

社会保障審議会
介護保険部会（第62回）

平成28年8月31日

資料1

被保険者の範囲のあり方

被保険者の範囲のあり方

現状・課題

1. 介護保険制度創設時における考え方

介護保険制度は創設当時、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、老化に伴う介護ニーズに適切に応えることを目的とした。

こうした考え方を踏まえ、介護保険の被保険者は、65歳以上の第1号被保険者と、40歳以上64歳以下の第2号被保険者からなる。

40歳以上64歳以下の者については、老化に伴う心身の変化によって生じる要介護状態等の発現率は、第1号被保険者と第2号被保険者では差があるものの、40歳以上になれば、老化を原因とする疾病による介護ニーズの発生の高くなるとともに、自らの親も介護を要する状態になる可能性が高くなることから介護保険制度により負担が軽減される等一定の受益があるため、社会的扶養や世代間連帯の考え方に立って、被保険者とされているところ。

また、財源構成における第1号保険料と第2号保険料の負担割合については、上記のとおり、40歳以上64歳以下の者は、65歳以上に比べて自らの要介護リスクは低いものの、介護保険制度により介護負担が軽減されることや、世代間連携の観点、介護給付には疾病や負傷に関するものが含まれており従来の老健制度で負担してきた部分も含まれること等を踏まえて、被保険者数に応じて按分されており、平成27～29年度は第1号保険料が22%、第2号保険料が28%となっている。

被保険者の範囲のあり方

現状・課題

給付としては、65歳以上は原因を問わず要介護・要支援状態であれば給付対象となるのに対し、40～64歳では、老化に伴う介護という観点から、末期がん・関節リウマチ等の加齢に起因する疾病（特定疾病）による場合に限定している。（制度創設時には、障害福祉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こととされた。）

2．被保険者の範囲に関するこれまでの議論

介護保険法の制定時には、介護保険法附則第2条において「（略）被保険者及び保険給付を受けられる者の範囲、（略）を含め、この法律の施行後5年を目途としてその全般に関して検討が加えられ、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」とされた。

これ以降、被保険者の範囲については、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する「制度の普遍化」を目指すべきか、「高齢者の介護保険」を維持するかを中心に議論が行われてきた。

平成16年に介護保険部会がとりまとめた「「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10日介護保険部会）においては、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とされた。

一方で、費用を負担する若者の納得感や、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ため、こうした分野の取組は税を財源とする福祉によるべきとの点から、極めて慎重に対処するべきとの意見もあった。

被保険者の範囲のあり方

現状・課題

平成17年の介護保険法改正においては、改正法附則第2条において、「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。」とされた。

さらに、平成19年の「介護保険制度の被保険者・受給者範囲に関する中間報告」（平成19年5月21日介護保険制度の被保険者・受給者範囲に関する有識者会議）においては、以下のとおり指摘された。

- ・ 「介護保険制度の被保険者・受給者範囲については、今後の社会保障制度全体（介護保険制度を含む。）の動向を考慮しつつ、将来の拡大を視野に入れ、その見直しを検討していくべきである」というのが、本有識者会議が到達した基本的考え方である。また、被保険者・受給者範囲を拡大する場合の考え方としては、現行の「高齢者の介護保険」の枠組みを維持するという考え方（A類型）と、「介護保険制度の普遍化」を図るという考え方（B類型）があるが、本有識者会議においては、後者の「介護保険制度の普遍化」の方向性を目指すべきとの意見が多数であった。
- ・ 一方、有識者調査の結果等をみると、障害者自立支援法や改正介護保険法の十分な定着を図る必要があること、介護保険給付の効率化を優先すべきであること、若年者の理解が得られず保険料徴収率が低下する可能性が高いこと、社会保障全体の給付・負担の動向を見極める必要があること等を理由として、将来的にはともかく、現時点においては被保険者・受給者範囲の拡大には慎重であるべきとの意見も依然として強い。また、当事者である障害者団体からも、被保険者・受給者範囲の拡大について、「介護保険制度の普遍化」の意味を含め、十分な理解が得られていない状況にある。
- ・ したがって、平成17年の改正介護保険法附則の規定も念頭に置いて、制度設計の具体化に向けた検討作業を継続しつつ、当面、介護保険の被保険者・受給者範囲拡大に関する国民的合意形成に向けた取組に努める必要がある。

被保険者の範囲のあり方

現状・課題

また、平成22年の介護保険部会意見とりまとめでは、「今後は、介護保険制度の骨格を維持した上で、被保険者年齢を引き下げることについて、十分な議論を行い結論を得るべき」とされた。

平成22年1月の障害者自立支援法違憲訴訟団と国との基本合意において、「国(厚生労働省)は、「障がい者制度改革推進本部」の下に設置された「障がい者制度改革推進会議」や「部会」における新たな福祉制度の構築に当たっては、現行の介護保険制度との統合を前提とはせず、上記に示した本訴訟における原告らから指摘された障害者自立支援法の問題点を踏まえ、(略)しっかり検討を行い、対応していく。」とされている。

さらに、平成25年の介護保険部会意見とりまとめでは、「制度改正の実施状況と効果を検証しつつ、引き続き、介護保険制度の持続可能性を確保すべく、給付の重点化・効率化に向けた制度見直しを不断に検討するほか、(略)被保険者範囲の拡大、(略)などについて検討を行っていく必要がある。」とされた。

なお、障害者施策との関係では、法律上介護保険が優先となっており、65歳以上の介護を要する者に対する支援は、障害者も含めてまず介護保険から支援が行われ、これを超えて必要な分(介護保険制度における支給限度額を超える部分や、介護保険には無いサービス)を障害者総合支援法で支援することとなる。

平成28年障害者総合支援法の改正により、65歳に至るまで相当の長期間にわたり障害福祉サービスを利用してきた低所得の高齢障害者が引き続き障害福祉サービスに相当する介護保険サービスを利用する場合に、障害者の所得の状況や障害の程度等の事情を勘案し、当該介護保険サービスの利用者負担を障害福祉制度により軽減(償還)できる仕組みを設けたところ。

被保険者の範囲のあり方

現状・課題

3．現在の介護保険をとりまく状況

高齢化に伴い、介護費用の総額も制度創設時から約3倍の約10兆円（平成28年度予算ベース）になるとともに、保険料の全国平均は5,000円を超え、2025年度には8,000円を超えることが見込まれる状況にある。こうした中で、介護保険制度創設以来、介護保険の保険料負担者である40歳以上人口は増加してきたが、平成33年（2021年）をピークに減少していくことが見込まれている。

制度創設時には40歳以上64歳以下の人口は約4370万人であったが、平成52年（2040年）には約3320万人となると推計され、同年には30歳以上64歳以下の人口で約4400万人となる。また、40歳以上人口に占める40歳以上64歳以下人口の割合は徐々に低下していくこととなり、平成26年度では56.5%であるが、平成32年（2020年）には53.6%、平成37年（2025年）には52.9%、平成47年（2035年）には49.6%となることが見込まれる。

なお、第1子を出産する年齢が高齢化しており、親が65歳以上となる年齢が、相対的に低下している。例えば、昭和35年（1960年）では第1子の出産年齢は25.4歳となっており、平成12年（2000年）の時点では、65.4歳の母親の第1子が40歳であったが、足下（平成26年）では30.6歳となっており、平成61年（2049年）の時点（35年後）では、65.6歳の母親の第1子が35歳となる。

被保険者の範囲のあり方

現状・課題

また、ニッポン一億総活躍プラン（平成28年6月2日閣議決定）において「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。」とされており、地域共生社会の実現に向けた取組を進めて行くことが重要となっている。

厚生労働省においても、「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」を創設し、介護保険法、障害者総合支援法、子ども・子育て支援新制度など、各制度の成熟化が進む一方で、人口減少、家族・地域社会の変容などにより、既存の縦割りのシステムには課題が生じているといった視点を踏まえ今後検討を行っていくこととしている。

なお、ドイツやオランダでは、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ところ。

被保険者の範囲のあり方

論点

介護保険制度創設時の考え方や、これまでの議論や、将来的な給付増と被保険者の減少の見込み、地域共生社会の実現の推進等を踏まえ、介護保険制度における被保険者の範囲について、どのように考えるか。

特に、「介護保険制度の普遍化」を目指すべきか、「高齢者の介護保険」を維持するべきかといった論点に対してどのように考えるか。

見直しに向けた検討を行う場合には、若者の納得感、関係者の合意形成について、どのように進めて行くべきか。