

公的介護保険制度の導入過程における マス・メディア報道の内容分析 Content Analysis of Long-Term Care Insurance in Mass Media Articles

李 宰豪¹
Lee Jaeho

¹ 上智大学大学院 文学研究科新聞学専攻 博士後期課程 Graduated School of Humanities, Sophia University

要旨・・・本研究では、1994年から1996年まで公的介護保険の成立をめぐる報道を対象として計量テキスト分析によりフレームの抽出を行った。この方法論を採用したことにより、手作業では難しい大量の記事を分析対象とすることができ、また視覚的な図として記述できた。その結果、公的介護保険に関するメディアの報道は介護対策の必要性、そして女性など家族介護の限界を指摘する傾向があり、政策形成と相関関係を持っていた可能性が示された。

キーワード 福祉政策、公的介護保険、内容分析、テキストマイニング、新聞報道

1. はじめに

1999年から開始された日本の公的介護保険制度は、ドイツに次いで世界で2番目に導入された介護に関する大規模な公的制度で、その国際的な意味からも、また日本国内からの視点では健康保険、厚生年金保険、雇用保険に次いで成立した4つ目の公的保険制度という意味からも、福祉国家及び福祉政策の歴史の中で大きな意味合いを持つ制度といえる(梅澤, 2001)。この制度はその検討が公表されてから成立するまで、日本国内で保険方式や被保険者の範囲、保険料策定、財源構成など様々な議論が行われた(増田, 2003)。法案が成立した後も改正や見直しが続いており、またその成立過程に関しては日本の公的介護保険はもちろんのこと、ドイツや韓国など国際比較の視点からも多くの研究者により分析されている(例えば原, 2007; キャンベル, 2009; 宣, 2010; 李, 2011など)。

その一方、福祉国家の変容に関する知見は特に政治学の領域で議論されてきた歴史を持つ。宮本はこの流れに関して「福祉国家形成の政治」から「福祉国家消滅の政治」を経て「福祉国家再編の政治」モデルが形成されつつあると論じている(宮本ほか, 2006)。宮本は「福祉国家再編の政治」でシュミットなどが提案した言説政治論に注目しているが(Schmidt, 2002)、その考えに基づくと1994年に小選挙区制が成立した日本の場合、政治に関するメディアの役割は注目する必要があると考えられる。すなわち、第1に福祉国家に関する諸知見を検討するにあたり、この分野においてメディアの役割を分析する必要があるということ、第2に日本において公的介護保険は日本の福祉国家の再編を考える場合、大きな意味を持つ研究対象であるといえよう。

しかしながら、日本の公的介護保険制度の成立を取り扱った先行研究の中で、メディアに注目したものは限られている。無論、前述した多くの先行研究で例えばキャンベルは世論が公的介護保険制度の立法化において重要であったと評価しており、原や梅澤などもメディア各社による世論調査のデータやメディアの報道に目を配ってはいるものの、制度の形成過程におけるメディアの報道内容に注目した研究はあまり見られない¹。以上のことを考えると、日本の公的介護保険の成立をめぐるメディアの報道を分析することは、福祉政策におけるメディアの役割を検討するにあたって一つの手がかりを得ることができると考えられる。

2. 研究目的と方法

(1) 研究目的

¹ 公的介護保険とメディアの報道に注目した研究として西川の研究があるが(西川, 2002)、その研究対象は公的介護保険の成立後におけるメディアの評価であり、またメディアの報道全体というよりはメディアによる世論調査を分析したものである。

本研究では、1999年に成立した日本の公的介護保険に関連する新聞報道がどのようなものであったかを分析する。しかし、介護保険だけに検索語を制限すると、当時国内で介護がどのように語られていたのかを見落とす可能性がある。従って、本研究では「介護」を取り扱った記事その分析対象と定めデータを収集した。そして得られたデータをもとにその推移を調べ、各時期別また全体的にどのような特徴があったのか、に注目しながら分析を行った。

(2) 研究方法

まず先行研究を検討すると、増田は介護保険制度の導入過程を1994年3月から同年12月までの「草創期」、1995年2月ごろから翌年の4月ごろまでの「検討期」、そして同年11月ごろまでの「制度案確定期」に分類している。本研究ではこの分類に従い、1994年を「草創期」、1995年から1996年4月までを「検討期」、1996年5月から12月までを「制度案確定期」とする。従って、分析対象となる時期は1994年から1996年の3年間の新聞報道になる。

研究目的のために日本の全国紙の中で最も多い発行部数を記録している朝日新聞、毎日新聞、読売新聞のオンラインデータベース「聞蔵II ビジュアル」、「毎索」、「ヨミダス歴史館」から対象を東京発行の朝刊に限定し、「介護」を含む記事を全文検索の方法で収集した。そのあと、単なるシンポジウムや研究会の案内、今週の政治動向に関するリストなどの記事を除外した。その結果、分析対象として3425件の記事が選定された。

本研究では研究方法としてテキストの計量分析を採用しており、そのため無料公開ソフト「KHCoder」を使用した。同ソフトはまず外部ソフトウェアを利用し形態素解析が行われたあと、Rを使って多変量解析が出来る組み合わせになっている。例えば、「日本では今、介護は女性に押し付けられている。」という文書は次のように分解されることになる。

日本/で/は/今/、/介護/は/女性/に/押しつけ(→押しつける)/られ(→られる)/て/いる/。/

このような解析が行われたあと、助詞や助動詞を省いてデータ中から形態素が切り出される(樋口、2014)。この作業のあと、データ全体と時期別それぞれに対して第1に頻出語の特定と、第2に対応分析と共起ネットワーク分析を行い、第3にコーディングルールを作成、それによるフレームの抽出を実施した。本研究では、メディアで高い頻度で表れた表現がメディアの注目にあたるという想定のもと分析している。対応分析は、頻出語の分散図を定められた基点、例えば時期などと並べて視覚的に把握することができ、メディアの報道内容がどのように変化したかを分析するためである。ただ、対応分析はその仕組み上、頻出語全体の分散ではなく、基準になる時期で特徴的に表れた語が分散図として表現されるということには注意が必要である。共起ネットワーク分析はそれぞれの時期において、分析対象語の間の共起の程度が強い語同士を線で結んだものであり、どのような表現がより強い関係性を持つのかを確かめるため使用した²。コーディングルールは階層的クラスタ分析の結果を基にクラスタの統合水準と解釈のし易さなどを顧慮した上でクラスタの数を定め、このクラスタ群をその内容によりフレームと定義した。分析の際には各クラスタに属するそれぞれの語を品詞の役割により3つに分類、andとorの組み合わせによりそれぞれのクラスタに含まれている条件と合致する段落を抽出、フレームとして解釈した。

3. 分析結果と考察

(1) 時期別の特徴:対応分析と共起ネットワーク分析から

対応分析の結果、3つの時期はそれぞれ離れており、すなわち各時期はその報道内容においてははっきりした特徴を持っていることが分かる(図1)。対応分析の場合、縦軸と横軸の0が重なる原点では比較的に平凡な表現が集まる傾向があり、逆にそこから離れている表現ほど日常的に使われにくい語であることに注意したい。まずそれぞれの時期で特徴的に用いられた表現として、草創期では年金・研究・充実のほか、子供・夫・働くなどが特徴的である。検討期になると、障害者・看護婦・病院や、介護サービス・費用・保険料などの頻出語が比較的に多数表れている。制度案確定期にはいると、自民党・与党・国会・選挙など政治エリートに関する表現が多くなる傾向がある。

2つ以上の時期に共通して特徴的な表現を見てみると、草創期から検討期にかけては女性・社会・家族などが頻出しており、またキーワードである介護もこの時期、制度案確定期より表現されていることがわかる。検討期から制度案確定期では、介護保険・市町村・医療保険などが強い共起関係を持つ。また消費税は互いに離れている時期である草創期と制度案確定期で強調されている。中心に位置する問題・制度などは他の語と比べて全時期にわたり均等に頻出していたといえる。

² 本研究での共起ネットワーク分析において、図の作成にあたり共起関係の絞り込みはJaccard係数0.2以上に設定している。

対応分析と言う方法論の限界を顧慮し、時期別の特徴に関して第11に語と各時期の間の共起ネットワーク分析による解釈も試みた。分量の制限でここでは示さないが、概ね対応分析と一致する特徴が得られた。ただ、高齢者・介護・日本・福祉が対応分析と違い全時期と共起していること、厚生省・負担が検討期と制度案確定期との共起に表れたことを記しておく。

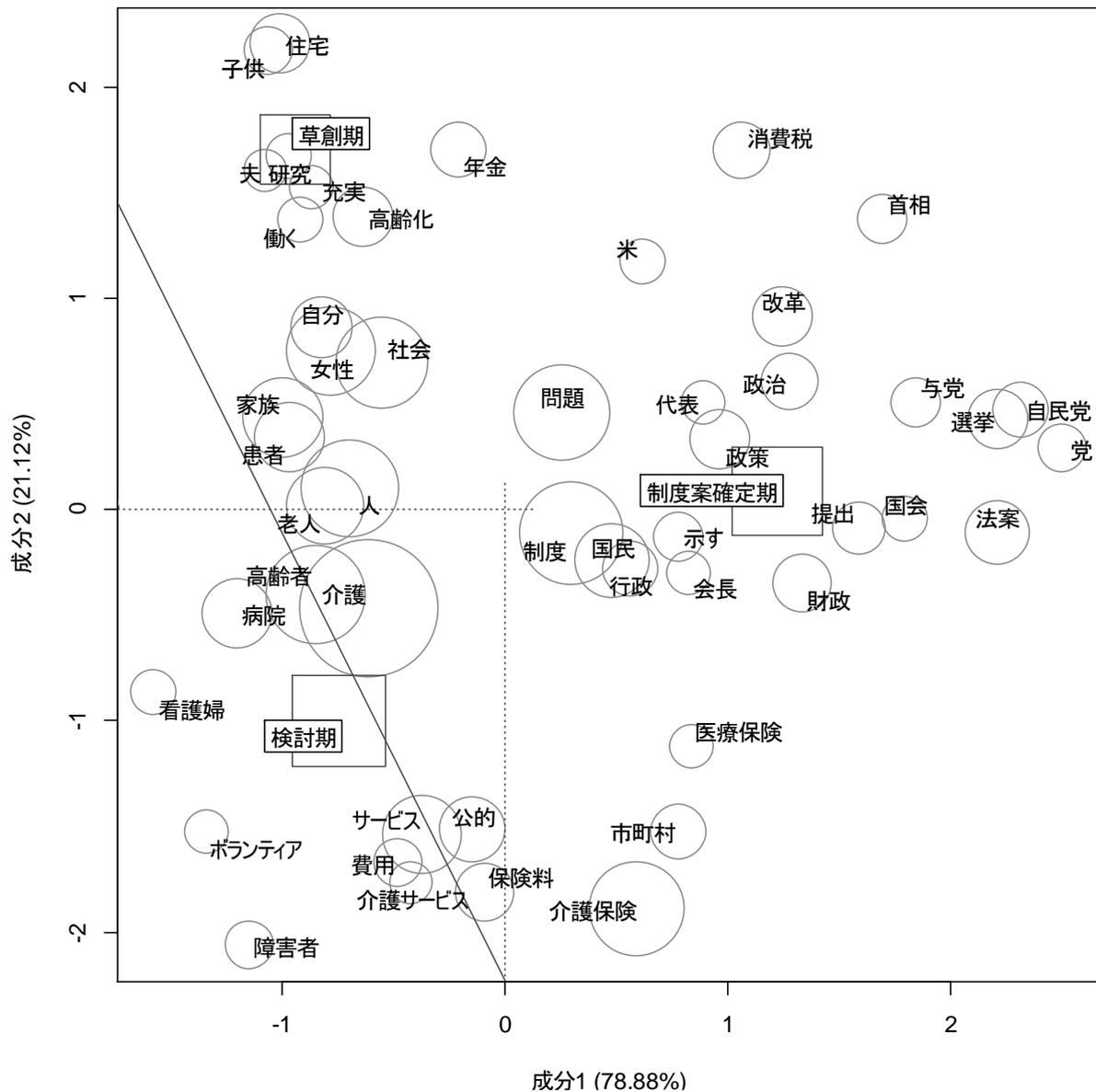


図1 各時期における頻出語の対応分析

第2にそれぞれの時期だけに限定して行った共起ネットワーク分析では、草創期は8のグループが表れ、「介護」「福祉」「高齢者」などで形成されたグループが最も大きかった。その他に、「負担」「消費税」「国民」など税金や財源にふれるもの、医療関係のものと「女性」「働く」などで独立しているグループなどが見られた。検討期にはもっと細かく15のグループに分かれていて、その中で「介護」「保険」「高齢者」のグループに最も多くの語が含まれていた。特徴的なのは、介護と保険は草創期には別のグループに属していたが、検討期にはかなり強い共起関係を形成していたことである³。「負担」の場合、草創期と違って税関係のキーワードは表れず、「国民」「保険料」と関係性が高かった。制度案確定期はグループの数が最も多く、19のグループが出現していて、そのなかで注目できるものとしては、介護を中心とした保険法案に関するもので、法案

³ 介護と保険の Jaccard 係数は草創期に 0.0773 だったのが、検討期には 0.3304 と急上昇した。

の提出、各政党の調整、総選挙など政治エリートのグループ、そして保険料の国民負担なども共起関係があった。その他に、市町村が初めて主要なキーワードとして表れ、「財政」と「運営」と共通するグループを形成していた。

以上のことを踏まえて検討すると、草創期におけるメディアの報道は高齢化社会に向かう日本の現状に注目する一方、介護に関わる女性や夫など家族の問題に関して検討期までかなりの力を入れていたと考えられる。検討期に入ると、病院・看護婦・介護サービスなどのキーワードから、メディア各社は介護に関わる医療や施設などの介護環境にも注目していたといえる。また、厚生省により介護保険が公式的に提案されたことから、介護保険という制度が草創期に比べて介護の状況など介護の周近的な要素とともに強調され、「介護保険」自体はもちろんのこと、それにとまう保険料や市町村などの負担、医療保険との関係などの言説で語られるようになった。制度案確定期では、厚生省による法案の骨子、また国会提出などの影響により政党や自民党などの政治エリートが報道で多く表れることになった。

(2) 各時期の特徴:コーディングによる分析から

対応分析と共起ネットワークで各時期別の報道の特徴を考察したが、実際にその通りの報道がされていたのか。本研究ではそれを検証するために、クラスター分析を実施したあと、その結果を参考してコーディングルールを作成して同じくKHCoderによる分析を行った⁴。まず、抽出語の上位155語を対象として階層的クラスター分析を実施し⁵、それぞれのグループの解釈と統合水準を顧慮して、9つのフレームを設定した⁶。それぞれのグループに関して、その条件を満たす段落を実際にデータから確認してあと、それぞれのフレームを「介護保険」「負担」「医療」「高齢者介護」「法案」「事業の主体及び財源」「議論」「高齢化社会」「ジェンダーと家族」とした⁷。

「介護保険」は介護保険制度の導入を示す内容である。「負担」は保険などに関わる国民負担が主な内容になっている。「医療」は病院や患者の入院など、医療関係の内容で構成されている。「高齢者介護」は本研究のキーワードである介護が属する内容で、高齢者の介護・福祉に関する整備・施設が必要であるという、介護状況改善の必要性を訴える内容が多い。「法案」は政治エリートによる法案の提出に関するもの、「事業の主体及び財源」は国や市町村などの介護保険の主体と予算・財政などその財源に関する内容が集まっている。「議論」は日本の政策課題として首相はもちろん関連団体の会長、代表、委員など様々な政治アクターからの声が盛り込まれたものであり、「高齢化社会」はその名通りに高齢化社会の現状や調査結果などに関わるものである。最後に「ジェンダーと家族」は女性や人々の働き、労働などと関係して論じている内容である。

時期区分	介護保険	負担	医療	高齢者介護	法案	事業	議論	高齢化社会	家族	ケース数
草創期	695 (6.89%)	1510 (14.98%)	827 (8.20%)	3989 (39.57%)	265 (2.63%)	2309 (22.91%)	2872 (28.49%)	4957 (49.18%)	4087 (40.55%)	10080
検討期	2252 (12.95%)	3320 (19.09%)	1699 (9.77%)	7579 (43.58%)	576 (3.31%)	3863 (22.21%)	5039 (28.98%)	8242 (47.40%)	7362 (42.33%)	17390
制度案確定期	2492 (15.45%)	3414 (21.16%)	679 (4.21%)	4938 (30.61%)	2128 (13.19%)	4365 (27.06%)	6304 (39.08%)	6983 (43.29%)	5211 (32.30%)	16132
合計	5439 (12.47%)	8244 (18.91%)	3205 (7.35%)	16506 (37.86%)	2969 (6.81%)	10537 (24.17%)	14215 (32.60%)	20182 (46.29%)	16660 (38.21%)	43602
カイ2乗値	421.628**	155.306**	394.042**	615.089**	1648.132**	118.505**	489.386**	100.852**	387.074**	

表1 コーディング結果のクロス分析⁸

コーディング結果を基に報道の変化を考察してみると、まず注目したいのは最も大きく変化していたのが「法案」であるということである(表1)。検討期まではわずかな出現に過ぎなかったが、制度案確定期に急激に増える傾向を見せている。考えられる原因は第1に、介護保険制度が公式的に初めて試案の形を成したのが制度案確定期にあたる1996年の5月であり、その後から本格的に国会への法案提出などが論じられたからである。第2に、このカテゴリに政党や首相など政治エリートが含まれていることを考えると、草創期から検討期に至るまでの期間、政治エリートの登場は比較的になかったことを示唆するもので、こ

⁴ コーディングルールの作成には柳瀬の先行研究を参考にした(柳瀬, 2014)。

⁵ クラスター分析はJaccard係数を用い、Ward法により行った。

⁶ クラスター分析で用いられた155語以外にもなるべく多くのコードを収集するため、それぞれのクラスターで出現頻度が上位10%に入るキーワードに対する関連語検索を実施し、その結果Jaccard係数が0.1以上の検索語をそのコードに追加した。

⁷ またこれらのコードは相互排他的なものではない。つまり、一つの段落に2つ以上のコードが与えられることもでき、従って分析に用いられたもとのデータとケース数は一致しないということを明記しておく。

⁸ 入力の都合上、表では一部のフレーム名を簡略化している。

れは原の指摘と一致する⁹。しかも最も割合が増加している制度案確定期でさえ、政治エリートを中心とする「法案」よりは厚生省など官僚を中心とする「介護保険」の比重が高い。すなわち、介護対策の方向性として介護保険が定められたあとから政治家たちの関わりが多くなったと考えられる。

総合的な視点から、3年の間、継続的に大きく取り扱われた内容は「高齢化社会」、「ジェンダーと家族」、「高齢者介護」の順である。高齢化社会は滑らかに減少しているものの、最も低い制度案確定期においても一番注目された介護保険の側面であった。ジェンダーと家族、そして高齢者介護はともに検討期に最も顕著に表れ、制度案確定期には減少している。この点と合わせて注目したいのは「議論」で、これに関しては前述の2つのカテゴリとは反対に、制度案確定期で増加している。

つまり、草創期から検討期には高齢者介護・自立支援システム研究会の報告書や、老人保健福祉審議会の報告などが出されたが、意見割れによりその報告書などには確たる方法を盛り込むことができず、多くの事案に関して両論併記の形のものになっていた。このような状況の中、メディアからはジェンダーと家族により家族への介護の負担、そして高齢者介護により介護問題への即急な対応が必要であるということが強調されていた。制度案確定期でもこれらのことは報じられていたが、全体的な割合としては制度案が出されたことにより、様々な政治アクターからの反応が紙面に表れたといえる。

(3) 考察

これらの報道内容が政策形成過程とどのような相関関係があったのかを把握するため、各時期における外部条件と併せて検討したい。まず、1994年3月発表された「21世紀福祉ビジョン」、同年12月高齢者介護・自立支援システム研究会により提出された「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」、そして1996年4月、老人保健福祉審議会からの最終報告である「高齢者介護保険制度の創設について」の3つの報告書を見ることにする。

「21世紀福祉ビジョン」は介護問題だけでなく全体的な社会保障の問題を論じているため、単純な比較はできないが、社会保障全体に対して基本的に社会保険方式の維持が望ましいとしている¹⁰。女性に関しては女性の社会進出に育児や介護の問題などが関わっていると指摘し、仕事との両立のための支援を求めている。

「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」では、「社会にとっての介護問題」で女性や家族介護の問題点を指摘しており、老人福祉制度においては措置制度の限界を批判、社会保険方式が望ましいとしている。ただ、家族介護に対する手当の支給に関してはその意義と問題を同時に指摘しながら、検討が必要だと言及するにとどまった。

「高齢者介護保険制度の創設について」では保険方式をめぐる対立してきた、医療保険との一体化か、もしくは別の保険体系かという議論に関して後者に落ち着いたが、その他の多くのものが両論併記の形をとっていた。本研究で注目した家族介護の現金支給に関しても賛成・反対の理由を並べただけで、結論は本報告書では明記されていない。

以上のことを踏まえて、まず第1に家族介護に対する現金支給の問題を検討したい。報道内容での現金支給に関する特徴をみるため、共起ネットワーク分析を行ったがその是非に関わるキーワードは両論、賛否などではっきりした特徴は見出せなかった。そこで対象期間中の社説だけに限定し「現金」で関連語検索を行った。その結果、Jaccard係数が0.1以上だったものは家族や給付など賛否に関わらない語で、反対が意見を表すものとしては最も高かった(Jaccard係数0.061)。本文を確認した結果、例えば朝日新聞の「現金支給の判断は将来に(1996年2月27日)」や、毎日新聞の「介護保険 どの制度を設計するか(1995年10月2日)」で現金支給に関して概ね批判的な内容が盛り込まれていた。

この結果をもとに考えてみると、家族介護への現金支給問題に関してのメディアの報道内容は、特にどちらかの主張の比重が高かったとはいえない。しかしながら家族介護の問題、女性問題などが草創期からメディアで顕著に表れていたこと、そして関係機関の報告書で述べられた現金支給に対する反対論の根拠、最後に結局現金支給を行わないことにした介護保険法案、以上3つのことを考えると、メディアは意図してなくても、もしくは直接それを主張したことは少なかったとしても現金支給の反対論に推進力を与えた可能性がある。

第2に検討したいのは運営主体とされた市町村の問題である。実際、1996年の通常国会で法案の提出が見送られたことは、法案が制度の主体としていた市町村からの反発がその背景としてあった。検討期を対象に市町村をキーワードとして共起ネットワーク分析を行った結果、負担や保険料の問題、また運営主体の問題に関わって国、財政などとつながりを持っていた¹¹。制度案確定期では、よりはっきりと市町村の財政負担の問題が指摘されており、この時期に介護保険の主な問題点として浮かび上

⁹ 原(2007)、p.267

¹⁰ 原(2007)、pp. 234-235

¹¹ 草創期には市町村の出現頻度も低かった上に(合計70件)、関連語検索でJaccard係数により検討しても特別な傾向は表れなかった。

があったのがわかる。

第3に、介護対策に関する対案があったのかに注目したい。上記の通り、介護対策としてどのような制度を選択するかが公の場で社会保険方式に傾いたのは草創期と検討期を分ける基準である、「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」が挙げられる。実際、細川元首相による「国民福祉税」構想も草創期のことであり、また増田も少なくとも1994年前半までは介護保険制度の創設に対する意欲は政府内でも厚生省内でも弱かったと指摘している¹²。しかし、草創期に対する共起ネットワーク分析でも、「介護」と「保険」がやや離れてはいるにせよ、保険制度以外に選択肢になりうる制度に関する語は見当たらない。なお、検討期からは介護と保険がかなりの共起関係を形成し始めた。言い換えると、メディアによる介護対策の対案の提示はあまり見られなかったといえる。

4. 結論と今後の課題

ここまで公的介護保険の導入をめぐるメディアの報道内容を分析した。メディアは第1に介護制度の整備が公になった草創期から、介護の必要性を高齢者介護の現状、また女性や家族などジェンダーに基づく視点から訴え続けた。若干の差はあったにせよ、メディアのこの姿勢は制度案確定期まで続いており、公的介護保険が成立した後押しになった可能性が示された。第2に女性や家庭などを介護の問題として取り上げたメディアの報道は、制度の検討期を中心に盛んに行われ、審議会などで政策に関する意見が分かれるなか¹³、法案が最終的に家族介護に対する現金支給を見送る根拠及び資源として働いた可能性も示唆された。第3に、市町村の負担問題は検討期からメディアから注目されていて、1996年の総選挙問題に関わる各政党の思惑と相まって法案提出の見送り、そしてその後公聴会を経て臨時国会への修正法案提出に至る一連の流れの背景として働いた可能性がある。第4に、メディアから介護状況の改善を求める声は高かったが、そのために例えば保険制度ではなく公費による介護システムなどの対案と提案は比較的に限定されていた。

今回メディアの報道を計量テキスト分析を方法論として採用し、報告書や先行研究と合わせ比較検討した。しかし、よりはっきりした相関関係を示すためには方法論を統一する必要があると考えられる。例えば関係する国会議事録を基に作成したテキストデータを同じ方法で分析し、その結果と報道内容を時系列的に比較検討すると、メディアと政策の関わりに関する詳細な分析ができる可能性もある。今後より多くのデータを収集し、妥当性が確保される分析を目指したい。

参考文献

- 1)梅澤昇平(2001):「介護保険の形成過程」、『尚美学院大学総合政策研究紀要』No.1、pp.5-18
- 2)増田雅暢(2003):『介護保険見直しの争点』、法律文化社
- 3)原清一(2007):「介護保険制度の導入をめぐる政治過程」、『志學館法学』No.8、pp.233-278
- 4)キャンベル、JC、齋藤 暁子訳 (2009):「日本とドイツにおける介護保険制度成立の政策過程」、『東京大学社会科学研究所社会科学研究』No.602、pp.249-277
- 5)宣賢奎(2010):「日本・ドイツ・韓国の介護保険制度の比較考察」、『共栄大学研究論集』No.8、pp.1-18
- 6)李光宰(2011):「介護保険政策過程の韓日間比較研究—政策ネットワークが政策決定に与える影響を中心に」、『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』、no.15(1)、pp.19-29
- 7)宮本太郎編(2006):『比較福祉政治—制度転換のアクターと戦略』、早稲田大学出版部
- 8)Schmidt, V.A.(2002): Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?, *Comparative Political Studies*, No.35(2), pp.168-193
- 9)西川克己(2002):「メディアにみる介護保険制度の検証(1):資料A~M(13報道を中心に)」、『茨城キリスト教大学紀要 社会・自然科学』No.35、pp.37-57.
- 10)樋口耕一(2014):『社会調査のための計量テキスト分析—内容分析の継承と発展を目指して』、ナカニシヤ出版
- 11)柳瀬公(2014):『リスク社会のフレーム分析—福島第一原発事故後の「新しいリスク」を事例とした実証的研究』、学文社

¹² 増田(2003)、p.38

¹³ 検討期と制度案確定期をわける基準である、1996年4月22日に菅直人厚生相(当時)に提出された老人保健福祉審議会の最終報告でも、家族介護に対する現金支給に関しては両論併記ことどまっていた。