

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成29年8月30日（平成29年（行情）諮問第349号）

答申日：平成30年4月17日（平成30年度（行情）答申第7号）

事件名：特定期間の医科の個別指導及び新規個別指導に係る指導会議資料の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（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について、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、不開示とすることが妥当である。

### 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、関東信越厚生局長（以下「処分庁」という。）が、平成29年3月7日付け関厚発0307第41号により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

###### ア 審査請求の趣旨

原処分2項記載の「個別指導担当者（除く新規個別指導）、備考欄（選定理由に関する情報）」部分の処分を取り消す決定を求める。

###### イ 審査請求の理由

審査請求人は、平成29年2月7日付け書面にて、法3条に基づき、上記2項の文書を開示するよう処分庁へ請求をした。それに対して、処分庁は、同年3月7日に、法5条6号を根拠に、「公にすることにより、正確な事実の把握を困難にし、違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にする等、ひいては各種指導、監査等にかかる業務の適正な遂行に支障を来すおそれがあるため」という理由により、上記2項記載のように、一部不開示処分とした。この一部不開示処分は、法5条本文に抵触する行為であることは明白であることから、違法行為であり、開示しなければならない。

そもそも、法は、「国民主権の理念にのっとり、・・・行政機関の

保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的」に制定されている（法1条）。つまり、法は、行政機関が有する情報は公開することを原則としており、不開示はあくまで例外としている。

これは、法5条本文が、行政機関の長に対して、「次の各号に掲げる情報・・・のいずれかが記載されている場合を除き」という例外はあるものの、行政文書の開示を原則義務づけていることから明らかである。

上記内容を踏まえ、法5条6号をみると、同号には、イ・ロ・ハ・ニ・ホ記載の「おそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」については、例外的に情報を不開示にすることができるとの記載がある。当該趣旨は、行政機関が行うすべての事務又は事業は、法律に基づき公益に適合するように行われなければならないため、開示することによりその事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報は、不開示とする合理的な理由が認められるというものである（大阪地判平成19年6月29日判タ1260号1866頁）。

そこで、上記法1条、法5条本文及び同条6号の趣旨及び構造に照らすと、同条6号にいう「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、名目的、抽象的に当該事務又は事業の適正な遂行に支障が生じる可能性があるだけでは足りず、実質的、具体的に当該事務又は事業の適正な遂行に支障が生じる相当の蓋然性が認められなければならないのであり（上記裁判例）、その判断については、行政庁に広範な裁量を与えているわけでは全くないのである。

そもそも保険医療機関への個別指導は、厚生労働省の指導大綱によって指導後の「措置」として「要監査」が設けられている。そして監査要綱による監査対象選定基準には「度重なる個別指導によっても診療内容又は診療報酬の請求に改善が見られないとき」及び「正当な理由がなく個別指導を拒否したとき」が挙げられているように、監査に連動している。監査によって診療又は診療報酬の不正又は不当性が認められた場合、最悪の場合、保険医指定取消しという行政処分につながる。このような保険医・保険医療機関に対して極めて重大な不利益処分とも連動している個別指導は、高い透明性が求められる。個別指導を行う指導担当者名の公開と選定理由の公開は、透明性が求められる最たるものである。

現に個別指導を実施する際、指導担当者は先ず初めに自ら名乗って

指導を開始している。それを行政文書で不開示にする理由はない。日本弁護士団体連合会（原文ママ）も、指導・監査が保険医等に対する診療報酬の返還請求や保険医指定取消処分などの不利益処分に鑑み、その対象となる保険医等の適正な手続き処遇を受ける権利を保障するため、改善、配慮及び検討を求める意見書を厚生労働大臣等に提出しており、その要望項目の最初に「個別指導の対象となる保険医等を決定したときには、当該保険医等に対し、個別指導の扱扱規定及び目的等と同時に、当該保険医等が指導対象として選定された理由について通知すること」（「健康保険法等に基づく指導・監査制度の改善に関する意見書」2014年8月22日）を挙げている。

以上のように、不開示部分を開示することにより生じる弊害のおそれは名目的・抽象的なものにすぎず、処分庁の不開示処分を支える根拠は一切なく、個別指導担当者及び選定理由に関する情報を不開示にすることは、違法不当であることは明白である。

## （2）意見書

理由説明書（下記第3）は、「備考欄（選定理由に関する情報）」を不開示とする理由として「3理由（4）不開示情報該当性」において「選定理由を公にすると、それが情報提供であった場合には、個別指導の対象となった保険医療機関等を受診している者（患者）や従業員からの情報である可能性が高いところ、情報提供を行ったという事実が当該保険医療機関等に知られる又は推察されるところとなれば、当該保険医療機関等から有形・無形の圧力が加えられ、情報提供者に対して様々な不利益を生じさせるおそれがあることに加え、情報提供者が何らかの不利益を被ることとなれば、情報提供者からの行政への信頼が損なわれ、これまで社会正義の観点から情報の提供を行っていた者一般が情報提供を躊躇するなどの自制的な行動につながるおそれ」があり、結果として情報提供が行われなくなり、「保険医療機関等に対する指導事務等の適正な遂行に生じるおそれがある」と述べている。

しかし、諮問庁の「おそれ」は客観的根拠がない抽象的なものと言わざるを得ない。

まず、医療機関に個別指導実施通知が送付されてきた場合、前々年度に集団的個別指導を受けていなかったり、前年度に個別指導・新規個別指導を受けて結果が再指導になっていなかったりする保険医療機関であれば、個別指導に選定された理由が何かしらの情報提供があった、と容易に推察することができる。

また、諮問庁は「情報提供者が不利益を被るおそれ」を挙げているが、その「おそれ」にどれだけ実質的、具体的に当該事務または事業の適正

な遂行に支障が生じる相当の蓋然性があるかについて全く立証していない。諮問庁も「おそれ」があると言うだけで実例があるのかないのか、一切示していない。実質的、具体的に当該事務または事業の適正な遂行に支障が生じる相当の蓋然性が存在することは、諮問庁自身が示さなければならない。

また、諮問庁は情報提供があった場合には「患者や従業員から情報提供の可能性が高い」と述べているが、実際に情報提供が寄せられ個別指導となったケースにおいて患者や従業員からの情報提供であった割合が高いという調査はなされていない。諮問庁が行っている調査はあくまで情報提供について保険者・審査支払機関・患者・医療機関等従事者・その他からそれぞれ何件の情報提供が寄せられたかであって、実際に個別指導を実施したケースにおいて患者・従業員からの情報提供の割合が高いわけではなく、むしろ割合は低いと推定される。請求人が本年開示させた厚生局・東京事務所の資料（74回選定委員会会議録）によると、情報提供により個別指導となったケースでは情報提供者が確認できる9件のうち患者からの情報提供はわずか1件であり、保険者・審査支払機関からの情報提供が圧倒的多数を占めている。

諮問庁が懸念している「指導事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は根拠薄弱なものであり、「保険医等の適正な手続き処遇を受ける権利の保障」をさまたげてまで優先すべきものではない。

そもそも個別指導の目的は、「保険診療の取扱い、診療報酬の請求等に関する事項について周知徹底させること」にあり、監査・取締りにはない。上記のような諮問庁の説明は、取締り的な目的に傾いていることを示すものであり、本来の指導制度の趣旨に反するものと言わざるを得ない。

また、そもそも本件においては具体的な医療機関名は黒塗りであり、請求人も医療機関名の開示までは求めていない。仮に諮問庁の懸念がある程度現実的だったとしても、医療機関名が特定されていなければ選定理由が公開されても不利益を被る人間は存在しない。

法は、1条で「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的」に制定されている。法5条で不開示とすることが出来る規定はあるが、それは例外的事項であり、法の趣旨は行政機関が有する情報は公開することを原則としている。ゆえに、行政の恣意的な判断で融通無碍に不開示の範囲を拡大することは許されない。

内閣府（原文ママ）情報公開・個人情報保護審査会におかれては、公平な審査をお願いしたい。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求の経緯

- (1) 本件審査請求人は、平成29年2月7日付けで処分庁に対して、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5月31日付け（同年6月1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

本件審査請求に関し、別表に掲げる不開示部分のうち一部を新たに開示した上で、その余の部分については、原処分を維持して不開示とすることが妥当である。

#### 3 理由

##### (1) 本件対象不開示部分について

本件審査請求において審査請求人が開示を求める部分は、別表のとおり、原処分で開示決定した5文書の不開示部分のうち、「指導担当者」及び「備考欄（選定理由に関する情報）」である。

このうち、不開示を維持する部分については、法5条6号柱書きに該当することから、以下、不開示情報該当性について説明する。

##### (2) 医療保険制度の概要について

我が国の医療保険制度は、社会保険制度の一つとして、健康保険法（大正11年法律第70号。以下「健保法」という。）等に基づき、傷病等について保険給付（療養の給付）を行い、その給付の財源を保険料の拠出と国庫の負担をもって賄おうとする制度である。

医療保険制度においては、診察、薬剤の支給、処置、手術その他の治療等の療養の給付を担当する病院若しくは診療所又は薬局については、その開設者の申請に基づき、厚生労働大臣が保険医療機関又は保険薬局（以下、併せて「保険医療機関等」という。）として指定することにより、保険診療（保険調剤を含む。以下同じ。）を行うことができることとされている。また、保険医療機関において診療に従事する医師若しくは歯科医師又は保険薬局において調剤に従事する薬剤師についても同様に、それらの者の申請に基づき、厚生労働大臣が登録した保険医又は保険薬剤師（以下、併せて「保険医等」という。）でなければならないこととされている。

指定を受けた保険医療機関等は、その責務として、厚生労働省令に定めるところにより、療養の給付を担当しなければならないこと（健保法70条）、また、登録を受けた保険医等は、その責務として、厚生労働

省令の定めるところにより，健康保険の診療又は調剤に当たらなければならないこと（同法72条）とされている。

(3) 保険医療機関等に対する指導等について

ア 指導について

指導とは，健保法等の関係法律の規定に基づき，保険医療機関等又は保険医等が行う療養の給付又は入院時食事療養費，入院時生活療養費，保険外併用療養費若しくは家族療養費の支給に係る診療（調剤を含む。以下同じ。）の内容又は診療報酬（調剤報酬を含む。以下同じ。）の請求について行うものであり，具体的には，平成7年12月22日付け保発第117号厚生省保険局長通知の別添一「指導大綱」（以下「指導大綱」という。）においてその取扱いが示されている。

指導形態としては，集団指導（保険医療機関等を一定の場所に集めて講習等の方式により実施），集团的個別指導（保険医療機関等を一定の場所に集めて又は当該保険医療機関等において個別に面接懇談方式により実施）及び個別指導（保険医療機関等を一定の場所に集めて又は当該保険医療機関等において個別に面接懇談方式により実施）の3形態がある。

イ 選定基準について

上記アの個別指導を行う保険医療機関等の選定基準は，次のAからGまでのとおりである。

- A 診療内容又は診療報酬の請求に関する情報の提供があり，個別指導が必要と認められた保険医療機関等
- B 個別指導後の措置が再指導又は経過観察であって，改善が認められない保険医療機関等
- C 監査の結果，戒告又は注意を受けた保険医療機関等
- D 集团的個別指導の結果，大部分の診療報酬明細書について，適正を欠くものが認められた保険医療機関等
- E 集团的個別指導を受けた保険医療機関等のうち，翌年度の実績においても，なお高点数保険医療機関等に該当するもの
- F 正当な理由がなく集团的個別指導を拒否した保険医療機関等
- G その他特に必要が認められる保険医療機関等

ウ 選定委員会について

個別指導を行う保険医療機関等の選定に当たっては，恣意的要素を排除するため，指導大綱に基づき，地方厚生（支）局ごとに地方厚生（支）局長が指名する技官及び事務官等を構成員とする選定委員会を設置することとされており，選定委員会においては，選定基準に照らして公正に個別指導の対象となる保険医療機関等の選定を行うこととされている。

## エ 個別指導後の措置について

個別指導後の措置は、診療内容及び診療報酬の請求の妥当性により、「概ね妥当」、「経過観察」、「再指導」及び「要監査」の4種類がある。

個別指導後は、保険医療機関等に対し、指導結果（個別指導後の措置）及び改善すべき事項として指摘したもの（以下「指摘事項」という。）について、文書により通知し、「改善報告書」の提出を求めることとしている。

また、経済上の措置として、診療内容又は診療報酬の請求に関し不当な事項を確認したときは、当該保険医療機関等に対し、指摘事項について自己点検を求め、自己点検の結果、指摘事項と同様のものが確認されたときは、診療報酬の自主返還を求めているところである。

## オ 監査への移行について

個別指導において、不正又は著しい不当があったことを疑うに足りる理由がある場合等には、監査に移行する。監査は、保険医療機関等が行う診療の内容又は診療報酬の請求について、不適切なものについては、その事実を確認し必要な措置を講ずることを目的としているものである。

監査後の措置は、不正又は不当の事案の内容により、「取消処分」（保険医療機関等の指定の取消（健保法80条）及び保険医等の登録の取消（同法81条））、「戒告」及び「注意」の3種類がある。

上記エのとおり、個別指導の結果によっては「要監査」となる場合があり、監査の結果によっては上記の「取消処分」となる場合もあることを踏まえると、個別指導は保険診療の適正化に重要な役割を担うものである。

## （4）不開示情報該当性について

本件対象不開示部分のうち、不開示を維持する部分は、個別指導の選定理由に関する情報であり、上記（3）イに掲げるAないしGの情報が記載されている。

選定理由を公にすると、それが情報提供であった場合には、個別指導の対象となった保険医療機関等を受診している者（患者）や従業員からの情報である可能性が高いところ、情報提供を行ったという事実が当該保険医療機関等に知られる又は推察されるところとなれば、当該保険医療機関等から有形・無形の圧力が加えられ、情報提供者に対して様々な不利益を生じさせるおそれがあることに加え、情報提供者が何らかの不利益を被ることとなれば、情報提供者からの行政への信頼が損なわれ、これまで社会正義の観点から情報の提供を行っていた者一般が情報提供を躊躇するなどの自制的な行動につながるおそれがある。

また、情報提供以外の選定理由を公にすると、当該選定理由それ自体は法に定める不開示情報に該当しないとしても、これらが公にされることにより、不開示部分が情報提供であることを容易に特定されてしまう。

したがって、個別指導の選定理由に関する情報を公にすることは、結果として情報提供が行われなくなり、保険医療機関等に対する指導事務等の適正な遂行に支障を生ずるおそれがあることから、これらの情報は法5条6号柱書きに該当すると考えられる。

なお、原処分において、AないしGの情報のうち、B「経過観察後の措置が再指導・経過観察」が公にされているところ、先に述べたとおり、本来は法5条6号柱書きに基づき不開示とすべき情報であるが、既に原処分で公にされていることから、改めて不開示とする意味は無く、本件に限り開示することとする。

#### 4 結論

以上のとおり、別表に掲げる本件対象不開示部分のうち一部を新たに開示した上で、その余の部分については、原処分を維持して不開示と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 平成29年8月30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9月14日    | 審議            |
| ④ 同年10月10日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ 平成30年3月8日  | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同年4月13日    | 審議            |

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件対象文書について

本件対象文書は、別紙に掲げる文書であり、処分庁は、その一部を法5条1号、2号イ及び6号に該当するとして、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分における不開示部分のうち、「個別指導担当者（除く新規個別指導）」及び「備考欄（選定理由に関する情報）」の開示を求めている。

諮問庁は、諮問に当たり、原処分で不開示とした部分のうち、「個別指導担当者（除く新規個別指導）」を開示することとするが、「備考欄（選定理由に関する情報）」（以下「本件不開示部分」という。）については、法5条6号柱書きに該当するとして不開示とすべきとしているので、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について、以下検討する。

##### 2 不開示情報該当性について

(1) 諮問庁は、理由説明書（上記第3の3（4））において、以下のとおり説明する。

本件対象不開示部分のうち、不開示を維持する部分は、個別指導の選定理由に関する情報であり、上記第3の3（3）イに掲げるAないしGの情報が記載されている。

選定理由を公にすると、それが情報提供であった場合には、個別指導の対象となった保険医療機関等を受診している者（患者）や従業員からの情報である可能性が高いところ、情報提供を行ったという事実が当該保険医療機関等に知られる又は推察されるところとなれば、当該保険医療機関等から有形・無形の圧力が加えられ、情報提供者に対して様々な不利益を生じさせるおそれがあることに加え、情報提供者が何らかの不利益を被ることとなれば、情報提供者からの行政への信頼が損なわれ、これまで社会正義の観点から情報の提供を行っていた者一般が情報提供をちゅうちょするなどの自制的な行動につながるおそれがある。

また、情報提供以外の選定理由を公にすると、当該選定理由それ自体は法に定める不開示情報に該当しないとしても、これらが公にされることにより、不開示部分が情報提供であることを容易に特定されてしまう。

したがって、個別指導の選定理由に関する情報を公にすることは、結果として情報提供が行われなくなり、保険医療機関等に対する指導事務等の適正な遂行に支障を生ずるおそれがあることから、これらの情報は法5条6号柱書きに該当すると考えられる。

(2) 以上を踏まえ、検討する。

本件対象文書を見分したところ、本件不開示部分には、個別指導の選定理由に関する情報が記載されている。そうすると、仮に選定理由が「情報提供」であった場合には、これを公にすると、情報提供をちゅうちょするなどの自制的な行動につながることで、結果として情報提供が行われなくなり、また、「情報提供」以外であった場合に、不開示情報に該当しないとして公にすると、その余の不開示部分が「情報提供」であることが容易に推認されてしまうことから、個別指導の選定理由に関する情報を公にすることにより、結果として情報提供が行われなくなり、保険医療機関等に対する指導事務等の適正な遂行に支障を生ずるおそれがあるとの諮問庁の説明は是認することができる。

したがって、当該部分は、法5条6号柱書きに該当し、不開示とすることが妥当である。

### 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1号、2号イ及び6号に該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁が同号柱書きに該当するとしてなお不開示とすべきとしている部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、不開示とすることが妥当であると判断した。

(第3部会)

委員 岡島敦子, 委員 葭葉裕子, 委員 渡井理佳子

## 別紙

- 文書 1 指導会議資料（平成 28 年 9 月 2 日開催 医科 個別指導）
- 文書 2 指導会議資料（平成 28 年 10 月 4 日開催 医科 新規個別指導）
- 文書 3 指導会議資料（平成 28 年 11 月 2 日開催 医科 個別指導）
- 文書 4 指導会議資料（平成 28 年 12 月 5 日開催 医科 個別指導・新規  
個別指導）
- 文書 5 指導会議資料（平成 29 年 1 月 11 日開催 医科 個別指導）

## 別表

文 書 番 号	頁	本件対象不開示部分				
		諮問に当たり開 示する部分	不開示を維持する部分	法5条		
				1 号	2 号 イ	※ 6 号 柱 書 き
1	8	個別指導（医） のうち、指導担 当者	個別指導（医）のうち、備考 欄（選定理由に関する情報）			○
	1 1		個別指導（医）のうち、備考 欄（選定理由に関する情報）			○
	1 5		個別指導（医）のうち、備考 欄（選定理由に関する情報）			○
	1 9		個別指導（医）のうち、備考 欄（選定理由に関する情報）			○
	2 3		個別指導（医）のうち、備考 欄（選定理由に関する情報）			○
	2 6		なし			
	2 9		なし			
	3 1		なし			
3 4	なし					
3	6	個別指導（医） のうち、指導担 当者	個別指導（医）のうち、備考 欄（選定理由に関する情報）			○
	8		個別指導（医）のうち、備考 欄（選定理由に関する情報）			○
	1 3		個別指導（医）のうち、備考 欄（選定理由に関する情報）			○
	1 6		なし			
	2 0		なし			
	2 2		なし			
	2 6		なし			
4	1 0	個別指導（医） のうち、指導担 当者	個別指導（医）のうち、備考 欄（選定理由に関する情報）			○
	1 3		個別指導（医）のうち、備考			○

			欄（選定理由に関する情報）			
	1 7		個別指導（医）のうち，備考欄（選定理由に関する情報）			○
	2 1		なし			
	2 5		個別指導（医）のうち，備考欄（選定理由に関する情報）			○
	2 9		なし			
	3 1		個別指導（医）のうち，備考欄（選定理由に関する情報）			○
	3 4		個別指導（医）のうち，備考欄（選定理由に関する情報）			○
	3 7		個別指導（医）のうち，備考欄（選定理由に関する情報）			○
5	1 1	個別指導（医）のうち，指導担当者	個別指導（医）のうち，備考欄（選定理由に関する情報）			○

※ 理由説明書別表の誤記については，審査会事務局で修正した。