

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和4年11月30日（令和4年（行情）諮問第684号）

答申日：令和5年6月26日（令和5年度（行情）答申第163号）

事件名：新型インフルエンザ等対策特別措置法の逐条解説の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

新型インフルエンザ等対策特別措置法の逐条解説（ないしは各条文の対外想定問答）に相当する文書の全て（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和2年11月4日付け厚生労働省発健1104第4号により厚生労働大臣（以下「厚生労働大臣」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）本件開示決定は、法10条に基づき令和2年8月29日までの延長であったはずだが、それを遥かに遅らされたことに対する事後的な救済を求める。

（2）関連部局を探索の上、発見に努めるべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求の経緯

（1）審査請求人は、令和2年6月29日付け（同日30日受付）で、厚生労働大臣（処分庁）に対して、法3条の規定に基づき、「新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）の逐条解説（ないしは各条文の対外想定問答）に相当する文書の全て」（本件対象文書）に係る開示請求を行った。

（2）これに対して、処分庁は、法10条2項の規定により、令和2年7月30日付け厚生労働省発健0730第6号により開示決定等の期限を延長し、令和2年11月4日付け厚生労働省発健1104第4号により不開示決定（原処分）を行ったところ、審査請求人は、これを不服として、

同月 11 日付け（同月 12 日受付）で本件審査請求を提起したものである。

- (3) 諮問庁は、審査請求の趣旨が不適法であったため、令和 3 年 3 月 18 日付け厚生労働省発健 0318 第 5 号により、当該趣旨を「本件開示決定処分に関して、開示決定期限を超過して開示決定したこと及び開示範囲について違法又は不当であると考えするため、行政不服審査法に基づき権利救済を求める。」に補正するよう依頼したところ、審査請求人はこれに応じた。

## 2 諮問庁としての考え方

本件審査請求について、原処分は妥当であるから、棄却すべきである。

## 3 理由

- (1) 新型インフルエンザ等対策特別措置法は内閣官房が所掌する法律であり、本件対象文書は、内閣官房が保有する行政文書である。このため、処分庁において、事務処理上作成又は取得した事実はなく、実際に保有していない。本件審査請求を受けて、諮問庁として、改めて、本件対象行政文書の取得について確認を行ったが、本件対象文書の保有は認められなかった。

- (2) 上記 (1) のとおり、新型インフルエンザ等対策特別措置法は内閣官房が所掌する法律であるため、処分庁は、職員をして、当該行政文書を保有している行政機関について教示等するため、複数回にわたり審査請求人に連絡を試みたが、奏功せず、上記 1 (2) のとおり、開示決定等の期限を延長し、さらに審査請求人に連絡を試みたが、奏功しなかったため本件対象文書を開示しないこととする旨の原処分を行ったものであるが、結果として、法 10 条 2 項の規定による延長後の開示決定等の期限である令和 2 年 8 月 29 日を超えたことが不適切であったことは否定し得ない。

- (3) しかし、上記 (1) のとおり、処分庁は本件対象文書を事務処理上作成又は取得した事実はなく、実際に保有していないため、原処分は妥当である。

## 4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、開示決定等の期限を超えて不開示決定したことは不適切であるものの、本件対象文書を保有していないため、開示しないこととした原処分は妥当であるから棄却すべきである。

## 第 4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |   |                  |               |
|---|------------------|---------------|
| ① | 令和 4 年 11 月 30 日 | 諮問の受理         |
| ② | 同日               | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 令和 5 年 6 月 6 日   | 審議            |

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書を保有していないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、関連部局を探索の上発見に努めるべきであるとするが、諮問庁は、原処分を維持することが妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 諮問庁は、理由説明書（上記第3の3（1））において、新型インフルエンザ等対策特別措置法は内閣官房が所掌する法律であり、厚生労働省において、本件対象文書を事務処理上作成又は取得した事実はなく、実際に保有していない旨説明する。

そこで、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し更なる補足説明を求めさせたところ、おおむね、以下のとおり説明する。

ア 新型インフルエンザ等対策特別措置法を確認すると、おおむね、①体制整備（行動計画の策定）、②新型インフルエンザ等発生時の措置（政府対策本部、基本的対処方針、都道府県対策本部）、③特定接種（臨時の予防接種）、④新型インフルエンザ等緊急事態宣言（期間、区域を定めて宣言）、⑤新型インフルエンザ等緊急事態措置（緊急事態宣言の実施区域内の都道府県知事の権限）、⑥損失補償、⑦費用負担及び⑧罰則といった内容が規定されていることが認められる。

これらの内容について、i) 国の行政機関は「指定行政機関（又は指定地方行政機関）」と、ii) 独立行政法人や公益的事業を営む法人は「指定公共機関」と、iii) 地方独立行政法人や都道府県の区域において公益的事業を営む法人は「指定地方公共機関」と定義・位置付けられ、地方公共団体と同様に、新型インフルエンザ等対策特別措置法によって与えられた様々な権限を行使し、また、義務を果たす仕組みとなっている。

イ また、上記アとは別に、新型インフルエンザ等対策特別措置法は、厚生労働省の所管法律に限らず、様々な法律（例えば、感染症法、災害対策基本法、消防法、建築基準法及び地方自治法等）を引用した上で、それらの法律との調整規定や特例措置等についても規定している。

さらに、新型インフルエンザ等対策特別措置法は、当該法律単体で目的を達成しようとするものではなく、様々な他の法律上の措置等とあいまって目的を達成しようとしており（1条参照）、このため、新型インフルエンザ等対策特別措置法は、いわば政府全体の施策のコントロールについて規定する法律であるといえると思われる。

以上のように、厚生労働省は、新型インフルエンザ等対策特別措置法において、他の国の行政機関と同様に「指定行政機関」に位置付けられ、同法に基づく権限を行使し義務を履行することとされており、同法自体を主管する立場ではない。

ウ 厚生労働省が新型インフルエンザ等対策特別措置法を主管していないことは、以下の事実からも確認できる。

(ア) 新型インフルエンザ等対策特別措置法は過去何回か改正されており、新型コロナウイルス感染症を恒久的に同法の対象とした令和3年2月の改正資料（ウェブページに掲載）を確認すると、国会に提出した改正法案の担当部局は「内閣官房新型コロナウイルス等感染症対策推進室」となっている。

(イ) 令和3年1月19日の閣議後会見において、当時の田村厚生労働大臣が、新型インフルエンザ等対策特別措置法との関係を踏まえて感染症法の改正内容を記者から質問を受けた際に、「新型インフルエンザ等対策特別措置法は、厚生労働省の所管法律ではないので、直接は担当の内閣府（原文ママ）の方にお聞きいただければありがたいと思います」と答えている。

(ウ) 新型インフルエンザ等対策特別措置法には、「新型インフルエンザ等対策推進会議」を内閣に置く旨の規定があり（70条の2～70条の10）、会議に関する事務は内閣官房において処理することとされている。内閣官房のウェブページ（新型コロナウイルス等感染症対策推進室）にも、当該会議の実際の開催状況が掲載されている。

エ 上記のとおり、新型インフルエンザ等対策特別措置法は、厚生労働省の主管法律ではないことに加え、事務を遂行する上では、直接法律の条文を確認すればこと足りることが多く、また、平成24年に制定された同法の逐条解説は翌年（平成25年）に市販化されており、必要に応じてそれを参照することも可能であったので、内閣官房が作成した逐条解説が存在するとしても、その写しを保有する必要はなかった。

なお、新型インフルエンザ等対策特別措置法は、今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴って改正されており、審査請求人が開示請求を行った令和2年を例に挙げれば、新型コロナウイルス感染症を時限的に同法の対象とするための法改正が行われている（同年3月）。

逐条解説（市販本）は、このような最近の法改正が反映されていないが、例えば以下の（参考）に示すように、上述と同様、改正条文を読めば内容は明らかなので、改正後の新型インフルエンザ等対策特別

措置法の逐条解説がなくとも、特段、事務を遂行する上で支障が生じるということはない。

(参考)

新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律（令和2年3月13日公布 令和2年法律第4号）によって、新型インフルエンザ等対策特別措置法の附則1条の次に特例（1条の2）が規定され、当該特例によって、新型コロナウイルス感染症が、令和2年法律第4号の施行の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日までの間は、新型インフルエンザ等とみなして、新型インフルエンザ等対策特別措置法の規定が適用されることとなった。そのこと自体は、条文から容易に理解できる。

オ なお、上記イのとおり、新型インフルエンザ等対策特別措置法は、厚生労働省の所管法律に限らず、様々な法律を引用した上で、それらの法律との調整規定や特例措置等についても規定している。

新型インフルエンザ等対策特別措置法に引用されている厚生労働省所管法律の逐条解説において、新型インフルエンザ等対策特別措置法の条文の解釈を説明しているものがあるかどうか、念のため確認したが、見当たらなかった。

カ 開示請求を受けた時点において、関係課の執務室、共用フォルダ、戸棚、書庫等も探索したが、審査請求人が開示を求める本件対象文書の存在は確認できなかったことを申し添える。

(2) 諮問庁は、上記(1)のとおり、厚生労働省は新型インフルエンザ等対策特別措置法を主管する立場ではなく、また、市販されている逐条解説しか保有していない旨を説明する。

しかしながら、審査請求人が開示を求めているのは、「逐条解説」のみならず、「逐条解説（ないしは各条文の対外想定問答）に相当する文書の全て」であることから、逐条解説がなくとも、新型インフルエンザ等対策特別措置法又は引用されている厚生労働省所管の関係法律のQ&A等に、新型インフルエンザ等対策特別措置法の条文の解釈を説明しているものがないか、更に当審査会事務局職員をして厚生労働省のウェブサイトを探させたところ、下記ア及びイのような文書の存在は確認できるものの、「逐条解説（ないしは各条文の対外想定問答）に相当する文書」の存在は、確認できなかった。

ア 新型インフルエンザ等対策特別措置法が制定されたことを踏まえた制度の概要を説明するための資料ではあるが、条文の解釈を示す資料とはいいい難いもの

イ 条文の解釈を、例えばQ&Aの形で示している資料ではあるものの、その内容は関連する法令（条文）の解釈にとどまっており、新型イン

フルエンザ等対策特別措置法の条文の解釈を示しているとはいいい難いもの

- (3) 諮問庁は、上記(1)カのとおり、「探索しても審査請求人が開示を求める本件対象文書の存在は確認できなかった」旨説明するところ、上記(2)の点について、改めて、当審査会事務局職員をして諮問庁に対して、該当する文書を保有しているかどうか確認を求めさせた。

その結果、上記(2)の点について、新型インフルエンザ等対策特別措置法に係る部局に確認したが、開示請求を受けた時点において、該当する文書が存在したことをうかがわせる事情は見当たらない、とのことである。

なお、諮問庁は、令和2年3月6日以降に新型コロナウイルス感染症対策を担当する大臣が発令されるまでの間は、感染症法を所管する厚生労働大臣に対して、マスコミ等から新型インフルエンザ等対策特別措置法の内容についても聞かれた際に、これに答えているような過去の大臣会見概要も残っているが、それらは、本件で審査請求人が開示を求める新型インフルエンザ等対策特別措置法の条文の解釈を説明している内容ではない、としている。

- (4) 厚生労働省は、他の行政機関と同様に、指定行政機関として新型インフルエンザ等対策特別措置法に規定される権限を行使する立場であり、同法自体を主管する立場ではなく、市販の逐条解説しか保有していないとの諮問庁の説明(上記第3の3及び上記(1))については、これを覆すに足りる特段の事情も見当たらず、是認せざるを得ない。

また、加えて、上記(2)及び(3)のとおり、新型インフルエンザ等対策特別措置法又は引用されている厚生労働省の所管法律のQ&A等において、新型インフルエンザ等対策特別措置法の条文の解釈を示しているものの存在も認められず、このことも併せ踏まえると、厚生労働省において本件対象文書を保有しているとは認められない。

### 3 付言

処分庁は、令和2年6月29日付けの開示請求に対して、法10条2項を適用して開示決定等の期限を同年8月29日に延長したが、実際の原因は同年11月4日付けである。このことは、法の規定に反した不適切な措置であったと認められ、今後は、適切な対応が望まれる。

### 4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、厚生労働省において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

### (第3部会)

委員 長屋 聡, 委員 久末弥生, 委員 葭葉裕子