

社 会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

社会保険診療報酬支払基金は、保険医療機関による診療報酬の請求について実質的に審査し、かつ、減点査定することができるとした事例（第2次労働衛生会館訴訟第1審判決）

東京地方裁判所民事第16部昭和58年12月16日判決（昭和53年（ワ）第3844号診療報酬請求事件）

I 事実の概要

原告X（財団法人労働衛生会館）は、平和記念病院を開設し、東京都知事から健康保険法（大正11年法律第70号）の保険医療機関の指定を受けていた。Xは、昭和50年11月1日から昭和55年7月末日までの診療報酬合計706,840,551円の請求を、被告Y₁（社会保険診療報酬支払基金。以下「支払基金」という。）の東京事務所に対し行なった。ところが、Y₁は、合計31,383,941円の減点査定をしたため、その支払いを求めて昭和53年4月28日東京地方裁判所に出訴した。これに対し、東京地方裁判所民事第16部（裁判長園部逸夫）は、昭和58年12月16日、次のとおり判示してXの請求を棄却した。Xは控訴しなかったので、本件判決は確定した。

II 判 旨

1. 「健保法上、保険者は、保険医療機関から療養の給付に関する費用の請求があったときは、療養担当規則に照らし、これを審査した上支払うものとされており（同法43条の9第4項）、被告は、

保険者からその審査及び支払に関する事務を委託されて担当するものであること（同法43条の9第5項、基金法1条）から、被告の審査委員会のする審査は、診療報酬の請求について、請求点数の誤算があるかどうか等の単なる事務処理に類する形式的事項の審査にとどまらず、療養担当規則に適合しているかどうかという実質的審査に及ぶものであることは明らかであり」

2. 「右に述べたように、被告は、診療行為の内容が療養担当規則に適合するものであるか否かについて審査することができるのであるから、診療報酬の請求について、被告の審査委員会が療養担当規則に照らして不当と認める部分があるときは、その部分についていわゆる減点査定をして支払を拒絶することができるというべきである。」

3. 「健保法上の保険医療機関の申請と指定は、国の機関としての知事が第三者である被保険者のために、被保険者に代わって療養の給付を医療機関に委託することを目的とした公法上の準委任契約の性質を有し、保険医療機関の診療報酬請求権は、委任事務報酬請求権の性質を有するものである。そして委任事務報酬請求権は、受任者が委託の本旨に従って事務を処理したときに発生するものであるところ、右契約における委任事務の内容

は、健保法43条1項に列举されているだけでなく、保険医療機関は、右規則に定められた方針に従って事務を処理しなければならないのであるから、保険医療機関が法律及び規則に適合した療養の給付を行った場合に初めて診療報酬請求権が発生するものというべきである。したがって、診療報酬を請求する保険医療機関は、現実に個々の療養の給付をしたこと及び右給付が療養担当規則等に適合してされたことについて、その主張立証責任を負担すると解すべきである。」

4. 「以上検討したように、被告の審査委員会のする審査は、診療内容が療養担当規則に適合するものであるか否かの点にまで及び、また、それゆえ、審査委員会が療養担当規則に適合しないと判断した部分について、被告は、減点査定をして、その支払を拒絶することもできるのであるが、民事訴訟手続によってその部分の履行を求める場合には、診療担当者である原告において、当該部分につき、療養の給付をしたこと及びそれが療養担当規則に適合してされたことを主張立証すべきものであるところ、原告は、この点について何ら主張立証をしないのであるから、結局、本訴請求は失当としてこれを棄却すべきものとし」

III 解 説

1. 健康保険法の保険医療機関が療養の給付を行なった場合、保険医療機関はその報酬を支払基金に対して請求し、支払基金は審査をした上でその支払いを行なう。その際、支払基金は一定の基準に基づき減額することがあり、これをめぐって幾つかの訴訟が提起されている。筆者が現在把握している判決を掲げると、次のとおりである。

- (1) 西尾訴訟（行政処分取消請求事件，岐阜地方裁判所民事合議部昭和50年6月9日判決，名古屋高等裁判所民事第2部昭和52年3月28日判決，最高裁判所第3小法廷昭和53年4月4日判決）
- (2) 第1次労働衛生会館訴訟（診療報酬支払請求事件，東京地方裁判所民事第23部昭和53年2月27日判決，東京高等裁判所第10民事部昭和54

年7月19日判決，最高裁判所第1小法廷昭和58年2月10日判決）

- (3) 川合訴訟（診療報酬金請求事件，大阪地方裁判所第17民事部昭和56年3月23日判決）なお、この控訴は途中で取り下げられたため、第1審判決が確定した。また、第2次川合訴訟が提起されたが、第1審の途中で取り下げられた。
- (4) 小田訴訟（保険診療報酬請求事件，神戸地方裁判所民事第6部昭和56年6月30日判決，大阪高等裁判所第5民事部昭和58年5月27日判決¹⁾）現在上告中。

- (5) 佐々木会訴訟（診療報酬支払請求事件，京都地方裁判所昭和58年11月25日判決²⁾）現在控訴中。

このほか、現在第1審継続中の訴訟が幾つかあり³⁾、また、国民健康保険の診療報酬の審査支払いを行なっている国民健康保険連合会に対する訴訟の判決も幾つか出されている⁴⁾。

2. 本件訴訟の原告Xは、その第1次訴訟（上記1の(2)）において、支払基金が行なった診療報酬の減点査定について、民法第415条に基づく債務不履行による損害賠償の請求をしたところ、損害は生じていないとして棄却されたため、直接診療報酬の支払いを求める本件訴訟を提起したものである。すなわち、第1次訴訟の損害賠償請求という訴訟の形態が最高裁まで争って認められなかったため、診療報酬の支払いを求めるという訴訟形態の本件第2次訴訟を提起したものである。

この第1次訴訟は、本件訴訟と密接なかわりを有しているので、その事実や判決を次に紹介しておきたい。

- (1) Xは、昭和47年12月分から昭和50年10月分までの診療報酬について支払基金に支払いを請求したところ、支払基金は45,835,972円の減点査定をした。このため、Xは支払基金に対し同額の損害賠償の支払いを求めるとともに、今後支払基金が減点査定をしてはならない旨の判決を求めて訴訟を提起した（昭和48年(ワ)第6515号診療報酬事件）。また、Xは支払基金の審査委員会の委員長Y₂に対し、不法行為に基づく損害賠償1,000,000円の支払いを求めて訴訟を

提起した（昭和51年（ワ）第7002号損害賠償請求事件）。

- (2) この第1次訴訟の最大の争点は、支払基金の減点査定がXに損害を与えているかどうかということであり、これについて控訴審判決は次のように判示した。

「被控訴人の審査委員会のする審査は、保険医療機関からの診療報酬の請求から支払に至る手続の中間段階において適正な診療報酬支払額を確認する限度で、当該診療報酬請求権の存否を点検、確認する措置にとどまるものというべきである。したがって、右審査により、右請求権自体の増減が確定されるものではなく、右請求権が正当なものである限り、審査委員会における減点査定により、その存否自体に消長を来たすものではなく、同減点査定はいわゆる不利益処分にも当たらないと解すべきである（最高裁判所昭和52年（行ツ）第69号昭和53年4月4日第3小法廷判決⁵¹・判例時報887号58頁参照）。」「以上述べたところによれば、控訴人の本件診療報酬の請求に対する本件減点査定は、その手続において適法であるうえ、控訴人主張の診療報酬請求権の存否を確定するものでなく、その請求自体になんら消長を来たすものではないから、控訴人は、本件減点査定を受けたことにより、右請求権についてその主張のような損害を被ることはないというべきである。」

- (3) 最高裁判所も、「本件減点査定が、その手続において適法であるだけでなく、右査定によって上告人にその主張の損害を及ぼすものでない」ことを認め、Xの主張をしりぞけた。

3. 本件訴訟の争点は次の三つである。

- (1) 支払基金の審査委員会がする審査は、診療報酬の請求について、請求点数の誤算があるかどうか等の単なる事務処理に類する形式的審査にとどまるか、または療養担当規則（「保険医療機関及び保険医療養担当規則（昭和33年厚生省令第15号）」）に照らし医学的専門的見地からみて請求が適正妥当であるか等の実質的審査に及ぶかどうか。
- (2) 支払基金は減点査定することができるかど

うか。

- (3) 保険医療機関が行なった療養の給付が、療養担当規則に適合するものであるかどうかの举证責任は原告被告のどちらにあるか。

なお、Xの本訴請求の原因となった個々の診療行為が、療養担当規則に適合しているかどうかについては、Xは主張立証していない。

以下、これらの問題について原告および被告の主張ならびに判決内容をみていくこととしたい。

4. 争点の第1は、支払基金の審査が形式的審査にとどまるか、実質的審査に及ぶかという問題である。

これについてXは、支払基金の審査は点数の誤記・誤算の有無に限られるとし、仮に支払基金の審査権が療養の給付が療養担当規則に適合しているか否かの点にまで及ぶとしても、その範囲は同規則中の禁止規定（18条等）に対する一見して明白な違反の有無に限られると主張した。その理由としては、①療養担当規則の禁止規定以外は精神的な訓示を述べたもので、保険医に対し具体的な作為または不作為の義務を課したものでなく、診療行為の内容を全面的に担当医師の裁量に委ねていること、②支払基金の審査は、診療内容の詳細が分からない診療報酬請求書および診療報酬請求明細書だけに基づいて行なわれ、しかもその審査すべき量は膨大であるため、実質的に審査をすることは不可能であるということなどを主張した。

これに対し、本判決はY₁の主張を採用し、II判旨の1に引用したように、支払基金の審査は療養の給付が療養担当規則に適合しているかどうかという実質的審査に及ぶとしている。

健康保険法等の規定上、療養の給付が療養担当規則に適合しているかどうかを審査する権限が支払基金に与えられていることは明らかである。すなわち、健康保険法第43条ノ9第4項は、保険者は保険医療機関から療養の給付の請求があったときは、療養担当規則および点数表「健康保険法の規定による療養に要する費用の額の算定方法（昭和33年厚生省告示第177号）」に照らして審査した上支払うものと規定し、同条第4項は、保険者のこの審査・支払いに関する事務を支払基金に委託

することができる」と規定しているからである。そして、社会保険診療報酬支払基金法（昭和23年法律第129号）の第1条は、支払基金が健康保険法の療養の給付に係る診療報酬請求に対する審査・支払いをすることを目的とすることを明確に規定している。

確かにXが主張するように、療養担当規則には一般的抽象的な規定があるが、これは個々の診療行為がその規定に適合するかどうかを判断する際に問題にすべき事項であり、一般的には支払基金が実質的審査をすることができることは法文上明らかである。

この点については、第1次労働衛生会館訴訟の控訴審判決、川合訴訟判決および小田訴訟の控訴審判決でも認められている。その代表例として川合訴訟の判決を紹介すると、「保険者から右審査の委託を受けている被告基金の審査委員会は、単に請求点数の誤算等単純な事務処理に類する形式的審査にとどまらず療養担当規則等に対する適合性についても実質的審査権を有していることは明らかであり」と判示している。

5. 争点の第2は、支払基金は減点査定することができるかどうかについてである。

これについてXは、①支払基金はそもそも診療の内容について審査権を有しないのだから、診療内容の適否に関して減点査定をすることはできず、②社会保険診療報酬支払基金法第14条の4に規定する支払いの一時差止め以外は減点査定の根拠がないと主張した。

これに対し、Y₁および判決は、Ⅱ判旨の2に示したように、支払基金はそもそも実質的審査ができるのだから、その結果としての減点査定も当然できるとしている。

支払基金が減点査定することができるとする明文の規定は関係法令に見当たらないが、支払基金に診療報酬の実質的審査権を与えたことの当然の結果として、減点査定の権限を認めるべきであろう。

6. 争点の第3は、保険医療機関が行なった療養の給付が療養担当規則に適合するかどうかは、原告被告のどちらが挙証すべきかという問題であ

る。

これについてXは、療養の給付の内容は担当医師の良識に任され、支払基金は当該療養の給付の内容が合理的かつ妥当であるか否かを問題にして争う権限はないため、保険医療機関が診療報酬請求権の発生根拠として主張立証責任を負うのは当該診療報酬について支払基金に対して適式の請求をした事実だけであると主張した。

これに対し、本判決はⅡ判旨の3に引用したように、診療報酬請求権の発生原因事実は保険医療機関が主張立証責任を負うべきだとした。

この問題は、訴訟上一定の事実の存否が確定されないときに、いずれの当事者が不利な法律判断を受けるべきかを定める挙証責任分配の法則に関する問題である。民事訴訟法上の挙証責任の分配の法則は、通説である法律要件分類説によれば次のとおりとされている⁶⁾。

- (1) 各当事者は、自己に有利な法律効果の発生を定める法条（権利根拠規定）の要件事実について挙証責任を負う。
- (2) 権利根拠規定に基づく法律効果の発生を阻害する要件を定める反対規定（権利阻害規定）があるときは、その効果を争う当事者に挙証責任がある。
- (3) いったん発生した権利関係の消滅は新たな法律効果であるから、権利を否認する当事者がその根拠をなす規定（権利滅却規定）の要件について挙証責任を負う。

本判決はⅡ判旨の3に引用したように、この(1)の原則に基づき、診療報酬の請求を行なう保険医療機関が挙証責任を負うと判示したものである。しかし、診療報酬の請求権は既に発生し、支払基金はその権利を否認するものであるという(3)の原則が成立することとも考えられるので、これに対しても本判決は次のように判示して、(3)の原則の成立を否定している。

「被告の審査委員会のする審査は、診療報酬の請求から支払に至る手続の中間段階において、適正な診療報酬支払額を確認する限度で、当該診療報酬請求権の存否を点検、確認する措置にとどまり、これによる減点査定も、診療報酬の請求に対

する単なる履行拒絶の意思表示にすぎず、右審査により、右請求権に基づく請求自体の増減が確定されるものではないから⁷⁾、右請求権が正当なものである限り、保険者等から診療報酬の支払委託を受けている被告基金に対し民事訴訟手続によりその履行を求めることができると解すべきである。」

この診療報酬請求権の発生原因事実についての挙証責任が保険医療機関にあることは、川合訴訟判決ならびに小田訴訟第1審判決および控訴審判決でも認められている⁸⁾。

注

- 1) 拙稿「社会保障法判例」『季刊社会保障研究』Vol. 19, No. 2, Autumn 1983。
- 2) 拙稿「社会保障法判例」『季刊社会保障研究』Vol. 20, No. 2, Summer 1984。
- 3) 『社会保険旬報』No. 1467, 昭和59年5月11日号によれば、聖母病院訴訟（昭和57年4月6日診療報酬請求事件）、藍陵園病院訴訟（昭和58年2月14日、診療報酬支払請求事件）および医療法人恒昭会訴訟（昭和58年10月17日、診療報酬請求事件）が支払基金を相手に提起されている。
- 4) 例えば、沖山訴訟（診療報酬請求に対する審査決定取消請求事件、甲府地方裁判所第1民事部昭和57年2月8日判決、東京高等裁判所第12民事部昭和57年9月16日判決）が山梨県国民健康保険診療報酬審査委員会に対して提起され、守田訴訟（診療報酬請求事件、東京地方裁判所民事第2部昭和58年12月20日判決）が東京都国民健康保険団体連合会に対して提起された。この後者の守田訴訟は、我が国で初めて原告医師側が勝訴した事例であるが、守田医師が行なった尿検査が療養担当規則に適合するかどうかという点が主たる争点であり、診療報酬の追加減点の制度についても原告被告は争ったが判決では触れていない。朝日健二「守田訴訟判決とその波紋」『社会保険旬報』No. 1455, 昭和59年1月21日号参照。
- 5) これは西尾訴訟に対する最高裁の判決で、支払基

金が行なった減点査定を行政処分ととらえ、その取消しを求めて訴えたものに対する判決である。この判決は、「被上告人社会保険診療報酬支払基金が保険医療機関からの診療報酬請求に対して行ういわゆる減点の措置は、法律上、保険医療機関の診療報酬請求権その他の権利義務になんら不利益な効果を及ぼすものではないから、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらないと解すべきである。」と判示している。

- 6) 三ヶ月章『民事訴訟法（補正版）』弘文堂、昭和58年3月10日補正版5刷、450-452頁。
- 7) 支払基金の減点の措置が保険医療機関の診療報酬請求権の権利義務になんら不利益な効果を及ぼすものでないということは、西尾訴訟と第1次労働衛生会館訴訟の最高裁判決で確定している。前掲注5)の西尾訴訟の判決を参照されたい。
- 8) 例えば川合訴訟判決は、「保険医療機関の指定等の法的性質にかんがみれば、保険医療機関が療養担当規則等の定めに従って療養の給付を行なったことが診療報酬請求権のまさに発生原因事実であるから、診療報酬を請求する保険医療機関は単に療養の給付をなしたことのみにならず、右給付が前記規則等に適合してなされたことについてもその主張立証責任を負担することは明らかである。」と判示している。

参考文献

- (1) 藤田宙靖「社会保険診療報酬支払基金の行う減点行為の法的性格」『別冊ジュリスト No. 56, 社会保障法判例百選』昭和52年12月。
- (2) 行政判例研究会「社会保険診療報酬支払基金が診療報酬請求に対してした減点査定の行政処分性——第91回行政判例研究」『法律のひろば』昭和53年2月号。
- (3) 上村政彦「支払基金等の診療報酬支払義務」荒木誠之・林迪廣編『判例研究社会保障法』昭和54年6月。
- (4) 行政判例研究会「国民健康保険診療報酬審査委員会が行う審査の性格——第141回行政判例研究」『法律のひろば』昭和58年4月号。

（ほり・かつひろ 社会保障研究所調査部長）