

情報（社会保障）

東アジアにおける高齢者介護制度の構築段階と日本の経験の
伝搬に関する研究（平成28～令和元年度）について

小島 克久*

I はじめに

東アジアでは急速な高齢化が進んでおり、介護制度の構築は重要な政策課題である。実際に構築されている制度には、わが国との共通点がある一方で、相違点もある。こうした違いの積み重ねが東アジアの介護制度の多様性につながっている。このような多様性の背景を明らかにすることを目的に、科学研究費補助金研究事業基盤研究（C）に応募し、平成28～令和元年度にわたり本研究事業を実施した。本稿ではその概要などを紹介する。

II 研究の概要

本研究では、東アジアの国や地域を介護制度構築段階の順に、①先行グループ（日本）、②後続グループ（韓国と台湾）、③後発グループ（中国）の3つに分けた。その上で、これらのグループの介護制度の内容と特徴、先行グループであるわが国との相違点が生じた背景を分析した。

研究の進め方として、各国・地域で公表されている介護制度に関する政策文書や統計資料などの収集、分析を主とした。これを補足するために、中国、韓国、台湾の専門家などとの意見交換も行った。

III 主な研究内容

1 制度の多様性

東アジアの介護制度イメージをまとめたものが表1である。後続グループの韓国と台湾についてみると、社会保険方式の採用（韓国）、精密な要介護認定の実施、居宅、施設ケアなどの幅広い給付、地域密着の介護サービス提供体制構築（いずれも韓国と台湾）、はわが国と共通する。ところが、制度の対象者の範囲（全居住者が対象者であるが給付は高齢者中心の韓国、若年障害者・児も対象者の台湾）、給付内容（家族介護者支援を給付に盛り込んだ台湾）などでわが国との相違点がある。また、同じ名称の介護サービスでも実際の利用者、利用される細かいサービス内容にもわが国との違いがある（例：韓国や台湾のデイサービス）。後発グループの中国で実施されている介護保険モデル事業には、省などの地方政府が運営する都市従業員医療保険の仕組みや基金の活用という大まかな特徴はある。しかし、細かい制度内容は都市による差が大きく、わが国との共通点、相違点をまとめることが困難な状況にある。介護サービス提供における市場メカニズム重視も特徴である。

このように東アジアの介護制度を発展段階別で見るとその多様性がより明確になる。

2 多様性の背景

本研究で考察した結果として、このような多様

表1 東アジアの介護制度のイメージ

国・地域	制度イメージ	備考（特徴）
先行グループ 日本	<p>2000年に「介護保険」を実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・独立した社会保険。保険者は市町村 ・保険料、公費を財源（自己負担あり） ・要介護認定、ケアプラン作成後にサービス利用（居宅、施設、介護予防、福祉用具など） ・介護サービスは公営、民営の事業者 ・「地域包括ケアシステム」構築を進める（医療、介護、そのほか福祉などの連携）
後続グループ 韓国	<p>2008年に「老人長期療養保険」（介護保険）を実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・医療保険（国民健康保険）を活用した社会保険。保険者は国民健康保険公団。全年齢の者が対象（給付は高齢者中心） ・保険料、公費を財源（自己負担あり） ・要介護認定、ケアプラン（保険者）、介護サービス利用計画（介護事業者）作成後にサービス利用（居宅、施設、福祉用具、家族介護者手当（例外的な給付）など） ・介護サービスは公営、民営の事業者 ・地域密着型の介護サービス提供体制を検討（モデル事業の実施） ・医療との連携は十分ではない
後続グループ 台湾	<p>税方式の制度。「長期照顧十年計画2.0」（2017年～）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・税方式の制度（自己負担あり）。若年障害者なども対象 ・要介護認定、ケアプラン提示（地方自治体）、介護サービスプラン（介護事業者）作成後にサービス利用（居宅、施設、福祉用具、家族介護者支援など） ・介護サービスは公営、民営の事業者（非営利がほとんど） ・地域密着型の介護サービス提供体制構築（介護事業者の連携、介護サービスの充実） ・医療との連携はまだ十分ではない ・外国人介護労働者（外籍看護工）の利用が多い
後続グループ 中国	<p>15都市で介護保険モデル事業</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・都市従業員基本医療保険の仕組み、基金を活用 ・制度および給付の対象者が著しく限定される場合がある ・要介護認定の基準は都市により異なる ・給付内容、方法も都市により異なる ・介護サービスは公営、民営の事業者 ・市場メカニズムが重視 ・2020年代に全国的な制度構築を目指す？

出所：制度は増田・金（2014）『アジアの社会保障』、小島（2019）「アジアの公的医療および介護制度－台湾－」『健保連海外医療保障』健康保険組合連合会、No.124、pp.15-24。沈・澤田（2016）『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか 選別主義から普遍主義への転換の中で』、厚生労働省『2018年 海外情勢報告』などをもとに筆者作成。

性は、①制度として文書などで分かるもの、②介護サービスへの認識の差で一目では分かりにくいもの、で現れることを明らかにした。前者は主に行政や立法の政策関係者、研究者などがわが国の制度をどのように評価するかが背景にある。後者

は主に介護事業者によるわが国の介護サービスへの認識が背景にある。

まず制度面では、後続グループの韓国が実施する介護保険では、保険者は国民健康保険公団という韓国政府の組織であり、市町村が保険者である

わが国と異なる。韓国の政策当局者はわが国の制度を細かく検討し、地方自治体が保険者という案も検討した。しかし、医療保険の保険者である国民健康保険公団の人材の専門性を活用することを重視したという経緯が、保険者の違いにつながった背景である。もう一つの後続グループの台湾の介護制度では、高齢者だけでなく若年の障害者も給付対象である。台湾の政策当局者も、わが国の介護保険を研究したが、台湾ではわが国ほど障害者福祉が充実していないので、ひとつの介護制度で高齢者と障害者の両方に対応しようという判断になった。こうした台湾の社会福祉の発展状況に基づく判断が背景となっている。後発グループの中国では政策当局者、研究者ともにわが国の介護制度への関心は高い。しかし表1にまとめたように、介護保険のモデル事業は都市ごとの差が大きく、わが国との共通点を見いだす方が困難である。中国では医療保険が省などの地域単位で運営されていること、このモデル事業では住民に追加的な負担は当面課さないこと、などが背景にある。

次に、介護サービスへの認識の違いの例として、デイサービスを挙げる事が出来る。韓国ではデイサービスよりも訪問介護の利用の方が多い。しかし、ともに老人長期療養保険の給付項目である。韓国では手厚い介護サービスは自宅に来てほしいというニーズが強い。そのためデイサービスは主に軽度の要介護高齢者向けのサービスとして認識され機能している。施設と居宅の中間の手厚い介護サービスとしての役割を果たしているわが国のデイサービスとは大きく異なっている。台湾ではグループホームが普及しつつあるが、介護事業者の中には「日本のグループホームは費用がかかりすぎる」という認識がある。一方で、わが国のグループホームの概念、サービス提供方法を普及させ、質の高いグループホームの普及を目指す動きもある。また、わが国の訪問入浴の方法、機器の利用法の普及も台湾の介護事業者により進められている。これに対しては、わが国の介護機器事業者（機器、利用法のテキストの提供や講師の派遣）、わが国の企業の現地の助成団体（講

習会費用の支援）による支援がある。

このように、東アジアの介護制度がわが国の制度や介護サービスを研究した上でなおも多様である背景には、①制度構築における既存制度の存在や発展状況との関係、②介護事業者による介護サービスへの認識の違い、が背景にあることを明らかにしてきた。

Ⅳ この研究からの示唆

東アジア、介護制度に限らず社会制度の国際比較研究は、比較対象の国や地域を理解することが必要である。その上で本研究からの示唆として、以下のとおりである。

ひとつは、東アジアの介護制度はわが国の制度をそのままではなく、その国や地域にカスタマイズできるような政策提言が必要である。東アジアはその国や地域ごとに、歴史、社会経済、文化などで多様な姿を持つ。社会保障制度の状況も大きく異なる。そのため、これから高齢化が進む国や地域に対して、現在の介護制度に対して、何が足りないのかを検討した上での政策提言につながる比較研究が重要である。

もうひとつはわが国の制度もさまざまな面から検証することである。諸外国の研究者との意見交換ではわが国の介護保険、そのほかの社会保障制度について尋ねられることが多い。特にわが国の制度の良い点を彼らなりに整理して尋ねることが多い。こうした議論を通じてわが国の介護制度を含む社会保障制度の到達点や課題を改めて理解することが出来る。

このように東アジアの介護制度の研究は、比較対象の国や地域だけでなく、わが国にとっても重要であると考えられる。

参考文献

- 増田雅暢・金貞任編著（2014）『アジアの社会保障』法律文化社。
 小島克久（2019）「アジアの公的医療および介護制度－台湾－」『健保連海外医療保障』健康保険組合連合会、No.124, pp.15-24。
 沈潔・澤田ゆかり編著（2016）『ポスト改革期の中国社

会保障はどうなるのか 選別主義から普遍主義への
転換の中で』ミネルヴァ書房。
厚生労働省『2018年 海外情勢報告』。

（こじま・かつひさ）