

〔論 文〕

韓国保健福祉部の地域社会福祉計画の 策定指針に関する考察

金 貞 淑

(文学研究科社会福祉学専攻博士課程後期)

はじめに

最近、韓国政府の社会福祉政策は、地域中心の地域社会福祉の推進及び地方分権の実現を志向し、そのために社会福祉事業法が改正され（2003. 7. 30）、また地方分権特別法が制定（2003. 12. 29）されている。改正された社会福祉事業法には「地域福祉概念」が導入され、また市・郡・区及び市・道単位⁽¹⁾の地域社会福祉計画の年次別策定と実行が規定されている。この事業法では、第1条の目的で地域社会福祉のシステム構築を明示しており、また加えて2005年に社会福祉分野の67個の事業、予算6,589億ウォンを地方に委譲したことは、福祉における地方自治主義の宣言と言えよう。

ところで、従来の社会福祉計画は、地域社会に即した社会福祉計画というより、あくまでも基礎自治体を基礎とする国家事業に対する地方費の支援によって推進された地方福祉行政計画に過ぎず、しかも科学的で客観的な根拠を持たない、たとえば自治体の首長の思惑や選挙公約を背景に形成された恣意性の高い計画といっても過言ではない。行政主導型の社会福祉計画から脱皮して、法定計画である地域社会福祉計画の時代を追求している今日においては、地域を反映した水準の高い計画策定が求められているのであって、しかも2006年末までに市・郡・区及び市・道ごとに、地域社会福祉計画を策定しなければならない状況に置かれている。

このような中、韓国保健福祉部は2004年9月、2005年3月、2005年10月と矢継ぎ早に地域社会福祉計画に関する策定指針を提示し、計画担当公務員に対する教育を進めている。この状況は計画策定の主体として公務員が重視されていることを物語ってはいるものの、研究者、社会福祉施設等の従事者はもちろん、地域住民も地域社会福祉計画に対する理解が不足した中での計画策定が始められようとしている状況を露呈している。保健福祉部の策定指針は自治体の地域社会福祉計画そのものになりえる可能性があり、また今後の計画の内容とプロセスを左右することから、詳しい考察を試みることは意味があろう。

そこで本研究では、地域社会福祉計画に関してより具体的な実体把握と韓国地方自治体における地域社会福祉計画の策定に関する基礎研究として、地域社会福祉計画の意味を検討した後、保健福祉部の策定指針の内容を分析し、最後に計画策定における問題と課題について考察することを目的とした。

1. 先行研究及び地域社会福祉計画の意味

1) 先行研究

地域社会福祉計画に関する先行研究は、確実に増加しており、活性化していることも見逃せない事実となっている。具体的には、地方自治制実施による地域福祉計画に関する研究（鄭福蘭：1989）、地方自治と社会福祉計画の課題（金永浩：1997）、地域福祉計画の地域連携方案に関する研究（Cho, ki-yon：2001）地域福祉計画の策定方法（李英哲：2001）、市・道広域自治体の地域福祉計画策定の課題と方向（朴泰英：2002）、市・郡・区基礎自治体地域福祉計画策定の課題と方向（柳晩熙：2002）、地域福祉計画の策定及び実施における福祉施設の役割（kim, chang-ki：2003）、都市中産階級地域の社会福祉計画－ソウル市瑞草区事例中心－（Cho, nam-ho：2004）研究などが挙げられる。

さらに国際比較研究として、韓国地域社会福祉学会・日本地域福祉学会・ソウル市社会福祉館協会の主催で開催された韓日地域社会福祉国際学術大会での「地域福祉発展における公・私のパートナーシップの構築」、韓国地域社会福祉

学会と日本地域福祉学会・日本地域福祉研究所の主催で開催された第6回韓日地域福祉国際学術大会の「韓・日地域福祉計画策定の方向に関する比較研究」が挙げられる。

加えて、自治区単位の地域社会福祉計画のマニュアル開発研究（ソウル市政開発研究院：2003）、地域社会福祉協議体のモデル事業で行われた地域社会福祉計画事業の分析（保健福祉部・韓国保健社会研究院：2002）なども挙げられる。

これらの地域社会福祉計画に関する論議が活発になった時期は、韓国の地方自治制が実施された1995年以後のことであり、韓国地域社会福祉計画は日本の影響が大きいことが推察される。加えて、実際に計画された自治体の事例研究もなされ、そのマニュアル開発の研究もなされているが、現政府の保健福祉部が提示している地域社会福祉計画の策定指針に関する具体的な研究はほとんど見当たらない。

2) 地域社会福祉計画の意味

地域社会福祉計画の意味は学者によって異なり、また用語についても地域社会福祉計画と地域福祉計画などといった用語が混在している。

金範洙は、地域福祉計画（金範洙，2003：127）の主体を地方自治体におき、計画の目的は社会福祉事業法上の社会福祉理念の達成にあるとしている。すなわち、計画の性格を行政計画としている。ただし、計画策定と推進過程においては住民の参加と協力を強調している。朴泰英は、地域社会福祉計画（朴泰英，2003：149）の目的を、地域住民のニーズ把握を通じた効果的な解決に置いている。この計画は総合計画としての実行と評価を含めており、実践における公・私の役割分担の必要性を重視している。柳晩熙（柳晩熙，2002：127）は、基礎自治体の行政区域単位の地域福祉計画策定と住民らの福祉向上のための包括的計画、保健と関連サービスの連携・調整を含む計画を強調している。柳淇馨は、地域社会福祉計画（柳淇馨，2004：103）策定の単位は広域あるいは基礎自治体つまり一定の地域単位であることを明確にし、地域社会の

住民の福祉増進のために、公・私協力を通じた計画の具体的な内容の決定と施行、評価の過程を重視している。ソウル市政開発研究院が提示した自治区地域社会福祉計画（ソウル市政開発研究院，2003：95）によれば、地域住民の福祉ニーズの充足のために地域の福祉環境と福祉資源を考慮して、地域社会の参加を通じた福祉事業の優先順位と達成目標を決定することが目的とされている。

本研究では、以上の諸学者たちの意味を視野にいれつつ、地域社会福祉計画の意味について整理しておくことにする。

一つ、地域社会福祉計画の目標は、地域社会福祉の増進つまり、地域社会の問題及び住民らの生活問題を予防、解決、改善、向上させることにある。

二つ、地域社会福祉計画の主体は、地方自治体であるが、計画の策定・実践課程に必ず公・私の民主的な協力と積極的な参加が前提になる組織的・体系的・総合的な計画である。

三つ、地域社会福祉計画の策定方法は、地域性と接近性の視点から地域社会の特性、環境、福祉資源、住民らのニーズ及び問題診断、既存関連計画などの科学的・客観的な調査と分析を通じた策定である。

2. 保健福祉部の地域社会福祉計画の策定指針

1) 策定指針上の地域社会福祉計画の意味

(1) 地域社会福祉計画策定の背景

保健福祉部の指針における計画策定の背景は、以下の3つに要約される。それはまず、1) 地方自治の活性化と参加政府の地方分権政策により、中央政府がもっている権限の地方委譲などによって地方の自立性と責任性が強化されたことから、民間部門の福祉参加が拡大する傾向になっていること、2) 社会福祉サービスの需要に応じて、供給システムの確立と資源の確保など住民が福祉を近く感じるように、福祉政策の方向と戦略の策定・推進単位が広域市・道あるいは市・郡・区の地域単位で推進されるのが効果的なこと、すなわち、中央

政府の企画による地方政府の実行形態から脱皮して地域特徴による福祉の量の推計、福祉資源の調達・管理及び社会福祉供給システムを地域単位で設計・推進する必要性が、継続的に提起されたこと、同時に3) 地域保健法の規定による地域単位の地域保健医療計画の策定・施行と関連して地域内福祉と保健分野の資源とサービスを連携する地域内関連機関間の協力システムをつくることによって関連サービスの効率的提供と住民の福祉体感を向上させることが必要なこと、である。

(2) 法的根拠

地域社会福祉計画は、社会福祉事業法第15条の3により策定され、第15条5により施行、第15条の6により施行結果を評価する法定計画となっている。地域社会福祉計画の策定・施行と関連している規定が、2003年7月30日社会福祉事業法の改正により、追加され、2004年7月31日から施行に至っている。

地域社会福祉計画の策定（社会福祉事業法第15条の3、同法施行令第7条の3）は、市・道知事また市長・郡守・区庁長が地域社会福祉計画を4年おきに策定しなければならないと規定し、地域社会福祉計画の年次別の施行計画については毎年策定することを義務づけている。

また、地域社会福祉計画及び年次別施行計画の提出（施行令第7条の2）は、市長・郡守・区庁長は市・郡・区地域社会福祉計画と年次別施行計画を市・道知事に施行年度の前年度6月末まで提出し、市・道知事は市・道地域社会福祉計画を保健福祉部長官に施行年度の前年度11月末まで提出すること、さらに、地域社会福祉計画と年次別施行計画の施行結果の提出（施行令第7条の4）は、市長・郡守・区庁長は施行年度翌年2月末まで提出し、市・道知事は保健福祉部長官に施行年度の翌年3月末まで提出することを規定している。

加えて、地域社会福祉計画と年次別施行計画の施行結果の評価と公表（同法第15条の6、施行令第7条の4）について、保健福祉部長官また市・道知事は、大統領令が定めている規定により市・道また市・郡・区の地域社会福祉計画の施行結果を評価し、その評価結果を公表することが可能となっている。その評

韓国保健福祉部の地域社会福祉計画の策定指針に関する考察

拠基準は、地域福祉計画の内容の充実性、施行過程の適切性、施行結果の目標達成度、地域住民の参加度と満足度などを考慮して保健福祉部長官が決める、としている。

(3) 計画の種類と性格

計画の種類（表1）は、地域社会福祉計画と年次別施行計画と区分し、地域社会福祉計画は4年単位の中期計画として、地域を単位とした福祉分野総合計画で地域福祉のビジョンと方向、戦略を提示しなければならないとされ、年次別施行計画には、地域社会福祉計画の細部実行計画として事業別推進計画を提示する必要があるとされている。

計画策定の主体は、市・道と市・郡・区であり、市・郡・区地域社会福祉計画は地域内の福祉ニーズ調査と資源調査を根拠とした市郡区単位の総合計画であって、市・道地域社会福祉計画は提出された市・郡・区計画の総合調整を通して策定された市・道単位の総合計画を意味している。

地域社会福祉計画の性格は、行政計画、総合計画、実践計画、利用者中心ということを特徴としている。行政計画の意味は、具体的に事業の実践を目的に

表1 地域社会福祉計画と年次別施行計画の比較

区 分		地域社会福祉計画	年次別施行計画
策定主体		市・郡・区，市・道	市・郡・区，市・道
適用期間		4年	毎年
計画の性格		4年間の中長期総括計画	地域社会福祉計画を根拠とした同年度事業推進のための細部実行計画
計画策定及び提出	市・郡・区	施行前年度6月末	同じ
	市・道	施行前年度11月末	同じ
策定の手続き	市・郡・区	－地域住民の意見収集（公告など） －地域社会福祉協議体の審議	同じ
	市・道	－地域住民の意見収集（公告など） －社会福祉委員会の審議	同じ

（出典：保健福祉部（2005. 10）「地域社会福祉計画策定指針」）

する自治体の実行計画で分野別事業優先順位及び目標量の設定、実践戦略、マンパワー及び財政計画を含む計画でなければならないことを意味している。総合計画の意味は、地域住民全体のための住民福祉と関連するすべての分野の総合計画を意味している。さらに実践計画は、地域住民のニーズに応じた固有事業の開発及びそれらを実践する計画であることを意味している。最後に、利用者中心の計画であるが、これは地域社会の多様な活動主体らの参加と意見反映を通して地域住民の福祉ニーズが充足される計画であることを意味している。

(4) 指針上の計画策定の原則

計画の原則として、参加の原則、役割分担の原則、地域性の原則、科学性・客観性の原則、連続性の原則、連携と調整の原則、実践の原則が挙げられている。このうちの参加の原則は、地域住民、地域社会の福祉施設及び団体、市民団体、専門家の集団、関係公務員など地域社会の多様な主体らの参加が保障されるべきであり、地域社会福祉協議体⁽²⁾の参加が必要ことを意味している。また役割分担は、計画策定のプロセス別にそれぞれの集団が担当すべき役割分担を意味している。なお地域社会福祉計画は、地域ごとに多様で異なる特徴を考慮し、自治体が置かれている福祉環境と活用可能な福祉資源を考慮した科学的で客観的な基礎資料を確保及び分析が行なわれるべきであり、また計画の実行後は、事業成果に対する評価を通して次の計画の策定のとき反映するフィードバック過程が必要であり、ほかの関連機関の計画も緻密に検討して相互連携と調整を維持して計画の実行のとき、かならず必要な組織及びマンパワー、財政部門の計画が含まれるべきものである、としている。

(5) 指針における計画の活用及び期待効果

地域社会福祉計画の活用と期待効果は、福祉事業の基本方向及び標準指針提供、総合的な住民福祉の向上、資源活用の効率性の増進、住民参加と社会福祉の教育機能、情報の蓄積と交流機会の提供に置かれている。自治体が追求すべき社会福祉政策を明確にし、政策目的に符合する最適な政策集団を選択することによって、地域の総合的展望を基盤に詳細な指標を準備し、各種事業の企画のときに推進方向と水準を決定する際の参考資料として活用可能である。明確

な政策方向にとって最適な政策手段を選択するなら、政策目標の達成は容易になるし、制限ある福祉資源に対して優先順位に従って資源を配分することによって最大な効果をもたらす。なおかつ、政策策定過程で多様な階層の参加と意見の収集を通して、福祉教育の機能の遂行と参加主体間の相互理解増進により、計画の実現可能性を高めるのができるし、客観的な情報とデータ構築の機会提供で合理的な福祉計画が可能になる、としている。

2) 指針における地域社会福祉計画の内容及び策定方法

(1) 計画策定の主体

計画策定の主体は、自治体の首長のみならず、計画策定には関連公務員、地域社会福祉活動をしている人、地域住民、福祉関連専門集団など地域社会福祉協議体の構成員である。指針では、計画策定の過程に参加する参加者について具体的に例をあげている。公務員の場合、かならず参加すべき分野としては、分野別の社会福祉担当者、予算・組織担当者、政策企画担当者、保健医療担当者であり、文化、教育、労働（雇用）などの関連分野の担当者らとなっている。地域社会の代表者の場合は、民間団体（婦人会、住民自治センター⁽³⁾、老人会など）の代表が参加すべきとされている。福祉機関の施設代表者の場合は地域福祉活動に参加している実務者、専門家集団の場合は地域にある福祉関連大学の教授などの専門家とほかに都市計画関連専門家が参加することとしている。

(2) 計画策定の方法

計画策定の方法は、市郡区が計画する方法と専門研究機関（外部依頼方式）の二つの方法がある。すなわち、市・郡・区が地域社会福祉協議体の代表及び実務協議体の委員と実務分科活動に参加して計画を策定する方法と、計画過程に参加する地域社会関係者がなくて計画の全過程を専門研究機関（外部依頼方式）に依頼する方法である。

(3) 計画策定のプロセス及び計画策定に参加する主体の役割

保健福祉部の指針によると、地域社会福祉計画の策定プロセスは、準備段

韓国保健福祉部の地域社会福祉計画の策定指針に関する考察

表2 計画段階及び計画過程における参加主体の役割

計画段階	参加者	重要役割	備 考
1. 準備	市・郡・区	<ul style="list-style-type: none"> ・研究委託など関連予算の確保 ・地域諮問者など事前確保 ・他に、計画策定の事前準備 	準備チーム構成
2. 基礎分析段階	市・郡・区	<ul style="list-style-type: none"> ・地域社会現況調査 ・福祉ニーズ調査及び資源調査 ・福祉ニーズ及び資源調査分析 	<ul style="list-style-type: none"> ・必要なとき、専門研究機などに研究委託依頼 ・計画案に対する住民及び専門家の意見収集 －重要内容の公告(法的手続き):20日以上 －他に、必要なとき公聴会、専門家討論会などを通して多様な住民意見収集 *ただし、福祉ニーズ及び資源調査の結果分析などに必ず地域社会福祉協議体など参加
	地域社会福祉協議体	<ul style="list-style-type: none"> ・必要なとき、ニーズ及び資源調査過程に参加・諮問 	
3. 計画策定	市・郡・区	<ul style="list-style-type: none"> ・事業部門(領域)別計画策定 －核心事業選定 －優先順位及び細部目標設定 －事業部門(領域)別推進戦略策定 －世論形成及び意見収集計画 －行政的・財政的資源及び民間資源調達計画 *参加型福祉5ヵ年計画, 地域保健医療計画など関連計画との連携性の考慮 	<ul style="list-style-type: none"> *ただし、福祉ニーズ及び資源調査の結果分析などに必ず地域社会福祉協議体など参加
	地域社会福祉協議体	<ul style="list-style-type: none"> ・必要なとき、計画策定過程に民間部門のニーズ及び資源連携方案など計画策定支援 	
4. 総合・調整(審議)《計画確定》	市・郡・区	<ul style="list-style-type: none"> ・住民意見の収集など地域内ニーズなど総合 ・地域社会福祉協議体の審議 ・地域社会福祉計画の確定 ・地域社会福祉計画の提出(市郡区→市・道) 	<ul style="list-style-type: none"> ・市郡区庁長が確定
	地域社会福祉協議体	<ul style="list-style-type: none"> ・市郡区地域社会福祉計画に対する審議 －社会福祉事業法令による計画内容の含む可否及び計画の方向及び実現可能性など審議 	
	市・道	<ul style="list-style-type: none"> ・市郡区(市道)福祉計画を総合・調整 ・社会福祉委員会の審議 ・地域社会福祉計画の確定 ・地域社会福祉計画の提出(市道→保健福祉部) 	<ul style="list-style-type: none"> ・市道知事が確定 ・必要なときには、市郡区福祉計画調整・勧告 ・地域福祉環境の変化や調整勧告による計画の変更が必要なときは、協議体での再審議が必要
	社会福祉委員会	<ul style="list-style-type: none"> ・市道地域社会福祉計画に対する審議 －社会福祉事業法令による計画内容の含む可否及び計画の方向及び実現可能性など審議 	

(出典：保健福祉部 (2005. 10) 「地域社会福祉計画策定指針」)

階、基礎分析段階、計画策定段階、総合調整・審議及び確定段階の4段階に区分され(表2)、段階別参加者の役割も区分される。

①準備段階：

準備段階では、計画策定のために日程を含む計画スケジュールを作成すると同時に、研究依頼などに必要な関連予算を確保し、実際計画策定に参加する計画チームの編成などといった準備作業を行なう。準備あるいは計画チームの編成は、地域社会福祉協議体の実務協議体の委員など、部門別代表10-15人程度で構成するが、代表者は公務員と民間人の共同代表をもって構成することになっている。専門研究機関(外部依頼)の場合は、計画策定のすべての過程に地域社会福祉協議体など多様な参加の機会を必ず保障する。

②基礎分析の段階：

基礎分析の段階では、地域社会の現況調査、福祉ニーズ調査、地域資源調査、福祉ニーズ及び資源調査の結果分析と以前の計画に対する評価が行なわれ、必要に応じて、地域社会福祉協議体はニーズ及び資源調査に参加し、諮問の役割をする。

地域福祉ニーズ調査の目的は、地域社会の福祉需要に対する正確な把握を基礎に、地域社会福祉計画の策定及び地域福祉事業の開発などといった対応方案の構築にある。調査機関は、市・郡・区が直接実施あるいは専門研究機関に委託することも可能である。また、既存資料の分析、地域住民訪問調査、住民懇談会、関連専門家の意見反映、福祉関連サービス提供者調査なども含んでいる。調査内容は、地域住民と対象別(老人、児童、障害者、精神保健対象、重複ニーズ対象、施設受給者など)のニーズ及び問題を把握し、地域社会の一般現況では地理的与件、交通、産業構造、地域懸案課題などを調査し、調査対象者の現況では性別、年齢、学歴、所得、福祉対象者類型なども調査する。福祉満足度とニーズ調査は、現在のサービス評価と福祉需要及び改善方案などについて調査することを意味する。サービス評価は福祉サービスの内容、サービス利用経験及び満足度、現在のサービスの適切性・必要性、利用上の問題を評価し、地域内の必要な福祉機関とサービスプログラム、支援が必要な対象、福祉

関連活動参加の意欲、地域福祉改善方法などが、その対象となる。

地域社会福祉資源調査の目的は、地域社会福祉ニーズ充足のための社会福祉資源の総量を把握して拡大方法を考案することにある。調査は外部機関に委託することも可能となっている。

さらに、地方自治体、社会福祉利用施設（通院施設）、社会福祉生活施設（入所施設）、保健所、社会福祉関連市民団体及び宗教機関などの福祉供給者一般現況と関連機関が設置されている地域別分布、対象人口及び利用率、適用基準などの調査と共にサービス提供者の担い手、すなわちサービス提供者、参加専門家、ボランティアについても調査することになっている。

またさらに、機関別事業及びサービスの内容、住民組織、学校、企業、市民団体など福祉活動を行っている組織とマンパワーについても調査すべきことが指摘されている。福祉ニーズ調査と資源調査を通して、地域社会の一般特性、重要ニーズ及び問題診断、課題における優先順位の決定、利用可能な資源の実態と拡大が必要な資源の分析、地域社会福祉のビジョン及び政策方向の設定、政策優先順位の決定などがなされることになる。

③計画策定段階：

前記の分析を根拠に、地域社会福祉計画案は策定される。自治体は4年間に推進する事業を選定し、また優先順位と細部目標を設定する事業計画とこれを実践するための推進戦略を策定し、計画の施行に必要な行・財政計画及び民間資源の調達計画を策定しなければならない。策定された計画案は、20日以上の公告（法政手続き）及び公聴会などといった方法で、地域住民と関係者の意見を聴取することになっている。

④総合調整・審議及び確定段階：

策定された計画案は、地域社会福祉協議体の審議を通して、市長・郡守・区庁長が確定されることになる。確定された地域社会福祉計画と年次別施行計画は、市・道知事あるいは保健福祉部長官に提出される。保健福祉部長官は、市道また市郡区福祉計画に対して調整勧告の理由がある場合は、調整の勧告をおこなうことになる。調整勧告の時には、社会福祉委員会または地域社会福祉協

議体の再審が必要とされている。計画された地域社会福祉計画と年次別施行計画が施行されると、保健福祉部長官または市・道知事は、大統領令が定める内容によって施行に対する結果の評価とその公表ができることになっている。

3) 計画上の計画内容と計画の構成例

地域社会福祉計画を策定するとき、必ず含めなければならない内容（社会福祉事業法第15条の4）は、福祉需要の測定及び展望に関する事項、社会福祉施設及び在宅福祉に対する長・短期供給対策に関する事項、担い手、組織及び財政など福祉資源の調達及び管理に関する事項、社会福祉供給システムに関する事項、社会福祉サービス及び保健医療サービスの連携提供の方法に関する事項、地域社会福祉に関連する統計の収集及び整理に関する事項となっている。

これらを基本とする保健福祉部指針では、地域社会福祉計画には計画の概要と地域一般現況、地域福祉政策のビジョンと政策方向、部門別政策目標と推進戦略、社会福祉供給システムの改善と行政・財政的財源の投資計画、計画に対する評価などのフィードバック方法、今後の課題などを含むものとされている。

また、年次別施行計画は核心事業と一般事業で区分し、優先順位を付けて年間推進目標（量）を設定し、これに対する実行方法を具体的に策定することとされ、実践戦略と人的・財政的・行政的な基盤整備計画を含む地域社会福祉計画と年次別施行計画に関する重要構成要素は表2の通りとなっている。

地域社会福祉計画には、実際地域住民の福祉ニーズと資源に対する正確な診断を基礎にし、これらの解決のための地域固有の開発計画が含まれる。地域社会福祉計画には、地域社会と関わりがある機関と団体が計画の策定、実行、評価に参加する地域住民中心の計画ができるように住民参加方法が含まれることになるし、実行の後事業の成果を評価しこれらを次の計画に反映できるように評価体系に対する計画を含むべきものとなっている。

年次別施行計画は、地域社会福祉計画と整合性をもたせながら策定し、事業別達成目標、実行計画、行政的・財政的投資計画などを具体的に策定し、核心

表3 地域社会福祉計画と年次別施行計画の構成例

区分	地域社会福祉計画	年次別施行計画
①概要	地域社会福祉計画の概要 ・懸案課題，志向する目標，計画の重要内容 ・進行過程（概括的に紹介）	地域社会福祉計画の目標の具体化，根拠など必要な事項
②地域現況	地域現況と課題 ・地域一般現況（人口，地域特性など） ・社会福祉機関現況 ・地域社会診断：福祉資源現況，需要と供給利用実態	ただ，細部事業別関連事項だけ必要なとき記述
③ビジョン及び方向設定（課題）	与件変化の展望及び福祉需要の測定 ・社会経済的要因（地域住民の生活様式など） ・人口変化の推移 ・福祉ニーズと物理的環境変化 基本方向と政策優先順位 他の類似・関連計画の検討及び評価	細部事業別必要な事項
④部分別事業計画	事業領域（部門）別事業計画 ・事業領域（部門）別目標 ・事業領域（部門）別需要測定 ・事業領域（部門）別重点核心事業 ・事業領域（部門）別優先順位決定 ・年次別事業計画及び事業推進方法 ・一般事業計画	事業領域別細部事業推進計画策定 ・核心事業と一般事業で区分作成 ・一般事業は簡略に記述
⑤社会福祉供給システム	地域社会福祉供給システム改善方案 ・社会福祉サービスと保健医療サービス連携方案 ・地域社会次元開発及び活用方案 ・他に基盤整備関連内容	当てはまる部分だけ記述
⑥行・財政など福祉資源調達計画	地域社会福祉基盤拡大及び整備計画 ・総括 ・社会福祉施設及び在家福祉資源の拡大方法 ・マンパワーと組織確保（活用）及び管理方法 ・財政計画と確保方法 ・統計の収集及び整理方法	当てはまる部分だけ記述
⑦評価及び今後の課題	地域社会福祉計画自体評価方法	年次別事業推進過程の自体評価の方法記述
⑧添付書類	地域社会福祉協議体の審議書 代表協議体委員及び作成チームの名簿 計画作成日程表，統計表など参考資料	添付資料省略

（出典：保健福祉部（2005. 10）「地域社会福祉計画策定指針」）

事業と一般事業を区分して核心事業に対してはさらに具体的に実行計画を策定し、地域社会福祉計画の一般的目標と細部目標などは、年次別に修正・補完が必要なときにはその根拠を記述する。

3. 韓国の地域社会福祉計画と日本の地域福祉計画の違い

韓国保健福祉部の地域社会福祉計画の策定指針と、日本の社会保障審議会福祉部会（平成14年1月28日）の地域福祉計画策定指針になる「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」の内容の違いを整理すると表4の通りとなる。

既述した日本の「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」によれば、地域福祉推進の背景と必要性は、1) 地域社会の変容などにより、不安やストレス、自殺やホームレス、家庭内暴力、虐待などの生活上の諸課題が複雑多様化、2) ボランティアやNPOなどの活動が活発化し、社会福祉を通じた新たなコミュニティ形成の動きも顕著、3) 個人の尊厳を重視し対等平等の考え方にに基づき、地域住民すべてで支える社会福祉に変わっていくためには、地域住民の参加が不可欠であり、その自発的、積極的な行動が重要、4) 社会福祉を特定の人に対する公費の投入と考えるのではなく、むしろ福祉活動を通じて地域を活性化させるものとして積極的な視点で捉えることが必要、5) 地域福祉計画が21世紀の福祉を決定づけるものとして、自治体の首長、議会のリーダーシップを期待する、となっている。この日本の地域福祉計画と韓国の地域社会福祉計画における背景と必要性を比較検討するなら、韓国では、いまだ地域社会福祉を地域の次元で基盤整備と社会福祉供給システムを構築、それを民間の福祉参加の拡大を通じて実現し、地域内福祉サービス供給機関及び関連機関との協力システムづくりを通して住民の福祉体感度を向上することを目的にしていることに特徴がある。しかし、日本の地域福祉計画では、地域次元での基盤整備段階がほぼ完了しており、従って地域住民の生活上の多様な諸課題については、

韓国保健福祉部の地域社会福祉計画の策定指針に関する考察

表 4 日本・韓国における地域福祉計画指針上の内容の違い

区 分	日 本	韓 国
根拠法律	社会福祉法第 107 条, 108 条	社会福祉事業法第 15 条 3
施行の時期	2003 年 4 月	2005 年 7 月 31 日
法律上の義務可否	義務ではない	義務
各分野別計画の義務可否 (老人, 障害者, 児童, 保健)	義務である	保健医療計画だけ義務
地域福祉計画の圏域	都道府県, 市町村	市道, 市郡区
地域福祉の推進	地域住民, 事業者, 住民: 参加, 協力, 推進が義務	市道, 市郡区が施行し, 必要な場合民間社会福祉関連団体に支援可能
都道府県と市町村との関係	都道府県: 広域的な立場から支援する位置づけ	広域市・道: 広域的な立場から総合・調整する位置づけ
計画の過程	住民, 事業者, 活動者の意見を反映させる必要な措置を講ずるとともに, その内容を公表	審議機関存在 広域市・道: 社会福祉委員会 市・郡・区: 地域福祉協議体
計画の内容	<ol style="list-style-type: none"> 市町村地域福祉計画 ・福祉サービスの適切な利用の推進 ・事業の健全な発達 ・活動への住民の参加の促進 都道府県地域福祉支援計画 ・市町村の地域福祉の推進と支援するための基本的方針 ・事業に従事する者の確保又は資質向上 ・福祉サービスの適切な利用の推進及び事業の健全な発達のための基盤整備 	<ol style="list-style-type: none"> 地域福祉計画の内容 ・福祉需要の測定及び展望 ・社会福祉施設及び在宅福祉に対する長・短期供給対策 ・従事者 (人力)・組織及び財政など福祉資源の調達及び管理 ・社会福祉供給システム整備 ・社会福祉サービス及び保健医療サービスの連携提供方法 ・地域社会福祉に関連される統計の収集・整理 ・その他大統領が定める事項
地域福祉推進の理念及び原則 (日本: 理念, 韓国: 原則)	<ol style="list-style-type: none"> 住民参加の必要性 共に生きる社会づくり 男女共同参画 福祉文化の創造 	<ol style="list-style-type: none"> 参加の原則 役割分担の原則 地域性の原則 科学性・客観性の原則 連続性の原則 連携と調整の原則 実践の原則
計画策定の体制と過程	<ol style="list-style-type: none"> 市町村行政内部の計画策定体制 地域福祉計画策定委員会 地域福祉計画策定方針の決定 地域福祉計画の目標の設定 地域福祉計画策定の手順 市町村社会福祉協議会の役割 社会福祉法人の役割 民生委員・児童委員の役割 地域福祉圏域及び福祉区の設定 計画期間及び公表など 他の計画との関係 	<ol style="list-style-type: none"> 準備段階: 市郡区 (準備団構成) 基礎分析・調査段階 計画策定段階 総合・調整 (審議), 確定段階 ・市郡区: 地域社会福祉協議体の審議 ・市・道: 社会福祉委員会の審議 <p>* 表 2 参考</p>

(出典: 韓国保健福祉部 (2005. 10) 「地域社会福祉計画策定指針」と日本の社会保障審議会福祉部会 (平成 14 年 1 月 28 日) の地域福祉計画策定指針になる「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について (一人ひとりの地域住民への訴え)」から筆者整理)

個人の尊厳を重視しながら住民を含む多様な形での参加と活動が不可欠であることを前提に新たなコミュニティ形成の必要性を強調していることを特徴としている。

韓国と日本の計画内容を比較すると（表4）、韓国では6項目が、また日本では市町村地域福祉計画と都道府県地域福祉支援計画に3項目が必ず含まれなければならないことが規定されている。韓国はサービスの基盤整備と供給システム、社会福祉サービス及び保健医療サービスの連携が中心になっているが、日本では、市町村地域福祉計画には福祉サービスの適切な利用と事業の健全な発達、活動への住民参加の促進について定めており、都道府県地域福祉支援計画には市町村の地域福祉の推進と支援するための基本的方針、事業に従事する者の確保又は資質の向上を重視していることを読みとることができる。日本の指針から計画に盛り込むべき3つの内容についての説明をみると、地域における福祉サービスの適切な利用の促進に関する事項として、福祉サービスを必要とする地域住民に対するサービス利用についての情報提供、相談体制の確保、要支援者が必要なサービスを利用するための仕組みの確立、さらには利用者の権利擁護を強調されており、また、地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項には複雑多様化した生活課題を解決するため、社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進及びこれらと公的サービスの連携による公私協働の実現・民間の新規事業の開発やコーディネート機能への支援を重視しており、加えて住民等による問題関心の共有化への動機付けと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進を求めていることから、基盤整備の段階を超えて利用者の立場から利用しやすい方法、システムづくり、権利擁護を追求し、基礎自治体と広域自治体の役割を明確に定めているのが韓国と異なる点として指摘できよう。

加えて日本では、地域福祉計画策定における理念を明確にし、1) 住民参加の必要性、2) 共に生きる社会づくり、3) 男女共同参画、4) 福祉文化の創造に留意することが重要としているが、他方、韓国では地域社会福祉計画における理念について一言も言及していない。この点については、韓国は今後の地域

福祉計画の開発にあたって、大いに学ぶべきものがあると言えよう。

また、日本では極言するなら、社会福祉法で計画策定を分野別に、すなわち、老人、障害者、児童、保健の4つの分野別計画として法律によって義務化されており、地域福祉はそれらの総合化を含めて、公民協同と住民参加の重要性が認識されている。それに対し、韓国では、社会福祉事業法で地域福祉計画が義務化されているものの、分野別計画は義務化されていない状況となっている。加えて韓国では、地域福祉計画は、老人、障害者、児童、女性分野別の内容が含まれる社会福祉総合計画として策定されること、また保健医療計画との連携が謳われている。このことから、韓国は総合的という名のもとに、地域福祉計画が分野別にもより充実した内容として策定される可能性が低いといった点で危惧がある。

さらに、日本と韓国では地方自治体の範囲が異なっていることが指摘できよう。日本は韓国に比して、計画圏域が狭くて地域住民に密着したサービス提供と地域福祉活動ができる仕組みになっている。地域住民に密着した適切な計画を立案するためには、例えば韓国の場合、「洞」を基礎とした適正規模の地域あるいは圏域を設定することについての検討が重要な課題と言えよう。

なお、韓国の場合、日本に比して民間社会福祉関連団体などに対して支援が可能となっており、民間の活動が今後はさらに活発になるものと推察される。

以上の差異点に加え、韓国は日本と異なり、広域市・道と市・郡・区との関係性が強い傾向を特徴としている。市・郡・区が、広域市・道に計画を提出し、広域市・道知事は提出された市・郡・区地域福祉計画を総合・調整して、社会福祉委員会の審議を通して市・道地域福祉計画策定保健福祉部長官に提出する仕組みとなっている。

ただし、日本では、住民、事業者、活動者の意見反映・公表の形式を重視しているものの、実際は社会福祉協議会が幅広く市町村単位で活動を行なっている。このことは、必ずしも、住民にとって有効な計画となりえるかという点は疑問が残るところと言える。しかし、日本には従来から民生委員制度があり、

それが地域住民の意見反映に役立っているものと推察されること、また各分野別計画が義務化され、分野別の法の下で基盤整備と提供システムなどが定められていることを考慮するなら、民意反映といった点では、韓国より優れた側面を有しているものと推察される。それに対し韓国は、分野別の計画が義務化されていないために、地域福祉計画に基盤整備及び提供システムなどの部分を含ませ、また、韓国は市・道の社会福祉委員会と市・郡・区地域福祉協議体が計画案の審議を審議し、その組織の法定化がなされていることから、今後はそれを改善していくことが課題として残っていると見えよう。

4. 韓国の地域社会福祉計画策定指針における問題及び課題

保健福祉部の地域社会福祉計画策定指針における問題を策定体制、策定段階と役割、地域社会福祉計画と関連分野に区分し、以下に考察を加えることにする。

1) 策定体制

保健福祉部指針上の地域社会福祉計画の策定体制は、行政、つまり官中心の計画策定の体制となっていて、地域社会福祉計画の核となる住民参加、公・私協働、官・民協同体制とはなっていない。また、指針は、計画策定の方法を二つ提示している。それは、地方自治体主体の作成方法と専門機関に依頼して策定する方法である。この二つは公務員や外部専門機関が計画を主導し、民間が協力する形態になっている。

地域社会福祉計画は、住民参加と住民らの社会福祉活動への参加、公・私のパートナーシップによる民主的な策定方法が重要であって、計画の策定と実施、評価の全段階に多様な地域福祉に関わる人々の参加が求められている。地域社会福祉計画は推進形態によってその内容と実践上の効果が異なることから、韓国の場合、行政と民間が共に策定・実践していく形態が望まれよう（朴泰英，2001：678）。

したがって、地域社会福祉計画策定のための体制構成は住民主体を基本原則として公・私及び官・民がともに全過程に参加する体制構成が必須と言える。しかし、指針上の地域社会福祉計画の策定は、行政主導の性格が色濃くなっている。

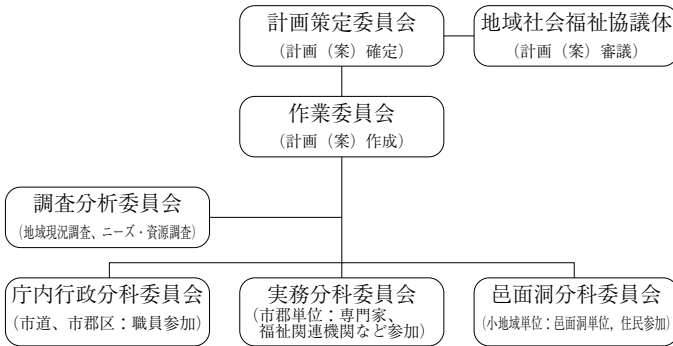
また、地域社会福祉計画は、地域福祉システム構築を重要目的としているが、地域福祉システムは社会福祉施設及び機関などの基盤整備だけではなく住民自治を基盤とし、地域に基盤をおいた地域社会、地域住民、すなわち近隣のひとたちが地域福祉活動に参加できるように支援し、活動基盤を準備するシステムの構築とも言えよう。指針は地域福祉システム構築ための具体的な視点と方法が欠落していることから、地域福祉システム構築と住民参加の多様な方法が模索されるべきものとも言えよう。住民参加の方法は、計画策定委員会及び各種委員会活動への参加にとどまらず、不特定多数の住民が参加する公聴会、住民懇談会、シンポジウムなども含まれ、これらは住民主体の視点から住民らの地域福祉実践の場として位置づけられなければならない。

また、地域社会福祉計画は、公務員にとっては社会福祉事業のマニュアルとなるし、住民にはわが町の福祉のまちづくりの活動指針になるものであって、これらを通して公務員の参加による行政自治の実現と住民による住民自治の実現で地方自治の実現の場となりうるであろう。

またさらに、地域社会福祉計画は、地域性と地域の特徴の反映を強調しているものの、計画策定過程と施行においては、市・道、市・郡・区単位が中心になっていることから、住民の生活の場である地域性と特徴を反映することは難しい状況とも言えよう。韓国の地方自治体は面積が広いし、人口規模もそれなりに大きい自治体が大勢を占めている。また昔から邑面洞単位の行政が重要視されてきたことを反映して、今も社会福祉行政の最前線は住民の生活の場と接している邑面洞単位で行なわれていることから、地域社会福祉計画の策定の際には、地域性と接近性を考慮した邑面洞単位の住民参加と計画がなされなければならないとも言えよう。

公・私協働、官・民協同地域福祉計画，地域福祉システム構築が可能な計

図1 地域社会福祉計画の策定体制（筆者作成）



画，多様な主体が参加し，住民参加を可能にする計画，地域性と接近性を生かすのできる地域社会福祉計画の策定体制（図1）が必要と言えよう。

筆者は，地域社会福祉計画の策定のために図1のように計画策定委員会，作業委員会，調査分析委員会と3つの分科委員会つまり，庁内行政分科委員会，実務分科委員会，邑面洞分科委員会をおき，計画を審議する地域社会福祉協議体，地域社会福祉計画に対する評価委員会を構成することが必要と思う。

図1のそれぞれの委員会の構成と役割について詳しく説明すると次のようであろう。まず，地域社会福祉計画を策定するために，市・道，市・郡・区単位の計画策定委員会を構成し，地域社会福祉計画の策定と実践への協力を導く。次いで，実際に地域社会福祉計画を策定して提案する作業委員会がある。また，作業委員会の次には，多様な階層の参加ができる計画策定のために，職員が参加する行政庁内行政分科委員会と福祉関連機関，専門家，分野別福祉関連実務者，団体代表などが参加する実務分科委員会，小地域単位の地域住民と住民組織が参加する邑面洞分科委員会を構成し，公務員と住民，社会福祉関連機関の実務者などが地域社会の問題を共有認識して，地域社会福祉の問題と生活問題を予防，解決，改善，向上させる活動に積極的に参加できる体制を構成しなければならない。

また，調査分析委員会において地域の特徴及び現況分析，地域の人口など一般現況，社会福祉機関の現況分析と福祉資源の現況，サービス供給と利用実態

などを診断・分析し、住民ニーズの把握とともにボランティア活動などの活動調査分析がなされ、地域社会の問題と生活問題を診断して、地域社会福祉計画の課題を整理して各委員会に資料として提出しなければならないだろう。調査分析委員会の代表と委員は作業委員会、計画策定委員会に参加して活動することが必要である。

計画策定委員会は、市道及び市郡区の地域社会福祉計画担当局内に設置し、地域社会福祉計画の推進の総合的事項を管理・計画する役割を担当する。構成は地域住民、学識経験者、保健・医療・福祉の関係者及び従事者、公務員、福祉関連団体代表などを含むが作業委員会の代表あるいは委員2人以上、調査分析委員会の代表あるいは委員1人以上、地域社会福祉協議体の代表あるいは委員1人以上、公募の住民2人以上は必ず含まれるべきである。計画策定委員会は原則として公開し、計画の進行状況を公表し、住民などが傍聴できるように考慮しなければならない。その上に、計画策定委員会は、地域社会福祉計画の理念と目的を事前に議論し、分科委員会と作業委員会の活動のとき、理念と目的にそった活動と計画内容になるよう努力しなければならないと思う。

作業委員会は、調査分析委員会の報告書と3つの分科委員会の報告書を参考に、地域社会福祉計画を策定する必要がある。作業委員会の委員は調査分析委員会、庁内行政分科委員会、実務分科委員会の代表あるいは委員を1人以上が参加し、他には必要な人を委員として構成することが必要である。

庁内行政分科委員会は、保健・医療・福祉を含む障害者、高齢者、児童・青少年、女性など関連分野との連携、既存計画との整合性はもちろんのこと、総合的なサービス連携方法、共同事業の推進、総合的サービス提供システムの構築を目指した工夫が必要であり、これらの問題を解決するための積極的なシステムづくりが必要である。

実務分科委員会は 障害者、高齢者、児童・青少年、女性など関連分野の機関及び施設の従事者、団体の代表、ボランティアなどが参加して、分野別の課題と特徴を生かす計画づくりができなければならない。

邑面洞分科委員会には、小地域単位である邑面洞で地域と密着している住

民、住民組織、住民自治センター委員などが参加することによって、本来的な地域社会問題及び生活問題が把握でき、また議論の過程で地域社会の問題を認識して共有することから、問題の解決と計画の実践にまで積極的に参加することになるので、福祉に対する認識を深化させることが可能となる。また、住民主体の邑面洞単位の福祉町づくり計画の策定が可能になるし、自分たちの生活の場としての地域空間において、地域社会と隣人を対象とした地域福祉活動を行うことによって適切な社会安全網が構築できるであろう。

地域社会福祉協議体は、社会福祉事業法上の地域社会福祉計画の審議の機能をもつ法的事項として役割を果たす。

地域社会福祉計画の施行の後には、行政主導の評価だけでなく、住民が参加する評価委員会を構成して評価を行い、その結果を計画の見直しに反映させることが必要である。

2) 策定段階及び役割

指針は策定段階を4段階に区分し(表3)、説明している。しかし、それだけでは社会福祉事業法上の段階と役割、また、具体的な計画策定段階を十分に説明しきっていない状況と露呈している。すなわち、表3の4段階の中では市郡区と地域社会福祉協議体の役割を提示しているが、地域社会福祉計画の花でもあると想定できる住民参加の段階と役割が不明確であり、調査の役割を担当する専門研究機関との役割も明確とはなっていない。また、地域社会福祉計画における市郡区及び市道の役割と調査及び計画を担当する専門機関と社会福祉協議体の役割が、段階ごとでどう繋がっているかについても説明されていない。これらの点は、策定段階に関する限界と言えよう。

地域社会福祉計画の策定段階及び役割は、地方自治体別に多様な形で展開出来るが、ここでは社会福祉事業法の計画策定過程と保健福祉部の指針を参考に、地域社会福祉計画策定の段階及び役割を14段階に区分して提示(表5)する。

表5の地域社会福祉計画の策定体制と役割は、地域社会福祉事業法上の地域

韓国保健福祉部の地域社会福祉計画の策定指針に関する考察

表5 地域社会福祉計画策定の段階と役割（筆者作成）

段階(作業期間)	重要役割	役割主体
1. 準備段階 (1箇月)	・地域社会福祉計画策定体制の構成 ・計画策定の日程作成及び住民に対する計画策定の広報 ・研究依頼など計画策定と関連する予算の確保	・地方自治体(計画担当部署)
2. 調査分析段階 (6-8箇月)	調査分析報告書作成, 作業委員会と分科委員会に提出 ・地域特性及び現況調査の分析 ・福祉ニーズ及び地域資源調査分析 ・サービス機関及びボランティアなどの活動調査分析	・専門家集団(研究機関など) ・分野別公務員 ・社会福祉機関, 団体, 地域住民・組織
3. 分科委員会活動段階 (5箇月)	分科別: 報告書作成, 作業委員会に提出 ・庁内行政分科委員会: 分野別共同作業及び既存計画など分析 ・実務分科委員会: 障害者・老人・基礎生活保障受給者・女性など ・邑面洞分科委員会: 邑面洞単位課題とニーズ把握	・分野別公務員 ・分野別サービス関実務者及び団体代表 ・邑面洞住民と組織
4. 住民意見収集の段階: 邑面洞単位 (3箇月)	住民意見の収集報告書作成, 作業委員会に提出 ・調査分析委員会と分科委員会の活動内容を住民に広報 ・邑面洞単位: 住民公聴会, 懇談会, シンポジウム開催など ・社会福祉関連機関及び団体にヒアリング調査など	・分野別公務員 ・計画策定委員会委員 ・作業委員会委員 ・3つの分科会委員
5. 計画(案)作成段階 (3箇月)	3つの報告書を参考にし, 作業委員会が作成 ・社会福祉分野別計画を含めて作成 ・優先順位及び細部目標の設定, 具体的な推進計画策定 ・財政的支援及び民間資源活用計画など	・作業委員会委員
6. 計画(案)検討・確定段階 (2箇月)	計画策定委員会: 計画(案)検討し, 確定 ・計画の理念, 目的など検討 ・分野別事業の連携など検討	・計画策定委員会
7. 計画(案)公告段階 (1箇月)	・市・道及び市・郡・区: 20日以上(法的事項)	・市・道知事 ・市・郡・区庁長
8. 計画(案)修正確定段階	・計画公告あと, 住民などの意見収集反映, 計画(案)修正確定	・計画策定委員会 ・市・道知事 ・市・郡・区庁長
9. 計画(案)審議段階	地域社会福祉協議体: 計画(案)審議(法的事項)	・地域社会福祉協議体
10. 計画確定, 提出段階	地域社会福祉計画の確定・提出 ・市郡区地域社会福祉計画提出: 市・道知事に ・市道地域社会福祉計画提出: 保健福祉部長官に	・計画策定委員会 ・市・道知事 ・市・郡・区庁長
11. 調整・勧告段階	・市郡区地域社会福祉計画: 市・道知事 ・市道地域社会福祉計画: 保健福祉部長官	・市・道知事 ・保健福祉部長官
12. 施行段階	地方自治体, 社会福祉機関及び団体, 地域住民協同に	・自治体, 住民など
13. 評価段階	・市郡区地域社会福祉計画: 市・道知事 ・市道地域社会福祉計画: 保健福祉部長官 ・住民を含む計画評価委員会構成評価実施も必要	・市・道知事 ・保健福祉部長官 ・計画評価委員会
14. 計画見直し段階	評価内容を参考し, 計画の見直し	・計画策定委員会 ・市・道知事 ・市・郡・区庁長

社会福祉計画策定過程及び地域社会福祉計画及び年次別施行計画の提出、また施行計画の施行結果の評価と公表などの過程を反映させ、また加えて筆者が提示した図1の地域社会福祉計画の策定体制を前提にするなら14段階に区分されよう。それは、1. 準備段階、2. 調査分析の段階、3. 分科委員会の活動段階、4. 邑面洞別住民意見収集の段階、5. 計画（案）作成段階、6. 計画（案）検討・確定段階、7. 計画（案）公告段階、8. 計画（案）修正・確定段階、9. 計画（案）審議段階、10. 計画確定・提出段階、11. 調整・勧告の段階、12. 施行段階、13. 評価段階、14. 計画見直し段階から構成される。

なお、上記の計画策定期間には、地域社会の問題及び課題を認識し、共有する全過程に住民と担当職員の参加と協同作業で行われ、一緒に実践できる基盤づくりのために1年半から2年ぐらいの期間を必要とする。ただし、スピードが早いことを好む韓国の実情から、2年に亘る計画策定は公務員には負担となり、担当業務も概ね2年おきにかわるような現実を考えると、自治体の首長の計画に対する深い理解がなによりも必要となってくる。

また、策定された計画を実践するための財政確保の方法がないと、この計画は画餅と化す可能性は高い。保健福祉部の指針には、地域社会福祉計画の策定に対する政府支援の方法に関する内容はなにもない。財政は劣悪であるし、自治体別財政自立度にも大きい差があるにもかかわらず、財政支援についての対策がないことは大きい問題であり、今後の課題でもある。中央主権中心の国庫支援依存型の社会福祉行政システムの中にあっては、地域社会福祉計画は、政府の支援と市・道次元の財政支援が必ず必要となつてこよう。

3) 地域社会福祉計画と関連分野との関係

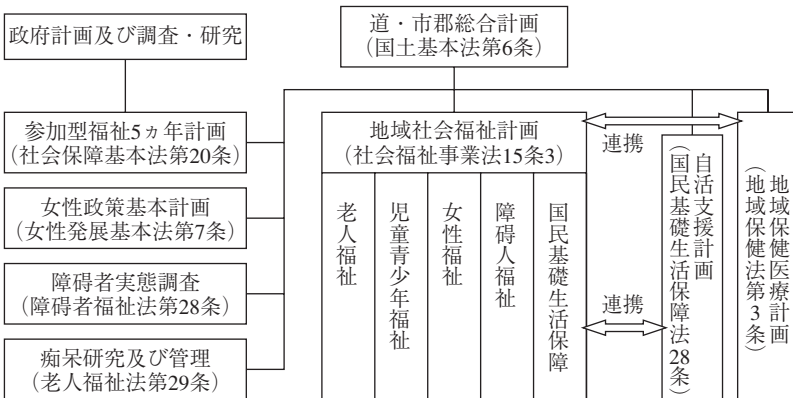
社会福祉事業法は、地域保健法第3条の地域保健医療計画との連携を規定している。また保健福祉部の指針（保健福祉部，2005：17）によれば、関係法令及び社会保障法第20条の規定による社会保障増進のための長期発展方向など、国家施策に合致した計画、市・道と市・郡・区の間連計画を前もって検討し、上位計画と関連計画との一貫性を維持することの必要性が謳われているが

誰もがイメージできるように詳しく説明されていない。

これらの点を踏まえ、地域社会福祉計画と関連がある計画を見てみると、それは国土基本法第6条による国土総合計画、道・市郡総合計画、社会保障基本法第20条による「社会保障発展5ヵ年計画」、国民基礎生活保障法第28条による自活支援計画、女性発展基本法第7条による女性政策基本計画、障害者福祉法第28条による障害者実態調査、老人福祉法第29条による認知症研究及び管理にすることが挙げられよう。その関係を整理すると、地域社会福祉計画の位置づけは、図2のようになるであろう。

すなわち、地域社会福祉計画は、国土基本法第6条による道・市郡総合計画を上位計画とし、市道及び市郡区の関連計画を事前検討して、上位計画と関連計画との一貫性を維持し、図1のように分野別政府計画及び調査研究との連携はもちろん、これらの計画の内容を分析して反映するとともに地域保健・医療・計画と連動する保健・医療・福祉計画がひとつの延長線上で策定される計画と位置づけられよう。また、地域社会福祉計画は社会福祉分野別計画を含む総合計画であって、老人・児童青少年・女性・障害者・国民基礎生活保護者などの分野別の内容を含む計画として、国民基礎生活保障法上の自活支援計画と連携させるべきである。加えて、単なる社会福祉領域別の総合化という次元にと

図2 地域社会福祉計画の位置づけ（筆者作成）



どまらず、住民福祉と関連している他の事業領域と共に検討すべく総合計画的な性格を持たすことが必要である。それゆえに、地域的接近性とサービス提供の便宜性を考慮して、地域住民の福祉増進と福祉を感じる体感度を構造させるために総合的社会福祉サービス提供が可能な社会福祉統合システム、受益者中心の One-Stop システムを構築することが重要である。

おわりに

地域社会福祉は、単に地域における社会福祉という空間的な限界を超えて、ひとつの社会福祉及び社会福祉制度のあり方として提起されている。それを実現する方策としての地域社会福祉計画の中で、政策立案・計画策定・実行、地域福祉活動に住民と職員が共に主体的に参加・参画することが望まれよう。そのことを自治体の本旨に生かすためにも、住民の立場にたつて、地域社会福祉計画の民主主義機能、すなわち草の根福祉として、住民参加・職員参加が求められ、公民パートナーシップを構築することが求められる。

地域社会福祉推進を目的とする行政の地域社会福祉計画は、地域の中ですべての人が安心して暮らせるようにするためには、地域全体で人々の自立を支えていくという仕組みが必要である。そのためには、どのような問題でも住民が共に考え、地域でできる福祉、地域に必要な福祉を見いだして、公民協力のもとで、地域全体で取り組むしくみづくりこそが地域社会福祉計画の目指す方向と言えよう。しかしながら、福祉環境が基礎自治体ごとに違いがあるにもかかわらず、類似な地域社会福祉計画を策定しているのが現実であり、韓国はいまだ社会福祉サービスが不在の状態となっていることを勧告するなら、公的部門の社会福祉基盤整備と現在存在しているサービスとを合わせた総合的な福祉サービス供給システムの開発が喫緊の課題となつてこよう。

加えて、地方自治の実施によって中央政府の監督と指示を受けている社会福祉の形態から脱皮し、地域特性に合致した福祉モデルを設計することが要求されている現実を直視し、今一度、地域社会福祉計画は地域社会福祉の根幹にな

るものであることを十分考慮した上で、地域社会福祉計画を基礎自治体ごとの工夫に基づいて確立していかなければならないものと言えよう。

付記

本稿は、本学社会学研究科社会福祉学後期課程井岡 勉教授の指導を得て論述したものであり、ここに謝意を表しておきたい。

注

- (1) 韓国の地方自治体は、16 広域自治団体（1 特別，6 広域市，9 道）と 234 の基礎自治団体（77 市，88 郡，69 自治区）があり，市・区・郡の下に行政の末端機関である邑（209 カ所）・面（1,211 カ所）・洞（2,151 カ所）となっている。なお行政の末端機関である邑・面・洞とその下位には行政組織であり得ながら住民組織でもある地域を意味する統・里は 93,532 カ所となっている。
- (2) 改訂された社会福祉事業法で，地域社会福祉協議体という機構が新設され，2005 年度 8 月から地方自治団体の地域社会福祉計画を審議するようになっている。社会福祉事業法第 7 条の 2 項において，「地域社会福祉協議体とは，管轄地域内の社会福祉事業に関する重要事項と地域社会福祉計画を審議又は建議し，社会福祉，保健，医療関連機関・団体が提供する社会福祉サービスおよび保健医療サービスの連携協力を強化するために，市郡区に置く組織である。」と規定されている。
- (3) 住民自治センターは，住民便宜及び福祉増進をはかって住民自治機能を強化して地域共同体の形成に寄与するために，住民が利用できる邑面洞事務所に設置されている各種文化・福祉・便宜施設とプログラムを総称し，住民代表で構成された住民自治委員会がセンターの運営全般について中心的役割を果たす。

参考文献

- 堀内隆治（2003）『国家福祉の危機と地域福祉—地域社会政策論の試み—』ミネルヴァ書房。
- 三塚武男（1992）『住民自治と地域福祉』法律文化社。
- 京極高宣（1987）『市民参加の福祉計画—高齢化社会における在宅福祉サービスのあり方』中央法規。
- 三塚武男（1992）『住民自治と地域福祉』法律文化社。
- 右田紀久恵（1993）『自治型地域福祉の展開』法律文化社。
- 井岡勉・坂下達男・鈴木五郎・野上文夫（2003）『地域福祉概説』明石書店。
- 定籙丈弘・坂田周一・小林良二（1999）『社会福祉計画』有斐閣。
- 鼎談大橋謙作・牧里毎治・和田敏明（2002）「地域福祉計画推進上の課題」『月刊福

- 祉』8, 36-48.
- 齊藤貞夫(2003)「市町村地域福祉計画策定と社会福祉協議会の役割」『地域福祉研究』31, 8-18.
- 武川正吾(2002)「地域福祉計画策定の意義と課題」『月刊福祉』8, 12-17.
- 高田真治(1994)「市町村福祉行政と地域福祉計画」『社会福祉研究』59, 27-31.
- 社会保障審議会福祉部会(2002年1月28日)「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について(一人ひとりの地域住民への訴え)」.
- 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会(1998年6月17日)「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」.
- 大橋謙策(1997)『地域福祉の主体形成』日本地域福祉学会.
- 보건복지부(2004.9)「사회복지사무소 시범사업지역-지역사회복지계획 수립 안내」, 보건복지부복지정책과(保健福祉部(2004.9)「社会福祉事務所モデル事業-地域社会福祉計画の策定指針」, 保健福祉部福祉政策課.)
- 보건복지부(2005.3)「지역사회복지협의체구성·운영 등 사회복지업무 시·도담당자회의」(保健福祉部(2005.3)「地域社会福祉協議体構成·運営など社会福祉業務市·道担当者会議」)
- 보건복지부(2005.10)「지역사회복지계획 수립 안내」(保健福祉部(2005.10)「地域社会福祉計画策定指針」)
- 보건복지부(2005.5)「지역사회복지협의체 구성·운영 안내」(保健福祉部(2005.5)「地域社会福祉協議体構成·運営指針」)
- 경제정의실천시민연합(2005.9.22)「지역사회복지협의체 추진 현황에 관한 경실련 입장」(經濟定義實踐市民連合(2005.9.22)「地域社会福祉協議体の推進現況に関する経実連の立場」)
- 창원시지역사회복지협의체운영조례(제정2005.7.20조례제651호)(昌原市地域社会福祉協議体運営条例(制定2005.7.20条例第651号))
- 창원시·한국보건사회연구원(2005)『창원시민복지종합계획수립연구』(昌原市·韓国保健社会研究院(2005)『昌原市民福祉総合計画策定研究』)
- 창원시(2005)『창원 시민복지 5개년 계획(2006-2010)』(昌原市(2005)『昌原市民福祉5ヵ年計画(2006-2010)』)
- 한국보건사회연구원·보건복지부(2002)「지역사회복지협의체 시범사업 평가와 복지협의체 활성화 방안」(韓国保健社会研究院·保健福祉部(2002)「地域社会福祉協議体モデル事業評価と福祉協議体の活性化の方案」)
- 김범수(2000)『21세기 지역사회복지론』홍익제(金範洙(2000)『21世紀地域社会福祉論』弘益濟)
- 김영모(2004)『지역사회복지론』고현(金英模(2004)『地域社会福祉論』コヘン)
- 최일섭·류진석(2004)『개정판 지역사회복지론』서울대학교출판부(崔日燮·柳珍錫(2004)『改正版地域社会福祉論』ソウル大学出版部)

韓国保健福祉部の地域社会福祉計画の策定指針に関する考察

- 박태영 (2003) 『지역사회복지론』 현학사 (朴泰英 (2003) 『地域社会福祉論』 (hyunhaksa))
- 오정수 · 류진석 (2005) 『지역사회복지론』 학지사 (吳正受 · 柳珍錫 (2005) 『地域社会福祉論』 (hakjisa))
- 표갑수 (2003) 『지역사회복지론』 나남 (ピョウガンシユ (2003) 『地域社会福祉論』 (nanamm))
- 지은구 (2003) 『지역복지론』 청목 (지운그 (2003) 『地域福祉論』 (chongmok))
- 한국지역사회복지학회편 (2004) 『한국의 지역사회복지실천』 현학사 (韓國地域社会福祉学会編 (2004) 『韓国の地域社会福祉実践』 (hyunhaksa))
- 박태영 (2001) 사회복지개발연구 제7권 제4호 2001.12. 667-683. (朴泰英 (2001) 社会福祉開発研究第7巻第4号 2001. 12. 667-683)
- 한국지역사회복지학회 일본지역복지학회 일본지역복지연구소 (2004) 『한일지역복지계획책정의 방향에 관한 비교 연구』, 제6회한일지역복지국제학술대회 (韓國地域社会福祉学会 · 日本地域福祉学会 · 日本地域福祉研究所 (2004) 『韓日地域福祉計画策定の方向に関する比較研究』, 第6回韓日地域福祉国際学術大会)
- 이영철 (2001) 『제10회 대구사회복지대회』 「지역복지계획 수립 방안」 복지대구, 대구광역시, 사회복지협의회 (李英哲 (2001), 『第10回大邱社会福祉大会』 「地域福祉計画策定の方案」 福祉大邱, 大邱広域市, 社会福祉協議会)
- 조기용 (2001) 「지역복지계획의 지역연계방안에 관한 연구」 한국지역학회 (Cho,ki-yon (2001) 「地域福祉計画の地域連携に関する研究」, 韓國地域学会)
- 한국지역사회복지학회 (2002) 『한국지역사회복지학회추계학술대회자료집』 (韓國地域社会福祉学会 (2002) 『韓國地域社会福祉学会秋季学術大会資料集』)
- 김영호 (1997) 「지방자치와 사회복지계획의 과제」 한국지역사회복지운동 제4집 (金永浩 (1997), 「地方自治と社会福祉計画の課題」 韓國地域社会福祉運動第4集)
- 김창기 (2003) 「지역복지 계획 수립 및 실시에 있어서 복지시설의 역할」 한국사회복지협의회, 사회복지 봄호 통권 제156호 ((kim,chang-ki (2003) 「地域福祉計画策定及び実施における福祉施設の役割」 韓國社会福祉協議会, 社会福祉春号通巻第156号)
- 조남호 (2004) 「도시중산층 지역 사회복지계획 수립 사례연구-서울시 서초구 사례를 중심으로」 사회복지리뷰 제9집 183-205. (Cho,nam-ho (2004), 「都市中産階級地域の社会福祉計画—ソウル市ソチヨグ事例中心—」 社会福祉レビュー第9集, 183-205)
- 한국지역사회복지학회 (2004) 『한국의 지역사회복지실천』 현학사 (韓國地域社会福祉学会 (2004) 『韓国の地域社会福祉実践』, hyunhaksa)
- 정복란 (1989) 「지방자치제 실시에 따른 지역복지계획에 관한 연구」 건국대학교 행정대학원 연구논집 17. (鄭福蘭 (1989) 「地方自治制実施による地域福祉計画に関する研究」, 建國大学行政大学院研究論集17)

A Study on The Guideline Related with the Planning for Community-based Social Services of South Korean Ministry of Health and Welfare

Kim Jung Suk

Recently, social welfare policy of the South Korean government has aimed at promotion of community-based social services, and actualization of decentralization. Therefore, the Social Welfare Services Law was revised (July 30, 2003), and the duty of decision related with the planning for community-based social services was regulated to in all the 234 communities (local government units).

This research examines the realities of the planning for community-based social services and its meaning for the local self-governing bodies in South Korea.

Moreover, the contents of the guideline of the planning for community-based social services are analyzed, and problems with the decision of the planning are also considered.

The contents of this research are constituted by the precedence research, the meaning, background, legal articles, contents, and decision making methods on the planning for community-based social services of the guideline issued by the South Korean Ministry of Health and Welfare, They also cover the differences of the planning for community-based social services between South Korea and Japan, the problems with the guideline, and conclusion.