

## 韓国の地域社会福祉実践機関「地域社会福祉館」の研究

竹 並 正 宏<sup>\*1</sup>

### 要 約

本研究の目的は、韓国における地域社会福祉館の概念および歴史、地域社会福祉館の設置現況、事業対象、事業内容、光州地域「某福祉館」の地域社会福祉事業、地域社会福祉館の発展方向に関する研究である。現在、地域社会福祉館は地域住民に対する直接的なサービスを提供することに役割が集中されている場合が多く、サービスの連携、調整および統合は相対的に弱い。その原因として、韓国の社会福祉政策は経済政策を優先しつつも後に回されてきた様々な社会問題に対する対応について、予算不足、マンパワー不足、国民の認識不足など課題があり、その結果サービスが重複、分散化されるなどの問題点が生じている。したがって、地域社会における企業、学校、宗教団体、市民団体など体系的に連携させ、地域社会にある社会資源を効率的に動員させる必要がある。

### 1. 地域社会福祉館の概念および歴史

韓国における地域社会福祉館 (community welfare center) は、一般的に直接サービス (個人及び家庭問題等の相談、放課後児童プログラム、給食サービス、老人余暇プログラム、青少年の社会教育プログラム、就職・副業の斡旋など) を提供して、地域社会を組織して地域社会の福祉問題を解決する中心的な役割を果たす福祉施設であると理解できる。そのため、地域社会福祉館は何よりも地域社会住民が自分たちの欲求を満たすために自発的に利用できる施設でなければならない。地域社会の福祉問題を解決する主体である地域住民が互いに連帯できるように、彼らが必要な福祉サービスを提供し地域社会問題を予防・治療する総合的な社会福祉サービスの伝達機能としての役割を果たさなければならない。

地域社会福祉館に関するこのような一般的な理解を前提に、2007年の保健福祉部の「社会福祉館および在宅福祉奉仕センターの運営に関する業務処理要領案内」を中心に、地域社会福祉館に関してさらに具体的な意味を把握していくことにする。この案内書によると、社会福祉館は地域社会内で一定の施設と専門人材を備えて、地域社会の人的・物的な資源を動員し、地域社会の総合的な社会福祉事業を遂行する社会福祉施設であると規定されている。それゆえに、福祉サービスの欲求を持っているすべての地域住民を対象に、保護サービス・在宅福祉サービス・

自立能力を培うための教育訓練のような福祉サービスの提供・家庭機能強化および住民相互間の連帯感の育成を通じた地域社会問題の予防と治療・住民福祉増進のための総合福祉センターの役割を果たすべき点を強調している<sup>1)</sup>。

地域社会福祉館の起源は、1884年のイギリスのトインビー・ホール (Toynbee Hall) 1889年のアメリカのハル・ハウス (Hull House) のような隣保館運動 (settlement movement) であり、それは貧困者の居住環境及び労働環境の改善、教育による貧困の原因を取り除くことに関心を示すものである。このため、地域内に限られた貧困階層だけを対象に事後選別して援助を行う、慈善組織協会事業とはその性格が異なっている。隣保館は貧しい個人や家族、集団を対象に相談活動や家庭訪問を行なって貧困者の困難な状況を共にし、専門性を必要とする問題が生じた場合には生活環境調査員、心理学者、精神科医師、職業相談家などを活用する場合もある。

韓国の地域社会福祉館は、1906年にアメリカの宣教師メリー・ノールズ (Mary Knowles) が女性啓蒙運動を目的に元山 (ウォンサン) に設立した「パンヨルバン」という隣保館が始まりである。続いて1921年にメソジスト教会は現在の「テファ・キリスト教社会福祉館」の前身である「テファ女子館」を創設した。日本の植民地時代に、朝鮮総督府もやはり1930年代に職業補導と救護事業のために隣保館を

\*1 九州栄養福祉大学 食物栄養学部 食物栄養学科

(連絡先) 竹並正宏 〒803-8511 北九州市小倉北区下道津5丁目1番1号 九州栄養福祉大学

E-Mail: takenami@knwu.ac.jp

設置した。終戦後の1970年代初頭まで社会福祉館の事業は外国の援助団体と民間機関を中心に進められた。しかし、1988年に「住宅建設促進法」によって、低所得層のための永久賃貸住宅に社会福祉館を設置することが義務化され、社会福祉館を建設して運営するのに国庫を補助する指針が備えられることにより、政府主導の地域社会福祉館の設立が本格的に始まった。引き続いて1990年代以降、政府および地方自治体は社会福祉需要に対応する社会的な機構として地域社会福祉館を本格的に設立するようになり、そのほとんどは民間法人に委託して運営している<sup>2)</sup>。

## 2. 地域社会福祉館の設置現況、事業対象および事業内容

それでは、地域社会福祉館は現在どれくらい設置・運営されており、主な事業対象は誰なのか、さらにはどのようなサービスが提供されているのかを調査し考察する。

### 1) 地域社会福祉館の設置現況

保健福祉部の「2006年度社会福祉館現況」によると、2006年6月現在全国の社会福祉館は391箇所である。類型別には「イ」型福祉館が149箇所、「ロ」型福祉館が201箇所、「ハ」型福祉館は41箇所運営されている。運営主体別に分けて調べてみると、社会福祉法人289箇所、非営利法人58箇所、地方自治体22箇所である。所在別に区分してみると、市地域145箇所、郡地域23箇所、区地域224箇所である。地域別にはソウル94箇所、釜山49箇所、大邱25箇所、仁川16箇所、大田18箇所、光州19箇所、そして全羅南道16箇所である。〈表1〉は地域社会福祉館の現況を整理したものである<sup>3)</sup>。

しかし、まだ市地域の10箇所、郡地域の68箇所に地域社会福祉館が設置されていない。特に全羅南道は郡地域13箇所、市地域1箇所に地域社会福祉館が設置されておらず、京畿道地域とともに全国で地域社会福祉館がもっとも少なく設定されている地域である<sup>4)</sup>。

### 2) 地域社会福祉館の事業対象および事業内容

地域社会福祉館の事業対象は、社会福祉サービスに対する欲求を持っているすべての地域住民である。ところで、次に該当する地域住民は一般地域住民に優先して事業対象とする。

- ①国民基礎生活保障受給者、次上位階層など、低所得住民
- ②障害者、老人、母子家庭など、脆弱階層住民
- ③職業、副業訓練および就職斡旋が必要な住民
- ④乳児、児童および青少年の保護および教育が必要な住民
- ⑤その他、緊急支援が必要と認められる住民

上記のような対象に対して地域社会福祉館は地域社会の特性と地域住民の福祉欲求に対する調査結果をもとに、事業対象を自主的に決定するが、以下の分野別の単位事業の中で該当する社会福祉館の実情に合わせたプログラムを選定して行なう。ただし、上記の優先事業対象者のために8つ以上のプログラムを選定して行ない、優先事業として指定された下記のプログラムのうち、分野別に各1つ以上を含めなければならない。この場合、管轄市長・郡守・区役所長が地域的な特性を考慮して特に必要と認める場合、事業分野および単位事業を調整しながら別途の事業を開発して推進することができる。

地域社会福祉館が地域社会で遂行する事業分野は、家族福祉事業・地域社会保護事業・地域社会組織事業・教育文化事業・自活事業等がある。家族福祉事業の単位事業は、家族関係の増進・家族機能の補強・家庭問題の解決および治療・扶養家族支援事業に分けて行なう。地域社会保護事業の細部的な単位事業は、給食サービス・保健医療サービス・経済的な支援・日常生活の支援・情緒サービス・一時保護サービスがある。地域社会組織事業は、住民組織化および教育・福祉ネットワーク構築・住民福祉増進・自発奉仕者の要請および支援者の開発と組織事業を単位事業とする。教育文化事業の単位事業は、児童および青少年の生涯教育・成人の技能教室・お年寄りの余暇文化・文化福祉事業が含まれる。自活事業の単位事業は、職業技能訓練・就職斡旋・職業能力開発・自活共同体育成である。地域社会福祉館事業の主な内容を整理すると〈表3〉のようになる<sup>5)</sup>。

### 3. 光州地域の「福祉館」の地域社会福祉事業

地域社会福祉館の基本的な事業内容を前提としながらも、地域社会福祉館事業は福祉館が位置する地域社会の特徴、地域住民の欲求の差を背景に相当異なる姿を見せてもいる。それで、光州広域市にある「福祉館」の地域社会福祉の実践活動を通して地域社会福祉館の地域社会の福祉活動の様子を考察する。

#### 1) 光州広域市「福祉館」の現況概要

光州広域市「福祉館」は社会福祉サービスの欲求を持つ地域社会住民の生活の質を向上させ、低所得層の自立能力を培い、自立の基盤を造成し、さまざまな地域社会問題を予防して治療することによって、共に生きる住民の相互間の連帯感を育成する目的で1992年2月開館した。

光州広域市「福祉館」の施設規模は「ロ」型で、地下1階、地上3階の建物である。地下には老人大学長室、地域児童センター調理室および食堂、セミナー室、地下講堂がある。1階には障害者の歯科室、事務室、料理教室、青少年勉強部屋があり、2階に

表1 社会福祉館の運営現況総括(2006年6月30日現在)

区 分 市道別	社会福祉館											
	総計 (箇所)	類型別			運営主体別					所在別		
		イ 型	ロ 型	ハ 型	社会 福祉 法人	非営 利法 人	学校 法人	自治 体	未定	市	郡	区
計	391	149	201	41	289	58	22	22		145	23	224
ソウル	94	42	48	4	71	13	11					94
釜山	49	25	20	4	41	4	2	2			1	48
大邱	25	14	11		24	1					1	24
仁川	16	4	11	1	10	5	1					16
光州	19	4	14	1	16	3						19
大田	18	4	11	3	15	2	1					18
蔚山	7	4	3		2	2		3			3	4
京畿	47	20	18	9	36	5	6			47		
江原	13	5	8		11			2		10	3	
忠北	11	2	6	3	10	1				8	3	
忠南	15	4	8	3	7	4		4		14	1	
全北	17	5	6	6	16	1				16	1	
全南	16	3	11	2	6	9		1		12	4	
慶北	15	3	10	2	9	4		2		14	1	
慶南	21	9	9	3	10	3	1	7		18	3	
济州	8	1	7		6	1		1		6	2	

\*イ型：600坪以上，ロ型：300～600坪未満，ハ型：300坪未満

出所：保健福祉部(2006年)，P.6

表2 市・道別の社会福祉館未設置地域現況(2006年12月31日現在)

分 区 地 域	全国市・郡・区				社会福祉館未設置地域(箇所)			
	計	市	郡	区	計	市	郡	区
計	232	74	89	69	78(10)	10(1)	68(9)	
ソウル	25			25				
釜山	16		1	15				
大邱	8		1	7				
仁川	10		2	8	2		2	
光州	5			5				
大田	5			5				
蔚山	5		1	4				
京畿	31	25	6		14(3)	8(1)	6(2)	
江原	18	7	11		8(2)	1	7(2)	
忠北	11	3	8		7(1)		7(1)	
忠南	15	6	9		8		8	
全北	14	6	8		8(2)		8(2)	
全南	22	5	17		14(1)	1	13(1)	
慶北	23	10	13		12		12	
慶南	20	10	10		5(1)		5(1)	
済州	4	2	2					

\* 社会福祉未設置地域の箇所数には建設中の地域<( )>に表示も含まれている。

出所：保健福祉部(2007年), P.3

は地域児童センター, 美術教室, ピアノ教室が位置する。3階には自発奉仕者室, 成人および児童社会教育プログラム室がある。

光州広域市「福祉館」で活動している社会福祉職員の構成は, 館長・課長・チーム長・社会福祉士・運転士・社会的職務・技能教師など36人となってい

る。技能職および社会的職務を除く職員のほとんどが社会福祉士1級あるいは2級を持っている。

地域社会の資源動員の内容を調べてみると, 月1回以上持続的に奉仕活動をしているボランティアの数は149名であり, 主な支援団体は「サムスン電子光州工場」など59箇所を確保している。支援金と各

表3 地域社会福祉館の主な事業内容

分野	単位事業	優先対象プログラム
家族福祉事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 家族関係の増進</li> <li>・ 家族機能の補強</li> <li>・ 家庭問題の解決</li> <li>・ 扶養家族支援事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 個人および家庭問題などを相談</li> <li>－ 放課後の児童保護プログラム</li> </ul>
地域社会保護事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 給食サービス</li> <li>・ 保健医療サービス</li> <li>・ 経済的な支援</li> <li>・ 日常生活の支援</li> <li>・ 情緒サービス</li> <li>・ 一時保護サービス</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 給食サービス</li> <li>－ 昼間保護所，短期保護所の運営</li> </ul>
地域社会組織事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住民組織化および教育</li> <li>・ 福祉ネットワーク構築</li> <li>・ 住民福祉増進</li> <li>・ 自発奉仕者の要請および支援者の開発と組織</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 住民組織体の形成および運営</li> <li>－ 福祉ネットワークの構築</li> </ul>
教育文化事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 児童および青少年の生涯教育</li> <li>・ 成人の技能教室</li> <li>・ お年寄りの余暇文化</li> <li>・ 文化福祉事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 老人余暇・文化プログラム</li> <li>－ 児童・青少年社会教育プログラム</li> </ul>
自活事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職業技能訓練</li> <li>・ 就職斡旋</li> <li>・ 職業能力開発</li> <li>・ 自活共同体育成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 就職・副業の案内および斡旋</li> <li>－ 就職・副業技能訓練および共同作業場の運営</li> </ul>

出所：保健福祉部(2006年), P.6

種物品を支援する個人支援者は、109名であり、こうした人的・物的資源を合わせて、支援する事業対象であるクライアントの現況は<表4>のようである<sup>6)</sup>。

## 2) 光州広域市「福祉館」の地域社会福祉事業

### (1) 家族福祉事業および主なプログラム

まず、光州広域市「福祉館」の家族福祉事業の内容を調べてみると、家族関係増進事業は相談を中心に行なわれる。家族機能補強事業は、地域児童センター・青少年勉強部屋・センター試験勉強部屋・基礎

生活受給対象教育支援が主な事業である。この事業の中で地域児童センターは「愛と希望が芽生える教室」という集団指導プログラムを通して、家庭の事業が困難な理由で社会的な刹那感や心理的な萎縮および疎外感を持っている地域社会貧困階層住民の子供たちに自信感と自尊心を向上させ、円満な対人関係を維持するように助けている。家庭問題の解決・治療事業の主なプログラムについては、低所得家庭の青少年の情緒・社会的な支援事業である。

表4 光州広域市「福祉館」のクライアント現況

保護類型	独居老人	障害者	少年少女家長	片親	低所得	その他	合計
世帯 (名)	18(18)	12(20)	14(20)	41(66)	23(28)	1(1)	109(153)

出所：光州広域市「福祉館」のホームページ。

## (2) 地域社会保護事業および主なプログラム

次に、地域社会保護事業の主な内容である。光州広域市「福祉館」の保健医療サービスの主なプログラムは無料歯科診療である。これは医療費負担と移動の不便などにより、歯科診療に消極的なクライアントを対象に口腔疾患を早期に発見したり治療したりするサービスである。経済的な支援の細部事業は、出会いの日・フードバンク事業でなされている。情緒サービスは正月の挨拶奉仕団を中心に運営されている。このプログラムは祝祭日を一人で過ごす地域の一人暮らしの老人の寂しさを慰める効果と共に、地域社会の青少年が貧しい隣人に対して関心と愛情を広げるようにする目的のプログラムである。

## (3) 地域社会組織事業および主なプログラム

続いて、地域社会組織事業の主な内容を考察していく。住民組織化および教育事業で大きな役割を担うプログラムは、全国平和芸術祭・実習指導・教養講座・奉仕団事業などである。このうちの一つ、全国平和芸術祭プログラムは世界平和を祈願するイベントで、法人の創立記念日に合わせて毎年1回実施される。1995年第1回の大会を初めに、5～6回大会は地方交流イベント、7～9回の大会は全国平和芸術祭として開催され、多様な形態の文化芸術イベントと共に平和理念を伝えている。

福祉ネットワークの構築は、住民サービスの向上や地域社会発展等の調査および実態調査・障害者と健常者が一緒にする Open School・学校社会事業・地域社会福祉協議体の活動を中心に行なわれる。

特に Open School プログラムは、障害者の社会的な発達および成長のために、障害者と健常者が一緒に行う多様な統合プログラムに参加する機会を提供するものである。このプログラムを通して障害者の社会性を向上させ、地域社会統合に寄与するものである。さらに障害者に対する認識を変化させ、差別をなくして望ましい価値観を形成できるようにするプログラムである<sup>7)</sup>。

住民福祉増進事業としては、敬老慰問・住民便宜

施設の提供・ニュースレターの制作および配布事業がある。自発奉仕者の養成および支援者の開発・組織支援事業として、支援者の管理・自発奉仕団体組織および管理・広報活動などのプログラムを活用する。このうち、敬老慰安事業の主なプログラムは地域住民に貧しい地域社会のお年寄りと共に参加する機会を提供するもので、子供の出し物・伝統遊び・主婦による公演などが一緒に開催される。さらに、対象のお年寄りにさまざまな公演と一緒にプレゼントを配り生活に活力を吹き込むことが目的である。何よりもこのプログラムは、地域社会の児童と青少年に親孝行と愛情を実践することを経験させることにより、共に生きていく美しい地域共同体作りを拡大することに意味がある。

## (4) 教育文化事業および主なプログラム

続いて、光州広域市「福祉館」の教育文化事業の内容について調査した。児童・青少年技能教育事業として、技能指導(パソコン, ピアノ, 美術)・学習指導(英語, 論述, 作文, 漢字)プログラムを利用する。成人技能教育プログラムとしては、職業副業技能指導(パソコン, 調理)・女性教養および趣味指導(生け花, ヨガ, 大衆歌謡指導)・生涯学習プログラム(論述教師資格証, 童話口演指導者)・雇用促進訓練(パソコン活用, 情報処理)・生涯学習館の運営(教育的資源部指定)などがある。お年寄りの余暇文化事業としては、敬老堂(韓国政府が行う高齢者向けの施策)の支援・老人情報化教育・平和老人大学・健康運動教室・ヨガ専門プログラムを中心に行なわれる。文化福祉事業としては青少年福祉学校が特徴である。青少年福祉学校プログラムは、青少年が奉仕活動から点数を取るための形式的な行為ではなく、自発奉仕活動の本来の意味を把握して参加できるようにし、奉仕活動を制度化して学校ではない場所で新たな経験をする機会を提供するものである。

## (5) 自活事業および主なプログラム

最後に、光州広域市「福祉館」の自活事業の主な内

容を調査し考察する。職業技能訓練事業は希望のパソコン分け合いプログラム、職業能力開発事業は勤労意欲増進教育プログラムを中心に行なわれる。このうち、希望のパソコン分け合いプログラムは情報化社会において、年少少女家長（保護者を失い未成年者が家長の役目を果たしていること）をはじめとする地域社会貧困層が疎外されないように、無償で中古のパソコンを普及するものである。ところが、パソコンの普及率がかなり改善されているにもかかわらず、パソコンが故障した場合に修理費用や技術問題などで長期間放置することが多く、利用率において格差は縮まらない。それで光州広域市「福祉館」は自活事業の一環として家庭および会社で交替されるパソコンを支援され、低所得家庭および情報化疎外階層にパソコンを普及すると共に、維持補修と教育も支援することで情報化社会の市民となるように支援をしていく。

#### 4. 地域社会福祉館の発展方向

以上のように、光州広域市「福祉館」の事業を中心に地域社会福祉館の福祉実践の主な内容を調べてみた。ところが、地域社会福祉館事業の内容および事業方式に影響を及ぼす地域住民の欲求の変化、住民参加と地方自治の拡大、地域社会福祉計画の樹立、地方自治体への交付金の施行などのような外部環境の目まぐるしい変化は、地域社会の社会福祉伝達体系すなわち、地域社会問題を予防・治療する総合的な社会福祉サービスの伝達機構として福祉館活動の新たな方向付けを要求している。ここではこのような環境の変化に対処するために、地域社会福祉館はどのような方向付けをすべきかを考察していく。

第一に、地域社会福祉館サービスの専門性を高めなければならない。地域社会福祉において、多様なサービス伝達体系としての社会福祉館の位置を確保

するためには、非専門的な福祉サービスに比べて優れた効率性つまり、保護サービス、在宅サービス、自立能力を高める教育訓練などの必要な福祉サービスの提供の中心的役割を發揮することが重要である。このためには、社会福祉士の再教育と学習の組織化が重要になる。

第二に、地域住民の組織化を図って住民参加を拡大させなければならない。このことは、住民を受動的な福祉サービス対象者として見なすのではなく、福祉館プログラムと運営に地域社会の住民が積極的に参加できる機会を拡大することから始める必要がある。さらには、このような参加によって住民自らが自力で福祉問題を解決できる能力を強化できるように、組織化の技術と戦略が重要である<sup>8)</sup>。

第三に、地域社会の福祉サービスのネットワークを強化しなければならない。現在、地域社会福祉館は地域住民に対する直接的なサービスを提供することに役割が集中されている場合が多く、サービスの連携、調整および統合は相対的に弱い。その原因として、社会福祉館は社会福祉館設置・運営規定が保健福祉部の訓令として制定され、その第2条に「社会福祉館は地域社会で一定の施設と専門家及びボランティアを確保し、住民のニードに対応するための総合的な社会福祉事業を遂行する社会福祉施設である」と定義しているが、様々な社会問題に対する対応について、予算不足、マンパワー不足、国民の認識不足などの課題があり、その結果サービスが重複、分散化されるなどの問題点が挙げられる<sup>9)</sup>。したがって、地域社会福祉館は地域社会における企業、学校、宗教団体、市民団体等を体系的に連携させて、地域社会にある資源を効率的に動員させる必要があることを強調したい。

#### 文 献

- 1) カン・チョルヒ, チョン・ムソン: 地域社会福祉実践論. ナナム出版社, ソウル, 2006.
- 2) キム・ボムス, シン・ウォンウ: 地域社会福祉論, 京畿道共同体, ソウル, 2006.
- 3) 韓国保健福祉部: 2006年度社会福祉館現況. ソウル, 2007.
- 4) 韓国保健福祉部: 2006年度社会福祉館および在宅福祉奉仕センターの運営に関する業務処理要領案内. ソウル, 2007.
- 5) 韓国保健福祉部: 保健福祉白書. ソウル, 2007.
- 6) 光州広域市「福祉館」ホームページ(光州広域市西区内防路410), 韓国光州広域市, [jpn.gjcity.net/\\_jpn/htm/business/business\\_02\\_05.jsp](http://jpn.gjcity.net/_jpn/htm/business/business_02_05.jsp), 2009/05/12.
- 7) キム・ジュンギ: 韓国社会福祉ネットワークの効果性. ソウル大学出版部, ソウル, 2006.
- 8) 嚴基郁: 韓国における老人福祉政策の形成過程に関する研究. 日本社会事業大学大学院, 東京, 1996.
- 9) 李秀貞: 韓国における社会福祉館の現状. 立教大学大学院コミュニティ福祉学研究所, 2008.

(平成21年6月15日受理)

## A Study of “Community Social Welfare Centers” in Korea that Implement Community Social Welfare

Masahiro TAKENAMI

(Accepted Jun. 15, 2009)

Key words : social welfare centers, local residents, splintering of services, local areas

### Abstract

This study discusses the concept and history of community social welfare centers in Korea and clarifies their implementation status, operation objectives and description. It also examines the operation of community social welfare at the “Welfare Centers” in Gwangju and considers the direction of the development of community social welfare centers in Korea. Currently, the role of community social welfare centers is mainly to provide direct services to local residents. However, collaboration, adjustments, and integration of services are relatively weak. As a result, there are problems such as overlapping, deconcentrating, and splintering of services. Therefore, it is necessary to organize resources in communities more efficiently through systematic collaboration with companies, schools, religious groups, and citizen groups in local areas.

Correspondence to : Masahiro TAKENAMI Department of Food Nutrition  
Kyushu Nutrition Welfare University  
Kitakyushu, 803-8511, Japan  
E-Mail: takenami@knwu.ac.jp

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.19, No.1, 2009 85–92)