

構造改革特区に関する有識者会議によるヒアリング
議事概要

立体道路制度の既存道路への適用（国土交通省）

1. 日時 平成 17 年 5 月 19 日（木）9:00～9:30
2. 場所 内閣官房構造改革推進特区室 7 階会議室
3. 出席者

（委員）八代座長、山田委員

（所管省庁）国土交通省 都市・地域整備局都市計画課 山崎課長
道路局路政課 日原課長
住宅局市街地建築課長 井上課長

（事務局）滑川室長、御園副室長、檜木参事官、宮地参事官、藤澤参事官、梶島参事官、
ほか

4. 議事経過

事務局からの説明（千代田区では現在ニーズがないが、将来制度を活用することも予定されることから提案がなされているといった提案理由の説明、立体道路規制の特例事項の内容、論点など）と、所管官庁からの説明（制度の概要など）がなされた後、以下のような質疑応答が行われた。

（八代座長）いま検討されている歩行者専用立体道路の定義についてうかがいたい。つまり橋とは何かということだ。どれだけ幅が長くても橋と言えるのか。たとえば東京駅前を全部埋め尽くすようなものでも橋と言えるのか。非常に広い橋であれば、こちらのイメージと違わないわけだが。

（山崎課長）基本的に沿道接続がないということだ。建築基準法上で重要なのは、建築物に対するサービスを行う道路であるという点であり、建築基準法上の接道義務等と全てリンクしている。ペDESTリアンデッキのように、高架化して分離したものについては、建築基準法上の接道義務を満たす道路とは見なされない。つまり、建築物はその道路だけでなく、別の道路にきちんと接続しないとイケない。いわば付加的な 2 番手的な道路である。そういうものであれば、蓋を掛けても消防・通風・採光上、根本的な問題ではなく、そういうものについてはよい。

（八代座長）もう少し簡単に言えないか。要するに橋とは入り口があり、平面から人が上がって行って上を通り、道路を渡って、また下に降りる。その入り口の幅が非常に広い。どのくらいが橋で、どのくらいが人工地盤か。たとえば六本木ヒルズは橋と称しつつ人工地盤を架けている非常に例外的なものだというのが、こういうも

のをもっと大々的にできるのか。

(山崎課長) 法律上は特定高架道路であるかどうかということだ。

(日原課長) 長さも幅も上限規定はない。

(山田委員) ないのか。

(日原課長) 普通、つけるときにはこのくらいあった方がよいという基準がある。だが、世の中に立派な歩行者道路はあり、それ以上のものを作っていけないというわけではない。

(八代座長) あまり狭いと危ないので最低制限はあっても、最高制限はないということか。橋である、歩行者専用道路であると言え、限りなく広いものも作れるのか。

(日原課長) 直接的な事例ではないが、新宿南口は大規模な人工地盤のデッキを作り、その上に建物を建てている。その建物の中に一部、道路施設を入れたので、立体道路にしている。そもそも人工地盤がどうかと言え、法律上、作ることは可能だ。建物一戸分の幅の人工地盤を作ることも、やろうと思えば可能だ。

(八代座長) 既存道路の上ではないわけだ。

(日原課長) そうだ。あくまでもこちらに道路を1本作るという前提で適用した。

(八代座長) いま何もないところに道路とビルを作るというものか。だから既存道路の上に作っているのではないわけだ。

(日原課長) 今回の歩行者専用道路というのも、既存の道路の上に歩行者専用デッキを二段架けにしたかといって、道路全体が歩行者用になるわけではないので、そういうものを対象にした措置ではない。

(八代座長) ただ、今度のは既存道路の上に橋をかけることができるわけだ。いまもある程度やっているわけだから。

(井上課長) 既存の道路の上に架けるのは上空通路だ。

(八代座長) 上空通路は今でも自由に作れるわけだ。

(井上課長) 許可が必要だ。

(八代座長) もちろんだ。

(井上課長) 先生がおっしゃる橋というのは長さとの比率のような概念だと思うが、実態として通行に供するものなのか、地盤のように他の用途にも使われるものなのかを判断したうえで許可をする。単に比率で定義して決めるというような定め方はしていない。

(八代座長) 個別にケースバイケースで判断するというわけだ。だが、今でも立体橋はどこにでもあるわけで、新たにやろうとしている歩行者用の立体道路というものは、今ある交差点の上に架かっている橋とどこが違うのか。

(井上課長) 今の歩行者道路とは、たとえば鉄道駅の両側をつなぐような、歩行者専用の街路のようなものを想定している。横断歩道橋に類するようなものではない。

(日原課長) 基本的に既存道路の上に歩行者道路を作るというイメージではなく、世の中

には道路法上の歩行者道路というものがあるので、その上空にものを建ててもいいという規制緩和をしたということだ。

(八代座長) 既にある歩行者道路の上に…。

(日原課長) 歩行者道路を新設する場合だ。

(八代座長) あくまでも上部空間を利用する手段として立体道路を考えているということか。

(日原課長) 下部もあることはあるのだろうが、圧倒的に上部が多い。

(八代座長) 逆に下部空間を利用し、上部をオープンスペースとして取っておくために、人口地盤全体を持ち上げるというのは規制されているのか。

(日原課長) 規制されている。

(八代座長) それに対応する措置はないわけか。

(日原課長) そうだ。

(八代座長) ただ、便法として幅広の橋を架けるということは、今もケースバイケースで判断している。

(井上課長) 幅広の橋か。通路ということでどこまでできるかということか。

(八代座長) そうだ。通路であり上にビルは建てない。たとえば飯田橋に4本の歩道橋が架かっているが、あれを全部つなぐことも橋と考えれば構わないということか。

(日原課長) いわゆるペDESTリアンデッキとはそのようなものだ。

(八代座長) そこに土産物屋があったらどうなのか。

(井上課長) 建物は建てられないが、基本的にペDESTリアンデッキの下部は道路だ。そもそもペDESTリアンデッキたる道路工作物は作れるかもしれないが。

(山崎課長) 非常に軽易なものであれば、道路内建築制限の例外許可とするケースがある。

(随行者) 歩行者用横断歩道橋は道路の付属物であり、道路法上の道路は下の道路だ。その下の道路に対して立体道路区域をかけるかどうかという議論であるので、四谷の横断歩道橋上に架けて上空利用させることは今回の規制緩和措置は想定していない。そうではなくて、たとえば駅前広場から線路の反対側に渡るような歩行者専用道路を新たに作るというときに、今までは駅前のビルと一体的に作ることはできなかった。ペDESTリアンデッキは主に駅の表と裏をつなぐ道路を新設するときに、建物と一体的に作れるようにしようというのが、今回の内容だ。おっしゃったような一般的な道路の付属物である立体横断施設の上空を利用することを想定したものではない。

(八代座長) それは先ほどの説明で分かった。私の質問は、この規制緩和とは別に、既存の歩行者用道路を立体構築物として、もっと拡大解釈するようなことは可能かということだ。

(山田委員) 私は北海道なので、東京に来て異常に感じるのは、なぜこんなにしなくてはならないのかということだ。大震災が起こったらどうするのだろうと心配になる。

いま言ったような話で、たとえば愛宕通り、桜田通りなどとあるが、その上にずっと歩道用通路を渡すということは可能なのか。

(日原課長) それは道路としても作れる。

(山田委員) 車が通るようになるとだめか。

(山崎課長) 建築物でなければよい。道路の上に道路を作ることは問題ない。

(井上課長) 先ほどから誤解があると思うが、道路の上にペDESTリアンデッキを架けたり、歩行者用の通路を設けるのは、道路の一部として作ったり道路そのものであったりするという事で問題はない。たとえば車道を二段階で作ることは問題がない。一方、ここで問題となっているのは、道路の中に建築物をまたがって建てるようなケースだ。はっきり言えば、2つの街区の1つの道路を潰し、その上に地盤をかけて建物を建て、道路はトンネル状に建物の中を通すようなことが可能かというものだ。その場合には、市街地が道路と建築敷地で構成されているという基本的な構造を崩すことになるので、個別に許可するとはいっても、ものを組み立てているルールの根本に関わるものなのでなかなか難しい。

(八代座長) 根本的なものに関わると大げさに考えるかどうか。地下を掘るのは構わないが、上に作るのはだめだというのは、素人から見れば同じような話だ。防災上といっても、地下を掘るのも危険な話だ。管轄が違うのかもしれないが。

(日原課長) 八代座長は人工地盤の下に建物を入れる話をされているが…。

(八代座長) いや、道路だ。

(日原課長) 道路だとトンネルになってしまう。それは問題だ。

(八代座長) なぜ問題なのか。

(日原課長) 基本的に上空が空いているという前提で街というのはでき上がっているわけだから。

(八代座長) 人工地盤の上空は空いている。ビルを作るわけではないのだから。

(日原課長) ビルを作らないのか。単純に道路を地下に埋めるかどうかという話か。

(八代座長) その上を公園としたり、再開発事業のような大きなビルではなく住宅などを建てたり…。

(日原課長) それはビルと同じだ。

(井上課長) 千代田区から出てきた事例は超高層ビルをまたがって建てるというものだ。我々が聞いているのは全てそのような話だ。それは既存の道路を使っている人の利便性や、空間に期待して建っている建物を塞いでしまうことになる。ある種の市街地の作り方の基本ルールについて、新しくものを作るときには配慮できるだろうが、既存のものを潰すときには、周囲全てのアセスメントをしなくてはならないという議論もあり得る。そこはちょっと…。今はそれをするということにはなっていないが。

(八代座長) それは代替措置だ。規制緩和をするときには必ず付ける。おっしゃるように

環境を壊してよいわけではない。我々はこうした道路規制は一種の参入規制だと思っている。ともかく問答無用ではだめだ。そうではなく、その規制は緩めた上で、環境アセスや都市計画、住みよい町づくりという観点から別の規制を作っていく。それで良ければよいのではないか。門前払いを何とか排除しようということだ。もちろん超高層ビルを作るのはどうかという議論はある。私が聞いているのは東京外環についてで、いま大深度で作ることに決まったそうだが非常にお金がかかる。そうではなくて東京外環を地表に作る。ただ、いま住んでいる人がどうなるかという問題があるので、外環を地表に作って人工地盤を被せ、その上にいま住んでいる人たちが新たにもう一度家を作る。つまり、住んでいる人たちを一階かさ上げするかたちだ。

(日原課長) それはできる。東京外環は自動車専用道路であり、新たに作るわけであるから、我々の立体道路の狙いに正に当てはまる。だが、人工地盤で挙げることについては皆が賛成しないかもしれない。

(井上課長) すでに和光市でこの制度を使った第一号がある。新設で道路を作るときには合理的だ。

(八代座長) だが既存の環八の上には作れないということである。新設はよくて既存はだめだというところが、今ひとつよく分からないが。新たに外環を作るのは構わないが、環八の上に新たに外環のようなものを作るのはいけないということだ。

(日原課長) 要するに、新しい道路の用地を確保するために立体にするときに、本来であれば完全な所有権が欲しいが、100とれなくても20とれればよいとするかという発想だ。もともと100とれているものをなぜ80渡さなくてはならないかという話とはそもそも違う。それが道路サイドの発想だ。一方、街サイドでは、上空が空いていることを前提に全ての街の設計ができているものを、突然蓋をされては根本がひっくり返るとのことだ。両方の問題がある。

(八代座長) 何となく分かってきた。ただ、そこは依然として使い方であり、蓋をしたあとで何にするか、超高層ビルを作るのか一戸建て住宅を作るのかというのはある。ただ、東京外環については新設だから構わないということだ。それは正に立体道路そのものである。それをケースバイケースであれば、環八の上にも作れないかというイメージだ。

(井上課長) おそらく環八という議論は出てこないだろう。

(檜木参事官) いろいろなところから要望があったとのことだが...

(井上課長) いくつか聞く話では「超高層」というものであり、要望、噂を含めてだ。千代田区の場合は具体的な計画があり、街区が細長いので2つ一緒にしたら超高層が建つではないかということだ。だが、その論理でいくと、建てたい容積があればどこでも道路を潰すのかということになる。ここはルールとして守らなくてはならないのかと思う。

(檜木参事官) なぜそのようなことを申し上げるかという、3 ページ目に問題点があるといわれているが、全て程度問題だと思う。どのくらい道路を潰すのか。1 km も 2km も潰すという話なのか、200m、300m 潰すという話であるのか。1 km も 2km もということであればフローチャートのとおりであろうが、せいぜい 100m、200m ということであれば、上に建築物ができることによって地域全体の利便性が上がる可能性もある。そこはもう少し先ほどから八代座長がおっしゃるように、全くだめということではなくケースバイケースで、問題点をある程度回避しつつ地域全体のためになるようなケースもあるのではないかと。そこは検討する余地はないのか。

(八代座長) 特区で、かなり厳しい代替措置を付けた上で。貴省が考えるあらゆる弊害に対する措置を付けた上で行きたいと思う。

(井上課長) もう一度申し上げると、先ほどの外環の話では、上はそれほど超高層でビルが建っているわけではなく、道路空間と居住空間を上手く妥協させて両方で使うということをやったところであるわけだが、既存市街地の場合、グリッド状に道路が構成されて、それが一種のルールになって街が構成される。道路をベースにいろいろな規制を組み立てている。それが、この道路が邪魔だから蓋をかけるということ認め出せば、まっすぐに通っている道が途中で切れたり 切れても本当に廃止できるならば良いが...

(八代座長) なぜ廃止しなくてはいけないのか。既存の道路に蓋をかけて、元の路線は維持できるのだが。

(井上課長) 道路によって建築制限を受けたところに たとえばあんな真ん中の回りに低層住宅が建っているようなところでやると、超高層が建ってしまう。そういうことが良いのか、とうことだ。

(八代座長) 超高層を建てないという契約にしてはどうか。

(井上課長) それではニーズがなくなる。

(八代座長) 超高層を建てることだけが、立体道路の目的ではないはずだ。

(井上課長) そのために、という話しか聞かない。

(山田委員) たとえば千代田区が考えている超高層というのはどれくらいか。

(井上課長) 40 階建てくらいだ。

(八代座長) 用途は何か。

(井上課長) 住宅だと思う。それが幹線道路に面したところであればよいが、面しないところでもできるわけだから。

(八代座長) それは都市計画の問題だ。超高層が良いかどうかは都市計画法で別途きちんと決めているはずだ。それを道路局のほうが心配すると二重になってしまうのではないかと。よい都市計画をもっと不利な観点から考えればよいわけだ。同じ国土交通省のなかに都市・地域整備局があるのだから。

- (山崎課長) 新設改築のように今ないものに新たにやる場合は、新しく新設される道路のうちどこまで塞いでよいかということで、ゼロからスタートしているため町にとってプラスになる部分は常にある。一方、既存道路をやるとなると、プラスになる部分がないわけだから…。
- (八代座長) なぜ、ないと決めつけるのか。たとえば六本木ヒルズのように、既存のごみごみしたところを直して新しい街にするということを、都市再開発ということであちらこちらでやっている。
- (山崎課長) ただし、道路などを新しく付け替えした。新しく道路を付けた上にするのであればよいと思うが。道路空間にとっての問題だ。
- (八代座長) 六本木ヒルズの場合は、既存の道路の上に作ったわけであろう。
- (随行者) その議論は、六本木トンネルのところにランプがなかった。六本木通りの交差点のところで立体交差には片方しか行かれなかった。六本木ヒルズを作るときにランプを作ってもらい、環三から六本木通りに降りたり接続できるようにした。そういう改築を行うのと同時に、そこから駐車場に入る車路を六本木ヒルズにつけるという構造にしたので、六本木ヒルズの敷地内には全く道路はない。今申し上げたように新しい道路の新設改築をするのと同時に、立体的に利用するという作業をやっているわけであり、既存道路に蓋をかけたわけではない。
- (八代座長) 新設は構わないが既存はだめだという、オールオアナッシングの議論なので、そこをもう少し考える余地はないのかという気がする。事務局は何かないか。
- (宮地参事官) 1つだけ。たとえば再開発などで、道路を新しく付け替えるというときに、周辺の建築物の計画と合わせてその道路の線形を見直し、場所を少し変えて、立体道路制度を使うということではできるのか。
- (山崎課長) 高架にして改築か。
- (井上課長) 一般的に六本木ヒルズもそうだが、面で道路全体の体系を考えていじってくれば、わざわざ立体にする必要が生じることは少ない。六本木ヒルズの場合は高低差があるなどいろいろなことがあって、あのような形になっているが、道路自体は改良されている。
- (宮地参事官) 千代田区も高低差があるようだ。
- (井上課長) 高低差はあるが、あそこはまっすぐ抜けている道を潰さないし迂回させるという話なので、少し違うのではないかと思う。
- (八代座長) 引き続き議論したいと思うので、どうぞよろしくお願いいたします。

以上

(文責 構造改革特区推進室 速報のため事後修正の可能性あり)

構造改革特区に関する有識者会議によるヒアリング
議事概要

耐火建築物の仕様規定に木造建築物に関する規定を追加（国土交通省）

1. 日時 平成 17 年 5 月 19 日（木）9:30～10:00

2. 場所 内閣官房構造改革特区推進室 7 階会議室

3. 出席者

（委員）八代座長、山田委員

（所管省庁）国土交通省 住宅局建築指導課 小川課長

（事務局）滑川室長、御園副室長、檜木参事官、宮地参事官、藤澤参事官、梶島参事官、
ほか

4. 議事経過

事務局からの説明（規制の特例事項の内容、論点など）と、所管官庁からの説明（制度の概要など）がなされた後、以下のような質疑応答が行われた。

（八代座長）この提案に対しては、わざわざ規定を付ける必要はなく、個別に判断をするということか。

（小川課長）個別に判断したものが一般化すれば、仕様規定ということにしていく。

（八代座長）作ってからだめだと言われても困るので、設計段階で判断するのか。

（小川課長）設計や実験の結果を見て判断する。「高度な検証方法」のところで認定制度としている。

（山田委員）ここに来る前に建築士などと話をしたのだが、私の町は 7,600 人位の規模であり、県など大きなところでは工業試験場などがあるが、一般の町村では不可能だという話であり、聞けば聞くほどなるほどと思った。油が出るまで、我々にとって木は山で切ってきて燃やすものだった。木は燃えるというのが常識だ。建築基準法より大きなものや高いものを作るときに木を使うのは危ないと、聞けば聞くほど思う。だが、いま木の利用がないことは、スギ花粉の問題も含めて非常に深刻な問題だ。私の町でも幼保一元化で 1 階建ての建物を作ったときに中は全部木にした。1 階は問題ない。3 階になるとだめだという。いま言われたような民間の研究施設で実証するというようなことは進んでいるのか。

（小川課長）むしろアメリカやカナダなど海外のほうが、日本のマーケットで木を使うために、業界団体に声をかけ、技術開発をするというようなことをしている。しかも、実際にはそこが認定を取るが、ノウハウをフランチャイズのようなかたちで業者に提供し、業者がその技術を使って作っているという実態がある。

- (山田委員) 不燃性の液を注入するのか。
- (小川課長) いや、骨組みは木だが、石膏ボードという不燃性のものを多用する形で使っている。
- (八代座長) 木の上に不燃性のカバーをかけるのか。木は見えないのか。
- (小川課長) 床や腰壁などでは見える。ただ、構造材に使うことで量がはける。
- (山田委員) なるほど。
- (八代座長) それはわかるが、この提案だったかどうかは忘れたが、老人ホームなどでお年寄りにとっては木造建築のほうが住みやすいという話があった。厚生労働省の基準になるのだが...
- (小川課長) だから、そういうもので耐火基準に合格したものが既に社会福祉施設などにもある。
- (八代座長) それを個別に判断するだけでなく、ある程度一般的な基準を作ってもらえると良い。
- (小川課長) 技術開発した企業も、ある程度普及したら一般基準化しても結構だと言っている。だが、投下資本がかかっているので、良い技術だからといって法令にのせてしまったら開発費用が回収できない。その辺りで開発者の利益との関係を考えてはいけないのではないか。
- (八代座長) だがパテントは取れるはずだ。
- (小川課長) 法令に書いてしまうとパテントが効かなくなる。
- (八代座長) それがよくわからない。
- (随行者) パテントの議論というよりは、パテントなど特殊な権利があるという一般化しているとは言えない状況で、一般的な仕様規定とする段階ではないということだ。
- (八代座長) そういうことか。だが、ある会社が画期的な耐火技術を開発したときに、個別に国土交通省に「これでよいか」と聞いてきたらよいということなのか。
- (小川課長) そうだ。
- (八代座長) それはそれでよいのであろうが、そこから必ず買わなくてはならなくなる。
- (小川課長) 作りたい人はそれを使えばよい。恐らく木を使うということについては考えるだろう。あとはプレミアムをつけるという部分かと思う。よく幼稚園など福祉施設は耐火構造なので使えないと言われるが、いまはその技術を使えば作れるし、実際に作っている。
- (八代座長) ただ、多分高いだろう。
- (小川課長) 木を使えば同じことだ。いまはそれを使える業者が増えているだけだ。A工務店、B工務店、C工務店が同じ技術を使い、作るということで競争してもらえば、価格の競争は可能だ。
- (八代座長) その技術を抽象的なかたちで仕様規定に追加できないか。
- (小川課長) 抽象的では仕様規定にならない。

- (山田委員) 階段などは具体的に出るだろう。木造で作った場合は、踏み板の裏面に対しては 15mm 以上の強化石膏ボードを付けよ、などとある。だが、やはり木のぬくもりを感じるためにも木を表に出したい。お年寄りなどは、コンクリート作り、石膏作りよりも木が表に出た方がよいだろう。火災とか危険、生命という話になると、そこはできなということになるが....。
- (小川課長) そこはものの作り方で、平屋で渡り廊下でつなげるとか、あるいは一戸ずつ別にするなど、プラン、設計の仕方はあるかと思う。
- (山田委員) たとえば、この部屋の壁は木なのか。
- (八代座長) 木だと高いので違うと思う。
- (随行者) 木を薄く貼っているか、印刷ではないか。
- (八代座長) 事務局に尋ねるが、提案者は何が足りないと言っているのか。
- (宮地参事官) 資料のとおり 3 項目ほど質問しているが、耐火構造の大臣認定をつけた木造構造材というものが 8 件しかない。先ほど、まだパテントレベルだとの話があったが、まだ一般化していないので仕様規定を書くまで至っていない。そこまで汎用的な木造の耐火構造がないのが現状だということではどうか。
- (小川課長) だが、いま急速に増えている。
- (随行者) 増えて一般化すれば、当然....。
- (小川課長) 津津浦々の大工さんなどもそういうことをやりたい、やれるということがわかれば、ルールとして明記したほうがよいということになるだろう。
- (八代座長) それは鶏か卵かだ。ある程度基準を決めてもらえればもっと普及するわけだ。どのくらい普及したらよいのか。
- (小川課長) 逆に行政がアプリアリに基準を決めることで、いろいろな技術の発展を阻害するということも言われている。我々は従来の仕様という基準の考えを変えて性能ということで基準をみている。火がどのくらいで燃え、その間に壊れない、穴が開かないということを決めて、そういう技術を開発してくれとやっている。
- (八代座長) その性能規定は明示されているわけだ。
- (小川課長) そうである。
- (八代座長) 逆に言えば、使いたいと思う人が自分で実験をして、その性能規定を満たすかどうかみればよいということか。
- (小川課長) そうである。なぜそれができないかということになるが。ツーバイフォー工法で、海外からでも投資をすれば日本市場に参入できるように形を整えようとやっているところもある。我々は安全の規制サイドなので言えないが、たとえば林野庁や林業県などでは熱心にやっている。町村だけでは無理だということであれば、町村で連携したり、そこに都道府県が入って開発し、「 県型耐火構造」、「 地域型耐火構造」など提案をしていく。そして地産地消や地域興しのアピールに使うことが考えられる。逆に「何センチ以下は使ってはいけない」などと頭か

らやると別の問題が出るかとおもう。

(山田委員)それから集成材が北海道でかなり使われ出した。強度も耐火性も強いらしい。貴省ではこれと普通の木材との区別はつけているのか。

(小川課長)構造によってだが付けている。JIS や JAS で規定があるので、その規定を引用し、「こういうものをこういうところに使った場合は、こういうふうには数値は考えてください」などとやる。

(梶島参事官)先ほど伝統的な建造物についての話があったが、商家などは地方により建て方や構造が違うと思うが、たとえば神社仏閣などは比較的形が同じで、いろいろなバリエーションがあるとは思えない。こういうものを使用基準化することは可能か。

(小川課長)どうであろうか。量的に…。

(梶島参事官)特殊な分野なので恐縮だが。理屈としてはどうか。

(小川課長)理屈としてはあり得るのかもしれないが…。ただ、あれもいろいろな様式があるので…。

(梶島参事官)単に耐火という側面から考えると、底面積に対する高さなどについて…。資料の「一般的な検証方法」の「耐火性検証法」についてインターネットで調べてみたところ、既にいろいろなプログラムが開発されていて、数字を入れると出てくるようだが…。

(小川課長)「一般的な検証方法」の左側になると、一つ一つの建築物に当てはめて、ということになる。

(梶島参事官)一個一個か。

(小川課長)そうだ。こういう大きさのもので、このくらいの空間があって、ということで計算をする。仕様であると、大きさなどは頭から決めてしまうことになる。左側の検証法はなじまない。私が申し上げたのはパーツごとだ。なまこ壁であればどのような作り方をすればよいかや、土塗り壁の場合はどのくらいの厚さがあればよいかなどを研究し、オープンにしているということだ。

(梶島参事官)なぜこのような質問をしたかということ、提案は地方公共団体からが多く、当座念頭にあるのは公共で建てる体育館、市民ホール、福祉施設などが多いと思われ、よほど奇抜なものを建てない限り、仕様などを作りやすいのではないかと素人目には思えたからだ。

(小川課長)ホールなど大空間を使うものについては、「一般的な検証方法」を使ってやりやすい。「一般的な検証方法」であれば大臣の認定の必要もなく、地方の中で完結して行える。

(梶島参事官)できるというのは、誰かが認可したり許可したりするのか。建築主事などか。

(小川課長)自治体の建築主事が OK を出せる。

- (梶島参事官) 自治体は自分でできるということか。
- (小川課長) 自治体といっても建築主事を置いているところとないところとがある。ビルディングオフィシャルだ。
- (八代座長) 「置いている」の意味だが、公務員でないといけないのか。
- (小川課長) 民間でもできる。
- (八代座長) 民間の人を頼めばよいのか。
- (小川課長) 民間で検査業務をやっているところもあり、そこに頼むこともできる。
- (八代座長) 民間というのは株式会社でもよいのか。
- (小川課長) 構わない。
- (梶島参事官) 検証法のプログラムはいくら位するのか。
- (小川課長) わからない。各設計会社などが対応できるようにしている。
- (八代座長) 少し内部で検討してみたい。他にないか。
- (小川課長) 木造の技術開発の余地はまだまだ沢山ある。我々のほうの視点でいうと、町づくり交付金や住宅交付金などという形で財政的な支援をしているので、ぜひそうしたものを使って頂ければと思う。ひとつの町の手には余るのであれば、県等と組むことも考えられる。いろいろな技術開発をして競争し、良いものをより安くという方向でぜひご検討いただきたい。それが一般的になれば法令として固定化していく。法令でそこまで決めてもよいだらうというコンセンサスが得られれば、そのようにしていくのかと思う。だが、決めてしまうとそこに...
- (八代座長) それはよくわかる。それから当然ながら昔からあるものには適用されないの
であろう。
- (小川課長) そうだ。
- (八代座長) 古いものが壊れたときに、元通りに直すことはできないのか。
- (小川課長) 文化財に指定されているなどすればできる。中途半端なものはだめだ。だが、最近「近代化遺産」などというものもでき、新しい昭和の建物などでも指定を受けられる。
- (八代座長) お城が壊れたら、いまの建築基準法では木造では作り直せないということ
を聞いたのだが。
- (小川課長) 木造で復元しているところは沢山ある。
- (八代座長) 掛川市が初めてやったと聞いた。
- (小川課長) あの頃とはだいぶ違ってきている。
- (八代座長) いまは良くなったということか。よくわかった。どうもありがとうございました。

以上

(文責 構造改革特区推進室 速報のため事後修正の可能性あり)

構造改革特区に関する有識者会議によるヒアリング
議事概要

既存公共施設を学校へ用途転用する際の建築基準法の緩和（国土交通省）

1. 日時 平成 17 年 5 月 19 日（木）10:00～10:30
2. 場所 内閣官房構造改革推進特区室 7 階会議室
3. 出席者

（委員）八代座長、山田委員

（所管省庁）国土交通省住宅局建築指導課 小川課長

（事務局）滑川室長、御園副室長、檜木参事官、宮地参事官、藤澤参事官、梶島参事官、
ほか

4. 議事経過

事務局からの説明（規制の特例事項の内容、論点など）と、所管官庁からの説明（制度の概要など）がなされた後、以下のような質疑応答が行われた。

（八代座長）平成 16 年の建築基準法改正で増改築時に適用される最新基準について段階適用とか部分適用が認められたという説明があったが、具体的にはどのようなことか。

（小川課長）例えば、「部分適用」で言えば、耐震構造がある。大きいビルで、構造的に切れていて、それをつなげて造っている建物がある。3 分割になっているビルの一番右端だけを直そうとするとこれまでは全部直さなくてはいけなかったが、構造的に切れているのだから、その 3 分の 1 だけは最新の耐震構造を満たすようにしてくださいといったものである。「段階適用」は 1 階と 2 階は直すが、3 階から 5 階までは今のまま、5 年後に 3 階から 5 階を直すという計画を出してもらえればそれでよいというもの。昨年、国会で大きな議論がなされた内容であり、その適用ルールについて今の考え方が整理された。そのときに、用途転用については脱法行為が横行するのではないかと心配する意見もあった。

（八代座長）今でも行政庁の建築主事も民間と一緒にしているのか。

（小川課長）行っている。ユニバーサルサービスの問題があって、なかなか民間が手をつけにくい地方部があって、官民両方という状況になっている。実際には、大都市部では民間が圧倒的に多くなっている。

（八代座長）社会人大学の地下室を認めるかどうかの問題がある。小学校の採光基準はわかるが、夜間行っている社会人学校にも採光基準を求めるのはおかしいのではないか。社会人学校の場合、採光基準を廃止してほしいということか提案者の意図を確認したほうがよい。階段の問題はよくわかった。

(檜木参事官) オフィスを社会人学校に転用しようとするもの。社会人学校の対象者は大人であり、オフィスで利用する場合と学校で利用する場合とで、どうして学校で利用する場合になると、基準が厳しくなるのかということ。そうなると、オフィスは健康面で問題があるのかということになり、基準が違うのはおかしいのではないか、というのが提案者の提案趣旨である。

(八代座長) 問題は階段でこれはどうか。

(宮地参事官) 二つの研究成果が説明資料で紹介されていたが、この二つの研究自体は 16 センチメートルの根拠ではないと考えてよいか。

(小川課長) 成人の 18 センチメートルの基準の根拠。

(宮地参事官) ハートビル法の 16 センチメートルという基準はどこから来たのか。

(小川課長) ガイドライン策定の際に、専門家の方を含めて議論していただいて、使いやすさとかそういったものから決まってきた基準と聞いている。使いやすさとは、障害のある方や高齢の方でも円滑に利用できるようなという意味である。

(宮地参事官) 障害者の利用者へのアンケート調査や発言といったものはあったのか。

(小川課長) 委員会にそのような方々も入っていただいていたと思う。法律をつくるときから、審議会のときから入っていただいているので。

(山田委員) 小学校は 16 センチメートル、中学校は 18 センチメートルとなっているが、これは厳格な基準なのか、弾力的な基準なのか。例えば、以下はいいのか。

(小川課長) 以下というよりそういう形より低ければいい。「中学校・高校等」となっているが、実際にはそこには店舗・劇場など一般的に人が利用する施設が含まれており、成人の基準として 18 センチメートルとなっている。いわゆる一般人の感覚よりも障害のある方が使いやすいという基準で 16 センチメートルという基準ができた。

(山田委員) 実感として、どれが 16 センチメートルで、どれが 18 センチメートルかわからないため、本日、階段を上るときに考えながら来た。今、JR はどうなっているのか。

(小川課長) 新しい駅は 16、昔は 18。JR の内規で 16.5 という数字。

(国土交通省) 現在、官公庁が新しく建てているものは 16 センチメートルになっている。

(檜木参事官) 逆に、養護学校の生徒が駅とか一般の場所で 16 センチメートルでないところでつまずいて怪我をした、やっぱり 16 センチメートルでないとだめだという事実はあるのか。一般のところで養護学校の生徒がつまずいたという事故があって、やっぱりこれを守らなければいけないといった根拠として何か把握しているのか。

(小川課長) それは把握していない。考え方としては、障害のある方が今の環境では出にくい、無理して出てこない。だから、つまずく人がいないから障害者が満足しているということではなく、障害のある方が社会に出られないというのが実態であって、障害のある方も社会参加ができるように環境を整備していかなければならないというのが政策の大きな流れである。

- (国土交通省) 成人の 18 センチメートルというのは実際に実験を行って出た数字である。被験者の足裏にかかる衝撃等を測定して出した数字である。事故の数等から出したものではない。
- (小川課長) むしろ、日頃の利用勝手について注意を欠いていたのではないかといった指摘があった。回転ドアの事故がその例である。日常関係の安全性はより力を入れるべきところと考えている。
- (山田委員) 今回の場合は、既存のものを転用したいということ。ある程度新しい基準の 16 センチメートルに合わなくても特区として認めることはできないのか。
- (小川課長) これは建物についての非常に難しい問題である。先ほどの木造建築物の耐火仕様についてはなぜ基準を定めないのかという問題であったが、この既存公共施設の用途転用については決められた基準を守らなくてもよいではないかという議論。数ミリの違いを多額の金額をかけて実験するのかということもあろうが、これは決められた社会ルールであるので、それをないがしろにしたら、法治国家として成り立たないのではないか。
- (山田委員) 今、地方自治体は大変な財政難で非常に厳しい。
- (小川課長) それは民間だって同じ。
- (山田委員) 新しいものを今までは建ててきたが、それをやめて、既存のものを何とか生かせないかと自治体も非常に苦労している。この場合、ちょっとの基準でだめだというのは何とかならないのか。全国的に行うのがまずいのであれば、そこだけの特区として認めることはできないのか。
- (小川課長) 自治体が苦しいという議論になると、民間も苦しい、誰だって苦しいといった議論になってしまう。ルールという話になると、それを守ることが必要。とは言っても、全部を直すというのは大変だからという昨年の国会の議論があって、部分適用、段階適用といったことが認められた。
- (檜木参事官) 確認だが、先ほどの養護学校の場合、同一の建物であっても養護学校として使わない部分については、直さなくてもよいという理解でよいか。
- (小川課長) そうである。
- (国土交通省) 今回は、2階に小学生の養護学校の生徒を受け入れるとなっているので、小学生の子どもが利用する階段だけは最新の基準に合うように、子どもが利用しやすいように直してほしいとお願いしている。
- (八代座長) 以上、どうもありがとうございました。

以上

(文責 構造改革特区推進室 速報のため事後修正の可能性あり)

構造改革特区に関する有識者会議によるヒアリング
議事概要

先買い制度により取得した用地の売却等処分にかかる制限の撤廃（国土交通省）

1. 日時 平成 17 年 5 月 19 日（木）10:30～11:00
2. 場所 内閣官房構造改革推進特区室 7 階会議室
3. 出席者

（委員）八代座長、山田委員
（所管省庁）国土交通省総合政策局国土環境・調整課 上田課長、井上公共用地室長
（事務局）滑川室長、御園副室長、檜木参事官、宮地参事官、藤澤参事官、梶島参事官、
ほか

4. 議事経過

事務局からの説明（規制の特例事項の内容、論点など）と、所管官庁からの説明（制度の概要など）がなされた後、以下のような質疑応答が行われた。

（八代座長）ご指摘があったように非常に状況が変わっていて、半分に減ったとは言え、まだ 2,000 ヘクタールぐらい残っている。それから、処分すれば良いというわけではなく、どこかの事業団みたいにバナナの叩き売りみたいにしたらもったいない。財政的な観点からもできるだけ財産価値を損ねないような形で処分しなくてはならない。その時に事前にどういう想定でできたかということと、状況が変わった時に事後にどう変えるか、その事後に変えたことによって、法律の意図に反するようなことが起こってはいけないというのは当然だが、その辺りの折り目をどうやってつけられるかということ。全国一斉にこれを認めたら、おっしゃった通り、いろいろな弊害が起こる可能性があるので、一定の代替措置をした上で特区で改めて考えようというのがこちらの趣旨。

（檜木参事官）今の 1,986 というのは新たな取得ということか。

（上田課長）ストックである。4,407、1,986 というのはともにストックベースの数字。

（檜木参事官）その年度の取得ではなくて。

（上田課長）その年度の取得ではなくて、累積。

（檜木参事官）この金額が 1,986 のベースにあった 9,522 億円。

（上田課長）そうである。取得の方の数字について申し上げますと、15 年度は 250 ヘクタールを先買い制度により取得している。14、15 年度でストックベースで見て 300 弱減っている。一方 15 年度で 250 取得しているが、時期の問題があるかもしれないが、概ね 500 くらい売れているはずだと思う。

- (山田委員)それと、この土地開発公社保有土地全体の6兆3,556億円というのがあるが、それから5年、10年となっているが、これの面積はどれくらい分かるか。
- (上田課長)これは総務省調査なので数字はちょっと・・・。
- (山田委員)でも、相当の面積があるのではないか。
- (上田課長)あると思う。
- (山田委員)5年、10年在庫しているというのは、公拡法の先行取得からいって異常である。
- (上田課長)いずれにしても6兆、4兆というところは先ほど申し上げたように、公拡法に基いてのいわゆる先行取得にかかるもの以外のものがかなり含まれている。
- (山田委員)それは分かる。
- (上田課長)先ほどの公社の保有土地全体でこれも平成15年の数字で申し上げると、24,854ヘクタールということなので、平方キロで言うと248平方キロ。5年でいくと、14,317ヘクタール。10年は手元に数字がない。
- (八代座長)ここではそのうち特に先買い制度によって取得したものについての話だ。
- (上田課長)他の部分に関しては何ら制限がないので、何に使ってもいい、何に売っても良いというところ。
- (山田委員)私も公社については町長になって苦労した。この処理には大変苦労した。やはり法律ができた時にはちょうど列島改造論で土地が毎年上がった時期である。だから先行取得、議会で議決して云々というのは時間がかかるから、公社で取得させてできるだけ安く買うということでやったが、バブル崩壊後全く逆になり、持っている土地(の簿価)がどんどん高くなって市場価格がどんどん下がってということで売れない。
- (上田課長)私の手元の資料では昭和62年以降、フローベースで見ると、金額のピークが平成3年であとは非常に小さくなっている。これは面積と金額と単価で変わってくるものだが。ちなみにこれは全体の話であって、今議論になっている先買いの話を取り上げたものではない。いずれにしても顕著な傾向は出ている。さらに言うと、地価は下落傾向であり、行動パターンもゆっくり買おうと思っていると言ったらお叱りを受けると思うが、あまり急いで買う必要性は相対的には小さくなっていると思う。
- (山田委員)国土交通省の回答ではだめだと言っているが、町村自治体では大変な苦労をしているという実態がある。
- (上田課長)例えば土地開発公社全体の経営で大変ご苦労されているという側面は非常に大きいと思う。公社の経営が大変だというようなことをもちろん否定するわけではないが、その辺のところは総務省の方で公社の担当権限がある。その中で、今年の12月に公社の経営健全化計画を各公社で作るべきところはちゃんと作りなさい、あるいは作りなさい、そういったものを作って土地の売却に努めて

いくような場合には交付税措置なども講じていくといったように、きちんと総務省の方も手助けをしていきますというシステムはある。私どもの方は、その一部分の先買い制度のところであり、その先買い制度は法律上の背景がまた別途あって、権利制限をした上で、言うならば土地所有者からインターセプトして買っているわけなので、なかなか特区での例外措置は非常に難しいということを申し上げている。

(井上室長) 我々もいろいろな公社をヒアリングしているが、先ほどもあったが、買った時高い、金利が乗ってくる、そして今民間に売ると時価でしか売れないので、いわゆるバランスシート上の簿価と今売れる時価との差を公社がかぶってしまう。一番処分が進まないのはそこである。その時価と簿価の逆転をどうするのかというのがどこの公社も抱えている一番大きな点である。

(八代座長) それはどうしようもない。市場価格がそうなっているわけだからバブルでも起きない限り・・・。

(上田課長) 公社も売りたいが売ると要するに減損処理したのと同じ格好になって、下手すると債務超過になってしまって、売りたいくても売れない状況というのが現実にはあるのだろうと思う。

(八代座長) ただ売らないと、もっとそれは、利息も増える。

(井上室長) これは全部が全部ではないかも知れないが、依頼元であるいわゆる設立団体である公共団体が買い戻しを受ける場合は、簿価である。そこで買ってもらえればいわゆる時価簿価問題は起きない。その分、公共団体がみることになるのだが。ただ、公共団体の方は財政事情があってなかなか買い戻しができない。そういうところがこの問題の一番しこりが大きいところ。

(八代座長) だから、第三の道を探そうということで、売り手が同じだと言われてもお客が広がれば広がる程それだけ高値で買ってくれるところも当然あるわけだから、そういうことを考えているのが提案市なのだろう。提案市では、用途の制限を拡大撤廃するというのは具体的にどこまで考えているのだろうか。パチンコ屋をつくるとは言っていないのではないか。

(上田課長) そういう話ではない。私どもも提案市がどのように考えているのかということで、かつて事務局に伺ったところ、一応、その時の答えとしては、消防署に使用したいという答えが返ってきたと聞いている。ただ、消防署に使おうと思えば今でも使える。それは使っていただければ良いのだが、そういうやりとりがあった。また、市町村の中には制度の中身を詳細にはご存知ない方もいるのではないかと考えている。必要以上に自己限定的にやりすぎているところもあるのではないかと考えている。市町村の方が、詳細をそれほどご存知ないのはある意味当然なので、我々の方は制度の中身をよりよくPRし、市町村からの相談を個別に受けられるようにし、個別にこれはできる、これはできないとちゃんとやっていこうと考えている。

(八代座長) ただそれが全く個別だと、裁量行政になってしまう。要するに、公共性を有

する事業とは何かという中身の問題。おっしゃった消防署は良い、学校は良いということだが、例えば公共住宅も構わないのか。

(上田課長) それは資料が非常に長くなるので付けていないが、都市計画法と土地収用法に書いてあるものの中で限定列挙されている。

(八代座長) ポジティブリストということか。

(宮地参事官) 提案者の方は、もう少し業務ビルも含めて考えたいということなのではないか。

(八代座長) 当然そうだろう。

(上田課長) そのところで哲学にぶつかってしまうが、要するにインターセプトして買っているようなものを、例えばAスーパーに売るな、俺に売れと言ってインターセプトして買ったようなものをしばらく経って他のBスーパーに売るというようなことをやると、制度そのもののクレディビリティの問題になってしまうので、それは絶対できない。やはり、インターセプトして買って売る以上は公共性、公益性のあるようなものでないといけない。そこに裁量が入ってはいけないので、範囲としては、政令と都市計画法と土地収用法の中で決まっているということ。ただ、若干矛盾するようなことを言って恐縮だが、都市計画法の中で都市施設という定義があるがこれは例えば教育文化施設というように抽象的に書いてあるので、何がそれに該当するのかということについては100%きちんと線が引いてあるわけでもない部分もあろうかと思う。その点は我々も悩むので、事例、実例というようなものを良く調べて、こういうもので都市計画決定をしてつくっているケースもある、だから先買い土地で困っているのであれば、そういう計画を立てて使ってもよいというようなこともわかりやすく示していくことも考えている。

(檜木参事官) 確かにそういう側面もあると思う、だから公共性、公益性に資するものでなくてはならないというのが基本である。逆に、10年以上売れない土地を売るようにするのも公共的、公益性ではないか。どうしても公共的、公益的ではなければならないというのは一つの考え方。もう一つの考え方は長期売れない土地を売れるようにするというのも公共的、公益性ではないのか。今制度上の公共性、公益性だけではない別の公共性、公益性というのもあるのではないかということも論点かと思う。

(上田課長) それは要するにどういう政策目的にどういう政策をあてはめるかというポリシーアサイメントの話になるのではないか。確かに公社の経営が大変で、公社がつぶれてしまうというのはよろしくないだろうというのは当然あると思う。だから総務省の方で、先ほど申し上げたような交付税措置を行って手当てをしている。我々の方は公社を見ているということではなくて、厳密には先買い制度のほうを見ている。先買い制度の趣旨目的というのがあわけだから、そちらの方に対してはそちらの政策をあてはめていくというのは当然の話だと思う。公社のために公益性があるからといって、その施策を作ることによって、今度は先買い制度そのもののクレ

ディビリティが壊れるようでは我々としては非常に困る。今おっしゃった話は 10 年経てば何でもいいじゃないかということだが、私は先買い制度のクレディビリティに大きな傷を与えらると思う。

(檜木参事官) 公社のためと捉えるか、その土地の有効活用と捉えるか、いろいろな考え方があると思う。これだけの不良資産、使えない土地がある。これを何らかの形で使うというのは地域の活性化にもつながるという考え方もある。

(上田課長) 先買い制度で買っているという土地というのは、もともと本来の目的がある。現在も平成 15 年度 250 ヘクタールほど買っていると申し上げたが、そのうち 9 割以上は公社の設立団体からの依頼で買っている。いわば「ひもつき」である。だから、最終的には公共事業目的、あるいは代替地を目的としているケースもあるが、そちらの方にきちんと使ってくださいという線は当然崩せない。ただ、来年使えるのかと言われれば財政事情もあり、もともと先買い制度なので何年かのタイムスパンは必ずあいてしまう、しばらく寝かしてしまふということはあるが、それは制度そのものがもともとそのように設計されているので、やむを得ない。ただ、あまり長いのももったいない。あまりに長期にまたがるようであれば、例えば暫定的な利用ということで駐車場に使うことも可能である。これは今でもできるので、個別の相談があればそのように答えるし、通達というかそういう形でお知らせすることは過去にもやっている。制度の前提枠組みというものを守る、これは制度に対する信頼性を高めるとのことだと思っている。そのために、我々ができる範囲内でやっていけることをやるということ考えてたい。

(八代座長) それはわかるが、「規制改革 3 年計画において検討する」というのはそういう内容か。

(上田課長) もともと是非を含めて検討するということで、実を言うと今年の 1、2 月の段階で法制局に行って、法制的な面の検討をいろいろとさせていただいた。二つの点があって、公共・公益性という観点、それと地域の特性という面でなかなか言えないのではないかと、これは法制的な見解をはっきりもらっている。我々としてはそのような法制局からの正式な見解もあったので、法制上の措置は難しい、できないと思っている。ただ、何もできないというのではなくて、行政指導といえば行政指導かもしれないが、そのような形で取り組んでいきたい。

(八代座長) それは、例えば教育文化施設の概念をかなり弾力的に解釈して、ひとつの例として民間の企業が持っているものでも文化施設であると、例えばそういうことか。

(上田課長) 都市施設ということであればその所有者が誰ということは限定されていないので、民間でも大丈夫である。これはもともとそうである。例えば、三セクや株式会社を公共団体が作った時にそういったこともできる。

(山田委員) 今の話は建前ではその通りだと思う。例えば土地使用の制限があり、それから租税優遇措置を受けている。制度的には法制局が言われるのはその通りだと思う。

ただ、現実には利用しようと思っても、例えばうちの町は町づくりで1万人の人口にすると、旭川を50万人にするという都市計画を立ててやった。現実には7,000そこそこで頭打ちである。それを見越して買った土地は実際には我々が生きているうちに利用されるというのはまず不可能である。そうすると、どんどん利子が増えてくる、最終的に公社が破産したら自治体が持たなくてはならない。100%公共団体が出資しているわけだから。そうすると、町村財政でさえ危機なのに、町が倒産するということさえ深刻に考えて、そのために公社をつぶせないということさえある、という状況はかなり出てきている。法の問題と運営の問題で10年以上も塩漬けになって利息を払っていき、借金が増えていくという状況は、国だって法律を作ったのだから何か考えないと大変だ。

(上田課長) 繰り返しになるが、法9条の中で先ほどの都市施設、あるいは収用対象事業、住宅の関係というのはある。比較的幅が広いといってもいいと思うので、その中でとにかく使っていただく。そうでないと1,500万円控除の恩恵を受けて売っているのでその辺のバランスや、インターセプトして権利制限の下で買っているということもあるので、なかなか正直申し上げて今の枠を越えてというのは難しいと思うし、不可能だと申し上げるべきだと思っている。

(八代座長) もともと、公的セクターがリスクを取るようなことをやってはいけない。これは一種の不動産業である。要するに値上がり期待で土地を買う、あるいは今早く買った方がコストが安くなるという期待に基づいて、一種の商行為を行っている。その時にリスクを伴うわけで、リスクを誰が負担するのかということを中心に考えずにこういう制度を作ったという制度自体が欠陥なわけで、極端なことを言えばこういう先買い制度というのは本来、廃止すべきではないかという考え方もある。

(上田課長) 繰り返しになるが、平成12年の通達では、何でも買うようなことをしないで、公社で買う場合も依頼元ときちんと契約を結びなさい、取得の目的、買い戻し時期等を明確にするように指導している。

(八代座長) それは分かるが、どうして自治体が普通の予算で買わないのか。

(上田課長) それは先ほど山田委員がおっしゃったように、多分機動性の問題が一つあるのだろう。市町村で買うにしろ、金額によっては議会の議決が必要だろうし、予算措置を講じないといけない。その点、公社だとももちろん予算制度はあるにしても比較的それは柔軟だと思う。

(八代座長) だからその分リスクを取るわけで。逆にいえば一種の脱法行為であって、議会が承認する、つまり地価が下がったら結果的に税金で面倒を見なくてはならないから、いわば債務負担行為になる。債務負担行為になるリスクを負っているような行為。いけないことであるにもかかわらず、そういうリスクが非常に低かった時代にこういうことがやられたわけで、今は土地が上がるか下がるか分からない時代、むしろ人口が減少すれば下がる可能性の方が大きいときに、こういうことを国とか

自治体がやることは極めてリスクが大きいことで、本当はそもそも法制局がそういうことをしてはいけないと言うべきものでないかと思う。

(檜木参事官) 私の理解では法制局には政令の改正ができないかと言う問題で相談し、政令に追加することはできないとの回答ということではなかったか。今の法律の下ではだめだと言われたのではないか。

(上田課長) それは同じことであって、もともと権利制限の下で買っているようなものであるから、売り先は公益性公共性がないといけない。それは政令で付け加えようが法律で新たな条項を加えようがそのところの議論は同じである。テクニックで法律なら良くて政令ならだめという話には結びつかない。

(山田委員) これは先ほど八代先生がおっしゃったように、いらぬ。北海道は土地が下がって公社は大変である。

(上田課長) 昔に比べて必要性が小さくなっている場合はあるかもしれない。ただ、場所によっては例えば高速道路がついたといった理由で、スポット的には土地が上がる場所もありうる。

(八代座長) 本当は民間活用でやるべきことで、基本的には土地公社を民営化すべきだという議論になる。

(上田課長) 民営化してしまうと 1500 万円控除はつぶれてしまうのではないかという意見が出てくる。

(八代座長) だから 1500 万円控除を公益目的で控除すれば、それは民間でもやれる。民間はリスクを持ってやるのだから、土地が上がったら会社は儲かるし、下がったら損をする。リスクを税金で埋める必要はなくなる。しかし、その議論は、今日の議論とは別なので。本日はどうもありがとうございました。

以上

(文責 構造改革特区推進室 速報のため事後修正の可能性あり)

構造改革特区に関する有識者会議によるヒアリング
議事概要

カボタージュ（国内輸送）に係る規制（自国運送業者への留保）の緩和（国土交通省）

1. 日時 平成 17 年 5 月 19 日（木）11:00～11:30
2. 場所 内閣官房構造改革推進特区室 7 階会議室
3. 出席者

（委員）八代座長、山田委員

（所管省庁）国土交通省海事局企画課 西川課長
外航課 櫻井課長
国内貨物課 矢下課長
国内旅客課 丹上課長

（事務局）滑川室長、御園副室長、檜木参事官、宮地参事官、藤澤参事官、梶島参事官、
ほか

4. 議事経過

事務局からの説明（規制の特例事項の内容、論点など）と、所管官庁からの説明（制度の概要など）がなされた後、以下のような質疑応答が行われた。

（八代座長）カボタージュをデンマークに対して認めて中国に対して認めないのはなぜか。デンマークはわが国にとって交渉してもメリットがないからということか。それだけではないのか。

（西川課長）我が国としての国益を判断した上で、デンマークとの間で二国間での合意があるからである。

（八代座長）なぜ合意ができたのか。

（西川課長）（カボタージュを認めると）デンマーク側は一方的に有利になる。日本の船社はデンマークでのカボタージュに参入したいとは思っていないため、日本側は、一方的にデンマークにカボタージュを開放することはできる。しかし、仮にそのようなことを行くと、今度、例えば、中国との交渉のときに「既にデンマークに対して一方的にカボタージュを開いているのだから、我々にも認めてほしい」と言われかねない。したがって、デンマークとの間であっても合意という手続きを踏んで行っている。

（八代座長）それはわかるが、なぜ、デンマークに認めたかということ、交渉するメリットがないから、つまり、日本の船籍がデンマークでの輸送をする可能性がないからということか。

（西川課長）そうではない。デンマークの船会社が日本で輸送してくれること自体が・・・。

- (八代座長) その場合、日本の消費者のメリットになるということか。
- (西川課長) そもそも、デンマークとの間でカボタージュをお互いに行うことを二国間合意に基づき認めている。なぜ認めているかという点、日本でデンマーク籍船が輸送を行うことによって、日本にとってメリットがあると判断したからである。しかし、日本にとってメリットがあっても、相手国が日本籍船に対してカボタージュを認めないというのであれば、それは認めない。
- (八代座長) ケースバイケース、相手の国によるということか。
- (西川課長) そうである。今後も、国ごとに、輸送の内容に応じて、日本の利益を確保することを確認しながら二国間合意の手続きを行うというのが基本である。なお、外国の船社が自ら使用する空コンテナの国内輸送の場合は、二国間合意がなくても、一方的に特許を与えているケースがある。ただし、この場合も、相手国が日本の船社に対して同様のことを認めない場合があるため、一定の期間繰り返して輸送を行うことを認めるいわゆる「包括特許」は与えない。
- (八代座長) 相互主義ならよいということか。
- (西川課長) 相互主義なら認めるし、その都度であれば既に認めている。
- (八代座長) 東京都の提案は、空コンテナだけではなく、東京港を経由する特定コンテナ輸送なので、例えば、神戸で荷物を積んで東京に持ってくるといったようなことを想定しているのか。
- (西川課長) 国内の他の港で積み込んだ貨物を東京港で積み替えて外国へ輸送したり、外国から運んできた貨物を東京港で積み替えて国内の他の港へ輸送することを想定している。したがって、東京港だけで特区として成り立つものではない。
- (宮地参事官) 今認めている国としては、デンマーク以外にどのような国があるのか。
- (櫻井課長) 通常、通商航海条約でカボタージュは除外、留保されている。留保した上で、相互に認めることとしており、その国はデンマーク、英国、ノルウェー、ドイツ、フランス、スウェーデンである。
- (八代座長) 観光の場合はどうなのか。神戸市の提案しているクルーズの話はどうなのか。
- (西川課長) 旅客輸送については、本質的に外貨貨物の積み替えについては特許することがある貨物輸送とは異なる話であると考えている。国内の旅客の輸送をすべからず外国籍船に開放するという事になってしまう。
- (八代座長) 消費者利益という話があったが、「クイーンメリー号」に乗りたいという人がいて、外国まで行くと高いから、横浜から九州までの区間を乗りたいという人がいた場合に、それができないのは、「飛鳥」がアメリカでそのようなことを認められていないからだということになるのではないかと。ただ、アメリカ人は「飛鳥」には乗りたがらないけど、日本人はクイーンメリー号に乗りたがるといった場合もある。相互主義で会社の利益を考えるのはわかるが、消費者の利益を考えたときにそれは我慢しなさいということになるのか。
- (西川課長) そもそも外国クルーズに乗ろうという人がなぜ国内で乗るのかという話もある。

る。外国のクルーズ客船に乗りたい消費者は、外国へ行けば簡単に乗ることが可能ではないかと思うのだが。

(八代座長)それは、外国船のほうがメリットがある、ブランド力があるからではないか。

なぜ、国産ワインを愛用しないかというのと同じ。消費者需要があれば・・・。

(西川課長)そのような消費者のために、国としての方針を変えて良いかという問題になる。

いずれにせよ、この議論は、突き詰めると、なぜ各国がカボタージュを自国に留保しているのかという問題に行き着く。海運の世界は、特に外航において、制約のない世界である。市場を見たときには、海でつながっているのに、表面的には外航も内航も同じ。

しかしながら、外航と内航では、根本的に市場の構造が異なる。そもそも、使用する船舶の大きさも異なり、輸送の効率も大きく異なる。また、外航は、国際的に運航して競争する世界である。便宜置籍船が存在し、外国人船員を使用する等、資本と労働の自由化が世界的に著しく進んでいる分野である。逆に、そこにデメリットも出ており、サブスタンダード船(国際条約で定められた安全・環境に関する要件を満たさない船舶)のような変な船を運航することによる事故の発生が問題となり、国際的に取組みを進めている分野である。外航に関しては、税金を課していない国もある。ところが、かたや、内航の世界については、国内で課税されるばかりか、有事法制のときもそうだったし、阪神淡路のときもそうだったが、災害時の対応等について、一定の運航義務を課するという仕組みになっている。このように、異なる取扱をしているにもかかわらず、市場を開放してしまうと、イコール・フットイングを欠く状況となった内航海運は産業として成り立たなくなってしまう。だから、各国は原則としてカボタージュを留保している。国によっては、安全保障を理由としているところもある。そうすると、確かにクイーンメリー号に日本の港の間だけ乗りたいという消費者の利益もあると思うが、そのような消費者のために、基本的な国益に係る立場を国際的に放棄してよいのかという議論になる。我々としては、カボタージュ輸送を一切認めないのではなく、認めるかどうかについては、個々の事例で国益を判断して、問題がないと判断した場合には特許を与えているもの。

(山田委員)国益という一つの問題がある。もし自由化して安い料金になれば、消費者にとっても利益がある。

(八代座長)企業もだ。要するに利用者にとって。

(山田委員)その辺は、どう理解してよいのか。やっぱり、国益が優先なのか。

(西川課長)何度も申し上げているように、一律にだめといっているわけではない。特許という形があって、例えば、福岡から出ている話だが、ユナイテッド・アラブ・シッピングという中東の船社があって、現在は釜山港をハブにしている。その船社が、日本の貨物を積みたいため、福岡をハブ港にしたいと言ってきた。日本から見れば、

ハブ港を日本に移してもらうのであれば、メリットがあるということになる。我々も相手国との二国間合意ができれば特許を与える用意があると言っているのだが、現在のところ、相手国側の事情でまだ二国間の合意に至っていない。相手国からの返事を待っている状況である。日本国にとって、メリットがあつてデメリットがない、デメリットが多少あつたとしても国全体を考えるとメリットが大きいというような具体的な事例があれば、我々は国益を判断し、特許を与えるかどうかを判断することとしている。

(八代座長) 特許というものを活用するために規制はあつて、例外的に認めているということで対外交渉にも使えるし、国益判断にも……。国益というのは、必ずしも、船会社だけではなく、福岡地域の発展とか、全部入っているということではいか。

(西川課長) そのとおりである。消費者利益も含めて判断するということである。

(山田委員) WTOでは自由な市場についてはカボタージュを除外しているが、二国間のFTAについては入っていないのか。

(櫻井課長) 今までにフィリピン、メキシコとFTAを結んでいるが、お互いに沿岸輸送は対象としないとなっている。

(山田委員) これからも、か。

(櫻井課長) WTOのサービス交渉においても、カボタージュを留保しており、FTAの交渉では、WTO交渉で出している以上の自由化約束をすることはしない。

(山田委員) これはもう解決しないということだね。

(櫻井課長) 留保した上で、個々のケースについて特許を与えることがあり得るということであり、個別交渉になる。

(八代座長) だから、拡大志向にならない。お互いに頑張ってしまうので。一旦開放したら、交渉カードを失うと言っているが、本当にそうなのか。つまり、一旦開放すると、相手方の船が来る、その結果、船会社が利益を得る。今度はそれを武器に、相手国に開放しなければこれを取り消すというのも一つの交渉カードになるのではないか。そうなれば、利益を得ている会社が自国の政府に対して、そんなことをさせないように、というのもあるのではないか。一旦開放したら、それを絶対死守しなければいけないということもないのではないか。

(西川課長) 何度も申し上げている通り、カボタージュ輸送を一切認めないのではなく、個々の事例で国益を判断して、問題がないと判断した場合には特許を与えているもの。その手続きを踏まず、国内のことをまったく考えずに、ある一つの港の利益、しかも相手の港が必要なわけだが、当事者だけに任せてしまうというのが、本当に我が国にとってよいことなのだろうか、ということをお我々は申し上げている。事前に消費者のメリット等も含めた国益を判断する仕組みとして、特許制度が必要だと考えている。そもそも、特許制度は個々の要望に基づいて与えているものであり、その意味では特区要望をとり上げるのと同じ性格を有しているのではないかと思う。

(八代座長) それは全然違う。特区というのは地方のイニシアチブで地方が判断するもの

であり、国土交通省が利益を判断するのは特区とはいえない。

(西川課長)しかし、カボタージュの特許制度は、港湾管理者である自治体や外国の船社の要望を受けて判断しているのであり、まさに自治体がポートセールス等の努力をして、福岡のような具体的な事例を提案していただければ、国益を判断して特許を与えるかどうかの判断をする。まさにそれは地元のイニシアチブではないかと思う。

なお、提案主体に対する調査において、マレーシアでは、シンガポールにフィーダー輸送されていた貨物を自国の港湾に転換させるために、カボタージュ規制を撤廃して成果を上げていると横浜市が回答しているが、これは事実誤認であり、マレーシアは、我が国と同様の制度及び取扱いをしている。

(八代座長)時間もあるので、終わりにしたいと思う。ありがとうございました。

以上

(文責 構造改革特区推進室 速報のため事後修正の可能性あり)