

# 韓国における「社会サービス院」設立と運営に関する一考察

高橋 明 美

## 1 研究の背景と目的

韓国のムン・ジェイン政権は、パク・クネ前大統領の罷免後「国民の大統領」として2017年5月に発足した革新政権である。すべての国民を対象とした「普遍的福祉、包容的福祉」というスローガンで福祉政策を展開し、国政目標として「認知症国家責任制」、「社会サービス公団新設」、「洞住民センターの福祉機能強化」などを打ち出し、公的機関が住民に直接サービス供給を行う政策を進めてきた。

このうち社会サービス公団については、民間事業者等の反発により実施が遅れていたが、「社会サービス院」という名称に変更し、2019年から試行事業が始まった。これは、「公共性強化」と「サービス品質の向上」を図ることを目的に、自治体が設立した社会サービス院が、保育園や療養機関(筆者注；介護保険サービス事業者)、福祉施設などを直接運営しようとするものである。職員は社会サービス院で直接雇用して準公務員化し、「良質の働き口」を創出することで、福祉分野の主な担い手である女性の雇用安定にもつなげるとしている(保健福祉部(筆者注；厚生労働省)2019年3月6日報道資料)。しかし、韓国ではすでに数多くの民間事業者が保育園や療養機関を運営しており、国公立施設も民間事業者への「委託方式」での運営がほとんどである。

なぜ今、「社会サービス院」が設立されるのだろうか。また社会サービス院による施設運営

では、どのような変化と課題が予想されるのだろうか。本稿は、社会サービス院の概要を明らかにし、その設立背景と意義、運営に対する課題を考察することを目的とする。

## 2 研究の方法

本稿は文献研究である。保健福祉部や国民健康保険公団、ソウル市等の行政資料や報道資料、先行研究等の公表資料から社会サービス院の概要を把握した後、その背景や課題を考察する。なお、研究に際しては、日本社会福祉学会研究倫理規定を遵守した。

## 3 研究結果

### (1) 社会サービス院の概要とその事業

#### 1) ムン・ジェイン政権下での福祉政策と社会サービス院

ムン・ジェイン政権は2017年に発表した国政運営5ヶ年計画に基づいて政策を進めている。福祉政策については「私の人生に責任を持つ国家」という国家目標のもと、国家責任による福祉実践を強調し、「皆が享受する包容的福祉国家」の建設を打ち出している。本稿で検討する社会サービス院は、国政目標2「共によく暮らす経済」の戦略1「所得主導成長による働き口経済」にある「社会サービス公共インフラ構築と働き口拡充」を具現化するもので、「公共部門社会サービス働き口34万人創出」、「国民が体感できる社会サービスの品質向上」(高橋2019：

103-115)が期待されている。

なお、韓国における「社会サービス」とは、「個人または、社会全体の福祉増進および人生の質向上のために社会的に提供するサービスとして社会福祉、保健医療、教育、文化、住居、雇用、環境などを幅広く含む」ものであり、具体的には「老人、児童、障害者などを対象にしたトルボムサービスを総称する」としている(保健福祉部ホームページ「社会サービスとは」)。「トルボム」とは韓国の固有語で「手助け」といった意味を持っており、介護や見守りとも訳されるが、見守りから身の世話、生活支援から身体介護まで幅広い意味を持っているため、本稿においてはそのままトルボムと表記する。

## 2) 社会サービス院の概要

社会サービス院設立の目的は「公共性の強化」と「品質の向上」であり、2019年3月6日に保健福祉部が発表した「社会サービス公共性強化および品質向上のための2019年社会サービス院試行事業推進計画」に基づいて事業が進んでいる(保健福祉部：2019b)。2020年8月末現在、社会サービス院法などの法律制定はされていない。本項では同計画や報道資料等から社会サービス院の概要をつかんでいく。

同計画は2019年から2022年までの計画であり、ソウル市、テグ市、京義道、慶南道の4ヶ所で試行事業をまず実施したのち、2022年までに17の広域市と道(筆者注：日本の都道府県)に拡大するとしている。

同計画は、供給が民間に偏っているために公共性が損なわれている、従事者の処遇が劣悪である、サービス改善には処遇改善が不可欠であるという現状認識を示したうえで、社会サービス院の推進背景として、①社会サービス需要の持続的増加、②社会サービス公共性確保のための公共部門役割強化、③ヒューマンサービス従

事者に対する処遇改善の重要性、④社会サービス共有の新しい代案模索の必要性の4点を挙げ、「民間の専門性」と「公共の透明性」を併せもった供給主体として「社会サービス院」の設立を提起した。

社会サービス院の役割としては、①国公立サービス提供機関を自治体から委託を受けて直接運営しながらサービスを提供、②「総合在宅センター」を設立し各種在宅サービスを統合・連携して提供、③民間提供機関の税務・会計・労務など相談・諮問、対応人員および施設安全点検などを支援、④自治体の政策支援という4項目を挙げている。公共性向上のための国民の期待が高い保育・療養機関の運営は必須事業であり、これら施設の運営施設には新規設置施設の他、経営や評価結果が低調な施設も含むとしている。

社会サービス院は、市・道知事が公益法人形態で設立・運営し、保健福祉部は自身が設立した中央支援団を通して関わる形である(以上、保健福祉部2019b：1-5)。

詳細を保健福祉部2019年3月6日報道資料から見ると、2019年の4ヶ所の試行事業においては、国・公立施設170ヶ所、総合在宅センター70ヶ所運営及びサービス提供人員1万1000人雇用を目標に、2022年までに表1のように地域ごとに推進していく。

例えばソウル市では国公立施設運営の他、2022年までに基礎自治体25ヶ所に総合在宅センターをすべて設置し、地域社会トルボムサービス品質向上及び提供人員の処遇改善を行うこととしている。なお、ソウル市社会サービス院については、次項で詳述する。

テグ市では国公立社会福祉施設の運用受託、総合在宅センター設置等の他、テグ市立希望院(定員995名、従事者163名。ホームレスリハビリ施設、ホームレス入所施設、精神障害者入所

施設)を受託するとともに、施設内に脱施設化チームを構成して生活者の自立及び地域社会定着を支援する。

京義道では、国公立福祉施設の運営だけではなく、老人保護専門機関(筆者注：高齢者虐待対応機関)、老人働き口支援センター、老人総合相談センターなど多様な公共センターを受託連携・運営するのが特徴である。

慶南道では、総合在宅センターと、ケアマネジャーを配置し利用者に対するケアマネジメントとサービス支援計画を策定するコミュニティケアセンターを統合運営し、オーダーメイド型統合サービスを提供することとなっている。

さらに保健福祉部2020年4月22日報道資料によると、社会サービス院は2020年中に11ヶ所、21年に14ヶ所、22年に17ヶ所設置予定で、2020年3月現在、全国で54の国公立施設と11ヶ所の総合在宅センターを運営している。なお同報道資料では、既存方式の社会サービス院との違い

を表2のように示している。

### 3) 社会サービス院の具体的展開～ソウル市「社会サービス院」

ソウル市は、2019年1月3日に「ソウル市社会サービス院設立および運営支援などに関する条例」を制定し、2019年2月28日に「財団法人ソウル市社会サービス院」を設立、試行事業を開始した。本項では「2020年ソウル市社会サービス院事業計画」で事業概要を見たのち、ソウル市社会サービス院のホームページから事業の具体的内容と進捗状況を確認していく。

ソウル市社会サービス院事業計画によると、ソウル市社会サービス院の設立目的は「公共の社会サービスを直接運営し、専門性および透明性が高くその質を向上させることで市民の多様な社会サービスニーズに対応し、ソウル市民の福利増進に寄与する」ことであり、①国公立社会福祉施設運営、②総合在宅センターの設置運

表1 社会サービス院試行事業

区分		国公立施設など運営				
		国公立施設	総合在宅センター	従事者数	施設類型	民間施設支援事業
ソウル市	19年	5	4	550名余	保育園、老人療養施設(20年以降)	①経営コンサルティング
	～22年目標	20	25	3,900名余		
テグ市	19年	9	2	470名余	保育園、老人施設、ホームレス施設、障害者施設、その他公共センター等	①施設安全点検支援 ②経営コンサルティング ③対処人員派遣 ④民間協力支援事業
	～22年目標	28	8	1,500名余		
京義道	19年	10	2	330名余	保育園、老人療養施設、合同支援、その他公共センター	①施設安全点検支援 ②経営コンサルティング ③対処人員派遣 ④人員需給支援
	～22年目標	97	29	4,300名余		
慶南道	19年	7	2	390名余	保育園、老人療養施設、コミュニティケアセンター等	①施設安全点検支援 ②経営コンサルティング ③対処人員派遣 ④教育訓練支援
	～22年目標	25	8	1,500名余		
計	19年	31	10	1,740名		
	～22年目標	170	70	11,200名		

出典：保健福祉部 2019年3月6日報道資料 P9「社会サービス院重要内容」筆者訳

営、③民間サービス機関支援、④サービス品質管理の4つが重要事業である。職員定員は572人(2020年1月末現在217人)であり、フルタイムの正規職を前提に、一部はパートタイムとなっている。給与は保健福祉部のガイドラインを適用し、年俸制、号俸制をとっている。

施設運営については新規設置施設を対象に、老人療養施設(筆者注；特別養護老人ホーム)は2021年に2ヶ所、2022年に3ヶ所の計5ヶ所、保育園については2020年から毎年5ヶ所、計15ヶ所を運営する計画である。

総合在宅センターは、療養保険、障害者活動支援などを中心に、利用者オーダーメイド型総合サービスを提供するもので、2019年に4ヶ所、2020年中に8ヶ所を設置運営する予定である。

また、民間支援サービスは、専門化(法律・会計・労務)相談支援、サービス標準モデル伝播、公共空間開放を予定している。サービス品質管

理については、社会サービス院の統合サービスを通して、標準運営モデルを構築し、サービス品質管理体系の開発と、専門性の強化を目指している。(以上、ソウル市2020：1-7)

表3は、ソウル市の総合在宅センターの事業内容を示したものである。表中の障害者活動支援とは障害者の家庭を訪問し活動補助などを提供するもので、社会サービス利用権法に規定されている。利用者の障害程度によって月の利用限度額が変わり、所得によって本人負担金も発生する。月の利用実績や負担金支払いは「電子バウチャー」で管理されており、利用者が直接提供機関と契約しサービスを利用する方式である。

緊急トルボムは、ソウル市を始め韓国全体で力を入れている「死角地帯」の解消のための施策である。「死角地帯」とは文字通り「見えない部分」という意味であり、福祉分野においては要件が適合せずに各種制度が使えない層や、

表2 既存方式と社会サービス院の違い

区分		既存	社会サービス院
従事者	雇用主体	個別施設長	社会サービス院長
	従事者地位	個別施設によって多様 委託契約完了時勤労関係変更	正規職 勤務形態は時間制、全日制など多様化
	昇進	運営が難しい(小規模運営)	制度運営(完全雇用、スケールメリット)
財政	財源	事業別収入(補助金、報酬)	同左
	補助金受領管理	個別施設施設長	社会サービス院
	会計管理	現金主義・単式簿記	発生主義、複式簿記

出典：保健福祉部2020年4月22日報道資料 P8 筆者訳

表3 ソウル市総合在宅センター事業内容

事業	内容	備考
在宅長期療養サービス	訪問介護、訪問入浴、訪問看護、デイサービス、短期保護	長期療養保険制度
障害者活動支援サービス	バウチャーを活用した、障害者活動支援サービス提供	社会サービス利用権法
緊急トルボム	トルボムSOSセンターと連携したトルボム死角地帯対象者のためのサービス	
地域社会トルボム連携	民間機関との連携を通じ、困難事例支援やケアマネジメント提供	

出典：ソウル市(2020)『2020年社会サービス院事業計画』P5より筆者作成

ニーズが潜在していて制度等に結びつかない層、人々の関心外にある分野や地域を指す(高橋2018:65-77)。ソウル市はこれに対応するために、洞住民センターに配置した公務員の社会福祉士等が家庭訪問を行う「訪ねていく洞住民センター事業」を推進してきた(高橋2019:103-115)。今回はこれをさらに強化し、洞住民センターに「トルボムSOSセンター」を設置して相談を行い、社会サービス院の総合在宅センターに「緊急トルボム」事業として直接サービスを提供する人員を配置した。そして両者が連携することで相談を受けてからすぐに対応する体制の整備を進めている。ソウル市は2021年までに25区、424洞すべての洞住民センターに「トルボムSOSセンター」を設置し、「トルボムに責任を負うソウル」の実現を図り、「ソウルケア」の完成を目指している(ソウル市2019:12)。

さらに、総合在宅センターで複数の療養保険サービスを提供することで、ケアマネジャーが実質不在のため単一サービス中心で効果性に欠け、施設入所に至るといった療養保険制度の課題(西下2011:175-195、鳥羽・高橋2019:251-259)にも対応できる。

ソウル市社会サービス院ホームページでこれから事業の進捗状況を確認すると、「いつでもどこでも信頼できる同伴者」をスローガンに事業が展開されており、2020年度中にデイケアセンターは2ヶ所開設、保育園は計画を前倒して6ヶ所の運営を予定している。緊急トルボムについては、新型コロナウイルスでサービスが中断したり、自宅隔離中でサービスが利用できない高齢者や障害者、保護者がコロナウイルスに感染し、一時的に子どもの養育ができない家庭についても対象として支援を行っている。

民間支援サービスについては、専門コンサルティング、従事者および利用者のための運動・認知機能研修の実施、研修室や会議室等の貸与

を、小規模事業者優先で実施している(ソウル市社会サービス院ホームページ)。

## (2) 社会サービス院設立推進の背景

韓国においては2000年代以降、委託方式の中で公正性、横領や予算乱用および誤使用、そして公共性とサービスの質の低下の問題が存在するという指摘がなされるようになった(高橋2019:103-115)。しかし、「公共性」や「品質」の定義、あるいはその尺度や指標については韓国内でも議論が続いている(例えばソン・ジア2019:131-155など)。本稿では、「公共性」や「品質」が問われるようになってきた背景を、社会サービス院の必須事業となっている療養・保育分野の現況や運営実態等から探っていく。

### 1) 経営主体の現況と課題

#### ① 療養機関の場合

韓国では2008年7月から65歳以上の高齢者を対象とし、日常生活支援と家族の負担軽減を目的に、日本の介護保険制度に相当する老人長期療養保険制度を導入した。日本とは違い、国民健康保険公団が全国で唯一の保険者である。この療養保険は民主政権であったノ・ムヒョン政権(2003~2008)で試行事業と法案通過が行われ、保守政権であるイ・ミョンバク政権(2008~2013)、パク・クネ政権(2013~2017)で実施と拡充が図られた。

表4は療養保険下でサービスを提供する療養機関について、運営主体別に数と定員を示したものである。運営主体としては圧倒的に民間が多く、特に法人格もない個人の多さが際立っている。施設の運営主体と規模の関連を見ると、公立入所施設は1施設当たり約79人の入所者であるが、法人は約65人、個人は約45人であり、個人経営の入所施設は規模が小さいことがわかる。

韓国の入所施設の運営実態について、質的調

査を実施した洪シネ(2019: 87-111)によると、療養保険制度発足時には政府は多様な主体の参入を積極的に進めて営利化政策を進めていたが、2012年の社会福祉事業法改正により、それまで社会福祉法人のみに適用していた財務・会計規則を民間事業者に適用範囲を拡大して以降、表面上は営利化を推進しながらも、法制度面および施設サービスの現場では実質的に非営利化が進行していったという。そして、ムン・ジェイン政権に代わってからは、政府の主張、法制度面、施設サービスのすべての面で、非営利化が進行していったと結論している。

国民健康保険公団が、2019年に在宅分野を含む療養機関2,000ヶ所を対象に実態調査を実施し、運営上の困難な点を聞いたところ、「利用者の募集が難しい」が72.3%と最も多く、財政運営71.2%、長期療養評価67.5%、人材採用

及び管理62.5%、政策変化62.5%となっていた。利用者の募集が難しい理由としては、「長期療養機関の過当競争」が48.4%で最多であった(保健福祉部2020年 3月30日報道資料)。ここからは、療養機関は供給過剰気味で利用者の獲得競争にさらされており、利用者の確保ができずに経営に苦勞している現状がうかがえる。ちなみに2015年から2019年12月末までに廃業した療養機関は1万1,019ヶ所、うち入所施設は3,172ヶ所に上っている(国民健康保険公団ホームページ「長期療養機関廃業現況」)。

また2020年2月からの韓国におけるコロナウィルスの感染拡大時には、集団感染が発生して施設隔離となった入所施設が、大統領府に「〇〇療養院のお年寄りを助けてください」と請願し(大統領府青瓦台請願ホームページ)、ここでも個人経営、小規模経営の限界や難しさが表れた。

表4 療養機関運営主体別機関・定員数

(単位: ヶ所、人)

区分		全体	自治体	法人	個人	その他	
計	機関	21,290	245	3,708	17,254	83	
	定員	265,748	10,843	100,269	153,851	785	
在宅給付	計	機関	15,970	135	2,374	13,390	71
		定員	85,320	2,863	22,808	59,268	381
	訪問介護	機関	1,235	30	1,563	10,689	53
	訪問入浴	機関	9,665	16	1,116	8,462	38
	訪問看護	機関	682	4	114	562	2
	デイサービス	機関	3,211	121	905	2,171	14
		定員	83,674	2,743	22,591	57,959	381
	短期保護	機関	179	5	35	139	—
		定員	1,646	120	217	1,309	—
	福祉用具	機関	1,920	—	259	1,650	11
施設給付	計	機関数	5,320	110	1,334	3,861	12
		定員	180,428	7,980	77,461	94,583	404
	老人療養施設	機関数	3,389	100	1,161	2,120	8
		定員	163,484	7,895	75,945	79,267	377
	共同生活家庭	機関数	1,931	10	173	1,744	4
		定員	16,944	85	1,516	15,316	27

出典: 国民健康保険公団(2019a)『2018老人長期療養保険統計年鑑』P744 表4-2を筆者一部改変

② 保育園の場合

韓国において保育園は「乳幼児保育法」第10条に根拠を持つ社会サービス施設であり、国公立保育園、社会福祉法人立保育園、非営利団体が営む法人・団体保育園、それ以外の者(個人含む)が運営する民間保育園、利用者が5人以上20人以下の小規模な家庭保育園(個人経営可能)、保護者や保育教師が11人以上で営む協同保育園、各職場が勤労者のために設置した利用者5名以上の職場保育園がある。

保育園の利用は、国の妊娠育児総合サイトであるアイサランというシステムを使ってオンライン上で申請が可能である。このシステムに保護者が個人情報を入力して利用したい保育園を自分で選択、申請し、その後各保育園と契約するという流れである。入園に関しては、園長がその決定の権限をもっている。また保育料については、各保護者が洞住民センターに申請し、所得に応じた補助を受けることとなっている。

表5は保育園の現況を示したものであるが、利用児童数を見ると国公立保育園利用児童は17%にすぎず、民間保育園や家庭保育園など民

間が設置した保育園を利用する児童が圧倒的に多い。しかし一方で、国公立保育園の94.7%に、平均107人の待機児童がいる(保健福祉部2019a:129)という調査もあり、国公立保育園への入所希望者が非常に多い。

表4および表5からは、療養・保育分野においては民間事業者が運営する施設の利用者が圧倒的に多く、これが「公共性の低下」という主張の背景になっていることがわかる。

2) 虐待および不適切なケアと不正請求

韓国では2015年1月、保育園で保育教師が給食を残した子どもを平手打ちするという衝撃的な動画が全国ニュースで公開され、大きな社会問題となるとともに保育園に対する国民の不信感が高まった。結果、2015年4月乳幼児保育法が改正され、全保育園に監視カメラを設置して映像を60日間保管するとともに、1回でも施設内虐待が起こった場合は閉鎖できることとなったが保育園での保育教師による虐待報道は後を絶たない<sup>(1)</sup>。2018年児童虐待現況報告書によると、把握した児童虐待2万4604件のうち、保育

表5 運営主体別保育園の現況(2019年)

(単位:ヶ所、人)

	国公立 保育園	社会福祉 法人 保育園	法人・ 団体等 保育園	民間 保育園	家庭 保育園	協同 保育園	職場 保育園	合計
施設数	4,324	1,343	707	12,568	17,117	159	1,153	37,371
比率(%)	11.6	3.6	1.9	33.6	45.8	0.4	3.1	100
児童定員数	269,500	124,040	51,736	832,749	318,092	5,297	85,459	1,686,873
比率(%)	16	7.4	3.1	49.4	18.9	0.3	5.1	100
児童現員数	232,123	86,775	38,538	664,106	273,399	4,121	66,023	1,365,085
現員数比率(%)	17	6.4	2.8	48.6	20	0.3	4.8	100
保育教師計	37,289	12,663	5,472	103,729	66,571	693	13,496	239,913
(内訳)1級	24,687	8,489	3,694	68,897	43,027	478	7,384	156,656
(内訳)2級	12,227	4,056	1,706	32,730	21,782	198	6,028	78,727
(内訳)3級	375	118	72	2,102	1,762	17	84	4,530

筆者注: 国公立保育園には委託を含む

出典: 保健福祉部(2020a)『2019保育統計』 P5, 179, 234, 237, 240より筆者作成

園での虐待の発生は811件、3.3%であった(中央児童保護専門機関2019:27)。

老人入所施設においても、療養保護士が布団に寝ていて抵抗できない入所者に対して暴力をふるう、褥創を放置するなどの虐待を含む不適切なケアの実態が度々テレビで放送されている<sup>(2)</sup>。過去にも交換したおむつの汚れていない部分を切り取って再利用する、賞味期限が切れた食材で調理するなど劣悪な療養院が「悪徳療養院」として報道され<sup>(3)</sup>、批判が高まったことがある。2018年老人虐待現況報告書によると、把握した虐待5,188件のうち、生活施設(筆者注: 養老院等を含む)での虐待の発生は382件、7.3%であった(中央老人保護専門機関2019:25)。

このように、保育園および老人入所施設ともに従事者による深刻な虐待や不適切なケアが発生しており、さらにそれがメディアなどを通じて全国的に拡散されることで、「民間」に対する不信感が募っている状況がうかがえる。

また、韓国には国民が多様な方法で不正を通報することができる「国民權益委員会」の中に「福祉・補助金不正申告」があり、2019年には福祉・補助金不正として1,536件の申告があり、766件が処理対象となっている(国民權益委員会ホームページ)。内容は、社会福祉法人許可の際の虚偽申告、施設の人員配置基準違反、遺品の不正処理、従業員の給料の横領、実際には勤務していない従業員の補助金請求など多岐にわたっており、これらは『社会福祉法人・施設不正受給事例集』として発刊されている(保健福祉部:2017)。このように不正申告センターを設置して事例集を出すほど不正受給の件数が多く、また不正に対する国民の関心が高いということもできよう。

### 3) 職員処遇の現況

韓国には福祉専門職の国家資格として、社会

福祉士(1・2級)、療養保護士(筆者注:介護福祉士に相当)、保育教師(筆者注:保育士に相当。1~3級)がある。しかしこれら専門職の社会的地位や給与水準は高いとは言えず、特に、療養保護士と保育教師のように直接ケアに当たる職員についてはその傾向が強く、Dirty、Difficult、Dangerousの頭文字をとった「3D」職場と揶揄されることもある。

療養保険下で働く療養保護士は2018年度末で37万9,822人であり、施設分野が6万8,216人、訪問介護やデイサービスなど在宅分野で31万9,498人が従事している(国民健康保険公団2019a:764)。しかし、急速に高齢化が進む韓国では、2022年までに療養保護士が53万人必要と予測されているのに対し、療養保護士の供給動向からは2022年までに3.5万人が不足すると見込まれている(保健福祉部2018:22)。

ソウル市における療養保護士の現状と今後を分析した『ソウル市療養保護士処遇改善方案』によると、ソウル市内で就業している療養保護士は、施設が6,286人、在宅7万8,278人の計8万4,564人である。そのうちの94.3%が女性であり、50代以上が92.3%を占めている(ソウル市福祉財団2019:3)。

療養保護士の給与をみると、月平均147時間、月給128万ウォン(時給換算7,671ウォン)、施設は175時間、月157万ウォン(時給換算7,609ウォン)、デイサービスは166時間、月151万ウォン(時給換算7,508ウォン)、訪問介護は92時間、月91万ウォン(時給換算8,381ウォン)<sup>(4)</sup>であった。2018年の全国最低賃金は週休を含んで月208労働時間、156万ウォン(時給換算7,530ウォン)であるので、最低賃金に近い数字となっている。雇用形態も期間制(筆者注:契約職)が正規職の倍であり期間制雇用の比率が高い。(ソウル市福祉財団2019:20-22)。なお、介護報酬に対する人件費率はサービスごとに最低基準が告示で規

定されており(後述)、訪問介護は勤務時間が短く流動的であるために、人件費率の設定が高く、それに伴って時給が高いと考えられる。

つづいて保育教師の実態を見ていく。保育教師は表5に示した通り、23万9,913人が従事しているが、その43.2%は民間保育園、27.7%は規模の小さい家庭保育園で働いている。2018年の保育実態調査によると、保育教師の98%は女性であり、平均勤務年数は6年4ヶ月、平均年齢は40.9歳であった(保健福祉部2019年6月20日報道資料)。なお保育教師の給与は保健福祉部が定めた「保育教師人件費支給基準」に従い、号俸制をとっている。同報道資料によると手当を含めた給与は平均月額213万ウォンであるが、国公立保育園が249万8,000ウォン、社会福祉法人保育園が248万4,000ウォン、法人保育園が248万8,000ウォン、民間保育園204万6,000ウォン、家庭保育園が196万5,000ウォン、職場保育園249万ウォンと運営主体によって大きな差が出ている。民間保育園および家庭保育園の給与が低いのは、2・3級保育教師が多い、勤続年数が短いなどの理由で適用号俸が低いことが理由と考えられる。

#### 4) 質の向上への取り組み～療養機関を中心に

##### ① 評価制度

質の向上への取り組みとして、評価制度がある。評価制度は、保育分野では「乳幼児教育法」第30条「評価認定」に基づき、療養保険では「長期療養保険法」第54条に基づき、両者ともほぼ同じ流れで評価とその情報公開が行われている。

療養保険では、保険者である国民健康保険公団が「施設評価」を実施する。日本の福祉サービス第三者評価制度にも似た仕組みであるが、在宅、施設給付ともに全機関義務付けであることと、その結果が「等級」として公表されるこ

とが大きな違いである。評価は、公団職員と学識経験者などが3人一組で施設を訪問し、評価マニュアルに沿って書類の有無や内容を確認するほか、入所施設では全数ではないが規模に応じた利用者面接も行っている。評価マニュアルは公表され、指標も明確である。各項目別に、優秀、良好、普通、不十分と4段階で点数をつけ、最後にそれを合計して結果を出し、公表している。例えば入所施設の場合、評価項目は、機関運営、環境及び安全、受給者権利保障、給付提供過程、給付提供結果の5つであり、48の詳細な指標が示されている(国民健康保険公団2018:9-11)。結果はA(最優秀)からE(不十分)の5段階で公表され、A評価の上位には1%または2%の加算金があり、E評価の施設については再調査を行う(国民健康保険公団2020:6)。

2018年は、4,763ヶ所の入所施設を対象に調査を行ったが、その結果、A評価を受けた577施設のうち30人未満施設が171施設である一方、E評価を受けた884施設のうち定員30人未満の施設が740施設となっており(国民健康保険公団2019年4月24日報道資料)、小規模な施設は評価点数が低い傾向にあった。

なおソウル市は独自の取り組みとして、療養機関に対して「良いトルボム認証マーク」を作り、2020年8月現在243ヶ所(デイサービス193ヶ所、入所施設49ヶ所)を指定して独自の認証を行っている。認証を受けるには、入所施設の場合は、5領域37の指標を満たすことが条件である(ソウル市ホームページ「良いトルボム認証」)。

##### ② 業務標準化

サービスの質を向上させる他の取り組みとしては、業務標準化もある。

保育分野では、保育園の運営を支援するため中央育児総合支援センターを設置し、保育園の

設置や運営の支援、職員の教育や相談を実施するほか、「保育統合情報システム」を導入し電算化による業務軽減と統一化を進めている。

療養保険では国民健康保険公団が、全サービス提供機関に「長期療養保険情報システム」を導入してサービス提供記録や給付を電算化し、サービス種別ごとに帳票を統一している。例えば、施設では、体温や血圧、食事の回数と量、体位交換の回数、排泄の回数まで詳細に提供記録に記入する。この記録は、1ヶ月ごとに保護者(筆者注；家族)に郵送またはインターネット上で公開を行い、サービス提供の内容を保護者が確認する。統一した記録紙を使うことでサービスの提供領域と実施項目が明確になっている。なおこれ以外に機関独自の帳票を追加することは可能である。利用依頼書、契約書、サービス提供計画書などは、長期療養保険法施行規則において様式を定めて統一帳票を使用している。

さらに、保健福祉部と国民健康保険公団は、在宅給付は2014年、施設給付は2016年から各分野別の『サービス提供マニュアル』を作成、配布し、排泄や食事などのサービス内容別に目的や手順を示し(保健福祉部・国民健康保険公団：2019, 2020)、サービスの標準化にも取り組んできた。

### ③ 処遇改善

保育分野は前述のとおり号俸制をとり、資格と経歴、勤務年数に応じた一律的な給与体系がとられている。療養保険制度では人件費率の規定があり、表6のように介護報酬に対する従事者の人件費率を告示で定めている。この規定により、従事者の処遇はどこでもほとんど変わらず一定の担保がされている。だが訪問介護の人件費率は86.4%にもなり、管理者や事務員の給与、事務所賃貸料などの経費を引くとほとんど利益はのこらない。筆者が以前関わっていた訪問介護事業所も、いくら利用者を獲得しても

固定費がかさんで全く利益がでず、結局廃業に至った。前述の洪(2019：87-111)が「施設サービスの現場では非営利化が進行した」と指摘したとおりである。

従事者の給与額までコントロールされることには事業者からも疑問の声が出ており、「長期療養給与費用は事業者の私有財産に該当する」として保健福祉部長官を相手に私有財産確認訴訟も起きたが、一審で却下された(医師協新聞2020年3月11日記事)。

表6 サービス種別ごとの人件費率

区分	人件費 支出比率 (%)	長期療養要員
老人療養施設	60.2	看護(助務)師 理学(作業)療法士 社会福祉士 療養保護士
老人療養共同 生活家庭	64.7	
デイサービス	48.0	
短期保護	58.3	
訪問介護	86.4	療養保護士 社会福祉士
訪問入浴	49.1	療養保護士
訪問看護	59.0	看護(助務)師 歯科衛生士

出典：長期療養給付提供基準および給付費用算定方法などに関する告示第11条の2を筆者一部改変

## 4 考察

もともと韓国では民間が社会事業を行い、それを政府が補助する形で社会福祉が発展し、療養保険制度も民間による基盤整備を前提としていた。このような背景から、保育園および療養機関は、小規模事業者や個人など経営基盤が脆弱な事業者が圧倒的に多い。そしてその脆弱さが従事者の低賃金や低処遇、従事者による虐待や不適切なケア、事業者による不正請求などにつながり、それが明るみに出ることによって社会的信用が低下し、規制強化や利用者離れに至るという悪循環も見られている。

これに対して政府は、「事業者の競争」、「評価制度」、「業務標準化」、「人件費規定」を使い改善を図ろうとしてきた。しかし療養保険分野では事業者の競争が激化して多くの廃業事業者を生んだ。評価制度は多数を占める小規模事業者にとって運営上の負担となっており、準備に時間がかかりサービス提供に影響がでる本末転倒の事態も引き起こした。そして人件費率規定は経営そのものを大きく圧迫するなどし、これらの政策は必ずしも意図したとおりには進んでこなかった。

これらから社会サービス院設立の背景と意義を考察すると、以下の三点があげられる。

第一は、「積弊精算」による「抜本的な変革」である。数々の課題があり、その改善策が十分に効果を上げていなかったとはいえ、供給主体そのものを変更するという事はいわば「荒療治」であり、短期間での実施は困難にも思える。しかし、不正で罷免されたパク・クネ前大統領の後を受けたムン・ジェイン政権は、過去の政権によって積もった不正や不公平、格差を一掃して清算するという「積弊精算」を各分野で進めている。特に療養保険はイ・ミョンバク政権、パク・クネ政権という保守政権の下、民間主導で進められてきたことを考えれば、供給主体自体を大胆に変えて課題を一気に解決するという社会サービス院の創設は、「積弊精算」の一つの表れと考えることもできる。

第二、「安定したサービス供給」である、公的機関が直接サービス提供を行えば、安定的に確実なサービス供給ができる。統一的・体系的な研修を受けた正規職員がサービスを提供することで一定の質が担保される。そして提供者の経験がサービスの質にも影響するという対人援助職の特性も考えれば、安定した身分で勤続年数が長い職員がサービスを提供することは、サービスの質の向上と直結する。

さらに、2020年のコロナウィルスの感染拡大などの非常事態においても、公の直営であれば公的財源と人材を直接投入でき、また利用者や職員の異動ができるので対応がとりやすい。資源投入の容易さ、スケールメリットの活用という点でも、社会サービス院のメリットが十分発揮できよう。

第三は、「地域特性に応じたコミュニティケアの推進」である。韓国では2025年までに「コミュニティケア」を完成させるとして2019年から取り組んできたが(保健福祉部2019c)、社会サービス院の試事業に「総合在宅センター」を盛り込んだことで、ここを拠点とした「コミュニティケア」の具体的な方策が示されたと考えられる。今まで韓国の福祉供給体系は、分野別、サービス別の縦割り傾向が強かったが、総合在宅センターを創設したことで、高齢と障害の横断的なサービス提供が実現した。

さらに、ソウル市では社会サービス院の総合在宅センターと、洞住民センターの訪問活動を連携させることで死角地帯への迅速な介入を強化し、京義道では総合在宅センターに虐待や仕事の支援も含めることで総合的な高齢者の支援の展開を図り、テグ市ではホームレスおよび精神障害者施設の運営を通じ、障害者の「脱施設化」や地域移行を進めるなど、それぞれの地域で特性と課題に応じたコミュニティケアを推進する形を作っている。

しかし一方で、社会サービス院運営の課題としては、以下の四点が考えられる。

第一は、継続性である。前述したように社会サービス院は、積弊精算を進めるムン・ジェイン政権で実現した政策とも言える。しかし、韓国の政権は5年交代であり政権交代は必ずある。今後、特に保守政権に交代した場合、この社会サービス院が継続されるだろうか。再度抜本的な改革ということになれば、現場の混乱は

必至であろう。

第二は、品質向上のための新たな仕組みづくりである。社会サービス院になれば、自動的に質の高いサービスが提供できるわけではない。サービスの向上のためには、職員の身分安定のみならず資質向上のための教育体系と、動機付けのためのキャリアパスの作成が必要である。しかし療養保護士は50代が最も多く、保育教師は勤続年数が短いという状況で、それらは容易ではない。また、事業者の競争を前提とした評価制度は、前提条件が変わる中では十分に機能しないため、質の向上のための新たな仕組みが求められよう。

第三は、画一化への懸念である。かつて日本の社会福祉法人は「措置制度」の下で、全国一律の設備・人員基準にそって施設運営をし、職員の雇用も守られていた。しかし社会福祉法人自身は、「一定水準以上のサービスの確保には寄与するが画一的なサービスを生みやすいものだった」(社会福祉法人経営研究会編2007:43)と措置による画一化を自省している。社会サービス院においても、同様の課題が起きることは想像に難くない。

第四は、格差の拡大である。これには、官民格差と地域格差の二つがある。社会サービス院に公的財源が投入されれば、他に財源がない民間との差は開く一方である。社会サービス院は、民間事業者をどのように支援し、共存を図っていくのだろうか。

また社会サービス院は地方自治体の設立であり、地域特性を生かした経営を行うことが期待されているが、一方では地方自治体の財政負担も発生する。ソウル市などごく一部の自治体は豊かな財源と人材があるが、それ以外の地方自治体では投入できる財源と人材に限りがあり、自治体間の地域格差が拡大することも懸念される。

これらの課題や困難が予想される社会サービ

ス院であるが、設置は計画的に進んでおり、社会サービス院を軸としたサービス供給体制が整備されていく。民営化をすすめる日本とは全く逆の方式をとっていく社会サービス院は、どのような成果をあげるだろうか。また予想したような課題が出てくるのだろうか。

今回は、コロナウイルス感染拡大で渡韓できず、社会サービス院の実践活動について見る事ができなかった。今後はコミュニティケアとの関連も含めて、社会サービス院に関する研究を実践面から進めていきたい。

#### 【注】

- (1) 例えば2020年3月19日 TV朝鮮「ソウルA区 保育園保育教師「児童虐待疑惑」捜査」など
- (2) 例えば、2016年6月13日 MBCニュース「恐怖の療養院」  
2019年7月21日 JTBCニュース「褥創放置。筋肉がなくなり骨が見えるまで。院長「責任を押し付けられても」」など
- (3) 2015年3月20日 KBS「賢い消費者リポート 悪徳療養院」
- (4) 韓国では週15時間以上働いた場合、8時間分の週休手当を支給することとなっている。そのため文中では労働時間と月給、時給が一致しないが、出典よりそのまま引用した。

#### 【引用文献 日本語】

- 洪シネ (2019)「韓国の老人長期療養保険制度における営利化政策の実質的変化—介護施設の運営状況に関する実態分析から—」『医療福祉政策研究』第2巻1号, 87-111
- 西下彰俊 (2011)「韓国の老人長期療養保険制度におけるケアマネジメントの課題」, 『現代法学』第20号, 175-195
- 社会福祉法人経営研究会編 (2007)『社会福祉法人経営の現状と課題—新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業』全国社会福祉協議会
- 高橋明美 (2018)「韓国ソウル特別市における老人福祉体系の現状と課題—「死角地帯」の考察を通して—」明治学院大学社会学部附属研究所年報(48), 65-77

## 韓国における「社会サービス院」設立と運営に関する一考察

高橋明美 (2019) 「韓国高齢者福祉の最新動向—ソウル特別市を中心に—」 明治学院大学社会学部付属研究所年報(49), 103-115

鳥羽美香・高橋明美 (2019) 「日本と韓国における高齢者デイサービスの一考察」『文京学院大学人間学部研究紀要』(20), 251-259.

### 【引用文献 韓国語】

ソン・ジア (2019) 「社会福祉における'公共性'概念と基準についての再検討」『批判社会政策』(62) 131-155

保健福祉部 (2017) 『社会福祉法人・施設不正請求事例集』

保健福祉部 (2018) 「長期療養保険第2次基本計画」

保健福祉部 (2019a) 『2018保育実態調査』

保健福祉部 (2019b) 「社会サービス公共性強化および品質向上のための2019年社会サービス院試行事業推進計画」

保健福祉部 (2019c) 「地域社会トルボム統合(コミュニティケア)先導事業推進計画」

保健福祉部 (2020a) 『2019 保育統計』

保健福祉部 (2020b) 『2020 保育事業案内』

保健福祉部・国民健康保険公団(2019)『老人長期療養 訪問介護・訪問入浴給付提供マニュアル』、『老人長期療養 デイサービス給付提供マニュアル』、『老人長期療養 訪問看護給付提供マニュアル』

保健福祉部・国民健康保険公団 (2020) 『長期療養機関施設給付提供マニュアル』、

国民健康保険公団 (2018) 『2018年度施設評価マニュアル～長期療養施設』

国民健康保険公団 (2019) 『2018 老人長期療養保険統計年鑑』

国民健康保険公団 (2020) 『2020年度老人長期療養保険苦情相談事例集 パート11』

ソウル市 (2019) 『トルボムSOSセンター運営マニュアル』

ソウル市 (2020) 「2020年社会サービス院事業計画」

ソウル市福祉財団 (2019) 『ソウル市療養保護士処遇改善方案』

中央児童保護専門機関 (2019) 『2018児童虐待重要統計』

中央老人保護専門機関 (2019) 『2018老人虐待現況報告書』

### 【報道資料等 韓国語】

国民健康保険公団2019年4月24日報道資料「2018年長期療養機関施設給付定期評価結果公表」

保健福祉部 2019年3月6日報道資料「社会サービス院設立・運営」

保健福祉部 2019年6月20日報道資料「2018年保育実態調査結果発表」

保健福祉部 2020年3月30日報道資料「2019長期療養実態調査結果発表」

保健福祉部 2020年4月22日報道資料「社会サービス院、コロナ19第一線で緊急トルボムサービスの公共の役割を正確に果たす」

### 【インターネット資料 韓国語】

大統領府青瓦台請願

<https://www1.president.go.kr/petitions/587432> 2020.03.31閲覧

保健福祉部 「アイサラン」

<http://www.childcare.go.kr/> 2020.08.20閲覧

保健福祉部 「社会サービスとは」

[http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06360101&PAGE=1&topTitle=](http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06360101&PAGE=1&topTitle=) 2020.08.20閲覧

医師協新聞 2020年3月11日記事

「長期療養給付費用は長期療養機関の私有財産ではない」

<http://www.doctorsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=133796> 2020.04.01閲覧

国民権益委員会 福祉補助金不正申告統計

<https://www.clean.go.kr/ncp/stat/stStatsP004.do> 2020.9.03閲覧

国民健康保険公団 「長期療養機関廃業現況」

[http://www.longtermcare.or.kr/npbs/d/m/000/moveBoardView?menuId=npe0000000950&bKey=B0019&search\\_boardId=60062](http://www.longtermcare.or.kr/npbs/d/m/000/moveBoardView?menuId=npe0000000950&bKey=B0019&search_boardId=60062) 2020.04.01閲覧

ソウル市 「良いトルボム認証」

<http://news.seoul.go.kr/welfare/archives/50524> 2020.08.20閲覧

ソウル市社会サービス院 ホームページ

<https://seoul.pass.or.kr/welfare-centre> 2020.08.20閲覧