

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420号）

答申日：令和7年3月19日（令和6年度（行情）答申第1055号）

事件名：特定法人の新型コロナワクチンがデルタ株に対して重症化を防ぐ効果があると証明する文書等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定法人の新型コロナワクチンが、デルタ株に対して重症化を防ぐ効果があるという2021年8月1日以降のデータからの証明。又は効果がないという証明。」（以下「本件対象文書」という。）の開示請求につき、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3年10月13日付け感染研発第650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。

本件の情報開示は、国立感染研究所がその職務たる、データの収取をきちんと行い検討して、職務遂行をしているか確認するためのものである。

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あ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で『（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、これが原処分を取消すほどの瑕疵とまでは言えない」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 卷 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条国民民主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。感染研が発表した論文について「特定のワクチンの臨床試験を行う機関でない」としてワクチンの効果を表したものでないとするのは「医薬品の検定の申請及び検定機関」での発表について、国民に対して実効性のない効果を感染研が伝えることになり、薬機法1条の医薬品の有効性・安全性の確保という目的に反し、感染研がワクチン効果を国民に伝えることは効果・安全性の臨床機関でないことから違法であり、二千人以上のワクチン死亡報告・二万人以上のワクチン重症者報告があることにつき、実効性のない薬機法1条の有効性・安全性の確保の目的に反した情報を国民に流布したことにつき感染研所長脇田氏その他関係者は刑法199条殺人ないしは刑法211条業務上過失致死罪に該当する。

審査庁の主張により『「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）の論文の有効性安全性にかかるデータは感染研の権限外の調査であり、感染研が自らの権限を超えて有効性のデータを論文にしたことは薬機法1条の有効性・安全性の確保の目的に反し違法である。

多数の死者重篤者を特定ワクチンが出していることから、上記行為

は権限外の行為にかかるデータ捏造の疑いもあり刑法上の犯罪に該当する。

審査庁の請求において「3. (3) 請求人の主張について」で述べられているが、『感染研が適切にデータの収集を行っているか否かを確認すべきと（審査請求人が）主張するが、ワクチン効果についてはワクチンメーカー又は承認機関で実証する取扱いになっている』という扱いからは、感染研はデータも権限もないので、感染研がワクチンの効果に対して何らかの論文あるいは発言を自らの権限を超えて発信することは、薬務行政上違法となる。

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。

感染研は権限がないのにワクチン有効性にかかる論文や発言をネット上、あるいは厚労省ワクチン審議会などでしている。

現実的に、『「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』の論文が存在しているのであり、この論文がワクチンの効果を述べていてネット上で公開され、かつ感染研はワクチン有効性にかかるデータを所有していないというのであるから、いい加減なワクチン情報を公表しているのであり違法である。

ただ、審査請求人は感染研が「特定のワクチンの臨床試験を行う機関でない」という主張があるとしても、現実的に『「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』を発表した以上、この論文にかかるデータは保持していなければならないと主張する。仮に保持していなければすべてが捏造であることになり、感染研の犯罪性は確実なものになる。

審査請求人は、「特定法人ワクチンがデルタ株に対して重症化を防

ぐ効果があるという証明」を開示対象としたのであり、「特定のワクチンの臨床試験を行う機関」の資格に基づいて所持している重症化予防のデータを開示請求したのではない。権限外の行為で現実的に『「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』を公表しているのであるから、この権限外の有効性データについての元データや論文等の保持が開示対象なのである。

また、日本における重症化予防のデータという限定も文書開示請求でされていない。このことから『「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』に使われた重症化予防のデータはすべて開示対象になる。

不開示決定理由の「文書を保有していなかったため」というのは上記主張からの結論として、権限がないのにワクチン有効性・安全性を発表したことを隠すため職務上作成したとと取得したことを隠蔽したことになる。

すぐさま隠蔽を終了し『「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』の作成に使ったすべてデータ、その他職務上作成または取得したデータを開示しなくてはならない。（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９月１３日付け（同月１５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１０月１３日付け感染研第６５０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、原処分を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、「特定法人の新型コロナワクチンが、デルタ株に対して重症化を防ぐ効果があるという２０２１年８月１日以降のデータからの証明。又は効果がないという証明」に関して行われたものである。

イ 本件対象文書は、特定法人が製造販売する新型コロナワクチンの重症化予防効果に関するデータであるが、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、作成又は取得しておらず、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った。

(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、特定のワクチンが特定のウイルス株に対して効果の有無を検証する臨床試験を行う機関ではない。ワクチンの有効性等については、ワクチンメーカー又はワクチンの承認業務を厚生労働省から委託されている独立行政法人医薬品医療機器総合機構において実証されるものである。

ウ したがって、本件対象文書について、事務処理上、作成又は取得しておらず、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、感染研は最新のイスラエルのデータを用いてコロナワクチンの重症化予防の根拠を示すべきであるとし、感染研が適切にデータの収集を行っているか否かを確認すべきと主張するが、ワクチン効果については、ワクチンメーカーまたは承認機関で実証する取扱いとなっていることは、上記（２）で述べたとおりであり、審査請求人の主張は失当である。

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) 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 また、感染研では、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全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。

ウ しかし、感染研は、特定のワクチンが特定のウイルス株に対して効果の有無を検証する臨床試験を行う機関ではない。ワクチンの有効性等については、ワクチンメーカー又はワクチンの承認業務を厚生労働省から委託されている独立行政法人医薬品医療機器総合機構において実証されるものである。

(2) 上記(1)の内容に関して、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 感染研が行う検定では、承認審査で確認された品質、有効性及び安全性と同等の製品が製造されていることを、承認事項を満たす製品が製造されていることを確認することにより実施している。すなわち、検定では有効性を直接確認するわけではない。

イ このため、審査請求人が主張する「デルタ株に対して重症化を防ぐ効果がある」かどうかは検定の対象ではなく、本件対象文書に該当する文書は保有していない。

ウ なお、本件審査請求を受け、念のため担当部署において書庫や共用フォルダ等の探索を行ったが、本件対象文書に該当する文書の保有を確認することはできなかった。

- (3) 上記(2)の諮問庁の説明内容については、不自然・不合理とはいえ、これを覆すに足りる特段の事情も認められない。また、諮問庁が説明する文書の探索の範囲等についても不十分とはいえない。

したがって、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 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