

(補論) 直接支払制度の施設名公表の問題点

第1 問題の所在

平成22年6月29日付政府「答弁書」による事実関係

- ① 厚労省が
- ② 出産育児一時金代理申請・受取請求書の提出実績のある医療機関等の名称の一覧を
- ③ 各都道府県の国民健康保険団体連合会から情報を入手して
- ④ 国民健康保険中央会に対し情報を提供
- ⑤ 国保中央会は当該情報をHPに掲載
- ⑥ 国民健康保険の保険者に提供 (HPを閲覧可能)

<目的>

保険者に対する被保険者からの直接支払実施の有無についての問い合わせに回答するため

第2 政府見解

このような情報公開は「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下、「行政機関個人情報保護法」という)に照らして違法ではない。

理由

- 1 同法の「個人情報」に該当しない。
- 2 仮に該当しても目的が前記の通りで正当なので違法ではない。

第3 検討

1 個人情報該当性

本件の情報(前記第1②)は行政機関個人情報保護法第2条2項の「個人情報」に該当する。

行政機関個人情報保護法

「第2条

- 2 この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)をいう。」

「出産育児一時金代理申請・受取請求書の提出実績のある医療機関等の名称」は、この要件に欠けるところはなく同法上の個人情報である。

<個人情報該当性の判断について>

参考文献 岡村久道(「個人情報保護法」商事法務) P60以下

- ・ 個人事業者の当該事業に関する情報も「個人情報」に該当する。
- ・ 個人に関する情報とは個人の内心、外観、活動等の状況のみならず個人に属性に関する情報のすべてをいう。
- ・ 公表され公知となっている情報も個人情報である。

- ・ 「評価情報」も個人情報である。
- 識別の容易性を要件としていないこと。
行政機関個人情報保護法ではより厳格に個人情報を保護するため、民間に対する個人情報保護法と異なり「識別の容易性」を個人情報の定義の要件としていない。

2 開示の違法性

A 行政機関個人情報保護法1条違反

(目的)

第1条

この法律は、行政機関において個人情報の利用が拡大していることにかんがみ、行政機関における個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めることにより、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。

前掲岡村 43 頁

この法律は「個人の権利利益を保護」することを目的とする。

すなわち、個人情報の保護がこの法律の目的ではなく、「個人の権利利益の保護」が法の目的とされている。

ここでいう「個人の権利利益」とは、

「個人情報の取り扱いの態様いかにによって侵害されるおそれのある個人の人格的、財産的な権利利益全般を指す。」ものである。

園部逸夫編「個人情報保護法の解説」ぎょうせい

そうすると、本件情報の開示は国民のある集団の便宜をはかるとすることによって、国民の他の集団の不利益となる性格の事柄である。

つまり、直接支払いの実施をしている医療機関名の開示は、非実施医療機関の「個人の人格的、財産的な権利利益全般」を損なうことが明白であるから本法第1条に違反する行為である。

B 同法3条違反

(個人情報の保有の制限等)

第3条 行政機関は、個人情報を保有するに当たっては、法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならない。

同法第3条1項は、行政機関の個人情報保有を

「法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り」認めている。

出産育児一時金直接支払制度は、法令に根拠がある制度ではなく、単に通達のみによって創設しようとする制度にすぎないから、そもそもこのような情報を行政機関が保有する根拠はなく、ましてこれを第三者に開示しうる根拠もない。

したがって、本件情報の保有と第三者への開示は同法第3条に違反する。

C 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」1条違反

本件情報は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下、「行政情報公開法」という)にいう、行政文書でもあり、かつ不開示情報に該当する。

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」

第2条

2 この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であつて、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。

(行政文書の開示義務)

第5条 行政機関の長は、開示請求があつたときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

- 一 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）
あつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。
- 二 法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。
 - イ 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの

厚労省が国保中央会に提供している情報は本法第2条2項の「行政文書」に存在するものと考えられるが、

当該情報は同法5条1号の「個人情報」

または2号のイ 「事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて」..

「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当するものである。

これらの「不開示情報」は、同法第3条の開示請求や第7条の公益上の理由による裁量的開示も許されないものである。

ところが、行政機関である厚労省が同法に基づく開示の要請すらないのに、一方的な行政文書に基づく不開示情報の開示を実行している。

これはこの法律の目的である「公正で民主的な行政の推進」に違反する違法不当な行政行為である。

(目的)

第一条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。

以上

意見書

平成22年9月7日

弁護士 井上清成 先生

東京弁護士会

弁護士 小嶋 勇

第1 「出産育児一時金等の医療機関等への直接支払制度（以下、「直接支払制度」という。）」の法的問題点

1 はじめに

現在、平成23年3月までの暫定的措置として実施されている「直接支払制度」については、すでに法律専門家等の有識者、さらには医療関係者ないし医療関係諸団体から多くの問題点が指摘され、その廃止が強く求められている。にもかかわらず、制度の継続を求める意見も少なくない。そこで、以下、端的に「直接支払制度」の法的問題点を指摘する。

2 被保険者（妊産婦）の「保険給付を受ける権利」への過度の制約

「直接支払制度」においては、産科医療機関が保険者から一時金を代理受領する仕組みが取られているが、これは、健康保険法及び国民健康保険法に定められている「譲渡禁止」を免れるための脱法的仕組みに他ならず、本来、「譲渡禁止」によって保護される被保険者（妊産婦）の「保険給付を受ける権利」に対する違法な制約である。そして、被保険者（妊産婦）の「保険給付を受ける権利」は財産的権利として憲法29条1項で保障される以上、憲法違反の疑いがある。また、現在の代理受領の仕組みにおいては、一時金の請求名義人が産科医療機関であるが、これではいわゆる振込指定とは異なり、支払いに関する被保険者（妊産婦）の自由選択は不可能であり、この点でも被保険者（妊産婦）の財産権（憲法29条）を過度に制約するものと評価せざるを得ない。さらに、代理受領は（無償）委任契約の一形態であり、解除自由の保障があるべきところ、「直接支払制度」においてはそれが制約され、いわゆる「信義則違反」に基づく解除が許容されるのみであることから、被保険者（妊産婦）の財産権（憲法29条）を過度に制約するものである。その上、後に指摘する「直接支払制度」の運用によって、結果的に産科医療機関への分娩費等の支払いが約2ヶ月後であるという点については、代理受領である以上、単に産科医療機関への支払いの遅れではなく、法的には実質的な権利者である被保険者（妊産婦）への支払いの遅れであり、この点においても被保険者（妊産婦）の財産権（憲法29条）を過度に制約する

ものと評価せざるを得ない。

3 産科医療機関の経営に対する過度の制約

「直接支払制度」の運用によって、結果的に産科医療機関への分娩費等の支払いが約2ヶ月後であるという点については（たとえそれが、制度の運用改善によって1ヶ月半程度に改善されたとしても）、「一時金等の支給はその都度行う」と規定する健康保険法56条違反であることは当然のこととして、そのような支払いの遅れによって経営的打撃を受ける産科医療機関の営業の自由（憲法22条1項）に対する過度の制約である。実際、「直接支払制度」を導入した結果、分娩費等の支払いがなされるまでの間の運転資金に窮し、経営的危機に瀕するに至った産科医療機関がある一方で、「直接支払制度」による経営的負担を避けるため「直接支払制度」を導入しなかった産科医療機関は、多くの妊産婦が「直接支払制度」を導入した産科医療機関を選択した結果、分娩数が激減し、経営的危機に瀕するに至ったという報告もなされている。そもそも産科医療機関に限らず、一定の営業を行うものにおいて、営業の対価としての経済的収入の金額や時期はその営業判断における根幹をなす、営業の自由（憲法22条1項）の中核的要素である。にもかかわらず、そのような中核的要素の一つである経済的収入の時期を制約するものとして、「直接支払制度」は憲法22条1項に違反する疑いがある。

4 「直接支払制度」導入の施設名公表の問題点

手持ち資金を持たない妊産婦の産科医療機関選択のための判断材料としての情報提供として、「直接支払制度」導入の施設名公表がなされている点については、それがいわゆる個人情報保護法に違反する行政行為であることは当然として、前記の通り、そのような公表に基づき入手した情報によって、被保険者（妊産婦）が「直接支払制度」導入の産科医療機関を選択するに至る結果、「直接支払制度」を導入しなかった産科医療機関の分娩数の激減をもたらし、経営的危機を招く原因となってしまっている。つまり、「直接支払制度」導入の施設名公表が、あたかも「直接支払制度」を導入しない産科医療機関が妊産婦の希望に添わない産科医療機関であるかのごとき不当な評価を伴う制裁的な効果をもたらしている。そして、これが法律ではない、保険局通達によって創設されていることから、法律の根拠に基づかない刑罰に準ずる不利益措置として、憲法31条及び憲法73条6号但し書きに反する疑いがある。

5 産科医療機関と他の医療機関との不合理な差別

「直接支払制度」は、すでに指摘したとおり、結果的に産科医療機関への分娩費等の支払いが

約2ヶ月後であり、経営的不利益を生ずる点、さらに、「直接支払制度」導入の施設名が公表された結果、それが制裁的措置として機能するという点において、産科医療機関を他の医療機関（出産に関わることのない医療機関）との比較において不合理に差別するものであり、憲法14条1項に違反する疑いがある。

6 手続上の不備

「直接支払制度」は、すでに指摘したとおり、国民たる被保険者（妊産婦）及び産科医療機関に多くの不利益をもたらす制度であるにもかかわらず、法律ではなく通達で創設された上、その制度創設にあたり、最も不利益を被る産科医療機関関係者への適切な事前聴取等の手続きが取られていないばかりか、制度の運用においても、産科医療機関の適切な聴取を行っていない。この点、法定手続の保障を規定する憲法31条はその手続の適正へも保障し、かつ、同条は刑事手続きのみならず、他の手続にも類推ないし準用されるべきところ、「直接支払制度」においては、適正な手続が取られておらず、憲法31条に違反する疑いがある。

7 「立法」事項の逸脱（憲法41条）

「国会は国の唯一の立法機関」（憲法41条）であり、少なくとも国民の権利・義務に関わる事項は法律によって定められなければならないところ、すでに指摘したとおり、「直接支払制度」は財産的権利（憲法29条1項）である被保険者（妊産婦）の「保険給付を受ける権利」という権利に関わるものである以上、法律によって定められるべきことが憲法の趣旨となる。ところが、「直接支払制度」は通達によって被保険者（妊産婦）の権利を制約するものであり、違憲の疑いがある。

8 法律による行政の原理違反

「直接支払制度」は、具体的な法的根拠もなく、保険局通達によって創設された制度であるが、これは、「法律を誠実に執行すること」（憲法73条1号）を主たる任務とする行政作用を逸脱するものであり、法治主義、ないし、いわゆる「法律による行政の原理」に反し、憲法41条に反し、違憲の疑いがある。

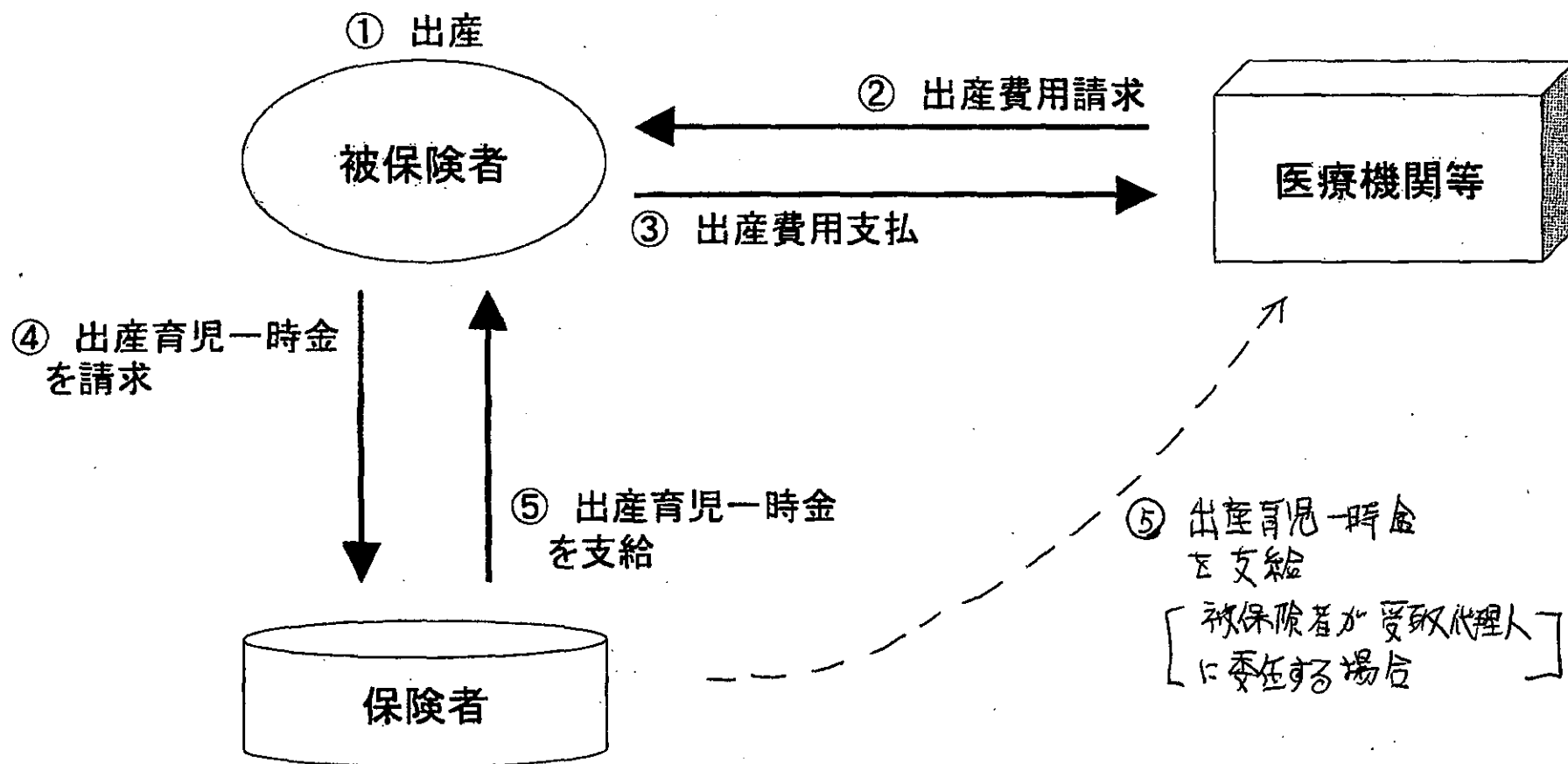
第2 まとめ

「直接支払制度によって妊産婦は手持ち資金がなくとも安心して出産ができる」「よって、直接支払制度は妊産婦にとって便宜な良い制度である」という理解は、一見もつともなようで、実は極めて情緒的で一面的な評価であって、その制度が有する不合理性や、それによって生ずる様

々な弊害を無視したものと言わざるを得ない。このような制度が恒常化することは、結果的に産科医療機関の消極医療や産科医ないし産科医療機関の減少を招来するものであり、ひいては、この制度によって最も恩恵を受けるはずの妊産婦が、結果的には安心して出産できない事態を招くこととなる。よって、現在の「直接支払制度」は速やかに廃止され、新たな制度の創設が適切になされることが急務である。

以 上

A. 保険者から妊婦等へ直接支給する方法



27

健康保険法の解釈と運用

法研

平成八年改訂版の発行に際して

平成五年に改訂版が発行されてから三年が経過した。この間、平成六年度に、療養の給付の範囲の見直し、入院時食事療養費の創設、付添看護の廃止、出産育児一時金の創設等を内容とする重要な制度改正が行われた。

今回の改訂では、このような平成六年度の改正事項のほか、結核医療、精神医療等の公費優先の公費負担医療の保険優先化等に伴う改正事項をも盛り込んで必要な加筆修正を行っている。

現在、医療保険制度をとりまく社会経済情勢は極めて厳しい状況にあり、医療保険財政の立て直しが急務とされているが、そうした中で、今回の改訂版が、現行健康保険制度についての理解を一層深めていただく上でお役に立つことを願うものである。

平成八年四月

厚生省保険局保険課長 角 田 博 道
社会保険庁保険管理課長 井 口 直 樹

出産一時金の直接払いは見直せ

健保組合職員 匿名希望45 (埼玉県)

出産育児一時金の直接払い制度に対し、資金繰りに苦慮している医療機関は制度の見直しを求めている一方、健康保険組合連合会はシステムなどの改修に費用を掛けたことから見直しに反対している、という記事が本紙に掲載されていました。

健保組合で実務に携わっている者として、見直しを求めます。「直接払い制度」とはいっても、社会保険診療報酬支払基金と国民健康保険団体連合会というトンネル団体が間に入り、健保組合は事実上無審査で支給しなければならぬ上、手数料まで徴収されます。支給資格を満たさない請求を誤りとして支給しない時には、煩雑な手続きを強いられます。

直接払い制度が導入される前の、被保険者に代わって医療機関に出産育児一時金を支給する「受取代理制度」は使い勝手のよいものでした。被保険者には手続きが簡便、医療機関には支払いが迅速、健保組合は適切に審査して支給できる、と三方にとって不利益はありません。受取代理制度を実施すべきです。

問4: 今後の直接支払制度のあり方について

制度		理由	
直接支払制度(継続)	633	利用者の利便	保険者における事務負担
		591	147
		保険者における費用負担	その他
		23	27
受取代理制度	264	利用者の利便	保険者における事務負担
		196	203
		保険者における費用負担	その他
		73	50
従来の被保険者の請求による償還払い	398	利用者の利便	保険者における事務負担
		92	347
		保険者における費用負担	その他
		120	73
その他 (新たな制度のご提案など)	126	利用者の利便	保険者における事務負担
		83	89
		保険者における費用負担	その他
		37	55