

被保険者・受給者の範囲をめぐる議論の経緯

I 制度創設時の議論

- 介護保険制度の被保険者・受給者の範囲は、制度創設時にも大きな議論となった。
- 65歳以上とする意見や、20歳以上とする意見などがあつたが、老人保健福祉審議会の最終報告においては、65歳以上の高齢者中心で制度設計することとされた。
- その後、与党内での議論を経て、現行の範囲（40歳以上）となった。
- 介護保険法附則第2条において、被保険者・受給者の範囲は、障害者福祉施策等に配慮しつつ、施行後5年を目途として検討すべき課題の一つとして規定された。

【主な経緯】

平成6年12月	高齢者介護・自立システム研究会報告
平成7年6月	与党福祉プロジェクトチーム「高齢者介護問題に関する中間まとめ」
12月	老人保健福祉審議会（制度分科会からの報告）
平成8年1月	老人保健福祉審議会（第2次報告）
4月	老人保健福祉審議会（最終報告）
5月	与党福祉プロジェクトチーム「介護保険制度の試案作成に当たっての基本的視点」
6月	老人保健福祉審議会介護保険制度案大綱 諮問・答申
11月	介護保険法案閣議決定・国会提出

＜高齢者介護・自立支援システム研究会報告（平成6年12月）＞

- 介護のリスクが高まる65歳以上の高齢者を被保険者かつ受給者とするのが基本と考えられるが、現役世代についても、世代間連帯や将来における受給者になるための資格取得要件として、被保険者として位置付けることも考えられる。
- なお、高齢者以外の障害者については、障害者基本法の趣旨に沿って、障害の態様に応じた、教育、授産、就労、更生援助、住宅などの総合的な障害者施策を計画的に推進し、適切に対応していくことが望まれるところであるが、その中で介護サービスを取り出して社会保険の対象にすることが適切かどうか、慎重な検討が必要である。

＜与党福祉PT・高齢者介護問題に関する中間まとめ（平成7年6月）＞

- 若年の障害者の取扱いについては、当プロジェクトとして同時並行的に検討を急いでいる総合的な障害者施策の在り方を念頭に置きながら、今後引き続き検討を進める。

＜老人保健福祉審議会 制度分科会報告（平成7年12月）＞

- 受給者は65歳以上の高齢者とするを基本とし、高齢者を保険料を負担する被保険者として位置づけるべきである。
- 現役世代について、世代間連帯や老親に対する扶養責任、更には家族介護の社会化により介護負担が軽減されるという受益があることを踏まえ、適切な負担を求めるべきである。
- 若年障害者に対する介護サービスについては、障害者福祉施策によって対応することを基本に、その充実を図るため、具体的な施策目標の設定と計画的推進を内容とする「障害者プラン」の策定について検討。

＜老人保健福祉審議会（第2次報告）（平成8年1月）＞

- 新制度における介護サービスの対象者は、加齢に伴う障害等により自力で日常生活を送ることが困難で、介護が必要な状態（要介護状態）にある高齢者とする。
- 若年障害者に対する介護サービスについては、基本的には障害者福祉施策によって対応することが考えられ、平成7年末策定された「障害者プラン」に基づき、具体的整備目標に沿って計画的にその充実が図られることにより、若年障害者によりふさわしいサービス提供が実現されることが望ましい。

＜老人保健福祉審議会（最終報告）（平成8年4月）＞

- 高齢者介護に対する社会的支援体制の確立が最大の課題となっていることから、65歳以上の高齢者を被保険者とし、保険料負担を求めるのが適当である。

この場合、高齢者にのみ負担を求めるならば高齢者の保険料負担の水準が高くなり過ぎるほか、高齢者介護の社会化は家族にとっても大きな受益であることから、社会的扶養や世代間連帯の考え方に立って、若年者にも負担を求めることが考えられる。

ただし、これについては、若年者も要介護状態になり得ることを考えると、給付のない負担を求めることについて若年者の理解が得られないのではないかと指摘もあった。

65歳未満の若年者を被保険者＝受給者とするについては、若年要介護者に対する介護保障のあり方について、基本論を含めた議論を専門審議会等で尽くす必要があると考えられるほか、

- ① 就労援助、社会参加などを含む障害者施策の総合性がそこなわれるおそれがあるのではないかと考えられること
- ② 現状では、障害者行政と高齢者行政とは異なった仕組

みで行われており、実施体制の面での検討が必要となること

等から、今後の検討課題と位置付け、昨年末策定された障害者プランに基づくサービスの計画的整備の進展状況等も見極めた対応を行うべきではないかとの指摘があった。

＜与党福祉PT・介護保険制度の試案作成に当たっての基本的視点（平成8年5月）＞

- 高齢者、現役世代、事業主等が納得して費用を負担できるような方策を講じること。また、将来にわたって保険財政が安定するような措置を盛りこむこと。

＜老人保健福祉審議会 介護保険制度案大綱（諮問）（平成8年6月）＞

3 被保険者

（1）基本的な考え方（介護保険と障害者福祉の役割分担）

- 高齢者介護が大きな社会問題となっている状況を踏まえ、介護保険制度は、老化に伴う介護ニーズに適切に応えることを目的とする。障害者福祉（公費）による介護サービスについては、障害者プランに即して、引き続き充実を図るものとする。

（2）介護保険における被保険者の範囲

- 介護保険が対象とする老化に伴う介護ニーズは、高齢期のみならず中高年期においても生じ得ること、また、40歳以降になると一般に老親の介護が必要となり、家族という立場から介護保険による社会的支援という利益を受ける可能性が高まることから、40歳以上の者を被保険者とし、社会連帯によって介護費用を支え合うものとする。

＜老人保健福祉審議会 介護保険制度案大綱（答申）（平成8年6月）＞

- 当審議会は、老化に伴い介護が必要な者が、自らの意思に基づきニーズに応じた介護サービスを利用できる、新たな介護制度を創設すべきであるという点で、意見の一致をみた。
- 2. なお、このほか、制度運営等に関する具体的な項目について、次のような意見があった。
 - (8) 成人障害者の適用に関しては、障害者の保健福祉サービスのあり方全体の検討が行われているところであり、既存制度の活用を含め、今後さらに慎重に検討を続ける必要がある。

＜身体障害者福祉審議会（意見具申）（平成8年6月）＞

介護に対するニーズは、年齢や障害の原因を問わず、すべての国民が豊かな暮らしを送っていく上で共通して必要なものであり、地域における要介護者の支援体制は、高齢者・若年者に変わるところなく整備していく必要がある。

しかしながら、障害者施策のうち、介護ニーズへの対応について介護保険制度に移行することについては、①障害者施策が公の責任として公費で実施すべきとの関係者の認識が強い点、②身体障害者以外の障害者施策が一元的に市町村で行われていない点、③障害者の介護サービスの内容は高齢者に比べて多様であり、これに対応したサービス類型を確立するには十分な検討が必要であること、④保険移行に当たっては、障害者の介護サービスをはじめとして現行施策との調整が必要と思われる点、等なお検討すべき点も少なくなく、また、これらの点についての関係者の認識も必ずしも一致していない。

今後この問題については、当審議会としてさらに十分に議論を重ね、また、必要に応じて関係審議会とも連携をとりながら、障害者施策にふさわしい介護サービスとその財政方式のあり方を

模索していくこととする。この検討の結果が、介護保険制度案大綱で予定されている将来の見直しにおいて、適切に反映されることを期待するものである。

＜介護保険法案・閣議決定（平成8年11月）＞

（附則）

第2条 介護保険制度については、この法律の施行後における介護を要する者等に係る保健医療サービス及び福祉サービスを提供する体制の状況、保険給付に要する費用の状況、国民負担の推移、社会経済の情勢等を勘案し、並びに障害者の福祉に係る施策、医療保険制度等との整合性及び市町村が行う介護保険事業の円滑な実施に配慮し、被保険者及び保険給付を受けられる者の範囲、保険給付の内容及び水準並びに保険料及び納付金（その納付に充てるため医療保険各法の規定により徴収する保険料又は掛金を含む。）の負担の在り方を含め、その全般について検討が加えられ、その結果に基づき、必要な見直し等の措置が講ぜられるべきものとする。

Ⅱ 介護保険法改正（平成17年）時の議論

（1）社会保障審議会における議論

- 先般の介護保険法改正の議論の際も、被保険者・受給者の範囲については大きな論点となった。
- 審議会における議論においては、将来的な在り方としては、制度の普遍化の方向を目指すべきであるという意見が多数であったが、極めて慎重に対処すべきとの意見もあった。
- このため、社会保障制度に関する一体的な見直しにおいて議論を行い、その可否を含め国民的な合意形成や具体的な制度改革案について出来る限り速やかに検討を進め、結論を得ることとされた。

＜社会保障審議会介護保険部会・「被保険者・受給者の範囲」の拡大に関する意見（平成16年12月）＞（参考資料2参照）

- 介護保険制度の将来的な在り方としては、要介護となった理由や年齢の如何に関わらず介護を必要とする全ての人にサービスの給付を行い、併せて保険料を負担する層を拡大していくことにより、制度の普遍化の方向を目指すべきであるという意見が多数であった。
- 普遍化の方向を目指すべきとする理由は、以下のとおりである。
 - ① そもそも介護ニーズは高齢者に特有のものではなく、年齢や原因に関係なく生じうるものである。そうした「介護ニーズの普遍性」を考えれば、65歳や40歳といった年齢で制度を区分する合理性や必然性は見出し難い。

ドイツ、オランダ、イギリス、スウェーデン等の欧米諸国においても、社会保険方式と税方式の違いはあるものの、年齢や原因などによって介護制度を区分する仕組みとはなっていない。特に、ドイツとオランダについては、全年齢を対象

として介護サービスの保険給付を行っている。

- ② 特に、40歳から64歳までの者については、保険料を支払っているにもかかわらず、原因により保険給付を受けられる場合が限定されている。また、64歳以下の者の中には、「制度の谷間」にあって、いずれの公的な介護サービスも受けられないというケースも存在している。制度を普遍化することにより、こうした問題の解決を図ることができる。
- ③ 介護保険財政の面では、対象年齢の引下げは制度の支え手を拡大し、財政的な安定性を向上させる効果がある。介護保険財政については、短期的な対応は別としても、長期的には、制度の支え手を拡大し財政安定化の対策を講じることを真剣に検討すべきである。そうすることにより、制度の持続可能性を高め、今後高齢化が急速に進展する時期を乗り越えていくことが可能となるものと考えられる。

○ 一方、被保険者・受給者の範囲の拡大については、極めて慎重に対処すべきであるという意見があった。

○ 極めて慎重に対処すべきとする理由は、以下のとおりである。

- ① 家族による介護負担の軽減効果があるのは主に中高年層であることなどから、40歳以上の者から保険料負担を求める現行の制度については一定の納得感があるが、40歳未満の若年者にとっては、こうした面での納得感を得ることが難しい。

また、若年者の介護保険料については、各医療保険の保険料に上乗せして徴収されることから、特に国民健康保険において保険料の未納や滞納が増えるおそれがある。

- ② 高齢者の場合と異なり、若年者が要介護状態になる確率は低く、しかもその原因が出生時からであることも多い。こうした分野の取組は、これまでどおり税を財源とする福祉施策において行われるべきであり、社会保険方式に切り換えることは、負担を安易に企業等へ転嫁するものである。

また、支援費制度は、導入後間もない段階であり、制度の検証を行う前に介護保険に組み入れることについては時期尚早である。適正化・効率化など障害者福祉施策の改革を優先すべきである。

③ 「制度の普遍化」の具体的内容について、十分な検討がなされていない。いずれにせよ、社会保障制度全般の一体的な見直しの中で、介護保険制度についても負担や給付の在り方等を検討し、結論を得るべきである。

○ 政府の基本方針においては、社会保障制度全般について一体的な見直しを開始し、平成17年度及び平成18年度の2年間を目途に結論を得ることとされているところであり、介護保険制度の普遍化については、こうした動向も十分に踏まえる必要がある。

○ したがって、介護保険制度の普遍化に関しては、これらの状況を踏まえ、円滑な制度改革を図ることが重要であり、社会保障制度の一体的見直しの中で、その可否を含め国民的な合意形成や具体的な制度改革案についてできる限り速やかに検討を進め、結論を得ることが求められる。

(2) 介護保険法等の一部を改正する法律案における検討規定

- 法案の与党審査を経て、介護保険法等の一部を改正する法律案の附則に「社会保障制度に関する一体的な見直しと併せて検討を行い、その結果を踏まえて平成21年度を目途として所要の措置を講ずる」旨の検討規定が盛り込まれた。

<介護保険法等の一部を改正する法律案・閣議決定（平成17年2月）> 附 則

第2条 政府は、介護保険制度の被保険者及び保険給付を受けられる者の範囲について、社会保障に関する制度全般についての一体的な見直しと併せて検討を行い、その結果に基づいて、平成21年度を目途として所要の措置を講ずるものとする。

(3) 国会における議論

- 被保険者・受給者の範囲については、国会においても主な論点の一つとして議論が行われた。
- その結果、衆・参両院の厚生労働委員会において、
 - ① 検討は、平成18年度末までに結果が得られるよう新たな場を設けて行うこと、
 - ② 検討は、被保険者・受給者の範囲の拡大も含めて行うこと、が附帯決議に盛り込まれた。

<介護保険法等の一部を改正する法律案・衆議院厚労委附帯決議（平成17年4月）・参議院厚労委附帯決議（平成17年6月）>

一 附則第2条第1項に規定する検討は、平成18年度末までに結果が得られるよう新たな場を設けて行うこと。また、その場においては介護保険制度の被保険者及び保険給付を受けられる者の範囲の拡大も含めて検討を行うこと。

＜被保険者・受給者の範囲の拡大に関する厚生労働大臣答弁要旨＞

- 18年度末までには結論を得られるため、法律の成立後できるだけ速やかに人選に着手し、議論を開始したい。
- これまでに議論を重ねてきた社会保障審議会・介護保険部会とは異なる構成と考えているが、その場合、できる限り幅広く国民各層を代表する者の参画を求めることとしたい。なお、範囲の拡大が議論の課題として含まれており、拡大の検討対象となる者を代表する者の参加も検討したい。
- 議論の状況次第であるが、来年度夏までには、議論の中間報告を行うように努めたい。