

## 書 評

## 天野 拓 『オバマの医療改革』

(勁草書房、2013年)

山岸 敬和

2010年3月、アメリカ合衆国（以下、アメリカ）で患者保護および医療費負担適正化法（Patient Protection and Affordable Care Act：以下、オバマ改革）が成立した。バラク・オバマ大統領がリーダーシップを発揮して成立させたこの法律は、保険加入の義務付けなど新たな方策により皆保険を実現させようとするものであった。

イギリスやドイツにおける同時代の動きに触発されて、アメリカ国内の改革派が公的医療保険制度の設立、そして皆保険の実現を唱え始めたのは20世紀初頭であった。1960年代に、メディケアやメディケイドという公的保険プログラムが成立したが、高齢者、貧困者、そして障害者以外は、基本的に民間保険に「任意で」加入することとされた。この一世紀以上にわたる、いわば皆保険導入の失敗の歴史に終止符を打とうとして成立したのがオバマ改革であり、これが「世紀の改革」と呼ばれる所以でもある。

法案が成立した後も、オバマ改革はアメリカ政治の中心的争点であり続けている。2010年の連邦議会選挙ではオバマ改革が重要争点の一つとなり、オバマ改革への反対運動が共和党の躍進を後押しした。また、オバマ改革への反発は数々の訴訟を生み出し、特に最高裁によって2012年6月に下された判決にはメディアの注目が集まった。さらに最近では、2013年末に起こったいわゆる「財政の崖」問題や、保険加入のためのウェブサイトの不具合問題などがアメリカ国内のメディアを賑

わせた。日本のメディアでもこのような出来事は「オバマケア」という言葉とともに伝えられた<sup>1)</sup>。

しかし、オバマ改革をめぐるニュースを理解することは日本人にとって難しい。皆保険がいわば「当たり前」になってしまっている多くの日本人にとって皆保険が存在しないということだけでも理解に苦しむだろう。また、アメリカの医療制度が日本のものと大きく異なるということも、さらに、オバマ改革の中身が複雑だということも日本人にとって理解を難しくしている。

天野拓『オバマの医療改革』は、この複雑なオバマ改革について丁寧に解説している。本書はオバマ改革—天野が度々強調する「米国型」の改革—の内容を理解するための本としては決定版であるといえる。本書はさらに、オバマ改革の問題の所在まで明らかにしており、改革の今後を考える上でも多大な示唆を与えてくれる。

本書は六章に分かれている。第一章では、医療改革の歴史を概観し、その中で公的保険が限定されたグループ（高齢者、障害者、貧困者）のみに適用され、そのほかは民間保険に頼らざるをえない状況になったことを述べる。そして、そのような医療保険システムであるが故に保険に入ることができない（または保険に入らない）無保険者が存在するというを明らかにしている。この章では民間保険の加入者や無保険者の内訳にまで丁寧に言及している。

第二章では、オバマ改革が成立した過程を、ど

のような政治的アクターが影響力を持ち、どのような政策の選択肢があったのかも詳細に述べながら明らかにしている。特に、いわゆる「パブリック・オプション」という政策案や、メディケアの受給開始年齢を現状の65才から55才まで引き下げるといった案が政策過程の中で登場して、そして挫折していく過程を詳細に述べている。

第三章は、主に民主党内部の政治勢力の変化に焦点を当てながら、オバマ改革をめぐる政治過程をより詳細に、そしてより長期的な歴史的視座で論じようとするものである。民主党内部では、シングル・ペイヤー・システムの導入を目指すリベラル派と、税額控除などで民間保険に加入することを促進しようとする穏健派という大きく分けて二つのグループがあり、1970年代以降、後者のグループが勢力を拡大してきて、民主党全体としての政策選好もそれによって変化してきたということを明らかにしている。

第四章では、オバマ改革が成立した後の政治的課題について述べている。まずは、共和党が1970年代以降から保守化していく過程を明らかにする。そしてアメリカ政治全体としては「個人の自由と自己責任の重視」が次第に強調されるようになり、医療政策の面でもそのような考えに基づいた「消費者主導医療」の実現を目指そうとする勢力が拡大し、民主党リベラル派との間には理念的にも政策的にも溝が深まっていったとする。このような政治的環境の変化は、オバマ改革成立後の訴訟問題、世論の動向、そして改革の執行過程における連邦政府と州政府との関係性にも影響を与えているとする。

第五章は、もう一つの改革成立後の問題、医療面での問題について論じている。アメリカでは、新たな診療方法を用いる医療提供者に対して寛大な診療報酬が支払われるシステムを歴史的にとってきたこと、複雑な医療保険制度が管理運営コストを押し上げること、そして医療提供者の市場権

力が強いことなどを指摘する。そしてこのような医療費増大の問題に対して、オバマ改革は抜本的な解決策を提示したわけではなかったと論じる。しかし、他国で医療費抑制策として採用されている、価格規制、支出目標、保険に対する厳格な規制などのような方策を実施することは、アメリカでは政治的に困難であるとしている。

最終章である第六章では、オバマ改革をめぐる課題についてまとめている。まず、州レベルにおける医療保険取引所の設立やメディケイドの拡大をめぐる、連邦政府とより保守的な知事がある州との駆け引きが続くことを指摘する。そして、長期にわたってオバマ改革がアメリカにもたらす問題は医療費を抑制するための手段をめぐるものであると再び強調する。

以上のように、本書は第六章にわたってオバマ改革が成立した歴史的背景、政策立案・決定過程、そして改革の執行過程における問題などについて論じている。評者がまず高く評価したいのは、多くの図表も使いながら、オバマ改革の特徴をかなり詳細に網羅的に記述してあることである。日本において「オバマケア」という言葉の認知度はそれなりにあると考えるが、その詳細な内容となると十分理解されているとは言い難い。そういう意味で、本書はオバマ改革を体系的に理解するための著書としては有用であるといえる。

また、オバマ改革がその成立後もさまざまな局面で政治問題化しており、日本のメディアでも取り上げられることが多いが、それがなぜ、どのような背景で問題となっているのかについての説明には言葉足らずのものが多く、本書は、今後のアメリカ政治におけるオバマ改革の取り扱われ方を理解するためにも有用である。

焦点を当てるテーマのオリジナリティという意味で高く評価したいのは、メディケアについての記述が詳細であるという点である。オバマ改革について論じるときには通常、オバマ改革の目玉で

ある医療保険取引所とメディケイドの拡大に焦点を当てる。しかし、オバマ改革の財源の問題においても、公的保険プログラムの将来にとっても、そして全体の医療費の今後の推移においてもメディケア改革は大きな影響を及ぼす。すなわち、メディケア改革はオバマ改革の今後成功するか、失敗するかの重要な鍵を握るものであるといえる。

メディケアについての議論の中で特に興味深かったのは、第五章におけるメディケアの民営化をめぐる部分についてである。メディケアは、連邦政府が運営するプログラムとして設立された。しかし、1997年の財政均衡法によって「メディケア・パートC」と呼ばれるものが創設され、メディケアに参入できる民間保険プランの種類が大きく広がった。そして、メディケアを「連邦政府が民間保険プランに対して補助金を提供するようなプログラムへと、変化させる可能性をもっていた(307頁に引用)」とする。そしてその民営化をさらに進めたのは、2003年に成立したメディケア処方薬改善近代化法であり、さらに多くの民間保険プランがメディケアに参入できるようになった。

天野は、このようなメディケアの民営化の過程とその結果について言及しながら、それは医療費の抑制にはつながらず、逆にそれを押し上げてしまっているとする。そして、そのメディケアの民営化改革をオバマ改革と重ね合わせて考える。すなわち、政策過程に関わる政治アクターの中において、政府が運営に直接関与する形での公的保険への拒絶感が強まっていき、医療保険「プログラム」ではなく医療保険「市場」における問題解決へと政策選好が傾いていく。しかしそれと同時に、医療費を押さえるために必要な政府の規制についての議論はおざなりにされていく。その結果、医療費の上昇を抑えることができない。まさに、これはオバマ改革が陥っているパラドックスと類似している。

内容について気になった点としては、医療提供

者側の制度についての言及があまりないということがある。医療費抑制を難しくしているのは、基本的に医療提供者が医療保険を選択することができるという制度によることが大きい。メディケアやメディケイドの診療報酬を抑制すると、それを扱うことをためらう病院や医師が多くなる。連邦政府が医療費を抑制しようとするれば診療報酬を抑制せざるを得なくなり、そうなれば医師会や病院団体からの反発を招く。オバマ改革の執行過程の推移を考える上で、この医療提供者側の制度をどのように改革するかが鍵となるが、これは政治的に容易なことではない。この点についてもう少し踏み込んでいけば、「米国型」の改革が行われた「米国型」の医療制度の特徴をより明確に示せてのではないだろうか。

この点にも関連するが、天野は特に医療費抑制策の議論におけるオバマ改革の「地方気質」を強調する。すなわち、アメリカは他の先進国から学習することができなかったとする。しかし、これは天野自身も触れていることであるが、日本やその他の先進国と比較すると、アメリカの医療保険制度の歴史的発展には大きな特徴がある。それは、民間保険が公的保険より先立って成長しているという点である。それに加えて、アメリカの政治文化にも重要な特徴がある。それは、政策の議論の中で、アメリカ的な自由・平等・民主主義を現す「アメリカ例外主義」という考えが明示的にも暗示的にも出てくるということである。

このようにアメリカ的な政策発展と、アメリカ的な政治文化が存在する中で、「地方気質」を脱するための選択肢は、きわめて限られていたと考える方が正しいのかもしれない。天野は、医療費を抑制するためには「パブリック・オプション」の導入が鍵であるということを強調する。しかし、このような制度的、政治文化的環境の下で、その政策が2010年の時点で採用された可能性はきわめて低かったのではないだろうか。そして今後も市

場の中に公的プログラムを競争相手として参入されるという、いわば「小さな政府」の時代に逆行するようなことを連邦政府が行うのは机上で考えるより難しいのではないか。理論的には、アメリカのオバマ改革がほかの先進国のようなものに近づいていくと考えることもできるが、公的権力が民間保険を管理する方法に関する政策刷新が起こるというようなアメリカ独自の政策発展をする可能性もあるのではないだろうか。アメリカの医療制度改革の今後について考えるときに、天野が想像するものよりももう少し幅を広く捉えた方がよいのではないかというのが評者の感想である。

オバマ改革について理解をすること、そしてオバマ改革が今後どのように進展していくのかは日本人の我々にとっても重要なことであるといえる。第一に、「米国型」の医療保険制度は日本に影響を及ぼすからである。TPPなどの自由貿易協定などから日本の医療制度が中長期的に変化するという可能性も完全には否定できないし、それ以外にも日本の医療制度改革を考える上でアメリカの事例から新たな政策の着想を得ることもある。オバマ改革はその成否はいまだに分からないが、民間保険と公的権力の新しい関係性の構築によって皆保険を達成しようとするものである。日本も長らく「医療危機」が叫ばれており、新たな政策パラダイムが必要となっている昨今、オバマ改革

から新たな政策についての想像力を得ること一たとえ最終的にそれを却下したとしても一ができるのではないだろうか。

第二に、オバマ改革についての理解を深めることは、今後のアメリカの政治と経済の行方を考える上においてである。2016年に行われる「ポスト・オバマ」を決める大統領選挙でもオバマ改革は大きな争点の一つになることは間違いない。またアメリカ経済の約6分の1が医療関連分野であることもあり、オバマ改革がどのように推移するかは今後の経済活動全体にも多大な影響を及ぼす。

いずれにしても、今後どのようにオバマ改革を「改革」するかはアメリカ国内で大きな政治的論争を起し続けることは確実であり、我々日本人にとっても無関係であるとはいえない。本書は、オバマ改革が何を行おうとしているのか、それがどのような結果をもたらすのか、そしてそれがどのような影響を日本にもたらすのかなどについて考えるきっかけを提供してくれる。

#### 注

- 1) 「オバマケア」という言葉は元々オバマ改革に反対する者たちによる造語であった。しかし、オバマ大統領も2012年6月の最高裁判決後には自らがそれを使用するようになった。しかし、2013年末ごろから再び使用を控えるようになった。

(やまぎし・たかかず 南山大学准教授)