

氏名（本籍）	伊関 友伸（埼玉県）
学位の種類	博士（福祉経営）
学位番号	乙第16号
学位授与の日付	2015年3月21日
学位授与の要件	学位規則第5条第2項の規定による
学位論文題目	自治体病院の歴史 ―住民医療の歩みとこれから

審査委員	(主査) 日本福祉大学	教授 足立 浩
		教授 新谷 司
		教授 柳 在相
		教授 二木 立
	東京大学 大学院 教育学研究科	教授 山本 清

論文内容の要旨

超高齢社会に至った今日、膨大な国民医療費との関連でしばしば自治体病院の非効率性が問題にされ、その廃止すら議論に上る一方、地域の医療を支える基幹病院としての存在意義を強調する議論もなされている。自治体病院を巡るこのような状況のもとで、本研究の目的は明治期以降の自治体病院・住民医療の歴史について整理し、そのあり方について検討することであり、主たるテーマは「自治体病院の存在意義」の解明に置かれている。

自治体病院の歴史について議論する際には、病院史・医療制度史・医育史・公衆衛生史・医療保険制度史・地方行財政史など様々な観点からの検討が必要になるとして、膨大な行政関連資料、個別の医科大学史と病院史および先行研究文献等を収集・分析するとともに、とくに地方財政の歴史と医師養成の歴史(医育史)との関連にも注目して論述展開している。また膨大な文献資料に加え、多数の現地調査と関係者へのインタビュー等、現場の生の声や見聞を積み重ね、現場感覚に基づく分析に留意している。それらの歴史分析、現状把握・分析に基づき、自治体病院・住民医療のこれからのあり方について基本的視点と提言を示している。

本論文(本文)は以下の構成となっている(638頁<図表60>、参考文献589<研究書籍299、資料等290件>)。

はじめに

第一章 公立病院の隆盛と衰退(明治初期～中期)

第二章 医療の社会化運動から戦時医療体制へ(明治末期・大正期・昭和前期)

第三章 戦後の復興と医療再建の時代(昭和戦後復興期)

第四章 国民皆保険の達成と自治体病院の試練(昭和高度成長期)

第五章 医大新設ブームと医療費抑制政策(昭和安定成長期～平成バブル期前後)

第六章 新自由主義的行政改革の時代(平成期・橋本行革以降)

第七章 自治体病院と住民医療のこれから

おわりに

「はじめに」では、上記のような研究の動機、目的、視点などについて記述している。

第一章では、明治初期~中期の公立病院の隆盛と衰退の動きについて論考している。明治維新直後には西洋医学伝達の間として医学校と公立病院が各府県で設置されたが、その後政府の緊縮財政等の影響等から収支均衡が求められ、一転して廃止が相次ぐ。その動きを「国の安上がり医療政策」と批判する議論に対し、道府県・市町村財政の分析によって公立病院の政策順位が低かったことを指摘している。

第二章では、明治末期・大正期・昭和前期の医療の社会化運動から戦時医療体制への動きについて論考している。産業の発展とともに国民の貧富の差が拡大し、疾病は貧困により生じる最大の問題となった。医療の進歩をすべての人が享受できることを目指す「医療の社会化」運動が起き、減少の一途をたどっていた公立病院でも低所得者層を対象とした病院・診療所や結核療養所、乳児保護のための産院などが新たに設置されたことを述べている。

第三章では昭和戦後復興期の医療再建について論考している。日本国憲法が制定され、新たに社会権が保障されるなかで、自治体病院は国民に医療を提供するための中核的施設として設置されるが、都道府県立病院は財源不足から限定的で、国民健康保険直診(市町村立)病院・診療所が中心となり、戦後の国保事業崩壊に対する防波堤として大きな役割を果たしたことを指摘している。

第四章では、昭和高度成長期における国民皆保険達成後の自治体病院の試練について論考している。1957年に日本医師会長に就任した武見太郎が政治力を行使して自治体病院に厳しい姿勢で臨み、1962年には医療法改正による公的病院の病床規制が議員立法で成立し、その後の病院新設は私的医療法人が中心となった。自治体病院は生き残りをかけて旧自治省(現総務省)との関係を深め、自治体病院への地方交付税交付と引き換えに地方公営企業法の財務規定の適用が行われたことなどを指摘している。

第五章では昭和安定成長期から平成バブル期の自治体病院について論考している。国民皆保険制度の達成、高度経済成長により医師・看護師不足が起き、それへの対処として医科大学の新設が相次ぐ。他方、1981年には第二臨調が設置され、医療費抑制が重要課題とされ、それ以降医科大学の定員抑制策が採られた。しかし、自治体病院では地方交付税の増加を背景にした一般会計繰入金増額、職員増加が図られ、医療内容の充実が図られていく伸張の時代を迎えたことを指摘している。

第六章では平成期の橋本行革以降の新自由主義的行政改革の時代の自治体病院について論考している。1996年以降、全国で行政評価導入の動きが広まり、自治体病院への一般会計繰入金の多さが問題として表面化してくるなかで、その運営形態を変え経営能力を向上させて繰入金を縮減しようとする動きが起きる。2004年の新たな医師臨床研修制度導入を機に全国的な医師不足が起き、医師不足により経営崩壊を来す自治体病院が続出する。2007年には総務省「公立病院改革ガイドライン」が策定され、「経営効率化」「再編・ネットワーク化」「経営形態の見直し」の3つの視点に立った改革推進が求められた。そのもとで経営の効率化と時代の変化に対応した医療機能再編が求められているのが現在の自治体病院であると指摘している。

最終章の第七章では、以上の議論を踏まえて自治体病院の存在意義について総合的に考察している。行政組織である自治体病院は単に医療を提供するだけでなく、「地域における医療や社会問題を解決する施設・組織」として存在すること、設置の意義が明確であれば自治体病院は成長しう一方、収支均衡だけを求められるのでは衰退すること、政治の影響を受けやすいことなどを指摘している。その上で自治体病院の存在意義について図表を用いながら整理し、「民間法人の独占排除」「自治体病院が立地する地域の医療費地域指数が低い傾向」「行政の医療・福祉・健康づくり政策との連動のしやすさ」「バッファー(緩衝器)としての役割」などの意義があることを指摘している。また、これから

の地域における医療の課題を「国民の超高齢化への対応」「個人の孤立(社会的な連帯意識の欠如)への対応」「国民皆保険制度の維持」であると指摘し、自治体病院は問題解決のモデルたりうることが期待されるとしている。その一方で、自治体病院には職員定数問題など「お役所体質」が存在し、体質を変えていかなければ時代の変化に対応できず衰退していく可能性が高いことも指摘している。最後に、地域の医療のあり方を考える自治体病院の危機は、国民の医療に対する意識を変革する一つの契機となる可能性があるとして指摘している。

論文審査結果の要旨

1. 審査経過

本論文を以って伊関友伸氏から 2014 年 9 月 4 日付で、日本福祉大学大学院学位規則第 5 条第 2 項に規定する博士(福祉経営)学位の申請がなされた。

同年 10 月 9 日の第 6 回大学院福祉社会開発研究科福祉経営専攻会議(以下、福祉経営専攻会議)において「日本福祉大学大学院福祉社会開発研究科 課程を経ない者への博士学位授与に関する内規」(以下、内規)第 7 条第 1 項に基づき、当該申請受理の可否に関する審査委員会が設置され、同年 11 月 13 日の第 7 回福祉経営専攻会議において申請の受理を可とする審査委員会の結論が承認された。併せて内規第 9 条に基づき、学位申請に関わる本論文の審査委員会について主査を足立 浩、副査を新谷 司、柳 在相、二木 立および山本 清東京大学教授(学外審査委員)の 5 名で構成する審査委員会の設置が承認された。審査においては各審査委員が当該論文について熟読吟味するとともに、2015 年 1 月 9 日に第 1 回学内審査委員会、内規第 8 条に基づき 2015 年 1 月 23 日に最終試験(外国語試験および学力審査を含む口頭試問)および第 2 回学内審査委員会を実施した。申請者は外国語試験において適切な英語能力を示すとともに、口頭試問において審査委員の質疑に概ね適切に応答し、今後の研究課題についても確認した。

2. 論文の評価

本論文の評価すべき主な点は下記の 4 点である。

第 1 に、明治以来 150 年の自治体病院史を病院史・医療制度史・医療政策史・医育史・公衆衛生史・医療保険制度史・地方行財政史など幅広い関連分野と関わらせつつ、589 点に上る膨大な文献・資料(研究書籍 299 点、資料等 290 点)および多数の現地調査・インタビュー等で得られた知見を駆使して多面的に分析・記述した大作で、自治体病院だけでなく日本における医療の発展プロセスを理解するに際して示唆するものが多く、今後の同領域研究の基本図書となりうる文献であることである。

第 2 に、政府の公式文書・統計や先行研究に基づく大半の医療史・医療政策研究とは異なり、それに加えて膨大な数の大学史(95 冊)と個別病院の病院史(111 冊)など準一次資料とも評価できる文献・資料の収集・分析を通じて従来の研究では見落とされていた、現在にも通じる重要な歴史的事実(例:1948 年の「公的医療機関の 9 原則」225 頁、岩手県国保連病院の「県直営に対する懸念」238 頁、諸橋全自病会長の医師削減方針に対する提言<437 頁>等)を明らかにするなど資料的価値も高く、かつ根拠文献等も示されている点である。

第 3 に、こうした膨大な文献・資料の紹介・解説にとどまらず、随所で歴史的評価の面でも議論のある諸問題について著者独自の見解を明示していることである。とくに第 7 章では「図表 7-1 自治体病院の存在意義」(594 頁)「図表 7-7 自治体病院が行うべき医療」(606 頁)など、独創的かつ理解

しやすい図表を示しながら論述されている。

第4に、地域住民が「お客さま」ではなく、限られた医療人材を使う「当事者」として医療や健康づくりに関わるという意味の「住民医療」の概念を提示し、自治体病院や地域医療のあり方に関する政策検討にも多分に寄与しうる斬新な論述展開を行っていることである。

他方、いくつか残された主な課題は以下の4点である。

第1に、自治体病院史を6期に区分した理論的根拠等の明示、それに関連して各期の歴史分析のまとめ・総括の提示が望まれることである。とくに、歴史の総合的評価とそこから導かれる今後の課題説明に当たる第7章の論述をもう少し充実させることが望まれる(ただし、それは別著『まちの病院がなくなる!?—地域医療の崩壊と再生—』<時事通信社、2007年>でかなり論じられてはいる)。

第2に、たとえば「地域医療」と「住民医療」との共通点と相違点、自治体病院の組織特性をより具体的に説明するうえでの「経営」や「経営形態」についての著者の認識の整理など、重要な用語等に関わる概念的整理・明示の面で、もう一段の掘り下げが望まれる。

第3に、「医療の社会化」論における開業医否定論に関わる歴史的評価やそれに関わる論争についての記述が乏しいこと、医療・福祉への市場原理導入により低価格で一定の品質のサービスを提供しうる利点があるとするなど、医療・福祉分野では否定されていることの未確認、自治体病院の経営改善状況評価に際し、医業そのものの収益性を示す医業収支費率ではなく繰入金・補助金を含む経常利益状況を根拠とするなど、いくつかの「見落とし」あるいは認識不足も窺えることである。

第4に、「自治体病院が立地する地域では、国民健康保険の医療費地域指数が低い」可能性(599頁)という貴重な「発見」について、一時点の相関分析にとどまらず、さらにデータを加えた学術論文としてまとめることが期待される。

こうした課題にもかかわらず、既述のように本論文は自治体病院の歴史および現在の諸問題に関する研究の「基本図書」ともなりうるとともに、自治体病院をめぐる制度的・政策的検討にも多大の貢献が見込まれ、その学術的・社会的意義は高く評価できる。

3. 最終試験の結果

内規第8条に基づき、2014年1月23日に論文に関する口頭試問を実施した。口頭試問で申請者は、自治体病院史を6期に区分した根拠、「住民医療」と「地域医療」概念の使い分けの理由、経営形態の再検討が経営改善に及ぼす可能性に関わる質問等に概ね適切に答えた。他方、経営分析による客観的状況評価と政策的課題としてのあり方の評価との峻別、戦前の「医療の社会化」論の戦後における位置づけ・役割についてのより適切な評価、自治体病院史という客観的事実評価に基づく分析と住民医療論という「あり方」論・政策論との区別の必要、各章ごとの小括的記述と最終章である第7章での総括的記述の必要、および「自治体病院が立地する地域では、国民健康保険の医療費地域差指数が低い」可能性について一時点の相関分析にとどまらず、さらにデータを加えて学術論文としてまとめることなどについては課題として確認した。外国語試験では、本論文の英文サマリーや口頭試問に先立つ英語試験の結果に照らし、基本的な学力を備えていることが確認された。

4. 結論

以上により、申請者は博士(福祉経営)の学位を授与されるにふさわしいと判断し、試験に合格と判定する。