

日本における地域福祉の特徴的動向と課題

井岡 勉(同志社大學)

1. 社會福祉法の成立・公布と地域福祉の推進

日本の地域福祉にとって、2000年5月成立、6月公布された社會福祉法は、地域福祉の法制的枠組みを規定するものとして、重要な意味をもつ。社會福祉法は1951年の社會福祉事業法を抜本的に改正したものであるが、同法の目的(第1條)の一つとして、地域福祉の推進を掲げている。同法案の作成過程で当初、地域福祉推進法の名稱が追求された程であり、地域福祉は同法のキーワードであるといえよう。

同法4條は「地域福祉の推進」規定を設け、地域住民、社會福祉を目的とする事業の經營者、社會福祉の活動者は相互協力して、「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社會を構成する一員として日常生活を営み、社會、經濟、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が與えられるように」地域福祉の推進に努めなければならないとして、地域住民を筆頭とする三者に努力義務を課している。括弧「」の文言は地域福祉推進の目的を示すもので、ノーマライゼーションの實現を志向している。一方、國及び地方公共團體については、地域福祉の推進責務は直接規定されていないが、同法第6條に①福祉サービス提供体制の確保、②福祉サービスの適切な利用の推進、③その他の必要な各般の措置を規定している。

同法第10章は「地域福祉の推進」として、社協と共同募金を規定している。社協については市町村・區・廣域(2以上の市町村)、都道府縣、全國各レベルの社協を規定しており、社協は地域福祉の推進を目的とする團體であることを明確化した。基本単位の市町村社協

については、区域内の事業経営者及び社会福祉活動者を構成員とし、事業として、①社会福祉を目的とする事業の企画・実施、②社会福祉活動への住民参加援助、③調査、普及、宣傳、連絡、調整・助成、④事業の健全育成を規定し、また廣域事業の実施もできるとした。民間性の擔保のため、行政廳の職員は社協役員の5分の1以内としている(従前規定と同じ)。また事業者、活動者からの参加申し出に對し、拒否できない。共同募金についても地域福祉の推進目的を明確化した。同法は2003年4月の施行分として、市町村地域福祉計畫、都道府縣地域福祉支援計畫を規定している。兩計畫ともに法的策定義務を課さず、策定・變更する場合について規定しているのは、地方分權の方向を反映したものである。市町村地域福祉計畫は①福祉サービスの適切な利用の推進、②事業の健全な發達、③地域福祉活動への住民参加の促進を、都道府縣地域福祉支援計畫は①市町村地域福祉支援の基本方針、②従事者の確保・資質向上、③福祉サービスの適切な利用推進、事業の健全發達の基盤整備を、それぞれ策定事項としている。いずれも住民、事業経営者、活動者の意見反映を要件としている。

社会福祉法の改正と同時に、民生委員法が改正され、地域福祉推進の擔い手としての民生委員の位置づけを明確にした。民生委員は「社会奉仕の精神をもって、常に住民の立場に立って」相談・援助を行うものとされ、従来の「名譽職」規定は削除された。その職務は①住民の生活状態の把握、②生活相談・助言・援助、③福祉サービス利用への情報提供・援助、④事業経営者、活動者との連携・支援、⑤行政機關の業務協力、⑥住民の福祉増進活動、と規定された。

2. 地域福祉の推進重視の背景—社会福祉基礎構造改革の展開フィールドとして—

このように地域福祉の推進が法制的枠組みを伴って重視される背景には、1990年代後半から政策サイドで検討されてきた社会福祉基礎構造改革の具體化として、2000年の社会福祉法など関連法の改正を貫く「行政措置から契約・利用制度への轉換」が基本的規定要因としてある。日本の社会福祉は敗戦後50年間にわたって行政措置權限によって實施されてきたが、畫一的で弾力性を失うに至り、今日の時代の變化に對應して、利用者が福祉サービスを選択して事業者と對等な立場で契約し、利用する制度に改革しようというわけである。2000年4月にはその先驅けとして高齢者對象の介護保險制度が發足した。また同年社会福祉法と同時に改正された身體障害者福祉法、知的障害者福祉法及び兒童福祉法(障害兒分

により、障害者・児に対しても2003年度より措置制度から契約・利用への支援費支給制度となる。保育所についてもすでに制度上契約・利用となっている。なお精神保健福祉行政は2003年より都道府県から市町村に権限委譲されるが、措置制度は残る。

次にこの契約・利用制度のためには、選択し得るサービス供給主體の多元化と地域への参入を要する。「福祉サービスの供給体制の確保」や「事業の健全育成」の課題である。また供給主體の多元化、地域参入は利用者の確保、サービスの質をめぐって競争を必然化する。それは疑似市場原理の現出でもある。さらに利用者がサービスを適切に利用し得るために情報公開・提供、事業運営の透明性、苦情処理、判断能力の低下した利用者の権利擁護など利用者の利益保護を不可欠とする。

「措置から契約・利用へ」の前提をなす要件は「生活自己責任」の原則である。ところが現実には厳しい経済社会条件のもとで、自己の努力だけでは「生活自己責任」を果たし得ない要支援者が産み出され、地域に滞留する。これに対して、要支援者の自立を支える「社会連帯」として住民参加による地域福祉活動が要請されることとなる。以上のような文脈において、新たな契約・利用型の社会福祉の展開フィールドとして地域福祉の計画的推進が重要課題としてクローズアップされてきたと見られる。

日本の社会福祉基礎構造改革には先進国共通の国際的背景がある。それは1980年前後からの福祉国家批判、小さな政府志向のネオ・リベラリズムであり、福祉多元主義、公的部門の縮小とボランティア部門やインフォーマル部門への脚光、市場主義的福祉などの諸傾向を特徴とする。

契約・利用制度への轉換は、利用者と事業者との對等平等關係とサービスの選擇可能をはじめ、積極的側面を有していることは認められる。けれども、先發の介護保険の實施にみられるように、8-9割の要介護高齢者は満足しているものの、1-2割の低所得高齢者が保険料や利用料負擔に苦しみ、利用を控える傾向にあることは看過できないし、また各地でサービス基盤整備の不備などによる選擇の制約、不採算部門・地域からの事業者の撤退、對従前サービスの低下等々の問題を生じている。基本問題として利用者の権利はサービス消費者としての契約・利用の権利に狭められ、生存權保障と社会福祉施策に對する公的責任の後退傾向は否めないであろう。

3. 地域福祉活動の現状と課題—社協活動を中心として—

社協は地域福祉推進の中核組織として重視されている。社協はもともと占領当局GHQの指示によって、設置が決定づけられ、社会福祉への市民参加の組織として地域組織化の手法とともに米国から導入・移植された。1951年全社協と都道府県社協が設置され、1950年代後半には全国的に市区町村社協の設置が完了した。中央から地方へのトップダウンの官製の社協づくりの反省から、1962年には「住民主體の原則」に立つ「社協基本要項」が策定された。

1983年には市区町村社協も法制化された。1990年には社会福祉事業法の改正によって、社協は供給主體の多元化を背景に「サービス事業の企画・実施」を擔うこととなり、その方向づけとして1992年「新社協基本要項」が策定された。こうして1990年代は「事業型社協」が推進されたが、2000年介護保険事業実施への参入をはじめ、社協は多種多様の事業活動を抱え込むところから、「経営型社協」への再編が推進されている。社協運営が経営主義、効率主義に傾斜してしまうと、社協本来のミッション、住民主體の地域福祉推進とのジレンマは深まろう。

2001年4月1日現在、社協總數は市区町村社協3366カ所、都道府県・指定都市社協59カ所、全社協1カ所で、法人化は100%近い(全社協調べ、以下同じ)。社協職員は全国・都道府県・指定都市・市区町村社協合わせて總數10萬人を突破した。そのうち経営事業職員は約8割を占め、一般事業職員は2割にとどまる。ホームヘルパーやデイサービス職員、介護支援専門員(ケアマネージャー)などが多數を占め、社協本来のコミュニティワーカー、福祉活動専門員は約3200人(1999年度)に過ぎない。住民参加を援助する體制は弱體である。市区町村社協の會長は民間人が多數であるが、行政首長の會長が35%を占める。社協の事務局長については、従来から行政OBや行政現職の出向職員が多い(近年この種の全国調査は行われていない)。會長や事務局長にみられるこれらの傾向は、行政による社協のコントロールの現れであり、克服すべき社協民主化の基本問題である。市区町村社協の2000年度收支決算額は平均1億6千700萬円であり、財源では行政補助金等の公的財源は前年の72%から48%に激減し、新たに介護保険参入による介護報酬は27%となり、會費・共同募金配分金・寄付金その他を合わせた民間自主財源は前年の16%から46%に増大した。社協も一事業者として同業者との競争を通して獲得する介護報酬は、地域を代表する公共的な社会福祉法人として有利な実施条件をもつ社協に對する外部の批判も強いので、必ずしも安定財源とはならないかもしれない。

市区町村社協の事業活動(2000年実績、全社協調査)としては、まず高齢者などのニーズ調査は約半数の実施、住民座談会は37%にとどまる。心配ごと相談は9割、生活福祉資金貸し付けは100%近くの社協が実施している。小学校区や集落単位の地区社協設置率は28%、福祉委員等の設置率は38%である。地区社協等の設置は関西が進んでいる。福祉問題を抱える当事者の組織化は、身体・知的障害者や母子家庭の会は5割前後の社協が取り組み、ひとり暮らし高齢者の会、ねたきり高齢者の会、痴呆性高齢者の会、介護者の会は1割~2割の社協が支援している。父子家庭の会支援は7%である。

市区町村社協のボランティアセンターは91%の設置である。社協のボランティア活動はもともと1960年代前半に善意銀行の試みが各地に普及し、1973年国庫補助でボランティアセンターの設置が始まった。1985年以降のボラントピア事業(国庫補助)、1993年国のボランティア政策提起と全社協の計画的推進もあり、また1995年1月の阪神・淡路大震災に130万人のボランティアが駆けつけて以来ボランティア活動は大きく広がった。2000年4月時点で全国の社協組織のボランティアセンターに登録している人数は712万人(1980年対比4.4倍)、グループ数約9萬6千(同上、5.9倍)となっている。センター事業として一般的な需給調整やボランティア養成講座、グループ支援に加え、学校福祉教育支援や企業・労組の社会貢献活動の支援なども行われている。ボランティアの担い手は主婦に大きく依存しており、若者の参加が少ないという問題がある。

ボランティア活動と関連してNPO(非営利団体)の臺頭がある。NPOも阪神・淡路大震災を契機に脚光を浴び、1998年議員立法としてNPO法(特定非営利市民活動促進法)が制定・実施された。非営利の市民活動団体は1996年度舊經濟企畫廳の調査では85、786団体であった。NPO法によって認証を受けた団体は2000年10月時点で2763団体、うち3分の2は保健・医療・福祉関係の活動を展開している。社協としてこれらのNPOとも連携していくことが課題である。

今日、地域福祉の課題のひとつとして、地域の中の閉じこもりや孤獨死など社会的孤立をなくす取り組みが發展しつつある。小地域ネットワーク活動がそれで、孤立しがちな要援護高齢者に對し、聲かけや見守り、安否確認など近隣住民、ボランティアによる個別支援のネットを組み活動するもので、接近方法として配食活動なども活用されている。小地域ネットワーク活動を実施する市区町村社協は60%に及ぶ。いまひとつの注目すべき動きは1990年代後半から全国的に広がった「ふれあいいきいきサロン」である。これは地域で孤立しがちな高齢者など利用者と近隣ボランティアがそれぞれ10人前後、月に1回~數回2時間程度、集會所などに集まり、おしゃべりや歌など楽しいプログラムを共同企畫し実施

するもので、2000年度で1萬6千カ所、現在は2萬カ所を超えているとみられる。このサロンは従来高齢者中心であったが、最近は少子化にともなう子育て支援サロンも廣がりつつあり、また障害者サロンも試みられている。課題として、サロン活動と個別支援のネットワーク活動との結びつきを強めるとともに、草の根地域での福祉のまちづくりへ連動性と展開を図る必要がある。

こうした小地域福祉活動は、地居社協を據點として展開されるが、そのためには地域住民の自治會組織と民生委員の連携協力が不可欠である。とくに民生委員は前述したように、住民の立場に立ってキーパーソンとして活動を支援することが期待される。民生委員制度は創設85年の歴史をもつが、概ね200世帯に1人の割合で地域に配置され(3年任期)、1998年12月の改選で約21萬6千人餘(主任兒童委員1萬4千人餘りを含む)となった。民生委員は兒童委員も兼ねており、さらに子育て支援や兒童問題の深刻化を背景に1994年主任兒童委員が配置された。民生委員の活動件数は友愛訪問をはじめ3601萬件、相談指導件数は1296萬件に上る。民生委員構成の男女均等は達成されたが、若年層の確保は困難で高齢化が進んでいる。

社協の直接事業經營部門の比重はますます大きくなっている。市區町村社協の介護保険參入状況はヘルパーなど訪問介護事業72%、介護支援センターのケアマネジメント、居宅介護支援事業は67%、デイサービス、通所介護事業は42%(以上2001年度)、要介護認定調査受託49%、訪問入浴介護事業28%(以上2000年度)となっている。介護保険事業以外の在宅福祉サービスとして食事サービス実施社協は74%、移送サービス実施は31%(2000年度)である。社協が1980年代後半より協働を進めてきた住民参加型在宅福祉サービス團體把握数は1900團體餘である。また社協は1999年より判断能力の低下した高齢者・障害者等のサービス利用支援や金銭出納管理などを擔う地域福祉權利擁護事業を実施している。これらの多様な事業經營と社協本來の地域福祉組織化との分離傾向も生じており、社協の運動的側面とどう結びつけ、統合的展開を図るかが大きな課題である。また社協の事業經營に對し、規制緩和・供給主體の競争促進の立場から社協のもつ有利な實施條件への見直しの壓力が強まっている。

前述したように2003年度には行政計畫として地域福祉計畫が從來の分野別計畫の高齢者保健福祉計畫、障害者基本計畫、兒童育成計畫を包括する方向で策定される。その動きに對應して民間サイドとして地域福祉活動計畫を住民参加により民主的に策定していく必要がある。しかし、市區町村社協の地域福祉活動の策定率は36%にとどまっている(2000年度)。活動計畫策定には地域分析と住民の生活課題を科學的に明確化することを要するが、そ

のさいホームレスや精神障害者、外国人など従来排除されがちだった人々を地域に統合、インクルージョンする視点が重要である。また地域福祉活動の計画的資金造成として共同募金を位置づける必要があろう。ちなみに2000年度共同募金の総額は248億円である。總括的にいえば地域福祉活動計画の策定、さらに地域福祉計画の策定参加、そして施策・活動の計画的実施を通して、行政と民間との対等平等の民主的パートナーシップを構築し、草の根から住民自治、地方自治と地域福祉の確立をめざしていくことが21世紀地域福祉の歴史的課題である。

ところで地域福祉をめぐる今日の問題のひとつは、地方分権化の志向に逆行するかのよ様な市町村合併の動きである。市町村合併は政府主導で効率的視點から現在3200カ所の市町村を1000カ所に減らす方向で、2005年までに財政的優遇措置をテコとして推進されている。住民の意思によるならばともかく、そうでなく半ば強行されるならば、住民から地方自治・住民自治は遠ざかり、やがて福祉サービス水準の低下、社協の整理統合を招く懸念なしとしない。地域福祉の推進をも制約するリスク要因として看過できない。

4. 東アジア類型としての日韓地域福祉

韓国の地域福祉にはセマウル運動や300カ所を超える社会福祉館活動などユニークな実績があり、また近年自主的に設置された市町村社協は30カ所を数えると聞いている。これらは日本に見られない特徴であり、大いに學ぶ必要がある。日韓地域福祉は東アジア類型として共通點と相違點をもつであろう。日韓地域福祉の情報交換と比較研究を進め、相互に學び合いながら、その成果を世界に発信していきたいものである。

<引用・参考文献>

- 『2000社会福祉協議会活動実態調査報告書』 全国社会福祉協議会、2001年3月
- 厚生労働省監修『平成13年度厚生労働白書』 ぎょうせい、2001年9月
- 『国民福祉の動向』 『厚生指標』 臨時増刊2001年第48巻12号、厚生統計協会、2001年10月
- 経済企画廳編『平成12年度国民生活白書』 大藏省印刷局、2000年11月
- 社会福祉研究会編集『社会福祉法の解説』 中央法規、2001年10月
- 全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会編『NORMA社協情報』 2000年2月号～2002年3月号
- 日本地域福祉學會編集『地域福祉事典』 中央法規、1997年12月

일본 지역복지의 특징적 동향과 과제

발표 井岡 勉(同志社大學 교수)

통역 김 범 수(평택대학교 교수)

1. 사회복지법의 성립·공포와 지역복지의 추진

일본의 지역복지를 연구할 때, 2000년 5월에 제안 6월에 개정 공포된 사회복지법은 지역복지의 법의 틀을 규정하는 데에 있어 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 이 사회복지법은 1951년 제정된 사회복지사업법을 근본적으로 전면 개정한 법으로, 동 법의 목적(제1조)에서는 지역복지의 추진을 제시하고 있다. 동 법안은 「지역복지추진법」이라 할 정도로, 지역복지는 동 법의 키워드라고 할 수 있다.

동 법 4조는 「지역복지의 추진」 규정을 설정하고 지역주민, 사회복지를 목적으로 하는 사업경영자, 사회복지활동가는 상호 협력하여 「복지서비스를 필요로 하는 지역주민이 지역사회를 구성하는 일원으로서 일상생활을 영위하고, 사회, 경제, 문화, 기타 여러 분야의 활동에 참가할 수 있는 기회가 부여되도록」 지역복지의 추진에 노력해야 하며, 지역주민을 최우선으로 하는 제3자의 노력의무를 부과하고 있다. 괄호 「 」의 문헌은 지역복지추진의 목적을 제시하는 것으로 정상화(normalization)실현을 지향하고 있다. 한편 국가 및 지방공공단체는 지역복지추진의 책무가 직접 규정되어 있지는 않지만, 동 법 제6조에서 ①복지서비스의 공급체제의 확보, ②복지서비스의 적절한 이용추진, ③그 외 필요한 제반조치를 규정하고 있다.

동 법 제 10장은 「지역복지의 추진」으로서 사회복지협의회(이하 사협이라고 함)와 공동모금을 규정하고 있다. 사협에 대해서는 시정촌(市町村)·구·광역(둘 이상의 시정

촌), 도도부현(都道府縣), 전국 각 레벨의 사협을 규정하고 있으며, 지역복지의 추진을 목적으로 하는 단체로 규정하고 있다. 기본단위의 시정촌 사협에 대해서는 구역내의 사업경영자 및 사회복지활동가를 구성원으로 하고, 사업으로는 ①사회복지를 목적으로 하는 사업의 기획·실시, ②사회복지활동에의 주민참가 원조, ③조사, 보급, 선전, 연락, 조정·조성, ④사업의 건전육성을 규정하고 또한 광역사업의 실시도 가능하도록 규정하고 있다. 민간성의 담보를 위해 행정청의 직원은 사협 임원의 5분의1 이내로 하고 있으며(중전규정과 같음), 사업자나 활동가의 참가요구에 대해서도 거부할 수 없다. 공동모금에 대해서도 지역복지의 추진목적을 명확히 하고 있다. 동 법은 2003년 4월 실시를 전제로 시정촌지역복지계획, 도도부현지역복지지원계획을 규정하고 있다. 양 계획 모두 법적 책정의무를 부과하지 않으며, 책정·변경할 경우를 규정해 놓고 있는 것은 지방분권의 방향을 반영한 것이라고 할 수 있다. 시정촌의 지역복지계획은 ①복지서비스의 적절한 이용의 추진, ②사업의 건전한 발달, ③지역복지활동에의 주민참여의 촉진을 책정사항으로 하고 있고, 도도부현의 지역복지지원계획은 ①시정촌지역복지지원의 기본방침, ②종사자의 확보·자질향상, ③복지서비스의 적절한 이용추진과 사업의 건전한 발달을 위한 기반정비를 책정사항으로 하고 있다. 모두 주민, 사업경영자, 활동가의 의견반영을 요건으로 하고 있다.

사회복지법의 개정과 동시에 민생위원법이 개정되어 지역복지추진의 담당자로서 민생위원의 위치를 명확히 했다. 민생위원은 「사회봉사의 정신을 바탕으로 언제나 주민의 입장에 서서」 상담·지원을 수행해야 하며 종래의 「명예직」 규정이 삭제되었다. 그 직무는 ①주민의 생활 상태의 파악, ②생활상담·조언·원조, ③복지서비스 이용에의 정보제공·원조, ④사업경영자, 활동가와의 연계·지원, ⑤행정기관의 업무협력, ⑥주민의 복지증진활동으로 규정되어 있다.

2. 지역복지의 추진을 중요시 한 배경 - 사회복지기초구조개혁의 전개필드(field)로서 -

이처럼 지역복지의 추진이 법적인 틀과 함께 중요시되어진 배경은, 1990년대 후반부터 정책사이드에서 검토되어 온 사회복지기초구조개혁의 구체화로서 2000년 사회복지법 등의 관련법 개정을 관철한 「행정조치에서 계약·이용제도에로의 전환」이라는 기본적인 규정요인에서 찾아볼 수 있다. 일본의 사회복지지는 패전 후 50여 년에 걸쳐 행정조치권

한에 따라 실시되어져 왔다. 획일적이며 탄력성을 잃은 채 오늘에 이르고 있으나, 현 시대의 변화에 대응해서 이용자가 복지서비스를 선택하고 사업자와 대등한 입장에서 계약을 하고 이용하는 제도로 개혁하려고 하는 것이다. 2000년 4월에는 그 선두주자로서 고령자대상의 개호보험제도가 발족되었다. 그리고 같은 해 사회복지법과 동시에 개정된 신체장애인복지법, 지적장애인복지법 및 아동복지법(장애아)에 의해 2003년도부터 장애인·아에 대해서도 조치제도에서 계약·이용제도인 지원비지급제도로 바뀌게 된다. 보육소는 이미 제도상 계약·이용제도로 바뀌어져 있다. 그리고 정신보건복지행정은 2003년부터 도도부현에서 시정촌으로 권한이 이양되어지지만 조치제도는 남게 된다.

다음으로 이러한 계약·이용제도를 위해서는, 선택할 수 있는 서비스공급주체의 다원화와 지역예의 참여를 필요로 한다. 「복지서비스의 공급주체의 확보」나 「사업의 건전한 육성」이 그 과제라 할 수 있겠다. 또한 공급주체의 다원화와 지역참여는 이용자의 확보와 서비스 질의 향상을 위한 경쟁을 필연적으로 유발시킨다. 그것은 의사시장원리(擬似市場原理)의 출현이라고 할 수 있다. 더욱이 이용자가 서비스를 적절히 이용하기 위해 정보의 공개·제공, 사업운영의 투명성, 이용자 고충처리, 판단능력이 저하된 이용자의 권리옹호 등 이용자의 이익보호가 필수 불가결이라 하겠다.

「조치에서 계약·이용제도로」 전제하는 요건으로 「생활을 자기가 책임지도록」 하는 원칙이라 할 수 있다. 그러나 현실적으로는 어려운 경제사회 조건하에서 자기노력만으로는 「생활자기책임」을 다하기 어려운 요지원자가 지역 내에 발생하게 된다. 이에 대해 요지원자의 자립을 도와줄 수 있는 「사회연대」를 기초로 한 주민참가에 의한 지역 복지활동이 요청되어진다. 이와 같은 내용으로 보아 새로운 계약·이용형 사회복지의 전개필드로서 지역복지의 계획적 추진이 중요과제로 클로즈업 되어왔다고 볼 수 있다.

일본의 사회복지기초구조개혁은 선진국 공통의 국제적 배경에 있다. 그것은 1980년 전후부터의 복지국가비판, 작은 정부지향의 신자유주의(neo-liberalism), 복지다원주의, 공적부문의 축소와 볼런티어부문 그리고 비공식부문의 각광, 시장주의적 복지 등의 제 경향을 특징으로 한다.

계약·이용제도로의 전환은 이용자와 사업자의 대등평등관계, 그리고 서비스의 선택가능을 기초로 한 적극적 측면을 가지고 있음은 인정되어진다. 그러나, 이미 개호보험의 실시에서 나타난 것과 같이 80-90%의 요개호고령자가 만족하고는 있지만, 10-20%의 저소득층 고령자가 보험료나 이용료 부담에 고통을 느끼며, 이용을 회피하는 경향이 있는 것은 간과 할 수 없는 문제이다. 게다가 각지에서 서비스 기반정비의 미비 등에 따른 선택의 제약, 타산이 맞지 않는 부문이나 지역에서의 사업자의 철수, 종전보다 미비

한 서비스 등의 문제가 발생하고 있다. 기본적인 문제는 이용자의 권리가 서비스의 소비자라고 하는 계약·이용의 권리로 좁혀져, 생존권보장과 사회복지시책에 대한 공적책임의 후퇴경향을 부정할 수 없게 되었다는 점이다.

3. 지역복지활동의 현황과 과제 -사협활동을 중심으로-

사협은 지역복지추진의 중핵으로서 중시되고 있다. 사협은 원래 점령당국의 GHQ의 지시에 의해 설치되었고, 사회복지의 시민참여조직으로서 지역조직화방법과 함께 미국에서 도입·이식되었다. 1951년 전사협과 도도부현사협이 설치되고, 1950년대 후반에는 전국적으로 군시구정촌(郡市區町村)사협의 설치가 완료되었으며, 중앙에서 지방에 이르기까지 톱다운의 관제적 사협만들기에 대한 반성으로 1962년에는 「주민주체의 원칙」에 선 「사협기본요강」이 책정되었다.

1983년에는 시정촌사협도 법제화되었으며, 1990년에는 사회복지사업법의 개정에 의해 사협은 공급주체의 다원화를 배경으로 「서비스사업의 기획·실시」를 맡게되어, 그 방향체로서 1992년 「신사협기본요강」이 책정되었다. 이렇듯 1990년대는 「사업형사협」이 추진되었지만, 2000년 개호보험사업실시에의 참가를 시작으로 사협은 다종다양한 활동을 전개하면서 「경영형사협」으로 재편·추진되고 있다. 그러나, 사협의 운영이 경영주의, 효율주의에 치우치게 되면, 사협 본래의 미션(mission)인 주민주체와 지역복지추진과의 딜레마에 빠지기 마련이다.

2001년 4월 1일 현재, 사협 총수는 시구정촌사협 3366개소, 도도부현·지정도시사협 59개소, 전사협 1개소로 법인화는 100%에 가깝다(전사협조사, 이하동일). 사협직원은 전국·도도부현·지정도시·시구정촌사협을 합해서 총10만명을 돌파했다. 그 중 사업경영직원이 80%를 차지하는 반면 일반사업직원은 20%에 그치고 있다. 홈헬퍼나 데이터서비스 직원, 개호지원전문요원(케어매니저)등이 다수를 차지하고 있어, 사협본래의 커뮤니티워커와 복지활동전문요원은 약 3200명(1990년도)에 불과하다. 주민참가를 원조하는 체제는 빈약하다. 시구정촌사협의 회장은 민간인이 대다수이지만 행정단체장이 회장인 경우가 35%에 이른다. 사협의 사무국장은 예전부터 행정퇴직자나 행정현직의 겸임직원이 많은 편이다(근래 이러한 종류의 조사는 시행되지 않고 있다). 회장과 사무국장에서 읽어낼 수 있는 이러한 경향은 행정에 의한 사협의 컨트롤을 의미하며 극복해 나가야 할 사협민주화의 기본문제이다. 시구정촌사협의 2000년도 수지결산액은 평균 1억 6천7백만엔이

다. 재원으로는 행정보조금 등 공공재원이 72%에서 48%로 격감했고, 새로운 개호보험 참가에 따른 개호보수는 27%이며, 회비·공동모금배분금·기부금·기타를 합한 민간자주재원은 전년의 16%에서 46%로 증가했다. 개호보수는 사협도 하나의 사업자로서 같은 업자들과의 경쟁을 통해 획득해야 하는데, 이는 지역을 대표하는 공공적인 사회복지법인으로서 유리한 조건을 갖는다는 외부의 비판도 크기 때문에 반드시 개호보수가 안정 재원이라고 보기는 어렵다.

시구정촌사협의 사업활동(2000년도 실적, 전사협조사)에 있어서는 고령자의 욕구조사가 약 반수정도 실시되고, 주민좌담회는 37%에 그치고 있다. 반면, 고민상담은 90%, 생활복지자금대출은 100%에 가까운 사협이 실시하고 있다. 초등학교를 기준으로 한 촌락단위의 지구(地區)사협 설치율은 28%, 복지위원 등의 설치율은 38%이며, 지구사협의 설치는 간사이(關西)가 활발한 편이다. 복지문제를 안고 있는 당사자조직화(當事者組織化)는 신체·지적장애인이거나 모자가정의 모임은 절반가량의 사협이 관여하고 있으며, 독거노인의 모임, 외상노인의 모임, 치매노인의 모임, 개호자의 모임은 10-20%의 사협이 지원하고 있고, 부자가정의 모임에의 지원은 7%이다.

시구정촌사협의 볼런티어센터는 91%의 설치비율을 보이고 있다. 사협의 볼런티어활동은 원래 1960년대 전반에 선의은행(善意銀行)의 시도가 각지로 전해지고, 1973년 국고보조로 볼런티어센터의 설치가 시작되었다. 1985년 이후의 볼런토피아사업(국고보조), 1993년 정부의 볼런티어정책제기와 전사협의 계획적 추진, 그리고 1995년 1월의 한신·아와지 대지진(고베 대지진)으로 130만 명의 볼런티어가 모여든 이후 볼런티어활동이 크게 확장되었다. 2000년 4월 현재 전국 사협의 볼런티어센터에 등록된 인원수는 712만 명(1980년 대비 4.4배), 그룹수는 약 9만6천(상동, 5.9배)이 되었다. 센터사업으로서는 일반적인 수급조정과 볼런티어 양성강좌, 그룹지원, 학교복지교육지원이나 기업·노조의 사회공헌활동의 지원 등이 행해지고 있다. 볼런티어 활동가는 주로 주부에게 크게 의존하고 있어 젊은이들의 참여가 적은 것이 문제점으로 제기되고 있다.

볼런티어 활동과 관련하여 NPO(비영리단체)가 대두되고 있다. NPO도 고베 대지진을 계기로 1998년 의원입법으로서 NPO법(특정비영리시민활동촉진법)이 제정·실시되었다. 비영리의 시민활동단체는 1996년도 (구)경제기획청의 조사에서 85,786단체였고, NPO법에 의해 인증 받은 단체는 2000년 10월을 시점으로 2763단체, 그 중 2/3는 보건·의료·복지관계의 활동을 전개하고 있다. 사협은 이들 NPO와 연대해 나가는 것이 과제이다.

오늘날 지역복지과제의 하나로 지역안에서 고립되거나 고독사(孤獨死) 등 사회적 고립을 없애기 위한 노력이 모색·진전되어지고 있다. 소지역(小地域)네트워크 활동이 그것

으로, 고립되기 쉬운 요지원고령자에게 문안인사나 보살핌, 안부확인 등 이웃주민의 불런티어에 의한 개별지원네트를 결성하는 활동이다. 접근방법으로는 식사서비스도 활용되고 있다. 소지역 네트웍을 실시하는 시구정촌 사협은 60%에 이른다. 지금 주목할만한 움직임으로 1990년대 후반부터 전국적으로 확대되고 있는 「후레아이 이끼이끼살롱」 모임이 있다. 이것은 지역에서 고립되기 쉬운 고령자 등의 이용자와 이웃의 불런티어가 각각 10명 내외의 인원수로 월 1회~수 회, 2시간정도 집합장소에 모여 이야기나 노래 등 즐거운 프로그램을 공동기획·실시하는 것으로 2000년 1만6천 개소 현재는 2만 개소가 넘는 것으로 추정된다. 이 살롱은 원래 고령자중심이었지만, 최근에는 소자녀화에 따른 육아지원살롱도 점점 확산되는 추세이고, 장애인살롱도 시도되어지고있다. 과제로는 살롱활동과 개별지원의 네트웍 활동과의 연결을 강화함과 동시에 ‘풀뿌리지역에서 복지마을만들기’에의 연계성과 전개를 꾀해야할 필요가 있다.

이렇듯 소지역복지활동은 지역 사협을 거점으로 전개되어지기 위해서는 지역주민의 자치회조직과 민생위원의 연대협력이 절대적으로 필요하다. 특히 민생위원은 앞에서 서술한 것처럼 주민의 입장에 서서 중심 인물(key-person)로서의 활동지원이 기대된다. 민생위원제도는 창설85주년의 역사를 지니며, 200세대 1인의 비율로 지역에 배치되어(3년 임기) 있는데, 1998년 12월 개선(改選)으로 약21만6천여명(주임아동위원 1만4천여명을 포함)이 되었다. 민생위원은 아동위원과 겸임하고 있으며, 또한 육아지원이나 아동문제의 심각화를 배경으로 1994년 주임아동위원이 배치되었다. 민생위원의 활동건수는 우애방문을 시작으로 3천 6백 1만건, 상담지도건수는 1천2백9십6만건에 달한다. 민생위원 구성의 남녀균등은 달성했지만 젊은층의 확보는 어려워 고령화가 확산되고 있다.

사협의 직접사업경영부문의 비중이 점점 커지고 있다. 시구정촌사협의 개호보험참가 현황은 헬퍼(유급가정봉사원) 등의 방문개호사업이 72%, 개호지원센터의 케어매니지먼트, 거택개호지원사업은 67%, 데이서비스, 통원개호사업은 42%(이하 2001년도), 요개호 인정 조사수탁 49%, 방문입욕개호사업이 28%(이하 2000년도)로 되어 있다. 개호보험사업 이외의 재가복지서비스로서 식사서비스 실시 사협은 74%, 이송서비스실시는 31%(2000년도)이다. 사협이 1980년대 후반부터 협동을 권장해 온 주민참가형 재가복지서비스 단체 파악수는 1900여 단체이다. 또 사협은 1999년부터 판단능력이 저하된 노인·장애인 등의 서비스이용지원이나 금전출납관리 등을 담당하는 지역복지권리옹호사업을 실시하고 있다. 이러한 다양한 사업경영과 사협 본래의 지역복지조직화와의 분리경향도 발생하고 있어 사협의 운동적측면과 어떻게 연계하여 통합적인 전개를 도모해 나갈 것인가가 큰 과제이다. 또 사협의 사업경영에 대하여 규제완화·공급주체의 경쟁촉진의

입장에서 사협이 갖는 유리한 실시조건을 개선하라는 압력이 커지고 있다.

앞에서 서술한 것처럼 2003년에는 행정계획으로서의 지역복지계획이 종전의 분야별계획이었던 고령자보건복지계획, 장애인기본계획, 아동육성계획을 포함하는 방향으로 책정된다. 이러한 동향에 대응하여 지역복지활동계획을 민간차원에서 주민참가에 의해 민주적으로 책정해 나갈 필요가 있다. 그러나, 시구정촌사협의 지역복지활동의 책정율은 36%에 그치고 있다.(2000년도) 활동계획책정에는 지역분석과 주민의 생활과제를 과학적으로 명확히 할 필요가 있으며, 그 경우 노숙자(홈리스)나 정신장애인, 외국인등 지금까지 배제되기 쉬웠던 대상자들을 지역에 포함시켜 통합하는 시점이 중요하다. 또한 지역복지활동을 계획적으로 자금조성을 하는 공동모금의 역할을 재정립할 필요가 있다. 참고로 2000년도 공동모금의 총액은 248억엔이다. 총괄적으로 지역복지활동계획의 책정, 그리고 지역복지계획의 책정참가, 그리고 시책·활동의 계획적 실시를 통해서 행정과 민간과의 대등하고 평등한 민주적 파트너쉽을 구축하고, 풀뿌리주민자치·지방자치와 지역복지의 확립을 추구해 가는 것이 21세기 지역복지의 역사적 과제이다.

그런데 지역복지를 둘러싼 문제점 중의 하나는 지방분권화지향에 역행하는 듯한 시정촌합병의 움직임에 있다. 시정촌합병은 정부주도로 효율적인 시점에서 현재 3200개 지역의 시정촌을 1000개의 지역으로 줄이는 방향으로 2005년까지 재정적우대조치(財政的優遇措置)라는 명목하에 진행시키고 있다. 주민의 의사를 따르지 않고 반강제적으로 추진해 나간다면 지방·주민자치는 멀어지기 마련이다. 더 나아가 복지서비스수준의 저하와 사협의 정리통합을 초래할 우려가 있다. 지역복지의 추진을 제약하는 위험요인으로서 간과해서는 안될 것이다.

4. 동아시아유형으로서의 한일지역복지

한국의 지역복지에는 새마을운동, 300여 개를 넘는 사회복지관활동 등과 같은 독특한 활동실적이 있고, 또한 최근 자주적으로 설치된 지방사회복지협의회는 30여 개에 이른다고 듣고 있다. 이것은 일본에서는 볼 수 없는 특징이며, 배워야 할 필요성이 크다고 본다. 한일지역복지는 동아시아유형으로서 공통점과 상이점을 갖고 있다. 한일지역복지의 정보교환과 비교연구를 추진하고 서로 배워나가면서 그 성과가 전 세계에 발산되기를 기대해 본다.

<인용 · 참고문헌>

- 『2000社會福祉協議會活動實態調查報告書』全國社會福祉協議會, 2001년 3월
厚生勞動省監修 『平成12年厚生勞動白書』 行政, 2001년 9월
『國民福祉의 動向』, 『厚生의 指標』 臨時增刊 2001년 제48권 12호, 厚生統計協會, 2001년 10월
經濟企劃廳編 『平成12年度國民生活白書』 大藏省印刷局, 2000년 11월
社會福祉研究會編集 『社會福祉法の解説』 中央法規, 2001년 10월
全國社會福祉協議會地域福祉推進委員會編 『NORMA社協情報』 2000년 2월호~2002년 3월호
日本地域福祉學會編集 『地域福祉事典』 中央法規, 1997년 12월