

諮問実施機関：熊本県知事

諮問日：令和5年（2023年）6月27日（諮問第224号）

答申日：令和6年（2024年）10月31日（答申情第184号）

事案名：水俣市の字ごと及び陣内に係る1995年政治決着及び2009年特措法の各対象者の数が分かる文書の不開示決定（不存在）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、水俣市の字ごと及び陣内に係る1995年政治決着及び2009年特措法の各対象者（一時金対象者、水俣病被害者手帳対象者）の数（以下「各対象者数」という。）が分かる文書（以下「本件対象文書」という。）について、令和5年（2023年）4月26日に行った不存在による不開示決定（以下「本件不開示決定」という。）は、妥当である。

第2 諮問等に至る経過

1 令和5年（2023年）4月12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、次の内容に係る行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

（1）水俣市の字ごとの1995年政治決着の対象者の数、2009年特措法の対象者（一時金対象者、水俣病被害者手帳対象者）の数（以下「開示請求①」という。）

（2）水俣市陣内の1995年政治決着の対象者の数、2009年特措法の対象者（一時金対象者、水俣病被害者手帳対象者）の数（以下「開示請求②」という。）

2 令和5年（2023年）4月26日、実施機関は、保有する行政文書について対象文書の有無を検討し、開示請求①については、水俣市の字のうち「久木野、越小場、古里」の一時金等対象者数が記載された文書について、全部開示決定（以下「原処分①」という。）を行い、「久木野、越小場、古里」を除く字ごとの対象者数については作成又は取得していないという理由から不存在による不開示決定（以下「原処分②」という。）を行った。また、開示請求②について、作成又は取得していないという理由から、不存在による不開示決定（以下「原処分③」という。）を行った。

- 3 令和5年（2023年）5月19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、原処分②及び原処分③に係る処分を取り消し、本件対象文書を開示することを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。
- 4 令和5年（2023年）6月27日、実施機関は、この審査請求に対する決定を行うに当たり、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「当審議会」という。）に諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

審査請求人の求めに応じて本件対象文書を開示することを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の審査請求の理由は、審査請求書等によると、おおむね次のとおりである。

(1) 2009年特措法第36条及び第37条について

ア 熊本県は、漁村部と市街地、山間部では職業の割合も食生活も異なり、水俣市内でもメチル水銀ばく露が地域により異なる旨の主張を繰り返している。

イ 細かい地域（字）ごとの実数を把握できていなければ、漁村部と市街地、山間部で住民のメチル水銀ばく露の差があったのか、なかったのか、メチル水銀の被害はどこまで広がっているのか、という基本的な情報を得ることができず、2009年特措法第36条「地域住民の健康の増進及び健康上の不安の解消を図るための事業」、「地域社会の絆の修復を図るための事業等」の事業設計や同法第37条「メチル水銀が人の健康に与える影響を把握するための調査」、「効果的な疫学調査」、「水俣病問題に関する社会学的調査等の手法の開発」の基本的な方向性も定まらない。

ウ 住民サービスの公平性についても、例えば、同法第36条に掲げる地域住民の健康増進のプログラムを対象者に一様に行きわたらせるようにするために、プログラムを実施する場所を、どこにいくつの場所を選定するといった施策立案の根拠として、対象者の地域分布は必要になってくるはずである。

エ 同法第36条及び第37条に定められた事業や調査を設計・施行するためには、同法の対象者がどのような地域にどのように分布しているのか詳細に把握し整理することが基本かつ絶対不可欠である。

オ よって、本件対象文書を「作成又は取得していない」という熊本県の不開示の理由は全く考えられない。万が一、作成又は取得していないのであれば、それは法に違反した不作為である。

(2) 原処分①に係る一部の字の特措法対象者数の把握について

ア 熊本県は字ごとに集計できるデータは既に持っている。水俣病被害者手帳の発行元である熊本県は、既に対象者の住所を取得しており、1995年政治決着の対象者についても、水俣病総合対策医療事業の施行に伴い、その対象者の住所を取得している。

イ 現に一部の地域については作成している。(久木野、越小場、古里の対象者数。第2次ノーモア・ミナマタ訴訟。大阪地裁、熊本地裁に提出。)なぜ、他の地域では作成しないのか、その理由は説明されていない。

仮に、2009年特措法に関して本件対象文書が不存在である場合でも、不存在であるから不開示処分とするのではなく、審査請求人の要望に応じて作成して開示すべきである。

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 制度概要について

(1) 1995年政治決着の概要

ア 水俣病被害者については、「公害健康被害の補償等に関する法律（昭和48年第111号。以下「公健法」という。）」に基づき、県による患者の認定や、原因企業チッソ（株）による補償が行われているが、昭和50年代から認定申請を棄却された方々が認定申請を繰り返したり、チッソ（株）、国、県に対する損害賠償を求める訴訟を次々と提起するなど、水俣病が大変な社会問題となっていた。

これを受けて、平成7年（1995年）、一定の要件に該当する方々に対して、チッソ（株）等が一時金260万円や療養手当、療育費等を支給するとともに、認定申請や訴訟の取り下げなどを内容とする解決策が実施された。

イ 対象者の要件は、昭和43年（1968年）12月31日以前に（対象地域に相当期間居住しており、かつ、）水俣湾又はその周辺の水域の魚介類を多食したと認められる者（＝通常のレベルを超えるメチル水銀のばく露を受けた可能性がある者）で、水俣病にもみられる四肢末梢優位の感覚障害（その原因が明らかであるものを除く。）を有すると認められる者である。

(2) 「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」（平成21年法律第81号。以下「特措法」という。）の概要

ア 平成7年（1995年）の政治解決に応じず続けられた関西移住者による訴訟については、平成16年（2004年）に最高裁判決が出され、水俣病被害拡大を防止できなかったことについて、国と熊本県の責任が確定し、この判決後、再び公健法に基づく認定申請数が急増し、訴訟も多数提起された。

こうした状況を受け、新たな救済策の検討が進められ、平成21年（2009年）に特措法が成立し、施行された。

イ 特措法の目的は、水俣病被害者の早期解決を図るもので、熊本地裁の和解所見や、被害者団体等の意見を踏まえ、一定の要件に該当する方々に対して、チッソ（株）等が一時金210万円や療養手当、療養費等を支給するとともに、認定申請や訴訟の提起を希望する者を救済の対象外とすることなどを内容とする特措法の「救済措置の方針」が閣議決定された。

ウ 対象者の要件は、昭和43年（1968年）12月31日以前に、対象地域に1年以上居住していたため、水俣湾周辺の水域の魚介類を多食した者（対象地域に1年以上居住していなかった者であっても、水俣湾又はその周辺の水域の魚介類を多食したと認めるのに相当な理由がある者（母体を經由してメチル水銀のばく露を受けた可能性がある場合を含む。))（＝過去に通常起こり得る程度を超えるメチル水銀のばく露を受けた可能性がある者）で、水俣病にも見られる四肢末梢優位の感覚障害を有する者及び全身性の感覚障害を有する者その他四肢末梢優位の感覚障害を有する者に準ずるものであると認められる者又は神経症状を有する者である。

（3）「水俣病被害者手帳」及び「水俣病総合対策医療事業」について

ア 「水俣病被害者手帳」は、特措法の対象者に対して交付される手帳で、熊本県は当該手帳に係る申請受付、審査、判定、結果通知、手帳交付等に係る事務を担当した。（平成24年（2012年）7月31日で申請受付は終了。）

イ 「水俣病総合対策医療事業」は、1995年政治決着及び特措法の対象者等に対して療養手当及び療育費等の支給を行う事業で、熊本県は当該事業の実施主体である。

ウ なお、当該事業の施行に伴い、申請者からは大きく分けて2種類の住所を申請書等に記載し提出してもらっている。（①申請時点の住所、②メチル水銀のばく露を受けた時期の住所の2種類。）①の住所は、その後の進捗管理や結果通知、手帳交付、支払等で継続的に利用するため、氏名、生年月日、電話番号といった個人に紐づく情報と一体的に管理するシステムに登録しており、一覧表形式で出力することが可能である。

エ 一方、②の住所は、1995年政治決着及び特措法で対象者の要件となっている「通常のレベルを超える（又は通常起こり得る程度を超える）メチル水銀のばく露を受けた可能性」を判断するために申請者に住所の変遷とそれらの時期を提出してもらったものである。一人の申請者につき複数あるのが一般的であり、かつ、要件の適否の判断以外に用途がないため、当該システムには登録されていない。

2 本件不開示決定について

（1）審査請求のあった①水俣市久木野、越小場、古里を除く、字ごとの各対象者

数及び②水俣市陣内の各対象者数については、行政文書の有無を確認したが、過去に裁判所や裁判原告からの求めに応じて個別に作成した「久木野、越小場、古里の対象者数（原処分①にて開示決定済み。）」以外には存在しなかったことから、条例第11条第2項の規定に基づき、開示しない旨の決定を行った。

- (2) 本件対象文書を「作成又は取得していない」ことが、特措法第36条及び第37条の規定に違反している旨の指摘に対しては、本条文が「字単位の対象者数の把握」を必要不可欠な要件としているとは解釈できないため、「法に違反した不作為」との批判には当たらない。

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、本件不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 本件対象文書の特定について

当審議会は、審査請求人が「第3 審査請求人の主張要旨」2(1)イのとおり「細かい地域(字)ごとの実数を把握できていなければ、漁村部と市街地、山間部で住民のメチル水銀ばく露の差があったのか、なかったのか、メチル水銀の被害はどこまで広がっているのか、という基本的な情報を得ることができず」と主張していることから、本件対象文書をばく露時における居住地を基に作成された開示請求①及び開示請求②に係る文書と解し、特定することとした。

2 本件不開示決定の妥当性について

(1) 特措法第36条及び第37条について

ア 特措法第36条及び第37条の規定は次のとおりである。

(健康増進事業の実施等)

第36条 政府及び関係者は、指定地域及びその周辺の地域において、地域住民の健康の増進及び健康上の不安の解消を図るための事業、地域社会の絆の修復を図るための事業等に取り組むよう努めるものとする。

2 政府及び関係者は、関係事業者が排出したメチル水銀による環境汚染を将来にわたって防止するため、水質の汚濁の状況の監視の実施その他必要な措置を講ずるものとする。

(調査研究)

第37条 政府は、指定地域及びその周辺の地域に居住していた者(水俣病が多発していた時期に胎児であった者を含む。以下、「指定地域等居住者」という。)の健康に係る調査研究の症状の高度な治療に関する調査研

究を積極的かつすみやかに言い、その結果を公表するものとする。

2 (省略)

3 政府は、第一項の調査研究の実施のため、メチル水銀が人の健康に与える影響を把握するための調査、効果的な疫学調査、水俣病問題に関する社会学的調査等の手法の開発を図るものとする。

4 関係地方公共団体は、第一項の調査研究に協力するものとする。

イ 当審議会において、実施機関に対し、特措法第36条及び第37条に定められた事業や調査研究とは、実施機関の役割・関与の内容も含め、具体的にどういったものがあるのか、また、当該事業や政府の調査研究に協力する場合に県としてどのような資料を作成した、あるいは作成する場合があるのかについて確認したところ、次のとおりであった。

特措法第36条（健康増進事業の実施等）については、国が実施する又は県が国の補助を受けて実施する事業である。なお、熊本県が国の補助を受けて実施する事業としては、主に3つ（地域健康管理事業、健康不安者フォローアップ健診事業、健康不安者に対する健診事業）があり、県においては、事業実施伺い及び委託に係る委託契約書及び申請時のデータ等の資料を作成している。

特措法第37条（調査研究）については、国が調査研究を実施し、関係県や市町村は、それに協力するとされている。これまで国が実施した調査研究としては「重金属等の健康影響に関する総合的研究（水俣病に関する総合的研究）」などがある。なお、国が実施する調査研究に対する県の協力として、これまで、資料の作成を行っていないが、研究データ収集のための被検者の募集等の協力を行っている。

ウ 以上のことからすると、特措法第36条及び第37条に基づく事業や調査研究において、県が本件対象文書を作成しておらず、また、法令上作成が義務付けられていないとする実施機関の説明に特段不自然、不合理な点は認められない。

(2) 原処分①に係る一部の字の特措法に係る対象者数の把握について

ア 当審議会において、水俣市の字のうち「水俣市久木野、越小場、古里」の一時金対象者数が記載された文書（原処分①で開示決定済み。）について、当該文書を作成する過程で字ごとにとりまとめた集計表又はデータが存在するのではないかと推測し、実施機関に対し、当該文書の作成経緯等について確認したところ、次のとおりであった。

これらの文書は3つの地区ともに、特措法に係る申請書類の1つ「魚介類摂取等申立書（紙）」をもとに集計し作成したものである。

なお、3つの地区のうち久木野の一時金等対象者数が記載された文書は、大阪地方裁判所からの事務連絡（求釈明）に対する回答として令和元年度

に作成したものである。また、越小場、古里の2地区の一時金対象者数が記載された文書は、ノーモア・ミナマタ熊本第2次訴訟の原告からの文書送付嘱託の申立を受け、令和元年度に作成したものである。

イ 原処分①で開示決定した文書の作成においては、ばく露時の住所が記載されている申請書類から拾い上げて作成したとの説明に加え、当該文書は裁判所からの求めがあり、一部の地域のみ作成したという経緯を踏まえると、本件対象文書を作成又は取得していないという実施機関の説明は首肯し得る。

なお、審査請求人は、文書が存在しない場合でも作成して開示すべきだと主張するが、行政文書の開示請求制度は請求時点において実施機関が作成又は取得している文書が、開示請求の対象となるため、審議の対象とはならない。

(3) 各対象者数に係る作成過程の資料等について

ア 当審議会において、熊本県が、県が所管する全体の各対象者数を把握しているということは、各対象者数をとりまとめる過程で、字ごとに分けられた集計表等を作成しているのではないかと推測し、実施機関に対し、対象者をまとめて把握・管理等するために作成又は保有している資料(集計表や一覧表)はあるのかについて確認したところ、次のとおりであった。

対象者をまとめて把握・管理するデータベース形式の「受給者マスタ」というシステムはあるが、当該システムに入力されている住所は、基本的に申請時点の住所である。転居等の届出があれば随時更新しており、審査請求人が求めるメチル水銀ばく露時の住所はシステムに登録されていない。

イ また、実施機関に対し、対象者数について、字以外の地域(一定の区域単位等)ごとの内訳が記載された資料を作成又は保有しているのかについて確認したところ、次のとおりであった。

平成26年(2014年)8月29日に特措法の対象者数を公表した際に、県政記者クラブからの要望を受け、「特措法一時金等給付申請者のばく露時における市町村別集計表(以下「市町村別集計表」という。)を作成し、平成27年(2015年)8月19日に公表している。今回の請求は「字ごと」であったため、対象文書としては特定せず開示しなかった。

ウ そこで、実施機関に対し、市町村別集計表を作成する過程のデータ(エクセルデータ等)は存在するのかについて確認したところ、次のとおりであった。

市町村別集計表の作成については、特措法の申請受付から手帳交付決定までのデータ管理を担っていた「水俣病被害手帳申請受付システム(以下「申請受付システム」という。)」から必要項目(受付番号、氏名、生年月日、判定結果等)をエクセル形式で出力し、申請受付システムにデータ登録がない「ばく露時の居住地」を申請者から提出のあった「魚介類摂取等申立書(紙)」等で確認し、当該エクセルデータに追加入力した。当該エク

セルデータを用いて、「判定結果」、「市町村（対象地域内・外）」、「年齢」等をクロス集計し、公表資料を作成した。

なお、現在、市町村別集計表を作成する過程のデータは存在せず、所属内の電子データ及び紙資料を確認するとともに、資料作成当時に水俣病保健課に在籍していた職員から聴き取りを行い確認した。

エ 対象者をまとめて把握・管理している申請受付システムには、ばく露時の居住地が登録されていないことに加え、ばく露時における市町村別集計表を作成する過程の資料については、存在しないことを所属内の電子データ及び紙資料から現認し、当時の担当者にも確認している以上、本件対象文書は存在しないとする実施機関の説明に特段不合理な点は認められない。

(4) 小括

以上(1)ないし(3)のとおり、本件対象文書が不存在であるとして行われた本件不開示決定は、妥当である。

3 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 経過

以下のとおり。

年 月 日	審 議 の 経 過
令和5年（2023年） 6月27日	・ 諮問（第224号）
令和5年（2023年） 2月21日	・ 審議
令和6年（2024年） 3月27日	・ 口頭意見陳述、実施機関からの説明聴取、審議
令和6年（2024年） 7月24日	・ 審議
令和6年（2024年） 8月28日	・ 審議
令和6年（2024年） 9月25日	・ 審議

会	長	馬場	啓
委	員	甲斐	郁子
委	員	齊藤	信子
委	員	関	智弘