

諮問庁：水産庁長官

諮問日：平成29年4月3日（平成29年（行情）諮問第123号）

答申日：平成30年2月19日（平成29年度（行情）答申第466号）

事件名：小型クロマグロ漁獲規制に係る特定の庁内起案文書等の一部開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、別紙の2に掲げる文書1及び文書2（以下、順に「文書1」及び「文書2」といい、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、一部開示した決定については、別紙の3に掲げる文書を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

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、平成29年2月9日付け28水管第1988号により水産庁長官（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、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書（異議申立書）の記載によると、おおむね次のとおりである（なお、意見書及び資料の内容は省略する。）。

小型クロマグロ漁獲規制において、まき網漁業による漁獲上限を年間二千トンとした根拠を示す起案文書等の開示を求めたものであるが、開示されたのは、平成27年1月5日付けの資源管理部長通知及び平成26年10月作成とみられる浜周り意見メモの2点にとどまっている。

関係行政文書等の調査が不十分である理由は、以下のとおり。

- ① 平成26年8月26日開催のクロマグロ資源管理に関する全国会議（水産庁主催）で配布された資料において、既にまき網漁獲上限案2000トンが示されており、同会議以前に庁内で検討、決裁に付された文書があると容易に推定できる。
- ② 上記会議では、水産庁（特定職員）が「まき網の2,000tと沿岸の2,007tというのは、これは削減率で見ますと、まき網が56%の削減、沿岸のほうは42%の削減ということですので、明らかにまき網のほうに我慢をしてもらおうということで配慮はしている」と説明して

いるが、まき網56%削減、沿岸42%削減が妥当な配分であると水産庁関係者が庁内外の関係者と協議した文書記録があると容易に推定できる。

- ③ 平成26年8月以前にも開催されていたと思われる浜周り開催日時やそれぞれの会合で出された意見の記録等も存在すると推定できる。
- ④ 浜周り配布資料、クロマグロ全国会議配布資料等の作成、配布を了承した庁内稟議記録や作成に当たって、庁内外でやり取りをした電子メール等の記録も多数存在すると推定できる。
- ⑤ 庁内にどのような関係文書が残されているのか精査せず、決定事項の通知文案のみを開示したものにすぎない。関係職員の電子メールによるやり取り等を含めて関係文書を確認した上で開示内容を決定すべきである。
- ⑥ 漁獲上限には金銭的価値があり、開示された浜周りメモにあるごとく、まき網業界への配分削減を求める声が多い中、水産庁による配分決定が適正、公正に行われたかを検証するための開示請求には公益性が高い（最近の新聞報道にあるように、水産庁はまき網業界に配分された漁獲上限枠を定置網業界に金銭で譲渡するような制度の創設も主導している。）。

第3 諮問庁の説明の要旨

処分庁が行った原処分に対する審査請求に関し、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するに当たり、原処分を維持することについて、以下のとおり説明する。

1 本件対象文書の特定の経緯について

- (1) 「小型クロマグロ漁獲規制において、4,007トンの日本枠の配分にあたってまき網漁業を2,000トンと決定するに至った庁内起案文書」について

水産庁では、国際的な管理措置（*1）における太平洋クロマグロの30kg未満の小型魚（以下「小型魚」という。）の漁獲量を4,007トン以下に抑制するための国内漁業の管理方針として、大中型まき網における小型魚の漁獲上限を2,000トン、その他の沿岸漁業等における小型魚の漁獲上限を2,007トンとすることを骨子とする「太平洋クロマグロに係る資源管理の実施について」（平成27年1月5日付け水管第1966号水産庁資源管理部長通知。以下「部長通知」という。）（文書1）を沿海地区都道府県水産主務部長及び関係団体の長宛てに施行したところであるため、当該起案文書（文書1）を特定した。

*1 小型魚の漁獲量規制は、平成26年12月1日から同月5日にかけてサモア共和国で開催された中西部太平洋まぐろ類委員会（WCPFC）第11回年次会合で決定された太平洋クロマグロの保存管

理措置に基づき各関係国が協調して実施しているものである。

- (2) 「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」について
部長通知（文書1）の起案に当たっては、平成26年8月26日に開催した「太平洋クロマグロの資源・養殖管理に関する全国会議」（以下「全国会議」という。）における配布資料及び議事概要（※水産庁ウェブサイトに掲載）や同年春から秋にかけて主要漁業地域で行った「太平洋クロマグロの管理に関する現地説明会」（以下「浜周り」という。）で出された関係漁業者等からの意見を集約した「太平洋クロマグロに関する浜周りで出された主な意見」（文書2）を参考にしたことから、水産庁ウェブサイトに掲載のない同文書（文書2）を特定した。
以上により、本件対象文書を特定し、法5条6号に該当する部分を除き、開示決定した。

2 本件審査請求について

審査請求人は、「関係行政文書等の調査不足により重要な情報の有無が確認されず、開示もされていないのは不当である」としているが、審査請求の理由に対する諮問庁の見解は、以下のとおりである。

(1) 上記第2の2①について

太平洋クロマグロは、全国各地の多数かつ多様な漁業者が漁獲対象としているほか、流通業者、加工業者、消費者等の幅広い関係者が関心を有する水産資源である。太平洋クロマグロ資源の適切な管理のためには、これらの関係者が情報を共有し、協力を得ながら取組を進める必要があることから、水産庁においては、漁業者、養殖業者、流通加工業者、研究機関、行政等の関係者が一堂に参集する場として公開になる全国会議を毎年開催し、太平洋クロマグロの資源管理をめぐる状況や今後の方向等についての多岐にわたる情報を集約した資料を配布・説明し、関係者間での意見交換を実施しているところ（この会議の場で意思決定を行うものではない。）。

また、全国会議に出席できない大多数の関係者の存在も考慮し、水産庁ウェブサイトに全国会議における配布資料及び議事概要を掲載しているほか、クロマグロの漁獲・養殖、資源評価、調査研究の状況等の幅広い情報を掲載し、随時更新しているところである。これらの公表資料は、浜周りにおける漁業者への説明や外部からの問合せに使用しているほか、水産庁内での情報共有や検討等にも使用しているところである。

平成26年8月26日に開催した全国会議においては、国際科学委員会（※2）が同年4月に公表した報告書において、太平洋クロマグロの資源状況と10年後の予測（※3）の見通しが示されたことから、同報告に沿った管理を推進するためには、我が国漁業全体における小型魚の漁獲量を4,007トンに抑制する必要があること、また、近年の漁獲

実績を踏まえて大中型まき網漁業で2,000トン,その他の沿岸漁業等で2,007トンにそれぞれ抑制するとの管理案を配布資料の中で関連データとともに示したところである。なお,同会議以前に水産庁内で決裁に付された文書は存在しない。

*2 北太平洋まぐろ類国際科学委員会(ISC)(WCPFCに対して太平洋クロマグロ等の資源管理に係る科学的助言を行う国際科学機関)

*3 小型魚を50%削減した場合に,親魚資源が10年以内に85%の確率で歴史的中間値まで回復する。

(2) 上記第2の2②について

審査請求人が指摘する水産庁(特定職員)の発言は,全国会議での配布資料の内容を説明したものであり,審査請求人が指摘するような文書は存在しない。

(3) 上記第2の2③について

平成26年春から秋にかけて浜周りを行った際に漁業者等から出された意見を集約したものが「太平洋クロマグロに関する浜周りで出された主な意見」(文書2)であり,これ以外に開示請求の対象となる文書は存在しない。

(4) 上記第2の2④ないし⑥について

浜周りでは,全国会議の配布資料,その他の公表資料を使用して説明を行った。また,全国会議配布資料の作成・配布に係る庁内決裁書は存在しない。なお,本件開示請求及び本件審査請求を受け,水産庁内の書庫等の再調査を行ったが,開示決定済みの文書以外に,本件開示請求の対象となる文書は存在しない。

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 平成29年4月3日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月24日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 平成30年2月7日 審議
- ⑤ 同月15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,本件請求文書の開示を求めるものであり,処分庁は,本件対象文書を特定の上,その一部を不開示とする決定(原処分)を行った。

これに対し,審査請求人は,原処分で特定された文書が不十分である旨主張し,諮問庁は,原処分を維持することが適当であるとしているので,

以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 本件請求文書のうち「庁内起案文書」について

ア 当審査会事務局職員をして、本件請求文書のうち「庁内起案文書」に該当するものとして文書1を特定した理由について改めて諮問庁に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

(ア) まず、本件開示請求の趣旨については、当時の担当者が開示請求者（審査請求人）に対し、「小型クロマグロ漁獲規制において、4007トンの日本枠の配分にあたってまき網漁業を2000トンと決定するに至った」との部分は、これに続く「庁内起案文書」及び「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」のいずれにも係る趣旨のものであることを確認している。

(イ) そして、本件開示請求にある「庁内起案文書」との文言については、「起案文書」とは、農林水産省行政文書取扱規則（平成23年4月1日付け農林水産省・林野庁・水産庁訓令第2号）に定める手続等により作成された文書を意味することから、これに該当する文書を指すものと解した。

(ウ) 以上を踏まえ、本件請求文書にある「庁内起案文書」に該当するものとしては、国際的な管理措置における小型魚の漁獲量を4,007トン以下に抑制するための国内漁業の管理方針として、大中型まき網漁業が2,000トン、その他の沿岸漁業等が2,007トンの漁獲上限とすることを決定した部長通知（文書1）の起案文書のみを特定した。

イ 以上を踏まえ、以下、検討する。

(ア) 本件請求文書の内容は別紙の1のとおりであるところ、このうち「庁内起案文書」がいかなる範囲の文書を指すかは、その文言上、必ずしも明確とはいえない。

この点に関し、諮問庁は、上記ア（イ）において、「起案文書」とは、上記ア（イ）の規則に定める手続等により作成された文書を意味すると説明するが、「起案文書」が、諮問庁が説明するような意味で一般的に用いられている用語であるとまではいい難く、本件開示請求についても、当該規則に定める手続等により作成された文書に限って開示を求めるものと限定的に解釈することには、いささかちゅうちょを覚える。

むしろ、「庁内起案文書」の意味については、「小型クロマグロ漁獲規制において、4007トンの日本枠の配分にあたってまき網漁業を2000トンと決定するに至った」との修飾文が付けられている趣旨を考慮すると、本件においては、開示請求者（審査請求

人)に有利に解釈し、当該決定に至るまでに水産庁において作成した文書を広く含む趣旨のものと解するのが相当である。

(イ) 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、本件開示請求の趣旨を上記(ア)のように理解するのであれば、小型クロマグロ漁獲規制において、4007トンの日本枠の配分にあたってまき網漁業を2000トンと決定するに至った「庁内起案文書」に該当するものとして、文書1以外にも、上記ア(イ)でいう「起案」によらないで作成された文書として、例えば、別紙の3(1)に掲げる、全国会議の配布資料及び議事概要を保有しているとのことであつた。

そうであれば、別紙の3(1)に掲げる文書を特定し、また、本件開示請求の趣旨を上記(ア)のように解することを前提に更に調査を行い、本件開示請求に該当するものがあれば、これをも特定し、開示・不開示を判断の上、改めて開示決定等をすべきである。

(2) 本件請求文書のうち「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」について

ア 当審査会事務局職員をして、本件請求文書のうち「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」に該当するものとして文書2を特定した理由について改めて諮問庁に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

(ア) 小型クロマグロ漁獲規制において、4007トンの日本枠の配分にあたってまき網漁業を2000トンと決定するに至った「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」としては、文書1の起案に当たって参考とした、全国会議の配布資料及び議事概要や各浜周りで出された漁業者等からの意見を集約した文書のうち、水産庁ウェブサイトに掲載していない、文書2のみを特定した。

(イ) なお、文書2の表題は「主な意見」としているところ、当該文書は、平成26年春から秋にかけて行った各浜周りで漁業者等から出された意見・要望を集約したものである。つまり、重複している意見・要望をまとめるなどしたものであって、各浜周りで出された太平洋クロマグロに関する意見・要望は全て記載している。

(ウ) 文書2の作成に当たっては、各浜周りのために現地に出張した水産庁資源管理部の職員が手控えメモのようなものを作成し、電子メールにて同庁内関係者に共有していた場合もあるが、当該メモ等は、文書2の作成後、現用に供しなくなったことから廃棄又は削除されており、本件開示請求時点において保有していない。

(エ) 文書2には大中型まき網業界の意見・要望は含まれていないが、同業界の意見・要望については、広域漁業調整委員会、資源管理の

あり方検討会及び全国会議といった場を活用して聴取しており、その内容については、これら会議での議事概要等に記載されている。

なお、上記（ア）のとおり、このうち、文書1の起案に当たって参考にしたものは、全国会議の配布資料及び議事概要のみであるため、文書2以外に、小型クロマグロ漁獲規制において、4007トンの日本枠の配分にあたってまき網漁業を2000トンと決定するに至った「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」に該当し得るものは、全国会議の配布資料及び議事概要である。ただ、開示請求者（審査請求人）は、全国会議に自ら参加しており、紙媒体で配布資料の提供を受けていること、議論の内容を直接的に知っていると考えられたこともあって、全国会議での配布資料や議事概要については特定しなかった。

イ 以上を踏まえ、以下検討する。

（ア）まず、文書2の作成の経緯等について、当審査会において、諮問庁から文書2の開示実施文書及び農林水産省行政文書管理要領（平成23年4月1日付け22文第187号総括文書管理者（大臣官房長）通知）の提示を受けて確認したところ、その内容に照らし、文書2は各浜周りで漁業者等から出された意見・要望を整理して集約したものであって、それら意見・要望は全て記載している旨の諮問庁の上記ア（イ）の説明や、文書2の基となったメモ等は、文書2の作成後、現用に供しなくなったことから廃棄又は削除されているとする諮問庁の上記ア（ウ）の説明はいずれも不自然、不合理とまではいえず、これを否定するに足りる事情は認められない。

（イ）諮問庁は、上記ア（ア）において、部長通知（文書1）の起案に当たっては、水産庁ウェブサイトに掲載している全国会議の配布資料及び議事概要や文書2を参考にしたとした上で、同ウェブサイトに掲載のない文書2を特定した旨説明する。しかしながら、本件開示請求の趣旨に照らし、本件請求文書のうち「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」に該当する文書は、文書1の起案に当たって参考にした文書に限定されるとは解し難く、また、もとより、同ウェブサイトにおいて公表されている文書であっても、そのことが理由で開示請求の対象から直ちに除外されるものでもない。

さらに、諮問庁は、上記ア（エ）において、開示請求者（審査請求人）は、全国会議に自ら参加しており、紙媒体で配布資料の提供を受けていること、議論の内容を直接的に知っていると考えられたことから、全国会議での配布資料や議事概要については特定しなかった旨説明するが、法は、何人にも等しく情報の開示請求権を認め

るものであり、開示請求者に係る個別事情によって開示・不開示が左右されるものではない。

以上によれば、小型クロマグロ漁獲規制において、4007トンの日本枠の配分にあたってまき網漁業を2000トンと決定するに至った「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」については、水産庁ウェブサイトに掲載されている文書や、開示請求者が過去に資料の提供を受けるなどした文書をも含め、最終的に上記決定がされるまでの経緯において沿岸漁業を含む関係業界との間で行われたやり取りに関する文書が広く該当するものと解すべきである。

(ウ) 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、本件開示請求の趣旨を上記(イ)のように理解するのであれば、小型クロマグロ漁獲規制において、4007トンの日本枠の配分にあたってまき網漁業を2000トンと決定するに至った「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」に該当するものとして、文書2以外にも、例えば、別紙の3(2)に掲げる、全国会議の配布資料及び議事概要を保有しているとのことであった。

そうであれば、別紙の3(2)に掲げる文書を特定し、また、本件開示請求の趣旨を上記(イ)のように解することを前提に更に調査を行い、本件開示請求に該当するものがあれば、これをも特定し、開示・不開示を判断の上、改めて開示決定等をすべきである。

3 審査請求人のその他の主張について

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、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、一部開示した決定については、水産庁において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書として別紙の3に掲げる文書を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件請求文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第4部会)

委員 山名 学, 委員 常岡孝好, 委員 中曽根玲子

別紙

1 本件請求文書

小型クロマグロ漁獲規制において、4007トンの日本枠の配分にあたってまき網漁業を2000トンと決定するに至った庁内起案文書及び沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式

2 本件対象文書

文書1 太平洋クロマグロに係る資源管理の実施について（平成27年1月5日付け26水管第1966号水産庁資源管理部長通知）

文書2 太平洋クロマグロに関する浜周りで出された主な意見

3 改めて開示決定等をすべき文書

(1) 「庁内起案文書」に該当するもの

全国会議の配布資料及び議事概要

(2) 「沿岸漁業を含む関係業界とのやりとりに関する書類一式」に該当するもの

全国会議の配布資料及び議事概要