

諮問庁：国立健康危機管理研究機構

諮問日：令和6年3月28日（令和6年（行情）諮問第343号）

答申日：令和8年2月2日（令和7年度（独情）答申第100号）

事件名：新型コロナ変異種ラムダ株の危険性について分析した文書の不開示決定（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「本件請求文書」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、諮問庁が別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、改めて開示決定をすべきであるとしていることは、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「行政機関情報公開法」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597号により国立感染症研究所長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ものである。

なお、令和7年4月1日に国立健康危機管理研究機構法が施行されたことにより、国立感染症研究所が国立健康危機管理研究機構国立感染症研究所（以下「感染研」という。）に移行したことに伴い、国立健康危機管理研究機構法施行令附則16条の規定により、行政機関情報公開法の規定に基づき厚生労働大臣の委任を受けて国立感染症研究所長がした行為は、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。）の規定に基づき国立健康危機管理研究機構（以下、「機構」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）がした行為とみなすこととされているので、本件については、不開示決定を行った者は機構であり、不開示とした根拠についても法に基づくものとみなされ、さらに、厚生労働大臣に対する審査請求も、法19条1項の規定に基づき諮問庁が諮問したものとみなされることになる。

#### 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

###### ア 審査請求の理由

感染研から、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 文書の存在に対する審査請求人の意見

『「検査数も水際もスカスカ、冬なら致命的」ラムダ株の追跡不十分、政府は五輪に付度して非公表に』（URL省略）という特定新聞の記事で、WHOの注意すべき株という区分に対して、感染研の脇田所長が、「南米で多くの割合を占めるが世界的には減少傾向。デルタ株を上回る感染性があるとは考えておらず、輸入されるリスクは非常に限定的」と説明した。（引用）

さらに、ラムダ株を発見し厚労省に報告した、とある。

WHOのデータを分析する段階と、厚労省に報告する段階で、何らかの文書が残されているべきだと審査請求人は思料する。

特に、厚生労働省への報告は

公文書等の管理に関する法律（平成二十一年法律第六十六号）

「第二章 行政文書の管理

第一節 文書の作成

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

3項 複数の行政機関による申合せ」

に該当していると考えられる。

ゆえに厚生労働省に報告した時点で、ラムダ株に危険性に関する何らかの文書はあったのではないかと審査請求人は思料する。

さらに脇田所長の「南米で多くの割合を占めるが世界的には減少傾向。デルタ株を上回る感染性があるとは考えておらず、輸入されるリスクは非常に限定的」という説明は、職務上重要な分析事項であるので、本来文書として残さなければならないものである。これが文書として残されていない場合、脇田所長は、職務上分析すべきものを、分析したのか不明なままになる。

以上が審査請求人の意見である。

#### (2) 意見書

ア 本件対象文書の作成・および取得について

感染研は、本件対象文書を同研究所ホームページに掲載しながら、審査請求人に開示しなかったことは情報公開に応じないという故意か、漫然と調査・探索を行わないで上記文書を開示対象としなかったこと重大な過失がある。速やかに開示すべきである。

イ 不開示理由の違法

「所有していない」だけでは、行政機関情報公開法 9 条の不開示理由を満たしていない。これが本件対象文書の隠蔽につながったのであり、宇賀「新・情報公開法の逐条解説 P. 146」は、【文書不開示の場合も、「当該文書は、作成しない慣行になっており、実際には存在しない」、「当該文書は存在したが、保存年限を経過したために○年○月○日に廃棄した」等の理由を提示する義務がある。情報公開法の制度運営に関する検討会報告においても、文書不存在の原因についても理由を付記することを徹底する必要があると指摘されている。】とされているのであり、行政機関情報公開法 9 条 2 項の理由付記の規定を遵守すべきであり、裁決で不開示理由が違法とする判断を下すべきである。

ウ WHO のデータ分析は、オープンソースにおいても文書の組織的利用があり、取得及び保存していないことは裁決を経た開示決定においても行政機関情報公開法 9 条の理由付記での記載を要する。

理由説明書（下記第 3）の 3 「（3）審査請求人の主張について」のイで「一方で、当該文書については、作成する際に WHO のデータを分析していることから、WHO から提供された文書があるのではないかという審査請求人の主張を踏まえて、感染研において当該データの取得・保管状況についても確認をしたところ、WHO のオープンデータのみを使用して作成し（開示対象文書の引用文献参照）、また、当該データの取得・保管は行っていないということから、上記の開示対象文書のみが当該文書であると考え。」と感染研が分析に使用した WHO のオープンデータの開示決定通知の理由の提示が問題となる。

宇賀「新・情報公開法の逐条解説（第 8 版）」 P. 50 の行政文書の要件として①「第 4 は、決裁、供覧という事案処理手続きの終了を要件とせず、行政機関の職員が組織的に用いるものであれば、広く対象に含めているということである。」とし②「我が国の従前の文書管理規定のなかには、決裁・供覧等の事案処理手続きで対象文書を画するものが少なくなかったが、文書管理行政が行政事務の効率的執行という観点からのみ作成されていたことの反映でもあり行政情報の公開という観点からは、事案処理手続きを行政文書の要件とすることは必ずしも適切ではないのである。」としている。そして、上記宇賀 P. 51 は③「決裁、供覧という事案処理手続きの終了を対象文書の要件としている場合、文

書自体は存在しているにもかかわらず、開示対象文書が解釈上不存在とされるケースがありうるが、行政機関情報公開法のもとでは、組織共有文書であるかぎり、対象文書としたうえで、不開示事項に該当するかが判断されることになるのである。」としている。宇賀P. 50では④「また、そもそも、事案処理手続きを要しない文書の中にも、アカウントビリティという観点から、開示が必要なものもある。旧厚生省のエイズ研究班のようないわゆる私的諮問機関に出される資料の中には、決裁・供覧の手続きを経っていないものもありうるが、そのことのみによって、国民の生命・健康にかかわる重要な意思決定を行った会議資料へのアクセスの道が断たれることは適切ではない。」としている。

行政文書とは、「決裁、供覧という事案処理手続きの終了」が要件ではなく、「組織共有文書であるかぎり、対象文書としたうえで、不開示事項に該当するかが判断されることになるのである。」

「最高裁平成24年（行ヒ）第33号・平成26年7月14日第二小法廷判決・裁判集民事247号63頁」においても「情報公開法において、行政文書とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいうところ」と行政文書の要件を判示しており、「組織的な使用」のためにWHOのオープンソース取得したものは行政文書に該当する。本件対象文書の作成において感染研が使用したWHOのオープンデータは「組織的な使用」のために取得されたものであり、これは行政文書の開示範囲に当たる。この点について宇賀「新・情報公開法の逐条解説（第8版）」P. 51は「行政機関の職員が組織的に用いるもの」とは、「当該行政機関の組織において業務上の必要性から利用・保存している状態」としており、本件対象文書の作成での利用は組織的使用の要件を満たす。

WHOデータベースの取得は業務上の上記組織的使用のために行われたことは明らかであるが、諮問庁の理由説明書では「当該データの取得・保管は行っていない」とされており、業務上の組織的使用が行われたが、情報の取得・保管は行っていないこととされている。

審査請求で審査請求人がWHOのデータを開示範囲に含めていることから、本件対象文書の開示は一部開示であり、行政機関情報公開法9条の開示決定の記載に従い、「なお、一部開示の場合は、開示しない部分については、不開示決定の場合と同様、理由の提示及び不服申立ての教示が必要となる」（「詳解・情報公開法」P. 98 総務省行政管理局編）であることから、裁決で新たに開示決定通知には、「WHOのオープンデータのみを使用して作成し（開示対象文書の引用文献参照）、また、当該データの取得・保管は行っていない」というような不

開示にかかる記載が行政機関情報公開法9条1項の理由付記として必要である。(参考資料略)

### 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、行政機関情報公開法3条の規定に基づき、本件請求文書の開示請求を行った。
- (2) これに対して、処分庁が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6日付け(同月8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、新たに開示請求に係る法人文書を特定し、その全部を開示することが妥当である。

#### 3 理由

##### (1) 原処分について

本件開示請求にあたり、感染研では、ラムダ株に関する研究・分析については文書を作成・取得していないことから、審査請求人が開示請求を行ったラムダ株に関する危険性を分析した文書は存在しないとして、不開示決定を行ったものである。

##### (2) 原処分の妥当性について

ア 本件審査請求を受けて、改めて、諮問庁において、処分庁が対象文書を保有していないか確認したところ、感染研ホームページにおいて、本件対象文書が確認された。当該文書は、ラムダ株が発見された際に、厚生労働省に報告された際の文書であり、同省HPにおいても掲載しているものである。(以下URLのページのうち「【参考】」を参照)

新型コロナウイルス感染症(変異体)の無症状病原体保有者の発生について(空港検疫)|8月24日|厚生労働省(mhlw.go.jp)

イ 当該文書については、

- ・ 感染研が作成・公表した文書であること
- ・ 懸念される変異株・注目すべき変異株としてラムダ株が加わったことを報告しており、審査請求人の求める「危険性」と近い理解の文書であること

から、開示請求の趣旨に合致する文書と判断したものである。

##### (3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、審査請求書において、WHOのオープンデータを分析する段階と厚生労働省に報告する段階で文書が存在する旨を主張するところ、上記(2)のとおり、感染研から厚生労働省に報告した文書に本件開示請求に係る法人文書が確認されたものである。

イ 一方で、当該文書については、作成する際にWHOのデータを分析していることから、WHOから提供された文書があるのではないかという審査請求人の主張を踏まえて、感染研において当該データの取得・保管状況についても確認したところ、WHOのオープンデータのみを使用して作成し（開示対象文書の引用文献参照）、また、当該データの取得・保管は行っていないということから、上記の開示対象文書のみが該当文書であると考えられる。

#### 4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、開示請求対象文書として、上記3（2）の感染研ホームページに掲載された本件対象文書について、その全部を開示することが妥当である。

#### 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6年3月28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5月7日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 令和7年5月28日 審議
- ⑤ 令和8年1月27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、本件請求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、諮問に当たり、本件対象文書を新たに特定し、その全部を開示することが妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性及び本件請求文書に該当する文書（本件対象文書を除く。）の保有の有無について検討する。

##### 2 本件対象文書の特定の妥当性について

当審査会において、本件対象文書の内容について確認したところ、当該文書には、i) WHOはラムダ株を注目すべき変異株に位置付けたこと、ii) ラムダ株は、検疫・国内では報告がないため、現時点では、懸念される変異株・注目すべき変異株への位置付けは行わず、ゲノムサーベイランスで発生动向を注視していくこと等に係る記載があり、ラムダ株の危険性を判断するための取扱いに関する記述があることが認められる。このため、本件対象文書は本件請求文書に該当する文書であると認められる。

##### 3 本件請求文書に該当する文書（本件対象文書を除く。）の保有の有無について

(1) 諮問庁は、上記第3の3のとおり、本件対象文書のみが本件請求文書に該当する文書である旨説明するので、この点に関し、当審査会事務局職員

をして更に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

ア 感染研では、新型コロナウイルスに関するサーベイランスとして、WHO等の公的機関等による公開情報を参考に、ラムダ株を含む国内外の新型コロナの感染状況、ウイルス学的な知見等について、「感染・伝播性の増加や抗原性の変化が懸念される新型コロナウイルス（SARS-CoV-2）の新規変異株について（第10報）」（以下「第10報」という。）として発生動向をまとめ、感染研のHPに掲載していた。

イ 第10報作成において感染研では閲覧を行った文献を引用文献として掲示しているのみでダウンロードはしておらず、行政文書として保管していない。

ウ 新型コロナウイルスに関するサーベイランスを実施する中で、本件対象文書以外に、感染研において「ラムダ株の危険性について分析した文書」を作成・取得していない。

なお、原処分（令和3年9月24日）時には、ラムダ株に関する発生動向等に関する情報は第10報（令和3年7月6日）のみであり、第11報及び第12報ではラムダ株の危険性の分析に関する記載はないため、本件請求文書に該当しない。

エ また、関連文書について存在しないか感染研内関連部署を探索した結果、他に本件請求文書に該当する文書が存在しないことを確認している。

(2) 上記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、感染研において、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められない。

#### 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 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2年5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、開示決定等に係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。

6 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書につき、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、諮問庁が本件対象文書を特定し、改めて開示決定をすべきとしていることについては、感染研において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定し、開示決定をすべきとしていることは、妥当であると判断した。

(第3部会)

委員 稲山文男、委員 久末弥生、委員 芳仲美恵子

## 別紙

### 1 本件請求文書

国立感染症研究所において新型コロナ変異種ラムダ株の危険性について分析した文書

### 2 本件対象文書（諮問庁が新たに特定し、全部開示している文書）

感染・伝播性の増加や抗原性の変化が懸念される新型コロナウイルス（SARS-CoV-2）の新規変異株について（第10報）