

諮詢庁：厚生労働大臣

諮詢日：令和2年6月11日（令和2年（行情）諮詢第325号）

答申日：令和4年4月21日（令和4年度（行情）答申第7号）

事件名：平成30年度指導医療官事務打合会資料の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙1の1ないし3に掲げる各文書（以下、順に「本件対象文書1」ないし「本件対象文書3」といい、併せて「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、審査請求人が開示すべきとする部分のうち、別紙2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1月17日付け厚生労働省発保0117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「諮詢庁」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 原処分における不開示部分のうち、法5条5号に該当するとして不開示とされた下記イ（ア）ないし（ウ）に掲げる部分（以下「本件不開示部分」という。）について、以下の理由から、開示を求める。

（ア）本件不開示部分は、法5条5号に該当しない（理由1）。

（イ）本件不開示部分に記載されている点数表の解釈や施設基準、指導・監査、その他に関する「事例」や「事例に基づく課題」及び「回答事例」（以下第2において「事例等」という。）を全て不開示としたことは、先例答申に反している（理由2）。

イ 審査請求人が開示を求める部分

（ア）本件対象文書2の事例研究に係る事例の部分。具体的には、医科分科会資料一式「医科 資料6-1」事例研究（全体討議）用ワークシートの不開示部分

（イ）本件対象文書2の事例研究に係る課題の部分。具体的には、医科

分科会資料一式「医科 資料6-2」3月8日事例研究（グループワーク）の課題1ないし課題4の不開示部分

（ウ）本件対象文書3の事例研究に係る回答事例の部分。具体的には、
歯科分科会資料一式「資料7 事例研究課題」回答事例：資料7①
ないし7⑥及びグループ討議事例：資料7⑦ないし資料7⑨の不開示部分

ウ 理由1について

本件不開示部分には、事例等が記載されているものと思われる。そこで、事例等の不開示情報該当性について、処分庁が不開示理由とした法5条5号が規定する3つの要件のそれぞれについて検討する。

（ア）法5条5号が定める「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」

この「おそれ」について、「行政機関情報公開法開示・不開示マニュアル」（平成29年3月厚生労働省大臣官房総務課情報公開文書室）（以下「マニュアル」という。）は、「審議、検討等の場における発言内容が公になると、発言者やその家族に対して危害が及ぶおそれがある場合や行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報が公になると外部からの圧力により当該政策に不当な影響を受けるおそれがある場合など」が想定されるとしている。

また、この「おそれ」について、「司法書士の懲戒処分に関する聴聞報告書に記載された主宰者の意見及び理由」が例示され、「懲戒処分は、聴聞主宰者の判断、それを受けた懲戒権者の判断と段階的になされ、聴聞主宰者の判断はその段階での最終的な判断でもあることから、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるとまでは言えない」と記されている（64頁及び65頁）。

不開示とされた「点数表の解釈」や「施設基準」の事例等は、健康保険法（以下「健保法」という。）や「保険医療機関及び保険医療養担当規則」（以下「療担規則」という。），診療報酬点数表告示、施設基準等の告示及び関連通知に基づく保険者と保険医療機関との間の「公法上の契約」（集団指導用資料「保険診療の理解のために」厚生労働省保険局医療課医療指導監査室）に基づいて行われた「最終的な判断」の事例である。また、不開示とされた「指導・監査」の事例等も、健保法や行政手続法、療担規則及び関連通知（指導大綱や監査要綱等）に基づく行政指導及び行政調査においてなされた「最終的な判断」の事例である。

これら「点数表の解釈」や「施設基準」の事例等及び「指導・監査」の事例等については、これを公にしても、「発言者やその家族

に対して危害が及ぶおそれ」はなく、「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報」にも該当しないから、「公になると外部からの圧力により当該政策に不当な影響を受けるおそれ」もない。よって、指導医療官の率直な意見交換又は意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるとはいえない。

よって、法5条5号の「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」を理由として事例等を不開示とすることは不当である。

(イ) 法5条5号が定める「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」

この「おそれ」について、マニュアルは「意思決定に向けたプロセスの途上にある未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報などを公にすることにより、国民の誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある場合をいう」と説明している。

不開示とされた「点数表の解釈」や「施設基準」の事例等は、上記(ア)で述べた健保法や療担規則等に基づく「公法上の契約」に基づくものであり、「意思決定に向けたプロセスの途上にある未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報」とはいえない。

また、「指導・監査」の事例等に関し、処分庁は、審査請求人が行った別件開示請求に係る審査請求の理由説明書において、保険医療機関等に対する指導・監査について次のように説明している。

- ① 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。）の内容又は診療報酬（調剤報酬を含む。）の請求に関するものであり、具体的には、平成7年12月22日付け保発第117号厚生労働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。
- ② 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、上記①の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。
- ③ 指導・監査に係る取扱いについては、現在は、前記「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。
- ④ 指導・監査に関する業務は（略）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）（法令編）を作成のうえ、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。（略）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。

処分庁が上記①ないし④で説明しているとおり、不開示とされた「指導・監査」の事例等も、「意思決定に向けたプロセスの途上にある未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報」とはいえない。

よって、法5条5号の「不當に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」を理由として事例等を不開示とすることは不当である。

（ウ）法5条5号の「特定の者に不當に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」

この「おそれ」について、マニュアルは、「公にすることが尚早な情報や事実関係の確認が不十分な情報などを公にすることにより、投機を助長する、あるいは風評により信用を失墜させるなどして、特定の者に不當に利益を与え又は不利益を及ぼす場合を想定したもの」と説明している。

不開示とされた「点数表の解釈」や「施設基準」の事例等について、処分庁はその取扱いに関する疑義照会を隨時「疑義解釈資料」として公表済みであることから、不開示とされた全ての部分が「公にすることが尚早な情報」や「事実関係の確認が不十分な情報」に該当し、公にした場合に「特定の者に不當に利益を与え又は不利益を及ぼすおそれ」が生じるとは考えにくい。

また仮に、公にした場合に「特定の者に不當に利益を与え又は不利益を及ぼすおそれ」が生じる「点数表の解釈」や「施設基準」の事例等が存在するのであれば、保険診療が不適切な「公法上の契約」に基づいているということになるため、処分庁は、早急に「疑義解釈資料」や関連通知の一部訂正を取りまとめ、公表すべきである。

また、不開示とされた「指導・監査」の事例等について、既に終了した指導・監査の事例等であれば、「公にすることが尚早な情報」や「事実関係の確認が不十分な情報」には該当しない。そもそも既に終了した行政指導や行政調査の事例をその一部でも公にすることで「特定の者に不當に利益を与え又は不利益を及ぼすおそれ」が生じると判断すること自体が不合理である。仮に「指導・監査」の事例等を公にすることで「特定の者に不當に利益を与え又は不利益を及ぼすおそれ」が生じるのであれば、処分庁は、早急に行政指導や行政調査の取扱いを示した局長通知（指導大綱及び監査要綱）を見

直すべきである。

よって、法5条5号の「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」を理由として事例等を不開示とすることは、不当である。

(エ) 以上のとおり、法5条5号を理由として本件不開示部分を不開示とすることは、不当である。

審査請求人は、処分庁に対し、原処分を取消し、本件不開示部分を全て開示するよう求める。

エ 理由2について

(ア) 総務省情報公開・個人情報保護審査会（以下、第2において「審査会」という。）ウェブサイトで公開されている答申選掲載の「答申23（行情）175」では、「検討・協議等に関する情報については、行政機関としての最終的な決定前の事項に関する情報については、行政機関としての最終的な決定前の事項に関する情報が少なからず含まれているが、一律に意思決定前の情報を全て不開示とすることは、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は、適当ではないので、個別具体的に、開示することによって行政機関の適正な意思決定に支障を及ぼすおそれの有無及び程度を考慮し、不開示とされる情報の範囲が画されることになるものと解される」とされている。

また、「答申24（行情）419」においては、「検討会議における議論は、既に平成22年8月30日に取りまとめられ、同月31日に報告書として公表されているため、当該検討会議の検討作業は終了していると見るべきであり、もはや検討途上にはないと認められる。」、「総合的に考慮すると、本件不開示部分が諮問庁における協議検討の途上である情報であり、開示された場合に今後の率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるものと認めることはできない。」とされている。

本件対象文書は、2019年（平成31年）3月7日ないし8日に開催された「平成30年度指導医療官事務打合会」（以下「事務打合会」という。）における配布資料であり、既に終了している。

また、2019年12月11日、処分庁は審査請求人に対し「事務打合会は2年に1回開催されている」と説明しており、次の事務打合会は2021年に開催されることになる。不開示とされた「点数表の解釈」や「施設基準」の事例等は2020年診療報酬改定によって変更となるため、本件不開示部分が公になったとしても、今後の率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあることはない。

(イ) 以上のとおり、処分庁が原処分において本件不開示部分の事例等

の全てを不開示としたことは、先例答申に反している。

審査請求人は、処分庁に対し、原処分を取り消し、もし一部に不開示とされる情報があると判断するにしても、先例答申に基づき個別具体的に不開示情報の範囲を画した上で、改めて開示決定を行うよう求める。

（2）意見書1

本件不開示部分の法5条5号該当性に係る理由説明書の主張（下記第3の3（4）第3段落）に対し、以下のとおり反論する。

ア 本件不開示部分を全て「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報」とし、「事項的に意思決定前の情報」を全て不開示とした原処分は、不当である。

「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報」について、「厚生労働省が保有する行政文書の開示請求に対する開示決定等に係る審査基準」の別添2「不開示情報に関する判断基準（法第5条関係）」（以下「判断基準」という。）では、「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報が公になり、外部からの圧力により当該政策に不当な影響を受けるおそれがあり、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」が生じたりすることのないようにする趣旨である」としている。

「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報」であることのみを理由とした不開示決定は、判断基準の第5柱書き「事項的に意思決定前の情報を全て不開示とすることは、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は、適当ではない」の趣旨に反しており、不当である。（なお、本件不開示部分を公にしても、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」が生じないについては、下記ウのとおり。）

イ 本件不開示部分を公にしても、「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」は生じない。

これについて、判断基準は、「例えば、審議、検討等の場における発言内容が公になる」ことで「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」が生じたりすることのないようにする趣旨であるとしている。

原処分において、事務打合会に出席した指導医療官の氏名は公にされているから、「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」とは、「審議、検討等の場における発言内容」が公になることにより生じる「おそれ」ということになる。

諮詢庁は、理由説明書（下記第3の3（4）第2段落）において、本件不開示部分には「指導する立場の指導医療官から意見として出

された（略）質問や（略）具体的な相談内容」が記載されているとしている。

しかし、本件対象文書は、事務打合会の配布資料であり、事務打合会に参加した指導医療官らは、事前に質問や具体的な相談内容を諮問庁（医療課医療指導監査室）に提出していたと考えられるから、「審議、検討等の場における発言内容」には該当しない。

さらに、諮問庁は、原処分において、「全国の指導医療官を集めて実施された事務打合会における議事録については、事務処理上作成又は取得した事実はなく、実際に保有していない」としていることから、本件不開示部分に「審議、検討等の場における発言内容」は記載されていないことになる。

よって、本件不開示部分を公にしても、判断基準が示す「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」は生じない。

ウ 本件不開示部分を公にしても、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」は生じない。

この「おそれ」について、判断基準は、「公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けること等により、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある場合を想定したもので、適正な意思決定手続の確保を保護利益とするもの」であるとして、上記アのとおり、「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報が公になり、外部からの圧力により当該政策に不当な影響を受けるおそれがあり、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」が生じたりすることのないようにする趣旨」であるとしている。

「適正な意思決定手続の確保」のためには、議事録の作成が不可欠と考えるが、上記イのとおり、本件対象文書に係る事務打合会の議事録は存在しない。議事録が存在しない意思決定手続は、判断基準が示す「適正な意思決定手続」に該当せず、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」を理由とした原処分は、不当である。

エ 本件不開示部分を公にしても、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」は生じない。

この「おそれ」について、判断基準は、「未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報等を公にすることにより、国民の誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある場合をいう。適正な意思決定を行うことそのものを保護するのではなく、情報が公にされることによる国民への不当な影響が生じないようにする趣旨である。例えば、特定の物資が将来不足することが見込まれることから、政府として取引の規制が検討されている段階で、その

検討情報を公にすれば、買い占め、売り惜しみ等が起こるおそれがある場合に、「国民の間に不当な混乱」を生じさせたりすることのないようにする趣旨である。」としている。

諮詢庁は、理由説明書（下記第3の3（4））において、本件不開示部分に記載されている内容について、次のように説明している。

「健保法や療担規則及び関連通知で定められている医科及び歯科の診療報酬の算定方法がそのまま記載されているものではなく、指導する立場の指導医療官から意見として出された、健保法や療担規則及び関連通知で定められている医科及び歯科の診療報酬の算定方法について、解釈が分かりづらい部分への質問や指摘事項及び行政の行う指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容が記載されており、しかも、それに対しての正式な回答（最終的な判断等）はここに記載されていない。」

また、諮詢庁は、本件不開示部分を公にすることで、「被指導者だけでなく全ての保険医療機関等や患者に対して、点数表の算定方法の誤った解釈を与えるだけでなく、個別指導や監査を逃れるための手法を与える可能性」があると説明している。

上記の諮詢庁の説明に対する反論は、以下のとおりである。

(ア) 本件不開示部分に記載された医科及び歯科の診療報酬の算定方法については、2020年（令和2年）3月5日付け厚生労働省告示第57号等により、2020年（令和2年）4月1日付けで改定（2年に1回の診療報酬改定）されているため、診療報酬改定前に開催された事務打合会における「解釈が分かりづらい部分への質問」が公になったとしても、「被指導者だけでなく全ての保険医療機関等や患者に対して、点数表の算定方法の誤った解釈を与える」ことはないし、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」は生じない。

(イ) 行政の行う指導・監査における「指摘事項」については、諮詢庁はホームページ「保険診療における指導・監査」において、指導・監査における指摘事項や確認事項リスト（診療報酬の請求に際して誤りがおきやすく、また、個別指導において指摘する機会が比較的多い事項）等の情報提供を行っており、「指摘事項」を公にしたとしても、「個別指導や監査を逃れるための手法を与える可能性」はなく、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」は生じない。

(ウ) 「指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容」については、判断基準が示す「未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報等」には該当しないから、これを公にしても、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」は生じない。

オ 本件不開示部分を公にしても、「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」は生じない。

この「おそれ」について、判断基準は、「尚早な時期に情報や事実関係の確認が不十分な情報等を公にすることにより、投機を助長する等して、特定の者に不当に利益を与え又は不利益を及ぼす場合を想定したもので、（略）事務及び事業の公正な遂行を図るとともに、国民への不当な影響が生じないようにする趣旨である。例えば、施設等の建設計画の検討状況に関する情報が開示されたために、土地の買い占めが行われて土地が高騰し、開示を受けた者等が不当な利益を得たり、違法行為の事実関係についての調査中の情報が開示されたために、結果的に違法又は不当な行為を行っていなかった者が不利益を被ったりしないようにする趣旨である。」としている。

「診療報酬の算定方法について、解釈が分かりづらい部分への質問」を公にすることについては、上記エ（ア）のとおり、「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」は生じない。

また、「行政の行う指導・監査における「指摘事項」」を公にすることについては、上記エ（イ）のとおり、「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」は生じない。

さらに、「指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容」は、判断基準が示す「尚早な時期に情報や事実関係の確認が不十分な情報等」には該当しないから、法5条5号に該当するとして不開示とした原処分は不当である。

カ 詰問庁は、理由説明書（下記第3の3（4））において、本件不開示部分には「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報」が記載されており、法5条5号に該当するとしている。

しかし、審査請求人が行った別件開示請求に対して中国四国厚生局長が「中国四国厚生局情報提供等対応要領」を全部開示していることに鑑みれば、「保険医療機関等及び保険医等に関する情報」に関する下記第3の3（3）の内容は、法5条5号該当性とは何ら関係がないことは明らかである。

（別添資料 略）

（3）意見書2

詰問庁が補充理由説明書において、本件不開示部分について、「法5条6号柱書き及びイに該当するため、不開示とすることが妥当である」とした説明（下記第3の3（4）第5段落）に対して、反論する。

ア 事実認定の前提

（ア）不開示部分の記載内容について

詰問庁は、本件不開示部分の記載内容について、理由説明書にお

いて、下記第3の3（4）第2段落のとおり説明している。

（イ）本件対象文書と関連する行政文書の不開示決定に関する諮問庁の説明について

諮問庁は、審査請求人が行った別件開示請求（令和3年（行情）諮問第484号、令和2年度指導医療官事務打合会資料の一部開示決定に関する件）の理由説明書3（3）イにおいて、本件対象文書と関連する行政文書の不開示決定に関して、以下の説明を行っている。

「「率直な意見の交換」は「審議、検討の場における発言」に限定されるものではなく、事前配布資料に記載する、検討課題等に対する指導医療官の意見等も当然ながら「率直な意見」に該当する。よって、これを公にすることにより、検討課題等に対する率直な意見の記載を躊躇することにつながることから「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」に該当する。

また、全国の指導医療官を対象とした「指導医療官事務打合会」は2年に1回開催されており、仮に、本件不開示部分を公にすることとすれば、今後の「指導医療官事務打合会」において、公になることを意識しながらの意見交換とならざるを得なくなり、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあり会議の目的を果たすことができなくなる。」

（ウ）審査会は、平成14年度（行情）答申第453号（以下「先例答申①」という。）において、法曹養成検討会の内容を記録した録音テープのうち、「⑧法科大学院に関する論点整理」の部分の不開示情報該当性について、以下の考え方を示している。

「⑧の部分については、法科大学院に関する論点について事務局及び文部科学省から資料の説明が行われ、これに対してメンバーが質問をし、他のメンバーや事務局が応答したり、事務局に対する今後の議論の内容についての注文、メンバー自らの経験に基づく意見が述べられているが、いずれも特定のテーマについての激しい議論や、機微にわたる意見が述べられているようなものではないと認められる。したがって、当該部分が開示されることにより、発言者名が明らかになったり、語気・語調や言い間違い、会場の反応等が明らかになったとしても、自由かつ達な意見交換を期待することが困難となるとまでは認められず、率直な意見の交換又は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認められない。」

（エ）諮問庁は、審査会の令和3年度（行情）答申第456号（以下「先例答申②」という。）において、以下の説明を行っている。

「（1）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」（実施要領）を定めている。

（2）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。」

（才）審査会は、平成28年度（行情）答申第155号（以下「先例答申③」という。）において、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の記載について、以下の考え方を示している。

「他方、当該部分のその余の部分は、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記載されていると認められるが、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すぎず、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。」

イ 諒問庁が補充理由説明書で主張する事実に対する審査請求人の認否・反論

（ア）補充理由説明書に対する反論

a 上記ア（ア）の諮問庁の説明からは、本件不開示部分には、地方厚生（支）局が行う保険医療機関等の指導監査に係る事務に関する記載があることが推察される。

審査請求人は、意見書1に記載のとおり、本件不開示部分を公にしても、「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」は生じないと考える。なお、法5条5号は、率直な意見交換が「不当に」損なわれるおそれがあるか否かを判断することとしているものであり、「率直な意見」に該当する情報を一律に不開示とするものではない。

b 加えて、本件対象文書と関連する行政文書（令和2年度指導医療官事務打合会資料）の一部開示決定に関する諮問庁の説明（上記ア（イ））を踏まえ、本件不開示部分を公にすると、当該事務

に係る率直な意見交換をすることが妨げられるかについて検討する。

(a) 指導医療官は、医師又は歯科医師の資格を有する厚生労働技官であり、上記ア（イ）の諮問庁の説明によると、診療報酬の算定方法の解釈については各指導医療官において統一されていることから、特定のテーマについての激しい議論となることは考えにくく、本件不開示部分を公にしても、当該事務に係る率直な意見交換が妨げられるとは考えにくい。

(b) 健保法や療担規則及び関連通知で定められている医科及び歯科の診療報酬の算定方法及び診療報酬の算定方法の解釈については、2年に1回の診療報酬改定に当たって、2020年（令和2年）3月5日付け厚生労働省告示第57号及び留意事項通知等として公にされていること、並びに諮問庁はホームページにおいて「指導時における指導医療官の事例に対する着眼点」を示した「保険診療（保険調剤）確認事項リスト」（診療報酬の請求に際して誤りが起きやすく、また、個別指導において指摘する機会が比較的多い事項）を公にしていることから、本件不開示部分は「機微にわたる意見」に該当しない。

(c) よって、「今後の「指導医療官事務打合会」において、公になることを意識しながらの意見交換とならざるを得なく」なったとしても、先例答申①に則れば、「自由かつ達な意見交換を期待することが困難となるとまでは認められず、率直な意見の交換（略）が不当に損なわれるおそれがあるとは認められない」ということになる。

c 諮問庁が、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすこととなる理由としてあげているのは、「当該事務に係る率直な意見交換をすることが妨げられていること」のみである。上記bのとおり、本件不開示部分を公にしても、当該事務に係る率直な意見交換をすることが妨げられることはない。

加えて言えば、2008年（平成20年）6月26日広島高裁岡山支部第2部判決は、（指導を受ける）「保険医自身も医療についての専門家であるから、指摘された内容に従うか否かは指導を受けた保険医自身の判断に委ねられている」と判示している。つまり、指導を受ける保険医療機関等は、自らの判断で指導に従うか否かを判断すればよい（保険医療機関等は、自らの解釈・判断で保険診療及び診療報酬請求を行い、諮問庁から疑義解釈通知が発出された後、適宜適切に追加請求又は差額返還に関する事務処理を行えばよい）のであるから、本件不開示

部分に記載された「解釈が分かりづらい部分への質問や指摘事項」を公にしたとしても、指導医療官が事務打合会において率直な意見交換をすることが妨げられることはないと考えられるし、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じることもないと考えられる。

さらに、平成23年5月31日東京高裁判決（東京高裁平成22年（行コ）第170号 保険医療機関指定取消処分等取消請求控訴事件）は、「不正」「不当」の証明責任は国にある（例えば、保険医がした検査について「診療上必要」がないことを国が医学的に証明しない限り、「不当」検査とはいえない）と判示している。つまり、保険医療機関等が行った保険診療に対する疑義については、医学的に証明できるものであることが前提となっていることから、医師又は歯科医師の資格を有する指導医療官にとっては、不開示部分に記載された「指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容」を公にしたとしても、事務打合会において率直な意見交換をすることが妨げられることはないと考えられるとして、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じることもないと考えられる。

d 加えて、諮問庁が、理由説明書（下記第3の3（4））において、本件不開示部分には「指摘事項及び行政の行う指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容」が記載されており、「個別指導や監査を逃れるための手法を与える可能性」があると説明していることを踏まえ、本件不開示部分を公にすると、正確な事実の把握を困難にするおそれ、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生じるか否かについて検討する。

（a）上記b（b）に記載のとおり、不開示部分に記載された「指摘事項」については、諮問庁のホームページ「保険診療における指導・監査」において、指導・監査における指摘事項及び保険診療確認事項リストとして公にされている。

よって、不開示部分に記載された「指摘事項」を公にしたとしても、「個別指導や監査を逃れるための手法を与える可能性」はなく、正確な事実を困難にするおそれは生じない。

（b）本件不開示部分に記載された「指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容」について、上記ア（エ）のとおり、諮問庁は、指導・監査に係る取扱いについては指導大綱及び監査要綱によるほか、実施要領を定め、全国統一的に取り扱っていると説明している。そして、諮問庁は、別件開示請求に対し、

実施要領の指導編と監査編の一部を開示（令和3年8月27日付け厚生労働省発保0827第2号及び第3号）している。

本件不開示部分の「指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容」は、実施要領に記載された内容に関する相談内容であると推察されるが、相談内容に対する「正式な回答（最終的な判断等）は、ここには記載されていない」のである。

よって、本件不開示部分に記載されている「指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容」を公にしても、諮問庁の最終判断等は公にされないのであるから、「個別指導や監査を逃れるための手法を与える可能性」はなく、「正確な事実の把握を困難にするおそれ」及び「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」は生じない。

仮に、本件不開示部分の一部について、それを公にすると「正確な事実の把握を困難にするおそれ」及び「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」が生じるとしても、本件不開示部分の全てが法5条6号柱書き及びイに該当するとは考えにくい。

(c) 本件不開示部分の全てが「監査」に関する事務の記載であるとは考えにくい。行政指導（個別指導）の事務に関する事務の記載部分は、法5条6号イには該当しない。

本件不開示部分には、「既に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」に類する記載が存在していると考えるのが経験則上自然であり、上記ア（才）に記載のとおり、当該部分は、法5条6号柱書き及びイに該当せず、不開示とすることは、先例答申③に反している。

(イ) 別件開示決定（2018年（平成30年）度顧問医師団会議における配布資料の開示決定）に基づく反論

諮問庁は、毎年度末に指導・監査における問題点等を議論する顧問医師団会議を開催しており、別件開示決定（2020年（令和2年）1月23日付け厚生労働省発保0123第2号）において、2018年（平成30年）度顧問医師団会議における配布資料を開示している。当該文書には、保険医療機関等に対する「指摘事項」及び「診療報酬をめぐる諸課題について」等が記載されているが、法5条2号イ又は6号ホに該当する部分以外、全て開示されている。

平成30年度顧問医師団会議における配布資料は、本件対象文書と関連する行政文書であると考えられるから、本件対象文書についても、法5条2号イ又は6号ホに該当する部分以外、全て開示するよう求める。

（別添資料 略）

第3 環境省の説明の要旨

環境省の説明は、理由説明書及び補充理由説明書によると、おおむね以下のとおりである（補充理由説明書による追加又は修正部分を下線で示す。）。

1 本件審査請求の経緯

- (1) 審査請求人は、令和元年11月18日付け（同日受付）で処分庁に対して、法3条の規定に基づき、「全国の指導医療官を集めて実施された事務打合会における打合せ内容が分かる資料及び議事録（直近の平成31年3月開催分）」の開示請求を行った。
- (2) これに対して、処分庁が本件対象文書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3月2日付け（同月3日受付）で本件審査請求を提起したものである。

2 環境省としての考え方

本件不開示部分を不開示とした原処分は、妥当であると考える。

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、健保法等に基づき、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、それらの者の各自の申請に基づき、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、健保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），「集団的個別指導」（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）保険医療機関等及び保険医等に関する情報について

ア 情報提供の重要性

地方厚生（支）局（事務所を含む。以下同じ。）は、保険医療機関等及び保険医等に関する情報が提供されたときは、提供された情報の内容に応じて個別指導や監査等の対応を行う。

情報提供を端緒として実施した個別指導から監査に移行し、上記3（2）イの「取消処分」に至る場合も少なくないことから、情報提

供は、指導及び監査等に係る事務を適正に遂行する上で極めて重要な事務である。

例えば、平成29年度における指定取消処分（指定取消相当を含む。）全28件のうち、情報提供が端緒であるものは21件であり多数を占めている。（平成30年12月公表）

イ 情報の管理

- （ア）保険医療機関等及び保険医等に関する情報が提供された場合、情報が提供された事実、提供された情報の内容、地方厚生（支）局の対応（調査状況、個別指導や監査の実施等）等を公にすると、当該保険医療機関等及び保険医等が不正・不当な診療を行っているのではないかとの憶測を呼び、そのような憶測が広く拡散するといったいわゆる風評被害が発生するおそれがある。
- （イ）また、情報提供者は、提供した情報に係る保険医療機関等の患者や従業員等、当該保険医療機関等と一定の関係を有する者である可能性が高いところ、情報が提供された事実等を公にし、当該事実等を当該保険医療機関等及び保険医等が知ることとなった場合には、患者と医師、あるいは従業員と雇用主という関係の下で、情報提供者が当該保険医療機関等及び保険医等から有形・無形の圧力が加えられる等、様々な不利益を被るなどのおそれがある。
- （ウ）さらに、情報提供者が何らかの不利益を被ることとなれば、情報提供者から行政への信頼を損なうこととなり、また、このようなことが一般に知られることとなった場合、これまで社会正義の観点から情報の提供を行っていた者一般について不利益を被る可能性があるため情報提供をちゅうちょするなどの自制的な行動につながるおそれがある。
- （エ）これらのことから、保険医療機関等及び保険医等に関する情報が提供された事実等については、外部の者に知られることがないよう厳重に管理しており、また、地方厚生（支）局の対応（調査状況、個別指導や監査の実施等）については、情報提供者に対してもお知らせしていないところである。

（4）不開示情報該当性について

審査請求書の記載（上記第2の2（1）イ）によると、本件不開示部分について、審査請求人は、健保法や行政手続法、療担規則及び関連通知（指導大綱や監査要綱等）に基づく行政指導並びに行政調査においてなされた「最終的な判断」による「事例」であり、「発言者やその家族に対して危害が及ぶおそれ」はなく、「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報」にも該当しないから、「公になると外部からの圧力により当該政策に不当な影響を受けるおそれ」もないと主張する。

しかし、当該部分に記載されている内容は、健保法や療担規則及び関連通知で定められている医科及び歯科の診療報酬の算定方法がそのまま記載されているものではなく、指導する立場の指導医療官から意見として出された、健保法や療担規則及び関連通知で定められている医科及び歯科の診療報酬の算定方法について、解釈が分かりづらい部分への質問や指摘事項及び行政の行う指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容が記載されており、しかもそれに対する正式な回答（最終的な判断等）はここに記載されていない。

よって本件不開示部分は、協議の場に出されたいわゆる現状の課題等が記載されている「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報」であるため、これを公にすることは、被指導者だけでなく全ての保険医療機関等や患者に対して、点数表の算定方法の誤った解釈を与えるだけではなく、個別指導や監査を逃れるための手法を与える可能性があり、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせ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。

以上のことから、本件不開示部分は、法5条5号に該当し、原処分は妥当である。

さらに本件不開示部分は、これを公にすると、地方厚生（支）局が行う保険医療機関等の指導監査に係る事務に率直な意見交換を行うことが妨げられることで、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすこととなり、ひいては、正確な事実の把握を困難にするおそれ、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。

以上のことから、当該部分は、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。

（5）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））において、「法5条5号を理由として、本件不開示部分を不開示とすることは、不当である」及び「処分庁が原処分において本件不開示部分の事例等の全てを不開示としたことは、先例答申に反している」旨を述べるが、これに対する諮詢庁の説明は上記（4）のとおりであり、審査請求人の主張は失当である。

4 結論

よって、本件不開示部分に係る法の適用条項として、法5条6号柱書き及びイを追加した上で、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものと考える。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮詢事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

① 令和2年6月11日	諮詢の受理
② 同日	諮詢庁から理由説明書を收受
③ 同年7月9日	審議
④ 同日	審査請求人から意見書1及び資料を收受
⑤ 令和3年10月26日	本件対象文書の見分及び審議
⑥ 令和4年2月28日	諮詢庁から補充理由説明書を收受
⑦ 同年3月22日	審査請求人から意見書2及び資料を收受
⑧ 同年4月14日	委員の交代に伴う所要の手続の実施、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、4号、5号及び6号木に該当するとして、また、事務打合会合の議事録についてはこれ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、不開示部分のうち上記第2の2（1）イに記載する本件不開示部分（法5条5号に該当するとされた部分）の開示を求めているところ、諮詢庁は、当該部分は法5条5号に加え、同条6号柱書き及びイにも該当することから不開示を維持すべきであるとしているので、以下、本件対象文書を見分した結果に基づき、本件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）理由説明書及び補充理由説明書の記載（上記第3の3（4））によると、諮詢庁は、本件不開示部分を不開示とする理由について、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件不開示部分には、指導する立場の指導医療官から意見として出された、健保法や療担規則及び関連通知で定められている医科及び歯科の診療報酬の算定方法について、解釈が分かりづらい部分への質問や指摘事項及び行政の行う指導・監査の実施方法についての具体的な相談内容が記載されており、それに対する正式な回答（最終的な判断等）は記載されていない。

当該部分は、協議の場に出されたいわゆる現状の課題等が記載されている「行政機関内部の政策の検討がまだ十分でない情報」であるため、これを公にすると、被指導者だけでなく全ての保険医療機関等や患者に対して、点数表の算定方法の誤った解釈を与えるだけではなく、個別指導や監査を逃れるための手法を与える可能性があり、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせ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。

イ 本件不開示部分を公にすると、地方厚生（支）局が行う保険医療機関等の指導監査に係る事務に関し、当該事務に係る率直な意見交換をすることが妨げられることで、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすこととなり、ひいては、正確な事実の把握を困難にするおそれ、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生じる。

（2）本件の事務打合会の性格等について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 指導医療官事務打合会は2年に一度開催されるが、その結果が具体的な指針なり報告書としてまとめられ、直ちに全国的な運用通知となり、又は制度改正に直接つなげることが予定されているものではない。

イ 本件不開示部分は、保険医療機関等に対して指導や監査を行う指導医療官が運用上の課題等を勉強会の事例として挙げているものである。

（3）不開示とすべき部分（別紙2に掲げる部分を除く部分）について

ア 当該部分には、医科及び歯科の診療報酬の算定方法等について、解釈が分かりづらい部分への質問や指摘事項及び指導・監査の実施方法等についての具体的な相談内容が記載されており、それに対しての正式な回答（最終的な判断等）は記載されていないことが認められる。

イ 審査請求人は、①保険医療機関等に対する指導や監査の実施方法については、医療指導監査業務等実施要領の指導編や監査編の一部が開示されており、本件不開示部分は既に明らかな情報である、②諮問庁の最終判断等は記載されていないから、「指導や監査を逃れるための手法を与える可能性」はなく、「正確な事実の把握を困難にするおそれ」などは生じない、③諮問庁のホームページにおいて指導・監査における指摘事項及び保険診療確認事項リストが公にされており、本件不開示部分は既に明らかな情報である、④別件開示決定において、関連する文書である2018年（平成30年）度顧問医師団会議における配布資料が一部開示されていること等を挙げ、本件不開示部分を公にしても、個別指導や監査を逃れるための手法を与える可能性はない等の主張をしている。

しかしながら、ホームページに掲載されている文書等は、当初から不特定多数の者が目にすることを想定し、内容は勿論のこと、表現や表記の正確性等についても第三者的な厳密な視点で確認を行った上で作成されているものである。一方、本件対象文書は、議論の結果が直ちに具体的な指針として全国的な運用通知となること等が想定されていない担当者同士の勉強会の題材として作成された文書であって、それらの文書とは自ずと内容、性格が異なり、両者を単純に比較することはできない。また、関連する文書の判断事例が直接

に本件対象文書の開示・不開示の判断を拘束することにもならない。

ウ 当該部分の内容は、整理されて公にされている既存情報等とは異なり、事務打合会に参加している医療指導事務官が、自身の経験や知見を基に、制度及び運用上の極めて具体的かつ細かな疑問・問題点をきたんなく挙げ、時には統一的な運用改善等をも訴える内容となっている。挙げられている疑問・問題点の前提事実それ自体の客觀性、正確性等（第三者的な確認や検証を受けたものであるのか等）については明らかではないが、当該部分は、その記載内容に鑑みると、医療指導事務官自身が、既存の指導・監査手法について、言わば制度及び運用上の脆弱部分であると考える内容を端的に示しているものであると認められる。また、当該部分は、指導と監査とについて明確には分かち難く記載されていることが認められる。

このため、当該部分は、これを公にすると、保険医療機関等に対する個別指導や監査を逃れるための手法を与える可能性があるとする諮問庁の上記説明（上記第3の3（4））を否定することはできず、その結果、厚生労働省が行う保険医療機関等に対する指導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号イ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。

（4）開示すべき部分（別紙2に掲げる部分）について

ア 当該部分にも、上記（3）アのとおり具体的な相談内容等が記載されているが、その内容は、既存の指導・監査手法について、制度及び運用上の脆弱部分を示すものではなく、単なる事務打合会の運営に関する要望であったり、医療指導事務官が有する具体的な疑問・問題点の内容を推察することは困難と解される参考文献リストであるから、当該部分を公にしても、保険医療機関等に対する個別指導や監査を逃れるための手法に関する情報が明らかになるとは認められない。

イ このため、当該部分は、これを公にしても、厚生労働省が行う保険医療機関等に対する指導事務の適切な遂行に支障を及ぼすおそれ及び保険医療機関等に対する監査事務に関し、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ない。

また、これを公にしても、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせ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号柱書き及びイのい

ずれにも該当せず、開示すべきである。

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、4号、5号及び6号木に該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁が同条5号並びに6号柱書き及びイに該当することから不開示とすべきとしている部分のうち、別紙2に掲げる部分を除く部分は、同条6号柱書に該当すると認められるので、同条5号及び6号イについて判断するまでもなく不開示としたことは妥当であるが、別紙2に掲げる部分は、同条5号並びに6号柱書き及びイのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第3部会)

委員 長屋 聰、委員 久末弥生、委員 菅葉裕子

別紙1 本件対象文書

- 1 平成30年度指導医療官事務打合会【全体会資料一式】
- 2 平成30年度指導医療官事務打合会【医科分科会資料一式】
- 3 平成30年度指導医療官事務打合会【歯科分科会資料一式】

別紙2 開示すべき部分

90頁, 91頁, 98頁及び99頁の不開示部分