

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和3年7月5日（令和3年（行情）諮問第283号）

答申日：令和4年12月8日（令和4年度（行情）答申第369号）

事件名：医療指導監査業務等実施要領（指導編）に基づき経過観察を行う「数か月」の具体的期間が分かる文書の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（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は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

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3年1月27日付け厚生労働省発保0127第2号により厚生労働大臣（以下「厚生労働大臣」、「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、これを取り消すべきである。

#### 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、資料の記載は省略する。）。

##### （1）審査請求書

処分庁は、不開示とした理由について、「事務処理上作成した事実はなく、実際に保有していないため、不開示とした」と説明している。しかし、審査請求人は、処分庁は本件対象文書を保有していると考える。以下、その理由を述べる。

##### ア 事実認定の前提

本件審査請求に当たり、前提となる事実を確認すると、以下のとおりである。

（ア）2018年3月29日付け保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「全国健康保険協会に対する診療報酬明細書（写）の提供について」の文中に、以下の記載がなされている事実

2018年（平成30年）3月29日付け地方厚生（支）局医療課長宛て保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「全国健康保険協会に対する診療報酬明細書（写）の提供について」の文中には、以下の記載がなされている。

(引用開始)

健康保険法 73 条及び同法 78 条に基づく保険医療機関及び保険薬局並びに保険医及び保険薬剤師の指導又は報告等に係る業務の実施に当たって必要な情報については、「診療報酬明細書（写）等の提供について」（平成 20 年 10 月 1 日付け保医発第 1001003 号）に基づき、原則紙媒体による収集を行っているところですが、効果的又は効率的な診療報酬明細書（写）の収集方法として、全国健康保険協会（以下「協会けんぽ」という。）本部との間で、電子データによる診療報酬明細書情報の授受の実現に向けた検討を進めているところです。

(引用終わり)

(イ) 2008 年 10 月 1 日付け保険局医療課長通知「診療報酬明細書（写）等の提供について」（保医発第 1001003 号）の文中に、以下の記載がなされている事実

2008 年（平成 20 年）10 月 1 日付け地方厚生（支）局長宛て保険局医療課長通知「診療報酬明細書（写）等の提供について」（保医発第 1001003 号）の文中には、以下の記載がなされている。

(引用開始)

については、今後、厚生局等が実施する保険医療機関等の指導監査業務の実施に当たって、全国健康保険協会又は社会保険診療報酬支払基金から、全国健康保険協会に係る診療報酬明細書（写）等の必要な情報の提供について、別添のとおり依頼したところであり、  
(以下略)

(引用終わり)

(ウ) 上記（イ）に記載した通知の別添である 2008 年 10 月 1 日付け保険局医療課長通知「診療報酬明細書（写）等の提供について（依頼）」（保医発第 1001001 号）の文中に、以下の記載がなされている事実

上記（イ）に記載した通知の別添である 2008 年（平成 20 年）10 月 1 日付け全国健康保険協会理事長宛て保険局医療課長通知「診療報酬明細書（写）等の提供について（依頼）」（保医発第 1001001 号）の文中には、以下の記載がなされている。

(引用開始)

厚生局等が実施する保険医療機関等の指導監査業務の実施に当たっては、対象保険医療機関等に係る診療報酬明細書又は調剤報酬明細書（以下「明細書」という。）の事前点検等が不可欠であることから、今後、貴協会支部から同支部が保有する明細書（写）等の必

要な情報を厚生局等に提供していただくこと（原文ママ）について、了承いただきたい。

（引用終わり）

（エ） 2008年10月1日、全国健康保険協会理事長は、上記（ウ）で示した保険局医療課長からの依頼を承諾している事実

上記（ウ）で示した保険局医療課長の依頼に対する、全国健康保険協会の理事長の2008年（平成20年）10月1日付け「承諾書」の内容は、以下のとおり。

（引用開始）

地方厚生（支）局及び同局都府県事務所（以下「厚生局等」という。）が実施する健康保険法73条及び78条に基づく保険医療機関等の保険医療機関及び保険薬局並びに保険医及び保険薬剤師の指導又は報告等に係る業務を目的として、当協会に係る診療報酬明細書（写）等の必要な情報について、当協会及び社会保険診療報酬支払基金から厚生局等に対し、診療報酬明細書（写）等の必要な情報を提供することについて承諾いたします。

（引用終わり）

（オ） 2008年10月1日付け保険局医療課長通知「診療報酬明細書（写）等の提供について（依頼）」（保医発第1001002号）の文中に、以下の記載がなされている事実

処分庁は、上記（エ）で示した「承諾書」を受け、2008年10月1日付け保険局医療課長通知「診療報酬明細書（写）等の提供について（依頼）」（保医発第1001002号）において、社会保険診療報酬支払基金（以下「支払基金」という。）理事長に対し、以下の内容の依頼を行なっている。

（引用開始）

ついでには、今後、厚生局等が実施する保険医療機関等の指導監査業務の実施に当たって、全国健康保険協会に係る診療報酬明細書又は調剤報酬明細書（以下「明細書」という。）（写）等の必要な情報の貴基金支部による提供について、よろしくお取り計らい願います。

（引用終わり）

（カ） 全国健康保険協会個人情報管理規程（2008年10月1日制定平成20年規程第31号）における保有個人情報の提供に関する規程

上記（エ）で示した「承諾書」における全国健康保険協会の理事長の回答（「診療報酬明細書（写）等の必要な情報を提供することについて承諾いたします。」）に関する、全国健康保険協会個人情

報管理規程（平成20年10月1日制定 平成20年規程第31号）の規定を抜粋すると、以下のとおりである。

（引用開始）

## 第7章 保有個人情報の提供及び業務の委託等

### 第1節 本部における保有個人情報の提供及び業務の委託等

第38条（保有個人情報の提供）保有個人情報は、外部に提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

（1）～（4）（略）

（5）理事長が特に認めて承認した場合

2 個人情報保護管理者は、前項の規定に基づき保有個人情報を提供する場合においては、原則として、提供先における使用目的、使用する業務の根拠法令、使用する保有個人情報の範囲及び目的、使用形態等についての覚書等の書面を取り交わす等の措置を講ずるとともに、台帳等により当該提供の状況を記録しなければならない。

3（略）

### 第2節 支部における保有個人情報の提供及び業務の委託等

第42条（保有個人情報の提供）保有個人情報は、外部に提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

（1）～（3）（略）

（4）理事長が特に認めて承認した場合

2 支部個人情報保護管理者は、前項の規定に基づき保有個人情報を提供する場合においては、原則として、提供先における使用目的、使用する業務の根拠法令、使用する保有個人情報の範囲及び項目、使用形態等についての覚書等の書面を取り交わす等の措置を講ずるとともに、台帳等により当該提供の状況を記録しなければならない。

（引用終わり）

（キ）岡山県が、岡山市及び岡山県国民健康保険連合会と締結した保険医療機関等の療養の給付に関する情報の提供に係る「覚書」において、以下の規定がなされている事実

国民健康保険法41条の規定に基づく保険医療機関等への指導及び同法45条の2の規定に基づく保険医療機関等への監査に当たり、岡山県が、岡山市及び岡山県国民健康保険連合会と締結した、保険医療機関等の療養の給付に関する情報の提供に係る「覚書」では、以下の規定がなされている。

(引用開始)

第2条(略)

2 乙(岡山県)は、前項に規定する依頼に際し、最小限度の療養給付情報の提供を依頼することとする。

第7条 乙は、提供を受けた療養給付情報を複写し、又は複製してはならない。ただし、国が第1条に規定する目的のため、当該療養給付情報を利用する場合は、この限りではない。

(引用終わり)

(ク)岡山県が、倉敷市及び岡山県国民健康保険連合会が締結した「保険医療機関等の療養の給付に関する情報の提供に係る協定書」において、以下の規定がなされている事実

上記(キ)と同様の事案において、岡山県が、倉敷市及び岡山県国民健康保険連合会と締結した、「保険医療機関等の療養の給付に関する情報の提供に係る協定書」では、以下の規定がなされている。

(引用開始)

第2条(略)

2 甲(岡山県)は、前項に規定する依頼に際し、最小限度の療養給付情報の提供を依頼することとする。

(引用終わり)

(ケ)処分庁作成の医療指導監査業務等実施要領(指導編)72ページに以下の記載がある事実

処分庁(保険局医療課医療指導監査室)作成の「医療指導監査業務等実施要領(指導編)平成30年9月」72ページには、以下の記載がなされている。

(引用開始)

各種業務の処理手順等

5—(10)各種指導に係る業務(個別指導)

5 指導後の措置

(3)指導結果の通知

イ「経過観察」

- ・ 診療報酬内容及び診療報酬の請求に関し、適正を欠く部分が認められるものの、その程度が軽微で、診療担当者等の理解も十分得られており、かつ、改善が期待できる場合
- ・ 指導後の措置を「経過観察」とした場合は、改善報告書受理後、数か月の間、レセプト又はその他必要に応じ保険医療機関等から提出を求める書類により改善状況を確認し、改善が見られない場合は、次年度の個別指導の

対象とする。

(引用終わり)

イ 原処分における不開示とした理由に対する審査請求人の認否・反論  
「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」とする処分庁の説明は、認められない。

(ア) 地方厚生(支)局及び都道府県は、「経過観察」を行うため、支払基金及び国民健康保険連合会からレセプト(写)の提供を受ける必要がある

上記ア(ケ)に記載のとおり、処分庁は、健康保険法73条、船員保険法59条、国民健康保険法41条及び高齢者の医療の確保に関する法律66条(以下、第2において「健康保険法73条等」という。)の規定に基づき実施した、保険医療機関及び保険薬局並びに保険医及び保険薬剤師(以下、第2において「保険医等」という。)に対する行政指導(個別指導)後の措置を「経過観察」とした場合は、「改善報告書受理後、数か月の間、レセプトにより改善状況を確認」するとしている。

健康保険法73条等に基づく保険医等への個別指導は、地方厚生(支)局と都道府県が共同で行うとされているところ、指導後の措置において「レセプトにより改善状況を確認」するためには、

① 地方厚生(支)局は、上記ア(ア)からア(オ)に記載した処分庁の事務連絡、通知及び全国健康保険協会理事長の「承諾書」に基づき、全国健康保険協会及び社会保険診療報酬支払基金に対し、レセプト(写)の提供を求めるとともに、

② 都道府県は、上記ア(キ)及びア(ク)に記載した「覚書」や「協定書」に基づき、市町村及び都道府県国民健康保険連合会に対し、レセプト(写)の提供を求める必要がある(少なくとも、岡山県においては前述の取扱いがなされている)。

(イ) 全国健康保険協会個人情報管理規程38条2項に基づき、処分庁は全国健康保険協会とレセプト(写)の提供に係る「覚書」が締結されていると考えるのが自然である

上記ア(カ)に記載のとおり、全国健康保険協会個人情報管理規程38条2項は、「原則として、提供先における使用目的、使用する業務の根拠法令、使用する保有個人情報の範囲及び項目、使用形態等についての覚書等の書面を取り交わす等の措置を講ずる」としている。健康保険法73条等に基づく保険医等への個別指導に係る事務処理において、処分庁は、直接、全国健康保険協会及び支払基金からレセプト(写)の提供を受けている事実はないと推察される。しかし、上記ア(ア)に記載のとおり、全国健康保険協会と「効果

的又は効率的な診療報酬明細書（写）の収集方法」の検討を進めている事実から、処分庁と全国健康保険協会において何らかの「覚書」が締結されていると考えるのが自然である。

なお、処分庁は、健康保険組合及び健康保険組合連合会に対し、「健康保険組合等における個人情報の適切な取扱いのためのガイドンス」（平成29年4月14日、令和2年10月一部改正）を示しているが、同「ガイドンス」には、健康保険法73条等に基づく保険医等への個別指導に関するレセプト（写）の提供に係る取扱いについての記載はなされていない。

(ウ) 全国健康保険協会個人情報管理規程38条2項に基づく、処分庁と全国健康保険協会との「覚書」は、本件対象文書に該当する

岡山県においては、上記ア（キ）及びア（ク）に記載のとおり、健康保険法73条等に基づく保険医等への個別指導に関するレセプト（写）の提供の依頼において、「最小限度」の期間（月数）の提供を依頼する取扱いとなっている（少なくとも、岡山市及び倉敷市の国民健康保険の被保険者に係るレセプトについては、前述の取扱いがなされている）。

上記ア（キ）に記載した「覚書」及び上記ア（ク）に記載した「協定書」は、本件開示請求において開示を求める「経過観察を行う「数か月間」の具体的な期間（月数）がわかる資料」に該当する行政文書であると考えられるが、処分庁が保有する行政文書ではないため、本件対象文書には該当しない。また、岡山県以外の都道府県においても、上記ア（キ）の「覚書」及び上記ア（ク）の「協定書」と同様の締結がなされていると推察されるが、処分庁が保有する行政文書ではないため、本件対象文書には該当しない。

審査請求人は、全国健康保険協会個人情報管理規程38条2項に基づく、処分庁と全国健康保険協会との「覚書」について、

① 上記ア（カ）に記載した全国健康保険協会個人情報管理規程において、「原則として、提供先における使用目的、使用する業務の根拠法令、使用する保有個人情報の範囲及び項目、使用形態等についての覚書を取りかわす等の措置を講ずる」とされていること及び、

② 健康保険法73条等に基づく保険医等への行政指導は地方厚生（支）局と都道府県が共同で行うものであることを鑑みれば、上記ア（キ）に記載した「覚書」及びア（ク）に記載した「協定書」と同様、「最小限度のレセプト（写）の提供を依頼する」などの規定がなされていることが推察されることから、当該「覚書」は、本件対象文書に該当する行政文書であると考えられる。

処分庁は、前述の「覚書」をはじめ、何らかの行政文書を作成又は保有しているはずであり、「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」とする処分庁の説明は、認められない。

## (2) 意見書

ア 審査請求人は、以下に記載した5点の行政文書が本件対象行政文書に該当すると考える。その理由は下記ウにおいて述べる。

- ① 2018年3月29日付け事務連絡「全国健康保険協会に対する診療報酬明細書(写)の提供について」の発出に先立って行われた諮問庁と全国健康保険協会との打合せ記録
- ② 全国健康保険協会個人情報管理規程38条2項に基づく全国健康保険協会と諮問庁との間で締結された覚書に関する資料
- ③ 保険医療機関等の療養の給付に関する情報の提供について、全国各地の市町村、都道府県及び国民健康保険連合会が締結した覚書等に関する資料
- ④ 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 令和2年3月 特定株式会社
- ⑤ 「保険医療機関の指導に関する新選定指標策定に係る入力集計一式」に関する都道府県個別指導の結果のデータベース

イ はじめに

### (ア) 事実認定の前提

- a 平成19年(ワ)第271号損害賠償請求事件に係る2008年10月31日付け第5準備書面における諮問庁の主張

諮問庁は、平成19年(ワ)第271号損害賠償請求事件(高知地方裁判所)に係る2008年10月31日付け第5準備書面「9「9 指導後の「改善が見られない」事実とその調査」について」及び「10「10 指導後の改善」について」において、以下の主張を行っている。

(引用開始)

9「9 指導後の「改善が見られない」事実とその調査」について

#### (1) 改善が見られなかった事実について

(略)事務局(注:地方社会保険事務局(当時))は、個別指導後の措置を再指導とした当該医療機関に対して、一定期間を置いて再度指導を行って診療内容及び診療報酬の請求について、指摘事項の改善状況を判断し、その再度指導が実施されるまでの間は、改善報告書を見るなどして観察するこ



とになる。

また、そのほか、保険者等からの情報提供、医療監視担当局からの情報提供、内部告発、新聞等の報道及び事務局に対する会計検査院の指摘等、当該医療機関の診療内容及び診療報酬請求に関する情報があれば、その内容も踏まえて、当該医療機関が改善しているかどうか判断することとなる。（略）

したがって、この診療報酬明細書による調査は、情報提供の内容の確認であるとともに、再指導決定後に改善がみられるかを確認するためのものでもある。（略）

## (2) 診療報酬明細書等による調査の根拠について

地方社会保険事務局は、保険医療機関に対して、必要があると認められるときには、健康保険法73条及び78条の規定に基づき調査をすることができる。そして、その際は、指導大綱及び監査要綱に従って調査をすることになるが、指導大綱第2指導指針において、「なお、指導を行うにあたっては、医師会、歯科医師会及び薬剤師会、審査支払機関並びに保険者に協力を求め、円滑な実施に努める。」とされている。

また、第6指導方法等の3個別指導(3)指導の方法において「指導は、原則として指導月以前の連続した2か月分の診療報酬明細書に基づき、関係書類等を閲覧し、面接懇談方式により行う。」とされている。

両規定の診療報酬明細書に基づく指導は、個別指導が予定されている場合は、その前提の措置として行うことができるものである。（略）

### 10 「10 指導後の改善」について

保険医療機関の「改善」とは事務局が当該保険医療機関に対して再指導決定後、診療内容及び診療報酬の請求について確認した結果が概ね妥当適切である場合や適正を欠く部分が認められるものの、その程度が軽微で、診療担当者等の理解も十分得られている場合をいう。（以下略）

(引用終わり)

- b 諮問庁の「指導医療官マニュアル（平成7年版）」の記載内容  
諮問庁は、経過観察に関して、平成7年（1995年）版の「指導医療官マニュアル」第二編「第一章 個別指導」の「IV. 事後処理」2（2）①において、以下の取扱いを示している。現在の取扱いは同マニュアルの取扱いと異なると推察されるが、参考として引用する。

(引用開始)

① 行政手続き上の措置

指導後、(1)に掲げた①～⑤の判断項目について、総合的に評価した上で、ア 経過観察、イ 経過観察後非改善時再指導、ウ 再指導、エ 監査等の措置を講ずる。この場合の判断基準及び方法は概ね以下のとおりである。

ア 経過観察

a 判断基準

診療内容及び診療報酬請求に関し、概ね妥当適切と考えられる場合

b 方法

診療報酬明細書等により指摘事項を中心に経過を観察するとともに、指導後の請求点数の推移のチェックを行う。これは、指導後の措置の種別を問わず、経過をフォローするための基本であり、以下に示したイ～エいずれの場合においても欠かせないものである。

イ 経過観察後非改善時再指導

a 判断基準

診療内容又は診療報酬請求に関し、適正を欠く部分が認められたが、その程度が軽微で診療担当者等の理解も十分得られており、かつ、診療報酬明細書の審査により改善の状況が確認できる場合

b 方法

「ア 経過観察」と同様に、診療報酬明細書の点検が経過観察の主たる方法となる。この場合、指導医療官が審査委員として当該医療機関の審査を担当するか、又は当該医療機関を担当する他の審査委員に対し、指導における具体的指摘事項に係る重点的な審査を依頼する等請求の動向が十分把握できるような措置を講ずる必要がある。また、社会保険事務所に集まるレセプトの中から当該医療機関分を抽出し、指導医療官が点検を行うことは、縦覧点検ができることから有効な方法といえよう。(以下略)

(引用終わり)

(イ) 原処分における不開示理由に対する審査請求人の認否・反論

a 経過観察の期間について「最下限の月数を決める意図はない」とする諮問庁の説明は裁量権の逸脱濫用であり違法である

諮問庁は、理由説明書(下記第3の3(3))において、「そもそも数か月間と記載しているのは個々の案件に応じて、その都度必要な期間を判断しており、一義的に決められるものではない

ことからこのような表現を用いているものであり、最下限の月数を決める意図はないものである」と説明している。

保険医療機関に対する個別指導の方法については、上記（ア）a引用部分9（2）に記載のとおり、行政指導指針である指導大綱（1995年12月22日付け保険局長通知）第6の3（3）において、「指導は、原則として指導月以前の連続した2か月分の診療報酬明細書に基づき、関係書類等を閲覧し、面接懇談方式により行う。」と規定されている。

指導大綱は、いわゆる裁量基準であり、諮問庁は保険医療機関等の指導において、原則として同基準に従って裁量権を行使しなければならないと、合理的な理由なく同基準とは異なる権限行使を行ったときは、裁量権の逸脱濫用として違法となる。

指導大綱第7の1（2）②経過観察には、経過観察を行う期間についての規定はないが、指導大綱第6の3（3）で「原則として（略）連続した2か月分の診療報酬明細書」という基準が示されている以上、経過観察の期間についても「原則として連続した2か月分の診療報酬明細書」という基準に従って裁量権を行使しなければならないということになる。

そもそも経過観察の対象となる保険医療機関は、個別指導の結果、「診療内容又は診療報酬の請求に関し、適正を各部分が認められるものの、その程度が軽微で、診療担当者等の理解も十分得られており、かつ、改善が期待できる」と判断された保険医療機関であり、上記（ア）a引用部分10に記載した「保険医療機関の「改善」」に該当する保険医療機関である。当該保険医療機関が行う診療の内容や診療報酬の請求に対する経過観察にあたり、「最下限の月数を決める意図はない」とする諮問庁の説明は、合理的な基準なく裁量基準（指導大綱）とは異なる権限行使を行なっており、裁量権の逸脱濫用として違法である。

- b 経過観察の具体的な期間について「最下限の月数を決める意図はない」とする諮問庁の説明は、無期限の経過観察を可能とするもので、保険医の適正な手続的処遇を受ける権利を侵害している

国税通則法74条の11（調査終了の際の手続）は、実地の調査を行った結果、更正決定等をすべきと認められない場合には「更正決定等をすべきと認められない旨の通知書」を発出することを規定している。

一方、諮問庁においては、理由説明書（下記第3の3（1））に記載のとおり、「指導後の措置が「経過観察」であり、その後改善が図られていると認められるものについては（略）個別指導

の対象から除外することができることとしている。」とされているが、経過観察の結果、「改善が図られていると認められる」と判断された場合であっても、その旨が被指導者に通知されることはない。

つまり、国税通則法に基づく行政調査では、「更正決定等をすべきと認められない旨の通知」の規定があるが、健康保険法に基づく保険医療機関等への行政指導において、諮問庁は、理由説明書3（3）に記載されているとおり、「経過観察」の期間すら規定がないと説明しているのである。

日本弁護士連合会は、2014年8月22日付けの「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。）の第4の1において、「公権力が法律に基づいて一定の措置をとる場合に、その措置によって重大な損失を被る個人は、その措置がとられる過程において適正な手続的処遇を受ける権利は、憲法13条の幸福追求権の一内容として保障されると解されている。前述したような指導と監査の連動及び監査の結果としての保険医指定取消処分が保険医等の財産権や診療行為の継続に重大な影響を与えるものであるため、指導・監査を契機とした保険医の自殺例が少なからず存在している実情などから考えれば、指導・監査においても、適正な手続的処遇を受ける権利が保障されなければならない。」と述べている。

経過観察の具体的な期間（月数）について、「最下限の月数を決める意図はない」とする諮問庁の説明は、無期限の経過観察を可能とするもので、保険医の適正な手続的処遇を受ける権利を侵害しており、憲法に反している。

- c 経過観察の実態と本件開示請求及び審査請求の目的～行き過ぎた行政指導から保険医等の人格の尊厳と国民の適切な医療を受ける権利を守る

2008年に実施された保険医療機関への個別指導において、「経過観察というのはどういうことなんですか？」との保険医の質問に対し、岡山県社会保険事務局（当時）の指導担当職員は、「1年ぐらい経過をみさせていただく」と回答している。

諮問庁は、別件開示決定（2020年1月23日付け厚生労働省発保0123第2号）で開示した「平成30年度顧問医師団会議資料」において、2018年度に諮問庁が主体となって実施した（特定）共同指導における指導後の措置について、66.2%を経過観察としている（内訳：医科20件実施のうち12件経過観察、歯科65件実施のうち43件経過観察）。

日弁連意見書は、第5「おわりに～国民の適切な医療を受ける権利との関係」において、「個別指導の運用が、保険医等に対する診療報酬の自主返還や、監査による保険医資格の取消等の不利益処分に結びつくものであり、手続の不透明性や密室性もあいまって、保険医等が、理由の如何を問わず指導対象に選定されることを避けたいという心理に陥ることは自然である。（略）保険医等が、患者のために何が重要かという観点ではなく、指導対象に選ばれないためにどうすべきかという観点から診療方針を決定するようであれば、患者が本当に必要な医療が受けられなくなってしまいう可能性がある。」と指摘している。

本件開示請求及び審査請求は、経過観察の具体的な期間（月数）を明らかにすることを通じて、行き過ぎた行政指導の透明性及び公平性の向上を図り、もって保険診療を担う保険医等の人格の尊厳と国民の適切な医療を受ける権利を守ることを目的とするものである。

ウ 上記アに記載した5点の行政文書が本件対象文書に該当すると考える理由

(ア) 上記ア①「2018年3月29日付け事務連絡「全国保険協会に対する診療報酬明細書（写）の提供について」の発出に先立って行われた諮問庁と全国健康保険協会との打合せ記録」について

a 上記ア①に記載した行政文書に関する事実認定の前提

諮問庁は、別件開示決定（2019年2月22日付け厚生労働省発保0222第5号）において、「平成30年3月29日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「全国健康保険協会に対する診療報酬明細書（写）の提供について」で示された医療指導監査室と全国健康保険協会本部との間で行われている電子データによる診療報酬明細書情報の授受の実現に向けた検討内容がわかる資料（打ち合わせ記録を含む）」に該当する以下の4点の行政文書を開示した。

- ① 【議事メモ】電子データによるレセプト情報の活用について（5月23日）
- ② 電子データによるレセプト情報の活用について（5月23日付け資料）
- ③ 【議事概要】電子データによるレセプト情報の活用について（11月22日）
- ④ 電子データによるレセプト情報の活用について（11月22日付け資料）

b 上記ア①に記載した行政文書が本件対象文書に該当すると考え

る理由

審査請求書（上記（１）ア（ア））に記載した，諮問庁と全国健康保険協会との間で行われた診療報酬明細書情報（以下「レセプト」という。）の電子データによる授受の実現に向けた検討内容がわかる資料として，諮問庁が開示した上記 a ③の２頁目に「厚生局に調査を行った結果，資料３頁に記載した項目による抽出希望が多かった。」と記載されていること，及び上記 a ④「指導業務等において使用するレセプト収集に関する調査結果について（参考）」１頁目に「前回（５月２３日）の打合せ後，地方厚生（支）局に対して，レセプト収集に関する調査を行い，結果について取りまとめた（別添参考参照）。」と記載があることから，上記 a ④の３頁「３ レセプト抽出依頼について」の黒塗り部分には，全国の地方厚生（支）局（以下，（２）において「厚生局」という。）から寄せられたレセプトの収集に係る抽出依頼の内容が記載されていると推察される。

審査請求書（上記（１）イ（ア）①）に記載したとおり，厚生局が指導後の措置として経過観察を行うためには，全国健康保険協会等からレセプトの提供を受ける必要がある。

よって，上記 a ④の３頁目には，厚生局が経過観察を行うに当たり，レセプトを収集する「数か月間」の具体的な期間（月数）を含めた内容が記載されていることが推察されることから，本件対象文書に該当すると考える。

諮問庁は，上記 a ④の３頁目の不開示理由について，「事務又は事業に関する検討段階の情報であり，公にすることにより当該事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり，当該部分は法５条６号柱書きの不開示情報に該当するため」としているが，平成３０年３月２９日付け事務連絡「全国健康保険協会に対する診療報酬明細書（写）の提供について」４に「平成３０年４月１日以降に依頼する診療報酬明細書（写）から運用を開始する。」と記載されており，現時点において「事務又は事業に関する検討段階の情報」ではないことから，当該部分を不開示とする理由はない。

(イ) 上記ア②「全国健康保険協会個人情報管理規程３８条２項に基づく全国健康保険協会と諮問庁との間で締結された覚書」について

a 上記ア②に記載した行政文書に関する事実認定の前提

審査請求書（上記（１）ア（カ））及び上記イ（ア） a 引用部分 9（２）に記載したとおり。

b 上記ア②に記載した行政文書が本件対象文書に該当すると考える理由

諮問庁は、理由説明書（下記第3の3（3））で「経過観察を行う「数か月間」の具体的な期間（月数）に関する覚書を結んだ事実はない。」と説明している。

しかし、上記イ（ア）a引用部分9（2）に記載したとおり、診療報酬明細書に基づく指導においては、審査支払機関並びに保険者に協力を求めるとし、また、審査請求書（上記（1）ア（カ））に記載したとおり、全国健康保険協会個人情報保護管理規定38条が保有個人情報の外部提供を原則禁止としている以上、諮問庁は全国健康保険協会とレセプト情報の提供に関する覚書を取り交わしていると考えるのが、経験則上自然である。

そして、審査請求書（上記（1）イ（ウ））に記載したとおり、諮問庁と全国健康保険協会との覚書には、「最小限度のレセプト（写）の提供を依頼する」などの規定がなされていることが推察される。

「最小限度」という表現は、経過観察を行う「数か月間」の具体的な期間（月数）には直接には該当しないが、上記イ（イ）a～cに記載した趣旨により、本件対象文書に該当すると考える。

(ウ) 上記ア③「保険医療機関等の療養の給付に関する情報の提供について、全国各地の市町村、都道府県及び国民健康保険連合会が締結した覚書等」について

a 上記ア③に記載した行政文書に関する事実認定の前提

審査請求書（上記（1）ア（キ））に記載したとおり。

また、上記（ア）bに記載したとおり、諮問庁は2018年3月29日付け事務連絡「全国健康保険協会に対する診療報酬明細書（写）の提供について」の発出に先立ち、厚生局に対してレセプト収集に関する調査を行なっている事実がある。

b 上記ア③に記載した行政文書が本件対象文書に該当すると考える理由

審査請求人は、審査請求書（上記（1）イ（ウ））において、上記ア③に記載した行政文書は、「本件開示請求において開示を求める「経過観察を行う「数か月間」の具体的な期間（月数）がわかる資料」に該当する行政文書であると考え、処分庁が保有する行政文書ではないため、本件対象文書には該当せず、また、岡山県以外の都道府県においても、上記ア（キ）の「覚書」又は上記ア（ク）の「協定書」と同様の締結がなされていると推察されるが、処分庁が保有する行政文書ではないため、本件対象文書には該当しない。」と主張していた。

しかし、諮問庁が理由説明書（下記第3の3（3））において、

「岡山県が岡山市及び倉敷市との間で取り交わしている「覚書」及び「協定書」において、保険医等への個別指導に関するレセプト（写）の提供について、「最小限度」の期間（月数）の提供を依頼する扱いを指して」として、「「最小限度」の期間（月数）の提供を依頼する扱い」を認めていること並びに上記 a に記載したとおり、諮問庁（処分庁）が厚生局に対してレセプト収集に関する調査を行なっている事実がある以上、諮問庁（処分庁）は、上記ア③に記載した行政文書を保有している可能性があると考え

る。

上記ア③に記載した行政文書に記載されている「最小限度」という表現は、経過観察を行う「数か月間」の具体的な期間（月数）には直接には該当しないが、上記イ（イ） a ～ c に記載した趣旨により、本件対象文書に該当すると考える。

(エ) 上記ア④「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 令和 2 年 3 月 株式会社政策基礎研究所」について

a 上記ア④に記載した行政文書に関する事実認定の前提

諮問庁は、別件開示決定（2020年6月11日付け厚生労働省発保0611第1号）において、「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」を開示した。

諮問庁は、上記ア④に記載した行政文書について、令和 2 年（行情）諮問第 501 号における理由説明書において、「保険医療機関等に対する個別指導の選定にあたり、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。」「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」と説明している。

b 上記ア④に記載した行政文書が本件対象文書に該当すると考える理由

上記 a に記載したとおり、上記ア④に記載した行政文書が、個別指導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、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とすれば、現在の選定方法の 1 つに、指導大綱の第 4 「4 個別指導の選定基準」（1）②に「個別指



導の結果、(略)「経過観察」であって、改善が認められない保険医療機関等」が掲げられていることから、その内容には、経過観察を行う「数か月間」に関する調査分析や事業受託者からの助言事項等が含まれていることが推察できる。よって、上記ア④に記載した行政文書は、本件対象文書に該当すると考える。

(オ) 上記ア⑤「「保険医療機関の指導に関する新選定指標策定に係る入力集計一式」に関する都道府県個別指導の結果のデータベース」について

a 上記ア⑤に記載した行政文書に関する事実認定の前提

上記ア⑤に記載した行政文書について、諮問庁は、別件不開示決定に係る令和2年(行情)諮問第453号における理由説明書において、「保険医療機関等に対する個別指導の選定にあたり、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都道府県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に作成したデータベースである。」と説明している。

審査請求人は、上記ア⑤に記載した行政文書については、前述の諮問庁の説明(「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」などの事実)は認められないとして、別件開示請求である令和2年(行情)諮問第453号における理由説明書に対する意見書において、入札説明書「保険医療機関の指導に関する新選定指標策定に係る入力集計一式」(令和元年度契約案件)別添の仕様書(厚生労働省保険局)に基づく、「平成30年度の医科、歯科及び薬局に係る個別指導結果のデータベースに過ぎないものであるとの主張を行なっている。

b 上記ア⑤に記載した行政文書が本件対象文書に該当すると考える理由

上記ア⑤に記載した行政文書については、入札説明書別添の仕様書に基づき、平成30年度に実施された約4,720件(医科:約1,650件、歯科:約1,330件、薬局:約1,740件)の個別指導結果のデータベースであることは事実であり、同データベースには、指導後の措置区分(1概ね妥当、2経過観察、3再指導、4要監査)をはじめ、診療科、指摘事項、選定理由、平均点数など様々な項目が入力されていることが推察される。

上記aに記載したとおり、同データベースが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都道府県個別指導結果との関係を検証（略）することを目的に作成したデータベースであるとするれば、その調査分析や検証の結果の中には、経過観察を行う「数か月間」に関する調査分析や検証の結果も含まれていることが推察できる。よって、上記ア⑤に記載した行政文書は、本件対象文書に該当すると考える。

### 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3年1月5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、本件対象文書に係る開示請求を行った。
- (2) これに対して、処分庁が令和3年1月27日付け厚生労働省発保0127第2号により、事務処理上作成した事実はなく、実際に保有していないため、法9条2項の規定により不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人がこれを不服として、本件対象文書が存在している可能性があるとして、令和3年3月23日付け（同月29日受付）で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

処分庁が本件対象文書を作成、取得した事実はなく、実際に保有していないため、不開示とした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。

#### 3 理由

##### (1) 保険医療機関等に対する指導について

指導とは、健康保険法等の関係法律の規定に基づき、保険医療機関及び保険薬局（以下、併せて「保険医療機関等」という。）又は保険医及び保険薬剤師（以下、併せて「保険医等」という。）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 その他特に必要が認められる保険医療機関等

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。

このうち、「経過観察」となった保険医療機関等については、経過観察の結果、改善が認められないときは、再指導を行うこととしている。

また、直近の個別指導の結果、指導後の措置が「経過観察」であり、その後改善が図られていると認められるものについては、都道府県の社会保険診療報酬支払基金又は国民健康保険団体連合会に意見を聴いたうえで個別指導の対象から除外することができることとしている。

## (2) 原処分 of 妥当性について

本件対象文書は、行政文書として作成、取得したものはないことから、処分庁が実際に保有していないため、不開示とした原処分は妥当である。

## (3) 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書の中で、「健康保険法73条等に基づく保険医等への個別指導に係る事務処理において、処分庁は、直接、全国健康保険協会及び支払基金からレセプト（写）の提供を受けている事実はないと推察される。しかし、（中略）全国健康保険協会と「効果的又は効率的な診療報酬明細書（写）の収集方法」の検討を進めている事実から、処分庁と全国健康保険協会において何らかの「覚書」が締結されていると考えるのが自然である。」と主張しており、その根拠として、全国健康保険協会個人情報管理規程38条2項「原則として、提供先における使用目的、使用する業務の根拠法令、使用する保有個人情報の範囲及び項目、使用形態等についての覚書等の書面を取り交わす等の措置を講ずる」を挙げている。

全国健康保険協会に対する診療報酬明細書（写）の提供については、審査請求人の提出資料にあるとおり、平成20年10月1日付け保医発第1001001号において、全国健康保険協会理事長宛て通知されているところであるが、審査請求人が主張する、「医療指導監査業務等実施要領（指導編）」（平成30年9月保険局医療課医療指導監査室）72ページ「指導後の措置を「経過観察」とした場合は、改善報告書受理

後、数か月の間、レセプト又はその他必要に応じ保険医療機関等から提出を求める書類により改善状況を確認し、」との取扱いに関して、経過観察を行う「数か月間」の具体的な期間（月数）に関する覚書を結んだ事実はない。そもそも数か月間と記載しているのは個々の案件に応じて、その都度必要な期間を判断しており、一義的に決められるものではないことからこのような表現を用いているものであり、最下限の月数を定める意図はないものであるから、審査請求人の主張は失当である。

また、審査請求人は岡山県が岡山市及び倉敷市との間で取り交わしている「覚書」及び「協定書」において、保険医等への個別指導に関するレセプト（写）の提供依頼について、「最小限度」の期間（月数）の提供を依頼する扱いを指して審査請求人が開示を求める「経過観察を行う「数か月間」の具体的な期間（月数）がわかる資料」に該当する行政文書であると主張しているが、上記の事実から、これも同様に失当である。

本件審査請求を受け、諮問庁において改めて「医療指導監査業務等実施要領（指導編）」（平成30年9月保険局医療課医療指導監査室）72ページに記載されている「数か月間」の具体的な期間（月数）を示した過去事例などもないか搜索したが、対象となる行政文書は発見できなかった。

#### 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3年7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 | 同年8月19日    | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 令和4年11月17日 | 審議                |
| ⑤ | 同年12月1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、審査請求人は原処分の取消しを求めているが、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) 審査請求人は、別紙に掲げる文書（本件対象文書）の開示を求めているところ、諮問庁は、理由説明書（上記第3）において、「そもそも、指導後の措置を「経過観察」とした場合に、経過観察を行う「数か月間」

の具体的な期間（月数），それ自体を定めていないので，本件対象文書は存在しない」旨説明するが，審査請求人は，審査請求書（上記第2の2（1））において本件対象文書が存在するはずであると主張し，具体的に，意見書（上記第2の2（2））において，以下のアないしオの文書を例示し，本件対象文書に該当する旨を主張している。

ア 2018年3月29日付け事務連絡「全国健康保険協会に対する診療報酬明細書（写）の提供について」の発出に先立って行われた諮問庁と全国健康保険協会との打合せ記録

イ 全国健康保険協会個人情報管理規程38条2項に基づく全国健康保険協会と諮問庁との間で締結された覚書に関する資料

ウ 保険医療機関等の療養の給付に関する情報の提供について，全国各地の市町村，都道府県及び国民健康保険連合会が締結した覚書等に関する資料

エ 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 令和2年3月 特定株式会社

オ 「保険医療機関の指導に関する新選定指標策定に係る入力集計一式」に関する都道府県個別指導の結果のデータベース

(2) そこで，当審査会事務局職員をして諮問庁に対し，上記（1）ア，エ及びオの文書の提示を求めさせ，当審査会においてその内容を確認したところ，該当する記述は存在せず，いずれも本件対象文書に該当するとは認められない。

また，上記（1）イ及びウの文書については，審査請求人は，本件対象文書に該当すると考えられるとしている一方で，「「数か月間」の具体的な期間（月数）がわかる資料」に直接には該当しないとしており（上記第2の2（2）ウ（イ）及び（ウ）），諮問庁が上記第3の3（3）においてこれらの文書は本件対象文書に当たらないとしていることは妥当であると認められる。

(3) 当審査会事務局職員をして諮問庁に対し，経過観察を行う「数か月間」の具体的な期間（月数）の考え方や，上記（1）アないしオの外に，期間の概数が示されている職員向けの業務マニュアルに類する文書等の存在の有無について，更なる説明や確認を求めさせたところ，おおむね，以下のとおり説明する。

ア 改善報告書を提出した保険医療機関等において，実際に改善措置が講じられ定着が図られているかどうかを確認するための経過観察の期間については，どのような指導が保険医療機関等に対して行われたのか，その内容いかんによって確認に要する期間も様々であることから，あらかじめ一律に何か月と決めることはできない。

イ このため，個別指導を行った地方厚生（支）局において，個別事例

ごとに、経過観察に必要な期間を、指導内容や悪質性等を踏まえて総合的に判断して決めているため、「数か月間」の具体的な期間（月数）がわかる資料」は存在しないし、業務上、作成する必要もない。

ウ また、厚生労働省内部職員向けの業務マニュアルに類する文書で、例えばQ&Aや「標準処理期間」というような形で、期間の概数を示しているようなものも存在しない。

- (4) 以上を踏まえ検討すると、審査請求人が具体的に本件対象文書に該当すると主張する上記(1)アないしオの文書は、本件対象文書に該当するとは認められず、また、「個別事例ごとに、経過観察に必要な期間を、指導内容や悪質性等を踏まえて総合的に判断して決めているため、「数か月間」の具体的な期間（月数）がわかる資料」は存在しないし、業務上、作成する必要もない」旨の諮問庁の説明（上記第3及び上記(3)）は、不自然・不合理であるとまではいえず、さらに、これを覆すに足りる特段の事情を認めることもできない。

したがって、厚生労働省において本件対象文書を保有しているとは認められない。

### 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本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(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（開示請求文言）

「医療指導監査業務等実施要領（指導編）」（平成30年9月保険局医療課医療指導監査室）72ページ「指導後の措置を「経過観察」とした場合は、改善報告書受理後、数か月の間、レセプト又はその他必要に応じ保険医療機関等から提出を求める書類により改善状況を確認し、」との取扱いに関して、経過観察を行う「数か月間」の具体的な期間（月数）がわかる資料