

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成30年4月9日（平成30年（行情）諮問第185号）

答申日：平成30年6月18日（平成30年度（行情）答申第132号）

事件名：特定の業務に関する内閣府個人情報保護推進室への照会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

別紙に掲げる文書（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、厚生労働大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が、平成29年10月10日付け厚生労働省発保1010第2号により行った不開示決定（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

原処分の取消しを求める。

イ 審査請求の理由

（ア）本件不開示決定の違法性について

本件不開示決定については、処分庁が本件対象文書の存在を隠しているか、本件対象文書の十分な検索を怠ったかのいずれかと考えるほかない。存在する行政文書を不存在とすることは違法であり、本件不開示決定の取消しを求める。

（イ）本件対象文書が存在していた事実について

厚生労働省保険局医療課長は、平成20年10月1日付保医発1001001号（以下「平成20年通知」という。）及び平成21年3月4日付保医発第0304001号（以下「平成21年通知」といい、平成20年通知と併せて「医療課長通知」という。）において、全国健康保険協会理事長に対し、健康保険法73条及び78条に基づいて地方厚生（支）局が実施する保険医療機関等への指導

監査業務に際して、全国健康保険協会の各支部が保有する診療報酬明細書又は調剤報酬明細書の写し及び事業者情報及び被保険者住所情報を地方厚生（支）局へ提供することについて承諾を求めている。

医療課長通知では、本件対象文書に基づいて「指導監査業務に関し提供を求めるレセプト等の必要な情報を国の機関に提供することは、個人情報保護法（平成15年法律第57号）23条1項4号の規定により可能である旨の回答を個人情報保護法を所管する内閣府国民生活局企画課個人情報保護推進室より得ている」と申し添えている。

処分庁は不開示理由を「開示請求に係る行政文書については、保存期限を経過しており、これを保有していない」としているため、過去のいずれかの時点においては本件対象文書は存在していたということになる。

なお、平成21年5月に厚生労働省大臣官房総務課情報公開文書室が作成した「情報公開事務処理の手引」では、「開示請求に係る行政文書が存在しない理由（例えば、○月○日に保存期間（○年）が満了したので廃棄した）を具体的に記載する。」としているが、本件不開示決定にあたってそのような教示はなかった。

（ウ）本件対象文書の保存期間について

平成20年10月1日当時、各行政機関における行政文書の管理は「行政文書の管理方策に関するガイドライン」（平成12年2月25日付け各省庁事務連絡会議申合せ、以下「ガイドライン」という。）に沿って行うこととされており、保存期間についてはガイドライン別表の「行政文書の最低保存期間基準」（以下、第2において「保存期間基準」という。）に該当する行政文書の類型を参考にすることとしている。

a 本件対象文書は「処理に係る事案が軽微なもの」には該当しないこと

ガイドラインでは「処理に係る事案が軽微なものである場合は例外として文書の作成を要しない」とし、留意事項として「事案が軽微なものである場合とは、事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じないような場合であり、例えば、所掌事項に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打ち合わせなどが考えられる」としている。

処分庁は本件不開示決定において本件対象文書が存在したことを認めていることから、本件対象文書は「処理に係る事案が軽微なもの」、つまり「所掌事務に関する単なる照会」や「問い

合わせに対する応答」には該当しないものである。

b 本件対象文書の保存期間は10年と考えられること

保存期間基準は、「(注)1 決裁文書とは、行政機関の意思決定の権限を有する者が押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を行政機関の意思として決定し、又は確認した行政文書をいう。」としている。

本件対象文書は内閣府国民生活局企画課個人情報保護推進室による決裁文書である同時に、健康保険法73条及び行政手続法2条6号に基づく行政指導における個人情報保護法の解釈を示したものであり、保存期間基準における「行政手続法5条1項の審査基準、同法12条1項の処分基準その他の法令の解釈又は運用の基準を決定するための決裁文書」に該当し、保存期間は10年とされるのが妥当である。

本件開示請求がなされた日は医療課長通知の発出日から10年以内であり、「保存期限を経過しており、これを保有していない」とした本件不開示決定は不当である。

c 本件対象文書は医療課長通知と相互に密接な関連を有する行政文書であること

平成25年3月に厚生労働省保健局医療指導監査室が作成した「医療指導監査業務等実施要領(法令編)」では、医療課長通知及び通知別添や依頼様式例と併せ、医療課長通知に対する全国健康保険協会理事長の「承諾書」など、相互に密接な関連を有する一連の文書を収載(682から691頁)しているが、本件対象文書は収載されていない。

ガイドラインでは、「能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存の目的を達成するためにまとめられた、相互に密接な関連を有する行政文書(保存期間が1年以上のものであって、当該保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。)の集合物」を「行政文書ファイル」として「保存及び廃棄について同じ取扱いをすることが適当なものであるもの」としている。

本件対象文書は医療課長通知と相互に密接な関連を有する行政文書であり、その他の関連文書が保存されている以上、本件対象文書のみを除外して「保存期限を経過しており、これを保有していない」とした本件不開示決定は不当である。

(エ) 本件対象文書の内容は、別の事務連絡においても周知されている内容であること

本件対象文書の内容(指導監査業務に関し必要な情報を国の機関

に提供することは、個人情報保護法 23 条 1 項 4 号の規定により可能であること)については、平成 25 年 10 月 22 日付厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長通知「保険医療機関及び保険薬局並びに保険医及び保険薬剤師に対する個別指導における診療録等の閲覧の拒否に係る対応について」や、平成 25 年 11 月 8 日に開催された中国四国厚生局指導事務打合せにおける資料「個別指導における診療録の閲覧等について(平成 25 年 11 月医療指導監査室)」において、地方厚生(支)局に対して繰り返し周知がなされている。

以上のことから、指導監査業務における個人情報保護法の適用に関して、所管庁である内閣府の解釈が示された本件対象文書を「保存期間が経過した」として厚生労働省が破棄するとは到底考えられないものである。

(2) 意見書

ア はじめに――改正個人情報保護法施行後の行政指導における「要配慮個人情報」の取扱いについて

(ア) 健康保険法 73 条に基づく「個別指導」における診療報酬明細書(レセプト)収集の現状

厚生労働省保険局医療課医療指導監査室(以下「医療指導監査室」という。)が平成 29 年 12 月 21 日に発表した「平成 28 年度における保険医療機関等の指導・監査等の実施状況について(概況)」によると、平成 28 年度に行われた健康保険法 73 条に基づく「個別指導」の件数は 10,696 件(「個別指導」4,523 件、「新規個別指導」6,173 件)とされている。

「個別指導」については平成 7 年 12 月 22 日付保発 117 号厚生省保険局長通知の別添一「指導大綱」において「連続した 2 ヶ月分の診療報酬明細書(以下「レセプト」という。)に基づき行う」とされ、その具体的な処理手順や手法等については医療指導監査室が作成した「医療指導監査業務等実施要領指導編(平成 28 年 3 月版)」において、地方厚生局から保険者(全国健康保険協会、健康保険組合、各都道府県の国民健康保険及び後期高齢者医療の担当部署)に対して、「個別指導」の対象となった保険医療機関から提出されたレセプトの提供を依頼するよう求めている。

つまり、平成 28 年度においては、「個別指導」が実施された全国各地の 1 万件以上の保険医療機関を受診した全ての患者の連続した 2 ヶ月分という膨大な数のレセプトが、保険者から厚生局へ提供され、「個別指導」という行政指導において利用されたことになる。

平成 29 年 5 月 30 日に施行された改正「個人情報の保護に関する法律」(平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」とい

う。)により個人情報の定義が明確化され、レセプトに記載されている被保険者証の記号・番号・保険者番号は「個人識別符号」、診療記録、患者の身体状況、病状、病院等を受診したという事実などは「要配慮個人情報」と定義されている。また、「要配慮個人情報の取得については必ず本人の同意を取らなければならない（個人情報保護法17条）とされるとともに、個人情報取扱事業者に対する監督権限については各分野の主務大臣から個人情報保護委員会に一元化されるなどの改正も図られている。

しかし、法改正によっても「指導大綱」や「医療指導監査業務等実施要領」の改定はなされておらず「健康保険法73条に基づく保険医療機関等への行政指導においては、患者の「要配慮個人情報」に対する「配慮」は実現していない。

(イ) 健康保険法73条に基づく行政指導において「要配慮個人情報」の収集を可能とする法的根拠

地方厚生局が健康保険法73条に基づく行政指導において、患者の「要配慮個人情報」が掲載されているレセプトを収集できるとする法的根拠について、審査請求人が把握している限りでは、平成20年通知及び平成21年通知に記された「指導監査業務に関し提供を求める明細書（写）等の必要な情報を国の機関に提供することについては、個人情報保護法23条1項4号の規定により可能である旨の回答を個人情報保護法を所管する内閣府国民生活局企画課個人情報保護推進室より得ていることを申し添えます。」という一文のみである。

平成29年4月14日に個人情報保護委員会と諮問庁が連名で発出した①「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイダンス」の本文及び「別表2 医療・介護関係事業者の通常の業務で想定される利用目的」並びに②「健康保険組合等における個人情報の適切な取扱いのためのガイダンス」の本文及び「別表2 健保組合等の通常業務で想定される主な利用目的」においても、健康保険法73条に基づく行政指導における患者の個人情報の取り扱いに関する記載は一切なされていない。

つまり、諮問庁は、健康保険法73条に基づく行政指導の実施にあたり、患者本人の同意なく「要配慮個人情報」が保険者から第三者である地方厚生局に提供されている事実を意図的に隠蔽しているといえる。

なお、個人情報保護法23条1項4号、同法16条3項4号及び同法17条2項4号の「国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力す

る必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより、当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき」及び同法18条4項3号の「国の機関又は地方公共団体が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、利用目的を本人に通知し、又は公表することにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき」について、個人情報保護委員会と諮問庁が各種ガイドラインやガイダンス、Q & A（事例集）で示している事例は別表のとおりである。

(ウ) 改正個人情報保護法施行後の健康保険法73条に基づく行政指導におけるレセプト収集の問題点

審査請求人は、改正個人情報保護法施行後の健康保険法73条に基づく行政指導におけるレセプト収集について、少なくとも下記5つの問題があると考えます。

- ① 患者の「要配慮個人情報」が利用目的が特定されないまま利用されている（個人情報保護法15条違反の疑い）
- ② あらかじめ患者本人の同意を得ずに、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて利用されている（個人情報保護法16条違反の疑い）
- ③ 利用目的があらかじめ公表されておらず、患者本人に通知もされていない（個人情報保護法18条違反の疑い）
- ④ あらかじめ患者本人の同意を得ずに個人データが第三者に提供されている（個人情報保護法23条違反の疑い）
- ⑤ 健康保険法73条は「保険医療機関及び保険薬局は療養の給付に関し、保険医及び保険薬剤師は健康保険の診療又は調剤に関し、厚生労働大臣の指導を受けなければならない」と定めているのみであり、「要配慮個人情報」の保護に関する規定もないことから、患者本人が健康保険法73条に基づく行政指導に関して自らのレセプト等の「要配慮個人情報」を第三者である地方厚生局に提供することに同意しない旨の申し出を行なったにも関わらず、地方厚生局に提供された場合には、民法上の不法行為となるケースや患者から損害賠償を請求されるおそれがある。

イ 諮問庁の理由説明書に対する反論

(ア) 諮問庁は本件対象文書と関連する行政文書について十分な検索を怠っている

諮問庁は「既に保存期間が経過し廃棄したと考えられるが、念のため関係課室、書庫及び倉庫を探索した結果、保有していないことを確認した」、「処分庁が本件開示請求時点で本件対象文書を保存期限経過により保有していなかったとして不開示とした原処分は妥

当である」と主張しているが、諮問庁は法改正後に個人情報保護委員会と連名で各種の「個人情報の適切な取扱いのためのガイダンス」を発出しており、当然、ガイダンスの発出にあたっては事前に関係する部局間等で検討・協議がなされたものと考えられるから、本件対象文書と関連する検討・協議が記録された行政文書の探索も含め、しかるべき方法により審査請求人に情報提供すべき責務があると考ええる。

(イ) 本件対象文書の保存期間について

諮問庁は「本件対象文書については、厚生労働省文書管理規程（平成13年厚生労働省訓21号。以下「文書管理規程」という。）別表2に基づき、同規程37条1項3号に掲げる「第3類に属する文書」として、保存期間を5年としていた」と主張している。

しかし、文書管理規程2条12項は、「この訓令において「行政文書ファイル」とは、能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存の目的を達成するためにまとめられた、相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間が1年以上のものであって、当該保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）の集合物をいう。」と定めている。

本件対象文書は当然、平成20年通知及び平成21年通知と同じ「行政文書ファイル」にまとめられるべき相互に密接な関連を有する行政文書であるから、本件対象文書の保存期間を「5年としていた」とする諮問庁の主張は失当であり、本件対象文書が廃棄されているとすれば、文書管理規程に違反しているといえる。

ウ 結論

改めて該当文書を探索、特定し、全て開示するとの決定を求める。

※ 別表 省略

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9月11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、平成30年1月8日付け（同月9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、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきと考える。

3 理由

- (1) 平成20年通知及び平成21年通知について

平成20年通知は、全国健康保険協会が保有する診療報酬明細書や調剤報酬明細書を地方厚生（支）局及び同局都道府県事務所（以下「厚生局等」という。）に提供することについて、全国健康保険協会理事長宛に依頼したものである。

また、平成21年通知は、全国健康保険協会が保有する事業所情報及び被保険者住所情報を厚生局等に提供することについて、全国健康保険協会理事長宛に依頼したものである。

(2) 原処分の妥当性について

審査請求人は、本件開示請求において平成20年通知及び平成21年通知に記載されている「個人情報保護法23条1項4号の規定により可能」と内閣府国民生活局企画課個人情報保護推進室が回答したことに関する厚生労働省から内閣府への照会文書、内閣府から厚生労働省への照会文書、内閣府から厚生労働省への回答文書及び関連資料」（本件対象文書）について開示を求めている。

本件対象文書については、文書管理規程37条1項3号「第3類に属する文書」として5年保存としていたところ、既に保存期間が経過し廃棄したと考えられるが、念のため関係課室、書庫及び倉庫を探索した結果、保有していないことを確認した。

したがって、処分庁が本件開示請求時点で本件対象文書を保存期限経過により保有していなかったとして不開示とした原処分は妥当である。

(3) 審査請求人の主張について

審査請求人は審査請求書の中で、「本件対象文書は内閣府国民生活局企画課個人情報保護推進室による決裁文書である同時に、健康保険法73条及び行政手続法2条6号に基づく行政指導における個人情報保護法の解釈を示したものであり、保存期間基準における「行政手続法5条1項の審査基準、同法12条1項の処分基準その他の法令の解釈又は運用の基準を決定するための決裁文書」に該当し、保存期間は10年とされるのが妥当である。」と主張するが、これに対する諮問庁の説明は上記(2)のとおりであり、審査請求人の主張は失当であると考えられる。

4 結論

以上のとおり、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきと考えられる。

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30年4月9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11日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 同月31日 | 審議 |

⑤ 同年6月14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る。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い、諮問庁も原処分を妥当としているので、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、本件対象文書の保有の有無について、上記第3の3(2)において、以下のとおり説明する。

本件対象文書については、文書管理規程37条1項3号「第3類に属する文書」として5年保存としていたところ、既に保存期間が経過し廃棄したと考えられるが、念のため関係課室、書庫及び倉庫を探索した結果、保有していないことを確認した。

(2) そこで、当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の保有の有無について、詳細な説明を求めさせたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

本件対象文書は、平成20年通知及び平成21年通知を発出する前に、個人情報保護法に関して、同法を主管している内閣府に照会した文書及びその回答であり、平成20年通知及び平成21年通知の決裁の別添として添付されていた可能性があるが、これらの通知の決裁は、指導、監査等に関する決裁文書であるため、文書管理規程別表第2の3(9)に該当し、5年保存となる。

平成20年通知等と同様の決裁文書で現存している最も古いものは、平成25年に作成されたものである。

(3) 当審査会において、諮問庁から、文書管理規程の提示を受け、確認したところ、同規程の別表第2の第3類(5年保存)として「(9)指導、監査等に関する決裁文書」が規定されていることが認められた。

(4) 本件対象文書を保有していないとする上記(1)及び(2)の諮問庁の説明に不自然、不合理な点は認められず、これを覆すに足る事情も認められない。また、文書探索の範囲及び方法も不十分であるとはいえない。

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 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 岡島敦子, 委員 葭葉裕子, 委員 渡井理佳子

別紙

平成20年10月1日付け保医発第1001001号及び平成21年3月4日付保医発第0304001号の全国健康保険協会理事長宛て厚生労働省保険局医療課長通知で示された、診療報酬明細書（写）並びに健康保険法73条及び78条に基づく保険医療機関等の指導監査業務に関する必要な情報を国の機関に提供することは、「個人情報保護法23条1項4号の規定により可能」と内閣府国民生活局企画課個人情報保護推進室が回答したことに関する厚生労働省から内閣府への照会文書，内閣府から厚生労働省への照会文書，内閣府から厚生労働省への回答文書及び関連資料