

## 書 評 と 紹 介

吉原健二・和田勝著

### 『日本医療保険制度史』

評者：西岡 幸泰

二人の著者はともに、厚生行政の大ベテランである。

吉原健二氏は1955年に厚生省入省、1986年に社会保険庁長官、1988年に厚生事務次官を歴任したのち、現在は厚生年金事業振興団理事長である。また、今回の中央省庁再編に関連して解散した社会保障制度審議会の委員でもあった。

和田勝氏は1969年に厚生省入省、1989年に厚生省薬務局経済課長、1992年同省保険局企画課長、1993年同省大臣官房総務課長、1994年同省大臣官房審議官などを歴任し、現在、帝京平成短期大学教授である。

吉原氏は、特に老人保健法（1982年公布）の法案策定・成立に関して、当時、厚生省老人保健部長として陣頭指揮に当たったこと、また『老人保健法の解説』（中央法規出版、1983年）の編著者としても、良く知られている。和田氏も同じく老人保健法案の国会審議にあたり政府委員を務め、また介護保険法（1997年公布）に関しても1994年に高齢者介護対策本部事務局長の任に当たっていた。こうしたことから、老人保健法および介護保険法の制定という日本の社会保障立法の歴史における画期的な二大事件、しかも相互に密接に関連しあった二つの立法過

程をめぐって、部外者の窺い知れないことなど、著者達が何を、どう述べているか。ここいらあたりが特に衆目の集まる場所であろうし、評者も同じ想いであった。

しかし、こうした身勝手な期待はもの見事に肩透かしに遭う。全体として『厚生白書』のように淡々と、また法令・制度の釈義・解説のように満遍なく配慮の行き届いた記述に徹しているからである。今日、発足したばかりの介護保険法はもちろんのこと、17年余の実績をもつ老人保健法にしても、その命運は共におどろおどろしき政治的・社会的渦巻きの中心に位置している。淡々たる記述の行間に著者達の想いを読み取ることができるにしても、自らが深く係わった“業績”につき、その評価を“歴史”に委ねようとする著者の節度ある姿勢には、誰もが同感するだろう。それにしても、そう遠くない時期に、著者達の率直な“本音”や時効となった“秘話”などが語られる機会のあることを強く待ち望みたい。

\*

ともあれ、大著である。540頁におよぶ本文は4部構成、全33章からなる。これに80頁余の参考資料4篇、各種統計の付図・付表が加わっている。各部のタイトルは次の通りであり、第一部から第四部までを吉原氏が、第五部を和田氏が執筆している。

- 第一部 明治、大正から昭和の終戦までの時代 制度の創設と拡充
- 第二部 終戦から高度成長の時代 制度の再建と発展
- 第三部 石油危機から昭和の終りまでの時代 制度の調整と抑制
- 第四部 平成の時代 制度の構造改革

記述は、明治維新から始まり、1999年の医療保険抜本改革案にまでいたる。類書として『厚生省50年史』（厚生省大臣官房長，総務審議官，官房課長，各部署庶務課長を委員とする編集委員会の編纂，記述編1900頁，資料編1400頁の全2巻，1988年刊）がある。本書がその医療保険に関わる部分のコンパクト版だと予断するならば，非礼も甚だしかろう。もちろん『厚生省50年史』のモチーフがベースとなっているが，追加的に公的資料等を折り込みながら，一貫したストーリーをもつところの，著者達ならではの「医療保険行財政史」として再構成したところに，本書の大きな特色と価値がある。

\*

今日，わが国の医療保険制度は重大な転換期を迎えている。その背景には経済のグローバル化，労働力の女性化と非定形雇用の拡大，日本経済の構造不況の深化と破産寸前と言うべきほどの国家財政危機，そして「少子・高齢化」という五つの大波が重なりあっており，これが医療・社会保障制度の土台を揺るがしている。しかも不幸なことに，喫緊の課題となっている老人医療・医療保険の「抜本改革」の方向について，国民には「負担増」以外に何も見えていない。ここにこそわが国の医療保障・医療保険制度の真の「危機」があると言えるのではないだろうか。そして，そういう時にこそ，歴史に学ぶことが強く求められていると思う。

そうした観点から評者が特に関心を引かれるのは，国民皆保険達成直後の，60年代中頃～70年代初頭における健保制度抜本改革をめぐる論議の具体的な内容と，それがたどった曲折に満ちた道筋あるいは帰結である。

当時を振り返れば，国民皆保険計画達成後，数年を経ずして政管健保・国保の「赤字」問題が突出する。以来，医療保険行政の歩みとは「赤字」との戦いであったといっても過言ではない。

また60年代末～70年代初頭は，健保特例法（1967年）を巡る国会内外での激しい抗争にみるように，健保改革が「安保条約」並みの鋭い政治的対立の焦点となった時代であった。特にこの時期に医療保障・医療保険制度の抜本改革案が続々と登場したことに注目したい。例えば，自民党の「国民医療対策大綱」（1969年）であり，これを受けた厚生省の「医療保険制度改革要綱試案」（1969年8月）である。またこれと相前後して健保連や日医，社会党や日本共産党の改革諸構想などが続々と登場している。そうした幾つもの改革案の登場の経緯を尋ね，その内容や相互の関連を検証すること。そして今日の時点に立って，学ばべきもの，学ばざるべきものを腑分けすること。こんな作業が大切だと思う。

本書で直接この時期に関連するのは「第15章 赤字との戦い」，「第16章 制度の抜本改正」である。本書はここに格別に多くのページを当てているわけではない。しかし“歴史の生き証人”でなければ整理できないような記述であり，非常に示唆に満ちている。要約すれば，次のようになるのか。

先ず，社保制度審『総合調整勧告』（1962年）を受けて，厚生省は64年に「医療保険における総合調整実施の可能性に関する試案」をまとめた。その骨子は 各制度の分立を前提に，制度の均衡を図る， 健保・国保ともに家族の給付率を7割に引上げる， 離職者医療および高齢退職者医療制度を設ける， 給付改善および離職者・高齢退職者医療を共同して行うため，被用者保険の財政プール基金として新たに医療保険調整基金（特殊法人）を設ける， 5人未満の零細事業所に被用者保険の適用を促進する，であった。しかしこの「64年総合調整試案」は，健保連など関係団体から強く反発されたばかりでなく，当面の財政対策や診療報酬問題の陰に押しやられて，遂に“お蔵入り”の憂き目に遭

う。

例の65年診療報酬「職権告示」事件や67年健保特例法を巡る抗争などを経て、ふたたび健保抜本改革問題が日程に上り、政府・厚生省・関係審議会・自民党・医療関係諸団体間の複雑で錯綜した折衝・調整が繰り返される。69年に自民党が『国民医療対策大綱』をまとめたが、それは党内の反論を併記したままの、いわば「右向け左」の号令のようなもの。厚生省は困惑を極めたが、ともかくも体勢を立て直し、苦渋に満ちた折衝と妥協を繰り返したうえで、72年に財政対策と抜本改正法案の二つの健保法案（「法定給付費を対象とした二分の一財政調整」が目玉）および医療制度に係わる医療基本法案を作成し、国会提出まで漕ぎ付けた。しかし佐藤内閣の退陣によって三法案はすべて廃案となる。政権を引き継いだ田中内閣のもとで健保関連法案は仕切り直しとなり、ようやく73年6月に健保改正法案が国会を通過、成立する。しかしこの時の改正法は給付改善だけを切りとって、最も重要な抜本改革に向けての制度再編も財政調整もすべて先送りとなる。

以上のような経過が克明に整理されており、全巻の中でも熟読されるべき箇所の一つだと思う。「列島改造論」と金権政治に明け暮れて、健保抜本改革の機を逸した自民党政治への痛烈な批判が行間に溢れていると読みたい。また評者の勝手な憶測であるが、かの64年厚生省「総合調整試案」こそが“正論”であり、一時“お蔵入り”の憂き目に遭ったとはいえ、結局のところ、この“正論”を選択せざるをえないように“歴史は歩んだ”というのが著者の想いではないかと思う。例えば「第22章 老人保健法の成立」の箇所で、著者は同法の意義について次のように述べる。

「老人保健法は福祉元年の象徴としてはじめられた老人医療の無料化制度を廃止し、これまで

ひたすら適用の拡大、給付の改善、患者負担の軽減を図ってきたわが国の社会保障政策、医療保険政策を大きく転換するものであった。またこれまで分立、縦割りできた医療保険制度にはじめて横断的な風穴を明け、実質的に本格的な財政調整の仕組みを導入した。」（313頁）

\*

1960年代中頃～70年代初頭に登場した健保抜本改革諸案の位置付けと評価、また老人保健法および介護保険法の評価について、評者は著者達と見解を異にする。しかしそこまで踏み込むことは書評・紹介の域を越えるので、これは慎む。そのうえで、望蜀の感を付言することが許されるならば、第一に、いわゆる公費医療制度など関連分野の歩みへの言及がほとんどなく、医療“保険”行財政の枠組みの中に徹していることである。縦割り厚生行政のしからしめることではあろうが、この枠を大胆に乗り越えた、著者達ならではの、さらにスケールの大きい「制度史」が書かれることを強く期待したい。第二に、周知のように、社会保険を“市場原理”に親和的なリスク・プーリング・システムないしセーフティ・ネットとして捉えなおそうとする潮流が勢いを強めている。こうした傾向にたいする著者達のメッセージがはっきりと読者に伝わるならば、本書に描かれた「医療保険制度の歩み」はもっと強い説得力と生命力をもつことになったのではなかろうか。

医療保険・医療保障制度の研究をめざす人びとに、絶好の指南書として推奨したい。

（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12月刊、A 5判、625頁、5500円＋税）

（にしおか・ゆきやす 専修大学名誉教授）