

諮問実施機関：熊本県知事
諮問日：平成31年（2019年）3月4日（諮問第198号）
答申日：令和元年（2019年）11月8日（答申情第157号）
事案名：水俣病の認定申請及び再調査請求に対する処分に係る文書の部分開示決定に関する件

答 申

第1 審議会の結論

熊本県知事（以下「実施機関」という。）が、水俣病の認定申請及び再調査請求に対する処分に係る文書について、平成30年（2018年）10月29日に行った部分開示決定において不開示とした部分のうち、次の部分については開示すべきである。

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係る指令書の「ばく露及び検査所見に関する認定申請者の状況のうち、水俣病にみられる症候があるとは認められないことを記載した部分」

第2 諮問に至る経過

- 1 平成30年（2018年）9月15日、審査請求人は、熊本県情報公開条例（平成12年熊本県条例第65号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対し、「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。
なお、個人情報保護の観点から個人情報（生存する個人に関する情報であつて、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）は一部不開示とされるべきではあるが、住所のうち市町村名並びに大字名等個人情報の特定には至らない固有名詞や、生年などといった個人情報の特定には至らない情報は不開示とされないよう留意された。」という内容の開示請求を行った。
- 2 平成30年（2018年）10月29日、実施機関は、別表記載の文書（以下「本件行政文書」という。）を特定し、別表の「実施機関が不開示とした部分」を不開示とする部分開示決定（以下「本件部分開示決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。
- 3 平成31年（2019年）1月10日、審査請求人は、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、実施機関に対して本件部分開示決定を不服とする審査請求を行った。
- 4 平成31年（2019年）3月4日、実施機関は、この審査請求に対す

る裁決を行うに当たり、条例第19条第1項の規定に基づき、熊本県情報公開審査会に諮問を行った。

- 5 平成31年（2019年）4月1日、熊本県情報公開・個人情報保護審議会条例の施行に伴い、同条例附則第2項の規定に基づき、当審議会に諮問があったものとみなし、当審議会において調査審議を行うこととなった。

第3 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

不開示決定部分（ただし、①指令書に関する認定申請者の住所及び氏名、②決定書に関する再調査請求人の住所及び氏名並びに申請時診断書の作成医師名を除く）を取り消し、開示するよう求める。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書によれば、おおむね次のとおりである。

- (1) 住所と氏名が不開示であれば、その余の不開示とされた情報については、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。

「他の情報」との照合によって特定の個人を識別することができるのであれば不開示決定が許されることになるところ、照合されうる「他の情報」の意義については、最高裁（平成6年1月27日民集48巻1号53頁）が、「一般人が通常入手しうる関連情報と照合することによって相手方が識別される情報」と判示し、「一般人が通常入手しうる関連情報」とは、「広く刊行されている新聞、雑誌、書籍や図書館等の公共施設で一般に入手可能な情報等をいい、特別の調査をすれば入手しうるかもしれないような情報は含まれない（神戸地判平成15年1月17日）とされている。そして、多くの情報公開審査会でも、このような「一般人基準」が採用されている。

以上を踏まえて検討すると、近隣住民等ではない一般人において通常入手しうる「他の情報」と、住所氏名を除く不開示となった情報を照合しても、特定の個人を照合することは不可能であることは明らかである。

- (2) 住所・氏名等を除いた不開示とされた情報を開示することによって、個人の権利利益を害するおそれが生じるとは具体的には想定しがたい。

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、熊本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いるわけであり、不開示情報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があるとする、そのような事案の不開示情報が開示されることによっても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、住所氏名を除く不開示とされた情報について、公にすることによって個人の権利利益を害するとはおよそ想定しえず、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うべきである。

- (3) 本件において不開示としたことは、水俣病認定行政に対する信頼を高める上で、大いに問題となる決定であったということを指摘しておきたい。

情報公開の意義・目的は、「国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」である。ばく露状況や検査所見については、前記義務付け訴訟最高裁判決や、新潟水俣病義務付け訴訟東京高裁判決などを受け、どのように公正で民主的な行政が推進されているか、積極的に情報が開示されてしかるべき情報ですらある。

ところが、熊本県は、行政に対する信頼確保のために必要と思われるばく露状況や検査所見の結果といった最も重要と思われる部分について不開示とする決定をし、実質的に秘匿したのと同じ状態を作り出した。その情報こそ、明らかにされるべきであるのに、これを隠し通そうとするかのようにみえる姿勢は、情報公開制度の意義を理解していないというばかりか、水俣病認定行政が秘密裏に行われ、社会の批判に耐えないおそれがあることを自認してしまったというに等しい。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関の説明の内容は、弁明書等によると、おおむね次のとおりである。

- 1 開示しないこととした部分は、条例第7条第2号に該当し、個人に関する情報であって、当該情報により特定の個人を識別できるもの（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。）である。

例えば、申請者受理日や住所等に関して、該当する申請者が1名しかいないといった状況があり、将来的には申請者や被決定者が極めて少数となることも予想される。こうした状況において、例えば、ごく限定された対象期間に係る指令書について開示請求がなされ、今回不開示とした情報の全部又は一部を開示した場合、その内容が公表され、申請者及び申請者の申請や決定を了知している第三者（例えば、支援団体の関係者、本人が認定申請していることを知る親族、申請者が受診している医療機関の会計窓口担当職員等）が閲覧し、公表された内容から得た情報により、若しくは、当該情報と他の何らかの情報を組み合わせることで、特定の申請者が識別される可能性が完全には排除できないものとする。

- 2 水俣病問題については、社会的に弱い立場の方々が、自らの又は御家族の命や健康を奪われたうえに、地域からの孤立を余儀なくされてきたという、通常の疾病と異なる、特別な苦しみ、悲しみ、怒りの歴史がある。近年でも、水俣病に関する差別的発言の事案がみられるなど、水俣病に関する偏見や差別が解消されたとは言い難い状況が依然としてある。こうした状況の中で、特定の申請者が識別されるような事態となった場合、申請者若しくは家族（遺族）等又は水俣病自体に対する偏見や差別が生起又は助長される可能性が完全には否定できない。
- 3 仮に「特定の申請者の識別までには至らない」又は「個人の権利利益を害するおそれはない」可能性がある情報であるとしても、それらを開示又は公表されることは、全ての水俣病被害者の方に寄り添うという県の基本姿勢に反し、申請者又は家族（遺族）等と構築してきた信頼関係を損なうおそれが否定できない。

第5 審議会の判断

当審議会は、審査請求人の主張内容及び実施機関の説明内容に基づき、本件部分開示決定の妥当性について調査、審議した結果、以下のように判断する。

1 本件行政文書について

本件行政文書は、平成30年（2018年）1月1日から同年9月15日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係る指令書（以下「指令書」という。）及び公害健康被害の補償等に関する法律第106条第1項の規定に基づく再調査の請求に対する処分にかかる決定書（以下「決定書」という。）である。

本件部分開示決定において、実施機関が開示とした部分は別表のとおりである。

2 本件処分の妥当性について

(1) 基本的な考え方

条例は、第1条で規定されているように、「県政に関する県民の知る権利を尊重し」、「県の諸活動を県民に説明する県の責務が全うされるようにすることが重要であることにかんがみ」、「情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより」、「県民の県政に対する理解と信頼を深め」、「開かれた県政の推進に資することを目的とする」ものである。

また、第3条には「実施機関は、行政文書の開示を請求する権利が十分保障されるようにこの条例を解釈し、運用するものとする。この場合において、実施機関は、個人に関する情報をみだりに公開するこ

とがないように最大限の配慮をしなければならない」と規定されている。

当審議会は、上記の条例の基本的な考え方を踏まえ、以下のとおり判断する。

(2) 当審議会における条例第7条第2号及び第8条第2項の解釈

ア 条例第7条第2号

- ① 条例第7条第2号は、不開示情報として次のとおり規定している。

個人に関する情報（中略）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（中略）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。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア～ウ（略）

- ② 同号は、前段において、個人に関する情報であって、特定の個人が識別されうるような情報については、原則として不開示とすることを定める（個人識別型）とともに、後段において、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のある情報についても、同様に不開示とすることを定めている。

その一方で、個人識別型を採用した結果、本来保護する必要のない情報も不開示情報に含まれることになるおそれがあることから、ただし書において、公知の情報等個人に関する情報であっても不開示情報から除かれるべき情報を例外的に開示することとしている。

- ③ また、同号前段は、当該情報単独では特定の個人を識別することができないが、他の情報と照合し、組み合わせることにより、特定の個人を識別することができるものについても、不開示情報としている。

照合の対象となる「他の情報」の範囲については、条例解釈運用基準において、一般人が通常入手し得る情報のほか、

「何人も開示請求できることから、仮に当該個人の近親者、地域住民等であれば保有している、又は入手可能であると通常考えられる情報も含まれると解する。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。

照合の対象となる『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。」とされている。

当審議会としても、「個人に関する情報をみだりに公開することがないように最大限の配慮をしなければならない」という条例の基本的な考え方を踏まえ、照合の対象となる「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考える。

イ 条例第8条第2項

- ① 条例第8条第2項は、次のとおり規定している。

開示請求に係る行政文書に前条第2号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。

- ② 条例第7条第2号前段の情報は、通常、個人を識別させる部分（例えば、氏名）とその他の部分（例えば、当該個人の行動記録）とから成り立っており、その全体が一つの不開示情報を構成するものである。

条例第8条第2項は、開示請求に係る行政文書に条例第7条第2号前段に規定する情報が記録されている場合において、当該情報のうち、個人を識別させる部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、その他の部分は、同号前段の情報に含まれないものとみなして、条例第8条第1項の規定を適用し、開示することとした規定と解される。（条例解釈運用基準を参照）

- ③ また、条例解釈運用基準によると、「公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるとき」とは、公にしても、人格的・財産的な権利利益等個人の権利利益を害するおそれがない場合をいい、例えば個人の未発表の研究論文、研究計画等の財産権に関する情報や、カルテ、反省文等個人の人格と密接に関連する情報は、特定の個人を識別することができる部分を除いたとしても、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と認められることから、開示しないこととなるとされている。

上記の解釈運用について、特段不合理な点はなく、当審議会としても是認できるものである。

3 本件行政文書における「他の情報」の範囲について

上記2（2）ア③で述べたように、照合の対象となる「他の情報」の

範囲は、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必要がある。

本件行政文書には、水俣病の認定申請又は再調査請求を行った個人（以下この項において「申請者」という。）に関する情報が記載されている。

実施機関の説明によると、近年でも、水俣病に関する差別的発言の事案がみられるなど、水俣病に関する偏見や差別が解消されたとは言い難く、こうした状況の中で、特定の申請者が識別されるような事態となった場合、申請者及び家族（遺族）等に対する偏見や差別が生起又は助長される可能性があるとのことである。また、申請の事実を家族にすら伝えていない申請者もいるとのことであった。

当審議会としても、本件行政文書に記載された情報は、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ものであり、慎重な対応が必要なものであると考える。また、実施機関が主張するように申請の事実を家族にすら伝えていない申請者もいるというような状況を踏まえると、本件行政文書に記載された情報の条例第7条第2号前段該当性の判断に当たっては、申請者本人の親族や支援団体の関係者等が保有している、又は入手可能であると通常考えられる情報も「他の情報」に含まれるものと解することが相当である。

なお、審査請求人は「他の情報」の範囲について「一般人基準」を採用すべきと主張しているが、「他の情報」の範囲については、前記のとおり、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であり、本件行政文書については、申請者本人の親族や支援団体の関係者等の特定人が保有している、又は入手可能であると通常考えられる情報も「他の情報」に含めている。

4 本件処分の妥当性について

本件行政文書について、実施機関が開示していない情報は別表の「実施機関が開示とした部分」としており、実施機関はいずれも条例第7条第2号に該当するとして不開示としている。

また、審査請求人は実施機関が開示とした部分（認定申請者の住所及び氏名並びに再調査請求人の住所及び氏名並びに申請時診断書の作成医師名を除く。）について開示を求めていることから、当該情報の条例第7条第2号該当性について、上記1から3までを踏まえ検討する。

(1) 指令書

ア 認定申請受理日

実施機関は、上記の情報が開示された場合、当該認定申請を行った特定の個人が識別されると主張している。

当審議会において本件行政文書を見分したところ、認定申請受理日

は申請者毎に異なっており、当該情報を開示した場合、申請者本人の親族や支援団体の関係者等が保有している、又は入手可能であると通常考えられる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と考えられる。

したがって、条例第7条第2号に規定する不開示情報に該当し、不開示が妥当である。

イ ばく露及び検査所見に関する認定申請者の状況

実施機関は、上記の情報が開示された場合、当該認定申請を行った特定の個人が識別されると主張している。

当審議会において本件行政文書を見分したところ、ばく露及び検査所見は申請者毎の状況が個別に記載されていることが確認された。申請者本人の親族や支援団体の関係者等は、申請者のばく露及び検査所見に関する状況の情報を保有している、又は入手可能であると考えられることから、上記の情報を開示した場合、特定の個人を識別することができる可能性は否定できない。

また、上記の情報は、本人が他人にみだりに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、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あることから、慎重に取り扱うべき情報であると考えられる。そのため、仮に当該情報から特定の個人を識別できない場合であっても、条例第8条第2項に基づく部分開示は認められない。

ただし、上記の情報には、単に水俣病にみられる症候があるとは認められないという内容の情報が含まれている。当該情報については、実施機関が、認定申請者の検査所見として、水俣病にみられる症状がない場合に、定型的に記載しているものであり、開示しても、認定申請者個人の識別につながることはないと考えられる。また、当該情報については、公にしても、人格的な権利利益等個人の権利利益を害するおそれはないものと考えられるため、条例第8条第2項に基づき開示すべきと考えられる。

したがって、上記の情報のうち、単に水俣病にみられる症候があるとは認められないという内容の情報については、条例第7条第2号に規定する不開示情報に該当せず開示すべきであるが、その他の情報については、同号に規定する不開示情報に該当するため、不開示が妥当である。

(2) 決定書

実施機関は、決定書に記載されている次の情報が開示された場合、当該再調査請求を行った特定の個人が識別されると主張している。

再調査請求日、再調査請求の理由、認定申請日、認定申請受理日、

疫学調査実施日、検診及び検査の実施日、医療機関の診察録及び検査結果の調査の内容、疫学的事項の内容、自覚症状の内容、申請時診断書の作成日、申請時診断書の作成医療機関名、申請時診断書の内容、検査所見の内容、ばく露の内容、諮問日（答申保留となった場合のみ。）、審査会開催日（答申保留となった場合のみ。）及び審査会開催数（答申保留となった場合のみ。）、決定日

当審議会において本件行政文書を見分したところ、上記の情報については、各個人の状況が個別に記載されていることが確認された。再調査請求人本人の親族や支援団体の関係者等は、上記の情報を保有している、又は入手可能であると考えられることから、上記の情報を開示した場合、再調査請求人を特定し得る可能性は否定できない。

また、上記の情報のうち、医療機関の診察録及び検査結果の調査の内容、疫学的事項の内容、自覚症状の内容、申請時診断書の内容、検査所見の内容及びばく露の内容については、本人が他人にみだりに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、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あることから、慎重に取り扱うべき情報であると考えられる。そのため、仮に当該情報から特定の個人を識別できない場合であっても、条例第8条第2項に基づく部分開示は認められない。

したがって、上記の情報については、条例第7条第2号に規定する不開示情報に該当し、不開示が妥当である。

5 結論

以上により、冒頭の「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

第6 審議の経過

以下のとおり。

年 月 日	審 議 の 経 過
平成31年(2019年)3月4日	・ 諮問(第198号)
平成31年(2019年)4月24日	・ 審議
令和元年(2019年)5月29日	・ 審議
令和元年(2019年)6月26日	・ 実施機関からの説明聴取、審議
令和元年(2019年)7月24日	・ 審議
令和元年(2019年)8月28日	・ 審議
令和元年(2019年)9月25日	・ 審議
令和元年(2019年)10月30日	・ 審議

熊本県情報公開・個人情報保護審議会

会 長 馬場 啓
 会長職務代理者 徳永 達哉
 委 員 井寺 美穂
 委 員 金澤 裕子
 委 員 詫間 幸江

別表

番号	本件行政文書	実施機関が不開示とした部分（※）	審議会が開示すべきと判断した部分
1	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係る「指令書」	<ul style="list-style-type: none"> ・ 認定申請受理日 ・ ばく露及び検査所見に関する認定申請者の状況 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ばく露及び検査所見に関する認定申請者の状況のうち、水俣病にみられる症候があるとは認められないことを記載した部分
2	公害健康被害の補償等に関する法律第106条第1項の規定に基づく再調査の請求に対する処分にかかる「決定書」	<ul style="list-style-type: none"> ・ 再調査請求日 ・ 再調査請求の理由 ・ 認定申請日 ・ 認定申請受理日 ・ 疫学調査実施日 ・ 検診及び検査の実施日 ・ 医療機関の診察録及び検査結果の調査の内容 ・ 疫学的事項の内容 ・ 自覚症状の内容 ・ 申請時診断書の作成日 ・ 申請時診断書の作成医療機関名 ・ 申請時診断書の内容 ・ 検査所見の内容 ・ ばく露の内容 ・ 諮問日（答申保留となった場合のみ。） ・ 審査会開催日（答申保留となった場合のみ。） ・ 審査会開催数（答申保留となった場合のみ。） ・ 決定日 	該当なし（不開示妥当）

（※） 認定申請者の住所及び氏名並びに再調査請求人の住所及び氏名並びに申請時診断書の作成医師名は除く。