

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成28年5月12日（平成28年（行情）諮問第365号）

答申日：平成29年1月27日（平成28年度（行情）答申第695号）

事件名：「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）」の素案作成に当たっての議事録等の不開示決定（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28年1月14日付け環企発第1601145号により環境大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部不開示決定（以下「原処分」という。）のうち、本件対象文書を不開示とした部分の取消しを求める。

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（意見書の内容は省略する。）。

(1)

ア 平成3年答申は、「流通当時に、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」としたにもかかわらず、環境保健部長通知はこのことを活かすことなく、当該通知を作成するのであれば、別紙2の①に関する行政文書が存在しなければ、このような通知はできないはずなので、これを特定し、開示することを求める。

イ 環境保健部長は申請者の体内水銀濃度として、汚染当時の頭髮や臍帯などを求めているのだが、これは申請者にとって不可能なことであり、それを環境省が求めるのであれば、別紙2の②及び③に関する行政文書は当然存在していたはずであるので、これを特定し、開示することを求める。

(2)

ア 答申が環境保健部長通知のずさんさを明らかにする
環境大臣の諮問（平成26年（行情）諮問第524号。「特定日付

け環境保健部長通知に係る文書の開示決定に関する件（文書の特定）」に対する審査会の答申（平成27年度（行情）答申第23号。以下「平成27年答申」という。）における諮問庁の「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日付け環企発第1403072号。以下「環境保健部長通知」という。）に関する説明は、「環境省内部では、従来から行ってきたことを具体的に記述した上で文法の修正などを行い上記通知を完成させたものであるところ、その決裁までの間、この通知文の素案を用いて、内容や構成について口頭による議論を行っているが、その内容を文書を作成して記録に残すことはしていない」（13頁，14頁）とされていた。

環境保健部長通知は、環境省総合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。）の職員のみで、しかも密室で行われたことから、平成27年答申は当該通知のずさんさを請求人に明らかにしてくれたのであった。

イ 環境省に行政文書の開示請求

そこで、平成27年12月16日付けで、請求人は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、「環境大臣の諮問（平成26年（行情）諮問第524号「特定日付け環境保健部長通知に係る文書の開示決定に関する件（文書の特定）」に対する審査会の答申（平成27年度（行情）答申第23号）において、諮問庁は環境保健部長通知に当たって議事録を作成されていなかった理由について、「環境省内部では従来から行ってきたことを具体的に記述した上で文法の修正などを行い上記通知（環境保健部長通知）を完成させたものであるところ、その裁決までの間、この通知文の素案を用いて」というものであった。①当該素案作成に当たっての議事録・協議録。②「従来から行ってきた」とは、いつからなのか。③②に関する記録。④「その決裁」とはいつ、どこで、誰がしたものなのか。⑤④に関する記録。」というものである。

ウ 環境大臣から「不開示決定通知書」が届く

処分庁から平成28年1月14日付け環企発第1601145号をもっての処分として法9条1項の規定に基づき、「行政文書開示決定通知書」が届いた。

当該通知書は「不開示とした部分とその理由」として、次のこととした。

- ① 当該素案作成に当たっての議事録・協議録。

② 「従来から行ってきた」とは、いつからなのか。

③ ②に関する記録。

当該行政文書については、作成・取得しておらず、いずれも不在のため不開示としました。

エ 請求人にとって納得できない「不開示決定通知書」

請求人は、環境保健部長通知に関する行政文書の開示請求をしたところ、情報公開閲覧室は「平成3年11月26日中央公害対策審議会答申「今後の水俣病対策のあり方について」（以下「平成3年答申」という。）を開示した。

平成3年答申は、水俣病発生地域住民に係る環境保健上の留意点として、「水俣湾周辺地域では昭和四十四年から数年を経過した後には、新たに水俣病が発症する危険性はなくなったものと考えられる。しかし、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、当該答申等をもって、請求人の意見としたい。

(ア) 平成3年答申は、汚染された魚介類が流通した当時について、「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」としたにもかかわらず、これを環境省は活かすことなく、むしろ申請者を切り捨てようとしたものが環境保健部長通知であった。

当該答申を活かすことなく、特殊疾病対策室は当該通知を作成するのであれば、別紙2の①に関する行政文書が存在しなければ、このような通知はできないはずなので、これを特定し、開示することを求める。

(イ) 環境保健部長通知は申請者の体内の有機水銀濃度として、「汚染当時の頭髮、血液、尿、臍帯などにおける濃度」（3頁）等を求めている。

だが、これらのことは申請者にとって不可能なことであり、それを環境省は求めるのであれば、別紙2の②及び③に関する行政文書は存在していたはずなので、これを特定し、開示することを求める。

オ 結論

よって、請求人は特定個人A氏が勝訴した福岡高等裁判所判決（福岡高等裁判所平成20年（行コ）第6号平成24年2月27日判決）から丸4年に当たる平成28年2月27日付けで、貴職に対して異議申立てをすることにした。

カ 最後に

環境保健部長通知素案は、申請者の職業歴として、「申請者が、漁

業等，魚を多食することとなりやすい職業に従事してきたかどうか」（４頁）とされていた。環境保健部長通知においても、「申請者のばく露時期に，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ていたかどうか」というものであった。

この職業歴は，特殊疾病対策の担当者が意見書試案を作成し，それをたたき台として，国立水俣病総合研究センターの特定個人Ｂ医師（特定室長）が完成させた意見書（平成２２年６月２８日付け（乙第１６８号証））でも，「特定個人Ｃさんは水俣に在住していたが，農家であって漁家でない」と記載されていた。農家記載は，メチル水銀に曝露した特定個人Ｃ氏（本件決定申請者）を「ニセ患者」と見なすもので，これは許しがたい行為であった。それにもかかわらず，当該記載に関する行政文書の開示請求で，処分庁は「作成・取得しておらず，不存在」という理由で，「不開示決定」（平成２７年１月２１日付け環企発第１５０１２１６号。「行政文書不開示決定通知書」）とした。

そこで，請求人は水俣病被害者の命を軽視する環境省の姿勢を問うことを目的として，貴職に対して異議申立てをすることにしたのである。

第３ 諮問庁の説明の要旨

１ 事案概要

- （１）異議申立人（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１２月１６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２８年１月１４日付けで異議申立人（開示請求者）に対し，行政文書を一部開示する旨の決定通知（以下，第３においては「一部開示決定」という。）を行った。
- （３）これに対し，異議申立人は，一部開示決定について，平成２８年２月２７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，処分庁は同月２９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，処分庁において本件異議申立てを棄却することにつき，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

異議申立人は一部開示決定を変更し，不開示とした部分について，文書を特定して開示することを求めているもので，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、環境保健部長通知の素案作成に当たったの経緯等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、取得等していない。

環境保健部長通知の素案の作成に当たっては、環境省内部の関係者間で口頭による議論を踏まえて環境省担当職員が作成したものであるため、議事録・協議録の行政文書は作成・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）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「環境保健部長通知の素案作成に当たったの議事録・協議録」については、前記のとおり、環境省担当職員が作成したものであり、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、議事録作成の対象とはならず、異議申立人の主張には理由がない。

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28年5月12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6月13日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 平成29年1月18日 | 審議 |
| ⑤ | 同月25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）」の決裁に係る文書を特定の上、その全部を開示するとし、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一部開示決定（原処分）を行った。

これに対し、異議申立人は、本件対象文書の開示を求め、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) 本件対象文書のうち「当該素案作成に当たっての議事録・協議録」の保有の有無について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

ア 本件環境保健部長通知については、水俣病の認定をめぐる行政訴訟の平成25年4月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。」と改めて指摘されたことを受け、認定基準における総合的検討の在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。

イ 環境省内部では、従来から行ってきたことを具体的に記述した通知文の素案を作成の上、その内容や構成について口頭による議論を行い、通知文を完成させているが、素案及び通知に係る議論の内容について文書を作成して記録に残すことはしていない。

ウ 環境省行政文書管理規則（平成23年環境省訓令第3号）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。）において、審議会その他の行政運営上の会合の議事概要・議事録を作成することが原則とされている。

なお、上記「審議会」とは、国家行政組織法8条等に定める学識経験者等で構成される合議制の機関を指し、「行政運営上の会合」とは、その他別表第1において議事録等を作成すべきとされている場合全般を指す。

エ 異議申立人が「議事録・協議録」の開示を求める当該素案作成に当たっての議論は、上記イのとおり環境省内の関係者間で口頭によりされたものであり、審議会又は行政運営上の会合におけるものではない。

(2) そこで、環境省行政文書管理規則の提示を受け、当審査会において確認したところ、諮問庁の説明のとおり、同規則10条には、「別表第1に掲げられた業務については、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する。」と定められており、別表第1をみると、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。）において、「事項」、「業務の区分」及び「当該業務に係る行政文書の類型」との項目を設けて類型化し、「具体例」欄において議事概要、議事録を作成すべき場合を定めていることが認められる。

そして、本件異議申立てに係る「当該素案作成に当たっての議事録・協議録」については、別表第1に定められている議事概要、議事録を作

成すべき場合には該当しないものと認められる。

また、諮問庁の上記（１）ア及びイの説明は、本件環境保健部長通知発出に向けた内部検討の方法として、特段不自然、不合理であるとまではいえない。

（３）次に、「従来から行ってきた」とは、いつからなのか」及びそれに関する記録について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

ア 異議申立人は、平成２７年度（行情）答申第２３号において、諮問庁が環境保健部長通知に関し、「環境省内部では、従来から行ってきたことを具体的に記述した上で文法の修正などを行い上記（環境保健部長）通知を完成させたものである」と説明していることについて、「従来から行ってきた」とは、いつからなのか」に関する記録の開示を求めている。

イ 上記答申に際し、諮問庁としては「本件環境保健部長通知は最高裁判決の趣旨に沿い、認定審査の実務の蓄積を踏まえて従来から行ってきた総合的検討の在り方を具体化したものである」と説明しているところ、認定審査に伴う「総合的検討」は、５２年判断条件に基づいて行っているため、異議申立人が主張する「従来から行ってきた」とは、いつからなのかに関する記録」は作成・取得していない。

（４）そこで、５２年判断条件の提示を受け、当審査会において確認したところ、標題は「後天性水俣病の判断条件について」とされ、昭和５２年７月１日付けで発出されたものであり、おおむね次のような記載が認められる。

① 当庁（環境庁）においては、医学的知見の進展を踏まえ、昭和５０年６月以降医学の関係各分野の専門家による検討を進めてきたところであり、今般、その成果を後天性水俣病の判断条件として取りまとめた。

② 四肢末端の感覚障害、運動失調、平衡機能障害、求心性視野狭窄、歩行障害、構音障害、筋力低下、振戦、眼球運動異常、聴力障害などの症候は、それぞれ単独では一般に非特異的であると考えられるので、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。

③ 認定申請後、検診が未了のうちに死亡し、剖検も実施されなかった場合などにも、暴露状況、既往歴、現疾患の経過及びその他の臨床医学的知見についての資料を広く集めることとし、総合的な判断を行う。

（５）そこで検討すると、５２年判断条件には、上記（４）のとおり、後天性水俣病の認定については総合的に検討する旨記載されており、「総合的検討」は５２年判断条件に基づいて行われるものであると認められ、

その具体的な開始時期がいつであるかについての記録が作成されていなかったとしても、特段不自然、不合理であるとまではいえない。

(6) 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、環境保健部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は、特に不十分とはいえない。

(7) 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)

- 1 ①当該素案作成に当たっての議事録・協議録
- 2 ②「従来から行ってきた」とは、いつからなのか。
- 3 ③②に関する記録

別紙 2（本件請求文書）

環境大臣の諮問（平成 26 年（行情）諮問第 5 2 4 号「特定日付け環境保健部長通知に係る文書の開示決定に関する件（文書の特定）」）に対する内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成 27 年度（行情）答申第 2 3 号）において、諮問庁は環境保健部長通知に当たって議事録を作成されていなかった理由について、「環境省内部では、従来から行ってきたことを具体的に記述した上で文法の修正などを行い上記（環境保健部長）通知を完成させたものであるところ、その裁決までの間、この通知文の素案を用いて」というものであった。

- ① 当該素案作成に当たっての議事録・協議録
- ② 「従来から行ってきた」とは、いつからなのか。
- ③ ②に関する記録
- ④ 「その決裁」とはいつ、どこで、誰がしたものなのか。
- ⑤ ④に関する記録