

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成27年9月3日（平成27年（行情）諮問第521号）

答申日：平成28年7月15日（平成28年度（行情）答申第191号）

事件名：特定事件番号の答申に記載の「意見書の試案」の作成等に関する文書の不開示決定（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5月18日付け環企発第1505181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、以下のとおり、異議申立人が求めた行政文書の開示を求める。

(1) 国立水俣病総合研究センター（以下「国水研」という。）と環境省との間で、福岡高等裁判所（以下「福岡高裁」という。）に提出する医師意見書（別紙記載の「意見書」。以下「本件意見書」という。）作成に当たっての協議が行われていることから、異議申立人が求めた行政文書は存在したはずであるので、これを特定し、開示することを求める。

(2) 意見書試案（別紙記載の「当該試案」。以下「本件試案」という。）作成に当たって、環境省は特定個人Bのメチル水銀曝露を否定するのであれば、それだけの根拠をもった資料が必要なことから、異議申立人が求めた行政文書は存在したはずであるので、これを特定し、開示することを求める。

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、異議申立書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 異議申立書

ア 処分庁の不当な不開示決定通知

異議申立人は、水俣病認定申請棄却処分取消等請求事件（特定個人C訴訟）に関する行政文書（『農家』と記載した、この根拠資料が知りたい。」等）の開示請求を、平成26年12月1日付けでした。

すると、処分庁から法9条2項の規定に基づき、「行政文書不開示決定通知書」（平成27年1月21日付け環保企発第1501216号）が届いた。当該通知書は、当該処分とした理由について、「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、不存在のため不開示としました。」というものであった。

国水研の特定個人A証人（特定室長。以下「特定個人A証人」という。）が完成させた本件意見書（乙第168号証）に記載された農家は、特定個人Bを「ニセ患者」とみなすためのもので、これは環境省及び特定個人A証人が特定個人Bの人権を軽視することを意図していた。

それを、処分庁の当該処分は環境省及び特定個人A証人の責任を曖昧にするもので、これは特定個人C及び異議申立人に対する不当な行為であった。

イ 環境省に行政文書の開示請求

そこで、異議申立人はこの責任を明らかにすることを目的として、特定個人Cが最高裁判所（以下「最高裁」という。）で勝訴を勝ち取った日から丸2年に当たる平成27年4月16日付けで、環境省大臣官房総務課情報公開閲覧室（以下「情報公開閲覧室」という。）に行政文書の開示請求をした。

当該請求は、「水俣病認定申請棄却処分取消等請求事件の主尋問に係る本件意見書作成に当たったの国水研と環境省による議事録等の不開示決定（不存在）に関しての答申書（平成25年度（行情）答申第473号）中における、諮問庁の本件試案についての説明は、『特定個人A証人から本件意見書の作成のたたき台を求められ』というものであった。①このときの協議録、②本件試案作成に使われた資料、③特定個人A証人が作成した本件意見書については、『医学的知見を基に修正して本件意見書を完成させた』ともあった。この修正を経て、福岡高裁に提出するに至る経緯の議事録・協議録」というものである。

ウ 処分庁から「不開示決定通知書」が届く

処分庁から平成27年5月18日付け環保企発第1505181号をもっての処分として、法9条2項の規定に基づき、「行政文書不開示決定通知書」が届いた。当該通知書は不開示とした理由について、「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、不存在のため不開示としました。」というものであった。

エ 異議申立人にとって納得できない「不開示決定通知書」

環境省は本件意見書が医学的知見を基に修正されたものとしているが、実際は当該知見とはかけ離れたものであり、それが、「特定個人

Bは水俣に在住していたが、農家であって漁家でない」（18頁）と記載されていたことにある。当該記載こそが、環境省が特定個人Bを「ニセ患者」とみなすものであることから、環境省の人権意識の欠落を問うことを目的として、本件請求をしたものである。それを、処分庁は当該処分としたことに、異議申立人は特定個人Bのことを考えると納得できないのである。

そこで、異議申立人の意見を述べたい。

(ア) 環境大臣の諮問を受けた内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申書（平成25年度（行情）答申第473号）における、諮問庁の本件試案の説明は、「特定個人Aから本件意見書のたたき台を求められ、環境省の担当者が本件意見書作成の参考として便宜的に作成した」というものであった。

特定個人A証人と環境省総合環境政策局環境保健部企画課特殊疾病対策室（以下「特殊疾病対策室」という。）の担当者との間で、福岡高裁に提出する本件意見書作成に当たっての協議が行われていることから、処分庁が不存在とした本件請求①（上記イ①）は作成したはずであるので、これを特定し、開示することを求める。

(イ) 「農業」の記載は、環境省がメチル水銀に曝露した特定個人Bを否定（放置）したもので、それを福岡高裁に提出した。

それゆえ、本件試案を作成するに当たってはそれだけの根拠をもった資料が必要なことから、処分庁が不存在とした本件請求②（上記イ②）は存在したはずであるので、これを特定し、開示することを求める。

(ウ) 当該答申書における諮問庁の説明で、特定個人A証人が完成させた本件意見書は「医学的知見を基に」としているが、特殊疾病対策室は福岡高裁に本件意見書を提出するに当たって、本件意見書の出来を当然協議すべき、したはずであるので、処分庁が不存在とした本件請求③（上記イ③）は存在したはずであるので、これを特定し、開示することを求める。

オ 結論

よって、異議申立人は特定個人Bの命日に当たる平成27年7月1日付けで、処分庁に対して異議申立てをすることにした。

カ 最後に

本件意見書における農業の記載は、特定個人Bのメチル水銀曝露を否定するものであり、それは環境省及び熊本県が特定個人Bを放置しようとする意図があった。そのようなことが、環境省から熊本県などの関係自治体に発出した、「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」（平成26年3

月7日付け環保企発第1403072号)と題した環境保健部長通知にあった。

それは、申請者の職業歴について、「申請者の曝露時期に、漁業等の魚介類を多食することとなりやすい職業に従事したかどうか」というもので、これは当該通知が申請者を棄却することを前提にしたもので、環境省は水俣を混迷させることしか考えようとしなない情けないところである。しかも、本件最高裁判決(救済法につき最高裁平成24年(行ヒ)第202号平成25年4月16日判決)は52年判断条件が「科学的な実証はない」(14頁)と否定したにもかかわらず、環境省は当該条件を死守しようとしたものが当該通知であった。

このようなことから、異議申立人は、環境省が特定個人Bのように申請者の命を軽視しようとしていることから、そこを問うことを目的として、異議申立てをすることにしたのである。

(2) 意見書

本件意見書は、特定個人Bのメチル水銀曝露量について、「特定個人Bは汚染時期に水俣湾周辺に居住しており、魚食もしていたということから、当時の平均的な日本人よりもかなり多くのメチル水銀曝露があったであろうと想像できる。しかし、そのことをもって水俣病を発症する程度のメチル水銀曝露があったとまではいえない。メチル水銀曝露を直接示す、汚染時期の頭髮などは残っていないようであるから、具体的な曝露の程度は不明である。」(17頁)とされていた。

だが、平成26年5月20日付けで、情報公開閲覧室が開示(『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』に関する根拠資料。)した、「平成3年11月26日中央公害対策審議会『今後の水俣病対策のあり方について(答申)』」(以下「平成3年答申」という。)には、水俣湾周辺地域におけるメチル水銀曝露量の調査に関して、「汚染された魚介類が採取され、流通した当時に、メチル水銀の曝露量を把握するための調査は十分行われていなかったため、個々人について当時のメチル水銀摂取量が水俣病発症に至らない程度であることを示すことは困難である。」と指摘した。

そこで、平成3年答申等をもって、異議申立人の意見としたい。

ア 特定個人A証人は、特定個人Bに関するメチル水銀曝露量に関する調査について、「汚染時期の頭髮などは残っていない」というものであった。だが、当該調査に関して、平成3年答申は「メチル水銀の曝露量を把握するための調査は十分行われていなかった」とするもので、これは本件意見書が如何に虚偽に満ちたものであったことを、当該答申は明らかにしてくれたのであった。

このことからして、環境省が水俣病に罹患した特定個人Bのメチル水銀曝露を否定するのであれば、それだけの科学的・医学的根拠資料がなければ、特定個人A証人は本件意見書を作成することはできないことから、本件請求①及び②に関する行政文書は当然存在していたはずなので、これらを作成・取得していないとする諮問庁の説明を、異議申立人は「情報隠し」と言いたい。

イ 平成22年10月14日の福岡高裁での第11回口頭弁論は、被控訴人熊本県側の主尋問が行われ、医学証人として特定個人A証人は「意見書の作成に当たりまして、まず環境省の担当者の方と、どういった意見書を作成するかといった協議を行いました」（第11回口頭弁論調書）と証言した。

特定個人A証人と特殊疾病対策室の担当者との間で本件意見書作成に当たっての協議は間違いなく行われていることからして、本件請求①に関する行政文書は当然存在していたはずなので、これを作成・取得していないとする諮問庁の説明には到底承服できないのである。

ウ 本件意見書は、特定個人Bにみられた四肢末端優位の感覚障害のみの水俣病について、「水俣病による感覚障害よりも、尿毒症性ニューロパチーや多発脳梗塞による可能性の方が高い」（10頁）とした。

だが、福岡高裁判決（福岡高裁平成20年（行コ）第6号平成24年2月27日判決）においては、「52年判断条件には該当しないものの、メチル水銀の曝露歴のある特定個人Bには、他の疾病によるものとは認められない四肢末端優位の感覚障害が認められるのであるから、本件処分当時、曝露歴や生活環境、身体状況及び既往歴等から慎重に検討することによって、水俣病と認定することができたものというべき」（80頁）と判示し、本件意見書を否定した。

さらには、最高裁判決でも、「経験則に照らして諸般の事情と関係証拠を総合的に検討した上で、個々の具体的な症候と原因物質との間の個別的な因果関係の有無等に係る個別具体的な判断により水俣病と認定する余地を排除するものとはいえない」（14頁）と判示したのであった。

両判決から考えても、特定個人A証人らが特定個人Bの感覚障害を尿毒症性ニューロパチー等として、本件意見書を作成するのであれば、本件請求②に関する行政文書は存在していたはずなので、これを作成・取得していないとする諮問庁の説明には到底承服できないのである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 事案概要

- (1) 異議申立人は、法に基づき、処分庁に対し、特定個人C訴訟の福岡高裁において、本件意見書中にある記載について、「①このときの協議録」、「②本件試案作成に使われた資料」及び「③特定個人A証人が作成した本件意見書については、「医学的知見を基に修正して本件意見書を完成させた」ともあった。この修正を経て、福岡高裁に提出するに至る経緯の議事録・協議録」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、処分庁は平成27年4月16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5月18日付けで異議申立人に対し、行政文書を不開示とする旨の決定（原処分）を行った。
- (3) これに対し、異議申立人は、この不開示決定について、平成27年7月1日付けで、処分庁に対して当該開示決定について「処分について納得することができない。」、「行政文書としての本件試案の重要性から考えても、本件開示請求に係る当該行政文書は当然作成したはずである。」という趣旨の異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行い、処分庁は同日付けで受理した。
- (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、諮問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

異議申立人は不開示決定の取消しを求めているので、その主張について検討する。

異議申立人が求める本件開示請求の内容は、本件試案を記載するに至った当時の経緯や内容について問うものであるが、開示請求のあった内容が記載された行政文書は環境省では作成、取得していない。

環境省行政文書管理規則（平成23年環境省訓令第3号。以下「文書管理規則」という。）10条においては、同規則別表第1に掲げられた業務について、当該業務の経緯に応じ、同表の行政文書の類型を参酌して、文書を作成するものと定められている。議事録については、同表の事項1ないし24（事項2、6、7、13、15、16、20、22及び23を除く。）にて、審議会等の議事概要・議事録を作成することが原則とされている。

しかしながら、本件異議申立てに係る本件意見書の記載については、会議等の開催を経た上で作成されたものではないことから、審議会又は行政運営上の会合には当たるとはいえない。したがって、議事録作成原則の対象とはならず、「議事録・協議録は作成したはずである」との異議申立人

の主張は当たらない。

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、取得され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、異議申立人の主張に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27年9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 同年10月13日 異議申立人から意見書の收受
- ④ 平成28年6月30日 審議
- ⑤ 同年7月13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、別紙に掲げる文書（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、本件対象文書は環境省では作成、取得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、次のとおりであった。

ア 本件試案は、特定個人A証人が本件意見書を作成するためのたたき台ないし骨子のようなものであるところ、これは、特殊疾病対策室の担当者（他省庁から環境省に出向していた医系技官）が、特定個人A証人から、本件意見書の構成に関する相談を受けて、同人が本件意見書を作成する上での便宜のために作成したものである。

イ 本件試案の内容は、医師が作成する意見書として一般的に記載されるべきと考えられる事項を端的に列挙したものにすぎず、これは、上記担当者が、医系技官として有する知見に基づいて作成したものであって、何らかの資料を参照して作成したものではない。

なお、上記担当者は、環境省が熊本地方法務局又は福岡法務局から受領した本件訴訟における証拠資料等の写しを特定個人A証人に対して提供していたが、本件試案はこれらの資料を参照して作成した

ものではなかった。

また、本件試案が上記の趣旨のものにすぎなかったため、上記担当者が、本件試案作成に関し、特殊疾病対策室内で相談等を行った事実もない。

ウ 特定個人A証人は、本件試案を踏まえ、提供された証拠資料等のほか、本件意見書の添付資料とされている医学的な文献等を参照しつつ、自己の医学的知見に基づいて本件意見書を完成させたとのことである。

エ 本件意見書完成までの間に、文章表現の適正化や神経内科の観点で言及すべき内容の確認のため、特定個人A証人が上記担当者とメールないし電話で数回程度やり取りをした事実はあったものの、改めて会議等を開催したことはない。

上記のやり取りについては、文書管理規則に照らして議事録作成の対象となるものではないことから、議事録等を作成した事実はなく、そのほか、その状況等を記録した文書も特段作成していない。また、上記担当者のメールアドレスについても、その異動に伴って既に削除されている。

オ 本件意見書は、特定個人A証人が作成し、被告である熊本県が証拠として裁判所に提出したものであるため、上記エのとおり、特定個人A証人と上記担当者との間で文章表現の適正化等のためのやり取りがあったほかは、本件意見書が裁判所に提出されるまでの間に、環境省として特定個人A証人と協議等を行った事実はない。

カ 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、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

(2) 以上を踏まえ、以下検討する。

ア まず、本件試案は、特殊疾病対策室の担当者が、特定個人A証人からの依頼を受けて、特定個人A証人が本件意見書を作成する便宜のために作成して提供したものと認められる。

イ 諮問庁から、新たに熊本県から入手したとされる本件意見書の写しの提出を受け、当審査会においてその内容を確認したところ、本件意見書は、神経内科の専門性、水俣病で認められる感覚障害及びメチル水銀の曝露と健康影響の関係等についての医師である特定個人A証人の意見が記載されたものであり、その冒頭には「今回、熊本県から本訴訟での争点について意見を求められたため、神経内科専門医として、それに答える形で本意見書を作成することとした。」との記載があることが認められる。

そして、本件意見書には、特定個人A証人が意見の基礎とした特定

個人Bの病状等に関する情報が記載されているが、これらについては、熊本県から示された情報を根拠とした旨の記述のほか、本件訴訟における証拠資料を根拠としたという趣旨の多数の記述が認められる。本件意見書のうち、異議申立人が異議申立書や意見書に具体的に引用している部分については、その根拠が個別に示されていないものの、それらは、特定個人Bの病歴等に関する情報を踏まえた特定個人A証人の判断を示したにすぎないものや、諮問庁から提出を受けて当審査会において確認した本件訴訟の第一審判決書で同趣旨の事実認定がされているなど、本件訴訟における証拠資料を参照するなどすれば記載し得ると考えられるものであると認められる。

そうすると、上記担当者において、本件試案に特定個人Bの病状等についての事情をあえて具体的に摘示する必要があったとまではいい難く、本件試案は、医師が作成する意見書として一般的に記載されるべきと考えられる事項を端的に列挙したものにすぎず、何らかの資料に基づいて作成したものではないとする諮問庁の上記（１）イの説明が不自然、不合理とまではいえない。

ウ また、上記アのとおり、本件試案が特定個人A証人が本件意見書を作成する便宜のために作成されたものであること等からすれば、上記担当者が特定個人A証人との間のやり取り等に関する行政文書を作成していなかったなどとする諮問庁の上記（１）エの説明についても、その内容自体が不自然、不合理とまではいえない。

なお、文書管理規則の提示を受けて、当審査会事務局職員をして確認させたところ、その内容は諮問庁が上記第3の3において説明するとおりであり、本件試案作成のためのやり取りは、同規則別表第1に定められている議事録や議事概要を作成すべき場合には該当しないとの諮問庁の説明は否定できない。

エ さらに、上記イのとおり、本件意見書に熊本県から意見を求められた旨の記載があること等からすれば、上記やり取りのほかは環境省として協議等を行っていないなどとする諮問庁の上記（１）オの説明についても、不自然、不合理とまではいえない。

オ 加えて、上記（１）カ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。

（３）以上によれば、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）

特定個人C訴訟の福岡高裁において、国水研の特定個人A証人が提出した意見書中にある記載について

- ① このときの協議録。
- ② 当該試案作成に使われた資料。
- ③ 特定個人A証人が作成した意見書については、「医学的知見を基に修正して意見書を完成させた」ともあった。この修正を経て、福岡高裁に提出するに至る経緯の議事録・協議録。