

“日韓こころの交流”プログラム

November Issue 2013

「高齢者福祉と地方政府」をテーマとしたシンポジウム
併せ ソーシャルワーカーのための研修セミナーを開催

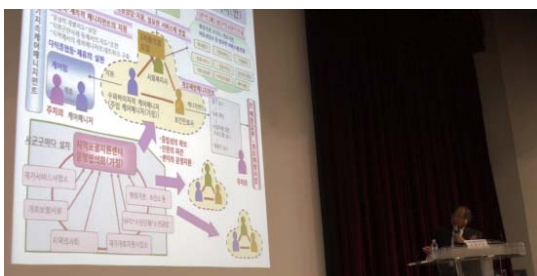
(第 11 回)
シンポジウム



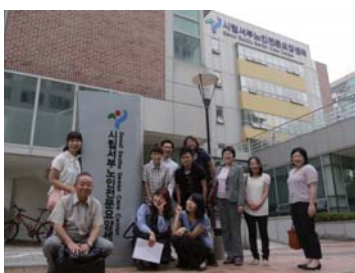
会場の崇實大学校・韓景職記念館



崇實大学校キャンパス（韓国ソウル市）



日韓の社会福祉の専門家によるシンポジウムが行われた



ソウル市西部老人専門療養センターを視察



ソウル大学校社会福祉大学院の授業に参加

(第 6 回)
専門職育成・
国際交流セミナー



就労支援学校を見学（ソウル市中部教育技術院）



施設の利用者との交流（鐘路老人福祉館）

(第11回)“日韓こころの交流”シンポジウムを「高齢者福祉と地方政府の役割」をテーマに2013年9月13日に開催しました。会場の崇實大学校・韓景職記念館には200名程の福祉従事者等が来場しました。日本・韓国では急速に少子高齢化が進み、介護の社会化を目的に介護保険制度を実施。地域の高齢者の多様なニーズに対応するため、地方自治体の財源や福祉人材の確保、ネットワーク作り等の課題を有しています。少子高齢化に伴う高齢者福祉の問題解決は両国にとって最大の懸案事項です。



日韓の専門家によるパネルディスカッション

基調講演



高齢化社会の福祉政策の行方 ～社会的合意を引き出すために力を合わせる～

ソン ゴン イク
孫 建 翼 氏
国民大学客員教授
前保健福祉部次官

新しい社会福祉政策を模索する中に、社会的構造の変動、推移を見逃してはならない。90年代から、韓国は2次産業国家から3次産業、すなわちサービス業を中心とする国家にシステムが移行している。長期にわたって影を落としている青年失業問題も社会構造の問題であり、高齢者福祉の財源は若い世代と高齢者の間の深刻な葛藤をもたらす恐れがある。

韓国は2026年に超高齢社会に突入するが、歳出的にみると2018年までに労働生産性を2倍に拡大しないと名目賃金だけが上がってしまうだろう。

高齢者福祉政策のアプローチは妥当であるか。高齢者福祉政策を推進する上で、単に財源問題のみを捉えて討議するだけでなく、どのようにして高齢者福祉のレベルを引き上げ、そのために何をすべきか、具体的なプロセスが必要である。すなわち社会的な合意のプロセスで、官民学一つになった議論をする必要がある。

韓国の社会保障政策は、①社会保障、②療養・

医療支援、③関連サービスの提供の三本柱からなっている。①所得保障では、基礎老齢年金、国民年金などを除き、関心を向けるべきは高齢者雇用、社会参加ではないか。②療養・医療保障では、ベビーブーマーが高齢者となる2026年の前に健康保険制度の大々的な補完が必要であるが、まず保険料賦課、給付方法など現在の枠組みを変えること。③社会福祉サービスでは、認知症治療・管理の問題や高齢者の犯罪、自殺・孤独死、虐待予防など。

最後に取り組みの体制について。果たして福祉政策をどのように推進するのが望ましいか。韓国は2018年に高齢社会に入る。国家システムもそれにあわせて変化していかなければならない。これらを推進するためには、国会やマスコミが絶えず指摘し続けなければならない。生産的な議論が望まれる。

我々が幸運なのは、福祉の後発走者であること。政策の目標や方向をターニングする余地がまだまだある。韓国社会の問題点の大きな枠組みの中で、社会的合意を引き出すために力を合わせるべきである。

- 主催：“日韓こころの交流”プログラム実行委員会、公益財団法人ユニバーサル財団、崇實共生福祉財団
- 共催：社会福祉法人こころの家族、ハンギョレ新聞社社会政策研究所
- 後援：韓国保健福祉部、韓国社会福祉士協会、韓国社会福祉学会、崇實大学校、ハンギョレ新聞
一般社団法人日本社会福祉学会 社団法人日本社会福祉士会

セッションⅠ 『高齢者福祉サービスと地方政府の役割』



ジョン ヨン ホ
田 容 昊 氏
南ソウル大学校教授



ゆうき やすひろ
結城 康博 氏
淑徳大学教授

地方政府の役割とその方策を模索する

韓国は転換期を迎え、地方政府の役割遂行が非常に重要な時期になっている。地方政府の役割の根本的な再定立が必要と考えるので、広域地方自治体（道）と基礎自治体（市町村）の役割や構造的な問題点を挙げる。2007年に老人介護総合サービスを実施、2008年からはドイツと日本をモデルに老人長期療養保険制度を導入したが、地方政府の動きはいまだに受動的である。役割を見直し、積極的な姿勢に転換することが望まれる。

1点目、地方政府の役割について。「道」は傘下の福祉サービスの全体的な把握、ニーズ調査に基づく問題点、改善点を洗い出し企画すると同時に、傘下の市町村に対して管理監督する体制が重要である。「市町村」は、サービスの利用支援と相談業務の強化、モニタリングサービス、地域社会の自己診断と計画査定が肝要である。孤立した高齢者が多いため、アウトリーチの機能が非常に大切で、積極的にサービスを利用できるように繋ぐことが重要である。また地方のサービス対象者に対して供給者側が不足しているため、新しい供給者が参入できるインセンティブや方策作りが課題である。

2点目、韓国における社会福祉サービスは政策実施後のモニタリング機構が欠如している。

3点目、道と市町村の事業に対して、計画・策定したものを自主的に点検しアセスメントを行うことを提起したい。最後に、地方政府への各種協力は惜しまない。

ソーシャルワーカーの役割

2000年にスタートした日本の介護保険制度は、基礎的自治体としての市町村が地域の介護ニーズに応じた運用ができるように設計されている。

市町村では財源に左右される一方、ソーシャルワーカーや介護士、現場従事者にとっては、サービスを拡充したいという意向が強くなるが、市や国に働きかけても実現が困難である。また介護保険法や老人福祉法、政省令によって物事が決まっていってしまっている。国からの通知行政によって運用されるため、市などが全権的にそのルールを変えることが難しい。ソーシャルワーカーや現場従事者が法的な面を意識して進めることに矛盾点を感じる。

高齢者施策は地方政府に権限を移譲していく傾向にあるが、実は、すべてその財源が市に降りるということではなく、骨格は国のルールに基づきながら動いている。もし地方政府に権限が移譲されていった場合、①市役所のマンパワーに疑問を持つ。②マイノリティの人たちの声が政策に反映しにくくなるのではないかと懸念する。地域のことは地域で考えていくという考えもあって当然だが、一定の中央集権を維持しながら法律や弾力的な運用の仕方でも地方分権を考えていくべきではないか。

ソーシャルワーカーの役割は、現場の疑問点を政策に反映していくこと。また財源問題と中央集権、地方分権という問題も大事。マネジメント、非営利性、中立性、公正性を守ることが重要だ。



イ ウン ヨン
李 恩 英 氏
社会福祉法人啓明福祉財団
常任理事

ソーシャルワーカーの 専門性確保と社会的信頼

老人長期療養保険制度が施行され、施設も在宅サービスもインフラが量的に拡大、営利企業が供給に参加する市場化政策が実施された。しかし量的変化とともに、賃金の下落、人材やサービスの質の格差など新たな問題が台頭している。本制度下でのソーシャルワーカーの役割を模索することが重要だ。

マクロ指標がどのように変わってきたか。まず①受給者の推移。認定率は小幅減少。逆にサービス利用者は急激に増加。特に在宅サービスが2倍に上昇。中でも訪問療養、訪問入浴が増加。法人施設2倍、個人施設は5倍に増加。②次に人材。人材はサービスと質を左右する。長期療養従事者30万人のうちソーシャルワーカーは2%。他はケアワーカー。ソーシャルワーカーは施設長、事務局長、療養保護士の役割も担っている。③賃金。特にケアワーカーの賃金が下落している。従事者は、大卒のソーシャルワーカーから高卒のケアワーカーに替わってきている。問題は、業務が量的に拡大する一方、重要業務を担う中核の人材として認められているかどうかである。

この変化を確認するため長期療養機関のソーシャルワーカー7人にインタビューした。その結果、当機関に従事するソーシャルワーカーは増えているが、役割は弱化していた。原因は、①利用者に重度の高齢者が多くなり、生活サービスより医療的ニーズがある。②反面、相談や入所者、管理監督者などソーシャルワーカーの業務領域が小さくなった。③ケアマネジメントが制度化されておらず、ソーシャルワーカーの固有の業務領域が弱化している。結論として、ソーシャルワーカーの専門性確保、信頼性を得ているのかのチェックが求められる。



しらすわ まさかず
白澤 政和 氏
桜美林大学大学院教授

地域包括ケアの推進が ソーシャルワークそのもの

介護保険制度のもとで、社会福祉士は二つの形態で仕事をしている。一つは、介護支援専門員としてケアマネジメントを実施する個人支援。二つ目は、地域包括支援センターの3職種（社会福祉士、保健師、ケアマネジャー）の職員として、高齢者の介護予防、総合相談や権利擁護、ケアマネジャーをサポート、地域のネットワークづくりである。

2006年に「地域包括ケア」の概念が導入された。介護、住宅、医療、予防、生活サービスなどを生活圏内で提供できる仕組み作りが特徴。必要なのはケアマネジャーによる個人支援（ミクロ・ソーシャルワーク）と、地域包括支援センターによる地域支援（マクロ・ソーシャルワーク）を結びつけることである。これこそがソーシャルワークであり、社会福祉士はソーシャルワークを推進できる環境にある。

ケアマネジメントを行う中で支援困難事例に遭遇することになる。そこから地域のニーズが明らかになる。地域の代表者会議でアセスメント、計画作成、実施、モニタリングの過程でのPDCAサイクルにより、地域支援計画を作成・実施する。これらの計画が連続性をもつことで、地域の社会資源が豊富になり、支援困難事例が減少し、在宅生活者がより可能になる。これこそがコミュニティ・オーガニゼーション（コミュニティワーク）である。これを実施していけば地域は変わり、まちづくりができる。ここに、個人支援と地域支援を一体化したソーシャルワークが実施されることになる。

韓国の長期療養保険でケアプランを利用者に送付するのと異なるのは、ケアマネジャーと利用者がフェース・ツ・フェースの関係で、ケアプランに合意をすることであり、作ったプランはそのまま実施されること。

ケアマネジャーのうち社会福祉士は10%もないが、4,500箇所の地域包括支援センターに最低限1名の社会福祉士が配置されている。そこで地域包括ケアの推進に力を発揮できる。大学の教育のあり方も見直していきたい。

パネルディスカッション



ジョ フン シク
曹 興 植 氏
ソウル大学校教授



パネラーによる討論が白熱

介護保険制度の展望を議論

コーディネーターに曹氏を迎え、セッション発表者を交えてのパネルディスカッションをおこないました。

曹氏 介護保険制度の保険者は、韓国は中央政府の委託により国民健康保険公団が担い、日本は市が管理している。両国では、中央政府と地方政府の位置づけが違う。日本では、地域包括支援センターにより、生活圈レベルで福祉サービスが展開されている。一方韓国は、依然として医療サービスに傾いている。地域包括支援センターの機能を韓国の高齢者総合福祉館が担えるか今後の協議がポイントとなる。

— 中央政府と地方政府の役割について

田氏 韓国の地方政府の役割はサービスの向上、ケアワーカーの資格付与、教育等さまざまだが、公務員の人手不足により、その役割を果たせていないのが現状。特に利用者のサービス利用状況を正確に把握できていない。同じことが中央政府にも言えるが、全自治体の状況を把握することは限界があり地方政府が役割を確立し、サービスのデータを一元化し、個人がどのようなサービスを利用しているのか把握することが急務。アウトリーチが特に重要。

結城氏 介護保険制度で市場の競争原理が高齢者業務に導入されたことから、市町村が専門職の視点で介護保険事業所へ指導監査を行えるかどうかが重要である。また、契約制度のため認知症高齢者等の契約能力に問題のある人、独居高齢者等の人たちをどのようにサービスにつなげるか、地域包括支援センターのネットワークをマネジメントできるかが大事だ。

— 高齢者総合福祉館の役割について

李氏 韓国の地域福祉は、民間と公共が役割分担をして進められている。これまで療養施設、福祉館や地域社会協議会、公共領域などがそれぞれ行っていたケアマネジメントをいかに一つにまとめるかが急務課題である。長期療養保険制度下では社会福祉分野と医療分野との衝突が深刻である。

— 社会福祉士の専門性について

白澤氏 両国の社会福祉士の状況は似ている。介護保険は医療ニーズが高く、社会福祉士、特に介護福祉士は医学的な知識が浅いので十分な支援ができていないという意見がある。しかし、介護保険制度では、認知症などの疾病を抱えている利用者の質の高い生活を支えることが社会福祉士の仕事だ。生活の質を高めるためには、医療面だけでなく、心理社会面を支援することが必要である。医療に対するニーズだけであれば、治療をして医療保険で解決すればよい。医療保険と同じような長期療養保険や介護保険をつくってはならないのではないか。そこに、介護保険や長期療養保険ではソーシャルワーカーの頑張る余地があると思う。

— まとめ

曹氏 両国ともにサービスを提供する人の専門性が必要で、その人の待遇改善、社会的に専門家として認められることが重要である。そのためには教育、ソーシャルアクション、市民に対しての代弁擁護も忘れてはならない。地方分権化について考慮すべきは、福祉サービスの一定水準の確保であり、中央政府に対してのソーシャルアクションである。

当セミナーは次代を担う日本・韓国の福祉専門職の育成を目指しています。両国で交互に開催し、今回は日本の大学院生及びソーシャルワーカー8人を韓国ソウルに派遣しました(2013年9月8～15日)。本稿では、現場視察や大学院授業で学んだ知識を整理し深化するための中間・最終総括での参加者の発言や終了後のレポートを通して、参加者の視点からセミナーを紹介します(スケジュールは下記参照)。



韓国民族衣装等を常設し認知症高齢者への回想法を行う部屋を見学
(ソウル市西部老人専門療養センター)

セミナーに期待してきたこと

— 韓国の看取りの現状を知りたい

私は高齢化率30%を超える地域の急性期病院で支援をしており、病気の高齢者と接する機会が多い。医療資源の限界から、自宅や施設でのお看取りを支援する場面が増えているが、生活の場所で死を迎えることには独特の抵抗感や連携上の難しさがあると感じている。韓国では、どのように終末期を迎えるのかということに関心があり参加した。(有原氏)

— 韓国のソーシャルワーカーの熱意を学びたい

これまで公務員ソーシャルワーカーとして福祉六法の実務を経験し、日本の社会福祉の課題とし

て福祉的な就労支援を考えてきた。そこで、障害者と支援者が一体となって働く社会的企業に注目してきた。すでに韓国では2007年に「社会的企業育成法」が国の法律として成立している。韓国は日本の社会福祉を真似していると思い込んでいたので、日本よりはるかに進んだ社会的企業育成法が韓国にあり驚いた。

韓国のように社会的企業とそこで働いている人たちに対する支援に、これほどの規模とお金をかけるのはなかなかできないと思う。今回のセミナーの中で、韓国の人たちの世の中を変えていこうという熱意を見たいと思って参加した。(宮竹氏)

第1日:

■オリエンテーション; 玉里恵美子氏(高知大学准教授)、前回(日本開催)の韓国人参加者との交流

第2日:

■視察①『ソウル市西部老人専門療養センター』; 特別養護老人ホーム、デイケア、在宅介護支援センター等
■授業①『ソウル大学校社会福祉大学院』; 曹興植氏(同大学教授)「韓国の障害者及び児童福祉政策の理解」

第3日:

■視察②『ソウル市中部教育技術院』; 職業訓練学校
■視察③『恩平天使園 Angel's Heaven』; 児童、障害者、高齢者関連施設等
■中間総括; 玉里恵美子氏(高知大学准教授)

第4日:

■視察④『中浪区健康家庭支援センター』; 家族を対象とした支援、多文化家族支援センター併設
■視察⑤『鐘路老人福祉館』; 高齢者を対象とした生きがいづくり施設

第5日:

■視察⑥『サダン総合福祉館』; 地域社会への様々な支援を行う総合施設
■授業②『崇實大学校社会福祉大学院』; 柳秀鉉氏(同大学教授)「社会福祉とストレス」

第6日:

■最終総括; 柳秀鉉氏
■(第11回)“日韓こころの交流”シンポジウム

視察を通して気づいたこと

— 韓国のイメージがガラリと変わった

とても親切にしてくれる韓国で学んだ様々なことは普段の職場で活かしていきたいと考えている。例えば、鐘路老人福祉館で見聞きしたことにある。日本の福祉会館とは行っている事業や取組方の規模が全く違い老人ボランティアの育成等々大きな取組の差を感じた。また専門職である社会福祉士の勤務体制も韓国は日本よりも積極的に進めていた。日本ではまだまだ韓国でのような取組が少ない為、見習っていききたいところが多くあった。(金城氏)

— 韓国のソーシャルアクション

韓国では、福祉制度が十分に整っていないために、国から十分な援助を得ることができず、福祉関係団体は独自の努力を迫られていた。視察先の機関では、学生・企業・団体などにボランティア協力の呼びかけ、募金集めのためのプレゼンテーション、共に実施できることのマッチングを図っていた。「力になってほしい」と呼び掛けることで、多くの協力を得、企業もボランティアを行うことによって、別の事業を行うきっかけになることもあるという。そのような取り組みから生まれるパワーが、福祉が他分野と繋がる原動力になっており、今後さらに芸術・経営・音楽など、他分野とも繋がっていけば良いと思う。日本では、要望運動の成果もあって制度が整ってきたが、仕事が分化されて、自分の成すべき仕事に集中するあまり、全体が

見えにくい状況も起こっている。硬直化しつつある日本の状況を打破するために、韓国の取り組みから学ぶべきことも多くあると感じた。(中村氏)

— 韓国の福祉の今後の動向

高齢者が施設で亡くなるのは法的に問題があると説明を受けたことが衝撃的だった。また、施設に入ることを周りの人には入院するという方もいると伺った。施設に入ることを入院しているというのは、施設に対して良いイメージを持っていないからなのだろうと感じた。日本に限らず施設から地域生活への移行という流れがある中で、人が亡くなる場所が病院に限定される現状をふまえると韓国も同様に地域生活への移行という流れになるのだろうかと思った。(本間氏)

— 個人の尊厳をどのように守っていくのが課題

高齢者の入居施設を訪問して、施設内がとても清潔で、先進的な印象を受けた。ただ、部屋の名札が、認知症や糖尿病、脳血管性の障害など症状ごとに色分けされているのを見た。日本では個人の尊厳を傷つけるという観点で病名は一切外部に分からないようにするのが基本。病名の色分けは業務を迅速に進められる点で行われていると思うが、韓国では今後どのように利用者個人の尊厳を意識して守っていかれるのが気になった。(松永氏)

“日韓こころの交流”プログラム 参加者

| | |
|--------------------|--|
| ありはら しょうご 有原 正悟 | 安房地域総合相談センター 医療福祉相談室 |
| いいた あずさ 飯田 梓 | 社会福祉法人電機神奈川福祉センターぽこ・あ・ぽこ |
| きんじょう ここ 金城 湖々 | 港区立白金いきいきプラザ |
| さいとう りか 斎藤 リカ | 筑波大学大学院人間総合科学研究科ヒューマン・ケア科学専攻 |
| なかむら わかな 中村 わかな | 社会福祉法人京都聴覚言語障害者福祉協会 京都市聴覚言語障害センター 地域福祉部 |
| ほんま めぐみ 本間 萌 | 地域包括支援センターふれあいの泉 |
| まつなが きしこ 松永 貴志子 | 四天王寺大学大学院人文社会学研究科人間福祉学専攻 |
| みやたけ たかや 宮竹 孝弥 | 東洋大学大学院福祉社会デザイン研究科 |

[敬称略]

セミナーを振り返って

— ミクロレベルの問題を制度の改良に繋げる

お話をうかがうと、日本と同様、ソーシャルワーカーの待遇は決して恵まれたものではないとのことだった。それでも、韓国のソーシャルワーカーは向学心が高く、崇実大学には多くの現場経験者が研究の為に戻って来ていたし、福祉館には多くの大学院卒業者が勤めていた。そして、その学びが実践に活かされ、地域社会の問題とそれに対するプログラムの提供が、強くリンクしながら進められていた。特に驚いたのは、ミクロレベルで生じた個別の問題が、メゾレベル、マクロレベルに吸い上げられ、プログラムや制度の改良に繋がっていることであった。(有原氏)

— 印象的だった訴える力

事前のオリエンテーションでは、韓国の社会福祉は制度面がまだ整っていない分、人々の力がみなぎっているという話を伺っていたが、実際に行ってみるとその言葉の意味を様々な場面で直に感じる事ができた。その中でも特に印象的だったのは「訴える力」の強さである。例えば、どの視察先でも対応して下さった方たちのプレゼンはとてもうまく、日本語の資料を用意して下さっている所も多かったことには感銘を受けた。このようなところからも感じられる「訴える力」の強さで、韓国の社会福祉は今後ますます発展していくのだと思う。(飯田氏)

— 高齢者の孤独感にヒントを得る

高齢者の自殺率はWHOの発表によると韓国が世界一位であり、なぜ高齢者が天寿を全うすることができないのか、なぜ韓国社会は高齢者の自殺を許しているのかに関心があった。

ソウル大学校でのディスカッションのなかで、大きなヒントがあった。韓国では高齢者扶養のシステムが崩壊してきている。高齢者は自分の親を扶養してきたにもかかわらず、子供たちからは満足な支援がないことに対して孤独感を感じ、孤立している。それが現代高齢者の自殺に結びつく

のではないかという考察を聞いた。つまり高齢者の孤独感は、ただ相手にされないということだけでなく、自分に対して関心がない、真に心の通った交流がないということに対して孤独を感じる要因があるように捉えられた。今回の訪問によって大きな収穫が得られたと感じている。(齊藤氏)

— 予防的な観点からの支援の重要性に気づいた

視察先の方が「ソーシャルワーカーとして問題が起こってから介入することになったことがつらかった」と体験をもとにお話して下さった。現在の韓国の社会は、結婚を機に移民として入ってくる女性への支援や離婚、いじめ、自殺の問題など多様な社会問題に直面している。そうした状況下でソーシャルワーカーが果たす役割について、問題が起こる以前からの予防的な観点による支援の重要性について法制度や一人のクライアントを目の前にして必要とされることなど多面的に学ぶことができた。

また、韓国のソーシャルワークはソーシャルアクションやプログラム開発、活動のための資金集めなど多岐に渡ることには驚いた。私自身、現場の課題をアクションに移していくことの力と可能性を再認識する機会となった。一方で、韓国でソーシャルワークを学ぶ学生たちの中には、幅広い業務ゆえにソーシャルワークの専門性を見出せていない人たちがいることも知った。(本間氏)



曹興植氏(下段・中央左)と玉里恵美子氏(下段・中央右)を囲んで
(ソウル大学校社会福祉大学院授業)