

ソウル市恩平区における社会事業の事例研究 ―コミュニティケアへ、20年の実践から―

Case study of Social work in Eunpyeong-gu, Seoul

To Community care, Reviewing practice for 20 years

魁生由美子(KAISHO Yumiko)

目次

1. 問題関心
2. 韓国およびソウル市恩平区の概況
 - 2-1 人口
 - 2-2 高齢化する韓国
 - 2-3 少子化する韓国
3. 少子高齢社会を支えるコミュニティケア
 - 3-1 政策としてのコミュニティケア
 - 3-2 福祉課題としての社会問題
 - 3-3 社会福祉法人幸福創造による社会事業
 - 3-4 社会事業の現場
4. 今後の課題

1. 問題関心

少子高齢化が進み、縮小社会が現実化することが明らかになった日本ならびに韓国では、コミュニティケアが再び注目されている。福祉課題として把握すべき潜在的問題が山積する地域において、問題の渦中にある多様な市民を、誰が、どこで、どのように支援することができるのか。地域に精通した行政、社会福祉法人等複数の機関と社会福祉を担う専門職、そしてボランティアを含む非専門職、つまり地域の市民がそれぞれ連携しながら、他人事としてではなく自分事として、それぞれ可能な範囲で取り組むほかないことは自明であるが、どのような制度の下で、どのような活動が可能であるのか。

脱施設の思想と運動から展開したコミュニティケアは、共同体の在り方が変化し、個人化した現在、私たちの生活を支えると同時に、私たちを再

びコミュニティへと結びつける仕組みとして再発見され、日韓の福祉政策において焦点化された。2016(平成28)年、厚生労働省は「我が事・丸ごと」の地域づくりを掲げ、少子高齢社会を支える地域包括ケアシステムの構築を推進している。これに関連して2017(平成29)年、社会福祉法の一部を改正した。この改正では、社会福祉法人の制度改革の一つとして「地域における公益的な取組を実施する責務」、すなわち地域における「無料又は低額な料金で福祉サービスを提供することを責務」を規定した。社会福祉法人が特別養護老人ホームを典型とする施設サービスだけを提供するのではなく、地域福祉の担い手として可能な限り無償で福祉サービスを行う責務を明示したのである。

日本を上回る未曾有のスピードで少子高齢化が進む韓国では、2018年、コミュニティケアを推進する方針が大々的に打ち出された。後述するように、高齢化率が14%に達したばかりの、日本と比較するとまだ「若い」韓国ではあるが、とくに高齢者、そして子どもをめぐる福祉課題は喫緊の問題となっている。日本では2000(平成12)年に介護保険制度、韓国では2008年に長期療養保険制度が始まっている。

本論は、日本学術振興会科学研究費補助金による研究および愛媛大学外国派遣研究員制度による現地調査(2018(平成30)年9月4日から2019(平成31)年3月31日)にもとづいている。直近のデータと関連諸制度に関する概要を提示したのち、韓国ソウル市恩平区において20年の来歴を持つ社会事業について紹介し、少子高齢社会におけるコミュニティケアの展望と課題について考察を行う。

2. 韓国およびソウル市恩平区の概況

2-1 人口

韓国統計庁によると、2018年における韓国の総人口は5,163万5千人である。ソウル特別市(以下、ソウル市と表記)の人口は1,012万5千人(2017年)で、総人口の約5分の1がソウル市に居住していることになる。さらに仁川広域市等、近郊のソウル都市圏の人口は約2,421万人となり、総人口の約半数が集中しており、世界でも有数の大都市圏を形成している。韓国の総人口は2031年に約5,295万7千人でピークに達した後、減少すると推計されている¹。ただし、住宅費が高騰したソウル市では近年すでに人口が減少しており2013年から2017年の5年間で26万人3千人減っている²。減少分の人口はソウル市近郊の京畿道各市、仁川市、さらにはソウル市中心部と公共交通および自動車道で接続された忠清南道へと郊外化が進んでいる³。

本研究で対象とするソウル市恩平区は25自治区のひとつであり、市内西北部に位置している。人口(2017年12月末現在)は、20万2,839世帯、48万6,794名であり、1世帯当たりの人員は2.34名である。人口のうち、外国人は6,693名である。65歳以上の高齢者は約7万5千人で高齢化率は15.2%である⁴。

¹ 韓国統計庁 HP:

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPO01&conn_path=I2 (2019年2月11日閲覧)

² 韓国の賃貸住宅には補償金付託によるチョンセという形態がある。ソウル市におけるチョンセ価格は2011年の約2億5千万ウォンから2016年の約4億ウォンへと5年間で高騰した。ハンギョレ新聞 日本語版 (2016年3月30日)

<http://japan.hani.co.kr/arti/economy/23743.html> (2019年2月11日閲覧)

³ ソウル市『図表で見る統計』第58版、2018年、Demographia World Urban Areas, 14th Annual Edition: 201804, 李虎相, 兼子純, 駒木伸比古「韓国における人口動態と地方都市の活性化策」『地理空間』10(3), pp.199-208, 2017年

⁴ 恩平区 HP:

区内各所でクラッシュ・アンド・ビルドが目視できる大規模な再開発が進み、新たな高層アパート群の建築が進んでいる。その一方で、町づくりに自然が活かされている。建物群のあいだから国立公園に指定されている北漢山(標高863m)、白蓮山(標高215m)等を望むことができる。また韓国で一般的にみられるのと同様、河川敷や山道が日常的な散策やトレッキングのために整備されており、それぞれ本格的な運動器具と休憩コーナーが設置されている【図-1】。公共のウォーキングコース等には年齢を問わず多くの市民が集い、思い思いに運動を楽しみ、また、友人・知人と歓談している。自転車利用者も増加し、地下鉄駅前等、公共交通の要所にはレンタル自転車も設置されている。また、在来市場や中小の商店、大型量販店まで豊富で、自動車利用はもちろん、徒歩ないし早朝から深夜まで5~10分間隔で運行するバス利用でアクセス可能な、非常に利便性の高い街でもある。1980年代まで郊外の田園風景が残っていたというが、21世紀以降に開発されたニュータウン以外の市街地は現在も八百屋の売り声が響き、つくり立ての豆腐が湯気を立てるような下町の風景も生きている。



【図-1】恩平区内仏光川のウォーキングコース
(2018年9月5日 筆者撮影)

<https://www.ep.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?id=x=PG0000001112> (2019年2月11日閲覧)

	到達年度			所要年数	
	高齢化社会 (7%)	高齢社会 (14%)	超高齢社会 (20%)	7%→14%	14%→20%
日本	1970	1994	2005	24	11
韓国	2000	2018	2026	18	8
中国	2001	2025	2034	24	9
ドイツ	1932	1972	2008	40	36
アメリカ	1942	2014	2029	72	15
フランス	1864	1979	2018	115	39

【表—1】 主要国別人口高齢化速度比較

出所: 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2018)」をもとに筆者作成

2-2 高齢化する韓国

韓国統計庁によると、2018年時点の65歳以上の人口割合は14.3%である。「2018 高齢者統計」の冒頭では、「2060年においては41.0%になると予想され、これにともなうさまざまな老人福祉政策が必要」と述べられている。韓国の高齢化は、【表—1】の通り、日本以上のスピードで進展している。

韓国の高齢化問題でとくに注目すべき点は、高齢者の貧困率である。66歳以上の貧困率は2013年49.6%、2015年はやや改善されたとはいえ45.7%と高齢者の半数近くが貧困状態にあり、OECD(経済開発協力機構)各国で突出した貧困率である。ちなみに日本の同データは2015年時点で19.6%である。日韓比較においては日本の高齢者が恵まれているかのように見えるが、高齢者の約2割が貧困状態にあるという点は看過できない。ドイツ9.6%(2015年)、フランス3.4%(2016年)と比較すると、韓国はもちろん、日本、イギリス14.2%(2016年)、アメリカ22.9%(2016年)の高齢者に対する社会保障の貧弱さが際立つ⁵。

⁵ OECD Data:

<https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm> (2019年2月11日閲覧) 2016年の社会保障費の対GDPの割合は、ドイツ25.1%、フランス32%、韓国10.2%、日本21.9%(2015年)、イギリス21.2%、アメリカ18.9%となっており、当然ながら高齢者の貧困率と相関している。

韓国の高齢者の生活費について2017年時点のデータを見ておきたい⁶。55歳から79歳の61.8%が生活費を「本人及び配偶者」が賄っており、年金を受領しているのは全体の45.6%である。受領者のうち0.6%が約1万円未満、42.9%が約1万円から約2万5千円未満、26.7%が約2万5千円から約5万円未満、15%が約5万円から約10万円未満、4.3%が約10万円から約15万円未満、9.7%が約15万円以上となっており、平均受給額は約5万7千円である。これと関連して、高齢者の雇用率は総じて高く、とくに65歳から69歳で45.5%、70歳から74歳でも33.1%が雇用されており、この点も世界で突出している。日本の生活保護費に相当する基礎生活費を受給している65歳以上は43万1千人で、うち28万5千人が女性である⁷。65歳以上人口が約712万人であるので高齢者の約6%が基礎生活費を受給していることになる。

経済状況と自殺率は相関するが、韓国及び日本は世界で有数の自殺国である。2015年、10万人当たりで韓国では25.8人、日本では16.6人が自

⁶ 参考までに韓国における最低賃金の現況を見ておきたい。2018年度の最低賃金は全国一律約753円で、2017年の約647円から16.4%引き上げられた。2019年、さらに10.9%引き上げられ約853円になる。将来的に約1,000円まで引き上げを行う最低賃金の改善は文在寅大統領の格差是正政策の柱である。

⁷ 韓国統計庁「2018 高齢者統計」

殺しており、性別では圧倒的に男性が多く、10万人当たりで男性が39.5人であるのに対して、女性は14.7人である。また、自殺は高齢者問題でもある。自殺率は年齢と比例して増加しており、自殺者の規模は40代から50代で最大である。高齢者の自殺率は53.3人で、全体の2倍以上であり、OECD各国の高齢者自殺率(18.4人)の3倍の水準である⁸。韓国のGDPに占める社会保障費の支出割合は現在に至るまでOECD各国で最低の水準であるが、徐々に拡大してきており、1999年5.8%から2018年の11.1%と、20年で約2倍になっている。

2-3 少子化する韓国

韓国の高齢化を加速させている要因は、日本と同様、急激な少子化の進行である。日本の合計特殊出生率は、2017年は1.43、近年は1.4前半で推移している。韓国では2017年の1.05からさらに減少し、2018年、韓国の合計特殊出生率は1を割り込むことが明らかになった。2016年時点においても韓国の合計出生率は1.17人でOECD各国平均である1.68人を大きく下回っていた。その後出生率は回復せず減少が続いている。

子どもの貧困率について確認しておきたい。OECD各国の0歳から17歳までの子どもの貧困率は約3%のデンマーク、フィンランド、5.8%のアイスランドに次いで韓国(2015年)はスロベニアと同位の7.1%である。日本は2015年時点で13.9%であるので、韓国の子どもの貧困率は、世界水準でみて良好であるといえそうである。ただし、韓国の教育事情を概観すると、主として経済力のある家族が子どもをもった結果ではないかとも考えられる。

韓国の大学進学率は2009年の78%から2016年の69%へと急落した⁹。この背景には、過剰な

進学競争と、高額な学費、さらに卒業後の就職難がある。高等学校や大学の図書館における自習スペースは座席の取り合いを緩和するため、近年予約制になっているところも多く、一般的に日本の学生たちと比較にならないほど韓国の学生は勤勉である。にもかかわらず、たとえ名門であっても韓国国内の学歴だけでは卒業後の競争に参入できないという恐れから海外留学を選択するケースが増加し、ここ10年では毎年20万人以上がアメリカをはじめとする英語圏や、中国、日本に留学している¹⁰。韓国の大学の平均学費は文系ならば1年に約65万円、理系ならば約78万円、入学から卒業まで約850万円かかるという¹¹。

相当の教育投資であるにもかかわらず、大学卒業後の雇用環境は大変厳しい。韓国統計庁が2018年9月に発表した同年8月の雇用動向によると、15歳から29歳の青年失業率は前年より悪化し10.0%となり、青年失業者は43万5,000人に上った。大学卒業時の就職率は6割程度に落ち込んでいる¹²。2010年代以降の韓国では、「三放(恋愛・結婚・出産の放棄)」という時事用語が一般化した¹³。また自殺が「10代、20代、30代の青少年および青年層における死亡原因の1位」¹⁴である。

2018年8月、文在寅大統領は、新婚夫婦、若者等計163万世帯に対する住居支援策を提示した。

https://japanese.joins.com/article/j_article.php?id=239873 (2019年2月11日閲覧)

¹⁰ 石川裕之「韓国における留学生送り出しの現況—2010年代以降を中心に—」ウェブマガジン『留学交流』2018年2月号 Vol.83

¹¹ ハンギョレ新聞 日本語版 (2015年9月10日) <http://japan.hani.co.kr/arti/politics/21891.html> (2019年2月11日閲覧)

¹² 中央日報 日本語版 (2019年1月22日) <https://japanese.joins.com/article/399/249399.html> (2019年2月11日閲覧)

¹³ 「三放」に加えて、人間関係とマイホームを放棄する「五放」、夢と就職を放棄した「七放」も一般的に使われる時事用語である。

¹⁴ 自殺総合対策推進センター、p.70 青年層の10万人当たりの自殺者数は、10代4.9人、20代16.4人、30代24.6人である。

⁸ 自殺総合対策推進センター「韓国における自殺予防の国家行動計画」『自殺総合政策研究』(第1巻)、2018年、p.70

⁹ 中央新報 日本語版 (2018年3月23日)

とくに新婚夫婦世帯について今後5年間、公共住宅の提供や資金援助などの支援を行い、2022年には住居支援が必要な「結婚7年以内」の夫婦を100%支援する計画である¹⁵。2018年12月、大統領直属の低出産・超高齢社会委員会は、朴槿惠政権による「第3次低出産・高齢社会基本計画」を一部修正し、「出産奨励」から「生活の質」を高めることを重点化した。

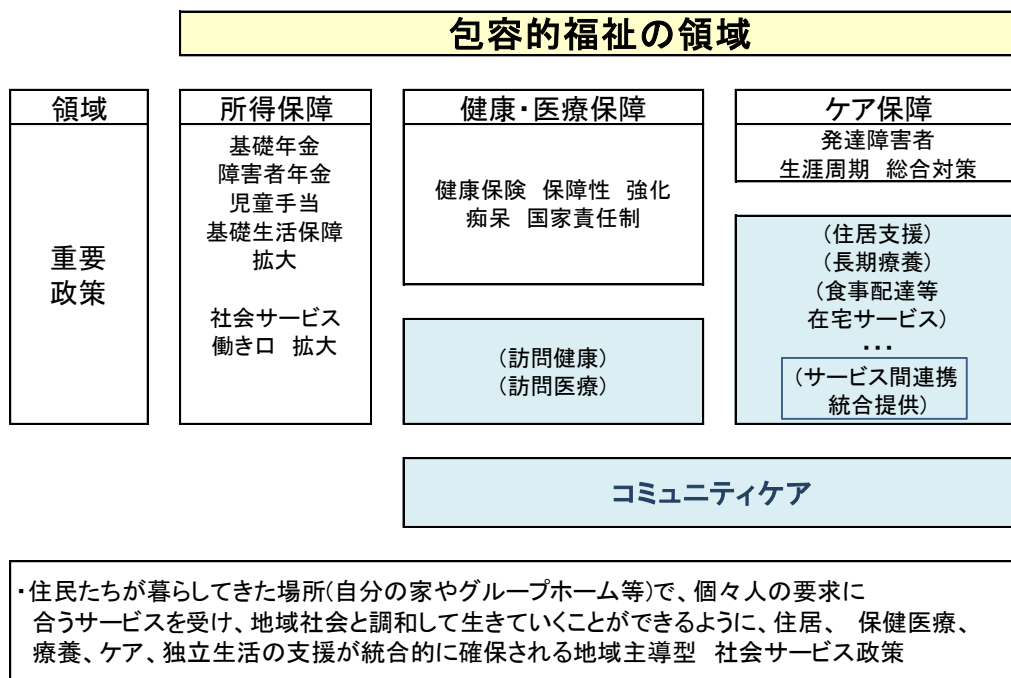
3. 少子高齢社会を支えるコミュニティケア

3-1 政策としてのコミュニティケア

ここまで見てきたデータからも、少子高齢化が進展する今後の韓国において、所得を再配分する社会保障および普遍主義的な社会福祉サービスの拡充がもっとも重点的かつ不可避的な政策であることがわかる。

2018年11月、韓国政府は、高齢者のコミュニティケアを推進する「地域社会統合トルボム基本計画」を発表した。「トルボム」とはケアという意味の韓国語である。2026年に高齢者人口の占める割合が20%を超える超高齢社会となることを見据え、高齢者が地域で暮らし続けるための社会サービスを拡充する重点的政策である【図-2】。計画では、住宅、医療、療養、トルボムサービスを画期的に改善する「地域社会統合トルボム」を具現化するための現状分析とビジョン、目標値を掲げている。

韓国型コミュニティケア「地域社会統合トルボム」が必要とされる背景として、「トルボム死角」が広範囲に及んでおり、国民不安を招いている点が指摘されている¹⁶。



【図-2】韓国「地域社会統合トルボム基本計画」

出所: 関係部署合同「地域社会統合トルボム基本計画」を参考にして筆者作成

¹⁵ 朝鮮日報 日本語版 (2018年7月5日)
http://www.chosunonline.com/site/data/html_dir/2018/07/05/2018070503224.html (2019年2月11日閲覧)

¹⁶ 「トルボム死角」における「死角」とは、生活困難が不可視化され、トルボムをはじめとした社会福祉のリーチが届かない地点である。高橋明美「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研究所年報(45), 2018年, pp.65-77

この国民不安は、社会福祉が届かなかった家庭で発生した一家心中や家族の病気・障害による生活困難、老老介護の悲劇等が報道されることより惹起される側面も大きい、ここまで国際比較を通して見た貧弱な社会保障と福祉ネットワークの未整備に起因する。

これらに対する現状認識を計画に則して見ておきたい。「高齢者は疾病等で不自由でも今まで暮らした家で住み続けたいと望んでいるが、病院・施設で暮らさざるを得ない状況」がある。また、家族内ではとくに女性に重い介護負担がかかっている。在宅ケアサービスが不十分なため、成人ケアサービスの必要度が18.8%のところ、利用が1.8%にとどまっている。人を中心とした連携・統合的なケアの提供ではなく、供給機関・事業別に断片的なケアの提供となっており、在宅サービスがコミュニティアケアとして機能していない。健康保険、医療費、認知症対応等、社会保障費が今後増大する中でいかにして社会保障制度を持続可能なものとするか。韓国版コミュニティアケア政策の背景には、このような切迫した現状認識がある。

韓国政府は超高齢社会に入る直前の2025年までに「地域社会統合トルボム」の基盤を構築する計画である。2022年「(仮称)地域社会統合に向けたケア基本法」の制定に向けて、2019年上半期に児童・障害者のコミュニティアケア計画を提示する方針である。いち早く打ち出された高齢者を対象とする「地域社会統合トルボム」計画の具体的な内容を以下で見ておきたい。

2019年6月から12の地方自治体で2年間のモデル事業を施行するとともに、高齢者用住宅を重点的に拡充する。2019年から2022年に自動ガス遮断機や動作感知センサーを備えた「ケア安心住宅」を4万戸提供する。高齢居住者が多い永久賃貸住宅14万戸は、社会福祉館と連携を高める。27万世帯を対象に、トイレ・浴室のバリアフリー化や、手すり・滑り止め等転倒防止のための住宅修理事業も始める。2019年からは在宅医療を拡充し、医師による訪問診療、看護師による訪問健康サービスの件数を大幅に引き上げる予定である。

訪問健康サービスは、低所得層を中心に110万世帯(125万人)に提供されているが、政府はこれを2025年までに346万世帯(約390万人)へと3倍以上拡大する計画である。2022年までにすべての市郡区に住民健康センターを構築するとともに、病院2千カ所に「地域連携室」(社会福祉チーム)を設置し、退院患者をコミュニティアケアへと繋ぐ。また、長期療養保険で介護サービスを受けている高齢者人口を全体の8%(58万人)から25年11%以上(約120万人)に増やす。自宅から病院に移動する車両サービスや自宅のバリアフリー化を長期療養保険で支援する予定である。その他、食事の宅配や安否確認等の在宅サービスも拡充し、民と官による協働の「地域ケア会議」を運営する。この計画を推進するために、政府は2022年までに15万5千人の公務員を社会福祉分野で拡充する方針である¹⁷。

ところで韓国にはコミュニティの基礎単位である日本の町内会に相当する自治組織がない¹⁸。高齢者の地域活動の主たる拠点は、敬老堂と各地域の老人福祉館である。両者とも老人福祉法(1981年、1997年全文改正)に規定された老人余暇福祉施設であり、ほぼ各地域の社会福祉法人等により委託・運営されている¹⁹。敬老堂は自然発生的な

¹⁷ ハンギョレ新聞 日本語版 (2018年11月21日) <http://japan.hani.co.kr/arti/politics/32166.html> (2019年2月11日閲覧)

¹⁸ 韓国では一般に日帝強占期と呼称される日本の植民地支配期における「愛国班」や1970年代の朴正熙政権によるセマウル運動における「班常会」等、町内会に類似する地域住民組織を制度化する試みはあったが、定着しなかった。金大中・盧武鉉政権時に住民自治組織が構想された。李明博政権時の2010年、「地方行政体制改編に関する特別法」により住民自治会を設置することが定められ、活性化が目指されている。浅野かおる「韓国における「住民自治会」設置と住民自治センターをめぐる動向」『行政社会論集』第27巻第4号、2015年、pp.87-116

¹⁹ 金早雪「韓国における高齢者と社会保障」宇佐見耕一編『新興諸国における高齢者の生活保障システム』アジア経済研究所、2009年

集会所に由来するが、2000年以降、モデル事業から高齢者施策として一般化した。65歳以上を対象とし、運営主体は大韓老人会である²⁰。本研究で訪問した敬老堂は老人福祉館の建物の一室に設けられており、端的にいうと地域の憩いの場として自治的に運営される老人クラブである²¹。老人福祉館とは、60歳以上を対象とし、社会教育、健康管理、ボランティア活動支援等、多彩なプログラムを提供している。老人福祉館それぞれの施設およびサービス提供に個性があり、地域のニーズに対応しうる地域資源である。

もちろん、経済的余裕がある高齢者であれば、カルチャーセンター等で語学、教養、流行のヨガをはじめとした健康管理等々、自在なレクリエーション活動を楽しむことができる。つまり経済的余裕のない高齢者が敬老堂、老人福祉館をより多く利用すると見込まれる。そのため、中間層以上の高齢者がこれら施設の利用を忌避することもありうる。地域において福祉利用のスティグマを低減していくとともに、地域の施設で提供される社会サービスの魅力を高め、高齢者の施設利用を活性化させる働きかけが求められる。

3-2 福祉課題としての社会問題

誰をも排除しない、地域ぐるみの包摂型福祉は「収容型福祉」の反省から生まれた理念であり、運動でもある。ここで詳しく立ち入ることはしないが、第二次世界大戦後70年以上目指されてきたコミュニティケアは、日本においても脱施設の

運動や大震災後に生じる協働により賦活された²²。そして何より、地域に根づいたデイサービスや訪問介護等、日々の福祉的営為の中で、コミュニティケアの実現可能性が実証されてもきた。しかし、繰り返し挫折を経験してきたことも事実である。

とくに近年日本国内で発生した事件は衝撃的である。2016年、関東の障害者施設では元職員により入所者19人が刺殺され、入所者・職員計26人が重軽傷を負った。2018年、精神疾患のある子どもを長年にわたり家庭で監禁していた2件の事件が発覚し、そのうち1件で30代の子どもの衰弱死させられた。養介護施設従事者等による高齢者虐待をみると、相談・通報件数では平成19年379件が平成28年1723件、虐待判断件数は平成19年62件が平成28年452件とそれぞれ激増している。虐待被害者の70.6%が女性である。施設での殺人事件は後を絶たない。神奈川県川崎市の有料老人ホームで2014年11月から12月にかけて80代から90代の男性1名、女性2名が転落死した事件では23歳の男性職員が逮捕された。2017年5月には奈良市の介護老人保健施設で97歳の女性が56歳の男性職員によって殺害され、2017年8月、岐阜県高山市の介護老人保健施設で80代から90代の男女5名の死傷者が出た事件では33歳の男性職員が逮捕されている。2019年1月、神

²² 障害者の自立生活運動に深く関与した大谷強が1995年の阪神淡路大震災後に書いた論述から20年以上経過した。「どのような状態になっても地域で暮らしつづけられるためには、まちづくりの基本から準備しなくてはならない。すぐに壊れてしまう場所に安心して住みつづけることはできないが、どのような強固な建造物にしても自然の力の前では絶対に安全という保障はありえない。絶対に倒れない建造物をつくれるという考え方を中心にすすめるのでは、人が、いやあらゆる生物が生きる場を破壊する結果に終わってしまう。物質的なライフラインとネットワークに対して、ヒューマンライン、つまり人手による互いに生活を支え合う社会的な仕組みをどう準備するかが課題である。」大谷強『自治と当事者主体の社会サービス—「福祉」の時代の終わり、マイノリティの権利の時代の始まり—』現代書館、1995年、p.40

²⁰ 敬老堂については斎藤嘉孝・近藤克則・平井寛・市田行信「韓国における高齢者向け地域福祉施策—「敬老堂」からの示唆—」(国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』(159), 2007年, pp.76-84)を参照。

²¹ 「敬老堂は国内にある6万7342カ所(2017年基準)の高齢者余暇施設のうち、事実上すべてともいえる97.4%(6万5,650カ所)を占めている。高齢者福祉館と高齢者教室の比率が2.6%」となっている。中央日報 日本語版(2018年10月16日) <https://japanese.joins.com/article/126/246126.html> (2019年2月11日閲覧)

奈川県横須賀市の施設で89歳女性が31歳の男性職員により殺害された。もっともケアされるべき人々が、本来安心して生活できるはずの自宅や福祉施設で殺されている。

2000(平成12)年の介護保険開始以降、在宅ケアのさらなる推進、地域包括支援センターの設置、地域包括ケアシステムの構築が推進され、それぞれの地域で生活し続けることができるよう、地域福祉が拡充されてきた。ところが、特別養護老人ホーム、有料老人ホームの施設数は増加し続け、それでも待機者が減少しないという状況が続いた²³。つまり、在宅ケアの推進によって施設ケアのニーズは抑制されなかった。2015(平成27)年4月以降、特別養護老人ホームの入所要件を要介護度3以上に厳格化したことで待機者はようやく減少したのである。

女性福祉の未整備も深刻である。居場所のない「難民高校生」²⁴やシングルマザーに食事と寝床を与えてくれるのは「セーフティネット」としての風俗産業であるという記事が散見される。危険の渦中でかろうじて生き抜こうとする女性たちに社会福祉は届いていない。誰もが安心して自分のスタイルで暮らすことのできる開かれたコミュニティケアは、日本各地に多数の先行事例があるものの、標準化したとは到底いえない状況である。

韓国では2014年、全羅南道の島嶼部で障害者が塩田、養殖場等で強制労働に従事させられてい

たことが発覚し、約100人が保護されている²⁵。韓国保健福祉部「2017統計でみる保健福祉」によると韓国における高齢者虐待は、2009年2,674件、2016年は4,280件へと増加した。被害件数はほぼ毎年漸増しており、日本と同様に被害者の7割が女性である。児童虐待は年間6千件台で漸増していた件数が2014年以降激増しており、2016年は18,700件に上った。2015年、ソウル市近郊の仁川市では有名保育園での児童虐待が次々明るみに出た²⁶。

児童、高齢者、障害者等を対象とする社会福祉生活施設は、2006年1,836カ所から2016年8,052カ所と10年で4倍に激増している。このうち老人福祉施設は69%を占めている。日本の保育園に相当する、6才未満の児童を保育する子どもの家は、2015年の42,517カ所から2016年は42,084カ所と減少した。この減少について詳しくみると、国公立および職場が運営する子どもの家は増加し、民間による子どもの家が減少している。保育教職員1人当たり児童数は2010年7.7人から2016年4.5人へと重点化されている。この間教職員数は約2倍に増加した。少子高齢化が進む韓国で、課題を抱えながら介護と育児の社会化が一層進展している。

3-3 社会福祉法人幸福創造による社会事業

予防的福祉としてのアウトリーチと福祉的介入が立ち遅れたところで社会問題はより先鋭的に発生する。コミュニティケアを地域ぐるみで拡充していく実践は、コミュニティをふだんに活性化する町づくりでもあり、この両者が循環的に維持されることにより、少子高齢社会は持続可能でありうるだろう。

本研究が着目する社会福祉法人幸福創造(以下、

²³ 都道府県への届け出を行った有料老人ホームは、2007(平成19)年2,671カ所(定員147,981名)から2016(平成28)年12,570カ所(定員482,792名)へと激増している。未届けの低額有料老人ホームは低所得の高齢者を主たる対象として増加していると予想されるが実態がつかめず社会問題化している。毎日新聞(2017年8月5日)
<https://mainichi.jp/articles/20170805/ddm/005/070/025000c> (2019年2月11日閲覧)

2009年、群馬県渋川市でNPO法人が運営していた未届けの有料老人ホーム「静養ホームたまゆら」の火災事故では10名が死亡した。

²⁴ 仁藤夢乃『難民高校生 絶望社会を生き抜く「私たち」のリアル』ちくま文庫、2016年

²⁵ この事件をモチーフにした映画作品「奴隷の島、消えた人々」(イ・ジスン監督、2015年)も制作・公開された。

²⁶ 中央日報 日本語版(2015年1月15日)
https://japanese.joins.com/article/j_article.php?id=195450 (2019年2月11日閲覧)

法人と表記)は2006年9月に設立されたが、その前身となる取り組みは、1996年までさかのぼることができる。同法人理事長である金玄勲氏が日本社会事業大学大学院を修了し、帰国後、地域の独居高齢者への食事配達や訪問相談等の高齢者福祉活動を開始した。これらの活動に協力するボランティアを募り、勉強会等も行いながら、アパートの一室で身寄りのない高齢者を対象とする「老人の家」の運営を開始した。翌1997年博愛在家老人福祉園を開設している。当時の韓国ではまだ一般的ではなかった家庭福祉員派遣事業とデイケアサービスを展開した²⁷。

【表-1】で見たように韓国の高齢化率が7%を超えるのは2000年であるので、1990年代後半は、高齢化社会を目前にした時期であった。ちなみに1997年、GDPに占める社会保障費の割合はOECD平均が17.7%のところ、韓国はわずか3.5%であった。国家的低予算福祉の中、生活支援が必要な高齢者が放置されかねない状況で、地域の地道な活動が始まったともいえる。これらの活動が展開していく地域とは、幼少時、父親を亡くした金氏が家庭の事情により生活した児童福祉施設、恩平天使園があるソウル市恩平区である。

同法人の設立以前から現在まで、高齢者福祉以外に2件の事業が継続している。国際交流事業と

地域貢献事業である。前者の事業については2000年12月、東北アジア児童交流事業として韓国、日本、中国、モンゴル、ロシアの各国代表者が約定を取り結び、この後、2004年Kids' AU(アジア児童連合)に発展している。この国際キャンプに参加した日韓の子どもたちが大学生や社会人になり、【図-3】のパーティに集っていた。後者の地域貢献事業は、1999年6月以降、原則隔年実施されている慈善による市民コンサートである。この二件の事業を含む20年の事業展開を図示すると【図-4】のようになる。2006年、現在の法人が設立され、高齢者福祉に加えて、女性・青少年事業、保育事業等、地域で暮らす多様な市民を対象とするコミュニティケアに展開していくことになる。



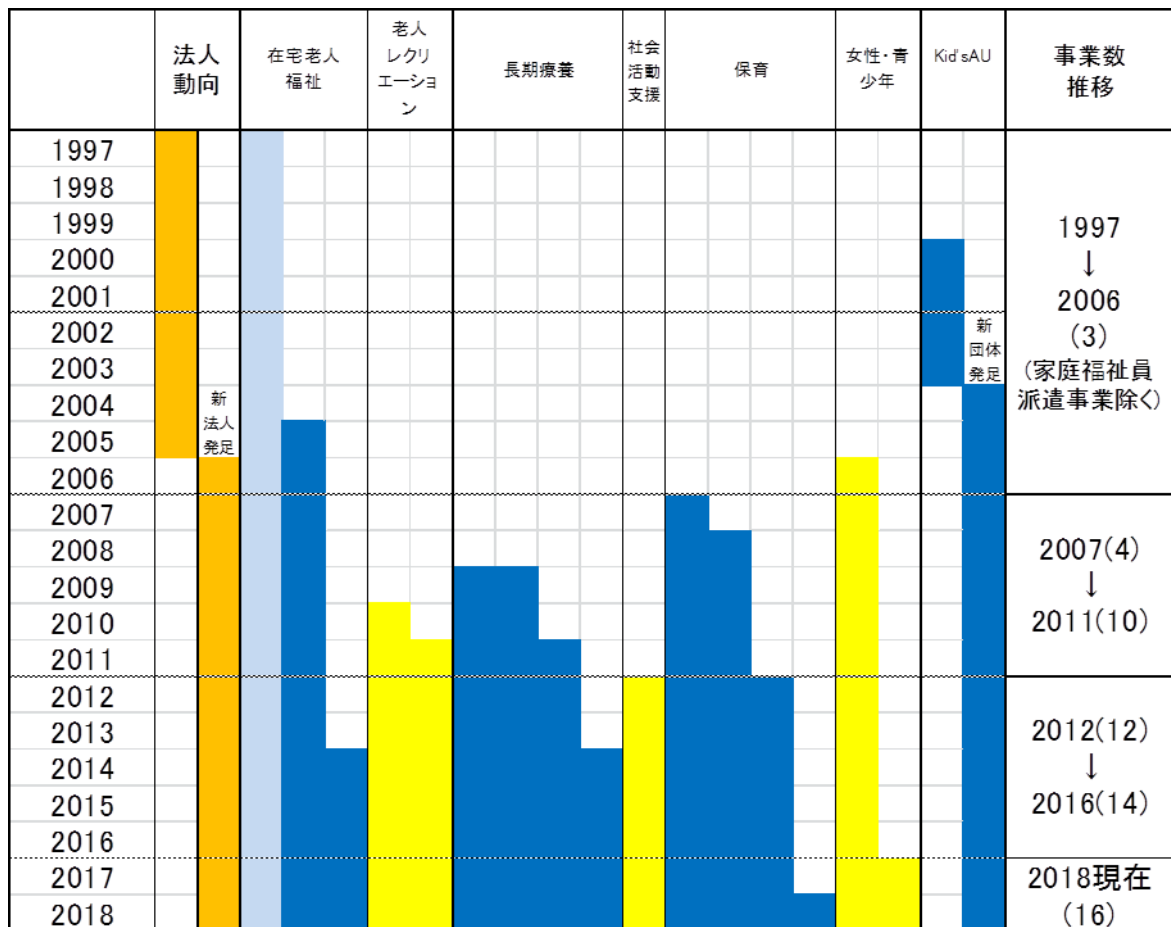
【図-3】恩平女子中長期青少年シェルター ヘソル 正月のあいさつの様子(2019年2月2日 筆者撮影)

2008年には長期療養保険制度も開始し、これに対応した高齢者福祉事業も増加した。金氏によると保育事業の増加は、3-2で触れたような保育政策の重点化が直接反映した結果というより、地域で実績のある法人として社会的要請により委託を受けた形であるという。同法人が恩平区の地域になくはならない地域福祉を着実に展開してきたことがわかる。現在、非常勤も含めた法人の職員数は260名から300名ほどであり、最低賃金程度の報奨金が支払われる学生ボランティアも活動に加わっている。職員の9割を女性が占めており、管理職を担う女性職員も多い。

²⁷ 「在家」は日本の「在宅」に相当する。金氏が日本留学中に奨学生として採択された公益財団法人ロータリー米山記念奨学会がこれらの経緯について動画を作成し、公開している。

<https://www.youtube.com/watch?v=Q5tZZvfY52g&t=275s> (2019年2月11日閲覧) 金氏は現在、韓国国内においては韓国在家老人福祉協会会長、恩平区社会福祉協議会会長、日本国内では種智院大学客員教授をはじめとして複数の要職を務めている。老人長期療養保険10周年記念式典(2018年9月18日)では、制度開始以前の1997年から現在まで質の高いケアサービスを提供し、地域社会での在宅長期療養制度の安定的な定着に貢献したとして大統領表彰を受けた。シニアタイムズ(2018年9月18日)

<http://www.seniortimes.co.kr/detail.php?number=6498>



【図—4】社会福祉法人幸福創造の事業展開と5カ年ごとの事業数の推移

出所: 同法人 HP(<http://world-ch.com/>)およびパンフレット「社会福祉法人 幸福創造 Creating Happiness」p.5 を参照して筆者作成

3-4 社会事業の現場

研究や国際交流のために法人を訪れる海外からの研究者、学生、そしていろいろな分野の活動を行う市民は非常に多い。【図—4】には示していないが、国際交流事業として、国際福祉教育および視察研修、多文化共生教育、外国人のボランティアおよび実習にかかる支援を行っている。筆者も2010年度社会学野外実験の学生引率先として法人に協力を依頼し、参加学生とともに施設見学と討論の機会を得た。日本社会事業大学を卒業し、日本語に堪能な課長職の女性スタッフが通訳等、研修を支援してくれる。ここでは筆者が訪問した施設、参加した行事から、法人が展開する社会事業の実像を紹介したい。

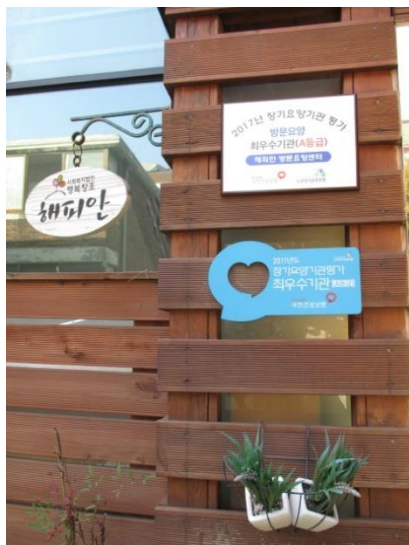
(1) 小規模療養施設ハッピー安

2009年に開設された小規模療養施設ハッピー安(以下、ハッピー安と表記)は、恩平区の住宅地の一角にあり、筆者は地図を頼りに訪問しようとして失敗した²⁸。それほど住宅地の雰囲気に溶け込んだ施設である。韓国で道を尋ねると一般的に

²⁸ この施設見学は、韓国の旧盆である秋夕後、2018年9月28日に訪問した際に行った。秋夕、旧正月は、迎えに来る家族や面会に来る家族の対応で多忙期である。面会者の多寡は施設の開放度を測る一つの指針であるが、ハッピー安に面会に訪れる家族は多く、面会時間が長い。訪問当日、入居者、家族、施設長の3名による面談は、入居者の近況から世間話等々約1時間続き、入居者のハルモニが一番元気でよく笑っておられた。

日本以上に丁寧に案内してくれるが、その折も、偶然たどり着いた法人の事業所である亀山デイケアセンターと同じ建物内の訪問看護センターのスタッフがわざわざ現地まで案内してくれた。

ハッピー安では老人療養施設事業と訪問ケアサービスを行っており、前者については国民健康保険と老人長期療養保険による 2011 年長期療養期間評価において最優秀機関(A 特級)、後者については2017年の同評価により最優秀機関(A特級)と認定され、非常に高い評価を得ている【図—5】。



【図—5】ハッピー安 エントランス
(2018 年 11 月 5 日 筆者撮影)

ハッピー安は、建物全体に趣向がこらされており、部屋ごとに内装も異なる。入居者は女性のみで、認知症が進んだ方、ほぼ寝たきり状態となった方、基礎生活費を受給している方もいる。食事については、開設当時、施設内で調理を行っていたが、現在は外部委託したものを施設内の厨房で利用者の状態に合わせて配膳し、ミキサー食等の対応を行っている。自立生活が可能な頃ならば、近隣の老人福祉館でレクリエーションを楽しみ、併設された食堂で友人らと歓談しながら食事ができたであろうし、一定のケアが必要になれば在宅ケアや恩平高齢者ケア統合支援センターが提供するような配食サービス等の自立生活支援サービスを利用して自宅生活も可能であったであろう。ハ

ッピー安はそこからさらに老いが深まった時点で、手厚いケアを受けながら安心して過ごすことのできる老人長期療養施設である。

筆者が訪問した際に実施していた 45 分間の美術治療プログラムでは、入居者の約半数にあたる 8 名が参加していた。うち 7 名が車いすで会場まで移動する。まず、座ってできる軽い運動から童謡に合わせたダンス、秋夕行事の紙芝居で導入を終え、塗り絵作業を行った。塗り絵ではほぼ一対一でスタッフが助力し、集中力が途切れがちな参加者を助けていた。プログラムの締めくくりは流行歌謡と愛国歌である。プログラムはメニュー、教材ともに緻密に準備されており、担当講師の張りのある声と活気あふれるジェスチャーで大変楽しい。担当講師は元高校教師で、法人が 2012 年から開始した社会活動支援事業「恩平シニアクラブ」の派遣事業により、週に 1 度のプログラムを担当しているとのことであった。

昼食後、各自の居室や共用スペースで思い思いに過ごす。そこでは機能訓練も兼ねたレクリエーションとして手で作る大きさの立体パズルや紐を編み上げる道具が使われる。花札も定番である。立体パズルは複数のパズルを混在させるので難易度は高い。一緒に作業していたお一人はパズルが得意で時間をかけて必ず完成させるものの、もうお一人は不得意のようで、嫌になると立体ピースを衣服にしまいこんでしまう。入居者一人一人の好みや癖を熟知している女性スタッフが、和やかにそれを見守っている。パズルが嫌いな方は、植民地期に覚えた日本語を現在でも使う 1934 年生のハルモニである。入居した頃は日本語会話が普通にできたものの、認知症が進むにつれて日本語をあまり話さなくなった。ハルモニは大変声がよく、植民地期の日本歌謡や童謡、韓国の童謡や演歌なら飽きずにずっと歌う²⁹。最近の流行歌や愛国歌には興味をもっておられない様子で

²⁹ 大正・昭和期に大ヒットした日本歌謡「籠の鳥」、韓国の童謡「果樹園の道」、「兄さん思い」、韓国歌謡とハルモニのレパートリーは広い。

あった。ハルモニとのやり取りは、いわゆる会話のキャッチボールにはならないものの、思いつくまま話し、合間に笑ったり、目を合わせたり、目配せをしたり、膝をさすり合ったりしながら、いくらかでも続いたのは不思議である。パズルのハルモニはとなりで歌が盛り上がっていても知らぬふりをして、機嫌よくパズルを完成させていく。

午後のおやつは、近隣の市場で営業している多福餅店が毎週金曜日に無償提供してくれる餅菓子であった。このような近隣の市民とのふだんのやりとりもまた、施設を地域化している。

入居者がどのような状態であっても安心して生活できる、手厚いケアのある良い施設福祉から、自立生活が可能な高齢者が利用できるホームヘルプサービス、老人福祉館、そしてボランティアや就労の支援等、普遍的な地域福祉が一つの地域で網羅されている。ソウル市恩平区において小さな社会事業を積み重ねてつくった、コミュニティケアの一つのモデルである。

(2) コミュニティをつくる地域活動

社会福祉学、とくに地域福祉学の分野では、地域の組織化はもっとも大きな課題の一つである。日本で介護保険制度が開始した 2000 年、社会福祉事業法が社会福祉法へと改正された。金氏の恩師である大橋謙策はこの改正があった 2000 年の著書で、「在宅福祉が市町村という地域において機能的に提供」される「Care in the Community」から、フォーマルケアと近隣による見守り等のインフォーマルケアが有機的に結びつき、「福祉コミュニティづくりの重要な要件として在宅サービスが提供される」ような「Care by the Community」へ転換することが必要であると指摘している³⁰。

現代においては地域という空間的広がりがあるからといって、相互に関心を寄せあい必要に応じて協働するコミュニティがそこに必ずあるわけで

はない。日本のように町内会があり、会費を納入していても、近隣はおろか隣人の顔も知らなければ、実質的なコミュニティのメンバーであるとはいえない。多様な市民が共有できる行事、関心事、場所等を「開発」し、ふだんに提供していくことにより、すべての市民に開かれたコミュニティをつくり、さらにコミュニティケアへとつなげていくことが求められる。

まだ暑い 9 月 5 日、市内の飲食店を貸し切って「2018 ハッピーPUB」が午前 11 時から午後 10 時まで開催された。「低所得のお年寄り自立支援センター設立 基金準備」のために毎年開催するこの行事には開店直後から来客が殺到し、椅子が足りない状態が続いた。毎年、協賛チケットを買った後援者らが 500 名ほど参加するという【図—6】。



【図—6】 2018 ハッピーPUB
(2018 年 9 月 5 日 筆者撮影)

前日の準備から、当日終了後の片づけまで法人スタッフが万全に対応し、酒類を提供する飲食店にふだん行かないような中高年の主婦らが連れ立って日中のビールを楽しむ様子は壮観であった。また青少年福祉や社会教育の分野で活躍する事業者、地域の政治家、行政職等も応援に駆け付け、挨拶と情報交換の場ともなっていた。

前述したとおり、1999 年以降、原則隔年で慈善

³⁰ 大橋謙策「在宅介護者の介護負担軽減とコミュニティソーシャルワーク」大橋謙策、手島陸久、千葉和夫、辻浩編『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』万葉舎、2000 年、p.30

コンサートを開催している。開催年であった2017年の翌2018年12月にも恩平区文化芸術会館大公演場を会場として「幸福創造ドリームコンサート」が開催された。臨機応変なスケジュールは、人間中心で回る韓国文化の現れである。毎回、法人を支援する市民を中心に600名から700名が集う。公演開始前、大会場のエントランスでは、あちこちで顔なじみ同士にぎやかな挨拶が続き、一大社交場となっていた。ここでも法人スタッフが受付や湯茶の提供等、丁寧に対応している。90分のプログラムは、恩平区長、後援者の代表として地域の医療機関院長、法人理事長の金氏の挨拶を織り交ぜながら、著名な歌手による司会進行でポップオペラやフュージョン国楽等、親しみやすいパフォーマンスが続く。喜怒哀楽の表現が鮮やかな韓国の観客は、ともに歌い、ともに踊る。西洋的な楽曲が続いたせいか、「帰る、帰らない」でもめ始めたお年寄りの団体はフィナーレの韓国民謡が始まると機嫌をなおしたようで、出口付近の踊り場で踊り始めた。アンコールまで聞き終えて会場を出ると、法人スタッフが温かい餅菓子を一つずつ配っている。

後日、通常業務に加えてこれらの行事を支える女性スタッフに、研修等による訪問者対応や行事で勤務時間が長くなる点について質問したところ、「他人事ではないので」と答えてくれた。

もう一点、週末、金氏夫妻が開催する慈善バザーでは、商店等に依頼して収集した物品を千ウォン、5百ウォン等の廉価で販売している。これは、高齢者福祉の基金のためでもあるが、それ以上に

この地域で社会事業を行っているということを地域の市民にアピールする、挨拶のような試みである。お年寄り、青少年、外国人、子ども連れ等々、多様な市民がバザーに立ち寄っている。

4. 今後の課題

ここまでみたとおり、日韓における社会福祉の現状は国際比較からみて、また発生している社会問題からみて決して明るいものではない。今必要であるのは、先行事例に学び、少子高齢社会の持続可能性を担保する方策を考えていくことである。コミュニティケアを推進する政策を関係機関でどのように分掌し、それぞれが責任ある実施機関として政策を十分活用する方法をどのように体系化するのか。地域課題を「我が事・丸ごと」として受け止め、実働できる市民をどのように育てていくのか。本研究では、日本と比較した際、「ボランティア大国」のようにも見える韓国におけるボランティア推進政策や、ソウル市独自の在宅ケア支援策等に触れることはできなかった。また、韓国における社会福祉協議会の制度的位置づけとコミュニティケアにおける役割についても未着手である。今後の課題として取り組んでいきたい。

【付記】

本論は、日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究C)「持続可能な少子高齢社会に関する社会学的研究—コミュニティケアの多機能化を中心に—」(研究課題/領域番号16K04070)の成果の一部である。

【資料】社会福祉法人幸福創造の沿革（出所：法人 HP: <http://world-ch.com/?pgCode=0103>）を参照して筆者作成）

年	月	事業内容
1997	1	博愛在宅老人福祉園 開園（家庭福祉員派遣事業、昼間保護事業）
1999	6	楽しみのわかちあいコンサート「わかちあいから幸せに」開催（隔年実施）
2000	12	東北アジア児童交流事業 約定（韓国、日本、中国、モンゴル、ロシア）
2001	9	第1回 東北アジア児童交流キャンプ 共同開催 （第2回2002年、第3回2003年、第4回2004年 第1～4回、すべて日本大会。参加）
2004	10	(現)金玄勲理事長 就任
	12	Kid's AU（アジア児童連合）発足
2005	9	第5回 東北アジア児童交流キャンプ 韓国開催 （事業名：2005年 東北アジア児童自然体験 教育および人材育成事業） （第6回2006年、第7回2007回、第8回2008年、第6～8回、すべてモンゴル大会。参加）
	11	龍山在宅老人支援センター 開園
2006	6	恩平女性シェルター（(現)女性シェルター「アリソル」）開園
	9	社会福祉法人 幸福創造 創立 博愛在宅老人福祉園から「幸福創造老人福祉センター」に名称変更
2007	11	城北区立 東仙(トンソン)子どもの家 受託運営 ※子どもの家は日本の保育園に相当
2008	5	恩平区立 ウンマル子どもの家 受託運営
2008	10	社会的企業「幸福みまもり事業団」認証獲得
2009	10	第9回 Kid's AU Camp in Korea 開催（10.14-18） （2010年第10回、2011年第11回、第11～12回、日本大会。 2012年第12回、モンゴル大会。2013年第13回、ロシア大会。 2014年第14回、中国大会。2015年第15回、日本大会。参加）
		小規模療養施設「ハッピー安」開園
2010	1	恩平区立 鷹岩(ウンアム)老人福祉館 受託運営
2011	6	恩平区立 新寺(シンサ)老人福祉館 受託運営 シンミョンデイケアセンター 受託運営
2012	1	恩平区立 ウナセ子どもの家 受託運営
	5	恩平シニアクラブ 開園
2014	1	恩平お年寄りお手伝い(オルシントルボム)統合支援センター 開園
	2	亀山(クサン)デイケアセンター 開園
2016	10	第16回 Kid's AU Camp in Korea 開催（10.1-6）
2017	9	ソウル市立恩平女子中長期青少年シェルター 受託運営
	11	2017幸福創造ドリームコンサート 開催
2018	3	恩平区立 ピダンサン子どもの家 受託運営