

社会保障の受給資格認定と委任：要介護認定の行政学的分析

著者	荒見 玲子
学位授与年月日	2013-09-24
URL	http://doi.org/10.15083/00006251

論文の内容の要旨

論文題目：社会保障の受給資格認定と委任 —要介護認定の行政学的分析—

氏名：荒見 玲子

本論文は、介護保険制度を事例として、「介護」というケアに関する社会保障給付の対象者が、政策の執行の場面で、実質的に誰によってどのように決められるのか、ということを行行政学の観点から実証的に明らかにする論文である。「誰が社会保障政策の対象になるのか」という「認定」の決定は、福祉国家の形態そのものを規定する。それにもかかわらず、この問題についてはこれまで十分な検討がなされてこなかった。

要介護認定制度は社会保障給付の資格認定として、保険制度を取りながら、国の「認定」の決定を複数の主体に委任・分業するという特徴を持つ。資格認定システムとしての要介護認定を考えたときに、これまでの先行研究と違うのは以下の三点である。第一点目は、認定、という資源配分を規定する国家の権限を事実上専門職や民間の事業所に委託・委任し、分業を行っている、ということである。第二点目は、保険制度で大量の受給者が見込まれるのにも拘らず、行政による「認定」という裁量的な制度設計を取っていることである。第三に、ケアの必要性の認定という点である。ケアというケアを行う人とケアされる人の相互行為を当事者のニーズだけで捉えるという制度設計になっている。

このような特徴を持つ要介護認定制度を行政学的に分析するために、本稿では「委任された」福祉国家における資格認定業務において、実質的に、誰がどのようなメカニズムで「受給資格」を決めるのか、という問いを設定した。そして具体的な分析課題として以下の6点を考察した。

第一に、要介護認定はどのような制度設計がなされているのか（第1章）。第二に、判断の前提となる調査対象者の情報収集、すなわち調査業務を委任された第一線公務員である認定調査員は、調査対象者の特徴をどのように文書に落とし込み、その意思決定の規定要因は何か（第3章）。第三に、実際に「介護の手間」判断を委任される合議体組織の介護認定審査会では、調査対象者についてどのように判断し、意思決定の規定要因は何か（第

4章)。第四に、認定調査員が作成した情報を認定審査会委員に伝え、各アクターの意思決定をつなぐ役割を担う行政職員は、どのような条件でどのような意思決定を行うのか（第5章）、第五に、第二点から四点目の点まで明らかになった各アクターの行動特性が保険者という単位で、組み合わせさせたとき、要介護認定に関わる各アクターはどのような条件でどのような意思決定を行うのか（第5章）。要介護認定は、どのように市民を規律し、行政による資格「認定」を経験した市民にはどのような政治的効果が生じるのか（第6章）。

第1章では、要介護認定に関わる介護保険制度の特徴を概観し、第2章では、分析枠組を考察した。ここでは、以下のような命題が示された。個別のアクターにおいては、認定調査員であれば第一線公務員の形態で、認定審査会委員であれば、専門職の合議という形態から生じる条件により、「国家の代理人」「市民の代理人」という異なる形での裁量の発揮がなされる。こうした個々のアクターの裁量判断を統制するのが行政の担当課である。行政の担当課の統制は、担当課と個々の専門職アクターというミクロのコントロールと、職業集団といった組織間関係から生じるマクロのコントロールが存在する。行政の担当課からすればこの二つのコントロールを業務量と自らの組織資源に応じた形で組み合わせる必要があるが、その際にミクロのコントロールの場面で、専門性、公平性、中立性といった要素から規定される評判の形成により、マクロのコントロールの成否が影響を受ける。このようなプロセスが行政の自律性を規定する。さらにこのプロセスを全体で規定するのはケア政策であり、保険制度であるために、権利意識が満たされにくく、公平の価値が強くという要介護認定の社会保障給付の中で持つ特性である。これらの分析枠組みをもとに、第3章以下で個別にアクター間関係を検証している。

第3章では、「福井県の要介護認定・認定調査員へのアンケート調査」と認定調査員へのヒアリング調査をもとに、これまで研究対象とならなかった、第一線公務員としての認定調査員に焦点を当て、業務の内容や業務の性質を明らかにした。そして、「国家の代理人」「市民の代理人」この役割を使い分けるのかという点を簡単なゲーム理論をもとに予想し、アンケート調査で実証分析を行った。その結果、認定調査員が行政の代理人になるのか、調査対象者の代理人になるのかという選好は、調査対象者と行政への行動期待（信念）の組み合わせで決まることがわかった。

第4章では専門家による合議体である介護認定審査会に着目し、認定審査会委員のナラティブや「福井県の要介護認定審査会委員へのアンケート調査」を用いながら、第一に、認定審査会委員がどのような内容や業務を行い、行政や委員同士でどのような関係性を築き、認定審査の場面でどのように専門性を発揮しながら、判断を行っていくのかを示した。

さらに第二に、認定審査会委員は行政の代理人になるのか、それとも申請者やその家族の代理人となるのか、もしくは、個人的な利害に基づいて判断するのかを検討し、どのような条件の下、審査会委員が裁量を発揮するのかを明らかにすることを試みた。審査会委員の判断は、その専門性と合議体の構成委員との関係性に依存する。原則は合議体での相

場を委員同士で相互に語りながら、相場から逸れない判断をする。発言力の大小は、専門性についての序列、知識、パーソナリティ、専門職としての立場が関連する。審査会に対する行政の関与もまた、審査会委員の判断を規定する。そして審査会の裁量を事務局が制限するような形で関わっていることが示唆された。審査会事務局の担当者のキャリアが長く専門性が高く熱意を持って仕事に臨んでいる場合、審査会委員の介護度を変更したいときで根拠が見つからない時は知恵比べのようになる。こうした場面では行政と、合議体の他の審査会委員との三つ巴の駆け引きとなり、全体として介護度を変化させる、という意向にならない場合は現状維持的・非難回避的な結論になる。そして全体として変化する、という場面が発生するかどうかは、手続きの管理という形で拒否権を事実上持つ、行政の事務局担当者の専門性及び意向が大きく左右することがわかった。

第5章では担当課が各アクターをどのようにつないでいるのか、市民や県からの影響も含めて考察した。要介護認定プロセスの一連の過程は文書に基づいたニーズの判定と行政による公平性という官僚の言語で行われており、専門職の官僚制化のプロセスであるともいえる。「専門職的価値」は官僚による「資格認定」という行為と本質的に相反する。それではどういふときに行政がサポートされるのか。自治体職員の役割は重要であった。専門性と戦略的公平性とによる評判の確立がその成否の鍵である。

第6章では、第一に、「福井県の要介護認定経験者の要介護認定への認識についてのアンケート調査」をいうオリジナルデータを使い、要介護認定を受ける人の家族というのが認定調査をどのように受け止めているのかというのを明らかにした。第二に、認定調査を受けた家族の認定調査の公平性の評価が何によって規定されるのか、という問いをロジット分析によって明らかにした。認定調査の場面で、調査の目的や内容の丁寧な説明、基本調査項目のチェックの確認、認定調査員の主観的影響力の大きさ、といった認定調査員の姿勢が公平性に大きく影響を与えることが分かった。これは自分の日頃の介護の苦勞が伝わったかどうか自信がもてるような調査のあり方が公平性を高めることになると考えられる。第三に、傾向スコアによるウェイト付けによる因果効果の検証という手法を使い、ストリートレベルの行政職員との接触の場面での印象というのが広い政治意識にどのように左右するのか、という問いを検証した。その結果この認定調査のプロセスで平等に取り扱われていない、と感じた人というのは、認定調査の経験だけではなく、政府や地域への信頼といった広い政治意識にまでマイナスの影響を与えるということがわかった。

本稿の研究は理論面、方法論の面からの貢献がみられる。理論面では、第一線公務員研究、専門性・専門家研究への貢献、ガバナンス論への貢献で、福祉国家研究への貢献、政策実施の政治的効果への着目である。方法論の面からは第一に、ナラティブとアンケート調査、資料調査、データ分析という主観・客観と量的・質的という2軸を組み合わせた方法で実証研究を行っている。国内の論文では、用いられている機会の少ない手法を用い、因果関係により注意した分析を行った。

以上を踏まえて本稿の結論としては、自治体担当課の職員が持つ専門性から生じる戦略的な公平性による最も政治的効率性の高い調整が複数の専門職をつないだ場合に、ミクロのルーティンのプロセスと、調査員全体、審査会委員全体といった組織間関係がもたらすマクロのプロセスの結節の成否を決定づける。その結果要介護プロセス全体のコントロールが可能となり、介護保険制度が持つ構造的な制約も弱めることができると考えられる。そしてそのような認定は市民に対してよいアウトカムをもたらすということが明らかになった。