

答申第 238 号

令和 7 年 2 月 3 日

神戸市長

久元 喜造 様

神戸市情報公開審査会

会長 中原 茂樹

神戸市情報公開条例第 19 条の規定に基づく諮問について

(答 申)

令和 6 年 11 月 25 日付神行総第 1058 号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

「有機フッ素化合物（PFAS）に関する水質検査の結果」の部分公開決定に対する審査請求についての諮問

答 申

1 審査会の結論

処分庁が、市長説明資料「有機フッ素化合物（PFAS）が検出されたミネラルウォーターへの対応について」のうち、事業者名、住所、製品名、施設の状況、用途を非公開とした決定は妥当ではなく、公開すべきである。

2 審査請求の趣旨

- (1) 審査請求人（以下「請求人」という。）は、神戸市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、「有機フッ素化合物」（PFAS）への対応について市の担当部局と市長が協議した内容と結果がわかる文書」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 市長（以下「処分庁」という。）は、本件請求に対して、「令和5年11月1日及び令和6年1月15日の市長説明資料「有機フッ素化合物（PFAS）が検出されたミネラルウォーターへの対応について」（以下「本件公文書」という。）を特定し、事業者名、住所、製品名、施設の状況、用途を条例第10条第2号アに該当するとして非公開とする部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。
- (3) これに対し、請求人は、本件処分のうち、一部非公開とした決定を取り消すとの裁決を求める審査請求を行った。

3 請求人の主張

請求人の主張を、令和6年7月16日受付の審査請求書、令和6年8月30日受付の反論書から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 本件公文書においては、当該ミネラルウォーターの商品名、製造業者、採水場所、用途等が記載されているものと思料するが、これらについては非公開とされた。非公開の理由については、これらの情報を公にすることにより当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるためと決定通知の添付資料により説明されている。しかし、これらの情報を非公開とすることにより当該ミネラルウォーターの商品名や製造業者を特定することができず、神戸市内でミネラルウォーターを製造・販売する他の事業者に不利益が及ぶ恐れがある。
- (2) また、そもそも条例は、人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報は、非公開事由から除く旨規定している（条例第10条第2号括弧書部分）。PFASの代表的な物質であるペルフルオロオクタン酸（以下「PFOA」という。）及びペルフルオロオクタンスルホン酸（以下「PFOS」という。）は、世界保健機関（WHO）の下部組織である国際がん研究機関（IARC）が「ヒトに対して発がん性がある」あるいは「ヒトに対しておそらく発がん性がある」と分類し

- ており、世界的には規制が強化されている。我が国においては、対応の遅れが指摘されているが、水道水にあつては水質管理目標設定項目に位置づけられており、各自治体等において PFAS を含む検査結果の公表を行っている。いずれにしても、本件は、人の生命、身体又は健康への影響が懸念される重要かつ重大な情報である。
- (3) よって、請求人は、処分庁による本件処分を取り消し非公開とされた部分、すなわち当該ミネラルウォーターの商品名、製造業者名、採水場所、用途等について公開することを求めるものである。
- (4) 現時点においてミネラルウォーターが適用を受ける食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 号）では PFAS についての基準は設定されていないが、現在、政府においては海外における事例を踏まえ、ミネラルウォーター類における PFAS の規格基準の設定等について検討を進めているところである。
- いうまでもなく、これは PFAS の人体への影響を懸念してのものであり、厚生労働省は「市販ミネラルウォーターから水質管理目標値を超過するペルフルオロオクタンスルホン酸（PFOS）及びペルフルオロオクタン酸（PFOA）が検出された事例について（情報提供）」（令和 5 年 1 月 11 日付け事務連絡厚生労働省医薬・生活衛生局食品基準審査課・同局食品監視安全課連名通知。以下「厚労省事務連絡」という。）を神戸市健康局食品衛生課へ送付し、神戸市健康局食品衛生課は、法的根拠はないにもかかわらず、厚労省事務連絡において指摘のあったミネラルウォーターについて調査を実施し、事業者に対し必要な措置を求めたところである。これらの経緯から、処分庁は当該ミネラルウォーターについては法に違反していないながらも問題があると認識していたものと推察するところであり、処分庁の弁明内容と実際の対応とは矛盾があると考えらる。
- (5) また、当該ミネラルウォーターを製造する事業者が対策を講じ、現在は、暫定目標値を上回る状態は解消されていることを理由として述べているが、過去一定期間において高濃度の PFAS を含む飲用水が市販されていたことは事実である。国民・市民には、事実を知る権利があり国や地方自治体には、情報を十分に公開する義務がある。
- (6) 処分庁は、事業者名、住所、製品名、施設の状況及び用途に関する部分については、特定法人等が識別されもしくは識別されうる情報であり、法令には違反しておらず、事業者の対応により暫定目標値超過は解消されている本事案においては、公にすることにより当該法人等の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められると主張する。しかし、本件は、法人の利益よりも不特定多数の市民の生命、身体又は健康に係るテーマであり公共の福祉を優先すべき事件であるからこの理由にはあたらない。
- (7) 請求人は、処分庁が公文書の一部を非公開としたことにより、神戸市内でミネラルウォーターを製造する他の事業者に不利益が及ぶ恐れがあると申し立てた。これに対し処分庁は、条例第 10 条第 2 号アが公開しない対象として当該法人の正当な利益を害する場合について規定していると述べているが、これは請求人の申立てに

対し正対した弁明とはなっていない。処分庁の主張は、当該法人の利益を守ることにより他の法人等に不利益が及ぶことを容認するものとも読み取れるところであり問題があると考え。処分庁の決定は、本件に関係なく、何ら落ち度もない法人に不利益が及ぶ恐れのあるものである。

- (8) 国内において、PFOS、PFOA の摂取が主たる要因と見られる個人の健康被害が発生したという事例は確認されていないこと、内閣府食品安全委員会が定めた「食品に含まれる有機フッ素化合物 (PFAS) に関する食品健康影響評価書」(令和 6 年 6 月 25 日) で、PFOS、PFOA の健康影響について多くの項目に対し「証拠は不十分」「証拠は限定的」とされていることを理由に、人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要であると認められるものには該当しないと判断することには問題があると考え。
- (9) 処分庁の決定にかかる根拠は、断章取義的であると言わざるを得ない。また、処分庁の決定は、日本国憲法第 13 条 (幸福追求権) 並びに同第 21 条 (国民の知る権利) を侵害するものであり公共の福祉にも反する。よって請求人は、本件処分のうち一部を非公開とした決定を取り消す、との裁決を求めるものである。

4 処分庁の主張

処分庁の主張を、令和 6 年 8 月 9 日、9 月 17 日受付の弁明書、令和 6 年 12 月 23 日の審査会における事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) ミネラルウォーターについては清涼飲料水の種類として食品衛生法の規格・基準の適用を受けるが、食品衛生法では PFAS についての基準は設定されていない。本事案はミネラルウォーターには直接適用されない水道法(昭和 32 年法律第 177 号)の暫定目標値 (PFAS の一種である PFOS と PFOA の合計値として 50ng/リットル未満) と比較した場合に暫定目標値を上回っていたものである。

従って、当該ミネラルウォーター及び製造した事業者は食品衛生法他の関係法令には違反していない。また事業者が対策を講じ、暫定目標値を上回る状態は解消されていることを確認している。

事業者名、住所、製品名、施設の状況及び用途に関する部分については、特定法人等が識別されもしくは識別されうる情報であり、法令には違反しておらず、事業者の対応により暫定目標値超過は解消されている本事案においては、公にすることにより当該法人等の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるため、条例第 10 条第 2 号アに該当するものとして非公開とした。

- (2) 一部非公開としたことにより、神戸市内でミネラルウォーターを製造する他の事業者の不利益が及ぶ恐れがあるとの申立てについては、条例第 10 条第 2 号アでは公開しない対象として当該法人の正当な利益を害する場合について規定している。
- (3) 「人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要であると認められるもの」として公開を求める申し立てについては、以下の理由により該当しないと判断した。

- ア 先述の通り、本事案については関係法令には違反していない。
- イ 国内において、PFOS、PFOA の摂取が主たる要因と見られる個人の健康被害が発生したという事例は確認されていない。
- ウ 令和6年6月25日付け府食第430号「食品健康影響評価の結果の通知について」において内閣府食品安全委員会が定めた、食品に含まれる有機フッ素化合物（PFAS）に関する食品健康影響評価書（以下「評価書」という。）では、PFOS、PFOA の健康影響について、多くの項目に対し「証拠は不十分」「証拠は限定的」とされている。
- エ 評価書では、「国際的に整合性の取れた健康影響評価が確立されている状況ではない。」としつつ、耐容一日摂取量（生涯、毎日摂取し続けても健康に影響を与えない摂取量）としてPFOS、PFOA についてそれぞれ20ng/体重kg/日と定められた。これは体重50kg の人の場合、PFOS、PFOA それぞれ1,000ng/日となるため、PFOS と PFOA の合計では2,000ng/日となる。水道法の暫定目標値の算定では水の1日平均摂取量は2リットルとされている。本事案のミネラルウォーターではPFOS と PFOA の合計で最大100ng/リットルが検出されており、当該ミネラルウォーターを1日2リットル摂取した場合、PFOS と PFOA の合計で200ng を摂取することとなる。この値は耐容一日摂取量である2,000ng/日より低い値であることから、直ちに健康に影響を与えるものではないと考える。
- (4) 政府が海外における事例を踏まえ、基準の設定に向けて検討を進めているものの、厚生労働省から情報提供があった際も、現時点も基準がない状況は変わっておらず、国内においてもPFOS、PFOA の摂取が主たる要因と見られる個人の健康被害が発生したという事例は確認されていない。
- (5) 製造事業者への対応については、試買検査を行った厚生労働省より検査結果と併せて「対応をご検討いただきたい」と情報提供があったことを受け、一般的に食品中の汚染物質については、「合理的に可能な限り低い方が望ましい」とされていることも踏まえ、令和2年6月2日付け環水大水発第2006022号、環水大土発第2006024号環境省水・大気環境局水環境課長・同局土壌環境課地下水・地盤環境室長連名通知において示された、「PFOS 及び PFOA に関する対応の手引き」（以下「手引き」という。）においても「継続的に摂取する水は目標値等を下回ることが望ましい。」とされていたことから、法令には抵触せず、また直ちに健康に影響を与えるものではないものではあるが、できるだけ低減するよう助言を行ったもの。請求人はPFAS について健康リスクが懸念されるとするが、本事案においては先述の通り、PFAS の健康リスクを評価した結果として内閣府食品安全委員会が示した見解も考慮して当該のミネラルウォーターが直ちに健康に影響を与えるものではないと判断しつつ、先述の手引きも踏まえ対応したもので、請求人が主張する「法人の利益よりも不特定多数の市民の生命、身体又は健康に係るテーマであり公共の福祉を優先すべき事件である」や、「人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要である」という事案には該当しない。なお、内閣府食品安全委員会は

PFAS の健康リスクについて、請求人が主張する国際がん研究機関（IARC）の見解や他国の検討状況も踏まえて評価していることを申し添える。

5 審査会の判断

(1) 本件公文書について

処分庁は、本件公文書として、PFAS が検出されたミネラルウォーターへの対応について、令和5年11月1日及び令和6年1月15日に、市長へ説明を行う際に用いた資料を特定した。

資料作成の経緯について処分庁に確認したところ、厚生労働省が実施した試買検査により、神戸市内製造のペットボトルのミネラルウォーターから、水道法で定める暫定目標値を超える PFAS が検出され、令和5年1月、厚生労働省より神戸市へ検査結果及び対応依頼の事務連絡があった。処分庁は、令和5年1月及び6月にペットボトル及び原水である地下水の独自検査を行い、継続的に暫定目標値を超えている状況を確認したことから、製造事業者に対し、文書により目標値を超過しないよう対策実施の助言を行った。これを受けて、当該事業者は PFAS 除去のための活性炭フィルターを設置した。令和6年1月、処分庁は、活性炭フィルター設置後の水質検査により暫定目標値を下回ったことを確認した。本件公文書は、この一連の対応について市長への説明を行うために作成した資料であるとのことであった。

(2) 本件の争点について

処分庁は、本件公文書に記載された事業者名、住所、製品名、施設の状況、用途を条例第10条第2号アに該当するとして、非公開とする部分公開決定を行った。

これに対し、請求人は、本件は、人の生命、身体又は健康への影響が懸念される重要かつ重大な情報であり、条例第10条第2号括弧書きに該当するとして公開することを求めている。

したがって、本件の争点は、非公開部分の条例第10条第2号の該当性についてである。

以下、検討する。

(3) 条例第10条第2号の該当性について

条例第1条は、「市民の知る権利を尊重し、市の保有する情報の一層の公開を行い、及び市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにする」ことを条例制定の目的として掲げ、条例第10条は、同条各号に該当する非公開情報を除き、公開請求のあった公文書を「公開しなければならない」とし、条例の基本理念である「原則公開」の考え方を具体的に定めている。このことから、条例が定める非公開事由の解釈においては、同条項が保障しようとする利益を十分に確保しつつも、非公開事由を過度に拡大解釈することのないように留意しなければならない。

条例第10条第2号アは、「法人その他の団体（国並びに地方公共団体及び市が設立した地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、」「公にすることにより、当該法人等又

は当該個人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」について公開しないことができる旨規定している。

これは、原則として法人等又は事業を営む個人の事業活動の自由を保障し、公正な競争秩序を維持する趣旨である。

また、条例第10条第2号括弧書きは、「人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要であると認められるものを除く」とし、法人等の権利利益を害するおそれがある場合であっても、当該権利利益に優越する法益保護の必要性があるときは、当該情報の公開義務を負うことを規定している。その判断においては、非公開により保護される法人等の利益と公開により保護される市民の利益の双方についてそれぞれの具体的内容、性格等を総合的に勘案して検討すべきである。

処分庁に確認したところ、当該事業者は、現在、営業を停止しており、新たにミネラルウォーターを出荷していない、ということであった。

当該事業者が現在営業を停止していること、新たにミネラルウォーターを出荷していないこと、また、当該事業者名は公開されていないものの、神戸市内で製造販売されたペットボトルのミネラルウォーターから、水道法上の暫定目標値を超過するPFASが検出されたこと自体は公開されていることなどを考慮すれば、本件非公開情報が公開され、当該事業者が特定されたとしても、当該事業者の公正な競争上の利益が損なわれるとまではいえない。

また、本事案は、ミネラルウォーターが直接適用を受けない水道法の暫定目標値を超過していることに対し、処分庁が情報提供及び助言を行ったものであり、当該事業者に法令上の違反はなく、助言を受けて適切な対策を講じていること、対策後は暫定目標値を下回っていることを鑑みると、当該事業者の社会的評価、名誉、社会活動の自由等が損なわれるとまではいえない。

他方、処分庁は、当該ミネラルウォーターが適用を受ける食品衛生法に規格・基準が設定されていないこと、国内において、PFOS、PFOAの摂取が主たる要因と見みられる個人の健康被害が発生したという事例は確認されていないこと、評価書ではPFOS、PFOAの健康影響について、多くの項目に対し「証拠は不十分」「証拠は限定的」とされていること、当該ミネラルウォーターから検出されたPFASは、耐容一日摂取量を下回り、直ちに健康に影響を与えるものではないことから、「人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要であると認められるもの」には該当しないと主張している。

しかしながら、評価書では、「PFAS及びPFOAについて、疫学研究で報告された血清ALT値の増加、血清総コレステロール値の増加、出生時体重の低下、ワクチン接種後の抗体応答の低下との関連は否定できないと評価」し、耐容一日摂取量については、「将来的に、今回の検討時に不十分であったPFASの健康評価に関する研究・調査結果の一貫性、影響の度合いの臨床的意義、用量反応関係等に関する情報等の科学的知見が集積してくれば、耐容一日摂取量を見直す根拠となる可能性はある。」としている。

また、令和5年1月に厚生労働省から情報提供があった際、事業者への対応の参考とするよう示された手引きによると、「目標値等を超えてPFOS及びPFOAが検出された際は、ばく露防止の取組を実施することが望ましい」とされていたところ、令和6年11月の「手引き（第2版）」では、「目標値等を超えてPFOS及びPFOAが検出された際は、飲用によるばく露の防止を徹底することが重要である」と改正されている。

さらに、令和6年12月24日開催の専門家会議において、環境省は、PFOS及びPFOAに関して、水道法上の暫定目標値から水質基準に引き上げ、基準となる数値を超えた場合の改善を法律で義務づける方針を示した。

諸外国においては、疫学研究結果に基づき、より厳しい規制を行っている国もあることから、今後も規制が強化される可能性は十分に考えられる。

したがって、現時点においては、PFASについて十分な科学的知見がなく、国においても最新の毒性評価情報の収集や検出状況の把握を進めている段階ではあるものの、将来的に人体に対する影響の度合いが明らかになってくる可能性があり、予防的に人の生命、身体又は健康を保護する必要性は高い。

加えて、当該ミネラルウォーターは、市販され市民が直接口にする期間があったものである。PFASについて健康不安の高まりがある中、商品の成分に関する検査結果については、消費者に開示され、結果に対する選択は消費者に委ねられるべきである。

以上のことを鑑みると、非公開とした情報を公開することにより保護される利益は、これを公開しないことにより保護される利益に比して大きいものというべきである。

したがって、非公開とした情報は、条例第10条第2号括弧書きに該当するから、公開すべきである。

(4) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審 査 会	経 過
令和6年7月16日	—	* 請求人から審査請求書を受理
令和6年8月9日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和6年8月30日	—	* 請求人から反論書を受理
令和6年9月17日	—	* 処分庁から弁明書を受理

令和6年11月1日	—	* 処分庁から上申書を受理
令和6年11月25日	—	* 諮問書を受理
令和6年12月23日	第 373 回審査会	* 処分庁の職員から非公開理由等を聴取 * 審議
令和7年1月24日	第 374 回審査会	* 審議