

諮問庁：水産庁長官

諮問日：令和4年5月27日（令和4年（行情）諮問第326号）

答申日：令和5年9月21日（令和5年度（行情）答申第292号）

事件名：日中まぐろ非公式協議結果概要の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和4年4月11日付け3水管第2947号-1により水産庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、個人を識別できる情報以外の開示を求める。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書

本件対象文書の不開示部分につき、特定個人を識別できる情報の不開示を除き、不開示とする決定を破棄し、特定個人を識別できる情報以外を全面的に開示するよう求める。当時から機密文書扱いはされておらず、関係国との協議が「公にしないことを前提」としていたとする理由には根拠がない。当時も日本から中国へのメバチ漁獲枠移譲を確認した日中農相会談のプレスリリースは公表されている。対象文書は日本の漁業者の反対意見を差し置いて、日本の業界が国際的に認められ利用してきたメバチ漁獲枠を中国に移譲することを決めた経過、背景を知るには欠かせない行政文書であって、その内容を開示することは公正な政策運営の監視、ひいては公益にも資する。メバチ枠の移譲を公式に認知する国際会議(中西部太平洋まぐろ類委員会(WCPFC))は、民間団体、NGOなども参加でき、条件付きで会議を実質的に公開している。関係者が具体的に損害、被害をうけることが明らかな場合を除き、公開することこそ法の目的に沿った運用であると思われる。

(2) 意見書

ア 「第3の4 原処分を維持する理由」の(1)については、

中国との信頼関係を損ねる恐れ、日本が不利益を被る恐れ、があると指摘するものの協議において双方が非公開(非公開期限の設定)を確認した証拠はありません。また今回、非開示とすることに関しても中国側に意見照会することも可能であったはずだが、意見照会等により相手国の非公開の希望を確認した事実もありません。この協議における合意概要はすでに公開され、WCPFC等の国際会議でも言及されているところです。文書管理上の機密指定もなされていない可能性もあると推察します。また、国際機関に対する立場等についてもWCPFC議事録等では各国が明らかにしており、公開しえない理由を個々の情報内容に即して記したうえで限定的に非開示とされるべきものです。水産庁の決定は行政の裁量権を大幅に逸脱し、国民の知る権利を制限するもので、撤回すべきです。

イ 同じく(2)については、

WCPFC,全米熱帯まぐろ類委員会(IATTC)等のカツオ・マグロ類の資源管理を扱う国際機関の会議では環境団体、漁業者ら多くの利害関係者に会議を実質的に公開し、議事録においても各国政府・地域の見解を個別に明らかにしています。こうした国際会議に報告する漁獲枠の移譲について話し合った非公式の二国間会議であるから非公開が当然とする法的な根拠は存在しません。法的な根拠なしにやみくもに非公開扱いすることは国民の知る権利を不当に制限する行為であり、情報公開制度の理念、目的に合致しません。

ウ また、(3)も(2)の延長のようなものですが、

日本の漁船が漁獲しうるメバチマグロの漁獲枠3000トンを国の判断で中国に無償で譲り渡すという合意は、日本漁船等が漁獲減による損害を被ることを意味します。当時も漁業団体から反対もしくは慎重に検討するよう意見が示されていたと聞きます。国がどのような意見、条件、約束等をもとに中国側と取り決めたものかをできるだけ詳しく知りたいと考えるのは国民として当然の権利です。情報を秘匿することよりもこの決定により影響を受けているものたちや、この問題に関心を持つものに対して、積極的に情報を開示することは公益に資することであると思います。公開することにより「信頼関係が損なわれる」「不利益を被る恐れがある」とする水産庁の主張は漠然とした不安のようでもあり、このようなあやふやな懸念によって国民の知る権利を制限することは情報公開制度の目的とは合致しません。

第3 諮問庁の説明の要旨

法9条1項に基づき、令和4年4月11日付け3水管第2947号-1

で一部を不開示とした決定（原処分）に対する開示請求者（審査請求人）からの審査請求に関し、法19条に基づき、情報公開・個人情報保護審査会へ諮問するにあたり、原処分を不開示とした理由及び原処分を維持する理由は、以下のとおりである。

1 本件対象文書と原処分

(1) 本件対象文書

開示請求者は次の文書の開示を求めているところ、2010年に日中農相会談で発表された共同発表を受けて、『2011年に開催された日中まぐろ非公式協護の結果概要資料（別紙に掲げる文書）』を特定し、開示文書とした。

（開示請求文書）

2010年8月27日北京における日中農相会談で合意し、プレスリリースもなされた中西部太平洋における中国船籍まき網漁船の増隻抑制及び日本のメバチ漁獲枠の中国への移譲等に関して、日中間の実務者が内容を調整したことを記録する行政文書一式（事前の調整及び事後のフォローアップ、実施状況の確認等を含む）

(2) 原処分

開示文書のうち、以下ア及びイの理由で一部を不開示とする決定を行った。

ア 個人の氏名については、法5条1号に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができる情報であり、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報ではなく、同号ただし書イに該当せず、また、同号ただし書ロ及びハのいずれにも該当しないので不開示とした。

イ 公にしないことを前提とした関係国との協謙の内容に関する記述であって、公にすることにより、関係国との信頼関係が損なわれるおそれ、または、非公式協議の場における我が国の立場に関する内容に関する記載であって、現在進行しているWCPFC等の交渉において、我が国として不利益を被るおそれがあり、法5条3号に該当するため、当該部分を不開示とする開示決定を行った。

2 審査請求人の主張

上記第2の1及び2（1）と同旨

3 日中まぐろ非公式協議が行われた経緯

2010年8月27日に北京で行われた日中農相会談の結果、カツオ・マグロ類資源の保存と持続的利用確保のため、日中間で協力を強化していくことを確認し、以下を内容とする日中共同発表を発表した。

（日中共同発表の内容）

・世界のマグロ類資源の保存と持続的利用のため、マグロ類地域漁

業管理機関(R F M O s)における協力を強化していくとの意向を確認。

- ・双方は、中西部太平洋における無秩序な大型まき網漁船の増隻抑制に協力する意向を有する。

- ・中国側は、中西部太平洋において中国漁業会社が所有する大型まき網漁船の隻数を現状より増やさない意向を有する。

- ・日本側は、中国漁業界が直面しているメバチの漁獲枠不足の困難性を軽減するため、

- ・中国のメバチ漁獲枠の増大に向け、R F M O sにおける日本漁獲枠の移譲や他の措置を通じて、中国側と協力する意向を有する。

会談後、2011年5月24日に日中まぐろ非公式協議において、具体的な日中間の協力の内容について担当者レベルで協議を実施した。

その結果、I A T T Cにおける日本の2011年メバチ漁獲枠のうち3,000トン、中国へ移譲することを含めた協力の内容について話し合われ、2011年7月のI A T T C年次会合において正式決定された。

4 原処分を維持する理由

(1) 協議開催当時における本協議の取扱い

審査請求人は審査請求書において、『当時から機密文書扱いはされておらず、関係国との協議が「公にしないことを前提」としていたとする理由には根拠がない。』と主張する。

本協議での協議内容については、日中農相会談で日本が協力する意向を示していた中国へのメバチ漁獲枠移譲等について、双方の具体的な意向等を協議していたものであり、その中には日中双方の国内事情等、国際機関の交渉における双方の立場に関する内容が含まれていることから、これを公にすることは中国との「信頼関係が損なわれるおそれ」があり、かつ、今後の国際交渉において日本が「不利益を被るおそれ」がある。

また、審査請求人は、「当時も日中農相会談のプレスリリースは公表されている」と主張する。しかし、当該プレスリリースは、会談の主な概要を公表したものであって、詳細なやりとりを公にしたものではない。

以上より、審査請求人の『関係国との協議が「公にしないことを前提」としていたとする理由には根拠がない』という主張は当たらない。

(2) 地域漁業管理機関における会議の公開状況との比較

審査請求人は審査請求書において「メバチ枠の移譲を公式に認知する国際会議(W C P F C)は、民間団体、NGOなども参加でき、条件付きで会議を実質的に公開している。関係者が具体的に損害、被害を受けることが明らかな場合を除き、公開することこそ法の目的に沿った運用であると思われる。」と主張する。

日中共同発表に基づき、メバチ枠の移譲が行われたのはW C P F Cで

はなく、IATTCである。その上で、IATTC年次会合においては、原則として、民間団体、NGOなどのオブザーバーとしての参加が可能であり、議事録が公開されているなど、条件付きで会議の内容が公開されている。

しかしながら、IATTCにおいても公開されているのは、上記のとおり正式な決定をするための年次会合等であり、その決定に向けて場外で行われる各国の意見を調整するための協議などは非公開で行われている。

本協議は、日中農相会談での正式な二国間合意に基づき二国間の意見を調整し、2011年7月に行われたIATTC年次会合での正式な決定を目指すものであることから、IATTCにおける各国の意見を調整するための非公開協議と同様の位置づけのものである。

以上より、審査請求人の「メバチ枠の移譲を公式に認知する国際会議(WCPFC)は、民間団体、NGOなども参加でき、条件付きで会議を実質的に公開している。関係者が具体的に損害、被害を受けることが明らかな場合を除き、公開することこそ法の目的に沿った運用であると思われる。」という主張は当たらない。

審査請求人は審査請求書において、「対象文書は日本の漁業者の反対意見を差し置いて、日本の業界が国際的に認められ利用してきたメバチ漁獲枠を中国に移譲することを決めた経緯、背景を知るには欠かせない行政文書であって、その内容を開示することは公正な政策運営の監視、ひいては公益にも資する。」と主張する。

メバチ漁獲枠移譲については、日本の関係漁業者等のさまざまな意見について考慮しながら国としての意思決定をしたものであり、審査請求人の「対象文書は日本の漁業者の反対意見を差し置いて、日本の業界が国際的に認められ利用してきたメバチ漁獲枠を中国に移譲することを決めた経緯、背景を知るには欠かせない行政文書」であるという主張は当たらない。

(3) 個人に関する情報について

なお、法5条1号に規定する個人に関する情報に係る不開示部分については、審査請求人が審査請求書において、「対象文書の不開示部分につき、特定個人を識別できる情報の不開示を除き」と言及していることから、原処分を維持することが妥当である。

5 結論

以上のことから、本件対象文書については、法5条1号及び3号に該当することから、当該部分を不開示としたことは妥当であり、原処分を維持することが妥当である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 令和4年5月27日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年6月9日 審議
- ④ 同月13日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和5年8月31日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年9月14日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、その一部を法5条1号及び3号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対して、審査請求人は、原処分で不開示とされた部分のうち、本件対象文書に記載された個人を識別できる情報（法5条1号該当を理由に不開示とされた部分）以外の全ての開示を求めており、諮問庁は審査請求人が開示を求める当該部分（以下「本件不開示部分」という。）を不開示とした原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 諮問庁は、上記第3の4のとおり、本件対象文書は、日中農相会談で日本が協力する意向を示していた中国へのメバチ漁獲枠移譲等について、双方の具体的な意向等を協議した結果の概要であり、その中には日中双方の国内事情等、国際機関の交渉における双方の立場に関する内容が含まれていることから、これを公にすることは中国との「信頼関係が損なわれるおそれ」があり、かつ、今後の国際交渉において日本が「不利益を被るおそれ」がある。また、正式な決定をするためのIATTC年次会合においては、原則として、民間団体、NGOなどのオブザーバーとしての参加が可能で、議事録が公開されているなど、条件付きで会議の内容が公開されているが、その決定に向けて場外で行われる各国の意見を調整するための協議などは非公開で行われており、本件対象文書に記載された協議も同様の位置付けのものである旨説明する。

(2) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件不開示部分は、2010年8月の日中農相会談において意向を確認した中西部太平洋における無秩序な大型巻き網漁船の増隻抑制の協力や中国へのメバチ漁獲枠移譲等について、日中の水産当局間で事務的な協議、調整を行った内容が記載されており、日中双方の国内事情、国際機関での交渉における立場に関する内容等が含まれていると認められる。上記(1)のとおり、

当該協議の内容が公開されていないことも併せると、本件不開示部分が公にされることにより、中国との信頼関係が損なわれるおそれがあるとともに、国際機関での交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めるにつき相当な理由があるものと認められ、本件不開示部分は法5条3号に該当し、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、本件不開示部分は、その内容を開示することは、公正な政策運営の監視、ひいては公益にも資するなど主張しており、これは法7条の規定による裁量的開示を求める主張とも解されるが、上記2において法5条3号に該当するとして不開示とすべきとした部分については、これらを公にすることに、当該保護すべき利益を上回る公益上の必要性があるとまでは認められないので、この点についての審査請求人の主張は容れることができない。

(2) 審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条1号及び3号に該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分は、同号に該当すると認められるので、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 小林昭彦, 委員 常岡孝好, 委員 野田 崇

別紙（本件対象文書）

- 1 日中マグロ非公式協議結果概要
- 2 日中マグロ非公式協議結果概要（公電用）