

学位論文題名

「医療保険法の基本構造

—ドイツ疾病保険法制における『自治』と国家—」

学位論文内容の要旨

医療保険制度における保険料の著しい格差は、わが国の医療保険制度の中心的な話題であり、解決されるべき根本的な問題である。昭和三十六年（一九六一年）に国民皆保険を達成したわが国の医療保険制度は、医療給付に限っていえば、水準および内容についてほぼ一元化されている。しかし、同じ内容の給付を受けているにもかかわらず、被保険者の支払うべき保険料の額は、適用される制度または所属する保険事業者ごとに異なっている。大正十一年（一九二一年）に制定された健康保険法（以下健保法）は、政管健保のほかに、健保組合を設置し、組合間の保険料額の相違を肯定する制度を採用している。その根拠は、組合による疾病予防や費用節約の成果を保険料額に反映させることで、組合に費用削減のインセンティブを与えるという点にあった。その後、わが国の医療保険制度は、新旧国民健康保険法（以下国保法）の制定により拡充されていったが、保険料額の相違を正当化する先の考え方に変化は見られなかった。しかし、今日の著しい保険料格差の存在は、このような考え方に対する再検討を迫っており、その原点に立ち戻った考察を必要としている。保険料額の相違を正当化する健保法制定時の考え方は、ドイツの疾病保険（Krankenversicherung）法に倣ったものといわれている。そこで、本研究では、わが国の保険料格差の問題にとって有益な示唆がえられるであろうドイツ法の比較法研究を行っている。また、ドイツにおいても、わが国と同様、保険料格差が重要な政策課題とされ、最近の二度にわたる制度改革が一応の解決策を提示している。それゆえ、最近の制度改革の内容や意義をより深く理解するという点からも、ドイツ法研究の有用性は高いと思われる。

ドイツの疾病保険法制においては、保険事業者である疾病金庫（Krankenkasse）が保険料を給付に必要な範囲で自由に設定できる。わが国の健保組合のように、国の法

律が設定する上限や下限に服しない。金庫のこのような権能は、一般に「財政高権（Finanzhoheit）」と呼称され、公法上の社団としての地位を与えられた金庫「自治（Selbstverwaltung）」の重要な一要素と理解されている。それゆえ、本研究は、金庫の「自治」がどのような内容を有し、どのような沿革から認められ、またどのように変遷してきたかを歴史的に検討している。周知のように、ドイツの疾病保険法制は、一九世紀末のビスマルク社会保険立法に由来し、その立法過程では労働者の疾病時の所得ないし医療保障を国家の責務とする考え方が初めて登場している。しかし、現実に制定された立法は、金庫に「自治」を認め、強い財政責任を金庫に負担させた。以来、ドイツの疾病保険法制では、制度を設計ないし制定した国家と個々の保険事業につき責任を負う金庫という二つの責任主体が併存し、両者の間で一定の緊張関係が展開されてきた。そこで、本研究は、このような制度の背景にどのような「国家観」が存在し、それが「自治」とどのように関連しているのかを主に検討している。

ドイツの疾病保険法制に金庫「自治」を明確に取り入れたのは、ビスマルク社会保険立法の一つである一八八三年疾病保険法である。同法を含む立法プログラムを宣言した一八八一年の皇帝詔勅は、労働者の疾病時の保障を国家の責務と宣言する一方、その実効的な実施には、労働者と国家の間にあるゲノッセンシャフトの協力が必要であるとしている。また、疾病保険に関しては、一八四五年営業法を嚆矢とする金庫法制が存在し、労働者の自発的な結社である共済金庫が多数成立していた。そのため、疾病保険法の立法者は、既存の共済金庫を流用するとともに、労働者の自発的結社から洩れた者のみを補充的に国家的な強制結社すなわち地区疾病金庫に加入させるという制度を採用している。同法の施行当初、ビスマルク社会保険立法を蔑視していた自由労働組合や社会民主党が地区疾病金庫に対抗し、既存の共済金庫を組合の代替組織として利用していた。しかし、共済金庫に対する当局や地区疾病金庫の攻撃が強まったこと、医療給付につき費用償還制を採用していた共済金庫よりも現物給付原則を採用していた地区疾病金庫の有利さに労働者の多数が気づいたことなどから、共済金庫から地区疾病金庫へ労働者が大量に移動し、地区疾病金庫は、さながら社会民主党の牙城とまでいわれるようになった。

地区疾病金庫に社会民主党などの労働者寄りの勢力が結集した理由としては、さらに金庫の内部機関の議席配分が当時の保険料負担に対応して被保険者代表三分の二・使用者代表三分の一となっていたこと、地区疾病金庫への監督法制が私法上の任意結社とされた共済金庫のものと同じ内容であったことなども挙げられる。そして、地区疾病金

庫に関しては、以後、内部機関の議席配分をめぐって、政党間の熾烈な争いが第二次世界大戦後まで繰り返し展開される。ところで、労働者側の勢力が地区疾病金庫を占拠したという事実は、つぎの二つを金庫「自治」にもたらした。一つは、対国家関係において、疾病金庫だけが災害保険や年金保険の保険事業者よりも高い独立性を確保し続けたことであり、いま一つは、保険料負担者の参加という意味合いが強かった当事者自治を「被保険者自治」としたことである。特に、後者の理念は、ワイマール憲法第一六一条に規定され、さらに第二次世界大戦後は、すべての社会保険制度に労使同数というかたちで実質的な被保険者自治が法制化されるに至った。

国家からの独立という意味の金庫「自治」は、監督官庁の合目的性審査の否定によって、恣意的な行政介入を十分に阻止することができた。だが、国家の立法的な介入という点では、常に譲歩を強いられてきたといえる。一九一一年のライヒ保険法は、金庫財政の安定化と実効的な給付の確保という目的から、それまで金庫規約に委ねられていた規律を直接法律で規定している。そして、これ以降は、金庫「自治」の要素とされていた規約自律権 (Satzungsautonomie) や人事高権 (Personalhoheit) に関する金庫の自律的決定の余地が保険運営の安定化ないし健全化の目的で法律により狭められていく。その結果、現在では、保険料率の決定や予算の策定を主な内容とする財政高権のみが金庫の自律的決定権として残された。そして、この財政高権も著しい保険料格差を緩和するという目的で制定された最近の改革立法により、修正を余儀なくされている。しかし、この改革立法も、新種の財政調整制度の導入などにより、疾病予防や費用削減の領域で自律的決定の余地が金庫に残るよう工夫されている。

以上のようなドイツ法の特徴は、つぎのように整理できる。すなわち、国家と協力関係にあるとされた疾病金庫が一九世紀末の政治状況を背景に一定程度の独立性を獲得する一方、金庫の自律的決定権や金庫責任の存在を前提とした国家の立法的な介入が保険運営の安定化という制度のより本来的な趣旨目的のために「補充的」になされてきたということである。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 木 佐 茂 男
副 査 教 授 保 原 喜 志 夫
副 査 教 授 畠 山 武 道

学 位 論 文 題 名

「医療保険法の基本構造

—ドイツ疾病保険法制における『自治』と国家—

本論文「医療保険法の基本構造—ドイツ疾病保険法制における『自治』と国家—」（200字詰原稿用紙換算で1,590枚）は、日本の今後の高齢化社会において重要な位置をしめる医療保険制度のあり方を念頭におきながら、ドイツの社会保険制度全般にわたる通史的基礎研究を行うことを目的としている。序と結語の間に置かれた全3章は、大まかにみると、社会保険を中心とする自治原則の成立（第1章）、拡大（第2章）、戦後における追認と一定の立法的枠付け（第3章）という流れとして構成されている。

日本では、すべての国民に十分かつ均質な医療を保障するという観点から、医療供給体制の管理が中央政府としての国に一元的に委ねられている。しかし、保険料の決定を含む財政面の管理については、多様な形態の保険事業者が法的に独立した責任を負うものとされ、具体的には高齢者を多く抱える市町村管掌の国民健康保険と、現役勤労者のみで構成される被用者保険の間に保険料格差という矛盾が生じている。

他方で、わが国の制度の母法的地位を占めるドイツの医療保険制度は、同種の職業に就く労働者の疾病保険について歴史的に自治的な運営が行われてきた。しかし、自治に任されてきた結果として、最近では保険事業者の間に保険料格差が現れており、日本と同様の格差是正という課題が生まれ、その対応策が採られつつある。ドイツ法では、今日でも、被保険者の結社体である疾病金庫が保険運営について第一次的な責任を負う一方、金庫のみで解決できない問題についてのみ、国家が関与するという図式が基本構造として維持されていることが結論づけられている。

本論文の内容的特徴として、以下の諸点を挙げることができる。

まず、ドイツ社会保障法研究それ自体としての意義である。日本の特に戦後の社会保障法制度研究は、国民皆保険を志向するイギリスのベバリッジ報告やフランスのラロック・プランを中心とする英仏に関心を向け、ドイツの社会保障は、ビスマルク期以降の

社会保険制度を中心によく知られた歴史があるものの、これを対象とする研究は、社会政策学、経済史学、社会制度史学、歴史学等の領域から行われ、しかも比較的古い19世紀後半に焦点がある。法律学も含めて、保険制度自体は同業者的な職域保険を中心とする古いものとして、あるいはビスマルク体制の「鮎」としての素朴な位置づけが常識となって、学問的には大きな関心の対象とはなっていない。社会保障法全体に目を広げた場合にも、法律学からは労災保険や社会扶助（日本の生活保護にあたる）に絞ったり、一時期に限定しての研究はあるものの、通史的な研究は皆無の状況にあった。

本論文は、社会保険、そのうちの疾病保険を中心とする研究であるが、19世紀から現在に至るまでの幅広い時期を対象とするもので、他の学問分野にもほぼ存在しないと言ってよいものである。その意味で、本論文はわが国におけるドイツ社会保障（法）研究の間隙を埋める基礎研究となっている。

第2の特徴は、ドイツの社会保険制度の全般についての通史的基礎研究を行うにあたり、保険運営の「自治」という側面に注目して、自主運営制度の成立から現状の課題・問題点に至るまでを検討した点にある。わが国の公的保険制度においてほとんど意識されていない視点であり、保険制度における国家的責任と保険事業者の間の責任分担、ひいては被保険者の法的な責任と権限を考えるにあたっての有益な素材を提出している。

研究方法上の特色は、以下の諸点にある。

本論文は、疾病保険の運営を、学説史、制度史の観点から静態的に描写するのではなく、自治として運営されたその盛衰を軸に、官僚の関わりや労働運動と絡めて、政治過程、立法過程、社会的な意思決定過程の中に位置づけている。さらに、資料としては、ライヒ議会を始めとする各種議事録、統計資料、裁判例と多様なものを用い、渉猟された文献も、日本国内には従来所蔵されていなかった資料が大多数であって、いわば一から研究が進められたといっても過言ではない。

特に序章で引用される日本の文献、資料も網羅的であって、データに基づいた立法政策の研究を含めた日本法研究を進めるための素養ないし基礎的力量を示している。

論文に対する評価は基本的に以上に述べた肯定的な側面に尽きており、現段階で要求される博士論文の水準は十二分に満たしている。今後の研究に対する希望としては、次のような意見が出された。①他の国々の同種制度との比較の上でさらにドイツ法制の特殊性が浮き彫りになればよい、②この保険制度の背後にある国家観が今少し明確化されるとよい、③ドイツの法学者が社会保険の自治運営に対して寄せる理論的・実務的関心の推移について、必ずしも十分な整理がないことから、両国における問題の所在のありようの解明がもう少し行われるとよい。

以上のような意見や期待が残されており、日本の医療保険法についても、将来どのように自治の理念を現実化すべきかについて明確な見解を未だ提出してはいないが、それらは、本論文全体の構成から判断するならば、今後の研究、研鑽に期待すべきものであ

ろう。本論文は、膨大な資料をよく咀嚼し、一貫して焦点である疾病保険制度における自治という枠組みから離れることなく通史を描き、ドイツ社会保険法の歴史的構造的特質を初めて包括的に解明している点で従来の類似研究に比べ格段に優れた研究となっている。

以上、審査委員の全員一致をもって博士（法学）の学位を付与するに十分なものであると判断した。