

平成29年度答申第26号
平成29年12月1日

諮問番号 平成29年度諮問第21号（平成29年8月31日諮問）
審査庁 農林水産大臣
事件名 広島県漁業調整規則8条に基づく申請に対する不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 本件審査請求の骨子

審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が、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項の規定に基づき船舶を使用する潜水器漁業（以下「本件漁業」という。）の許可申請（以下「本件申請」という。）をしたのに対し、広島県知事（以下「処分庁」という。）が、不許可とする処分（以下「本件処分」という。）を行ったところ、審査請求人がこれを不服として審査請求した事案である。

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）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、漁業法65条1項及び水産資源保護法4条1項の規定に基づき、当該漁業ごと及び船舶ごとに、広島県知事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申請書を広島県知事に提出しなければならない（本件規則8条1項）。

広島県知事は、水産資源の保護培養又は漁業調整上必要があると認められる場合は、漁業の許可をしないこととし、漁業の許可をしないときは、海区漁業調整委員会の意見を聴くものとしている（本件規則23条1項（3号に係る部分に限る。）及び同条4項）。

3 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、平成28年8月16日、処分庁に対し、本件申請をした。
(申請書)
- (2) 処分庁は、本件申請を許可しないこととし、平成28年10月31日、広島県海区漁業調整委員会に諮問した。同委員会は、同年11月7日、「諮問内容のとおりで異存ありません」と回答した。
(潜水器漁業許可申請について（諮問）)
(潜水器漁業の許可について（回答）)
- (3) 処分庁は、平成28年11月16日、本件処分を行った。
不許可とした理由は、
- 海面利用の面及び資源利用の面で従来から営まれている漁業と競合し、その支障になると考えられること

- ・ 漁場及び資源の相互利用を目的に本件漁業の抑制が図られてきた経緯がうかがえ、本件漁業の操業について漁業協同組合（以下「漁協」という。）等関係者と調整を図ることは困難で、許可をするとこれまで本件漁業を抑制することにより維持されてきた漁業秩序に混乱を生じさせる可能性が高いこと

であり、本件規則 23 条 1 項 3 号の「漁業調整上必要があると認められる場合」及び処分庁が本件漁業の許可について定めた行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）5 条 1 項の審査基準である「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。）2 条（3）②の「同じ漁場において操業する他の漁業との協調その他当該漁場の総合的利用に著しく支障を及ぼすおそれがある場合」にそれぞれ該当するというものである。

（指令西農水第 a 号）

- （4）審査請求人は、平成 28 年 12 月 26 日、本件処分を不服として審査請求をした。

（審査請求書）

- （5）審査庁は、平成 29 年 8 月 31 日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして、諮問した。

（諮問書説明書）

4 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張の要旨は以下のとおりである。

- （1）審査請求人は、本件申請に係る海域（以下「本件区域」という。）で既に素潜り漁を行っており、新たに海面利用上の競合は起こらない。資源をめぐる競合については、処分庁は前提となるデータを把握しておらず、判断材料がないのに判断を行っている。これまでも漁協の組合員らとの摩擦を避けるため未利用資源を利用して操業していた。

また、本件漁業の対象資源は、定着性が高くあまり移動しない底生生物であることから、本件区域以外の資源に影響が及ぶ可能性はない。

- （2）本件区域は、ごく限られた区域にすぎず、広島県のほぼ全域の沿岸海域に設定されている共同漁業権や、他の許可漁業の操業区域に比べて著しく狭いもので、審査請求人が操業することによる他の漁業の操業への影響はない。過去、17 件の共同漁業権において本件申請の対象資源が未対象だったが、平成 25 年 9 月から当該共同漁業権に当該対象資源が追加され、審査請求人はこれらの漁場から締め出され、自由に操業できなくなった。

(3) 本件漁業の許可実績がないのは、許可申請がなされなかったという意味にすぎず、本件漁業の抑制が図られてきたからではない。処分庁は漁協の関係者との調整を図ることは困難としているが、漁協の意向とは別に許可不許可を判断すべきである。処分庁の漁協への調査は、判断の根拠たり得ない。

本件規則7条は、本件漁業につき、広島県知事の許可を要する旨規定しているのであって、本件申請に関係漁協を関与させる必要はない。ましてや、共同漁業権が設定されていない本件区域について、漁協の管理が及ばないから反対するという行為はせん越であり、このような陳情があることをもって証拠と認めた上で行われた処分庁の判断は不当である。

また、本件処分を行うための判断材料を収集する上で関係漁協の組合長と意見交換しているが、当該意見交換には組合長又は専務理事が1名ずつ出席しているのみで、地域の漁業の全体の動向を完全に把握しているとは思えず、組合長等の個人的な見解のみが反映されるもので、当該意見交換は本件処分を行うための判断材料収集に必要な行為とはいえない。意見交換における反対意見に、本件区域が刺し網漁業の操業場所であり、本件漁業を許可すると刺し網を設置できなくなるとの主張があるが、審査請求人は既に本件区域で素潜り漁を行っており、本件漁業による漁ができれば素潜り漁よりもむしろ操業時間は短くなることなどから、刺し網を設置できなくなるとの主張は明らかな誤りであり、当該意見交換において本件処分の根拠となり得るような意見が交わされていたと認められない。

本件区域では複数の漁業者が操業していると主張があるが、本件区域は狭いながら多数の漁業が操業できているということは、漁業者が相互に譲り合いながら現場で自主的な調整が図られている証拠であり、審査請求人が素潜り漁から本件漁業に漁法を変えたとしても、自主的な調整は図られるはずであり、本件漁業によって漁場の総合的利用に著しい支障を及ぼすおそれはなく、本件処分は合理性を欠く。

(4) 上記のとおり、本件処分は、明確な理由なく周辺漁協の反対のみを理由としてなされたもので、漁協への加入を強制し、漁協の組合員以外の漁業者の存在を認めないという処分庁の方針に基づくもので、憲法14条の法の下に平等に反して著しく違法である。

第2 審査庁の諮問に係る判断

審査請求人が本件区域に関係する漁協から、現在、操業している他漁業に支

障が生じる旨の反対意見が出ているなど、当該漁協等との合意形成が図られていないことから、処分庁が、漁業調整上の問題があり、漁場の総合的利用に著しく支障を及ぼすおそれが高いと判断して本件漁業の不許可処分を行ったことについては、一定の合理性がある。

処分庁が漁協への加入を強要している事実は見当たらず、かつ、漁業秩序の維持を主体となって図っている漁協への加入を指導することに問題は見当たらない。

なお、審理員の意見も同旨である。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

本件の審理員の審理手續については、特段違法又は不当と認められる点はない。

2 本件処分の違法性及び妥当性について

- (1) 本件規則7条は、本件漁業を含む漁業につき、広島県知事の許可を受けなければならないとし、本件規則23条1項は、許可をしない場合として同項3号において「水産資源の保護培養又は漁業調整上必要があると認められる場合」を規定している。

本件漁業の許可基準については、許可方針が定められ、許可をしない場合の基準として許可方針2条(3)は、本件規則23条1項3号の「水産資源の保護培養又は漁業調整上必要がある場合」として、その②で「同じ漁場において操業する他の漁業との協調その他当該漁場の総合的利用に著しく支障を及ぼすおそれがある場合」を挙げている。

処分庁は、本件申請につき、許可方針2条(3)②の「同じ漁場において操業する他の漁業との協調その他当該漁場の総合的利用に著しく支障を及ぼすおそれがある場合」に当たるとし、本件規則23条1項3号の「漁業調整上必要がある場合」に該当するとして、本件処分を行ったものである。

漁業法は、漁業の許可の基準について、都道府県知事の合理的な裁量に委ねていると解されるが、その裁量権の行使は、漁業法、水産資源保護法及び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なされるべきものであり、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と解するのが相当である。

(2) 本件処分に至るまでに、「同じ漁場において操業する他の漁業との協調その他当該漁場の総合的利用に著しく支障を及ぼすおそれがある場合」に当たるかどうかについて、処分庁が行った調査等の結果は以下のとおりである。

ア 処分庁は、本件申請後の平成28年9月13日、25漁協に対し、本件区域での操業実態の調査を実施したところ、9漁協が本件区域での操業実態があると回答し、8漁協が組合員の操業に支障となる可能性があると回答した。

(漁業実態調査について (H28. 9. 13付け調査))

イ 処分庁は、平成28年10月6日、操業実態があると回答した漁協の組合長らによる「潜水器漁業許可申請の審査に係る関係組合長会議」を開催して意見を聴取したところ、本件漁業は資源保護の観点から問題がある、本件区域では多くの漁業が操業しており人身事故の危険も含めて他の漁業に支障が出る、本件漁業が操業されると刺し網漁業は危険となり網が入れられなくなる等として、本件漁業の許可に反対する意見が主だった。

(潜水器漁業許可申請について)

(「潜水器漁業許可申請の審査に係る関係組合長会議」会議録)

ウ 平成28年10月31日には、22漁協の組合長らの名により、処分庁に対し、本件漁業は非常に効率のよい漁法であり資源の争奪という観点から漁業秩序の維持を困難にさせること、それゆえ組合員に対しては本件漁業をしないよう意識づけを図り従来から本件漁業の抑止に取り組んできたこと、本件漁業が許可されるとこれらの取組に逆行するとどまらず、資源や漁場に関する他漁業とのトラブル発生の可能性が高いこと等を述べた陳情書が提出された。

(陳情書)

(3) 以上の事情をみるに、本件区域では、本件漁業以外の複数の漁業が操業しており、これらの漁業関係者から、本件漁業が許可されることについて、資源保護の観点、本件漁業と他漁業との競合による危険等を理由に強い反対が示されていたことが認められる。

これらの反対意見の内容自体は、本件区域において操業の実態を知る漁業関係者の経験に基づく意見であり、明らかに不合理とまでいうことはできないものである。

漁業法が第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漁業法の目的（漁業法1条）に沿って必要な調整を行うものであり、こうした目的を実現するための具体的な手法として、都道府県知事には規則において許可制を採用することが許容されているところである（漁業法65条1項）。都道府県知事が当該許可権限をその裁量権に基づき的確に行使するためには、許可の対象となる区域や対象に関して事実関係や諸事情を的確に調査した上で、裁量判断の基礎としての的確な衡量を行うことが前提となる。ここでいう諸事情の中には、当該地域で漁業を営み、実情に通じた漁業者などが指摘する事実や事象も含まれるものと解される場所である。

そうすると、本件において本件区域で操業する他の漁業関係者の大半から本件申請が対象とする本件漁業のもたらす負の影響が示され、これらの反対意見が必ずしも不合理とはいえないという事情や、本件漁業の操業をめぐり、なお意見の調整が整っていないという状況が提示されていることからすれば、こうした諸事情も考慮要素に含めた上で本件申請を処理することが適切であり、かかる審査を経て本件申請を不許可とした処分庁の判断が不合理であるとはいえない。よって、本件処分が裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したものであるとも、裁量権行使が不適切な場合であるともいうことはできない。

したがって、審査請求人の主張は採用できず、審査庁の判断は妥当である。

また、審査請求人は、上記のほかにも種々主張するが、以上に説示したところに照らせば、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

- (4) なお、審査庁は、調査審議の過程において、本件申請については、既に許可の有効期間の末日である平成29年8月31日が徒過しているため、不服申立ての利益が失われている旨主張し、却下の裁決をするかのような主張をしているので、この点についても検討する。

本件規則9条1項は、漁業の許可の有効期間を3年と定め、同条3項は、水産資源の保護培養、又は漁業調整の必要があると認めるときは、3年よりも短い期間を定めることができる旨規定する。これを前提に、平成28年9月1日から適用するとされている許可方針は、許可の日から平成29年8月31日までの期間を許可の有効期間と定めている（許可方針4条）。

本件規則9条1項は、漁業許可という処分に付すことのできる附款（期間の定め）を定めたものであり、同条3項は、水産資源保護培養、又は漁業調整のため必要があると認められる場合には、許可権者である処分庁の裁量権行使として、3年よりも短い合理的な期間を設定することができる旨を確認した規定である。許可方針は、漁業許可申請を処理する場合の審査基準であるところ、一般に、審査基準は、法令のように行政庁や市民を当然に拘束するものではなく、これをそのまま適用することが著しく合理性を欠く結果となる場合には当該基準と異なる取扱いを許容するものと解される。

本件事例に即してみると、平成28年8月16日に本件申請が行われた後、本件処分がなされたのは同年11月16日である。そして、同年12月26日に本件処分に対する審査請求がなされた後、行政不服審査法（平成26年法律第68号）に基づく審理手続が履践され、当審査会に諮問がなされたのは平成29年8月31日である。

これらの手続の履践にこれだけの期間がかかるとすると、本件において許可方針に規定された許可の有効期間が仮に適用されるならば、不服審査の途中で不服申立ての利益は必然的に失われる結果となる。しかも、そこには審査請求人の帰責事由はない。

そうすると、本件において申立ての利益の判断に関し、許可方針に規定された許可の有効期間を適用することは著しく合理性を欠くというべきであり、本件審査請求との関係では、許可方針に規定された許可の有効期間の終了を理由に申立ての利益が消滅したということとはできない。

以上のことから、本件においては、許可の有効期間の経過により不服申立ての利益が消滅したとの審査庁の主張は認められない。

3 まとめ

以上によれば、本件処分が違法又は不当であるとはいえず、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。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第2部会

委	員	戸	谷	博	子
委	員	伊	藤		浩
委	員	大	橋	洋	一