

介護保険制度における普遍主義の変容

— 普遍主義と利用者負担の矛盾を中心に —

CHEN Yi

日本の高齢者問題は 1970 年代から深刻な社会問題になった。当時の高齢者の入院は医療的な原因ではなく、社会的原因で長期化している傾向が見られていた。これは「社会的入院」と呼ばれて、一つの社会的現象として注目され、老人医療費の無料化による財政を圧迫しているとされた。1980 年代以降も、高齢者の大量の入院が続き、医療保険からの医療費の支出は膨大になっていった。当時、高齢者分野において、介護ニーズに対応していたのは老人福祉法による措置制度であった。措置制度は、行政から入所判定が出され、「入所措置に値する」高齢者を公営及び社会福祉法人施設に入所させることにしていたのである。その上、利用料は応能負担で徴収されることで、低所得層には比較的有利であった。ところが、「福祉の見直し論」の定着に伴い、費用徴収の強化も追求されていた。それゆえ、措置制度においても、施設の設備更新などの項目を措置費の範囲に入れながら、徴収対象も本人のみ負担から扶養義務者と本人負担という二本立ての徴収方式に変えたのである。それゆえ、中所得層には負担が大きくなったのである。さらに、1990 年代に入ると、「措置制度の廃止」論をめぐる論争が本格化されていった。北場勉、堀勝洋などの研究者は措置制度には救貧的な性格があると批判し、「普遍主義」的な社会保険制度に移行することを対策として提唱した。1997 年に介護保険法が出され、2000 年に介護保険制度が発足したのである。介護保険制度の導入後、厚生労働白書等の報告では、介護保険制度が国民の中に定着していると強調されているが、介護殺人、介護自殺問題が緩和されていないのも現実である。従って、本研究は「普遍主義」的制度として制度化された介護保険制度が有する排除の仕組みについて検討することにした。

本研究では、上記の問題意識から介護保険制度の普遍性に関する検討を行った。①「普遍主義」と「選別主義」に関する概念の確認をイギリスの救貧法と医療保険の変遷をたどって確認を行い、「選別主義」と「普遍主義」的な制度の仕組みとは何かをはっきりさせる。次に②「普遍主

義的」な制度として導入された介護保険制度のなかにある排除の仕組みを明確にし、措置制度と対比しながら検討する。

第1章では、「普遍主義」と「選別主義」の概念に関する検討を行うことにしている。具体的には、まず、「普遍主義」と「選別主義」の定義の検討を行う。ミーンズ・テストを伴う給付は「選別主義」的なサービスと認識されているのである。しかし、社会保険方式で行われる給付は必ずしも「普遍主義」的な給付ではない。「普遍主義」というのは、「ニーズがあれば、だれでも使える」という目標を持っているので、保険料と利用料に対する負担能力や所得水準を問わず、ニーズがあればサービス給付を受けるといふことに着目しなければならない。また、イギリスの救貧法の変遷に絞って「選別主義」と「選別性」の区別を明らかにする。つまり、救貧的なサービスを給付する場合、資産調査を通して所得水準や家族の扶養能力を確認するのは「選別主義」であり、不可欠である。しかし、性別、労働能力、年齢などの要件を課すことで、利用抑制を強化するのは「選別性」という。その両者の政策意図は全く違うのである。さらに、イギリスの国民保健サービスの成立を振り返って、「普遍主義」に対する考察を行う。「普遍主義」的な制度の二つの類型を明らかにしたのである。それは「国民全体の特定のニーズに対応する普遍主義的な制度」と「特定の社会層の生活全般に対応する制度」ということである。

第2章では、日本での措置制度に関する検討を行う。措置制度に対する正しい理解を目指して、利用者の権利性と応能負担の利点に注目しながら、措置制度に関する検討を行う。まず、措置制度は公的責任を実現するため「入所措置に値する」者に対する入所サービスを提供する仕組みである。また、措置制度が一定数の非課税世帯以外の低所得高齢者の生活を守ってきたことを軽視してはならない。

第3章では、介護保険制度に関する研究にあてている。主に、介護保険制度の利用者負担制度に焦点を置き、二つの排除の発生に関する議論を行うことにする。一つは、もう一つは、社会福祉サービス活動を所得保障および生活実態から分離させて、社会福祉を変えようとする。その上、日本の社会福祉・社会保障分野には、ナショナル・ミニマムの不在などの根本的な問題点があるため、「普遍主義」の実現はより難しくなっていることを指摘した。日本の生活保護の捕捉率と基礎年金水準は低いレベルに定着されているから、生活水準が貧困線以下に落ちているのに、生活保護を受けられない高齢者数が多い現状がある。この現状の上で、介護保険制度が導入された。それゆえ、介護ニーズを持っている高齢者は所得水準で4つの段階に分けられている。第1段階の高齢者は保険料と利用料を負担できる中高所得層である。第2段階の高齢者には保険料を天引きされ、介護サービスの利用料を払えないことである。第3段階の高齢者は保険料さえ負担できないが、生活保護の対象にはなれない。第4段階の高齢者は非課税世帯で

2017 年度社会学研究科修士論文タイトル及び要旨

あり、保険料と利用料が免除されることである。「普遍主義」的な考え方の場合、第 2 と第 3 段階の状況が発生しないような制度を作り出すことに注目する必要がある。