

(続紙 1)

京都大学	博士 (法学)	氏名	成 鎮宇
論文題目	「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		
(論文内容の要旨)			
<p>介護保険制度が誕生して20年以上が経過した。65歳以上の高齢者数は3600万人を超え総人口の3割弱に及び、このうち500万人が介護サービスの利用者となっている。これだけ大規模な対人サービスの供給は、公務員数が極めて少ない日本の政府部門の手には負えない。その供給の中心は民間事業者が担う。政府部門が直接、サービスを提供するのではなく、民間事業者の手に委ねるところに、介護サービスの特徴がある。</p> <p>民間との共同により福祉サービスの提供を図る福祉ガバナンスにおいて、政府部門は、人びとが支払うコスト（保険料と自己負担）の設定や、受給者および受け取るサービスの決定（介護認定）に関わる。加えて、事業者が提供する介護サービスの質を保つために、事業者やその活動が満たすべき基準を設定する。</p> <p>介護行政に関するこれまでの研究の多くは、前者の介護保険制度や介護認定に注目してきた。しかし後者の事業者規制もまた、介護サービスの質と量を左右する要因である。このことに本論文は注目していく。本論文は、これまでの介護行政研究におけるミッシングリンクを埋めようとする試みといえる。</p> <p>事業者規制の実態を解明する際に欠かせないのが、規制の実施の側面である。規制を実効化するためには、事業者やその活動が規制基準を満たしているのか監視を行い、遵守状況に応じた処分を加えることが必要となる。適切に事業者を統制していく活動が伴ってはじめて規制は効果を発揮するのである。本論文は、介護事業者に対する規制の実施活動の実態を解明しようとする点で、政策実施研究にも位置づけられる。</p> <p>また本論文は、中央・地方関係を政策の観点から捉える研究でもある。事業者規制の基準は厚生労働省が定める。事業者指定の基準や事業者への指導、監査、処分の基準について、厚労省はガイドラインを策定している。これに対して、実際の指定から処分に至る決定を行うのは、地方自治体である。地方自治体それぞれの判断で、規制の実質的な実態は、事業者に厳しいものにも、緩やかなものにもなりうる。</p> <p>介護保険料や認定率に地域差があることは知られているところだが、提供されるサービスの質と量にも違いがある。その一因が地方自治体による規制の実施の違いなのである。介護保険制度は、地方分権改革と同時期に導入された新たな政策分野であるため、地方分権の試金石とも位置づけられてきた。介護サービスの実施において、自治体間の違いがいかに生まれ、それがどのような効果を社会に与えていくのかを明らかにすることは、現在の中央・地方関係の分析としても意義を持つ。</p> <p>以上、本論文の問いとその意義を先行研究の状況を踏まえつつ整理した。これらを序章と第1章で述べた後、第2章以下ではつぎのように実証分析を進めていく。</p> <p>第2章では、中央政府が規制の枠組みをどのように設定したかを詳細に追跡していく。厚労省は時期によって、介護政策の課題を設定し直し、政策実施の制度にも変更を加えていった。高齢者への介護を社会化していくという大きな課題に直面した厚労省は、制度の立ち上げ時には、介護ニーズを満たすことを重視した。その後、事業者の問題行為への対応に比重を移し、規制の強化を図る。同時に、都道府県から政令指定都市に規制権限を移すといった変更も加えている。厚労省による規制の枠組みの設定は、自治体による政策実施にとっての「前提」を構成する。</p>			

では、具体的な規制の「実態」はいかなるものか、すなわち、積極的に事業者への監督、指導を進めた自治体とはどのようなものか。この問いに計量分析を用いつつ解答を与えるのが、第3章の課題となる。事業者を監視し統制を行うことは、規制権限があればすむ話ではなく、実際に活動を担う職員を配置し、執務知識を蓄えなければならない。新たな規制権限の獲得に伴い、組織を再編し、実施体制を調べたところであれば、監督や指導といった行為は行えないということが、分析結果の示すところである。

こうした規制はいかなる「効果」を生むのかということが、ここから生まれるさらなる問いである。規制の実施に取り組み、積極的に事業者の統制を行うことは、何をもたらすのか。規制活動の効果の分析に、第4章と第5章は取り組む。まず、第4章では、事業者の統制によって、事業者が不適切に過大な報酬を得るようなことは困難になることを示す。利潤目的でサービスの質を著しく低下させるような事業者の存在は、介護保険制度の信頼を大きく損ねる。規制の実施により、こうした事態の改善が望まれるところだが、果たしてそうした効果が生じているというのが、第4章の分析結果である。

しかし、必ずしもすべての自治体が、事業者への監督や指導を積極的に行っているわけではない。これは自治体の懈怠の故ではない。事業者への規制強化が事業者の撤退につながりかねないので、介護サービスの量の確保が難しくなると懸念してのことと考えられる。質と量のトレードオフを心配しているのである。ところが、第5章の分析によれば、このトレードオフには必ずしも根拠がない。事業者に対して適切な規制を行っていくことは、実は質のみならず、量の確保にも有益なのである。介護サービスの供給量を左右する要因の一つは、ヘルパーをはじめとする担い手の不足である。そして、事業者による雇用条件の低さがヘルパーらの高い離職率の背景にある。したがって事業者への規制により、働き手とサービス受給者を犠牲に利潤追求を行うような事業者の改善を進めることは、質と量の双方の向上につながるのである。

最後に結論を終章で述べる。福祉国家研究や社会福祉学の研究とは異なり、本論文は、行政による規制の実施に目を向けることを通じ、広く現代の福祉政策における政策の実態を規定する重要な、しかし見逃されがちな要因を明らかにしたことを改めて主張する。その上で、残された課題と今後の展望を述べる。

(論文審査の結果の要旨)

日本社会の高齢化が急速に進む中、介護保険利用者は、現在、500万人を超えている。公務員の手によって、これだけ大量の対人福祉サービスを直接に提供することは、到底不可能であり、民間事業者がサービス供給を担うことで介護サービスは成り立っている。行政の役割は、事業者が人びとのニーズに沿ったサービスを適切に提供するように、事業者への規制、監督を行うところにある。

しかし、介護分野における規制の実施という新たな行政活動の実態は、これまでほとんど研究の対象となつてこなかった。介護行政に関する先行研究の多くは、介護保険制度の運用や介護認定の作業に着目してきた。

本論文は、介護行政研究におけるこの大きな間隙を埋めようとする。いかなる自治体が、事業者への勧告や指定取消といった統制を積極的に用いるのか。そのことは、当該自治体における介護費用や介護従事者の労働市場にいかなる効果をもつのか。これら一連の問いに対して、計量分析を用いた実証分析を加えることが、本論文の第一の意義である。

分析結果は、これまで知られてこなかった実態を明らかにする。たとえば、行政が事業者に対して厳しい統制を加えないのは、介護サービスの供給量の確保を優先してのことであり、やむを得ないことと理解されてきた。しかし本論文によれば、事業者に対する規制を適切に行使していくことは、介護士の労働状況の改善を通じて離職防止などにつながり、サービス供給量をむしろ向上させる。質と量は必ずしも二律背反ではなく、両者は両立しうることを、本論文の分析結果は示している。

これは、介護行政を超えて広く政策実施の研究としてみたときの、本論文の特徴ともなる。先行研究の多くは、政策決定者の意図が、実施過程で頓挫していく側面に目を向けてきた。しかし本論文は、実施過程において、政策決定者の意図を超えて、政策が効果を持つこともあることを示した。政策実施研究に新たな知見を付け加えたことは、本論文の第二の意義といえる。

本論文の第三の意義は、因果推論における問題点に留意し、適切な計量分析手法を用いているところである。自治体による規制実施の程度の違いを説明する際には、規制権限を新たに移譲された政令指定都市を対象に、権限移譲前後の変化に注目して、DID(差分の差)による推定を行った。規制実施の効果の分析においては、結果変数が独立変数側に与える影響を統制するために、操作変数法を用いている。

他方で、本論文はいくつかの課題も残している。介護サービスの質と量を構成する多様な側面の一部しか扱えておらず、実証分析の対象も政令指定都市に限定されている。実施に関する自治体の内部メカニズムについても未解明のままである。

しかしこれらの課題は、本論文が、新しい分析課題に挑みつつ、確実性のある分析を遂行しようとしたことの裏返しでもある。ゆえにこれらはむしろ、本論文が取り組んだ研究テーマの今後の発展可能性を示すものと捉えるべきものであろう。

以上の理由により、本論文は博士(法学)の学位を授与するに相応しいものであり、かつ、学界の発展に資するところが大きく、特に優れた研究であると認められる。また、令和3年1月28日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果合格と認めた。なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。

要旨公表可能日： 年 月 日以降