

京都大学	博士 (法 学)	氏名	北 山 俊 哉
論文題目	福祉国家の制度発展と地方政府－国民健康保険の政治学－		
<p>(論文内容の要旨)</p> <p>本書(博士學位論文)は、序章と終章を含む9つの章から構成されている。序章は、2008年に発足した後期高齢者医療制度の運営が、都道府県を単位とした都道府県下の全市町村による広域連合という異例な形態になっているのはなぜかという問いを立て、その問いの意味を解説することによって本書の主張を提示し、全体の構成を示している。</p> <p>第一の主張は、政治における「歴史」の重要性を強調するものである。1938年に市町村を単位とする国民健康保険組合の運営が始められ、ついで1947年に市町村が国民健康保険を公営することになった。この半ば偶然に踏み出された「最初の一步」とそれに拘束された「次の一步」によって、市町村が医療保険の保険者になるというルールが敷かれた。市町村は医療保険制度にロックインされたのである。その後、国民健康保険制度は、国民皆保険制度、老人医療無料化、老人保健制度、介護保険制度、そして2008年の後期高齢者医療制度など、制度併設や制度転用を繰り返しながら発展していったが、常に保険者は市町村であった。市町村には医療保険を運営するノウハウがあり、人員の蓄積もあったために、市町村抜きの制度は考えられなかったのである。</p> <p>第二の主張は、市町村がロックインされた「制度」が日本の福祉国家化に与える影響である。市町村は国民健康保険を運営する能力をもっており、またこの制度の利害関係者となった。被保険者である農民、自営業者、そしてその後にますます比重を増す高齢者の利害を中央政府との関係において代表することとなり、日本の福祉国家を、診察時の自己負担割合の同率化や医療保険間の財政調整が行われる点で平等主義的な性質を備えさせた。福祉国家論では論じられることの少ない、市町村がもつ利益と能力の重要性を示すことが第二の主張である。</p> <p>第1章(理論的背景－福祉国家論と中央地方関係、歴史的制度論)は以上の主張を展開する上で必要な理論、すなわち福祉国家の発展を中央地方関係との関連で述べた理論と、時間の要素を重視する政治理論を検討した後、医療保険制度の発展を概観することによって、本書全体の道標を提示している。</p> <p>第2章から第5章までは、国民健康保険制度の発展をたどっている。第2章(国民健康保険の始まり)は、工場労働者を対象とした健康保険法(1922年)からは、国民の6割を占めた農民が抜け落ちていることを確認した後、健康な軍人を必要とした陸軍が主な推進勢力となって国民健康保険法が制定された過程を追跡している。第3章(戦後の再建から国民皆保険へ)は、戦後における国民健康保険の市町村公営化によって、市町村が医療保険制度にロックインさ</p>			

れたことをみた後、国がすべての市町村に国民健康保険を運営させることによって国民皆保険が実現していく経過を跡づけている。第4章（老人医療無料化と老人保健制度）では、制度が農民を対象としたものから高齢者を対象としたものへと転用されていったこと、市町村や都道府県が独自に老人医療の無料化の制度を併設したことをみている。この制度変化と高度経済成長の終焉によって、国民健康保険会計の赤字が急増したために、保険者間の利害調整、具体的には被用者保険の負担増を可能にするために、老人保健制度を併設した経緯を追跡している。第5章（介護保険と後期高齢者医療制度）ではさらに、市町村の国民健康保険会計の赤字拡大を受けて、介護部分に対する新たな保険制度を併設したこと、次いで後期高齢者を国民健康保険の外側に置くという後期高齢者制度を併設したことを論じる。医療保険の制度発展の中で、市町村は、併設・転用された制度の運営にも関わる重要なアクターであり続けたことが確認される。

続く2つの章は、日本の医療保険制度を比較の上で考察している。第6章はジェイコブ・ハッカーの歴史的制度論に依拠しながら、イギリス、カナダ、アメリカとの国際比較を行っている。日本の経験を世界史的イベントの中で捉えることによって、公私の医療保険における発展の順序やタイミングの重要性が示される。同時に、農業人口の相対的な多さや、被用者保険に入っていない者を市町村公営の保険に組み込むといった、日本の独自性をも考察している。第7章は、日本における年金と生活保護制度との国内比較を行っている。焦点は、政策実施体制において運営主体は誰か（国、都道府県、市町村）、どのような法的形式（委任形態）で実施されたのか、市町村は組み込まれたのか、行政改革と地方分権改革のなかで発展の経緯はどのような影響を与えてきたのかである。年金制度では、国民年金制度を作ることによって既存の年金制度に組み込まれていないものを取り込み、国民皆年金が実現させた点は医療保険と類似しているが、国民年金は市町村や都道府県ではなく、国が運営することとなり、この実施体制の違いが異なる経路を生み出した。他方、生活保護制度においては市（および都道府県）が強くロックインされた発展経路をたどってきた。もともと国は生活保護負担金を市などに給付し、国の責任は国民健康保険制度よりも強い。

終章（歴史的制度論と日本の地方政府）は、以上の議論を要約した後、日本の地方自治論や歴史的制度論の発展へのインプリケーションが述べられている。最後に、市町村および都道府県が「総合行政」を実施するように定めている中央地方関係に関する議論、政策領域ごとの異同に関する議論などを検討し、将来の研究課題を設定している。

(論文審査の結果の要旨)

本書『福祉国家の制度発展と地方政府—国民健康保険の政治学』は歴史的制度論、とりわけ同理論の歴史的観点に力点をおいた研究である。すなわち、過去に採択された政策が、かりに効率性に疑義がもたれる場合であっても、他の選択肢を事実上排除してしまうほどに現在の政策選択を強く拘束する可能性があることを、「反古典的」経済学で重視される収穫逡増に起因する正のフィードバックという現象に注目して、説明しようとしているところに本書の最大の特徴がある。

著者は序章において、後期高齢者医療制度を例にあげて本書が究明しようとする「問題の所在」を示している。すなわち、同制度が、都道府県ではなく、都道府県内のすべての市町村を構成単位とする広域連合を保険者としていること、そして広域連合の設置が事実上義務づけられていることに着目して、これを「奇妙」な制度と評価し、なぜこのような制度になったのかと問いかけることによって、本書の理論的な関心を提示している。解は、医療保険制度の運営は市町村が担当してきたという過去の積み重ねによるものであるということに求められる。

過去の起点は、次の二つの決定に求められている。すなわち、「最初的一步」は市町村を単位とする国民健康保険組合による運営という1938年の決定であり、「次の一步」は市町村が国民健康保険を公営するという1947年の決定であるという。「最初的一步」は状況依存的に踏み出され、「次の一步」はそれに引きずられて進められたことが、医療保険の保険者には市町村がなるというルールを敷くことになり、それが現在に至っても保険制度の骨格を決めていると主張している。

このような現象を著者は正のフィードバックと呼ぶ。正のフィードバックにはロックイン、潜在的な非効率性、複数均衡、経路依存性等の特徴があるとされているが、著者がとりわけ重視しているのはロックインである。第2章から第5章において、市町村が保険制度に組み込まれていく過程を丹念に追跡することに紙幅を割いていることから、この点は明らかである。しかし、その他の特徴も本書の随所で指摘されている。たとえば、国際比較を行っている第6章はどのようなカテゴリーの国民を被保険者としていくかという決定がその後の保険制度の国ごとの違いを生み出すことを明らかにしているが、これは経路依存性がどのように働いているかを示している。それはまた、保険制度には単一の均衡ではなく、複数の均衡があること、したがってまた非効率性を孕んでいることを示唆している。このように本書は歴史的制度論を深化させた「時間のなかの政治」という、近年注目されているアプローチが用いる諸概念を縦横に駆使して、実証研究を行っている。これが本書の第一の貢献である。

本書の第二の貢献は、歴史の拘束力を重視しながらも、同時に政策の変化

をも説明しようとしていることである。医療保険制度が、市町村を中心に据えながらも、「併設」や「転用」を積み重ねることによって、新しいニーズに応えようとしてきたことを、最新の理論研究の成果を取り入れることによって巧みに説明している。具体的な素材を用いて政策の連続と変化を統一的に説明しようとする意欲的な取り組みであると言ってよい。

本書の第三の貢献は、福祉国家のバリエーションを説明するためには地方自治体の能力と利益をも視野に入れなければならないことを説得的に証明していることである。地方自治体の役割について単に記述するだけの研究が多いなかで、理論的に切り込んだ点は高く評価される。

本書は以上見てきたように近年の理論研究の成果を意欲的に取り入れた実証研究である。しかし、それだけに今後の課題として残された問題もないわけではない。

第一はロックインと経路依存性が互換的な概念として使われていると思われる記述が散見されることである。前者は過去の拘束力の強さ、後者は事象の発生順序の帰結に及ぼす影響に注目する概念であり、重なる部分もあるが、力点が微妙に異なる。経路依存性のみを焦点をあてた実証研究が海外において出始めているだけに、今後の課題として両者を可能な限り区別して用いる必要があると考えられる。

第二は対抗仮説の検証がなされていないことである。本書は新しい仮説を提示しているが、多くの場合、新しい仮説の提示は先行研究を明示し、それらでは十分に説明できないことを明らかにした上で、行われる。しかし、本書ではそのような作業がなされていない。本書の場合、そのような対抗仮説が存在しないという事情もあるが、先行研究のなかから著者自らが対抗仮説を析出し、批判的に検討した後に、新しい仮説を提示していれば、いっそう迫力ある作品になっていたものと考えられる。

それにもかかわらず、1980年代に登場した歴史的制度論を深化させるものとして重視されている「時間」という抽象的な要素を、実証研究において意欲的に採り入れた本書の価値は極めて高い。関連概念の精緻化および対抗仮説との競争は、本書の公表を契機にして始まるものと評価できる。

以上の理由により、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと認められる。

なお、平成24年12月14日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。