

海難審判と理事官

— その変遷と将来 —

会員 岸 本 宗 久

1. はじめに

海難審判は理事官の審判開始の申立によって開始される。申立がなければ審判は行われな
い。不告不理の原則である。そして、この原則を実行する権限は理事官にしか与えられてい
ない。つまり理事官の専権である。ということは、理事官は海難審判を行うべき事件が発生
した場合には、事実を調査し、適切に審判を開始させる義務を負っているということでもあ
る。とすれば、理事官は審判所（庁）とともに海難審判を支える一方の柱である。しかしな
がら、海難審判の実務において、理事官の職務に対する評価はこれまで十分であったとは思
えない。何故か？ また、新しい海難審判制度の下において理事官の権限及び義務にどの
ような変化があったのか？ 今後どうあるべきか？ 理事官制度の変遷を見ながら考えてみた
い。

2. 海難審判制度の始まり —— 海難審問時代

海難審判に理事官という職名が登場したのは、海員懲戒法（明治29年4月法律第69号）
においてであって、これが理事官制度の始まりである。先ずはわが国の海難審判制度の発展
の経緯から見ることにしよう。

- (1) 明治8年12月15日、周防灘において海軍省所属汽船大阪丸と三菱汽船会社所属汽船名
古屋（或いは“名護屋丸”）が衝突し、死者24名を出す大事故となった。この事件の審判
を如何にするかということで、海軍省、太政官、内務省及び三菱汽船会社は大いにもめた。
その結果、太政官は当時司法省二等判事の職にあった玉乃世履ほか6名に「汽船衝突一件
臨時裁判所被開候二付審判官仰付候事」と辞令を出し、審判を開始することになった。こ
れがわが国における海難審判第1号と言われている。この事件は途中で審判は中止となり、
判決は出なかった。しかし、そのことがかえって海難審判制度を設ける必要性を社会的に
報ずることにもなったようだ。
- (2) そこで政府は明治9年6月、太政官布告第82号をもって、海難審判に関する法律として
「西洋形商船船長運転手機関手試験規則」（以下「明治9年試験規則」）を公布し、これに
基づいて海難の審問（審判）を行うこととした（この規則は公布されたものの、施行され
たのは明治12年8月16日であった）。この審問（審判）制度は、所謂海員審判主義に基づ

くもので、フランス法の模倣である。この特徴は海難を惹起し、または船内規律を乱した海員の行為を犯罪とし、これに刑罰を加えることで海難を防止しようとするにある。そして審問（審判）を行う機関を原則として裁判所としている点にあるという。しかし、審問が実際どのように行われていたかについては、確かな資料はない。同規則は施行後間もなく、海技免状の種類、航路別・トン数別の乗組職員定数及び罰則等を改正する必要にせまられた。また、海難審判における罰則は裁判（刑事裁判）における犯罪の効果としての刑罰ではなく、行政処分であるべきだとの見解も強く主張されるようになった。

- (3) これを承けて、明治14年12月28日太政官布告第75号により「西洋形船船長運転手機関手免状規則」（以下「明治14年免状規則」）が公布され、翌明治15年1月1日より施行されることになった。この布告公布当時船舶の所管は内務省から農商務省に移されていた。この規則で海難審判における処分は“刑罰”ではなく、純然たる“行政罰”に変わった。それは「明治9年試験規則」第11条

「前ニ掲載セル犯罪者ハ裁判所若クハ其筋ノ官員ニ於テ之ヲ審断スヘシ」
が削除されたこと及び同規則第13条

「犯罪者其処決ニ服セサル者ハ一般ノ規則ニ遵テ控訴上告スルヲ得ヘシ」
が、「明治14年免状規則」では、

「免状使用ノ停止或ハ禁止ノ処分ニ服セサルモノハ其筋へ上訴スルコトヲ得ヘシ」
と修正されているところからも明らかに読み取れる。

また、この第13条にいう「其筋」とは“控訴裁判所”であるとの指令^(注1)があり、これによりこの規則が審級として2審制を採用していることも明らかにされた。

注1：「規則第十三条其筋トハ控訴裁判所ヲ指シタル義ト可相心得事」（太政官指令）

- (4) ところで海難審問（審判）は、海難報告を受けた農商務省管船局（明治18年12月以降は「通信省管船局」）が各海難事件について審問（審判）の必要の有無を判断し、必要と認めた事件について農商務省において審問（審判）したという^(注2)。

注2：但し、海難取調手続（明治26年3月3日通信省令第5号）が定められるまでは、海難を発生させた乗組員に対する海難報告の義務が課されていなかったため、報告されない海難事故もかなりあったようだ。

審問（審判）には、審問官として審問主任1名、参座（陪席）1～3名を当たらせ、形式的には合議制を採用した。しかし、何と言っても経験不足は補えず、このため重大な事件、或いは日本の海技免状を有する外国人を審問する場合は審問主任には政府雇いの外国人を用いたり、更にはその当時においてわが国の港湾に停泊していた英、米の船長等に委嘱したりもしていたらしい。例えば、明治15年9月28日に言い渡された「紀伊國丸乗揚事件」の“審判書”によれば、被審人（受審人）三菱会社帆船旧和歌浦丸船長ラヒンレー・マクハーレンに対する審問において、審判官として

「審問主任	農商務省御雇	エ・アール・ブラオン
参座	英国海軍中尉	チ・エッチ・ジェームス
参座	米国海軍中尉	イ・ビ・バリー」

の名前が見えるという。(齋藤浄元「海難審判法」)

以上の如く、この“海難審問制度”は「明治14年免状規則」に準じて、次第に審問手続等を整理・進展させながら、次に述べる海員懲戒法が明治30年7月に施行されるまで引き続き行われていた。その間、審判の申立機関と審判機関は分離されてはいなかった。

3. 理事官制度の始まり —— 海員懲戒法と海員審判主義

さて、海員懲戒法が制定されたことにより、初めて「理事官」という職名とともに海難審判の申立機関が制度化されたのである。

- (1) 日清戦争の勝利によってわが国の国際的地位は、未だ列強各国との間の不平等条約は改正されていなかったものの、著しく向上した。海運界も徐々に企業基盤を強固にしつつあった。しかし、海員（船員）の素質の向上及び技術の養成については未だしであった。

海員の免状や、海難の調査及び審判（審問）については、「明治14年免状規則」によって処理していた。しかし、こと海難に関しては、審問手続が不完全且つ簡略にすぎ、また同規則の規定の主旨が曖昧で、当時の実情に合わないことが指摘されていた。列国との不平等条約を改正して治外法権を撤廃するためには、一般法制と並び、国際的にも重大な意義を有する海難審判法制の確立が急務となってきた。そしてその制度の基本として、

- ・海難審判に関する別個独立の法律を制定する
- ・裁判組織のものと特別の機関を設ける
- ・上訴制度を整える

ことが言われるようになった。海員懲戒法は当初「船舶職員懲戒法」という名称の法律案として議会に提出され、明治29年4月法律第69号「海員懲戒法」（以下「懲戒法」）として公布された。貴族院及び衆議院両院における本法案提案理由として、当時の国务大臣白根専一の述べるところは注目に値する。

『海難事故ニ就キマシテ、其被告一人ノ事ニ関係ヲ止メマセヌ、其審判ノ致方ニ就キマシテハ或ハ運輸營業者ノ損失トナリ、或ハ保険業軀ノ者ニ影響ヲ及シ、就中外国人ニ関係ヲ致シ外国船舶ニ関係ヲ致スト斯ウ云フヤウニ、此外之ヲ列挙シマスレバ沢山アリマスルガ、随分其関係モ大ナルモノデアリマスル、故ニ今日ノ如キ単純ナ行政処分ニ之ヲ任シテ置キマシテハ、甚ダ将来ニ於テ差支ヲ生ズルコトハ必然デアリマスル、故ニ裁判組織法ニ拠リマシテ成ルタケ行政ノ権力ヲ以テ立入ラヌヤウニ致シマシテ、特殊ノ官衛^(※)ニ於テ之ヲ審判致セサルト云フコト致スカ最モ性質上カラ論ジマシテモ、今日ノ實際カラ論ジマシテモ、当然デアラウト考ヘマスル、且ツ又唯地方審判所ノミヲ以テ終結ト致シマスルト、或ハ被審人其他ノ関係ヲシテ冤枉^(***)ヲ懷カシムルト云フヤウナコトガ有ウト考ヘマスカラ、高等審判所ト云フモノヲ設ケマシテ、二審ノ制ヲ執ッテ其ノ邊ニ於テ遺憾ナカラシムルト云フコトヲ期シテ居リマスル』

※官衛（カンエイ）とあるが「官衛」（カンガ）＝“特殊な役目に従事する官庁”のことではなかろうか

※※冤枉（エンオウ）＝無実の罪

- (2) 本法は、前法とも言うべき「明治14年免状規則」において採用したフランス式の海員

審判主義に立脚されているという。しかし、審判所の組織についてはドイツに、また審判の対象に関してはイギリスに範をとっているとの見解もあったようで、要するに当時の先進国たるこれら3国の海難審判法制のうち良いところを適宜採り入れて制定されたものであろう。海員審判主義とは、海難を惹起した海員に過失があったかどうかという点につき審理し、過失があれば懲戒を加え、もって海難の再発を防止しようとするにある。その場合、海員とは国が免許を与えた職務に従事する海員であり、船長以下の海技免状受有者ということである。この主義の本来の目的は、船内における海員の規律を維持することによって海上交通の安全をはかることにあり、よって審判の対象は海員の行為に限られることになる。懲戒法第1条は「海技免状ヲ受有スル者其ノ職務ヲ行フニ当リ左ノ事項ニ該当スルトキハ海員審判所ノ裁決ヲ以テ懲戒ヲ加フヘシ」とし、その旨を鮮明に示している。

本法の特色としては、

- ・ 上訴制度を明確に定め、審級を2審制とした。そして上訴審は高等海難審判所で行うこととし、これを最上級審判所とした。
- ・ 申立機関と審判機関を分離し、申立機関である理事官の審判開始の申立があつて、審理が開始されるのを原則とした。審判機関を海難審判所とした。
- ・ 海員審判所の審判に関し、本法に規定のない事項については刑事訴訟法を準用することとした。

等が挙げられる。補佐人制度を採用したのも本法からである。

- (3) 海難審判の原告官に理事官という特別の機関を設けていたのはフランスとドイツの法制であると言われる。わが国としては、これらの大陸系法制度にある行政裁判に模して海難審判を位置付けようとしたのではなかろうか。但し、その裁判手続はアメリカの行政法上の所謂準司法手続にも類似している。

理事官の職務のうち最も重要なものは審判開始の申立の決定である。懲戒法によれば、理事官は海難を認知したら、各種の証拠を集取し、必要があるときは実地に臨検することも出来る。審判に必要な証拠が揃えば、理事官は職権によって審判開始を地方海員審判所に申し立てる。その際、集取した証拠やその他の書類を審判所に提出しなければならない（懲戒法 § 15 ~ § 19）。審判開始の申立をするかどうかは理事官の専権であつて、“申立便宜主義”とも“不告不理の原則”とも言われるものである。しかし、懲戒法では、理事官のこの専権は、審判所の職権による審判開始を認めるという面で修正を受けており（審判不開始の決定も出来るということになる）、完全なものではなかった（下記）。

「第十九條 地方海員審判所ハ理事官ノ申立ニ因リ又ハ職権ヲ以テ審判ヲ介シスヘキヤ否ヤヲ決定ス但シ職権ヲ以テスル場合ニオイテハ理事官ノ意見ヲ聴クヘシ
開始決定は理事官及被審人ニコレヲ通知スヘシ」

- (4) 理事官は海難審判の原告官として、海難審判所とは別個独立の機関である。ところが懲戒法第9条は「海難審判所ニハ審判所長、審判官、理事官及書記ヲ置ク」と定めているのみで、他に理事官の独立性を担保する規定はなかった。これでは理事官は独立性を有しているどころか審判所に従属しているものととられても仕方があるまい。そこで、この曖昧

さを取り除くため、懲戒法では海難審判事務章程（明治30年6月勅令第189号）を定め、その第14条2項にて「職務ノ執行ニ関シ高等海員審判所理事官ハ通信大臣ノ命令ニ従ヒ地方海員審判所理事官ハ通信大臣及高等海員審判所理事官ノ命令ニ従ウ」と規定したのである。

ところが、この点につき、齋藤浄元氏は観点が異なり、この事務章程の条項があることにより理事官はその職務の執行に関し通信大臣（現国土交通大臣）の命令に従うことになる。このため或る事件の審判開始申立の決定に際し一般行政の干渉を受けないとも言いきれないので、敢えて地方海難審判所の職権をもって審判開始の申立が出来るとしたのである。審判所には、不告不理の原則を破ってまでも、その独自性の確保すべき権能を認められていた旨述べる（同氏著「海難審判法」11頁）。

この齋藤浄元氏の見解によれば、懲戒法では、通信大臣は海員審判所に対して命令権はなく、単に監督権を有するのみで（同事務章程第14条1項）、海員審判所は一般行政からの独立性を認められていたやに理解し得る。しかし、理事官に関しては、その職務の執行に関し一般行政の制約を受けることを容認していたことになる。理事官の独立性は、この時において既に危ういものであったことが窺われよう。

- (5) 審判官及び理事官の任用はどうなっていたか。「海員審判所職員定員及任用令」（明治30年4月6日勅令第78号）によれば、高等海難審判所長は勅任とし、通信省高等官をもって兼ね、審判官及び理事官は奏任とし、通信省高等官又は船舶司検所司検官をもって兼ねるとした。また理事官には、海軍高等武官、判事検事の職に在る者及び在った者又は船舶司検所司検官等より任用するものとされていた。しかし、実際には「通信省内の高等文官及び甲種船長または機関長の資格を有する通信技士の兼職であって、審判長はおおむね通信部内の高等文官がこれにあたり、陪席審判官は通信技士がこれにあたった。」（森清著、「海難審判制度の研究」224頁）ようである。

当時海員審判所の実務に当たっていたという中山隆之助氏もこれと同様のことを述べておられる。（同氏著、「海難審判法論（一）」、日本船長協会誌第14号、33頁）。同氏は更に続けて、

『その上、これ等吏員の棒給や地方海員審判所の運営に要する経費は、全部「船舶海員及審判臨検費」という海事局の経費から支出されたもので、審判所を賄う予算というものは一銭もなかったのである。而かも、明治四十二、三年のころは船舶海員費の予算が極めて僅少で、船舶検査の申請があっても、旅費がないため検査官は出張することまでできないことがあった。』

とされる。おどろくべきことである。予算がなければ何も出来ないではないか。これでは海難審判所の組織は、法律上、形式的には独立性を保っているかの如く見えるが、実態は通信省の付属機関のようなものと言われても仕方あるまい。理事官の独立性も期待すべくもなかった。特に中山氏の言われるところが言わば本音であったとすると、理事官の独立した事故調査なども困難で地方の管海行政機関の手助けがなければ到底為し得なかったであろう。とすれば、懲戒法中においても、理事官の立場については曖昧しておく以外になかったのかも知れない。懲戒法が成立した頃海上保安庁などなく、灯台や水路の保全管理

は海軍の所掌であった。勿論商船の海難防止に海軍が積極的に協力するような体制ではなかった。理事官の独立性を高めるためには予算がない。調査能力を高めようとするれば、独立性をなくし、一般行政との連携を密にせざるを得ない。理事官は調査権を有しているが、実効性ある権限の行使など出来なかった。大いなる矛盾の中にいたのである。そしてこのことはその後の理事官制度にも大きな影響を与えて来た。

4. 海難審判法の制定 —— 海難審判主義

海員懲戒法については戦前から改正すべきであるとの議論があり、現実に改正案の審議もなされていたようである（前示諸資料）。改正の主旨は、審判の目的を、海員の懲戒ではなく事故の原因究明にすべきだということだった。しかし実施には至らなかった。ところが思いもしない事態から、本法は改正されるに至った。旧海難審判法（昭和22年11月19日、法律第135号。以下「旧法」）の成立は、言わば、劇的であったと言わねばなるまい。それは昭和20年8月15日の大東亜戦争終結に始まる。

- (1) 昭和21年11月3日新憲法が公布された。懲戒法の規定には、刑事訴訟法の準用等に関する権限において新憲法の規定に抵触するものもあり、また新憲法第76条によれば、行政機関は終審として裁判を行うことが出来ないことにもなり、改正が必要だった。永年にわたる懲戒法改正が思わぬことから実現の可能性が出て来た。奇貨居くべしとばかりに、永年の懸案であった海員懲戒主義から海難原因調査主義への移行をも実現しようと、早速改正作業に着手したのである。このため、懲戒法改正委員会が運輸省（昭和20年5月、「運輸通信省」から、「運輸省」へと所属が替わっていた）内に設立された。

他方、その当時、「わが国の海運は、太平洋戦争により保有船舶の大部分を喪失したのみならず、残存船舶の過半数は戦時大量建造のいわゆる戦標船であり、乗組員もまた大部分は戦時中速成の船員であった。これに加えて戦争被害による航路標識の滅失、艀装品その他運航または補修用資材の不足などのため、戦後における海難は増加の一途をたどり憂慮すべき状況にあった。」（「海難審判制度史」森島逸男 成山堂書店）

このような事情もあり、単に法律上の不備を糺すだけの目的ではなく、海難防止の実効を挙げるためにも、その改正が急がれた。

- (2) 昭和22年5月3日、新憲法施行。同時に国会法も施行された。それに先立ち、同年4月20日、貴族院に代わる参議院議員の第1回選挙が行われ、続いて4月25日、衆議院議員総選挙が挙行された（この選挙は第23回目）。そして、新憲法第54条1項の規定により（衆議院議員総選挙の日から30日以内）、5月20日第1特別（国）会が召集された。この特別会が新憲法下の最初の国会であった。第1特別会は6月23日開会、同年12月9日閉会した。

懲戒法改正の政府案は、昭和22年8月、この第1特別会に提出された。法案は8月28日衆議院で可決し、参議院に回付。11月8日、同院において可決。そして11月19日、法律第135号「海難審判法」（“海員懲戒法”とはガラリと異なる）として公布され、翌昭和23年2月29日施行されるに至ったものである（続いて同年4月2日、「海難審判法施行規則」（運輸省令第8号）及び「海難審判所事務掌程」（運輸省令第9号）がそれぞれ定められた）。

食う物も礫にない時期に、司法と行政との中間にあって、海難の審判に関わる小さな目立たない法律が、他の法案に先んじて国会審議され、多くの支持を得て制定されたということは、その当時如何に国民の海運に対する関心が高かったかということをお話している。船がなければ日本という国は生きて行けない。それには船員が必要だ。その船員が遭遇する海難につき船員を懲戒するのではなく、その原因を探究して再発を防止し、よって海運の発展を願おうという思いが国民の間に満ちていたのである。

- (3) この「海難審判法」(旧法)は、改正というよりは新しく制定されたと言うにふさわしく、海難それ自体を審判の対象とし、その主たる目的は船員の懲戒ではなく、原因の究明にあるとする「海難原因調査主義」を採用した。これが旧法の基本理念であった。審判機関としての呼称は、当初「海難審判庁」ではなく、従前と同じく「海難審判所」だった。しかし、「審判所」であろうと、運輸省では独立した特別の機関であったことは変わらない。

- (4) ところで、既に述べたように、理事官は海難審判所(庁)に対して、審判を請求し、審判を実施させる機関であって、理事官と審判所(庁)とは別個の独立した国家機関である。ところが、旧法でも、当初第17条及び第18条により、

『第十七条 各海難審判所に通じて政令の定める員数の海難審判所理事官を置く。

海難審判所理事官は、審判の請求及び裁決の執行に関することを掌る。

海難審判所理事官は、その職務を行うについては、高等海難審判所理事官にあっては運輸大臣、地方海難審判所理事官にあっては、運輸大臣及び高等海難審判所理事官の命を受ける。

海難審判所理事官の任命及び叙級の資格に関する事項は、政令でこれを定める。

第十八条 各海難審判所長は、海難審判所事務官の中から、海難審判所理事官の職務を補助すべき者を命ずる。

前項の者は、その職務を行うについては、海難審判所理事官の命を受ける。』

と規定されていたのである。改正された新しい海難審判法により“不告不理の原則”が確立されても、理事官の立場は懲戒法時代と変わっていなかった。理事官はあたかも審判所(庁)に従属しているかのように見え、混乱は避け難かった。そこで理事官と審判事務の曖昧さを取り除くため、懲戒法時代と同じ手法で旧法第22条に基づき「海難審判所事務掌程」(昭和23年4月2日、運輸省令第9号)を制定し、同掌程第18条にて「運輸大臣は、理事官の職務に関し、理事官を一般に指揮監督する。」とした。また同掌程第19条で「海難審判所理事官は、如何なる方法によっても海難審判所審判官の審判事務に干渉し、又は審判事務を取り扱うことはできない。」と規定するなど、理事官の独立性及び公益性の確保に努めた。旧法施行後は、理事官室は、同じ所内ではあったが別室として設け、その独立性を示したものであった。

- (5) それが、昭和23年5月、海上保安庁法(以下「保安庁」)(昭和23年4月27日、法律第28号)が施行されるに伴い、理事官は保安庁の所掌に移ったため(保安庁法§2Ⅱ)、前示旧法§17、§18は削除された。また、旧法第30条も「地方海難審判所の理事官」を「海

上保安庁の事務所の理事官」と改めた。理事官は審判所から完全に分離独立したのであった。ここに至って海難審判申立機関と審判機関が各々分離・独立し初めてわが国における合理的な海難審判制度が確立したかに見えた。

理事官は保安庁に所属し、その職務を行うについては、保安庁長官の指揮監督を受けることになった（海上保安庁法第22条Ⅱ）。高等海難審判所に関する理事官の事務は保安庁保安局の理事官がこれを行い、地方海難審判所に関する理事官の事務は地方所在の保安庁事務所（海上保安本部）の理事官がこれを行ったのである。

理事官はどのような職務に従事していたのだろうか。保安庁法第22条2項では「海難審判理事官は、海上保安庁長官の指揮監督を受け、第7条6号の事務を掌る」と定めていた。理事官は保安庁の保安局（のち「保安部」、続いて「海事検査部」）に所属し、同法第7条6号（のち第7条の2、7号）に定める「海難審判所に対する審判の請求及び海難審判所の裁決の執行に関わる事項」を担当していたのである。海難審判理事官は、国家公務員法に定めるところにより（同法§3Ⅰ）、海上保安庁の職員の中から命ぜられていた（同法§22Ⅰ）。

- (6) 一方、昭和24年6月、「運輸省設置法」（法律第157号）及び「海上保安庁法及び海難審判法の一部を改正する法律」（法律第158号）が施行され、「海難審判所」は運輸省の付属機関から外局に昇格し、「海難審判庁」（以下「審判庁」）と名称を改め、新たにスタートをきった。

- (7) 昭和25年6月、改正保安庁法が施行され（法律第198号）、「海難審判庁に対する審判の請求及び海難審判庁の裁決の執行」は保安庁法第2条1項に加えられ、それらの請求及び執行が保安庁の事務の一つであることが一層明確にされた。

更に、昭和27年5月26日、「海上保安庁法の一部を改正する法律」（法律第97号）により、第7条の2、7号を6号に変えたうえで、第6条12号として以下を加えた。

「十二 海難審判庁に対する審判の請求及びこれに係る海難の調査並びに海難審判庁の裁決の執行に関する事項」

そして、

「第十一條の三 海上保安庁に、海難審判理事所を置く。

海難審判理事所は、海難審判理事官の行う事務を統括するための機関とする。

海難審判理事所の名称、位置及び内部組織は、運輸省令で定める。

第二十二條 海上保安庁に、海難審判理事官を置く。

海難審判理事官は、海上保安庁長官の指揮監督を受け、第六條第十二号の事務を掌る。」と規定した。そして、第30条は「海上保安庁の事務所」を「管区海上保安本部又はその事務所」と改めた。この結果、理事官は保安庁の付属機関である「海難審判理事所」に所属し、独立組織として長官官房のもとで、上記事務に当たることになったのである。

- (8) ところが、なぜか急に同年7月31日、運輸省設置法の一部を改正する法律（法律第278号）により、その附則第4項にて、海難審判法の一部が次のように改正された。4月に改正され、

7月に再び改正である。朝令暮改の見本みたいなものである。

「4 海難審判法（昭和二十二年法律第百三十五号）の一部を次のように改正する。

第九條の二第二項中「海難審判庁審判官」の下に「又は海難審判庁理事官」を加える。
第十條第一項中「海難審判庁審判官」の下に「海難審判庁理事官」を加え、第三項中「海難審判庁審判官」の下に「及び理事官」を加え、第四項を削り、第一項の次に次の一項を加える。

海難審判庁理事官（以下「理事官」という。）は、審判の請求及びこれに係る海難の調査並びに裁決の執行に関することを掌る。

第十三條中「各海難審判庁」の下に「（高等海難審判庁又は地方海難審判庁をいう。以下同じ。）」を加える。

第十四條の次に次の一條を加える。

第十四條の二 海難審判庁に、海難審判理事所を置く。海難審判理事所は、理事官の行う事務を統括するための機関とする。

海難審判理事所の名称、位置及び内部組織は、運輸省令で定める。

第二十九條及び第五十八條中「海上保安庁海難審判理事所」を「海難審判理事所」に改める。」

とし、第30条も「管区海上保安本部又はその事務所の」を「地方海難審判庁の所在地に駐在する」に改められた。

この改正により、理事官が審判庁に所属変えとなったことから、審判法上理事官の独立性を明白にする必要があり、上記“第十四條の二”が旧法中に新たに規定されたのである。なお、理事所の名称、所在位置及び内部組織は「海難審判理事所組織規程」で定めた（昭和27年運輸省令第75号。なおこの規定は昭和47年運輸省令第33号第1条により題名を「海難審判庁組織規則」に改めた）。

(9) このようにして、昭和23年に保安庁に移ってからわずか4年で、理事官は再び審判庁の所属となったのである。保安庁内において、理事官の職務は他の業務に比して地味な職場であるように見える。警備救難のような犯罪捜査の第一線に立つ派手な仕事ではない。審判所（庁）と保安庁の狭間であって、理事官は果たして高い志気の下で仕事に従事し得たのであろうか。今となってはもう判然としない。しかし、理事官が審判庁に戻って来てからのちの審判庁と保安庁との関係を見る限りでは、どうも中途半端な立場におかれていたのではなかろうかという気がしてならない。

(10) さて、理事官が海難の事実を認知したときは、直ちに、これを調査しなければならない。これは懲戒法時代から続いている理事官の最大の義務である（但し、懲戒法§17には“直ちに”の文言はない）、旧法§30、新法§25（平成20年5月2日法律第26号の現行法。以下同様に記す）。しかも事件の調査は、理事官の職務上最も重要な部分である。何となれば、調査なければ、立件なし。つまり事件を構成する事実が海難審判法に定める「海難」に該当するか、どうか不明だからである。となると審判開始の申立ができず、その結果、不告不理の原則（旧法§35、新法§30）により審判は行えない。

このために理事官には次の処分が認められている（旧法 § 32、新法 § 27）。理事官のこの処分は新法と旧法に変わりはない。

1. 海難関係人を呼び出し、又は質問すること
2. 船舶その他の場所を検査すること
3. 海難関係人に報告させ、又は帳簿書類その他の提出を命ずること
4. 公務所に対し、報告又は資料の提出を求めること
5. 鑑定人、通訳人若しくは翻訳人を出頭させ、又は鑑定、通訳若しくは翻訳をさせること

これらの処分を通じて理事官は当該海難が審判に付すべきものであるかどうかを見極める。しかし、理事官は事実の調査及び証拠の集取につき、秘密を守り、関係人の名誉を傷つけないようにしなければならない（旧法 § 31、新法 § 26）。また理事官のこれらの権限は強制力を有するものでなく、その要求に対し応じない者があっても、これを強制することはできず、又その者を処罰することもできない。人を拘束したり、財物を処分したりすること、或いは拒否されるのを振り切って、その船舶又は場所に、実力を以て立ち入って調査するような強制力は理事官にない。単に人の拒まない範囲においてなし得るにすぎないのである。これでは、理事官の調査の実挙がらない。たしかに、調査で知り得た秘密を守り、且つ人の名誉を傷つけるようなことは、出来る限り注意を払うべきことは必要である。しかし、事故の原因を調査するうえでの必要な証拠を集取するのに、何の強制権も認められなければ、これらの処分は絵に画いた餅に等しい。

- (11) この理事官の調査権限について、前出森清氏は「海難審判制度の研究」において『要するに、理事官は海難関係人が拒否しない範囲内において取調をなし、または証拠を集取し得るにすぎないのである。但し、立法論としては船舶、その他の場所の検査については管理者にこれを認容する義務を課する等、ある程度の強制力を認めるのが相当であろう。』（同書330頁）とし、理想的には、海上保安官等を理事官調査の補助者とし、それらの補助者に一定の制限を付して証拠の集取権を与え、検察官の補助者である司法警察官のごとくすれば、理事官の調査権は保護され、証拠集取義務は軽減されるであろうと述べられている（同書481頁）。この提言は貴重なもので、前示の如く一時実現されなかったが、結局制度として継続せず、途中で葬られてしまった。

また齋藤浄元氏も、前出「海難審判法」において、『人を拘束し、財物を処分し、或は拒まれた場合に、その船又は場所に、実力を以て立ち入るが如き強制力は理事官にないのであって、単に人の拒まない範囲においてなし得るのである。しかしながら、法律にその権限を認めている以上、国民をしてこれを認容すべき義務を負わしたものと解すべきである』（同書92頁）と述べる。つまり、理事官の調査権の行使については国民の協力がなければならない。よって、理事官の権限行使に対して、国民が受忍義務を負うべきだとするのであるが、敢えて言えば、現実性に乏しく、夢のような話である。

- (12) 前示の通り、理事官が保安庁に移り、名実ともに審判庁から独立した審判申立機関を構成してからわずか4年で、理事官は再び審判庁に戻された。このことは、理事官の独立性

と調査権限とを大いに殺ぐ結果となり、理事官の調査能力は低下したと言わざるを得ない。審判庁は、理事官を保安庁から審判庁に移すことは、審判の請求面と実体面とを別の機関に属させるよりも、同一機構に統合させる方が、人事面、能率面で有効適切だと考えていたようだ。しかし、それはあくまでも、審判庁という小さな機構の中での審判官と理事官の人事と作業能率というだけのことで、理事官の最も重要な調査能力を確保することにはならなかった。逆に調査機能は減殺され、以後の保安庁と理事所との調査協力も失われてしまった。審判庁に事故現場に急行するモーターボート1台すらなかったのである(現在も同じ状況)。理事官の証明書を携帯していても、乗船を拒否されればそれまでである。一方で保安庁は理事官調査の便宜を図ろうとしなかったことを想起してほしい。こんな状況の中で理事官はひたすら忠実に職務に従事し、海難審判を維持した。その努力は敬服に値する。しかし、その一方で、理事官として最も重要な事故の初期調査能力を向上させようとする努力の形跡は見えず、現状に甘んじていたとの指摘もある。だがこれが未成熟な準司法制度の姿なのかもしれない。

- (13) 保安官が快速巡視艇で現場に直行し、証拠を保全する。理事官はそれらの証拠のうちから海難審判に必要な資料を抽出し、不足分については更に調査を実施し、事故の態様に応じ、海難原因を究明する必要がある事件だけを、審判の対象として立件すればよかったのである。

死児の齢を数えるに似て空しいが、何故昭和27年度の審判法の改正を旧海難審判庁はそのまま受け入れてしまったのか。しかも以後理事官制度について何も改善しようとせず、そのまま放置していたことは、海難審判行政にとって失敗であったと言わねばならない。その後理事官をもう一度保安庁に移すべしとの意見もあったようだが、その頃になってはもう理事官が保安庁に移動することにより、審判庁自体の組織が縮小につながることになるので、取り上げられもしなかった。要するに旧海難審判庁としては自分たちの組織を守るだけに終始した結果が、今回の如く自らの崩壊に至ったものと言わざるを得ない。そして、その遠因は海難審判を支える一方の柱である理事官制度を曖昧なまま放置していたことにあったのではないかと考える。

5. 新海難審判法（平成20年5月2日法律第26号、以下「新法」）

—— 理事官の権限は強化されたか

新しい海難審判制度において、国土交通省の外局であった海難審判庁は崩壊し、同省の特別機関として、「海難審判所」が誕生した。旧海難審判法は、無残にも、原因究明に関する部分は全て削除され、新法には受審人の懲戒に関する条項のみが形骸をとどめているにすぎない。

- (1) 審判前の手続(新法第4章)において、理事官の事故調査権と義務の内容は旧法と同じく、また理事官の調査のために認められた処分も変わっていない(新法§25、26、27)。
- (2) 一方、運輸安全委員会設置法(以下「設置法」)は事故調査官に対し事故調査を行うた

め必要があるときは、種々の処分をすることを認めている（設 § 18 II）。そこでは「処分をすることが出来る」としているのも、あたかも理事官調査における“処分”（新法 § 27 I）と同等の権限に基づく行為であるかのように見える。しかし、事故調査官の調査権は理事官とは大いに異なる。理事官が建前の権限であるのに対し、事故調査官は実質的権限を有している。前示の通り、理事官は海上保安部と同時に調査など出来ない（法律上両者の協力を禁止されているのではないが、実施されていない）。ところが運輸安全委員会（以下「委員会」）調査官と海上保安部との関係は旧海難審判庁理事所との関係に比して格段に密接になっているという。捜査又は救助活動を妨害しなければ捜査と併行した調査が可能である。しかも、事故調査官のこれらの処分に対し、物件の提出を拒んだり、妨害したり、質問に対し虚偽の陳述をしたりした場合、罰則を定めて事故調査官による調査活動を担保しているのである（設 § 32 ②）。理事官が何の権限の保障もないままに調査するのと雲泥の差がある。

しかも設置法は事故調査官の処分が原因調査のために行われるもので、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならないということを強調している（設 § 18 V）。このため調査官の入手した証拠を理事官は利用出来ない。事故調査官の処分は原因調査のものであって、懲戒処分のための資料ではないからだという。

要するに、新法においても理事官の調査権は、法律上何ら改善がなされていないのである。ただただ国民の善意にすがって受審人の過失を探す以外にないのであろうか。

- (3) 理事官の独立性については、新法は従来通り曖昧な規定を残したままである（新法 § 12 I）。しかも、「理事所」が廃止され、海難審判庁事務章程も廃止されたので、その第 19 条に定められていた“理事官の審判事務への不介入”も消えてなくなった。理事官の独立性は危殆に瀕している。

更に問題なのは、2 審制がなくなったため、理事官の意に反した裁決が出された場合、理事官の 2 審請求権も失われてしまったことである。公益の代表者として理事官は不適切な裁決に対してどのように対処するのか？ ダルマさんの如く、手足も出せないまま認容するしかないとなれば、審判の公正性は一体誰が保証するのであろうか？ そんなことを悩む必要はないのかも知れない。理事官の審判事務への不介入規定廃止と併せ考えれば、審判所は理事官申立て通りの裁決を下せばよいからである。そうすれば理事官の意に反する裁決など出ない。

6. 新しい海難審判制度のもとで

以下は拙著別稿「海難審判法改正と新しい海難審判制度に伴ういくつかの問題」（平成 21 年 12 月 7 日、海洋会東京支部講演会資料）中、“VI. 新しい海難審判制度は維持されるべきか？”より一部を修正のうえ引用したものである。

- (1) 一昨年から開始された新しい海難審判制度が抱えている大きな問題は、単に懲戒のための機関として審判所を存続させていることにあると考える。

周知の如く、“懲戒”とは免許違反に対して加えられる行政上の処分（行政処分）（公法

上の制裁)で、その種類は「免許の取消し」、「業務停止(免停)」及び「戒告」の3種。「戒告」は一種の社会的制裁みたいなもの。「免許の取消し」は免許の効力を将来に向かって失効させるもので、実施されたものは極めて少なく(S 49 - 1件、S 53 - 1件、S 56 - 1件)、殆どが一定期間その免許に関わる業務を禁止する「免停」(1月以上3年以下)である。「免停」が1年以上もあったのは懲戒法時代であって、現在はない。

これが“懲戒”の現状であるのなら、その程度の処分を課すだけの目的でわざわざ理事官が調査し、審判などする必要があるだろうか。理事官はあたかも受審人に懲戒を課するためのあら探しをしているにすぎないと思えない。

(2) 審判所において、過失の効果としての懲戒処分を課す以上は理事官が調査し、審判において原因が確定しなければならない。だが、その原因判断の基礎となる事実の大部分は、事故調査官の調査に基づいて作成された「口述メモ」にまとめられ、受審人(原因関係者)に送られてくる。事故調査官と理事官が同一事故につき重ねて調査するのは無駄である。しかも委員会と審判所の両者で同種2つの原因を別々に認定しなければならない必要はなく、また両者で矛盾した原因を出すことも適切ではない。審判所における審判が単に受審人に「免停」等の懲戒を課すために行われるのだとすれば、これまでの戦後60年の審判実績から得られた原因を整理・集約し、その原因に該当する事実が認められた懲戒に該当する事実があったとして当該受審人の免許行使について制限を加えれば、それで済むであろう。そしてそれらの処分は、海上保安部が刑事処分の際、同時に行えばよい。事故を起こした乗組員にとってもまた会社にとっても、このほうが時間的にも、経済的にもメリットがあるだろう。わざわざ理事官が執行しなければならない理由もあるまい。勿論、この行政処分に不服がある場合は国交省に対し、行政不服審査法に基づく異議申立の道を用意すれば良い。船舶も車も同じく交通手段であり、その運転には両者とも免許が必要なのだから、同じ交通手段の違反行為という点において、車輛交通違反についての行政処分制度を船舶にも採り入れたらどうであろうか。

(3) さて、委員会の使命はその事故原因を調査・究明することにある。そして、原因究明において先ず必要なことは事故の調査である。前述の通り、審判所の理事官には調査について実質的権限がないが、委員会の事故調査官は幅広い調査権を有している。従って、事故の調査はこのまま委員会の専権事項であってよい。では理事官はどうするのか。理事官は委員会に移籍し、事故原因の調査に当たってほしい。そうすれば、現在のままでは事故調査官の人数・能力とも不足しているので、海上実務経験者としての理事官は事故調査官として多くの期待に応えられるに違いない。

(4) 他方、海難事故原因の究明は、不告不理の原則に立脚したうえで、「調査」から「結論」(報告書の公表)までの過程を明解にすることが求められる。現在の委員会での審議のような非公開(密室)審理であってはならない。事故調査官が入手した資料をもとに、海事の専門家により、対審・公開の場で行われるべきである。その専門家の名称が“理事官”から“事故調査官”に変わり、“審判官”が“専門委員”と呼ばれようとそれは問わない。要は、旧

審判法時代に行われていた審判廷での審理と同じような方式の“対審・公開”で原因の究明を行うことであり、そのための新たなシステムが構築されなければなるまい。事故調査官の入手した資料をそのまま審理に用いることも、何ら問題ではない。なぜなら委員会では懲戒しないからである。

7. 終わりに

要は、海難防止策として、受審人を懲戒するためのあら探しにすぎない審判など必要ないということ。受審人に懲戒を課すことによって海上交通の安全を担保しようとするのであれば、同じく交通手段である車の免許違反についての処分方法を採用したところで、多くの不利益があるとは思えない。理事官は委員会に移籍し、事故原因の調査にその能力を発揮してほしい。理事官が去ることは旧き良き海難審判の終焉を意味するが、それがより有効な新しい海難事故原因の究明システムの始まりにつながることを期待したい。

以 上

参考資料：掲出資料以外に「海難審判史」（高等海難審判庁）を用いた。

判決

○船舶司検所判定 汽船紀洋丸遭難ノ件ニ關シ東京船舶司検所ニ於テ該船長
審問ノ末左ノ如ク言渡セリ

汽船紀洋丸船長廣島縣土族 木村利三郎

右ハ愛知縣尾張國愛知郡熱田町日本共立汽船株式會社所有登壇噸數九十八噸一公噸馬力二十九ラ有
スル木製汽船紀洋丸ニ乗組執職中明治二十七年十一月十五日志摩國英虞郡和具村沖ニ於テ本船觸礁
沈没ノ顛末審問ヲ遂ケル處

本船ハ明治二十七年十一月十三日午前七時十分大阪ヲ發シ神戸及紀伊國由良串本駛進ニ寄港シ雜
貨噸計千四百餘貨ヲ積載シ同十四日午後三時二十五分志摩國島羽ヘ向ケ同所ヲ出船ス此時針路ヲ
南東ニ取り寺島ヲ左舷凡二分ノ一海里ノ距離ニ認メ凡二海里二分ノ一進航シ午後三時五十分針
路ヲ北東二分ノ一東（自差不詳以下同シ）ニ定ム當時風位西風力二位ニシテ一時間六海里半ノ速力
ナリト思料セリ夫ヨリ次第ニ風位ハ北西風力ハ五位ニ變シ東方ノ潮流アリ同十時三十分船首ハ
和具村ト「ヤスリ」觸トノ中央ニ向ヒ御座阿及「ヤスリ」觸ヲ左舷正横一直接ニ見ル所ニ於テ針路ヲ
東二分ノ一北ニ轉シ進航中船首ニ漁船七八艘ヲ認メ當時晴天月夜ニシテ大島ヲ遠距離ニ認メ四條
觸ニハ未ダ達セサルモノト思考シタルニヨリ船首ヲ右轉シテ漁船ヲ避ケ同十一時五十分針路ニ復
セントスルトキ右舷船底觸礁ニ機觸セリ依テ直チニ機關運轉ヲ停止シタルモ船體ハ依然前進スル
ヲ以テ再び機關ヲ運轉前進セシメ損所ヲ調査シ凡十分時間航行ノ後機關室ヨリ漏水流入ノ通
知アリ波切村ニ達セントシタルモ漏水ハ和具村ノ沙濱ニ乘揚ント針路ヲ北西二
分ノ一西ニ轉シテ航行中同十一時三十分復和具村ノ沖ニ在ル「メビラ」觸ニ機觸坐礁セリ直ニ機
關後退ヲナシタルモ其效ヲ奏セス依テ船體ニテ水夫ヲ陸地ニ送り救助ヲ求メタルニ忽チ漁船數隻
救助ニ來リ搭客貨物ノ内四百餘貨ヲ陸揚シタルトキ船體ハ右舷ニ傾キ乍ラ沈没セリ時二十五日午
前二時三十分ナリシ其後潜水業者ヲ使用シテ殘貨ヲ曳揚ケ假リニ本船ノ損所ニ修繕ヲ加ヘ船體ヲ
浮ヘ十二月十四日島羽港ヘ回船シタル旨本人ヨリ陳述セリ

依テ衆組人ノ陳述及關係書類ヲ參照シ判定スルコト左ノ如シ

船長木村利三郎ハ午後三時五十分浦沖ニ於テ針路ヲ北東二分ノ一東ニ定メ一時間六海里半ノ速
力ニテ航行シ正横一直接ニ北西二分ノ一北ニ見ル所ニ於テ針路ヲ東二分ノ一北ニ轉シ十一時五十分ニ至リ
觸礁セリト陳述スト雖トモ三時五十分ハ八海里四分ノ一ノ割合トナリ速力ニ於テ一海里四分ノ三ノ
ハ五十五海里ナルヲ以テ其速力ハ一時間八海里四分ノ一ノ割合トナリ速力ニ於テ一海里四分ノ三ノ
差アリ假令其差ハ潮流ニ起因セシモノトナスモ十時三十分ニ於テ針路ヲ北東二分ノ一東ニ定メ一時間六海里半ノ速
力ニテ航行シタルハ其距離僅カニ一海里九鐘ニシテ其航行時間三十分ナルヨリ推算スレバ一時間ノ速力ハ
海里八鐘トナリ又其針路ハ東二分ノ一北ナリト云フモ當時針路ヲ定メタル位置ヨリ見ルハ此方位ハ
和具村海岸ニ當リ觸礁位置ノ方位ハ東南東ニシテ二點半ノ差アリ斯ノ如ク船長ノ陳述タル針路
航行及時刻ハ事實ニ適セス毫モ信ヲ措クニ足ラヌ要スルニ船長木村利三郎ハ夜間大王崎南方ノ岩礁
近傍ヲ航行スルニ當リ安全ナル航路ニ依ラズニ船ノ位置ヲ確定スルコトナク臆測ニ依リ安リニ岩礁
ノ間ヲ通過セントシテ遂ニ本船ヲ坐礁沈没スルニ至ラシメタルモノニシテ本件ハ船長職務上ノ過失ニ
起因シタルモノトス

右ノ理由ナルヲ以テ西洋船舶船長運轉手續關手免狀規則第十條第二項ニ依リ木村利三郎受有ノ乙種
二等運轉手免狀ノ行使ヲ三箇月間停止ス

右之判定承認候條直ニ執行スヘシ

明治二十八年一月十日

審問主任船舶司檢所司檢官 吉田 有年
審問參坐船舶司檢所司檢官補 大島 崇彦

選信大臣 伯爵黒田清隆

海難審問時代の判決例（明治28年1月17日 官報第3462号所載）