

【研究ノート】

韓国の一人暮らし高齢者における 老人ドルボミ基本サービスの現況と課題 —東京都における見守り支援の考え方を参照して—

趙 美貞*

要旨

本研究は、公的な高齢者見守り支援の仕組みとして、2007年度から韓国で実施されている「ドルボミ基本サービス」導入の背景と実施過程を扱っている。検討にあたっての分析枠組みとしては、ドルボミ基本サービスの支援対象、支援内容及び提供システム、財政構造を用いている。

考察の結果として、このサービスが韓国政府による全国的な実施体制をとっていることにより、実施システムや責任体制が明確であるという長所が見られるが、半面で日本の取組みと比較すると次のような課題が示された。第一は、ドルボミ基本サービスの対象を、一人暮らし高齢者だけでなく、見守り支援を必要とするすべての高齢者へ拡大するための検討を行うことである。第二は、ドルボミ基本サービスが予防の目的で活用されているため、高齢者の日常生活から制度までの課題を、日常生活エリアに即して検討することである。第三に、ドルボミサービスが基礎的な仕組みになり、保健福祉サービスや老人長期療養保険サービスなどの事業との連携の強化が必要である。最後に、財政支援に当たっては、ますます進行する高齢化に対応するためには、地域住民やボランティアを活用する見守り支援に関する検討が必要である。

Key Words : 一人暮らし高齢者, ドルボミ基本サービス, 見守り支援, ボランティア

2013年12月31日受付／2014年8月20日受理

*東洋大学大学院 福祉社会デザイン研究科博士後期課程

I. はじめに

近年、日本では、高齢化が急速に進展する中、地域での孤立や孤独死が社会問題となっている。その背景には、単身高齢者や高齢者夫婦のみ世帯の増加がある。厚生労働省(2013)は、平成24年6月現在、全国の総世帯数は4,817万世帯であり、世帯構造別にみると65歳以上の者のいる世帯が2,093万世帯(全世帯の43.4%)で、そのうち高齢者単独世帯が47.5%(全世帯の23.3%)を占めているとしている。また、「単独世帯」を性・年齢階級別にみると、男性が28.1%、女性が71.9%で、男性は「65-69歳」が30.4%、女性は「75-79歳」が24.1%で最も多くなっている。

こうした流れに対し、厚生労働省は、2007年に高齢者等が一人で安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議を設置し(下開2011)、2008年には『地域における「新たな支え合い」を求めて一住民と行政の協働による新しい福祉』を発表して、孤立死、虐待、自殺、貧困、消費者被害など、これまでの公的な福祉施策だけでは対応できない課題への新たな方針を示すとともに、対応策の1つとして、2009年から「安心生活創造事業」というモデル事業を開始し、これまで全国58の自治体で、様々な試みがなされてきた(小林2012)。しかし、多くの自治体による見守りの実施状況や地域別の実態、将来的な見通し、さらにはその認知度や利用率などの現状は明らかにされていない(下開2011)。

藤本(2013)は、社会的孤立の問題には社会全体で取り組むべきであり、社会保障政策の分野においても、地域福祉だけではなく社会保障の主要な課題として正面から取り組むべきであると述べている。また、多くの人にはできる限り住み慣れた地域や自宅で暮らし続けることを望んでおり、様々なサービスの組み合わせや、地域での支え合いによって重層的に支えていく体制の構築が必要になっている。また、地域の力で支え、異変に早期に気づき、命を守る仕組みとして、「見守り」が注目されている(東京都福祉保健局2013)。

一方、韓国では日本より早い速度で少子高齢化が進んでいる。65歳以上の高齢人口の割合は2013年8月末現在、12.2%であるが、2017年には14%に達して、ベビーブーマー世代¹⁾が高齢期(65歳以上)を迎える2030年には、25.8%になると予測されている。また、2012年度末現在の高齢者人口は5,742千名で、そのうち一人暮らし高齢者が1,111千名であり、高齢人口全体の約20%が一人暮らし高齢者であった。

後期産業社会になって、家族構造や社会的役割が変化するに伴い、ドルボミ(見守り、後に定義を示す)サービスを始めとする社会サービスの拡大が行われており、特に、他の分野よりも需要が増大しているドルボミは、大きな時代的要請となっている(金2011)。また、地域社会や家族関係が大きく変化し、高齢者の自殺及び社会的孤立や孤独死などの増加は、一人暮らし高齢者及び高齢者のみの世帯の見守りに関する重要性を浮き彫りにしている。

日本と韓国は儒教文化の中で家族中心の支援を強調する点では類似した社会文化的環境を持っている。しかし、社会的孤立や孤独死への対応においては、個人や家族の負担には限界があるため、近隣や地域住民、行政の協力が不可欠である。小林(2012)は、様々な関係が薄れ、住民相互の支援活動が困難になっている都市社会では、住民の協力が得られるような何らかの公的な支援の仕組みの導入が必要であると述べている。

このように、大都市を中心に増加している単独世帯や孤立・孤独死に対して、地域の見守りによる安全ネットワークの充実が求められている点で、日本と韓国には共通の課題が

ある。このことを踏まえて、日本の最近の動向を参照しながら、韓国における老人ドルボミ基本サービスに関する検討を行い、その特徴を明確にすることを本稿の課題とする。

II. 研究の概要

1. 課題の設定

本研究は、韓国の老人ドルボミ基本サービスの仕組みが、社会福祉政策の分析枠組みからみてどのような特性を持っているのか、また、ドルボミ事業の必要な課題は何かを分析すると共に、今後の方向性を具体的に提示することにした。

そのため、韓国の老人ドルボミ基本サービスが導入された過程を先行研究によって把握するとともに、韓国保健社部(2013b)が提示した「ドルボミ事業の業務マニュアル」や関連文献及び資料を中心にドルボミ基本サービスを分析する。まず、老人ドルボミ基本サービスが持っている可能性とその限界を分析するために、社会福祉政策分析でよく用いられるN. Gilbert & H. Specht(1974)の分析枠組みを用い、見守り支援を割り当て(allocation)、給付(provision)、伝達(delivery)、財政(finance)の四つの項目に即して検討する。さらに、韓国の場合は、見守り支援が国によって制度化されているが、日本の場合は、各市町村の自主的な事業として行われているため、ここでは、東京都(2013)が提示した『高齢者等の見守りガイドブック』をとりあげ、特に「緩やかな見守り」「担当による見守り」「専門による見守り」の三つの見守りタイプからみて、ドルボミ基本サービスがどのような意味を持っているかを検討する。

2. 見守りに関する日本の研究動向

先に述べたように、日本ではこれまで厚生労働省が、孤立死、虐待、自殺、貧困、消費者被害などへの新たな方針を示しているが、全国の自治体でも地域包括支援センターにおける見守り事業への取組みや社会福祉協議会における「コミュニティソーシャルワーカー」や「地域福祉コーディネーター」の設置、民生委員や地域住民による取組みが展開されている。

見守りと関連した先行研究を調べてみると、地域での孤独死や孤立の問題についての研究(中沢ら2008, 河合2009, 藤本2013)、自治体による見守りの課題や役割の充実に関する研究(下開2011, 東京都福祉保健局2013)、見守りに関する地域住民との関係性や役割の必要性に関する研究(榊田2009, 浦2009, 斎藤2010, 湯川2011, 中島ら2011, 西岡2011, 佐藤2011, 小林2011, 小林2012)、行政と地域住民とのつながりや基盤づくりに関する研究(厚生労働省2008, 大阪府福祉部地域福祉推進室地域福祉課2011, 小林2012, 東京都福祉保健局2013)などがある。

このうち、東京都が示した見守り事業では、<図1>のように見守りの方法として①緩やかな見守り、②担当による見守り、③専門による見守りという3つの類型を示し、見守りが必要な人に合わせて様々な支援を行う必要があるとしている。

また、区市町村は、行政、地域住民、協力機関による基盤づくりを行う必要があり、地域内の高齢者に対する個人情報共有や事前把握を通じた高齢者台帳づくりなどを支援する必要があるとしている。

次に、「地域包括支援センターやシルバー交番」には、見守りへの専門的な対応および見守りに関わる地域住民や民生委員、社会福祉協議会、NPO、介護事業所、ライフライン事業所等による地域内の見守りネットワークを形成すること、「地域住民」には、団地や町会・自治会などの単位で地域住民自らが地域で緩やかな見守りを行うことを求めている(東京都福祉保健局 2013)。

しかし、日本の見守り支援事業は国による法的な制度ではなく、事業として各区市町村が推進しているため、大都市や小都市、関西と関東、そして、同じ大都市の中でも区市によって格差がある。地域包括支援センターの事業には、介護予防や見守り等が含まれているが、介護予防プランの作成や総合相談支援事業等の業務のため、見守りの相談窓口としての役割が十分ではない。従って、すべての地域で支援を必要とする人々への「アウトリーチ」や必要に応じて見守ることができる情報の登録や管理、共有方法などが課題になっている。

もちろん、見守りとは、地域の特徴を反映し、地域住民とのつながりを構築することが最も大切なことである。しかし、地域住民とのつながりや地域ネットワークが定着するためには、住民だけではなく、行政や専門側による基盤づくりが不可欠である。

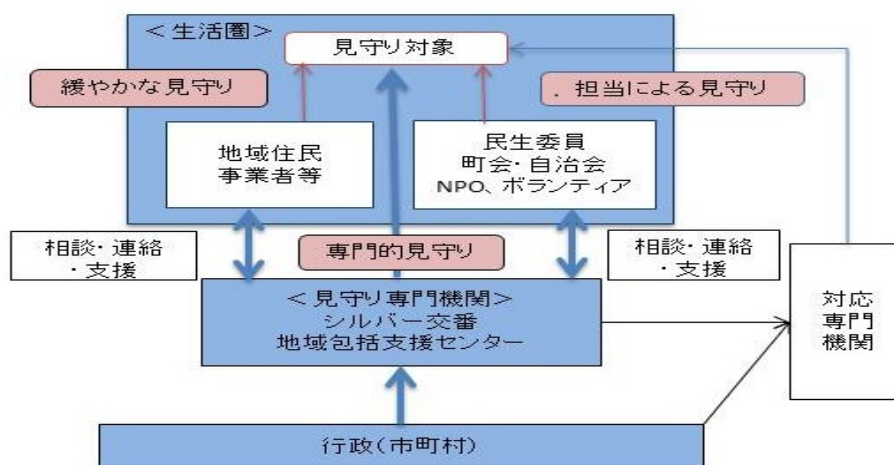


図1 東京都の見守り仕組み

※資料：東洋大学福祉社会開発センターのヒマン研究会で作成。

3. 政策分析の枠組み

社会福祉研究における政策や制度の分析は重要な研究領域の一つであり、そのための様々な分析枠組みがある。また、限定された資源の範囲の中で、社会福祉サービスの利用者のニーズを最も正確に反映した効果的な提供をどのように行うかについては多様な原則や評価基準が必要である。

Gilbert & Specht は、政策分析のために、割り当て、給付、伝達、財政の4つの項目を提示した (Gilbert N. & Specht H. 1974, Gilbert Nら 1993, Gilbert N. & Terrell P. 1998, Gilbert N. & Terrell P. 2002, Gilbert N. & Terrell P. 2005, 李 2009)。これは、単純で具体的であり、分析に必要な要素が含まれているため、社会福祉政策の分析に

多く用いられている（李 2009）。

本研究でも、地域単位の見守りの仕組みである「老人ドルボミ基本サービス」の分析のために、Gilbert & Specht が提示した基本原則に基づき、支援対象、支援内容、提供システム、財政の分析項目を用いてその主要な特徴を述べてみると次の通りである。

1) 支援対象（割り当て：allocation）は、福祉サービスが「誰を支援するのか」であり、社会福祉対象者の選定に関わっている。福祉サービスを設定するためには、一般的に所得や資産の状態、年齢、子女の有無、職業、家族規模、性別などの基準が用いられている。しかし、割り当てにおいて重要な点は選択の基準を並べるのではなく、給付の資格を決定する基準の原則を示すことである。Gilbert & Specht は、割り当てに関わる様々な原則（例えば、選別主義と普遍主義）の中で、特定の原則を選択する場合の理論的根拠を明らかにすることが重要であると述べている（Gilbert N. & Specht H. 1974, 李 2009）。

2) 支援内容（給付：provision）は「何を支援するのか」に関することで、給付方式には、基本的に現金給付と現物給付がある。また、多様な選択を可能にする方法として、サービス、バウチャー、税金控除、権限などがある（Gilbert N.ら 1993）。

3) 提供システム（伝達：delivery）は、給付の提供方法であり、「どのように提供するのか」という提供システムの課題は、割り当てや給付にも影響を及ぼす。なぜかというところ、サービス提供のための社会的基盤やインフラとともに、機関との連携、専門マンパワーの配置などが必要となるためである。つまり、見守り支援のための機関が必要なマンパワーを十分に確保できるかどうか、制度施行にとって基本的な要素である。また、提供システムの基本原則としては、統合性、包括性、接近性、専門性、責任性などがある。

4) 財政（finance）は、必要な資金を「どこから、どのように調達するのか」である。優秀な政策内容であっても、財源がないとその政策は成功できない。社会福祉財源には、大きく分けて公的財源と民間財源があり、多様なレベルの混合型がある。所得移転の方式には、補助金、支給方式、目的の具体性の程度、支給時期などが影響を与えるとともに、財政支援構造に影響を及ぼす行政条件が関連している（N. Gilbert & H. Specht 1974, 李 2009）。

以上の分析枠組みを用いて、韓国における老人ドルボミ基本サービスの分析を行う。

Ⅲ 韓国における見守り支援の現況：老人ドルボミ基本サービスを中心に

1. ドルボミサービスの概念と法的根拠

「ドルボミ」は、英語では「care」「support」、日本語で「助ける」「支える」「見守る」などが含まれており、「関心を持ち支援する」という意味である。

金（2008）は、ドルボミサービスを「個人の機能低下により自ら日常生活の営むことが出来ない対象や、正常な社会参加と生活の質を保障できない対象に提供するヒューマンサービスである」と述べている。つまり、人と人との関係の中で利用者の生活を維持及び改善させるための持続的支援と定義することができる。

地域内の高齢者を支え合うために導入された韓国の老人ドルボミサービスに関する法的根拠は、老人福祉法第 27 条の 2（ひとり暮らし高齢者に対する支援）、社会福祉事業法第 33 条の 7（保護の方法）に明示されている（韓国保健福祉部 2013b）。事業の目的は、自ら

日常生活を営むことができない高齢者やひとり暮らし高齢者に、ニーズに基づく安全確認や生活教育、サービス連携、家事活動支援、デイケアサービスなどのサービスを提供することである（韓国保健福祉部 2013b）。また、老人ドルボミサービスは、「老人ドルボミ総合サービス」と「老人ドルボミ基本サービス（以下、基本サービス）」の2つに分かれている。

「老人ドルボミ総合サービス」は、療養サービスを必要とするが、老人長期療養保険制度で介護認定を受けられない高齢者や要支援者などを対象として、バウチャー方式で家事・活動支援、もしくは、訪問ヘルパーサービスを提供し、安定的な老後生活の保障や家族の社会・経済的活動の基盤を調整することを目的とする。また、「ドルボミ基本サービス」は、日本の見守りと類似の支援であり、一人暮らし高齢者に対する生活実態や福祉ニーズの把握、安否確認、サービスの連携及び調整、生活教育などを通して、高齢者に対する総合的・社会的な安全ネットワークを形成する役割を目指している。

2. 老人ドルボミ基本サービス導入の背景

韓国におけるドルボミ基本サービス導入の背景を調べてみると、まず、老人福祉法（1981年）制定により、高齢人口の増加に対する福祉増進のための多様な政策に関する議論が開始された。1989年の老人福祉法1次改正を通して、1990年度から1991年度までは家庭奉仕員派遣が実施され、在宅老人福祉サービスが導入されるとともに、市道以上の大都市を中心に在宅福祉奉仕センターが設置・運営された。また、1996年度の社会福祉事業法と老人福祉法の改正を通して各事業の領域が規定され、老人福祉法上では、家庭奉仕員派遣事業、デイケアサービス、ショートステイが在宅老人福祉事業として明示された。1997年度には関連法の改正により、家庭奉仕員派遣のための養成事業が追加された。そして、2000年代に入って、政府は老人福祉政策遂行のための制度的基盤を準備する観点から、高齢社会に対応した老人保健福祉の総合対策の準備への転換を行った。特に、家庭奉仕員派遣事業、食事配達事業、フードバンク、地域ボランティア団体等との連携強化はもちろん、認知症高齢者を対象に地域社会の支援システムを構築するなどの在宅福祉サービスを強化した。

2008年8月からは、日本の介護保険制度をベースにした老人長期療養保険制度が実施されたが、この制度でカバーできない要支援者や虚弱な高齢者に対する支援とともに、一人暮らし高齢者の孤立死や自殺の深刻性を政府が認識し、その支援対策として2007年6月から独居老人生活管理者派遣事業と、老人ドルボミバウチャー事業が実施された。また、2009年1月からはこの2つのサービスを老人ドルボミサービスに統合し、高齢者のニーズに合わせた老人福祉事業を行っている。

韓国では、高齢者分野におけるドルボミサービスと長期療養保険制度の実施、また、障害者の活動サポート事業及び障害者療養保険制度の推進、低所得層に対するバウチャー事業などによって、これまでの主要な対象層である高齢者や障害者、児童及び低所得者に対する多様な社会的サービスが拡大し、ここ6年の間に社会福祉サービス分野に大きな変化が見られた。老人ドルボミ基本サービスは、在宅で生活している一人暮らし高齢者を中心に彼らの日常生活を支援し、当面する問題を解決し、正常的な生活を営むことができるように支援する重要なサービスになっている。

3. 老人ドルボミ基本サービスの現況

韓国の老人ドルボミ基本サービスをより具体的に、支援対象、支援内容及び提供システム、財政に即してみると次の通りである。

1) 支援対象

老人ドルボミ基本サービスの対象は、実際に一人で生活している65歳以上の高齢者であり、脆弱で日常生活にリスクがあり、定期的な安全確認が必要な場合で、所得、健康、住居、社会的接触の頻度などのレベルが低位のため、老人関連の福祉サービスによる支援を必要とする者である。また、安全確認を必要とはしないが、定期的な生活状況の点検及び社会的接触の機会の提供が必要な場合に該当する者である。このような独居高齢者の現況調査を通して、サービス対象者が選定される(韓国保健福祉部 2013b)。つまり、ドルボミ基本サービスの対象者は、持続的な見守りや日常生活訓練などが必要な一人暮らし高齢者を意味する。

また、2009年8月に実施された老人ドルボミ基本サービスの現況調査(韓国保健福祉部 2010)では<表1>のように、優先支援対象者が96,693人、一般対象者が46,449人であり²⁾、全体では143,142人がサービスを受けていることが分かった。この割合は、一人暮らし高齢者104万人の13.7%を占め、高齢者全体の2.8%に該当することになる。

表1 老人ドルボミ基本事業における対象者の数と比率³⁾

区分	一人暮らし 総人口 (A) ³⁾	サービス支援の対象者			比率 (B+C/A)	待機リスト
		優先支援(B)	一般支援(C)	計 (B+C)		
全国	1,041,623名	96,693名	46,449名	143,142名	13.7%	43,574名

※資料：保健福祉部(2010)「老人ドルボミ基本事業の発展方案模索報告書」

2) 支援内容及び提供システム

現在、ドルボミ基本サービスの支援は、一人暮らし高齢者の安全を確認し、多様な支援サービスを提供して彼らのための社会的な安全ネットワークを構築することである。すなわち第1に、一人暮らし高齢者の生活実態及び福祉ニーズの把握、第2に、一人暮らし高齢者の安全確認及び生活教育、第3に、一人暮らし高齢者の支援のための保健・福祉サービスの連携システムによる効率的なサービスの提供、という目的を持っている。

安全確認サービスは、老人ドルボミ(活動員)が定期的に週4時間、家庭を直接訪問したり、電話による間接的な安全確認を行うほか、無線ページや安心電話など一人暮らし高齢者に提供されている安全確認用具の点検と使い方を案内する事業である。また、老人ドルボミが家庭訪問をする場合は、住居環境に関する定期的点検を通して、安全事項におけるリスク要因を確認し、その除去や予防サービスも提供する。

生活安全教育は、運動および健康管理、栄養管理、日常生活活動訓練、レクリエーションなどの余暇活動の指導、住居安全及び各種の機能回復訓練等に対する教育を実施する。

教育場所としては、敬老堂など一人暮らし高齢者がアクセスしやすい場所を確保する。教育は週1回2時間程度実施する。

サービス連携活動は、一人暮らし高齢者の保健福祉ニーズと生活問題解決のために、関連する地域社会内の公的機関・民間機関が提供する多様なサービスと連携し、サービス提供過程の点検と評価を実施するサービスで、利用者の費用負担はない。

このようなドルボミ基本サービスの提供システムは<図2>のようになっており、韓国保健福祉部、市道、市郡区、事業遂行機関の間の役割が決められている。

まず、①韓国保健福祉部は広域自治体を通して市郡区に予算を支出し、市郡区は事業遂行機関を選定して予算を支出する。②事業遂行機関は老人ドルボミ活動員及びサービス管理者を選抜して研修を実施してから、対象高齢者にドルボミ活動員を派遣しモニタリングを行う。③事業遂行機関である独居老人ワンストップ支援センターは、事業遂行の後市郡区に、市郡区は市道へ、市道は韓国保健福祉部に実績を報告する。中央政府は老人ドルボミサービスに対する対策を樹立し、地方政府に予算を支援するシステムとなっている。

ドルボミ基本サービスを提供する人材は、サービス管理者と老人ドルボミ（活動員）である。サービス管理者は、市郡区別に1名を配置している。老人ドルボミは、市道で自治体の事業実施の意向と一人暮らし高齢者の比率を勘案・配置し、市郡区は人員の調整・配置を行っている。また、活動員の専門性を高めるために、事業遂行の前に市道に指定された教育機関で実施する集合研修（25時間）及び機関別の実習研修（25時間）を行い、さらに基本研修と1回5時間程度の追加研修を行っている。

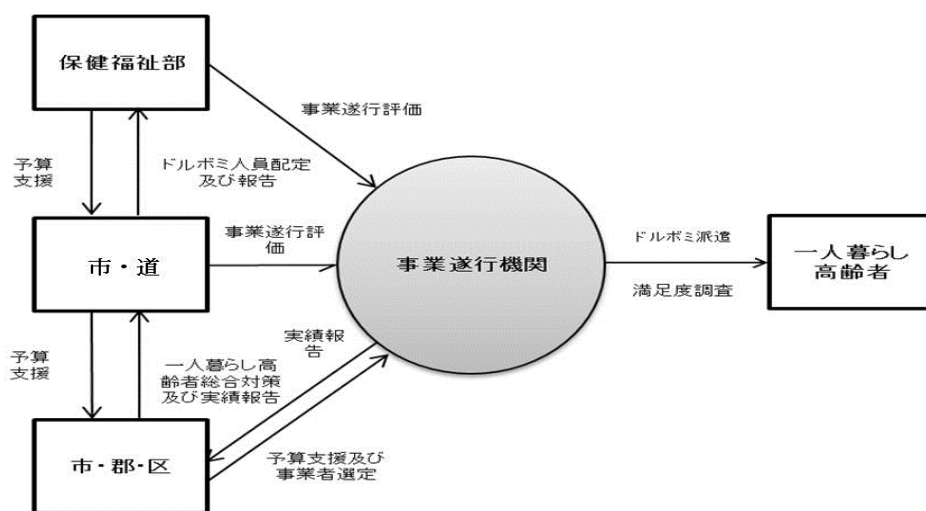


図2 老人ドルボミ基本サービスの流れ

※資料：韓国保健福祉部(2013a)『老人保健福祉事業案内』を参考し、再作成

3) 財政

財政構造は、中央政府からの支援が70%(ソウル市は50%)、市道(=都道府県)と市郡区(=区市町村)が30%を負担する仕組みになっている⁴⁾。

ドルボミサービスに対する財政支援は、<表2>のように、2007年度以後から継続的に増加してきたことが分かる。これは、高齢者人口の増加とともに、地域で孤立する高齢者

などの抱える様々な問題に対応する努力が反映された結果と考えられる。

2012年度末の全国の老人ドルボミ事業全体に支出した総額は1,027億ウォンであり、その中で基本サービスへの支出金額は369億ウォンである。2013年度の保健福祉予算（案）においては、ドルボミサービスの予算は前年より15.1%増加し、ドルボミ総合サービスはそれまでの3.1万名から3.2万名へ、ドルボミ基本サービスは14.2万名から17.2万名への支援を目指して予算が増額されている。

表2 年度別における財政と利用現況の推移⁴⁾

(単位：百万ウォン)

区分		2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
総額(億ウォン)		557	659	810	884	1,002	1,027
基本 サービス	支援金額	23,556	38,300	31,739	33,955	35,934	36,937
	人数(名)	150,000	120,000	120,000	135,000	142,000	142,000
総合 サービス	支援金額	32,161	27,543	19,910	53,459	62,225	62,225
	人数(名)	19,294	14,396	10,140	26,740	31,125	31,125

※資料：韓国保健福祉部（2007-2012）『2007年度-2012年度予算結果報告書』を参考し、筆者が作成。

IV 老人ドルボミ基本サービスの分析

II章の研究方法で提示した4つの分析項目（支援対象、支援内容及び提供システム、財政）に基づき、韓国の老人ドルボミ基本サービスの特性と今後の検討課題を分析した結果は次の通りである。

1. 支援対象

III-3-1)で述べたように、現在、老人ドルボミ基本サービスは一人暮らし高齢者が主な対象になっており、事業の現況調査によると、総数で143,142名の一人暮らし高齢者がサービスを受けているが、この数は独居高齢者104万人の中で13.7%を占め、高齢者全体の2.8%に該当する。高齢者全体の2.8%という数字が多いか少ないかは別途検証する必要があるが、表1では43,574人の待機者がいるとされている。この数字は、サービス支援の(B)一般支援の46,449人に近い数字であり、ドルボミ基本サービスを必要とする高齢者のニーズを満たしているとは言えない数字になっている。

ドルボミ基本サービスは、高齢者家庭への訪問を通して積極的に事例を発掘し、一人暮らし高齢者がもっている多様で複合的なニーズの課題を解決するために、様々な情報の提供や心理的サポートを提供する社会的サービスであり、この点では評価できる施策であるといえる。

しかし、ドルボミ基本サービスは、一人暮らし高齢者を主な対象としているため、高齢者のみ世帯への支援は行われていない。今後は、高齢者のみ世帯も含めて、見守りが必要なすべての高齢者へのサービス拡大を検討する必要がある。

2. 支援内容及び提供システム

Ⅲ-3-2)で述べたように、韓国の見守り支援の仕組みの特徴は、全国一律の制度により、すべての自治体が実施していることである。また、専門研修を受けたドルボミ活動員による地域内の高齢者に対する事前把握調査を通して、孤立しやすい高齢者の発見・支援などを行っていることである。このことは、明確な基準と手続きによるサービスの仕組みとして評価できるであろう。

また、見守り支援は、対象者1名当たり平均で週1-2回程度の支援を提供しているが、利用者のニーズや問題、生活状況が変化しやすいため、適切に対応できるように定期的な訪問やモニタリングなどを行っており、プロセス管理の点でも適切であると思われる。

しかし、このようなサービスを効率的・効果的に提供するためには、地域内の一人暮らし高齢者に対する事前把握調査と、地域社会における保健福祉サービスの現況調査及び新しい対象者の発掘をめざす連携支援が行わなければならない。筆者が、ソウル市立の老人福祉館で行ったドルボミ基本サービスに関する実態調査(2010年)においては、ドルボミ基本サービスと共に、地域内のインフォーマルサービスとの連携があった場合、サービスに対する満足度や効果性が高いという結果が示された。このことは、体系的で継続的な支援のためには、行政による見守り支援だけでなく、地域住民による「緩やかな見守り」支援の必要性、また、民と官との協力システムの構築・強化やインフォーマルサービス支援の拡大など、様々な側面から検討が必要であることを示している。

また、見守り支援には予防の意味が強い。韓国は2008年度に介護保険制度を導入するとともに、ドルボミ基本サービスとドルボミ総合事業を拡大し、介護予防事業として活用している。しかし、予防のためには、体系的で継続的なサービス計画と、高齢者個人のニーズや問題の把握ができる具体的なマネジメントが必要である。このためには、ドルボミ支援方法に関する検討とともに、地域単位の民間協力システムの構築・強化が行われなければならないと考えられる。

3. 財政

Ⅲ-3-3)で述べたように、老人ドルボミ基本サービスは、老人福祉法に基づく中央政府からの補助金と、自治体政府の財政支出を通して、地域内の孤立や介護予防の側面から普遍的に提供することをめざしている。また、運営費の制限を緩和するために、配置人員の10%の範囲内で事業遂行機関が自主的に人員を増減することを許容している。また、ドルボミ基本サービスとバウチャー事業は、介護予防事業としての役割も持っているため、既存のドルボミ事業だけではなく、地域内の様々なサービスとの連携や協力システムの構築を推進している。この点では、ドルボミ基本事業が、他のサービスと連携してより柔軟な運営ができるように変化してきているといえる。

しかし、このサービスの予算は約80%が人件費であり、20%が事業費として使用されているため、見守りの専門性向上のための研修プログラムの確保が困難であり、また、約30-40名のドルボミ活動員で1自治体平均24,000人程度のすべての高齢者を見守ることは限界がある。

さらに、財源の決定は、韓国政府(保健福祉部)、市道、市郡区の間での協議に基づき、一定の助成割合に基づいて決定される仕組みになっており、自治体間の財政力格差がドルボミサービスのニーズを十分反映できない可能性がある。

こうした点からも、高齢人口の増加や限定されている予算の中でより具体的かつ幅広い見守り支援を展開するためには、地域資源である地域住民やボランティアなどを活用する見守り支援の検討が必要であると考えられる。

V 考察とまとめ

1. 考察

高齢化による一人暮らし高齢者や高齢者のみ世帯の急速な増加という状況の中で、公的な仕組みである「老人ドルボミ基本サービス」は、高齢者にとっての安心・安全な日常生活のための具体的な方策になっている。そこで、東京都が提案した「見守りのガイドブック」の枠組みを参照して、今後の老人ドルボミ基本サービスの発展のための課題をまとめてみると、次の通りである。

第1は、見守る対象の拡大とその方法に関する再検討である。現在のドルボミ基本サービスの対象者は、65歳以上の一人暮らし高齢者であり、具体的な対象の選定に当たっては尺度を用いて点数化し、その対象を明確に決定している。しかし、この方法による見守り支援はその対象が限定されているため、実際に必要のあるすべての高齢者の見守り支援までは反映していない。

これに対して、東京都のガイドブックでは、見守り支援の方法を「緩やかな見守り」「担当による見守り」「専門的な見守り」の3つに区分し、それぞれに対する具体的な支援方法を提示している。特に、地域住民による見守り支援を強化し、近隣による緩やかな見守りを期待している。

これを、韓国のドルボミ基本サービスと比べてみると、「専門による見守り支援」と「担当による見守り支援」は類似している。しかし、地域における地域住民のお互いの見守り実践のためには、東京都が提示している「緩やかな見守り支援」の考え方を韓国のドルボミ基本サービスにも反映させ、住民相互間の見守り支援の強化をする必要があると考えられる。

もちろん、見守り支援を促進するためには行政の役割がきわめて重要である。しかし、ドルボミ基本サービスは、自治体（市郡区）全体で30-40名のドルボミ活動員によって行われており、すべての高齢者をカバーすることはできない。脆弱な人々に対する支援は不可欠であるが、限定されている福祉予算の中でますます増加する単身高齢者に対応するには、違った視点からの検討が必要である。その一つの方策として、ドルボミをできる限り地域での取り組みとして機能させるためには、東京都が提示した近隣による「緩やかな見守り」支援、つまり、リスクが低い元気な高齢者については、地域住民によるネットワークを通しての見守りをもっと広げる必要があると考える。

第2に、支援に当たって、高齢者の「日常生活圏」を中心とした取り組みの検討が必要である。現在のドルボミ基本サービスは、高齢者の孤独死・社会的孤立などの予防にポイントが置かれ、安否確認を中心事業として支援を行っているため、日常生活支援に関わる地域福祉保健サービスとのつながりが不十分である。ニッセイ基礎研究所(2012)は、「高齢者の生活においては介護保険や生活保護、虐待防止等の制度など、マクロ領域における課題から、買い物や病院移動、外出、ゴミ処理、電球交換などの日常生活全般に関わるミ

クロ領域の生活上の困難までの多様な課題が存在している」と述べている。従って、これからのドルボミ基本サービス事業では、高齢者の「日常生活圏」を中心に考えなければならない。そのためには、既存のドルボミ活動員と共に協力できる地域住民やボランティアとの連携協力も必要である。

第3に、ドルボミ事業、保健福祉サービス、老人長期療養保険サービスなどの事業との連携の拡大と強化が必要である。急速な人口の高齢化に対して、公的部門が提供する社会サービスは、変化する家族の機能と役割を漸進的に補完し、代替すると予測される。これまで家族が提供していたインフォーマルなドルボミサービスが、公的領域でマクロからミクロまでの様々な課題に対応できることをすべての行政の課題として認識しなければならない。また、ドルボミサービスは、脆弱階層や単身高齢者だけではなく、すべての高齢者を支える基礎的な仕組みになり、老人長期療養保険や地域保健福祉サービスなどの各制度との連続線上ですべての高齢者を支える仕組みとして機能強化する必要があると考えられる。

最後に、ドルボミ事業の財政については、人件費が80%を占めているため、ドルボミ活動員や管理者の専門性の確保及び福利向上には限界がある。また、ますます増加する高齢化率にも対応するためには、東京都が提示しているような見守りサポートや地域住民を活用する緩やかな見守り支援に関する財源確保が必要であると考えられる。

2. 研究の限界と今後の課題

最終に、本研究の限界と今後の課題をあげて論を閉じることとする。

まず、本研究は、韓国におけるドルボミ基本サービスの推進システムを分析し、今後の課題をより具体的に示した点に意義があると言える。特に、韓国のドルボミ基本サービスは、見守り支援を制度化し、様々な対応をすることによって、孤独死・社会的孤立の予防策として定着していることが分かった。しかし、支援対象者の限界やドルボミ活動員以外の地域住民による見守り支援、また、地域住民と行政とのネットワークについての具体的な分析までは行われなかった。

従って、今後は、地域住民による「緩やかな見守り」や近隣つきあいなどの住民とのネットワークの形成がどのように行われているのか、また、日本と韓国における行政ネットワークと住民ネットワークとの関係性や組織化に関する具体的な比較研究を重ねる必要がある。

注

- 1) ベビーブーマー世代は、日本の団塊世代と類似な意味で、韓国戦争の以降（1955年度から1963年度まで）に生まれた者である。
- 2) 優先支援対象者は、韓国の老人福祉法による訪問療養サービス（旧、家庭奉仕員派遣事業）や老々ケア、訪問保健サービスなどの支援を受けていない対象を優先支援として分類しており、その中で一つ以上のサービスを受けている高齢者は一般対象者に分けている。
- 3) 総人口（A）は、65歳以上の一人暮らし高齢者である。
- 4) 2008年度から2009年度までのドルボミ総合事業予算は、介護保険制度の導入によって減少したが、2010年度からは介護予防の仕組みとして機能が強化され、予算が増加することになった。

文献

- 藤本健太郎 (2013) 『孤立社会からつながる社会へ』 ミネルヴァ書房.
- Gilbert, N. & Specht, H. (1974) Dimensions of Social Welfare Policy, 1st ed., Prentice-Hall.
- Gilbert, N., Specht, H. & Terrell, P. (1993) Dimensions of Social Welfare Policy, 3rd ed., Prentice-Hall.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (1998) Dimensions of Social Welfare Policy, 4th ed. Allyn & Bacon.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2002) Dimensions of Social Welfare Policy, 5th ed. Allyn & Bacon.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2005) Dimensions of Social Welfare Policy, 6th ed. Allyn & Bacon.
- 河合克義 (2009) 『大東市の一人暮らし高齢者と社会的孤立』 法律文化社.
- 韓国保健福祉部 (2007-2012) 『2007年度から2013年度までの予算結果報告書』 老人政策課.
- 韓国保健福祉部 (2010) 『老人ドルボミ基本サービスの発展方案模索報告書』 老人政策課.
- 韓国保健福祉部 (2013a) 『老人保健福祉事業案内』 老人政策課.
- 韓国保健福祉部 (2013b) 『老人ドルボミサービス案内』 老人政策課.
- 韓国統計省 (2013) 「未来人口推計」 (<http://www.mw.go.kr>, 2013.9.20)
- 金チャンウ (2008) 「ドルボミサービスの政策の登場による地域社会保護事業の変化のための戦略」 『社会福祉レビュー』 13, 81-103.
- 金ユンス (2011) 「公的部分のドルボミサービスの運用方向に対する探索的研究」 『韓国行政学会』 (冬季学術発表論文集) 1-20.
- 小林良二 (2011) 「虚弱な高齢者における地域住民の『見守り』について」 東洋大学福祉社会開発研究センター編 『地域におけるつながり・見守りのかたち—福祉社会の形成に向けて—』 中央法規, 300-325.
- 小林良二 (2012) 「Community Management—圏域マネジメント報告についてのコメント」 『第3回日韓の地域福祉サミット資料集』 3, 139-142.
- 厚生労働省 (2008) 『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書: 地域における「新たな支えあい」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』 .
- 厚生労働省 (2013) 『平成24年国民生活基礎調査の概況』 3-11.
- 李ヘギョン (2009) 「社会福祉政策のテキストにあって、『Gilbert & Terrell』活用に関する研究」 『韓国社会福祉教育』 9, 77-96.
- 梶田聖子・大井美紀・臼井キミカ・ほか (2009) 「A市における地域住民を主体とした地域見守りネットワーク活動の現状—地域別比較を通して—」 『申南女子大学研究紀要』 3, 111-120.
- 中島民恵子・田嶋香苗・金圓景・ほか (2011) 「地域特性に即したインフォーマルケアの実践課題抽出の試み (1) —高齢化が進む大都市近郊の春日井市S地区での調査から—」 『日本福祉大学社会福祉論集』 125, 103-119.
- 中沢卓実・淑徳大学孤独死研究会 (2008) 『団地と孤独死』 中央法規出版.
- 日本統計省 (2013) 「未来人口推計」 (<http://www.soumu.go.jp>, 2013年10月10日)

- 西岡修 (2011) 「地域で見守る自主的な住民ネットワークー東京都東村市」『ゆたかなくらし』350, 180-183.
- ニッセイ基礎研究所 (2012) 『一人暮らし高齢者・高齢者のみ世帯の生活課題とその支援方策に関する調査研究報告書』平成23年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業.
- 大阪府福祉部地域福祉推進室地域福祉課 (2011) 『市町村におけるCSWの配置事業に関する新ガイドラインー市町村における地域福祉セーフティネットの構築に向けてー』.
- 斎藤千鶴 (2010) 「高齢者を『支え合う』地域見守り活動の課題ー地域見守り活動調査からー」『関西福祉科学大学紀要』13, 175-188.
- 佐藤美知子 (2011) 「地域における住民の見守り活動」『ゆたかなくらし』350, 168-17.
- 下関千春 (2011) 「高齢者の見守りー見守り関連事業に関する全国の自治体と生活者への調査」『Life Design Report』4-15.
- 東京都福祉保健局 (2013) 『高齢者などの見守りガイドブック』3-5.
- 浦 光博 (2009) 『排斥と受容の行動科学ー社会と心が作り出す孤立』サイエンス社.
- 湯川順子 (2011) 「高齢期における社会的孤立への地域福祉活動の可能性と限界」『龍谷大学大学院紀要』18, 13-34.

Present Situation and Challenges of ‘Elderly Care Basic Service’ for Living-alone Elderly People in Korea : With Reference to the Basic Care Support in Tokyo City

Mijoung JO

This study examines the background, introduction and implementation process of the Elderly Care Basic Service (ECBS) in Korea. The program has been implemented since 2007 as a part of public support for the services to care the elderly people. Analysis was made in using a policy analysis framework with 4 components of Elderly Care Basic Service; who to support, what to support, how to provide and its financial structure.

It is pointed out that the ECBS in Korea is effective as it is worked out as a program covering the whole nations with clear policy objectives and procedures in reference with the Japanese local initiatives. On the other hand, developmental strategies for Korean program are suggested as follows. First, it is required to expand the target of elderly care basic service to all elderly who require the care and to review response measures to their demands. Second, the service is being utilized for the purpose of preventing lowering daily lives of the elderly in considering the “daily life area” including the macro to the micro perspectives. Third, elderly care services including health and social services, long-term care services should be more closely associated and strengthened on the basis of the ESBC. Lastly, it will be necessary to secure funds concerning the utilization of community residents and volunteers to cope with the ever increasing aging populations.

Key Words : Living-alone Elderly People, Elderly Care Basic Service, Monitoring Support, Volunteer.