

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和2年10月27日（令和2年（行情）諮問第544号）

答申日：令和4年2月14日（令和3年度（行情）答申第527号）

事件名：「人権救済申立事件について（照会）に係る回答について」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「平成24年11月29日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長文書「人権救済申立事件について（照会）に係る回答について」（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は、不開示とされた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、令和2年7月15日付け厚生労働省発保0715第3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 （略）本件対象文書は、「医療指導監査業務等実施要領（指導編）」平成30年9月版70頁の「備考」欄に記載されている文書である。原処分は、本件対象文書のうち「照会者名等」を法5条2号イに該当するとして不開示としたが、審査請求人は、該当しないと考える。

イ （略）日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）は、そのホームページ上に、（略）「人権救済活動（人権擁護委員会）」の活動の概要として、「日弁連では、人権擁護委員会を設置し、「基本的人権を擁護し、社会正義を実現すること」を使命とする弁護士法1条に基づき、個人や団体から人権救済が申立てられた事件について、調査・検討し、救済のための措置をとったり、意見書の作成などを行っている」旨の説明を掲載している。また、「人権救済申立てに関する手続（申立方法・手続の流れなど）」として、「人権擁護委員会の任務は「基本的人権を擁護するため、人権侵犯について調査をし、人権を侵

犯された者に対して救護その他適切な措置を採る」（会則75条）と定められており、その中心的な活動として、人権救済申立事件の処理を行っている」旨の案内を掲載している。

本件対象文書の名称に「人権救済申立事件について（照会）」とあることに鑑みれば、不開示部分には、「日本弁護士連合会人権擁護委員会」と記載されていることが推定される。

ウ （略）2014年8月22日付けで日弁連が発出した「健康保険法等に基づく指導・監査制度の改善に関する意見書」（以下「日弁連意見書」という。）には、本件対象文書の別紙「人権救済申立事件について（照会）」に係る回答の（1）ないし（7）が、以下のとおり記載されている。

- ① 回答（1）ないし（4） 日弁連意見書の第4の2（6）①イに掲載
- ② 回答（5） 日弁連意見書の第4の2（6）①ウに掲載
- ③ 回答（7） 日弁連意見書の第4の2（6）③にその趣旨が掲載されている。
- ④ 回答（6） 日弁連意見書中に直接掲載はされていないが、第4の2（6）④等において内容が間接的に言及されている。

以上のことから、本件対象文書の不開示部分には、「日本弁護士連合会人権擁護委員会」と記載されている事実が推定される。

エ 平成24年度（行情）答申第22号（以下「平成24年度答申」という。）は、「特定法人の名称及び代表者の氏名について、諮問庁の説明を踏まえると、都道府県によっては、特定法人と類似の法人がその会員の便宜を図るため、保険医療機関廃止届の経由を行うことがあることは一般的なことであると認められる。そうすると、当該不開示部分は、これを公にしても、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められないため、法5条2号イに該当せず、開示すべきである」としている。

平成24年度答申の趣旨に鑑みれば、特定法人にとって「一般的なことであると認められる」場合には、当該特定法人の名称は、法5条2号イに該当しない。そして、本件対象文書に係る人権救済申立事件に係る照会は、照会元法人にとって「一般的なこと」と考えられる。

（2）意見書

理由説明書（下記第3）における諮問庁の説明に反論する。

ア 本件対象文書の内容は、「保険医療機関等の指導・監査業務を所管する保険局医療課医療指導監査室と照会元法人が行った質疑応答の内容である」（下記第3の3（2））との事実は、認める。

イ 「照会元法人の名称」が法5条2号イに該当する（下記第3の3

(3) ア及びウ)との事実は認められない。

(ア) 諮問庁は、本件対象文書は、平成24年度答申において判断がなされた保険医療機関廃止届及び添付書類ではないと説明する(下記第3の3(4))。そこで改めて検討すると、平成24年度答申は、当該法人にとって「一般的なこと」を公にしても、「当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない」との判断を示している。その際の「審査会の判断の理由」は、以下のとおりである。すなわち、(略)「諮問庁説明を踏まえると、都道府県によっては、特定法人と類似の法人がその会員の便宜を図るため、保険医療機関廃止届の経由を行うことがあることは一般的なことであると認められる。そうすると、当該不開示部分は、これを公にしても、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められないため、法5条2号イに該当せず、開示すべきである。」具体的には、平成24年度答申は、特定法人の業務のうち「一般的なことであると認められる」業務に関する「副申書に記載された法人の名称、代表者の氏名」について、その全部の開示を求めている。

審査請求書(上記(1)イ)に記載した事実から、日弁連において、人権救済申立事件に係る照会業務が「一般的なことであると認められる」業務に該当することは明らかである。(略)このため、照会元法人の名称が法5条2号イに該当するとする諮問庁の説明は、失当である。

(イ) 別件開示請求に対して、本件対象文書と類似の文書が全て開示されている。平成28年度(行情)答申第718号において、特定された文書1「外国籍教諭の役職任用撤回に関する人権救済申立事件について(照会)」及び文書2「外国籍教諭の役職任用撤回に関する人権救済申立事件について(照会)」に対する回答(平成24年11月30日付け24初初企第55号)が、当該原処分において全部開示された事実が示されている。これらは、本件対象文書と類似の文書である。

(ウ) 平成30年度(行情)答申第261号においても、本件対象文書と類似の行政文書(文書7「人権侵害救済申立事件に関する調査について(回答)」及び文書16「照会について(回答)」)に係る照会元法人の名称及び照会者の氏名及び役職名が開示されていると推定される。当該答申には、「特定被収容者が特定弁護士会等に対して行った人権救済申立て(日本弁護士連合会に対する申立て)及び人権侵害救済申立て(特定弁護士会に対する申立て)を契機として作成された一連の文書であると認められる」との記載があり、当

該答申の原処分において「照会元法人の名称」が公にされている事実が推察される（この場合、「照会者の氏名及び役職名」も公にされていると考えるのが、経験則上自然である。）。

- (エ) 平成14年度（行情）答申第521号は、請願書提出者である法人等の名称について、以下の判断を示している。すなわち、「当該法人等の性格（略）から、当該提出行為は当該法人等の正当な行為又は社会的相当性の認められる意見の表明に当たるとみることができ、本請願書提出者の住所、法人等の名称が公になり、当該法人等が請願書を提出した事実が明らかになっても、いわれなき誹謗・中傷を受けるおそれのあるようなものではなく、当該法人等の事業の妨げになるとは認められない。」

本件においても、照会元法人の性格から、「人権救済申立事件の処理」を行うことは、当該法人の正当な行為等とみることができる。このため、照会元法人の名称については、これを公にしても、当該法人の事業の妨げになるとは考えられず、法5条2号イに該当するとは認められず、開示すべきである。

- ウ 「照会者の氏名及び役職名」は、「個人に関する情報であり、公にすることにより、個人の権利権益を害するおそれがある」ことから、法5条1号に該当する（下記第3の3（3）イ及びウ）との事実は認められない。

- (ア) 平成24年度答申においては、諮問庁は、「副申書」の不開示部分に含まれる「特定法人の代表者の氏名及び印影」について、法5条2号イに該当すると説明しており、同条1号に該当するという説明をしていない。

- (イ) 照会者の氏名及び役職名は、法5条1号イの「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当する。

「照会者の氏名及び役職名」については、上記イ（イ）のとおり、別件開示請求に対して開示されている事実があり、又は上記イ（ウ）のとおり、開示されている事実が推察される。諮問庁が作成した「行政機関情報公開法開示・不開示マニュアル平成29年3月」16ページ（別添資料）には、「『慣行として』公にされ、または公にすることが予定されている情報」について、以下の記載がある。すなわち、「一般に公表することが通例となっているものなどもあり、そのような情報も法令の規定によるものと同様に不開示情報から除外するものである。「慣行として」とは、公にすることが慣習として行われていることを意味するが、慣習法としての法規規範的な根拠を要するものではなく、事実上の慣習として公にされていること又は公にすることが予定されていることで足りる。」

本件対象文書の「照会者の氏名及び役職名」は、照会元法人のホームページ等により公にされており、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当する。

(ウ) 平成14年度(行情)答申第521号は、請願書を提出した法人等の代表者を示す職名及びその氏名について、以下の判断を示している。すなわち、「当該不開示部分(略)は、これら法人等の中に法令により行政庁等に意見を具申又は建議すること等を事業としている者もあるなどの当該法人等の性格、あるいは、その「件名」欄の内容と照らし合わせてみると、法5条2号に規定する法人等に関する情報であるとともに、氏名が記載されていることから、同条1号に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであると認められる。しかしながら、当該個人が当該法人等の代表であることは、慣行として公にされている情報であるので、当該不開示部分は、同号ただし書イに該当する。」

当該答申の内容に鑑みれば、「照会者の氏名及び役職名」について法5条1号イに該当しないとする諮問庁の説明は、失当である。

エ 諮問庁は、理由説明書(下記第3の3(4))において、「回答の一部が意見書に掲載されていることをもって、本件対象文書と意見書における「医療指導監査室長回答」が同一であると断定することはできない」と説明しているが、「回答の一部」が掲載されているのではなく、審査請求書(上記(1)ウ)に記載のとおり、日弁連意見書には、回答の全てが直接的又は間接的に掲載されている。なお、日弁連意見書は、日弁連ホームページにて公にされており、慣行として公にされている情報に該当する。

(別添資料) 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6月24日付け(同日受付)で処分庁に対して、法4条1項の規定に基づき、本件対象文書の開示請求を行った。

(2) これに対して、処分庁がその一部を不開示とする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2年7月31日付け(同年8月3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、適用条項として法5条1号を追加した上で、原処分における不開示部分を不開示とすることが妥当であると考えます。

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（調剤報酬を含む。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（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、「指導大綱」及び「監査要綱」のほか、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

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）局へ移管されたところであるが、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、手法等を定めた「医療指導監査業務等実施要領」（指導編、監査編及び法令編）を作成の上、地方厚生（支）局へ配布し、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。現行の指導・監査業務は「医療指導監査業務等実施要領（平成30年9月版）」により、全国統一的に取り扱っている。

本件対象文書は、この「医療指導監査業務等実施要領（平成30年9月版）」中、個別指導の中断の取扱いについての説明が記載されている項目の備考欄に、参考としてタイトルのみが記載されている文書である。その内容は、保険医療機関等の指導・監査業務を所管する保険局医療課医療指導監査室と照会元法人が行った質疑応答の内容である。

（3）原処分 of 妥当性について

ア 原処分における不開示部分のうち、照会元法人の名称は、法人に関する情報であって、これを公にすると、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。

イ また、照会者の氏名及び役職名については、個人に関する情報であり、これを公にすると、個人の権利利益を害するおそれがある。

ウ 以上のことから、上記イは、法5条1号本文に該当し、同号ただし書きのイないしハのいずれにも該当せず、また、上記アは、同条2号イに該当することから、いずれも不開示とすることが妥当である。

(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）イ）において、日弁連のホームページに「人権救済申立に関する手続（申立方法・手続の流れなど）」として「人権救済申立事件の処理」を行っている旨の案内が掲載されており、本件対象文書の名称に「人権救済申立事件について（照会）」とあることに鑑みれば、本件対象文書の不開示部分には、「日本弁護士連合会人権擁護委員会」と記載されていることが推定される旨主張している。しかしながら、何らかの法令に基づき「人権救済申立事件の処理」を日弁連のみが行い得ると規定されている等の特段の事情はなく、本件対象文書の照会元法人は、必ずしも請求人の主張する「日本弁護士連合会人権擁護委員会」とは限らない。

また、審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）ウ）において、本件対象行政文書に記載されている「回答」内容が、日弁連意見書に掲載されている旨主張するが、本件対象文書に記載されている内容は、保険医療機関等に対する指導・監査という厚生労働省の所掌事務の実施に関する照会に対する回答であり、照会元法人によって回答が異なるものではない。このため、回答内容の一部が日弁連意見書に掲載されていることをもって、本件対象文書と日弁連意見書における「医療指導監査室長回答」が同一の文書であると断定することはできず、照会元法人の名称を推定する審査請求人の主張は認められない。

さらに、審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）エ）において、平成24年度答申を例にして主張するが、本件対象文書は当該答申において判断がなされた保険医療機関廃止届及び添付書類ではない。

原処分における不開示部分の不開示情報該当性は、上記（3）のとおりであり、審査請求人の主張は失当であると考える。

4 結論

以上のとおり、不開示部分に係る法の適用条項として法5条1号を追加した上で、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2年10月27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11月19日 | 審議 |
| ④ | 同月30日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑤ | 令和4年1月19日 | 本件対象文書の見分及び審議 |

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、本件対象文書の一部を法5条2号イに該当する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、不開示とされた部分の開示を求めているが、諮問庁は、不開示部分は、法5条1号及び2号イに該当するとして、不開示と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、不開示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) 本件対象文書は、特定団体から保険医療機関等に対する指導・監査業務に関する照会を受けたことに対して、平成24年11月に厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長が当該団体宛て回答した文書である。不開示部分は、①回答先である照会元団体名、②当該団体担当者の役職名及び氏名並びに③当該団体が発出した照会文書の文書番号（以下、順に「不開示部分①」ないし「不開示部分③」という。）であり、その余の部分（回答文書の日時及び件名、団体からの個別具体的な質問及びそれに対応する個別の回答内容等）は、原処分において開示されている。
- (2) 諮問庁は、理由説明書（上記第3の3（4））において、原処分における不開示部分のうち、不開示部分①及び③は法5条2号イに該当し、不開示部分②は同条1号に該当するとして不開示にすべきとしているが、審査請求人は、以下の事実を挙げて、不開示部分①及び③については、特定団体であることが推認されるので同条2号イに該当せず、不開示部分②については、当該団体の代表者の氏名であって、公表慣行があり、同条1号に該当しないと主張している。

ア 特定団体のウェブサイトにおいて、当該団体が「人権救済申立事件の処理」を行っていることが明らかにされており、これに原処分において開示されている本件対象文書の件名を併せ踏まえると、不開示部分①及び③については、おのずと特定団体（上記第2の2（1）イ及びウに掲げる特定の団体）の組織のことであると推認される。

イ 特定団体のウェブサイトに掲載されている特定の文書（上記第2の2（1）ウに掲げる日弁連意見書）には、本件対象文書における回答内容の全てが直接的又は間接的に掲載されている。

- (3) 当審査会事務局職員をしてインターネット上の情報を検索させたところによると、人権救済申立事件の処理を行うとしている団体は、審査請求人が指摘する特定団体以外にも数多く存在することが認められる。

また、例えば、ある団体が自己の主張や見解を広く社会に訴える際には、どのようにしたら当該主張が社会により広く浸透し、賛意を得て当

該団体の意図する目的を達成できることになるのかといった点について十分な検討を行い、戦略を立て、主張を展開するタイミングを計り、主張内容はもとより添付資料等についても吟味精査した上で訴えを行うことが通例であると解される。そうすると、仮に、当該主張や見解が特定の照会先からの回答内容を踏まえた上で作成されたものであり、当該団体の主張や見解中に照会先からの回答内容が一部引用されている事実があるとしても、そのことの一事をもって直ちに、当該主張の基となった素材情報ともいえる照会先からの回答内容をそのままの形で公にしても、当該団体の計画や戦略等に何ら影響を及ぼすことはなく、当該団体の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがないと判断することは困難である。

- (4) 不開示部分①及び③は、厚生労働省に当該照会を行った団体の名称及びその文書番号であり、また、当審査会事務局職員をして不開示部分①に記載されている特定団体のウェブサイトを確認させたところ、以下の事情が認められる。

ア 特定団体の意見書の中に、本件対象文書に記載されている照会先からの回答内容のうちかなりの部分が、そのまま一言一句変わらずに直接引用されている。

イ 意見書をまとめるに当たって特定団体が厚生労働省に照会を行った事実についても、当該意見書の中で明らかにされている。

上記(1)のとおり、本件対象文書の実質的な内容が原処分において開示されており、これに加えて不開示部分①を公にすると、意見書の内容と本件対象文書を対比することによって、当該団体において、(i) 回答内容のうちどの部分を意見書に反映せず、どの部分を意見書に反映させているのか、(ii) 意見書に反映した場合であっても、どの部分を直接引用し、どの部分を間接引用又は趣旨引用に留めているのか、(iii) 特定団体からどのような内容の質問(照会)を発しているのかといった情報が明らかになる。

- (5) そこで検討すると、本件対象文書の内容並びに上記(4)ア及びイに掲げる事情に照らし、特定団体は、厚生労働省に照会した事実とその内容を自ら積極的に公表しているものである。そうすると、仮に不開示部分①を公にすることにより、上記(4)の(i)ないし(iii)に掲げる情報が明らかになったとしても、上記(3)に掲げるような当該団体の計画や戦略等への影響があるとは認め難いのみならず、当該団体の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。また、以上のことは、不開示部分③についても同様であると認められる。

したがって、不開示部分①及び③は、法5条2号イに該当せず、開示すべきである。

(6) 不開示部分②は、回答先の特定団体の代表者ではないが、当該団体の事務執行に当たる者の役職名及び氏名であり、厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長名で回答する文書の宛先として、おのずと想定される範疇の役職名であると認められる。当該部分は、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、特定の個人を識別することができるものに該当するが、当審査会事務局職員をして審査請求人が指摘する特定団体のウェブサイトを確認させたところ、特定団体においては役員及び幹部職員の氏名が公表されており、当該担当者の役職はその公表範囲に含まれていることが確認された。このため、当該部分は、同号ただし書イに該当すると認められる。

したがって、当該部分は、法5条1号に該当せず、開示すべきである。

3 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2号イに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が、不開示とされた部分は同条1号及び2号イに該当することから不開示とすべきとしていることについては、不開示とされた部分は、同条1号及び2号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