

介護保険制度創設時における財源問題

奥 愛

1. はじめに
2. 本稿の位置づけ, 分析手法
3. 介護財源を巡る議論
 - (1) 国民福祉税構想を巡る議論と社会保険方式の決定
 - (2) 税方式と社会保険方式を巡る議論
4. まとめ

1. はじめに

介護保険は2000年度から施行された第5の社会保険である。政府が示した介護給付費の見通しをみると、2018年度10.7兆円（対GDP比1.9%）、2025年度15.3兆円（同2.4%）、2040年度25.8兆円（同3.3%）にまで膨らむ¹⁾。介護保険制度の財源は、50%が保険料で50%は公費で賄う財源構成となっている。さらに内訳をみると、保険料で賄う50%は、第7期（2018～2020年度）から第1号被保険者（65歳以上）が23%、第2号被保険者（40歳～64歳）が27%支払うことになっている²⁾。公費で賄う50%は、国庫負担金が25%（このうちの5%は調整交付金）、都道府県負担金が12.5%、市町村負担金が12.5%である。2015年度より、第1号保険料のうち低所得の第1号被保険者の介護保険料が負担軽減され、その分は公費負担で対応しており、第2号保険料のうち国民健康保険及び協会けんぽを通じた介護納付金にも公費が投入されている³⁾。現状、公費負担割合は介護保険の財源構成の半分を超える状況となっている。

介護の負担額の内訳をみると、保険料負担は2018年度4.8兆円（対GDP比0.8%）、2025年度

1) 内閣官房他（2018）「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」（平成30年5月21日）1頁。数値は経済ベースラインケース・計画ベースの場合。

2) 内閣官房他（2018）によれば、介護保険料は経済ベースラインケース・計画ベースで、第1号保険料は2018年度は約5,900円、2025年度は約7,200円、2040年度は約9,200円にもなる。第2号被保険者が支払う介護保険料も、市町村国保は2018年度は約2,800円、2025年度は約3,500円、2040年度は約4,400円（それぞれ公費負担分を除く）へと負担が増え、2018年度の協会けんぽの介護保険料率は1.57%、健保組合は1.52%であるが、2025年度はともに2.0%、2040年度は2.6%へと上昇することが見込まれている（22頁）。

3) 厚生労働省（2018）15頁。

は6.9兆円(同1.1%)、2040年度11.6兆円(同1.5%)となり、公費負担は2018年度5.9兆円(同1.0%)、2025年度8.5兆円(同1.3%)、2040年度14.2兆円(同1.8%)となり保険料負担よりも公費負担額が大きくなっていく⁴⁾。さらに、介護保険制度の保険者である市町村の状況を確認すると、市町村の負担として定められている法定負担割合の12.5%を超えて一般会計から介護保険事業特別会計に繰入れを行っていた保険者がいると会計検査院が指摘しているように⁵⁾、一般財源にも法定負担以上に依存している保険者が存在している。

いったん制度が成立すると、制度を変更するには時間を要する。介護を要する高齢者を支えるための仕組みを作る場合、高齢者数が増加し続けることが確実にわかっている以上、その財源を何に求めるかは制度設計の根幹に関わる問題となる。介護保険制度における公費負担の増加は、国の財政に影響を及ぼすだけでなく、その時の国の財政状況の影響を受けることにもなる。介護保険制度は、財源を保険料と公費で50%ずつ負担する社会保険として創設されたが、19年が経過しようとする現在は公費への依存度が強まりつつある。

本稿の目的は、介護保険制度創設時の財源問題を巡る議論について、社会保険に至った過程を分析することにより、介護財源に関してどのような議論が行われていたのか、財源を決定するにあたり当時の財政状況は議論にどのような影響を及ぼしたのかを明らかにすることである。本稿の分析を通じ、介護保険制度の創設過程において、消費税率の引上げ問題が密接に絡み合っていたことを大蔵省側の資料を用いて論証する。国の財政状況により、介護に関する制度を創設する際の財源方式として保険方式が支持され、さらに税方式に偏る機運があった際も、租税負担をこれ以上増やすことが難しいことから保険方式が主張されたことがわかる。こうした財政面に着目した分析は従来の研究では必ずしも十分ではなく、資料に基づき分析することが本稿の特徴となる。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第2節では、これまでの介護保険制度の創設過程を分析した先行研究を取り上げて本稿の位置づけと本分析手法を示す。第3節は介護保険制度創設構想時からの財源を巡る議論の変遷過程と、当時の政治状況の下で財源に関しどのような議論が生じていたのかについて、財源が最終的に決定されるまでの過程を分析する。第4節はまとめである。

2. 本稿の位置づけ、分析手法

介護保険制度の創設過程に関する先行研究は多くあり、財源についてもその決定過程は触れられている。例えば、厚生省で介護保険制度の創設過程に関与した関係者が執筆した研究書として、増田(2001, 2003, 2004, 2016)、和田(2007)、堤(2010)、大森(2018)、大森他

4) 内閣官房他(2018)18頁。経済ベースラインケース・計画ベースの場合。

5) 会計検査院(2016)35-37頁。

(2016)がある。これらは、厚生省官僚自身又は厚生省の研究会に携わった研究者らによるものであり、厚生省、政治、関係団体等といったアクターの間で行われた政策決定の過程が厚生省側の視点で詳細に記述されている。これらの研究は、介護保険制度創設に関わった厚生省担当者らが自ら実際に従事した際の模様を執筆したもの、又は、介護保険制度の構想に多少なりとも関わったことのある厚生省関係者が自ら従事していない期間についても制度の政策過程について解釈を加えたものと整理できる。これらの先行研究における財源を巡る議論をみると、厚生省側の当時の担当者が大蔵省側の担当者で行った議論に関する断片的な言及がなされている。

上記以外に介護保険制度の創設に従事した関係者の記録として、社会政策研究者である菅沼隆が代表者としてまとめた厚生官僚に関する一連のオーラルヒストリーがある。このうち介護保険制度創設時に関連するオーラルヒストリーとしては、厚生省職員であった古川(2017)、堤(2018)、和田(2018)の記録がある。これらのオーラルヒストリーにも、それぞれが担当者だった際の大蔵省側との議論についての叙述が含まれている。しかし、これらの記述だけでは財源を巡りどのような議論が生じていたのかを把握するには、厚生省側だけからみた視点に偏ったものになってしまう。

介護保険制度の創設には直接関わっていない研究者が、第三者の視点で分析した研究もある。まず、菅沼(2018)は、上記のオーラルヒストリーを用いて従来の先行研究では十分に整理されていなかった介護保険制度が創設される際の複数の論点を指摘し、それに関する解題を行っている。田中(2018)も上記のオーラルヒストリーを用いて、厚生官僚が描いていた介護保険の構想と調整プロセスを歴史的に考察し、大森他(2016)に執筆者として加わっていないが介護保険の制度形成時にキーパーソンである和田勝、堤修三のオーラルヒストリーを用いることで、先行研究で明らかにされている点についての確認や相違点などについて、複眼的な評価を行うことを試みている。衛藤(1998)は、政治との関連を捉え、介護保険制度の政策決定過程を自民党単独政権時代の医療・福祉の政策決定パターンと比較する分析を行っている。また、二木(2007)は、医療側の視点で医療政策との関連性を踏まえつつ、介護保険制度創設時から介護保険制度の制度設計について制度の問題点を議論している。

こうした介護保険制度の創設過程に関する研究者による研究は、厚生省官僚の新たな証言に基づく分析、介護保険制度に関係するアクターとしての立場からみた分析、に大きく分けられる。介護保険制度の創設過程に焦点をあてると、このように既に多くの先行研究があるが、本稿が焦点を当てているのは介護保険制度の創設過程における財源問題である。制度の財源に公費負担が含まれば、当然のことながら大蔵省が政策立案過程で深く関与することになる。しかし、これまでの研究はあくまで厚生省側の政策決定過程の分析であり、これらの先行研究を踏まえるだけでは本稿で明らかにしたい介護保険制度の創設過程において、財源に関しどのような議論があったのかが明らかにならない。本稿は、これまでの介護保険制度の政策過程に関す

る研究で十分カバーされていなかった財源問題に焦点を当てて分析する。この点がこれまでの介護保険制度創設過程に関する一連の研究との大きな違いである。

本稿では先行研究だけでは十分明らかになっていない介護に関する財源を巡る議論を探るため、大蔵省側の資料も用いて分析する。大蔵省の視点を追った研究としては『平成財政史』があり、大蔵省側の資料を用いて記述されている点にその特徴がある。介護保険制度については、関連する予算措置等が行われた年度に叙述があるが、介護保険制度の財源に関する決定過程に関する議論は『平成財政史』だけでは明らかにならない。こうした点を踏まえ、本稿の分析手法としては、先行研究で介護保険制度の変遷に関する事実を確認しながら、これまでの先行研究で利用されてこなかった大蔵省側の資料として財政制度審議会及び税制調査会の資料、関係者の口述記録を用いて分析する。大蔵省側の資料を用いることで、介護財源に関する当時の議論を明らかにし、さらに先行研究としてある厚生省側の一連の証言等と合わせることで財源問題を巡る政策決定過程を分析する。

3. 介護財源を巡る議論

介護保険制度創設までの間は、政権交代が頻繁に起きていた時代とも重なる。表1は、介護保険制度の創設に至るまでの当時の総理大臣が属する政党や当時の連立政権の移り変わりとして、介護保険制度における財源問題に関わる経緯を整理したものである。社会福祉・社会保険関連で消費税導入時、さらには5%への引上げ時の経緯を整理すれば、およそ次のようになる。1988年に竹下政権で初めて消費税（税率3%）が導入されたことを受け、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」（ゴールドプラン）が進められた。細川政権時には、税率7%の国民福祉税を導入しようとしたが失敗に終わる。その後、村山政権下で消費税率5%への引上げが決定されたが、最終的に税率が5%にとどまったことを受け、介護に必要な財源を確保する必要から介護保険制度の創設へとつながった。

政権が変われば、政策判断、そして財源の議論にも影響が及ぶため、本稿では、介護保険制度の創設過程における政治の関わり方にも着目する。以下では、この表1で整理した流れに沿いながら、介護保険制度の財源問題に関する議論がどのように移り変わってきたのかを分析していく。

(1) 国民福祉税構想を巡る議論と社会保険方式の決定

介護財源として社会保険方式が厚生省の文書で言及されたのは1988年の「厚生省政策ビジョン研究会」の報告書であり、この中で社会保険による介護保障が検討された⁶⁾。1989年7月に

6) 菅沼 (2018) 326頁, 衛藤 (1998) 75頁。

表1 介護保険制度の財源を巡る主な流れ

年	月	日	経緯	総理大臣
1988年	12	24	消費税の導入を含む税制改革関連法案が成立 (1989年4月より消費税3%が導入)	竹下登
1989年	12	24	「高齢者保健福祉推進十か年戦略」(ゴールドプラン)の合意	海部俊樹
1993年	12	30	細川首相が「21世紀ビジョン」を発表 福祉財源に必要な税負担の増大は避けて通れないことを示唆	細川護熙
1994年	2	3	細川首相が「国民福祉税(仮称)」を含む「税制改革草案」を発表	
	2	4	「税制改革草案」の撤回	
	3	28	厚生省・高齢社会福祉ビジョン懇談会が「21世紀福祉ビジョン」を公表	
1994年	5	27	大蔵省が「税制改革に関する機械的試算」を税制調査会に提出	羽田孜
	11	25	所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案が成立 消費税率5%へ引上げ(うち地方消費税1%)	村山富市
	12	18	「新・高齢者保健福祉推進十か年戦略」(新ゴールドプラン)の合意	
1997年	11	28	「財政構造改革の推進に関する特別措置法」成立	橋本龍太郎
	12	9	「介護保険法」成立	
1998年	5	29	「財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」成立	橋本龍太郎
	6	17	平成10年度第1次補正予算(「総合経済対策」総事業規模16兆円)成立	
	10	16	平成10年度第2次補正予算(政府保証限度額43兆円)成立	橋本龍太郎
12	11	「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」成立 平成10年度第3次補正予算(「緊急経済対策」総事業規模17兆円超、減税全体の規模を含めれば27兆円規模)成立		
1999年	1	14	自民党・自由党連立(小渕第1次改造内閣)	小渕恵三
	10	4	自由民主党・自由党・公明党が「三党連立政権 政治・政策課題合意書」を公表	
	10	5	自由民主党・自由党・公明党連立(小渕第2次改造内閣)	
	10	29	介護制度についての与党3党による申入れ「与党3党申入れ事項」	
	11	5	政府が「介護保険法の円滑な実施に向けて」を公表	
	11	11	平成11年度第2次補正予算(介護対策費9,110億円を含む「経済新生対策」)成立	

(出所) 財務省財務総合政策研究所財政史室編(2013)『平成財政史 平成元～12年度 第2巻予算』, 財務省財務総合政策研究所財政史室編(2014)『平成財政史 平成元～12年度 第4巻租税』, 大森他(2016)『介護保険制度史 基本構想から法施行まで』をもとに作成。

は厚生省に「介護対策検討会」が設置され、その報告書でも費用負担問題の検討の視点として社会保険方式の場合は、医療保険制度、老人保険制度、年金制度、単独制度等のいずれの方式にするのかといった指摘がなされていた⁷⁾。厚生省内部で、介護を支える財源として社会保険方式が検討され始めていたこの時期は、竹下登首相の下で1988年12月に消費税率3%が含まれた税制改革関連法案が成立し、1989年4月から消費税が導入されていた時期とも重なる。消費税導入後の1989年12月には厚生・大蔵・自治大臣で「高齢者保健福祉推進十か年戦略」(ゴールドプラン)が合意され、要介護高齢者対策として1999年度までの10年間に総事業6兆円規模で在宅福祉対策や施設対策等が進められた⁸⁾。この消費税とゴールドプランの関係について、厚生省官僚であった河幹夫は、社労族であった当時大蔵大臣の橋本龍太郎(1989年8月より就任)が消費税について厚生省に協力を求めたのがきっかけで数年にわたる財源措置が講じられたと証言している⁹⁾。社労族でもあり大蔵大臣でもあった橋本龍太郎を介して、高齢者福祉の充実とその財源として消費税とが密接に絡み合うことになったのである。

1992年になると、厚生省内の勉強会である「高齢者トータルプラン研究会」の報告書には、介護サービスは保険給付とし、財源は給付の50%を保険料、残り50%は公費負担とする制度のフレームが示された¹⁰⁾。1993年8月に日本新党代表であった細川護熙が首相となると、同年12月末に「21世紀ビジョン」を発表して社会福祉を充実する考えが提示された¹¹⁾。厚生官僚だった和田勝によれば、細川首相がこのように取り組んだ背景として「社会保障、とりわけ医療・介護分野が手詰まり状態になっており、新ゴールドプランの策定と財源確保が、細川内閣の発足直前の大きな課題でした。増大する介護ニーズに消費税率3%では足りないし、退職者医療制度実施に伴う『財政影響』への対応、安定的な制度運営も大きな課題としてありました」と述べたように¹²⁾、既存の制度とそれに伴う財源について見直しが求められていた。

必要となる財源として消費税をどう考えるかについては、厚生省と大蔵省では大きく異なっ

7) 菅沼(2018)326頁,大森他(2016)31頁。

8) 大森他(2016)29頁。加えて、大森他(2016)には、「ゴールドプランは、1989年4月に消費税(3%)が導入されたことを踏まえ、社会的弱者である高齢者対策の一環として高齢者の住宅・施設福祉サービスの整備を推進することを主な内容としていた」(29頁)とある。また、河(2017)は、ゴールドプランを実施していた時には介護保険についてはまったく考えておらず、一貫して考えていたのは在宅介護であったことを明らかにしている(68頁)。

9) 河(2017)69頁,87頁。また、河(2017)は「橋本龍太郎さんから厚生省に半分指示があって、それでゴールドプランをつくって政府の中で提案して、はっきり言って大蔵省がゴールドプランについては丸飲みした。ですから、ゴールドプランというのは全部の財源措置ができていますよね」(69頁)と言及している。

10) 衛藤(1998)76頁,和田(2007)37頁。

11) 細川(2010)253頁。

12) 菅沼(2018)330頁。菅沼(2018)に現時点でまだ公表されていない和田勝のオーラルヒストリーの一部が記載されていたため、菅沼(2018)から引用した。

ていた。前述した厚生省官僚の河幹夫によれば、当時の厚生省は消費税について、よくいえば中立、悪く言えば判断しないというスタンスであったのに対し、大蔵省は消費税はまさに財政再建のための資金という感覚の違いがあったと及している¹³⁾。この点に関し、当時の大蔵省側の消費税についての考え方をみると、日本経済はバブル期過剰投資の結果、完全に供給過剰経済であり、デフレ傾向は一層顕著になり、名目の経済成長率はダウンする、 税収は今後減少し、歳出面は人口の急速な高齢化に伴い社会保障関係費は増加する一方で、公共事業関係費も当面減少する目途がなく、一般歳出の2大項目が減少の見込みが無いのに歳出を減少させるのは絵空事である、 国民負担との関係では潜在的国民負担率が飛躍的に上昇し、少子化・高齢化が進み、活力が失われていく日本社会の将来を考えるとそのまま放置できない。特に法人負担は相対的にやや負担の多い税関係の負担より、社会保障関連の負担の方が確実に重くなっていき、両者の関係は将来逆転し、社会保障関係の負担が一種の外形標準課税であることを考えると、一刻も早くこの関係を改善しなければならない、 増税の対象としては消費税しかない、 減税先行の場合、その穴埋めとして消費税増税を行うのは論理的に考えて当たり前のことではないか、と考えていた¹⁴⁾。つまり、社会保障の増大に伴う財源確保の必要性が強く認識されていたなかにおいて、当時の法人負担や先行減税があった環境もあり、大蔵省側では消費税を財源に充てていくことが検討されていたのである。

財源に関して、1994年2月3日午前1時に細川首相が消費税を廃止して用途を特定しない一般財源として税率7%とする国民福祉税の創設を含めた税制改革草案を公表した¹⁵⁾。税制改革パッケージとしては所得税を中心に6兆円の減税を先行させ、その減税財源を1997年度に国民福祉税を創設して補填しようとするスキームで、当時の税率3%の消費税を7%の国民福祉税で発展的に解消し、減税と歳出増で負担増にならないようにすることが企図されていた¹⁶⁾。し

13) 河 (2017) 69頁。

14) 財務省 (2004) 10 11頁。

15) 国民福祉税で打ち出した税率7%の根拠について、細川首相は記者会見で「その辺の福祉ビジョンの細かいデータというものは、まだ正確にはじいておりません。正確にはじいておりませんが、腰だめのまだ数字でございますが、福祉ビジョンは三月にしか出来てきませんから、腰だめの数字ではございますが、しかし、大体この程度の財政の需要がどうしても必要であろうと。そういう観点からこのような七%という率をはじいたものでございます」と答えていた(政策研究大学院大学・東京大学東洋文化研究所(1994))。なお、加藤(2007)によれば、この「腰だめの数字」という言葉について、「後から聞いたところによると、これは細川家に代々伝わる細川流の銃術の言葉だそう。鉄砲を腰に定めて的を撃つことだという。その言葉が『いいかげん』と受け止められた」との記述がある。

16) 石(2008) 604 605頁。また、石(2009)には、「この草案が公表される前に、細川首相に呼ばれて加藤寛政府税調会長と筆者二人が首相官邸に参上し、草案を検討したことを思い出す(195頁)と事前に関与していたことを明らかにしている。また、加藤税制調査会長も細川首相に公表前に呼び出されたことを加藤(2007)で明らかにしている。加藤税制調査会長によれば、官邸の裏門にある裏木戸から細川首相の部屋に行くと、「細川首相は『自分はこれから消費税率を7%にすると発表するがどうだ』と、税率引き上げ案を見せる。首相はかなり興奮していた。大変な決意だった。案文を

かしこの国民福祉税構想に対し、税率7%の根拠についての腰だめ発言や手続き論、国民福祉税という名称は看板だけ塗り替えたまやかしではないかといった厳しい質問の集中砲火を浴び¹⁷⁾、撤回されるに至った¹⁸⁾。

厚生省は福祉目的税に反対であり、その理由は、福祉目的税で全て賄うという議論であれば、社会保障費は高齢化に伴い増加するため税率をさらに引き上げなければならず、それでは賄えないとの論理であった¹⁹⁾。国民福祉税を目的税として社会保障の財源を賄うことについては、大蔵省側と厚生省側では相当の温度差があったことがわかる。

1994年3月には「21世紀福祉ビジョン」を公表し、21世紀初頭の高齢化のピーク時においても国民負担率50%以下を目指すこと、さらに所得、消費、資産のバランスの取れた税制の必要性を示した。1994年3月には、厚生省の高齢社会福祉ビジョン懇談会が「21世紀福祉ビジョン」を公表し²⁰⁾、施設でも在宅でも高齢者の状態やニーズに応じて必要なサービスが等しく受けられるような介護システムの構築の必要性が明示された²¹⁾。また、「21世紀福祉ビジョン」では、税負担の在り方に関連し福祉財源として目的税を導入することについて言及しており、「財政制度全体との関わりでどう考えるかという問題のほか、福祉財源の確保という観点からみて、一定の財源が確実に確保されるというメリットがある反面、社会保障給付費は、今後急速な伸びが見込まれることから、社会保障給付費の伸びに対応した税負担の増加を図っていく必要があること、税収が落ち込んだり、社会保障給付費が税収を上回る伸びとなった場合には、社会保障の給付やサービスが制約されるおそれがあること、などの問題があり、慎重な対応が必要である」と指摘するとともに²²⁾、仮に間接税の増収措置が講じられる場合には、緊急の課題で

見て、石さんが『ここはこうした方がいい』と一部を手直した」とある。

17) 細川 (2010) 343頁。

18) 当時、内閣官房副長官だった石原信雄によれば、国民福祉税構想については、当時、厚生大臣だった大内啓伍大臣に伝わっておらず、「福祉という名を使う税金を作るのに俺に事前の連絡もなかったじゃないか!」と、まあ、えらい剣幕だったんです」と述べている (御厨・渡邊 (1997) 139頁)。細川 (2010) にある「証言・村山富市 (社会党委員長)」にも、国民福祉税構想については、厚生大臣の大内啓伍にも事前に説明がなく、大内大臣も国民福祉税に反対したということが言及されている (346頁)。

19) 古川 (2017) 128 129頁, 146 147頁。古川 (2017) には、「社会保障費の一部に消費税を充てるといふのならわかるけれども。ストレートに福祉目的税で社会保障を賄うことについては、私は次官の時に関係者とも相談して反対を言いましたね。福祉目的税ですべて社会保障を賄えということになったら、福祉目的税はどんどん上げざるを得ない。その責任はとれないじゃないですか。そういうことでしたね」と証言している (129頁)。

20) 古川 (2017) は自らが次官の時に、厚生省では「二一世紀福祉ビジョン」を発表した際、「ビジョンがないじゃないか」と言われて、細川総理が「厚生省でやっている」と答えたが、内閣から言われてやっていたわけではなく、大内啓伍大臣の時に将来を考えてやっていたと述べている (28頁)。

21) 厚生省大臣官房政策課 (1994) 18頁。

22) 厚生省大臣官房政策課 (1994) 24頁。

ある介護対策の充実等に充てていくことが適切であると述べられていた²³⁾。

この「21世紀福祉ビジョン」を受け、1994年5月24日に大蔵省は「21世紀福祉ビジョン」で示された財政需要を前提とした国民負担に関する仮定計算の結果を税制調査会に報告している。仮定計算の前提として、「21世紀福祉ビジョン」の別紙である「社会保障に係る給付と負担（社会保障負担 公費負担）の将来見通し（試算）」のうち、介護対策等の充実を図ったケースを採用し²⁴⁾、社会保障関係の負担の増大を単純に上乘せした試算をしたところ、2025年の国民負担率は50%を上回る結果となっていた。大蔵省は、過去の平均的租税弾力値1.1等を用いた試算も同時に行ったところ、2025年度の国民負担率は50%を下回っていた²⁵⁾。この差について、大蔵省者は税制調査会において「これは社会保障関係の負担を中心といたします負担の増分を、弾力値1.1で税収が伸びても賄い切れないということを意味するものと考えられる」と述べ、高齢化の進展に伴う歳出の増を将来的には税の自然増収によって賄えるという楽観論は根拠がないと断じた²⁶⁾。

さらに税制調査会からの要請を受けて大蔵省が1994年5月27日に示した税制改革に関する機械的試算については²⁷⁾、消費税率7%でも歳入不足が生じ、消費税率10%で歳入不足が解消することが示されていた（表2）。この機械的試算の前提は、高齢化社会に対応するための財政需要として、「21世紀福祉ビジョン」における社会保障に係る公費負担の増加額と消費税率引上げに伴う年金物価スライド等の額の合計額を計上しており、消費税率としては先行減税分しか賄えない6%（純増収6.2兆円）以下は試算と対象とはしていなかった²⁸⁾。この機械的試算の結果を踏まえると、「21世紀福祉ビジョン」を目指すには、歳入のさらなる確保とそれを消費税で賄う場合は消費税率10%が必要であることが当時、認識されていたのである²⁹⁾。

23) 厚生省大臣官房政策課（1994）25頁。

24) 厚生省大臣官房政策課（1994）140頁。

25) 税制調査会（1995）260頁。

26) 税制調査会（1994）6頁。

27) 税制調査会（1995）312頁。石（2008）には、税制調査会は、国民福祉税を中心とした税制改革草案が失敗した理由を、その制度設計がデータの裏づけに乏しく不備であったと考えており、中期答申以来の諸前提のもとで定量的な分析が必要だということで、「税制改革に関する機械的試算」を事務局に作らせたと説明している（615頁）。

28) 税制調査会（1995）310頁。

29) 大森他（2016）によれば、政府税制調査会会長だった加藤寛・慶應義塾大学教授は1995年5月の記者会見で「私たちは消費税を昨年7%にしないと福祉などの問題に対応できないのではないかと」として厚生省と二度にわたりヒアリングを議論した。その時まだ検討段階でドイツが導入するまで躊躇していたということでした。よって税調として介護保険を含め社会保障をどこまで消費税でもって負担していくのかを考えなければいけない。そうならば7%以上でないともたないのではないかとということになったが、その後の状況の変化、介護保険の導入問題については年内には結論が出るようですので、我々としては介護保険が入ることを前提とすれば、消費税を7%とすることに昨年踏み切らなくてもよかったかも知れない、減税分のみ補うことから5%ぐらいを考えても良かったのではな

表2 機械的試算表 (西暦2000年度における名目値を1994年度ベースに換算したもの)

(単位: 兆円)

試算の前提	減 税	平成6年における減税と同規模の減税を継続 (6.2兆円)					
	償還財源	先行減税に係るつなぎ公債の償還を10年で終了					
	社会保障関係	福祉ビジョンにおける公費負担の増加額及び消費税率引上げに伴う年金物価スライド等の額					
機械的試算例		機械的試算	機械的試算	機械的試算	機械的試算	機械的試算	機械的試算
	消費税率	10%	9%	8%	7%	7%	7%
	実施日	97. 4. 1	97. 4. 1	97. 4. 1	97. 4. 1	96. 4. 1	95. 4. 1
減 税		6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2
償還財源		1.8	1.8	1.8	1.8	1.2	0.6
社会保障関係		5.7	5.7	5.6	5.5	5.5	5.5
消費税純増収		+14.4	+12.3	+10.2	+8.2	+8.2	+8.2
〔消費税純増収〕		〔+16.7〕	〔+14.3〕	〔+11.9〕	〔+9.5〕	〔+9.5〕	〔+9.5〕
〔政府部門の負担する消費税増加分〕		〔2.3〕	〔2.0〕	〔1.7〕	〔1.3〕	〔1.3〕	〔1.3〕
歳入過不足		+0.7	1.4	3.4	5.3	4.7	4.1

(参考1) このほかに、対外経済改革要綱(6. 3. 29 閣議決定)等で述べられているように、「後世代に負担を残さないような財源の確保を前提とした公共投資基本計画の積増し」を行うための財源の捻出が必要となる。

(参考2) 平成6年度予算においては、財源の不足に対応するため、歳出歳入両面にわたり各般の措置を講じているが、このうち「平成6年度繰入特例法」による定率繰入れ等の停止等の措置は約5兆円である。

(参考3) 名目成長率5%、税収弾力値1.1と仮定すれば、2000年度における自然増収(1994年度ベースに換算)は、機械的試算で3.0兆円、機械的試算で2.9兆円、機械的試算で2.8兆円となる。

(出所) 税制調査会(1995)『税制調査会関係資料集(税制改革・平成7年度改正)』312頁。

その後、1994年6月21日に税制調査会は「税制改革についての答申」を当時総理となった羽田孜に提出した。当時の税制調査会の会長であった加藤寛は、「結局、政府税調は消費税率をレベニュー・ニュートラルの5%にとどめるか、それとも実質増税にするかを明示しなかった。福祉ビジョン委員会の委員の中にすら、福祉ビジョンの精査を求める声があったという。しかも奇怪なことに、この時には介護保険の導入を明言しなかった厚生省が、税調の六月答申の後まもなく、ドイツの介護保険導入に歩を合わせるがごとく、介護保険導入を打ち出した。いいたくないが、これはどういうことなのだろうか。税調の委員は課税か保険か、の問題を提起しているのに、これでは税調審議が不十分だといわれかねない。こうして政府税調の立場からも、社会保障費は厚生省だけに任せておけないということになった。もちろん税調ですべてを論議・結論できるわけではないが、少なくとも課税の適正化のために傍観視はできないということになったのである³⁰⁾と不満を述べていた。

この点について、元厚生事務次官の古川(2017)は、「ドイツが社会保険方式をとらなかったとしても、たぶん日本は社会保険方式をとったと思いますね。なぜかという、税だと全て財政当局に頭を下げなければいけません。生殺与奪をぜんぶ握られてしまう。それは厚生省の行政官からすると、大蔵省との関係という意味ではなくて、やはり厚生省の人間は自助・

いかということになる」(90頁)と述べたとの記述がある。

30) 加藤(1995)。

共助という意識が非常に強い人種なんですよ」、「それと税方式にすると制度の充実発展はまず望めない。やはり自助・共助だ。この考えは極めて強かったと思います³¹⁾」と述べている。厚生省が税方式を積極的に選択する理由はそもそも乏しかったのである。

その後、自民党・社会党・新党さきがけによる村山連立政権になると、1994年11月に消費税率の5%への引上げを含んだ税制改革法案が可決成立し、12月に公布された（施行は1997年4月³²⁾）。消費税率が5%にとどまったことにより、介護費用の財源を消費税に依存するのではなく、厚生省で検討を続けていた介護保険制度の導入へと結びつくことになった³³⁾。

増田（2016）には、村山内閣で消費税の引上げ率が所得税の減税額と見合った5%とする方針になったことを受け、将来の高齢者介護費用を消費税財源に頼る考え方は後退し、介護保険制度の検討が消費税議論に影響を与えない状況となったので、大蔵省側から介護保険制度の検討を表面化しても差し支えない旨の考えが事務局に伝えられた、ということが言及されている³⁴⁾。つまり、国民福祉税として税率7%を目指し、さらに「21世紀福祉ビジョン」に必要な財源を確保するためには消費税率10%が必要であることが試算で示されていたが、結局、消費税率が5%にとどまった。租税以外の方法も含めて、高齢社会を支えるための財源を確保していかざるを得ない状況につながったのである³⁵⁾。

1994年に厚生省内で立ち上がった「高齢者介護・自立支援システム研究会」が同年12月に公表した報告書では、「本格的な高齢社会における介護リスクは、社会連帯を基本とした相互扶助である『社会保険方式』に基礎を置いたシステムによってカバーされることが望ましい」と指摘されていた³⁶⁾。また、同じ1994年12月には、「新・高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略」（新ゴールドプラン）が大蔵省・厚生省・自治省により策定された。新ゴールドプランは、ゴールドプランでの整備目標を上方修正するものであり、介護保険制度を導入する上で大きな懸念とされていた介護サービス基盤の整備を対処していった³⁷⁾。

1995年には、老人保健福祉審議会の中間報告の中で、高齢者介護制度を社会保険方式とする

31) 古川（2017）152頁。古川は当時、厚生事務次官であった（在任期間は1993年6月～1994年9月）。

32) 財務省財務総合政策研究所財政史室編（2014）111頁。

33) 大森他（2016）では「曲がりなりにも消費税引上げ問題の方向性が確定したことにより、介護費用のための独自財源を確保していく必要性が明確になり、介護保険制度導入の大きな障害の一つが取り除かれたのである」と記されている（87頁）。菅沼（2018）は「国民福祉税の挫折という予想外の事件により消費税増税の可能性がなくなったため、社会保険方式に選択肢が絞られていった」と説明している（331頁）。

34) 増田（2016）13頁。

35) 厚生省側の動向については、政策を担当した多くの厚生官僚及び研究者が介護保険制度創設に至るまでの政策過程を書籍や論文にして詳細な記録を残している。一方で大蔵省においては、介護は予算全体の中の一部であり、残されている資料に限界がある。より詳細な調査は他日を期したい。

36) 厚生省高齢者介護対策本部事務局監修（1995）28頁。

37) 大森他（2016）87頁。

ことが示された³⁸⁾。また、同年1995年に社会保障制度審議会は、介護の基盤整備は一般財源に依存するにしても、制度の運用に要する財源は主として保険料に依存する公的介護保険を基盤にすべきとする「社会保障体制の再構築（勧告）」（「平成七年勧告」）を提出した³⁹⁾。このように介護リスクを社会保険方式とする合意がなされていった。

1996年1月に自民党・社会党・新党さきがけからなる橋本連立政権が成立すると、「3党政策合意」の中で介護保険制度の創設に関して合意がなされた⁴⁰⁾。その上で橋本首相は1996年1月の施政方針演説で、社会保険方式による新たな高齢者介護システムの制度化と言及して、社会保険方式で進めることを明らかにした⁴¹⁾。その後、1996年5月に厚生省は介護保険制度案大綱を与党と老人保健福祉審議会に提出し、6月に次期国会に介護保険法案を提出することで合意した⁴²⁾。このように、介護財源については、社会保険で確保することが確定していった。

この時点では方針が社会保険方式でゆるぎないように思われたが、国会審議の過程では当時の最大野党だった新進党（小沢一郎党首）が、介護保障は社会保険料ではなく全額公費で賄う税方式を主張していた⁴³⁾。1997年5月の衆議院厚生委員会の審議に際し、新進党は修正案の提出を行わず採決では法案に反対し⁴⁴⁾、参議院でも新進党は租税方式による介護保障を主張したが、修正案は出さずに、「大綱」の提示にとどまった⁴⁵⁾。新進党はこのように税方式にこだわって反対したが、最終的には1997年12月に介護保険法案が可決・成立に至った。しかし、新進党が税方式を主張する動きは介護保険法の審議中だけで終わるものではなく、この後も社会保険方式か税方式かといった財源議論が再び起きる発端になっていったのである。

38) 老人保健福祉審議会（1996）1頁。ここでは、1995年7月の第1次中間報告で高齢者介護制度は社会保険方式を基本として創設すべきとの言及がなされている。老人保健福祉審議会は1996年に「高齢者介護保険制度の創設について」を公表している。

39) 社会保障制度審議会事務局編（2000）239頁。日本医師会は、厚生省と事前取り決めで社会的入院の温床となっている医療施設を介護保険が適用される入所施設にすることを決めていたため、介護保険制度には基本的に同意していた（衛藤（1998）83頁）。他方で、日本弁護士連合会は、高齢者の人権と福祉の観点から、公的介護保険構想について、ひろく国民に情報を公開し、意見を十分聴取することを求める決議を採択していた（日本弁護士連合会（1996）369頁）。このように、様々な主体が介護保険制度に関する立場を表明していった。

40) 大森他（2016）210-211頁。

41) 橋本首相は1996年1月22日の施政方針演説で「保健医療・福祉にわたる高齢者介護サービスを総合的、一体的に提供する社会保険方式による新たな高齢者介護システムの制度化に向けて全力で取り組んでまいります」と述べた（官邸（1996））。

42) 菅沼（2018）328頁。

43) 大森他（2016）377、381、386頁。

44) 大森他（2016）383-384頁。

45) 大森他（2016）385-397頁。

(2) 税方式と社会保険方式を巡る議論

ここで、介護保険法が成立した1997年の財政状況を確認する。1997年は、介護保険法が成立した年であるが、財政収支の健全化を目指した財政構造改革の推進に関する特別措置法が成立した年でもある。本法案では財政構造改革を進めるための目標値が定められ、社会保障関係費の量的縮減目標が定められるなど、財政再建に向けた動きが強まった時期でもあった。しかし景気が悪化していくと、財政再建路線であった財政方針が一転することになった。政府は矢継ぎ早に大型景気対策を講じ、1998年4月には総事業規模16兆円超の「総合経済対策」を決定し⁴⁶⁾、1998年6月には財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律が成立⁴⁷⁾、「総合経済対策」が盛り込まれた平成10年度(1998年度)第1次補正予算が成立した。

総理大臣となった小渕恵三は、1998年8月の所信表明演説で、介護については民間活力も活用しながら介護保険制度の円滑な実施も進めると述べた⁴⁸⁾。当時は景気低迷が続いており、1998年10月には平成10年度(1998年度)第2次補正予算が成立⁴⁹⁾、さらに1998年11月には総事業規模17兆円超(減税全体規模を含めれば27兆円超)の「緊急経済対策」が決定された⁵⁰⁾。1998年12月には、まずは景気回復に全力を尽くすとの趣旨で財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律を成立させ、「緊急経済対策」を含む平成10年度(1998年度)第3次補正予算が成立するまでに至った⁵¹⁾。

この間の税収と公債発行額の推移を当時の資料で確認したものが図1である。図1をみると、財政構造改革法が成立した1997年には公債依存度が低下したが、1998年に財政構造改革法の一時的凍結、停止に至ると公債発行額が急増し、1999年には大規模経済対策がある一方で減少傾向の税収を補うために公債発行額が増加していった流れが確認できる。急激に財政状況が悪化の一途をたどっていく中で、介護費用を賄うための財源について再び議論が生じることになったのである。

1998年11月に自民党(小渕総裁)・自由党(小沢党首)が政策合意し、1999年1月に小渕第1次改造内閣が発足した。連立政権の一政党である自由党は、前記3.(1)でも触れた、介護保険法の国会審議で介護保障は社会保険料ではなく租税財源で賄われるべきと主張していた新進党の流れを汲んだ政党であった。その影響から、平成11年度(1999年度)一般会計予算の予算総則において、地方交付税交付金を除いた消費税収の用途を基礎年金・老人医療・介護に

46) 財務省財務総合政策研究所財政史室編(2013)658頁。

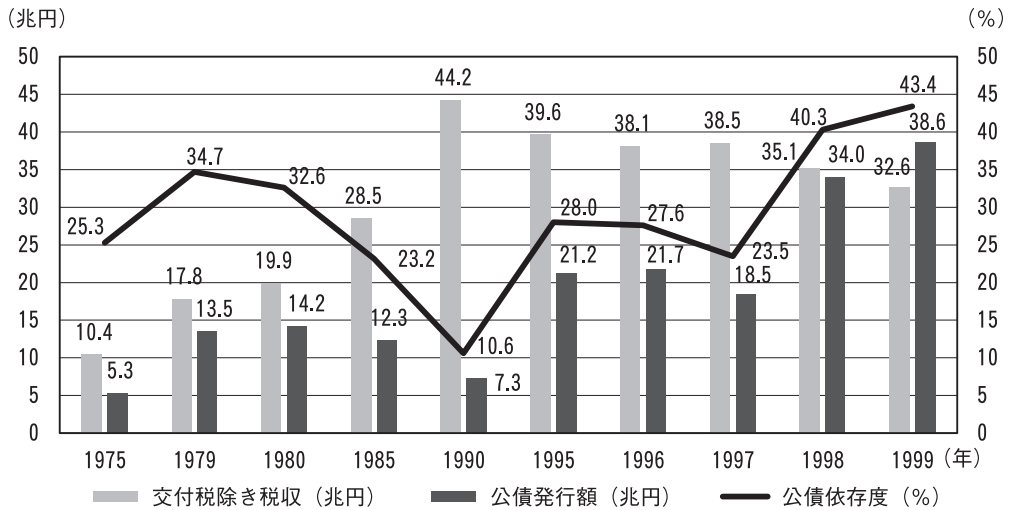
47) 特例公債発行枠の弾力化や財政健全化目標達成年度の延期に加え、社会保障関係費はおおむね2%以内とする量的縮減目標は「できる限り抑制する」と表現が変更された。

48) 官邸(1998)。

49) 財務省財務総合政策研究所財政史室編(2013)658頁。預金保険機構の借入金等に総額43兆円の政府保証限度を定めた。

50) 財務省財務総合政策研究所財政史室編(2013)658頁。

51) 財務省財務総合政策研究所財政史室編(2013)658頁。



(出所) 大蔵省主計局 (2000b) 「平成13年度予算編成上の課題 (資料編)」より作成。

図1 税収 (地方税除き)、公債発行額、公債依存度の推移

限定した、いわゆる「福祉目的化」が行われたのである⁵²⁾。自民党・自由党の連立政権に公明党が加わり、1999年10月4日に「三党連立政権 政治・政策課題合意書」が結ばれたが、この政策合意にも自由党の意見が反映され、年金、介護、後期高齢者医療を包括した総合的な枠組みを構築して、それに必要な財源の概ね2分の1を公費負担とし、消費税を福祉目的税に改め、その金額を基礎年金・高齢者医療・介護を始めとする社会保障経費の財源に充てるといった合意がなされた。自由党がここまで税を財源にすることに固執したのは、市町村の保険料格差がなくなり不公平感が解消することや、要介護認定と介護サービスの整備はこれまでどおり行えばよいこと、保険料徴収の事務費がゼロとなるとの考えによっていた⁵³⁾。

合意書が結ばれた翌日1999年10月5日には、自自公連立となる小淵第2次改造内閣が発足した⁵⁴⁾。連立政権ではあるが、介護財源について考えの異なる政党が連立を組むことになった⁵⁵⁾。

52) 平成11年10月13日に行われた財政制度審議会 制度改革・歳出合理化特別部会 (第2回) で大蔵省は、自自合意にある地方交付税交付金を除いた消費税収の用途を基礎年金、老人医療、介護に限定することを前提とした税収の構造等の姿を示し、歳入をみると消費税の国分が7.3兆円だが、歳出は基礎年金・老人医療・介護を合わせると8.8兆円になるため、不足額分の1.5兆円は他の歳出項目から減らすことになることや、用途が特定されていない正味税収が23兆円に対して、国債費を含めた歳出が54.1兆円となる上に国債費は金利の上昇によってさらに増加していく性格があり、かなり税収がいびつな構造になっていると指摘した上で、こういう中で福祉目的税化の議論をどう考えるかという論点を提示していた (大蔵省主計局 (1999a), 財政制度審議会 (1999))。

53) 大森他 (2016) 625頁。

54) 自自公連立内閣では、大蔵大臣は宮澤喜一、厚生大臣は丹羽雄哉であり、自民党政務調査会長は亀井静香、自民党社会部長は安倍晋三であった。

55) 小淵総理大臣は、平成11年10月5日の内閣総理大臣談話で、「介護保険制度の円滑な実施や公平で

1997年に介護保険法が成立していたにもかかわらず、介護財源を税に求める自由党が政権に加わったことで、介護に必要な財源を巡って再び税か社会保険かを巡る議論が生じるようになったのである。すなわち、法律に修正が加わる可能性もないとはいえないという意味で、財源を巡る緊張関係が生じることになったのである。

自由党の主張は、年金、介護、高齢者医療をすべて消費税を財源とする税方式でやるべきというものだった。この考えに対し、大蔵省側は、社会保険方式か税方式かというのは介護保険ばかりでなく社会保険の一般的な問題であるため、大蔵省としてこれをどのように考えていくのかというのは根本的な問題であり、保険方式がベストであるという考え方は変わらないという考えだった⁵⁶⁾。そして1999年9月に大蔵省側は税財源の問題点について、社会保険料を消費税に置きかえると将来消費税率が36%になると試算され非現実的であることから社会保険料と国庫補助の組み合わせが合理的であること⁵⁷⁾、消費税方式にすると社会保険料の事業主負担部分がすべて家計に転嫁され結局は消費者、勤労者の負担増となること、社会保険方式のメリットは保険料が入ってこなければ給付がない、給付を上げるためには保険料を上げざるを得ないというワンパッケージであることだが、税方式だと増税が困難な場合でも給付を充実する方向に行くのではないかということ、社会保障の基本理念は自己責任、自助努力ということで税方式はそれになじまないという考え方から、先進国でも大体保険方式が一般的であること、と整理していた⁵⁸⁾。

また、大蔵省は1999年10月13日の財政制度審議会の制度改革・歳出合理化特別部に提出した資料の中で、大蔵省は「社会保険方式と税方式について」という表題の資料の中でも、「検討の視点」と称して3つの論点（税方式と社会保障の基本理念、給付と負担の緊張関係、消費税率への影響及び税・保険料を併せた国民負担全体のバランス）を挙げ、以下の指摘を

安定した年金制度の改革など、信頼できる制度の確立に取り組んでまいります」と述べており、介護保険制度と言及していた（官邸（1999））。

56) 財務省（2007）6頁。

57) 消費税率36%という数字は財務省（2007）の口述記録によるものであり、その根拠は示されていない。参考になるものとして、厚生省が2000年10月に出した「社会保障の給付と負担の見通し」の中で、基礎年金・高齢者医療・介護保険に係る給付費は2000年度27兆円から2025年度100兆円に増加するとの見込みと示したことを踏まえ、社会保障構造の在り方について考える有識者会議が2000年10月に出した「21世紀に向けての社会保障」の脚注17で、これら3経費に係る給付全額を消費税収によって賄う場合の機械的計算を行った結果を示している。そこでは、国・地方を合わせた消費税率は2000年度ベースで約13%、2025年度ベースで約25%であるが、税率引上げ分についても地方交付税制度（国の消費税収の29.5%を配分）が適用されると仮定した場合は、国・地方を合わせた消費税率は2000年度ベースで約16%、2025年度ベースで約33%まで引き上げる必要があると試算され、さらに地方消費税制度（国の消費税額の100分の25が地方消費税額）も適用されると仮定した場合は、国・地方を合わせた消費税率はその分高くなると指摘されていた（大蔵省主計局（2000a）24頁）。

58) 財務省（2007）6頁。

していた⁵⁹⁾。

税方式と社会保障の基本理念：(イ) 税方式の場合、「自己責任、自助努力」を基本とする考え方と整合的ではないのではないかと、(ロ) 先進諸外国でも社会保険方式が一般的であることをどう考えるか、(ハ) 税方式の場合、給付の性格が生活保護と類似のものに変質しかねないことについてどう考えるか。

給付と負担の緊張関係：社会保険方式の最大のメリットは「拠出なければ給付なし」、「財源なければ給付なし」。税方式の場合には、この関係が成り立たないことをどう考えるのか。

消費税率への影響及び税・保険料を併せた国民負担全体のバランス：(イ) 仮に消費税による税方式とすると、消費税率が大幅に上昇してしまうことについてどう考えるか、(ロ) なお、その場合には将来の国民負担に占める消費課税のウェイトが著しく高くなり、バランスを欠いた姿となることについてどう考えるか、(ハ) 税方式の場合、社会保険料に係る事業主負担が軽減され、その分家計に転嫁されることをどう考えるか。例として、基礎年金を税方式とした場合、3.3兆円(10年度ベース)の事業主負担が家計部門に転嫁され、負担増となる、(ニ) 主要先進国においても高齢者給付について事業主負担を求めている中で、社会保障に係る負担を国際的に特異なものとするということについてどう考えるか。

また、大蔵省は別の資料の中でも「給付と負担の緊張関係」と題して社会保険と税方式の違いについて、社会保険は「拠出なければ給付なし」、「財源なければ給付なし」。拠出は行わない者には給付が行われないこと(自由主義、自己責任原則の本来のあり方)、税方式の場合は「拠出を行わなくても全ての者が給付を受けられる」。社会連帯意識の希薄な我が国の国民意識の下では、給付を約束すれば「財源なしでも給付あり」(赤字公債で給付)となりかねない、と整理していた⁶⁰⁾。

さらに、大蔵省側は税方式に関して、1999年10月13日の財政制度審議会の同特別部会で税方式となるといわゆる措置制度に戻すというようなイメージと指摘しつつ⁶¹⁾、税方式の場合は、対象者やサービス水準が限定されるのではないかと、給付と負担が対応しないため、コスト・インセンティブを通じた施設から在宅サービスへのシフト等が図られないのではないかと、市町村が自主的にサービス水準、負担水準を決定することができず、地方分権が進まないのではないかと、増大する介護費用を賄うための税財源の確保が必要、と指摘していた⁶²⁾。

以上のように、大蔵省側は介護保険制度が税方式となる場合に生じる財政面での問題点を列挙し、反対姿勢を強めていたのである。その背景には、消費税率の引上げが難しい一方で、景

59) 大蔵省主計局(1999a) これらの内容については、財務省財務総合政策研究所財政史室編(2013)にも記載がある(720-721頁)。

60) 大蔵省主計局(1999b)

61) 財政制度審議会(1999)。

62) 大蔵省主計局(1999a)、財政制度審議会(1999)。

気後退で財政構造改革法の凍結、矢継ぎ早に出された特例公債発行を伴う大型経済対策による財政状況の悪化があった。このため、大蔵省は介護政策の財源について歳出拡大につながる税方式ではなく、社会保険方式とすることを強く支持したのである。こうした給付と負担の関係に関する考え方は、大蔵省だけに限ったことではなかった。介護保険制度を検討した厚生省の高齢者介護・自立支援システム研究会委員の岡本祐三も、「負担と給付の関係を明確にしてこなかったのは、これまでの日本の福祉の考え方の大きな欠陥である」と指摘していた⁶³⁾。政策の実施主体である厚生省及び市町村も、介護保険制度を維持する姿勢をみせていたが、これは介護保険制度の導入を前提に体制整備を進めていたことから、現場での混乱を避けるためであった⁶⁴⁾。行政側はそれぞれ置かれた立場から税方式に反対していたのである。大蔵省が社会保険とすることを主張したのは、当時の財政状況の急激な悪化を背景に、今後増加することが見込まれる高齢者介護にかかる給付に対し、国庫負担をできる限り抑制しようとする意図があり、社会保険の考え方として給付と負担の関係を主張していったのである。

最終的には、1999年10月29日に与党3党申入れ事項が取りまとめられた際、自由党が税方式を主張していたことに配慮し、介護保険という言葉は用いない合意事項となった。その後、1999年11月5日に、政府が「介護保険法の円滑な実施に向けて」を公表するにあたり、自由党は保険方式が前提となっていると反対したが、最終的に自由党の了承を得ないまま公表された⁶⁵⁾。1999年11月に介護保険法を前提とした介護対策を含む「経済新生対策」を決定し⁶⁶⁾、1999年12月に自由党も賛成し1999年度（平成11年度）第2次補正予算が成立したことで社会保険制度が維持されることとなったのである。

4. まとめ

本稿は、介護保険制度創設時の財源問題が消費税の議論とも絡み合い、介護財源を巡って税か社会保険かで議論が揺れ動き、最終的に社会保険方式へと至る過程を分析した。本稿で明らかにした点は、第一に、国民福祉税にみられたように、大蔵省は社会保障の財源確保を理由に消費税引上げを考えていたが、厚生省側は社会保障の財源として国民福祉税を目的税とすると高齢化に伴い税率の引き上げが必要となるため、あくまで自助、共助との考えで反対の立場で

63) 秦他 (2001) 9頁。

64) 大森他 (2016) によれば、1999年10月26日閣議後記者会見で丹羽厚生大臣が「市町村が熱心に取り組んでいるのに、ここで枠組みが変わることになれば大変な混乱になる」と発言している (636頁、638頁)。

65) 大森他 (2016) 648頁。

66) 財務省財務総合政策研究所財政史室編 (2013) 705頁。「経済新生対策」には、介護保険法の円滑な実施のため、制度当初の半年間について高齢者の保険料を徴収せず、その後1年間は高齢者の保険料を1/2軽減する財政措置のための費用が盛り込まれた。

あったこと、第二に、当時の連立政権の政党の一部であった自由党が税方式を主張したが、大蔵省は急激な財政悪化を背景に強く社会保険方式を主張していったこと、第三に、介護保険制度創設過程においては、政権が頻繁に変わり連立政権も生じた政治情勢が財源方式を巡る議論を左右したこと、である。

特に、介護保険制度の創設過程となる1990年代の一連の流れをみると、消費税に代表されるような安定財源の確保を税率引上げの形で目指したが、十分な引上げが難しく、さらに歳出拡大につながるような制度設計がもはやできない状況へと変わっていった。1998年以降になると急速な景気悪化から大型の経済対策が矢継ぎ早に行われ、歳出が拡大の一途をたどった状況の中においては、介護を賄う財源について社会保険方式から税方式へと変更するという選択肢はもはやなかったといえる。介護保険制度の財源を巡る決定過程をみると、国の財政状況が政治、財政当局、政策当局の政策決定議論に影響を与えており、介護の財源方式の決定に強く影響していたことが解明された。

本稿の貢献は、介護保険制度の創設過程を巡る研究は数多く存在している中において、財政という切り口で介護の財源を巡る議論を分析したことである。特に、財源問題に焦点を当て、当時の日本が直面していた財政状況を踏まえながら介護保険制度の創設までの議論に国の財政状況がどのように影響を与えたのかを財政当局、政治、政策当局、審議会等といった相互の関係を踏まえながら分析したことである。分析をするにあたり、政策担当者であった当時の厚生省職員の一連のオーラルヒストリー及び大蔵省側の関係者の口述記録を活用し、厚生省と大蔵省の考え方を明らかにすることで、先行研究や当時の関係資料等の分析だけでは必ずしも明らかになっていなかった政策決定過程の分析に財政という新たな視点を持ち込んだことも新たに貢献した点となる。一方で残された課題としては、政治家や大蔵省が政策の意思決定にどのように関わり影響を及ぼしたのかについて、より多角的に捉え理論的に考察していくことである。この点は、本稿が対象とした介護保険制度の創設過程以外の時期にも研究対象時期を広げ、今後取り組んでいきたい。

本稿は、社会保険の中でも日本で5番目の社会保険として2000年4月から施行された介護保険制度で社会保険方式が選択された過程を分析していることから、今後、国の財政状況を踏まえながら教育や子育ての財源を議論する上での歴史的な素材を提供している。社会保障と税の一体改革により、消費税の引上げ分の用途先は、高齢者のみならず子育て世代も含めた全世代型に使われることになっている。したがって、本稿が介護保険制度創設過程の分析で示したように、公共サービスの財源を確保するためには、公共サービスの内容やそれに必要な財政支出を精査する作業とその財源を見出す作業が同時並行で進められなければならない。政策決定過程の歴史的な分析を通じて、当時の議論がどのように帰結したのか、その決定判断が現代の課題にどのような示唆を与えるかといった点を踏まえながら今後引き続き研究していきたい。

付記：本稿は第74回日本財政学会（2017年9月16日（土））において報告した論文を基に、討論者及び参加者等からのコメントを踏まえ加筆修正したものである。

参考文献

- 石弘光（2008）『現代税制改革史 終戦からバブル崩壊まで』東洋経済新報社。
- （2009）『消費税の政治経済学』日本経済新聞出版社。
- 衛藤幹子（1998）「連立政権における日本型福祉の転回 介護保険制度創設の政策過程」『レヴァイアサン（特集・連立政権下の政党再編と政策決定3）』臨時増刊号，68-94頁。
- 大蔵省主計局（1999a）「社会保障関係」（財政制度審議会 制度改革・歳出合理化特別部会 第2回（平成11年10月13日））。
- <http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1022127/www.mof.go.jp/singikai/zaisin/top.htm>（最終アクセス2018年9月9日）
- （1999b）「社会保障関係（資料編）」（財政制度審議会 制度改革・歳出合理化特別部会 第2回（平成11年10月13日））。
- <http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1022127/www.mof.go.jp/singikai/zaisin/top.htm>（最終アクセス2018年9月9日）
- （2000a）「平成13年度予算編成上の課題（社会保障関係）」（財政制度審議会 制度改革・歳出合理化特別部会 第5回（平成12年11月17日））。
- <http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1022127/www.mof.go.jp/singikai/zaisin/top.htm>（最終アクセス2018年9月9日）
- （2000b）「平成13年度予算編成上の課題（資料編）」（財政制度審議会 制度改革・歳出合理化特別部会 第5回（平成12年11月17日））。
- <http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1022127/www.mof.go.jp/singikai/zaisin/top.htm>（最終アクセス2018年9月9日）
- 大森彌（2018）『老いを拓く社会システム 介護保険の歩みと自治行政』第一法規。
- 大森彌・山崎史郎・香取照幸・稲川武宣・菅原弘子（2016）『介護保険制度史 基本構想から法施行まで』介護保険制度史研究会編著，社会保険研究所。
- 会計検査院（2016）「介護保険制度の実施状況に関する会計検査の結果について」（会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書 平成28年3月）。
- 加藤寛（1995）『経済教室』『日本経済新聞』1995年1月6日29面。
- 加藤寛（2007）『福祉税』『わすか1日で撤回（時代の証言者）』『読売新聞』2007年2月26日11面。
- 河幹夫（2017）「河幹夫〔神奈川県立保健福祉大学教授〕報告書」菅沼隆他『国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー』。
- 官邸（1996）「第百三十六回国会における橋本内閣総理大臣施政方針演説」（1996年1月22日）。
- http://www.kantei.go.jp/jp/hasimotosouri/speech/1996/danwa_122.html（最終アクセス2018年9月9日）
- （1998）「第百四十三回国会における小淵内閣総理大臣所信表明演説」（1998年8月7日）。
- <http://www.kantei.go.jp/jp/obutisouri/speech/1998/0807syosin.html>（最終アクセス2018年9月9日）
- （1999）「内閣総理大臣談話」（1999年10月5日）。
- <http://www.kantei.go.jp/jp/obutisouri/speech/1999/1006danwa.html>（最終アクセス2018年9月9日）
- 厚生労働省（2018）「公的介護保険制度の現状と今後の役割」（平成30年度）。

- https://www.mhlw.go.jp/file/06_Seisakujouhou_12300000_Roukenkyoku/0000213177.pdf
(最終アクセス2018年9月9日)
- 厚生省高齢者介護対策本部事務局監修 (1995) 『新たな高齢者介護システムの構築を目指して 高齢者介護・自立支援システム研究会報告書』ぎょうせい。
- 厚生省大臣官房政策課 (1994) 『21世紀福祉ビジョン 少子・高齢社会に向けて』第一法規。
- 財政制度審議会 (1999) 『財政制度審議会 制度改革・歳出合理化特別部会 (第2回) 議事録』(平成11年10月13日)。
<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1022127/www.mof.go.jp/singikai/zaisin/top.htm> (最終アクセス2018年9月9日)
- 財務省 (2004) 『平成5年6月から同7年5月までの事務次官当時の諸問題』(元事務次官 齋藤次郎氏口述記録)。
- (2007) 『平成11年7月から同12年6月までの主計局長 (含む平成9年7月から同10年5月までの官房長) 当時の諸問題について』(元事務次官 武藤敏郎氏口述記録)。
- 財務省財務総合政策研究所財政史室編 (2013) 『平成財政史 平成元～12年度 第2巻予算』大蔵財務協会。
- (2014) 『平成財政史 平成元～12年度 第4巻租税』大蔵財務協会。
- 社会保障制度審議会事務局編 (2000) 『社会保障の展開と将来 社会保障制度審議会五十年の歴史』法研。
- 菅沼隆 (2018) 『介護保険の構想』菅沼隆他編 『戦後社会保障の証言 厚生官僚120時間オーラルヒストリー』有斐閣, 326-336頁。
- 政策研究大学院大学・東京大学東洋文化研究所 (1994) 『税制改革に関する細川内閣総理大臣の記者会見』(1994年2月3日) データベース「世界と日本」。
<http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/PI/19940203.O1J.html> (最終アクセス2018年9月9日)
- 税制調査会 (1994) 『税制調査会 第10回 総会』(速記録) (平成6年5月24日)。
- (1995) 『税制調査会関係資料集 (税制改革・平成7年度改正)』(平成7年3月)。
- 田中聡一郎 (2018) 『介護保険の構想と形成過程 厚生官僚オーラルヒストリーの読解から』『社会保障研究』第3巻第1号, pp. 99-110。
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/sh18030108.pdf> (最終アクセス2018年9月9日)
- 堤修三 (2010) 『介護保険の意味論 制度の本質から介護保険のこれからを考える』中央法規出版。
- 堤修三 (2018) 『介護保険法の立案』(堤修三氏) 菅沼隆他編 『戦後社会保障の証言 厚生官僚120時間オーラルヒストリー』有斐閣, 358-367頁。
- 内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省 (2018) 『2040年を見据えた社会保障の将来見通し (議論の素材)』(平成30年5月21日)。
http://www5.cao.go.jp/keizai_shimon/kaigi/minutes/2018/0521/shiryu_04_1.pdf (最終アクセス2018年9月9日)
- 二木立 (2007) 『介護保険制度の総合的研究』勁草書房。
- 日本弁護士連合会 (1996) 『高齢者の人権と福祉 介護のあり方を考える』こうち書房。
- 秦靖枝・山崎史郎・岡本祐三 (2001) 『[巻頭座談会] 切り拓かれた社会的介護への道 介護保険の1年を振り返って』岡本祐三編 『総点検! 介護保険』からだの科学臨時増刊, 1-20頁。
- 古川貞二郎 (2017) 『古川貞二郎 [元内閣官房副長官・元厚生事務次官] 報告書』菅沼隆他 『国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー』。
- 細川護熙 (2010) 『内訴録 細川護熙総理大臣日記』日本経済新聞出版社。

増田雅暢 (2001) 「介護保険制度の政策形成過程の特徴と課題 官僚組織における政策形成過程の事例」『季刊・社会保障研究』第37巻第1号, 44-58頁。

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/15480705.pdf> (最終アクセス2018年9月9日)

— (2003) 『介護保険見直しの争点 政策過程からみえる今後の課題』法律文化社。

— (2004) 『介護保険見直しへの提言 5年目の課題と展望』法研。

— (2016) 『介護保険の検証 軌跡の考察と今後の課題』法律文化社。

御厨貴・渡邊昭夫 (1997) 『首相官邸の決断 内閣官房副長官 石原信夫の2600日』中央公論社。

老人保健福祉審議会 (1996) 「高齢者介護保険制度の創設について」(平成8年4月22日)。

<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/993.pdf>
(最終アクセス2018年9月9日)

和田勝 (2007) 『介護保険制度の政策過程 日本・ドイツ・ルクセンブルク国際共同研究』東洋経済新報社。

— (2018) 「介護保険法の立案」菅沼隆他編『戦後社会保障の証言 厚生官僚120時間オーラルヒストリー』, 343-357頁。