

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和4年10月4日（令和4年（行情）諮問第563号）

答申日：令和5年7月6日（令和5年度（行情）答申第180号）

事件名：「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象についての一部改正について」の発出に当たり行った検討内容が分かる文書の開示決定に関する件（文書の特定）

## 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1」という。）を特定し、開示した決定について、諮問庁が別紙の3に掲げる文書（以下「本件対象文書2」といい、本件対象文書1と併せて「本件対象文書」という。）を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることについては、別紙の4に掲げる文書を追加して特定し、更に該当するものがあれば、これを追加して特定し、改めて開示決定等をすべきである。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

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5月2日付け厚生労働省発保0502第3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 原処分における処分庁の本件対象文書1の特定に対する審査請求人の認否・反論

(ア) 本件開示請求で審査請求人が開示を求めた行政文書（本件請求文書）は、2022年2月2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「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象についての一部改正について」（以下「本件事務連絡」という。）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（以下「医療指導監査室」という。）が行な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）である。

(イ) 本件行政文書開示決定通知書の1（1）ないし（2）に記載された本件対象文書1については、それぞれ本件事務連絡の「（案）」である旨が記載されているが、いつの時点の案であるかは記載されておらず、また、本件事務連絡の案が、本件対象文書1の他に存在しないという証拠もない。審査請求人が開示を求める行政文書（本件請求文書）について、本件対象文書1以外に存在しないという事実は、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（ウ）に記載した事実が証明されれば、本件対象文書1が、本件事務連絡の特定日時点の案である事実及び本件事務連絡の案が本件対象文書1以外に存在しないという事実が推定される。

(ウ) 処分庁は、本件事務連絡において、「一部の保険医療機関等において、保険診療（調剤）や診療（調剤）報酬請求のルールを早期に習得することができない事象が生じている」としている以上、本件事務連絡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（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。

a 本件開示請求が、本件事務連絡の発出日の約1ヶ月後に行われている事実から、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 本件対象文書については、当該電子メールにWordのファイルとして添付され、関係職員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、当該電子メールに記録された送受信の日時が特定されれば、本件対象文書1が特定日時点の案である事実が推定される。）。

(エ) また処分庁は、審査請求人が開示を求めた「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」について、事務処理上作成又は取得した事実はない（すなわち、不存在である）と説明していない。

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（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。）、当該文書は、本件請求文書に該当する。

仮に、「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」が不存在の場合、原処分において、本件請求文書の一部が不存在である事実の記載が漏れていたということになる（すなわち、不存在にもかかわらず、原処分においては、処分庁に開示義務が生じていることとなる）から、原処分を取り消し、改めて、本件請求文書の一部を不存在として部分開示決定を行うよう求める（すなわち、開示請求人（審査請求人）に対し、行政手続法に基づく聴聞手続を行うよう求める。）。

## (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、以下のとおりである。

(ア) 2011年4月1日付け保険局医療課医療指導監査室「指導監査担当職員が業務を行う上でのルールの特化について」

医療指導監査室は、2011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特化について」（以下「対応マニュアル」という。）において、以下のルールを明確化している。

(引用開始)

#### 1 対外的な発言等

(1) 職員が、業務に関し、対外的に発言等を行おうとする場合、個人の立場で行うことを明示する場合を除き、必ず上司等の了解を得ること。

なお、「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。

- (2) 職員が、個人の立場で行うことを明示し、業務に関して対外的に発言等を行う場合、自らの立場を踏まえ、法的に、また社会的にも批判されることがないように、十分に留意すること。なお、室長補佐（課長補佐を含む。以下同じ）以下の役職にある者については、原則として個人の立場での発言等を行わないこと。

## 2 報告・連絡・相談

対外的に発言等を行う場合、職員は、次により対応すること。

- (1) 外部からの照会等に基づく回答等、対外的な発言等を行う必要が生じた場合、
- ①連絡 職員は、照会等があったことを上司等に連絡する。
  - ②相談 遅滞なく回答等の素案を作成し、その内容について上司等の許可を得る。
  - ③報告 上司の許可を受け次第、早期に回答等を行うとともに、その内容を上司等へ報告する。

こととする。（略）

- (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宛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。（略）
- (3) 電話、来訪等の場合であって、事前に上司等へ連絡・相談できない場合にあっては、早急に回答内容等を取りまとめ、上司等に報告すること。

## 3 地方厚生（支）局等への周知等

- (1) 本取扱いの実施及び本取扱いに違反する取扱いがなされたものは公式見解等として取扱われない旨、電子メールを用いて地方厚生（支）局へ周知する。（厚生（支）局において、（支）局内の関係各課の他都府県事務へ周知する。）
- (2) 地方厚生（支）局から当室に照会・相談を行う場合（疑義照会システムにより照会する場合を除く。）、当該事案を担当す

る者のほか、室長補佐にも「CC」により電子メールを送付するよう、協力を求める。

(3) 地方厚生(支)局等において本取扱いに違反した取扱いがなされたことを確認した場合、当室あて連絡する等の協力を求めることとし、連絡を受けた場合、当該不適切な対応を行った者に対し指導等を行うことにより、本取扱いの適正な運営を担保することとする。

(4) 地方厚生(支)局においても本省への照会等を含め、本取扱いに準じた取扱い(地方厚生(支)局内における報告・連絡・相談等)が適切に行える体制を整備するよう、地方厚生(支)局へ依頼する。

(引用終わり)

(イ) 2022年2月22日付け日本医師会「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象について(一部改正)」

2022年2月22日付け日本医師会事務連絡「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象について(一部改正)」には、本件事務連絡が添付されるとともに、以下の記載がなされている。

(引用開始)

今般、厚生労働省保険局医療課医療指導監査室から、新規指定時集団指導及び新規個別指導(以下「新規指導」という。)の対象について一部改正する事務連絡が発出されましたので、ご連絡いたします。

通常、新規指定後6月以内に新規集団指導が、1年以内に新規個別指導が実施されるところですが、例えば、新規開業した医療機関が指導を受ける前に法人に変更したり、代替わりした場合、遡及指定され、従来の規定では新規指導の対象から除外されることとなっておりました。そのような医療機関が次に指導を受ける機会は、集団的個別指導(高点数の場合)や指定更新時の集団指導となり、指導を受けない期間が長期間となってしまう問題がありました。(略)なお本件、医科で該当するケースは少ないと思われ、むしろ頻繁に統合、吸収、分社化が行われるチェーン薬局のような施設が想定されることを申し述べます。

(引用終わり)

(ウ) 2018年3月2日付け医療指導監査室長事務連絡「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象について」及び2018年3月16日付け日本歯科医師会事務連絡「新規指定時集団指導および新規個別指導の対象について」

2018年3月16日付け日本医師会事務連絡「新規指定時集団

指導および新規個別指導の対象について」には、2018年3月2日付け医療指導監査室長事務連絡「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象について」（以下「新規指導に係る事務連絡」という。）が添付されるとともに、以下の記載がなされている。

（引用開始）

指導、監査、適時調査の運用見直しにつきましては、厚生労働省当局と協議を継続的に行っておりますが、今般、新規指定時集団指導および新規個別指導の対象医療機関について、統一的な取扱いとすべく、下記のように明確化され、平成30年4月1日以降に実施する指導から適用されることとなりましたので、ご連絡いたします。今回の内容で不明な点がありましたら、各厚生局にご照会いただきますようお願いいたします。懇切丁寧に回答するよう厚生労働省当局に申し入れております。

引き続き、運用見直しの協議を進めて参る所存でおりますので、ご指導の程、よろしくお願い申し上げます。

（引用終わり）

（エ）2020年8月5日付け厚生労働省発保0805第1号及び令和4年（行情）答申第319号

a 諮問庁は、審査請求人が行った、「2020年7月2日付け医療指導監査室事務連絡「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言解除に伴う指導・監査等の取扱いについて」の発出にあたり、医療指導監査室が行なった検討内容がわかる資料（地方厚生（支）局（以下「厚生局」という。）から医療指導監査室に寄せられた意見、提案を含む）」の開示決定（2020年8月5日付け厚生労働省発保0805第1号）において、「開示請求のあった文書のうち、厚生局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案については、事務処理上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。

b 諮問庁は、上記aの開示決定に係る令和4年（行情）答申第319号の第3の3（3）において、以下の説明を行っている。

（引用開始）

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2年7月2日に地方厚生（支）局医療課へ発出したものであり、開示した文書以外に行政文書として作成、取得したものはない。また、確定に際して各地方厚生（支）局へ意見を求め、事務処理上、意見、提案等を取得した事実もない。

（引用終わり）

（オ）2021年3月19日付け厚生労働省発保0319第3号及び令

和3年（行情）諮問第483号における理由説明書

- a 諮問庁は、審査請求人が行った、2021年1月18日付け医療指導監査室事務連絡「令和3年度における指導監査等について」の発出にあたり、医療指導監査室が行なった検討内容がわかる資料（関係団体、都道府県並びに厚生局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案を含む）の開示決定（2021年3月19日付け厚生労働省発保0319第3号）において、「開示請求のあった「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」については、事務処理上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。
- b 諮問庁は、上記アの開示決定に対する審査請求における理由説明書（令和3年（行情）諮問第483号）の3（3）及び（4）において、以下の説明を行っている。

（引用開始）

（3）原処分 of 妥当性について

本件事務連絡は、今回提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3年1月18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「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」に関する文書はなく、開示した文書以外に行政文書として作成、取得したものはない。また、確定に際して関係団体、都道府県並びに各地方厚生（支）局へ意見を求め、事務処理上、意見、提案等を取得した事実もない。

（4）審査請求に対する諮問庁の意見

- ①「日本医師会が発出した事務連絡に「厚生労働省当局と相談した」旨が記載されている事実から、本件対象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」との主張について

（略）請求人が指摘する文書は令和2年3月ないし令和3年1月にそれぞれ発出されたものであるが、当時、監査室においては、新型コロナウイルス感染拡大の状況等に鑑み、令和2年度及び令和3年度における指導監査等の実施方針について検討する必要性が生じたことから、指導監査の立会いの役割を有する日本医師会、日本歯科医師会及び日本薬剤師会（以下、「三師会」という。）と協議を重ねてきた事実が認められた。

原処分庁は、この協議の過程で本件対象文書のうち、

「(案)令和3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3年度以降の指導監査等について」(令和3年1月15日時点)」を三師会へ提示していることから原処分庁は当該文書を本件対象文書として特定し開示したことが認められた。

そこで、改めて当該文書以外に対象文書として存在するものがないか監査室内を探索したが、行政文書として保存している文書は認められなかった。

- ②「全国の保険医団体と行なった懇談において、厚生局等の担当者が「要望は厚生労働省本省に伝える」旨を回答している事実から、本件対象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」との主張について

(略) 諮問に当たり改めて原処分庁を調査したところ、(略) 監査室又は地方厚生(支)局と保険医団体との懇談の事実及び(略)全国各地の保険医団体から監査室及び地方厚生(支)局に対して送付したとされる「要望書」(略)と題する文書について、監査室においてもその存在を承知していることが認められた。

ただし、原処分庁としては、本件対象行政文書の特定に際し、要望書等が本件事務連絡の発出にあたっての検討には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。

(引用終わり)

- (カ) 2022年1月25日付け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」、2022年3月28日付け厚生労働省発保0328第13号及び令和4年(行情)諮問第393号における理由説明書

- a 諮問庁は、2022年1月25日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」において、厚生局に対し、2022年度に実施する指導・監査に当たっては、「実施に当たり、関係団体と調整し、合意を得ること。」としている。
- b 諮問庁は、2022年1月25日付け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なった検討内容がわかる資料(医療関係団体、都道府県並びに厚生局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案を含む)の開示決定(2022年3月28日付け厚生労働省発保0328第13号)において、関係団体、都道府県並びに厚生局から医療指導監査室に寄せられた意見、提案については、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ため、不開示とした。

c 諮問庁は、上記 a の開示決定に対する審査請求における理由説明書（令和 4 年（行情）諮問第 3 9 3 号）の 3（4）③において、以下の説明を行っている。

（引用開始）

請求人は、審査請求書の 4 B（4）アにおいて、令和 2 年度指導医療官事務打合会において、「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、想定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、「事務打合会に出された意見、提案は、本件対象行政文書に該当する」旨主張する。

このことについて諮問庁が原処分庁を調査したところ、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、本件対象行政文書の特定に際し、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。（略）

さらに、請求人は、審査請求書の 4 B（4）ウにおいて、「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」旨を主張する。

このことについて諮問庁が原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、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、本件対象行政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。

（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

理由説明書（下記第 3 の 3（4）「審査請求人の主張について」）に対して、以下のとおり反論する。

（ア）「審査請求人は、「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）局との間で送受信した電子メールを保有しているのが経験則上自然である。」と主張するが、原処分は、これらを含めた上で、本件請求文書に該当する文書の有無を確認し、開示したものである。改めて諮問庁で確認したところ、審査請求人が主張する行政文書は、保有していないことを確認した。」との説明は、認められない。その理由は、以下のとおりである。

a 上記ア（ア）に記載したとおり、諮問庁（医療指導監査室）は、対応マニュアルにおいて、厚生局に対し、諮問庁に照会・相談を行う場合は疑義照会システムにより照会する場合を除き、電子メールを用いるよう求めるとともに、諮問庁の職員に対しても対外的な発言等を行う場合の報告、連絡、相談には、原則として電子メールを用いることを求めている。

対応マニュアルでは「本取扱いの実施及び本取扱いに違反する取扱いがなされたものは公式見解等として取扱われない」とされていることから、諮問庁は、原処分で開示した本件事務連絡の案が添付された電子メールを保有しているはずであり、当該電子メールは本件請求文書に該当する。

b 実際に諮問庁は、理由説明書（下記第3の3（3））において「開示された本件対象文書の他に、本件事務連絡の案について地方厚生（支）局からの意見が記載された行政文書が認められた」としている。当該行政文書についても、上記aに記載した理由により、厚生局から諮問庁へ送付された電子メールに添付されていたと推定され、当該電子メールも本件請求文書に該当する。

c 審査請求書（上記（1）イ（ウ））に記載したとおり、本件事務連絡に「一部の保険医療機関等において、保険診療（調剤）や診療（調剤）報酬請求のルールを早期に習得することができない事象が生じている」と記載されている事実、上記ア（イ）に記載したとおり、2022年2月22日付け日本医師会事務連絡に、本件事務連絡の内容の例示が記載されている事実、及び上記ア（ウ）に記載したとおり、2018年3月2日付け日本医師会事務連絡に、新規指導に係る事務連絡に関する疑義は厚生局へ照会するよう記載されている事実から、厚生局から諮問庁に対し、前述の事象を含め、新規指導に係る事務連絡に関する照会・相談に関する電子メールが送付されていると考える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。

（イ）「本件開示請求書の「請求する行政文書の名称」欄に記載された文言からすれば、本件開示請求において審査請求人が開示を求める行政文書は、本件事務連絡の発出にあたり、医療指導監査室が行っ

た検討内容が分かる資料であって、「医療関係団体等から寄せられた意見・提案」は「検討内容が分かる資料」の註釈ないし例示と解するのが相当である」との説明は、認められない。その理由は、以下のとおりである。

a 審査請求人（開示請求人）が、本件開示請求書の「請求する行政文書の名称」欄に記載した文言の趣旨は、原処分で開示された本件事務連絡の案と相互に密接な関連を有する下記（a）及び（b）の行政文書を含むものである。

（a）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」

（b）本件事務連絡の内容を確定するに当たって，諮問庁が厚生局等から取得した意見，提案

b 上記ア（エ）ないし（カ）に記載したとおり，諮問庁は，開示請求書の「請求する行政文書の名称」欄に「医療関係団体，都道府県並びに厚生局から医療指導監査室に寄せられた意見，提案を含む」等の文言が記載されている別件開示請求において，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して不開示決定をしており，開示請求文書の保有の有無を明らかにせずに不開示決定を行った例はない。

c 仮に，「註釈ないし例示と解するのが相当」という判断が妥当であるとしても，医療関係団体等から寄せられた意見・提案が行政文書として存在している可能性がある以上，元々取得・作成していないなど対象文書が不存在の場合には，法9条2項に基づき，開示をしない旨の決定をし，開示請求人に対し，その旨を書面により通知しなければならない。

原処分において，医療関係団体等から寄せられた意見・提案の不開示決定を書面により開示請求人に対して通知しなかったことは，法9条2項に違反しており，又，本件開示決定通知書において，元々取得・作成していないなど不開示とした理由の提示をしなかったことは，行政手続法8条に違反している。

（ウ）「原処分においては，開示を求める行政文書を特定し，その全部を開示しているから，審査請求人の主張は採用できない。」との説明は，認められない。その理由は，以下のとおりである。

a 諮問庁が理由説明書（下記第3の3（3））で新たに開示するとした，本件事務連絡の案について厚生局からの意見が記載された行政文書を含む「医療関係団体等から寄せられた意見・提案」に対する原処分（不開示決定）は行われておらず，法5条の規定

より、諮問庁には医療関係団体等から寄せられた意見・提案の開示義務が生じている。

b したがって、諮問庁は、原処分を取り消し、改めて理由説明書（下記第3の3（3））で新たに開示するとした行政文書を除く「医療関係団体等から寄せられた意見・提案」を不存在とする部分開示決定をすべきである。

c また、法5条の規定より開示義務が生じている「医療関係団体等から寄せられた意見・提案」の一部を不存在とする部分開示決定を行うことは、行政手続法上の不利益処分にあたるため、審査請求人（開示請求人）に対する聴聞手続を行う必要があると考える。

### 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4年3月3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、本件請求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4年5月2日付け厚生労働省発保0502第3号により、「（案）厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象についての一部改正について」」及び「（案）厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象についての一部改正について」（新旧）」を本件対象文書1として特定し、その全部を開示する旨の決定（原処分）を行ったところ、審査請求人がこれを不服として、令和4年6月24日付け（同月28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

本件審査請求については、後述3（3）に掲げる文書を新たに対象文書（本件対象文書2）として特定し、その一部を開示とすることが妥当である。

#### 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、医療指導監査室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发出している。

指導のうち、新規指定時集団指導及び新規個別指導（以下「新規指導」という。）は、新規に保険指定を受けた全ての保険医療機関又は保険薬局が対象となるが、具体的には新規指導に係る事務連絡により取扱うこととしてきたところである。

#### (2) 本件対象文書1の特定について

本件対象文書1は、前記(1)の新規指導に係る事務連絡を一部改正し、遡及による保険指定を受けた保険医療機関又は保険薬局を新規指導の対象から除外できる場合の取扱いを定めた、本件事務連絡の发出にあたり、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、処分庁は、本件事務連絡の案及び事務連絡の案の新旧対照表を本件対象文書1として特定した。

#### (3) 新たに開示する行政文書（本件対象文書2）について

諮問庁において改めて探索を行ったところ、開示された本件対象文書1の他に、本件事務連絡の案について地方厚生（支）局からの意見が記載された行政文書（本件対象文書2）が認められたため、法5条5号に定める「国の機関における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、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」がある部分を除き新たに開示することとする。

#### (4) 審査請求人の主張について

審査請求人は、「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）局との間で送受信した電子メールを保有しているのが経験則上自然である。」と主張するが、原処分は、これらを含めた上で、本件請求文書に該当する文書の有無を確認し、開示したものである。改めて諮問庁で確認したところ、審査請求人が主張する行政文書は、保有していないことを確認した。

また、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」について、事務

処理上作成又は取得した事実はない（すなわち、不存在である）と説明していない。」と述べ、原処分が取り消されるべきであると主張するが、本件開示請求書の「請求する行政文書の名称」欄に記載された文言からすれば、本件開示請求において審査請求人が開示を求める行政文書（本件請求文書）は、本件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分かる資料であって、「医療関係団体等から寄せられた意見・提案」は「検討内容が分かる資料」の註釈ないし例示と解するのが相当であるところ、原処分においては、開示を求める行政文書を特定し、その全部を開示しているから、審査請求人の主張は採用できない。

#### 4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、新たに対象文書（本件対象文書2）を追加特定し、その一部を不開示とすることが妥当である。

#### 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10月4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11月10日  | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 令和5年5月29日 | 審議                |
| ⑤ | 同年6月19日   | 審議                |
| ⑥ | 同月29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、処分庁が本件対象文書1を特定して開示したところ、審査請求人は文書の特定に不服があるとして審査請求を提起した。

これに対して諮問庁は、諮問に当たって別紙の3に掲げる文書（本件対象文書2）を追加特定する旨説明するが、審査請求人は、なお追加特定すべき文書が存在する旨主張するので、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

なお、諮問庁は、追加特定する本件対象文書2について、その一部を不開示とすることが妥当であると説明するが、本件では原処分における文書特定の妥当性が争点となっており、本件対象文書2に対する原処分はいまだ行われておらず、審査請求も行われていないことから、本件対象文書2に対する開示・不開示の妥当性については判断しないこととする。

##### 2 本件対象文書の特定の妥当性について

- (1) 諮問庁は、本件対象文書1及び追加特定する本件対象文書2以外に本件請求文書に該当する文書は存在しない旨説明するが、審査請求人は、なお本件請求文書に該当する文書が存在する旨主張する。

このため、当審査会事務局職員をして諮問庁に対して、更なる詳細な補足説明を求めさせたところ、おおむね以下のとおり説明する。

ア 審査請求人は、理由説明書において、「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）局との間で送受信した電子メールについて、・・・改めて諮問庁で確認したところ、審査請求人が主張する行政文書は、保有していないことを確認した」と説明したことについて、おおむね、以下（ア）ないし（ウ）のとおり反論している。（ア）原処分で開示した本件事務連絡の案が添付された電子メールを保有しているはずである。

（イ）追加特定する文書についても、地方厚生（支）局から諮問庁宛ての電子メールに添付されていたはずであるから、当該電子メールが本件請求文書に該当する。

（ウ）本件事務連絡それ自体に「一部の保険医療機関等において、保険診療（調剤）や診療（調剤）報酬請求のルールを早期に習得することができない事象が生じている」との記載があること等から、地方厚生（支）局から諮問庁に対して、当該事象を含め、本件事務連絡に関する照会・相談に関する電子メールが送付されていると考えるのが経験則上自然である。

しかしながら、上記（ア）及び（イ）については、添付ファイルを本件対象文書1及び追加特定の本件対象文書2として既に特定済み（又は予定）である（注：厳密には、本件対象文書2は、個別の添付ファイルをコピーし集めたもの）。なお、電子メールの保有については、改めて探索したが確認されなかった。

また、上記（ウ）については、意見書を踏まえ改めて探索したが、地方厚生（支）局からの情報提供等のメールは確認されなかった。そこで、当時の担当者に確認したところ、厚生（支）局との意見交換の場で当該事象に関する意見があり、その意見を踏まえて本件事務連絡に記載（反映）したものであるとのことであった。

イ 審査請求人は、本件事務連絡の発出に先立ち、処分庁と三師会との協議が実施された事実が推定されるので（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ので）、当該文書は、本件請求文書に該当する旨主張しているが、そもそも、三師会に対して、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。

ウ 審査請求人は、本件請求文書の文言から一部の文言「（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）」（以下「抜出部分」という。）を抜き出した上で、当該部分について、おおむね以下（ア）ないし（エ）のような

主張をしている。

(ア) 諮問庁は、本件請求文書は「医療指導監査室が行なった検討内容がわかる資料」の開示を求めるものであるから、抜出部分は本件請求文書の「註釈」又は「例示」であるとする。しかしながら、審査請求人が抜出部分を記載した趣旨は、原処分で開示された本件事務連絡の案と相互に密接な関連を有する下記 a 及び b の文書を含むものとするためである。

a 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」

b 本件事務連絡の内容を確定するに当たって、諮問庁が地方厚生（支）局等から取得した意見、提案

(イ) 仮に、「抜出部分は本件請求文書の「註釈」又は「例示」であると解することが相当である」としても、もともと作成・取得していないなど、対象文書が不存在である場合には、法 9 条 2 項に基づき、開示をしない旨の決定を行い、開示請求者に通知しなければならない、これをしなかったことは同項に違反しているとともに、もともと作成・取得していないなどの不開示理由を提示しなかったことは、行政手続法 8 条にも違反している。

(ウ) 開示請求書に同様の抜出部分が記載されている別件開示請求では、決定通知書において、当該部分について「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」として不開示決定を行っており、本件のように、抜出部分について保有の有無を明らかにせず決定を行った例はない。

(エ) 諮問庁は、「原処分で本件対象文書 1 を特定し全部開示しているので、審査請求人の主張は採用できない」としているが、以下の理由から認められない。

a 諮問庁が追加して開示すると説明する追加文書（本件対象文書 2）について、抜出部分に対する不開示決定は行われておらず、法 5 条の規定に基づき、抜出部分の開示義務が生じている。したがって、原処分を取り消し、改めて、追加文書（本件対象文書 2）を除く「医療関係団体等から寄せられた意見・提案」を不存在とする一部開示決定をすべきである。

b 法 5 条の規定により開示義務が生じている「医療関係団体等から寄せられた意見・提案」の一部を不開示とする部分開示決定を行うことは、行政手続法上の不利益処分に当たるため、審査請求人に対する聴聞手続を行う必要がある。

しかしながら、まず、開示請求書及び審査請求書では、審査請求

人が開示を求めるのは「・・・医療指導監査室が行なった検討内容がわかる資料」（本件請求文書）であるとされており，審査請求人が意見書に記載するような，i）本件事務連絡と相互密接に関連する文書や，ii）本件事務連絡を発出する契機となった意見・提案の開示を求めるものとはされていない。対象文書となるかどうかは，i）及びii）の文書であるかどうかとは関係なく，「・・・医療指導監査室が行なった検討内容がわかる資料」（本件請求文書）に該当するかどうかで判断されることとなる。

次に，原処分は本件請求文書の文言全体を踏まえて（対象として），該当する文書について探索を行い，本件対象文書1を特定したものであって，本件請求文書から抽出部分を除いた残りの文言部分を踏まえて（対象として），文書の探索・特定をし，原処分を行ったものではない。したがって，抽出部分は，既に原処分を行った際の判断対象に含まれており，いわば判断済みの部分であるので，重ねて，当該部分を抜き出して不存在決定を行う必要はない。

しかも，抽出部分に該当する意見・提案，すなわち単純な「医療関係団体等から寄せられた意見・提案」それ自体は存在する（保有している）ものの，「検討内容が分かる『医療関係団体等から寄せられた意見・提案』」は，当時，確認できなかったということにすぎないから，抽出部分に対して法9条2項の不存在決定を行うことは，意味的にも誤った決定となる（なお，付け加えると，追加特定する本件対象文書2の存在が，「医療関係団体等から寄せられた意見・提案」それ自体は存在することを裏付けるものとなる。）。

(2) 諮問庁は，上記第3の3(2)ないし(4)及び上記(1)のとおり説明する。更に確認のため，当審査会事務局職員をして，諮問庁に対して，i) 4年ぶりの改正となった本件事務連絡の改正経緯及びii) 当初，本件対象文書1を特定することになった経緯等について，改めて説明を求めさせたところ，おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件事務連絡の今回の改正は，地方厚生（支）局からの意見をきっかけに内容等の見直し・検討を行ったものであり，何年ごとに改正すると決まっているものではない（改正の必要が生じたため，行ったもの）。

今回の改正のきっかけとなった問題であるが，新規個別指導は，保険医療機関等の新規指定を受けてから1年以内実施するものであるところ，本件対象文書1として特定した別紙の2に掲げる文書(2)の1(1)を見ても分かるとおり，従前の運用によると，新規指定から例えば半年後に個人から法人に組織変更した場合は，新規個別指導の対象から外れてしまうため，その点を是正したもので

ある。

このように、今般の改正は、論点を絞って内部的に運用を正したものであるため、例えば、何らかの特別の検討資料を作成して何度も検討を重ねたり、審議会等に諮って審議に供する必要もなかった。このため、「検討内容が分かる資料」として特定される文書も、非常に限られたものしか存在しない。

イ 本件対象文書1の別紙の2に掲げる(1)の文書は、令和4年1月24日付けの文書である。追加特定する本件対象文書2を確認しても分かるのとおり、本件事務連絡の改正を検討するに当たっては、地方厚生(支)局に意見照会し、その意見も踏まえて改正を行っている。

本件対象文書1の別紙の2に掲げる(1)の文書は、以上のように検討を行った結果の最終案であり、検討し修正した内容が分かる文書(新旧対照表)も特定しているため、当初の原処分では、この2点により検討内容が分かるとして文書特定を行っている(その後、本件対象文書2を追加特定することになったことについては、理由説明書に記載したとおり)。

本件対象文書1及び追加特定する本件対象文書2以外に、本件請求文書に該当する文書は存在しない。

(3) 諮問庁は、原処分で特定した本件対象文書1及び諮問に当たって追加特定する本件対象文書2以外に、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資料は存在しない旨説明(上記第3の3(2)ないし(4)並びに上記(1)及び(2))する。そこで、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、追加特定する本件対象文書2の提示を求めさせ、当審査会において確認したところ、本件対象文書2に記載のある「地方厚生(支)局に示した(案1)及び(案2)」といった文書が含まれていないことが認められた。

このため、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、本件対象文書2の再精査及び更なる文書探索を求めさせたところ、本件請求文書に該当するものとして、更に別紙の4に掲げる文書の存在が認められた。

(4) 以上のように、諮問庁が追加特定すべきであるとする本件対象文書2に加え、別紙の4に掲げる文書についても本件請求文書に該当すると認められることから、追加して特定すべきである。また、調査の上、更に本件請求文書に該当するものがあれば、これを追加して特定すべきである。

### 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1を特定し、開示した決定について、諮問庁が本件対象文書2を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることについては、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追加して特定すべき文書として別紙の4に掲げる文書を保有していると認められるので、これを追加して特定し、調査の上、更に本件請求文書に該当するものがあれば、これを追加して特定し、改めて開示決定等を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

### 1 本件請求文書

2022年2月2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「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象についての一部改正について」の発出にあたり，医療指導監査室が行な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

- (1) (案) 厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象についての一部改正について」
- (2) (案) 厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象についての一部改正について」（新旧）

### 3 追加特定する本件対象文書2

(案) 厚生労働省保険局医療課医療指導監査室長事務連絡「新規指定時集団指導及び新規個別指導の対象についての一部改正について」に，地方厚生（支）局からの意見が記載された文書

### 4 更に追加特定すべき文書

- (1) 地方厚生（支）局に示した（案1）及び（案2）
- (2) 意見登録様式
- (3) 地方厚生（支）局からの照会に対する想定