

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和5年5月24日（令和5年（行情）諮問第419号）

答申日：令和7年3月19日（令和6年度（行情）答申第1054号）

事件名：イスラエル保健省の新型コロナワクチンの有効性に関する文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（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については、別紙の2に掲げる文書を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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9月24日付け感染研発第598号により国立感染症研究所長（以下「処分庁」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。

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の要旨は、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

ア 理由

国立感染研究所（原文ママ。以下同じ。）から、原処分を受けた。理由は保有していない、ということである。しかしながら、本件処分は、対象文書が、職務上作成または取得されたのかされなかったのか不明で、故意に破棄された可能性も否定できず、公文書等の管理に関する法律4条から10条に違反しており、違法である。

本件処分により、審査請求人は憲法上の知る権利を侵害されている。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。

イ 文書に対する審査請求人の意見

国立感染研究所は、「新型コロナワクチンについて 2021年8月5日現在」（URL略）という論文において新型コロナワクチンの有効性について説明している。その論文のP. 13で

①「イスラエルの16歳以上人口のうち7割以上が特定法人製ワクチ

ン2回接種完了した段階（4月3日まで）で、イスラエル保健省等が行った検討によると、ワクチン接種後感染例はあるものの、COVID-19 関連入院を予防するワクチンの有効性（vaccine effectiveness；VE）は98.0%（95%信頼区間[CI]、97.7-98.3%）、重症／最重症COVID-19による入院を予防するVEは98.4%（95%CI、98.1-98.6%）、COVID-19 関連死亡を予防するVEは98.1%（95%CI、97.6-98.5%）といずれも高く報告されています（1）。」とイスラエル保健省の論文を引用している。

さらに「上記の結果は、主にB. 1. 1. 7変異株（アルファ株）流行時のものでした。最近、イスラエル保健省より、プレリリースが出され（4）、B. 1. 617. 2変異株（デルタ株）流行下においてもワクチンの重症化予防や入院予防効果は93%と高く保たれていたものの、以前は90%以上あった感染予防効果、発症予防効果は64%に低下したとの報告がなされています」

と、イスラエルから新たに報告があったとあるのに、古い日付の重症化率（4月3日）を書いている。

新しいイスラエル保健省の報告があるのに、古い4月の報告を、重症化予防の根拠にしている。

本来なら、現実的なデータを示すため、最新のイスラエルのデータで、ワクチン重症化予防の根拠を示すべきである。

そして、本件の情報開示で、イスラエル保健省のデータをどこまで分析していたのかを確認したが、感染研はそれを所有していないと回答した。

つまりこれは感染研が当初から主張するワクチンの重症化を防ぐ根拠が、検討されていないまま感染研の報告として主張され続けているということである。

本件においては、「2021年7・8月のイスラエル保健省の新型コロナワクチンの感染への有効性、重症への有効性に関する文書」と開示対象が示されているが、それを保有していないとなっている。

ところが感染研は、イスラエル保健省のデータが載った「新型コロナワクチンについて 2021年8月5日現在」についても不開示対象にしている。最低限、この論文は、イスラエル保健省のデータが載っているのに、開示対象として示唆されなければならないだろう。実際にはネットで手に入れることはできるが、開示対象として示すことさえしないのは、全く文書の開示のための調整をしていない、職務怠慢行為である。

「2021年7・8月のイスラエル保健省の新型コロナワクチンの

感染への有効性、重症への有効性に関する文書」とは「関する」ということで、広くこのデータを含むすべての文書のことである。

重症化予防は重要な要素なので、厚労省への報告文書にもなければいけないと審査請求人は思料する。

仮に、厚労省が、国立感染研究所が重症化の予防の根拠として挙げているイスラエルのデータを最新のものにアップデートし続けていないことを知っていた場合には、国民の重要な健康についての事実についての任務懈怠行為となり、後にワクチンで健康被害が生じた場合に、重要なデータの検討に対しての監督責任を問われ、国家賠償請求の対象にならないとも限らない。

そのため、今回の情報開示は、厚労省への報告の文書に、イスラエル保健省のデータのことについてどこまで触れられているかも開示対象に含む。

審査請求人は、国立感染研究所が、その責務たる研究という職務を遂行し、それを厚労省が監督しているかを問うために、今回の情報開示を行うのである。

(2) 意見書

ア 諮問庁は理由説明書において『(2)エ 不開示とする理由について、開示請求に係る行政文書を保有していなかったため』は事務処理上、作成又は取得していないことを明らかにするべきであるが、これが原処分を取り消すほどの瑕疵とまではいえないとするがこの開示理由が隠蔽を許容するものであることによる違法があることにつき違法である。

情報公開法9条2項は「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないとき（前条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る行政文書を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。」

この通知を行う際には行政手続法8条に基づく理由の提示を行うことが必要である。（「詳解情報公開法」総務省行政管理局編・財務省印刷局発行・平成13年2月28日発行P. 100）

行政手続法8条には「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。」と定められている。

「理由の提示については、単に法律上の根拠条項を示すだけでは足りず、申請者が拒否の理由を明確に認識しうることが必要であると解されており」（「詳解情報公開法」総務省行政管理局編・財務省印刷局発行・平成13年2月28日発行P. 101）、「文書を保有してい

なかったため」という理由はどのような経緯で所持していないかを申請者が理解できない点で不明確であり、不服申し立てに困難が生じ、申請者が不服申し立てできなくする意図と理由の隠蔽の意図が明らかであり違法である。

不利益処分についての判決であるが、（最高裁平成21年（行ヒ）第91号同23年6月7日第三小法廷判決・民集65巻4号2081頁）「行政手続法14条1項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。」という判決がある。

不開示決定において、不服申し立てにおいてどのような申立てをするかは、不開示理由の正確性な記述が必要であり、「文書を保有していなかったため」という記述はどうして保有していなかったかが記述されていなかったことにより、審査請求人の情報公開法1条国民権の下での行政の監督と透明化という目的のための開示にかかる申請に対する適正な手続きという法律上の利益を侵害する。

最判平14. 2. 28民集56巻2号467頁は、「条例に基づき公文書の公開を請求して、所定の手続により請求に係る公文書を閲覧し、又は写しの交付を受けることを求める法律上の利益を有するというべきである」とし、公文書の公開においては適正な手続きで公文書の閲覧・交付を受けることができると判示しているが、不開示決定に関しても開示決定にかかるプロセスにおいて手続き上の適正さが要求され明確に理由記載に不備がある本件「文書を保有していなかったため」という理由は、上記審査請求人の情報公開法上の法律上の利益を侵害し違法である。

加えて、「文書を保有していなかったため」という理由は具体的に記載されていないため文書の隠蔽にも使われることになるため、理由記述として違法性は高い。

イ 国立感染研究所による論文で、イスラエルによる重症化予防がワクチン予防の根拠としてあげられている。その評価は感染研の国内すべてのワクチンにおける「医薬品の検定の申請及び検定機関」としての

権能に基づいている。イスラエル保健省のデータについては「イスラエル保健省等が行った検討によると、ワクチン接種後感染例はあるものの、COVID-19 関連入院を予防するワクチンの有効性（vaccine effectiveness；VE）は98.0%（95%信頼区間[CI]、97.7-98.3%）、重症／最重症COVID-19 による入院を予防するVEは98.4%（95%CI、98.1-98.6%）、COVID-19 関連死亡を予防するVEは98.1%（95%CI、97.6-98.5%）といずれも高く報告されています」と『「新型コロナワクチンについて（2021年8月5日現在）」感染研発表』で述べられており、データは保有している。審査請求人は開示対象を「イスラエル保健省の新型コロナワクチンの感染への有効性、重症への有効性に関する文書」としておりイスラエル保健省のオリジナルデータだけが対象であるわけではない。感染研が所持しているイスラエル保健省のデータに関する情報が正しいものであるかを確認し、『「新型コロナワクチンについて（2021年8月5日現在）」感染研発表』における捏造がないかを確認するものである。

感染研が既に『「新型コロナワクチンについて（2021年8月5日現在）」感染研発表』（URL略）でイスラエル保健省のデータを使っていることから、このデータについて感染研が職務上作成又は取得したことは客観的な事実である。

薬害AIDS裁判（最高裁判所第二小法廷平成17（あ）947平成20年3月3日刑集第62巻4号567頁）において「厚生省薬務局における医薬品等に関する行政事務の遂行は、薬務行政と称され、その基本法として薬事法が存在していた。同法については、サリドマイド事件、スモン事件等のいわゆる薬害事件の発生を教訓として、昭和54年10月1日に公布された薬事法の一部を改正する法律（昭和54年法律第56号）により、医薬品の使用による被害発生を未然に防止するとの観点からの改正が行われた。同改正後の薬事法（被告人が生物製剤課長に在任していた当時のもの。以下同じ。）には、医薬品の品質、有効性及び安全性を確保するための諸規定が置かれ、厚生大臣には、同法74条の2第1項の承認取消し等を前提とする同法70条の回収命令の権限、同法69条の2の緊急命令の権限等が与えられていた。」

として薬務行政における国民への情報コントロールは犯罪であることが示されている。

イスラエル保健省にかかるデータにしても取得及び使用において、ワクチン有効性を捏造するようなデータの取得使用は情報の支配にあたり犯罪の可能性がある。

諮問庁理由説明書 3（3）で「当該文書は、世界中で発信されている論文等の情報を国民が理解しやすいようにまとめた文書」とされているが「世界中で発信されている論文等の情報を国民が理解しやすいようにまとめた」という事は世界中のイスラエル保健省についての文書を取得したことになり、それらの文書はまさに本件情報開示請求の目的である「イスラエル保健省の新型コロナワクチンの感染への有効性、重症への有効性に関する文書」であり、即座に開示しなければならない。（資料略）

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、開示請求者として、令和 3 年 8 月 25 日付け（同月 27 日受付）で、処分庁に対して、法 3 条の規定に基づき、本件対象文書に係る開示請求を行った。
- (2) これに対して、処分庁が令和 3 年 9 月 24 日付け感染研発第 598 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、同年 10 月 15 日付け（同月 19 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、原処分の維持することが妥当であるから、棄却すべきである。

3 理由

(1) 原処分について

ア 本件開示請求は、本件対象文書に関して行われたものである。

イ 本件対象文書は、イスラエル保健省が実施した新型コロナワクチンの有効性に関する調査研究の成果として発表されたものであるが、処分庁に確認したところ、当該文書については、事務処理上、取得しておらず、実際に保有していないため、不開示とする原処分を行ったとのことであつた。

(2) 原処分の妥当性について

ア 国立感染症研究所（以下「感染研」という。）は、感染症その他の特定疾病及び食品衛生に関して、予防及び治療の方法の研究等の事務をつかさどる施設等機関として、厚生労働省本省に置かれる組織である。

イ 感染研においては、ワクチンの研究開発を行っているほか、「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律」に基づき、日本国内で使用されるすべてのワクチンについて、同法施行令に定める「医薬品の検定の申請及び検定機関」として、ワクチンの品質、有効性、安全性を確認するための検定を行っているところであ

るが、他国におけるコロナワクチンの感染への有効性、重症への有効性に関する文書は保有していない。

ウ したがって、本件対象文書について、事務処理上、取得しておらず、実際に保有していないとする処分庁の説明は、不自然・不合理でなく、諮問庁としても首肯できるものである。

エ なお、処分庁は、本件不開示決定通知書において、不開示とする理由について、開示請求に係る行政文書を保有していなかったためとするところ、本来、上記（１）イのとおり、事務処理上、作成又は取得していないことを明らかにすべきであるが、これが原処分を取り消すほどの瑕疵とまではいえないため、原処分は維持されるべきである。

（３）審査請求人の主張について

審査請求人は、感染研のホームページに公開されている論文（新型コロナウイルスについて ２０２１年８月５日現在）において、イスラエル保健省の論文を引用していることから、少なくとも、これが本件対象文書に該当する旨を主張するが、当該文書は、世界中で発信されている論文等の情報を国民が理解しやすいようにまとめた文書であって、本件開示請求において請求された本件対象文書に該当するものではない。

４ 結論

よって、本件審査請求については、原処分を維持することが妥当であるから、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５年５月２４日 | 諮問の受理 |
| ② 同日 | 諮問庁から理由説明書を収受 |
| ③ 同年６月２１日 | 審査請求人から意見書を収受 |
| ④ 令和７年２月２７日 | 審議 |
| ⑤ 同年３月１２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、これ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、原処分の取消しを求めており、諮問庁は、原処分を維持することが妥当である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）イスラエル保健省が作成した文書について

ア 審査請求人は、審査請求書及び意見書において、感染研はイスラエル保健省が作成した文書を取得しているはずである旨の主張を行って

いる。

この点について、諮問庁は、理由説明書において、以下のとおり説明する。

(ア) 感染研は、感染症その他の特定疾病及び食品衛生に関して、予防及び治療の方法の研究等の事務をつかさどる施設等機関として、厚生労働本省に置かれる組織である。

(イ) 感染研は、ワクチンの研究開発を行っているほか、「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律」に基づき、日本国内で使用されるすべてのワクチンについて、同法施行令に定める「医薬品の検定の申請及び検定機関」として、ワクチンの品質、有効性、安全性を確認するための検定を行っているが、他国におけるコロナワクチンの感染への有効性、重症への有効性に関する文書は保有していない。

イ 上記アの説明内容に関して、当審査会事務局職員をして感染研のウェブサイトを確認させたところ、「国立感染症研究所 概要」の「Ⅱ. 業務の概要」の「(3) 感染症のサーベイランス業務と感染症情報の収集・解析・還元と提供」において、「(略) 更に感染症の流行や集団発生時においては、その疫学調査、並びに外国の感染症情報機関と情報の交換を行う。(略)」との説明が行われている。

この点について、当審査会事務局職員をして諮問庁に補足説明を求めさせたところ、以下のとおり説明する。

(ア) 感染研では、WHOや各国政府機関による公開情報、研究機関の研究論文等を参考にして、所内関係部署からの意見出し等を踏まえて文書を作成しているが、当該文書は、世界中で発信されている論文等の情報を国民が理解しやすいようにまとめた文書である。

(イ) その中で、審査請求人が開示を請求するイスラエル保健省の文書については入手・保存していない。

ウ また、審査請求人が審査請求書において言及する、感染研が作成した資料「新型コロナワクチンについて 2021年8月5日現在」を確認したところ、イスラエルにおけるワクチンの接種割合等に関する記載が認められる。

この点について、当審査会事務局職員をして諮問庁に補足説明を求めさせたところ、以下のとおり説明する。

(ア) 本件に関して、感染研では引用文献は閲覧を行ったのみでダウンロードしておらず、行政文書としては保管していない。

(イ) なお、仮にダウンロードした場合であっても、個人の参考資料としており、共有サーバーで組織的に保存していないことから、行政文書には該当しない。

エ 上記イ及びウの諮問庁の説明内容については、不自然・不合理であるとまではいうことはできず、これを覆すに足りる特段の事情も認められない。

したがって、イスラエル保健省が作成した文書を保有していないとする諮問庁の説明は、是認せざるを得ない。

(2) その他の文書について

審査請求人は、審査請求書において、「「2021年7・8月のイスラエル保健省の新型コロナワクチンの感染への有効性、重症への有効性に関する文書」とは「関する」ということで、広くこのデータを含むすべての文書のことである」と述べ、「イスラエル保健省のデータが載った「新型コロナワクチンについて 2021年8月5日」」について、「イスラエル保健省のデータが載っているので、開示対象として示唆されなければならない」旨主張している。

当審査会において、国立感染症研究所のウェブサイトに掲載されている当該文書を確認したところ、2021年8月3日に閲覧を行ったイスラエル保健省のデータが参考文献として掲げられており、当該データを元に作成された部分については、本件対象文書に該当すると認められる。

したがって、厚生労働省において、本件対象文書に該当するものとして、少なくとも別紙の2に掲げる文書を保有していると認められるので、これを特定して、改めて開示決定等をすべきである。

また、当該文書に限らず、調査の上、更に本件対象文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

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

(1) 本件不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「開示請求に係る行政文書を保有していなかったため。」と記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても、理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁は、今後の対応において、上記の点につき留意することが望まれる。

(2) 本件は、審査請求から諮問までに約1年7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審査請求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、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別紙の2に掲げる文書を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件対象文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等を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

2021年7月・8月のイスラエル保健省の新型コロナワクチンの感染への有効性、重症への有効性に関する文書（二回目接種と一回目接種について）

（開示請求書別紙の記載内容）

イスラエル保健省の新型コロナワクチンの有効性に関する文書

2021年7月と8月（この請求が届いた時点の日付まで）の期間で（中略）主にワクチンの感染予防有効性、重症を防ぐ有効性に関するものである（開示の実施に関する記載は略）

2 特定すべき文書

国立感染症研修所作成「新型コロナワクチンについて（2021年8月5日）」のうち、イスラエル保健省のデータを元に作成された部分