

韓国高齢者福祉の最新動向

—ソウル特別市を中心に—

高橋 明 美

1 研究の背景と目的

韓国の高齢化率は2018年1月現在14.3%であり、すでに高齢社会に入った。また韓国は高齢化の速度が速く、2026年には超高齢社会に到達すると予想されている。そのため超高齢社会への対応が急がれ、2008年には日本の介護保険制度にあたる老人長期療養保険制度(以下、療養保険)を導入したところである。しかし、制度施行から10年目の現在では、軽度認知症者や虚弱高齢者の支援、介護労働者の低賃金とそれに伴う担い手不足、サービスの質の向上が課題となっている。

ムン・ジェイン大統領政権では政権発足後、これらの課題に対応するために「認知症国家責任制」、福祉施設を直接運営する公的機関である「社会サービス公団新設」、「洞住民センターの福祉機能強化」などを打ち出した。これらは公的機関が住民に直接サービス供給を行う政策である。もともと、韓国は介護サービスがほとんどない状況から療養保険の導入を図ったため、民間事業者を中心としたサービス供給体制をとってきた。しかし今後は公的機関や公務員による直接サービスの提供を推進し、公的責任の強化を図っていく方針が示された。これは、地域包括ケアシステムや指定管理者制度等、民間の力を活かした福祉システムの構築を目指す日本とは異なる方向での施策といえる。

韓国は日本を高齢者福祉のモデルの一つとし

て考えており、民間の活用を軸として地域で高齢者を支えようとする日本の動向を当然把握しているわけであるが、なぜあえて日本とは逆に公的責任を強化していくのか。また、韓国でも公立の特別養護老人ホームなどがあり、これらは民間法人への「委託方式」で運営をしているが、なぜ、わざわざ「直接経営」にしていくのか。委託では公的責任は発揮できないのだろうか。公的責任を強化した韓国の老人福祉は、どのような形を目指していくのか。そしてこれら政策の大きな変化は、高齢者支援の実践にどのような変化をもたらすのだろうか。

これらの疑問について、本稿ですべてを明らかにすることはもちろんできない。本稿では、新政策のうちすでにソウル特別市(以下ソウル市)において先駆的に実施されている「洞住民センターの福祉機能強化」に焦点を当て、ここから公的責任の実際、公と民との関係、今後の方向性などを探っていくこと目的とする。

2 研究の方法

本稿では、まず、老人福祉政策の最近の動向について、先行研究、行政資料、報道資料や関係者インタビューから明らかにし、政策の背景を考察していく。あわせて韓国の老人福祉分野における「公」と「民」の概念について、先行研究等から整理を試みる。そして、洞住民センター福祉機能強化事業のモデルであり、「訪ね

ていく洞住民センター事業」をすでに2015年から試行実施しているソウル市A区を対象地域とし、高齢者支援の現状を明らかにし、考察を加えていく。調査期間は2018年2月19日から2018年3月3日である。なお、各機関からは資料の引用および使用においては口頭で同意を得ている。

3 研究結果

(1) ムン・ジェイン政権の福祉政策

1) 大統領ごとの福祉政策

韓国は再選なく5年1期とする大統領制をとっている。各大統領は特徴のある福祉政策を展開し、それぞれに象徴的なスローガンをつけている。申成秀(2015:17-29)はパク・ジョンヒからパク・クネまでの歴代大統領の福祉政策を分析している。申によると、パク・ジョンヒは「福祉国家の建設」としつつも実際は経済成長のための政策であったとし、キム・デジュンは社会連帯や仕事を通じた福祉である「生産的福祉」、ノ・ムヒョンはキム・デジュンの生産的福祉を継承し、社会サービス強化と労働市場政策を強調した「参与福祉」であるとした。その後の保守党政権であるイ・ミョンバクは市場機能導入による福祉需要の充足と雇用創出、低所得者層への施策を中心とした「能動的福祉」となっている。そしてパク・クネについては、「韓国型生活保障」として全国民を対象に、ライフスタイルに合わせたバランスのとれた福祉政策を提示しているとしている。

しかし、パク・クネ大統領は政治汚職疑惑で、2017年3月任期半ばで大統領を罷免された。この罷免に至る過程で、革新派と保守派が入り乱れて、繰り返し大規模集会やデモが行われたことは記憶に新しい。革新派であるムン・ジェインは、市民の大規模集会を背景に選挙戦を圧倒的な強さで勝ち、「国民の大統領」として新大

統領に就任した。ムン・ジェイン政権においては、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、福祉政策を展開している。

2) ムン・ジェイン大統領の福祉政策とその詳細

ムン・ジェイン大統領は就任後間もない2017年7月に「国政運営5か年計画」を示し、国家ビジョンおよび5大國政目標、20大國政戦略を策定して200ページ以上の資料を公表した。ここでは所得主導経済として、特に働き口支援に力を入れ、雇用創出から経済成長につなげていくことが強調されている。そして国政目標3の「私の人生に責任を持つ国家」では、「国家責任」における福祉実践が強調され、包容的、普遍的、平等などの概念が提示された。特に戦略1「皆が享受する包容的福祉国家」部分に全体的な方向性が表れている(表1)。

これが具体化されている政策として、本稿では特に「認知症国家責任制」、「社会サービス公団の創設」、「洞住民センターの福祉機能強化」の三つについて取り上げる。

① 認知症国家責任制

ムン・ジェイン政府の国政5か年計画で「認知症国家責任制」が示された後、2017年9月「認知症、安心してください。国家が責任を負います」というスローガンの下、「認知症国家責任制推進計画」が発表された。重要内容は以下のとおりである。(韓国保健福祉部ホームページ)

a) オーダーメイド型事例管理

・全国252か所の認知症安心センターで認知症関連のオーダーメイド型相談、1対1の事例管理、サービス連携設置(17年12月 保健所に設置)

・認知症安心センター(昼間)と認知症相談コー

韓国高齢者福祉の最新動向

表1 国政運営5か年計画 国家ビジョン—5 大政目標—20大政戦略

国家ビジョン	国民の国「正しい大韓民国」				
5大政目標	国民が主人公である政府	共によく暮らす経済	私の人生に責任を持つ国家	等しく発展する地域	平和な韓半島
20大政戦略	1.国民主権のろうそく民主主義実現	1.所得主導成長による働き口経済	1.皆が享受する包容的福祉国家	1.草の根民主主義を実現する自治分権	1.強い安保と責任国防
	2.疎通で統合する光化門大統領	2.成長のための働き口支援	2.国家が責任を持つ保育と教育	2.まんべんなくよく暮らす均衡発展	2.南北間和解協力と韓半島非核化
	3.透明で有能な政治	3.庶民と中産層のための民生政治	3.国民の安全と生命を守る安心社会	3.人が戻ってくる農山漁村	3.国際協力を主導する堂々とした外交
	4.権力機関の民主的改革	4.科学技術発展が主導する4次産業革命	4.労働尊重、性平等を含んだ差別のない公正社会		
		5.中小ベンチャーが主導する創業と革新成長	5.自由と創意があふれる文化国家		
100大課題	15課題	26課題	32課題	11課題	16課題
487実践課題	71実践課題	129実践課題	163実践課題	53実践課題	71実践課題

出典：ムン・ジェイン政府 国政運営5か年計画(2017) P15 筆者訳

ルセンター(夜間および休日1899-9988)を通じ、365日24時間相談が可能な認知症ホットラインを構築(18年)

b) 長期療養保険拡大検討

- ・認知症高齢者全員がサービスを受けられるよう、長期療養等級を拡大する
- ・長期療養施設指定更新制を導入し、従事者支援体系を準備

c) 認知症患者医療費支援強化

- ・認知症安心病院を拡充し、家庭で世話が難しい異常行動などが激しい患者を短期集中治療(17年12月～)

d) 療養費・医療費負担大幅緩和

- ・認知症長期療養費の本人負担金軽減、該当対象基準を中位所得50%以下に拡大
- ・重症認知症患者の健康保険本人負担金を値下げ(20%～60% → 10%)し、認知症検査に対する健康保険適用(17年下半年～18年)
- ・オムツなど福祉用具と施設の食材料費について、長期療養費給付拡大推進

e) 認知症予防および認知症に親和的な環境調整

- ・地域老人福祉館(全国350か所)を通じ、認知症高危険群に対する認知活動サービス提供(18年～)

② 社会サービス公団創設

表1に示したムン・ジェイン政府国政運営5か年計画の国政目標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」には、26個の国政課題が示され、その中の一つに「17.社会サービス公共インフラ構築と働き口拡充」が挙げられている。

これを見ると、課題目標として「児童・老人・障害者対象、ライフスタイル別の社会サービス拡大および公共インフラ拡充を通じて、良質な働き口を創出する」とある。

重要内容としては、以下のようになっている。

a) 社会サービスインフラ

社会サービス公共インフラ拡充、地域内伝達体系補強、保障性拡大を通じて22年までに良質の社会サービス働き口を34万人創出

b) 社会サービス公団

社会サービス公団設立を通じて公共社会サービス働き口創出および社会サービス提供人材処遇改善

c) 国公立保育園、国公立療養施設、公共病院など公共保健福祉インフラ拡充を通じた働き口創出

d) 社会サービス提供人材報酬上昇、勤務時間短縮など処遇改善を通じて、社会サービスの安定的提供および品質向上

e) 訪ねて行く保健福祉サービス

- ・地域社会の保健福祉伝達体系革新等を通して住民の福祉体感および人生の質向上を図る
- ・邑面洞住民センターの「訪ねて行く保健・福祉サービス」強化および地方自治体社会福祉専門担当公務員大幅拡充
- ・訪問健康管理を遂行する看護職公務員などを21年までに拡充して、0才児と高齢者家庭を対象に普遍的訪問健康管理サービス提供

これにより期待される効果として、公共部門の社会サービス働き口34万人創出、国民の体感する社会サービスの品質向上を挙げている。具体的には、保育園、老人ホームなどの福祉関連公立施設を委託方式ではなく直営方式に切り替え、そこで働く保育士や療養保護士(筆者注：日本の介護福祉士に相当)などを社会サービス公団で直接雇用するものである。

就職難が続く韓国では、公務員や政府関連公団は人気の就職先である。また、保育、介護、看護等の福祉関連施設は女性の割合が多く、女性が安定した職に就き収入を得て世帯の所得を向上させることで経済の活性化にもつながるという面から、「働き口拡充」の項目で、社会サービス公団の創設と、次項に述べる「洞

住民センター福祉機能拡充」が挙げられている。

2018年7月現在では、これまでの社会サービス公団という名称から「社会サービス振興院」となり、まず17の広域市に振興院を設立する方向で進んでいる。しかし、これが実施されれば韓国の福祉サービスの供給構造が大きく変わるため、公民の役割分担、民間事業者の反発、職種の整合性、そして財源調達など重大な課題が山積し、今後どのような形になるか不透明である。

③ 洞住民センター福祉機能強化事業

ムン・ジェイン政権では表1のとおり、「皆が享受する包容的福祉国家」を目指し、福祉が一部の限られた人のものでなくすべての国民を対象として普遍的なものであることを強調している。そして、国政課題42には「国民の基本生活を保障するオーダーメイド型社会保障」を挙げており、これを具現化するものが「洞住民センター福祉機能強化事業」である。洞住民センターとは韓国の行政機関であり、日本の出張所と福祉事務所の機能を併せ持っている。洞住民センター福祉機能強化とは、洞住民センターの福祉担当公務員を増員して家庭を訪問するなどアウトリーチ機能を強化し、潜在している要支援者の発見と支援を行うもので、これにより一人ひとりのニーズに合わせたサービス提供と国民誰もが利用できる「包容的・普遍的福祉」を目指すという意図である。また、前項で述べた通り、社会福祉士や看護師を公務員として採用することから「良質な働き口の創出」という期待も大きい。もともとソウル市で訪ねていく洞住民センター事業として先行して実施していたが、これを全国自治体に拡大することとなっている。なお、具体的な内容は後項で詳述する。

(2) 韓国の福祉分野における「公共」

ここまで見たとおり、社会サービス公団創設

韓国高齢者福祉の最新動向

や福祉担当公務員の増員など、韓国では行政による直接的な福祉サービスの提供が強化されようとしている。本項では、これらの背景と経緯について探っていくこととする。

韓国においては、福祉は民間主導で始まった。キム・ジョンヒョン、キム・ボヨン他(2017:9)は、「政府が機能できないとき、海外の援助機関が代わりに戦争孤児や未亡人、障害者、老人に対する基本的な保護機能を果たしたが、1960年代に援助機関が撤収した後は、政府でない民間組織が引き続き事業を行った。政府はこれを財政的に補助して、統制する役割に限定されていた」とする。

そしてイ・ジェフン(2018)は、社会福祉に対する政府の介入は1970年に社会福祉事業法が制定され社会福祉事業を遂行する民間機関に補助金を支給することから始まり、当時は社会福祉法人に対してのみだったが、その後委託方式で非営利組織に拡大し、2007年のバウチャー導入以後、利用者がサービスを購入するという方式に変わったとする(表2)。

そして、その後福祉サービスの体系が作られ

ていくが福祉サービスにおける「民間主導」は変わっていない。2008年から始まった療養保険制度においても、施設、在宅とも圧倒的に法人と個人が設置するものが多い。なお、自治体設置機関についても、日本でいう公設民営方式であり、直営はほとんどない(表3)。

キム・ジンソクら(2015:19)らは、2000年代から委託方式の中で、公正性、横領や予算乱用および誤使用、そしてサービスの質の低下と公共性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としている。そして、公共性の構成要素を示し、形式的公共性を高めるための方策として、「全額国家負担」、「従事者=公務員」が形式的公共性の最高点であるとした(図1)。

これらから、韓国においては「運営主体」が「公」と「民」を分けることが重要な要素となっていると考えられる。日本においては、一般的には「財源」を重視し、財源が公金であれば「公」であり、公設民営も「公」の部分に属すると考えられるが、韓国において行政直営(あるいは公社・公団まで)が「公」であり、それ以外は「民」と考えられる。この部分については、研

表2 社会サービス供給構造と政府の役割の変化比較

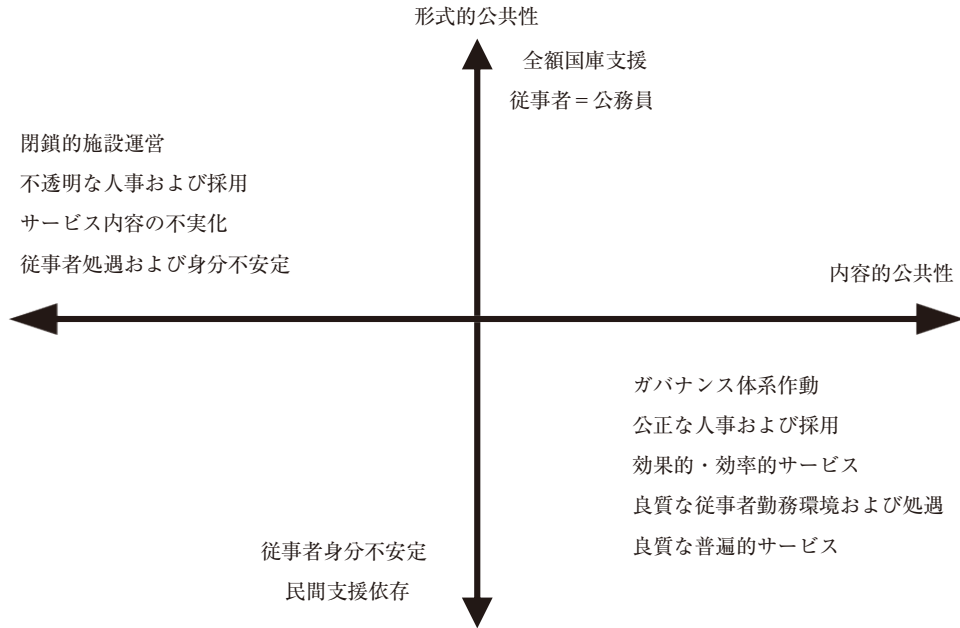
区分	1970年代	1980~2000年代初	2007年後
サービス形態	生活施設サービス	利用施設および地域社会サービス	社会サービスバウチャー事業
サービス供給主体	非営利民間	非営利民間	市場
国家の役割	補助金支給 (財政支援*弱い規制)	委託契約 (財政支援*弱い規制)	バウチャー支給 (需要者直接財政支援)
支援方式	供給者支援方式		需要者支援方式

出典：イ・ジェフン「社会サービス公団設立をめぐる争点と課題」(2018)P10表5 筆者訳

表3 2016年 長期療養施設数とその経営主体

	在宅		施設	
	機関数	定員	機関数	定員
自治体	213	9,496	105	7,240
法人	3,704	96,891	1,407	78,068
個人	15,401	116,491	3,660	82,550
その他	80	695	15	487
計	19,398	223,573	5,187	168,345

出典：2016年長期療養保険統計年報(国民健康保険公団)P570.571より筆者作成



出典：ソウル女子大学産学協力団 キム・ジンソク「ソウル市福祉インフラ公共性強化法案」P24 図3-2 筆者訳

図1 形式的公共性と内容的公共性の関係

究者3名にインタビューを行ったが、3人とも一致していた。また、ある研究者は、「民間事業者の中には、定められた最小サービスだけ提供すればよいという考えで、人件費を削減するために長期的な雇用をせず、新規採用ばかりで人件費を抑えるという手法をとっているところもある」と話しており、民間への不信感が根底にあることがうかがえた。

革新政権として「私の人生に責任を持つ国家」を国政目標に掲げ、同時に「社会インフラの整備と上質の働き口創出」を目指すムン・ジェイン政権としては、公的責任強化は行政による直接サービスの拡大であり、公務員の増加となっていく。またこの背景には、10年続いた保守政権が民間活用を推進してきたことへの反発も当然あるであろう。

(3) 洞住民センター福祉機能強化

前項で述べたような背景から、ムン・ジェイ

ン政権では福祉の公的責任の具現化の一つとして、洞住民センターの福祉機能強化を図ろうとしているわけであるが、本項では全国展開のモデルとなっているソウル市の訪ねていく洞住民センター事業について詳述していく。

1) 洞住民センター福祉機能強化事業の背景

韓国では、それまでの福祉伝達体系が縦割りとなっているという問題意識から、中央政府においてもその改善のために様々な策がとられ、カン・ヘギユ(2016)は、「中央政府は、2006年市郡区住民生活支援機能強化事業推進に始まり、2010年社会福祉統合管理網構築、自治体の統合事例管理実施及び希望福祉団運営、2011年～2013年自治体福祉人員の大幅増員、2016年邑面洞福祉ハブ化推進事業と次々に施策を打ち出してきた」とする。特に福祉ハブ化事業については、パク・クネ大統領が「国民中心のオーダーメイド型福祉伝達体系改編—需要者の観点から

福祉伝達体系を構築して福祉体感度を向上」という課題を提示したことから事業が強力に推進された(イ・テス他2017:20)。

これらを背景に、ムン・ジェイン政権においては包容的・普遍的福祉の実現、および良質な働き口創出のために、ソウル市で先駆的に実施していた訪ねていく洞住民センター事業をモデルに、洞住民センターの福祉機能強化事業を全国拡大することとなった。

2) ソウル市の訪ねていく洞住民センター事業の経緯

ソウル市では2011年に革新派で弁護士のパク・ウォンスン氏が市民中心の政治を掲げて市長に選出され、福祉分野の改革と強化が進められている。イ・テス他(2017:26)は、パク・ウォンスン率いるソウル市の福祉政策の特質として、①権利性強化、②公共性増進、③統一性上昇、④新しい福祉ニーズに対する迅速な対応、⑤地域生態系活性化、⑥普遍的福祉国家への跳躍に際し、地方政府の役割を模索するという6点を挙げている。

さらに、2014年2月にソウル市S区に居住していた母(60)、長女(35)、次女(32)の3人が生活苦を理由に練炭心中を図った「3母娘事件」も、福祉政策を強化する大きな契機となった。この事件では長女は糖尿病などの慢性疾患があり、次女は生活費と医療費を捻出するために借金を負っていた。食堂で働いて生計を支えていた母が失業したため生活苦に陥り心中に至ったのであるが、家の大家に家賃と公共料金の支払い分として70万ウォンと、「本当に申し訳ありません」とのメモと家計簿を残しており、そのつましい生活ぶりが表に出ることとなった。そして母娘は数年前に生活保護の相談に行ったが、長女と次女には勤労能力ありとされて受理されなかったことから、制度やサービスに結び

つかない「死角地帯」がクローズアップされ、社会の同情と関心を集めた(高橋2018:65-77)。

これらを背景に、パク・ウォンスンの2期目となる2014年は、「ソウル市政民選6期4か年計画」の中で「温かい都市」という目標を掲げ、その課題1に「生涯、訪ねていく福祉を実現する」として、社会福祉士と看護師による家庭訪問を実施し、社会福祉士を2018年には2000人、訪問看護師を450人増員し家庭訪問を行うことが示された。同時に洞住民センターを行政と福祉を融合した「街の福祉センター」へ変えていくことも計画された(ソウル市2014:313)。

これに従い「訪ねていく洞住民センター事業」は、2015年7月から第一段階として13区80洞、2016年7月から第二段階として18区283洞、2017年7月から第三段階として24区342洞で実施し、以後全区25区、424洞での実施を目指し段階的に拡大している。あわせて、全区実施までに社会福祉士を2264名、訪問看護師538名まで増員を予定している(ソウル市2018a:12)ソウル市内では、図2のようなマークがあちこちに掲示され、市民に事業の周知を図っている。

3) 訪ねていく洞住民センター事業の内容

① 全体像

『訪ねていく洞住民センター業務マニュアル



図2 訪ねていく洞住民センターマーク

(福祉)』(ソウル市2018a：4)によると、事業目的は表4のようになる。これによると、洞住民センターは行政チームと福祉チームに分かれて事業を進めるわけであるが、共通業務として「私の町主務官」がある。これは、センターの全職員がそれぞれ地域を担当し、地域内の環境や生活問題などを発見して住民とともに解決する業務である。また、事業を進めていくための基本的な人員配置も、表5のようになっている。

② 福祉チームの業務

福祉チームは表5に示したとおり2つに分けられ、選別的福祉とされる生活保護を担当する1チームと、普遍的福祉とされるそれ以外を担当する2チームに分かれている。チーム長としてスーパーバイザーが置かれ、その下で社会福祉士が実践活動を行っている。

特に、訪問事業については、訪ねていく洞住民センター事業の目玉の一つであり、65歳以上の高齢者、および0歳から1歳の乳児家庭は全

戸訪問を行っている。業務マニュアルに従い業務を整理すると、以下のようになる。(ソウル市2018a：26-27)

a) 訪ねていく福祉・普遍的福祉

社会福祉士が福祉プランナーとして訪問看護師とともに訪問し、地域住民の健康問題を解決、サービス提供を行う。必要な場合は、持続的な支援も行う。

65歳以上の高齢者、妊婦を含む出産・養育家庭、生活保護受給者、ボーダーライン層、暴力・児童虐待・放任などの生活上の危機に直面している家庭が対象である。

b) 統合サービス提供

社会福祉士が福祉相談専門官として統合福祉相談に応じる。洞単位での事例管理も行い、関係機関との連携を図る。

c) 福祉共同体調整

地域内のボランティア、地域社会保障協議体などと連携し、ネットワークを形成する。住民主導型の助け合い組織を形成する。

表4 訪ねていく洞住民センターのビジョンと目標

ソウル市ビジョン	人間中心であるソウル・市民が幸せなソウル			
ビジョン	住民とともにある福祉協団体・住民とともにある洞住民センター			
目標	地域の社会保障増進		住民自治実現	
戦略	公共の責任性強化	民-官協力体系強化		マウル共同体強化
推進方向	住民を訪ねていく福祉・健康	住民のための統合サービス	住民中心の行政革新	住民のためのマウル議題解決
細部課題	福祉死角地帯発掘 福祉班長、私の町主務官	洞単位事例管理強化 危機家庭積極介入、解決	民官協治 洞行政実現 洞長の役割強化	住民基礎集会支援 住民参加活性化事業支援
	貧困危機家庭訪問 ボーダー層、生活保護、住宅危機	One Stop福祉相談 福祉相談専門官配置	住民の生活ニーズ解決 私の町主務官	住民会議体系活性化 住民自治委員会改善
	介護危機家庭訪問 児童虐待、暴力、放任家庭	福祉共同体調整 分かち合い事業運営	洞住民センター空間改善 住民共有、自治空間拡大	合同議題実現力強化 マウル基金、マウル計画
	65歳、70歳高齢者訪問 福祉、健康連携サービス提供	人権支援共有、協治実現 統合事例管理会議進行	職員の職務能力強化 学習サークル運営	共有空間運営経験 マウル協力所準備
	妊産婦、養育家庭普遍持続訪問 福祉、健康連携サービス提供	保健、医療サービス連携 健康、認知症、市立病院連携	洞行政組織体系管理 福祉、自治中心運営	効果的住民自治実現 住民自治会
	核心価値	人権・性認知・協治		

出典：『ソウル市訪ねていく洞住民センター業務マニュアル(福祉)』(2018)P8 筆者訳
筆者注：表4内「マウル」とは、町という意味の韓国の固有語である

表5 洞住民センター基本類型チーム別人員及び業務

区分	行政自治チーム	福祉1チーム	福祉2チーム
人員	11名	5名	6名
既存業務	予算・会計・選挙・消防・掃除・環境・ 運転・統合要望など	統合福祉相談(福祉相談専門官)	
		選別的福祉総括	普遍的福祉総括
		生活保護給付、ボーダーライン層、 ひとり親家庭など	障害者、老人、養育、児童、青少年、 パウチャーなど
新規業務	私の町主務官	私の町主務官、福祉プランナー(貧困危機、高齢者、子ども)など、統合事例管理支援、開発及び連携	
	住民自治革新		
	マウル共同体調整		

出典：イ・テス他(2017)『訪ねていく洞住民センター』P99 筆者訳

③ 訪ねていく洞住民センターの成果

ソウル市が作成している「2018年 訪ねていく洞住民センター総論 教育資料」(ソウル市2018a:42-45)から、訪ねていく洞住民センター事業の成果を見ていく。

本事業については、2018年5月現在24区402洞、全体の94.8%で実施されている。

潜在ニーズの発掘においては、認知症・うつ病高齢者の発見が3万6345事例、福祉死角地帯発見と支援が2万5553事例、包括的な課題がある持続的支援6012事例であった。また、私の町主務官活動で福祉や保健関連での訪問は41万5273事例であった。地域住民活動では、住民が街づくり計画を策定したものは55洞であった。

訪問活動回数も、制度発足前は5万4846回であったものが、20万8974回へ380%増、生活保護受給者及びボーダーライン層も7万5502人から8万4727人となった。社会福祉士一人当たりの担当人数も170名から115名と減少している。

さらにこの資料では、2016年に実施した住民に対する満足度調査からは、高齢者訪問では81.6%、養育家庭訪問においては88%が満足としたうえで、市民が洞住民センターを身近な存在として実感する「市民体感」も向上し、サークル活動などを通じた住民主導の共同体の基盤ができたと評価している。

4) 訪ねていく洞住民センター事業の実際

A区の例

ソウル市北西部の人口48万人のA区は16洞で構成される。A区のB洞は、2015年の訪ねていく洞住民センター事業第一段階から事業を行っている。A区B洞のC社会福祉士に業務の実際について2018年2月にインタビューを行った。C社会福祉士は、社会福祉士として洞住民センターに勤務して10年である。なおB洞は、社会福祉士9名、看護師1名で福祉1チームと2チームを担当している。

また、A区にはソウル市が独自の・先駆的に市内に5か所設置した「高齢者統合支援センター」という機関がある。これは老人福祉館、在宅老人支援センターなど各施設にまたがっていた事業を統合し、一元的に管理運営することを目的とする施設である。本稿では、A区の高齢者統合支援センター長に訪ねていく洞住民センター事業との連携についてもインタビューを行った。

① B洞住民センター C社会福祉士のインタビュー

B洞は、長年住んでいる人が多く、市中心部に働きに行っている共働き世帯などが多い。34トン(筆者注：班のようなもの)ある。

福祉1チームは、福祉支援チームとして生活保護とボーダーライン層を担当する選別的福祉、福祉2チームは福祉サービスチームとして、それ以外の普遍的福祉を担当している。社会福祉士はそれぞれ担当地域をもち、生活保護、ボーダーライン層100家族前後を担当している。そして、この業務のほか「福祉プランナー」として訪ねていく洞住民センター事業を行っている。訪ねていく洞住民センター事業は、社会福祉士一人当たり、おおむね4トンを担当することになっている。65歳以上の高齢者、出産後家庭は全戸訪問している。なお訪問の優先順位は社会福祉士の判断に任されているが、新規訪問は毎月15件が目安となっている。訪問は必ず2名1組で行うことと定められている。65歳以上の高齢者の場合は看護師が同行するが、現状ではそれ以外は社会福祉士のみで訪問する。

訪ねていく洞住民センター事業としては、各トンに私の町主務官という公務員がおかれ、福祉以外の部分を担当している。B洞には20人いる。したがって、私の町主務官とは緊密に連絡をとっているし、そこから連絡が入ることもある。

要支援事例を発見したら、月2回の内部会議を行い、必要があれば外部機関と連絡する。外部機関との会議も月1回定期的に開いているが、必要時は随時開催している。A区には高齢者統一支援センターがあるので、月1回の外部会議には必ず出席してもらう。高齢者統合支援センターの介入が必要な場合は、公式文書で高齢者統一支援センターに訪問依頼をし、その結果を連絡してもらう。

要支援者がサービスを拒む場合は、洞住民センターの社会福祉士が継続的に電話や訪問をして様子を見つつ、関係をつくって介入の機会を待つ。ソウル市では、訪ねていく洞住民センター事業用の電算システムを開発した。サービス提

供機関は利用者を電算入力するので、それを見ることでサービスの利用の有無がわかるため、それを使ってモニタリングも行っている。

訪ねていく洞住民センター事業をはじめたことで、マンパワーが増えたことも成果である。今まで業務が多かったが、社会福祉士が多くなったことで業務負担感も減った。

また、サービス提供機関との協力関係ができたことも成果と考える。パートナーとしての意識が双方に作られた。責任も役割も分担しながら進めていくことができている。

訪ねていく洞住民センター事業は全国的に拡大されたらよいと考えている。しかし、町の問題は町で解決といわれているが、まだそこまで住民意識も高くないし、資源もないことが課題と思っている。

さらに、精神疾患のある住民への対応が非常に困難である。また社会福祉士の質、専門性についても課題と考えている。専門性のない社会福祉士もいるのが悩みである。

② 高齢者統合支援センター Dセンター長のインタビュー

訪ねていく洞住民センター事業がはじまってから、洞住民センターからの依頼が急激に増えた。大半の洞の社会福祉士との協力関係もできている。ただ、4洞に関してはまだ関係構築中である。

訪ねていく洞住民センター事業が始まって、行政との協力関係が強化されたと思う。11洞では、洞住民センターで開かれる外部会議には必ず出席する。当初は、役割の重複も心配したが、現在ではむしろ役割分担ができていると思う。高齢者統合支援センターはサービス提供機関であり、サービスに繋がらないとアウトリーチを積極的にできないという問題があったが、訪ねていく洞住民センター事業でその部分を担当し

てくれている。訪ねていく洞住民センター事業は、全国的に拡大すればよいと考えている。

また、電算システムが導入されたことで、サービスの重複を避けることができる。この電算システムは、高齢者統合支援センターでは、IDが発行された限られた職員だけが操作することができる。

課題は、社会福祉士の質である。民間機関の社会福祉士のほうが経験も多く、逆の官民格差ができていく。また、福祉チームのチーム長がスーパービジョンをできないことも課題だと思う。

この二人のインタビューでは共通して、洞住民センターがアウトリーチをすることで要支援者の発見が実際にできていること、洞住民センターとサービス提供機関との役割分担およびネットワークが形成されたこと、電算システムによりサービス一元管理ができたことを成果と考えており、訪ねていく洞住民センターを積極的に評価して全国拡大を望んでいる。なお韓国では、住民登録制度があり、行政が家族・所得・サービス利用状況などの情報を一元的に把握することができる。

一方で、共通課題として「社会福祉士の質」が挙げられている。ソウル市では社会福祉士を急増したために、実務経験のない社会福祉士や、社会福祉士2級(筆者注；韓国では社会福祉士1級と2級がある)で、十分な知識のないものが採用されている現実が推測される。

4 考察

ここまで、政権ごとの福祉政策の変化、ムン・ジェイン政権の福祉政策、公と民の関係、洞住民センター福祉機能強化とそのモデルであるソウル市の訪ねていく洞住民センター事業についてみてきた。

ムン・ジェイン政権においては、福祉関連は女性にとっての重要な被雇用分野であり、社会サービス公団等の職員として準公務員化することで「良質の働き口」となる。また、韓国においては「委託は公ではない」という認識があることから、国政目標にある「私の人生の責任を持つ国家」を達成するためにも、行政による直接的なサービス提供が進められようとしている。

高齢者福祉の実践においては、ソウル市の訪ねていく洞住民センター事業では、「発見→事例管理(筆者注；ケースマネジメント)→モニタリング→フォロー」を一貫して行政が担当し、民間事業者はサービス提供とインフォーマルな資源としての役割を担うという流れが定着し、実際に事例の発見および支援数も着実に上昇していた。ソウル市では行政は責任者、民間は協力者としての役割分担が図られていると考察できる。

また、訪ねていく洞住民センター事業の中の「私の町主務官」制度では、街づくりおよび地域組織化活動においても行政が積極的に介入し、主導的にかかわっていくことで、一定の成果を上げたとしている。

これらから、今後の韓国は少なくともムン・ジェイン政権の間は、行政が責任をもって財源を負担して直接サービスを提供する行政中心の福祉サービス提供体制を推進し、行政の役割が一層強化、拡大していくと考察できる。特に、洞住民センター福祉機能強化については、ソウル市で一定の成果を上げていることから、これを踏襲した全国的な体系構築が進められていくであろう。さらに、ソウル市においては市長も革新派であることから、行政責任を強化した先進的な取り組みが続くと考えられる。

しかし、一方で以下のような課題もある。

第一は、政策の継続性である。韓国では今ま

で見てきたように、大統領が変われば政策も変わる。特に今回の大統領交代のように、保守⇔革新となると政策の大幅変更は避けられない。大統領は再選がないため、5年後の情勢は不透明である。したがって大統領ごとの政策変化が、継続性や一貫性の欠如、制度運営の不安定につながっていくことが懸念される。

第二は、質の向上である。提供者を公務員、あるいは公団等に所属する準公務員にするだけでサービスの質の担保されるのであろうか。確かに、従事者の待遇改善は図られるだろうが、A区のインタビューから見ても、公務員化＝サービスの質の向上とは言い切れない。従来韓国の療養保険分野では、競争と保険者による評価システムを通じて、質の向上を目指してきたはずである。供給主体が「公」となった場合、質の向上のための新たなシステム作りが求められるよう。

第三は、多様性の確保である。普遍的福祉とは、換言すれば国民の多様な福祉ニーズに応えるということである。日本においては、多様なニーズに対応するために、多元的な福祉供給主体の導入が図られた経緯がある。果たして行政直営方式で、そのような多様なニーズに応える創意工夫ができるか、疑問も生じる。

第四は、社会福祉士の質である。韓国の社会福祉士は1級と2級に分かれており(筆者注; 3級も存在はしているが、経過措置でごく少数である)、1級は国家試験合格者、2級は4年制大学または2年制大学などの社会福祉系指定科目修了者である。2級は特に試験などはないため、指定科目の単位を取得すれば社会福祉士資格が取得できる。オンライン大学も普及しているため、中には十分な学習をしないまま単位を取得する者もいる。韓国の社会福祉士は2017年現在93万6264人であるが、内訳は1級13万8742人、2級78万4124人で、圧倒的に2級保持

者が多い(韓国社会福祉士協会2018:268)。資格制度の見直しは難しいが、現場教育およびスーパービジョン体制の整備を通じた質の向上を図ることが求められよう。

本稿においては、ムン・ジェイン政権の政策が、実践現場ではどのように展開されるかについてみてきたわけであるが、財源部分については、考察を進めていくことができなかった。また、公・民の役割についても、十分な整理には至っていない。今後は、韓国において進められるであろう「社会サービス公団(振興院)」事業の研究を通じ、これらの課題に取り組んでいきたい。

【引用文献】

日本語文献

- 申成秀(2015)「韓国福祉政策の歴史的転換—パク・ジョンヒ政権からパク・クンへ政権まで—」
経済科学63(1) 名古屋大学 17-29
- 高橋明美(2018)「韓国ソウル市特別視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第48号 65-77

韓国語文献

- カン・ヘギュ(2016)「中央政府の福祉伝達体系改編の観点からみた訪ねていく洞住民センター」
『福祉イシュー Today』Vol 40 ソウル福祉財団 9
- キム・ジョンヒョン、キム・ボヨン他(2017)『ソウル型公共福祉伝達体系研究』ソウル福祉財団
- イ・テス他(2017)『訪ねていく洞住民センター』ソウル研究院
- ソウル女子大学産学協力団 キム・ジンソク他(2015)『ソウル市福祉インフラ公共性強化法案』ソウル福祉財団
- イ・ジェフン(2018)「社会サービス公団設立をめぐる争点と課題」
社会公共研究院、『イシューペーパー』2018(2) 1-29

韓国語行政資料

- 韓国社会福祉士協会(2018)『2017社会福祉士統計年鑑』

韓国高齢者福祉の最新動向

国民健康保険公団(2017)『2016年長期療養保険統計
年報』

国政企画諮問委員会(2017)『ムン・ジェイン政府
国政運営5か年計画』

ソウル市(2014)『ソウル市政 4か年計画』

ソウル市(2018a)『訪ねていく洞住民センター業務
マニュアル(福祉)』

ソウル市(2018b)『2018年 訪ねていく洞住民セン
ター総論 教育資料』

韓国保健福祉部ホームページ 認知症国家責任制
2018.3.1閲覧

[http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=341876&page=\)](http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=341876&page=)

2018.3.1閲覧