

まえがき

「コロナ政策」を巡る「厚生労働省の大罪」(a.)を告発された上昌広氏によると、厚生労働省には、医師免許を持ち、国家公務員試験を免除された医系技官という特殊な官僚たちがいるそうです。さらに、彼らは、自己都合で辞めない限り、ほぼ全員が一般企業の役員クラスに相当するポストにつくことになっているそうですから、さぞかし有能な官僚群と思われるそうですが、上氏によれば、それがそうでないのでコロナ政策が迷走することになったとのことでした。

しかし、それにしても、当然、医系技官の中にも優秀な人材もいるのですが、「数が少ないので、優秀な人材は、診療報酬を担当する保険局医療課、医師不足対策などの医療政策を打ち出す医政局など、重要性が高い特定のポストに集中的に登用されることが多い」(b.)そうです。したがって、上氏によれば、医系技官の中にもそれらに登用される優秀な人材はいるが、今回のコロナ政策にあたった「感染症ムラ」の医系技官たちが、そのような人材ではなかったということのようです。

ただ、この数年間、上氏が優秀な人材に登用されているという保険局医療課の、それも医系技官のエリートコースであるという課長が出した「通知」のために多大な影響を被り、その関係で、優秀なはずの医療課の官僚たちの言動にも否応なしに接することになった私たちとしては、この上氏からの情報に触れて、何かの間違いではないかと、思わずにはいられませんでした。

医政局はともかくとして、保険局医療課に優秀な医系技官が集中的に登用され、その課長が医系技官のエリートコースと聞かされては、彼らの言動の実態を知ってしまった私たちとしては、上氏からの情報が本当であれば、彼らを「優秀な人材」とする厚生労働省について、上氏以上

(a.) 上昌広『厚生労働省の大罪』中公新書ラクレ(2023年10月10日)

(b.) 同上 P.111。

に、本気でその劣化を憂えなければならないことになりました。

私たちは、この数年の推移の中で知ることになった厚労省保険局医療課の実態を周知し、保険医療行政の歪みに対して、主権者として何をなさなければならないかを提起したいと思います。

事件の発生と「靴型装具」の実態についての無知の露呈

事件の始まりは、2018年春の東京都後期高齢者医療広域連合による、被保険者患者への療養費の支給拒否でした。

当該の患者は、長年にわたり靴型装具による治療を続けており、主治医の指示で特定の装具技術者が製作する「靴型装具」を購入し、当然のこととして広域連合を含む保険者から「治療用装具の療養費」の支給を受けていました。ところが、突然、広域連合が、「装具の製作に義肢装具士が関与していない」ことを理由に、支給を拒否してきたのです。

その根拠が、同年2月に発出された厚生労働省保険局医療課長通知であることがわかり、通知の真意を確認したところ、義肢装具士の関与した不適切な療養費の支給申請が発覚したため、その防止のために、「牽制効果」を期待して、装具提供の責任者である義肢装具士の実名を書かせることにした、というものでした。そのような意図のもとに、現場の混乱を予想することなく「義肢装具士の氏名を記載させる」などという「通知」が安易に発出された背景には、「治療用装具の提供者は義肢装具士しかいない」との「常識」があることは容易に理解できましたので、日本における「靴型装具」に関する実態を知らない官僚のいわば「勇み足」であることが明らかになりました。

実際、この事態を受けて、同年8月には、川村範昭新宿区議会議員が医療課の担当官僚と面談した折に、以下の通りの確認がなされました。

「通知」発出の前提として「義肢装具士の関わっていない治療用装具」は想定しておらず、「通知」の本意は、義肢装具士の関わった不適切行為の抑制のために、義肢装具士に責任の所在を明らかにさ

せるという牽制効果としての実名記載要請である。

「保険診療上必要な治療用装具の提供」に「診療の補助行為」を行う必要のない、あるいはその行為を医師・看護師が行うのならば、装具製作・提供に義肢装具士がかかわる必要はない。当該装具に療養費を支給するかどうかは、保険者が判断することである。

これを受けて、東京都広域連合以外の保険者は、従来通り、何ら変わることなく支給し続けていました。

この時点では、担当官の「『義肢装具士の関わっていない治療用装具』は想定しておらず」との確認通り、日本における「靴型装具〈国際的には orthopedic shoes (整形外科靴)〉」についての実情(整形外科靴技術を身につけた義肢装具士がほとんどいない現状)に関する無知からくる「単純な記載ミス」であり、それも、保険事務現場に対する「不正防止」のための「技術的助言」であれば、それほど重大問題ではなく、むしろ、そのような「靴型装具に関する無理解」の是正こそが課題である、というのが関係者の認識でした。(c.)

医療課の言動の変化と義肢装具士法に関する無理解の露呈

ところが、翌年春以降、医療課から、それまで支給し続けていた全国健康保険協会(協会けんぽ)に対して、その時点でも頑なに当初の姿勢を貫く東京都広域連合の立場に配慮したかのように、前年の確認を翻して、以下のような連絡が入ります。

治療用装具の療養費支給申請にかかる手続き等について、「通知」には「保険医の診察や義肢装具士への指示を経ずに患者への採型・採寸、装着又は販売等がされた治療用装具について、保険者が療養費を支給することは適当でないこと」としており、療養費の支

(c.) NPO法人靴総合技術研究所『日本における足部・脚部の障がい、疾患への靴による対処の現状』(2018.8. / 2023.7.改定)

給対象となるものは、義肢装具士法により、資格が定められ、装具の採型、製作、適合を業として行う義肢装具士が取り扱うことを前提としております。

このことについて、当通知により、明確化し、領収書に治療用装具を取り扱った義肢装具士の氏名の記載を求めています。

補足

昭和36年7月24日通知により、療養費として支給する額は、補装具の額を基準として算定することとされています。

なお、補装具の基本価格には、採型、採寸に要する費用が含まれており、義肢装具士法により無資格者は採型、採寸をすることができません。

無資格者が、医師の指示に基づいて採型、採寸や適合を行えば、保助看法違反となります。

また、治療用装具の療養費支給基準について、昭和62年2月25日通知により、療養費支給申請書には、療養担当に当たる保険医の処方に基づく料金明細を添付させることとされています。

なお、義肢装具士法により、義肢装具士とは、医師の指示のもとに義肢及び装具の装着部位の採型並びに義肢装具の作製及び身体への適合を行うことを業とするものとされています。

一読すればわかる通り、義肢装具士法に関する無理解に加え、治療用装具の療養費支給基準についての誤解も疑われる、保険局医療課の担当官とも思えない粗雑な文書でしたが、これ以後、この内容が、医療課の基本認識として一人歩きすることになります。

そのため、「靴型装具」に関する啓発だけでは問題が解決しないことが明らかとなりましたので、まず保険局の義肢装具士法に関する無理解の是正、そして、本来であれば考えられない医療保険行政の最高責任部署とも言える保険局医療課の「治療用装具の療養費」に関する「誤解」の是正が、新たな課題として認識されることになりました。

ただ、この時点では、前者に関しては、法律の管轄部署が異なる関係で、管轄外の法解釈に関しては、常識的な理解による誤解釈があってもやむを得ないにしても、後者に関しては、通常考えられないため、官僚にありがちな「前言を否定できないための言い逃れ」の類であり、主要には、前者の「義肢装具士法の常識的な誤解釈での正当化」による開き直りであろう、と理解されていました。

医政局による義肢装具士法の正しい解釈と医療課の開き直り

そのため、2019年春以降、義肢装具士法に関する正しい解釈に関して、法を管轄する医政局医事課に対して照会を行い、同年年末には、医事課法令係から以下の回答を得ることになります。

治療の一環であっても、特殊に、医師の指示の下に義肢装具の製作適合等を行う行為が、医師、もしくは歯科医師が行うのでなければ衛生上危害を生ずるおそれのある行為に該当しない場合には、医師、看護師、義肢装具士等の資格を有する者が行う必要はない。

翌20年には、衆議院厚生労働委員会での大臣答弁もあり、上記医事課の見解と大臣答弁にも齟齬がないことが確認され、義肢装具士法に関する解釈の政府見解としては決着がつけましたが、医療課としては、法律の文理的解釈はどうであれ、保険医療行政においては、**最終的に判断するのは個々の保険者ではあるが、当局としては、義肢装具士の関与した治療用装具以外は療養費の対象にするべきでない**と従来から考えてきたから「通知」の記述は訂正しないと強弁し続けることになります。

ここに至り、道理を理解する保険者は、医療課自体が「最終判断は保険者」としていることから従来通り支給し続けることになり、「通知」による混乱は、一応の決着を見ることになります。その結果、未解決問題として、一度不支給にしてしまった以上変えられない東京都広域連合や協会けんぽのような保険者に対しての、改善を求める自治体議員等の

申し入れや、当該の被保険者による個別の不服審査請求、訴訟が継続されることになりました。

そこで、関係者としては、個別の審査請求、訴訟に協力しつつ、この間の経過の中で明らかとなった、医療、福祉行政における担当官等の、「靴型装具(整形外科靴)」をめぐる実情に関する無知に加え、義肢装具士法に関する無理解、さらには、義肢、装具を含めた「補装具」と「治療用装具」との関連と違いについての誤認、等々の、障害者福祉、保険医療、医療資格といった、総じて医療・福祉に関わる基本認識の欠如に対処する必要性から、各方面に対する啓発活動を行ってきました。(d.)

開き直りの根拠が健保法の誤解釈であったことが露呈

ところが、そのような活動の中で、関係者が全く想定していなかった、「靴型装具」とか「義肢装具士の業務」とか「治療用装具と補装具」とかという、個別の問題に対する無知、無理解ということではない、担当官僚たちの健康保険法(及び関連諸法)の、それも基本概念である「療養の給付」や「療養費」に関する条文の誤読や誤解の疑いが顕在化してくることになりました。

このような、にわかには信じられない事態を前に、私たちは、医療保険事務官僚等に対して、「靴型装具」を巡る実情や、義肢装具士制度に関しての歴史的背景や、補装具制度の成立と治療用装具との関係等々の、一般的には「常識」とは言えない、したがって専門外の官僚等にも誤解があり得るとの認識から啓発を行ってきたことに対して、虚しさを禁じ得ませんでした。

これらの啓発は、このかんの医療課の強弁が、これらのことに関する無知、無理解による誤解に対しての開き直りであればこそ意味があるので、そもそも、「通知」の発出を含めた自らの保険医療行政官としてのすべての行為の前提に、自らが遵守すべき法律そのものの誤

(d.) NPO法人靴総合技術研究所『「治療用装具」なるものの問題性に関して』(2022.10. / 2023.6.改定)

読、誤解があり、それを根拠として強弁しているということになれば、これらの啓発が意味を持たないのはいうまでもありません。

厚労省保険局医療課の官僚たちが、健康保険法上の「療養の給付」の原則と、それが困難なときに保険者に認められる「療養費の支給」という、いわば健康保険制度の根幹をなすといっても良い条項に関して、従来の自らの解釈と異なる誤解釈を平然と行い、それが局内において全く問題にされないという異常な事実が明らかになった以上、その市民常識では理解し難い事実を周知し、同時に、その真相、真因を解明することが、私たちの喫緊の課題になりました。

私たちは、従来の「靴型装具」に関する官僚たちの無理解を起点とする「治療用装具の療養費問題」に対処していた関係者と連携して本会を立ち上げ、リーフレット(e.)の配布等による啓発活動を開始すると同時に、関係各位の協力を得て、官僚たちによる法解釈の間違いがなぜ引き起こされたのか、そしてそれが、是正されることなく長期にわたり放置され続けているのはなぜなのか、を考察してきました。

本稿は、この間の取り組みの中で明らかになった内容を整理したものです。

本稿では、本題に入る前に、第1章、第2章で、医療課官僚の健康保険法に関する誤解釈という、思いもよらなかった事実が判明した経緯を、誤解釈の内容と共に概略的に触れてあります。それは、医療課の開き直りはあるものの、現実には不支給を続ける東京都後期高齢者医療広域連合と協会けんぽ以外にはほとんど影響がなく、一応問題が収束してきた時期に、両者に対して継続されていた追及行動の中で発覚してきた経緯と内容です。そのことから、個別の問題に対して、「区民の権利のため」に、また「自らの権利のため」に、曖昧にすることなく長期にわ

(e.) 療養費の公正な支給を求める会『健保連や医療課が、「治療用装具の療養費」を、保険医が治療に必要な「治療材料の代金」ではなく、義肢装具士の「手当の代金」である、と考えていることをご存知ですか?』(2024.8.)

たって立ち向かわれた方達の闘いが、このような行政の実態を明らかにしたということを強調する意味でも、改めて記述してあります。

本題としては、第3章で、健康保険法上の「療養の給付」と「療養費の支給」に関する旧来の確定した解釈を踏まえた原則的な確認を行い((1)、(2))、医療課による法の誤解釈が現実化することになった背景としての、保険医療行政における「療養費問題」の実態を明らかにしました((3)~(6))。

そして、結語として、その結果である医療現場の混乱の解消には何が必要であるかを、特に保険医療における保険医と「療養費」との現実的な関係を踏まえて考察しました。

加えて、試論的な内容ですが、「療養費」の概念に焦点を据えて、混乱の一つの背景とも思える「高額療養費」問題との関連についての考察を、「補」として簡単に記しています。

本稿が、治療用装具の療養費問題の混乱によって、今もなお被保険者としての権利が侵害され続けている方たちの闘いに、また、その直接の背景である「保険医療における療養費の異常な実態」をも生み出した、周知の通りの幾多の問題を抱える保険医療行政そのものの改変を志す方たちの闘いに、多少なりとも参考になれば幸いです。

2025年8月
療養費の公正な支給を求める会

〈目 次〉

まえがき (1-8)

第1章 混乱は、東京都後期高齢者医療から始まった

東京都後期高齢者医療における「異常な認識」	1
(1) 区議会議員の疑問と後期高齢者医療広域連合の回答	1
(2) 審査会裁決書の記載内容とそれが根拠とする法律条文	3
(3) 都知事の附属機関による法律の誤解釈の疑い	8

第2章 根源は、違法な厚労省通知だった

違法性が濃厚となった厚労省医療課長通知	11
(1) 「治療用装具の療養費」に関する厚労省の混乱	12
(2) 「治療用装具の療養費」は、 義肢装具士から受けた「手当」の代金 !?	15
(3) 医事関連諸法とも矛盾する医療課の認識	20

第3章 自己の違法性を理解できない保険行政の実態

保険医療行政の「療養費についての認識」	24
(1) 「保険者がやむを得ないものと認めるとき」に限り 支給できる療養費とは?	24
(2) 「療養の給付」原則と「療養費」の関係	30
(3) 医療保険事務現場における「療養費」の実態	33
(4) 「療養費の実態」がもたらした〈療養費 = 施術料〉の認識	41
(5) 「治療用装具の療養費」も「施術者の施術料」!?	46
(6) 健保連の誤認を指摘できない 〈療養費 = 施術料〉の「常識」の蔓延	51

結語 被保険者患者に寄り添う保険医の役割

「療養費をめぐる混乱」を解消するための闘い	56
-----------------------------	----

補：「療養費」に関する混乱の遠因は「高額療養費制度」	61
----------------------------------	----