

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 元年 5 月 15 日現在

機関番号：13301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03339

研究課題名(和文)医療・介護保障法制における事業型施策の機能と法的構造に関する研究

研究課題名(英文) Study on the roles and legal structure of program-based services in the health care and long-term care law

研究代表者

石田 道彦 (ISHIDA, Michihiko)

金沢大学・法学系・教授

研究者番号：10295016

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：近年、医療介護保障法制にみられる「事業型施策」は、社会的給付の形式を採らず、幅広い対象者を想定していること、公的資金助成や保険料を財源として各種事業が実施されていること、事業の実施にあたっては各種民間組織との協働、連携が必要とされているといった特徴がみられる。多様な事業を法的に把握するためには、サービスへのアクセス、サービスの質、サービスに係る費用の効率化などから構成される利用者の利益という分析枠組みの設定が有用である。その上で、このような観点から諸利益の内容と相互の調整関係についてさらに検討を深めていくことを今後の課題として確認した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

近年、医療・介護保障法制では、疾病や要介護状態の予防、地域との連携強化、利用者の生活環境の整備などを目的として、給付の形式をとらない「事業型施策」が増加している。こうした「事業型施策」の拡大は高齢化などの社会変化に対応する必要に根差したものであるが、給付の形式で提供されてきた社会保障制度の縮小や、個人の受給権を前提に構築されてきた社会保障法体系の変容をもたらす可能性がある。このため、多様な「事業型施策」について利用者の利益の観点から分析を行い、その役割と限界を明確にすることが有用である。

研究成果の概要(英文)： The features of program-based services in health and long-term care law are as follows: services are not provided as defined benefits for beneficiaries; a wide range of people are targeted; necessary costs for programs are provided by public funds and social insurance premiums; cooperation with various private organizations are required in the implementation of programs.

It is important to establish an analytical framework of users' benefits that consists of access to services, quality of services, and efficiency of service costs in order to legally examine diverse programs. Further studies should be conducted on the content of various benefits and the relationship of them from this perspective.

研究分野：社会保障法

キーワード：医療 介護

## 1 . 研究開始当初の背景

近年、地域包括ケアシステムの構築など多様な政策課題を遂行するために、地方公共団体や保険者が多様な政策目的を有した事業を実施するといったタイプの社会保障施策が増加している。このような「事業型施策」の最近の例として、介護保険制度における総合支援事業（介護予防や在宅医療・介護連携の推進など）、障害者総合支援制度における地域生活支援事業（意思疎通支援、移動支援など）、生活困窮者支援制度による自立相談支援事業、就労準備支援事業などを挙げることができる。

これらの施策の特徴として、(1)受給要件が明確な社会保障給付の形式を採用しておらず、幅広い対象者や受益者を想定していること、(2)事業計画に基づく公的資金助成や保険料を用いて各種事業が実施されていること、(3)事業の実施にあたって、NPO や専門職団体などの各種民間組織との協働、連携が必要とされていることなどがあげられる。

今後の社会保障施策では、(1)疾病、要介護状態の予防の推進、(2)地域の様々な人的・社会的資源との連携の強化、(3)受給者や利用者を取り巻く社会生活環境の整備を図る必要性の増大が予想される。近年の「事業型施策」の増加はこうした課題への対応を意図したものであり、各種事業の実施により、利用者の利益の確保や増進を期待することができる。しかし、他方で近年の介護保険法改正に対して懸念が示されたように「事業型施策」の拡大は、給付の形式で提供される社会保障の縮小や、金銭給付や現物給付に対する利用者の受給権を前提に構成されてきた社会保障法体系の変容をもたらす可能性がある。このため「事業型施策」固有の役割と限界を明確にする理論的枠組みの構築が必要である。本研究は、医療・介護保障法制を対象に「事業型施策」の機能と構造を検討し、適切な事業実施体制や社会保障給付との機能分担のあり方を明らかにすることを目的として開始した。

## 2 . 研究の目的

最近の社会保障改革では、多様な政策課題に対応するために、介護予防事業や医療介護連携体制の推進などの「事業型施策」が数多く実施されている。「事業型施策」は、(1)受給要件が明確な社会保障給付の形式をとっていない、(2)各種事業に対する公的資金助成や保険料を財源としている、(3)NPO など各種民間事業との協働を通じて利用者の多様な利益の増進を図っている、などの特徴がある。「事業型施策」の拡大は、「社会的給付」を中心に構成されてきた社会保障法体系の変容をもたらす可能性があるため、各施策の実態を踏まえた理論的検討が急務の課題である。本研究は、医療・介護保障を中心に「事業型施策」の機能と法的構造を分析し、適切な実施体制や社会保障給付との機能分担のあり方を明らかにすることを目的としている。

## 3 . 研究の方法

本研究では、医療・介護保障法制における「事業型施策」について、次のような点に着目し、検討をおこなった。

第1は、事業型施策の機能分析である。近年展開されている事業型施策は、要保障事故の予防、利用者支援、供給基盤の整備・再編成（医療・介護の連携体制の推進など）といった機能を有している。本研究では、社会保障法制全般にみられる事業型施策（地域生活支援事業、自立相談支援事業など）の展開を踏まえながら、医療・介護保障法制における各種事業の機能について検討を進めた。

第2に、各施策がいかなる法的仕組みに基づいているかについての解明である。各種事業の機能を踏まえた上で一定の類型化を行い、それを基に各施策の仕組みについて検討を進めた。検討にあたっては、事業の実施主体、事業実施の具体的手法に着目するとともに、事業の実施過程を視野に入れて検討した。また医療計画や介護保険事業計画の目標設定機能にも着目した。

第3に、各種事業を通じて実現される法的利益について分析した。各種事業を通じて実現される利用者・住民の権利利益は、事実上の利益から法的に保護すべき性質を有するものまで多段階的な構造を有している。法的利益の視角から事業型施策を検討することにより、医療・介護保障法制における各種事業の役割を明らかにすることを試みた。

第4は、各種事業の費用負担構造の側面からの検討である。各種事業の財源、費用負担者のあり方、配分手続きなどを検討し、( 租税や保険料といった ) 財源の性質が事業のあり方にいかなる影響を及ぼしているかについて検討を行った。また医療分野においては、診療報酬による誘導施策と補助金との機能分担のあり方についてこれまでの検討の深化を試みた。

第5は、制度比較の視点である。わが国における「事業型施策」に類似した仕組みは、制度の沿革等には相違がみられるものの、英米における高齢者の介護・生活支援サービス等においても存在するものである（メディケイドの特例条項プログラムなど）。そこで、本研究では、これらの制度の動向に着目し、わが国における制度の分析を行う上での参照事例とすることにした。

#### 4. 研究成果

本研究の研究成果として、次の点をあげることができる。

(1) 本研究では、医療提供体制の整備に関わる各種事業、介護保険制度における総合事業、障害者支援制度における地域生活支援事業を中心に、生活困窮者自立支援制度(自立相談支援、就労訓練事業、子どもの学習支援事業)、生活保護(自立支援プログラム)、労災保険制度(リハビリテーション、労災就学援護費の支給に関わる社会復帰促進等事業など)について各種事業の機能分析、法的仕組み、事業型施策を通じて確保される利用者の利益の構造について、各種計画法制との関連も含めて検討を行った。これらの事業においては、社会保障給付の形式をとらずに各種事業の遂行が図られており、受給要件、給付内容、施策の対象者等について社会保障給付との比較にもとづいて分析を進めた。

とくに介護保険の介護予防・日常生活支援総合事業(総合事業)では、訪問介護と通所介護に関して保険給付(介護予防給付)からの事業型施策への移行が実施されており、制度の詳細な分析を試みた。その結果、費用負担、提供事業者の参入要件等において保険給付との間に連続性がみられることを確認した。

また、在宅医療の推進に係る事業においては、地方公共団体による事業および民間事業者への委託といった手法に加えて、地方公共団体が一部出資した公益法人の運営を通じて事業推進を図る形態の存在することが確認できた。こうした事業実施手法が、施策のあり方や施策を通じて実現される利益の構造にいかなる影響を及ぼしているかについては、今後の検討課題である。

2016年11月には日本医事法学会ワークショップ「医事法と経済」において「診療報酬と保険診療」と題する報告を行う機会を得たが、その際、上記の検討作業の一部を反映させて、医療保険における療養担当規則のあり方および地域完結型の診療報酬のあり方について報告を行った。また医療保険に関する判例評釈1本を執筆し、公表した。

(2) 介護予防・日常生活支援総合事業(総合事業)および在宅医療と介護の連携推進事業に関しては、(1)で述べた検討作業に加えて、市町村介護保険事業計画の策定過程の分析および行政担当者、事業者等からの聞き取り等を通じて、事業型施策の類型、事業により実現される事実上および法的な利益、保険給付との関係、財源等のあり方について検討を行った。

検討作業の結果、介護保険の総合事業では、サービス提供の局面において、事業型のサービス利用者と保険給付によるサービス利用者が並存してサービスを利用することになるため、種々の課題が生じていること、短期集中提供型のサービスにおいては利用者の振り分け等において課題が生じることを確認した。また、在宅医療と介護の連携推進に係る事業においては、医療機関と介護事業者が連携を進める具体的な局面において、相互に提供される情報内容に課題があり、改善の余地があることを確認した。これらの施策推進上の課題が利用者の利益の構造にいかなる影響を及ぼしているかについては、さらに検討を行う必要がある。

介護保険事業計画の策定過程においては、市町村地域福祉計画や、県が策定する医療計画との連携および調整においていくつかの課題があることを確認した。とりわけ、市町村地域福祉計画に関しては、介護保険事業計画の上位計画と位置付けられており、地域住民の主体的に取り組むによる地域づくりを念頭において、地域住民、ボランティア団体等の社会福祉活動への支援、住民等による問題関心の共有化への動機付けと参加の促進、地域福祉を推進する人材の養成などを規定した計画が作成されることになっている。今後、介護保険の総合事業におけるボランティア主体の訪問・通所サービスの確保をすすめる上で、地域福祉計画の重要性が高まることを確認した。このため、今後の検討課題として、上位計画としての地域福祉計画の方針が、介護保険事業計画の内容や、ボランティアによる総合事業の介護サービスのあり方、介護提供における家族や住民の役割などに影響が及ぶ可能性があることを確認した。上記の検討を踏まえ、わが国の介護保険事業計画の策定過程を分析した論文1本を執筆し、公表した。

(3) 本研究では、事業型施策に関する法的分析枠組みを構築する観点から検討を進め、医療・介護サービスを受ける利用者の集合的利益という観点から、わが国における医療介護保障法制の展開を分析するとともに、アメリカ、イギリスの比較制度研究を行った。アメリカについては、近年の医療分野での供給組織の統合化の動きを踏まえた上で、医療機関の共同事業や合併に反トラスト法が適用された裁判例において、効率性概念を媒介に集合的な利益として医療の質や医療へのアクセスについて一定の評価が行われていることを明らかにした。また、イギリスの法制においては、医療機関の統合や共同事業、公共調達の手例において「患者の利益」概念をもとに集合的な利益間の調整が行われていることを明らかにした。

以上の検討をふまえ、サービスへのアクセス、サービスの質、サービスに係る費用の効率化という観点から諸利益の内容と相互の調整関係について検討を進め、各種事業型施策の分析枠組みの構築に向けて一定の見通しを立てることが可能となった。

上記の作業の一貫として、アメリカの医療制度に関する共同研究をおこない、メディケア、メディケイド、児童医療保険プログラム、メディケアの診療報酬制度改革、薬剤政策に関する研究を担当し、報告書を作成した。このほかアメリカの薬剤政策に関する論文2本、医療制度

改革に関する論文 1 本を執筆した。

## 5 . 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 5 件)

石田道彦 , 策定過程からみた介護保険事業計画 , 週刊社会保障 2976 号 , 査読無 , 2018 年 , 48-53 頁

石田道彦 , アメリカの薬剤政策 : 薬剤師の業務拡大と薬価高騰への対応 , 健保連海外医療保障 114 号 , 査読無 , 2017 年 , 22-29 頁

石田道彦 , オバマケア代替法案の不成立が示すもの , 週刊社会保障 2919 号 , 査読無 , 2017 年 , 56-61 頁

石田道彦 , アメリカの薬剤政策 : 薬価のあり方を中心に , 健保連海外医療保障 113 号 , 査読無 , 2017 年 , 21-27 頁

石田道彦 , 支払基金等による減点査定の処分性 , 社会保障判例百選(第 5 版) , 査読無 , 2016 年 , 50-51 頁

〔学会発表〕(計 1 件)

石田道彦 , 診療報酬と保険診療 , 日本医事法学会 , 2016 年 11 月 19 日

〔図書〕(計 2 件)

アメリカ医療関連データ集製作委員会 , 医療経済研究機構 , 『アメリカ医療関連データ集 (2017 年度版)』 , 2018 年 , 総頁数 177 頁(研究代表者( 石田道彦 )の担当は 100 - 119 頁 , 151-161 頁)

加藤智章編 , 法律文化社 , 『世界の診療報酬』 , 2016 年 , 総頁数 143 頁(研究代表者( 石田道彦 )の担当は 87-103 頁)

## 6 . 研究組織

(1)研究分担者 なし

(2)研究協力者 なし

科研費による研究は , 研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため , 研究の実施や研究成果の公表等については , 国の要請等に基づくものではなく , その研究成果に関する見解や責任は , 研究者個人に帰属されます。