

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和2年10月5日（令和2年（行情）諮問第501号）

答申日：令和4年3月22日（令和3年度（行情）答申第585号）

事件名：保険医療機関等の集团的個別指導及び個別指導に関する新選定指標の調査研究に関する業務最終報告書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「保険医療機関等の集团的個別指導及び個別指導に関する新選定指標の調査研究に関する業務最終報告書」（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、令和2年6月11日付け厚生労働省発保0611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。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、これを取り消し、不開示部分の開示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 改めて本件対象文書を全て開示するよう求める。

イ 本件開示決定通知書3（1）の「行政文書の種類・数量等」欄中「A4判5枚（5頁うちカラー5頁）」とあるのは誤りであり、訂正を求める。

本件開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書を特定し、一部開示したが、本件対象文書2頁の「報告書目次」の記載内容及び5頁に追記された「【以降、52頁全部不開示】」との文言から、本件対象文書は全52頁の行政文書と考えられる。よって、上記のとおりである。

ウ 開示実施文書の5頁に「【以降、52頁全部不開示】」と追記し、以降の部分を「全部不開示」としたことは、法及び行政手続法の規定の趣旨に照らして無効であり、処分庁には当該部分の開示義務が生じている。

法9条1項は、「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の全部又は一部を開示するときは、その旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨及び開示の実施に関し政令で定める事項を書面により通知しなければならない」と定めている。

本件対象文書5頁に追記された「以降、52頁全部不開示」との「決定」は、本件開示決定通知書により審査請求人に対して通知されておらず、その旨の不開示理由の付記もなされていない。このため、原処分は、法及び行政手続法の規定の趣旨に照らして無効であり、原処分において、処分庁には、本件対象文書の「以降、52頁」の部分の開示義務が生じている。

また、法9条2項は、「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないとき（前条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る行政文書を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない」と定めている。

本件追記の「【以降、52頁全部不開示】」は、「詳細 情報公開法」（総務省行政管理局編）が、不開示決定に該当する具体的ケースとして挙げる6つの例示のうち「①開示請求に係る行政文書の全部に不開示情報が記録されているため、すべて不開示とする場合（不開示情報が記録されている部分を、それ以外の部分と容易に区分して除くことができない場合を含む）」に該当すると思われるが、本件対象文書2頁の「報告書目次」には、各頁の項目が記載されていることから、一括して不開示とすることは不当である。

不開示とした理由の付記については、「単に法律上の根拠条項を示すだけでは足りず、申請者が拒否の理由を明確に認識しうるものであることが必要」とした法の趣旨にも反するものと言わざるを得ない。
エ 原処分における不開示部分は、法5条5号及び6号ハに該当しないと考える。

原処分は、本件対象文書の「1. 要約」の本文を法5条5号及び6号ハに該当するとして不開示としたが、審査請求人は、当該部分は、同条5号及び6号ハに該当しないと考える。

(ア) 法5条5号該当性

a 原処分は、本件対象文書の不開示部分を公にすることにより、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」があるとしている。

しかし、当該部分は、処分庁の業務を受注した特定法人がまとめた報告書の要約部分に過ぎず、民間の一企業が作成した報告書の要約部分が公になることで、行政機関における意思決定の中立

性が不当に損なわれるとは考えにくい。本件対象文書のような検討及び協議等に関する情報については、政府がその諸活動を説明する責務を全うするという観点から、積極的に開示すべきである。

仮に、本件対象文書の不開示部分が公にされることにより、処分庁に批判的な意見が提示されることがあるとしても、本件対象文書が調査研究に関することであることに鑑みれば、今後の検討及び協議に当たり、処分庁が組織として、提示された批判的な意見を踏まえ、検討等を行うことによって、本件対象文書に関する調査研究についての理解や認識が深まることはあれ、処分庁における意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとはいえない。

- b 原処分は、本件対象文書の不開示部分を公にすることにより、「特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」があるとしている。

しかし、本件対象文書の要約部分が公になったとしても、「特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」が生じるとは考えにくい。一体、どのような特定の者に対し、どのような利益や不利益をもたらすおそれがあるのか、処分庁の考えをお示し頂きたい。

(イ) 法5条6号ハ該当性

原処分は、本件対象文書の不開示部分を公にすることにより、「調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ」があるとしている。

しかし、本件対象文書が「調査研究に関する業務」の「最終報告書」であることに鑑みれば、「調査研究に係る業務」は既に終了しており、「公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ」が生じるはずがない。

また、処分庁が作成した「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）第7の4（81頁）には、「調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ」（第六号ハ）」として、下記の解説がなされている。

すなわち、「国の機関等が行う調査研究（ある事柄を調べ、真理を探究すること）の成果については、社会、国民等にあまねく還元することが原則であるが、成果を上げるためには、従事する職員が、その発想、創意工夫等を最大限に発揮できるようにすることも重要である。

調査研究に係る事務に関する情報の中には、例えば、①知的所有権に関する情報、調査研究の途中段階の情報などで、一定の期日以

前に公にすることにより成果を適正に広く国民に提供する目的を損ね、特定の者に不当な利益や不利益を及ぼすおそれがあるもの、② 試行錯誤の段階のものについて、公にすることにより、自由な発想、創意工夫や研究意欲が不当に妨げられ、減退するなど、能率的な遂行を不当に阻害するおそれがある場合があり、このような情報を不開示とするものである。」

上記の解説に鑑みれば、本件対象文書に関する調査研究の成果については、「社会、国民等にあまねく還元する」ことが原則であり、公にすることに妥当性があると考えられる。

(2) 意見書

理由説明書（下記第3の2ないし4）における諮問庁の主張に、以下のとおり反論する。

ア 集団的個別指導の選定基準について

諮問庁は、理由説明書（下記第3の3（2）ア）において、個別指導を行う保険医療機関等の選定基準について説明しているが、集団的個別指導の選定基準については説明していない。

集団的個別指導の選定基準は、「保険医療機関等及び保険医等の指導及び監査について」平成7年12月22日付け保発第117号別添1「指導大綱」（以下「指導大綱」という。）において、以下のよう定められている。「保険医療機関等の機能、診療科等を考慮した上で診療報酬明細書（調剤報酬明細書を含む。以下同じ。）の1件当たりの平均点数が高い保険医療機関等（ただし、取扱件数の少ない保険医療機関等は除く。以下「高点数保険医療機関等」という。）について1件当たりの平均点数が高い順に選定する。なお、集団的個別指導又は個別指導を受けた保険医療機関等については、翌年度及び翌々年度は集団的個別指導の対象から除く。」

上記の集団的個別指導の選定基準について、諮問庁は、本件対象文書II. 1. 「背景」において、以下の問題点があるとしている。すなわち、「これらの選定基準のうち、定量的な基準は高点数のみで（略）あるが、保険診療の内容や診療報酬請求の適切さを必ずしも直接反映するものではないこと、また対称（ママ）となる保険医療機関等が固定化されてしまうといったことが問題点として指摘されている。」

イ 理由説明書で主張する事実に対する審査請求人の反論

（ア）本件対象文書が「見る者によっては、現状の選定方法であればこの内容を踏まえて意図的に指導結果を操作して指導を回避できるような内容になっている」との事実は、認められない。

a 指導を受けた保険医療機関等が「意図的に指導結果を操作」することは不可能である。

ここでいう「指導結果」とは、指導大綱第7の「指導後の措置」と推察される。諮問庁は、個別指導後の措置判定の明確化を図るため、平成30年3月22日付け事務連絡「個別指導後の措置の判定に関する留意事項について」（以下「事務連絡」という。別添資料1）を発出し、次の「基本的な考え方」と「4つの観点」を示している。

- 「基本的な考え方」 個別指導後の措置については、診療（調剤を含む。以下同じ。）の内容及び診療報酬の請求に対する理解の程度、請求根拠となる記録の状況、請求状況等を確認し、次の4つの観点（以下「4つの観点」という。）を中心に、総合的に判定する。
- 「4つの観点」
 - i) 診療が医学的、歯科医学的、薬学的に妥当適切に行われているか。
 - ii) 保険診療が健康保険法や療養担当規則をはじめとする保険診療の基本的ルールに則り、適切に行われているか。
 - iii) 「診療報酬の算定方法」等を遵守し、診療報酬（調剤報酬を含む。以下同じ。）の請求の根拠がその都度、診療録等に記載されているか。
 - iv) 保険診療及び診療報酬の請求について理解が得られているか。

そして、事務連絡は、個別指導後の措置の判定に当たっては、以下の点を踏まえ総合的に判断することを求めている。

- i) 概ね妥当：4つの観点のうち、いずれの観点においても特筆すべき問題点が認められないこと。
- ii) 経過観察：4つの観点のうち、問題が認められる観点はあるが、多岐に渡るものではなく、かつ、内容が重大でないこと。
※判断に当たっては、個別指導実施時に診療内容及び診療報酬の請求について理解が得られているかどうかについて考慮すること。
- iii) 再指導：4つの観点のうち、多岐に渡る観点において問題が認められる、又は重大な問題が認められること。

実際に、中国四国厚生局岡山事務所長は、2019年7月4日に行われた岡山県保険医協会との懇談において、指導後の措置の判定について次のように発言している（別添資料2）。すなわち、「指導後の措置（概ね妥当、経過観察、再指導）については、指導に参加していない職員も含め、指導課の全職員が参加する検討会で意見交換を行った上で「総合的に判断」して決

定している。特定の職員だけで決めるということはない。出来るだけ客観的に公平に措置を決めることができるよう努力している。」

以上に鑑みれば、指導を受けた被指導者が「意図的に指導結果を操作」することは不可能であり、諮問庁の説明は失当である。

b 「指導を回避できるような内容になっている」との説明について

① 法7条（公益上の理由による裁量的開示）に基づき、本件対象文書を全て開示するよう求める。

諮問庁の説明のとおり、本件対象文書が「指導を回避できるような内容」になっている、すなわち、保険医療機関等が、理由説明書3（2）アの「個別指導を行う保険医療機関等の選定基準」（ア）ないし（キ）に該当することを回避できるような内容になっているのであれば、これを公にすることにより、保険診療の質的向上及び適正化を図るという個別指導の目的に合致するのであり、諮問庁の指導事務の適切かつ能率的な遂行に資することになる。よって、審査請求人は、法7条に基づき、本件対象文書を全て開示するよう求める。

② 「指導を回避できるような内容になっている」との諮問庁の説明が、「『再指導』による個別指導を回避できるような内容になっている」との趣旨であれば、説明は失当である。

しかし、諮問庁のいう「指導を回避できる」とは、指導を受けた保険医療機関が、本来であれば「個別指導を行う保険医療機関等の選定基準」（イ）に該当するとして「再指導」による個別指導が実施されるところ、本件対象文書を公にすることにより、見る者によっては指導後の措置を「概ね妥当」又は「経過観察」と判定されるように「意図的に指導結果を操作して」、「『再指導』による個別指導を回避できるような内容になっている」との趣旨とも解されるので、この点について検証する。

指導後の措置の判定の流れについて、事務連絡の内容を整理すると、上記の4つの観点に照らして、問題点が多岐に渡るか否か、多岐に渡らないとしても内容が重大か軽微かによって分かれてくる。

「問題点が多岐に渡るか否か」については、個別指導において指摘された「指摘事項」の内容が多岐に渡るか否かを中心に判定されると推察される。この点について、諮問庁は、別件開示決定において「指摘事項」のリストである「指導講評セット」を開示しており、現在は諮問庁のホームページにおいて、個別

指導において指摘する機会が多い事項として「保険診療（保険調剤）確認事項リスト」を公表していることから、保険医が「保険診療（保険調剤）確認事項リスト」を事前に確認することにより、「指摘事項」が多岐に渡ることを防止することが可能である。

よって、ここでいう「意図的に指導結果を操作」とは、「問題点が多岐に渡るか否か」を意図的に操作することではないことは明らかである。（審査会も、先例答申（平成27年度（行情）答申第330号、平成27年度（行情）答申第331号）において、「（「指導講評セット」の）当該部分を公にすることによって当該部分について適正化が図られれば、保険診療の質的向上及び適正化を図るという個別指導の目的に合致することになると認められる」としている。）

そうすると、「『再指導』による個別指導を回避できるような内容になっている」との説明は、「内容が重大か軽微か」を意図的に操作するということになる。そうすると、諮問庁は、本件対象文書を作成した目的について、理由説明書3（4）で「医学（歯科医学）的（略）観点から（略）検証」するためとしていることから、本件対象文書の不開示部分を公にすることにより、医学（歯科医学）的な観点から、4つの観点の内容が重大か軽微かを、指導を受ける保険医が意図的に操作することで「指導を回避できる（「再指導」となることを回避できる）内容になっている」と説明していることになる。

指導を受ける保険医自身も医療の専門家であるから、医学的観点からの指摘に対して反論することは十分可能である（平成20年6月26日広島高等裁判所岡山支部判決）が、上記イ（ア）aのとおり、指導大綱及び事務連絡や「指導監査業務等実施要領」等で定められた現在の指導に係る業務において、保険医が意図的に指導結果を操作することは、不可能である。よって、「指導を回避できるような内容になっている」との説明は、失当である。

（イ）原処分における不開示部分は、法5条5号には該当しない。

a 理由説明書3（3）アの「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」には該当しない。

本件対象文書は、保険医療機関等に対する個別指導の選定に当たり、その選定方法を見直すために現在の選定方法以外に有効性が認められる指標を明らかにすることを目的として、事業受託者が作成した報告書であるが、個別指導の選定方法については、行

政手続法に基づく行政指導指針である指導大綱により規定されている。指導大綱の改正に当たっては、行政手続法39条に基づく意見公募手続により指導大綱の改正案や関連資料の提示が求められており、本件対象文書が意見公募手続において提示される行政指針改正案の関連資料である以上、原処分における不開示部分が公にされたからといって、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとはいえない。よって、本件対象文書は、「意思決定の中立性が不当に損なわれおそれ」には該当しない。

なお、諮問庁は、理由説明書で「今後の選定方法を見直すに当たって、事業受託者から選定方法の見直しに当たっての助言事項等も記載されているため、選定の見直しに当たり現時点では未成熟な行政の方針や検討内容が記載されている文書という位置づけとなる」と説明しているが、本件対象文書は「調査研究に関する業務」の報告書にすぎない。事業受託者の助言等が記載されていることをもって、「現時点では未成熟な行政の方針や検討内容が記載されている」とする説明は、不合理である。

- b 「特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」には該当しない。この点については、判断するまでもなく不開示情報には該当しないと考える。

審査請求人は、審査請求書（上記（1）イ（ウ）a②）において「『特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ』が生じるとは考えにくい。」と指摘した上で、一体、どのような特定の者に対し、どのような利益や不利益をもたらすおそれがあるのかについて説明を求めたが、諮問庁は、理由説明書において全く説明を行っていない。

なお、「利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」に関して、「指導を回避できる」ことにより生じる利益若しくは不利益が存在しないこと、つまり、指導を受ける保険医が「指導を回避できる」ことが不可能であることは、上記（ア）のとおりである。

- （ウ）原処分における不開示部分は、法5条6号ハには該当しない。

- a 上記（ア）aのとおり、「指導を受けた保険医療機関等が意図的に指導結果を操作」することは不可能である。
- b 「指導を回避できるような内容になっている」との説明については、上記（ア）bで述べたとおりである。
- c 「調査研究に係る事務に関し、その公平かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれがある」との説明については、本件対象文書は「調査研究に係る業務」の「最終」報告書であるから、「今後の更なる調査分析の遂行」を前提とした諮問庁の説明は首肯でき

ない。また、本件対象文書を公にしたとしても、今後の同種の調査研究において、都道府県個別指導結果データベースの作成業務が困難になるなど、事務の正当な遂行に支障が及ぶ蓋然性があるとまでは考えられない。

仮に「その事務に多大なる影響を及ぼすことが想定され」としても、上記（ア）b①に記載のとおり、保険医療機関等が、理由説明書3（2）ア「個別指導を行う保険医療機関等の選定基準」（ア）ないし（キ）に該当することを回避できるような影響を及ぼすのであれば、公にすることにより、保険診療の質的向上及び適正化を図るといふ個別指導の目的に合致するから、諮問庁の指導事務の適切かつ能率的な遂行に資することになり、その公平かつ能率的な遂行を阻害するおそれがあるとも言い難い。

審査請求書（上記（1）イ（ウ）b③）で主張したとおり、本件対象文書に関する調査研究（ある事柄を調べ、真理を探究すること）の成果については、「社会、国民等にあまねく還元する」ことが原則であり、公にすることに妥当性があるとする。

（エ）原処分における不開示部分は、法5条6号柱書きに該当しない。

言うまでもなく、法5条6号柱書きの「当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」については、「『支障』の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、『おそれ』の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求される」（詳解 情報公開法）が、諮問庁の理由説明書はこの要件を満たすだけの説明はなく、不開示とする理由の提示が不十分である。

a 「検討した結果を踏まえて、引き続き適正に保険医療機関等に対して指導等を行うとの厚生労働省の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は生じない。

上記（イ）a のとおり、個別指導の選定方法については、行政手続法に基づく行政指導指針である指導大綱により規定されている。指導大綱の改正に当たっては、行政手続法39条に基づく意見公募手続により指導大綱の改正案や関連資料の提示が求められており、本件対象文書が行政指針改正案の関連資料である以上、本件対象文書は公にすることを前提に作成された資料であるから、諮問庁の説明は失当である。

b 「現在の方法以外の有効な選定方法について検討した結果を踏まえて、引き続き適切に保険医療機関等に対して指導を行う」ということは、検討結果を踏まえて策定された新たな選定指標に基づいて指導対象となる保険医療機関等を選定した上で、集团的個別指導及び個別指導を実施するということである。

行政手続法 39 条の意見公募手続により、新たな選定基準の策定前にはその候補案が公示される以上、仮に原処分における不開示部分に記載された新たな選定基準の候補案を公にしたとしても、新たな選定基準の策定後に実施される集团的個別指導及び個別指導の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じるはずがない。

以上のことから、本件対象文書は、法 5 条 6 号柱書きに該当しないことは明らかである。

(オ) 「(5) その他の請求者の主張について」について

a 原処分は、法 9 条に違反しており、違法である。

処分庁は、原処分において、開示された行政文書に、【以降、52 頁全部不開示】と記し、5 頁分については一部開示の決定をしたが、残りの 47 頁部分については、行政文書が存在しているにも関わらず、開示決定等を行わなかった。これは、法 9 条に違反した手続である。

b 原処分における理由提示は、不十分であり、不当である。

諮問庁は、原処分の理由提示について、i) 「本報告書が保険医療機関等への集团的個別指導等に関する新選定指標の検討に係るものであることが明白」である上、ii) 「原処分において不開示とした部分につき全て同一条項を適用したものである」ため、「理由提示が不十分だったとはいえない」旨主張する。

しかし、「理由の提示については、単に法律上の根拠条項を示すだけでは足りず、申請者が拒否の理由を明確に認識しうるものであることが必要であると解されており、不開示情報の内容が明らかにならない限度において、どのような種類の情報が記録されているかを示す」ことが必要とされるから、i) については意味不明である。ii) についても、諮問の段階で法 5 条 6 号柱書きを不開示理由として「後出し」したものであり、かつ、本件対象文書には、原処分で一部開示した部分以外の 47 頁分が存在しており、その部分の開示決定等を行っていない以上、「同一の条項を適用した」という主張は整合性に欠ける。さらに、原処分における不開示部分は、①「要約」の本文のみであり、本件対象文書全 52 頁を対象として、「全て同一条項を適用したものである」との説明は、事実を歪曲しており、不当である。

諮問庁は、「理由付記制度の趣旨に鑑みれば、通知書に付記すべき理由は、開示請求者において、法 5 条各号の不開示情報のいずれかに該当するかをその根拠と共に了知し得るものであれば足りる」旨説明するが、審査請求人は、不開示部分が法 5 条各号の

不開示情報のいずれかに該当するかをその根拠と共に了知していない。具体的に言えば、本件対象文書2頁の「報告書目次」によると、本件対象文書には、本文部分が全て不開示とされた①「要約」と、本文部分の全てが開示された②「背景」及び③「目的」の他に、④「分析方針案」、⑤「分析方法」、⑥「特定法人工程表案」、⑦「貸与データ概要」、⑧「相関係数算出」、⑨「クロス集計」、⑩「選定理由別比較解析」、⑪「ロジスティック回帰分析」、⑫「因子分析」、⑬「考察」、⑭「現行の基準（指標）」、⑮「必要事項を評価する」、⑯「弊社提案の指標」、⑰「具体的な指標」、⑱「指標の一例」、⑲「NDBの問題点」、⑳「新指標策定のためのフロー」、㉑「NDSデータ利用以外の弊社提案事項」、㉒「結語」、㉓「巻末資料」の各項目が掲載されているものと推察されるが、原処分において、処分庁は、開示請求人に対し、④ないし㉓について法5条各号の不開示情報のいずれに該当するか、その根拠と共に了知できるように不開示の理由を付記していない。

c 東京地裁平成21年2月27日判決について

さらに諮問庁は、東京地裁平成21年2月27日判決を援用し、「不開示決定の基礎となる認定事実まで逐一記載しなければならないものではない」と主張するが、当該判決は、国内に送還された戦没者の遺骨を焼骨する事業に関する一切の情報を開示請求し、事業者名等の不開示部分につき、法5条2号柱書き及び同号イの根拠条項を示すだけでは理由提示が不十分として、さらに詳細な法人情報の開示等を求めた事例であり、本件には全く妥当しないものである。

(別添資料1及び別添資料2 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4月9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、「「保険医療機関等の集団的個別指導及び個別指導に関する新選定指標の調査研究に関する業務」入札仕様書 厚生労働省保険局 令和元年12月に基づく報告書(印刷・製本したもの及び電子媒体)」に係る開示請求を行った。

(2) これに対して、処分庁は本件対象文書を特定し、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6月25日付け(同月29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一部を新たに開示することとし、その余の部分（以下「不開示維持部分」という。）については、法の適用条項を追加した上で、不開示とすることが妥当と考える。

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11年法律第70号）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、併せて「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。）を行うことができることとされている。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、併せて「保険医等」という。）でなければならないこととされている。

(2) 保険医療機関等に対する指導等について

ア 指導について

指導とは、健康保険法等の関係法律の規定に基づき、保険医療機関等又は保険医等が行う療養の給付又は入院時食事療養費、入院時生活療養費、保険外併用療養費若しくは家族療養費の支給に係る診療（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。）の請求について行うものである。

指導の形態としては、「集団指導」（保険医療機関等を一定の場所に集めて講習等の方式により実施）、「集团的個別指導」（保険医療機関等を一定の場所に集めて個別に簡便な面接懇談方式により実施）及び「個別指導」（保険医療機関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。

このうち、個別指導を行う保険医療機関等の選定基準は、次の（ア）ないし（キ）のとおりである。

(ア) 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

(イ) 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

- (ウ) 監査の結果，戒告又は注意を受けた保険医療機関等
- (エ) 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
- (オ) 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
- (カ) 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
- (キ) その他特に必要が認められる保険医療機関等

また，個別指導後の措置は，診療内容及び診療報酬の請求の妥当性により，「概ね妥当」，「経過観察」，「再指導」及び「要監査」の4種類がある。

イ 監査について

監査とは，保険医療機関等が行う診療内容又は診療報酬請求について，不適切なものについては，その事実を確認し必要な措置を講ずることを目的としているものである。

個別指導において，不正又は著しい不当があったことを疑うに足りる理由がある場合等には，監査に移行する。

また，監査後の措置は，不正又は不当の事案の内容により，「取消処分」（保険医療機関等の指定の取消（健保法80条）及び保険医等の登録の取消（同法81条）），「戒告」及び「注意」の3種類がある。

(3) 法の適用条項について

不開示維持部分に係る法の適用条項として，下記ア，イ及びエに加え，ウを追加する。

- ア 法5条5号該当性（意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ）
- イ 法5条5号該当性（特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ）
- ウ 法5条6号柱書き該当性（当該事務又は事業の性質上，当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ）
- エ 法5条6号ハ該当性（調査研究に係る事務に関し，その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ）

(4) 不開示情報該当性について

ア 法5条5号該当性

審査請求人は，本件対象文書は「処分庁の業務を受注した特定法人がまとめた報告書の要約部分に過ぎず，民間の一企業が作成した報告書の要約部分が公になることで，行政機関における意思決定の中立性が不当に損なわれるとは考えにくい」と主張しているが，本件対象文書は，上記3（1）及び（2）において説明する保険医療機関等に対する個別指導の選定に当たり，その選定方法を見直すために全国の個

別指導結果を調査分析したものであり、医学（歯科医学）的及び統計学的な観点から保険医療機関等における様々な属性データと個別指導結果との関係を検証し、現在の選定方法以外に有効性が認められる指標を明らかにすることを目的として、事業受託者が作成した報告書である。

その内容には、どういう組合せによってどのような指導結果につながる傾向があるのか又は特定の指摘項目が多い場合にどのような指導結果につながる傾向があるのかなど、見る者によっては、現状の選定方法であればこの内容を踏まえて意図的に指導結果を操作して指導を回避できるような内容になっているほか、今後の選定方法を見直すに当たって、事業受託者から選定方法の見直しに当たっての助言事項等も記載されているため、選定の見直しに当たり現時点では未成熟な行政の方針や検討内容が記載されている文書という位置付けとなる。このため、不開示維持部分は、法5条5号に該当し、不開示とすることが妥当である。

イ 法5条6号ハ該当性

審査請求人は、「開示を求める本件対象文書が「調査研究に関する業務」の「最終報告書」であることに鑑みれば、「調査業務に係る業務」は既に終了しており、「公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ」が生じるはずがない」と主張しているが、本件対象文書は、上記のとおり、その内容には、指摘事項の各項目について、どういう組合せによってどのような指導結果につながる傾向があるのか又は特定の指摘項目が多い場合にどのような指導結果につながる傾向があるのかなど、見る者によっては現状の選定方法であればこの内容を踏まえて意図的に指導結果を操作できるような内容になっているほか、今後の選定方法を見直すに当たって、事業受託者から選定方法の見直しに当たっての助言事項等も記載されているため、選定の見直しに当たり現時点では未成熟な行政の方針や検討内容が記載されている文書という位置付けとなる。よって、これが公表されると今後の更なる調査分析の遂行に当たって、その事務に多大なる影響を及ぼすことが想定され、調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれがあるといえる。よって、法5条6号ハに該当し、不開示とした原処分は妥当である。

ウ 法5条6号柱書き該当性

さらに、公にすることにより、個別指導の対象選定に当たり現在の方法以外の有効な選定指標について検討した結果を踏まえて、引き続き適切に保険医療機関等に対して指導等を行うとの厚生労働省の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、不開示維持部分

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。

(5) 新たに開示する部分について

審査請求人は、開示実施文書の5頁に「【以降、52頁全部不開示】」と追記し、「以降、52頁」の該当部分を「全部不開示」としたことは、法及び行政手続法の規定の趣旨に照らして無効であり、原処分において、処分庁には本件対象文書の「以降、52頁全部」の開示義務が生じている旨主張している。これについては、諮問庁において改めて精査したところ、本件対象文書の6頁以降の全52頁のうち、見出し、事業受託者名及び既に公となっており不開示情報に該当しない部分については開示することとする。

(6) その他の請求者の主張について

審査請求人は、原処分における不開示理由の付記について、「単に法律上の根拠条文を示すだけでは足りず、申請者が拒否の理由を明確に認識しうるものであることが必要」とした法の趣旨に反するものといわざるを得ないと主張している。しかしながら、理由付記制度の趣旨に鑑みれば、通知書に付記すべき理由は、開示請求者において、法5条各号の不開示情報のいずれに該当するかをその根拠とともに了知し得るものであれば足り、不開示決定の基礎となる認定事実まで逐一記載しなければならないものではないと解されている（東京地裁平成21年2月27日判決）。原処分についていえば、対象行政文書が「保険医療機関等の集団的個別指導及び個別指導に関する新選定指標の調査研究に関する業務最終報告書」のみであり、本報告書が保険医療機関等への集団的個別指導等に関する新選定指標の検討に係るものであることが明白な上、原処分において不開示とした部分につき全て同一条項を適用したものであるため、理由提示が不十分だったとはいえないと考える。

4 結論

以上のとおり、本件対象文書の不開示部分の一部を新たに開示することとした上で、その余の部分については、不開示部分に係る適用条項として法5条6号柱書きを追加し、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 令和2年10月5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29日 審議
- ④ 同年11月9日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和4年3月9日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月16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、本件対象文書の一部を法5条5号及び6号ハに該当するとして不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は不開示部分の開示を求めている。

これに対して諮問庁は、諮問に当たって不開示部分の一部を新たに開示することとするが、その余の部分については、法5条5号並びに6号柱書き及びハに該当するとして、なお不開示を維持すべきとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果も踏まえ、諮問庁がなお不開示を維持すべきとする部分（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) 本件対象文書について

本件対象文書は、令和2年3月に調査研究の受託事業者から報告された「保険医療機関等の集団的個別指導及び個別指導に関する新選定指標の調査研究に関する業務最終報告書」であり、原処分では全57頁の報告書のうち、1、2、4及び5頁は開示されているものの、残りの53頁は全て不開示とされていることが認められる。

諮問庁は、諮問に当たって、6頁以降の各頁に記載されている頁のi) 標題及びii) 報告書の作成事業者名を新たに追加開示するとしているが、その余の部分については不開示を維持するとしているので、不開示維持部分は6頁ないし57頁の各頁に存在する。

なお、諮問庁は、3頁の不開示部分を本件審査請求の対象外であるとしているが、審査請求人の主張から当該部分の不開示を是認する趣旨を読み取ることにはできないことから、以下では、当該部分も不開示維持部分に含まれるものとして判断する。

(2) 不開示情報該当性について

ア 本調査研究は、集団的個別指導及び個別指導の対象とする保険医療機関等を選定する際の既存の選定基準に種々の問題があることを踏まえ、新たな選定指標の構築を目指したものであり、不開示維持部分の内容は、大別すると、①過去事例の分析（分析方法の検討から実際の分析結果まで）、②分析結果を踏まえた考察、③新たな選定指標の提案及び④巻末資料という構成となっている。

イ 開示すべき部分（別紙に掲げる部分）について

(ア) 49頁ないし56頁の不開示維持部分

当該部分は、巻末資料の「指導・監査の実施状況について」と題する資料である。諮問庁は、理由説明書（上記第3の3）において、不開示維持部分は、i) どのような組合せによってどのような指導結果につながる傾向があるのか又は特定の指摘項目が多い場合にどのような指導結果につながる傾向があるのかなど、見る者によっては

現状の選定方法であればこの内容を踏まえて意図的に指導結果を操作できるような内容であり、また、ii) これを公にすると、集团的個別指導又は個別指導の対象選定に当たり、現在の選定方法以外の有効な選定指標を検討し、その結果を踏まえて適切に保険医療機関等に対して指導を行おうとする厚生労働省の事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある等の説明をしている。

しかしながら、当該部分は、公表資料を基に作成されたものであると認められることから、これを公にしても、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるとは認められない。また、厚生労働省及び地方自治体が行う集团的個別指導及び個別指導の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められず、調査研究に係る事務に関し、公正かつ能率的な遂行を不当に阻害する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5号並びに6号柱書き及びハのいずれにも該当せず、開示すべきである。

- (イ) 3頁不開示維持部分1行目1文字目ないし30文字目、2行目58文字目ないし3行目及び9行目ないし10行目20文字目、7頁不開示維持部分1行目ないし5行目6文字目及び6行目ないし10行目11文字目、9頁不開示維持部分1行目及び2行目、30頁不開示維持部分全て、32頁不開示維持部分(赤矢印左側の10行分に限る。)並びに48頁不開示維持部分1行目及び2行目

当該部分は、原処分において開示される情報と同様の内容であるか、又はそれから推認できる内容であると認められる。

したがって、当該部分は、上記(ア)と同様の理由により、法5条5号並びに6号柱書き及びハのいずれにも該当せず、開示すべきである。

ウ その余の部分について(不開示とすべき部分)

- (ア) 相応に専門的知識を有する者であっても、諮問庁が説明するように、不開示維持部分を公にすることによって意図的に指導結果を操作できると断ずることは困難であると思料されるが、本調査研究結果の内容は、より有効な新たな選定指標を策定する際の参考とされ、それを基に実際の毎年の保険医療機関等に対する集团的個別指導及び個別指導が行われることが前提となっているものである。
- (イ) このため、不開示維持部分のうち別紙に掲げる部分を除く部分を公にすると、相応に専門的知識を有する者であれば、そこに記載された本調査研究結果の内容から、どのような新たな選定指標が策定されやすいのか、又は実際に選定されないためにはどのようなこと

に留意しておくべきか、選定された際にはどのような点に留意すべきか、若しくは一度選定されても連続して選定されることを避けるためにはどのようにすべきかといったことに関する情報を得るか、又は推認する可能性があることを否定することは困難であるといわざるを得ず、その結果、厚生労働省及び地方自治体が行う集团的個別指導及び個別指導に係る事務の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、当該部分は、法5条6号柱書きに該当し、同条5号及び6号ハ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 審査請求人のその他の主張について

(1) 理由の提示について

ア 審査請求人は、本件開示決定通知書の「開示の実施の方法等」の表中「行政文書の種類・数量等」欄において、開示する行政文書が「A4判5枚（5頁うちカラー5頁）」と記載されていたこと等を理由に、5頁以降については不開示理由が提示されておらず行政手続法の趣旨に照らして無効であると主張している。しかし、当該部分は開示の実施方法に関する記載であり、不開示とした理由については、当該通知書の「不開示とした理由」欄において記載されているものであるから、審査請求人の主張には理由がない。

イ 審査請求人は、少なくとも目次の項目単位ごとに情報の内容・性質は異なるのであるから、それぞれがどの不開示条号に該当するのかを説明しなければならないとするが、本件開示決定通知書の「不開示とした理由」欄の記載から、処分庁が、項目単位等ごとではなく、原処分における不開示部分の全てが法5条5号及び6号ハに該当する旨を述べていることを理解することは困難とは解されないことから、審査請求人の主張を採用することはできない。

(2) 法7条の公益上の理由による裁量的開示について

審査請求人は、本件対象文書の全てについて、法7条に基づく裁量的開示を求めているが、上記(2)ウに掲げる部分は、法5条6号柱書きの不開示情報に該当するものであり、これを開示することに、これを開示しないことにより保護される利益を上回る公益上の必要性があるとまでは認められないことから、法7条による裁量的開示を行わなかった処分庁の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

(3) 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5号及び6号ハに該当するとして不開示とした決定については、諮問庁が同条5号並びに6号柱書き及びハに該当するとしてなお不開示とすべきとしている部分のうち、別紙に掲げる部分以外の部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、同条5号及び6号ハ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、同条5号並びに6号柱書き及びハ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 開示すべき部分

3頁不開示維持部分1行目1文字目ないし30文字目，2行目58文字目ないし3行目，9行目ないし10行目20文字目，7頁不開示維持部分1行目ないし5行目6文字目，6行目ないし10行目11文字目，9頁不開示維持部分1行目，2行目，30頁不開示維持部分全て，32頁不開示維持部分（赤矢印左側の10行分に限る。），48頁不開示維持部分1行目，2行目，49頁ないし56頁不開示維持部分全て