

平成 22 年 6 月 3 日現在

研究種目：若手研究 (B)  
 研究期間：2007～2009  
 課題番号：19720221  
 研究課題名 (和文) 介護保険事業における保険者領域の再編とサービス需給に関する地理学的研究  
 研究課題名 (英文)  
 Differences in characteristics of Long-term Care Insurance among municipalities under recent municipal mergers and problem of validity of joint administration by extended insurer in Japan: From geographical perspective  
 研究代表者  
 杉浦 真一郎 (SUGIURA SHINICHIRO)  
 名城大学・都市情報学部・准教授  
 研究者番号：50324059

研究成果の概要 (和文)：本研究は、複数の市町村が介護保険財政を一体化した広域運営地域や市町村合併に伴い保険者の地理的範囲が変化した地域について、規模の拡大による財政安定化・事業の効率化の一方で、給付水準と保険料負担の関係において構成 (旧) 自治体間の不均衡が生じやすいことに着目した。特に規模の大きな広域保険者および全国の合併事例を検証した結果、広域化の妥当性に疑問符が付く事例や合併による負担増の固定化が見られるといった問題点が明らかになった。

研究成果の概要 (英文)：A Long-term Care Insurance System has been operating in Japan since April 2000. Municipal mergers have also affected territorial justice concerning long-term care insurance because, although a flat premium for Category 1 insured persons (senior citizens 65 and over) is applied throughout the each newly merged municipality, differences remain in the characteristics of long-term care insurance services among the former municipalities. While in principle each municipality is considered a separate insurer, the government also permits joint administration of the system by several municipalities, mainly out of consideration for small-sized municipalities that often have fiscal and personnel problems. From a geographical viewpoint, joint administration of the system is important because there are inconsistent relationships between insurance benefits and burdens, premiums for Category 1 insured persons, among each constituent municipality of extended insurers.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	1,100,000	0	1,100,000
2008 年度	700,000	210,000	910,000
2009 年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	2,600,000	450,000	3,050,000

研究分野：人文学

科研費の分科・細目：人文地理学・人文地理学

キーワード：介護保険, 高齢者福祉, 広域連合, 一部事務組合, 市町村合併, 地域福祉

### 1. 研究開始当初の背景

各地域で介護保険事業を運営する保険者（市町村）の枠組み自体の妥当性について直接検討した地理学的研究は見られず、また平成の大合併と呼ばれる市町村領域の再編がほぼ終息しつつある時期であった。

### 2. 研究の目的

介護保険に関して、複数の市町村が保険財政を一体化したいいわゆる広域保険者では、財政の安定化や運営の効率化等のメリットがある一方で、その構成市町村間で給付（サービス利用機会）と負担（保険料）との関係について、不均衡が生じやすい性質をもっている。また市町村合併によって保険者領域が再編された地域においても、そこに含まれる旧自治体間で同様の問題が生じる可能性がある。これらの点を踏まえて、山間部や島しょ部の小規模自治体を含む広域保険者地域ならびに近年の市町村合併によって必然的に保険者領域の拡大が生じた地域を対象として、これら保険者領域の再編がもたらす影響を明らかにするとともに、受益と負担の公平性の観点から望ましい保険者領域のあり方について探究することを本研究の目的とした。

### 3. 研究の方法

市町村合併による旧自治体間の介護保険事業の特性の差異を検討するため、量的側面として第1号被保険者1人当たり給付費を用いて、その合併前の旧自治体間の差異および旧自治体別にみた新自治体との差異に着目した。また質的側面として、要介護（要支援）認定率およびサービス利用種別（施設系サービスの構成比）に着目した。そして、合併地域全体との事業特性の差異が大きいと判断される旧自治体を含む新自治体の地域特性を整理し、そのうちとくに顕著な傾向をもつ新自治体について旧自治体ごとのデータを詳細に取り上げながら、その問題点を地域的公正の観点から検討した。

広域保険者については、全国的にも大規模な保険者を取り上げ、構成する市町村別にみた事業特性の差異を給付費や認定率などの指標から分析し、それらの差異をもたらす要因をサービスの需要（住民属性）および供給（事業所立地）の両面から検討した。また、給付水準の格差を調整する手段としての不均一賦課制がもたらす影響を構成市町村別に明らかにした。そして、第4期（2009～2011年度）事業計画で採用された様々な仕組みが広域連合の構成市町村にとってどのような

意味をもつのかを検証し、広域化の枠組みの妥当性について検討し、今後の広域運営のあり方について提言を試みた。

### 4. 研究成果

平成の大合併と称される近年の地方行政におけるきわめて大きな変動の下で介護保険の保険者領域の再編が進むなかで、新自治体となる合併地域全体との間で各旧自治体における介護保険の事業特性にどのような違いがみられるのかを全国的なスケールで検討した。具体的には、厚生労働省「介護保険事業状況報告」の合併前年度の保険者別データを用いて、主として旧自治体別にみた合併地域全体との比較から保険料負担水準につながる第1号被保険者当たりの給付費水準に着目した。主な分析結果は以下の諸点である。

第一に、サービス給付水準に関する新自治体との差異を把握すべく、給付費指数という独自の指標を用いた。その結果、介護保険の第2期事業期間から第3期事業期間への移行時にみられた保険料水準の変化に関する全国平均値（約24.2%増）を超える負担増または負担緩和を合併によって経験したと判断できるほどの給付費指数を示した旧自治体が少なからず存在することが明らかとなった。また要介護認定率の高低から同様に把握した認定率指数が給付費指数と関係することが確認された。第二に、給付費指数が顕著な値を示す旧自治体を抱える新自治体の特性をみたところ、概して農山村・離島部など非都市的な地域を多く含み、高齢者人口規模などからみた首位都市としての地位が相対的に高い中心自治体による編入合併の率が高かった。第三に、合併による介護保険の量的特性に関する変動が相対的に大きかった旧自治体は、全国・県単位・新自治体内部のいずれのスケールでみても周辺的な地域性を有する場合が多い。第四に、それらの旧自治体は合併前の数年間についても事業特性に大きな変化がなく、合併後も、とくに給付水準の低い旧自治体を中心として受益と負担の不均衡が新自治体内で存続し、固定化していく可能性が高い。合併前に給付および負担水準が低かった旧自治体が合併によって給付水準の向上の見通しもない中で負担水準のみ上昇していく状況は、地域的公正の概念をサービスの給付と負担のバランス面から捉えようとした本研究において、とくに注目すべき問題と位置づけられる。

もとより市町村合併とは、介護保険のためのみに推進されたのではなく、多種多様な行

財政がその相違を前提として一体となったものである。その点で、本研究で用いた諸指標をはじめとして旧自治体と新自治体との間で介護保険に関する諸特性に差異を抱えることは、合併から年数がさほど経過していない段階では不可避とも言える。また、合併後の時間の経過とともに新自治体内部での差異は次第に不明瞭になるおそれが強く、すでにそうした懸念は現実化しつつある。ただし、そうした合併によって見えにくくなる旧自治体間の差異をとらえる方法として、日常生活圏域に着目することが一定の有効性をもつ可能性は指摘できる。介護保険における日常生活圏域は、その設定に関する考え方の一つとして、「旧行政区単位を基本として、地形、人口、居住形態を考慮」することが挙げられているため、旧自治体別のサービス需給の状況に留意する契機となりうる。人口規模の差異などを考慮すると、全ての旧自治体単位で設定されとは限らないが、その設定状況は、新自治体の介護保険運営における旧自治体単位への目配りの程度を反映すると考えられる。

現実には、サービスの需要と供給の両面において変化への制約条件が多く、旧自治体で醸成された福祉施策への固有の姿勢や各地域における福祉の文化ともいうべき側面にも相違があるなかで、それらの融合は楽観視しづらく、相当の時間を要することが予想される。そうした差異を抱えつつも、同一の行政域へと保険者領域が再編された中では、規模の拡大による保険財政の安定化や保険運営業務の効率化だけでなく、域内の介護資源に関わる情報の共有化や人的資源の再配置などによって旧自治体間の境界にとらわれない公平で過不足のないサービス需給が望まれると言えよう。言い換えれば、合併後のそうした取り組みが新自治体内部での地域的な公正の実現を促すことになり、介護保険分野に関する合併の成果として位置づけられよう。

次に、大規模な広域運営を行う福岡県介護保険広域連合におけるサービス給付の市町村間格差の実態とそれへの対応としての保険料不均一賦課制ならびにその保険料算定方法およびローカルな事業運営に関する検討を通じて、同広域連合による広域化の枠組みを維持する施策の問題点について考察した。主な分析結果は以下の通りである。

同広域連合は、町村部を中心に全県的に分布しているが、その第1号被保険者1人当たりサービス給付費には構成市町村間で大きな差がある。とくに田川地域では需要面（高齢独居世帯や所得水準等）と供給面（事業所数）の双方で給付を増加させる要因が顕著である。同広域連合では給付費と保険料のバランスに関する不公平性を緩和するため、保険

料水準を3段階に区分した不均一賦課制を2005年度から採用した。しかし、その内容を詳細に検討すると、3グループ区分の基準設定の方法、保険料予定収納率や調整交付金交付率の適用方法等、各グループの保険料決定に重要ないずれの面でも、給付費の高い市町村に相対的に有利な制度運用になっている。対照的に、県南部農村地域や福岡市近郊などの地域では一貫して給付水準が低いが、広域連合内部でのこれらの自治体に対する負担のしわ寄せによる影響について当該地域の住民が十分に周知されないまま運営されている現状を踏まえると、保険料水準の問題だけでなく、独自の介護保険運営のあり方を住民に対して提供する意味からも、これまでの広域化の枠組みに関する再検討が必要と考えられる。

介護保険における高齢者（第1号被保険者）の所得の低さや年齢の高さ等の地域差を保険料率の面で緩和する調整交付金制度とは別に、条件不利地域への救済的な仕組みが検討されることは一概に否定されるべきものではなからう。しかし同時に、例えば高給付自治体の保険料負担軽減を目的として単に公費負担を増やすことは、財政難の中で現実的に難しいだけでなく、介護保険事業をローカルな空間的単位で住民が自らの地域の問題として受け止めることを妨げる可能性が高いのではないだろうか。その意味で、現行の福岡県介護保険広域連合の枠組みは、高給付のAグループに関して、一面では優遇しつつも、他方で当該自治体の介護保険運営の自立性とローカルな取り組みの機運を阻害していると考えられる。

介護保険を含む社会福祉の分野で、市町村を責任主体としたよりローカルな地域単位での住民参加を含むガバナンスの必要性が叫ばれる今日、住民からの地理的・心理的距離の大きな広域化の枠組みがその機能を十分に発揮していくことは容易でない。武智編『福祉国家のガバナンス』によれば、ガバナンス論の台頭は、各国における財政悪化による政府機構の再編、公共性や正統性をめぐる異議申し立て、民主的な代表制と参加の再検討などを背景としている。しかしながら、こうしたガバナンス論の一方で、福岡県介護保険広域連合では多くの市町村が広域連合に対して各自の介護保険の責任を移管したままである。これは、ローカルなガバナンスの実現に向けた前提条件となる保険運営の自立性を欠いた状況であり、地域主権なる言葉が踊る現在もなお、こうしたガバナンス以前の問題にとどまっているのが、一面では地方自治の現実であると評価せざるを得ないのであろう。Aグループに限らず、市町村合併に伴う広域連合からの脱退の機会にも再加入を選択する地域が多かったことは、そうし

た自立志向が全般的に乏しかった証左と言えよう。

住民が実質的に関与することなく、首長をはじめとする行政や議会等を含む政府機構に地域の行く末を丸投げすることでどのような結果をもたらさしめるかを考えるとき、我々は北海道夕張市の財政破綻を単なる不幸な一地方都市の偶発的な出来事として片付けることが出来るであろうか。介護保険に特化した同広域連合を、行財政の全てに渡る崩壊に直面した夕張市と同列に論じられないとしても、自身や家族のサービス利用時はもちろんのこと、法に基づく強制加入によって誰もが65歳からの高齢期に第1号被保険者として居住地の介護保険運営に無関係ではいられない。その意味でも、福岡県介護保険広域連合の構成自治体において、責任の所在が住民から見えにくいままの状態は、将来に渡って不安を残す恐れが強い。

同広域連合では、その設立構想段階から主導してきた広域連合長の政治的問題から、今後の組織的枠組みにも変化が生じていく可能性がある。仮に現在までの枠組みに対する見直し機運が高まった場合、不均一賦課制による調整機能があるとはいえ、給付水準の大きく異なる自治体間の連携が永続的なものとみなされる保証はない。ましてや、飛び地など地理的連続性を持たない自治体間の結束は住民の理解を得ることも難しい。したがって、地理的にも近隣で給付水準の差が少ない市町村間でのコンパクトな広域化もしくは単独運営へと保険者の体制が変容していくことも現実的に展望される時期にきているのではないだろうか。このことは、介護保険の「保険」機能の維持を目的としたこれまでの立場から、「介護」重視の姿勢へシフトする契機になりうることから、そうした方向での再出発を目指す動きが今まさに求められている。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

杉浦真一郎 (2009) : 合併地域における介護保険の事業特性に関する旧市町村間の差異－「介護保険事業状況報告」による保険者別データの比較から－. 地理学評論, 査読有り, 82巻, pp. 188-211.

[学会発表] (計4件)

①杉浦真一郎, 介護サービスの地域差と保険料の不均一賦課制－福岡県介護保険広域連合にみる低給付地域と高給付・田川地域に着目して－, 経済地理学会西南支部 2009年8月例会, 2009年8月1日, 広島大学

②杉浦真一郎, 福岡県における介護保険事業の地域的特性と広域運営の課題, 地理科学学会2009年度春季学術大会, 2009年5月30日, 広島大学

③杉浦真一郎, 市町村合併に伴う介護保険の事業特性の変化, 経済地理学会中部支部 2008年6月例会, 2008年6月14日, 名古屋大学

④杉浦真一郎, 市町村合併による介護保険給付費の変動に関する地域的特性, 2008年度日本地理学会春季学術大会「地方行財政の地理研究グループ」, 2008年3月30日, 獨協大学

[図書] (計1件)

杉浦真一郎, 古今書院, 金沢大学文学部地理学教室編『自然・社会・ひと ～地理学を学ぶ～』, 2009年, 326頁 (pp. 115-130)

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

杉浦 真一郎 (SUGIURA SHINICHIRO)  
名城大学・都市情報学部・准教授  
研究者番号: 50324059

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号:

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号: