

相馬 直子

本稿は、韓国の高齢者対策の中で、近年の政策課題となっている「独居老人問題」と「老人自殺問題」を中心に、その地域的な取り組みを検討する。まず1節では、ソウル市の独居老人対策の地域的な取組を考察するとともに、独居老人の問題をジェンダーの視点から、「女性独居老人」の対策に関するソウル市の議論を検討する。2節では、ソウル市全体の計画として、高齢者総合計画を検討する。3節では、OECD 最高の自殺率が社会問題化していることから、城南市の老人自殺予防センターの支援内容をレビューし、4節では全体の内容をまとめる。

## 1. ソウル市の「女性独居老人」問題

### (1) 現況

韓国における独居老人対策は、2007年から、老人の孤独死を予防するための安否確認サービスが行われ、独居老人に対する支援策は、老人福祉法第27条の2、社会福祉事業法第33条を根拠に施行されている。保健福祉部は、独居老人の急激な増加及び独居老人の脆弱な生活現況（貧困・安全・自殺など）を背景に、単純な安全確認中心の独居老人政策の限界を補完するため、民・官が協力して独居老人を保護・支援する「独居老人総合支援対策」（2012.5.11）を発表し、体系的な計画化がなされてきた（相馬 2013）。

ソウル市の高齢者人口は、2011年に104万名（男性45万名、女性59万名）に達し、そのうち独居老人が21万名（男性6万名、女性15万名）である（表1）。女性独居老人は71%であり、男性より2倍高い。

表1 ソウル市の独居老人数・割合

単位：名

	老人人口	女性	構成比(%)	男性	構成比(%)
ソウル <sup>1)</sup>	1,049,425	594,123	56.6	455,302	43.4
独居老人 <sup>2)</sup>	211,226	150,060	<b>71.0</b>	61,166	29.0

ソウル市独居老人 全数調査 データベース <sup>3)</sup>	58,702	45,596	77.6	13,106	22.4
--	--------	--------	------	--------	------

注 1) ソウル統計「高齢者現況」2011

2) ソウル統計「独居老人現況」2011

3) ソウル市独居老人全数調査データベース

出典：ソウル市女性独居老人統計

高齢者人口は毎年5万名の増加傾向を見せ、2019年には140万名（高齢者比率14.1%）に達して高齢社会へ、2027年には196万名（高齢者比率20.3%）に達し、超高齢社会へ入るとされている。また、ベビーブーム世代人口（49～57歳）149万名、予備高齢者人口（55～64歳）120万名などの新老年層（重複29万名）まで合わせた場合、三人のうち一人は高齢者または予備高齢者となる。韓国の老人貧困率は毎年増加傾向であり、2011年には48.6%と、OECD平均（2010, 12.4%）の約4倍である。老人自殺率も高く、2011年に77.9名/10万名と、OECDの最高である。

特に、ソウル市の独居老人特徴を見ると、独居老人21万名のうち7割が女性独居老人であり、彼女らの疾病数も男性より1.6倍高く、無住宅者は男性より3倍も高く、月平均所得も男性の約8割程度にとどまっている。

なお、ソウル市では、2013年10月より、これまで実行機関ごとに管理していた脆弱階層老人データベースを電算で統合管理する「老人ケア統合電算システム」を構築・稼働した。2012年11月から2013年6月にかけて統合システムを構築し、3か月の試験運営を通じて実施された。これは、老人福祉分野では初めてである。

「老人ケア統合電算システム」は、これまで25自治区、保健福祉部、民間法人などの実行機関ごとに管理していたケア老人DBを統合し、システムで老人名前を検索すれば、現在の健康状態、外部との接続状況、サービス支援状況などの情報が一目でき、老人ごとのオーダーメイド型サービスが可能になる。なお、DB統合管理イメージは、<http://welfare.seoul.go.kr/archives/21487>を参照。

## (2) ソウル市における女性独居老人の政策研究

ソウル市では、性別区分なく支援してきた独居老人対策をさらに、女性独居老人に特化した対策案を策定することを計画している。2013年末までに、健康、ケア、安全、雇用、活動などの5分野政策課題について明確にする。すでに、ソウル市女性独居老人生活実態および政策ニーズを把握するための調査を実施している。以下では、ソウル市女性独居老人生活実態および政策ニーズを把握するための調査について、ソウル市女性家族財団の政策研究をレビューする。

① イ・ソンウン、イ・ヒョソン（2011）『ソウル市における女性独居老人の生活支援策』

ソウル市女性家族財団。

本研究は、ジェンダー視点から、ソウル市独居老人の生活実態および政策現況に対する分析を通じて、女性独居老人の生活の質向上における政策改善案および女性独居老人のための社会的支持体系（**Social Support Network**）における領域別政策案を提示している。研究方法として、(1)女性独居老人政策現況およびニーズを把握するための独居老人事業担当者へのアンケート調査<sup>1</sup>とインタビュー調査<sup>2</sup>、(2)女性独居老人の政策ニーズを把握するための女性独居老人を対象としたグループインタビュー調査<sup>3</sup>を実施した。女性独居老人政策改善案を導出するための専門家会議およびフォーカスグループインタビュー調査を並行した。

研究結果は次の通りである。まず、福祉従事者である社会福祉士対象の調査結果として、次の4点が指摘される。すなわち、(1)ソウル市老人福祉供給システムにおいて、女性独居老人への社会的支援事業を推進している機関は**45.5%**であったこと、(2)女性独居老人における社会的支援事業類型は、直接サービス、企業や地域団体との協議を通じた間接サービス、自助会などの老-老ケアを通じた事業であること、(3)独居老人支援政策を推進している多様な地域福祉供給主体の多元化問題の解決、(4)福祉従事者の固定観念、すなわち、男女の政策ニーズには差異がないといった固定観念があり、男女の特性に基づいた政策や事例管理の不足がある、という点が明らかにされた。

次に、ソウル市女性独居老人政策現況の分析結果としては次の通りである。第一に、独居老人日常生活支援事業は、(1)独居老人孤独死防止事業と最貧層独居老人在宅福祉事業、住居支援事業が小規模で行われているものの、独居老人福祉受給率の地域格差やサービス質の問題があること、(2)最貧層独居老人在宅福祉事業の内容は、基本的な生活支援に偏重しており、心理的支援における政策支援が不足していること、(3)住居支援事業は、ニーズに対して供給不足であり、居住期間制限には問題があることが指摘された。第二に、社会的支援事業は、地域コミュニティの多様な組織と連携した地域資源を活用した独居老人生活および心理的支援事業、老人自ら社会的雇用やボランティアに参加することで社会的ネットワークを形成する事業、老-老ケアの自助会の形態として女性独居老人に特化した事業などが提示された。これらの分析結果について、切れ目のない老人福祉事業の推進、女性独居老人の特性に基づいた心理的相談の必要性、男性に比べて学歴の低い女性老人の知的向上プログラム支援などが政策課題として提示されている。

最後に、女性独居老人対象の調査を通じて、次の点が明らかにされた。すなわち、(1)老人福祉館のプログラム利用については階層によって明白な差異があること、つまり、基礎生活受給者に該当する在宅福祉事業対象者の大多数は、福祉館の無料昼食のために参加しており、その他の女性独居老人は、多様なプログラムに参加していた。(2)各領域における政策支援の量的・質的不足が指摘できる。具体的には、政府の高齢者雇用事業において、多様な階層の老人が参加できる雇用の多様化が必要であること、医療支援における夜間緊

<sup>1</sup> ソウル市老人総合福祉館の老人ケア事業担当者**25**名に対するアンケート調査である。

<sup>2</sup> 女性独居老人比率の高く、または女性独居老人特化事業を行っている老人総合福祉館**8**機関、企業福祉財団**1**か所、ソウル市高齢者相談センター**1**か所、計**10**箇所の関連従事者**19**名に対するインタビュー調査である。

<sup>3</sup> ソウル市老人総合福祉館で自助会または活動などに参加する**65**歳以上の女性独居老人**28**名に対して**5**つのグループにわけて行ったインタビュー調査である。

急同行サービスや認知症診断結果に対する事後管理の不足、小規模地域中心の心理的相談サービスの不足、段階別の多様な教育・趣味プログラムの開発、階層別の住居サービス支援に対するニーズが高いことが確認された。以上の分析結果をもって、ソウル市老人福祉条例の改正や独居老人政策について、ジェンダー視点から改善する必要性を指摘している。

②ムン・ウンヨンほか（2013）『ソウル市における高齢ひとり世帯女性の生活実態および支援策』ソウル市女性家族財団。（韓国語）

本研究は、ジェンダーの視点から、ソウル市高齢ひとり世帯女性に対する分析を通じて、政策の不足点を把握したうえで、女性独居老人の特性を考慮した支援策および女性独居老人が地域社会構成員として生活できる政策案を提示している。研究方法として、ソウル市独居老人全数調査のデータによる実証分析および女性独居老人と福祉従事者におけるインタビュー調査による質的分析を行った。

研究結果は次の通りである。第一に、ソウル市独居老人データ分析結果として、とりわけ健康と所得分野において男女格差が存在することが確認された。すなわち、女性独居老人の前期（65～75歳）には、自己ケアを通じた雇用や自立的な生活が維持できる予防的アプローチの模索、次の後期（75歳以上）には、身体機能低下に伴う生活や孤立などに対するケアおよび危機対応の必要性が指摘された。また女性独居老人の場合、年齢の増加とともに家族との連絡や接続が減少する傾向が見られ、社会的ネットワーク形成のための多様なプログラムの必要性も指摘された。

第二に、女性独居老人におけるフォーカスグループインタビュー調査結果として、(1)女性独居生活は配偶者との死別によるものほとんどであり、食生活の不均衡や疾病保有率が高いこと、(2)住居費および医療費負担の困難が課題であり、(3)自分の家族よりは隣人・友人・教会などの関係が独居生活の適応に重要な社会的ネットワークになっていること、(4)経済生活と関連して、雇用に対するニーズがあるにもかかわらず、女性老人が参加できる雇用が制限されていること、(5)女性独居老人は主に社会福祉館や教会の余暇プログラムに参加していること、(6)独居老人自助会参加者の場合、相互に助け合えるといった意識が高いことや、活動費の政府支援におけるニーズなどが確認された。

第三に、福祉従事者対象の調査結果として、(1)女性独居老人は男性に比べて緊急支援が不足していること、そして、女性独居老人の健康管理における専門家介入の必要性、(2)女性独居老人は、他地域への移動に対する不安感があり、共同居住形態の対象拡大および持続管理の必要性、(3)女性独居老人の大多数は、職業経験不足や人的資本の脆弱性によって劣悪な労働環境に置かれており、情報不足による雇用困難に直面していること、(4)低所得女性独居老人は、ひとりで遠距離外出が難しいため、近所外出における余暇活動を選好していること、(5)生計型住宅所有者や家族から放置された女性独居老人の場合、扶養者が存在するという理由で政策支援対象から排除されており、政策的な盲点が存在することなどが明らかにされた。

以上の分析結果から、ソウル市女性独居老人統合支援政策および支援策課題が提示されている。支援策は、ソウル市が2012年に策定した「女性ひとり世帯政策」と連携して女性独居老人における健康、安全、コミュニティ、雇用支援などの支援策を段階別に行うことを提案し、低所得層や脆弱層に限らず類型や年齢を考慮した政策対象の拡大およびそれに

伴う政策統合を提示している。

なお、ソウル市ではなく光州広域市の調査研究としても念のため関連研究を一つ挙げたい。パク・ミジョン（2010）は、女性独居老人の日常生活を、国民基礎生活受給者として選定された後の生活との関連について検討している。調査方法は、光州広域市の一般住宅に居住している70歳以上の国民基礎生活受給者の女性独居老人9名を対象に、定期的家庭訪問によるインタビュー調査を実施した。研究結果として、(1)女性独居老人の住居の特徴としては臨時的住居、(2)食生活の特徴としてはお弁当やコーヒー、タバコなどが生活必需品であること、(3)老年の疾病は、自己存在感を表すコミュニケーションの道具であること、を明らかにしている。国民基礎生活受給者に選定された後は、生活の負担が軽減され、生活を振り返りながら、新しい関係づくりへと転換していることが確認されている。独居老人は、地理的に孤立した空間で配達弁当を食べる食生活や、長年の疾病があるものの医療システムのアクセス不備によって放置されていた。本研究での女性独居老人は、生活主体になっていたものの、脆弱な社会構造の中で、そして、女性または社会的弱者に対する安全装置の不足によって、排除されており、この点がまさに貧困の原因となっていることが指摘されている。

### (3) 小括

以上のソウル市の調査研究により、専門会議を通じて関連政策を開発する予定となっている。女性独居老人に関する計画は、本稿執筆時点でまだ発表されていないものの、全体計画である「ソウル高齢者総合計画」をふまえた具体策が、今年度には発表されるのではないかと考えられる。

そこで次節では、ソウルの全体計画である、老人総合計画をレビューする。

## 2. ソウル市の高齢者対策：ソウル高齢者総合計画

ソウル市では、2010年から退職し始めるベビーブーム世代のための「人生二毛作支援センター」（第二の人生支援センター）を作るなど、ソウル市の実情に合わせ、新老人層人口まで政策対象とする高齢者対策を用意してきた。とりわけ、大規模施設の新設といった問題解決方法よりはむしろ、既存の地域資源を共有し、連携するといった統合的・戦略的な高齢者福祉の新たなパラダイムを作ろうとした。

ソウル市では、2012年10月に、「ソウル高齢者総合計画」を発表した。この計画は、①第2の人生設計の支援、②オーダーメイド型雇用、③健康な老後、④住みやすい環境、⑤活気のある余暇文化、⑥尊重と世代統合の6分野35政策で構成された。本計画は、福祉の好循環を創出し、高齢者が福祉政策の策定過程に参加し、3か年連動計画を作って実効性を向上させるといった推進体系で行われる。

### 【高齢者福祉の新たなパラダイム】

- ・政策対象の拡大：ベビーブームなどの新老年層まで拡大し、そのための政策発掘。
- ・オーダーメイド型特化政策：年齢、健康、所得水準などを反映し、グループごとのニーズによって、社会貢献、雇用、ケアサービスなどのオーダーメイド型サービス提供。
- ・地域資源の連携・共有：地域密着型の小規模施設の拡充、既存福祉施設や資源の共有お

よび民間資源との連携など、資源共有やネットワークを強化。

- ・三者の統合・持続性の強化

## 【計画内容】

### ① 第2の人生設計支援

#### A. ソウル人生二毛作支援センター(第二の人生支援センター) (Seoul Senior Center)

\*人生二毛作支援センターの設置：

- ・2012年10月に、ウンピョン区に「人生二毛作支援センター」開所。
- ・2015年までに地域密着型として作っている小規模老人福祉センター内に15か所開所する予定。
- ・中長期的には、自治区ごとに1か所ずつ設置する予定。

\*新老年層を対象とした生涯教育の強化：

- ・新規設置した市民教養大学に新老年層教育課程を開設。
- ・インターネット、モバイルなどを通じたサイバー生涯教育講座の運営。
- ・シニアビジネスセンター、希望設計アカデミー教育の拡大(年間300名)。

\*ベビーブーム博覧会の開催(民官共同)：

- ・既存のシニア雇用博覧会と連携推進(2013.9、ソウル広場)
  - ベビーブーマー話題共有および社会的役割を提示。

#### B. 専門職退職者人材銀行

\*専門職退職者人材銀行の構築(500名)：

- ・金融、経済、教育などの専門分野退職者の人材プール構築(2013~)
  - 福祉法人公益理事、青少年カウンセラーなどの社会貢献活動のマッチング
- ・技術分野(靴、金属、加工など)シニアマイスターの発掘(2013~)
  - 技術教育院、特性化学校の講義や師範を通じて、職業意識の拡散に寄与

\*新老人団体育成および事業支援：50個

- ・公益的老人団体、シニア職能発掘
- ・ソウル型高齢者雇用事業、世代統合福祉共同体事業

\*新老年政策諮問団の構成

- ・高齢者、老人団体、専門家が20名程度参加、諮問会議の開催(2013~)
- ・雇用、ケアサービス、余暇などの分科別に現場の意見を聴き取り、政策諮問

### ② オーダーメイド型雇用

#### A. 高齢者オーダーメイド型雇用

\*ソウル型公共雇用の拡充：63,000個

- ・地域社会共同体中心の雇用を段階的に拡充
  - 2013年から参加期間を9か月に延長し、12か月年中事業465個(老老ケア)

のモデル事業の施行。

\*民間分野における高齢者雇用発掘の強化

- ・高齢者就業支援センターの人材再配置、雇用発掘機能の強化（2013~）
- ・雇用関連の民間協会（駐車業、警備業など）と高齢者雇用の協力（2013~）

\*オンライン雇用専門窓口の運営

- ・オンライン就業マッチングサービス（[www.seoulseol.or.kr](http://www.seoulseol.or.kr)、2013.7~）
- ・民間シニアポータルとの協力（雇用、ケアサービス情報提供、2013.7~）

B. 新たな雇用発掘支援

\*シニアクラブおよび社会的企業の拡大：35 個

- ・シニアクラブの年次別拡大：15 個
  - クッキー製造、試験監督、通訳・翻訳、解説、地下鉄宅配など
- ・高齢者協同組合や社会的企業の育成：20 個
  - シニアシッター、リサーチ、ブックカフェ、祖父母育児屋、家庭保育園（オリニジブ）など

\*民間の雇用交流事業の支援：10 団体

- ・ソウル高齢者の農繁期農村雇用参加を支援（野菜収穫など）
  - 車両支援、保険支援など首都圏地域モデル事業（2013）の実施後、全国拡大

\*高齢者の新たな雇用の発掘

- ・アイデア公募実施後、モデル事業を施行（2013.3~）
  - シルバーコンサルタント、健康増進活動家、シニア文化財管理者など

③ 健康な老後

A. 独居老人ケアの強化

\*民間資源と連携してケア対象者の拡大：5 万名

- ・地域の民間資源と独居老人の 1：1 の連携
  - 小中高校のクラス（19,872 個）、宗教団体家族と連携して、話し相手、物品支援など
- ・高齢者ケア事業協同組合、社会的企業の経営支援
  - 制度対象外の高齢者を対象に、話し相手、安否確認などの有料サービス提供

\*独居老人対象のオーダーメイド型サービス提供

- ・独居老人統合管理電算システムの構築（2013.3~）
  - 21 万名独居老人 DB 構築、個人別ニーズ把握および事例管理
- ・統合ケア支援センターの設置：区ごとに 1 か所
  - 保健所、福祉館、在宅老人センターなど高齢者ケア支援総括管理

\*独居老人機能評価および運動処方

- ・運動治療専門家養成（老老ケア、大学協力）および大学生ボランティア推進

## B. 高齢者の心身健康の支援

\*非受給高齢者の長期療養などの支援：3,870名

- ・扶養義務者基準で受給権外の高齢者本人負担金の支援（2013.7~）
  - 長期療養給与、老人ケア総合サービス本人負担金

\*在宅老人支援サービスの強化：22,500名

- ・一般高齢者のうち、ケアサービス非対象者支援（2013.7~）
  - 入院治療後、回復期の在宅看病サービスを最大 20 時間支援（年間）

\*老人自殺予防対策の強化

- ・独居老人対象の心理健康評価全数調査
  - 高危険対象の特別管理
- ・ゲートキーパーの養成（年間 2,000 名）
  - 高齢者ドルボミ、在宅管理者、訪問看護師など

## ④ 住みやすい環境

### A. 地域密着型福祉インフラ

\*既存の老人総合福祉館の機能改編

- ・趣味、健康、教育講座中心 → 地域福祉ニーズに合わせた機能強化（2013~）
  - 管内の敬老堂の革新、世代統合プログラム発掘などの地域社会変化
- ・青少年修練館、オリニジブなどの地域内福祉資源との連携を強化

\*ユニバーサルデザインガイドラインの適用

- ・老人福祉施設利用者の行動を反映し、オーダーメイド型デザイン適用（2013~）
  - 入口、室内空間、材料、照明などリフォームや機能補強時に適用

\*老人福祉施設の持続的拡充：764 箇所

- ・地域密着型の小規模老人福祉センター：2012 年 37 箇所→2015 年 70 箇所
  - 共同住宅（500 世帯以上）を建てる時には、老人福祉施設の設置義務化（制度改善を推進）
- ・老人療養施設：2012 年 446 箇所→2015 年 494 箇所
- ・昼夜間保護デイケアセンターの認証：2012 年 170 箇所→2015 年 200 箇所

### B. 高齢者の住みやすい住宅

\*高齢者専用賃貸住宅の供給拡大：2,263 世帯

- ・SH 会社賃貸住宅の低層部（1~2 階）の提供（段差除去、高さ調整など無障害設計）
  - 9 つの住宅事業地区の住宅政策室と協調
- ・賃貸住宅団地内のコミュニティ施設中心部に高齢者用棟を導入
  - マコク、ネコク地区にモデル事業施行（2013~2015 年）

\*独居老人支援住宅の供給：20棟 300世帯

- ・高齢、独居、行動不便の高齢者にヒューマンサービスを含めた住宅を供給
  - グループホームモデル、下宿モデル（独立住居＋共同食堂・洗濯）など詳細運営策の研究（2013～）
  - 都市型生活住宅購入、リフォームおよび供給開始（2014～）

## ⑤ 活気のある余暇文化

### A. 高齢者余暇文化支援の強化

\*高齢者サークル活性化支援：60個

- ・スポーツ、美術など文化サークル育成および作品展示支援
- ・高齢者生活体育指導者育成、福祉館や敬老堂講師活動支援

\*新老年文化プログラムの拡大実施

- ・ソウル老人映画祭の育成、老人演劇祭の開催（2014～）
- ・シニア K・POP 公演、ファッションショー、高齢者縁結びプログラムなど実施（2013～）
  - 民間団体活動後援または公募事業として推進

\*ジョンミョ・タブコル公園近所のシニア文化の醸成

- ・選好施設、プログラム、遊休空間などに対する総合計画策定（2013）
- ・高齢者の思い出と文化、世代間交流空間の醸成
  - シルバーサロン、シルバー図書館、カフェ、相談センターなど

### B. 敬老堂を地域社会の開かれた空間へ転換

\*敬老堂の活性化における地域協議体を構成

- ・自治区＋老人会支会＋老人総合福祉館＋専門家参加
  - 敬老堂利用者の認識改善教育および特化プログラム運営方法協議（1半期に1回）

\*敬老堂の活性化におけるコーディネーター育成：90名

- ・福祉館ごとの新老年層専門家3名を育成、敬老堂変化を誘導
  - 敬老堂老人個人別の性向分析、オーダーメイド型プログラム設計・運営

\*敬老堂特化プログラム運営支援：100箇所

- ・マンション、一般住宅など地域条件に合った類型別プログラム運営
  - 共同作業場、都市家庭菜園、世代間交流空間など

## ⑥ 尊重と世代統合

### A. 老人を尊敬する文化拡散

\*社会貢献老人・団体の発掘、授賞

- ・毎年3分野の老人・団体、10月老人の日に授賞
- ・受賞者事例のストーリーテリング広報、社会的尊重雰囲気を拡散

＊地域社会内の老人役割強化：100事業

- ・住民センター、学校、地域児童センターなど小規模地域単位の活動支援
  - お爺さん漢字教室、おばあさん童話教室、スポーツ才能分かち合いなど

＊大衆媒介における高齢進化放送ガイドラインの開発

- ・高齢者プログラム編成比率や肯定的イメージなど放送ガイドライン開発（2013～）
- ・シニアラジオ放送モデル事業実施（2014年ジョンロ地域の共同体放送）後、拡大検討

B. 孫・孫娘とのコミュニケーション支援

＊「世代共感トークコンサート」の開催：年2回

- ・青少年 - 老人など世代間の理解と共有の場を提供（老人団体と共同推進）

＊独居老人 - 大学生間の住居共有支援

- ・新村、東大門など、大学周辺の福祉館主導で、学生と老人を連携
  - 老人には廉価の住居提供、大学生は話し相手や病院同行などの生活サービス提供

＊世代融合文化芸術活動の支援

- ・老年団体 - 青少年団体の相互交流および共同協力プログラム支援
  - 赤マント演劇団（老人 - 大学生）、町合奏団、壁画描きなど

### 3. 老人自殺予防センターの展開

前述したように、韓国の老人貧困率は、2011年には48.6%と、OECD平均の約4倍であり、老人自殺率もOECD最高である。そこで、地方政府では老人自殺予防センターの実施・運営がはじまっている。以下では、城南市の老人自殺予防センターの状況を整理する。

盆唐（ブンダン）老人自殺予防センターは、城南市の支援を受けて、盆唐（ブンダン）老人総合福祉館で運営されている。センターでは、高齢者の憂鬱予防、ストレス管理、社会的支持体系の形成などを通じて、高齢者の自殺を予防するための多様なプログラムを実施している。利用方法は、センター内相談、訪問相談、オンライン相談、電話相談などがある。

センターでは、以下のような事業を行っている。

#### 1. 心理健康度調査

毎年の年初、市の高齢者を対象に老人憂鬱および自殺事故に対する実態調査を行い、自殺高危険対象を把握し、実態調査を基に老人自殺予防事業における体系的で専門的な多様

な事業をつくる。実態調査の内容を地域社会関連機関と共有し、地域社会の社会福祉機関とともに老人自殺予防を推進する。

## 2. キャンペーン

地域社会の高齢者および住民を対象に、老人自殺に対する啓蒙広報を行い、老人自殺高危険対象を早期に発見できる申告体系を構築する。キャンペーン活動は、年3回以上行い、老人総合福祉館行事や地域社会の主要行事と連携して地域住民の老人自殺に対する認識を向上させるようにする。

## 3. 地域資源ネットワーク

地域内の警察署、病院、精神保健センター、多様な社会福祉機関および官公署などとネットワークを構築して、老人自殺における多角的アプローチによって対応する。地域ネットワークを通じて、老人施設従事者が老人自殺予防教育を行い、自殺危機老人の発掘相談、老人自殺者発生時の緊急救助システムをつくる。さらに、老人自殺事例に対する **Team approach** を通じて、定期的な **supervision** と法律的・医療的・経済的サービス連携を通じた最適のサービスを提供する。

## 4. Tele-check

経済的・心理的・社会的困難のある老人や危機状況にある老人を対象に、定期的に電話相談を通じて、心理的支持体系づくりおよび持続的な管理によって老人自殺を事前に予防できる通路を用意する。

## 5. Gate-keeper

ゲートキーパーの養成を通じて、老人自殺高危険対象の発掘時に機関に依頼するなど、地域社会内の老人自殺保護システム網を構築する。

## 6. 自殺予防教育

老人自殺を事前に予防できるように、地域住民を対象に老人自殺危険要因を認知するようにし、それに適切な対応ができるようにする。老人自殺関連の老人憂鬱予防教育、老人自殺危険時の対処方法紹介、老人自殺予防事業実務者ワークショップなどを行う。

## 7. 集団相談

老人自殺と緊密な関係があると報告された憂鬱に関する管理および憂鬱感減少など、多様なテーマで集団相談を行い、老人自殺を予防する。

## 8. 事例管理

老人自殺高危険対象および老人自殺試行者に対する体系的な事例管理を行う。

## 9. 相談および心理検査

心理的困難のある老人を対象に、相談サービス提供する。心理相談はもちろん、各種の心理検査（憂鬱検査、不安検査、自殺考え検査など）も受けられる。

老人の自殺予防は、韓国の全国的な政策課題となっており、既存の老人総合福祉館でのきめの細かい支援が、自殺予防という観点から蓄積されてきた。ただし、こうした福祉的な支援とともに、中央政府レベルの年金・医療・雇用といった社会経済的な貧困対策の拡充が依然として大きな課題となっている。地域的な福祉支援と、中央政府レベルの社会経済対策との双方での拡充が模索されている。

#### 4. 結論

韓国における独居老人対策は、2007年から、老人の孤独死を予防するための安否確認サービスが行われ、ソウル市では、脆弱層としてデータベース化による統合管理が進行している。そして、性別区分なく支援してきた独居老人対策をさらに、女性独居老人に特化した対策案を策定することが計画されており、ソウル市レベルの政策研究がこの数年で進行しており、健康、ケア、安全、雇用、活動などの5分野政策課題について対策の検討が予定されている。すでに、ソウル市女性独居老人生活実態および政策ニーズを把握するための調査が実施されている。女性独居老人の割合は、男性より2倍高く、ジェンダー特性をふまえた支援の必要性と地域的なきめの細かい支援が模索されている。

ソウル市では、高齢者総合計画を策定し、ソウル人生二毛作支援センター（第二の人生支援センター）、専門職退職者人材銀行、オーダーメイド型雇用対策、独居老人対策等、地域特性を生かした独特な支援を展開している。

加えて、OECD 最高の自殺率が大きな社会問題となり、地域では老人自殺予防センターの運営が進められており、健康・電話確認・地域保護・自殺予防教育・相談・事例管理・相談など、自殺を予防する多様な支援策が地方政府で展開されている。

韓国では、高齢者の貧困や社会的排除が大きな政策課題となり、地域の福祉支援の拡充がここ数年で進行してきた。その背景には、独居老人の貧困や社会的排除、自殺の原因となる社会的排除や貧困対策への政策研究や政策開発の蓄積がある。日本にも多くの示唆を含む。

#### 参考文献

盆唐（ブンダン）老人自殺予防センター <http://www.bdspc.or.kr/>

イ・ソンウン、イ・ヒョソン（2011）『ソウル市における女性独居老人の生活支援策』ソウル市女性家族財団。（韓国語）(이성은, 이효진(2011) 서울시 여성독거노인 생활지원 정책방안, 서울시여성가족재단)

ムン・ウンヨンほか（2013）『ソウル市における高齢ひとり世帯女性の生活実態および支援策』ソウル市女性家族財団。（韓国語）(문은영, 강희영, 권용희(2013) 서울시 고령 1인가구여성 생활실태 및 정책지원방안, 서울시여성가족재단)

パク・ミジョン（2010）「国民基礎生活受給者である女性独居老人における

日常生活研究」『保健社会研究』第 30 卷 1 号, pp.62 - 91. (韓国語) (박미정(2010)  
국민기초생활구급 여성독거노인의 일상생활 연구, 보건사회연구, 30(1), pp.62-91)

ソウル市庁 <http://welfare.seoul.go.kr/senior>

ソウル特別市 (2012) 『ソウル老人総合計画』

相馬直子(2013)「韓国の少子高齢化対策：高齢者の子育て支援サービス雇用と独居老人対策  
を中心に」鈴木透『厚生労働科学研究費補助金 地球規模保健課題推進研究事業 東ア  
ジア低出生力国における人口高齢化の展望と対策に関する国際比較研究 (H24ー地球規  
模ー一般ー003) 平成 24 年度 総括研究報告書』

韓国の少子化対策の成果と限界  
——第2次基本計画から第3次基本計画へ——

横浜国立大学 相馬 直子

韓国の少子化対策は、「第1次低出産・高齢社会基本計画」(2006～2010年)、「第2次低出産・高齢社会基本計画(2011～2015年)」が展開されてきた。現在、「第3次低出産・高齢社会基本計画」策定へ向けて、議論がなされている途上である。本稿では、韓国の少子化の現状と原因の外観をふまえ、韓国少子化対策の成果と限界の韓国国内の議論を整理し、日本への示唆を考察することを目的とする。

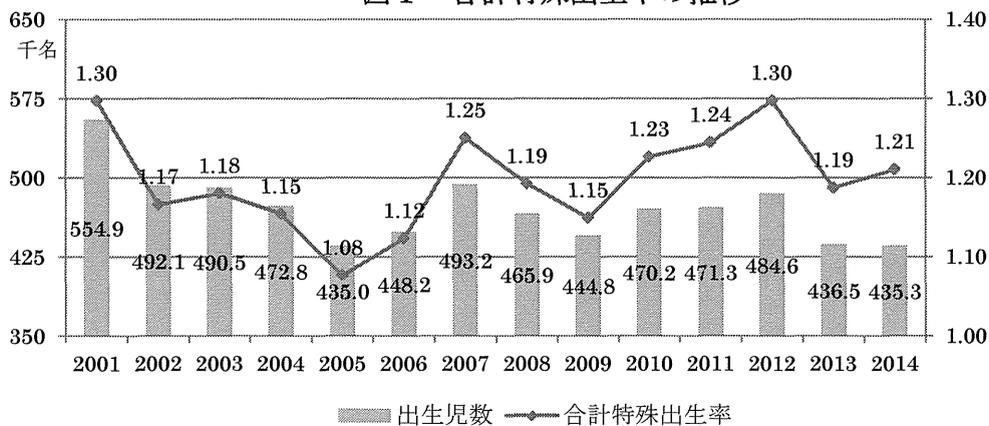
一、韓国の少子化の現状

1. 出生率の推移

①韓国の出生率の推移

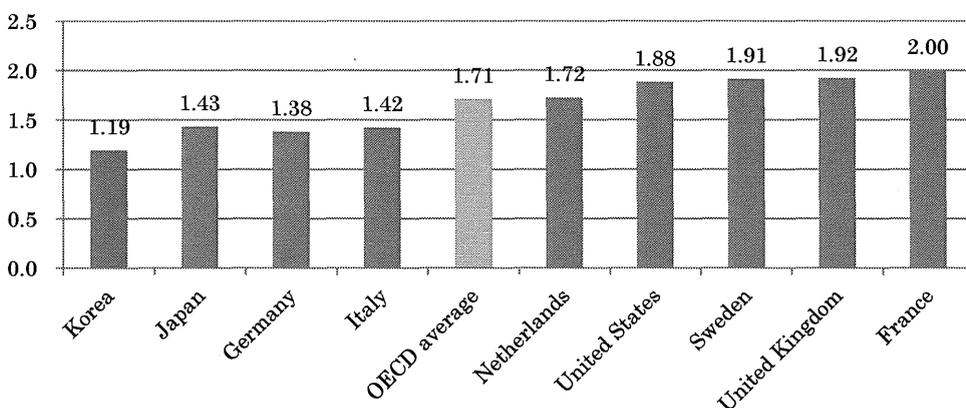
韓国の合計特殊出生率は、2014年1.21であり、前年の2013年より回復したものの、2001年以降1.3以下が続き、OECD諸国の中で最低水準である。出生児数も持続的に減少している(図1、図2)。二度に渡る「低出産・高齢社会基本計画」の推進にもかかわらず、出生率の下げ止まりは依然として見られない。

図1 合計特殊出生率の推移



出典: 韓国統計庁

図2 OECD主要国家の合計特殊出生率(2012)

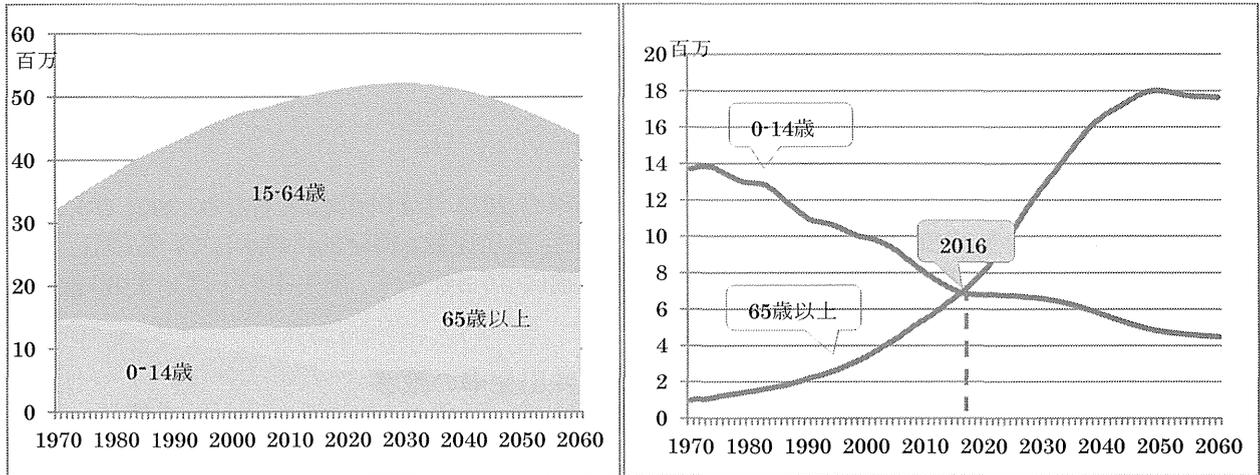


注: 韓国、日本は2013年データ。

## 2. 人口動態および人口構成

急速な低出産・高齢化の進展は、人口構造の深刻な変化をもたらす。現行の傾向が続いた場合、高齢人口は徐々に増加する一方で、青少年人口は大幅に減少し、労働供給の基盤となる生産可能人口が減少する見通しである。2016 年を基点に、青少年人口が高齢人口より少なくなる「人口逆転現象」が発生する(図3)。

図3 人口構造の変化推移



出典: 韓国統計庁(2010)『将来人口推計』

## 二、韓国の少子化の原因

周知のとおり、韓国における少子化の原因は、大きく人口学的要因と社会経済学的要因の二つの側面から議論されている。

### 1. 人口学的要因

#### ①未婚・晩婚化

韓国において、超少子化の進展と関連がある人口学的要因の一つとして、未婚化・晩婚化傾向が指摘できる。25~29歳の未婚率は、1995年の47.1%から2010年に77.5%まで上昇し、とりわけ出産が最も多いと予想される女性の未婚率は、同期間で29.6%から69.3%まで大幅に増加した。同時に、30代の未婚率も同期間で大幅に増加した(表1、図4)。

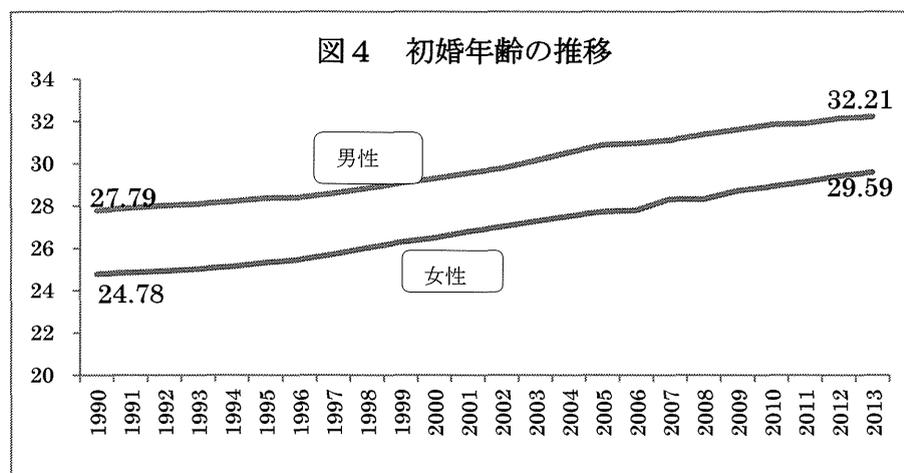
また、統計庁によると、男性の平均初婚年齢は、1990年の27.8歳から2013年には32.21歳と、約4.4歳増加し、女性の平均初婚年齢は、同期間で24.8歳から29.6歳と、約4.8歳増加した。すなわち、男性に比べて女性の平均初婚年齢が相対的に早く増加した。女性の平均初婚年齢の上昇は、女性の妊娠可能期間の短縮を意味する。

表1 25-44歳 未婚人口の割合

単位:%

		25-29	30-34	35-39	40-44	Total
1995	Total	47.1	13.2	5.0	2.3	17.9
	Female	29.6	6.7	3.3	1.9	11.0
	Male	64.4	19.4	6.6	2.7	24.5
2000	Total	55.6	19.5	7.5	3.8	21.6
	Female	40.1	10.7	4.3	2.6	14.5
	Male	71.0	28.1	10.6	4.9	28.6
2005	Total	70.6	30.2	13.0	6.1	28.8
	Female	59.1	19.0	7.6	3.6	21.3
	Male	81.8	41.3	18.4	8.5	36.3
2010	Total	77.5	39.8	19.7	10.3	35.2
	Female	69.3	29.1	12.6	6.2	27.6
	Male	85.4	50.2	26.7	14.4	42.6

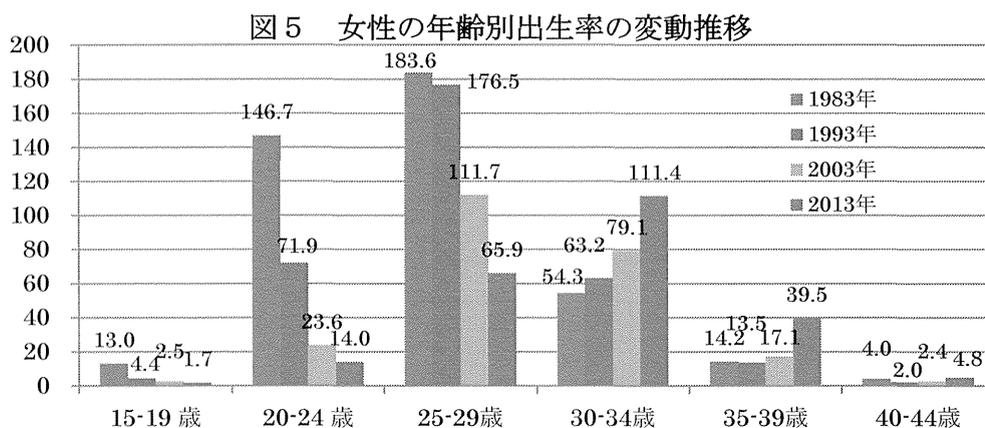
出典:女性政策研究院(2014)『2013 韓国のジェンダー統計』p.103



出典:韓国統計庁

## ②晩産化

もう一つの人口学的要因としては、未婚・晩婚化に起因する晩産化傾向が挙げられる。女性の年齢別出生率の推移でみると、10代・20代の出生率は持続的に減少してきたのに対し、30代・40代の出生率は増加傾向になっている。特に、大きな変動幅を見せたのは20代の出生率であり、20代前半は1983年の146.7‰から2013年に14‰と、20代後半は1993年の189.3‰から2013年の65.9‰と、急激に減少してきた。一方、30代の出生率は、晩婚化傾向と伴って、30～34歳で1983年の54.3‰から2013年の111.4‰と、35～39歳で14.2‰から39.5‰と大幅に増加した(図5)。



注: 年齢別出生率とは該当年齢女性 1,000 名当たりの出生児数である。  
出典: 韓国統計庁『人口動向調査』

## 2. 社会経済的要因

次に、韓国における少子化の原因を社会経済的要因からみると、主に①若年層の雇用不安定、②養育・教育費の負担、③仕事と家庭の両立困難から整理できる。

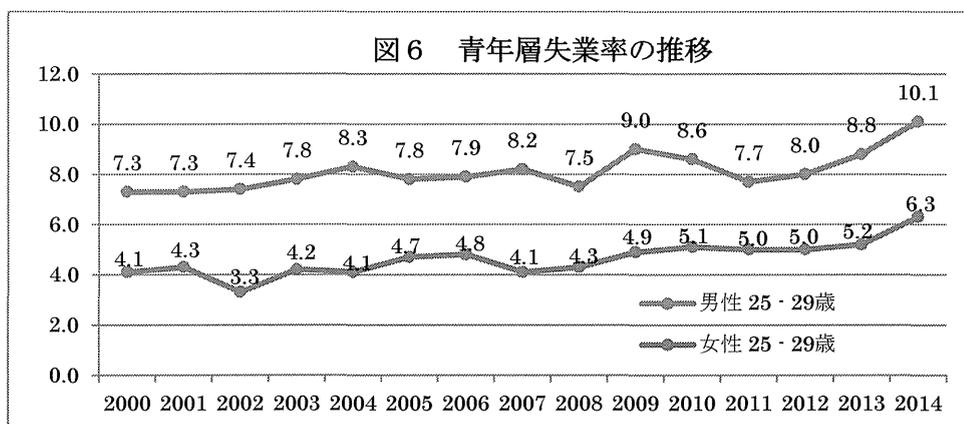
### ① 若年層の雇用・生活不安定

若者の所得・雇用不安定の問題は、結婚や出産の障碍となり、近年の不景気においては、未婚男女の結婚や出産に大きな影響を与え、少子化の一つの経済的要因となる。「2009 年全国結婚および出産動向調査」結果によると、30 代前半の未婚男性の主な結婚しない理由としてもっとも多いのは、所得不安定(14.3%)と雇用不安定(13.9%)でした。また、20 代後半男性もこの二つの項目について、それぞれ 13.8%、14%と多く答えている。また、2000 年以降の青年層失業率も漸次上昇し、2014 年では男性が 10.1%、女性が 6.3%を記録している(図6)。

表2 未婚男女(30-34歳)が結婚しない理由

	所得不安定		雇用不安定	
	男性	女性	男性	女性
2005年	14.3%	3.9%	13.2%	5.8%
2009年	14.3%	8.5%	13.9%	4.4%

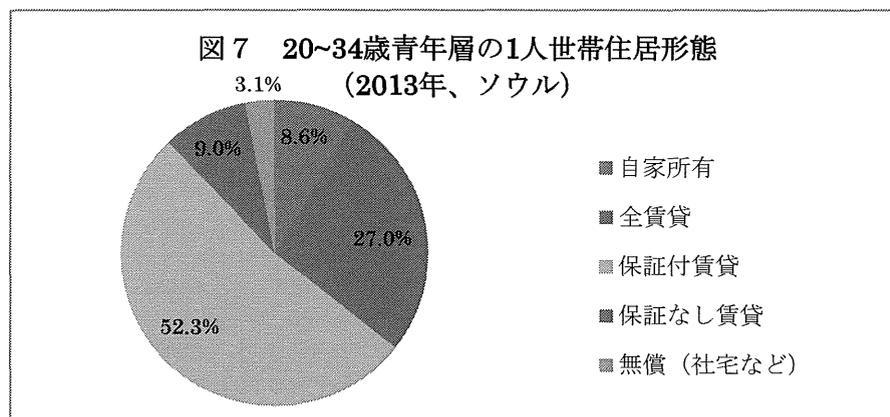
出典:『第2次低出産・高齢社会基本計画(2011-2015)』p.10



出典: 韓国統計庁

このように、青年層の所得・雇用不安定な状況に加え、住宅や賃貸の価格が相対的に高いという住宅難の問題が、青年世代の結婚や出産を延期する一つの社会経済的要因と言われるようになった。ソウル青年層の住居形態調査からみると、自家所有の割合はわずか8.6%に過ぎず、約9割の人は賃貸生活をしている。そのうち、全賃貸(高額の保証金を預け、毎月賃貸は支払わない形式の賃貸)は3割弱を占めており、ほかの6割は一般賃貸である(図7)。

一方、住宅難問題が青年層の負担となり、少子化の一つの主要的要因となることは、「6無世代」という言葉からも考えられる。「6無世代」とは、雇用、所得、住宅、愛、結婚、子ども、希望の喪失した世代という意味で使われる。これは、青年世代における少子化の社会経済的要因を集約的に表している。



出典:国土交通部・韓国住宅総会社(2014)『幸福住宅案内資料』

## ② 養育・教育費負担

これまで、子ども一人未満の既婚女性が出産を中断した理由として、子どもの教育や養育にかかる経済的負担が多く挙げられてきた。実際、これを理由としてあげた人は、2005年の27.9%から2009年には43.4%まで増加し、養育・教育費負担感の緩和に至っていない(表3)。

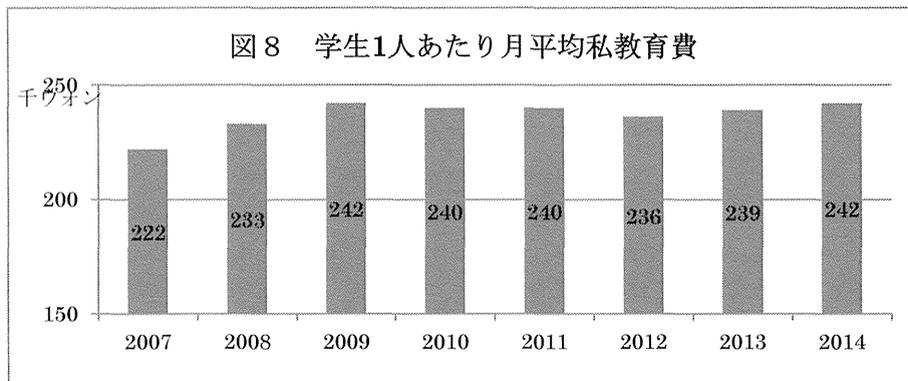
なお、子育てにおいて、もっとも負担となるのは私教育費である。統計庁の私教育費調査結果(2010)によると、全国の小中高学生の73.6%は私教育を受けており、学生一人当たりの月平均私教育費は24万ウォンと、OECD諸国の中で最高である(図8)。

一方で、乳幼児の保育・教育費の親負担状況からみると、親負担費用は増加してきたものの、対所得比で見た場合にはやや軽減されている。しかし、階層別に見ると、施設利用の乳幼児家庭については、低所得層の方が高所得層に比べて高い(図9)。

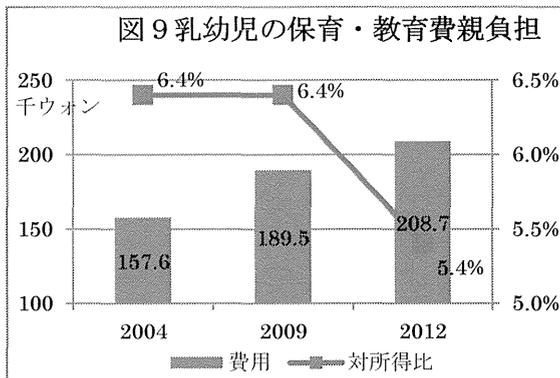
表3 子ども一人未満の既婚女性(20-39歳)の主要出産中断理由

		所得/雇	子育て費	子ども教	仕事と家	価値観	不妊など
		用安定	用負担	育費負担	庭の両立 困難	変化	
2005	全体	18.5%	9.9%	18.0%	9.1%	19.7%	24.8%
	就業	24.4%	7.6%	13.4%	11.8%	21.8%	21.0%
	未就業	14.1%	11.5%	21.8%	7.1%	17.9%	27.6%
2009	全体	18.6%	16.7%	26.7%	6.0%	15.0%	16.9%
	就業	20.0%	8.6%	22.9%	14.3%	21.9%	12.4%
	未就業	17.7%	20.8%	28.6%	2.2%	12.1%	19.0%

出典:『第2次低出産高齢社会基本計画』p.31



出典: 韓国統計庁

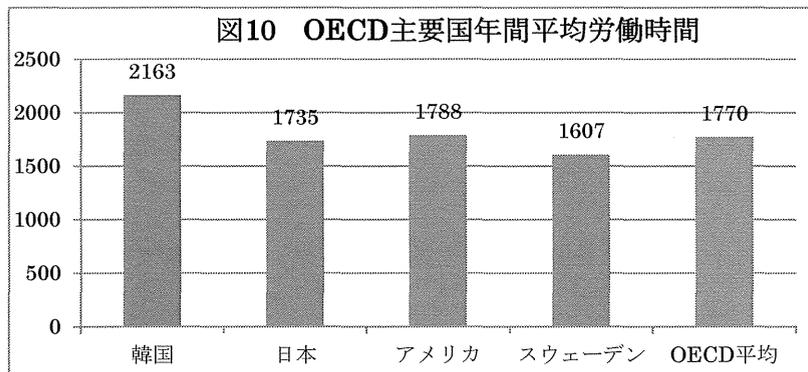


出典: 『2012 保育実態調査』

	全体乳幼児		機関利用乳幼児	
	費用	対所得比	費用	対所得比
全体	208.7	5.40%	161.7	5.00%
下層	98.4	5.40%	99.5	6.50%
中層	165.4	4.90%	129.1	4.40%
上層	377.5	6.00%	260.6	4.50%

### ③仕事と家庭の両立困難

年間勤務時間は、OECD 諸国の中で最高水準である(図10)。育児休暇制度の導入が2000年代後半から進み、出産休暇を取得した人の68.6%(2012年)が育児休暇を取得している。男性の育児休暇の取得者数も急増している(表4)。



出典: OECD Statistics.

表4 育児休暇取得率

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
出産休暇取得者数		38,541	41,104	48,972	58,368	68,526	70,560	75,742	90,290	93,394
育児休業 取得者数	計	9,304	10,700	13,670	21,185	29,145	35,400	41,733	58,137	64,069
	育児／出産	24.1%	26.0%	27.9%	36.3%	42.5%	50.2%	55.1%	64.4%	68.6%
	女性	9,123	10,492	13,440	20,875	28,790	34,898	40,914	56,735	62,279
	男性	181	208	230	310	355	502	819	1,402	1,790

注：出産休暇取得者数は、出産前後休暇給与の受給者数であり、育児休暇取得者数は、育児休業給与の受給者数である。

出典：韓国統計庁

### 三、少子化対策の展開

#### 1. 少子化対策の推進課題

##### 1) 少子化対策の重点推進課題(第1次と第2次基本計画の課題、基本方向の変更点)

韓国の少子化対策は、現在、2011～2015年を対象とする第2次基本計画(セロマジプラン)の終了時期に入っている。第1次と第2次を比較すると、政策領域が保育支援中心から仕事と家庭の両立などの総合的アプローチへ変更し、政策の主要対象も低所得家庭を中心としたことから共働き家庭へと政策方向が変更された。また、推進方式として、第1次基本計画の際には政府主導で行ってきたが、第2次基本計画では社会全体での共助(汎社会的政策共助)が強調されている(表5)。

表5 第1次と第2次基本計画の基本方向の変更

	第1次基本計画	第2次基本計画
政策領域	保育支援中心	仕事と家庭の両立など 総合的アプローチ
主要対象	低所得家庭	共働き等働く家庭
推進方式	政府主導	汎社会的政策共助

#### 2. 少子化対策の内容：第2次基本計画を中心に

##### (1) 経済的支援策

##### ① 普遍的な保育料・幼児教育費支援策

ここ数年で急速な保育料支援の拡大がなされ、韓国は専業主婦・共働きに両方に無償保育政策が打ち出されてきた。専業主婦層への無償保育に対しては批判も多く、その見直しが議論されている(相馬 2013)。

表6 保育料・幼児教育費支援

	保育料			幼児教育費
	政府支援		親負担	
	基本保育料	バウチャー	追加保育料 (ソウル基準)	
0歳	361,000	394,000	—	—
1歳	174,000	347,000	—	—
2歳	115,000	286,000	—	—
3歳	—	220,000	43,000	国公立：60,000 私立：220,000
4歳	—	220,000	34,000	
5歳	—	220,000	34,000	

出典：『保育事業案内』、『幼児教育費支援計画』