

韓国の地域福祉の概況*

裴 璿 俊**

A Trend of Community Welfare in Korea

Bae Yong Jun

はじめに

韓国の社会福祉は1970年代まで救貧中心の政策と事業が行われてきたが、1980年代の後半からは、社会福祉の国民化、施設保護から在宅福祉中心の政策に転換される。1980年代後半は、韓国において福祉ニーズの多様化、中央集権的福祉行政に対する批判、民主化と自律性を強調する社会的価値の重視などの地域社会を基盤とする福祉サービスへの関心が高まる時期である。さらに地方自治制度の成立によって社会福祉の地域化が進められるようになる。

1990年代からは地域社会福祉館の増加、在宅福祉奉仕センターの設置、社会福祉施設及び機関評価の導入によって、在宅福祉中心の福祉実践が拡大されることになる。2000年10月には国民の最低限の生活保障を目的とする「国民基礎生活保障法」が制定され、地域福祉の実践基盤がつくられるようになった。これまで韓国の地域福祉は、社会保障制度の不備によって実践的概念としての地域福祉が展開されるのには限界があった。社会保障制度の不備のままでは地域のケアシステムの構築が難しくなり、そのシステムの弱体化によって地域住民である利用者や地域に対する地域福祉実践は、モデル事業にすぎなかった。

地域福祉の実態を見ると、1989年からの地方自治制度の実施によって1991年の地方自治体議会の開会、1995年の民選地方自治団体長の選出、地域福祉計画の策定、地域福祉協議体の設置・運営などに地域福祉の公的部門が変容した。その他、基礎自治体(邑面洞)への社会福祉専門要員(社会福祉士)の配置、1995年の保健福祉事務所のモデル事業実施、地方社会福祉協議会の個別法人化と市・郡・区単位の社会福祉協議会の設立、在宅福祉センターなどが民間社会福祉体系として活発に動いている。本研究では、韓国の地域福祉に関す

る概況を地域福祉の定義と研究動向、地域福祉の諸活動を中心に考察する。

1. 韓国における地域福祉の概念

最近、地域福祉という用語が使われてはいるが、まだ韓国で定着された用語とは言えない。地域福祉と類似した意味として、「地域社会福祉」という用語が一般的に使われている。今まで地域社会福祉または地域福祉は、アメリカの社会福祉方法論の一分野である「地域社会組織」や「地域社会開発」、または「地域社会計画」、「地域社会実践」などの用語として使われてきた。したがって、地域福祉という用語が、韓国に定着されたというよりは、地域社会福祉または地域福祉などの用語に混用されているのが現状である¹と言える。韓国の場合、1950年代に一時ブームになった地域社会開発という概念と1960年代に紹介されたソーシャルワーク分野の地域社会組織(CO)、また教育分野に広く使われた地域社会学校という概念が良く使われてきた。1970年代以後、社会福祉分野ではコミュニティワークと地域社会福祉(community welfare)という概念が広く使われるようになった²。

地域社会福祉の概念に関して、崔日燮氏は、地域社会福祉を非常に包括的概念として「専門又は非専門人力が地域社会の水準に介入して地域社会に存在している各種の制度に影響を与えて、地域社会の問題を予防し、解決しようとする社会的努力である³」と定義している。金泳謨氏は、「地域社会福祉とは、地域社会と福祉の概念を統合した用語で、広い意味を持つ。したがって、多様な概念と方法が存在する。また地域社会福祉は地域社会成員の福祉を増進するための方法であると同時に分野でもある⁴」という。宋鄭府氏は、「地域社会福祉とは、地域住民の生存のために公的・民間

* Received April 4, 2007

** 長崎ウエスレヤン大学 現代社会学部 社会福祉学科, Faculty of Contemporary Social Studies, Nagasaki Wesleyan University, 1057 Eida, Isahaya, Nagasaki 854-0081, Japan

機関が協働して組織化して生活環境と福祉環境を改善していく社会施策及び方法の体系」と定義している。金聖二氏は、地域社会福祉を「一定地域社会の住民のQOL向上を目標に地域社会の問題を解決し、住民の福祉ニーズを満たすための政府、また民間機関の多様な組織的・専門的活動の体系⁵である」と定義している。

これらの定義を整理すると、韓国の地域福祉は、地域住民の個々人の問題を個人レベルでの解決だけではなく、地域レベルでの取り組みを踏まえて総合的に行うこと、地域問題の解決のために地域の社会資源を活用し、住民自らの自律的努力によって問題を解決していく過程であること、地域社会の発展やソーシャル・インクルージョン、生活改善のための事業、計画、政策、運動などに関する統合的方法論という特徴がある。

2. 韓国における地域福祉の研究動向

韓国の社会福祉実践は、アメリカのソーシャルワーク理論を韓国的状況にあわせて取り入れて行ったとはいえない。すなわち、韓国のソーシャルワーク実践理論は概念的混乱、価値、科学的検証、学問としてのアイデンティティなどの問題を整理しないまま、展開されてきた⁶といえる。

地域社会福祉に関する研究動向は1960年代と1970年代(第1期)後半までソーシャルワーク実践理論とスキルにおけるケースワーク、グループワーク、社会福祉行政などの領域より活発な研究が行われた。その後、1979年から1987年(第2期)には他の分野と比べてあまり変わらない研究水準を保つようになる。しかし、1988年～1994年(第3期)になると、研究論文の数が絶対的に減少する傾向を見せる。

第1期と第2期にわたっては、地域社会組織に関する研究が多数発表されるが、それはセマウル運動という地域社会組織に係わる実践研究が活発であったからである。第3期の減少結果は、セマウル運動の衰退から直接的原因を探ることができる。

さらに、最近10年間の地域福祉と係わる研究動向を見ると、地域社会組織の理論とモデル、実践方法に関する研究はほとんど行われていないが、地域社会福祉サービスと地域福祉機関に関する研究が主流になっている⁷。地域社会運動ないし、ソーシャルアクション、社会運動は、過去韓国の権威主義的政権のもとでは実現しにくく、危ない

研究であった。したがって、研究の主流は、個人と家族の個人的病理治療と社会適応の問題に重点を置くことになり、社会改革、社会運動への取り組みはとても弱かったと言っても過言ではない。

3. 韓国の地域福祉の展開過程

韓国における地域福祉の諸活動は、①外国の民間援助機関、②地域開発事業、③社会福祉協議会と共同募金会の活動、④社会福祉館と在宅福祉事業、⑤ボランティアと市民団体(NGO)の活動、⑥地域福祉計画と地域福祉協議体において簡単に考察してみる。

(1) 外国の民間援助機関

韓国の近代的社会福祉は、外国の民間援助機関の支援を受けながら発達し始めた。1950年代と60年代の外国民間援助機関による社会福祉事業は、地域社会の貧困問題の解決だけでなく、保健、教育、社会福祉、救護および地域社会開発、近代的な社会事業の専門技術の分野においても大きな影響を与えた。

(2) 地域開発事業

地域開発事業は、1958年の地域社会開発委員会の規定がまとめられ、本格的な事業が推進される。当時、アメリカと国連の協力による社会開発が行われたが、大きな成果を上げることはできなかった。1970年代に入ってから国によるセマウル運動が農村から始まって都会まで拡大される。セマウル運動とは、農村の生活環境の改善と所得の増大のために国の主導によって実施された地域開発事業である。都会では、市民の意識改善が主な課題であった。しかし、この事業は民間の自発的な参加や協同が欠けられているという評価を受けている。

(3) 社会福祉協議会と共同募金会の活動

社会福祉協議会は、韓国社会事業連合会という名前で、朝鮮戦争の直後に救護活動を展開していた民間社会事業機関と施設によって結成された。しかし、社会福祉の推進機関として法的に認められたのは1983年の社会福祉事業法の改正によることである。現在、全国の廣域市と道に16ヶ所の社会福祉協議会が組織されて活動している。以前、地方の社会福祉協議会は、ソウルにある韓国社会福祉協議会の支部として運営されてきたが、1998

年の法改正によって個別社会福祉法人と認定されて独立採算制で運営されている。

朝鮮戦争の以後、様々な社会事業機関による募金活動が散発的に各自で行われることによって、国は1951年寄付金品の募集禁止法を制定して募金活動を規制する。その後、1970年に制定された社会福祉事業法に社会福祉共同募金会の法的根拠を設けて第一回目の募金活動を行ったが、失敗で終わってしまう。その後、1983年に社会福祉事業法からの削除、赤十字会費と水害救済金などの名によってその命脈を維持してきた。しかし1997年の社会福祉共同募金法の制定によって、やっと地域住民の地域福祉活動への自発的参加や地域福祉の協同的計画、調整及び管理などの基盤がつくられるようになった。

(4) 地域社会福祉館と在宅福祉事業

韓国の地域社会福祉館は1906年から始まったが、1989年の住宅建設促進法などによって全国的に拡大される。つまり、低所得層のための永久賃貸アパートを建てる際に一定規模の社会福祉館を設置するという規定を設けてからである。地域社会福祉館は底所得層の密集地域を拠点として、児童・高齢者・障害者底所得層などが抱えている地域の福祉問題を予防・解決するための総合的福祉サービスを提供している。

地域社会福祉館の機能は、① 地域住民のニーズ把握及び評価、② 住民の成長と自立のための総合社会福祉サービス提供、③ 地域統合における媒介者としての役割、④ 地域の民間資源の発掘及び活用、⑤ 地域住民のための社会教育の中心的役割などである⁸。

在宅福祉事業は、1992年から在宅福祉奉仕センターを中心に行っている。地域内で在宅福祉サービスを必要とする障害者・高齢者・少年・少女家長・母子家庭に対して、ボランティアを募集・教育・派遣して利用者の家庭を直接訪問して要援護対象者に家事援助、給食、看病、情緒的支援など日常生活に必要とされる各サービスを提供したり、地域内の後援者を開拓して経済的な支援を行っている。

(5) ボランティア活動と市民団体(NGO)の活動

近代的ボランティア活動は、20世紀に入ってキリスト教思想などの影響を受け、YMCA、YWCA、赤十字など団体を中心に都市と農村啓発運動、疾病予防、災害救助などのボランティア活動が展開

された。社会福祉分野におけるボランティア活動は、1978年の韓国社会福祉協議会のボランティアセンターによるボランティアの教育・訓練、社会福祉機関へのボランティア派遣などの事業から始まる。この事業は1980年代に入って全国の広域市と道など16ヶ所地方社会福祉協議会に組織されて行われている。

1988年のソウル・オリンピックは、ボランティアに対する新しい認識をもたらしただけではなく、市民のボランティア活動を促すきっかけにもなった。その後、1994年の韓国ボランティア団体協議会の結成、1996年の地方自治体による地域総合ボランティアセンターのガイドライン策定、地域ごとのボランティア関連条例の策定、教育改革の一環として中・高校のカリキュラムにボランティア活動の義務化などが行われる。その他、企業では社会貢献活動として職員のボランティア活動に取り組むようになった。

韓国の市民運動は他分野に比べて、政治的影響で抑制される傾向にあったが、1997年の金融危機以後は大量失業問題による貧困、家庭の崩壊、社会共同体の弱化などの社会問題に取り組むようになった。社会福祉と関連した市民団体の活動は大きく二つの方向に展開された。一つは経済危機の克服のために経済改革、政治改革、司法改革、社会保障改革など社会改革への取り組み、もう一つは失業による社会問題への応急措置としての失業克服運動と募金活動、福祉サービスの提供などを行っている。しかし、このような市民団体の活動に対する批判はあるものの、市民団体の社会福祉活動への参加は経済危機によるホームレス問題への迅速な対応などを通じて、既存の社会福祉団体と比べて、市民団体の政治性と社会影響力、組織活動などが新たに評価するようになった。

(6) 地域福祉計画と地域福祉協議体

韓国の社会福祉は、国の指示、監督、委任と財政によるものが大半であった。そして、地方自治体の行政とは単にサービスを執行することであるという認識が支配的であった。しかし、1990年代以後、社会福祉行政は地方特性に応じたサービス提供という地方自治化時代の要求に合わせてその方向に転換せざるを得なくなった。

地域福祉の分権化推進の背景は、「政府革新地方分権委員会」の政策構想によるものである。この委員会を中心にして、地方分権に対するロードマップが用意された。2003年12月29日国家発展 3

大特別法の一つである「地方分権特別法」が制定され、国の運営システムが統治(Government)からガバナンス(Governance)へという中央から地方へ、管主導から民主導への変化が生じている。このように、地域福祉の分権化という制度的変化は、2004年7月末から施行された社会福祉事業法の改正によるものである。その改正の主な内容としては、社会福祉サービスと保健サービスの連携規定の新設、地域福祉計画の審議・建議、地域社会福祉協議体の設置、市・郡・区及び市・道レベルの地域社会福祉計画策定の義務化、地域社会福祉計画と地域保健計画との連携した策定に関する規定などである。この社会福祉事業法の改正を通して、地方自治体による地域福祉計画の策定、地域住民の申請による対象者別保護計画の策定など社会福祉サービスに関する地方自治体の責任が強化された。

地域社会福祉協議体は、社会福祉または保健・医療分野の学識経験者、社会福祉・保健・医療事業を行う機関・団体の代表者、社会福祉・保健・医療業務の担当公務員などによって構成される。その機能は、地域内社会福祉事業に関する重要事項と地域福祉計画の審議、社会福祉及び保健医療サービスの連携・協力の強化などである。市・郡・区の長は、地域住民の福祉ニーズ、社会福祉資源などに関する地域福祉調査を通じて福祉需要の測定、社会福祉施設及び在宅福祉に対する長期・短期供給対策、人材確保、財政など社会福祉資源の管理、社会福祉及び保健・医療サービスの連携などを含む地域福祉計画の施行計画を策定し、地域住民、社会福祉及び保健・医療の関連機関、専門家、利害関係人の意見を聞いた後に、それを地域社会福祉協議体の審議を通して当該市・郡・区で地域福祉計画を反映して施行するようにしている。

4. まとめ

韓国の地域福祉は、朝鮮戦争後の救貧活動や地域開発、1980年代後半からの地域社会福祉館事業や在宅福祉サービスの展開、地方自治制度の実施、そして地域福祉計画の策定と地域福祉協議体の運営などによって、日本でいう市町村レベルでの地域福祉計画による実践、公的部門と民間部門のパートナーシップ、福祉・医療・保健の連携などの試みが行われるきっかけがつけられた。

しかし、近年、社会的経済的变化による福祉ニ

ーズの多様化、例えば、少子高齢化問題、家族構造の変化、経済の低迷や雇用の不安定によって貧困階層の増加、国際化による多文化家族や外国労働者問題、脱北者と離散家族問題などの新しい福祉ニーズへの地域を基盤とする迅速な対応が求められている。さらに、法改正による地域社会福祉協議体の活動を通じた地域福祉計画の策定と推進における社会福祉館の役割強化、高齢者・障害者の増加による福祉と保健の連携、在宅福祉の拡大及び地域住民の福祉向上のための公共部門と民間部門の協力における社会福祉館の新たな役割など、実践概念としての地域福祉への取り組みが求められている。

- 1 李英哲、「韓国の地域福祉推進と行政体系」、金聖二・大橋謙策編『韓日地域福祉比較研究』NANAM出版、2000年、281頁。
- 2 金泳謨、『地域社会福祉論』コホン出版部、2001年、3-4頁。
- 3 崔日燮・柳珍錫、『地域社会福祉論』ソウル大学校出版部、1997年、34-35頁。
- 4 金泳謨、前掲書、4頁。
- 5 金聖二 外3人『比較地域社会福祉』ユブン出版社、1993年、385頁。
- 6 キムソンチョン「韓国で適用される社会事業実践理論の研究動向に関する研究」『韓国社会福祉学』通巻第27号、韓国社会福祉学会、1995年、36-37頁。
- 7 黄性徹、「地域社会福祉の概念の学問的動向及び実践」『地域社会福祉運動』第6集、韓国地域社会福祉学会、1998年、56-57頁。
- 8 保健福祉部、『保健福祉白書』、2005年、229頁。