

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成28年7月19日（平成28年（行情）諮問第467号）

答申日：平成28年11月14日（平成28年度（行情）答申第515号）

事件名：「指導講評セット」において診療録の記載に係る不適切な例の根拠となる通知等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

「指導講評セット」において診療録の記載に係る不適切な例（行間を空けた記載，欄外への記載，加筆，鉛筆による記載，二本線以外の抹消など）の根拠となる通知・事務連絡等（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき，別紙に掲げる文書（以下，併せて「本件対象文書」という。）を特定し，開示した決定については，本件対象文書を特定したことは，妥当である。

### 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条の規定に基づく本件請求文書の開示請求に対し，中国四国厚生局長（以下「処分庁」という。）が平成28年3月18日付け中厚発0318第44号で行った開示決定（以下「原処分」という。）について，審査請求人が開示を求める行政文書に該当しないため，改めて本件請求文書の特定を行い，原処分の変更裁決を求める。

#### 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。

##### （1）審査請求書

###### ア 審査請求人が開示を求めた行政文書

審査請求人が開示を求めた行政文書は，「指導講評セットにおいて診療録の記載に係る不適切な例（行間を空けた記載，欄外への記載，加筆，鉛筆による記載，二本線以外の抹消など）の根拠となる通知・事務連絡等」である。

###### イ 本件開示文書

開示請求に対し処分庁が開示したのは，①平成27年度歯科集団指導用資料のうち，表紙及び診療録の記載に係る部分（文書1），②平成27年度歯科集団指導用資料（パワーポイント）のうち，表紙及び

診療録の記載に係る部分（文書 2）、③保険医療機関及び保険医療養担当規則（文書 3）及び④高齢者の医療の確保に関する法律の規定による療養の給付等の取扱いに関する基準（文書 4）の 4 文書である。

文書 1 については、診療録に関する規定や記載上の留意点等が記載されているが、ここで引用されている法令は文書 3 及び歯科医師法 23 条及び同条 2 項であるが、「指導講評セット」において不適切とされる記載例等の記述はない。

文書 2 は、その表紙から中国四国厚生局岡山事務所が作成したものと思われるが、この中に「事実に基づいて必要事項を十分に記載していなければ、不正請求の疑いを招く」として 5 項目の留意事項が記載され、そのうちの 1 項目に「記載はインクまたはボールペン（鉛筆は不可）で、訂正は二重線で行う」との記述が見られるが、この指摘事項の根拠となる通知・事務連絡等は示されていない。

文書 3 の省令（昭和 32 年厚生省令第 15 号）では、8 条及び 22 条に「診療録の記載及び整備」、「診療録の記載」について規定を設けているが、「指導講評セット」において不適切とされる記載例等の記述はない。

なお、同省令は平成 27 年 3 月 31 日付けで改正されているが、（省令 57 号）、開示されたのは平成 24 年 3 月 5 日改正（省令第 26 号）のものである。

文書 4 の告示（昭和 58 年告示第 14 号）においても 8 条及び 22 条に文書 3 と同様の規定が見られるが、「指導講評セット」において不適切とされる記載例等の記述はない。

なお、同告示は平成 28 年 3 月 4 日付けで改正されているが（告示第 55 号）、開示されたのは平成 22 年 3 月 5 日改正（告示第 68 号）のものである。

以上のことから、本件開示文書からは「行間を空けた記載」、「欄外への記載」、「加筆」、「書き換え」、「複数行の記載」、「二本線以外による訂正」及び「鉛筆による記載」など「指導講評セット(歯科)」で診療録の不適切な記載として改善を求めるとした根拠となる通知・事務連絡等が全く含まれていないことから、原処分は文書の特定を誤ったものであり、原処分の変更裁決を求めるものである。

## （2）意見書

### ア 「歯科指導講評セット」について

諮問庁は、平成 27 年（行情）諮問第 369 号において、歯科指導講評セットの記載内容について、法 5 条 6 号柱書きに該当すると主張して、その多くを不開示としていた。

しかし、情報公開・個人讓歩保護審査会の答申（平成27年度(行情)答申第331号)に基づいて全て開示されたことにより、その全容が明らかとなった。

その内容は、①診療録等関係書類の記載内容に関して「不十分」、「乏しい」など、極めて抽象的で具体的基準が不明な指摘事項が随所に見られ、②患者を診ていないにも関わらず、主治医の診療行為に対し「歯科医学的に必要の(ない, 乏しい)」との指摘や、「歯科診療が著しく困難でない患者」、「病状から急変する可能性がない患者」などと、指導担当者の一方的な見解に基づいて診療内容及び診療報酬の算定を問題視する指摘、③有床義歯の保持装置にかかる「使用理由」の記載を求める例にみられるように、本来義務のない記載を求めるなど、指導担当者の恣意的な判断によって指導後の措置を左右することを可能とするものであり、「診療報酬の質的向上及び適正化を図る」とした指導大綱の目的達成に資するものとは言い難い内容である。

#### イ 監査・取消処分直結する診療録の記載不備

個別指導後の措置は、診療内容及び診療報酬の請求の妥当性等により「概ね妥当」、「経過観察」、「再指導」及び「要監査」の措置をとることが「指導大綱」に規定されている。

本件開示請求で開示された文書1及び文書2では診療録の記載に関し、「事実に基づいて必要事項を十分に記載していなければ、不正請求の疑いを招く」としており、不正請求が疑われる場合には「指導を中止し、必要に応じ患者調査を実施した上で速やかに監査を行う」ことが「医療指導監査業務等実施要領(指導編)」(平成28年3月版)に明記されている。

監査の結果によっては保険医療機関の指定取消(保険医登録取消)という重大な不利益処分もあり得ることから、診療録記載に関する指摘事項は恣意的なものであってはならず、関係法令に根拠を置くものであることは当然である。

#### ウ 診療録記載に関する法令の定め

診療録記載に関して、関係法令にはいくつかの定めがあるが、いずれにおいても「歯科指導講評セット」に記載された「不適切な例」の根拠となるべき記述はみられない。

#### エ 諮問庁の説明について

上記アで述べたように、「歯科指導講評セット」に記載された個別指導における指摘事項の多くは、判断基準が極めて曖昧なもの、診療担当者以外の者が診療内容の適否を断定することが不適切と思われるもの、元々記載義務がないにも関わらず記載を求めるものなど、

極めて恣意的で歯科医学的にも妥当性を欠くものが散見される。保険診療のルールを逸脱した示威的な指摘事項は萎縮診療を招き、結果として被害は国民に及ぶこととなる。

指導に関する一連の手続を含め、こうした手法は行政裁量の逸脱濫用の疑念を生じさせるものであり、その一事例として診療録の記載に関してその根拠となるべき「通知・事務連絡等」の開示を求めたものである。

諮問庁は理由説明書において、診療録の記載等については文書3及び文書4はもとより、文書1及び文書2においても「診療録の行間を空けた記載」、「診療録の加筆」、「診療録の書き換え」及び「療法、処置記載欄への複数行の記載」等が不適切な記載である旨の記述はない。

また、諮問庁の理由説明書では、「歯科指導講評セットにおける診療録の記載に係る不適切な例は、処分庁が本件対象文書として特定した文書を根拠としており、原処分は妥当」としている。しかし、文書1は中国四国厚生局が平成27年度の歯科集団指導用に作成したものであり、文書2は中国四国厚生局岡山事務所が平成27年度の歯科集団指導用に作成した資料であるところ、平成15年度（行情）答申第437号に基づいて開示された「歯科個別指導講評セット」においても既に診療録記載に関して本件「歯科指導講評セット」と同様の記述があることから、「処分等が特定した文書1及び文書2を根拠としている」という主張は、時系列的にも整合性に欠けるものといわなければならない。

審査請求人が開示を求めた行政文書は、少なくとも平成15年度には存在していた診療録の記載方法、記載内容について不適切な例として示した通知あるいは事務連絡等である。

以上のとおり、処分庁は文書の特定を誤っており、さらに原処分を維持するとした諮問庁の理由にはなんら合理的根拠が示されていないことから改めて該当文書の特定を行い、本件請求文書を開示すべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求の経緯

- (1) 本件審査請求人である開示請求者は、平成28年2月22日付けで、処分庁に対して、法3条の規定に基づき、次の行政文書に係る開示請求を行った。

「「指導講評セット」において、診療録の記載に係る不適切な例（行間を空けた記載、欄外への記載、加筆、鉛筆による記載、二本線以外の抹消など）の根拠となる通知・事務連絡等」

(2) これに対して、処分庁が原処分を行ったところ、審査請求人はこれを不服として、同年4月14日付けで本件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

本件審査請求に関し、原処分庁が本件対象文書の特定を誤っているとは認められないことから、原処分を維持することが妥当である。

## 3 理由

### (1) 本件対象行政文書の特定について

#### ア 原処分について

処分庁は、別紙に掲げる4文書を本件対象文書として特定のうえ、その全部を開示する決定を行った。

#### イ 本件審査請求について

審査請求人は、審査請求書の記載によると、処分庁は本件対象文書の特定を誤っているため、改めて文書の特定を行ったうえで、原処分を変更し、請求者が求める文書を開示すべきとしている。

### (2) 原処分の妥当性について

保険医療機関が行う診療報酬請求は、患者に対する診療内容に基づき行われることから、当該診療の内容、経過等が記載された診療録がその根拠となる。

このため、保険医療機関における診療録の整備及び保険医が行う診療録の記載等については、保険医療機関は診療録に保険診療に必要な事項を記載し、これを他の診療録と区別して整備しなければならないこと（文書3及び文書4の8条）、また、保険医は患者の診療を行った場合には、遅滞なく、診療録に当該診療に関し必要な事項を記載しなければならないこと（文書3及び文書4の22条）が厚生労働省令及び厚生労働大臣告示により規定されている。

これらの規定により診療録の適切な作成の確保を図っているところであり、その具体的な解釈・運用については、保険医療機関又は保険医に対する集団指導という形態により文書1及び文書2を用いて、診療録の記載は診療報酬請求において不正請求の疑いを招かないよう診療事実に基づいて適切に行い信頼性を確保することが必要である旨を修正履歴が確認できる方法で記載する等の例をあげて説明しているところである。

よって、歯科指導講評セットにおける診療録の記載に係る不適切な例は、処分庁が本件対象文書として特定した文書を根拠としており、原処分は妥当なものとする。

なお、文書3及び文書4については、一般に法令は官報に掲載されることにより広く周知が図られており、法2条2項に規定する行政文書に該当しないが、上記のとおり、文書1から文書4を一体として開示する必要があったことから、「医療指導監査業務等実施要領（法令編）平成

25年3月」から抜粋し、本件開示請求前の直近の改正を経ても8条及び22条に改正がなかったことを確認のうえ、開示したものである。

(3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、審査請求書の中で、文書1、文書3及び文書4について「指導講評セット」において不適切とされる記載例の記述がないため、また、文書2は不適切とされる記載例の記述は見られるが、その根拠となる通知・事務連絡等ではないため、請求者が開示を求めた行政文書には該当しない旨主張しているが、これに対する諮問庁の説明は上記(2)のとおりであり、審査請求人の主張は失当である。

イ なお、処分庁は、本件対象文書を特定した時点で、審査請求人に対し開示予定の文書が別紙に掲げる4文書となる旨を連絡したところ、審査請求人からそのまま開示を求める旨の回答を得ており、その際には処分庁が文書の特定を誤っている旨の申し立てはなかったことを申し添える。

4 結論

以上のとおり、処分庁が本件対象文書の特定を誤っているとは認められないことから、原処分を維持することが妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

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平成28年7月19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8月26日    | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④同年9月15日    | 審議            |
| ⑤同年11月10日   | 審議            |

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものである。処分庁は、別紙に掲げる文書1ないし文書4（本件対象文書）を特定し、その一部について不開示とする処分（原処分）を行った。審査請求人は、原処分は、本件請求文書に該当する文書の特定を誤っており、改めて該当する文書の特定を行うことを求めるとしている。

これに対し、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 審査請求人は、開示請求文書として「指導講評セット」において診療録の記載に係る不適切な例（行間を空けた記載、欄外への記載、加筆、鉛筆による記載、二本線以外の抹消など）の根拠となる通知・事務連絡

等」と記載している。そこで、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し「指導講評セット」についての説明を求めさせたところ、以下のとおりであった。

指導講評セットは、指導の効率的な運営に資するため、過去の指導における主な指摘事項を取りまとめたものであり、指導を行う際の参考として用いるものである。

- (2) 諮問庁は、本件対象文書の特定の妥当性について上記第3の3(2)のとおり説明する。

当審査会において本件対象文書を確認したところ、文書3及び文書4は、保険医療機関における診療録の整備及び保険医が行う診療録の記載等に係る規定に関する通知等であり、文書1及び文書2は、その具体的な解釈・運用について、例示等により説明するための資料であると認められる。

そうすると、原処分においては、指導講評セットにおける診療録の記載に係る不適切な例について、根拠となる通知等に加え、具体的な解釈・運用についての説明資料も含めて広く行政文書が特定されており、指導講評セットにおける診療録の記載に係る不適切な例は、本件対象文書を根拠としているとの諮問庁の説明は是認できる。

- (3) ところで、審査請求人は本件対象文書のうち、文書1、文書3及び文書4に指導講評セットで不適切とされる記載例の記述がないため、また、文書2では当該記述は見られるが、文書2はその根拠となる通知・事務連絡等ではないため、本件対象文書は本件請求文書に該当しないと主張する。

そこで検討するに、指導講評セットに関する上記(1)の諮問庁の説明を踏まえると、指導講評セットで不適切とされる記載例の記述は、指導の際に参考とするため、過去の指導で認められた事例を具体的な例として記述したものであると解される。当該部分は、診療録の記載方法、記載内容についての指導に関するものであり、上記(2)において検討したとおり、本件対象文書は、保険医療機関における診療録の整備及び保険医が行う診療録の記載等に係る規定に関する通知に加え、規定の具体的な解釈・運用について理解を進めるために具体的な事例の記載等が含まれた説明資料も含めて特定したものと認められる。

このような検討を踏まえると、本件対象文書中に例示の記述がない、又は、その例示の根拠となる通知等ではないことから、本件対象文書は本件請求文書に該当しないと審査請求人の主張を採用することはできない。

- (4) 以上のことから、諮問庁が、本件対象文書について本件請求文書に該当する行政文書を漏れなく特定したとの説明に不自然・不合理な点があ

るとは認められず，厚生労働省において，本件対象文書以外に本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められない。

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，本件対象文書を特定し，開示した決定については，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特定すべき文書を保有しているとは認められないので，本件対象文書を特定したことは，妥当であると判断した。

(第3部会)

委員 岡島敦子，委員 葭葉裕子，委員 渡井理佳子

## 別紙

- 文書 1 平成 27 年度歯科集団指導用資料のうち、表紙及び診療録の記載に係る部分
- 文書 2 平成 27 年度歯科集団指導用資料（パワーポイント）のうち、表紙及び診療録の記載に係る部分
- 文書 3 保険医療機関及び保険医療費担当規則
- 文書 4 高齢者の医療の確保に関する法律の規定による療養の給付等の取扱い及び担当に関する基準