

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和元年11月18日（令和元年（行情）諮問第350号）

答申日：令和2年6月8日（令和2年度（行情）答申第69号）

事件名：「指導医療官のための業務必携」（平成16年度版）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

「指導医療官のための業務必携」（平成16年度版）（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、平成31年3月22日付け厚生労働省発保0322第1号により厚生労働大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（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

審査請求人が行った別件開示請求で開示された保険局医療課医療指導監査室作成の「医療指導監査業務等実施要領（法令編）」（以下「実施要領・法令編」のように略称する。）の平成30年3月版には、以下の①ないし④が収載されており、②ないし④の通知類についても、本件対象文書の一部と考えられる。

① 本件対象文書の表紙

② 保険局医療課長事務連絡「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」（本件対象文書の105頁と推定）

③ 平成10年3月18日付け保険局医療課医療指導監査室長内かん（同106及び107頁と推定）

④ 想定問答（同108及び109頁と推定）

平成31年2月19日、審査請求人は本件開示請求を行うとともに、厚生労働省に電話し、実施要領・法令編に本件対象文書の表紙が収載されている理由を尋ねたところ、2月21日、厚生労働省担当者から電話

があり、「本件対象文書の表紙は、内かんNo. 75「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」の「想定問答」に付随するものとして法令編に収載されている」との説明がなされた。

その際、審査請求人は「保険局医療課長事務連絡「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」等の最下部に105ないし107の頁番号が記載されており、これは「想定問答」の最下部の頁番号（108及び109）に連続するが、これら一連の頁番号は、本件対象文書の頁番号か？」と尋ねたところ、担当者からは「回答できない」とのことだった。

本件対象文書の表紙には、表紙であることを示す以外の事項は掲載されていないにも関わらず、処分庁が実施要領・法令編に「想定問答」に付随するものとして収載したことには何らかの理由があるはずである。その理由としては、処分庁が「保険医及び保険医療機関への指導・監査業務にあたり、実施要領・法令編と併せて本件対象文書を参照するよう求めている」以外には考えにくい。よって、本件対象文書は存在しているはずである。

処分庁は、何らかの理由により本件対象文書を隠匿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原処分は違法である。

(2) 意見書

ア 諮問庁が本件対象文書の一部を保有していることを認めた以上、原処分を取り消し、改めて一部開示決定をするよう求める。

諮問庁は、理由説明書（下記第3の3。以下第2において同じ。）

(3) ウにおいて、「処分庁が本件対象文書を現在保有していることにはならない」と説明している。

しかし、理由説明書(3)における諮問庁の説明をまとめると、処分庁が平成30年度に改訂を行った実施要領・法令編に初めて収載された「V 通知等No. 75『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に係る想定問答』」（以下「No. 75 想定問答」という。）は、過去に処分庁の職員が個人の参考資料として本件対象文書から複製して保有していた本件対象文書の一部である、ということになる。

つまり、諮問庁は、No. 75 想定問答が本件対象文書の一部であり、本件開示決定があった時点で、一部とはいえ本件対象文書を保有していたことを認めている。

一部とはいえ保有している行政文書を不存在として不開示とした原処分は違法である。原処分を取り消し、改めて一部開示決定をするよう求める。

イ 諮問庁の探索範囲は不十分であり、改めて全ての地方厚生（支）局においても本件対象文書の探索を行うよう求める。

諮問庁は、理由説明書（3）エにおいて、「念のため関係課室、書庫及び倉庫を探索した結果、保有していないことを確認した」と説明しているが、以下の点を踏まえると、本件対象文書が各地方厚生（支）局で指導・監査業務を担う技官に配布されたものであり、かつ、現在においても指導・監査業務の全国統一的な取扱いが徹底されているとは言えない以上、本件対象文書が地方厚生（支）局の関係課室や書庫等に保管されている可能性は十分にあり得ると考える。

a 諮問庁は、本件対象文書は「指導・監査を担当する指導医療官（技官）へ配布したものと思われる」（理由説明書（2））と説明していること。

b 指導・監査業務は全国の各地方厚生（支）局において行われていること。

c 「平成23年4月以降（略）指導・監査業務は、実施要領により、全国統一的に取り扱っている」（理由説明書（2））という説明のとおりであれば、そもそも「改めて過去の通知等の検索・収集作業」（同（3）ウ）を行う必要はないし、「その保有を確認することができない」（同（2））平成16年版の本件対象文書について、「職員が個人の参考資料として複写所有していたものの提供」（同（3）ウ）を受け、実施要領・法令編に収載する必要も全くないはずであること。

よって、諮問庁の探索範囲は不十分であり、改めて本件対象文書を探索、特定し、全て開示するよう求める。

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31年2月19日付けで処分庁に対し、法の規定に基づき本件対象文書の開示請求を行った。

（2）これに対して処分庁が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、令和元年5月7日付け（同月9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

本件審査請求について、本件対象文書を保有していないとして不開示とした原処分は、妥当であると考ええる。

3 理由

（1）保険医療機関等に対する指導・監査について

保険医療機関等又は保険医等に対する指導は、保険診療の質的向上及び適正化を図るため、健康保険法（大正11年法律第70号）73条及

びその他の関係法律の規定に基づき、療養の給付等に係る診療（調剤を含む。以下同じ。）の内容又は診療報酬（調剤報酬含む。以下同じ。）の請求に関して行うものであり、具体的には、平成7年12月22日付け保発第117号厚生労働省保険局長通知（以下「保発第117号通知」という。）の別添1「指導大綱」（以下「指導大綱」という。）においてその取扱いが示されている。

また、保険医療機関等に対する監査は、保険診療の質的向上及び適正化を図るため、健康保険法78条及びその他の関係法律の規定に基づき、療養の給付等に係る診療の内容又は診療報酬の請求について行うものであり、具体的には、保発第117号通知の別添2「監査要綱」（以下「監査要綱」という。）においてその取扱いが示されている。

なお、指導・監査に係る取扱いについては、現在は、上記の「指導大綱」及び「監査要綱」によるほか、保険局医療課医療指導監査室において別途実施要領を定めている。

（2）本件対象文書について

本件対象文書については、平成16年当時、指導・監査を行う上でのテキスト的な参考資料として、指導・監査に関する基本的事項や関係通知等を取りまとめて作成し、指導・監査を担当する指導医療官（技官）へ配布したものであるが、それ以降改訂版は作成されておらず、平成16年度版についてもその保有を確認することはできなかった。

指導・監査に関する業務は、日本年金機構法の一部の施行に伴う関係政令の整備に関する政令（平成20年政令第307号）等の施行に伴い、平成20年10月に社会保険事務局から地方厚生（支）局へ移管された。これに併せ、全国的な指導・監査業務の標準化や平準化を図るため、平成23年4月以降、保険局医療課医療指導監査室において、指導・監査全般にわたる業務の処理手順や手法等を定めた実施要領の指導編、監査編及び法令編を作成のうえ、地方厚生（支）局に配付し、その後も内容の充実を図るため数回の改訂を行い、現在に至っている。このように、現行の指導・監査業務は、実施要領により全国統一的に取り扱っている。

（3）原処分 of 妥当性について

ア 本件対象文書は、審査請求人が行った別件開示請求で開示された実施要領・法令編平成30年3月版の「No. 75 想定問答」の文書内の最終ページにその表紙が収載されている。

イ 実施要領・法令編については、従前は製本配布を行っていたが、印刷に係る費用や業務上の利便等を図るため、平成30年3月版の改訂については、通知等ごとに電子データ（エクセル、PDF等）で保存し、各地方厚生（支）局に配布する方法に変更している。

ウ 平成30年の改訂に当たり、改めて過去の通知等の検索・収集作業

を行ったが、No. 75 想定問答については、法令編に掲載すべき通知であるとして、職員が個人の参考資料として複写保有していたものの提供があり、これをPDFにして収載したものである。

当該資料は、時期は不明であるが、当該職員が過去に本件対象文書から複写したものであり、複写の際に複写元として当該表紙を併せて複写し、保有していたものである。また、当該職員には本件対象文書は配布されておらず、過去に複写のため一時的に借り受けたものであることを確認している。

このように、実施要領・法令編平成30年3月版のNo. 75 想定問答の最終頁に収載したものがあからずいとして、処分庁が本件対象文書を現在保有していることにはならない。

エ 本件対象文書については、実施要領が整備されたことに伴い、現在は使用されておらず、既に保存期間が経過し廃棄されたと考えられるが、念のため関係課室、書庫及び倉庫を探索した結果、保有していないことを確認した。

オ 以上のことから、処分庁が、本件対象文書について、保存期間の満了により既に廃棄しており、保有していないとしたことは妥当である。

(4) 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1））において、処分庁が「保険医及び保険医療機関への指導・監査業務にあたり、実施要領・法令編と併せて本件対象文書を参照するよう求めている以外には考えにくい」旨述べているが、これに対する諮問庁の説明は上記（3）のとおりであり、審査請求人の主張は失当である。

4 結論

以上のとおり、本件対象文書を保有していないとして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。

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 令和元年11月18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12月17日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 令和2年5月21日 | 審議 |
| ⑤ 同年6月4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った。

これに対し審査請求人は、本件対象文書を保有しているはずであるとし

て、原処分取消しを求めているところ、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) 理由説明書（上記第3の3(3)）の記載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について、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件対象文書は、厚生労働省保険局医療課にて事務処理の参考資料として作成され、平成16年当時の指導医療官（当時は、厚生労働省外局の社会保険庁に所属）に対して増刷配布したものと思われる。本件対象文書の保存期間は、平成16年当時施行されていた厚生労働省文書管理規程（平成13年1月6日厚生労働省訓第21号。厚生労働省文書管理規則（平成23年4月1日厚生労働省訓第20号）附則2条により廃止）の別表第2「行政文書保存期間基準表」の「第3類（5年保存）の（14）前各号に掲げるもののほか、5年の保存期間が必要であると認められるもの（第1類又は第2類に該当するものを除く。）」に該当し、当該規定に基づき既に廃棄されたものと考えている。

イ しかしながら、当時は、廃棄簿等の作成を行っておらず、実際に廃棄した時期は不明であるが、5年の保存期間満了時点から本件開示請求時点までに約10年（又は厚生労働省文書管理規程に基づき遅くとも平成23年3月末には廃棄されたとして、その時点から約8年）が経過していることから、保存期間満了により既に廃棄されたものと推測している。

ウ 行政文書ファイル管理簿上も、本件対象文書がつづられている可能性のある平成16年の行政文書ファイルの登録は確認できず、この意味でも、保存期間満了により既に廃棄されたものと判断している。このように、本件対象文書は現在使用されていないものであり、念のため、当該文書の原本保存課の関係課室の書庫及び倉庫を改めて探索したものの、その存在は確認できなかった。

(2) 当審査会において、諮問庁から厚生労働省文書管理規程の提示を受けて確認したところ、諮問庁の説明のとおり、その別表第2「行政文書保存期間基準表」の「第3類」の文書の保存期間は5年とされていることが確認された。

(3) 本件対象文書は、理由説明書（上記第3の3(2)）によると「指導・監査を行う上でのテキスト的な参考資料として、指導・監査に関する基本的事項や関連する関係通知等を取りまとめたもの」である。上記の行政文書保存期間基準表では、「指導、監査等に関する決裁文書」が「第3類（5年保存）（9）」として掲げられていることを踏まえると、

本件対象文書の保存期間は5年又はそれ以下であることが推認され、本件対象文書の保存期間を5年とする上記(1)アの諮問庁の説明は首肯できる。

このため、本件対象文書につき、保存期間の満了により遅くとも平成23年3月末までには廃棄したとする上記(1)イの諮問庁の説明は、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。また、文書探索の範囲等についても不十分であるとはいえず、厚生労働省本省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、是認せざるを得ない。

したがって、本件開示請求に対し、本件対象保有個人情報保有していないとして不開示とした原処分は、妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

- (1) 審査請求人は、意見書(上記第2の2(2))において、「諮問庁の探索範囲は不十分であり、改めて本件対象文書を探索、特定し、全て開示するよう求める」(同イ)とする一方で、実施要領・法令編の平成30年3月版の記載内容の一部に本件対象文書に由来する部分があり、「本件対象文書の一部を保有している」ことを諮問庁が認めた以上、「原処分を取り消し、改めて一部開示決定をするよう求める」(同ア)とも主張している。

実施要領・法令編の平成30年3月版の記載文書のうち、本件対象文書に由来する部分について、審査請求書(上記第2の2(1))における審査請求人の主張と理由説明書(上記第3の3(3)ウ)における諮問庁の説明とで一致しない部分もあるが、少なくとも上記第2の2(2)に掲げる①の表紙及び④の想定問答の文書が本件対象文書である「指導医療官のための業務必携」(平成16年度版)に由来するものであることについて、両者の間に争いはない。

しかしながら、審査請求書(上記第2の2(1))によれば、審査請求人は、本件開示請求に先立ち、実施要領・法令編の平成30年3月版の記載内容の一部が本件対象文書に由来することを処分庁との間であらかじめ確認した上で、平成16年に作成された本件対象文書の開示請求を行ったものであり、本件開示請求を、実施要領・法令編の当該部分を改めて開示するよう求める趣旨のものと解することは困難である。このため、審査請求人の当該主張は採用することはできない。

- (2) 審査請求人は、意見書(上記第2の2(2)イ)において、諮問庁に対し、「改めて全ての地方厚生(支)局においても本件対象文書の探索を行うよう求める」旨主張しているが、本件開示請求は厚生労働省本省について行われたものであり、同省においては、法17条及びこれに基づく政令の規定に基づき、法第2章に定める権限又は事務を地方厚生

(支)局については各地方厚生(支)局長に委任していることから、審査請求人の主張を採用することはできない。

(3) 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 高野修一, 委員 久末弥生, 委員 葭葉裕子