

くろまぐろ漁獲枠訴訟第一審判決

【文 献 種 別】 判決／札幌地方裁判所

【裁判年月日】 令和 2 年 11 月 27 日

【事 件 番 号】 平成 30 年（ワ）第 1913 号

【事 件 名】 損害賠償請求事件

【裁 判 結 果】 棄却

【参 照 法 令】 国家賠償法 1 条、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律 2 条・3 条・10 条（平成 30 年に廃止）、漁業法 65 条・67 条・68 条（平成 30 年改正前のもの）、水産資源保護法 4 条

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25568415

神戸大学教授 島村 健

事実の概要

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は、中西部太平洋におけるまぐろ類の長期的な保存及び持続可能な利用の確保を目的とした条約であり、日本は平成 17 年に同条約に加入した。同条約に基づいて設置された中西部太平洋まぐろ類委員会（WCPFC）は、平成 26 年 12 月、くろまぐろの資源回復のため、平成 27 年以降、30 キログラム未満の小型魚の漁獲上限を過去（平成 14 年～16 年）の平均漁獲量の 50% まで削減するとともに、超過した場合には超過分を翌年の漁獲上限から差し引くことを決定した（平成 26 年 WCPFC 決定）。日本の対応としては、第 1 管理期間（平成 27 年 1 月～翌年 6 月）、第 2 管理期間（平成 28 年 7 月～翌年 6 月）の間は、国内を 6 ブロックに分けて、ブロックごとに漁獲上限を設け、上限を超過したブロックについては、翌管理期間の漁獲上限から超過分を差し引くこととした。第 1 管理期間では 1 ブロック、第 2 管理期間では多くのブロックにおいて漁獲上限を超過したことから（第 2 管理期間については日本全体でも小型魚の漁獲上限を超えた）、第 3 管理期間（平成 29 年 7 月～翌年 6 月）は都道府県単位の管理に移行することとし、都道府県ごとに漁獲上限を定めた。ただし、第 1～第 3 管理期間の措置は、いずれも海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC 法）に基づく数量管理ではなく、行政指導による自主管理の形で行われた。

国は、第 3 管理期間における北海道の沿岸漁業での小型魚の漁獲上限を 111.81 トンとしてい

たが、道内でこれを大幅に超過する漁獲がされたため、国は、TAC 法 3 条 1 項に基づく基本計画において、第 4 管理期間（平成 30 年 7 月から翌年 3 月）の漁獲可能量から、第 3 管理期間の超過分を差し引き（本件超過差引き）、第 4 管理期間における道内の漁獲可能量を実質上ゼロ（やむをえない混獲分として 8.3 トン）とした。道内の留萌海区の漁業者である原告らは、被告国及び被告北海道が、漁獲量管理のための法的措置を講じず、漫然と漁業者の自主管理に委ねた結果、第 3 管理期間における超過漁獲を招き、本件超過差引きにより、第 4 管理期間以降のくろまぐろ漁ができなくなったなどとして、国及び北海道に対し、国家賠償法 1 条 1 項に基づき、損害の賠償を求めた。原告らは、国や県が、TAC 法、漁業法または水産資源保護法に基づく法的措置を怠ったこと（判決の要旨 1、3）、及び、国が法律上明文の規定がないのに本件超過差引きを行ったこと（同 2）が違法であるなどと主張した。

判決の要旨

1 「[TAC] 法に基づく農林水産大臣の規制権限の行使は、漁業の発展や水産物の供給の安定といった観点から、農林水産大臣の広範な裁量に委ねられている」。「確かに、被告国は、第 1 管理期間においては、法律に基づく強制力を持った数量管理を実施するのではなく、飽くまで行政指導による自主管理という形で行っていた」。しかし、第 1 管理期間の始期である「平成 27 年 1 月 1 日の時点においては、くろまぐろにつき強制力を

持った数量管理を直ちに実施することには困難な事情があり……。他方で、当時の漁獲実績は平成26年 WCPFC 決定に基づく漁獲上限を下回っていたのであって……。第1管理期間においてくろまぐろにつき〔TAC〕法に基づく数量管理を実施しなかったことについては、法令の趣旨、目的やその権限の性質等に照らして著しく不合理なものであったとまではいうことができない。

第3管理期間の始期である「平成29年7月1日時点においても、くろまぐろにつき強制力を持った数量管理を直ちに実施することには困難な事情があることに変わりはない」。「そして、被告国においては、〔TAC〕法に基づく数量管理に向けた準備を何ら行っていなかったわけではなく……。〔TAC〕法に基づく数量管理に向けた準備が進められていた」。「特定の海洋生物資源について〔TAC〕法に基づく規制を開始するには、当該海洋生物資源を第1種特定海洋生物資源に指定した上で、水産政策審議会の意見を聴いて基本計画を変更するなどの各種手続が必要であって、その過程で相当の期間を要することは否定し難いことも併せ考慮すると、農林水産大臣が同年7月1日からの第3管理期間においてくろまぐろにつき〔TAC〕法に基づく数量管理を実施しなかったこと」が著しく不合理なものであったとはいえない。

農林水産大臣による漁業法65条2項1号（水産動植物の採捕制限）、67条5項・11条6項・68条3項（漁業調整委員会等による採捕制限に関する指示）、水産資源保護法4条2項（水産動植物の採捕制限）に基づく権限行使については、これらの措置を採る要件として「極めて抽象的な規定しか設けられていない上、その時期、対象、内容等は全て農林水産省令に委ねられ……。省令の制定に当たっては、水産政策審議会から意見を聴くものとされている……。そして、〔これらの権限の行使についても〕農林水産大臣の広範な裁量に委ねられているものというべきである」。本件において「〔TAC〕法に基づく数量管理と同様、〔第1管理期間の始期、第3管理期間の始期において〕漁業法及び水産資源保護法に基づく採捕制限措置を行わなかったことについても、……著しく不合理なものであったとはいえない」。

2 〔TAC〕法に基づく規制権限の行使は、農林水産大臣の広範な裁量に委ねられているが、「こ

のような広範な裁量は、基本計画を定めるに当たって漁獲可能性及び都道府県別の配分をどのように定めるかについても及ぶ……。そして、基本計画は、管理期間ごとに都道府県別に漁獲可能性を定めるものであり、管理期間ごと、都道府県ごとの漁獲可能性の超過を次の管理期間における漁獲可能性において考慮しないとすれば、都道府県間の公平や現在の漁業者と将来の漁業者との間の公平を害するのみならず、漁獲可能性の超過を是正することが困難となり、かえって基本計画の履行の実効性を損なうおそれがある……。そうすると、特定の管理期間での特定の都道府県における漁獲可能性の超過を、次の管理期間における当該都道府県の漁獲可能性を定めるに当たって考慮することは、上記のような農林水産大臣の合理的裁量に基づく漁獲可能性の設定として、〔TAC〕法上も想定されている」。「第4管理期間は、〔TAC〕法上の数量管理が行われた初めての期間であるが、第3管理期間においても、行政指導によって全国的な自主管理が行われていたことを踏まえれば、上記の趣旨は、第4管理期間の漁獲可能性を定めるに当たっても同様に妥当する……。以上によれば、第4管理期間改正基本計画において、第3管理期間における超過量を第4管理期間以降の漁獲可能性から差し引くものとしたことは、〔TAC〕法に基づく農林水産大臣の裁量の範囲内の措置というべきであって、法令上の根拠を欠くものではない」。

3 「都道府県知事による〔漁業法65条・67条、水産資源保護法4条に基づく罰則を伴う採捕制限措置〕の行使についても、当該都道府県知事の広範な裁量に委ねられるものというべきである」。「くろまぐろの資源管理は、第1管理期間から第3管理期間を通じて、水産庁の資源管理部長の通知等を通じて全国的に行われていたものであって、被告北海道だけが独自に採捕制限措置を採るというのは困難な状況にあった」。かえって、被告北海道は、水産庁の資源管理部長の通知等に基づき、振興局別の小型魚の漁獲目安の配分、漁業種類別の漁獲量の抑制のための対応等、北海道におけるくろまぐろの資源管理措置に係る取扱いを定めて関係機関等に通知したり、「くろまぐろ型の数量管理に関する道計画（試行）」を策定したりするなど、各種の対応をしていた。「したがって、被告北海道において、第1管理期間の始期……

の時点や、第3管理期間の始期……の時点で、〔上記〕採捕制限措置を行わなかったことが、法令の趣旨、目的やその権限の性質に照らし著しく不合理なものであったとはいえない」。

判例の解説

一 提訴の背景

原告らが属する留萌海区の一本釣り・はえ縄漁業においては、第3管理期間までの間、海区ごとに割り当てられたくろまぐろの漁獲上限を遵守し、また、他の海区で超過漁獲があった後になされた操業自粛要請に応じるなどの対応をとってきたが、第4管理期間において、北海道への漁獲可能量の配分が実質上ゼロとされたことにより、くろまぐろ漁の中止を余儀なくされた。このような措置が採られたのは、道内の一部の漁業者（とりわけ渡島海区の定置網業者）が海区の割当量を大幅に超えるくろまぐろの漁獲を行い、北海道全体として第3管理期間に道に割り当てられた漁獲上限を大きく超えてしまったことによる。この間、国及び北海道はTAC法等に基づく規制権限を行使しなかった。原告らが提訴に及んだのは、道内の他の漁業者が超過漁獲を続けた結果、原告ら道内の沿岸漁業者らが、いわば連帯責任を追及される形で、第4管理期間以降の禁漁を余儀なくされるという不合理な扱いを受けたためである。

二 規制権限不行使の違法

TAC法による規制は、第4管理期間開始時まで実施されなかった。水産庁は、行政指導に基づく自主管理により対応する方針をとっていたが、第1管理期間からブロックごとの漁獲上限を超過する例があった。特に定置網漁がなされている魚種について数量管理を行うことが困難であることは、他のTAC魚種の経験からも明らかであった。また、くろまぐろについて、3年～5年のうちには加入量が卓越する年があることもよく知られており、とりわけ定置網漁において大量漁獲が発生する可能性があることは十分予見可能であったと思われる。被告国は、どの法律の体系に基づく管理を行うことが適切かといった検討も必要であったとも主張しているが、平成26年WCPFC決定に基づく義務の履行を担保するとともに、一部の漁業者による超過漁獲により他の漁業者に不利益

が及ばないようにするために、いずれかの法令により強制力を伴った漁獲規制を行うべきであったというべきである。本件において、手段の選択に係る裁量は認められても、実効性を伴う規制を一切しないという裁量は認め難い。

また、本判決は、被告北海道の責任について、全国的なくろまぐろの資源管理が行われていたことなどを理由に、道の責任を否定した。しかし、都道府県ごとに漁獲上限が割り当てられた後、その上限を遵守するための漁獲量管理は道の責任で行うべきである（特に、都道府県ごとの漁獲上限を超過した場合に、都道府県単位で超過差引きがなされるのであれば、都道府県の責任は、より重大である）。行政指導による漁獲量管理には限界があり、北海道としては、TAC法に基づく規制の導入を待たず、道の漁獲上限を遵守するため、漁業法もしくは水産資源保護法に基づき採捕制限措置を採るべきであった。

以上のとおり、国または北海道が上記の規制権限を行使しなかったことは著しく不合理であり、違法の評価を免れないと解される。

三 本件超過差引きの合理性

原告らが第4管理期間以降くろまぐろ漁をすることができなかったのは本件超過差引きがなされたためであるが、本件超過差引きは、以下に述べるように、国や北海道の上記規制権限の不行使が違法であるか否かに関わらず、国家賠償法1条1項の適用上違法と評価せざるをえないと思われる。

1 法施行前の技術的助言及び行政指導への不服従を理由とする不利益措置

水産庁による第3管理期間の北海道における漁獲上限の設定、道による海区ごとの漁獲上限の設定、及び、漁獲上限を超えた後の操業自粛要請は、水産庁と道との関係では地方自治法245条の4第1項にいう技術的助言、水産庁及び道と漁業者との関係では行政指導として行われたものと捉えられる。水産庁が、北海道において第3管理期間における漁獲上限を超過したことを理由として、TAC法3条1項に基づく基本計画において第4管理期間の漁獲上限を実質上ゼロとすることは、助言ないし行政指導への不服従を理由に不利益な取扱いをすることを禁じた地方自治法247条3項ないし行政手続法32条2項・北海道行政手続条例30条2項に反する。また、本判決の判断（判

決の要旨2)は、最判令2・6・30民集74巻4号800頁(泉佐野市ふるさと納税事件)にも違背すると思われる。同事案において、最高裁は、地方団体が地方税法改正前における総務大臣の技術的助言に従わなかったことを理由として、法改正後のふるさと納税制度の寄付先団体としての指定の対象から除外することが直ちに地方自治法247条3項に違反するとはいえないとしつつも、委任命令においてそのような取扱いをしようとする場合には、そのような趣旨の基準の策定を委任する授權の趣旨が、地方税法等の規定から明確に読み取れることが必要であると判示した。この判決の趣旨からすれば¹⁾、TAC法に基づく規制開始の前になされた技術的助言ないし行政指導に違反したことをもって、同法に基づき新たに策定された基本計画において北海道の漁獲枠を実質上ゼロとすることは、TAC法にそのような取扱いをする旨の明確な指示がない以上、認められない、ということになる。

2 都道府県間の公平性?

本判決は、都道府県間の公平性という観点から、超過差引きを正当化する。しかし、何ゆえ都道府県単位の公平性を問題とする必要があるのか明らかでない。本判決は、被告北海道の責任を検討する部分において、くろまぐろの資源管理は水産庁の資源管理部長の通知等を通じて全国的に行われていたため、北海道が独自に採捕制限措置を採るとするのは困難であったとする(判決の要旨3)。実際、北海道は、第3管理期間の漁獲上限を遵守するために海区ごとにブレイクダウンした漁獲可能量を設定していたが、渡島海区の定置漁業者が、海区の漁獲上限の約13倍さらには北海道全体の漁獲上限の約5倍にのぼるくろまぐろを漁獲したにもかかわらず、その間、有効な対策をとらなかった。仮に、第3管理期間において、北海道には漁獲上限を遵守するための実効的な権限が認められていなかったと考えるならば、北海道は資源管理の主体としての当事者能力を欠いており、資源管理の単位として「北海道の漁獲上限」を観念することはほとんど無意味であろう。第3管理期間の漁獲上限を超過した場合に、第4管理期間における漁獲可能量の配分に際し、都道府県ごとに超過差引きを行ったり、都道府県を単位とした公平性を観念したりすることに、合理性があるとは思われない²⁾。むしろ、海区ないし漁

業者単位の公平性(漁獲上限を超過した海区ないし漁業者と、漁獲上限を守り操業自粛要請に従った海区ないし漁業者との公平性)を考慮した漁獲可能量の配分を行う方が、制度設計として合理的であろう。

3 不合理な連帯責任

第3管理期間において、道内の他の海区や他の都府県の漁業者が操業自粛要請に応じた結果、日本全体としては、小型魚の漁獲上限を超える漁獲はなされなかった。そして、第4管理期間における都府県への漁獲可能量の配分に際しては、第3管理期間に操業自粛要請に応じて獲り控えをした分を上積みして配分した。しかし、道内の沿岸漁業者であって第3管理期間に操業自粛要請に応じた者(原告らを含む)については、本件超過差引きによって北海道への漁獲可能量の配分が実質上ゼロとなったために、獲り控え分の上積みどころか、第4管理期間以降、小型魚の禁漁を命じられることになった。原告ら北海道の沿岸漁業者は、本件超過差引きにより、いわば連帯責任を負わされることになったのであるが、この種の連帯責任を課することが許容されるのは、その者が、他の者による違法行為等を防止する義務を負っているような場合に限られると解される³⁾。本件において、原告ら漁業者は、道内の他の海区における超過漁獲を阻止しうる立場にあったわけではなく、第4管理期間における禁漁という負担を強いる根拠を欠いている。このような不合理な帰結を避けるため、国は、第3管理期間に超過漁獲があった海区についてのみ、当該超過分を第4管理期間以降の割当量から差し引くこととし、超過漁獲がなかった海区においては通常どおり漁獲可能量の設定をすることができるように、都道府県別の漁獲可能量を決定すべきであったと思われる。

●——注

- 1) 最判令2・6・30は技術的助言への不服従が問題となった事例であるが、行政指導不服従の場合についても同様に考えてよいと思われる。
- 2) 第3管理期間に北海道において規制権限の行使が可能であったと考えるならば、その不行使は違法と評価され、北海道において実効的な規制が不可能であったと考えるならば、道を資源管理の単位とみて道全体として超過差引きを行うことは違法と評価される——このいずれかになるのではないか。
- 3) 最判平9・3・13民集51巻3号1453頁(公職選挙法における連座制の合憲性)も参照。