

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成30年9月19日（平成30年（行情）諮問第400号）

答申日：平成30年12月25日（平成30年度（行情）答申第365号）

事件名：特定事件番号の答申書の記載の根拠となる文書の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「平成29年（行情）諮問第376号「特定県内の保険医療機関等に係る特定年度月別指導実施計画の一部開示決定に関する件」に対する平成30年1月29日付け答申（平成29年度（行情）答申第441号）において、諮問庁（厚生労働省）が情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に示した「岡山県内の指導会場として使用できる公的施設に関する資料及び「会場名を短縮した名称や会場のある地名が分かっただけで、地元の人はこの施設であるかは容易に推測できてしまうという事情」に関する資料」（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30年3月26日付け厚生労働省発薬生0326第31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 本件対象文書が存在しないならば、審査会の判断が諮問庁の私見に基づいてなされたことになること

作成しておらず保有していないとして不開示とされた本件対象文書は、平成29年9月25日付けの諮問庁の諮問（平成29年（行情）諮問第376号「特定県内の保険医療機関等に係る月別指導実施計画の一部開示決定に関する件」を受け、審査会が審議を行うにあたり、審査会事務局職員からの確認に対して諮問庁が行なった回答（平成30年1月29日付け平成29年度（行情）答申第441号

11頁)の根拠となる行政文書の開示を求めるものである。

審査会が審議を行うにあたっての諮問庁への確認は情報公開・個人情報保護審査会設置法9条3項及び4項に規定された審査会の調査権限に基づくものであり、諮問庁が回答を行うにあたっては、当然、回答の根拠となる行政文書が存在すると考えられる。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。

もし、本件対象文書が作成されていないのであれば、不開示情報妥当性に係る審査会の判断が第三者においても検証可能な客観的根拠に基づくものではなく、諮問庁の私見に基づいてなされたことになると考えられるが、諮問庁の考えをお示し頂きたい。

イ 本件対象文書が不在であるならば、厚生労働省行政文書管理規則に違反する行政文書が作成されていることになること

厚生労働省行政文書管理規則は、「職員は(中略)公文書等の管理に関する法律(以下「公文書管理法」という。)4条の規定に基づき、公文書法1条の目的の達成に資するため(中略)厚生労働省の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう(中略)文書を作成しなければならない」(10条、「文書の作成にあたっては(中略)分かりやすい用字用語で的確かつ簡潔に記載しなければならない」(12条4項)と定めており、行政文書に行政内部でのみ通用する略称を記載することは、諮問庁が自ら定めた行政文書管理規定に違反するものである。

諮問庁は「審査対象の対象地域である岡山県は、指導会場として使用できる公的施設が少ないため、会場名を短縮した名称や会場のある地名が分かっただけで、地元の人はこの施設であるかは容易に推測できてしまうという事情」があると主張しているが、行政文書に行政内部でのみ通用する独自の略称(指導会場名を短縮した名称や会場のある地名)を使用している以上、行政文書管理規定に基づき、分かりやすい用字用語で岡山県内の保険医療機関等に係る月別指導実施計画の策定や実施に係る事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、指導会場として使用できる公的施設の一覧や会場の正式名称及びその略称の一覧が記載された本件対象文書(岡山県内で指導会場として使用できる公的施設に関する資料)が作成されているはずである。

上記の理由から、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。

## (2) 意見書

ア 諮問庁は本件対象文書の特定を誤っていること

審査請求人は、本件開示請求で「諮問庁（厚生労働省）が審査会に示した資料」の開示を求めているのであり、諮問庁が「審査会からの照会に対し諮問庁が説明するにあたり作成した資料」のみを本件対象文書として特定したことは不当である。

平成30年1月29日付け答申（平成29年度（行情）答申第441号）における対象文書は、「中国四国厚生局における特定方針」「1 基本方針」「（7）事務所等は、本年度の調査指導実施計画を策定し、その計画に沿った調査指導を効率的かつ効果的に遂行するものとする。」に基づき、中国四国厚生局特定事務所が策定したものである。

理由説明書で諮問庁は、審査会からの照会に対して「岡山県は指導会場として使用できる公的施設が少ないため、会場名を短縮した名称や会場のある地名が分かっただけで、地元の人はこの施設であるかは容易に推測できてしまうという事情がある」と説明したのみで、これにかかる資料は作成していない」としているが、諮問庁が説明を行うにあたっては諮問庁が作成した資料の他、指導実施計画を策定した中国四国厚生局特定事務所や健康保険法73条等に基づき保険医及び保険医療機関等への行政指導を中国四国厚生局と共同で行う岡山県などの関連部局が作成した資料を根拠として説明を行なったはずである。

よって、本件対象文書は「審査会からの照会に対し諮問庁が説明するにあたり根拠とした資料」が特定されるべきだと考える。

イ 本件対象文書が不存在であれば、厚労省医療指導監査室の事務連絡に反する取り扱いであること

平成23年4月1日付け厚生労働省医療指導監査室事務連絡「指導監査担当職員が業務を行う上でのルールの明確化について」では、次のように定めている。

（ア）対外的な発言等

a 職員が、業務に関し、対外的に発言等を行おうとする場合、個人の立場で行うことを明示する場合を除き、必ず上司等の了解を得ること。

b （略）

（イ）報告・連絡・相談

対外的に発言等を行う場合、職員は、次により対応すること。

a 外部からの照会等に基づく回答等、対外的な発言等を行う必要が生じた場合、

（a）連絡

職員は、照会等があったことを上司等に連絡する。

(b) 相談

遅滞なく回答等の素案を作成し、その内容について上司等の許可を得る。

(c) 報告

上司の許可を受け次第、早期に回答等を行うとともに、その内容を上司等へ報告する。

こととする。(以下略)

- b 前記 a の報告・連絡・相談は、原則として電子メールを用いるものとし、連絡・相談については上司等あての電子メールを送付することにより、報告については回答等に際して上司等を「CC」または「BCC」に加えた電子メールを照会者等へ送付することにより、それぞれ行うこと。なお、室内における情報共有等の観点から、報告・連絡・相談に当たっては上司等のみならず、当該案件に関与することが想定される他の職員に広く、積極的に情報提供するよう努めること。(以下略)

(ウ) 地方厚生(支)局等への周知等

- a 本取扱いの実施及び本取扱いに違反する取扱いがなされたものは公式見解等として取扱われたい旨、電子メールを用いて地方厚生(支)局へ周知する。(以下略)

b (略)

- c 地方厚生(支)局等において本取扱いに違反した取扱いがなされたことを確認した場合、当室あて連絡する等の協力を求めることとし、連絡を受けた場合、当該不適切な対応を行った者に対し指導等を行うことにより、本取扱いの適正な運営を担保することとする。

- d 地方厚生(支)局においても本省への照会等を含め、本取扱いに準じた取扱い(地方厚生(支)局内における報告・連絡・相談等)が適切に行える体制を整備するよう、各地方厚生(支)局へ依頼する。

上記事務連絡に基づき、審査会からの照会に対して諮問庁の担当者が説明するにあたっては、「遅滞なく回答等の素案を作成し、その内容について上司等へ報告」を行なった電子メールが保存されているはずである。また、中国四国厚生局特定事務所が指導会場を決定するにあたっても、上記事務連絡の取扱いに準じた取扱い(地方厚生(支)局内における報告・連絡・相談等)が行われることとなっている。

以上のことから、本件対象文書が存在しなれば、厚労省が自ら定めた事務連絡に違反する取扱いがなされたこととなる。

そして、事務連絡では「本取扱いに違反する取扱いがなされたものは公式見解等として取り扱われない」としていることから、審査会からの照会に対して諮問庁の担当者が行なった説明は厚労省の公式見解ではないこととなる。

ウ 「岡山県は指導会場として使用できる公的施設が少ない」という説明について

県庁所在地47都市中、岡山市の人口は15位であり、「岡山市公共施設等総合管理計画平成29年3月版」によると岡山市が保有する公共施設だけでも1,211施設、人口1人当たりの公共施設の延床面積は政令市20市中14位とされている。

当然、岡山県内において指導が行われる公的施設（有償・無償を問わず、広く一般の使用に供されている施設等）は相当な数に及ぶが、審査会からの照会に対して諮問庁の職員が根拠となる資料もなく、「岡山県は指導会場として使用できる公的施設が少ないため、会場名を短縮した名称や会場のある地名が分かっただけで、地元の人はこの施設であるかは容易に推測できてしまうという事情がある」と断言することは、「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」とした法1条に違反するものである。

エ 結論

諮問庁は、中国四国厚生局特定事務所などの関連部局が本件開示請求に関連する行政文書を保有している可能性があるにも関わらず、意図的に探索範囲から除外して不開示決定を行ったのであり、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。

別添資料1 「中国四国厚生局における平成29年度保険医療機関等の調査指導業務方針」

別添資料2 「指導監査担当職員が業務を行う上でのルールの明確化について」平成23年4月1日付け医療指導監査室

※ 別添資料1及び別添資料2 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30年2月26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6月21日付け（同月25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

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) 本件対象文書の特定の妥当性について

ア 中国四国厚生局長が平成29年特定月日付け中厚発特定番号により行った、特定文書の一部開示決定（以下「先行処分」という。）について、審査請求人がこれを不服とし、同年6月23日付けで審査請求を提起し、これに対して諮問庁が審査会へ諮問を行ったところ、審査会から諮問庁に対し、指導会場名を開示することにより指導対象の保険医療機関が特定される可能性について、説明を求められた。

イ これに対し、諮問庁は「審査請求の対象地域である岡山県は、指導会場として使用できる公的施設が少ないため、会場名を短縮した名称や会場のある地名が分かっただけで、地元の人はこの施設であるかは容易に推測できてしまうという事情がある。指導日は既に開示しており、更に短縮した会場名、指導会場の地名を開示すれば、これらの情報を基に指導日に指導会場へ赴けば、指導対象の保険医療機関を特定することが可能となる。」と審査会に説明し、このことが平成30年1月29日付け答申(平成29年度(行情)答申第441号)（以下「答申」という。）の第5の2の(2)として、諮問庁の理由説明書の内容を補足することとなった。

ウ これを受け、審査請求人は、答申の第5の2の(2)に記載された、諮問庁が審査会へ説明した内容の根拠となる資料を求める開示請求を行った。

エ 以上のことから、処分庁は、「審査会からの照会に対し諮問庁が説明するにあたり作成した資料」を本件対象文書として特定した。

#### (2) 原処分の妥当性について

諮問庁は、審査会からの照会に対し、上記(1)イのとおり説明したのみで、これにかかる資料は作成していない。

念のため、保険局担当課室の担当者及び室内関係者のパソコン内及び共有フォルダに該当する文書が保存されていないか、また当該担当課室内に当該文書を印刷した紙媒体が保存されていないか確認したが見当たらなかった。

以上のことから、本件対象文書を保有していないとする処分庁の主張に不合理な点は認められず、原処分は妥当と考える。

### 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30年9月19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10月24日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 同年12月6日    | 審議            |
| ⑤ 同月20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、これを作成しておらず保有していないとして不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は原処分の取消しを求めている。

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) 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(1)及び(2)において、おおむね以下のとおり説明する。

諮問庁は「審査請求の対象地域である岡山県は、指導会場として使用できる公的施設が少ないため、会場名を短縮した名称や会場のある地名が分かっただけで、地元の人はこの施設であるかは容易に推測できてしまうという事情がある。指導日は既に開示しており、更に短縮した会場名、指導会場の地名を開示すれば、これらの情報を基に指導日に指導会場へ赴けば、指導対象の保険医療機関を特定することが可能となる。」と審査会に説明したのみで、これにかかる資料は作成していない。

念のため、保険局担当課室の担当者及び室内関係者のパソコン内及び共有フォルダに該当する文書が保存されていないか、また当該担当課室内に当該文書を印刷した紙媒体が保存されていないか確認したが見当たらなかった。

- (2) そこで、本件対象文書の保有の有無について、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、更に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。

個別指導の指導会場に関する情報を不開示とした理由とともに指導対象の医療機関の特定の可能性について、先行処分の処分庁に電話にて確認し、その内容を審査会へ説明したもので、その際、これにかかる資料は特に作成していないことから、理由説明書では「かかる資料は作成していない。」と主張したものである。

- (3) 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