

平成29年度答申第13号  
平成29年8月24日

諮問番号 平成29年度諮問第16号（平成29年7月10日諮問）  
審査庁 農林水産大臣  
事件名 広島県漁業調整規則7条に基づく許可処分に関する件

## 答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

## 結 論

本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は妥当である。

## 理 由

### 第1 事案の概要

#### 1 事案の経緯

(1) 審査請求人X（以下「審査請求人」という。）は、平成28年8月24日付けで、広島県漁業調整規則（昭和41年6月30日広島県規則第54号。以下「本件規則」という。）7条及び8条1項の規定に基づき、広島県知事（以下「処分庁」という。）に対し、操業区域を「共第a号の漁業権漁場区域内」、漁獲物の種類を「サザエ、アワビ、赤ニシ、カキ、ワカメ、ヒジキ、ウニ」及び「なまこ」、漁具の規模及び数を「1」などと記載した申請書を提出して、本件規則7条15号に定める船舶を使用する潜水器漁業（以下「本件漁業」という。）の許可を申請した。

このとき、審査請求人は、上記申請書に「日没から日の出までは、操業してはならない」という制限又は条件は付けないでほしい旨追記していた。

(2) 処分庁は、平成28年8月29日付けで、本件規則7条の規定に基づいて上記申請を許可（以下「本件許可」という。）し、その旨審査請求人に通知するとともに、「船舶を使用する潜水器漁業許可証」を交付した。当該許可

証は、操業区域を「共第 a 号の区域」（以下「本件操業区域」という。）、許可の有効期間を「平成 28 年 9 月 1 日から平成 29 年 8 月 31 日まで」とした上で、「制限又は条件」として、以下を掲げている。

- ① 2 人を超える者が、潜水の業務を行ってはならない。
- ② 日没から日の出までは、操業してはならない。
- ③ 魚類は採捕してはならない。

(3) 審査請求人は、平成 28 年 10 月 12 日付けで、審査庁に対し、上記 (2) の制限又は条件のうち②の部分（以下「本件時間制限」という。）を取り消すこと、又は当面の次善の策として、本件時間制限が及ぶ区域を限定すること、若しくは本件時間制限自体を縮小することを求めて審査請求した。

(4) 審査庁は、平成 29 年 7 月 10 日、当審査会に対して、本件審査請求は棄却すべきであるとして諮問した。

以上の事案の経緯は、審査請求書、潜水器漁業許可申請書及び船舶を使用する潜水器漁業許可証から認められる。

## 2 関係する法令等の定め

- (1) 都道府県知事は、漁業取締りその他漁業調整のため、特定の種類の水産動植物であって規則で定めるものの採捕を目的として営む漁業若しくは特定の漁業の方法であって規則で定めるものにより営む漁業（水産動植物の採捕に係るものに限る。）を禁止し、又はこれらの漁業について、規則で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならないこととすることができる（漁業法（昭和 24 年法律第 267 号。以下「法」という。）65 条 1 項）。
- (2) 都道府県知事は、水産資源の保護培養のために必要があると認めるときは、特定の種類の水産動植物であって規則で定めるものの採捕を目的として営む漁業若しくは特定の漁業の方法であって規則で定めるものにより営む漁業（水産動植物の採捕に係るものに限る。）を禁止し、又はこれらの漁業について、規則で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならないこととすることができる（水産資源保護法（昭和 26 年法律第 313 号）4 条 1 項）。
- (3) 船舶を使用する潜水器による漁業（簡易潜水器を使用するものを含む。）を営もうとする者は、法 65 条 1 項及び水産資源保護法 4 条 1 項の規定に基づき、当該漁業ごと又は船舶ごとに、処分庁の許可を受けなければならない（本件規則 7 条（15 号に係る部分に限る。））。

本件規則7条の規定による漁業の許可を受けようとする者は、当該漁業ごと及び船舶ごとに、別記様式第4号による申請書を処分庁に提出しなければならない（本件規則8条1項）。

処分庁は、水産資源の保護培養又は漁業調整のため必要があると認めるときは、漁業の許可をするに当たり、当該許可に制限又は条件を付けることがある（本件規則14条）。

### 3 審査基準

処分庁は、本件規則7条の規定に基づく本件漁業の許可について、行政手続法（平成5年法律第88号）5条1項の規定に基づく審査基準として「船舶を使用する潜水器漁業の許可方針」（以下「許可方針」という。）を定めており、本件漁業の許可に当たって、本件規則14条の規定に基づき、本件時間制限を付すものとしている（許可方針6条）。なお、許可方針は、平成25年9月1日から施行され、以後、本件許可がされた平成28年まで、毎年、改正の形式で更新されている。

## 第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の諮問に係る判断は審理員の意見と同旨であり、審理関係人の主張及び審理員の判断の要旨は以下のとおりである。

### 1 審理手続における審査請求人の主張

#### (1) 審査請求の目的

審査請求人が所属するP漁業協同組合（以下「本件漁協」という。）に従い、適切に資源管理を行いつつ、さざえ等の夜間操業を行うことにより、他県からの密漁漁船の進入を防除するとともに、持続的かつ効率的な操業を行うため、本件時間制限の撤廃を求める。経営的に成り立つ内容であれば、夜間操業に、操業時間の一部制限、操業区域の一部制限、漁獲量の上限設定、漁業権対象種以外の漁獲禁止又は販売先の限定といった制限又は条件を付すことを受け入れる。

#### (2) 水産資源の保護培養について

本件操業区域においては、次の理由から資源枯渇のおそれはない。

ア 処分庁は、瀬戸内海におけるさざえ及びあわびの漁獲量が減少していることを本件時間制限を付す理由の1つとして挙げているが、漁獲量は、市場動向や他魚種の資源動向によって変化する漁獲努力量に依存するため、資源量の実態を必ずしも反映していない。また処分庁は、さざえ、あわび等の資源量を調査していないし、情報も有していない。一方、本件漁協が

平成28年7月の2日間、合計6か所における夜間試験操業を実施したところ、本件操業区域に係る年間販売数量に相当する漁獲量を確保するために必要な生息密度の20倍以上の密度で漁獲サイズのさぎえの生息が確認された。審査請求人一人の夜間操業が可能になっても、島外の市場には相当の運搬費を要し出荷し難い環境であることや島内の販売可能量は変わらないため、漁獲高が急増することはないし、漁業権ごとの操業統数や漁具の規模等の事項が各漁業協同組合（以下「漁協」という。）に委ねられているように、本件漁協の内部統制によって水産資源を管理することも可能である。

イ 処分庁は、本件漁業は漁獲効率が高いため、夜間操業を認めれば、過剰な漁獲につながると弁明するが、それらの証拠を提出していない。

### (3) 漁業取締りその他漁業調整について

本件操業区域においては、次の理由から漁業調整が必要となる事態は起こらない。

ア 本件漁業を開始してから十数年間、操業をめぐる紛議やトラブル等は生じておらず、本件時間制限が撤廃された場合であっても、本件漁協の内部で調整可能である。さぎえ、あわび等の定着性水産動物は、移動距離が小さく、漁場をまたぐほどの広域移動をしないものであるから、本件操業区域において本件漁業の夜間操業を認めたとしても他の漁協への悪影響はない。

イ 本件操業区域から遠く離れた他県の海域における規制状況等は無関係であって、それらを考慮する必要性もない。

ウ 無許可で夜間操業する者は灯火を消すはずであり、本件時間制限が撤廃された後に夜間操業する場合、灯火をともして操業することとなるので、夜間操業の取締りが困難になることはない。また、処分庁が取締体制の整備や隣接県からの取締船の受入れをした形跡はなく、処分庁は、密漁に対して何らの有効な対策を講じていない。したがって、漁業取締りの都合は本件時間制限の理由とはならない。

### (4) 許可方針の改正に係る手続について

処分庁は、本件時間制限を引き続き一律に付加することを内容とする許可方針の改正案につき、議事録作成の義務がなく、審査請求人が傍聴することができない広島海区漁業調整委員会（以下「本件委員会」という。）の漁業者協議会に諮問しているところ、本件規則14条では、許可に当たり制限又

は条件を付す場合に、本件委員会への諮問等を義務付けておらず、本件委員会又はその漁業者協議会での議論を理由に本件時間制限を付すのは、手続として適正とはいえない。

#### (5) 信義誠実の原則違反について

処分庁は、平成22年に審査請求人が本件漁業の許可申請をしたのに対し、本件漁業は本件漁協の同意がなければ許可できないとして不許可にした。それにもかかわらず、その後、審査請求人が本件漁協の同意を得て本件時間制限の撤廃を求めると、処分庁は、漁業権者である本件漁協の意向であっても撤廃できないとしている。このような処分庁の説明は矛盾しており、信義誠実の原則に違反する。

### 2 審理手続における処分庁の主張

#### (1) 本件漁業の夜間操業の制限を付した経緯

本件漁業は、長時間の潜水が可能で、目視して直接採捕する漁法であり、定着性水産動植物に対しては漁獲効率が極めて高いことが知られている。また、そのうちでも特に夜間の操業は、主な漁獲対象であるさざえ、あわび等が夜行性で岩陰等から出てくるため発見が容易で、過剰な漁獲につながり、同じ漁場や資源を利用する他の漁業とのトラブルが多く発生し問題となった。このため、処分庁が操業実態を把握し、統一的に規制する必要があるとして、漁業権漁業として営む場合であっても、本件漁業については、本件規則7条により、処分庁の許可を要することとし、かつ、本件規則14条及び許可方針6条により、県内統一的に本件時間制限を付しているものである。

#### (2) 水産資源の保護培養について

瀬戸内海のさざえの漁獲量は、平成13年には1,397トンであったが平成26年には537トン（平成13年の38パーセント）に減少し、あわびの漁獲量も平成2年には413トンであったが平成26年には117トン（平成2年の28パーセント）に減少している。本件漁協が行った試験操業は、実施地点の生息に係る諸条件が考慮されておらず、任意地点の採捕量を示すのみであり、試算が操業区域内における資源量を正確に推定したものとはいえない。審査請求人の販売先は法令によって島内に限定されているのではなく、経済的社会的事情は変化するもので、まとまった漁獲により島外の販売先を新規に開拓することは可能である。また、本件漁業は、漁獲対象が漁業権対象種に限定されていないことや、上記(1)の本件漁業を許可制にした経緯や目的に鑑みれば、各漁協の漁業権による管理では不十分である。

このため、本件時間制限には、水産資源の保護培養上の必要性がある。

(3) 漁業取締りその他漁業調整について

以下の理由から、本件時間制限には、漁業調整上の必要性がある。

ア 本件委員会の多数の委員及び関係漁協組合長が、本件漁業の夜間操業は資源を枯渇させるおそれがあること、1件でも認めた場合、多くの漁業者が申請し調整が取れなくなること等、個別漁協の問題に限らず、広範囲に悪影響や混乱が広がるとの懸念を表明している。

イ 潜水器による夜間密漁は継続して発生しており、県をまたいで行われるケースが多いため、瀬戸内海全体として関係府県が足並みをそろえた対応が必要であるところ、隣接県からは、処分庁が本件時間制限を解除することは、現に密漁を行っている者の追い風となるなどの漁業調整上の支障に係る懸念が示されている。同様の問題が広島県においても起こる可能性があることから、隣接県と足並みをそろえ、本件時間制限を付すことは必要な措置である。

ウ 本件漁業の夜間操業を認めると、密漁の判別や通報が困難となり、効率的な漁業取締りに支障が生じる可能性がある。また、関係機関と連携した上で広域的な合同取締りを実施するなど、取締りを強化してきており、密漁に対し有効な対策を講じていないとの指摘は当たらない。

(4) 許可方針の改正に係る手続について

法令による義務付けがない事項について、本件委員会の意見を求めることを妨げるものではなく、許可方針の改正案について、本件委員会の意見を聴き改正を行った手続に不適正な点はない。

(5) 信義誠実の原則違反の問題について

過去の説明は、本件漁業については、共同漁業権に基づいて営む場合であっても重ねて処分庁の許可を必要とするという意味であり、漁業権者の同意があれば、無条件に制限又は条件を緩和すると説明したものではない。審査請求人の主張は誤解に基づくものであり、信義誠実の原則違反があるとはいえない。

3 審理員の判断

(1) 水産資源の保護培養について

本件漁業の漁獲対象であるあわび等は夜行性であり、乱獲に陥りやすいあわび等の磯根資源に対する管理手法の一つとして本件時間制限を付すことについては、一定の合理性を有するものである。

## (2) 漁業取締りその他漁業調整について

瀬戸内海海域は、狭あいである上に、関係府県の漁場が隣接府県のみならず対岸の県の漁場とも接するなど、他の海域に比べふくそうが著しく、また、あわび等の磯根資源を対象とした潜水器による夜間密漁が、水産資源の保護培養及び漁業調整上の問題となっている。このことを踏まえ、処分庁は、広島県内の取締機関との情報共有や合同取締りを実施するなど漁業取締りを強化するとともに、瀬戸内海の関係府県間での連携・協力による密漁の撲滅に向けた取組を進めているところである。

このような状況で、本件委員会や広島県を含めた瀬戸内海の関係府県の取締機関等との調整が整っていない中、処分庁が取扱いを変更して一部海域での本件漁業の夜間操業を許可することは、広島県海面のみならず瀬戸内海での漁業秩序の混乱をじゃっ起する可能性があるほか、潜水器による夜間密漁の撲滅に向けた瀬戸内海の関係府県の取締機関の連携・協力を進める上での障害ともなるおそれがある。

このため、処分庁が漁業調整の観点から、本件時間制限を付して本件許可をしたことには相応の合理性が認められる。

## (3) 許可方針の改正に係る手続について

法83条において、海区漁業調整委員会は、その設置された海区における漁業に関する事項を処理することとされており、処分庁が許可方針の改正案を本件委員会に諮問し、答申を得た上で改正した手続に不適正な点はない。また、広島海区漁業調整委員会規程によると、本件委員会は、議事等に関する協議又は調査を行うために協議会を設けることができるとされており、許可方針に従前どおり本件時間制限を付すことについて本件委員会に先立って漁業者協議会で意見を聴くことにも問題は見当たらない。

## (4) 結論

したがって、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきである。ただし、処分庁は、審査請求人からこれまでも同様の審査請求が行われていることを踏まえ、審査請求人と十分な意見交換等を行い、問題の解決や理解の醸成に努めるべきである。

## 第3 調査審議の経緯及び調査審議における審査関係人の補充主張

### 1 調査審議の経緯

当審査会は、平成29年7月10日、審査庁から諮問を受けた。その後、当審査会は、同月21日、同月27日、同年8月4日及び同月22日の計4回の

調査審議を行ったほか、同月4日には審査庁から口頭説明を聴取した。

また、審査請求人からは同年7月24日付けで1通及び同年8月14日付けで2通、審査庁からは同月4日及び同月8日付けでそれぞれ1通の主張書面の提出を受けた（なお、同月8日付け審査庁主張書面は、上記口頭説明の内容を記載したものである。）。

## 2 審査請求人の補充主張

審査請求人の補充主張の主な点は以下のとおりである。

### (1) 水産資源の保護培養について

審査庁は、天然のあわびの幼生は海流に乗って分散するため特定の漁場に限定した管理は問題がある旨主張するが、発生した幼生は親貝のそばに着底して成長する可能性が高く、本件操業区域に限定した管理とすることに問題は起こり得ない。

### (2) 漁業取締りその他漁業調整について

本件操業区域における取締りの中心となるべき処分庁は、夜間密漁に対して有効な取締りを実施できていないことを認めながら、本件時間制限の理由として漁業取締り上の支障を掲げているが、漁業取締りは、漁業生産力の発展を実現する手段の一手法であることからすれば、生産力の発展向上につながる可能性がない本件において、漁業取締りの都合のみを理由に本件時間制限を付加することは、漁業法の目的に鑑みて認められない。

### (3) その他

本件操業区域又は対象資源と無関係か、因果関係を証明できないような事柄は、本件時間制限の根拠たり得ず、本件操業区域又は本件漁業と無関係な理由を根拠とすることは他事考慮であり、違法である。

口頭意見陳述で受忍するとした新たな制限又は条件（第2の1（1）参照）は例であり、過剰な規制でないならば、そのほかの制限でも受け入れる。

審理員は処分庁に対し「審査請求人と十分な意見交換等を行い、問題の解決や理解の醸成に努めるべきである」と意見しているが、原処分をめぐり解決に努める必要があるような「問題」が存在するならば、処分庁は、審査請求人の営業の自由に最大限配慮して一旦本件時間制限を撤廃し、その後万が一水産資源保護培養又は漁業調整上の必要性が生じた場合は旧に復するなどの対応をすべきである。

## 3 審査庁の補充主張

審査庁の補充主張の主な点は以下のとおりである。



- (1) 広島県において本件漁業の問題が提起されたのは昭和55年頃である。当時は、本件規則（昭和57年の改正前のもの）38条2号により、本件漁業は禁止漁法（漁業権又は入漁権に基づいてする場合を除く。）とされていたが、漁協に所属しない者を含む県内外の本件漁業者が多数参入し、操業実態の把握が困難となったこと、なまこ、さざえ、うに類等の第1種共同漁業権魚種につき他の漁業との競合が生じたこと、実際には漁協の了承を得ていないにもかかわらず、漁協の許可を得ている旨を主張されることから取締りにも限界があったこと、本件漁業は長時間水中で活動でき、夜間は動きの鈍い魚類や夜行性の貝類等を目視して直接採捕する漁法であるため、漁獲効率がよく、放置すれば資源の枯渇を招くとの懸念が漁業者の間で強く持たれていたこと、隣接県でも本件漁業の無秩序操業が問題とされていたことなどに鑑み、操業者数を把握して操業秩序を確立するため、処分庁は本件漁業を許可制とした。
- (2) 種苗として人工的に生産した稚貝を放流する場合もあるが、天然のあわびの幼生は海流に乗って分散するため、資源の保護培養の観点から、特定の漁場に限定した管理とすることは問題がある。
- (3) 本件時間制限を撤廃した場合、本件漁業を営んでいる他の漁業者も同様に夜間操業が認められる方向となり、その結果、増加した本件漁業者がルールどおりの操業を行わず、密漁が増加する可能性も考えられる。
- (4) 本件の問題を解決するため、まずは、処分庁において本件委員会や漁業者協議会、関係機関等から意見聴取を行うなど、本件時間制限に係る今後の取扱いについて検討を行うのが望ましいと考える。

#### 第4 当審査会の判断

##### 1 審理員の審理手続について

当審査会に提出された諮問説明書によれば、本件審査請求に関する審理員の審理の経過は以下のとおりである。

##### (1) 審理員の指名

審査庁は、平成28年11月9日、本件審査請求を担当する審理員として、水産庁資源管理部管理課指導監督室長のQを指名し、同日付けで、その旨を審査請求人及び処分庁に通知した。

##### (2) 審理手続

ア 処分庁は、平成28年12月19日付けで、審理員に対し、弁明書及び資料を提出した。

審査請求人は、平成29年2月15日付けで、審理員に対し、反論書を提出したほか、同月19日付けで、反論書の補正書を提出した。

イ 審理員は、審査請求人の求めに応じ、平成29年4月20日、口頭意見陳述を実施した。

ウ 処分庁は、平成29年5月8日付けで、審理員に対し、口頭意見陳述の際に審査請求人から出された質問に対する回答文書を提出した。

エ 審査請求人は、平成29年5月26日付け及び同年6月2日付けで、本件審査請求の審理に係る請願書をそれぞれ提出した。

オ 審理員は、平成29年6月14日付けで、審理関係人に対し、審理を終了した旨並びに審理員意見書及び事件記録を審査庁に提出する予定時期が同月30日である旨を通知した。

カ 審理員は、平成29年6月29日付けで、審査庁に対し、審理員意見書及び事件記録を送付した。

以上の審理員の審理手続については、特段違法又は不当とみられる点はうかがわれない。

## 2 本件時間制限の適法性及び妥当性について

### (1) 総論

法は、漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって水面を総合的に利用し、もって漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的とし（法1条）、水産資源保護法は、水産資源の保護培養を図り、かつ、その効果を将来にわたって維持することにより、漁業の発展に寄与することを目的とする（水産資源保護法1条）。また、本件規則は、広島県における水産資源の保護培養、漁業取締りその他漁業調整を図り、あわせて漁業秩序の確立を期することを目的としている（本件規則1条）。

そして、法65条1項及び水産資源保護法4条1項は、いずれも、漁業取締りその他漁業調整又は水産資源の保護培養のため、特定の漁業の方法であって規則で定めるものにつき都道府県知事の許可を受けなければならないこととしているが、具体的な許可の要件については何らの規定も置いていない。また、法65条1項及び水産資源保護法4条1項を受けて定められた本件規則7条及び14条も、本件漁業に関する許可不許可の具体的な要件や、許可に付す具体的な制限又は条件の内容について規定していない。

上記の各規定に鑑みれば、本件漁業の許可に関しどのような制限又は条件を付すことができるかについては、法、水産資源保護法及び本件規則の目的

である水産資源の保護培養又は漁業調整の見地から諸般の事情を考慮した上で行われる処分庁の合理的な裁量判断に委ねられているものであり、処分庁の判断が、水産資源の保護培養又は漁業調整の必要からみて、その裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したと認められる場合は違法となり、裁量権行使が不適切な場合は不当と評価されるものと解するのが相当である。

(2) 水産資源の保護培養の観点からの制限の必要性について

処分庁は、瀬戸内海のさざえ及びあわびの漁獲量の減少傾向を指摘した上で、本件漁協が行った夜間試験操業の結果について、本件操業区域の資源量を正確に推定したものとはいえないと主張している。しかしながら、瀬戸内海全体でさざえ及びあわびの漁獲量が減少している傾向は見られるものの、処分庁は、本件操業区域の資源量について何らの調査も行っておらず（口頭意見陳述聴取結果記録書）、現在の本件操業区域の資源量をどの程度のものと把握しているかは明らかではない。また、審査庁は、過去の経緯も踏まえると、漁協による統制や処分庁の許可による資源管理が行われてもなお資源の再生産を超える漁獲が行われる可能性は排除できない旨主張しているものと解されるが、本件操業区域における資源の再生産の見通しに関して処分庁及び審査庁から特段の主張がなされていない本件では、それは飽くまで抽象的な可能性にとどまるものである。

そうすると、水産資源の保護培養の観点からの本件時間制限の必要性については、処分庁及び審査庁は、判断の前提となる資源量や資源の再生産の見通しを把握しているとはいえず、この点のみをもって本件時間制限に相応の根拠ありとすることはできない。

(3) 漁業取締りその他漁業調整の観点からの制限の必要性について

ア 資料（広島海区漁業調整委員会漁業者協議会要録（平成26年6月19日付け）、潜水器漁業許可に関する聞き取り調査について及び広島海区漁業調整委員会協議会要録（平成28年12月13日付け））によれば、平成26年当時において、本件委員会の漁業者委員及び関係漁協組合長の一部からは、本件漁業の夜間操業を容認すべきとの意見も出されていたものの、多くの委員や組合長は、資源への悪影響や、認めた場合の他漁協への影響などを理由に否定的な立場であり、本件許可がされた後である平成28年12月当時でも、本件委員会の委員から同様の懸念が表明されていたことが認められる。

また、資料（潜水器漁業に係るアンケート調査について（回答）（A、

B、C及びDからの回答) ) によれば、これら隣接4県は、処分庁が本件時間制限を解除することは、正業者に紛れた密漁の増加など漁業取締りの観点から支障が生ずる可能性があること、他県で夜間操業が認められれば自県海域への越境操業も懸念されるほか、自県においても夜間操業の禁止の方針に異議を唱える者が現れ混乱が生じるなど、漁業調整上の問題も起こり得ることを理由に、夜間操業の制限は今後も関係府県で統一していく必要があることなどを回答していることが認められる。

イ ところで、法が第4章で規定する漁業調整は、漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって水面を総合的に利用し、もって漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図るという法の目的（法1条参照）に沿って漁業に関し必要な調整を行うものであるが、法の所期するこの漁業調整の範ちゅうには、具体的な漁業の実施に関して存在する種々の意見であって必ずしも不合理とはいえないものについて、上記の法の目的に合致する態様で調整を行い、それを当該漁業に関する行政庁の権限の行使に反映させることも含まれるものと解される。そうであるところ、上記アによれば、本件漁業の夜間操業に関しては、一部にこれを容認する旨の意見もあるものの、現状では、本件委員会の委員や関係漁協組合長から、なお資源への悪影響や、密漁の取締りへの支障のほか、これまで認めてこなかった本件漁業の夜間操業を1件でも認めることにより、夜間操業をめぐる秩序が混乱することに対する強い警戒の念が多く表明され続けており、それらは、明らかに不合理な主張といえるものでもない。本件漁業の夜間操業についてのこうした懸念をめぐる意見の調整がいまだ整っていない状況を踏まえ、審査請求人の行う本件漁業に対し従来の方針を維持して本件時間制限を付加することとした処分庁の判断には、相応の理由があるというべきである。

ウ これに対し審査請求人は、審査請求人の漁獲対象であるさざえ、あわび等の定着性水産動物は広域移動をしないから、審査請求人が夜間操業をしたとしても他の漁協には悪影響を及ぼさないし、まして他県の規制状況は無関係であって、処分庁がこれらを考慮したことは他事考慮であり違法である旨主張する。しかしながら、資料（漁業許可に関する要望について（回答）（平成26年7月1日付け））によれば、本件規則に基づく本件漁業の夜間操業の禁止は昭和57年当時から、広島県全域にわたって一律かつ継続的に行われてきたものであるところ、このような統一的規制に対

する例外を認めることに対しては、県内の他の漁業関係者から、あるいは更に、同一又は類似の規制を行っている隣接4県からも、上記イで述べた諸種の影響についての懸念が示されており、これは正に漁業者間における調整が求められる問題として捉えるべきものである。審査請求人による本件操業区域内での夜間操業の是非をめぐるこのような問題を解決するためには、少なくとも、処分庁において、本件漁業の夜間操業を認めた場合における他の地域の資源量への影響の有無のほか、密漁取締りに係る支障や漁業秩序の維持の問題について、漁業者間における更なる議論がなされるべく環境を整えることが必要と考えられるところ、上記アによれば、本件許可の当時、それらの点について直ちに結論を得ることが可能な状況であったとは認められない。そうだとすれば、処分庁において、漁業者間の調整に関するそのような事情を考慮したことは不当とはいえない。

また、審査請求人は、密漁船は無灯火で操業するから区別できるなどとして、本件漁業の夜間操業が密漁の取締りに対し悪影響を与えることはない旨や、処分庁が有効な密漁対策を講じていない以上、取締りの都合は理由にならない旨を主張する。しかしながら、密漁船が無灯火で操業するかどうかはともかくとしても、仮に審査請求人に夜間操業を認める場合には、公平な取扱いの観点から、類似の条件下にあるその他の漁業者にも、申請があれば夜間操業を認めることとなることも考えられるところ、そのような事例が増加すれば、夜間に正業者と密漁者が入り混じって多数操業することとなるほか、夜間操業者が越境するなどして密漁に及ぶ懸念もあり、そのような事態が密漁対策の推進にとって障害となり得ることは否定できない。そして、そのような事態を避ける必要性は、処分庁による密漁対策が十分に奏功しているか否かによって左右されるものとはいえない。そうすると、本件漁業の夜間操業を認めることが密漁取締りに対し悪影響を与えたとの処分庁の判断は必ずしも理由がないものとはいえない。

エ したがって、処分庁が漁業調整の観点から本件時間制限を付したことは相応の理由があるというべきである。

#### (4) 許可方針の改正に係る手続について

審査請求人は、法令上要求されていない本件委員会等への意見聴取に問題がある旨主張するが、本件時間制限の内容が含まれる許可方針の改正案について、本件委員会等の意見を聴くことは、法令上妨げられることではなく、漁業調整を行うための過程として不合理とはいえないと考えられる。

(5) 処分庁の立場の一貫性の問題について

審査請求人は、処分庁が、平成22年に、本件漁協の同意がないとして本件漁業を不許可にした一方、その後、本件時間制限の撤廃について、漁業権者である本件漁協の同意を得た上で求めているにもかかわらず、漁業権者の意向であっても撤廃できないとしていることは、対応の一貫性を欠き信義にもとる行為である旨主張する。しかしながら、法及び本件規則に照らせば、本件のような場合において、行政庁は、申請者の求める内容が漁業権者の意向と一致するものであっても当然にそれを容認しなければならないものではなく、申請者及び当該漁業権者の意向以外の何らかの事由を考慮することにより、申請者が求めるのとは異なる内容の処分をする余地があり得るといふべきである。仮に処分庁が平成22年に審査請求人の主張するような説明をしていたとしても、それは、以上に述べたところと異なる見解を表示したものと解することはできない。

したがって、この点に係る審査請求人の主張は理由がない。

(6) その他の審査請求人の主張

その他、審査請求人は種々主張するが、以上に説示したところによれば、上記の当審査会の判断を覆すものではない。

(7) まとめ

以上によれば、本件許可に付された本件時間制限は、水産資源の保護培養の点のみをもって正当化することは困難であるものの、漁業調整の観点からは相応の理由があるといふべきであり、処分庁に認められた裁量権を逸脱又は濫用したものとはいえず、また裁量権の行使が不適切であるということもできないから、本件時間制限の付加は違法又は不当とはいえない。

したがって、本件審査請求は棄却すべきであるとした審理員の判断及びこれと同旨とする審査庁の諮問に係る判断は、結論として妥当といふべきである。

3 付言

本件時間制限をめぐっては、本件と同様の審査請求人の意に反する時間制限の付加とそれに対する審査請求が3年前から毎年繰り返されるという事態になっている。

行政不服審査法（平成26年法律第68号）は、簡易迅速に国民の権利救済を図ることを目的とし、同法28条において審理手続の計画的な進行を図る旨規定しているところ、本件審査請求がされた平成28年10月から約9か月後

の平成29年7月10日に至って諮問がなされていることは、特に本件許可の有効期間の末日が同年8月31日までであることからしても、迅速性の観点から望ましいものであったとはいえない。

また、審査庁は、平成29年8月8日に提出した主張書面において、本件の問題を解決するため、まずは処分庁として本件委員会等から意見聴取を行うなど、本件制限条件に係る今後の取扱いについて検討を行うのが望ましい旨の考えを述べている。平成28年8月にも、審査庁は、上記主張書面と同様の内容の事務連絡を処分庁に発出しているが、その後も問題の解決に向けた動きは見られない。

審理員も、審理員意見書において、「処分庁は、審査請求人からこれまでも同様の審査請求が行われていることを踏まえ、審査請求人と十分な意見交換等を行い、問題の解決や理解の醸成に努めるべきである」と述べている。

上記の当審査会の判断において述べたように、この度の処分庁のした本件時間制限の付加に関しては、それを違法又は不当であるということとはできないとしても、現に生じている上記の事態を打開するためには、関係漁協及び隣接各県が本件漁業に係る時間制限の解除について抱いている懸念に関し、漁業調整に責任を有する処分庁の主導により、各関係者が本件に含まれた種々の論点につき、それぞれの論拠を示し、関連する必要な情報を共有しつつ、真摯に意見交換を行って調整を行う等問題解決に向けた努力が求められるところであり、これを機会にそのような取組が進むことが期待される。

#### 4 結語

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第3部会

委	員	戸	塚	誠
委	員	小	早川	光郎
委	員	山	田	博