

介護保険制度導入時における保険者単位の決定過程

－プロスペクト理論に基づくプロセス分析－

○ 大阪公立大学 氏名 石田 真 (会員番号 010208)

キーワード3つ: 介護保険制度、プロスペクト理論、言説分析

1. 研究目的

本研究発表では、居住市町村の違いにより保険料の住民負担の格差が必然的に発生する市町村単位の独立型社会保険を取るようになった介護保険制度における、導入当時の意思形成過程を分析し、その要因を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の視点および方法

本研究発表では、市町村単位の独立型社会保険制度を導入にあたってのアクター（改革を主導した中央官僚と改革の受け手となった市町村側）との利益状況と政策アイデアについて、応用経済学の意味決定分析理論であるプロスペクト理論に基づき分析を加える。

プロスペクト理論とは期待効用理論を土台として、意思決定者が受ける利益や損失を意思決定者の主観的な価値に対応させた価値関数を用いて、人々の行動を説明するものであり、鎮目(2020)等により、福祉国家での改革の分析にも応用されている。

このプロスペクト理論に基づき、市町村単位の独立型社会保険となった意思形成過程を「政策アイデアの形成」、価値関数における利得と損失が転換する点である「参照点」、考えや選好に不合理な影響を及ぼす影響のある問題を提示し、参照点を移動させる効果を持つ「フレーミング効果」の順に従い分析を加える。これにより、特に改革の受け手たる市町村側について、被保険者保険料の負担格差の水平的公平性が参照点となったのか、また参照点があった財政負担増との比較により、参照点の有無が制度形成に及ぼす影響を明らかにする。分析期間は、1993年ごろの政策アイデア形成から、「フレーミング」による補償戦略の骨子が固まった1996年9月までとする。

3. 倫理的配慮

本研究発表を行うにあたり、日本社会福祉学会研究倫理規程、及び研究倫理規程にもとづく研究ガイドラインを遵守した。文献から引用をする場合には、著作権に配慮し出典を明記した。本発表に関し、開示すべき利益相反はない。

4. 研究結果

介護保険制度の負担の制度設計の議論は1993年ごろから始まり、市町村保険者論と国保険者論とが両論併記で1996年4月の審議会最終報告まで継続したが、中央官僚の思惑は一貫して市町村保険者論で固まっており、これが政策アイデアとなった。政策アイデ

アの根拠は、地方分権の流れの観点から、負担と受益の対応関係を重視し、介護サービスの供給サイドからの視点が中心となっており、その後到来が予想された高齢化社会の需要増に伴う負担増・格差拡大については十分に考慮されていなかった。

この政策アイデアに対する市町村側の懸念は、1996年の5月の段階で財政および事務の負担増と明らかになり、これが市町村側の参照点となった。

これに対し中央官僚は、市町村間の保険料格差への懸念と「地方分権の流れ」という言説の2点を踏まえ、補償戦略として調整交付金制度を用意し、参照点へのフレーミングとした結果、以後、制度導入に至るまで、市町村単位の枠組みが維持されることになった。一方、市町村住民個人の保険料の負担格差、水平的公平性への配慮といった観点は、政策アイデア、参照点、フレーミングにいずれにも存在しなかった。

5. 考察

以上、政策アイデア、参照点、フレーミングのいずれにおいても、水平的公平性の配慮の観点が存在したとはいいがたく、結果、市町村住民個人の保険料の負担格差が発生し、現在もこの格差が拡大することになった。この格差拡大は、制度設計当初から潜在的かつ本質的に抱える課題はアクターが指摘しない限り、残り続ける可能性があることに起因する。この場合、中央官僚、市町村側いずれかのアクターが指摘しておく必要があった。

改革の主導側である中央官僚が、いわば改革を阻害する「不都合な真実」にあえて触れないという可能性は道義的な問題はあるにせよ、想定はし得る。しかし、市町村住民の利益を守るべき立場であり、改革の受け手側たる市町村が、参照点として挙げない場合は、主導者側のアイデアがそのまま活かされ、結果、住民に将来的な不利益をもたらす結果となり得る。決め手となった言説は「地方分権の流れ」という抽象的な言説である。市町村側に住民間の水平的公平性という観点からみた負担や給付についての具体的な行政的な評価が存在しないまま、「地方分権の流れ」を受容したといえる。

元厚生労働省官僚の堤修三元厚生労働省老健局長は介護保険導入当時を振り返り、「介護保険というのは、実施設計はよくできているが、基本設計がちょっと問題がある」「基本設計というのは独立型という制度の建て方」と述懐している（菅沼他 2017）。

主要参考文献（抄、その他の主要参考文献はフルペーパーにお示しします。）

介護保険制度史研究会（2019）『新装版 介護保険制度史』東洋経済新報社

菅沼隆、土田武史、岩永理恵、田中聡一郎（2017）『堤修三：元厚生労働省老健局長：報告書』

鎮目真人（2020）『年金制度の不人気改革はなぜ実現したのか：1980～2016年改革のプロセス分析』ミネルヴァ書房。