

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成28年2月9日（平成28年（行情）諮問第128号）

答申日：平成28年4月25日（平成28年度（行情）答申第25号）

事件名：特定病院の混合診療に関する健康保険法に基づく調査に係る文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答申書

第1 審査会の結論

特定病院の混合診療に関する健康保険法に基づく調査（個別指導，監査を含む。）の文書（以下「本件対象文書」という。）につき，その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は，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条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し，関東信越厚生局長（以下「処分庁」という。）が平成27年10月16日付け関厚発1016第42号で行った不開示決定（以下「原処分」という。）の取消しを求める。

2 審査請求の理由

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

不開示決定通知書によれば，不開示の理由は「特定の保険医療機関に対する上記の文書が存在しているか否かを明らかにすることにより，不正・不当な請求等を行ったとする，いわゆる風評被害が発生する等，当該保険医療機関等の権利，競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報が含まれているため」と説明されている。

しかし，この説明は二つの点で説得力がない。

理由の一つは，処分庁自身が過去に審査請求人の情報公開請求に対して特定の保険医療機関の調査に関する文書を開示したことがあるという事実である。

その文書は，特定保険医療機関Aに対し関東信越厚生局特定事務所が行った調査に関するものである。

審査請求人は，上記の情報公開請求の開示文書と当該特定保険医療機関Aに対する取材などをもとに記事を公表した。

処分庁は，本件開示請求において存否応答拒否をしているが，過去の情報公開請求に対する対応と大きく食い違っており，承服できない。

第二の理由は、特定病院自身が特定日の記者会見において厚生労働省が原則禁止している混合診療に該当する可能性を認識しながら臨床試験を行ってきたと認めたことが情報公開請求のきっかけになったことである。この会見の内容は、新聞に掲載され、既に公知の事実になっている。したがって、処分庁が「当該保険医療機関等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する」ことを懸念するには及ばない。新聞報道で、特定病院が混合診療を認めたことを知った医療関係者の多くが、関東信越厚生局特定事務所が個別指導、監査を当然行うであろうと受け止めたことと推察される。

(2) 意見書

審査請求書において、関東信越厚生局自身が過去に審査請求人の情報公開請求に対して特定の保険医療機関の調査に関する文書を開示したことがあるという事実を指摘した。

今回の意見書では、関東信越厚生局管内の特定事務所が特定年に審査請求人の情報公開請求に対し、特定保険医療機関Bへの「個別指導」に関する行政文書を開示した事実を指摘したい。開示文書に基づき記述した著作物のコピーを添付する（添付資料省略）。

これまで指摘したように、関東信越厚生局は過去複数回にわたって、特定の保険医療機関に対する調査、指導監査に関する行政文書を開示している。処分庁は不開示決定の理由について「特定の保険医療機関に対する文書が存在しているか否かを明らかにすることにより、不正・不当な請求等を行ったとする、いわゆる風評被害が発生する等、当該保険医療機関等の権利、競争上の地位その他正当な利害を害するおそれがある情報が含まれているため」との理由を挙げているが、処分庁自身が行った判断と矛盾しており、不開示決定が不当であることはあきらかである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の経緯

(1) 本件審査請求人である開示請求者は、平成27年9月16日付けで、処分庁に対して、法3条の規定に基づき、本件対象文書の開示請求を行った。

なお、本件対象文書の特定に当たり、処分庁から審査請求人に対し、「特定の保険医療機関の混合診療に関する健康保険法に基づく個別指導及び監査の文書」の請求であることを確認しており、本件対象文書に施設基準の調査に関する文書は含まれていない。

(2) これに対して、処分庁が原処分を行ったところ、審査請求人がこれを不服として、平成27年11月9日付けで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、本件対象文書の存否を応えるだけで、法5条2号イの不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにせず不開示とした原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

3 理由

(1) 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、それらの者の各々の申請に基づき、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。

(2) 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

(ア) 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る。

指導形態としては、集団指導（保険医療機関等又は保険医等を一定の場所に集めて講習等の方式により実施）、集団的個別指導（保険医療機関等を一定の場所に集めて個別に簡便な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) 個別指導後の措置

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、①概ね妥当、②経過観察、③再指導及び④要監査の4種類がある。

イ 監査について

(ア) 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内容又は診療報酬請求について、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。

(イ) 監査後の措置は、不正又は不当の事案の内容により、①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））、②戒告及び③注意の 3 種類がある。

(ウ) 取消処分を受けた個別の保険医療機関等の名称、保険医等の氏名等については、各地方厚生（支）局において、その都度公表を行っている。

(エ) また、厚生労働省においては、保険医療機関等の指導・監査等の実施状況については、毎年度、これを公表（例えば、平成 27 年度であれば、平成 27 年 12 月 22 日に、「平成 26 年度における保険医療機関等の指導・監査等の実施状況」を公表。）しており、この中で、監査を実施した保険医療機関等の件数や保険医等の人数を掲載しているほか、取消処分を受けた保険医療機関等の名称、保険医等の氏名等をホームページに掲載している。

(オ) 上記（ウ）及び（エ）の場合を除けば、たとえ監査を受けた事実があっても、その対象となった保険医療機関等の名称、保険医等の氏名等を公にはしていない。

(3) 不開示情報該当性について

ア 審査請求人は、特定の保険医療機関の名称を名指しして、本件対象行政文書の開示を求めているところ、その存否を明らかにすると、特定の保険医療機関が指導・監査を受けたという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）が明らかになる。

イ 特定の保険医療機関が過去に指導・監査を受けたという事実が公になると、特定の保険医療機関が不正・不当な保険診療を行っているのではないかとの憶測を呼び、そのような憶測が広く拡散するといった、いわゆる風評被害が発生するなど、特定の保険医療機関の社会的信用を低下させるおそれがあり、患者確保の面等において特定の保険医療機関の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、本件存否情報は法 5 条 2 号イに該当するため、その存否を明らかにすることなく、原処分を維持して不開示とすることが妥当である。

(4) 審査請求人の主張について

ア 名称が特定された保険医療機関の調査に関する文書を開示したこと

について

(ア) 審査請求人は、過去に保険医療機関名を名指しして、当該保険医療機関の調査に関する行政文書の開示請求を原処分庁に対して行ったところ、部分開示された事実を例にとり、原処分が過去の開示請求に対する対応と大きく食い違い、承服できない旨主張している。

(イ) しかしながら、審査請求人が開示されたと主張する対象行政文書は、当該保険医療機関の「施設基準等に係る実施状況調査の実施について」、「施設基準等に係る適時調査の実施結果について」、「施設基準等に係る適時調査の結果について」及び「施設基準等に係る適時調査における指摘事項に対する改善報告について」であり、

- ① 施設基準とは、一定の人員要件や設備要件を充足している場合に、地方厚生(支)局長へ所定の届出を行うことにより、診療報酬の算定において通常よりも高い点数が算定可能となるものである。
- ② 施設基準は、具体的には、次の a 及び b により告示されている。
a 基本診療料の施設基準等（平成 20 年厚生労働省告示第 6 2 号）
b 特掲診療料の施設基準等（平成 20 年厚生労働省告示第 6 3 号）
- ③ 施設基準等に係る適時調査は、調査実施対象の保険医療機関等から届出があった施設基準について、院内視察（玄関，受付，各種管理棟，リハビリテーション室，病棟等）や関係書類の閲覧，面接懇談方式による聴取等により，施設基準に関する届出内容と実際の施設基準に齟齬がないか等を実地で確認・調査するものである。
- ④ これに対し，個別指導は，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を目的とするものであるが，診療内容又は診療報酬の請求に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ことがあり，さらに監査は，保険医療機関等が行う診療内容又は診療報酬請求について，不正又は著しい不当が疑われる場合等において，的確に事実関係を把握し，公正かつ適切な措置を講ずることを目的としているものである。

(ウ) したがって、審査請求人が開示されたと主張する対象行政文書は、上記（2）ア及びイで述べた指導・監査に関する本件対象文書とはその趣旨や行政文書の内容等が異なるものであり、当該事実をもって本件対象文書についても開示すべきとする請求人の主張は失当である。

イ 特定の保険医療機関が記者会見を行ったことについて

(ア) また、審査請求人は、特定の保険医療機関は自ら記者会見を行い、

原則禁止されている混合診療に該当する可能性を認識しながら臨床試験を行ってきたことを認め、その内容は新聞に掲載され既に公知の事実となっており、関東信越厚生局東京事務所が個別指導、監査を行うだろうと医療関係者の多くが受け止めたと推察されることから、当該保険医療機関の権利、競争上の地位その他正当な利害を害することを懸念するには及ばない旨主張している。

(イ) しかしながら、記者会見や新聞に掲載された記事をもって、特定の保険医療機関が個別指導、監査を受けた事実があるとは言えず、上記(3)で述べたとおり、特定の保険医療機関が指導・監査を受けたという事実が公になると、特定の保険医療機関の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、審査請求人の主張は失当である。

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28年2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3月7日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④同年4月14日 | 審議 |
| ⑤同月21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、「特定日に特定病院がいわゆる混合診療をしていたことを記者会見で認めた件について、特定厚生局が健保法に基づく調査（個別指導、監査を含む。）する過程で収集、作成したすべての文書」の開示を求めるものである。

処分庁は、本件対象文書の存否を答えることは、特定病院の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報を開示することとなるとして、法8条に基づき、その存否を明らかにせずに開示請求を拒否する不開示決定（原処分）を行った。

審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分は妥当であるとしている。

2 指導監査に係る行政文書について

- (1) 審査請求人は、意見書において、過去に同様の開示請求を行った際の処分は今回と異なっていたと主張し、原処分の取消しを求めている。
- (2) 上記の審査請求人の主張について、当審査会事務局職員をして、諮問

庁に説明を求めさせたところ、以下のとおりの説明があった。

ア 保険医療機関等に対する指導・監査に係る文書の開示請求への対応については、事務連絡に基づいて行っており、情報公開実績数の増加やそれに伴う審査請求に対する答申等を踏まえた詳細な取扱いを可能とするよう、事務連絡の見直しを図っている。

(ア) 法の施行に伴い、当時の社会保険庁が、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律の施行に伴う事務の実施について（平成13年3月28日付け）」により情報公開に関する基本的な対応を示し、厚生労働省保険局医療課課長補佐及び社会保険庁総務課課長補佐連名の同日付け事務連絡「情報公開法の施行に伴う医療指導監査等業務の行政文書の取扱いについて」（以下「13年事務連絡」という。）において、保険医療機関等に係る指導監査等の行政文書の具体的な取扱いを示した。

(イ) 法の施行から相当な年数を経過し、行政文書の開示又は不開示の参考とすべき情報公開・個人情報保護審査会の答申等の事案もあることから、平成24年3月に「13年事務連絡」を廃止し、「医療指導監査等業務に関する行政文書の開示請求に係る事務連絡について（平成24年3月30日付け）」の別添「医療指導監査等業務に関する行政文書の開示請求に係る事務処理要領」（以下「24年事務処理要領」という。）に基づいて、保険医療機関等に係る指導監査等の行政文書の具体的な取扱いを行うよう改めた。

(ウ) 保険医療機関等に係る指導・監査に係る行政文書の開示請求への対応については、13年事務連絡と24年事務処理要領でそれぞれ以下のとおりとしている。

① 13年事務連絡

保険医療機関等が特定される情報の取扱いについては、「指導」については、原則として不開示。「監査」については、行政措置（取消、戒告、注意）が行われなかった場合等を除き原則として開示。

② 24年事務処理要領

特定の保険医療機関等の名称を指定して開示請求が行われた場合について、開示請求の内容をより詳細に区分した取扱いを以下のように示した。

a 特定の保険医療機関等に対する指導の実施及びその結果に関する行政文書の取扱い

個別指導については、その実施自体を公にしておらず、公にすることにより不正・不当な請求を行ったとするいわゆる風評被害が発生する等法人の正当な利益を害するおそれがある情

報が含まれているため、情報の存否を明らかにせず、法8条の規定により行政文書の存否を明らかにせず存否応答拒否。

b 特定の保険医療機関等に対する監査の実施及びその結果に関する行政文書の取扱い

監査後の措置が取消処分に至ったものについては、個人情報、法人等情報を除き、原則開示。(ただし、開示有効期限あり。)

監査後の措置が取消処分に至らなかったものについては、公にすることにより、不正・不当な請求を行ったとするいわゆる風評被害が発生する等法人の正当な利益を害するおそれがある情報が含まれているため、情報の存否を明らかにせず、法8条の規定により行政文書の存否を明らかにせず存否応答拒否。

イ 法の施行から10年以上経過し、過去からの答申例も実績として積み上げられ、個人情報そのものに対する国民の関心も高まっていること等に鑑みれば、事務連絡により開示決定事務の取扱いを変更したことは、合理的な理由に基づくものであり、過去の決定が本諮問に係る決定と異なっているととしても、原処分は妥当であると考えます。

(3) 上記の諮問庁の説明によれば、本件開示請求において名称が指定された特定病院については、取消処分の事実は認められないところ、24年事務処理要領に基づいて存否応答拒否としたものであると認められる。

3 本件対象文書の存否応答拒否について

(1) 審査請求人は、特定病院の名称を名指しして、本件対象文書の開示を求めているところ、その存否を明らかにすると当該特定病院が健保法に基づく調査(個別指導、監査)を受けた事実の有無(本件存否情報)を明らかにすることになると認められる。

(2) 法5条2号イは、法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものを不開示情報として規定している。

(3) 特定病院が、健保法に基づく調査(個別指導・監査)を受けたという事実の有無が明らかにされた場合、当該特定病院が、保険不正請求等の何らかの不適切な行為に関わったのではないかとの憶測を呼び、信用に悪影響を及ぼし、ひいては当該特定病院の事業活動に支障を来すなど、法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが生ずるおそれがあると認められるため、本件存否情報は、法5条2号イに該当する。

(4) したがって、諮問庁が、本件対象文書の存否を答えることは、法5条2号イの不開示情報を開示することとなることから、法8条の規定によ

り行政文書の存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否した原処分を維持すべきであるとしていることは妥当であると認められる。

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 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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条2号イに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同号イに該当すると認められるので、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