

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和2年11月18日（令和2年（行情）諮問第624号）

答申日：令和4年6月16日（令和4年度（行情）答申第66号）

事件名：特定保険医療機関に対する「保険医療機関の指定の取消について」等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1ないし3に掲げる文書（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は、審査請求人が開示すべきとす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7月15日付け九厚発0715第31号により九州厚生局長（以下「処分庁」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、不開示部分のうち「欠席理由書の提出期限」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（なお、「個別指導の選定に関する記載」の不開示理由を法5条6号柱書きから2号イに変更する旨の主張及び資料の記載は省略する。）。

（1）審査請求書

ア 不開示とされた「欠席理由書の提出期限」は、法5条6号柱書きには該当しない。

イ 法5条6号柱書きには該当しないと考える理由

行政手続法23条2項は、当事者が聴聞の期日に出頭せず、かつ、同法21条1項に規定する陳述書又は証拠書類等を提出しない場合において、これらの者の聴聞の期日への出頭が相当期間引き続き見込めないときは、これらの者に対し、期限を定めて陳述書及び証拠書類等の提出を求め、当該期限が到来したときに聴聞を終結することとすることができる」と定めている。

上記の陳述書等の提出期限について、医療指導監査業務等実施要領（監査編）平成30年9月版は、「陳述書等の提出期限については、

当事者と十分連絡を取り合い、当事者の権利利益を不当に損ない、聴聞本来の趣旨を没却することがないよう当事者の意向、状況等について慎重に検討し判断する」（63頁）と規定している。

行政手続法の趣旨に鑑みれば、行政指導における「欠席理由書の提出期限」についても、聴聞における陳述書等の提出期限の取扱いと同様に、当事者と十分に連絡を取り合い、当事者の権利利益を不当に損ない、行政指導本来の趣旨を没却することがないよう当事者の意向、状況等について慎重に検討し判断されなければならない。

「欠席理由書の提出期限」が当事者の意向、状況等について慎重に検討し判断されているのであれば、これを公にしても、法5条6号の「当該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。よって、「欠席理由書の提出期限」は法5条6号柱書きに該当しないものである。

(2) 意見書

ア 不開示部分について

不開示部分（欠席理由書の提出期限）は、法5条6号柱書きに該当に該当しない。

不開示部分について、諮問庁は、理由説明書（下記第3の3（4））において、「個別指導を行う上で重要な指導の手法に係る項目であり、公にすることにより、欠席してから理由書を提出するまでの期間すなわち次の対応策を講じるまでの猶予期間が公になることによって、今後の個別指導に係わる業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため法5条6号柱書きに該当する」と説明し、理由説明書（下記第3の3（5））において、「手続上性質が異なる聴聞の取扱いを例に挙げて、本不開示項目を開示して良いという請求者の主張は、失当である」と指摘している点について、以下のとおり反論する。

イ 個別指導を欠席した場合の取扱いについて

諮問庁が、処分庁が実施する指導に係る業務についての処理手順や手法等を規定した「医療指導監査業務等実施要領（指導編）平成30年9月」（以下「実施要領指導編」という。）は、個別指導に開設者及び管理者が出席できない場合の対応について、以下のように定めている。

(引用開始)

- 1 開設者（又はこれに代わる者）及び管理者が出席できない場合は、理由書及びそれを証明できるもの（診断書等）の提出を求め、当該理由が正当な理由と判断される場合は、指導を延期し、原則として当該年度中に個別指導を実施する。

※（略）

2 正当な理由がなく、個別指導を拒否した場合は、監査に移行する。ただし、一度の拒否で即監査に移行するのではなく、個別指導を受けるよう十分に説明等を行い、それでも続けて拒否した場合に移行する。なお、説明した経緯等については、必ず事跡を記録し保管しておくこと。

3 （略）

（引用終わり）

上記の規定に基づけば、処分庁が欠席理由書の提出を求める理由は、開設者及び管理者が個別指導に出席できない理由が「正当な理由」に該当するか否かを判断するためであるといえる。

実施要領指導編に欠席理由書の提出期限に係る記載はなく、「期限を定め提出を求める」等の規定もないことを鑑みれば、諮問庁は、不開示部分（欠席理由書の提出期限）については、個別指導を欠席した保険医等の個別の状況等を勘案し、処分庁の裁量において任意に定めるよう、処分庁に委任しているといえる。

一般に、処分庁が、保険医等に対して、欠席理由書の提出を求める際に提出期限を定めることは、経験則上自然である。諮問庁が、欠席理由書の提出期限を規定していない以上、提出期限については、処分庁が、今後の個別指導に係わる業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じない範囲において、個別指導を欠席した保険医等の個別の状況等を勘案した上で、任意に決定していると推察される。

以上の理由から、不開示部分を公にした場合の「今後の個別指導に係わる業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」については、法的保護に値する蓋然性があるとはいえない。

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁の説明は、理由説明書によると、おおむね以下のとおりである。

1 本件審査請求の経緯

(1) 審査請求人は、令和2年6月5日付けで、処分庁に対して、法4条1項の規定に基づき、健康保険法（大正11年法律第70号）78条等に基づく保険医及び保険医療機関への監査の結果、保険医療機関に対する指定の取消処分及び保険医に対する登録の取消処分とした場合の処分通知と、別紙（聴聞通知の別紙「不利益処分の原因となる事実」）に準じて作成された、同法70条1項の保険医療機関の責務及び同法72条1項の保険医の責務に違反し、かつ、療養の給付等に関する費用の請求について不正があった事実または健康保険法以外の医療保険各法においても判明した事実が記載された「別紙」及び、内議書又は協議書（監査年月日、監査を担当した職員の官職及び氏名、保険医療

機関の概要，保険医の調べ，監査を行うに至った経緯，監査に使用した診療報酬明細書の件数等，保険医療機関に係る事故内容，事故の原因と思われるものの概要，その他参考事項，九州厚生局の措置意見が記載されたもの）に係る開示請求を行った。

- (2) これに対して，処分庁は以下のとおり行政文書を特定し，一部開示決定（原処分）を行ったところ，審査請求人は，原処分を不服として，同年9月9日付け（同月11日受付）で審査請求を提起したものである。

＜開示した行政文書の名称＞（本件対象文書）

- ・ 保険医療機関の取消通知及び別紙（特定医療機関）
- ・ 保険医の取消通知及び別紙（特定保険医）
- ・ 内議書（特定医療機関）

2 諮問庁としての考え方

本件審査請求に関し，原処分は妥当であり，棄却すべきものとする。

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）から（キ）までのとおりである。

- （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）その他特に必要と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（健康保険法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）不開示情報該当性について

本件審査請求において、審査請求人は、本件対象文書に含まれる情報のうち、不開示とした下記アについては、不開示とする根拠条項に誤りがあるため変更を求めるとしている。また、下記イについては、そもそも原処分で示した根拠条項が適用される情報に当たらないと主張している。

しかしながら、これらの情報は、原処分時に不開示理由とした法5条6号柱書き（公にすることにより、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があるもの)に該当する。

ア 個別指導の選定に関する記載

イ 欠席理由書の提出期限

(4) 具体的な不開示理由について

上記(3)アの情報は、個別指導の選定理由がわかり、それを公にすることにより、患者や従業員等の情報提供者に様々な不利益が生ずるおそれがあり、ひいては、情報を提供しようとする者が不利益を被るおそれがあると考えて「情報提供を躊躇するなどの自制的な行動につながり、保険医療機関等に対する指導事務等の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じる、あるいは高まるおそれがある」ため法5条6号柱書きに該当する。

上記(3)イの情報は、個別指導を行う上で重要な指導の手法に係わる項目であり、公にすることにより、欠席してから理由書を提出するまでの期間すなわち次の対応策を講じるまでの猶予期間が公になることによって、今後の個別指導に係わる業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため法5条6号柱書きに該当する。

(5) 審査請求人の主張について

上記(3)アについて、審査請求人は、不開示理由を法5条2号イへ変更を求める理由として、日本弁護士連合会が2014年(平成26年)8月22日付けで発出した「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」(日弁連意見書)を援用し、「選定委員会が当該保険医等を個別指導の対象とするか否かを決定するために収集した情報は、当該保険医等が個人である場合、その個人情報に該当する。したがって、当該保険医個人から、その情報の開示を求められた場合、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」に従って開示しなければならないというのが、個人情報保護法制上の原則的な取扱いと考えられる。」と指摘していることを挙げている。

「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下「個人情報法」という。)は、「行政機関が保有する個人情報の取扱いに関する基本的事項を定め、(中略)個人の権利利益を保護すること」を目的とし(同法1条)、「当該行政機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求することができる。」とされている(同法12条)ことから、「当該保険医個人から、その情報の開示を求められた場合」には、個人情報法に基づき決定することになるが、審査請求人は法に基づき行政文書の開示を求めており、なにより、本件対象文書に記載されている情報には、開示請求者(審査請求人)の「自己を本人とする保有個人情報」は含まれていないことから、日弁連意見書の指摘に基づく請求者の主張は前提を欠いており失当である。

なお、個情法は、14条7号柱書きにおいて、法5条6号柱書きと同様の規定を設けており、個情法に基づく開示請求があった場合には、同号の適用についても適正に判断することとなる。

また、上記(3)イについて、審査請求人は、法5条6号柱書きには該当しないと主張する。

その理由として、行政手続法23条2項を援用し、「当事者が聴聞の期日に出頭せず、かつ、21条1項に規定する陳述書又は証拠書類等を提出しない場合において、これらの者の聴聞の期日への出頭が相当期間引き続き見込めないときは、これらの者に対し、期限を定めて陳述書及び証拠書類等の提出を求め、当該期限が到来したときに聴聞を終結することとすることができる」ことから、「行政手続法の趣旨に鑑みれば、行政指導における「欠席理由書の提出期限」についても聴聞における陳述書等の提出期限の取扱いと同様に、当事者と十分に連絡を取り合い、当事者の権利利益を不当に損ない、行政指導本来の趣旨を没却することがないよう当事者の意向、状況等について慎重に検討し判断されなければならない」、「欠席理由書の提出期限」が当事者の意向、状況等について慎重に検討し判断されているのであれば、これを公にしても、法5条6号の「当該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」と主張する。

しかし、上記(3)イの不開示情報該当性については、上記(4)のとおりであり、手続上性質が異なる聴聞の取扱いを例に挙げて、本不開示項目を開示して良いという審査請求人の主張は、失当である。

4 結論

以上のとおり、原処分を維持し、本件審査請求は棄却すべきものと考えらる。

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11月18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12月3日 審議
- ④ 同月22日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和4年5月19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
- ⑥ 同年6月9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1号、2号イ及び6号柱書きに該当するとして、不開示とする原処分を行った。

これに対し審査請求人は、法5条6号柱書きに該当するとして不開示とされた部分のうち、上記第2の2(1)アに記載する「欠席理由書の提出期限」(以下「本件不開示部分」という。)の開示を求めているところ、諮問庁は、本件不開示部分は同号柱書きに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。

なお、審査請求人は、審査請求書及び意見書において、法5条6号柱書きに該当するとして不開示とされた部分のうち、本件不開示部分を除く部分(上記第3の3(3)アの「個別指導の選定に関する記載」)について、不開示理由を同号柱書きから同条2号イに変更することを求める旨の主張もしているが、仮に不開示理由を変更しても不開示であることに変わりはないので、当該主張については判断しないこととする。

2 不開示情報該当性について

(1) 本件対象文書は、特定保険医療機関が健康保険法80条5号に該当するとして指定を取り消されたこと、及び特定保険医が健康保険法81条2号に該当するとして指定を取り消されたことに関する一連の文書であり、文書中には、特定保険医療機関の開設者並びに特定保険医に個別指導実施通知や監査実施通知を発出したもののいずれの個別指導及び監査についても無断欠席となったことから、その欠席理由を確認するため、個別指導及び監査後に欠席理由書の提出を求めた等の経緯が具体的に記載されている。

(2) 審査請求人が開示を求める「欠席理由書の提出期限」(本件不開示部分)とは、個別指導及び監査後に処分庁が欠席理由書の提出を求めた際に設定した「締切日」のことである。

ア 諮問庁は、理由説明書(上記第3の3(4))において、本件不開示部分は、個別指導を行う上で重要な指導の手法に関わる項目であり、公にすることにより、欠席してから理由書を提出するまでの期間、すなわち次の対応策を講じるまでの猶予期間が公になることによって、今後の個別指導に関わる業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨説明している。

イ また、当審査会事務局職員をして更なる補足説明を求めさせたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

(ア) 仮に、本件不開示部分を明らかにすると、欠席理由書の準備等の目安を示すことに加え、個別指導を引き延ばす目的に使われるおそれが生じる。個別指導は、指導時に持参する診療録等の準備において、長い期間があればあるほど、不備事項を修正できるなど、通常の期間に実施される医療機関より有利になる。

例えば、個別指導時に持参する書類の一つに「診療録」があり、

当然に、診療録と診療報酬明細書の内容は一致すべきものであるが、不正請求を行う医療機関は、実際よりも高い金額の診療報酬明細書を作成する手法をとる。この際、医療機関は診療録、受付簿や患者の窓口で払う金額の帳簿等を診療報酬明細書にあわせて改ざんすることになるが、その作業には時間がかかることになるので、その点で、無断欠席するとどの程度の猶予期間を得ることができるのか、その目安が分かってしまうことになる。

(イ) そのほか、不正とまではいえないまでも、本来は適切に診療録に患者の管理内容を記載しなければ請求できない医学管理等の診療報酬について、実際は記載していないことが個別指導で発覚すると診療報酬を返還しなければならなくなることを回避するため、指導直前に診療録に追記することがある。欠席して時間稼ぎを行うことにより、誠実に期日どおりに個別指導を受ける医療機関よりも有利になることとなる。

(ウ) さらに、例えば、情報提供などにより不正な請求が疑われる医療機関の個別指導を実施するに当たり、急に欠席の申出があるなど欠席自体の信憑性が疑われる場合、あるいは実は欠席理由が虚偽である旨の従事者等からの情報提供が寄せられた場合などは、相手に欠席理由を取り繕う十分な猶予を与えないように短い提出期間を設定することがある。このため、一律に欠席理由書の提出期限を開示することは問題となると考える。

(エ) 提出期限の設定は、必ず〇〇日後に設定するというような決まった取扱いはないが、結果的におおむね同程度の提出期限を設定している事例が多いと思われる。個別事案ごとの欠席理由書の提出期限が公になった場合、大体の目安が分かることとなり、その分時間が確保できて有利と考え、無断欠席する医療機関が増えることが危惧される。

ウ 一方、審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）イ）及び意見書（上記第2の2（2）イ）において、①「欠席理由書の提出期限」が当事者の意向及び状況等について慎重に検討し判断されているのであれば、これを公にしても、法5条6号の「当該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、②提出期限については、処分庁が、今後の個別指導に関わる業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じない範囲において、個別指導を欠席した保険医等の個別の状況等を勘案した上で、任意に決定していると推察されるので、これを公にした場合の「今後の個別指導に関わる業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」については、法的保護に値する蓋然性があるとはいえないなどとして、本件不開示部分は法5条6号柱書きに

該当しない旨主張している。

(3) 当審査会において本件不開示部分を確認したところ、以下のことが認められる。

ア 本件不開示部分に記載された締切日は、いずれも常識的かつ一般的と思われるものである。

イ 本件対象文書には、無断欠席となった個別案件ごとの経緯が具体的に記載されており、その中には、①個別指導（監査）実施通知の送付日、②個別指導（監査）日、③欠席理由書の提出期日及び④欠席理由書の提出がなかった場合において、正当な理由なく欠席したと判断する旨を保険医療機関（保険医）に伝える通知の送付日といった各種期日が記載されているところ、原処分において不開示となっているのは、上記③のみであり、他の期日については原処分で既に開示されている。

このため、上記②から何日後に上記④の通知が送付されているのかは、原処分で既に開示された情報から明らかであり、上記③は、上記②から上記④までの間に設定されるものであることを踏まえると、上記③の最長日（想定される最長日）は上記②から上記④までの日数を超えるものではないことが、既に開示された情報から判明する。

(4) 次に、諮問庁の説明（上記（2）ア及びイ）について検討すると、以下の点から、その説明は首肯し難いといわざるを得ない。

ア 諮問庁は、本件不開示部分を公にすると、①欠席理由書の準備期間が明らかになり、また、②相手に欠席理由を取り繕う十分な猶予を与えないように短い提出期間を設定することがあり、一律に本件不開示部分を開示することは、不備事項の修正等のために確保可能な時間を予め予測させるものであるとの説明をするが、そのような不備事項を修正する時間的余裕は、それ以前にも存在するものであり、欠席理由書の準備期間や短い提出期間を設定することがあることが明らかになることにより生じる、不備事項の修正につながる蓋然性や個別指導又は監査事務への支障の程度は、この説明からは明らかでない。

イ 諮問庁は、①保険医療機関（保険医）にとっては事前準備期間をより長く取ることが有利であるので、本件不開示部分を公にすることによって目安の期間が分かり、個別指導を引き延ばす目的に使われる、②欠席して時間稼ぎを行うことによって、誠実に期日どおりに個別指導を受ける保険医療機関（保険医）よりも有利になる、③本件不開示部分を公にすると、期限までの期間の大体の目安が分かることとなり、その分準備のための時間が確保できるため有利になると考え、無断欠席する保険医療機関（保険医）が増えることが危惧される旨説明する。

この点については、上記（3）イのとおり、そもそも提出期間の最長日（想定される最長日）は原処分で既に開示された情報から明らか

かになっていて、実際の提出期間はこれよりも短い期間が設定されているのであり、また、無断欠席した場合には指導等を実施する厚生労働省の心証に悪影響を与えるものであることから、本件不開示部分を公にすることによって、準備時間が確保できて有利と考え、無断欠席しようとする保険医療機関（保険医）が現状よりも増加するとする諮問庁の説明は、十分な合理性を伴ったものとはいえない。

(5) したがって、本件不開示部分を公にしても、今後の個別指導に関わる業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとまでは認められない。

このため、本件不開示部分は法5条6号柱書きに該当せず、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1号、2号イ及び6号柱書き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する部分は、同号柱書きに該当せず、開示すべきであると判断した。

(第3部会)

委員 長屋 聡, 委員 久末弥生, 委員 葭葉裕子

別紙 本件対象文書

- 1 保険医療機関の取消通知及び別紙（特定医療機関）
- 2 保険医の取消通知及び別紙（特定保険医）
- 3 内議書（特定医療機関）