

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26年9月19日（金）17:50～18:22

2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室

3 出席

<WG委員>

委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

委員 工藤 和美 シーラカンスK&H株式会社代表取締役
東洋大学理工学部建築学科教授

<関係省庁>

菅家 秀人 水産庁企画課長

駒井 航 水産庁企画課課長補佐

棚倉 英樹 水産庁水産経営課室長

黒萩 真悟 水産庁管理課室長

永田 祥久 水産庁漁業調整課課長補佐

早乙女 浩一 水産庁栽培養殖課課長補佐

<事務局>

富屋 誠一郎 内閣府地域活性化推進室室長代理

松藤 保孝 内閣府地域活性化推進室参事官

宇野 善昌 内閣府地域活性化推進室参事官

（議事次第）

1 開会

2 議事 漁業権（養殖等）の許可の柔軟化（要件や優先順位の見直し）

3 閉会

○松藤参事官 では、続きましては、漁業権の許可の柔軟化につきまして、水産庁の菅家企画課長ほかの皆様に来ていただいております。

この会議資料、議事録は原則公開といたしておりますけれども、よろしいでしょうか。

○松藤参事官 では、よろしくお願ひします。

○菅家課長 水産庁でございます。よろしくお願ひいたします。

今日、資料として1点お配りをしてございますので、まずこの説明からさせていただきますと思います。

前回、漁業権というものが非常に輻輳して設定されているというお話を申し上げたのですけれども、その分かりやすい具体例として、香川県なのですが、御用意してまいりました。

2枚目にもうちょっと引いた感じの鳥瞰的なものが入っているのですが、薄い灰色のところは陸地でありまして、白いところが海ということになっています。

右から2番目の湾のところを拡大したものが1ページ目ということになります。

ちょっと御説明させていただきますと、緑線によって区切られた部分にまず共同漁業権というものが設定されておりまして、共第211号というものが真ん中にございますが、これがまず一つ共同漁業権の区域でございます。

それから、青いものが、前回色々御議論いただきました特定区画漁業権の区域でありまして、こういう共同漁業権と区画漁業権がお互いに重複して設定をされているということになっています。

さらに、共同漁業権につきましても、緑の区域の中に、さらに共第211号という区画、左側のほうですけれども共第313号という区画、さらに沿岸のほうに共第17号という、さらに輻輳的に共同漁業権が設定をされているという状況でございますが、漁協の管理調整によって、こういう多数の者が異なる漁業を同一海面で営むということが可能になっておるところでございます。

それから、青い区画、特定区画漁業権でございますが、湾内に青い区画が色々複数ございますけれども、その中で、比較的小さな区画、区画第820号というもの、823号というものがございすけれども、これは魚類小割養殖となっております。

一方、区第18号とか19号という大きな区画がございす。これはノリの養殖となっております。例えば、区第820号という上と下の特定漁業権にまたがって設定をされているわけでございますが、まず、魚類小割養殖というのは4月から10月の時期に営まれる。それから、ノリ養殖につきましては10月から3月と、お互いに時期をずらして設定することで、同一海面を重複して利用することが可能になっております。

これは、それぞれの区画におきましては、さらにその中に複数の漁業者が組合員として養殖を営んでおりまして、その組合員が属している漁協が総合的に調整をすることによって、こういった重複利用が可能になっております。

さらに、こういった個々の区画漁業権は、最初に申し上げた共同漁業権とも重複しておりますので、当然そういうところとの調整も必要になってくるといった状況で漁業が行われています。

このように我が国の沿岸の漁場というのは大変高度に利用されておるわけでありまして、例えば免許を受けたからといって、その区画を目いっぱいどうにでも使ってよいというわけではありまして、他の漁業権者との調整によって漁業活動が場合によっては制約を受けることもございすし、また、こういった海面を一般の船舶、漁船も航行する。そういった中で営まれるわけでありまして、やはりこういったところに参入するには、地元の漁

協、漁業者との調整というのが不可欠でありまして、また、そうすることによって今でも参入できるわけでございます。

それから、漁業権に限らなくても、色々な企業の関与の仕方があるわけでございまして、業務連携、提携とか、出資も可能となっておりますし、ウイン・ウインでやれる方法が現にございますので、それを推進するというのが必要なことではないかと考えております。

資料の説明は以上でございますが、追加でいただいている御質問の説明も併せてよろしいですか。

○松藤参事官 はい。

○菅家課長 今週後半に追加質問ということで二つほど御質問を頂戴いたしてございまして。

○原委員 それはどういうものでしたか。

○事務局 すぐに持ってきます。

○原委員 それに来る前に、具体的な提案としての三陸漁業水産組合からの提案というのは御覧いただいているのですか。

○菅家課長 ホームページで事項は見ましたけれども、非公表になっているので、中身は承知しておりません。

○原委員 でも、それは非公表でも見ていただいて御検討いただいて。それはどういうルールにしているのですかね。御覧いただかないと検討いただけないような気がするのです。

○菅家課長 ホームページで色々な民間の方からのヒアリングの日程が最近出たので、三陸生産組合の方、瀧澤組合長がいらっしゃってヒアリングを受けたというのは見たのですが、内容が非公表になっていたのも、ちょっと存じ上げません。

○原委員 今、持ってくるみたいです。

○工藤委員 こういう権利というのは、例えば農業だと跡取りがいなくて、そういう問題もあるのですけれども、漁業の方は全般的にどうなのですかね。

○菅家課長 漁業は、新規参入者ということで、大体年間2,000人程度の新規参入者が入っております。農業などと比べると、比較的全体の就業者数に占める年齢が若い方の割合というのは非常に高くなっております。

○工藤委員 そうしましたら、規制というか、それまでやっていた方の権利というか、そういうものを、漁協を通して受け継ぐような感じ。

○菅家課長 相続は可能となりますし、新規で入ってきた方も、漁協の組合員という形になれば、漁協が持っている組合が漁業権を行使するという形で漁業を営むことができる。

○工藤委員 それは全体の量からすると足りている感じなのか、目減りしているのか。それはどうでしょう。2,000人が入ってくるけれどもリタイアする人も多いわけでしょう。それはどうなのですか。

○菅家課長 養殖で言いますと、そんなにすかすかな状況ではなくて、相当きつきの状況で営まれている。よって、こういう相互の調整が非常に重要になってくるということでございます。

○工藤委員 ひしめいているという感じが実態だと。

○菅家課長 前回、ノルウェーの例を八田先生がおっしゃって、ちょっと色々調べてみたのですけれども、ノルウェーの養殖というのはここ20～30年に急激に増えてきたものでございまして、つまり、それまで誰もほとんど養殖はなかったところに区画を設定して始めたものですから、おそらくそんなに過密ではなくて、相互の調整という問題はあまり生じていないのだらうと思っているのですが、日本はずっと、歴史を説き起こせば数百年の伝統がある中で養殖をやってきて、先ほど申し上げたように、相当狭い海面でひしめき合っていておりますので、相当相互の調整が重要になってくるということかと思えます。

○原委員 工藤委員の質問の延長ですけれども、農家だと後継ぎがいなくてしばらくしたら大分退出されるのではないかという状況がありますが、養殖に限っては皆さん、ちゃんと後を継いでやっていますか。

○菅家課長 相当漁場が過密になっていることは事実ですので、すかすかで空いているという状態ではないと思います。

○原委員 大分もうお年を召してしまって、かなり活動できなくなっている方々が引き続き権利としては持っているのか、そういう状況になっているということですか。

○菅家課長 一部あるかも知れませんが、仮にそういう状況があれば、それはそれでまた新しく漁業権を設定し直して、ちゃんとしっかりやれる人に付与すると、優先順位付けを、上のほうがやらなければ下の方がやるという仕組みは現在でも可能ですので、そこは漁協がしっかり調整をして新たな人を入れていくとか、県のほうでもそういう指導をしていただくとかで対応できると思います。

(資料配付)

○黒萩室長 千葉あたりのノリの養殖とかもかなり過密にやっていて、ああいうものの漁業権は他の漁船漁業とかの調整の必要があって、ああいうものに関しては組合が関与しないとちゃんと利用できないという部分はあります。

○菅家課長 海は広いのですけれども、養殖に適したところはどこでもいいわけではなくて、海温とか海水の栄養分とか、潮の流れとか、あるいは川の水の影響を受けないとか、色々ありますので、そういう観点からすると養殖に適した場所は限られてきます。

○黒萩室長 養殖施設を係留する水深とかも関係してきますし、ノリなどはひびを立てる深さとかの関係でどこでもできるというものではないですね。

○原委員 区画漁業だったり、他の漁業権だったり、がふくそうしているというのは、先ほどの御説明で分かったのですけれども、ただ、一方で、だから漁業権を漁協しか持っていないということにはもちろんならないわけで、それは連携をしながら、情報交換をしながらやるということはもちろんできるのでしょうし、だからこそ制度上も決して漁協だけしか行使ができません、権利を持つことができませんということではなくて、一定の条件のもとでは他の人も持つことができますという制度がなされているということですか。

○菅家課長 では、よろしいでしょうか。

今週後半に、二つほど追加の御質問ということでいただいているおるものでございまして、ちょっと急だったものですから、口頭でお答えしたいと思います。

まず、前回、追加の御質問をいただいたときに、それでこちらからお返ししたものに對する御質問ではないかと思うのですが、この「地先の海面全体の漁業生産力を発展させるためには、当該海面を利用する漁業者全体が漁業紛争を起こすことなく、円滑に漁業活動を行うことが必要であり、他の漁業者との調整や資源の管理を円滑にできる者に免許を付与することが最も適当である」ということを書いた資料を提出しております。

それを受けてのことだと思えるのですけれども、そうであれば、そのような手段を持っている者が、日本中の全ての地域において、地先の漁業者や漁協に限られているとの考え方は合理性に乏しいと、単にこういったことができる者がいる場合には、同様に漁業権を配分する仕組みが考えられるのではないかと御質問であります。

まず、ちょっと誤解かなと思われるのは、漁業権を付与する対象者は地先の漁業者や漁協に限っているわけではなく、優先順位付けの話でございます。

優先順位付けということで、重ねて申し上げますと、地先の浜の漁業者とか漁協の関係者というのは、現在もそうですし、今後も将来にわたってそこで漁業を生業として生計を立てていく人たちでありまして、逆に、そういう人であればこそ、しっかり資源管理とか、漁場の管理をしないと、自分で自分の首を縛ってしまうことになってしまいますので、しっかりそういったことをやらないと、最も不利益を被ってしまうような人にやってもらうのが一番合理的ではないか、理にかなっているのではないかと考えております。

そういったことで、そうはいつでもあくまでも優先順位付けの話であって、そういう人が上にいて、優先順位をつけているということなのですが、当然、法人の方も入れるようになっておりますし、現在も入っておるわけでございます。

前回、提出した資料によりますと、クロマグロの養殖業で言いますと、7割以上の方が法人でも参入しているという状況でございます。

これが1番に対するお答えになります。

それから、2番につきましては、復興特区法の建付けなのですけれども「従前の第1順位から第3位順位を同一として漁業権の配分が行われる場合の審査基準について東日本大震災復興特別区域法第14条をお示しいただいた」これは資料として14条の条文を前回お出ししております。

ここで1号から5号に該当する要件があるのですけれども、該当する者が複数いる場合には「水産動植物の養殖の事業を最も適切に行うことができると認められるものを第1順位として認定復興推進計画に定められた特定区画漁業権免許事業に係る免許をすることができる」とことと解されるが、その場合の判断はどのように行うのか御教示をされたいということでございます。

要件が1から5まで立っていて、それをクリアして、かつ、最も養殖の事業を適当に行

うことができると認められる者が第1順位なのだと書いてあって、その際の判断はどうかということですが、復興特区法におきましては、実際の免許の審査に至る前段階で、地方自治体の長のほうから内閣総理大臣宛てに復興推進計画というものが出されまして、この漁業権の復興特区につきましては、どこの区域で誰が養殖事業を行いますということまで書き込んで出されておりますので、その段階でほぼ特定をされている。

実際の免許の審査というのは計画の認定の後になりますので、その時点で複数の者が競願している状況は考えがたい状況でございますので、実際、この期に及んで競願が生じて知事が判断に悩まれることはまずないと考えております。

○原委員 復興特区法のと時の話というのは、まさにおっしゃるように、決め打ちでどこがやられるというのがほぼみんな共通の認識の上で制度を作った仕組みだったので、第1順位から第3順位まで、ともかく同列ですということにしてしまえば、別に競合が生じることもないし、そこから先は考えなくてもいいでしょうということで制度を作ったのだと思います。

おそらく、今回の御提案に基づいて、改めて制度を作るとすると、本来的には優先順位をどういう順番でつけるべきなのではないかという議論を改めてする必要があるのかなということかなと思います。前回、八田座長が言ったのは、例えば、入札という方式で金額をたくさん入れる人たちはそれなりにちゃんと効率的、効果的に使う方法を考えた上で高い金額を入札するわけだろうからという考え方で入札をするなどというのも、漁業権以外の他の分野であれば、そういった方式をとることがよくあるので、一つの方式としてあり得るのではないかと。

それ以外にも、事業の経営能力であったり、そういった部分の判断をするとか、判断の仕方は色々あるのだと思います。

そんな前提で、優先順位、今、定められてるような方式とは別の方式で、特区で実験を試みるというのを改めて検討できないかなというのが今回の御相談の趣旨だと思っております。

○菅家課長 この復興特区法があるので、こういった似たことができないかということではないかと思うのですが、御案内のとおり、復興特区法というのは大変な未曾有の大災害で、養殖業の場合ですと、地元の人たちだけでは到底自力では復興できない。けれども、迅速に復興するのだという緊急性、特殊な状況、特殊な緊急性があるもとの対応でございまして、ある意味優先順位制度を崩しているわけですね。ただ、それは崩してもやむを得ないというだけの緊急性があったわけではございまして、何か優先順位制度を崩すほどの大義名分というか、緊急性、迅速性、そういったものがあるのかどうかというところは一つ重要な問題になってくるのだと思います。

○原委員 先ほど、最初の工藤委員の御質問でもあるのですが、養殖事業の生産量で、前回そのデータがございましたか。

○菅家課長 資料は提出済みでございます。こういう資料は既に事務局のほうには出して

おります。

○工藤委員 こういうのが出てくるということは、何かもうちょっとやりたいのにやれないという思いの人がいらっしゃるということですね。

○菅家課長 ちょっと中身をよく読んでみないと分からないのですが、色々漁業者とか漁業者のグループの方から、ああいうことをしたい、こういうことをしたいという話がよくあるのですけれども、よくお話を伺ってみると、現在の仕組みの中でも実はできてしまったりする場合もあるのでよく精査をしてみないと、本当に何とかしないとできないのか、あるいは今でもできるのか、あるいは復興特区法の仕組みに乗ればいいのか、そこはよく資料を吟味させていただきたいと思います。

○工藤委員 私は震災後に現地に入ったりしていて、漁民の方たちと話をしたりしているのですけれども、なかなか閉鎖的な世界でもあり。あちらが何言っている、こちらが何言っていると、すごくお互い気にし合っている。必ずそういう独特の気質がある。だから、その中で、優先順位をつけて何かを決めていくというのは結構大変なことなのではないですか。

○菅家課長 逆にそこは、そういう状況なので、優先順位制はある意味極めて透明性の高いシステムなわけでありまして、まさに先生がおっしゃるとおり、そういう中で優先順位制度があることによって、漁業の秩序も保たれているという面は多分にあると思います。

そういった中で、例えば一定の基準を並べて、それに基づいて知事が判断するということは、多分できないと思います。本当に機械的な透明性のあるような要件が立てられればそれは別ですけれども、少しでも定性的な要素がある限り、非常に利害関係を持たれる方の前で判断を下す県としては、説明責任を負うわけで、そこは大変お困りになるのではないかとと思われるので、おそらくですが、今の優先順位制度は極めて透明性がある仕組みのもとで、県としてもそれに基づいて免許を出せるわけですし、実際に免許を受ける側としてもこういうことになっているのだということで、御納得いただけている部分もあるのではないかと思います。

○原委員 確かに実際に県知事に全部その権限を委ねますよということにしたときに、それが全てどこでも機能するかというのは、確かにおっしゃるように難しいところがあると思うのです。

だからこそ、特区で、自分が責任を持ってその判断をするというところで、実験的に何らかの仕組みをやってみるということにはなじむ話なのかなとは思いますが。

あとは、数字も今、いただいていますけれども、相当養殖業の部分に関しても減ってきているわけですね。

○菅家課長 減っているというか、結局生産量というのは需要量との関係が当然あるわけですので、我々がもっと頑張らないといけないところなのですが、お魚というのは肉の消費と違って最近元気がなくて消費量が落ちぎみでございまして、需要がないところに増産すれば価格が落ちて経営が苦しくなるだけですので、そこは需要を踏まえた生

産が行われていると御理解いただいたらいいと思います。

○原委員 では、先ほどの後継ぎ問題でなかなかうまくいっていないところが多いなどということは、漁業に関してはないという。

○菅家課長 少なくとも養殖業に関してはそれはない状況ではないかと思います。

それから、この話のちょっと前の段階で、原委員がおっしゃった復興特区の仕組みを、同じパラレルのような仕組みが何かできないかということですが、そこにつきまして私が申し上げたいのは、復興特区のような、なかなか漁業者は納得していないのですが、総論としてこういう状況だったら仕方がないかと思えるような大義名分というような、優先順位をひっくり返してもしょうがないというような事情があるのかどうか、そういう説明が成り立つのかどうか、そこは非常に重要なポイントになってくるのではないかと思います。

もう一点、お伺いしたいのが、先ほど申しましたように、現在の中でもウイン・ウインの関係でやれる方法はありますし、実際、そういった関係を築けている水産関係の会社の方もいらっしゃるわけでありまして、私どもとしてはそのルートをもっと押していくことが必要ではないかと思っておりますし、また、漁業界ももっと企業のノウハウなりそういったものを取り入れていこうという姿勢は必要なのではないかと思っておりますが、あえて原委員がお考えのような仕組みを導入する理由というか、そこがいま一つよく分からないのです。

○原委員 制度上はできるようになっているのですという話は、この分野に限らずそこら中であって、でも、実際上やろうとすると10年かかりますみたいな話が多いのです。

漁業権の話も、私の限られた分野の人たちから聞く話で言えば、一升瓶を持っていかないとなかなかそんなものはもらえませんみたいな世界なわけでしょう。

○菅家課長 もしそういう実態があるのであれば、そこはもっと円滑にしていく余地は大いにあると思いますし、やっていかなければいけないことだと思います。

○原委員 それを促進する上で新しい仕組みを導入してみるというのは一つのやり方だと思うのです。そこは実験的にやってみるというのは一つのやり方としてあるのではないかとというのが特区という話だと思っております。

○菅家課長 そこは、制度と運用の話は分けて考えるということもあるのではないかと思います。

○原委員 ただ、運用のほうは、多分これまで過去何十年間積み重なって、それを食べるよりは制度を変えるほうが早い場合が往々にしてあると思います。

○菅家課長 最近、漁業界でも企業とちゃんと向き合っていかなければいけないという機運は生まれてきておりますので、大分状況は委員のイメージとは変わってきているのではないかと思うのですが。

○原委員 先進的な部分、地域もあって、そういうところでうまくいっている例があるというのは、それはそうなのかもしれません。

ただ、多分そうではないところもたくさんあるのだろうと、それは皆様のほうがよく御存じだと思いますが。

○菅家課長 優先順位の中でこれまで進めてきて、今後も優先順位の中で漁業政策を進めていくのが最も望ましいのではないかと考えているところではございます。

○工藤委員 こういうのはどの分野でもそうなのだけれども、霞が関では国側が了解を出しているのに、末端がすごくそれに従わずと言ったら変ですけれども、開けていないというのは実態としてはよくあることなのです。そのときに、本当にもしそれを進めていくのだったら、そのことを異議ではないけれども、もっとこういうやり方が本来できるでしょうということに、助け船を出すのではないけれども、そういうことをうまくやらないと、国は了解を出しているのだから、あとは皆さんで頑張ってくださいというのでは、進まない。どの分野も同じで、この特区でやっているのと、国が了解を出しているのに地方自治法で全部縛っているとか、そういうことがこの世界であるならば、どういう手立てをすればもうちょっと活性化するかなとか、そういうところで何か手立てがあればよろしいかと思うのです。

○菅家課長 そこはもし制度の趣旨が徹底できていないということであれば、私どもの至らない点かと思えます。

○工藤委員 そういう調査は実際されているのですかね。そういうことのヒアリングというか、実際どうなっているかみたいなこと。

○菅家課長 定期的に漁業の実態の調査というのはやっておるわけでございますし、漁業権の場合ですと、特定区画漁業権でございますと、5年に1度の更新がありますので、その機会に全体をもう一回見直しが行われるということになっておりますので。

○工藤委員 我々が民間の方々から聞くと、なかなかこういうお立場の方々には直接話すことができない人たちの間に我々が入っているようなわけで、本当に皆さん方色々なことを考えてやっていらっしゃるとおっしゃるのだけれども、実際それを受けている側はなかなかそうならないということをおっしゃるから、そこのところは是非、今、おっしゃったように、うまくそれがずっといっているのかということをお願いです。

○菅家課長 そこはやはり私どもの指導が十分ではないところではないかと思えますので、そこはしっかりやっていくということかと思えます。

○工藤委員 制度的にあるのにという思いは多分結構いっぱい。

○原委員 その具体的な提案に基づいて、私たちの側でももう少し確認をするところがあると思えますし、その上でまた改めてさせていただければと思えます。

○菅家課長 今後の流れとしましては、これをどう私どもとして考え、捉えるかということでもよろしいでしょうか。

○原委員 ちょっと具体的な提案を踏まえて、こちらで改めて何を御検討いただきたいのかということを整理して、御提示するようにします。

○菅家課長 分かりました。

○原委員 よろしくお願ひします。

すみません、どうもありがとうございました。