

なぜ福祉縮減下で重度訪問介護が成立したのか

——支援費・介護保険統合推進下の非難回避と公共的相互性

高阪 悅雄

- 1 本研究の目的と意義・研究の方法・倫理的配慮
- 2 統合に向けた非難回避戦略
- 3 重度訪問介護成立と公共的相互性
- 4 まとめ及び課題

1 本研究の目的と意義・研究の方法・倫理的配慮

(1) 本研究の目的と意義

重度訪問介護は重度障害者が親元や施設を出て、見守りを含む最大24時間の介護を受け、地域で自立生活を送ることを可能にした障害者総合支援法⁽¹⁾の制度である。源流は1974年東京都で始まった重度脳性麻痺者介護人派遣事業（以下、介護人派遣事業）⁽²⁾で、その後、当事者が政治家や行政官と折衝を重ね、多くの地方自治体の制度となった⁽³⁾。自治体の「ホームヘルプ事業」につなげる形で介護人を自ら選定できる自薦登録ヘルパー制度⁽⁴⁾を導入した市町村もあった。1990年代半ばからは生活保護の他人介護加算と組み合わせることで、24時間介護が可能となった。2003年からは介護人派遣事業や自薦登録ヘルパー制度は、支援費の日常生活支援に統合され、国の制度となった。その後、2005年に成立した障害者自立支援法で、身体障害者を対象とした重度訪問介護となる。

先行研究（杉本2008；大倉2015；山下2019）では、当事者運動と重度訪問介護成立の関連性について詳細な研究が行われてきた。一方で重度訪問介護成立までの当事者運動や官僚、政治家の相互の動きが生み出す政治力学と理論的フレームを関連づけていく研究は行われておらず、財政縮減下での制度成立の要因が十分に解明しきれていなかった。

(1) 「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（平成17年法律第123号）

2005年10月成立の障害者自立支援法から2012年4月に法改正・名称変更。

(2) 1987年から対象は全身性障害者全体に拡大、「重度脳性麻痺者等介護人派遣事業」となった。

(3) 全国の自治体に拡がったが、その名称は異なる。

(4) 市町村もしくは市町村の委託団体に利用者が選んだ介助者を登録・派遣させる方式。

重度訪問介護が組み込まれた障害者自立支援法は2001年に始まる小泉内閣での聖域なき構造改革と言われた三位一体の改革に大きな影響を受けている。西岡晋（2013）は三位一体の改革下で生活保護制度の地方への財源移譲について理論的フレームとなる非難回避戦略モデルを用いた分析を行っている。

一方、非難回避戦略モデルは官僚や政治家が不人気政策実現を目的として広く国民からの非難を回避するための政治的戦略であり、当事者の政治参加によって政策策定アクターとの間に生じる信頼感や寛容さといった倫理性が政策策定に与える影響までは想定していない。非難を回避したい政策策定側の思惑から外れて、モデルに落とし込めなかった動きの背景を分析することが、福祉縮減の流れに抗った当事者運動の成果と関連づけられないだろうか。政治家や官僚による制度設計といった一方向の動きを超えて、政策策定者と当事者運動の関係性に着目したものとして、後藤玲子（2016）の公共的相互性についての研究がある。

本研究では支援費制度施行前より福祉縮減の方向に舵を切った厚生労働省（以下、厚労省）が支援費と介護保険の統合（以下、統合）を進めていく過程で、なぜ重度訪問介護が成立したのか、実際に政策策定に参加した当事者の証言を交え、福祉縮減期の政治力学や当事者運動の持つ特徴及び影響力を非難回避戦略モデルや公共的相互性の理論的フレームと関連づけ明らかにしていく。障害領域での運動と政治との関係が解明されることで、今後の当事者の政策策定への参加をめぐって、経験の蓄積がより有効に活かされるものと考える。

（2）研究の方法

本研究では先行研究の他にも、当事者運動の活動家によって書かれた介護保障運動史の記録（新田2012；中西2014；白杉2020）、社会保障審議会（以下、社保審）の介護保険部会、障害者部会の議事録や提出資料を用いた。また政策形成過程に当事者として関わり、統合に反対の立場であったDPI日本会議副議長の尾上浩二氏へのインタビュー⁽⁵⁾を行った。一方、統合賛成派の意見として本研究では「統合に最も積極的だった」（尾上インタビュー2023）と言われる全日本手をつなぐ育成会（以下、育成会）の主張を取り上げた。こうして明らかになった事実について、非難回避戦略モデルや公共的相互性の理論を用いて重度訪問介護成立と関連づけていく。非難回避戦略モデルは特に西岡（2013）のモデルを使う。

西岡は縮減期の福祉政治の先駆者となるPierson（1996）やWeaver（1986）、新川敏光ら（2004:304）等の非難回避戦略モデルのレパートリーを整理し、政策策定側となる政治家や官僚がとる戦略として①認識、②組織、③手続、④政策、⑤利益の5つの操作と、各操作に対応する次の5つの具体的手法・アプローチを示した。

①認識操作には、フレーミングアプローチを行う。有権者や拒否権プレイヤーの持つ認識に働きかけ、

(5) 2023年3月6日20時～23時、尾上浩二氏にオンラインにてインタビューを行う。尾上氏は、子どもの時から脳性マヒの障害があり、小学校を養護学校、施設で過ごした後、普通中学・高校へ進む。障害者制度改革推進会議委員、障害者政策委員会委員等を歴任後、内閣府障害者制度改革担当室・政策企画調査官を務める。現在、DPI日本会議副議長、内閣府障害者施策アドバイザー。2025年1月25日にもメールにて補足説明を受けた。

- 考え方自体を変えようとするもので、不人気政策の人気政策化への転換の手法にみられる。
- ②組織操作には、中央政府から地方への責任・負担の移譲、公的部門の民営化等、「政策決定者とネガティブ効果の断絶」を図る責任転嫁アプローチを行う。
- ③手続操作は、政策案の立案・形成段階に関わる手続レベルでの操作である。そのためのアプローチとしては、審議会への政策案作成の委託等、政策形成・決定主体の責任を曖昧化する決定分散アプローチがある。さらに超党派間合意形成のように、政党などの幅広いアクター間で合意形成を図ることで意思決定を共有し、非難をあらかじめ抑制する決定共有アプローチもある。
- ④政策操作は、希釈化アプローチと集中化アプローチで表される。希釈化アプローチとは抜本改革ではなく、漸進的に改革を進めることによる「ネガティブ効果の極小化」、これとは反対に負担を特定の集団に集中させ分断統治をするような集中化アプローチもある。
- ⑤利益操作は、改革対象となる政策分野のアクターの物質的利益に操作を加えることで非難を回避する補償アプローチがある。福祉給付総額引き下げの代わりに一部の低所得層には何らかの手当を講じるといった、金銭的な補償をする。

(西岡 2013 : 76-7) (一部略)

西岡のモデルを使用する根拠は、三位一体の改革下の生活保護法の縮減問題をモデルを使って分析しており、統合問題と時代背景が同じであること、さらに厚労省や障害者8団体⁽⁶⁾等、複数アクターの存在が混在する複雑な政治力学を政策立案者側の非難回避という観点から合理的に説明するためである。一方、非難回避戦略モデルに落とし込めない動きは、後藤の公共的相互性の理論に基づき分析を行う。その際、障害基礎年金成立経緯との比較を通して重度訪問介護の制度的特徴を考察する。障害基礎年金を取り上げるのは、1980年代に国の法律として政治家、官僚と当事者が協同で作り上げた初めての制度であり、同じく国レベルで当事者が参画、重度訪問介護の成立に至った経緯が似ており、制度上の比較を通して明らかになる点があると考えたからである。

(3) 倫理的配慮

インタビューを実施する調査協力者には事前に、本調査の目的および方法、録音の許可、面接内容について実名での公開、データの取り扱いおよび管理方法、最終的に結果報告を行うことなどを口頭や文書にて説明している。本調査は、著者の所属する青森県立保健大学研究倫理委員会による倫理審査の承認を得たうえで実施した（承認日 2022年12月27日 承認番号 22073）。

2 統合に向けた非難回避戦略

(1) 国庫負担削減に向けた操作

2000年介護保険法施行後、高齢者サービスは利用者が急速に広がり、給付費が初年度の3.2兆円から2004年度には5.5兆円（当初予算）になった。これに伴い第2期（2003年度～2005年度）で全国平均月約3,300円の介護保険料が8年後には約6,000円まで上がる見通しとなり、財政の安定化が喫緊の課題となっていた。一方、2003年度に始まった支援費制度も居宅生活支援費を中心に

(6) 障害者8団体とはDPI日本会議（以下、DPI）、育成会、日本障害者協議会（以下、JD）、日本身体障害者団体連合会（以下、日身連）、全国精神障害者家族会連合会（以下、全家連）、全国脊髄損傷者連合会、（以下、脊損連）、日本盲人会連合（以下、日盲連）、全日本ろうあ連盟（以下、全ろう連）を指す。

利用数が予想を超え、初年度は約 120 億円、2004 年度は約 250 億円の国の補助金が不足する事態となつた。こうした財政問題を抱えた 2 制度について厚労省は統合を構想した。構想は介護保険の保険料負担を 40 歳以上から 20 歳以上にし、介護サービスの対象も 65 歳以上の高齢者から、障害や難病など若年で介護を必要とする人たちに拡大していくものである。統合は介護保険創設当初から議論はあったが、2 つの制度の財政問題が検討に拍車をかけた。

また国民に高い支持があった小泉内閣の下で進められた聖域なき構造改革、三位一体の改革も統合構想に影響を及ぼした。三位一体という言葉は 2002 年 6 月に閣議決定された「骨太の方針 2002」で初めて用いられ、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討」（財務省 2006）と明記された。

国庫補助負担金は 4 兆円の削減を目指し、厚労省は 5040 億円が割り当てられており（週刊社会保障編集部 2005）、障害福祉の国庫負担削減も不可避なものとなつた。そのため厚労省は統合により被保険者範囲を拡大、保険者となる市町村の保険財源を増加させ、国の負担の半減を目指した。この動きは②の組織操作に基づく中央政府から地方への責任転嫁アプローチと言え、こうした負担転嫁により自治体側は費用抑制のインセンティブを高める。国から地方への負担転嫁は福祉縮減の非難回避としては常套手段といえた。こうした統合構想は聖域なき構造改革の一環となり損失を与える政策への積極的な意味づけが行われていった。つまり統合構想は、①の認識操作に基づき、地方分権推進という言葉で広く国民一般に働きかけ、不人気政策の人気政策化への転換が試みられたのである。

（2）当事者運動対策としての操作

尾上は三位一体の改革による財政縮減方針が障害福祉領域に影響を及ぼし始めたのは障害福祉課長が代わった頃からと述べる。

（新しい障害福祉課長に代わったのは）2002 年 10 月だったと思いますけど（中略）手のひらを返したように 12 月ぐらいから、いろんな動きが出てくるんですね。12 月の末ぐらいに相談事業の一般財源化ということが決まった。（中略）実はそれだけじゃないという話で、次に出てきたのが 1 月 5 日に明らかになったホームヘルプの上限時間問題だった。

（尾上 インタビュー 2023）

ここで尾上が述べる厚労省の方針転換とは、まず市町村障害者生活支援事業や障害児（者）地域療育等支援事業には国が事業費の 2 分の 1 を補助していたが、2003 年度予算案では、財源を国庫負担金から地方交付税とし、一般財源化することが 2002 年 12 月 26 日付の通達⁽⁷⁾で明らかになつたこと、さらに翌 2003 年 1 月、市町村へのホームヘルプサービスの交付基準として、「①身体障害者の日常生活支援で上限 120 時間、②知的障害者（重度）上限 50 時間、同（中・軽度）30 時間程

(7) 通達名「平成 15 年度予算案における『市町村障害者生活支援事業』及び『障害児（者）地域療育等支援事業』について」

度」という基準⁽⁸⁾を提示してきたことである。

厚労省の提示に対して障害当事者団体が激しく反発、1月14日には厚労省前に約400名が詰めかけ、厚労省に上限設定の撤回を求め担当課長と交渉を行った。運動側の勢いに押される形で1月27日、社会援護局長の文書で「今回の国庫負担基準に関する考え方」が示された。局長からの謝罪、さらには「個々人の上限を決めるものではない」や国庫補助基準の見直しについて検討会の設置が示されたことで障害者団体側は、概ね受け入れる立場を示し、抗議行動は収束していく（新田2012；杉本2008）。

上限問題への抗議行動で厚労省が設置を約束した「障害者（児）の地域生活支援の在り方に関する検討会」（以下、検討会）が、2003年5月26日から2004年7月6日までの合計19回にわたり開催された。尾上は発足当初の検討会を評価しつつも、最終的には当事者委員との意見の相違から厚労省が検討会に見切りをつける過程について証言している。

最初の2003年4月から12月ぐらいまでは、まあまあ議論してたというふうに思うんですけども、もう途中からは、例えば24時間介護が必要な場合っていうのは、どういう障害状態かということで、厚労省側は明らかに機能障害と、その介護量が正の比例関係にあるみたいな感じの医学モデル的なスキームをつくろうとして、（当事者側は）それは医学モデルだからと反論したりと、もう2004年の1月、2月ぐらいからは、ここで議論をしてても、厚労省が思うような結論には持っていないなと思ったのではないかなということが1つです。もう1つが、2004年3月障害者部会が再開されてるんです。それを立ち上げて、議論の舞台を検討会から障害者部会に移して、そこで介護保険の統合に向けた議論を進めていったという。そちらを重点にしますので、検討会は適当なところで収めたというところではないかなと。

（尾上インタビュー 2023）

結果的に厚労省は上限問題を話し合うはずであった検討会とは距離を置き、社保審障害者部会で統合の議論を本格化させていく。

さらに2004年1月に立ち上がった介護保険制度改革本部⁽⁹⁾（以下、改革本部）について、尾上は介護保険法の5年に1度の見直しの議論が始まるタイミングに合わせて立ち上げ、これをきっかけに障害保健福祉部で統合の意向を固めたのだと述べる（尾上インタビュー 2023）。改革本部について尾上らは「検討会で今議論してる最中なのに、いったいこれはどういうことかという抗議の意味も込めて」、2004年1月に障害保健福祉部長に介護保険制度改革本部の立ち上げについての説明を聞きに行く（尾上インタビュー 2023）。この時の厚労省とのやり取りについて、尾上は次のように述べる。

向こうとしては、検討会を無下にするつもりではなくて、これは2005年にというか、5年後の見直しということを法律の付則で書かれてることに対応した組織なんだよ。省内組織でみたいな説明がありました。でも一方で省内組織で、どんどん検討するんだろうと、こちらからは指摘しました。検討

(8) この基準は前年度9月の段階で示された個別ニーズに基づき支給決定するという確認事項と大きく異なるものであった。

(9) 厚生労働省事務次官を本部長とし、最重要課題となる障害福祉制度と介護保険の統合に向けて省内調整を担う。

なぜ福祉縮減下で重度訪問介護が成立したのか（高阪悌雄）

会を立ち上げてきた経過から、少なくとも意見交換や情報交換を、私たち障害者団体と行うべきではないかという提起をして、2004年1月から3月、4月頭くらいまでだったかと思いますけれども、毎週木曜日の夜に、介護保険制度改革を巡る勉強会みたいなものを行いました。

（尾上インタビュー 2023）

研究者やキャリア官僚が講師として参加した介護保険制度改革をめぐる勉強会（以下、勉強会）について、中西は「この会議の目的は統合反対者を説得するためか、あるいは新たな政策を提示するためのアリバイづくりの会議ではないかという思いがした」（中西 2014：89-90）と述べる。尾上も検討会や、改革本部を起点にスタートした勉強会の本質は、統合に向けて障害者団体を説得するためのものであったと述べる（尾上インタビュー 2023）。

こうした証言から抗議行動後の検討会、改革本部立ち上げ後の勉強会は、③手続操作で、非難をかわすために議論の場を移し、政策形成・決定主体の責任を曇昧化し、可視性を低下させることを目的としたもので、決定分散アプローチの動きがあったと言える。つまり厚労省は検討会、勉強会で運動側の注意をそらし、責任の所在をはぐらかしながら統合に向けた布石を固めていく。

検討会をおざなりにする形（尾上インタビュー 2023）で2004年3月に再開した社保審障害者部会は、2004年4月26日の社保審介護保険部会での統合問題の委任を受け、7月13日の「今後の障害保健福祉施策について（中間的な取りまとめ）」（以下、中間的な取りまとめ）に向けて統合に関する結論を出すことになった。

6月18日の第13回社保審障害者部会の各障害者団体ヒアリングにおいて、DPI日本会議常任委員の中西正司は自立生活をしている障害者は、介護保険レベルに限定したサービスでは、地域での自立生活は不可能になるとし統合に強く反対する（DPI日本会議 2004）。

一方で、育成会は「順調にサービスの拡大を見せており介護保険制度から、今回もまた『積み残す』のでしょうか。被保険者を20歳以上にすれば、障害者を対象にすることは<可能>」（全日本手をつなぐ育成会 2004）と述べた。こうした中間的な取りまとめに向けた育成会の動きについて、尾上は次のように述べる。

2004年6月頃というのは、確かに一つのターニングポイントで。外形的に言うと、育成会の松友さんたちが、介護保険統合賛成にかじを切っていくわけなんですね。介護保険統合ということだけで純粹にかじを切ったのは、当時の育成会だけと言えるかもしれません。

（尾上インタビュー 2023）

当時、尾上ら障害者団体の関係者は統合しないのであれば、一般財源化するしかないと厚労省から繰り返し伝えられる（尾上インタビュー 2023）。つまり国の財源から切り離し、地方ごとに使途を自由に決める一般財源にすることで、安定的な障害福祉サービスの供給は行われなくなり、統合賛成派、反対派双方へのデメリットは大きい。そうした中、「厚労省との協調路線を歩んできた育成会」（尾上インタビュー 2023）は常務理事で知的障害者の親でもある松友了が統合賛成表明を行ったのである。

2004年7月13日の中間的な取りまとめでは、「介護保険制度とそれ以外の障害者サービス等と

を組み合わせて、総合的かつ弾力的な支援体制を整備する必要がある」（社会保障審議会障害者部会 2004）を選択肢の 1 つとして明示する一方、介護保険の活用には反対意見もあり結論を出すには至らなかった。さらに 2004 年 7 月 30 日の社保審介護保険部会においても統合の合意を得るには至らず、引き続き同部会において議論を積み重ねていくことになった（社会保障審議会介護保険部会 2004）。

結論を出さなかった社保審介護保険部会、障害者部会の位置づけも③手続操作で、審議会への政策案作成の委託等により政策形成・決定主体の責任を曖昧化し可視性を低下することが目的で、決定分散アプローチの動きがあった。特に障害者部会では、異なる意見を持つ障害者団体同士が対立、分断することで非難を回避する集中化アプローチの動きもみられる。一方、尾上は検討会や勉強会の設置により非難を回避する厚労省の戦略を理解しつつも、当事者側は限られた機会の中で声を上げ抵抗していくしかなかったと述べる（尾上インタビュー 2023）。

（3） 統合挫折と先送りのための操作

社保審で統合への結論が出ない中、最終的に 2004 年 12 月 2 日与党幹部が、厚労省幹部に 2005 年の改正案に若年層も含めた被保険者の拡大を盛り込むのは困難と伝え、厚労省幹部も承諾する。統合挫折の背景に、日本経済団体連合会の反対や与党の参議院選挙での惨敗の影響があったが、全国市長会が介護保険の対象年齢拡大による市町村の業務負担拡大や現場の混乱を憂慮し、反対の意向を示すなど、地方からの反発も大きかった。

統合問題が流れた 1 年後、生活保護の国庫負担削減に関して行われた国側と地方側の協議でも地方からの反発があった。住宅扶助の一般財源化、医療扶助と介護扶助の国庫負担率の 4 分の 3 から 3 分の 2 への引き下げなど、自治体側への負担を求める提案が行われるが、全国知事会、全国市長会が反発、提案は受け入れられず、2005 年 11 月 25 日に協議が終了している（週刊社会保障編集部 2005）。

統合や生活保護の国庫負担削減の問題に地方側はなぜ立て続けに反発したのか。西岡は 2000 年代と 1980 年代の国の非難回避のあり方の違いに原因があるとする。1980 年代は第二次臨時行政調査会が主導する行財政改革下での生活保護費の国庫負担率の引き下げに対して地方交付税や地方債等で手当てたことを例に挙げ、「国が組織操作次元での責任転嫁アプローチをとるとともに、地方自治体からの反発が強いとみると、利益操作次元での補償アプローチに基づく非難回避戦略を実行した」（西岡 2013：84）ことにあるとした。しかし一方で 2000 年代の特徴として、三位一体の改革は、地方交付税の総額自体の削減の方向性もあり、西岡が述べるように、国が弱くなったため⑤の利益操作、補償アプローチが実行できなかった。このことは制度設計にも影響を及ぼす。2005 年 6 月成立の改正介護保険法は、訓練や自己負担等の個人への責任転嫁アプローチが強調された。要介護度が低い場合、筋肉トレーニング等の介護予防の導入、特別養護老人ホームなどの入居者には食費や居住費等のホテルコストを原則負担してもらう仕組みとなった。障害者自立支援法においても、応益負担の導入のほか、就労移行支援等、自立訓練や再商品化を目的とする事業が多く盛り込まれた。財政上の制約から補償アプローチが実行不可能となり、結果的に個人への責任転嫁アプローチに置き換えられたのである。

一方で改正介護保険法には法律の附則で2009年度をめどに（統合を前提とした）所要の措置を講じていくと明記され、統合問題は継続的に検討されていく。こうした厚労省の統合への思惑は2004年10月の厚労省障害保健福祉部から公表された「今後の障害保健福祉施策について」（以下、グランドデザイン）に強く表れた。尾上は『グランドデザイン案』で、『応益負担の導入』や『介護給付以外の居宅サービスの解消』の方向が出来ているのは、明らかに『介護保険活用』に当たっての整理を図ろうとしているもの（尾上 2004）とし、「グランドデザインも介護保険統合も、ほとんど地続きにつながっているというか、介護保険統合準備法案だというふうに私なんかは思っています」（尾上 インタビュー 2023）と述べている。グランドデザインは④政策操作の希釈化アプローチに着目したい。希釈化アプローチは抜本改革ではなく、漸進的に改革を進めることによる「ネガティブ効果の極小化」を狙ったもので、介護保険と類似性が高いグランドデザインを示し、将来的な統合に向けて政策の効果を先送りにし、段階的・分散的に導入を図る意図が読み取れる。この動きは結果的に損失の認識を遅らせ、統合反対派障害者団体の抵抗力を弱めるものとなる。

（4）障害者自立支援法案成立を目指した操作

2005年1月12日に日比谷公会堂にて障害者地域生活支援システム確立全国緊急集会（以下、緊急集会）が開催された。主催は緊急集会実行委員会であった。委員会は、日身連、育成会、全家連の障害者三団体の委員長等で構成された。三団体は声明で「若年障害者への保険制度の活用を強く求めます」（根来 2005）と介護保険と障害福祉施策との関係性強化を主張した。緊急集会の来賓には、尾辻秀久厚労大臣他、自民党や民主党の国会議員が多数参加し挨拶があった。厚労省からは、社会・援護局障害保健福祉部の塩田幸雄部長が参加し挨拶を行っている。緊急集会後には、グランドデザインを基にした法案の公表や国会での審議が控えていた。つまり③手続操作の政策案の立案・形成に関わる段階で、厚労省は複数政党を統合派障害者団体の集会に呼び、グランドデザインの超党派的合意形成を目指し、非難をあらかじめ抑制する決定共有アプローチを行った。

2005年1月25日には、第24回社保審障害者部会で「障害者自立支援給付法」案、「障害者自立支援給付法要綱」（いすれも仮称）を公表した。この中で上限設定を設けているものの、1割負担の仕組みが公表されたほか、負担能力の有無を認定する際に、個人単位ではなく、「生計を一にする者」の全体の経済力を勘案すると明記された（社会保障審議会障害者部会 2005）。審議会内では反対の意見があったものの、結論は出さず与党内で若干の修正を経て、2月10日に閣議決定、即日衆議院に提出した（杉本 2008：239）。

法案の内容は、介護・訓練等にかかる経費を義務的経費とすることと引き換えに、1割の利用者負担を課した他、障害者の地域生活を支えるガイドヘルプ、小規模作業所への補助を一般財源化、施設機能を事業別に分解し、在籍者数に応じて月決めだった報酬を実働日割り制にするなど、法案の最大の目的が公費負担の削減であったことは明らかだった（杉本 2008：240）。

8団体は応益負担の導入に対しては、反対の意向が明確で協調した行動をとり、結果的に厚労省からは応益負担の所得別負担軽減策や義務的経費導入が示され、改革対象となる政策分野のアカターの物質的利益に操作を加える⑤利益操作を行い、非難を回避する補償アプローチがとられた。一方で「（障害者自立支援法案の）成立を求めるか否かという根幹的な部分に関しては足並みが乱

れた」(大倉 2015: 170) のである。8 団体のそれぞれの立場は、原則的には障害者自立支援法成立に理解を示し、政令や省令による運用による改善を求める 5 団体(日身連、育成会、全家連、脊損連、日盲連)と、DPI 等の反対派 3 団体(JD、DPI、全ろう連)の立場である(大倉 2015)。統合を前提とした障害者自立支援法案の成立のためは、一部の障害者団体の支持を取りつけ、超党派的合意形成につなげる必要があった。そのため、8 団体の協調行動には⑤利益操作に基づく補償アプローチで妥協を示しつつも、障害者自立支援法案成立自体には④政策操作に基づき、特定の集団に与する集中化アプローチがとられた。

こうして賛否両論の思惑が交錯する中、2005 年 8 月 8 日参議院本会議で郵政民営化関連法案が否決され衆議院は解散、審議途中の障害者自立支援法案は一旦廃案となる。同法案は、9 月 11 日の衆議院選挙後に再提出され、10 月 31 日に衆議院本会議において可決・成立、2006 年 4 月 1 日より施行された。

3 重度訪問介護成立と公共的相互性

非難回避戦略モデルによる分析でわかるることは三位一体改革の下で厚労省は迷走しつつも、統合方針を堅持し続けていることである。一方、重度訪問介護を福祉縮減の代償政策となる補償アプローチとすることは、そもそも統合後の保険制度に見守りを含む重度訪問介護はなじまないことから無理がある⁽¹⁰⁾。強固な意志を変えたものは何か。これを知る前提として、まず運動側と厚労省障害保健福祉部の官僚の関係を知る必要がある。尾上は次のように述べる。

日本の障害施策って変わりだしたのは 1990 年代ぐらいからだと思うんですね。自治体レベルでは 1974 年の東京の脳性麻痺者介護人派遣事業に始まって、大阪市など全身性障害者介護人派遣事業が全国の自治体に広がっていました。しかし国は入所施設しか作らないと私たちは捉えていた。ところが、'90 年代ぐらいになってからゴールドプランができ、ノーマライゼーションプランで市町村生活支援事業ができるっていうのと、あと登録ヘルパーなんかも含めて、国がちゃんと各自治体に毎年課長会議で、障害の場合は 24 時間も含めて、一人一人のニーズに合わせてやるんだみたいなことを言い出すような時代になった。(そうした中) 私たち、'90 年代、厚労省の一部ともつながって作ってきた。(中略) ノンキャリの人たちともつながってきた。その結果が支援費でもあり、日常生活支援だったんですね。

(尾上 インタビュー 2023)

尾上は、このような支援費制度成立までの時期を「介護保障の黄金期」(尾上 インタビュー 2023) であったと述べる。一方で、こうした時期に障害者団体と信頼関係を構築してきた厚労省の

(10) 人工呼吸器が外れて呼吸が止まるかもしれない全身性障害者の見守りは継続的・包括的な行為。介護保険のような点数化を目的とした介護行為や実施時間の細分化はできない。一方で補償アプローチの有無を検討するデータとして重度訪問介護の財政規模を記しておく。重度訪問介護の財政規模は利用者が現在の水準と大きく相違しない平成 28 年度で 1 万 475 人、734 億 5800 万円となっている(障害福祉サービス等報酬改定検討チーム 2017)。同じ平成 28 年度の障害福祉サービスの給付総額は、1 兆 1560 億円(障害福祉サービス等報酬改定検討チーム 2022)。介護保険給付総額は、平成 28 年度 10.3 兆円となっている(厚生労働省 2023)。

人材は、支援費制度の裁量的経費をめぐる混乱期以降に、責任を取る形で異動、主要ポストでキャリア官僚を中心とした統合推進派に代わっていった（尾上インタビュー 2023）。ここで尾上が述べる「介護保障の黄金期」の厚労省の一部と当事者の信頼関係の構築は、非難回避戦略には落とし込めない。そもそも非難回避戦略は、対称的関係（政治家や官僚だけの閉じた関係）を主体としたもっぱら一方向からの合理主義的な分析モデルであり、政策策定者側と運動側の双方向性を前提としている。両者の双方向性の視点を前提とした理論的フレームには、John Rawls の対称的関係性の下に構想された公平性概念から対称的関係と非対称的関係（当事者も政策策定に参加する開かれた関係）を含む公共的相互性の概念への拡張のプロセスを明確に示した後藤（2016）がある。

後藤の公共的相互性とは、2つのルートから成り立つ。1つは福祉国家の自明の前提のルールとしてあった負担に応じた給付、貢献に応じた報酬という公平性概念を乗り越えていくところにある。公平性概念を乗り越えるとは、異なる資源の提供量に対する異なる報酬率、まったく資源を提供しないで、受給するだけの人もいる。こうした共通ルールの受け入れにあるとする。そしてもう1つのルートは、Rawls が正義理論の構築にあたって後回しにしようとした困難事例（障害、苦痛、困窮）を、残余あるいは例外とせず、正確に記述・分析し、平等な存在として最も適切な社会的支援につなげることである（後藤 2016：12）。

つまり公共的相互性とは、正確な情報開示を行った当事者が政策策定アクターと協同で、福祉国家の公平性概念を乗り越えた新たな制度を構築していくことをいう。一方、多くの利害が絡む政策策定への当事者参加によって何が起こるのだろうか。ここでは後藤の論文の以下の挿話を引用する。

部屋の四隅に4人の男が銃を構えて立っている。銃口は前を向き、照準は定められている。だれ一人として銃を降ろすことができない、まさに“よんすくみ”的状況である。そのとき、傷ついた1羽の小鳥が急降下ってきて、4人のちょうど真ん中にどさりと落ちた。すると、不思議なことに、かすかに残っていた小鳥の息が、銃口から流れ込み、銃を通して4人の手にはっきりと伝わった。その瞬間、4人は、そろって銃をもつ手を下した。自分たちが最悪の事態を免れたことに、深く感謝しながら。

（後藤 2016：1-2）

後藤は、この挿話で生活ヒストリーに根差した当事者グループ（非対称的存在）の声は説得力を持ち、対称的関係から生じる複数アクターの利害の交錯を劇的に変えていく契機になると指摘している。1970年代から始まった自立生活運動には複数の主張があり、公的介護保障を求める運動の他にも当事者が深く政策策定に関与したものとして1985年成立の障害基礎年金制度があった。所得保障運動は障害当事者が政治家・官僚と深い接点を持った点で対称的関係性に依拠する福祉国家の限界を超えていた。その結果、年金局長山口新一郎の指揮の下、保険の原則を超え、生まれながらの障害者と保険料を拠出した者の給付を同額とする決断を行う。拠出と給付の原則という大前提を前にして、「個々人の行動様式に変化」が起きたのだ。

ここで注意が必要なことは、後藤の次の命題であろう。「対称的存在から非対称的存在に資源移転するようにシステムが拡張するプロセスで、非対称的存在は対称的存在のもっぱら手段として扱われてしまわないのだろうか」（後藤 2016：9）である。非対称的存在を手段として扱いシステムを拡張させていくとするならば、対称的存在と非対称的存在の間に對等な関係はない。

この問い合わせに対して後藤は「契約関係を規定する公平性概念に、『契機と敬意（お礼）』の関係を入れて、関係性を規定する概念を拡張する（公共的相互性）こと、それを平等規範で支えることにある」（後藤 2016：10）と答える。

1985年成立の「国民年金法等の一部を改正する法律」⁽¹¹⁾は、国民年金の財政赤字を厚生年金、共済年金からの財源拠出によって立て直していくもので、多くの被用者の老齢年金の期待給付額を大幅に下げる改革となり、多くの反対アクターが存在し、成立自体が危ぶまれた。しかし障害者団体の政策策定への参画と反対アクターへの説得が対立を融和へと導いた。非対称的存在の契機（恵み）が対称的存在間の協同を生み出したのだ。その結果、それに対する敬意（お礼）として公共的相互性の1つ目のルートとなる拠出と給付という契約関係を規定する公平性を乗り越え、幼い頃からの障害者にも給付が行われる障害基礎年金が誕生した⁽¹²⁾。

一方で障害基礎年金制度の給付水準の低さは福祉国家の限界を明らかにした。後藤（2016）は、福祉国家は政治的リベラリズムに牽引されてきたとし、社会的文脈や個人的事情（名称）を捨象していく特徴があるとする。政治的リベラリズムが専門家に与える影響について、「反差別の立場を貫こうとする人（例えば、裁判官や行政官やソーシャル・ワーカーら）が、この差異の存在を事実として否定する学問理論を受容するとき、差異のもたらす不利性への補償政策（不足の補填）に消極的となる」（後藤 2016：7）とも述べる。そして後藤は「政治的リベラリズムに牽引された福祉国家政策は、専門家を含む人々の規範意識を通して、現実の不利性に依拠した事後の補償（不足の補填）を避け、もっぱら標準的なリスクに対する普遍的政策に傾くきらいがあった」（後藤 2016：7）とした。

所得保障運動を中心的に展開した脳性マヒ者等、全身性障害者は必要故に障害基礎年金の給付水準を上回る独自要求を行った。介護保障の反映⁽¹³⁾、稼得能力の所得保障への反映、生活保護給付水準と同程度の年金・手当による所得保障である。しかしこうした要求は政策アジェンダから排除されると、その給付水準は低くなる。これこそが障害基礎年金制度が持つ限界点であり、福祉国家を支える政治的リベラリズムに基づく平等主義の限界点であった。障害基礎年金の給付水準の低さは、介護保障運動を展開する当事者によって多くの批判が行われた。これは後藤の公共的相互性構築のための2つ目のルートとなる困難事例の正確な記述と分析、それを社会的支援につなげることの失敗といえた。

尾上（インタビュー 2023）が述べるように1990年代を通して障害当事者は政治家や官僚と共に介護を中心とした制度を大きく育ててきた。介護人派遣事業や自薦登録ヘルパー制度の拡張は公共的相互性の1つ目のルートとなる公平性概念を乗り越えていくものであり、さらに2つ目のルート

(11) 昭和60年法律第34号

(12) 一方、障害基礎年金は補償アプローチの結果、成立した側面もある。その場合の障害基礎年金と公的年金との財源規模は、補償アプローチの参考データとなる。裁定替え後の1987年段階で比較すると、障害基礎年金の受給者数・給付総額は75万908人、約5622億円（厚生統計協会 1987）、公的年金の給付者数は約2252万人、給付総額は約17兆6553億円（厚生労働省 2018）。

(13) 所得保障運動で重要な役割を果たした東京青い芝の会は新田勲を含め介護保障拡充を主張するメンバーを同会から放逐している。

となる困難事例の把握と対応を前提とした。それは後藤の述べる平等規範に支えられる。後藤は平等規範について「分配的正義の基準、例えば、一律な平等配分、あるいは、（結果の平等を目標とする）必要に応ずる分配などの分配基準には回収されない規範を指す。それは、差異ある存在そのものの等しさをとらえる概念であり、差異ある存在に対する等しい関心と尊重を要請する、それ自分で独立した政治的価値である」（後藤 2016：10）とする。福祉縮減下での統合への反対の声は、正確な情報開示を行った当事者による標準リスクへの対応に終始する福祉国家の限界性を乗り越えた介護保障制度構築を求めるもので平等規範に支えられた闘いであった。

こうした中、当事者の声は、どう政策策定に影響を与えたのか。ここでは、ある証言に注目したい。厚労省の将来的統合への漸進的戦略と言える障害者自立支援法案が示される中、障害当事者の新田勲は重度訪問介護には欠かせない見守り介護を守るために抵抗をした官僚がいたことを以下ように証言している。

（2005年）1月25日に示された障害者自立支援給付法案要綱には、最初は重度訪問介護の項目が抜け落ちていて、また24時間「見守り介護」も抜け落ちていました。重度訪問介護の項目については、厚労省との2ヶ月間の話し合いのなかで自立支援法の中に入れされました。「24時間見守り介護」という文言については、当初厚労省がなかなか渋って、自立支援法の中に組み入れようとしませんでした。厚労省の中にもある程度理解を示す役人もいて、1年あまりの厚労省と要求者組合との事務折衝のなかで、その役人が厚労省の上司を説得して、その結果その役人がにらまれても「見守り介護」の文言を入れてくれました。が、引き継ぎが終わると異動になりました。所謂、左遷されてしまいました。そういうことがあって、自立支援法の中に「見守り介護」の文言が含まれることになったのです。

（新田 2012）

見守りのような包括的な行為は介護保険とは親和性がない。厚労省が統合を目指す中、なぜ、この官僚は身を賭して見守りを重度訪問介護に入れるよう上司を説得したのか。後藤は、銃を構えた4人の男が銃を下した挿話の後、次のように述べる。

実のところ、4人の心に流れたものは何であってもかまわない、4人の間でそれが違っていてもかまわない、重要なことはただ、4人が腕を下げたという行為であり、4人が銃弾ではない何かに打たれて、銃を構え続ける動機を失ったという事実ならびに不意に現前した小鳥の存在が、個々人の直面する危機状況を一度に変化させ、変化した状況が個々人の行動様式を一気に変化させた点にある。

（後藤 2016：2）

1970年代より家と施設を出て対称的関係が自明であった政策策定の中に入り込み介護保障を要求してきた障害当事者の声を受け継ぎ、1990年代より障害者介護保障を拡充させてきた当事者は官僚や政治家と協同的関係を築いてきた。もちろん良好な関係だけではない。国の方針が福祉縮減へと変化する中、検討会や勉強会で関係が悪化する中でも政策策定側との対話の窓口を閉じなかった。「当事者は声を上げ続けることは大切なこと」（尾上インタビュー 2023）であった。このように政策策定側と運動側の双方が協同的な関係を維持する中、当事者の声が（全体ではないが）ある官僚の行動様式に影響を与えた。つまり見守りを重度訪問介護に組み込む契機となった、ある官僚の上司への説得の背後にあったものは、1990年代から介護保障について当事者と行政官が糺余曲

折を経ながらも話し合う公共的相互性のスタイルがあった。では上司への説得を行った官僚はどのようなポジションにあったのだろうか。尾上は次のように述べる。

支援費をつくった官僚で事実上、左遷（形の上では栄転の場合も含む）されるのは、主にキャリア組でした。支援費時代のノンキャリアが全部入れ替わったわけではなく（そうしないと実務的な面が廻らなくなる）、（2005年1月以降も）一定数残っていて、そうしたグループの存在が影響したのではないかと推測しています。もちろん、その影響は制度の「運用」や「解釈」といったレベルではあります。ただ、私たちにとっては非常に大きな意味をもつ「見守り」に関しては、「大臣告示」に記載されており、役所の世界では「運用・解釈」の範疇のことがらとも言えます⁽¹⁴⁾。そうしたことがあって、「見守り」が入ったのではないかと考えています。

（尾上インタビュー 2025）

つまり尾上は、法律レベルでは統合推進派のキャリア官僚の影響が大きく、統合の方向性が打ち出されたが、運用や解釈レベルでは、当事者側と関係が良好な時代、つまり「介護保障の黄金期」から協同的関係の下、信頼関係を築き上げてきたノンキャリア官僚の影響があったと述べているのだ。

4 まとめ及び課題

本研究で明らかになったことは3点ある。①統合構想を背景とした福祉縮減下において見守りを含む重度訪問介護の成立は非難回避戦略モデルでは説明できなかった。②後藤の公共的相互性に基づく制度構築に向けた2つのルートのうち公平性概念を超えた点で、障害基礎年金と重度訪問介護は共通点を持つ。一方、障害基礎年金は困難事例の把握が十分でなく、給付水準の低さにつながったのに対して、見守りを含む重度訪問介護は困難事例の把握と対応を前提とし、標準リスク対応に基づく福祉国家の限界を超えた公共的相互性に基づく新たな制度構築を求めるプロセスであった。③公共的相互性構築の中で非対称的関係の中に対称的存在が入り込み、生活ヒストリーに基づく正確な情報開示を行う中、ある官僚の行動様式が変化、このことが契機となって重度訪問介護の成立につながった。

一方で本研究は、重度訪問介護成立時のみの理論的フレームによる検証に過ぎず、こうした理論的フレームが政治家・官僚と当事者の分析に有効なものかは、重度訪問介護の複数の転換点での検証が必要となろう。

（たかさか・やすお 青森県立保健大学健康科学部社会福祉学科教授）

付記：本研究はJSPS科研費（課題番号：21K01972）の成果である。

(14) 「見守り」の文言については、厚労省告示第169号（平成18年3月29日、同年9月30日廃止）、同告示第523号（平成18年9月29日）と、その下にある留意事項通知「障害者自立支援法に基づく指定障害福祉サービス等及び基準該当障害福祉サービスに要する費用の額の算定に関する基準等の制定に伴う実施上の留意事項について」（障発第1031001号平成18年10月31日）の重度訪問介護の項目に記載された。

【引用文献】

- DPI 日本国会議（2004）「第 13 回社会保障審議会障害者部会 DPI 日本国会議提出資料」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku/seisaku-hakusyo/18data/18czb3-1.html> (2023.8.20 閲覧)
- 後藤玲子（2016）「総論 福祉国家の忘れもの——契機と敬意」後藤玲子編『福祉 + α ——正義』ミネルヴァ書房, 1-13 頁
- 厚生労働省（2023）「介護保険にかかる総費用の推移」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku/seisaku-hakusyo/18data/18czb3-1.html> (2025.5.17 閲覧)
- 厚生統計協会編（1987）「保険と年金の動向（昭和 62 年）」『厚生の指標』34 (14)
- 中西正司（2014）『自立生活運動史——社会変革の戦略と戦術』現代書館
- 根来正博（2005）「障害者地域生活支援システム確立全国緊急集会——介護保険制度の利用での実現を求める」『さぼーと：知的障害福祉研究』52 (2), 50-3 頁
- 西岡晋（2013）「福祉国家改革の非難回避政治——日英公の扶助制度改革の比較事例分析」『日本比較政治学会年報（日本比較政治学会編）』第 15 号, 69-105 頁
- 新田勲（2012）「障害者運動への問題提起：支援費制度から障害者総合支援法に至る運動の総括を」『福祉労働』(136), 153-60 頁
- 尾上浩二（2004）「『グランドデザイン案』を読む——障害種別を超えて、地域生活確立の実現を求めて（TIL 学習会資料、未発表）」
- 大倉沙江（2015）「障害者福祉政策の政策決定過程における障害者団体の動向——自公政権下における障害者自立支援法の成立とその修正の過程を事例として」『国際日本研究』7, 167-81 頁
- Pierson, Paul (1996) "The New Politics of the Welfare State," *World Politics*, 48 (2), 143-79.
- 社会保障審議会介護保険部会（2004）「介護保険制度の見直しに関する意見」第 16 回社会保障審議会障害者部会, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku/seisaku-hakusyo/18data/18czb3-1.html> (2023.9.21 閲覧)
- 社会保障審議会障害者部会（2004）「今後の障害保健福祉施策について（中間的な取りまとめ）」第 15 回社会保障審議会障害者部会資料, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku/seisaku-hakusyo/18data/18czb3-1.html> (2023.9.21 閲覧)
- （2005）「第 24 回社会保障審議会障害者部会 障害者自立支援給付法（仮称）について」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku/seisaku-hakusyo/18data/18czb3-1.html> (2023.9.6 閲覧)
- 新川敏光／ジュリアーノ・ボノーリ編著（2004）『年金改革の比較政治学——経路依存性と非難回避』ミネルヴァ書房
- 白杉眞（2020）「支援費上限問題から障害者自立支援法制定過程と自立生活運動」2020 年 9 月 19 日開催障害学会第 17 回大会報告, <http://www.arsvi.com/2020/20200919sm.htm> (2023.9.23 閲覧)
- 障害福祉サービス等報酬改定検討チーム（2017）「重度訪問介護に係る報酬・基準について〈論点等〉」第 11 回 (H29.10.6) 資料 2
- （2022）「障害福祉分野の最近の動向」第 25 回 (R4.3.28) 参考資料
- 週刊社会保障編集部（2005）「生活保護費削減は見送り——三位一体改革で四大臣が合意」『週刊社会保障』2360, 22 頁
- 杉本章（2008）『障害者はどう生きてきたか——戦前・戦後障害者運動史』増補改訂版, 現代書館
- 高阪悌雄（2020）『障害基礎年金と当事者運動——新たな障害者所得保障の確立と政治力学』明石書店
- Weaver, R.K. (1986) "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, 6 (4), 371-98.
- 山下幸子（2019）「介護サービスの制度化をめぐる障害者たちの運動」『福祉社会学研究』16, 135-53 頁
- 財務省（2006）「平成 18 年版地方財政白書最近の地方財政の動向と課題——三位一体の改革」https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/18data/18czb3-1.html (2023.2.5 閲覧)
- 全日本手をつなぐ育成会（2004）「意見書／知的障害者福祉の安定と発展のために介護保険制度との統合は＜必然＞」第 13 回社会保障審議会障害者部会資料, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku/seisaku-hakusyo/18data/18czb3-1.html> (2021.7.3 閲覧)

【インタビュー記録】

尾上浩二 2023 年 3 月 6 日, 2025 年 1 月 25 日