様式 C-19

科学研究費補助金研究成果報告書

平成　　22 年　6 月　18 日現在

研究種目：若手研究（スタートアップ）
研究期間：2008～2009
課題番号：20830116
研究課題名（和文）　アメリカ医療保険制度の発展過程研究

研究課題名（英文）　The Development of the Health Insurance System of the United States

研究代表者
山岸敬和（YAMAGISHI TAKAKAZU）
南山大学・外国語学部・講師
研究者番号：00454405

研究成果の概要（和文）：
本研究の目的は、アメリカ合衆国の医療保険が 1950 年代から 1960 年代にかけて医療保険分野で、どのように政治的ダイナミズムが変化し、1960 年代にメディケア（高齢者向け公的保険）とメディケイド（貧困層向け公的保険）が成立したのかを明らかにすることである。より具体的には、退役軍人向けの医療プログラムと、福祉政策の発展がどのように利益集団政治を変容させていったのかに焦点を当てる。平成 20 年度は国内外で主に資料の収集を行った。特にワシントンＤＣでの資料調査では退役軍人団体である American Legion に関する古い資料を入手することができた。本研究の最終年度に当たる平成 21 年度は主に前年度に収集した資料を使いながら論文執筆を行い三本の論文を執筆した。

研究成果の概要（英文）：
This study examines how health insurance in the United States changed from the 1950s to the 1960s. It specifically analyzes what kind of political factors made Medicare and Medicaid passed. Along with other factors, this study pays special attention to the role of public health care for war veterans and poverty policy. I spent most of my research time of year 2008 for collecting the primary and secondary resource. In particular, my research in Washington, D.C. was successful by having old materials concerning the American Legion, a veterans' organization. With the materials collected in 2008, I wrote three articles in 2009.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合　計
2008 年度	1,350,000	405,000	1,755,000
2009 年度	750,000	225,000	975,000
年度			
年度			
年度			
総　計	2,100,000	630,000	2,730,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学
キーワード： 政治学、アメリカ政治、医療保険、公共政策、退役軍人、第二次世界大戦

１．研究開始当初の背景

アメリカ合衆国は医療の技術力が高く、世界中の研究者や患者を引きつけている。その一方で一部の富裕者を除き、アメリカに住む人々の多くは、その質の高い医療サービスを受けることができない状況にある。民間保険に大きく依存したアメリカの医療保険制度がこの問題に大きく寄与している。2008 年のアメリカ大統領選挙においても医療保険制度改革は重要な争点であり、今後の改革の可能性、そして改革の方向性が注目されていた。

２．研究の目的

報告者の長期的研究の目的は、医療保険制度の発展過程を分析することである。ポール・ピアソン（Paul Pierson）などは、医療分野を含めた公共政策は、過去における制度や政策の大きな変化（「決定的転機」）がその後の政策発展に大きな影響を及ぼす（「経路依存性」）と論じる。本研究は民間保険に大きく依存するアメリカの医療保険制度が拡大し定着した 1950 年代から 1960 年代までを対象とする。そしてこれまでの分析枠組みを発展させることにより、医療保険制度の発展を理解するための新しい視座を提供することを試みたい。

報告者が自身の博士論文で明らかにしたように、アメリカの医療保険制度の発展の過程で 1940 年代は大きな転換期であった。1940 年代に連邦政府による皆保険制度（全国民に医療保険への加入を強制する制度）の導入への試みが次々と挫折する一方で、民間保険が急速に発達した。1940 年には国民のわずか約 10%が民間保険に加入していたのが、1950 年にはその数が約 5 倍に増加した。そして 1950 年代にも引き続き民間保険の拡大が続き 1960 年にはその数字が約 70%となった。しかし医療保険を購入するための財政的余裕のない層が存在するために、民間保険の拡大は頭打ちとなった。そして 1960 年代半ばに「偉大な社会プログラム」と呼ばれる改革が行われた時に、再び皆保険制度導入の是非が議論された。しかし結果的には民間保険はそのまま維持され、高齢者と貧困層を対象にメディケアとメディケイドという公的保険プログラムが作られた。しかし問題は、この二つの公的プログラムでは、貧困層には入らないが財政的に医療保険を購入できない若年層を救うことができないことである。この＜民間保険ーメディケア・メディケイドー無保険者＞という構図は現在でも続いている。

本研究は、1950 年代から 1960 年代にかけてのこのような制度発展がなぜ起こったのかを分析する。報告者は博士論文において第二次世界大戦が及ぼした影響に注目しながら、1940 年代になぜ皆保険の導入が失敗する一方で民間保険が拡大したのかを論じている。その調査過程において連邦政府官僚、アメリカ医師会、労働組合などが 1940 年代末までに、それまでの戦略の修正を各々考え始めたことが明らかになった。たとえば連邦政府官僚はそれまで皆保険を導入することにこだわっていたが、高齢者対象のプログラムを個別に作る可能性を探り出した。またアメリカ医師会や労働組合などは民間保険に対してそれまで懐疑的であったが、積極的に拡大を推進する役割を果たすようになった。

ジェイコブ・ハッカー（Jacob Hacker）やメアリー・ゴシャーク（Marie Gottschalk）などは、民間保険が制度として定着したことが、このような利益集団の戦略転換に大きな影響を与えたと説明する。ハッカーはアメリカ医師会が民間保険を公的保険の代わりとして拡大することによって皆保険成立を阻止する戦略を採用したと指摘する。さらにゴシャークは労働組合が雇用者との交渉において民間保険が賃上げ以外の重要な争点となったという点で、たとえ労使間交渉の副産物であったとしても、労働組合が民間保険の拡大に寄与したと指摘する。彼らの議論は、皆保険がアメリカで成立しない原因を分権化された政治システム、労働組合の政治力、自由・個人主義的な政治文化、人種差別問題などに帰するそれまでの「政治・文化・社会構造が政策に影響する」ことに注目した議論に加え、「政策が政治に影響する」ことを重要視したものであったといえよう。

本研究は、ハッカーやゴシャークの研究に手掛かりを得ながら、1950 年代から 1960 年代に至る医療保険制度の発展を分析するための新たな視点を提供することを目指している。本研究は民間保険に加え、退役軍人医療保険と貧困者向け福祉プログラムの二つの政策分野がどのように医療保険改革をめぐる議論に影響を与えたのかを論じる。退役軍人医療保険は第二次世界大戦後に退役軍人病院とともに急速に拡大した。連邦政府が医療サービスの提供に積極的に関与するという点において、退役軍人医療保険の拡大は画期的であった。一方、福祉政策は、1960 年代初頭に経済大国アメリカにおいて慢性的に貧困状態にある層が存在するということ

が、大きな政治的争点となった。本研究は、これらの二つの政策領域における変化が、医療保険改革にどのような影響を与えたのかを明らかにする。1960 年代においてケネディ、ジョンソン両政権でどのように福祉政策が進展していったのかについては報告者の修士論文（山岸 1999 年）で明らかにしており、したがって本研究は報告者の博士論文と修士論文とを発展させたものであるといえる。

報告者はこれまでの修士論文と博士論文作成時の調査に基づき、退役軍人医療保険と福祉政策が医療保険制度の発展に与えた影響についての仮説を立てている。前者に関する仮説は、退役軍人医療保険は皆保険成立に向けての運動に三つの点で悪影響を与えたということである。第一に、退役軍人保険は退役軍人を特別扱いすることによってその他の国民から分断し、普遍性を前提とする皆保険の成立にとって障害となったということ。第二に、退役軍人医療保険は退役軍人省の既得権益となり、退役軍人省はそれを守るために皆保険への反対運動に加担したこと。第三に、1960 年代に第二次世界大戦の退役軍人が高齢化し財政的負担増が問題となったことで、退役軍人省は高齢者に限定する公的医療保険プログラム（メディケア）の設立を支持し、既得権益を守りながら退役軍人医療保険から高齢者を切り離す戦略を採用したこと。メディケアが成立すると、今度は高齢者が特別扱いされるグループに加わり、皆保険はますます成立が困難になってしまったと考えられる。

他方福祉政策についていえば、1960 年代初頭に貧困問題の深刻さが政治問題化するなかで、貧困者への医療サービスの拡充が訴えられた。その結果、公的医療保険の議論も国民全体を対象とする皆保険ではなく、貧困者（当時は若年層の貧困だけでなく高齢者の貧困も問題となっていた）向け公的保険プログラム（メディケイド）の設立を訴える運動が高まった。1965 年に皆保険への運動が結実することなく、その代わりにメディケアとメディケイドが成立した背景には、いわばこのような「医療の福祉化」が大きな影響を及ぼしていたのでないかと考えられる。

本研究には三つの意義があると考える。第一に、アメリカの医療政策の発展研究への理論的貢献である。先行研究において、退役軍人医療保険と福祉政策両者の発展を視野に入れるものは管見の限りなされていない。政策発展研究は、研究対象となる政策分野に限定するだけでなく、その他の政策分野との関係も視野に入れるべきである。例えば、隣接政策分野が相互に与える影響というものを分析枠組みの中にいれることによって、皆保険に賛成するものと反対するものとの対立構造だけでなく、皆保険の概念自体がどのように変化したかにも考えが及ぶようになる。これに関連して本研究の第二の意義は、アメリカ以外の国々の医療保険制度の発展を理解するために新たな視点を提供できるということである。たとえば、アメリカとは異なった意味ではあるが、日本でも「医療の福祉化」というものが問題となっている。各国で医療保険がどのような隣接分野とどのような文脈で影響しあうのかを分析することは、各国の医療保険の意味（たとえば医療の公平性の定義など）を考える上でも重要である。最後に、本研究は現在アメリカが直面している大きな問題を理解するために重要な手助けとなる。2008 年の大統領選挙に向けて医療保険問題が最重要課題のひとつとして挙げられている。さらに、2009 年に就任する新大統領が医療保険に関して何らかの改革案を示すことは確実である。改革案に対して連邦政府や利益集団などが持つ利害、政治的アクター間の権力関係、そして改革案に対する世論の反応などを理解するためには、現在の医療保険制度がそもそもどのようにしてつくられたのかを理解することが重要であろう。

３．研究の方法

1950 年代から 1960 年代にかけてのアメリカ連邦政府による公文書、医療保険政策に関わった人物や団体による文書、新聞、雑誌、その他二次資料を分析しながら歴史的に医療政策がどのように発展したのか、その背景にどのような政治力学が働いたのかを分析する。一次文献について具体的な例を以下に示す。

- 連邦保健教育福祉省（Department of Health, Education, and Welfare）資料
- 連邦官僚のパーソナルペーパー・オーラルヒストリー（医療保険政策担当の Arthur Altmeyer、Isidore Falk、Wilbur Cohen など）
- 退役軍人省（Department of Veterans Affairs）資料
- 連邦議会資料（本会議、委員会、小委員会議事録）
- アメリカ医師会雑誌（*The Journal of the American Medical Association*）
- 新聞（*Washington Post*、*New York Times*、*Wall Street Journal* など）

４．研究成果

初年度の平成 20 年度では、まず 1940 年代の医療保険制度の発展を理解するための分析枠組みを再考する論文を執筆する過程で、1950 年代からの政策発展を理解するための指標を示した。次に、American Medical Association（AMA, アメリカ医師会）や American Legion（アメリカン・リージョン（退役軍人による

団体)）の刊行物を調査しながら、これらの団体が医療保険に対してどのような態度をとったのかを追った。これらの資料収集は、平成 21 年 2 月 16 日から 3 月 14 日までアメリカ合衆国メリーランド州ボルティモア市を拠点にした調査旅行で行われた。特に 1940 年代末ごろから AMA と American Legion が、退役軍人向けの公的医療プログラムをめぐって政治的に衝突していたことを確認できた。同時に、AMA が国民皆保険にたいして反対しながら、退役軍人向けの公的プログラムへの反対を強めていったことを確認できたことは大きな収穫となった。平成 21 年度は、その資料調査をもとにして American Legion、AMA、そして連邦政府が医療制度改革にどのような利害を持ち、どのように政治的に対立したのかを論じる論文を *Nanzan Review of American Studies* に掲載した。この論文は、これまでアメリカ医療制度発展を論じる研究者たちが軽視してきた退役軍人向けの公共医療サービスに注目し、これが 1940 年代末から大きな論争を巻き起こし、さらにはそれが医療制度改革全体の議論に影響を及ぼしたことを述べた。また 1960 年代のアメリカにおける社会福祉政策の変化を理解するための二本の論文を『アカデミア』人文･社会科学編に掲載した。1960 年代は、社会福祉政策の性質が大きく変化する時期であり、ジョンソン政権下において、社会福祉政策と人種問題が直接的な結びつきをもち、さらに、州政府の権限が大きいアメリカ連邦制下の影響で、連邦政府の権限を拡大する意図で形成されたプログラムが、プログラムが執行される過程で、骨抜きにされていく過程を明らかにした。このような社会福祉政策全体の変化と、メディケアとメディケイドが成立した過程とを関連させながら論じることは重要であると考える。

平成 22 年 2 月 15 日から 3 月 19 日までで行ったアメリカにおける資料調査では、1940 年代から 1960 年代までの American Legion や AMA などの団体に関する雑誌、そしてビル・クリントン大統領図書館およびリンドン・B・ジョンソン大統領図書館では、医療制度を含む社会保障政策を担当する省庁の資料を調査した。それらを分析する過程で、これまでの退役軍人向けの医療サービス、メディケア、メディケイドなどについての議論の裏付け作業を行い、さらに 1940 代から 1960 年代にかけての医療制度の発展が、1990 年代にクリントン政権下で行われようとした医療制度改革にどのような影響を及ぼしたのかを考える機会を得ることができた。このように 1940 年代から 1960 年代の医療制度の発展を 1990 年代の改革の動きの中で見直す作業は非常に有益であり、平成 22 年に行った海外調査は本研究の成果を再確認するうえでも、さらには本研究をさらに発展させるためにも重要であったといえる。

したがって、平成 20 年度から 21 年度に及ぶ研究からの成果は、アメリカの医療制度発展研究に新たな視座を提供するものになったと考えている。1940 年代から 1960 年代にかけて退役軍人向けの公共医療サービスをめぐって、様々な利害対立が存在し、さらにはそれをめぐる議論が、政府をはじめ各利益集団の戦略に影響したことを実証した。これまでアメリカ医療制度を研究する上で、退役軍人向け医療サービスが医療制度全体に与える研究はほとんどなく、その意味で本研究の意義は大きいと考える。さらには、平成 22 年 3 月にはバラク・H・オバマ大統領が医療制度改革を実現した。100 年に一度の改革であると称賛する声がある。しかし他方で、法案の内容が限定的であり抜本的な改革とはならないという批判もある。さらには、2014 年に本格的に施行されるオバマ改革を白紙に戻そうとする動きー例えばティーパーティー運動の盛り上がりなどーがアメリカ国内で広まっている。このようなアメリカ医療制度改革をめぐる動きを理解するためには、医療制度がどのように形成され発展してきたのかを改めて問い直す作業が重要である。その意味でも、今回の研究は意義深いものになったといえるであろう。

５．主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 4 件）

① 山岸敬和、「貧困との戦い」の起源ー大統領のリーダーシップの視点から、『アカデミア』人文・社会科学編、査読無、90 巻、2010、259-295。

② 山岸敬和、Maximum Feasible Confusion ー経済機会法はなぜ政治的に失敗したのか？『アカデミア』人文･社会科学編、査読無、90 巻、2010、295-325。

③ Takakazu Yamagishi, Veterans and Americanism: The American Legion and VA Health Care after World War II, Nanzan Review of American Studies, 査読無、Vol.31, 2009, pp. 161-172.

④　山岸敬和、総力戦と医療保険－分析枠組みの構築を目指して、『アカデミア』人文・社会科学編、査読無、88 巻、2009、125-141。

〔学会発表〕（計 3 件）

①　Takakazu Yamagishi, Veterans and Americanism: The American Legion and VA Health Care after World War II, Nagoya American Summer Seminar, 2009 年 7 月 26 日、南山大学。

②　山岸敬和、アメリカ医師会と医療保険、日本政治学会、2008 年 10 月 12 日、関西学院大学。

③　山岸敬和、総力戦と医療保険の比較研究、日本比較政治学会、2008 年 6 月 22 日、慶應義塾大学。

６．研究組織

(1)研究代表者

山岸　敬和（YAMAGISHI TAKAKAZU）
南山大学・外国語学部・講師
研究者番号：00454405