

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29年3月16日（木）16:43～17:17
- 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

<関係省庁>

中 裕伸 農林水産省水産庁漁政部企画課長
黒萩 真悟 農林水産省水産庁資源管理部漁業調整課長
伊佐 広己 農林水産省水産庁増殖推進部栽培養殖課長
矢花 渉史 農林水産省水産庁漁政部水産経営課長
中村 真弥 農林水産省水産庁資源管理部漁業調整課課長補佐
横山 健太郎 農林水産省水産庁漁政部水産経営課課長補佐

<事務局>

坂井 潤子 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

（議事次第）

- 1 開会
 - 2 議事 真珠に関わる漁業権に課する負担金制度の透明化
 - 3 閉会
-

○事務局 お待たせしました。

水産庁の方に来ていただいております。本日、真珠に関わる漁業権に課する負担金制度の明確化ということでございまして、2カ月前に一度省庁ヒアリングということでさせていただきました。

今年度中、今月中ということになりますけれども、ガイドラインというか、この指針ということでお示しいただけるよう御準備いただいているということでございまして、今回、その指針案ということをお持ちいただきました。この内容について簡単に御説明をいただくという形でワーキングを進めていくことになろうかと思っておりますけれども、八田座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 今日はお忙しいところをお越しくございまして、ありがとうございます。

また、こういうことに関する指針をお作りになるという非常に大きなことをやってくださって、本当にどうもありがとうございます。

今日、この指針案について御説明をお願いいたしたいと思います。

○中課長 よろしく願いいたします。

こちらにお示ししているとおり、前回説明させていただいたときには、水産庁と公取との連名でということの説明させていただいていたのが、当初、向こうの事務方とやっているとときには、そういう可能性も示唆をいただいていたのですけれども、途中から業界と、あちらも基本的には必要なものについては彼ら自身で出したり、あるいは連名で出したりということはあるようなのですけれども、ただ、個別の特殊な業種についてというところまで全てカバーするような形でやっているわけではないようで、例えば、電気事業とか大きいもので、しかも独禁法の自然独占みたいなものが前提としてありますので、そういう独禁法上非常に大きな問題になり得るものを例外的に連名でやっていたりするということがあるようでして、今回については、端的に言うと、公取から連名は勘弁してくれと。

○八田座長 公取が勘弁してくれと。そうですか。

○中課長 ただ、中身については、全て見ていただいた上で御了承をいただいているところでございます。

○八田座長 それから、この日程表ですけれども、いずれはパブリックのヒアリングにかけるということですね。パブリックコメントというのですか。それにはかけるわけでしょう。

○中課長 そうです。かけたいと思います。

○八田座長 そうすると、それでまた何週間か見ておかないといけないので、工程表としては。

○中課長 4月にちょっとずれ込むかもしれない。

○八田座長 そんな感じですね。わかりました。

○中課長 このガイドラインの中身について、御説明をいたします。

まず、1 ページ目のところで、このガイドラインの趣旨について記載しておりますが、料金徴収について色々問題になっていることはあるのですが、その基本には、漁協の活動について必要な経費を受益者に対して応分に負担してもらうという側面があって、必然性がある部分を最初に説明させていただいて、そういう中でやはり問題となっている部分があるので、そういうところをきちんと改めてもらいたいという趣旨をこの中で説明させていただいております。

具体的には、水面は土地と異なって、一定の範囲にさまざまな漁業者が入ってきて、立体的、重複的に利用されている。中でも、養殖の特性として、いけすの設置等を行うということでございますので、ほかの漁業が制約されることになる。そのために、周辺で漁業を営む者との調整が必要になってくるとして調整が必要になる。ただ、その調整の担い手が実際のところはほぼ漁協が担っているという事実があります。このような役務の対価と

して漁協が金銭を徴収することについては、合理性はあると考えております。

ただ、その合理的であるか否かについては、個々の状況ごとに事情を踏まえて判断しなければならないのですけれども、どのような支払金が許容され、または不適切であるのか等の基本的な考え方を示すということを、この考え方の中で示させていただいております。

続いて、2ページ目から4ページ目に、支払金の考え方について記載をさせていただいております。

まず、支払金の徴収目的について、先ほど述べたとおり、養殖を行うに当たっては、他の漁業との調整を漁協が行う場合が多々あり、その場合には一定の経費が存在する。こうした経費については、受益者が応分の負担をしなければ成り立たない場合もある。その漁場を持続的に利用するためには、漁場の管理を行うという必要もあるわけで、組合等で漁場環境調査、漁場環境維持、漁場監視等の役務を行っている場合もある。その場合にも一定の経費が発生するので、この経費についても受益者が応分の負担をすることについては、合理性がある。

さらに、他の漁業活動に支障が出る際に、その影響の対価としての支払金が発生する場合もある。これについても合理性がある。これは具体的に説明させていただきますと、実際、基本的に、現段階で漁場というのはさまざまな漁業者がフルに活用しているという前提です。そこに新たな人が入ってくるということは、何らかの形で今漁業をやっている人たちに影響が出る。養殖いかだを一定の箇所に浮かべて、新たにそういうものができてくるということは、例えば、今までそこを回って海に出て行った人たちは、毎日毎日の漁業をやる際に、そこを回避して出ていかなければならないとか、あるいは、そもそもその場所が面積を食うことによって、ほかの人たちがちょっとずつ場所を変えなければならぬとか、色々なことがありますので、前半部分はその調整をする必要があると言っていますが、そもそも受忍しなければならない。それが今後永続的な活動としてそこで新たに養殖業が営まれるとすると、今後、ずっとそういうことか生じていくこととなりますので、その分の多少の我慢料みたいなものも、実際に受忍している不利益をこうむっている範囲内で生じるということも、そういうものを補償という形でコンペセーションをすることは合理性があるのではないかという意味でございます。

そういった中で合理性というものを記載しておりますけれども、それでは何でもいいのかというわけではないので、まず、これは絶対にだめでしょうというものをその先に例示させていただいております。大きなものとして、実施されていない役務に対して支払金を徴収すること。色々なこういう具体的な事例を書いておりますけれども、支払金の名目と実際の使途が異なるようなもの、あるいは支払金の内容、具体的に言うと額が合理的でないようなものとして大別して書いております。

引き続きまして、その下の(2)支払金の算定というところでございますが、支払金の算定に当たっては、合理的な原価を把握した上で支払金額を提示することが適当である。また、もしもコストが明らかにならない場合があっても、合理的な費用の算出を行い、不

相当に高額にならないようにする必要がある。また、算定に当たっては、合理性や妥当性を確認できる算定式や積算に基づくなど、透明性を確保する必要があるという旨を記載しております。

続きまして、支払金に係る契約についてでございますが、支払金の金額を书面化して保存しておくとともに、書面に定めのない事情が発生した場合には、十分な協議を行う必要があるという旨を記載しております。

公正取引委員会ともよく相談しておりますけれども、ここで挙げた不適当な事例について、独禁法上の、これは先方に聞いたときには、不公正な取引方法が広く効いているのですが、特に優越的地位の濫用等として問題になるかどうかというのが、これらの事例だけでは直ちに判然としないので、より個別具体的な情報がなければ判断はできないということでもありますので、その旨についても記載はいたしております。

次に、支払金に係る透明性の確保等として、支払金の使途に係る情報共有について記載しております。例えば、これは組合等が必要な書類を事務所に備え置いて、養殖業者がこれらの書類を閲覧できるようにすることを求めています。

次に、支払金の適正化に向けた情報提供等について記載しております。例えば、これは養殖業者がどこに連絡を取ればいいのかわからないといった場合に、地方自治体が相談体制の充実を図るように努めることなどが書かれております。

次に、新規参入者が留意すべき事項について記載しております。過去には、新規に参入したものが撤退する際に問題が生じるといった事例もありました。過去、企業が参入しようとして、儲け話でもありますので、漁業者がそれを受け入れて取り組んだ事例があって、ただ、実際のところは企業側は、色々な儲け話みたいものを持ってきた割には、条件が変わったりして、ビジネスがうまくいかなかったらとっとと引き上げて、その口車に乗せられた漁業者に借金だけが残るといった事例が過去にあったということでございまして、そういったこともないように、撤退時の考え方等について、組合等から説明、それがないようにというか、そういった不信感というものを払拭することが、これから漁業者とうまくやり合っていく上では重要でありますので、そういった組合等から撤退するときはどういう場合あるいはどういう対応を考えているのかということの説明を求められた際に、丁寧に説明を行う必要があるといったこと、あるいは、組合にあっても円滑な新規参入が行われるように、十分に意思疎通をし、相互理解を深めることが必要であるという旨を記載しております。

最後に、ガイドラインを示すだけではなくて、これから新規参入者等が相談あるいは苦情等を実際に漁協からこういう支払金の支払いを要求された場合に、納得がいけないという場合には、水産庁に相談窓口を置いてあるので、そこに相談してくれということを明確に示して、そういう中で、実際に問題があるようなものが今後あれば、このガイドライン、まずはこういう形でスタートさせていただいて、またそういう新たな問題事例みたいなものが出てきましたら、そういう部分についても修正を加えていくということを考えている

ところでございます。

私からの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。

まず、こういう内容については取ってはいけないというものはあるのですが、具体的にこういうものにとっていいというもののリストはあるのでしょうか。

○中課長 リスト化という形ではなくて、考え方の中で原則こういうものというものが手数料として合理性があるものだというのは、先ほどの説明、趣旨とか、あるいは支払金の考え方の冒頭の中に出てくるものがまさにそういうものです。

○八田座長 そこは具体的に示したほうがいいのではないですか。というのは、今、仰った中で、色々なことがあると思うのです。

第一に、例えば、水質の管理とか、そういうものでお金がかかるということだったら、これは実際にサービスコストです。それは徴収する必要があると思います。もちろんこれだって、漁協がやるべきなのか、漁協が入札で外の業者にやらせるべきなのかという議論はいつもあると思うのです。それが適正な値段かどうかということの評価になります。

第二に、新規参入者に対して信用できないから、例えば、担保金を取るということもあっていいと思うのです。この間、養父市で株式会社を入れたときには、基本的に条例で担保金を取る。そして、5年間の間に耕作放棄地にしたり、産廃置場にしなければ、その後は徐々に返していく。その間にもしそういうことが起きたら、その取った担保金は没収して、それをもって費用の弁償に充てるということも、お金の取り方としては合理的だろうと思うのです。特に信用度がないときにリスクプレミアムを払ってもらうことは合理的です。

第三に、新規参入があると混雑するからみんなが迷惑するというときに、既得権を持った人だけを優遇する理由がない。この場合、全ての人が自分が水面を使用することで、他の人に追加的な費用負担を掛けているわけだから、使用者全員が、自分が他人に掛けている迷惑費用を均等に負担すべきだということになる。

それは一種の地代として取るのが原則です。水面使用料みたいなものですね。みんなが欲しければ欲しいほど高くなる。一種の混雑料なのです。

ところで、この混雑料は誰に対して支払われるべきかが問題です。この料金収入は、県に帰属すべきです。県から入札で手に入れて、高い金を払って落札したものがその混雑料を県に支払うべきです。ただで権利を手に入れた漁協に利益として帰属させるべきではありません。

ここで、今見せていただいたもので、いくつかの項目は非常に説得的なのですが、先ほどの趣旨からいうと、元来はそういう漁協に属すべきではない混雑料まで漁協に属してしまうことを許容してしまうように見えるのです。

混雑料金水準はコスト計算では算定できないのです。需要と供給で決まるわけで、これ以上高く価格を設定したら私はやりませんということになって、ちょうど今の水面を利用

するのにいいだけの価格が決まります。地代と同じように、これは既存の人も払わないといけない。それが元来の精神だと思うのです。

繰り返しになりますが、漁業権は、県が配るときに権利使用料を入札で取るということが原則です。無料で誰もかれも入れていいわけではないです。金は取ったほうがいいのです。それから取った金をどう使うかがもう一つの問題です。

○中課長 最後の部分なのですけれども、基本、そもそもが県に帰属するというのは、県が割り当てるという元々があって、誰もが、全ての入ってくる人が平等にその混雑のコストを負担するということだということなのですけれども、実際の現場の感覚といいますか、漁業調整の現場の話というのは、今いる人たちが多少既得権益という部分があります。これは漁協にお金が入るという話ですけれども、ただ、それは漁協がその金を全部取っているのではなしに、漁協はただ単に調停者というか、組合員という個々の漁業者たちがいて、その個々の漁業者たちが、実際に新しい人たちが入ってきた場合に、その人たちの全てを納得させるような調整を行う主体として漁協がいる。

漁業法上は、実際にそういう全ての人たちが納得できるような漁業調整を都道府県知事が、法律上の想定としてはやるという想定になっているのですけれども、実際のところ、都道府県知事に今そういう能力はない。現実の世界としては、漁協がそういう調整を行って、みんなが丸くなるように、あるいは新規参入があった場合には、色々なそういう調整を組合員等一人一人話を付けて調整を行うようにする。

○八田座長 仰るとおりです。だから、そこを変えないといけないのです。要するに、仰ることは、既存の人たちはある程度金を払うかもしれないが、自分のところに戻ってくるから、結局、ただで使える。しかし新規参入の人はそれを払えということなのです。だから、本当に国民経済的に見て最も効率のいい生産者が必ずしもそこをちゃんとできなくて、効率の悪いかもしれない人たちが残る。ほかのありとあらゆる産業では、基本的には競争で、能率のいいところが残るといのが世の中の仕組みですから、その原則に矛盾しているのです。優越的地位の濫用が生じていると言えるでしょう。

私は、いきなり明日からそうしろと言っているわけではもちろんないです。入札の代償として、既得権を持った人に対して何らかの金銭的補償を一括して行うということはあってもいいと思う。しかし、こういう問題が公に出た以上、レント的などころについて、新規の人と既存の人とに差別があってはまずいと思うのです。

先ほど料金徴収の根拠を三つに分類しました。第一の水質の検査等については全員から取るべきです。元来は外出しすべきだと思うけれども。それから、第二の新規参入者に対して一種の供託金を取るというのもいいだろう。ところが、最後のレントに属するところを差別するというのはまずい。新規に取るなら、以前からいる人からも全部取らないといけないし、その金は元来は県に属するべきです。それが今すぐにはできなかったとしたら、将来はそういうことができるような設計をすべきだと思います。

○中課長 漁業権に対するそもそもの意識が、多少、漁村にいる人たちの入会地的な、ベ

ースになる権利意識があつて、だからこそ、例えば、ここを埋め立てしたりというときには、漁業補償が行われるわけなのです。

○八田座長 これからは国民経済的な観点から漁業資源の保存ということがその目的になるべきで、今までの既得権益の保護という目的から、目的をシフトさせるための工程表を作らないといけないと思う。

○中課長 そういう部分については、確かに、新たに漁業権のあり方を検討するみたいなものの中でそういうことが議論されるというのは当然あると思うのですが、今の漁業法上の枠組みの中で実際にこのガイドラインというものを出すときに、その部分については、既存の権利意識みたいなものを尊重しながらやる必要があるのではないかと。

○八田座長 だから、その権利意識を補償する必要はあると思います。それから、それが今のガイドラインですぐにできないというのも仰るとおりだと思う。

しかし、そうしたガイドラインを設定するならば、そういう漁業権のあり方自体に関して、これを機会に検討するという大きな方向を出されるべきではないか。それを制度として出されるべきではないかと思うのです。我々が漁業権改革を主張するのは、まさに、既得権を尊重する制度から水産資源を保護する制度に切替えるためです。そこでの既得権を持った方に対するそれなり補償はあつていいと思うけれども、その方向性がきちんと見えるような仕組みに変えましょうというのが、我々みんなの思いです。それはおそらく規制改革推進会議で昔から考えていたときもそのように考えてきたと思います。

○中課長 現段階では、その方向性の議論については、まだこれからそういう議論をするしないということ。

○八田座長 検討するということですね。その検討するということがセットでなければまずいと思います。

○中課長 ただ、今回のガイドライン自体については、まずは現行法制のもとで漁協として支払金として請求することができるもの、できないものというものをまずは明確化するということで、まずは出ささせていただいて、今後、そういう漁業権というか、海の資源を効率的にフル活用していくために漁業法上の仕組みというものはどうあるべきかみたいな部分については、また別の機会に。

○八田座長 別の機会なら別の機会で、やりますということをお約束いただけると、これをやった意義があります。しかし、このままだと、今の既得権保護を全部容認したと見られてしまうと代えて困るのです。これは今までのあまりに目に余るところは直しましょうということだけれども、これで新規参入の人に対する迷惑料は漁業組合、漁協が取ってしまうことにお墨付きを与えてしまうというのはまずいと思うのです。

○中課長 それでは、その部分については、多少宙ぶらりんにするという、記載をあえてしないほうが。それで、今後のその議論にと。

○矢花課長 ちょっと誤解があるといけないのですが、このガイドラインでは、新たに入ってくる人だけから迷惑料的なものを取るとことは書いていないのです。ここ

でやろうとしているのは、あくまで入ってくる方も今やっている方も何がしかのサービスを受けている場合には、そのことを明らかにして、その算定根拠も示して、その上でお金を出していただく。それは単に漁協が何も無いところから取るのではなくて、その場所を利用する人たちが、今まで使っている人も新たに入ってきた人も含めて、そこでこういうことに対して応分の負担をしましょうと、これはまとめて漁協がやってくれる。漁協に払います。そういう仕組みを明らかにしていこうというのがこのガイドラインなのです。

○八田座長 水質調査とか、そういうものはわかるのです。それはお金がかかるから、取っただけかと思うのです。だけれども、基本的にはどこでも混雑料は発生する。私がやっている電力でも、送電線に混雑が発生することはあるのです。その場合、ヨーロッパのやり方は、入札して一番払う人が使う。日本は先着順です。日本では、大きな電力会社がガツと押さえたあとまだ空いている容量を新規参加者は使ってもいいというわけです。それはもちろん、こんなことではいけないからというので、来年度ぐらいからは入札制に変えていくことにしましたが、10年の経過期間を置きます。どこでも既得権というのは強いです。だけれども、既得権をそのままを許し続けたら本当に効率的なところが使えなくなってしまう。送電線の場合も、利用者は入札で決まったレントを支払わないといけないことになります。送電線の場合には、そのレント収入はもちろん送電線の拡充に使わせるのです。それで送電線を拡充させて、レントが下がるまでやらせるのです。漁場の場合、集めたレント収入は、元々の土地持ちである県が収入を手に入れて地元の活性化のために使うのが筋でしょう。

○中課長 だから、むしろそのところをレントの帰属について、権利意識として完全に既得権者に帰属しているという意識が事実としてあるわけなのです。そこに帰属しているものだから、あえてここに書き込むことによって、しかもそれが合理的なものでなければだめ、実際に迷惑のかかっている限度でなければダメということを書き込むことによって、その結果、これまでだったら、お前ら後から入ってきているのだから取られるのは当然だろうという意識で、あまり合理的とは言えない額を取られる可能性もあるわけなので、そういうものをあえてそういう格好で認めて、ただ、金額というのは合理的なもので、実際に回り込んでいかなければならないというもので計算すれば、そんな金額になるわけがないので、それを合理的なものに抑えるという意味がありますので。

○八田座長 御努力はよくわかります。まずはその効果は期待したいですね。

でも、前に調査をいただいたものでも、全然取っていないところもあるのですね。だから、そこはどうしているのだろうかということ。あまり取るべき筋合いのものではないのではないかという気はしているから、そこにお墨付きを与えて、調整と称して、色々こういう金を取るということを認めるとしたら、その金は県に向かうべき筋の金ではないかと思います。そういう、元来は県が5年ごとに無償で渡すときに、これは所有権とはまるっきり別のものなのに、それがたまたま慣習化している権利意識が生まれているだけの話で、どこかで本当は整理整頓をしなければいけない種類のものだと思うのです。

だから、二つですかね。一つは、レント的なところを取っていないところもあるのに、それを取ることを許容するような書きぶりはやはりまずいだろう。とりあえずダメなものはダメだというリストにする。もう一つの側面としては、将来にこういうことを検討することにつなげていくことが必要なのではないかと思います。

最後にもう一つだけ、4ページの問い合わせ先が三つあるというのは、まずいと思うのです。これはワンストップサービスでいくべきではないかと思っています。

○中課長 一元化します。

○八田座長 そういうことなので、もちろん後でパブリックコメントにもおかけになるでしょうが、その前に、今のような趣旨で指針が整理できるか事務局とまた整理していただきたい。さらに、もう一つのもうちょっと大きな課題を検討することも御検討いただければと思います。どうも本当にお忙しいところをありがとうございました。

これは大前進だということは私もよくわかっています。せつかくこれで開いた道だし、全ての産業は辛い思いをしながらこうやってきて、電気も、ついにガスもとなって、農業もとにかく農地を株式会社に売るところまで来て、次は漁業に結構集中してくると思います。それをあまり待たないで、先手を打っていかれる、こういうものを続けていかれるほうがいいのではないかと思います。

どうもありがとうございました。