

(要約)

「規制」としての福祉行政

：介護政策における事業者規制の前提・実態・効果

成 鎮宇 (ソン・ジンウ)

本研究は、これまで等閑視されてきた「規制者・条件整備者」という行政の役割に注目しながら、官民関係と政府間関係の変化を両軸とする、福祉ガバナンスの政策過程を実証的に分析したものである。具体的には、介護政策における事業者規制の「前提（国の政策決定）」と「実態（地方の政策実施）」、「効果（社会の問題状況に与える影響）」という諸側面を、記述的・因果的に分析することで、介護サービスの供給体制における多面的な問題状況と、その地域差について、体系的な解明を試みたのである。その結果、介護サービスの質と量に関わる様々な問題と、その地域差を規定する要因は、地方政府が行う事業者規制のあり方であること、そして事業者規制に違いをもたらす要因は、政府間関係の変化に対する地方政府の応答性、とりわけ組織改編であることを明らかにした。

各章の内容は、以下のように要約することができる。

序章. 問題の所在と研究方法：介護サービスをめぐる諸問題と福祉ガバナンス、そして行政

序章では、介護政策の事業者規制と福祉ガバナンスという分析対象に対し、その概要と両者の関係を概観しながら、本研究の位置づけを確認する。

介護保険制度は、高齢者を社会全体で支える、すなわち「介護の社会化」を旗印に創設されたものであり、高齢者のセーフティネットの一翼を担う制度として定着してきた。しかしその一方で、「老老介護」や「虐待問題」、「介護報酬の不正請求」、「介護人材の不足」といった、介護サービス供給体制の負の側面を耳にすることも多い。しかも、「介護移住」や「介護難民」など、より良い介護サービスを求めた人々の動きは、各地域の問題状況に地域差が存在していることも示唆している。こうした介護サービスの質と量を左右する様々な問題状況は、介護業界や高齢者層だけに限らず、日本の社会政治経済全般のあり方と密接にかかわる課題として、その重要性を増してきた。

なぜ、このような問題とその地域差が生まれるのか。その鍵は、地方政府による政策実施、とりわけ事業者規制のあり方にあるということが、本研究の介護政策研究としての主張である。従来の研究では、高齢化の進展や、財政状況の悪化といった社会経済環境要因の影響に注目しながら、介護報酬の現実化を始めとする、制度変化による対応を求める傾向にあった。これに対して本研究は、事業者をどのよう

に規制するののかという、行政の役割こそが、介護サービスの供給体制に存在している様々な問題状況と密接に関わる要因であるところに注目していくのである。

事業者規制が鍵となる理由は、それが介護サービスの質と量を左右するからである。福祉ガバナンス化がもたらした官民関係の変化という背景もあり、介護サービス供給体制は、民間事業者がサービスの供給機能を担い、これに対して行政が、「条件整備者・規制者」として関与することを最大の特徴とする。この際、事業者に対する規制を強めるほど、介護サービスの質は高まるものの、供給量の確保は難しくなるという、トレードオフがあるために、どの程度の規制をかけるかが市町村の悩みどころであると考えられがちであろう。ところが、本研究が明らかにした知見は、そうではないということである。言い換えれば、事業者に適切な規制をかけることは、サービス質の改善だけでなく、供給量の拡充という、一見したところ相反するような問題状況を同時に改善させるのである。その理由は、事業者規制の影響が、不正請求に代表される、供給者と利用者との間で生じる問題のみならず、介護人材の不足をもたらす供給者内部の問題にまで及ぶからである。したがって、事業者規制により、利用者や働き手を犠牲にしてまで、利潤最大化を図るような事業者の変化を促すことは、介護サービス供給体制における質と量の双方の改善を可能にするのである。

それでは、事業者規制（最終的には、上述した問題状況）に地域差が生じるのは、なぜなのか。それは、政府間関係という、福祉ガバナンスにおける、もう一つの大きな変化に対し、地方政府がどのように反応したのか、とりわけ移譲された業務権限に見合う組織改編の有無に規定される。これが、本研究の福祉ガバナンス研究としての主張である。具体的に言えば、官民関係の変化が再定義した「条件整備者・規制者」という行政機能を、各地域に定着させたのは、福祉の分権化という別の動きである。それは、権限を委譲することで、業務遂行上の制約を解消し、地方政府の機能強化を図るということである。そうであるならば、権限が付与された地方政府では、より適切かつ積極的な事業者規制が行えるというのが、その決め手である国の期待であり、通常の間接的な考え方でもあるだろう。ところが、本研究が明らかにした知見は、そうでもないということである。なぜならば、同様の問題状況を共有している市町村に、それに関連する権限が同時に委譲されたとしても、それをどのように行使するのかは、地方政府の業務環境のあり方に依存するからである。そこで、事業者規制の専担組織の新設など、移譲された業務権限に対応した組織改編は、担当業務の専門分化と行政資源の拡大、行政職員の動機付けといった顕在的・潜在的なメリットを活かすことで、それが行われない地域との違いをもたらす要因となる。したがって、各地域における事業者規制、そして問題状況の違いは、新たに付与された権限を行使する、地方政府のあり方に規定されるのである。

以上で示したことは、政治学の福祉国家研究と福祉ガバナンス研究、社会福祉学や経済学、行政法の介護政策研究のいずれも見落とししてきたところである。行政学の観点から事業者に対する「規制」の実施に焦点を当てることで、介護サービス供給体制における諸問題の規定要因を実証的に解明すること。

そして、国による制度変化と、社会の問題状況との接点となる、政策実施のあり方こそが、介護政策を含む、福祉ガバナンスの今後を模索するうえで重要であること。これらが、本研究の目的と含意である。以下では、各章の内容を紹介する。

第1章. 先行研究の検討と分析の枠組み：官民関係と政府間関係の変化に注目して

第1章では、福祉ガバナンスと福祉（介護）政策を中心に先行研究を検討し、明らかにされた知見と、残された課題をまとめる。そのうえで、本研究全体の分析枠組みを構築する。

従来の福祉ガバナンス研究は、福祉国家体制からの転換がもたらす諸変化と、その具体例に対する理論・記述分析や、官民関係の変化を前提としたローカル・ガバナンスに対する実証分析に注目する傾向にある。具体的には、国と地方、各レベルにおける新たな「公」と「私」のあり方と、実際の制度配置、それらを前提とした特定の地域でのアクター間の相互作用といった側面に主たる理論的・実証的な問題関心を寄せてきたのである。しかし、政府間関係という、もう一つの大きな変化がもたらしたものと、とりわけ地方政府の行動は、十分に考慮されてこなかった。その結果、福祉ガバナンスという大きな変化について、簡潔な見通しを示しているものの、それが実態と対応しているのか、または、詳細な実態を把握しているものの、それが一般的な知見なのかという、疑問の余地を残している。

従来の介護政策研究は、介護保険制度の導入と実施がもたらした様々な政策的帰結と、その規定要因に注目してきた。ところが、それが「介護の社会化」と「地方分権の試金石」で特徴づけられたこと、すなわち官民関係と政府間関係の変化を両軸とした福祉ガバナンスの典型例であるにもかかわらず、行政の役割に光を当てる試みは、ほとんど行われていない。その結果、介護サービスの質と量をめぐる諸問題について、いずれも背景要因を指摘しているにとどまり、その地域差も解明していない。

結果として、これまでの研究は、国と地方にまたがる「福祉ガバナンスにおける政策過程の全体像」と、社会の様々な問題状況に影響する「事業者規制の具体像」を未解明の課題として残している。これらの問題を解決するためには、権限移譲という政府間関係の変化と、その影響を受けながら、社会の問題状況に働きかける、地方政府の政策実施を説明変数・被説明変数として考慮する必要がある。そこで、本研究は、国と地方にまたがる政策過程を連続的に捉えることから、福祉ガバナンスにおける官民関係と政府間関係の変化を、単一のフレームワークに位置づけるという、「マルチ・レベルの政策過程アプローチ」を提示したうえで、事業者規制の各局面を順次分析していくこととした。

第2章. 事業者規制の「前提（Input）」：事前と事後コントロール、その実施権限の移譲

第2章では、福祉ガバナンス化に伴う環境変化と問題状況を考慮しながら、各時期の介護保険法に明記された事業者規制の制度配置を記述的に分析した。

具体的には、「条件整備者・規制者」としての行政が、いかなる政策目標を、なぜ、どのように指向してきたのかに注目しつつ、当面の問題状況に対する国レベルの政策決定を分析し、政策目標と政策手段、その制約要因といった、事業者規制の「前提（インプット）」を明らかにした。

その結果、国は、実施結果に対する不確実性が存在している状況の下で、「質」と「量」という、同時に達成し難い政策目標を、直面している問題状況に応じてそれぞれ指向しながら、「条件整備者・規制者」としての行政機能を公式化してきた（「量」→「質」または、両者の両立）。その一環として行われた権限移譲は、官民関係の変化を背景に再定義された新たな行政機能の、更なる充実化を目指した政府間関係の変化であり、地方レベルの政策実施とその結果（組織的・政策的帰結）を大きく方向づけるものとなった。しかし、このように「条件整備者・規制者」としての行政機能を制度化し、地方政府にその実施権限を付与したとしても、それがどのように行使されているかは、必ずしも一様ではない。

そこで、次の分析課題は、こうした国の政策決定が意図した側面が、地方の政策実施において、どの程度実現されるのかということになる。

第3章. 事業者規制の「実態（Output）」：地方政府による事後コントロールの実証分析

第3章では、地方レベルの政策実施に目を移し、政府間関係の変化が、地方政府の行動に与える影響に焦点を当てながら、福祉ガバナンスの組織的帰結を因果的に分析した。

具体的には、2012年度の権限移譲前後、政令市における事後コントロールの変化を確認したうえで、その実施傾向の規定要因を分析し、事業者規制の「実態（アウトプット）」を明らかにした。その結果は、次の通りである。

まず、観察された事業者規制の実態は、全般的な増加傾向と、都市別のバリエーションが共存していることである。とりわけ後者は、各政令市が基本的な政策目標と政策手段を共有していることや、多様な外部環境の変化を同様に経験していることを踏まえると、国レベルの政策決定の意図せざる結果であり、解き明かすべきパズルとなる。

これに対して、「権限移譲をきっかけとした組織改編は、事後コントロールの実施件数に正の影響を与える」という仮説を導出し、政令市単位のパネルデータを用いた差分の差分法による検証を試みた。その結果、権限移譲をきっかけとした組織改編の、事業者規制の実施傾向に対する正の影響が明らかになった。このことは、国の意図が、必ずしも地方で貫徹されるといえず、そこには、組織制度という媒介要因が関係していることを示唆する。また、組織改編が地方政府の事業者規制に違いをもたらしているのであれば、それは、各地域の問題状況の地域差とも関係しているかもしれない。言い換えれば、事業者規制のあり方が、介護サービスの質と量に関わる諸問題の地域差をもたらしているのではないかということである。

そこで、次の分析課題は、事業者規制の実施が、地域の問題状況に与える影響を検証することになる。

第4章. 事業者規制の効果「(Outcome) I」: 供給者誘発需要の抑止可能性

第4・5章では、それまでの議論を踏まえ、地方政府の行動（事業者規制）と、社会の様々な問題状況との関係に焦点を当てながら、福祉ガバナンスの政策的帰結を因果的に分析した。

具体的には、事後コントロールが、利用者との関係における供給者のモラルハザード（医療福祉サービスの「過程的な側面（Process）」）及び、供給者内部の問題（医療福祉サービスの「構造的な側面（Structure）」）に与える影響を分析し、事業者規制の「効果（アウトカム）」を明らかにした。各章の分析では、事後コントロールの実施率が高ければ、地域の問題状況に「正」の効果をもたらすという仮説を、政令市単位のパネルデータを用いた操作変数法で検証し、いずれも予測通りの結果が確認された。その詳細は、下記の通りである。

第4章では、情報の非対称性を背景とした「供給者誘発需要」がもたらす介護費用の上昇、すなわち事業者と利用者との間で生じる問題に対する、事後コントロールによる改善可能性を明らかにした。この結果を支えるメカニズムとしては、事業者規制を規定する制度配置が、被規制者側の予測可能性を高めることで、規制を受けた当事者による問題状況の改善だけでなく、その周辺の事業者の自発的な順守までも促すという、いわば「是正効果」と「抑止効果」を示した。また、事業者の金銭的なモラルハザードが、事後コントロールの最たる実施事由とされてきたことや、その機能強化という目的から権限移譲が行われたことを踏まえると、ここで示された「正」の効果は、介護サービス供給体制の「質」の改善という、国の政策決定が「意図した結果」といえる。ただし、金銭的なモチベーションを背景とした事業者のモラルハザードは、利用者との関係だけでなく、供給者内部の問題とも密接に関係している。

そこで、次の分析対象は、事後コントロールが、必ずしも主たる目的としていない側面に与える影響を明らかにすることになる。

第5章. 事業者規制の「効果 (Outcome) II」: 需給ギャップの改善可能性

第5章では、従事者不足がもたらす介護サービスの「需給ギャップ」、すなわち供給者の内部で生じる問題に対する、事後コントロールによる改善可能性を明らかにした。ここで確認された「正」の効果も、明確な違法行為として顕在化していない限り、直接介入することが難しい潜在的な問題から得られたものであり、上述した二つのメカニズム、すなわち「是正効果」と「抑止効果」が実際に働いていることを裏付けている。この分析では、従事者比率という分析対象が、実質的な働き手となるヘルパーなどの数を左右することで、利用者に提供されるサービスの供給量と密接な関係にある、ということが重要である。その理由は、事後コントロールが主たる目的とする「質」の改善だけでなく、「量」の拡充という、予想外の影響の存在を示唆するからである。このことを踏まえると、第5章で示された「正」の効果は、事後コントロールの「意図を超えた結果」といえる。

以上が、各分析の要約であり、それぞれを「事業者規制の具体像」ということもできるだろう。それでは、これらが全体として意味しているのは、何か。それは「福祉ガバナンスにおける政策過程の全体像」である。言い換えれば、本研究の分析は、事業者規制の前提・実態・効果という諸側面を連続的に捉えることから、国の決定と地方の実施、それが社会に与える影響といった、福祉ガバナンスにおける政策過程を明らかにしているのである。

終章. 「規制」としての福祉行政：福祉ガバナンスにおける政策過程の全体像

終章では、各章の分析とその意義について考察したうえで、残された課題を論じる。本研究の含意としては、以下の三点が挙げられる。

第一は、供給主体の多元化がもたらした新たな官民関係を常に意識しながら、介護サービスの質と量に関わる諸問題の地域差に対する解明を試みたことである。従来の介護政策研究は、「行政と利用者」や「利用者と供給者」、「雇用者と被雇用者」といった二者関係のみを前提としながら、社会経済環境要因を中心に問題状況を説明してきたために、背景要因の指摘にとどまるか、得られた知見が特定の関係に限定される、という課題を残していた。これに対して本研究は、供給者を直接的な実施対象とするものの、その最終的な帰結が利用者の便益を左右するという、事業者規制の特徴を各分析の前提とすることで、「行政・供給者・利用者」の三者関係を射程に入れようとした。そこで、本研究が明らかにした行政の事業者に対する影響は、それが規制者と被規制者という二者関係にとどまらず、サービスの受け手となる利用者や、実質的な働き手となる従事者の利益にまで至るという意味で、介護サービス供給体制の全般的な官民関係と密接に関係しているものといえる。

第二は、地方政府の行動という、ミッシングリンクに注目した説明を試みたことである。これは、「福祉ガバナンスの組織的帰結であると同時に、政策的帰結の規定要因」もしくは「国の政策決定の帰結であると同時に、社会に与える効果の規定要因」であり、福祉ガバナンスの政策過程を、全体として捉えるうえで、欠かせはならない側面といえる。ところが、従来の福祉ガバナンスの研究、とりわけ実証分析は、政府間関係の変化を所与の背景としていることが多く、結果として、特定地域のみで完結するローカル・ガバナンスのあり方を詳細に捉えている傾向にある。これに対して本研究は、官民関係と政府間関係の変化を同時に考慮することで、中央政府の制度設計の意図と、それを前提とした地方政府の行動、両者の整合・不整合、その規定要因と社会に与える影響といった、より多くの実態に視野を広げようとした。とりわけ、事業者規制（最終的には、問題状況）の地域差を規定する要因が、政府間関係の変化に対する地方政府の応答性（組織改編の有無）であることは、官民関係と政府間関係の変化を単一のフレームワークに位置づけるという、先行研究で取られることのなかったアプローチの結果として、得られた知見である。したがって、本研究は、地方政府の変化（福祉ガバナンスの組織的帰結）

という、未だにブラックボックスとされている側面に光を当てながら、国と地方、政府と民間、決定と実施といった、多方面にかけた政策過程の諸相を捉えようとした試みといえる。

第三は、官民関係と政府間関係の変化を、同時に考慮した分析の枠組みを構築し、因果推論の方法を適用することで、実証面の改善を試みたことである。福祉ガバナンスの先行研究の多くは、従来の福祉レジームに一定の収斂現象があると指摘されているにもかかわらず、依然として日本の特殊性の解明に適合したリサーチ・デザインや、固有の文脈を主たる前提とした分析である。これに対して本研究は、分権的な実施体制における政策実施を全般的なリサーチ・デザインの出発点とすることで、より幅広く一般化可能な分析を試みた。具体的には、政府間関係の変化を分析の枠組みに位置づけることで、権限移譲前後の時系列的な比較と、それにどう対応したのかという、クロスセクションの比較を同時に考慮しているのである。このことを踏まえると、政府間関係の変化に注目することは、従来の福祉ガバナンス研究が見落としてきた理論的な課題への対処だけでなく、実証面での改善を模索するうえで重要である、ということもできるだろう。また、全般的な分析枠組みは、必ずしも介護という特定の政策に限らず、「国の決定」と「地方の実施」、両者の連続的な捉え方という特徴さえ共有される分野であれば、応用可能なものであり、様々な方向への発展可能性がある。さらに、独自に集計したパネルデータを用いながら、近年の因果推論の手法（差分の差分法、操作変数法）を各分析に導入し、従来のアプローチでは、十分に捉えきれない因果効果をより厳密に検証しようとした。

最後に、今後の課題としては、次の三点がある。

第一は、組織改編と地方政府の行動について、質的な検討を加えることである。地方政府の行動と、それに影響する組織制度のあり方は、それ自体で丁寧に取り上げるべきパズルであり、依然として、多くの側面が解明されていない。例えば、組織改編の決定には、いかなる過程が存在していたのか。それに関与したアクターは、具体的に何を目指していたのか。そこに一定の傾向はうかがえるのか。また、そもそも、現場で実際に事業者規制を行っている人々は、何を考えているのか。質と量のトレードオフという、制度配置上の想定は、どこまで意識されているのか。そこで、これらの側面について、より詳細な調査を行い、ここまでの分析結果と比較することは、本研究の知見をより広い文脈に拡張させるうえで重要な課題になる。

第二は、測定の厳密性や妥当性を改善させる必要がある。本研究では、政令市という分析対象にある集計上の困難もあり、一部の統制変数の操作化において、都道府県のデータを代表値として用いるなど、必ずしも厳密に捉えきれない問題が存在している。もちろん、これらの変数には、それぞれの操作化を支える理由があり、それ自体で分析全体の信頼性や妥当性に重大な問題をもたらしてはいない。ただし、データや測定方法の改善が、本研究の知見の更なる精緻化を可能にすることに疑いの余地はないだろう。

第三は、他国や他の政策事例との比較を通じた、（日本の）福祉ガバナンスという、より大きなパズルを解き明かしていくことである。これまでの福祉ガバナンスの研究は、その前史である福祉国家論と異なり、（日本の）福祉ガバナンスを端的に特定づけることや、他国との類型化を図るという試みがほとんどなされていない。それは「収斂のなかの分岐」という、福祉ガバナンスの「収斂」の側面には到達しているが、具体的にどこで「分岐」するのかまでには至っていないという、研究領域の現状を意味するのかもしれない。もちろん、本研究も、日本にとって先行例であるドイツや、日本を先行例とした韓国の介護政策を部分的に参照しているものの、基本的に「日本の介護政策」という単一の分析対象を想定していることから、（日本の）福祉ガバナンスという、より大きなパズルを残している。