

介護保険導入の政策形成過程

平成 9 年 7 月

日本医師会総合政策研究機構
(日医総研)

介護保険導入の政策形成過程

平成 9 年 7 月

日本医師会総合政策研究機構
(日医総研)

総目次

介護保険導入の政策形成過程	1
報告書要旨	1
報告書	5

〈補論〉

1990年代における医療保険改革の展開	59
---------------------------	----

介護保険・医療保険改革関連年表	73
(1990～1997年)	

参考資料集	(巻末)
(介護保険・医療法、医療保険制度関係の報告書等)	

介護保険導入の政策形成過程

報告書要旨

1997年7月3日

曾根プロジェクト（医政研究会）

主任研究員： 曾根泰教（慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授）
副主任研究員： 増山幹高（ミシガン大学博士候補・東京大学社会科学研究所客員研究員）
研究員： 青柳俊（社団法人日本医師会常任理事）
武見敬三（参議院議員・東海大学平和戦略国際研究所教授）
中川俊男（新さっぽろ脳神経外科病院理事長・院長）

これまで曾根プロジェクト（医政研究会）では、1996年7月より介護保険創設・医療保険改革に関する資料収集・分析を行い、また武見敬三参議院議員のホームページ（<http://home.interlink.or.jp/~k-takemi/>）に資料を掲載し、政策的な情報の提供に努めてきた（参考資料集参照）。研究成果として「介護保険導入の政策形成過程」をまとめたので、ここに要旨を報告する。

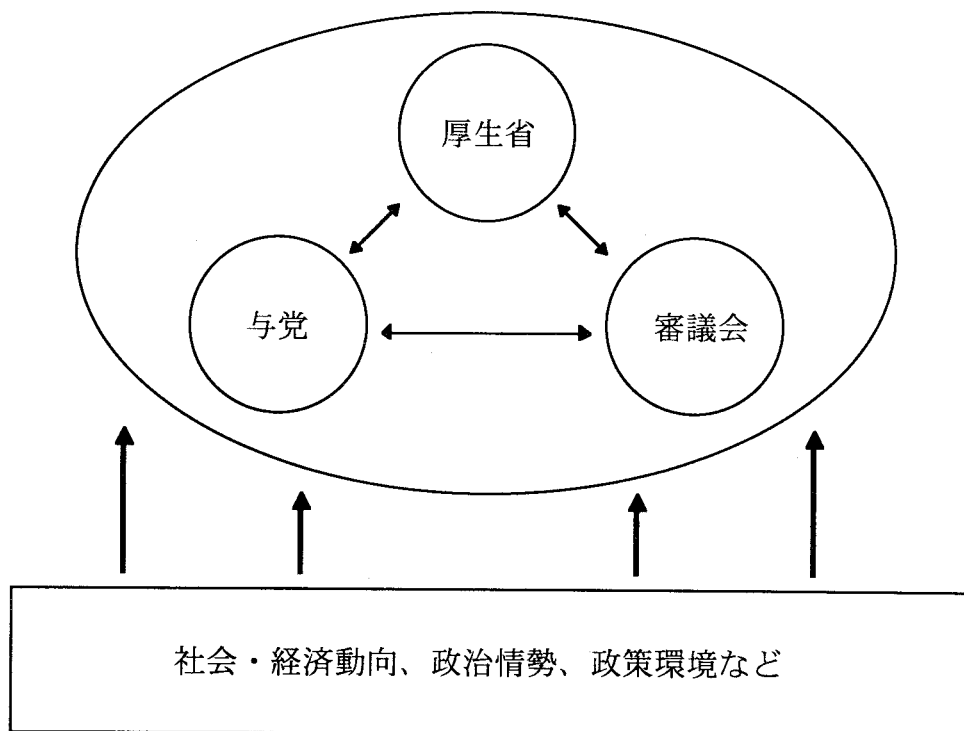
政策形成過程の分析枠組み

この研究の目的は、介護保険導入をめぐる政治的な背景と実質的な政策の形成過程に焦点を合わせることによって、官僚、政治家、関係団体などが政策形成にいかに関わっているのかということを検証し、そうした政策形成のあり方を評価することにある。介護保険によって日本の政策過程すべてが解き明かされるわけではないが、この事例を一つの典型例として、一般の法律のみならず、大きな制度変更を伴う政策形成過程を推論することは可能であろう。この研究は、介護保険法案のアイデア段階から、順次、それが法案化されて、国会を通過する過程を跡づけ、考え方の収斂がどの段階で図られ、重要な決定の場がどこであり、利害調整がいかにしてなされたかのを明らかにする。

ここで採用する政策形成過程のイメージは、政策形成を官僚、政治家、関係団体など特定の専門的な政策形成に関わる利害関係者が有する政策的な理念の合従連衡プロセスと捉えるものである。こうした利害関係者を「政策専門家」と呼べば、図Aのように、政策専門家のあいだに政策的収斂が起こる制度的「場」を厚生省、与党、審議会として図式化することが出来よう。これら厚生省、与党、審議会におけるフォーマルな審議やその他様々なインフォーマルな協議や交渉を通じて、政策専門家は政策アイデアを共有し、利害の対立を解消していく。

また、こうした個々の専門的な政策領域は大きな政治・社会的な環境によって条件づけられており、社会・経済動向や政治情勢、世論、他の政策領域の状況といった外的要因も政策専門家の政策立案や合意形成に影響を及ぼすものと考えられる。報告書では、介護保険導入の政策形成過程を問題提起、意見調整、法案作成の三段階に分けて跡づけ、政策専門家がいかなる政策理念を支持し、対立する争点についてどのような交渉・調整を進め、それがいかなる政治・社会環境のもとになされたのかを解明している。

図A 政策形成のイメージ：制度的な交渉の「場」と外的環境としての政治・社会情勢



社会保険・自立支援、医療と介護、医療保険改革

介護保険導入に関する政策的収斂と利害対立は次のように要約することが出来る。厚生省は家族と公的扶助による介護を社会保険方式による生活支援の介護に転換することを目指し、私的な懇談会や研究会を組織し、また老人保健福祉審議会の審議録も公開して広報活動に努めてきた。しかし、こうした考え方自体は研究者・実務家の間でも支持されたものであり、社会保障制度審議会も提唱しており、必ずしも厚生省独自の政策選好とは言えない。

ただし、医療と福祉を生活支援に再定義するうえで、厚生省は介護としての医療の範囲を限定し、介護の医療化に歯止めをかけようとした。また厚生省はこれにより老人医療費が抑制され、医療保険の財政安定化が促されるものと期待した。しかし、医師会の抵抗に直面し、厚生省は介護保険の目的として医療を明記するという修正を余儀なくされ、また

市町村の懸念を解消するために、財政調整や事務に関する国・都道府県の役割を強化せざるを得なかった。ただし、二分の一公費負担（言い換えれば保険料負担で少なくとも半分は賄うこと）、家族介護への現金給付は行わない（現物給付を基本とする）といった方針は貫かれている。

介護保険と政治・社会情勢

厚生省は老人保健福祉部の時代から介護の社会化を追求してきたが、引き続き審議会や与党との意見調整過程をみると、厚生省内外に対する広報活動に励み、利害関係者や与党の合意なしには法案の提出さえままならないという実態が浮かび上がってくる。

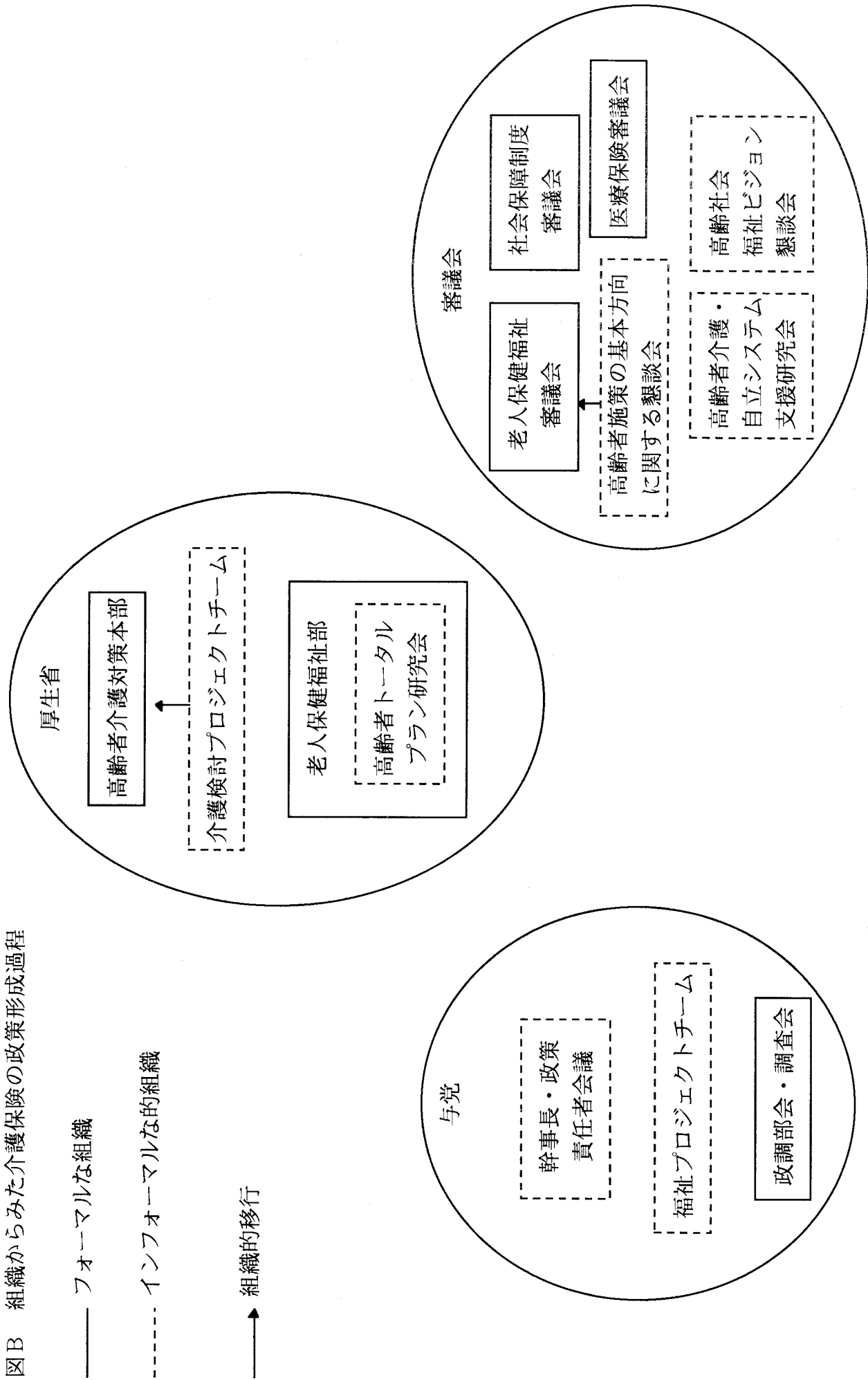
図Bは組織の観点から介護保険の政策形成を図式化したものであり、政策の方向性を左右した制度的「場」を示している。介護保険の事例は、省庁が立案し、審議会に諮り、与党の審査を受け、国会で立法化されるという政策形成が制度化されているとともに、実質的な政策立案や合意形成がよりインフォーマルな組織を通じて図られていることを明らかにしている。これは介護保険が既存の政策体系では処理できない、新たな制度の創設を目指すものであり、厚生省内の研究会や利益代表ではない諮問機関に政策を方向づける機会が与えられたためであった。

また同時に政治情勢、政策環境といった外的な状況変化も介護保険に関わる政策専門家の相互関係を変容させていた。世論の動向が介護保険導入にとって必ずしも逆風でないことを考慮すると、衆議院の解散・総選挙や部分連合の模索といった政治情勢は関連政策領域と複雑に錯綜しながら、与党プロジェクトチームと与党執行部の関係を規定し、与党を関係団体の意向により受容的にさせたと言えよう。消費税や住専処理の問題は1996年の法案提出断念の遠因であり、また医療保険改革、臓器移植、沖縄問題は1997年の法案審議を直接的に左右した。こうした政治・政策的環境は、従来制度化された与党審査よりも、福祉プロジェクトや幹事長・政策責任者会議といった政党間交渉にウェイトが置かれる状況を創り出して来ている。

政策形成と制度変革

一事例研究で政策形成一般を論じることに限界もあるが、介護保険の事例は制度変革における政策立案と合意形成のひとつの「型」を提示している。エイズ薬害や特別養護老人ホームをめぐる不祥事などによって厚生官僚への不信が高まり、厚生省の体質や官僚による情報の独占が批判されているが、単に官僚機構の手足を縛り、審議会議事録や省庁資料を公表するだけでは、実質的な交渉や決定がインフォーマルな場に移行するだけである。むしろ重要なことは、いかに責任の所在を明らかにしながら政策的情報を提供し、国民が政策を評価できるようにしていくかとういことである。今後も不安定な政局が予想されるなか、以前にもまして政党や社会集団の政策的能力の向上が求められており、制度変革期における責任ある政府運営は政策的情報を収集・活用していく国民サイドの能力の問題でもある。

図B 組織からみた介護保険の政策形成過程



介護保険導入の政策形成過程

日本医師会委託研究

介護保険導入の政策形成過程

1997年7月3日

曾根プロジェクト（医政研究会）*

*主任研究員： 曾根泰教（慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授）
副主任研究員： 増山幹高（ミシガン大学博士候補・東京大学社会科学研究所客員研究員）
研究員： 青柳俊（社団法人日本医師会常任理事）
武見敬三（参議院議員・東海大学平和戦略国際研究所教授）
中川俊男（新さっぽろ脳神経外科病院理事長・院長）

謝辞 この報告書をまとめるにあたって多くの方々の協力を得た。糸氏英吉日本医師会副会長、衛藤晟一衆議院議員、阿部正俊参議院議員、山崎史郎厚生省大臣官房政策課調査室長、下村健健康保険組合連合会副会長、田中滋慶應義塾大学大学院経営管理研究科教授には忙しいなか快くインタビューに答えて頂いた。また上田茂厚生省健康政策局指導課課長、同課長補佐の山本光昭・小森雅一の両氏、武見敬三事務所の新通一弘氏には格段のご助力を頂いた。資料の収集・整理にあたっては、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科の井出博生、同法学研究科の田村充代、杏林大学社会科学部の井上由紀子、小林久美、高橋香織、高橋由美子の協力を得た。ここに記して感謝の意を表したい。

目 次

はじめに

なぜ介護保険か？	9
政策形成過程のイメージ	9
介護保険下位システム	10

I 問題提起

高齢者トータルプラン研究会	12
高齢者介護問題に関する検討プロジェクトチーム	13
高齢者介護新システム試案	15
高齢者介護対策本部	16

II 意見調整

高齢者施策の基本方向に関する懇談会	18
高齢社会福祉ビジョン懇談会	19
高齢者介護・自立支援システム研究会	20
老人保健福祉審議会	21
老健審第二次報告	23

III 法案作成

丹羽試案	26
老健審最終報告	27
介護保険制度案	28
与党合意	29
与党修正	31
国会審議	33

むすび

社会保険と自立支援	36
医療と介護の連携	37
医療保険改革	39
いかに政策に影響をおよぼすか？	40

参考文献	43
------	----

資料1～4