

答申第118号
令和元年7月11日
(諮問公第136号)

答 申

1 審査会の結論

鹿児島県知事（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となった文書について、一部開示とした決定は、妥当である。

2 審査請求の内容

(1) 審査請求の経緯

審査請求人は、鹿児島県情報公開条例（平成12年鹿児島県条例第113号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、平成30年9月18日付けで、「平成30年1月1日から本請求日当日に至るまでの間に作成された、公害健康被害の補償等に関する法律第2条第2項の規定に基づく水俣病認定申請に対する処分にかかる通知書、決定書、もしくはこれらに類する書類、並びに同決定に対する再調査の請求に対する通知書、決定書、もしくはこれらに類する書類」の公文書開示請求を行った。

これに対し実施機関は、平成30年10月17日付け環林第293号で、公文書一部開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。

その後、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、平成30年12月27日付けで審査請求がなされたものである。

(2) 審査請求の趣旨

不開示決定部分（ただし、認定申請者の住所及び氏名を除く）を取り消し、開示するよう求める、というものである。

(3) 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論書において述べている審査請求の主たる理由は、要約すると次のとおりである。

ア 審査請求人が開示を求めた文書は、認定申請に対する棄却処分（棄却決定）に対する再調査の請求に関する書類、より正確に表現をするならば、「公害健康被害の補償等に関する法律第106条1項の規定に基づく認定申請棄却処分に対する再調査の請求に係る決定書」である。

開示請求文書をそのように解すべきことは、文言上明らかであり、実際に、全く同じ日に開示請求をした熊本県においては、認定申請に対する棄却処分に対する再調査の決定書を開示している。

イ 開示を求める期間内に、鹿児島県において、水俣病認定申請に対する棄却処分に係る再調査の請求についての棄却決定をし、その棄却決定書謄本を認定申請者に対して

交付している事実は把握している。再調査の請求についての棄却決定書が不存在ということがあり得ないということも把握済みである。

ウ これに対して、実施機関が「存在しない」と弁明している公文書は、「認定申請に係る決定書及び平成30年1月1日から同年9月18日の間に行った処分通知に対する再調査の請求に係る決定書」であり、水俣病認定申請棄却処分に対する再調査の請求に係る決定書が不存在だとは言っていない。

「公害健康被害の補償等に関する法律第106条1項の規定に基づく認定申請棄却処分に対する再調査の請求に係る決定書」すら存在しないと弁明しているのかどうか、今一度明らかにすべきである。

エ 審査請求人が記したわずかな文言の不確かさをことさら揚げ足を取り、開示を拒絶しようとするものである。

わずかに不正確な文書の記載であったが故に、不開示とするのは違法である。

オ 公文書を作成した公務員でなければ、公文書の正式な文書の名称は知り得ないことの方が普通である。市民・国民が、正式な文書を覚知せず、やや曖昧な部分を残す文書の表示とした場合に、すべてこれを非開示とするのは相当ではない。

カ 住所と氏名が不開示であれば、不開示とされた「認定申請の受付日、認定申請者及びその家族等の曝露状況及び漁業等への従事歴並びに認定申請者の検査所見」については、それだけではいずれも特定の個人を識別することは不可能である。

キ 水俣病認定申請の棄却状況についてはすでに公表されているところであり、全部か、もしくは圧倒的大部分が棄却処分や棄却処分に対する再調査に関するものと思料される。そうすると、すでに、鹿児島県によって水俣病患者と認定されることによる権利利益は否定されており、認定申請の受付日、認定申請者及びその家族等の曝露状況及び漁業等への従事歴並びに認定申請者の検査所見が開示されることによってより一層の不利益を被るといったことはおよそ想定できない。

また、認定が認められた事案についても、これらが開示されることによって何らかの権利利益を害するということも考えられない。

したがって、権利利益を害するおそれを理由とした不開示が許される余地はないといふべきである。

ク 鹿児島県の弁明を前提としても、審査請求人が水俣病の関係団体から情報をもらうことができない限り、特定の個人を識別することはできないことを自認しているに等しく、関係団体から情報をもらうことができる立場にあると証明できない限り、特定の個人を識別することができる情報ではないとして、開示に応じなければならないことになるはずである。

ケ 仮に、審査請求人が関係団体から情報をもらうことができる立場にあるとしても、特定の個人の識別可能性を理由とした不開示は、公文書公開制度の趣旨に照らして、許されない。

コ 水俣病の関係団体に申請の取りまとめや代理を依頼している水俣病認定申請者は、自らの水俣病認定が認められるため、広くは、より適切な水俣病認定行政が行われるために、自らの個人情報を関係団体に提供している者である。

仮に、審査請求人がそのような関係団体にアクセスでき、関係団体から情報をもらうことができる場合というのは、当該水俣病申請者が個人情報の開示に同意している場合と推認される場合ということになる。

つまり、すでに当該個人が個人情報の取得に同意している場合に、行政庁の方で、公開を拒絶する理由として用いることは背理といわざるをえない。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

実施機関から提出された弁明書及び実施機関説明による説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 本件対象公文書

- ア 平成30年1月1日から同年9月18日までの間に作成された公健法に基づく水俣病認定申請に対する処分通知
- イ 上記期間に作成された公健法に基づく水俣病認定申請に対する決定書
- ウ 上記期間に作成された公健法に基づく水俣病認定申請に対する答申保留通知
- エ 上記処分に対する再調査の請求に対する決定書

(2) 一部開示決定の理由

ア 「平成30年1月1日から同年9月18日までの間に作成された公健法に基づく水俣病認定申請に対する処分通知」

認定申請者の住所及び氏名、受付日、認定申請者及びその家族等の曝露状況及び漁業等への従事歴並びに認定申請者の検査所見は、個人に関する情報であって特定の個人を識別することができる情報又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報であることから、原則として不開示であり、同号ただし書のいずれにも該当しない。

イ 「上記期間に作成された公健法に基づく水俣病認定申請に対する決定書」

審査請求人は、開示を求めた公文書を実施機関が「答申保留通知に関する決定書」と矮小化して捉えている旨主張しているが、実施機関は、審査請求人が開示を求めたと主張する「公健法の規定に基づく認定申請棄却処分に対する再調査の請求にかかる決定書」を対象公文書と特定し、それに該当する公文書は作成していないため、存在しないと考えている。

本答申は、情報公開・個人情報保護審査会条例第15条に基づき公表しています。

ウ 「上記期間に作成された公健法に基づく水俣病認定申請に対する答申保留通知」

認定申請者の氏名及び受付日は、個人に関する情報であって特定の個人を識別することができる情報又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報であることから、原則として不開示であり、同号ただし書のいずれにも該当しない。

エ 「上記処分に対する再調査の請求に対する決定書」

開示請求のあった公文書に「平成30年1月1日から同年9月18日の間に作成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認定申請に対する処分通知, 決定書, 答申保留通知及びその処分に対する再調査の請求に係る決定書」が該当するとし、処分通知及び答申保留通知について一部開示をした。一方、認定申請に係る決定書及び平成30年1月1日から同年9月18日の間に行った処分通知に対する再調査の請求に係る決定書は作成しておらず、存在しない。

4 審査会の判断

(1) 審査の経過

審査会は、本件審査請求について、以下のような審査を行った。

年 月 日	審 査 の 経 過
平成31年1月18日	諮問公第136号に係る諮問を受けた。
平成31年2月20日	実施機関から弁明書及び反論書の写しを受理した。
4月18日	諮問の審議を行った。(実施機関から処分理由等を聴取)
令和元年5月22日	諮問の審議を行った。
6月26日	諮問の審議を行った。

(2) 審査会の判断

ア 本件対象公文書について

本件対象公文書は上記3(1)アからエまでのとおりである。

実施機関は上記3(2)のとおり、本件対象公文書のうち上記3(1)ア及びウを条例第7条第1号に該当するとして、上記3(1)イ及びエは文書が不存在であるとして、一部開示としている。

審査請求人は上記2(2)のとおり、認定申請者の住所及び氏名を除く不開示決定部分を取り消し、開示するよう求めていることから、本件対象公文書が実施機関の主張する条例第7条第1号に該当するかどうか等について検討する。

イ 条例第7条第1号（個人に関する情報）について

(ア) 条例第7条第1号

条例第7条第1号は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等によ

り特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」については同号ただし書に該当する情報を除き、これを不開示としている。

また、同号ただし書においては、「ア 法令若しくは条例の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」、「イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」及び「ウ 当該個人が公務員等である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」については、同号本文に該当するものであっても、開示しなければならない旨規定している。

(イ) 本件事案における「他の情報」（条例第7条第1号前段）の範囲について

条例第7条第1号前段に定める個人に関する情報は、「他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。」と規定されている。

照合の対象となる「他の情報」としては、公知の情報や、図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど一般人が通常入手し得る情報等が含まれ、他方、特別の調査をすれば入手し得るかも知れないような情報については、一般的には、「他の情報」に含めて考える必要はないものと考えられるが、「他の情報」の範囲については、当該個人情報の性質や内容等に応じて、個別に適切に判断することが必要となる。

まず、実施機関は、本件不開示情報（認定申請の受付日、認定申請者及びその家族等の曝露状況及び漁業等への従事歴並びに認定申請者の検査所見）が公にされると、水俣病の関係団体が団体に所属している者の申請を取りまとめていることや、水俣病認定申請処分に係る再調査の請求を関係団体の関係者が代理人になっている事実があり、当該団体等が、所有している申請者の住所及び氏名等の情報と照合することによって、当該認定申請者を特定し得る可能性は否定できないと主張している。

さらに、実施機関は、現在においても水俣病認定申請者の中には、水俣病に対する偏見や差別を気にし、自分が認定申請をしている事実や救済対象となっている事実を親や配偶者、子に対してすら伏せている人や療養費等の補助を受けている人は、医療機関を受診する際に、窓口の水俣病関係の手帳を提示すれば、療養費の自己負担分を支払う必要がないにもかかわらず、自らが補助を受けていることを伏せたいとして、あえて手帳を提示せずに、一旦療養費の自己負担分を支払った上で、別途本県に対し、自己負担分の請求を行う人も存在しているとのことであり、実施機関においてもそのような人々への配慮の観点からも、個人情報の取扱いについて、慎重を期した対応をとっている旨を述べている。

実施機関の上記指摘のみならず、水俣病の被害者や家族が差別、偏見を受け、困難な状況に置かれてきたことは一般的にも知られているところであり、本件で不開示となっている情報は、いずれも、その性質上、個人が開示を望まない高度の秘匿性が求められる性質のものであり、より一層、慎重な対応が必要なものであると考えられる。

よって、本件について、照合の対象となる「他の情報」の範囲については、水俣病認定申請者の個人情報の性質や内容等を踏まえると、一般人が通常入手し得る情報のみでなく、認定申請者について特別の情報を有している者が、現に取得しているないし取得し得る関連情報も含めて考えることが適切である。

(ウ) 条例第7条第1号該当性

a 上記3(1)ア及びウの受付日について

受付日について、実施機関は上記3(2)ア及びウのとおり、個人に関する情報であって特定の個人を識別することができるものであると主張している。

審査会において、対象公文書を見分したところ、受付日が同一のものも複数あるが、多くは異なる受付日の公文書であることを確認した。

審査請求人は、上記2(3)カのとおり主張しているが、水俣病関係団体が認定申請を取りまとめて行っており、認定申請者の「住所、氏名」の情報は所有していると考えられる。また、関係団体からの認定申請書は配達日指定で送付されることから、受付日の情報も所有しているものと考えられる。したがって、受付日を開示すると、関係団体が所有している情報から水俣病認定申請者を特定し得る可能性は否定できないところである。

したがって、受付日を条例第7条第1号に該当するとして不開示とした実施機関の判断は妥当である。

b 認定申請者及びその家族等の曝露状況及び漁業等への従事歴について

認定申請者及びその家族等の曝露状況及び漁業等への従事歴について、実施機関は上記3(2)アのとおり、個人に関する情報であって特定の個人を識別することができるものであると主張している。

審査会において、実施機関に聞き取りを行ったところ、認定申請書には、「水質の汚染により発病することとなったいきさつ」を記載する欄があり、そこに認定申請者及びその家族等の曝露状況や漁業等への従事歴について、記載されることが多いため、認定申請書を取りまとめる関係団体の関係者は、「住所・氏名・認定申請者及びその家族等の曝露状況・漁業等への従事歴」の情報を所有している可能性が高く、水俣病関係団体が所有している「他の情報」と処分通知内の「認定申請者及びその家族等の曝露状況」及び「漁業等への従事歴」を照合すれば、個人識別の可能性があるが、条例7条1号前段に該当するものと考えているとの説明であった。

しかしながら、審査会において、対象公文書を見分したところ、「認定申請者

及びその家族等の曝露状況」及び「漁業等への従事歴」のそれぞれの記述は、指令環林第1号の4を除き、定型的なものであり、同一の文言が複数の文書で用いられている。そのため、これにより特定の個人を識別することは不可能であると考えられる。

ただし、指令環林第1号の4については、定型的とは言えない文言が記載されており、特定の個人を識別し得るものと考えられる。

したがって、指令環林第1号の4を除き、本件不開示部分については条例第7条第1号前段に該当するとは認められない。

次に、実施機関は、認定申請者及びその家族等の曝露状況及び漁業等への従事歴について、「認定申請者及びその家族等の曝露状況」及び「漁業等への従事歴」は、特定の個人を識別することができないとしても、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものに該当すると主張していることから、この点について検討する。

上記4(2)イ(イ)のとおり、水俣病に係る個人情報是非常に慎重に取り扱うべき内容や性質のものである。

そのため、家族等の水俣病の認定に関することや漁業等への従事歴の情報は、その有無に関わらず、本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと考えることが自然な情報であると考えられる。また、プライバシーに係るものであり、取扱い方によっては、個人の人格的な権利利益を損なうおそれのあるものでもあることから、慎重に取り扱われる必要がある情報であり、本人の意思に基づかず他人に開示すべき情報とはいえない。

したがって、「認定申請者及びその家族等の曝露状況」及び「漁業等への従事歴」については、特定の個人を識別できない個人情報ではあるが、公にすることにより、なお、個人の権利利益を害するおそれがある場合に該当すると認められる。

よって、条例第7条第1号後段に該当するとして不開示とした実施機関の判断は妥当である。

c 認定申請者の検査所見について

認定申請者の検査所見について、実施機関は上記3(2)アのとおり、個人に関する情報であって特定の個人を識別することができるものであると主張している。

しかしながら、審査会において、対象公文書を見分したところ、概ね定型的なもので、同一の文言が複数の文書で用いられており、認定申請者の検査所見の記載が公になったとしても、特定の個人を識別することは困難である。

したがって、本件不開示部分については条例第7条第1号前段に該当するとは認められない。

一方で、「認定申請者の検査所見」は、鹿児島県が実施する3科（神経内科・眼科・耳鼻科）の検診を基に記述された個人の心身の状況に関する情報であり、個人の人格と密接に係る情報である。

したがって、認定申請者の検査所見は、「特定の個人を識別することができないが、公にすることにより、なお、個人の権利利益を害するおそれがある場合に該当すると認められる。

よって、条例第7条第1号に該当するとして不開示とした実施機関の判断は妥当である。

ウ 対象公文書の特定について

審査請求人は、「水俣病認定申請に対する処分（中略）に対する再調査の請求に対する通知書，決定書，もしくはこれらに類する書類。」の開示請求に対して，不存在を理由として不開示としたことは一見して明らかな違法があり，速やかに開示されるべきであると主張している。

結果的に，審査請求人が開示請求を行う際に意図していた公文書と実施機関が特定した公文書に相違が生じた部分があったことは考えられるが，公文書開示請求書に記された「平成30年1月1日から本請求日当日に至るまでの間に作成された，公害健康被害の補償等に関する法律第2条第2項の規定に基づく水俣病認定申請に対する処分にかかる通知書，決定書，もしくはこれらに類する書類，並びに同決定に対する再調査の請求に対する通知書，決定書，もしくはこれらに類する書類」という文言に対し，実施機関が，上記3(2)イ及びエのとおり解釈したことに明確な誤りがあるとまでは言えない。

エ その他の主張について

また，審査請求人は，その他種々主張しているが，いずれも上記の判断を左右するものではない。

よって，「1 審査会の結論」のとおり判断する。