

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和4年7月1日（令和4年（行情）諮問第393号）

答申日：令和5年5月25日（令和5年度（行情）答申第61号）

事件名：「令和4年度における指導監査等について」の発出に当たり行った検討内容が分かる文書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に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示し、別紙の3に掲げる文書につき、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、諮問庁が本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有していないとしていることは、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4年3月28日付け厚生労働省発保0328第13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、文書の特定に不服がある。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の審査請求の理由は、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

前提となる経験則と事実を確認すると、以下のとおりである。

###### （ア）経験則（事実の推定）

a ある時点において行政機関に行政文書の一部が存在した事実からは、当該時点において行政機関内に当該行政文書に関連する行政文書の全部が存在した事実が推定される（すなわち、文書の一部が存在する以上、関連する文書の全部が存在するのが経験則上自然である。文書を廃棄するときは、関連する文書の全部を廃棄するのが経験則上自然である）。

b ある時点において行政機関内である行政文書が使用されていた事実からは、当該時点から相当の期間が経過しない間は当該行政文書と関連する行政文書は保存されている事実が推定される（す

なわち、文書を使用していた時から相当の期間が経過しない間は当該文書及び関連する文書を廃棄しないのが経験則上自然である）。

(イ) 2020年3月10日閣議了解「行政文書の管理における「歴史的緊急事態」について」

2020年3月10日、「行政文書の管理における「歴史的緊急事態」について」が閣議了解され、今般の新型コロナウイルス感染症に係る事態は、「行政文書の管理に関するガイドライン」に規定する「歴史的緊急事態」に該当するものとされたことを受け、内閣府特命担当大臣（規制改革）は、同日の閣議で「関係閣僚におかれましては、本事案に対応する会議等の記録を始め、後世に本事業への対応の経緯や教訓を残していくため、適切に文書が作成・保存されるよう、所属の職員への指導の徹底をお願いいたします。」と発言している。

同年5月28日、内閣府大臣官房公文書管理課長は、府公第137号「新型コロナウイルス感染症に係る事態への対応に関する行政文書ファイル等の整理及び保存等の運用上の留意点について（通知）」（以下、第2において「2020年5月28日付け通知」という。）を発出し、「新型コロナウイルス感染症に係る事態に対応するために行われた事業」について、以下の例示を行なっている。<新型コロナウイルス感染症に係る事態に対応するために行われた事業（抜粋）>

「② 上記①の基本方針等に基づき、各行政機関において実施した取組及びその経緯」として、「まんえん防止」「医療の提供体制の確保等」等

「③ 各都道府県の要請等を踏まえ、当該都道府県の区域において各行政機関（その地方支分局等を含む。）が実施した取組及びその経緯」として、「事業・行事の中止」等

イ 原処分における処分庁の不開示理由に対する審査請求人の認否・反論

(ア) 決定通知書1(1)ないし(4)に記載された文書（本件対象文書(1)～(4)）については、それぞれ「令和4年1月6日時点見え消し」，「令和4年1月12日時点」，「令和4年1月12日時点見え消し」「令和4年1月24日時点」の行政文書である旨が記載されているが、前述の日付は本件対象文書(1)～(4)に記載されておらず、上記事実を示す証拠はない。

本件対象文書(1)～(4)が、それぞれ前述の日付時点の行政文書であるという事実は、行政機関によって証明されなければ認め

られない。

なお、後記（イ）bに記載した事実が証明されれば、本件対象文書（1）～（4）が、それぞれ前述の日付時点の行政文書であるという事実が推定される。

（イ）処分庁は、2022年1月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」（以下「本件事務連絡」という。）の発出に当たっての検討作業に当たり、処分庁内の関係職員、関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局（関係職員及び関係団体等）との間で送受信した電子メールを保有しているというのが経験則上自然であり、当該電子メールは、本件請求文書に該当する。

a 本件開示請求が、本件事務連絡の発出日の2日後（1月27日）に行われた事実からすれば、上記ア（ア）a及びbに記載した経験則により、開示請求時点において、当該電子メールの全部が存在したというのが経験則上自然である。

b 本件対象文書（1）～（4）については、当該電子メールにMICROSOFT WORDのファイルとして添付され、関係団体及び関係団体等との間で送受信されていた事実が推定される（すなわち、本件対象文書（1）～（4）の「令和4年1月6日時点」等の日付は、当該電子メールに記録された送受信の日時に基づくものであるという事実が推定される）。

c 当該電子メールは、上記ア（イ）に記載した「新型コロナウイルス感染症に係る事態に対応するために行われた事業」に対応する会議等の記録に該当し、後世に本事業への対応の経緯や教訓を残していくため、適切な作成・保存が求められている行政文書である。

（ウ）別件開示決定（2022年3月29日付け厚生労働省発保0329第2号）において開示された「令和3年9月27日付け保医発0927第4号「保険医療機関等に係るデータの提供について（依頼）」に基づき、処分庁が実施した「令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うにあたっての影響」に関する調査・分析結果は、本件事務連絡の発出に当たり、医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料に該当し、本件請求文書に該当する。

（エ）さらに、以下の事実及び経験則から、本件事務連絡の発出に当たり、「関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局から指導監査室に寄せられた意見、提案について」、「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」との事実を認定するのは、不自然である。

a 処分庁が別件開示決定（令和3年5月21日付け厚生労働省発保0521第7号）で開示した「令和2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は、四国厚生局愛媛事務所の並木一郎指導医療官から、「コロナ禍における各都道府県事務所の個別指導等対応の実際と、今後、予想される運用上のご意見等についてご教示願いたい。」との意見交換議題が出されている。

事務打合会は、2021年1月18日付け事務連絡「令和3年度における指導監査等について」の発出後、本件対象事務連絡を発出するまでの期間（2021年3月12日～3月15日）に行われていることから、事務打合会に出された意見、提案は、本件請求文書に該当する。

b 保険医療機関等への行政指導は、地方厚生（支）局と都道府県が共同で実施し、都道府県の事業予算も設けられており、又、指導対象となる保険医療機関等を選定する選定委員会に都道府県の職員を委員として参画させることも規定されている事実から、処分庁と各都道府県は、本件事務連絡の発出に当たって、覚書及び申合せなど何らかの行政文書のやりとりを行っているのが経験則上自然である。

c 本件事務連絡の発出に先立ち、処分庁と日本医師会、日本歯科医師会及び日本薬剤師会（以下「三師会」という。）との協議が実施された事実が推定される（すなわち、処分庁は、協議に先立ち、三師会に対して協議を依頼する行政文書を送付しているのが経験則上自然である）。

## （2）意見書

### ア 事実認定の前提

#### （ア）保険医療機関等への行政指導について

保険医療機関等への行政指導は、健康保険法73条の他、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条等の規定により、地方厚生（支）局と都道府県が共同で実施しているものであり、都道府県においては、国民健康保険法119条の2、高齢者の医療の確保に関する法律165条及び地方自治法2条9項1号の規定により法定受託事務と定められ、各都道府県の事業予算も設けられているものである。

#### （イ）指導大綱における集団指導の指導形態及び指導方法

集団指導の指導形態については、諮問庁が理由説明書（下記第3の3（1））で示した「指導大綱」において、「指導対象となる保険医療機関等又は保険医等を一定の場所に集めて講習等の方式によ

り行う。」（指導大綱の第3の1）とされている。

また、集団指導の指導方法については、「保険診療の取扱い、診療報酬請求事務、診療報酬の改定内容、過去の指導事例等について、講習、講演等の方法で行う。」（指導大綱の第6の1（3））とされている。

#### （ウ）指導大綱における集団的個別指導の指導形態及び指導方法

集団的個別指導の指導形態については、「指導対象となる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行う。」（指導大綱の第3の2）とされている。

また、集団的個別指導の指導方法については、「原則として少数の診療報酬明細書に基づき、個別に簡便な面接懇談方式により行う。指導の際には、翌年度においても高点数保険医療機関等に該当した場合は、翌々年度における個別指導の対象となることを伝える。」

（指導大綱の第6の2（3））とされている。

#### （エ）指導大綱における個別指導の対象となる保険医療機関等の選定基準

個別指導の対象となる保険医療機関等の選定基準については、「⑤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（以下略）」については、「原則として全件都道府県個別指導を実施する。」

（指導大綱の第4の4（1））とされている。

#### （オ）集団的個別指導及び都道府県個別指導に係る選定委員会の委員構成

集団的個別指導及び都道府県個別指導の対象となる保険医療機関等については、諮問庁が理由説明書（下記第3の3（1））で示した保険局医療課医療指導監査室（以下、第2において「医療指導監査室」という。）が定めた実施要領である「医療指導監査業務等実施要領（指導編）平成30年9月」（以下、第2において「実施要領・指導編」という。）の「4—（2）選定委員会に係る業務」2①において、（集団的個別指導及び都道府県個別指導の対象となる保険医療機関等を選定する）「選定委員会には、都道府県の国民健康保険主管課及び後期高齢者医療主管課の職員にあって、都道府県が適当と認める者を委員として参画させる。」（41頁）とされている。

#### （カ）公文書等の管理に関する法律4条

公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）4条は、「行政機関の職員は、1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行

政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け，又は検証することができるよう，処理に係る事案が軽微なものである場合を除き，次に掲げる事項その他の事項について，文書を作成しなければならない。」と定め，「軽微なもの」については，「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）において，「例えば，所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答，行政機関内部における日常業務の連絡・打合せなどが考えられる。」とした上で，「当該事案が政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすような場合は含まない。」としている。

また，公文書管理法4条3号は，行政機関の職員に対して「複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」に関する行政文書の作成義務を課している。

(キ) 諮問庁に対する集団的個別指導及び個別指導に関する会計検査院の検査について

会計検査院は，「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書 医療費の適正化に向けた取組の実施状況について」（平成27年9月）において，「当該指導は指導大綱等に定める方法とは異なる方法で実施されたものであり，指導大綱等に定める「集団的個別指導」を実施していたとは認められない。」，（複数の地方厚生局において）「『集団的個別指導』を全く実施していなかった。」

（55頁）などとして，「医療機関等に対する指導及び監査のうち指導については，事務所等において，関係者（医療関係団体等）との調整が十分でなかったり，人員不足や他の業務で繁忙で実施体制が十分でなかったりしていたなどとして，『集団的個別指導』及び『個別指導』を指導大綱等に即して適切に実施していないなどの事態が見受けられた。」（69頁）ことを指摘し，「会計検査院は，（略）今回の検査で明らかとなった問題点等について，引き続き検査していくこととする。」（70頁）としている。

(ク) 集団指導へのeラーニングシステムの導入の「目的」及び「調達の背景」について

別件開示決定（2022年1月14日付け厚生労働省発保0114第32号）において開示された行政文書である「医療指導監査官の活動に要する経費（集団指導に係るeラーニングシステムの保守経費）」の「目的」には，「地方厚生（支）局及び都道府県事務所は，保険診療及び保険調剤の質的向上及び適正化を図ること等を目的として，保険医療機関等及び保険医等を対象として，集合研修型の集団指導を定期的実施していたが，保険医療機関等が集団指導

を受講する際の新型コロナウイルス感染症の感染リスクの回避や経費の削減及び業務負担の軽減を図ることを目的として、令和3年度中にeラーニングシステムを利用した集団指導を導入する予定である。令和4年度は診療報酬改定が行われるため、それに伴う資料の改修対応等を含め、当該システムの保守、運用を目的とする。」との記述がなされている。

諮問庁（医療指導監査室）の「保険医療機関等の集団指導に関するeラーニングの導入に係る業務一式調達仕様書」令和3年12月版の1.「(2)調達の背景」においては、「地方厚生(支)局及び都府県事務所は、保険診療及び保険調剤の質的向上及び適正化を図ること等を目的として、保険医療機関等及び保険医等を対象として、集合研修型の集団指導を定期的実施していたが、今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、地域の感染状況、保険医療機関等の感染患者の対応状況を踏まえ、定期的実施していた集団指導については資料の配布等に留めているところである。」との記述がなされている。

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(2))「本件請求文書について」

本件請求文書について、理由説明書(下記第3の3(2))「(略)原処分庁が本件対象文書として特定した本件事務連絡の当初案(令和4年1月6日時点で作成したもの、令和4年1月12日時点で作成したもの2点及び令和4年1月24日時点で作成したもの4点)のみが、監査室が内容の検討にあたって作成した行政文書である。」との事実は、諮問庁によって証明されなければ認められない。

a 本件開示決定で処分庁が開示した行政文書について

諮問庁は、前述のとおり計7点の行政文書(2022年1月6日時点作成のもの1点、同年1月12日時点作成のもの2点及び同年1月24日時点作成のもの4点)を本件対象文書としているが、処分庁が原処分において開示した行政文書(本件対象文書)は、以下の5点である。

(a) 令和4年1月 日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」(令和4年1月6日時点見え消し)

(b) 令和4年1月 日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」(令和4年1月12日時点)

- (c) 令和4年1月 日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」（令和4年1月12日時点見え消し）
- (d) (案) 令和4年1月 日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」（令和4年1月24日時点）
- (e) 令和4年1月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」

b 本件対象文書の他に行政文書が作成されていなければ公文書管理法4条3号に違反する。

本件開示請求に係る2022年1月25日付け事務連絡「令和4年度における指導監査等について」（本件事務連絡）で示された下記3点の取扱いは、指導大綱及び実施要領・指導編では規定されていない。

- (a) 集団指導の指導形態及び指導方法に関する指導大綱の規定は、上記ア（イ）に記載したとおりであり、本件対象事務連絡にある「eラーニングによる実施を原則とする」との取扱いは示されていない。
- (b) 集団的個別指導の指導形態及び指導方法に関する指導大綱の規定は、上記ア（ウ）に記載したとおりであり、本件対象事務連絡にある「集合形式により実施する（感染状況により資料配付、動画配信も可）。」との取扱いは示されていない。
- (c) 個別指導の対象となる保険医療機関等の選定基準に関する指導大綱の規定は、上記ア（エ）に記載したとおりであり、本件対象事務連絡にある「高点数の保険医療機関等に対する個別指導は実施しない。」との取扱いは示されていない。

上記ア（ア）に記載したとおり、保険医療機関等への行政指導は、地方厚生（支）局と都道府県が共同で実施し、都道府県の事業予算も設けられており、また、上記ア（オ）に記載したとおり、選定委員会に都道府県の職員を委員として参画させることが規定されていることから、上記ア（カ）に記載したとおり、公文書管理法4条3号の規定に基づき、本件対象事務連絡に関連する「複数の行政機関による申し合わせ」及び諮問庁が「地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」が作成されているはずであり、当該行政文書の中には本件請求文書に該当する行政文書が存在していると考えるのが経験則上自然である。

c 本件事務連絡は「歴史的緊急事態」への対応のために発出された行政文書であり、本件対象文書以外に行政文書を作成していない

とする諮問庁の説明は不自然である

審査請求書（上記（１）ア（イ））に記載したとおり、新型コロナウイルス感染症に係る事態を受け、内閣府特命担当大臣が「後世に本事業への対応の経緯や教訓を残していくため、適切に文書が作成・保存されるよう、所属の職員への指導の徹底」を求め、2020年5月28日付け通知において「まんえん防止」「医療の提供体制の確保等」「事業・行事の中止」などが「新型コロナウイルス感染症に係る事態に対応するために行われた業務」として規定されている以上、本件対象文書の他にも当該業務への対応の経緯が記載された行政文書が作成されているはずであり、当該行政文書の中には本件請求文書に該当する行政文書が存在していると考えるのが経験則上自然である。

- d 保険医療機関等への行政指導の実施に関する会計検査院による検査が想定されている以上、本件対象文書の他に行政文書を作成していないとする諮問庁の説明は不自然である

上記ア（キ）に記載したとおり、諮問庁に対して保険医療機関等への行政指導の実施に関する会計検査院の検査が想定されている以上、本件事務連絡の発出に当たって諮問庁が行なった意思決定の根拠となる資料など、会計検査院に対して説明する際の資料が存在すると考えるのが経験則上自然であり、当該行政文書の中には本件請求文書に該当する行政文書が存在していると考えるのが経験則上自然である。

- e その他、本件対象文書の他に本件請求文書に該当する文書が存在すると考えられる理由

- (a) 諮問庁は、2021年1月21日に行われた保険医団体との懇談において、集团的個別指導における「高点数」選定に代わる新たな選定指標について、「（略）高点数については、なかなか代案が立たない。診療側だけでなく、支払い側の理解も得なければならない。」[別添資料1]と回答している。

上記b（a）ないし（c）に記載したとおり、本件事務連絡では指導大綱で規定されていない取扱いが示されていることから、本件事務連絡の発出に当たっては、指導大綱に規定のない取扱いへの理解を得るため、「中央社会保険医療協議会」（中医協）の「健康保険、船員保険及び国民健康保険の保険者並びに被保険者、事業主及び船舶所有者を代表する委員」（いわゆる「支払側委員」）に対しても、検討、協議を依頼する文書を送付し、意見、提案等を取得していると考えるのが経験則上自然である。

- (b) 諮問庁は、審査請求書（上記（１）イ（ウ））に記載した事

実に関する別件開示決定（2022年6月10日付け厚生労働省発保0610第3号）において、集团的個別指導の令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うに当たっての影響を調査・分析することを目的として、地方厚生（支）局及び医療関係団体である社会保険診療報酬支払基金より、下記のデータ提供を受けたことを認めている。

- i 地方厚生（支）局より、令和元年度平均点数順位に係るデータ
- ii 社会保険診療報酬支払基金より、令和2年度及び令和3年度における①平均点数順位、②順位変動、③順位変動率及び、④平均点数順位の分布図に係るデータ

上記 i 及び ii に係るデータの中には、上記第2の2（2）ア（審査会注：対応箇所不明 原文ママ）に記載した審査請求人が開示を求める本件請求文書及び後記（イ）bに記載した「『発出にあたり、医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料』に該当する『医療関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案』」に該当し、本件請求文書に該当する行政文書が存在していると考えるのが経験則上自然である。

- (c) 上記ア（ク）に記載したとおり、集団指導へのeラーニングシステムの導入に当たり、諮問庁が、ある時点における、①新型コロナウイルス感染症の各地域における感染状況及び、②保険医療機関等の感染患者の対応状況並びに、③各地方厚生（支）局における集団指導の対応状況（すなわち、「定期的を実施していた集団指導については資料の配布等にとどめているところ」）を把握していた事実があることから、「処分庁が本件対象文書として特定した本件事務連絡の当初案（略）のみが、監査室が内容の検討にあたって作成した行政文書である。」との事実は、認められない。

本件事務連絡を発出する以前に、諮問庁は、前述の①～③に関する行政文書を取得していた事実が推定され、当該行政文書の中には本件請求文書に該当する行政文書が存在すると考える。

- (イ) 理由説明書（下記第3の3（3））「原処分の妥当性について」について

理由説明書（下記第3の3（3））「原処分の妥当性について」における諮問庁の説明は、認められない。その理由は、下記のとおりである。

- a 「本件事務連絡は、今回開示した案を基に監査室内の関係者に

おける協議，検討を経て確定し，」との説明について

上記（ア）b（a）ないし（c）に記載したとおり，本件事務連絡では指導大綱で規定されていない取扱いが示されており，かつ，上記ア（カ）に記載したとおり，本件事務連絡が公文書管理法4条3号に規定する行政文書（すなわち，「複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」に関する行政文書）に該当することから，本件事務連絡に関する「協議，検討」が，公文書管理法4条の「処理に係る事案が軽微なものである場合」に該当しないのは明らかである。

さらに，審査請求書（上記（1）ア（イ））及び上記（ア）cに記載したとおり，本件対象文書の他に行政文書が作成されていないのであれば，2020年3月10日付けの閣議了解及び2020年5月28日付け内閣府大臣官房公文書管理課長通知に反した取り扱いがなされたことになる。

- b 「『発出にあたり，医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料』に該当する『医療関係団体，都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見，提案』」に関する文書はない。」との事実は，認められない

開示請求人である審査請求人は，本件開示請求において，本件事務連絡を発出する契機となった「医療関係団体，都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見，提案」の開示を求めている。「『発出にあたり，医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料』に該当する『医療関係団体，都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見，提案』」に関する文書はない。」との諮問庁の説明は，本件開示決定における対象行政文書の特定範囲を不当に狭めており，失当である。

- c 「確定に際して，事務処理上，関係団体，都道府県並びに各地方厚生（支）局へ意見を求め，又は意見，提案等を取得した事実もない。」との事実は，認否できない

「（本件事務連絡の）確定に際して，事務処理上，関係団体，都道府県並びに各地方厚生（支）局へ意見を求め，又は意見，提案等を取得した事実もない。」との事実は，諮問庁によって証明されなければ認められない。

理由説明書（下記第3の3（4）①）に記載されている，令和4年1月6日及び令和4年1月11日に検討中の案を医療指導監査室の職員に電子メールで送信していた事実並びに，令和4

年1月24日に事務連絡発出にかかる起案をしていた事実からすれば、当該メールの宛先のメールアドレス及び「CC」または「BCC」に加えられたメールアドレスを公にすることにより、電子メールを用いて、「確定に際して、事務処理上、関係団体、都道府県並びに各地方厚生（支）局へ意見を求め、又は意見、提案等を取得した事実」がないことが推定される。

なお、諮問庁（医療指導監査室）は、2011年（平成23年4月1日）付け「指導監査担当職員が業務を行う上でのルールの明確化について」において、以下の取り扱いを求めていることを申し添える。

- (a) 1 対外的な発言等（1）「（略）『対外的』とは、マスコミ、医療関係団体等の各種団体、個人のほか、地方厚生（支）局等（地方厚生（支）局および都府県事務所をいう。以下同じ。）、医療指導監査室以外に対して行うものを、『発言等』とは業務を遂行するに際しての方針、個別案件の処理に関する処理方法等について、一定の見解・解釈を示し、または指示等を行うことを目的としたものを、それぞれいうものである。」
- (b) 2 報告・連絡・相談（2）「前記（1）の報告・連絡・相談は、原則として電子メールを用いるものとし、連絡・相談については上司等あての電子メールを送付することにより、報告については回答等に際して上司等を「CC」または「BCC」に加えた電子メールを照会者等へ送付することにより、それぞれ行うこと。なお、室内における情報共有等の観点から、報告・連絡・相談に当たっては上司等のみならず、当該案件に関与することが想定される他の職員に広く、積極的に情報提供するよう努めること。（以下略）」

(ウ) 理由説明書（下記第3の3（4））「審査請求人の主張について」の①について

a 「令和4年1月6日及び令和4年1月11日に検討中の案を監査室の職員に電子メールで送信していた事実」について

- (a) 令和4年1月6日時点の電子メールには、本件対象文書（1）（「1月6日時点 見え消し」）が添付され、同年1月11日時点のメールには、本件対象文書（2）及び（3）（「令和4年1月12日時点」及び「令和4年1月12日時点 見え消し」）が添付されていたと推定される。

審査請求書（上記（1）イ（ア））に記載した理由並びに、

令和4年1月6日時点の電子メール本文及び同年1月11日時点の電子メール本文は、本件対象文書と相互に密接な関連を有する情報であると考えられることから、当該メールは本件請求文書に該当する。

(b) 上記(イ)cに記載したとおり、「確定に際して、事務処理上、関係団体、都道府県並びに各地方厚生(支)局へ意見を求め、又は意見、提案等を取得した事実もない。」との事実を証明するため、当該電子メールの送信者のメールアドレス、宛先のメールアドレス及び「CC」または「BCC」に加えられたメールアドレスについても開示するよう求める。

b 「令和4年1月24日に事務連絡発出にかかる起案をしていた事実」について

当該起案に係る電子メールの件名、本文、送信者のメールアドレス、宛先のメールアドレス及び「CC」または「BCC」に加えられたメールアドレス並びに電子メールに添付された起案書及び決裁書は、本件対象文書と相互に密接な関連を有する情報であると考えられ、当該起案に係る電子メールは、本件請求文書に該当する。

c 「日付については、令和4年1月6日付けの案を修正し、令和4年1月11日に再度送信したところ、意見がなかったため、意見を求めた締切日である令和4年1月12日に内容が確定したと整理したことが認められた。」との事実は、認められない

諮問庁は、「意見を求めた締切日である令和4年1月12日に内容が確定したと整理したことが認められた。」と説明しているが、本件対象文書(2)「(令和4年1月12日時点)」と、本件対象文書(4)「(令和4年1月24日時点)」では、下記3点の内容が異なっており、令和4年1月12日以降に内容が変更されたことが推定されることから、「令和4年1月12日に内容が確定した」との諮問庁の説明は、認められない。

(a) 「表題」部分(「案」の追記)

1月12日時点には「(案)」の記載はないが、1月24日時点では「(案)」が追記されている。

(b) 「2」の部分(下線部を追記)

1月12日時点では「今後、都道府県知事による移動、外出自粛要請が発出された際には実施を見合わせる等、地域の実情を十分考慮すること。」とされていたが、1月24日時点では「今後、都道府県知事による移動、外出自粛要請が発出された際には、これまでと同様に実施を見合わせる等、地域の実情を

十分考慮すること。」と変更されている。

(c) 「2」(2) 集団的個別指導の部分(下線部を変更)

1月12日時点では「教育的観点から実施する(資料配付, 動画配信も可)。

なお, 令和5年度も引き続き高点数であった保険医療機関等に対しては, 令和6年度に高点数を理由とする個別指導を実施する。」とされていたが, 1月24日時点では「集合形式により実施する(感染状況により資料配付, 動画配信も可)。なお, 令和4年度に集団的個別指導を受けた保険医療機関等について, 指導大綱等に規定する選定基準に該当する場合は, 令和6年度に高点数を理由とする個別指導の対象とするが, 実施にあたっては, 令和5年度の状態を見極めた上で実施の可否を判断する。」と変更されるなど, 内容が大幅に変更されている。

d 「審査請求人が主張するように, 令和4年1月6日及び令和4年1月11日に送信した電子メールが行政文書に該当することを処分庁は認識していたが, 当該電子メールの文面から検討内容がわかる資料に該当しないと判断したことが認められた。」との諮問庁の説明について

(a) 法の不開示情報に該当しない限り, 令和4年1月6日及び令和4年1月11日に送信した電子メールを不開示とする理由はなく, 諮問庁の説明は, 失当である。

(b) 審査請求書(上記(1)イ(ア))及び上記a(a)に記載した理由により, 当該電子メールは本件請求文書に該当する。

e 「令和4年1月6日付けの案に対する監査室内での検討にかかる電子メールは確認されなかった。」との諮問庁の説明は, 認められない

上記aないしcに記載したとおり, ある時点の本件事務連絡の案に対する意見提出を電子メールを用いて求めていること及び, 上記(イ)c(b)に記載したとおり, 「報告・連絡・相談は, 原則として電子メールを用いる」とされていることから, ある時点において, 行政機関内に行政文書の一部が存在した事実からは, 当該時点において行政機関内に当該行政文書の全部が存在した事実が推定される。

「令和4年1月6日付けの案に対する監査室内での検討にかかる電子メール」のみ「確認されなかった」との説明は, 経験則上不自然であり, 認められない。

f 「当該電子メールは(略)検討内容が分かる情報は記録されていないことから, (略)処分庁が, 当該電子メールを本件開示請

求の対象である『事務連絡の発出にあたり，医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料に該当しないと判断したことは，妥当である。』との諮問庁の説明は，認められない

その理由は，上記 a（a），b 及び d に記載したとおりである。

特に，上記 b に記載したとおり「事務連絡発出にかかる起案をしていた事実」がある以上，「当該電子メールは（略）検討内容が分かる情報は記録されていない」との諮問庁は，認められない。

(エ) 理由説明書（下記第 3 の 3（4））「審査請求人の主張について」の②について

a 「『令和 4 年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うにあたっての影響』に関する調査・分析結果」について「当該意見を本件対象事務連絡の発出にあたっての検討に用いていないことから本件対象行政文書には当たらないと判断したことが認められた。」との説明について

(a) 上記（ア）e（b）に記載した別件開示決定における決定通知書において，諮問庁は，「令和 4 年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うにあたっての影響に関する調査」について，「地方厚生（支）局及び都道府県が行う集团的個別指導の令和 4 年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うにあたっての影響を調査分析する目的」で実施したと説明した上で，当該調査結果の一部（「令和元年度平均点数順位」）については，以下の理由で不開示としている。

(引用開始)

（略）審議，検討又は協議に関する情報であって，公にすることにより，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及び不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるものであり，また，厚生労働省が行う事務に関する情報であって，公にすることにより，厚生労働省の事務の性質上，当該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 5 号及び 6 号柱書きの不開示情報に該当するため，不開示とした。

(引用終わり)

i 「高点数」医療機関に対する個別指導については，

① 本件事務連絡の前年度版である 2021 年 1 月 18 日付け「令和 3 年度における指導監査等について」では，「実施しない。」としていた一方，

② 本件事務連絡では，「個別指導の対象とする。」（すな

わち「実施する。」）と取り扱いを変更した事実がある。

上記①，②に記載した取り扱いの変更に当たっては，「『令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うにあたっての影響』に関する調査・分析結果」が用いられたと考えるのが経験則上自然であり，「当該意見を本件対象事務連絡の発出に当たっての検討に用いていない」とする諮問庁の説明は，経験則上不自然である。

ii 仮に，「当該意見を本件対象事務連絡の発出に当たっての検討に用いていない」のであれば，前述の別件開示決定において，当該調査結果の一部（「令和元年度平均点数順位」）を法5条5号及び6号柱書きの不開示情報に該当するとして不開示としたことと矛盾している。

(b) 審査請求書（上記（1）イ（ウ））及び上記 a（a）に記載した理由により，「『令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うにあたっての影響』に関する調査・分析結果」は，本件対象文書と相互に密接な関連を有する行政文書であると考えられ，当該調査結果は，本件請求文書に該当する。

(オ) 理由説明書（下記第3の3（4））「審査請求人の主張について」の③について

a 「令和2年度指導医療官事務打合せ」における意見交換議題に関して各地方厚生（支）局から寄せられた意見について「（略）審査請求人の指摘のとおり，地方厚生（支）局から監査室に寄せられた意見には該当することを原処分庁は認識していたが，対象文書の特定に際し，当該意見を本件事務連絡の発出に当たっての検討に用いていないことから本件請求文書には当たらないと判断したことが認められた。」との説明について

(a) 審査請求書（上記（1）イ（エ） a）に記載した理由により，「令和2年度指導医療官事務打合せ」における意見交換議題に関して各地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見は，本件対象文書と相互に密接な関連を有する情報であると考えられ，当該意見は，本件請求文書に該当する。

(b) 総務省情報公開・個人情報保護審査会は，令和4年度（行情）答申第61号において，「意見交換議題 令和2年度指導医療官事務打合せ（歯科）意見交換3」の不開示部分を開示するよう答申しており，「令和2年度指導医療官事務打合せ」における意見交換議題に関して各地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見を不開示とする理由はない。

(c) 本件開示請求においても，「意見交換議題 令和2年度指導

医療官事務打合会（歯科）意見交換3」の不開示部分を対象文書として特定し、調査の上、更に本件請求文書に該当するものがあれば、これを特定し、開示するよう求める。

- b 本件事務連絡の発出に当たって「処分庁が各都道府県と行政文書のやり取りを行っていた事実は認められなかった。」との説明は、認められない

上記アの（ア）、（オ）及び（カ）並びに上記（ア）bに記載した理由により、本件事務連絡に関連する「複数の行政機関による申し合わせ」及び諮問庁が「地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」が作成されていると考えられ、当該行政文書の中には本件請求文書に該当する行政文書が存在していると考えるのが経験則上自然である。

- c 「三師会に対する協議を依頼する文書を送付していた事実は認められず、また、本件対象文書以外に対象文書として存在するのは認められなかった。」との説明は、認められない。

「新型コロナウイルス感染拡大の状況等に鑑み、令和4年度においても指導監査等の実施方針について検討する必要が生じたことから、指導監査の立会いの役割を有する三師会と協議を重ねてきた事实在が認められた。」という事実がある以上、諮問庁（医療指導監査室）と三師会との協議に先立って、諮問庁から三師会に対し、協議の依頼やその内容、協議を行う日程調整等を依頼する行政文書やメールが送付されていないとの諮問庁の説明は、経験則上不自然であり認められない。

また、本件事務連絡においては、前年度の事務連絡（2021年1月18日付け「令和3年度における指導監査等について」）では記載のない「eラーニングによる実施を原則とする」との記載があることから、少なくとも諮問庁から三師会に対して「集団指導をeラーニングにより実施すること」などに関する情報提供や質疑応答がなされていると考えられ、当該情報提供や質疑応答に係る行政文書の中には、本件請求文書に該当する行政文書が存在すると思えるのが経験則上自然である。

- （カ）理由説明書（下記第3の4）「結論」について

「本件審査請求については、本件対象文書以外に本件開示請求に係る行政文書を事務処理上作成又は取得したとは認められず、」という事実は、認められない。その理由は、上記イ（ア）ないし（オ）の各項において記載したとおりである。

### 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4年1月27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。

- ・ 2022年1月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」の発出にあたり、医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料（医療関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案を含む）

(2) これに対して、処分庁が令和4年3月28日付け厚生労働省発保0328第13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4月11日付け（同月14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

本件審査請求については、原処分は妥当であり、棄却すべきである。

## 3 理由

### (1) 保険医療機関等に対する指導・監査について

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、健康保険法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。以下同じ。）の内容又は診療報酬（調剤報酬含む。以下同じ。）の請求に関して行うものであり、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（以下「保発第117号通知」という。）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。

また、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、健康保険法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、保発第117号通知の別添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。

なお、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（以下「監査室」という。）において別途実施要領を定めるとともに、必要に応じ、具体的な取扱い等について随時事務連絡を発出している。

加えて、指導及び監査を実施する場合は「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指導に立ち会わせる。」（健康保険法73条2項、78条2項）こととしており、具体的には、都道府県医師会、同歯科医師会又は同薬剤師会に対して立会いを依頼している。

### (2) 本件請求文書について

本件請求文書は、「2022年1月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」

(本件事務連絡)の発出にあたり、厚生労働省保険局医療課医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料(医療関係団体、都道府県並びに地方厚生(支)局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案を含む)」として審査請求人から開示請求があったものであるが、処分庁が本件対象文書として特定した本件事務連絡の当初案(令和4年1月6日時点で作成したもの、令和4年1月12日時点で作成したもの2点及び令和4年1月24日時点で作成したもの4点)のみが、監査室が内容の検討にあたって作成した行政文書である。

(3) 原処分の妥当性について

本件事務連絡は、今回開示した案を基に監査室内の関係者における協議、検討を経て確定し、令和4年1月25日に地方厚生(支)局医療課へ発出したものであり、「発出にあたり、医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料」に該当する「医療関係団体、都道府県並びに地方厚生(支)局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案」に関する文書はない。また、確定に際して、事務処理上、関係団体、都道府県並びに各地方厚生(支)局へ意見を求め、又は、意見、提案等を取得した事実もない。

(4) 審査請求人の主張について

① 「処分庁は、2022年1月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」(本件事務連絡)の発出にあたっての検討作業に当たり、処分庁内の関係職員、関係団体、都道府県並びに地方厚生(支)局(以下「関係職員及び関係団体等」という。)との間で送受信した電子メール(以下「当該電子メール」という。)を保有しているというのが経験則上自然であり、当該電子メールは、本件請求文書に該当する」との主張について

審査請求人は、審査請求書(上記第2の2(1)イ(ア)ないし(イ)において、「開示決定通知書1(1)ないし(4)に記載された本件対象文書については、それぞれ「令和4年1月6日時点見え消し」、「令和4年1月12日時点」、「令和4年1月12日時点見え消し」「令和4年1月24日時点」の行政文書である旨が記載されているが、前述の日付は本件対象文書(1)～(4)に記載されて」いないことから、関係職員及び関係団体等との間で送受信された「当該電子メールに記録された送受信の日時に基づくものである」という事実が推定される」旨主張する。

このことについて諮問庁が処分庁を調査したところ、令和4年1月

6日及び令和4年1月11日に検討中の案を監査室の職員に電子メールで送信していた事実及び令和4年1月24日に事務連絡発出にかかる起案をしていた事実が確認された。日付については、令和4年1月6日付けの案を修正し、令和4年1月11日に再度送信したところ、意見がなかったため、意見を求めた締切日である令和4年1月12日に内容が確定したと整理したことが認められた。

審査請求人が主張するように、令和4年1月6日及び令和4年1月11日に送信した電子メールが行政文書に該当することを処分庁は認識していたが、当該電子メールの文面から検討内容が分かる資料に該当しないと判断したことが認められた。また、令和4年1月6日付けの案に対する監査室内での検討にかかる電子メールは確認されなかった。

なお、審査請求書（上記第2の2（1）イ（イ）c）において、「当該電子メールは、上記ア（イ）に記載した「新型コロナウイルス感染症に係る事態に対応するために行われた事業」に対応する会議等の記録に該当」するとも主張するが、上記のとおり、当該電子メールは、検討中の案を監査室内の職員に送信したものであり、検討内容が分かる情報は記録されていないから、これを「会議等の記録」とみることが困難であり、したがって、処分庁が、当該電子メールを本件開示請求の対象である「事務連絡の発出にあたり、医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料」に該当しないと判断したことは、妥当である。

- ② 「処分庁が実施した「令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うにあたっての影響」に関する調査・分析結果は」、  
「医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料に該当し、本件請求文書に該当する」との主張について

審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）イ（ウ））において、「「令和3年9月27日付け保医発0927第4号「保険医療機関等に係るデータの提供について（依頼）」に基づき、処分庁が実施した「令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うにあたっての影響」に関する調査・分析結果は、2022年1月25日付け事務連絡の発出に当たり、医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料に該当し、本件請求文書に該当する」旨主張する。

このことについて諮問庁が処分庁を調査したところ、監査室が調査・分析結果を作成し存在することを処分庁は認識していたが、対象文書の特定に際し、当該意見を本件事務連絡の発出にあたっての検討に用いていないことから本件請求文書には当たらないと判断し

たことが認められた。

- ③ 「事実及び経験則から、2022年1月25日付け事務連絡の発出に当たり、「関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局から指導監査室に寄せられた意見、提案について」、「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」との事実を認定するのは、不自然である」との主張について

審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）イ（エ）a）において、令和2年度指導医療官事務打合せにおいて、「指導医療官から、「コロナ禍における各都道府県事務所の個別指導等対応の実際と、今後、予想される運用上のご意見等についてご教示願いたい。」との意見交換議題が出されて」おり、その開催時期から、「事務打合せに出された意見、提案は、本件請求文書に該当する」旨主張する。

このことについて諮問庁が処分庁を調査したところ、審査請求人の指摘のとおり、地方厚生（支）局から監査室に寄せられた意見には該当することを処分庁は認識していたが、対象文書の特定に際し、当該意見を本件事務連絡の発出に当たっての検討に用いていないことから本件請求文書には当たらないと判断したことが認められた。

また、審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）イ（エ）b）において、「処分庁と各都道府県は、2022年1月25日付け事務連絡の発出に当たって、覚書及び申合せなど何らかの行政文書のやりとりを行っているのが経験則上自然である」旨主張する。

このことについて諮問庁が処分庁を調査したところ、処分庁が各都道府県と行政文書のやり取りを行っていた事実は認められなかった。

さらに、審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）イ（エ）c）において、「2022年1月25日付け事務連絡の発出に先立ち、処分庁と日本医師会、日本歯科医師会及び日本薬剤師会（以下「三師会」という。）との協議が実施された事実が推定される」ことから、「処分庁は、協議に先立ち、三師会に対して協議を依頼する行政文書を送付しているのが経験則上自然である」旨主張する。

このことについて諮問庁が処分庁を調査したところ、新型コロナウイルス感染拡大の状況等に鑑み、令和4年度においても指導監査等の実施方針について検討する必要が生じたことから、指導監査の立会いの役割を有する三師会と協議を重ねてきた事実が認められた。

しかしながら、審査請求人が指摘する三師会に対する協議を依頼する文書を送付していた事実は認められず、また、本件対象文書以外に対象文書として存在するものは認められなかった。

#### 4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、本件対象文書以外に本件請求文書を事務処理上作成又は取得したとは認められず、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7月1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1日    | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 令和5年4月27日 | 審議            |
| ⑤ | 同年5月18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

本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は本件対象文書を特定して開示するとともに、別紙の3に掲げる文書は存在しないとす一部開示決定（原処分）を行った。

これに対して審査請求人は、本件対象文書以外にも、医療指導監査室が行った検討内容が分かる文書は存在するはずであるとして、審査請求を提起したものである。

諮問庁は、処分庁が原処分の際に特定した本件対象文書以外に本件請求文書に該当する文書は存在しないので、原処分を維持すべきであるとしていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

##### 2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 上記1のとおり、本件開示請求は、本件事務連絡の発出に当たり、医療指導監査室が行った検討内容が分かる文書の開示を求めたものである。

当審査会において本件事務連絡の内容を確認したところ、新型コロナウイルス感染症の収束が依然として見込まれない当時の状況を踏まえ、令和4年度の指導監査等業務をどのように実施してゆくのか、その方針を厚生労働省保険局医療課の医療指導監査室から地方厚生（支）局医療課宛てに連絡した文書であり、そこには、①集団指導、②集团的個別指導、③個別指導、④新規個別指導、⑤監査、⑥適時調査といった指導類型に応じて、実施の有無が記載されているほか、必要に応じて実施方法等が簡潔に記載されていることが認められる。

(2) 諮問庁は、理由説明書（上記第3）において、本件事務連絡を発出するに当たって、本件対象文書以外に検討内容が分かる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））及び意見書（同（2））において、様々な観点から、本件事務連絡を発出するに当たって、本件対象文書以外にも、検討内容が分かる文書が存在するはずであるとの主張を行っている。

そこで、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、本件事務連絡を发出した際の状況等について詳細な補足説明を求めさせたところ、おおむね、以下のように説明する。

ア 審査請求人は、本件事務連絡の发出に当たり、「令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うに当たっての影響」に関する調査・分析結果を活用しており、この調査・分析結果が「本件事務連絡の发出に当たり、医療指導監査室が行った検討内容が分かる文書」に該当する旨の主張をしている。

しかしながら、まず事務連絡は、毎年度1回定期的に发出するというようなものではなく、これを发出することが必要となる事態が生じたときに適時に发出している。具体的には、新型コロナウイルス感染症の発生を踏まえ、令和4年1月25日付けの本件事務連絡以前にも、令和2年4月30日、同年7月2日及び令和3年1月18日に事務連絡を发出しているところ、これらの事務連絡の内容は、感染状況の変化を踏まえ、時間が経つにつれて、指導・監査業務を順次通常時の対応に近づける内容となっている。

このような経緯にある本件事務連絡の検討に当たっては、特段の検討資料やデータの作成を必要とせず、理由説明書でも説明したとおり、審査請求人が指摘する「令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うに当たっての影響に関する調査・分析結果」を本件事務連絡の検討に用いてはいない。

イ 審査請求人は、(ア)令和元年度平均点数順位に係るデータ及び(イ)令和2年度及び令和3年度における①平均点数順位、②順位変動、③順位変動率及び④平均点数順位の分布図に係るデータが本件事務連絡の検討に用いられている旨の主張をしている。

しかしながら、これらのデータ等は、審査請求人自身が指摘するように、「集団的個別指導の令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うに当たっての影響を調査・分析」することを目的として、地方厚生(支)局及び医療関係団体である社会保険診療報酬支払基金から提供を受けたデータ等であるが、上記アのとおり、そもそも、「令和4年度における指導対象保険医療機関等の選定作業を行うに当たっての影響に関する調査・分析結果」を本件事務連絡の検討に用いてはいないのであるから、これらのデータ等についても、本件事務連絡の検討に用いてはいない。

ウ 審査請求人は、「医療関係団体、都道府県並びに地方厚生(支)局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案」が本件事務連絡を发出するに当たって検討に用いられている旨主張しているが、新型コロナウイルス感染症の問題が生じた以降の同感染症対策に関する意見・要

望は、結局のところ、令和2年4月30日、同年7月2日及び令和3年1月18日の事務連絡の内容の継続を求めるものなどにすぎない。

したがって、本件事務連絡において、令和2年4月30日、同年7月2日及び令和3年1月18日の事務連絡の内容を継続している箇所（内容）については、そもそも新型コロナウイルス感染症対策の意見・要望を参考にする必要はなく、また、令和2年4月30日、同年7月2日及び令和3年1月18日の事務連絡以降の状況変化に対応するために記載した箇所（内容）については、新型コロナウイルス感染症対策の意見・要望は参考にならず、結局のところ、本件事務連絡に反映した、あるいは具体的に参考とした要望書等は存在しない。

エ 審査請求人は、令和4年1月6日に本件対象文書（1）が、同月11日に本件対象文書（2）及び（3）がメールで監査室の職員に送付されていたことが推察されるとし、また、同月24日には同月25日付け本件事務連絡の発出に係る起案をしていたことから、これらのメール本文は本件対象文書と相互に密接な関連を有する情報であるので、対象文書として開示すべきである旨主張する。

また、審査請求人は、「（本件事務連絡の）確定に際して、事務処理上、関係団体、都道府県並びに各地方厚生（支）局へ意見を求め、又は意見、提案等を取得した事実もない。」との（諮問庁主張の）事実を証明するため、当該電子メールの送信者のメールアドレス、宛先のメールアドレス及び「CC」または「BCC」に加えられたメールアドレスについても開示するよう求める旨主張している。

しかしながら、理由説明書にも記載したとおり、令和4年1月6日付けの案に対する監査室内での検討に係る電子メールの存在は確認できず、同月6日付け及び11日付けの電子メールは添付ファイルとともに存在することは確認できるものの、電子メール本文に検討内容が分かる情報は記載されていないので、電子メール本文は本件請求文書に該当しない。また、同月24日に事務連絡発出の起案を行い、同月25日に事務連絡を各地方厚生（支）局に送付した電子メールは、検討結果である本件事務連絡（完成版）を送付する旨の内容であるから、そこに「検討内容が分かる情報」は記載されていない。

なお、審査請求人は、「令和4年1月6日付けの案に対する監査室内での検討にかかる電子メール」のみ「確認されなかった」との説明は、不自然であり認められない旨主張している。しかしながら、送付された案に対して電子メールで返信するだけでなく、監査室の職員が集まり意見を交わしながら案の精度を上げていくというのは、

自然なことである。

オ 審査請求人は、「指導医療官事務打合せ」の資料が本件請求文書に該当する旨主張しているが、「指導医療官事務打合せ」は、指導医療官が自由に過去の取扱い事例、制度及び運営上の悩み等を披露し、意見交換を行って参加者の知識やスキルの向上等を図る場であって、そもそも何らかの規定等を定める場ではない。したがって、「指導医療官事務打合せ」に係る文書は本件請求文書に該当しない。

カ 審査請求人は、諮問庁から三師会に対し、協議の依頼やその内容、協議を行う日程調整等を依頼する文書やメールが送付されていないとの諮問庁の説明は、経験則上不自然である旨主張しているが、理由説明書でも説明しているとおおり、協議の依頼やその内容、協議を行う日程調整等を依頼する文書は発出していない。

キ 審査請求人は、審査請求人が望む文書が存在しないことについて、複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯に関する文書の作成を義務付ける公文書管理法4条に違背する旨の主張をするが、まず、本件事務連絡は「複数の行政機関による申合せ・・・」ではない。

また、2020年3月10日、「行政文書の管理における「歴史的緊急事態」について」が閣議了解されたことを受け、内閣府大臣官房公文書管理課長は、同年5月28日付けで通知を発出しているが、これは、同年3月10日付け府公第76号で通知した内容を補足する内容のものであり、同年3月10日付け府公第76号では、「①記録の作成等」の項において、「今般の事態に政府全体として対応する会議等を担当する行政機関においては、ガイドライン（注：平成23年4月1日内閣総理大臣決定の行政文書の管理に関するガイドライン）を踏まえ、会議等の性格に応じた記録を作成するものとする」とされているところ、本件事務連絡は、そもそも、会議等の決定に基づいているものではない。

ク 審査請求人は、本件事務連絡は、2020年5月28日付け通知でいうところの「まんえん防止」「医療の提供体制の確保等」「事業・行事の中止」など、「新型コロナウイルス感染症にかかる事態に対応するために行われた業務を遂行する」ための文書であるから、「後世に本事業への対応の経緯や教訓を残していくため、適切に文書が作成・保存されるよう、所属の職員への指導の徹底」が求められている以上、本件対象文書以外の文書が存在するはずであると主張している。

しかしながら、2020年5月28日付け通知は、「まんえん防止」「医療の提供体制の確保等」「事業・行事の中止」など、「新型コロナウイルス感染症にかかる事態に対応するために行われた業務」

の遂行過程で作成又は取得した文書を含む行政文書ファイル等について、これを「新型コロナウイルス感染症にかかる事態への対応に関する行政文書ファイル等」として、保存期間満了時の措置を原則として「（国立公文書館等への）移管」とすることを求めているものであって、「新型コロナウイルス感染症にかかる事態に対応するために行われた業務」に係る文書の作成について、何らかの具体的な対応を求めているものではない。

ケ 審査請求人は、本件事務連絡で示された取扱いは、指導大綱及び実施要領指導編では規定されていないことから、本件事務連絡の発出に当たっては「支払側」である中央社会保険医療協議会（中医協）の「健康保険、船員保険及び国民健康保険の保険者並びに被保険者、事業主及び船舶所有者を代表する委員」（支払側委員）に対しても、検討、協議を依頼する文書を発出し、意見、提案等を取得していると考えるのが経験則上自然である等の主張をしている。

しかしながら、本件事務連絡で示した内容は、指導大綱の見直しではないため、そもそも、審査請求人が主張するような支払側委員との協議等を行っていない。

コ 審査請求人は、本件事務連絡に前年度の事務連絡にはなかった記載「集団指導をeラーニングにより実施すること」があることを踏まえ、諮問庁から三師会に対して「集団指導をeラーニングにより実施すること」などに関する情報提供や質疑応答がなされていると考えられる旨主張している。

しかしながら、eラーニングによる具体的な集団指導の実施方法等については、事後、別途連絡を行っており、本件事務連絡の検討に用いられた資料等は存在しない。

サ 審査請求人は、「本件開示請求において、本件事務連絡を発出する契機となった『医療関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案』の開示を求めている」ので、「『発出にあたり、医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料』に該当する『医療関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案に関する文書はない。』との諮問庁の説明は、本件開示決定における対象文書の特定範囲を不当に狭めており、失当である」旨主張している。

しかしながら、開示請求書の記載は、「・・・事務連絡「令和4年度における指導監査等について」の発出にあたり、医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料（医療関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案を含む）」と記載されている。

また、審査請求書においても、「処分庁が開示した行政文書以外にも本件対象文書（事務連絡の発出に当たり、医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料（医療関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案を含む））が存在すると考える」と記載されており、開示請求書及び審査請求書のいずれにおいても、審査請求人が意見書において主張するように、「本件事務連絡を発出する契機となった『医療関係団体、都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案』の開示を求めている」ものとはされていない。

上記ウのとおり、本件事務連絡に反映した、あるいは具体的に参考とした要望書等は存在しないので、本件事務連絡を発出する契機となった意見、提案も存在しない。

シ 念のため、該当する文書が存在する可能性がある課・室の共用フォルダ、キャビネット、書庫等を探索したが、本件対象文書以外に、本件請求文書に該当する文書は発見されなかった。

- (3) 本件事務連絡の発出に当たり、原処分で特定した本件対象文書以外に、医療指導監査室が行った検討内容が分かる文書は存在しないとする諮問庁の説明（上記第3の3（3）及び（4）並びに上記（2））に、特段不自然・不合理な点は見当たらず、これを覆すに足りる特段の事情も認められない。

したがって、厚生労働省において、本件対象文書の外に、本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは、妥当である。

### 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、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、開示し、別紙の3に掲げる文書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、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、諮問庁が本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有していないとしていることは、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

### 1 本件請求文書

2022年1月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」の発出にあたり，医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料（医療関係団体，都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見，提案を含む）

### 2 本件対象文書

- (1) 令和4年1月 日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」（令和4年1月6日時点 見え消し）
- (2) 令和4年1月 日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」（令和4年1月12日時点）
- (3) 令和4年1月 日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」（令和4年1月12日時点 見え消し）
- (4) （案）令和4年1月 日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」（令和4年1月24日時点）
- (5) 令和4年1月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」

### 3 2022年1月25日付け厚生労働省保険局医療課医療指導監査室事務連絡「令和4年度における指導監査等について」の発出にあたり，医療指導監査室が行った検討内容がわかる資料のうち医療関係団体，都道府県並びに地方厚生（支）局から医療指導監査室に寄せられた意見，提案