介護保険制度の発展構造分析に向けて

－生成と変化のメカニズム－

大阪大学　　大久保将貴（008467）

キーワード３つ：介護保険制度，制度変化，制度論

１．研 究 目 的

本研究の目的は，「介護保険制度が，歴史上の様々な場面で，なぜ，どのように生成し，何がその存続(と衰退)をもたらしたのか」という問いのうち，制度変化に焦点を絞り，介護保険制度創設以降の制度変化メカニズムを明らかにすることである．

日本における公的介護保障制度導入の声が活発化したのは 1995 年前後である．高齢者介護問題が社会的に関心を集め，さらにはその問題が深刻化して，従来の老人福祉の措置や医療保険による対応では限界があるとの認識が高まりつつあった．その後,「介護の社会化」(岡本 2009),「福祉の市民化」(栃本 1997),「自立支援」(白澤 2011)といった理念の下に制度設計が進められ，2000 年に「世紀の大事業」とも評された介護保険制度が誕生した．介護保険制度実施以降は，高齢者保健福祉サービスのうち介護に関するサービスのほとんどが,介護保険制度のもとで提供されるようになった.2000 年から 13 年経った現在，介護保険制度やサービスの在り方は，制度創設当初から，漸進的にではあるものの変化をみせている．本研究の主眼は，そうした制度変化はいかにして生じ得たのかを明らかにする点である．

２．研究の視点および方法

介護保険に関する研究は，社会福祉学，社会学，経済学，政治学，法学等の社会科学分野において広く研究対象として扱われてきた．しかしながら，多くの場合，①制度財政運営(ファイナンス)とサービス供給(デリバリー)の検討が別個に行われ(二木 2007),とりわけ社会福祉学では，②「社会福祉」を「制度・政策」と「援助実践」に分割し，それぞれ互いに独立して研究が発展してきた(平岡・杉野・所・鎮目 2011)という傾向がある．しかしながら，平岡・杉野・所・鎮目(2011)が指摘するように，今日の社会福祉研究では，制度論と実践援助論との再統合が重要な課題であり，このことは，介護保険制度研究にも該当する．したがって，本研究では，制度と実践が相互に規定し規定される様を明示し，介護保険制度における制度変化メカニズムを明らかにする．分析枠組みとしては，近年，広く社会科学において用いられる新制度論に依拠する．具体的に，本研究で用いる新制度論の理論的枠組みは以下の 3 点である．すなわち，第 1 に,「前の時点で生じた事象が後の時点で生じる一連の事象に作用する」ことを意味する経路依存性である．経路依存性は，制度の自己強化(正のフィードバック)を通じて，方向転換の難しさを内在する発展的軌跡で

もある(Hacker 2002)．第 2 に，政策アイディアという概念である．時として政策アイディアは,アクターがつくる政策を一定の範囲内に固定することが知られている(佐々木 2011)．第 3 に,「意図せざる結果」という概念であり，これは「個々の行動が集積することによって個人ないし集合(社会)に対して生じる結果であり，行為者が追求する目的には含まれないもの」(Boudon 1982)として要約される．制度変化の局面ではしばしば「意図せざる結果」が生ることが報告されている．本研究では，以上の理論的枠組みを援用し，分析を行う．

３．倫理的配慮

本研究における分析で必要となる資料やデータ等の管理は厳正に行っている．具体的には，①利用許可が下りた資料やデータは研究専用のパソコンに保存・管理し，②使用パソコンには，セキュリティレベルの高いパスワードを設定し，③盗難・紛失を避けるため，利用データは外に持ち出さない，といった点に配慮している．

４．研究結果

上記の研究目的と方法に基づいて分析を行った結果，以下の 3 点が明らかとなった．すなわち，第 1 に，介護報酬改訂や法改正における主眼は，実践における制度的環境パフォーマンスの向上を目指しながらも，常に関連アクターの利害調整という制経路依存的な制約条件に規定されている点．第 2 に，制度改正による介護サービスメニューの複雑化は，漸進的な制度的対応の結果であるが，介護保険創設当時の理念からは乖離状態にあり,「意図せざる結果」となっている点．第 3 に，介護保険制度は，医療保険の財政・実施状況と密接な関係にあり，常に介護保険制度変化は医療保険制度の実態に影響を受けている点である．

５．考察

以上の分析結果から，創設以来 13 年が経過した介護保険制度は，漸進的制度変化を遂げており，その要因は，利害調整，社会的環境，制度的対応による「意図せざる結果」にあることが確認された．今日の介護保険制度は，おおむね良好に機能していると評価される一方，制度創設当初の制度理念とは乖離している実態があり，この実態は今後の介護保険制度設計の方向性を規定するものとなり得る．

参考文献

Boudon, R. (1982), *The Unintended Consequences of Social Action*, The Macmillan Press: London.

Hacker, J. (2002), *The Divided Welfare State*, Cambridge University Press: Cambridge.

平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人(2011)『社会福祉学』有斐閣

二木立(2007)『介護保険制度の総合的研究』勁草書房

岡本祐三(2009)『介護保険の歩み』ミネルヴァ書房

佐々木博教(2011)『制度発展と政策アイディア』木鐸社

白澤政和(2011)『「介護保険制度」のあるべき姿』筒井書房

栃本一三郎(1997)『介護保険：福祉の市民化』家の光協会