

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和4年3月2日（令和4年（行情）諮問第177号）

答申日：令和5年2月20日（令和4年度（行情）答申第538号）

事件名：医療指導監査業務等実施要領（監査編）の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「医療指導監査業務等実施要領（監査編）平成30年9月」（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8月27日付け厚生労働省発保0827第3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。

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

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）2021年7月19日付け令和3年度（行情）答申第150号

a 本件対象文書の不開示部分について

処分庁は、2021年7月19日付け令和3年度（行情）答申第150号（以下、第2において「先例答申」という。）の第3（3）において、本件対象文書の不開示部分には以下の記載がなされていると説明している。

- （a）監査対象となる保険医療機関等又は保険医等の選定の具体例
- （b）監査の事前準備における患者調査の手法等の記載
- （c）監査当日の業務における取扱いに係る記載
- （d）監査後の事務処理に関連し返還対象となる診療報酬に係る記載

- b 本件対象文書の不開示部分に関する不開示理由の提示について
総務省情報公開・個人情報保護審査会（以下、第2において
「情報公開審査会」という。）は、先例答申の第5「5 付言」
において、以下の意見を示している。

（引用開始）

上記3のとおり、不開示とした部分と不開示とした理由の提示について、原処分を取り消すべきまでの瑕疵があるとは認められないが、本件開示決定通知書の記載に具体性が乏しいことは否定できない。本件の処分庁と諮問庁は同じであり、諮問庁は、理由説明書において、本件不開示維持部分には、上記2（1）に掲げる①ないし④（審査請求人注：上記ア（ア）aの（a）～（d））の不開示情報の類型があると説明することができるのであるから、処分庁においても、今後、原処分の段階から同様に具体的な記載を行うよう努めることが求められる。

（引用終わり）

イ 本件開示決定における処分庁の不開示とした理由に対する審査請求人の認否・反論

（ア）上記ア（ア）bに記載のとおり、情報公開審査会は、先例答申において処分庁に対し、本件対象文書の「不開示とした部分と不開示とした理由の提示について、（略）処分庁においても、今後、原処分の段階から同様に具体的な記載を行うよう努めること」を求めている。

しかし、先例答申に係る開示決定（平成30年11月1日付け厚生労働省発保1101第7号）の「不開示とした部分とその理由」の記載内容と、本件開示決定における当該部分の記載内容は同一であり、本件開示決定は、先例答申に反している。

しかも、本件開示決定の「不開示とした部分とその理由」は、処分庁が先例答申第3の3（3）アで「本件開示決定通知書の「不開示とした部分とその理由」に「指導事務に関する情報」との記載部分があるが、正しくは「監査事務に関する情報」であることから、これを改める。」とした部分の訂正すらもなされていない。

本件開示決定通知書の「不開示とした部分とその理由」の「不開示部分」欄には「上記1の行政文書の一部」とあるのみで、「不開示部分」についての具体的な記載は無い。

各不開示部分について、法5条6号柱書き及び同号イのいずれに該当するのかが明示されていない上、法5条6号柱書き及び同号イに該当すると判断した具体的理由も示されていないことは、理由の提示として十分とはいえない。

不開示部分及び不開示理由の記載を欠いた本件開示決定は、その処分自体の取消を免れないもの（最高裁昭和36年（オ）第84号同38年5月31日判決，最高裁平成4年（行ツ）第48号同4年12月10日判決）であり，違法であるから，これを取り消し，本件対象文書を全部開示するとの決定を求める。

(イ) 不開示部分の一部は，法5条6号柱書き及び同号イには該当しない

審査請求人は，本件対象文書における患者調査書や聴取調書の様式などの不開示部分については，公にしても正確な事実の把握を困難にし，当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえるほどの法的保護に値する蓋然性はないと考える。

また，保険医療機関等又は保険医等に対する監査事務に関する情報であっても，具体性に欠けた記述による記載であれば，法5条6号柱書き及び同号イには該当しない。その他，原処分において開示されている情報や，健康保険法等関係法令の規定から推認できる内容，業務運営上の一般的な方針・指示又は留意事項の記載にとどまっている部分など，法5条6号柱書き及び同号イには該当しないと認められる部分をすべて開示するよう求める。

(2) 意見書

ア 事実認定の前提

前提となる事実を確認すると，次のとおりである。

(ア) 本件対象文書に係る2018年11月1日付け別件開示決定の「不開示とした部分とその理由」の記載内容

諮問庁は，本件対象文書に係る別件開示決定（2018年11月1日付け厚生労働省発保1107第7号。以下「2018年11月1日付け開示決定」という。）の「不開示とした部分とその理由」において，下記の内容を記載している。

(引用開始)

開示する行政文書の一部については，国の機関が行う保険医療機関若しくは保険薬局（以下「保険医療機関等」という。）又は保険医若しくは保険薬剤師（以下「保険医等」という。）に対する指導事務に関する情報であって，公にすることにより，当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり，また，保険医療機関等又は保険医等に対する監査事務に関する情報であって，公にすることにより，当該事務に関し，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り，法5条6号柱書き及び6号イに該当するため，これらの情報が記載されている部分を不開示とした。

(引用終わり)

(イ) 2021年7月19日付け令和3年度(行情)答申第150号
(先例答申①)における諮問庁の説明

諮問庁は、2018年11月1日付け開示決定に係る2021年7月19日付け令和3年度(行情)答申第150号(以下「先例答申①」という。)第3の3(3)アにおいて、以下の説明を行っている。

(引用開始)

ア 本件開示決定通知書の「不開示とした部分とその理由」に「指導事務に関する情報」との記載があるが、正しくは「監査事務に関する情報」であることから、これを改める。

(引用終わり)

(ウ) 先例答申①における情報公開審査会の判断

情報公開審査会は、先例答申①第5の3において、以下の判断を示している。

(引用開始)

(略) 諮問庁は、上記第3の3(3)アのとおり、本件開示決定通知書に一部誤記載があったと説明しているが、原処分において、原則として見出し部分が開示されていることも考え併せると、原処分においては、不開示とされた箇所が法5条各号の不開示事由のいずれかに該当するとされたのかについて了知することができないとまでいうことはできないものと認められる。

(引用終わり)

(エ) 2015年7月30日付け平成27年度(行情)答申第251号
(先例答申②)における情報公開審査会の判断

情報公開審査会は、2015年7月30日付け平成27年度(行情)答申第251号(以下、第2において「先例答申②」という。)第5「2 理由の提示について」において、以下の判断を示している。

(引用開始)

(1) 開示請求に係る行政文書の一部又は全部を開示しないときには、法9条1項及び2項に基づき、当該決定をした旨の通知をしなければならず、この通知を行う際には行政手続法8条に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。

理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。

この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不

開示とされた箇所が法5条各号の不開示情報のいずれに該当するのかその根拠とともに了知し得るものでなければならず、当該行政文書及び不開示箇所を特定できる記載がなければ、その種類、性質等が分からず、通常、求められる理由の提示として十分とはいえない。

以下、原処分における理由の提示の妥当性について検討する。

(2)～(4) (略)

(5) また、上記(1)で述べた理由の提示の趣旨を踏まえると、変更後の理由の提示の内容いかんにかかわらず、そもそも不服申立て後の段階で原処分における理由を諮問庁が変更しても、原処分における理由の提示が遡って治癒されるものではない。

(6) 以上を踏まえると、本件においては、原処分により処分庁がどのような行政文書のどの部分をどのような根拠をもって不開示としたかが開示請求者に明らかにされているとは言い難く、理由の提示の要件を欠くと言わざるを得ず、法9条1項及び2項の趣旨並びに行政手続法8条に照らして違法であるので、原処分は取り消すべきである。

(引用終わり)

イ 諮問庁が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) 理由説明書(下記第3の3(3)イ)「本件不開示部分は、審査請求人の求める情報とは何ら関係がない」との事実は、行政機関によって証明されなければ、認められない。

(イ) 理由説明書(下記第3の3(3)イ)「本件不開示部分は、法5条6号柱書き及び同号イに該当し、不開示を維持することが妥当である。」との事実は、認められない。その理由は、審査請求書4の趣旨②及びイ(イ)に記載したとおりである。

(ウ) 理由説明書(下記第3の3(3)ウ)「審査請求人は原処分の理由付記に違法がある旨を主張するが、本件不開示部分について、原則として、見出し部分が開示されていることも考え併せると、不開示とされた箇所が法5条各号のいずれかに該当するのか了知することができないとまではいえないことは、審査請求人が引用する令和3年度(行情)答申第150号のとおりであって、審査請求人の主張に理由はない。」との事実は、認められない。

a 審査請求人は、審査請求書イ(ア)に記載したとおり、原処分の理由付記に違法がある旨の主張と併せて、本件開示決定通知書の「2 不開示とした部分」の表中「不開示理由」欄の記載内容に誤りがある事実を指摘している。審査請求人が当該記載内容が

誤っていると考える根拠は、上記アの（ア）ないし（ウ）に記載したとおりである。

「不開示理由」欄の記載内容に誤りがあるならば、諮問庁は、理由説明書でその旨を明らかにし、訂正しなければならない（令和3年度（行情）答申第525号第5の2（3）ア（ア））が、理由説明書にそのような説明はない。

本件開示決定通知書の「2 不開示とした部分とその理由」の記載内容について、不明確な点及び合理的な説明がなされていない点があるのは明らかであるから、審査請求人は、諮問庁に対し、原処分を取り消し、不開示とした部分とその理由を明確にした上で、改めて開示決定等をすることを求める。

- b 諮問庁は、原処分において、本件対象文書のうち、「指導事務に関する情報」を不開示とした上で、「本件不開示部分について、原則として、見出し部分が開示されていることも考え併せると、不開示とされた箇所が法5条各号のいずれかに該当するのかわり知ることができないとまではいえない」と説明している。

しかし、本件対象文書の見出し部分は、すべて「監査事務に関する情報」に該当するものであって、「指導事務に関する情報」に該当するものはない。

そして、「指導事務に関する情報」は、「監査、検査、取締り又は試験に係る事務」には該当しないから、法5条6号イには該当しない。

上記ア（エ）の引用部分（1）に記載したとおり、不開示箇所を特定できる記載がなければ、その種類、性質等が分からず、通常、求められる理由の提示として十分とはいえない。

上記ア（エ）の引用部分（6）に記載したとおり、本件においては、原処分により処分庁が本件対象文書のどの部分をどのような根拠をもって不開示としたかが開示請求者に明らかにされているとは言い難く、理由の提示の要件を欠くと言わざるを得ず、法9条1項及び2項の趣旨並びに行政手続法8条に照らして違法であるので、原処分は取り消すべきである。

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6月28日付け（同日受付）で、厚生労働大臣（処分庁）に対して、法3条の規定に基づき、次に掲げる行政文書に係る開示請求を行った。

- ・「健康保険法第73条第2項等及び同法第78条第2項等に基づく保険医療機関への行政指導及び監査における学識経験者の立会いに関し

て、立会人の設置や資格、職務、守秘義務、立会いに係る謝礼及び旅費等を定めた行政文書」

- (2) これに対して、処分庁が「医療指導監査業務等実施要領（監査編）平成30年9月」を対象文書として特定し、令和3年8月27日付け厚生労働省発保0827第3号により一部開示決定（原処分）を行ったところ、審査請求人がこれを不服として、同年11月26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

本件審査請求に関し、原処分は妥当であるから、棄却すべきである。

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）

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

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。

ウ 学識経験者の立会いについて

集団的個別指導，個別指導及び監査を実施する際に，健康保険法73条2項及び78条2項の規定に基づき，必要があると認めるときは，診療又は調剤に関する学識経験者をその関係団体の指定により立ち合わせる事としており，都道府県医師会，同歯科医師会及び同薬剤師会（以下，併せて「医師会等」という。）に対し，文書等により立会いの依頼を行い，医師会等が指定した者が立ち会うこととなる。

（3）原処分妥当性について

ア 審査請求人が開示を求める本件不開示部分には，審査請求人が審査請求書において述べるとおり，監査対象となる保険医療機関等又は保険医等の選定の具体例等の情報が記載されている。

イ 審査請求人は，本件開示請求において，健康保険法73条2項及び

78条2項の規定に基づき保険医療機関への行政指導及び監査に立ち会う学識経験者に関する種々の行政文書について、その開示を求めているところ、本件不開示部分は、審査請求人の求める情報とは何ら関係がないものの、公にすると、不正又は不当な診療又は診療報酬の請求を行っている一部の保険医療機関等において、監査の対象となる保険医療機関等の選定方法や監査の事前調査の重点項目、調査手法等を察知し、患者への口止め工作、資料の改ざん等を行うことにより正確な事実の把握を困難にし、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは、審査請求人が引用する令和3年度（行情）答申第150号のとおりである。

このため、本件不開示部分は、法5条6号柱書き及び同号イに該当し、不開示を維持することが妥当である。

ウ なお、審査請求人は原処分理由付記に違法がある旨を主張するが、本件不開示部分について、原則として、見出し部分が開示されていることも考え併せると、不開示とされた箇所が法5条各号のいずれかに該当するのかが了知することができないとまではいえないことは、審査請求人が引用する令和3年度（行情）答申第150号のとおりであって、審査請求人の主張に理由はない。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、原処分は妥当であるから、棄却すべきである。

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4年3月2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16日 審議
- ④ 同年4月8日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和5年2月8日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月15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、本件対象文書について、法5条6号柱書き及びイに該当するとしてその一部を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、不開示を維持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、理由の提示の妥当性及び不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 理由の提示の妥当性について

審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）ア）において、原処分は、「不開示とした部分及び不開示理由の付記」に不備があり、行政手続法8条に反している旨主張している。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、当該文書は、医療指導監査業務等実施要領（監査編）であり、国の機関が行う指導・監査事務に関する情報が記載されていると認められるものの、諮問書に添付された本件開示決定通知書を確認したところ、不開示とする理由の説明が法の適用条項（法5条6号柱書き及び同号イ）の規定をほぼそのまま引き写したものであることが認められ、不開示事由の記載が具体性に乏しいことは否定できない。

しかしながら、原処分において、原則として見出し部分が開示されていることも考え併せると、原処分においては、不開示とされた箇所が法5条各号の不開示事由のいずれに該当するとされたのかについて了知することができないとまでいうことはできないものと認められる。

以上を踏まえると、原処分については、理由の提示について、これを取り消すべき瑕疵があるとまでは認められない。

3 不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 諮問庁は、理由説明書（上記第3の3（3））において、不開示部分には、監査対象となる保険医療機関等又は保険医等の選定の具体例等の情報が記載されており、公にすると、不正又は不当な診療又は診療報酬の請求を行っている一部の保険医療機関等において、監査の対象となる保険医療機関等の選定方法や監査の事前調査の重点項目、調査手法等を察知し、患者への口止め工作、資料の改ざん等を行うことにより正確な事実の把握を困難にし、監査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、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旨説明している。

(2) 本件対象文書を見分したところ、不開示部分には、監査の手法、監査を拒否した具体例、監査の事前調査に当たっての留意事項、調査項目、調査内容等が記載されており、これらは、いずれも具体的な記載であって、監査及び監査の事前調査に当たっての着眼点等を示すものであると認められる。

このため、当該部分は、これを公にすると、一部の保険医療機関等又は保険医等において、監査の対象となる保険医療機関等の選定方法、監査における調査の重点項目や手法等を察知することにより、監査及び監査の事前調査において、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の諮問庁の説明（上記第3の3（3））を否定することはでき

ない。

したがって、当該部分は、法5条6号イに該当し、同号柱書き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 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。

5 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6号柱書き及びイに該当するとして不開示とした決定については、不開示とされた部分は、同号イに該当すると認められるので、同号柱書きについて判断するまでもなく、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 菫葉裕子