

地域福祉推進の中核機関における「危機」状況に関する一考察

—— 韓国の社会福祉館・日本の社会福祉協議会の相対化から ——

朴 兪 美

要 旨

本研究では、地域福祉が制度・政策によって拡張されるなかで、地域福祉推進の中核機関に求められている機能・役割、組織の位置づけ等について探る。そのために、日本の社会福祉協議会と韓国の社会福祉館を取り上げ、両機関の相対化を通じた分析を行う。

日本の社会福祉協議会と韓国の社会福祉館は、両国において地域福祉推進を担う中核機関として制度・政策によって形成されてきた組織である。半官半民という独自の位置づけをもって展開されてきた両機関には、福祉サービスの「市場化」と「地域化」が同時に進むなかで、新たな機能・役割が求められている。組織の新たな存在意義が問われている今日の状況を「危機」と捉え、両機関の歴史的な文脈と危機状況にかかる「重大局面」を相対化し分析する。

その結果、両機関における半官半民という組織の位置づけについて、官と民をつなぐ媒体という積極的な解釈の必要性を示す。官と民をつなぐ媒体の機能・役割は、官と民の動的均衡をなすことであり、それを果たすには組織マネジメントだけではなく、地域マネジメントが求められる。

キーワード：地域福祉推進，社会福祉館，社会福祉協議会，危機，相対化

1. 問題提起

最近の制度・政策の動向からすると、福祉における地域アプローチは拡張の一路にある。介護保険制度の生活支援体制整備、生活困窮者自立支援制度、社会福祉法人制度改革等における「地域づくり」の推進は、それを端的に示す。さらに「地域づくり」には福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりまで想定されている（厚生労働省地域力強化検討会2017）。こうした

地域アプローチは地域福祉への期待であり、言い換えれば、制度・政策によって地域福祉が拡張されているということである。

しかし、地域福祉の拡張のなかで、「危機」という状況にさらされている組織がある。地域福祉推進の中核機関である社会福祉協議会（以下、社協）である。社協は地域福祉を推進する民間団体として、法律上位置づけられている制度従属的な機関である。これまでも制度や政策の動きのなかで、社協は新たな機能・役割が求められる「危機」状況を乗り越えてきた¹⁾。「半官半民」「行政に次ぐ公共的機関」等は、その危機を乗り越えながら、社協が組織の位置づけを示してきたものともみられるが、新たな地域アプローチが登場しているいま、再び「社協の組織・事業体制の見直し」（全社協2017）が求められている。

一方、地域福祉推進の中核機関として「危機」に直面しているのは社協だけではない。同じく「危機」状況に置かれている組織として韓国の社会福祉館を取り上げることができる。社会福祉館は、韓国の地域福祉推進を担う中核機関であり、地域をベースとした拠点を確保し、社会福祉士等が地域ニーズに基づいて実践を行っている民間機関である。概ね拠点の空間は行政によって提供され、民間法人が委託運営を行っているため、社会福祉館は半官半民とも言われている。つまり、韓国の社会福祉館は、日本の社協と同様に、制度従属的な機関として地域福祉推進の中核を担ってきたものである²⁾。

社会福祉館が現在の危機にさらされているのは制度・政策的な動きと無関係ではない。韓国では、2000年代の半ばから福祉サービスのバウチャー制度化が導入され、近年に入っては地域共同体づくり（まちづくり）が自治体や国の福祉政策として拡張されている。福祉サービスの「市場化」と同時に「地域化」が進められているなか、新たな組織の機能・役割が社会福祉館に求められている。

上記のように、日本の社協・韓国の社会福祉館は、両国において半官半民といった独自の位置づけをもちながら地域福祉を推進してきた中核機関であり、単純なサービス利用施設ではなく、地域のニーズに敏感に対応する組織体制を展開してきている。そのような両機関ではあるが、制度・政策の変化によって地域福祉推進の中核機関としての新たな機能・役割、すなわち社会的存在意義が問われており、それが両機関において同様の「危機」状況となっているのである。

2. 研究の目的・方法

日本の社協と韓国の社会福祉館は、両国において地域福祉推進の中核機関として制度上に位置づけられている（表1を参照）。本稿では、類似した「危機」状況におかれている社協や社会福祉館を取り上げ、地域福祉の中核機関として求められる機能・役割、さらには組織の位置づけについて探る。類似した制度従属性（半官半民）をもつ日韓の両機関を比較検討することによって、地域福祉の中核機関としての社会的存在意義について示唆を得ることができると考える。

表1 韓国の社会福祉館と日本の社会福祉協議会の法的な位置づけ・定義

韓国の社会福祉館	日本の社会福祉協議会
社会福祉事業法第34条の5によって「地域社会の特性と地域住民の福祉ニーズを考慮し、サービス提供等の地域福祉増進のための事業を実施」と明記され、「一定の施設と専門人材を備え、地域住民の参加と協力により、地域の福祉問題を予防・解決し(中略)地域住民の福祉増進のための中心的な役割を遂行する」機関である(韓国社会福祉館協会ホームページ).	社会福祉法第109条によって「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と明記され、「すべての都道府県・市町村に設置され、地域住民や社会福祉関係者の参加により、地域の福祉推進の中核としての役割を担い、さまざまな活動を行っている非営利の民間組織である」(全社協ホームページ).

両機関の比較検討のために、本稿では「相対化」に着目する。相対化(relativization)は、より良い見解を探求していこうとする立場に立ち、他者と自分との理解に努め比較検討を行うことである(立花2017)。日本の社協・韓国の社会福祉館の現状をみながら、より客観視した比較検討を進める相対化においては、他者の立場としての韓国の社会福祉館を先に分析し、日本の社協を照らす鏡として用いる。自分の立場にある社協を新たな視点で見直すということである。なお、地域に密着している社会福祉館との相対化であることから、社協においては主に市町村レベルを分析対象とする。

相対化する内容としては、両機関の歴史的な文脈、すなわち時系列の展開を取り上げる。社協と社会福祉館は、制度・政策によって地域福祉推進の中核機関として形成されてきた機関である。過去に行った判断から、今のような形となり、それが今後の方向性に影響するという経路依存性(path dependence)の概念を取り入れた相対化の分析を行う³⁾。今は過去からの連続線上にあり、過去からの文脈を理解することは、地域福祉におけるアセスメントの要素でもある(朴・平野2016)。

さらに、歴史的な文脈に着目した経路依存性の概念を用いた分析からは、制度が穏やかに継続的に変化するというより、偶発的「重大局面」を経て突然かつ急激的な変化によって形成されるということを示すことができる(荒井2012)。その点で、本稿では、両機関の歴史的な文脈(時系列の展開)における「重大局面」(critical junctures)に関する内容を取り上げる⁴⁾。とくに、現在の「危機」状況にかかる制度・政策等の重大局面に焦点を当てる。

以上の相対化の分析枠組みに沿って、以下では、両機関の歩みとそれに関連した制度・政策の展開を時系列的に分析するが、概ね4期に分けてみる事ができる(表2を参照)。まず、両機関それぞれにおける歴史的な文脈を第1・2・3期として分析した後、第4期を現在の「危機」状況にかかる重大局面としてとらえ、関連動向までを視野に入れた分析を行う。こうした内容をもとに、両機関の相対化を図り、地域福祉の中核機関としての機能・役割等について考察する。なお、本稿の分析には主に文献調査を用いるが、インタビュー・研究会等から得られた内容も踏まえている⁵⁾。

表2 歴史的な文脈（時系列の展開）の経路依存性に基づいた相対化の分析枠組み

韓国の社会福祉館	日本の社会福祉協議会
第1期) 組織の原型の登場 1964年, 木浦社会福祉館(社会福祉館の原型)の設置 1976年, 韓国社会福祉館連合会の設立(22ヶ所の社会福祉館)	第1期) 組織の創設と運動体としての展開 1951年, 社会福祉事業法に全社協・都道府県社協の明記 1960年, 山形会議, 運動体としての社協提示 1962年, 「社会福祉協議会基本要綱」(住民主体の原則) 1963年, 福祉活動指導員国庫補助事業開始(都道府県社協) 1966年, 福祉活動専門員国庫補助事業開始(市町村社協)
第2期) 制度的位置づけによる量的な拡張 1983年, 社会福祉館の法制化(国庫補助実施) 1984年, 保険福祉部令による制度的規定の提示 1989年, 永久賃貸住宅団地での社会福祉館の設置義務化社会福祉館(39ヶ所) 1992年, 社会福祉館内での「在宅福祉奉仕センター」導入 1997年, 社会福祉事業法改定によって社会福祉館の評価実施 1999年, 社会福祉館(324ヶ所)	第2期) 事業型社協の推進・強化 1979年, 在宅福祉サービスの戦略(全社協) 1983年, 市町村社協の法制化 1985年, ボランティア事業開始(市町村社協) 1991年, 地方交付税措置 1991年, ふれあいのまちづくり事業開始(市町村社協) 1992年, 「新・社会福祉協議会基本要項」(住民ニーズの原則)
第3期) 組織の新たな専門性の模索 2004年, 法改正: 対象別事業から5領域(目的)事業に変更 2005年, 福祉財政の地方移譲, 分権交付税の導入 2006年, バウチャー制度の社会サービスの開始 2007年, 老人長期療養法制定(2008年開始) 2009年, 社会福祉館(416ヶ所) 2012年, 法改正: 3大機能事業(事例管理等)に変更	第3期) 地域福祉の総合的推進の模索 2000年, 社会福祉法改正, 介護保険制度実施 2003年, 市町村社会福祉協議会経営指針(2005年改訂) 2005年, 市区町村社協発展・強化計画策定の手引き 2012年, 社協・生活支援活動強化方針
第4期) 社会福祉館「危機」の関連状況・動向 2012年, 保健福祉部の希望福祉支援団事業実施 2013年, ソウル市のマウル(コミュニティ)指向福祉館事業 2014年, 保健福祉部の邑面洞福祉ハブ化事業実施 2015年, 社会保障給付の利用提供及び受給権者発掘法の制定 邑面洞地域社会保障協議体の設置(2016年施行)	第4期) 社協「危機」の関連状況・動向 2008年, 厚生労働省「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」 2015年, 生活困窮者自立支援法, 介護保険制度改正 2016年, 社会福祉法改正による社会福祉法人改革 2017年, 厚生労働省「地域力強化検討会」

出典: 山口(2000), 朴(2008), 平野(2008a), 金(2015)等を参考に筆者作成。

3. 韓国の社会福祉館

1) 社会福祉館の歴史的な文脈としての時系列展開

①第1期 社会福祉館の登場 - 1964年の木浦社会福祉館を原型として

社会福祉館の登場については宣教師によるセトルメント運動(1906年のウォンサン^{ほんよるほん}班列房)を最初とみる見解が多いが, 本稿では1964年の木浦社会福祉館を原型としてみる。類似した事業を行っていたとしても, 行政からの公的な裁可を前提としてスタートした社会福祉館は, セトルメント基盤の社会館・隣保館等とは異なる組織としてみることができる(金2015:35)。行政が建物等を提供し民間組織が脱収容施設の専門的な福祉事業を担うという行政と民間の共同事業としての独特な形を示したのは木浦社会福祉館が初めてであり, 社会福祉館という名称も公的領域からの裁可を得るなかで採用されたものである(金2015:37)。

当時、孤児院、養老院等の収容施設を中心に福祉事業が行われていたが、社会福祉館は専門的な社会福祉方法論を適用した利用施設となっていた（韓国社会福祉館協会 2001）。そのような新たな福祉事業が期待されていたことから、社会福祉館は行政の支援をもとに、行政の代わりに福祉事業を展開するという半官半民の組織特性を形成していくことになる。しかしながら、福祉への投資が制限的な時代であったため、量的な拡張は限られていた。1976年に設立した韓国社会福祉館連合会には22ヶ所の登録にとどまっていた。

②第2期 制度的な位置づけと量的な拡張 - 1980・90年代

80年代に入ってから、社会福祉館をめぐる制度整備が行われ、1983年の社会福祉事業法改定によって社会福祉館に国庫補助が実施されるようになる⁶⁾。社会福祉館についての制度的規定も初めて示された（1984年の保健福祉部令）。社会福祉館が量的に拡張される直接的なきっかけは、低所得層が入居する永久賃貸住宅団地での社会福祉館設置の義務化である（1989年）。これによって、1989年の39ヶ所に過ぎなかった社会福祉館は、1999年に324ヶ所となり飛躍的に増加する（図1を参照）。社会福祉館の設置・運営の規定では、「各種地域社会問題を予防・解決する媒体として、住民の福祉増進をはかる総合福祉センターの役割」（1989年の保健社会部訓令）が示され、地域のニーズに応じた総合的な事業実施が求められていた。

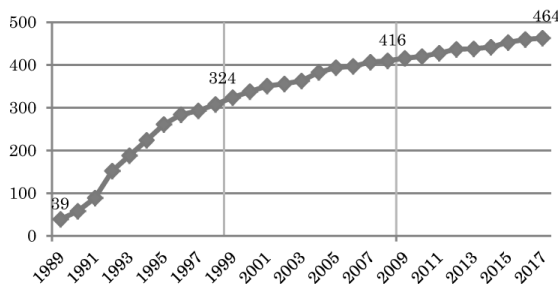


図1 社会福祉館数の推移

出典：韓国社会福祉館協会ホームページから筆者作成

ただし、永久賃貸住宅団地での設置義務化にみられるように、社会福祉館は主に低所得層住民の生活問題について総合的に対応しサービスを提供する組織として位置づけられていた。1997年、社会福祉館は公的な評価の対象となり、組織運営や事業が規制の下でより一層同形化されていく。制度的な規制によって、社会福祉館の地域特性に応じた事業化は弱くなり、総合的なサービスの提供という百貨店式の事業が展開されるようになったのである。

③第3期 福祉サービス提供者の多様化と組織の新たな専門性の模索 - 2000年代

2000年代に入ると、社会福祉館の増加は90年代に比べると安定した形となる（2009年416ヶ所、2017年464ヶ所）。90年代を通して社会福祉館の整備が進んだこともあるが、90年代末からは老人福祉館や障害者福祉館のような単一対象の福祉館が整備されるようになる。2017年現

在, 老人福祉館 (270 ヶ所), 障害者福祉館 (227 ヶ所), 児童等の健康家庭支援センター (167 ヶ所) を合わせると, 単一対象の福祉館が総合的にサービスを担う社会福祉館 (464 ヶ所) より多い状況にある。

対象者別のサービスが増えるなかで, 社会福祉館はそれとは異なる独自の事業領域を模索する (2004 年の制度改正, 表 3 を参照)。しかしながら, 他機関とのサービスの重複, 単一対象のサービス機関より低くみられる専門性, 総合的な対象についての事業予算確保の困難等, 社会福祉館の存在意義を示すことは次第に難しくなっていた (ジョ 2006)。

表 3 制度改正による社会福祉館の事業区分の変遷

区分	2004 以前 - 対象別	2004 年改正 - 領域別	2012 年改正 - 機能別
事業	①児童福祉 ②青少年福祉 ③老人福祉 ④障害者福祉 ⑤家族福祉 ⑥地域福祉	①家族機能強化 ②地域社会保護 ③教育・文化 ④自活 (中間就労) ⑤地域社会組織	①事例管理 (ケースマネジメント) ②サービス提供 ③地域組織化

出典：筆者作成

さらに, 社会サービスのバウチャー制度 (2006 年) や老人長期療養保険制度 (2008 年) が始まり, サービス提供者はより多様化されていった。社会福祉館も必ずしも経済的な困窮を前提としない人へと, その対象を広げていた。実際, 「永久賃貸住宅団地の社会福祉館」(165 ヶ所, 35.6%) に比べ, 「一般地域の社会福祉館」(298 ヶ所, 64.4%) がより多くなっている (2017 年)。

こうした状況の中で, 社会福祉館は他機関との連携・協力等を通して, 住民のニーズを充足させる統合的なサービス提供を目指していくことになる。「事例管理」と呼ばれるワンストップの統合的アプローチによるケースマネジメントを, 社会福祉館独自の専門機能として採用したのである (2012 年の制度改正)。しかし, 社会福祉館が採用した「事例管理」のアプローチは, 国の政策によって福祉行政の統合的アプローチとして全国に広がることになる。

2) 社会福祉館の「危機」状況にかかる重大局面

①「競争」原理が働く社会サービス制度の変化

90 年代末からの単一対象に専門化した福祉館の登場や, 2000 年代半ばからのバウチャー制度の導入により, 社会福祉館を取り巻く制度的環境は大きく変わってきた。とくに, バウチャー制度の導入を起点に民間機関への財政支援方式が大きく変わり, 競争原理が導入されるようになった。行政から補助金を確保するために効果的であった規定順守より, 利用者を確保する戦略が重視されるようになったのである (金 2010: 117)。

社会福祉館は, 家族アプローチという形で対象者別のアプローチとは異なる統合的なサービス

体制の構築を打ち出し、さらに「事例管理」という統合的ケースマネジメントを掲げることになった。しかしながら、バウチャー制度等によって多様なサービス提供者が登場するなかで、サービス体制に着目するだけでは、社会福祉館の存在意義を明確に示せないという限界に直面しつつある。

②行政による「事例管理」実施の体制整備

制度の整備が進むにも関わらず、制度の狭間問題は相次いで発生していた。その対応策として、社会福祉館が採用してきた統合的事例管理のアプローチが国からも注目されるようになった。保健福祉部は2012年から市郡区レベルでの統合的事例管理の「希望福祉支援団事業」を実施し、さらに市郡区自治体の下位単位である「邑・面・洞」⁷⁾地域にまで拡大させていく「邑面洞福祉ハブ化事業」を開始する。この事業は2014・15年のモデル事業を経て、2018年まで全国に普及される予定となっている。

邑・面・洞という小地域単位に設置されている行政オフィスを福祉中心のオフィスに変える「邑面洞福祉ハブ化事業」では、制度の狭間におかれた事例を発掘し、官民協力の資源開発や連携によって解決するという統合的事例管理が主な機能として位置づけられている。社会福祉館が組織の専門性として位置づけようとしてきたものが行政の業務となっているのである。しかも全国的に3000余の邑面洞地域のオフィスは464ヵ所の社会福祉館よりも住民に密着している。

一方、統合的事例管理において官民協力は重要な要素であるため、行政による事例管理においても社会福祉館との協力は欠かせないものとなっているが、もはや事例管理は社会福祉館独自の位置づけを示す専門性にはならない。しかも、事例管理の専門性が行政に広がるなかで、社会福祉館の人材が行政に移動するケースも現れている。社会福祉館の専門人材の流出は、組織の専門性確保や官民協力の推進において新たな課題となっている。

③まちづくりの拡大と地域組織化の新たな展開

社会福祉館の事業が変遷するなかで、変わりなく位置づけられているものがある。それは地域組織化（コミュニティオーガニゼーション）である。社会福祉館が行う地域組織化は、主にボランティアや当事者の組織化として進められてきた。低所得層を対象とした総合的な福祉サービスの提供機関として成長してきたこともあり、「福祉」を直接のテーマとしない地域住民の組織化は社会福祉館の視野に入っていなかった。

そのような社会福祉館に地域住民が主体となる組織化が求められるようになった。それはソウル市長のトップマネジメントによる政策からである。ソウル市は、地域住民によるボトムアップの福祉活動を進めるといった「マウル（コミュニティ）」志向の福祉を掲げ、それに向けての社会福祉館の役割を求める「マウル指向福祉館事業」を2013年から推進し始めた。

こうした動きは全国的に広がり、コミュニティを志向する地域組織化が社会福祉館の新たな課題となっている。地域性を喪失し百貨店式の全国一律的なサービス提供者になっているという批判も受けていた社会福祉館は、「まちづくり」の住民組織化に注目するようになる（韓国社会福祉館協会2013）。すなわちサービスの提供とは異なる専門性として組織化が社会福祉館に広く意

識されつつあるということである。

一方、これまでの社会福祉館の機能・役割が否定されてしまったという反発の声も現れている。また、制度改正によって邑面洞単位での「地域社会保障協議体」（2016年から実施）という住民組織化が全国的に図られるようになっており、行政においても地域組織化は重要な課題となっている。

4. 日本の社会福祉協議会

1) 社会福祉協議会の歴史的文脈としての時系列展開

①第1期 制度上の位置づけによる組織の創設と「住民主体の原則」－1950・60年代

社会福祉事業法に明記された社協は全国・都道府県レベルで誕生した後、市町村レベルでの組織化が進み、1956年の時点で、市社協94.7%、町村社協87.3%という結成状況となる（山田2011：19）。社協は法律上民間機関として規定されているが、行政の支援を得て設置・運営されていた。行政職員が社協に配置されることも多く、行政組織と交わることができる独特な組織体制をもって展開することになる。例えば、2015年度実態調査（全社協2016）によると、社協事務局長の52.4%が行政から配置されている⁸⁾。

社協という名づけが意味しているように、創設当時の社協には協議会としての機能が求められていたが、全国各地で生まれる住民運動に注目した社協は新たな役割を見出すことになる。1960年の山形会議では、行政依存の画一的な活動になる傾向があるという反省が生まれ、住民と行政の間であって、住民の要求を政策化する運動体としての役割が示された（忠岡：2012：61）。それをもって、「社会福祉協議会基本要項」（1962年）が策定される。その基本要項から「住民主体の原則」は社協組織の存在意義を示す基本原則となり、社協活動の方法論として地域組織化（コミュニティオーガニゼーション）が採用されるようになる。なお、同要項では、住民への直接的なサービスの実施は原則的に避けるということが示されていた。

②第2期 在宅サービスの提供組織としての事業型社協の整備－1980・90年代

直接サービスを実施しないという社協の立場は、1970年代後半から変わっていく。高齢化が進むなかで、在宅福祉サービスを担う組織として社協が注目される。市町村社協は1983年に法制化され、その担い手として強化されるようになる。社協への国庫補助事業として「ふれあいのまちづくり事業」（1991～2005年）がスタートするが、同事業は事業型社協への展開を促していった。この事業を通して、社協が各種サービスの開発・実施に取り組み、地域住民の福祉問題の解決に向けて組織体制を整備することが求められていた（渡辺2008：116）。

こうした変化とともに社協基本要項も修正される。住民主体の原則を住民主体の理念とした上で、全社協は「新・社協福祉協議会基本要項」（1992）を策定し「住民ニーズ基本の原則」を打ち出した。従来の協議体・運動体という組織の位置づけに事業体としての展開が加わり、住民ニーズに基づいた事業の企画・実施が社協の主要機能として位置づけられたのである。

しかし、事業型社協の推進は福祉サービスの供給を強調したため、地域組織化を基本機能とした運動体から福祉サービス供給を基本機能とする事業体へと、社協を転換させていった（忠岡 2012：65）。事業体としての機能転換によって、運動体としての役割は形骸化していったのである。地域組織化も住民の見守りやサロン活動等に止まり、住民の要求を政策化するといった運動体としての機能は見えなくなる（表 4 を参照）。

表 4 社会福祉協議会の活動内容

活動区分	内容
制度サービス	<ul style="list-style-type: none"> 介護保険関係事業：訪問介護 69.9%、居宅介護支援 69.2%、通所介護 48.2% 障害者対象事業：居宅介護（ホームヘルプ）66.1%、重度訪問介護 53.1% 子どもや子育て家庭対象事業：ファミリーサポート事業の運営 15.7%、学童保育の運営支援 14.1%
相談サービス	<ul style="list-style-type: none"> 対象を限定しない総合相談事業 84.7% 分野や対象者別相談：生活福祉資金 74.5%、権利擁護・成年後見制度 57.4%、高齢者 45.0%等
その他サービス	<ul style="list-style-type: none"> 食事サービス 58.9%、移動サービス 44.1% 外国籍の住民、生活困窮者・ホームレス、ひきこもり者に対する事業等
地域組織化	<ul style="list-style-type: none"> 小地域福祉活動（見守り支援活動、サロン）の実施 90.3%（高齢者対象のものが最も多い：82.1%）

出典：「平成 27 年度社会福祉協議会活動実態調査報告」（全社協 2016）の内容をもとに筆者作成

③第 3 期 地域福祉の総合的推進と「経営」－ 2000 年代

介護保険が導入されるなか、社会福祉法改正（2000 年）によって地域福祉が法律上に明記される。社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として位置づけられ、その機能としては、事業の企画・実施とともに住民参加の援助等が明記される。サービス事業と地域組織化の両方を実施する総合的な地域福祉の推進役が社協に期待されているのである。しかし、サービス事業においての他機関との競争は、協議体・運動体としての位置づけとは相反する社協の立場を生み出しており、そのような二面性を克服する運営・経営が社協に求められている。

一方、同法の改正では行政による地域福祉計画策定が取り入れられ、社協だけではなく、市町村行政も地域福祉を推進する担い手として位置づけられている。地域福祉計画には住民参加が求められているため、行政も地域組織化の方法論を用いるようになったのである。こうした地域福祉推進の担い手の拡大は、必ずしも市町村社協を実施主体としないため、市町村社協が実施主体となる事業の縮小につながる（平野 2008：242）。社協の財源確保にも競争原理が働くようになったことから、全社協は「市区町村社協経営指針」（2003 年、2005 年改訂）と、それを具体的に進める「市区町村社協発展・強化計画策定の手引き」（2005）を作成し、組織の運営に「経営」概念の導入を進めている。

2) 社会福祉協議会の「危機」にかかる重大局面

①サービスの市場化と事業体としての社協

1980・90年代の在宅福祉サービスを中心としたサービス提供組織としての展開は、財源確保とともに社協組織が成長するきっかけとなった。しかし、介護保険制度によって本格化するサービスの市場化は、事業体としての社協組織の展開に大きく2つの流れをつくる。社協が他の民間サービス提供者と競争する相手になることと、収益構造が成り立たない部門に民間サービス提供者の代わりに社協が入ることである。厚生労働省（2014）はその2つを次のように示す。一つは営利法人と競争するというイコールフットイング（社会福祉法人の企業化）であり、もう一つは採算が取れない公益的な活動の推進である。

社協がどのようなあり方を選択するかは、地域特性によって左右されるが、概ね資源が多い地域では競争の相手となりやすく、資源が乏しい地域では不足したサービスを補う役割になりやすいといえる。その選択は社協組織の位置づけとも深くかかわるが、地域状況によって異なる選択が可能である。公益的な活動としてのサービス提供という選択においては、社協組織の社会的存在意義を示すことができる反面、競争することになる場合は一般事業者との区分が難しく、社協組織の独自性を弱めることになる。

なお、自治体の財政状況が厳しいなか、社協への補助金が削減されることも少なくない。厳しい社協の財源状況において事業体としての展開を単に否定することは無理である。「2013年度財務調査」（全社協2015）によると、2012年度収支の内訳の平均は行政からの補助金・受託金等39.7%、介護保険38.4%となっている。そのうち、「介護保険を実施しない社協」（19.8%）では行政からの財源確保が71.7%で高く、「介護保険を実施する社協」（80.2%）では介護保険からの財源（42.4%）が行政からの補助金・受託金等（36.5%）より高い。事業体として展開する社協が多いなかで、社協の存在意義をどのように示すかが課題となっている。

②社協の新たな専門性としてのコミュニティソーシャルワーカー

「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」（厚生労働省2008）では、制度の狭間問題に対応する人材像としてコミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）に注目する。コミュニティワーカーが地域の基盤づくり等の地域全体を動かす役割であったとすれば、コミュニティソーシャルワーカーはコミュニティワークの機能に加えて、制度で対応できないニーズに住民とともに取り組みつつ、新たな仕組み（制度・非制度を含む）づくりを進める者である（全社協2008）。

制度の狭間問題への対応は、生活困窮者自立支援制度の中でより明確に求められているが、その関連事業の多くを実質的に担っているのは社協である。例えば、自立相談支援の約8割を社協が委託している（全社協ホームページ）。つまり、制度の狭間問題に対応して、地域をベースに個別支援や地域支援を統合するというコミュニティソーシャルワーカーの役割が、社協職員の新たな専門性として求められている。個別支援から地域支援（ネットワークづくりや資源開発等）まで幅広い支援が求められている点で、コミュニティソーシャルワーカーには高い力量が要求さ

れており、その養成は重要な課題となっている。

しかし、事業型社協の推進が、組織化を基本機能とした社協からサービス供給を基本機能とする事業体へと転換させたように、コミュニティソーシャルワーカーとしての機能強化が社協のコミュニティワークを弱めることにつながらないように注意する必要がある。

③「地域づくり」支援の専門性

「地域づくり」は最近登場するさまざまな制度の共通項となっている（介護保険制度改正（2015）、生活困窮者自立支援制度（2015）、社会福祉法改正（2016）等）。「地域づくり」が何を指すのかについては議論の余地があるが、専門職（行政を含む）だけでできるものではないことは明らかである。さらに、「地域づくり」には福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりまでも想定されている（厚生労働省 2017）。

まちづくりの支援が社協の役割とは言えないが、住民との協働としてまちづくりを視野に入れた地域づくりは、「住民主体の原則」に基づいた社協の地域組織化（コミュニティワーク）の原型に近いものとも言えよう。言い換えれば、地域づくりへの支援は、他の福祉サービス提供機関とは異なる社協独自の社会的存在意義を示す機会となるということである。

「地域力強化検討会報告書」（厚生労働省 2017）では、社協についてまちづくりのためのプラットフォームとしての機能を強調している。これは、地域活動のプラットフォームとして、コミュニティワークの役割が新たに求められていることを示す。これまで協議体・運動体・事業体というように、社協に求められる機能が展開してきたが、コミュニティワークは常に社協組織のベースとなる専門性として位置づけられてきた。社協にとってのコミュニティワークは福祉コミュニティづくりを使命とする上で重要な機能である（和田 2005）。社協のコミュニティワークの蓄積を發揮できるように、地域づくりに向けての組織体制を構築することが社協の課題となっている。

5. 考察 — 地域福祉推進の中核機関の相対化

1) 歴史的な文脈からみる「半官半民」の新たな解釈の必要性

地域福祉推進の中核機関である「韓国の社会福祉館」と「日本の社協」の歴史的な文脈を相対化することから、次のような共通点を見出すことができる。まず、両機関の成立をみると、行政との深いかかわりをもって成り立った民間機関であることがわかる。当時としては珍しく、両機関ともに収容施設ではなく、地域をベースとした機関として展開する。社会福祉館は行政が持っていなかった機能を補完する民間機関ということから、自治体行政の協力を得て始まる。社協は名称通りに社会福祉機関の協議体として始まり、制度とともに行政の協力のもとに展開する。このように、両機関は「半官半民」という組織の位置づけをもつようになった。

1980・90年代は、両機関にとって新たな展開の時期となる。社会福祉館は低所得層を中心とした福祉サービスの提供機関として制度上位置づけられ量的に膨張する。社協は高齢化の進展に伴い在宅福祉サービスの担い手として事業型社協へと転換する。低所得層・高齢化といった文脈

の違いはあるが、両機関は制度・政策上の求めに応じて、在宅福祉サービスの中核機関として、組織体制を整備することになっていく。

2000年代に入り、福祉サービスの多様な提供者が現れるなかで（市場化）、両機関は新たな位置づけを模索し始める。社会福祉館は他サービス機関と異なる専門性を図り、地域での統合的アプローチによるサービス提供（事例管理）を採択する。社協は協議体・運動体・事業体の機能を総合的に実施できる団体として、経営戦略・コミュニティソーシャルワーク等の導入を推進していく。

以上のように、両機関は地域をベースとした「半官半民」組織という特徴をもって、制度・政策とともに形成されてきた。したがって、地域福祉推進の中核機関としての存在意義を新たに示すためには、両機関共通の「半官半民」という組織の位置づけを解釈し直す必要があると考えられる。これまでの「半官半民」という特徴は組織の曖昧なポジションにングを示すものにとどまっているが、これからは組織の存在意義を示すものとして用いることである。

2) 「危機」状況の積層構造をもたらす組織の位置づけの不明瞭性

2000年代以後、社会福祉館・社協の両機関はいくつかの重大局面を危機状況として「積層」（金 2015：45）させてきたとみられる。

一つ目は、福祉サービスの市場化が進むなかで、両機関の事業体としての展開は、他サービス機関と区別されにくく、地域福祉推進機関としての存在意義を示しにくいことである。すなわち両機関が他サービス機関との競争関係を乗り越える組織の公益性を明確に打ち出しているとは言い難い。

二つ目は、組織の存在意義を表す専門性として、個別支援・地域支援の両方を取り入れた統合的アプローチが採用されるが、地域福祉推進機関としての独自性を示すには限界があるということである。社会福祉館によるワンストップの統合的事例管理は、行政の機能として広がりつつあるという現状であり、社協においてはコミュニティソーシャルワーカーの専門性が広がっているが、社協独自の存在意義を示すものとして展開できるかはまだ未知数である。

三つ目は、制度・政策によって、従来の地域組織化とは異なる地域づくり・まちづくりという新たな組織化が求められていることである。福祉を直接のテーマとしないまちづくりの住民組織化、地域活動のプラットフォームとしての役割等が期待されているなか、新たな組織体制の整備も課題となっている。

こうした現在の「危機」状況は、変化のなかで求められる新たな組織の位置づけを適切に示してこなかったことから起因するといえる。それぞれの重大局面が組織の新たな位置づけを示すことにつながらず、危機状況の積層構造に帰結されている。

日韓ともに福祉サービスの市場化によって多様なサービス提供機関が登場しつつある。地域福祉もまちづくりのような住民自治活動を視野に入れつつ、従来の福祉を越える範囲にまで拡張されている。こうしたさまざまな変化が組織の位置づけに揺らぎをもたらしているが、その揺らぎ

を抑える動きは充分とは言えない状況である。他機関とは異なる独自の位置づけ・存在意義を示すことは依然として課題となっている。

3) 専門職体制と地域住民体制をつなぐ「媒体」の機能・役割

地域福祉推進の中核機関としての存在意義や新たな位置づけを模索していくためには、今後の地域福祉の推進方向性を捉える必要がある。危機状況にかかる制度・政策等の動向から、2つの方向性を示すことができるが、その2つは日韓の共通した内容となっている。一つは、制度の狭間問題に着目した地域レベルでの統合的アプローチによるサービス提供である。事例の発掘から地域レベルでの資源開発までを含んだ、より専門的なサービス体制として求められている。もう一つは、地域住民を中心に据えた住民（自治）活動の支援である。従来の見守り・サロン等の地域活動支援に止まらず、まちづくり等の福祉を直接のテーマとしない住民（自治）活動までを視野に入れた支援が求められている。

上記の2つを推進する担い手は、必ずしも地域福祉推進の中核機関のみを想定しているわけではない。地域福祉推進の担い手は既に多様化されており、統合的なサービス提供を専門的に行う機関、またはまちづくりを専門的に支援する機関等がある。しかし、地域福祉推進の中核機関にはその両方の推進が求められる。他機関とは異なる独自の存在意義として、その両方を進める地域福祉の推進体制を示すことができる。

2つが推進される体制をみると、一つは専門職（行政を含む）中心のサービス体制であり、もう一つは地域住民中心の活動体制となっている。地域福祉の推進には、専門職体制（福祉の地域力）と地域住民体制（福祉の地域力）の合力が求められる（平野 2008b：185）。専門職体制と地域住民体制がつながり「動的均衡」⁹⁾をなすことが地域福祉の推進体制となるということである。つまり、地域福祉推進の中核機関にはその両体制をつなぐ「媒体」の機能が求められる（図2を参照）。両体制のバランスの取れたつなぎ方、すなわち下請けやトップダウンではない平等な立場での合力によって官民協働（公私協働）が形成されることである。

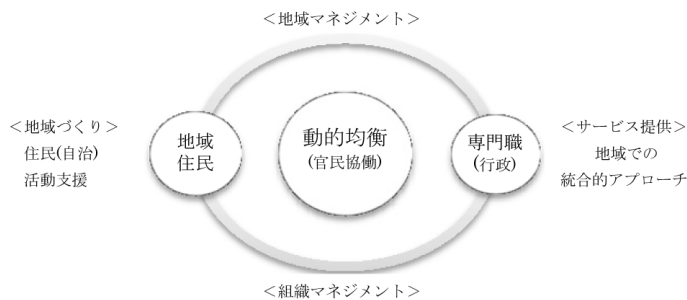


図2 地域福祉推進における専門職体制と地域住民体制をつなぐ「媒体」の役割

両体制をつなぎ動的均衡をなす媒体の機能は、ワーカー個人ではなく組織レベルで行われるも

のである。その点で、地域福祉推進の中核機関には、組織経営や人材育成という組織マネジメントに止まらない、両体制の間に入る「中間組織」（余語 2010；金 2015）としてのマネジメントが求められる。「地域福祉の事務局機能」（平野 2015）を担う地域マネジメントの視点が求められるということである。

6. 結論

組織は継続的に変化すべきである。地域福祉推進の中核機関も組織内外の継続的な環境の変化とともに変化せざるを得ない。ただし、その変化は地域福祉推進の中核機関としての存在意義を確認しつつ、その位置づけを確保していくものでなくてはならない。単なる組織の維持ではなく、地域福祉を推進する社会的意義を示すということである。最近の制度・政策では、さまざまな地域アプローチが導入され、地域福祉の拡張として受け止められる状況が続いている。地域福祉の拡張は日韓の両国に共通している動きであり、本稿が取り上げている社協や社会福祉館のような地域福祉推進の中核機関に期待されるものも少なくない。

日本の社協や韓国の社会福祉館は、地域をベースとしつつ行政を補完する立場として「半官半民」という独自の位置づけをもって地域福祉を推進してきたが、他機関との機能・役割の重複や競争などによって、独自の存在意義を失いつつある。しかも、行政からのさまざまな委託事業によって、行政の下請け組織としての位置づけが強まる傾向にある。地域福祉推進の中核機関として、独自の位置づけや存在意義が求められているなかで、他機関とは異なる組織の存在意義・位置づけを表すものとして、「半官半民」の再解釈を試みることができるのではなかろうか。

本稿では、両機関の危機状況にかかる重大局面の分析から、地域福祉の推進体制として、官（専門職・行政）と民（地域住民）をつなぐ「媒体」の役割が地域福祉推進の中核機関に求められていることを示した。単なる行政の下請け的な補完機関としての半官半民ではなく、官民協働（公私協働）が行われるように、官と民をつなぐことである。こうした「媒体」の役割は、「半官半民」の特徴を最大限生かしつつ、両機関の存在意義を示すものになると考える。

謝辞：本稿は JSPS 科研費 JP 26285139, JP16K04213 の助成を受けたものである。

注

- 1) 越智（2017）は、新たに社協の役割やあり方を考える時期となっていることを示し、幾度かの危機状況を乗り越えて、今の社協に至っていることを直視する必要性を提起する。
- 2) 韓国にも社協があるが、概ね社会福祉機関の協議・調整という協議会の機能に限られているため、地域をベースとした地域福祉の推進といえば、社会福祉館がその担い手となっている。なお、社会福祉館は概ね人口10万単位で配置されている。
- 3) 制度は一定程度経路依存的な変化によるという経路依存性は歴史的制度主義と密接に関連している。これについてはピアソン（Pierson 2000）を参照できる。
- 4) 「重大局面」は、歴史的な制度主義のアプローチにおいて重要な分析概念であり、「crisis」「turning

point」の意味として解釈できる（金 2010, 荒井 2012, 金 2015）。本稿で取り上げる「危機」状況の分析は、重大局面そのものの分析といえよう。

- 5) 本稿の分析においては、「日韓地域福祉研究会（平野隆之・金永鍾 他）」「韓国社会福祉館研究会（朴恩姫・金仁淑 他）」などによる調査・研究の内容を参考にしている。
- 6) 2005 年以後、福祉財政の地方移譲により、社会福祉館は自治体から財政を確保するようになっている。社会福祉館の基本的な財政構造は、国庫 20%、自治体 60%、自主 20%となっている。
- 7) 邑面は農村部の行政オフィス単位であり、洞は都市部の行政オフィス単位である。地域によって異なるが、概ね洞 1ヶ所当たりの人口は 2 万名前後となっている。行政オフィス 1ヶ所当たりの平均職員数は 20 名前後である。ちなみに社会福祉館の 1ヶ所当たりの平均職員数は 19.3 名であり、半数以上が社会福祉士の専門職である（韓国社会福祉館協会 2009）。
- 8) 「2015 年度の社会福祉協議会活動実態調査」（全社協 2016）によると、事務局長の前職（所属）は、行政（OB）43.7%、行政職との兼務 8.7%、社協職員 38.8%となっており、行政からが 52.4%で最も多い。なお、首長が社協の会長になる場合も 13.4%を占めている。
- 9) 地域というさまざまな要素が相互関連し有機的に結びつくシステムにおいて、主体間の持続的な連携・協力の体制（官民協働）をつくるには、互いがバランスよく動的均衡（dynamic equilibrium）を維持する水平的な関係が求められる。これについては、Ife（1995）の地域開発における生態学的視点を参照することができる。

参考文献

- 荒井英治郎（2012）「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望：制度の形成・維持・変化をめぐって」『信州大学人文社会科学研究』(6), 129-147.
- 平野隆之（2008a）「地域福祉の推進政策」平野隆之・宮城孝・山口稔編『コミュニティとソーシャルワーク』有斐閣, 227-251.
- 平野隆之（2008b）『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣.
- 平野隆之（2015）「社協の事務局から地域の事務局へ」宝塚市社会福祉協議会編『市民からつくる地域福祉のすすめ方』CLC, 193-199.
- 保健福祉部（2017）「社会福祉館運営関連業務処理案内 2017」（韓国語）
- 保健福祉部（2017）「希望福祉支援団の業務案内 2017」（韓国語）
- 保健福祉部（2017）「邑面洞のオーダーメイド型の福祉業務マニュアル 2017」（韓国語）
- Ife, Jim（1995）『Community development.』Australia: Pearson Education.
- ジョヒョンソン（2006）「地域福祉事業の環境変化による総合社会福祉館の役割研究」『臨床社会事業研究』韓国臨床社会事業学会, Vol3, No3, 273-293.（韓国語）
- 韓国社会福祉館協会（2013）「第 3 回社会福祉館前進大会学術セミナー：社会福祉館の変化と挑戦」（韓国語）
- 韓国社会福祉館協会（2001）「社会福祉館の人材及びプログラムの専門性の強化方案（報告書）」（韓国語）
- 韓国社会福祉館協会（2009）「民間福祉伝達体系改編の理解と地域社会福祉館の役割の論議」（社会福祉館 CEO ワークショップ資料集）
- 韓国社会福祉館協会ホームページ（<http://kaswc.or.kr/>）（検索日 2017 年 11 月 5 日）（韓国語）
- 金永鍾（2010）『社会福祉行政』学知社.（韓国語）
- 金永鍾（2015）「韓国社会福祉館の制度的アイデンティティの究明に関する研究」『韓国社会福祉行政学』17 巻第 3 号, 27-56.（韓国語）
- 厚生労働省（2008）「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」
- 厚生労働省（2014）「社会福祉法人制度の在り方について（報告書）」
- 厚生労働省（2017）「地域力強化検討会最終とりまとめー地域共生社会の実現にむけた新しいステージへ」
- 越智和子（2017）「社協が果たしてきた役割と次代に向けた組織の見直し（特集 社会福祉協議会の役割

- と今後の地域づくり)』『NORMA (社協情報)』全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会, No.303, 3-4. (2017年1月)
- 朴兪美 (2008)「日本の地域福祉計画の韓国への応用に関する研究」日本福祉大学大学院博士学位論文.
- 朴兪美・平野隆之 (2016)「計画的推進に求められる地域福祉アセスメントの基本的枠組み—2つの社会福祉協議会の事例分析から」『日本の地域福祉』日本地域福祉学会, 第29巻, 31-41.
- Pierson, P, (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 251-267.
- 芝田英昭 (2014)「社会福祉法人制度の意義や役割の変遷と今求められる機能」立教大学コミュニティ福祉研究所紀要第2号, 81-93.
- 立花希一 (2017)「相対主義と相対化主義 Relativism and Relativizationism」『秋田大学教育文化学部研究紀要』72, 31-35.
- 忠岡一也 (2012)「社会福祉協議会の展開と地域福祉」『桃山学院大学社会学論集』46 (1), 55-78.
- 和田敏明 (2005)「地域福祉の新しい展開——地域福祉型福祉サービスの可能性と課題」『社会福祉研究』鉄道弘済会社会福祉部, No93, 38-45.
- 渡辺一城 (2008)「地域福祉の推進主体」平野隆之・宮城孝・山口稔編『コミュニティとソーシャルワーク』有斐閣, 105-132.
- 山田宜廣 (2011)「大都市における『地区社協』の必然性の考察」『社会福祉学』第52巻第3号, 15-26.
- 山口稔 (2000)『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版.
- 余語トシヒロ (2005)「地域社会と開発の諸相」日本福祉大学 COE 推進委員会編『福祉社会開発学の構築』ミネルヴァ書房, 160-176.
- 全社協 (2008)「地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会報告書」
- 全社協 (2015)「調査報告平成26年度社会福祉協議会基本調査・平成25年度財務調査」『NORMA (社協情報)』全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会, No.286 (2015年4・5月)
- 全社協 (2016)「平成27年度『社会福祉協議会活動実態調査』報告」『NORMA (社協情報)』全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会, No.302 (2016年12月)
- 全社協 (2017)「特集 社会福祉協議会の役割と今後の地域づくり」『NORMA (社協情報)』全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会, No.303 (2017年1月)
- 全社協ホームページ (<http://www.shakyo.or.jp/>) (検索日:2017年11月5日)