

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成31年3月12日（平成31年（行情）諮問第217号）

答申日：令和3年7月19日（令和3年度（行情）答申第150号）

事件名：医療指導監査業務等実施要領（監査編）の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「医療指導監査業務等実施要領（監査編）平成30年9月」（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定について、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分については、別紙に掲げる部分を開示すべきである。

### 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30年11月1日付け厚生労働省発保1101第7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。）が行った一部開示決定（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 原処分は、不開示とした部分及び不開示理由の付記の記載に不備があり、行政手続法8条（理由の提示）に違反していることから、これを取り消し、本件対象文書を全部開示するよう求める。

イ 情報公開・個人情報保護審査会は、以下のように答申している。

（ア）「開示請求に係る行政文書の一部又は全部を開示しないときには、法9条1項及び2項に基づき、当該決定をした旨の通知をしなければならず、この通知を行う際には、行政手続法8条1項に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立に便宜を与える趣旨から設けられているものである。かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた箇所が法5条各号の不開示事由のいずれかに該当する

のかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。」  
(平成30年度(行情)答申第364号)

(イ) 各不開示部分につき、法5条各号のいずれに該当するのかが明示されていない上、各号に該当すると判断した具体的理由も示されていないことは、理由の提示として十分とはいえない(平成27年度(行情)答申第251号)。

本件開示決定通知書の「不開示とした部分とその理由」欄には、「開示する行政文書の一部については」とあるのみで、「不開示とした部分」についての具体的な記載はない。

また、不開示とした理由については、①国の機関が行う保険医療機関等又は保険医等に対する指導事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること、②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あって、公にすることにより、当該事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しく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ことを挙げ、「根拠法令」として法5条6号柱書き及びイを挙げているが、本件対象文書全340頁中84頁に存在する「不開示とした部分」について、それぞれいずれの不開示理由及び根拠法令に該当するのかの対応関係も不明確である。

「不開示部分」及びその「理由の付記」の記載を欠いた本件開示決定は、その処分自体の取消しを免れない(最高裁昭和36年(才)第84号同38年5月31日判決、最高裁平成4年(行ツ)第48号同4年12月10日判決)ものであり、違法であるから、これを取り消し、本件対象文書を全部開示するとの裁決を求める。

## (2) 意見書

ア 本件対象文書の83頁の不開示部分について

(ア) 本件対象文書は、「医療指導監査業務等実施要領(監査編)の最新版(平成30年度版)」である。

諮問庁は、理由説明書(下記第3の3(3))において、本件不開示維持部分には、下記①ないし④に掲げる監査における具体的な手法等を記載した部分があるため、これを公にすると正確な事実の把握を困難とし、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして、法5条6号柱書き及びイに該当するとしている。

- ① 監査対象となる保険医療機関等又は保険医等の選定の具体例
- ② 監査の事前準備における患者調査の手法等の記載
- ③ 監査当日の業務における取扱いに係る記載
- ④ 監査後の事務処理に関連し返還対象となる診療報酬に係る記載

(イ) 諮問庁は、諮問に当たり、本件対象文書 83 頁「2 訪問看護ステーションの監査に係る業務」の 3「監査の事前準備」(1) 事前調査・確認事項①の 3 行目の開示部分「活用するとともに、」を「を活用するとともに、」とし、一部を追加開示した。

しかし、別件開示請求により審査請求人が開示を受けた当該文書の平成 26 年 3 月版では、当該部分に対応する部分は全て開示されており、「①監査のための調査は、患者調査のみならず、施設基準の適時調査、都道府県介護部門の監査結果や情報提供等を活用するとともに、過去の指導等における指摘事項等も活用する。」と記載されている。

本件対象文書 83 頁にも、上記と同様の記載があると思われるが、平成 26 年 3 月版において上記の部分が公になっていたことが原因で、正確な事実の把握を困難にし、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じた事実があったとは到底考えられない。

#### イ 監査における具体的な手法等

審査請求人は、上記ア(イ)と同様、本件対象文書のうち下記の各頁に掲げる部分(患者調査書や聴取調書の様式等)については、これを公にしても、正確な事実の把握を困難にし、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえるほどの法的保護に値する蓋然性はないものとする。

14 頁	1 (4) 監査の事前準備 - 2	患者調査 (4) 実施方法①
19 頁	1 (4) 監査の事前準備 - 5	監査の際に使用する資料①
81 頁, 82 頁	1 (10) 告発 - (参考) 告発の例①ないし⑨	
83 頁	2 - 3	監査の事前準備 (1) 調査・確認事項 ①
96 頁, 97 頁		患者調査書 (様式 3 - 1 医科の例)
98 頁, 99 頁		患者調査書 (様式 3 - 2 歯科の例)
102 頁, 103 頁		調査書 (歯科技工所) (様式例 3 - 3 歯科技工所の例)
143 頁ないし 148 頁		聴取調書 ○○診療所 (開設者) (その 1) (様式 9 - 1)
149 頁ないし 151 頁		聴取調書 ○○診療所 (開設者) (その 2) (様式 9 - 2)
154 頁ないし 157 頁		聴取調書 ○○診療所 (保険医) (その 1) (様式 9 - 3)
158 頁, 159 頁		聴取調書 ○○診療所 (保険医) (その 2) (様式 9 - 4)
160 頁ないし 162 頁		聴取調書 ○○診療所 (事務員) (様式

9 - 5)	
1 6 3 頁ないし 1 6 7 頁	聴取調書 ○○薬局（開設者）（様式 9 - 6）
1 6 9 頁ないし 1 7 2 頁	聴取調書 ○○薬局（管理薬剤師）（様式 9 - 7）
1 7 4 頁ないし 1 7 7 頁	聴取調書 ○○薬局（管理薬剤師）（様式 9 - 8）
2 1 3 頁ないし 2 1 5 頁	（別紙）不利益処分の原因となる事実
2 1 8 頁, 2 1 9 頁	（別紙）不利益処分の原因となる事実
3 1 1 頁, 3 1 2 頁	9 告発状 告発状の例 様式 4 7

### 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 3 0 年 1 0 月 1 日付けで処分庁に対し、法 3 条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 3 1 年 1 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

本件対象文書については、原処分における不開示部分のうち一部を新たに開示することとし、その余の部分については、不開示とすることが妥当であると考えます。

#### 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 1 1 年法律第 7 0 号。以下「健保法」という。）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。以下同じ。）を行うことができるとされている。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とされている。

##### (2) 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、健保法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（調剤報酬を含む。以下同じ。）の請求に関する情報について行うものであり、具体的には、平成7年12月22日付け保発117号厚生省保険局長通知（以下「保発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。

指導の形態としては、①集団指導（保険医療機関等又は保険医等を一定の場所に集めて講習等の方式により実施）、②集団的個別指導（保険医療機関等又は保険医等を一定の場所に集めて共通的な事項について講習等の方法により実施した後、個別に簡便な面接懇談方式により実施）及び③個別指導（保険医療機関等又は保険医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。

個別指導を行う保険医療機関等の選定基準は、指導大綱において、①診療内容又は診療報酬の請求に関する情報の提供があり、個別指導が必要と認められた保険医療機関等、②個別指導後の措置が再指導又は経過観察であって、改善が認められない保険医療機関等、③監査の結果、戒告又は注意を受けた保険医療機関等、④集団的個別指導の結果、大部分の診療報酬明細書について、適正を欠くものが認められた保険医療機関等、⑤集団的個別指導を受けた保険医療機関等のうち、翌年度の実績においても、なお高点数保険医療機関等に該当するもの、⑥正当な理由がなく集団的個別指導を拒否した保険医療機関等及び⑦その他特に個別指導が必要と認められる保険医療機関等、とされている。

また、個別指導後の措置については、診療内容及び診療報酬の請求の妥当性により、①概ね妥当、②経過観察、③再指導及び④要監査の4種類があり、個別指導後は、保険医療機関等に対し、指導結果及び指導後の措置について文書により通知している。なお、経過観察又は再指導に該当した場合には、改善すべき事項として指摘したもの（以下「指摘事項」という。）について、「改善報告書」の提出を求める旨、指導大綱で規定されている。

一方、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、健保法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、監査要綱第3において、診療内容又は診療報酬の請求について、不正又は著しい不当が疑われた場合においては、監査対象として選定することとされている。

監査後の行政上の措置は、「保険医療機関等の指定の取消」，「保険医等の登録の取消」，「保険医療機関等及び保険医等に対する戒告及び注意」である。

このうち、「保険医療機関等の指定の取消」及び「保険医等の登録の取消」は、保険医療機関等又は保険医等が、①故意に不正又は不当な診療を行ったもの、②故意に不正又は不当な診療報酬の請求を行ったもの、③重大な過失により、不正又は不当な診療をしばしば行ったもの、④重大な過失により、不正又は不当な診療報酬の請求をしばしば行ったもののいずれか1つに該当するときに行われる。

さらに経済上の措置として、監査の結果、診療内容又は診療報酬の請求に不正又は不当の事実を確認したときは、保険医療機関等に対し、①監査対象となった診療報酬明細書のうち、不正請求又は不当請求により返還が生じるもの、②過去5年間の全患者の診療報酬明細書について①と同様の不正請求又は不当請求による返還の有無を自主点検させたものについて診療報酬の返還を求めているところである。

### (3) 不開示情報該当性について

ア 本件開示決定通知書の「不開示とした部分とその理由」に「指導事務に関する情報」との記載部分があるが、正しくは「監査事務に関する情報」であることから、これを改める。

また、本件対象文書83頁「3 監査の事前準備(1) 事前調査・確認事項①」3行目の原処分における開示部分である「活用するとともに、」は事務錯誤によるものであり、原処分を変更して「を」を追加し「を活用するとともに、」とする。

イ 監査は、監査要綱において的確に事実関係を把握し、公正かつ適切な措置を採ることを主眼とする旨規定されている。このため、監査において不正又は不当な診療内容又は診療報酬の請求に関する事実を把握することが不可欠である。

本件不開示維持部分(原処分における不開示部分から諮問庁が新たに開示するとしている部分を除いた部分をいう。以下同じ。)には、①監査対象となる保険医療機関等又は保険医等の選定の具体例、②監査の事前準備における患者調査の手法等の記載がある。これらの記載は、これを公にすると、不正又は不当な診療又は診療報酬の請求を行っている一部の保険医療機関等において、監査の対象となる保険医療機関等の選定方法や監査の事前調査の重点項目、調査手法等を察知し、患者への口止め工作、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し、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

また、本件不開示維持部分には、③監査当日の業務における取扱いに係る記載、④監査後の事務処理に関連し返還対象となる診療報酬に

係る記載がある。これらは、監査における具体的な手法等を記載した部分であることから、これを公にすると、上記同様、一部の保険医療機関等においては、監査における具体的調査手法等を察知し、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し、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

このため、本件不開示維持部分は、法5条6号柱書き及びイに該当し、不開示とすることが妥当である。

#### (4) 「不開示部分」及び「不開示理由の付記」について

上記(3)のとおり、本件不開示維持部分については、国の機関が行う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あって、公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、また、保健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あって、公にすることにより、当該事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しく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ため、法5条6号柱書き及びイに該当し、不開示とする旨、原処分決定通知(本件開示決定通知書)に不開示理由として付記している。

#### 4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、原処分における不開示部分のうち上記(3)アに掲げる部分を新たに開示することとし、その余の部分(本件不開示維持部分)については、原処分を維持して不開示と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 | 平成31年3月12日 | 諮問の受理                          |
| ② | 同日         | 諮問庁から理由説明書を收受                  |
| ③ | 同月26日      | 審議                             |
| ④ | 同年4月16日    | 審査請求人から意見書を收受                  |
| ⑤ | 令和3年7月1日   | 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同月12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、本件対象文書について、法5条6号柱書き及びイに該当するとしてその一部を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、諮問に当たり、不開示部分の一部を新たに開示することとした上で、その余の部分(本件不開示維持部分)については不開示を維持することが妥当

としていることから、以下、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、本件不開示維持部分の不開示情報該当性について検討する。

## 2 不開示情報該当性について

### (1) 諮問庁による不開示情報該当性の説明

諮問庁は、理由説明書（上記第3の3（3））において、本件不開示維持部分には、①監査対象となる保険医療機関等又は保険医等の選定の具体例、②監査の事前準備における患者調査の手法等の記載、③監査当日の業務における取扱いに係る記載及び④監査後の事務処理に関連し返還対象となる診療報酬に係る記載があるとし、このため、本件不開示維持部分は、これを公にすると、正確な事実の把握を困難にするおそれがあることから、法5条6号柱書き及びイに該当し、不開示とすることが妥当である旨説明している。

### (2) 本件不開示維持部分のうち開示すべき部分（別紙に掲げる部分）

本件対象文書を見分したところ、本件不開示維持部分のうち別紙に掲げる部分には、監査業務に係る調査事項、設問事項、留意事項、事務手順、例示等が記載されているものの、それらは全て一般的な内容にすぎないか、又は原処分で開示されている情報と同じ内容若しくはそこから容易に推認できる内容であると認められる。

このため、当該部分は、これを公にしても、監査の対象となる保険医療機関等又は保険医等の選定方法や監査の事前調査の重点項目、監査における具体的調査手法等が監査対象又はその関係者に察知されることにより、保険医療機関等又は保険医等に対する監査に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しく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認められず、当該監査に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとも認められない。

したがって、当該部分は、法5条6号柱書き及びイのいずれにも該当せず、開示すべきである。

### (3) その余の部分（別紙に掲げる部分を除く部分）

本件不開示維持部分のうち別紙に掲げる部分を除く部分には、監査の手法、監査を拒否した具体例、監査の事前調査に当たっての留意事項、調査項目、調査内容等が記載されており、これらは、いずれも具体的な記載であって、監査及び監査の事前調査に当たっての着眼点等を示すものであると認められる。

このため、当該部分は、これを公にすると、一部の保険医療機関等又は保険医等において、監査の対象となる保険医療機関等の選定方法、監査における調査の重点項目や手法等を察知することにより、監査及び監査の事前調査において、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法

若しく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の諮問庁の説明（上記第3の3（3））を否定することはできない。

したがって、当該部分は、法5条6号イに該当し、同号柱書きについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

### 3 理由の提示について

審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）ア）において、原処分は、「不開示とした部分及び不開示理由の付記」に不備があり、行政手続法8条に反している旨主張している。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、当該文書は、医療指導監査業務等実施要領（監査編）であり、国の機関が行う指導・監査事務に関する情報が記載されていると認められる。

また、当審査会において諮問書に添付された本件開示決定通知書を確認したところ、「不開示とした部分とその理由」欄には、原処分における不開示部分について、「国の機関が行う」保険医療機関等又は保険医等「に対する指導事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、また、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あって、公にすることにより、当該事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しく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」があるとして、法5条6号柱書き及び6号イに該当するとして、不開示とした旨記載されている。

諮問庁は、上記第3の3（3）アのとおり、本件開示決定通知書に一部誤記載があったと説明しているが、原処分において、原則として見出し部分が開示されていることも考え併せると、原処分においては、不開示とされた箇所が法5条各号の不開示事由のいずれかに該当するとされたのかについて了知することができないとまでいうことはできないものと認められる。

以上を踏まえると、原処分については、理由の提示について、これを取り消すべき瑕疵があるとまでは認められない。

### 4 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。

### 5 付言

上記3のとおり、不開示とした部分と不開示とした理由の提示について、原処分を取り消すべきまでの瑕疵があるとは認められないが、本件開示決定通知書の記載に具体性が乏しいことは否定できない。本件の処分庁と諮問庁は同じであり、諮問庁は、理由説明書において、本件不開示維持部分

には，上記２（１）に掲げる①ないし④の不開示情報の類型があると説明することができるのであるから，処分庁においても，今後，原処分の段階から同様に具体的な記載を行うよう努めることが求められる。

6 本件一部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，その一部を法５条６号柱書き及びイに該当するとして不開示とした決定については，諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分のうち，別紙に掲げる部分を除く部分は，同号イに該当すると認められるので，同号柱書きについて判断するまでもなく，不開示とすることは妥当であるが，別紙に掲げる部分は，同号柱書き及びイのいずれにも該当せず，開示すべきであると判断した。

（第３部会）

委員 高野修一，委員 久末弥生，委員 葭葉裕子

別紙 本件不開示維持部分のうち開示すべき部分

83頁, 118頁(ウ(ア)及び(イ)の行を除く。), 120頁(※26及び28の部分に限る。), 121頁(ウ(ア)及び(イ)の行を除く。), 122頁(※3の部分に限る。), 126頁(※5の部分に限る。), 127頁, 132頁, 133頁(8(1)③の部分に限る。), 134頁(9(3)の部分に限る。), 143頁, 149頁(右点線枠内に限る。), 160頁(質問2及び3の部分に限る。), 196頁及び197頁(「八何の原則」に係る◎の行に限る。)並びに197頁及び198頁(2(5)ないし(10)並びに3(1), (3)及び(4)の部分に限る。)