

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

1 日時 平成28年8月17日（水）15:44～16:19

2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室

3 出席

<WG委員>

座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授

委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

委員 八代 尚宏 昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授

<関係省庁>

磯野 正義 国土交通省海事局外航課長

<事務局>

藤原 豊 内閣府地方創生推進事務局審議官

（議事次第）

1 開会

2 議事 海運カボタージュ規制に関する規制改革

3 閉会

○藤原審議官 少し時間が押しておりますけれども、今日も暑い中すみません。国家戦略特区のワーキンググループをさせていただきます。

いくつかテーマがございますので、できるだけ合理的に進めさせていただきますけれども、最初に、「海運カボタージュ規制に関する規制改革」ということで、これも去年の春でございましたが、提案者がおられまして、国土交通省が何度かこちらに来られて議論をしていただいた場もあったと思います。貨物油の積替えを外国籍船で国内の領海の中でやっていくというところの、これは特例に当たるのか、あるいは特許というところで読んでいくのか、最終的には確か両方とも個別案件としてもダメだという話があったと思うのですが、その後、提案者と国土交通省とも色々な議論があったと聞いております。どのような制度改正を行い、結局、可能になったのかどうなのかという御報告が、少なくともワーキンググループには全くなかったものですから、その辺の経緯を含めて今日はお話を伺うことになりました。

それでは、八田座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 お忙しいところお越しくださいますて、ありがとうございます。

それでは、早速、御説明をお願いいたします。

○磯野課長 私は国土交通省海事局の外航課長をしております磯野でございます。本日はどうもよろしくお申し上げます。

今、事務局から冒頭の頭出しがございましたけれども、昨年、提案者の方からのお話がありましたのは、今お手元に資料がございまして、「領海内における外国船舶間の貨物油の積替え（STS）について」という紙がありますけれども、昨年の議論というのは、右側に「サハリン等」と書いてありますが、サハリンからタンカーで原油を運んできて、日本の領海内で、これは運んでくる前提は外国籍の船ということになってはいますけれども、これを領海内で積替えて、また外国籍のタンカーに積替えて、これを国外の港に運ぶというお話だったのです。

これについては我々の考え方を昨年説明させていただきましたので、この場では重ねて申し上げませんが、その後、「相談概要」という上から二つ目のボックスのところを御覧いただきますと、昨年の9月なのでありますが、提案者の方から直接我々にお話がございまして、昨年の議論の経緯で国土交通省のポジションは分かりましたと。その前提に立つと、このサハリンから来た原油を今は領海の外で、この黒い実線のところなのですが、外国籍のタンカーから外国籍のタンカーに積替えて外国に運んでいるということがあられるのだけれども、これの積替え自体を領海の中でできないのでしょうかと、こういう御相談がございました。

これにつきましては、具体的に申しますと、この赤の実線ということになるのですが、サハリンから外国籍船で日本の領海内に運んできて、ここでまた外国籍船に積替えて外国に持っていくと。この赤の矢印は二つあるのですが、実線のところとございまして、これはいずれも外航運送ということになっては、これにつきましては、下に船舶法の条文が書いてございまして、下線を引いていないところを御覧いただきますと、「日本各港ノ間ニ於テ物品又ハ旅客ノ運送ヲ為スコトヲ得ス」と書いては、これはあくまでも領海内の2地点ということなので、この赤はいずれも外航運送ということになりますから、船舶法の規律は全く適用されないということになるわけでございます。

ということで、法律上こういう赤のオペレーションはできるということになるのですが、法律の適用の明確化をしなければいけないという問題が生じまして、「相談概要」の黒丸の1個目の2行目のところに「不開港場寄港特許」という文言があるのですが、これは何かと言うと、関税法で開港というものがあるのです。日本全国で120の港が指定されては、開港というものは法律上外に開かれた港です。要するに、税関ですとか、入国管理ですとか、検疫ですとか、こういう体制が整っているのです、ここは外国籍船にも開いている港ですというところがありまして、その補集合が不開港場というところとございまして、ここに入るときには、受入れ体制が整っていないわけですから、密輸の防止ですとか、それから、不開港場周辺の密入国などの安全確保の問題がありますので、そういっ

た観点から、国土交通大臣の特許に係らしめているという制度でございます。

我々の解釈では、この不開港場は領海内であって、関税法上の開港のエリア以外のところ全てということになっておりますので、この領海の中で外国籍の船から別の外国籍の船に油を積替えるということが、この不開港場の寄港に該当するかどうか。該当するのならば、これは特許の申請をしていただいて、これについては年間3,000件、4,000件特許がありまして、原則特許を差し上げるということになっていきますので、この特許が要るかどうかということについて、御相談が我々のほうに申請者の方からあったわけでございます。

これによりまして、仮に合法的に領海の中で積替えができて、外航運送から外航運送への積替えができますれば、仮に本土に近い領海内で実施した場合には、現場海域までの、これは防舷材などもタグボートで持って行くのですけれども、到着時間の削減が可能になって業務が効率化するのですというお話をいただいたところでございます。

我々も検討に着手して、領海内における船を跨ぐ原油の積替えにつきましては、寄港に該当することを明確化して、本件に関する法律上の手続としましては、不開港場の寄港の特許の申請をしていただいて、これも安全確保に問題がなければ我々のほうで特許をお出しすると、こういった取扱いにしたということでございます。

私からの御説明は以上でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、委員の方の前に一つだけ、港という元々の船舶に寄港するということに関する言葉があって、その定義だと思うのですが、今、辞書で見たら、港というのは、海が陸地に入り組んだところを利用したり、防波堤などを築いて外海の荒い波を防ぎ、船舶が安全に停泊できるようしたところをいう。港湾ともいうというわけで、そういう陸地に入り組んだところではないのは、始めから寄港ではないと見えるというのが一つの問題です。そこについてはどうでしょうか。

○磯野課長 これは従前から、我々も逆に港の範囲がどこまでかというのが、例えば、港湾法ですと区域があるのですけれども、どこが客観的にまだ港の範囲なのかということについては明確な定義というのは非常に難しいという現実もございまして、これは実は法律が出来たときから、領海内の地点についても錨泊をしたり、人の乗降をしたり、貨物の積込み・取卸しをするという意味においては港と同じようなファンクションを持ちますし、日本の主権が及んでいるということについては変わらないわけですから、港に当たって寄港に当たるということで運用をしております、その運用に従って、今回も取り扱わせていただいているということでございます。

○八田座長 それはカボタージュの非常な拡大解釈であって、元々の文案どおり読めば、これはもう全くカボタージュの対象外のものだったのではないですか。

○磯野課長 これは法律が明治時代の法律なので、当時の立法技術からすると、明確化の範囲というのは現代の法律とは変わるというところがあるのですが、諸外国の例も見ますと、いわゆる領海内の2地点の輸送、これは港と離れた海上の地点ということですがけれど

も、領海内の2地点の輸送についてはカボタージュという取扱いをしまして、まさに日本と同じような法律の運用がなされているというところでございます。

○原委員 それは寄港ではなくて、後段の話ですね。今は、寄港の話ではないですか。

○八代委員 というか、この改正後の通達は全然意味をなしていない。改正後の通達は、「海域に影響を及ぼすと認められる行為のための寄港をいう」というわけですね。だから、これは領海内に入ったら全部寄港になってしまうわけですか。

○磯野課長 実は、そのような中での議論がございまして、例えば、領海内に入りましたと。そこで、例えば、船の船長が休憩をするためにエンジンを止めました。それが寄港に当たるのかと言うと、当たらないとしていまして、あくまでも係船、船を綱でつなぐとか、錨を下ろすとか、人・物を積み降ろすとか、陸域・海域に影響を及ぼす行為をした場合ということに限定していますので、逆に言うと、海上で一時休憩をするとか、例えば、イルカを見るために。

○八代委員 客船が停まるとか。

○磯野課長 はい。そういうものはこれに当たらないというわけですから、特許は要らないと、このようなことになるわけでございます。

○八代委員 だけれども、別に領海内と言っても、海上で積替えをするわけで、それが何で日本に対して影響を及ぼすわけですか。

○磯野課長 元々の考え方が、不開港場寄港特許の制度というのは受入れ体制が整っているところで外国籍の船を受け入れるということがありまして、何も手続なく外国船が寄港できるのは関税法上の120港に限るということがあったわけでございます。

○八代委員 陸地にくっついて停泊して、関税法上の施設が整わないところで陸揚げしてはいけないというのはよく分かるわけで、これは陸揚げを一切していないわけですね。だから、関税法上も何も、日本に何の影響も及ぼしていないわけですね。だから、それを寄港と拡大解釈するのはおかしいという見方に対して、どう答えるのですか。

○磯野課長 例えば、ここが陸としますと、港に入って接岸して積替える場合には、これは寄港ということに先生が御指摘のようになると思うのです。例えば、200メートル沖で錨をやりますという場合と、錨を下ろさないで200メートル沖で停船させて荷物を下ろす場合とでは、1キロ先ならどうなのか、2キロ先ならどうなのかと、こういう話が出てくるわけでございます。そういうこともありますので、これは法律が出来たときから、領海内の地点を不開港場と扱おうと、こういう運用を脈々としてきているわけですから、これとの整合性を確保したということでございます。

しかも、これは冒頭申しましたけれども、年間4,000件近い件数がありまして、お断りしているケースというのはほとんどゼロですので、そのようなことになっているということでございます。

○八代委員 だけれども、現にお断りされる可能性があるわけですね。こうした拒否するケースがほとんどゼロであれば、拒否しなければいけないケースを明示化して届出制にす

ることができないのでしょうか。

○磯野課長 それはまさに準備の整っていないところに外国船を受け入れるということでありまして、それについての許可をいただくという法律が明治32年からあるということでございまして、ただ、先ほど申し上げたように、これはある意味たくさん件数があつて、お断りしているケースはほぼないと。

○八代委員 お断りするケースがないかどうかは関係ないので、なぜ許可が要るのかということを知っているわけです。お断りしないのであつたら、そのようなものは要らないでしょう。

○原委員 普通に字句を読んだら港ではないわけですから、明らかに寄港ではないわけですね。

○磯野課長 港という字に捉われてしまうとそうなのですけれども、ただ、先ほど申し上げたように、入港して接岸しているときには先生がおっしゃるとおりだと思つてのですが、では、100メートル沖合に船を停留させて荷物を降ろすよというのと、では、1キロ沖に停留させて降ろすというのと扱いがどう変わるのかということもあると思つてのです。

ですから、そういった現場の運用の問題というものもありますし、また、法律が出来てから領海内の地点について例えば、錨を下ろしたり、荷物なり人を積み降ろしするものは寄港とみなしてきたというこれまでの運用があるわけですから、それと整合性を取つたということでございまして。

○八代委員 錨を下ろさなければいいわけですね。

○磯野課長 錨を下ろさなくて、陸域、海域に影響を及ぼすということは何もしなければ、それは当たりません。

ですから、先生の御懸念のように、イルカを見るためにエンジンを止めますとか、花火を見るためにエンジンを止めますとか、あるいは景色を見るために、日本の無人離島がありまして、そこで離島の風景を見るのに船長がエンジンを止めましたというのは、これは全然寄港に当たらないわけですから。

○八代委員 だけれども、外国船同士が荷物の積替えをやるのが、景色を見るのとどう違うのですか。積替えたら何か日本に被害を及ぼすのですか。

○磯野課長 まさにその地点が港と同じようなファンクションをしているということになるかと思つます。

○八代委員 だけれども、それはすごい拡大解釈ですね。単に船の間で荷物を積替えることが港と同じ機能だというのは。

○八田座長 しかも、領海の外では何の問題もない。

○磯野課長 もちろん九州の近辺はもうちょっと距離が短いですが。

○原委員 何のための制度なのかというのが、先ほどおっしゃつたのは、不開港場でしたか。それというのは要するに、整っていない港に外国船が入ってきてしまうと困るから規制をしますという。

○磯野課長 はい。

○原委員 だけれども、領海内で荷物を積替えるのであったら、全然それは問題ないわけですね。何を守っているのですか。

○磯野課長 ですから、先ほど申し上げたように、これが港の岸壁としますと、ここに船を入港させて。

○八代委員 その話は何回も聞いているので分かっていますから、はるか遠くで積替えていることが、日本に対してどういう迷惑を及ぼすのかということを説明してください。クジラを見るために停船するのと荷物を積替えるのはどう違うのか。

○八田座長 港の設備が整っていないところでこっそり何か税関をごまかしてやるなど、これは問題ですね。それは色々規制しなければいけないのはよく分かる。

だけれども、海の真ん中で荷物を積替えているということに何の問題があるのでしょうか。どういう弊害があるのでしょうかというのがポイントです。

○磯野課長 まさに海上で特に原油などの積替えをやりますと、これは原油流失といったことも可能性としてあり得るわけですから、そういう意味において、周辺海域の安全確保に支障を及ぼすということは言えるのではないかと思います。

先ほどの距離をどこで線を引くかという概念で、これは実務上非常に難しく、先生も御存じかもしれませんが、昔は実は領海は3海里だったのです。それが国連海洋法条約を批准して12海里に広がったということがありまして、その国連海洋法条約を批准したときに、この船舶法の運用をそのまま維持したということがありまして、では、12海里先というのはどれだけ影響があるのかということもありますけれども、例えば、原油や液体ですと、周辺の環境保全に、これは万が一事故がありますと、すぐ原油は本土のほうに流れてくるわけですから影響を与えるということもありますし、領海外はいいではないかということがありましたけれども、領海外というのは、御承知のように日本の法律の管轄権が及びませんから、元々規制がかからないのです。そういう意味で、領海の外と中では全然違う扱いになるということでございます。

○原委員 これで規制対象になると、原油流出による問題を防止するために、どういう措置があるのですか。先ほど全て認めますというお話だったのですが。

○八田座長 しかも、原油の流出ならば、これは外国船は関係ないですね。国内の船でも同じことですね。

○磯野課長 もちろん国内の船と扱いは一緒に、扱いは変わらないということになるのですけれども、この辺の経緯を繰り返し私どもも御説明するしかないのですが、昔、領海が3海里の時代で、港に近いところと遠いところの線引きというのは非常に難しかったということがあって、それが国際条約の発効によって、沿岸部が12海里まで主張できるようになったといった中で運用をしてきたということからこうなっているということなのですけれども、まさに我々のほうも過剰な特許というのは望ましくないと思っていて、あくまでも今回明確化させていただいて、もう12海里のところだと係船も錨泊もできないでしょう

けれども、人の乗降や貨物の積替えをやるもの以外これは要りませんということを逆に明確化させていただいたわけでごさいます、その辺のところは是非御理解いただきたいと思ひます。

○藤原審議官 事務局からですけれども、これはむしろおっしゃりたいことは、特許の対象にすることによってできることを明確化したのだとも聞こえたのですが、そういう要素もあると考えていいのですか。

○磯野課長 はい。

○藤原審議官 そうすると、結局、規制対象が広がりましたというところだけ拝見してもその証明にはならないわけで、百歩譲ってこれが一つの措置だとすると、特許に係らしめて、その特許で基本的にこういった積替えみたいな行為というものは認められるのだ、原則オーケーなのだということの措置のところまで拝見しないと、今の説明にならないと思ひます。これは規制対象が広がりましたという御説明だけなので、何度もおっしゃっていますけれども、この手の行為というものは何千件もあるというのは原則認められるのだというところは、どこにどういふ措置がされるのですか。特許の審査というのはどこのどういふ観点から、一言で言うと、この手の領海内での船積み行為というものは基本的に特許を全部出しますということはどこにどう書いてあるのですか。

○磯野課長 それは船舶法に基づく審査基準、これは許認可には全部審査基準を定めるといふことになっていふますから、そちらのほうで不開港場の安全確保に支障がないことといふのが要件になっていふますので。

○藤原審議官 だから、そこを原則オーケーだといふ御説明がなければ、別に、逆に言うと、このような措置を取らなくても今でも特許の審査をすればいいわけで、この定義を拡大したといふ意味が、どういふ意味があるのかといふのが、それこそ大変不明瞭ではないのかと思ひます。

○磯野課長 これは定義を拡大したといふことは全然我々の方は意図していませんで、不開港場に立ち寄れば全部あたかも寄港のように読めてしまうというところが問題点であったと我々は思ひていて、先ほど申しましたように、イルカを見るために一時的に停めたなどといふものもそこまで不開港場寄港の特許に係らしめるのかといふ問題意識がありましたので、そういったものはおよそ寄港に当たらないといふことでごさいます。

○八代委員 全然明確になっていふと思ひえないので、海域に影響を及ぼすといふことがすごく不明確で、影響の中身は全部そちら側が判断されるわけですね。前は立ち寄るといふことはかなり具体的なイメージがあり限定されていふたのが、これだと領海内に入っただけで全部対象になるのだから、これを見たら完全に規制が強化されていふとしか読めないですね。

○磯野課長 すみません。不開港場といふると、陸上のものといふ先入観があるのかもありません。不開港場は関税法に規定する開港以外の本邦内の内水及び領海であつて、不開港場といふのは陸に限らず領海内の地点も。

○八代委員 領海も全部不開港場なのですか。

○磯野課長 そういうことなのです。その前提で、例えば「不開港場に立ち寄ることをいう」とすると、先ほど申しましたようにイルカを見るために停まったとか、離島を見るために停まったというところが入ってしまうので、これは酷ですねということで、それを外したということなのです。

○原委員 それは常識的に寄港という言葉に入っていないと思いますよ。

○八代委員 領海に入ったら、もう寄港ということになるわけですね。そういう解釈だったのですね。

○藤原審議官 全くこれだけだと議論にならないので、今の不開港場の定義などといった書類も含めてまたいただけますか。

○磯野課長 外にオープンにしないという前提でしたらその辺はいかようにでもさせていただきますと思います。

○八代委員 これが内部文書だったら、外国の人はいちいちお伺いしないと分からないわけですね。このことは何回も繰り返されるわけですね。要するに、こういうことをする度に特許が要るかどうかを、この会社は聞いて分かったのですけれども、別の会社がまた聞かなければいけないわけですね。このような規制は、こういうことを開示しないと意味がないですね。

○八田座長 これはびっくり仰天です。何で内部文書にしておくのですか。

○八代委員 通達は内部文書なのですか。

○八田座長 これはなるべく全て公開しなければダメでしょう。特に外国の人が関与しているものについて、それをディスクローズしないということはありませんか。今の議論の段階でどうのこうのということはいいです。だけれども、出来上がったならそれは出さないとまずいでしょう。

○磯野課長 これは他省庁も同じだと思うのですけれども、地方機関に対する文書を一般的に公開しているのかと言うと、公開をしていない扱いのものが多くて、あとは先生のおっしゃるとおり、申請者の便宜のために例えば、どういう類型が寄港に当たるのか当たらないのか、情報提供は通達そのものを出す以外にも例えば、何かの形で明確化することなどはあると思いますので、別に申請者の便宜を一切考えないというわけではなくて、一般的には積極的にはそのまま外にはオープンにしないということです。

○藤原審議官 これは先生方が言う前に事務局から申し上げますけれども、全て我々は特区諮問会議等々で出させていただいている資料を御覧になっていただきますと、法律上こういった告示・通達の類いまで、この話が特区の議論の中で出た一種の成果なのか、措置なのかというところは、これは政権全体としてきちんと整理する必要があります。これは措置として考えていいわけですか。ある提案を受けて、こういったワーキンググループ、特区諮問会議での御議論を経た上で、これは全国措置になるのでしょうかけれども、措置をしたということ、通達の改正をしましたということは、むしろ責任を持って政府として言

っていかないといけないと思います。これが60何項目この2年半であるのですが、そのうちの一つになっていると考えるのが普通だと思うのですけれども、その辺はどうなのでしょう。

○磯野課長 その辺はまさに取扱いの問題だと思うのですけれども、冒頭申し上げたように、この話は申請者の方から直接我々のほうにお話をいただいた問題と認識していますので、それをどう取り扱うのかというところだと思うのです。

あと、実は、今回のSTSに係る不開港場の寄港特許の要否が明確になったという反射的な効果はあったということにはなると思うのですけれども、優れてこの要望のために今回明確化したのかと言うと、その辺は違うのですが、それをどう言うかというところは事務局とまた御相談をさせていただきたいと思います。少なくとも、我々が色々な観点を踏まえて、取扱いが明確化されたということは事実だと思います。優れてそのためにやったのかというところについては、事実関係はちょっと違うのだろうと思います。

○藤原審議官 そういう言い方ですと、より一層また議論しなければいけなくなってしまうので、この議論は少なくともこの寄港の問題、定義の問題と今日も色々ございますけれども、ある事業者の要望を受け付けて、国土交通省として、あるいは内閣府と一緒に措置を取って、その事業が一種できるようになったという事実をもって特区の成果と考えてよいのです。他の全ての項目がそういう整理をしている中で、これだけそうではないという位置付けにすることはほぼ不可能なわけです。これだけ血税を使って、こういうワーキンググループヒアリングを去年も何度もやって、特区の諮問会議の中で議論して、こういう措置が出来ているわけですから、それがその成果ではないとか何とかという整理は普通はできないのであって、そういったところも担当ときちんと議論いただいて、少なくとも今回のまだ議論が中にはあると思いますけれども、そういうアウトプットになるのかどうかというところの判断は国土交通省としてきちんとしていただかなくてはいけないと思います。逆にそうではないという議論をしてしまうと、では、要望はどうなったのかとか、特区の措置は何なのかという議論になってしまいますので。

○磯野課長 私の趣旨が必ずしも舌足らずで伝わらなかった部分もあると思うのですけれども、取扱いはもちろん議論させていただくということなのですが、事実として優れて今回の要望を受けて今回寄港の定義を見直したのかということ、それは事実としては違いますが、そこを舌を嚙まないようにやらせていただきたいと、それだけでございます。決してこれをもって去年の提案に関連したことの明確化が図られるようになったということでは、それは事実と違いますが、私の趣旨はそれだけでございます。

○八田座長 以前提案について伺ったカボタージュ事案については、当事者の問題意識を直接海事局に伝えていただくようお願いしました。

しかし、我々はこれを非常に重要な問題だと最初から考えておりますので、海事局で解決しなかったら全部またここに戻ると、もちろん考えておりました。

これについてはいくつか論点があると思いますけれども、特に寄港の問題は、そもそも

元々変えなくてもよかったのではないかとあります。もし、変える必要があるとすると、色々な関連する法規について我々に少なくとも開示していただきたい。それから、最終的にどこまで公開できるのか、いくつかの論点があると思いますので、今後とも議論させていただきたいと思います。

○原委員 もう1点だけよろしいですか。

今回のもので事業者にとってオーケーになったのは、サハリンから来たものを領海内で積替えて、外国にまた持っていくはオーケーになりましたと。元々の話は、日本に持っていくケースについてやりたいというのは、それは相変わらずダメと。

○磯野課長 それは昨年、担当者は違うのですけれども、議論させていただいたとおりでございまして、そこは国土交通省のスタンスで直接お話ししましたけれども、御理解はさせていただいています。

○原委員 それは特許も出さない。

○磯野課長 はい。

○原委員 そういうことになっているわけですね。少なくとも事業者との関係は別として、このワーキンググループではその特許についても引き続き議論がなされている状態だと理解してよろしいですか。

○磯野課長 私も昨年の当事者ではないのですけれども、昨年一つの結論は、私どもの局長のほうからお話ししたと理解していたのですが、事実、昨年こちらがお話しした考えというのは。

○八田座長 私どもは、当時局長が言われたことのみまだったら、それは政務に上げて交渉しようということでした。

しかし、その前とにかく事情だけは直接お話ししようということでした。あれを飲むなどということはまるっきり考えていないです。

○磯野課長 事実としては、国土交通省の沿岸輸送についてのスタンスは、ポジションは変わっていませんということです。

○八田座長 分かりました。

それでは、これはまた引き続きよろしく願いいたします。お忙しいところどうもありがとうございました。