

社会保険の諸問題と 国際的相互性

——西独疾病金庫連合会付属研究所とISSA
医療保険部会の活動を見て——

神奈川大学 久保敦彦

これまでこの欄に筆を執られた方々と異なり、私は社会保険の専門家ではない。ホームグラウンドは国際法である。ただ、数年前から健康保険組合連合会の海外社会保障法制研究の仲間に諸大学や厚生・労働両省のこの道のエキスパートの諸氏と共に加えていただいていたこともあり、門前の小僧的に保険問題を噛むようになった。また、このことが一つのきっかけともなって、社会保険に関する国際協定などに国際法の面からも興味をひく制度——年金の国際通算、疾病保険給付の相互支給、自国被保険者資格の滞在地たる他国での承認とそれに伴う滞在地保険制度への加入免除など——が多くあることを知り、これらの研究に手を染めている。このように、いわばヴィジターとしてではあれ自分でも外国制度の調査に参加し、諸外国間で結ばれている協定を研究材料として取り上げたり——上記のような規定内容をもつ二国間協定の締結にはわが国がまだ踏み切っていないので、この種の協定を研究するには、どうしても専ら海外の事例を素材とせざるを得ない——している間に、気にかかりだしたことが一つあった。それは、社会保険制度の研究という分野での国際的相互性の問題なのである。

ここで研究上の国際的相互性と呼んだのは、要するに、一国が他のある国について関心をもって研究対象としているとき、後者の方も前者に対して同じように関心を抱き、研究をしているのかどうかという問題である。云うまでもなく、わが国では、一般に何をするにつけても外国ではどうかと考えること

が多い。またそれが好きなようでもある。社会保障分野もその例に洩れないことは、「海外社会保障情報」の存在一つによっても十分証明されよう。実務面でも、年金調整から財形に至るまで、新制度を設けるに際しては必ず外国の先例が引合いに出される。このようなことは、それ自体必要でもあり、誠に結構なのではあるが、日本がしばしば注目の対象とする諸外国も日本を含めて他の国々に我々と同じように熱心な目を向けているのであろうか？ 海外の社会保険専門誌の中には、外国の制度についての論説を載せたり、外国の動向に関する紹介欄を置いているものも多いが、果して実際の関心度はどの位なのか、折があればこの点を探ってみたいものとかねがね思っていた次第である。

さて、前置きが長くなったが、今回九月から十月にかけて訪欧するに際して、表記の西独一般地区疾病金庫連邦連合会を訪問し、^西にウィーンでのISSA医療保険部会に出席する機会を得た。そこで、連合会付属研究所の紹介と医療保険部会議の状況報告を兼ねて、前述の問題点について私が得た印象を記してみたいと思う。

ライン河畔の中都市ボンは、首都とはいえ、随所に戦前からの落ち着いた雰囲気を残している。中でも、数年前にボンに合併されたバード・ゴースベルグは、以前から高級住宅地として通っていた。西独疾病保険の保険者団体としては所属被保険者数で最大の規模をもつ一般地区疾病金庫連邦連合会は、樹木に囲まれたその邸宅街にあり、しかも同連合会国際部は、古い邸宅を転用した別館に入っている。ここを訪問するのは、実は二回目で、75年夏には保険医協会との間で結ばれる診療報酬契約の実体についての説明を受けた。今回は、この連合会が二国間社会保障協定の疾病保険部門についての連絡事務所として協定の実施機関に指定されているので、ドイツが約20カ国と締結している協定の内容について細部の解説を得るのが主目的であった。それに続いて、76年1月に設置されたという研究所についていろいろ尋ねたわけである。

研究所の正式の名称は「地区疾病金庫付属学術研究所」とされている。このことは、設立を報道した雑誌で読んでいたのだが、名前に特に「学術」の二字

を冠したところに何かミソがあるように思えたので、まずこの点から聞いてみた。説明によれば、学術とは研究と教育を意味していること。そしてこれらを通じて各金の金庫および連合会の活動を助け、ひいては被保険者、使用者、更には社会一般に貢献するのが設立の目的とされている。研究・教育の教育の方は、各金庫職員を対象とする研修の実施が中心となるが、他の機関へ研究所員を講師として派遣することにもなろうし、研究成果を刊行することによってより広い範囲での教育的効果も期待しているとのことであった。研究所の特徴はむしろ研究面にあるようで、それは、一言で云うならば予定されている研究内容の多面性である。つまり、研究を保険制度そのものの調査、分析に止めず、保険を広くそのすべての社会的背景の下でとらえ、保険と他の社会的分野との相互関係を解明することが意図されているのである。

これら疾病保険に関連する諸分野とは、学問領域でいえば経済学、法学、政治学、社会学、心理学、医学などを指しており、国民経済全体に占める保険の役割、病院経済、保険者・被保険者・診療側・行政相互間の法的関係、行政がもつべき機能、人間の一生にとって保険が果たす役割、被保険者・使用者などの心理、医療面からみた保険給付のあり方などの現状を調査、分析し、その上に亘って長期的ヴィジョンを作成したいということで、この辺りの説明には大いに熱が入っていた。このような目的設定に添って、研究所員も2,3人を除いて既に疾病保険の専門家となっている者の任用は避け、主として大学その他の学術的機関からそれぞれの分野での若手研究者をスカウトする形で揃えてゆく方針がとられている。そして保険の実務に関する知識は、研究活動の中で、例えば実務畑の人のための研修会で講師を務めるなどの活動を通じて得てもらえれば結構であるということであった。保険の専門家に幅広く他分野の知識もつけさせるというのではなく、他分野の専門家を保険の分野にとりこんでしまおうとする考え方である。この発想に基づいて、発足後大学や社会労働省から既に数名の研究員を得、最終的には、10人から12人の研究員を置くことが予定されている。これに若干名の助手、タイピストなどを加えて、研究所の人的規模は

15~16人となるらしい。連合会の職員数が250人程とのことであるから、これは全体の数パーセントに相当する。

ところで、肝心の外国に対する関心度であるが、連合会としても既に国際部が相互の資料・インフォメーションの交換は続けてきたことでもあり、これらをもとに外国制度についての研究も活動に含まれてくるのは云うまでもないことと説明された。経済その他すべてが国際化している今日では、疾病保険の研究も国内だけに目を向けていたのではそもそも成り立たないとの認識が、既に常識化しているようであった。研究所員の在外研究、外国研究者の受入れも研究所の設立作業が完了次第、実施したいとのことである。外国制度について十分な知識をもつことは、単に学術的研究の一環としてだけではなく、二国間社会保障協定の実施に携わる同連合会にとっては実務上必要でもあるに違いない。ただ、相手が日本となると言葉の問題が生じてくるということであるが、必要とあらば翻訳を依頼する手だてもあり、日本との経済関係、人的交流が密接化していることを背景としてこれから大いに資料の収集、情報交換に努めたいとの意向が示された。あながち外交辞令だけではないようである。

なお、このように活動のすべてが直接日常的な保険実務上の利益に結びつくとは限らない研究機関を設け、これに相当の予算を振り向けることについて傘下の金庫から反対はなかったかを質してみた。この種の疑念は、過去には少なからずあり、その結果、構想としては数年前から考えられていた研究所もようやく76年に発足の運びとなったのだそうである。そして、この疑念をとく原動力となったのは、コスト増、診療側との関係の緊張化、保険料引上げなど多くの現実的重要課題の解決に際し、特に強力なスタッフを擁して幅広く理論武装してくる保険医協会に対抗し、なおかつ世論にもアピールしてゆくためには、やはり基礎から積み上げた多角的な調査研究が不可欠だとの認識を各金庫とももたざるを得なくなったという事実だとのことであった。困難に直面して基礎に立ち戻ることの重要性を悟るとは、さすがドイツと評価すべきであろうか？それとも、そこに至らなければ重要性を認識できないとは情けないと憐れむべきな

のだろうか？ そんなことを考えて苦笑しながら連合会国際部を辞した。

10月中旬に入ったウィーンの森は、黄や橙に色づいて風情が一しおであった。ところが市中はいたるところ地下鉄工事で一方交通や行き止りの袋小路が多く、かなり雑然としている。I S S A医療保険部会が開かれたのは、その市中から郊外へ抜ける幹線道路に面した勤労者会館であった。

今回の議題は、先回のアビジョン総会の際に定められた通り、疾病保険の支出激増問題と財政方式との関連についてであった。このテーマの下で、まずI S S A事務局から具体的な検討方法の提案がなされたが、その大綱は、観察対象となるコスト（給付）を入院治療、外来および開業医による治療、薬剤の三種に分けて給付内容、財政システムについての国別レポートを作成し、それによって、特定の給付状況（コスト動向）と特定の財政方式との間になんらかの関連、因果関係があるか否かを探るというものである。云うまでもなく、これは、この調査を通じて謂ゆるコスト・エクスポージャーを押える、或はそれに対処するのに最も効果的な財政方式、財政施策は何であるかを見出すことができるに違いないとの想定に基づくものである。これを基調として、ILO代表も疾病保険のコスト増とその原因についての調査へのILO関心が大きいことを述べ、この仕事でのILO-I S S Aの相互協力の重要性を強調した。この問題についてのILOの専門委員会のレポート作成作業も各国別の実地調査を基盤とするもので、I S S Aが進めている作業と方法論では一致している。

医療部会では、国別レポートの皮切りとして引き続きフィンランド、地元オーストリアが1970年以降の各種統計データを踏まえた報告を発表した。70年にまで遡ったのは、各国について、その現状を知るだけでなく、事態の推移動向（トレンド）を捉えるのが肝要との考えによるものであり、また、西側諸国で72年まではほぼ順調であった保険収支がオイル・ショックを経て急速に悪化してからのデータの国際比較がまだ組織的にはなされていなかったことにもよっている。

さて、それからの会議の議論は、普通ならばこれら国別レポートの内容を中

心にそこから両国の財政方式になんらかの評価を出すことを目的として行なわれるのだろうが、今回はレポートの内容自体は殆ど棚上げとなり、各国にどの範囲のデータの提出を求め、それをどのように整理すべきかという調査の方法論をたたかわすことに終始してしまった。

方法論をめぐる議論は、まず、国別レポートはできるだけ多くの国から出すべきであるとの事務局の意向に対し、各国の財政方式の概要は既に一般に知られているので、主だった財政方式別に各国をグループ化し、それぞれのグループから一国を選んで集中的調査をし、それによってグループ間の比較をするのが時間的にも経済的にも得策であるとの提案がなされたことによって始まった。この点については、紆余曲折はあったものの、グループ化も相当数の国別レポートが出てからでなくてはできないとの慎重論が決め手となり、結局すべての国がレポート作成を要請される結果となった。続いて各国の基礎的データ収集のために事務局が作成したアンケートに対し、回答項目が記述形式のものをも含めて多岐にわたるため、これを削減するか、或は段階的に簡単なものから回答することを認めるべきだとの発言があり、これをきっかけに、事務局へどの種のデータを集めるべきかの一般論へと発展していった。当初は調査対象を限定して早目にある程度の結論を得るべきだとする論者も相当説得力を発揮したように思えたが、最後には、アンケートへの回答の他、各国とも関係法令、被保険者の所得推移など経済関係データ、医師選択の自由の有無や病院診療手続など被保険者と医師との関係、薬剤処方の手続（コスト・エクスポージャーを押える手がかりを見出すため）、エコロジーから公衆・労働衛生までを含む疾病予防に関する施策といった具合に、事務局に寄せるべき報告事項が拡大してしまった。ただ、これらの議論の中で、財政方式についての説明に診療報酬決定方式、薬価決定方式を含ませようとの提案が出されたことは、わが国が直面する問題に照らしてもプラスに評価してよいと思われた。この件は、提言があっただけで特に採否を決するには至らなかったが、今後日本としてもブッシュしてよいのではないだろうか。

給付コストの国際比較は、給付範囲、主要病種、人口構成、保健意識など各国間に差異が大きく、予防措置の効果など数字化しにくいファクターもあって技術的にはなお解決を要する点も残されているようであるが、方法論で一日中議論が尽きなかったことも、やや問題の本筋から外れた感はあるが、諸外国に向けられた知識欲のあらわれであったかもしれない。それにしても、議場で完全主義的な立場から網羅的調査を支持した中心人物がイタリア人（事務局アンケートの作成者でもある）、調査の簡易化、報告作成はできる範囲でと現実論を真先に唱えたのがドイツ人と、普通我々が両国国民にもっているイメージと正反対の役割がこの二人によって演じられたのが面白かった。

このように、二つの機会を通じて外国への関心の強さは日本に限られたものではなく、他の諸国も同様に熱心であることが肌で感じられた。片想いの懸念はもたなくてもよさそうである。この点では国際的相互性は一応保たれているとみられる。ただし、今後はわが国の実務、研究両面での成果を対外的に役立たせることがなご一層推進すべき課題となりそうだ。

余談ではあるが、この他欧州各国で在留日本人が滞在国の社会保険に加入し、多額の保険料を納付している実状に接した。何年か前までは、日本の保険を継続していたり、私保険に入っていたりすると現地社会保険への加入は実際には必ずしも強制されないことも多かったが、近頃は厳しくなったようだ。これに対し、わが国では国内で就業する外国人を厳格に加入させているであろうか？私の知る限りでは、かなり曖昧になっているケースが多いようである。在外の日本人は、各滞在国の社会保険収入に事実上大いに貢献している。わが国でも外国人の保険加入を徹底させ、この面での国際的相互性を確立して欲しいものだ。これが、国際法を専門としてかえって国益保全に神経過敏気味になった私の願いである。

社会保障こぼれ話

租税改正に対するLOの見解

（スウェーデン）

1976年に、長年にわたり政権を担当した社会民主党に代り、政権を担当することになった新政権は、1977年に租税改正を計画している。その改正案に対して、労働組合の連合体であるLOは、所得分配政策の観点からうけ入れられないという見解から、対立の構えを示している。LOの主要な見解は以下のとおりである。

改正により利益を得るのは主として高所得のグループで、低所得グループは特別減税から何の利益をもうけないし、中間グループはほんの僅かの利益をうけるにすぎない。しかも、付加価値税の引上げは、低所得グループに最も大きな打撃を与えるであろう。

租税改正によって生ずる結果への見返りの特殊な補償は、改正により利益を与えられないグループに対して請求されなければならないから、交渉の展開はますます困難であろうと思われる。

租税改正の結果として必要とされる補償の超過額は、低所得グループの立場をますます困難なものとするであろう。

租税改正はすべての財源を租税収入で調達されないので、国家財政は赤字になるであろう。その結果、インフレーションを刺激し、外国からの資金の借入れを増大する原因となるだろう。事実上では、政府の租税提案は付加価値税に引上げをもたらず危険を増大する。

これらの理由から、被用者、商工業、さらに、われわれの社会全体にとって最善の解決が、前の政府と労働団体によって締結した最初の協約であると、LOは感じている。

（LOからの連絡による）