

令和4年度答申第39号
令和4年9月12日

諮問番号 令和4年度諮問第19号（令和4年6月6日諮問）
審査庁 農林水産大臣
事件名 和歌山県漁業調整規則48条1項に基づく停泊命令に関する件

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との諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

本件は、和歌山県知事（以下「処分庁」という。）が、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）に対し、漁業法（昭和24年法律第267号）57条1項の許可を受けずに小型機船底びき網漁業を操業した（以下「本件違反行為」という。）として、和歌山県漁業調整規則（令和2年和歌山県規則第63号。以下「県漁業規則」という。）48条1項の規定に基づき、審査請求人が使用する漁船について、令和3年7月26日午前0時から同年8月9日午後12時までの15日間、A港に停泊を命じる処分（以下「本件停泊命令」という。）をしたことから、これを不服として審査請求をした事案である。

1 関係する法令の定め

（1）漁業取締りについて

ア 漁業法57条1項は、大臣許可漁業以外の漁業であって農林水産省令又は規則で定めるものを営もうとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならないと規定する。

漁業の許可及び取締り等に関する省令（昭和38年農林省令第5号。以下「漁業許可省令」という。）70条は、漁業法57条1項の農林水産省令で定める漁業は、次に掲げるものとするとして規定し、漁業許可省令70条2号は、小型機船底びき網漁業（総トン数15トン未満の動力漁船により底びき網を使用して行う漁業）を挙げる。

イ 漁業法131条1項は、都道府県知事は、漁業者が漁業に関する法令の規定に違反する行為をしたと認めるときは、当該行為をした者が使用する船舶について停泊港及び停泊期間を指定して停泊を命じることができると規定する。また、同条2項及び3項は、同条1項の規定による処分をしようとするときは、都道府県知事は聴聞を行わなければならない旨規定する。

ウ 県漁業規則48条1項は、知事は、漁業者が漁業に関する法令の規定に違反する行為をしたと認めるときは、漁業法131条1項の規定に基づき、当該行為をした者が使用する船舶について停泊港及び停泊期間を指定して停泊を命じることができると規定する。また、同条2項及び3項は、同条1項の規定による処分をしようとするときは、知事は聴聞を行わなければならない旨規定する。

（2）聴聞について

ア 行政手続法（平成5年法律第88号）15条1項は、行政庁は、聴聞を行うに当たっては、聴聞を行うべき期日までに相当な期間において、不利益処分の名あて人となるべき者に対し、予定される不利益処分の内容及び根拠となる法令の条項、不利益処分の原因となる事実、聴聞の期日及び場所等を書面により通知しなければならない旨規定する。

イ 行政手続法21条1項は、上記アの通知を受けた者は、聴聞の期日への出頭に代えて、聴聞の主宰者に対し、聴聞の期日までに陳述書等を提出することができる旨規定する。

ウ 行政手続法24条1項は、聴聞の主宰者は、聴聞の審理の経過を記載した調書を作成し、当該調書において、不利益処分の原因となる事実に対する当事者及び参加人の陳述の要旨を明らかにしておかなければならないと規定する。また、同条3項は、聴聞の主宰者は、聴聞の終結後速やかに、不利益処分の原因となる事実に対する当事者等の主張に理由が

あるかどうかについての意見を記載した報告書を作成し、同条1項の調書とともに行政庁に提出しなければならない旨規定する。

エ 和歌山県行政手続条例（平成7年和歌山県条例第52号。以下、「県手続条例」という。）15条1項、21条1項並びに24条1項及び3項は、上記アないしウとそれぞれ同文の規定である。

オ 和歌山県聴聞及び弁明の機会の付与の手続に関する規則（平成8年和歌山県規則第14号。以下「県聴聞規則」という。）1条は、この規則は、行政庁が知事の権限に属する事務につき、行政手続法及び県手続条例の規定に基づき行う聴聞及び弁明の機会の付与の手続に関し必要な事項を定めることを目的とする旨規定する。

県聴聞規則3条は、行政手続法15条1項又は県手続条例15条1項の通知について、その様式を規定し、県聴聞規則15条1項は、同法24条1項又は県手続条例24条1項の調書について、県聴聞規則15条3項は、同法同条3項又は県手続条例24条3項の報告書について、それぞれ記載すべき事項及び様式を規定する。

2 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、B知事から許可を受け小型機船底びき網漁業を営む者であるが、令和3年a月b日、C海上（以下「本件違反場所」という。）において小型機船底びき網漁業を操業していたところ、和歌山県漁業監督吏員により、処分庁の許可を受けずに小型機船底びき網漁業を操業し漁業法57条1項に違反したとして、検挙された。

（違反事実現認報告書）

- (2) 処分庁は、令和3年6月2日付けで、審査請求人に対し、聴聞の期日（以下「本件聴聞期日」といい、聴聞全体を「本件聴聞」という。）を同年7月6日とする聴聞通知書を発出した。聴聞通知書の「予定される不利益処分の内容」欄には「無許可船舶に対する停泊命令」と、「根拠となる法令の条項」欄には「和歌山県漁業調整規則（令和2年和歌山県規則第63号）第48条第1項」と、「不利益処分の原因となる事実」欄には「令和3年a月b日午前c時d分頃、C海上において、和歌山県知事の許可を受けないで、D船により底びき網（石桁）を使用して小型機船底びき網漁業を操業したものである。」とそれぞれ記載されていた。

（聴聞通知書）

(3) 聴聞の主宰者は、令和3年7月6日、公開による本件聴聞期日を開催し、同日付けで作成した聴聞調書（以下「本件聴聞調書」という。）及び聴聞報告書（以下「本件聴聞報告書」という。）を処分庁に提出した。なお、審査請求人は、本件聴聞期日への出頭に代えて、同月2日に陳述書を提出した。

（聴聞調書、聴聞報告書、陳述書）

(4) 処分庁は、令和3年7月13日付けで、審査請求人に対し、本件停泊命令を行った。本件停泊命令の通知書（以下「本件命令通知書」という。）には、「あなたは、令和3年a月b日、漁業法（昭和24年法律第267号）第57条第1項（都道府県知事による漁業の許可）の規定に違反したので、和歌山県漁業調整規則（令和2年和歌山県規則第63号）第48条第1項（停泊命令等）の規定により、下記のとおり停泊を命じます。」と記載されていた。

（行政処分通知）

(5) 審査請求人は、令和3年10月4日付けで、審査庁に対し、本件停泊命令の取消しを求める審査請求を行った。

（審査請求書）

(6) 審査庁は、令和4年6月6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をした。

（諮問書、諮問説明書）

3 審査請求人の主張の要旨

(1) 本件停泊命令は、処分庁が県漁業規則の適用範囲を公にしないまま、行われたものであり、審査請求人が操業していた海域に県漁業規則が適用されるのかを第三者が確認することができないので、処分庁の権限の及ばない海域において行われた可能性がある。

E漁業協同組合連合会が和歌山県に県漁業規則の適用範囲を照会した際の回答（平成31年2月12日付けe号）には「関係県が一致して認める境界が存在しない」と明記されている。

処分庁は、組織ぐるみで県漁業規則の適用範囲を曖昧にし、自己の都合によって適用範囲を変えている可能性すらある。

県漁業規則を認可した審査庁が、その責任においてその適用範囲を具体的に示し、海面における都道府県の境界を明確にしてほしい。

(2) 聴聞審理において、審査請求人は「同海域はF県と和歌山県との間で一

致した境界線が定められていない海域であると認識しています。」と記載した陳述書を提出したが、聴聞主宰者は、その事実確認を行わないまま、県手続条例24条3項に違反して、「当事者等の主張に理由があるかどうかについての意見」を本件聴聞報告書に記載していない。処分庁も、その確認を怠り本件停泊命令を行っている

(3) 以上のことから、本件停泊命令の取消しを求める。

第2 諮問に係る審査庁の判断

審査庁の判断の概要は、以下のとおりであり、審理員の意見もおおむねこれと同旨である。

- 1 審査請求人が本件違反場所において本件違反行為を行ったこと、県漁業規則の適用範囲が示されていない状況にあることについては、審査請求人、処分庁共に争いはない。また、審査請求人が検挙された海域はF県が従来から主張するF県海域から外れており処分庁が従来から取締りを行ってきた海域であることについては、審査請求人から何ら反論はない。

審査請求人が検挙された海域が県漁業規則の適用範囲であるかについて、昭和46年4月22日最高裁判所第一小法廷判決（昭和44年（あ）2736号）及び昭和35年12月16日最高裁判所第二小法廷判決（昭和34年（あ）2143号）等において、漁業調整規則は「知事が漁業取締りを行うことが可能である海面」に適用されると解されている。審査請求人が検挙された海域は、F県が従来から主張するF県海域から外れている一方、処分庁が従来から取締りを行ってきた経緯に鑑みれば、当該海域において処分庁が検挙したことに、違法性はない。

さらに、処分庁が検挙した時点においては、審査請求人は違反事実現認報告書において、旧慣行線（G海において、F県の小型機船底引き網漁業者が操業の目安としている「H線」）を指さし「少しぐらい和歌山県側に入っても大丈夫だと思い操業した。」と供述した事実を踏まえれば、少なくとも操業していた時点においては審査請求人にも和歌山県の海域であることについて認識があったものと考えられ、処分庁が検挙したことに違法性がないことは明らかである。

なお、審査請求人による不服の要因の一つである管轄海面を審査庁が示していないことは、上述のとおり、和歌山県の漁業取締りの海面が事実上関係漁業者に認識されていることを踏まえれば、本件停泊命令の取消しを求める理由とはならない。

2 審査請求人は本件停泊命令に先立って行われた本件聴聞について、審査請求人の主張である「同海域はF県と和歌山県との間で一致した境界線が定められていない海域であると認識しています。」について理由があるかどうかの主宰者の意見について本件聴聞報告書に明確な記載がないことが不備であるとして、違法性を主張している。

しかし、上記1の事情に鑑みると、審査請求人の主張するところを全て前提としたとしても本件停泊命令の手續において本件停泊命令を取り消すべき違法性があつたとまでは認めることはできない。

3 したがって、本件審査請求は棄却すべきである。

第3 当審査会の判断

当審査会は、令和4年6月6日、審査庁から諮問を受け、同月23日、同月30日、同年7月7日、同月21日、同年8月4日、同月25日及び同年9月8日の計7回、調査審議をした。

また、審査請求人から、令和4年6月22日に主張書面及び資料の提出を、審査庁から、同年8月17日に主張書面及び資料の提出を、それぞれ受けた。

1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

一件記録によれば、本件諮問に至るまでの一連の手續に特段違法又は不当と認めるべき点はうかがわれない。

2 本件審査請求の利益の有無について

本件停泊命令は、審査請求人に対し、その使用する漁船について、令和3年7月26日午前0時から同年8月9日午後12時までの15日間、停泊を命じるものであり、その期間は既に経過している。

しかし、処分庁は、漁業関係法令に違反した者に対しては、県漁業規則に定めるもののほか、漁業関係法令違反に対する行政処分方針（令和2年12月1日施行。以下「本件処分方針」という。）を策定し、そこでは、停泊処分を受けた者が違反により検挙された日から起算して5年以内に、同一漁業について再び検挙され、処分された場合は、その回数（ただし、過去3年間検挙の事実がなかった場合は、それ以前の処分については、回数の計算に含まない。）に応じて停泊を命ずる日数を加重する仕組みが採られている。

したがって、審査請求人が本件審査請求によって本件停泊命令の取消しを求め利益は、現在も存在しているものと認められる。

3 本件停泊命令の適法性及び妥当性について

(1) 本件停泊命令の根拠法令等について

本件命令通知書には、県漁業規則48条1項の規定により停泊を命じる旨記載されており（上記第1の2（4））、処分庁は、本件停泊命令の根拠を県漁業規則48条1項であると捉えているようである。しかし、漁業法131条1項は、都道府県知事は、漁業者が漁業に関する法令の規定に違反する行為をしたと認めるときは、当該行為をした者が使用する船舶について停泊港等を指定して停泊を命じることができる旨規定するのであって、県漁業規則48条1項は、この漁業法131条1項の規定に基づき、停泊を命じることができる旨を規定するにとどまるから、県漁業規則48条1項は、処分庁が漁業法の当該規定に基づき所定の処分をすることができることを確認する規定にすぎないのは明らかである。

本件停泊命令は、本来、漁業法131条1項に基づいて行われるべきものであった。もっとも、県漁業規則48条1項は、上記のとおり確認規定であるから、これを根拠条文としたことが実質的な差異を生じさせるとまではいえず、そのことをもって本件停泊命令が違法又は不当であるとまではいえない。

そうすると、本件停泊命令が、漁業法131条1項に基づくものとして違法又は不当といえるかどうかを検討することが相当である。なお、根拠法令の誤りについては、下記4（1）において付言している。

なお、上記のとおり、処分庁は県漁業規則に基づき本件停泊命令をしたとしているので、その際の理由の提示は、不利益処分の際に理由の提示を義務づける県手続条例14条に基づいて行ったものと解されるどころ、同条の規定は行政手続法14条と同文であるから、本件命令通知書の記載が、本来則るべき同条の要請を満たしているかどうかを検討することが相当である。

また、審査請求人は、当審査会に提出した主張書面において、審理意見書（事案の概要欄）の本件聴聞に係る記載には、本件聴聞の手続の根拠として行政手続法と県手続条例とが混在している旨指摘する。そもそも弁明書に同様の記載があり、当審査会が審査庁を通じて照会したところ、処分庁は、本件聴聞を全て県手続条例に基づき行った旨主張する（審査庁主張書面）。

しかし、上記のとおり、本件停泊命令の根拠となる規定は、漁業法131条1項であるから、それに先立つ本件聴聞は、本来、行政手続法に基づいて行うべきであった。すなわち、聴聞の通知については同法15条1項、

陳述書の提出については同法21条1項、聴聞調書及び報告書の作成については同法24条1項及び3項、聴聞の期日については、漁業法131条3項に基づく期日における審理の公開の点を除き、行政手続法20条の各規定に基づき行うべきであった。もっとも、処分庁が本件聴聞を行うに当たり、基づいたとする県手続条例の各規定は、上記の行政手続法の各規定と同文であるから、これに基づいて本件聴聞を行ったことが実質的な差異を生じさせるとまではいえず、そのことをもって本件聴聞が違法又は不当であるとまではいえない。

そうすると、本件聴聞が、行政手続法の各規定に違反する瑕疵があるかどうかを検討することが相当である。なお、本件聴聞に係る根拠法令の誤認については、下記4(1)において付言している。

そこで、このような観点から、以下、検討することとする。

(2) 本件違反場所における小型機船底びき網漁業の操業について

違反事実現認報告書及びGPSプロッタの画像によれば、審査請求人は、令和3年a月b日午前c時d分頃、H線（以下「本件旧慣行線」という。）よりも東側（和歌山県側）に位置する本件違反場所において、総トン数13トンの漁船により小型機船底びき網漁業を行っていたことが認められ、審査請求人もこのことを認めている。

そうすると、漁業法57条1項及び漁業許可省令70条2号により、その操業に当たっては、都道府県知事の許可を受けなければならないが、審査請求人が処分庁から小型機船底びき網漁業の操業の許可を受けていないことについて審査関係人間に争いはないから、本件違反場所が、処分庁の許可を受ける必要がある海面に当たるかどうか問題となる。

漁業法57条1項は、知事許可漁業について、資源の保存及び管理の必要性、漁業取締りその他漁業調整を図ることを目的としたものであると解されるから、同項の許可を受ける必要がある海域は、漁業調整上その調整を必要とし、かつ、都道府県知事が漁業取締りの実力を行使することが事実上可能な海域であると解するのが相当である（最高裁判所昭和35年12月16日第二小法廷判決・裁判集刑事136号677頁参照）。

これを本件についてみると、本件違反場所が位置するG海I海域は、F県と和歌山県の間であり、両県海面の境界が確定していないとされる海域であるが、小型機船底びき網漁業については、従来からF県は本件旧慣行線がその境界であると主張し、和歌山県も本件旧慣行線を目安として指導

している（各照会書及び回答）。また、本件旧慣行線より東側（和歌山県側）の海域については、処分庁が従来から取締りを行ってきたことが認められる（和歌山県漁業取締船におけるF県漁船の検挙記録）。そうすると、本件違反場所については、漁業調整上その調整を必要とし、かつ、処分庁が漁業取締りの実力を行使することが事実上可能な水域に当たるといふべきである。

したがって、本件違反場所における小型機船底びき網漁業の操業については、処分庁の許可が必要であり、その許可を受けずに操業した審査請求人は、「漁業に関する法令の規定・・・に違反する行為をした」（漁業法131条1項）と認められる。

なお、審査請求人は、審査請求人が操業していた海域について処分庁の許可を受ける必要があるか否かを第三者が確認することができない旨主張する。しかし、上記の指導や取締りの状況によれば、本件旧慣行線が、周辺の小型機船底びき網漁業者に対し、境界の目安として機能していたことは明らかであるし、現に、①検挙した和歌山県の取締船のGPSプロットはもちろん、審査請求人が検挙された際に使用していた漁船のGPSプロットにも、本件旧慣行線が表示されていたこと（審査庁主張書面、GPSプロットの画像）、②審査請求人は、本件旧慣行線を指さし「少しぐらい和歌山県側に入っても大丈夫だと思い操業した。」と供述していたこと（違反事実現認報告書）が認められる。そうすると、本件違反場所における操業について処分庁の許可を受ける必要があることは周辺の小型機船底びき網漁業者において認識することができ、現に審査請求人も認識していたと認められるから、審査請求人の主張は採用することができない。

（3）本件命令通知書における理由の提示について

ア 本件命令通知書の記載

上記第1の2（4）のとおり、本件命令通知書には、本件停泊命令が県漁業規則48条1項に基づくものであると記載されている。また、本件停泊命令の原因となる事実関係については、本件命令通知書には「あなたは、令和3年a月b日、漁業法（昭和24年法律第267号）第57条第1項（都道府県知事による漁業の許可）の規定に違反した」との文言が記載されているのみである。本件停泊命令のように不利益処分をする場合には、行政手続法14条1項本文は、同時にその理由を名宛人に示さなければならないと規定する。これは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制

限するという不利益処分 of 性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。

そこで、本件命令通知書の記載が行政手続法14条1項本文の要請を満たすかどうか、以下検討する。

イ 本件停泊命令の根拠法令に係る記載について

本件停泊命令の本来の根拠は、上記(1)のとおり、漁業法131条1項であることから、本件命令通知書における理由の提示としては、県漁業規則48条1項ではなく漁業法131条1項を記載すべきであった。もっとも、県漁業規則48条1項には、知事は漁業法131条1項に基づき停泊を命じることができる旨規定されているから、処分の名宛人(審査請求人)が県漁業規則48条1項の条文を参照すれば、本件停泊命令は漁業法131条1項に基づくものであると理解することができ、本件命令通知書における根拠法令の記載は、不服申立てに際して最低限の便宜が図られているといえる。

ウ 本件停泊命令の原因となる事実関係に係る記載について

本件命令通知書における本件停泊命令の理由の記載は、上記アのとおりであり、時間、場所、具体的な違反内容等、どのような事実関係を漁業法57条1項の違反として認定したのかは、記載されていない。なお、本件停泊命令に先立つ本件聴聞の通知書には「不利益処分の原因となる事実」欄があり、そこには、日時、場所、漁業手法等が具体的に記載されている(上記第1の2(2))。

行政手続法14条1項本文の趣旨を踏まえると、処分庁は、本件命令通知書に、本件停泊命令の原因となった漁業法57条1項の違反に係る事実関係として、本件聴聞の通知書の「不利益処分の原因となる事実」欄に記載した事実と相違ないのであれば、それと同一の事実を記載するか、少なくとも、同通知書の同欄に記載した事実と同一である旨を明示的に記載すべきであった。

もっとも、本件の場合、審査請求人について、「令和3年a月b日」に、本件違反行為以外の漁業法57条1項違反の行為があるとは想定しがたく、現に事件記録上もそのような違反行為の存在はうかがわれないのであり、このことは、審査請求人も自らに関わる事として認識できることから、本件命令通知書の上記の記載は、本件違反行為を本件停泊命令の

原因となった事実関係であるとするものと善解することができ、処分庁の判断の慎重と合理性が担保されていないとまではいえないし、また、審査請求人にとって争うべき点が明確にされていないとまでもいえない。

エ 小括

以上によれば、本件命令通知書における記載は、不十分な点はあるものの、不利益処分の際して理由の提示を求める行政手続法14条1項の趣旨に照らし、違法又は不当であるとまでいうことはできない。なお、本件命令通知書の記載については、下記4（3）において付言している。

（4）本件聴聞の手続について

ア 本件聴聞報告書の記載について

審査請求人は、本件聴聞報告書には、不利益処分の原因となる事実に対する当事者等の主張に理由があるかどうかについての意見が記載されていないと主張する。

行政手続法24条3項は、聴聞報告書に「不利益処分の原因となる事実に対する当事者等の主張に理由があるかどうかについての意見」を記載するよう定める。また、同法26条は、行政庁は、聴聞調書の内容及び聴聞報告書に記載された主宰者の意見を十分に参酌して不利益処分の決定をしなければならない旨定める（なお、これらは県手続条例も同様である）。

そこで、本件聴聞報告書を見ると、「意見」欄に「停泊15日間の処分は適正であると考え。」と、「理由」欄に「停泊処分の理由は、Xが漁業法（昭和24年法律第267号）第57条第1項（都道府県知事による漁業の許可）に違反して、小型機船底びき網漁業を操業したため、和歌山県漁業調整規則（令和2年和歌山県規則第63号）第48条第1項（停泊命令等）及び漁業関係法令違反に対する行政処分方針（令和2年12月1日施行）に基づき停泊命令を行うものである。」とそれぞれ記載されている。なお、「聴聞に係る事案に対する当事者及び参加人の主張」欄には、審査請求人が提出した陳述書の内容、すなわち、審査請求人は本件違反場所において小型機船底びき網漁業を操業したことは認めるが、同海域はF県と和歌山県との間で一致した境界線が定められていない海域であると認識している旨が記載されている。

そうすると、本件聴聞報告書の「意見」欄の記載は、行政手続法の求める審査請求人の上記主張に理由があるかどうかについて直接意見を述べるものとはなっておらず、「理由」欄の記載も、同じく主宰者の意見の理由

を述べるものとなっていないといえる。

この点につき、当審査会が審査庁を通じて確認したところ、処分庁は、主宰者に確認した結果、「意見」欄については、F県と和歌山県の間で一致した境界線が定められていないとする審査請求人の主張は、聴聞に先立って処分庁に事実であることを確認できたため、当該事実に対して直接的な意見を述べる必要はないと判断したとのことであり、「理由」欄については、審査請求人の主張は、単に境界線に関する認識にすぎず、本件が漁業法違反に当たるかどうかの主張が述べられていないことから、主宰者としても、漁業法違反に当たる直接的な理由を記載しなかったとのことであると主張している（審査庁主張書面）。

これらについて検討すると、上記のとおり、行政手続法24条3項が求めるものは、「当事者等の主張に理由があるかどうかについての意見」なのであるから、審査請求人の主張について検討した結果が端的に表示されていない本件聴聞報告書の記載は、甚だ不十分なものといわざるを得ない。また、審査請求人が陳述書で本件違反場所での操業の事実を認めているとしても、上記（2）で検討したとおり、本件違反場所が処分庁の許可を受けなければならない海域に当たるかどうかは本件停泊命令の重要な論点であり、F県と和歌山県の間で一致した境界線が定められていないとする審査請求人の主張について、漁業法違反に当たるかどうかの主張ではないと単純に判断して排斥したことは不適切であったというべきである。

もっとも、本件聴聞についてみると、本件聴聞期日には当事者たる審査請求人は出頭していない（出頭に代えて陳述書を提出している。上記第1の2（3））から、陳述書以外に、口頭での主張や処分庁への質問（及びこれに対する処分庁の回答）は存在し得ないし、主宰者の「停泊15日間の処分は適正であると考え。」との意見は、審査請求人の主張に理由がないと考えたからこそその記載であることは、本件聴聞報告書及び陳述書の記載自体から明らかである。さらに、審査請求人との口頭でのやりとりがなかったのであるから、その場に立ち会い、聴聞を主宰した者ならでの評価が期待される場合とまではいえない。

したがって、本件聴聞報告書の記載は不適切ではあるものの、本件聴聞の手續全体を通して考えると、これを参酌して行った本件停泊命令は違法又は不当であるというまでの瑕疵が、本件聴聞報告書にあるということはいえない。

イ 本件聴聞調書の記載について

なお、審査請求人は、当審査会に提出した主張書面において、本件聴聞調書について、「不利益処分の原因となる事実に対する当事者及び参加人の陳述の要旨」が一切記載されていないと主張するが、県聴聞規則の別記様式12号様式をみると、その裏面に「当事者・参加人・代理人・補佐人・参考人の陳述の要旨」欄が設けられており、実際、事件記録にある聴聞調書の裏面には、同欄に審査請求人が処分庁に提出した陳述書のとおり文言が記載されているから、審査請求人の主張は当たらない。上記主張書面には、別紙資料1「聴聞調書」として本件聴聞調書の1枚目が、別紙資料3「聴聞報告書」として本件聴聞報告書（1枚からなる文書）及び本件聴聞調書の2枚目がそれぞれ添付されていたから、審査請求人は、本件聴聞調書の2枚目を、実際には1枚である本件聴聞報告書の2枚目であると取り違えているものと考えられる。

ウ 小括

以上によれば、本件聴聞に係る手続には不十分な点はあるとはいえるものの、違法又は不当であるとまでいうことはできない。なお、本件聴聞報告書の記載については、下記4（3）において付言を付している。

(5) その余の審査請求人の主張について

その余の審査請求人の主張を検討すると、以下のとおり、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

ア 審査請求人は、当審査会に提出した主張書面において、平成5年のJ議会における知事答弁以降、和歌山県の中型巻き網漁業者が本件旧慣行線より西のF県海域で操業しており、これは、処分庁の一方的かつ強引な現状変更であると主張するが、当該答弁は、G海を除くK海海面における中型まき網漁業の操業に関する質問に対する答弁である。審査請求人による本件違反行為は、G海に位置する本件違反場所において小型機船底びき網漁業を操業したことであるから、当該答弁が言及する海域及び漁業とは異なっており、当該答弁は、本件違反行為に関係するものではなく、これを基にした審査請求人の主張は採用できない。

イ また、審査請求人は、県漁業規則を認可した審査庁が、その責任において海面における都道府県の境界を明確にすべきと主張するが、本件違反場所における小型機船底びき網漁業の操業について処分庁の許可を要することは、上記（2）のとおりであって、境界が明確に定められてい

ないことをもって、本件停泊命令が違法又は不当であるということとはできない。

ウ なお、処分庁の担当部局長は、本件停泊命令に際し、審査請求人に対して、停泊を開始した日時及び終了した日時について審査請求人の所属するL漁業協同組合の組合長に「停泊処分履行届」を提出して確認を受けるよう文書で指導しているところ（「漁業関係法令違反に対する行政処分について」）、審査請求人は、当審査会に提出した主張書面において、停泊命令を受けたというセンシティブな個人情報をも所属する漁業協同組合の組合長に提出することに疑問を呈している。

この点について、当審査会が審査庁を通じて照会したところ、処分庁は、停泊命令の確実な履行を担保するため、停泊を命ぜられた者に対し、出漁状況を把握している所属漁業協同組合長の確認を求めているところであり、併せて、漁業秩序の維持に資する適正な操業を組合長に指導してもらうことを意図しており、また、根拠規定等はないとしている（審査庁主張書面）。

処分庁は、管轄する区域の外である、審査請求人の地元漁港を停泊港として指定しており、停泊期間中審査請求人が漁船を適正に管理することができるよう考慮したとみられるところ、第三者を介する上記の方法は、処分庁による常時の確認が困難であるとみられる管轄区域外の港において履行を確認するための一つの方策として相応の必要性を有するものと認められるから、本件停泊命令に際し上記の指導がされたことをもって、本件停泊命令が違法又は不当となるということとはできない。もっとも、処分庁（担当部局長）は、上記の指導に当たり、審査請求人に対し、その趣旨について丁寧に説明すべきであった。

(6) 以上によれば、審査請求人が本件違反行為を行ったとして、処分庁がした本件停泊命令が違法又は不当であるとはいえない。

4 付言

(1) 本件に係る根拠法令の誤り等について

上記3(1)のとおり、本件停泊命令の本来の根拠は漁業法131条1項であるが、処分庁は県漁業規則48条1項を根拠であると誤認して本件停泊命令を行っている。また、そのことにより、本件停泊命令に先立つ本件聴聞の手続も、本来、行政手続法に基づいて行うべきであるが、県手続条例に基づいて行っている。処分庁は、今後、これらの法令等を正しく認識して停泊

命令及び聴聞手続を行う必要がある。

なお、本件処分方針の停泊処分日数等を定める第1項には、県漁業規則48条1項の規定に基づき停泊命令等をするときと規定されていることから、処分庁の上記誤認は、本件処分方針の施行時（令和2年12月1日。すなわち、下記の漁業法改正の施行時）から生じていたものと理解される。

そもそも、県漁業規則において、漁業法131条1項に基づく停泊命令等の処分を県漁業規則48条1項として規定する契機となったのは、同項と同様の規定を含む都道府県漁業調整規則例を水産庁長官が作成し、これを都道府県知事に対して、地方自治法（昭和22年法律第67号）245条の4第1項の規定に基づく技術的な助言として通知したこと（「都道府県漁業調整規則例の制定について」（令和2年4月28日2水管第155号））であると思われる。従前、都道府県の漁業調整規則で定められていた停泊命令等が、漁業法の改正（平成30年法律第95号によるもの）により、同法上の知事の権限とされたところ、上記通知では、一連の手続や規制の内容について漁業者等が適切に理解できるよう、停泊命令等、漁業法に規定されている条項について都道府県漁業調整規則例に確認的に記載することとした旨が説明されている。水産庁長官のこうした意図について否定するものではないが、法律の規定とほぼ同じ規定をその下位法令の例として示しているがために、それらの適用に当たって行政庁に誤認を生じさせる余地があるといわざるを得ない。現に、本件のように根拠法令の誤認が生じているのであって、他の行政庁において同様の事態が発生しないとはいえないし、加えて、こうした誤認が、漁業法が特別に実施を求める聴聞についてその手続に係る根拠法令の誤認をも招くことになる点は認識されるべきである。

したがって、審査庁は、都道府県知事に対し、都道府県漁業調整規則例の上記の確認規定の趣旨について改めて説明し、処分に当たって根拠法令を誤ることのないよう注意喚起することを上記通知の発出者である水産庁長官に指示するなどして、再発防止に努められたい。そして、そのことが聴聞の手続に係る根拠法令の誤認を防ぐことにもなるものである。

（2）審理員意見書及び諮問説明書の作成に関する留意事項について

審理員意見書には、裁決書の記載事項（行政不服審査法（平成26年法律第68号）50条1項各号）に対応して、事案の概要及び審理関係人の主張の要旨を整理し、当該事件の争点を明示（論点整理）した上で、審査請求に対する結論（裁決の主文に対応するもの）及びその理由（事実関係の認定や

当該事実関係に対する関係法令の適用を含む。)を記載することが求められている(総務省行政管理局「行政不服審査法 事務取扱ガイドライン」(本文編)111頁及び(様式編)様式例第74号参照)。これは、諮問説明書についても、同様である。

本件では、上記(1)のとおり、処分庁は本件に適用される関係法令等について正確な理解を欠いたまま本件停泊命令及びこれに先立つ聴聞(本件聴聞)を行っているが、審理員意見書及び諮問説明書においては、本件停泊命令の根拠法令や本件聴聞の手続の根拠法令について、明示的に、処分庁の誤認を指摘し、あるいは、聴聞報告書の記載自体を行政手続法の規定に照らして評価した記載などは見当たらず、甚だ不十分な内容であるといわざるを得ない。

審査庁(審理員)においては、諮問をする際には、審理員意見書及び諮問説明書において、諮問に係る事件の事実関係、適用される関係法令の規定を適確に記載し、原処分における法令の適用について不適切な点がある場合には、その点の説明及び評価した結果を記載するよう留意されたい。

(3) 本件命令通知書及び聴聞報告書の記載について

上記3(3)のとおり、本件命令通知書には、本件停泊命令の根拠法令及び本件停泊命令の原因と認定された事実についての記載に不十分な点がある。また、不利益処分について処分基準が定められている場合には、処分基準の適用関係を示すことが望ましいが、本件命令通知書には、本件の処分基準である、本件処分方針の適用関係が明示されていなかった。

処分庁においては、今後、行政手続法14条1項の求める理由提示の趣旨(行政庁の恣意の抑制及び名宛人の不服申立ての便宜)を十分に踏まえて、停泊命令の通知書に、根拠法令とともに、停泊命令の原因としてどのような事実を認定したかを明示することが必要であり、また、本件処分方針の適用関係等を適切に記載して、処分の名宛人にとって理解しやすい具体的な理由を提示することが望まれる。そして、そうすることは、審査請求の審理手続における争点の明確化につながるとともに、簡易迅速かつ公正な手続の下で国民の権利利益の救済を図るという行政不服審査法の目的(同法1条参照)にも資することになる。

また、上記3(4)アのとおり、本件聴聞報告書には、聴聞主宰者による「不利益処分の原因となる事実に対する当事者等の主張に理由があるかどうかについての意見」の記載について、不十分な点がある。当該意見は、行政

庁が不利益処分決定するに当たって十分に参酌されるべきものであるから、行政手続法の求めるとおりの確に記載されるべきである。その具体的な記載方法については、「行政手続法の施行に当たって」（平成6年9月13日付け総管第211号各省庁事務次官等及び自治事務次官宛て総務事務次官通知）により例が周知されているところであるので、今後、処分庁においては、聴聞の主宰者となるべき者に周知徹底するなどの方策を実施されたい。そして、漁業法131条2項が、行政手続法の定める意見陳述のための手続の区分にかかわらず、より慎重な手続である聴聞を特に義務付けていることに鑑みれば、聴聞の適正な実施が一層求められるのは、いずれの都道府県においても同じであるので、審査庁においては、上記（1）で求めた再発防止と併せて、停泊命令等における聴聞の意義や実施上の上記留意点などが十分理解されるよう方策を講ずることが求められる。

5 まとめ

以上によれば、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、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3部会

委	員	三	宅	俊	光
委	員	佐	脇	敦	子
委	員	中	原	茂	樹