

Reiwa Reform Theory

～柔整に襲いかかる不誠実な適正化策
負の連鎖からの脱却なしに真の解決はない！～

令和改革理論

広報・情報管理部

●はじめに

令和二年の年明けは、改元後初めての正月を迎え、新たな時代の「日の出」を実感するものとなった。低迷し続けた平成の谷を越え、暫く祝賀気分を味わいたいところではあるが、今の日本にそんな余裕はない。早々に生き残りをかけた次なるステップへ舵を切り、エンジン全開で前進しなければならない。

というのも、平成時代に未解決のまま積み残してきた2025年・2040年問題といった「高齢化」問題（労働人口の減少）に対し、高齢者を如何にして現役状態に留めておくかという視点と同時に、現役労働力減少の直接原因となる「少子化」への具体案の構築が求められているのだ。

そして、こうした諸問題を解決するための経済的原資として、平成時代からの課題である「デフレ脱却」を今度こそは成し遂げなければならない。“消えた30年”等と称される平成同様の施策では、厳しさを増す国民の生活を改善することはできないだろう。

こうした中で、国は経済向上に必須となる労働環境の安定化策として、会社員などの残業時間の削減や、非正規雇用者にも正社員と同等の賃金の確立等を目指す“働き方改革”を推進している。その一方で、安定化とは真逆の“兼業・ダブルワーク”が推奨される等、取り組むべき方向性はまだ曖昧な状態だ。とはいえ、労働環境整備とは別に、労働力を安定させる動きは医療業界も例外なく加速している。労働時間だけでなく、今後は賃金や資格者数の管理等にも繋

がっていく筈だ。当然だが、これらの問題は柔整業界にも同様に大きな影響を及ぼすことになるだろう。

さらに、“元気で長生き”や“いつまでも現役で働く社会”を目指すといった美辞麗句で飾った表向きのスローガンを実現するためには、その裏で、定年制の延長や廃止、そして年金の受給年齢を引き上げる等によって労働人口、つまり納税者を確保するための“人生100年計画”が同時に進められている。

また、高齢者への「フレイル予防による健康寿命の延伸」策等による「年金・医療費・介護費の増加抑制」を実現することによる経費削減策も盛り込まれるなど、こちらも多面的な状況だ。

さらには、「高齢化による社会保障費増大を防ぐ」と断言した消費税増税（8%→10%）を昨年末に実現させると、すぐさま何も無かったかのように“今後の医療費財源確保のため”として「医療保険・介護保険の自己負担割合の引き上げ」が早々に提案され始めている。税金の次は医療負担金でといった波状的な集金のための仕組みづくりが、余生を楽に過ごすことを夢見て年金を納め続けてきた高齢者の懐と日常生活を痛め続けているのは確かだ。

こうした状況の中で、今年日本が経済浮揚最大の原動力として期待していた「2020東京オリンピック」が、新型コロナウイルスの感染爆発（パンデミック）の可能性で中止・延期の危機に陥っていることは報道の通りだ。

この騒動については、まだ憶測が巡っている状態のためここで触れるつもりはないが、その影響で様々なコンサートやイベントが自粛中止され、観光地だ

【表1】国民医療費の概要 (単位：億円)

診療種類	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
国民医療費総額	392,117	400,610	408,071	423,644	421,381	430,710
医療費	283,198	287,447	292,506	300,461	301,853	308,335
医 療 費	27,132	27,368	27,900	28,294	28,574	29,003
調 剤	67,105	71,118	72,846	79,831	75,867	78,108
柔道整復師	4,025	3,893	3,862	3,828	3,663	3,471
あん摩マッサージ	613	640	673	703	715	733
はりきゅう	360	367	382	396	410	416
対前年度比増減率	1.6%	2.2%	1.9%	3.8%	△0.5%	2.2%
対前年度比増減率	1.8%	1.5%	1.8%	2.7%	0.5%	2.1%
対前年度比増減率	1.4%	0.9%	1.9%	1.4%	1.0%	1.5%
対前年度比増減率	1.2%	6.0%	2.4%	9.6%	△5.0%	3.0%
対前年度比増減率	△2.5%	△3.3%	△0.8%	△0.9%	△4.3%	△5.2%
対前年度比増減率	8.9%	4.4%	5.2%	4.5%	1.7%	2.5%
対前年度比増減率	1.7%	1.9%	4.1%	3.7%	3.5%	1.5%

※ 対前年度比の増減率が3%を超える増加したものは文字を「緑色」とし、前年度比マイナスのものは「赤色」で示した。

けでなく、市街地から人の姿が消えてしまった。これほどまでの自粛奨励が行われた理由は、安全第一に加えて、オリパラ中止を避けるための防衛的な措置でもあったろうが、今年の日本経済の落ち込みは「暗雲垂れ込める」程度では済みそうもない。ここまでの大規模な影響は、既に経済的な「危機」を通り越し、「恐慌」となる可能性も見え始めている。

高齢化・少子化・長期デフレ等は、いずれも国の誤った施策の連続によつ

て実態化したものだが、さらに昨年消費税を10%に増税したこと、ようやく上向きかけた経済を再下落させてしまった。もう一度、これを立て直す術をこの国は持ち得ているのだろうか。

先日政府が発表した**2020年度予算案**は過去最大の**102兆円超**となり、高齢化対策だけでなく幼児教育無償化・高等教育費の支援措置などで上積みされ、社会保障費の総額は、前年比**5.1%**増の**35兆8,000億円**となった。これを使い過ぎだと酷評する評論家もいるが、長年「デフレを脱却できない理由」が政府による**財政施策**（国債発行等によって調達した資金を直接マーケットに流し、企業や家計に直接供給される施策）の不十分さにあったと見れば、むしろまだ遙かに足りないくらいではないのだろうか。さらに大型対策費・補正予算導入の話も聞こえ始めてはいるが、こうした時こそ、政府には「国民目線」でのダイナミックな財政施策の決断が求められていると言える。

さて、柔整業界の現状はどうかと言えば、前号・コンパス45号で医療費・療養費の推移について、高齢化による自然増等によって国民医療費／医科／歯科／調剤の医療費だけでなく、あ・マ・指／はり・きゅう等の療養費までが揃って増加が続いている中で、「柔整だけが減少を続けている」ことを伝えた。その額は何と**過去6年間で-648億円**という驚くべき額を示した（【表1】【表2】）。会員の多くは、柔整療養費だけが減少している事実と、その衝撃の数値に驚愕したに違いない。また、「経済的に苦しいのは自分だけではなかった」というある種の安堵感を覚えたかも知れない。しかし、これは安心して良い話などでは決してない。

公益社団日整は、「柔整療養費から不正を排除する」という社会全体利益のための改革を進めてきた。だから、柔整療養費全体額が減少してたとしても、減少したのが「不正」であったのなら改革の目的が達

【表2】柔整の療養費・施設数の内訳比較

	柔整業界全体		公益社団		個人契約	
	療養費	施術所数	療養費	施術所数	療養費	施術所数
平成23年	4,085	40,214	1,649	16,574	2,436	23,640
対前年増減数	17	2,217	-50	-17	67	2,180
対前年増減率	-2.4%	5.8%	-2.9%	-0.1%	2.8%	10.2%
平成24年	3,985	42,431	1,534	16,583	2,451	25,848
対前年増減数	-100	2,217	-115	9	15	2,208
対前年増減率	-2.4%	5.5%	-7.0%	0.1%	0.6%	9.3%
平成25年	3,855	44,001	1,445	16,533	2,410	27,468
対前年増減数	-130	1,570	-89	-50	-41	1,620
対前年増減率	-3.3%	3.7%	-5.8%	-0.3%	-1.7%	6.3%
平成26年	3,825	45,572	1,411	16,492	2,414	29,080
対前年増減数	-30	1,571	-34	-41	4	1,612
対前年増減率	-0.8%	3.6%	-2.4%	-0.2%	0.2%	5.9%
平成27年	3,789	46,798	1,375	16,346	2,414	30,452
対前年増減数	-36	1,226	-36	-148	0	1,372
対前年増減率	-0.9%	2.7%	-2.6%	-0.9%	0.0%	4.7%
平成28年	3,626	48,024	1,264	16,122	2,362	31,902
対前年増減数	-163	1,226	-111	-224	-52	1,450
対前年増減率	-4.3%	2.6%	-8.1%	-1.4%	-2.2%	4.8%
平成29年	3,437	49,050	1,179	15,793	2,258	33,257
対前年増減数	-189	1,026	-85	-329	-104	1,355
対前年増減率	-5.2%	2.1%	-6.7%	-2.0%	-4.4%	4.2%
6年間増減数	-648	8,836	-470	-781	-178	9,617
(内訳比率)	(100%)	(100%)	(72.5%)	(-8.8%)	(27.5%)	(108.8%)
6年間増減率	-15.9%	22.0%	-28.5%	-4.7%	-7.3%	40.7%
H29年値	3,437	49,050	1,179	15,793	2,258	33,257
(全体の内訳比率)	(100%)	(100%)	(34.3%)	(32.2%)	(65.7%)	(67.8%)

成されたと、爪楊枝を咥えて我慢もする。しかし、先に示した“柔整療養費-648億円”の内の約**470億円**（約**72%**）が、公益社団の柔整療養費であり（【表2】）、「正しい柔整」の方が大きく下落していた事実が確認できる。正しい請求をした正直者の収入が減少し、不正者は見逃され生き延びている。つまり、結果からは、今進められている適正化策が機能していないということになる。もうこれ以上、国と保険者主導の「適正化」を続けることに意味はない。

今号では、現行の適正化の根本的な問題点を明確にし、今後の明るい結果に繋げるための視点を示したいと思う。是非、ご熟読いただきたい。

【1】我慢には限界がある！

● すれ違う視点と論点

過去の柔整療養費の推移を見直すと、平成29年までの過去6年間の柔整療養費の減少額が**-648億円**、減少率は**-15.9%**に及んでいて、他の医療関係職種との比較をした【表1】を見ても、柔整業界が示したこの大幅な下落値は、他に比較するものがないほど、あまりに大きな値である。

しかし、こうした下落傾向を目当たりにした厚労省や保険者には、現時点に於いてその重大さを認識している様子など微塵も見られない。これで良いと考えているのだろうか。これが目指してた決着点ということなのか？そのことを確認してみたい。

少し遡るが、柔整療養費の今後を検討するために柔整療養費検討専門委員会（以降「専門委員会」）が厚労省に設置され、その第7回（平成28年8月30日開催）の会議の中で、保険者代表委員から「この専門委員会では、柔整療養費を4,000億円から如何に削減していくか？」という議論をしているのではないか」という「削減ありき」の発言が繰り出されたことがある。柔整療養費の推移データを見る限りでは正にこの委員の言う通り、いやそれを遙かに超える削減（減少）が実行されているのが確認できている。

しかし、この時の発言に対し、厚労省の当時の担当者は『この「専門委員会」では柔整療養費から不正を排除するための議論をしている。不正を排除した結果であれば、柔整療養費が4,000億円より上か下かを議論しているのではない』という回答をしている。

正にその通り！我々が言いたいことを代弁してくれたこの厚労省の発言は、見事としか言いようがない。この厚労省・国の回答は、柔整療養費の適正化を進める上で最も重要な指針となると思われるため、以下にまとめておく。

- ①『柔整療養費を「正」「不正」に切り分けて
不正を排除する！』
- ②『柔整療養費を削減するための議論ではない』

考えてみれば、専門委員会の場で、理由の如何にかかわらず何がなんでも柔整療養費を削減したいと考える保険者が「如何に削減していくか」と強硬な姿勢を示すのは、利益追求型の企業の経営的思考からは止むを得ないことと言えるかも知れない。

また、逆に言えば柔整側も請求者という立場だけ

で考えれば「如何に高めるか」といった方向性で議論をすべきなのかも知れない。しかし、我々柔整側はそうした主張をしたことはこれまで一度もない。

我々は『柔整療養費の中から「不正」は削除すべきだが、その中身を精査せずに総額削減はおかしいだろう』と言い続けている。というのは、我々は「不正」を認めて欲しい等と考えている訳ではなく、むしろ業界自ら不正をなくし、保険者とも相互信頼関係を築き、「外傷」に関わる以上、限局的ではあっても社会保障の一部を担っているという自負があり、その安定化を期待しているからに他ならない。

そして、どちらの側にもつかず中立で国の保険行政を司る厚労省の発言内容が、不正排除が第一で、柔整療養費の削減のためではないことが確認できたこと、そしてその内容が柔整の意見とピタリと重なる発言であったことの意味は大きい。

保険者と柔整業界、それに厚労省といったそれぞれ異なった立場からの思いに差異が生じること自体には大凡の予測はでき、それを擦り合わせて合意を得るためにこそ専門委員会がある。

そして、長い議論を続けた中で幾つもの問題点が提起され、多くの情報や意見を交わし、既に幾つもの課題がクリアされ、「制度」や「教育」に関する部分をも含んだ「平成の大改革」が実行された。

しかし、いまだに視点と論点がズレたまま、議論は擦れ違いを繰り返して、合意や解決に至っていない問題があるのは事実だ。議論が長引くにつれて、徐々に膠着化して、本来進めるべき方向にもズレが生じてしまうことも少なくない。

保険者の意見も、柔整療養費の中に発生した「不正を排除する」という取り組み当初の姿勢から、増え続ける不正を改善できない状態が続くと、徐々に「柔整療養費全体が不正である」かのような敵視する方針に変わり、最終的には「柔整療養費そのものを如何に削減するか」、そして「排除することが保険者としての正義だ」といった方向へと変貌してしまったようにも思えるのだ。

保険者の意識にある「無駄や不正を排除」し、健全な業務運営を目指す姿勢に間違いはないだろう。しかし、上記の思考変化で真に問題なのは「不正を排除できていない」という事実であり、その方法を実現できていない状態が長く続いていることなのだ。

そして、「正しい請求を認め、不正な請求を排除する」という思考自体は、柔整業界と全く同じであり対立する要素はない。正しい「適正化」の手段が、正しく選定・実行されていないことが問題なのだ。

●無関心化による崩壊

実は、ズレが生じているのは外部との間だけではないようだ。この30年の間に業界内で起こった柔道整復師の資格者増大や柔整療養費の不正受給等の問題の実態を肌で感じている筈の柔道整復師自身も、多くの新聞報道や様々な保険者による調査といった「適正化」が進められているにもかかわらず、一向に問題が解決されない状態にどっぷりと浸かったまま長期化していることで、悪条件や不利益にさえも徐々に慣れてしまっているようなのだ。だからこそ、関心を持たず多くの問題を放置したまま、いたずらに期間を要しているのだ。正に悪循環である。

そうした中で、ようやく問題解決への直接的な取り組みとして、30年振りの「平成の大改革」が実行された訳だが、この改革による大きな時代の変化を期待する者の声が殆ど伝わってこない。それどころか、この改革が行われたという事実さえも知らない柔整師さえいるようなのだ。すると、今回の改革の意義までを理解できている柔整師は殆どいないということになってしまう。これでは何のために改革が進められているのか分からぬではないか。

こうした驚くほどの「無関心ぶり」は、実は柔整業界だけではなく、他の業界でも同様に見られ、さらには地域の経済や国の政治や施策に対しても同様の状態が見えている。

そして、新聞・テレビ等の報道は、すでに社会正義を目的とするためのものではなく、他社との競争を勝ち抜き、自社の利益追求のために事実を追求する姿勢を緩め、話題性を重視して大衆受けする記事・報道へと変容し、報道力の衰えを増している。

さらには、急速なIT技術の進歩によって、インターネットやSNS等で何の裏付けもない「呟き」や「思い込み」といった個人的意見の発信が可能になると、人気取りに拍車がかかり、閲覧者の多さだけで広告費として巨額の富を得るユーチューバーなる者まで出現すると、真実が何であるかが求められる比率が激減し、世の中の問題点や取り組み、議論の方向性までもがカオス状態となって、話題性に右往左往させられる時代となってしまっている。

もちろん、報道機関を遙かに上回るような有効で価値のある情報発信をする個人も出現してはいるが、その何倍もの数の無責任者による自由投稿の数々は、本来それぞれの場で議論すべき問題点自体を空洞化し、「言った者勝ち」の構造が強まり、問題点の絞り込みよりも拡散・多様化の速度が上回り、既に收拾

がつかない状態となった。最終的には、一部の熱狂者と多くの無関心者を生むことに繋がってしまっているのが現状のようだ。事の是非は別として、インターネットとグローバル化によって、かつてはそれぞれの地域ごとに存在していた国家や地方文化、地域社会、会社や人、さらには通信、運送、法律、通貨、税といった様々な制度やシステム等の「しがらみ」を難なく乗り越えて、人や物が行き交い始めた。その結果、それぞれの国が持つ独自文化や価値観、それぞれの関係性やその間に生じる利益等を決め得る重大な決定さえも左右される時代となっている。その大きな潮流を、世界中の国家権力でさえもがコントロールできないまま、ごく僅かな富豪だけが自前の船に乗り、残りの約70億人が皆溺れて漂流状態にある。

とは言え、20年以上もデフレが解消できない日本というこの国の中でさえ、いったん国が決めて実行に移した流れを一個人で食い止め、思い通りに方向転換できるものではないことは理解できるだろう。

話を柔整に戻せば、柔整業界自らが必死に取り組み、柔道整復師が保険使用に関わる柔整療養費の制度改革や、柔道整復師自身の資質や業界の方向性を決める教育システムを変更した今回の「改革」への取り組みを、柔整業界自らがせずに放置し続けていれば、日本の社会保障改革の大きな流れとその方向性からも、柔整業界と柔整療養費の在り方自体がこのまま存続し続けられる可能性は、限りなく低いと言わざるを得ない。

無関心、利己主義では決して業界も世界も守れはしない。何もせずに自分の権利だけを主張する者は、最終的にはその権利すらも失うのは世の道理である。

公的な保険である国民皆保険制度を、使用可能な位置付けに柔整業界がある以上、この国の経済の状況や社会保障制度の変化と孤立無縁でいられる筈などない。そして、我々がそうした流れに目をつむり、自分の理屈だけを振り回しても、国の動きを変えることなどできはしないのだ。小さくて弱い業界だからこそ、国の動きを凝視し、その先を読み、一人ひとりの柔道整復師が業界のあるべき真の「正当性」を貫き、力を合わせて、その存続を裏付ける「地域との繋がり」や「公益性」を守るべきなのだ。それを無視して自己利益を追求する輩を決して許してはならない。そして同時に、「患者利益」のため、我々が主張すべきことを全力で主張し、最大の目標であるべき「不正排除」を実行可能な、真の柔整療養費の「適正化」を実現しなければならない。

●データから見えてる失敗

論点整理のため、話をもとに戻そう。今回の大改革が実行されたことの意味や意義ですらも、十分に理解できていない柔道整復師が多く存在する、もう一つの理由を考えておきたい。

平成29年までの過去6年間の柔整療養費の減少（-648億円）は、「平成の大改革」が実行されたのが平成30年であることからも、改革前の状態を示した数値である。

そして、厚労省が示す柔整の統計データは、どういう訳か2年遅れで発表され、現実に今起こっている改革の結果を示すリアルタイムのデータが存在しない。医療に関わる統計の多くは1年後に集計発表されるものも沢山ある。柔整に関して、厚労省のこうしたあまりに「暢気な実態把握姿勢」が、業界内の柔道整復師自身の感覚にまでズレを起こさせる根源となっていることは間違いない。そのため、今回の改革が動き出したことの重大さを理解できずに、過小評価している柔道整復師までもがいるのだ。

しかし、激変する状況を把握するために、我々に今後2年間ものんびりと待っている余裕はない。その間に状況はさらに悪化してしまうに違いないのだ。

とは言え、まだ集計もされていない統計のデータを待たずとも、過去の公益社団日整の療養費減少について更に詳しく見直すことで、今回の改革を過小評価することが過ちであることを解明することは可能だ。さらにその辺りを詳しく見ていく。

実は、直近の6年といった中期スパンではなく、今から14年も前からの柔整療養費の推移について確認した結果を、当広報・情報管理部では既にコンパス43号（平成29年3月発刊）で詳しく触れている。そこでは、柔整療養費全体が減少に転じた平成24年より5年も前の平成19年から公益社団日整の療養費に減少が起こっている事実を提示している。今回の平成29年までのデータを加えると何と11年連続の減少となっていることがわかる。

【表3】柔整療養費比較／業界内比較（H16～H27）

	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
柔整療養費	3,370億	3,493億	3,630億	3,830億	3,933億	4,023億	4,068億	4,085億	3,985億	3,855億	3,825億	3,789億
前年比		+123億 3.6%	+137億 3.9%	+200億 5.5%	+103億 2.7%	+90億 2.3%	+45億 1.1%	+17億 0.4%	-100億 -2.5%	-130億 -3.2%	-30億 -0.8%	-36億 -0.9%
公益社団	1730.3億	1776.5億	1782.8億	1774.1億	1769.4億	1755.4億	1,699.8億	1,649.3億	1,533.5億	1,444.7億	1,411.3億	1,375.0億
前年比		+46.2億 2.7%	+6.3億 0.4%	-8.7億 -0.5%	-4.7億 -0.3%	-14.0億 -0.8%	-55.6億 -3.2%	-50.4億 -3.0%	-115.8億 -7.0%	-88.8億 -5.8%	-33.4億 -2.3%	-36.3億 -2.6%
個人	1639.7億	1716.5億	1847.2億	2055.9億	2163.6億	2267.6億	2,368.2億	2,435.7億	2,451.5億	2,410.3億	2,413.7億	2,414億
前年比		+76.8億 4.7%	+130.7億 7.6%	+208.7億 11.3%	+107.7億 5.2%	+104.0億 4.8%	+100.6億 4.4%	+67.5億 2.9%	+15.8億 0.6%	-41.2億 -1.7%	+3.4億 0.1%	+0.3億 0.01%

● 「臨界」を超えた不適正化

繰り返すが、目的達成に向けた視点や論点がずれ放題のこれまでの適正化策はどれも本来の目的である「適正化」を成し得ない間違った方法であったのだ。先ずは、この事実をハッキリと指摘し、事実を共通認識とした上で、「ではこの先、何をすべきか？！」を考えていく必要がある。正しい状況把握をせずに先に進む愚はもう犯すべきではない。

そして、次に「療養費額」から「施術所数」へと視点を転じてみると、平成30年には**50,077軒**まで増加を続けている接骨院数（**【表4】**）ではあるが、もう一度**【表2】**を見直すと、「公益社団接骨院は減少の一途であり、個人契約接骨院だけが増加を続けている」という内容が見えてくる。

このように、幾つかのデータを重ね合わせてみると、これまで保険者や厚労省が提唱し続けて来た「適正化」という数々の策は、「不正な柔整」の療養費を削減させられないだけではなく、さらには正しい審査方法の導入を遅らせ、現時点に於いても不正な請求の削減を実現できていない事実からは、逆に「抜け道を提示する失態を犯し、彼らに私腹を肥やさせ、その資金によって「チェーン店接骨院等の増殖を助長させてしまった」のだ。つまり**【不正削除を目指した適正化策は、不正を増加させてしまった】**と結論づけてもおかしくはないだろう。

これまで何度も繰り返してきたが、保険者が実施を強く望む「一枚ごとの二次調査」では決して不正は炙り出せない。なぜなら、個人契約柔整師及びその請求を代行する民間業者達は、平成21年の事業仕分けで柔整療養費全体が減少に転じた平成24年以降、平成25年について影響が出た（**-41.2億円 = 公益社団の僅か6.4%**）と思いつきや、減少したのはその一年だけで、翌年にはすぐ増加に転じている。要するに「事実と規定に基づいた請求」をすることが前提にない不正ありきの輩にとってみれば、取り締まりのための柵ができれば、ただそれを避けて通るだけなのだ。減少から増加に転じたその一年の間に、既に彼らは「長期（3か月以上）とならず」「2部位以内」「10回以内」という、保険者の審査を擦り抜ける方法として「転がし」の手口を編み出していたに違いない。

そこから導き出されるのは、「長期・多部位・頻回」や「一枚ごと」といった調査方法自体、もう結果を出せない時代遅れのやり方ということだ。

さらに言えば、保険者が拘り続けている「多部位・

頻回」自体も曖昧な方向性でしかない。そもそも「柔整療養費の支給基準」に、長期施術が禁じられている訳でもなく、施術が必要な理由や負傷原因を記載することで認められている。そこからだけでは眞実は見えてはこないのだ。

そうでありながら、上記の曖昧な基準すらも満たさない「初検で1部位、1回だけ（長期でも、多部位でも、頻回でもない）の施術内容」についても、保険者はランダムな抜粋との理由で調査をしているのだ。しかも、こうした調査は手間がかかるため保険者自らが行う場合は少なく、多くは民間委託業者へ丸投げしているのが現実だ。そして、委託された業者は、調査件数や削減額の歩合で利益を得ているため、必要以上の調査を繰り返す傾向があることも既に何度も指摘しているが、調査費用以上に「患者の通院抑制」となる予想以上の展開に味を占めた保険者は、その「劇薬」を使い続けているのが現状だ。

柔整業界に不正がないと言っているのではない。むしろ不正を根絶したいと考えている。しかし、真の適正化は、不正を見つけ出してそこを削減すべきだが、現実に今行われているのはそれとは真逆のことが起きているのだ。少なくとも公益社団柔整師会には、地域のための公益活動をし、真っ当に施術し、正しく請求している会員が沢山いる。そして、会員は正に純粋（イノセント/innocent）に地域の人達の怪我を治し、困っている人のためになりたいと考えている。だからこそ利他を優先する公益社団で活動し、時にはその無垢さから、自己犠牲をも顧みずに突き進むお人好しさを持っているのだ。

そこに付け込む利益最優先の経営者が柔道整復師の資格を悪用し、さらに清潔では無く支払い額の削減を優先する保険者等からは、柔整療養費を不適正な理由で削減され続けている。素朴なお人好しの我慢にも限界がある。そして、黙っていれば止むことの無いこの無意味な適正化の愚策は、既に臨界を越えたと言ってよいだろう。

【表4】あん摩・鍼灸・柔整の施設数推移比較

	各年末現在	（単位：か所）		
	24年	26年	28年	30年
あん摩、マッサージ、指圧	19,880 (-0.52%)	19,271 (-3.06%)	19,618 (1.80%)	19,389 (-1.17%)
はり・きゅう	23,145 (9.87%)	25,445 (9.94%)	28,299 (11.22%)	30,450 (7.60%)
柔道整復	42,431 (11.67%)	45,572 (7.40%)	48,029 (5.39%)	50,077 (4.26%)

【2】動き始めた改革の中身

●公的審査会について

さて、会員は「**公的審査会**」の存在自体を実感できないかもしないので、ここで簡単に説明をしておこう。

一般に言う「**公的審査会**」とは、医療に於ける審査支払いをする「支払基金」のような位置付けとして、柔整療養費の審査体制を充実させることを目的に、平成11年10月20日付けで厚労省老人保健福祉局長・厚労省保険局長から都道府県知事あてに発出された通知によって、47都道府県の全てに設置された柔整療養費専用の審査機関のことである。

この通知が行われた背景を考えると、昭和63年に「**個人契約**」が許されたことで公益社団柔整師会による会員への保険請求の扱いに関する保険指導管理が届かないエリアが発生したことに加え、その10年後の平成10年には「**柔整養成校解禁**」がされ、公益社団柔整師会会員以外の柔整師、要するに保険指導を受けることのない柔道整復師が、それ以降の将来に増え続けていくことが容易に予想された。そのため、厚労省は柔整療養費の審査体制を強化する目的で、この「**公的審査会**」の設置を通知したのではないだろうか。つまり、個人契約と養成校解禁によって、近い将来には柔整療養費の申請内容に少なからず乱れ、或いは不正が増加してしまうことを予測した対応ということなのかも知れない。

昭和63年の個人契約に関する訴訟で厚労省が訴えを飲み合意した際には、現在のように社団法人の会員と個人契約者数が逆転する事態が生じることまでは予測できなかったまでも、管理体制を強化する必要性を認識していた可能性は高いだろう。

話を元に戻すが、「**公的審査会**」は、すべての都道府県に於いて、**自営業者等**が加入する「国民健康保険」と高齢者のための「後期高齢者医療」をまとめて「**国民健康保険団体連合会**」(以降「国保連」)に、**被用者保険**である「全国健康保険協会」(以降「協会けんぽ」)と「健康保険組合連合会」をまとめて「**協会けんぽ**」にそれぞれ設置するよう厚労省は指示している。しかし、滋賀・鳥取・島根・愛媛・徳島・高知・鹿児島の7県では、諸事情によって「国保連」と「協会けんぽ」が別々に審査会を設置することができずに、特例的に「**合同**」で1つの公的審査会を設置している。

それ以外の40の都道府県に於いては、厚労省の通知通り「国保連」と「協会けんぽ」のそれぞれに

公的審査会が設置されているという訳だ。

そうして設置された公的審査会ではあるが、これまで「国保連」と「協会けんぽ」との間でも、また各都道府県でも、それぞれの審査基準が微妙に異なってしまっていた。

こうした審査基準の**不一致**による不均等な状態、いわゆる**地域差**もあって、さらに個別の健保組合の保険者では、「協会けんぽ」の公的審査会への審査委託をせずに、それぞれの保険者自身が**独自の基準**で審査しているところも多くあるのが現状であった。このような**基準のズレた審査**を擦り抜ける「不正」が徐々に増えてしまったのも事実である。

さらに、その後何十年もの間、それぞれの保険者が別々の基準を貫き、統一基準を合議し策定することができずにきたことが、現在のような不正がまかり通る下地をつくってしまった訳だが、その頃、ようやく厚労省が重い腰を上げ、専門委員会を設置し、柔整療養費の不正排除を進めることになった。

ところが、何を不正とするかといった基準にズレがあるまま、その不正をどう排除するかといった方法論で意見がまとまる訳もなく、結局のところ、退治すべき不正自体が野放しにされ続けてきた。

その中で、今回の改革によって、ようやく「**公的審査会の権限強化**」が実現し、請求の清濁を分別する方向性と方法(基準の統一)が決定したという訳だ。

最初は、平成30年3月に東京の「国保連」の公的審査会で“面談調査”が実施された。元々、「国保連」の審査会自体は保険者自身ではなく、各地域自治体の保険者から審査委託を受けている組織であるため、「呼び出し」を実行するための規定整備になかなかの時間を要したが、厚労省の動きすら前倒して、この日のために長年に亘って審査結果をまとめてきた内容を元に、早速に極悪な「不正な請求」が炙り出され、厳しい面接でその実態を暴き出した。

そして同年12月には厚労省から47都道府県宛てに「公的審査会での“面談調査”的推進」についての事務連絡が発出されると、翌年の令和元年には他県でも“面談調査”は広がりを見せ、その12月に東京に於いてもう1つの公的審査会である「協会けんぽ」でも“面談調査”が実施された。

そして、本年(令和2年)には全国的に“公的審査会での面談調査”が広がっていく様相となり、都道府県単位に於ける不正請求が確実に炙り出され、排除され始めている。その結果、申請内容の清濁によって「正しい柔整」と「正しくない柔整」を見極める作業が動きはじめたのである。

●正しく「不正を排除する」 真の「適正化」策が始まった！

何度も繰り返すが、ようやく「平成の大改革」が実行に移り、その中でも業界の基礎地盤のフォーマットづくり（制度や規定の作成）とは異なる真の適正化、つまり直接的な「不正の排除」策であり、柔整療養費の請求の中から「正・不正」を見極める作業が、いよいよ開始された。それは、先に示した通り、今回の改革の中では「公的審査会の権限強化」という比較的地味な名称で紹介されてきた。

しかし、その実態は、これまで保険者や民間委託の調査会社が敢えて使用した「通院抑制」という強烈な毒性を持たないだけでなく、申請書の中から「不正」だけを見事に炙り出して、そこだけに直接強烈な効き目を発揮する特効薬である。もう少し詳しく説明しよう。

この方法は、すべての田畠の食材に対し、飛行機から強烈な農薬散布をするような荒っぽいやり方ではなく、さらには一部の保険者が必要以上に拘り続ける「一枚ごと」の申請書を対象とするものでもない。この公的審査会の権限強化で実現される「面接確認」が対象とするのは、公的審査会へ提出された申請書の全てである。

そして、その全ての申請書を個別の施術者或いは施術所ごとに分別し、その請求内容のあらゆる「傾向」を洗い出すのだ。それ故、「長期」でなくとも、「3部位」でなくとも、「頻回施術」でなくとも、その全ての請求内容から「不正」の手法を見つけ出し、一定期間の裏付け確認をとつてから疑義者に呼び出しをするという一極集中型の不正排除策なのだ。



つまり、ここで呼び出しされることになった場合、まず言い逃れはできない。どれだけの嘘を準備しても、呼び出す場合には、それ相応の不正な申請書である裏付けを確認してから、実際の面接確認に進めるからだ。何の証拠もなく呼び出されることはない。

実は、真実ではない「不正」な請求には、隠しようのない消えない「黒い足跡」が必ず残る。それを見つけ出すために、提出されたすべての申請書を縦覧点検して、その傾向を審査をしているのだ。不正を見つけられなければ、不正な申請書自体の提出を諦めるか、正しい申請書を提出するしかない。

そして、如何なる不正な請求であっても、それを申請しなければ「不正」は起こらないで済む。その代わり、請求をしていないものへの支払いを受けることもできない。そして、見つからないように暫く大人しくしていても、不正な請求が出されれば、すぐさま縦覧点検にヒットするので、いくら影を潜めて死んだ振りをしても逃れようはない。

この呼び出しでは、一挙に数十名、数百名の不正に対応できる訳ではないが、擦り抜けることのできない強い網が用意されたに等しい。そして、今後はこの網がデジタル化（電子請求）する方向にある。その結果は「正しい柔整」の「正しい請求」のみが通過可能ということになる筈だ。

繰り返すが、一部の保険者が拘る「一枚ごとの調査」では、真の不正請求を炙り出すことは不可能なのだ。その古臭い調査方法をくぐり抜ける方法を編み出した者達が、これまで徒党を組んで柔整療養費を大量に搾取し続けてきたのだ。その不正に気付かず、保険者は支払いを繰り返してきた。

その一方で、何とか不正を排除しようとして、必死に調査方法を強化した結果、調査を嫌い、不審に思う患者の「通院抑制」という思わぬ副産物を発見したのだろう。それに味を占めた一部の保険者による「誤った適正化」という行き過ぎた調査（=不適正化）が、本来、地域医療に貢献し続けてきた柔道整復業界を絶滅の危機に晒しているのだ。

もうこれ以上、柔整施術とその請求を正しく理解できない他者の理論で、病気ではない正常な臓器までもが切り取られる訳にはいかない。

●柔整審査会の面接確認 進捗状況

【実施地区】

では、いよいよスタートした公的審査会での“面接確認”的全国の実施・設置状況を確認する。

先ず、公益社団日整が令和元年8月、令和2年2月の二度にわたって行った独自調査によって得られた47都道府県に於ける『公的審査会での「面接確認委員会」の実施及び設置状況』という調査結果に基づいて、当広報・情報管理部が独自に地図化したものだ。日整の調査資料提供にこの場を借りて御礼申し上げる。

さて、今回当広報誌では各都道府県に於ける面接確認委員会の【実施】【設置】【未設置】という3つの状況に分けて、それぞれに地図を用意した。

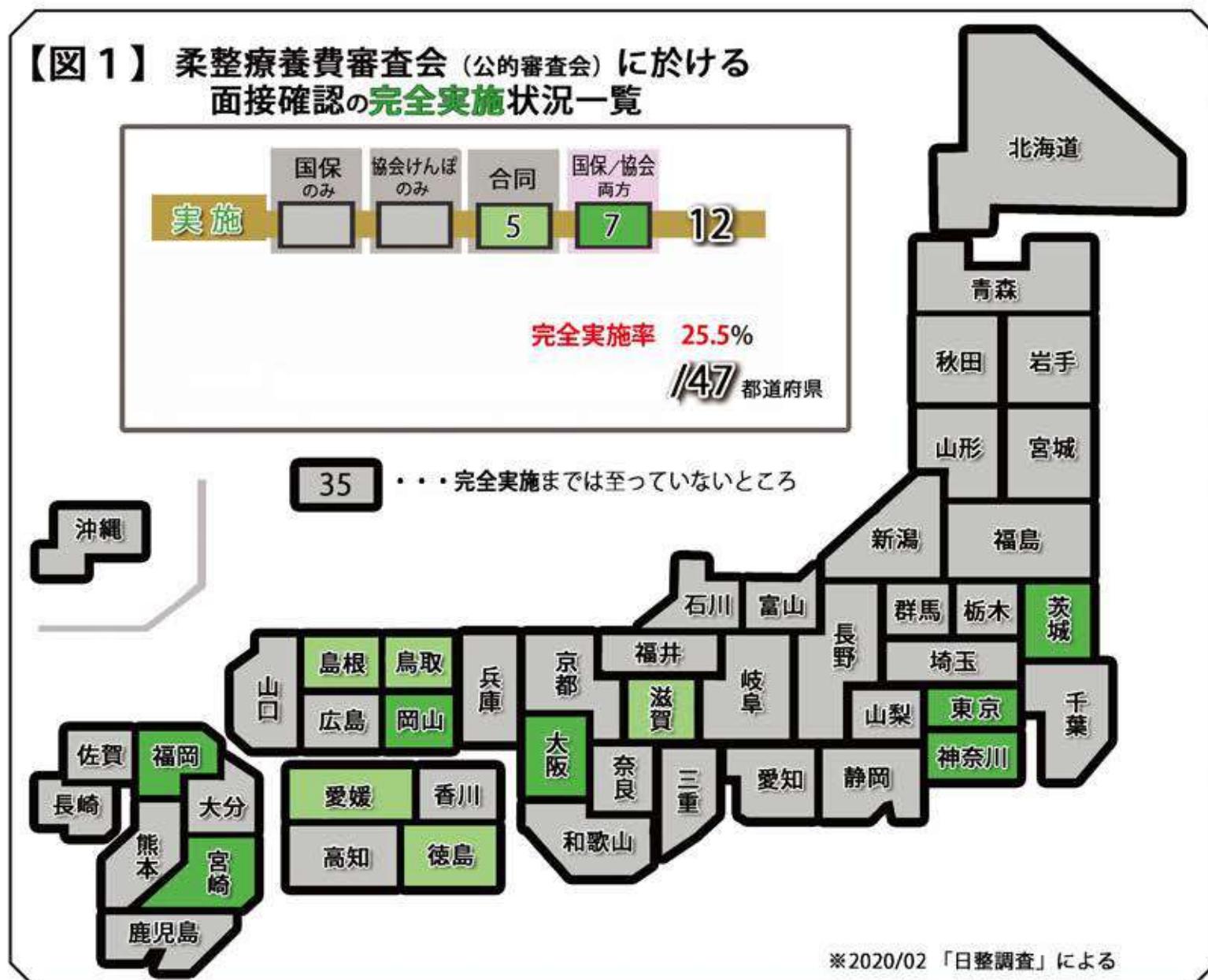
先ずは、都道府県に既に「面接確認委員会」が設

置されただけではなく、既に「面接確認」を「実施」したところを【図1】～【図1-3】に示してみた。

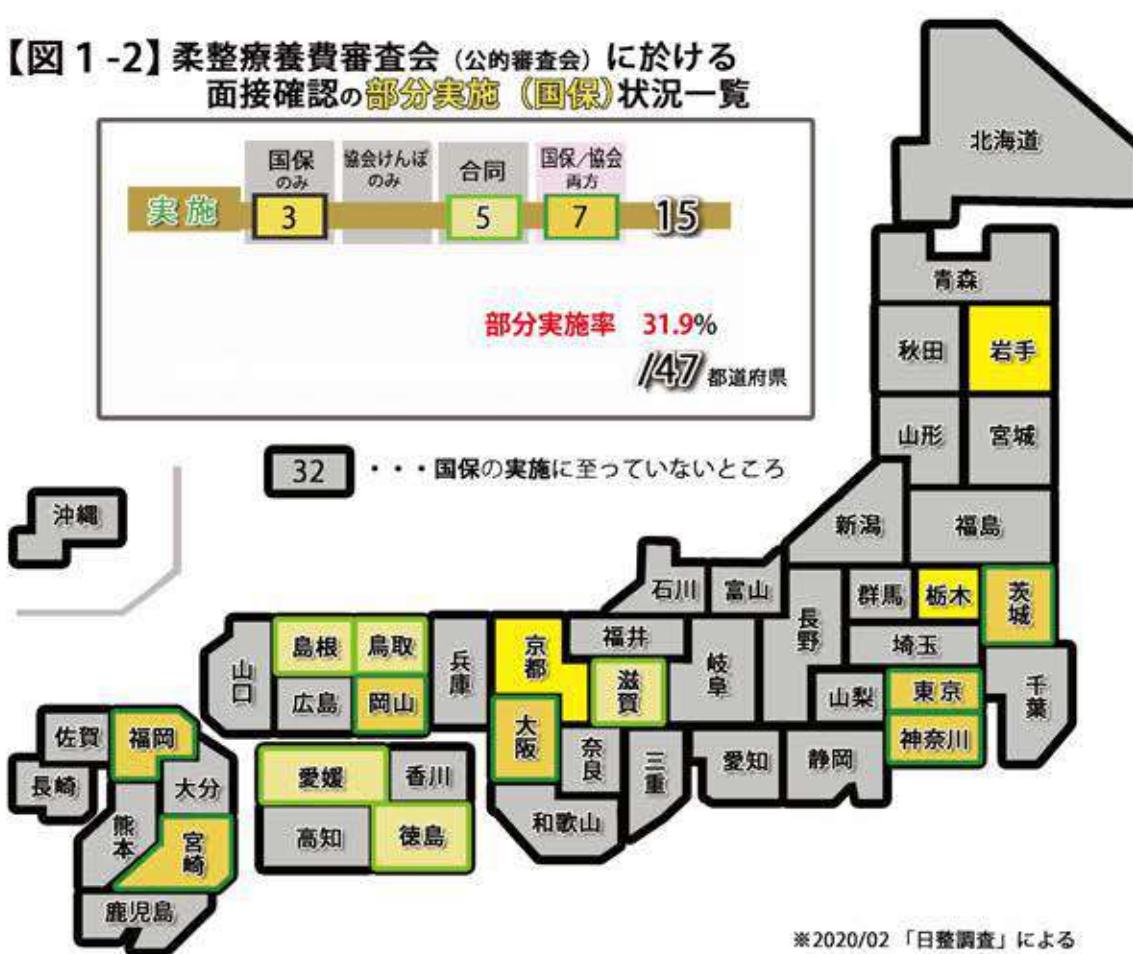
そして、平成30年12月に厚労省から面接調査の方向性が通知されて約1年と3か月の間に、「国保連」と「協会けんぽ」の二つの審査会の両方に「面接確認委員会」を設置しただけでなく、疑義請求があつたと疑われる柔道整復師への面接確認を既に実施したのが7都府県（茨城・東京・神奈川・大阪・岡山・福岡・宮崎）も確認できたことは、今後に向けて大きな流れと言えるだろう。ここは「緑色」で示した。

次に「国保連」と「協会けんぽ」が合同で審査会を設置し、さらに「面接確認」も既に実施したのが5県（滋賀・鳥取・島根・愛媛・徳島）であり、地図では「黄緑色」で示した。ここまで合計12都府県は、「国保連」と「協会けんぽ」の両方で「面接確認」が実施された【完全実施】の地区だ。【図1】

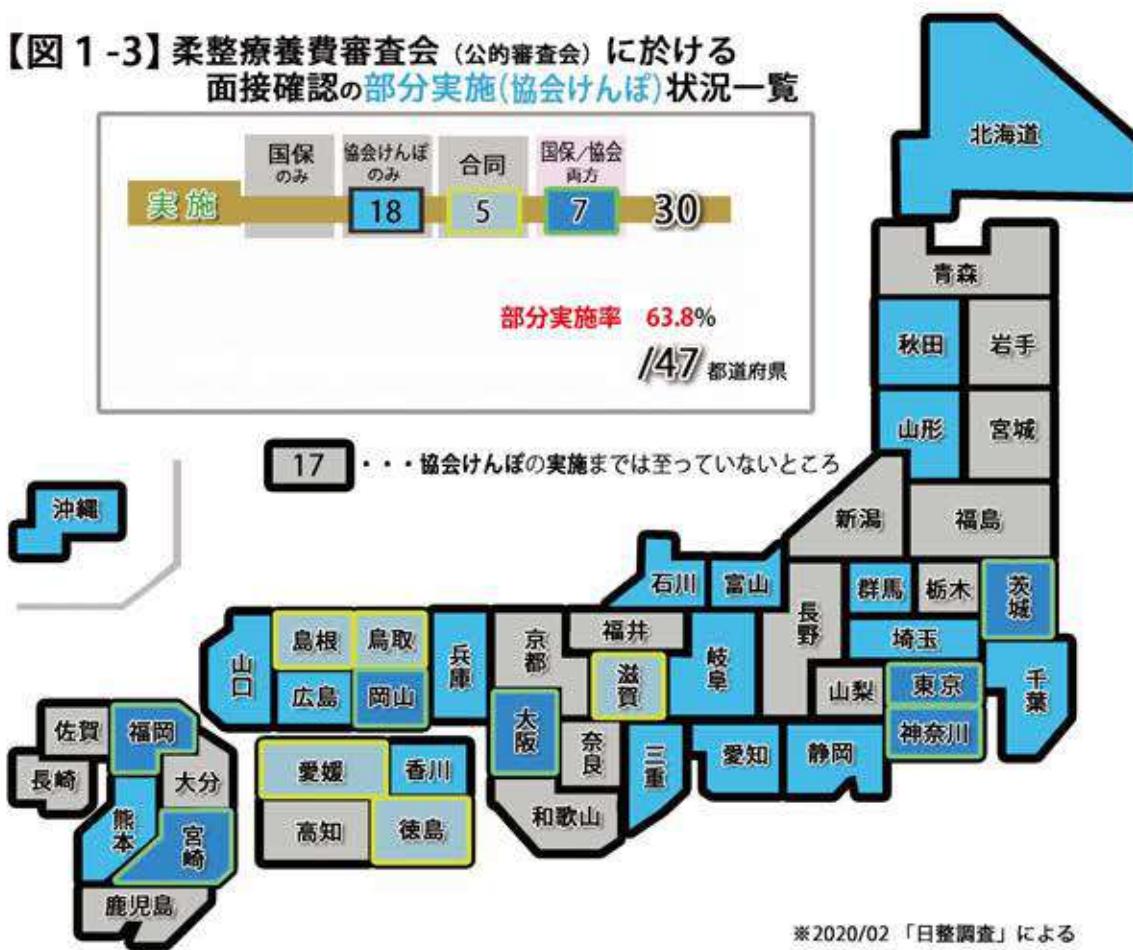
【図1】柔整療養費審査会（公的審査会）に於ける面接確認の完全実施状況一覧



【図1-2】柔整療養費審査会（公的審査会）に於ける面接確認の部分実施（国保）状況一覧



【図1-3】柔整療養費審査会（公的審査会）に於ける面接確認の部分実施（協会けんぽ）状況一覧



続いて、「国保連のみ」で面接確認が実施できているところ（実施予定を含む）は3県（岩手・栃木・京都）あり、【図1-2】に「**黄色**」で示した。また、「協会けんぽのみ」で実施できているところ（実施予定を含む）は18県（北海道・秋田・山形・群馬・埼玉・千葉・静岡・富山・石川・岐阜・愛知・三重・兵庫・広島・山口・香川・熊本・沖縄）あり、【図1-3】に「**水色**」で示した。

以上の2つは「国保連」又は「協会けんぽ」の何れか片方の審査会でのみ実施された**【部分実施】**地区であり、双方とも正確には実施予定をも含んでいる。

また、【図1】で示した「国保連」と「協会けんぽ」の両方で既に実施されている**【完全実施】**地区については、重複するため、それぞれ**「緑色」と「黄緑色」**で都道府県の枠を縁取りして、少し色合いを変えた。

ここまでが面接確認が既に実施された地域ということになる。これらを合計すると、合計**「33」**あることが解る。

何事もなかなか進まない専門委員会の事案の中で、今回の「**審査会の権限強化**」については、決定後、予想以上の速さで進んでいる。柔整業界の今後に大いに期待できると言って良い。

【設置地区】

続いて、残念ながら令和2年2月の時点に於いては、「面接確認委員会」の設置に留まってしまっている地域が**14県**（青森・宮城・福島・新潟・長野・山梨・福井・奈良・和歌山・高知・大分・佐賀・長崎・鹿児島）あり、そこを下の【図2】に示した。ここでは、既に実施済みの部分は前ページまでの【図1】～【図1-3】に示したため、敢えてここには記載していない。

また、「協会けんぽ」のみで設置済みは「**青色と灰色の縦縞**」、「国保」と「協会」の両方で設置済みのところは「**黄色と青色の縦縞**」とした。さらに、国保と協会が一つの審査会としている「合同」のところで設置が済んでいるものは「**水色と白の斜め縞**」にして区別した。

詳細に分類すると、「国保連」と「協会けんぽ」の「両方とも設置済み」のところが「**7**」地域ある。また、「国保連」のみで設置が「**0**」地区、「協会けんぽ」

のみが「**5**」地区となる。

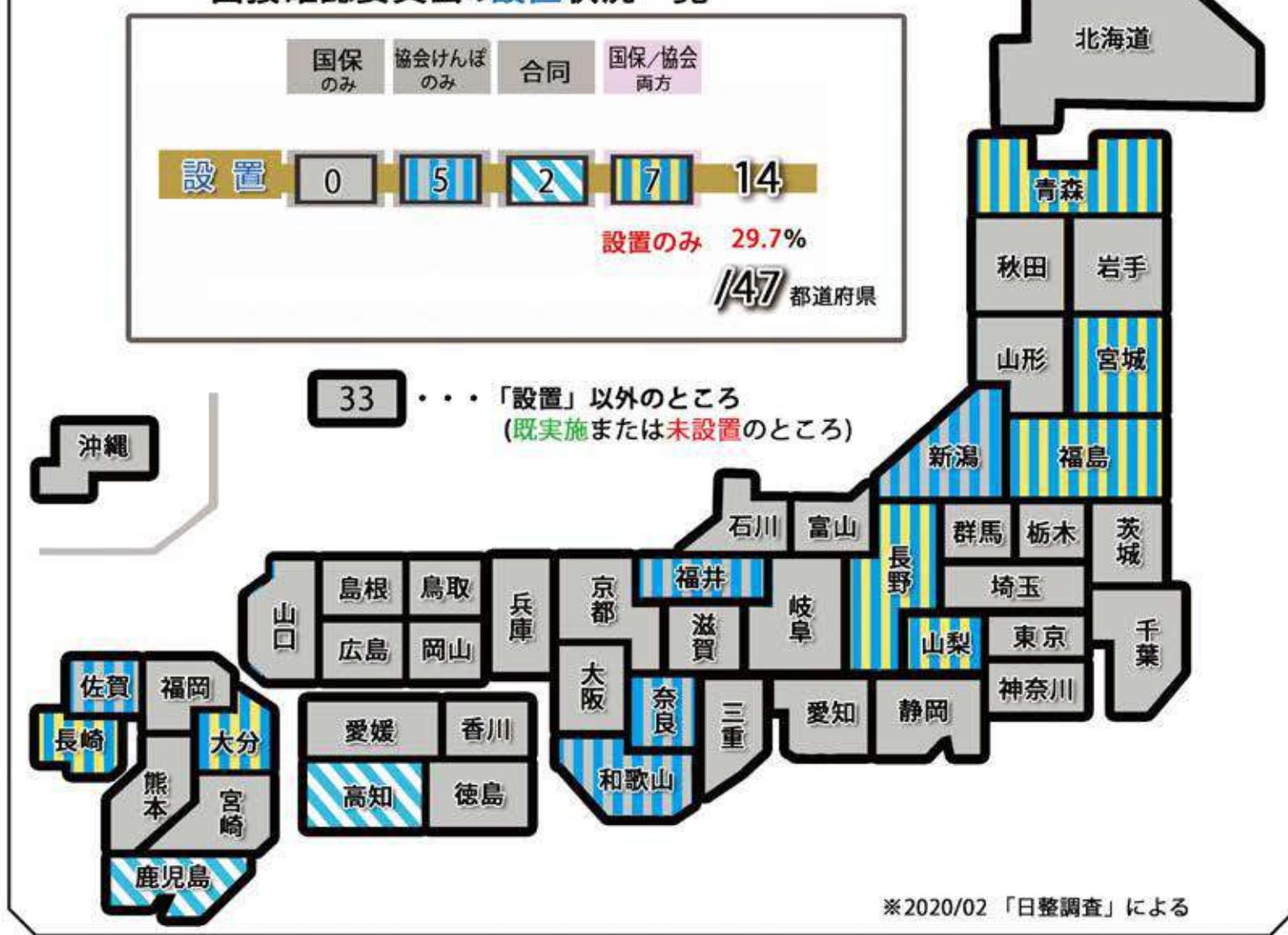
そして、合同設置の「**2**」地区も合わせた設置の合計は前述の通り「**14**」となる。

【図1】【図2】を合わせ、「**実施**」もしくは「**設置**」までが済んでいるところは、国保連は実施（10）と設置まで（7）を合わせ「**17/40**」で**42.5%**。

協会けんぽは「**40/40**」で**100%**、合同も「**7/7**」で**100%**となっている。

“改革前”にはすべてが“未設置”だったことを考えれば、ここまで進んだことは、都道府県単位での「柔整療養費の正・不正の切り分け」は確実に前進していることが分かる。

【図2】柔整療養費審査会（公的審査会）に於ける面接確認委員会の設置状況一覧



【未設置地区】

そして、最後は「面接確認委員会」が未設置のところを示したのが下の【図3】である。

「協会けんぽ」も「合同」も設置については 100% 完了しているため、残っているのは以下の「**16**」県の「国保連」だけとなっている。繰り返すが、その地域を含め「協会けんぽ」と「合同」では、すべて設置が済んでいるため、まったく何も設置できていないところは「**0**」ということになる。以上に示した通り、各県ごとの審査会単位では若干の取りこぼしがありながらも、都道府県単位では、確実に「真の適正化」となる「不正」の洗い出しと削除を可能とする環境整備が進んでいることがわかった。

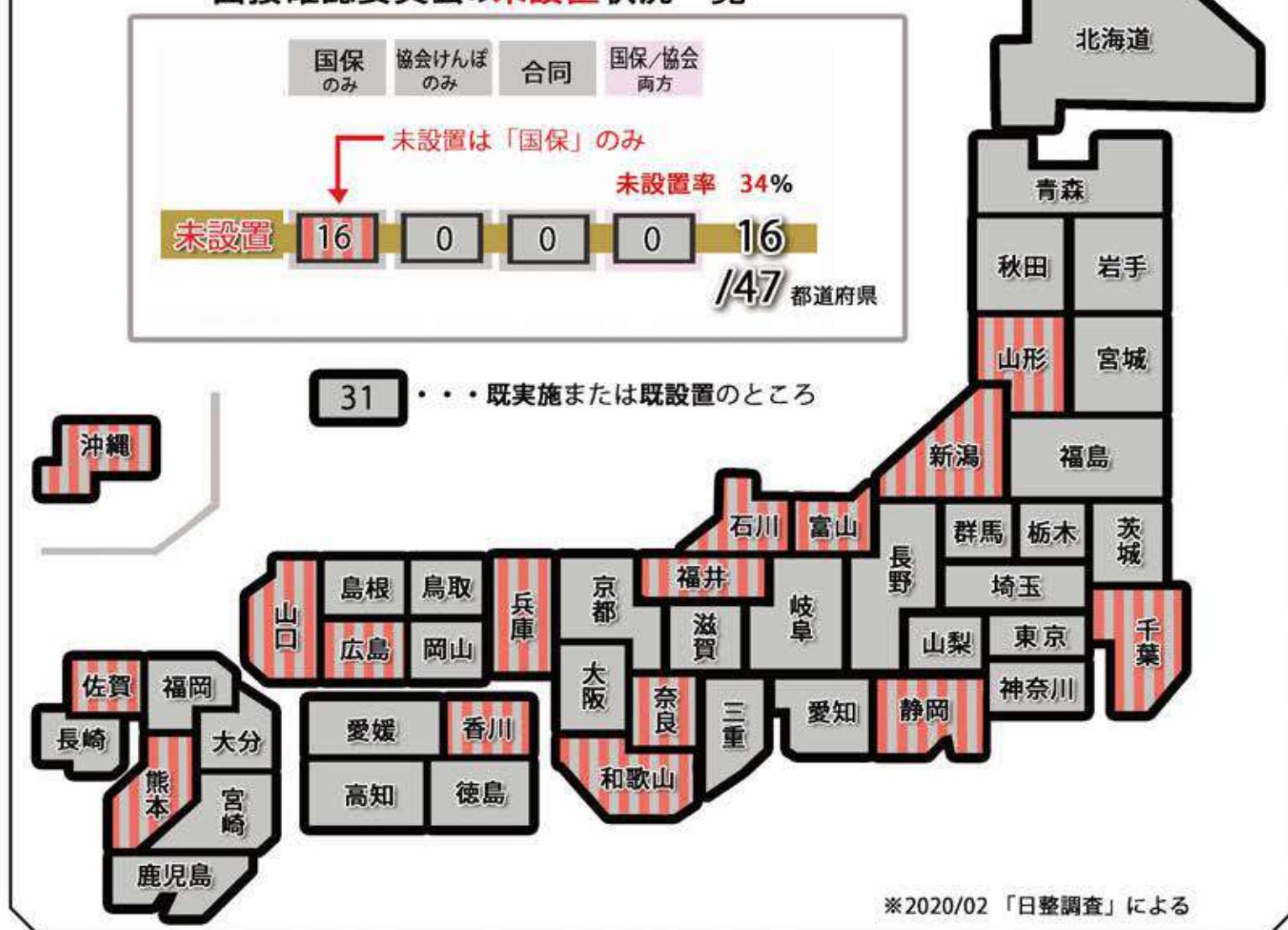
今後の課題は、【図3】に「赤色の縦線で」表示された**16県**の「国保連」の審査会に、一刻も早く「面接確認委員会」の設置を完了させ、さらに**47都道府県**の「国保・協会けんぽ・合同」のすべての公的審

査会で「面接確認」を実施まで漕ぎ着け、【図1】を「国保連」と「協会けんぽ」の両方で実施したことと示す「緑色」か、「合同」に於いての実施を示す「黄緑色」に染め上げることだ。

さらに加えると、実は「面接確認」の実施は最終目的ではない。また、たった一度きりの実施では何の意味もない。面接確認を毎月確実に、そして継続的に実施しなれば柔整業界から真の「不正」を消すことは不可能なのだ。そして、今回、審査権限を強化した真の意義は「取り締まる」ことではなく、「未然に防ぐ」審査体制の確立にあるのだ。

疑義請求への直接の面接が繰り返されることで、疑義案件は減り、「不正」は容赦なく業界外退場を強いられることになる。こうした地道な繰り返しが「柔整療養費からの不正の排除」を推進し、最終的に柔整業界の信頼回復に繋がっていく。その結果、「正しい柔整に正しい評価」が得られることになるのだ。

【図3】柔整療養費審査会（公的審査会）に於ける面接確認委員会の未設置状況一覧



【3】積み残された課題

さて、【1】で『削減されるべきは「不正」だけ』ということを明確にし、【2】では『柔整療養費から不正の排除』を実現させるため、専門委員会で「最も効率的に真の不正を識別する方法」として提案され決定した「公的審査会の権限強化」が、既に各都道府県の公的審査会に於いて面接確認委員会を実施あるいは設置して、確実に動き出したことが確認できた。もしも、事が正しく進んでいるのなら、これから向かうべき「真の適正化策」というものが地域の現場で共有されていくと考えてよい筈だ。

●患者調査の本来のあるべき姿…

さて、先ず「患者調査」とは本来どうあるべきかを見直しておく。いわゆる柔整療養費に於ける二次調査（患者調査）は、保険者が申請書の内容に不備や不審な点がないかについての審査を公的審査会へ委託し、その審査によって「疑義のある案件」が抽出され、その疑義案件を対象として、保険者自身が疑義と指摘された内容の確認をするというものだ。

ところが、これまで公的審査会の審査結果を受け取った保険者は、受け取った審査結果の内容を踏まえて自ら調査をするところは殆どなく、疑義案件の調査をまったくしないまま支払ってしまっているところも少なくなかった。或いは、自らは手を付けずに民間業者へ二次調査を委託してしまうことが多かった。これでは、無意味な二度手間となる。

さらに、公的審査会がせっかく厳しい審査をして、疑義の有無を通知しているにもかかわらず、それを利用することもなく、すべての柔整師の頭上から無差別に農薬を散布するような二次調査を平然と続けてきた保険者の多くは、皆、民間業者へ委託をしている場合が多い。二次調査を民間業者へ委託すること自体は違法ではないが、その場合には「書類の取りまとめと発送等の事務作業のみ」が委託条件となる。

しかし、委託を受けた業者は、本来の委託事業の作業範囲を超えて、調査対象外の全件調査をすることで自らの利益を優先させてきた。この事態を重くみた厚労省は、民間委託する場合についての注意等について各保険者に対し繰り返し通知を行っている。

つまり、民間委託を含めた二次調査に「いき過ぎた調査」等の問題があることを厚労省は確認した上で、今回の【1】から【2】へと進めていく訳だ。削減方法を問わないと言っているのではない。

●改革後の変化は…

しかし、本当に厚労省の指示通りになっているのだろうか。この不安を払拭しなければ、【2】が実施されても無意味になってしまう。そこで、「清濁の識別」をせずに「柔整療養費の総額削減」をしていた間違った削減策が続けられていないかを確認して、そこから見えてくる景色と対応策を考えてみたい。

改革後に保険者自身による二次調査には対応変化があったのか、或いは保険者から委託された民間業者による二次調査作業等にも変化が起り、公的審査会へ委託をしてその結果を利用したり、或いは自らの調査方法を改めて「正しい者」と「正しくない者」とを確認する新たな識別方法を構築したのか。

そして、これまでの「二次調査」が、農薬散布方式から正しい方法へ修正されているかを確認する必要がある。もしも改善していなければ、正しく施術と請求をしている柔道整復師までもが、今後もこれまで通りの誤った削減策の巻き添えを受け続けることになる。

確認を始めると、すぐに結果は出た。そして、それは大変残念なことに、結論は「改善していない」というものだった。

特に健保組合の一部の保険者等では独自判断が強く、請求が「正しい」か「正しくない」かを同一視したまま、これまでとまったく同様に“二次調査”を続けていた。それだけではない。各地域自治体の国保でも民間委託の二次調査は同様に続いたまだ。

つまり、長い時間をかけ、多くの議論を交わした結果、改善すべきと結論づけられた「二次調査」は、“改革前”とまったく変わってはいないのだ。

保険者は、厚労省等をも交えて意見交換会等を経た後、7ページに記載した【1】の①『柔整療養費を「正」「不正」に切り分ける』という内容には少なくとも賛同している筈だ。それにもかかわらず、実際の“二次調査”的作業に於いては、“改革前”と何も変えずに「正」「不正」を混同したまま、そして「正しい者」に対しても「行き過ぎた調査による通院抑制によって大きな不利益が出る」ことを理解しているがら、「不正者」への対応とまったく同等の扱いを続けている。いったいどういうツモリなのだろうか？

こうした実態をみると限では、保険者は【1】の「正と不正の切り分け」を実行してはいないだけではなく、修正するツモリさえもないのかも知れない。

●保険者は二枚舌

そして、保険者の多くが今回の改革後も、こうした“二枚舌”的な行動を平然と繰り返し続ける理由は何だろうか。

多くの保険者は、先ずは利益を追求する企業としての経営理論が行動の中心軸にあり、「なるべく利益を減らしたくない」という大前提があるのは間違いない。とはいえ、「正しい者」にまで「不正な者」と同様の扱いを強いるのは世の中の道理が通らない。

しかし、そこはあくまでも建前論で、そうした事実を知り尽くした上で「不正が多い=柔整悪者」という先入観を敢えて捨てずに「柔整療養費を削減することこそが正義」と曲解し、柔整療養費を削減できればそれでよいと考えている可能性は少なくない。

しかし、それではどれだけ地域に貢献し、多くの患者のための施術を正しく行い、正しく請求をしても「柔道整復」である以上、すべて同一とみなされてしまうことになる。

正しい請求と疑義のある請求への対応が、全く同等に「ただ削減対象」として扱われることなど、許されて良い話ではない。

これは、支払い者としての不正とさえ言えるのではないだろうか。今後は、柔整の制度を正しく運用させるために、何としても、固定概念が抜けない保険者の意識を変えねばならない。



●変わらない or 変わりたくない保険者

保険者の多くが「柔整悪者論」という誤った理論を固定概念として、頭の中にしっかりと定着させてしまっているのであれば、我々、柔道整復師自身の声がなかなか届かないのは無理もない話である。

しかし、だからと言って放置してよい問題ではない。そして、先述したように民間企業である**健保組合の保険者**だけでなく、公的保険の**各地域国保**等まで、国保連合会の審査結果（疑義施術所や疑義案件を炙り出し、保険者自身が調査すべき内容の取りまとめ結果）を利用することなく、そのまま二次調査を民間委託している自治体国保がいくつもある現状をみると何とも情けない限りだ。

そして、ようやく都道府県の公的審査会に於いて“面接確認”が実行に移り、それによって柔整を「正」「不正」に切り分ける作業が始められたにもかかわらず、地域自治体国保の保険者自身が、相も変わらず“改革前”的“二次調査”を継続し続けている。いったい何のために審査会の権限強化を進めたのか！不正をなくし、支払いから無駄を儉約したい筈の保険者自身が理解できていない実例が正にここにある。

しかし、中には今回の審査会の権限強化を知っていながら民間委託を継続している国保もある。その理由を担当者に確認すると、「契約の期間内だから」等という返答が返ってくる有様だ。

民間業者への二次調査の在り方が問題となり、厚労省から繰り返し通知が出されていながら、さらには地域の柔道整復師が正しく納税している地元の住民自身であることも、最終的には強欲な民間業者への委託費用が税金の無駄遣いになることも理解できていないということだろうか。たとえ契約期間内であっても、事の重大さと内容を理解すれば、契約の中途解除も有り得る話ではないだろうか。

さらに、「一枚ごと」に対する審査や点検では、「不正」を見逃してしまう（次項に詳細）以上、保険者独自でも民間委託にしても、その方法で「清濁を切り分ける」ことは無理なのだ。「施術所ごと」の審査が可能な国保連の公的審査会に対して、「審査」のみならず、「二次調査（患者調査）」や「支払い」まで委託してくれたなら、余計な弊害は避けられる。

なぜなら、職員がようやく仕事を理解した頃に定期的に異動がある地域自治体国保では、担当者の理解不足は必然。そのせいで業者への丸投げがされ、柔整業界だけでなく自治体の経済損失という大きな悪影響が出てしまっている現実があるからだ、、、。

●一枚ごとの二次調査では 不正を見抜けない理由

柔整療養費の受領委任という仕組みの立て付け等を考えれば、支払い者である保険者自身が清濁を切り分けずに二次調査し、支払いの削減だけを最優先する代わりに、委託された民間調査業者がそこで暴利を貪っているという問題の本質と、その重大性を保険者自身が正しく理解できなければ、その**悪影響を受けるのは患者である被保険者であり、地域住民であり、そして我々の方だ。**

となれば、解らない振りをしているか、本当に認識を変えられないほど頭が硬いのかは別にして、保険者に対して、柔整療養費を扱う上で、どうすることが患者（被保険者）のためになるのかを正しく理解して貰わなければならぬことになる。そして、何が正しく、何が正しくないのかをしっかりと分別できるようになっていただかなければならぬ。

また、この際なので会員にもこの点をしっかりと説明しておきたいと思う。そのため、かなり根本的なところまで話を戻し、なぜ「一枚ごとの二次調査」では、「正」「不正」が見極められないのか？という点について詳しく説明する。

【健保組合】の場合

先ず**健保組合の被用者保険**の場合、その被保険者は企業の従業員とその家族となるため、企業の事業所（会社）が各地域に点在するなどの理由から、同一地域の住民を対象とする**国民健康保険**等に比べると、患者となる被保険者が同一施術所に集中して通院することは比較的少なく、同一の施術所から同一の健保組合保険者に提出される申請書は少ないという特性がある。大きい会社がその地域にあったとしても、その従業員の居住地はバラバラで、通院するのはそれぞれの従業員の自宅近くの接骨院ということになるからだ。

そのため、提出された患者一人分の「一枚の申請書」に対する審査しか同一の健保組合ではできないことになる。そして、対象者数（患者数）も限られて、そこから得られるデータ量も少ないため、同一施術所または施術管理者の請求内容の全容を把握できず、その「請求傾向」を確認・判断するには至らない。

すると、被用者保険である健保組合保険等では、「一枚ごと」の申請書から得られる僅かなデータの内容だから、請求内容の清濁を判断しなければならないことになる。しかし、現在確認されている柔整で

の不正傾向は、むしろこれまでの「長期・多部位・頻回」といった古い審査方法にヒットしないような悪知恵を働かせた不正請求者達によって、「一枚」であれば、その審査項目をスムーズに通過するような方法が編み出され、横行しているという訳だ。

これまで柔整での不正請求は、「一件単価を上げる」方法が多かった。それ故に、保険者は「長期・多部位・頻回」といった曖昧な基準を作り、そのパラメータを厳しくすることで申請書一枚ごとの金額をチェックし抑えことばかりを気にしてきたのだ。

しかし、不正を働く輩というのは、そもそも正しく柔道整復を行うことを心掛ける者達ではない。

結局は、施術した内容とはまったく関係なく、「多部位」という審査基準にヒットしないように故意に全件2部位以下とし、「頻回」とならないよう予約させて月に10回以内、「長期」とならないよう一定期間で切り分ける「転がし」という様々な不正請求の手口を繰り出してきていたのだ。

【国民健康保険】等の場合

しかし、**国民健康保険**のように住居する地域の自治体保険であれば、同一地域に住む住民が患者であり、被保険者となる。そのため、同一施術所に通院する複数の患者の請求は、殆ど全てが同一自治体の国保に集められ、さらに都道府県の公的審査会（国保連合会）に集められることになる。

こうして、同一施術所（同一施術管理者）から提出される申請書が数多く集められることで、同一施術所（同一施術管理者）ごとの請求傾向ということが明確に浮き彫りになる訳だ。

この施術所ごとの患者別請求データ量の多寡が、健康保険組合との**審査力の決定的な差**となる。これは保険者の努力でどうにかなる問題でも、個々の保険者の能力の差でもない。ただ単に保険の被保険者の分布の特性の違いであり、蓄積し利用できるデータ量の桁の違いということになる。正しく効率的な審査をする上では、この差は果てしなく大きい。

【協会けんぽ】の場合

同じ被用者保険でも**協会けんぽ**の公的審査会の場合は、公的保険の国保連合会と類似し、**被保険者の分布**が、都道府県単位でまとまって申請書が集められるため、やはり同一施術所（同一施術管理者）ごとに複数の患者データの殆どが集約され、国保連合会同様にそれぞれの**請求の傾向**は一目瞭然となるのだ。

●優先すべきこと

以上見てきたように、同一施術所（同一施術管理者）の申請書を僅かしか集められずに、それを「一枚ごと」で審査をする民間企業の健保組合の方法と、同一施術所（同一施術管理者）ごとに複数患者の大量データが集められる公的保険である国保連・協会けんぽの「施術所ごと」の傾向審査では、「長期・多部位・頻回」といった曖昧な基準では炙り出せない「請求傾向」が明らかに浮き彫りにできる訳だ。

こうした大きな違いがありながら、健保組合の保険者は独自審査に拘り、同じ被用者保険を審査する公的審査会である「協会けんぽ」の審査会への審査委託を拒み続けている。保険者ごとの審査自体は、保険者としての権能でもあり義務でもあるため、独自審査に拘ることが一概に悪い訳ではない。デメリットの方が大きいのに何故拘り続けるのか。

また、個々の保険者ごとで独自の審査基準を設け、独自の審査方法を用いるということは、これまで専門委員会でも「審査基準の統一」の必要性が問われている以上、せめて審査基準だけでも「協会けんぽ」と統一すべき時期にきてるようだ。

事実、柔整と聞いて支払いを年単位で遅らせる基準（？）を持つ保険者すら存在している。何れにせよ、国保連や協会けんぽ等のすべての審査基準が統一されることが望ましいのは間違いない。せめて、今後の電子請求の実施に於いては、すべての保険者や審査会での審査基準が統一されることを望む。

何よりも優先すべきことを最優先させて、本当に獲得すべきものは何かを真剣に見詰め直してみれば、必ず同じ答えが出る筈だ。一刻も早く、そこへ保険者が到達してくれることを願っている。

●令和改革理論（Reiwa Reform Theory）

今号のタイトルとした「RRT」だが、柔整の今後の改革はしっかりと裏付けデータで理論付けた上で議論をするべきだという意味で使用している。

【1】で、本誌が得意とする統計データとその解析を使用することで、これまでの「柔整適正化」の取り組みが如何に無意味であったのかを暴き、それらの施策が何一つ「適正化」に繋がっていなかっただけなく、逆に「不正を見逃し」、「不正を増加させてしまった」という事実を明確にした。

さらに【2】では、ようやく改革で手にした「審査会の権限強化」による「面接確認」こそが、眞の適正化を実現できるものであることを明示し、その実施・設置状況を日本地図を塗り分けて示した。

そして、この【3】では、改革実施に賛同しながら、実際には、改革前と相も変わらず正しい柔整を切り刻んでしまう「保険者の二次調査の実態」を明確にした上で、保険者による手法の裏に潜む企業経営側の理論を見抜き、「一枚ごと」の審査・調査の手法では眞の適正化は絶対にできないことを明らかにした。

そして、次の【4】は、今後導入を目指す「電子請求」、またその導入に向けて柔整療養費の根幹となる受領委任協定・取扱規程の内容を再確認すべき「復委任」の問題、さらには新たな業域となる「介護予防」等について、新たに迎えた令和時代の柔整の位置付けを確実なものとするための「改革の着地点」について簡単にまとめてみた。

我々は、データの裏付けのある理論を持ち、他者の表面だけを飾っただけの理論に振り回されないよう、柔整とそれを利用してくださる患者さんのために、新たな時代の令和改革を進めていく必要がある。



【4】改革の着地点

●最初から見えている正解はない

これまででもそうであったように、これからも柔整業界を取り囲む多くの難題が縦列に待ち受けているのは確かだ。こうした一つひとつの問題は、どれもが巨大な岸壁のように眼前に立ちはだかって見える。

しかし、こうした問題もその「巨大さ」だけに圧倒されたまま怯えて手さえもつけなければ、登るどころか掴まることすらできないで終わる。それは要するに何もしない「臆病者」ということだ。

どれだけ謎に満ちた難題も巨大な岩も、その岩肌を読み解き、掴まる位置を見つければ、一歩ずつ登り、乗り越えていく「仮説」を立てて考えることができる。

一子相伝的に伝承されてきた柔道整復は、決して科学と無縁ではない。これまで先人が怪我を治すため、患者を見て、触れて、情報を探り、仮説を立て、一つひとつの問題を「探求した姿勢」で築き上げた「柔道整復術」は、正に実証の上に成り立っている。

近代化の波が押し寄せ、西洋医学の伝播によって我々の技術は古くさい劣った知識と技術とのレッテルを貼られ、何度も医療の舞台から追いやられそうになったが、数多くの古典書や伝達技術を丁寧に見比べれば、外傷対応に関して同等の内容は十分に確認できる。さらに足りない部分があれば、我々はいつの時代も、決して諦めず努力をし続けることで残ってきた。この努力こそは現代の科学とまったく同一の姿勢である。それを続け、長い時代を紡いで来た柔整の歴史そのものが「伝統」でもある。

こうした科学の歴史が我々に改めて教えてくれたことは、完全な受け身の姿勢だけで問題が解決されることはないということだ。自ら動いて様々な情報を収集し、ある程度の情報が集まったら、自ら解決に向けた仮説を立て、それを確かめるという方法が重要なのだ。その作業の中で新たな情報を自ら見つけ出し、それを加え、さらに仮説を組み立て直すことで、効率的に解決に向かうことができる。仮説と実証の繰り返しそが、新たな知恵となる。

現在、手にした様々な技術や知識は、我々よりも前に生きた沢山の先人の努力と研究心で出来ている。それを元に、今我々は眼前に聳える「巨大な岩」を登るのか、碎くのか、貫くのか。そして前に進むためには、令和の時代を切り拓くための過去から蓄積された知識データによる裏付けと、さらに目的を達成するための大きな仮説が必要だ。怯むな柔整。

●いよいよ電子請求が動き出す？

令和2年3月9日に厚労省において「柔整療養費の電子化に向けた業務一式」の入札が行われた。電子請求にむけて外部の業者を入札で事業委託するのは実はこれが二度目である。

もう忘れてしまった会員もいると思うが、柔整の電子請求は「専門委員会」の中では、平成29年度中にモデル事業として実施を目指すとなっていた。そして、医療の電子化を受けて、専門委員会で柔整療養費から「不正」を無くす事を目標として、とりあえずはモデル事業を始めることになっていたのだ。こうした中で、最初に外部から業者を入れた作業が導入された際には、ここで動き出すとの期待が膨らんだが、その実態は業界団体と保険者の双方への実態聞き取り調査を中心とした作業が行われ、柔整療養費の請求の仕組みについての基本的な作業の流れ等が、請求者・審査会等の代表地区を数ヵ所ずつ訪問調査したのみで終わっている。

そして、外部業者への事業委託の入札は、今度が二度目ということになるが、今回の入札に関する資料や関係者からの聞き取りからは、入札した業者が行う作業等については、やはり電子請求や通信関係の専門用語の意味や作業等の解説、今後の会議での議事録の取りまとめといった感が強い。どうやら厚労省担当部署では、「電子請求」の方向性や各方面から繰り出される意見の内容自体を掴みきれていない様子だ。というのも、医療での電子請求の仕組みを構築した作業には、償還払いの柔整に関わる部署が関わってはいない。つまり柔整の担当部署に電子請求の基礎知識はない。医療課がなかなか電子請求へ踏み込めなかったのは、こうした事情があるからに他ならないだろう。

こうした悠長な厚労省の動きからは、電子請求の実現にはまだ時間がかかりそうな雰囲気が流れている。その上、現在は紙ベースの申請書ならではの「同意」のための「署名」や「捺印」といった日本古来の文化を受け継いだ仕組みで作り付けられていて、対応策としてタブレット端末を使用する「電子署名」案等が出されているものの、明確な対応についてはまだ何も決まってはいないのが現状だ。

しかし、内容はともかくここまで2年も放置してきた電子請求へのアクションが、このコンサルタントの入札という動きが出たことで、遅ればせながらもようやく動き始めたのは事実である。

●電子請求は敵か味方か？！

柔整の電子請求については、先ずは東京都でモデル事業が実施される予定だが、この電子請求については会員間でも様々な意見があることは分かっている。その大半は、「電子請求が実現すると、請求方法と審査体制がどう変化するのか？」といった不安の意見である。まあ、不安はつきものである。

また、不安だけではなく積極的な反対を示す意見も見られるようだが、その背景には、今号で明確にしてきた通り、これまで国が『柔整療養費から不正を排除する』や『柔整療養費を削減するための議論ではない』と言って「柔整の適正化」が進められたにもかかわらず、実際には何年も続けて柔整療養費が大きく減少を続けている現実がある。国や保険者の求める方向へいくら柔整が協力をしても、柔整業界にとってのメリットは何一つないのではないか？といった考えから、それなら、新たに不安な取り組み等には手を付けず、これまで通りでよい！といった諦めや否定的な思いが込められた意見のようだ。

これまでにも触れてきたが、今回の改革に於いて、公益社団日整が自ら何歩か先を模索して、積極的に取り組んできたからこそ見えた事実、実現できたことや防げたことが確実にあった。まだ見てこない部分についての不安や、不審から生じる拒絶意見があるのは理解できる。たぶん、電子請求という未知のものが「敵か味方か」が解らないのだろう。

しかし、そうした不明なものから逃げようとする姿勢からは、新たに生まれるのは少ないようと思う。実は、現時点で既に多くのことが動き始めているが、まだ明かせないことも多くある。故に多くの会員が不安を抱くということになってしまふのだが、公益社団日整が模索している電子請求は、「何かを誤魔化すための道具」でも、「一攫千金を狙う賭け」でもない。純粹に正しく在ろうとする者を救い、現行の「間違った適正化」策を正し、確実に「不正者を排除するためのアイテム」にする予定だ。

そして、今後の柔整の現場で「正と不正を切り分け」、「柔整療養費から不正を排除」し「正しい柔整には正しい評価」がされる仕組みの実現を目指している。これから作る「電子請求」という仕組みは、それを具現化するためのものだ。逆に公益社団日整が「正しい者に不利になる仕組み」を作っても意味はない。不安を煽り電子請求を止めようとする者がいる。その意図はそれだけ電子請求になると困る輩がいるということだ。

●復委任

令和2年2月28日に開催された専門委員会で、厚労省から提示された資料の中に、これまで議題になかった「その他（復委任について）」が示された。

そこには、昨年末に大阪の接骨院グループによる事実と異なる請求の疑いに関する問題として、「請求は、関連の請求代行会社が取りまとめて提出する仕組みであった（省略）今後、検討してはどうか。」と記されており、「個人契約」の請求のあり方について、この復委任が不正請求の温床になっている可能性があるとして問題視する取り上げ方がされた。

内容的には実にもっともな話だが、何を今さらといった感は否めない。なぜなら、これまで本誌では、この「個人契約」の契約自体には、そもそも患者から得た受領の権利（受領委任）を、さらに柔道整復師ですらない別の誰かに委任をすること自体が想定されていないことを指摘し続けてきたからだ。

受領委任の請求をするために、他の誰かに更に委任（復委任）するなら、最初から「協定（社団会長への委任）」を選べば良いだけだ。しかし、誰かに委任することをせずに、自ら受領委任の仕組み通りに柔整療養費を扱うという契約が「個人契約」なのだ。それを理解し、「協定」ではなく「個人契約」を選んでおきながら、協定と同様に他の者に委任をすること自体、個人契約の内容に食い違いが生じてしまっているということになる。

このことは、これまで再三再四、このコンパス誌面上で指摘を繰り返してきた。そして、復委任に当たる「請求代行業者」の存在に目をつぶってきたのは、支払いを代行業者にまとめて振込手数料等が削減できるという理由で、これまで便利に使ってきた各保険者や厚労省の方ではないか。にも拘わらず今回、急にこれを問題視する姿勢に変わったのは、単に予測だが摘発された「大阪の接骨院グループ」が、反社会的な位置付けが懸念される会社であったということだろう。

国民の為にある柔道整復療養費が、そうした反社会的組織への入金システムとして利用可能な「復委任」という形を、厚労省は認める訳にはいかないのだ。

以前も、反社会的組織が柔整療養費を詐取していた事件がメディアで大きな話題となった際に、厚労省は「正」「不正」を切り分ける方向に舵を切った過去がある。柔整療養費の根幹部である受領委任の内容を再確認すべき時に、厚労省がようやく我々の話に耳を貸す気になったのなら、実に良い話である。

●地域で進む新たな切り分け

さて、ここからは少し話題を変えてみたい。

実は、地域（区市町村）に於いては、ここまで見てきたような「柔整療養費からの不正の排除」を目的とした保険請求の「正」と「不正」を見極めるという方法とは少し異なった視点から、**まったく別の意味での柔整の「切り分け」が進んでいる。**

それは「公益活動をする柔整師」と「公益活動をしない柔整師」という切り分けだ。それは災害時の単なるボランティア活動という意味ではない。もちろん、収入が得られるか否かを問題としている訳でもない。言い方をえれば、新たな「職域」へのアプローチ、または柔道整復術の新たな応用、活躍の場の発見と言っても良いかも知れない。

ご承知の通り、日本の高齢化対策は「21世紀」の幕開けとともに開始された介護保険の流れに乗って始まった訳だが、「令和」時代には2025・2040年問題という急激な高齢化を見据えて、日本の各地域の自治体では“在宅医療と介護の連携”が進められている。それは、実際には日本全国で画一的に定められるものではなく、それぞれの地域ごとのニーズに応じた“地域包括ケアシステム”の構築が各自治体で進められているのだ。

これまでの柔整師は、「医療」の一端を担ってはいるが「介護」とは無縁とされてきた。しかし、急激な高齢化を支える今、“介護”自体だけではなく“介護予防”の担い手の不足から、医療資源としての“柔整師”の活躍が期待されているのは事実だ。

そして、「公益活動をする柔整師」も「公益活動をしない柔整師」も日常施術を通じて、「医療の一部としての柔整」を行うことができるという点では同じだが、「介護予防」をするにあたっては、単独ではなく他職種との連携が求められるため、地区医師会や地域行政との連携が無い「公益活動をしない柔整師」は介護予防には参加し得ないという大きな違いが生じているのだ。

療養費よりも介護の方が安定した収入を得られるといった「鼻の利く」柔整師達が、柔整の施術をする傍らで介護事業者となって「介護」のジャンルとの連携を始めたことも、こうした道が広がった一つの理由ではあるが、介護に参入するにあたって法人を立ち上げて介護事業を行うといった場合は、それはあくまでも介護事業者としてのものとなり、そこは既に柔整師としてではない。

我々柔道整復師が、その資格と技術で「介護予防」

あるいは「介護」に直接組み込まれていかなければ、柔道整復師としての活動自体が地域貢献可能な職域を維持拡張することにならない。そして、別の資格で行うのであれば、柔道整復師にとっては意味がないことになる。

しかし実際には、「公益活動をする柔整師」は、接骨院を開業しているだけで、その地域の社会資源として介護予防に活用されている地域が広がっている。というのは、公益社団柔整師会では「各地域」に「支部」を持ち、支部会員は各地域の防災訓練や医療・災害救護などを通して地区医師会や地域行政等との連携を行っている。その信頼関係を基に、東京都では既に19地区行政で都柔整会員の接骨院を会場にして介護予防事業が実施されている。社会資源となり得るのは、地域と繋がり、他の医療関係職種とも連携して繋がっていることに意味があるのだ。

今年（令和2年）から介護予防はフレイル予防（「①運動器フレイル：筋・関節・骨などの虚弱」「②社会的フレイル：引きこもりなど社会的虚弱」「③精神的フレイル：認知症など精神的虚弱」「④栄養的フレイル：低栄養など栄養的虚弱」）が中心となる方向性が示されている。

そして、接骨院を会場にして、この「フレイル予防」が行われる事は「①運動器フレイル」「②社会的フレイル」という2つのフレイルを同時に予防できる強みがあるのである。

つまり、「公益活動をする柔整師」は接骨院を開業しているだけで、地域の高齢者の健康寿命の延伸と、地域行政の介護費用の抑制に寄与していると言え、今後、都柔整会員によるフレイル予防が行われる地域が増えていくことが期待できる。

このことは、地域行政に於ける介護予防で「公益活動をする柔整師」と「公益活動をしない柔整師」との明確な切り分けが進んでいくことになることを明示している。

自己の利益のみに主眼を置いてきた個人契約柔整師やグループ接骨院にとって、これまでの活動内容からは、今後急に単独で公益活動を行おうとしても、行政や医師会とのリンクはまず難しい。

こうした新たな「視点」から、これから柔整業界は幾つもの形で「切り分け」がされていく可能性は高い。また、そこで協力し合いながら繋がった信頼から、さらなる職域や制度へのフィードバックは確実に起こってくるだろう。明らかに「公益活動」を続けてきた意味が実感できる段階にきた。

●結びに

これまでを見返せば、平成時代の長きに亘って、我が業界は何ら有効なデータを示すこともなく、ただ内側だけにしか通用しない曖昧な理論をかざして、大きく階段を転げ落ちてしまった。それでも、我々は平成の最後に大きな改革を成し遂げたのは事実だ。

しかし、この改革はまだ完成した訳ではない。そして、新たな令和の時代の始まりに、この改革を成し遂げるために、確実なデータ解析に基づいた方向性と戦略、そして明確な改革の理論を持つ必要がある。言葉ならば、柔整の「**令和改革理論 RRT**」だ。

そして、改革の果実が実感できないと嘆く多くの会員のため、今号では柔整の「**制度改革**」の進捗状況を何とか可視化したいと考えた。そして、【2】で今回示した日本地図を全て“**緑色**”に染められれば、審査会による「正」「不正」の切り分けが完成する。

そして、二次調査が「一枚ごと」ではなく「施術所（管理柔整師）ごと」に変われば、ようやく“改革”的結果が出せる下地も完成する。

とはいって、多くの保険者が「正」と「不正」を混同したまま、現行の“二次調査”による削減策を続けていることも判明した。明確なデータと理論によって改革への方向性を推し進め、すべての保険者が『柔整を「正」と「不正」に切り分ける』ことが可能になれば、公益社団柔整師会が提唱し続けてきた“**真の柔整療養費の適正化**”を実感することができる。

また、医療業界の一部である柔整に於ける電子請求は必然性と可能性を増し続けている。その電子請

求自体が柔整業界を「正／不正に切り分ける」ツールとなると同時に、「正しい柔整には正しい評価を具現化させる」ツールにもしなければならない。

令和時代を生きていく柔整師と、さらにその先の未来を歩む学生達にとっても“**柔整師になって良かつた**”と言える業界にするためには、今、この「改革」を確実に前へと進ませるしかない。

そして、決して諦めることなく、転げ落ちた階段を確実に登り続け、落ちたところよりも遙かに高い嶺を我々は目指さねばならないのだ。

途中には、これまでとは比べものにならないほど険しい電子の尾根道^{デジタル}が続いている。それでも、我々には自分の力で辿り付きたい輝く未来がハッキリと見えている。それを諦めることはできない。そして、我々には覚悟がある。揺るぎない利他的心がある。自分だけではなく、周りの皆を最高の笑顔にする。自分の信じた道を正直に生きたい。

これまで自分多くの仲間や先人に助けられてきた。そして、勇気をもらい、今を生きる力をもらった。今度は**今を生きる我々の番だ！**我々が皆を必ず笑顔にする。

そのためにも、今この“改革”をリアルタイムで生きるすべての柔整師に、「**改革の果実**」を届けることが急務であると感じている。1日も早く公益社団柔整師にワクワクする実感を届けたい。

是非、会員の皆さんには同じ情報を共有し、この「改革」へのご理解とご協力を願いしたい。自分自身のために、そして、後進のために。

“さあ、進めよう**令和の改革**を”(ง)

【表紙解説】



今回の表紙は、「令和」になって初めての正月を迎えたことへの慶びを込めて、靈峰富士山を仰ぎ見ながら、前号の表紙で医療関連業界すべての中で、唯一「柔整」のフラスコだけが劇薬の猛毒にまみれた状態となってしまっていたことを何としてもリベンジしたいと考え、二連作の物語として、2号続けて柔整業界のフラスコが中央に配置された構図とした。そして、今号では、柔整の源流である“利他の泉”を訪ね、そこに涌く清らかな水を、柔整のフラスコに汲み直していくという場面をイメージしたものだ。

この後、“電子の尾根道”を辿り、“清濁の谷”を抜け、この清らかな利他の水で、柔道整復を頼ってくださる多くの人々の怪我の痛みだけでなく、心や懐の痛みさえをも取り去り、我々の力で笑顔にしたいと考えている。