

介護保険制度の政策過程の分析と実施後の検証

博士学位論文抄録

平成 25 年 9 月

増 田 雅 暢

介護保険制度の政策過程の分析と実施後の検証

本論文は、わが国における介護保険制度創設の政策過程を分析するとともに、制度実施後の状況を検証し、今後の課題を考察したものである。厚生省（当時）において企画法令担当の課長補佐として、直接、介護保険制度の創設業務に携わった経験を踏まえ、内部資料も活用しながら、厚生省内と与党内部における介護保険制度の政策過程を詳細に分析した。制度実施後の状況については、制度創設の目的との関連を中心に検証した。また、ドイツの制度との比較や日韓の意識調査結果をもとに、家族介護の評価のあり方について考察した。

第1部では、介護保険制度の政策過程を分析した。

1990年代後半における介護保険制度の創設は、社会保障分野では、1960年代の国民皆保険・皆年金体制の確立、すなわち国民年金制度創設や国民健康保険事業の全国実施に匹敵する大事業であった。21世紀の本格的な高齢社会における高齢者介護保障システムについて、税を財源とする仕組みとするのか、社会保険料を財源とする仕組みとするのか、政府内でも有識者の間でも対立的な議論があった。政治の場、関係団体、世論等、制度創設に関して賛否両論のさまざまな意見があった。こうした中で、どのような経緯や調整を経て、介護保険制度が創設されたのか、その政策過程を分析することにより、1990年代におけるわが国の政策形成過程の特徴、あるいは社会保障関係の法制度の立法過程の特徴を浮き彫りにした。

第1章では、介護保険制度の政策形成過程の特徴を総論的にまとめた。わが国の高齢者介護政策は、老人福祉法に基づき、税財源と措置制度により対応されてきた。しかし、90年代に入り、国の財政問題とともに、措置制度の問題点が顕在化してきた。そこで、社会保険方式による新たな財源確保と、措置制度から利用契約制度への変更等を狙いとして介護保険制度が立案されることとなった。また、介護保険法の制定にあたっては、90年代半ばの連立政権であるいわゆる「自社さ政権」が果たした役割が大きかったことを明らかにした。

第2章では、厚生省における介護保険制度の政策形成過程を詳述した。厚生官僚は、高齢者介護基盤整備の独自の財源確保という「組織利益」と、利用者本位のサービス利用システムを確立するという「社会利益」の観点から、新たな社会保険制度の創設に向けて尽力した。

第3章では、与党内部における介護保険制度の政策形成過程を分析した。当時の与党は、社会党党首を総理として第一党の自民党が支えるという「自社さ

政権」であり、与党の若手議員達によるプロジェクトチームが制度創設に大きな役割を果たした。

第2部では、介護保険制度が2000（平成12）年4月から実施されて以降の状況と課題について分析した。

第1章では、最初の本格的な制度改正である2005（平成17）年改正を経た後、2008（平成20）年時点で、制度の実施状況と課題を整理した。実施当初は、要介護認定の問題や保険給付のあり方、介護予防の導入などさまざまな課題があったが、高齢者の間で制度が定着し、要介護認定者や介護サービス利用者が増大するとともに、介護従事者が増加し、介護ビジネスが発展した。今後の課題として、増大する介護費用を対処するための保険財政の安定化の方策、介護従事者の処遇改善を図る介護報酬の改定等を指摘した。

第2章では、制度実施12年目となる2012（平成24）年時点で、制度の実施状況と課題を整理した。同年6月時点で要支援・要介護者は500万人、サービス受給者は400万人を超えるという世界最大の介護保険の実施状況であるが、今後は、利用者のニーズの変化に伴う介護サービスの内容の変化や、保険財政の肥大化への適切な対応等を課題として指摘した。

第3部では、介護保険制度の今後の課題として、特に家族介護の評価のあり方について、介護保険制度の立案過程における議論や、日本と韓国との間の意識調査の結果をもとに、多面的に考察した。

第1章では、介護保険制度の検討過程において、介護手当が制度化されなかった経緯と、家族介護を評価する手法としての介護手当の有効性について論じた。ドイツの介護保険制度では、在宅給付では介護手当が主要な役割を果たしているのに反し、わが国では、女性を介護にしばりつける等の情緒的な反対や、保険財政の拡大を懸念する財政当局の反対により制度化されなかった。しかし、介護手当制度は、利用者の選択肢を拡大する、家族の無償労働を社会的に評価する等の意義があり、今後の検討課題であると指摘した。

第2章では、日本と韓国において要介護高齢者を抱える家族の介護費用負担額や負担感などを調査することにより、介護保険制度導入後の介護費用の状況を把握し、日韓比較により両国の介護事情や介護保険の特徴を分析した。日韓の介護保険制度の相違点や介護者の意識の相違が浮き彫りになるとともに、介護手当について、両国とも制度化を求める意見が多いことが注目された。

主業績

【著書】

No.	書名	著者名	発行所・発行年
1	『介護保険見直しの争点——政策過程からみえる今後の課題』	増田雅暢 (単著)	法律文化社 2003年
2	『介護保険見直しへの提言』	増田雅暢 (単著)	法研 2004年
3	『世界の介護保障』	増田雅暢 (編著)	序章「高齢者介護保障システムの基本的視点」、第9章「日本の介護保障」、補章「日本・ドイツ・韓国の介護保険制度の比較考察」執筆。法律文化社 2008年

【論文】

No.	論文題目	著者名	発表誌名、発表年
1	介護保険制度の政策形成過程の特徴と今後の課題	増田雅暢 (単著)	国立社会保障・人口問題研究所「季刊社会保障研究」第37巻第1号44～58頁、2001年
2	家族介護の評価と介護保険	増田雅暢 (単著)	法研「週刊社会保障」第2198号から2002号、2002年
3	連立政権と介護保険法	増田雅暢 (単著)	日本加除出版「法の苑」第41号8～19頁、2003年
4	介護保険をめぐる現状と課題——転機を迎えた介護保険	増田雅暢 (単著)	衆議院調査局「論究」第5号30～38頁、2008年
5	介護保険の課題と将来	増田雅暢 (単著)	法研「週刊社会保障」第2690号138～143頁、2012年

6	介護費用と家族介護の評価に関する 日韓比較	増田雅暢 (単著)	厚生労働統計協会「厚生 生の指標」第59巻15 号36～39頁、2012年
---	--------------------------	--------------	---

副業績

【著書】

No.	書名	著者名	発行所・発行年
1	『わかりやすい介護保険法（新版）』	増田雅暢 (単著)	有斐閣 2000年
2	『海外と日本のケアマネジメント』	増田雅暢 (共著)	「公的介護保険制度」執筆。 中央法規出版 2000年
3	『世界の介護事情』	増田雅暢 (編著)	「日本」執筆。中央法規 出版、2002年
4	『介護リスクマネジメント』	増田雅暢 (編著)	「施設・事業者にとって のリスクマネジメント」 執筆。旬報社、2003年
5	『日本介護保険制度の政策過程と今 後の課題』（韓国語）	増田雅暢 (単著)	人間と福祉（韓国） 2008年

【論文】

No.	書名	著者名	発表誌名、発表年
1	介護保険制度の概要	増田雅暢 (単著)	総合労働研究所「季刊 労働法」第193号10 ～28頁、2000年
2	日本・ドイツ・韓国の介護保険制度 の比較考察	増田雅暢 (単著)	上智大学社会福祉学 科紀要「上智大学社会 福祉研究」第32号17 ～33頁、2008年
3	介護施設はこれからどうなるのか ——今後の介護施設の類型	増田雅暢 (編著)	医学書院「病院」第70 巻第6号34～38頁、 2011年