

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和2年6月11日（令和2年（行情）諮問第326号）

答申日：令和4年1月20日（令和3年度（行情）答申第456号）

事件名：「監査の留意事項について」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

「「監査の留意事項について」（医療課医療指導監査室）」（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については、本件対象文書の表紙及び68頁を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

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、令和2年2月27日付け厚生労働省発保0227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

ア 要旨

（ア）厚生労働省は、本件対象文書の一部を職員が組織的に用いるものとして保有している。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、法に反している。

（イ）原処分に当たり、処分庁が行った文書の探索は不十分であり、改めて本件対象文書の探索を行うよう求める。

イ 詳細

（ア）理由①：審査請求人が行った別件開示請求に対して処分庁が開示決定（2020年1月17日付け厚生労働省発保0117第7号）した「平成30年度指導医療官事務打合せ【歯科分科会資料一式】」（以下「事務打合せ資料」という。）には、本件対象文書の表紙と68頁が収載されている。

法2条2項は、行政文書を「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職

員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」と規定している。

また、処分庁の「情報公開事務処理の手引」（平成31年4月厚生労働省大臣官房総務課公文書監理・情報公開室）（以下「手引」という。）では、「行政文書該当性の判断」について、次のとおり述べている。すなわち、「行政文書該当性の判断に当たっては、文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためだけに作成又は取得しているかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長の指示の関与があったかどうか等）、当該文書の利用の状況（業務上必要として他の職員又は部外に配布されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか等）、その保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているかどうか等）などを総合的に考慮して実質的に判断することが重要である。」

事務打合せ資料に記載された本件対象文書の一部（表紙と68頁）は、①「業務上必要として他の職員又は部外に配布された」、②「他の職員がその職務上利用している」、③「組織として管理している職員共用の保存場所で保存されている」等の要件を満たしている。つまり、処分庁は、本件対象文書の一部を処分庁の職員が組織的に用いるものとして保有しており、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。

処分庁に対し、原処分を取り消し、保有している本件対象文書を全て開示するよう求める。

(イ) 理由②：処分庁による本件対象文書の探索範囲は不十分であり、改めて探索を行うよう求める。

手引では、「開示請求対象文書の探索等」について、次のとおり述べている。すなわち、「対象文書の探索については、どのような手法で探索を行うのか等、組織的に情報共有を図りつつ行うこと。特に、文書不存在による不開示決定を行おうとする場合については、

- ・ 文書探索の具体的な実施状況を文書管理者が確認する、
- ・ 当該文書を他の部局が組織的に保有していることが考えられる場合には、関係当該部局にも探索を依頼するなど、入念に確認を行うことが必要である。」

本件対象文書の一部が各地方厚生（支）局の指導医療官を集めて実施された事務打合せのために処分庁が作成した配布資料に含まれていた事実に鑑みれば、原処分が不開示の理由とした「5年間の保存期間の満了により、開示請求のあった時点で保有していなかった」

ことは考えにくく、少なくとも「他の部局が組織的に保有していることが考えられる場合」に該当すると考えられる。

処分庁に対し、手引で示されているとおり、「関係当該部局にも探索を依頼するなど、入念に確認を行う」ことを求める。

(2) 意見書

「本件対象文書は、少なくとも平成13年度以前に作成されたものである」とし、「既に保存期間満了により廃棄されていると判断した」とする諮問庁の説明（理由説明書（下記第3の3（3）イ及びウ））に反論する。

ア 事実認定の前提

(ア) 証明責任の所在

行政機関がかつて本件対象文書の全部を作成・保有した事実について当事者間に争いが無い以上、行政機関がその後本件対象文書の全部を廃棄したという事実は、行政機関によって証明されなければならない。

なお、本件対象文書の保存期間が経過した事実（保存期間の起算日とその後の保存期間の経過の事実）が証明されれば、同期間経過後に本件対象文書の全部を廃棄したという事実が推定される。

(イ) 経験則（事実の推定）

① ある時点において行政機関内に文書の一部が存在した事実からは、当該時点において当該文書の全部が存在した事実が推定される（経験則上、文書の一部が存在する以上、その全部が存在するのが自然であり、文書を廃棄するときは、その全部を廃棄するのが自然である。）。

② ある時点においてある文書が行政機関内で使用されていた事実からは、当該時点から相当の期間が経過しない間は、それが保有されている事実が推定される（文書を使用していた時から相当の期間が経過するまでは、当該文書を廃棄しないのが経験則上自然である。）。

イ 審査請求人の反論

(ア) 理由説明書（下記第3の3（3）イ）の「本件対象文書の作成された時期は不明である」との事実は、認める。本件対象文書の作成時期が不明である以上、その保存期間が経過したとは認められないはずである。

「本件対象文書が平成13年度以前に作成されている」との事実は、否認する。この事実を示す証拠はなく、諮問庁もそれゆえ「作成された時期は不明である」とした。

(イ) 上記（ア）の主張の前提事実であるかのように諮問庁が主張する

のは、「当時の会議等で配布された資料等だけでは、当時の社会保険事務局が監査を行うに当たり苦慮している実態があり、監査の一連の業務が個別具体的に明確となるよう、関係資料等を取りまとめる形で平成14年3月に「監査マニュアル」が作成された」ということだけである。

しかし、この「当時の関係資料等」の中に本件対象文書が含まれていることを示すものはない。むしろ、これらの「資料等だけでは、当時の社会保険事務局が監査を行うに当たって苦慮して」いたとすると、本件対象文書の一部の内容は「監査マニュアル」と同様に詳細であり、頁数も68頁であって大部であるから、当該資料等には該当しないと推定される。

(ウ) 別件開示請求に対して開示された「監査マニュアル」(平成15年3月)の「改訂版の作成に際して」(資料1)には、以下の記述がある。すなわち、「地方社会保険事務局における事務の効率化、公正・適切な手続きの確保に資するため、監査に際しての基本的事項、監査後の諸手続き、様式、関係通知・法令等並びに過去の主な取消事例集を掲載するなど、昨年の初版の内容の充実、更新を行い、改訂版として取りまとめたものである。」(資料1)

つまり、「監査マニュアル」は、平成14年3月に初版が作成され、翌平成15年3月に改訂版が作成されており、改訂版の内容については、目次(資料2)にある「第1部 基本的事項」や「第2部 監査後の諸手続き」等の記載が充実、更新され、初版と改訂版では目次や頁数が異なっているはずである。

本件対象文書が平成13年以前に作成されたのであれば、平成15年に改訂された「監査マニュアル」の改訂版の68頁(資料3)が、本件対象文書の68頁(資料4)と頁区切りも含め全く同一の内容になるはずがない。平成15年に改訂された「監査マニュアル」の改訂版の68頁と、本件対象文書の68頁が頁区切りも含め全く同一の内容である(不開示とされた部分も経験則上同一の内容と考えられる)ことから、本件対象文書は、少なくとも平成15年以降に作成されたものであることが認められる。

(エ) 以下の経験則からも、「本件対象文書が平成13年度以前に作成されている」とすることは、不自然である。

① 諮問庁は、理由説明書(下記第3の3(2))において、本件対象文書が「事務打合せ出席者から提出された事例研究課題の参考資料として、その表紙及び一部頁のみが添付されて」いたとしているが、事務打合せの出席者(現場の指導医療官)からすれば、【前】に作成された「監査マニュアル」を破棄して、【その後】

に作成された本件対象文書に差し替えて日常業務に使用していたからこそ、事務打合会における事例研究課題の参考資料としたと考えるのが自然である。全国から49名の指導医療官が参加し、記録係も配置されている「事例研究（グループ討議事例）」（資料5）に、現役の指導医療官が、既に廃止されたはずの本件対象文書を参考資料として提出するのは不自然である。

- ② さらに、「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」のであれば、統括指導医療官2名が総合司会・進行役を務める事務打合会（資料6）において、地方厚生局の一指導医療官が「当県では「監査マニュアル」以前の、既に廃止された本件対象文書を参考に指導・監査を実施している」との趣旨の発言をすることを主催者である医療指導監査室が容認するとは考えられない。

（オ）事務打合会開催時の文書の存在に基づく反論

本件対象文書が、その作成時点から本件開示請求時点までの間に廃棄されなかったことを証明する責任は審査請求人にはないが（そのような証明は不可能）、次の点を指摘しておく。

- ① 事務打合会（2019年3月7日ないし8日）の時点で厚生労働省内に本件対象文書の一部が存在した事実からすれば、当該時点において同省内に本件対象文書の全部が存在したとすることが、経験則上自然である。
- ② 事務打合会の時点で厚生労働省内に本件対象文書の全部が存在したとすれば、当該年度末（2019年3月末）から1年も経過していない本件開示請求時点までに本件対象文書の全部が廃棄されたはずはなく、本件開示請求時点において本件対象文書の全部が存在したとすることが、経験則上自然である。

（資料）1ないし3 「監査マニュアル」（平成15年3月医療指導監査室）の「改訂版の作成に際して」、目次及び68頁、4ないし6「平成30年度指導医療官事務打合会」資料（いずれも略）

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、令和2年1月30日付け（同日受付）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、審査請求人はその取消しを求めて、令和2年3月6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、保存期間満了により既に廃棄しており、本件

開示請求があった時点でこれを保有していないことから、不開示とした原処分は妥当であると考える。

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号厚生省保険局長通知の別添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、上記保険局長通知の別添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、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医療指導監査業務等実施要領」（以下「実施要領」という。）を定めている。

(2) 本件対象文書について

審査請求人が行った別件開示請求で開示された事務打合せ資料の中に、打合せ出席者から提出された事例研究課題の参考資料として、本件対象文書の表紙及び一部頁のみが添付されている。このことから、本件対象文書として「監査の留意事項について」を特定した。

本件対象文書の作成時期は不明であるが、過去の会議において、監査並びに指定取消し等の行政措置の取扱いの一層の適正化及び標準化を図ることを目的として作成・配布したものである。

なお、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）局へ移管されている。これに併せて、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し、地方厚生（支）局に配布し、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) 原処分の妥当性について

ア 監査並びに指定取消し等の行政措置を行うに当たっては、根拠となる該当条文等の整理や監査時における事実確認や調書等の作成はもとより、監査後の資料の作成や監査結果等による保険医療機関及び保険医療養担当規則違反等の的確な判断が重要となっている。

保険局医療課医療指導監査室としては、当時の社会保険事務局に対して、各種会議を活用し、必要に応じて当該事務に係る留意事項等を作成・配布しながら、取扱いの適正化及び標準化を図ってきたところである。

イ 本件対象文書の作成時期は不明であるが、当時の会議等で配布された資料等だけでは、当時の社会保険事務局が監査を行うに当たり苦慮している実態があり、監査の一連の業務が個別具体的に明確となるよう、関係資料等を取りまとめる形で平成14年3月に「監査マニュアル」が作成された。このことから、本件対象文書は、少なくとも平成13年度以前に作成されたものであることが認められる。

なお、「監査マニュアル」は、その後上記(2)で説明した実施要領に再編され、現在は廃止されている。

ウ 本件対象文書は、当時の会議での配布資料であり、保存期限が5年の行政文書に該当するが、少なくとも本件対象文書が平成13年度以前に作成されていることを前提に考えると、開示請求があった令和2年1月時点において作成から17年以上が経過しており、既に保存期間満了により廃棄されていると判断した。

エ 本件対象文書については、平成23年4月以降に実施要領等が整備されたことに伴い、使用されなくなってから相当の期間が経過しており、既に5年の保存期間が経過し廃棄したと考えられるが、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、本件開示請求時点において、保存期限の経過によ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)ア)において、「厚生労働省は、本件対象文書の一部を職員が組織的に用いるものとして保有しており、不開示は違法である」、「処分庁による文書の探索は不十分であり、改めて本件対象文書の探索を行うよう求める」旨を述べているが、これに対する諮問庁の説明は上記(3)のとおりである。厚生労働省は本件対象文書を保有しておらず、審査請求人の主張は失当である。

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ものと

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 | 令和2年6月11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7月9日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 令和3年12月23日 | 審議 |
| ⑤ | 令和4年1月13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として原処分の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) 諮問庁は、厚生労働省において本件対象文書を保有していないことについて、理由説明書(上記第3の3(3))のとおり説明するが、当審査会事務局職員をして更に詳細な補足説明を求めさせたところ、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件対象文書の作成時期は不明であるが、過去の会議において、監査並びに指定取消し等の行政措置の取扱いの一層の適正化及び標準化を図る目的として、本件対象文書である「監査の留意事項について」を作成・配布したものである。

本件対象文書の保存期間は、当該文書の作成が平成13年度以前であることを前提にすると、その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(注)、当該規定に基づき既に廃棄されたものと考えている。

(注) 本件対象文書は「監査並びに指定取消し等の行政措置の取扱いの一層の適正化及び標準化を図ることを目的として作成・配布したもの」であり、上記行政文書保存期間基準表で「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、決裁行為そのものを行っていないであろう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る旨、諮問庁は説明する。

- イ 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、本件対象文書の作成が平成13年度以前であることを前提にすると、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12年以上（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9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13年度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共用ドライブ、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。
- エ 審査請求人は、審査請求書や意見書において様々な独自の推論に基づく主張を展開しているが、以上のとおり、厚生労働省においては、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」（14）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。したがって、本件対象文書の作成が平成13年度以前であることを前提にすると、5年の保存期間満了時点から本件開示請求の時点（令和2年1月30日）までに約12年以上（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）とすると、その時点から約9年）が経過していることとなり、保存期間満了により既に廃棄されたものとする諮問庁の説明は、あながち不自然・不合理であるとまでは言えない。

(3) しかしながら、審査請求人は、別件開示請求において令和元年3月7日及び8日に開催された事務打合会の資料を開示請求し、令和2年1月17日付けで当該資料の開示決定を受けたところ、そこに本件対象文書の一部（表紙及び68頁）が収載されていたとし（上記第2の2（1）イ（ア））、諮問庁も理由説明書（上記第3の3（2）冒頭）においてこの事実を認め、本件開示請求に対して本件対象文書を特定した理由を説明している。当審査会において確認したところ、このうち本件対象文書の68頁は、意見書の資料4として諮問書に添付されていることが認められた。

これに関し、審査請求人は、厚生労働省は少なくとも本件対象文書の一部である表紙と68頁を保有しているとして、それを不存在とした原処分は違法である旨主張している（上記第2の2（1）イ（ア））が、

諮問庁は、補足説明を含め、この点について合理的な反論をしていない。
(4) 本件対象文書が既に廃棄されたものと推測されるとする旨の上記(2)の諮問庁の説明は、本件対象文書の保存期間満了時点が平成18年度以前に到来していたか、又は遅くとも平成23年3月末には廃棄されたはずであることを前提としている。

しかしながら、上記(3)によると、諮問庁は、本件開示請求を受けて本件対象文書を特定した理由として、事務打合せ資料(審査請求人が令和2年1月17日に開示決定を受けたとする文書)に本件対象文書の表紙及び68頁が含まれていた事実を挙げているのであるから、厚生労働省は、本件開示請求時点において、本件対象文書の表紙及び68頁を保有していたことになる。このため、上記の諮問庁の推測及びその前提を維持することはできない。

また、諮問庁は、理由説明書(上記第3の3(3)エ)において、「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」としているが、上記のとおり、本件開示請求時点において本件対象文書の少なくとも一部を厚生労働省が保有していたと認められる以上、この説明を是とすることもできない。

(5) 以上を踏まえると、厚生労働省は、本件開示請求の時点で、審査請求人による別件開示請求に関する決裁関連文書等として、少なくとも本件対象文書の一部(表紙及び68頁)を保有していたと認められる。

したがって、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はなく、改めて本件対象文書の探索を十分に行い、保有している本件対象文書の全てを特定した上で、改めて開示決定等をすべきである。

3 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少なくとも本件対象文書の表紙及び68頁を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件対象文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等を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