

第10回 農業・土地住宅WG（土地住宅分野）議事概要

日時：平成17年11月11日（金） 13:30～15:00

会場：永田町合同庁舎 第1共用会議室

議題：国土交通省からのヒアリング及び意見交換

- ・ 通勤鉄道における時間差料金制の導入について
- ・ 立体道路制度の一般道路への適用について
- ・ 地図情報の民間開放について

出席者： 規制改革・民間開放推進会議

黒川主査、浅見専門委員、福井専門委員

国土交通省

- ・ 鉄道局業務課 課長 西川健 氏
- ・ 鉄道局業務課旅客輸送サービス対策室 室長 石井俊和 氏
- ・ 都市・地域整備局都市計画課 課長 山崎篤男 氏
- ・ 道路局路政課 課長 日原洋文 氏
- ・ 住宅局市街地建築課 課長 井上俊之 氏
- ・ 総合政策局政策課 政策企画官 田村計 氏
- ・ 国土地理院総務部 部長 大竹重幸 氏
- ・ 国土地理院企画部 部長 小牧和雄 氏
- ・ 総合政策局政策課 政策企画官 田村計 氏

- ・ 通勤鉄道における時間差料金制の導入について

黒川主査)

それでは、通勤鉄道における時間差料金制の導入についてということで議論したいと思います。我々の方から、ご質問を差し上げておまして、それについて、お答えを頂きたいと思いますが、今日のこの会議は議事公開ということで、進めたいと思います。最初にできましたら5分から10分程度で説明して頂いて、その後、議論を進めたいと思います。では最初にご説明をお願い致します。

西川課長)

国土交通省鉄道局業務課長の西川でございます。宜しくお願い致します。8月2日からこのポストについております。最初の5分の説明ということですが、資料をお手元に配布しておりますので、5分を超えるかもしれませんが、掻い摘んでお話をさせて頂いて、事前にご質問を2問頂いておりますのでそれについてお答えをするという形でやりたいと思います。お時間をもう少し頂くかもしれません。宜しくお願い致します。

まず、資料の横長のほうですが提出資料という方から見て頂き、まず1ページ目は、これは都市鉄道における時間差運賃制の導入についての答申・閣議決定ということで抜粋し

て整理したもので、前提として書いたものですから省略させていただきます。2ページ目、これまでの私どもの方で検討してきたもの、16年度までについて掲げております、これについては、それぞれ後ろから3枚の部分に、別紙1、2、3と、それぞれ結果の概要は掲げております。こういう検討をやった結果、これをどう整理しているのかということ、3ページから、3、4、5と書いてございまして、今後どうするのかということについては6ページに書いてある。そういう形になっております。では、これまでの調査検討内容についてどのように整理しているのかということでございますけれども、3ページの冒頭にございますが、まず、都市鉄道ということについて考えますと、混雑は、最近緩和の傾向がみられておりますけれども、依然として混雑率の高い路線も見られるところであります。かつ、鉄道事業というのが長期的には、人口減少によって需要減が想定され、また、マイカーとの競争もあり、鉄道事業というのは非常に厳しい経営状況に置かれていると、そういうことを考えると、大規模な輸送力増強策というものには限界がある。したがって、オフピーク通勤の推進など既存ストックを有効に活用して、ピーク時の需要を分散させることによって混雑の緩和を図ることは重要な課題であると、私どもも考えております。そのための方策の一つとして鉄道における時間差運賃制、ピークロードプライシング導入というのは有効な手段の一つかとも考えられる。しかしですね、いろいろこれまで調べてきた結果を踏まえますと、現時点においては、なかなか難しい以下のような課題があると、いう認識をしております。まず、一番目に、ご承知のとおり、日本経済は少しは上向いてきておりますがデフレ経済状況下にあり、その中で、ピーク時の運賃を高く設定するという形での時間差運賃制の導入というのは、利用者の反発が非常に大きいのではないかと。特にですね、混雑状況が緩和されている中でピーク時の運賃を高く設定してまで、オフピーク通勤を推進するということについて、果たして社会的にコンセンサスというか、あるいは受け入れられるのだろうか、これは非常に難しいところがあって、慎重に見極めが必要ではないかと。ヒアリングの結果というのは、掻い摘んで書いてございますが、別紙1にですね、2ページ目にも書いてございますが、経済団体、企業二十何社を対象にしたものです。それから消費者団体にも聞いてございますが、上げるということについては、なかなか厳しい意見がでております。これがまず第一点でございます。

それから、4ページに参りますが、時間差運賃によって通勤時間帯の需要の分散を図ることの効果というのは、そう大きくないのではないかと。と申しますのは、都市鉄道においてピーク時の利用客の大半は通勤客であるわけです。最初の2ページ目に書きました14年度に鉄道運賃研究会というものを、学識経験者、鉄道事業者等で構成してその検討会をやったわけですが、その研究会の作業の一環として企業5千社、通勤者1万人を対象としたアンケート調査を実施しております。その、アンケート調査の結果によりますと、企業従業員の始業時間の勤務形態というのは、取引先や顧客との取引関係、労務管理等の制約条件に基づいて決められている。鉄道運賃を操作したからといって、勤務形態の変更を迫られてもそんなには変えられないという答えになっています。しかも、通勤者の運賃と

いうのは大半は企業の負担であるわけですから、時間差料金が個人の移動パターンを変える誘引になるとは考えられないということでございます。アンケート結果について、掻い摘んであるのが別紙の2でございます。ピーク時を高くするというようなピークオフピーク運賃制度に対して、企業は6割が反対、通勤者では5割が反対、特に、定期券を廃止して普通運賃を引き下げるといようなやり方については、企業は8割以上、通勤者でも同じように8割以上の反対がある、ということでございます。それから、ピーク時の運賃を現状の1.3倍というケースであっても、勤務制度を変更するとした企業は約4%、3倍としても25%という限定的な効果です。そもそも考えてみますと、4ページに戻りまして人の移動形態というのは、移動しないといけない目的があるから移動するのであって、交通というのは、その手段でありますから、いわば、派生需要なわけです。したがって、時間差運賃の高低の差があまり大きくなかったら、目的があれば、多少高くても行くわけですね。よほど高くして、よほど安くするという相当の差を導入しなければ、移動というものを、時間帯を選択するということにならないわけです。したがって、非常に大きな運賃差を導入するということは、逆に、混雑時間帯の鉄道にどうしても乗らないといけない利用者に、あるいはその費用を負担する企業に、不合理な負荷を与えることになるのではないかと、利用者の抵抗感が非常に大きいというふうに思います。ちなみに、上げるということではなくて、逆に、わが国でも外国と同様の仕組みで、多くの鉄道事業者において時差回数券ということで閑散時間帯の割引率を上げると、つまりより安くするという制度が導入されております。それは、別紙の3にございますが、諸外国の事例、9カ国17都市を調べておるわけですが、その中で、私どもが把握したのは6都市で、いわゆる時間差料金が導入されております。ただし、詳細は後でご覧になって頂ければ結構ですが、ワシントン以下ずっと、2004年の購買力平価で比較しておりますが、そもそもこれらは、日本と比較して、決して高くない、リーズナブルな通常の運賃を閑散時間帯にはさらに低く設定するというやり方で、いわば閑散時間帯の需要喚起とか、混雑時間帯のもしかしたら安い方だったら行ったらいいやということで混雑時間帯の需要の分散を図るという仕組みになっているわけです。これは日本でも同じようにやっております、まさに日本でも諸都市と同じように、ここが一番下に書いてありますが、通常回数券というのは11枚綴り、一番下の右の米印がありますが、11枚綴りで10枚分の運賃なんです。これは割引率9%。それが、昼間だけに限ったものであれば、12枚綴り10枚分で16.7%の高い割引率としているというものがある。4ページに戻りまして、とは言ってもこの程度だと、時差回数券の売り上げの割合は、全体の回数券の売り上げの中の数%から十数%とこういう限定的なものだということが言えます。以上が2番目の課題です。

3番目、5ページでございますが、仮にピークロードプライシングを導入するとしまして、現実には、都市交通においては、鉄道会社1社ではないのは当然でありまして、それは競合する面もある。したがって、ある会社だけピーク時の運賃を上げるとなれば、他路

線への旅客の転移ということを招く結果になるだろう。そうすると、ピーク時間帯の需要の分散という目的を達することにはならないだろう。したがって、仮に、時間差運賃を導入する場合は都市圏の全事業者が、同一条件下で一斉に実施することが必要ではないか。そういうことを仮にやろうとすると、実は、今の運賃の仕組みというのは、政府が命じているわけではございませんで、基本的に、鉄道事業者が自らの経営環境を踏まえて、その経営判断に基づいて、上限を決めて、それを認可申請して、私どもの認可を受けて、実際に上限の範囲内で設定をするという形になっていますから、一斉に導入するということがなると、相当の強制力を持たないと、一斉に申請をしると言わないとだめだと。そうすると、今の申請制度を基本的に変えないといけないわけですが、こういう都市政策の問題で、個々の企業に自らの商品の基本的な価格である運賃を無理やり決めろということを実行して規制強化で出来るんだらうかということが、なかなか難しい問題としてありますとこのことをごさいます。注の1に書いてございますが、鉄道は何も鉄道だけの競合だけではありませんで、場合によっては道路交通バスとかマイカーとの競合もあるわけですから、鉄道だけ、一斉にやってもだめという場合もある。道路、バス、マイカー規制等も含めて同じようにやらないといけない、こういうことがある。

4番目にですね、これは物理的な話なのですが、要するに技術的な課題や導入に伴うコスト負担、これは当然検討しなければならない。これは実は論点は、ある程度わかっているわけでありまして、問題は具体的にどういう導入方法をやるのかということをやらないと詰めきれない。これは、まず、どういうことをやるのかということを決めないといけない、このことをごさいます。以上4点課題があるということをおし上げました。

今後、私どもとして、どうしようかということで、6ページ目でございますが、繰り返しになりますが、今のよう、デフレ経済状況下において、ピーク時の運賃を高く設定することについては、なかなか受け入れて頂けないのではないかと、これは、最近私どもにあった運賃認可申請の例がいくつかありますが、非常に厳しいと思います。たかだか0.何%値上げするにもなかなか認められない、こういうような状況にあるわけですね。ところが、先程申し上げたように、時差回数券の導入のような下げるような話、これについては、特にICカードの導入が今進んでおりまして、「スイカ」と「パスネット」が合計で1300万位普及しているわけですね。それから、関西で、「イコカ」と「スルッとカンサイ」というのがあります。これが、「スルッとカンサイ」は「ピタパ」というICカードで運営しているわけですが、これが、来年早々には全部相互利用できるようになる。こうなると、いろいろな企画商品というのを出していくことが可能になるわけでありまして、相互利用できるようになる、基本的には割引の方なわけですが、単に割り引くだけでなく増収、何らかの商業施設のサービスと組み合わせて、トータルで鉄道事業者にとって増収になるような形で運賃は割り引くというようなことでいろいろ取り組んでいるわけですね。したがって、それについて、時間差料金というようなものと組み合わせることは出来ないだらうか、私どもは、それに対して何らかのことができないだらうかということで、今、実

は実態がよくわからないものですから、ここをまず把握するということで、いま、準備を進めているところであります。それが第一点。

それから、もう一つは、 に書いてございますが、先程申し上げた課題というのは、一言でいうと、鉄道の運賃政策だけでは、なかなか社会の人達の動き方を変えるのはむずかしい、したがって、都市勤労者の勤務形態のあり方など、より広い観点からの取り組みが必要だと。そのため、私どもは、内閣官房、内閣府等の関係行政機関や民間企業、経済団体等によって構成している、快適通勤推進協議会というのが既にあり活動しているわけですが、こういう場を活用して問題提起をしていきたいとこう考えております。

以上が、プレゼン用の資料なわけですが、質問を2つ頂いておりまして、それに対して、答えを申し上げます。

まず、1問目、最近、どういう検討をしたのかについては先程申し上げたようなことですが、それに加えて、既存の時間差料金制について先行文献についてどのように評価したのか、また、理論的・定量的な分析について検討結果を示されたいとのことですが、これについては、先程申し上げたような検討を進めてきているところではあります。混雑料金と鉄道の混雑という外部不経済を内部化するための混雑料金について経済的に分析した報告書、論文などあることは、私どもも承知しております。しかし、さっき申し上げたような課題を考えますと、4点課題を申し上げましたが、こういう時間差料金に関して、導入を政策として考える場合には、経済学的な分析だけでなく、都市勤労者の勤務形態のあり方、あるいは、時間差料金制が都市交通体系全体の中でどういうふうに評価されるのか、つまり、他モードへの旅客の転移の可能性など、鉄道だけではなくてですね。さらに、社会的にどうやって受け入れられていくのだろうか、市民、国民の受け入れ方、受け入れ意識、そういうフィージビリティ等々の検証も行ったものでないと参考にはならないと考えている。そういう意味では、こういう観点から本テーマを使った文献というのは、残念ながら認識していない、もしあれば、教えて頂ければと思っております。従って、私どもとしては、繰り返しになりますが、関係行政機関等々と手を携えながら、まさに都市問題とセットとした通勤鉄道の混雑緩和について広い見識でどういうことができるのか、もう少し深めていきたいと考えている。これがまず1問目です。

2番目に、さっきもICカードの話をしました。スイカ等のICカードが導入されている機会をとらえて、本件に関して、鉄道事業者に対して、混雑料金収入を鉄道輸送力増強のための再投資と事業者の適正利潤とに振り分ける仕組みを構築させるべく、抜本的な対策を講じるべきではないか、どう考えるか、こういう質問でございます。確かに、鉄道運賃のあり方、運賃収入に関わる、利潤と投資の配分の考え方については、これは、鉄道が置かれている社会的状況、ニーズ、鉄道事業者の経営環境というのは、常に変わっているわけですから、常に見直しをしていくことが必要だと考えている。具体的に、ご存知のように、特定都市鉄道準備金制度というのが導入されて、いわば運賃の一部を先取りして、非課税の準備金として積み立てて、それを輸送力増強というものに使わせ

るといふようなことを法律を作つてやつたことがある訳ですが、これは、まさに例の一つであつて、社会的な要請といふのがあれば、こゝういふ制度を作つていくことがあると考へている。ところが、こゝに指摘されていふような、ピークロードプライシングについて、果たして今これを導入することが、社会的合意が得られる環境が整つていふとはどういふ思へないといふことが、先程申し上げたようなこととごさいまして、従つて、これをきっかけとして、投資と利潤に変へていくといふ制度設計といふのが果たしてできるのだろうか、時期尚早ではないかとこゝう考へている。繰り返しになりますが、上限運賃認可制をとつていふ訳でありまして、その認可を受けた上限運賃の範囲内であれば鉄道事業者が弾力的な運賃を設定することが可能となつていふ訳ですから、商業施設の利用などと組み合わせた企画商品、運賃割引などについて鉄道事業者の創意工夫による様々な運賃が設定されていふところでありまして、この中には、先程申し上げた、時差回数券のようなものがある、こゝういふ組み合わせをやつて、どうやつてそれを促進していくのかといふことで、どういふ関わり方が可能なのか、こゝういふ検討をしていきたいと考へている。以上であります。ちよつと長くなりましてすみません。

黒川主査)

ありがとうございます。この間、調査をして頂いたり、アンケートをとつて頂いたりして状況を少しわかるようにして頂いた。我々の認識といふのは、経済的手法、価格を動かすことによつて需給調整を図ることの大都市の交通問題への導入といふイメージでして、高速道路についても考へていふし、鉄道についても考へていふ。感覚としては、混んでいふところをもつと高くするといふところに焦点が置かれていふんですけど、真夜中はどうして、日本は動かないのかとか、一番望ましい状態としては、ヨーロッパとかマンハッタンとか、平均 130%位の混雑水準をイメージするのが、大都市の普通のあり方ではないかと。複々線化などをするのはわかるけれども、今の東京の、あるいは大阪の交通需要といふのは、その状態をまだ超えていふような状態になつていふ、今、お話が出たような IC カードや何かの導入が進んでくる状況になつてくると、国としては大都市圏における交通のあり方といふのもつと抜本的に、つまり大都市の中心部の土地の高度利用といふことを考へたら、ありとあらゆる交通のことは考へないといふけないけれども、24 時間公共交通システムが動いていふ、それを価格で調整しながら企業が動くよふな方法もあつて良いのではないかと。これまでは、放射状型で郊外から都心に入つてくる人達のピークロードプライシングのことがイメージされていふけれども、様々な価格を動かすことによつて、需給をバランスさせることはありえるでしよふといふのが認識なのですね。もともと企業の問題だから、個々の企業が判断するのが当たり前だとは思つていふますが、東京のよふな大都市の公共交通のあり方をどうしたら良いかといふときに、協議会を持って下さつていふ、事業者と議論されていふのはいいかも知れないけれども、そこで議論されていふ方といふのは、ワシントン DC のピーク、オフピーク料金は夜中の 24 時、25 時、26 時、27 時といふ料金体系になつており夜中じゆ動いていふ

のが当たり前の社会システムになっているときに、その話題に何故いかないのかとか、そういう問題も含めて、この問題は非常に重要だという認識を私たちは持っています。是非、東京の大都市圏の公共交通のシステムを抜本的に変えられる、技術水準もそこまで来ているのだから出来るのではないかと考えている。今のお話というのは、今の状態のところでの、通常のピーク時間の料金を上げて対応するのは難しかりょうということに関しては、たくさん情報を頂いたので、我々は、その部分に関しての議論については、ある程度理解ができたと思っています。それでは早速、議論に進みたいと思います。福井先生どうですか。

福井専門委員)

このアンケートですが、質問の時に、料金を上げることに賛成ですか、反対ですかという聞き方をされているのですか。

西川課長)

これは、二通りあってですね、具体的に2倍、3倍上げることについてどう考えるか、その時に、自分の負担で行う場合と、企業の負担でやる場合はどうですかと違いをきちんと分けて書いてあるわけですね。面白いのは、当たり前のことですが、自分の負担でやる場合はそれはたまらないといって行動パターンを変えることが高くなっている。

福井専門委員)

上げた料金収入の使い道については、設問には書いていないのですか。

西川課長)

それは、もちろん、値下げをするのとセットだということですね。

福井専門委員)

値下げ？。

西川課長)

運賃の値下げですね、今の状況から見て。高くする分と低くする分とを合わせわざで。

福井専門委員)

そうではなくて、たとえば、ピーク時を上げるとしますね。先程、当会議務室からの質問にあったように、混雑料金収入を再投資に振り向けることで混雑緩和するとか、あるいは複々線化とか地下化するとかですね。こういったイメージについては、説明の中に盛り込んであるのですか。

西川課長)

それは盛り込んであります。

福井専門委員)

料金について、料金を上げることに賛成か、反対かの設問の前提に、盛り込んであるのですか。どのように書いてあるか読み上げて下さい。

西川課長)

手元に今、設問がないのですが、まず・・・。

福井専門委員)

他はいいですから、そのことにお答え下さい。答えて頂くのは質問に答えて頂くのであって、演説をお聞きする場ではございません。

西川課長)

演説ではございません。説明でございます。

福井専門委員)

設問にお答え下さい。それがお答えになれないのであれば、別のことをお聞きしますの
で。それは後ほど、あるいは、会議終了までに、該当部分を用意下さい。

西川課長)

ありました。ここにありますね。具体的に、以下のようなピーク、オフピーク運賃制度
についての意見をお聞かせ下さい。ピーク、オフピーク運賃制度は通勤、通学時の混雑
を緩和するために一つの方策として導入するものです。利用時間帯が混雑ピーク時間帯
である場合とそれ以外の時間帯の場合の運賃に格差をつけ、ピーク時間帯の運賃を割高
とします。この割高運賃によって得られた、鉄道事業者の増収分は、オフピーク時運賃
の割引や、混雑緩和の為に鉄道施設整備の財源にします云々。

福井専門委員)

その場合の、どのような混雑緩和の財源にするのか、どのような投資で、どのような便
益があるのかについて、料金について何%上げたといった費用負担について聞くのであ
れば、その便益について幾ら幾らを想定するというパッケージでなければ、何の意味も
ない設問です。要するに、便益と費用をパッケージにして人々は自分の行動やあるいは、
とるべき……。

西川課長)

質問の趣旨はわかりました。その質問に対してはですね……。

福井専門委員)

最後まで聞いて頂きたい。自分の判断を行う時に人々は、費用と便益、すなわち料金で
どれ位痛みがあるのかと、その料金を支払うことの対価給付がどうなのかということに
ついてパッケージで判断するのです。それについて、具体的な想定が片方についてのみ
あるという設問には何の意味もございません。

西川課長)

よろしいですか。聞き方の中で、ピーク時、オフピーク時の運賃が現行から以下のよう
に割増、割引になった時ということで、ケース1, 2, 3といろいろ分けてございます。
その中で、ケース1は、ピーク時は8時から9時に最終降車は1.3倍、オフピーク時は
10%割引。ケース2はピーク時が2倍の時に、オフピーク時は25%割引。ケース3はピ
ーク時が3倍の時に、オフピーク時は50%割引。

福井専門委員)

該当部分を見せて頂けませんか、手元で。

西川課長)

後で、コピーを差し上げます。

福井専門委員)

今見せて下さい。

黒川主査)

では、その間に浅見さん。

浅見専門委員)

ちょっと伺いたいのですが、認可の仕組みについて私がやや理解が足りないのわからないのですが、例えば、ある1社がピークロードプライシングのような価格体系に変えたいというような場合に、今、認可は下りる仕組みになっているのでしょうか。

西川課長)

それは、まず一つは、適正原価、適正利潤を計算して、運賃収入がそれを超えなければ、上限として認可をすることになっていますから、今の上限価格認可制度であればそれは可能ですね。今申し上げた仕組みであれば。

浅見専門委員)

それは、どの位シフトするかわからないと、適正利潤とか計算できないわけですよね。

西川課長)

それは、どの位、収入が上がるかというのは、鉄道事業者において需要予測をやらなければできない。

浅見専門委員)

需要予測をきちんとやってやればできると。

西川課長)

需要予測ができるという前提であればですが。

浅見専門委員)

その需要予測の適正さというのは、どのように判断されるのか

西川課長)

いろいろな需要予測の手法がありますよね。例えば、四段階推計法とかありますが、基本的には、そういった手法を使って、きちっと計算して需要予測が行われているかというのを見て判断している。

福井専門委員)

その手法を後ほど教えて頂けますか。需要予測をどのように出させて、それをどのような基準で評価して、認可する、しないを決めるのか。

西川課長)

はい。

福井専門委員)

先程の続きですが。今、拝見しましたが、どこに書いてありますか。要するに、鉄道施

設整備の財源にするとかいうところで、具体的に、幾ら投資して、複々線化とか、地下化とか輸送力増強がどのようになるなどという想定はどこにも一切出てこないですね。

西川課長)

それは私が先程申し上げた様に書いてないですね。

福井専門委員)

そこを気にしているのです。

西川課長)

先程、申し上げたように、鉄道整備の財源に使われるということは明記してある。

福井専門委員)

意味がないです。幾ら痛みがある代わりに、どれだけ楽になるのかというパッケージでやらないと意味がない。

西川課長)

それは、制度が設計されていない時に、そこまで出せるとは思いませんけれども。

福井専門委員)

設問自体が恣意的で、統計的にも意味がない書き方です。幾ら負担しますかということに対して幾ら便益があります、ということ具体的に示さないでの統計的分析手法はありません。学術的にナンセンスです。これをもって、反対だというのは、便益について、一切問うていないのだから、全く意味を成しません。

西川課長)

私は反対などはしておりません。非常に難しいと、受け入れてもらうのは難しいですねと。そもそも・・・

福井専門委員)

便益について聞かれていないのだから当たり前です。この答えは誘導してやったようなもので、便益をセットにしないような費用についての感想はありえないのです。

西川課長)

先ほどはそちらが遮ったのですから、今度はこちらに話させて下さい。アンケートの中の便益について、ひとりひとりの人が便益をきちっと判断できるのでしょうか。

福井専門委員)

(黒川主査に向かって)課長の発言を遮って下さい。議事進行権はこちらにあるんですから。

黒川主査)

この件については、こちらからの、適切に便益について聞いていますかという質問に対しては、貴省としては、聞いていないがそれは仕方がないことだとおっしゃるのですよね。だけど、アンケートの結果に関して何の評価にも値しないかということ、ある程度評価はしたいと思っていらっしゃると。そういう意味で、経済的手法の価値は認めたいと考えていらっしゃると。ただし、ここに出てきた、3割上げても25%しか変化がな

いということに関しては、私たちはそのまま素直に受け止めることが出来ないということについて、今、福井さんがコメントをしているということです。

福井専門委員)

それもありますけれども、要するに、お聞きになられているのは、費用についてどのような態度をとるのかという時には、費用の反対給付たる便益もセットでなければ、判断のしようがないという、当たり前の科学的知見の前提です。だから、そこをきちんとやって頂く必要がある。しかもアンケートというのは、支払費に関する仮想的なものですからね。本当はかなりの程度割り引かないといけないというのが統計的な分析の常識です。

黒川主査)

これは、同じことを、諸外国でもある程度導入した国があって、同じようなことをやろうとするときと同じような反対が起こるに決まっているような環境なのに、なぜ、ワシントンではうまく導入できたのか、導入できた理由、例えば、混んでいる時間帯の値段を高くするという、それ以外の時間帯を下げるということ、時間割で明確に出来ているような場合導入できたとか、どういう形をすると導入できたのかに関して、もう少し調べて頂けるとありがたい。

西川課長)

はい。わかりました。ただですね、ワシントンで導入できたという話がありましたが、別紙3をご覧になって頂ければと思うのですが、ワシントン、フランクフルト、シンガポール、シドニー、ブリスベン、メルボルンで事実を確認致しましたが、何れも、ピーク時を非常に高くしているわけではない。購買力平価で比較していますが、日本の鉄道運賃と基本的に変わりません。だから、彼らがやっているのは、繰り返しになりますけど、閑散時の部分を、それから何パーセントか下げるというやり方をやっていて、通常時の運賃に抵抗感を持つような高い運賃を導入したという認識ではございません。

福井専門委員)

混雑時の混雑率によって最適料金は決まるのだから、どこを基準にするのかによって違うのです。要するに、ピークロードプライシングというのは差ができるということですから、通常運賃が何かということがア priori に存在している訳ではないのです。しかも、各都市ごとに混雑率は違う。ロンドンはどうして調べておられないのですか。ロンドンだってやっていますね。ロンドンはかなり差が激しい。そこを調べていないというのは、非常に奇異ですね。典型的な例だと言われています。これを、もし調べておられるのであれば、後ほどください。

それから、続きで、いくつかまとめて申し上げておきますが、混雑の緩和について、ピーク時の需要を分散、あるいは、オフピーク時に需要を集中させるというのは、相対的な問題ですから、何かを基準にして、より高くする、低くするという基準がなければ意味がないし、一生懸命、オフピークの方でやるのだとおっしゃるけれども、同じこと

です。格差の付け方が適切であれば、同じような意味で対応できるわけですから、どちらを基準するかの違いにすぎず、そこは本質的な問題ではないと思います。

それから、利用者の反発を非常に強調されますが、利用者の反発とは、あくまでも、受益と費用との相関関係で決まるものです。ですから、鉄道運賃を上げることに伴って例えばどれ位混雑が緩和するのかとか、あるいはどれ位便利になるのかとか、こういったこととのパッケージで聞かないと、利用者が本当に、反発するのか、好意的に受け止めるのかということとはわからないわけです。現実はこの設問は、ただ痛みだけ増すようになっていきますから、そこはかなりの程度、改良して頂く必要があります。

さらに、社会的コンセンサスの点で、別紙の1、2、3を強調されるわけですが、これも、かなり理解に苦しむわけです。経済団体、企業の意見として、ここでも、どういう料金を設定することに対し、いかなる効果ないし効用があるのかということについて全く前提とされていないわけで、ただ、料金が上がるということを知れば、それは、我々、規制会議のメンバーだって反対するかも知れませんね。やはり、こういうのは受益と費用のセットでやって頂く、経済学的な基本的な方法論にのっとってきちんとやって頂く必要があると思います。

勤務形態について変えられるか、変えられないかというのは、与件ではありませんね。今だって、オフピークの通勤時間帯を設けているところはある位ですから、これに料金インセンティブを設けたときにどうなるのかということとはやはり一概には決められない。それこそ、まさに受益と費用との相関関係で決まるものですから、費用だけを前提としてヒアリング等で聞かれているというのは調べ方として解せないものがあります。この抵抗感というのは、そこをセットでやらないと駄目ですし、また、回数券に致しまして、現実に時差回数券というのは少ないとおっしゃいましたけれども、売れているわけでしょう、一定程度は。伸びているのではないですか、売り上げが。ということは、現在だって、格差をつける料金であれば、わざわざ時差回数券を使って、その時間帯にシフトする人がいるわけです。ある意味、ここまで来ているのだったら、その考え方の延長線上なのです。格差を適切につければ、インフラ同士の容量を効率よく使えるのではないかという意味で、この問題提起をしている訳ですから、その格差のつけ方について、もう少し客観的な調べ方をして頂く必要があると思います。

他路線とか他の道路とか、他の競合手段に移るのではという問題は確かにございます。ございますけれども、それでも、現に今、時差回数券は発売されていますし、また道路でいえば、高速道路でETCの時間帯別割引をやっていまして、それなりに効果を上げているという実証成果は、同じ省内の別の部局でも発表されておられるわけです。ということは、もちろん、理想的には、全路線とか全交通手段でやるのがいいかもしれないけれども、少なくともパーツでやるのが、何も意味がないとか、余計に悪くなるということにはならないはずなのです。道路の場合、難しいのはご承知のように道路には一般道路と有料道路がありまして、一般道路のチャージというのは、今のところ技術

的に難しいということがありますけれども、鉄道の場合は非常に楽なのですね。日本は諸外国と違って、入口も出口も改札口できっちりと電子的にチェックするようになっていきますから、やろうと思えば極めてやりやすい。そこで導入するのに、もちろん一斉であれば、それにこしたことはないと我々も思いますけれども、特定の、例えば何とか方面路線とか、あるいはどこそこ方面ということではないとしても、一定の規模のものとか一定の路線といういろいろな切り口で実験的に時間差料金制を試しにやってみたら、人の流れがどう変わるのかなど、社会実験として取り組んで頂く必要があると思うのです。

現に諸外国ではやっていることについて、全部条件が整わないと一切やらないというのでは、一步も進まないですね。この調査は調査でわかりますけれども、少しまだ、効用についてのお調べが不足しているようにも思いますし、やはり、何よりも仮想的な質問では、本当の行動はわかりにくいわけですから、実際にやってみる。特区を使う必要があるなら使って頂いてもいいと思うのですが、どこかの路線でやってみるとか何らかの形でもう一步踏み出してもらいたいと思うのです。

ピーク時の料金設定で勤務形態とかに関わるということだが、これは当たり前ですね。勤務形態とか都市構造に関わるわけですから。逆に言えば、関わるような話であるからこそ、非常に重要で、鉄道だけで決める話ではなくて、もちろん道路やあるいは都市計画、土地利用規制などもセットで考えていかないといけない。しかし、鉄道について言えば技術的にもう一步のところまで来ているわけですから、ここは、是非ご協力頂きたいと思います。

もう一つ、経済学的文献で参考に値するものがまったく無いとおっしゃいましたが、それは違うと思います。例えば、典型的文献でいえば、八田・八代編の「東京問題の経済学」に八田達夫さんが通勤鉄道の混雑料金についてかなり分析しておりますし、この中では、社会的な合意が得られる可能性、あるいは、鉄道だけではなく、他の交通手段との関係とか、今、課長がご指摘になられたような論点には全部目配りした上で、分析をやっています。こういう文献をもう一回きちんと読んで頂きたいと思います。決して荒唐無稽な提案ではないのです。極めてオーソドックスなエコノミスト、八田さんだけではなく、いろいろな方から出ている提案で、ご心配のような社会的なコンセンサス、企業の理解を得ること、通勤者の理解を得ることなどもパッケージで考えた議論なのです。

もうひとつ経済分析の時に非常に重要なのは、鉄道事業者の判断だけで決めてはまずいということです。鉄道事業者に料金上げなさいと命令するわけにはいかない。命令する必要はないけれど、鉄道事業者だけで好きに運賃を決められるのだったら、独占利潤を取り放題ですね。だからこそ、料金政策があって、認可制をされておられるわけです。そこは否定するものではないですが、その上でピークロードプライシングをやるという考え方は、鉄道事業者と鉄道利用者との関係の、単純な市場だけでは成り立たない要素

がある。すなわち、外部不経済があるからその分は政府が関与せざるをえないという意味です。そこは、鉄道事業者と鉄道利用者で勝手に取引されるのでは、外部不経済の分だけ、混雑が過剰になっている。要するに、その人一人が、通勤鉄道の混雑時間帯に乗り込むことによって、本人もちろん苦痛かも知れないけれども、ほかの人に対して何かしらの圧迫感とか混雑感を確実に与えている。それが、外部不経済ですから、その部分は当事者と鉄道事業者の相対の料金設定だけでは解決しがたい困難な問題なのです。そのコントロールがまさに外部性の内部化であり、混雑料金という形で極めて確立された原理として提言されているわけですね。「モーリングの定理」というのが八田さんの論文の中にありますけれども、上がった混雑料金収入を再投資に投資し続けて最適混雑料金収入がゼロになるところまで投資をやるのだという、極めてリーズナブルな議論です。その方向にもう一步踏み出すということをもう少しお考え頂きたいと思うのです。

黒川主査)

今、ずっと議論されていたことは、一つの点に限られていて、経済的手法を導入することに関して、今日のお答えは、わかることはわかるけれども言いながら、引き気味にお答えになっているけれど、それは、どこかで導入されていて、結構価値があるということも認めている、そのことの意味と、それ全体は都市政策そのものだという。これは事業者のやることだと言われているけれど、それだけではなかなか進まないことがあるということ。費用の多くは、混雑ということで通勤する人が負っており、その費用部分はなかなか考慮されていないこと。そういうことを上手に考えながら、便益のあり方もわかるようにして評価をし直すようにすると、一步前進するところがあるのではないかとということで、この感覚というのは、我々、規制改革会議の方では、もう何年も前から、重点的な要素として取り入れているところで、できるだけ協力して頂いて、一步でも前に進めていきたいと思っている重点項目の一つに挙げているものですから。わざわざ、調査をして頂いたり、外国の例を調べて頂いたりしているわけですが、今一步、もう少しここまでやってもらえばよかったと思える点があったということで、その点も考えて頂いて、もう一步進めて議論ができるような関係を作って頂ければありがたいと思います。

福井専門委員)

これでおしまいというのではなく、我々も、別に無理なことを直ちに性急にというのではなくて、できるだけフィージビリティのある政策でしかも社会的便益のあることをやりたいという点で、共通した目的があるわけですから、この結果でもうやめてしまったというのではなくて、引き続き重要課題として取り組んでいきたいと思っておりますのでその観点でのご協力はお願いしたいと思います。

西川課長)

一言だけ言わせて頂いてよろしいでしょうか。まず、黒川主査からも冒頭ありましたが、外国の鉄道と日本の鉄道を比べると、外国は24時間やっているのではないかと

指摘があるわけですが、これは、よく昔から言われているのですが、日本の鉄道の場合は基本的に民営鉄道でやっているのですね。そして、必要な投資については助成を行うところ、ところが、欧米の場合は、相当に運営補助が入っているのですね。だから結局、サービスを高めるということはそのコストをだれが負担するのか。それを、日本は運賃でほぼやっているわけです。それ以外に、必要な投資に対し国から助成を行う際に、一般財源から、どこまでだせるのかという議論があることをご理解頂きたいということが一つ。それから、もう一つは、便益を示して聞くべきだということについてです。おっしゃるとおり、それは、よくわかります。ところがですね、特定都市鉄道準備金制度を作った時だって、一体どこまで本当に普及するのか、ある程度はわかっていたんですが、しかし、今回のようなケースで、どれ位人の動きが変わるのか、モデルはあってもよくわからないときに、便益がどうなるのか。聞くことが無駄だとは言いませんが、いろいろなケースで聞いてみる意味はあると思いますけど、どこまで正確に聞けるのかというのは、難しいところがあるだろうというのが2点目。それから社会実験については、もし引き受け手がいれば、利用者の勤務先である企業と鉄道事業者がいれば、社会実験をやってみる価値があるかも知れない。いるかどうかですね問題は。ということで、私どもとしては別に、100%できないと言っているわけではございませんが、そういう本質論から考えたときに、これが、皆さんお考えになっているような効果を得られるだけのもののコストを負担して、それは運賃だけであくまで負担できないということを前提として考えたときですよ、そのときにだれがコストを負担するのか、ということも考えた上で、鉄道のしくみの中だけで本当にできるのだろうかということを申し上げている。ちなみに八田さんの論文を私どもも読ませて頂いておりますが、福井さんがおっしゃるほど、国民のコンセンサスをとるまで実証的でしょうか。ということを上申して、終わりにしたいと思います。

福井専門委員)

コンセンサスについてきちんと目配りをしているということです。

西川課長)

実証的にそれはきちんと吟味されているのだろうかということです。目配りではない。目配りは我々もやっています。

福井専門委員)

八田さんの論文は、少なくとも課長の目配りよりは遙かに目配りをしています。あと、2点目のコメントですけど、要するに、仮想的なことで良いわけです、聞くとしたら。別に、厳密にシュミレーションして、幾ら上げたときに、例えば、混雑率が何%緩和するかどうかという、そのシュミレーションまで厳格にやる必要は全くない。ただ少なくとも、仮想的質問であるにしても、幾らの負担に対して、どれだけの便益があるのかという具体的イメージが全くないままに聞くことには意味がないということを上申しているわけです。

西川課長)

もう少し言葉を補うとですね、仮想的なものを作るにしても、例えば、時間をいつからの時点でそういう状況になるのかとかですね。例えば、特々法による輸送力増強工事がどれ位かかっているかということと10年以上かかっているのですよ、現実には。当たり前ですよ、複々線化する時には、10年20年かかるわけです。そのときに、聞かれた人が、10年後、20年後にはそれ位になりますと言われて、果たして今の自分の状況を考えたときに、答えるのが難しい。本当に便益として現実的なのでしょうかということを上げている。

黒川主査)

それは、わかるけれども、費用のことだけがわかってしまって、いつ便益がくるかわからないから仕方がないのだということにはならないから、何かうまい方法を考えないといけない。

福井専門委員)

時間がかかったって示す努力はしないとけない。もう一つ、おっしゃる中では、合意が得られますかとか、痛みがどうですかということばかり強調されるのだけれど、それは、基本的にずれている。先程も申し上げましたように、本人だけの判断で決めてはならないからこそ、そこに市場の失敗があるのだといわれるのです。ある人が乗り込むことは、その人の苦痛だけでなく、他の人にも苦痛を与えているのだから、だれが原因者ですか、だれが責任者ですかについては、乗客の一人一人が他の乗客の一人一人に対して苦痛や、混雑をもたらしている原因者であるわけですから、だからこそそれが外部性なのです。当事者の取引でいかんともしいから政府がのりだすのですから、この問題は、何でも当事者に丸投げということには決してならない。

西川課長)

私どもとしても、全く政府として関わらないと言っているのではなくて、どういう関わりができるかについて検討したいと申し上げているわけで、ただ、日本の鉄道システムが基本的に運賃で費用をつぐなうというような立て方になっていて、それが、比較的、効率よく来ているわけですよ。だから、国鉄も民営化した訳ですから。その仕組みを維持しつつ、アディショナルに費用はかかるわけですから、それをどうやって誰に負担してもらおうかという議論がある。それが一つ。もう一つは、便益、便益とおっしゃいますが、鉄道の便益だけでなく、まさに、都市論そのものでして、こういう仕組みにしたら、都市はどういう姿になるのだ、勤務形態はどうなるのだというようなことも合わせて全体像を示さなければ、アンケートをされる人は、評価できないのではないのでしょうかね。

福井専門委員)

当事者に関わることでいいのです。都市の一般論について、前提にする必要は全くない。その人にとって、鉄道サービスと鉄道の対価がどのようなものか、ここが必須で

す。他はもちろんくっついても良いけれどもマストではありえないのです。

西川課長)

鉄道の事業性というのは、派生需要であることは、先程申し上げたとおり。では、こういうことをやることによって自分の都市生活がどうなるのだということが前提にならないと、それは便益としてきちんととらえたことにはならないのではないのでしょうか。

福井専門委員)

だったら、なおさら、自らやられたこの調査は、もっとそういうことも目配りしてやるべきでしたね。

西川課長)

それは、鉄道だけの問題ではないと思いますが。

福井専門委員)

根本的には、鉄道に対する費用と鉄道からの受益について、最低限双方が含まれていないような費用便益分析はありえないということだけは確かです。

黒川主査)

論点は概ね深まっているということで、しかもこれは、国交省としてやって頂かないといけないことはもちろんとして、そこに住んでいる人が鉄道を利用するにあたって、今まで不可能だと思っていることを少しでも便利にして、ありがたい鉄道のシステムになるために、経済的手法をICカードや何かができきているときに上手に使う方法というのを今一歩進めて欲しいということで、そこを理解して頂ければありがたいと思います。どうもありがとうございました。

・立体道路制度の一般道路への適用について

黒川主査)

お待たせしました。早速始めたいと思います。今日の議論は議事公開となっておりますので宜しくお願いいたします。最初に我々から出した質問に対して、5分から10分程度でお答えいただきたいと思います。宜しくお願い致します。

日原課長)

それでは早速ですが、立体道路につきまして、ご説明させていただきたいと思います。

1番目の問いは、今年の春先に、規制緩和の3ヵ年計画の中で、決められまして、どういうようになったかということですが、別添資料という形で、ペDESTリアンデッキ等について通達を流しております。通達の中では、ペDESTリアンデッキや自由通路、スカイウォークのような高架の歩行者専用道路についても、立体道路の対象にしましょうということで、周知を図ったところでございます。

次のページにまいりまして、2番と4番はほぼ同じ趣旨だと考えましたので、まとめて答えさせていただきませんが、要するに、立体道路を一般道路にも適用したらどうだろうかという趣旨という風に考えております。これにつきましては、一般道路につきまし

ては、開放空間として確保されているということで、建築物の避難の話とか、日照、通風、採光、その他いろいろの事で、まちづくりの形成のまさに根幹部分になりますので、これにつきましては、対象外にしたいということで、前にもご説明させていただいたところでございますが、同じ話でございます。

それから、3番目につきましては、同じようなことで、立体道路をやったときに、どういう懸案事項があるのかということで、トンネル火災と同じような場合かというようなご指摘を頂いておるのでございますが、私どもとしては、まさに、トンネル火災と同じということで、非常にいろいろ危惧しておるところでございますが、もともと、道路の上空が塞がれるということは、本来好ましいことではないわけでございますが、前にもご説明いたしましたが、用地取得が困難だとか、まさに背に腹はかえられない状況で止むに止まれずという理由ということでございますので、せっかく上部空間が空いているものを取って危険な状態に変えるということは問題だということでございます。

4つ目のところは、のところもほとんど同じでございますが、既存の道路であっても、新設の道路であっても同じなのだから、新設のできるのであれば、既設もやったら良いではないかというご主張であります。まさに、今申し上げたように、背に腹はかえられないということで、どちらが良いかということで、何も無いというよりは、新しい道路が出来た方が、多少制約があってもまだマシではないかということでやっているものでございますので、上部空間が空いているものを、いろいろな支障をあえてしてまでふさぐということについては、問題があると考えているということでございます。そういった、日照、採光、通風だけではなく、次のページの上のほうでございますけれども、道路管理上から見ても、排気ガスが溜まるとか、交通事故が起きやすいとか、ここには書いてございませんが、渋滞の原因になりやすいとかですね、あと、管理費も増えるとか、そういういろいろな問題がございますので、既存の道路については問題が大きいというように考えてございます。

それから、立体道路につきまして、都市公園のようなものがあるではないかというようなご指摘がございます。確かに、立体都市公園制度というものができまして、既存の都市公園についても、利用が図れるようになっておりますが、主として、都市公園の場合は地下の利用を前提として伺っております。私どもの場合も、もちろん道路につきましても、上空に比べれば、地下の方が、はるかに問題点が少ないのでございますが、道路の地下につきましては、現在でも、電気、ガス、水道等のライフラインとか、あるいは、地下鉄が入ったり、あるいは、将来的に改築が、公園に比べても改築がしばしば行われますので、そういったことを考えますと、一般的に、区域でもって、何メートル以下は自由に使ってくださいというよりは、占用という形で、他の利用と調節を図っていった方がより適切ではないかと考えているところでございます。

同じように、道路占用制度において、範囲が拡げられないかということでございますが、これは、個別の具体的な話とらみながら、当面、今までのところでも、地下街と

か、上空通路等やっておりますし、やや細かいものでは、派出所等も認めてきておりますので、要は公益性とか道路上に設置しなければいけない必然性、それと道路に対する影響というものを勘案してやっているということでございます。以上でございます。

黒川主査)

この議論も続いてきたものですが、ペDESTリアンデッキと専用道が整理されれば、立体道路は可能ということかでしょうか。

もう一つは、上空を塞がないということ、我々の問題意識としては、密集地域など空があっても極めて危険な状況で、大きな街区できちんと開発した場合に、公共的な通路道路が建物を通そうというものをイメージしていますが、それは、再開発手法があるからこういうものはいらんではないかと言われると、それは工夫の域が限定されてしまい、もっと工夫ができるのに、それは止めたほうがいいというロジックに聞こえてしまう。再開発制度の方が魅力的であれば、それを選んでいいるのだが、立体道路というシステムを選んだ方が可能な場所があるということが東京にはあるのではないかとあじさいの要望などでも出てきています。このことをどうして既存の制度に限定していて、新たに空けてあげる必要がないということになるのか。

もう一つは、上空を確保するということの重みというのは、上空を確保しなくてももっといい環境を生み出すことができる場合をどのように考えるかということ。

この点について、どのようにお考えになりますか。

山崎課長)

ペDESTリアンデッキを許可しているのは、基準法上の道路と位置づけられていないからで、基準法上の市街地環境の基礎になっていません。一般道路というのは、基準法上の市街地環境の基礎になっていて、全部接道義務があつて。

黒川主査)

ミネアポリスのようなものをイメージしているのでしょうか。

山崎課長)

自動車専用道のようなものは、市街地環境の基礎になっていないからいいのですが、一般道は、それを基礎に、基準法の規制があつて、上空が空いている前提で基準法がかかっています。市街地環境の基礎になっているかどうか、そこが違うのだと思います。

浅見専門委員)

以前の議論にもあったと思いますが、建築基準法の道路には、機能が架せられているのだと思いますが、いくつかの機能で、これを満たしていて接道義務がないと機能を満たしていないということ、例えば、この機能とこの機能がないと市街地環境を担保する機能を満たさないとか、その時に、接道義務がだめかもしれないがこういう場合はいいのではないかとこのところがありうると思うのですが、多分 黒川先生がお話をされたのは、そこを分析すると何か新たなものがでてくるのではないかとこのところだと思うのですが。

黒川主査)

3つ目としては、私権の設定というのが、公物管理上で行政財産にどのように設定できるかという問題があって、そのプロセスの中で立体道路という問題では、上空という問題が2番目にもあって、また一つ目の議論でペDESTリアンデッキや専用道路というものは認めているけれども、一般道路というとなかなかできないという微妙なところが問題となっている。

日原課長)

そのとおりだと思います。

福井専門員)

いただいたペーパーの3ページの において、「道路の上空が開放であるという前提で建築された沿道の既存建築物当に対し、道路上空の空間が制限されてしまうことにより…」という部分は、逆に言えば、道路空間が制限されてしまっても構わないという建築物ばかりであれば、構わないということになるのか。あらかじめ建てられた建築物が空いている前提でつくられているのだから、それはひどいということであれば、道路ができると予測はされていなかったとしても、要するに採光や通風などを確保することを無用とする例えば、倉庫や資材置き場のような建物や用途指定であれば、上部空間が空いていなくても構わない。そういうものの中にはありうるのではないか。そういった場合にはいいのではないかとということです。

井上課長)

既存の市街地の既成にある道路でそういった例が普遍的にそういうことがありうるのであれば、制度としてもありうるかもしれないが、多分ないのではないのでしょうか。

福井専門委員)

普遍的でなくても、例外的にそういう条件が整った場合に解除するという可能性ですね。

井上課長)

既存道路かどうかというところで切っている部分というのは、そういう議論も成り立ちます。ただ、先ほどの問いのことも含めて言うと、基準法が建物の敷地が道路にきちんとぶら下がることによって一定の市街地の秩序ができあがるという、決め方がいいのかと言う問題があるかもしれないが、また、個々の市街地の状況ではあるかもしれないが、そういうルールでやっている以上は、そういうぶら下がる可能性のないところで認めるということにしているわけです。黒川先生のさっきおっしゃった制度論に限っているということではなく、ぶら下がることを前提にしないとだめということで、だから既存か新設に限るかと言うところは、われわれは、既存のところにおいては、周りとの関係とかで言うと、きちんと制度として認めるという隙間はあまりないのではないかと考えています。

福井専門委員)

我々もそこは否定しない。既存の秩序があるというところでは、調整が必要であるとは思いますが、とは言っても、常に例外があり得ないということでもないという気

がしますが。そこは、制度の例外を空けて頂く余地はあるのではないかと思います。

井上課長)

あくまでも制度なので、稀有な例外がある程度ままある例外か、またそれをやることによってプラスマイナスがあるなかで、プラスが多い例外なのかマイナスが多い例外なのかをきちんと考えないといけないと思います。

福井専門委員)

もちろん一般則としてはそのとおりだと思います。もう一点、3ページの上にもかかわるが、利用者の安全上の問題とか管理費の問題など、こういうのも含めて、既存道路であっても、ちょっとした権利調整や用途の見直しによって、社会的にも円滑に取り入れることができるような、これからの合意形成も含めて権利が再度調整されるような可能性があるのであれば、一律に既存道路ではだめということではなく、新たな条件の設定と考えれば、ありうると思いますが。

日原課長)

日本の土地においては、道路の率が外国に比べても少ないのですね。ただでさえ乏しい貴重な空間を日照や通風など街全体として、東京オリンピックのときに日本橋川のうえに道路を通して、散々文句を言われていて、これをどうしようかというなかで、莫大なお金をかけて地下に埋めようかという議論まででているぐらいで、そういうことも考えると、道路に蓋をするということは勘弁してほしい。

黒川主査)

30年もたてば、所得水準や価値観も激変するわけで、それは制度の問題であって、それにあわせていくというのが必要。ただ、今の議論をもうちょっと厳密にしようとする、行政財産として、道路法上、他の行政財産と違って、固有に利用の制約がかかっているというのは、どこになるのか。上空とか通風とか、それ以外に、公物の管理については、だいぶ議論が進んできて、使えるものは有効に使おうという動き出しそうな状況で、国交省も一生懸命考えていこうという中にある中で、次の問題として、道路の空間というものが、多目的に使われてきていて、それが100mの幅であれば、それなりに深刻かもしれない。30mだとどうかとか50mであれば大丈夫ではないかということ、明らかにできる話ではないか。そのときのその前後では広い公園で空が確保できるようなケースとか、それとすごく狭い再開発しないといけないような狭い地域でたかだか12mのような道路があるケースもある。そういう立体的な考え方というのは、通風とか日照とか大きい街区全体で考えれば、どちらがいいかはわかること。それなのに全てを排除するということがわからない。

日原課長)

街区全体をつくりかえるのであれば、再開発の方法もあります。そうでなくても既存の開発の中で、周辺の道路を整備することにより、代替機能を果たすということを前提に廃道するケースもあります。全体としての地域の交通機能や採光などオープンスペース

などを確保ができるのであれば、そういう道路であればいいという解釈もあって、そうであればそういう解決もあるのだらうと思っています。

黒川主査)

大きい街区に建物をつくって、真ん中を道路を通すということもありえますよね。

山崎課長)

まさにマリオンがそうです。ただ、マリオンは廃道をしているので、それを受けて建物がたつとかそういうことではない。市街地環境の基礎にしていない。

福井専門委員)

環境論としてはそのとおりですが、一定の良好な市街地環境が結果として確保されていれば、いいのではないかということを感じたのです。あらかじめ、計画して設定した環境水準をつくりあげる場合だけでなく、事後的にもものすごく大規模な再開発ではなくてもあるいは、市街地の更新などがかからなくても、ある道路のまわりがたまたま条件を満たして、それほど環境や防災上も悪くならないというケースもなくはないという気がします。そうであれば、ルートを開いていてもいいのではないですか。一般的に抑制的というのはそれはそのとおりだと思います。ただ環境面も防災面も条件を満たして、まさに市街地環境の観点からしても体系的な整理がないうるというデータや青写真ができた場合には、例外的に許可するという方向はありえませんか。

日原課長)

具体的な事例が思い当たらない。これまでそういった話があまりないので。立体道路というような強烈的な制度でなくても、まさにブリッジなどは占用で認めているわけで、とりあえずはそのレベルだと思います。

福井専門委員)

いきなりそのレベルでなくても、例えば、一種の目安箱を設けて、そういう制度ができたなら、使いたいなどの調査をすることはありうるのではないのでしょうか。

浅見専門委員)

今の制度でも一度、廃道して、また立体道路をつくるということはあるのですよね。

井上課長)

専用道路的なものであれば。

浅見専門委員)

廃道というのであれば、道路のない状態なわけで、廃道にするための条件というのはどういうことか。

日原課長)

廃道されるには、色々な条件がでてくるわけで、当然 現状を上回る周辺での改善が外側で見込まれなければならない。周辺道路の拡幅などがセットになっていると考えていないとおかしいですね。

浅見専門委員)

そういうことであれば、立体道路みたいなものを入れるのであれば、その時にそういった条件を入れるということもありうるのですか。今の解釈の拡張として。

山崎課長)

例えば、周辺整備をしたらとかでしょうか。

浅見専門委員)

周辺整備プラスそういった条件を整備した場合など。

山崎課長)

周辺道路を整備したら、むしろ廃道したらいいのではないかという気もするのですが、どうなのでしょう。

黒川主査)

一般道で基本的な生活がひっついているときに、しかし大きく道路際の権利調整が難しいときに、一般道路を生かしながら建物を建てて調整ができるというケースが想定することができなくはないですね。

井上課長)

別の場の議論で、千代田区のケースを取り上げたことがあったが、地形が複雑であるという特殊性はあるもののその件を含め、我々としては、そういった制度がないとできないという事例には出くわしたことがない。

だから、そういう事例があれば。

黒川主査)

事例があれば、議論ができますか。

井上課長)

そういった事例があれば、議論になると思うのですが。

福井専門委員)

我々だけでなく 国土交通省としても 本当に実益があるようであれば、情報収集してもらおうようお願いしたいと思います。

黒川主査)

考えている方向としては、再開発がなかなか進まず、権利調整がなかなか進んでいかない場合に、こういう制度があれば、きっといいというケースがあって議論が進んできているので、これは示せると思います。そういうことで、どこが論点なのか3つ示すことができたと思うので、今後も議論が進められると思いますので、こちらも体制を組んでいきますので、そこのところを宜しくお願い致します。

・地図情報の民間開放について

黒川主査)

お待たせ致しました。早速、ヒアリングを始めたいと思います。今日の議論は議事公開

ということで行いたいと思いますので宜しくお願い致します。最初に我々の方からご質問しているテーマについて、5分から10分程度でご説明頂きたいと思いますので宜しくお願い致します。

大竹部長)

それでは、お手元に資料をお配りさせて頂いておりますのでそれにつきまして、ご説明させて頂きます。

まず、1、測量法全体についての1)でございますが、測量法は測量の正確さを確保し、測量の重複を除くことを目的に、測量の基準、測量の実施に必要な権能、測量によって得られた測量成果の公開及びその利用等について規定しております。こうした法制定時からの理念につきましては、デジタル時代を迎えました今日においてより重要性を増していると考えております。基本測量又は公共測量によって作成されます地図につきましては、デジタル化された地理情報の整備・提供が強く求められておまして、国土地理院としましては、基本測量成果として数値地図や空間基盤情報などの整備を進めるとともに、CD-ROMの刊行やインターネットでの閲覧を通じまして広く一般に公開してきているというところでございます。今後も社会の変化を見据えて、適切なものとなるよう、法制面も含め、検討を進めてまいりたいと考えております。

2枚目でございます。2ページ目2)でございますが、基本測量成果は、国民全体の共有財産であると認識しております。できるだけ広く一般の利用に供するべきものでありますが、一方で、その利用の秩序を確保し、適切公正な利用が図られなければならないというこうした観点から、複製及び使用に係る承認手続きにつきましては、利用促進が適正な秩序をもって進められることを担保する制度として、今後も、必要と考えております。測量法第30条ですが、これは、測量成果が民間の行います当該測量に関して、適切なものであるか否かを確認するための手続きでございまして、最も適した測量成果を使用させようということから規定されております。従いまして、民間が測量する場合でも国土地理院に申請するという事で、基本測量の成果を、利用することができるということになっております。実際、以下に書いてございますような、各種の地図に利用されているところでございます。それから、地方公共団体等が行います公共測量成果でございますが、これについては、その運用は各測量計画機関に任されているところでございますが、今後とも、その実情を把握するとともに、適切な対応を行って参りたいと考えております。なお、営利目的での使用に関しまして、そのままの複製を承認をしないという制度でございまして、これは、単なる複製品をもって利潤追求を行うというものを排除するという趣旨でございまして、現在でも、営利目的による基本測量成果の濫用防止という観点は必要と考えておりますけれども、今後のあり方につきましては、社会情勢の変化や技術革新さらには下の5.に書いてございますが、著作物の保護という観点等も踏まえまして、検討して参りたいと考えております。

ちょっと飛びますけれども、7ページでございます。これにつきましては、複製及び

使用に基づく承認に関して、その手続き方法、審査基準、こういったものについて国土地理院のホームページに掲載するなどして広く、公開してきております。また、平成16年4月からは、電子申請による手続きを導入しまして、手続きの簡素化を図ってきたところでございます。今後とも、簡素化、効率化について、引き続き検討していく所存でございます。

それから8ページでございますが、これにつきましては、先程の1.の2)と同様でございますが、一番下に書いてございますように、何れにいたしましても、地図、地理情報について、重複の排除、利用者が利用しやすい環境づくりが重要と認識しております。今後のあり方について、そういった観点、社会情勢の変化、技術革新あるいは著作権の保護とそういうことも踏まえた上で検討を進めてまいりたいということでございます。

また、飛びまして、12ページ以降でございますが、具体的な運用の話でございますので、企画部長の方から説明させます。

小牧部長)

それでは、説明致します。地方公共団体等の測量計画機関が、公共測量成果を得たときは、その写しが、国土地理院の長に送付されます。これは、国土地理院が測量法第41条に基づく測量成果の審査を行うためでございます。この審査と申しますのは、当該測量成果が目的に応じた精度を有しているかという確認を行うことでございます。そうした、審査後、その結果につきましては、測量計画機関に通知され、国土地理院では、公共測量データベースに当該成果の種類、実施機関、対象地域、目的、測量計画機関名等を登録して、国土地理院ホームページから閲覧が可能ということになります。また、その公共測量成果の写しは、国土地理院の地方測量部、支所において保管されまして、閲覧希望があれば窓口において対応しているということでございます。

続きまして、14ページ目でございます。測量法第43条、第44条の規定による、複製または使用につきましては、著作権法上の処理も含めまして、様々な課題があり、今後、これらの点も含め、検討していく必要があると考えておりますけれども、測量成果をインターネット上でワンストップサービスとして提供できるようになると利便性が向上するというご指摘につきましては、同様の認識でございます。

続きまして、15ページ目でございます。基本測量成果につきましては、タイムリーで時宜を得て、きめ細かな地図情報を提供するため、縮尺の違いや地物の変化の度合いなどに応じて更新を行ってございます。一方、公共測量につきましては、それぞれの測量計画機関が、それぞれの測量の目的に最も合致するよう、仕様、更新頻度を定めているわけございまして、例えば都市計画図については、都市計画法を根拠に概ね5年ごとに更新されているところでございます。ただ、道路や河川の工事の実施のための現地測量ということでありましたら、工事の完成により目的が達成されますので更新という概念はございません。ご指摘のように、ワンストップサービスを目指すということは、

重要な課題の一つと認識してございますけれども、公共測量そのものは行政が必要に応じ、異なる事業目的により行っているものでございまして、その更新頻度、データフォーマットのあり方については、それぞれの性格を踏まえ対応していく必要があると、考えてございます。

最後でございますが、16ページ目でございます。基本的に民間が行われる測量につきましては、自由な経済活動を保障するという意味で、特段の制約はかけておりませんし、今日でもかけるべきではないという精神は変わらないというように考えてございます。ただ、測量法第47条という規定はございますけれど、これは民間の測量であっても、公共団体の許認可や補助を受けて行う事業のためにおこなうものなど、公共性が高く正確さも一定確保された成果が得られると考えられるものについては、公共測量として指定し、公共測量の重複を排除しようというものでございます。同条により、公共測量に準ずる測量と指定された場合には、公共測量に通常求められる測量法上の各種要件を必要としてございます。また、民間の行う測量に対し、基本測量や、公共測量の成果を提供するというにつきましては、測量法第30条及び第44条の手続きによるところでございまして、測量法第47条の問題ではないと考えてございます。以上でございます。

黒川主査)

ありがとうございました。我々の質問というのは基本的に、みんなで自由に地図を有効活用できるような環境にできないだろうかということと重複測量はもったいないから、シェアウェアというのか、ただし誰かが認定してこれが正式なものだという形で更新していかなければいけないと思います。全体として、測量法という法律は昭和24年の法律で、今の新しい技術や考え方が出てきて、共用ができる環境で、しかも、航空写真も当たり前のように撮れるようになっていて使える環境にあるときに、今の制度でいいのだろうか、地図情報は当たりの公共財になっていて、もっとみんなで使い合えるようにならないだろうかというのが認識の一番基本的なところなんです。そういうところからいくつかの質問をさせて頂いた。それでいうと、何かで利用しようとしたときには、どういうことに使うか示しなさいとか、使わせてもらった場合、出来上がったものを出しなさいということとか、その種の考え方は、果たしてまだ必要なのだろうか、そういう認識を持っています。そのことから、質問を構成させて頂いたので、そういうことを中心に議論をさせて頂きたいと思います。

浅見専門委員)

測量法の精神ということで、まず最初の部分1ページ目のところで、確かに正確さというのは重要で、当時正確なものを作る技術をもっているところは限られているというのはあったと思うのですが、測量の重複を除くという部分、これは、公共に限らず民間も含めて同じ地図を何回も作るというのは無駄になるわけですね。ところが、現実には、私が聞いたところによりますと、営利目的のものがだめであると、複写的なことがだめ

であるということで、実際には、ある部分を作り直すというようなことを聞くのですが、そういう意味で民間の測量も重複しないような形の方が、今後のデジタル化という面でいいのではないかと。特に、紙ベースの地図のときと違って現在の地図というのはレイヤーで管理されているような地図ですから、たとえばあるレイヤーをコピーして、さらに新しいレイヤーをのせるようなことが、普通使われるやり方ですね。ただ、測量法というのは、そういう利用の仕方を考えていない時代の法律ですので、その点、問題ではないかと思うのですがその点いかがでしょうか。

大竹部長)

測量法の目的は、正確性の担保と測量の重複の排除ということは、現在でも重要だと考えておりました、そういった性格から、実はこの承認制度というのはあると考えておりました、より自由に、より有効に使って頂きたいという思いは私どもも同じでして、そういう意味で冒頭述べさせて頂いていますように、デジタル化された情報について、CD-ROMにして刊行したり、インターネットによって閲覧しておりました、さらに、レイヤーの部分につきましては、そういったことができるようにWeb、電子国土でできるようにしておりますし、その場合、レイヤーをかけるということについては、29条後段の営利目的のまま複製ということではなくて、30条の使用の規定だと考えておりましたその部分については申請して頂ければ、自由に使うということにしてあります。それから、ちなみに紙地図の場合の話としましても、実は5ページに書いてございますけれど、複製又は使用に関しては、営利目的、非営利目的を問わず承認しているところであり、不承認とした事例はないというようなことになっておりました、というのは、営利目的に関しては、そのまま複製ということが禁止されておりますので6ページのところに書いてございますけれど、にありますが、申請段階において事前に利用者の意向を十分に聞きまして、問題点を解決した上で申請されるよう、少なくとも少しは付加的なものを書いて頂く、例えば、ごく簡単な話で言えば、山登りに使わせたいというようなものであれば、ルートを書いたり、山小屋の位置を書くと、というような程度で、それぞれ状況によりますが、そういうような、相談をさせて頂いた上で承認しているところでございます。先程言いました、GISの構築に利用される、数値地図、空間データ基盤、これらは測量法第30条だということになります。ですから、現状の運用としては特段問題はないという形で、この制度の運用はされていると思っております、今後とも、この辺のところは十分留意して、使いにくいといった声に対して十分説明して対応していきたいと考えております。

浅見専門委員)

営利目的の場合の複製が濫用にあたるか書かれているのですが、なぜそれがいけないのか。例えば国土地理院が作った地図をそのままコピーして売ったらおかしいじゃないかと言うと、一瞬ああそうだなと思うのですが、よく考えて見ると、もっと安く一般に公開しているのだから、そういう力を借りた方がいいではないか。つまり、基本・公

共測量の成果をなるべく広く周知したいということであれば、そういうことも構わないという考え方もありえると思うのですが、それについてはいかがですか。

大竹部長)

確かに、時代の変化でですね、昔は複写といっても手書きで新しく版を作ったり、その程度で、非常に精度、正確性に問題があったのですが、現在にご存知のとおり、コピー、FAX、インターネットのようなものまでできまして、簡単にかつ正確なコピーができるというのは確かだと思います。一方で、私どもの刊行しております地図でございますけれども、これについては、なるべく安くということと配布させておりますけれども、実は最終的なすべてのコストを刊行時にまかなっているわけではございません。現にコストの一部を著作権という形で回収させて頂いている部分がありまして、これが営利目的で同じようなものを作って売っていいということになりますと、国民の財産であります測量成果というものが営利の目的のために流れていくということがあるかと思えます。

福井専門委員)

今の地理院で売られている地図というのは種類なんですか。民間が付加価値を付けない、地理院が測量成果として結実したものをそのまま売られている形式は種類しかないのですか。

大竹部長)

3ページにですね、基本測量成果としているものが、一覧として書いてございますが。

福井専門委員)

これは紙、ばらばらの紙なわけですか。冊子とか本とかになっているわけではないわけですか。あるいはデジタル情報で提供しているわけではないのですか。

大竹部長)

これは、真ん中の刊行形態の欄にございますが、上段のほうは紙地図でございますけれども、後段のほうはCD-ROMというかたちです。

福井専門委員)

前段の方は、ばらばらの紙なのですか。地図帳にはなっていないのですか。

小牧部長)

ばらばらの紙でございます。1枚1枚。

福井専門委員)

例えば、地図帳でコンパクトにして使ったほうが便利な人もいるだろうし、山登りをする場合にはその山だけあればいいという人もいるだろうし、そういう人達向けに編集し直すのも、それは単純複製だから原則だめだという、そういう整理ですか。要するに、綴じ方を変えるとということも付加価値のような気がするのですが、それは、今、付加価値ゼロだと言っておられるのですか。

大竹部長)

少し難しい限界線上かもしれませんが、それは恐らく、そのまま複製ということになる

かと思えます。

福井専門委員)

これの対価はどうなるのですか。複製の承認をした場合は、営利、非営利を問わず、対価はとっているのですよね。

大竹部長)

国土地理院の基本測量につきましては、複製は無料です。

福井専門委員)

著作権は国にあるわけですよね？ 民間測量、基本測量、公共測量問わず、全部それぞれ著作権はあるのですよね。一般的な公文書には著作権はないですが、地図と測量成果にはあると考えてよいですか。

大竹部長)

著作権はあると考えております。

福井専門委員)

そうすると、著作権の対価も取っておられないわけですね。

大竹部長

取っておりません。

福井専門委員)

そこが、基本的に間違っているのではないかという気がするのです。要するに、営利非営利を区分されるというのであればなおさら、付加価値をつけるにせよ、営利で使う業者になぜただで与える必要があるのですか。著作権者としての国民は損をしてますよね。納税者のお金で貴重な成果を作って、なぜ営利業者にただでやらないといけないのか。逆に言えば、お金さえとれば、必要な対価さえ頂けば、単純複製でも、付加価値複製でも、あるいは営利、非営利を問わず、誰に提供してもいいのではないかと考えるのが、最近の知的財産のふつうの枠組みです。著作権でも、特許権でも。独占権を与える代わりにきちんと対価を頂く。これだけ飛びぬけて、知財法制の運用の中で異質であり、非営利の前提にこだわって、実はあまり国民に十分利用されていないというジレンマに陥っているような気がするのですが、何か必然的な理由がありますか。

大竹部長)

おっしゃることはよく理解できますが、そういうニーズが現在のところはまれというかほとんど聞かれていないということもあって。

福井専門委員)

でも、先程の、単純複製がだめだというから、みんな無理して何か付加価値をつけて一生懸命承認をもらっているのではないかと想像するのです。要するに、単純複製だって、地理院がもちろん直売されて、国庫に収入を入れて頂くのは、それは国民としては大いに結構かもしれないけれど、先程、浅見委員が申し上げたように、ほかのルートで、少し綴じ方を変えとか、あるいはテーマ別にならべるのだって付加価値だ

と我々には直感的に思えるのですけれども、そういうことが、もし現行法では読めないのだとしたら、法改正してでも、どんな形でもよいから自由にお使い下さい、ただしその代わり、対価は頂きます、著作権の使用料は頂きます、という方がよほど知的生産物の普通の活用方法だと思いますけどね。そういう方向で変えればここで議論されていることのほとんどが解決すると思うのです。

浅見専門委員)

あと、もう一つはですね、手続きが簡略化してきたということは私も知っていますが、それにもかかわらず煩雑であるということをよく聞くのですね。あとこれは、ある意味では脱法的な行為かもしれませんが、民間の人が、ほとんど複写で使いたいんだけど、それだと許可にならないので、若干付加価値をつけるような形で申請してもらいたいな、そういった行為もありうるわけですよ。実際なかなかウォッチはしていないかもしれませんが。ですからそれよりは、それが無いような方向にもっていったほうが、社会全体としてプラスになるのではないかと。例えば、営利の場合に、ただで出すかどうかはまた微妙な問題ですが、マージナルコストくらいは当然付加しても良いように私は思いますけれども、その上であれば、複写も含めて、利用可能にしたほうが、実際そちらの管理も楽なのではないかと思うのですよ。実際、それが複写にあたるかどうかという審査も、どういう手続きをしているか質問をさせて頂いておりますが、若干大変なのではないかと思うのですね。そういうことに力を割く位だったら、より高度な地図を作るとか、先程あったワンストップサービスの方にもっと力を割くほうがよいのではと思います。もう少し、改善する方向性が、違う方向に力を向けられるのかなと思うのですね、できれば、そういった方向に検討して頂きたいと思います。

福井専門委員)

私も全く同感なのですが、例えば資料の5ページで、承認行為が、信頼性確保とか良好な基準点体系とか不適當な使用の防止目的だと書かれておりますけれど、結局これは、通常の著作権でも2次利用の場合でも、コピーライトを書くわけですね。著作権は誰にあるのか書いている。その代わり対価は支払ってもらう。逆に言えば、それが雑に利用されていたりというようなことは、著作権侵害に当たらない限りは、普通の知財法制上は2次利用者のリスクです。とすれば、きちんとお金を払って得た情報だから、きっちり使って、それで元を取らないといけないというインセンティブが存在している以上、根っこのところの国から民間への移転のところは適正対価さえとっておけば、細かい承認とかは全然いらないと思うのです。その代わりきちんと権利の所在は明示する。もともと基本測量だということはきっちり書けとして、その代わりそれを改ざんしてはいけない。そういうのはあってもいいけれども、何も、承認申請をするのに個々に丁寧にやる合理的な理由はほとんどわからないですね。

先程の不承認とした事例はないというご指摘は、それはそうかも知れませんが、それは現場に行けば、正式承認申請してもらってノーとやったものはないかもしれないけど、

行政指導で取り下げさせるなどという案件は、山のようにあるのは間違いないと思います。結構あると思います。先程、浅見委員も申し上げたように、本当は単純承認だっていいというニーズは聞きますので。大手の地図メーカーなどから私どもが会議としてヒアリングしたものでは、やはり手続きについて不満が多いわけです。何度も同じような地図について手続きを踏まないといけないとか、30条の申請を毎年やらされる、しかも地域ごとだとか。さらに基本測量と公共測量がばらばらで、まさにワンストップ処理の要請に答えていない。無茶苦茶煩瑣な思いをさせられているのですね。でも、本来、著作権者の取るべき普通のスタンダードからいえば、著作権者というのは2次利用された方が儲かるから、どんどん前垂れ精神で、どこに買って頂けますかということ、レコードだろうが小説だろうが、みんな考えるわけです。売主としては、売主が、ただでいいから、その代わり煩雑な手続きで使わせてやるなどといばっている著作権者はいない。地理院だけではないかと思うのです。むしろ「料金はとります。納税者の成果なのだから納税者には還元はして頂きます。だけど、利用はどうぞ自由に、どんどん広く、いろいろなルートで使ってください」というのが、本来の、測量を納税者全体の負担でやっていることの大きな意味ではないでしょうか。何かこれは、ちぐはぐな気がするのですね。そこを基本的に見直すような検討に是非着手して頂きたいと思います。

浅見専門委員)

ちなみに、1ページ目に、一番下に法制面も含め検討を進めてまいりたいとありますが実際には、何か既に検討に着手されているのですか。

大竹部長)

まだ、法制面というよりも、これからのデジタル時代を迎えて、地図のワンストップサービスをどうやって充実させていこうかという意味での検討でして、もちろんこれを進めていくにあたって障害となる部分があれば、やはり法制度の検討というものもしっかり考えていかないといけない。

浅見専門委員)

例えば、今、電子国土Webシステムの場合、地図情報は国土地理院からとってきて、ユーザーは自分の情報をオーバーレイして第三者に閲覧してもらえるような仕組みをいまやろうとしていますね。ああいう仕組みはいいのですが、実際例えば、CD-ROMが何かで配るなどというときはそういう仕組みをとれなくなってしまう。できればなるべくデジタル情報を自由に使えるような方向に是非検討して頂きたいと思います。

福井専門委員)

複製とか使用の承認を抜本的に緩和して頂けると良いと思いますね。あとは対価の設定をどうするのか。基本的には違う方向を向いていないと思うので、法制面も含めて抜本的な改変をお願いできればと存じます。

大竹部長)

対価の話なのですが、私どもは、無料というのが、一番抵抗なく自由に使えるので

はないかと考え込んでいたという節も確かにあるかと思えます。現に、複製もただですし、30条の使用もただでさせているのですよね。うちが作ったものの成果の2次複製の収益は全部、地図会社に行っているという実態もありまして、これも昔はですね、測量業、測量行政、地図作成というのをどんどん進めるために必要だったと思っておりますが、今、先生方ご指摘のような観点については、よく考えさせて頂きたいという風に思っております。

福井専門委員)

是非その方向でお願いします。対価をとるということは、むしろ逆に、営利、非営利問わず、一定の社会的価値のあるものでないと、対価を払ってまで複製しませんから、むしろ地図の有効利用は促進されると思えます。是非、著作権のほかの仕組みも勘案してその方向でご検討頂ければと存じます。

大竹部長)

それと、ご指摘のいろいろな承認行為の審査基準というのもございますが、私どもも、なるべく簡略化して行政サービスの質を上げようと思っています。審査自体の包括委任というお話もありましたが、審査自体をまるごと全部というのは難しいと思っておりますが、審査以外の項目とか、審査でも全く判断がいらぬようなものについては、簡略化するというのをどんどん考えていきたいと思っております。

浅見専門委員)

例えば、一部については、事後報告で構わない仕組みに変えていくとなったら、これでユーザーの方の負担はかなり変わると思えます。

大竹部長)

それが可能かどうか含めてこれから検討していきたいと思えます。

福井専門委員)

著作権について申し上げますと、著作権者の2次利用についての一種の許諾基準というのはお金だけなのです。いくらとるかという以外に何の関心もない著作権者が普通です。地理院もそれで割り切って頂いて、あとは自己責任でやって頂くという方向で徹すれば、逆に言えば、審査はうんと簡略、お金だけきちんとしていけば、手続き審査の負担はゼロでも良いという方向にかなり近づくとおもうのです。

小牧部長)

地図の場合、ちょっと特殊かなと思えますのは、国の地図ですと国益に沿った部分、公共団体ですと公共団体の利益に沿ったものがある。例えば、日本海は日本海と書くとか、国境の入れ方はこういう国境の入れ方をするとか、どうぞご自由にお使い下さいとはなかなかいかない面もあるのかという気はしております。

それから、著作権料といっても、2次利用に関する著作権料をとるということについてなのですけれども、一つは、当然、検討する場合には、とるというコストを考えないといけない。例えば、著作権を取った、その著作物がある会社が出される、それをそっ

くり違法にコピーされるということがあるかもしれません、あるいは合法にコピーしたとしても、著作権は残りますから、それを永久に追及し続けなければいけないということもあるのかなという気もしております。

福井専門委員)

それは、追及し続けなければならないわけではなく、追及することも出来るという権利を留保しているだけです。かつ、著作権料の設定とは、そういう違法コピーで多少出回る分の歩留まりも見込んで普通の著作権者は2次利用料金を設定するのです。これも同じことです。営利事業者の場合は特にそうですけれど、地図会社が地理院の成果を使ってその後、莫大な利潤を獲得しておられるわけですから、それが納税者に還元されていないのがむしろおかしいわけです。少なくとも、かかる実費に即して具体的な著作権設定料の限界的費用、追加一単位あたりの費用をきっちり頂くというのは理論的にも、実態的にも全く問題のない、実費を勘案した手法として、ほかで確立されている手法ですので、それは著作権以前の問題と考えると、それほどご心配には及ばないと思います。

小牧部長)

そうですね。その場合、具体的に例えば、違法コピーをするというような場合があると、そういう場合には、それが本当に違法コピーしたかどうかということについて裁判ざたになるということも当然あるのだらうと思いますけれども。

福井専門委員)

それは、今だってあるでしょう。今だってあるけれども、別にいちいちうるさくいっておられないわけですね。實際上、地理院が著作権侵害で訴えた例なんてないですね。著作権者がお金をもらう、もらわないにかかわらず、著作権者としては、変な改変をされては困るという利益はあるわけですから、今、無料で許諾をされているに等しいわけですが、変に利用されているから訴えて是正させるぞという、侵害を排除する訴訟をやっているわけではないとしたら、有料にしたからといって、その事情は変わりません、ということです。

浅見専門委員)

地理院としては、現在、地理院が作った地図を流布するという方向を考えているわけですが、さらに発展させると、民間の作った測量成果の一部を使って、更新できるようにすると。民間だったり、あるいは自治体でもいいですが、その測量成果をむしろこちらの方に使ってあげるということも重複の排除という意味では重要だと思うのですが、今、恐らくそこまではいっていないと思うのです。これは、もちろん測量成果が、精度が十分あるかどうかというチェックは必要なのですが、その上で、そういうような、情報の逆の流れというのも私は、今後あるべきではないかと思うのです。その点も是非検討して頂きたいと思います。

小牧部長)

それにつきましては、16ページに書いてあるのですが、測量法47条が、まさに民間

測量であっても公共測量相当の精度を持つと考えられる測量で、かつ、国若しくは公共団体の許可若しくは認可を受けて行う工事又は国若しくは公共団体の補助を受けて行う事業のためにするものは、公共測量として指定することができるとなっております、こういった制度を通して、公共測量成果と同等に使われているものもあるということは実態としてございます。また、逆に一般の測量で自由に行えるものを、国が制限を課して、こういう精度にするために、さらにこういう費用をかけるということはなかなか出来ないのかなとは思っております。

福井専門委員)

基準緩和ですね、本当に今の厳格な基準でやり続けなければいけないのかという観点から見ると、要するに正確さが担保されていけばいいわけでしょうから、その担保に限った基準になっているかどうかについても再検証していただく必要があると思います。

黒川主査)

積極的に地理情報の整備とか、提供の促進に取り組んで下さるということで、今、GISとか、GPSとか活用した商品とか、携帯でオンラインで様々なところに地図が飛んでいくような状態になっていて、とにかく膨大に利用する環境が出来てきている。それをもっと新しいビジネスに使っていけるように、今何か障害があるところは少しずつ変えていって、しかも、品質の良い地図はきちんと担保できるシステムに動いていって欲しいというのが、我々の認識でして、そのことのために、前向きに取り組んで下さるということになっていて、我々は、その答えを聞いて少し安心しています。今日は、我々の方から多くの要求が出ましたけれども、是非、丁寧に取り組んで頂いて、今の制度をもう一歩進めて、みんなが自由に使いやすいもの、時代の技術にあったものに持ってほしいと思います。それと国土地理院は遠慮しないで、基本測量にこだわらないで、もっと面白い地図とか、国土地理院だからできるユニークな、新しいタイプの地図とかいう領域も確保して頂ければありがたいというように思っています。是非、宜しくお願いします。今日はありがとうございました。

以 上