

Asian Journal of
**HUMAN
SERVICES**

Printed 2011.0901 ISSN2186-3350
Published by Asian Society of Human Services

September 2011
VOL. **1**



原著論文 5

韓国における一人暮らしの高齢者ケアサービスの効果と政策的課題

The Effect and Policy Tasks of Care Services for the Elderly Living Alone in South Korea

Jung-Don KWON¹⁾ , Gi-Min LEE²⁾ , Hyun-Mi KIM³⁾

1) 牧園大学校 社会福祉学科教授

大田広域市西区モゴンギル 2 1 牧園大学校社会福祉学科

kjd716@hanmail.net

2) 韓国老人総合福祉館協会事務総長、ソウル市麻浦区龍江洞 45-5 イョンビル 3階

kaswcs@hanmail.net

3) 独居老人総合支援センター室長、ソウル市麻浦区龍江洞 45-5 イョンビル 2階

1661-2129@hanmail.net

ABSTRACT

With the number of senior citizen who lives alone increasing from 930,000 in 2008 to 1,020,000 in 2010 and being predicted to increase steadily to 1,110,000 by 2012, the need for governmental support policy has been raised.

Therefore, this research has been carried out around old people care basic service, governmental support policy for an aged living alone in Korea.

Old people care basic service has begun with the name of 'dispatching guidance counselor for senior citizen who lives alone' since June 2007 and been providing as part of the social service for living alone elderly persons since 2009 up to now after being renamed as 'old people care basic service' in 2008.

This study is made up of not only analyzing the living condition and welfare desire of living alone elderly persons, the beneficiaries of the service, but evaluating the

Received
June 24,2011

Accepted
August 25,2011

Published
September 1,2011

effectiveness of the service. (evaluating how the service can solve the living problem of old people and satisfy their welfare desire effectively)

Also, Measures for improving and developing service of the old people care basic business, along with setting up relation, integrating or connecting with similar old people care service, will be proposed as a project of governmental support policy for senior citizen living alone in the future.

<Key-words>

living alone elderly persons, basic care service, ensuring safety, living service

Asian J Human Services, 2011, 1: 59-76. © 2011 Asian Society of Human Services

I. はじめに

韓国における 65 歳以上の一人暮らしの高齢者は、2011 年現在、約 106 万 5 千人で、高齢者人口の 19.2%に上っていると推計されており、今後も継続して増加すると予測されている（統計庁、2006.11;統計庁、2010.12）。韓国社会で一人暮らしの高齢者は、鰥寡孤独（身寄りのない人）と、社会的保護を必要とする集団の中で最も優先的な保護を必要とする集団である（クォン・ジュンドン、2010）。しかし、一人暮らしの高齢者という理由だけで社会的保護の優先的对象になるわけではない。一人暮らしの高齢者が他の高齢者集団に比べて、所得・健康・住居・余暇・社会参加など、生活の全般にわたって多様かつ深刻な問題を抱えている上、福祉ニーズも高いため（保健福祉部、2009）、一人暮らしの高齢者は最優先的な社会的保護の対象とされる。

このように複合的な問題を抱えている一人暮らしの高齢者数が急増していることを受け、政府は、老人福祉法第 27 条の 2 の「一人暮らしの高齢者に対する支援」に関する条項に基づき、2007 年から一人暮らしの高齢者ケアサービス¹を提供している。同サービスは、世界的な経済危機の影響により社会的雇用の創出に対する関心が高かった 2007 年度に社会的雇用創出事業の一環として開始されて以来、継続的にサービスの対象を拡大している。

同サービスは、短期間かつ急速に拡大しているが、その一方で、いくつかの限界を持っていることが明らかになった（保健福祉部、2010）。そのため、同サービスの効果や成果、サービス提供の過程における問題点を把握し、サービスの質と有効性を向上する

¹ 一人暮らしの高齢者に対するケアサービスの正式名称は、一人暮らし高齢者ケアサービスだが、読者の便宜を図るため、以下では「一人暮らしの高齢者ケアサービス」と表記する。

ための方策を確立する必要がある。それを受け本研究では、同サービスの有効性と成果を評価し、それに基づいてサービスの発展方策を模索したい。

II. 理論的背景

1. 韓国における公的高齢者ケアサービスの体系

家族主義のモデルに依存して高齢者ケアサービスのニーズを満足してきた韓国の高齢者ケアサービスは、1980年代後半から絶対貧困層を対象とする選別主義の原則に基づき、公共財政による無料サービスを非営利組織が提供する公的扶助モデルが導入され、政策基調の転換が行われた（クォン・ジュンドン、2009）。この政策基調は、バウチャー（voucher）方式と社会保険方式の導入で、再度の画期的な転換が行われる。韓国の現行の公的高齢者ケアサービスの政策基調は、①在宅中心サービスの拡大、②普遍主義サービスの拡大とサービスの市場化、③消費者中心主義（イ・ジェウオン外、2009;チョン・ソヨン、キム・ウンジョン、2009）である。そのため、韓国の高齢者ケアサービスは、①租税支援による供給者中心のサービス、②租税支援とバウチャー（voucher）方式が混在するサービス、そして、③社会保険方式のサービスが混在している。韓国の公的高齢者ケアサービスのうち、①租税支援方式の代表的なサービスは、一人暮らしの高齢者を対象とした一人暮らしの高齢者ケアサービスであり、②バウチャー方式の代表的なサービスは、高齢者ケアの総合サービスである。また、③社会保険方式の代表的なサービスは、訪問介護サービスである。このような韓国の高齢者ケアサービスの特徴を目的・サービスの対象・サービスの内容・サービスの時間とコストを中心に、特徴を比較してみると<表1>の通りである。

<表1>韓国の高齢者ケアサービスの比較

区分	サービス分類	細部内容
目的	一人暮らしの高齢者ケアサービス	○ 一人暮らしの高齢者の生活実態や福祉ニーズの把握、定期的な安全確認、保健福祉サービスの連携と調整、生活教育などを通じ、一人暮らしの高齢者に対する総合的な社会的セーフティネットを構築
	高齢者ケアの総合サービス	○ 独立した日常生活が困難な高齢者への家事支援や活動支援サービスを提供し、安定した老後の生活を保障するとともに家族の社会的・経済的活動の基盤を構築

Received
June 24,2011

Accepted
August 25,2011

Published
September 1,2011

	訪問介護サービス	<ul style="list-style-type: none"> 在宅で日常生活をしている高齢者の中で、身体的・精神的障害により厳しい環境に置かれている高齢者に、地域社会の中で健全かつ安定した老後の生活ができるよう療養保護士が家庭を訪問し、身体活動や家事など、必要とする各種のサービスを提供
サービスの内容	一人暮らしの高齢者ケアサービス	<ul style="list-style-type: none"> 直接訪問や電話による安全確認サービス、老後の生活情報を提供する生活教育、地域社会サービスとの連携などの予防サービス
	高齢者ケアの総合サービス	<ul style="list-style-type: none"> 食事・洗面のケア、着替え、体位の変更、身体機能の維持・増進、トイレのケア、外出の同行、生活必需品の購入、掃除・洗濯など
	訪問介護サービス	<ul style="list-style-type: none"> 身体活動の支援サービス：洗面、口腔ケア、清潔、身なり、着替え、入浴、排泄、食事、体位の変更、移動、身体機能の維持・増進など 家事支援サービス：炊事、生活必需品の購入、掃除洗濯など 個人的な活動支援サービス：外出時の同行・支え、日常的な業務の代行など 感情的な支援サービス：話し相手、奨励・慰め、生活相談、コミュニケーションの支援など
サービスの対象	一人暮らしの高齢者ケアサービス	<ul style="list-style-type: none"> 所得水準、扶養義務者の有無、住民登録上の同居者の有無に関係なく、実際に一人で暮らしている65歳以上の高齢者の中から、現況調査を通じて把握した所得・健康・住居・社会との触れ合いなどの水準を評価し、サービスのニーズが高い一人暮らしの高齢者を事業の対象として選定
	高齢者ケアの総合サービス	<ul style="list-style-type: none"> 65歳以上の高齢者の中から世帯所得・健康状態などを考慮し、ケアサービスが必要であり、世帯所得が全世帯の平均所得の150%以下で、老人長期療養等級A、B（認知症・中風、老人性疾患などで身動きが不便な高齢者）の者
	訪問介護サービス	<ul style="list-style-type: none"> 長期療養等級の1～3等級。ただし、等級外の者のうち基礎受給権者及び扶養義務者から適切な扶養を受けていない者で、一人で日常生活を営むのが困難であるため、在宅サービスの提供が必要な者
間とコスト	一人暮らしの高齢者ケアサービス	<ul style="list-style-type: none"> サービス消費者が利用できる時間の制限がなく、提供者の営業時間のみに制限している 提供者の業務時間：月～金曜日、1日5時間（13:00～18:00） 本人負担金：無料（供給者支援方式）

Received
June 24,2011

Accepted
August 25,2011

Published
September 1,2011

	高齢者ケアの総合サービス	<ul style="list-style-type: none"> ○ サービスの対象者の所得水準とサービスの時間に応じて自己負担額とバウチャーの支援額が異なる ○ 毎月一定額の本人負担金を前納すれば一定額のバウチャーを支援 <ul style="list-style-type: none"> - 前払い本人負担額：月 18,000 ウォン～48,000 ウォン - バウチャー支援額：最低月 212,400 ウォン～最大月 306,200 ウォン - サービス単価：一時間 9,200 ウォン
	訪問介護サービス	<ul style="list-style-type: none"> ○ 30分～4時間以上利用可能 ○ 在宅給与の月限度額の範囲（1等級：1,140,600、3等級814,700）以内 ○ 訪問（一回当たり）介護給与費：30分以上 10,680 ウォン～240分以上 39,500 ウォン

*資料：保健福祉部（2011b）。老人保健福祉事業のご案内。

2. 一人暮らしの高齢者ケアサービスの理解

韓国の一人居らしの高齢者ケアサービスは、前で説明したように、バウチャー（voucher）方式の高齢者ケア総合サービスや社会保険方式の訪問介護サービスとともに韓国の高齢者ケアサービスの中核を担っている。一人暮らしの高齢者ケアサービスは、「一人暮らしの高齢者へのニーズに合わせて、安全確認、生活教育、サービスの連携など、オーダーメイド型の福祉サービスを提供し、一人暮らしの高齢者に対する総合的なセーフティネットを構築する」ことに目的がある（保健福祉部、2011a）。

一人暮らしの高齢者ケアサービスでは、所得水準・扶養義務者の有無・住民登録上の同居者の有無に関係なく、実際に一人で暮らしている65歳以上の高齢者を対象に現況調査を実施し、住宅の位置、前の週に欠食した回数、日常生活でケアが必要となる行動の数、社会関係（家族、友人、隣人）という5つの要素を点数で定量化し、社会的保護の必要点数が高く、他の高齢者ケアサービスを利用していない一人暮らしの高齢者をサービスの対象として選定する。市郡区別サービスの対象の規模は、お年寄りケアヘルパー1人当たり25人を基準に、サービス対象者を定める。

一人暮らしの高齢者ケアサービスの主な内容は、安全確認・生活教育・サービスの連携の3つだが、これらのサービスを効率的に提供するために、一人暮らしの高齢者の現況調査と地域社会の保健福祉サービスの現況調査と発掘をしなければならないため、サービスの内容は、5つで構成される。これらのサービスを提供する上で活用するサービ

スの方法論は、ケース管理 (case management) だが、一人暮らしの高齢者サービスの管理者は、一人暮らしの高齢者の個人的ニーズや問題点に応じて安全確認・サービスの連携・生活教育などの個人に合わせたサービスの提供計画を策定し、お年寄りケアヘルパーが一人暮らしの高齢者の家庭を訪問し、個別に組み立てられたサービスを提供する。安全確認のサービスは、お年寄りケアヘルパーが定期的に一人暮らしの高齢者の家庭を直接訪問したり、安否の電話を通じて間接的に安全を確認するサービスで、訪問安全確認サービスを週 1 回以上 (1 回当たり 1 時間)、電話を利用した間接確認サービスを週 2 回以上 (1 回当たり 5~6 分) 提供する。一人暮らしの高齢者のための生活教育事業は、地域社会で生活する一人暮らしの高齢者を対象に、運動および健康管理・栄養管理・日常生活の行動訓練・余暇活動の指導・住宅の安全や様々な機能回復訓練など、保健・福祉・教育・文化などに関する多様なプログラムを教育または情報を提供するサービスで、小集団の形で月 2 回以上実施する。サービスの連携は、一人暮らしの高齢者のニーズと生活の問題を解決するために、地域社会内の公共機関と民間機関が提供する様々なサービスを連携させるとともに、類似サービスの重複利用など、不要にサービスの重複が発生しないように調整する。

一人暮らしの高齢者ケアサービスのサービス提供者は、一人暮らしの高齢者に直接サービスを提供するお年寄りケアヘルパーと一人暮らしの高齢者のケース管理を担当するサービス管理者で構成される。サービス管理者は、社会福祉士 2 級以上所持者であり、週 40 時間常勤する非正規雇用者で、一人暮らしの高齢者のニーズに合わせたケース管理サービスの計画、サービスの連携および調整などの仕事を担当する。お年寄りケアヘルパーは、学歴や年齢に関係なく、基本的な教育と実習教育を含め、計 50 時間の教育を受けた者で、週 25 時間の非常勤の労働をし、一人暮らしの高齢者の安全確認サービス、サービスの連携、生活教育サービスを直接提供する。

一人暮らしの高齢者ケアサービス機関は、市郡区単位で委託審査を経て選定し、高齢者数の規模に応じて 1~2 つのサービス機関を設置・運営する。高齢者ケアサービス機関の財政は、人件費・運営費・退職積立金で編成されるが、人件費は、お年寄りケアヘルパー 1 人当たり月 62 万ウォン、サービス管理者 1 人当たり 124 万ウォンが編成される。また、運営費は、お年寄りケアヘルパー 1 人当たりの年間 75.3 万ウォン、サービス管理者 1 人当たり年間 147.3 万ウォンが編成される。運営費は、教育費・使用者負担の社会保険料・生活教育材料費・ユニフォームの制作費・その他必要な付帯費用 (遠距離交通費、電話代など) で施行される。

Received
June 24, 2011

Accepted
August 25, 2011

Published
September 1, 2011

III. 研究方法

本研究では、韓国の一人暮らしの高齢者ケアサービスの効果と成果を評価するために2009年を基準にして、高齢者ケアサービス機関の実績データの分析、サービスの受給権者である一人暮らしの高齢者に対するアンケート調査、サービス提供者であるお年寄りケアヘルパーへの定量的な調査を実施した。各調査の内容と研究方法は以下の通りである。

第一に、一人暮らしの高齢者ケアサービスの投入人数、財政、サービスパフォーマンスに関するデータを分析し、サービスの有効性と効率性を評価した。本研究では、一人暮らしの高齢者ケアサービスに投入されるサービス提供者の人数、サービス対象、予算に関するデータを集め、その適正性を分析した。また、安全確認サービス・生活教育サービス・サービスの連携が事業の案内で決められている算出目標を達成したかどうかに基づいて有効性を評価し、サービスに投入されたコスト対サービスの経済的価値の生産額を比較することで一人暮らしの高齢者ケアサービスの有効性を評価した。その際、一人暮らしの高齢者ケアサービスの経済的価値の生産額を計算するため、韓国社会福祉共同募金会（2009）の配分事業に提示された講師費の目安と社団法人韓国物価情報（2007-2009）が発行する「物価情報」品目別の価格基準を活用した。

第二に、一人暮らしの高齢者ケアサービスのサービス受給者を対象に、サービスの有効性を評価した。本研究では、全国244ある事業遂行機関から所得水準（国民基礎生活保障制度の受給権者、次上位階層、次上位階層以上）とサービス対象の種類（優先事業対象者、一般事業対象者）に基づいて10人のサービスの受給者をサンプリングし、計2,440人を対象にアンケート調査を実施した。調査内容は、高齢者の特性、サービスの利用期間と実態、サービスの利用形態、サービス利用後の生活の変化、生活の満足度などである。調査方法は、調査対象に当たる一人暮らしの高齢者にサービスを提供していない他のお年寄りケアヘルパーが高齢者の家庭を訪問し、1対1の面接調査を実施する形で2,240人を調査した。調査を完了した調査資料は、符号化とエラーの確認作業を経て、「社会科学のための統計パッケージ (SPSS ver.14.0)」を活用して統計分析を行った。

第三に、高齢者ケアサービスのサービス提供の実態とサービス過程での問題点・改善方策について意見を集めるため、サービス提供者を対象にアンケート調査を実施した。本研究では、調査時点当時サービス提供者の資格を持っていたサービス管理者244人とお年寄りケアヘルパー5,080人の計5,324人を対象に自己報告方式で調査を行った。調査内容は、サービスの実態、サービスの提供実態とサービスの品質、ケース管理、サービス

Received
June 24, 2011

Accepted
August 25, 2011

Published
September 1, 2011

提供の過程で発生する問題点と改善策などである。サービス提供者 5,064 人に対して調査を行い、符号化とエラーの確認作業を経て、「社会科学のための統計パッケージ (SPSS ver.14.0)」を活用して統計を分析した。

IV. 研究結果

本研究では一人暮らしの高齢者ケアサービス機関の事業実績の分析、サービスの受給権者およびサービス提供者に対するアンケート調査の結果を総合した。一人暮らしの高齢者ケアサービスの有効性と成果評価の結果は以下の通りである。

1. 投入評価

一人暮らしの高齢者の生活の質を向上するための支援政策がうまく推進されるためには人材、財政、施設などの資源を適切に投入しなければならない。一人暮らしの高齢者ケアサービスを実行するため、一人暮らしの高齢者ケアサービス機関の実績データを分析し、サービスに投入された資源が適切かどうかを評価した結果は以下の通りである。

1) 人材投入評価

サービス対象者に適切なサービスを提供するためには、適正規模のサービス提供者が投入されなければならない。一人暮らしの高齢者ケアサービスでは、市郡区の高齢者ケアサービスの割合を中心に、サービス提供者を配置する。2009 年の一人暮らしの高齢者ケアサービスでは、248 カ所の事業遂行機関に割り当てたサービス管理者は 241 人、お年寄りケアヘルパーは 5,194 名と、計 5,435 人だった。運営費の制約を補完するために割り当て人員の 1 割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認めている。これは前年度に比べてサービスの提供者を拡大したものであり、実際にほとんどの事業遂行機関で、割り当てられたサービス提供者だけを採用しているため、サービス提供者の投入は、適切なものと評価できる。

〈表 2〉サービス提供者投入の適切性評価

(単位：名、%)

事業 遂行 機関 (箇所)	サービス管理者 (A)			お年寄りケアヘルパー (B)			サービス提供者 (A+B)		
	配置人数(C)	採用人 数(D)	採用率 (D/C)	配置人数 (E)	採用人 数(F)	採用率 (F/E)	配置人数 (C+E)	配置人数 (D+F)	採用率 (D+F /C+E)
244	241	244	101.2	5,194	5,080	97.8	5,435	5,324	98.0

Received
June 24,2011

Accepted
August 25,2011

Published
September 1,2011

2) 財政投入評価

高齢者ケアの基本サービスにおける 2009 年の予算は、中央政府予算の 317 億 3,900 万ウォンと地方政府の予算 131 億 5,200 万ウォンを合わせ、計 448 億 9,000 万ウォンである。これをサービス対象者 1 人当たりの予算に換算すると、一人暮らしの高齢者 1 人当たり年間 31 万 4600 ウォンが投入されることが分かった（保健福祉部、2009）。一人暮らしの高齢者は 1 人当たり月平均最低 7 時間以上のサービスを利用していることが明らかになった。しかし、サービスの難易度などを考慮し、2009 年度の老人長期療養保険制度の 3 等級の判定を受け、月 4 時間の訪問介護サービス（4 時間のサービス利用の給与額 39,500 ウォン）を利用する高齢者と高齢者ケア総合サービス（サービス単価：1 時間 9,200 ウォン）を月に 4 時間利用する次上位階層以上の高齢者に投入されるコストと比較してみると、訪問介護サービス利用の高齢者に投入される費用が 1 人当たり年間 47 万 4000 ウォンである上、高齢者ケア総合サービスを利用する高齢者に投入される費用が 1 人当たり 44 万 1000 ウォンであるのに対して一人暮らしの高齢者ケアサービスは、1 人当たり 31 万 4600 ウォンが投入され、コストパフォーマンスが非常に高いことが分かる。

<表 3> サービス財政の適切性評価

(単位：名、%)

投入予算(百万ウォン)			サービス 対象者 (C)	サービス 提供者 (D)	一人当たり予算 (千ウォン)	
中央政府 (A)	地方政府 (B)	総予算 (A+B)			サービス 対象者 (A+B/C)	サービス 提供者 (A+B/D)
31,739	13,152	44,890	143,142	5,324	314.6	8,431.6

2. 過程評価

一人暮らしの高齢者ケアサービスの過程を体系的に評価するためには、現況調査、ニーズ査定、サービスの計画および提供など、一人暮らしの高齢者のケース管理の全般について評価しなければならない。本研究では、サービス提供者であるお年寄りケアヘルパーを対象にしたアンケート調査の結果をもとに、サービスの過程について評価した。その結果は以下の通りである。

お年寄りケアヘルパーは、週 25 時間のサービスを提供することになっているが、週平均労働時間は 26.18 時間で、サービス提供者のうち 6 割程度が時間外労働をしていることが分かった。職位別にみると、サービス管理者は、週平均 5.16 時間の時間外労働をし

ている一方、お年寄りケアヘルパーは、週平均 3.51 時間の時間外労働をしていることが分かり、サービスの管理者の週平均超過勤務時間が長いことが明らかになった。

一人暮らしの高齢者ケアサービスの給与基準の場合、サービス管理者は、月 120 万ウォン、お年寄りケアヘルパーは月 60 万ウォンだが、サービス提供者の大半は、労働時間を考慮すると、給与水準が低いと認識している。無給・有給休暇を規定しているが、休暇を利用できないサービス提供者も 1/5 程度に達している。このようなサービス提供者の時間外労働、低い給与水準、不十分な福利厚生制度などは、サービス提供者の仕事の満足度を低下させ、さらには、転職率を高める結果を招くことになり、一人暮らしの高齢者にとっては関係喪失を経験することになるか、またはサービスの質を低下させる要因として作用する可能性が高い。

お年寄りケアヘルパーのサービス態度を評価するため、お年寄りケアヘルパーを対象に仕事の事前準備、高齢者の関心とニーズの反映、最善のサービスの提供など、10 項目を 5 点満点で調査した結果、すべての項目で 9 割以上のお年寄りケアヘルパーと一人暮らしの高齢者が肯定的に評価していた。

<表 4> お年寄りケアヘルパーの業務態度に関する評価

(単位：%)

業務態度	まったく そうで ない	そうで ない	まあま あだ	そうで ある	非常に そうで ある	計
その日の業務を徹底的に準備する	-	0.2	1.6	51.0	47.1	100.0
高齢者の関心やニーズを最大限反映する	-	0.1	0.9	42.6	56.3	100.0
高齢者に最善のサービスを提供しようと努力する	-	0.1	0.6	31.9	67.4	100.0
高齢者のプライバシーや自己決定権を守る	0.2	0.1	0.8	24.2	74.7	100.0
高齢者との約束を守る	0.1	0.1	0.2	21.8	77.9	100.0
仕事中に知り得た高齢者の秘密を守る	-	0.1	0.2	15.3	84.4	100.0
難しいことでは上司と相談して処理する	0.1	0.2	0.8	31.7	67.3	100.0
仕事の内容を記録し、定期的に報告する	-	0.2	0.8	28.6	70.4	100.0
高齢者と家族・友人などとの連携に勤める	-	0.6	3.4	47.1	48.8	100.0
機関の使命、政策、規制を受け入れ、守る	0.1	0.2	0.7	30.9	68.2	100.0

Received
June 24, 2011

Accepted
August 25, 2011

Published
September 1, 2011

本研究では、お年よりヘルパーが提供するサービスの品質 (quality of service) を現実性、アクセシビリティ、コミュニケーション、キャパシティー、コンプライアンスなど 15 項目 (Martin, 1993) で評価した結果、すべての項目で、最低 93%以上が肯定的に評価していた。そして、本研究でお年よりヘルパーのサービス品質を評価した点数は、最低 15 点から最高 75 点となり、中間のスコアは 45 点であるが、平均 67.64 点であることが明らかになり、サービスの質が非常に高い水準であることが分かった。このような結果から、サービス提供者は、低い給料と不十分な福利厚生制度にもかかわらず、一人暮らしの高齢者へのサービス提供に当たっては、人間に役立つ奉仕専門職が備えるべき態度を十分持っていて、一人暮らしの高齢者に質の高いサービスを提供していることが分かった。

<表 5> お年寄りケアヘルパーのサービス品質評価

(単位：%)

サービスの品質	まったく そうで ない	そうで ない	まあま あだ	そうで ある	非常に そうで ある	計
高齢者が必要とするとき簡単に連絡できる	0.1	0.3	1.6	42.7	55.3	100.0
高齢者に向けて親切で丁寧である	-	-	0.2	25.7	74.0	100.0
高齢者が分かりやすい言葉で対話し支援する	-	-	0.3	25.7	73.9	100.0
サービスの提供に必要な知識と技術を備えている	0.1	0.3	6.4	60.4	32.8	100.0
サービス提供の過程で規則に従う	-	0.1	1.1	37.1	61.8	100.0
サービス提供の際高齢者を人間的に尊重する	-	-	0.4	21.9	77.7	100.0
すべてのサービスを高齢者にもれなく提供する	0.1	1.0	6.0	51.5	41.4	100.0
サービスが高齢者の生活に大きく役立つ	-	0.2	3.8	46.7	49.3	100.0
高齢者の特性とニーズに合ったサービスを提供する	-	0.7	6.4	51.9	40.9	100.0
高齢者のプライドを守るために努力する	-	0.1	0.5	25.5	73.9	100.0
事前に計画されたサービスの提供に充実する	-	0.6	3.4	46.9	49.1	100.0
決まった時間内に高齢者にサービスを提供する	0.1	0.6	2.9	50.1	46.3	100.0
サービスを提供する際に、高齢者の安全を考える	-	0.1	0.8	29.0	70.2	100.0
高齢者が必要なときにサービスを提供する	0.2	1.3	5.4	51.6	41.5	100.0
サービスに必要な資源の動員するために努力する	0.1	0.5	3.6	46.7	49.0	100.0

Received
June 24,2011

Accepted
August 25,2011

Published
September 1,2011

3. 算出評価

一人暮らしの高齢者ケアサービスでは、安全確認サービス、生活教育サービス、サービスの連携を必須サービスとして規定している。各サービス別の算出 (outcome) を評価すると、その結果は以下の通りである。

1) 安全確認サービス

一人暮らしの高齢者ケアサービスの安全性確認サービスの算出結果を見ると、直接安全確認が 668 万 2,545 件、間接安全確認が 11,568,500 件、危機対応など他の安全確認サービスが 56 万 1,898 件と、算出基準より約 332.8%を超過達成しており、2008 年度に比べても、安全確認件数が 358 万 7,391 件増え、前年比 123.5%増加している。このような結果から安全確認サービスの算出結果は、非常に優秀であると評価される。

<表 6>年度別安全確認サービスの実績 (単位: 件、%)

年度		直接 安全確認(A)	間接 安全確認(B)	その他(C)	総 安全確認(D)
2007年*	件数	2,270,184	2,677,511	-	4,947,695
2008年	件数	5,863,721	9,064,174	297,707	15,225,602
2009年	件数	6,682,545	11,568,500	561,898	18,812,993
	前年比 増減率(%)	113.9	127.6	188.7	123.5

*2007年は、事業開始の初年度で、7~12月の実績

2) 生活教育サービス

2009年の一人暮らしの高齢者ケアサービスの生活教育サービスの算出結果を見ると、59万1,857回の生活教育サービスを提供し、算出基準より104.7%を超過達成し、2008年度に比べても、生活教育サービスの件数が33万6,678回増え、前年比116.3%増を示している。このような結果から生活教育サービスの算出結果は、優秀であると評価される。生活教育サービスを社会福祉共同募金会が配分している事業の予算基準の中の講師費の最下等級としてお年寄りケアヘルパーと同様の資格を持つ実践的な実技・実習の補助要員の講師費である1時間当たり5万ウォン(社会福祉共同募金会、2009.7.)を適用して経済的価値に換算してみると、2009年生活教育サービスの経済的価値は295億9,285万ウォンで、実技・実習の補助要員がもらう講師費の5割のみを適用した場合も、147億9,642万ウォンに上っている。このような生活教育サービスの経済的価値は、一人暮らしの高齢者ケアサービスの予算の最低32.9%、最大65.9%を占めており、目に見えない経済的価値の創出も非常に大きいといえる。

<表 7>生活教育サービスの実績

(単位：回、人、%)

年度		教育会期 (回)	参加人数 (人)
2007年*		156,310	688,739
2008年		464,188	2,060,901
2009年	回数	591,857	2,397,579
	前年比増減率(%)	127.5	116.3

*2007年は、事業開始の初年度で、7~12月の実績

3) サービス連携

2009年の一人暮らしの高齢者ケアサービスのサービス連携の算出結果をみると、312万4,815件と、算出基準より何と552.8%を超過達成した。2008年度に比べても、サービスの連携件数が100万1,555件増加し、前年比147.2%のサービス連携件数の増加率を示しており、サービス連携の算出結果は、非常に優秀であると評価される。

このようなサービスの連携件数のうち、経済的価値に換算できない、ボランティアなどの連携件数を除いて、経済的価値に換算できる後援金品などの連携件数は、サービスの連携件数の28.7%を占めている。経済的価値に換算できるサービスの連携の実績のみを当該年度8月の「物価情報」に基づいて金額に換算してみると、2009年度のサービスの連携を通じて動員した民間の資源は、計403億1,504万ウォンと、2009年の高齢者ケアサービスに投入された予算総額の89.8%に相当しており、コストパフォーマンスも非常に高いといえる。このようなサービス連携の算出結果の評価をもとにすると、一人暮らしの高齢者ケアサービスの算出は非常に優秀であると評価できる。

<表 8>サービス連携の実績

(単位：件、千ウォン、%)

年度		総 連携実績 (件)	連携金額に換算で できない実績(件)**	連携金額に換算で できる実績(件)	サービス連携額 (千ウォン)***
2007年*		448,304	216,328	231,976	4,802,064+α
2008年		2,123,260	1,231,789	891,471	23,419,795+α
2009年	件数	3,124,815	1,913,830	1,210,985	40,315,046+α
	前年比 増減率(%)	147.2	155.3	135.8	172.1

*2007年は、事業開始の初年度で、7~12月の実績

**経済的価値に換算できないボランティアの連携、仕事の連携、他のサービスの連携など

***経済的価値に換算できるサービス連携の実績のみを当該年度の物価基準で換算した金額

資料：韓国物価情報編集部（2007~8）。総合物価情報。

4) サービスのコスト-効率性の評価

<表 9> サービス単位コスト

(単位: 百万ウォン、人、ウォン)

総事業予算 (百万ウォン, A)	サービス 対象者 (人, B)	サービス 提供者 (人, C)	総サービス 実績 (件, D)	サービス単位コスト(ウォン)		
				サービス対象 者 (B/A)	サービス 提供者 (C/A)	1 件の サービス 当たり (D/A)
44,890	143,142	5,324	22,529,665	314,600	8,431,600	1,992

一人暮らしの高齢者ケアサービスは、公的財源を投入し、高齢者のニーズを満たすとともに問題の解決を支援するという点から消費的性質を持つ一方、投入された公的財源を活用し、民間の資源を開発・動員して活用する生産的性質を同時に持つ高齢者ケアサービスである。特に、他の高齢者ケアサービスでは見られないサービスの連携は、経済的価値に換算できる連携実績だけを計算しても、<表 10>で示しているように 2009 年に一人暮らしの高齢者ケアサービスに投入された公的財源の約 9 割に上る 403 億ウォンの経済的価値を生産した。そして生活教育サービスを行うお年寄りケアヘルパー講師の person 費を社会福祉共同募金会の講師費の最低基準の 5 割のみを適用しても 148 億ウォンに近い経済的価値を持つ。そのため、一人暮らしの高齢者ケアサービスの経済的価値生産額を最低水準に換算しても 2009 年に投入された公的財源の 122.7% に達する金額を再生産することを考えると、一人暮らしの高齢者ケアサービスのコストパフォーマンスは非常に高いと評価することができる。

<表 10> サービスの経済的価値生産額

(単位: 百万ウォン、%)

総事業予算 (A)	経済的価値生産額(百万ウォン)			予算比生産額 (%, B/A)
	生活教育サービス	サービス連携**	総生産額(B)	
44,890	14,796+α	40,315+α	44,890	14,796+α

*社会福祉共同募金会の実技・実習の補助要員講師費基準の 50% を適用

**2009 年 8 月の「物価情報」に基づき、経済的価値に換算できる連携実績のみ含む

4. 成果評価

一人暮らしの高齢者ケアサービスの成果は、最終的にサービスを利用した一人暮らしの高齢者の生活に肯定的な変化が現れることで裏付けられる。サービスを利用した後、生活が変化した程度を評価した結果をみると、一人暮らしの高齢者ケアサービスが生活全般において肯定的な影響を与えたと評価できる。それを<表 11>の項目別にみると、一人暮らしの高齢者ケアサービスを利用した後、孤独感が減少したと回答した高齢者が約 92%、事故や緊急事態などの危機的状況に対する不安感が減ったと回答した高齢者が約 83%だった。また、生活教育を通じて、老後の生活に必要な知識や情報を習得することができたと答えた高齢者が 78%程度に達していた。お年寄りケアヘルパーが高齢者の福祉に関連する情報を提供するとともに、サービスのお申し込みや地域の資源を連携するため、以前より豊かな福祉サービスを受けることができたと回答した高齢者が 73%程度であった。また、一人で生活しながら、欠食をしていることが多かったが、お年寄りケアヘルパーが訪問するようになってからお弁当、おかずを提供される、または直接調理をしてもらえることが多く、栄養管理に役立ったと回答した高齢者が 67%程度に達している。そして、一人暮らしの高齢者ケアサービスの利用後、家族・友人・隣人との交流が増えたと答えた人が約 5 割だった。

<表 11> サービス利用後の高齢者の生活変化

サービス利用後の変化	平均	標準偏差	そうでない	半々	そうである	計(人)
孤独感の減少	2.91	.33	1.2	6.5	92.3	100.0(2,240)
危機的状況に対する不安感の減少	2.81	.44	1.8	15.8	82.5	100.0(2,240)
老後の生活に必要な知識の習得	2.75	.49	2.8	19.6	77.6	100.0(2,240)
経済的支援	2.05	.83	32.2	30.4	37.5	100.0(2,240)
セーフティネットとの交流増加	2.37	.71	13.2	36.5	50.4	100.0(2,240)
病気の治療や介護の支援	2.26	.75	18.4	37.3	44.3	100.0(2,240)
栄養の供給を促進	2.58	.65	9.2	23.8	67.0	100.0(2,240)
住居環境の改善	2.09	.81	28.8	33.6	37.6	100.0(2,240)
福利厚生が増加	2.67	.58	5.7	21.8	72.5	100.0(2,240)
生活の満足度の増加	2.78	.48	2.7	16.4	80.9	100.0(2,240)

ただし、一人暮らしの高齢者ケアサービスの利用後、病気の治療や介護に多くの支援を受けたと答えた高齢者が約 44%、経済的支援が増えた、居住環境が改善されたと答えた高齢者がそれぞれ 28%程度であることが分かった。このように、経済・健康・住居環境などの改善においてサービスの効果が低かったのは、お年寄りケアヘルパーのサー

ビスが不十分だったというよりは、事業のサービスの予算が全くないなかで、地域社会の民間資源とサービスを連携するだけでは高齢者の生活上のニーズを満たすには限界があるというほかない。

V. 結論：一人暮らしの高齢者ケアサービスの発展に向けた政策的課題

韓国の一人暮らしの高齢者ケアサービスの歴史は非常に短い、最初にその有効性および成果を評価した結果から分かるようにサービスの有効性と成果は非常に高いことが分かる。しかし、一人暮らしの高齢者ケアサービスは、様々な問題を抱えており、今後、より望ましい方向に政策を改善・発展させるためには、次のような政策的課題を推進しなければならない。

第一に、一人暮らしの高齢者ケアサービスの法的根拠を明確化・具体化する必要がある。現行の法律では一人暮らしの高齢者ケアサービスにおける法的根拠は老人福祉法第27条の2、「一人暮らし高齢者に対する支援」だが、詳細な措置を規定した施行規則が用意されていない。このように法的根拠の不十分であるため、同様の高齢者ケアサービスとの統合が求められており、一人暮らしの高齢者ケアサービスではなく、中高年層のための社会的雇用創出事業とみなされ、政策の改善に必要な財政を確保するには様々な問題がある。そのため、一人暮らしの高齢者ケアサービスの詳細な施行規則を設け、サービスの体系化を図り、一人暮らしの高齢者関連サービスとの連携と役割分担に関する明確な基準を提示しなければならない。

第二に、一人暮らしの高齢者に向けた社会サービスとしての性格と目的を明確にする必要がある。一人暮らしの高齢者ケアサービスは、「一人暮らしの高齢者のための社会的セーフティネットの強化と一人暮らしの高齢者の生活の質の向上」を目的としているが、中高年層の社会的雇用の創出という隠された目的 (hidden goal) が存在する。そのため、一人暮らしの高齢者ケアサービスの目的が逆転する場合がある。つまり、目的が手段となって手段が目的になることで、一人暮らしの高齢者ケアサービスが目指す目的の達成に限界を露呈し、政策の改善のための財政確保やサービスを提供する人材に対する待遇の改善などに問題が発生している。そのため、一人暮らしの高齢者ケアサービスの社会的雇用創出という目的を完全に排して、一人暮らしの高齢者の生活の質の向上という目的を追求する純粋な社会サービスとしての性格を明らかにする必要がある。

第三に、サービス提供者の労働条件の改善や能力の強化が求められる。一人暮らしの高齢者ケアサービスの提供者に支給される給与は、最低生計費をやや上回る水準であり、

彼らの業務負担は非常に重いのが実情だ。このように、サービス提供者への劣悪な給与と福利厚生水準は、サービスの質の低下に直結する。したがって、今後、サービス提供者の正規雇用に向けた努力、給与の引き上げといった労働条件の改善がなされてこそ質の高いサービスを持続的に提供することができる。また、現在は一定時間の教育だけを受ければお年寄りケアヘルパーの資格基準を取ることができるが、その資格基準を最低療養保護士 2 級以上に上方修正し、生活教育サービスに関する補修教育を集中的に強化することで、サービス提供者の力量を強化する必要がある。

第四に、一人暮らしの高齢者に向けたケース管理サービスの体系を整える必要がある。一人暮らしの高齢者ケアサービスは、ケース管理の方法を基本サービスの方法として採用しているが、ずさんな現況調査や安全確認サービス体系の不備、不十分な生活教育サービス、事業費策定の遅れなどの問題により、個別オーダーメイド型のケース管理サービスの提供に限界を見せている。このような問題を改善するためには、現況調査の完了と継続的な更新、地域内の長を中心とする安全確認システムの構築、お年寄りケアヘルパーの生活教育能力の強化、人件費と運営費に加え生活教育サービスと連携業務などに投入できる基本的な事業費の編成、家事や介護サービスなどの付加サービスにおけるバウチャーの適用など、様々な改善に向けた努力を傾注しなければならない。

参考文献

- 1) クン・ジュンドン (2009) 「公的高齢者ケアサービスの体系化および統合方策の模索」『テジョン主婦教室セミナー資料集 1~23』
- 2) クン・ジュンドン (2010) 『老人福祉論』(第4版) ソウル: ハクジ社.
- 3) 保健福祉部 (2009) 「全国高齢者生活実態および福祉ニーズ調査」『2008 年度高齢者実態調査』.
- 4) 保健福祉部 (2010a) 「高齢者ケアサービスの発展方策の模索」保健福祉部.
- 5) 保健福祉部 (2011a) 「高齢者ケアサービス事業の案内」
- 6) 保健福祉部 (2011b) 「高齢者保健福祉事業の案内」.
- 7) 社会福祉共同募金会 (2009.7.) 「2009 配分事業の案内」.
- 8) イ・ジェウオン、チョン・ジンソブ、イ・ナムグック (2009) 「地域社会福祉体系と統合運営を通じた高齢有功者在宅ケアサービスの拡充方策」『地方政府学会冬季学術大会資料集 1~20』.
- 9) チョン・ソヨン、キム・ウンジョン (2009) 「高齢者ケアバウチャーサービスの効果と影響要因」『家族と文化』21(1) pp.117~149.

- 11) 統計庁 (2006) 「将来人口推計結果」.
- 12) 統計庁 (2010.12.) 「2010 国勢調査暫定集計結果」.
- 13) 韓国物価情報編集部 (2007~2009.8.) 「総合物価情報」
- 14) Martin, L.(1993). *Total Quality Management in Human Service Organizations*. CA: Sage.

Received
June 24,2011

Accepted
August 25,2011

Published
September 1,2011

Asian Journal of Human Services
VOL.1 September 2011

CONTENTS

ORIGINAL ARTICLES

- Employment Policies for Older Individuals in Advanced Countries: Implications
for Employment Policies for Older Individuals in South Korea..... **In-Jae LEE • 1**
- Evidence-Based Practices for Rehabilitation Services in Asian
countries : Applications and Recommendations **Hyun-Uk SHIN • 20**
- Relationship between Teacher Expertise that Involved in Special
Needs Education and Burnout Syndrome— From the Analysis
of Mental Health Check for Teachers— **Kouhei MORI • 31**
- Study on the Institution, Law and Finance of Special
Education in South Korea **Chang-Wan HAN • 41**
- The Effect and Policy Tasks of Care Services for the Elderly Living
Alone in South Korea **Jung-Don KWON • 59**
- The Current Situation and Tasks of Hospital Schools for Students
with Health Impairment in South Korea **Chang-Wan HAN • 77**
- Causes of Transition from Institution to Group Home for the
Persons with Intellectual Disability, Analyzed with the ICF **Atsushi TANAKA • 100**
- The Present Condition of Mental Health in Teachers that engaged in
Special Needs Education
— From the Analysis of GHQ28 for Teachers— **Kouhei MORI • 112**
- Research of Support Function of General Support
Center at the Time of Disaster **Keiko KITAGAWA • 120**

SHORT PAPER

- Behavioral and cognitive change of elderly with mild dementia
that participated in the "cooking" program **Hiroki INAGAKI • 131**

ACTIVITY REPORT

- The report of the certification of IPR (Instructor of Power Rehabilitation)
for South Korea **Yoshiki KATAOKA • 142**