

アフターコロナ社会における 韓国社会福祉の現場の現状と今後の課題

キーワード：新型コロナウイルス、社会福祉サービス、地域社会

鄭址秀 (Jung, Jeesoo), 梨花女子大学 社会的経済協同課程 修士課程
韓イエソン (Han, Yaesun), 梨花女子大学 社会福祉学 修士課程

*本研究は「2020広津区福祉実態調査」の一部を修正発展させたものである。

1. 研究目的

新型コロナウイルス感染症の余波が社会的弱者にとってさらに脅威となっている。韓国政府は最初の感染事例が報告されて以来、地域感染の予防のため、「社会的距離の保持(Social Distancing)」を実施している。しかし、新型コロナウイルス感染症の長期化に伴い、社会・経済的階層間の格差が拡大している。特に、社会的弱者は適切な資源と情報へのアクセスが制限的であり、両極化の深化と低い生活満足度の中で、地域と階層間の福祉格差が拡大し、福祉制度の盲点に置かれている貧困層の問題は依然として解決されていない。

したがって、社会福祉分野ではより良いサービスを提供するため、福祉従事者および関連機関との持続的なコミュニケーションと従事者および利用者の安全に対する配慮、政府支援の拡大などが必要と考えられる。

1. 研究目的

本研究では、韓国の社会福祉分野の機関を対象に、新型コロナウイルス感染症の長期化による福祉分野の困難と変化を調査した。高齢者、障がい者、地域の子どもなどのために働く社会福祉事業者を含む17の社会福祉事業者とフォーカスグループインタビュー(FGI)を実施した。

この研究は広津区住民の福祉政策の方向性を探索するために実施した「2020広津区福祉実態調査」に基づいている。本研究には福祉状況の総合的把握、福祉サービスへの欲求や現在実施されている新型コロナウイルス感染症対策の障害などが含まれる。

2. 理論的背景

1) 韓国社会の現状

韓国の社会福祉サービスのほとんどは対面サービスであるため、集団感染の危険性が常にある。しかし、最近に福祉施設が閉鎖されていることから、福祉サービスの提供が難しく、利用者の生活に直接的な脅威になっている。韓国政府は「新型コロナウイルス感染症に対する社会福祉サービスの維持に関する共通対応指針」を公表したが、政府・福祉施設・地域の連携により、社会的弱者における福祉サービス（ケアサービスなど）の維持のための更なる実践的な措置が必要となっている。

さらに、新型コロナウイルス感染症に対処し、低所得家庭や社会的弱者の福祉ニーズを満たすためには、地方自治体が現実態を把握し、インフラを拡充し、サービスの質を測定しながらそのニーズが正確に反映されているかどうかを調査する必要がある。

2. 理論的背景

2) コロナ19と社会福祉

災害関連の研究は様々な分野で行われ、特に韓国ではセウォル号沈没事故および浦項地震後、研究が多くなった(Choi et al., 2020)。しかし、新型コロナウイルス感染症による状況は以前の災難とはまた違う様相を見せている。大邱及びソウル、京畿などの首都圏を中心に、地域社会で感染症の伝染が行われており、全国を対象に「社会的距離の保持」の施行など、政府の積極的な介入が行われている。

前回の災害における韓国の社会福祉の現場はどのようなものだったのか。当時、社会福祉の現場は政府の勧告により休館したり、サービスを縮小して提供するなど、積極的な被災事例を発掘したり、サービスを提供することができない状況に直面した。

Dominelli(2013)は災害発生時の社会福祉分野における役割を次のように提示した。地域の欲求事情を通じて資源とサービスを連結し伝達すること、個人と地域社会が回復するのに妨げとなるものを最小化するように支援すること、災害から安全と保護を保証すること、未来に発生する災害を予防するための立法活動、被害者のための擁護活動、地域社会共同体を構成・運営することなどを重要な役割として言及している(Dominelli, 2013)。

2. 理論的背景

2) コロナ19と社会福祉

現在、新型コロナウイルス感染症による社会福祉の現場はどうか。国際的に感染症が広まった2019年12月以降、韓国社会福祉で関連研究が始まった。Chung, Ick-Joong (2020)は新型コロナウイルス感染症による児童ケア問題に対する海外対応を探り、韓国に適用できる示唆点を提示した。Lee Jae-wan(2020)はアフターコロナ社会の新しい局面を迎え、地域社会における福祉の役割と方向性を提示し、Choi Ji-Kyun・Byun Kyu-Ri・Kim Sang-Im(2020)は新型コロナウイルス感染症のような災害発生時の社会福祉分野の役割と生態理論の外体系中心の介入方法を提示した。

しかし、新型コロナウイルス感染症と関連するこれまでの研究は、海外対応と災害全般的な社会福祉の役割に関するものであり、アフターコロナの社会福祉現場の現状、対応については探索できなかった。したがって、本研究ではアフターコロナ社会の社会福祉現場の現状と対応について探索する。

3. 研究方法

1) フォーカスグループインタビュー(Focus Groups Interview, FGI)

フォーカスグループインタビュー (FGI) は集団を活用した資料収集と分析の一つの方法である。調査者によって選抜され、組み合わされた個人の集団が調査研究課題について自らの経験をもとに集団的に討議し、意思表示する研究方法である。

2) FGI 参加者

FGIは広津区内の社会的弱者に福祉（教育・情報・文化を含む）サービスを提供する機関の代表及び責任者を中心に行われた。参加機関及び担当者は次の表のとおりである。広津区役所、広津区立図書館と広津区内にある総合社会福祉館、児童及び青少年利用機関、多文化センターなど広津区内で教育・情報・文化サービスを行っている33の公共及び民間機関を対象に行われた。

1回目のFGIは7月6日月曜日午後2時から4時まで、2回目のFGIは7月15日水曜日午後2時から4時まで広津福祉財団の会議室で行われた。

3. 研究方法

2) FGI 参加者

施設タイプ	人数		技官(役職)	性別	インタビューの時間	
知識情報	4	A	公立図書館(館長)	F	120分	
		B	公立図書館(館長)	M		
		C	公立図書館(館長)	F		
		D	私立図書館(館長)	F		
社会福祉	6	E	総合社会福祉館(館長)	F		
		F	総合社会福祉館(館長)	M		
		G	区役所(社会福祉チーム長)	F		
		H	健康家族多文化支援センター(センター長)	F		
		I	青少年相談福祉センター(センター長)	F		
		J	地域児童センター(センター長)	F		
教育文化	7	K	特殊学校(校長)	F		120分
		L	教育福祉センター(センター長)	M		
		M	在韓外国人学校(校長)	F		
		N	発達障害者生涯教育センター(センター長)	F		
		O	女性発展センター(センター長)	F		
		P	国公立保育園連合会(会長)	F		
		Q	青少年修練館(館長)	M		

3. 研究方法

3) 研究とインタビュー質問

FGIは社会的弱者を対象に提供されているサービスについての内容を中心に行われた。FGIが行われる前に、インタビュー参加者を対象に質問紙を事前に配布し、質問と回答を熟知した後、インタビューに参加するようにした。FGI質問紙の内容は次の表の内容の通りである。

研究質問
新型コロナウイルス感染症による社会福祉分野の変化と対応はどうだったか。
組織のタイプによってどのような変化と違いがあったか。
インタビュー質問
アフターコロナ社会で社会的弱者の経験にどのような影響と変化があったか。
アフターコロナ社会で福祉サービス提供者にどのような影響と変化があったか。
アフターコロナの変化に対して社会福祉分野の対応は何であり、その効果はどうであったか。

4. 倫理的配慮

この研究は、日本社会福祉学会の倫理的規程にもとづくガイドラインに従っている。

- ・ 全ての参加は自由意志であり拒否における不利益はないこと、ならびに本研究の目的と内容を参加者へ説明し書面にて同意を得た。
- ・ また、参加者へデータ保存及び個人名が第三者に特定されることがないことなどが事前に通知された。

5. 研究結果

内容	主題	下位主題	意味単位		
			知識情報施設	社会福祉施設	教育文化施設
社会的弱者の経験	既存の困難が再発または深刻化	対象の特性によって格差が広がり、情報の格差発生	<ul style="list-style-type: none"> 社会的弱者の中で若10%だけが災害関連情報にアクセスできること キオスク導入後、高齢者の情報やサービスへのアクセスが困難 		<ul style="list-style-type: none"> 発達障害児の退化により、昨年まで行ってきた教育の中断・崩壊 低所得家庭の子どもの学習格差の拡大
		サービス中断により心理情緒的な問題が発生		<ul style="list-style-type: none"> 高齢者はプログラムの中断で退屈したり、やる気をなくす。 	<ul style="list-style-type: none"> 主養育者のケア過負荷がかかり、心理支援が必要 障害児を持つ親のケアに困難がある。
		サービス中断により経済的困難が発生		<ul style="list-style-type: none"> 老人雇用事業の中断により、経済的に困難な状況 	<ul style="list-style-type: none"> 資格証の準備、就職の準備において女性、高齢者の困難がある。

5. 研究結果

内容	主題	下位主題	意味単位		
			知識情報施設	社会福祉施設	教育文化施設
サービス提供者経験	災害時の無力さと脆弱性	休館勧告による機関の無力化		<ul style="list-style-type: none"> 年間事業により運営できず、政府事業以外できない。 モニタリングや見守りの空白 災害後に繰り返される休館 	<ul style="list-style-type: none"> 教育は非対面サービスでできるが、学習や文化活動などが悩み
		災害状況にも関わらず、公的サービスの基準がない		<ul style="list-style-type: none"> 自治体の休館勧告に具体的な基準なし 自治区ごとに基準が異なり混乱 サービスエリア基準が必要 	
		災害時における機関の脆弱性	<ul style="list-style-type: none"> 社会的弱者への情報不足 		<ul style="list-style-type: none"> 外部人材の活用が難しく、自らの人力で解決しなければならない。 利用者が減少し、年会費の払い戻しなどで財政的困難 場所貸館など付加的な収益創出も減少

5. 研究結果

内容	主題	下位主題	意味単位		
			知識情報施設	社会福祉施設	教育文化施設
新型コロナウイルス感染症に対する社会福祉の現場の対応	サービス伝達システムの転換模索	新しい方式のサービス方策及び対策が必要		•災害に対する公的な対策とシステム構築が必要	•オンラインプラットフォーム構築に関する悩み
		サービス対象に対する観点の変化	•既存の社会的弱者層を基準にするのではなく、サービスへのアクセスが困難なすべての人を対象にすること		•主な利用者は青少年だが、彼らの欲求よりも親の欲求に合わせること
		緊密な協力網構築の必要性	•空間が小さいため、プログラムしたくても空間制約がある。 •他の機関の助けを借りてプログラムを運営している。 •システム化されて、お互いに助けになる協力網を求める。	•民官皆で協力が必須	•社会的弱者との接点を作ることに困難を持っている。 •意志はあるが方法を知らない。 •域社会内ネットワークとの協力を求める。

5. 研究結果

1) 新型コロナウイルス感染症新型以降の社会福祉現場の変化と対応

- 本研究はソウル市広津区内の社会的弱者向けサービスを提供する機関従事者を対象にFGIを行った。FGIを通じて、アフターコロナの社会福祉現場の困難と変化に対するサービス提供者の経験を探り、社会福祉現場の対応方法を導出しようとした。
- 第一に、FGIを分析した結果、社会的弱者の経験、サービス提供機関の経験、現場の対応方法の三つに区分してテーマにした。社会的弱者の経験からは「既存の困難が再発又は深化」というテーマが導出され、サービス提供機関及び提供者の経験からは「災害時における無力さと脆弱性」が、現場対応では「サービス伝達システムのターニングポイントの模索」というテーマが出た。
- 社会的弱者は「社会福祉サービスの中断に伴い、心理的または経済的な困難」を経験し、特に「情報格差の拡大による疎外」で困難を経験した。
- サービス提供者は感染症予防を理由にサービスの中断および縮小、休館勧告から「無力さ」を感じていた。災害状況にもかかわらず「公的なサービスの基準がない」ことにより、「機関の脆弱性」を実感すると述べた。

5. 研究結果

2) 新型コロナウイルス感染症以降の機関タイプによる変化と相違点

- 第二に、サービス提供機関タイプによるアフターコロナ社会の変化への対応を見た結果、社会的弱者の経験について、知識情報施設は「社会的弱者の中で若10%だけが災害関連情報にアクセスできる」、ほとんどの施設がサービス案内を「キオスク導入後、高齢者の情報やサービスへのアクセスが困難」を言及し、社会的弱者の情報疎外の状況について認識していた。
- 社会福祉施設では「プログラムの中断により、退屈感を感じたり、生きる意欲がなくなった子高齢者」、「高齢者の雇用事業の中断により、経済的困難」など、サービスおよびプログラムの中断により、社会福祉施設の利用者の心理的・経済的に困難に直面していることが分かった。
- 教育文化施設では「発達障害児の退化により、昨年まで行ってきた教育の中断・崩壊」、「低所得家庭の子どもの学習格差の拡大」を述べ、低所得家庭の子どもの教育および発達過程に困難があることを言及した。また、「主養育者のケア過負荷がかかり、心理支援が必要」、「障害児を持つ親のケアに困難がある」ことから、ケアの空白による家族の困難を指摘した。

5. 研究結果

2) 新型コロナウイルス感染症以降の機関タイプによる変化と相違点

- サービス提供機関および提供者の経験から、知識情報施設は情報を提供する施設であるにもかかわらず、「情報に脆弱であり、機関自体も災害に脆弱である」と述べている。特に、社会福祉施設は「災害時の毎回休館」、「自治体の休館勧告において具体的な基準なし」、「自治区ごとにサービス提供基準が異なるための混乱」を言及し、災害に対する具体的な対策とシステムがないことが分かった。教育文化施設は「既存の利用者が減少し、年会費の払い戻しなどのため財政的な困難」を経験しており、「場所の貸し出しなど付加的な収益創出も減少」して経済的な困難が最も大きいことが分かった。
- 新型コロナウイルス感染症の対応については、知識情報施設においては、情報疎外が「既存の社会的弱者層を基準にするのではなく、サービスへのアクセスが困難なすべての人を対象にすること」など、サービス対象に対する観点の変化を迎えることとなったこともあった。社会福祉施設では、「公的な災害対策システムの必要性」を打ち出し、これに対して「官民協力」を強調した。教育文化施設は講義と活動プログラムについて「オンラインプラットフォーム構築」などのサービスタイプの変化について悩んでいた。共通しては、「共有しあう協力網」、「官民協力」、「地域社会内のネットワークと協力」など、地域社会内の関係機関の協力ネットワークへの必要性を強調した。

6. 考察

まず、情報格差を解消し、地域の不均衡の問題に取り組む必要がある。現在、各地区のインフラの数の違いが明らかになっており、この不均衡は情報格差を拡大したり、福祉制度の盲点を作る可能性があります。さらに、予想したように、福祉サービスの欠如と突然の経済危機によって引き起こされた困難があった。したがって、政府は地域の福祉提供者の緊密なネットワークを形成することにより、福祉の盲点を減らし、サービスの質を改善する必要がある。

第二に、コミュニティの役割とネットワークを強化することが重要である。これは、コミュニティ内のさまざまな機関との相互作用がない場合、社会的弱者は制度の盲点に置かれる可能性が高いためである。また、接続性、統合、ローカルガバナンスに焦点を当てたネットワーク協力は、韓国の伝統的な官僚的アプローチよりも効果的である(Park et al., 2004)。その結果が示すように、財政難や福祉施設の人力不足などにより、社会サービスが停止されている可能性がある。したがって、ローカルネットワークと地域資源の適切なサポートと活用によってサービスを補完する必要がある。

6. 考察

第三に、政府の総合的な情報システムを構築すべきである。自治体は、福祉政策や日常的な問題についての情報を提供してきたが、詳細な情報はいくつかの機関から配布されていた。しかし、このようなアンタクト(Untact)社会においては、オンラインによる情報発信が一層重要となっており、情報へのアクセスを向上させるとともに、福祉サービスの提供方法も変わる環境に合わせて再構築していく必要がある。また、地域社会が緊密に協力し、情報を共有できるようにすることが必要である。

最後に、災害問題を解決するため官民双方の専門家の協力が重要である。国家災害と危機への対応は、主に政府の役割と責任である(Han, 2018)。しかし、不確実性、複雑性、災害の蓄積性などの特性から(Comfort, 2002; Kim & Jeon, 2019)、民間部門の災害管理参加の必要性が指摘されている(Lee & Yang, 2004)。福祉センターの閉鎖により、韓国では民間の社会福祉士の直接的役割はあまりなかったが、民間と公共部門の協力により、政府の人的サービスガイドラインに基づき、新型コロナウイルスの感染症などの災害に積極的に対応することが期待される。

参考文献

- Comfort L. K. (2002) Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events, Public Administration Review, 62, 98-107.
- Choi Ji-Kyun, Byun Kyu-Ri and Kim Sang-Im (2020) Role of Social Welfare in Disasters: Focused on Exosystem of Ecological Theory, Journal of Social Science, 31(3), 191-207.
- Choi Song-sik (2016) Theoretical Study on the Concept of Disaster Welfare in Korea, Social Welfare Policy and Practice, 39-91.
- Chung, Ick-joong (2020) International Responses to Child Care Problems Caused by COVID-19 and their Implications. Global Social Policy Brief, 2020(summer), 13, 47-59.
- Creswell, J. W. (2007) Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (2nd ed.), Sage Publications, Inc.
- Dominelli, Lena (2013) Environmental justice at the heart of social work practice: Greening the profession, International Journal of Social Welfare, 22(4), 431-439.
- Han Seungjoo (2018) Understanding the Korean Government Responses to Social Disasters in Post-Disaster, Journal of Governmental Studies, 24(1), 277-308.
- Ji-Kyung Choi, Kyu-Ri Byun, Sang-Im Kim (2020) Role of Social Welfare in Disasters: Focused on Exosystem of Ecological Theory, Institute of Social Sciences, 31(3), 191-207.
- Kim Sooyoung, Sung Jungsuk, and Kim Joomi (2017) A Study of the Experience of ‘Suffering Together’ with Victim's Families of Sewol Ferry Tragedy - by Social Workers of “Together with us” -, Korean Journal of Qualitative Research in Social Welfare, 11(3), 95-129.
- Kim Soo-jung and Jean Gu-hun (2019) A Study on Solidarity Experience for Disaster Recovery: Focusing upon our social welfare network(Woori-together)’s activity, Locality and Globality: Korean Journal of Social Sciences, 43(1), 85-115.
- Lee Jae Eun and Yang Gi Geun (2004) Measures to enhance the effectiveness of disaster management - citizen participation and governance, Modern society and administration, 14(3), 53-81.
- Lee Jae-wan (2020) Corona New Normal Era, Changes and Direction of Community Welfare, Korea Association of Community Welfare Studies, 2020(6), 3-28.
- Park Seog Hui, No Hwa Jun, and An Dae Seung (2004) An Analysis on the Disaster Management System within the Framework of the Network Governance, Korean Journal of Public Administration, 42(1), 103-132.