

答申第56号

(諮問第66号)

答 申

第1 審査会の結論

大分県知事（以下「実施機関」という。）が平成22年8月24日付けで行った公文書非公開決定処分は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経緯

1 公文書の公開請求

異議申立人は、大分県情報公開条例（平成12年大分県条例第47号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、平成22年8月10日付けで、実施機関に対して、「〇〇〇〇（以下「特定会社」という。）が運営する□□□□（以下「特定施設」という。）の浴場でのレジオネラ属菌法定検査における違法行為の件と同施設厨房の衛生上の問題点に関し、東部保健所が行った調査、指導、処分等及び同施設からの届出、報告、申請等に関する文書」を内容とする公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求の対象となる公文書として、「ホテル浴槽でのレジオネラ発生」及び「厨房の防そ対策」に係る相談受（以下「本件対象公文書」という。）を特定した上で、次の理由により非公開決定を行い、平成22年8月24日付けで異議申立人に通知した。

(1) 条例第7条第2号イに該当するため

（特定の事業者に対する苦情及び調査の結果については、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため）

(2) 条例第7条第5号に該当するため

（行政指導の立ち入り調査の結果については、公にすることにより、将来同種の衛生状況調査等について協力を得ることが困難になり、県の行う衛生指導の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため）

3 異議申立て

異議申立人は、上記非公開決定について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、平成22年10月24日付けで、実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

非公開決定処分を取り消すとの決定を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立書における異議申立人の主張は、概ね次のとおりである。

私が保健所に対して行った告発内容に関し、旅館業法、旅館業法施行条例、また旅館業法施行細則においては、衛生措置等を細かく定め、安全及び衛生水準の維持、向上を図るために「営業の許可、営業者の責務、講ずべき衛生措置、報告徴収、立入検査、改善命令、営業許可の取消、罰則」等々を規定している。特にレジオネラ属菌に関しては、同属菌が検出された浴場を利用することによりレジオネラ症を発症し利用者の生命に影響するなどの重大事故防止のため、平成14年10月29日付けで厚生労働省健康局長よりレジオネラ症発生防止対策追加の指針が出されたほどである。

また、大分県情報公開（条例）制度では、大分県が発行する情報公開事務の手引の中で、意義として県民中心、県民参加の県政実現のため、過程を明らかにする透明性向上と県民に対する説明責任を全うし、県民的確な理解と批判の下で、公正、公平で民主的な行政の推進につながるよう「公文書公開制度」を定めたとあり、条例や例示として下記のことが記載されている。

- * 大分県情報公開条例 第9条（公益上の理由による裁量的公開）
- * 大分県情報公開事務の手引きにおける非公開情報等の例示で、非公開情報から除かれる情報として（人の生命、健康、生活また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を除く）と記されている。

以上を踏まえ、公文書非公開理由の

① 条例第7条第2号イ該当性について

組織的で悪質な違法行為を行っている特定会社の権利、地位、利益を優先し、特定施設を利用する人々の生命、健康を無視した非常に重大で誤った非公開理由である。告発の内容からして利用者の安全優先の立場で、犠牲者が出る前に実施機関が積極的に公表すべき事柄だと考える。

② 条例第7条第5号該当性について

実施機関が行う衛生指導は、旅館業法、関連条例等により職務が適正に遂行できるよう担保されており全く非公開の理由にはなりえない。あえて言えば違法行為を平然と行う悪質な当該法人に対し、上記のような対応をすることが逆効果となり、今後も今まで以上に抵抗なく違法行為を繰り返す可能性大である。

3 実施機関の主張に対する意見

意見書における異議申立人の主張は、概ね次のとおりである。

- (1) 実施機関は、特定会社による多くの特定施設利用者の健康、生命にかかわる重大な違法行為を軽微な違反と判断し、またこの重大な違法行為よりも特定会社の権利、競争上の地位や利益を優先し、非公開とした。果たして的確、適正な調査が行われたか疑問である。
- (2) 平成12年以降のレジオネラ症重大事故多発により同症防止対策の取り組みが大きく様変わりし強化された。こうした状況から平成12年12月厚生省生活衛生局長通知第1811号の内、「公衆浴場における水質基準などに関する指針」などの中でレジオネラ症発生防止対策を強化のため、水質基準や設備に関する十数項目を追加した。この中の水質基準にレジオネラ属菌数を新たにに加え、基準値を10cfu/100mL未満とした、もちろん目標値ではなく重大事故撲滅のための実行値である。これ以降の指針等ではこの水質基準値が定着したのである。

平成12年、14年と重大死亡事故が発生したことや厚生労働省の指導、各自治体の条例化の動きもあり、大分県も事故防止を強化のため、平成15年条例を改正、水質基準等を追加したもので、水質基準は決して目標値ではない。

レジオネラ症感染は菌数が多ければ当然リスクは高くなるが、菌数が少なくても個体差、エアロゾルの発生量、それにより飛散するレジオネラ属菌数、吸入量、そのときの体調や疾患状況等々多くの要因が関係するのであって、水質検査においてレジオネラ属菌の検出菌数が少なくても、危険で感染する可能性は大いにある。

- (3) 違反内容は決して軽微な違反ではなく、故意で重大な違反である。特定会社の権利、競争上の地位や利益を優先すべきでなく、多くの利用者の健康や生命を守ることを最優先に決断すべきと考える。
- (4) 信頼関係を重視するあまり本来の職務を見失ってはいけない。実施機関は、県民、市民の健康、生命、財産を守るために存在する組織であるということを常に自覚していなければならない。そして事故が発生しないように適格な判断を行うべきである。

直ちに公文書を公開し、もしも調査不足であれば本件をよい機会と捕らえ、踏み込んだ調査と告発内容を確認の上、適正な指導、処分を行うべきである。もはや信頼関係で正しい情報提供や自発的な自供など期待できる状況とは考えられない。逆に今まで隠してきたことを更に隠し通そうと画策するであろう。今後の公衆衛生の向上推進にも悪影響を与えかねないし、そのうえ違法行為を助長することとなるであろう。

第4 実施機関の主張の要旨

本件異議申立てに対する実施機関の説明は、概ね次のとおりである。

1 本件対象公文書の内容について

本件対象公文書の内容は、平成22年3月25日に異議申立人が内部告発と称して大分県東部保健所に対して、特定施設の行為に関する違法性を申立てた内容並びにその後同年5月12日に至るまでの同保健所が特定施設に対して行った調査・行政指導等と特定施設から聴取した内容・報告等の概要を記録したものである。

2 条例第7条第2号イ該当性について

旅館業法及び食品衛生法では、都道府県知事が、立入調査、営業の停止、許可の取消し等を行う事ができる旨規定されており、この場合の「できる」規定は、行政による裁量を認めたものと思慮されており、衛生上極めて重大な違反については、健康被害の発生を防止するため行政処分を行うが、軽微な違反については、営業者が自発的な対応を早急に取り、改善することで、法の目的を達成することが可能と見込める場合には、まず、行政指導により早期に改善を促すことが通例である。

旅館業及び飲食店営業を営む事業者にとって、行政処分に至らない軽微な事案についてまで、苦情や行政指導に関する公文書が公になることは、違法の事実が無い場合や基準への軽微な不適合があり既に改善された場合も含めて、不当に信用の低下や営業上の不利益をもたらす風評を招く可能性が大きい。

したがって、本件対象公文書が公開されると、特定施設経営者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるため、条例第7条第2号イに掲げる非公開情報に該当する。

なお、実施機関が人の生命、健康、生活又は財産を保護するため必要な情報と判断した場合は、公にすることにより利用者の利益の擁護を優先するが、本件対象公文書の内容に係る案件は、次のア及びイのとおりであり、これに該当するとは認められない。

ア レジオネラ属菌の検出について

レジオネラ属菌とは、主に沼や河川などの水の中や、土壌に存在している自然環境中の常在菌の一種としても知られており、ヒトの生活する環境においても、空調設備に用いる循環水や入浴施設においてよく見られ、しばしばこれらの水を利用する際に発生する微小な水滴(エアロゾル)を介してヒトに感染し、高齢者や肝機能疾患等がある人に重篤な肺炎を起こすことがあるとされている。

平成14年に宮崎県内の入浴施設で利用者数19,773人のうち患者数が295名に達し、内7名が亡くなるというレジオネラによる集団感染が発生した。この施設でのレジオネラ属菌数は、10,000～1,000,000cfu/100mLと高濃度に汚染されていたことから、全国的に入浴施設に関するレジオネラ属菌の管理基準を設ける都道府県が増えた。(CFU:Colony Forming Unit (形成される集落数))

大分県においても平成15年の旅館業法施行条例(昭和32年大分県条例第57号)の改正において、「浴槽水は、別表第一で定める基準(10cfu/100mL未満)に適合する湯水であること。」との衛生措置の基準が追加された。この基準は、適合しない場合に直ちに健康被害のおそれが生ずるとの意味ではなく、菌数による安全ラインを引くことができないため「検査によりレジオネラ属菌が検出されないこと」を目指して検出限界値未満であることをもとに設定されている。

このため、レジオネラ属菌が検出されても直ちに清掃や消毒等により改善されて、レジオネラ属菌が検出されなくなったことを確認すれば、行政処分を行っていない。

イ ネズミの出現について

食品衛生法に基づく公衆衛生上講ずべき措置の基準及び営業施設の基準を定める条例(平成11年大分県条例第46条)別表第一において施設の管理に関する衛生措置の基準として「作業場内においては、定期的に、ねずみ及び昆虫の駆除作業を行うこと。」と定められており、定期的な防除作業が行われていれば、この件に関して違法性は無い。

3 条例第7条第5号該当性について

旅館業法の運用に当たっては「いたずらに取締りに偏ることなく、営業者に対して公衆衛生知識の普及向上を図り、営業の社会公共性を自覚させるように指導育成に努める」(S23厚生省発衛第10号)旨、及び食品衛生法の運用に当たっては「いたずらに警察的取締りに偏ることなく、指導啓蒙を主とし強権力の発動は最小限度とされたい」(S23発衛第6号)旨の立法当時の精神に則り、県では取締機関として違反の防止に当たる一方で講習や現地指導等を通じて営業者の衛生意識の向上に努めている。

このため、旅館業法第7条及び食品衛生法28条で、「都道府県知事は、必要があると認めるときは、営業者その他の関係者から必要な報告を求め、又は当該職員に、営業の施設に立ち入り、その構造設備若しくはこれに関する書類を検査させることができる」旨が定められているが、特定の営業者等に関して法律違反が疑われる情報を得たときには、緊急または重大な健康被害が懸念される場合を除き、いきなり上記強権力を行使せずまずは営業者の任意に基づく事情聴取、資

料提示、施設内の確認許諾等を求め、情報の真偽、違反の重大性、改善の意向等を確認する。

この場合、実施機関と営業者との信頼関係が重要となり、原因究明のため営業者からの資料提供などが円滑に行われることが不可欠である。

営業者は、自らの適法性を説明するため、又は適法かどうか判断のつき難い事項について相談し行政からの助言を求めるために、保健所の監視員が他言しないことを期待して自発的に供述や資料提示を行うものであることは明らかであり、これら任意に提供された情報を風評被害の可能性にも関わらず公にすることは信義に反するのみならず、営業者の自発的な情報提供や衛生知識向上の機会を阻害し旅館業法及び食品衛生法の目的である公衆衛生の向上を十分に推進し得なくなるおそれがある。

したがって、本件対象公文書に記録した立入調査の内容及び結果は、条例第7条第5号に掲げる非公開事項に該当する。

第5 審査会の判断

審査会は、異議申立人及び実施機関双方から提出された書類を踏まえて審議した結果、次のとおり判断した。

1 本件対象公文書について

本件対象公文書は、「ホテル浴槽でのレジオネラ発生」及び「厨房の防そ対策」に係る相談受であり、異議申立人が大分県東部保健所に対して特定施設での特定会社の行為に関する違法性を申し立てた内容、その後に同保健所が特定会社に対して行った調査、指導等の概要及び特定会社から聴取した内容・報告等の概要を記録したもの並びに異議申立人及び特定会社から提出された書類で構成されている。

2 条例第7条第2号イ該当性について

- (1) 条例第7条第2号イは、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」を非公開情報として定めている。これは、法人その他の団体や事業を営む個人の各種権利や公正な競争関係における地位、さらにはノウハウや信用等の運営上の正当な利益を害するような情報は、公開しないとしたものである。
- (2) 本件対象公文書には、特定施設を運営する特定会社に関して、旅館業法や食品衛生法等に違反する行為が行われているとの申立てがあり、保健所が調査、指導等を行ったという事実だけでなく、例えば、どのような内容の申立てがあり、保健所が事業者の供述や資料を基にどのような調査を行い、その結果いかなる具体的な違反行為等が判明したのか、さらに、どのような行政指導等がな

されたのかといった情報が記録されているものであり、一般的にこうした内容が公にされれば、特定会社が、法令等を遵守せず、あるいは軽視した運営を行っており、衛生管理上問題がある会社であるという評価がされ、特定会社の社会的な信用が低下するなどの風評被害が生ずるおそれがあることは否定できない。

- (3) この点、異議申立人は、同号ただし書の適用を念頭に、違反内容は決して軽微な違反ではなく、故意で重大な違反であり、特定会社の権利、競争上の地位や利益を優先すべきでなく、多くの利用者の健康や生命を守ることを最優先にすべきと主張する。

確かに、同号ただし書は、同号本文に該当する情報であっても、「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」については、公開しなければならないと定めており、その必要な場合とは、現実には人の生命、健康等に被害が発生している場合に限らず、将来これらが侵害される蓋然性が高い場合も含まれると解される。

しかし、本件事案においては、違法性の高い場合などに行われる営業の停止等の行政処分が行われていないこと、指導に従い是正等の措置が講じられていること等を勘案すると、人の生命、健康等の被害の発生又は将来におけるこれらへの侵害の蓋然性は認められず、本件非公開情報は、同号ただし書には該当しないと判断する。

- (4) したがって、本件対象公文書は、公にすることにより特定会社の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められ、条例第7条第2号イの非公開情報に当たるといふべきである。

3 条例第7条第5号該当性について

- (1) 条例第7条第5号は、県の機関等が行う「事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を非公開情報として定めている。そして、同種のもものが反復されるような性質の事務又は事業であって、当該事務事業のみならず、将来の同種の事務事業に支障を生じるおそれがあるものなどについても、本号に該当する情報として非公開とする趣旨である。

- (2) 実施機関は、特定の事業者等に関して法律違反が疑われる情報を得たときには、緊急又は重大な健康被害が懸念される場合を除き、まずは営業者の任意に基づく事情聴取、資料提示等を求め、情報の真偽、違反の重大性、改善の意向等を確認すると説明する。こうした任意の立入調査や行政指導は、法的な拘束力又は強制力を有しないものの、早期の事実確認や原因究明及び是正指導等を図る上で重要な行為であると認められる。それ故、行政処分に至らない事案のこうした段階における情報は、一般的に公にされていない。

- (3) 本件対象公文書が公にされれば、特定会社の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることは前記の通りであるが、これらの情報が将来公になるということになれば、同種の事例において事業者が公開されることを憂慮し、保健所の調査に任意に協力することに消極的になり、事実をありのままに報告することをためらったり、資料の提出を拒んだりするなど、保健所が必要な情報が得られなくなることによって衛生監視指導の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。
- (4) したがって、本件対象公文書は、公にすることにより県の行う衛生指導の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められ、条例第7条第5号の非公開情報に当たるといふべきである。

4 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、異議申立書や意見書の中で、特定会社の違法行為について指摘し、実施機関の調査、指導等の不備について種々の主張を行っている。

しかし、当審査会は、条例により与えられた権限に基づき、請求者からの公文書公開請求に対し実施機関が行った公文書の非公開決定の適否を審査することを本務とするものであるから、それらについては審査の対象外であり、判断する立場にはない。

5 結論

以上のとおり、実施機関が本件対象公文書を非公開としたことは妥当である。よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成22年11月8日	諮 問
平成22年11月24日	事案審議 (平成22年度第7回審査会)
平成22年12月22日	事案審議 (平成22年度第8回審査会)
平成23年9月28日	事案審議 (平成23年度第4回審査会)
平成23年10月26日	事案審議 (平成23年度第5回審査会)
平成23年11月29日	答申決定 (平成23年度第6回審査会)

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び指定委員

氏 名	職 業	備 考
原 口 祥 彦	弁 護 士	会 長
宇 野 稔	大分大学経済学部教授	H23. 3. 31 退任
城 戸 照 子	大分大学経済学部教授	H23. 4. 1 就任
武 田 寛	大分県商工会議所連合会専務理事	
森 哲 也	元大分合同新聞社特別顧問	
矢野目 真 弓	元大分県地域婦人団体連合会会長	H23. 3. 31 退任
安 部 志津子	大分県地域婦人団体連合会副会長	H23. 4. 1 就任