

はじめに

介護保険制度は、2000（平成12）年4月から実施されて以来、2015（平成27）年4月で15年が経過した。要介護者（要支援者を含む。以下、同じ）は600万人、介護サービス利用者は500万人を超えている。65歳以上高齢者のおおよそ5人に1人は要介護者の認定を受け、6人に1人は介護サービスを利用している計算になる。「要介護認定」や「ホームヘルパー」「ケアマネジャー」「デイサービス」「特別養護老人ホーム」等、介護保険に関する言葉が、日常生活用語として定着している。今や、わが国の高齢期の生活において、介護保険は必要不可欠な制度になっている。

介護保険制度が創設された2000年頃は、「介護の社会化」や「介護革命」「介護ビジネス」等の言葉が飛び交った。介護分野の関係者には、不安もあるが、一方でわくわくするような一種の高揚感があったように思う。しかし、実施後15年もたつと、そうした高揚感は姿を消し、介護保険の「負のイメージ」が語られることが多くなった。「介護虐待」や「介護難民」「無届施設」「介護人材不足」「費用負担増」「持続可能性問題」など、解決策が簡単でないさまざまな課題が浮上している。

筆者は、1990年代半ばに、厚生省（現・厚生労働省）が介護保険制度創設に向けての検討を行うプロジェクトチームとして設置した高齢者介護対策本部事務局の5人の専任スタッフの一人として、介護保険制度創設の初期の業務に専念した。前例のない、新しい介護保障システムの検討であり、やりがいのある仕事であった。その後、霞が関の役人の世界から研究所や大学といった教育研究分野に身を転じて、介護保険制度を主な研究テーマとして、その動向を追跡、分析、解説等を行ってきた。

本書は、こうした介護保険の実際の政策過程に身を置いて得た経験と、その後の教育研究活動の中で介護保険制度の動向をウォッチングしてきた経験を基

に執筆したものである。筆者としては、前作の『介護保険見直しの争点—政策過程からみえる今後の課題』（法律文化社、2003年。以下「前作」という）を踏まえた著作になる。

本書の第1部は、介護保険の政策過程の分析である。前作の第1部で、介護保険制度の政策過程の特徴、官僚組織（厚生省）及び与党における政策過程を分析したが、今回は、第1章のタイトルが「介護保険の体験的政策過程論」とあるように、筆者が所属した高齢者介護対策本部事務局内の政策過程を中心に分析した。当時から20年を過ぎたので、前作と異なり、今回は、役人の実名を挙げて記述した。法制度の政策過程に官僚の果たす役割が大きかった時代であり、その中でも介護保険という制度化が難しいと言われたものをつくり上げた省内の活動やリーダーシップを取り上げた。

第2章は、1990年代半ばのいわゆる「自社さ政権」という連立政権と介護保険法制定の関係を分析した。介護保険制度という30数年ぶりの新しい社会保険制度が、後に「失われた10年」といわれた経済低迷期に成立した大きな要因として、社会党委員長を総理とし、自民党が補佐し、新党さきがけが両党の接着剤であった「自社さ政権」の存在が大きかったと考えている。3党の若手議員からなる「与党福祉プロジェクトチーム」の活躍も高く評価できる。もし仮に、他の政権であったならば、介護保険の成立は遅れたか、あるいは創設されなかったかもしれない。

第2部は、2000年4月に実施されてから今日までの介護保険制度の動向を追跡、分析したものである。実施後の制度改正としては、2005（平成17）年改正、2008（平成20）年改正、2011（平成23）年改正、2014（平成26）年改正の計4回の改正がある。第3章で、4回の改正の概要を説明した後、第4章から第8章まで、各改正時に執筆した論文や、定期的に執筆した論文を基に、各改正の概要やその時点までの介護保険の現状と課題を分析している。

介護保険制度が実施されて15年を経過したということは、この間の社会経済の変化等により、介護保険制度創設の議論をしていた1990年代半ばと比べて、介護保険が必要とされた前提条件にも変化が生じている。第7章において、高

高齢者世帯や高齢者介護の状況の変化を分析している。「老老介護」が進む一方、高齢者単独世帯の増加、男性介護者の増加といった現象が起きており、介護保険制度上における対応を促している。他方で、制度実施以来続いている施設入所待機者問題や家族介護の弱体化に加え、規制逃れの施設、不適切なサービス利用問題等の新たな問題も起きている。

第3部は、介護保険制度創設検討時からの課題で、未だに解決に至っていない2つの課題、すなわち、被保険者の年齢を40歳から下げることや受給者の範囲を拡大することと、介護手当（現金給付）の制度化に関する議論や政策の動向を整理している（第10章及び第11章）。後者については、ヨーロッパの動向を踏まえつつ、家族等の介護者支援という新たな視点からの考察を加えている。

また、わが国の介護保険制度の創設に続いて、韓国でも2007年に、介護保険法に相当する老人長期療養保険法が制定され、2008年7月から実施されている。これにより、ドイツ、日本、韓国の3か国で介護保険制度が創設・実施されていることから、これら3か国の制度比較を通じて、日本の制度の特徴と課題を浮き彫りにした（第9章）。わが国の介護保険は、ドイツや韓国と比較をして、サービスの種類が豊富で、かつ、ケアマネジャーによる支援の存在というきめ細かな制度となっている反面、保険給付の対象者の範囲が広く、保険給付水準が高いため、保険財政は拡大する一方であり、持続可能性の問題に直面するという構造的課題を抱えている。

以上、簡単に本書の内容を紹介したが、本書が、政治関係者や地方自治体等の行政関係者、福祉・医療関係者、介護事業者や介護サービス分野で働く人々、介護保険に関心を持つ研究者や学生など、大勢の方々にも読まれて、わが国の介護保険制度が国民の期待に応える制度として発展していく参考になれば、著者としてこの上ない喜びである。

2015（平成27）年11月

増田 雅暢