

## 介護費用に関する素描

——社会保障の財源論から規範的議論へ——

### A Sketch on the Cost of Long-term Care ——From Financial Debates about Social Security to Normative Approaches for it——

坏 洋 一  
Yoichi AKUTSU

#### 要 旨

本稿では通常の意味での「介護費用」の中身をあらためて確認したうえで、介護保険制度上の各主体の活動にどのような費用（広義の介護費用）が関わっているのかを簡単に整理した。この整理を通じ、今日「介護費用」のあり方を論じるには、介護行為に直接かかる費用以外にも多様な費用を検討することが不可欠であることを示唆した。つぎにこうした「介護費用」との関わりで批判的なトーンで論じられることの多い介護保険制度における「負担」問題について、これを一步引いた地点から検討するために社会保障全体の財源論について言及した。

#### キーワード

介護費用、負担、財源論

#### はじめに

本格的な高齢化を控えた社会保障財源論における中心課題であった「介護費用をいかに賄うか」という議論には、介護保険制度の導入によってすでに決着がついた観がある。しかし介護保険制度の導入は、社会保険方式のもとで介護費用のうちでもとくに介護サービスの財源を確保するうえでのルールを設定したにすぎない。しかし介護費用の内容は、もっと広がりのあるものではないだろうか。この点について若干の指摘を交えつつ、介護保険制度のもとで何が「介護費用」とみなせるのかを整理してみたい。

また、そもそもなぜ社会保険方式で介護のための財源調達（負担）とサービス（給付）をおこなうのか、という議論は「現状がこうなっているのだから」ということで済ます必要はない。現状論で済まさないためにも、「負担」問題については間口を広げて社会保障全体の財源

（方式）論として考察する必要もあるだろう。

#### 0. 予備的考察：福祉政策における「給付—負担問題」

「介護費用」に関する検討に入る前に、本稿の問題の所在について少々立ち入った考察を示しておきたい。今日のわが国における福祉政策論議をみると、社会保障給付の財源（finance）と受給時の費用負担（charge, fee）の両者が「負担問題」として曖昧なかたちで一本化されて論じられているとの印象をうける。形式的にみれば、「給付」とは福祉政策の「アウトプット」の次元に属し、さまざまな財政的「負担」はその「インプット」の次元に属すといえよう。しかし、各種の受給者負担はアウトプットの帰趨に影響を与えるような機能も予定されているようである。つまり、受給時の費用負担は財源としてインプットにフィードバックする効果とともに、受給行動に働きかけることでアウトプット

に一定の効果をもたらそうとする側面もある、ということである。同じ「負担」といっても、インプットレベルの「負担」とアウトプットレベルの「負担」とは性格が異なっているため、両者は区別される必要がある。とりわけ後者は「受給者政策」とでも呼ぶべき独特の内容をもっていると考えられる。

確認すると、医療保険や介護保険の場合、被保険者は事前に社会保険料を拠出し、さらに受給時に一定の負担金も支払うことになる。この一部負担金は財源確保という機能とともに、受診抑制、コスト意識の啓発、といった機能をもつ。同様に社会福祉サービスにおける利用負担も、無拠出の給付に対する「料金」として財源確保の機能を果たしているともいえるし、モラルハザードやフリーライダーを規制する受給者政策として機能しているともいえる。医療保険や介護保険にせよ社会福祉サービスにせよ、費用負担原則をより明確化することが望まれるが、こうした「受給者政策」は財源政策における「ハードポリシー」を補強する「ソフトポリシー」的な意味をもつともいえるだろう（伊部1992）。

また、このような「負担」（ファイナンスと受給者負担）は福祉政策の基礎的な問題設定にとっては、あくまで派生的な論点のひとつとして理解しうるし、理解すべきであるように思われる。というのも、社会福祉（政策・実践）にとっての中心課題は、必要充足のための資源とその配分の有意義なあり方についての多面的検討にあり、資源の希少性を前提にした「負担」のあり方（ならびに供給効率の追求）の検討は、その一要素にすぎないと思われるからである。さらにいえば、資源の希少性を前提にした財源や費用負担の技術的な調整問題については、基本的に与件とするか、公共経済学や財政学など当該問題の分析を得意とする研究分野にゆだねるべきだと思われる。

英国の議論でもわが国と同様に資源の希少性が強く認識されている。しかしこの資源の希少

性は、資源配分のあり方を探るなかで論じられることはあっても（たとえば普遍主義と選別主義をめぐる議論）、これをベースに「給付と負担」の直接的な対応関係を迫る市場経済的な発想は、これまであまり強調されてこなかったように思われる。その要因としては、伝統的に英国社会政策論では「経済市場」と「社会市場」を峻別するという発想が根強いことがあげられる。両者を切り離し、社会市場における必要充足と資源配分についての検討をもっぱらとする傾向は、ティトマス以来の英国社会政策論のユニークな性格である。この点についてオルコックは次のように反省を述べている。

「英国における社会政策研究は、伝統的に福祉サービスの発展や構造に焦点を当ててきた。社会行政論的アプローチについていえば、近時の社会政策の運営と効果という非常に狭い関心を主導してきたといえる。より最近では、社会政策はいっそう広範に把握されるようになり、福祉政策をかたちづくるイデオロギーと理論、そしてこれらが展開する政治的文脈に関する幅広い論点にたいして注意が向けられるようになった。しかしながら、福祉政策は特定の政治的・イデオロギー的文脈からもたらされるだけでなく、これらが内在する社会の発展を左右する経済的諸力によっても影響をうける。すべての個別的・社会的必要を充足するための資源は、まさに経済が決定するがゆえに、経済こそが、あらゆる社会政策の規模と範囲に影響を与える最も重要な要素であると主張できる。」（Alcock, 1996 : 143）

こうした反省をふまえつつも、福祉政策は「何らかの受益（給付）には一定の負担がともなうのは当然である」と単純に言い放つことができない特徴を有することを忘れてはならない。たとえば社会保険方式における給付と負担の関係と社会扶助方式におけるそれとを同列に論じることが難しい。つまり「それぞれ固有の分配

原則を持った各種制度によって構成されている福祉政策の費用負担は、一律に論ずることはできない」という難しさがある、ということである（社本，1989：228）。

くわえて、福祉政策の費用負担や資金調達といっても実に様々な経路があり、これも一律には論じ得ない。この点についてグレンスターは「英国にも世界中のどこにも、福祉のための資金調達について単一の支配的な様式はないことに、よくよく注意しなければならない」と述べている（Glennster, 1997：8）。

周知のように、福祉政策には、原理原則レベルから制度設計・政策運営レベルにいたるまで、さまざまな関心や価値——連帯と自律、パターンリズムと自己決定、社会保護と依存性、公益と私益、社会的扶養と私的扶養、功績と必要、権利と義務、結果の平等と機会の平等、解放と社会統制、ケアとコントロール、リスク分散と所得再分配、公平と効率、保障と補償、条件整備と保護措置、予防と救済、生産力保全と秩序維持など——が関わっている。これらの関心や価値は、制度分野という区分によっても、給付方式という区分によっても分け隔てられることなく、福祉政策という枠組み全体に遍在している。

本来、給付・負担問題は、福祉政策における給付と負担が、なぜ／いかに（だれが、だれに、いつ、なにを、どこまで）なされているのか／なされるべきか、という分析・規範の両態度・両問題設定から構成される必要がある。先に列挙した関心や価値は、これらの問いへの応答に、直接間接に関与するものと考えられる。

これら福祉政策に関わる多様な価値や関心を念頭に置けば、その「給付と負担」のあり方が「公平性と効率性」を基準にした経済学的分析だけでは酌み尽くせないことも、また、「給付問題」と「費用負担問題」（＝財源・受給者負担の問題）とがセットとされること自体が問題設定として一面的であることも明らかであろう。

昨今における一連の給付・負担問題の難点

は、第一に、福祉政策における受給時の費用負担が無原則に論じられていることにくわえ、それが場当たりに導入されたり増大されたり凍結されたりしているところにあると思われる（介護保険制度創設時にみられた低所得者対策の混乱がその例である）。より正確には「無原則」ではなく、議論や政策立案の段階で、多様な負担原則が重複したり齟齬をきたしたりすることで、原則が効力をもたなくなってしまうと、つまり「原則過剰」というべきかもしれない。だからこそ原則論的・原理的な議論による交通整理が強く要請されているともいえよう。

第二に、福祉政策に係るインプット段階での負担、すなわち財源確保（ファイナンス）問題に関しても、効率化＝節約という観点が強調され、原理的・原則的な観点が隅に追いやられる傾向がみられることも、今日の議論における難点のひとつと思われる。

このような状況においては、まず原点に立ち返り「いかに（だれが・だれに・なにを・いつ・どれだけ）そしてなぜ給付し負担するのか」についての社会的・公共的なルールを明らかにすることが不可欠であり、このことはまた、信頼される福祉政策の条件のひとつとなるであろう。以下、このルールを洗い直すための一歩として（あまりに小さな一歩ではあるが）「介護費用」問題を手がかりに考察を進めてみたい。

## 1. 介護費用とはなにか

増大が予測される要援護高齢者の介護にかかる費用をどう負担するのかという議論はわが国では1980年代ごろから活発になった。介護保険制度はこの介護費用論議にひとつの区切りをつけたといってよい。しかし「介護費用」と「介護サービス費用」とは区別してあつかわれねばならない。介護保険制度は保険給付として認められた範囲の介護サービスの費用を賄うしくみであって、要介護者への介護（ケア、配慮）にかかるあらゆる費用を賄うものではない。介護

費用というのは、最も広義にとらえれば在宅介護について直接・間接にかかる費用や、在宅・施設を含めた介護サービス全般の整備や実施にあたって「ひと」と「もの」にかかる費用などをすべてあわせた費用のことだといえよう。介護保険制度が関係するのは、後者の費用の中心ではあるがその一部にすぎない。いわば介護費用というのは、介護保障システムを維持し機能させるために費やされる費用総体を意味するといってもよいだろう。

では介護費用とはいったいどのような費用なのか。以下、在宅ケアを想定してそのおおまかな費目をあげてみる。まず基本的にどういったものに費用がかかるかをあげると、例えば要介護の家族メンバーを家族介護者が介護するのに必要な「もの」、たとえば大人用おむつ等の衛生用品や、介護用ベッド、車椅子等の介護機器、手すりの設置や段差の撤去等にかかる住宅修繕費など、要介護者のいる家庭に特有の費目が指摘できるだろう。いうまでもなくこれらの多くは介護給付の対象となっている。

しかしよく考えてみると、介護とは要介護者の生活の大部分におよぶものであるから、要介護者の衣食住から外出・交流・娯楽などの（社会）生活費全般において必要な配慮（ケア）について、通常の状態（心身の健康な状態）よりも余分にかかる分、つまり要介護者ならではの生活への配慮（ケア）も含めて考える必要があるかもしれない。しかしこうした生活費用はふつう介護費用とはみなされず、一般の家計費の範疇として処理される。介護費用とは、介護が在宅でおこなわれているときは、介護者の人件費や介護行為に直接かかる特別な物品の購入・レンタル等にかかる費用をいうのであって、要介護者の生活費全般への特別な配慮（ケア）を介護費用としてカウントするのは一般的ではない。

介護行為に直接かかる特別な費用というのなら、家族介護者の人件費もカウントされることになるかといえ、かならずしもそうはなっ

ていない。たしかに介護のために勤め先を辞めたり休職したりする場合は、介護手当が支給される。しかしこれは介護の人件費としてではなく、介護や育児などで勤務できなくなったことへの補償として支払われる。他方、無職の家族介護者の場合、介護は家事や育児などの延長として家族の義務ないし通常の営みとみなされているため、補償の対象にはならず、それ以前に賃労働の範疇にさえ入れられていない。このあたりの不自然さはシャドウワーク、アンペイドワークといった概念で指示・問題化されているが、ここではそうした議論には触れないでおく。

つぎに家族介護を支援する在宅サービスについてみると、これにかかる費用のうち、まず本人や家族が支払うものとして、介護保険の保険料、保険給付にたいする自己負担（一割）部分、要介護者の食費や日常的経費、ケアプランを作成しない場合の一時的な利用料金（償還払い）、そして選択に応じて活用される利用限度額をこえた上乘せサービスの費用全額などがあげられる。

他方、国や自治体はこうした在宅サービスの基盤整備と制度運営をおこなうが、そのための費用は老人保健福祉計画や介護保険事業計画にそってついやされる。こうした基盤整備と制度運営にかかる社会的な費用も、その目的からいえば広い意味で介護費用と考えてよいのではなからうか。さらにこれを延長して考えれば、介護保険制度の運営・実施にかかる費用全般を介護費用ととらえることもできる。このほか、各種居宅介護サービス提供事業者の設備投資や運転資金も、同様に社会的な意味では介護費用といえるかもしれない。これらを介護費用とみなすことが妥当かどうかは見方や文脈にもよるだろうが、本稿ではこうした広義の見方を採用したい。

以上、「どのようなものが介護費用にあたるのか」をあげつらねてみたが、ここからは、介護が社会化し広範な活動主体と活動領域を含む

ようになった今日、何が介護費用であるかを確定することは非常にやっかいであることがわかるだろう。以下、介護保険制度との関わりで制度的な介護費用の構成を具体的に示してみたい。

## 2. 介護保険制度における介護費用の構成

介護費用とは先に述べたように、介護保障システムを機能させるために費やされる費用総体ととらえることができる。こうした観点から、まず介護保険制度が関与するものに限定したうえで、介護保障システムの構成要素を介護供給主体別に類型化すれば、公的主体（国、都道府県、市区町村）、事業主体（社会福祉法人、医療法人、営利法人）、私的主体（家族、親戚）に分けることができる。（なお、友人、近隣、ボランティアといった「社会資源」を類型化すれば供給補助主体とみなすこともできよう。）そして各供給主体は、それぞれ介護供給に直接・間接にかかる費用を負担する。

事業主体（社会福祉法人、医療法人、営利法人等）について、その介護費用として考えられるものをあげれば、まず指定事業者として成立するための条件整備にかかる費用が指摘できる。これは都道府県知事の指定をうけるための人員基準、設備・運営基準などを満たし、利用者に適切な介護サービスを提供するうえで必要な経営費（人件費、設備投資など）である。また、事業主体の経営は介護報酬をもとに展開するが、事業主体の経営安定のための採算性問題などをも含めて介護費用のあり方を問う必要があるだろう。

つぎに公的主体のうち、市区町村について指摘できる介護費用は、被保険者の資格管理、保険料の賦課と徴収、介護認定調査会の設置と認定、保険給付（介護給付・予防給付・市町村特別給付）、介護保険事業計画策定と条例制定、そのほか介護保険の広報など、介護保険の保険者としての業務にかかる費用があげられるだろう。

都道府県については、介護認定調査会の共同設置への支援、認定にかかる審査判定業務の市町村からの受託および受託した場合の認定審査会の設置、都道府県介護保険事業支援計画策定、事業者や施設の指定・許可・指導・監督、財政安定化基金の設置運営、審査請求に対応する介護保険審査会の設置運営、介護支援専門員の養成など、介護保険事業の健全かつ円滑な運営をはかる業務にかかる費用が、介護費用ということになるだろう。

国については、保険給付への国庫負担、事務費交付金の負担、都道府県の設置する財政安定化基金への負担、保険給付の円滑な実施を図るためのサービス基盤整備に関する基本指針の策定、サービス基盤整備への財政上の支援措置、保険者の適正運営への指導、サービス提供事業者等への指導監督、要介護認定基準の策定とその他各種基準の作成、介護報酬額の設定などにかかる費用が介護費用となるだろう。

このように、事業主体や公的主体にまつわる金の流れ全体を「介護費用」とみなすと、その一般的なイメージや従来の語感からずれてしまっているようにみえるかもしれないが、今日「介護費用」という場合、こうした介護サービス供給のための制度運営や事業経営そのものにかかる費用も含めて総合的に検討せねばならないだろう。このあたりについては、介護保険制度創設前夜の議論であるが岩田らの研究がいまなお示唆的である（岩田他 1996）。

## 3. 介護保険制度における「負担」の意味

介護保険制度の導入前後には、負担ばかりが先行しそれにみあった給付基盤が整備されていない（「保険あって介護なし」）、そもそも介護費用を負担するしくみとしてどうして社会保険が導入されたのか、といった意見や疑問をよく耳にしたし今日でも耳にする。前者は介護サービスの供給基盤づくりの問題であり、達成状況をにらみながら今後とも慎重に論じていかねばならない。つまりこれは経験的な検討課題だとい

えよう。他方、後者は経験的な検証よりも、どちらかといえば原理的・思索的なレベルでの検討を要する問題であるといえるだろう。

社会保険として介護費用を賄うしくみがとられた理由は、権利性が明確になりスティグマが払拭できる、給付と負担の関係が明確になる、保険により社会連帯の観点から介護（費用・労力）負担を支え合うことができる、といったかたちで一般に説明される。つまり介護負担のために社会保険が導入された根拠は、社会保険の機能やメリットに基づいて説明されている。よって介護保険制度における「負担」の意味（問題点や利点）を考えるには、社会保険そのものの意義や問題点を考えることが不可欠となる。

村上は、「保険が保険として成立する要因のひとつに“給付反対給付の原則”、すなわち給付と負担のバランスの原則がある。もちろん、保険が公的な制度として成立する場合は、この“給付反対給付の原則”がある程度崩れることは当然であろう。しかし、公的保険制度において、保険原則を法理念としてその存在さえも放棄するならば、それはもはや保険とはいえない別の新たな制度に展開したといえよう」と指摘しつつ、『介護保険法』は、公的保険の体裁をとっているが、その実質は保険制度の基本原則である“給付反対給付の原則”を法理念としても崩壊させるものであり、保険制度といえるか疑問が残る。50%の公費負担を伴い、“給付・反対給付の原則”が崩れている介護保険法は、すでに目的税による新たな制度の構築を目指したものとってよい」と断じる（村上 1998：44-9）。

また川村は、介護保険における現金給付問題に触れて、「介護保険の被保険者として保険料を支払いながら、家族以外の介護サービスを利用しないと介護保険の適用が受けられないというのは、単に介護保険本来の理念である公平性に欠けるというだけでなく、多くの保険者に望まれる社会連帯にも重大な影響を及ぼすもの

で、法理論的に合点のいかない話である」し、「長年、住み慣れた居宅で家族の介護を受けたい、あるいは老身の介護にあたりたいという親子の素朴な情愛に対し、金銭的な援助という形を通じて評価することもあながち否定することはできない。彼らとて、施設や在宅で第三者による介護サービスを受ける要介護高齢者や家族と同様、保険料を負担することになるため、費用負担の公平性を確保するという意味からも（現金給付は——引用者）理にかなっているからである」と指摘している（川村 1998：198-9）。

村上と川村はともに、介護保険制度における「負担」と給付の関係について、それが「保険」である以上、両者のバランスが適正に保たれねばならないと考えているとみてよいだろう。こうした「保険原理主義」ともいえる主張は、介護保険制度が「保険」であり続けるかぎり止むことはないだろうが、この種の問題は介護保険制度に特化せず、社会保障全体の「財源論」として考える必要がある。

#### 4. 「負担」論議から「財源論」へ

今日わが国では介護にかぎらず社会保障全体の「負担」問題がさまざまな角度から論じられている。議論の焦点としては、社会保障の財源方式について「保険か扶助か」あるいは「社会保険方式か社会扶助方式か」の選択が問われている。介護保険制度における「負担」のあり方を考えるにあたって、まず社会保障の財源論にまでさかのぼって原則的に検討することが不可欠であろう。いうまでもないことだが、「負担」のあり方をどうするかという問題は、介護保険制度だけに限定されるものではないのであって、これを社会保障財源論といったかたちで原則的に問い直すことが、介護保険制度における「負担」問題を考えるうえでも基礎的な作業となるはずである。以下、介護費用を社会保険で負担するのはなぜかという根本問題を考える基礎として、社会保障財源論をいくつかレ

ビューしてみたい。

#### ・社会保険方式擁護論

上記の村上と川村の指摘とその背後にある考え方は、社会保障財源論の文脈のなかでは、「社会保険方式」の意義を強調する見解に近い。こうした見解を支持している論者のひとりである堀は、「経済戦略会議」の提案などにみられる社会保障（基礎年金、介護、高齢者医療）の社会扶助方式（税方式）化の主張にたいして異を唱えた（日本経済新聞1999年5月13日「経済教室 社会保障改革を問う [下]」）。堀は、社会保険方式の利点（自助的要素、給付・負担関係によるコスト意識、財源確保の容易さなど）を生かすことで社会的セーフティーネットとしての社会保障は強化可能であり、そうすることが重要だと主張する。しかし税方式移行論の問題点を指摘するのに忙しく、社会保険方式を主張する根拠はおおまかにしか述べられていない。その根拠については別の箇所でもくわしく展開されている。

堀はいくつかの客観的評価基準を設定したうえで、社会保険方式と社会扶助方式それぞれの機能やメリット・デメリットについて、理論面と現実面から比較検討している（堀 1997）。そして堀はその比較の結果「全般的に言うと、社会保険方式の方が理論的にも現実的にも優れていることが見てとれる」と評価する（同：91）。

そのほか堀は高齢者の医療・介護を社会扶助方式化するという提案について検討し、理論的・原則的というよりも現実的にみて社会保険方式の堅持が望ましいと結論する。堀によれば社会扶助方式化論とは、所得移転（所得再分配）は租税、リスク分散は保険でおこなうべきだとの前提にたち、リスクが高く給付反対給付の原則が働きにくい高齢者の医療・介護は、けっきょく所得移転がなされる以上、リスク分散のための社会保険方式ではなく、社会扶助方式が望ましいという主張であると整理される。こうした主張にたいし堀は、社会保険は「保険原理

のほか扶助原理にももとづいているのであり、社会保険のなかで所得移転があっても何ら不思議ではないし、むしろそれが望ましい場合がある」として、高齢者医療・介護の社会扶助方式化の根拠は弱く、その方式への移行も現実的にみて難しいし公平さを欠くと断じている（同：94-100）。ただし注意しなければならないのは、社会保険方式が高齢者の医療・介護保障には望ましいとしつつも、堀は決して「保険原理」（給付反対給付の原則など）の徹底を主張しているのではなく、氏の言うところの「保険原理」「扶助原理」なるものを渾然一体化させた現実的な社会保険方式のあり方が望ましいとしている点である。それゆえ上述の村上や川村の主張の背後にある「保険原理主義」ないし「保険徹底論」とは議論の性質が異なっているといえよう。

#### ・税方式移行論

他方、社会保障財源論議においてはこれとまったく反対の意見もみられる。それは社会保障（公的年金、医療、介護）の財源を社会保険方式から税（社会扶助）方式に転換すべきだとする見解である。先の堀による社会保険方式擁護論はこうした見解にたいする応答でもある。

税方式を主張する論者のひとりである橋木はそのメリットとして、「年金や医療給付を一定額国民全員に支給するため、いわゆる最低生活保障が可能となる」点、「税方式であれば徴収側が一つになるので、事務手続きが簡素化されるうえに、徴収コストの節約につながる」点、「税方式は負担と給付の関係が一对一ではないので、損得勘定を排除できる」うえに「これからの世代に給付を確実に行うと保証できるので、社会保障制度への安心感を回復できる」点、そして税方式では「国民年金への未加入や保険料支払い拒否」といった問題が一挙に解決できる点などをあげている（日本経済新聞1999年5月11日「経済教室 社会保障改革を問う [上]」）。そして税収のベースとしては累進的なかたちでの消費税や支出税など間接税中心の税体系への

移行が主張され、また事業主負担分の廃止も主張されている。

堀の場合と同様、主張のくわしい根拠を著作のひとつに求めてみる(橋木 1998)。新聞記事と同種の主張はその第5章「不平等は拡大していくか：制度改革」のなかで示されている(同：192-7)。橋木の視野は社会保障財源論に限定されておらず、所得・資産の(再)分配状況の検証をふまえつつ、経済効率を犠牲にしないための平等化政策のあり方が、税制や教育などの公共政策全般を見渡したうえで検討されている。それゆえ橋木による税方式化の主張は、社会保障の内在的な検討から導かれたものというより、社会全般の平等化・公平化を達成するための提言、とくに税制のあり方のビジョンから外在的に導かれたものだといっていよう。橋木が理想とする税制は、逆進的でない、つまり累進的な消費税(付加価値税)と強化された相続税である(同：189-92)。それゆえ社会保障財源方式としてこの「理想的な」累進消費税が採用されれば、効率性と公平性の両者に配慮したより望ましい制度が得られると結論しているのである。

さらに内在的な視点による財源論もある。広井は、社会保障が果たすべき機能を「所得分配」(所得移転を通じ、全ての人に一定以上の生活ないし給付を保障する機能)と「リスクの分散」(起こりうる将来のリスクに対して、保険料を出し合って共同で備える機能)に分けたうえで、「公平性」の観点から基礎年金や高齢者の医療・介護は「保険」ではなく「所得再分配＝税方式」で賄うべきだと主張する(広井 1999a：56-7)。ただし広井の主張は堀とは反対に「税と保険の渾然一体性」という社会保障の日本の特徴(現実面)が批判されている(広井 1999b：187-194)。

##### 5. 「財源論」から「原理論(規範論)」へ

社会保障の財源論は、負担の形式と内容を抽象的に問う原則的議論と、財源徴収の経路や手

続きを具体的に問う実際の議論とに分けられよう。ここまでの検討では、介護費用を社会保険で負担するのはなぜかという根本問題を考える基礎として、負担の形式と内容を抽象的に問うタイプの社会保障財源論議をレビューしてきた。この議論においては「保険」と「扶助」のどちらが望ましいか、どちらを選択すべきかが問われていた。これらの財源論は負担の「方法」を問題化しているが、その「意味」については問題にしていけないし答えてもいない。「どのように負担するか」という問題は「なぜ負担するのか」という問題と分析的には区別すべきであろうが、「負担」を問題化するにはその方法について問うことと同様に、その意味について問うことも重要であろう。むしろ負担する側(社会保険なら保険料拠出者、公的扶助なら納税者)にとっては負担の手段(形式と内容)よりも、なぜ負担するのかという、自分が保険料や税金を納めている理由や意味に関心があるかもしれない。むしろ負担する側の意識は社会保険料であろうと租税であろうと、どちらも同じ「負担」でしかない。

こうしたコモンセンス(市民的な常識や良識)に近い発想から、塩野谷は「保険か扶助か」という財源論の主要な問題設定そのものを疑問視ないし相対化する原理的な見方を提示している(塩野谷 1997)。塩野谷の見解を敷衍すると、社会保障の費用を負担する意味はつぎのように解されよう。社会保障は、原理的にみれば保険と扶助の区別なく普遍的なリスク(危険と不確実性)に備え、万人がまっとうな暮らしを営めるよう互いに約束することであり、公正な立場にたてば誰もがそのような備えに要する費用の負担をひきうけるはずだ、と規定されている。ここからは費用負担は、そういった約束事(社会契約)の共有を前提として解釈される。その負担は租税であっても保険料であっても同じであって、給付についても保険給付であっても扶助であっても同じと考えられている。公正な立場にたつという点については、誰もが自分が大



切であり合理的に自分の利益を追い求める以上、その自分がどういった特性をもつかが不明ならば、そのような公正な視点を担い、先の約束事を共有することになるとされる。

塩野谷による社会保障論は、保険か扶助かという通説的発想を超え、社会保障にかかる費用をなぜ負担しなければならないかという意味について統一的な解釈を提示している。介護保障における「負担」の問題についても、「保険」という枠にしばられることなくこのように原則的な視点から検討することも重要であろう。

社会保障の財源論においては多様なビジョンがせめぎ合っている。ここからは直接に介護保険制度における負担のあり方について具体的な提言がでてくるわけではないが、将来を見据えて「介護費用」をいかに賄うかという問題を扱うためには、こうした財源方式をめぐる考察をふまえておく必要があるだろう。

介護保障に「保険方式」を採用するという現在の選択にそいながら、保険拋出や利用者負担の額などについて実際の・具体的に考えることも重要であるが、こうした財源論における多様なビジョンや構想をもとに、間口を広くとって多角的かつ原則的に議論する姿勢もまた同様に求められよう。つねに「ほかにもありうる」という意識をもつことが、こうした議論においてはとくに重要だといえるのではないだろうか。

(なお本稿は社本修・坪洋一・金子充『介護保険法の底流：21世紀の介護保障へ』東京法令出版、第4章第2節4、pp. 221-232を再構成したものである。)

#### 参考文献

- 岩田正美・平野隆之・馬場康彦(1996)『在宅介護の費用問題：介護にいくらかけているか』中央法規。
- 伊部英男(1992)「ソーシャル・ポリシーの選択：ハード・ポリシーとソフト・ポリシー」社会保障研究所編『リーディングス日本の社会保障1総論』有斐閣。
- 川村匡由(1998)『介護保険総点検：現行制度はこう変わる』ミネルヴァ書房。
- 塩野谷祐一(1997)「社会保障と道徳原理」『季刊社会保障研究』Vol. 32, No. 4.
- 社本 修(1989)「福祉政策における費用負担：受益者負担論の状況と課題」仲村優一編『福祉サービスの理論と体系：転換期をみすえて』誠信書房、1989年、第12章。
- 橋木俊詔(1998)『日本の経済格差：所得と資産から考える』岩波新書590。
- 広井良典(1999a)「社会保障再建の経済学」『週間ダイヤモンド』1999年4月24日。
- 広井良典(1999b)『日本の社会保障』岩波新書598。
- 堀 勝洋(1997)「社会保険方式と社会扶助方式」『現代社会保障・社会福祉の基本問題：21世紀へのパラダイム転換』ミネルヴァ書房、第5章。
- 村上貴美子(1998)「介護保険法施行における課題と限界」山本 啓・村上貴美子編『介護と福祉システムの転換』未来社。
- Alcock, P. (1996) *Social Policy in Britain: Themes & Issues*, Macmillan, London.
- Glennerster, H. (3rd. ed., 1997) *Paying for Welfare: Towards 2000*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.