

特別講演

国家行政の政策決定プロセス
— 平成6年健保改正を中心に —

江利川 毅*

〔Key Words〕 志・義・恕、誠心誠意、最後まで諦めない

第12回日本臨床検査学教育学会学術大会の開催、おめでとうございます。わが埼玉県立大学と共催で行われることは、本学にとりまして大変名誉なことであり、会員の皆様のご来駕を心から歓迎いたします。大会長の松下先生から、臨床検査教育とは趣の異なる内容の特別講演をしてもらいたいとの要請があり、私の経験を踏まえつつ、保健医療福祉の分野に係わりがある内容ということで、政府の中で仕事をしてきた経験の一端をお話しすることにいたしました。

私の経歴は別紙(自己紹介：本稿では割愛)のとおりにありますが、話の中にも経歴に係ることが出てきますので、この紙は参考までにご覧ください。本題に入ります。

I. 行政の仕組みと課長時代まで

1. 国家行政の仕組み

国家権力は、社会の教科書で習った通りですが、立法、行政、司法と三権分立の構造になっています。国会が立法機関で国権の最高機関、内閣が行政機関で、国会が議決した法律や予算に従って行政を執行します。行政の一員となって、仕事の関係で国会の赤じゅうたんを踏んだとき、社会の教

科書で習った世界の中にいると、ちょっと不思議な気持ちになったことを今でも覚えています。なお、行政の側で仕事をしているせいか、私は、行政を執行している内閣の方に多くの情報が集まるため、実際は行政の方が相対的に優位な位置になっているという感じを持っています。

内閣の仕事は各省大臣が分担管理して行います。行政について縦割りとか縄張り意識とか批判されますが、そもそも法律上、縦割りに仕組まれているのです。

行政は内閣が担いますが、内閣はその事務局である内閣官房と、各省庁に分かれます。21世紀の初頭に中央省庁再編が行われ、新たに内閣府という官庁ができました。内閣府は総理大臣のリーダーシップを支える知恵の場としての役割を果たすことが期待されており、私はこのときに総理官邸から内閣府の大臣官房長に人事異動しました。新設組織である内閣府の機能を軌道に乗せる、というのが私の役割でありました。

2. なぜ国家公務員を志したか

私の小学生のころ、人工衛星が打ち上げられ、多くの子どもたちは天文への関心を持っていました。私もその一人で、将来は天文学者に

*公立大学法人 埼玉県立大学 理事長 erikawa-takeshi@spu.ac.jp

なろうと思っていました。私は埼玉県立熊谷高校に進んだのですが、2年の秋に東京オリンピックがありました。オリンピックに向けての公共事業、新幹線や高速道路や施設整備などで好景気だったのですが、オリンピックが終わると不況になり、1年のときの同級生の家が倒産し、彼は進学できなくなりました。夜逃げに近かったのではないかと思います。それを聞いて、望遠鏡で宇宙を観察するより、望遠鏡の足元のこの社会を良くすることを考えるべきではないかと思い、3年の始めに文科系に切り替えることを決意し、東大法学部に進みました。

私が大学にいたときは、東大紛争の時代です。医学部から始まった大学紛争・闘争が、順次他学部にも及んできました。学生のデモ隊が、ゲバ棒を振るって先生の研究室を壊すのを見て、これは間違っていると思い、心情的にも距離を置くようになりました。安田講堂に機動隊が入って、東大紛争は収束しました。大学紛争のころは、私も右往左往していましたが、これを通じて何を学んだか、この期間をどう総括しているかという、正直、確たるものではありません。

3年の後半学期はストで授業がなかったので、授業を再開した2月から、4年の末までに授業を終えるということで、ぎゅう詰めの授業が始まりました。きちっと勉強したいと思い留年を希望しましたが、家も決してリッチではないので、父の賛成は得られませんでした。そこで、「国家公務員試験を受験し、芳しくなければ留年」ということで父と折り合いを付けました。

一方、卒業後どのような道に進むかについては、確信のようなものは持てませんでした。権力には心理的抵抗はあるし、民間企業は何となく利益追求の仕事に魅力を持たず、弁護士も個別案件処理で社会をよくしていくにはスケールが小さい。何も知らない学生の考えですが、そんなことで進路に迷っていました。その頃は、高度経済成長の最中で、一方で公害問題が大きな社会問題になってきていました。公害問題の解決こそやがいのある仕事ではないかと思い、父との話もあったので、進むとしたら公害部のある厚生省と思うようにな

りました。環境庁はまだできていませんでした。

進路については、クラスメイトとも話し合いました。私が国家公務員試験を受けると言ったら、友人が「君は国家権力に身を売るのか」と詰問調で言うのです。会話の中には東大紛争の影が落ちていたと思います。私が「公害問題に取り組む。厚生省にしか行かない」と答えたら、「それならギリギリ許せる」、そんな会話を交わしたりしました。高度経済成長の最中ですから、公害問題に取り組むことはアンチ主流派的で、かつ社会正義を実現するという、若者的な気概にも合っていたのだと思います。

3. 厚生省での最初の大仕事

入省後、環境衛生局に配属されました。局内に公害部を持っている部局です。その年の秋の臨時国会が、いわゆる公害国会で、様々な公害規制法が成立し、加えて、新たに環境庁を設置することも決まりました。

厚生省の公害部の各課は、環境庁の発足に伴いそちらに移っていきました。廃棄物行政は厚生省に残っていて、私は、入省2年目に廃棄物処理法の施行(政省令の作成等)を担当することになりました。家庭からのごみなどを規制していた法律に、新たに工場・事業所からの産業廃棄物を規制することが加わりました。産業廃棄物を出す事業所を所管している各省庁とは、対象とする産業廃棄物の範囲やその処理基準の内容を巡って、厳しい交渉がありました。厚生省全体が忙しかったため、本件の法令担当は若造の自分だけでしたが、望む仕事が担当できて、血気盛んな時期でもありましたし、死に物狂いで仕事をしました。

規制の内容を巡って事業官庁と連日の交渉が続きました。交渉は、担当者交渉→係長交渉→課長補佐交渉→課長交渉とレベルを上げながら一致点を見出していくのですが、法令担当の係長も課長補佐もいないので、厚生省は私が行くしかありません。課長補佐交渉に自分が行ったら、相手省庁が「厚生省は霞が関のルールを知らないのか」と怒って課長のところに電話をかけてきて、そこで、技術系の課長補佐が同行してくれるようになりました。しかしながら、その補佐は詳しく内容を知

りませんから、相手に挨拶するだけで、「担当者に説明させます」といって、実際の説明はやはり私が行いました。

自治省とは課長交渉になり、厚生省の担当課長(医系技官)に代わって局の筆頭課長(事務系)が交渉にいきました。その課長は、私の説明を十分聞かず、相手の課長が東大の同級生なのでうまく処理できるだろうと、楽観的な見通しを述べました。私は、もめている内容から言ってそのように合意できることはありえないと思っていましたが、案の定、相手の反応は厳しいものでした。私の課長は説明できないので、課長からの指示で私が説明しました。交渉相手の行政課長は私の説明を聞き、一つ一つメモを取り、いくつか質問してから考え込んでしまいました。3、4分だったかもしれませんが、私にはとても長い時間に感じました。やっと口を開いて言いました。「厚生省の説明には非がない。厚生省の案の通り進めて結構である。しかし、自治省のやろうとしていることと齟齬がある。これについては、厚生省は黙って見ていて欲しい」と大岡裁きの判断を行ってくれました。確かにこれしか両省が立っていられる道はないのです。立派な課長がいると、私は本当に感服しました。

各省との詰め最終段階で、各省が法制局参事官に判断してもらおうと要求してきました。これは、各省は厚生省の案を飲むけど、若造にやられた形はとりたくない、法制局という政府の法案を審査する第三者的な所で決めてもらえれば、各省担当窓口はメンツをつぶすことなく、省内各部署を説得できる、そういう手順を考えたのだと思います。担当の法制局参事官は厚生省から出向している人なので、その法制局参事官は厚生省の言い分で裁くだらうし、各省はそれでよいと判断したと、私は思いました。「よし勝てた」と思ったのですが、ところが法制局参事官はその空気が読めず、「各省の言い分にももっともな点がある」と言い始めたのです。各省の主張にそれぞれもっともな所があるのは当然で、ぶつかり合う「もっとも」のいずれを取るか、法制局に捌いてもらいたいのです。ヒラの私とその課長級の参事官に文句を言ったら激怒されて、「出ていけ」と追い返されてし

まいりました。法制局参事官の下で決着しようという流れが、暗礁に乗り上げてしまいました。各省は調整の時間がないことをよく知っていましたので、厚生省の言い分を飲んでくれて、最終案がまとまっていきました。

この最初の大仕事で、私は、霞が関への信頼と、仕事に取り組む姿勢への確信を持ちました。すなわち、霞が関は、①基本的には良識・常識が通用する、②筋が良ければ利害関係省庁も最後は納得してくれる(決して「縄張り争い」だけではない)、③円滑に交渉を運ぶには人間関係も大事、そういう霞が関文化を学び、各省庁は基本的には信頼できるということを学びました。交渉を通じて信頼関係を構築(誠心誠意で対応)して、仕事の筋が通ってれば、若くても十分仕事ができる、そういう確信を持ちました。

また、霞が関には立派な人がいる、他省庁の課長が他省庁のヒラを対等に扱ってくれる、そして課長クラスでも大局的判断ができる、そういう人に会えたのもいい経験でした。他方では、部下の話の聞かない、筋を通せない駄目な上司もいる、そういう事実も体験しました。そういう経験を通じて、私は、『後輩(=自分)の存在意義は先輩を乗り越えるところにある』、上司を乗り越えていい仕事をして行こう、そう思って仕事をするようになりました。

4. 若いころの仕事に取り組む意識・姿勢

係員、係長、課長補佐と、ポストは変わっていましたが、20代、30代のころの私の仕事に取り組む意識・姿勢は、次のように整理できると思います。

- 国民のために(役所の組織のためではない)よりよき仕事をする
 - 他の誰がこの仕事を担当したとしても、自分の方がよりの確により良い仕事をする(この分野の第一人者になる)
 - 後輩(=自分)の存在意義は先輩を乗り越えることにある(先輩に対しても批判をする)
 - 専門バカにならない。視野を広く持つ
- これに加えて、私は、すべての問題に対応できるような、万能の判断基準、つまり様々な条件を

インプットすると自ずと最適の解が得られるような、そういう絶対的な価値基準を身につけたいと思っていました。いろいろな人の話を聞くたびに判断が揺らぐようでは、リーダーシップをもって仕事を処理することができない、それを乗り越えて、絶対の境地に立てるような人物になりたいと思っていました。しかし、様々な仕事に携わっていくうちに、そのような絶対的な価値基準はないと思うようになりました。そして、特に東洋哲学系統の本を読みながら、どんな問題にも的確に対応できる心構えを身につける、そういうことを考えるべきではないかと思うようになりました。

5. 初めての課長ポスト、内閣参事官：

総理官邸での勤務

初めての課長ポストは厚生省ではなく、内閣官房内閣参事官、総理官邸で勤務することになりました。

中曽根内閣、後藤田官房長官、という時代でした。私は、どちらかというと反権力主義的な気持ちを持っていて、自分が総理官邸で勤務するとは全く思っていなかったのですが、権力の中核に入り、そこで様々な経験を積むことになりました。後から思うと、私の人生にとって大きな節目になった人事異動と言えらると思います。

中曽根内閣は、土光臨調の行革を推進する内閣で、私が着任した年の秋の臨時国会では、国鉄民営化法案が審議されました。最重要法案ですので、総理も法案を審議する委員会に出席するなど、国会対応は大きなウエイトを占めていました。私は、総理と国会との日程調整や、総理用の答弁資料の準備(関係省庁に資料を発注して取りまとめる)などの仕事をしていました。

国鉄の民営化は、私は、大変に素晴らしい成果があったと思っています。それまで、国鉄は毎年運賃の値上げをやっていました。ところが、民営化した昭和62年から今日まで、この30年間一度も運賃を上げていません。

後藤田官房長官にお仕えたのもいい経験になりました。人を見る目、判断の要所、大局観、多くのことを学びました。

6. 厚生省での課長時代

3年間の官邸勤務の後、厚生省に戻って、年金局、薬務局、保険局、大臣官房で、課長を歴任しました。どのポストでも多くの学びがあり、ドラマがあり、ちょっとした小説が書けるような味の濃い経験をしました。

厚生省での最初の課長は、年金局の資金運用課長で、年金資金の自主運用が始まったころでした。着任時は2兆円ぐらい、2年後には10兆円の資金を運用するようになりました。官邸勤務のときは政治の世界で仕事をしていましたが、今度は金融の世界での仕事です。

薬務局では、医薬品の流通改善や、患者の少ない新薬、オーファンドラッグというのですが、その研究開発の促進に取り組みました。

保険局での仕事は、与野党が入れ替わって細川内閣時代ですが、後で詳しく説明します。

これらの仕事をやりながら、「課長の責任」とは何かを考えました。

基本は、①課の抱えている課題を処理すること、将来の変化に備えてその先の課題に備えること、それと②後輩を育てること、だと思いました。もちろん、個々の課題に応じて対応の仕方は異なります。ただ、きちんと責任を果たすためには、仕事の進行管理をしっかり行っていることが大切で、課内での打ち合わせを大事にしました。

7. 仕事に取り組む心構え

先ほど、若い頃の仕事への心構えを申し上げた際に、絶対的な価値基準が欲しいと思っていたと申し上げましたが、いろいろな経験を重ねて、万事に通用するような絶対的な価値基準はないと思うようになりました。その代わり、いかなる事態にも的確に対応できる「心構え」を持つことは可能ではないか、と思うようになりました。如何にしたらそのような「心構え」を持てるか。その「心構え」を身につけるためにどうしたらいいのか。一番大事なことはしっかりした志を持つことですが、考え方を手順的に整理すると、以下のようにまとめることができます。

①問題・課題を正確に把握する

(問題点の整理→解決の道筋)

(現場重視、報告を最後まで聞く＝忍耐力が必要)

まず、問題・課題とされているものを正確に理解するため、情報を集めることです。担当者の説明をよく聞く。説明が下手な人もいます。我慢しながら、時には軽く質問しながら、情報を聞き出す。より正確に把握するため、現場を見るなり、現場のことを別の人から聞くなりして、とにかく事態を正確に把握する。聞くのには忍耐が要ります。叱ったら情報は入ってきません。そして、与件として取り扱うべきものは何かを整理する。これは動かさないので、次に動かせるものは何かを整理する。その整理だけで、解決の方向が見えてくることもあります。でも多くの場合は、動かせる問題点をどう動かすのがいいのか、その案とか対策を考えることになります。

②解決の方策を考える→そもそもどうあるべきなのか、白紙にもどって、原点、基本に立ち返ってそもそも論を考える

次に、解決の方策を考える。そのときは、白紙状態ならどういった絵が描けるかを考える。そもそもどうあるべきかを考える。しかし現実には白紙ではありませんから、現実の条件を加えていって、その中でどうすべきかを考える。自分なりにしっかり考えて、自分が最善と思う意見を持つことが大事です。

③英知を集める(聞く側が謙虚であることが必要信頼される。敬意を払う)

・・・誤りなきを期す

しかし、自分だけの考えでは盲点もあり得ます。もっといい案があるかもしれません。真の最善案を考えるために、他の人の意見も聴きます。英知を集める努力をします。私は、有能な一人の意見より、多くの人の英知を集めた方がよりいい案を作れると思っています。だから謙虚に意見を聞きます。また、相手方から信頼されないと良い意見を出してもらえません。相手に敬意をもって接することも大事です。ただ、自分の意見をしっかり持っていないと、人の意見を聞くたびに考えが揺れてしまう、人の意見に振り回されることに

なりかねないので、②で述べたようにまず自分自身でしっかり考えるのです。

④対策案の決定

どの対応策をとるかの判断基準→「義」と「恕」

義：正しい政策か

恕：国民に対し思いやりを尽くしているか、国民が納得感を持ってくれるか

英知を集めて考えて、一つの案にまとまることもあります。2つか3つの複数の案になることが多くあります。最終的にどの案にするか決めなければなりません。どの案にするかの判断基準を、私は「義」と「恕」の二つの視点で考えるべきだと思っています。その政策が正義に合っているか、正しい、王道を歩むような政策であるか。と同時に、その政策が、政策の適用を受ける国民のことを十分思っているものであるかどうか、良く説明すれば納得してもらえる政策案であるかどうか。この二つの視点で吟味して一番妥当な案を選ぶべきだと考えています。

⑤全力を傾注して実現する＝責任を果たす

(責任感、誠意)

誠心誠意取り組み、必ずゴールに到達する

最後まで頑張るために必要なもの＝志

政策案を決めても、それを実現できなければ意味がありません。利害関係者の説得というか理解を得る、必要があれば予算を獲得する、あるいは法案を国会に提出して成立させる。ゴールまでは簡単ではありません。でも、いろいろなハードルを乗り越えて、実現しなければ責任を果たしたことにはなりません。内容がよくできたものであれば、頑張れば道が開けます。困難を乗り越えて必ずゴールするのです。折れそうになる自分の気持ちを奮い立たせてくれるのが志です。志は高ければ高いほどよいのです。

考え実行する手順ということで①～⑤の順で話しましたが、そもそも一番大切なものは⑤の志です。まず志があって、だからこそ最後まで頑張れるのです。

ある他省庁の人が私のことを「逃げない、ぶれない、最後まで諦めない」と評してくれました。ありがたい評価だと思っています。

II. 平成6年の健康保険法等の改正

特異な時期ともいえる、保険局企画課長のときの医療保険制度の改正についてお話をします。特異な時期というのは、万年与党の自民党が野党になって、5党8会派連立の細川内閣が誕生したときだからです。このときの法改正は、長編小説が書けるくらい、波乱万丈の中での仕事でした。

1. 政策決定の一般的なプロセス

まず、一般論ですが、政策原案の作成は、担当部局の内部での検討から始まります。課内会議や局内会議でもんで、これをやろうと大枠の方向決定ができると、関係審議会で勉強会のような形で検討を進めます。

方向性が固まってくると、外部との調整を始めます。関係省庁との調整、関係団体との調整、与党との調整、予算要求を通じて財務省との調整、それを進めながら関係審議会で答申を出してもらべく、審議を進めます。

いざ、この案で進めるということが決まれば、予算の獲得、与党手続き、法案の国会提出・審議と、具体案の成立に向けて動いていきます。

2. 法改正当時の状況

では、具体的に平成6年(1994年)の健保改正の話をします。当時の政治的な流れ、法案の取りまとめや成立までの流れを、年表的に整理しましたので、表1、表2を見て当時の状況をイメージしてください。自民党や選挙後の新与党の混乱、権力闘争、合従連衡、そんな中で健康保険法改正案をまとめ、成立させていきました。

まず、当時の状況から説明します。1990年代の初めにバブル崩壊があり、当時はそのうちに従来のような成長路線に戻るだろうと楽観的な見方が支配的でした。しかし、なかなか上向かない、給与は上がらない、したがって保険料は増えない。税金は減り始める、国庫補助は増やせない。一方で高齢化は進み、医療費は毎年1兆円ぐらい伸びている。そのような中で医療保険財政の健全性をどう維持するか、ということが課題になっていました。

1992年9月頃から検討を始めて、この時期の課長は私の前任者ですが、医療保険審議会が翌年の93年6月に中間報告をまとめたのです。マスコミには「入院患者から飯代を取る」と取り上げられて、財政対策的な面が喧伝されました。

表1 健保改正(1994年)時の政治的な流れ

1990年代初頭	バブル崩壊、失われた20年の始まり
1993年7月18日	衆議院議員総選挙、自民党過半数割れ
1993年8月9日	細川内閣発足、5党8会派の連立内閣
1993年9月17日	臨時国会(異例の越年国会1月29日まで) 選挙制度改革を審議→政府予算の編成は越年
1994年1月31日	通常国会(6月29日までの150日間)
2月15日	予算案の閣議決定、3月4日 国会提出
(3月4日)	選挙制度改革が可決成立)
4月25日	細川内閣総辞職、羽田議員首相指名
26日	社会党の連立政権離脱、少数与党へ
28日	羽田内閣発足(異例の9時間余の一人内閣)
5月10日	羽田総理、所信表明演説
17日	衆参予算委員会提案理由説明、23日から審議
6月8日	予算案の衆議院議決
23日	予算案の参議院議決、内閣不信任案の提出
25日	羽田内閣総辞職
1994年6月29日	村山議員首相指名
30日	村山内閣発足(自社さ)

表 2 健保改正法案(1994年)の成立のプロセス

1992年9月	医療保険審議会で検討開始
1993年6月	医療保険審議会中間報告 入院患者の食費負担がクローズアップ
同6月	人事異動(保険局企画課長)
7月	総選挙(野党は入院患者食費負担反対を公約)
8月	細川内閣、大内啓伍厚生大臣(民社党委員長)
11月25日	医療保険審議会の建議案(与党と調整)
12月8日	建議(老人保険審議会意見12月15日)
1994年1月29日まで	臨時国会、1月31日から通常国会
1月21日	健保改正等に関する与党厚生関係責任者会議の設置
1月27日	責任者会議から与党政策幹事会へ報告・了承
2月15日	予算案概算閣議決定
3月4日	予算案の国会提出
3月22日	健保法等の改正法案、国会提出
(4月25日)	羽田内閣)
5月23日	衆・予算審議(～6月8日)
6月1日	衆・健保法等改正案の国会審議入り
6月8日	衆・予算案、健保改正法案の可決
6月9日	参・予算審議(～23日)
6月23日	参・予算案、健保改正法案の可決、衆・不信任決議案の提出

その後の人事異動で、局長以下大きく入れ替わり、私は保険局企画課長になりました。

その頃、自民党の宮沢内閣だったのですが、政治改革を巡る自民党内の意見調整がまとまらず、野党の提出した内閣不信任案に自民党の一部が賛成して可決となり、解散・総選挙となりました。そのとき、自民党からかなりの国会議員が離党して、新生党、新党さきがけができ、日本新党もでき、総選挙の結果、自民党は過半数を維持できず、5党8会派による細川内閣が誕生しました。厚生大臣には民社党の委員長の大内啓伍さんが就任しました。この選挙の、自民以外の党の選挙公約は「入院患者の飯代負担反対」を一番目に掲げていて、そういう党が連立して内閣を組むことになりました。選挙で負けた自民党から「厚生省が入院患者の飯代負担を言い出したことが、我々の逆風になった」と恨み節を言われ、私は担当課長になったばかりでしたが、四面楚歌の中で、この問題の処理をしなければならなくなりました。

新与党の5党8会派の一部の人に法改正の話をしたら、「選挙が終わったばかりだ。公約に反する

ようなことは議論すらする気がない」とけんもほろろでした。

しかし、増える医療費に対応できる措置を講じなければ、医療保険が支払い不能に陥ってしまいます。まず、問題意識を共有し、どういう対応策があるか新与党と一緒に考えて、一段一段階段を登るように詰めていく、そうしながら合意形成を図るしかないと考えました。しかし、聞く耳を持たない新与党とはすぐには話し合えないので、まず与党の支持団体である労働組合に理解してもらうことだと考え、審議会の委員をしている労働組合代表の方々と詰めることにしました。

3. 労働組合代表等と徹底的に討議

組合代表の人たちと夜の8時9時から打ち合わせをして、時には飲みながら話し合いをして、審議会にかかる資料を事前に見せて内容を相談し、頻りに意見交換をしました。誤解を生じないように表現を明確にしたり、言葉を補ったりして、もっともな主張は相手の意見にしたがって、資料を作り直していきました。時間をかけて議論をすれば、医療保険制度を赤字にはならないことは理解

していただけるし、一方で、給料も上がっていない中で保険料の引き上げは反対ということは組合の譲れない一線で、それは我々も尊重することにしました。

議論を積み重ねて、概ねこういう内容で落ち着きました。

まず、議論の前提として、不況下の改正であるから、今回の改正では保険料の引き上げもしないし、国庫負担率の引き上げもしない。その上で、①医療保険の給付の対象とすべきもので不十分なものがあれば、それは保険給付に入れる。その具体的事例としては、入院患者が付添婦を雇う費用を自己負担しているが、それは看護婦等を増やし医療保険制度の中できちっとみるようにすべきではないか。これによって看護婦等が増えるので医療保険の支出は増えるが、入院患者の負担は軽くなる。②同じ医療を受けるのに、往診の医療の水準は入院に比べ劣るのではないか。入院も在宅も医療水準を公平平等にすべきではないか。これも、在宅医療を手厚くするので、医療費は増えることになる。③一方で、厳しい保険財政を勘案すれば、現に医療保険でカバーしているもののうち優先度の低いものがあるのではないか。食費については、在宅や外来の患者は食費を全部自己負担しているのに、入院患者の食費は3食とも医療保険でみている。これは不公平ではないか。医療保険財政が厳しいのだから、在宅患者や通院患者並みの食材費程度の負担を入院患者にしてもらってもいいのではないか。これによって入院患者の費用負担は増えるが、家計の食材費程度であるならかえって公平であると言えるし、別途付き添いを雇っていた人の負担は軽くなっているので、入院患者へは配慮している。④そして、全体として、食材費負担で浮いた財源は看護婦等の増員や在宅医療の充実に充当し、国庫が儲かるような改正内容にはしない。

医療保険審議会には組合以外のメンバーもたくさんいますので、その審議会でも議論を重ね、医療保険制度が本来カバーすべきものという視点と、医療水準や費用負担についての患者間の公平という視点、そういう2つの視点から答申をまとめて

いきました。

4. 与党5党8会派への説明・説得

ほぼ9割方まとまってきたところから、与党の5党8会派の国会議員に説明に回り始めました。最初は、社会党の村山富市委員長に会って内容を説明しました。村山委員長は説明を聞いて、「これはいい改正内容だ。困ったときには自分が調整に入る」と評価してくれました。この一言は大いなる自信になりましたが、私は村山委員長に頼ることなく、下から積み上げ方式で合意を取り付けようと、手間はかかりますが正道を進む決意をしました。大きい政党から順次8党に回るわけですが、一党ごとに様々な議論があります。例えば、一党目、二党目が賛成して、三党目が別の意見を言うと、もう一度一党目から三党目の意見について相談し、原案でよいと言ってくれれば三党目を説得し、少し修正しろとなれば修正して対応する。そういうことを順次8党まで繰り返して行っていくます。私と一緒に歩いた部下が、「こんなに歩くのですか」とため息をつくほど、国会の中、議員会館の中を歩き回って、何日も何日もかけて合意を取り付けていきました。

私は、新与党は5党8会派と数が多く、政策決定に慣れていないことを考えて、自民党が与党のときの手順に比べて1ヵ月くらい早めに意見調整を進めました。ところが関係する他の局は、例年通りの手順で進めたものですから、意見調整の時間が足りなくなり、与党から猛反発を受けました。もともと新与党としては「入院患者から飯代を取る」のはやりたくない改正ですから、保険局の分も道連れでダメだとなりかけました。

ところが、一生懸命やっていると、神様は見放さないので。国会では、選挙制度の改正が議論されていましたが、与野党膠着状態になって、越年国会となりました。そのために予算編成の時期が1ヵ月以上遅れて年明け編成になり、結果的に与党に説明し意見調整する時間的余裕ができて、何とか与党の合意を取り付けることができました。

ただ、薄水を踏むような、危うい合意なので、私は、関係者が一堂に会して合意決定をするという手順を踏んで、合意の担保を取っておかなけれ

ばならないと考えました。8党まとめるとなると、与党第一党の社会党に一肌脱いでもらうしかありません。ところが肝心の社会党のキーパーソンになる議員、森井忠良議員(後の厚生大臣)ですが、社会党幹部の役職を兼ねていて、忙しくてなかなかつかまらない。相談したくても相談できない。

議員の秘書と相談しても、議員の会議が長引いたりして、会うことができない。困っていたら、議員の秘書から電話があって、「先生は、今日の夕方の新幹線で広島から東京に来ます。江利川さんが18時何分東京発の新幹線に乗れば、名古屋で先生の新幹線を捕まえることができます」と教えてくれたのです。諦めずに頑張っていると、やはり神様は見放さないので。

名古屋駅でお酒とつまみを買って、森井先生の乗っている新幹線に乗り込みました。先生は私を見て、「おう、江利ちゃん。あんたも出張か」と声をかけてきました。そう呼ばれるくらい親しい関係にある国会議員でした。だから秘書も、「江利川さんなら、教えても先生は怒らない」そういつて教えてくれたのです。そういう人間関係は一朝一夕にはできません。課長補佐の後半のころから積み上げてきた信頼の成果です。東京までの2時間で、改正内容を最終確認し、与党8党での合意確認会議の開催の段取りを詰め、一方、先生からは「飯代反対を公約にしているのだから、厚生省の言い分を100%は飲めない」と言われ、法案を通すときに800円の原案を600円まで値下げしてもよいと修正の内容まで詰めて、無事打ち合わせが終わりました。最後の30分は一緒にお酒を飲みながら、雑談をしていたと思います。翌週に8党の政策責任者会議が開かれ、正式に与党の承認をもらいました。必死に動けば、道は必ず開ける、やはり神様は見放さないので。

5. 国会審議と法案の成立

平成6年3月に、健保改正法案を国会に提出しました。しかし、国会は、細川総理の佐川急便献金問題で空転状態になっていて、最初にやるべき予算案の審議も全く行われない状況でした。結局、予算案審議をしないまま細川内閣は総辞職し、紆余曲折を経て羽田内閣が成立しました。その際に、

与党内で社会党をないがしろにするような動きがあって、社会党は連立与党から離脱し、閣外協力的立場になりました。羽田内閣は少数与党という非常に脆弱な形でスタートすることになりました。5月の連休明けから国会が再開しましたが、それは、与野党が水面下で、予算成立まではやると合意したからではないかと、私は推測しました。私は、予算成立後に野党から内閣不信任案が提出されて、解散総選挙になると思いました。健保改正法案を成立させるためには、予算審議と並行して厚生委員会で法案の審議をしてもらって、予算と同時に法案を成立させる、それしか道はないと思いました。

与野党に、予算委員会での審議終了後に、だいたい18時頃終わりますので、18時30分から深夜にかけて厚生委員会を開いてもらって、健保改正法案の審議をしてもらおうように、お願いに回りました。与党の支持母体である労働組合にも、一緒になって根回しするようにお願いしました。医師会にも、地元の与野党議員に根回してもらいたいとお願いしました。

医師会とは、最終的に改正内容について理解はいただいたのですが、改正内容に係る診療報酬を巡って、いろいろと議論しました。付添婦を廃止し看護師等を追加採用することにしていきましたが、それは、法案が成立して入院患者の食材費負担が始まり、その新たな財源を活用して実施することになっていました。法案は、順調に行った場合、7月ごろに成立するので、周知期間等を置いて、10月から実施することにしていました。そのため、医師会からの主張を容れて、通例の4月の診療報酬改定に加えて、10月にも看護師等の増員等に対応する診療報酬改定を行うことにしました。法案が成立しなければ10月の診療報酬改定はできません。ですから医師会にも与野党説得の協力を求めたのです。

根回しが功を奏して、深夜の法案審議が行われました。一番遅いときは夜中の11時56分まで審議しました。審議の中で、法案の修正をしなければなりません。入院患者の食材費負担については与党との約束もあります。野党になった自民党か

らも山ほどの修正要求がありました。できることできないことを振り分け、無理筋は根気強く説得をして、修正内容を煮詰めていきました。

法案修正は、参議院でもできますが、参議院で修正すると、もう一度衆議院に戻して審議してもらい、可決してもらわなければなりません。この国会は、参議院で予算が成立すると、野党から内閣不信任案が提出され国会審議はストップすると思っていたので、参議院で法案修正されては、成立を逸してしまいます。そこで、参議院の方にも事情を説明して、参議院側の法案修正意見は衆議院の議員を通じて行って欲しいとお願いして、そう動いてもらいました。

衆議院では、入院患者の食材費負担を600円に修正し、精神病患者など長期入院患者の負担軽減などの修正も行い、6月8日、予算案と一緒に衆議院を通過しました。参議院では、会期末も迫っていたためあまり審議をすることなく、6月23日、予算案と一緒に可決され、法律は成立しました。法案議決から30分後ぐらいに、まだ、他の案件を審議中のときに、内閣不信任案が提出され、国会審議は全てストップしてしまいました。健保改正法案が成立したのは奇跡に近いと思います。

その後は、羽田内閣が総辞職しました。羽田総理は解散に打って出たかったようですが、小沢幹事長？だったのでしょうか、それを止めて、次の首班指名に向けて政治闘争が始まりました。結局、自民党と社会党とさきがけが連立を組んで、社会党の村山委員長を首班指名しました。自社さ政権の村山内閣が成立し、自民党は与党に復帰しました。内閣不信任案の提出までは私の読みが当たりましたが、自社さ政権の村山内閣が生まれるとは、全く想像できませんでした。

混迷状態の国会運営の中で、内容の重い法案を成立させることができました。そうできたのは、私は改正内容が良かったからだと思っています。そして、私自身が与野党の多くの議員を知っていて、かつ誠心誠意、説明説得をして、それを受けた相手が動いてくれたのだと思います。前例に従っていたらゴールはありませんでした。何としてもゴールする、それが責任を果たす道だと頑張っ

たので、道が開けたのだと思います。この法案の成立は、多分、私以外の人にはできなかったと思います。

III. 行政組織のトップとしての仕事・責任

1. 三つの組織(内閣府、厚生労働省、人事院)のトップへの就任

私は、二度目の官邸勤務(橋本内閣、小淵内閣、森内閣)の後、中央省庁再編で新設された内閣府の大臣官房長に人事異動し、引き続き事務次官を務め、内閣府の舵取りの任務に当たりました。内閣府は、総理のリーダーシップを支える知恵の場という役割が付加され、経済財政諮問会議とか総合科学技術会議とか、総理が議長となる重要政策会議が設けられ、大きな役割を果たすようになりました。内閣府の主任の大臣は内閣総理大臣ですが、その他に特命担当大臣が置かれました。内閣府発足当時は6人置かれました。官房長も事務次官も一人ですから、1人で6人とか7人の大臣に仕えることになります。

中央省庁は変わりましたが、国会も与党自民党の仕組みも、以前のままです。内閣府の仕事の内容に対応するように、国会審議のあり方も改善してもらいたい点があったり、内閣府で政府全体のことを審議しているので、これを報告できるよう与党自民党の政策審議の受け皿を改善してもらったりと、外との調整もなかなか大変でした。

6人、7人と仕える大臣がいると、中には個性の強い大臣もいますので、その対応も大変でした。個々に話していくとときりがないので話しませんが、官房長と事務次官と合わせて5年半勤務して退官しました。

私は、天下りはほしくないという気持ちでいたものですから、厚生省の先輩から自分の後をやってくれという話はありませんでしたが、お断りしていました。なかなか再就職の声はかかってこなかったのですが、幸運なことに、私の20年来の友人から、自分の会社のシンクタンクに来ないかと誘われて、それを受けることにしました。

普通、事務次官は役人の最後のポストですから、退官したら二度と公務員になることは考えられま

せん。ところが、柳沢厚生労働大臣、そして塩崎官房長官から電話があり、厚生労働事務次官に就任して欲しいと要請を受けました。当時、年金記録問題、C型肝炎訴訟、といった課題が続出し、厚生労働省は山火事状態にありました。第一次安倍内閣のとき、参議院選挙はまさに年金記録問題が争点となって、自民党が負けたわけです。そんなこともあって、私の推測も入っていますが、多分、厚生労働省の内部の人を次官に昇進させるわけにはいかない、というようなことを言う人がいたのではないかと思います。しかし、妻は大反対で、私は、厚生労働省の若手を登用して欲しいと電話でお断りしたのですが、何度も電話でやりとりがあった後、厚生労働大臣から、「今回、内部昇格は考えていない。江利川さんには、元厚生省の人ということではなく、元内閣府の人ということをお願いしている。もし、受けてくれないのなら他省庁出身者を次官とする」と言われました。長い歴史ある役所として厚生労働省にもプライドがあります。その事務次官が他省庁出身者になったら、職員の士気にかかわります。私が断ったために後輩が嫌な思いをする、そんなことをしたら後輩に顔向けができません。覚悟を決めてお引き受けしました。戦後の新憲法の下で国家公務員制度ができてから、全く異なる二つの役所の事務次官を、かつ、一旦民間人になってからまた公務に戻る、そのような事例は初めてのことだと思います。

就任後も、山火事状態は続き、社会保険庁の廃止から日本年金機構の設立、C型肝炎患者の訴訟対応や救済策の実施、中国からの毒入り冷凍餃子事件、任期付き採用者の雇止めによる日比谷年越し村への対応、後期高齢者医療制度のスタート時の混乱、新型インフルエンザへの対応、元事務次官夫妻の殺害事件、村木局長の誤認逮捕、等々、課題・難題への対応が相次ぎました。7時のNHKニュースで、厚生労働省案件が一件目、二件目、三件目と続き、そのあとは天気予報というときもありました。

2. 舛添厚生労働大臣とともに

当時の厚生労働大臣は舛添大臣、素晴らしい理

解力、優れた説明力がある大臣でした。如何に大臣と信頼関係を築くかが仕事を順調に進めていく上での重要な要素でありました。信頼関係がないと組織は動きません。

日を重ね、案件の処理を重ねるたびに、信頼関係は厚くなっていったと思います。何かあるとすぐに、大臣から私の携帯電話にかかってきました。国会審議で午前中に問題があると昼休みに、午後ならば帰りの車の中から、日曜でも電話での相談がありました。

私は、常に大臣の気持ちに添って、対応を考えました。基本的に、翌日には返事をする、そういう方針で処理しました。大臣が国会での局長答弁を問題にしているのなら、国会が終わった後に局長を呼んで、説明を聞く。大臣が何を問題にされたのか、話を聞きながら考え、その対応策を局長と一緒に考える。方針をまとめ、出来上がりを見て必要があればさらに指示をし、大臣への説明文書を基本的にその日のうちにまとめる。そして、大臣の意向に沿って対応できるような場合には、翌朝の国会答弁打ち合わせのときに、局長から説明させる。方針をまとめるのに少し時間がかかるときは、方向や処理手順について中間報告する。前向きに行けるケースはそのように対応しました。

時には、大臣の意向に沿えない場合もあります。そのようなときは、私が説明に行く。この場合は、秘書官も入れずに大臣と二人きりで話をする。その方が腹藏なく話ができるからです。特に大臣の意見に異議を差し挟むときは、大臣の立場を考えると、二人だけの方がいいのです。重要事項については、土日出勤も含め、ほとんどの案件に関与しました。その方が、担当局長も負担が軽くなりますし、大臣も安心します。総理官邸からも直接電話が来ますが、私が全貌をつかんでいれば、どんな案件でもいつでも的確に対応できます。

課題山積の上に次々と新たな問題が発生し、政府部内、特に官邸への対応、さらには与党、野党への対応、マスコミへの対応、いずれも時間と勝負の仕事の連続であり、残業、休日出勤、休む間なしという状況でした。

3. 職員の士気の高揚

当時の課題処理の多くは、後片付け的な、後ろ向きの仕事でした。やらなければならないことは全力で取り組まなければなりません、後ろ向きの仕事ばかりでは、職員の士気・意欲が高まりません。その対策の必要性は感じてはいましたが、まず当面の火の付いている課題を処理しなければと、自分が先頭に立って仕事に当たることに努めました。朝は8時半出勤、昼飯抜き、夜は仕事が終わるまでという状態でした。相談に来る案件は一つも拒まず、対応策と一緒に考えるようにしました。

省内の士気を高めるために、省内幹部、官房幹部との意思疎通に努めました。時には、次官室でお酒を飲みながら、普段では拾いきれない情報を拾いました。人生85年懇談会を立ち上げ、外部の有識者に委員になってもらって、人生80年時代から5年伸びた期間をどう生きるか、支えられる側に回るのか支える方になるのか、それで日本社会は大きく変わってしまいます。将来に向かって考える、そういう前向きな仕事にも取り組むようにしました。

また、別途、月に1回程度、若手職員とランチミーティングの機会を設け、意見交換しました。お弁当とお茶は各自が持ち込みで、記録係を置いて、いい意見は記録に残して、業務改善に反映するようにしました。業務改善は、官房総務課に担当になってもらって、組織的に取り組み、出された意見には必ず返事するようにしました。

また、若手15人くらいのプロジェクトチームを立ち上げ、厚生労働省のミッションの検討・作成を行ってもらいました。舩添大臣が厚生労働省のロゴマークを民間から募集して決めたので、それと併せて厚生労働省のミッションとキャッチフレーズを発表しました。現在、厚生労働省の封筒や職員の名刺にロゴマークが印刷されていますが、そのそばに書かれているキャッチフレーズ「ひと、くらし、みらいのために」は、彼らの検討によるものです。いろいろな工夫をして、職員の士気の高揚に努めました。

4. 埼玉県立大学の理事長として

厚生労働事務次官を2年勤めて、退官しました。これまた思いがけないことですが、選挙で勝った民主党内閣から、人事院総裁を任命されることになりました。人事院総裁としても、内閣の方針とぶつかりながら主張すべきことを主張したのですが、時間の関係もありますので、この話は割愛いたします。

その後、私が埼玉県出身者であるという縁もあって、埼玉県立大学の理事長に就任しました。教育分野で仕事をするのは初めてですが、素人にもそれなりにやれることはあるのです。

私は、この大学の伝統、特に多職種連携、IPE、IPWを大事にしつつ、さらに高い目標を持つべきだと思いました。そこで、保健医療福祉の分野の大学として日本一を目指そうと呼び掛けました。どういう意味で日本一か、それは卒業生の質で日本一、そのためには教育内容で日本一になる、そう呼びかけました。

そして、道学教師賞を設けて、教育に熱心な先生を顕彰することにしました。対象者は、学生や教師に推薦してもらって、学長をヘッドにする委員会で決めてもらいます。

ついで大学の基本理念を定めました。教職員から意見を募集して、手順を踏んで検討を重ねて、「陶冶、進取、創発」の基本理念を定めました。さらに、この基本理念を学風として定着するように、この基本理念を踏まえて、教育目標を改正し、ディプロマポリシーなど3つのポリシーも見直しました。新たなポリシーを踏まえて、カリキュラムの見直しも検討していただいています。

さらに、教職員、学生、卒業生から歌詞を募って、大学の校歌、大学歌を制定しました。大学の行事の中で使ったのは、今年(2017年)の卒業式が最初になります。

また、研究力を高めるため、研究開発センターを創設しました。地域貢献型の研究を進めることとし、教授陣の体制も強化しました。研究力が高まれば、教育の方にもいい影響が出ると期待しています。

終わりに

私は、国家公務員としての仕事は、公害対策関係の仕事に始まり、厚生省、総理官邸、内閣府で様々な仕事を担当し、思いがけずに、内閣府事務次官、厚生労働事務次官、さらには人事院総裁に就任し、ときどきの課題に誠心誠意対応してきました。そして、縁あって、埼玉県立大学の理事長に就き、大学の新天地への飛翔に向けて微力を尽くしているところです。

誠心誠意努力していると、最後まで諦めずに努力していると、神様は決して見放すことはなく、それなりの成果に繋げてくれる、私は仕事を通じてそう思っています。

日本臨床検査学教育学会も、皆さんの努力で課題を乗り越えて、ますますご発展されることを心から祈ります。誠心誠意努力すれば、神様は応援してくれると思います。

ご清聴ありがとうございました。