

**国土審議会 第1回
特殊土壤地帯対策分科会議事録**

平成13年11月27日

国土交通省都市・地域整備局

午後3時00分 開会

平岡地方整備課長 お待たせいたしました。

国土審議会特殊土壌地帯対策分科会の委員及び特別委員総数9名のうち、定足数である半数以上の御出席をいただきましたので、ただいまから国土審議会第1回特殊土壌地帯対策分科会を開会いたします。

私は、事務局をお預かりしております国土交通省都市・地域整備局地方整備課長の平岡でございます。分科会長が選出されますまでの間、この会議の司会を務めさせていただきますので、どうぞよろしくお願いいたします。

当特殊土壌地帯対策分科会は、中央省庁等改革により、本年1月6日に発足した国土審議会のもとに置かれた分科会でございます。皆様方には御多忙の中、本日の会議にお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。

資 料 確 認

平岡地方整備課長 それでは早速ですが、会議を始めます前に、お手元の資料の確認をさせていただきますと思います。

配付資料一覧のとおり、資料1から5まで、参考資料1から3までとなっております。資料の不足等がございましたら、事務局までお申し出ください。

なお、御発言の際には、前にございますマイクのスイッチをオンにいただき、御発言の終了後にはオフにさせていただきますようお願い申し上げます。

これより座らせて進行させていただきます。

委員及び特別委員紹介

平岡地方整備課長 それでは、まず、本日は第1回目の会議でございますので、議事に先立ちまして、当分科会の委員及び特別委員に御就任いただきました皆様方を御紹介いた

したいと思います。

まず、委員の皆様から御紹介いたします。

井上定彦委員でございます。

森地茂委員でございます。

次に、特別委員の皆様を御紹介いたします。

井本郁子特別委員でございます。

江頭和彦特別委員でございます。

川野信男特別委員でございます。

小橋澄治特別委員でございます。

難波直彦特別委員でございます。

西川かず子特別委員でございます。

なお、加戸守行特別委員におかれましては、本日は御都合により御欠席との連絡をいただいております。

次に、国土交通省からの出席者につきまして、紹介させていただきます。

田中国土交通大臣政務官でございます。

特殊土壌地帯対策担当の坂山大臣官房審議官でございます。

阿部都市・地域整備局総務課長でございます。

本分科会には庶務協力として、農林水産省からも御出席をいただいておりますので、紹介させていただきます。

木下農村振興局長でございます。

高津大臣官房審議官でございます。

吉村農村振興局農村政策課長でございます。

そのほか、本分科会の幹事である関係省庁からも御出席をいただいております。

分科会長互選

平岡地方整備課長 それでは次に、会次第に沿いまして、分科会長の互選に入りたいと思います。

分科会長は、国土審議会令第2条第4項の規定により、当該分科会に属する委員のうちから、委員及び特別委員が選挙することになっております。

いかがいたしましょうか。

井上委員 私は、ぜひ森地茂先生に分科会長をお願い申し上げたいと思います。

平岡地方整備課長 ただいま井上委員から、森地委員を分科会長にとの御提案がありました。皆様いかがでございましょうか。

〔「異議なし」の声あり〕

平岡地方整備課長 皆様御異議ないようでございますので、森地委員に分科会長をお引き受けいただくこととしたいと思います。

それでは、森地委員、分科会長の席の方へお願いいたします。

これ以降の議事進行につきましては、森地分科会長に議事をお願いしたいと存じますので、どうぞよろしくをお願いいたします。

森地分科会長 ただいま分科会長に御選任いただきました森地でございます。

不慣れではございますが、一所懸命、会の円滑な運営に努めたいと思います。よろしくをお願いいたします。

分科会長代理の指名

森地分科会長 それでは、早速ですが、次第によりますと、分科会長代理を指名することになっております。

私といたしましては、まことに恐縮でございますが、鹿児島で代表的な特殊土壌のシラスについてずっと御研究を続けておられ、対策についても大変な見識を持っておられる難波先生をお願いしたいと思います。先生、お引き受けいただけますでしょうか。(拍手)

難波委員 では、皆さんのそのお声に推されまして、お引き受けさせていただきます。

森地分科会長 よろしくをお願いいたします。

それでは難波委員に分科会長代理をお願いすることとしたいと思います。よろしくをお願いいたします。

分科会運営規則

森地分科会長 次に、本分科会の運営規則についてでございます。事務局から説明をお願いいたします。

平岡地方整備課長 資料3でございます。国土審議会特殊土壤地帯対策分科会運営規則（案）でございます。内容について御説明いたします。

第1条は、会議の招集に関する規定でございます。

第2条は、やむを得ない場合は書面による議事、いわゆる持ち回り会議も可とする規定でございます。

第3条は、会議の議事運営についての規定でございます。

第4条は、議事の公開についての規定ございまして、会議、議事録の原則公開について規定しているものでございます。

第5条は、調査審議上必要がある場合は、委員等以外の者の出席を求めることができるという規定でございます。

第6条は、分科会のもとに部会を設けることができることについての規定でございます。

第7条は、その他雑則となっております。

運営規則については、概略以上のとおりでございます。

森地分科会長 どうもありがとうございます。

ただいまの説明について、御意見、御質問ございますでしょうか。

よろしいでしょうか。

〔「異議なし」の声あり〕

森地分科会長 ありがとうございます。

それではこの運営規則に従って、以下進めてまいりたいと思います。よろしく願いいたします。

きょうは報道機関はどうなっておりますでしょうか。ございませんか。先ほどの規則によって公開になってございますが、報道機関からの申し入れはないようでございますので、次に進みたいと思います。

政務官あいさつ

森地分科会長 本日は、お忙しい中、田中国土交通大臣政務官に御臨席を賜っております。ごあいさつを頂戴したいと思います。よろしくお願いたします。

田中国土交通大臣政務官 国土交通大臣政務官を務めております田中和徳でございます。国土審議会第1回特殊土壌地帯対策分科会の開催に当たり、一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、各委員、特別委員の皆様には御多忙の中、お集まりをいただきまして、まことにありがとうございます。また、皆様方には特殊土壌地帯の振興をはじめ、国土交通行政の推進に当たり、日ごろより並々ならぬ御理解と御協力を賜っておりますことに対しまして、この場をおかりいたしまして、心より厚く御礼を申し上げる次第でございます。

さて、昭和27年に「特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法」が制定されて以来、これまで5年ごとに9回にわたりまして期限延長がなされ、本年で50年となります。この間、治山・治水、農業農村整備など各種対策を実施し、特殊土壌地帯の災害防除並びに農業生産力の向上に着々と成果が上がってきているところであります。

法制定後、半世紀になろうとしているところでございますが、平成5年夏に鹿児島県下で広範囲に発生したシラス地帯での災害や、平成11年6月末の梅雨前線豪雨による広島県広島市、呉市ほかで発生した土石流災害を上げるまでもなく、なお対策を必要とする地域も数多く残されている現状であります。また、取り組むべき課題も数多く残されており、今後とも特殊土壌地帯対策を進めていく必要があるというのが、関係者や地域住民の方々の共通した認識であると理解をいたしております。

皆様御案内のとおり、本年1月の省庁再編に伴い、従来、国土庁が所管しておりました特土法については、国土交通省、総務省及び農林水産省の3省での共管となりました。従来の国土審議会特殊土壌地帯対策特別委員会も、国土審議会特殊土壌地帯対策分科会と名称、委員構成などを改め、本日新たに第1回の分科会を開催する運びとなったものでございます。

本日は、特殊土壌地帯対策の概要、現状と課題、対策の進捗状況等について御審議をいただくとともに、あわせて本年度末で法の期限を迎えるに当たり、今後の対策の進め方などについて忌憚のない意見交換をしていただければ幸いですと存じております。

国土交通省としては、本日の審議内容を踏まえまして、農林水産省をはじめとする関係

省庁との緊密な連携のもと、今後の特殊土壌地帯対策を進めてまいりますので、委員皆様におかれましても、今後とも御指導賜りますようによろしくお願い申し上げます。

以上、簡単でございますが、私のあいさつとさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

森地分科会長 どうもありがとうございました。

農村振興局長あいさつ

森地分科会長 続きまして、特殊土壌地帯対策の取りまとめ窓口である農林水産省の方から、農村振興局長に御出席いただいております。一言ごあいさつをいただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

木下農村振興局長 国土審特殊土壌地帯分科会第1回の開催に当たりまして、一言、委員の皆様方にごあいさつを申し上げたいと思っております。

委員の皆様方、大変御多忙の中、本日の分科会に出席いただきまして、まことにありがとうございます。日ごろ特殊土壌地帯対策につきまして、御理解、御協力いただいております。改めて御礼申し上げたいと思っております。

先ほどの田中国土交通大臣政務官のお話ございましたように、本年1月の省庁再編に伴いまして、特土法につきましては国土交通省、総務省、そして農林水産省の共管となったわけでございますし、私ども農林水産省がその取りまとめ窓口になっております。

御案内のとおり、本日御審議いただきます特殊土壌地帯でございますが、地域内の都市あるいは農村、山村地帯を含み、多くの事業制度を活用いたします。これらの対策につきまして、これまでも関係省が一体となって取り組んできたところでございます。今後とも国土交通省、総務省、そして私ども農林水産省が緊密に連携をしながら必要な対策を進めていきたいと考えておりますので、よろしくお願いいたします。

本日は、特殊土壌地帯の法制度の概要、現状と課題等の資料を準備しております。このような資料を参考にしながら、今後の特殊土壌地帯のあり方につきまして御審議いただきたいと考えております。

以上、簡単でございますが、審議に先立ちまして私のあいさつとさせていただきます。本日はよろしく御審議のほどお願い申し上げます。

森地分科会長 どうもありがとうございました。

なお、田中大臣政務官におかれましては、公務の御都合により、先ほど退席しておられます。御了承いただきたいと思ひます。

また、先ほどおられないと申しましたが、報道機関の方に御出席いただいております。御報告いたします。

議 事

(1) 特殊土壤地帯対策の概要

森地分科会長 それでは、次の議題の特殊土壤地帯対策の概要に移りたいと思ひます。事務局から資料4、5についての説明をお願いいたします。

吉村農村政策課長 それでは私の方から、資料4、5について説明させていただきます。

まず、資料4をお開きいただきたいと思ひます。この資料は特殊土壤地帯対策の概要ということで、委員の先生方、御案内のところ多いかと思ひますが、改めて簡単に御説明させていただきます。

まず、1ページをお開きいただきたいと思ひます。この対策の対象地域であります特殊土壤地帯であります。これは右の表にありますような7種類の土壤です。こういったもので覆われている、それから台風の来襲頻度が高い、雨量が極めて多いということで、災害が発生しやすく、農業生産にも不利な面がある地域でございます。

2ページでございます。特殊土壤地帯の分布でございますが、この図にありますように、主として西日本に広く分布している状況でございます。県の全域が特殊土壤地帯に指定されているものが5県、一部地域が特殊土壤地帯に指定されている県が9県でございます。

この特殊土壤地帯の指定であります。国土交通大臣、総務大臣、農林水産大臣が国土審議会の意見を聞いて指定をするということでありまして、要件としては、先ほどのような土壤の種類、雨量、台風頻度、災害の発生状況から指定をしております。

現実にここに指定されている地域は、昭和27年から42年にかけて指定をされてきた地域でありまして、その後、追加なり変更なりは行われておりません。

次に、3ページでございます。先ほどの国土交通政務官のごあいさつにもございましたように、特殊土壤地帯対策の法制として、特土法は昭和27年4月に議員立法として制定されたわけでございます。その後、9回にわたり延長されているということでありまして、

現行の特土法の有効期限は平成14年3月31日、来年の3月31日になっているという状況でございます。

次に、4ページでございます。特殊土壌地帯対策は、ただいま申し上げました特土法に基づいて進められているわけでありますが、国土交通大臣、総務大臣、農林水産大臣は国土審議会の意見を聞いて、特殊土壌地帯における災害防除、農地改良の2つが対策の中身であります。これに関する事業計画を定めて関係県知事に通知をするということでございます。そういう意味で、これまで10次にわたる対策が講じられてきている状況でございます。

細かな実施状況は、後で資料5の現状と課題のところでお説明を申し上げたいと思いますが、第10次対策が現行の対策で、平成9年から平成13年までの5カ年間でございますが、1兆9,581億円という計画額で特土対策が実施されてきているということでございます。

次に、5ページでございます。この特土計画に基づいた事業については、一定の優遇措置が講じられているわけでございます。この特土計画に基づく事業については、後進地域開発特例法による補助の特例が適用されているということございまして、それぞれの県の財政力に応じて国庫負担率の引き上げ措置が講じられております。その引上額は全体を合わせますと年間約70億円となっております。表-3を見ていただくとわかりますように、県の財政力に応じて国庫負担率の引上率は異なっております。

例えば、島根県は一番高い引上率になっておりますが、1.25ということで、例えば通常の補助率が50%であります。この特土計画に基づく事業は62.5%、1.25倍の補助率になっているということでございます。さらにこの計画に基づく農地保全整備事業のうちシラスに係るものについては、地方財政上の措置が講じられているということでございます。

また、この法律によるほかに、それぞれの法律あるいは予算措置で補助率の嵩上げ、あるいは事業メニューの特例といったことが講じられている事業がございます。

以上が、特土法あるいは特土対策の概要ということで、資料4の説明でございます。

続きまして、資料5をお開きいただきたいと思います。

資料5は、特殊土壌地帯の現状と課題ということで、対策の実施状況、災害防止と農地改良に分けまして、これまでの対策の効果、残された課題を整理させていただいたものでございます。

まず、1ページをお開きいただきたいと思います。1ページは、特土計画の実施状況ということでございまして、先ほど申し上げましたように、これまで5カ年の事業計画のも

とに実施されておるわけでございまして、1次から10次までの計画があり、また、10次の計画も最終年に差しかかっている状況でございます。これまで特土計画はおおむね計画どおりに実施されているということでございまして、第10次の計画におきましても、計画額は1兆9,581億円に対して、13年度分の見込みを足しますと、実績額が2兆2,987億円ということで、達成率は117%ということになっております。

第10次の特土対策の内訳を見ますと、事業別にシェアの多いもので言いますと、治山が14%、河川改修が20%、砂防が19%、かんがい排水12%ということになっておりまして、全体の6～7割が災害防除関係、3～4割が農地改良関係ということになっております。

次に、2ページでございます。県別の実施状況でございますが、先ほど申しました全県が特殊土壌地帯に指定されている県で、事業実績額も大きくなっております。右の表で見ていただくとわかりますように、事業費で見ますと鹿児島県、宮崎県、島根県がトップ3になっているということでございまして、これにある意味で比例をして特土対策事業の地元負担軽減額も、これは平成9年から12年の負担軽減額の合計であります。鹿児島県で70億、宮崎県で40億、島根県で50億程度の負担の軽減になっているということでございます。

次に、3ページに移らせていただきます。

事業計画に計上されている事業種目は、先ほど御説明した治山にいたしましても、河川改修にいたしましても、砂防にいたしましても、特殊土壌地帯以外でも実施されているものであります。特殊土壌地帯で実施されている割合が多くなっているというのが右側の円グラフで見てとれると思います。特に、事業別で見ますと、治水ダム、農地防災、緑資源公団事業、これは農地の整備関係の事業でございます。それから急傾斜地の崩壊対策、こういった事業については特殊土壌地帯での実施割合が高いという状況でございます。

次に、4ページに移らせていただきます。これから以降がこれまでの対策の効果、それから残された課題について、災害防除関係、農地改良関係それぞれで整理をさせていただいているものでございます。

まず、災害防除関係でございます。これまでの対策の効果ということでございまして、これは1つの事例であります。熊本県の白川流域（ヨナ地帯）であります。昭和28年に発生した水害と平成2年に発生した水害を比較しております。雨量で見ますと同程度であったわけですが、死者・行方不明者、崩壊侵食土砂量、流出土砂量、それぞれ大きく減少しておりまして、砂防堰堤、あるいは治山ダム設置等の防災対策の効果あらわ

れていると考えております。

それから、ヨナ地帯の熊本県26市町村の水害による全半壊家屋数を、昭和62年から平成9年の10年間と、昭和36年から昭和45年までの10年間で比較しておりますが、大幅に減少しております。こういう意味でも効果があらわれているのではないかと判断しております。

次に、5ページでございます。今申しましたように、対策を実施したところにおいては効果があらわれているということでございますし、全体として水害による死者・行方不明死者は、昭和30年代後半から著しく減少しているわけでございます。

しかし、近年でも雨や土壌を原因とする土砂災害が特殊土壌地帯で比較的多く発生しております。右側の表、近年の雨または土壌を原因とする土砂災害、これは過去20年間の土砂災害でございますが、14件中9件が星印がついている特殊土壌地帯において発生をしているという状況でございます。

次に、6ページに移らせていただきます。水害による被害額の方でも、長期的に見ると減少傾向にございます。これも防災対策の効果と認識しております。

しかしながら、近年による水害の被害額を人口当たり、面積当たり、所得当たりそれぞれで見ますと、全県指定県5県でございますが、通常の年でも全国平均以上の被害額が出ておりますし、数年に一度は非常に大きな被害が発生しております。

例えば、右側の棒グラフの10年のところを見ていただきますと、1人当たりの被害額、白抜きの棒グラフですが、全国の一般的な地域に比べて5倍以上、面積当たりの被害額も2倍以上、所得当たりの被害額が7倍近いという状況になっておりまして、依然として特殊土壌地帯における災害の発生が多いということを示しているわけでございます。

次に、7ページでございます。特にこの辺、特殊土壌地帯にもともと起因する部分もありますが、一方で、ここにありますように都市化の進展等で土地利用の変化が起こる。それに伴って、市街地あるいは集落等と山地が近接した地域が増加して、危険箇所が増大するという事も生じております。平成5年に鹿児島県で発生した集中豪雨災害、あるいは平成11年に広島県で発生した梅雨前線豪雨災害、これはそれぞれ新しく宅地造成された土地での土砂災害でございます。そういう意味で、土地利用の変化に伴った対策の必要地域というものも出てきているということでございます。

次に、8ページでございますが、特殊土壌地帯は申すまでもなく土砂災害、危険箇所が多いということでありまして、全県指定県においては、国土面積に占める割合が10%であります。危険箇所の17%、地すべり危険箇所の12%を占めているという状況でございます。

して、全県指定県においては、人口当たりでも面積当たりでも、災害防除関連の行政投資額が全国平均を上回っております。例えば、この右側の表で見ていただきまして、鹿児島県でありますと、国土保全関係の投資額が全国平均の約1.5倍、また災害復旧関係が3倍を超えるという状況でございます。

それから、次の9ページに移らせていただきます。大きな区分で災害防除関係と農地改良関係と申しましたが、以降は農地改良関係の対策の効果、また残された課題ということでございます。

これまでの対策の効果として、農地保全整備事業の実施地区におきましては、災害の発生頻度が大幅に低下しております。右側の宮崎県の例でございますが、整備済地区においては、100ha当たりの災害発生が2.2件と約半分以下に落ちているという状況でございます。

また、特土対策としてコラの排除事業、あるいはかん排事業、畑地帯総合整備事業等が行われた鹿児島県の南薩地域でございますが、かつては非常に収益性の低い作物が主体の地域、土壌もやせているということであったわけですが、現在では茶、あるいは園芸作物と収益性の高い、多様な農産物の生産が可能になっておりまして、鹿児島県の中でも最も活気のある農業が展開されている地域に変化をしているということでございます。

次に、10ページでございますが、これは今申し上げましたような南薩地域に限らず、鹿児島県全域において特殊土壌地帯対策の効果もあって、野菜、果実、花卉といった収益性、生産額の高い作物にシフトしている状況でございます。その結果、耕地10a当たりの生産農業所得で見ますと、おおむね全国平均を上回っている状況になっているということで、この辺が効果として上げられようかと考えております。

次に、11ページでございます。ただ、基幹的な農業従事者1人当たりの生産農業所得で見ますと、これも特土地帯においてさまざまな努力の積み重ねで改善をしてきているわけですが、全体としては全国平均の8割程度の水準にとどまっているということで、右側の黒い棒グラフが特土の5県平均でございますが、平成11年で見ていただきまして、約8割程度の水準ということでございます。

以上が農地改良の関係の効果、あるいは残されている課題ということでございます。

次に、12ページでございます。濃密工事の必要性ということで、特殊土壌地帯の1つの特徴ではありますが、災害防除、農地改良対策ともに周到な防災工事が求められる。濃密工事が必要ということで、事業費が一般地帯に比べて相当割高にならざるを得ないというこ

とでございます。この点が、先ほど御説明をした補助率の嵩上げ等に反映しているわけ
でございます。こういった状況は、今もなお同様だということでございます。

また、特殊土壌地帯における農地開発、あるいは圃場整備といった事業を行う場合には、
通常の整地工法ですと土壌が攪乱されて、生産力の低いシラス土壌と耕土がまじってしま
うということになりますので、表土扱いや客土が必要になるということで、この点も事業
費が割高になる要因になっているということでございます。

次に、13ページに移らせていただきます。こういったさまざまな効果、また、現在残さ
れている課題があるわけですが、これをそれぞれの特殊土壌ごとに整理をしたものでござ
いまして、平成11年度に学識経験者の方々の御助言も得て、技術的観点から整理したも
のでございます。7種類の土壌全体で言いますと、一番上の欄であります。対策の今日的
な必要性としては、対策を講じた箇所、地域では災害の発生の減少や軽減化、また農業生
産力の向上等が進んで、対策の効果が上がっていると見られるわけでありましたが、なお対
策を要する地域は多く残っているということ。

次に、個別にいきますと、シラス地帯では対策を講じた箇所、地域は成果が上がってい
るが、対策の必要な地域は多く存在しているということでありまして、また、農地改良関
係でも事業実施地域が限られているということで、今後も未整備の地域で事業を推進する
ことが必要ということが整理として行われております。

以下、ボラ、コラ、それぞれの土壌ごとに技術的な整理をさせていただいております。

次に、15ページ、最後のページでございます。

これは本日の御議論をいただく際の参考としても整理をさせていただいているわけ
でございますが、特土法は昭和27年に制定以来、9次にわたって延長されてきたわけござい
ます。先ほど申しましたように、来年の3月に期限切れになるわけでありまして、その際
に、今後の対策をどういうふうに進めるか。基本的にこれまでの目標の達成状況、また残
された課題、そういったものについてきちっとした整理をして、今後の対応を考える必要
があると考えておりますが、やはり特土地帯は広域に及びまして、関連事業も多岐にわた
る、それから災害防除や農地改良という法の目的が必ずしも単一の指標で評価できるもの
ではないということを踏まえて、多面的な検討を行う必要があるのではないかと
いうことでございます。

その際の検討の論点として、幾つか挙げさせていただいておりますが、
として特土法に基づく対策（特土計画）が着実に実施されてきたかということ。

また、災害防除の方では効果が見られるかどうか。また、今日でも対策の必要があるかどうか。この場合に、特に都市化に伴う開発状況ということも1つの要素になるということ。

それから、農地改良の点であります。効果、今日の対策の必要性、また特土地帯で必要となる濃密工事や特殊土壌ごとの特徴を今日的にどう評価するかといったことを勘案して、いわば現時点での政策的な評価を行い、今後の対応を考える必要があると考えております。

なお、この下にありますように、平成11年に閣議決定されました第2次地方分権推進計画におきましては、条件不利地域振興法の終期に際しては、この特土法も条件不利地域振興法の1つに位置づけられるわけですが、目標の達成等を確認し、当該立法の意義・必要性について検討を行うこととされているということにも留意する必要があると考えております。

以上でございます。

森地分科会長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの説明について御意見、御質問、よろしくお願いたします。

難波委員 今、課長さんの方から御説明のありました今までの対策、効果、今後の問題の中の、資料5の4ページに熊本の災害の例がございます。そのほか、9ページにも例がございますが、右側のグラフの下に、資料として国土庁の特殊土壌地帯推進調査報告書(平成11年)と書いてございます。この調査は国土庁からの御依頼いただきまして、私、お隣にいらっしゃる小橋先生と、ほかに土壌土質を研究しておられる専門家の4人の方と、6人でそれぞれ手分けをしまして、法で指定されています7種類の特殊土壌について対策事業の現状、その効果、将来の問題点という3つのテーマについて検討しろという御依頼を受け、1年間調査しまして、ここにあります報告書にまとめたわけでございます。

その結果としまして、4ページにありますようなグラフ、あるいは9ページの鹿児島県の農業の問題もその結果なんです。それまでに行われた対策事業の効果が確かにありました。9ページの鹿児島県の頼娃町の場合には、コラという特殊土壌ですが、分布面積が非常に狭いので、目標とする事業はほぼ終わったんですが、農業関係におきまして、農業生産について9ページのグラフにあるような非常に大きな効果が出ております。これは事業により生産力が上がったということだけではなくて、条件の悪い不利なコラという土が取り除かれた。それで生産力が上がるぞということで、農家の方々がもっと条件をよくしよ

うじゃないかと非常に意欲を持たれまして、国営の大きなかんがい事業を導入されまして、畑地かんがい立派に整備されまして、それで作目も全く変わってきましたし、農業の生産額も非常に大きく伸びております。

こうした大きな効果が出てはいるんですが、結果的にどの土壤——このコラは面積が小さいからほぼ終わっていますのでよろしいんですが、ほかの特殊土壤につきましては、非常に分布面積が広いわけでございます。その上にシラスとか花崗岩の風化土といったものの分布面積がものすごく広いので、経済社会の発達に伴って人間の生活範囲が増える。土地利用の形態も変わる。それで、今までどうということなかった所も、人間の生活産業の手が及びますので、条件が変わってまた災害が思わぬところから発生するというような、まだ手の及んでいない部分が非常に多いのではないかという結論になりまして、どの土壤を担当された方につきましても、最後の13ページ、14ページの意義、必要性にござらんになりますように、手をつけなければいけないところがまだたくさん残っているよ。条件不利な状態をこのままにしておくのはよくないんじゃないか。まだ事業を続ける必要があるのではないかという6人の委員の一致した考えになっております。

私も、一番大きな面積を抱えています鹿児島で、長年こういう問題をやってまいりましたので、ぜひとも特土法の制度は続けていただきたい。続ける必要があると存じますので、そのようにお願いしたいと思っております。

森地分科会長 ありがとうございます。調査、御経験に基づいた御意見でございます。

関連してでも結構でございますし、その他の箇所でも結構でございます。どうぞ御自由に御発言いただきたいと思っております。

川野特別委員 先ほどこの事業を始めて各種対策をやって、それぞれの事業の効果も出てきたというお話もあったわけでございます。私も鹿児島県の加世田市でございますが、それぞれ各種事業をやっていただいておりますが、ただ、災害に関連いたしましては、かなり早い時点からこうした事業が展開されておりますが、例えば私のところで申し上げますと、ほぼ全域がシラスで覆われております。

農業をするにいたしましても、非常に耕地が整備されていないということもあって、所得が上がらないということで、まだまだこうしたシラス対策事業をたくさんやらなければならないところがあると思っておりますが、例えば全国的に、特にシラスなどの事業、農地関連の事業はまだまだ全体的に残っているものなのかどうか、あるいはかなり進んでまいりましょうか、整備はどういう状況になっているのか、その辺を少し教えていただければ

ばありがたいかなと思っています。

あわせて申し上げますが、私のところでは、シラスの事業は今ようやく入ったばかりということで、まだまだ相当量が残っているというのが実態でございます。

森地分科会長 ありがとうございます。事務局の方からお答えいただきたいと思いません。

吉村農村政策課長 農地防災なり農地改良関係のお尋ねでございます。

現在、私も各県ともお話をしまして、それぞれいろいろな事業の面について、どれぐらい今後の対策の所要量があるということは調査をしておりますが、現時点で申しますと、例えば農地防災関係でございますと、事業費ベースで、特土対策として全国で540億程度の事業費、かんがい排水関係で申しますと2,110億程度の要整備事業量というのが現在なおあるという、今のところの調査結果になっております。

森地分科会長 残っているんですか。

吉村農村政策課長 残っている分でございます。全部ということではなくて、今後5年間ぐらいで整備し得る量として、今申しましたような量が調査結果としてあるということでございます。

森地分科会長 よろしいでしょうか。ありがとうございます。

そのほかいかがでしょうか。せっかくの機会でございますので、御遠慮なく御発言いただきたいと思えます。

井上先生、いかがでしょう。

井上委員 私の専門は現代日本経済論で、少しこの分野についての経験が乏しいわけありますので、自分自身でも周辺の土地の花崗岩、風化による特殊土壌を見て歩いたりしました。

全体的に感じたのは、かなりこれまでの実績があるのではないかと。ある農村地帯へ入っていきますと、大体20年か30年でその地域で必ず大規模な水害や田畑が流される、何人も亡くなるということが、過去200年ぐらいの歴史をたどってみますと、必ず各村で起こっていた地域なんですね。例えば島根県の奥なんていうのは。そういうことがここ数年、非常に減ってきているという点で、かなり効果がこれまでの実績としてあるのではないかと、非常に部分的なものですが、そういうふうに感じました。

そういう点で、昭和27年の法の制定から、累積で10兆ぐらいの投入を行っているわけです。これについての広いアセスメントと申しますが、投入と産出の効果について間接的にと

らえると、きょう出された資料が説明できるわけですが、この因果関係というのは、必ずしも一方向的にはとらえられない側面もあるわけですので、もう少し厳密な手法で投入、産出の効果の再評価ができないものだろうか。その上で、今後、どの程度の必要量、やるべき範囲が残っているのかということとをさらに精査をして、判断をする必要があるのではないか。

時代は長期的な財政問題を考えるとき、それを常に我々も頭に置いて、しかし、なおかつ社会の国土と一体性を担保する上で必要なものをきちっと、より厳密に精査をした上で、この法の本来のねらい、あるいはこれは昭和27年ですか、もう少し広く21世紀における国土のあり方という視点から、新たな意味をもう1回考えるという点で、幾つか論点として最後の方にまとめておられますが、非常に適切な論点で、もっと多面的に精査をして、都会の一般の市民がそうだね、これはどうしても必要なことなんだという実感が数字の上でも、あるいは例証としてでもわかるような形で精査を深める必要があるように感じました。

森地分科会長 ありがとうございます。大変重要な御指摘かと思えます。

これは費用対効果の分析はしておられるんですね。

吉村農村政策課長 これは個々の事業ベースで、必ず事前評価は従来からしておりますし、現時点ではこういった公共事業関係は中間評価という形、事業が終わって数年たった段階での事後評価ですね。こういった3段階の評価をしながら事業を進めているということとでございますが、その都度、費用対効果分析については行い、当然、費用対効果が1以上でないものは実施しないつもりで事業をしているということとでございます。いわばそれが積み重なった結果が、全体のこれまでの事業の実績額になっておるということとでございます。

小橋特別委員 先ほど難波先生と一緒に、各土壌についての見直し、どういう効果があったかという委員会にも参加させていただきました。

それで、個々の内容につきましてはこのとおりで、難波先生が今おっしゃったことに尽きるんですが、そのときにも出ましたが、基本的な問題として、特殊土壌というのは学問的にはっきりした定義があつての話ではないと言うと、ちょっと言い過ぎですが、例えば風化花崗岩だと全国40ぐらいしかありませんね。あと雨の多いところは云々で、南の方が多いといっているんですが、その指定されたのが昭和27年から、先ほど御説明がありました昭和42年までで、あとはそのままずっときているわけですね。それがそのままいいかどうかというのは話としてはありました。私自身もそう思っております。

ですから、根本的な特殊土壌ということと50年たった現在、これからどう考えるかという話はあるんだろうと思うんです。調べればもちろんシラス、まだまだやるところがある。花崗岩、この地域のそれぞれの災害に対してあるというのは、日本じゅうどこでも同じことなわけですし、特に特殊土壌だからと、今おっしゃった国民の皆さん方に客観的に説明できるようにするという視点から言いますと、もう少しそういう面ではっきりした議論をする必要があるのではないかなと。難波先生の委員会のときからそういう議論はありました。ですので、費用対効果云々の話と、客観的な評価をすべきであるということと、地域指定について、どう考えるのかということを検討すべきじゃないかなと思っています。

以上でございます。

森地分科会長 そのほかいかがでしょうか。

西川先生、何か御発言ございますか。

西川特別委員 私は、専門的に余り知識を持っておりませんが、四国の高知県と申しますと、本当に年に3～4回、雨は上から降らない、下から降ってくるという、たらいを移すような集中豪雨が年に何回も起こっているような地域でございまして、東京のこの大きなビルの中では想像できないかと思いますが、山また山の土壌の中で生活しておられる方々の声もまた十分取り上げていただきまして、少しでも災害のなくなるような、地方の方々が安心して生活ができるような方面にも気配りもしてほしいなと、そんなふうを考えております。

森地分科会長 井本先生、いかがでしょうか。

井本委員 特殊土壌については全く素人でございますが、動植物の関係調査のコンサルタントの仕事をしておりまして、各地の自然を見に行くことが多いわけですが、土壌とか地形とか気候というものが、その地域の特徴をしっかりとつくっているといいますか、それぞれ個性豊かな場所ができてきているというのを常日頃感じておりまして、特殊土壌というのは、その中でも特にまとまって、個性のある動物や植物といったものを育てている場所ではないかなと感じておるものですから、それが経済的にどうかということは専門外でわかりませんが、特殊土壌というくくりの中で、例えて言えば難しい子供を育てるのには、学校におさまらない子供というのは、その子のよいところを伸ばしてやれば非常にいい地域になるというように、特殊土壌のところにはそれなりの非常にいい素質や資源というものがあるのではないかなと思うのでございます。そういったものを活かせるような、ハードだけでなく、ソフト的な情動的な整備みたいなものも、特殊土壌地帯ということで

進めていけば、もっと何かおもしろいものが出ていくのではないかなと感じております。

森地分科会長 ありがとうございます。

川野特殊特別委員 現地では責任ある市長という立場で御意見申し上げたいと思いません。

先ほど来、この制度がスタートして、大変長期間にわたり各種の事業を展開をし、そしてまた、そうした効果が十分にあらわれたという御説明もあったわけでございます。また、先ほどお尋ねをいたしましたところ、まだまだ残事業といいたいまいしょうか、たくさんやるべきことが残っているという話もあったわけでございます。

私どもそれぞれの行政の責任ある立場といたしまして、こうした事業展開をしながら、あるいはまたいろいろな財政的支援をいただいて、ようやくいろいろな事業ができるなと思っておるわけでございますが、まだまだたくさんやらなければならない事業が残っております。

今、特殊土壌というのをどういうふうに理解するかということもありますが、私どものところの場合は、過去の噴火によってボラとかコラとかシラスとか、そういう自然条件ですが、そうした状況によって人が住みにくい、あるいは農業生産に大きな影響のある状況が残っておる。これを排除することによって、人が安全に住めるような地域ができるとか、あるいは農業生産の向上ができるとか、そういう条件にあるわけでございますので、何とかこういうものを除去することによって条件整備ができると思っております。

特に、毎年そうでございますが、梅雨の時期、あるいは台風シーズンになりますと、私、おちおち夜も眠れないんです。あるいはまた遠方への出張もできないんです。東京までも来れないぐらいの状況でございます。といいますのは、私のところはほとんどシラスで覆われておるのです。シラスというのは非常に水、雨に弱い土壌でございます。過去ほぼ10年に1回、大きな大災害を引き起こしております。私の前任の市長がたまたま東京に出張しておりまして、そのときに大きな水害があり、そして道路網がずたずたになってしまつて、自分の役所に帰れない状況になった。ボートを借りて、ようやく自分の部屋に行くことができたという状況があったわけでございます。

まだまだそうした状況が完全に改善されていないものですから、今申し上げましたとおり、梅雨の時期とか、あるいは台風シーズンになりますと、一步も外に行けないという実態が続いておるわけでございます。

そういう意味で、何とかこの制度というものはまだまだ残していただかなければならな

い。今、5年というお話もありましたが、本当は気持ちからいたしますと、5年くらいで済むような話ではない、もっともっと長くやらなければ十分な制度というのはできないだろうとは思っておりますが、とりあえず従来の経緯もありますので、5年間の制度延長していただきまして対策を講じていただきたい。これは現地を預かる者としての希望でもありますし、ぜひこの会議でそうした方向の結論が得られることを強く望むものでございます。

森地分科会長 ありがとうございます。そのほかいかがでしょう。

江頭特別委員 この特殊土壌を見ますと、共通事項としてまず降雨が強いということ、斜面であるということ、もう1つは非固結、固まっていないという条件になっているわけですね。もし山地の被覆を、森林の被覆をはぎますと、必ずすべるというポテンシャルを持っているわけです。形態としましては、崩れ形態になるわけですね。崩れの形態というのは、ある程度免疫性を持っておりまして、一遍崩れますとしばらくはもちます。シラスの場合も多分、20年ぐらいはもっていると思う。ただ、それが過ぎますとまた崩れる可能性があるわけです。ですから、かなりどこかで崩れる可能性があると思うわけです。そのままほったらかしておくと、多分どこかすべるだろう。それが上流ですべりますと下流部まで流れてくるわけです。

ですから、上流だけの問題だけではなくて、下流にも来るわけですね。そういう意味でも、また分布面積が広いですから、コラの場合は排除されたということですが、ほかの、マサにしても、ボラにしても、シラスにしても、結構面積が広いですので、これをはぐわけにいかないんですね。そこに置いて利用するしかないと思いますので、もう少しこの法律は続ける必要があるだろうと思います。

森地分科会長 ありがとうございます。

私の方から、先ほど井上先生から10兆円というお話があったんですが、治山・治水をやることと、それに補助率の上乗せをしていますよね。その上乗せ分だけとると、どれくらいのお金になっているんですかね。だんだん補助率が変わってきているでしょうから難しいでしょうけれども、おおよそ。

吉村農村政策課長 先ほど申しましたように、単年度で言うと70億円程度の嵩上げということになっておりまして、これはそうですね。

森地分科会長 大きな数字が出ていましたから、全部で百何億とかそのくらい。

吉村農村政策課長 単年度で50倍すると、そのくらいになる。

高津大臣官房審議官 50倍までは全然いかないと思います。50年間やっていますから、一番直近が70億ですから、平均20億として1,400億くらい。

森地分科会長 先ほど井上先生、大変ごもっともなお話もございましたが、実感というところと正確な数字の上乗せ分が幾らでという話もあわせて、ちゃんとつかんでおいた方がいいような気もしました。

実は私、7～8年前にフィリピン大学に赴任していたんですが、それまでこういう土壌改良とか、河川改修とか、砂防という話を嘗々とやっている意味合いを随分、すぐ効果がわからないし、何十年に1回でどうやって評価しているんだろう、あるいは本当に必要あるのかと思っていたんですが、ちょうど私のいたときにピナツボの爆発がありまして、それから10年ぐらい前にバギオで地震があって、バギオの地震の土砂がそのまま河川に来て、堤防より高くなってきたので道路を嵩上げて、堤防も嵩上げるんですが、それ以上やっても、もうだめだということまできちゃいまして、そこへ今度シラス台地のピナツボの災害があって、日本の砂防と違って、川を土石流が流れるというより、それがとまるものですから隣の谷に行くんですね。山の角度も違う。それで砂防工事実は日本のようにずっとじゃなくて、住民が逃げるまでとにかく時間稼ぎをするという悲惨な状態でして、ちょうど日本で言うと東海道に相当する道路をギブアップして、日本海側に移すかという議論をしていました。

それを見たときに、フィリピンと日本と非常に地形条件が似ているものですから、江戸時代以来、嘗々として山を治めてきた国とやってこなかった国が、こういうところに出てくるのかなという実感を持った経験もありました。

ただ、これを評価するというのは非常にまれな現象なものですから、なかなか難しいんですが、ただ、さはさりながら、井上先生おっしゃるように、こういう時代ですから理解を得なければいけないことではないかと思います。

あと、特段御意見ございますでしょうか。まだ時間は十分あるんですが、よろしゅうございましょうか。

それで、今申しましたように大変難しい事柄があり、それぞれの地元で、シラスのあそこをどうしたら完了かと言われると、なかなか難しいこともございますが、ただ、次年度で予定している事業計画策定に向け、引き続き検討していただいて、きょうぜひ御審議いただきたかったことは、本年度で期限切れとなる法の延長問題でございます。そこをとめてしまうと計画もできなくなる状況でございますので、計画に向けては、また先ほどの井

上先生、あるいは小橋先生から御指摘のような勉強を続けていただくということではないかと思えます。

本委員会として法律の延長問題について、事務局の方で準備をいただいているようですが、それを説明いただいてよろしいでしょうか。

それでは事務局の方から配付、説明をお願いいたします。

平岡地方整備課長 それでは、ただいまお配りいたしました資料について御説明申し上げます。案ということでお配りしております。

特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法の延長について

平成13年11月27日開催の国土審議会第1回特殊土壌地帯対策分科会において、特殊土壌地帯の現状にかんがみ、下記のとおり意見の一致をみましたので、「特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法」第5条第2項の規定により意見を申し出ます。

記

「特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法」の有効期限を5年間延長すること
(理由)

「特土法」は昭和27年に制定されて以来、特殊土壌地帯の災害防除と農業生産力の向上に大きな役割を果たしてきたが、なお対策を必要とする地域が多く残されている。

また、都市化・過疎化の進展に伴う災害態様の変化や農業を巡る国内外の情勢の変化に対応して新たに取り組むべき課題も多く出てきていることから、引き続き積極的な特殊土壌地帯対策の実施が必要となっている。

このため、平成14年3月まで期限の切れる「特土法」の延長が必要である。

以上でございます。

森地分科会長 ありがとうございます。

ただいまの説明について、御意見、御質問がありましたらどうぞ。

井上委員 この素案として考えますと、特に第2フレーズ「都市化・過疎化の進展に伴

う災害態様の変化」というところが、私は重要な点であろうかと思われます。車の普及等で居住地域が、いわば都市が拡張しておるわけですね。そこに関わる農業従事者だけではなくて、一般の勤労者の居住地域の安全という点で、既にシラス台地等でもかなり手を打たれているという実績があるわけでありまして、そういう意味で、何も本法を変えるほどのことはないのかもしれませんが、この理由としての第2フレーズというのが非常に重要だと私は感じました。

森地分科会長 ありがとうございます。そのほかいかがでしょうか。

井上先生から、この原案で、ここが大変重要だと御指摘をいただいております。関連する御意見、その他の御意見ございますでしょうか。

よろしいでしょうか。もしよろしければ、本案をもって分科会の意見としたいと思いますが、いかがでしょうか。

〔「異議なし」の声あり〕

森地分科会長 ありがとうございます。それでは、そのようにさせていただきます。

(2) そ の 他

森地分科会長 その他の議事でございますが、事務局からは特に発言ございませんでしょうか。

ないようでございますので、本日の議事についてはここまでにしたいと思いますが、本日の議事の概要については、この会議が終了後、速やかに公表したいと思います。よろしくお願いいたします。

審議官あいさつ

森地分科会長 それでは最後に、坂山審議官よりごあいさつをお願いいたします。

坂山大臣官房審議官 国土交通省担当審議官の坂山でございます。一言お礼のごあいさつを申し上げます。

皆様方には本当にお忙しい中、この会議に御出席、御審議賜りまして、本当にありがとうございました。本日、特殊土地地帯対策につきまして貴重な御意見をいただきました。さらに引き続き積極的に対策を実施するよう、また法律の延長につきまして分科会としての意見具申を賜りましたこと、まことにありがとうございました。

本日の審議、御意見等を十分踏まえまして、農林水産省、総務省をはじめ、関係省庁との密接な連携により、引き続き特殊土地対策を鋭意進めてまいる所存でございます。今後とも皆様方に御指導、御鞭撻を賜りますようお願いいたしまして、御礼のあいさつとさせていただきます。

本日はまことにありがとうございました。

森地分科会長 ありがとうございました。以上をもちまして、国土審議会第1回特殊土地地帯対策分科会を閉会といたします。

円滑な議事進行に御協力賜りまして、大変ありがとうございました。

午後4時15分 閉会