

「なぜ？」から始まった10年

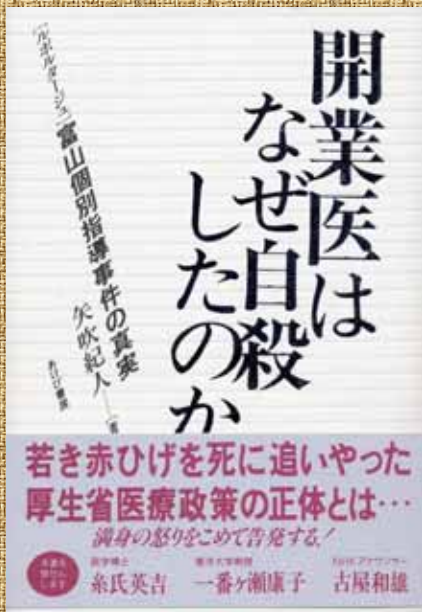


薬師草

2003.11.1 富山県保険医協会 小熊清史

10年前の事件は、私たちにおおきな影響を与え、いまも与えつづけています。
協会の活動と関連付けて、過去と現在を振り返ってみたい。

なぜ？



95.10.16



02.03.01

なぜこの二つを並べたか。理由があります。

左は、この事件をあつかったルポルタージュです。右は、昨年刊行され、おおきな反響を呼んだ「グラフで見る医療改革」です。奥付に小さく控えめに「編集協力・富山県保険医協会」と書かれています。

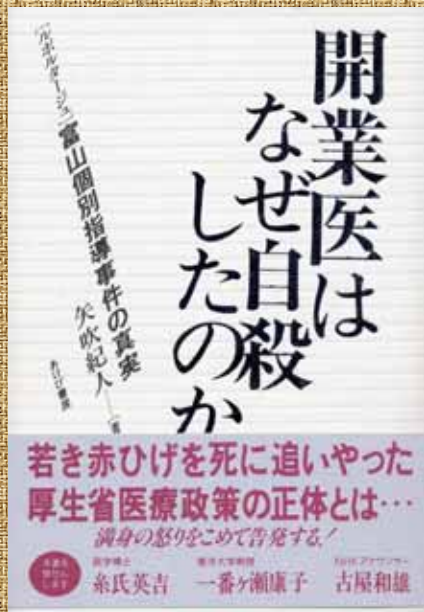
なぜ川腰先生は自殺したのか。その疑問に正面から取り組んだことが、のちに、なぜ全国的な大運動になったか、なぜ富山協会が「グラフでみる…」を編集するパワーを持つに至ったか、の答えになります。

95.10.16 刊行 矢吹紀人(やぶき・としひと) / 02.03.01 刊行

経過

- 93.08.27 個別指導
- 93.09.17 「個別指導の結果について」着
- 93.10.04 「改善報告書」提出
- 93.10.07 事務局長訪問
- 93.10.08 協会入会申し込み書
- 93.10.09 上京～10.11
- 93.10.11 投身

なぜ相談したのか？



「保険のことでは協会が頼りになる」という信頼（講習会、テキスト、機関紙）

日常的に会員訪問活動をしているフットワーク

非会員であった川腰先生が協会に電話をしてきた。それを受けて事務局長が訪問しました。ここに記したことは、どこの協会・保険医会でもやっていることでしょうが、こういう日常活動があればこそ相談がよせられたのです。このことを大切にしたい。

富山での事件が全国に知れ渡ると同時に、県外からも情報が寄せられました。たとえば：93年、個別指導の前日、診療室で首をつったという事例。95年、個別指導の前にカルテを焼却して自殺した事例。

共通しているのは、個別調査をはじめとした制度の仕組みについての理解がなく、必要以上に恐れていたことです。技官もまた処分をほのめかすなどの言動でそれを煽りました。「指導ではなく補導だ」と言われるような風潮がありました。そういう意味で、制度の仕組みを、正しく理解することが、まず第一に大切です。

富山協会では当時、「個別指導の心得10ヶ条」を作製して会員に配布しました。

多角的な視点を

仕組を理解する
縦にならべてみる
横にならべてみる
ひろがり



しかしながら、制度の仕組みが分かっただけでは解決しない問題が多く存在します。

私達は、この10年の活動のなかで、多面的多角的に物事を捉えることの大切さを身にしみて感じています。

以下4つの角度から見ていきたいと思えます。

多角的な視点

仕組を理解する
縦にならべてみる
横にならべてみる
ひろがり

点数表(告示)
疑義解釈(通知)
要綱・大綱
審査
個別面談
指導
自主返還
監査
行政処分
行政手続法

保険診療の仕組みに関わるキーワードを思いつくままに並べてみました。これらを解説するのは、今日の会の主旨ではありません。例として、いくつかをとりあげます。そのまえに、ひとつだけ申し上げたいのは、できるかぎり法令、通知、統計などの原資料にあたって検証することの大切さです。

「メディカル朝日」寄稿文より

指導・監査・処分という行政行為に対して混同があり過剰な脅威を感じていることに留意して頂きたい。富山のK先生もそうだった。これを無知だと簡単に片付けないで頂きたい。「指導でなく補導だ」とまで言われるように、個別指導を脅しの手段とし、医療費を抑制するために利用してきた行政の基本姿勢に原因があると考え。富山の事件では、技官みずからが指導と監査を混同させるような発言を繰り返している。これはもちろん無知のせいであるはずがない。

仕組を理解する 「通知」とは？

保医発第 号
平成 年 月 日

地方社会保険事務局長
都道府県民生主管部(局)
各 国民健康保険主管課(部)長 殿
都道府県老人医療主管部(局)
老人医療主管課(部)長

厚生労働省保険局医療課長

について

本文・・・・・・・・・・・・・・・・

これは疑義解釈通知の書式です。

事件がおきるまで、疑義解釈「通知」に対して、なんら疑問を抱いていませんでした。

「通知」のあて先を見るとわかるように、上部官庁が下部の官庁に対して文書で示す指示です。医師会、歯科医師会は、「かくかくの通知が出ている」と会員に「写し」を添えて知らせます。保険医、あるいは保険医療機関に宛てたものではありません。疑義解釈通知を編集した「青本」も、厚労省が配布しているのではなく、保険医が費用を負担して購入しています。

役所の内部文書だから、法的な拘束力のない文書だから、とって、無視できるでしょうか。審査や指導が、通知に沿って行われている以上、私たちは「通知」に縛られざるをえません。明日から「青本」を捨て去って診療しよう、とは言えません。

通知の内容について異議申し立てをするには、筋道だったルートはなく、大変なエネルギーが要ります。昨年春、歯科の訪問診療に強いしほりかける通知が出されましたが、これを方向転換させるために、議員に働きかけ、国会での質問や答弁などを繰り返さなければならなりません。

仕組を理解する 「指導」とは？

監査の代替としての個別指導

行政にとっての代替
保険医にとっての代替

行政手続としての個別指導

行政手続法：93.11.12成立、94.10.1施行
法の精神は「権利保護、公正、透明性、任意性」
行政調査（質問検査）権は規制していない

不正防止・医療費抑制装置として

医療費通知、クレームの受け皿

個別指導は、健康保険法第73条にもとづき、指導大綱に沿って実施されています。

かつて、個別指導というものが存在しない時代がありました。のどかな時代だったわけではありません。監査の嵐が吹き荒れ、各地で保険医の自殺があいつぎました。このことについては明日の会議に譲ります。

行政手続法は、ちょうど川腰先生の事件のころに国会で成立の大詰めを迎えていました。当時、条文を何度も何度も繰り返して読んだものです。法律ができて行政はみずから姿勢を変えることはないだろう、主張しなければ権利は保障されない、また、行政側は抜け道を鋭意研究しているはずだ、とそのとき結論付けました。

忌まわしい制度ではありますが、不正を働く同業者が皆無ではない以上、国民に適切な医療保障を提供することを担保するためにチェック機構は必要だと考えます。現在の個別指導をそのまま容認する、ということではありません。

「減反」政策も行政指導。秋田県大潟村、「契約」を口実に、減反を拒否した農家への「違約金支払い請求」が。「補償」「とも補償」による、実質的な罰則

仕組を理解する 「役所」とは？

「日本の企業は侍の精神とやくざの組織である」(佐高信)

**日本の役所は、
「侍の組織とやくざの精神」
で成り立っている**

「仕組み」を理解しただけでは不十分です。

制度的な枠組みだけでは説明の出来ない対応や、地域差が存在します。

10年前、指導時の技官の言動について、県側はシラをきりとおしました。県警をつかって、探りをいれてきました。県の最高幹部を攻撃するなら、ただではすまない、と凄まじくもしました。

そんなことがあって・・・

「侍の組織とヤクザの精神」と、ある商業雑誌に書いたら、ある役所関係の人から「これはいただけないですね」と強くお叱りをいただきました。赤線を引いた雑誌のコピーをお持ちでした。

暴力か権力かという違いはありますが、役所を追い詰めるとき、ヤクザと似たところがある、ということは記憶にとどめておいたほうがいいでしょう。

多角的な視点

仕組を理解する
縦にならべてみる
横にならべてみる
ひろがり

時系列で並べると、
見えてくるものが
多くある。

longitudinal study

longitudinal study

時系列で並べてみるだけで、見えてくるものが多くあります。ともすれば、その時々
に直面していることだけに目が向き勝ちです。とりわけ社会保障が「同時多発テ
ロ」に曝されているような時代だからこそ、このような視点が大切です。

縦にならべてみる 富山歯科

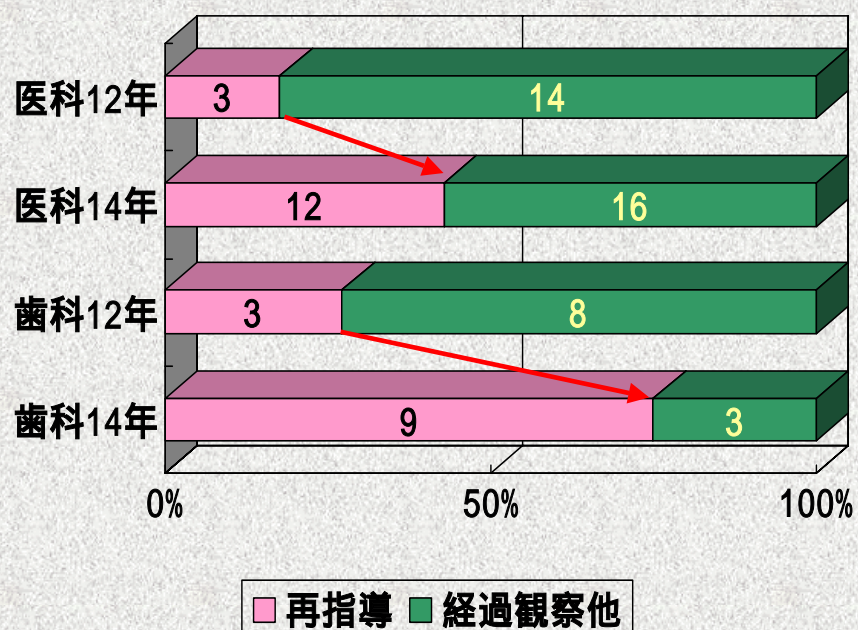
| 年度 | 監査実績 | 関連のある出来事 |
|------------------|----------------|--|
| ～ H 7 年 | | H 5 . 富山個別指導事件（技官の高齢や指導姿勢が問題に） |
| | | H 7 . 京都歯科技官贈収賄事件（技官と歯科医師会との癒着が問題に） |
| | | H 8 . 「歯科技官人事の全国異動開始」 |
| H 8 ~ 1 0 年 | | H 8 . 新指導大綱、新監査要綱実施 |
| | | <u>H 1 0 . 監査室長内かん「個別指導で情報提供によるものを優先に」</u> |
| | | H 1 0 . 政管健保の医療費通知に医療機関名、自己負担額が追加 |
| H 1 1 ~ 1 3 年 | H11.9... A 歯科 | H 1 1 . 富山では技官の審査委員兼務をとりやめる |
| | | H 1 2 . 指導監査業務、県保険課から社会保険事務局へ移管 |
| | H13.11... B 歯科 | H 1 3 . 技官の審査委員兼務を禁止 |
| H 1 4 ~ | H14.5... C 歯科 | |
| | H14.9... D 歯科 | |
| | H15.3... E 歯科 | H 1 5 . 富山県医療安全相談センターの設置 |
| | H15.8... F 歯科 | （医療費問題は社会保険事務局に連絡して任せるとのこと）* 1 |

富山歯科では、この2年の間に5件もの監査が実施され、いずれも「取り消し処分」になっています。はたして富山に特殊な現象であろうか。

H10(98)の「情報提供を優先」という方向転換に注意

H15 富山県医療安全センターに寄せられるクレームのうち医療費関係は約1割とのことです。これらが社会保険事務局に「丸投げ」されています。

縦にならべてみる 富山の指導結果



富山の指導後の措置を平成12年と14年で比較しました。

指導後の措置は「おおむね妥当」から「要監査」まで4段階で評価されていますが、そのうち「再指導」の比率が急増していることが分かります。

「再指導」になると、患者調査が行われる可能性がでてきます。そこから監査へと進展する可能性が示唆され、保険医を威圧します。歯科だけかと思ったら、医科も同じ傾向にあります。

指導結果の4区分 概ね妥当 経過観察 再指導 要監査のうち

H13年に医科で「概ね妥当」が1件、歯科で「要監査」が1件。その他は再指導と経過観察だけ。

多角的な視点

仕組を理解する
縦にならべてみる
横にならべてみる
ひろがり

横に並べて
比較することで
見えてくるものが
多くある。

cross-sectional study

横に並べることによって見えてくるものが多くあります。

「グラフ…」では、この手法を活用し、日本の社会保障が、世界的に見て後進国レベルであることを示しました。

横にならべてみる 富山/岐阜/長野

| | 富山 | 岐阜 | 長野 |
|-------|----|----|----|
| 94-98 | 0 | 0 | 1 |
| 99-03 | 6 | 6 | 0 |

各県歯科
監査による取り消し実績の比較

各協会によってデータのとりかたにばらつきがあるため、「取り消し処分」のみを集計しました。

歯科の監査多発は、富山に特殊な状況なのか、と思い悩んでいましたが、南隣に酷似した県がありました。

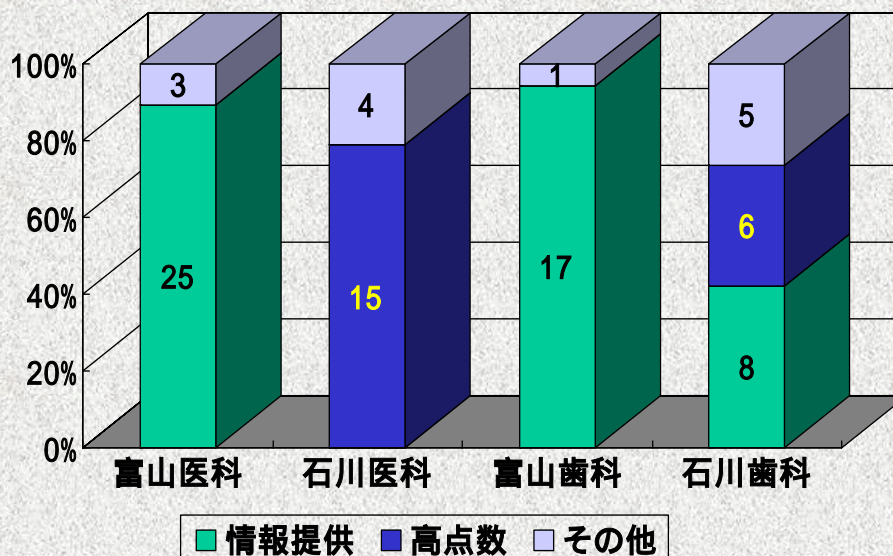
たった3県の比較でも、なかなかデータが揃わないのが現状です。保団連が、がんばって(しっかりして)ほしい。が、それを待ってはられない。近隣の県同士でデータを交換するだけでも、有用な資料になります。

富山では、監査件数 = 取り消し件数

富山・岐阜は、いずれも平成12(2000)年以降、年に1~2件のペース。

横にならべてみる 富山/石川

個別指導選定理由(平成14年)



選定理由のうち「情報提供」は 基金・国保連・患者などの情報提供によるもの + 検察・警察・医療監視・会計検査院などの情報によるもの。富山の「その他」は医科歯科ともにすべて「再指導」。石川歯科の「情報提供」はH13年は0だった。

個別指導の選定理由を西隣の石川県と比較してみました。

倶利伽羅峠のトンネルを境に、これだけの違いがある。とても、同じ法、同じ制度のもとにあるとは思えません。

これだけの違いがあれば、会員の関心事も異なるだろうし、協会の活動の力点も違ってきて当然です。

仮説

厚労省は、「個別指導」よりも、制約のない「監査」にシフトしつつあるのではないか。

それは、同時に「個別指導」の対象を「情報提供 = クレーム」中心とし、監査の予備段階としての「再指導」に誘導しているのではないか。

多角的な視点

仕組を理解する
縦にならべてみる
横にならべてみる
ひろがり

地方から全国へ
そして
国民の支持が
得られる運動へ

仲間内での共感だけでなく、役員 会員 非会員を含めた医師歯科医師 医療関係者 患者・国民

10年前、追悼集会には多数の地域住民が参加し、発言されました。それによって、どんなに力づけられたかわかりません。医療運動は医師歯科医師だけの運動であってはならない、という大きな教訓を得ました。

介護保険がスタートする時期には、多くの関連職種や市民とつながりができ、それは富山の協会活動の財産となっています。

「グラフでみる・・・」は、70回を超える「出前学集会」をとおして4千人余りの市民との対話交流の中で磨かれていきました。

いま、富山市の福祉医療費助成制度を守る運動でも、ひろい連帯のもとで市長を追い詰めています。

ひろがり 住民



立山町長に嘆願書を提出

1993年11月15日

「無医村にしないでください」という嘆願書を立山町町長に提出しているところです。

おなじ嘆願書が県厚生部長にも提出されました。

協会が教唆扇動したわけではありません。地域住民の自発的な動きでした。ちなみに嘆願書は手書きです。

嘆願書

立山町の山間部である千垣地区は、無医村であり、薬局もない所です。

病気になれば、岩くら寺の山田医院の先生に大多数の人がお世話になり、助かっていました。

...

どうか1日も早く、山田医院へ医師を派遣していただきたく嘆願いたします。

93.11.15 立山町長と県厚生部長に提出

ひろがり 献花



1994年10月9日 「1周年記念集会」

「1周年記念集会」に、150人近い人々が全国から集まりました。事件の現場、芳見橋で献花し、黙祷を捧げているところです。

今回の集会で、当初は献花を予定していなかったのですが、要望により実施することになりました。全国の皆さんが心にとめておられることに感謝いたします。

まとめ

富山県創設10周年 03年11月1日版
指導・監査討議資料及び法令集

| | |
|---------------------------------|----|
| <目次概要> | |
| 序言 富山に生まれることの歴史を振り返る(富山県) 富山県民会 | 1 |
| 1 富山 - 富山に生まれることの意味を振り返る | 2 |
| 2 富山 - 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 3 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 4 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 5 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 6 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 7 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 8 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 9 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 10 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 11 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 12 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 13 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 14 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 15 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 16 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 17 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 18 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 19 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 20 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 21 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 22 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 23 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 24 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 25 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 26 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 27 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 28 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 29 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 30 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 31 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 32 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 33 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 34 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 35 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 36 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 37 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 38 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 39 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 40 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 41 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 42 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 43 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 44 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 45 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 46 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 47 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 48 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 49 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 50 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 51 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 52 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 53 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 54 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 55 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 56 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 57 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 58 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 59 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 60 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 61 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 62 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 63 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 64 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 65 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 66 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 67 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 68 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 69 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 70 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 71 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 72 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 73 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 74 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 75 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 76 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 77 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 78 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 79 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 80 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 81 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 82 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 83 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 84 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 85 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 86 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 87 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 88 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 89 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 90 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 91 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 92 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 93 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 94 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 95 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 96 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 97 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 98 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 99 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |
| 100 富山に生まれることの意味を振り返る | 12 |

法令・通知などの原文
を渉猟して
仕組みを解剖した
歴史的経過を
詳細に記述した
若干の比較を
試みた
会員はもちろん、広く
国民の支持が得られる
運動を！

2日の会議で配布される「資料集」です。質素な装丁のものですが、富山協会事務局が総力をあげて作製しました。「横に並べて」検討する部分については、十分な資料が集められなかったとはいえ、これからの運動を進めていくうえでの共通認識を確かなものにするために、貴重な資料になると自負しています。

これが存分に活用され、全国の会員はもとより広く国民からも支持されるような運動につながることを願ってやみません。