

3 医業類似行為等に係る健康被害に関する苦情等への対応状況

(1) 保健所における事業者等に対する指導状況

ア 医業類似行為

あはき法第 12 条において、あん摩、マッサージ若しくは指圧、はり又はきゅうを除くほか、何人も医業類似行為を業としてはならないとされている（資料 3-①参照）。同条は医業類似行為のうち、あん摩マッサージ指圧、はり、きゅう、柔道整復（注 1）以外の手技、温熱等による療術行為（いわゆる民間療法）を行うことを禁止した規定である。

これについて、厚生労働省は、これらの行為を業として行った事実だけでなく、当該医業類似行為の施術が医学的観点から少しでも人体に危害を及ぼすおそれがあれば禁止処罰の対象とし（注 2）、都道府県、保健所を設置する市及び特別区に対し、保健所等関係機関と連携した指導の徹底を累次にわたり要請している（資料 3-②参照）。

厚生労働省は、現行法令上、都道府県、保健所を設置する市及び特別区が指導できる法令上の根拠はなく、任意で指導を行うこととなっているが、健康被害に関する苦情等が保健所に寄せられた場合、地域住民の健康の保持増進の観点から、事実確認を行うことが望ましいとしている。

一方、あはき法第 8 条第 1 項及び柔整法第 18 条第 1 項において、都道府県、保健所を設置する市及び特別区は、衛生上害を生ずるおそれがあると認めるときは、有資格者である、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対し、その業務に関して必要な指示をすることができる（資料 3-①参照）。

これについて、厚生労働省は、「衛生上害を生ずるおそれ」とは、あはき法第 9 条の 5 及び柔整法第 20 条に規定されている施術所の構造設備や衛生上の措置を除く（注 3）公衆衛生全般を対象としており、有資格者が行った、国家資格が必要な施術により健康被害が生じた場合においても、当該規定に基づき行政指導の対象とすることは可能であるとしている。しかし、厚生労働省は、この解釈をこれまで示したことはないとしている。

これらの厚生労働省の見解を踏まえ、医業類似行為の施術に関連して適用可能なあはき法等の規定について、施術者の国家資格の有無と、施術の内容（国家資格が必要な施術か否か）別に取りまとめた結果は、表 3-①のとおりである。

（注 1）柔道整復師は、昭和 45 年 4 月に柔整法が制定されるまで、あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師と同一の法律で規制されてきた経緯があり、医業類似行為には柔道整復も含まれる。

（注 2）厚生労働省は、従来、療術行為を業として行えば、その事実をもって禁止処罰の対象としていたが、医業類似行為に関する最高裁判所の判決（昭和 35 年 1 月 27 日）を受けて、指導の徹底を図っている。当該判決において、あん摩師、はり師、きゅう師及び柔道整復師法等の一部を改正する法律（昭和 39 年法律第 120 号）による改正前のあん摩師、はり師、きゅう師及び柔道整復師法第 12 条及び第 14 条の規定により禁止処罰の対象となるのは、「人の健康に害を及ぼす虞のある業務行為」に局限されると判示されている（資料 3-③参照）。

（注 3）あはき法第 11 条第 2 項及び柔整法第 22 条において、都道府県、保健所を設置する市及び特別区は、施術所の構造設備基準に適合しないと認めるとき、又は施術所につき衛生上の措置が講じられていないと認めるときは、その開設者に対し、施術所の使用の制限、禁止命令及び構造設備の改善命令、衛生上の措置命令ができる（資料 3-①参照）。

表 3-① 医業類似行為に係るあはき法等の適用関係

区 分	国家資格が不要な施術	国家資格が必要な施術
有資格者	○医学的観点から人体に影響を及ぼすおそれのある医業類似行為の禁止 ・あはき法第 12 条 A (6 件)	○衛生上害を生じるおそれがある場合の都道府県知事等の指示 ・あはき法第 8 条第 1 項 ・柔整法第 18 条第 1 項 B (4 件)
無資格者		○免許を有しない者の業務の禁止 ・あはき法第 1 条 ・柔整法第 15 条 C (14 件)

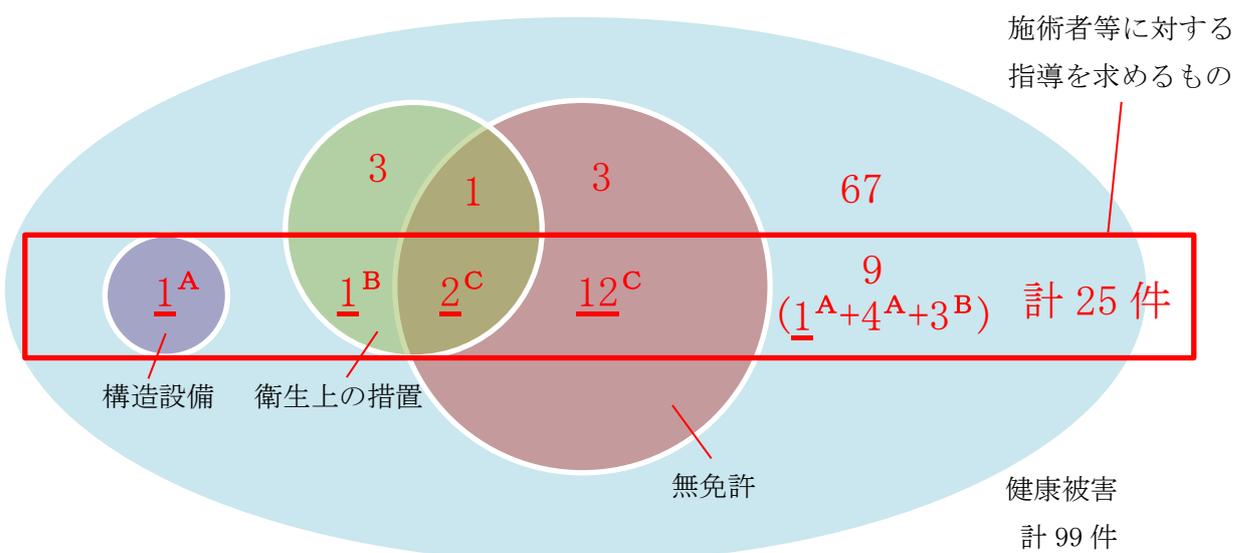
(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内は、あはき法等の適用可能性のある施術と考えられるものとして表 3-②に掲げる 24 件について、区分ごとの件数の内訳を示す。

今回、医業類似行為に係る健康被害について、32 保健所の医業類似行為担当部署における平成 26 年度から 29 年度までの苦情等の受付状況及び施術者等に対する指導状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

調査した 32 保健所のうち、健康被害情報を含む苦情等の受付実績（医療安全支援センターが受け付けたものに加えて、都道府県警察や外部の関係機関から情報提供を受けたものを含む。以下、本項目において同じ。）のある 21 保健所では、図 3 のとおり、健康被害情報を含む苦情等を計 99 件受け付けており、少なくとも 11 保健所の 25 件は、相談者が施術者等に対する指導を求めるものとなっていた。

図 3 32 保健所における医業類似行為による健康被害情報を含む苦情等の受付状況
(平成 26~29 年度)



(注) 1 当省の調査結果による。

2 上記 99 件の内訳をみると、健康被害に関連して、免許や施術所の衛生上の措置等に係るものが 23 件含まれていたほか、施術に要した費用の返金や損害賠償を求めたものなど保健所の業務外と考えられるものも 22 件みられた。

なお、免許や施術所の衛生上の措置に係る苦情等のうち赤枠外の7件は、相談者が保健所の対応を希望しなかったもの等である。

- 3 数字は、各集合に属する要素の個数を表す。右肩のアルファベットは表3-①及び②に対応している。また、下線を付したものは表3-②において事実確認が行われているものである。
- 4 ()内は、施術所を特定できなかった1件を除く8件の内訳である。

相談者が施術者等に対する指導を求める25件のうち、施術所を特定できなかった1件を除く24件についてみると、以下のとおりである(表3-②参照)。

(ア) あはき法第12条の適用可能性のある施術と考えられるもの(6件)

5保健所の6件は、施術者の国家資格の有無を問わず、国家資格が不要な施術(表3-①のAの区分)により健康被害が生じたとされる事案となっている。

当該6件の保健所における施術者等に対する指導状況をみると、うち2保健所の2件は、施術者等から事実確認を行い、指導の必要性について検討した結果、当該施術の禁止を求める等の具体的な指導には至らず、施術内容について利用者の誤解を招かないよう説明を行うこと等の助言や健康被害の防止に関する一般的な注意喚起等を実施している。一方、3保健所の4件は、i)健康被害に関して指導監督権限がない(注4)、ii)施術と健康被害との因果関係の判断が難しく、行政指導を行うことが困難であるなどとして、事実確認を行わず、医療ADR(裁判外紛争解決手続)や弁護士に相談するよう案内するなどの教示・助言を行っている。

(注4)調査した保健所を設置する都道府県の中には、当該都道府県が作成した「施術所事務処理マニュアル」において、整体やカイロプラクティックについては、あはき法等の対象外である旨を明記しているものもみられた(資料3-④参照)。

(イ) あはき法第8条第1項又は柔整法第18条第1項の適用可能性のある施術と考えられるもの(4件)

3保健所の4件は、有資格者が行った、国家資格が必要な施術(表3-①のBの区分)により健康被害が生じたとされる事案となっている。

当該4件の保健所における施術者等に対する指導状況をみると、うち1保健所の1件は、施術者等から事実確認を行い、指導の必要性について検討した結果、当該施術の禁止を求める等の具体的な指導には至らず、施術内容について利用者の誤解を招かないよう説明を行うこと等の助言や健康被害の防止に関する一般的な注意喚起等を実施している。一方、2保健所の3件は、i)健康被害に関して指導監督権限がない、ii)施術と健康被害との因果関係の判断が難しく、行政指導を行うことが困難であるなどとして、事実確認を行わず、弁護士等に相談するよう案内している。

(ウ) あはき法第1条又は柔整法第15条(注5)の適用可能性のある施術と考えられるもの(14件)

7保健所の14件は、無資格者が行った、国家資格が必要な施術(表3-①のCの区分)により健康被害が生じたとされる事案となっている。

当該14件の保健所における施術者等に対する指導状況をみると、いずれも施術者等から事実確認を行い、指導の必要性について検討しており、うち1件は、免許不要な行為で

あると誤解して施術を行っていたことを施術者が認めたため、当該施術の禁止を求める指導を行っている。

(注5) あん摩マッサージ指圧、はり、きゅう及び柔道整復の業務は、医業と密接な関係にあり、身体に及ぼす影響も大きいことから、無免許で業を行うことを禁止している(資料3-①参照)。

表3-② 医業類似行為に係る健康被害に関する苦情等に対する保健所の対応状況

(単位：件、%)

区 分	あはき法第12条の適用可能性のあるもの A	あはき法第8条第1項又は柔整法第18条第1項の適用可能性のあるもの B	あはき法第1条又は柔整法第15条の適用可能性のあるもの C	合 計
事実確認を行わず、関係機関を案内するなどの教示・助言を実施	4(66.7)	3(75.0)	0(0.0)	7(29.2)
事実確認を実施	2(33.3)	1(25.0)	14(100)	17(70.8)
当該施術の禁止を求める等の具体的な指導を実施	0	0	1	1
具体的な指導には至らず、一般的な注意喚起等を実施	2	1	13	16
合 計	6(100)	4(100)	14(100)	24(100)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 上記21保健所が受け付けた計99件の健康被害情報を含む苦情等のうち、相談者が施術者等に対する指導を求めた24件(施術所を特定できなかった1件を除く。)について作成した。

3 ()内は、構成比を示す。

また、あはき法第8条第1項等の「都道府県知事等の指示」については、前述のとおり、厚生労働省が解釈を示していないことから、上記21保健所の全てにおいて、施術所の構造設備や衛生上の措置に関して問題があった場合にのみ行えると認識しており、施術により健康被害が生じた場合においても、同条に基づき行政指導の対象にできるとする厚生労働省の見解と齟齬が生じている状況がみられた。

イ エステティック

エステティックについては、当該サービスを直接規制する法令はないが、医師法第17条及び美容師法第6条は、それぞれ無資格者による医業又は美容の業を禁止している(資料3-⑤参照)。

厚生労働省は、無資格者による危害発生を未然に防止するため、都道府県、保健所を設置する市及び特別区に対し、医師法又は美容師法違反のおそれのある情報を把握した場合、事業者等に対する指導等の徹底を要請している(資料3-⑥参照)(注6)。

これについて、厚生労働省は、エステサロン等に対して立入検査や指導を実施する法令上

の根拠はなく、指導等はあくまでも相手方の同意を得て行う任意のものであるとしている。

(注6) まつ毛エクステンションについては、それによる危害を防止するため、「消費者基本計画」(平成27年3月24日閣議決定)においても、消費者庁、厚生労働省、関係省庁等は、継続的に事故情報を収集し、地方公共団体における指導監督を実施することとされている(資料3-⑦参照)。

今回、エステティックに係る健康被害について、32保健所の医療行為担当部署及び美容行為担当部署における平成26年度から29年度までの苦情等の受付状況及び事業者等に対する指導状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 医療行為

調査した32保健所のうち、健康被害情報を含む苦情等の受付実績のある9保健所では、エステサロン等における健康被害情報を含む苦情等を計17件受け付けており、うち3保健所の4件は、医師免許が必要なアートメイクによるもので、相談者が事業者等に対する指導を求めるものとなっていた。

当該4件の保健所におけるエステサロン等に対する指導状況をみると、表3-③のとおり、うち1保健所の1件は、事業者等から事実確認を行い、指導の必要性について検討しており、その結果、無資格で施術を行っていたことを事業者側が認めたため、当該施術の禁止を求める指導を行っていた。

しかし、残りの2保健所の3件は、事実確認を行わず、警察機関を案内していた。その理由について、当該保健所は、医療法に基づく許可又は届出が行われていないエステサロン等の場合は、同法の規定が適用されないため、医師免許のない者が、国家資格が必要な行為を行っていたとしても、保健所には指導権限がないためとしている。

表 3-③ 無資格者の医療行為に係る健康被害に関する苦情等に対する保健所の対応状況

(単位：件、%)

区 分	件 数
事実確認を行わず、警察機関を案内	3(75.0)
事実確認を実施	1(25.0)
当該施術の禁止を求める指導を実施	1
合 計	4(100)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 上記9保健所が受け付けた計17件の健康被害情報を含むエステサロン等に係る苦情等のうち、相談者が事業者等に対する指導を求めた4件(アートメイクによるものに限る。)について作成した。

3 ()内は、構成比を示す。

(4) 美容行為

調査した32保健所のうち、健康被害情報を含む苦情等の受付実績のある20保健所では、エステサロン等における健康被害情報を含む苦情等を計46件受け付けており、うち16保健所の33件は、美容師免許が必要なまつ毛エクステンションによるもので、相談者

が事業者等に対する指導を求めるものとなっていた。

当該 33 件の保健所におけるエステサロン等に対する指導状況をみると、いずれも事業者等から事実確認を行い、指導の必要性について検討しており、その結果、施設を現認できなかった 2 件を除く 31 件のうち 14 件は、当該施術の禁止を求める指導を行っていた（注 7）。これは、事業者側が事実関係を認めたことによるものである。

（注 7）残りの 17 件の中にも、当該施術の禁止を求めていたと考えられるのがみられたが、事業者側が事実関係を認めたか否かが明確に確認できなかったため、上記のカウントに含めていない。

なお、事業者側が事実関係を否定したものについては、施術内容について利用者の誤解を招かないよう説明を行うこと等の助言や健康被害の防止に関する一般的な注意喚起を行っていた。

以上のとおり、無資格者の医業類似行為による健康被害やエステサロン等における無資格者による医療行為又は美容行為についての都道府県、保健所を設置する市及び特別区の対応状況をみると、医業類似行為及び医療行為については、指導監督権限がないなどとして事実確認を行っていないものもみられたが、厚生労働省の要請に従い、事業者等から事実確認を行っているものもみられ、中には、事実確認を行うことによって、当該施術の禁止を求める指導を行ったものがみられた。

また、医業類似行為の有資格者が行った、国家資格が必要な施術による健康被害については、事実確認を行い、指導を行うなど保健所が関与できる余地があると認識しておらず、指導監督権限がないなどとして弁護士等を案内するなどの教示・助言をすることで処理を完了しているものがみられるなど、厚生労働省の解釈のとおり行われていない実態がみられた。

調査した保健所の中には、医業類似行為等に係る健康被害に関する苦情等が寄せられた場合、施術者の資格の有無や主訴の内容にかかわらず、原則として事業者等から事実確認を行い、指導すべき事実が確認できた場合は、指導等を行っていたものがみられた。

保健所において事実確認が行われなければ、指導すべき事実が認められるか否かを確認し、指導の必要性について検討することは困難であり、事実確認は、健康被害の発生防止に資するものとなっていると考えられる。

以上のことを踏まえると、無資格者の医業類似行為による健康被害やエステサロン等における無資格者による医療行為について、厚生労働省は、都道府県、保健所を設置する市及び特別区に対し、事業者等に対する指導等を引き続き要請していくことが必要であると考えられる。

また、医業類似行為の有資格者が行った、国家資格が必要な施術による健康被害について、厚生労働省は、都道府県、保健所を設置する市及び特別区に対し、あはき法等の解釈を示した上で、事業者等に対する指導の徹底を要請する必要があると考えられる。

(2) 消費者安全法に基づく勧告等の実施状況

消費者庁は、消費者事故等の情報を得た場合において、消費者被害の発生又は拡大の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置（注 1）があり、かつ、当該措置が速やかに実施されることが必要であると認めるときは、関係省庁に対し、当該措置の速やかな実施を求めることができるとされている（消費者安全法第 39 条第 1 項）（資料 3-⑧参照）。

他方、生命・身体に関する重大事故等が生じた場合であって、かつ、被害の防止を図るため

に実施し得る他の法律の規定に基づく措置がない場合、重大生命身体被害の発生又は拡大（注2）の防止を図るため必要があると認めるときは、消費者庁自ら、事業者に対し、必要な措置をとることを勧告することができる（同法第40条第1項）（資料3-⑧参照）。

なお、消費者庁は、前述の「消費者基本計画」において、法律の隙間事案である重大生命身体被害の発生・拡大の防止を図るための事業者への勧告等の消費者安全法に基づく措置を必要に応じて適切に講ずることとされている（資料3-⑦参照）。

（注1）「逐条解説 消費者安全法〔第2版〕」によれば、「ここでいう「措置」とは、個別作用法に基づく行政処分や勧告などの行政指導を指す。政省令等の下位規範に委任された措置も含む。ただし、各行政機関の任務や所掌事務に関する設置法の規定に直接の根拠を有する行政指導を含むものではない」とされている。

（注2）「重大生命身体被害の発生又は拡大」とは、当該重大事故等による被害の拡大又は当該重大事故等とその原因を同じくする重大事故等の発生をいう。

今回、事故情報データベースに登録された事故情報を当省が独自に集計した結果、前述のとおり、平成26年度から29年度までの4年間で、医業類似行為等に係る事故情報が計3,678件（医業類似行為1,534件、エステティック2,144件）あり、このうち、消費者庁が重大事故等として公表したものは22件（医業類似行為15件、エステティック7件）となっていた。

そこで、消費者庁における平成26年度から29年度までの措置の実施状況についてみたところ、措置要求や勧告の発動実績はなかった。

その理由について、消費者庁は、本行政評価・監視の対象とした医業類似行為等について、勧告等を行うためには、重大事故等の通知が相当程度なされた上で、その内容を分析する必要があると考えているところ、現時点ではそこまでの状況に至っていないためとしている。