

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成31年3月5日（平成31年（行情）諮問第183号）

答申日：令和元年9月27日（令和元年度（行情）答申第217号）

事件名：特定年度に実施した歯科の個別指導に関し特定の記載がある実施通知（様式が分かるもの）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

別紙の1ないし5に掲げる各文書（以下、併せて「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各決定は、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条の規定に基づく各開示請求に対し、平成30年10月18日付け関厚発1018第86号、同月25日付け関厚発1025第83号、同月30日付け関厚発1030第85号、同日付け同第94号及び同年11月7日付け関厚発1107第91号により関東信越厚生局長（以下「処分庁」という。）が行った各不開示決定（以下、併せて「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、各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 本件対象文書は行政文書として存在するはずである

審査請求人の同様の開示請求に対し、処分庁は関東信越厚生局千葉県事務所における該当文書を特定し、開示している（平成30年10月31日付け関厚発1031第31号）。関東信越厚生局管内において各事務所により行政文書の様式が異なることはありうると考えるが、他の事務所で実際に使用している様式を別の事務所で保有していないとは考えにくい。処分庁は何らかの理由により本件対象文書の存在を隠蔽して不存在としたと考えるほかなく、存在する行政文書を不存在として不開示とした本件不開示決定は違法である。

イ 本件対象文書が存在しなければ、処分庁は本件対象文書を作成すべきであったのであり、作成しなかったことは行政手続法に違反している

法に基づく開示請求における対象行政文書の保有の有無について、厚生労働省情報公開文書室が作成した「情報公開事務処理の手引」（平成29年3月版）では、「各事務所の長は、開示請求に伴い、新たに行政文書を作成又は加工するまでの義務を負わないものであり、開示請求時点において保有している行政文書を、あるがままの状態を開示すれば足りる（逐条解説「2条」より）」とされている。

同様に、健康保険法73条及び行政手続法に基づいて行われる保険医療機関に対する行政指導において、処分庁が被指導者に任意の協力を求める実施通知の「当日準備していただく書類等」のうち、被指導者に作成、保存義務が無い場合保有していない書類については、新たに作成又は加工させる必要はなく、処分庁が「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨を実施通知に記載しておけば足りるものである。

そもそも、被指導者に作成、保存義務の無い書類等は実施通知の「当日準備していただく書類等」から削除すべきものであるが、作成、保存義務の無い書類等が記載されている以上、処分庁が本件対象文書を作成していなかったとすれば、行政手続法32条（行政指導の一般原則）に違反している。

以上の理由から、原処分を取り消し、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ものである。

## （2）意見書

ア 本件対象文書が不存在であれば、平成26年9月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長補佐事務連絡に反した取扱いであること

平成26年9月25日付けで厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長補佐が発出した事務連絡「都道府県歯科個別指導における持参物について」（以下「事務連絡」という。）（別添資料1）では、個別指導を実施する各地方厚生（支）局（以下「厚生局」という。）に対し、個別指導における持参物の取扱いについて、日本歯科医師会と協議を重ねた結果として以下のような取扱いを求めている。

### 4 日計表等の取扱い

以下の持参物については、作成及び保管している場合に持参することとし、作成及び保管していない保険医療機関については、新たに作成する等の対応は不要であることから、保険医療機関から説明や相談があった場合には適切に対応すること。

- ① 患者毎の一部負担金徴収に係る帳簿（現金出納簿）
- ② 患者毎の内訳の判る日計表
- ③ 患者毎の予約状況が判る予約簿

- ④ 審査支払機関からの返戻・増減点通知書
- ⑤ 領収書控，処方せん控
- ⑥ 歯科技工物単価表

事務連絡では「なお，この取扱いについては，別添により日本歯科医師会から各都道府県歯科医師会に周知される予定」であることが申し添えられており，日本歯科医師会が事務連絡と同日付けで発出した「指導の際の持参物の扱いについて」（別添資料2）では，「「保存してある場合に持参するもの（保存していなければ持参しなくても良い）」の扱いについて，行政からの案内文では必ずしも明確で無く，指導対象となる医療機関から問い合わせが多く寄せられています。日本歯科医師会としては，指導の公平性の観点からも，保存義務の無いものについては，持参物リストから外すべきであると考えており（以下略）」とした上で，各都道府県歯科医師会に対し，以下の扱いを会員に対して周知するよう求めている。

■作成，保存の義務がない持参物について

（略）

審査請求人の開示請求に対し，関東信越厚生局は千葉県事務所分の「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載された実施通知（別添資料3）を開示している。また，諮問庁は，茨城事務所，栃木事務所，群馬事務所及び山梨事務所分については，実施通知の「当日準備していただく書類等」のうち「領収証（控）及び処方せん（控）」について「保存している場合」との記載が確認されたとして原処分を取り消す裁決を行なったが，事務連絡の「4日計表等の取扱い」で示された「⑤領収書控，処方せん控」のみ「保存している場合」と記載し，①ないし④及び⑥については記載しないという取扱いは一貫性がなく，不可解である。

本件対象文書が不存在であれば，諮問庁は自ら定めた事務連絡はもちろん，日本歯科医師会との合意事項にも反した取扱いを行なっているということになる。

イ 本件対象文書が不存在であれば，「公文書等の管理に関する法律」の趣旨に違反していること

健康保険法73条に基づく個別指導において，同法に定めのない事項については行政手続法が適用される。個別指導における実施通知で持参が求められている「当日準備していただく書類」も強制ではなく，あくまでも保険医に任意の協力を求めた「お願いリスト」に過ぎない。事務連絡は，行政手続法に則り「作成・保存していない場合は持参する必要がない」取扱いを明確にした位置付けのものである。

しかし、個別指導における実施通知の「当日準備していただく書類等」に「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載されていないければ、厚生局は事務連絡の趣旨を指導を受ける保険医に説明する責務を果たしているとはいえない。保険医が個別指導の目的・趣旨を理解し、任意の協力を行う場合であっても、作成・保存の義務がなく保管していない書類等は当然、個別指導に持参することが出来ないため、

① 実施通知の「当日準備していただく書類等」に「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載されていないことにより、保険医に持参物について厚生局に問い合わせる必要を生じさせたとすれば、仮に問い合わせに際して厚生局が事務連絡の趣旨を踏まえた対応を行なっていたとしても、非効率的な行政の運営を行なっていると指摘できる。

② 保険医が持参物の取扱いについて厚生局へ問い合わせを行わず、作成・保存義務のない書類を新たに作成するなどの対応を行う必要を生じさせたとすれば、行政手続法に違反する不適切な行政の運営を行なっていると指摘できる。

本体対象文書が不存在であれば、行政文書について「主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり（中略）、行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」ことを定めた「公文書等の管理に関する法律」の趣旨に違反した取扱いを行なっているということになる。

## ウ 結論

諮問庁は、本件対象文書を保有しているにも関わらず、意図的に隠蔽をしているか、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ないし別添資料3 略）

## 第3 諮問庁の説明の要旨

### 1 本件審査請求の経緯

(1) 審査請求人は、平成30年10月1日付け（同月3日受付）及び当月5日付け（同月9日受付）で処分庁に対し、法3条の規定に基づき、本件対象文書に係る各開示請求を行った。

(2) これに対して処分庁が本件対象文書を保有していないとして不開示の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12月17日付け（同月19日受付）で本件各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

本件各審査請求について、原処分は妥当であるものとする。

## 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）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「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。）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「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

指導とは、健康保険法等の規定に基づき、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。

指導の形態としては、「集団指導」（保険医療機関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。

個別指導の実施については、指導対象の保険医療機関等に対して指導根拠や目的、指導日時や場所、出席者及び準備すべき書類等を記載のうえ通知（以下「実施通知」という。）している。

### (3) 原処分の妥当性について

審査請求人が求める本件対象文書は、上記（2）の個別指導の実施通知における「当日準備していただく書類等」がこれに該当するが、審査請求人は更に「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載された実施通知および別紙（様式がわかるもの）」に限定している。

処分庁が平成27年度の関東信越厚生局管内10事務所等の歯科の保

険医療機関に対する個別指導に係る実施通知（別紙を含む。以下同じ。）を確認したところ、本件対象文書に該当するものは、千葉事務所作成の実施通知以外には確認できなかった。

諮問庁において、千葉事務所以外の個別指導に係る実施通知を改めて確認したところ、茨城事務所、栃木事務所、群馬事務所及び山梨事務所の4事務所作成の実施通知において、「当日準備していただく書類等」のうち「領収証（控）及び処方せん（控）」について「保存している場合」との記載が確認された。

これは、審査請求人が求める「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載された実施通知に該当すると認められることから、上記の4事務所作成の実施通知については、諮問庁としては、情報公開・個人情報保護審査会への諮問を行わずに原処分を取り消し、改めて開示決定等をすべき旨の裁決を行うこととする。

その余の指導監査課（埼玉県分）、東京事務所、神奈川事務所、新潟事務所及び長野事務所の5事務所等作成の実施通知については、本件対象文書に該当するものは確認できなかったことから、本件対象文書に該当するものは作成しておらず、保有していない。

#### 4 結論

以上のとおり、指導監査課、東京事務所、神奈川事務所、新潟事務所及び長野事務所の5事務所等作成の実施通知については、本件対象文書は作成されていないことから、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。

#### 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31年3月5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10日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 令和元年9月4日  | 審議            |
| ⑤ 同月25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

本件各開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書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) 理由説明書の記載（上記第3の3（3））及び当審査会事務局職員をして諮問庁に対し詳細な説明を求めさせたところによると、諮問庁は、本件対象文書の保有の有無について、おおむね以下のとおり説明する。

保険医療機関等に対する個別指導の実施通知については、厚生労働省保険局医療課医療指導監査室が各地方厚生（支）局に周知している「医療指導監査業務等実施要領（指導編）」（以下「実施要領」という。）に、その記載例を掲載しているが、そこに「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨の記載はない。

そして、審査請求人が意見書において引用している平成26年9月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長補佐事務連絡（事務連絡）において、「日計表等の取扱い」として、作成及び保存している場合に持参することとした上で、「保険医療機関から説明や相談があった場合には適切に対応すること」と記載されていることから、関東信越厚生局の指導監査課（埼玉県分）、長野事務所、神奈川事務所、東京事務所及び新潟事務所の5事務所等においては、平成27年度の歯科の保険医療機関に対する個別指導に係る実施通知には、「当日準備していただく書類等」について「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨の記載はせずに、保険医療機関から相談等があった場合に個別に対応することとしていた。

念のため、諮問庁において、千葉事務所以外の管内計9事務所等が作成した実施通知を改めて確認したところ、上記5事務所等が作成した実施通知においては、「作成、保有していない場合は持参する必要がない」旨は記載されておらず、本件対象文書に該当するものは確認できなかったことから、関東信越厚生局においては本件対象文書を保有していない。

- (2) 当審査会において、諮問庁から実施要領に掲載されている「個別指導の実施通知例」（各科共通）、事務連絡及び上記（1）の5事務所等が作成した実施通知の提示を受けて確認したところ、諮問庁の説明のとおり、事務連絡においては、日計表等について、作成及び保存している場合に持参することとした上で、「保険医療機関から説明や相談があった場合には適切に対応すること」と記載されているとともに、「個別指導の実施通知例（各科共通）」及び上記5事務所等が作成した実施通知においては、「当日準備していただく書類等」について、「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨は記載されていないことが確認された。

このため、関東信越厚生局において本件対象文書を保有していないとする上記（1）の諮問庁の説明は、不自然、不合理であるとは認められず、これを覆すに足りる特段の事情も認められない。

したがって、関東信越厚生局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 付言

別紙の1ないし4に掲げる文書に係る不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「該当する行政文書がないため」又は「実際に存在しないため」と記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実だけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由として示すことが求められる。

したがって、上記4件の原処分における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

#### 5 本件各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各決定については、関東信越厚生局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 高野修一，委員 久末弥生，委員 葭葉裕子



## 別紙

- 1 健康保険法 73 条等に基づき関東信越厚生局長が平成 27 年（2015 年）度を実施した歯科の保険医療機関に対する個別指導における実施通知の「当日準備していただく書類等」について、「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載された実施通知及び別紙（様式が分かるもの）（埼玉県分）
- 2 健康保険法 73 条等に基づき関東信越厚生局長が平成 27 年（2015 年）度を実施した歯科の保険医療機関に対する個別指導における実施通知の「当日準備していただく書類等」について、「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載された実施通知及び別紙（様式が分かるもの）（長野県分）
- 3 健康保険法 73 条等に基づき関東信越厚生局長が平成 27 年（2015 年）度を実施した歯科の保険医療機関に対する個別指導における実施通知の「当日準備していただく書類等」について、「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載された実施通知及び別紙（様式が分かるもの）（神奈川県分）
- 4 健康保険法 73 条等に基づき関東信越厚生局長が平成 27 年（2015 年）度を実施した歯科の保険医療機関に対する個別指導における実施通知の「当日準備していただく書類等」について、「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載された実施通知及び別紙（様式が分かるもの）（東京都分）
- 5 健康保険法 73 条等に基づき関東信越厚生局長が平成 27 年（2015 年）度を実施した歯科の保険医療機関に対する個別指導における実施通知の「当日準備していただく書類等」について、「作成・保存していない場合は持参する必要がない」旨が記載された実施通知及び別紙（様式が分かるもの）（新潟県分）