

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

〔別紙2〕

審査の結果の要旨

氏名 荒見 玲子

本論文「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―」は、介護保険制度を対象として、介護給付の認定が、どのようなメカニズムで決定されているのかを要介護認定調査員、要介護認定審査会委員、市町村の要介護認定業務担当職員、さらには要介護認定の経験者を対象としたアンケート調査をもとに明らかにした研究である。誰が介護の対象となるかを決定する要介護認定という作業は、認定調査員、認定審査会、市町村の業務担当者、といった複数の主体に委任され、分業されている。従来、多くの研究者等によって、認定の結果に対する不公平性の存在は指摘されてきたが、複数のレベルからなるこの決定過程の複雑さのため、その決定の内部で何が営まれているのかは十分に解明されてきたとはいえない。本論文では、このような複雑な認定の過程を解きほぐし、認定調査員、認定審査会、市町村の業務担当者といった異なるレベルにおいて、個々の主体が、どのような観点から認定の判断を行い、どのような要因が決定に影響するのかを明らかにする。さらに、その異なるレベルの主体間の相互のコントロールがどのように行われているのかを示し、そこでは、自治体の担当職員の専門性を基礎とした公平観に基づく政治効率の高い調整が、全体の認定作業を左右していることを抽出する。加えて、この認定という政策執行過程で政府に接触する市民が、どのように影響を受けるのかを問い、この過程で対象者となる市民が感じた公平性についての経験が、単に介護という領域のみならず、福祉国家全体に対する信頼感を左右していることを明らかにする。

本論文は、行政学における社会調査の水準を大きく前進させるとともに、要介護認定という複数のレベルからなる執行過程の内実を詳細に明らかにし、さらには、執行過程を通じた市民の政治認識の変容という新しい研究の側面を指し示した極めて重要な研究である。

本論文は、先行研究のレビューと研究目的を示す序章に始まり、1章から6章までの本論と、結論としての終章から構成されている。

序章では、介護サービスという資源配分を規定する国家の権限を医師といった専門職と民間の事業所に所属する有資格者等に委任し、分業をはかっているという点に要介護認定の特徴があるとし、その複数の主体が参与するなかで、どのようなメカニズムで受給資格が決定されるかを明らかにするという本論文の課題が示される。

第1章では、要介護認定に関わる介護保険制度の内容が説明され、その特徴が概観される。

続く第2章では、論文において用いられる分析枠組みが提示されている。認定業務の第

一線を担う認定調査員、および専門職の合議体としての認定審査会の委員は、ルールに対する適合性や全体としての公平性の確保といった行政側の観点を重視する「国家の代理人」として、また、調査対象のニーズをくみ上げることを重視する「市民の代理人」として、介護認定に伴う裁量の判断を行う。これらの主体の裁量の判断は、このふたつの代理人としての役割をどのように考慮するのかによって規定されるとともに、行政の担当課によって一定の統制を受ける。担当課は、個々の専門職個人に対して判断のための情報提供等を通じたミクロ的なコントロールと、研修等を通じた職業集団に対するマクロ的なコントロールを図っている。自治体の担当職員が、このようなコントロールと調整を通じて、調査員、審査会の異なるレベルの間の組織間関係をつなぎ、認定活動全体の政治的正統性を確保しようとする。

第3章では、要介護認定調査員へのアンケート調査と彼らに対して同時に行ったヒアリング調査をもとに、要介護認定調査員の業務の内容や性質を明らかにする。認定調査員が、「国家の代理人」としての役割と「市民の代理人」としての役割をどのように使い分けているのかをゲーム理論を用いて分析枠組みを組み立て、これを調査によって得られたデータ解析をもとに実証している。ここで認定調査員の役割は、調査の対象者と行政への行動期待によって左右されることが示される。

第4章では、専門家の合議体である介護認定審査会について、審査会委員に対する聴き取り、およびアンケート調査を用い、認定審査の場面での判断形成についての分析が行われる。認定審査会においては、合議体としての相場感を委員同士で相互にはかりながら、これを大きく逸脱しないように判断を行うというのが一般的な傾向である。そして、合議体における個々の委員の発言力は、専門性についての序列、知識、パーソナリティー等によって左右される。また、審査会の事務局は、審査会の裁量を縮減するような方向で関与することが明らかにされる。特に、介護度を変更するか否かが問題となるとき、一般的には現状維持的な結論へと落ち着くことが多いが、例外的にこれを変更するという判断を得る場合には、手続きの管理の上で事実上の拒否権をもつ行政の事務局担当者の専門性や意向によって、審査会の判断が大きく左右されることが示される。

第5章では、自治体へのヒアリングおよび資料調査、不服審査に関する県の担当者に対する電話調査、要介護認定担当部署の職員に対するアンケート調査を用いて、市町村と都道府県の介護認定の担当部局を対象とした分析が行われる。そこで、まず、認定調査員と審査会委員をつなぐ市町村の要介護認定担当部局は、調査票に対する指導、合議体にかかる案件に関わる情報収集といったミクロのコントロールと研修や委員選定に関わる関係団体との調整といったマクロのコントロールを通じて、個別のケースに対する専門職の判断を一般的なルールやルーティンといった官僚制の文脈に落とし込むことが示される。次に、市民からの不満の表明となる区分変更申請の分析によって、区分変更申請が多い自治体は、軽度への変更が少ないことを明らかにし、区分変更が審査委員や行政が「市民の代理人」として機能するチャンネルとして正当化の機能を担っていることが示される。さらに、自治

体で要介護認定を担当する職員が、専門性と公平性に関する評判を確立し、各アクターからの批判を最小化するようルーティン化を進めることを通じて、要介護認定全体のプロセスをコントロールしていることが示される。

第6章では、要介護認定経験者を対象としたアンケート調査をもとに、要介護認定を受ける家族の認識を分析する。認定調査の場は、要介護の対象者についてのニーズを判定する機会ではあるが、同時に、家族の介護負担について訴える場にもなっている。家族のこの負担を伝えたいという思いの程度が、認定調査員に対する印象と深く連関している。また、認定調査が公平に行われているか否かを、要介護調査を受けた家族がどのように評価するのかは、認定調査の目的や使用に関わる丁寧な説明が行われているか否か、また基本調査項目のチェックの確認を行っているか否か、といった認定調査員の姿勢によって大きく左右されることが示される。さらに、傾向スコアによるウェイト付けによる因果関係の検証という分析手法を用いて、認定調査の過程で公平に取り扱われていないと感じた市民の経験が、認定調査という領域のみならず、政府や自治体に対する信頼の低下を促すという効果があることが抽出される。要介護認定における経験が、福祉国家全体の信頼感へと影響するのである。

終章では、以上の各章での議論の要約を行うとともに、残された研究課題が示される。

本論文の長所として、以下の3点を上げることができる。

第1に、本論文は、認定調査員、審査委員会委員、市町村の担当職員、要介護認定の経験を有する市民、の4つの集団を対象として行ったアンケート調査及びインタビュー調査に基づく実証分析である。これら一連の調査は、要介護認定の実態にせまる最も包括的かつ詳細な調査である。目配りの効いた調査設計、及び精度の高いデータの解析等を考えあわせると、行政学における社会調査の水準を大きく向上させたのみならず、社会福祉の分野においても要介護認定の実態を明らかにする卓越した調査として受け止められるであろうと評価できる。

また、アンケート調査を用いたデータ解析によって、対象となる認定調査員、審査委員会委員、市町村職員、要介護認定の経験者という集団の認識、活動、判断等を客観的かつマクロ的に分析するとともに、インタビュー等によって得られた関係者の語りを加えることによって、要介護認定の現場で各々のアクターが経験する印象や認識をミクロの世界として描き出している。対象に一定の距離をおいたマクロ的な把握とアクターの主観的な経験を表現するより深い記述とを併置させることによって、分析の客観性と対象に寄り添った深い把握という二つの成果を同時に得ることに成功している。

第2に、本論文では、要介護認定に関わる、第一線に位置する認定員、専門家集団の合議体である介護認定審査会、市町村の担当職員、の3つの集団が、各々どのような判断を下し、また、その判断に影響する要因は何であるのかを明らかにするとともに、この3つの集団の相互作用によって全体として要介護認定がどのような構造を持つのかを、極めて

詳細に描き出すことに成功している。従来の研究では福祉国家と一括して表現されてきたその内部で、要介護認定員と他の集団との間の委託の関係、専門家集団の判断とルールを基礎とする行政としての判断との間の関係、さらにはこれらの集団間と市民とを結びつける市町村の担当職員の調整を軸とした関係等、多層かつ拮抗する関係が織りなされていることを説得的に示した。そして、この関係において市町村担当職員が営む専門性と公平性をつなぐ調整活動が重要であることを指摘した点は、一元的な福祉国家論を凌駕する分析として高く評価することができよう。

第3に、要介護認定の過程において行政と接触した市民に、この経験がどのような影響を及ぼすのかを、傾向スコアによるウェイト付けによる因果関係の検証という手法を用いて精緻に分析した。その結果として、この政府との接触の経験が、要介護認定という限定された政策領域のみならず、政府や行政全般に対する信頼感を左右することを示した。従来の執行研究が、政府の側から捉えた政策の直接の成果やその配分に視点を限定しているのに対して、本研究では、政策執行がその対象者に与えるより広い政治的な影響を抽出した。これは、執行研究の領域の拡大をもたらすとともに、信頼性といった政治意識の形成の研究にも新しい視座をもたらすものであると評価できる。

もっとも、本論文にも不十分な点がないわけではない。

第1に、第5章の自治体ごとの事例を扱った部分等は、表の形で各自治体の情報が提示されるにとどまり、その記述や分析が不十分なままにとどまっていると感じざるを得ない。また、他の章においても、極めて詳細かつ精緻な分析と評価できる部分と、粗い分析にとどまっている部分とが混交したまま残っていると感じる部分がある。

第2に、地域の医療・福祉等の関係者から構成される認定調査員及び認定審査会によって営まれる作業を行政からの委任として捉え、これが「委任された福祉国家」を形成するという枠組みは興味深いものであるが、その委任関係は、市町村担当職員による調整を通じた両集団の管理というかたちに集約して捉えられている。この複数の主体の間での関係を各主体間の分業、協働、責任分担といったより多面的な観点からも分析することが可能であったように思われる。

もっとも、これら本論文の不十分と思われる点は、本論文の学術的価値を大きく損なうものではなく、むしろ、筆者の実施した調査によって得られた情報が極めて豊かであり、さらなる深掘りの余地を残していること、それゆえに今後さらなる研究の課題を内包していることを示すものといえよう。

以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、

本論文は博士（法学）の学位を授与するにふさわしいと判定する。

以上