

長谷川千春著

『アメリカの医療保障：グローバル化と企業保障のゆくえ』

(昭和堂、2010年)

天野 拓

1 はじめに

2010年の3月23日、バラク・オバマ大統領の署名のもと、医療改革法が可決成立した。アメリカ合衆国において、ついに国民皆保険の導入が決定したのである。20世紀以降のアメリカの医療政策の歴史は、それ自体国民皆保険導入の試みの失敗の繰り返しであった、とあってよい。そのため、一部では、「その実現は不可能である」との、悲観的な見通しもあった。こうした歴史的な経緯をふまえれば、今回改革法が可決成立したことは、きわめて画期的な「事件」といえるだろう。しかし、同時に、以下の点も重要である。それは、今回オバマ政権のもとで導入が決まった国民皆保険制度が、公的医療保険制度を中核とする日本やヨーロッパ諸国のそれとは、大きく性格を異にする点だ。それは、公的な保険ではなく、むしろ民間保険を中核とする点で、「アメリカ型」とでも呼ぶべき独特の国民皆保険制度なのである。

周知のように、アメリカの医療制度のなかで中心的な役割を果たしているのは、民間保険制度である。主な公的医療保障制度としては、1965年に導入が決まったメディケアとメディケイドの二つしか存在しない。1930~40年代以降のアメリカでは、公的医療保険制度の導入が難航する一方、民間の医療保険が急速な発展を遂げた。とりわけ重要なのは、税制的な優遇措置

の存在や労使交渉の結果として、雇用主提供医療保険(employer-sponsored health insurance)、すなわち、企業雇用主が民間保険プランと契約し、保険料の多くを負担することによって従業員に対して提供する民間保険への加入者が、急速に増加した点である。現在にいたるまで、アメリカの医療保障制度のなかで中核的な役割を果たしているのは、こうした雇用主が提供している医療保険なのである。

本書は、まさにこの雇用主提供医療保険の存在に焦点を当て、主に1980年代以降、アメリカの医療保障システムにいかなる変化が生じているのか、また、そうした変化が意味するものとは何か、といった点について考察した研究であり、現代のアメリカ医療を理解するうえで、きわめて重要な研究といえる。

2 本書の概要

まず、本書の内容の紹介からはじめたい。本書が取り組んでいる課題は、きわめて明快である。すなわち、「アメリカの医療保障システムの中核である雇用主提供医療保険(Employer-Sponsored Health Insurance)に焦点を当て、主として1980年代以降のアメリカ医療保障システムの変化とその意義を明らかにすること」(1頁)である。1980年代以降、医療費が高騰を続ける一方で、グローバルな経済競争が激化するなか、

アメリカの企業は厳しいコスト節約圧力にさらされることとなった。その結果、企業の雇用主は、これまでになく積極的なかたちで、自らの医療費負担の削減に取り組みつづけている。まさに、これこそが、現代のアメリカの医療保障システムに生じている、大規模な再編の実態にほかならない。以下、本書の第一章から第五章までのそれぞれの内容について、評者なりに簡単にまとめてみることにしたい。

まず第一章では、雇用主提供医療保険を中核とした、アメリカの医療保障システムの現状が、簡潔かつ明快にまとめられている。アメリカでは、公的医療保障制度が限定的である一方、企業の雇用主が被用者やその家族、さらには退職者に対して、いわゆる「付加給付(fringe benefit)」として提供する民間医療保険が中心的な位置を占める。実際、2006年時点で、非高齢者の六割以上、1億6200万人近くが、雇用主提供医療保険に加入している。これは、医療費の負担構造に関しても、同様である。民間保険料も含めた全体的な視点からみれば、医療費の支払い者としては、民間企業の拠出額が最も大きい。すなわち、加入者数、費用負担、いずれの面からみても、雇用主(企業)がきわめて大きな役割を果たしているのである。

続く第二、第三章では、とりわけ1980年代以降、医療費の急騰とグローバルな経済競争の激化に直面し、コスト節約圧力が強まるなかで、企業雇用主が行っている医療費負担の削減努力の実態が、GM社とWal-Mart社という二つの企業を事例に、実証的に考察されている。まず第二章では、これまで世界屈指の自動車産業として君臨してきた、GM社の事例が取り上げられている。同社は歴史的に、労使交渉のもと、被用者、その配偶者、家族、そして退職者などに対して、「付加給付」として「気前のいい医療保障」を提供してきた。しかし、1980年代以降の医療給付費

の増大と、日本をはじめとする海外企業との激しい競争に直面するなか、医療費の抑制や被用者・退職者へのコスト転嫁など、医療給付面での改革を模索せざるを得なくなっている。そして、UAWとの労使交渉に制約されるなか、そうした試みは、組合員と非組合員、現役被用者と退職者との間での、医療保障内容の格差を生み出しつつある。

GM社が、アメリカの製造業の代表的な存在であるのに対して、第三章で取り上げられているのは、近年新たに台頭しつつあるサービス産業の代表格である、Wal-Mart社である。アメリカでは、とりわけ2000年代に入り、サービス産業における雇用が急速に増加しているが、その特徴の一つとしては、非正規雇用が多い点を指摘できる。もちろん、Wal-Mart社も、例外ではない。近年、同社は多額の売り上げや利益を誇り、その被用者数も増えているが、パートタイム労働者も含めた非正規雇用が多い。重要なのは、これらの非正規の被用者に対しては、低い賃金しか支払われていないだけでなく、十分な医療給付が行われていない点である。Wal-Mart社は、2007年度、医療貯蓄口座を中心とした安価な保険料の医療保険の提供を開始したが、同社の提供する医療保険への加入率は五割に満たず、また一割近くの従業員が無保険者となっている。すなわち、非正規雇用という「雇用の不安定層」は、同時に、「医療保障の不安定層」となっているのである。

第四章では、アメリカの医療システムが抱える最も深刻な問題の一つである、無保険者問題について、雇用主提供医療保険の「空洞化」の進展に焦点を当てた考察が加えられている。1990年代以降、きわめて短いインターバルを除けば、アメリカ国内の無保険者の数は増加傾向にあるが、その主要な理由の一つは、まさに雇用主提供医療保険への加入率が低下している点に求め

られる。実際、1980年代までは70%以上であった加入率は、その後低下傾向にあり、2008年には61.1%にまで落ちた。被用者の雇用主提供医療保険加入における有資格率が、パートタイム被用者や非正規雇用の増加によって低下する一方で、雇用主による保険料抛出の削減や被用者へのコスト転嫁によって、加入率のほうも低下しているためである。産業・雇用構造が変化し、企業のコスト節約圧力が強まるなか、雇用主提供医療保険は空洞化しつつあり、無保険者となる可能性は、もはや一部の国民に限定されたものではなくなっている。

第五章では、とりわけ1990年代以降、企業雇用主が行ったコスト抑制戦略について、マネジドケア・プランの発展・普及に焦点を当てたかたちでの考察が加えられている。1980年代まで、アメリカの民間保険制度において中心的な位置を占めてきたのは、従来型の出来高払いプランであった。しかし、1990年代以降、マネジドケア・プランの加入者が急速に増加する。大企業が、さまざまな医療サービスの管理・介入手法を用いることにより医療の効率性を改善するとともに、コストの削減を図るマネジドケアの活用によって、医療費の抑制を図ろうとしたためである。具体的には、雇用主は、①より安価な医療保険プランを導入し、②保険者に対する競争入札の実施や、企業地域連合の形成にvalue-based purchasing戦略の実行によって、保険料そのものを引き下げようとし、さらには③医療費負担を被用者側に転嫁しようとした。

3 本書の意義

以上、序章と終章をのぞく本書の内容について、評者なりの概観を行った。著者は本書の意義について、①アメリカの医療保障システムの基軸となる雇用主提供医療保険に視座を置くこ

とによって、アメリカの医療保障システムの全体像とそれをめぐる問題の連関を示した点、②戦後のアメリカ医療保障システムの歴史的発展と、その意味をとらえることができた点、③20世紀末から21世紀はじめにかけての、アメリカの医療保障システムの大きな変動の基本要因をとらえることができた点、④医療保障システムの転換に関して、企業における人件費コストの問題が大きな圧迫要因として働いていることを示した点、の四点を指摘している。評者からみても、しばしばその役割の重要性が軽視されがちであった企業雇用主提供保険に焦点を当てつつ、現代アメリカの医療保障システムに生じている重要な変化を、これほど明快に示した研究はこれまでになく、その意義はきわめて大きいものといえる。

たしかに、アメリカにおいて歴史的に、社会保障サービスの供給にあたり、公的セクターではなく民間セクターが重要な役割を果たしてきた点、なかでも企業雇用主が大きな役割を果たしてきた点は、近年アメリカの学問界のなかでも、新たに大きな注目を集めている。企業福祉に対する税的な優遇措置の存在もあり、歴史的に発展を遂げてきたこうしたアメリカ独特のシステムは、「民間福祉国家(private welfare state)」(Jacobs S. Hacker)、「影の福祉国家(shadow welfare state)」(Marie Gottshalk)、「隠された福祉国家(hidden welfare state)」(Christopher Howard)などと呼ばれ、研究が進められつつある。しかし、著者も述べているように、以上の研究のなかでも、具体的な企業による医療給付プログラムの内容や実態についての考察は乏しく、また1980年代以降のアメリカ経済を取り巻く状況の変化が、医療保障システムに対して及ぼした影響などについては、十分な焦点があてられてきたとはいえない。この点で、本書の価値は大きいものといえる。

とりわけ、個人的には、第二章と第三章における、具体的な企業についての実証的研究の持つ意義は、大きいものと思われた。コスト節約圧力に直面する企業雇用主が、医療給付費の削減を図っていく実態が、詳細に分析されているためである。評者も、アメリカの医療政策を専門とする身として、近年の企業雇用主提供保険に生じつつある変化についてはおおむね理解していたものの、今回本書により、その全体像をより明快に把握することができた。とりわけ、実証的な考察にあたっての、事例の選択は見事といわざるを得ない。すでに述べたとおり、取り上げられている事例は、20世紀のアメリカ経済のけん引役であり、製造業の象徴的存在であるGM社と、21世紀に入り急速に成長を遂げ、新たな雇用を生み出しつつあるサービス産業を代表するWal-Mart社であるが、歴史的な労使交渉関係のなかで企業雇用主提供保険を提供してきた旧来型の企業を代表する前者と、非正規雇用を多く抱える現代型の企業を代表する後者という、アメリカ経済の過去と現在を象徴的に示す存在を事例として取り上げる手法は鮮やかというほかなく、本書の説得力を高める効果をもたらしているといえよう。

4 おわりに

残念ながら、本書の刊行は、オバマ政権の医療改革法が可決成立する以前であったため、改革法の内容については、ふれられていない。しかし、著者自身が本誌171号の論考「アメリカの医療保障システム—雇用主提供医療保険の空洞化とオバマ医療保険改革—」のなかで指摘しているように、また評者もふれたように（「オバマ政権の医療改革：「保険加入の義務付け」案の導入とその背景」『アドミニストレーション』第17巻）、今回の改革法は、これまでの民間医療保険制度

を中核とした制度に変容を迫るものではなく、むしろそれに依拠したものである。現在のアメリカ政治のもとでは、共和党のみならず民主党内でも「大きな政府」に反発する勢力が台頭しており、公的医療保険制度の拡張は困難な状況にあるためである。実際、結果的に今回の改革法のなかでは、公的医療保険プログラムの創設（いわゆる“public option”）は見送られてしまい、政府の介入は限定的なものにとどまった。

しかし、本書の考察からも明らかとなるのは、著者も指摘しているように、「民間での競争と選択の自由を重視した企業保障をベースとしたアメリカの医療保障が空洞化の方向にあることは間違いない」なか、民間をベースとした今回の改革法が成果をあげるのには、それほど容易ではない、という点だ。現在、リーマン・ショックなどに端を発する経済不況を背景に、雇用主提供医療保険はさらに危機的な状況にあり、無保険者もとうとう五千万人を突破しているが、そもそも、経済が比較的好況であった1990年代の後半にも、1999年から2000年にかけての短い期間を例外とすれば、無保険者数にはそれほど大きな変化はみられなかった。Rick Mayesが指摘するように、「1990年代半ばから後半にかけての時期が示す、最も印象的な教訓は、経済的な繁栄も無保険者問題を解決できはしなかった点である。アメリカは、かつて記録されたなかでも、最も長期間の切れ目ない経済成長を経験したが、（中略）しかしながら、無保険者の割合は少々変化する程度にとどまった。1990年代のとてつもない経済的な好況の波は、（中略）15%を占めるアメリカの無保険者に対しては、ほとんど、あるいはまったく影響を及ぼさなかったのである。」（Rick Mayes, *Universal Coverage* (Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2004), p.150.)

しかし、このように「空洞化」しつつある雇用主提供医療保険制度ではあるが、同時に、今後

ともこの制度がアメリカの医療制度のなかで中核的な役割を果たし続けることは間違いない。オバマ政権の医療改革が成功するか否か、に関しても、この雇用主提供医療保険をいかに建て直せるか、がカギを握っているといえよう。いずれにせよ、著者も指摘するように、今後のアメリカの医療保障システムの動向を理解するためには、公的部門における政策形成だけでなく、雇用者提供医療保険を中核とした民間部門

の動向、さらには両者の関係性について、考察する必要があるだろう。今後徐々に実施されていくであろう、オバマ政権の医療改革の実効性を考えるうえでも、こうした考察は欠かせない。その点でも本書は、まさにアメリカ医療の今後を考えるうえで、必読の書といえるのではないだろうか。

(あまの・たく 熊本県立大学准教授)