

林春植・宣賢奎・住居広士編著  
『韓国介護保険制度の創設と展開—介護保険の国際的視点—』

(ミネルヴァ書房、2010年)

金 貞任

I はじめに

韓国において20世紀までは、高齢者の経済的扶養と介護が社会保障によって保障されず、家族が福祉の担い手としての機能を果たしてきた。それが可能だったのは、学校教育などを通じて潜在的に国民の意識に浸透されてきた親孝行であり、親孝行しない者は社会的に「不孝者=息子」というレッテルを貼られていたのである。老人福祉法が1981年制定されたが、1980年の高齢化率が3.8%だったこともあり、老親の経済的扶養と介護は相変わらず親孝行として子どもの責任が強調されていた。1993年の老人福祉法改正では、在宅サービスの三本柱<sup>1)</sup>が在宅老人福祉事業の給付の根拠基準となり、サービス給付に所得制限があったが、高齢者のみの世帯であれば大部分が給付対象となるが、国民年金が未成熟であるため自己負担ができる高齢者が少なかった。

その一方、1960年度から実施された多子化政策(二人っ子政策)は、1980年代からその効果を上げ、現在は日本以上に合計特殊出生率が低くなっている。それとともに、韓国は、1997年経済危機以降、IMF管制下で新自由主義路線をとった金大中政権では、多くの企業や銀行などの金融機関の破産、売却、合併、分割によって労働者の雇用状況や労働条件における大きな変化が余儀なくされ、経済危機以前には2%台であった失業率が

1998年には7.0%まで上昇し、非正規化が一気に進み、平均月収約88万ウォンで暮らす若者、すなわち「88万ウォン世代」<sup>2)</sup>という用語が流行するなど社会格差が社会問題となった。そのため2006年に「非正規職保護法」が成立したが<sup>3)</sup>、事業者側は派遣社員を採用(介護サービス事業所も同一)することで、非正規職を正規職に雇用契約を切り替えず法に対応している。それとともに、家族を取り巻く環境も大きく変化し、離婚率の増加と高齢者の自殺率の上昇、老親への経済的支援や介護放棄など家族を取り巻く多様な問題が表面化するようになった。そのような状況の中で、金大中政権で実施された生産的福祉は、経済的危機を背景に市民団体の要請に基づく社会保障の給付の拡大を図り、介護保険制度の導入を宣言したのである。金大中政権の後継者である盧武鉉政権下において介護保険制度の創設検討、法案の作成、国会審議などを経た後に、ハンナラ党の李明博政権が誕生し、市民団体などから介護保険制度の施行にはインフラ整備が未熟であるため時期尚早であり、延期が望ましい旨の提案があった。しかし、総選挙が2008年4月にあり、必ずしも法改正が順調に進まないということと、日本の介護保険制度の導入とIMF経済危機による家族の解体を背景に韓国老人会の活動(介護を受けるのは高齢者の権利であり、インフラ整備はその都度すればよい)により当初の予定通り制度施行が進められた。介護保

険制度では、子どもが行うべき親孝行の老親介護を介護保険制度で支援するという「国民と一緒に行う新たな“孝”のスタート」であると記されており、国民年金に20年納入した者の年金給付が始まる年の2008年7月から介護保険制度が施行されたのである。

本書では、以上のような背景にほとんど触れられていないため若干の紙面をとって紹介したが、このように韓国の介護保険制度とIMF経済危機による社会経済的変化と家族を取り巻く環境の変化という現状からみても本書の意義は大きい。この書評においては、本書で描かれている韓国介護保険制度創設の背景や介護サービスの内容を中心に若干の考察を試みることにしたい。

## II 本書の構成

編者によれば、『韓国介護保険制度の創設と展開』と題された本書の目指すところは、韓国の介護保険制度の仕組みの説明と今後検討すべき課題を取り上げ、その解決策を提言することであった。本書の構成は、7つの章、すなわち、介護保険制度の仕組みと介護サービスの利用状況から成っており、次に介護保険制度の国際比較を試み、終わりに介護保険制度の課題が論じられている。各章の内容は以下の通りである。

第1章「介護保険制度のあらまし」では、まず、韓国介護保険制度の概要が書かれており、制度創設の背景と意義が簡単に説明され、介護サービスを市場化したことと制度創設の効果が示された。次に、法制定および制度創設では、制度が創設される前の黎明期と2000年から介護保険制度が導入される段階まで介護サービスの状況を簡単に説明している。終わりに、介護保険制度の仕組みとして保険者と被保険者、サービス申請から利用までの流れ、サービス種類と提供事業者、保険財政に関して論じられているが、一部では日本の介護保

険制度と比較がなされている。

第2章「介護保険サービスの概要」においては、第1章で取り上げたサービス種類について、保険給付の種類を在宅介護サービス、施設介護サービスに区別し、それぞれサービス用語の定義とサービス事業所の設置基準と人員構成などが説明されている。終わりの部分では、施設と在宅サービスの整備状況が若干触れられている。

第3章「介護保険サービスの利用の実際」において前半では、施設サービスと在宅サービスの種類と内容、要介護度ごとに限度額が記述されており、介護事業所の給付費請求などに関して論じられている。後半では、介護サービスの利用の状況として、要介護認定率が日本より低い、要介護認定の申請者は、近年軽度者が多く、生活保護受給者と医療給付受給者が多いが、それは自己負担が免除または軽減されていることが指摘された。2009年のサービス受給者は、施設が3割、在宅が7割、家族療養費（家族手当）が1割未満になっており、訪問介護以外の在宅サービス利用者が少ないのは、施設の認知度が低く、訪問介護の自己負担が低いことが論じられているが、解釈の部分では若干理解しにくい部分もある。

第4章「療養保護士の養成と職業倫理」において、前半では介護サービスを専門的に提供するために療養保護士（介護職員）を養成する機関が全くない状況の中で療養保護士が国家資格として創設された。そのため、介護マンパワー不足を憂慮し養成機関と対象者の条件が緩く設定されていたため、民間企業の参入により療養保護士が大量養成され、介護の質が低く、職員の給料が低くなっており、教育時間が短いことを指摘している。解決策として、養成機関から民間企業を排除する必要と、既存の専門職と介護職員は教育を免除し、療養保護士は2級にする必要があると論じられているが、課題や問題の解決策に関しては解釈が乱雑な部分もあり、若干異論が出てくることが予想

される。

第5章「介護保険制度の国際比較」では、前半ではOECD加盟国の介護保障政策の動向として、サービス対象者の拡大と利用者負担が高くなっており、持続可能な介護サービスの提供と在宅サービスが強化される傾向があり、介護保険財政の見直しを指摘しながら、具体的には日本と韓国、またはドイツやフランスが取り上げられている。後半では、介護保険制度の創設の背景として3カ国（ドイツ、日本、韓国）に大きな違いがないが、創設の背景の一部と過程が3カ国においてそれぞれ異なっていることが説明されている。3カ国の介護保険制度の内容に関しては、保険者と被保険者、介護保険の財政の仕組みなどにに関して3カ国の類似点と相違点が記述されている。

第6章「韓国介護保険制度の課題」において、全般的な問題として、保険者の肥大化、等級判定委員会の構成、自己負担の過重と財源不足、給付限度額、給付種類の少なさ、介護報酬の低額、介護マンパワーの確保の困難と介護サービスの質を上げそれぞれについて対策が論じられている。それとともに、介護保険事業所における課題として、事業所の不安定な経営環境、介護職員の離職による介護の質を上げているが、措置制度との比較が目立つ。終わりの部分では、介護保険事業所の収益拡大のための経営戦略として、事業所の経営環境の分析、施設事業所の在宅サービスへの事業拡大と介護保険対象外のメニューの開発、経営システムの転換、サービス質の向上が論じられているが、その内容に関してはある程度異論があるだろう。

第7章「韓国の老人福祉制度と社会保障制度」に関して、前半では老人福祉の変遷過程を救護事業による救貧期から介護保険制度と併存期に区分して記述されている。次いで、老人福祉関連施策および社会保障制度では、所得保障、医療保障、雇用保険、老人福祉として施設サービスと在宅

サービスが論じられている。

### III 本書の評価

これまで要約してきたように本書は、韓国介護保険制度の紹介と介護保険制度の課題を取り上げながら解決策を提案し、さらに介護保険制度を実施している3カ国の比較を試み、終わりの部分では介護保険制度施行以前の社会保障制度を記述した本書を編集した意図は、労作として高く評価することができる。ただし、本書には、韓国の介護保険制度施行の背景と現状の把握からみた場合に、各章はそれぞれ興味深い、本書の構成や内容に関しては適切であるかどうか疑問点もある。以下それらについて、簡潔にふれておきたい。

第一は、本書の基本的な構成視座にかかわる点である。第1章から第4章までが韓国の介護保険制度の紹介であり、第1章から第3章の第3節までが、韓国の介護保険制度に示されている内容を記述したに過ぎない。その一方、第3章の4節から4章までは介護保険制度で示された内容の記述と現状に対する著者の解釈が述べられており、第7章のみが結語が論じられている。介護保険制度の状況に関して読者の理解を深めるためには、各所ごとに何らかの検討がなされ、それに応じて各章が位置づけられる必要があるが、各執筆者の個性に応じて書かれており、全体としての構成に統一性を欠くところがある。

第二は、韓国の介護保険制度の現状と課題にかかわる点である。介護保険制度の問題点と解決策を提案するためには、それに関連する資料を介護保険制度の現状の部分で示す必要があると考えられる。しかしながら、本書では、介護保険制度の現状と介護保険制度の課題との間に相互関連が少なくそれぞれが独立して記述されている部分が多く、部分的には内容の一貫性もみられず客観性が乏しい部分もある。例えば、介護サービスの限度

額は介護保険施設の経営の健全化を図るためになくすべきであると主張しながら、現状の部分では、サービス限度額が日本より非常に低いので限度額を高くする必要があると論じられている。それとともに、第3章3節と第4章は、介護保険制度の現状に対する解釈がなされており、一部分については日本と比較しながら解釈がなされているが、論理的に理解しにくい部分があり、韓国の介護保険制度について知らない者には誤解を招く恐れがあると考えられる。

第三は、介護保険制度の国際比較にかかわる点である。本書の目的は3カ国（ドイツ、日本、韓国）の介護保険制度を比較考察することによって、各国の制度の類似点と相違点を明確にし、各国の制度の国際的な評価と見直しの材料にすることであるが、必ずしも本目的を達成したとは言い難い。前半では、OECD加盟国の介護保障政策の動向が論じられているが、本章で取り上げている社会保障または介護保障のレジームに関する表と記述が必ずしも一致していない。それとともに、先進諸国において介護保障制度が整備されるようになった背景と制度に関して共通点が取り上げられているが、先進諸国の介護保障に関する説明がないので、先進諸国はどのような国であり、本書で取り上げる内容がどの程度妥当であるかについては疑問が生じる。後半では、3カ国の介護保障制度の類似点と相違点が指摘されておりわかりやすいが、短所と長所など客観的に判断する材料がないので、読者の主観的な判断に任せる危険性がある。

最後に、韓国の介護保険制度の導入にかかわる部分である。韓国では、1997年IMF経済危機から2008年6月まで（金大中政権から引き続き、盧武鉉政権、ハンナラ党の李明博政権）は社会・経済的变化と伴って家族の変動が非常に激しい時期で

あった。本書の介護保険制度の導入の背景としては、一般的に言われていることが記述されているが、1997年から政治を取り巻く社会経済的背景が高齢者の経済的状況と家族の変動への影響について、言及が見られれば本書の立論はより説得力を増すものとなると考えられる。

本書には以上のような問題点があるにしても、韓国の介護保険制度が施行される以前の時期まで遡り、中産階級向けの公的介護サービスが皆無の中で公的サービスの発展過程を丹念に扱っており、韓国の介護保障の内容を明確に記述した類似書が少ないことから、当分の間基本的文献の一つとして参照すべき労作であろう。また、韓国の公的年金制度が未成熟の中で、所得保障が1990年代から2008年までどのように変化してきたかが詳細に論じられているので、公的年金に関心がある研究者にとっても貴重な参考文献になるだろう。

#### 注

- 1) 在宅三本柱とは、三本柱である訪問ヘルパー派遣、デイサービス、ショートステイサービスを指す。
- 2) 88万ウォン世代（バルシッパルまん－せだい）とは、おおむね1977年－1986年に生まれた世代であり、平均収入がおおむね月88万ウォンである。
- 3) 非正規職保護法の内容として、「雇用期間が2年を超えた有期雇用者は無期雇用とし、派遣労働者は直接雇用とする」、「賃金・勤務条件で正社員と不当に差別してはならない」ことを定めている。

#### 参考文献

- 金貞任（2010）「韓国における高齢者介護」後藤澄江・小松理佐子・野口定久編『家族/コミュニティの変貌と福祉社会の開発』中央法規 pp.35-53.
- 金貞任（2009）「韓国の介護保険制度」『海外社会保障研究』第167号、pp.67-78.
- 金貞任（2005）「韓国の介護保険制度の導入」『保健の科学』第47号、pp.576-583.
- 増田雅暢（2008）「韓国の介護保険実施2ヵ月後の状況」『週刊社会保障』第2501号.
- （Kim Jung-Nim 東京福祉大学教授）