イギリスの社会保障研究の今日—医療

一　圓　光　彌

I　はじめに

社会保障研究の中でも，医療保障の研究は，年金など所得保障の研究とは性格を異にしている。かつては，医療の保障という表現が間違いであって，実際には医療費の保障であり，所得維持の制度と基本的に相違はないという議論もあった。しかし，医療費保障のシステムが全国民を対象とする包括的な制度に発展するようになるにつれ，供給体制や診療報酬支払方式の在り方は，医療費保障の公平性を期すうえでも無視できないようになり，さらに医療費が高額化し，医療費の無駄も問題となるにつれ，効率的な資源利用という観点からも，供給システムの在り方が問われるようになる。このように，戦後の医療保障の研究は，(1)需要側の社会化に重点を置く研究，(2)需要側の社会化にふさわしい公平な供給システムの在り方をも視座に含めた研究，(3)医療費抑制基調の下で医療資源を効率的に活用して限られた財源でよりよい効果を上げるための供給システムの研究というように，その重点を移行させてきた。

このような医療保障研究の流れの中で，イギリスの医療保障研究は，特別な役割を果たしてきた。というのは，供給システムを考慮の中心に置くという点では，戦後のイギリスの医療保障の研究に関する限り，はじめから避けて通れないことであったからである。1948年に実施された国民保健サービス（NHSと略す）と呼ばれるイギリスの医療保障制度は，医療を受ける際にほとんど費用負担がないという意味で需要側の社会化を完成しただけでなく，主要な病院を国有化し，開業医を人頭報酬という支払い方式を軸に医療供給システムに取り込み，そうすることで国民に必要な医療を公共サービスとして提供したからである。

II　1960年代までの研究

しかし，このNHSの医療保障研究上の地位は，上に述べたような供給システムをめぐる研究関心の変遷に対応して，変化してきているように思う。すなわち，他の国々がまだ十分な需要側の社会化を達成できないでいる初期の段階では，イギリスに出現した需要，供給両面における完全な社会化（少なくとも当時はそれが完成したものであるかのように考えられがちであった）は，非常に特異なものとみなされ，なぜ国営医療という特異な形態がイギリスで実現したのか，それは医療や社会保障にどのような可能性を切り開いたのか，といった視点で研究がなされた。また，社会主義的な理念が実現した貴重な事例として，あるいは福祉国家の代表例として，これを高く評価する立場からの研究も少なくなかった。アメリカのEckstein (1958)

やLindsey (1962)，日本でも小川 (1968) などが，NHSの成立過程を分析する研究成果を発表している。

III　1970年代以降の研究

供給システムとしてのNHSは，実際には戦前との断絶の上に成立したわけでも，社会主義思想故に成立したのでもなかった。1960年代後半には，戦前から引き継いださまざまな制度的枠組みの矛盾が放置できない状況に達し，戦後実現した需要側の完全な社会化にふさわしい新しい供給システムの構築が求められるようになる。1960年代後半以降，供給システムとしてのNHSは新しい時代に入り，本当の意味で戦後を経験するようになる。病院計画が生まれ，機構改革が議論され，一般医＝家庭医の報酬体系が大幅に変わるといった変化は，主に1960年代の後半以降のことである。この時期に，ようやくイギリスで本格的なNHS研究が進展する。著書では，専門職である医師と国家あるいはNHS制度との関係を扱ったButler (1973)，Forsyth (1975)，Haywood and Alaszewski (1980)，1970年代の大規模な機構改革と意思決定メカニズムを詳しく分析したBrown (1979)，Ham (1981)，Klein (1983) などをあげることができるであろう。NHS研究の発展を振り返ったHarrison等 (1990) は，1970年まではイギリスにおける医療保障政策の研究に見るべきものがなかったこと，1970年代後半以降1980年代の前半にかけて，NHS内部の政治力学を解明したり，NHSの運営組織を細部にわたって分析するなど，さまざまな研究成果が発表されるようになったことを指摘している。

1970年代にかけては，ヨーロッパ大陸諸国においても，医療保険の適用拡大がすすむとともに，病院医療を中心に公的財源による財政支援と供給システムの計画化が問題になるようになる。社会保険方式の国でも，医療供給サイドに対する公的部門の関与は大幅に拡大するようになった。例えばVan Langendonck等 (1975) は，社会保険中心のヨーロッパ諸国の医療保障の比較研究を通して，NHSが決して特異でないことを示しているが，このようなNHS研究の視座の変化は，医療供給システムとしてのNHSの地位を相対化させ，NHSの先進性と課題とを，イデオロギーの桎梏から解き放して冷静に研究する環境を導いたということができる。

日本では一圓 (1982) も，同じような認識からNHSの社会化の意味を分析している。また池上 (1987) のように，イギリスの医療政策のメリットとデメリットを冷静に分析して，学ぶべき点を明らかにしようとする視点も生まれるようになる。その背景には，この時期のイギリスにおけるNHS研究の豊富な成果があったことはいうまでもない。

またAbel-Smith (1976) は，NHSそのものを扱ったものではないが，各国医療保障の発展の必然性を歴史的，理論的に明らかにし，医療政策の課題を提示する中で，NHSの特徴を浮かび上がらせたという点で，今もNHS研究にとっての価値は変わっていない。

IV　1980年代後半以降の研究

NHS研究の環境を大きく変えたのが，直接的にはサッチャー政権の登場とサッチャー政府によるNHS改革である。その背後の時代背景としては，オイルショック以降の世界的な経済

不況と，その下での各国の公共支出の抑制の動きを指摘できる。増加を続ける医療費にどう歯止めをかけるか。限られた資源をどう有効に活用するか。肥大化した公共部門を活性化するにはどうしたらよいか。サッチャー改革は，こうした課題に対する一つの選択であったことは間違いない。

1980年代後半までは，手法の違いや立場の違いがあるにせよ，かなり広い範囲の研究にわたって，NHSの管理運営や計画の枠組みを前向きに評価する姿勢が認められた。さまざまな批判も，公共サービスシステムとしてのNHSの枠組みを前提とした上でなされていた。そしてその背景には，国民がNHSを強く支持し誇りに思っていること，どの政党もことNHSに関しては，これを支持するコンセンサスがあった点があげられる。

これに対してサッチャー政権は，1980年代を通してNHSの部分的な改革を押し進め，1980年代末期にはその抜本的な改革を実施することになる。NHSに市場メカニズムを積極的に導入し，NHSの公共サービスとしての性格を薄めようというのが，またはその社会主義的色彩を払拭しようというのが，サッチャー改革のねらいであった。これによりNHSに対する政治的なコンセンサスは崩壊し，それとともに，広い範囲の研究者が共有していた包括的な医療供給システムとしてのNHSの共通イメージもまた失われつつある。現在のNHSをめぐる研究状況の特徴は，NHS改革の評価をめぐって研究者の主張が分裂している点にある。その意味で，改革後の研究状況を整理するにはまだ時期尚早であろう。NHS改革の具体的な内容を調べるには，それをコンパクトにまとめたRanade(1994)が便利であろう。また日本では，最新のものとして樫原（1993）がある。

NHSにおける内部市場導入の改革を，その基本的な特徴の崩壊と見るのか，それともその活性化を期した部分的な改革と見るかで，捉え方は大きく異なる。このような混乱は，特に左派に顕著なのかも知れない。Carrier と Kendallの編著（1990）は，フェビアン主義者の論文を収録したものであるが，NHSの改革をめぐって異なる評価が浮き彫りになって興味深い。改革に対してどのような評価を下すかは，NHSの成立過程をどう捉えるかという問題とも関係する。成立過程を詳しく再現したHonigsbaum（1989)は，NHSの成立に果たした官僚の役割（労働党政権が生まれる前からの）を強調している。またそれとよく似た解釈だと思うがButler（1992）も，サッチャー政権の改革に与えた決定的な影響力を強調しつつも，改革を，それ以前からあったNHS内部でのさまざまな工夫を普遍化したものと捉えている。多数の専門職者を含む従事者百万人に上る巨大事業体に発展したNHSの運営は容易ではない。現場では，民間部門との協力関係を模索したり福祉部門との連携を進めるなど，さまざまな試みが積み重ねられていた。権限を下部機関に委譲し，また民間部門と競争させるなど，分権化と市場メカニズムの導入は，サッチャー政権がなくてもある程度実施されていたことかも知れない。

経済学者の論文を集めたCulyer等の編著（1990)は，NHS改革が期待どおりの効果をもたらし得るかどうかを検討している。改革の意義を否定的ないし消極的に捉える論文が多い。また，Robinson and Le Grand（1994）やGlennerster *et al.*（1994）のように，この改革の効果を実証的に分析する経済学者の研究も出始めている。両者はいずれもおおむね改革に対

して肯定的な評価を導き出している。今後の展望としては，大きな改革を経て，こうした実証的な研究が育つ可能性は大きい。また，医療サービスのパーフォーマンスを示すデータが蓄積されようとしており，経済学的な分析もこれまで以上に精緻化する可能性がある。1970年代後半以降の計画化とともに，地域間あるいは部門間の予算配分システムが開発されてきたが，こうした資源配分システムの研究は，地方分権化が進む現在もますます重要性を増し，社会福祉の予算配分などにも活用されることになるであろう。

V　むすび

以上，書籍として出版された文献を中心に最近までの研究動向を紹介した。雑誌論文をフォローするには，各大学の紀要の他に，一般の研究雑誌として *Journal of Social Policy* や *Social Policy and Administration* が，また英国医師会編の *British Medical Journal* も，参考になる。医療に関する調査研究を手がけ出版活動も行っている研究機関として King's Fund がある。ロンドンにある King's Fund Centre には図書室もあり保健医療に関する図書・資料が揃っている。イギリス製薬業連合会が設立したロンドンの Office of Health Economics も医療保障や医療経済に関する調査研究を行い，研究書や統計書を出版している。その他医療や福祉に関係する図書資料の多い専門図書館として，ロンドンの Centre for Policy on Aging がある。政府の関係資料を調べたり検索するには，紹介が必要であるが厚生省の図書室も便利である。

参考文献

Abel-Smith, Brian 1976 *Value for Money in Health Services*, Heinemann.
（一圓光彌他訳　1986　『医療保障の経済学』保健同人社）

Brown, R. G. S. 1979 *Reorganising the National Health Service*, Basil Blackwell.

Butler, John 1973 *Family Doctors and Public Policy*, Routledge.

Butler, John 1992 *Patients, Policies and Politics*, Open University Press.
（中西憲幸訳　1994　『イギリスの医療改革--患者・政策・政治』勁草書房）

Carrier, J. and Kendall, I. (eds.) 1990 *Socialism and the NHS*, Avebury.

Culyer A. J. *et al*. (eds.) 1990 *Competition in Health Care, Reforming the NHS*, Macmillan.

Eckstein, Harry 1958 *The English Health Service*, Harvard University Press.
（高須裕三訳　1961　『医療保障』誠信書房）

Forsyth, Gordon　1975　*Doctors and State Medicine*, Pitman.

Glennerster, Howard *et al*. 1994 *Implementing GP Fundholding, Wild card or winning hand*, Open University Press.

Ham, Christopher 1981 *Policy Making in the National Health Service*, Macmillan.

Harrison, Stephen *et al*. 1990 *The Dynamics of British Health Policy*, Unwin Hyman.

Haywood, S. C. and Alaszewski, A. 1980 *Crisis in the Health Service : the politics of management*, Croom Helm.

Honigsbaum, Frank 1989 *Health, Happiness and Security ; the Creation of the NHS*, Routledge.

Klein, Rudolf 1983 *The Politics of The National Health Service*, Longman.

Lindsey, Almont 1962 *Socialized Medicine in England and Wales*, The University of North Carolina Press.

Ranade, W. 1994 *A Future for the NHS ? Health Care in the 1990s*, Longman.

Robinson, R. and Le Grand, J. 1994 *Evaluating*

the NHS Reforms, King's Fund Institute.
Van Langendonck, Jozef (ed.) 1975 *Prelude to Harmony on a Community Theme, Health care insurance policies in the six and Britain*, Oxford University Press.
池上直己 1987 『成熟社会の医療政策』保健同人社
一圓光彌 1982 『イギリス社会保障論』光生館
小川喜一 1968 『イギリス国営医療事業成立過程に関する研究』風間書房
樫原 朗 1993 『イギリス社会保障の史的研究 IV』法律文化社

（いちえん・みつや 関西大学教授）