

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成29年6月21日（平成29年（行情）諮問第259号）

答申日：平成30年7月2日（平成30年度（行情）答申第154号）

事件名：平成25年以降に認定審査の再開等について熊本県と行った協議の内容をまとめた文書の開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

「熊本県が水俣病の認定審査を返上した2013年以降において、認定審査の再開及び不服審査のあり方、特定の行政不服申立人について、環境省と熊本県が協議を行っていると思われるが、その協議内容をまとめた文書（協議の日時や出席者を記したのものも含む）」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、「水俣病の認定制度に係る今後の対応について」（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定については、「公害健康被害の補償等に関する法律に基づく障害補償費の支給に係る運用について（通知）」に係る意見照会に関する文書を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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29年3月15日付け環企発第1703156号により環境大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分」という。）について、本件請求文書の存在について改めて精査し、文書を余すことなく開示することを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると次のとおりである。

（1）審査請求書

処分庁は審査請求人による平成29年1月19日付の行政文書開示請求に当たり、原処分を行った。しかし開示されたのは「水俣病の認定制度に係る今後の対応について」（平成26年2月19日の記者配布資料）（本件対象文書）と題されたA4大の資料1枚のみであった。しかし、環境省の復命書等によれば、少なくとも特定年月日a及び特定年月日bの2度にわたり、環境省幹部と熊本県幹部は、水俣病の認定審査及び不服審査のあり方、特定の行政不服申立人について協議した事実があ

る。協議を設けた場所はそれぞれ熊本県庁舎の知事室と熊本県知事公邸でかついずれも公務・職務時間中のことであり、知事・副知事・環境生活部長・環境政策課長ら熊本県幹部及び環境省の官房長が出席している。法2条2項によれば、情報公開制度の対象となる行政文書とは「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面及び電磁的記録」であり、職員が職務に際し残した覚書やメモも含まれる。水俣病の認定審査や不服審査について、環境省の要職に就く職員が熊本県の特別職はじめ担当職員と協議した内容を覚書もしくはメモとして残していないことはあり得ず、残していないとすれば重大な職務不履行と言わざるを得ない。国民への説明責任を果たし開かれた行政の推進に資する、との目的で定められた法の本旨に即し、処分庁が当該文書の存否をあらためて精査し、速やかに開示することを求めるため、本審査請求を提起した。

(2) 意見書

処分庁は審査会への諮問に当たり、理由説明書で「審査請求人が主張する当該協議の内容を記録した本件請求文書の探索を行ったが、該当する文書の存在は認められなかった」と主張する。また、審査請求人が主張した環境省と熊本県による協議の開催事実についても「審査請求人が主張する年月日に、環境省と熊本県において、水俣病に関するこれらの会合・会議は開催されていない」としている。

しかしながら、審査請求人が主張する年月日（特定年月日 a 及び特定年月日 b）に熊本県内で会合・協議の場が聞かれ、水俣病の認定審査や不服審査等について意見が交わされたのは、紛れもない事実である。環境省側の出席者である官房長（現事務次官）と熊本県側の出席者である知事も、審査請求人の公の取材に対して、会合・協議の事実を認めている。

さらに、処分庁は「これらの会合・会議は開催されていない」と主張する根拠として、環境省行政文書管理規則（平成23年4月1日環境省訓令第3号。以下「規則」という。）10条と別表第1を引用し、議事の記録を作成すべき対象を「審議会等、関係行政機関の長で構成される会議、省議、複数の行政機関による申し合わせに係る他の行政機関との会議及び重要な国際会議等」と列挙。審査請求人がその開催を主張した会合・協議は「これらの会合・会議」すなわち規則10条や別表第1が挙げる会合・会議に該当しないため、審査請求人の主張は当たらないとしている。しかし、別表第1は単に行政文書の保存期間の基準を文書類型ごとにまとめた一覧であって、規則10条は、その類型を参酌して文書を作成するものとする、と定めた条文に過ぎず、それ以外の文書を作成しなくてよいとする規定、いわゆる適用除外規定では、まったくあり得ない。

法2条2項と規則は、行政文書とは「職員が職務上作成し、又は取得した文書（図面及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）を含む。以下同じ。）であって、環境省の職員が組織的に用いるものとして、環境省が保有しているもの」と定義しており、職員が職務に際し残したメモや覚書、メールも含まれる。

処分庁の主張は、法の立法意思や趣旨に反して行政文書の対象を意図的に限定的に解釈したうえに、審査請求人が指摘する会合・協議の開催事実を牽強付会によって否定するものであると言わざるを得ない。しかも、あえて処分庁の主張に即した解釈をしてみても、環境省官房長と熊本県の知事ほか幹部が出席した公的な会合は「複数の行政機関による申し合わせに係る他の行政機関との会議」に該当すると解され、その協議内容を記録として残していないとする処分庁の主張は、重大な職務不履行を自ら告白しているに等しい。

再三指摘するように、審査請求人が指摘する日時において、行政文書の作成対象となる会合もしくは協議の場は開かれている。「開催されていない」との処分庁の主張は、穏当に表現しても偽りであると言わざるを得ない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は、原処分に対し、特定の年月日（特定年月日 a 及び特定年月日 b）を挙げ、少なくとも当該特定の年月日において、環境省と熊本県が水俣病の認定審査及び不服審査のあり方、特定の行政不服申立人について協議をした事実があり、当該協議の内容を記録した行政文書が存在するはずであると主張する。

本件審査請求を受け、処分庁において、改めて、審査請求人が主張する当該協議の内容を記録した本件請求文書の探索を行ったが、該当する文書の存在は認められなかった。

規則10条においては、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、文書を作成することとされ、同表の事項1から事項24まで（事項2，13，15，16，17，20，22及び23を除く。）において、審議会等（審議会その他の合議制の機関又は専門的知識を有する者等を構成員とする懇談会その他の会合をいう。）、関係行政機関の長で構成される会議、省議、複数の行政機関による申し合わせに係る他の行政機関との会議及び重要な国際会議等について、議事の記録を作成するとされている。しかしながら、審査請求人が主張する年月日に、環境省と熊本県において、水俣病に関するこれらの会合・会議は開催されていないことから、審査請求人の主張は当たら

ない。

2 結論

以上のとおり、審査請求人の主張について検討した結果、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求に係る処分庁の決定は妥当であり、本件審査請求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29年6月21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7月25日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 平成30年6月7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、本件対象文書を特定し、開示する決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の外に特定すべき文書があるはずであるとして原処分の取消しを求めていると解されるどころ、諮問庁は、原処分は妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

- (1) 諮問庁は、審査請求人が上記第2の2のとおり特定を求めている、環境省幹部と熊本県幹部との間で特定年月日a及び特定年月日bの2度にわたり開催された協議の内容に関する文書について、その保有を確認することができなかった旨説明し、さらに、当該協議そのものについても「審査請求人が主張する年月日に、環境省と熊本県において、水俣病に関するこれらの会合・会議は開催されていない」（上記第3の1）と説明する一方、審査請求人は環境省の復命書や関係者への聞き取りによって、当該協議が行われたことは事実であるとした上で、意見書（上記第2の2）において「開催されていない」との処分庁の主張は、穏当に表現しても偽りである」と主張しているので、これらの点に関し、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、諮問庁は次のとおり説明する。

ア 審査請求人が指摘する特定年月日a及び特定年月日bにおいて、当時の環境省大臣官房長（以下「官房長」という。）が熊本県知事と面会をしているが、これらの面会は、規則10条及び規則別表第1において議事の記録を作成するとされている会合・会議には該当しないことから、「これらの会合・会議」は開催していないと説明したもので

ある。

イ また、上記アの面会について、官房長に聞き取りを行ったところ、当該面会は水俣病問題について環境省と熊本県との連携強化を図るためのものであり、コミュニケーションが十分ではなかったため国としても県との連携が大事であるといったような話をした、とのことであり、これを踏まえれば、当該面会は、規則 9 条に規定する「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」に関するものではないことから、同条との関係においても、当該面会に係る記録を作成しなければならないものではない。

(2) また、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書がないとする理由について、当審査会事務局職員をして、諮問庁に確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

ア 従来、水俣病の認定審査（以下「認定審査」という。）業務は、法定受託事務として熊本県の判断により進められてきたものであるが、平成 25 年 4 月の最高裁判決において認定審査における総合的検討の重要性が指摘されたことを受けて、同県は、平成 25 年 12 月に、この総合的検討の内容の具体化を求めつつ、公害健康被害の補償等に関する法律（昭和 48 年法律第 111 号）上の補償制度の検証に国が応じないこと等の理由を挙げた上で、同県として審査業務を継続することは困難とし、認定審査を中断することを記者会見により公表した。

イ 上記アの記者会見において、認定審査の中断に至った熊本県知事の問題意識は公にされ、その内容も明瞭であったところ、これを受けて環境省が対応することとした総合的検討に関する通知の作成、補償制度の検証といった作業は、いずれも環境省が自ら行うべきものであり、また、極めて技術的な内容であって単独で行い得るものでもあったことから、この作業における同県とのやり取りは、環境省が作成した対応方針を事前に確認してもらうといった趣旨のものであって、これに対する同県の反応も一連の事案に係る意思決定やその後の進捗等に影響を及ぼすものではなかった。

ウ そして、本件請求文書は、認定審査の再開等についての環境省と熊本県との協議内容をまとめた文書であることから、上記イの同県とのやり取りについては、その趣旨及び同県の反応に鑑み、本件請求文書に該当しないものと判断した。

ただし、本件対象文書は、その公表に先立って行われた熊本県知事と環境副大臣との面会において、同知事との間で得られたものと考えている水俣病の認定制度に係る今後の対応についての共通認識を整理した文書であることから、本件請求文書に該当するものと判断した。

エ なお、審査請求人が本件開示請求の対象としている特定の行政不服

申立人についての環境省と熊本県との協議内容をまとめた文書については、当該不服申立人が誰を指すものであるかが明示されていないことから、特定することができない。

また、本件開示請求を受け、念のため、環境省大臣官房環境保健部の執務室内文書保管場所、書庫等の探索を行ったが、本件対象文書の他に本件請求文書に該当する文書の存在は認められなかった。

(3) 諮問庁から、上記(2)アの記者会見の内容を記載した文書及び本件対象文書の提示を受けて確認したところ、認定審査の中断に至った熊本県知事の問題意識が公表され明瞭となっていること及びこれを踏まえた対応が環境省単独で成案を作成する性格のものであるということについては、諮問庁の上記(2)イの説明のとおりであることが認められた。しかしながら、当該説明においては、上記対応において環境省と熊本県との間でのやり取りがあった旨の説明もされていることから、この点については、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、公害健康被害の補償等に関する法律上の補償制度の検証の結果について、熊本県を含む関係県市に対する意見照会を行っているとのことであり、諮問庁から、上記意見照会に係る文書の提示を受けて確認したところ、平成27年2月3日付け文書により「公害健康被害の補償等に関する法律に基づく障害補償費の支給に係る運用について(通知)」の案についての意見照会が行われたことが認められた。

(4) 以上を踏まえ、以下、検討する。

ア 本件請求文書の内容は、認定審査の再開等に係る環境省と熊本県の協議内容をまとめた文書であるが、審査請求人が、審査請求書及び意見書(上記第2の2)において、本件請求文書の対象として、職員のリポートや覚書、メール等を含む旨主張している趣旨を考慮すると、本件においては、諮問庁が主張するように、当該協議のうち実質的な協議が行われていないものについては、本件請求文書には該当しないものであると限定的に解釈することにはちゅうちょを覚えるところであり、開示請求者(審査請求人)に有利に解釈し、当該協議に関して環境省において作成した文書を広く含む趣旨のものと解するのが相当である。

イ そうすると、環境省は、少なくとも、上記(3)のとおり、熊本県に対して「公害健康被害の補償等に関する法律に基づく障害補償費の支給に係る運用について(通知)」の案についての意見照会を行っているのであるから、当該意見照会に係る文書を特定し、また、本件開示請求の趣旨を上記アのように解することを前提に更に調査を行い、本件請求文書に該当するものがあれば、これをも特定し、開示・不開示を判断の上、改めて開示決定等をすべきである。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求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 本件開示決定の妥当性について

以上のことから，本件請求文書の開示請求につき，本件対象文書を特定し，開示した決定については，環境省において，本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書として，「公害健康被害の補償等に関する法律に基づく障害補償費の支給に係る運用について（通知）」に係る意見照会に関する文書を保有していると認められるので，これを特定し，調査の上，更に本件請求文書に該当するものがあれば，これを特定し，改めて開示決定等をすべきであると判断した。

（第4部会）

委員 山名 学，委員 常岡孝好，委員 中曾根玲子