

社会・援護局障害保健福祉部企画課自立支援室の事務連絡「補装具関連Q&A」
に関して

(NPO法人 靴総合技術研究所)

少なくとも東京都では、2008年発出の当該Q&Aの存在により、障害者が義肢装具士でない技術者に補装具提供を依頼することが制限される事実は確認されていなかったため、Q&Aの真意はともかく、補装具制度、義肢装具士法に関して正しく理解している自治体担当者であれば、このような非常識な事務連絡の存在を知っていたとしても、補装具取扱業務の専門責任職員として問題にするはずないと理解し、特に問題にもしていなかった。

ところが、2019年4月、当該「Q&A」を根拠に、熊本県更生相談所より、義肢装具士ではない技術者に依頼した障害者の靴型装具に補装具費支給を行うことができないとの表明があり、靴総研として見解を公表。(別紙1)〈P.2-4〉

直接関わることになった、福岡在住の会員が、福岡県、厚労省と直ちに交渉を開始。

福岡県障がい福祉課は、当初より、Q&Aの記述内容に制度、法との不整合があることを理解するも、国の見解がある以上は無視できないので、と、言外に「県としては国に物が言えないので、直接(国会議員にでも相談して)国と交渉してほしい」との態度に終始。

会員を中心に、障害者団体、紹介議員を通して自立支援室に働きかけるも、当初は、自らの義肢装具士法の誤解釈(直接は「診療の補助」概念に関する無知)を気付かず、Q&A発出時の当局の意図ともずれたような認識で、ただただ開き直り続けていた。

局面が変わるのは、2020年4月の衆議院厚生労働委員会で、保険局の治療用装具問題に関連して義肢装具士法について質問された医政局長によってなされた、保険局の失態を隠蔽するための場当たりの答弁であった。治療用装具の採型・適合は義肢装具士でなければできない、との保険局の開き直りの正当化に手を貸すために、義肢装具士でなくてもできる採型・適合は障害者のための補装具の場合だ、などと、Q&A問題の表面化を知ってか知らずか、自立支援室の知らないところで、大臣答弁を確定させてしまうことになる。

それまで障害者を代表する立場からの大牟田市議会議員を中心とした福岡の人士からの追及に開き直り続けていた自立支援室が、寝耳に水の大臣答弁を突き付けられ、当初は「こんな答弁、誰が書いたのか、こちらは変えるつもりはない」等と不見識な発言で対応していたが、継続的な追及に抗しきれず、言い逃れを続けながら、なし崩しに出してきたのが、理由も記さない「改正」なる同年11月17日付のQ&Aである。(https://www.mhlw.go.jp/content/000695960.pdf)

この新「Q&A」に関して、福岡の人士は、直ちに問題点を指摘し、自立支援室へ抗議すると同時に、福岡県障がい福祉課に対しては、このような粗雑な「技術的な助言」に惑わされることなく、補装具制度の主体として、適切に業務を遂行することを申し入れた。(別紙2)〈P.5-9〉

福岡県障がい福祉課は、「改正」内容の問題性を理解しつつ、さらに、「公表している文書を国が変えることはない」との当初の認識が、県民有志の精力的な活動によって覆されたことの衝撃を重く受け止め、県の認識として、義肢装具士でない技術者の提供する補装具に関して補装具費の支給対象とすることを自立支援室に対して明言することになった。

以上が、Q&Aを巡る、現在までの顛末である。

今回、都議会議員の質問に対して、東京都として、議員の直接の質問趣旨とは無関係に当該の新「Q&A」から引用して、何か「医行為に該当しない場合においても義肢装具士が行う」べきであるかのような趣旨ともとれる回答を行っているが、靴総研としての見解は、福岡の人士が福岡県障がい福祉課との確認のために申し入れた文書と基本的に同じ見解であるので、都議会議員への回答に引用している箇所に関して、都の見解がどのようなものであるのか、改めて質したいと考えている。(2021.8.)

(別紙1)

厚労省「補装具関連Q&A」の問題点
—1988.4.1.健政発第199号との不整合について—

厚労省のホーム・ページに、10年以上前から掲載され続けているらしい「Q&A」(社会・援護局障害保健福祉部企画課自立支援室の事務連絡と思われる)を巡って、放置できない事態が一部自治体における補装具費支給現場で発生しているので、このQ&Aの内容に関して、特に、30年前の義肢装具士法制定時に各都道府県知事あてに厚生省健康政策局長より発出された通知(添付)の内容を踏まえて、以下の疑問を提起したい。

2019.4.

NPO法人 靴総合技術研究所

2008年5月14日付 補装具関連Q&A

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/dl/qa22.pdf>

問2 補装具のうち特に義肢及び装具の場合、義肢装具士の資格を有する者が採型や適合をすべきと思われるが、どう考えればよいか。

義肢及び装具に係る装着部位の採型並びに身体(へ)の適合については、身体に触れた上で行う行為であり、保健師助産師看護師法(昭和23年法律第203号)及び義肢装具士法(昭和62年法律第61号)の規定により、医師、看護師等又は義肢装具士の資格を有しない者が業として行うことが禁止されている「診療の補助行為」に該当する。

従って、障害者自立支援法に基づく補装具費支給制度においては、義肢装具士の資格を有する者が、義肢装具に係る装着部位の採型並びに身体の適合を行うべきである。

この文章が成り立つためには、「身体に触れた上で行う行為」は、全て「診療の補助行為」である、という前提がなければならないが、それで良いのか。

であるとすれば、医師でない者が、(医師の指示を受けることなく)身体に触れた上で行う行為(例えば、仕立て職人の採寸、靴店のフィッティング、宝飾店での指輪の採寸、あるいは、各種インストラクターによる姿勢矯正等々、直接、間接に身体に触れなければならない業務は数限りなくある)は、すべて医師法違反(医行為の禁止)とならざるを得ない。

こんな馬鹿げたことを言っているわけではないのであるから、なぜこのようなQ&Aを掲載したのか、真意を確認する必要がある。

「身体に触れた上で行う行為」一般ではなく、「義肢及び装具に係る」ことであるから、対象は障がい者、罹患者であり、「障がい者、罹患者の身体に触れた上で行う行為」だということであれば、それはそれで「障がい者、罹患者の身体に触れた上で行う行為」は全て医行為である、ということになるが、それで良いのか。障がい者の障がいの内容がどのようなものであり、また罹患者の傷病の内容がどのようなものであるのか、また、その人たちの身体のどの部位に何のために触れるのか、等々、それらの具体的な内容を一切問うことなく、「障がい者、罹患者の身体に触れた上で行う行為」が全て医行為だなどと強弁するのか。

さらに、「障がい者、罹患者の身体に触れた上で行う行為」の全てではなく、「装着部位の採型並びに身体(へ)の適合について」だ、というのであれば、そもそも装着部位の採型並びに身体(へ)の適合については全て「診療の補助行為」に該当する、とすべきで、「身体に触れた上で行う行為であり」は、当初から無意味ということになるが、それで良いのか。

だとすれば、「装着部位の採型並びに身体(へ)の適合」は、義肢装具士法が制定される前は、全て医師、看護婦等が行っていたということか。

逆に言えば、義肢装具業者たちは、義肢装具士資格がない時代は「装着部位の採型並びに身体(へ)の適合」を、一切行えなかったのか。

問題は、このQ&Aが、義肢装具士法制定時に発出された以下の通知の内容と、どのように整合性を図るのかということである。

○義肢装具士法の施行について

(昭和六三年四月一日)

(健政発第一九九号)

(各都道府県知事あて厚生省健康政策局長通知)

第五 義肢装具士の業務について

(一) 義肢装具の採型適合等のうち、従来医師又は看護婦等のみができることとされていた医行為の範疇にわたるものについても、義肢装具士が診療の補助として行うことができるものとされたこと。

義肢装具士法の眼目は、従来、無資格者が行うことのできない「医行為の範疇にわたる」採型・適合等が必要な場合は、医師、看護婦等が行っていた(当然医行為に当たらない採型・適合は無資格者である義肢装具業者が行っていた)が、そのような採型・適合の必要性が(超早期リハビリテーションの普及に伴い)増加してきたため、(それらを全て医師、看護婦等の業務とするのでは無理があるので)新たな医療資格を作る、ということ。

したがって、従来、誰が行ってもよかった(だから無資格者の義肢装具業者も行ってた)「医行為の範疇にわたらない「義肢装具の採型適合等」に関しては、義肢装具士法の施行によって影響を受ける対象ではない。それを明示しているのが、法37条の「診療の補助として……を行う」規定である。

ところが、「従って、障害者自立支援法に基づく補装具費支給制度においては、義肢装具士の資格を有する者が、義肢装具に係る装着部位の採型並びに身体(へ)の適合を行うべきである」と、いうことは、「障害者自立支援法に基づく補装具費支給制度においては」、「診療の補助(医行為の範疇にわたる)」行為とならない、(つまり義肢装具士法制定以前において義肢装具業者が行っていた)「義肢装具に係る装着部位の採型並びに身体(へ)の適合」という行為は想定していない(かつてはあったが、現在の義肢装具の供給に関してはあり得ない)という、とんでもないことになる。

そうでないとするれば、「障害者自立支援法に基づく補装具費支給制度においては」、(義肢装具士法制定以前において義肢装具業者が行っていた)「義肢装具に係る装着部位の採型並びに身体(へ)の適合」についてまで、「義肢装具士の資格を有する者が」「行うべきである」と明言することになるが、それで良いのか。

ところで、医師、看護師同様、義肢装具士資格に関しても、有資格者の「業務独占」が、「一般国民の利益という公共の観点から設けられたものであり、特定の個人、業界の保護のためのものではない」と、「その資格を有する者が独占の利益を享受しうるのも単にその規定の反射的利益によるものにすぎず、資格者の権利として設定されたものではない」(厚生省健康政策局医事課編『臨床工学技士法義肢装具士法の解説』232頁)ことは、論を俟たない。

にも関わらず、義肢装具士法制定以前においては誰でも行うことのできた(だから義肢装具業者もおこなっていた)「義肢装具の採型適合等」をも含めたすべての「義肢装具に係る装着部位の採型並びに身体(へ)の適合」を「義肢装具士の資格を有する者が」「行うべきである」と(義肢装具士でない者が行ってはいけないかのように)明言するのは、障害者自立支援法を、義肢装具士法の規定を歪曲して有資格者の「個人、業界の保護のため」の「資格者の権利としての」業務独占を認めるように、運用しようとしているのではないかと質されてもやむを得ないのではないかと。

それは、「行うべきである」なる言い回しにも関わることであるが、もし、本気で全ての「装着部位の採型並びに身体(へ)の適合」を「診療の補助行為」である、と考えているのなら、義肢装具士の資格を有する者が「行わなければならない」としななければならないはずである。資格のない者が行うことが違法であるのなら、資格を有する者が行わなければならないのは当然のことである。

それを、何か「違法とまでは言えないが、無資格者よりは有資格者が行う方が良い」とのニュアンスとも取れる「行うべきである」なる言い回しは、違法ではないことをわかっているながら、(「身体に触れた上で行う行為であり」などと)無意味な内容を根拠めかして持ち出すことで、Q&Aに依拠する行政現場で違法と誤解されることを期待し、現場の裁量で無資格者を排除(有資格者を保護)させるのがQ&Aの真意ではないかとさえ思える。

このような疑問を、「下衆の勘ぐり」だと言うのであれば、そして、障害者福祉行政当局として、劣悪な無資格者排除のために必要な社会的規制の観点から発出した、運用上の助言としてのQ&Aであると言うのであれば、少なくとも、法に抵触する誤解を招く表現は慎まなければならないし、現にそのような誤解が発生した場合は直ちに善処しなければならないはずである。

以上

新Q&Aについて

保健師、助産師を、追加しなければ法規定上間違いになる(福岡県立大学での「足と靴に関するプロジェクト」の構想との関連からの現実問題としても、少なくとも保健師は入れさせなければならない)ので訂正させる必要あり。

「身体の適合」は、旧Q&Aをそのままにしてあるが、正しい日本語では「身体への適合」である(根拠となる義肢装具士法の規定からも)ので、該当する二箇所を訂正させる。

その上で、

そもそも、「義肢及び装具に係る装着部位の採型並びに身体の適合が、医行為に該当する場合には、医師及び看護師、准看護師を除き、義肢装具士の資格を有する者が行わなければならない」のは、「障害者総合支援法に基づく補装具費支給制度において」に限定されたことではない。

したがって、文脈が反対であり、一つの文章にするのであれば、

「義肢及び装具に係る装着部位の採型並びに身体への適合が、医行為に該当する場合には、医師及び看護師、准看護師、保健師、助産師を除き、義肢装具士の資格を有する者が行わなければならない(保健師助産師看護師法、義肢装具士法により)」ので、「障害者総合支援法に基づく補装具費支給制度において」も(上記のことが)遵守されなければならない。

とされるべきである。

実際、旧Q&Aでは、冒頭文は、補装具費支給制度に関わらない保健師助産師看護師法、義肢装具士法を根拠とする文章(法解釈には間違いがあるが)であり、続けて、第二文で「従って」として、「補装具費支給制度においては、」と続いている(内容は不正確である)のであるから、改正文でも、文脈を上記のように入れ替えなければ、「医行為に該当する場合」の核心的内容が、補装具費支給制度に限ったことと誤解されかねない。

加えて、「基本的に医学的知見を含む専門的な知識を有する義肢装具士が行うことが適当」との記述については、

「医学的知見を含む専門的な知識を有する者」は、義肢装具士に限られることではない(国内資格の有無に関わらず、多様に存在している)し、義肢装具士の資格は、「医行為に該当する義肢装具の採型、適合」を医師、看護師等に代わって行うことを「許可」された者であることの証ではあるが、当然のこととして「医行為に該当しない場合」の「義肢装具の採型、適合」の業務に関する独占資格ではないし、何よりも、義肢装具士資格を有していても(靴型装具が典型であるが)提供できない義肢装具も当然あるし、その場合は、

それに付随する特有の採型、適合技術を有していないのであるから、「医行為に該当しない場合においても、基本的に・・・が行うのが適当である」の趣旨からすれば、「・・・」は、「医学的知見を含む専門的な知識を有する者」とすべきで、ここであえて「義肢装具士」に限定することは、義肢装具士資格に対する誤解(義肢装具のすべての技術保有資格であるかのような)を招き、義肢装具士にとっても負担となりかねない。

以上

福岡県立大学の成果から見た新Q&Aの本質的問題点

1. 義肢装具士が義肢装具の全てに関する技術的知見を有しているわけではない。
2. 特に、義肢装具士の多くは、「靴型装具」(orthopedic shoes の訳語であるが、現在の日本の医学会では「整形靴」と訳されている)技術は、ほとんど習得していない。
3. 他の義肢装具については知見がないのでわからないが、少なくとも、orthopedic shoes に関しては、orthopedic shoes 技術を有していない者が行う「採型、採寸」また「仮合わせ」等の「適合」を前提に、orthopedic shoes を完成させることは不可能である。
4. したがって、「靴型装具」(orthopedic shoes)に関しては、「採型、適合」をことさら「製作」から分けて、義肢装具士に依頼するという発想は、100%ナンセンスである。
5. 「補装具のうち特に義肢及び装具の場合、義肢装具士の資格を有する者が採型や適合をすべきと思われるが」とのQ&Aの「問」自体を、「靴型装具」(orthopedic shoes)に関しても当てはめたいのであれば、義肢装具士が「靴型装具」(orthopedic shoes)技術を十全に習得できる養成課程を整備してからにせよ。

以上

「改正」Q&Aを正しい記述とするために

1. 不正確な内容を訂正した文が、以下の六箇の○印で示した文。
2. 「改正」されなければならない理由と、「改正」の評価できる内容は、以下の括弧書き部分の通り。「改正」の理由(旧Q&Aの記述の誤り)を確認しないままの「素知らぬ顔での置き換え」を許してはならない。
3. 技術的助言としてのQ&Aの正確な理解は赤字の括弧書きの通りでなければならない。
4. なお、靴型装具(orthopedic shoes)技術を義肢装具士の養成課程では十全に修得することができない以上、靴型装具に関する「採型、適合」については、それが医行為に該当する場合には、義肢装具士が行うべきと安易に言えるわけでないことの確認が重要。(orthopedic shoes 技術を習得した義肢装具士が養成されない限り、必要最小限度の orthopedic shoes 技術を学んだ看護師、保健師等によるか、orthopedic shoes 技術者と医師、看護師、保健師等の協働がもっとも現実的である。)
5. 補装具、治療用装具に共通する、義肢装具士制度の問題性に起因する義肢装具士法の誤解釈を正す必要性についてを(小括)とする。

- 義肢及び装具に係る装着部位の採型並びに身体への適合については、保健師助産師看護師法（昭和23年法律第203号）及び義肢装具士法（昭和62年法律第61号）の規定により、医行為に該当する場合には、医師及び看護師、准看護師、保健師、助産師を除き、義肢装具士の資格を有する者が行わなければならない(技術的助言ではなく、法による規定)。
- 従って、障害者総合支援法に基づく補装具費支給制度においても、義肢及び装具に係る装着部位の採型並びに身体への適合が医行為に該当する場合には、医師及び看護師、准看護師、保健師、助産師を除き、義肢装具士の資格を有する者が行わなければならない(技術的助言ではなく、法による規定)。

(旧Q&Aの、第一、第二の○印の、意識してのことか、無知のためかは不明であるが、両法に対する甚だ不正確な記述の改善である。

第一の○印が、無知のために、「義肢及び装具に係る装着部位の採型並びに身体の適合」が両法の禁止規定である「診療の補助行為」に該当すると確信していたのであれば、第二の○印で、「行うべきである」の記述は明らかに誤記である。

第一の○印が、意識して、「義肢及び装具に係る装着部位の採型並びに身体の適合」が両法の禁止規定である「診療の補助行為」に該当すると誘導するためであったとすれば、第二の○印で、「行わなければならない」としていない理由も透けて見える。)

- また、義肢及び装具に係る装着部位の採型並びに身体への適合については、医療関係者との緊密な連携を図り、利用者の安全の確保や義肢・装具の質を確保する観点から、医学的知見を含む専門的な知識が必要となる(補装具の性格と制度に規定される一般的認識)。
- このため、医行為に該当しない場合においても、基本的に医学的知見を含む専門的な知識を有する者が行うことが適当である(法的根拠はないが、前項の認識に対応した規範として)。
- 補装具費支給制度においては、医師の判断を踏まえ、利用者の安全の確保や義肢・装具の質を確保する観点から、必要に応じて身体障害者更生相談所とも相談の上、適切な実施に努められたい(法的根拠はないが、補装具制度の趣旨に則った規範として)。

(旧Q&Aの、第三の○印の、「義肢装具士の資格を有する者が採型及び適合を実施する体制にあるか等の観点に基づく検証」との記述だけでは、「全ての採型、適合」を義肢装具士が行うことが義務付けられているかのような第一、第二の○印の誤った記述に対応して、義肢装具士が「採型、適合」を行う体制があれば問題がないかのように理解されかねない。

旧Q&Aでは、本来、義肢装具士であろうがなかろうが確認されなければならない「医療関係者との緊密な連携を図り、利用者の安全の確保や義肢・装具の質を確保する観点から、医学的知見を含む専門的な知識が必要となる」という「全ての採型、適合」についての肝心の内容が問題にされていない。

「改正」ではその点が改善され、義肢装具士を含めた、義肢装具の採型、適合を行う者全てに要請される、補装具の性格とその制度に規定される「採型、適合」に関する認識と、それに対応した「採型、適合」を行うにあたっての規範が明らかとなるのであるから、「医行為に該当しない場合」について「義肢装具士」に限定して「適当である」とする必要はない。))

- なお、義肢装具士を配置している補装具製作事業者については、公益財団法人テクノエイド協会のホームページにおいて情報提供しているので参考にされたい(義肢装具士法の趣旨に則った参考見解ではあるが、義肢装具士資格が業務独占資格でない以上、義肢装具士が提供できない補装具があること、また、義肢装具士でない者が義肢装具士の提供できない補装具を提供できることがあることを排除するものではない)。

(小括)

補装具制度が、2006年の法改定により、従来の交付制度から補装具費支給制度に変更され、補装具提供業者に対する行政からの委託制度が解消されることによって、法的には障害者と補装具業者との自由契約になることから、従来の委託契約による業者に対する社会的規制がなくなるという、制度変更に伴う本質的な問題性を、義肢装具の提供に付随する医行為に該当する行為(診療の補助としての採型、適合)を義肢装具提供者に許容するこ

とを目的に制定されたに過ぎない義肢装具士法に依拠して、解消しようとしても無理なのである。

そのようなことをすれば、本来「義肢装具の提供に付随する医行為に該当する行為」を許可されたに過ぎない資格である義肢装具士資格を有した者でなければ、つまり、義肢装具士以外の者には補装具の性格とその制度が求める社会的規範を遵守することができないかのように義肢装具士法を運用することになり、結果として、義肢装具士資格を補装具提供業の業務独占資格として脱法的に解釈することに道を開くことになる。

補装具制度において重要なことは、義肢装具士で有る無しに関わらず、障害者福祉に関する見識と、補装具の性格に規定された医学的知見を含む専門的な知識を有する者が、その制度が求める社会的規範(法的根拠を有するか否かに関わらず)を遵守することを、いかに担保するかということであり、義肢装具士が関わるかどうかということは、その中に包摂される一領域に過ぎないということを、補装具行政に携わる者は肝に銘じるべきである。

それは、治療用装具の療養費支給において重要な点も、治療用装具を提供する者が、医療保険制度が求める治療用装具に関する社会的規範(法的根拠を有するか否かに関わらず)を遵守することを、いかに担保するかということであり、義肢装具士が関わるかどうかということは、その中に包摂される一領域に過ぎないわけで、本質的に何ら異なることではない。

義肢装具士法を持ち出して言えることは、補装具であれ治療用装具であれ、その提供に付随する「医行為に該当する行為」を義肢装具士であれば、医師、看護師等に代わって担うことができる、ということだけである。

それ以外に、補装具制度、医療保険制度に義肢装具士法が法的根拠を与えることはあり得ないのであるから、上記以外の内容での「義肢装具士法に基づき」なる記述は全て無効と言わなければならない。