

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和元年7月22日（令和元年（行情）諮問第178号）

答申日：令和2年11月24日（令和2年度（行情）答申第364号）

事件名：「医療指導監査等事務に関する行政文書の開示請求に係る事務連絡について」等の最新版の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、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、諮問庁が別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、改めて開示決定等をすべきとしていることは、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

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1月9日付け厚生労働省発保0109第20号により厚生労働大臣（以下「厚生労働大臣」、「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

ア 処分庁は別件開示請求に対して平成26年通知を開示していること。

処分庁は、別件の開示請求に対し、平成26年8月18日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「「医療指導監査等業務に関する行政文書の開示請求に係る事務処理について」の具体的な取扱いについて」（本件対象文書と同一文書。以下「平成26年通知」ともいう。）を開示している。

（中略）本件不開示決定に当たって、処分庁から行政文書の特定に資する情報の提供や教示はなかった。

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本件不開示決定は違法である。

イ 本件請求文書が存在しないならば、処分庁の「医療指導監査等業

務に関する行政文書の開示請求に係る事務処理」は先例答申に反していること。

平成24年3月30日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「医療指導監査等業務に関する行政文書の開示請求に係る事務連絡について」の別添「医療指導監査等業務に関する行政文書の開示請求に係る事務処理要領」（以下「平成24年事務要領」という。）のⅣ（１）「監査要綱等の取扱い」は、以下のように指示している。

○監査要綱，監査要綱関係実施要領等，監査対象機関の決定方針に関する通知，事務連絡については，原則，開示する。（平成23年度（行情）答申第524号）ただし，以下の情報は不開示とする。

・監査のノウハウ等に関する情報

（例）監査対象の決定に当たって考慮すべき事項，監査における確認事項，患者調査の実施方法等，監査の詳細な実施方法に関する情報であって公にすることにより監査に係る業務の適正な遂行に支障を来すおそれがあるもの等

情報公開・個人情報保護審査会の平成28年度（行情）答申第155号では，「医療指導監査業務等実施要領（監査編）」（以下「監査要領（監査編）」のように略記する。）の平成24年3月版の一部についての開示請求に対して，諮問庁（処分庁）が一部不開示とした「監査のノウハウ等に関する情報」，具体的には「監査対象の選定の具体例等や監査の事前準備における患者調査の手法，返還対象となる診療報酬に係る事項等についての記載」について，「原処分において開示されている内容の例示や返還対象となる診療報酬の詳細についての記載に過ぎず，これを公にしても患者への口止め工作，資料の改ざん等を行うことにより監査の適正な遂行に支障を及ぼし，正確な事実の把握を困難にするおそれ，また，監査後の事務処理に関連し返還対象となる診療報酬を過小に申告するなど，当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとの諮問庁の説明を是認することはできない」として，開示すべきとの判断を示している。

当然，平成24年事務要領及び平成26年通知には「原処分において開示されている内容の例示」や「監査対象の選定の具体例等や監査の事前準備における患者調査の手法，返還対象となる診療報酬に係る事項等についての記載」を開示するとの記載は無いため，本件請求文書が存在しなければ，処分庁は「医療指導監査等業務に関する行政文書の開示請求に係る事務処理」について，先例答申に反した取扱いを行っていることになる。

（２）意見書

ア 諮問庁が「原処分は取り消されるべきもの」としたことについて  
諮問庁が、諮問に当たり、平成26年通知を本件対象文書として特定したこと自体は、妥当であるとする。

その上で、諮問庁が理由説明書（下記第3の3。以下第2において同じ。）（2）において本件対象文書のうち不開示とすることが妥当であるとした部分のうち、審査請求人が開示を求める部分について、下記イ及びウで述べる。

その上で、本件対象文書に係る開示決定等に対して審査請求人が審査請求を行う権利を保障するため、原処分を変更する裁決ではなく、原処分を取り消す裁決を求める。

また、審査請求人は、平成26年通知の外にも本件請求文書に該当する文書が存在しているとする。その理由を下記エで述べる。

イ 平成26年通知別添2の監査要領（指導編）のうち「（参考）「中断」の位置づけ」の備考欄について

諮問庁は、本件対象文書のうち、理由説明書（2）ア及びイに掲げる部分を不開示とすることが妥当であるとしている。このうち同イでは、平成26年通知別添2の監査要領（指導編）のうち「レセプトに関する取扱いが記載されている部分」及び「指導中止の判断が記載されている部分」を挙げている。

審査請求人が行った別件開示請求に対し、厚生労働大臣は、監査要領（指導編）平成30年9月版の5-（10）4（6）「（参考）「中断」の位置づけ」の備考欄を不開示としている（別添資料1）が、当該不開示部分は「レセプトに関する取扱いが記載されている部分」にも「指導中止の判断が記載されている部分」にも該当しないと考えられるから、開示されるべきである。

なお、保険医療機関等に対する指導において、指導中止及び指導中断の取扱いはそれぞれ以下のとおりとされており、指導中断の取扱いが記載されている部分を公にしても「事前に妨害又は隠蔽工作が行われる」ことはないし、監査事務に関する情報でもなく「患者への口止め工作や関係資料の改ざん等」が行われることがないことは明らかである。

（ア）指導中止について

指導の中止については、平成7年12月22日付け厚生省保険局長通知「保険医療機関等及び保険医等の指導及び監査について」の別添1「指導大綱」（以下「指導大綱」という。）第7の1（2）④において、「指導中に診療内容又は診療報酬の請求について、明らかに不正又は著しい不当が疑われる場合にあっては、指導を中止し、直ちに監査を行うことができる」とされている。

(イ) 指導「中断」について

指導の「中断」について指導大綱に規定はないが、「「中断」とは、指導大綱に定める個別指導の具体的な実施手順の一部であり、予定の時間内に指導が完了しなかった場合、後日、改めて指導を行うことを前提に、当日の指導を一旦取り止めることをいう」とされている（監査要領（指導編）平成30年9月版70頁）（別添資料1）

ウ 平成26年通知別添2の監査要領（指導編）のうち「レセプトに関する取扱いが記載されている部分」について

当該部分については、以下の理由により開示されるべきと考える。

(ア) 法5条6号柱書き該当性について

諮問庁は、理由説明書（2）イにおいて、当該部分を「公にすると、業務の手順が明らかになることにより事前に妨害又は隠蔽工作が行われ、当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある」ため、法5条6号柱書きに該当すると主張している。

しかし、レセプト（診療報酬明細書＝患者が受けた診療について保険医療機関が審査支払機関（保険者）に請求する医療費の明細書）は、①国の機関が保険医療機関等への指導を実施する以前に保険医療機関から審査支払機関（保険者）に送付されるものであることや、②健康保険法等の医療保険各法に基づき、審査支払機関はレセプトに記載された診療内容や点数の算定方法等について審査を行い、明らかに請求できないものである場合等には診療報酬請求の増減（査定）が、記載不備等がある場合には保険医療機関へのレセプトの差し戻し（返戻）が行われる仕組みとなっている（別添資料2）ことから、保険医療機関が国の機関が行う指導事務を「事前に」妨害することは不可能であるし、「隠蔽工作」を行おうとしても診療報酬請求の査定やレセプトの返戻により診療報酬の請求自体が成り立たなくなるから、指導事務の遂行に支障を及ぼすほどの隠蔽工作も不可能である。

よって、「レセプトに関する取扱いが記載されている部分」が公になったとしても、当該事務に実質的な支障を及ぼすとは考えにくく、支障を及ぼす「おそれ」についても法的保護に値する蓋然性があるとは考えられないから、当該部分は開示されるべきである。

(イ) 法5条6号イ該当性について

また、諮問庁は、当該部分は「保険医療機関等又は保険医等に対する監査事務に関する情報でもあり、これを公にすると、患者等への口止め工作や関係資料の改ざん等を行うことにより正確な事実の把握を困難にするおそれがある」ため、法5条6号イに該当すると

主張している。

この点についても、上記（ア）と同じ理由により、「レセプトに関する取扱いが記載されている部分」が公になったとしても、「患者等への口止め工作や関係資料の改ざん」が行われ、「正確な事実の把握を困難にするおそれ」や「違法又は不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」があるとは考えられないから、当該部分は開示されるべきである。

エ 本件請求文書に該当する文書が平成26年通知以外にも存在すると考える理由

（ア）別件開示請求に対して処分庁が開示した平成26年通知（別添資料3）によると、平成26年通知は、平成24年事務要領の具体的な取扱いを示したもののようである。

（イ）平成24年事務要領Ⅳ2（3）③イでは、特定の保険医療機関等に対して監査を実施したことが公になっているか否かの判断基準を次のように規定している（別添資料4）。

「監査を実施したことが公になっているか否かの判断は、行政として監査を行った事実を記者発表し、又は資料配布等により公表した等の事実を即して慎重に行われるべきものであり、例えば報道機関等が独自の取材に基づいて報道している事実があったとしても行政庁が自ら当該申請等の事実を公にしていけない限り、監査の実施が公となっているとはいえないことに留意すること。」

一方、監査要領（監査編）平成30年9月版の各種業務の手順等1（4）2（4）③※には、「新聞報道等により、既に保険医療機関等の名称が公にされている場合は保険医療機関等の名称を明らかにして実施しても差し支えない」と記載されている（別添資料5）。

（ウ）上記（イ）をまとめると、特定の保険医療機関等に対して監査を実施したことが公になっているか否かの判断基準について、平成24年事務要領では、「報道機関が報道していたとしても、行政庁が公にしていけない限り、監査の実施が公となっているとはいえない」としているが、監査要領（監査編）平成30年9月版では、「報道機関が報道していれば、監査の実施が公になっているといえるので、行政庁が公表しても差し支えない」としていることになり、正反対の内容となっている。

（エ）平成26年通知ではこの規定について全く触れられていない（別添資料3）ため、本件請求文書に該当する文書が平成26年通知以外に存在しないのであれば、平成24年事務要領の規定は有効ということになり、平成24年事務要領と監査要領（監査編）平成30年9月版の規定内容の矛盾について、法1条が掲げる「国民に説明

する責務」や、「公文書等の管理に関する法律」1条が掲げる「現在及び将来の国民に説明する責務」を果たすことができないことになる。

#### オ 結論

諮問庁は、本件請求文書に該当する文書を保有しているにもかかわらず、意図的に隠蔽しているか、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、特定した上で、原処分を取り消し、全て開示するとの裁決を求める。

別添資料1ないし5 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12月10日付けで処分庁に対し、法の規定に基づき本件請求文書の開示請求を行った。
- (2) これに対して処分庁が、該当する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31年2月1日付け（同月4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、本件対象文書を作成しておらず、これを保有しないため不開示とした原処分は取り消されるべきものであり、改めて本件対象文書を特定し、その一部を開示することが妥当であると考えます。

#### 3 理由

##### (1) 本件対象文書の特定について

本件審査請求を受け、諮問庁において、本件審査請求の理由及び趣旨の記載により改めて確認したところ、本件請求文書に該当する文書として平成26年通知が含まれることが判明したため、これを本件対象文書として特定した。

##### (2) 本件対象文書のうち不開示とすべき部分について

###### ア 別添1の監査要領（法令編）について

当該部分のうち、「健康保険法9条ノ2及び88条ノ2第2号の解釈について」（昭和30年1月7日付け保険発第1号の2）に記載された個人の氏名は、法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、当該個人を識別することができるものに該当し、かつ、同号ただし書イないしハのいずれにも該当しないことから、当該情報が記載されている部分は不開示とすることが妥当である。

###### イ 別添2の監査要領（指導編）について

当該部分のうち、レセプトに関する取扱いが記載されている部分及び指導中止の判断が記載されている部分については、国の機関が行う保険医療機関若しくは保険薬局（以下「保険医療機関等」という。）

又は保険医若しくは保険薬剤師（以下「保険医等」という。）に対する指導事務に関する情報であって、これを公にすると、業務の手順が明らかになることにより事前に妨害又は隠蔽工作が行われ、当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある。このため、これらの部分は、法5条6号柱書きに該当し、不開示とすることが妥当である。

また、これらの情報は、保険医療機関等又は保険医等に対する監査事務に関する情報でもあり、これを公にすると、患者等への口止め工作や関係資料の改ざん等を行うことにより正確な事実の把握を困難にするおそれがある。このため、これらの部分は、法5条6号イに該当し、不開示とすることが妥当である。

#### 4 結論

以上のことから、本件審査請求については、原処分を取り消し、本件対象文書を改めて特定し、上記3（2）に掲げる部分を不開示とした上で、その余の部分については開示することが妥当であるものとする。

#### 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7月22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8月26日   | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ 令和2年5月21日 | 審議                |
| ⑤ 同年11月19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、本件請求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、審査請求人が、処分庁は「本件対象文書を別件の開示請求で開示している」等として本件審査請求を提起したところ、諮問庁は、諮問に当たり、本件対象文書を新たに特定した上で、その一部を開示することが妥当である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。

なお、諮問庁は、本件対象文書について、その一部を不開示とすることが妥当であるとし、不開示部分の不開示理由についても説明するが、原処分は不存在を理由とする不開示決定であり、本件対象文書は、現時点においては、諮問庁が一部開示決定の意向を示したにすぎず、諮問庁が不開示とすべきとしている部分（上記第3の3（2）、そのうち特にイの部分）が本件対象文書のどの箇所を指しているのか具体的に特定されていないこと等を勘案して、諮問庁が不開示とすべきとしている部分の不開示情報該当性については、判断しないこととする。

## 2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 本件対象文書の特定について、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、おおむね以下のとおり説明する。

ア 上記第3の3(1)のとおり、本件審査請求の理由及び趣旨の記載により、諮問庁において改めて確認したところ、本件請求文書に該当する文書として平成26年通知が含まれることが判明したため、諮問に当たり、これを本件対象文書として特定した。

イ これに対して審査請求人は、特定の保険医療機関等に対して監査を実施したことが公になっているか否かの判断基準について、平成24年事務要領の記載内容が、監査要領(監査編)平成30年9月版の記載内容と矛盾しているとし、この点について平成26年通知では触れられていないことを理由に、本件請求文書に該当する文書が平成26年通知以外にも存在すると主張しているものと解される。

ウ しかしながら、審査請求人が上記第2の2(2)エ(イ)において引用する平成24年事務要領の記載は、報道がなされていても、行政庁が自ら公にしていなくても、監査の事実を公表しないという趣旨であり、その取扱いを変更していないため、変更した文書は存在しない。

エ 他方、監査要領(監査編)平成30年度9月版は、本件開示請求の対象とは別の行政文書であり、審査請求人が上記第2の2(2)エ(イ)において引用する同文書の記載は、監査における「患者調査」の実施方法について規定している部分の一部である。

そもそも患者調査では、調査対象の患者に対して、広く一般的な診療状況を聴取することが前提となっており、「監査対象保険医療機関等の名称が分からないよう配慮」して実施することとされている。しかし、既に保険医療機関等の名称が報道で公になっているケースでは、患者調査で訪問した際に、調査対象の患者から逆に保険医療機関等の名称を伝えられる場合も想定されることから、監査要領(監査編)平成30年度9月版では、こうした場合には、「保険医療機関等の名称を明らかにして(患者調査を)実施しても差し支えない」旨を記載しているものである。

したがって、「報道機関が報道していれば、監査の実施が公になっているといえるので、行政庁が公表しても差し支えない」ということではなく、平成24年事務要領の記載内容と矛盾するものではない。

オ なお、本件審査請求を受けて、念のため、本件対象文書である平成26年通知以外に本件請求文書に該当する文書がないか、関係部局の書庫等を探索したが、該当する文書は発見されなかった。

(2) 当審査会において、平成24年事務要領及び監査要領(監査編)平成

30年度9月版の当該部分を確認したところ、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、諮問庁の説明は是認せざるを得ない。

したがって、厚生労働省において、本件対象文書の外に本件請求文書として特定すべき文書を保有しているとは認められず、諮問庁が、本件対象文書を開示請求の対象として特定すべきとしていることは、妥当である。

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、本件請求文書につき、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、諮問庁が本件対象文書を特定し、改めて開示決定等をすべきとしていることについては、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、開示決定等をすべきとしていることは、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 本件請求文書

厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「医療指導監査等業務に関する行政文書の開示請求に係る事務連絡について」及び別添「医療指導監査等業務に関する行政文書の開示請求に係る事務処理要領」の最新版（平成24年3月30日付けの以後に発出されたもの）

### 2 本件対象文書

平成26年8月18日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「「医療指導監査等業務に関する行政文書の開示請求に係る事務処理について」の具体的な取扱いについて」