

小山路男著

『現代医療保障論』

社会保険新報社 昭和44年 369頁

I

私は厚生省在職中の終りの9年間(31.7~40.5)を社会保険行政の担当者(保険局次長, 年金局長, 保険局長)として過したが, 昭和37年7月に2度目の医療保険行政担当者となったとき痛切に感じたことは, 医療保険についての一般の知識水準が, この前の時と比べ驚くほど高まっている, ということであった。他方それとは対照的に, この分野の学問的研究は意外と伸びていないなあという感じ, そこからくるある種の寂しさと不安からは退陣に至る最後まで抜け切ることができなかった。

その後約5年間, 医療保険や保険医療についても問題の核心に触れた, 水準の高い論稿がかなり多く発表されるようになってきた。そうした動きの中でひととき目立った働きをしている人が, この本の著者小山路男教授と佐口卓教授であることは, この方面に知識を持つほどの人のひとしく認めるところであろう。佐口教授のこの方面における貢献はかなり以前から始まっており, その成果は名著『日本社会保険史』, 以来『医療の社会化』『日本の医療保障』などの書物として公刊されており, 学界および実務者がその研究の成果を利用しやすい状態に置かれているが, 小山教授の場合はその本来の研究分野であったイギリスの救貧制度に関する研究が, 名著『イギリス救貧法史論』となって発表されているだけで, この分野での研究成果をまとめたものはまだ世に現れておらず, 一般には教授が折に触れて発表された論稿によってその主張の全貌を察するほかなかった。したがって教授のこれまでの研究成果から啓発を受けた人々の間からは, これまでの論稿をそのまま1冊にまとめるだけでもよいから早く出版して欲しい, という声はここ2年来特に強くなっていた。

本書はこのような強い外部の要望と教授の研究がこの分野の問題にひとわり及んだという主体的条件の合致したところで教授の言葉によれば, 「一区切りの中間報告」として世に出されたものであるが, 教授の論稿について割合に注意していた眼で改めて通読してみると, 本

書は既発表の論文を基としながらも, その単なる編集ではなく, 現時点における教授の体系的主張を鮮明に提示するために書き替え, 書き加えに少なからぬ労力を払われた跡が伺われ, 教授の学問的良心のしみ出た尊敬すべき作品となっているとの感を深くした。

さてこの本の総括的評価については, すでに佐口教授をはじめ匿名ではあるが専門家により専門誌などで高い評価が与えられており, いわば既に評価が確定しているとみられるので, 私は今日この労作が世に現れてきたことの意義を高く評価しつつ内容についてのやや立ち入った紹介と冒頭に記した経歴を持つ私の立場からの感想を付記することに重点を置きたいと思う。

II

まず内容の目次をみると, 「序章 社会保障の転換期, 第一章 社会保障と医療保険, 第二章 社会保障の給付と財源, その国際的動向, 第三章 医療保障の現状と問題点, 第四章 医療問題の歴史的背景, 第五章 医療保険の財政問題, 第六章 抜本改正への展望」となっており, その後に資料として, 社会保障制度の総合調整に関する勧告, 総合調整実施の試案要綱, 医療保険制度の問題点とその改革の基本的方向について一事務当局試案, 医療費改定の経過, が収められている。事項索引はつけられていない。中間報告だからという考えから省いたものと思われるが, 本書の利用者が広く政治家や団体のリーダーを含む人々にも及ぶべきことを考えれば(例えば医療保障と医療保険との関係), これはつけておくべきであったと思う。

全体を通じ目につくことは, 他の文献からの引用がきわめて少いということ, 特に自己の主張の根拠を他の權威に求めるといった類の引用は一つもないということである。これはここで扱われている問題の性質がそうさせていることもあろうが, より根本的には「問題の実体を徹頭徹尾自らの眼で見つめ, その分析を「自らの頭と手でやる」という教授の態度が貫徹されているからであろう。まさにこの分野における第一人者たるにふさわし

い態度である。当然の結果であるが実証の手堅さと主張の明快さが兼ね備っており、内容の高級な割には専門家以外の者にもすこぶる理解しやすい。

III

序章の「社会保障の転換期」はこの書物のために書き下したものであるが、さすがに広い視野からの展望で、読む者をして昭和 36 年という時点が社会保障の発展において形式的にみでだけでなく実質的にみていかに重要な時点であり、いかに決定的な転換期であったかを知らしめる格調の高い論文である。またその時点が日本の社会保障にとって輝かしい出発とならず、かえって医療保険の危機への出発であったという指摘も、なるほどとうなずかせるものがある。ただ強いて感想をいえば、短いスペースに圧縮しているためか、医療と年金における 36 年の持つ意義の違いというものへのコメントが足りないのではないかと思わせる点、また厚生省側からみた感じでは、転換はすでに占領終末頃から始まっており、教授の指摘する所得倍増計画における社会保障小委員会の作業には、たかだかそれまでに醸成されつつあった事実に対する確信的意義しかなかったように思われる点との関連など、他日この問題の総仕上げをされるとき教授の手によって解明していただく問題がまだ残されているように感じられる。

第一章の「社会保障と医療保険」は、社会保障の概念と範囲、医療保障の意義、わが国の医療保険と医療制度の 3 節からなっており、一見解説的な部分という感じを持ちがちだが、専門家筋はこの章に言及しないが、比較的圧縮されたスペースの中にこの分野におけるわが国最高の水準の内容が盛られているという過言でないと思う。特に印象に残っている点を紹介すると、25 年の社会保障制度審議会の勧告当時の社会保障の指導的理論家の考え方とその考え方に基く社会保障の規定の仕方の関係に言及しているが、これはその後の展開において審議会の理論的指導家の考え方が理論的な意味においても逐次権威を減じてきた問題を解く鍵ともなる視点であるだけに、能力と勇気のある人でなければできないことである。

同じく第一節で最低限保障から相対的な生活の安定へと、社会保障の重点がシフトしつつあることを指摘しているが、総論的な所で肯定的な表現（社会保障の役割の変化）で述べているだけに、これまた教授の立場を明示するかなり大胆な叙述である。

第一節の最後に社会保障という問題に対するアプロー

チの仕方として三つの仕方をあげ、教授のいわゆる制度論的接近をとる所以を明らかにしているが、この部分は他の二つの仕方の意義と限界についての説明をも含めて、すこぶる説得的である。

第二節では医療保険を所得保障に埋没させない立場、つまり医療保障の独自性を認める立場に立つことを明らかにしつつ保険型、サービス型の要領のよい説明を行い、わが国の医療保障の展開において「もっとも要求されることは、皆保険実現に当たって無視されたもの、あるいは実際において無視せざるを得なかった諸条件の一つ一つをどのように充足させていくかという問題を検討する姿勢だ」と結んでいるが、後段の「無視せざるを得なかった諸条件」という指摘は、問題を正視し、問題の解決を主体的、能動的に考える者にしてはじめて持ち得る問題意識であろう。

第三節ではわが国の医療保険と医療制度の簡単なスケッチが行われているが、現在の医療保険の危機が医療それ自体の存立を危機にさらしている事実の他の面の現れであることの指摘で終わっていることは、すこぶる印象的である。

IV

第二章の「社会保障の給付と財源」ではそのサブタイトルの示すようにその国際的動向が述べられているが、基調は教授によって提唱され、今やこの分野での共有財産となりつつある平等主義原則と能力主義原則という点からみて、世界の大勢は能力主義原則優位の方向を示していること、同時にまたそれぞれの原則をとる国の間でも、それぞれの原則をより純粋化する方向に向わずに他の要素をとり入れる方向を示していることを明らかにする、ことに置かれているが、ほかに経済成長と社会保障との関係についての鋭い指摘などがあり、内容的にみて面白い章である。

第一節では社会保障の国際比較が本当に意味を持ち始めたのは、社会保障もまた先進国水準でなければならぬとする発想の登場からであることを、鋭くも指摘し、ここで 37 年の社会保障制度審議会の「総合調整に関する勧告」の果たした役割とその内容の安易性をそれぞれ明らかにしている。私はこの点についてのこれほど正確で鋭い指摘を他に見たことがない。この審議会の勧告どおり行われたいのは、一にも二にも政府が悪いのだという考え方だけでは、理論的にも戦いに勝てないことを痛感した経験を持つ人は決して少ないと思う。

第二節と第三節では、まず、経済成長と社会保障の一

般的関係が述べられているが、わが国の社会保障停滞の原因として「成長率に相関して給付率が改善される機構が制度的にビルトインされていない」ことを指摘している点はまことに教訓的で、42年3月の経済・社会発展計画下における社会保障の計画と実績の乖離の原因がまさにそれであっただけに、42年の計画策定の場合にも今度の計画策定の場合にもこの問題を担当する私には、この指摘はことのほか重みの感ぜられる言葉である。ついで周到な国際比較から有名な平等主義原則と能力主義原則を導き出しており、これの理論構成の完成に成功すれば、まさにAクラスの学問的業績として残るものであるだけに、引き続きご精進を期待したい。最近の年金制度の潮流を見ていて痛切に感ずることは、平等主義原則に立つと理解されていた国々の年金制度に能力主義原則への志向が歴然と現れてきたことで、これは教授の指摘するとおりであるが、この場合年金の額を賃金の高さにリンクさせて年金に差等を持たせる仕組みをとることの大義名分として「現役時代の賃金の高さはその人が国民経済の発展に貢献した度合を示すものだから、リタイアの後にもそれを反映した差等のある年金を支給するのは当然だ」ということが、西ドイツでもイギリスでもいわれているが、スライド制の根拠づけとしてはともかく、年金相互に差等をつける根拠づけとしては、「そこまで安直に開き直ってよいのだろうか」というかすかな疑念がないわけではない。能力主義原則が無前提で平等主義原則に對置される極限概念なのかどうか、教授の解明を待つ部分がまだ若干残されているような気がしないではない。

第四節では最近の国際的動向を展望し、そこからそれぞれの国の平等主義的在り方も能力主義的在り方もその性格を変えつつあるという示唆に富む指摘が行われており、最後に日本への反省としてイギリスで行われている普遍性と選別性の議論やアメリカで行われている「負の所得税」論争に関連して問題とされている「所得維持と社会サービス」との関係の問題が、そのままわが国においても「現在」の問題であることが指摘されている。このあたりになると内外の制度に詳しいだけでなく、それを一つの統一した視点から眺め整理している教授のような人にしてはじめてなし得る達人の指摘であるとの感を深くする。

V

第三章と第四章ではわが国の医療保険の実態を横断的および縦断的に明らかにすることが行われている。まず第三章では、制度運用の仕組み、保険料の拠出、保険料

の労使折半原則、一部負担、診療報酬の支払方式の五節に分けて医療保険の現状と問題点が要領よくまとめられている。注意して読むとよく分るが、単なる制度解説ではなく、高級な指摘がところどころに見受けられる。例えば保険と医療との基本的矛盾が表面化せざるを得ない理を説いた後「この矛盾は保険のかわりに保健サービス方式を採用しても簡単には解決できない」とだめをつめておいてくれる。標準報酬の最低限 3,000 円について単にそれがおかしいというだけでなく、少い数ではあるが現実にそれが存在することを確かめた上でその取扱いについての現実的提案を紹介しつつ支持する、薬剤費負担の増加を単にわが国の医療のビヘービアの問題として紹介するだけでなく、それが一つの国際的傾向であることの説明も付け加えることを忘れていない。既に過去のこととなってしまったが、健保特例法の薬剤費一部負担について国会修正で設けられた免除の制度が低所得者のための制度ではなく、低等級者のための制度にすぎず、しかも保険制度に扶助原則を導入するという意味で制度の変質をもたらす可能性を鋭く指摘している、といった類の達人ならではの指摘がある。

第四章の「医療問題の歴史的背景」では医療保険を中心とした医療問題の皆保険以後の展開が扱われている。ここで扱われている期間の半分以上を私は医療保険行政の責任者として過した関係上、ここで述べられている事実とか問題についての教授の判断の適中の程度については、相当高い証言の資格を持っていると考えているが、ただただ「お美事」というばかりではない。問題意識の行きわたって鋭い点、洞察の深さや展望の広さという点、叙述整理の行き届いている点、いずれから見ても申分なく、恐らくここ当分の間これほどのものは現れないのではあるまいか。

まず第一節で医療保障の問題を経済面に重点を置いて考察するという教授の立場の説明が行われているが、この節で特に印象に残った二つの記述をそのまま掲げておこう。

「医療問題の問題性は、かつて提起された問題がなんらの解決もみないままに今日に引き継がれ、矛盾と困難がいわば重層化していることにある」(110頁)

「……問題の中心はあくまでも医療費の調達方法という財政対策にあるのであって、これを媒介することなくしては、保険も医療も問題とならなかつたであろう。問題が財政的に深刻化しないかぎり、制度全体のあり方についての認識や反省が深まらなかつたというのが、残念ながらわが国の現実なのであ

る「(112 頁)

第二節では戦後の皆保険までの歩みを要領よく跡づけており、昭和 26 年にすでに国保の制度的枠組みができ上っていたことを、正確にも指摘している。

第三節の「保険制度論と財政対策」では、総合調整と総合論を扱いつつ、この基本問題について当局はもちろん、社会保障制度審議会さえも理論的に詰った方針を確立していなかったことを仮借するところなく指摘し、ついで「総合調整案と医療費問題」では、制度審議会の総合調整の勧告もこれを受けた当局の「医療保険の総合調整案」も、ともに「当時のいわれのない（保険財政についての）楽観論に立脚していた」と判決し（「まさにそうでした」と私は胸の痛む思いで断罪に服するほかはない）、さらに当時賑やかであった「規格医療論」については、事態の推移がその主張と逆の方向に向った事実を述べた後、「問題の中心は、保険の立場から現物給付としての医療に制限や規格を当てはめようとしても、医療行為の特殊性からいって、それは事実上不可能であることにあったと考えられる」とその本質論的解明を行っているが、教授ならではの深い洞察というべきであろう。最後に「特例法と抜本改正問題」が扱われているが、その終り頃のところで、当局の改革試案(42.11)に対する「財政対策に偏している」という批判について、それが限定された妥当性しか持っていないことを明らかにしているが、これは鋭い目と若干の勇気を必要とすることである。

第四節「医療紛争と支払方式」では、保険と医療の対立、36 年紛争と保険医療の本質論、財政危機と紛争の激化、紛争の收拾と今後の問題点の 4 項に分けられて、最近の動きとその持つ意味が要領よく記述されているが、事実そのものの動きを、自らの目で見つめた人のみの持つ味が滲み出ている論文である。

VI

第五章の「医療保険の財政問題」は、教授の主導によりわが国の研究水準そのものが高められつつある医療経済論の分野における、それが発表されたそれぞれの時期において注目された論稿の整理集約されたものが掲げられているが、第四章とは違った意味で注目すべき章である。

まず第一節で国民総医療費の動向をみ、それがわが国の国民医療のあり方をどのように反映しているかに進み、「医療費の増嵩を支配したのは、診療報酬の引き上げ率というよりも、むしろ医療のビヘービアーの変化である

と思われる。そうしてその背後には疾病構造の変化や医学医術の発展ということもあるのであろうが、短期的には薬剤の大量投与にみられる医療担当者側の偏向であったことも残念ながら事実である。」と結論し、今後研究の深められるべき一つの方向を鋭く指摘している。

第二節の「医療費のフローとストック」はこれまで学問的に未開拓であったこの分野に初めて鋤を入れた教授のこの方面での研究のおおよそのフレームを示したものに過ぎないが、それでもさすがに水準の高い研究で、「フローとしての医療費の配分がストックとしての医療機関の増大をもたらしているとするれば、それが国民医療のニードとどう結合しているかが問われなければならない」という指摘は、まことに問題の本質を穿ったものといつてよい。

第三節「医療費の地域差」はこれまでの他の人々による研究を数歩抜くものである。教授としてはいまだ予備作業の段階だとして紹介しておられるが、この問題もどうやら教授の手によって解けそうである。その 1 日も早い完成を期待したい。

第四節の「弾性値計算による財政予測」はここで紹介している方法そのものもさることながら、多くの人々が医療費の増嵩 1 人当たり 20% 前後という情勢がなお続き、政管健保の財政基調はそれほど変わらないといった時点で、ひとり敢然として「その時期は過ぎた」と断言し、その後の事態が予想通りになったという点で、歴史的意義を持った予測である。残された問題は医療費そのものがどう動くかということについての、予測の科学的手法を完成させることであるが、これが完成されれば相まってこの分野での画期的業績となる。またしても教授の力によってということになるのであろうが、他に人はないものであろうか。

VII

第六章「抜本改正への展望」は、「健康保険の財政対策」「医療保険と国庫負担」「健保特例法について」「抜本改正への志向」「厚生省事務当局試案について」「厚生省事務当局試案以後の問題点」の 6 節から成り、40 年以後の主要な動きが透徹した目と高い識見で解明されており、読み直してみても改めて教えられるところがすこぶる多い。目的によってはこの章から読み始めるのも一法であらう。

さてひとわり紹介してつくづく感ずることは、力量の下の方が上の者が心をこめて書いた作品の評価することの困難さとその限界ということである。ただ確実に

いえることは、この分野の問題について知り、考え、または、言及しようとするほどの人にはぜひとも本書を読んで欲しいということである。それぞれの知識に応じ新たにプラスする何物かを得られることは確かである。そしてその読み方が正しければ、現在を「議論より実行あるのみ」と考えるべき時期と規定したり、「この本に教

授自身の改革案の提示がないのが欠点だ」と考えることが、もっともな指摘なようで、実はいささか省察不足なものであることを知られるに違いない。教授が本書の中で明示または黙示のかたちで示した研究の空白を埋めることなくしては、まともな抜本改正は成立しないのである。(小山進次郎 厚生年金基金連合会理事長)

A. J. ヤングソン著

『間接資本—開発の経済学に関する一研究』

A. J. Youngson, *Overhead Capital, A Study in Development Economics*.
Edinburgh University Press, 1967, viii+192 pp.

I はじめに

後進諸国の経済発展を早急に達成しなければならないことは、単に経済的理由によらず明らかである。それゆえ、戦後この方面での研究はきわめて活発であり、その研究成果は測り知れないが、だからといって期待されたほどの十分な成果があげられたとはいえない。いわんや、現実には先進国と後進国間の貧富の差は拡大しつつ、事態はますます深刻化している。ここでとりあげる本書もこのように深刻化した後進国問題をいかに解決することができるかという問題意識に立って、理論的・実証的に把握することを目的としており、後進国開発の最も有効なツールとして間接資本（一般に「社会資本」とよばれるものと同義と解してよいと思われるが、ここでは、「間接資本」という言葉を使用する）を挙げ、それによって後進国の経済発展を達成するにはいかにすればよいかを考察する。

承知の通り、わが国をはじめ先進諸国においても、今日社会資本の不足は深刻化しており、後進諸国とは若干相違するとはいえ、同様の問題意識が妥当するだろう。

ところで、一般に間接資本とよばれるものでも、その内容は様ではなく、その構成や性格についてはほとんど整理・検討がなされていない。そこで本書では、まず間接資本の定義、分類について検討し、ついで間接資本の機能と後進国の経済発展との関係について論じている。

著者 A. J. ヤングソン氏は、エディンバラ大学教授であるが、1965 年エール大学に客員教授として滞在した際、後進諸国の経済発展問題に関心を抱き、その研究成果をまとめたのが本書である。

なお、本書の構成は次の通りである。

序文

第一章 公共投資の成長

第二章 定義を求めて

第三章 間接資本の諸範疇

第四章 後進国特有の必要条件

第五章 間接資本のインパクト

第六章 投資の促進

Appendix 1 デンマークにおける Folk・ハイ・スクール

Appendix 2 統計資料

参考文献表

II 経済発展と政府の役割

著者が序文で述べているように、開発途上国では間接資本が発展計画において、高度の優先権を与えられており、重要視されているが、間接資本の構成や特徴についてはあまり論議されず、その言葉を使う人の好みに任されている。A. スミスは経済発展については民間企業の役割を強調し、政府は、

(1) 軍事的保障の供与

(2) 正義の保障や裁判の運営の確立

(3) ある種の公共事業および公共施設の設立と維持

といった、司法・行政的側面についてのみ主要な義務を負い、経済発展にはできる限り干渉すべきではないと主張した。しかし、後進諸国が真に独立を達成するには、経済的自立の達成が前提条件であり、さらに過去 20 数年間後進諸国に与えられた経済援助のほとんどは政府間でなされている等の理由から、著者が主張するように、