

書評

吉原健二・和田 勝著

『日本医療保険制度史』

(東洋経済新報社, 1999年)

土田 武史

I 本書は、明治から現代に至るおよそ130年の歴史のなかで医療保険制度がどのようにして形成され、どのような変化を遂げてきたのかを叙述した600ページをこえる大著である。医療保険制度の抜本改革が求められている今日、医療保険制度の来し方、行く末を考えるうえで時宜にかなう著作といえよう。

最初に、本書の構成を簡単に述べておこう。本書は4つの部で構成されている。第I部「明治、大正から昭和の終戦まで時代——制度の創設と拡充——」では、最初に近代産業の勃興とともに労働問題が発生し、それに対処するため工場法が制定され、業務上の傷病に対する事業主の扶助義務が定められたことを取り上げ、健康保険法の前身として位置付けている。また、同じ頃に作られた後藤新平の疾病保険法案について触れている。続いて、明治から大正にかけての急性伝染病や結核の蔓延と当時の医療対策が概観された後、第I部の主題である健康保険法の制定と施行の過程が述べられ、さらに国民健康保険法の制定、厚生省の創設、職員健康保険法の制定といった戦時体制下における制度の創設と拡充の過程が描かれている。

第II部「終戦から高度成長の時代——制度の再建と発展——」では、戦後の医療保険の再建から国民皆保険の成立、それに続く政府管掌健康保険の赤字対策と医療保険制度の抜本改正論議、そして高度成長期の医療保険改革のピークをなす1973年改正に至る流れが述べられる。さらに日雇労働者健康保険制度の創設から廃止に至る過程、老人問題の登場と老人福祉法の制定から老人医療費支給制度に向かう過程、戦後の医薬分業と新医療費体系の導入から71年の保険医総辞退に至る診療報酬制度をめぐる状況がそれぞれ独立した章として論じられている。

第III部「石油危機から昭和の終りまでの時代——制度の調整と抑制——」では、第一次石油危機を契機と

した経済基調の変化と人口の高齢化のなかで、財政再建を背景として進められた医療保険改革が取り上げられている。1980年の改正を医療保険の歴史の画期をなす改革と位置づけ、それに続いて82年の老人保健法の制定、84年の健康保険法等の改正、86年の老人保健法改正という一連の改革が描かれている。さらに国民健康保険の財政基盤の弱体化とその強化のための諸対策、医療費の適正化対策、医療法の改正がテーマ別に取り上げられている。

第IV部「平成の時代——制度の構造改革——」では、自社体制の崩壊と政界の混迷、経済のグローバリゼーションと経済情勢の変化、少子高齢化の進展など社会保障制度をとりまく環境が大きく変化し、それに対応するため社会保障制度の抜本改革が不可避となった状況が述べられ、その一環として医療保険制度が直面している課題と具体的な改革への取り組みの過程が詳細に描かれている。改革は介護保険制度の創設によって大きな転換を実現しながらも、医療保険制度の改革は関係団体の対立等のなかで縮小や延期を余儀なくされ、先行きが不透明なままに推移していく状況が述べられている。最後に21世紀の国民医療と医療保険制度改革の方向が展望されている。

巻末に参考資料として、最近の医療保険制度改革に関連する厚生省や審議会等の資料、医療保険制度の概要と改正経緯を示した資料、人口・医療費等の統計が約80ページにわたって付されている。本文中の図表とあわせて本書の図表は見やすく工夫されている。

II 日本の医療保険はその制度が複雑多岐にわたっているばかりでなく、その展開過程で多くの問題点を抱え、その対応策が制度をさらに複雑にしていくという状況を呈しており、その錯綜した歴史を描くことは容易なことではない。本書の功績として第一にあげられることは、そうした長く複雑な医療保険制度の歴史を

描ききったことにある。本書は制度の創設や改正といった流れを丁寧に辿りつつ、診療報酬や薬価制度などについてテーマ別の章を設けてその流れを補完し、平易にかつ明快に歴史過程を描いている。

第二に、国民健康保険制度の生成と展開を詳細に叙述し、わが国の医療保険制度における国民健康保険の位置づけを明確にしていることがあげられる。これまでわが国の医療保険制度を論じる際、健康保険制度の叙述が中心となり、国保制度のウエイトは低かった。健康保険との格差、脆弱な保険財政、産業構造の変化にともなう被保険者数の減少、高齢者の受け皿などの問題点が指摘されながらも、その制度の歴史、市町村行政との関連、さまざまな財政政策などについては看過されてきた場合が少なくなかった。また、ときとして国保をテーマとする場合でも、断片的なものも多く、国保の歴史と皆保険体制における国保の位置づけをふまえて論じるという視点が乏しかった。本書は、日本の医療保険制度に占める国民健康保険のウエイトを等身大に捉え、その役割と問題点を明確に描いている。今後国保制度について考えていく場合に認識しておくべき指摘が少なくない。また、日雇健康保険制度についても一章をあて、その歴史を概観し制度の意義を論じている点も評価に値する。

第三に、診療報酬、薬価基準、医療法など医療保険制度と医療供給体制との関連領域である保険診療の問題について、分かりやすい解説を加えつつ、その歴史を遡り、そのときどきにおける問題の所在と対応策について叙述している点があげられる。診療報酬をめぐる紛糾にみられるように、それらは医療保険をめぐる日本医師会と厚生省あるいは日本医師会と健康保険組合連合会等が激しく対立する領域であり、日本の医療保険の歴史が複雑に錯綜する大きな要因となっている。それは有岡二郎が『戦後医療の五十年——医療保険制度の舞台裏——』でその対立を描くことで医療保険の歴史を語ろうとした世界でもある。これらの領域を丁寧に扱うことによって、この書の内容も厚みを増したということができよう。

第四に、本書の構成の巧みさと叙述の平易さがあげられる。本書は33章と多くの章から成っていて、各章ごとにテーマが掲げられ、しかも各章とも数節に分かれて簡潔にまとめられている。また、叙述の形式として、全てが一様ではないが、制度の創設や改革を促している経済社会の状況(景気の動向、人口、医療費

等の動きなど)が述べられ、改革の課題と法案の主な概要が簡条書きで示される。続いて大臣の趣旨説明を引用して法案の主旨が語られ、国会審議の論点を簡条書きで示し、成立した法の概要とその意義を述べるといったパターンがとられている。このことは、後にふれるように、研究書としてみた場合は大きなマイナス要因にもなっているが、複雑な制度の歴史を理解しやすくしている点で本書の1つの特徴をなしているといえよう。文章も簡潔で分かりやすい。

Ⅲ 次に、本書の問題点について述べておこう。本書は600ページをこえる大著にしては、薄味な印象が強い。それは1つには、本書が先行研究における見解や論争点には一切ふれないで叙述されているからである。

例をあげよう。第Ⅰ部の中心となっている健康保険制度の成立過程については、佐口卓『日本社会保険制度史』(勁草書房、1977年)、坂口正之『日本健康保険法成立史論』(晃洋書房、1985年)という優れた研究がある。そこでは健康保険制度に先行した共済組合について詳細な検討が行われ、共済組合と健康保険組合の関連性をめぐる議論が1つの焦点となっている。このことは当時の労働問題、さらには日本資本主義の特性に関連しており、とくに坂口の研究では健康保険法成立を労資関係から照射し、さらに法成立から5年間の施行延期についても震災後の労資関係の変化から見直すことによって、健康保険法成立の歴史的意義に独自の見解を打ち立てている。

しかし、本書ではそうした研究には一切言及することなく、その成立に関しては労働保険調査会における商務大臣の諮問理由、貴族院の特別委員長の経過報告を引用することで法制定の意図を示し、また法施行の延期についても簡単に関東大震災のため無期延期されたと述べるにとどまっている。諮問理由や経過報告も1つの資料であり、それらを引用して説明することは間違いではないが、その背景となっている経済社会の動向をふまえて諮問理由や経過報告の内容を検討し、それらをめぐる種々の研究成果を吟味して、制度の成立・展開過程を描いていくのが歴史研究としての叙述であろう。それがなければ、そこで著者が何を明らかにしようとし、何が明らかになったのかも分からないことになる。本書は研究書でないといわれればそれまでのことであるが、研究書としてみた場合、大きな欠陥といわなければならない。

また、このことにも関連しているが、本書に記されている多くのデータ、関係団体の見解、関係省庁や委員会等の資料などについて、その出所が記されていない。他に類書が少ないだけに、後学のためにも惜しまれる点である。

第二に、制度の成立や展開過程の背景となっている経済社会の動向について、必ずしも十分な検討が行われていない点があげられる。確かに各部の導入部やその他の箇所でも、経済社会の動きが叙述され、背景説明がなされている。しかし、それは背景説明にとどまっていて、それらが制度の成立や改革とどのように関連しているのか、制度の成立や改革が経済社会の変化に対してどのような意義をもっているのかという点が明らかにされていない。

これも例をあげておこう。第三部では1980年代の医療保険制度の改革がテーマとなっており、財政再建を背景として老人保健法の制定と改正、健康保険法等の改正などが行われていく過程が述べられているが、それらの改革が財政再建とどのように関連しているのかという点は必ずしも明らかではない。本書の老人保健法の成立過程の叙述では、老人医療の無料化以降の老人医療費の急増が指摘され、新たな老人医療制度案として小沢私案や橋本私案、厚生省の老人保健制度試案等が取り上げられる。次いで、厚生大臣の法案の趣旨説明、審議会や国会審議で課題とされた点があげられ、成立した法の概要と特徴、法制定の意義が述べられている。つまり、そこでは厚生省としての取り組みの過程が述べられているのであって、それをさらに客観的に捉え直すことは行われていない。

この点に関していえば、80年代改革をとらえる場合、第二臨調主導による財政再建を背景として、従来の国庫負担を被用者保険の負担に切り替えることに改革の主眼があったことをふまえておくことが重要であろう。老人保健法もそうした財政再建策の一環であり、法制定の主旨として述べられている高齢化社会へ

の対応策は、少なくとも法制定時には建て前であって、それが本格的に講じられるのはバブル経済によって財政赤字がなくなった80年代末になってからのことであったということを見過してはならない。

1984年の被用者保険本人の一割負担の導入と退職者医療制度の創設に関しても、厚生大臣の趣旨説明から改革の意図が述べられている。しかし、大臣の趣旨説明はいわば公の建て前の言辞であり、客観的な歴史叙述としてはそれだけで改革の意図を語ることはできないであろう。

第三には、上記のこととも関連しているが、対象が現在に近づくほど厚生省の取り組みに関する叙述が多くなり、著者の独自の見解が見えなくなっている点があげられる。他誌で本書を評して「厚生白書を読むような感」(藤井良二、『週刊社会保障』での書評)と述べられているが、本書の特性をよく表している。また、厚生省の見解に対する反論、批判も、日本医師会、健康保険組合連合会等の意見が主となり、似たような叙述が繰り返されている。「あとがき」で「本書は厚生省の公式見解ではない」と記されているが、最近の改革をめぐる議論では、厚生省の見解と大きな違いはみられない。

著者である二人が厚生省の中核にいて幾つかの改革を担ってきたということが、そうした叙述と関連していると思われる。しかし、そうであるならば、厚生省内部の議論や政党や関係団体等との関わり合いなど、内部のものでなければ知り得ない事柄についてもっと論じてほしかったと思う。もちろん、これは内部の暴露話ということではなく、政策の決定に密接にかかわる専門家集団における議論の世界をもっと開示してほしいという願望である。

いずれにせよ、医療保険制度史の分野で新たな成果が誕生したことの意義は大きい。

(つちだ・たけし 早稲田大学教授)