

主 文

1 被告が原告に対し平成11年9月29日付けをもってなした小型機船底びき網漁業の不許可処分を取り消す。

2 訴訟費用は被告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

主文同旨

第2 事案の概要

被告は、原告の小型機船底びき網漁業の許可申請（以下、「本件申請」という。）に対し、平成11年9月29日付けで不許可処分（以下、「本件不許可処分」という。）を行った。本件は、原告が、本件不許可処分の取消しを求めた事案である。

1 法令及び規則等の規定

【漁業法】

65条1項

農林水産大臣又は都道府県知事は、漁業取締その他漁業調整のため、左に掲げる事項に関して必要な農林水産省令又は規則を定めることができる。

- 一 水産動植物の採捕又は処理に関する制限又は禁止
- 二 水産動植物若しくはその製品の販売又は所持に関する制限又は禁止
- 三 漁具又は漁船に関する制限又は禁止
- 四 漁業者の数又は資格に関する制限

66条1項

中型まき網漁業、小型機船底びき網漁業、瀬戸内海機船船びき網漁業又は小型さけ・ます流し網漁業を営もうとする者は、船舶ごとに都道府県知事の許可を受けなければならない。

【徳島県漁業調整規則】（以下、「本件規則」という。乙1）

7条 漁業法第66条第1項に規定する漁業のほか、次に掲げる漁業を営もうとする者は、第一号から第三号までに掲げるものにあつては当該漁業ごと及び船舶ごとに、その他の漁業にあつては当該漁業ごとに、知事の許可を受けなければならない。ただし、漁業権又は入漁権に基づいて営む場合は、この限りでない。

- 一 小型まき網漁業（総トン数5トン未満の船舶を使用するものに限る。）
- 二 機船船びき網漁業（漁業法第66条第2項に規定する瀬戸内海機船船びき網漁業を除く。以下同じ。）

三 ごち網漁業

四 刺網漁業

五 敷網漁業（第六号に掲げる漁業を除く。以下同じ。）

六 棒受網漁業

七 小型定置漁業

八 あんこう網漁業

九 地びき網漁業

十 しいらづけ漁業

十一 たこつぼ漁業

十二 潜水器漁業

23条

1 知事は、次の各号の一に該当する場合は、漁業の許可又は起業の認可をしない。

- 一 申請者が次条に規定する適格性を有する者でない場合
- 二 その申請に係る漁業と同種の漁業の許可の不当な集中に至る虞がある場合
- 三 漁業調整又は水産資源の保護培養上必要があると認める場合

2 知事は、前項第一号又は第二号の規定により許可又は認可をしないときは、あらかじめ、海区漁業調整委員会の意見を聴くとともに、当該申請者にその理由を文書をもって通知し、公開による意見の聴取を行わなければならない。

3 前項の意見の聴取に際しては、当該申請者又はその代理人は、当該事案について弁明し、かつ、証拠を提出することができる。

4 知事は、第1項第三号の規定により許可又は認可しないときは、海区漁業調整委員会の意見をきくものとする。

【小型機船底びき網漁業許可等に伴う取扱方針4（2）】（以下、「本件取扱方針」という。乙2）

4 許可又は起業の認可

枠内許可にかかる小型機船底びき網漁業の許可又は起業の認可は、次による場合のほか許可又は起業の認可はしない。

(2) 承継許可

① 漁業の許可を受けた者からその船舶を譲り受け、借り受け又はその返還を受け、その他船舶を使用する権利を取得する前にこの漁業を営もうとする者が、その船舶について当該船舶の所有者及び使用権利者の廃業とあわせて申請者に当該漁業の許可を受けることについて異議のないことの同意を得た場合であって、 α 水道を操業区域とする許可については、徳島県中部底曳網協会、 β 灘を操業区域とする許可については、北部底曳網協会の副申書を添付し許可又は起業認可申請をしたとき。

② 漁業の許可を受けた者が、その許可を受けた漁業を廃止し、申請者に当該漁業の許可を受けることについて異議のないことの同意をしたその申請者が他の船舶により、 α 水道を操業区域とする許可については、徳島県中部底曳網協会、 β 灘を操業区域とする許可については、北部底曳網協会の副申書を添付し許可又は起業の認可をしたとき。

2 争いのない事実等（証拠を掲記する事実、証拠により容易に認められる事実である。）

(1) 原告は、平成11年3月4日ころ、訴外Aから、同人の別紙記載の内容の小型機船底びき網漁業許可を原告が承継することの承諾を受け（甲2の2、3）、被告に対し、同年4月12日付けで、同内容の小型機船底びき網漁業の許可申請（本件申請）を行った。なお、原告は、本件申請に際して、徳島県中部底曳網協会（以下、単に「底曳網協会」という。）の副申書を添付しなかった。

(2) 徳島海区漁業調整委員会（以下、「海区委員会」という。）は、同年9月21日、被告に対し、被告から求められた本件申請に対する意見について、現時点では不許可処分が相当である旨述べた（乙3）。

(3) 被告は、本件申請に対し、同月29日付けで、本件規則第23条1項3号の規定により本件不許可処分を行った。

(4) 原告は、本件不許可処分に対し、農林水産大臣に対し、審査請求を申し立てているが、現在まで裁決がなされていない。

3 争点

本件不許可処分の違法性

4 当事者の主張

【原告の主張】

原告の本件申請は、従来の許可の承継であり、新たな漁獲をもたらすものではなく、本件規則23条1項3号による本件不許可処分は違法である。本件不許可処分の真の理由は、原告が漁業協同組合の組合員ではないことから、漁業協同組合と実質的な構成員を同じくする底曳網協会の副申書が得られず、これを添付できなかったためと思われる。被告のかかる処分は、漁業協同組合を絶対視する旧来の悪習慣による行政処分であり、被告の裁量権を逸脱、濫用した違法なものである。

【被告の主張】

小型機船底びき網漁業は、船舶数に比して漁業資源が乏しく、漁業者全員が参加して底曳網協会を組成し（漁業協同組合とは別の任意団体）、減船や水産資源の保護培養に取り組んでいる。したがって、許可申請に当たっては、底曳網協会の取り組みに混乱が生じないよう底曳網協会の副申書を添付させることにしている。また、本件では、海区委員会の意見は「不許可相当」であり、底曳網協会の副申書も提出されなかったため、最低限の漁業調整すら整っていないものと判断し、本件規則23条1項3号により不許可としたものであって、本件不許可処分に何ら違法性はない。

第3 当裁判所の判断

1 前記争いのない事実等に証拠（甲1、2の1ないし11、甲13、乙1ないし60、62、63、69ないし71、証人B）及び弁論の全趣旨を総合すれば、以下の事実が認められ、これに反する証拠はない。

(1) 被告は、昭和46年12月ころ、海区委員会と協議した上、漁業法66条1項及び本件規則7条に基づく主要な許可に関して、法令に定めるもの以外の基準とするために本件取扱方針を定めた。

(2) 底曳網協会は、昭和50年代に α 水道等を操業区域とする底びき網漁業者の組織として設立された任意団体であり、資源保護及び漁業経営の安定を目指し

て、底曳網協会員らが費用の一部を負担してクルマエビなどの放流を行ったり、休漁日を定めたり、減船に備えた補償金の積み立てを行うなどの活動を行っている。

(3) 平成6年3月ころ、小型機船底びき網許可船の全船が底曳網協会に加入したことを契機として、被告は、海区委員会と協議の上、漁業調整上及び水産資源の保護培養上必要最低限の要件として、承継許可について、前記法令及び規則等の規定【小型機船底びき網漁業許可等に伴う取扱方針4(2)】のとおり、底曳網協会の副申書を添付すべきことを内容とする本件取扱方針の変更を行った。

(4) 原告は、平成11年4月12日付けで本件申請を行ったが、本件申請に際して、底曳網協会の副申書を添付していなかった。そこで、被告の担当職員は、本件取扱方針に基づき、原告に対し、底曳網協会の副申書を添付するよう要請した。

しかし、原告は、底曳網協会から副申書を発行してもらうことができず、被告に対し、同年7月12日付けで「底曳網協会の副申書は、私が組合員ではないためもらえませんでした。」と記載した文書を提出した。

なお、原告は、本件申請時から本件不許可処分時を通じて、底曳網協会員ではなく、所属地域の漁業協同組合員でもなかった。

(5) そこで、被告は、原告の本件申請が本件取扱方針に沿ったものではないことから、本件申請を不許可処分とするため、同年9月21日、本件規則23条4項に基づき、海区委員会に意見を求めた。海区委員会は、同日、被告に対し、現時点では不許可処分が相当であること及び原告が所定の手続を行った場合は許可されたい旨の意見を述べた。

(6) 被告は、本件申請に対し、平成11年9月29日付けで、本件規則第23条1項3号の規定により、本件不許可処分を行った。

(7) なお、小型機船底びき網漁業の承継による申請件数及び許可件数は、平成9年4月から平成12年10月までの間に57件の申請があり、本件を除く56件が許可されているが、許可された申請にはいずれも底曳網協会の副申書が添付されていた。

2 本件規則7条に基づく被告の許可の性質

(1) 本件で問題となっている小型機船底びき網漁業は、漁業法66条1項により、船舶ごとに都道府県知事の許可を得なければならないとされているものである。そして、その前提として、都道府県知事は、同法65条1項4号により、漁業取締その他漁業調整のため、漁業者の数又は資格に関する制限を含む規則を定めることができる。とされている。

そうすると、漁業法は、許可漁業の許可等については、漁業取締や漁業調整を実効的に行うため、地方の実情に応じた都道府県知事の技術的、専門的見地からの合理的な裁量に委ねているものと見るのが相当である。

(2) そして、被告は、前記の漁業法の規定を受けて本件規則を制定し、本件規則23条において不許可事由を規定していることから、同条1項3号の「漁業調整又は水産資源の保護培養上必要があると認める場合」に該当するかどうかを判断するに際しても、被告が相当程度の裁量権を有しているものといえることができる。そうすると、同号に該当するとしてなした被告の本件不許可処分は、それが法の委ねた裁量権の範囲を逸脱、濫用するような不合理な場合に限り、違法の評価を受けるものというべきである。

なお、本件規則23条4項によれば、被告が同条1項3号により許認可をしないときは、海区委員会の「意見を聴く」ものとする旨が規定されているが、許認可をしない場合にのみ海区委員会の意見を聴くものとされていることからすれば、同規定は、海区委員会が被告と意見を異にする場合、すなわち、海区委員会の意見が許認可を行うべきであるとするものである場合に、被告自身がその意見を元に再考する機会を持つためのものであると解すべきである。したがって、被告が、海区委員会の許認可を行うべきであるとする意見に反して不許可処分をした場合に、具体的事案に照らして被告の裁量権行使の当否が問題となる可能性があることは格別、海区委員会の意見が法令上、被告を拘束するものでないことは漁業法及び本件規定から明らかである。また、一方で、被告が不許可処分にすべく海区委員会に意見を聴き、海区委員会から同趣旨の回答を得たとしても、その後、被告が再検討して、その意見を変更し、当該申請を許認可することも、法令上何ら妨げられるものではないというべきである。

3 本件取扱方針の性質

(1) ところで、被告は、前記1認定のとおり、本件規則23条1項3号の適用に当たって、被告の裁量権を行使する際の審査基準として、本件取扱方針を定めて

いることが認められる。

そして、本件取扱方針においては、承継許可を行う場合に底曳網協会の副申書の提出を求めているところ、申請者から底曳網協会の副申書の提出がなされた場合は、申請者と底曳網協会の間に底曳網協会が実施する漁業調整や水産資源の保護培養の事業を尊重する方向で何らかの取り決めがなされたことが推測される（証人B）。その場合には、被告としても底曳網協会の副申書が提出されたことを尊重して、本件規則23条1項3号の「漁業調整又は水産資源の保護培養上必要があると認める場合」に当たらないとして申請を許可することも、直ちに不合理な措置であるとまではいえない。

（2）しかしながら、一方で、底曳網協会の副申書の添付がないことのみをもつて直ちに本件規則23条1項3号の「漁業調整又は水産資源の保護培養上必要があると認める場合」に該当するとすることは相当でないというべきである。すなわち、底曳網協会自体は、その設立や運営、あるいは底曳網協会員加入、脱退に関して何らの法的規制を受けない私的な任意団体であって、漁業調整や水産資源の保護培養に関する公益的な事業を行い、公費の助成を受けているとしても、その本質は、底曳網協会に所属する協会員らの利害を調整するために存在する協会員ら利益団体の域を出ないものと言わざるを得ない。また、底曳網協会の行う副申書発行の経緯についても、何らの法的規制を受けるものではないから、底曳網協会が副申書を発行するかどうかは、底曳網協会の全く自由な判断に基づくものである。そうすると、底曳網協会と申請者の個人的問題や底曳網協会の勢力争いなど漁業調整や水産資源の保護培養とは無関係な理由で副申書を発行しないことも十分に想定される。したがって、被告としては、申請者が底曳網協会の副申書を添付しない場合、その理由について十分な調査を行い、それを踏まえて、当該申請を許可することにより、漁業調整又は水産資源の保護培養上、いかなる支障が生ずるか、あるいは生じないかを具体的に検討して申請の拒否を決すべきものと言わねばならない。

（3）したがって、仮に、本件取扱方針が、底曳網協会の副申書が添付されない場合には、いかなる例外をも認めずに承継許可を認めないとする趣旨であれば、実質的には底曳網協会の判断を絶対視するものといえ、そのような取り扱いを定めた本件取扱方針及びこれにしたがってなされた不許可処分は、漁業法65条1項及びこれを受けた本件規則に反する違法なものと言わざるを得ないというべきである。

そうすると、本件取扱方針に沿った処分であることのみを理由として直ちに被告の本件不許可処分が適法となる旨の被告の形式的な議論はにわかに採用し得ない。

よって、以下において、被告が、本件申請に対して、本件規則23条1項3号の「漁業調整又は水産資源の保護培養上必要があると認める場合」に該当すると判断したことが、合理的な根拠を有するものであるかどうかについて検討する。

4 本件不許可処分について

（1）被告は、本件規則23条1項3号該当性の判断を行うにあたり、底曳網協会の副申書の添付がないこと及び海区委員会の不相当意見を重視した旨主張する。そして、証人Bは、底曳網協会の副申書の添付に関し、小型機船及び網許可船の全船が底曳網協会に加入しており、底曳網協会が漁業調整及び水産資源の保護培養に重要な役割を果たしていることから、承継許可の場合に申請者に底曳網協会の副申書を添付させることによって、漁業調整や水産資源の保護培養上、問題がないことを確認する趣旨である旨の供述をする。

（2）ところで、海区委員会の不相当意見は、前記1（5）認定のとおり、被告に表明された意見としては、所定の手続を行った場合は許可されたいという単なる手続不備を理由とするものである上、海区委員会における協議の経過を見ても、もっぱら申請者が副申書を添付していないこと及びこれにより懸念される悪影響に関する議論に終始しており（乙71）、海区委員会が底曳網協会の副申書の有無とは別の独自の視点から、本件規則23条1項3号の該当性を審査したことを認めるに足る証拠はない。また、同様に、被告が、独自の視点から前記該当性を審査したことを認めるに足る主張立証もない。

（3）そうすると、被告の本件不許可処分は、もっぱら、原告が副申書を添付しなかったこと及びこれにより懸念される悪影響を考慮してなされたものということができる。

5 本件不許可処分の違法性の判断

（1）前記2ないし4によれば、底曳網協会が副申書を出さないことに漁業調整上あるいは水産資源の保護培養上の合理性が認められれば、底曳網協会の副申書の添付がないことを理由とする被告の本件不許可処分も裁量の範囲内のものとして適

法になる一方で、かかる合理的理由がなければ、被告の本件不許可処分も、底曳網協会の不合理な判断を盲信したものとして、裁量権を逸脱、濫用したものとの評価を避けられないというべきである。

(2) この点、底曳網協会の副申書は、制度上は、協会員でなくとも発行され得るものであり(弁論の全趣旨)、前記1(4)のとおり、原告は、被告側の行政指導を受けて底曳網協会に副申書の発行を求めたものの、底曳網協会から副申書を発行されなかったことが認められる。しかし、この段階で底曳網協会が原告に副申書を発行しなかった理由は、本件全証拠によっても、原告が申請書に添付した書面において「底曳網協会の副申書は、私が組合員ではないためもらえませんでした。」と釈明する以外は必ずしも明らかでなく、原告と底曳網協会の間で漁業調整あるいは水産資源の保護培養に関する何らかの協議が行われたことを窺わせる証拠はない上、この点に関して被告において十分な調査が行われたことを窺わせる証拠もない。

なお、証拠(甲12、乙65、66)及び弁論の全趣旨によれば、原告は、本訴提起後、底曳網協会に対して、漁業調整あるいは水産資源の保護培養に関する必要な措置を受け入れることを申し出て、底曳網協会への入会及び副申書の発行を申し出たことが認められるが、底曳網協会は、原告とのかかる協議を経ずして、原告が漁業協同組合員でないことのみを理由に、原告の申出を拒絶している。

(3) ところで、証拠(甲4ないし11、13、乙64ないし68、71)及び弁論の全趣旨によれば、原告と原告の所屬地域の漁業協同組合との間に何らかのトラブルがあったことが窺われ、そのことが底曳網協会の副申書の問題とも関連していることが想像されるところである。

しかしながら、仮に、原告の個人的な資質に問題があったとしても、そのことを理由とする不許可処分は、そもそも本件不許可処分の根拠である本件規則23条1項3号ではなく、同項1号の不許可処分であり、根拠条文を異にするうえ、同項1号による不許可処分については、同条2項、3項所定の厳格な告知聴聞手続を要するものとされているところである。

そうすると、本件規則23条1項3号の不許可事由としては、申請者の個人的資質を主たる理由として「漁業調整上あるいは水産資源の保護培養上」問題が生じることまでを予定していないと解さざるを得ない。

(4) 以上のとおりであって、前記(2)(3)の諸事情に加え、本件申請が従来の許可の承継であり(前記争いのない事実等(1))、新たな漁獲をもたらすものではなく、近年においては、本件事案を除く50例以上の全ての申請が許可されていること(前記1(7))などを総合的に考慮すれば、底曳網協会が原告に副申書を出さないことをもって、漁業調整上あるいは水産資源の保護培養上の合理的な理由があるとはいえないというべきであり、そのような底曳網協会の判断に全面的に依拠した被告の本件不許可処分についても、結果的に、被告の裁量権を逸脱、濫用した違法なものであると言わざるを得ない。

6 よって、主文のとおり判決する。

徳島地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官 村岡泰行

裁判官 松谷佳樹

裁判官 竹添明夫