

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成27年7月14日（平成27年（行情）諮問第452号）

答申日：平成28年8月1日（平成28年度（行情）答申第248号）

事件名：特定通知を策定するに当たって職員が熊本県庁で資料を閲覧した際のメモ等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙1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条の規定に基づく別紙2に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、平成27年3月25日付け環企発第1503259号により環境大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、本件対象文書の開示を求める。

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（なお、意見書に添付された資料の内容は省略する。）。

（1）異議申立書

本件対象文書は、平成26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。）を作成するに際して、重要不可欠な情報であり、担当者の特定個人A・環境保健部企画課長補佐（当時）にとって、新通知作成会議のために当然準備する資料である。

熊本県は、新通知が過去の熊本県水俣病認定審査結果と齟齬を来さないよう、環境省に対して、水俣病認定審査における熊本県の実績についての資料を提出したと明らかにしている。（平成25年10月7日熊本県交渉での特定個人C・熊本県環境生活部水俣病審査課長の発言）

また、特定個人Aも、この資料の提供があったことを認めている。（平成26年4月2日環境省交渉での発言）

熊本県の上記の資料は、昭和52年以降のものですら過去37年にも

及ぶ膨大な量であり、かつ「高度の学識と豊富な経験」を持った医学審査委員が検討・審査する医学的専門的な内容を含むものである。

したがって、医学的専門家でもなく当該役職への就任から2年にも満たない特定個人Aが、メモの一枚もとらずに、把握・記憶できるものではない。更に、特定個人Aは公務として熊本県に出張して、上記資料の提供を受けたものであり、何らかの報告書・資料を作成しなければ、それは職務怠慢である。

事実、新通知には「これまでの認定審査の実務の蓄積等を踏まえ、52年判断条件に示された症候の組合せが認められない場合における同条件にいう総合的検討のあり方を整理した」と記載されており、また、特定個人B・特殊疾病対策室長は「熊本県認定審査会は総合的検討をしてきた」（平成26年4月30日西日本新聞）と発表している。

しかし、環境省が新通知を作成する際に参照したと示した26件の資料には、この特定個人B室長の主張の根拠となる資料は、何一つない。

逆に、唯一熊本県認定審査会の実態について直接調査した平成25年10月25日付け公害健康被害補償不服審査会裁決書では、その実態は「杜撰」であったと糾弾されている。

特定個人Aには、熊本県の過去の水俣病認定審査の実態について、徹底的に調査する責務があった。

不開示の理由によると、特定個人Aは、その専門的膨大な資料を閲覧しただけで、メモもとらず、新通知作成の会議の場では、その曖昧な記憶をもとに、「熊本県の認定審査には問題がないようだ」と口頭説明しただけだったということになる。

そして特定個人B室長以下の環境省担当職員は、何の裏付け資料もなく、「これまでの認定審査の実務の蓄積等を踏まえ」た新通知を作成したことになる。

到底あり得ないことである。

そこで処分庁におかれては、法1条の目的の趣旨・精神と事実に基づき、速やかに当該文書を開示するよう異議を申し立てる。

(2) 意見書

ア 環境省の理由説明書（下記第3）では、まるで特定の会議・会合や審議会についてのみ、文書作成の義務があるかのような説明をしている。

しかし、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）では、「処理に係る事案が軽微なものである場合」以外は、その意思決定に至る経緯も含めて、「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるよう」文書を作成保存することが原則となっている。

そして、その中でも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。)別表1に掲げる業務については、特に「類型を参酌して」、統一的で国民に分かりやすい文書を作成することを求めている。

イ 文書を作成すべき事案について、公文書管理法4条3号には「複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」また、文書管理規則別表1の10には、「地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」が具体的に掲げられている。

本件で問題としている新通知は、公害健康被害の補償等に関する法律(以下「公健法」という。)に基づく水俣病の認定基準である「後天性水俣病の判断条件について」(昭和52年7月1日付け環保業第262号環境庁企画調整局環境保健部長通知。以下「52年判断条件」という。)の中に記載されている「総合的検討」について、その内容を具体的かつ詳細に挙げており、「総合的検討」を具体的にどのように運用するのかを示す基準にほかならない。

これによって、熊本県だけでも直接的には公健法に認定申請している約1000人(平成27年5月現在)、さらには少なくとも不知火海沿岸だけでも10万人にも及ぶと言われている潜在患者の生命と健康に対する権利が大きな影響を受けることになる。

ウ これは、熊本県、鹿児島県、そして新潟県の県政運営に対して、重大な影響を与えるものである。

だからこそ、熊本県も過去の認定審査実績を新通知に反映させるよう要望して、環境省に対して資料の提示を申し入れ、環境省も担当職員(特定個人A・環境省環境保健部企画課長補佐(当時))を出張させている。

本件事件の新通知の策定は、決して「処理に係る事案が軽微なもの」ではない。

また、熊本県出張における特定個人Aのメモ等は、文書管理規則別表第1の10の「③立案の検討に関する調査研究文書」に該当する。

エ 情報収集担当者であった特定個人Aは、特定個人D訴訟最高裁判決の平成25年4月から新通知を発出する平成26年3月の僅か1年間の間に、水俣病対策に関する打合せが目的の熊本県庁訪庁であることが明記されているものに限定しても、16回の熊本県出張をしている。

これらの出張は、公務であり公費が支出されており、この出張で得られた情報・資料について、何らかの記録・資料を作成するのは、法・規則の規定により、大原則である。

まして、本件で不開示とされたメモ等は、新通知の「4.留意事項」の唯一の根拠であり、その担保となる記録・資料を作成するこ

とが、法的にも必要があったことは、企画課長補佐という役職にあった特定個人Aも十分認識していたはずである。

オ 水俣病認定基準の52年判断条件は、なんの医学的根拠も示さず38年間も不当に運用されてきた。この52年判断条件をめぐる民事・行政訴訟は、全国でゆうに20件を超え、多くの水俣病患者が闘い苦しんできた。平成16年10月チッソ水俣病関西訴訟最高裁判決、平成25年4月Fさん訴訟、特定個人D訴訟の2つの最高裁判決、そして、この最高裁判決を受けた平成25年10月の特定個人E行政不服審査会裁決と、水俣病患者の闘いの積み上げによって、52年判断条件の不当性が明白になり、熊本県の水俣病認定業務が休止に追い込まれる事態にまでなった。

この認定審査会や行政不服審査会を、新通知によって縛ることで、ようやく熊本県も、審査会再開という名の患者切り捨て政策を再開することができたのである。

カ 本来ならば、平成16年、平成25年の3つの最高裁判決で敗訴した環境省は、52年判断条件自体を撤回して、認定制度を根本的に見直さなければならなかったはずである。

少なくとも、水俣病認定における「総合的検討」のあり方を具体化する環境保健部長名の新通知を作成しようとするならば、その事案の重大性に照らして、検討会を審議会なり行政運営上の会合と位置付けるべきであり、例え関係者内部の検討会であっても、議論のたたき台であるレジュメ及び議論の経過を記録したレジュメを作成して、慎重かつ丁寧に検討すべきであった。

キ ところが、理由説明書の説明によれば、検討は「関係者間で口頭により議論されたもの」だそうである。「口頭による議論」と言えば聞こえはいいが、レジュメ一つ用意しない議論など、「お茶を飲みながらの雑談」に等しいものである。

また、行政文書は作成するのが原則なのに、環境省職員が文書を作成する必要がなかったと主張するのは、環境省自身が、新通知を「処理に係る事案が軽微なもの」と認識していた、ということになる。

理由説明書の説明は、最高裁判決を軽視し、新通知の作成過程が杜撰であったことを、環境省自ら暴露するものである。この理由説明書を作成した担当者は、最近の2年間の経緯さえも把握できていないのではないかとさえ疑われる主張・内容である。

ク 以上、本件の環境省の理由説明書の説明は、最高裁判決を軽視し、公文書管理法の趣旨をないがしろにしており、また文書管理規則にも違反することを明言するものであり、到底納得できるものではない。

速やかに異議申立人の請求に応じるよう要求する。

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、平成27年1月28日付けで、環境省職員が熊本県庁で資料を閲覧した際のメモ、又は省内で当該職員の記憶を元に協議した際の経緯の記録、メモを元に作成した当該通知のたたき台、レジュメ、上記以外に参照した資料のリストの開示請求（以下「本件開示請求」という。）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3月25日付けで異議申立人に対し、行政文書を一部開示する旨の決定通知（原処分）を行った。
- (3) これに対し、異議申立人は、この一部開示決定について、平成27年4月16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。」「資料の内容から考えても、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、本件一部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

本件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環境省職員が熊本県庁で資料を閲覧した際のメモは作成していないことから、本件開示請求の行政文書は存在せず、異議申立人の主張する当該行政文書は作成されていない。

また、省内で当該職員の記憶を元に協議した際の経緯の記録、メモを元に作成した当該通知のたたき台、レジュメは、新通知を検討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、異議申立人は「通知を作成するに際して、重要不可欠な情報であり、担当者にとって、新通知作成会議のために当然準備する資料」と主張する。

当該通知については、平成25年4月の水俣病の認定をめぐる行政訴訟についての最高裁判決において、総合的な検討を行って判断することが重要であることが改めて指摘されたことを受けて、認定基準における総合的検討のあり方を具体化する検討を行い、関係自治体に対して通知したもの

である。検討においては、環境省内部の関係者間で口頭により議論されたものであり、その議論については文書として記録していないことから、本件開示請求の行政文書は存在せず、異議申立人の主張する当該行政文書は作成されていない。

したがって、当該行政文書が作成・取得されているはずだとする異議申立人の主張は当たらない。

一方、文書管理規則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開示請求は、前記のとおり、省内関係者間で口頭により議論されたものであるから、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、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、本件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7月14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8月4日 | 異議申立人から意見書及び資料を收受 |
| ④ 平成28年7月26日 | 審議 |
| ⑤ 同月28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、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、「公害健康被害の補償等に関する法律に基づく水俣病認定における総合的検討について（通知）の素案」など計27文書を特定し、その一部を法5条1号及び2号イに該当するとして不開示としたが、本件対象文書については、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、原処分のうち本件対象文書に関する部分の取消しとその開示を求め、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、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D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個人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。

この点に関し、異議申立人は、特定個人Aが、特定個人D訴訟最高裁判決が出された平成25年4月から新通知が発出された平成26年3月までの1年間に、水俣病対策に関する打合せを目的とした熊本県庁への出張を16回している旨指摘しているが、特定個人Aは、当時、新通知の内容を含む公健法の運用のほか、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。

ウ 特定個人Aによる平成25年11月及び12月の2回の出張の結果、熊本県の認定審査会の認定審査は、いずれも52年判断条件に基づくものであり、これから逸脱して判断がされた事案はなかったこと

から、あえて何らかのメモを作成する必要はなく、これを作成した事実はない。

なお、特定個人Aが熊本県庁において閲覧した上記資料には、認定申請者の個人情報等の機微な内容が含まれており、当該資料の写し等も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。

エ また、新通知は、上記アのとおり、52年判断条件を具体化したものにすぎず、新たに一から基準を作成したものでなかったことから、環境省内では口頭による議論を行ったのみであり、その状況等について、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や議事要旨を作成した事実はなく、その他の文書を作成することもなかった。

オ さらに、新通知の発出の関係で実施した特定個人Aの熊本県庁への出張の結果は、上記ウのとおりであったことから、当該出張結果について特段レジュメ等の資料を作成した事実はなく、原処分において開示済みである新通知の「素案」のほか、新通知の「たたき台」を作成した事実はない。

(2) 以上を踏まえ、以下検討する。

ア まず、諮問庁は、上記(1)イ及びウのとおり、新通知の発出に向けた特定個人による熊本県への出張は、熊本県の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た事案の有無を調査するため実施したものであり、その回数は平成25年11月及び12月の2回であって、その調査の結果、52年判断条件に基づかずに判断がされた事案はなかったことが確認された旨説明しているところ、その説明内容に特段不自然、不合理な点はない。

イ このことを踏まえれば、上記出張の際にメモを作成していなかったとする諮問庁の説明を否定することはできず、また、特定個人Aの記憶に基づき協議した際の記録や、当該メモを基に作成した新通知のたたき台やレジュメを作成した事実もないとする諮問庁の説明を否定することもできない。

ウ その他、環境省において本件対象文書を保有していることをうかがわせる事情は認められない。

(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 1（本件対象文書）

環境省職員が熊本県庁で資料を閲覧した際のメモ，又は省内で当該職員の記憶を元に協議した際の経緯の記録，メモを元に作成した当該通知のたたき台，レジュメ

別紙 2（本件請求文書）

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）」を策定するに当たって協議・検討した際に参照した以下のリスト

1. 環境省職員が熊本県庁で資料を閲覧した際のメモ，又は省内で当該職員の記憶を元に協議した際の経緯の記録，メモを元に作成した当該通知のたたき台，レジュメ
2. 上記以外に参照した資料のリスト