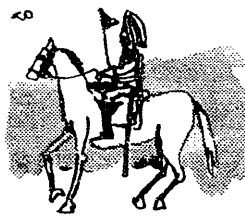


解説

イギリス国民保健サービスの改革構想について

小川喜一 大阪市立大学



I 再びグリーン・ペーパーを発表

去る2月11日、イギリスでは国民保健サービスを改革するための提案として、*The Future Structure of the National Health Service* と題するグリーン・ペーパーが発表された。

それは、さきに同じ目的のために1968年7月にイギリス保健省によって公表された *National Health Service—The Administrative*

Structure of the Medical and Related Service in England and Wales につづいて、同じ主題に関して発表された第2回目のグリーン・ペーパーである。グリーン・ペーパーというのは、イギリスにおいても最近になって考え出された形式の試みであるが、国民を政府の活動に参加させようとする手段の一つであるといってよい。すなわち、グリーン・ペーパーにおいて、大臣その他は、彼らが抱く改革構想などのアウトラインを描いてこれ

を国民に提示しておき、彼ら自身は一步退きながら、その間に利害関係者たちが提案内容について寄せてくる賛否さまざまな見解を検討し、「消化」した上で、さらにみずからの構想の仕上げとその実施に取りかかるというわけである。

実際、上記の第1回のグリーン・ペーパーが発表されて以来、それに対して400通を超える意見が政府に寄せられたばかりでなく、それをもとに政府自身も約50の関係団体と協議をかさねたといわれる。このようにして明らかとなった批判的諸見解にも配慮を加え、上述のごとく、再び提示されたのが去る2月のグリーン・ペーパーにほかならない。なお、クロスマン社会サービス相は、後者に盛られた内容に基づいて、今年の7月ころに白書をまとめ上げたいと述べ、現在並行して検討が進められている地方自治体の再編成と併せて、1973～4年を目途に国民保健サービスの改革を実施したいとの意図であると伝えられる。

ところで、このように再度にわたるグリーン・ペーパーの発表は、労働党政府が国民保

健サービスの改革に対して極めて慎重な態度をもって取組みつつあることを物語っているが、このことには当然それだけの理由がなければならぬはずである。まず第一に考えられる点は、「福祉国家政策」を唱える労働党政府にとって、いまや国民保健サービスは、いわば、残されたほとんど唯一の金看板であることである。かつてはこの党のかかげる社会民主主義の現実に対して批判が加えられたとき、労働党では「ともかくも福祉国家を見よ……」という紋切り型の答をもって、それに応酬するのをつねとした。しかし、ここ数年来、その応酬の答は「ともかくも国民保健サービスを見よ」という言葉によってとって代られるようになった。なぜなら、1964年秋に政権の座に返り咲いて以来、労働党政府は社会保障制度の建直しをはかるために所得比例制の導入や補足給付制度の採用など、苦心と努力とをつづけてきたことはよく知られるとおりであるが、しかし、いまだ十分な成果を収めるにいたらないのが実情である。このような状況のもとで、ひとり国民保健サービスのみがともかくも今日まで国民の多くの

満足をつなぎとめてきたのであって、それ以外には社会保障政策の分野で労働党がいまも誇るに足るいちじらしい功績は見出されがたいからである。それだけに、このサービスのあり方に重大な改変を企てようとするとき、過去の経験を顧みるまでもなく、労働党としてはよほど用心深い態度をもって臨まざるをえないであろう。

このような事情に加えて、さらにいま一つの理由としては、上の二つのグリーン・ペーパーの副題が示すように、目下、政府が意図しつつあるのは、国民保健サービスが当面する諸課題のなかでも、とくにその管理機構の改革を主眼としていることである。しかも、グリーン・ペーパーに明らかにされたかぎりにおいては、政府の構想は現在の管理機構に対するたんなる手直し程度にすぎないものではなくして、まさに「抜本改正」とも呼ぶにふさわしい内容をそなえており、したがって、国民保健サービスの将来にとって重大な影響をもつことはいままでもないであろう。そのみならず、管理機構の改革は、実は1948年7月に発足した国民保健サービスの歴

史において全く初めての試みであるという事実もまた、見のがしえない点である。

これらの事情を考えあわせるならば、現在まで労働党政府が、一見、慎重すぎるとさえ思われる姿勢をとってきたことも、あながち不思議とするにあたらないであろう。

II 改革の狙いは何か？

それでは、労働党政府が敢えて国民保健サービスの管理機構に対して大改革を加えようと決意するにいたった究局的な狙いは、いったいいかなる点におかれているのであろうか。

上述の二つのグリーン・ペーパーの内容については、すでにわが国においてもそれぞれ全文が紹介されているので、ここでは立入った説明は差し控えることとしよう（第1回のグリーン・ペーパーは、「実務と法令」1969年9月号から12月号までに平石長久氏による全訳が収載され、また第2回のそれも「週刊社会保障」1970年3月30日号以下に全訳が連載されている）。その改革案のポイントは、一言でつくせば、現在、国民保健サービスの管理を保健相のもと

にあって担当している三つのグループ——執行理事会，地方病院委員会，および地方保健当局から成るが，さらにそれぞれのグループの各種の管理機関をあわせると700を数え，それら相互間の関係も甚だ複雑に入りこんでいる——を一応解体し，あらためてこれらを，「統合」，「総合調整」，「地方の参加」，および「中央統制」の四つの基本の方針のもとに再編成することにあると見なしてよいであろう。そして，このような再組織が不可避とされる事情についても，グリーン・ペーパーにそれぞれ詳しく論じられているが，要するに，既存の管理機関は「1970年代および1980年代における挑戦のために」重要な国家のサービスに十分に適合するものとは，とうてい考えられないからである。

さて，グリーン・ペーパーに盛られた広範にわたる改革構想を個々に検討するとき，人びとはその直接的関心の所在が相違するのに応じて，おのずから改革の重点となるべき課題をそれぞれ異なった部面に見出すかも知れない。例えば，グリーン・ペーパーが改革の基本の方針の一つとして「地方の参加」を打

ち出していることはさきに指摘したが，この点に関して直ちに想い起されるのは，これまでも労働党の年次大会においてしばしば地方病院委員会や病院管理委員会の民主的選出を要求する動議が提出されてきた事実であろう。その背景をなすのは，国民保健サービスの創設以前にあってはとくにいくつかの工業地域では労働組合がかつての篤志病院の管理委員会に少なからず彼らの代表者を送込んでいたのに反して，1948年以後には彼らの多くがその地位を失うにいたったことである。彼らにとっては，おそらく，それらの官僚主義化した管理機構を打破し，民主的改革を保証する措置を講ずることこそ，まさに改革のピボットをなすものと考えられるに違いないであろう。

このように，グリーン・ペーパーに対して人びとが寄せる関心の標的が，ある程度，相違するのは，避けがたいところであろう。しかし，いま，ここで取上げて論じたいと思うのは，それらの差異にもかかわらず，そもそも政府提案の究局の狙いがいずこにおかれているのかという問題である。この問いに答え

るものとして，去る2月13日付の「ニュー・ステイツマン」紙によせられた「保健サービスの改革」と題する一文は，注目されてよい。その筆者はD・グッドであるが，彼は同紙への常連寄稿家ともいべき人たちの1人である。

まず，彼の結論から先に紹介すれば，グリーン・ペーパーの改革構想が狙いとするのはまさに一般医の状態の改善であると，グッドは主張する。国民保健サービスがその目的を十分に達成するためには，一般医が基軸として主要な役割をになうものであることは，この事業の発足当初にあたって，ときの保健相A・ベヴァンによって繰りかえし力説されたところである。いな，彼のみならず，20世紀の初めからイギリスにおいて展開された数々の医療社会化理論が，例外なしに強調してやまない点であった。第2回のグリーン・ペーパーもまた，その第1章において，国民保健サービスが今日まで立脚してきた四つの基本原則をあげ，その一つとして「国民保健サービスの中心は家庭医のチームにおかれるべきである」ことをあらためて確認している。

しかし、現実を眺めるとき、「各個人および各家族の保健に対して必要な一貫性あるサービスを提供し、必要なサービスを動員するという一般医の能力は、サービスの各部門間に横たわる行政上の障壁によって制限されている」と、同じペイパーは論ずる。グッドは、何よりもまず、この障壁を破砕することによって、国民保健サービスの新たな前進の道が準備されなければならないし、またそれが可能であると確信しているといつてよい。実は、彼は2年前に第1回のグリーン・ペイパーが発表された際にも、いち早くそれを歓迎する意を表明した一人であり、終始一般医の現状を改善することの緊要性を主張しつづけてきた論者である。

Ⅲ 一般医と改革構想

ところで、上述のように、本来一般医に対して期待された能力の十分な発揮が、何故に既存の三分割された管理機構によって阻止されてきたのであろうか。以下、彼の所論の要点のみを紹介しよう。

イギリスにおいては、一般医と専門医との

分離は、古い歴史をもつ。しかし、国民保健サービスの実施以前にあっては、両者の間には、さながら「見えざる手」によって導かれたかのごとくに、それぞれの領域を保ちつつ、調和的な共存関係が維持されていたと、彼はいう。もちろん、ときには両者の間に深刻な葛藤が演じられたことは、歴史において少なからず見られるところであるが、1948年以前には相互の間に取りきめが成立し、専門医は患者自身またはその一般医からの求めがないかぎり、報酬を受取って患者の診療にあたることはなかったし、他方、一般医の側においては、みずからの手におえないと判断した少数の患者を専門医のもとに送るのみで、その他の大部分の患者に対しては彼ら自身の意見と能力とにしたがって診療を行ない、その報酬によって彼らの地位を安定することができたという。この時代においては「すべての医者が幸福であった」とのグッドの言葉は、率直にいつて、いささか牧歌的にすぎることを実証的に指摘するのは容易であろう。だが、この際、彼が重要視するのは、国民保健サービス法の実施とともに、このような状

態のなかにひきおこされた変化であった。

国民保健サービス法は、そのように歴史的に形成された一般医と専門医との間における区別および共存を継承し、その既成事実をたんに法的に制度化したにすぎないように考えられるかも知れない。しかし、グッドが見るところはそうでなく、実際には、同法の実施は両者間の既成の共存関係を破壊し、本来一般医に対して期待された役割が達成されがたくなるような効果をもたらした。彼は、その原因をむしろ国民保健サービスのもとにおける専門医、ないしは病院のあり方に帰せしめて、いまや「病院の門は一般医に閉ざされるにいたった。彼らは手術を行なったり、あるいは入院を必要とする患者に対して病院内で引きつづき彼らが世話をする機会を奪われてしまった。それと同時に、専門的技術をもつ若い医師の評価が高くなると、一般医は彼の患者のますます多くを病院の外来部へ送り、それらの『専門家』の手に委ねることを余儀なくされるようになる。かくて、一般医の地位と職業に対する満足感とは甚だしく低下した」と述べている。

このような悲しむべき現実を遅滞なく改めることのできるものは、彼の見解によれば、国民保健サービスの管理機構の改革以外にはありえない。すなわち、「病院、一般医、保健関係職員、および多くの関連サービスが、あげて地域保健当局——この機関には、その地域の人びと、および関係諸医療職が強力な代表を送ることになる——の管理下に統合されることによって、はじめて上述の有害な分割管理に終止符が打たれるであろう。そして、一般医は全体のなかに復帰させられ、地区病院を基礎とする地域的な保健サービスの理想もまた実現可能となるであろう」。さらに、この新たな保健サービスのもとにあって「一般医が再びみずからを効果的・統一的医療の不可欠の部分であると自覚しはじめるにつれて、彼らはそれぞれの病院と進んで接触を保つようになるであろうし、また、ヘルス・センターに対しても情熱を抱くことになるであろう」というのが、改革構想によせるグッドの展望である。

以上に摘記したように、彼は国民保健サービスの重大な弱点とされてきた一般医の機能

に焦点をおき、その改善と関連づけて管理機構の改革案の最大の意義を見出すのであるが、その際、「これまでは病院がすべての甘い汁を吸ってきた」という彼の言葉が端的に示すように、一般医はむしろ現存管理機構の歪みの犠牲者として捉えられている。だが、このような理解の仕方によって、果して一般医をめぐる課題が完全に把握されているというであろうか。

国民保健サービスの創設にあたって、一般医の占める役割が強調されたことは前述のとおりであり、それはこのサービスのあり方からみて、当然、理論的に要請されるところである。だが、それと同時に、現実的要請として当時の一般医による医療水準の向上が急務とされていた事実もまた、忘れてはならない点であり、その向上の基軸をなすものとして期待されたのが、ヘルス・センターにほかならなかった。それにもかかわらず、政府の側においてヘルス・センター建設の意気込みがやがて急速に衰えて行ったことは、多くの人たちによって理解に苦しむところであるとされているが、その原因について、筆者はかつて

一般医自身のヘルス・センターに対する敵視と反対とを指摘し、これを彼らの保守的体質に帰せしめた。グッドが展望するごとく、管理機構の改革は、このような彼らの体質そのものまでも遠からず改造し、広く一般医を「ヘルス・センターに情熱を抱く」方向へと前進せしめるために、必要にして十分な条件となりうるであろうか。財政問題の困難もさることながら、さらに明日の一般医がどのような姿に形づくられていくかによって、国民保健サービスの前途は大きく左右されることになるであろう。

なお、グッドは「この長年の懸案である改革が、あたかも政権の交替によってすべての政務が停止されるかも知れない時機に提起されたことは、遺憾である」と附言している。

(1970. 5. 15)