

論文審査の要旨及び担当者

No.1

報告番号	甲 乙 第 号	氏 名	鈴木 栄之心
論文審査担当者	主 査	政策・メディア研究科委員	兼総合政策学部教授 宮垣 元
	副 査	政策・メディア研究科委員	兼総合政策学部教授 玉村 雅敏
		政策・メディア研究科委員	兼総合政策学部教授 和田 龍磨
		慶應義塾大学 名誉教授	金子 郁容
学力確認担当者：			
<p>(論文審査の要旨)</p> <p>鈴木栄之心君の学位請求論文は『公的介護保険制度における「政府の失敗」の理論枠組みの構築と検証：基礎自治体による介護保険料の決定メカニズム』と題し、中央政府と地方政府がそれぞれの論理で行動する結果、本来の制度設計の意図とは異なる帰結を引き起こすという問題を主題とし、公的介護保険制度下における基礎自治体の意思決定プロセスを分析対象に、方法論の構築と包括的な時系列データに基づく検証を行ったものである。</p> <p>鈴木君は、当初より地方政府の意思決定の問題に関心を寄せ、施策の実施状況に関する細かいデータを丹念に追いながら、意図せざる結果を生む構造的なメカニズムの解明に取り組んできた。その研究成果は既にいくつかの学術論文としてまとめられ、学会賞を受賞するなど、いずれも高い評価を得ている。本論文は、こうした研究関心の延長線上にあるもので、かつその範囲を中央政府と地方政府の関係へと拡張し、より包括的な概念枠組みを「政府の失敗」の議論と関連づけながら構築している。</p> <p>所謂「政府の失敗」は、社会科学においては古典的な議論であるが、本論文では、意思決定論、政策実施論、官僚制論などを参照しつつ、中央政府の地方政府に対する財政的統制と、逆に地方政府の分散的行動がもたらす中央政府への影響、さらにはそうした相互作用が繰り返し行われることの影響へとその射程を広げることで、新たな分析枠組みを設定している。その上で、政府の意図は無関係に規定された制度そのものに内在されている問題（制度の失敗）と、政府の意思決定に起因する問題（政策の失敗）を峻別し、これらが中央政府と地方政府との相互作用で生じる問題を論じている。</p> <p>本論文で取り上げている公的介護保険制度において、各基礎自治体が3年に1度定める介護保険料が地域毎で格差がみられることや、保険料の乱高下や急増が発生するのは、人口動態や財政状況の違いのみならず、中央政府と地方政府の関係性の中で生じる問題として捉えることができる。本論文では、こうした着想のもと、保険料概念を様々な意思決定の縮約された情報と見做し、その概念上の操作化を行ったうえで、公的介護保険制度における財政構造、調整交付金、準備基金、財政安定化基金などの制度設計の検討を行っている。さらに、2 県 47 市町村における担当者への詳細なヒアリング調査をもとに、政策決定の実際に即しつつ、理論的枠組みの精査を行った。その実証にあたっては、厚生労働省および全都道府県から基礎データを取得し、介護保険制度開始以降の全市町村の介護保険財政データベースを独自に構築しており、それ自体特筆すべき政策的価値を有するものとなっている。本論文では、これらの理論枠組みおよび質的・量的研究方法を用いて、以下の構成で論証を行っている。</p> <p>第1章では、「政府の失敗」に関連する先行研究の限界を指摘しながら、理論枠組みを構築している。従来の「政府の失敗」に関する議論は、基本的に単一政府の政策過程に関するアクターの行動原理とその帰結に着目しているが、ここに中央地方関係の視点を取り入れる必要がある。そこで、政府の起こす「失敗」の形態として、中央政府の設計した制度のもとで地方政府側に起因する問題や、地方政府の行動により中央政府が起こす問題を追加した。また、先行研究をもとに、「失敗」に対する認識の有無とその影響範囲の観点を加えることで、中央・地方政府それぞれ</p>			

論文審査の要旨及び担当者

No.2

れの「制度の失敗」と「政策の失敗」という4つを峻別し、その理論的な位置づけが提示されている。併せて、様々な政策領域の中でも特に介護領域では「政府の失敗」が起りやすい特性があることや、中央政府や地方政府の意思が縮約された介護保険料の設定に着目することを議論した。

第2章では、こうした理論枠組みをもとに公的介護保険制度の分析を行うために必要な作業の章といえる。ここでは、公的介護保険制度の設計の理論的検討を行ったのち、その政策実施の現場に即した精緻化を行うために、2県47市町村に対するヒアリング調査が行われている。

第3章では、これらの作業を通じて4つの失敗メカニズムが仮説的に導出され、その検証に向けて保険料概念が精査されている。ここでは、保険料が様々な意思決定の縮約された情報であると捉えた上で、介護保険料と必要保険料、実質保険料、調整済み実質保険料の4つに整理し、その算出方法が説明されている。また、特筆すべき点は、厚生労働省とすべての都道府県に対して情報公開請求を行い、過去15年間のすべての市町村別保険財政データを収集して、「介護保険財政データベース」を独自に構築している点である。これにより、介護領域において「政府の失敗」が繰り返されたり増幅したりすることを防止・抑止するための研究基盤が確立されている。

第4章では、まず、中央政府の「制度の失敗」として「地方政府が施設・居住系サービスの適正化に消極的となり、中央政府の財政負担が増加することの失敗」が検証されている。その結果、国が市町村間の介護保険料の格差を是正するために交付する調整交付金について、交付割合の二極化が進行していなかった平成12年から平成17年（第1期・第2期計画期間）では、単純に交付割合の高低が実質保険料（＝市町村の純粋な介護給付水準を表す保険料）に占める施設・居住系サービス分の割合の高低を規定していたが、二極化が進行した平成18年以降では、手厚い財政的支援を受けている市町村に限ってモラルハザードを起こし、相対的に介護報酬の高い施設・居住系サービスの適正化に消極的となり、国の財政負担の増加を招いていることが明らかとなっている。

第5章では、中央政府の「政策の失敗」として「地方政府の分散的行動により中央政府が保険料格差を制御できないことの失敗」が検証されている。その結果、実質保険料と調整済み実質保険料（＝実質保険料に調整交付金を加味した保険料）の変動係数の差を見ると、平成18年以降（第3期計画期間以降）は増加しており、調整交付金の格差是正効果が強化されていることが分かった。ただし、調整済み実質保険料と介護保険料の変動係数を比較すると、一部の年度では後者の方が大きくなっていったことから、保険料収入の剰余金を管理する準備基金からの取崩し額の調整など、市町村の行動次第では、介護保険料に一定の市町村間格差が生じてしまう恐れのあることを明らかにしている。

第6章では、地方政府の「制度の失敗」として「準備基金からの取崩しにより保険料伸び率が乱高下することの失敗」が検証されている。保険財政状況（介護保険料－必要保険料）と保険料伸び率との関係について、被保険者の規模が3,000人未満では、いずれの計画期間であっても両者に大きなばらつきが観察されたが、その他の規模では、おおよそ負の関係が認められた。また、第1期・第3期・第5期計画期間と第2期・第4期計画期間では両者に異なる傾向があり、前者では、被保険者の規模が大きくなるにつれて強い線形関係が確認された一方で、後者では、両者の分布に一定の集約が観察されたものの、全体的に無相関の様相を呈していた。これは、保険料伸び率の乱高下のメカニズムを反映しているものと推察される。ただし、近年では、「準備基金への積立て→保険料抑制→保険料伸び率の急増→準備基金への積立て」といった単純なメカニズムを予見しがたい状況が起きていることも指摘されている。

第7章では、地方政府の「政策の失敗」として、「地方政府が意図的に介護保険料を軽減して、将来の負担が増加することの失敗」が検証されている。その結果、被保険者の規模ごとに介護保険料から必要保険料（＝実際の保険財政運営において結果的に必要であった保険料）を差し引いて保険財政状況を分析した結果、3,000人未満の市町村では赤字の割合が特になくなり、被保険者数が10,000人を超えると赤字の割合が大幅に減少していることが確認された。その一方で、

論文審査の要旨及び担当者

No.3

被保険者数が3,000人未満であっても半数以上の市町村では黒字となっていることや、10,000人以上であっても一定割合の市町村は赤字に陥っていることが明らかとなった。一部の市町村では政策的な判断により介護サービス見込み量を過小に推計して、保険財政赤字に陥ることを認識しながら介護給付費の実態よりも低い保険料設定を行ったと考えられる。また、こうした安易な保険料減額がその後の大きな反動を生んでいることが明らかにされている。とくに第4期保険料では、全体の4分の1もの市町村が保険料を減額しており、市町村は介護給付費が高齢化の進展に伴って増加傾向にあることを認識しながらも、周辺の市町村の行動に合わせて保険料を減額していたことが明らかとなった。

終章では、それぞれの検証結果が総括された上で、本論文の知見として、「中央政府の財政的統制と地方政府の分散的行動によるジレンマの動態的な過程」が提示されている。この過程は、中央政府としては地方政府の統制を図りたいものの、意思決定の権限を地方政府に移譲することで分散的行動を許容することとなり、そのジレンマの中で国の財政負担が増加して、終局的には住民負担の増加やサービス給付削減など、被保険者全員にとっての「失敗」につながる。これに対し、中央政府の「制度の失敗」を解決することにより、他の「政府の失敗」の解決が誘発されることの可能性が示された。具体的には、当該市町村の責めに帰せない事由に起因する保険料格差は完全に調整する一方で、それ以外の要素では市町村が自立支援や介護予防事業、在宅介護・医療連携などを積極的に行うか否かによって保険料の高低が反映されるようにすることが想定されている。最後に、本論文の課題である、新たなメカニズムが存在する可能性や、失敗の概念を幅広く捉えていることの妥当性などの新たな論点整理と、本論文で提示された理論枠組みが他の政策領域においても適用可能であることなど、今後の研究展開について述べられ結論に至る。

以上のように、本論文は、政府の失敗に関する議論を、理論的拡張を行うことで新たな見取り図を提示し、47市町村への詳細な質的研究によるその精緻化や、膨大なオリジナルデータの構築とそれに基づく実証分析を丹念に行うなど、理論研究としても実証研究としてもその学術的価値は高い。また、介護保険料の決定に関する実証分析は、今後の介護保険の制度設計、とりわけ保険料の決定に関する重要な知見を提供しており、政策的な貢献も十分認められる。このように、社会科学の様々な議論を横断的に検討し、実際の政策現場に依拠した研究姿勢、膨大なデータの扱い、政策的なインプリケーションなど、SFCの政策分野の研究に相応しいものといえるだろう。また、鈴木君は、既に地方自治体の政策研究所において政策研究に従事しており、その成果は総務大臣賞の受賞をはじめ、他の地方自治体も参照する成果を生み出すなど評価も高い。本論文は、こうした政策実務の経験も存分に活かされており、その説得性は高い。

もちろん、政策決定に対する政治的要因や規範的要因の問題や、概念枠組みの適用範囲の問題、先行研究レビューの対象範囲、4つのメカニズムそれぞれの理論的妥当性など、課題は少なからず存在している。これらの課題は、本論文の延長線上で取り組むべき新しいテーマともいえ、今後の研究展開でこれらに答えていくことに期待したい。

以上、本論文を通して、理論および実証的な研究活動を遂行するために必要な研究能力を有し、研究対象に忍耐強く向き合う姿勢、そしてその基礎となる学識を、著者が十分に有していることを示したといえる。よって、本学位審査委員会は、鈴木栄之心君が博士（政策・メディア）の学位を授与される資格があるものと認める。