

諮問実施機関：熊本県知事

諮問日：令和2年（2020年）2月18日（諮問第205号）

答申日：令和3年（2021年）3月16日（答申情第165号）

事案名：水俣病に係る調査報告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、水俣病に係る調査報告書について、令和元年（2019年）11月21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。

水俣病に係る調査報告書（52年判断条件に規定する症候の組合せに該当しない認定事例について）の表中、各ケースの「審査会審査表に記載された主要症状」欄の一行目

第2 諮問等に至る経過

- 1 令和元年（2019年）11月11日、開示請求者は、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、「52年判断条件に規定する症候の組合せに該当しない認定事例について（環境生活部水俣病審査課、平成23年2月16日）」について開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 令和元年（2019年）11月21日、実施機関は、本件開示請求に該当する行政文書として特定した文書「調査報告書（52年判断条件に規定する症候の組合せに該当しない認定事例について）平成23年2月16日熊本県環境生活部水俣病審査課」（以下「本件行政文書」という。）のうち、列見出し中「審査会回数」、「審査会開催時期（処分日）」、「審査会審査表に記載された主要症状」、「備考（疫学条件）」の記載事項については条例第7条第2号に該当することを理由に不開示とし、その他の部分を開示する部分開示決定（以下「原処分」という。）を行った。
- 3 令和2年（2020年）1月27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条の規定により、実施機関に対して原処分を不服とする審査請求を行った。
- 4 令和2年（2020年）2月18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・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）に諮問を行った。

第3 審査請求人の主張

- 1 審査請求の趣旨
原処分を取り消し、原処分に係る行政文書の全部を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、審査請求書等によれば、おおむね次のとおりである。

原処分において「公開しないこととされた部分」は、条例第7条第2号にいう「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」ものに該当しない。このことから、実施機関は条例の適用を誤っていると考えられるため。

(1) 実施機関の弁明書における不開示理由について

弁明書において、「審査会回数」、「審査会開催時期（処分日）」、「審査会審査表に記載された主要症状」、「備考（疫学条件）」が、いずれも、「それらを開示することにより特定の個人が識別できる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である」として、条例第7条第2号に基づき不開示とした、とある。

条例第7条第2号は、前段において個人識別情報（特定の個人を識別することができる情報）、後段において利益侵害情報（特定の個人を識別できないが、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）を、例外的に不開示情報とする。これらは、不開示に係る別異の理由を構成するものと解されるどころ、弁明書の説明によれば、不開示情報のうちのいずれが、個人識別情報と利益侵害情報に該当するかは提示がない。

また、部分開示決定通知において不開示とされた理由が条例第7条第2号前段の個人識別情報であるとしている（対して、同号後段の利益侵害情報への該当性には言及しない）こととの間に、明確な齟齬がある。

(2) 個人識別情報（条例第7条第2号前段）の該当性について

本件文書には、特定の個人を識別することができる情報が記載されているとは思料されない。

同号前段は、「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」と定め、「他の情報」とは、一般人が通常入手しうる情報を指すものと解され、「特別の調査をすれば入手し得る可能性があるに過ぎない情報」は含まれないものと解される（総務省行政管理局編集「詳解情報公開法」財務省印刷局）。

本件不開示情報の内容から、特定の個人を了知するためには、相当程度の「特別な調査」によって「入手し得る可能性がある」情報によらなければならないものと解され、一般人が通常入手しうる情報との照合によっては不可能である。

万が一にも、「特定の個人を識別することができることとなる」のであれば、たとえば、本件不開示情報のうち、特定個人の識別とはかわりのないと思料される情報、「審査会審査表に記載された主要症状」、「備考（疫学条件）」について開示することを検討すべきである。

(3) 利益侵害情報（条例第7条第2号後段）について

特定の個人のプライバシーは、当該の個人が識別された上で、当該個人情報に公にされることによって、はじめて侵害が生ずるものと解される。そもそも特定個人が識別されない状況においては、個人情報が公開されたとしても当該個人のプライバシーが侵害されることはないものと解される。このため、特定の個人が識別されるおそれがない場合にまで安易に不開示とすることは、厳に慎まなければならない。

いかなる情報が利益侵害情報に当たるかについては、情報公開法の制定にあたり、具体的に、カルテや反省文などの個人の人格と密接に関連する情報が例示されている。（行政改革委員会「情報公開法要綱案の考え方」4（2）エ（1996年））。カルテとは、広義には、「診療録」のほか、「診療の過程で患者の身体状況、病状等について作成、記録された書面、画像等の一切」と解されるところ、仮に上記具体例にいうカルテを広義のそれと解したとしても、本件不開示情報のうち「審査会審査表に記載された主要症状」および「備考（疫学条件）」は、（個人の人格と密接に関連する情報であるところの）カルテとはもとより性格を異にするものである。

カルテに関する情報として「患者情報」がある。患者情報は、個人に関する情報のうちでも最も他人に知られたくない類のもので、患者やその遺族にとっては、その意に反しמידりに開示されることを欲しないであろうし、そうされることはないを期待すると思われるところ、そのような期待は、これをプライバシー権というか否かは別として、法的保護に十分に値する利益であるといえるとした上で、利益侵害情報に該当すると判示するものがある（高知地判平成19年12月21日）。しかしながら、同判決で問題となった患者情報とは、患者の住所、氏名等の個人識別情報や、病状、病歴、診療経過・内容などが記載されたものであるとされており、これは、本件不開示情報のうちの「審査会審査表に記載された主要症状」および「備考（疫学条件）」とは、もとより性格を異にするものであると解される。

(4) 条例の解釈適用について

条例第7条第2号の解釈適用において、一方で条例の趣旨・目的、他方で同号の趣旨である個人のプライバシーの保護という両者の適切な均衡が図られる必要がある（条例第3条）、いたずらに個人識別情報及び利益侵害情報の中身を広く解し、条例の趣旨・目的が毀損されることのないよう、慎重な検討をお願いしたい。

とりわけ、同号前段（個人識別情報）の場合、「他の情報」の同定の可能性、その入手の可能性ないし入手可能性を持つ主体の同定、ならびにそれによる特定の個人の識別の可能性について、同号後段（利益侵害情報）の場合、個人の権利利益の侵害の可能性、そこで問題と

なる個人の権利利益の内容、およびその侵害の程度について、実施機関による具体的な立証がなければならない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関からの弁明書等での説明内容は、おおむね次のとおりである。

開示請求に係る行政文書は、水俣病と認定された方に係る情報が記載されている。当該文書の列見出し中「審査会回数」、「審査会開催時期（処分日）」、「審査会審査表に記載された主要症状」、「備考（疫学条件）」の記載事項については、それらを開示することにより特定の個人が識別できる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であるため、条例第7条第2号に基づき不開示とした。

1 弁明書で条例第7条第2号後段を追加した理由について

本件行政文書に記載されている4名の方については、認定されたという事実及び本件行政文書で不開示とした情報と他の情報が組み合わされることで、家族、親族や一部の関係者においては個人の特定につながりかねないことから、当初、全ての情報を特定の個人を識別できる情報として同号前段該当と判断したものである。

さらに、「審査会審査表に記載された主要症状」及び「備考（疫学条件）」については、通常他人に知られたくない高度にセンシティブな情報であり、仮に個人が特定されなくても公にすれば人格的な権利利益その他個人の正当な利益を害するおそれがあると認められることから、同号前段だけでなく後段にも該当すると判断し、弁明書に追記したものである。

2 条例第7条第2号前段（個人識別情報）により不開示とした情報について

「審査会回数」、「審査会開催時期（処分日）」、「審査会審査表に記載された主要症状」及び「備考（疫学条件）」については、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ものであるため、不開示とした。

水俣病認定申請を行う方の中には、家族に差別・偏見による中傷被害が及ぶことを避けたい、家族に相談すると反対される、補償金をめぐる親族間の争いを避けたい等の理由により、申請を行っていることを家族、親族にも秘密にしている方が多い。しかしながら、水俣病認定申請を行った場合、審査のために県が指定する日時に検診機関で検診を受診する必要があり、また、審査結果については、県の封筒で親展の手紙が届く外、水俣病と認定された場合は、チッソから社員の訪問や電話等の連絡があるのが通例であり、同居家族のみならず親族であれば、こうした事実から、申請を行っているかどうかを容易に把握することができる。

このため、「審査会審査表に記載された主要症状」及び「備考（疫学条件）」に係る情報が明らかになれば、当該申請者のものであることを容易

に認識することができ、申請者を特定することは容易である。

認定された方の近隣の住民の方々は、チッソ社員が当該認定者宅に来訪している事実等を通じて認定を推定しているとのことである。そのため、今回「備考（疫学条件）」の情報を開示した場合、近隣住民が自己の有する情報との組合せによって推定が確信に変化し、個人の特定につながる事となる。

水俣病被害者の支援団体及びその構成員は、普段の支援活動を通じて被害者の方々の氏名、住所、健康状態、認定申請の有無、申請された方の処分時期等を把握しており、本件行政文書の情報と組み合わせることにより、容易に個人を特定することが可能である。

水俣病に関しては、これまで上記被害者支援団体のほか、大学など官民の研究機関や水俣病問題の研究者らが現地で聴き取り調査や健康調査等を行い、その中には「審査会審査表に記載された主要症状」に記載されている症候に関する情報及び「備考（疫学条件）」に記載されている家族や居住歴等に関する情報を収集しているものもある。本件行政文書に記載されている4名の方がこれらの調査を受けていた場合、調査を実施した団体等が、自己が保有する情報と照合することで、個人の特定につながる恐れがある。

3 条例第7条第2号後段（利益侵害情報）により不開示とした情報について

「審査会審査表に記載された主要症状」及び「備考（疫学条件）」については、病気の症状や家庭内認定者、職業、居住地等の情報が記載されており、個人を特定できなくても本人にとっては他人に知られたくないセンシティブ情報であり、開示請求の手續に依りて県が開示した場合、本人の感情を傷つけ、関係者や地域に対する偏見を助長しかねず、本人が開示に反対することが当然予想されるため不開示とした。

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等に基づき、原処分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19年に提訴された水俣病認定申請棄却処分取消等請求事件の控訴審で提出された調査報告書（52年判断条件に規定する症候の組合せに該当しない認定事例について）である。

本件部分開示決定において、実施機関は、列見出し中「審査会回数」、「審査会開催時期（処分日）」、「審査会審査表に記載された主要症状」、「備考（疫学条件）」の記載事項を条例第7条第2号に該当するとして不開示とした。

2 本件処分の妥当性について

(1) 条例第7条第2号の解釈について

ア 条例第7条第2号は、次の情報を不開示情報として規定している。

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）

イ 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。

ウ 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、次のとおり記載されている。

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が含まれる。また、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。

エ 同号後段は、個人の未発表の研究論文や匿名の作文のように、個人の人格と密接に関連したり、公にすれば人格的・財産的な権利利益を害するおそれがあると認められるものがあることから、特定の個人を識別できない個人情報であっても、保護する必要性が認められる場合について、補充的に不開示情報として規定したものである。

(2) 本件行政文書における「他の情報」の範囲について

審査請求人は「他の情報」に該当するものとは、一般人が通常入手しうる情報を指すものと主張しているが、上記(1)ウで述べたように、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、水俣病患者の個人に関する情報が記載されており、実施機関の説明によると、水俣病認定申請を行う方の中には、家

族に差別・偏見による中傷被害が及ぶことを避けたい等の理由により、申請を行っていることを家族、親族にも秘密にしている方が多いとのことであった。

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。

(3) 本件処分の妥当性について

実施機関が開示していない情報の条例第7条第2号該当性について、上記(1)及び(2)を踏まえ検討する。

ア 「審査会回数」及び「審査会開催時期（処分日）」

実施機関に確認したところ、52年判断条件に規定する症候の組合せに該当しない認定事例は稀有な事例であり、各処分日において認定を受けた水俣病患者は1人のみの場合もあり得ることであるから、当該情報（何回目の審査会で認定されたか、及びいつ開催された審査会で認定されたか）を開示した場合、水俣病患者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、特定の個人を識別し得る可能性は否定できない。

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

イ 「審査会審査表に記載された主要症状」

当審議会において本件行政文書を見分したところ、各個人の症状が個別に記載されていることが確認された。52年判断条件に規定する症候の組合せに該当しない認定事例は稀有であることから、当該情報を開示すれば、水俣病患者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情報と照合することにより容易に特定の個人を識別し得ると考えられる。

ただし、各ケースにおける一行目の記載事項については、52年判断条件に規定する症候の組合せの全てに含まれており、これのみを開示しても特定の個人は識別できず、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と考えられる。また、この情報を開示することにより、52年判断条件に規定する症候の組合せに該当しない場合であっても、共通の症状が認められたことは確認できるという点で有意である。

したがって、上記の情報のうち、各ケースにおける一行目の記載事項については、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。

ウ 「備考（疫学条件）」

当審議会において本件行政文書を見分したところ、各個人の家庭内認定者、職業、居住地等が個別に記載されていることが確認された。これらの情報は、水俣病患者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ものである。

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。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、実施機関の弁明書の理由は、部分開示決定の開示しないこととした理由が条例第7条第2号前段の個人識別情報であるとしていることとの間に明確な齟齬があると主張している。

たしかに、理由の提示は、開示請求者が不開示の理由を明確に認識しうるものであることが必要ではあるが、一たび部分開示決定通知書に理由を付記した以上、実施機関が当該理由以外の理由を弁明書で主張することができないとする趣旨をも含むと解すべき根拠はないと考える（最高裁平成8年（行ツ）236号平成11年11月19日判決参照）。

4 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

次のとおり。

年 月 日	審 議 の 経 過
令和2年（2020年）2月18日	・ 諮問（第205号）
令和2年（2020年）11月25日	・ 審議
令和3年（2021年）1月27日	・ 実施機関からの説明聴取、審議
令和3年（2021年）2月24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 甲斐 郁子
委 員 詫間 幸江