

令和 6 年 4 月 17 日現在

機関番号：32663

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2023

課題番号：18K01303

研究課題名（和文）行政計画等による医療・福祉の需給調整に関する法学的研究

研究課題名（英文）Legal research on adjusting supply and demand for medical care and welfare services through administrative planning and other methods

研究代表者

伊奈川 秀和（Inagawa, Hidekazu）

東洋大学・福祉社会デザイン学部・教授

研究者番号：90304708

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,900,000円

研究成果の概要（和文）：人口減少社会を乗り越え、今後とも必要な医療・福祉サービスを地域において過不足なく提供していくための需給調整に関する唯一の正解はない。そうした社会保障を取り巻く困難な状況にあって、本研究は、日本の多様な地域実態及びサービスの偏在を踏まえると同時に、日本と比較して人口希薄なフランスを比較対象国にとりあげ、研究の成果として、行政計画による需給調整の計画化、関係者が参画する協議会等の民主的プロセス、空間を超えて人々をつなぐデジタル化、規制以外のインセンティブ付与等の手法などを活用した地域づくりアプローチとプロセスアプローチの重要性を提示した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

サービスの利用と提供の両面において人と地域の存在を前提とする医療・福祉サービスの在り方を考える際に唯一の正解がないとすれば、選択の拠り所となるのがプロセスの正しさであり、それを支えるデータ等のエビデンスである。また、その前提であり結果でもある地域社会の在り方を同時に描く必要がある。これをプロセスアプローチ及び地域づくりアプローチと称するならば、そのための道具箱としての行政計画、規制等の伝統的手法以外の政策手段、関係者の参画などが医療・福祉サービスの需給調整に組み込まれることになる。本研究は、今後の医療・福祉サービスが直面する厳しい現実に対応するための政策のフレームを提供することになる。

研究成果の概要（英文）：There is no single correct answer for adjusting supply and demand in order to overcome a society with a declining population and to continue to provide necessary medical and welfare services in the future without excesses or shortages in the regions. In such a difficult situation surrounding social security, this study, while taking into account the diverse regional situations and uneven distribution of services in Japan, has taken up France, which has a sparse population than Japan, as a country to be compared. The importance of regional development approaches and process approaches that utilise methods such as planning for supply and demand adjustment through administrative planning, digitalisation to connect people across space, and the granting of incentives other than regulations was presented.

研究分野：社会保障法

キーワード：医療・福祉サービス 需給調整 行政計画 インセンティブ 民主的統制 人口減少 地域づくりアプローチ プロセスアプローチ

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、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

(1) 介護保険、社会福祉基礎構造改革等は、我が国の社会福祉法制のパラダイム転換をもたらした。すなわち、措置制度に代えて、障害者総合支援法や子ども・子育て支援法など個人に対する給付という意味での個人給付方式が社会福祉の中核的制度となってきたことである。これは、社会保険であるか否か、また給付の支給決定を介在させるか否か等を別とすれば、医療保険と類似した給付構造である。更にサービスの利用関係においては、反射的利益論が支配する措置制度と異なり、サービスの利用者と事業者の間には利用契約が存在する点では、制度の契約化を意味する。

(2) このことは、ファイナンスとデリバリーが一体化し、需給関係が行政の管理下にあった措置制度とは異なり、医療法と医療保険各法に分離された医療制度の下でファイナンスとデリバリーの調和を如何に実現するかという需給調整の問題が社会福祉制度にも生じることを意味する。折しも、人口減少社会にあって、地域包括ケアシステム等に象徴される医療と福祉を横断的に捉えた改革や利用者の権利擁護等の視点が重要となっており、医療と社会福祉を個別に見るのではなく、分野横断的に検討する必要性が高まっている。

(3) このようなファイナンスとデリバリー、医療と福祉をつなぐ政策手段が医療計画をはじめとする行政計画である。また、その他にもインセンティブ制度、デジタル化など新たな政策手法も登場してきている。そうした時代の潮流にも踏まえつつ、医療・福祉サービスにおけるファイナンスとデリバリーの接合の問題を、生存権保障のニーズに応えるための需給調整の観点から法学的に検討する必要性が研究の背景である。

2. 研究の目的

(1) 医療・福祉サービスのファイナンスとデリバリーにまたがり、需給調整機能という点で重要な行政計画は、制度改革を通じて五月雨式に増加しているものの、それらを法体系全体から俯瞰した規範論は必ずしも十分構築されていない。そこで、本研究では、以下のとおりフランスを比較対象国とした上で、グローバルな視点も取り入れ、かつ、地域での実態面にも目配りしながら、総合的にあるべき需給調整に係る医療・福祉制度を構築することを目指す。なお、フランスを比較対象国としたのは、同国が日本と同様に社会保険中心主義、地方分権、医療と福祉の二大制度体系という共通基盤を有し、新たな政策手法を積極的に導入しているからである。

グローバルな視点

EUにおいては、「サービス指令」(2006/123/EC)等により域内サービス市場の自由化が進んでいる。この点、我が国の社会保険制度と親和性の高いフランスでも同様である。すなわち、給付に関して社会保険を基本とし社会扶助が補完・補足するとともに、サービス提供体制に関して医療計画、福祉計画等が全国・地方レベルで策定されている。さらに、社会保障財政法に基づく社会保障財源の配分・管理の仕組みが導入されている。そうした中、需給調整については、上記EU指令を受け、地域のニーズを反映した行政計画を踏まえ、必要な施設・サービスを整備するための公募方式(AAP)が原則化されることになった。この需要への対応と参入規制の調和を見出す手法は、民間事業者も含めた多様な主体の協働が求められる我が国にも必要な視点である。

総合的な視点

我が国では、診療報酬・介護報酬等の同時改定を経て、平成30年度以降、医療計画、介護保険事業計画等の新規計画が一斉に開始されることから、地域での実践事例が蓄積されることになった。しかし、とかく縦割りになりがちな各種計画を横串で、かつ、診療報酬等の報酬制度による政策誘導まで含めて検討する総合性が求められることは、地域包括ケアシステム等の考え方にも表れている。その点で、医療・福祉を通じた地域の実践例に財政、需給調整及び民主的統制といった法学的観点から横串で光を当て整理検討することは、今後の制度を考える上でも必須である。

(2) 以上要すれば、フランスを対象国とする比較法的手法とともに、我が国の実践例からあるべき需給調整を検討するという、グローバルかつローカルな視点を入れた法学研究を通じて、行政計画を柱とし、利用者の権利保障を実現するのに相応しい、医療・福祉サービスの規範体系の解明を目指す。

3. 研究の方法

(1) 法学的研究

本研究では、医療・福祉における行政計画の法的意義を明らかにし、ダウサイジング時代に対応しうる生存権保障のオプティマムな水準確保を担保するための規範理論を構築することを目

指す。具体的には、地域での計画の実例や取組の実践例を検討し、適切なサービスを担保するための事業者の指定制度、事業計画等の行政計画、需給状況に応じて総量規制や公募指定、指定管理者等の行政手法等を通じて、医療・福祉の全体としてのベストミックスを如何に実現していくかについて法学の観点から検討を加える。

(2) 比較制度論的研究

研究に当たっては、日本と同様に社会保険中心主義をとり、そこに行政も関与する行政計画を通じてサービスの地域偏在の是正を目指すフランスを研究の際の比較対象国として、両国の違いや共通点からあるべき制度の在り方を検討する。また、医療・福祉サービスという地域での人的サービスであるという特性から、地方分権の視点が重要であり、これまで地方分権を進めてきたフランスの取り組みから示唆を得る。

(3) 実証的研究

法学的研究ではあるが、研究対象が医療・福祉サービスであり、現場の実情を抜きには論じられないことを踏まえ、文献研究のみならず、日仏両国を通じた地域レベルでの取組の実態と評価を把握した上で規範論を展開する。また、医療・福祉サービスは、少子高齢化等の社会経済状況の変化、デジタル化等の技術進歩の影響を受けながら生成発展する分野であり、政策動向も含め直近の状況を把握し研究に反映する。

4. 研究成果

(1) 行政の計画による需給調整のパラダイム

本研究を通じて得られた成果の一つは、今後の人口減少社会における地域の縮小再生産を乗り越えるためのパラダイムとして、地域づくりアプローチとプロセスアプローチの二本柱を提示したことである。これを敷衍する。

生存権保障との関係における、伝統的な医療・福祉サービスの制度的枠組みは、事業者等に係る許認可、最低基準等の基準設定と遵守義務、報酬制度、補助金、融資等を通じた政策誘導などである。その典型例が、全国統一的な事前規制による地域完結型のサービス提供体制である。ところが、人口減少社会における社会資源の地域偏在、地域社会の縮小等という制約要因を克服し、必要なサービスを提供していく上では画一的かつ統制型の政策のパラダイムには限界がある。全国共通の唯一の解答がない医療・福祉サービスの今後を在り方に関する解答は、個性性の強い地域をどのように作っていくかの取捨選択やそのための英知を結集した地域づくりアプローチ、政策の正しさはプロセスの正しさによってしか担保できないこととも関係するプロセス重視のプロセスアプローチが鍵となる。それらの点を媒介する政策手段としての行政計画の重要性を本研究により明らかにしている。

(2) エビデンスを反映する行政計画

上記地域づくりにしても、プロセス重視にしても、その正しさは、エビデンスに左右される。その点でエビデンスを反映し、必要な財源を保障する上でも行政計画が重要であることを本研究は明らかにしている。すなわち、財源保障上重要な補助金、社会保険からの交付金等は全国レベルでの財源配分の仕組であるが、それが地域のニーズに沿った形で財源が確保され配分されるのかという点で、行政計画が地域レベルでのニーズを吸い上げ、財源を確保した上で配分するというボトムアップとトップダウンの機能を担っていることになる。EBPM(エビデンスに基づく政策立案)は、公共政策の重要な手法やアプローチとなっているが、これが社会保障においては、給付(デリバリー)と負担(ファイナンス)を有機的につなぐ手段としての重要性を本研究は強調している。

(3) 民主的統制

プロセスアプローチは、医療・福祉サービス分野でも、サービスの品質マネジメントシステムに関係するISO9000シリーズや第三者評価等を通じて導入されてきている。本研究は、このミクロレベルでの手法を制度政策というマクロレベルに如何に接合させるかを検討した。実際、認証制度を既存の規制行政にどのように取り込むかは一つの課題であり、フランスの企画公募等の一種の公共入札方式のような手法を導入するならば、その際事業者の選定に当たっての評価基準として活用の余地があることをフランスの制度は示唆する。この事業者レベルでのプロセスアプローチを政策面でも参考にするならば、行政計画等の行政の正しさを担保する手段には政策評価があるが、当事者等のステークホルダーの参画やそのことによるプロセスの民主的統制が有力な手段である。この点、フランスにおいては、福祉関係の行政計画が企画公募とも関係サービス基盤の整備において重要な役割を果たしており、そのプロセスにおいてステークホルダーが参画することによって民主的統制が強化されることにもなる。

(4) 利用者の権利保障

社会保障に係る個人情報が多くが機微情報であり、その観点からの保護の重要性は言うまでもないが、加えて、保険料等の負担者である個人に由来する情報であるだけに、財産権、人格権等の基本権との関係の整理が必要である。とりわけ、ビッグデータとしての医療・福祉サービス情報が重要となっている今日、保護と利活用の両立を如何に実現するかも検討の必要がある。本研究では、フランスの議論や法制化を参考にしながら、データの利用に関する利用者の参画、忘れられる権利(忘却権)、誤る権利等について、我が国の社会保障制度への導入の可能性を検討

した。

(5) 利用者の参画

フランスに関しては、医療・福祉サービスの政策決定過程における患者等の当事者参加によるクラスアクション、その一方で介護や保育分野での営利企業参入、保健医療政策の司令塔としての地方医療庁の下での行政計画を通じた官僚統制の増大等が顕著な動きとして指摘できる。また、日本に関しても、地域レベルにおいて様々な先端的な取組が展開しており、需給調整の中で今後とも必要なサービスを維持発展させていく必要性が増大していることを指摘できる。かかる動向や課題状況を踏まえ、前記プロセスアプローチ及び地域づくりアプローチにおける不可欠なステークホルダーとして利用者及び当事者を本研究は提示している。

(6) 新たな政策手法

総量規制等

医療・福祉サービスにおける行政計画を通じた需給調整の先駆けは、医療法の医療計画における病床規制であり、その実効性を担保するための過剰病床の保険医療機関の指定拒否制度である。社会福祉においては、措置制度の時代において、施設整備費の予算枠の範囲内で箇所付けが行われ、措置費の規模が決まるという構造であり、これが実質的に需給調整の仕組みであるものの、そのような捉え方がされることはなかった。現在、個人給付方式の下で需要が供給を決めるといふ基本構造を背景とする給付費増の中で、介護保険のみならず障害者総合支援法等でも総量規制が導入されている。これらの需給調整の在り方は、職業選択の自由（経済的自由権）に関わると同時に、その財源である税のみならず保険料の負担、そして生存権保障のあり方を問う問題である。その点で職業選択の自由を巡る消極的規制や積極的規制のような判断枠組みでは論じ得ない複雑な状況が生じている。本研究では、社会保障から見た規整手法の在り方について検討した。

デジタル化

行政計画におけるエビデンスとして重要なのが診療報酬等の報酬制度を通じたサービス内容と費用に関するデータである。これらは、報酬請求の電子化がもたらしたビックデータとして、その研究開発分野での活用が議論となっている。本研究では、デジタル化により進捗が著しい医療福祉分野のデータ集積に着目し、そのサービスの需給調整の側面での利活用と規制に焦点を当てた。その際、フランスの社会保障財政法、ヘルス・データ・ハブ等の最新の動向を比較法の観点から参考にした。その結果として、生活習慣病対策、介護予防等の分野で顕著に見られる人々の行動変容を促すインセンティブ制度等の政策を社会保障法として如何に位置づけるかの検討を行い、その可能性と限界を明らかにした。また、ビックデータの研究開発への利活用に偏りがちな社会保障の情報をその出所である国民（被保険者等）を如何に還元するかを検討も行った。さらに、前記民主的統制の観点からの社会保障の見える化、そのことも含めた持続可能な制度の構築にとってもビックデータの重要性も確認された。その他、コロナ禍で急速に利用が進んだ遠隔診療について、それがサービス資源の偏在が著しいフランスにおけるライフラインの確保の側面を有することから、人口減少の著しい日本の医療・福祉サービスの在り方への示唆を得た。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計9件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 巻 76
2. 論文標題 一般化から普遍化へ：健康保険をフランスの医療保険から考える	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 健康保険	6. 最初と最後の頁 12-17
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 巻 77
2. 論文標題 全世代型社会保障改革の課題と展望	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 週刊社会保障	6. 最初と最後の頁 28-33
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 巻 14
2. 論文標題 デジタル化時代の社会保障の見える化に関する考察	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 福祉社会開発研究	6. 最初と最後の頁 19-30
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 巻 315
2. 論文標題 フランス医療保障制度に関する動向	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 Monthly IHEP	6. 最初と最後の頁 16-32
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 巻 13
2. 論文標題 フランス社会保障における個人情報保護に関する考察	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 福祉社会開発研究	6. 最初と最後の頁 27-42
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 Hidekazu Inagawa	4. 巻 4
2. 論文標題 Organisation et reforme de la protection sociale au japon:acteur, histoire et changements recents	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 RDSS	6. 最初と最後の頁 636-645
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 巻 12
2. 論文標題 福祉・医療サービスにおける経営主体に関する考察	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 福祉社会開発研究	6. 最初と最後の頁 15-28
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 巻 120
2. 論文標題 フランスの「主治医機能」について	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 健保連海外医療保障	6. 最初と最後の頁 10-17
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 巻 11
2. 論文標題 社会福祉分野の連携・協力の法的枠組みに関する考察	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 福祉社会開発研究	6. 最初と最後の頁 5-17
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件 (うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 伊奈川秀和
2. 発表標題 社会福祉における共生と連帯を考える - 法制度・政策の展開から
3. 学会等名 第19回日本社会福祉学会フォーラム (招待講演)
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計6件

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 発行年 2020年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 193
3. 書名 <概観> 社会福祉法 [第2版]	

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 発行年 2020年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 275
3. 書名 <概観> 社会保障法総論・社会保険法 [第2版]	

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 発行年 2020年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 276
3. 書名 < 概観 > 社会福祉・医療運営論	

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 発行年 2020年
2. 出版社 旬報社	5. 総ページ数 9
3. 書名 「コロナウィルス禍におけるフランスの社会福祉」宇佐美耕一他編『世界の社会福祉年鑑2020第20集』	

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 発行年 2019年
2. 出版社 成文堂	5. 総ページ数 20
3. 書名 「医療・福祉における計画による需給調整に関する考察」大曾根寛他編『福祉社会へのアプローチ [上巻] 』	

1. 著者名 伊奈川秀和	4. 発行年 2019年
2. 出版社 旬報社	5. 総ページ数 14
3. 書名 「福祉サービスの評価について」松村祥子他編『新世界の社会福祉第2巻フランス/ドイツ/オランダ』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------