

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成28年3月8日（平成28年（行情）諮問第217号）

答申日：平成28年10月3日（平成28年度（行情）答申第373号）

事件名：「指導大綱」に規定のない手続に基づく新規個別指導の「再指導」実施の根拠となる通知等の一部開示決定に関する件（文書の特定）

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「指導大綱」に規定のない手続に基づく新規個別指導の「再指導」実施の根拠となる通知等（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、別紙に掲げる文書（以下、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、一部開示した決定については、本件対象文書を特定したことは、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

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請求文書の開示請求に対し、中国四国厚生局長（以下「処分庁」という。）が平成27年11月19日付け中厚発1119第20号で行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、開示された文書は、審査請求人が開示を求める行政文書に該当しないため、改めて本件請求文書の特定を行い、原処分の変更裁決を求める。

#### 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

###### ア 開示請求の経緯等について

(ア) 特定医師が特定年月日、「指導大綱」に規定のない手続に基づく新規個別指導の「再指導」実施の根拠となる通知等（以下「別件通知等」という。）をはじめ、自身の新規個別指導に係る8項目の保有個人情報の開示請求（以下「別件開示請求」という。）を行った。

(イ) これに対し、処分庁は、不存在とした文書を除き、「裁決・供覧の印影」及び別件通知等を不開示とする処分（以下「別件原処分」という。）を行った。別件通知等の不開示理由は、「本件再指導実施でないため不該当」であった。

(ウ) 当該特定医師は、諮問庁に対し、行政不服審査法5条の規定に基づき審査請求を行った。

(エ) これに対し、諮問庁は「決裁・供覧の印影」については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律14条2号イに該当するとして開示する裁決を行った。

(オ) 諮問庁は、別件通知等について、「請求者個人に関する情報が含まれておらず、さらに請求者を識別することができる情報も含まれていないことから、請求者を本人とする保有個人情報には該当しない。」との理由により不開示とした処分を維持するとして情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問を行った。

#### イ 本件開示請求について

(ア) 別件通知等の不開示理由は、別件原処分から審査会への諮問において変更されているが、いずれも当該文書の存在を否定するものではなく、「指導大綱」に規定する新規個別指導の「再指導」実施手続とは異なり、かつ、「保有個人情報」に該当しない通知等が存在することが明らかであることから、本件請求文書について、法に基づき開示請求を行った。

(イ) しかし、原処分において開示された行政文書は、本件対象文書の4点である。

本件対象文書は一部に不開示部分があるもののすでに公知されており、その内容は個別指導及び新規個別指導の「再指導」の取扱など、指導後の業務及び指導対象医療機関等の選定、指導・監査実施に係る留意事項等を示したものであり、本件請求文書には該当しない。

以上のことから、原処分は文書の特定を誤っており、改めて該当する文書の特定を行ったうえで、原処分を変更し全て開示すべきである。

#### (2) 意見書

##### ア 本件審査請求の趣旨

本件請求文書は、別件開示請求において、本件と同一文書を不開示とした別件原処分の理由が「本件再指導実施ではないため」とされ、審査会においては「審査請求人を本人とする保有個人情報に該当しないと認められる」として諮問庁の主張が容認されたことから法に基づく開示請求を行ったものであり、上記(1)イ(ア)記載のとおり「指導大綱」に規定する新規個別指導の「再指導」実施手続とは異なり、かつ、「保有個人情報」に該当しない通知等である。

すなわち、特定保険医に対して実施された新規個別指導において、

一度、終了が宣言されたにもかかわらず、その後2回にわたって出頭を求められ、新規個別指導が繰り返されたことから、「指導大綱」等で公表されている手続とは異なる手続によって、際限なく、個別指導を繰り返すことができるとする通知等の開示を求めたものである。

#### イ 開示された行政文書の概要

原処分で開示された4文書には、おおむね以下のような記載が見られる。

文書1は、文書2ないし文書4の通知等に基づいて個別指導、新規個別指導の実施に係る具体的な実務が記されており、新規個別指導に係る「指導後の業務」等は、「5-(4)各種指導に係る業務(個別指導)」と同様の手続をとっている。

文書2は、新規指定の保険医療機関については、おおむね1年以内に集団指導を実施すること等が規定されており、その方法は保険診療の取扱い、診療報酬請求事務、診療報酬の改定内容、過去の指導事例等について、講習、講演等の方法で行うとしている。

文書3は、保険医療機関における不祥事が発生したことから、指導及び監査については、不正請求の防止及び老人医療費の適正化を最重点課題として実施するとして、例示された指導選定対象となる保険医療機関の9項目目に「新規指定保険医療機関等」が追加されている。

文書4は、新規指定保険医療機関については、保険医療機関等の4%程度を対象に実施する都道府県個別指導とは別枠で、新規指定より概ね6か月を経過したものについて個別指導を実施するよう指示を行っている。

以上のことから、文書1ないし文書4で示された手続に基づいて行政庁が新規個別指導を受けた保険医等に対し再度出頭を求めることができるのは、①指導後の措置が「経過観察」であって、改善が認められない場合、②同じく「再指導」となった場合、③中断となった指導を再開する場合及び④不正が疑われ、監査に移行する場合に限定される。

しかし、特定保険医に対してとられた手続きは、新規個別指導が終了したにも関わらず、指導大綱に定めのない手続によって再度新規個別指導が実施されたものであることから、上記①ないし④のいずれの事情にも該当せず、本件請求文書に該当しない。

なお、本件開示請求において、「請求する行政文書の名称等」欄に「指導大綱」に規定のない手続に基づく新規個別指導の「再指導」実施の根拠となる通知等と括弧付で「再指導」としたのは、特定保

険医に対する２回目の新規個別指導が中断した指導の再開や監査実施の際にとられる手続とは異なるものであること、行政庁が公にしている行政文書に当該事例に該当する文言が見当たらないこと等によるものである。

#### ウ 諮問庁の主張

諮問庁は、理由説明書において「再指導に関する事など、新規個別指導後の業務等」の「根拠となる行政文書を特定し原処分を行ったものであり、妥当なものとする」と原処分の妥当性を主張するが、本件開示請求は上記のとおり、指導大綱に記載はなく、指導大綱を始め関係通知等で示された「再指導」の手続とは異なる手続によって保険医を再度新規個別指導に出頭させた根拠となる通知等である。誤った文書の特定を前提とした諮問庁の主張は失当である。

なお、諮問庁は下記第３の理由説明書において、別件原処分の不開示理由について「特定の保険医療機関に対して実施された新規個別指導は「再指導」を実施したものではないため、当該文書は本件請求個人情報には該当しない」との趣旨であるとしている。この主張の意味するところは判然としないが、仮に第１回目の新規個別指導実施手続に関するものであれば、論点のすり替えといわなければならない。

### 第３ 諮問庁の説明の要旨

#### １ 本件審査請求の経緯

(１) 本件審査請求人である開示請求者は、平成２７年１０月１６日付けで、処分庁に対して、法３条の規定に基づき、本件請求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１２月７日付け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、処分庁が本件対象行政文書の特定を誤っているとは認められないことから、原処分を維持することが妥当である。

#### ３ 理由

##### (１) 本件対象行政文書の特定について

###### ア 原処分について

処分庁は、別紙に掲げる４文書を本件対象行政文書として特定のうえ、文書１の一部を法５条６号柱書きに該当するとして不開示とした部分開示決定を行った。

###### イ 本件審査請求について

審査請求人は、審査請求書の「１．審査請求に係る処分」、 「３．

審査請求の趣旨」及び「4. 審査請求の理由」の記載によると、原処分庁は本件対象行政文書の特定を誤っているため、改めて文書の特定を行ったうえで、原処分を変更し、該当するすべての文書を開示すべきとしている。

## (2) 原処分の妥当性について

保険医療機関等に対する指導については、特定日付け特定番号保険局長通知「保険医療機関等及び保険医等の指導及び監査について」（以下「保険局長通知」という。）別添1の指導大綱（以下「指導大綱」という。）に基づき実施され、新規個別指導の取扱いについては、特定日付け特定番号医療課長通知「保険医療機関等に対する指導及び監査の取扱いについて」（以下「医療課長通知」という。）に指導対象医療機関として「9. 新規指定保険医療機関等」と規定され、実施時期等は、特定日付け医療指導監査室長内かん「保険医療機関等に対する指導及び監査の取扱いについて」（以下「医療指導監査室長内かん」という。）に「新規指定より概ね6カ月を経過した保険医療機関等」に対して実施することとされている。

また、指導の実務については「医療指導監査業務等実施要領（指導編）」において、再指導に関することなど、新規個別指導後の業務について、個別指導後の業務に準じて実施することとされているところである。

よって、処分庁は、本件対象文書として、これら根拠となる行政文書を漏れなく特定し原処分を行ったものであり、妥当なものとする。

## (3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、本件開示請求を行った理由について、審査請求書の中で、本件開示請求とは別件の保有個人情報の開示請求（別件開示請求）において別件開示請求の処分庁が「本件再指導実施でないため不該当」を不開示理由としたが、別件開示請求に係る審査請求の諮問庁が「請求者個人に関する情報が含まれておらず、さらに請求者を識別することができる情報も含まれていないことから、請求者を本人とする保有個人情報には該当しない」として不開示理由を変更して諮問を行ったと主張している。

イ これは、処分庁及び諮問庁ともに、別件開示請求において請求された同一の文書に対して判断を行ったものであり、処分庁の不開示理由は「特定医療機関に対して実施された新規個別指導は「再指導」を実施したものではないため、当該文書は本件請求保有個人情報に該当しない」という趣旨であり、処分庁の不開示理由及び諮問庁の不開示を維持する旨の諮問理由の趣旨は同一であることから、審査請求人の主張は失当である。

ウ なお、処分庁は本件対象行政文書を特定した時点で、審査請求人に対し開示予定の文書が上記（１）アに掲げる４文書となる旨を電話にて連絡したところ、審査請求人から「貴局がそのように文書を特定されたのであれば、その通りに開示していただきたい」という趣旨の回答を得ており、その際には処分庁が文書の特定を誤っている旨の申し立てはなかったことを申し添える。

#### 4 結論

以上のとおり、処分庁が本件対象文書の特定を誤っているとは認められないことから、原処分を維持することが妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

#### 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３月８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４月１１日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④同年９月８日    | 審議            |
| ⑤同月１５日     | 審議            |
| ⑥同月２９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

本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものである。処分庁は、別紙に掲げる文書１ないし文書４（本件対象文書）を特定し、その一部について不開示とする処分（原処分）を行った。審査請求人は、原処分は、本件請求文書に該当する文書の特定を誤っており、改めて該当する文書の特定を行うことを求めるとしている。

これに対し、諮問庁は、原処分を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

###### （１）別件開示請求について

ア 審査請求人は、上記第２の２（１）イ（ア）において、別件通知等の不開示理由は、別件原処分から審査会への諮問において変更されているが、いずれも当該文書の存在を否定するものではなく、「指導大綱」に規定する新規個別指導の「再指導」実施手続とは異なり、かつ、「保有個人情報」に該当しない通知等が存在することが明らかであることから、本件請求文書について、法に基づく開示請求を行ったと主張する。

イ 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、別件開示請求において不開示とされた文書（別件通知等）は本件対象文書に含ま

れているとのことであつた。

そこで、諮問庁より別件開示請求において特定した文書の提示を受けて当審査会においてその内容について確認したところ、別件開示請求において不開示とされた文書（別件通知等）は、本件対象文書に含まれていることが認められた。

## （２）本件開示請求について

ア 審査請求人は、開示請求書において請求する行政文書名について、「指導大綱」に規定のない手続に基づく新規個別指導の「再指導」実施の根拠となる通知等と記載している。審査請求人は、「指導大綱」に規定のない手続の記載部分に関して、意見書において、「指導大綱」等で公表されている手続とは異なる手続」と記載している。その具体的な内容は、審査請求人が審査請求書及び意見書において様々に記述しているところである。

イ 次に、「新規個別指導の「再指導」実施の根拠となる通知等」の部分に関して、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、新規個別指導とは、新規指定からおおむね６か月を経過した保険医療機関等を対象として行う指導であり、個別指導の一類型であるとのことである。

ウ 上記ア及びイを踏まえると本件請求文書は、「指導大綱」等で公表されている手続とは異なる手続に基づく（新規）個別指導の再指導実施の根拠」と解される。

エ そこで、当審査会事務局職員をして諮問庁に個別指導の再指導実施の手順等について説明を求めさせたところ、以下のとおりであった。

個別指導が終了した後、保険医療機関等に対し、指導結果、指導後の措置及び改善すべき事項として指摘したものについて文書により通知し、改善報告書の提出を求める。

指導後の措置には、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。指導後の措置が再指導となった場合は、次年度の個別指導の対象となり、その後の指導の実施については、通常の個別指導の場合と同様である。

オ ところで、上記ウのとおり、本件請求文書は、「指導大綱」等で公表されている手続とは異なる手続に基づく（新規）個別指導の再指導実施の根拠」と解されるところ、当審査会事務局職員をして諮問庁に、指導後の措置が再指導となるまでの手続（経過）如何によって、再指導実施の根拠となる通知等に違いがあるのか等について説明を求めさせたところ、再指導に至るまでの経過にかかわらず指導後の措置が再指導となった場合の対応等は同一であり、根拠とな

る通知及び再指導実施の手順等は上記エの説明のとおりであるとのことであった。

カ 以上の検討を踏まえると、本件開示請求は、「(新規)個別指導の再指導実施の根拠となる通知等」について開示を求めるものと解される。

(3) 本件対象文書の特定の妥当性について

ア 諮問庁の説明によれば、保険医療機関等に対する指導については、保険局長通知別添1の指導大綱(文書2)に基づき実施しているとのことであり、新規個別指導の取扱いは、医療課長通知(文書3)において規定され、実施時期等は医療指導監査室長内かん(文書4)に記載されているとのことである。

上記の諮問庁の説明は、新規個別指導が個別指導の一類型であることを踏まえると、本件対象文書のうち、文書2ないし文書4は、新規個別指導の実施に係る文書(通知等)であると認められる。

イ また、諮問庁は、指導の実務については、「医療指導監査業務等実施要領(指導編)」(文書1)において記載されていると説明するので、当審査会において内容を確認したところ、新規個別指導に係る業務の実務についての記載が認められ、指導後の業務については、個別指導の該当する部分を参照することとなっているところ、その部分についても諮問庁が本件対象文書の文書1として特定した文書に含まれていることが認められる。

ウ 審査請求人は、意見書において特定保険医に対する新規個別指導の再指導が行われた経緯に基づいて、本件対象文書は本件請求文書に該当しないと主張するが、上記(2)オの諮問庁の説明を踏まえると、再指導に至るまでの経過にかかわらず指導後の措置が再指導となった場合の対応等は同一であり、根拠となる通知及び再指導実施の手順等に違いはないとのことであるから、審査請求人の主張を採用することはできない。

エ 上記のア及びイを踏まえると、処分庁は、本件対象文書について再指導の根拠となる行政文書を漏れなく特定したとの諮問庁の説明に不自然・不合理な点があるとは認められず、厚生労働省において、本件対象文書以外に本件請求文書に該当する文書を保有していることをうかがわせる事情も認められない。

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 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定



し，一部開示した決定については，厚生労働省において，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たことは，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 「医療指導監査業務等実施要領（指導編）」のうち表紙並びに新規個別指導及び個別指導の事後措置に係る部分
- 文書 2 特定日付け特定番号保険局長通知「保険医療機関等及び保険医等の指導及び監査について」のうち指導大綱
- 文書 3 特定日付け特定番号医療課長通知「保険医療機関等に対する指導及び監査の取扱いについて」
- 文書 4 特定日付け医療指導監査室長内かん「保険医療機関等に対する指導及び監査の取扱いについて」