

## 学位論文及び審査結果の要旨

横浜国立大学

氏名	市川 樹
学位の種類	博士（経済学）
学位記番号	国府博甲第62号
学位授与年月日	令和4年3月24日
学位授与の根拠	学位規則（昭和28年4月1日文部省令第9号）第4条第1項及び横浜国立大学学位規則第5条第1項
研究科(学府)・専攻名	国際社会科学府経済学専攻
学位論文題目	介護保険制度にみる日本の地方分権改革の実態 Analysing the progress of decentralization reform in Japan of the long term care insurance system
論文審査委員	主査 横浜国立大学 伊集 守直 教授 横浜国立大学 相馬 直子 教授 横浜国立大学 関 ふ佐子 教授 横浜国立大学 山崎 圭一 教授 横浜国立大学 茂住 政一郎 准教授

### 論文の要旨

本研究では、2000年に導入された日本の介護保険制度における地方分権の実態を定性的な実証分析を用い検討した。

序章では、介護保険制度と地方分権の関係について、先行研究の検討を通じて明らかにしたうえで、介護保険制度の財政調整制度である調整交付金に着目することの意義を明らかにした。介護保険制度は、日本の最も新しい社会保険制度として導入されたが、介護保険導入期の1980年代終わりから2000年代において、少子高齢化が深刻になる一方、バブル崩壊後の長期不況の中で財政赤字が深刻化するという状況下で制度設計が行われた。日本社会、日本経済が深刻な困難に直面する中で、社会保障サービスの拡充と財政赤字への対応という相反する目標の同時達成のための手段の一つとして、地方分権が制度に組み込まれ、その後の社会保障改革や地方分権改革の前例となった。そのため、介護保険は「地方分権の試金石」とも呼ばれている。具体的には、各市町村が自らの地域の介護サービス供給量を決定し、それに合わせて介護保険料を設定するという仕組みである。しかし、介護保険導入以降、財政赤字はさらに深刻化し改善の兆しが見えない一方、少子高齢化も深刻化するなかで介護保障を含めた高齢者の生活保障に重大な懸念が生じている。こうした社会状況を受け、現状、介護保険制度の実態を扱った先行研究の多くは、高齢者の介護保障への懸念から介護サービスの増大を強調する見解と、財政赤字の問題から介護サービスの費用抑制を強調する見解である。しかし、制度導入期の議論ではサービス拡大と効率化の同時達成のために地方分権が意識されていた。地方分権に関する先行研究は、制度形成期から制度導入初期の2000年代前半に、財政学の視点から介護保険の制度設計が地方分権を実現しうるかといった点や、いくつかの具体的な事例分析に基づいて地方政府が介護保険の運営をいかに行っているかを検討したものが多く存在している。しかし、地方分権を実現するうえで重要な財政調整制度についての分析は十分に

はない。財政調整制度は、地域間格差を調整する仕組みであり、各地方政府が自主性を発揮するための前提条件を整えるものである。ただし、どの程度格差是正を行うか、実際にどのように機能しているかについては、政策意図に着目した分析が有効である。従って本研究では、介護保険制度の財政調整制度である調整交付金の制度形成過程と、実際の制度運営における状況を検討した。

第1章では、制度形成期の議論に焦点をあて、調整交付金に期待された役割を検討しつつ、現状の介護保険の地域間格差の状況を明らかにした。その結果、介護保険導入の際に保険料の地域間格差が懸念されており、制度設計を行った厚生省（現厚労省）が市町村からの合意を得るために、市町村が調整できない要因については格差を調整し、市町村が主体性を発揮するための前提条件を整えるために調整交付金を導入したことが明らかとなった。ただし、当時社会問題になっていた、本来入院の必要がないにもかかわらず介護が必要な高齢者が医療施設に入院してしまうという「社会的入院」の問題を解決するために、調整交付金の算定項目に施設サービスを積極的に評価する方法を取り入れなかったことも明らかとなった。制度形成期において、介護施設の多さが保険料格差につながるということは認識されていたが、介護施設が多いと「社会的入院」につながる恐れがあり、さらに介護費用が多くかかることが懸念され、市町村が「施設から在宅への転換」を積極的に行うようなインセンティブを持つように、こうした措置が取られたのである。その結果、調整交付金の算定項目は後期高齢者がどの程度大きいのかという年齢要因と、高齢者のうち低所得者の割合がどの程度多いのかという所得要因の2つのみを算定基準としている。この2つの要因は、市町村には調整できない要因であるとされ、条件不利となる地域には重点的に国費が投入され、保険料の高騰が抑えられるという仕組みとなった。さらに、1990年代後半の財政赤字が累積しているという状況を反映し、調整交付金は介護保険財政全体の5%にとどめられることになった。従って高齢者介護のサービス拡充の必要が認識されていた一方、財政状況を受け効率的な制度が目指されていたと考えられる。しかし、現状の介護保険制度の運用状況を確認すると、施設サービスの費用が大きいところほど保険料が高くなるという傾向にあるうえ、保険料格差が年々大きくなってきていることが明らかである。そのため、制度導入期の市町村が主体性を発揮するための前提条件を整えるという目標が達成できているかについて再検討が必要と考えられることが明らかとなった。

第2章では、市町村が「施設から在宅への転換」を自らの裁量で実行できるか検討するために、施設サービスの中でとくに大きな負担となっていた介護療養病床の廃止を巡る政策変化を追跡した。この点に着目する理由は、もし市町村が自らの裁量で「施設から在宅への転換」を実行できない場合、施設サービスを調整交付金で評価しないことの妥当性に疑念が生じ、介護保険の地方分権の実現が難しいものと評価されることになるためである。介護療養病床は、2000年の介護保険導入時に介護保険サービスの施設サービスの一部として導入されたもので、医療サービスの提供も実施できる重度要介護者を特に対象とていた。しかし、運用費用が多くかかることから、介護保険が膨張する中で廃止が決定された。その背景には財政抑制があったのと同時に、療養病床が「社会的入院」の解消を妨げるためとされたことがあげられる。そして、介護療養病床の廃止には厚労省のみならず、経済団体、学者、そして市町村が賛成し、医療・福祉関係者の反対を押し切る形で決定された。しかし、2021年現在においても療養病床の廃止は完全に達成することができていない。その理由としては、利用者の需要があることや、療養病床から退院した場合の受け皿が十分に整わなかったことがあり、療養病床の無理な抑制が要介護者の負担になっていることが明らかとなっ

た。そして、国・地方が積極的に療養病床の廃止に取り組んだにも関わらず、その実現ができなかったことから、市町村が自らの主体性によって施設サービス、特に介護療養病床サービスを削減し、在宅サービスに切り替えるという「施設から在宅への転換」を実現することは難しいということが明らかとなった。従って、施設サービスを算定に含めない調整交付金の妥当性には問題があると指摘できよう。

第 3 章では、療養病床の多寡が市町村の介護保険財政運営にいかなる影響を与えているか検討した。第 2 章で明らかとなっており、療養病床の削減は市町村にとって容易ではないが、そのことが市町村の財政運営に及ぼす影響については先行研究でも十分に明らかになってはいない。なお、市町村の介護保険財政運営についての先行研究が十分ではないことを念頭に、本研究で扱う指標の妥当性を検証するために、都道府県単位での分析にも力点を置いた。そして、介護保険財政の運営実態を把握するための指標として、要介護者一人当たりの費用をサービスごとに分類し、その動向を検討することとした。また、第 2 章での分析を活かすため及びデータの制約から、2006 年から療養病床の影響が小さくなっていく 2010 年を分析対象の中心とした。その結果、「施設から在宅への転換」は、基本的には療養病床サービスの大幅な削減と在宅サービスの一つである通所介護サービスの増大によって達成されていたことが明らかとなった。なお、都道府県単位でみると、療養病床が削減された一方で他の施設サービスの費用が増大している場合や、2005 年から導入された地域密着サービスの急拡大が生じている場合など、地域ごとの多様性も確認できた。また、高齢化の進展状況も都道府県単位でも大きく異なっており、同じ時期を扱った場合でも介護保険財政の運用状況は多様性を内包していることも明らかとなった。そして、市町村単位で分析を行ったところ、療養病床の削減が実現できていないケースも確認できた。しかし、調整交付金は療養病床の削減の有無とは無関係に、年齢要因と所得要因の二つで決定される仕組みとなっている。その結果、年齢要因と所得要因が近い場合には、サービス費用の差とは無関係に同じ程度の国費が投入されることになり、場合によっては調整交付金の投入により、保険料格差が大きくなってしまう可能性もある。本研究で行った事例分析においても、調整交付金の投入割合がむしろ保険料格差を拡大させる方向に作用していた。従って、市町村が自らの判断で調整できない要因による格差を是正するという目標は、必ずしも実現されなかったということが明らかとなった。

終章では、以上の分析成果をまとめようとして、今日の研究動向及び改革の動向と本研究の位置づけ、さらには本研究の限界について検討を行った。上述の通り、近年は介護を含めた高齢者の生活保障に重大な懸念が広がる一方で、財政赤字がより一層深刻化している。そうした社会状況の中で、介護保険制度は費用抑制が強く意識されつつ、地域包括ケアのように地域福祉を充実させるという積極的な役割を期待されるようになった。研究動向を見ると、高齢者の生活保障を拡充することを主眼とした介護サービスの拡充を重視する分析と、介護保険の費用拡大を懸念し効率化を重視する分析とが鋭く対立している状況になっているため、両者を総合的に取り扱う地方分権改革に着目されることが少なくなっている。しかし、いくつかの分析では費用と給付を総合的に取り扱おうとしている。その際、演繹的な方法で基準を設け介護保険制度の成否を議論する方法が多くあるが、地方分権には多様な考え方があることから、本研究のように政策意図を基準としたうえで介護保険の成否を検討することに意義があると考えられる。

以上を踏まえたうえで、本研究における分析の意義を要約すれば、財政調整の妥当性を制度形成

過程における議論を分析することで明らかとなった政策意図と比較したうえで検討したことがあげられよう。その結果として、調整交付金は市町村が自ら調整できない要因については財政調整を行うことを意図していたものの、同時に施設から在宅への転換のインセンティブ確保という要因を組み入れられたことで、効率性と公平性を達成するための財政的な前提条件を市町村において整えるということに失敗し、そのことが格差是正を阻み費用抑制に力点が置かれる制度運営につながっていることを明らかにした。しかし、本研究では地方分権の財政調整に焦点を合わせているが、実際の制度運用の中で地方分権の重要な要素の一つである住民参加といった点の実現しているかについて明らかにできていない点、制度導入当初の政策意図に焦点を合わせている一方でその変化、2010年代以降の改革については十分に分析できていないという課題があげられる。

### 審査結果の要旨

本論文は、日本の介護保険制度を対象に、1990年代以降に推進されてきた地方分権改革の成果を評価することを試みる研究であり、政策決定過程における国会や社会保障審議会などの議事資料を用いながら制度形成・改正における政策意図を明らかにすることで、介護保険制度を評価することを分析上の特徴としている。

第1章は、介護保険制度における調整交付金の導入に期待された役割を分析している。調整交付金による格差是正の対象とされた算定項目には、後期高齢者割合という年齢要因と高齢者に占める低所得者割合という所得要因が設定され、条件不利地域に重点的に国費を投入することで、保険料の高騰を抑えることが目論まれた。この制度導入にあたっては、施設サービスに関わる費用に対する考慮が1つの争点となったが、市町村における介護サービス供給において「施設から在宅への転換」を進めるインセンティブをもたせることを目的として算定項目から除外することと、1990年代後半の財政悪化状況を踏まえ、調整交付金総額は介護保険全体の5%と設定し、国費負担25%の枠内で調整するとした決定プロセスを明らかにしている。

第2章は、「施設から在宅への転換」というサービス供給のあり方について、施設サービスの中でも大きな費用負担となっていた介護療養病床の廃止を巡る政策変化について、社会保障審議会介護給付費分科会と介護保険部会の資料に基づき、療養病床の廃止とその延期について分析している。市町村が主体となって療養病床を老人保健施設や在宅等への転換を図り、医療・介護保険の役割分担を進めるという方向性については、経済団体や研究者、市町村による介護財政抑制の観点からの賛成によりいったんは廃止が決定されたものの、市町村において特別養護老人ホームや老人保健施設、在宅サービスの充実が十分には進まない中で、無届施設や「待機老人」の増加といった問題を生じさせながら、廃止延期が決定されたプロセスを明らかにしている。

第3章は、療養病床の多寡が市町村の介護保険財政運営に及ぼす影響について、療養病床の削減が取り組まれた2006年から2010年のデータをもとに、要介護者一人当たり費用をサービスごとに分類し、その動向を分析している。都道府県単位では、療養病床が削減される一方で他の施設サービスの費用が増大している場合や、2005年から導入された地域密着サービスの急拡大が生じている場合など、地域ごとの多様性が確認された。次に市町村単位では、療養病床の削減状況につ

いては差があるものの、削減が進められている団体では、基本的には療養病床の削減が在宅サービスの一つである通所介護サービスの増大によって達成されていることが明らかになった。そして、調整交付金の影響について、施設サービス費用の格差是正を実施しない現行制度の下で、調整交付金の投入割合がむしろ保険料格差を拡大させる方向に作用していることを明らかにしている。

本論文の成果は次のように評価できる。第一に、議会資料や審議会資料などの一次資料を活用した政策過程分析を行うことで、調整交付金制度の導入に関わる政策意図を明らかにした点であり、これにより従来の介護サービスの不足や格差、あるいは財政膨張を指摘する研究に対して、重要な政策の評価軸を提起したことがあげられる。第二に、療養病床の廃止・削減をめぐる政策過程分析により、とくに財政抑制を求める政策主体の影響力が大きくなる中で、「施設から在宅への転換」という政策目標を市町村主体で実現することが難しい制度運営の実態を明らかにした点である。第三に、上記二点と関連して、市町村における介護財政の運営において、調整交付金が費用抑制や保険料格差の是正に対して有効に機能していないことを明らかにした点である。以上の点から、本論文は従来の介護保険財政をめぐる研究に対して重要な学術的な貢献を果たしていると評価することができる。一方で、残された課題として、第一に、制度導入時から2010年頃までの時期を主な分析対象としているため、2010年代以降の制度改正を十分に分析に反映できていない、第二に、市町村レベルでの事例分析において、市町村における政策決定プロセスの分析に踏み込めていない点が指摘できる。今後は、これらの課題を含めた研究の発展が期待される。なお、本論文における第1章は日本地方財政学会研究叢書第23号に掲載されており、第2章は横浜経済学会『エコノミア』第72巻第1号に掲載予定である。

以上のことから、本論文審査委員一同は、本学府の博士号審査基準①に照らして、市川樹氏の学位請求論文「介護保険制度にみる日本の地方分権改革の実態」が博士（経済学）の学位を授与するに値するものと判断する。

令和4年1月21日

審査委員主査	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授	伊集 守直
審査委員	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授	相馬 直子
審査委員	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授	関 ふ佐子
審査委員	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授	山崎 圭一
審査委員	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授	茂住 政一郎

参考：市川樹氏の指導委員会の構成員は以下の通りである。

責任指導教員	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授	伊集 守直
指導教員	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授	相馬 直子
指導教員	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授	関 ふ佐子

