

諮問庁：水産庁長官

諮問日：令和6年10月8日（令和6年（行情）諮問第1082号）

答申日：令和6年12月20日（令和6年度（行情）答申第763号）

事件名：海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の制定及び施行に当たり行われた説明会の会議録等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる各文書（以下、順に「本件対象文書1」ないし「本件対象文書3」といい、併せて「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、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6年7月10日付け6水管第1151号により水産庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（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、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである（なお、添付資料は省略する。）。

（1）審査請求書

漁業法30条に基づく採捕数量報告に係る都道府県規則において、同条1項規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者に対し6月以下の懲役又は30万円以下の罰金が課せられる。

同様に漁業法33条に基づく採捕停止命令に係る都道府県規則にあっては、命令に違反した者に対して3年以下の懲役又は3百万円以下の罰金が課せられる。

これらの非常に厳しい罰金や懲役刑が都道府県規則違反で課すことができるのは、法律にその根拠があり、漁業法30条及び33条に基づき知事が行う事務が法定受託事務になっているからに他ならない。

厳しい罰則を課すためには、罪刑法定主義の観点から、都道府県が定めた規則の適用範囲及び違反を問うための条件（犯罪の構成要件）などの情報について事前に明らかにしておく必要がある。これら規制内容の周知義務については、規則を制定した都道府県知事はもちろんのこと、事務を法定受託させている農林水産大臣にもある。

犯罪の構成要件となる要素をブラックボックスに入れたまま、懲役刑や罰金刑を課すことは法治国家として許されるものではない。法律、条令、規則等で定まった根拠がないまま知事や水産庁の裁量や都合で極めて重い罰則が課せられることに納得できず、関係資料を隠匿していると考え、審査請求するものである。

さらに、都道府県によって法の解釈に差があり、罰則の適用が知事の判断によって異なるとすれば、法の下での平等に反することになり憲法違反の可能性があるため、規制を行うための法律根拠を明確に示す必要があることを申し添える。

ア 本件対象文書1について

「都道府県が海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の制定並びに施行にあたり、水産庁が主催した説明会等の会議録。都道府県に示した策定すべき施行細則例及び適用範囲に関して指導を行った文書に限ります。」として開示請求したが、文書不存在により不開示とされた。

平成30年に漁業法が改正されたが、その際、都道府県漁業調整規則の改正が必要となり、調整規則の担当部署は、都道府県担当者に対して説明会を開催し、新旧対照表を作成したうえで周知徹底を図っている。漁業調整規則は大臣の認可が必要であるという事もあるが、「円滑な認可のために改正内容が漁業法及び水産資源保護法から委任された範囲か」、「他の法令との関係で問題がないか」、「漁業調整上及び水産資源保護培養上の支障がないか」、「参照資料によって改正理由及び改正内容が裏付けられているか」などを規則改正にあたり都道府県に求めている。

これら一連の都道府県漁業調整規則改正において、現行の規則制定時の制定理由及び規則の内容等についての情報が無ければ改正のしようがない。同じ漁業法の法定受託事務に係る指導監督を行うべき部局にあつて、資源管理担当部局が同様の都道府県規則制定当初の規定すべき内容等を示した書類を保有していないとは考えられない。

令和2年12月前後に各都道府県は漁業法30条に基づく採捕報告に関する規則及び漁業法33条に基づく採捕停止命令に関する規則を策定している。改正に際し、都道府県への説明会が開催されており、現行の規則例を示していることから、平成8年当時の当初の規則例を参考にしたと考えるのが妥当であり、文書が存在していることを確信している。

イ 本件対象文書2について

排他的経済水域における生物資源の漁獲可能量（以下「TAC」という。）に基づく管理が属地管理から属人管理へと変更された経緯

が記載された文書の開示を求めたところ、「旧TAC法の考え方は、水域別に配分、管理を行うことを基本とするものでしたが、都道府県への配分については、その基礎とする採捕実績が属人の統計しかなく、平成8年の管理開始当初から、属人統計に配分数量を設定し、運用していました。このため、属地管理から属人管理へと変更された事実はなく、開示請求があった文書は作成・保存していないので不開示としました。」とされた。

海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（平成8年法律第77号。以下「旧TAC法」という。）は、海洋法に関する国際連合条約（以下「国連海洋法条約」という。）を我が国が批准するにあたり、条約第5部に記載された排他的経済水域に関する事項のうち、生物資源の保存や管理に関する項目を遵守するために整備された国内法である。つまり、排他的経済水域という場所の管理に関する規定であり、「基本とする」ものではなく、しなければならないものである。なお、仮に属人的管理が可能とするのであれば、知事管理区分の漁業に関し外国人を排除することができなくなり、条約を批准した我が国の国益に反する（内水・領海を除く排他的経済水域における管理が十分でなくなる）。

法制定当初から、法に反した運用を続けているというのであれば、属人的管理をせざるを得ない経緯、属人的管理を行うための法的根拠を整理した文書が存在するはずであり、その文書の開示を求めるものである。

ウ 本件対象文書3について

旧TAC法3条2項6号の規定について「いわゆる「海あり県」を示すための規定」であるという認識を示したうえで、属地管理の実施と義務として規定した法令等はなく、文書不存在のために不開示とされた。

旧TAC法制定当初は、排他的経済水域内の生物資源を管理するため、属地管理となっていたはずであるが、旧TAC法3条2項6号の規定について、「海あり県」を示すのとした経緯が記載された文書に属人管理を行う根拠が示されていると考える。

採捕報告義務違反に対し、懲役刑を含む厳しい罰則が設けられており、農林水産大臣が都道府県に配分する数量とその根拠、都道府県が定めた規則の適用範囲、都道府県が管理すべき数量とその根拠が一致していなければ、違反を特定することが困難となる。

法律の原則に則り、属地管理を行なう場合、漁獲情報（魚種、数量等）に加え、採捕場所の情報が必要となるが、都道府県が策定した現行の採捕報告に関する規則には、採捕場所の情報が欠落している。

旧TAC法制定当初の都道府県規則には、2条に適用範囲が定められていることで、報告が都道府県の管理管轄する海面で採捕されたものであると特定できていた。

すなわち、旧TAC法3条2項6号を原則どおり、「都道府県が管理管轄する海面」とすれば、農林水産大臣が都道府県に配分するTAC数量とその根拠、都道府県が定めた規則の適用範囲、都道府県が管理すべきTACとその根拠が全て一致し問題は生じない。

しかし、仮に「海あり県」と「海なし県」と解釈すれば、将来的にTAC管理魚種が増加し、遊漁も含めて都道府県が管理する必要性が生じた時、属人管理を行うとすれば、「海なし県」に属する者は、農林水産大臣が「海なし県」に係る資源管理基本方針を定め「海なし県」が資源管理方針を定めたうえで採捕報告に関する規則及び採捕停止に関する規則の整備が完了するまでの間、「海なし県」に属する者は「特定水産資源」を一切採捕できなくなる。これは、外国人観光客が遊漁を行う場合も同様である。

配分根拠となる漁獲数量が属人統計しかないのであれば、その数量を属地によるとみなしたうえで配分の参考にすればよく、管理全体を属人とする必要はない。私人に発した瀬戸内海漁業調整事務所長の文書が属人管理の根拠となり得ないことは明白であり、他に属人管理を行うとした文書が存在すると考えるため、その文書を開示していただきたい。

仮にこれら一連の規制の根拠となる文書が本当に存在していないのであれば、都道府県に管理を任せるのではなく、国が一元的に管理を行う必要性が生じる。また、属人管理としたままで都道府県に管理させ続けるのであれば、採捕報告並びに採捕停止命令に関し、法的根拠が整備されるまでの間、漁業者を採捕報告違反及び採捕停止命令違反で検挙するようなことがあってはならず、協力をお願いするに止めるべきである。

エ 添付資料（略）

(ア) 行政文書不開示決定通知書（開示請求書受付番号6043）

(イ) 行政文書開示決定通知書（開示請求書受付番号5171）

(ウ) 岩手県（旧）海洋生物資源の保存及び管理に関する法律施行細則

(エ) 和歌山県 海洋生物資源の保存及び管理に関する法律施行細則

(2) 意見書

ア 我が国は、1996年に国連海洋法条約を批准するに至り、同条約を担保するための国内法を整備する必要があった。この時制定されたのが旧TAC法であり、TAC制度はこの時点からスタートしている。

その後、2018年に漁業法の改正に際し旧TAC法が廃止され、

漁業法に取り込まれたが、TAC制度に関する法律構成はそのまま改正漁業法に引き継がれているという説明がなされている。

罰則を伴う本格的なTACの運用が始まったのは、国際会議における約束を果たすため、2015年から試験的に導入され、2018年から本格的に導入されたクロマグロTACである。

なお、旧TAC法が制定された1996年から2017年までの20年余り、マアジ等7魚種がTACにより管理されていたが知事管理区分の漁業において（少なくとも特定県は）採捕停止命令は一度も発出されることが無かった。

こうしたなか、2018年以降、クロマグロ漁業の知事管理区分において、特定県では、たびたび採捕停止命令が発出されるようになり、漁業現場も神経質になった。特に、県境が輻輳する瀬戸内海においては、「誰が」、どの「場所」で獲ることができないのかについて、法律根拠を含め漁業者に対して詳細な説明が必要となってきた。

このため、知事管理区分に係る法律根拠について、「属地管理」なのか「属人管理」なのか、パブリックコメント及び公文書開示請求などによって確認を行なおうとした。しかし、水産庁は「属地管理」か「属人管理」かについて、回答が定まっておらず、その根拠法令等も明らかにしていない。

特に旧TAC法3条2項6項に規定する「海面がその区域内に存する都道府県別に定める」の解釈について、「都道府県が管理管轄している海面：属地」とするのか、「海あり県、海なし県に属する人：属人」とするのかについて、水産庁は、直近の解釈において、後者であると主張している。しかし、その根拠（途中で解釈を変えた）を明らかにしていないのが現状である。少なくとも、漁業法改正時点で属地から属人へ変更しているのであれば、国会や漁業関係者に対して説明がなされるべきであるが、法令審査等を含め説明された形跡がない。

なお、本件対象文書2において、「平成8年の管理開始当初から、属人統計に配分数量を設定し、運用していました。このため、属地管理から属人管理へと変更された事実はなく」とあるが、平成8年に都道府県が定めた規則及びクロマグロTACに係るパブリックコメントの変遷から、水産庁は平成8年当初、属地管理であったと認識していたことは明白である。正確には属人統計を用い（属人統計しか存在しなかったため）、それに基づき配分数量を設定していたとしても、管理そのものは属人に対し行われるのではなく、属地に対して行ってきたとすべきである。

仮に、平成8年から属人統計をもとに配分数量を設定したうえで、属人的管理を行っていたと言うのであれば、当初から法に反して運用していたことになる。「属人管理」を行うことに関し、その根拠となる文書を作成しておらず、所有していないという水産庁の主張について、情報公開・個人情報保護審査会が客観的、合理的に判断し、水産庁が開示すべき文書を本当に作成しておらず、若しくは所持していないのであれば、この案件は文書開示請求とは別の場所で追求しなければならない問題となる。

イ パブリックコメント等における水産庁の回答の変遷

(ア) 2017年12月 補足資料1 (略)

和歌山県が定めた規則の適用範囲を明確に示さないことに対し「適正な管理がなされるよう引き続き指導してまいります」と回答、属地管理、属人管理には触れていない。

(イ) 2018年6月 補足資料2 (略)

回答のなかで（属地管理と属人管理について）としてまとめられているが、「資源管理法（本文書では「旧TAC法」と表記）では、属地管理が基本となっております。」と明確に属地管理であると回答している。

(ウ) 2018年12月 補足資料3 (略)

このパブリックコメントにおいては、質問のすり替えや回答できない（したくない）質問の非掲載が多数行われており、パブリックコメント制度の根幹に関わる由々しき事態と考えている。コメントに投稿した内容は記録されており、本案件と直接関係するものではないが、参考までに添付（19件投稿したうち、属地管理に係る2件）するので、回答と比較し、何が違って何が削除されたかについて確認していただきたい。

(エ) 徳島県漁業協同組合連合会が和歌山県及び水産庁瀬戸内海漁業調整事務所に対して行った照会文書とその回答

対和歌山県2019年1月照会2019年2月回答 補足資料4 (略)

和歌山県規則の適用範囲について、緯度経度等、具体的に示すことはできないと回答

(オ) 対水産庁瀬戸内海漁業調整事務所2019年6月照会2019年6月回答 補足資料5 (略)

採捕停止命令については、属地に適用されると明確にしつつ、採捕報告等の数量管理については、採捕した場所を問わず、属人的に管理する運用を行っているとは回答している。

第3 諮問庁の説明の要旨

法9条2項に基づき、令和6年7月10日付け6水管第1151号で行った不開示決定（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、原処分を維持することについての説明である。

原処分を維持する理由は、以下のとおりである。

1 請求する行政文書の名称等（令和6年6月20日付け行政文書開示請求書）

平成8年12月に海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の施行と併せ、都道府県は施行細則を定めています。その施行細則は多くの県で規則の適用範囲として第2条を設け、「漁業法第84条第1項の規定に基づく海区」に適用するとしています。

本件対象文書1 都道府県が海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の制定並びに施行にあたり、水産庁が主催した説明会等の会議録。都道府県に示した策定すべき施行細則例及び適用範囲に関して指導を行った文書に限ります。

海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の制定当初は、都道府県が策定した施行細則の内容から、都道府県が管理する特定海洋生物資源の採捕報告並びに採捕停止に係る命令に関しては、漁業調整委員会を設置すべき海区、即ち属地に適用するとしていたことは明らかです。

本件対象文書2 令和6年5月7日付け5水管第3566号-1の2開示請求（1）について「TACに係る都道府県の数量管理が、属地管理から属人管理へと変更された事実はありません。」と言い切っていますが、都道府県が定めた施行細則と明らかに矛盾しています。

不服審査請求を行う前に、改めて属地管理から属人管理へと変更された経緯が記載された文書の開示を求めます。

本件対象文書3 また、令和6年5月7日付け5水管第3566号-1において、令和元年6月28日付け元水瀬調第77号が属人管理を行う根拠ではないとの回答でした。改めて、属人管理を行う根拠法令（告示を含む）の特定とその開示を求めます。なお、属地管理に関しては、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律3条2項6号及び都道府県が定めた施行細則で担保できると考えています。

採捕報告義務違反並びに採捕停止命令違反は懲役を伴う厳しい罰則が設けられています。罪刑法定主義の観点から、違法性（違法）の事実を特定するため構成要件を予め示す必要があります。それは、単なる通知や技術的助言で済まされるものではありません。根拠法令を明示できなければ、採捕報告義務違反や採捕停止命令違反を罪に問うことが難しくなると考えています。本来管理すべき大臣が配分した数量が違法なもので、採捕報告の積み上げが違法なものであるなら、罪に問えるはずがありません。

2 原処分における不開示理由

- (1) 本件対象文書1について、請求のあった行政文書について文書保管庫、書庫、机、共有フォルダを探索しましたが、現在、当庁において保有していないので不開示としました。
- (2) 本件対象文書2について、旧TAC法の考え方は、水域別に配分、管理を行うことを基本とするものでしたが、都道府県への配分については、その基礎とする採捕実績が属人の統計しかなく、平成8年の管理開始当初から、属人統計に基づき配分数量を設定し、運用していました。このため、属地管理から属人管理へと変更された事実はなく、開示請求があった文書は作成・保存していないので不開示としました。
- (3) 本件対象文書3について、ご指摘の旧TAC法3条2項6号の「海面がその区域内に存する都道府県」とは、いわゆる「海あり県」を示すための規定であり、属地管理の実施を義務的に定めたものではありません。上記(2)でお答えしたとおり、旧TAC法の考え方は、水域別に配分、管理を行うことを基本とするものでしたが、この属地管理の実施を義務として規定した法令等はありません。このため、開示請求があった文書は作成・保存していないので不開示としました。

3 審査請求人の主張

上記第2の2(1)と同旨。

4 漁獲可能量による水産資源の管理について

平成8年6月、国連海洋法条約を我が国が批准したことにより、TACを決定し、生物資源について適当な管理措置等を講ずる義務が生じた。また、我が国周辺水域における海洋生物資源の状況が総じて低水準かつ悪化の傾向にあり、漁獲能力や漁獲努力量の規制を中心とする従来漁業管理に加えて、採捕量そのものに注目した新たな漁業管理制度が必要となっていた。これら国内外の状況を踏まえ、同年同月に旧TAC法が制定され、同年7月に施行された。

旧TAC法に基づくTAC管理は、概略、①TACによる管理を行うことが適当である海洋生物資源を「特定海洋生物資源」として政令で指定し、②農林水産大臣は、TACやTACの配分量（大臣管理漁業ごと、都道府県ごと）等について基本計画を策定、③都道府県知事は、基本計画に即して都道府県ごとの配分量等についての計画を策定し、④農林水産大臣及び都道府県知事は、採捕数量が定められた配分量以下となるよう管理する、という仕組みである。

当初はさんま、すけとうだら、まあじ、まいわし、さば（まさば及びごまさば）及びずわいがにの6魚種が特定海洋生物資源として指定され、平成9年1月からTAC管理が開始された。その後、平成10年1月にするめいか、平成30年1月にくろまぐろ（小型魚及び大型魚）のTAC管理

が開始され、旧TAC法では合計8魚種のTAC管理が行われた。

その後、漁業法等の一部を改正する等の法律（平成30年法律第95号）が令和2年12月1日施行したことを受け、それまで旧TAC法に基づき行っていた漁獲量による水産資源の管理は、漁業法（昭和24年法律第367号）（以下「改正漁業法」という。）に基づく管理に順次移行することとされ、旧TAC法は令和2年12月に廃止された。なお、旧TAC法では、TACによる管理を行うことが適当である特定の水産資源でのTAC管理を想定していたのに対し、改正漁業法に基づく資源管理は、TACによる管理を行うことが基本原則とされている。

改正漁業法に基づくTAC管理は、概略、①農林水産大臣が資源管理基本方針において、TACによる管理を行う水産資源を「特定水産資源」として定めるとともに、②同基本方針においてTACの都道府県及び大臣管理区分への配分の基準を定め、③都道府県知事は資源管理基本方針に即して、当該都道府県において資源管理を行うための方針（以下「都道府県資源管理方針」という。）を定め、④農林水産大臣及び都道府県知事は各管理区分ごとに漁獲量の管理を行う、という仕組みである。

このように、平成8年以降、旧TAC法に基づき開始された我が国のTACによる資源管理は、改正漁業法に発展的に統合され、現在は改正漁業法に基づきTACによる資源管理が行われているところである。

5 原処分を維持する理由

(1) 本件対象文書の特定及び原処分について

ア 本件対象文書1について、「都道府県が海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の制定並びに施行にあたり、水産庁が主催した説明会等の会議録」を請求しているところ、対象となる文書は、旧TAC法が制定及び施行される前後において、水産庁が旧TAC法に関して主催した説明会等の会議録を指しているものと考えた。

これらの文書の検索を行った結果、現在、当庁において保有していなかったことから不開示とした。

イ 本件対象文書2について、「令和6年5月7日付け5水管第3566号-1の2開示請求（1）について（中略）改めて属地管理から属人管理へと変更された経緯が記載された文書」を請求している。令和6年5月7日付け5水管第3566号-1の2開示請求（1）とは、TACに係る都道府県の数量管理について、平成30年の漁業法改正により属地管理から属人管理へと変更されたと仮定し、この根拠となる条文及び法改正に係る説明会（国会、都道府県、JFグループ）等の会議資料を請求しているものであり、今般の本件対象文書2は、改めて当該会議資料を求めるとともに、会議資料に限らず、TACに係る都道府県の数量管理について、平成30年の漁業法改正時に属地管

理から属人管理へと変更された経緯が記された文書の開示を求めるもので、かつ、都道府県の管轄水面ごとの漁獲実績に応じて漁獲可能量を配分し、これを水域別に管理することを「属地管理」、漁業者等の漁獲実績に応じて漁獲可能量を配分し、これを漁業者等に応じて管理することを「属人管理」と指しているものとして資料の再探索を行った。

しかし、この都道府県へのTACの配分については、旧TAC法による管理開始当初より、当該配分の基礎とする採捕実績が属人（採捕水域別に集計するのではなく、漁業者の主たる事務所が所在する都道府県ごとに当該漁業者の採捕量を集計したもの）の統計である農林水産省統計しかなく、当該属人統計に基づき配分数量を設定して運用していたものである。このことは、平成9年5月に新水産新聞社から発行された「Q&A海洋法条約と水産関連法（海洋法令研究会著）」でも説明されている。

このように、数量管理を行う魚種に関しての運用は、漁業法改正前の旧TAC法においても、改正後の漁業法においても属人管理で運用していることに変わりはなく、平成30年の漁業法改正によりTACに係る都道府県の数量管理が属地管理から属人管理へと変更された事実もないことから、開示請求があった文書は作成・保存していないため不開示とした。

ウ 本件対象文書3について、旧TAC法に基づく管理において、属人管理を行う根拠法令（告示を含む）の特定とその開示を求めるものと考えた。

旧TAC法の本来の考え方は、水域別に配分、管理を行うものであり、本来都道府県の管轄水面ごとの漁獲実績に基づき漁獲可能量を配分すべきであるが、旧TAC制度における都道府県への漁獲可能量の配分については、その基礎とする採捕実績が属人統計しかなかったため、旧TAC法による管理開始当初から、属人の統計である農林水産省統計しかなく、当該属人統計に基づき漁獲可能量を配分することで運用してきたところである。そのため、旧TAC法において属人管理を行うことが明示された規定はなく、該当する文書がないことから不開示とした。

（2）原処分の妥当性

ア 本件対象文書1の原処分について、水産庁において、上記（1）アの認識に基づき当該文書を検索し、その保有が確認できなかったことを踏まえ行ったものであり妥当である。

なお、公文書管理法が平成21年に制定され、いわゆるレコードスケジュールが全省的に導入された。それに伴い、同法に基づき農林水産省文書管理規則（平成23年4月1日農林水産省・林野庁・水

産庁訓令第1号)が制定された。開示請求の対象文書が過去に存在したとしても、これらの公文書管理に係る制度創設以前に作成等がなされた文書であり、文書の保存・廃棄等が各行政庁の運用に任されていた上、当該文書が使用されたと考えられる時点(旧TAC法施行前後の説明会の開催時点)から長期間が経過していたことからすれば、現在に至るまでに文書は廃棄されたものと推測される。

そのような経緯から、本件開示請求を踏まえ文書の探索を適切に行っても、確認できなかったものである。

イ 本件対象文書2の原処分について、上記(1)イのとおり、平成30年の漁業法改正によりTACに係る都道府県の数量管理が属地管理から属人管理へと変更された事実はないことから、変更の経緯が記された文書は作成していない。このため原処分は妥当である。

ウ 本件対象文書3の原処分について、上記(1)ウのとおり、該当する文書がないことから不開示としたものであり妥当である。

なお、旧TAC法は、我が国が責任ある沿岸国として、TACを設定し、それを守ることを求めており、この目的を実現するために一定の運用をすることは、旧TAC法上も想定されているものと解される。これは、旧TAC法において、TAC等を適切に管理するため、必要がある場合には、漁業者ごとにTACを割り当てる、いわゆる個別割当(IQ)方式も採用することができるよう規定されていた(旧TAC法11条)ことから推察できる。

(3) 審査請求人のその他の主張

審査請求人は、旧TAC法は、国連海洋法条約を我が国が批准するにあたり、生物資源の保存や管理に関する項目を遵守するために整備された国内法であり、国連海洋法条約の該当項目が排他的経済水域という場所の管理に関する規定であることから、旧TAC法に基づく管理は属地管理をしなければならない旨主張する。

確かに、旧TAC法は、我が国が国連海洋法条約を批准するにあたって制定された法律であるが、その制定理由は、国連海洋法条約で義務づけられる排他的経済水域におけるTACの決定だけでなく、我が国周辺水域における海洋生物資源の状況が総じて低水準かつ悪化傾向にあり、漁獲量が減少していたことを踏まえ、これらの資源の適切な保存及び管理を行うためには漁獲能力の規制を中心とする従来からの漁獲管理に加えて、採捕量そのものに着目した漁獲量管理を行っていく必要があったことも制定理由であった。こうした国内外の要請に的確に応えるために旧TAC法によるTAC制度が導入されたのであり、旧TAC法は国連海洋法条約の義務を遵守するためだけに制定されたものではない。このため、旧TAC法は国連海洋法条約が規定する排他的経済水域だけでな

く、領海及び内水（内水面を除く）並びに大陸棚についても制度の対象としている。

また、TACの管理方法として属地管理を義務とするといった規定は国連海洋法条約にも旧TAC法にも規定されておらず、当時、国連海洋法条約を批准した国で、TACの管理方法として譲渡性をもつ個別割当（ITQ）方式を導入している国も複数あった。

その他、審査請求人は自身の推測や考え等を述べるが、これらは処分庁の行った原処分の妥当性を覆すものではない。

（４）結論

以上のことから、審査請求人からの開示請求に対し処分庁が行った原処分は妥当であり、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６年１０月８日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年１１月１５日 審査請求人から意見書を収受
- ④ 同年１２月２０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り、処分庁は、本件対象文書１は既に廃棄しており、本件対象文書２及び本件対象文書３は作成・取得しておらず、保有していないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の開示を求めているところ、諮問庁は、原処分を維持することが妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

２ 本件対象文書の保有の有無について

（１）本件対象文書の保有について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、上記第３の２及び５に補足して、以下のとおり説明する。

ア 本件対象文書１について

本件対象文書１は、旧TAC法が制定及び施行（平成８年１２月）される前後において、水産庁が旧TAC法に関して主催した説明会等の会議録を指しているものと解し、探索したが、その保有は確認できなかった。

本件対象文書１の保存期間は、正確には不明であるが、平成９年７月時点の農林水産省文書管理規則によれば、文書の保存期間は、第１類に属する文書（法律等の制定又は改廃に関する文書等）は永久

保存，第2類に属する文書（通達（法令の解釈又は運用に関するものを除く。）に関する文書で重要なもの等）は20年とされており，その他の文書については10年以下とされている。この保存期間についての定めが，本件対象文書1が作成され，使用された時点においても同様であったとしても，本件対象文書1は，第1類に属する文書にも第2類に属する文書にも該当しないと解され，これが使用されたと考えられる時点（旧TAC法施行前後の説明会の開催時点）から本件開示請求時点までに約25年の期間が経過していたことからすれば，文書は既に廃棄されたものと推測される。

イ 本件対象文書2及び本件対象文書3について

（ア）本件対象文書2及び本件対象文書3については，審査請求人の主張は次のように解される。

a 「属地管理」とは，都道府県の管理水面ごとの漁獲実績に応じて各都道府県に漁獲可能量を配分し，これを水域ごとに管理する方法である。「属人管理」とは，漁業者等の漁獲実績に応じて，漁業者等の所在地の都道府県に漁獲可能量を配分し，これを漁業者等ごとに管理する方法である。

b 都道府県によるTACの数量管理は，平成30年の漁業法改正により属地管理から属人管理へと変更された。

c 上記bの変更の根拠となる条文及び法改正についての説明会（国会，都道府県，いわゆるJFグループにおけるもの）等の会議資料の開示を求める。

d 上記bの変更の経緯が記された文書の開示を求める。

e 旧TAC法に基づくTACの数量管理について，属人管理を行う根拠法令（告示を含む。）の開示を求める。

（イ）旧TAC法の本来の考え方は，水域別に配分，管理を行うものであり，本来都道府県の管轄水面ごとの漁獲実績に基づき漁獲可能量を配分すべきであるが，旧TAC法に基づく制度における都道府県への漁獲可能量の配分については，その基礎とする採捕実績についての統計が属人統計（漁業者の主たる事務所の所在する都道府県ごとに当該漁業者等の採捕実績を集計したもの）である農林水産統計しかなく，そのため，旧TAC法による管理開始当初から，当該属人統計に基づいて漁獲可能量を配分して運用してきたものである。したがって，平成30年の漁業法改正によりTACに係る都道府県の数量管理が属地管理から属人管理へと変更された事実もなく，旧TAC法において属人管理を行うことが明示された規定もないことから，本件対象文書2及び本件対象文書3は保有していない。

なお，審査請求人は，旧TAC法3条2項6号は属地管理を行う

根拠である旨主張するが、当該規定は、属地管理の実施を義務的に定めたものではなく、属地管理の実施を義務として規定した法令等は存在しない。

ウ 文書の探索について

本件開示請求を受け、水産庁において、文書保管庫、書庫、机及び共有フォルダを探索したが、本件対象文書に該当する文書の存在を確認できなかった。

(2) 以下、検討する。

ア 本件対象文書1について

当審査会において、諮問庁から提示を受けた平成9年7月時点の農林水産省文書管理規則を確認したところ、上記(1)アの諮問庁の説明のとおりであることが認められる。そうすると、本件対象文書1は、同管理規則の第1類に属する文書(永久保存)にも第2類に属する文書(20年保存)にも該当しないと認められ、本件対象文書1が使用されたと考えられる時点(旧TAC法施行前後の説明会の開催時点)から20年を超える期間が経過していることから、現在に至るまでに文書は廃棄されたものと推測されるとの諮問庁の上記(1)アの説明は、不自然、不合理とはいえない。

イ 本件対象文書2及び本件対象文書3について

旧TAC法が存在した当時、属地管理を可能とする統計(属地統計)が存在したことを示す事実は認められず、かえって、諮問庁から提示を受けた書籍である「Q&A海洋法条約と水産関連法(海洋法令研究会編著)」には、旧TAC法による管理開始当初から、これに資する資料としては属人統計である農林水産省統計しかなく、この統計に基づき漁獲可能量を配分することで運用されていたとの記載がある。そうすると、旧TAC法に基づくTACの都道府県による数量管理の方法が属地管理から属人管理へと変更された事実もなく、旧TAC法において属人管理を行うことが明示された規定もないことから、本件対象文書2及び本件対象文書3は保有していないとの上記(1)イの諮問庁の説明は不自然、不合理とはいえない。

ウ また、上記(1)ウの文書の探索の方法・範囲等も不十分とはいえない。

エ したがって、水産庁において本件対象文書を保有しているとは認められず、これを保有していないとして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

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 付言

本件対象文書1について、本件行政文書不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「開示請求のあった行政文書について文書保管庫、書庫、机、共有フォルダを探索しましたが、現在、当庁において保有していないので、不開示としました」とのみ記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書が不存在であるという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

5 本件不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、これを保有していないとして不開示とした決定については、水産庁において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 白井幸夫, 委員 田村達久, 委員 野田 崇

別紙

本件対象文書

- 1 都道府県が海洋生物資源の保存及び管理に関する法律の制定並びに施行にあたり、水産庁が主催した説明会等の会議録。都道府県に示した策定すべき施行細則例及び適用範囲に関して指導を行った文書に限ります（本件対象文書1）。
- 2 令和6年5月7日付け5水管第3556号-1の2開示請求（1）について「TACに係る都道府県の数量管理が、属地管理から属人管理へと変更された事実はありません。」と言い切っていますが、都道府県が定めた施行細則と明らかに矛盾しています。

不服審査請求を行う前に、改めて属地管理から属人管理へと変更された経緯が記載された文書の開示を求めます（本件対象文書2）。
- 3 また、令和6年5月7日付け5水管第3556号-1において、令和元年6月28日付け元水瀬調第77号が属人管理を行う根拠ではないとの回答でした。改めて、属人管理を行う根拠法令（告示を含む）の特定とその開示を求めます（本件対象文書3）。