

諮問庁：独立行政法人医薬品医療機器総合機構

諮問日：令和5年6月21日（令和5年（独情）諮問第84号）

答申日：令和6年5月8日（令和6年度（独情）答申第6号）

事件名：特定受付番号に係る法人文書開示請求書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、別紙の3に掲げる部分を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、独立行政法人等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4年11月16日付け薬機発第1116057号により独立行政法人医薬品医療機器総合機構（以下「機構」又は「PMDA」という。）理事長（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求めるというものである。

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、審査請求書及び意見書によると、以下のとおりである。

（1）審査請求書

本開示決定通知書記載の「別表2 不開示とする理由①乃至④」については、次のとおり判断の誤りがあり、「別表1 不開示とする部分①乃至④」は、法5条各号のいずれにも該当しないから、全て開示されなければならない。

ア ①及び②の不開示理由について

まず、不開示部分①のうち、日付欄の日付の記載は、法5条各号のいずれの不開示情報にも該当しないことは明らかである。

次に、不開示部分①のうち「氏名又は名称」欄、「住所又は居所」欄、「連絡先」欄のうち、各項目部分は、処分行政庁が自ら標準様式第1号としてインターネット上に公開し（URLは省略）文書開示請求を行う場合に利用を促している様式に印字されている部分であって、法5条各号のいずれの不開示情報にも該当しない。

「氏名又は名称」欄、「住所又は居所」欄、「連絡先」欄の各項目にかかる記載内容に関して、処分行政庁がした、法5条の不開示情報

の存否の判断は誤っている。すなわち、法5条柱書きによれば、「独立行政法人等は、開示請求があったときは、開示請求に係る法人文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記載されている場合を除き、開示請求者に対し、当該法人文書を開示しなければならない。」と規定されているところ、独立行政法人等は、まず、開示請求にかかる法人文書に記載された個別の情報が、同条1号の「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）」であるのか、同条2号の「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び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」であるのか区別し、該当性を判断することになる。ところが本件処分行政庁は、本件法人文書で①及び②部分を不開示とする理由として、「開示請求者が個人（事業を営む個人を除く。）である場合」、「開示請求者が法人その他の団体である場合」として、個人及び法人等双方の一般的理由を単に示すのみであり、本件開示請求にかかる本件法人文書に記載された個別の情報の該当性を検討した理由を示していない。よって、記載内容が、法5条1号に該当するということはできない。なお、不開示理由を個別具体的に示すことで、開示請求者が個人か法人かのレベルで推測しうるかもしれないが、そのようなレベルの推測のみで、特定の個人を推測することはできないし、あるいは特定の個人ないし法人の権利利益を害する事態を招くとも到底考えられない。

さらに、本件の開示請求者が法人等または事業を営む個人であると仮定する場合でも、処分行政庁が示した理由「開示請求者が法人等または事業を営む個人である場合の各欄の記載内容（法5条1号に該当するものを除く。）は、開示請求者を明らかにすることにより、当該開示請求の対象となる法人文書に利害関係を持つ者が開示請求を妨害する目的をもって開示請求者に不当な圧力を行使する等の行為に出ることを容易にすることとなり、当該法人等又は個人が開示請求を行う権利を害するおそれがある情報であり」で言及されているような理屈は、全く根拠のない過剰な憶測と言わざるを得ない。そもそも本件では、①不開示部分に記載されている者が、③不開示部分に記載されている文書の開示請求を行ったことに起因して、審査請求人が本件法人文書開示請求を行ったものである。そして③不開示部分に記載されている文書は、過去に審査請求人が作成して処分行政庁に提出した文書であって、個人の氏名等明らかに不開示情報と認められる部分を除いた大部分が令和4年12月2日以降に開示が実施されており、開示請求者の開示請求を行う権利が侵害されることはもはやあり得ない。そ

の他具体的に、開示請求者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれも見当たらない。よって、法5条2号イに該当しない。

またさらに、処分行政庁は、「開示請求者が個人または法人等のいずれの場合においても、各欄の記載内容は公にすることによって開示請求者を明らかにする情報であり、これが公になることは開示請求を行おうとする者が自らの行った開示請求に対する不当な圧力等を恐れて開示請求を行うことを躊躇させることにつながり、これは正当に行われる開示請求に対することをもって当機構が行う事務を支障するおそれがあるものである」との理由を示す。しかしながら、このような理屈は、開示請求者が開示請求を行ったことに関して不当な圧力をかけられることを明確な根拠もなく当然の前提とした過剰な憶測と言わざるを得ない。開示請求者が開示請求を行うことを躊躇するとの点も憶測にすぎない。独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律は、独立行政法人等が保有する情報について、国民の知る権利を充足する観点から、国民から開示・説明を求められた場合、個人のプライバシー、生命、健康、財産、安全その他にかかわる不開示情報を除いては、隠匿せず誠実に開示・説明を行わせ、もって適正な行政事務を遂行させることを主眼としたものと解されるどころ、独立行政法人等は、あらゆる保有文書について開示請求を促進させる責務までは負っているとは考えられない。ゆえに、本件処分行政庁が、正当に行われる開示請求に対応する事務を支障するおそれがあるとの点を不開示理由とすることは誤っている。むしろ、かかる点を不開示理由として不開示情報でない部分を開示しないことこそが、法の趣旨に悖るものである。以上のとおりであるから、法5条4号柱書きに該当しない。

イ ③の不開示理由について

③部分を不開示とする理由として「開示請求書において当該欄にどのように記載して請求する文書を特定するかについては、開示請求者の固有の記述方法によることがあるものであり、これを明らかにすることは開示請求者を特定することにつながるおそれがあるものである。」と示されているが、③部分を明らかにした場合、なぜ開示請求者を特定することにつながるおそれのあるといえるのか、全く明らかでない。

③部分は、法5条各号のいずれにも該当しない。

ウ ④の不開示理由について

③不開示部分に記載され特定された文書は、過去に審査請求人が作成して処分行政庁に提出した文書である。すなわち、④部分に記載されている符号の意見照会先は、審査請求人である。審査請求人は、処分行政庁からの意見照会に協力し、意見照会は終了して、当該文書は

開示請求者に開示されている。

④部分は、法5条2号イ及び4号柱書きに該当しない。

エ 結論

以上、①乃至④部分は、法5条各号の不開示情報に該当せず、全て開示されるべきであるから、法人文書開示決定部分は違法なものとして取り消されるべきである。

(2) 意見書

ア 諮問庁による理由説明書「3 理由(1) 本件存否情報の不開示情報該当性について」の段落について

(1) アの段落において、「処分庁においては、特定の医薬品及び医療機器等が社会的に注目されると、当該品目に係る法人文書の開示請求を多く受け付ける傾向にあることから、その存否を明らかにすると、特定の時期に特定の医療機器に係る法人文書が開示請求を受けたという事実の有無(以下「本件存否情報」という。)を明らかにすることとなり、当該医療機器に重大な不具合等の何か問題が発生したのではないかとの疑義があったなどの事実の有無が明らかになる。」と述べるが、下線部の理屈の趣旨が不明である。仮に、対象文書の存否を明らかにすれば、特定の医薬品及び医療機器等が社会的に注目されると主張しようとしているのだとすれば、全く合理性を有しない憶測に基づく理屈であるといわざるを得ない。また、特定の医療機器に係る法人文書が開示請求を受けたという事実の有無が明らかになったと仮定して、なぜ、当該医療機器に重大な不具合等の何か問題が発生したのではないかとの疑義があったなどの事実の有無が明らかになるといえるのか、この点も合理性を有しない極端な憶測に基づく理屈であるといわざるを得ない。こうした合理性を有しない極端な理屈が認められるとすれば、PMDAは、あらゆる極端な理屈をもって保有文書の開示を拒絶することができ、何人もPMDAの保有する文書の開示を受けることができないことになる。

(1) ウの段落で引用されている、平成18年度(行情)答申第501号について、引用して本件の根拠とされるのであれば、少なくとも必要な範囲で事案の概要を説明するか事案の資料を添付すべきではないかと思料するが、その点を措くとしても、本件といかなる点で背景事情が共通しているのかも不明な事案についての単なる結論は、本件処分の妥当性を判断する明確な根拠とはなりえない。

イ 諮問庁による理由説明書「3 理由(3) 審査請求人の主張について」の段落について

審査請求人が審査請求書で述べた、「①不開示部分に記載されているものが、③不開示部分に記載されている文書の開示請求を行ったこ

とに起因して、審査請求人が本件法人文書開示請求を行ったものである。」との内容は、特に本件ではそもそも開示請求者の開示請求を行う権利が侵害されることはもはやあり得ないということを補充的に説明したものであって、上記のみを理由として法5条2号イに該当しないと主張したものではない。

処分行政庁が示した理由「開示請求者が法人等または事業を営む個人である場合の各欄の記載内容（法5条1号に該当するものを除く。）は、開示請求者を明らかにすることにより、当該開示請求の対象となる法人文書に利害関係を持つ者が開示請求を妨害する目的をもって開示請求者に不当な圧力を行使する等の行為に出ることを容易にすることとなり、当該法人等又は個人が開示請求を行う権利を害するおそれがある情報であり」で言及されているような理屈は、全く根拠のない過剰な憶測であって、①②が法5条2号イに該当しないことは、審査請求書で主張したとおりである。

ウ 結論

以上、審査請求書でも主張したとおり、①乃至④部分は、法第5条各号の不開示情報に該当せず、全て開示されるべきである。法人文書開示決定処分は違法なものとして取り消されるべきである。

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4年10月13日付け（同月17日受付）で法の規定に基づき、処分庁に対し、「特定品目A及び特定品目B（いずれも特定年月日受付）」に係る各法人文書を開示請求対象としてPMDA理事長宛提出された、本件対象文書の開示請求を行った。
- (2) これに対して処分庁が、令和4年11月16日付け薬機発第1116057号により一部開示決定（原処分）を行ったところ、審査請求人はこれを不服として、令和5年1月27日付け（同月30日受付）で本件審査請求を提起したものである。

2 諮問庁としての考え方

原処分は結論において妥当であり、本審査請求は棄却すべきものと考えらる。

3 理由

(1) 本件存否情報の不開示情報該当性について

ア 審査請求人は、特定の医療機器を名指しして、開示請求に係る受付番号を指定した上で、当該医療機器に係る法人文書の開示請求を行った各開示請求書（本件対象文書）の開示を求めているところ、処分庁においては、特定の医薬品及び医療機器等が社会的に注目されると、当該品目に係る法人文書の開示請求を多く受け付ける傾向にあること

から、その存否を明らかにすると、特定の時期に特定の医療機器に係る法人文書が開示請求を受けたという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることとなり、当該医療機器に重大な不具合等の何か問題が発生したのではないかとの疑義があったなどの事実の有無が明らかになる。

イ このため、本件存否情報は、これを公にすると、当該医療機器に重大な不具合が発生したのではないか、当該医療機器の製造販売体制に問題があるのではないか等の憶測を呼び、そのような憶測が広く拡散するといった、いわゆる風評被害が発生するなど当該医療機器の製造販売を行っている法人の社会的信用を低下させるおそれがあり、取引関係や人材確保の面等において特定の法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当する。

ウ 開示請求書の請求内容の不開示情報該当性については、平成18年度（行情）答申第501号第5の（2）において、「開示請求の対象となった法人については、当該法人がスキャンダルその他何らかのせん索の対象になったかのような憶測を呼ぶおそれがある。その結果、法人活動に悪影響を与え、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と認められ、法5条2号イの不開示情報に該当すると認められる。」として不開示を認めている。

最近の答申とは書きぶりが異なる点がみられる古い答申ではあるものの、その後、その判断が変更された答申の存在は確認できなかったこと及び一般的には事件等何らかの注目を集めるような出来事が起こると、それに関連する行政文書又は法人文書の開示請求があることは容易に推察されることを踏まえると、上記答申の判断を変更すべき特段の事情はないと思われることから、本件についても同様の理由が成立するものと考えられる。

（2）原処分について

本件開示請求について、処分庁においては、本件対象文書の一部は、法5条1号、2号イ及び4号柱書きに該当するとして原処分を行ったものであるが、諮問庁としては、本件対象文書は、本来であれば、その存否を答えるだけで、法5条2号イに掲げる不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定に基づき、当該法人文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否することが適当であると判断した。

しかしながら、本件の場合、既に本件対象文書を保有していることを明らかにした上で一部開示決定を行っており、改めて原処分を取り消して法8条の規定を適用する意味はない（参考前例：令和2年度（行情）答申第541号第5の2）。

また、原処分において、その一部を開示する処分を行っているが、誤った開示をもって存否応答拒否の判断が覆るものでないことは、平成27年度（独情）答申第55号第5の2で示されており、また、誤った開示をもって不開示情報該当性の判断をすることは出来ない旨の判断は、以下の各答申においても示されている。

ア 平成24年度（行情）答申第296号及び297号第5の2（3）

イ 平成24年度（行個）答申第134号第5の2（3）イ（ア）

（3）審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書3頁において、「①不開示部分に記載されている者が、③不開示部分に記載されている文書の開示請求を行ったことに起因して、審査請求人が本件対象文書の開示請求を行ったものである」と主張して、それを理由に開示すべきであると主張していると解される。

しかしながら、法に定める開示請求制度は、何人に対しても請求の目的如何を問わず開示請求権を認めるものであることから、開示、不開示の判断に当たっては、当事者又は特定の情報を承知している者による開示請求である場合を含め、開示請求者が誰であるかは考慮されないものである。

現に、これまで令和2年度（行情）答申第441号第5の3等、多数の答申において、このような判断が下されているので、審査請求人の主張は認められない。

4 結論

以上のことから、原処分は結論において妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

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5年6月21日 | 諮問の受理 |
| ② 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ 同年7月6日 | 審議 |
| ④ 同月20日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ 同年11月30日 | 本件対象保有個人情報の見分及び審議 |
| ⑥ 令和6年4月15日 | 審議 |
| ⑦ 同月25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

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、その一部を法5条1号、2号イ及び4号柱書きに該当する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、原処分取消しを求めており、諮問庁は、本件対象文書については、その存否を明らかにするだけで法5条2号イに掲げる不開示情報を明らかにすることとなるため、本来であれば、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきものであったが、原処分は結論において妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件対象文書の存否応答拒否の妥当性及び不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について

- (1) 本件対象文書は、特定品目A及び特定品目Bの各法人文書を開示請求対象として処分庁宛て提出された、特定受付番号A及び特定受付番号Bの各法人文書開示請求書である（以下、当該開示請求書により行われた開示請求を「別件開示請求」、別件開示請求を行った者を「別件開示請求者」という。）。

これについて諮問庁は、上記第3の3（1）のとおり、特定の時期に特定の医療機器に係る法人文書が開示請求を受けたという事実の有無が明らかになると、当該医療機器に重大な不具合が発生したのではないかと、当該医療機器の製造販売体制に問題があるのではないかと等の憶測を呼び、そのような憶測が広く拡散するといった、いわゆる風評被害が発生するなど、当該医療機器の製造販売を行っている法人の社会的信用を低下させるおそれがあり、取引関係や人材確保の面等において特定の法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当する旨説明する。

- (2) 本件の法人文書開示請求書を確認すると、本件開示請求は、法人文書開示請求書に係る具体的な受付番号を指定して開示を求めるものであり、こうした開示請求が行われた事実が、特定の医療機器について何らかの不具合や製造販売体制の問題が生じていることなどを推測させることになる具体的な事情を認めることはできず、いわゆる風評被害の発生等に伴うおそれについても、本件開示請求が、こうしたおそれを持つに足るものであることが、合理的な根拠をもって示されているものとは認められない。

このため、本件において、特定の医療機器に係る開示請求が行われた事実の有無を明らかにしても、特定の法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

したがって、本件存否情報は、法5条2号イに該当せず、法8条の規定により存否応答拒否すべきものであったとは認められない。

2 不開示情報該当性について

- (1) 開示すべき部分（別紙の3に掲げる部分）について

ア 別紙の3（1）について

当該部分は、処分庁が定めた法人文書開示請求書の様式に係る部分である。当該部分は、処分庁のウェブサイトにおいて公表されており、誰でもその内容を閲覧することが可能であるものと認められる。

当該部分は、法5条1号に規定する、開示請求者以外の個人に関する情報であって開示請求者以外の特定の個人を識別することができるものに該当するとは認められない。また、当該部分は、これを開示しても、特定法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものとは認められず、処分庁の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とも認められない。

したがって、当該部分は、法5条1号、2号イ及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

イ 別紙の3(2)について

当該部分は、別件開示請求が行われた日付であり、別件開示請求を行った者を推測させる情報であるとは認められない。

このため、当該部分は、法5条1号に規定する、開示請求者以外の個人に関する情報であって開示請求者以外の特定の個人を識別することができるものに該当するとは認められない。

また、当該部分は、これを開示しても、特定法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものとは認められず、処分庁の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とも認められない。

したがって、当該部分は、法5条1号、2号イ及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(2) その余の部分(別紙の3に掲げる部分を除く部分)について

ア 本件対象文書の「氏名又は名称」、 「住所又は居所」及び「連絡先」欄に記載された内容について

当該部分には、開示請求者に関する氏名、住所及び連絡先等が記載されているものと認められる。

これらの情報は、法5条1号本文に規定する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情報であると認められる。

法5条1号ただし書該当性について検討すると、本件不開示部分の情報は、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報とはいえないことから、法5条1号ただし書イに該当せず、また、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。また、法6条2項による部分開示の余地もない。

したがって、当該部分は法5条1号に該当し、同条2号イ及び4号柱書きについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

イ 本件対象文書の「請求する法人文書の名称等」欄について

当該部分には、別件開示請求における請求内容が、一定の書き方によって具体的に記載されていることが認められ、その内容を明らかにした場合、別件開示請求者を特定する手掛かりとなる可能性を否定できない。

このため、当該部分を明らかにした場合、別件開示請求者が特定されることにより、当該請求者に対して働きかけが行われ、その開示請求を行う権利が害されるおそれがあることは、否定できない。

したがって、当該部分は法5条1号に該当し、同条2号イ及び4号柱書きについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。
ウ 上記アの箇所に処分庁が事務処理上付記した開示請求者の個別の符号について

当該部分には、処分庁が付記した符号が記載されていることが認められる。

当該部分を開示した場合、これを他の情報と紐付けることにより、別件開示請求者の特定につながるおそれがあることは否定できない。

したがって、上記アと同様の理由により、当該部分は法5条1号に該当し、同条2号イ及び4号柱書きについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

エ 上記イの箇所に処分庁が事務処理上付記することがある、意見照会先の個別の符号

当該部分には、開示請求内容に付随する形で、処分庁が付記した符号が記載されていることが認められる。

当該部分を開示した場合、これを他の情報と紐付けることにより、意見照会先の活動の状況等が明らかとなり、今後、処分庁に対して率直に情報提供が行われなくなるおそれがある等、処分庁における開示請求処理に係る事務に支障が生ずるおそれがあることは、否定できない。

したがって、当該部分は法5条4号柱書きに該当し、同条2号イについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

5 本件の一部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、その一部を法5条1号、2号イ及び4号柱書きに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁がその存否を答えるだけで開示することとなる情報は同条2号イに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきであったとしていることについては、当該情報は同号イに該当するとは認められないので、

諮問庁が本件対象文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきであったとしていることは妥当ではなく、本件対象文書のうち、別紙の3に掲げる部分を除く部分は、同条1号及び4号柱書きに該当すると認められるので、同条2号イについて判断するまでもなく、不開示とすることは妥当であるが、別紙の3に掲げる部分は、同条1号、2号イ及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第3部会)

委員 長屋 聡, 委員 久末弥生, 委員 葭葉裕子

別紙

1 本件対象文書

独立行政法人医薬品医療機器総合機構が特定年月日に特定受付番号A及びBで受理した各法人文書開示請求書

2 不開示とした部分

- ① 開示請求書の日付欄の記載内容並びに「氏名又は名称」欄，「住所または居所」欄及び「連絡先」欄及びこれらの欄の記載内容（機構が当該欄に事務処理上付記する内容を含む）
- ② 上記①の箇所に機構が事務処理上付記した開示請求者の個別の符号
- ③ 開示請求書の「1 請求する法人文書の名称等」欄の記載内容
- ④ 上記③の箇所に機構が事務処理上付記することがある，意見照会先の個別の符号の記載箇所

3 新たに開示すべき部分

- (1) 開示請求日の下の不開示部分のうち，1行目，3行目及び5行目（様式としてあらかじめ印刷されている部分）
- (2) 開示請求日