

年金は他の社会保障制度と 一体的に考えられているのか ～介護保険制度創設時の議論から考える～

中尾ゼミ(日本女子大学社会福祉学科／中尾友紀教授)
市川すみれ、浦田彩花、黒瀬怜那
田口愛、谷口いずみ、長谷川結菜、松野綾香

目次

1. はじめに
2. 高齢者の生活費の現状と介護費用の増加
 - 2-1 : 高齢者の生活費の現状
 - 2-2 : 介護費用
3. 高齢者の自己負担の仕組みの創設
 - 3-1 : 老人保健制度における高齢者の自己負担
 - 3-2 : 介護保険制度における高齢者の自己負担
 - 3-3 : 年金から天引きというシステムの導入
4. 介護保険制度創設当時の年金の議論
5. 基礎年金の水準について
6. 社会保障制度一体化に関する議論
7. 考察
8. おわりに

1. はじめに

❖ ソーシャルワーク演習の授業で、支援計画を作成した際、介護保険サービスの利用が多く、**年金を主軸として生活する高齢者**にとって大きな負担になっているのではないかと疑問に思い、介護保険と年金との関係に关心を持った。

- 2024年の公的年金・恩給の総所得に占める割合が100%の世帯は**43.4%**である（厚生労働省2025a）。
- 介護保険制度は、**年金から天引きする保険料徴収**の形をとっており、それに加え、**サービス利用に1割の自己負担額**が発生する。

介護保険制度に関する支出により、年金を主軸とする高齢者の生活が圧迫されているのではないかと考えた。

【研究目的】

- ・ 介護保険制度創設時に高齢者の経済的負担に関してどのような議論があったのか。
- ・ 年金が他の社会保障と一体となって考えられてきたのか。

以上2点について、明らかにすることを研究目的とする。

【研究方法】

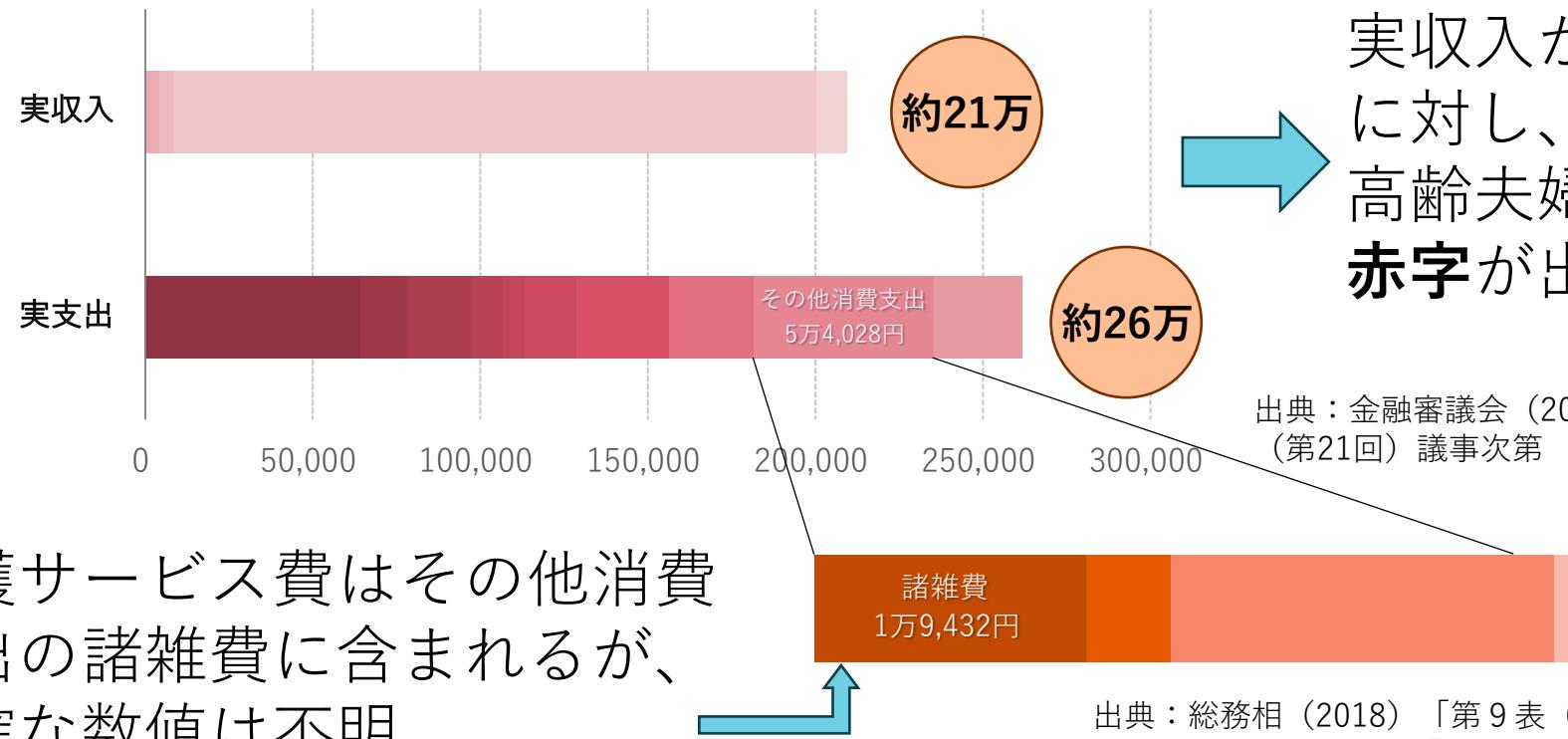
- ・ 介護保険制度創設に向けて検討していた当時に、高齢者の経済的負担に関してどのような議論があったのかを、老人保健福祉審議会における議論や厚生省による報告書、国会での菅直人氏や小泉純一郎氏といった当時の厚生大臣の発言等から探る。
- ・ 同時期の基礎年金に関する議論から、年金が他の社会保障と一体となって考えられてきたのかを探る。

2. 高齢者の生活費の現状と介護費用の増加

2-1 高齢者の生活費の現状

「老後2000万円問題」の発端となった、金融審議会による市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」を基に、高齢者世帯の介護にかかる負担を考える。

図表1 高齢夫婦無職世帯の家計



実収入が20万9,198円であるのに対し、実支出は26万3,718円
高齢夫婦世帯は**毎月約5万円の赤字**が出ている。

出典：金融審議会（2019）「『市場ワーキング・グループ』（第21回）議事次第 厚生労働省提出資料」：24を基に作成

介護サービス費はその他消費支出の諸雑費に含まれるが、正確な数値は不明。

出典：総務相（2018）「第9表（高齢者のいる世帯）世帯主の就業状態別」『家計調査』を基に作成

2. 高齢者の生活費の現状と介護費用の増加

2-2 介護費用 〈介護費用の平均〉

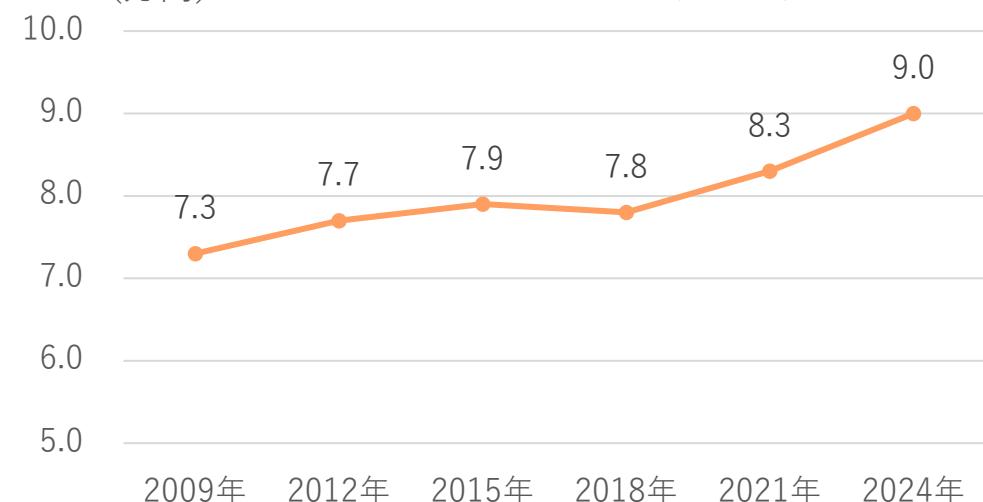
- 生命保険文化センターの調査によると、介護を必要とする世帯の介護費用は、2024年の平均月額で**9万円**となっており、**増加傾向**にある。

〈自己負担〉

図表3 要介護度別の支給限度額

要介護度	支給限度額
要支援1	50,320
要支援2	105,310
要介護1	167,650
要介護2	197,050
要介護3	270,480
要介護4	309,380
要介護5	362,170

図表2 介護費用（月額）



生命保険文化センター（2009～2025）「生命保険に関する全国実態調査」を基に作成

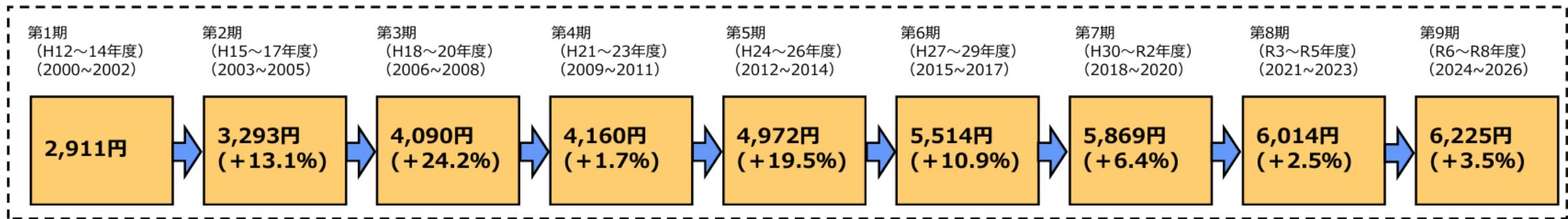
- 介護保険の第1号被保険者（65歳以上）は原則として利用した介護サービス料の**1割を自己負担**する。※
- 支給限度額内で利用できるサービスのみを使ったとしても、要介護5の人の場合、**最大で約3万6,000円**を自己負担することとなる。

※本人の合計所得金額が160万円以上220万円未満かつ年金収入+その他合計所得金額280万円以上（単身世帯の場合。夫婦世帯の場合346万円以上）に2割負担、合計所得金額が220万円以上かつ年金収入+その他合計所得金額340万円以上（単身世帯の場合。夫婦世帯の場合463万円以上）に3割負担となる。

2. 高齢者の生活費の現状と介護費用の増加

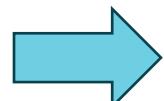
2-2 介護費用 〈介護保険料の推移〉

図表4 65歳以上が支払う保険料 [全国平均(月額・加重平均)]



出典：厚生労働省2024：1

65歳以上の第1号被保険者が拠出する介護保険料は年々増加している。



第1期となる2000年は2,911円であったが、第9期となる2024年は6,225円で、2倍以上に上がっている。

2. 高齢者の生活費の現状と介護費用の増加

2-2 介護費用 〈家族形態の変化と介護の外部化〉

- ・ 少子化や晩婚化を背景として**夫婦のみの世帯が増加**。
- ・ 未婚率の上昇やライフスタイルの多様化で**単身世帯も急速に増加**。
- ・ このような傾向は今後も続くと考えられる。

→ 高齢者の介護を家族で行っていた昔とは異なり、現代の日本では、高齢者世帯の半数以上が家族による介護ですべてを賄うのは困難。

→ **介護は外部化**され、介護サービスの需要は今後ますます高まり、
介護費用を負担しなければならない高齢者世帯が増加することが見込まれる。

3. 高齢者の自己負担の仕組みの創設

3-1 老人保健制度における高齢者の自己負担

〈介護保険制度創設以前の2つの高齢者介護制度〉

【1963年に始まる老人福祉制度】：行政がサービスの必要性を判断する措置制度によりサービスを利用／利用料は所得に応じて負担する応能負担

【1983年に始まる老人保健制度】：デイケアやショートステイ、施設入所といったサービスを医療機関などに直接申し込む／**定額負担**（外来400円・入院1日300円）

→ 定額負担により **老人医療費無料化に終止符** が打たれ、**患者一部負担が導入** された

堤修三（厚生大臣官房審議官[介護保険制度実施推進本部事務局長]）

「老人福祉法による福祉の措置により実施した昭和48年（1973）の**老人医療の無料化**という戦後社会保障史における最大の失敗」は、「社会保険で対応するのが適当な『医療という普遍的なニーズ』から社会保険が“逃げた”ことを意味する。」（週刊社会保障2005：50）

3-2 介護保険制度における高齢者の自己負担

1994年12月13日 高齢者介護・自立支援システム研究会報告書
「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」

利用者負担 → 社会保険方式では受益に見合った負担 (**応益負担**)

- ・高齢者は自らの意思に基づき多様なサービスを選択するため、応益負担の観点から利用したサービスの費用の一定率又は一定額を負担することが適当であると考えられる。
- ・**応益負担とすることで、サービスの利用者及び提供者が、サービスの内容に一層関心を払うようになることが期待される。**
- ・利用者負担を応益負担に統一することで、施設やサービスの種別により負担が異なるという制度間の不整合の問題が解消される。なお応益負担の場合には低所得者に対して配慮する必要がある。

3. 高齢者の自己負担の仕組みの創設

【老人保健福祉審議会】

- 1995年2月14日 老人保健福祉審議会で制度の検討を開始
- 1995年7月26日 老人保健福祉審議会中間報告

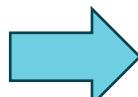
「新たな高齢者介護システムの確立について」

利用者負担についてどう考えるか、検討を進めていくことが適当であると明記

1996年1月31日 老人保健福祉審議会第二次報告「新たな高齢者介護制度について」

「利用者負担については、**受益に応じた公平な負担**という観点から、**定率負担**を基本に置くべきである。介護サービスは基本的には典型的なサービスが中心であるが、負担が著しく重くならぬよう**医療保険における高額療養費**と同様の仕組みを制度化すべきである」（老人保健福祉審議会1996）

第二次報告以降、老人保健福祉審議会の議論が難航



最終報告は大幅にずれ込み、国会法案上程は一旦見送りになり、
新提案も出始める

3. 高齢者の自己負担の仕組みの創設

【日本労働組合総連合】

日本労働組合総連合は中執会議で老人保健福祉審議会への対応について検討

1996年3月14日 日本労働組合総連合

「新しい介護システムを賄う費用負担と制度の在り方について」

(利用者負担について)

- ① **社会保障制度**とした場合、所得の多寡にかかわらず給付の一定水準とすべきであるが、具体的には**低所得者への減免措置を前提に応益（定率）負担**とする。
- ② **医療保険制度**の場合、介護保険制度における具体的な**利用者負担**については**給付費の8%**とすべきである。その際、**低所得者**（市町村民税非課税者・生活保護要保護者）については負担限度額制度を設けるなど**負担軽減措置**を講じる。（定率負担を基本とする高額療養費制度の実効負担率・定額一部負担による老人医療の実効負担率と現行の高齢者介護施設の利用者負担水準を考慮した結果）（日本労働組合総連合会1996）

3. 高齢者の自己負担の仕組みの創設

【与党福祉プロジェクトチーム】

1996年3月13日 自民党医療基本問題調査会の丹波雄哉会長(元厚生大臣)
「介護保障確立に向けての基本的な考え方」

当面は利用者負担の施設間の格差是正を図る

(**食事 + 定率1割負担**、月6万程度、低所得者は軽減) (丹羽雄哉1996)

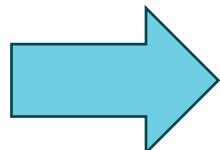
- 1996年3月22日 会合を開き介護保険問題についての議論
終了後の記者会見で自由民主党 衛藤晟一衆議院議員
「丹波私案が出されたことにより、議論が前進しつつある」との見方を示す。
本来2月中に意見の取りまとめを行う予定であったが、各論において様々な意見がだされ、議論は難航している。

3. 高齢者自己負担の仕組みの創設

1996年4月22日 老人保健福祉審議会最終報告 「高齢者介護保険制度の創設について」

利用者負担

「高齢者介護に関する現行の利用者負担は、福祉（措置）制度と医療保険制度との間でも、また、在宅と施設との間でも不合理な格差が生じているので、この格差を是正するため、介護保険制度においては、受益に応じた負担として統一的なルールを設定することが適当である」「受益に応じた公平な負担という観点から**定率1割負担**とすることが考えられる」（老人保健福祉審議会1996b）



与党福祉プロジェクトチームはただちに厚生省に対して
試案の作成を要求

3. 高齢者の自己負担の仕組みの創設

【厚生省】

1996年5月15日「介護保険制度試案」

介護サービスの利用者負担：**介護給付の対象となる費用の1割**とする
施設における食費は利用者負担とし日常生活費は給付対象外とする
ただし、負担額が著しくならないよう、医療保険の高額療養費と
同様の仕組みを制度化する（厚生省1996a）。

- 1996年5月30日「介護保険制度修正試案」
介護保険制度試案の介護サービスの利用者負担の記載と同じ（厚生省1996b）
- 1996年6月6日「介護保険制度案大綱」を老人保健福祉審議会に諮問
介護保険制度試案の介護サービスの利用者負担の記載と同じ（厚生省1996c）

3. 高齢者の自己負担の仕組みの創設

3-3 年金から天引きというシステムの導入

1996年4月22日 老人保健福祉審議会最終報告

「高齢者介護保険制度の創設について」

また、介護保険料の納付義務者は、被保険者本人とするが、徴収の確実性を期するため、世帯主及び配偶者を連帯納付義務者とするほか、老齢年金受給者については、保険者の事務負担を軽減するため、**年金額が一定額以上の者は年金からの特別徴収を検討することが必要である**（老人保健福祉審議会1996b）。

1996年6月6日 厚生省「介護保険制度案大綱」

保険料は市町村が徴収するものとし、**老齢年金受給者のうち、一定の基準に該当する者については、年金からの特別徴収を行う**。保険料の納付義務者は被保険者本人とし、世帯主及び配偶者を連帯納付義務者とする（厚生省1996c）。

3. 高齢者の自己負担の仕組みの創設

1996年6月12日 第136回国会 衆議院 厚生委員会

荒井聰議員（立憲民主党）

「市町村長さんはまだ慎重な審議を求めておるようあります」（衆議院厚生委員会 1996：25）⇒市町村長や自治体の負担に対応する議論の方向へ

菅直人厚生大臣

「高齢者の保険料についても実質的には**そう未納が多くならないでやれるような**、例えば年金等からの天引きなど、そういうやり方で対応していくことによってできるのではないか」（衆議院厚生委員会1996：26）

→ **年金から天引きという仕組みの導入には、保険者である市町村の負担を減らし、未納を防ぐ目的があった**

堤修三『社会保険の政策原理』

要介護状態にない者にとっては掛捨て感が大きいという側面があり、**通常の徴収方法では困難も予想されることから**、この保険料の年金天引きの方法は介護保険が成功した要因のひとつと言ってよい（堤2018）。

3. 高齢者の自己負担の仕組みの創設

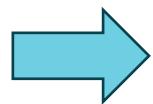
1996年12月13日 第139回国会 本会議

児玉議員（日本共産党）

「**年金のみに依拠する高齢者**そして**低所得者**からの保険料徴収は決して行うべきではありません」とし、「**介護を希望するすべての国民に介護サービスを保障する**ために、措置制度を充実強化し、保険制度と措置制度を組み合わせるべき」と発言した（衆議院1996：17）。

小泉厚生大臣

「**介護保険制度は、要介護状態となったときの費用について、その普遍的なリスクを社会連帯の考え方を基本として被保険者相互で負担し合う**という制度であり、**すべての被保険者から保険料負担を求める**」としたうえで、「**介護保険制度は、一利用者の自由な選択により良質な介護サービスが受けられる**ことを基本的な考え方」であるとした（衆議院1996：18）。



介護保険制度は、低所得者も含めたすべての被保険者からの負担を求める制度である。

現在、老齢基礎年金満額（現在は6万9,308円）未満の人も月額1.5万円以上の年金収入がある場合、保険料から天引きされることとなっている

4. 介護保険制度創設当時の年金の議論

1999年6月参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会

久野恒一（自民党）

「新しい保険体制に対する不安」

「不安と年金の将来像、これが不透明」

（参議院行政財政改革・税制等に関する特別委員会1999：9）

2000年2月参議院国民福祉委員会

今井澄（民主党）

衣食住への支出はおよそ半分で基礎年金は衣食住のためのものというのは実態と
異なっていると主張

医療費としての売薬や健康食品、健康器具などへの支出も増加

→「衣食住を保障するための基礎年金」として不当ではないかと強く批判

（参議院国民福祉委員会2000：5）

5. 基礎年金の水準について

「衣食住を保障するための基礎年金」とは？

1984年12月 衆議院社会労働委員会

厚生年金局長 吉原健二

「基礎年金でもって**老後生活の基礎的な部分**というものを保障できるような水準にしようということを考えたわけでございます。」（衆議院社会労働委員会1984：9-10）

「老後生活の基礎的な部分」

→65歳以上の単身者の消費支出のうち、**衣食住を中心**にした消費額のこと

1979年の全国消費実態調査の結果によれば、消費額は**4万7,600円**であった。

吉原らは、今後の物価上昇を見込み、基礎年金を**5万円**として構想していた。
(衆議院労働委員会1984：9-10)

→ **基礎年金5万円は、衣食住を中心とした消費額と想定されている。**

6. 社会保障制度の一体化に関する議論

- ・社会保障制度を一体的に捉える姿勢はあったのか。

「21世紀に向けての社会保障」――

「社会保障制度が将来にわたり安定した効率的なものとなるよう、年金、医療、介護など総合的に、かつ、給付と負担を**一体的に**捉えて検討する」
(社会保障構造の在り方について考える有識者会議2000:2)

「年金改革の骨格に関する方向性と論点（要約）」――

「年金だけでなく、医療、介護等他の社会保険料負担や税負担があり、これらを含めて**全体的な負担の在り方を考えること**が必要である。したがって、総合的な社会保障の展望の下で、**整合性**ある年金改革を進めていくことが必要」（厚生労働省2002b）

→ 政府や行政は、**社会保障制度一体化の視点を必要と捉えていた。**

6. 社会保障制度の一体化に関する議論

- ・社会保障制度を一体的に捉える姿勢はあったのか。

第1回社会保障審議会（2001）

若杉敬明委員（東京大学大学院経済学研究科教授）

「医療や福祉、介護、あるいは年金と、**社会保障全体がコンシスティント**な制度になるような、そういう視点からの議論をここでしていただきたい」

第7回社会保障審議会 年金部会（2002a）

堀勝洋委員（上智大学法学部教授）

「負担については、年金保険料だけを考慮するのではなくて、**他の社会保険料や税負担の全体を考慮**していく必要がある」

➡ 有識者には、**社会保障全体を一体的に捉える動きがあった。**

7. 考察

①高齢者の現状の分析から

介護保険に加入するすべての人が負担する保険料に加え、介護を必要とする人の介護費用は増加している。さらに、家族形態の変化により介護の外部化が進み、介護サービスの需要は今後ますます高まると考えられる。

→高齢者の介護にかかる負担は、一層増加すると予想される。

②高齢者の自己負担の仕組みの創設から

自己負担1割は、受益に応じた公平な負担という観点から定率負担を前提として検討されたものであり、年金から天引きするという仕組みの導入には、保険者である市町村の負担を減らし、第一号被保険者の未納を確実に防ぐ目的があった。

→介護保険制度では、当初から高齢者による一定の自己負担を組み込むことが制度維持上の前提とされていた。

③介護保険制度を受けての基礎年金に関する議論から

- ・月額1万5,000円以上の年金を受給している場合、年金から介護保険料が天引きされる仕組み（特別徴収）が導入された。
- ・基礎年金が5万円とされたのは、老後生活の基礎的な部分とされた衣食住にかかる消費額を保障するためであった。つまり、そこには、保健医療費にかかる消費額は含まれていなかった。

→ 衣食住を中心として保障するように構想された年金は、介護保険制度に関する支出の増加で、価値を目減りさせているのではないか。

8. おわりに

- ・政府や行政でも、社会保障制度を一体的に捉えることの必要性が認識され、また、同様の主張が有識者からもなされていた。
- ・介護保険制度施行により高齢者の支出が増加したため、衣食住を中心として保障する年金は、**その価値を低下させている。**

社会保障制度を一体化に捉える必要性が認識されていたに
→ も関わらず、介護保険制度と年金は、一体的に考えられていなかつた。

今後の制度改正では、介護保険などの高齢者の費用負担を考慮し、社会保障全体と一体的な視点からの検討がもっと必要なのではないか。

参考文献

- 株式会社法研(2005)『週刊社会保障No.2314』
- 金融審議会 (2019) 「『市場ワーキング・グループ』（第21回）議事次第 厚生労働省提出資料」 : 24
- 金融審議会(2019)「市場ワーキング・グループ報告書『高齢者社会における資産形成・管理』」
- 厚生省(1996a)「介護保険制度試案」
- 厚生省(1996b)「介護保険制度修正試案」
- 厚生省(1996c)「介護保険制度案大綱」
- 厚生省(2000)「厚生年金保険・国民年金事業の概況」
- 厚生労働省(2001)「第1回社会保障審議会議事録」
- 厚生労働省(2002a)「第7回社会保障審議会年金部会議事録」
- 厚生労働省(2002b)「年金改革の骨格に関する方向性と論点(要約)」
- 厚生労働省(2024)「介護保険財政 1.財政の仕組み」
(<https://www.mhlw.go.jp/content/00020zaiseinoshikumi.pdf>EF%BC%8C,2025.11.14)
- 厚生労働省(2025a)「2024(令和6)年 国民生活基礎調査の概況」
- 厚生労働省 (2025b)「サービスにかかる利用料」
(<https://www.kaigokensaku.mhlw.go.jp/commentary/fee.html>,2025.11.25.)
- 厚生労働省年金局(2024)「令和5年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」
- 高齢者介護・自立支援システム研究会(1994)「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」
- 参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会(1999)「第145回国会 参議院行政改革・税制等に関する特別委員会 第6号 平成11年6月29日」

参考文献

- ・参議院国民福祉委員会(2000)「第147回国会 参議院 国民福祉委員会 第5号 平成12年2月24日」
- ・社会保険実務研究所(1996)『週刊年金実務(1175)』
- ・社会保障構造の在り方について考える有識者会議(2000)「21世紀に向けての社会保障」
- ・衆議院(1996)「第136回国会 衆議院 本会議 第6号 平成8年12月13日」
- ・衆議院厚生委員会(1996)「第136回国会 衆議院厚生委員会 第28号 平成8年6月12日」
- ・衆議院社会労働委員会(1984)「第102回国会 衆議院社会労働委員会 第2号 昭和59年12月6日」
- ・旬報社(1996)『賃金と社会保障No.1175』
- ・生命保険文化センター(2009～2025)「2024(令和6)年度 生命保険に関する全国実態調査」
- ・総務省(2018)「第9表(高齢者のいる世帯)世帯主の就業状態別」『家計調査』
- ・堤修三(2018)『社会保険の政策原理』
- ・日本労働組合総連合会(1996)「新しい介護システムを賄う費用負担と制度のあり方について」
- ・丹羽雄哉(1996)「介護保障確立について向けての基本的な考え方」
- ・老人保健福祉審議会(1995)「新たな高齢者介護システムの確立について」
- ・老人保健福祉審議会(1996a)「新たな高齢者介護制度について」
- ・老人保健福祉審議会(1996b)「高齢者介護保険制度の創設について」