

諮問庁：個人情報保護委員会委員長

諮問日：平成30年2月9日（平成30年（行情）諮問第78号）

答申日：平成30年10月2日（平成30年度（行情）答申第247号）

事件名：特定の業務に関する厚生労働省から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

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、個人情報保護委員会事務局長（以下
「処分庁」という。）が、平成29年10月11日付け個情第1261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。

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 本件対象文書は過去のいずれかの時点において厚生労働省が保存し
ていた事実

審査請求人が平成29年9月11日付けで厚生労働省に対し本件
対象文書と同じ行政文書の開示請求を行ったところ、厚生労働大臣
は「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。」として不開示を決定した（平成29年1
0月10日付け厚生労働省発保1010第2号）。つまり、本件対
象文書は過去のいずれかの時点において、厚生労働省が保存してい
たということになる。

本件対象文書について、厚生労働省のみが保存し、内閣府及びそ
の後の所管庁である消費者庁や処分庁が保存していなかったとは考
えにくいものである。

イ 処分庁には「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。)の所管庁として情報提供すべき責務がある

本件対象文書が存在しない場合であっても、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、全国健康保険協会の各支部は保有するレセプト(診療報酬明細書を指す。以下同じ。)を地方厚生(支)局へ提供している事実がある。

レセプトには個人情報保護法2条に定める要配慮個人情報に掲載されており、要配慮情報の第三者提供には原則として本人の同意が必要とされていることを鑑みれば、処分庁は個人情報保護法の所管庁として、個人情報保護法23条1項4号の規定(「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責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」)について、本件対象文書と関連した行政文書が別途の開示請求で開示決定が既になされているか否かの探索も含め、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ます。

(2) 意見書

ア はじめにー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日付け保発第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か月分のレセプトに基づき行う」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か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保護法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（同法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、個人情報保護法の改正によっても「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、厚生労働省保険局医療課長が平成20年10月1日及び平成21年3月4日の通知（以下、併せて「医療課長通知」という。）に記した「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同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厚生労働省が連名で発出した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」の本文や「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」及び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」の本文や「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 7 3 条に基づく行政指導における患者の個人情報の取扱いに関する記載は一切なされていない。

つまり、個人情報保護委員会及び厚生労働省は、健康保険法 7 3 条に基づく行政指導の実施に当たり、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ぺいしているといえる。

なお、個人情報保護法 2 3 条 1 項 4 号、1 6 条 3 項 4 号及び 1 7 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 1 8 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及び厚生労働省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（略）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 7 3 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 7 3 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る。

- ① 患者の「要配慮個人情報」について、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 1 5 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（同法 1 6 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（同法 1 8 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（同法 2 3 条違反の疑い）。
- ⑤ 健康保険法 7 3 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」と定められているのみであり、「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 7 3 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かかわらず，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（下記第3）に対する意見

（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「当該照会文書及びこれに対する回答文書並びに関連資料の存在を確認することはできなかった。」，「既に廃棄されたと判断するのが妥当。」と主張しているが，諮問庁は個人情報保護法改正後に厚生労働省と連名で各種の「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当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「当該照会及びこれに対する回答がどのような方法で行われたかは不明。」，「仮にこれらに係る行政文書が作成されていたとしても，平成20年当時の内閣府の文書管理規則においては，事案照会に関する行政文書の保存期間は1年とされていた。」と主張しているが，これは「内閣府本府文書管理規則（平成13年1月6日）」，「別表20 内閣府本府行政文書保存期間基準」（以下，第2の2（2）において「保存期間基準」という。）の「第5 最低1年保存文書」，「2 所管行政上の軽易な事項に係る意思決定を行うための決裁文書」，「（1）事案照会に関するもの」又は「（6）通達に係る決裁文書で軽易なもの」に該当すると主張していると思われる。

しかし，本件対象文書の内容を鑑みれば，保存期間基準の「第2 最低10年保存文書」，「2 行政手続法第5条第1項の審査基準，同法第12条第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」の「（1）所管法令の解釈，運用基準に係る決裁文書」又は「4 1から3までに掲げるもののほか，所管行政上の重要な事項に係る意思決定を行うための決裁文書（第1に該当するものを除く。）」の「（4）通達に

係る決裁文書で重要なもの」に該当することは明らかであり、諮問庁の主張は失当である。

(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。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書について

平成29年9月11日付けで審査請求人から個人情報保護委員会に対して行われた行政文書の開示請求に対し、処分庁が文書不存在により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と考える。

2 原処分の妥当性について

原処分に係る開示請求は、医療課長通知に記載されている、厚生労働省から当時の内閣府国民生活局企画課個人情報保護推進室に対して行われた照会に係る行政文書について、その開示を請求するものであるが、個人情報保護委員会において、当該照会文書及びこれに対する回答文書並びに関連資料の存在を確認することはできなかった。

なお、当該照会及びこれに対する回答がどのような方法で行われたかは不明であり、また仮にこれらに係る行政文書が作成されていたとしても、平成20年当時の内閣府の文書管理規則においては、事案照会に関する行政文書の保存期間は1年とされていたことから、これに照らせば既に廃棄されたと判断するのが妥当である。

以上のことから、文書不存在により不開示とした原処分は妥当であると考えられる。

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12日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 同年9月10日 | 審議 |
| ⑤ 同月28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ところ、処分庁は、本件対象文書に該当する文書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いるが、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) 本件対象文書の保有の有無に関する諮問庁の説明は、上記第3の2のとおりである。

(2) さらに、この点に関し、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、本件対象文書は、厚生労働省が医療課長通知を発出する前に、当時、個人情報保護法を主管していた内閣府に照会した文書及びその回答文書並びに関連資料であり、これらの書類は、当時適用されていた内閣府本府文書管理規則（平成13年1月6日内閣府訓令第22号）の別表第22（内閣府本府行政文書保存期間基準）の第5の2の（1）（事案照会に関するもの）に該当し、1年保存となると考えられる旨補足して説明する。

(3) そこで、諮問庁から内閣府本府文書管理規則の提示を受け、当審査会においてこれを確認したところ、事案照会に関する行政文書（行政文書の区分としては「所管行政上の軽易な意思決定を行うための決裁文書」）は、同規則の別表第22の第5（最低1年保存文書）の2の（1）として、最低1年保存文書であると規定されていることが認められる。

そうすると、上記（2）の諮問庁の説明は是認できるから、仮にこれらに係る行政文書が作成されていたとしても、既に廃棄されたと判断するのが妥当である旨の上記（1）の諮問庁の説明も、不自然、不合理とはいえない。

(4) また、本件対象文書の探索の範囲及び方法について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、個人情報保護委員会事務局の書庫を全て確認したが見当たらず、前所管庁である消費者庁消費者制度課及び内閣府官房総務課に対しても当該行政文書の存否を照会し、いずれも当該文書を発見できなかった旨の回答を得たとのことであり、このような探索の範囲及び方法について、特段の問題はないと認められる。

(5) 以上によれば、個人情報保護委員会において、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、個人情報保護委員会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1部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史

別紙（本件対象文書）

「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（平成20年10月1日付保医発第1001001号及び平成21年3月4日付保医発第0304001号）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して，必要な情報を国の機関に提供することは，「個人情報保護法第23条第1項第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の照会文書，内閣府の回答文書及び関連資料」