

柔道整復師法第 24 条「広告の制限」に関する研究資料

—平成 15 年に提案された告示改正案等—

小野寺恒己¹⁾

¹⁾東町整骨院

Research materials on Judo-therapist law article 24 "restrictions on advertising"

-Notices and Proposals Proposed in 2003-

Tsunemi Onodera¹⁾

¹⁾HIGASHIMACHI Judo-therapy clinic

Key words : 柔道整復師法、広告の制限、告示改正案、パブリックコメント

平成 30 年 5 月より、厚生労働省において「あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師及び柔道整復師等の広告に関する検討会」(以下「検討会」と略す)が開催され、平成 31 年 3 月に広告ガイドラインを作成し、平成 31 年 4 月からの運用、1 年間の周知期間の後、取り締まり強化することとしてスタートしたが、第 5 回検討会(平成 31 年 2 月 14 日)において検討会開催数の増加と期間を延長することされ、本研究資料の投稿時の第 7 回検討会(令和元年 5 月 16 日)でも広告ガイドライン作成までに至っていない。

この広告ガイドライン作成は、平成 28 年から 30 年に厚生労働省において開催された「社会保障審議会(医療保険部会柔道整復療養費検討委員会)および、平成 30 年 5 月の医療法に基づく医療広告ガイドラインの実施を受けて行われたものである。

また、山内康一衆議院議員の質問主意書に対する安倍晋三内閣総理大臣の回答(平成 30 年 6 月 22 日)では「広告のあり方について幅広く検討を行っているところであり」と質問主意書への答弁が困難としている

ことから、この検討会は広告ガイドライン作成において極めて重要な役割を担っている。

柔道整復の業務および施術所の広告は、柔道整復師法第 24 条および告示により制限されている。その内容は、ポジティブリスト方式であり、医療法に比べ広告可能な事項が極端に少ない現状である。

柔道整復師法第 24 条第 1 項第 4 号に基づく告示は、厚生省告示第 70 号(平成 11 年 3 月 29 日)に広告可能な事項が追加されて以降、平成 28 年厚生労働省告示第 272 号(平成 28 年 6 月 29 日)によって僅か 1 項目追加(法第 19 条第 1 項前段の規定による届出をした旨(※開設の届出をした旨))されたにとどまっている。また、その告示改正前のパブリックコメント(以下「パブコメ」)に寄せられた意見、「広告可能な事項に、対象疾患名や料金についても加えてほしい」に対する厚生労働省としての考え方として、「柔道整復師の広告制限は、患者の誘引のために誤解を招きかねない広告がなされることを避けることを主たる目的として設けられているものであり、現時点で御要望の内容を広告可能な事

項とすることは考えておりません。」と規制緩和へは消極的であった。

この直近の告示改正以前に、厚生労働省医政局医事課が発出したパブコメでの告示改正案（平成16年6月10日公表、平成21年3月11日取り下げ）について、本投稿時において、厚生労働省のホームページでは取り下げたことだけのみ残され、インターネット上からこのパブコメの内容は検索できない。

また、社団法人全国柔道整復学校協会が監修（前田和彦 編著）し、多くの柔道整復師養成施設の授業で採用し、柔道整復師法等が解説されている「関係法規」¹⁾においても、このパブコメ、さらにその中で示されていた「従来から広告可能であった事項」については全く記載されていない。

本文投稿時点での検討会第7回までの提出資料と議事録からは、このパブコメについて厚生労働省の担当者および検討会の構成員は何ら触れられることが無い。

そこで、本研究資料は、法令以外の広告規制の行政解釈等を提示し、検討会及び研究者の資料となることを目的とした。

【検討会構成員の認知】

法令の疑義・解釈は、行政が通知や事務連絡により書面で交付されるほか、特に個別具体的案件については、国会議員による質問主意書や行政への個別の照会（その回答は書面または口頭）、関係業者含む国民から行政への照会（その回答の多くは口頭）によって行われ、個別事件については司法が行なっている。

厚生労働省による解釈においては書面で回答されたものであっても、厚生労働省等政府関連のホームページで公開されていないものが存在する。そのような過去の厚生労働省医事課が回答した行政解釈を検討会構成員は熟知し共有するべきである。

検討会構成員の人選基準は公表されていないが、構成員はガイドライン作成に携わるからには、広告規制の現状を熟知していなければならない。しかし、厚生労働省ホームページで公開されていた検討会の「資料」や「議事録」を見ると、必ずしも熟知していないと疑われ

るものが散見された。

【平成15年のパブリックコメントの認知】

第2回検討会での提出資料「施術団体からの広告に関する提案」においては、「外国語による表記」「国家資格の種類、資格取得年月日、免許番号」を必要な広告事項及び拡大等の見直しとして提案しているが、平成15年のパブコメ（あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師又は柔道整復師に関する広告可能事項の追加についての意見募集について）において「広告可能な事項」とされた内容であり、この事を知らなかったのではないかとの疑念が残る。

また、第161回国会衆議院厚生労働委員会（平成16年11月4日）での政府参考人岩尾總一氏の答弁で「昨今、医療においても広告規制の緩和ですとか関係団体からも広告規制の緩和についての要望があったということ踏まえまして昨年の6月に、このあん摩マッサージ指圧業、それから柔道整復業等の広告可能事項の追加についてパブリックコメントを実施しました。一般からの御意見というのは昨年7月に締め切ったのですが、残念ながら、広告規制の緩和についてはなお慎重であるべきという趣旨の御意見が多数寄せられたものですから、今日まで、そのような意見があるということで、どのように対応すべきかということを慎重に検討している状況でございます」という答弁及び、平成21年3月11日の平成15年のパブコメの結果、改正案の取り下げたものはあえて触れない交渉戦略をとっているのであろうか。

また、第3回議事録では、「国家資格名の明示」の意見が複数あり、前述同様、平成15年のパブコメを知らないことが疑われた。

【広義の医行為か狭義の医業類似行為か】

柔道整復師等の国家資格に関して最も重要なのは、第2回検討会で議論された「医療法第3条 疾病の治療(助産を含む。)をなす場所であって、病院又は診療所でないものは、これに病院、病院分院、産院、療養所、診療所、診察所、医院その他病院又は診療所に紛らわし

い名称を付けてはならない」に該当するか否かの議論で、「治療院」の名称使用は昭和24年10月3日の事務連絡（医収第1027号、愛媛県知事あて厚生省医務局長回答）で「これらの施術所が、「診療所」、「治療所」等診療所又はこれに紛らわしい名称をつけることは医療法第3条に違反するから厳に取り締られたい。」という行政判断で不可とされている。しかし、この法解釈は司法判断ではなく行政解釈である。ただ、別の観点からみると、法の条文およびその回答を文理解釈すれば、あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師（以下「あはき師」）及び柔道整復師の施術所が「疾病の治療をなす場所」であることを裏付けたと言え、さらに、あはき師及び柔道整復師の施術（業性を持った行為）は「疾病の治療」であるとも示している。

医収第九七号、（昭和25年2月16日、山形県知事あて厚生省医務課長回答）では「1 あん摩、はり、きゅう、柔道整復等営業法第5条に「施術」とあるのは、当然「あん摩術又は柔道整復術」を意味するが、これらの施術を業として行うことは理論上医師法第17条に所謂「医業」の一部と看做される。2 然しながらあん摩、はり、きゅう、柔道整復等営業法第1条の規定は、医師法第17条に対する特別法的規定であり、従って免許を受けなくて、あん摩、はり、きゅう又は柔道整復を業として行った場合は脱臼又は骨折の患部に行ったと否とを問わず同法第1条違反として同法第14条第1号により処罰されるべきであり、医師法第17条違反として処罰されるべきではない。」とある。したがって、あはき師法と柔道整復師法は、医師法（第17条に規定する医業）の特別法規であり、医師以外で部分的に医業を行える資格（免許）であることが「広告の規制」の観点からも所管庁が認めていたことになる。これに関することは、昭和22年の第1回国会の厚生委員会において政府委員・厚生技官の東龍太郎氏が「医という文字を、その業あるいは業者の名称の中に加えることは絶対に不可で、よろしくないと考えております」と答弁し、また「医師が行う医業以外に、今のような医業行為として認められるもの、そのもののみを行うというような業、術を、この法律に規定してあるようなものとして認めよう、

そういう議論の結果を示したわけであります」と答弁している。さらに、法制定当時の厚生省の正式な見解を述べているとされる鈴木・芦田共著の「あん摩、はり、きゅう、柔道整復等営業法の解説」³⁾では、「これらの施術者がその限られた業務範囲内においてではあるが、医業の一部をなし得ることを規定している」とあり、医師が行う医業（全部医業）以外の医業行為（部分医業）として、あはき師、柔道整復師を医師法の特別法で規定し、それ以外のいわゆる「医業類似行為＝無資格者」と法令上明確に区別したものと考えられていた。

近年の行政解釈は、厚生労働省ホームページにある厚生労働省法令等データベースサービスからは、医事第58号「医業類似行為に対する取り扱い」（平成3年6月28日）により、あはき師及び柔道整復師も医業類似行為であるとの解釈がなされ、直近の政府見解（令和元年5月31日の桜井充参議院議員による質問主意書への答弁）においても、『「医業類似行為」自体には、あん摩マッサージ指圧師免許、はり師免許又はきゅう師免許を持つ者が行うあん摩、マッサージ、指圧、はり又はきゅうが含まれると解しているところである」とされている。

司法においては、最高裁判例である最判昭和30年5月24日刑集9巻7号1093項では「・・略・たとえば鍼、灸等のごとき療術は医業類似行為の範疇に属し、あん摩、鍼、きゅう、柔道整復等営業法による取締の対象となるが・・・」、さらに最判昭和39年5月7日刑集18巻4号144項では「同法1条に掲げるものとは、あん摩（マッサージおよび指圧を含む）、はり、きゅう師および柔道整復の四種の行為であるから、何が同法12条の医業類似行為であるかを定める場合の基準となるものというべく、結局医業類似行為の例示と見ることができないわけではない」と、医行為ではなく医業類似行為の範疇としていて、近年においては東京地方裁判所判決（平成19年（行ウ）第502号所得税更正処分取消請求事件）および控訴審が原審を支持した東京高等裁判所判決（平成20年（行コ）第331号所得税更正処分取消請求事件）では医業類似行為（広義＝特に法令上許容される医業類似行為）に含まれると判示されてお

り、このような混乱の整理・検討が必要である。

【診療日、休診日、診療時間、往診時間の表記】

「診」の文字の使用については、協同組合日本接骨師会ホームページで「電話帳広告における整復師の広告等に「診」の文字の使用について」として公開されている。平成9年2月に、厚生省健康政策局医事課への意見照会を踏まえ、柔道整復師法第24条による広告可能な事項「施術日・施術時間」の表記の代替表記として「診療日・休診日・診療時間・往診時間」をNTTの運用基準において可能とするとの回答及びその顛末が掲載されている。

【定義の混乱】

医師や柔道整復師等が「医療」、「医業」、「医行為」、「診断」など同じ用語でも、医学用語か、我が国の法令用語かの定義を明確にしないで議論するため混乱が生じていると考えられる。

さらに、あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律及び柔道整復師法では、それぞれの業務行為（業務範囲や業務の対象範囲ではない）の定義が定められていない。特にあん摩マッサージ指圧について、その行為の定義がないため、経済産業省が職業分類としたリラクゼーションに代表される「手技」による医業類似行為の業種が増え、それらはあはき法における「広告の制限」の対象ではない。

【柔道整復の業務範囲】

柔道整復師法には、いわゆる業務範囲（施術の対象や方法）が定義されていない。第7回広告検討会（令和元年5月16日）において、厚生労働省の松田医事専門官は、「各職の業務範囲について行政から明確な通知は出されておられません。・・・中略・・・なぜ、業務範囲が明確になっていないか」といって、医療の進歩は日進月歩で変化するため、定義的規定を置くことが困難であり、法律で規制することは妥当ではない」とこれまでの通説と同様の説明を行なっている。

柔道整復の業務範囲が、昭和45年の柔道整復師法改

正案の趣旨説明にあった「骨折、脱臼、打撲、捻挫」だけ、または運動器における外傷への施術であると、医療保険療養費の支給対象と混同して誤解されていることが散見される。しかし、日本接骨師会会報第264号（平成17年2月号）に詳しく掲載されているが、山口那津男衆議院議員の平成4年9月10日の厚生省健康政策局医事課に対する照会「骨折・脱臼・捻挫・打撲に至らない状態であるものについて、柔道整復師が手技等その施術の範囲内の行為をおこなうことは差し支えないか」に対し、同年9月18日に「およそ人の健康に害を及ぼす虞のない行為の範囲で、柔道整復師がその業務の特色を生かした施術を行うことは、差し支えない。」と回答されている。

また、病院、医院等医療機関に勤務する柔道整復師は、医師の指示のもと理学療法等を行なっているが、柔道整復師の業務対象が「運動器外傷に限定」であれば運動器疾患等は柔道整復師の業務範囲外とされるが、そのような行政指導はなされていない。しかし、内山晃衆議院議員の質問主意書（平成18年5月12日提出、質問第258号、柔道整復師及びあん摩マッサージ指圧師などによる運動機能回復訓練指導に関する質問主意書）に対する内閣総理大臣小泉純一郎による答弁（平成18年5月23日受領、答弁第258号、内閣衆質164第258号、平成18年5月23日）では「あん摩マッサージ指圧師及び柔道整復師については、あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律及び柔道整復師法に基づき、医業類似行為を業として行うことができるが、理学療法士等とは異なり診療の補助を業として行うことは認められていない。」との答弁がなされたものの、医科の診療報酬の実務上、運動療法機能訓練技能講習会を修了し、認定試験に合格して技能認定登録者として登録を行った場合や、運動器リハビリテーションセラピスト研修受講者には診療報酬・介護報酬の算定要員として認められている。

したがって、法令上及び判例上、さらに実務上において柔道整復師の業務対象は「運動器外傷（骨折、脱臼、打撲、捻挫、挫傷）の患部」に限定されない。

【開設者の多様化】

柔道整復師養成校が14校だった時代の一般的事業形態は、「開設者と業務に従事する柔道整復師が同一人」という時代から、とりまく社会的背景が著しく変化している。

第3回検討会の豊橋市保健所健康政策課提出資料にあるように、「いわゆる整体院に隠れた施術所」や「いわゆる整体院と建物内で併設する施術所」が存在し、一つの建物で多種の事業が行われることが目立ってきている。言い換えれば、一つの施術所で国家資格の業務とそれ以外の医業類似行為業務をも提供する事業形態が増加傾向にある。

無免許の医業類似行為業者が国家資格を取得し、鍼灸や柔道整復と施術所を増設したり、柔道整復師がリラクゼーション業などを増設したり、開設者が営利法人である株式会社が柔道整復業に参入したり、その経営と事業形態は多様化している。

したがって、柔道整復単体の施術所という前提で広告ガイドラインを作成することは困難な状況ではないのだろうか。

【柔道整復施術療養費】

管理柔道整復師には「医療保険療養費」についての説明が求められているが、柔道整復師法第24条では「柔道整復の業務又は施術所に関しては・・・」と規定されているが、医療保険療養費における、柔道整復師の施術を受けた場合の支給対象の広告は保険者も行っており柔道整復師法の規定外であると考えられ、さらに柔道整復療養費の適正化を目的とするならば管理柔道整復師が積極的に柔道整復療養費の支給対象等を広告すべきである。

【おわりに】

平成30年、医療法に基づく医療広告は「ポジティブリスト方式+包括規定方式」から「ポジティブリスト方式+包括規定方式と一定の限定解除およびネガティブリスト方式の併用」へと大きく規制緩和された^{4,5)}。これは国民に対して必要な情報が正確に提供され、その

選択を支援する観点から、客観性・正確性を確保し得る事項については、できる限り幅広く認めることとし改正され、助産業務においてもそれに準じた取り扱いがなされた。この改正を受けて「あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゆう師および柔道整復師等の広告に関する検討会が開催されたが、これまでの検討会ではポジティブリスト（広告可能な事項）を拡大するかどうかの議論が目立つ。インターネットの普及による情報化社会及び医療法における「患者の知る権利」を重視した広告の規制緩和という時代の趨勢に合わせ、医療法を参考に包括規定方式をも加えた法令改正を含めた広告ガイドラインを目指すべきではないだろうか。

第7回広告検討会（令和元年5月16日）の終わりに座長は、この検討会は現行の法令でのガイドラインの作成を検討する場であり、法令改正を提言する場ではない旨の発言がなされている。

そうであるならば、本稿で提示した過去の法令解釈を明らかにした上で議論をするべきである。

広告検討会は立法府ではないが、法律案提出の多くは内閣提出であり、また告示改正案は主務大臣の権限である。

法改正は国会両院での決議が必要だが、告示改正はこれまでの例のように、告示改正案のパブコメを約1ヶ月間募集した上で告示改正が可能となることから、広告検討会では告示改正案の必要性の「提言の取りまとめ」を期待したい。

早期にできるところから着手し、患者の知る権利に寄与すべきである。

平成11年3月29日 厚生省告示第70号

- | |
|--|
| <p>一 ほねつぎ(又は接骨)</p> <p>二 柔道整復師法第19条第1項又は第2項(再開の場合に限る。)</p> <p>の規定に基づき届け出ている施術所である旨</p> <p>三 医療保険療養費支給申請ができる旨(脱臼又は骨折の患部の施術に係る申請については医師の同意が必要な旨を明示する場合に限る。)</p> <p>四 予約に基づく施術の実施</p> |
|--|

- 五 休日又は夜間における施術の実施
- 六 出張による施術の実施
- 七 駐車設備に関する事項

平成 28 年 3 月 22 日発出のパブリックコメント

柔道整復師法第 24 条第 1 項第 4 号の規定に基づく柔道整復の業務又は施術所に関して広告し得る事項の一部を改正する件

I 改正の概要

○ 柔道整復師法(昭和 45 年法律第 19 号)第 24 条第 1 項において、柔道整復の業務又は施術所に関して広告可能な事項が定められており、同項第 4 号に基づき、柔道整復師法第二十四条第一項第四号の規定に基づく柔道整復の業務又は施術所に関して広告し得る事項(平成 11 年厚生省告示第 70 号)において、厚生労働大臣が指定する広告可能な事項として、医療保険療養費支給申請ができる旨、出張による施術の実施等を定めている。

○ 今般、これに、柔道整復師法第 19 条第 1 項又は第 2 項(再開の場合に限る。)の規定に基づき届け出ている施術所である旨を追加する。

II 根拠条文

柔道整復師法第 24 条第 1 項第 4 号

III 告示日及び適用日

告示日:平成 28 年 5 月上旬(予定) 適用日:告示日

平成 28 年 6 月 29 日 意見募集の結果(抜粋)

「御意見の概要」

広告可能な事項に、対象疾患名や料金についても加えてほしい。

「御意見に対する考え方」

柔道整復師の広告制限は、患者の誘引のために誤解を招きかねない広告がなされることを避けることを主たる目的として設けられているものであり、現時点で御要望の内容を広告可能な事項とすることは考えておりません。

あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師又は柔道整復師に関する広告可能事項の追加についての意見募集について

平成 15 年 6 月 10 日厚生労働省医政局医事課

「あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師等に関する法律第 7 条第 1 項第 5 号の規定に基づく広告し得る事項」(平成 11 年厚生省告示第 69 号)及び柔道整復師法第 24 条第 1 項第 4 号の規定に基づく広告し得る事項の指定」(平成 11 年厚生省告示第 70 号)等を改正し、あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師に関する広告可能事項を追加する案(別紙 1)及び柔道整復師に関する広告可能事項を追加する案(別紙 2)について、下記のとおり御意見を募集いたします。

なお、御意見に対して個別の回答はいたしかねますので、その旨ご了承願います。

意見募集の締め切り日 平成 15 年 7 月 11 日

(別紙 2)

柔道整復師に関する広告可能事項を追加する案

第 1 改正の主旨

柔道整復師の業務又は施術所に関する広告については、被施術者を保護する観点から、柔道整復師法第 24 条等により制限されてきたところであるが、情報提供を促進することにより被施術者の選択に資するため、これらに関して広告し得る事項を追加するものであること。

第 2 改正の内容等

1 新たに広告可能とする事項

- (1) ほねつぎ、接骨又は整骨

広告中にこれらの用語を用いても差し支えないものであること。

- (2) 法第 19 条第 1 項の規定に基づき届出をしている旨 (例)「平成 12 年 9 月〇〇保健所届出済」

- (3) 柔道整復師の年齢及び性別

業務に従事する施術者の年齢及び性別について広告し得るものであること。なお、施術者の経歴について

は、法第24条第2項により、広告できないこととされているので、留意されたい。

(4) 費用の支払い方法又は領収に関する事項
使用可能なクレジットカードの種類等について広告し得るものであること。また、費用の領収に関する事項として、費用の明細を示す旨を広告することも差し支えないこと。

(5) 当該施術所の情報の伝達の用に供する電気通信設備を識別するための記号いわゆるホームページアドレス及び電子メールアドレスについて広告し得るものであること。

(6) 対応することができる言語
手話・点字等を含む対応可能な言語について広告し得るものであること。また、対応できる時間帯等を併記することは差し支えないものであること。

従来から広告可能であった事項

(1)法第24条第1項1号に基づき、柔道整復師である旨と併せて、柔道整復師が国家資格であること、厚生労働大臣が与える免許であること並びに名簿の登録番号及び登録年月日を広告することは差し支えないこと。また、柔道整復師である旨として、「Judo Therapist」という用語を用いても差し支えないものであること。

(例)平成8年3月 国家資格柔道整復師免許(厚生労働大臣免許)取得

(2)法第24条第1項各号に掲げる事項を示すマーク
法第24条第1項各号に掲げる事項を広告する際に、これらの事項を示すマークを用いても差し支えないものであること。ただし、この場合において、当該マークが示す内容を文字により併せて表記するものとする。

あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師又は柔道整復師に関する広告可能事項の追加についての意見募集について

標記については、施術所に関する情報提供を促進することにより被施術者の選択に資するため、平成

15年6月10日より案を公示し、御意見を募集したところですが、「柔道整復師が取り扱ってはならない疾患を明示するよう義務付けるべきである」、「慢性期疾患は柔道整復師の保険適用ではないことを明示することを義務付けるべき」等の慎重な御意見が寄せられた一方で、「バリアフリー対応施設である旨を広告可能としてほしい」等更に広告可能な事項を追加すべきとの御意見も寄せられたことも踏まえ、公示した案については取り下げ、いただいた御意見を参考に今後引き続き検討していきたいと考えておりますので、お知らせします。

御意見をお寄せいただきました方々の御協力に厚く御礼申し上げます。

平成21年3月11日 厚生労働省医政局医事課

【文献】

- 1) 前田和彦監修、社団法人全国柔道整復学校協会・医歯薬出版(株)編(2014)、関係法規改訂第2版、医歯薬出版株式会社
- 2) e-Gov 電子政府の総合窓口：<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=495150421&Mode=2> (平成31年2月15日閲覧)
- 3) 芦野純生監修、鈴木信吾、芦田定蔵共著、あん摩、はり、きゅう、柔道整復等営業法の解説 現代語版—第2版— 日本医療福祉新聞社、2014,p22-p23
- 4) 医療広告研究会ホームページ：<http://iryokukoku.jp/regulations/guideline/> (平成31年3月2日閲覧)
- 5) 医療情報の提供のあり方等に関する検討会、「医療に関する広告規制の基本的考え方(ポジティブ・ネガティブリスト)について」、第7回資料4、平成23年10月19日

(受理 2019年9月19日)