

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和5年2月17日（令和5年（行情）諮問第212号）

答申日：令和6年9月6日（令和6年度（行情）答申第345号）

事件名：特定法人との新型コロナウイルスワクチンの供給に関わる契約書の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「特定法人との新型コロナウイルスワクチン供給に関わる契約書」（以下「本件対象文書」という。）につき、その全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10月12日付け厚生労働省発健1012第12号により厚生労働大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（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、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

審査請求人は、令和3年9月14日、厚生労働大臣に対し、「特定法人との新型コロナウイルスワクチンの供給に関わる契約書」の行政文書開示請求を行ったところ、「不開示」の決定の処分を受けた。厚生労働大臣はその理由を、「厚生労働省と個別の企業との間で契約した内容であり、公にすることにより、当該法人等の権利、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、また、厚生労働省が行う事務に関する情報であって、公にすることにより、厚生労働省の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるものであり、法5条2号イ及び6号ロに該当するため、不開示とした」と説明している。

しかしながら、本件処分は以下の点で違法である。

- (1) 法5条2号イを根拠に、公にすることが特定法人の「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」としているが、同5条2号の本文には「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」とうたわれている。令和3年10月22日開催の厚生労働省副反応検討部会

で報告された資料によれば、特定法人製新型コロナワクチンの副反応  
疑い報告事例はすでに全2万3903件（10/3現在）に及び、う  
ち死亡1268件（10/15現在）、重篤4757件（10/3現  
在）と深刻な状況に陥っている。上位法である憲法25条で「すべて  
国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と定め  
ると同時に、同条2項で「国は、すべての生活部面について、社会福  
祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」  
と規定していることから、薬事行政の監督庁である厚生労働省には私  
企業の権利や地位、利益よりも国民の健康を第一に考慮しなければなら  
ないことは明白である。

加えて、憲法21条は表現の自由とともに、国民の知る権利を保障  
している。民主主義を維持するには、国民が十分な情報を受け取るこ  
とができなければならず、当該契約書の内容を国民に公開することは、  
私企業の利益保護よりも優先すると解せられる。

(2) 法5条6号ロを根拠に、公にすることが「厚生労働省の財産上の利  
益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがある」としている  
が、上位法の憲法15条は公務員を「全体の奉仕者であって、一部の  
奉仕者ではない」と位置付けるとともに、同法17条で国家賠償を定め、  
公務員の不法行為を戒めている。一私企業の利益を守ることを国民  
の利益を守ることに優先する公務員の事務姿勢は、明らかに不法  
行為である。

本件処分により、審査請求人は、健康で文化的な最低限度の生活を営む  
権利と知る権利を侵害されている。併せて、公務員によって本来受けられ  
るはずの奉仕が損なわれている。

以上の点から、本件処分の取消しを求めるため、本審査請求を提起した。

### 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3年9月14日付け（同  
日受付）で、処分庁に対して、法3条の規定に基づき、「新型コロナ  
ウイルスワクチンの供給に係る特定法人との契約文書」（以下「本件  
請求文書」という。）に係る開示請求を行った。

イ これに対して、処分庁が令和3年10月12日付け厚生労働省発健  
1012第12号により、原処分を行ったところ、開示請求者は、こ

れを不服として、同月26日付け（同月27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

本件審査請求については、原処分は妥当であるから、棄却すべきである。

(3) 理由

ア 本件対象文書の特定について

本件開示請求は、本件請求文書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対象となる行政文書の探索を行ったところ、「特定法人との新型コロナウイルスワクチンの供給に関わる契約書」を本件対象文書と特定した。本件対象文書は、新型コロナウイルスのワクチンの供給に関し、特定法人との間で合意し、契約した文書であり、厚生労働省と特定法人の契約内容の詳細が記載されているものである。

イ 不開示情報該当性について

(ア) 法5条2号イ該当性について

厚生労働省と特定法人との間で締結された契約書には、厚生労働省と特定法人の契約内容が示されている。秘密保持契約を締結している中、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。

以上より、本件対象文書は、その全部が法5条2号イに該当する。

(イ) 法5条6号ロ該当性について

厚生労働省と特定法人との間で締結された契約書の詳細については、特定法人から機密扱いを求められているものであり、秘密保持契約を締結している中、この契約書を公にすることで、特定法人との間で締結されているワクチン供給に関する合意が破棄され、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。以上より、本件対象文書は、その全部が法5条6号ロに該当する。

ウ 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求において、種々主張するが、本件対象文書の不開示情報該当性については上記イで述べたとおりであり、原処分  
の結論に影響を及ぼすものではない。

#### (4) 結論

よって、本件審査請求については、原処分は妥当であるから、棄却すべきである。

### 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法人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法人が収受する金額、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、処分庁と特定法人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な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情報公開法5条2号イに該当すること

特定法人は、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法人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、特定法人は、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、特定法人が迅速かつ安定的に本ワクチンを製造し、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、特定法人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情報公開法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、初期段階から特定法人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、特定法人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、特定法人から、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法人の権利、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法人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情報公開法5条2号ロ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情報公開法5条6号ロに該当すること

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5年2月17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3月9日    | 審議            |
| ④ | 令和6年3月13日 | 諮問庁から意見書を收受   |
| ⑤ | 同年8月9日    | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同月30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、本件対象文書の全部について、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法人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、本件対象文書の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、契約書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、上記イのとおり、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、特定法人からのワクチン供給に関する契約内容が具体的に記載されているほか、諮問庁の説明するとおり、本契約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、諮問庁の上記第3及び上記(1)の説明並びに上記(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、秘密保持契約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 付言

本件は、審査請求から諮問までに約1年3か月が経過しており、簡易迅速な手続による処理とはいい難く、審査請求の趣旨及び理由に照らしても、諮問を行うまでにこれほどの長期間を要するものとは考え難い。

諮問庁においては、今後、開示決定等に対する不服申立事件における処理に当たって、迅速かつ的確な対応が望まれる。

### 5 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、その全部を法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、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