

## 「日本における中央政府と地方政府の役割・市町村を中心に 市町村地域福祉計画の目指すもの」

牧里 謙治\*

### 1. はじめに

地域福祉計画が目指すものとはなんだろうか。ひとつは地域福祉とよばれる理想なり、あるいは福祉システムがどのようなものとして描けるかという問いと、理念なり目標をどのような方法や手法でモデル的に実施しようとしているかという問いが含まれているように思う。その理念と実体がどのようなものであれ、地域福祉計画の目標と手段は不可分に結びついており、そのことが地域福祉と地域福祉計画をわかりにくいものになっている。本稿は、その分かりにくさをいささかでも明らかにしようと試みている。

地域福祉の目標という視点では、これまでの住民概念でくくることのできた対象となる人たちの福祉が部分的に機能しなくなり、改めて地域社会の変貌や住民生活の変容や行動様式、価値観の多様化などを再認識しなければならなくなっている状況がある。例えば、住民票の所在が明らかでないホームレスの人々への福祉施策の限界、あるいは住み慣れた地域社会に居場所がもてない人々、障害が重いかか高度に専門的な施設や病院など地域での助け合いや地域ボランティア活動との接点やつながりがない現状の問題が横たわっている。セーフティネットの形成とか排除されがちな人々をも包み込んだ福祉コミュニティの形成とかが地域福祉、ひいては地域福祉計画の目標となる。つまり専門サービスの視点からも地域での交流・互助の視点からも現在の多くの保健福祉サービスが地域社会から遊離してきていることが問題になってきているということである。虐待問題にしろDVにしろこれらの問題

---

\* 関西学院大学

が専門家の立場から発見しに

くいことや、また住民という生活者の立場からも容易にはかかわりにくいこともある。専門サービスという縦系と住民互助の横系をどのように紡ぐかが今日的課題となっている。

さて、地域福祉計画の策定方法という観点については、行政職員やコンサルタントとよばれる計画プランナー主導で策定されてきた計画策定の見直しという課題もある。計画策定における市民参加や住民参加の実現というテーマがこれにあたるだろう。地方分権や地方財政難のなかで地域内分権化と行財政改革は、議會議員や行政職員だけではできなくなってきている状況がある。保健福祉サービスもその政策決定の段階から実施、評価および監視や監査すべてにわたって市民参加、住民参加が求められているといえる。市民や住民のこれらの政策と実施のプロセスへの参加・参画の力量が高まってきている事情もあるが、これまでの中央集権的な福祉政策から地方分権的な市町村自治体の先導的な地域福祉のシステム形成には住民参加が不可欠になってきており、これはさながら福祉行財政に関する住民自治の復権や回復を目指すという意味も込められているように思う。

新しい地域福祉システムの構築なり実践という意味では、市町村自治体が字義どおり地方自治を回復するには社会福祉の領域に限定された話ではあるが、わが町わが村の社会福祉サービスと社会福祉活動を継続的、体系的に組み立てていかんくたはならない。限られた資源や財源、地域の伝統や文化、そして人材も活用しながら住民自治のもとで地域にねづいた社会福祉の再建ができるのかどうか問われているのではないと思う。中央省廳の財源に依存した体質を変える、本来の住民主体の足元を見据えた原点からの地域福祉実践が求められている。地域住民同士の助け合いや地域貢献などを含めたボランティア活動、そして自治体ごとに活動するソーシャルワーカーの雇用、あるいは関連職種の人々との連携した実践までを範囲にいった福祉のワークシェアリングを住民参加のもとで推進する必要があるだろう。

## 2. 社会福祉法のなかの新・地域福祉計画

地域福祉計画が多くの人々に意識されるようになった契機は、なんと言っても社会福祉法に盛り込まれたことによるといえるだろう。2000年に成立した社会福祉法では地域福祉の推進が掲げられ、2003年から法定化された地域福祉計画が地方自治体の行政計画として策定されることになった。この社会福祉法にもとづく地域福祉計画

をこれまでの類似した地域福祉計画と区別するために新・地域福祉計画と呼称することにしたい。この地域福祉計画の策定は、地方自治体の任意事項ではあるが、法定計画であるという意味からも地方自治体における社会福祉行政の総合的運営に大きな影響力を与えるといえる。

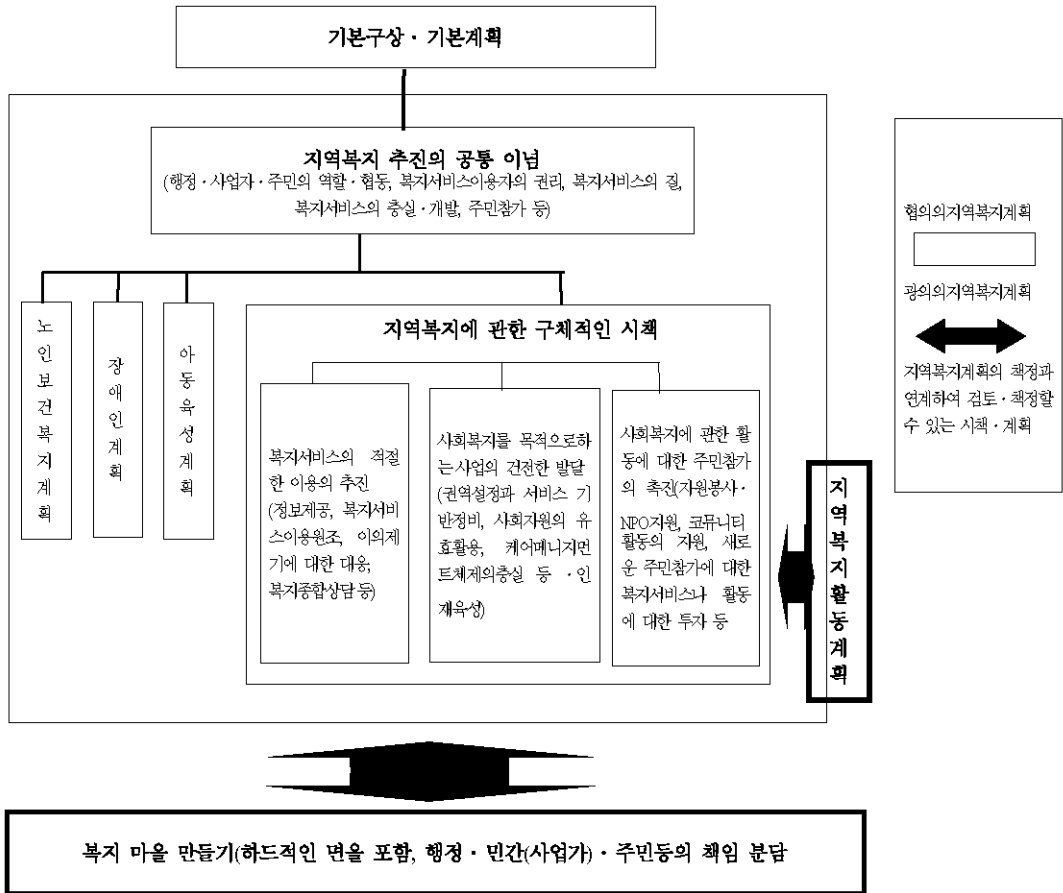
新・地域福祉計画は、第107条にもとづく市町村地域福祉計画と第108条にもとづく都道府県地域福祉支援計画から成るが、それぞれの計画に盛り込まれるべき内容についても社会福祉法に明記されている。図1は、新・地域福祉計画のうち市町村地域福祉計画の位置付けと計画構成内容を全社協「地域福祉計画に関する調査研究委員会」が示したものであるが、網掛けとなっている「狭義の地域福祉計画」から老人保健福祉計画、障害者計画、児童育成計画を包含する総合的計画としての「廣義の地域福祉」、および地方自治体の総合計画、社会福祉協議会による地域福祉活動計画、その他、福祉のまちづくり計画などを関連づけた「最廣義の地域福祉計画」までをあらわしたものである。新・地域福祉計画をどのような廣がりと深みをもたせた内容にするかは、それぞれの自治体の判断に任されているといえる。市町村自治体の政策能力と住民の自治能力によって地域福祉計画の範囲と内容が決まってくるし、そのことは

地域福祉システムの内容と水準までも決定してしまうことになるだろう(1)。

さて、介護保険事業計画と後継計画である老人保健福祉計画も市町村行政計画として改訂見直しが進められてきたが、今後は既存の様々な福祉関連計画と新・地域福祉計画を連携させながら策定しなくてはならない。新・地域福祉計画は、市町村に策定義務化された介護保険事業計画、老人保健福祉事業計画が取り残したニーズや、児童、女性、障害者など支援を要する人たちのニーズを取り上げ、総合的に政策推進するために総合的に計画策定しなければならない。今般の社会福祉法に盛り込まれた新・地域福祉計画策定を媒介にして住民自治のあり方を展望するまたとない機会が与えられたともいえるのである。そこで、市町村地域福祉計画のイメージをつくるためにポイントとなるいくつか特徴を新・地域福祉計画のイメージとしてまとめておきたい(2)。

その第1は、新・地域福祉計画は、市町村の総合行政計画(いわゆるマスタープラン)と既に策定された、もしくは策定されるであろう各種の分野別計画をつなぎ媒介する機能をもった計画とする必要があるだろう。もし仮に新・地域福祉計画が既に策定された分野別の計画の「寄せ集め機能」、もしくは各分野別計画の不十分な施策・事業の「落ち穂拾い機能」をもつにすぎないものだとすると、きわめて消極的なレジデュアル(残余的)な計画となるだろう。屋上屋を重ねるような地域福

祉計畫ならば、その必要性は無くなるし、また、そのような各種の分野別計畫から引き算して、残った事業を積み上げる計畫ならば、各種分野別計畫の横並び計畫を策定するだけになるだろう。むしろ新・地域福祉計畫は、各種の分野別計畫を積み上げて、足し算していく、部門別福祉計畫や隣接分野計畫を總合化・連携化する福祉のマスタープランの機能をもったものにしなければならない。したがって新・地域福祉計畫には、地域福祉の將來ビジョンや地域福祉のグランドデザインあるいは福祉政策の基本理念を丁寧にまとめたものでなければならないだろう。また、各分野にまたがる基礎的事業や分野をリンクさせる總合・連携プログラムの設計などが盛り込まれなければならない。さしずめ全分野にまたがる總合相談事業や福祉情報提供・情報公開事業、また權利擁護事業やボランティア支援事業などが



자료 : 전국사회복지협의회 지역복지계획에 관한 조사연구위원회  
「지역복지계획에 관한 조사연구결과에 관해서」 2001년 9월을 일부 수정했음.

그림 1. 지역복지계획 기본구조

事業計画内容としては基礎的事業となる。

第2は、これまでのような行政計画にとどまらず、積極的に住民の参加・参画を推進する福祉計画であるべきだろう。いわゆる市町村の総合計画なるものは、行政職員にとっては事業を進めるテキストやマニュアルのようなものだが、行政職員だけでなく住民にとっても「わがまちの福祉づくり」を促進する活動のバイブルでなければならないと考える。税などの公金を財源とする施策・事業なので行政が責任をもって計画策定することに誤りはないが、すべてを行政で策定し実施するという手法は限界が見えてきている。右肩上がりの成長経済に支えられた時代ならともかく、限られた経済パイを分け合い、痛みを分かち合わなければならない環境に優しい循環型社会の計画は、地域社会のストックや住民のエネルギーを組み込んだ計画であるべきだろう。そのためには計画策定から実施、評価に至るまで住民とともに協働する計画とすべきなのである。これからの市町村自治体は、これら住民の活動と共同・提携・支援しながら公私協働・官民協力のパートナーシップを築かなければならないし、このような公共事業・公益活動を新・地域福祉計画のなかにビルトインさせていなければならない。

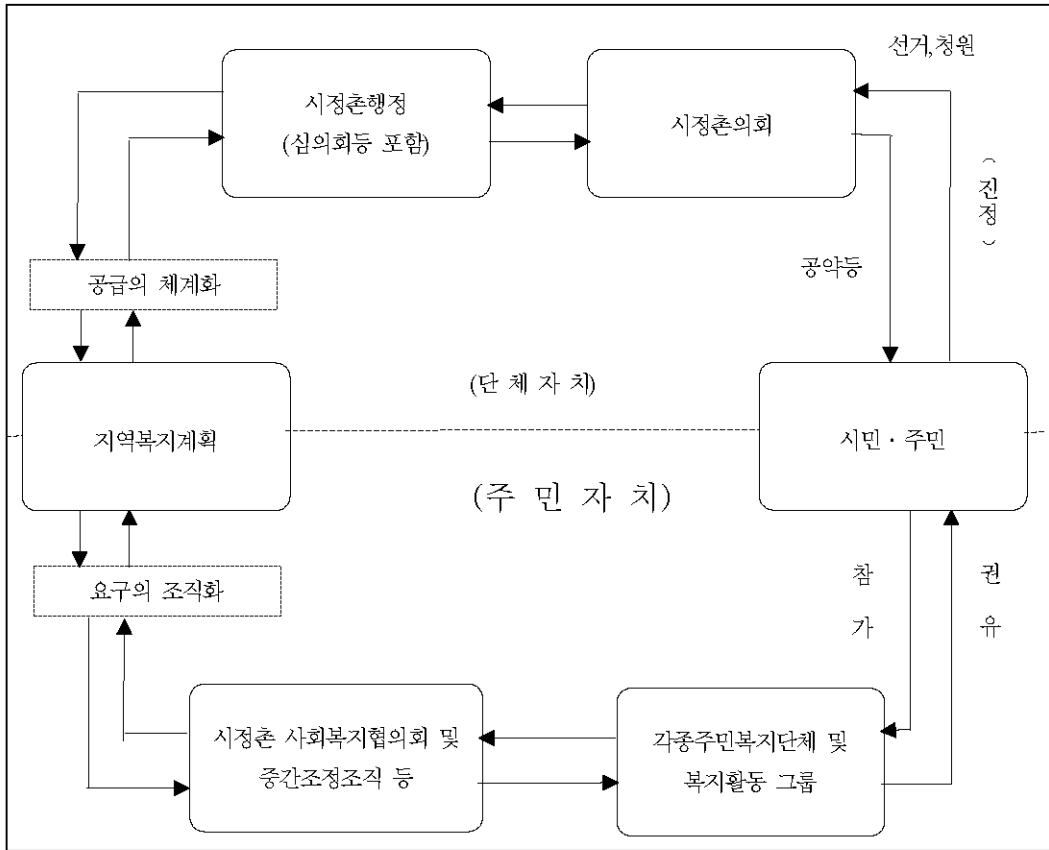
第3に、新・地域福祉計画は、可能な限り住民の生活に密着したエリア計画もしくはコミュニティ計画、あるいはブロック別計画をもつべきである。もちろん人口規模の小さい町村であると、地域福祉計画が下位計画としてのエリア計画やコミュニティ計画をかねるケースもあるだろうが、住民が福祉のまちづくり主体者として参加・参画するためだけでなく、住民のニーズに迅速に的確に対応するには、住民の生活している場により近接してサービス提供される仕組みと制度が必要であろう。より専門性の高いサービスは、市レベルとか広域レベルで供給するほうが規模の効率性などの判断からやむをえないだろうが、日常性の高いサービスなどは、小地域単位の予防的・全人的対応のほうが効果的ともいえるのである。たとえば、校區社会福祉協議会活動など地域ボランティア活動の推進とか要援護者支援の小地域福祉ネットワークづくり、ミニデイサービス活動や宅老所づくりなど、エリアやコミュニティを意識した政策展開が求められている。しかしながら、いわゆる自治会・町内会に代表される地域コミュニティは機能マヒに近い状態であるし、それに代わりうる地域組織も育っていないという嘆きも聞こえてくる。むしろ、既存の地域コミュニティだけに依拠するのではなく、新しい生活スタイルをもった市民を意識した新しい参加の場づくりを計画策定をきっかけに創出することが必要となるであろう。

### 3. 地方自治に基づく地域福祉計画

計画目標となる地域福祉ビジョンをどのように描くかは、福祉のグランドデザインを設計する人の立場や福祉や地域社会の認識の仕方の違いで大きく変わるだろう。一般的には、地域福祉とは、国や廣域的行政の制度化を願いつつ試行錯誤的に家事・育児・介護の共同化・社会化をその内容とする現代的相互扶助システムであるといえる。そのような地域における福祉システムづくりを行政任せでなく公私協働・官民協力のパートナーシップを築く実験的・先駆的実践が地域福祉であるともいえる。また、そのために代議制民主主義だけでなく住民参加・参画型の直接民主主義の理念の下で福祉のまちづくりを展開する計画的行為でもある。さらに地域における福祉サービスや福祉活動を専門家や有給職員だけが従事する事業としてでなく、当事者、家族、ボランティアなど多様な人材の組み合わせのネットワークづくりとして発展させる試みであると言っていいだろう。このような福祉のネットワークは、法や予算に縛られ狭く拘束された社会福祉事業の枠内をこえて保健医療のみならず住宅や環境、あるいは交通や通信までを連携させるものである。高齢者保健福祉計画の策定を皮切りに、老人の分野に限られていたとはいえ、保健と福祉の連携が意識され、ついで障害者計画は雇用からスポーツ・芸術など文化におよぶ連携を見据えていたし、児童育成計画も女性政策など連携の廣がりを見せたともいえる。また、市民や住民の計画策定への参画に関しては理念にとどまっていたものが、徐々に市民公募制の導入や計画策定の情報公開など福祉計画の領域でも廣がってきている。介護保険事業計画は、これらの領域連携と市民参加の到達点を示したのもともいえるが、實質的には地域福祉の法という性格を有する。新しい社会福祉法の成立のもとで、新・地域福祉計画ともいべき市町村地域福祉計画を策定することは、さらに新たな領域連携と市民参加を促進させる必要があるといわなければならない。自分たちが利用し、活用するかもしれない社会福祉サービスの創出と管理に住民の意思を反映させたいという動きは、社会福祉の地方自治時代を迎えてますます強くなるであろう。このような直接民主主義ともいえる住民自治の要求は、住民の生活要求が議會制民主主義では完全には貫徹できないものであるかぎり、当然の要求として存在し続けるといえる。地域福祉計画の取組みは、地方自治の構築と密接不可分な関係にあることを意識すべきである。計画策定活動を焦点にして地域福祉と自治体行政の関係をいっそう強める最大のチャンスが到来したともいえる。地域福祉計画の策定に関しては、総体としての住民が社会的自己實現、社会的自己實

徹を図るルートとしては概括的には二つの系統があるといえる。その地方自治の実現プロセスが計画過程そのものでもある。やや繰り返しになる

が、地域福祉計画の策定を社会福祉における地方自治の再構築の一方法と規定し、行政という団体自治と住民による住民自治の両輪をもって初めて「地方自治」が完成するものと考えられる(3)。いくら団体自治の機関である地方議会が存在していても、地域住民の實質的な参加・参画の實體がなければ、議員は住民から遊離し、住民には不満だけが残る。



牧里每治 「지역복지 계획에 있어서의 행동과 주민참가」 1998년을 일부 수정 함.  
古川孝順編 「사회복지 21세기 패러다임·이론과 정책 I」 誠信書房

그림 2. 계획책정 주체를 둘러싼 관계

このように考えるのは、地域福祉計画には住民参加が計画策定のプロセスを通じ

て不可欠であり、住民の主体的な参画のみられない計画は地域福祉計画とは呼称すべきではないと考えるからである。丁度、地域福祉が専門家の提供する行政サービスだけでなく、住民の協力あるいは住民団体独自のサービス活動を含み、かつ連携・重複・複合しながら形成されているように、地域福祉計画も策定の各段階に住民参画を企図しなくてはならない。それは、まさしく地域福祉計画策定こそ地域福祉の公私協働、官民協力の場であり、地域福祉推進のルールづくりとルートづくりの試みにほかならないからである。

このような見方をすると、地域福祉計画は、まさしく公私協働・官民協力による福祉サービスの受給調整の計画として性格づけしなくてはならない。一つは、市町村議会を通じて市町村行政の取りまとめる「供給の体系化」と、もうひとつは、住民運動や福祉活動団体からスタートし市町村社会福祉協議会などが序列づける「要求の組織化」とが融合しあって、地域福祉計画は誕生する。現実の社協は、地域における各種団体、諸機関の連絡調整・連合体でありながら、その實、新旧住民のニーズの把握すらできていないとか、第2の行政機関化しているとか、福祉行政の下請け組織になりすぎているという批判も多い。しかしながら、こと福祉問題に関する地域レベルの民間総合福祉機関としては社協以外にほかに見あたらないというのも事実であろう。もちろん事例はそれほど多くないが、まちづくり協議会方式のような社協組織に似た横並び組織化の地域団体による住民要求の組織化の例もないではない。また、これからはNPOによる地域福祉計画づくりが誕生するかもしれなし、施設法人が地域福祉の推進組織として大きな役割を果たす時代もやってこよう(4)。住民要求の組織化は、具体的には行政や他団体への要望書の取りまとめや要望運動として計画されるであろうが、この点は地域福祉計画における運動計画部分と違ってよく、まさに地域福祉計画策定は、合法的な住民運動とも言ってよい。い。なかには要望というよりは提案、アイデアの提供など住民サイドからのアドボケイト・プランニングの様相を呈することもあるだろう。住民の生活に根ざしたアイデアや工夫を収集して、プログラム設計し、事業として提案することがあってもよい。このように考えると、地域福祉計画において住民サイドから提起されるプランニングは、「行動計画」の性質を持つもので、住民自身のサービス活動を展望する「活動計画」と、自治体や企業への要望を取りまとめる「運動計画」から構成されるといえるだろう。

住民要求の組織化というと、なにやら勇ましいが、要求の組織化・序列化には優先順位の低い要求や後回しにされる要求の整理をすることも含まれており、あえ



ていうならば住民の住民による要求の自主コントロールという意味も内包している。この住民要求の組織化に基づいて計画内容が限定化されたり固定化されるという場合もあるが、このようなリスクを含めて住民要求の組織化こそ住民自治の基本といえるのではないだろうか。

#### 4. 地域福祉計画における住民参加

地域福祉計画における住民参加は、地域福祉における住民参加の一部といってもいいが、地域福祉の政策なり活動・事業を継続的に推進するには計画策定の段階から住民の参画が組み込まれていなければならない。地域福祉計画は、地域福祉のデザインあるいは地域福祉ビジョンを示すものであり、それほど計画策定段階での住民参加は意味があるものである。つまり最初の段階での参加・参画がなければ、計画実施の段階で実践される地域福祉なるものはみすばらしいものにならざるをえないし、計画評価の段階でも程度の低いものに終わらざるをえないといえる。これからの地域福祉システムの形成は、策定、実施、監視、評価のプロセスを通じて完成されるもので、その意味では策定、実施、監視、評価の各局面での系統的・連続的な住民参加が求められているといえよう。

まさに住民の活動参加と計画参画が一対のものとして実現されなければ、本来的な住民自治のスタイルも構築されない、社会福祉における地方自治の実現もできないことになる。地域福祉計画の策定は、議会制民主主義と直接民主主義を社会福祉サービスの創造と実施を地域社会という舞台で行おうとする青写真づくりである。それは地方議会、自治体行政を通じて行われている団体自治と住民提案や住民投票などの直接参加による住民自治から地域福祉システムがつくられていくことを示すものである。

措置制度から契約利用制度へ地域における社会福祉体制が変わろうとしているが、新しい地域福祉システムは、専門的な社会福祉サービスの提供だけでなく、ボランティアや住民の互助活動、多様な事業体のサービス提供、情報提供や評価活動、苦情解決や代理代弁制度などを組み込んだものでなければならないだろう。近代国家が備えている三権分立制ではないが、新しい地域福祉システムも条例制定や計画策定、事業実施、監査や評価、不服申立制や苦情解決制度などを立体的にビルトインさせなくてはならない。計画策定や事業実施のみならず監査・評価、苦情解決も住民参加が求められており、市民監査や住民訴訟までを視野に入れた地域福祉シス

テムの形成が期待されているのである。

地域福祉の特質のひとつは、これまでの縦割り行政を地域社会で横割り展開する、つまり施策の総合化を促進することにあるのはいうまでもないだろう。保健福祉の統合化とか医療・教育との連携とか住宅政策・交通政策との協働とかすべて総合化への取組とみなしていただろう。この総合化を促進するには住民参加が不可欠で、住民参加による公民パートナーシップがなければ、実現は困難である。住民参加が重視される根底には、生活者としての住民が暮らす地域社会という生活空間のなかで様々な行政施策が総合化・統合化されるということである。国から地方へという上意下達の中央集権的、官僚的仕組みでは、総合化・統合化できなかった壮大な実験が地域福祉の意味であり、なかなか実際には取組にくかった公私パートナーシップの開拓的ステージが地域福祉だということもできる。

行政による保健福祉の専門サービスの地域社会での実施と住民による自主的な予防的活動の切り結びを試みようとするのが地域福祉のサービス・システムがめざすものであろう。

さて、住民参加の手法に関しては、計画策定段階、あるいはサービス実施段階、監査・評価の段階でかなり様相が異なるものといえる。ここでは地域福祉計画の策定に関する参加に限定して述べてみたい。計画策定に関する参加の手法は、策定委員会に関するものと委員会以外の参加手法に分けられる。策定委員会に関するものとしては委員会の委員としての参加と作業委員会とよばれるワーキング・グループへの参加があるだろう。委員会以外の参加手法としては委員会への傍聴のほか懇談会や座談会、ワークショップへの参加、フォーラムやシンポジウム、パネルディスカッションへの参加などがある。これら多様な会議の開催は主催者にゆだねられているので、懇談会、座談会、ワークショップなどを設置するかいなかで住民の参加機会は大きく様変わりする。フォーラムやシンポジウム、パネルディスカッションなども主催者が開催するかいなかで大きく依存している。これらの会議や会合は策定委員会や作業委員会と違って定数がないので、不特定多数の住民が参加できるという特徴を有している。いわば策定委員会や作業委員会に参加できない多数の住民に向けられた意見表明や提案のできる機会ともいえる。

策定委員会や作業委員会の委員の選考は、計画策定主体である行政や社協ですすめられるが、どのような委員構成をするかによって計画内容を決めてしまったり、一定の傾向をつくってしまいかねないところがある。委員選考も既成団体だけで構成しないで新しい住民層を代表するような人材を選ぶ必要があるだろう。女性の参

加を配慮するとか児童の参加を工夫するとかも考えられてよい。既成団体であったとしても選考に際して代表者だけに固執するのではなく、幹事や専務理事など實務に明るい人物に参加してもらい實質的な発言のできることを期待すべきだろう。忘れてならないのは、住民といっても地域代表やボランティア・リーダーのような人ばかりではなく、地域福祉計画なのだから、当事者である住民、たとえば障害者や高齢者、難病患者、低所得世帯の人など福祉的援助の必要な人の参加も積極的に考えるべきである。委員会に委員として参加できなくても傍聴、會議録の公開と閲覽などもあるし、委員会へのゲスト・スピーカーとして一時的に参加したり、ヒアリングとして現場に委員団に意見聴取に来てもらうことも可能である。

委員会や會合・會議以外には、情報公開と意見集約の方法として、パブリック・コメントのような正式な行政手続き手法のほかにもメディア活用を活用したホームページ、Eメール、FAX、電話などによる意見聴取という形態のある種の参加方法もある。通常、アンケート調査による被調査者として意見表明に参加することが多いが、モニター制度のように特定の人物から數回にわたって意見聴取をする場合もある。市民公募で策定委員を數名選出することもあるが、選考から漏れた人々に對して委員会以外に懇談會形式で定期的に意見聴取する會合をもつことにすれば、集成的モニター制度にもなる。そのほか廣報紙などを通じて計畫策定の進行状況を伝えたり、意見聴取をするのも誌上参加といってもいい。定期的な廣報紙の活用以外にも、計畫策定ニュースの発行などチラシ程度の手作りニュースレターの発行やミニポスターのような壁新聞的な策定ニュースや意見表明の方法も廣く参加の方法と考えてよい。いずれにしても、住民参加の機会を演出することが必要で、コミュニティワーカーという専門職の存在と計畫策定のための地域支援技術を欠かすことはできない。

## 5. 公民協働における住民参加の推進

住民参加は住民が自主的に参加意欲をもって計畫策定にかかわることが基本的に重要だが、住民の主体的行爲をいたずらに待っているだけは住民参加が推進されないことはいうまでもない。住民参加と職員参加はクルマの兩輪のようなもので、事務局としての職員の計畫策定への参加がなければ計畫内容も陳腐なものに終わるか實効性のない計畫になるだろう。ここにいう公私協働における住民参加の意味は、事務局として自治体行政職員や社協職員が参加することを意味しているが、職責上

、一委員として策定委員会や作業委員会に参加することも想定はしている。しかし、住民参加を促進させるという意味では策定委員会、作業委員会を事務的に支える事務局員の役割は重大である。

住民参加を推進させるためには、通常、市町村の首長をトップとする廳内体制が整っているかどうかが決め手となるが、社協事務局の場合でも計画担当だけで動いているだけでは住民参加を進める支持はえられない。要するに担当部局だけの計画策定になってしまうと、計画の効力も翳りがでてくる。やはり住民参加の必要性和重要性を廳内全体で認識し合意できていないと、実施の段階で事業展開が望めなくなる。このように廳内体制の形成は、住民参加の合意形成と密接にむすびついており、住民参加のための住民団体の組織化とともに重要である。いまひとつ重要なのは、自治体であれ社協など民間団体であれ、市民公募方式と同じように事務局の一翼をになう職員公募方式を採用してもいいのではないか。縦割りの仕事の仕方を廃止して、關心とやる気のある職員を登用する方法が開発されていい。なわばり意識とたこつば縦割り慣行を変えるような職員を組織を越えて参加させる方式と行政職員が地域に出向いてボランティアするなど、住民と心情を共有できる体験づくりが重要であろう。専門職員も行政職員も座して待つのではなく、地域社会にリーチアウトできる人材が必要である。

住民参加を推進する武器はなんといっても情報公開である。行政や社協がにぎっている政策形成過程での情報を公開することが住民参加を活発にする前提であり、住民参加の質を高める条件でもある。個人情報なりある特定の階層にのみ特権を与えるような情報公開は控える必要があるが、地域福祉システム形成のために必要な基礎データや関連資料は積極的に公開すべきだし、できるかぎり分かりやすい情報提供に務めるべきだろう。情報提供、情報開示と「知る権利」にかかわる用語はいくつかあるが、ここでは広く情報に関する共有をすすめる状況を情報公開ととらえ、情報提供や情報開示は下位概念として理解しておきたい。情報提供は、PRとか情報の送り手が宣伝や理解を求めて提供する情報活動で、かならずしも受けてがそれらの情報を必要としてない。つまり情報の送り手のプラス情報しか送らない傾向があり、住民が望んでいる情報ばかりではないということである。それに対して情報開示は、情報の持ち主が隠したがる内部情報の公開を求めているわけで、すなわち情報開示は、機關や組織の透明性を示す指標となる。一般に情報公開は、住民参加の前提と考えるべきであろう。

情報提供にしる情報開示にしる、情報公開するには、提供・公開すべき情報を利

用しやすいように制度化したり利便に供する取組が必要となる。その準備や作業を効率よく進めるのが様々なメディア機器だろう。いわゆる情報処理（収集、加工、保存、提供など）を少ない人員で多量の情報を特定、不特定を問わず提供できるところに特質があり、広く多数の住民が地域福祉に関心をもち活動に参加し、計画策定に参画する促進技術となる。しかし、高齢者や障害をもつ人々、あるいは情報機器に接する機会の少ない人たちにとっては情報格差をもたらす問題も指摘されている。これらの情報機器を使って情報を得られるようにメディア・リテラシー、つまり情報機器を扱える方法や学習などの促進が不可欠となる。パソコンがあっても使えない、ホームページの開き方がわからない、Eメールのやり取りができないなど情報機器に接する機会の提供と使いこなす技術支援も求められよう。

不特定多数に提供する情報は、通常、情報を求めている人がその必要性を自己判断、自己選択できるという前提に立っている。しかし、たいていの場合、これまで福祉情報といわれるものは予見や偏見もあって忌避する傾向があった。そうなると、いくら福祉情報を提供しても必要な人たちには届かないので、このような一般的に多量。多種類の情報提供をする、いわゆるマスコミといは違った方法、たとえばクチコミのような確実に個人個人に届けられる手法も開発する必要があるだろう。クチコミは、情報の受け手がなにを必要としているか判断しながら必要な情報を提供するという意味において、手間がかかるし多数の人たちに一斉に送ることができない面もあるが、情報提供後のサービス利用とか活動参加へ確実につなげる方法でもある。

最後に、個人情報の守秘義務および情報活動に関する倫理綱領について言及しておきたい。福祉に関する情報のうち個人のプライバシーに関する情報の取り扱いには配慮を要するが、秘密を守ることは当然だとしても、守秘義務だけ強調しすぎると、個人を支援する活動にボランティアや住民が参加する意欲をそぐことにもなりかねない。福祉の援助活動は、個人のプライバシーに関わる情報、たとえば福祉ニーズや暮らしの困りごとなど明らかにしてもらえなければ、援助を開始できないというパラドクス状態にある。生活困難など自己評価を低くする情報なので明らかにするより、隠しておきたいというのが普通の人の感覚だろう。そのような自己卑下をさせることも含まれるので、プライバシー情報を扱う配慮を深く理解したうえでの活動参加が必要だろう。個人の研修もさることながら、このような個人情報を扱う福祉活動を行う団体は倫理綱領などをもつことも要るだろう。

自治体と並んで市区町村における社会福祉協議会（以下、社協）は、公民協働、

官民協力のパートナーシップをつくるうえで、重要な役割を果たしてきたし、これからも公民協働の橋渡し役として期待されていることを役職員は自覚すべきである。このような公民協働の連携をつくる社協の役割は、触媒としての役割ともいえるもので、インターメディアリー（中間支援組織）としての機能を有している。地域社会における様々な民間団体を束ねて、その共通する課題の克服や共通基盤の構築など福祉問題の解決にかかわる行政と住民グループをつなぐ中間組織である。そのような公共的性格をもった民間団体としての矜持と自覚をもつべきである。

社協は、旧住民組織のテーブル(受け皿)づくりの組織として機能すべきであろう。これからは定住型住民組織の支援だけでなく、テーマ展開型組織、NPOとか任意団体も含めて地域社会における新旧団体の連繋や融合を促進する役割を担う必要がある。ラウンドテーブル方式とよばれたり、プラットホーム構想、コンソーシアム、連合体形成などは、すべて地域福祉のネットワークづくりといってもよい。

住民の問題解決力や資産・資力の引き出し、地域社会につなげていくこと、ボランティア活動や地域互助活動に参加する候補者の発見と確保と支援は、社協のお家芸でもある。行政および社協の財政難など難題も横たわっており、そのために市町村合併も風雲急を告げているが、合併しようがしまいが、地域社会に暮らす住民の視点に立てば、つねに住民のわが町、村への関心と参加は促進されなければならない。たとえ合併したとしても、そのエリアのなかで地域福祉計画の指導的団体としての位置を占めるには、合併前からリーディング団体として先導的に計画策定に取り組む必要があるだろう。

## 6. おわりに・・・これからの住民参加の課題

これからの住民参加は、かつての運動など告発型から住民のアイデアやヒントを提言する提案型へ変えていく必要があるし、そのような住民活動もふえてきている。また、個人芸として発言したり行動するタイプもふえてきているが、やはり広く住民への理解と協力をえるには連帯した活動スタイルに変えていくことが求められるだろう。市民公募制やワークショップ、フォーラムなど住民が参加しやすい機会がふえたとはいえ、個人的に参加することに留まって、知り得た情報が個人に秘藏されているだけだったり、閉鎖的になる傾向もみられる。市民委員として参加参画しても、入手できた情報をもとに相互学習するなり、意見交換するなどの横に広がる取組も必要だろう。

また、地方行政の制度、組織、財政などの学習も求められており、自治体および社協も積極的に学習機会と情報提供の機会をふやすべきだろう。つまり、住民の提言力、起案力、集約力、起草力、アピール力を高めることも進めないと住民参加の質的向上は望めないということである。

住民の学習機会づくりは住民の手で自主的にやるのが原則ではあるが、公募委員の学習訓練の機会をつくるとか、公民館講座を活用して市民力をアップする学習機会を提供するとか、または未来の住民参加の担い手養成として子ども策定委員の養成とかも考えられていい。要するに、一般行政と教育委員会のリンク、あるいは福祉教育・福祉協力校との連携をはかりながら学習チャンスをつややすことが重要である。個人消費型の教養講座もさることながら。まちづくりや環境保全、文化伝承などの担い手づくりと同じように、福祉活動の担い手づくりを社会教育、生涯教育の部門と協働して展開することが必要であろう。

これからの地域社会の変容と変貌を考えると、従来型の統率型住民組織化ではなく、テーマや関心でつながった住民組織を横につないでいくネットワーク型住民組織化が促進されなければ、住民参加も尻すぼみになることが予想される。働き方、暮らし方など価値観や行動様式が多様化する傾向を考えれば、テーマ性と居住性を縦横につなぐ組織化が住民参加の幅と厚みを作り出すと思われる。NPOの台頭や、市民の個人発の福祉活動は、組織と活動のボーダレス化のもとに族生していると考えられ、まさにインターネット社会を象徴するものである。これからの住民参加は、双方向の発信と受信を交差させるものでなくてはインターネット時代に対応できないといえるだろう。

## 註

- (1) 本図は、平成12年2月に行われた市町村「地域福祉計画に関する実態調査」（全国3252市町村を対象にした調査で回収率48.1%、1565市町村の回答）をもとに類型化したものである。次の文献を参照されたい。地域福祉計画に関する調査研究事業報告書『地域福祉計画の策定に向けて』全国社会福祉協議会2001年、9ページ。地域福祉計画に関する調査研究事業報告書『地域福祉計画・支援計画の考え方と実際』全国社会福祉協議会、2002年、5ページ。
- (2) 地域福祉計画として一定のまとめを行った初期の文献としては、『地域福祉計画、理論と方法』（全国社会福祉協議会、1984年）を挙げることができるが、ここにいう地域福祉計画は、社会福祉行政の措置・措置費制度時代の市町村と市町村社協の公私協働を前提とした行動計画の特徴をもつものである。その意味で社会福祉法で法定化された今日の地域

福祉計画とは基本的にことなる。ある種の利用契約制度の様相をなす介護保険制度時代の地域福祉計画は、市町村の行政計画という色彩がつよく、従来計画と區別する意味で便宜的に新地域福祉計画と呼称している。なお、地域福祉計画の取り組みに関する系譜については鷹野氏の論考が簡潔にまとめている。鷹野吉章「地域福祉計画の位置と系譜」大橋謙策、原田正樹編『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎、2001年、37-60ページ。

- (3) 図2の初出は、以下の論文である。牧里毎治「老人福祉法等八法改正と生涯学習、地域福祉計画と住民主体形成」月刊社会教育、417号、国土社、1991年、52-60ページ。ほぼ同時期に本図を次の文献にも掲載した。「市町村地域福祉計画と住民参加」古川孝順『社会福祉供給システムのパラダイム轉換』誠信書房、1992年、30-44ページ。
- (4) 市民・住民から發する要求やニーズは、個々のそれらが集約されるかたちで住民集団や任意グループを通じて顯在化していくが、それらが遍く市民・住民を代表する要望や提案として正統性をもつには、公共的性格を有する組織を媒介にして提出、表明される必要がある。その意味で社会福祉協議會は、伝統的にも当該市町村の福祉關係者の要求・要望をとりまとめることを期待された組織といえる。しかし、他にも協議會方式とかインターメディアリ（中間媒介組織）が存在することを認めないわけではない。牧里毎治「ボランティア・NPO活動の活性化と仲介・支援システムの構築に向けて」月刊福祉、5月号、全国社会福祉協議會、1997年、52-59ページ。



参 考 文 献

- 今田高俊『自己組織性 社会理論の復活』創文社、1986年。
- 古川孝順『社会福祉学序説』有斐閣、1994年。
- 古川孝順（編）『社会福祉供給システムのパラダイム轉換』誠信書房、1992年。
- 鈴木廣（編）『現代都市を解讀する』ミネルヴァ書房、1992年。
- 大坂讓治ほか（監修）『高齢化社会と社会福祉』中央法規出版、1993年。
- 右田紀久恵（編）『自治型地域福祉の展開』法律文化社、1993年
- 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興會、1995年
- 牧里每治ほか（編）『これからの社会福祉⑥、地域福祉』有斐閣、1995年。
- 右田紀久恵（編）『地域福祉総合化への途』ミネルヴァ書房、1995年
- 吉田民人ほか『自己組織性とはなにか』ミネルヴァ書房、1995年。
- 坂田周一ほか編『これからの社会福祉⑧社会福祉計画』有斐閣、1996年
- 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店、1996年。
- 古川孝順『社会福祉のパラダイム轉換』有斐閣、1997年。
- 古川孝順（編）『社会福祉21世紀のパラダイムⅠ』誠信書房、1998年。
- 一番ヶ瀬康子ほか(編)『戦後社会福祉の総括と21世紀への展望』ドメス出版、1999年。



## 일본의 중앙정부와 지방정부의 역할 -市町村 지역복지계획이 지향하는 것-

1)牧里每治(마키사토 쓰네지)\*

### 1. 머리말

지역복지계획의 목표는 무엇일까. 이에 대한 대답은 우선 지역복지의 이상이나 복지 시스템의 모습을 어떻게 그릴 것인가 하는 질문과 이념이나 목표를 어떤 방법이나 기법을 가지고 모델적으로 실시할 것인가 하는 질문이 포함되어 있을 것이다. 그 이념과 실체가 어떠한 것이든 간에 지역복지계획의 목표와 수단은 불가분한 관계에 있으며, 이것이 지역복지와 지역복지계획을 이해하기 어렵게 하고 있는 점이다. 따라서 본 글에서는 지역복지계획을 명확화하는데 초점을 맞추고자 한다.

지역복지 목표라는 시점에서 보면, 지금까지는 주민개념으로 한데 묶는 것이 가능했던 복지가 부분적으로 기능하지 못하게 됨에 따라, 지역사회의 변천이나 주민생활의 변용, 행동양식, 가치관의 다양화 등을 재인식해야 하는 상황이 되었다. 예를 들면 주민등록상의 소재가 불분명한 노숙자에 대한 복지정책의 한계, 혹은 생활터전이었던 지역사회에 거주지가 없어진 사람들, 중증 장애인에 대한 고도의 전문적인 시설이나 병원 등 지역에서의 상부상조나 지역자원봉사활동과의 접점이나 관계망이 결여되어 있는 것 등의 문제가 산적해 있다.

사회안전망의 확충이나 배제되기 쉬운 사람들을 포함한 복지코뮤니티 형성 등이 지역복지, 더 나아가서는 지역복지계획의 목표가 되고 있다고 있으나, 전문서비스 시점이나 지역에서의 교류, 상부상조의 시점에서 보면 현재 존재하는 많은 보건복지서비스가 지역사회로부터 유리(遊離)되어 있다는 점이 문제가 되고 있다. 학대문제나 방임 등은 지금까지의 문제양상이나 전문가의 입장에서 발견하기 어려운 문제들이었으며, 주민이라는 생활자 입장에서 쉽게 접근하기 어려운 문제들이 발생하고 있다. 따라서 전문서비스와 같은 종적관

\* 關西學院大學 교수

계나 주민간의 상부상조와 같은 횡적관계를 어떻게 조화롭게 풀어갈 것인가 하는 점이 오늘날의 과제인 것이다.

지역복지계획 수립방법이라는 관점에서 보면 현재까지 진행되어 온 것과 같은 행정직원이나 컨설턴트로 불리는 계획가 주도로 수립되어 온 계획수립의 재검토도 과제이다. 계획수립에서 주민참가나 주민참가의 실현이라는 명제가 여기에 해당될 것이다. 지방분권이나 지방재정난이라는 현실에서 지역내의 분권화와 행, 재정 개혁은 의회의원이나 행정직원만으로 수행하는 것은 불가능해졌다. 보건복지서비스도 그 정책결정 단계로부터 실시, 평가 및 감시나 감사 모두에 걸쳐 시민참가, 주민참가가 요구되어지고 있다. 이러한 요구는 시민이나 주민의 정책과 실시 과정에 대한 참가와 참획(參劃)<sup>1)</sup>의 역량이 강화되었기 때문이기도 하며, 지금까지의 중앙집권적인 복지정책으로부터 지방분권적인 시정촌 자치단체의 선도적인 지역복지 시스템 형성에는 주민참가가 필수불가결하게 되었으며, 이것은 마치 복지행재정에 관한 주민자치의 복권이나 회복을 지향하는 의미도 포함되어 있기 때문이다.

새로운 지역복지시스템의 구축이나 실천이라는 의미에서는 시정촌 자치단체가 지방자치를 회복하기 위해서는 -사회복지 영역에 한정해서 말한다면- 우리 읍, 우리 면의 사회복지서비스와 사회복지활동을 계속적, 체계적으로 구축해나가야 할 것이다. 여기에는 한정된 자원이나 재원, 지역의 전통이나 문화, 그리고 인재를 활용하면서 주민자치를 기반으로 지역에 뿌리를 둔 사회복지의 재건이 가능할 것인가에 대한 의문도 가능할 것이다. 중앙정부의 재원에 의존해 온 체질을 개선하고 주민주체라는 원점에서부터 지역복지실천이 요구되어지고 있다. 지역주민간의 협력이나 지역공헌 등을 포함한 자원봉사활동, 그리고 자치단체 각각에서 활동하는 사회복지사의 고용, 혹은 관련 직종 사람들과 연계한 실천까지를 포함시킨 복지 공유를 주민참가를 토대로 추진할 필요가 있다.

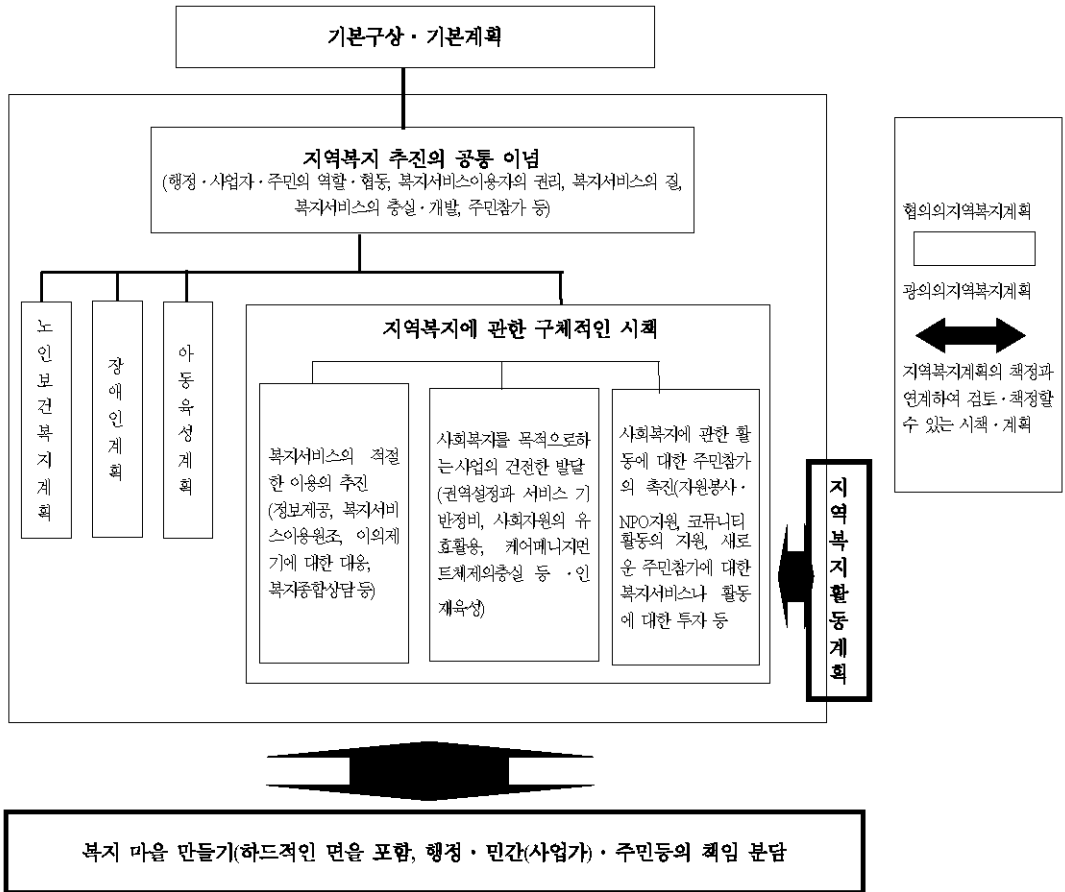
## 2. 사회복지법의 신·지역복지계획

지역복지계획이 많은 사람들에게 인식되어진 계기는 사회복지법에 그 내용이 포함되어졌기 때문이다. 2000년에 성립된 사회복지법<sup>2)</sup>에서는 지역복지의 추진이 포함되어졌으며, 2003년부터 법정화 된 지역복지계획이 지방자치단체의 행정계획에 포함되었다. 이 사회복지법에 기초한 지역복지계획을 지금까지의 지역복지계획과 구별하기 위해서는 신지역복지계획이라고 호칭하도록 하겠다. 지역복지계획 수립은 지방자치단체의 임의사항이긴 하지

1) 역자 주: 일본에서 참획이란, 참가의 유사어이나 계획과정에 대한 참여와 그 결과에 대한 책임성을 강조한 어휘로 사용되고 있다.

2) 역자 주: 1951년 제정된 사회복지사업법이 2000년 사회복지법으로 전문개정되었다.

만, 법정계획이라는 의미에서 지방자치단체에 대한 사회복지행정의 종합적 운영에 큰 영향을 미칠 것이다.



자료 : 전국사회복지협의회 지역복지계획에 관한 조사연구위원회 「지역복지계획에 관한 조사연구결과에 관해서」 2001년 9월을 일부 수정했음.

그림 1. 지역복지계획 기본구조

신지역복지계획은 사회복지법 제107조에 규정된 시정촌(市町村) 지역복지계획과 제108조에 규정된 도도부현(都道府縣) 지역복지 지원계획으로 구성되어 있으며, 각각의 계획 속에 포함시켜야 할 내용에 대해서도 사회복지법에 명시되어 있다. 그림1은 신지역복지계획 중에 시정촌 지역복지계획의 위치와 계획구성내용을 전국사회복지협의회 「지역복지계획에 관한 조사연구위원회」가 제시한 것이다. 「협의의 지역복지계획」으로부터 노인보건복지계획, 장애인계획, 아동육성계획을 포함하는 종합적 계획으로서의 「광의의 지역복지」 및

지방자치단체의 종합계획, 사회복지협의회에 의한 지역복지활동계획, 기타 복지마을만들기 계획 등을 관련시킨 「최광의의 지역복지계획」까지를 나타낸 것이다. 신지역복지계획을 어떻게 확대하고 심화된 내용을 갖게 할 것인가 하는 것은 각각의 자치단체의 판단에 맡겨져 있다. 시정촌 자치단체의 정책능력과 주민의 자치능력에 의해 지역복지계획의 범위와 내용이 결정될 것이며 이 점은 지역복지시스템 내용과 수준까지를 결정하게 될 것이다(1).

개호보험사업계획과 후속계획인 노인보건복지계획도 시정촌 행정계획으로서 개정작업이 진행되어 왔으나, 앞으로는 기존의 다양한 복지관련 계획과 신지역복지계획을 연계시켜 수립해야 할 것이다. 신지역복지계획은 시정촌에 수립 의무화 된 개호보험사업계획, 노인보건복지사업계획에 포함되어 있지 않은 육구나 아동, 여성, 장애인 등 지원을 필요로 하는 사람들의 욕구를 파악하여 종합적인 정책을 추진하기 위해 종합적인 계획을 수립해야 한다. 급변에 사회복지법에 포함된 신지역복지계획 수립을 매개로 주민자치의 이상을 만들 수 있는 다시없는 기회가 주어졌다고 생각한다.

여기에서 시정촌 지역복지계획에 대한 이미지를 만들기 위한 포인트가 되는 특징을 정리해 보고자 한다(2).

첫째, 신지역복지계획은 시정촌의 종합행정계획(이른바 마스터 플랜)과 이미 수립되어 있거나 앞으로 수립되어질 각종 분야별 계획을 연결해 매개하는 기능을 가진 계획이 되어야 한다. 만약 신지역복지계획이 이미 수립된 분야별 계획을 「수집하는 기능」이나 각 분야별 계획의 부조한 시책, 사업의 「보완기능」을 갖게 된다면 극히 소극적인 잔여적인 계획이 될 것이다. 욕상육과 같은 지역복지계획이 된다면 계획의 필요성은 없을 것이다. 또한 그러한 각종 분야별 계획으로부터 남겨진 사업을 쌓아올리는 계획이라면 각종 분야별계획과 같은 연장선상의 계획이 될 것이다. 오히려 신지역복지계획은 각종 분야별계획을 쌓아올려 가감해 가는, 부문별 복지계획이나 인접분야계획을 종합화, 연계화하는 복지 마스터 플랜의 기능을 가져야 할 것이다. 따라서 신지역복지계획에는 지역복지의 장래비전이나 지역복지의 웅장한 디자인(grand design), 혹은 복지정책의 기본이념을 구체적으로 정리한 것이어야 한다. 또한 각 분야에 걸친 기초적 사업이나 분야를 연결시킨 종합, 연계 프로그램의 설계 등이 포함되어야 한다. 결국 전 분야에 걸친 종합상담사업이나 복지정보제공, 정보공개사업, 권리옹호사업, 자원봉사지원사업 등이 사업계획내용의 기초적 사업이 될 것이다.

둘째, 지금까지와 같은 행정계획에 머무르지 않고 적극적으로 주민의 참가, 참획을 추진하는 복지계획이어야 한다. 이른바 시정촌의 종합계획은 행정직원에게는 사업을 진행하는 교재나 매뉴얼과 같은 것이며, 주민에게도 「우리 마을 복지만들기」를 촉진하는 활동의 성격과 같은 것이어야 한다. 세금 등의 공금을 재원으로 하는 시책, 사업이므로 행정이 책임을 지고 계획을 수립하는 것은 잘못된 일이 아니지만, 모든 것을 행정에서 수립하고 실시하는

것은 한계가 있다. 고도경제성장시기라면 몰라도 한정된 경제파이를 서로 나누고, 고통을 분담해야 하는 환경에서의 훌륭한 순환형 사회계획은 지역사회의 스톡(stock)이나 주민의 에너지를 포함하는 계획이어야 한다. 이를 위해서는 계획수립으로부터 실시, 평가에 이르기까지 주민과 함께 협동하는 계획이어야 한다. 앞으로 시정촌 자치단체는 이러한 주민의 활동과 공동, 제휴, 지원을 하면서 공사협동, 관민협동의 파트너 섭을 구축하지 않으면 안 되며, 이러한 공공사업, 공익활동을 신지역복지계획 속에 삽입시켜야 할 것이다.

셋째, 신지역복지계획은 가능한 한 주민의 생활에 밀착한 공간계획(area plan) 혹은 커뮤니티 계획, 블록별계획을 가져야 한다. 물론 인구규모가 작은 정촌이라면 지역복지계획이 하위계획으로서의 공간계획이나 커뮤니티계획을 겸하는 사례도 있을 수 있으나, 주민이 복지 마을 만들기의 주체자로서 참가, 참획하기 위해서만이 아닌 주민의 욕구에 신속하고 정확하게 대응하기 위해서는 주민이 생활하고 있는 장소에 보다 근접해서 서비스가 제공될 수 있는 구조와 제도를 만들 필요가 있다. 전문성이 높은 서비스는 시, 군, 구 차원이나 광역 차원에서 공급하는 것이 규모의 효율성 등을 생각한다면 할 수 없는 부분도 있겠으나, 일상성이 높은 서비스 등은 소지역단위의 예방적, 전인적 대응이 보다 효과적일 것이다. 예를 들면 교구(敎區)사회복지협의회활동 등 지역자원봉사활동의 추진이나 요원호자지원의 소지역복지 네트워크 만들기, 미니 주간서비스활동이나 탁노소 만들기 등, 공간이나 커뮤니티를 의식한 정책전개가 요구되고 있다. 그러나 이른바 자치회, 정내회(町内會)로 대표되는 지역 커뮤니티는 기능마비에 가까운 상태에 있으며, 이를 대신할 수 있는 지역조직도 육성되지 않았다는 한숨소리도 들린다. 오히려 기존의 지역커뮤니티만을 의존하는 것이 아니라 새로운 생활스타일을 가진 시민을 의식한 새로운 참가의 장 만들기를 계획수립을 계기로 창출할 필요가 있다.

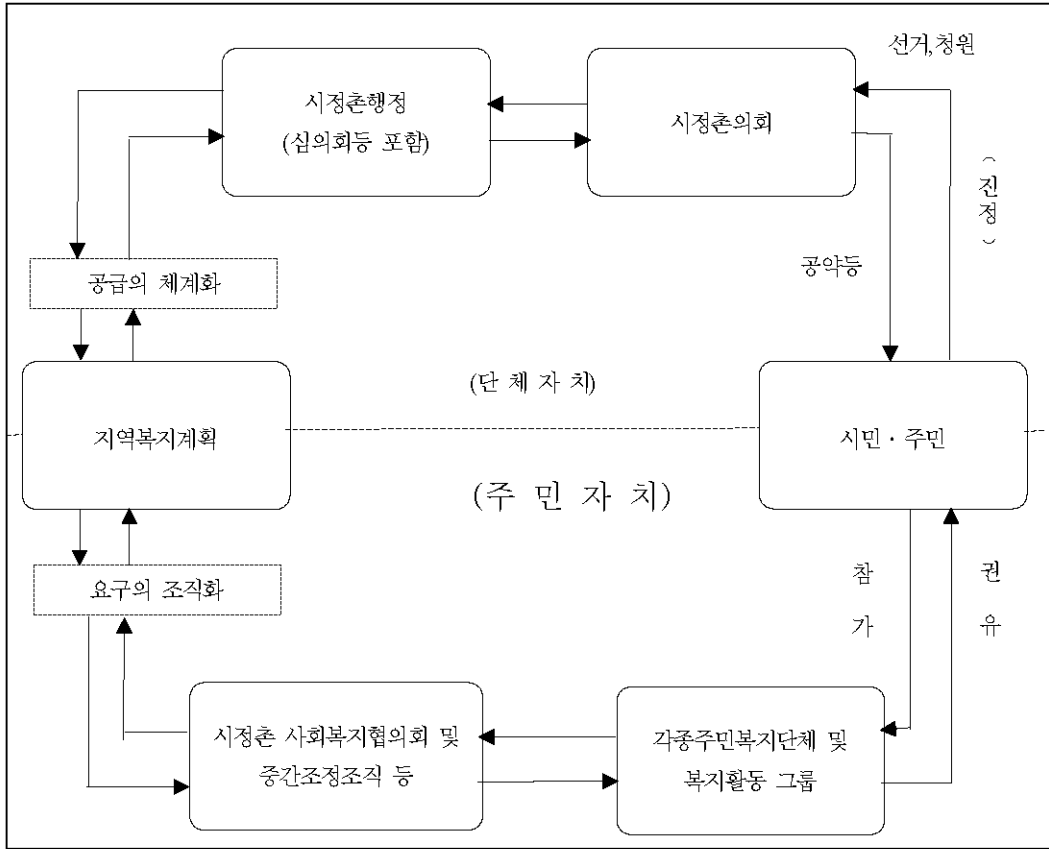
### 3. 지방자치에 기초한 지역복지계획

계획목표인 지역복지비전을 어떻게 만들 것인가 하는 것은, 복지의 응장한 디자인을 설계하는 사람의 입장이나 복지나 지역사회의 인식 구조에 의해 크게 달라질 것이다. 일반적으로는 지역복지란 국가나 광역적 행정의 제도화를 기대하면서 시행착오를 하면서 가사, 육아, 케어의 공동화, 사회화를 그 내용으로 하는 현대적 상호부조시스템이라고 할 수 있다. 이러한 지역의 복지시스템 만들기를 행정에 일임하지 않고 공사협동, 관민협동의 파트너 섭을 구축하는 실험적, 선구적 실천이 지역복지라고 할 수 있다. 또한 이를 위해 대의제 민주주의만이 아닌 주민참가, 참획형의 직접민주주의 이념 아래 복지 마을 만들기를 전개하는 계획적 행위이기도 하다. 더욱이 지역의 복지서비스나 복지활동을 전문가나 유급직원만

이 종사하는 사업이 아닌 당사자, 가족, 자원봉사자 등 다양한 인재의 네트워크 만들기로서 발전발전시키는 시도라고 할 수 있다. 이러한 복지 네트워크는 법이나 예산에 속박되어지는 사회복지사업의 틀을 넘어 보건의료뿐만 아니라 주택이나 환경, 교통, 통신까지를 연계시키는 것이다. 고령자보건복지계획의 수립을 시작으로 노인분야에 한정되긴 했지만 보건과 복지의 연계가 이루어졌으며, 장애인계획은 고용으로부터 스포츠, 예술 등 문화에 이르는 연계를, 아동육성계획도 여성정책 등과의 연계 확대를 보였다. 또한 시민이나 주민의 계획수립에의 참획에 관해서는 이념에 머무르긴 했으나 서서히 시민공모제의 도입이나 계획수립의 정보공개 등 복지계획의 영역으로도 확대되고 있다. 개호보험사업계획은 이러한 영역연계와 시민참가의 도달점을 나타낸 것이라고 할 수 있으며, 실질적으로는 지역복지의 법이라는 성격을 가지고 있다. 새로운 사회복지법의 성립 아래 신지역복지계획이라 할 수 있는 시정촌 지역복지계획을 수립하는 것은 더욱이 새로운 영역연계와 시민참가를 촉진시킬 필요가 있다. 자신들이 이용하고 활용할지도 모르는 사회복지서비스의 창출과 관리에 주민의 의사를 반영시키고자 하는 움직임은 사회복지의 지방자치시대를 맞이하여 점점 강해질 것이다. 이러한 직접민주주의라고도 할 수 있는 주민자치에 대한 요구가 의회제 민주주의에서 완전하게 관철시키기 어렵다면 앞으로는 당연한 요구로서 존재하고 지속되어야 할 것이다. 지역복지계획의 추진은 지방자치의 구축과 밀접한 관계에 있다는 점을 인식해야 한다. 계획수립활동을 초점으로 해서 지역복지와 자치단체 행정의 관계를 한층 강화할 최대의 기회가 온 것이다. 지역복지계획의 수립에서 총체적으로 주민이 사회적 자기실현, 사회적 자기관철을 도모하는 통로는 크게 두 가지의 계통이 있을 것이다. 이러한 지방자치의 실현과정이 계획과정 그 자체이기도 하다. 조금 반복되는 내용이긴 하지만 지역복지계획 수립을 사회복지에서의 지방자치 재구축의 한방법이라고 규정하고 행정이라는 단체자치와 주민에 의한 주민자치의 양쪽 바퀴에 의해 비로소 「지방자치」가 완성된다고 생각한다(3). 아무리 단체자치 기관인 지방의회가 존재한다고 해도 지역주민의 실질적인 참가, 참획의 실체가 없으면 의원은 주민으로부터 유리되고 주민에게는 불만만이 남게 된다.

이와 같은 생각은 지역복지계획에 주민참가가 계획수립 과정 속에 포함되어 있어야 하며, 주민의 주체적인 참획이 없는 계획은 지역복지계획이라고 할 수 없다고 생각하기 때문이다. 지역복지가 전문가가 제공하는 행정서비스만이 아닌, 주민의 협력 또는 주민단체 독자 서비스 활동을 포함하는, 즉 연계, 중복, 복합적으로 형성되어지는 것과 같이 지역복지계획도 수립의 각 단계에 주민참획을 기획해야 할 것이다. 이는 바로 지역복지계획 수립이야말로 지역복지의 공사협동, 관민협동의 장이며, 지역복지추진의 규칙 만들기과 통로(route) 만들기에 대한 시도가 될 것이다.





牧里每治 「지역복지 계획에 있어서의 행동과 주민참가」 1998년을 일부 수정 함.  
 古川孝順編 「사회복지 21세기 패러다임·이론과 정책 I」 誠信書房

그림 2. 계획책정 주체를 둘러싼 관계

이러한 시각에서는 지역복지계획은 확실히 공사협동, 민관협동에 의한 복지서비스의 수급조정 계획으로서의 성격을 부여할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 시정촌 의회를 통해서 시정촌 행정을 종합하는 「공급의 체계화」가 필요하다. 또한 주민운동이나 복지활동단체부터 시정촌 사회복지협의회 등이 서열을 부여하는 「요구의 조직화」가 서로 융합하여 지역복지계획이 만들어진다. 현재의 사회복지협의회는 지역에 있는 각종단체, 계기관의 연결 조정·연합체이면서도 사실은 신규(新舊) 주민의 니드 조차 파악하지 못하고 있다든가, 제2의 행정기관화 되었다든가, 복지행정의 하청조직이 되어 있다는 비판을 많이 받고 있다. 그럼에도 불구하고 문제는 복지문제에 관한 지역차원의 민간종합복지기관은 사회복지협의회 이외에 이렇다할 기관이 없는 것이다. 물론 많지는 않지만 마을 만들기 협의회 방식과 같은

사회복지협의회 조직과 유사한 횡적 조직화 지역단체에 의한 주민요구의 조직화도 있기는 하다. 또한 앞으로는 NPO에 의한 지역복지계획 만들기가 탄생할지도 모르며, 시설법인이 지역복지의 추진조직으로서 큰 역할을 수행하는 시대도 올 것이다(4). 주민요구의 조직화는 구체적으로는 행정이나 타 단체에 대한 요구서를 종합 정리하거나 요구운동으로서 계획화 되겠지만, 이점은 지역복지계획에서 운동계획부분이 될 것이며, 지역복지계획수립은 합법적인 주민운동이라고 할 수 있을 것이다. 그 중에는 요구보다는 제안, 아이디어의 제공 등 주민측으로부터의 옹호계획 양상을 나타내는 것도 있을 것이다. 주민의 생활에 근거한 아이디어나 방법을 수집하고 프로그램을 설계하고 사업으로서 제안하는 것도 좋을 것이다. 이렇게 생각하면 지역복지계획에서 주민측으로부터 제안된 계획은 「활동계획」과 자치단체나 기업에 대한 요구를 종합 정리한 「운동계획」에서부터 구성된다고 할 수 있다.

주민요구의 조직화라면 무언가 그럴 듯해 보이지만, 여기에는 요구의 조직화, 서열화에는 우선순위가 낮은 것이나 나중에 돌려질 요구를 정리하는 것도 포함되어 있으며, 굳이 덧붙이자면 주민의 주민에 의한 요구의 자주적인 통제(control)라는 의미도 내포되어 있다. 이러한 주민요구의 조직화에 기초하여 계획내용이 한정화 되거나 고정화되는 경우도 있겠으나 이러한 위험을 포함하여 주민요구의 조직화야말로 주민자치의 기본이라고 할 수 있을 것이다.

#### 4. 지역복지계획에서의 주민참가

지역복지계획에서의 주민참가는 지역복지의 주민참가의 일부로 볼 수 있으나, 지역복지 정책이나 활동, 사업을 계속적으로 추진하기 위해서는 계획수립 단계에서부터 주민의 참획이 포함되어 있어야 한다. 지역복지계획은 지역복지의 디자인 혹은 지역복지비전을 나타내는 것이며, 그만큼 계획수립단계에서의 주민참가는 의미가 있다. 즉 최초 단계에서의 참가, 참획이 없으면 계획실시 단계에서 실천된 지역복지는 빈약해질 수밖에 없으며, 계획평가 단계에서도 좋은 평가를 받을 수 없을 것이다. 앞으로의 지역복지 시스템 형성은 수립, 실시, 감시, 평가 등의 과정을 통해서 완성되는 것이며, 그런 의미에서 실시, 감시, 평가 각 국면에서의 계통적, 연속적인 주민참가가 요구된다.

확실히 주민의 활동참가와 계획참획이 일체된 것으로서 실현되지 않으면 본래적인 주민자치 스타일도 구축되지 않아 사회복지에서의 지방자치 실현이 불가능하게 된다. 지역복지계획의 수립은 의회제 민주주의와 직접 민주주의를, 사회복지서비스 창조와 실시를 지역사회라는 무대에서 실현하려는 청사진 만들기인 것이다. 이것은 지방의회, 자치단체 행정을 통해서 이루어지고 있는 단체자치와 주민제안이나 주민투표 등의 직접참가에 의한 주민자치로부터 지역복지시스템이 만들어지는 것을 의미한다.

조치제도로부터 계약이용제도로 지역의 사회복지체제가 변하고 있으며, 새로운 지역복지시스템은 전문적인 사회복지서비스 제안만이 아닌 자원봉사자나 주민의 상부상조활동, 다양한 사업체에 의한 서비스 제공, 정보제공이나 평가활동, 민원해결이나 대리대변제도 등을 포함한 것이어야 한다. 근대국가가 가지고 있는 삼권분립제도를 논하지 않더라도 새로운 지역복지시스템도 조례제정이나 계획수립, 사업실시, 감사나 평가, 이의신청제도나 민원해결제도 등이 입체적으로 내포되어 있어야 한다. 계획수립이나 사업실시 뿐만 아니라 감사, 평가, 민원해결도 주민참가가 요구되며, 시민감사나 주민소송까지를 고려한 지역복지시스템의 형성이 기대된다.

지역복지의 특성 중에 한 가지는 지금까지의 종적행정을 지역사회에서 횡적행정으로 전개하는, 즉 시책의 종합화를 촉진하는 것에 있다. 보건복지의 통합화라든가 의료, 교육과의 연계라든가 주택정책, 교통정책과의 협동 등 모든 종합화에 대한 대처가 해당될 수 있을 것이다. 이 종합화를 촉진하기 위해서는 주민참가가 필수불가결하며, 주민참가에 의한 공민파트너쉽이 없으면 실현되기 어렵다. 주민참가가 중시되는 바탕에는 생활자로서의 주민이 살아가는 지역사회라는 생활공간에서 다양한 행정시책의 종합화, 통합화가 있다. 중앙정부로부터 지방으로 이어지는 상명하달의 중앙집권적, 관료적 구조에서는 종합화, 통합화가 불가능했었으며, 이를 극복하기 위한 장대한 실험이 지역복지의 의미이며, 실제로는 잘 되지 않았던 공사 파트너쉽의 개척적 장이 지역복지라고 할 수 있다.

행정에 의한 보건복지 전문서비스의 지역사회에서의 실시와 주민에 의한 자주적인 예방적 활동을 연결시켜 보고자하는 시도가 지역복지의 서비스 시스템이 지향하는 것이다.

주민참가 방법은 계획수립단계 혹은 서비스 실시단계, 감사, 평가단계에 따라 상당히 양상이 다르다. 여기에서는 지역복지계획의 수립에 관한 참가로 한정하여 주민참가 방법을 논하고자 한다. 계획수립에 관한 참가방법은 수립위원회에 관한 것과 위원회 이외의 참가방법으로 구분된다. 수립위원회에 관한 것으로는 위원회의 위원으로서의 참가와 작업위원회의 참가가 있을 것이다. 위원회 이외의 참가방법으로는 위원회에 대한 방법 이외에 간담회나 좌담회, 워크숍 참가, 포럼이나 심포지움, 패널 회의의 참가 등이 있다. 이러한 다양한 회의의 개최는 주체자에게 일임되어 있으므로 간담회, 좌담회, 워크숍 등의 개최여부에 따라 주민 참가기회가 크게 좌우된다. 포럼이나 심포지움, 패널회의 등도 마찬가지이다. 이러한 회의나 모임은 수립위원회나 작업위원회와 달리 정수가 없기 때문에 불특정다수 주민이 참가할 수 있다는 특징이 있다. 이른바 수립위원회나 작업위원회에 참가할 수 없는 다수의 주민을 위한 의사표명이나 제안이 가능한 기회인 것이다.

수립위원회나 작업위원회의 위원 선정은 계획수립 주체인 행정이나 사회복지협의회에 의해 진행되어지기 때문에 어떠한 위원으로 구성할 것인가에 따라 계획내용이 결정되어지

거나 일정의 경향을 만들어 버릴 수 있다. 위원선정도 기존단체만으로 구성하지 않고 새로운 주민층을 대표하는 인재를 선발할 필요가 있다. 여성의 참가를 배려한가거나 아동 참가를 촉진하기 위한 방안도 강구할 수 있을 것이다. 기존단체인 경우에도 그 단체의 대표자만을 고집하지 말고, 간사나 전문이사 등 실무에 밝은 인물이 참가할 수 있도록 하여 실질적인 발언이 가능하도록 할 필요가 있다. 잊어서는 안 될 것은 지역대표나 자원봉사 지도자와 같은 사람만이 아닌 당사자인 주민, 예를 들면 장애인이나 고령자, 난치병환자, 저소득세대 등 복지적 원조가 필요한 사람의 참가도 적극적으로 고려해야 할 것이다. 위원회에 위원으로서 참가하지 못한다고 하더라도 방청, 회의록 공개와 관람 등과 같은 방법도 있으며, 위원회에 특별발표자로서 일시적으로 참가하거나 현장조사 위원단의 의견청취 제공자로서의 역할도 가능할 것이다.

위원회나 모임, 회의 이외에도 정보공개와 의견집약방법으로서 퍼블릭 코멘트와 같은 공식적인 행정수속방법 이외에도 미디어를 활용한 홈페이지, 이메일, 팩스, 전화 등에 의한 의견청취와 같은 참가방법도 가능할 것이다. 통상 앙케이트 조사에 의한 피조사자로서 의견표명에 참가하는 경우가 많으나 모니터제도와 같이 특정 인물로부터 수회에 걸친 의견청취를 할 수도 있다. 시민공모로 수립위원을 몇 명 선발하는 경우도 있으며, 선발에서 배제된 사람들에 대해서 위원회 이외에 간담회 형식으로 정기적으로 의견청취를 하는 모임을 가지게 된다면 집합적인 모니터제도도 될 수 있다. 그 외에 홍보지 등을 통해서 계획수립의 진행상황을 전하거나 의견청취를 하는 것도 지면참가(誌面參加)라고 할 수 있을 것이다. 정기적인 홍보지의 활용 이외에도 계획수립 뉴스 발간 등 손으로 만든 광고지 정도의 뉴스레터의 발간이나 미니포스터와 같은 방법을 통한 수립뉴스나 의견표명방법도 넓은 의미의 참가방법이 될 것이다. 어떤 것이든 간에 주민참가 기회를 연출하는 것이 필요하며, 지역사회복지사라는 전문직의 존재와 계획수립을 위한 지역지원기술이 결여되어서는 안 된다.

## 5. 공민협동에 의한 주민참가의 추진

주민참가는 주민이 자주적으로 참가의욕을 가지고 계획수립에 관계하는 것이 중요하나, 주민의 주체적 행위가 그냥 기다리고 있다고 해서 이루어지는 것은 아니다. 주민참가와 직원참가는 수레의 양 바퀴와 같아서 사무국 직원의 계획수립에 대한 참가가 없으면 계획내용이 진부해질 뿐만 아니라 실효성이 없는 계획이 될 것이다. 여기에서 말하는 공사협동에 의한 주민참가의 의미는 사무국으로서 자치단체 행정직원이나 사회복지협의회 직원에 참가하는 것을 의미하며, 직책상의 이유로 개인적인 자격으로 수립위원회나 작업위원회의 위원으로 참가하는 것도 고려한 것이다.

주민참가를 추진하기 위해서는 통상 시정촌의 자치단체장을 장으로 하는 청내(廳內) 체제가 정비되어 있는지의 여부가 결정적인 영향을 미치게 되며, 사회복지협의회 사무국의 경우도 계획담당자만이 일하는 것으로는 주민참가를 얻어내기 힘들다. 다시 말하면 담당부국만의 계획수립이 되면 계획의 효력이 약해진다. 역시 주민참가 필요성과 중요성을 청내 전체가 서로 인식하고 합의하지 못하면 실시단계에서 사업전개가 희망적이지 못하다. 이와 같이 청내 체제의 형성은 주민참가의 합의형성과 밀접하게 연관되어 있으며, 이는 주민참가를 위해 주민단체의 조직화와 함께 중요한 부분이다. 여기서 한 가지 중요한 것은 자치단체나 사회복지협의회 등 민간단체나 시민공모방식과 같이 사무국의 한쪽 날개가 되는 직원 공모방식을 채택하는 것도 좋을 것이다. 종적인 업무 방법을 폐지하고 관심과 의지가 있는 직원을 등용하는 방법이 개발되어야 한다. 기득권의식과 폐쇄적인 종적관행을 변화시키고 자 하는 직원을 조직을 넘어서 참가시키는 방식과 행정직원이 지역에 나가 자원봉사를 하는 등 주민과 마음을 공유할 수 있는 체험 만들기가 중요하다. 전문직원도 행정직원도 없어서 기다리기만 하는 것이 아니라 리치 아웃이 가능한 인재가 필요하다.

주민참가를 추진하는 무기는 정보공개이다. 행정이나 사회복지협의회가 가지고 있는 정책형성과정에 대한 정보를 공개하는 것이 주민참가를 활발하게 하는 전제가 되며, 주민참가의 질을 높이는 조건이기도 하다. 개인정보나 어떤 특정 계층에게 특권을 제공하는 것과 같은 정보공개는 피해야 하며, 지역복지시스템 형성을 위해서 필요한 기초통계나 관련 자료는 적극적으로 공개해야 하며, 가능한 한 알기 쉽게 정보제공을 해야 할 것이다. 정보제공, 정보개시(情報開示)와 「알 권리」와 관련되는 용어는 몇 가지 있으나 여기에서는 넓은 의미로 정보에 관한 공유를 진행하는 상황을 정보공개로 인식하고 정보제공이나 정보개시는 하위개념으로서 규정해 두고자 한다. 정보제공은 PR이나 정보공급자에 의한 선전이나 이해를 얻기 위해 제공되는 정보활동으로 꼭 정보수요자가 필요로 하는 것만을 제공하는 것은 아니다. 즉 정보공급자는 그들에게 유익한 정보밖에 제공하지 않는 경향이 있으며, 주민이 희망하는 정보만을 제공하지는 않는다. 이에 대해서 정보개시는 정보를 가지고 있는 자가 감추고 싶어하는 내부정보의 공개를 요구하는 것이며, 즉 정보개시는 기관이나 조직의 투명성을 나타내는 지표가 된다. 일반적으로 정보공개는 주민참가의 전제라고 생각해야 한다.

정보제공이나 정보개시나 정보공개를 하기 위해서는 제공, 공개해야 할 정보를 이용하기 쉽게 제도화하거나 편리하게 제공할 수 있는 조치가 필요하다. 그 준비나 작업을 효율적으로 진행하는 것이 다양한 미디어기기가 활용될 수 있을 것이다. 이른바 정보처리(수집, 가공, 보존, 제공 등)는 적은 인원으로 다량의 정보를 특정, 불특정 가리지 않고 제공할 수 있다는 것에 특질이 있으며, 다수의 주민이 지역복지에 관심을 가지고 활동에 참가하고 계획수립에 참획하는 촉진기술이 된다. 그러나 고령자나 장애를 가진 사람, 혹은 정보기기에 접

할 기회가 적은 사람들에게 있어서는 정보격차를 가져오는 문제가 지적되고 있다. 이러한 정보기기를 사용하여 정보를 얻을 수 있는 것과 같이 매체활용능력(media literacy), 정보기기를 사용하는 방법이나 학습 등의 축진은 필수적이다. 컴퓨터가 있어도 사용하지 못하거나, 홈페이지의 검색방법을 모르거나, 이메일을 주고받지 못하는 등 정보기기에 접할 기회 제공과 사용기술에 대한 지원이 요구된다.

불특정다수에게 제공되는 정보는 통상 정보를 요구하는 사람이 그 필요성을 자기 판단, 자기 선택을 할 수 있다는 전제가 필요하다. 그러나 많은 경우 지금까지 복지정보라고 할 수 있는 것은 예견(豫見)이나 편견 때문에 기피하는 경향이 있었다. 그렇게 되면 아무리 복지정보를 제공하여도 필요한 사람에게 전달되지 않게 되므로, 일반적으로 다량, 다종류의 정보제공을 하는 매스컴과는 다른 방법을 사용할 필요가 있다. 즉 사람들의 입으로 전달되는 소문과 같이 확실하게 개개인에게 전달되는 방법을 개발할 필요가 있다. 사람들의 입으로 전달되는 소문은 정보의 정보수급자가 무엇을 필요로 하는지를 판단하면서 필요한 정보를 제공하게 되므로 손이 많이 가고 다수의 사람들에게 일거에 전달하는 것은 불가능하지만 정보제공후의 서비스 이용이나 활동참가를 촉진하는 확실한 방법이기도 하다.

마지막으로 개인정보의 비밀유지의무 및 정보활동에 관한 윤리강령에 관해서 언급하고자 한다. 복지에 관한 정보 중에 개인의 프라이버시에 관한 정보취급에 관한 배려가 필요하다. 그러나 비밀유지의무만을 너무 강조하게 되면 개인을 지원하는 활동에 대한 자원봉사자나 주민의 참가 의욕을 꺾을 수도 있다. 복지원조활동은 개인의 프라이버시에 관한 정보, 예를 들면 복지욕구나 생활곤란 등을 명확하게 밝히지 않으면 원조를 개시할 수 없는 모순 상태에 있기도 하다. 생활곤란 등은 자기평가를 낮추는 정보이므로 명확하게 밝히기 보다는 숨기고 싶은 것이 보통 사람들의 감각일 것이다. 원조를 받기 위해서는 자기비하를 시키는 것도 포함될 수 있으므로 프라이버시 정보를 취급하는 배려를 깊이 이해하면서 활동참가가 필요할 것이다. 개인연수도 시행하면서 이러한 개인정보를 취급하는 복지활동을 수행하는 단체는 윤리강령 등을 가질 필요가 있다.

자치단체와 마찬가지로 시구정촌의 사회복지협의회는 공민협동, 관민협력의 파트너 역할을 만들면서 중요한 역할을 해 왔으며, 앞으로도 공민협동의 가교역할이 기대되고 있음을 자각해야 한다. 이와 같이 공민협동의 연계를 만드는 사회복지협의회는 역할은 촉매로서의 역할이라고도 할 수 있으며, 중간지원조직으로서의 기능도 가지고 있다. 지역사회의 다양한 민간단체를 묶어 그 공통되는 과제의 극복이나 공통기반의 구축 등 복지문제의 해결에 관한 행정과 주민 그룹을 연결하는 중간조직이다. 이러한 공공적 성격을 가진 민간단체로서의 긍지와 자격을 가져야 한다.

사회복지협의회는 구(舊)주민조직을 수용할 수 있는 조직으로서 기능해야 할 것이다. 지

금까지의 정주형 주민조직에 대한 지원만이 아닌 테마 전개형조직, NPO나 임의단체도 포함하여 지역사회의 신규단체의 연계나 융합을 촉진하는 역할을 담당할 필요가 있다. 그랜드 테이블 방식이나, 플랫폼 구상, 컨소시엄, 연합체형성 등은 모두 지역복지 네트워크 만들 기라고 인식해도 좋을 것이다.

주민의 문제해결능력이나 자산, 자력을 발굴하여 지역사회와 연결해 가는 것, 자원봉사활동이나 지역상부상조활동에 참가하는 후보자의 발견과 확보, 지원은 사회복지협의회 전 통적 역할이기도 하다. 행정 및 사회복지협의회 재정난 등 난제도 가로놓여 있으며, 이 때문에 시정촌 합병도 시급한 과제가 되고 있으나, 합병여부에 관계없이 지역사회에서 살아가는 주민의 시야에서 본다면 언제나 주민에 의한 우리 마을에 대한 관심과 참가는 촉진되어야 한다. 만약 합병된다고 하더라도 그 공간(area)에서 지역복지계획의 지도적 단체로서의 위치를 점하기 위해서는 합병 전부터 선도적인 단체로서 계획수립에 대처할 필요가 있다.

## 6. 맺는 말 -향후 주민참가 과제-

앞으로의 주민참가는 예전의 운동 형태인 고발형으로부터 주민의 아이디어나 힌트를 제안하는 제안형으로 변모해갈 필요가 있으며 이러한 주민활동이 늘어나고 있다. 또한 개인 능력을 중심으로 발언하거나 행동하는 타입도 중요하지만, 역시 광범위하게 주민에 대한 이해와 협력을 얻기에는 연대 활동형태로 변화되어야 할 것이다. 시민공모제나 워크 샵, 포럼 등 주민이 참가하기 쉬운 기회가 늘어났다고는 하나, 개인적으로 참가하는 것에 머무르고 얻어진 정보가 개인에게서 사장되어지거나 폐쇄적이 되는 경향도 있다. 시민위원으로서 참가 참획하여 입수한 정보를 토대로 상호학습하거나 의견 교환하는 등의 행적으로 확대되는 대응이 필요하다.

또한 지방행정 제도, 조직, 재정 등의 학습도 요구되며, 자치단체 및 사회복지협의회도 적극적으로 학습기회와 정보제공 기회를 늘려야 한다. 즉 주민의 제안력, 제안력, 집약력, 기초력(起草力), 어필력을 높이는 노력을 하지 않으면 주민참가의 질적 향상을 도모할 수 없을 것이다.

주민의 학습기회 만들기는 주민의 손으로 자주적으로 하는 것이 원칙이며, 공모위원의 학습훈련 기회를 만들거나 공민관 강좌를 활용하여 시민력을 향상하는 학습기회를 제공하거나, 또는 미래 주민참가의 후진양성을 위해 수립위원의 양성 등도 고려되어야 한다. 다시 말해서 일반 행정과 교육위원회의 연결 혹은 복지교육, 복지협력학교와의 연계를 도모하면서 학습기회를 늘리는 것이 중요하다. 개인소비형 교양강좌 마련하면서 마을 만들거나 환경보전, 문화전등 등을 담당할 인재 만들기를 사회교육, 평생교육 부문과 협동하여 전개할

필요가 있다.

지금까지의 지역사회의 변용과 변천을 생각하면 종래의 통일형 주민조직화가 아닌 테마나 관심에 의해 연결된 주민조직을 횡적으로 연결하여 네트워크형 주민조직화를 촉진하지 않으면 주민참가도 용두사미가 될 수 있다. 일에 대한 태도, 살아가는 방식 등 가치관이나 행동양식이 다양화되고 있는 경향이 있음을 생각한다면 테마성과 거주성을 중흥으로 연결하는 조직화가 주민참가의 폭과 두께를 만들어 갈 것이다. NPO의 대두나 시민의 개인적 복지 활동은 조직과 활동의 가장자리화에 의해 발생했으며, 인터넷 사회의 대두도 이를 촉진했다고 생각된다. 앞으로의 주민참가는 쌍방향의 발신과 수신을 교차시키지 않고서는 인터넷 시대에 대응하기 어려워질 것이다.

주

- (1) 본 그림은 2000년 2월에 실시된 시정촌 「지역복지계획에 관한 실태조사」(전국3252시정촌을 대상으로 한 조사에서 회수율 48.1%, 1565시정촌 회답)을 기초로 유형화한 것이다. 다음의 문헌을 참조하기 바란다. 地位福祉計畫に關する調査事業報告書『地域福祉計畫の策定の向けて』全國社會福祉協議會, 2001, p9. 地位福祉計畫に關する調査事業報告書『地域福祉計畫・支援計畫の考え方と實際』全國社會福祉協議會, 2002, p5.
- (2) 지역복지계획에 관한 초기의 문헌으로는 『地域福祉計畫、理論と方法』(全國社會福祉協議會、1984年)이 있으나, 여기에서 말하는 지역복지계획은 사회복지행정의 조치, 조치비제도 시대의 시정촌과 시정촌 사회복지협의회 공사업동을 전제로 한 행동계획을 특징으로 하는 것이다. 그런 의미에서 사회복지법에서 범정화 된 오늘날의 지역복지계획이란 기본적으로 차이가 있다. 일종의 이용계약제도의 양상을 보이는 개호보험제도시대의 지역복지계획은 시정촌의 행정계획이라는 색채가 강하며, 종래의 계획과 구별하는 의미에서 편의적으로 신지역복지계획이라고 호칭하고 있다. 지역복지계획에 관한 계보에 관해서는 鷹野선생의 논고가 간결하게 정리되어 있다. 鷹野吉章 「地域福祉計畫の位置と系譜」大橋謙策、原田正樹編 『地域福祉計畫と地域福祉實踐』万葉舎, 2001, pp37-60.
- (3) 그림2의 원전은 이하의 논문이다. 牧里每治 「老人福祉法等八法改正と生涯學習、地域福祉計畫と住民主体形成」月刊社會教育, 417号, 國土社, 1991, pp52-60. 거의 비슷한 시기에 다음의 문헌에도 게재했다. 「市町村地域福祉計畫と住民參加」古川孝順 『社會福祉供給システムのパラダイム轉換』誠信書房, 1992, pp30-44.
- (4) 시민, 주민으로부터 발생하는 요구나 욕구는 개개의 것들이 집약되는 형태로 주민집단이나 임의 그룹을 통해서 현재화되어 가나, 보편적으로 시민, 주민을 대표하는 요망이나 제안으로 정통성을 갖기 위해서는 공공적 성격을 갖는 조직을 매개로 제안, 표명하는 것이 필요하다. 그런 의미에서 사회복지협의회는 전통적으로도 해당 시정촌의 복지관계자의 요구, 요망을 종합적으로 정리하도록 요구받는 조직이다. 그러나 이외에도 협의회 방식이나 중간매개조직이 존재하는 것은 인정하지 않는 것은 아니다. 牧里每治 「ボランティア・NPO活動の活性化と仲介・支援システムの構築に向けて」月刊福祉, 5月号, 全國社會福祉協議會, 1997, pp52-59.



## 참고문헌

- 今田高俊 『自己組織性 社會理論の復活』 創文社、1986年.
- 古川孝順 『社會福祉學序說』 有斐閣、1994年.
- 古川孝順 (編) 『社會福祉供給システムのパラダイム轉換』 誠信書房、1992年.
- 鈴木廣 (編) 『現代都市を解讀する』 ミネルヴァ書房、1992年.
- 大坂讓治ほか (監修) 『高齢化社會と社會福祉』 中央法規出版、1993年.
- 右田紀久恵 (編) 『自治型地域福祉の展開』 法律文化社、1993年.
- 大橋謙策 『地域福祉論』 放送大學教育振興會、1995年.
- 牧里每治ほか (編) 『これからの社會福祉⑥、地域福祉』 有斐閣、1995年.
- 右田紀久恵 (編) 『地域福祉總合化への途』 ミネルヴァ書房、1995年.
- 吉田民人ほか 『自己組織性とはなにか』 ミネルヴァ書房、1995年.
- 坂田周一ほか編 『これからの社會福祉⑧社會福祉計畫』 有斐閣、1996年.
- 新藤宗幸 『福祉行政と官僚制』 岩波書店、1996年.
- 古川孝順 『社會福祉のパラダイム轉換』 有斐閣、1997年.
- 古川孝順 (編) 『社會福祉21世紀のパラダイム I』 誠信書房、1998年.
- 一番ヶ瀬康子ほか(編) 『戦後社會福祉の總括と21世紀への展望』 ドメス出版、1999年.