

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成28年1月19日（平成28年（行情）諮問第24号）

答申日：平成29年1月13日（平成28年度（行情）答申第633号）

事件名：特定通知の作成に当たって熊本県に対して水俣病認定審査会資料の提示を求めた要求書等の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「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 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

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27年10月2日付け環企発第1510021号により環境大臣（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 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書の記載によると、おおむね以下のとおりである（なお、意見書及び資料の内容は省略する。）。

(1) 環境省は、2014年3月7日付け「公害健康被害の補償等に関する法律に基づく水俣病の認定における総合的検討について（通知）」（以下「新通知」という。）を作成するに当たって、熊本県の過去の認定審査資料調査のため、担当職員（特定職員A）を、熊本県庁に派遣しました。

この特定職員A氏の出張は、異議申立人が別件の行政文書開示請求によって確認しただけでも、16回にもなります。

当該行政文書は、この特定職員A氏出張の根拠となる文書です。

(2) 環境省と熊本県との間で、調査の趣旨、資料の内容、またその取扱いについての書面が取り交わされていないということは、目的の曖昧な出張が繰り返されていたことになり、会計監査の観点からも問題となる事態です。

(3) また、熊本県認定審査資料は、水俣病の認定という、申請者の生命・健康に関する権利を左右する、極めて重要な資料です。

さらに、申請者個人だけでなく、家族も含めた、氏名・生活歴・病歴など、その取扱いには細心の注意を必要とする個人情報を含んでいます。

(4) このような、極めてデリケートな個人情報を取り扱い、また水俣病施

策に大きな影響をもつ新通知の作成に関して不可欠な情報を得るべくなされた調査に関して、資料提供の協力を求める熊本県に対して、その調査の趣旨・内容について記載した書面を、事前に提出していないというのは、「行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」とした「公文書等の管理に関する法律」の目的・趣旨に反するものです。

また、行政行為の「意思決定に至る過程」においても文書を作成すると規定している同法4条にも抵触する行為です。

(中略)

- (5) 以上の法、それに基づく「行政文書の管理に関するガイドライン（内閣府）」や「規則」等を熟知している環境省職員が、文書主義の原則を忘れていたとは考えられません。

なお、文書作成の義務がない「処理に係る事案が軽微なものである場合」について、上記のガイドラインでは、その範囲を厳格かつ限定的に解するよう明記しています。

(中略)

上記ガイドラインの規定に照らせば、本件開示請求の対象である行政文書は、「処理に係る事案が軽微なものである場合」に該当せず、作成が義務づけられている文書であるのは明らかです。

- (6) 環境省は、本件開示請求の当該文書を隠匿しているのであり、速やかに当該請求の文書を開示するよう要求します。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 事案概要

- (1) 異議申立人（開示請求者）は、法に基づき、環境大臣（処分庁）に対し平成27年9月4日付けで、本件対象文書の開示請求を行い、処分庁は同日付けでこれを受理した。
- (2) 本件開示請求に対し、処分庁は、平成27年10月2日付けで異議申立人（開示請求者）に対し、行政文書を不開示とする旨の決定通知（以下、第3においては「不開示決定」という。）を行った。
- (3) これに対し、異議申立人は、不開示決定について、平成27年10月23日付けで、処分庁に対して上記第2のとおり異議申立てを行い、処分庁は平成27年10月26日付けで受理した。
- (4) 処分庁は、本件異議申立てについて検討を行ったが、本件不開示決定を維持するのが適当と判断し、処分庁において本件異議申立てを棄却することにつき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するものである。

#### 2 原処分における処分庁の決定及びその考え方

開示請求に係る当該行政文書については、作成・取得しておらず、不存

在であるため不開示とした。

### 3 異議申立人の主張についての検討

環境省行政文書管理規則（平成23年環境省訓令第3号）9条においては、職員は、文書管理者の指示に従い、公文書等の管理に関する法律4条の規定に基づき、同法1条の目的の達成に資するため、環境省における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに環境省の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なもの（行政文書の管理に関するガイドラインによると、「処理に係る事案が軽微なものである場合」は、「例えば、所管事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなどが考えられる。当該事案が政策判断や、国民の権利義務に影響を及ぼすような場合は含まれない。」とされている。）である場合を除き、文書を作成しなければならないとされている。

しかしながら、そもそも、保健部長通知は公健法の運用の指針を示すものであり、かかる通知は行政機関相互における内部行為にすぎず、政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすものではない。したがって、当該通知の作成過程において、行政機関内部における日常的業務の連絡である「環境省が熊本県に対して水俣病認定審査会資料の提示を求めた行為」は、当然、政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすものではないため、当該行政文書が作成・取得されているはずとの異議申立人の主張には理由がない。

以上のことから、開示請求に係る行政文書は環境省では作成、取得しておらず不存在であることから、異議申立人の主張は当たらない。

### 4 結論

以上のとおり、異議申立人の主張について検討した結果、異議申立人の主張は理由がないことから、本件異議申立てに係る処分庁の決定は妥当であり、本件異議申立ては棄却することとしたい。

## 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28年1月19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2月18日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年12月7日 審議
- ⑤ 平成29年1月11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、これを作成・取得しておらず、不存在のため不開示とする原処分を行った。これに対し、異議申立人は原処分の取消しを求め、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) 諮問庁は、上記第3のとおり、環境省では本件対象文書を保有していない旨説明するので、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、その説明は次のとおりであった。

ア 水俣病の認定申請者の認定業務は、関係県等において行われていたところ、熊本県内の水俣病認定申請者の急増に伴い認定業務の促進が緊急の課題となったため、昭和52年6月、水俣病に関する関係閣僚会議において「水俣病対策の推進について」の申合せが行われ、これを受けて、環境庁において、同年7月、認定のための基準として52年判断条件を策定し、環境保健部長通知としてこれを発出した。

52年判断条件においては、「水俣病であることを判断するに当たっては、高度の学識と豊富な経験に基づき総合的に検討する必要がある」などとしていたところ、平成25年4月の特定個人B訴訟最高裁判決において総合的検討の重要性が指摘されたことを受け、環境省において、52年判断条件の内容を具体化するものとして、新通知を発出することとした。

イ 新通知を発出するに当たっては、認定業務の実務において、52年判断条件に基づかずに判断がされていた事案がないかを調査するため、情報収集担当者である特定職員Aが、平成25年11月及び12月の2回にわたり、熊本県庁に出張し、過去の認定審査に係る資料を閲覧したが、これは、環境省には当該資料の写し等が存在しないことから、現地で原本を閲覧する方法により確認を行ったものである。

ウ なお、異議申立人は、特定職員Aによる熊本県の水俣病認定審査会資料調査に係る出張が16回にもなる旨指摘しているが、特定職員Aは、当時、新通知の内容を含む公害健康被害の補償等に関する法律（以下「公健法」という。）の運用のほか、水俣・芦北地域の振興及び同地域の医療・福祉施策に関する業務を担当していたのであり、異議申立人が指摘する合計16回の熊本県への出張のうち、上記2回の出張以外の14回は、水銀に関する水俣条約外交会議に係る熊本県との調整、水俣病認定患者等のケアや水俣・芦北地域の振興等に関するものであって、新通知発出に関するものではない。

エ 新通知を作成するに当たり、環境省職員が熊本県において過去の認定審査に係る資料の閲覧を求めた行為は、地方自治法に規定する「法定受託事務」である公健法に基づく認定業務の適切な運用の観点で、日常業務の中で実施している関係県との連絡・調整等の一環にすぎ

ず、当然、政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすものではないものである。

また、上記閲覧に関する環境省から熊本県に対する依頼は、資料の整列及び閲覧場所の確保といった平易な内容であったことから、環境省担当者から熊本県担当者へ電話で行ったものであり、依頼書等の文書をもっては行っておらず、熊本県から当該文書の交付も求められていない。

したがって、環境省において当該文書は作成していない。

(2) 以上を踏まえ、以下検討する。

ア 諮問庁は、上記(1)エのとおり、地方自治法に規定する「法定受託事務」である公健法に基づく認定業務に係る資料の閲覧の依頼については、環境省担当者から熊本県担当者へ電話で行い、依頼書等は作成していない旨説明する。

当審査会において地方自治法等を確認したところ、公健法の認定等の業務は、法律等により都道府県等が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律等に特に定めるものとされる、第一号法定受託事務とされている(地方自治法2条9項1号、同法別表第一)。

また、国の行政機関等は、普通地方公共団体に対し、資料の提出の要求その他これに類する行為を書面によらないで行った場合において、当該普通地方公共団体から当該資料の提出の要求等の趣旨及び内容を記載した書面の交付を求められたときは、これを交付しなければならない旨規定されており(地方自治法248条)、地方自治法上、国の行政機関等が普通地方公共団体に対し、書面によらずに資料の要求等を求めることも想定されているといえる。

そして、熊本県に対する依頼事項も複雑な内容ではないと認められることからすれば、熊本県の過去の認定審査に係る資料の閲覧に関する依頼書等は作成していないとする諮問庁の上記(1)エの説明が、特段不自然、不合理とはいえない。

イ さらに、文書探索の方法等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、環境省においては、本件異議申立てを受け、特殊疾病対策室の執務室内の文書保管場所、書庫等を探索したが、該当する文書の存在は確認できなかったとのことであり、この文書探索の方法及び範囲が、特に不十分とまではいえない。

ウ したがって、環境省において、本件対象文書を保有しているとは認められない。

### 3 異議申立人のその他の主張について

異議申立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、環境省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 鈴木健太, 委員 常岡孝好, 委員 中曽根玲子

別紙（本件対象文書）

2014年3月7日付け「公害健康被害の補償等に関する法律に基づく水俣病の認定における総合的検討について（通知）」を作成するにあたって、環境省が熊本県に対して水俣病認定審査会資料の提示を求めた，要求書・要請書・依頼書。

当該資料提出の要求の趣旨及び内容を記載した書面，等