

研究員 の眼

20年を迎えた介護保険の再考 (10) 自立支援、保険者機能

意味の変容、曖昧な言葉遣いの実情を問う

保険研究部 ヘルスケアリサーチセンター 主任研究員 三原 岳
(03)3512-1798 mihara@nli-research.co.jp

1—はじめに～自立支援とは何か？～

加齢による要介護リスクをカバーするための社会保険制度として、介護保険制度が発足して4月で20年を迎えました。介護保険の論点や課題を考えるコラムの第1回～第8回では、介護保険制度の創設に至る議論や考え方を踏まえつつ、ケアマネジメント（居宅介護支援）などについて解説を試み、[第9回](#)は近年の制度改正で頻繁に耳にする「地域包括ケア」という言葉の意味を深く考えました。

第10回も言葉遣いにこだわり、最近の制度改正で使われる「自立支援」「保険者機能」という曖昧な言葉遣いの実情を問い直します。

2—2018年度制度改正で使われた「自立」「保険者機能」

高齢者になるべく要介護状態とならずに自立した生活を送っていただくための取組を進めることが重要——。介護予防に力点を置いた2018年度制度改正では、こうした文言が厚生労働省の資料に使われていました。この時の制度改正では、要介護認定率を引き下げたとされる埼玉県和光市や大分県をモデルとしつつ、リハビリテーションなどを通じて介護予防を充実させようとしてきました。

つまり、高齢者に介護保険サービスをできるだけ使わずに済むように、体力を付けてもらいたいという意図が表れており、保険者（保険財政の運営者）の市町村が「保険者機能」を発揮することが想定されていました。その後、2021年度制度改正では、高齢者が体操などで気軽に通える「通いの場」の拡充が重視されたため、リハビリテーションに特化した議論は少し後景に退きましたが、やはり重度化防止などを図るための自立支援が重視されています。

しかし、天邪鬼（あまのじゃく）な筆者としては、「自立」「保険者機能」という2つの言葉が引っ掛かっています。[第9回](#)も論じた通り、言葉の定義を一定程度、厳密にしなければ、政策の体系化や政策評価が困難になるためです。まず、制度創設時の議論に立ち返りつつ、「自立」の意味を探ります。

3—制度創設時の「自立」を巡る議論

1 | 1994年12月の自立支援研究会報告書

介護保険制度の足取りを振り返るシリーズの [\(上\)](#) あるいは [拙稿](#) で論じた通り、1994年12月の「高

「高齢者介護・自立支援システム研究会」報告書が制度創設の流れを作りました。その報告書の前文は自立について、下記のように書いています。

介護の基本理念として、高齢者が自らの意思に基づき、自立した質の高い生活を送ることができるように支援すること、すなわち「高齢者の自立支援」を掲げ、そして、新たな基本理念の下で介護に関連する既存制度を再編成し……。

ここで言う「自立」とは自らの意思に基づくこと、つまり「自己決定」を意味しているように読めます。これは介護保険制度と同時期に実施された社会福祉基礎構造改革でも踏襲されており、[第6回](#)で触れた通り、社会福祉基礎構造改革では行政による「援護」「更生」的な要素を持っていた福祉の思想が抜本的に見直され、利用者本人の自己決定が重視される形にシフトしました。当時の解説書は福祉サービスの意義について、「利用者の自己決定による自立支援」と強調しています¹。

こうした自己決定を意味する「自立」は元々、障害者福祉から始まりました。具体的には、1960年代後半以降のアメリカで始まった障害者の当事者運動を踏まえ、自らの人生を自ら決める「自己決定権」の行使を自立と見なす考え方であり、自立を測る物差しは「補助なしで自分だけで何を行えるか」でなく、援助を得ながら生活の質をいかに上げられるか」と考えられるようになりました²。

しかし、2018年度制度改正で用いられていた「自立」とは要介護状態の改善を意味していたので、当初の「自己決定」という意味から変容したことになります。それだけ「自立」という言葉が多義的に使われていると言えます。

2 | 多義的な「自立」

しかも、自立という言葉は高齢者介護や障害者福祉に限らず、様々な法律で使われています。社会保障関係法における自立の多義性については、以前の拙稿³で類型化を試みたことがありますが、例えば生活保護法は目的として「自立を助長」を挙げており、この解釈について、1951年に初版が発刊された旧厚生省官僚による古典的な解説書では、「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応して生活を営むことのできるように助け育てて行くこと」と説明されています⁴。

さらに、障害者雇用促進法は「職業的な自立」（条文上は「職業生活において自立することを促進」）に言及しており、児童福祉法についても2016年の全面改正に際して、適正な養育、生活の保障、心身の健やかな成長などとともに、「自立が図られること」を児童の権利として列挙しました。

こうした自立の多義性を理解する上で、少し一例を挙げましょう。2017年6月の骨太方針では「自立」の言葉が計12回出て来ます。以下では、3つを抽出します（下線は筆者）。

▽ 障害、いじめ・不登校、日本語能力の不足など様々な制約を克服し、子供が社会において自立

¹ 社会福祉法令研究会編(2001)『社会福祉法の解説』中央法規出版 p110。

² 障害者福祉の自立に関しては、定藤丈弘(1993)「障害者福祉の基本的思想としての自立生活理念」定藤丈弘ほか編著『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房を参照。

³ 2019年2月8日拙稿「[社会保障関係法の『自立』を考える](#)」を参照。

⁴ 小山進次郎(1951)『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会を参照。

できる力を育成する。

- ▽ 健康管理と病気・介護予防、自立支援に軸足を置いた、新しい予防・医療・介護システムを構築する。
- ▽ 生活保護世帯の子供の大学等への進学を含めた自立支援に、必要な財源を確保しつつ取り組む。

1つ目と3つ目は就学・生活の難しさに直面している子どもを支援することで、子どもたちの「自立」を目指すとしており、どちらかと言うと、社会への適応とか、自らの生活費を自分で稼げるようにする状態を意味しています。これに対し、2つ目はリハビリテーションなどの介護予防を通じて、他人の支援を受けない意味で自立を用いているように映ります。いずれの「自立」も間違いではありませんが、要は「自立」という言葉が多義的で便利なため、様々な文脈で用いられているわけです。

3 | 「自立」が変容した理由

では、介護保険の自立はなぜ変容したのでしょうか。それは介護保険制度の足取りを振り返る [\(下\)](#) や [拙稿](#) で述べた通り、財政の逼迫が影響しています。つまり、介護保険財政が厳しさを増す中、給付カットや負担増が必要になっていますが、こうした選択肢は国民の反発を招きやすいため、「自立」を目指す介護予防が重視されるようになったわけです。

もちろん、[第2回](#) で述べた要介護認定の結果、介護保険サービスが要らないと判断された場合、「非該当（自立）」と呼ばれるため、こうした自立の使い方を間違いとは言いきれません。実際、高齢者が要介護認定を受けた後、リハビリテーションを通じて、元の状態に戻れると期待できる場合、他人の支援を受けずに暮らせる身体的な「自立」が重視されることは一定程度、理解できます。

しかし、この考え方に立つと、生まれ付き重度な障害のある人は永遠に「自立」できなくなりますし、年を取れば何かしら心身に不具合を感じるようになるわけですから、多くの高齢者は「自立」していないことになります。

一方、介護サービスを利用したり、周囲の支援を受けたりしつつ、生活環境を自ら決めている人は「自立」していないと言い切れるのでしょうか。ひょっとすると、身体的に「自立」している人よりも、幸せに生きているかもしれないし、その人生が「自立」していないなんて誰も決められません。

つまり、「自立」という言葉は多義的かつ曖昧であり、「個人が自立しているか否かについては、本人基準と客観基準が存在しており、両者は必ずしも符合しない」⁵ のです。こうした状況で、役人や有識者、専門家が「自立」を一方向的に決めるのは変な話です。さらに、その多義性や曖昧さが災いし、話している人と聞いている人の間で「自立」という言葉の定義が食い違う危険性も想定されます。

別に偏屈な私でさえ、知人との雑談で「自立」という言葉が出た時、「その自立は何を指すの？」などと質問するわけではありませんが、国の政策担当者や自治体職員が政策を議論したり、現場の専門家が支援計画を作成したりする場面では、その多義性は看過できなくなります。多義性を放置すると、議論が噛み合わなかったり、政策やケア実践の目標設定、評価が難しくなったりするためです。

少し面倒臭いかもしれませんが、政策立案やケアの実践に関わる方々は「自立」という言葉を耳に

⁵ 品田充儀（2008）「社会保障法における『自立』の意義」菊地馨実編著『自立支援と社会保障』日本加除出版 p40。

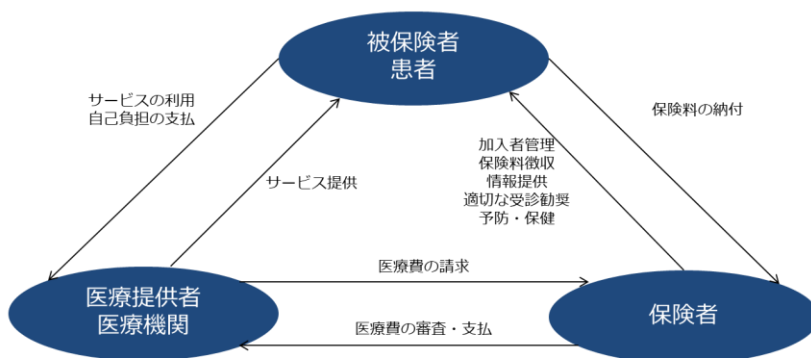
した時、その多義性に留意するとともに、どんな文脈で使われているのか、なぜ「自立」という言葉が使われているのか、どういう状態を「自立」と呼んでいるのか、立ち止まって考えて欲しいと思います。

4——「保険者機能」の本来の意味

1 | 元々は医療保険制度改革の言葉

もう一つの「保険者機能」という言葉も多義的です。こちらも一度、拙稿で考察しましたが⁶、保険者とは保険制度の運営主体を指しており、介護保険制度では市町村が担っています。しかし、元々は医療保険制度改革の文脈で使われた言葉であり、保険者機能という言葉について、先行研究⁷では「医療制度における契約主体の1人として責任と権限の範囲内で活動できる能力」、保険者機能の発揮を「保険者が自立し、医療制度における他のプレイヤーと直接かつ対等に十分な対話ができること」と定義しています。

図1：公的医療保険制度における保険者機能のイメージ



出典：泉田信行（2009）「保険者機能の強化について」田近栄治ほか編著『次世代型医療制度改革』を参考に作成

さらに、別の書籍⁸では保険者機能が発揮される事務として、加入者管理や保険料の賦課・徴収、サービスに関する情報提供、適切な受診行動の奨励、医療費の審査・支払いなどを挙げており、そのイメージは図1のように整理できます。

こうした議論を介護保険制度に当てはめると、保険者である市町村が保険料の賦課・徴収や事業所の指定、適切なサービス利用に向けた勧奨、介護予防や健康づくり、介護サービスの支払い管理などを実施することを意味していると理解できます。

2 | 予防や健康づくりに着目した議論

一方、先に触れた通り、2018年度制度改革では専らリハビリテーションの充実に特化した介護予防が意識される中で、保険者機能という言葉が使われ、「保険者機能強化推進交付金」（200億円）という制度が創設されました。さらに、2021年度制度改革に向けた議論でも介護予防の充実に向けて、高齢者が気軽に体操などを楽しめる「通いの場」の充実が保険者機能と理解され、2020年度予算では介護予防や健康づくりを評価する「保険者努力支援制度」（200億円）という別の枠組みが創設されています。つまり、保険者には本来、広範な役割が期待されているにもかかわらず、専ら予防や健康づくりに着目した議論が展開されてきたわけです。

今年に入り、新型コロナウイルスの感染が拡大したことで、今年7月に閣議決定された「骨太方針」

⁶ 2020年1月30日拙稿「[「保険者機能とは『保健』機能だけなのか](#)」を参照。

⁷ 山崎泰彦（2003）「保険者機能と医療制度改革」山崎泰彦・尾形裕也編著『医療制度改革と保険者機能』東洋経済新報社。

⁸ 泉田信行（2009）「保険者機能の強化について」田近栄治・尾形裕也編著『次世代医療制度改革』ミネルヴァ書房。

では健康づくりや予防が後景に退くなど、少し状況が変わって来ましたが、本来は広範な意味を持つ保険者機能という言葉が健康づくりに狭く解釈され、政策決定されてきた様子を見て取れます。

では、保険者である市町村は本来、どのような役割を果たすべきなのでしょう。以下、①措置に戻さないバランス感覚、②介護保険に囚われない視点——の2つを論じます。

3 | 市町村に期待される役割①～措置に戻さないバランス感覚～

2018年度制度改正では、介護予防の充実を通じて要介護認定率の引き下げに成功したとされる埼玉県和光市や大分県の事例を拡大することが強く意識されました。具体的には、多職種で構成する「地域ケア会議」が注目され、ここを舞台装置にして介護予防を充実させることが想定されていました。

しかし、[第4回](#)で述べた通り、市町村がケアプラン（介護サービス計画）の内容に過度に介入することは介護保険の大前提を覆すリスクを伴います。介護保険制度が導入される以前の「措置制度」では、市町村が利用者の意向を考慮せず、支援内容を決めていた経緯があり、こうした状況に復活する危険性を孕んでいるためです。

このため、市町村がケアマネジメントやケアプランの内容に介入し過ぎず、地域ケア会議の議論を通じて、ケアマネジメントの「質」を高めて行くことが求められます。

では、「質の高いケアマネジメント」とは一体、どんな状態を指すのでしょうか。この点は[第4回](#)で述べた通り、生活を支えているケアマネジメントに「正解」を見付けるのは難しいと考えています。

これは私達の生活や人生に当てはめれば、容易に理解できます。私達は普段、様々な場面で自己決定を迫られており、その決定は往々にして不確実性を伴います。例えば、晩ご飯のメニューであれば、味や量、値段を基に得られる満足度を一定程度、予想できますが、学業や就職、結婚、子育てなど、死に至るまでに様々な意思決定を下す際、全てを予見できる人なんて誰もいません。その際、私達は何となく「正解っぽい答え」を選んでいくに過ぎません。つまり、生活に「正解」を見付けるのは極めて困難と言えます。

この点は生活を支えるケアマネジメントも同じです。つまり、利用者を含めて多くの関係者の知恵や経験を持ち合い、「それっぽい答え」を出した後、必要に応じて見直していくプロセスが重要になります。さらに、こうしたプロセスを実施するのが本来、ケアマネジメントの一つに位置付けられているサービス担当者会議になります。

しかし、サービス担当者会議に関して、形骸化が指摘されています。例えば、2013年1月に公表された「介護支援専門員（ケアマネジャー）の資質向上と今後のあり方に関する検討会」の「中間的な整理」では、「サービス担当者会議における多職種協働が十分に機能していない」と指摘されています。

そこで、市町村が「地域ケア会議」という場を設定し、多職種の意見を取り入れることが期待されています。例えば、2015年度制度改正で地域ケア会議の設置を全市町村に義務付けた際、厚生労働省は図2のような資料を提示しつつ、①個別課題の解決、②支援ネットワークの構築、③地域課題の発見、④地域づくり資源開発、⑤政策形成——など5つの機能が期待されると説明していました。

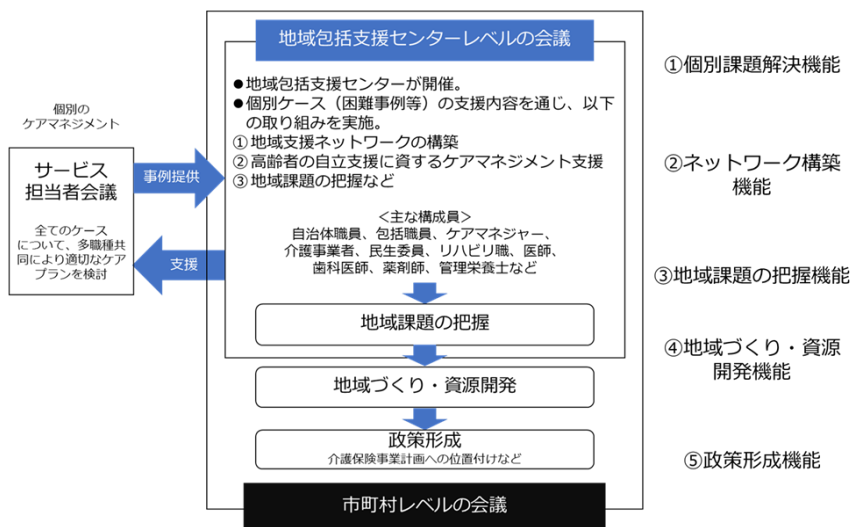
分かりやすく言うと、A地区に住むBさん、Cさんのケアプラン検証などを通じて、ケアマネジャーによるケアマネジメントを支援することで、個別の課題解決を図るだけでなく、個別の課題を通じて多職種連携のネットワークを構築していくわけです。さらに、BさんやCさん、さらに近所に住むD

さんの事例を検証することを通じて、「高齢者が気軽に外出できる場が少ない」といった A 地区の課題を明らかにし、必要に応じて市町村に対して解決策を提言することまで視野に入れています。

実際、ここ数年で先進事例として紹介される愛知県豊明市の地域ケア会議は「決定的場ではない」ということを事前に明らかにし、誰でも参加できるようにしています。つまり、オープンな場で様々な職種の意見を取り入れることで、ケアマネジメントの質を高めようとしています。

言い換えると、市町村は地域ケア会議の運営に際して、措置への復活にならないように保険者機能を発揮するという難しいバランスが求められていると言えます。

図2：地域ケア会議のイメージ



出典：厚生労働省資料などを基に作成

4 | 市町村に期待される役割②～介護保険に囚われない視点を～

もう1つは介護保険の視点に囚われない重要性です。例えば、厚生労働省は2019年3月、「これからの地域づくり戦略」という冊子を公表し、高齢者が気軽に体操などで足を運べる場づくり（集い）、助け合いの精神を涵養（互い）し、住民や民間事業者などが共同で地域づくりに参加する（知恵を出し合い）の3つを通じて、地域づくりに取り組む必要性を示しており、この中でも保険者機能強化推進交付金が使えらる趣旨を示しています。

しかし、地域づくり（この言葉自体が曖昧なのですが…）が3つの構成要件で終わるのでしょうか。言うまでもありませんが、市町村は住民にとって身近な基礎自治体として、介護保険だけでなく、様々な事務を所管しています。例えば福祉分野では、次回に述べる認知症ケアに関して市町村の主体的な役割が期待されていますし、障害者福祉、生活困窮者自立支援、生活保護の受給なども所管しています。さらに言えば、市町村の事務は福祉だけではなく、公立小中学校や公共施設の運営、中小企業・商店街振興などにまたがっており、全てが地域づくりに絡みます。

以上のように考えると、市町村の事務の一つに過ぎない介護保険の枠組み、あるいは介護予防や健康づくりという保険者機能の一部に過ぎないパーツを通じて、地域づくりを考えるのは無理があると思っています。

むしろ、地方自治という観点に立ち、介護保険を上手く使うぐらいの発想が必要になります。この点については、介護保険制度の足取りを振り返るシリーズの(上)で述べた通り、介護保険制度が「地方分権の試金石」と呼ばれたことと符合します。さらに当時は厚生省（現厚生労働省）サイドから「自分の街を暮らしやすい街に育てるため、介護保険を大いに使って欲しい」⁹といった意見も披露されて

⁹ 信濃毎日新聞編（1999）『介護のあした』信濃毎日新聞 p242、p251。唐澤剛厚生省介護保険制度実施推進本部次長の発

いたことも付記したいと思います。

つまり、「集い」「互い」「知恵を出し合い」という3つの構成要件だけで地域づくりが進むほど簡単じゃないし、介護保険とか、保険者機能という狭い範囲で物を考えるのではなく、市町村が住民や民間事業者などとともに、高齢社会の地域の将来像について、自ら考え続けるしかないのです。そして、その答えは国の示す冊子や通知になく、足元にしかありません。

誤解を恐れずに言えば、基礎自治体に期待される役割を全うできれば、わざわざ小難しい話を持ち出すまでもなく、自ずと保険者機能は充たされるのではないのでしょうか。

5—おわりに

第10回は最近の制度改正で用いられている「自立」「保険者機能」という言葉を考察し、地域包括ケアの多義性を取り上げた[第9回](#)と同様、多義的かつ曖昧な言葉遣いの実態と背景、その問題点を論じました。国や自治体の担当者、現場の専門職は多義的かつ曖昧な言葉に接した瞬間、その言葉遣いの意味を考えて欲しいと思います。

第11回では、市町村の主体性が期待される認知症ケアを取り上げます。

言。