

令和7年度答申第20号
令和7年8月1日

諮問番号 令和7年度諮問第7号（令和7年5月19日諮問）

審査庁 農林水産大臣

事件名 漁業法17条3項に基づく漁獲割当割合の設定処分等に関する件

答 申 書

審査請求人Xら51名からの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求は棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

本件は、審査請求人Xら51名（以下「審査請求人ら」という。）が、漁業法（昭和24年法律第267号。以下「法」という。）17条1項の規定に基づき、くろまぐろ（大型魚）（くろまぐろのうち30キログラム以上のものをいう。以下同じ。）の総トン数150トン未満の動力漁船により浮きはえ縄を使用して行う漁業の規制について定められたくろまぐろ（大型魚）かつお・まぐろ漁業（漁獲割当てによる管理を行う管理区分）に係る令和6・7管理年度（令和6年1月1日から令和7年12月31日までをいう。以下同じ。）の漁獲割当割合の設定の申請（以下「本件申請」という。）をしたところ、農林水産大臣（以下本件における各処分との関係において「処分庁」という。）が、法17条3項の規定に基づく申請よりも小さな割合による漁獲割当割合の設定及び法19条1項の規定に基づく令和6管理年度（令和6年1月1日から同年12月31日までをいう。以下同じ。なお、他の管理年度についても暦に従って同様にいう。）の年次漁獲割当量の設定の各処分（以下「本件各設定処分」

という。)をしたことから、審査請求人らがこれらを不服として審査請求をした事案である。

1 関係する法令等の定め

本件に関連する法の規定は、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。一部を除き令和2年12月1日施行。以下「改正法」という。）による改正によって定められたものであり、関係する法令等の定め
の概要は、以下のとおりである。

(1) 目的

法1条は、この法律は、漁業が国民に対して水産物を供給する使命を有し、かつ、漁業者の秩序ある生産活動がその使命の実現に不可欠であることに鑑み、水産資源の保存及び管理のための措置並びに漁業の許可及び免許に関する制度その他の漁業生産に関する基本的制度を定めることにより、水産資源の持続的な利用を確保するとともに、水面の総合的な利用を図り、もって漁業生産力を発展させることを目的とすると規定している。

(2) 定義

ア 法2条1項は、「漁業」とは、水産動植物の採捕又は養殖の事業をいうと規定し、同条2項は、「漁業者」とは、漁業を営む者をいうと規定し、同条3項は、「水産資源」とは、一定の水面に生息する水産動植物のうち有用なものをいうと規定している。

イ 法7条1項は、「漁獲可能量」とは、水産資源の保存及び管理（以下「資源管理」という。）のため、水産資源ごとに1年間に採捕することができる数量の最高限度として定められる数量をいうと規定し、同条2項は、「管理区分」とは、水産資源ごとに漁獲量の管理を行うため、特定の水域及び漁業の種類その他の事項によって構成される区分であって、農林水産大臣又は都道府県知事が定めるものをいうと規定している。

(3) 資源管理の基本原則

法8条1項は、資源管理は、漁獲可能量による管理を行うことを基本としつつ、稚魚の生育その他の水産資源の再生産が阻害されることを防止するために必要な場合には、漁業時期又は漁具の制限その他の漁獲可能量による管理以外の手法による管理を合わせて行うものとするとして規定し、同条2項は、漁獲可能量による管理は、管理区分ごとに漁獲可能量を配分し、それぞれの管理区分において、その漁獲可能量を超えないように、漁獲量を管理することにより行うものとするとして規定し、同条3項は、漁獲量の管

理は、それぞれの管理区分において、水産資源を採捕しようとする者に対し、船舶等（船舶その他の漁業の生産活動を行う基本的な単位となる設備をいう。以下同じ。）ごとに当該管理区分に係る漁獲可能量の範囲内で水産資源の採捕をすることができる数量を割り当てること（以下「漁獲割当て」という。）により行うことを基本とすると規定している。一方、同条4項は、漁獲割当てを行う準備の整っていない管理区分における漁獲量の管理は、当該管理区分において水産資源を採捕する者による漁獲量の総量を管理すること（この手法による管理を、以下「総量管理」という。）により行うものとするとして規定している。

（４）資源調査及び資源評価

法9条1項は、農林水産大臣は、海洋環境に関する情報、水産資源の生息又は生育の状況に関する情報、採捕及び漁ろうの実績に関する情報その他の資源評価（水産資源の資源量の水準及びその動向に関する評価をいう。以下同じ。）を行うために必要となる情報を収集するための調査（以下「資源調査」という。）を行うものとするとして規定し、同条3項は、農林水産大臣は、資源調査の結果に基づき、最新の科学的知見を踏まえて資源評価を実施するものとするとして規定している。

（５）資源管理基本方針

ア 法11条1項は、農林水産大臣は、資源評価を踏まえて、資源管理に関する基本方針（以下「資源管理基本方針」という。）を定めるものとするとして規定している。そして、同条2項各号は、資源管理基本方針においては、次に掲げる事項を定めるものとするとして規定し、同項1号には、資源管理に関する基本的な事項が、同項3号には、特定水産資源（漁獲可能量による管理を行う水産資源をいう。以下同じ。）及びその管理年度（特定水産資源の保存及び管理を行う年度をいう。以下同じ。）が、同項4号には、特定水産資源ごとの大臣管理区分（農林水産大臣が設定する管理区分をいう。以下同じ。）が、同項5号には、特定水産資源ごとの漁獲可能量の大員管理区分への配分の基準が、同項6号には、大員管理区分ごとの漁獲量の管理の手法が掲げられている。

イ 法11条3項は、農林水産大臣は、資源管理基本方針を定めようとするときは、水産政策審議会の意見を聴かなければならないと規定し、同条4項は、資源管理基本方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならないと規定し、同条5項は、農林水産大臣は、直近の資源

評価、最新の科学的知見、漁業の動向その他の事情を勘案して、資源管理基本方針について検討を行い、必要があると認めるときは、これを変更するものとする」と規定し、同条6項は、同条3項及び4項の規定は同条5項の規定による資源管理基本方針の変更について準用すると規定している。

ウ 資源管理基本方針については、改正法の施行に関連して農林水産省告示第1982号（同年10月15日）により定められ、本件に係する主な変更としては、令和3年同省告示第1805号（同年10月25日。大臣管理区分としてくろまぐろ（大型魚）かつお・まぐろ漁業（漁獲割当てによる管理を行う管理区分）の新設、それに係る令和4・5管理年度（令和4年1月1日から令和5年12月31日までをいう。以下同じ。）の漁獲割当て割合の設定基準の設定等に係るもの）によるもの及び令和5年同省告示第1785号（同年12月6日。くろまぐろ（大型魚）かつお・まぐろ漁業（漁獲割当てによる管理を行う管理区分）に係る令和6・7管理年度の漁獲割当て割合の設定基準の設定等に係るもの）によるものがある。

（6）国際的な枠組みとの関係

ア 法13条1項は、農林水産大臣は、資源管理基本方針を定めるに当たっては、水産資源の持続的な利用に関する国際機関その他の国際的な枠組み（我が国が締結した条約その他の国際約束により設けられたものに限る。以下「国際的な枠組み」という。）において行われた資源評価を考慮しなければならないと規定し、同条2項は、農林水産大臣は、資源管理基本方針を定めようとするときは、国際的な枠組みにおいて決定されている資源管理の目標その他の資源管理に関する事項を考慮しなければならないと規定している。

イ くろまぐろについては、高度回遊性魚類資源の長期的な保存及び持続可能な利用の確保を目的として平成12年に成立し我が国について平成17年に効力が発生した条約（西部及び中部太平洋における高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する条約（平成17年条約第9号））に基づき、国際的な枠組みにおいて、資源管理が行われており、資源量の回復を目標とし、同条約の規定に基づき設立された中西部太平洋まぐろ類委員会（WCPFC）において定められた管理措置に沿った対応がされている。

(7) 農林水産大臣による漁獲可能量等の設定

ア 法15条1項は、農林水産大臣は、資源管理基本方針に即して、特定水産資源ごと及びその管理年度ごとに、次に掲げる数量を定めるものとする」と規定し、同項1号には、漁獲可能量を、同項3号には、漁獲可能量のうち大臣管理区分に配分する数量（以下「大臣管理漁獲可能量」という。）が掲げられている。同条3項は、農林水産大臣は、同条1項各号に掲げる数量を定めようとするときは、水産政策審議会の意見を聴かなければならないと規定し、同条5項は、農林水産大臣は、同条1項各号に掲げる数量を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならないと規定している。

イ くろまぐろ（大型魚）かつお・まぐろ漁業（漁獲割当てによる管理を行う管理区分）における令和6管理年度に係る大臣管理漁獲可能量は、762.9トンと定められた（令和5年農林水産省告示第2020号（同年12月28日））。

(8) 漁獲割当割合の設定

ア 法17条1項は、漁獲割当てによる漁獲量の管理を行う管理区分（以下「漁獲割当管理区分」という。）において当該漁獲割当ての対象となる特定水産資源を採捕しようとする者は、当該管理区分が大臣管理区分である場合には農林水産大臣に申請して、当該特定水産資源の採捕に使用しようとする船舶等ごとに漁獲割当ての割合（以下「漁獲割当割合」という。）の設定を求めることができると規定している。

イ 法17条2項は、漁獲割当割合の有効期間は、1年を下らない農林水産省令で定める期間」と規定している。

上記の委任を受けて、漁業法施行規則（令和2年農林水産省令第47号。以下「法施行規則」という。）4条は、法17条2項の農林水産省令で定める期間は、5年とし、ただし、農林水産大臣は、特定水産資源の特性及びその採捕の実態を勘案し、これによることが適当でないと認める漁獲割当割合については、その有効期間を短縮することができると規定している。

ウ 法17条3項は、農林水産大臣は、漁獲割当割合の設定をしようとするときは、あらかじめ、漁獲割当管理区分ごとに、船舶等ごとの漁獲実績その他農林水産省令で定める事項を勘案して設定の基準を定め、これに従って設定を行わなければならないと規定している。

上記の委任を受けて、法施行規則5条各号には、法17条3項の農林

水産省令で定める事項として、船舶の総数又は総トン数（１号）、採捕する者の数、その採捕の実態又は将来の見通し（２号）、漁業に関する法令に違反する行為の違反の程度及び違反の回数（３号）が掲げられている。

エ 令和５年農林水産省告示第１７８５号（同年１２月６日）による資源管理基本方針の変更によって定められたくろまぐろ（大型魚）かつお・まぐろ漁業（漁獲割当てによる管理を行う管理区分）に係る令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定の基準の概要は、以下のとおりである。漁獲割当割合の設定を受けようとする者（以下「申請者」という。）がそれぞれ申請した漁獲割当割合の合計が１００パーセント以下の場合には、当該申請者がそれぞれ申請した漁獲割当割合を設定するものとするが、その合計が１００パーセントを超える場合には、当該申請に係る船舶ごとに、基準期間（漁獲割当割合の設定を行おうとする最初の管理年度の前々管理年度１２月末日までの３年間をいう。ただし、当該期間に令和３管理年度が含まれる場合は、当該管理年度の期間を除く２年間とする。）における当該船舶のくろまぐろ（大型魚）の漁獲量（当該期間における年次漁獲割当量を超過した漁獲量を除く。後記（ｂ）において同じ。）に応じて按分して得た割合及び船舶の数を基礎とし、採捕する者の採捕の実態又は将来の見通し、漁業に関する法令に違反する行為の違反の程度及び違反の回数等を勘案し、次の（ア）又は（イ）のいずれか低い方を漁獲割当割合として設定するものとする（ただし、漁業に関する法令に違反する行為の違反の程度及び違反の回数に応じて、これを減ずることがある。）。

（ア）（ａ）及び（ｂ）を合計した割合（小数点第５位以下は切り捨て）

（ａ）３０パーセントを、申請のあった船舶（申請された漁獲割当割合が０パーセントであった船舶を除く。）の総数で除することにより得た割合（令和４・５管理年度のものを含め、これに類する計算により得た割合を、以下「均等割」という。）

（ｂ）７０パーセントを、申請のあった船舶（申請された漁獲割当割合が０パーセントであった船舶を除く。）ごとの基準期間におけるくろまぐろ（大型魚）の漁獲量に応じて按分して得た割合（令和４・５管理年度のものを含め、これに類する計算により得た割合を、以下「実績割」という。）

(イ) 申請者がそれぞれ申請した漁獲割当割合

(9) 年次漁獲割当量の設定

法 19 条 1 項は、農林水産大臣は、農林水産省令で定めるところにより、管理年度ごとに、漁獲割当割合設定者（法 17 条 1 項の規定により漁獲割当割合の設定を受けた者をいう。以下同じ。）に対し、年次漁獲割当量（漁獲割当管理区分において管理年度中に特定水産資源を採捕することができる数量をいう。以下同じ。）を設定すると規定し、同条 2 項は、年次漁獲割当量は、当該管理年度に係る大臣管理漁獲可能量又は知事管理漁獲可能量に漁獲割当割合設定者が設定を受けた漁獲割当割合を乗じて得た数量とすると規定し、同条 3 項は、農林水産大臣は、年次漁獲割当量を設定したときは、当該年次漁獲割当量設定者に対し当該年次漁獲割当量を通知するものとするとして規定している。

上記の委任を受けて、法施行規則 6 条 1 項は、農林水産大臣は、資源管理基本方針に定める日までに、年次漁獲割当量を設定すると規定している。

(10) 漁獲割当割合又は年次漁獲割当量の移転

ア 法 21 条 1 項は、大臣管理区分に係る漁獲割当割合は、船舶等とともに当該船舶等ごとに設定された漁獲割当割合を譲り渡す場合その他農林水産省令（法施行規則 9 条）で定める場合に該当する場合であって農林水産大臣の認可を受けたときに限り、移転をすることができると規定している。

イ 法 22 条 1 項は、大臣管理区分に係る年次漁獲割当量は、他の漁獲割当割合設定者に譲り渡す場合その他農林水産省令で定める場合に該当する場合であって農林水産大臣の認可を受けたときに限り、移転をすることができると規定している。

(11) 農林水産大臣による漁業の許可

法 36 条 1 項は、船舶により行う漁業であって農林水産省令で定めるものを営もうとする者は、船舶ごとに、農林水産大臣の許可を受けなければならないと規定している。

上記の委任を受けて、漁業の許可及び取締り等に関する省令（昭和 38 年農林省令第 5 号）2 条 12 号は、かつお・まぐろ漁業について、総トン数十トン以上の動力漁船により、浮きはえ縄を使用して又は釣りによってかつお、まぐろ、かじき又はさめをとることを目的とするかつお・まぐろ漁業を掲げている。

2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は、以下のとおりである。

- (1) 審査請求人らは、令和5年10月27日から11月10日までに、審査請求人らの住所地を管轄する都道府県知事を経由し、処分庁に対し、法17条1項の規定に基づき、くろまぐろ（大型魚）かつお・まぐろ漁業（漁獲割当てによる管理を行う管理区分）に係る令和6・7管理年度の漁獲割当割合設定の申請（本件申請）をした。

（漁獲割当割合設定申請書）

- (2) 処分庁は、令和5年12月15日、審査請求人らに対し、法17条3項の規定に基づき、審査請求人らを含む申請者がそれぞれ申請した漁獲割当割合の合計が100パーセントを超える場合に当たるとして、それぞれの申請した漁獲割当割合よりも小さな割合により令和6・7管理年度の漁獲割当割合を設定する処分をするとともに、法19条1項の規定に基づき、令和6管理年度の年次漁獲割当量を設定する処分をし（本件各設定処分）、それぞれの処分につき通知をした。

（漁獲割当割合設定申請書、漁獲割当割合設定（一部）通知書、令和6管理年度年次漁獲割当量設定通知書）

- (3) 審査請求人らは、令和6年3月13日付けで、審査庁に対し、本件各設定処分を不服として、本件審査請求をした。

（審査請求書申立書）

- (4) 審査庁は、令和7年5月19日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして本件諮問をした。

（諮問書、諮問説明書）

3 審査請求人らの主張の要旨

以下の理由により、農林水産大臣（処分庁）による各審査請求人に対する令和6年管理年度のくろまぐろ（大型魚）の年次漁獲量割当量の設定を取り消すとの裁決を求める。

- (1) 割当量の決定では、漁獲可能量（TACと呼ばれる。）の30パーセントは申請隻数で除して得た割合（均等割）とし、70パーセントは基準期間（令和2年及び令和4年）の2年間の漁獲量に応じて按分して得た割合（実績割）とされているところ、令和6管理年度の漁獲割当管理原簿を踏まえると、漁船間の割当量の格差が著しいことが明らかである。また、多数の漁船の犠牲の下で少数の漁船が多く漁獲量割当てを得ていることが

明らかである。

- (2) 令和5年管理年度の割当てについても、30パーセントは均等割とし、70パーセントは基準期間（平成30年から令和2年まで）の3年間の実績割とされているところ、同様に漁獲割当管理原簿を踏まえると、令和5管理年度においても、漁船間の割当量の格差が著しいことが明らかである。
- (3) 令和6管理年度の割当てで漁船間において著しく差異が生じている原因を検討すると、次のとおりである。

ア 農林水産大臣は、漁獲割当割合を定める際に勘案する基準として、

（ア）法17条3項を根拠に実質割70パーセントとし、（イ）法施行規則5条2号を根拠に均等割30パーセントとしている。そして、（イ）の決定の際に勘案した具体的事項としては、①漁獲割当てによる漁獲量の管理（以下「I Q管理」ということがある。）下において新たにくろまぐろを漁獲する者が現れ得ること、②これまでの総量管理の下でくろまぐろを目的とする操業の機会に制約を受けている漁業者が存在すること、③くろまぐろ以外のかつお・まぐろ類を目的とする操業においてくろまぐろが混獲される可能性が存在すること等が挙げられている。

イ この令和6管理年度の割当ては、実績割に関しては、令和2年及び令和4年の漁獲実績を基準に決めたことになっている。令和4年の漁獲実績は、I Q管理が開始した年度であることから、それによって設定された年次漁獲割当量により制限されたものであり、I Q管理による漁獲割当てを考慮したということになる。この令和4管理年度のI Q管理による割当ては何を基準にしているかが問題となるが、平成30年から令和2年までの漁獲実績を基準としている。全体としてみると、結局、令和6管理年度の実績割は令和4年の漁獲実績基準（これは平成30年から令和2年までの漁獲実績を基準）及び令和2年の漁獲実績を基準としたことになる。そうすると、この令和2年の漁獲実績は、I Q管理下の令和4年の割当てを決めた際の1要素として考慮され、更にそれ自体が独立した1要素として考慮されていることになり、二重に考慮されていることになる。しかし、これが具体的にどのように考慮されているのかについて判然としないところがある。

ウ 令和6管理年度の割当量の7割を占める実績割について、上記のとおり、平成30年から令和2年までの3年間の漁獲実績に基づく令和4年のI Q管理下の割当てと令和2年の漁獲実績を考慮して決められており、

結局は平成30年から令和2年までの漁獲量を考慮して決められている。

その結果、漁船間に著しい格差（不公平）が生じている。

- （４）したがって、問題はこの基準期間の漁獲量により決めることにつき格差を正当化できる程度の合理性があるかどうかということになる。しかし、合理性は全くないといわざるを得ず、その理由は以下のとおりである。

ア この3年間の実績が割当てに反映されるということはあらかじめ全ての漁業者に対して周知されなかった。その結果、漁業者間では漁獲量に著しい差異が生じた。現行のIQ管理制度に対する漁業者の不信感の原因は、漁獲量割当てを設定するに先立って、その算定の基礎となる漁獲実績について、期間等をどのように考慮するのかについて事前に説明周知が行われていないという手続的な不備にあるといえる。

イ この期間は総量管理方式（オリンピック方式）がとられていたため、将来の割当てを予想して、意図的に早期から積極的に漁を行った漁業者の漁獲により管理年度の途中の早い時期に総量に近い漁獲量に達したため、通常どおりの時期に漁を開始した漁業者は、漁を行う意欲と能力はあるにもかかわらず漁を途中で中止せざるを得なくなるという事態が生じていた。

ウ 処分庁は「漁業者が意欲と能力があっても途中で漁を中止せざるを得ない事態は生じていない」と反論するが、令和2年に関しては、1年を3期に分けられたところ、最初の1月から3月までの期においては、2月4日に上限に達して漁を中止せざるを得ず、次の4月から6月までの期においては、4月23日に漁を中止せざるを得ず、5月1日に追加配分があったものの、同月10日に上限に達して漁を中止せざるを得ず、6月1日に更に追加配分があったものの、同月10日に漁を中止せざるを得ず、最後の7月から12月までの期においては、9月から12月までに配分があったが極めて少量であった。平成30年と令和元年にも追加配分があったが、いずれの年でも短期間のうちに上限に達しており、これらは将来の割当てを念頭に置いて意図的に漁獲量を増やした漁業者がいることを裏付けるものである。仮にそのような漁業者がいなかったとしても、令和2年に漁獲量の少なかった漁業者、中でも5月初旬から漁獲量が多くなっていく主に西海地域で漁獲していた船については、漁具の準備や交換に通常は1か月程度の時間がかかることから、上記のように上限に達した後に追加配分があってもすぐに上限に達するといった

状況では、漁への意欲と能力があっても漁獲実績が極めて少なくなったものが多かった。上記の処分庁の反論は、実態を無視したものである。

エ このように、割当ての基準とされた平成30年から令和2年までの漁獲高の実績というものは、多くの漁船にとっては通常の1年間の漁獲高とは異なる漁獲高であった。

(5) このように多くの漁船にとって通常の普通の1年間の漁獲高ではない漁獲高を基準に決められた割当量には、全く合理的な根拠はないといえる。

したがって、この割当ては公平性を欠く不当・違法なものといわざるを得ない。

(6) このような不公平な割当ての結果、割当てが少ない漁船を所有する漁業者は漁獲量が制限されるのみではなく、その所有する漁船の資産価値が低下し、更に著しい経済的損失を被る見込みが極めて高くなっている。割当ての不公平性は、漁業者に対しては、漁獲量の減少にとどまらない二次的損害を被らせる可能性が極めて高いといえる。

(7) このような不公平を解消させる方法として、取りあえず有効な方法は、均等割の割合を増加させることである。各地の多くの漁業者から主張され続けてきたことであるが、多くの漁業者の声は全く無視されてきた。なお、割当てについて平均値以上の割当てを受けている漁業者にも、このような不公平な割当てが漁業者間の連帯感を破壊しているとして、より公平な割当ての実施を求める者が多数存在する。

(8) 既に述べたとおり、令和5管理年度の割当てにおいて大きな不公平が発生していたのにもかかわらず、令和6管理年度の割当てにおいてもこの不公平は全く是正されていない。このことも考慮した場合、令和6管理年度の割当てに関する農林水産大臣の判断は裁量権の範囲を逸脱しており、違法あるいは不当であることは明らかである。割当量を平等に配分した場合の漁船当たりの割当量は0.4329パーセントとなるが、審査請求人らに対する割当量はこの割合を大きく下回っているため、割当てにより審査請求人らの法的利益が侵害されているのは明らかである。

(9) なお、巻き網漁によるくろまぐろ漁獲についてのIQ管理制度は、令和4年に日本海側にのみ実施されたが、太平洋側には実施されていない。もしここにIQ管理制度を適用した場合、この漁法に関しては最も漁獲割当割合が多いことからくろまぐろ漁全体に対する統制効果が大きく、また、経営主体が少ないことから規制の実効性も高いと期待できるにもかかわらず

ず、なぜか I Q 管理制度は適用されていない。また、I Q 管理制度には漁獲枠の売買や譲渡の規制が必要不可欠であるが、何らの規制もされていない。これらのことも、審査請求人らに対する I Q 管理制度が見切り発車的で実験的なものにすぎないことを推認させるものであり、このことは同時に制度設計の不十分さを推認させるものである。

第2 諮問に係る審査庁の判断

- 1 審査庁は、審理員意見書のとおり、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとしている。
- 2 審理員意見書の概要は、以下のとおりである。

(1) 本件審査請求における判断の対象について

審査請求人らは、審査請求書「4 審査請求の趣旨」において、「各審査請求人に対する令和6年管理年度年次漁獲量割当量の設定を取り消す」ことを求めているところ、処分庁の弁明書において、審査請求人らは「令和6・7管理年度漁獲割当割合及び令和6管理年度年次漁獲割当量」の取消しを求めているとの前提の下で弁明を行う」と指摘し、かかる指摘に対して審査請求人らから特段の反論がないことや、審理員から審査請求人らに対してした確認の事務連絡に対する審査請求人らの回答の内容を踏まえ、審理員意見書においても、審査請求人らは、令和6・7管理年度漁獲割当割合及び令和6管理年度年次漁獲割当量の設定の取消しを求めているとの前提で意見する。

(2) 令和4・5管理年度の漁獲割当割合の設定基準について

審査請求人らは、令和4・5管理年度の漁獲割当割合の設定基準の適法性・合理性を争っているものと整理することができ、この点を判断する必要がある。

ア 令和4・5管理年度の漁獲割当割合の設定に当たって、処分庁は、過去3年分の漁獲実績を用いることは、漁獲量の短期的な増減による影響を排除しつつ、近年の漁獲状況を反映させる合理的な手法であって、既存の特定水産資源においても採用している実績のある考え方である上、法においては、I Q 管理が漁獲量の管理の基本とされ、漁獲割当割合の設定基準を定めるに当たって船舶等ごとの漁獲実績を考慮することが条文上明記された旨を指摘しているところ、処分庁が行ってきたこれまでの資源管理に係る行政の考え方や、法の改正経緯及び改正後の条文の文言とも整合するものであって妥当なものと認められる。

これに対し、審査請求人らは、令和4年の割当が平成30年から令和2年までの漁獲実績によって決められることについて事前に説明周知が行われていなかったと主張するとともに、処分庁の「漁業者が意欲と能力があっても途中で漁を中止せざるを得ない事態は生じていない」との主張は実態を無視した反論である旨を指摘する。

しかしながら、実績割の算定のための設定基準に過去3年分の漁獲実績を用いることは、合理的な手法であってこれまでも用いられた実績がある。また、法の改正に関する国会審議においても、IQ管理制度を導入し、漁獲割当割合や漁獲割当量を決定するに当たって船舶等ごとの漁獲実績などを勘案することなどを議論・審議した上で、「船舶等ごとの漁獲実績」を勘案することを条文上明記（法17条3項）することとなり、改正法が成立し、同年12月14日に公布されたことが認められる。そのため、仮に、審査請求人ら個々の漁業者において、直近の漁獲実績が漁獲割当割合の算定に影響を及ぼすことを知らなかったとしても、そのことをもって、令和4・5管理年度の漁獲割当割合の設定基準の適法性や妥当性が否定されることにはならない。

イ なお、処分庁が引用する令和4・5管理年度に関する漁獲割当割合の設定基準の適法性が争われた訴訟（漁獲割当割合と漁獲量決定の取消等請求事件（A地方裁判所（以下「A地裁」という。）判決（事件番号a、事件番号b、事件番号c、事件番号d）及びその控訴審であるB高等裁判所判決（事件番号e）並びにA地裁判決（事件番号f、事件番号g））では、漁獲割当割合の設定において勘案する漁獲実績の期間について事前に周知しなかった処分庁の対応は不合理とはいえない旨判示した上で、令和4・5管理年度における漁獲割当割合の設定基準の合理性や適法性を肯定している。

ウ 審査請求人らは、処分庁が1年間を3期に区分し漁獲量の上限を設定した場合や漁獲可能量の追加配分があった場合でも、短期間で上限に達しており、漁への意欲と能力があっても漁業実績が極めて少なかった漁業者は多く存在する旨主張する。

しかしながら、かつお・まぐろ漁業の許可を受けた漁業者は、誰しも平等に、1年間という期間の中で、操業時期、海域、対象とする魚種や漁具の仕様を変更することが可能なものであり、漁獲実績に差がついたとすれば、それは各漁業者における操業時期、海域、対象魚種、漁具の仕様等に関す

る選択ないし経営判断の結果であるというほかないのであるから、審査請求人らが指摘する事情の結果、実績割を算定する際の基準期間における漁獲実績に差がついたことは、令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定基準の適法性や合理性を左右するものではない。

エ 以上のことを踏まえると、令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定において、平成３０年から令和２年までの漁獲実績を用いることについては、同様の内容を訴訟物とした訴訟における判示の内容やかつお・まぐろ漁業の許可を受けた者は平等に対象魚種等を選択できることに鑑みれば、審査請求人らのかかる指摘をもって、令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定基準の合理性や適法性が否定されることにはならない。

なお、当該論点に対しては、令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定に当たって、行政不服審査法（平成２６年法律第６８号。以下「行審法」という。）１８条１項で定める期間内に、審査請求人らから、同法２条に基づく審査請求はなされていないことも考慮すべきである。

（３）令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定基準について

審査請求人らは、令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定基準の適法性・合理性を争っているものと整理することができるから、この点を判断する必要がある。

ア 審査請求人らは、令和６・７管理年度の漁獲割当割合は、平成３０年から令和２年までの漁獲量を考慮したことによって漁船間に著しい格差が生じている旨の主張をするが、この主張に対して処分庁は、令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定においては、令和２年及び令和４年の漁獲実績を勘案している旨指摘しつつ、ＩＱ管理が漁獲割当割合の設定に当たって過去の漁獲実績を勘案することを求める仕組みである以上、新たな漁獲割当割合の割当ての際に、過去のＩＱ管理下での漁獲実績を勘案することとなるのは、制度上当然に予定されているものであると主張するところ、かかる処分庁の主張は、法による資源管理制度の仕組みに照らして、正当なものといえることができる。

なお、審査請求人らの、令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定に当たって、勘案する漁獲実績の期間をあらかじめ周知しなかった旨の主張に対しては、上記（２）のとおり、かかる主張は当を得ないといわざるを得ない。

イ 審査請求人らは、令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定基準策定

に係る農林水産大臣の判断は裁量権の範囲を逸脱しており違法である旨の主張をするが、令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定基準のうち実績割と均等割を維持するとした水産政策審議会資源管理分科会での議論の過程を踏まえると、令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定基準を定めた農林水産大臣の判断に合理性があるし、令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定基準が適法であると判断した裁判例（上記（２）のイ）もそれを補強するものといえる。

そして、令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定基準における実績割と均等割の比率（７０パーセント：３０パーセント）については、かつお・まぐろ漁業の漁獲等の状況や水産政策審議会資源管理分科会での委員の意見等を踏まえた処分庁の専門的判断により、令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定基準を引き続き維持したものであって、その内容も、漁獲割当割合の設定基準を定める際の勘案事項として法律上規定されている（法１７条３項及び法施行規則５条）、船舶等ごとの漁獲実績や採捕する者の数、その採捕の実態又は将来の見通しなどを考慮して設定したものであると認められる。その上、裁判所において、同様の内容を設定基準として定めている令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定基準について、実績割や均等割の比率の妥当性の点を含めて適法性を肯定する旨の判断を示している（上記（２）のイ）ことに鑑みると、令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定基準における実績割と均等割の比率に合理性が認められることは明らかであり、実績割と均等割の比率に係る処分庁の判断に不当・違法な点があるとはいえない。

（４）その他の論点について

ア 審査請求人らは「漁船の資産価値」の「低下」を問題視するようであるが、ＩＱ管理を行う趣旨は、先獲り競争による過剰な漁獲及び漁業時期の著しい短期化による経営の不安定化を招く弊害を防止することにある、年次漁獲割当量の配分の多寡による漁船の付加価値の低下を保護するものではない。仮に、審査請求人らの主張が、法２１条に規定されているような、船舶等とともに当該船舶等ごとに設定された漁獲割当割合を譲り渡す場合を想定し、かかる場合における取引価格の低下が懸念されることをもって「漁船の資産価値が低下し」としているものであるとしても、当該取引価格は「漁獲割当割合（及び年次漁獲割当量）の価格」と「漁船の価格」の合計であると想定されることからすれば、当該取引

価格の低下は、単に「漁獲割当割合（及び年次漁獲割当量）」の多寡を反映したものにすぎず、I Q管理制度においては当然に予定されているものといわざるを得ない。

したがって、審査請求人らのいう「二次的損害」なるものは存在しないのであり、審査請求人らのかかる主張については、本件各設定処分の適法性及び当否を左右するものではない。

イ また、審査請求人らの主張の中には、他の漁法に関する漁獲管理の在り方を自己の主張の論拠とするものがあるが、他の漁法に関する漁獲管理は、本件各設定処分の適法性及び当否を左右するものではない。

したがって、本件について審査庁に意見するに当たって、当該論点については、審理員の判断を要するものではない。

ウ 加えて、審査請求人らは、I Q管理制度には漁獲割当割合等の譲渡の規制がない旨指摘しているが、法21条及び22条において、一定の要件に該当する場合を除き漁獲割当割合等の移転を行うことはできない旨規定されているため、審査請求人らの主張は当たらない。

(5) 結論

以上のとおり、本件各設定処分には違法又は不当な点はなく、本件審査請求には理由がないことから、行審法45条2項の規定により、棄却されるべきである。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

(1) 一件記録によると、本件審査請求から本件諮問までの一連の手続の経過は、以下のとおりである（なお、括弧内は、当該手続に要した期間である。）。

本件審査請求の受付	: 令和6年3月18日
審理員の指名	: 同年4月23日
弁明書の提出依頼	: 同年5月27日 (審理員の指名から約1か月)
口頭意見陳述の実施	: 同年11月20日
審理員意見書の提出	: 令和7年3月14日 (口頭意見陳述の実施から約3か月3週間)
本件諮問	: 同年5月19日 (審理員意見書の提出から約2か月、本件審

査請求の受付から約1年2か月)

そうすると、本件では、①審理員の指名から弁明書の提出依頼までに約1か月、②口頭意見陳述の実施から審理員意見書の提出までに約3か月3週間、③審理員意見書の提出から本件諮問までに約2か月もの期間を要した結果、審査請求の受付から諮問までに約1年2か月を要している。しかし、上記の各手続に上記の各期間を要したことについて特段の理由があったとは認められず、審査庁は、簡易迅速な手続の下で国民の権利利益の救済を図るという行審法の目的（1条1項）を踏まえ、審査請求事件の進行管理を改善することにより、事件の手続を迅速に進める必要がある。

- (2) 一件記録によると、本件では、行審法13条の規定に基づき、審理員の許可を得て、利害関係人が参加人として本件審査請求に参加している。ここで、利害関係人とは、「審査請求人以外の者であって審査請求に係る処分又は不作為に係る処分の根拠となる法令に照らし当該処分につき利害関係を有するものと認められる者」をいう（行審法13条1項）。

審査請求人ら代理人から令和6年11月13日付けで参加者名簿が、同月18日付けで参加許可申請書が提出され、審理員は、同日付けの「審査請求への参加について（通知）」と題する書面において、「利害関係人として参加を許可する者」として、上記の参加者名簿における記載に従いZ₁、Z₂及びZ₃の個人名を記載して参加を許可しているところ、Z₂及びZ₃は、諮問書別紙の参加人等の欄及び口頭意見陳述聴取結果記録書（冒頭）では、法人の代表者として記載されており、本件審査請求手続における両名の立場が個人であるのか法人の代表者であるのか判然としない。この点につき、審査庁によれば、審査請求人ら代理人が提出した上記の参加許可申請書では、「4 参加の理由」において、「別紙④のとおり」として、審査請求人ら代理人から提出された審査請求申立書添付の証拠書類である陳述書（甲第4号証）が掲げられており、審査庁としては、これらの書類が令和6管理年度年次漁獲割当量を有している者であることを示すものであるとの認識を基に、「利害関係を有するものと認められる者」が誰であるかを認定したものであり、当該経緯から、陳述書等に記載されているとおり、個人としての立場で参加しているZ₁、法人としての立場で参加しているZ₂及びZ₃と整理したとのことである。審理員は、参加の許可に係る通知には、利害関係人該当性の適切な判断に資するよう、個人か法人かの区別について明確に記載すべきであった。

- (3) 上記(1)及び(2)で指摘した点並びに後記3で指摘する点以外では、本件審査請求から本件諮問に至るまでの一連の手續に特段違法又は不当と認めるべき点はうかがわれない。

2 本件各設定処分の違法性又は不当性について

(1) 本件審査請求における判断の対象について

審査請求人らは、審査請求書において、審査請求の趣旨として、農林水産大臣（処分庁）による各審査請求人に対する令和6管理年度のくろまぐろ（大型魚）の「年次漁獲量割当量」の設定を取り消すことを求める旨の記載をしているところ、事件記録及び審理の全趣旨によれば、審査請求人らは、くろまぐろ（大型魚）かつお・まぐろ漁業（漁獲割当てによる管理を行う管理区分）に係る令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定及び令和6管理年度の年次漁獲割当量の設定の各処分の取消しを求めているものと考えられるので、その前提の下に検討することとする。

そして、上記の漁獲割当割合の設定の処分が違法又は不当といえるかを検討するに際しては、資源管理基本方針により定められた漁獲割当割合の設定の基準の適法性、すなわち、それが法による委任の範囲を超えるものであるか否かも問題となる。

(2) 漁獲割当割合の設定の基準の適法性の考え方について

ア 我が国の漁業は、国民に対して水産物を安定的に供給するとともに、水産業の発展や漁村の振興に寄与するという極めて重要な役割を担っているが、我が国の漁業生産量は、長期的な減少傾向にあり、国民に対して水産物を安定的に供給していくためには、この減少傾向に歯止めをかける必要がある。平成30年の改正法の成立前の公的規制においては、適切な資源管理を行い、水産資源を維持するために、船舶の隻数及びトン数の制限と漁具、漁法、漁期等の制限による漁獲能力の管理が主体であったが、近年の漁獲に係る技術革新により、船舶の隻数、トン数等当たりの漁獲能力が増加し、船舶の隻数、トン数等の制限による管理の手法が限界を迎えつつあることから、漁獲量そのものの制限に転換しなければ水産資源の持続的な利用の確保が十分になし得ない状況となった。一方、漁獲量の合計が管理区分ごとの数量の上限に達した時点で行政庁が採捕を停止させる方式（総量管理）では、先獲り競争による過剰な漁獲及び漁期時期の著しい短期化による経営の不安定化を招くおそれがある（以上につき資源管理基本方針の第1参照）。

これらの状況に対応するため、平成30年12月、第197回国会において、改正法が成立し、数量管理を基本とする資源管理制度が創設された。その法律案の審議においては、改正の趣旨として、資源管理は漁獲可能量により管理を行うことを基本原則とし、資源評価が行われた水産資源について、一定の期間中に採捕することができる数量の最高限度を定め、これを船舶等ごとに割り当てるなど、水産資源の保存及び管理のための制度を整備することとした旨の説明がされていた。また、漁獲割当てによる漁獲量の管理を行うに際し漁獲割当割合の設定の基準を定めるに当たって「船舶等ごとの漁獲実績」を勘案することを法律に規定することに関して、過去の漁獲実績は、その経営体のその資源への依存度等を反映するものであり、船舶等ごとの過去の漁獲実績を基本として割り当てられた漁獲量を漁業者が計画的に消化することで効率的な操業と経営の安定につながる旨の説明がされていた（平成30年12月4日第197回国会参議院農林水産委員会会議録第5号）。

そして、くろまぐろ（大型魚）については、中西部太平洋まぐろ類委員会（WCPFC）において定められた保存管理措置を踏まえ、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「資源管理法」という。）に基づき、平成30年から、漁獲可能量（TAC）による総量管理を行うこととされたが、改正法の施行（令和2年12月1日）による資源管理法の廃止及び法への統合の結果、以後は法に基づいて同様の管理が行われることになった。

イ 上記の経緯で改正された法は、資源管理は、漁獲可能量による管理を行うことが基本である（法8条）とし、農林水産大臣は、資源調査（法9条1項）の結果に基づき、最新の科学的知見を踏まえて資源評価を実施し（同条3項）、資源管理基本方針を定めようとするとき、又は、直近の資源評価、最新の科学的知見、漁業の動向その他の事情を勘案して、資源管理基本方針について検討を行い、必要があると認めて資源管理基本方針を変更しようとするときは、水産政策審議会の意見を聴かなければならない（法11条3項、5項及び6項）としている。また、農林水産大臣は、資源管理基本方針を定めるに当たっては、国際的な枠組みにおいて行われた資源評価や国際的な枠組みにおいて決定されている資源管理の目標その他の資源管理に関する事項を考慮しなければならない（法13条）としている。そして、資源管理基本方針においては、対象

となる特定水産資源ごとの管理区分や管理の手法等を定めることとし（法 11 条 2 項各号）、漁獲割当割合の設定の基準は、資源管理基本方針における「漁獲量の管理の手法」（同項 6 号）の一部として定められるものである。

その上で、法 17 条 3 項は、農林水産大臣は、漁獲割当割合（同条 1 項）の設定をしようとするときは、船舶等ごとの漁獲実績その他農林水産省令で定める事項を勘案して設定の基準を定め、これに従って設定を行わなければならないとしており、これを受け、法施行規則 5 条は、勘案すべき事項として、「船舶の総数又は総トン数」（同条 1 号）、「採捕する者の数、その採捕の実態又は将来の見通し」（同条 2 号）及び「漁業に関する法令に違反する行為の違反の程度及び違反の回数」（同条 3 号）を掲げている。

ウ 以上のような法及びその委任により定められた法施行規則の規定の定め方のほか、農林水産大臣は漁獲割当割合の設定の基準を含む資源管理基本方針の決定又はその変更をしようとする際には水産資源の持続的な利用を確保するとともに、水面の総合的な利用を図り、もって漁業生産力を発展させるとの法の目的（1 条）の達成を図るべきことからすれば、上記の基準を含む資源管理基本方針の決定又はその変更は、農林水産大臣の専門的技術的な知見に基づく合理的かつ広範な裁量に委ねられているというべきであって、令和 6・7 管理年度の漁獲割当割合の設定の基準について、以上に述べたところを考慮してもなお裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があるといえるような場合に限り、当該基準の設定が法の委任の範囲を超えるものとして違法とされ、上記の基準に従ってされた漁獲割当割合の設定の処分が違法又は不当と評価されることとなると解される。

（3）令和 6・7 管理年度の漁獲割当割合の設定基準の設定に至る経緯について本件記録中の資料によれば、以下の事実が認められる。

ア 令和 2 年 12 月 1 日の改正法の施行に先立ち同年 9 月に策定された新たな資源管理の推進に向けたロードマップでは、当時総量管理が行われていたくろまぐろ（大型魚）に係るものを含むかつお・まぐろ漁業について、原則として令和 5 管理年度までに I Q 管理を導入することとされていたところ、平成 30 年以来の総量管理下での先獲り競争による弊害により中西部太平洋まぐろ類委員会（WCPFC）から国際的な枠組みにおける資源評価に従前用いられてきたデータの精度に疑義が呈される

事態が生じていたため、令和2年10月30日、第104回水産政策審議会資源管理分科会において、これに対処するためI Q管理が有効であるとの提案があり、かつお・まぐろ漁業におけるくろまぐろ（大型魚）について、速やかにI Q管理を導入する方向で検討が始められた。そして、I Q管理がスムーズに進むよう、資源管理基本方針において、I Q管理に向けた漁業者自身による自主的な取組として、試験的に船舶ごとに漁獲量を割り当てる手法を組み合わせた管理を行うこと（以下「自主的I Q」という。）とされ、令和3年4月から12月までの間に自主的I Qを実施することとされた。

（第119回水産政策審議会資源管理分科会資料、資源管理基本方針（令和3年農林水産省告示第1805号による変更前のもの））

イ 令和3年7月20日、第111回水産政策審議会資源管理分科会において、令和4管理年度以降の漁獲割当割合の設定の基準における実績割に係る漁獲実績の基準期間について、利用可能な直近の過去3年間（平成30管理年度から令和2管理年度まで）を用いる案が示された。

（口頭意見陳述聴取結果記録書）

ウ 上記ア及びイで検討された漁獲割当割合の設定の基準を含む資源管理基本方針の改正（変更）案について、令和3年9月17日の第112回水産政策審議会資源管理分科会に諮問がされ、同分科会から諮問のとおり実施することが適当であるとの答申を受け、同年10月25日付けの農林水産省告示（同年同省告示第1805号）により資源管理基本方針の改正（変更）がされた。これにより、大臣管理区分として「くろまぐろ（大型魚）かつお・まぐろ漁業（漁獲割当てによる管理を行う管理区分）」が新設され、当該大臣管理区分に係る令和4・5管理年度の漁獲割当割合の設定の基準について、法及び法施行規則で定められた勘案事項（上記第1の1の（8）ウ）を踏まえ、同分科会における以下のような議論を経て決定された。

（ア）漁獲割当割合の有効期間は、原則5年とし、特定水産資源の特性及びその採捕の実態を勘案し、1年を下回らない範囲で短縮することができる（法17条2項及び法施行規則4条）とされているところ、長期間漁獲割当割合が固定されることにつき漁業者から示された不安を考慮し、二つの管理年度の期間（令和4管理年度及び令和5管理年度）とした。

(イ) 実績割に係る漁獲実績の基準期間について、「船舶等ごとの漁獲実績」(法17条3項)を具体的にどう勘案するかは、I Q管理制度の趣旨等に照らして検討・判断する必要があるところ、近年の状況を可能な限り反映させること、単年の実績を基準とすると当該年の特殊な事情による影響が大きくなるため平準化を図るべきこと、従来のTAC管理魚種に係る大臣管理漁業等への配分において用いられている期間と同様であることから、利用可能な直近の過去3年間(平成30管理年度から令和2管理年度まで)を用いることとした。

(ウ) 均等割と実績割の配分について、均等割は「採捕する者の数、その採捕の実態又は将来の見通し」(法施行規則5条2号)を勘案するものとして設けることとし、具体的には、①全ての漁船が毎年くろまぐろ対象漁業を行うものではないことから、I Q管理下において新たにくろまぐろ(大型魚)を漁獲しようとする者が現れ得ること、②これまでの総量管理の下でくろまぐろ(大型魚)を目的とする操業の機会に制約を受けた漁業者が存在すること、③くろまぐろ以外のかつお・まぐろ類を目的とする操業において、くろまぐろ(大型魚)が混獲される可能性が想定されること等を勘案した。均等割を全体量の30パーセントとしたのは、当時想定されたTAC(漁獲可能量)の数量や全船舶の隻数から、各船舶にこれにより配分される年次漁獲割当量が1隻当たり600キログラム程度となることから、これは、1隻の1航海当たりのくろまぐろの平均漁獲量をカバーできるものと考えられたためである。そして、均等割以外の70パーセントを実績割として配分した。

(エ) 漁獲割当割合の設定の基準に従って令和6管理年度以降の漁獲割当割合を設定する際に上記アのように自主的I Qが実施された令和3管理年度の漁獲量をどのように取り扱うかについては、当該管理年度終了後速やかに検討を行い、令和4管理年度中に結論を得ることとした。

(資源管理基本方針(令和5年農林水産省告示第1785号(同年12月6日)による変更前のもの)、口頭意見陳述聴取結果記録書、第126回水産政策審議会資源管理分科会資料及び議事録、第127回水産政策審議会資源管理分科会資料及び議事録)

エ 令和4年9月27日、第119回水産政策審議会資源管理分科会において、令和6管理年度以降の漁獲割当割合の設定基準の設定に当たり、I Q

管理制度の導入がスムーズに進むよう自主的 I Q が実施された令和 3 管理年度の漁獲実績の取扱いについて意見交換がされた。

(第 1 1 9 回水産政策審議会資源管理分科会資料及び議事録)

オ 令和 4 年 1 2 月 1 2 日、第 1 2 1 回水産政策審議会資源管理分科会において、令和 6 管理年度以降の漁獲割当割合の設定の基準における実績割に係る「船舶等ごとの漁獲実績」に関し、自主的 I Q が実施された令和 3 管理年度の漁獲実績については、自主的な取組であったので、取り組んだ漁業者とそうでない漁業者が混在した結果、自主的 I Q に取り組んだ団体の漁獲量は、そうでない団体の漁獲量と比較して、特異な形で抑制された結果となったとして、公平性・合理性又は資源管理の推進の観点から用いないこととされた。

(第 1 2 6 回水産政策審議会資源管理分科会資料、第 1 2 7 回水産政策審議会資源管理分科会資料)

カ 令和 5 年 4 月から、かつお・まぐろ漁業を行っている漁業者に対し、くろまぐろ（大型魚）かつお・まぐろ漁業（漁獲割当てによる管理を行う管理区分）に係る令和 6 管理年度以降の漁獲割当割合の設定の基準の素案（均等割 2 5 パーセント及び実績割 7 5 パーセントとするもの）に係る W E B 会議等による説明会が実施されたほか、同年 7 月から 8 月にかけて、一般社団法人全国近海かつお・まぐろ漁業協会及び一般社団法人全日本マグロはえ縄振興協会に対し、上記の基準に係るアンケートが実施された。これらの団体は、同年 8 月 1 0 日の第 1 2 6 回水産政策審議会資源管理分科会においても、上記の素案についての意見書を提出した。

(第 1 2 6 回水産政策審議会資源管理分科会資料及び議事録、第 1 2 7 回水産政策審議会資源管理分科会資料及び議事録)

キ 令和 5 年 8 月 1 0 日、第 1 2 6 回水産政策審議会資源管理分科会において、上記カにより得られた意見が紹介され、令和 6 管理年度以降の漁獲割当割合の設定の基準の素案について意見交換がされた。

(第 1 2 6 回水産政策審議会資源管理分科会資料及び議事録)

ク 令和 5 年 9 月 2 6 日から 1 0 月 2 5 日まで、令和 6 管理年度以降の漁獲割当割合の設定の基準の均等割と実績割の配分を均等割 2 5 パーセント及び実績割 7 5 パーセントとする案のパブリックコメント手続が実施され、同年 1 1 月 2 日、第 1 2 7 回水産政策審議会資源管理分科会において、均等割縮小に反対する意見が多かった旨の報告がされた。また、一般社団法

人全国近海かつお・まぐろ漁業協会は、同分科会において、均等割を40パーセントにすることを要望する意見書を提出した。

(第127回水産政策審議会資源管理分科会議事録)

ケ 上記エからクまでを踏まえた令和6管理年度以降の漁獲割当割合の設定の基準を含む資源管理基本方針の改正(変更)案(均等割30パーセント及び実績割70パーセントとするもの)について、令和5年11月2日の第127回水産政策審議会資源管理分科会に諮問がされ、同分科会から諮問のとおり実施することが適当であるとの答申を受け、同年12月6日付けの農林水産省告示(同年同省告示第1785号)により資源管理基本方針の改正(変更)がされた。この際、令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準について、法及び法施行規則で定められた勘案事項(上記第1の1の(8)ウ)を踏まえ、上記キに記載したものを含めて同分科会における以下のような議論を経て決定された。

(ア) 上記ウの(ア)に述べたように、漁獲割当割合の有効期間は、原則5年であり、特定水産資源の特性及びその採捕の実態を勘案し、1年を下回らない範囲で短縮することができる(法17条2項及び法施行規則4条)とされているところ、かつお・まぐろ漁業は、I Q管理の導入後、まだ2年(1有効期間)しか経過しておらず、かつ、くろまぐろ(大型魚)を漁獲する漁船が年々増加傾向にあるなど、近年、くろまぐろ(大型魚)の採捕・操業の状況が変化しており、状況によって適宜見直しが必要になること、令和6管理年度以降の漁獲割当割合の設定の基準では、総量管理下での漁獲実績を一部用いることになるが、先獲り競争の結果、操業機会に制約を受けた漁業者が存在することから、I Q管理に移行した中で、長期間にわたって総量管理下の漁獲実績を用いた漁獲割当割合を用いることは望ましくないため、有効期間を二つの管理年度の期間(令和6管理年度及び令和7管理年度)とした。このようにすると、令和8管理年度から開始する次の有効期間には、漁獲割当割合の設定の基準における実績割に係る漁獲実績の基準期間として用いる漁獲実績の期間を直近3年間とした場合、I Q管理下での漁獲実績を用いることが可能になることから、妥当であると判断した。

(イ) 実績割に係る漁獲実績の基準期間について、上記ウの(イ)に述べたように、「船舶等ごとの漁獲実績」(法17条3項)を具体的にど

う勘案するかは、I Q管理制度の趣旨等に照らして検討・判断する必要があるところ、上記オのとおり令和3管理年度の漁獲実績は用いないものとされたこと、令和5管理年度の漁獲実績は設定時期との関係で用いることができないことを踏まえつつ、近年の状況を可能な限り反映させるには直近のものを用いるのが望ましく、また、I Q管理に移行した中では、可能な限り、先獲り競争の結果として操業機会に制約を受けた漁業者が存在する総量管理下での漁獲実績よりもI Q管理下での漁獲実績を用いることが望ましいことを考慮し、総量管理下のものである平成31（令和元）管理年度の漁獲実績については、これを用いない方が総量管理下の漁獲実績の比重が小さくなることに留意して、同管理年度の漁獲実績は用いないこととし、令和2管理年度及び令和4管理年度の二管理年度を漁獲実績の基準期間とした。

（ウ）均等割と実績割の配分について、均等割は「採捕する者の数、その採捕の実態又は将来の見通し」（法施行規則5条2号）を勘案するものとして、引き続き設けることとし、具体的には、先の令和4・5管理年度におけると同様の事情を勘案した（上記ウの（ウ））。

その上で、やはり先の令和4・5管理年度におけると同様に、直近の想定されたTAC（漁獲可能量）の数量や全船舶の隻数から各船舶に均等割により配分されると推計される年次漁獲割合量を、近時の1隻の1航海当たりのくろまぐろ（大型魚）の平均漁獲量である800キログラム程度にしようとする、均等割は全体量の25パーセントとするのが妥当と考えられることになる。令和4管理年度に漁獲割当割合の設定を受けた船舶について、くろまぐろ（大型魚）の漁獲がない船舶数は減少傾向ではあるものの、令和4管理年度の漁獲実績をみると、6隻に1隻はそれの漁獲がなく、約3割は均等割の漁獲量にも達していなかった。また、法所管部署の試算によると、漁獲量が全体平均に満たない6割の漁船は、均等割の比率を大きくするほど漁獲割当割合が増加する一方で、漁獲量が全体平均以上である4割の漁船は、それにより漁獲割当割合が減少する。限られた資源を適切に管理しながら、漁業生産力を発展させていくという法の趣旨等に照らすと、各船舶で事情はあるものの、I Q管理制度を全く利用していない船舶が相当数存在する状況は、全体として見ると望ましいものとはいえず、資源を有効に利用できる基準にすべきである。上記のように近年の漁獲実績には船舶間で格差があり、限ら

れた資源の公平な分配を考慮すると、実績にかかわらず配分される均等割のシェアを大きくとり続けることは適当ではなく、縮小させていくのが妥当であるが、令和6・7管理年度は、I Q管理が開始してから2年しか経過しておらず、各漁業者がI Q管理下での操業に適応していく過渡期にあり、初年度（令和4管理年度）には本格的な操業が困難であったとする漁業者等も存在したことや、現時点においてはI Q管理下での漁獲実績が十分に蓄積されていないことを踏まえ、現行を維持することとし、全体量の30パーセントを均等割、均等割以外の70パーセントを実績割として配分した。令和8管理年度以降は、I Q管理下の3年間の漁獲実績を考慮して漁獲割当割合を設定することが可能となるから、上記のように令和6・7管理年度においては先の令和4・5管理年度と同じ30パーセントの均等割を維持した上で、令和8管理年度以降の漁獲割当割合の設定の際に、I Q管理下の3年間の漁獲実態や漁獲実績を確認して、漁獲実績を重視した漁獲割当割合を設定しつつ、漁獲割当割合の設定を受けてもこれを利用しない船舶への配分の在り方も検討する。

（第126回水産政策審議会資源管理分科会資料及び議事録、第127回水産政策審議会資源管理分科会資料及び議事録）

（4）令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準の適法性について

審査請求人らは、資源管理基本方針によって定められた令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準について、実績割に係る漁獲実績の基準期間とされた令和2管理年度及び令和4管理年度の漁獲実績は総量管理の下における先獲り競争の影響を受けていたことを指摘し、そのことによる不公平を解消させるためには均等割への配分の割合を増大させるべきであったのにそのようにされなかったことを問題として主張することから、以下検討する。

ア まず、令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準において実績割に係る漁獲実績の基準期間が令和2管理年度及び令和4管理年度とされたことが不合理であったといえるか否かについて検討する。

（ア）法17条3項は、漁獲割当割合の設定の基準を定める際の勘案事項として、「船舶等ごとの漁獲実績」及び「その他農林水産省令で定める事項」と規定していることに照らすと、法は、漁獲実績をもって、上記の勘案事項における中心要素とする趣旨であると解される。そして、過去の漁獲実績を勘案することの意義については、改正法の成立

の際の国会審議において、その経営体のその資源への依存度等を反映するものであり、船舶等ごとの過去の漁獲実績を基本として割り当てられた漁獲量を漁業者が計画的に消化することで効率的な操業と経営の安定につながる旨の説明がされており（上記（２）のア）、水産政策審議会資源管理分科会での議論においても、漁獲実績は各漁業者の漁獲能力、漁獲機会、漁獲意欲等を反映し、将来の実績予測の根拠ともなり得るものであるとの認識が示されていたのであって（第１２６回水産政策審議会資源管理分科会議事録）、これらの説明等に現れた考え方について不合理というべき点は見当たらない。

（イ）令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定の基準においては、実績割に係る漁獲実績の基準期間は、利用可能な直近の過去３年間（平成３０管理年度から令和２管理年度まで）とされ（上記（３）のウの（イ））、令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定の基準においても、このような考え方を原則的なものとしては踏襲しているところ（上記第１の１の（８）のエ）、このような原則的な考え方を採る根拠等については、令和４・５管理年度の漁獲割当割合の設定の基準を定めるに際して水産政策審議会資源管理分科会において上記（３）のウの（イ）に記載したような議論がされたところであり、このような議論の経過等について不合理というべき点は見当たらない。

（ウ）令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定の基準についてみると、上記（イ）で述べた原則的な考え方に従った場合の利用可能な直近の過去３年間としては、令和２管理年度から令和４管理年度までの３年間となるところ、令和３管理年度の漁獲実績については、上記（３）のウの（エ）からオまでに記載したような議論がされた上で、令和６・７管理年度の漁獲割当割合の設定の基準において実績割に係る漁獲実績の基準期間との関係では用いないものとされたのであって、このような議論の経過等について不合理というべき点は見当たらない。

また、上記の原則的な考え方という３年間を合計数において満たすべく令和３管理年度の代わりに遡って平成３１（令和元）管理年度の漁獲実績を用いることについては、水産政策審議会資源管理分科会において上記（３）のケの（イ）に記載したような議論がされたところであり、この漁獲実績が用いられなかったことについて不合理というべき点は見当たらない。

(エ) 令和2管理年度の漁獲実績は、総量管理下での漁獲実績ではあるものの、同管理年度においては、平成30管理年度及び平成31（令和元）管理年度の状況を踏まえ、1年を3期に分けて漁獲量の管理を行い、先獲り競争の影響を小さくする一定の工夫がされていたものであり（第119回水産政策審議会資源管理分科会資料及び議事録）、令和4管理年度の漁獲実績は、令和4・5管理年度につき設定された漁獲割当割合に基づく各船舶の年次漁獲割当量による規制の下に達成されたもので、上記の漁獲割当割合の設定に当たっては、当時の基準の適用において、総量管理下にあった平成30管理年度から令和2管理年度までの漁獲実績が実績割の算定に際して基礎とされていたのであるが（上記（3）のウの（イ））、上記の基準の設定に関しては、上記の期間において総量管理の下で操業の機会に制約を受けた漁業者が存在すること等を考慮して均等割を設ける手当てがされていたものである（上記（3）のウの（ウ））。

その上で、これらの管理年度をもって令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準における実績割に係る漁獲実績の基準期間とすることについては、水産政策審議会資源管理分科会において上記（3）のケの（イ）に記載したような議論がされたところであり、このような議論の経過等について不合理とまでいうことはできない。

(オ) 以上のように、農林水産大臣が、令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準において、実績割に係る漁獲実績の基準期間を令和2管理年度及び令和4管理年度としたことについて、不合理であったとはいえないというべきである。

イ 次に、令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準において均等割への配分を30パーセントとしたことが不合理であったといえるか否かについて検討する。

(ア) 令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準において令和4・5管理年度に係るそれに引き続き均等割を設けたことの一般的な根拠等については、上記（3）のウの（ウ）及びケの（ウ）に記載したように、水産政策審議会資源管理分科会において、総量管理の下で操業の機会に制約を受けた漁業者等が今後漁獲実績を伸ばしていく可能性や、くろまぐろ以外のかつお・まぐろ類を目的とする操業においてくろまぐろ（大型魚）が混獲される可能性を想定しての議論がされたと

ころであり、そこで示された考え方について不合理というべき点は見当たらない。

(イ) 令和 6・7 管理年度の漁獲割当割合の設定の基準における均等割への配分の設け方については、上記(3)のカからケまでに記載したように、水産政策審議会資源管理分科会において、30 パーセントからの増大を求める意見もあることを踏まえつつ、上記の基準の設定時における状況が総量管理の体制から漁獲割当てによる管理の体制に移行する過渡期的なものであって、なお見極めを要する流動的な事情も少なくないとの認識の下に、均等割を設ける根拠等の一つとされる総量管理の下でみられた先獲り競争の影響を有効期間の定め方を含めて可能な限り早期に解消し、漁獲割当てによる管理において漁獲割当割合の設定の基準を定める際の勘案事項のうち「船舶等ごとの漁獲実績」を重視している法の趣旨を、限られた資源の公平な分配にも配慮しながら、令和 8 管理年度以降も視野に入れて段階的かつ円滑に実現すべく対応を図る一環として検討がされ、当面は令和 4・5 管理年度の漁獲割当割合の設定の基準における均等割への配分(30 パーセント)を維持するとの結論に至ったものであり、このような議論の経過等について不合理というべき点は見当たらない。

(ウ) 以上のように、農林水産大臣が、令和 6・7 管理年度の漁獲割当割合の設定の基準において、均等割への配分を 30 パーセントとしたことが、不合理であったとはいえないというべきである。

ウ 以上に述べたところに加え、本件記録中の資料を参照しても、農林水産大臣が令和 6・7 管理年度の漁獲割当割合の設定の基準を定めたことについて、他に不合理であったというべき事情の存在は認められないことからすると、当該基準について、裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があり、法の委任の範囲を超えるものであったとは認められないというべきである。

(5) 審査請求人らのその他の主張について

ア 審査請求人らは、令和 4・5 管理年度の漁獲割当割合の設定の基準を定めるに当たり実績割に係る漁獲実績の基準期間を平成 30 管理年度から令和 2 管理年度までの 3 年間としたことを事前周知しなかったことが合理的でないと主張するから、これについて検討する。

法又はこれに関係する法令において、漁獲割当割合の設定の基準を定め

るに当たって実績割の設定又はこれに相当する過去の漁獲実績の考慮をするのに際し、上記の基準の設定に係る裁量権の行使に関する各種の勘案事項のうちから実績割の設定等の基礎とされる過去の漁獲実績の特定に係る点を特に選別して関係者に事前に周知すべきものとする規定又はそのような運用をすべきものと解する根拠となるような規定は見当たらない。

その上で、かつお・まぐろ漁業へのI Q管理導入の経緯をみると、その根拠とされる改正法は令和2年12月1日から施行されたところ、これに先立ち同年9月に策定されたロードマップでは、当時総量管理が行われていたくろまぐろ（大型魚）に係るものを含むかつお・まぐろ漁業について、原則として令和5管理年度までにI Q管理を導入することとされていたが、令和2年10月30日の第104回水産政策審議会資源管理分科会における議論を経て、平成30年以来の総量管理下での先獲り競争による事態に対処するため、速やかにI Q管理を導入する方向で検討が始められるとともに、I Q管理がスムーズに進むよう、令和3年4月から12月までの間に自主的I Qを実施することとされたのであり（上記（3）のア）、このような経過に照らすと、審査請求人らが問題とする令和2管理年度の終了の時点までにおいて、将来のI Q管理における漁獲割当割合の設定の基準の内容につき相応の具体性のある案が準備されていたものと推認することはできず、その時点までに審査請求人らの主張するような事前の周知をすることは現実的には困難であったと認めるのが相当である。また、本件記録中の資料を参照しても、そのような事前の周知がされなかったことに起因して、くろまぐろ（大型魚）に係るものを含むかつお・まぐろ漁業について令和5管理年度を待たずにI Q管理を導入する方向が示された令和2年10月30日の時点までに既に終了していたか又はほぼ終了していた令和2管理年度までの各管理年度において、審査請求人らが主張するように「漁業者間では漁獲量に著しい差異が生じた」との結果が招来されたとは認め難い。そして、仮に令和4・5管理年度の漁獲割当割合の設定の基準を定めるに当たり審査請求人らが主張するような手続上の問題があったとしても、そのことが、上記の基準とは別個のものである令和6管理年度以降の漁獲割当割合の設定の基準の適法性に直ちに影響を及ぼすと解すべき根拠は見当たらないことも考慮すると、上記の審査請求人らの主張は採用することができない。

イ 審査請求人らは、令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準を

定めるに当たり、均等割への配分を増大させることを求める多くの漁業者の声が無視されたと主張する。

しかしながら、上記の基準が定められるまでの経過は、上記（３）の力からケまでに記載したとおりであり、その間の関係者の意見の聴取等の手続に問題があったとは認め難く、上記の審査請求人らの主張は採用することができない。

ウ 審査請求人らは、漁獲割当割合の設定についての不公平な基準により、漁獲割当割合及び年次漁獲割当量が制限されるだけでなく、所有する漁船の資産価値が低下し、更に著しい経済的損失を被る可能性があると主張する。

漁獲割当割合又は年次漁獲割当量の設定があった場合には、一定の規制の下に、これらを他の者に移転することができるが（法２１条及び２２条）、その際の対価の額等のいかんは、船舶本体の譲渡等における場合と同様に、一般に移転に係る合意の当事者の判断に委ねられており、法又はこれに関係する法令の規定において、船舶又は漁獲割当割合等に係る上記の額等のいかんを法の保護の対象にしていると解すべき根拠は見当たらず、それらの額等のいかんが漁獲割当割合の設定の基準の定め又は漁獲割当割合若しくは年次漁獲割当量の設定の処分の適法性に影響を及ぼすと解すべき根拠も見当たらないから、上記の審査請求人らの主張は採用することができない。

エ 審査請求人らは、まき網漁によるくろまぐろの漁獲についてのＩＱ管理は令和４年に日本海側で実施されたが太平洋側では実施されていないなどと主張するものの、他の管理区分における漁獲量の管理の手法のいかんが、本件に係る漁獲割当割合の設定の基準の定め又は漁獲割当割合若しくは年次漁獲割当量の設定の処分の適法性に影響を及ぼすと解すべき根拠は見当たらず、上記の審査請求人らの主張は採用することができない。

オ 審査請求人らは、ＩＱ管理制度には漁獲枠の売買や譲渡の規制が必要不可欠であるが、これらについて何ら規制されていないと主張する。

しかしながら、漁獲割当てによる管理における漁獲割当割合の設定の基準の定め又は漁獲割当割合若しくは年次漁獲割当量の設定の処分と、これらの処分により設定があった後の漁獲割当割合又は年次漁獲割当量の他の者への移転とは、局面を異にする別個の事柄であり、上記ウに述べたところ

るも踏まえると、後者についての規制等の在り方が前者の適法性の評価に直ちに影響を及ぼすと解すべき根拠は見当たらない。また、上記ウに述べたように、処分により設定があった後の漁獲割当割合又は年次漁獲割当量の他の者への移転については、法21条及び22条の規定により規制が課されているところ、このような規制の下で当事者間の合意によりこれらの移転がされる場合の対価の額等のいかんについては、私的取引に係るものとして一般に合意の当事者の判断に委ねられており、このことについて、不合理というべき点は見当たらず、上記の審査請求人らの主張は採用することができない。

(6) 小括

以上のとおり、令和5年12月6日にされた資源管理基本方針の変更に
よる令和6・7管理年度の漁獲割当割合の設定の基準の定めについては、
法による委任の範囲を超えた違法なものであるとはいえず、本件記録中の
資料を参照しても、本件各設定処分のうち漁獲割当割合の設定に係るもの
について、他に違法又は不当というべき事情の存在は認められない。

このように、本件各設定処分のうち漁獲割当割合の設定に係るものは取
り消されるべきものとはいえず、本件記録中の資料を参照しても、本件各
設定処分のうち年次漁獲割当量の設定に係るものについて、他に違法又は
不当というべき事情の存在は認められない。

3 付言

審査庁が当審査会に諮問をするに当たっては、審査請求に係る処分の適否
を判断することができる資料を十分にそろえて提出する必要があり、中でも、
当該処分の申請書及び通知書は、当該処分の適否を判断するために必要不可
欠な資料であるから、当然提出すべきものであるが、審査庁は、本件諮問に
当たり、本件審査請求に係る処分（本件各設定処分）の申請書（上記第1の
2の（1）の末尾掲記の漁獲割当割合設定申請書の一部）及び通知書（上記
第1の2の（2）の末尾掲記の漁獲割当割合設定（一部）通知書及び令和6
管理年度年次漁獲割当量設定通知書の一部）を提出しなかった。

そこで、当審査会は、審査庁に対し、上記資料を含む不足資料の追加提出
を求めなければならず、審査庁からそれらの資料が追加提出されるまで、本
件の調査審議の進めることができなかった。

審査庁が当審査会に諮問をするに当たっては、当該諮問に係る審査庁の判
断を根拠付ける資料が十分にそろっているか否かをしっかり確認されたい。

4 まとめ

以上によれば、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの本件諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第1部会

委	員	八	木	一	洋
委	員	野	口	貴	公 美
委	員	村	田	珠	美