

利用者中心主義にもとづく高齢者支援・ 障害者支援の言説の歴史的形成過程

—「介護保険法」の制定過程における
推進派と反対派の論争を事例として—

岡 村 逸 郎

Abstract

This paper demonstrates the historical process which the discourse of supports to old people and disabled people formed in the area of social security through the discussion which was performed before and after hold of “Long-Term Care Insurance Law”.

Pro-long-term-care-insurance group located conventional measures (commissioning) system as administration presses assistance to people, in contrast, presented long-term care insurance system which was based on proactive choice of the elderly under the term of support. Opponents of long-term care insurance critique that support that proponents say did not deserve to be called support because it was inconsistent with the social welfare philosophy of understanding the diversity of life and universal benefits.

The conflicting debates over the long-term care insurance system that developed in the late 1990s and early 2000s were debates which semantics of the term support was reexamined in relation to the original philosophy of social welfare, and the term support was captured under the opposition of grasping/discarding the diversity of life.

Key words: “Long-Term Care Insurance Law”, support, diversity of life

1 本論文の位置づけ

1.1 本論文の目的

本論文の目的は、「介護保険法」が成立した前後の議論を検討することを通し、社会保障にかかわる領域において高齢者支援・障害者支援の言説が形成された歴史的な過程の一端を明らかにすることである。

1.2 措置から契約へ——社会保障の理念の変容と支援の言説

1990年代から2000年代にかけての日本の社会保障においては、「措置から契約へ」という用語で表わされる理念の変容が生じた。すなわち、従来の社会保障は、高齢者や障害者に対する福祉サービスが行政の決定によって直接提供される、措置(委託)制度を中心として行なわれてきた。対して1990年代以降の社会保障は、利用者が契約をサービス提供者と結んで行政が費用を間接的に支払う、契約制度を中心として行なわれるようになった。

本論文では、後者の発想にもとづく主義を、「高齢者介護・自立支援システム研究会」が刊行した報告書で用いられた「利用者本位のサービス提供」という言葉に倣い、「利用者中心主義」と呼ぶ。

利用者中心主義のもとで制定された具体的な法制度としては、1997年12月に成立した「介護保険法」(2000年4月施行)をはじめとして、「児童福祉法等の一部を改正する法律」(1998年4月施行)、支援費制度(2003年4月施行)、「障害者自立支援法」(2006年4月施行)などが制定された。そしてこれらの法制度は、社会保障給付費の削減をおもな目的とする社会福祉基礎構造改革の一部を構成した。

「介護保険法」においては、被保険者が40歳以上64歳以下の場合、特定疾病が原因で要介護状態ないし要支援状態になった時のみ受給がなされる規定が定められた。この規定によって多くの障害者が給付の対象外とされたために、障害者を対象にするあらたな制度として、支援費制度や「障害者自立支援法」などが制定された。そして、支援費制度と障害者自立支援制度を介護保険制度と統合することの是非が議論されるようになった。その意味で、介護保険制度にかかわる議論は、高齢者支援と障害者支援にかかわる議論の源流として位置づけることができる。

そのなかで筆者が注目するのは、「支援」という用語があらたな社会保障を表すキーワードとして広く用いられるようになった現象だ。

桜井啓太は、「自立支援」という用語に注目し、その用語があらたな社会保障の理念を表わす政策用語として1990年代以降に形成された歴史的な過程を分析する。桜井は、自立支援という用語のもとで展開される近年の社会保障の特徴を、「給付や支援により対象者の状態を改善するのではなく、対象者が給付や支援を利用して自立を目指すこと、それを支えることが強調されること」だと考察す

る。そして、こうした自立支援の社会保障のもとでは、「不利を被っている人々や社会的な援助を必要としている人々に対して、『困窮している』『不利を被っている』という理由それのみで生を保障する社会福祉から、『彼らが自立することに役立つならば』というカッコつきで施される福祉へと」社会保障の理念が大きく変化したと分析する（桜井 2017: 214-6）¹⁾。

社会保障の理念の変容を特定の用語に注目して分析する桜井の視点は、筆者も共有する部分が多い。だが筆者の場合、「支援」という用語が社会保障のキーワードとして浮上ることが、そもそもどういうことなのかということに、注目する。

本論文の構成は、以下の通りである。まず第2節で、先行研究と分析視角を検討する。つぎに第3節で、介護保険制度の構想段階の議論をみる。さらに第4節で、介護保険推進派の議論を検討し、介護保険制度に関する議論が支援という用語のもとで形成されたことを考察する。また第5節で、介護保険反対派の議論を検討し、支援の意味論をめぐる対立が生じたことを分析する。そして第6節で、本論文の知見をまとめる。

2 先行研究と分析視角

2.1 先行研究

秋元美世は、社会福祉が「措置から契約へ」という今日的な利用関係のもとで展開されるようになって以降、あらたな支援関係のモデルが注目されるようになったと考察する。あらたな支援関係のモデルとは、判断能力の低下した利用者が支援を受けつつも自立的に自己決定を行なうことを推奨する、「支援された決定モデル (the supported decision-making model)」だ。秋元は、このモデルにおける支援者が、被支援者の決定を代行するのではなく、被支援者との効果的なコミュニケーションと関係の確立を通して、被支援者の選択と希望が決定に直接的に影響をおよぼすように支援することを求められると分析する（秋元 2010: 74-7）。

1990年代から2000年代にかけての日本においては、支援という用語が複数の領域で普及され、さまざまな法制度がその用語のもとで再編された。岡村逸郎は、支援という用語が、その時期に専門職と社会的弱者の関係性をはじめとするさまざまな社会関係のあり方を根本的に変えることによって、現代社会の重要な基盤になったのではないかという仮説を提示する。そして、支援の言説の歴史的な形成過程を研究する際に、その過程にかかわった複数の専門職集団の活動を、彼／彼女らの思考により添って記述する（岡村 2021a: 23, 286-7）。

福祉社会学にかかわる領域においては、支援の実践を対象にする豊富な質的研究が蓄積される（崎山ほか編 2008; 伊藤編 2013; 水津ほか編 2020など）。それらの研究においては、法的に規定される支援の枠組みによってはとりこぼされてしまう人々の多様な生活と経験を、主観的な意味づけやアイデンティティといった

社会学的な視点のもとで再記述する試みが展開される。

これらの研究は、利用者の生活とニーズの多様性を捉える社会福祉学の発想を社会学的な視点のもとで展開する点で、支援の社会学的研究にとって重要な知見を提示する。しかし、社会福祉をめぐる法と福祉の連携がそもそも歴史的にかかにして形成されたのかということについては、十分に検討されてこなかった²⁾。ここで筆者がいう法と福祉の連携とは、法的な枠組みによって制度の大枠をかたち作ったうえで、そこからこぼれ落ちる多様性については福祉の枠組みによって拾いあげることを通して、社会的弱者のニーズを余すことなく捉えようとするものだ。

こうした連携にもとづく専門職集団の活動を、たとえば構築主義的な専門家研究の視点に依拠し、支援という用語にもとづいて展開される、社会的弱者への介入ないし専門家支配のあらたな形態だと批判することは容易だ (Margolin 1997 = 2003; 上野加代子・野村知二 2003など)。

だが支援の言説の特徴は、そうした専門職集団に対する批判をあらかじめ巧みに回避するかたちで、形成されてきた点にある。すなわちここでは、専門職が有する加害者性があらかじめ反省的に検討されることを通して、専門職と社会的弱者の関係の対称性が支援という用語のもとで仮構されてきた。その意味で、支援の言説は、介入ないし支配という既存の用語では説明し切れない、社会的弱者を統治するあらたな技法のもとで形成されるようになっている。

だとすれば、支援の言説が何かを正確に捉えるためには、それぞれの専門職集団に固有な思考方法と社会的弱者との関係性のとり結び方を追尾することを通して、支援の言説が、個々の専門職集団ごとにそれぞれの合理性のもとで形成された歴史的な過程を記述する必要がある。

岡村は、犯罪被害者にかかわる法学者と精神科医の活動に注目し、支援の言説を対象にする研究を行なう。さらに、彼／彼女らの活動を記述することを通して、犯罪被害者支援の言説が1990年代から2000年代にかけての時期の日本において形成された歴史的な過程を考察する。岡村は、刑事司法の救済の論理と社会福祉の援助の論理が交差するなかで、支援という用語が多職種連携を前提とした当事者中心主義的な意味づけのもとで再編された過程を分析する。そしてその連携のもとでは、法制度の大枠の制定は法学者が担い、法的な枠組みによってはとりこぼされる被害者の生活やニーズの多様性は精神科医が測定するというかたちで、司法と福祉の連携が形成されたことを明らかにする (岡村 2021: 189-267)。

しかし、支援をめぐる多職種連携が多領域において複数の専門職集団によって展開されてきた以上、岡村が明らかにした支援の言説の歴史的な形成過程は、数あるパターンの中の1つに過ぎない可能性がある。

2.2 分析視角

したがって、支援の言説を通して1990年代から2000年代の日本において生じた

社会変動を正確に捉えるには、複数の領域を対象にする事例研究を行ない、相互に比較検討することによって、各事例の固有性と普遍性を見定める必要がある。

そこで本論文では、支援という用語が政策用語として明確に用いられはじめた「介護保険法」に注目し、介護保険に関する議論において支援の言説がいかなる意味づけのもとで形成されたのかを明らかにする。

介護保険制度の制度的な仕組みを分析する先行研究としては、岡田哲郎による研究がある。岡田は、介護保険が、ニーズとサービス供給量の上昇圧力になる一方で財源上の構造によってサービス供給量の抑止圧力が働く仕組みとなっているために、供給水準が一定程度に抑え込まれる割当過程の構造になっていると考察する。さらに、介護保険が、制度の基本原則を契約におくことによって、利用者に対する情報支援、権利擁護支援、ならびに申請にいたるまでのアクセス支援を求める構造になっていると分析する（岡田 2007: 107-13）。

大岡頼光は、介護保険に関する議論の検討を通して、公的な老人介護を正当化する論理を検討する³⁾。大岡は、国家と社会が老人を介護しなければならないことを保険の原理を通しては正当化できないと考察し、公的な老人介護を正当化できる論理が人格崇拜の論理のみだと分析する（大岡 2004: 53-72）⁴⁾。

2.3 資料の収集方法

本論文では、介護保険を扱う以上の先行研究の知見を参照しつつ、社会保障を対象にする歴史社会的な支援研究の足がかりを提示することを課題とする。

本論文では、推進派と反対派の議論を偏りなく収集するために、Amazon (<https://www.amazon.co.jp>) という、インターネット上の通信販売サイトを用い、「介護保険」をキーワードにして著書を収集した。カテゴリーを「本」とし、「並び替え」を「公開日：日付の古い順」とした。もっとも古い著書から介護保険が施行された2000年までに刊行された著書のタイトル、概要、ならびに目次をみ、介護保険に関する議論がなされたと判断したものを収集した。また、「高齢者介護・自立支援システム研究会」の委員については、彼／彼女らが刊行したすべての著書を収集した。

そのうえで、第4節では、推進派の議論を対象にし、高齢者介護・自立支援システム研究会が刊行した報告書とその委員が刊行した著書を資料にする。また、第5節では、反対派の議論を対象にし、さまざまな専門性をもった人物が刊行した著書を資料にする。

したがって、本論文で引用・要約する著書は、筆者の好みで恣意的に選んだものではなく、ある程度の言説の全体をみたうえで、中立的な立場から選定したものだ。

2.4 資料調査の際にAmazonを用いることのメリットとデメリット

資料調査の際にAmazonを用いることの是非については、検討が必要だろう。

ここでは、国立国会図書館サーチ（NDL Search）（<https://iss.ndl.go.jp>）との比較を通し、本論文でAmazonを用いることのメリットとデメリットを、2つの観点から説明する。

第1に、キーワード検索で該当する著書の範囲が広いことだ。国立国会図書館サーチの場合、キーワード検索をする際には、タイトルでのキーワード検索ができる。だがタイトルでのキーワード検索が行なわれる際には、タイトルに「介護保険」を含まない著書が除外される。対してAmazonの場合、独自のアルゴリズムのもとでキーワード検索が行なわれる。そのため、タイトルに「介護保険」を含まないが介護保険に関する議論において重要な位置にある著書についても、収集することができるメリットがある。だが独自のアルゴリズムのもとでキーワード検索が行なわれることは、デメリットにもなる。資料の全体性や量的な推移を厳密に把握することが、困難であることだ。本論文では、資料の量的な推移を厳密に把握することではなく、仮説生成的な視点から介護保険に関する著書を幅広く収集することを重視し、Amazonを用いた。

第2に、著書の概要と目次を、オンライン上で確認できることだ。Amazonの場合、著書のページをみると、著書の概要と目次をみることができる。そして、それらにもとづき、介護保険に関する議論にかかわるかどうかが微妙な本についても、オンライン上で内容のある程度推定することができるメリットがある。国立国会図書館サーチを用いて同様の作業を行なう場合、国立国会図書館に赴き、著書や館内限定で閲覧できるPDFファイルを手にとり確認する必要がある。本来であればその手続きをとりたところだったが、筆者が本論文に関する資料調査を実施した2020年4月～同年11月は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染拡大に伴って緊急事態宣言が出され、国立国会図書館への入館が恒常的に制限された時期だった。そうした調査実施上の制限があり、本論文では、自宅でも著書の概要と目次を確認できる、Amazonを用いた。国立国会図書館サーチに含まれるがAmazonに含まれない資料を収集することで資料の範囲を更新することは、今後の課題だ。たとえば、多くの雑誌は、国立国会図書館サーチには含まれるがAmazonには含まれない。資料の範囲を更新する手続きをとることを通し、場合によっては、本論文で提示した知見の一部が修正される可能性がある。

3 介護保険制度の構想段階の議論

3.1 高齢者の自立支援という理念にもとづく7つの施策

自立支援が政策過程においてはじめて体系的に論じられたのは、厚生省⁵⁾のもとで1994年7月から同年12月にかけて開催された、高齢者介護・自立支援システム研究会だ。この研究会は、1989年12月に制定された「高齢者保健福祉推進十年戦略（ゴールドプラン）」において介護サービスの基盤整備の推進が目指されたことを受け、あらたな介護制度がもつづく理念とその制度の方向性を検討した

ものだ。この研究会提言した介護保険の原案は、のちに制度ができる際に重要な基盤となった⁶⁾。

1995年2月に刊行された同研究会の報告書においては、「高齢者の自立支援」があらたな介護制度の基本理念としてあげられ、その理念にもとづいて以下の7つの施策を推進することが求められた（高齢者介護・自立支援システム研究会 1995: 20-34）。

- 1 予防とリハビリテーションの重視
- 2 高齢者自身による選択
- 3 在宅ケアの推進
- 4 利用者本位のサービス提供
- 5 社会連帯による支え合い
- 6 介護基盤の整備
- 7 重層的で効率的なシステム

この報告書においては、社会的入院、すなわち入院を必要とする状態でないにもかかわらず社会的な受け皿が脆弱であるために高齢者が余儀なくされる入院が問題だとされた（高齢者介護・自立支援システム研究会 1995: 14-5）。また、社会的入院によって生じる社会保障給付費の圧迫を回避するために、在宅介護を推進することが求められた（施策3）。さらに、在宅介護を推進することに伴い、利用者が介護サービスを自由に選択する仕組みを新設し（施策2、施策4）、自由な選択に実質性をもたせるために介護サービスの量を確保することが求められた（施策6）。そして、「個人の自律と尊厳」を基本理念としつつ「社会全体で介護リスクを支え合う」ために、あらたな介護制度が社会保険方式にもとづくべきだと主張された（施策5）。

3.2 支援という用語を用いた公的責任の曖昧化

ここで注目すべきなのは、報告書における支援という用語の用いられ方である。上記の施策7に関する記述においては、「高齢者自身の自立を基本としつつ、社会連帯という視点に立って、家族や行政機関、サービス提供機関、地域、企業などといった様々な主体が、高齢者を支えていくことが重要である」とされた。そして、あらたな介護制度における公的責任について、以下のように述べられた。

市町村は、地域住民に最も身近な行政主体として、高齢者のニーズを的確に把握するとともに、老人保健福祉計画に基づく介護サービスの整備目標の策定と地域のサービス体制づくり、サービスに要する人材や施設の確保整備など、主として介護サービス提供の役割と責任を負うことが考えられる。

都道府県については、人材養成、サービス体制の広域的な調整、財政面に

における市町村の支援を行うことが、また、国は、制度の法制度化や全国民に共通するサービスや負担についての標準の設定、財政面の支援など、制度の維持・運営に関する役割と責任を負うことが考えられる。(高齢者介護・自立支援システム研究会 1995: 33-4)

このように、市町村に対しては介護の施策を実際に担う行政主体としての役割と責任が求められる一方で、都道府県と国に対してはサービス体制の調整と財政面での「支援」に関する役割と責任が求められた。ここでは、「責任」という言葉が用いられつつも、国は措置(委託)制度のようにサービスの内容を決定して供給する主体としては位置づけられておらず、あくまでサービスの提供にかかわる複数の機関の関係を調整して利用者が主体的に選択した介護サービスにかかる費用を間接的に支払う主体として位置づけられた。

以上のように、介護保険制度の構想段階の議論においては、国が介護サービスを供給する責任主体としてではなく、高齢者の自立的な生活を支えるさまざまな諸アクターのなかの1つとして位置づけられた。そして、そのように社会保障における国の公的責任を曖昧化する際に、支援という用語が用いられた。

4 介護保険推進派の議論

4.1 介護保険と老人保健福祉審議会

高齢者介護・自立支援システム研究会が介護保険に関する報告書を刊行したあとの議論は、厚生省の老人保健福祉審議会において1995年2月以降に展開され、1996年4月には介護保険の導入に関する最終報告がなされた(武川 2012: 21-2)。第4節と第5節では、「介護保険法」が1997年12月に成立する前後の議論を、推進派と反対派の主張に注目して検討する。そして、その議論において、支援という用語が何を対立軸にして推進派と反対派の双方によって用いられたのかを考察する。

そこで注目するのが、社会福祉学者の京極高宣だ。京極は、前述の高齢者介護・自立支援システム研究会や老人保健福祉審議会を含め、厚生省ないし厚生労働省のもとで開催された審議会などの委員および部会長を数多く務めた(高齢者介護・自立支援システム研究会 1995: 54)。

京極は、日本社会事業大学の専任講師と助教授、厚生省社会局社会福祉専門官を経て、1991年から2005年にかけて日本事業大学の教授を務めた。京極は、高齢者福祉と障害者福祉に関する研究をおもな研究テーマにし、数多くの著作を刊行した。さらに、厚生労働省の社会保障審議会障害者部会の委員を2001年12月から2006年2月にかけて、同部会の部会長を2004年4月から2006年2月にかけて務めた(厚生労働省 2019)。そして、厚生労働省の社会保障審議会介護保険部会の委員を2003年5月から2004年11月にかけて務めた(厚生労働省 2020)。

すなわち京極は、日本における介護保険推進派の議論の中心を担ってきた研究者の1人だといえる。

4.2 高齢者の主体的な選択を支える営為としての支援

京極は、「介護保険法」に関する議論が佳境に入った1996年12月に、『介護革命』を刊行した。京極は、「老人保健福祉審議会においても、積極的な推進派の1人であったことから、かねてより介護保険を中軸とした介護サービスの在り方に関して一般の人々向けの分かりやすい本を書きたいと思っていた」と述べた（京極1996: 2-3）⁷⁾。

京極は、介護保険の基本理念とされる「自立支援」という用語について、生活保護における自立概念と対比しながら、以下のように述べた。

そのためには従来型の福祉措置、つまり「こうしなさい」と行政の処置に従わせる方式、高齢者側に選択権のない押しつけ福祉制度では、しょせん無理というものです。自分でいろいろと選択できない老後が楽しいはずはないということです。どんなことにつけ、なにかを自分で選択し、自己の潜在力を発揮するということは、自分自身が尊厳をもった自立した存在でないと不可能といえます。そういうことで、お年寄りの「自立」を支援するというかたちが新しい福祉のやり方としてもいいのではないかというあたりに落ちつきました。

ここでいう「自立」に誤解があってはまずいという議論にもなりました。

自立とはなにか。介護保険でいう自立とは、いわゆるセルフヘルプ、生活保護でいう自立助長の「自助」という意味ではなく、障害者福祉などでいうインディペンデンス、つまり自立生活における「自立」という意味でなければなりません。一方的な定型の押しつけ援助ではなくて、相手が選択し、相手の望むことを尊重して生活を側面的に支援するのです。（京極1996: 80-1）

このように京極は、高齢者の自立生活を支援することを、「新しい福祉のやり方」として位置づけた。さらに、そこでいう自立が、生活保護でいう自立助長を意味するものではなく、高齢者が自ら選択して希望を表明することを意味するのだと論じた。そして、そうした高齢者の選択にもとづいて自立生活が営まれることを「側面的に支援」することが、自立支援の営みだと主張した。

京極は、1997年6月に刊行した『介護保険の戦略』において、介護保険で用いられる自立が「オートノミー（自律または自活）」でないと論じたうえで、以下のように述べた。

自らの選択性と自律の可能性、こういうものを尊重して側面的にさまざまな支援をしていくということが重要である。言い換えれば、高齢者本位とい

う視点に基づき、介護を受けながらも高齢者の自立生活の質を保障するということを考えていくことでもある。(京極 1997: 27)

社会福祉の領域においては、人々が自らのニーズにもとづいて選択を自己決定することが、「autonomy (自律)」という用語で表わされてきた (Doyal and Gough 1991=2014)。ここでの京極の議論は、そうしたautonomyに関する社会福祉学の議論からも差異化することを試みるものだったといえる。

京極は、以上のように、措置 (委託) 制度にもとづく従来の福祉措置を「一方的な定型の押しつけ援助」として位置づけ、介護保険を高齢者の主体的な選択にもとづくものとして位置づけた。すなわち、措置と契約の対比を際立たせる意味づけのもとで、支援という用語を用いた。

5 介護保険反対派の議論

5.1 介護保険反対派の5つの主張

介護保険制度は、推進派の主張に沿って作られていった。しかし、「介護保険法」が成立する前後には、さまざまな論者から介護保険制度を批判する主張が展開された。

反対派の主張の要点は、以下の5点である。

5.1.1 階層化された介護システム

第1に、介護保険制度が利用者を階層化するという批判だ。

法学者である伊藤周平は、介護保険が、社会保障給付費を削減することを目指す制度であり、利用者の自己負担を設けることによって低所得者が必要なサービスを受けられなくする「階層化された介護システム」だと主張した (伊藤周平 1997: 196-8)。

5.1.2 介護の社会化の阻害

第2に、介護保険制度が介護の社会化を阻害するという批判だ。

伊藤周平は、介護保険が、低所得者のサービス利用を抑制することを通して家族の介護負担を増大させるものだと論じた。したがって、介護保険のもとでは、理念に反して介護の社会化が実現されないと主張した (伊藤周平 1999: 16-8, 2000a: 60-1)。

社会福祉学者である大野勇夫は、同様に、介護制度を社会保険として実施することを、家族介護の負担の増大という視点から批判した。大野は、以下のように述べた。

どのような事情があるにせよ介護システムは社会保障として行われなければならない。とすればその原則の第1は国民の生存権の保障である。所得、家族構成などの条件により介護の水準に著しい格差があってはならない。言い換えれば介護のミニマムが平等に保障されるということである。その第2はそのような権利としての介護の保障は国家の責任によるものでなければならないということである。相互扶助では権利はあいまいとなり、国家に対する請求権もあいまいとなる。相互扶助の中で援助を受けた場合、同居家族がいれば家族の努力が問われざるをえず、かえって家族介護への強制力となりかねない。(大野 1998: 187)

5.1.3 高齢者の自立の阻害

第3に、介護保険制度が高齢者の自立を阻害するという批判だ。

伊藤周平は、介護保険が、身体的な尺度にもとづく機械的な要介護認定を通して給付水準を決定することによって、高齢者の生活の多様性を矮小化するものだと論じた。そして、要介護認定が低くなれば給付額が引き上げられるため、介護保険のもとでは、理念に反して高齢者の自立が阻害されると主張した(伊藤周平 1998: 31-3, 1999: 26-7, 2000a: 68-70, 2000b: 57-8)。

自治体職員である石川満は、要介護状態ごとの標準的なサービスモデルを検討したうえで、「高齢者の地域生活を支援する水準としては不十分であり、とくに重度・最重度の人については生活支援そのもののできない水準である」と述べた(石川 1998: 37-46)。

5.1.4 利用者の選別

第4に、介護保険制度が利用者を選別するという批判だ。

伊藤周平は、介護サービスの供給量が不十分な状態で介護サービスを契約化しても、利用者の自由な選択は実現されないと論じた⁸⁾。そして、むしろサービス提供者によって利用者が逆に選別されると主張した⁹⁾(伊藤周平 1997: 184-6, 2000b: 100-2)。

5.1.5 介護サービスの質の低下

第5に、介護保険制度が介護サービスの質を低下させるという批判だ。

伊藤周平は、介護サービスの市場化が、安価な労働力の利用をサービス提供者に対して促すことによって、介護サービスの質を低下させると主張した(伊藤周平 1999: 74-6)。

石川は、介護保険が公共性の高いサービスであるにもかかわらず当事者同士の私法上の契約になってしまっているために、法律や条例などの根拠がない限り公的機関が介入できない点に矛盾があると指摘した(石川 2001: 93)。そのうえで、以下のように述べた¹⁰⁾。

介護保険制度では、税が半分投入され、保険料も強制徴収である。また、申請と届出、認定は市町村が行い、介護サービスの量も公的に決められている。これらは、公的権限の行使であり、介護保険は公的なシステムである。したがって、本来はもっと公的関与を強める必要があり、公的責任が追及されるべきである。それが、準公共財あるいは市場原理に基づくシステムとされ、民法上の契約原理に矮小化されていることが問題となっている。(石川 2001: 100-1)

5.2 支援の意味論をめぐる対立

伊藤周平は、家族介護に依存してきた従来の介護制度を社会化する介護保険の理念自体には同意し、「高齢者介護の問題を社会的に支援していくという理念自体に異論を訴える人は少ないだろう」と述べた(伊藤周平 1997: 183-4)。しかし、社会保険の枠組みを通しては、望ましい高齢者支援・障害者支援のあり方を実現できないと主張した。

伊藤周平は、「介護保険法」の第4条第1項の規定を引用し、介護保険の基本理念とされる自立支援という概念について、以下のように述べた。

しかし、こうした規定は、要介護者は自立に向かって努力すべきで、それが望ましいことであるという特定の人間観の押しつけといえる。というのも、一方で、要介護の状態を受け入れ、何もしないでいることの方が、特に高齢者にとっては精神の安定につながるという考え方も成り立つからである。しかも、要介護状態となるのは、ある意味で、生物としての人間の「老い」の当然の帰結といえ、どんなに「健康の保持増進」に努めても、それが避けられない場合も多い。そうした状態になった場合に、その人の生活を公的責任で保障していくのが、社会保障制度であるはずなのだが、その点には全く触れず、要介護状態になったことがあたかも本人の自己責任であるかのようについて、その予防を国民の義務とするのは明らかに行き過ぎで、「老い」そのものを否定する考え方にほかならない。(伊藤周平 2000b: 68)

伊藤周平は、あらたな介護制度のもとで高齢者の介護を社会的に支援することが望ましいという点については、推進派と主張を共有した。しかし、あらたな介護制度が社会保険と要介護認定という枠組みにもとづいて行なわれるべきではないと論じた。なぜならば、それらの枠組みにもとづく介護保険制度のもとでは、低所得者のサービス利用が抑制されることによって、理念に反して、自立支援、自由なサービスの選択、ならびに介護の社会化が実現されず、ひいては社会的に不利な立場におかれたすべての人々に対して普遍的な給付を行なうことを目指す、本来の「社会保障制度」の性格が損なわれるからだと主張した。

伊藤周平は、介護保険制度に対するこうした批判にもとづき、社会保障制度に

おける支援観についても批判的な見解を提示した。伊藤周平は、介護保険がもとづく支援観を、身体的な尺度のもとで要介護認定を機械的に行なうことによって、「身体的自立」という矮小化された自立に向かって努力することを人々に対して強いるものとして位置づけた。そして、以下のように述べた。

介護保険のもとで想定されているケアマネジメントの考え方は、社会福祉の理念であるはずの生活の「支援」とは、明らかに異質な生活の「管理」であり、こうした形でケアマネジメントが行われ、それが主流となっていくならば、これまで実践されてきた福祉現場でのソーシャルワークのあり方そのものが歪められていく危険がある。（伊藤周平 2000b: 69）

伊藤周平は、推進派のいう自立支援が、もはや本来の「支援」とは異なるものであり、むしろ「管理」であると述べた。なぜならば、推進派が進める介護保険制度が、人々の身体的状態という限定的な尺度にもとづいて機械的に算出された要介護度・要支援度にもとづき、個人によって多様であるはずの生活の営みを、身体的自立という特定のプロセスに矮小化するものであるからだと論じた¹¹⁾。さらに、本来の「社会福祉の理念」が、人々の生活とニーズの多様性を捉えることによって個別的な支援を行なうことを目指すものであるはずなのに、介護保険制度においては画一化された基準にもとづいた選別的な給付が行なわれると批判した。そして、そのために、介護保険にもとづく営為が「支援」と呼ぶに値しないと主張した¹²⁾。

6 結論

本論文では、「介護保険法」が成立した前後の議論を検討することを通し、社会保障にかかわる領域において高齢者支援・障害者支援の言説が形成された歴史的な過程の一端を明らかにした。

第3節では、介護保険制度の構想段階の議論をみることを通し、支援という用語が社会保障における公的責任を曖昧化する際に用いられたことを確認した。第4節では、自立支援という用語をさらに明確化した、介護保険推進派の議論を検討した。そこでは、従来の措置（委託）制度が行政から援助が一方的に押しつけられるものとして位置づけられ、それと対比するかたちで、高齢者の主体的な選択にもとづく介護保険制度が支援という用語のもとで提示されたことを考察した。第5節では、介護保険反対派の議論を検討した。そこでは、介護の社会化が推進派と反対派に共通の課題だとされたが、支援の意味論をめぐって対立が生じたことを分析した。すなわち反対派が、推進派がいう支援が、生活の多様性の把握と普遍給付という社会福祉の理念に反するものであるために、支援と呼ぶに値しない営為だと批判したことを明らかにした。

1990年代後半から2000年代初頭にかけて展開された介護保険制度をめぐる対立する議論は、支援という用語の意味論が本来の社会福祉の理念との関係から再検討され、生活の多様性を把握する／捨象するという対立軸のもとで支援という用語が捉えられるようになったものだったと結論づける。すなわち、利用者が契約をサービス提供者と結んで行政が費用を間接的に支払う、利用者中心主義が意味することの是非が、争われた議論だった。

しかし、こうした考察をより進めるには、支援費制度に関する議論や支援費制度と介護保険制度の統合をめぐる議論において、支援という用語の意味論がどのように展開されたのかを追尾する必要がある。そのためには、本論文では京極1人の議論しか検討できなかった介護保険推進派の議論を、ほかの論者にも広げて検討する課題が残される。

京極と同様に高齢者介護・自立支援システム研究会の委員を務め、多くの著書を残したアクターとしては、医師である岡本祐三と看護師である山崎摩耶がいる。岡本は、高齢者の在宅介護を通してかかわることになった自立支援の実践を、経済・社会構造の変動の観察、医師の専門性と社会福祉専門職の専門性を正当化する理論の提示、ならびに多職種連携にもとづくシステムの構築という視点から、マクロな水準で行なった。山崎は、あらたな福祉の担い手として看護職に注目し、専門職－社会的弱者の関係性のとり結び方自体を主題化した。そして、「日本看護協会」の若い理事として、看護師の自立支援の実践とその専門性を、政策の文脈で模索する活動を展開した（岡村 2021b）。

こうした複数のアクターの実践を精緻に記述することを通し、自立支援の言説に付与された複数の意味づけを追うことが、今後の課題だ。

[注]

- 1) 本論文では、もっぱら「支援」という用語の意味論を記述することを重視する。しかし、「自立支援」という用語のなかで「自立」という用語と「支援」という用語が有意味な連関のもとで結びつけられていく現象そのものに照準し、その現象が現代社会において生じた意味を問う課題もありうるだろう。桜井も、この点については明確な議論をしていない。その課題にとり組む際には、M. フーコーが一望監視装置に関する議論のなかで展開した、人々を従属化するとともに主体化する近代的な権力に関する議論などが、参考になるかもしれない（Foucault 1975=1977: 190）。自立支援という言説が現代社会において生じた意味を問う課題は、まずは本論文において「介護保険法」をめぐる生じた支援言説を詳細に明らかにしたうえで、とり組まれるべき課題だ。
- 2) 秋元は、社会福祉学と法学の関係という観点から、権利擁護の支援を理論的に考察し、その正当化の可能性を検討する（秋元 2007, 2010, 2015）。また、支援の言説に関する研究ではないが、司法と福祉の連携を分析する歴史社会的な研究として、D. ガーランドの研究がある。ガーランドは、刑事司法が福祉

国家の枠組みのもとで展開されるようになった歴史的な過程を、「刑罰 - 福祉複合 (penal-welfare complex)」という枠組みのもとで分析する (Garland [1985] 1987).

- 3) 本論文では、先行研究と資料の歴史性を考慮し、先行研究と資料を引用・参照する際に、もとの表記にしたがって、差別的な意味が読み込まれる「老人」という言葉を用いる。
- 4) 「介護保険法」を社会保障の理念の変容の観点から検討する先行研究として、佐藤惟の研究がある。佐藤惟は、「介護保険法」が成立する前後の行政文書を対象にし、高齢者福祉における政策理念が、ニーズとデマンドの相違を検討するものからニーズと希望の関係を検討するものへと変化したと考察する (佐藤惟 2017)。
- 5) 厚生省は、2001年1月に労働省と統合され、厚生労働省に改称された。
- 6) 高齢者介護・自立支援システム研究会の委員は、以下の10名によって構成された (肩書は当時のものである)。大森彌 (東京大学教養学部教授), 山口昇 (国立みつき総合病院長), 岡本祐三 (阪南中央病院内科医長), 京極高宣 (日本社会事業大学教授), 清家篤 (慶應義塾大学商学部教授), 田中慈滋 (慶應義塾大学大学院経営管理研究科教授), 橋本康子 (東京弘済園弘済ケアセンター所長), 樋口恵子 (東京家政大学教授), 宮島洋 (東京大学経済学部教授), ならびに山崎摩耶 (帝京平成短期大学助教授) だ (高齢者介護・自立支援システム研究会 1995: 54)。
- 7) 京極は、1993年4月に、『高齢者ケアを拓く』を刊行した。京極は、支援という用語を、「下から上」の住民参加型の保健福祉における住民と市町村の関係ないし市町村と国の関係を表わす際に用いたが、介護保険に関する体系的な議論は展開しなかった (京極 1993: 25)。
- 8) 弁護士である高野範城は、同様に、措置から契約へと理念を変更した介護保険においては「真の高齢者の自己決定権を尊重した福祉政策」になっていないとし、「高齢者向きの施設数の不足は、高齢者の選択権を奪っている」と述べた (高野 2001: 86-7)。また経済学者である唐鎌直義は、社会保障における契約制度の導入について以下のように述べた。

対等でない関係のもとでは、本来フェアな商品交換は成立しない、というのが経済学の鉄則です。「市場福祉」の提唱は、どこか大事な基本を置き忘れている議論です。本当はケアマネジャーと対等な知識を持っていることが、真の意味で高齢者に「サービスの選択」を可能にする条件だと思いますが、そんなことはありません。誰か、その高齢者(サービスの利用者)のニーズを親身になって代弁してくれるような人(専門家)の存在が重要になってくると思います。判断力の低下にはさまざまな段階があるわけで、「成年後見制度」が想定するような、判断力が相当低下した高齢者を保護する制度だけでは不十分でしょう。高齢者の判断それ自体が、すでに致命的な情報

不足のなかで行なわれている可能性もあるからです。(唐鎌 2002: 149)

- 9) 伊藤周平をはじめとする反対派の論者は、介護サービスの提供者によって利用者が選別されることを、「逆選択」という用語を用いて表わした。しかし逆選択という用語は、経済学の領域の議論においては、売り手と買い手の間に情報の非対称性があるために生じる市場の失敗を示す際に使われる。さらにその用語は、保険の事例においては、被保険者の将来の健康状態に関する情報の面で、保険者と被保険者の間に情報の非対称性があることを示す際に使われる。そして、こうした情報の非対称性があるために高リスク者ばかりが加入することによって保険が失敗することを、保険における逆選択と呼ぶ。社会保険の特徴は、この逆選択を防止するために、すべての人々に対して加入が強制される点にある。なぜ伊藤周平をはじめとする反対派の論者たちが、逆選択という用語を経済学の領域の議論と保険の事例における用法と異なる意味で用いたのかについては、検討する余地がある。
- 10) 反対派の議論においては、介護保険制度が規制緩和政策の一環として市場原理が導入されたものとして捉えられることが多かったが、実際の介護保険制度は、準国家機関的な社会福祉法人が参入する場合が多く、サービス供給に公共部門と市場部門の双方がかかわる「準市場 (quasi-market)」的な制度として形成されたとされる(武川 2007: 53-4, [2001] 2011: 193-9)。
- 11) 中西正司と上野千鶴子は、介護保険が「身体的能力を基礎としたことと生活的自立を認定の中心としている点」に特徴がある一方で、支援費制度が「サービス利用を前提とした『自立』の達成」を目指すものと述べた。そして、その点で介護保険と支援費制度が想定する自立の概念が根本的に異なり、支援費制度においては身体的な介助を受けながら「自分のやりたいことを自分で決める自己選択、自己決定を実現することが、いくらでも可能である」と主張した(中西正司・上野千鶴子 2003: 72-3)。
- 12) 大野は、同様に以下のように述べた。

ところが、我が国のケアマネージメントは公的な介護費用の抑制をねらいとする介護保険に組み込まれ、介護保険の給付管理の機能を中心とするものとなり、いわば「給付管理としてのケアマネージメント」になりかねない状況です。それは利用者のためのケアマネージメントとはおよそかけ離れたものと言わねばなりません。(大野 2000: 123)

[文献]

- 秋元美世, 2007, 『福祉政策と権利保障——社会福祉学と法律学の接点』法律文化社。
- , 2010, 『社会福祉の利用者と人権——利用関係の多様化と権利保障』有斐閣。
- , 2015, 「権利擁護の理論」秋元美世・平田厚編『社会福祉と権利擁護

- 人権のための理論と実践』有斐閣, 1-112.
- Doyal, Len and Ian Gough, 1991, *A Theory of Human Need*, New York: Guilford Pubn. (馬嶋裕・山森亮・遠藤環・神島裕子訳, 2014, 『必要の理論』勁草書房.)
- Foucault, Michel, 1975, *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris: Éditions Gallimard. (田村俣訳, 1977, 『監獄の誕生——監視と処罰』新潮社.)
- Garland, David, [1985] 1987, *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategy*, New Orleans: Quid Pro Books.
- 石川満, 1998, 『欠陥「介護保険」——改革・改善への提言』自治体研究社.
- , 2001, 「介護保険の公的責任と自治体」石川満・自治体問題研究所編『介護保険の公的責任と自治体』自治体研究社, 13-123.
- 伊藤周平, 1997, 『介護保険——その実像と問題点』青木書店.
- , 1998, 『欠陥だらけの介護保険』かもがわ出版.
- , 1999, 『出直せ！介護保険』自治体研究社.
- , 2000a, 『介護保険で福祉が消える』かもがわ出版.
- , 2000b, 『介護保険と社会福祉——福祉・医療はどう変わるのか』ミネルヴァ書房.
- 伊藤智樹編, 2013, 『ピア・サポートの社会学——ALS, 認知症介護, 依存症, 自死遺児, 犯罪被害者の物語を聴く』晃洋書房.
- 唐鎌直義, 2002, 『日本の高齢者は本当にゆたかか——転換期の社会保障を考えるために』萌文社.
- 厚生労働省, 2019, 「社会保障審議会(障害者部会)」, 厚生労働省ホームページ, (2023年8月2日取得, https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_126730_old.html).
- , 2020, 「社会保障審議会(介護保険部会)」, 厚生労働省ホームページ, (2023年8月2日取得, https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_126734_old.html).
- 高齢者介護・自立支援システム研究会, 1995, 『新たな高齢者介護システムの構築を目指して』ぎょうせい.
- 京極高宣, 1993, 『高齢者ケアを拓く』中央法規出版.
- , 1996, 『介護革命——老後を待ち遠しくする公的介護保険システム』ベネッセコーポレーション.
- , 1997, 『介護保険の戦略』中央法規出版.
- Margolin, Leslie, 1997, *Under the Cover of Kindness: The Invention of Social Work*, Virginia: University Press of Charlottesville. (中河伸俊・上野加代子・足立佳美訳, 2003, 『ソーシャルワークの社会的構築——優しさの名のもとに』明石書店.)
- 中西正司・上野千鶴子, 2003, 『当事者主権』岩波書店.

- 岡田哲郎, 2007, 「社会サービスの割当——介護保険制度を事例とした割当過程の考察」武川正吾・三重野卓編『公共政策の社会学——社会的現実との格闘』東信堂, 97-125.
- 岡村逸郎, 2021a 『犯罪被害者支援の歴史社会学——被害定義の管轄権をめぐる法学者と精神科医の対立と連携』明石書店.
- , 2021b, 「支援言説からみる専門職の関係性——在宅介護に携わる医師と看護師の活動に注目して」, 福祉社会学会第19回大会, 第1部会 支援と支援者 第2報告.
- 大野勇夫, 1998, 『新 医療福祉論』ミネルヴァ書房.
- , 2000, 『利用者のためのケアマネジメント——その基本的な考え方から具体的な手順まで』あけび書房.
- 大岡頼光, 2004, 『なぜ老人を介護するのか——スウェーデンと日本の家と死生観』勁草書房.
- 崎山治男・伊藤智樹・佐藤恵・三井さよ編, 2008, 『〈支援〉の社会学——現場に向き合う思考』青弓社.
- 桜井啓太, 2017, 『〈自立支援〉の社会保障を問う——生活保護・最低賃金・ワーキングプア』法律文化社.
- 佐藤惟, 2017, 「現代高齢者福祉における『希望』の位置づけ——『ニーズ』をめぐる政策論および実践論との関係から」『福祉社会学研究』14: 169-91.
- 水津嘉克・伊藤智樹・佐藤恵編, 2020, 『支援と物語の社会学——非行からの離脱, 精神疾患, 小児科医, 高次脳機能障害, 自死遺族の体験の語りめぐって』生活書院.
- 高野範城, 2001, 『社会福祉と人権——高齢者・障害者の人権と国の責任』創風社.
- 武川正吾, 2007, 『連帯と承認——グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大学出版会.
- , [2001] 2011, 『福祉社会——包摂の社会政策』有斐閣.
- , 2012, 『政策志向の社会学——福祉国家と市民社会』有斐閣.
- 上野加代子・野村知二, 2003, 『〈児童虐待〉の構築——捕獲される家族』世界思想社.