

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和3年3月31日（令和3年（行情）諮問第111号）

答申日：令和6年8月23日（令和6年度（行情）答申第335号）

事件名：新型コロナウイルスワクチンの供給に関する「特定会社との基本合意の締結について」に係る決裁鑑の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定会社との基本合意の締結について」に係る決裁鑑（令和2年8月7日決裁）（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

本件審査請求の趣旨は、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3年1月4日付け厚生労働省発健0104第6号により厚生労働大臣（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の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

未開発であり新規性が高く有効性、安全性とも未確認の新型コロナワクチンを他製薬企業との契約と合わせて国民全員に接種できる量を確保するべく結ばれた基本合意の内容、特に解約に関わる条項については、ワクチン接種は強制でないと説明しながら、さまざまな口実をつけ実質的に国民全員へ強制接種させることを企図しているかどうか。また、日本の国益が著しく侵害されるものでないかを判断するに当たって極めて重要な資料であり、この実質的部分を不開示とすることは、特定会社の権利、競争上の地位その他正当な利益、また、厚労省の財産上の利益又は当事者としての地位を勘案しても、とうてい是認できないため。

（2）意見書

ア 法5条2号には「ただし、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を除く。」とある。ワクチン供給についての基本合意の内容はまさに「人の生命、健康」に

関わるものであり、これに該当することは明らかである。また、他国における取扱いは参考となる一材料ではあるものの「これを裏付ける」といった決定的要因にはならない。

イ 「特定会社との間で締結されているワクチン供給に関する基本合意が破棄され、本邦へのワクチン供給がなされなくなるおそれがある。－（中略）－ 国が、既存及び今後のワクチンその他の物資の調達交渉において著しく不利になるおそれが生じる。」とあり、そのことが、「契約及び交渉に係る事務に関し、国の当事者としての財産上の利益又は地位を不当に害することは明らか」と結論づけているが、これは、新型コロナワクチンに感染予防効果があること、その上、ワクチンその他の物資を海外から調達しなくてはならないことを前提としている。新型コロナワクチンは開発中で効果も安全性も確かめられていなかったこと、また、新型コロナによる脅威を他の疾病との比較で相対的に評価すれば、海外からワクチンその他物資を調達する必然性は明らかではなかった。例えば、2020年8月時点での新型コロナによる死者は約1000人。対して、例年のインフルエンザによる死者数は約3000人で、関連死まで含めると1万人を数える。かかる状況であったにもかかわらず、海外からの物質調達が日本がとるべき唯一の道かのごとく誘導していたことについては、海外からの圧力があつたことを想起させる。

国民の生命・健康に関わる、言い換えれば国の存亡にもつながる重大な事項について、機密扱いを求めるという交渉相手の要求を一方向的に受け入れることは、「交渉」ではなく「隷属」ないしは「服従」と言え、「他国と対等の立場で交渉できる地位」を著しく揺るがし、「国の当事者としての財産上の利益又は地位」を不当に害することこそ明らかである。

ウ 加えて、基本合意された8月7日時点でいまだ開発中でその有効性も安全性も不明の段階であるワクチンについて、接種後に副作用で健康被害が起きた場合に特定会社が支払う損害賠償金を国が肩代わりすることも含まれていると思料されるが、このことも「国の当事者としての財産上の利益又は地位」を不当に害することを裏付ける。

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁が説明する開示決定の理由は、理由説明書及び意見書（別紙）の記載によると、おおむね以下のとおりである。（なお、意見書の本体については、公表を行うことは適当でない旨の意見が付されていることから、その内容は記載しない。）

1 理由説明書

（1）本件審査請求の経緯

ア 本件審査請求人である開示請求者は、令和2年11月6日付け（同月

9日受付)で、処分庁に対して、法4条1項の規定に基づき、「8月7日報道発表のあった新型コロナウイルスワクチンの供給に係る特定会社との基本合意の内容がすべて分かる書面」に係る開示請求を行った。

イ 処分庁においては、対象行政文書の特定及び不開示情報該当性の審査に時間を要することから、令和2年12月7日付けで、開示請求者に対して60日間の開示延長を行った。

ウ その後、処分庁が、令和3年1月4日付け厚生労働省発健0104第6号により、原処分を行ったところ、審査請求者は、これを不服として、同年1月28日(同月29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

原処分を維持することが妥当であると思料する。

(3) 理由

ア 本件対象文書の特定について

本件開示請求は、「8月7日報道発表のあった新型コロナウイルスワクチンの供給に係る特定会社との基本合意の内容がすべて分かる書面」に関して行われたものであり、厚生労働省健康局健康課予防接種室において文書の探索を行ったところ、①厚生労働省と特定会社との基本合意締結に当たっての決裁文書(本件対象文書)、②令和2年8月7日付けプレリリース「新型コロナウイルスワクチンの供給に係る特定会社との基本合意について」、③海外で開発されたワクチンの確保に関する取組について、を本件対象文書と特定した。

(ア) 「厚生労働省と特定会社との基本合意締結に当たっての決裁文書」(本件対象文書)について

当該文書については、特定会社とのワクチン供給契約に係る意思決定をするための決裁文書であり、厚生労働省の特定会社との交渉内容、基本合意した内容の詳細が記載されているものである。

(イ) 「令和2年8月7日付けプレリリース「新型コロナウイルスワクチンの供給に係る特定会社との基本合意について」」について

厚生労働省と特定会社が供給契約の基本合意をしたことを報道発表する文書である。

(ウ) 「海外で開発されたワクチンの確保に関する取組について」について

海外で開発されたワクチンの確保について説明するための厚生労働書で作成された資料である。

イ 原処分における不開示部分について

(ア) 「厚生労働省と特定会社との基本合意締結に当たっての決裁文書」(本件対象文書)について

厚生労働省と特定会社の交渉内容や基本合意した内容の詳細な記録について不開示としている。

(イ)「令和2年8月7日付けプレリリース「新型コロナウイルスワクチンの供給に係る特定会社との基本合意について」」について全部開示している。

(ウ)「海外で開発されたワクチンの確保に関する取組について」について全部開示している

ウ 不開示情報該当性について

(ア) 法5条2号イの該当性について

厚生労働省と特定会社との基本合意締結に当たっての決裁文書(本件対象文書)には、厚生労働省と特定会社との間で行われた交渉に関する経緯や交渉内容、基本合意の内容が示されている。これを公にすると、当該法人の新型コロナウイルスワクチン供給能力や交渉に関する企業戦略、合意可能な内容を競合の製薬会社や交渉相手である他国を含む他の者に公開することとなるため、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ことは明らかである。なお、他国においても、同様の理由により、新型コロナウイルスワクチンの調達に係る契約書その他の企業との間の合意文書は開示しない取扱いとなっている点も、これを裏付けるものである。以上から、法5条2号イに該当する。

(イ) 法5条6号ロの該当性について

厚生労働省と特定会社の新型コロナウイルスワクチン供給に係る基本合意の詳細については、特定会社から機密扱いを求められているものであり、この基本合意に関する文書(本件対象文書)を公にすることで、特定会社との間で締結されているワクチン供給に関する基本合意が破棄され、本邦へのワクチン供給がなされなくなるおそれがある。更に、ワクチン供給に関する交渉の国の交渉方針(国として許容可能な契約条件を含むが、これに限られない。)を他の製薬会社その他の各種メーカーに類推させ、国が、既存及び今後のワクチンその他の物資の調達交渉において著しく不利になるおそれが生じる。したがって、契約及び交渉に係る事務に関し、国の当事者としての財産上の利益又は地位を不当に害することになることは明らかである。なお、他国においても、同様の理由により、新型コロナウイルスワクチンの調達に係る契約書その他の企業との間の合意文書は開示しない取扱いとなっている点も、これを裏付けるものである。以上より、法5条6号ロに該当する。

(4) 開示請求者の主張について

開示請求者は、審査請求書の中で、「実質的に国民全員へ強制接種させ

ることを企図しているかどうか、また日本の国益が著しく侵害されるものでないかを判断するに当たって極めて重要な資料」を不開示とすることは是認できないとするが、本件対象文書の不開示情報該当性については上で述べたとおりである。

2 意見書（別紙）

（1）本件契約書の概要について

新型コロナウイルスワクチン（以下総称して「本ワクチン」という。）の供給について特定会社との間で締結した契約書（以下総称して「本件契約書」という。）には、本ワクチンの供給を受けるために必要な取引条件等が記載されているところ、本件契約書においては、本ワクチンの供給に関して特定会社が収受する金額、本ワクチンを供給する際の具体的方法等に係る項目やそれ以外の内容が各条項に分散しており、また、各条項は他の条項と有機的に結合又は連動し、他の条項との整合性を考慮しつつ策定されたものであって、本件契約書全体が密接不可分な一体を構成している。これは、企業との間での複雑な契約交渉を経て作成される契約書ではよく見られるところであり、本件契約書についても、処分庁の通常の調達契約のひな形等を用いて定型的な条件交渉等を行ったものではなく、処分庁と特定会社の間で本ワクチンの供給に関連する多岐の事項にわたって複雑かつ綿密な交渉を行った結果を契約書の形で文書に取りまとめたものであって、本件契約書の一部のみが独立して意味を持つものではなく、他の箇所との兼ね合いがないし関係の中でのみ意味を有する。

（2）本件契約書の不開示事由該当性について

ア 本件契約書に記載された情報は法5条2号イに該当すること

特定会社は、世界各国に本ワクチンを供給しているため、本件契約書が開示されれば、他国は、本件契約書における取引条件を把握した上で特定会社との交渉に臨むであろうことが当然に予想される。その結果、特定会社は、他国から、本件契約書に記載された取引条件と少なくとも同条件で契約を締結するよう迫られる可能性があり、本件契約書が開示されることにより、他国との取引条件の交渉の際に不利な立場に置かれることになる。

このほか、本件契約書には、特定会社が迅速かつ安定的に新型コロナウイルスワクチンを製造し、かつ、これを供給するためのノウハウに該当する可能性のある情報が記載されており、本件契約書を開示することで、特定会社のみが有しているノウハウが流出し、同社の競争上の優位性が失われる可能性がある。

イ 本件契約書に記載された情報は法5条2号ロに該当すること

本件契約書に係る契約交渉に際しては、初期段階から特定会社との間で機密保持を負う旨を合意している。これは、当該契約交渉において

は、特定会社における本ワクチンの開発状況や供給体制、供給能力、希望する契約条件等について率直な情報提供を受けることが重要であるため、かかる情報提供を処分庁から求めたところ、特定会社から、処分庁が機密保持義務を負うことを要請されたこと等を踏まえている。このような、契約締結過程における全ての情報について機密保持義務を負うことは、取引実務上極めて一般的である。

また、処分庁がかかる機密保持義務を負うことは、本件契約書に記載された情報が全体として特定会社の権利、競争上の地位その他正当な利益に関わる極めて機微な内容であること、かかる機密保持義務がなければ特定会社からこれらの内容に係る情報提供を受けることができず、ひいては本ワクチンの調達に深刻な遅延が生じるか、全く失敗することが必至であったこと等を踏まえれば、合理的である。

以上によれば、本件契約書は、かかる機密保持義務により、一体として公にすることを前提とせずに締結されており、かつ、かかる機密保持義務を設定することが情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であるから、本件契約書に記載された情報は全体として法5条2号口の不開示情報に該当する。

(ウ) 本件契約書に記載された情報は法5条6号口に該当すること

仮に、本件契約書を公にした場合、処分庁が今後行うべき本ワクチンその他のワクチンや治療薬等の確保に係る契約交渉において、相手方は、本件契約書に記載された取引条件を把握した上で交渉に臨むことが予想される。その結果、処分庁が、上記の契約交渉において、本件契約書に記載されている取引条件よりも有利な取引条件で契約しようとしても、交渉が難航することはもちろん、相手方としても、最終的に、本件契約書の取引条件よりも処分庁に有利な取引条件を契約内容として受け入れることを拒否する可能性が高い。

また、上記のとおり、取引実務上、取引条件に関する機密保持契約を締結する場合、当事者間において、当該取引条件が開示されないことは、当該取引条件に係る契約を締結するための前提条件として位置づけられることが通例である。

そのため、仮に、本件契約書を開示し、取引条件が公になるような事態になれば、今後、処分庁との間で本件と同様の秘匿性の高い取引に係る契約を締結する可能性のある者は、当該取引条件が開示されることをおそれ、処分庁との間で取引に係る交渉や契約締結を行うことを避けることが予想される。

したがって、本件契約書を公にした場合、処分庁は、各製薬会社と本ワクチンその他のワクチンや治療薬等の供給に関する交渉を行うことが非常に困難になることから、交渉に係る事務に関し、処分庁の当事者

としての地位を不当に害するおそれがある。

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3年3月31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4月22日 | 審議 |
| ④ | 同年5月14日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ | 令和6年3月13日 | 諮問庁から意見書を收受 |
| ⑥ | 同日 | 審議 |
| ⑦ | 同年6月27日 | 審議 |
| ⑧ | 同年7月18日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑨ | 同年8月9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、本件対象文書を含む3文書を特定し、本件対象文書の一部について法5条2号イ及び6号ロに該当するとして不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は、不開示部分の開示を求めている。

これに対して諮問庁は、法の適用条項として法5条2号ロを追加した上で、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、その不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

(1) 当審査会事務局職員をして、本ワクチンの供給に係る特定会社との契約に関して諮問庁に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 本ワクチンの購入に際しては、事前に秘密保持義務を設けることにより、企業からワクチン単価や開発状況等の機微な情報の提供を受けた。したがって、当該秘密保持義務は、交渉において必要があったため課せられたものである。

イ このため、ワクチンの購入に係る基本合意である本件対象文書は、ワクチンの購入に係る契約書と同様、その内容について秘密保持義務が課せられており、内容の全部又は一部を公にした場合、秘密保持義務に違反し、民法上の損害賠償請求の対象となるおそれがあるほか、将来パンデミックが発生した際に、ワクチン購入に際して日本国が交渉上不利な立場に置かれるおそれがある。

ウ 本件対象文書に設けられている秘密保持義務については、その全てに及ぶと解される。また、本件対象文書の一部であっても、これを公にした場合、イのとおり、秘密保持義務に違反することとなるほか、契約

実務に精通した者から見れば、開示された部分から、別の部分においていかなる合意がされたのかをかなりの精度で推認できるおそれがある。エ なお、報道発表において公表している内容については、各製薬会社と個別に丁寧にコミュニケーションを行った上で、合意した内容を公表しているものである。

- (2) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件対象文書には、特定会社からのワクチン供給に関する具体的な内容が記載されているほか、諮問庁の説明するとおり、本件対象文書全体について秘密保持義務が課せられていることが認められる。

また、本件対象文書の内容に照らせば、報道発表において公表されている内容は、各製薬会社と個別に合意した内容を公表しているものであって、当該公表内容にかかわらず、本件対象文書の全てに秘密保持義務が及ぶとする諮問庁の説明に、不自然・不合理な点は認められない。

- (3) このため、第3の説明並びに(1)及び(2)を踏まえれば、本件対象文書の不開示部分を公にした場合、秘密保持義務に違反することにより、その後のワクチンの確保に当たり、さらには、将来のパンデミックの発生に際して、ワクチン購入に関して日本国が交渉上不利な立場に置かれるおそれがあるなど、処分庁が各製薬会社と本ワクチンその他のワクチンや治療薬等の供給に関する交渉を適切に行うことが困難となり、交渉に係る事務に関し、処分庁の当事者としての地位を不当に害するおそれがあることは否定できない。

したがって、本件対象文書の不開示部分は、法5条6号ロに該当し、同条2号イ及びロについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

3 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。

4 本件一部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2号イ及び6号ロに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が、不開示とされた部分は同条2号イ及びロ並びに6号ロに該当することから不開示とすべきとしていることについては、不開示とされた部分は、同条6号ロに該当すると認められるので、同条2号イ及びロについて判断するまでもなく、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