

【講演録 1】

「総合経済対策における公共用地の取得について 及び環境基本法案と建設省の環境施策について」

建設省建設経済局調整課長
澤 井 英 一

建設経済局の調整課は、建設省所管の公共事業における用地取得に関する事務の総括と環境問題のとりまとめを所管しています。この二つは一見無関係のようですが、公共用地を買う上で、環境問題ゆえに事業計画に反対されて用地が買いにくくなるというパターンがあり、そういう意味でかなり密接な関係があるということもできます。用地につきましても、特に昨年から今年にかけて、立て続けに経済対策が打ち出され、その中で公共用地がかなりのウエートを持っています。また、いま環境基本法が衆議院を通過し、これから参議院に行く段階にあります。そういった動きを軸にして、建設省としての環境問題への取組みについて話を申し上げたいと思います。宅地開発等でかなり身近な問題だと思いますので、何らかの参考にしていただければ幸いです。（編集部注：環境基本法案は、6月18日衆議院解散により廃案となりました。）

1. 最近の公共用地対策

まず、用地の問題です。平成2年に公共投資基本計画が決まり、これから2000年までの間に430兆円の公共投資を実施するということが、国際的にも公約された格好で決まっています。質的にも量的にも、そのうちかなり高いウエートを建設省の所管事業で担っていくわけです。

昭和50年代から財政再建の一番の緊急の目標は、赤字国債をなくすことであり、公共投資はマイナスシーリング、あるいはゼロシーリングの時代がずっと続いていました。それが平成元年に財政再建の大体の目標が達成できるという時期をとらえ、また高齢化社会の到来を前に2000年までの貴重な投資期間という位置づけで、今でいえば「生活大国」ということを目指しまして、公共投資を一生懸命やるべきだという議論がすでに建設省内でございました。これと並行して、日米構造協議があり、ご承知のような10カ年計画が決まったという経緯がありました。

この中で計画全体の達成のためにはかなり大きな課題をいろいろと整理していかなければいけないだろう、ということ省内で当時議論しました。1つは、住宅・社会資本整備を支えていく建設業の問題です。建設業は、生産性が低い、仕事がついとということで、なかなか人が集まらないため、産業の魅力化・構造改善というのが、公共投資基本計画の達成のためにも重要な前提になるということです。ま

たこれと密接に関連して、特に公共投資というのは季節変動が大きく、数字的には4月から6月の第1四半期に対して、10～12月の第3四半期は倍ぐらいの工事量となります。これが一時的には一定の生産能力のもとでのアウトプットを非常に非効率にし、さらには日給制の方が多いとか、臨時雇い形態の方が多いとか、そういう根深いところまで影響するため、公共事業の工事量の平準化といったことも重要となっています。こうしたテーマと並んで、昭和63年頃、用地のストックが非常に落ち込みました。何とか公共用地を先行的に取得していかなければいけない、ストックを十分に確保していかなければいけない、という状況になりました。つまり、用地の確保ということが、公共事業全体・住宅社会資本整備全体を支える重要な条件のうちの1つとされ、いろいろな対策を講じながら今日に至っています。

公共用地を全国で公共的な主体が1年間でどのぐらい買っているかは、確定的な数字はありませんが、その相当部分が建設省の関係だろうと思われます。平成4年度予算ベースでは、年間建設省所管の直轄事業、公団事業、都道府県、市町村の補助事業を通じて取得している公共用地は、面積で約1万3,000ヘクタール、金額で約3兆数千億円です。

このように、毎年用地を買っていき、買ったもののうち一定のものを道路とか、河川とか、公園の事業の用に供するといったことの繰り返しで進んできているわけです。用地の確保の状況を見るときに、ストック率というものを毎年調べています。これは、毎年、その年に新しく着工する工事にどのぐらいの土地を使ったかということを実後的に調べ、これに対し着工する年度の当初に、使おうと思えばすぐに工事に使える土地がどのくらいストックされているかということです。土地というのは、買えばすぐに工事ができるというのではなく、スポット的に買い溜めていき、何年かかけてある程度まとまりのある用地にしていくものです。従って、予備軍としてスポット的に持っている土地は、その背後にかなりあるのです。ストック率は、そうした予備軍の過程を経て、工事に使える段階までまとまったものを対象にして調べたものです。これによりますと平成3年度では、1.12という数字になっています。要するに年度の初めに、1年分プラス0.12年分の土地があったということです。実は、昭和60年、61年ぐらいまでは1.4年分近くありました。ところが、地価高騰の影響等によりまして、昭和62年、63年と急激に落ちまして、63年には0.93という数字になりました。0.93というのは、その年に必要な用地の全量が、年度の当初には確保できていないということです。特に建設省の所管するような工事は、大きなものが多いわけですから、用地というのは、その年までに買って置いて、その年は最初から工事にかからないと、とても対応できません。1を割ったということは、そういう意味では大変深刻な事態ということで、いろいろな検討なり対応を、省をあげて進めているというのが現在の状況でございます。

また、用地取得が何ゆえに大変かという調査を一方で行っています。これは直轄

事業だけに関して、用地取得状況を調べ、その中でネックにぶつかっているものの原因は何かということ調べているものです。いちばん多いのは代替地の不満で、全体の26%ぐらいです。2番目が価格への不満、3番目が事業計画への反対です。その他には、境界紛争というのめかなりあります。

代替地については、用地取得の際のパターンとして伝統的にいちばん多いものです。一方で、地価高騰等により、土地の資産保有意識というのも高まってきましたから、地権者が代替地を探そうと思っても、なかなか買いにくくなっているという事実もあります。このような状況を踏まえ、特に昨年平成4年度に、それまでの検討の成果をまとめて、施策として実現を図りました。その1つとして、公有地拡大推進法の改正を行いました。用地買収というのは、事業が確定した段階で、例えば関東地方建設局の用地部なりが買いに入るわけですが、この法律は、もう少し前の段階で地方の土地開発公社を活用して用地を手当する仕組みです。ある地権者が土地を第三者に売ろうという際に、法律上要件に該当する場合に知事に届出をしなければいけません。そして、届出を受けた知事は、その土地を買う公共主体がいないかを検索し、適当な相手が見つかったら、そこで両者に協議をさせる。そこまで強制し、協議の結果が成立すれば買うし、成立しなければ買わない、という仕組みです。つまり、地権者が、土地を放そうという気になったとき、そういう機会を公有地を拡大する機会として活用できないだろうかということで生まれた仕組みです。また、自分の土地を公共に売りたいという場合には、一定の場合に申出をすることも可能です。この仕組みによって、年間公共団体なり土地開発公社が買っている土地が、全部で1,500ヘクタールぐらいまで来ています。建設省が毎年買う土地1万3,000ヘクタールの1割強の土地です。この仕組みを、昨年若干拡充し、この仕組みのかかる最低面積を200平米から知事の規則によって100平米まで下げられるものとししました。また、従来の先行取得制度の中で直轄事業なり公団事業の用地を先行的に買う仕組みがやや手薄だったということもあり、予算上の措置として、公有地拡大推進法の届出や申出により、直轄や公団のための事業用地、さらには代替地を土地開発公社が買う場合には、国が財投マイナス1%で融資するという特定公共用地等先行取得資金融資制度を作りました。

代替地につきましては、基本的には代替地として必要になった場合に、情報が豊富にあるという状態をつくるのが必要との観点で、代替地情報バンクの整備がもう1つの課題になっています。すでに公共団体などでは、個人からの土地の登録を受けるような仕組みもいくつか走り出しています。そうした仕組みも踏まえ、代替地の情報が豊富に検索できるような仕組みが全国的に展開できないだろうかと公共団体、宅建業界の代表の方、農協の方といった皆様方にお集まりいただいて、いろいろな検討をしているところです。代替地要求は、大都市のほうがより強く出ており、用地交渉が長引いているほうが多いということも、この間の勉強を通じてわかっております。また同じ小学校区の中で代替地を手当するというのがいちばん多く、少

なくとも同じ市町村の中で代替地を手当するというのが、全体の9割以上占めているようです。こういった情報システムで大事なことは、情報の流れをできるだけ太くするというところにあるようです。宅建業界からの情報、個人からの登録、また公共団体でもいろいろな跡地を持っていたり、区画整理の保留地を持っていたりするわけですから、そういった多方面から情報を集め、一方で、当該地域で事業をしている起業者全員が使えるようにする、ということがいちばんのポイントではないかと考えています。既存のシステムにしても、できるだけシステムを共同化していくという方向で、国としても何か支援ができないかということをおもっているところではあります。

公共用地の取得というのは、帰るところ最後は人であり、制度的な改善と合わせ、人的な体制の整備も大変重要と考えています。日本の総人口のピークは、いまの予想では2010年前後といわれていますが、日本の生産年齢人口である15歳から64歳までの人口は、1995年がピークになります。労働人口という広がりになりますと、高齢者がもっと働くようになり、女性の社会進出がもっと増えるということもあり、予想では2000年がピークになります。したがって、いろいろな産業分野、行政分野も同じですが、共通したいちばん大きな問題の1つは人の問題です。用地の世界におきましても、人材の確保をどうするかということが大変大きな課題です。特に用地の仕事というのは、かなり専門的な知識が必要です。また、夜間とか休日の交渉が非常に多いということで、用地業務を希望する人は、特に若い人を中心にあまりたくさん出てきていないという状況にあります。従って、仕事の内容と処遇も改善しながら、用地に携わる人材をいかに今後養成し、定着させていくかということが私どもにとって大変急務になっています。

1つには用地業務それ自身の改善として合理化、省力化していくことが大事だろうと思います。例えば休日とか夜間が多いといいましたが、これを何とか平日の昼間にできるようにできないかということです。建物の補償金を算出する際に力を借りている補償コンサルタントとの連携をいかに太くしていくか、また補償コンサルタント業界にいかに水準を上げていただくかということも大切です。2つめには、公共用地取得の前提となる設計計画的な検討をする部局との連携を強めることも大事だろうと思います。3つめに、用地職員の処遇を改善したり、あるいは人材の確保・育成のための研修を行っていくことです。これらを全国にある10の地方建設局等を3つのグループに分けて、いろいろな検討を進めてもらっているところではあります。いずれ都道府県、公団等とも足並みをそろえてやっていかなければいけないと思います。一方で都道府県などでも、同じような工夫がいま始まっているところではあります。用地交渉手当を従来の1日に付きいくから月額化していくという動きも都道府県の中ではだいぶ増えてきています。

2. 経済対策と公共用地

最近出された景気対策では、用地に関して、平成4年度は、上半期に事業の前倒

しをし、8月には下半期の事業の追加をする。平成5年度でも、上半期前倒しを行い、さらに先日追加経済対策が決まり、そのうちの補成予算を要するものが決定され、現在、国会で審議をしているという状況にあるわけです。この過程では、市街化区域内農地とか、JR用地等を公共団体が今後買っていく際に交付税措置によって、実質2%相当の利子補給に当たるような措置がされています。一方で、現在地価は大都市を中心として下落局面にある所が相当広がっています。そのために経済対策では、公共用地をどんどん買うことが地価動向に影響してはいけない、ということに相当意を用いております。昨年9月から各都道府県ごとに地価情報連絡協議会というのを作っております。建設省、都道府県、市町村、公団、電力会社、鉄道会社等の用地を買う立場の人、国土法とか地価調査を担当しています都道府県の土地担当部局の方、不動産鑑定士を構成メンバーとして、3カ月に1回の短期地価動向調査などを踏まえて、当該地域の最近の取引の動向なり、地価の動向等の情報交換を行い、これを踏まえて公共用地を買うということを行っています。昨年の8月の景気対策では、1兆5,500億円という公共用地の先行取得が計上され、またこの4月の景気対策でも、1兆6,000億円の公共用地先行取得がセットされています。従来用地を買うこと自身は、補成予算とか景気対策のときには出てこなかったのが通例だったのですが、最近では、公共事業を行うための前提条件、事業の円滑な施行等の観点から、景気対策にとりあげられているわけです。

3. 環境問題の動向と建設省の取り組み

建設行政といいますと、よく開発行政であり、場合によると環境の破壊者だといわれる場合も多いわけです。しかし私どもは、現状の環境を造り変えるとは言え、それによって環境の改善なり創造をしていく行政だと思っております。そして、国際的な問題であるということも含めて、環境問題は今後の世の中の底流を形成していく大きな問題であり、建設行政にとっても今後の最重要課題の1つと考えております。

昨年6月にはブラジルで「地球サミット」が開かれました。持続可能な発展ということをよくお聞きになると思いますが、地球全体の容量というものをよく考えて発展を図っていこうということです。これは別の面で見ますと、一種の南北問題であり、冷戦が終結したといわれる後の一番大きな国際問題であろうと思っております。発展途上国なり後進国は、これからまさに経済発展をしていこうとしているわけですが、ここにきて二酸化炭素による温暖化等、地球の限界がかなり科学的にもはっきりしてきたという状況があって、先進国を中心に、これ以上地球の容量を食うべきでないという議論がされるわけです。そこで途上国から言わせれば、いままで自分たちの発展のために地球の容量を食ってきて、自分たちが成熟したところで、もう容量がないから駄目と言うのは勝手ではないかということになるわけです。もちろん容量に限界があるということは途上国においても認識されているわけで、そのために、先進国は先進者の受けたメリットを途上国に還元すべきだということで、こ

れが資金問題を始めとする支援問題になるわけです。環境ODAということがしきりと言われる昨今です。

1つの例として、熱帯林の問題があります。熱帯林が年々、相当広大な面積で切り倒されて減っている。その中では焼畑農業、あるいは国内の燃料にするための薪を作るために切るという部分が非常に大きいわけですが、例えば日本では、建築を行う場合の型枠の主要原料は、ほとんど熱帯林となっています。そこで建築業界では、熱帯林の材料を針葉樹に転換していくとか、木を使わないで鉄を使って型を造っていく、さらに工場では部材を造って、現場では組み立てるだけにして、型枠が要らないようにするとかのいろいろな工夫がされているわけです。それはもちろん大事なことなのですが、ある政府高官からの又聞きではありますが、東南アジアのある国の方が言うには、最近日本では熱帯林の使用削減運動を進めているようだが、熱帯林はその国の主要な輸出産品であり、経済に影響が出るのでやめてほしいということ逆を言われるというのです。そういうところに問題の複雑さがよく現れているのではないかと思います。要するに環境は大事だというきれい事だけでは済まない問題だということが一方であるわけです。

今年の6月のサミットの中では資金問題につきまして一定の合意がなされ、国内では早速いろいろな動きが始まっています。今年の7月頃から、環境基本法制定の動きが始まり、10月の中央公害対策審議会、自然環境審議会の答申を踏まえ、環境庁が中心になり政府としての法案を作り、この3月に法案を提出しています。昨日、衆議院の本会議で、一部修正のうえ通過し、これから参議院の審議が始まる所です。

建設省でも、今年の地球サミット向けに日本語、英語、フランス語、スペイン語のパンフレットを作成しPRに努めています。地球環境問題にしても国内問題にしても、エネルギーの問題というのは今後大きな問題になります。その中でも非常に大きなものの1つが、自動車交通に伴うエネルギーの問題です。エネルギーを使うことで、当然NOxも出ますし、CO2も出ます。従って、エネルギー消費量を減らすということが非常に重要な課題なわけです。渋滞しているほどエネルギー消費量は多く、時速10キロの場合は時速50キロの場合に比べ、3倍ぐらいの違いがある。従来から、生活の向上等の観点から渋滞対策を省の重点課題の1つとしてやってきたのですが、いまや地球環境問題の観点からも非常に重要になっています。そのために大きな環状道路を造る、バイパスを造る、交差点を立体化する、信号の所に右折帯を作ったりと様々な施策をやっております。温暖化の問題は、発生源は極端に言いますと我々の呼吸から始まるわけです。そうした個々の生活なり、事業活動それぞれを環境に適應したものに直していかなければならないという非常に裾野の広い施策が要るわけです。住まいなり事務所にししても、今後は断熱化をして、冷暖房のエネルギーを減らすということがもっともっと大事になります。

それからリサイクルの問題では、下水の処理水をいかに循環利用するかというこ

とがあげられます。また建設事業をやりますと、大量の残土なり廃棄物が発生します。それを単にそのまま処分する場所がないという切羽詰まった問題もあるのですが、資源の有効利用の観点から、いかにこれを循環利用していくか、ということが大事になっています。そのために、例えば道路を掘り返した場合に出るアスファルトのくずとか鉄筋混じりのビルの瓦礫とかの循環利用についていろいろな工夫が進められているところです。

一方で自然との調和も大切です。この点での例としては、高速道路などを盛り土で造った際に、盛り土の上をタヌキとかが横断して事故に遭うのを防ぐために、盛り土道路の下にトンネルを掘り、今では動物がこれに馴染み、有効に活用されているケースがあります。また、河川については、いかに洪水を海まで速やかに流すかという点だけでなく、最近では、例えば淀川においては動物が住めるように水溜まりを作るといった工夫をしています。さらに、宅地開発においても、もともとその開発区域の中にホタルが生息する池があったというので、その池をそのまま残して、むしろ全体として活用して宅地開発をやった、というような事例もあります。

建築業協会では、5年間で熱帯林の使用量を35%減らすという目標を業界として立てて取り組んでいます。また、ある大手建設会社では、熱帯林の産地であるタイで、熱帯林の保全をするために観測のためのタワーをその建設会社の負担において造り、日本の学者とタイの学者で共同で熱帯林の観測研究をするというようなことをやっています。よくいわれます民間ベースのODAです。建設業界自身、産業の魅力を高めなければいけないという意識も非常に強いわけで、その一環として環境への取組みを業界としても大変重要視しているところです。

加えまして、去年の12月から、日本学術会議の会長であり中央公害対策審議会の委員長でもある近藤次郎先生にキャップになっていただき、今後の建設省における環境対策の取組みはいかにあるべきかということを経験していただいています。いちばん大きな問題は、開発と環境の調和をどうしていくかという問題です。この中で1つ出てきていますのは、ミティゲーションということです。ミティゲーションというのは、意味としては影響の緩和という意味で、自然に手を触れたときには、それに代わるものを自然として再生するということです。工事をした当初では、コンクリートむき出しであったけれども、そこに植栽をしておけば数十年経つともものすごく立派な緑がそこに生まれるわけです。もちろん本当に貴重なものには手を触れないということはあるわけですが、そういったところを避けながら、なおかつ一旦なくなった自然を修復、再生していくということが今後施策の基本になればいけないのではないかという議論もしています。先ほど申し上げた環境基本法につきましても、国会でも非常に活発な議論がされております。特に建設省にも環境アセスメント関係の質問が多うございます。私どもは決して環境と対立しているつもりはなく、環境を保全し、あるいはよくしていくために大いに汗をかいているつもりであるということを一生涯懸命答弁している次第です。この法律が通り、また近藤先

生の委員会の提言が出れば、それを踏まえて、一層の施策の拡充を図ってまいります。建設行政はそういう方向に向かっているのだということにつきまして、是非皆様方にもご理解を賜りたいと思います。

ついでですが、環境基本法では、政府提出原案に対してただ1点だけ、法律の修正がございました。それは「環境の日」という規定が入ったということです。毎年6月5日を「環境の日」にするということが、法律が成立すれば決まります。国、国民をあげて環境を考える日にしようということです。そういった議論を経て、基本法の審議も進んでいるということです。

以上で終わらせていただきます。ありがとうございました。

- ◆ 肩書は当時 現在 建設省都市局都市計画課長
- ◆ 第4回講演会 1993年5月21日 於：カンダ・パンセ