

別 紙)

諮問番号：令和 7 年（処分）諮問第 1 号

答申番号：令和 7 年（処分）答申第 1 号

答 申 書

第 1 審査会の結論

処分庁が行った、令和〇年〇月〇日付佐世保港港湾区域及び港湾隣接地域内における行為等の規制に関する条例（平成 12 年条例第 13 号。以下「本件条例」という。）第 2 条第 1 号に基づく港湾区域（公共区域）占用許可申請に対する不許可処分（佐世保市指令〇港管第〇〇〇号。以下「本件処分」という。）に関する審査請求（令和 6 年（処分）第 1 号。以下「本件審査請求」という。）については、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 46 条第 1 項の規定により、認容すべきである。

第 2 審査関係人の主張の要旨

(1) 審査請求人の主張の要旨

港湾区域（公共区域）占用許可申請（以下「本件申請」という。）に係る処分については、港湾法、本件条例、佐世保港港湾区域及び港湾隣接地域内における行為等の規制に関する条例施行規則（平成 12 年規則第 11 号。以下「本件条例施行規則」という。）の趣旨及び目的を踏まえた内容を判断して、行うべきものである。

本件申請については、利害関係人からの承諾書を提出できないことから、それに代わる書類として、環境影響評価に関する資料や利害関係人との交渉経緯についてまとめた上申書を提出しているが、処分庁においては当該内容についての言及や判断はなく、承諾書の提出がなかったことのみを本件処分の理由としている。

しかし、近時の裁判例及び学説上、許可申請において、処分の許否の判断を周辺住民等の利害関係者の同意にかからしめる法制度は、申請者の財産権及び営業の自由を不合理に制約するものであり、不当な財産権・営業の自由の侵害として違憲・無効であるとの見解が示されている。

港湾法、本件条例及び本件条例施行規則の趣旨及び目的に照らしても、利害関係人の承諾書の添付がないことのみを理由として行われた本件処分は、違法、不当である。

また、行政不服審査法第46条第2項第2号に基づき、本件申請に対する許可処分を行う措置を求める。

(2) 処分庁の主張の要旨

本件条例第2条において、港湾法第37条で定める港湾区域内の水域の占用をしようとする者は佐世保港港湾管理者（佐世保市長）の許可を受けなければならないと定め、本件条例施行規則第2条第6号において、市長が申請地域及びその付近に既存の権利を有するものがあって、許可に重大な利害関係があると判断する場合には承諾書の添付を求めている。

共同漁業権が設定されている海域における水域占用許可については、漁業活動等に影響が生じる可能性がある場合、その権利を有しているものを重大な利害関係人として承諾書の提出を求めて許可しており、本件条例が施行されてから現在に至るまで、この事務手続はこれまで一貫して行ってきた遵守すべき事項である。

承諾書の添付なく許可し例外を作ることは、手続きの一貫性を損なうことになり、結果として行政への信頼を低下させ、また、条例規則に反し、承諾書の提出がない状況で、例外的に水域占用の許可処分を行うことは、今後の港湾秩序の維持が損なわれるおそれもある。

行政手続法（平成5年法律第88号）第7条では、申請書に必要な書類が添付されていないなどの申請の形式上の要件に適合しない申請については、補正を求め、又は許認可等を拒否しなければならない旨が定められており、承諾書の提出がなく、本件申請が申請の形式上の要件に適合しない申請であるとして不許可処分を行ったもので違法、不当とは言えない。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件処分に係る処分庁の判断は、港湾法が港湾区域内水域等について許可制を採用している趣旨及び目的に反し、形式的に承諾書の添付がなされていないことのみを理由としてなされたものであって、違法であると判断するから、行政不服審査法第46条第1項の規定により、本件処分については取消を免れず、審査請求人の請求を認容すべきである。

2 審理員意見書の理由

審理員意見書の「第5 審理員意見書の理由」中の「2 論点に対する判断」に記載のとおり。

第4 調査審議の経過

令和7年5月9日付けで審査庁である佐世保市長から行政不服審査法第

43条第1項の規定に基づく諮問を受け、同日及び令和7年6月9日の審査会において、調査審議を行った。

第5 審査会の判断の理由

1 当審査会も、審理員意見書の判断のとおり、本件審査請求については、行政不服審査法第46条第1項の規定により審査請求人の主張に理由があるから認容すべきであると判断する。その理由は、以下のとおりである。

2 争点に対する判断

(1) 法令の定め

ア 港湾法第37条第1項第1号は、港湾区域内において、港湾区域内の水域を占用しようとする者は、港湾管理者の許可を受けなければならない旨を規定し、同条第2項は、港湾管理者は、同条第1項の行為が、港湾の利用若しくは保全に著しく支障を与え、又は港湾計画の遂行を著しく阻害し、その他港湾の開発発展に著しく支障を与えるものであるときは、許可をしてはならず、また、政令で定める場合を除き、港湾管理者の管理する水域施設について前項第1号の水域の占用又は同項第4号の行為の許可をしてはならない旨を規定する。

イ 本件条例第2条第1号は、港湾区域及び港湾隣接地域内において、港湾法第37条第1項第1号に掲げる行為をしようとする者は、佐世保港港湾管理者である処分庁の許可を受けなければならない旨を規定する。

ウ 本件条例施行規則第2条は、本件条例第2条に掲げる行為の許可を受けようとする者は、当該各号の許可申請書（様式第1号から様式第4号まで）に次の各号に掲げる書類及び図書等を添付して市長に提出する旨を規定し、同条第6号において、市長が、申請地域及びその付近に既存の権利を有する者があり、許可に重大な利害関係があると判断する場合、その者からの承諾書の提出が必要な旨を規定する。

(2) 本件処分への当てはめについて

審査請求人は、承諾書の提出ができないため、承諾書の代わりに「上申書」を添付し、本件申請を行っている。

それに対し、処分庁は、承諾書を含めた必要書類の添付がなかったことから、追加資料を提出するよう指示を行い、その後、処分庁は、審査請求人から承諾書以外の追加書類の提出を受けたが、規則で定める承諾書の提出がないことを理由に不許可処分を行っている。

これについては、本件条例施行規則第2条第6号において、申請区域等に既存の権利を有するもので、重大な利害関係がある場合、その者の承諾書が必要と規定されていることから、処分庁は、利害関係人からの

承諾書の提出がないため、本件申請に対し不許可処分を行ったもので、一定理解をするところもある。

しかしながら、本件においては、審査請求人から承諾書に代えて「上申書」が添付されており、この「上申書」については、今回の申請に係る行為について、環境影響評価に関する書類を添付し、港湾法第37条第2項の各事由に該当しないことを主張するとともに、利害関係人との交渉経緯についても記載がなされている。このような場合にまで形式的に承諾書がないことのみをもって判断することは適切ではなく、本件においては、本件申請に係る根拠法令の趣旨及び目的を踏まえた実質的な判断を行うべきであったと考えられる。

それにもかかわらず、処分庁においては、本件処分の理由には、本件申請につき利害関係人の承諾書がないことのみが記載されており、添付書類の提出がないという形式的な判断にとどまり、承諾書に代わるものとして提出された「上申書」について、本件申請に係る根拠法令の趣旨及び目的を踏まえた実質的な判断を行った形跡はうかがわれない。

弁明書及び再弁明書においても、処分庁は、形式的に本件申請につき利害関係人の承諾書の添付がない点を主張するに終始しており、承諾書の代わりに提出された「上申書」の内容については、言及されていない。

したがって、本件処分は、申請に係る根拠法令の趣旨及び目的を踏まえた実質的な判断を行うことなく、本件条例施行規則第2条第6号の承諾書の添付がないという形式的な判断のみによって行われたものといわざるを得ず、不当である。

- 3 以上によれば、審理員意見書の結論と異なることなく、本件審査請求については、行政不服審査法第46条第1項の規定により審査請求人の請求に理由があるから認容すべきであるとし、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

第6 付言

審査請求人においては、不許可処分の取消とともに、行政不服審査法第46条第2項における許可処分の措置を求めている。

行政不服審査法第46条第2項については、法令に基づく申請を棄却する処分を取り消す場合において、処分庁である審査庁は、審査庁において当該申請に対して一定の処分をすべきものと認めるときは、処分を行う措置をとることができる旨を規定する。

本件処分の場合における当該措置を求めることについてであるが、「第5 審査会の判断の理由」中の「2 争点に対する判断」に記載のとおり、処分

庁において利害関係人からの承諾書の添付がないという形式的な判断をもって不許可処分がなされており、その他の書類に関して実質的な判断が行われていない状況と判断される。

そのため、審査庁において許可処分を行うことは難しく、処分庁において再度申請の具体的な内容について、実質的な判断を行うことが必要であると考えため、本件処分を取り消すべきという判断にとどめるものとする。

令和7年6月9日

佐世保市行政不服審査会

会 長 坂 根 純 輝

委 員 古 市 寛

委 員 今 井 寧 子