

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和7年8月29日（令和7年（行情）諮問第975号）

答申日：令和8年6月10日（令和8年度（行情）答申第200号）

事件名：「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案」の説明資料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（2）に掲げる文書（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については、不開示とされた部分を開示すべきである。

### 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7年3月6日付け厚生労働省発保0306第4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、不開示部分の開示を求める。

#### 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、資料の記載は省略する。）。

##### （1）審査請求書

###### ア 開示請求した行政文書

本件で審査請求人が開示請求した文書は、別紙の1に掲げる文書である。ただし、国会想定問答集は、別の決定により全面開示された。

###### イ 不開示部分と不開示理由

不開示となった部分は添付資料1「行政文書開示決定通知書」（以下「本件決定」という）2「不開示部分」記載のとおり「法律案—説明資料1」と「法律案」であり、その不開示理由も本件決定2「不開示理由」記載のとおりである。

###### ウ 不開示判断の違法

以下に述べるとおり、本件決定のうち不開示とした判断は、法の解釈適用を誤ったものである。

まず、「法律案」は、結果的にその後修正された途中のものであったとしても、内閣法制局による法案審査用に厚生労働省として提出

する段階に至っていたものである。したがって、厚生労働省として、同法制局の承認が得られたならば広く公布することを想定していたものであり、およそ秘匿すべき内容のものではないはずである。

また、本件決定の「1 開示する行政文書の名称」(1)及び(2)で別バージョンの「法律案\_\_説明資料」が現に開示されているように、「法律案\_\_説明資料」も秘匿するような内容を含むものではない。

本件決定の「1 開示する行政文書の名称」(3)～(14)により、参事官、部長、長官指摘やそれへの厚生労働省の回答が開示されているが、それら回答と密接に関連する説明資料のみ不開示とする理由もない。

開示された(1)及び(2)の「法律案\_\_説明資料」は、日付が「190202」(平成19年2月2日)とされており、不開示となった説明資料は日付が「181221」(平成18年12月21日)であり、不開示とされたものは日付が相対的に古い。したがって、想定できる不開示理由は、途中段階のもの(その後改訂されたもの)であるために、それを公開すると、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」と厚生労働大臣が考えたためかもしれない(なお、本件決定は、法5条5号の条文を記載するだけで不開示理由を特定していないと言え、その点で記載方法として適切ではないが、ここではその点は措く)。

しかし、法案や説明資料が途中段階のものであったということは、開示を受けた側でも当然にわかることであるから、そのようなものを開示したからといって、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれなどない。

現に、他省庁における類似の開示請求(立法過程における内閣法制局関連資料)では、途中段階の法律案やその説明資料などはすべて開示されており、不開示になったことはない(その一例として、添付資料2は、公文書管理法に関する類似の開示請求において対象文書が全面開示されたことを示すものである)。

以上のように、本件決定のうち、不開示とした部分は法5条5号の解釈適用を誤ったものである。

ちなみに、審査請求人が本年3月14日に厚生労働省保健医療介護連携政策課に問合せをしたところ、担当者は、他省庁では類似事案において全面開示をしていることを知らず、「厚生労働省の前例を調べたところ、そういった途中の法案や説明資料を出している例がなかったので不開示にした」という趣旨の説明をしていた。

## エ 結論

以上の理由から、審査請求人は、本件決定のうち、不開示とした部分に関する判断を取り消すことを求める。

## (2) 意見書

### ア はじめに

本件決定において、諮問庁は、法律案説明資料と法律案を不開示とした。しかし、本件で問題になっている立法資料と同様の資料は、一般的に開示されてきたのであり、本件において情報公開の流れを後退させてはならない。

諮問庁は、きわめて概括的な一般論を理由として述べるだけで、法の5条5号が規定する不開示事由の要件に照らし、およそ認められるものではない。この点につき、法5条5号の解釈の一般論について述べたうえで、本件に関して簡単に意見を述べる。

したがって、本件決定において不開示とされた部分は取り消されるべきである。

なお、仮に諮問庁が不開示の判断を維持するのであれば、不開示部分の情報を合理的に区切ったうえで、個々の情報ごとに具体的な不開示理由を述べるべきであり、貴審査会において、諮問庁にそのような作業を行うよう求めるべきである。そのうえで、審査請求人に対し、あらためて意見を述べる機会を付与するよう希望する。

### イ 立法資料は一般的に開示されていること

審査請求書で主張したとおり、他省庁における類似の開示請求（立法過程における内閣法制局関連資料を対象とするもの）では、途中段階の法律案やその説明資料なども開示されている。審査請求書には、その一例として、添付資料2（公文書管理法に関して全面開示の決定がなされたことを示す資料）を付けた。そのことに関連して資料及び主張を補足するとともに、以下の意見を追加する。

#### (ア) 途中段階の法案が特に説明なしに開示されている

諮問庁は、「内閣法制局による各段階の審査については、審査が途中段階であることを示した明確な記載はなく、国民の側で当該文書がどの段階のものであったか判断できず、国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」と主張する。

この点に関連して、上記添付資料2の開示決定において開示された法律案の一例を添付資料3として本意見書に添付する。公文書管理法の国会提出法案は衆議院のウェブサイトから見るができるが（URL：省略）、添付資料3は、途中段階のもので、国会提出法案とは異なる箇所が複数ある。しかし、開示された文書には、法案（条文）が途中段階のものであることを示す記載は特に無い。

開示された法律案と国会提出法案との異なる箇所を具体的に指摘すると、たとえば、国会提出法案では、5条（整理）は5項までであるのに対し、開示された添付資料3では、4項までしかない（国会提出法案では4項が追加され、開示された法案の4項が項ずれで5項に繰り上げられている。）。また、添付資料3では、行政文書の定義（2条4項）において、行政文書から除外される「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされている」の保管場所（例示）は、「博物館」とされていたが、国会提出法案ではそれが「研究所」に変更されている。

このように、国会への提出法案とは違った内容の法律案も、情報公開請求によって開示されているが、開示された文書には、それがどのような審査段階であったかなどの説明はない。そのことによって、国民の間に何ら混乱は生じていない。諮問庁の前記主張の誤りは明白である。

なお、念のため、諮問庁が理由付けを変更する可能性に備えて述べておくと、手書きでの書き込みが多数あるような法律案も、別の情報公開請求では開示されている。その例として、添付資料4を示す。添付資料4では、たとえば、「部長説明（第1回）後修正」、「明日別件があってあきそうにない」などの手書きでの書き込みがあるほか、その時点での条文案に取消線やバツ印、差し替え文言など多数の手書きでの追記がある。このように整理されていない段階の資料で、あるいは行政機関としては外部にあまり出したくないと思うような資料であっても、当然のごとく開示されている。このような取り扱いは、不開示事由がない限りは対象文書を開示すべき義務があることからすれば当然であるし、意思決定に至る過程を国民に示すために重要なことである。

(イ) 個人情報保護法に関する立法資料の全面開示の例

立法資料が全面開示された例として示した公文書管理法の所管庁は内閣府であるが、所管庁を内閣官房とする個人情報保護法の改正法の立法資料も全面開示されている。

(ウ) 答申例でも、個人情報などを除き開示されている

情報公開・個人情報保護審査会の先例（諮問庁：内閣総理大臣）において、特定秘密の保護に関する法律案に関する法令案審議録の一部開示等が問題となった事案がある（平成27年度（行情）答申第250号）。この事案では、当初、以下の部分が一部不開示とな

った。

防衛省における防衛秘密の具体的な運用に関する内容が記載されている部分、過去の秘密漏えい事件の名称が記載されている部分、防衛省職員以外の者で、防衛秘密を取り扱うことを業務とする者の具体例が記載されている部分及び我が国において現に実施されている秘密取扱者適格性確認制度の具体的内容が記載されている部分

しかし、その後追加開示がなされ、不開示が最終的に維持されたのは、

- ・秘密漏えい事件における当事者たる個人の姓が記載された部分
- ・日本政府が意見交換を行っている特定の対象国名部分
- ・秘密取扱者適格性確認制度における調査手続に関する具体的内容が記載された部分

の3か所だけである。同答申の末尾に「(別紙1) 本件対象文書」「(別紙2) 不開示維持部分」がそれぞれ列記されているが、何回にもわたって改訂された多数の法律案(条文案)がいずれも開示されており(同別紙1記載の文書1から27の27種類)、不開示部分がきわめて限られていること(たとえば、ある資料の1頁目のみ、あるいは「3ページの上から4行目及び5行目の一部」など)がわかる。

特定秘密保護法の立法資料は、そのテーマに照らし、国の安全にかかわる情報が含まれていることなどから、開示範囲について慎重な取り扱いがなされる場合があることは想定可能といえよう。しかし、そうであっても、不開示とすることについて個別の情報に即した正当事由が認められる場合に必要な範囲でのみ不開示が維持されている点に留意する必要がある。

#### (エ) 小括

以上のとおり、本件で問題になっている立法資料と同様の資料は、一般的に開示されてきた。国会において国民代表が定める法律、そしてその成立の基礎となった立法資料を開示することに、きわめて高い公益性が認められることは言うを俟たない。これまで開示されてきた立法資料を、開示しなくてよいといった情報公開を後退させるような諮問庁による本件決定における誤った判断が、許容されるようなことがあってはならない。

#### ウ 諮問庁の理由は一般的・抽象的でおおよそ認められない

##### (ア) 諮問庁の説明

諮問庁は、「内閣法制局による各段階の審査は、改正法案の責任省庁である厚生労働省が提出した法案やその説明資料等を同局が確

認・指摘をするものであり、これをもって同局の承認を得たことにはならない。また、審査を受けている段階の法案やその説明資料等については、広く交付することを想定したものではない。さらに、審査を受けている段階の法案やその説明資料等を開示することで、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」、「内閣法制局による各段階の審査については、審査が途中段階であることを示した明確な記載はなく、国民の側で当該文書がどの段階のものであったか判断できず、国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。」と主張し、法5条5号該当性を主張する。

(イ) 法5条5号の解釈の誤り

a 法5条5号の解釈

法5条5号は、「...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、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」を不開示事由とする。

ここであげた不開示事由を、前段（率直な意見交換・意思決定の中立性）及び後段（国民の間の混乱）に分けた場合、いずれについても「不当に」という要件及び「おそれ」という要件の両方を充たす必要がある。これらの要件の一般的な解釈は次のとおりである。

・「不当に」

「不当に」は、「審議、検討等途中の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものを意味する。予想される支障が『不当』なものかどうかの判断は、当該情報の性質に照らし、公にすることによる利益と不開示にすることによる利益とを比較考量した上で判断される」（総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』74頁）。

・「おそれ」

「おそれ」については、「『おそれ』の判断に当たっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められる」（前掲書57頁）、「『おそれ』の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求される」（同78頁）。

6号に関する判断であるが、宇賀克也元最高裁判事は、近時の最高裁判決において、「『おそれ』も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求されること、『お

それ』の判断について行政機関の長の裁量は認められず、また、この不開示情報該当性について、被告となる国が立証責任を負うこと、同号柱書きの『事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ』の『適正』の要件の判断に際して、開示のもたらす支障のみならず、開示のもたらす公益も比較衡量しなければならないことについては異論がない。」と補足意見において指摘している（2025年6月6日最高裁判決・最高裁ウェブサイト掲載）。

また、藤田宙靖元最高裁判事は、5号の「おそれ」も含めた記述として、「ところで、一般的に言えば、一定の情報を公開したとしてもこういった不都合が生じるおそれはおよそ存在しない、といい切れるケースというのは、むしろ少ないのであって、情報を公開するということは、常にこういった危険と背中合わせであることを認識しなければならない。情報公開制度とは、そうであるにも拘らず、これを国民に公開することの方がより重要であるとの判断に立って設けられている制度なのである。従って当然のことながら、これらの条文でいう『おそれ』とは、一般的抽象的なおそれであるのでは足りず、具体的にそういった危険が生じる可能性が強いということであると解さなければならない」と指摘する（藤田宙靖著『新版 行政法総論上巻』（青林書院、2020年）191頁）。

藤田前掲書は、この指摘に関連して、注（1）として、この指摘に沿った裁判例を次のように紹介している（同192頁）。

この点に関し、情報公開条例をめぐる多くの下級審判例の中には、例えば、憲法上保障された「知る権利」の尊重、参政権の実質的確保の理念、等を重視して、非公開事由に該当するか否かの判断は、条文の趣旨に即し、厳格に解釈されなければならない、とするものが、多々存在することが注目される。例えば参照、大阪高判平成2年5月17日判時1355号8頁（大阪府水道部交際費情報公開請求事件）、大阪高判平成2年10月31日例集41巻10号1765頁（大阪府知事交際費情報公開請求事件）、東京高判平成3年1月21日例集42巻1号115頁（栃木県知事交際費情報公開請求事件）。また参照、大阪高判平成4年12月18日例集43巻11・12号1526頁。また、個人識別情報に関し、問題とされている文書を公開することによって懇談の相手方が了知される可能性があることについて、その判断を可能とする程度に具体的な事実を行政

庁側が主張・立証しない限り、非公開とすることはできない、とする、最判平成6年2月8日民集48巻2号255頁以下（大阪府水道部事件上告審判決）を参照

さらに、諮問庁が理由としてあげる「率直な意見の交換又は意思決定の中立性」及び「国民の間〔の〕混乱」については、それぞれ次の点に留意する必要がある。

・「率直な意見の交換又は意思決定の中立性」

「審議、検討等に関する情報については、行政機関としての意思決定が行われた後は、一般的には、当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、本号の不開示情報に該当する場合は少なくなるものと考えられる」（前掲書75頁）と指摘されている。

・「国民の間の混乱」

2011年の国会に提出された法の改正案では、この不開示事由は削除が予定されていた。その理由として、「当該規定は、表現として極めて曖昧な規定であり、行政機関等による恣意的な解釈を生じさせる余地があるとの指摘がなされている」などの説明がなされていた。同年に東日本大震災が発生したことを主因として同法案は廃案になったが、ここで指摘された理由付けは基本的に「国民の間の混乱」という要件に妥当するのであり、不開示事由の拡大解釈は許されない。

総務省行政管理局編前掲書には、この要件に関連して、「例えば、特定の物資が将来不足することが見込まれることから、政府として取引の規制が検討されている段階で、その検討情報を公にすれば、買い占め、売り惜しみ等が起こるおそれがある場合」との指摘がある（73頁）。これはあくまでも例示としての記載であるが、そうであるからと言って、他の事例についても同様に「国民の間の混乱」を安易に認めるべきではない。前掲書の例は、時限的で（検討段階での公開のみが念頭におかれている）、かつ、社会生活に直接的で重大な影響が生じうる蓋然性のある場合であって、他の場合にこの要件の適用を認めるとしても、これに類する場合に限定すべきである。

b 諮問庁は一般的・抽象的に理由を述べるだけで、およそ不開示事由があるとは認められない

（審査請求人は、本件対象文書について情報をもっていないため、本意見書では簡単に意見を述べる。ただし、後記（ウ）のとおり、仮に諮問庁が不開示を維持するのであれば、不開示理

由について、より詳細な説明をすべきであり、そのような説明を受けた段階で、あらためて反論の機会をいただきたい。）

5号による不開示が認められるためには、上記aで記載した要件を充たす必要があるが、諮問庁は、一般的・抽象的な理由を繰り返すだけで、本件において不開示事由の主張立証がなされているとは到底言えない。

諮問庁は、「内閣法制局による各段階の審査は、改正法案の責任省庁である厚生労働省が提出した法案やその説明資料等を同局が確認・指摘をするものであり、これをもって同局の承認を得たことにはならない。また、審査を受けている段階の法案やその説明資料等については、広く交付することを想定したものではない。」と述べるが、この主張は的を外している。

まず、そもそも、諮問庁が主張立証責任を負うのは不開示事由該当性であり、上述した5号の文言によって示された要件への該当性が認められるか否かが争点である。

このことを前提として確認したうえで、上記の諮問庁による理由について触れておくと、審査請求人は、「承認が得られたならば」という仮定の話をしただけであって、不開示文書が法制局の承認を得たなどとは全く言っていない。また、審査請求人は、「法律案」について「広く公布することを想定していた」と述べたのであり、「説明資料等」について、そのようには述べていない。このように、諮問庁の判断は、審査請求人の主張を正確に捉えることすらできておらず、杜撰と言わざるをえない。

さらに、法に基づく開示の仕組みとしては、法5条の不開示事由に該当しない限り公開が必要なものであり、公布を予定していたか否かが判断基準になるわけではない。審査請求人は、公布を予定していた情報である以上、およそ秘匿するようなものではなく、したがって、ましてや不開示事由に該当するようなことはない、という前提で主張をしたにすぎない（このことはあまりに自明であり、わざわざ明示まではしていない。）。

なお、前述のとおり、行政機関としての意思決定が行われた後は、一般的には意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなる。本件で開示対象となっているのは2018年の立法資料であり、それら資料に基づく立法府の判断がなされており、すでに2019年に改正法が成立している。その準備段階の資料であって、現時点で公開することによって行政機関に対する意思決定への影響が生じることなど想定しがたい点を踏まえる必要がある。

さらに、立法資料を公開することの公益性は高いから、そのことと開示がもたらす支障とを比較考量したうえで、不開示が維持しうるかを判断する必要がある。

これまで、他の法案において立法関係の資料が開示されてきたのは前述のとおりである。諮問庁においてのみ特別な取り扱いが許されるわけではないことは言うまでもない。

(ウ) ヴォーン・インデックスの作成を求めるべきこと

以上のとおり、本件不開示は到底維持されるべきではないが、諮問庁が引き続き原処分を妥当であるとの主張を維持するのであれば、上述の5号の要件に即した主張立証を具体的に行う必要がある。

本年6月3日付けの最高裁判決（最高裁ウェブサイト掲載・令5（行ヒ）335号）は、その事案で対象となった文書の「備考欄」について、「文書ごとに、小項目が設けられているか否か、小項目が設けられている場合に、それでもなお当該『備考』欄について一体的に本件各号情報が記録されているといえるか否か等について明らかにするよう求めた上で、合理的に区切られた範囲ごとに、本件各号情報該当性についての判断をすべきであった」と判示する。

この最高裁の事案では、実際に開示された備考欄に「様々な小項目が複数設けられているものがあ〔った〕」という事情が認められたが、その点を抜きにしても、最高裁は、『備考』欄には、その性質上、当該文書に記録された主要な情報に付随し又は関連する多様な情報が記録されることが一般的に想定される」といった判断を前提にしている。

本件において、法律案の説明資料には、その性質上、様々な情報が記載されていることが一般的に想定されるから、この最高裁判決を踏まえて、「合理的に区切られた範囲ごとに、本件各号情報該当性についての判断をすべき」であり、その前提として、諮問庁は、合理的に区切られた範囲ごとに個々の主張立証を行うべきである。

同最高裁判決の宇賀補足意見は、ヴォーン・インデックスについて、「(ア) 記録のどの箇所不開示情報が記録されているかについての記述、(イ) それぞれの不開示情報の条項、(ウ) 不開示情報に該当する理由、をまとめた文書である。」と説明している。

本件において、諮問庁が不開示を維持する情報を「合理的に区切ったうえで」、これらの説明を個々に行う必要がある。(イ)については、諮問庁はいずれも5号を理由にしているので、そのうちの「率直な意見の交換又は意思決定の中立性」を理由とするのか、「国民の間の混乱」を理由とするのかを区分したうえで、それに

「該当する理由」((ウ))を具体的に述べるべきである。

このようなヴォーン・インデックスの作成は、裁判所と異なってインカメラ審理を行える貴審査会でこそ、情報公開・個人情報保護審査会設置法9条3項に基づいて適切に「指定する方法により分類又は整理」を求めることができるものであり、また、すべきことである。

なお、諮問庁が不開示を今後も維持する場合には、本件の重要性に鑑みて、追って情報公開訴訟を提起せざるを得ない。

前掲本年6月3日最高裁判決の林道晴裁判官、渡辺恵理子裁判官及び平木正洋裁判官の各補足意見では、「裁判所は、情報公開法の上記趣旨等に加え、原告による的確な反論反証が可能であるかといった観点も踏まえ、被告に対し適切に釈明権を行使した上で、合理的な区切り方を見いだしていくことが求められる」と述べている。この意見は裁判所における審理を念頭においたものであるが、貴審査会におかれては、今後の手続を念頭におき、「審査請求人による的確な反論反証が可能であるかといった観点も踏まえ、合理的な区切り方を見出して」いただくよう希望する。

### 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7年1月5日付け(同月同日受付)で、厚生労働大臣(処分庁)に対して、法3条の規定に基づき、下記のとおり、行政文書に係る開示請求をした。

<開示請求文書>

別紙の1に掲げるとおり

- (2) これに対して、処分庁は、令和7年3月6日付け厚生労働省発保0306第4号により、下記3(1)で特定した行政文書の一部を開示決定(原処分)したところ、審査請求人は、これを不服として、同年6月6日付け(同月同日受付)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ことから、棄却すべきである。

#### 3 理由

- (1) 本件対象文書の特定について

処分庁は、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、令和7年2月、上記の行政文書については、開示請求対象文書の特定及び不開示情報該当性の審査に時間を要するため、同年3月6日までの30日の延長が必要であったことから、法10条2項(開示

決定等の期限)を適用した上で、別紙の2(1)及び(2)に掲げる文書を対象文書として特定し、同日付け厚生労働省発保0306第4号で一部開示決定をした。

このうち、別紙の2(2)に掲げる文書(本件対象文書)については、審議、検討または協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換また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ため、不開示とした。

(2)「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案」(平成31年2月15日提出)における法制局審査の概要について

「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案」(平成31年2月15日提出)における法制局審査は、平成30年11月より開始し、平成31年2月に長官了となった。なお、本件対象文書となる、「オンライン資格確認の導入」及び「オンライン資格確認や電子カルテ等の普及のための医療情報化支援基金の創設」に関する記述は平成30年12月以前にはない。

(3) 原処分 of 妥当性について

審査請求人は、審査請求書において「(3) 不開示判断の違法」として、以下の点を指摘しているが、原処分 of 妥当性はそれぞれ以下のとおりである。

ア 「法律案」は、結果的にその後修正された途中のものであったとしても、内閣法制局による法案審査用に厚生労働省として提出する段階に至っていたものである。したがって、厚生労働省として、同法制局の承認が得られたならば広く交付することを想定していたものであり、およそ秘匿すべき内容のものではないはずである。」

この点、内閣法制局による各段階の審査は、改正法案の責任省庁である厚生労働省が提出した法案やその説明資料等を同局が確認・指摘をするものであり、これをもって同局の承認を得たことにはならない。また、審査を受けている段階の法案やその説明資料等については、広く交付することを想定したものではない。さらに、審査を受けている段階の法案やその説明資料等を開示することで、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。

イ 「法案や説明資料が途中段階のものであったということは、開示を受けた側でも当然にわかることであることから、そのようなものを開示したからといって、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれなど

ない。」

この点、内閣法制局による各段階の審査については、審査が途中段階であることを示した明確な記載はなく、国民の側で当該文書がどの段階のものであったか判断できず、国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

#### (4) 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書において、「『原処分のうち、不開示とした部分に関する決定を取り消す』との裁決を求める。」旨を記載しているが、具体的な主張はなく、原処分の妥当性は上記(3)のとおりであり、審査請求人の主張は当たらない。

なお、処分庁は、改めて、不開示とした行政文書を検認したところ、当該文書を開示することで、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ことを確認したため、当該文書を不開示と判断した原処分は妥当である。

#### 4 結論

よって、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7年8月29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9月8日    | 審議                |
| ④ 同年10月20日  | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑤ 令和8年5月25日 | 本件対象文書の見分及び審議     |
| ⑥ 同年6月4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、本件対象文書を含む複数の文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書の一部を法5条5号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対して審査請求人は、本件対象文書の不開示部分の開示を求めているところ、諮問庁は原処分を維持すべきであるとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

##### 2 不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 審査請求人が開示を求める文書は別紙の1に掲げるとおりであり、諮

問庁の説明（上記第3の3（2））によると、特定された文書は、平成31年（2019年）2月15日に国会に提出された「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案」について、平成30年（2018年）11月から平成31年（2019年）2月までにかけて内閣法制局の審査を受けた際の説明資料や内閣法制局から受けた指摘に対してどのような対応を採ったのかを記録した資料等である。

(2) 特定された文書のうち、別紙の2（2）ア及びイに掲げる文書（本件対象文書）が法5条5号に該当するとして一部不開示とされており、表紙は開示されているが、内容は全て不開示となっている。これに対して、本件対象文書以外の文書（別紙の2（1）アないしセに掲げる文書）は全て開示されている。また、別紙の2（注）に記載したように、別件処分において、「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案 想定集」が特定され、全部開示されている。

(3) 原処分で全部開示された別紙の2（1）ア及びイの文書と不開示とされた本件対象文書（別紙の2（2）ア及びイの文書）を見比べると、両者は同じ名称の文書であり記載されている内容も類似しているものが多いが、別紙の2（1）ア及びイの文書の日付は平成31年2月であるのに対し、本件対象文書の日付は平成30年12月となっている。

平成30年（2018年）11月から平成31年（2019年）2月までにかけて内閣法制局の審査を受けたことを踏まえると、当初の本件対象文書の内容が、内閣法制局の参事官、部長及び長官からの様々な指摘を受けて（別紙の2（1）ウないしセ）、別紙の2（1）ア及びイの説明資料へと内容が変遷したことがうかがえる。

(4) 法5条5号は、国の機関における審議、検討又は協議に関する情報について、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、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるものを不開示とする規定であるが、規定の趣旨から、行政機関としての意思決定が行われた後は、一般的には、当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、本号の不開示情報に該当する場合は少なくなるものと考えられている。

ただし、当該意思決定が政策決定の一部の構成要素であったり、当該意思決定を前提として次の意思決定が行われる等、審議・検討等の過程が重層的、連続的な場合には、当該意思決定後であっても、政策全体の意思決定又は次の意思決定に関して、法5条5号に該当するのかの検討

が必要であるとも解されている。

- (5) 本件については、「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案」は、平成31年(2019年)2月15日に国会に提出され、令和元年(2019年)5月15日に成立し、同月22日に令和元年法律第9号として公布されている。このため、上記(4)を踏まえると、原処分が行われた令和7年(2025年)3月6日の段階では、本件対象文書の不開示部分を公にすることによって、一般的には、法5条5号に該当するとは考え難く、諮問庁も、本件において同号に該当すると判断すべき特段の事情を説明していない。

また、原処分で特定された文書相互の関係は上記(3)で述べたように考えられるが、平成31年2月の「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案\_説明資料」(別紙の2(1)ア及びイ)並びに内閣法制局の参事官、部長及び長官からの指摘と指摘に対する対応を記載した文書(別紙の2(1)ウないしセ)を全部開示しておきながら、諮問庁は、本件対象文書の不開示部分に限っては不開示とすべきとする具体的な理由についても、説明をしていない。

したがって、本件対象文書の不開示部分を公にすることによって、どのような事情から、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又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれが生じるのか不明であり、不開示部分は法5条5号に該当するとは認められず、開示すべきである。

### 3 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、同号に該当せず、開示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 開示請求書の記載

第198回国会（平成31年常会）提出法律案「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案」（平成31年2月15日提出）のうち、「オンライン資格確認の導入」及び「オンライン資格確認や電子カルテ等の普及のための医療情報化支援基金の創設」に関する（1）国会想定問答集（2）内閣法制局関連資料（法案審査時に提出した説明資料、条文化審査段階におけるその他説明資料及び法制局参事官等のコメントを記載した文書）

### 2 原処分で特定した文書

#### （1）全部開示した行政文書の名称等

ア 190202\_\_医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案\_\_説明資料1

イ 190202\_\_医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案\_\_説明資料2

ウ 181214\_\_【12月13日指摘】参事官指摘への回答

エ 181217\_\_【12月15日指摘】参事官指摘への回答

オ 181221\_\_【12月19日指摘】参事官指摘への回答

カ 181225\_\_【12月21日指摘】参事官指摘への回答

キ 181228\_\_【12月25日指摘】参事官指摘への回答

ク 181229\_\_【12月28日指摘】参事官指摘への回答

ケ 181229\_\_【12月29日指摘】参事官指摘への回答

コ 190103\_\_【12月31日指摘】参事官指摘への回答

サ 190110\_\_【1月8日指摘】部長指摘への回答

シ 190116\_\_【1月8日指摘】部長指摘への回答

ス 190129\_\_【1月28日指摘】長官指摘への回答1

セ 190129\_\_【1月28日指摘】長官指摘への回答2

#### （2）一部不開示とした行政文書の名称等（本件対象文書）

ア 181221\_\_医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案\_\_説明資料1

イ 181221\_\_医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案\_\_説明資料2

（注）上記（1）及び（2）の各文書以外に、別件処分において、「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案 想定集」が特定され、全部開示されている。