

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和6年12月25日（令和6年（行情）諮問第1447号）

答申日：令和7年11月14日（令和7年度（行情）答申第584号）

事件名：「医療指導監査業務等実施要領（監査編）に対する意見等」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2に掲げる各文書（以下、併せて「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、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

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6年7月3日付け厚生労働省発保0703第3号により厚生労働大臣（以下「諮問庁」又は「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、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

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、添付資料の記載は省略する。）。

（1）審査請求書

ア 趣旨

（ア）原処分の決定通知書の「2 不開示とした部分とその理由」に「なし」と記載されていることから、処分庁には、法9条1項の規定に基づき、原処分で特定した3点の行政文書（本件対象文書）の全部を開示する義務が生じている。本件対象文書の一部を不開示することは、認められない。

処分庁が原処分を取り消し、改めて一部開示決定を行う場合は、行政手続法上の不利益処分該当するため、審査請求人（開示請求人）に対する聴聞手続を行うよう求める。

（イ）本件対象文書以外にも、別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）に該当する文書が存在している。

（ウ）仮に、上記（ア）に記載した点について、原処分に誤記その他明白な誤りがあることを前提としたとしても、原処分の決定通知書の

「2 不開示とした部分とその理由」の項番1の「地方厚生（支）局から寄せられた意見の一部」（以下「不開示部分①」という。）の全ての部分が、法5条5号の不開示情報に該当するという事実は、認められない。不開示情報に該当しない部分を公にするよう求める。

（エ）仮に、上記（ア）に記載した点について、原処分の決定通知書に誤記その他明白な誤りがあることを前提としたとしても、決定通知書の「2 不開示とした部分とその理由」の項番2ないし4の「監査の手法に係る事項」（以下「不開示部分②」という。）については、不開示理由の付記に不備があり、原処分は、行政手続法8条に違反している。

また、不開示部分②の全ての部分が法5条6号柱書きの不開示情報に該当するという事実は、認められない。不開示情報に該当しない部分を公にするよう求める。

イ 理由

（ア）上記ア（ア）について（原処分においては、処分庁に本件対象文書の全部を開示する義務が生じていることについて）

上記ア（ア）に記載した通りである。

（イ）上記ア（イ）について（本件対象文書の特定について）

本件請求文書は、「2023年12月28日付け開示決定（厚生労働省発保1228第8号）及び2024年2月6日付け開示決定（厚生労働省発保0206第1号）で開示した「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」について、「【総合】とりまとめ反映結果」に関する全ての文書（「【総合】とりまとめ反映結果」の【指導編】、【監査編】及び【法令編】、及びとりまとめに当たって厚生労働省と地方厚生（支）局がやりとりをした行政文書を含む。）」である。

審査請求人は、本件対象文書の他に、少なくとも下記aないしcの行政文書が存在しており、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。

- a 処分庁が別件開示決定（2023年12月28日付け厚生労働省発保1228第8号及び2024年2月6日付け厚生労働省発保0206第1号）で開示した行政文書である「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」
- b 「【総合】とりまとめ反映結果【法令編】」。すなわち、医療指導監査業務等実施要領（以下「実施要領」という）法令編2023年（令和5年）3月において、2018年（平成30年）3月版との変更点について、取扱いの考え方が示された資料
- c 「【総合】とりまとめ反映結果」のとりまとめに当たり、厚生

労働省が地方厚生（支）局に対して発出した事務連絡

（ウ）上記ア（ウ）について（不開示部分①：地方厚生（支）局から寄せられた意見の一部の不開示部分について）

a 処分庁は、不開示部分①（地方厚生（支）局から寄せられた意見の一部）の不開示理由について、「公にすると、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、法5条5号の不開示情報に該当する」と説明している。

しかし、不開示部分①に記載されている内容については、既に実施要領・監査編2023年4月版に反映済みであることから、不開示部分①を公にしたとしても、外部からの圧力や干渉等の影響を受けるおそれは生じない。

また、不開示部分①においては、地方厚生（支）局から寄せられた修正意見、理由等及び修正案に対して、処分庁の対応方針及び対応が示されている（「修正意見、理由等」欄は不開示とされているが、該当する「修正案」、「対応方針」欄及び「対応」欄が公にされている部分もある）ことから、意思決定に向けたプロセスの途上にある未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報にも該当しない。

したがって、不開示部分①を公にしたとしても、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は生じない。

b 処分庁は、別件開示決定（2023年9月29日付け厚生労働省発保0929第19号）において、実施要領・監査編2023年4月版のうち、「監査の事前準備の一部等」については、国の機関が行う保険医療機関等又は保険医等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号柱書き及び同号イに該当するとして、不開示とした。

実施要領・監査編2023年4月版の頁や見出しは公にされているのであるから、不開示部分①のうち、「頁（※）」欄及び「項目」欄は、審議、検討又は協議に関する情報には該当しない。また、「頁（※）」欄及び「項目」欄を公にしたとしても、

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は生じない。

(エ) 上記ア(エ)について(不開示部分②：監査の手法に係る事項の不開示部分について)

a 不開示部分②については、下記①ないし③の事項について原処分の決定通知書に記載がなく、理由付記に不備がある原処分は、違法である。

① 不開示部分②について、本件対象文書のどの部分に記載されているどのような情報が法5条6号柱書きに該当するののかについての記載がない。

② 不開示理由において、「厚生労働省が行う事務又は事業に関する情報」との記載はあるが、具体的にどのような事務又は事業に関する情報に該当するののかについての記載がない。

③ 不開示理由において、「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」との記載はあるが、具体的にどのような支障が生じるのかについての記載がない。

b 上記イ(イ)bに記載したとおり、実施要領・監査編2023年4月版は、処分庁が、「監査の事前準備の一部等」であって法第5条6号柱書き及び同号イに該当すると説明している不開示部分を除いて公にされている。

不開示部分②に記載されている内容については、既に実施要領監査編2023年4月版に反映済みであり、地方厚生(支)局において、いわゆる事務処理マニュアルとして利用されているのであるから、不開示部分②のうち、実施要領・監査編2023年4月版の不開示部分と項目や内容が異なる不開示部分については、公にしたとしても、監査事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれは生じない。

(2) 意見書

ア 前提となる事実

前提となる事実を確認すると、以下のとおりである。

(ア) 理由説明書別表「厚生労働省発保0703第3号による開示対象文書」

理由説明書別表「厚生労働省発保0703第3号による開示対象文書」に記載されている内容は、2024年7月3日付け行政文書開示決定通知書(厚生労働省発保0703第3号(原処分))においては示されていない。

(イ) 平成23年度（行情）答申第225号

情報公開・個人情報保護審査会（以下「情報公開審査会」という。）は、2011年9月20日付け平成23年度（行情）答申第225号の第5の2（2）ウにおいて、以下の判断を示している。

（引用開始）

（略）しかし、当該部分の意味が不明であるとか、原処分他の部分で同一内容の情報が不開示とされているなど、これが誤記であることを明示する事情はなく、処分庁内部の意思はともかく、表示されたとおりの内容の原処分がされたものと解すべきである。そして、諮問庁が、異議申立てに対する決定で、原処分で開示するとされた部分を不開示に変更することは、原処分を異議申立人に不利益に変更しようとするもので許されない（行政不服審査法47条3項ただし書）。原処分において本来不開示とすべきであったところ、開示するとの原処分を行ったものとして、当該部分を不開示とする処分に修正することは、行政手続法13条1項1号イの許認可等を取り消す不利益処分に該当するから、同条2項の除外事由等がない限り、同条1項等同法所定の手続を経るべきである。（以下略）

（引用終わり）

(ウ) 平成26年度（行情）答申第279号及び同第280号

情報公開審査会は、2014年10月30日付け平成26年度（行情）答申第279号及び同第280号の第5の3において、以下の判断を示している。

（引用開始）

（略）また、原処分については、開示決定等通知書に記載されたとおりの内容で行われたものと解すべきであり、諮問庁が、異議申立てに対する決定において、原処分で開示することとされた本件開示部分を不開示に変更することは、原処分を異議申立人に不利益に変更しようとするもので許されない（行政不服審査法47条3項ただし書）。

（引用終わり）

(エ) 平成26年度（行情）答申第377号

情報公開審査会は、2014年12月10日付け平成26年度（行情）答申第377号の第5の2（1）及び（2）並びに3において、以下の判断を示している。

（引用開始）

第5の2（1）

（略）行政行為は表示行為によって成立するものであり、書面に

よって表示されたときは書面の作成によって行政行為は成立し、その書面の到達によって行政行為の効力が生ずるものであるところ、本件通知書は、文書2について、開示を決定しながら、不開示とした部分があるとして不開示理由を付記していることから、開示決定か不開示決定かが判然としない内容となっている。

したがって、原処分には、結論と理由とがそごするという重大な瑕疵（かし）があり、違法であるので、取り消すべきである。（中略）

第5の2（2）

（略）当初の処分における開示部分を不開示とする処分に修正することは、行政手続法13条1項1号イの許認可等を取り消す不利益処分に該当するから、同条2項の除外事由等がない限り、同条1項等同法所定の手続を経るべきである（平成23年度（行情）答申第225号）。

第5の3 付言

処分庁は、原処分に上記2（1）のとおり重大な瑕疵があることに気付かないまま本件通知書を異議申立人に送付し、本件異議申立てを受けて初めて当該瑕疵に気付いたものの、当該瑕疵が通知書の差し替えで治癒されると軽々に判断しており、本件通知書によって行政処分がなされているとの認識が不十分であり、開示決定等通知書の重要性に対する理解も不十分と言わざるを得ない。（以下略）

（引用終わり）

（オ）2021年5月27日付け行政文書開示決定（中厚発0527第4号）における不開示情報の記載の錯誤に伴う2021年7月19日付け聴聞通知（中厚発0719第5号）

中国四国厚生局長は、審査請求人に通知した2021年5月27日付け行政文書開示決定（中厚発0527第4号）の「2 不開示とした部分とその理由」を記載した別添「行政文書開示文書総括表」の「不開示とした部分」欄の一部に記載漏れの錯誤があったことから、2021年7月19日付け聴聞通知（中厚発0719第5号）を発出し、審査請求人に対し、法に基づく処分の変更に関する聴聞を2021年8月23日に実施した。当該聴聞にあたり、予定される不利益処分の内容は、「開示決定した行政文書に係る開示内容の変更」とされていた。

（カ）総務省ウェブサイトにおける意見公募手続（いわゆるパブリック・コメント）について

a 総務省は、ウェブサイト「行政手続法の概要」において、意見

公募手続（いわゆるパブリック・コメント）に関して、以下の取扱いを示している。

（引用開始）

意見公募手続（いわゆるパブリック・コメント）

- ・ 命令等制定機関は、命令等（法律に基づく政令、省令及び規則、審査基準、処分基準並びに行政指導指針）を定めようとする場合には、原則として、その案（具体的かつ明確な内容のものであって「命令等の題名」、「命令等を定める根拠法令の条項」が明示されたもの。）及び関連資料を公示し、意見提出先及び意見提出期間（原則として３０日以上）を定めて、広く一般の意見を求めなければなりません（３９条）。

（引用終わり）

- b 総務省は、ウェブサイト「行政手続法Ｑ＆Ａ」において、意見公募手続（いわゆるパブリック・コメント）に関して、以下の考え方を示している。

（引用開始）

Ｑ２５ 意見公募手続とはどのような手続でしょうか？

Ａ 意見公募手続とは、「命令等を定める機関が命令等（政令や省令など）を定めようとする場合に、この命令等の案を公示し、広く一般から意見を公募する手続」のことをいいます。通称パブリックコメントとも呼ばれます。

この手続は、命令等の制定についての意思決定の内容や過程を国民に対して明らかにし、国民の多様な意見・情報を命令等を定める機関が把握し、その内容が適切であればいかしていく制度です。（以下略）

（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

諮問庁の理由説明書に対して、以下のとおり反論する。

（ア）理由説明書（下記第３の１（１）及び３（６）イ（ア））について

a 理由説明書（下記第３の１（１））について

諮問庁が、理由説明書１（１）に記載している＜本件対象文書＞の一部に誤記がある。本件対象文書について、正しくは、「２０２３年１２月２８日付け行政文書開示決定（厚生労働省発保１２２８第８号）及び２０２４年２月６日付け行政文書開示決定（厚生労働省発保０２０６第１号）で開示した「【総合】とり

まとめ反映結果【指導編】」について、「【総合】とりまとめ反映結果」に関する全ての文書」（「【総合】とりまとめ反映結果」の【指導編】、【監査編】及び【法令編】、及びとりまとめに当たって厚生労働省と地方厚生（支）局がやりとりをした行政文書を含む。）」である。（上記下線部の「（」が脱字している。）

b 理由説明書（下記第3の3（6）イ（ア））について

諮問庁は、理由説明書（下記第3の3（6）イ（ア））において、「開示済みの「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」を再度開示させる趣旨と解することはできず」と説明しているが、認められない。上記aに記載したとおり、本件対象文書は、「【総合】とりまとめ反映結果」に関する全ての文書」であることは明らかである。

なお、別件開示請求で開示済みの「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」の再度の開示を求める理由は、以下のとおりである。

諮問庁（保険局医療課医療指導監査室）は、審査請求人が2023年11月9日付けで行った別件開示請求に対し、2023年11月28日付け厚生労働省発保1128第4号により、法11条の規定に基づく開示決定等の期限の特例の適用をした上で、①2023年12月28日付け厚生労働省発保1228第8号において、「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」の1頁目のみを開示（一部不開示）し、②2024年2月6日付け厚生労働省発保0206第1号において、「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」の2頁目ないし24頁目を開示（一部不開示）した。

2024年5月7日、審査請求人は、②2024年2月6日付け厚生労働省発保0206第1号に対して審査請求を行い、諮問庁は、2024年8月1日付けで情報公開審査会に対して諮問（令和6年（行情）諮問第853号）したが、2024年8月30日付けの理由説明書では、①2023年12月28日付け厚生労働省発保1228第8号で開示した「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」の1頁目の不開示部分については、「審査対象文書」には含まれていない取扱いとされている。そのため、審査請求人は、改めて「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」の開示を求めることで、「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」の1頁目の不開示部分についても、審査請求を行いたいと考えている。

なお、諮問庁（保険局医療課）は、法１１条の規定に基づく開示決定等の期限の特例の適用（２０２４年３月１９日付け厚生労働省発保０３１９第７号）がなされた別件行政文書開示決定（①２０２４年４月１７日付け厚生労働省発保０４１７第７号及び②２０２４年６月２８日付け厚生労働省発保０６２８第４号）において、②２０２４年６月２８日付け厚生労働省発保０６２８第４号に対する２０２４年９月３０日付け審査請求（令和６年（行情）諮問第１４３３号）に係る２０２５年１月２２日付け理由説明書では、①２０２４年４月１７日付け厚生労働省発保０４１７第７号で開示された行政文書についても審査請求の対象文書に含まれており、諮問庁の保険局医療課内において、法１１条の規定に基づく開示決定等の期限の特例が適用された開示決定に対する審査請求の対象となる行政文書の取扱いが統一されていないことを付言しておく。

（イ）理由説明書（下記第３の１（２）、３（５）のなお書き及び３（６）ア）について

a 理由説明書（下記第３の１（２））について

諮問庁は、理由説明書（下記第３の１（２））において、「処分庁は、令和６年７月３日付け厚生労働省発保０７０３第３号により、下記３（１）で特定した行政文書の一部開示決定（以下「原処分」という。）をしたところ、」と説明しているが、認められない。

審査請求書（上記第２の２（１）ア（ア））に記載したとおり、原処分の決定通知書における「不開示とした部分」には「なし」と記載されており、一部開示決定とは認められない。

b 理由説明書（下記第３の３（５）のなお書き及び３（６）ア）について

諮問庁は、理由説明書（下記第３の３（５））のなお書きにおいて、「開示部分及び不開示理由を具体的に記載しており、実際に当該部分を不開示としていることから明らかなとおり、「なし」は誤記であり本来は記載不要である。」と説明し、理由説明書（下記第３の３（６）ア）において、「誤記が明らかであることから全部を開示する義務が生じているとは言えない。」と説明しているが、いずれの説明も認められない。その理由は、以下のとおりである。

（a）理由説明書（下記第３の３（５））のなお書きについて

i）上記ア（ア）に記載した理由により、原処分の決定通知書

において、開示部分及び不開示理由が具体的に記載されているとは認められない。

- ii) 諮問庁は、「実際に当該部分を不開示としていることから明らかなとおり、」と説明しているが、認められない。開示された本件対象文書の不開示部分について、下記①及び②の部分については、理由説明書別表の「不開示情報の該当部分等」欄の記載内容には記載されておらず、「実際に当該部分を不開示としていることから明らかなとおり、」とは言えない。

仮に「なし」は誤記であり本来は記載不要」であることを前提とした場合であっても、理由説明書別表に基づけば、下記①及び②の部分については、諮問庁に開示義務が生じていることになる。本件開示決定及び諮問庁の理由説明書には重大な瑕疵があり、認められない。

- ① 理由説明書別表の文書１の１８頁「通番８７」の「頁（※）」欄ないし「修正案」欄

理由説明書別表の文書１の１８頁の「不開示情報の該当部分等」欄に「通番８７」は記載されていないため、「通番８７」欄は不開示部分には該当しないにも関わらず、開示された本件対象文書では、「通番８７」欄の「頁（※）」欄ないし「修正案」欄は、不開示とされている。

- ② 理由説明書別表の文書１の２８頁「通番１９８」の「対応方針」及び「対応」

理由説明書別表の文書１の２８頁の「不開示情報の該当部分等」欄には「通番１９８、「頁（※）」ないし「修正案」と記載されており、「通番１９８」欄の「対応方針」欄及び「対応」欄は不開示部分には該当しないにも関わらず、開示された本件対象行政文書では、「通番１９８」欄の「対応方針」欄及び「対応」欄は、不開示とされている。

- (b) 理由説明書（下記第３の３（６））について

上記ア（イ）ないしア（エ）に記載したとおり、原処分については、決定通知書に記載されたとおりの内容で行われたものと解すべきであり、重大な瑕疵があることに気付かないまま開示決定通知書を送付し、本件審査請求を受けて初めて当該瑕疵に気付いたものの、開示決定通知書を差し替えるなどの対応も行わなかったことは、決定通知書によって行政処分がなされて

いるとの認識が不十分であり、決定通知書の重要性に対する理解も不十分であると言える。

上記ア（オ）に記載したとおり、中国四国厚生局は、別件開示請求において、行政文書開示文書総括表の「不開示とした部分」欄の一部の記載漏れを訂正するための聴聞手続を行っており、諮問庁においても同様の手続を実施するよう求める。

（ウ）理由説明書（下記第３の３（３））について

諮問庁は、理由説明書（下記第３の３（３））において、「保険医療機関等又は保険医等に対する監査は、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。」と説明しているが、認められない。

「指導大綱」において取扱いが示されているのは、保険医療機関等又は保険医等に対する「指導」であり、その根拠法は、健康保険法７８条ではなく、同法７３条である。

（エ）理由説明書（下記第３の３（５））のなお書き以外の部分について

a 諮問庁は、理由説明書（下記第３の３（５））において、「本件対象文書の不開示部分においては、「修正意見、理由等」欄及び「修正案」欄で、国の機関が行う保険医療機関又は保険医等に対する（原文ママ）監査の手法を明らかにしているため、公にすると、同指導の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。」と説明しているが、認められない。

前述の「同指導の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は、「同監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の誤記である。

b 諮問庁は、本件対象文書の「修正意見、理由等」欄及び「修正案」欄の不開示部分についての説明を行っているが、「頁（※）」欄、「項目」欄、「対応方針」欄及び「対応」欄の不開示部分については、不開示とする理由を説明していない。

理由説明書において不開示とする理由の説明が行われていない以上、「頁（※）」欄、「項目」欄、「対応方針」欄及び「対応」欄の不開示部分を全て開示するよう求める。

c 上記ア（カ）aに記載したとおり、本件対象文書は、１９９５年１２月２２日付け保発第１１７号厚生省保険局長通知の別添２「監査要綱」を改定する際に公示される「関係資料」に該当する

ものであり、上記ア（カ）bに記載したとおり、意見公募手続とは、命令等の案を公示し、広く一般から意見を公募する手続であることから、審査請求書（上記第2の2（1）イ（ウ）b及びイ（エ）b）に記載したとおり、医療指導監査業務等実施要領・監査編の不開示部分の内容と同一の内容とは認められない不開示部分を全て開示するよう求める。

（オ）理由説明書（下記第3の3（6）イ（イ））について

諮問庁は、理由説明書（下記第3の3（6）イ（イ））において、「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。」「とりまとめ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く、審査請求人の主張を裏付ける客観的かつ明確な証拠はない」と説明しているが、認められない。

本件対象文書の文書（2）及び文書（3）の「対応」欄には、「ご指摘を踏まえ再度検討した結果、」「ご指摘を踏まえ改めて検討した結果、」「ご指摘を踏まえ検討しましたが、」と記載されており、これらの文言は、とりまとめに際して各地方厚生（支）局へ意見を求めた客観的かつ明確な証拠である。

また、諮問庁は、審査請求人が行った別件審査請求（令和6年（行情）諮問第853号）における2024年8月30日付け理由説明書第3の3（7）ア（イ）において、「審査請求人は、開示された行政文書の各頁の左上に「記載様式1」と記載されているから、他にも開示すべき行政文書がある旨を主張している。この点、「記載様式1」以外の様式は存在するが、「医療指導監査業務等実施要領（監査編）に対する意見等」に係る内容であり、本件開示請求の対象とはならないため、審査請求人の主張は当たらない。」と説明している。実際に、本件対象文書の各頁の左上には「記載様式2」と記載されているが、「記載様式1」及び「記載様式2」以外の様式や、記載にあたっての留意事項等が記載されている本件請求文書に該当する文書が存在していることが推定される。

（カ）理由説明書（下記第3の3（6）ウ）について

諮問庁は、理由説明書（下記第3の3（6）ウ）において、「当該実施要領は必要が生じた際に改正し、監査の運用については、将来的に見直しが行われる可能性があることから、今後の見直しの過程で率直な意見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ことは明らかであり」と説明しているが、認められない。その理由は、上記イ（エ）cに記載したとおりである。

(キ) 理由説明書（下記第3の3（6）エ）について

諮問庁は、理由説明書（下記第3の3（6）エ）において、「原処分決定通知書においては、単に根拠規定を示すだけではなく、不開示理由を具体的に示している」と説明しているが、認められない。その理由は、上記イ（イ）b（a）i）に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、開示請求者として、令和6年5月1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、本件請求文書の開示請求をした。

(2) これに対して、処分庁は、令和6年7月3日付け厚生労働省発保0703第3号により、下記3（1）で特定した行政文書の一部開示決定（原処分）をしたところ、審査請求人は、これを不服として、同年10月3日付け（同月7日受付）で本件審査請求をした。

2 諮問庁としての考え方

本件審査請求については、原処分は妥当であるから、棄却すべきである。

3 理由

(1) 対象行政文書の特定について

処分庁は、同年5月、手数料未納の形式不備により補正後期限を6月4日とし、上記1（1）の請求内容に該当する行政文書の探索を開始したところ、同年6月、「開示対象文書の不開示情報該当性の審査に時間を要すること及び審査と並行して処理すべきその他事務の繁忙」のため、当該請求から60日以内（同年7月4日）までに開示決定を行うため、法10条2項（開示決定等の期限）を適用し、別表の行政文書を本件対象文書として特定した。

また、本件の審査請求を受け、処分庁は、その他文書について、改めてくまなく探索したが、事務処理上作成または取得した事実はなく、該当する行政文書の保有は認められなかった。

(2) 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、保険医療機関等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。

（３）保険医療機関等に対する監査について

保険医療機関等又は保険医等に対する監査は、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、保険医療機関等又は保険医等に対する監査は、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において別途実施要領を定めており、指導監査事務を適正に遂行するために策定された、医療指導監査業務等実施要領（以下「実施要領」という。）は、厚生労働大臣から委任を受けた地方厚生（支）局長が指導監査事務を適正に遂行するために策定されたものであり、地方厚生（支）局の職員が、実際に指導監査事務を行う際の手順等を記載した内部資料で、いわゆる事務処理マニュアルとして利用されている。

（４）本件対象文書について

本件対象文書は、上記（３）の実施要領の改訂に当たって、地方厚生（支）局の職員から寄せられた修正意見等に対して厚生労働省保険局医療課医療指導監査室が修正意見等の項目ごとに取扱いの考え方を示したものである。

（５）不開示情報該当性について

本件対象文書の不開示部分においては、「修正意見、理由等」欄及び「修正案」欄で、国の機関が行う保険医療機関等又は保険医等に対する監査の手法を明らかにしているため、公にすると、同指導の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。また、同不開示情報には、地方厚生（支）局の職員から寄せられた修正意見等が含まれており、公にすると、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がある。
したがって、これらの情報は、法5条5号及び同条6号柱書に該当する。

なお、原処分の決定通知書において、不開示とした部分とその理由について「なし」と記載されているが、開示部分及び不開示理由を具体的に記載しており、実際に当該部分を不開示としていることから明らかなとおり、「なし」は誤記であり本来は記載不要である。

(6) 原処分の妥当性及び審査請求人の主張について

ア 審査請求書（上記第2の2（1）ア（ア））について

審査請求人は、原処分の決定通知書において、不開示とした部分とその理由について「なし」と記載されていることから、本件対象文書の全部を開示する義務が生じている旨を主張するが、上記（5）なお書きで述べたとおり、誤記が明らかであることから全部を開示する義務が生じているとは言えない。

イ 審査請求書（上記第2の2（1）ア（イ））について

原処分について、「処分庁が特定した文書以外にも、特定すべき対象文書が存在している。」旨主張している。

（ア）審査請求書（上記第2の2（1）イ（イ）a）において、審査請求人は、「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」が本件対象文書に該当する旨主張しているが、審査請求人が本件において開示を求めたものは「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」について、「【総合】とりまとめ反映結果」に関する全ての文書」であって、開示済みの「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」を再度開示させる趣旨と解することはできず主張は失当である。

（イ）審査請求書（上記第2の2（1）イ（イ）b及びc）において、審査請求人は、「【総合】とりまとめ反映結果【法令編】」及び「【総合】とりまとめ反映結果のとりまとめに当たり、厚生労働省が地方厚生（支）局に対して発出した事務連絡」が存在している旨主張しているが、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、とりまとめに際して各地方厚（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く、審査請求人の主張を裏付ける客観的かつ明確な証拠はないから、失当である。

ウ 審査請求書（上記第2の2（1）ア（ウ））について

審査請求人は、原処分の不開示部分が法5条5号に該当しない可能性がある旨を主張しているが、当該実施要領は必要が生じた際に改正し、監査の運用については、将来的に見直しが行われる可能性があることから、今後の見直しの過程で率直な意見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ことは明らかであり、

その主張は失当である。

エ 審査請求書（上記第2の2（1）ア（エ））について

審査請求人は、原処分の不開示部分が法5条6号柱書に該当しない可能性がある旨を主張しているが、本件対象文書の不開示該当性は上記（5）で述べたとおりであり、加えて、具体的にどのような事務又は事業に関する情報に該当するかについての記載がない旨を主張しているが、当該実施要領は【監査編】であることから、どのような事務又は事業であることは明らかであり、審査請求人の主張は、原処分の結論を左右するものではない。

なお、審査請求人は、原処分について行政手続法8条違反である旨主張するが、原処分の決定通知書においては、単に根拠規定を示すだけではなく、不開示理由を具体的に示していることから、審査請求人の主張は失当である。

したがって、本件対象文書の特定等の妥当性については、上記（1）及び（5）で述べたとおりであるから、審査請求人の主張は、原処分の結論を左右するものではなく、原処分は結論において妥当である。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、原処分は妥当であり、本件異議申立てには理由がないから、棄却することが相当である。

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6年12月25日 | 諮問の受理 |
| ② 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ 令和7年1月22日 | 審議 |
| ④ 同年2月21日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ 同年10月27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 同年11月7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、その一部を法5条5号及び6号柱書きに該当するとして不開示としたところ、審査請求人は、①原処分は矛盾した内容であるため無効である、仮に有効であるとしても②文書特定や③理由提示に不備があり、④不開示情報にも該当しない部分があることから原処分を取り消すべきであるとしている。

これに対して諮問庁は、原処分を維持すべきであるとしているので、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、原処分の妥当性等について検討する。

2 原処分の妥当性等について

(1) 理由の提示について

行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部を不開示とするときは、法9条1項に基づき、その旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨及び開示の実施に関し政令で定める事項を書面により通知しなければならない。この通知を行う際には行政手続法8条1項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と公正妥当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。かかる趣旨に照らせば、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条の不開示理由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、理由の提示が不十分な場合、当該処分は違法であり、取り消すべきものとなる。

(2) 原処分の決定通知書について

原処分の決定通知書（令和6年7月3日付け厚生労働省発保0703第3号）を確認すると、本件対象文書（別紙の2（1）ないし（3）に掲げる文書）の不開示部分及び不開示理由について、別紙の3に掲げる表のとおり記載されていることが認められる。

(3) 原処分の妥当性について

ア 審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1））において、決定通知書に記載されている別紙の3に掲げる表の項目1の不開示部分（不開示部分①）と、同2ないし4の不開示部分（不開示部分②）について、本件対象文書のどの部分に記載されているどのような情報が、具体的にどのような事務又は事業に該当することになり、それを公にすると具体的にどのような支障が生じることになるのかの説明がなく、理由の提示に不備があり、行政手続法8条に違反している旨主張している。

これに対して諮問庁は、理由説明書（上記第3の3（6）エ）において、「（中略）具体的にどのような事務又は事業に関する情報に該当するかについての記載がない旨を主張しているが、当該実施要領は【監査編】であることから、どのような事務又は事業であることは明らかであり、・・・（中略）・・・。なお、審査請求人は、原処分について行政手続法8条違反である旨主張するが、原処分の決定通知書

においては、単に根拠規定を示すだけではなく、不開示理由を具体的に示していることから、審査請求人の主張は失当である」と説明している。

イ 諮問庁の説明（上記第3の3（4））によれば、本件対象文書は、令和5年3月に医療指導監査業務等実施要領（監査編）を改訂するに当たって、地方厚生（支）局から寄せられた修正意見等に対して厚生労働省保険局医療課医療指導監査室が修正意見等の項目ごとに取扱いの考え方を示したものである。

本件対象文書を確認すると、地方厚生（支）局から寄せられた修正意見等ごとに通番が振られ、通番ごとに①局毎番号、②局、③頁（※）、④項目、⑤修正意見、理由等、⑥修正案、⑦対応方針及び⑧対応が記載されていることが認められる。また、原処分では、これらの①ないし⑧の事項名は開示されているが、これに加えて、例えば各通番の意見が監査の事前準備、監査の当日の業務、監査後の措置など、監査に係るどのような業務についての意見であるかなど、各意見の性質や性格を理解するに役立つような情報は開示されていない。

そうすると、本件では、決定通知書のように、不開示部分①と不開示部分②を区分した場合、そもそも、本件対象文書の全体が「地方厚生（支）局から寄せられた意見」であるから、その中でどこの部分が「監査の手法に係る事項」に該当するのかが明示的に示されなければ、どの通番の意見（又はどの通番のどこの不開示部分）が法5条5号に該当するのかが、又は同条6号柱書きに該当するのかが判別することができず、まして、どのような理由ゆえに同条5号又は6号柱書きの不開示事由に該当することになるのか、そのことを了知することはできない。なお、本件では、理由説明書によって、どの意見等が不開示部分②の「監査の手法に係る事項」に該当するのかが説明されているが（ただし、なぜ不開示情報に該当するのかにについての説明は、必ずしも十分ではない。）、事後的な理由説明書の説明でもって決定通知書の瑕疵が治癒されるものではない。

ウ 以上のように、決定通知書は、実質的に、不開示部分は法5条5号及び6号柱書きに該当するという根拠規定を示すにとどまり、不開示の理由を審査請求人に知らせることによって、不服申立てに便宜を与える内容とはなっていない。また、本件において、不開示の根拠規定を示すことによって、開示される文書の種類、性質等とあいまって審査請求人が、どの不開示部分が法5条所定の不開示事由のどれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るとも認められない。

エ このため、原処分は、法 9 条 1 項の趣旨及び行政手続法 8 条 1 項に照らして違法であると判断せざるを得ない。

3 その他

(1) 審査請求人は、本件対象文書以外にも、少なくとも、第 2 の 2 (1) イ (イ) a ないし c の 3 つの文書が本件請求文書に該当する旨主張している。

(2) また、審査請求人は、以下のような主張もしている。

ア 通番 8 7 (1 8 頁) について、理由説明書の別表に記載されておらず、不開示とされていないのに、実際には不開示とされている。

イ 通番 1 9 8 (2 8 頁) について、「対応方針」及び「対応」は理由説明書の別表に記載されておらず、不開示とされていないのに、実際には不開示とされている。

(3) 原処分を取り消して改めて開示決定等を行う際には、審査請求人が主張する上記 (1) 及び (2) の点についても、十分に確認することが望まれる。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法 5 条 5 号及び 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、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであると判断した。

(第 3 部会)

委員 稲山文男、委員 久末弥生、委員 芳仲美恵子

別紙

1 本件請求文書

2023年12月28日付け行政文書開示決定（厚生労働省発保1228第8号）及び2024年2月6日付け行政文書開示決定（厚生労働省発保0206第1号）で開示した「【総合】とりまとめ反映結果【指導編】」について、「【総合】とりまとめ反映結果」に関する全ての文書（「【総合】とりまとめ反映結果」の【指導編】、【監査編】及び【法令編】、及びとりまとめに当たって厚生労働省と地方厚生（支）局がやりとりした行政文書を含む。）

2 特定した本件対象文書

- （1）R5. 1__医療指導監査業務等実施要領（監査編）に対する意見等（1頁ないし28頁）
- （2）R5. 2__医療指導監査業務等実施要領（監査編）に対する意見等（1頁ないし5頁）
- （3）R5. 3__医療指導監査業務等実施要領（監査編）に対する意見等（1頁）

3 本件対象文書の不開示部分及び不開示理由（原処分の決定通知書の記載）

	不開示部分	不開示理由
1	上記2（1）の行政文書のうち、地方厚生（支）局から寄せられた意見の一部	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があるものであり、法5条5号の不開示情報に該当するため、不開示とした。
2	上記2（1）の行政文書のうち、監査の手法に係る事項	厚生労働省が行う事務又は事業に関する情報であって、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であり、法5条6号柱書きに該当するため、不開示とした。
3	上記2（2）の行政文書のうち、監査の手法に係る事項	厚生労働省が行う事務又は事業に関する情報であって、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であり、法5条6号柱書きに該当するため、不開示とした。

4	上記２（３）の行政文書のうち、監査の手法に係る事項	厚生労働省が行う事務又は事業に関する情報であって、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であり、法５条６号柱書きに該当するため、不開示とした。
---	---------------------------	--

別表

原処分の不開示部分

1 整理	2 文書 番号	3 文書名	4 頁 番号	5 不開示情報の該当部分等	6 法 5 条該当性	
					5 号	6 号 柱 書 き
不 開 示 部 分 ①	文 書 1	R 5 . 1 _ 医 療指導監査業 務等実施要領 (監査編)に 対する意見等 (地方厚生 (支)局から 寄せられた意 見の一部)	1	通番 1 9、「頁※」ないし「対 応」	○	—
			1 0	通番 8 及び 2 2、「頁※」ないし 「対応」	○	—
			1 1	通番 6 3、「頁※」ないし「対 応」	○	—
			1 4	通番 2 3、「頁※」ないし「対 応」	○	—
			1 6	通番 1 5、「頁※」ないし「対 応」	○	—
			1 8	通番 8 6、1 6、1 7、8 8、 1 4 0、1 8、8 9 及び 1 4 1、「頁※」ないし「修正案」	○	—
			2 5	通番 5 3 及び 5 4、「頁※」ない し「修正案」	○	—
			2 6	通番 2 0 0、「頁※」ないし「修 正案」	○	—
			2 7	通番 2 0 7、「頁※」ないし「修 正案」	○	—
			2 8	通番 1 9 8、「頁※」ないし「修 正案」	○	—
不 開 示 部 分 ②		〃 (監査の手 法に係る事 項)	2	通番 2 0 2、「修正意見、理由 等」	—	○
			3	通番 1、「頁※」ないし「対 応」	—	○
			4	通番 2 0、「頁※」ないし「対 応」	—	○
			6	通番 2 0 1 及び 5 5、「修正意	—	○

				見、理由等」		
			7	通番 5 6、「頁※」ないし「対応」	—	○
			1 8	通番 8 6、1 6、1 7、8 8、1 4 0、1 8、8 9 及び 1 4 1、「頁※」ないし「修正案」	—	○
			2 5	通番 5 3 及び 5 4、「頁※」ないし「修正案」	—	○
			2 6	通番 2 0 0、「頁※」ないし「対応」	—	○
			2 7	通番 2 0 7、「頁※」ないし「修正案」	—	○
			2 8	通番 1 9 8、「頁※」ないし「修正案」	—	○
	文書 2	R 5 . 2 __ 医療指導監査業務等実施要領（監査編）に対する意見等（監査の手法に係る事項）	3	通番 1 1、「修正意見、理由等」	—	○
	文書 3	R 5 . 3 __ 医療指導監査業務等実施要領（監査編）に対する意見等（監査の手法に係る事項）	1	2 行目、九州局の「頁※」及び「項目」並びに「修正案」ないし「対応」	—	○

（注）理由説明書に添付されていた表を基に、当審査会事務局において整理した。