流域の都市化という社会的構造的な変化がもたらした結果としてさまざまな問題が出てきているわけですね。こうした河川をめぐる環境の変化という面からお尋ねしたいわけですね。

一つは、河川法十六条に言うところの工事実施基本計画の査定の要素としての河川の流量算定方式、これについて、一つは予想を超える降水量がある。一定の量を想定して対策を講ぜられているその問題と、もう一つは算定方式ではこの程度の降水量ならばと言ったにもかかわらずお盆水といひますか洪水が生じてくるという事態も起きています。そういうことになると、この算定方式そのものについてもう一回検討する必要があるんじゃないかという指摘もされていす。すけれども、この点についていかがでしょうか。

○政府委員(近藤徹君) 都市部におきましては都市化の進行によって河川の流出形態が大変激変しているという観点からの御質問だろうと存じますが、その前に私どもの計画策定の考え方を若干御説明させていただきますと、基本的には、各河川の流域の大きなあるいはそこに居住する住民の人口規模その他を勘案いたしまして、河川ごとに計画の規模を定めるわけでございます。

計画の規模の定め方として、例えば過去に発生した洪水を確率処理しながら、一応、利根川クラスですと二百年に一回程度の洪水にも耐えられるような計算をするわけでございます。その前提としましては、過去に発生した洪水を分析いたしまして、降雨、流出形態等を追跡計算しながら、二百年に一回ぐらい起こるであろう洪水を再現させて、それに対応する治水施設を整備していくというふうな手法をとっております。

ただ、中小河川になりますと、過去に起こった洪水の形態がそのまま現時点でも再現できるかと

いいますと、水源地が都市化してしまつて地中への浸透機能が失われているために降った降雨はほとんど流出してくるというような形態もあるわけでございますので、都市部におきましてはむしろ降った雨が場合によってはほとんど出てくるであろうということを想定しつつ、過去の流出形態に必ずしもこだわらずに算定をしなきゃならないという事情がございます。

そういう意味で算定方式については技術的にいろんな手法をとっているわけですが、いずれにしてもある計画規模を想定するわけですが、これは自然現象でございますので、その計画規模を上回る洪水というのは絶えず発生する危険性を持っているわけでございます。私もそれを異常洪水あるいは超過洪水と申し上げているわけですが、一応、現段階では、想定した洪水に耐えられる治水施設を計画し、それに基づいて逐次整備していくという手法をとっております。

そこで、計画を超えてしまったような洪水が発生したらどうなるのかというのが大きな課題でございます。先ほども申し上げておいたんですが、私どもは気象の異常現象において計画を超えてしまったものに対しても災害を極力最低限にとどめるような努力をしてみたい。そこで、今回の五カ年計画においてはこれを危機管理施策の展開ということで掲げさせていただきます。計画内のものでは当然安全であります。計画を超えてしまつても災害は最小限にとどめるような施設のあり方を追求してまいりたい、そういうふうに考えております。

それから、都市化の問題につきましては、特に先生のおひざ元にございます鶴見川等が大変顕著でございます。昭和三十年代の流域の市街化率一〇％が四十年代に二〇％になり、現在は八割に近い状況で急激に都市化しておりますために、昔はそれほど洪水というふうに住民が認識していなかったのが今やちよつとした雨でも洪水になるというふうな現象になってきたわけでございます。

私もはそういう現象に着目いたしまして、こういう問題は単に河川内の対応だけでは耐えられせんので、流域においても流出抑制の施策をとつていただく、あるいは常盤はんらん区域については浸水実績を公表することによって住民の皆さんにあらかじめ出水時における心構えをしていただく、そういうような施策をとつてまいりまして、全国でまず真つ先に先駆けてこの施策、総合治水対策と申しておりますが、それを展開してきたわけでございます。

その成果の上において、今、鶴見川は十数年前から比べれば何とか最低限の安全度は確保できたという段階でございますが、それにもかかわらずまだ流域の都市化が急激に進行している状況を踏まえまして、さらに一段と安全対策を推進してまいりたいと存じます。

○小林正君 今も局長から御答弁いただきましたが、その鶴見川の問題についてこの間建設省に大変御努力をいただいていることはもう重々承知をしております。感謝申し上げておきます。けれども、実は県、横浜市等からも国へ要望も出ておりまして、その多目的遊水地事業というものの推進についてお尋ねをしておきたいと思ふんです。

実は神奈川県で平成十年に国民体育大会が開催される予定になっております。その前年にはいわゆるプレ国体というのがあります。そこで、この遊水地を国体の主会場にということで、大変規模の大きい運動公園的なものをつくる、国立競技場を上回る七万人収容という大きな計画が今進行しているわけですが、この遊水地というのは多目的な事業の一環として進行しているわけ、国の施策の進捗状況と平成八年度という完成年度が非常に心を高めているところでございます。また一方、水害に悩まされている流域住民にとつては、この遊水地事業が一刻も早く完成をして安心して暮らせるという環境に持っていきたいという期待も大変大きいわけでございます。そうした地元の状況というものを踏まえまして、もう一言御答弁いただければと思います。

○政府委員（近藤徹君） 鶴見川の関係については、大変都市化の進行によって治水の安全度が急激に低下してきた川という認識がございまして、私ももともと従来から総合治水対策という施策を掲げて重点的に進めてまいつたわけでございます。現在の計画といたしましては、鶴見川の治水計画は二千三百トンという計画高流量を前提にしておりますが、現時点では大変安全度が低い状況でございますので、まず当面千三百トンの流量を安全に流してまいりたいという暫定緊急計画を持つておるわけでございます。

その中でも、下流部は、御承知のとおり鶴見区等の密集市街地でございますので、当然ながら川幅を広げることは不可能でございます。したがって、中流区間、新横浜駅前にかなりまとまった農地がございましたので、この地域に遊水地を設置しようということで従来から関係者と協議をしております。この遊水地計画に取りかかると、現在、用地買収を計画的に進めておるところでございます。ただ、何せ地価も高く周辺は大変都市化が進行している地域でございますので、用地所有者の御理解をいただくということで懸命に努力しておるところでございます。

横浜市といたしましてはこの地域を平成十年に神奈川県国体のメイン会場にしたいという御要望がございましたので、せっかくの土地でございますから、河川としての治水対策と同時に、そのような運動施設として使われることも大変結構であるということで、これを多目的遊水地構想の一環として進めることとしたわけでございます。

そこで、取得予定面積でございますが、六十五ヘクタールでございます。平成三年度末までに四三％の取得が終わつたところでございます。今は資金的にも国の直轄事業及び横浜市等の資金も導入いたしまして、平成六年度までには何とか用地買収を完了させるように努力してまいりたいと存じております。

○小林正君 どうもありがとうございます。
○猪熊重二君 法案について二、三質問したいと思ひます。

思います。ただ、私は治山治水緊急措置法というのは初めて読みましたので、ほかの先生方と違つて非常に初歩的な疑問でまことに申しわけありませんが、お伺いします。
今般の法改正は平成四年度を初年度とする治山治水五カ年計画を策定するということを眼目にした改正案ですが、まずこの五カ年計画というものの性質は何なんだろうということについてお伺いします。

法第三条によれば「農林水産大臣は、中央森林審議会の意見を聴いて、平成四年度以降の五箇年間に於いて実施すべき治山事業に関する計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。」ということになっております。同様に、建設大臣も治水事業五カ年計画を策定することになっております。このように閣議決定を経た治山及び治水五カ年計画は都道府県知事に通知されることになっておりますが、この計画は国会に対しては何かの応答があるんでしょうか。要するに私は、この五カ年計画というのは各大臣が策定されてどのような規範的な意味を持っているんだろかということについて、それぞれの省庁からお伺いしたいと思ひます。

○政府委員（近藤徹君） 治水五カ年計画のそもそのスタートは、昭和三十四年の伊勢湾台風によつて五千名に上る方々がお亡くなりになつたというところもあり、治山治水対策は国政の極めて重要な課題であるということから従来それぞれの担当部局が財政当局と交渉しつつも治水事業を積み上げてきたわけでありまして、もう少し長期的な視点に立つて事業を進めていくべきではないかという国家的な認識のもとにこの治山治水緊急措置法が制定されたものと存じております。

そこで、現時点でも依然として我が国の国土が災害に対して脆弱で、河川流域において激甚な災害が発生し、治水事業を強力に推進する必要があるという状況にかんがみまして、第七次治水事業五カ年計画が平成三年度で終了いたしましたので、平成四年度を初年度としまして治水事業五カ

年計画の策定を政府としてするべく、そのための根拠としてお願いしているところでございます。この法律の制定によりまして、建設大臣は五カ年間に於けるべき事業の実施の目標及び事業の量を定めた治水事業五カ年計画の案を作成いたしまして、閣議の決定を求めるものでございます。

政府といたしましては、治山治水緊急措置法に基づき閣議決定した治水事業五カ年計画は、これを強力に推進するため、各年度ごとの治水事業予算の政府案は投資金額等五カ年計画の達成を基本に作成することとなります。しかしながら、当然ながら予算として成立するためにはそれぞれ各年度に国会の審議を得ることが必要でございます。その意味におきましては国会を拘束するものではないと存じます。

○政府委員(小澤善昭君) 治山事業につきましては、この事業そのものが山地に起因する災害から国民の生命財産を守る、また水資源の涵養でございます。また生活環境の保全、創出等、まことに重要な国土保全施策の実施を内容とするものでございまして、長期的な視点に立ち、さらに計画的かつ継続的な事業の推進を図る必要がございます。このために、治山治水緊急措置法第三条に基づきまして、農林水産大臣は五カ年間に於けるべき事業の実施の目標及び事業の量を定めた治山事業五カ年計画の案を作成いたしまして、閣議の決定を求め、治山事業の緊急かつ計画的な実施を促進することとしていただいております。

また、同法第四条におきまして、政府は治山事業五カ年計画を実施するため必要な措置を講ずるものと規定されておりまして、この規定を受けて計画的な治山事業の推進をするということでございます。

なお、治山事業五カ年計画は投資規模を定めているわけですが、これを実施するために必要な措置を講ずるものとされておりまして、これに基づきましては毎年度予算において実行してまいります。予算額につきましては治山事業五カ年計画の投資規模を考慮しつつ、社会経済の動

向、財政事情等を踏まえて定めるものでございす。

五カ年計画が直接毎年度の予算を拘束するものではございませんが、今後の事業の緊急かつ計画的な推進を図りますために、必要な予算額の確保に務め、その達成に万全を期してまいりたいと考えております。

○猪熊重二君 今お二人からせっかくいろいろお話しいただきましたけれども、私の質問には全く何ら答えていないのです。要するに、治山五カ年計画、治水五カ年計画がどういうことで必要だとか、その趣旨だとか、そういうことはお話しになりましたけれども、私が質問したのはそういうことじゃない。この五カ年計画というのは閣議決定を経て決定した段階においていかなる法規範的意味を有するかと考えてすかとお伺いしたんです。というところは、この五カ年計画というのは国会に対してどういう意味を持つんだろうか、あるいは行政自身に対してその後の行動をどれだけ約束するものであるか、あるいは国民に対してどういう約束事なんであるかという意味において、この五カ年計画というものの規範性はどこにあるんですかという質問を申し上げたつもりなんです。

また後でいろいろ考えてみて下さい。私が聞きたいのは、この五カ年計画には、三条二項によれば五カ年間に於けるべき事業の実施の目標、五カ年間に於けるべき事業の量というものを明確に決めなければならぬというふうに書いてあるんです。それで、第七次の五カ年計画というものを讀ませていただきました。第七次の治山事業五カ年計画、これは昭和六十二年九月二十五日閣議決定。治水事業五カ年計画も讀ませていただきました。

しかし、この両方の事業計画を見ても、五カ年間に於けるべき事業の実施の目標あるいは事業の量というものは、結論的に言うと金額が書いてあるだけなんです。要するに、それぞれの計画においてどれだけの金額をめどにして仕事をしますということが書いてあるだけなんです。この五カ年間に

行すべき事業の実施の目標とか事業の量というものが何で金額になるんですか。

例えば第七次の治山計画では治山事業の事業の量は一兆四千四百億円でございす。それから、治水事業の方は八兆円ということになるんですが、事業の量というのは金額だというのは、これはどういうことなんですか。法律が書いてある事業の実施の目標とか事業の量というのは、どういう事業を実施するからあるいはその事業をどのくらいの分量をやるかということであって、金額の問題なんというところは私には全然考えられないんです。どうしてこれを金額に転換してしまうのですか、また金額を書くことがどうして事業の実施の目標だとか量だとかということと関係があるんですか、その辺をお伺いします。

○政府委員(近藤徹君) 第七次治水事業五カ年計画の内容について御説明させていただきますと、当然ながら、総額としては十二兆五千億円の治水投資を行うことを基本方針のもとに、以下の目標について実施するというように定めてあります。ポイントだけ申し上げますと、安全で活力ある国土基盤の形成を図るため、大河川のほんらんによる壊滅的被害の防止、都市の慢性的浸水被害の解消、土砂災害による被害の防止、農山村の活力を促すための治水対策の推進を目標として、国土保全上または国民経済上特に重要な水系にかかる河川及び溪流、近年において災害の著しい河川及び溪流、総合治水対策特定河川等の市街地及びその周辺地域における河川及び溪流、地域開発等に関連する重要な河川及び溪流等々、それぞれ事業名をある程度特定いたしました。そういうものに重点を置いて進めるよう計画としては定めたところでございます。

○猪熊重二君 私が言いたいのは、まことに不勉強で申しわけないけれども、私が今持つて読んでいるのは、これは第七次五カ年計画なんです。第六次五カ年計画を勉強する時間がなくて申しわけないけれども、今度あなた方が策定しようという第八次五カ年計画もこの五カ年計画の日付と金額

を変えれば同じものじゃありませんかということをお願いいたします。要するに、緊急なようにも直ちにやらなきゃならぬということのために、わざわざ治山治水緊急措置法なんです。ところが、書いてある中身はちっとも緊急でも何でもない一般的なことで、一般論をずつと羅列してあるだけなんです。

だから、今度は第八次計画をつくるときにどんなものをおつくりになるか私は知らぬけれども、第七次五カ年計画の前の第六次と比べてみれば恐らく日時と金額が違っているだけでしょう。今度第八次を日時と金額が違っているだけのもをもしおつくりになるようなことだとすれば、法律が予想している事業の実施の目標とか事業の量の量だとかなんということとはどっかへ飛んでいったらやうじゃないですか。これを私は言いたいです。この次は緊急措置に見合うような事業実施の目標とか事業の分量を書く計画を立てて下さい。毎回同じで、金額と数字だけ変えればよいというふうだったら法律が予想しているものとはちよつと違ふんじやありませんかということを申し上げておきたい。

それからもう一つ、今度は別の観点から申し上げると、今回もいろいろ、八次における治水計画の方は十七兆五千億円だと治山の方は二兆七千六百億円とか、こういう金額が出ています。この金額は投資規模と書いてあります。この投資規模というのは、これは一体事業計画とどういう関係があるんでしょうか。この法律の条文からは直接は出てこないんです。

事業規模がどうだとかこうだとか、政府はそのための措置を講ずるということを書いてあります。が、そうすると、この事業規模というのは五カ年計画を策定した後、政府がそのための措置を講じなきゃならぬということのこれが中身なのか。だとしたら、これは国会の審議においてどういう意味を持って皆さん方は提出されるのか。もしこれをどうしても出すんだしたら、きちんと法律の条文にわかるように書いていただかないでしようか。

この十七兆五千億円の二兆七千六百億円の投資規模というものは、何なんですか。

○政府委員(近藤徹君) まず、政府でこの五十年計画策定に至る段階の御説明をさせていただきます。計画策定は、昨年の年末におきまして、政府予算案を策定するに当たりまして、第八次治水事業五十年計画の案としては十七兆五千億というものをとて策定しようということが建設大臣と大蔵大臣との間で一応合意されたわけでございまして、それを受けて先日、二月の二十一日の閣議了解の場におきまして、十七兆五千億の投資規模とするというところで決まった段階でございまして、それで、これから国会の御審議を経まして第八次治水事業五十年計画を策定すること、その場合に建設大臣が案を策定して閣議決定をしようというところまでをここで御決定いただくことになりまして、それを受けて、恐らく今年この国会以降のある時期におきましてさらに詳細な五十年計画案を建設大臣が策定するわけでございます。

ちなみに、第七次治水事業五十年計画におきましては、投資規模を当然書き込んでおられるわけですが、同時に事業の実施の目標も書き込みまして、そこにおきましては、大川が大量破壊被害を招きやすいという現状を踏まえ、かつ都市においては都市河川が常時浸水被害に見舞われていること、あるいは先ほどの議論のように土砂災害によって貴重な人命財産が奪われているという現状を踏まえ、それぞれにきめ細かい施策を実施すべきであるということが目標として恐らく書き込まれることになろうと存じます。

それを受けて、事業の量としては、大きな方向といたしまして、まだ事務的に申し上げる段階ではございませんが、現在三本の柱と申し上げておられるような、安全な社会基盤の形成、あるいは水と緑豊かな生活環境の創造、超過洪水、異常洪水等に備える危機管理施策の展開等、それぞれの目標別にどのような事業を展開するかというところまで恐らく書き込まれることになろうかと存じます。

○猪熊重二君 書き込まれることになろうと思えます。書き込まれることになろうと思えます。書き込まれることになろうと思えます。

○猪熊重二君 書き込まれることになろうと思えます。書き込まれることになろうと思えます。書き込まれることになろうと思えます。

費用を達成したということはどういうことなんでしょうか。仕事をしたときに、仕事をどれだけ達成したかというところは世の中ではよくわかるけれども、予定の費用を全部使ったよ、それで一〇〇%達成したよ、あるいは計画事業費が八兆円ですよ、それでこの事業費は八兆円の計画だったんだけれども実際に八兆八千六億円で使ったから達成率は一一〇%だ、こうおっしゃっているんです。

国民が知りたいのは、金を予定どおり使ったか使わなかったかということじゃないんです。予定した仕事でどれだけできたかできないかということとが達成の問題なんです。こんな達成率なんて言われたって、達成したかきめが全然わからない。例えば十キロメートル堤防をつくりまして五十年間で十キロメートルつくったと言え、あ、一〇〇%達成した、こう思うわけですよ。ところが、十キロメートルつくりますと言っていて、予算の関係や物価の上昇や工事費の上昇で十キロメートル予定したけども五キロしかできなかったと言ったら、事業の方の達成率は五〇%じゃないですか。

○政府委員(小澤清昭君) 先生の御質問にきちっとお答えしなきゃいけないわけですが、私も私どもがここで達成率と言っておりますのは、計画自体が投資規模を目標率として掲げているということから、達成率ということになりますと金額表示をやっているわけでございます。

ただし、それは確かに先生御指摘のとおりわからないじゃないか、こういうお話もございまして、その点につきましまして別の言葉、例えば整備率という言葉もあるわけでございます。

実際には、治山事業の方で申し上げますと、この第七次計画期間中に一兆四千七百二十五億円の事業費を投入したわけですが、中身等につきまして申し上げますと、治山ダム等の治山施設を設置して山地崩壊地あるいは荒廃した溪流、地すべり等につきましては十三万ヘクタールの整備を行ったということが一つです。それから海岸砂地あるいは雪崩危険地、水源地域、それから都市周辺の良好な生活環境の保全創出を図る必要のある箇所等におきまして十四万ヘクタールの森林の整備を行ったということ。

そのようにして二十七万ヘクタールの荒廃森林等の整備を行っておりますが、これを整備率という形で見ますと、第七次計画当初三三%の整備率でありましたものが三八%に向上したということが御説明できるということでございまして、この辺を御説明したいと思っておりますし、また我々もよく御説明をしなければいけない、このように思っております。

○猪熊重二君 結局、私が先ほど質問した一番最初の第八次五十年計画というその計画の段階において、仕事についての計画じゃなくて金の計画なんです。ところが八兆円だとか二兆七千六百億だとか、計画の段階において金のこと、金額が出てくる。だから、達成率の方にいったって金額だけしか出てこない。

そうじゃなくて、計画自体においてどういう仕事をどれだけやるか、これが緊急でやむを得ぬことだからこういうふうにするんだという仕事がある。と考えると、達成率といたしましては、これをもとに考えれば、達成率といたしましては、必ず仕事が出てくるはずなんです。一番最初から、この五十年計画の金額は幾らだと言ったから、金額が使い切ったから一〇〇%、こうなっているんです。少し考え直す必要があるんじゃないでしょうか。

最後に、大臣にお伺いします。

これは常識的なことなんですけれども、治山治水というのは必要不可欠なことなんです。それはなぜかという、国民の命と財産にかかわる問題だからです。それに対して、これは大臣に言っても申しわけないんですが、建設省の大仕事かもしれないんですが、道路は、あればあった方が便利だという問題なんです。川は、はんらんしてきて死んだら、命が終わったおしまいなんです。そういう意味において、治山治水というのは必須の不可欠の仕事である。道路は、高速道路ができれば便利ですが、なくてもいい。「いい」と言うという人々に怒られるけれども、道路はあればよいという問題なんです。

治山治水は国民の命と財産にかかわる根本問題なんです。ですから、道路だけ取り上げて言うわけじゃないんですが、建設省の所管の中で治山治水というのについて非常に強い関心を持ってやっていただきたいということが一つ。

もう一つは、下の方の堤防を幾ら高くしたって何したって、上の方の森林を伐採して山崩れしたり、先ほどのどなたかおっしゃったように土石流

が流れて下へ行けばはんらんするんです。そうすると、治山治水と言うけれども、私は自分が農水委員会に在るから言うわけじゃないんですけれども、今回の計画は金額的に見ると治水事業の方は治山事業の六・四倍になってます。逆に言えば、治山事業は治水事業の一六%しか金額的には上がつてません。

しかし、幾ら下流の方を整備して堤防を高くしたり広げたり下をさらたりいろいろやったら、上の方の森林を荒廃させて裸の山にして、大雨が降って上から土砂が流れてくる、あるいは流木が流れてくれば、下の方がはんらんすることはもう当たり前のことなんです。もう少し上と下、上流と下流というか、山と平野部のありやうというものについていろいろ考えていただかなきゃならないんじゃないかと思ひます。

この二つの点について大臣の所見を伺つて、ちよつときやうは事情がありまして質問時間が短いですが、終わりにさせていただきます。

○國務大臣(山崎拓君) ただいま猪熊委員が御指摘になりました二点は大変重要な御指摘であると受けとめております。

まず第一点は、建設行政の中でとりわけ重要な事業として治水対策を重視しろ、こういう御提案であると存じますが、先ほどの答弁でも申し上げたのでございますが、安全な社会基盤の形成は私どもの治水事業を推進する上での課題の一つでございます。そして、経済審議会におきましても災害に脆弱な国土をもつと安全な基盤を持つ国土に形成しろと、こういう方向性も打ち出しているといふのでございまして、今後、建設行政を進める上におきまして治水対策にさらに一層の重点を置いて取り組んでまいりたいと考えております。

それから第二点は上流と下流の問題でございまして、これはこのたびの台風十九号あるいは十七号がもたらした災害におきましては実は風倒木の問題が発生をいたしております、この風倒木は治山の問題でありますと同時に、例えば梅雨

期におきましてこれが下流に流出してまいりましたときには大災害をもたらす可能性もございまして、上流、下流一体となつて、すなわち治山治水一体となりまして対策を講じていく必要性をまさに雄弁に物語つておられる事であると考えております。今後、一層緊密な連携をとりまして対策を講じていく所存でございまして。

○猪熊重二君 ありがとうございます。終わります。

○上田耕一郎君 日本の国土は依然として危険箇所が多数ありますし、国民生活の安全確保のために引き続き計画的な治山治水事業の推進が重要であります。もちろん、過剰な水需要の見直しによる水源の開発とか大企業本位のリゾート開発への治山治水事業の利用など幾つか問題点はありますけれども、基本的には新しい五カ年計画を策定する今回の改正は必要なものだとも考えております。

本論に入る前に一つお聞きしておきたいんですが、昨年、下水道整備緊急措置法改正のときに、都市河川の総合治水対策について質問いたしました。雨水の貯留浸透施設をきめ細かく整備することの重要性を指摘しました。ところが、その後調べてみますと、特に国の仕事の進展が非常に遅れているんです。

東京都では、国の施設の整備が全部で二十六カ所ありますけれども、神田川、目黒川、石神井川、これは総合治水対策の計画ができて三つの川ですけれども、国の施設は計画七百七十二ヘクタールに対して実績はわずか二・二ヘクタールで、達成率は〇・三%です。この三川流域で、東京都は達成率が六・二%、区と市は一四・六%、民間でも五・二%なんです。それと比べると、国の達成率〇・三%というのはおくれが甚だしいと思ふんです。この現状から、政策まで何もしないというのではなくて、浸透ますの設置などはできるわけですので、ぜひ推進していただきたい。この問題についてお願いします。

○政府委員(近藤徹君) 流域の都市化の進行が急

激な地域におきましては、それぞれ水源地の持つている雨水の保水遊水機能が失われることによつて洪水の流出を増大させるという状況がございまして。そのために私どもは、昭和五十年代初めから、都市化の進行の著しい地域において、は都市整備に当たつて従来有していた保水遊水機能を確保するよう都市化をしていただくよう、それぞれの流域において流域協議会を設けて対応してきたところとございまして、それなりの実績を上げています。

近年に至りまして、神田川のように既に流域が全部都市化してしまつた地域において昔の保水遊水機能を回復させるということも河川行政の一つの指針としていこうということ、最近に至りまして都市化が進行してしまつた区域においても総合治水対策を展開することにいたしましたわけでございます。

その一環として、神田川等におきましては、流域の関係の区、機関等が協議会を設けまして、それぞれの管理する土地の中で流域の貯留浸透機能を拡大するよう努力していただいているところとございまして。

昨年の下水道に関連した御審議の中で、国が関連するところでは他の施設と比べると達成率が低いという先生の御指摘があったことは承知しております。その後でございまして、一年たちまして、当時、国の施設で貯留浸透対策が実施されました状況としては、都全体で二十六カ所とお話を聞いておりますが、一年たちまして現在四十七カ所になりました。それぞれ立ち上がりは遅かつたわけでございますが、今後ともそのような状況であることを関係機関にも御理解いただき、流域全体として治水対策に取り組むよう、もちろん国の関係機関にも要請してまいりたいと思ひます。

○上田耕一郎君 最近、治水事業で河川の問題が重視されてきたことを私は高く評価しています。

河川の問題が重要課題として初めて位置づけられたのは八一年の河川審議会答申で、河川管

理には治水、利水及び河川環境、三つの面がある、そう規定しました。それで、八七年度からの七次五計で、主要課題の一つに初めて潤いと触れ合いのある水辺環境の形成、そういう目標が掲げられました。それから去年の十二月六日の河川審議会の答申、これは新しい展開として、潤いのある美しい水系環境の創造、それから超過洪水対策などの危機管理施策の展開、これを打ち出したわけですが、これを受けた今度の八次五計で水系環境の創造ということがしっかりと出てきたわけですね。

そこで、七次五計の水辺環境の形成から今度の水系環境の創造、これはどういう発展があつたんでしょう。

○政府委員(近藤徹君) 河川は、平時は大変重要な命脈を導くという大変恐ろしい存在である。そのためにも私ども治水対策は懸命に努力してまいりましたが、近年の河川周辺の都市化に対応して、河川の持つ潤い、触れ合いといった水辺空間の存在が住民の生活環境に極めて重要な認識を持たれてきたところとございまして。そういう意味で、水辺環境という言葉を使つて河川の持つ安らぎ、潤いの機能といふんです。価値観をさらに高める努力をしてきたところとございまして。

近年に至りましては、さらに、川は人間生活を維持していく上で貴重な水資源を確保する存在でもあり、また川の水そのものがきれいであるというところが生態系の保全の上でも極めて重要であり、単に空間的な価値観だけでなく、水の質と量、あるいはその水系全体の中で河川が潤い、触れ合い、緑といったものを提供していることにかんがみまして、もう少し幅広く質、量から始まつて人間生活の隅々までその存在が行き渡るように努力していきたい、そういうことで新たに水系環境という言葉を使わせていただいた次第でございまして。

○上田耕一郎君 九〇年十月に建設省は、「多自然型川づくり」実施要領を発表されました。多自然型川づくりのこのパンフレットを見ても、局

長が言われたような幅の広い生態系まで考えた川の環境をつくらうという具体的な取り組みを始めてあることは、大変いいことだと思えます。何でもこういうのが出ていて長良川河口ゼミでああいうことをやるのか、近藤局長は二重人格のように見えるという欠点もあるんですけども、きょうは長良川河口ゼミの問題は取り上げません。

それで、ドイツやスイスの近自然河川工法、ナトゥールナール・ワッサール・バウというのを近自然河川工法と訳したんだそうですが、これもかなり取り入れられたようで、河川局治水課の方々の「建設月報」などに出されている論文を見ましても、かなりこの研究があるんですね。

この「近自然河川工法」というのは関係者からバイブル扱いされている本で、クリスチャン・ゲルディというスイスの専門家と西日本の科学技術研究所の福岡信氏が共著の本です。ゲルディ氏は八八年に日本に招かれて、こう書かれています。「大阪から東京に向かう新幹線の車窓から日本を代表するさまざまな河川の状態を眺めながら、近自然河川工法を開発するにはスイスよりも日本の河川の方が条件がすぐれていることもあるとつぶやいた。」と、こうありますので、日本の美しい河川環境を守る上でいい仕事をぜひしていただきたいと思っています。

ところで、きょう取り上げたいのは、多摩川水系の平井川改修で取り組まれている多自然型川づくりについてです。これは今後のモデルとなっているものなので、真価が問われる事業じゃないかと思うんです。

私は去年、秋留台開発の調査で現地へ行きまして、この平井川開発も数カ所見ました。それで、きょう質問をいたしますので、政策スタッフが十一日に現場へ行きました。それから、きょう偶然、NHKが朝七時四十五分から十分ぐらい、平井川が多自然型川づくり問題を紹介して、さらに専門家の批判的意見なども紹介していたのをちょうど見る事ができたんですが、以前よりも方向はな

かなか私はいいものになっていっていると思うんです。

しかし、実際に平井川の多自然型川づくりでは旧来の遺産というものが、まだ残ってまして、欠点をつき出すというのではなくて、現地の住民のこの運動をしている人々の声や専門家からもさまざまな問題点が指摘されていると思うんで、ですから、きょうは若干そういう問題を取り上げて、今後のモデルとなると思われる平井川の多自然型川づくりについてもう一度さらに研究、検討をしていただきたい、そう思うんです。

平井川というのは、秋川市の日の出町を流れている川で、これは十三年前の東京都の環境保全局の平井川の調査なんです。十三年前を見ると、野性のヤマメの生息する河川として貴重だとか、豊富な魚類相を有する貴重な川だとか、現在の宅地開発が進んでいくと危なくなる、本川にかつての多摩川本流における魚類滅亡の歴史を繰り返させることのないよう自然環境の保全を強く訴えるものである、これが東京都の環境保全局の十三年前の結論なんです。

現地では多自然型の前から始まった改修工事についてさまざまな意見が出てきて、自然を守る住民組織がいろいろ生まれています。例えば、日の出には有名な絵本作家の田島征三、喜代恵御夫妻が中心になって「日の出の自然を守る会」というのをつくられている。それと「秋川の自然に親しむ会」、「川といのちの会」で「平井川流域自然保護団体協議会」というものまでつくられて、東京都に要望書なんかを出したりしています。それから、二月の四日にはこの本の共著者の福岡さんを呼んで講演会を開いて、スイスの近自然河川工法の研究を市民レベルで始めているということまで非常に熱心なんです。

それで、現地で見ますと、南小宮橋から多自然型が始まっているんですけども、大型機械で河原やヨシの生えた原っぱが押しつぶされ、埋め立てられて、一様に高水敷に変わっていて、さまざまないい点も、例えば新しい自然石の空積み、これはコンクリートブロック張りよりはるかにいい

わけですね。それから、のり面は緑化ブロックができていて、これは緑が将来植えられるんだろと思うんでいい。かなり前進した面はあるんだけれども、まだまだいろいろ問題が残っているように思うんです。それで、今進んでいるものを変えようというのはいくつか大変でしょうけれども、今進んでおられるのは御存じのように南小宮橋から代田橋まで六百四十メートルで、これが九一年度ですが、今後さらに上流へ向かって進むので、ぜひ改善していただきたいと思うんです。

一番問題になっているのは諏訪下橋と羽生橋との間の約四百メートルの溪谷なんです。私も去年ここを見ましたけれども、左岸は切り立ったがけになっていて、右岸は山に続く斜面の森、すばらしい溪谷美なんです。トウキョウサンショウウオの産卵地が点在している、岸にはカタクリの群落もある、化石の宝庫でもあるという、観察した人々が東京にこういうところがあるのかとびっくりするような非常にいい溪谷なんですけれども、ところが、ここの都市計画決定で全部同じ幅になっていって、この狭い幅の溪谷が全部削られてしまおうということになっているんです。どうもこういうやり方は改善する必要があるんじゃないか。自然を守る市民の方々が一番重視している問題の一つです。

建設省の九〇年十月の「多自然型川づくり」実施要領「この第4に留意事項」というのがあって、その(1)の①は「現在の河川が有している多様性に富んだ環境の保全に努めること」、こう書いてある。②には「横断計画については、標準断面を設定したうえで下流一律の川幅で計画することはできるだけ避け、ここの言葉もありません。だから、この実施要領から考えても、あの溪谷美を残すために、この都市計画決定は五十八年にできたもので大分前のものだから、今、多自然型で進める以上、あそこところは建設省の実施要領から考えても再検討が必要じゃないかというふう

の「多自然型川づくり」という論文が載っている。

これには、基本は河川の河道計画そのものの取り組みなんだと、河道計画の取り組み、ここが一番基本なんだということが強調されていて、「あまりにも標準化され過ぎた標準横断面図というテクニカルチームに代表される、感覚的に言えば川の個性を無視した河道計画からの再出発の起点なんです」と、こうまで言っているんです。治水課の方がこういう論文も書かれている。この論文には、多自然型多自然型と言って実際にはただ自然を模しただけで誤解されるケースもあるんだという写真までいっぱい載っているんです。

ですから、せっかく平井川でそういういい仕事に建設省が取り組んでいる以上、前に決めた都市計画決定で川幅が決まっているのをそのままやるというだけでなくて、本当に多様性を生かす、今の自然、生態系を生かすという方向でやってほしい。

ドイツ、スイスなどでは住民参加というのが非常に重視されておられて、この中に一つ出ている住民参加で決定した実例というのは、マルターレン村というところで、いろいろ反対意見なんか出てきて六つの代替案を検討して、六つの代替案の中の幾つかをコンピネーションで結びつけてすばらしいのができた、村議会などの意見なんかうんと取り入れたという報告があるんですけども、その点を近藤局長に検討していただきたいというのを要望したいと思うんです。

〇政府委員(近藤徹君) 今、平井川を一つの事例としてお話がございましたが、平井川の改修の状況については今先生のお話のとおりでございます。上流部の諏訪下橋・羽生橋間において溪谷のような状況になっているところを従来の都市計画決定のままに実施するとか、その辺は見直してはどうかというお話だろうと存じますが、私も、現今の河川環境に寄せる国民の厚い期待にこたえましてそういうような時代の要請に応じて河川事業は展開してまいりたい、その一環で見直すべきもの

は見直したいというふうに考えているところでございます。

ただ、この点について若干従来からの担当者の熱意を御説明させていただければ、東京都としては将来的には時間雨量八十ミリとかそういうオーダーの雨水対策を進めてまいりたいということと存じておりますが、現在の整備水準の低い段階では当面時間雨量五十ミリ相当の洪水を安全に流したいということでございます。その際の計画高水流量は百七十トンとなるわけでございますが、この区間は現在四十トンしか流れない、その上流には日の出町があるわけでございまして、その集落が洪水の危険に遭うところから、どうしても治水の安全上は河川改修が必要となるわけでございます。

ただ、その際に画一的な幅でやるかどうかについてはもう少し知恵の出し方があるのではないかと思いますし、東京都もその前提で各専門分野の学識経験者等から成る委員会でも自然型の河川整備について検討をしておるわけでございまして、その検討結果を踏まえて極力自然環境に配慮をした改修方式をとられるように私も指導してまいりたいと存ずるわけでございます。

なお、私が二重人格ではないかというお話で、若干釈明させていただきますと、私は長良川河口ゼミに關しましては大変合理的で極めて環境に配慮した事業であると存じておりますが、依然として先生方の御理解得られないのは、どちらかといえばもつとほかでやっている改修についてコンクリートで固めていることに対する御批判と受けとめまして、私どもでは特にこの五カ年計画を契機といたしまして、水系環境に配慮した、なおかつ治水に安全な川づくりに進進したいということでございまして、人格的には何ら表も裏もないわけでございまして、釈明させていただきます。

○上田耕一郎君 人格の問題は別にしまして、今後よく見ていきたいと思っております。

東京都のお話がありました。平井川は知事管理なんですけれども、「多自然型川づくり」実施要

領」で、当分の間、建設省と協議して進める、こういうことになっておりますので、ぜひ東京都ともよく協議して住民の希望を生かしていただきたいと思っております。

あの平井川はサギ、カルガモ、セキレイ、カワセミなども姿を見せる、ホタルの自然発生も上流にはある、カジカやサワガニもとれるという、そういう非常に貴重な川だと思っております。

流量がその川の渓谷のところは足りないという東京都のお話がありました。その点で「近自然河川工法」でクリスチャン・ゲルディ氏が非常に重視している点があるのでもっと紹介しますと、三つ重要なことを言っているんですね。「その計画している改良・技術は、自然にとって必要なものか」、「二番目が「そのめざしている目的は、もつと少ない改良・技術で達成することができないものか」、「三つ目が「自然へかける負担は、どのような方法でそしてどのような材料によつて軽減できるのか」、この三つを非常に重視している。せつかく多自然型川づくり工法で平井川の問題に取り組まれておられるところなので、この今の四百メートルの渓谷のところ、こういうところもぜひ再検討、見直しを大いにやっていただきたい、こういうふうに思います。

長良川の問題をちよつとお触れになりましたけれども、建設省のこういう問題を進める手法で私どもいつも言うんですけれども、川の問題だけじゃなくて、住民参加という問題、この点をもう一度深く取り組んでいただきたい。

行政側で計画を決めて、地方公共団体の意見あるいは学識経験者の意見を部分的に取り入れて、それで住民参加だと言ふのでなくて、計画の初めから住民によく情報を伝えて、その地方自治体だけではないで、住民団体、一番その問題に関心を持つては、人々の声をよく聞いて、それで必要な場合には、そういう声から、今まで行政が詰めた計画もスイスの例のようにもう一度見直し、どういう代替案があるか、渓谷の美も環境も守れると同時に必要な流量も保障できるようなそういう

う代替案がどうやってたつくられるか、もちろん住民の意見も全部正しいとばかりは言えないと思うんですけれども、本当にそういう住民参加の姿勢でぜひ進めていただきたい。

治山治水事業は、行政の仕事、地方自治体、それから住民、これが共同して初め共通の財産である国土を十分に守ることができるといふふうに思いますので、ぜひ住民参加を深めていただきたい。建設大臣、これは治山治水事業の問題だけでなく、日本の建設事業で住民参加という言葉を使葉だけのものにしてないで本当中身のあるものにしていくためにもつと研究を進めていただきたいということをお願いしたいんですが、いかがでしょうか。

○政府委員(近藤徹君) ちよつとその前に、大変貴重な御意見だと思いつつ、御理解いただきたいのは、これだけの多自然型工法をやるとなると当然ながら用地は格段に必要なわけでございまして、その用地提供者のお気持ちも配慮し、かつ水害に脅かされている皆さんの安全度を早期に確保したい、なおかつ川が持っている自然機能を確保していきたい、これらは住民の皆さんそれぞれの立場があつて、住民全体で必ずしもまとまるかどうかという問題もございまして、それぞれの専門の学識のある方の御意見を聞きつつ地方公共団体の長の皆さんと御意見を踏まえつつやっていくのが現状では私も一番いい案ではないかと思つていて、このことをつけ加えさせていただきます。

○国務大臣(山崎拓君) ただいま河川局長が申し上げましたとおり、これから河川の事業を行つていくに当たりまして自然との触れ合いのある事業をやろう、こういうことは先生も冒頭にお認めいただいたところでございまして、その際であるうけ住民の意向を尊重し、こういうことであるうかと思つて、これは当然と言へば当然のこととございまして、住民の意向を取りまとめてくださるのには地方公共団体でございまして、地方公共団体とは十分河川の事業を進める上におきまして連絡をとりながら計画の立案から当たつてまいり

たい、そのように考えているところでございます。

○委員長(山本正和君) 委員の異動について御報告いたします。

本日、青木新次君が委員を辞任され、その補欠として三石久江君が選任されました。

○委員長(山本正和君) 質疑を続けます。

○山田耕三郎君 治山治水緊急措置法の一部を改正する法律案は、御説明にもありましたように、農林水産大臣は治山事業の五カ年計画を、建設大臣は治水五カ年計画を、いずれも平成四年度を初年度とする第八次計画策定のため、その年度に法律の文言の改定と、国有林野事業特別会計法及び治水特別会計法と治山治水緊急措置法の一部改正をする法律案でありまして、至極当然の改正ではあります。

〔委員長退席、理事種田誠君着席〕

しかし、その目指す内容にはかなりダイナミックなものがあり、しかも具体的に示しておいでになります。その目標が計画どおり進捗するのかわか、及び、他の関係法令との整合性についても一部疑義を持ちますので、それらについてお尋ねをいたします。

まず第一点は、この計画による治山治水の整備目標を概括いたしますと、次のようになります。

大河川については、はんらんによる家屋の流失等壊滅的な被害をなくするため、百年か二百年に一回程度発生をする降雨に耐えられるよう長期的な整備目標をしっかりと守つて、当面は戦後最大洪水にも耐えられる安全を確保する。

二つ目には、中小河川については、都市の慢性的浸水被害と土砂災害による人的被害を防ぐため、当面は時間雨量五十ミリメートルの降雨量に耐えられるよう整備を概成する。

〔理事種田誠君退席、委員長着席〕

三つ目は、水資源開発施設については、経済社

会の発展に対応して安定した水供給が行われる水資源施設の整備を推進して、おおむね水需給のバランスを達成する。

四つ目は水辺環境の形成で、これまで河川事業は洪水防止などの治水と取排水といった利水が主だったが、最近では河川環境を守るといった新たな観点も打ち出されて、これらについても豊かで美しい水環境を形成する。

五つ目は、治山については、二十世紀初頭で、当面、戦後最大の雨量による山地災害を防止すること等を目標として荒廃山地等の整備を促進しその概成を図る。

大体以上のことを平成十二年すなわち西暦二〇〇〇年までに概成したいと言っておいてなるのであります。概成の程度に多少問題も残りますが、まことにすばらしい社会の実現に夢を与えております。しかし、建設省及び農林水産省発表の資料によりまして、果たして大丈夫なのかの疑問が残ります。

例えば第八次治水事業五カ年計画における整備目標として、はんらん防御率を平成三年度末見込み四五％から五三％とされ、この五年間に八％の進捗率で、この計算で積算をいたしますと、第八次を過ぎて第九次の五カ年計画の終期、すなわち二〇〇一年になりますけれども、これを迎えてもようやく六一％でございます。治山事業の整備目標の中で治山整備率を見ますと、平成三年度末見込み三八％から第八次五カ年計画の終期は四五％に向上させるとのことであり、五カ年に七％の進捗率です。この計算でいきますと、第九次五カ年計画の終期を迎えても治山整備率は五二％であります。

これでは、長期構想の中にあります二十一世紀初頭に安全確保をするとか平成十二年度までに概成をするとかの長期計画は看板に偽りありになります。この辺について建設省及び農林水産省両省の御見解を承りたいと思います。

○政府委員(近藤徹君) 現在、我が国の治水の安全度としてははんらん防御率が時間雨量五十ミリ相

当の降雨に対して四五％であるということは、先生のおっしゃるとおりでございます。私も第八次治水事業五カ年計画において五三％に高めたいということの基本としておりますが、その考えの根拠は、二十一世紀初頭におきましては時間雨量五十ミリ相当の降雨に対して少なくとも大河川における壊滅的被害を回避する、それから人家連

にいたしてございまして、これらの目標の上で五カ年を取り出してみますと四五％が五三％相当となるものでございます。したがって、次の五カ年においては、今、先生六一％とおっしゃっておりますが、私もそれとしましてはもう少し高い水準に当然ながら上がるんではないか。

その考えの前提といたしましては、四全総に含められました我が国の二十一世紀初頭の社会資本整備のあり方、また公共投資基本計画に二十一世紀までの残っている期間において社会資本に特に重点を置いて整備していくという政府の理念が掲げられておりますので、その中ではもう少し高い水準になりまして、したがって、この五カ年計画、また次の五カ年計画によって所要の整備水準に高められるものと私も考えてございまして、その前提でまた取り組んでまいりたいと存じておるところでございます。

○政府委員(小澤哲郎君) 治山事業につきまして、山腹崩壊地等の荒廃地等につきましては戦後最大の日雨量四百ミリメートル相当の降雨による荒廃の防止ということで目標を設定しており、また、海岸砂地、水源地域の荒廃森林等につきましてはそれぞれ造成整備を図ることを当面の目標としておりまして、第八次治山五カ年計画におきましては投資総額が二兆七千六百億円でございますが、整備率で申し上げますと平成三年度の三八％から四五％というふうなことになるわけでござい

す。今後の私どもの治山事業の進め方といたしましては、直接の人家あるいは公共施設等に被害を及ぼすおそれのある山地災害危険地区、あるいはま

た水資源の確保上重要な水源地域の整備等、重点をしつかり見定めまして、そのような重点的なところから事業の効率的な実施に努めるといふようなこともあわせて行いまして、着実な事業実施を図りまして、二十一世紀初頭を目途に当面目標の概成を努力目標として最大限のまた努力をしてまいりたいと考えております。

○山田耕三郎君 山は人間の生活に無限の恵みを与えてくれております。この恩恵を受けている不特定多数の国民が負担をする税で国有林野事業も守られていくべきが真の姿だというのが私の持論であります。

最近の豪雨による災害は、むしろ治山のおくれに原因する場合が多いように思います。

つい先日、国民森林会議会長の大内力先生が「森林の台風被害復旧を急げ」という論文を朝日新聞の「論壇」に発表しておいでになります。その中の一部を引用させていただきますと、「昨年の秋の十九号台風などによる森林被害は、わが国の森林が病み、ひ弱になっていて、われわれの生活と生存の基盤がもろくも崩壊しつつあることを示した。」

またその被害の把握に数カ月もかかったことは、過疎の進行のなかで、山村にはもはや被害の通報者すらいなくなったことを物語っている。というところで大変憂えておいでになります。さらに「過疎による林業労働者不足や高齢化も加わって、被害地の後片付けだけでも三十年はかかるというわれわれの地域である」ということで、このままでは梅雨期を迎えて大丈夫なのですかという警告を発しておいでになります。

山を治めることが肝心だという立場から、治山事業のより一層の進捗を図るべきだと申し上げさせていただきます。林野庁のお心構えをお尋ねいたします。

○政府委員(小澤哲郎君) 新聞に掲載されております論文等は、私も毎日ご関心を払って読ませていただいております。昨年の秋の台風等による被害は大変甚大でござい

まして、調査その他の対応につきましても大変関係者に努力をさせていただいておるところでございます。関係の果あるいは地方自治体その他の関係者の御努力は大変なものがございまして。私自身も、昨年の秋、九州地区の現地を見させていただき、またつい最近も現地の進捗状況あるいは二次災害対策の観点からも現地へ参りましたし、さらにまた私ども林野庁の災害の担当官を二グループに分けてまして現地派遣も行って中間の状況を把握したり、今後の対策につきまして具体的な実施を行うために現地調査もいたしましたところでございます。

それらの報告等もあわせて考えますと、大変長年月かかるんじゃないかという御指摘もあるわけでございますけれども、私もこの五年間で対策を集中的に実施したいというように考えておりまして、全国的な数値で申し上げますと、三年度末までのおおよそ一〇％、それから四年度におきましては、これは各県からの計画あるいは報告等を集計いたしますとおおよそ四〇％ぐらいまでは進めたいというように現在考えております。そのためには災害の大変多い県につきましては他県からの応援も入っております。また、国有林からも応援の派遣をいたしましたし、また、関係省庁とも緊密な連携をとりまして鋭意対策を進めてまいりたいと思っております。また、現在山村地域等におきまして担い手不足の問題もございまして、担い手問題も含めた総合的な対策を講ずべく鋭意努力しているわけでございます。

そのような努力をあわせてまして、我が国の森林の保全あるいは造成等に努めてまいりたいと考えております。

○山田耕三郎君 次は、リゾート法と治山治水緊急措置法との関係についてお尋ねをいたします。

我が国の森林面積は国土の七〇％を占めており、その約三分の一が保安林として保護されております。この広大な森林が私たち人間生活にはかり知れない恵みを与えてくれております。御承知

のとおり、森林は私たち人間に清浄な水と空気を平等に供給してくれております。国土の保全に大きな貢献をしておりますことは今日までの定説でしたが、森林が人間の保健機能の増進に役立つことが認められてから人たちの関心を引くようになりました。

リゾート開発の直接の引き金になったのは昭和六十二年に施行されました総合保養地域整備法、すなわちリゾート法であります。最近、リゾート開発事業が各地で行き詰まり、特に景気の減速傾向が強まった昨秋以降、撤退する事業者もふえておるといふことですが、開発に伴います自然破壊も目立ってきました。

ゴルフ場やリゾートマンション、あるいはリゾートホテルの開発は、広大な森林を伐採することを伴います。リゾート法は開発の対象地である特定地域を選定するのに当たって豊かな自然環境に恵まれていることが条件とされておるため、景観のすぐれた地域にブルドーザーが入り、生態系を破壊しております。このように、森林の伐採、開発を認めることは森林の持つ治山治水機能を著しく低下させ、土石流、地すべり、土砂崩れといった災害を助長することにつながるのですが、リゾート開発の影響をどう考えておいでになりますか、林野庁の御見解を求めます。

○政府委員(小澤清昭君) 私どもは、森林地域におきますリゾート開発に当たりましては、森林の持つおきます機能、国土の保全あるいは自然環境の保全等、このような森林機能に支障が生じないように森林法に基づきまして適切に対応をいたしているところでございます。

それから保安林、これを大変重要な森林として指定してございますけれども、これにつきましても、できる限り転用を回避するとともに、またやむを得ず解除をする場合は解除面積を最小限にいたしまして、一定の森林面積の確保あるいは堰堤等代替施設の設置等によりまして保安林の指定目的が達成されますように慎重に措置をいたしているところでございます。

また、保安林以外の森林でございますけれども、この場合は、林地開発許可制度に基づきまして、公益的な森林機能を重視いたしまして機能の高い森林以外の土地に開発行為を極力振り向けるようにいたしますとともに、やむを得ず開発行為の対象となる場合には、地元の市町村等の意見を徴しまして、一定の森林面積の確保あるいはまた防災施設等の設置等によりまして、森林の有する機能に支障を及ぼすことがないよう適切に措置をいたしているところでございます。

なお、保安林の解除の要件等林地開発許可の基準につきましては、先般その改善を図ったところでもございまして、今後ともリゾート開発に係ります森林の転用に際しましては、保安林制度あるいは林地開発許可制度を適切に運用いたしまして、山地災害の発生防止のほか森林機能の維持につきまして十分な留意をまいりたいと考えております。

○山田耕三郎君 最近における河川敷の利用は、水と緑のあるオープンスペースとして住民の憩いの場となっており、利用者は急激に増加をいたしております。しかし、河川敷地の利用は、公共利用の点からも特定者の占有となつてはならないし、また場所によっては飲料水の水源にもなっておりますだけに農業等の使用が住民に与える影響が大きいです。建設省もこの点に着目されまして、河川敷の公共利用を進める上から通達等により行政指導を行つておいでになります。余り効果が上がつておらない結果を地方自治体の行政監察の結果は指摘いたしております。

監察区域での占有許可面積の五割近くをゴルフ場が占めている様子です。しかも、建設省は昭和四十一年の通達でゴルフ場は許可しないよう行政指導を行つておいでになるにもかかわらず、大運動場計画に盛り込むと許可をされるということのようでございます。このような矛盾した行政指導がなぜ継続されておりますのか。また、公共利用を進める見地からゴルフ場は会員制でなくパブリック化を指導しているにもかかわらず、一向にそ

の実績は上がっておりませんようです。

また、農業の使用についても指導が守られないで、農業の減量使用の指導を受けながら増量使用をしておりますと、利用者の中にはその水系の水を自分の飲用に利用しておられる人もあるだろうと疑問を持つものがございますが、これこそ国民の命を守るためにおそれましてはならないことだと思いませんか。なせもつてもつと効果的な指導ができませんか。国民に君臨する必要があると思いますが、国民全体の健康や権利の侵害にかかわる事項に関する通達ぐらゐは守られるよう権威を持つてほしいと思つております。最近よく、役所と民間との癒着に関する批判が紙面をにぎわしておりますが、そのような結果行政指導が無視されておるのであれば、これは大変なことでありまして、河川管理のお立場からの御見解を求めます。

○政府委員(近藤徹君) まず第一点の河川敷のゴルフ場の占有、特に国有地の占有の問題でございます。

皆様は河川敷をごらんになったときにゴルフ場が設置されている事例は多いわけでございますが、その中にはもとより民有地で実施されているものもございまして、国有地を占有しているものは二千九百ヘクタールございまして、全国有地の占有面積の一割弱というところでございますので、念のため申し添えさせていただきます。

それから、河川敷の占有に当たつて必ずしもゴルフ場は一切許可しないと言つたわけではございませんで、昭和四十年に河川敷地占有許可準則を設けました際に、公園、緑地のほか、営利を目的としないもので、その占有方法は河川管理に寄与するものについては認めるということにしております。

それからさらに、近年は、各河川をどのように占有したらいいか、どのように管理していったらいいかという立場から、河川環境管理基本計画の中の空間計画として、地元の地方公共団体の長及び学識経験者等の意見を聞いて、また地域のニーズの動向、河川に対する住民の要望等を調整いた

しまして、それぞれの地域に合った土地利用、占有のあり方、あるいは管理のあり方を定めたとところでございます。これにのっとり、かつ河川敷地占有許可準則に基づいて、また治水、利水、環境その他自由使用等の関係等の観点からその許可の是非について判断しつつ対応しているところでございまして、ゴルフ場の設置の申請があつた場合にもこの観点から判断しているところでございます。

そこで、運動公園の中にゴルフ場を設けるといふ事例の中にも、運動公園がそのままゴルフ場ということではなくて、大きな地域住民の運動空間の中で必要のある場合においてはゴルフ場も許可する事例もあるわけでございます。また、その許可した場合においても、ゴルフ場は営利を目的としないということ、仮に収入があつた場合も、その収入が河川全体の管理に寄与するように経理されているものについて認めるように努力しているところでございます。

それから、新しく認める場合につきましても、まず市町村長、財団等の公共の主体の設置するものについて、パブリック制、低料金を原則としまして一般の利用に供せられるよう配慮しているところでございます。また、現に会員制のゴルフ場になつてゐるものについては、会員の優先プレーの制限、プレーは申込順または到着順とすること、会員数を抑制すること、低料金を進めること等を指導しているところでございまして、着々とパブリック化するよう努力しているところでございます。

それから、農業使用の問題でございますが、従前、河川敷内における除草等において農業を使用した例もございまして、農業については、農薬取締法に基づき適正な使用が図られておれば本来問題がないという観点ではございますが、河川管理者の姿勢として、私ども、水道用水の取り入れ口の上流については除草剤の使用を見合わせようというのを内部通達いたしまして、現在水道用水の取り入れ口の上流においては直轄区間におい

ては使用しておりません。

それから、河川敷地内にあるゴルフ場につきましても農業安全使用基準等に基づき実施するよう要請しているところでございます。まず農業使用状況の提出を求めること、それから各自自治体が制定したゴルフ場における農業安全使用基準等がある場合にはそれに基づき実施した調査データの提出を求めること、ゴルフ場からの排水が直接河川に排出されないように池等の設置を指導し、また排水口の位置については水道の取り入れ口との位置関係について調整をするよう指導しているところでございます。また、特に排水口付近には魚類等を飼育させる等の指導を行って、河川巡視に当たってはこれらが観察できるように指導しているところでございまして、各関係者もこの指導方針に沿って御協力をいただき、調査データの提出あるいは池の設置、排水口の位置の調整等を行っていただいているところでございます。

○山田耕三郎君 終わります。

○山田勇君 私が最終質疑者でございます。最終質疑者というものは、前の議員の質疑と重複することがございます。何を隠しましょう、私も、一昨日十四日の朝日新聞の「論壇」から、こう入る予定でしたが、前の山田同僚議員に食われたものでございまして、そこはアドリブの山田と言われておりますので、若干角度を変えてお話をさせていただきます。

御承知のとおり、大内東大名教授が、台風による森林の被害が思ったより大きかったのは森林全体が弱くなったからだと、こう指摘しておりますが、長官、いかがでしょうか、特に去年からことしにかけて報道されております酸性雨の被害という問題も含めて、そこに大きな台風が来て被害が一層大きくなったというようなことはございませんでしょうか、まず伺いたします。

○政府委員(小澤普照君) これはいろいろな見方があるかと思えます。私が現地を見させていただいたりしました事柄に基づきまして若干お答えをさせていただきますと、今回の被害は何といま

ても、現地に参りますと風速が五十メートルから六十メートルもあったと言われているわけでございまして、時速にいたしますと二百キロを超えるような台風でございましたので、それで非常に被害が大きかったわけでございます。大分県の日田地方というのはいく何百年も林業をやつてきたところでございまして、こういうところが激甚な被害を受けたということで、現地の方のショックも大変大きかったわけでございます。

実際に現地を見ますと、かなり大きな木が実はやられております。かつて雪の害によりまして、今などは幼齢木が大変損傷をいたしました。今回はかなり大きく育ったものが倒伏したりあるいは折損したりしているということでございまして、私も、何といましてもこのような被害を起したのはいく何年の程度が相当大きかったということとをまず感じましたけれども、同時に、森林が脆弱であつてはならないということも考えておるわけでございます。

特に戦後造成いたしましたような森林につきましては、まだ生育途上でございます。したがって、必要な間伐等の手入れを怠りますと確かに脆弱な森林になるということがございますので、私もはそういうことがあつてはならないと考えておりまして、森林の整備につきましても計画性を持ちまして鋭意努力をいたしてまいりたいと思つております。

最近はそのような状況に対処するために新たに第八次の治山五カ年計画も樹立させていただきました。また一般の森林整備についての整備計画も新たに今般策定させていただきましたところでございますけれども、さらにこれをしっかりと守るためには必要な予算措置あるいはまた担い手対策等も総合的に講じさせていただいて、私も我が国の森林の整備に力を尽くしてまいりたいと考えております。

○山田勇君 どうもありがとうございます。何とか今年といましようか、気象庁はもうロングランで発表しておりますが、こういう少し気

象条件が不安定なときには夏の台風、秋台風は大型が来るなんということを言われております。まだ立ち直つてないところにもまたことし大きいのが来ると二次災害的な被害も出てまいりますので、どうかひとつよろしくその辺をお願いしたいと思つております。いかんせん御承知のとおり、各議員も申し上げますとおり、林野に関する労働力不足といましようか、高齢化といましようか、そういう点で非常に苦慮なさっていることも十分わかるわけであります。

多少角度を変えて申し上げますが、今回の被害でリンゴ園がほとんど倒れてしまつた。あのリンゴの木というのは何十年かという一つの年数があるとき、必ず何年何年物とサイドに植えてあつて、この大きな木が倒れても次の木がまた実をなすという方法があるそうですが、それが、リンゴ園をやつていられる人が高齢化、労働力不足ということから一本の木だけでやつていた、ほかの木を植えてなかつたということで、その本体が倒れて被害がものすごく大きく広がつてしまつたということもあつた。そういう点で、労働力不足も大変お悩みでしょうが、ひとつその辺は林野庁の力で森林を守つていただきたいと思います。

そこで、我が国の森林の取り扱いにつきまして、森林を保全管理する制度として保安林制度と林地開発許可制度がありますが、まず保安林の種類、面積及び今後の保安林整備の考え方はどうなつていのか、御説明をいただきたいと思つております。

○政府委員(小澤普照君) 保安林と申しますのは森林の中でも特に公益機能を発揮させる必要のあるものにつきまして指定をいたしているものでございまして、保安林の種類は水源の涵養、あるいは土砂の流出崩壊の防備、あるいは公衆の保健等かなり多岐にわたつておるわけでございまして、これらにつきまして平成二年度末現在の数字で申し上げますと、全国で約八百三十万ヘクタールの

保安林が指定されております。なお、保安林の種類が重なり合つていられるものも含めると、延べ面積ということで申し上げれば八百八十二万ヘクタールの指定がなされているわけでございます。

保安林の整備につきましては、保安林整備臨時措置法がございまして、この法律に基づきまして保安林整備計画を樹立しておるわけでございまして。現行の整備計画は昭和五十九年から平成五年にわたります十年間の計画でございまして、この計画に基づきまして現在着実な実行を行つておりますけれども、平成二年度末までで見ますと、現在の保安林整備計画は第四期になるわけでございまして、九八%の進捗状況でございまして、今後その指定を計画的に行いますとともに、治山事業の強化を図りまして保安林の機能の増強も図つてまいりたいと思つております。

○山田勇君 次に、保安林以外の森林であつても開発を抑制しなければならぬ森林もあると考えますが、このような森林開発の転用に対して国としてはどのような指導を行われておりますか、お聞かせをいただきたいと思つております。

○政府委員(小澤普照君) 保安林以外の森林につきましては、森林法におきまして開発行為につきましても許可制度を運用しているわけでござい

ます。保安林以外の森林で開発行為が行われます際には、その森林が有しております災害の防止機能、あるいは水源の涵養機能、環境の保全等の機能に着目いたしまして、林地開発許可制度によりまして適正な調整を図つてきたところでございまして、特に林地の保全、あるいは自然環境、生活環境の保全、形成に留意をすべき森林等につきましても極力転用を避けるような運用を行い、森林の保全に十分配慮いたしてきたところでございまして、今後とも開発等にかかわります森林の転用につきましては、この林地開発許可制度、さらにまたあわせて保安林制度の適切な運用によりまして森林の機能の発揮に支障を来さないように努力

してまいりたいと考えております。

○山田勇君 では次に、最近のリゾート開発に関連してありますが、開発に伴う林地の転用に対し昨年林地開発許可制度が改善されたと聞いておりますが、その内容はどのようなものか、お伺いをいたします。

○政府委員(小澤善昭君) 今、先生昨年とおっしゃいましたけれども、私どもは昨年も確かにこの制度の運用につきまして改正をいたしておりますが、若干詳しく申し上げますと、この林地開発許可制度につきましては、一昨年、平成二年の六月に、まず大規模な森林の土地利用に当たりまして残置すべき森林の割合を増加させるというようなことで、許可基準の改善を図ったところでございます。

なお、御質問の昨年でございますが、昨年の四月には森林法の改正を行いまして、開発行為を行う土地の周辺を越えて広域にわたります影響を判断する必要があるという観点から、開発行為によりましてその森林が有しております水害の防止の機能が損なわれ下流域域において水害を発生させるおそれを生じさせない、こういうことを許可要件として追加するということにはいたしましたわけでございます。さらにまた、従来、都道府県知事は許可に当たりましては運用上必要に応じて関係市町村長や都道府県森林審議会の意見を聞いていたところでございまして、開発に對します地元の意向を的確に反映させるとともに開発に伴います影響を技術的あるいは専門的な見地から慎重に判断し得るよう、法定の手続といたしまして関係市町村長や都道府県森林審議会の意見を聞くことを義務づけいたしましたところでございます。

○山田勇君 最後に、これらの制度と相まって森林の有するいろいろな機能を高度に発揮する観点から、治山事業の果たす役割は極めて重要であり、そのためには森林を守る林業労働者に対する認識を改め、山村に定着させるための抜本的な対策など緻密な計画を持って、そして国土を守り国民の

生活を守る使命感に燃えて治山事業を積極的に推進されることを強く要望して、私の質問を終わります。

ありがとうございました。

○委員長(山本正和君) 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(山本正和君) 御異議ないと認めます。それでは、これより討論に入ります。

御意見のある方は賛否を明らかにしてお述べ願います。――別に御発言もないようですから、これより直ちに採決に入ります。

治山治水緊急措置法の一部を改正する法律案に賛成の方の挙手を願います。

〔賛成者挙手〕

○委員長(山本正和君) 全会一致と認めます。よって、本案は全会一致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。

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(山本正和君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

この際、山崎建設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。山崎建設大臣。

○国務大臣(山崎拓君) 治山治水緊急措置法の一部を改正する法律案につきましては、本委員会におかれまして熱心な御討議をいただき、ただいま全会一致をもって議決されましたことを深く感謝申し上げます。

審議中における委員各位の御高見につきまして、今後その趣旨を生かすよう努めてまいれる所存でございます。

ここに、委員長初め委員各位の御指導、御協力に對し深く感謝の意を表し、ごあいさついたします。

どうもありがとうございました。

○委員長(山本正和君) 本日はこれにて散会いたします。

午後四時五十六分散会

四月九日本委員会に左の案件が付託された。(予備審査のための付託は二月二十一日)

一、治山治水緊急措置法の一部を改正する法律案

四月十日日本委員会に左の案件が付託された。

一、有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願(第九四三号)(第九四七号)(第九四九号)(第九五二号)

(第九九八号)(第一〇〇〇号)(第一〇四七号)(第一〇四八号)(第一一四号)

第九〇四号 平成四年三月二十七日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 山梨県西八代郡六郷町岩間三、一八三〇二 望月紀子 外一万五千八百二十七名

紹介議員 中川 嘉美君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第九一二号 平成四年三月二十七日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願(三通)

請願者 山形市沼田四三三ノ一二 阿部 勝好 外六千三百八十六名

紹介議員 松本 英一君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第九二二号 平成四年三月二十七日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 福島県いわき市内郷高坂町一ノ二 一ノ四 柳沢久雄 外三千四百四十五名

紹介議員 石原健太郎君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第九四三三号 平成四年三月三十日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 千葉県柏市高田二二六ノ五 袴塚 道子 外三千名

紹介議員 及川 順郎君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第九四七号 平成四年三月三十日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 滋賀県守山市杉江町三〇二 河野 幸代 外二千七百四十七名

紹介議員 山田耕三郎君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第九七四号 平成四年三月三十日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 宮城県栗原郡築館町字下宮野大仏 六一 鈴木淳 外二千九百七十六名

紹介議員 遠藤 要君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第九九二号 平成四年三月三十一日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 茨城県稲敷郡東村本新四五七 田 島トシ江 外二千五百三十九名

紹介議員 植田 誠君

第九九八号 平成四年三月三十一日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願(二通)

請願者 岡山県久米郡久米南町中糎一、四

二八 杉山登喜子 外五千九十九名

紹介議員 及川 順郎君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第一〇〇〇号 平成四年三月三十一日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 川崎市川崎区池上新町二ノ一二ノ

一七 清水進 外四百四十五名

紹介議員 日下部禧代子君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第一〇四七号 平成四年三月三十一日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 徳島県板野郡北島町中村字東開三

三ノ一一 重成千頭子 外一万六

千九百五十七名

紹介議員 井上 章平君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第一〇四八号 平成四年三月三十一日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 鹿児島県西之表市西之表六八二ノ

二 日高欣一郎 外三千八百四十

二名

紹介議員 井上 吉夫君

この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

第一一一四号 平成四年四月二日受理

有料道路通行料金身体障害者割引制度の内部障害者等への適用拡大に関する請願

請願者 千葉県佐倉市井野一、六一〇ノ六

五 浅井進 外三千九十三名

紹介議員 及川 順郎君
この請願の趣旨は、第八四八号と同じである。

平成四年五月一日印刷

平成四年五月六日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

K