

第八屆日本・韓國・台灣民間社會福利組織會議
第8回日本・韓国・台湾民間社会福祉代表者會議
제8회일본・한국・대만 3국 민간사회복지조직
회의

2003年12月12—13日 台北・台灣

目次

Contents

1. 會議議程 Conference Program

1

2. 會議論文 Manuscript of Presentation

3

日本	社会福祉施設を取り巻く状況と今後の展望	4
	사회복지기구현황 및 미래전망	9
	社會福利機構現狀與未來展望	14
韓國	한국에 있어 정부와 민간의 협력과제와 전망	18
	韓國政府と民間団体との合作の課題及び展望	21
	韓國政府與民間之合作課題及展望	24
	정부와 민간의 파트너십 -	26
	지역사회복지협의체와시·군·	
	구사회복지협의회관계를 중심으로	
	政府と民間のパートナーシップ—地方社会福利協	29
	議体制及び韓国社会福祉協議会の關係を例に	
	政府與民間之夥伴關係-以地方社會福利協議體制	32
	及韓國社會福祉協議會之關係為例	
台灣	民間社會福利組織與政府夥伴關係實務分享—以推	35
	動未立案老人福利機構合法化為例	
	民間社会福祉組織と政府のパートナーシップ	40
	—未認可老人福祉施設の合法化推進を例に	
	민간 사회복지조직과 정부간 협력관계 실무	45
	경험	
	- 未입안 노인복지기구의 합법화 추진 사례	
	弘道老人福利基金會—全國志工連線計劃	52
	弘道老人福利基金会—全國ボランティア連携計画	57
	홍도노인복지기금회—전국 자원봉사자 연결	64
	계획안	

3. 參加人員 Participants

1.目的 Purpose

第八屆日韓台民間社會福利組織會議，旨在探討「民間社會福利組織與政府間夥伴關係」在台灣、日本及韓國之實際經驗。期待能激發社會福利機

構在服務角色、以及與政府合作關係上重新定位，以提供社會福利案主群更完整的服務，並能於會議中建立日韓台社福機構間的友誼，以利日後相互交流參訪與合作。

The 8th Japan-Korea-Taiwan Conference of Non-Governmental Social Welfare organizations aims to exchange experiences from Japan, Korea, and Taiwan regarding the “Partnership between non-governmental social welfare organizations and the government”, and build up good friendship and cooperation mechanisms among presidents and directors of social welfare institutions from these three countries.

2.主辦單位：國際社會福利協會中華民國總會

協辦單位：台灣世界展望會

財團法人祥和社會發展文教基金會

Host : The Council of Social Welfare, Taiwan

Cosponsor : World Vision Taiwan

Foundation for Promotion of Social Harmony

3.日期 Date

2003 年 12 月 12 日~ 12 月 13 日

4.地點 Venue

台北圓山大飯店 105 室，台北，台灣

Room 105, The Grand Hotel, Taipei, Taiwan

5.出席人員 Participants

見附件表 See attached

6.會議議程 Program

Date	Time	Session
Dec. 12	18:00-19:00	報到 Registration

	19:00-	歡迎晚宴暨交流方案 Welcome Reception & Exchange Program
Dec. 13	09:00-09:50	■ 日本文章發表 高岡國士-社會福利機構現狀與未來展望 ■ Report by Japan Mr. Takaoka Kokushi - The current situation and the prospects of the Social Welfare institution in Japan
	09:50-10:40	■ 韓國文章發表 金得麟-韓國政府與民間之合作課題及展望 李世馥-政府與民間之夥伴關係-以地方社會福利協議體制及韓國社會福祉協議會之關係為例 ■ Report by Korea Mr. Kim Deuk-Lin - Cooperation and prospect between government and non-government organization in Korea context Mr. Lee Sea-Bok - Partnership between government and non-government organization: Centered around the KNCSW's local chapters
	10:40-11:00	休息 Break
	11:00-11:50	■ 台灣論文發表 吳玉琴-民間社會福利組織與政府夥伴關係實務分享 -以推動未立案老人福利機構合法化為例 郭東曜-社區照顧服務人力銀行制度專題報告 ■ Report by Taiwan Ms. Wu Yu-Chin - The practices of partnership between social welfare NGOs and Government-An example from The League of Welfare Improvement for Older People R.O.C. Mr. Charles Kuo - Time Bank in community care
	11:50-12:50	綜合座談 Q&A
	13:00-	惜別午宴 Farewell Lunch

會議論文集

社会福祉施設を取り巻く状況と今後の展望

全国社会福祉施設経営者協議会 会長
社会福祉法人 成光苑 理事長
高岡 國士

1・概況

「改革なくして成長なし」の旗印のもとで進められる社会経済システム全般にわたる小泉構造改革は、社会保障・社会福祉施設、とりわけ福祉施設のありようにも大きな影響を及ぼしつつある。規制改革をめぐる議論では、現在、原則として国、地方公共団体又は社会福祉法人に限り行うことができるとされている特別養護老人ホーム経営への民間企業の参入が強く求められている。また、国・地方ともに一層悪化する財政状況を背景として行われる福祉施設運営費や施設設備整備費補助金等、国庫補助負担金のあり方の見直しに向けた議論も、本年末の予算編成期までには一定の方向性が示される見通しである。

一方、介護保険制度や社会福祉基礎構造改革の進展等、社会福祉制度そのものの動向による福祉施設を取り巻く環境の変化も顕著である。本年4月には、障害者（児）福祉サービスの分野において「支援費制度」が導入、利用者と事業者の対等な関係の確立とともに、真に利用者本位の福祉サービスの実現を図ることを基本理念として掲げた社会福祉基礎構造改革の制度的枠組みは一応の完成をみることとなった。また、平成12年4月に施行されて以来、初の報酬改定が行われた介護保険制度ではとりわけ特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）にかかる報酬の減額改定による経営の先行きに不安を抱く経営者も多い。

外的要因・内的要因のそれぞれにより社会福祉法人・福祉施設経営のあり方が強く問われている。そして、われわれ社会福祉法人経営者自らがその使命や役割を再考しなければならない時期を迎えている。

2・社会福祉法人・福祉施設をめぐる状況

(1) 構造改革と社会福祉法人・福祉施設

① 規制改革における論点等

政府の総合規制改革会議は、医療・福祉・教育等とくに公的規制が強い分野を「官製市場」と位置付け、徹底的な規制の緩和を提言してきている。とくに、事前規制から「事後チェックルールの整備」、「官から民へ」といった基本方針のもと、福祉の分野に対する厳しい指摘が続いている。

当面、社会福祉法人・福祉施設関係者が注目する点は以下の2点である。

i) 特別養護老人ホーム経営への民間企業等の参入

多様な供給主体の参入による競争の促進と、それによるサービスの質の向上を期する観点から、現在は原則として国・地方公共団体又は社会福祉法人に限り行うことができるとされている特別養護老人ホーム経営について、株式会社等の参入を可能とすべきとの提言が継続的になされている。

本件について、全国社会福祉施設経営者協議会は「特別養護老人ホームは、寝たきりや痴呆等により、常時介護を必要とする高齢者のための入所施設である。このような利用者に対する生活全般にわたる介護サービスは良質であることはもとより、長期にわたり安定的に行われなければならない。そのため、株主の利益の最大化を目的とし、事業から退出するおそれのある株式会社の特別老人養護ホーム経営への参入は認められるべきではない。」旨の見解を表明している。

なお、規制改革推進に向けた試験的な取り組みとして地域限定かつ条件付（PFI方式もしくは公設民営方式）による株式会社等による特別養護老人ホーム経営が可能とされているが、現在では実施されていない。（構造改革特別区域法）

ii) 対等な競争関係の確立

多様な供給主体の参入を求める声に合わせて、当該主体間における対等な競争関係の確立を図るべきとの指摘が強まっている。具体的には、社会福祉法人に対する税制上の優遇措置や、施設設備整備費補助金等、各種の公的助成を株式会社等にも講じる方途を模索すべきとの提言である。介護保険制度下におけるサービスの提供主体には医療法人や株式会社（在宅福祉サービス）も現存することから、社会福祉法人に対して講じられている公的助成の見直しも含めて、とくに同サービス分野における「イコールフットイング」を求める声が高まっている。

② 「三位一体の改革」について

昨今の財政状況に合わせて地方分権改革（「国から地方へ」）を促進する観点からいわゆる「三位一体の改革」の具体化に向けた議論が本年末の2004年度予算編成に向けて活発化する。「三位一体の改革」とは、①国庫補助負担金の改革、②地方交付税の改革、③税源委譲を含む税源配分の見直し、であるが、とりわけ社会福祉法人・福祉施設関係者にとって注目すべきは①国庫補助負担金の改革である。

本年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」では、現在の国庫補助負担金(地方向け補助金等/2003 年度 20.4 兆円)について「2006 年までに概ね 4 兆円程度を目途に廃止・削減等の改革を行う」旨の方針が明示されている。国庫補助負担金には、社会保障関係や文教・科学振興関係、公共事業関係等が含まれているが、なかでも社会保障関係の補助負担金がいめる割合が大きいため、当該補助負担金の廃止・削減等が課題となっているものである。

(2) 社会福祉諸制度の改革と社会福祉法人・福祉施設

介護保険制度施行 4 年目を迎えるとともに、社会福祉基礎構造改革の進展にともない社会福祉法人・福祉施設をめぐる環境も大きく変化してきている。

① 介護保険サービス

本年 4 月には、制度施行後はじめての報酬改定が行われた。報酬の改定に先立ち厚生労働省は、介護保険事業の経営実態調査を実施、その結果、特別老人養護ホーム(介護老人福祉施設)に対する介護報酬の単価が引き下げられたため、改めて事業経営のあり方を検証する必要に迫られている。

② 障害者福祉サービス

社会福祉基礎構造改革の一環として、障害者(児)福祉サービスの分野においては、本年 4 月より「支援費制度」が創設された。これまでの措置から契約による福祉サービスの利用制度へと移行、真に利用者本位のサービスを実現するために引き続きの努力が求められている。

なお、ホームヘルプサービスについては、制度移行後、利用者数の増加から予算の不足が懸念されている状況である。

③ 保育所

とくに都市部においては、保育所利用にかかる待機児童の解消が大きな課題となっている。

また、規制改革や行財政改革の流れのなかで幼稚園と保育所の一元化を求める提言があいついでおり、2006 年度には幼稚園と保育所の機能を一体化した総合施設を創設する構想がある。

さらに、前出の国庫補助負担金の見直しにおいては、保育所運営費もその対象となる可能性がある。

3・社会福祉法人制度の本旨

社会福祉法人は、「社会福祉事業」(社会福祉法に列举。第一種社会福祉事業・第二種社会福祉事業)を行うことを目的として社会福祉法に基づき設立される特別法人である。

社会福祉法人制度創設の背景について、これまでは民間社会福祉事業への公的援助の禁止を定めた日本国憲法 89 条との関係を回避するために必要とされた「公の支配」の要件を確保するためのもの、との解釈が通説とされてきた。しかしながら、最近では「社会福祉事業の社会的信用を守り、経営上も有利な条件を確保するために、創設されたものである」との解釈が有力であるとされている。すなわち、公的責任の範囲と公私関係を明確にした上で、民間社会福祉事業にはなお独自の特性や役割があり、これらが社会的信用性や財源の不足によって後退することのないよう、その適当な措置として社会福祉法人制度が創設されたものであると理解されている。

なお、平成 12 年に制定された「社会福祉法」(社会福祉事業法の改正法)において社会福祉法人は「社会福祉事業の主たる担い手」としてあらためて明文化されたところである。

4・これからの社会福祉法人・福祉施設

構造改革等が加速度的に進展するなか、社会福祉法人はあらためてその存在意義を見つめなおし、役割・使命をしっかりと果たしていかなければならないと考えている。

とくに「イコルフットィング」を求める強い主張に対しては、社会福祉法人制度創設の背景や、法人設立後の財産構成、さらには助成金の一方にある「規制」にも着目した議論が必要である。しかしながら、長年の措置制度のもとで社会福祉法人が、本来行政が責務を果たすものとして行う事業経営の「委託」を実質的に法人事業の中心においてきたために、民間の社会福祉事業経営者でありながら、「準公的団体」としての色彩が極めて強くなってしまったとの批判は否めない。この間に形成された行政依存の体質から一刻も早く脱却しなければならない。

社会福祉法人は、本来、民間社会福祉事業者として有する自主性・自律性を回復することによって、「社会福祉事業」(社会福祉法に規定されている事業)の中心的役割を果たすだけでなく、地域におけるさまざまな福祉需要にきめ細かく柔軟に対応し、あるいは制度の狭間におちてしまった人びとへの支援をも創意工夫のもとで行っていく必要がある。そして、地域社会の福祉向上を図り、地域住民・地域社会からの信頼に応え得る社会福祉法人へと再生していかなければならないと考えている。

사회복지기구현황 및 미래전망

전국사회복지시설경영자협의회 회장
사회복지법인 성광원 이사장
고 강 국 사

1 • 개요

고이즈미 정권은 「개혁이 없으면, 성장도 없다」라는 구호와 사회경제제도 전체의 개혁구조를 추동하였습니다. 그리하여 사회보장、사회복지제도에게 영향을 주고, 심지어는 복지기구가 있어야 할 방향까지도 영향을 받게 되었습니다. 제한을 늦추는 의제 중에 관하여, 현재 중앙、지방공공단체 또는 사회복지법인 만이 양호기구를 경영할 수 있게 되었으나, 가입하고자 하는 강렬 요구의 민간기업에게도 경영을 개방하였습니다. 그외에, 중앙정부、지방정부도 재정 상황이 날로 악화되기에, 복지기구운영비、기구설비부주금 등 및 정부부주의 재평가 등 의제로, 올 연말예산편열기 전에 일정한 방향을 제출할 것입니다.

또 다른 방면은, 개호보험제도 및 사회복지기초구조개혁의 추동 등에 의해, 사회복지제도의 동향도 복지기구 주변 환경 개변에 따라 뚜렷한 변화가 따르게 되었습니다. 올 4월부터 시작해서, 심신장애자(아동) 복지복무 방면에는 「지원비제도」가 시작되었습니다. 복지 사용자와 제공자 사이의 평등관계가 확립되는 하에, 사용자 취형을 실현하는 복지복무가 사회복지기초구조개혁의 기본 이념이되어, 이미 대략의 모형을 볼 수 있었습니다. 동시 2000년 4월 부터 처음 실시한 급부개정의 개호보험제도는 양호기구(즉 노인간호복지기구)의 소속이어서 급부금액이 감액되어서, 많은 경영자들이 미래 운영에 대해 불안감을 느끼고 있습니다.

각각 안 밖의 요소로 인해, 사회복지법인、복지기구가 가추어야 할 경영 방식이 의심을 받고 있습니다. 그래서 이 시각은 우리가 사회복지법인 경영자의 각색과 사명을 다시 생각하고 헤아려할 때가 온 것입니다.

2 • 사회복지법인、복지기구의 현황

(1) 개혁구조 및 사회복지법인、복지기구

① 제한을 늦추는 논점의 대해

정부의 종합방관제한회의는 의료、복지、교육 등 법률 제한이 비교적 큰 영역을 「관제시장」이라고 하며, 철저한 방관제도범위를 제의합니다. 특히 사전관제로부터 사후평감감독으로 전환해、정부에서부터 민간 등 까지

기본방침 하에, 복지에 대한 끈임없는 엄격한 지정이 있습니다.

현 사회복지법인, 복지기구 인원이 꼭 주의 해야할 2 가지 점은 다음과 같습니다.

i) 민간기업 양호기구 경영에 참여

각 단위의 참여는 경쟁을 촉진시키주며, 서비스 품질 증진의 관점으로 보면, 현재 중앙, 지방공공단체 혹은 사회복지법인이 경영하는 양호기구 만이 허용이 되어있어, 주식회사 등이 참여할 수 있도록 계속 건의합니다.

본 제안에 관하여, 전국사회복지기구경영자협의회는 양호기구란 즉 마비、Alzheimer's disease 등으로 인해 언제나 간호가 필요하는 노인을 위해 설립한 양호기구를 뜻합니다. 사용자의 생활 기거에 대해 우수하고 장기적으로 안정한 서비스 품질을 꼭 제공해주어야합니다. 그리하여 주주 이익 추구를 제일 우선 목적으로, 경영을 중퇴하는 회사는 다른 양호기구를 참여할 수 없게됩니다.

현재 이미 방관제한을 추동해, 제한 지역을 개방하여 유조건으로(PFI-Private Finance Initiate, 민간자금활용사업방식 혹은 공설민영방식)양호기구를 경영하는 회사 등, 방안을 실험합니다. 하지만 현재 아직 미실시 (특별구역개혁구조법) 。

ii)대등한 경쟁관계 확립

각 단위와 함께 참여하여 요구를 제출하는 동시, 각 단위 사이의 필요한 대등 경쟁관계의 소리가 갈 수록 높아져갑니다.

구체적으로 사회복지법인이 있는 과세의 특혜와 설비부주금 등에 대한 제출을 검토, 주식회사도 동등한 정부부주금을 공유할 수 있도록 합니다. 개호보험제도 하에 서비스를 제공하는 단위는 의료법인 및 주식회사(거가서비스제도)도 포함되어, 현 사회복지법인의 정부부주를 재 평가하고, 동일한 서비스 영역에도 서로 동등, 호혜 한다는 요구가 점점 많아지고 있습니다.

② 삼위일체개혁에 관하여

지금 재정상황과 지방분권개혁의 추진(「중앙부터 지방까지」)의 관점으로 보면, 올 연말의 2004 년도 예산편열

중, 「삼위일체개혁」에 대한 구체적인
토론이 있습니다. 「삼위일체개혁」이란

①정부부담부주개혁②지방정부납세개혁③재평가: 세원이전 등
세원의 분배. 그 중 사회복지법인, 복지기구관련 인원이 주의
할 점은 ①정부부담부주개혁 부분입니다.

올 6월 내각결의 판정된 「2003 경제재정운영 및 개혁구조의
기본방침」중 명확히 지출한 현재 정부부주(지방
부주금/2003년도 20.4 조일원)이 「2006년도까지 진행 대략
4 조일원의 대해 폐지, 감산 개혁. 정부부주는
사회보장, 문교, 과학진흥, 공공사업 등 각 방면을
표함하며, 그 중 사회보장 관련 부분이 차지한 비율이 제일
크기 때문에 부주금의 폐지, 감산은 큰 과제로 될 것 같습니다.

(2) 사회복지제도의 개혁 및 사회복지법인, 복지기구

개호보험제도를 실시한지 4년째로 접어드는
동시, 사회복지기초구조 개혁에 따라 앞으로
추진되고, 복지기구의 대환경에도 큰 변화가 있었습니다.

① 개호보험제도

금년 4월 진행 실시된 본 제도 후 첫 번째의
급부개정. 급부표준을 재정하기
위해, 후생노동성(위생서)에서 개호보험사업경영의
현황조사를 했습니다. 결과는 양호기구의 간호급부가
감소되어, 현재의 경영방식을 다시 평가할 필요가 있다고
결과가 나왔습니다.

② 심신장애자복지복무

사회복지기초구조개혁의 일환이
되어, 심신장애자(아동)복지제도 방면에는 올해 4월부터
「지원비제도」가 제정되었습니다. 옛의 처우조치가
「계약방식의 복지복무」로 개변되어, 정말 사용자를 중심으로
하는 서비스를 실현 시키기 위해 계속 더 많은 노력이
필요합니다.

그리고 제도개변 후 거가복무원의 복무가 사용인원 증가에
따라, 예산이 부족할 가능성이 있습니다.

② 탁아소

특히 대도시, 입학할 기다리는 어린이들이 현재 제일 큰
과제입니다.

그리고 방관제한 및 행정개혁의 조류 중, 많은 사람들이
유치원과 탁아소를 일원화 하자는 제의가 있습니다. 그래서
2006년에는 유치원과 탁아소를 일체화하는 종합시설을 설립할

구상이있습니다.

앞의 정부부주 부분의 재평가에 대해, 탁아소 운영비도 대상이 될 가능성이있습니다.

3 • 사회복지법인제도의 중지

사회복지법인은 「사회복지사업」 실행(사회복지법 목록 안 。 제 1 종 사회복지사업, 제 2 종 사회복지사업)을 목적으로, 사회복지법로 의해 설립한 특별법인을 기본으로 삼고 있습니다.

사회복지법인 설립 배경에 관해 옛의 설명은 일본국 헌법 제 89 조 국고원조민간사회복지사업 금지 규정의 충돌을 회피하기 위해, 「정부부주」를 받아드릴 정당한 방법이 필요해 설립한 것입니다. 그러나 최근에는 「사회복지사업의 사회신용 보유 및 경영상의 유리한 조건을 확보하기 위해 설립하게 된것입니다」이라는 얘기가 제일 유리한 말이되었습니다. 말 하자면 법률책임범위와 공사관계를 확립하는 것, 그리고 민간사회복지사업도 자기 만의 독특성과 맡은 역할을 계속 가지고 있게 되는 것입니다. 또한 사회신용 및 자원 부족으로 인해 후퇴하는 경우를 피하기 위해서 사회복지법인제도를 설립하게 된것입니다.

2000 년에는 「사회복지법」 제정을 실행(사회복지사업법의 개정법), 다시 사회복지법인의 규정을 「사회복지사업의 주요 책임자」로 수정했습니다.

4 • 금후의 사회복지법인, 복지기구

개혁구조의 발걸음이 빠르게 전진하는 상황에서, 사회복지법인은 다시 한 번 자기가 존재하는 의미를 생각하고 반드시 자기의 임무와 사명을 확실히 지켜야 된다고 저는 생각합니다.

특히 「동등호혜」라는 강렬한 요구 속에서, 우리는 사회복지법인제도 설립 배경에 대해, 법인 설립시의 재산구조에 대해, 비록 부주대상이지만 해당 받은 「제한」에 대해서도 의론을 해야할 것입니다. 인정해야 할 일은 장기 적인 처예조치하에, 원래 정부의 책임인데, 사회복지법인이 직행하고, 실질 적으로는 사회복지법인 사업의 중심이 되어, 비록 민간의 사회복지사업이지만 경영자는 강렬한 「준공가단체」의 색채를 가지고 있습니다. 지금 바로 이런 관방의 체질을 벗어나는 것이 우리들의 첫 번째 임무입니다.

저의 생각은 사회복지법인이 민간사회복지사업이 갖추어야할

자주성、자율성의 회복은 물론, 「사회복지사업」은 중심의 역할을 맡아 세심하고 유연하게 지방상에 있는 각종 수요 복지를 응대해야합니다。그래서 더 많은 창의력으로 제도 결함 사이에 끼인 사람들을 도와주어야 합니다。그리고 지방의 복지사회를 상승시키며, 마을 주민과 지방사회로부터 다시 신뢰를 얻는 사회복지법인이 되는 것입니다。

全國社會福祉施設經營者協議會 會長
社會福祉法人 成光苑 理事長
高岡國士

1・概況

小泉政權在「沒有改革就不會有成長」的口號下，大肆推動社會經濟制度整體的構造改革。所帶來的影響不只是社會保障、社會福利制度，也涉及到福利機構的應有方向。在有關放寬限制的議題中，針對現在只有中央、地方公共團體或是社會福利法人才可以經營的養護機構，也有開放給民間企業加入經營行列的強烈需求。此外，中央政府、地方政府亦在財政狀況日漸惡化的情況下，針對福利機構營運費、機構設備補助金等以及政府補助的重新評估等議題，也在今年底預算編列期前，將顯示出一定的方向。

另一方面，由於介護保險制度和社會福利基礎構造改革的推動等，以及社會福利制度的動向亦受福利機構周遭的環境改變而有顯著的變化。從今年4月開始，在身心障礙者（兒）福利服務方面，開始了「支援費制度」。在確立福利使用者與提供者間平等的關係下，以實現使用者取向的福利服務為基本理念的社會福利基礎構造改革，已看出了一個大概的雛形。同時從2000年4月開始實施以來，經歷了初次給付改訂的介護保險制度，由於屬於養護機構(看護老人福利機構)之給付金額遭到減額改訂，使得許多經營者對未來的營運感到不安。

由於各個外在、內在的因素，使得社會福利法人、福利機構應有的經營方式備受質疑。此刻亦是我們社會福利法人經營者重新考量自己扮演的角色與使命的時候了。

2・社會福利法人、福利機構的現況

(3) 構造改革與社會福利法人、福利機構

① 針對放寬限制的論點

政府的綜合放寬限制會議，對醫療、福利、教育等法律限制較大的領域稱之為「官製市場」，提議徹底的放寬限制範圍。特別在從事前管制轉為事後評鑑監督、由政府到民間等基本方針下，對福利方面也不斷地有著嚴格的指正。

目前社會福利法人、福利機構相關人員必須注意的有以下二點

i) 民間企業參與養護機構的經營

各種單位的參與能促進競爭，且由此提昇服務品質的觀點來看，現在只允許中央、地方公共團體或社會福利法人經營的養護機構，應繼續建議讓股份有限公司等得以參與。

關於本案，全國社會福利機構經營者協議會表示養護機構，是針對癱瘓、痴呆症等需要隨時看護的老年人而設立的

養護機構。因此對使用者的生活起居必須提供優良且長期具有安定的服務品質。所以以追求股東利益為最優先目的，而可能中途退出經營的股份有限公司，則不該讓其參與經營養護機構。

目前，雖已有針對推動放寬限制而開放作為實驗性之限定地區且有條件的(PFI-Private Finance Initiate, 民間資金活用事業方式或是公設民營方式)讓股份有限公司等經營養護機構的方案，但現在尚未實施（構造改革特別區域法）。

ii)確立對等的競爭關係

在各種單位一起參與需求提出的同時，指出應確立各個單位間要有對等的競爭關係的聲音也越來越多。

具體而言，對社會福利法人在課稅上的優惠，以及設施設備補助金等措施應提出檢討，讓股份有限公司等也同樣能享有政府補助。由於在介護保險制度下提供服務的單位也包含了醫療法人及股份有限公司(居家服務制度)，因此除了重新評估現有對社會福利法人的政府補助外，要求在同一服務領域上彼此需同等、互惠的聲音也越來越多。

② 關於三位一體的改革

現今的財政狀況加上從推進地方分權改革(「從中央到地方」)的觀點來看，在今年的 2004 年度預算編列中將更加活絡的對「三位一體的改革」做更具體的討論。所謂針對「三位一體的改革」是指①政府負擔補助改革②地方政府交納稅的改革③重新評估包括稅源移轉等稅源之分配。其中社會福利法人、福利機構相關人員應特別注意的是①政府負擔補助的改革部分。

今年 6 月內閣決議頒訂的「有關經濟財政營運和構造改革的基本方針 2003」中明確指出，現在的政府補助（針對地方之補助金/2003 年度 20.4 兆日圓）將對「至 2006 年度進行大約 4 兆日圓的廢止、刪減的改革。政府補助中包括社會保障、文教、科學振興、公共事業等各方面，其中有關社會保障部分，所佔的比例最大，因此補助金的廢止、刪減將成為一大課題。

(4) 社會福利諸制度的改革及社會福利法人、福利機構

在迎接實施介護保險制度進入第 4 年的同時，隨著社會福利基礎構造改革的向前推進，福利機構的大環境也有了很大的改變。

① 介護保險制度

今年 4 月進行了實施本制度後第一次的給付改訂。為了重訂給付標準，厚生勞動省（衛生署）實施了介護保險事業的經營現況調查。結果由於對養護機構（看護老人福利機構）之看護給付調降，因此必須重新評估現有的經營方式。

②身心障礙者福利服務

作為社會福利基礎構造改革的一環，在身心障礙者(兒)福利制度方面，從今年4月起制定了「支援費制度」。從以往的處遇措施改變為「簽訂契約方式的福利服務」，為了實現真正以使用者為中心的服務，還需要繼續地努力。

另外，制度改變後居家服務員的服務則會由於使用人數增加，而可能導致預算不足。

②托兒所

特別是在大都市，消解等待入園地兒童為目前最大的課題。

此外在放寬限制和行政改革的潮流中，也不斷有人提議將幼稚園與托兒所一元化。因此在2006年有成立幼稚園和托兒所一體化的綜合設施的構想。

在前述的重新評估政府補助的部分，托兒所營運費也可能成為其對象之一。

3・社會福利法人制度的宗旨

社會福利法人是以實行「社會福利事業」(列舉於社會福利法內。第一種社會福利事業、第二種社會福利事業)為目的，基於社會福利法而設立的特別法人。

關於成立社會福利法人的背景在以往的說法是，為了迴避與日本國憲法第89條禁止國庫援助民間社會福利事業之規定相衝突，而需有接受「政府補助」的正當門路所成立的。但最近則以「為了保有社會福利事業的社會信用及確保經營上有利的條件而成立的」為最有利的說法。也就是確立法律責任範圍及公私關係，而民間社會福利事業仍擁有自己的獨特性與擔負的角色，且為了避免由於社會信用及財源不足而導致後退情形發生，所以成立了社會福利法人制度。

在2000年制定的實行「社會福利法」(社會福利事業法之改正法)，重新明文規定社會福利法人之修正是為「社會福利事業主要的肩負者」。

4・今後的社會福利法人、福利機構

在構造改革加快腳步的前進中，我認為社會福利法人應再一次的認清本身的存在意義，確切的盡到應負的使命與任務。

特別是對要求「同等互惠」的強烈訴求，我們必須針對社會福利法人制度成立的背景、法人成立時的財產架構、同時雖為補助對象但所受到的「限制」來做深入的議論。而不可否認的是長期以來的處預措施之下，原本應為政府的責任，委由社會福利法人執行，實質上更成為社會福利法人事業之重心，以致雖為民間之社會福利事業，經營者卻有著強烈的「準公家團體」的色彩。現在儘快除去這種依賴官方的體質，是我們的首要任務。

我認為社會福利法人藉著恢復民間社會福利事業本應有的自主性、自

律性，不但要在「社會福利事業」扮演中心的角色，且需細心、柔軟的應對地方上各種的福利需求。更要能有創意，去幫助那些被夾在制度缺陷間的人們。同時致力提昇地方的福利社會，重新獲得社區居民、地方社會信賴的社會福利法人。

한국에 있어 정부와 민간의 협력과제와 전망

金得麟

2003년 2월 출범한 현 정부는 “참여 복지와 삶의 질 향상”을 국정과제로 제시하였다.

“참여복지”의 개념은 “복지에 대한 국가의 역할을 강화하고 정책 결정과 집행과정에 국민의 참여를 확대”함으로써 복지 국가를 실현하는 것”으로 해석되고 있으며 구체적으로는 ▶ 참여의 보편성 ▶ 정책결정과정에의 참여 ▶ 민간 파트너십(국가책임의 복지-민간보완의 파트너십) 관계 ▶ 성장잠재력 향상 ▶ 삶의 질 향상 등을 참여복지의 목표로 제시하고 있다.

특히 “국가책임의 복지-민간보완의 파트너십”이라는 부분은 정부가 민간부분과의 협력을 중요한 사회복지의 요소로 생각하고 있다는 것을 보여준다.

한국의 사회복지전달체계

한국의 공공 사회복지 전달체계는 보건복지부 - 시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동의 체계를 갖는다.

보건복지부는 국가의 복지 계획을 수립하고 시·도, 시·군·구, 읍·면·동은 중앙정부에서 수립된 사회복지 정책을 시행하는 역할을 한다.

이에 반하여 민간의 사회복지 전달체계는 정부처럼 중앙과 지방으로 연결되는 정형화된 시스템이 존재하지 않으며 사회복지법인을 비롯한 공익법인과 사회단체들이 각각 직접 사회복지서비스를 시행하거나 이들이 운영하는 사회복지시설들을 통하여 사회복지서비스가 전달된다.

그리고 이러한 민간 사회복지 기관간의 협의 조정과 사회복지사업 조성을 위하여 사회복지협의회가 존재하며 사회복지협의회의 조직은 전국단위의 한국사회복지협의회, 시·도 단위의 사회복지협의회가 존재한다. 사회복지협의회는 최근 시·군·구 단위의 사회복지협의회 설치를 적극 추진하고 있다.

그리고 이러한 민간의 사회복지사업을 지원하기 위하여 사회복지공동모금회가 구성되어 있으며 사회복지공동모금회는 지부로 시·도공동모금회를 조직 운영중에 있다.

이러한 사회복지전달체계 속에서 민간과 공공의 역할은 다음과 같다.

공공부분은 한국의 공적부조사업인 “국민기초생활보장사업”을 시행하고 아동, 노인, 장애인, 여성, 자원봉사 등 각종 사회복지서비스와 관련된

제도의 정비, 민간 사회복지 시설·기관·단체를 지원하는 역할을 한다.

그리고 민간은 정부의 사회복지 시스템을 보완하고 각종 사회복지서비스를 자체적으로 수행하거나 중앙정부와 지방자치단체의 지원으로 사회복지시설 운영 등 각종 사회복지서비스를 국민에게 제공하고 있다.

이 과정에서 공공부분과 민간사회복지 부분과의 관계는 협력적이고 상호 보완적인 관계 보다는 “지원과 지도감독을 하는자”와 “지원과 지도감독을 받는자”의 관계로 형성되어 민간이 공공부분에 종속되는 모습을 나타내게 되었다.

그러나 이러한 사회복지 시스템은 지난 1997년말 이후 경제 위기 극복 과정에서 큰 변화를 나타내게 되다.

당시 출범한 정부는 경제 위기 극복과정에서 민간의 적극적인 협력을 통하여 경제 위기를 극복할 수 있게 되었고 이는 공공부분과 민간부분의 관계를 동반자적 협조체제로 변경되는 계기가 된다.

당시 한국의 사회복지 시스템은 형식적으로는 저소득층에 대한 공적부조사업으로서의 생활보호제도, 사회보험으로서의 국민연금, 건강보험(당시 의료보험), 고용보험, 산재보험제도를 모두 갖추어 외형적으로는 1차적 사회안전망을 갖추었다고 판단되었다.

그러나 이러한 시스템은 경제 위기 상황에서 급작스럽게 발생하는 실업, 가족해체 등 대규모의 사회문제에 대하여 대응하기에는 역부족이었으며 특히 낮은 수준의 사회복지 예산은 이러한 사회적 문제 해결을 위한 대응을 더욱 어렵게 하였다.

이 과정에서 공공부분을 보완하여 민간의 활동이 활발하게 이루어졌고 한국정부는 각종 사회복지 제도의 보완과 민간의 활동을 지원하기 위한 각종 제도적 지원방안을 마련하였다.

이 과정에서 2000년 10월 1일부터 특정 대상을 중심 단순 생계지원이 주 내용이었던 “생활보호사업”이 최저 생계비 이하의 모든 저소득층을 대상으로 하는 “국민기초생활보장제도”로 변화하였고 사회복지법인 및 시설을 중심으로 이루어 졌던 사회복지서비스 시스템에 다양한 민간 주체들의 참여의 제도화를 지원하기 위한 법률이 제정되었다.

최근의 환경 변화와 과제

최근 한국의 사회복지 전달체계는 큰 변화의 조짐이 나타나고 있다. 지방자치제의 정착으로 중앙정부 중심의 사회복지 시스템이 지역 중심으로 점차 옮겨지고 있는 것이다. 이러한 변화는 지역 내에서의 공공과 민간간의 협력체계 구축의 중요성이 더욱 강조되게 하는 요인이 되고 있는 것이다. 아울러 이러한 변화는 공공사회복지전달체계의 전문화의 필요성 제기와 지역 내에 공공부분과 민간부분의 협력체계 강화를 위하여 공공부분의 사회복지관련 의사결정 과정과 전달체계에 민간의 참여를 제도화하기 위한 노력이 나타나게 되었다.

지역의 공공 사회복지전달체계의 전문화를 위하여 한국정부는 지역(시·군·구)단위 단위에 “사회복지사무소”를 설치하여 그동안 시·군·구 - 읍·면·동으로 분산되었던 그리고 행정 조직의 한 영역에 불과하던 사회복지행정 부분을 분리, 독립적인 전문 조직으로 구성하고 대상자의 욕구에 따른 전문 서비스 제공과 지역내 사회복지 자원간의 서비스 연계 체계를 강화하려 하고 있다.

이를 위하여 2004년부터 2005년까지 사회복지사무소 설치 운영에 관한 시범사업을 실시한 후 2006년부터 전국적으로 확대할 예정이다.

그리고 지역내의 공공부분에서 사회복지 관련 의사결정 과정에 민간의 참여를 제도화 하기 위하여 시·군·구단위에 사회복지에 관한 심의 의결 기구로서 “지역사회복지협의체”를 구성하기로 하였으며, 민간차원의 사회복지 활동 역량을 강화시켜 사회복지사업에의 주민 참여를 확대시키기 위하여 지역(시·군·구)단위에 사회복지협의회를 구성할 수 있도록 관련법(사회복지사업법)을 금년 7월 개정하였다.

이를 통하여 지역사회 내에서 공공부분과 민간부분의 참여와 협력을 강화시켜나가 결국 지역 주민의 삶의 질을 높여 나갈 수 있을 것으로 기대하고 있다.

다만 그 구성과 역할에 있어 상당부분 중복 될 소지가 많은 사회복지협의체와 사회복지협의회와의 관계에 있어서 서로의 역할에 대한 분명한 구분이 요구되는 실정이며 이의 조정 과정에서 지역단위에서의 민과 관의 새로운 협력체계가 구축될 수 있을 것이다.

韓国政府と民間団体との合作の課題及び展望

金得麟

韓国社会福祉協議會會長

2003年2月新政府に就任した後、”福祉参加と生活品質向上”を国家政治的課題としてクローズアップされた。福祉参加というのは、国家が福祉サービスの役割の中に政策決定から実践まで人民の参加度を上げ、そういうイメージを強化する。且、具体的な目標を五つ提出し、実践できるようにする。

1. 普遍の参加性

2. 政策決定の過程に参加する

3. 国家が民間との間に福祉サービスのパートナー関係を築く

(国家は福祉を提供する責任及び民間福祉サービスをするとの関係)

4. 潜在成長力を発揮する

5. 生活品質の向上を図る

特に第三項目は国家が民間との間に福祉サービスのパートナー関係を築くことにより政府と民間の協力関係がいかに重要なのか分かります。

韓国社会福祉渡し届ける体制

韓国の公共社会の福祉渡し届ける体制：

保険福祉部一県、市一郷、鎮、区、市一村、里、鄰。

保険福祉部の役割は国家の社会政策を制定する。県、市一郷、鎮、区、市一村、里、鄰の部分は社会政策を行う役割が担当する。

しかし、民間社会の福祉渡し届ける体制は政府のように中央と県、市一郷、鎮、区、市一村、里、鄰を連結しておらず、典型的なシステムがなかった。その代わりに、法人社会福祉団体、法人公益団体、社会団体から福祉サービスを提供する。

ところが、民間団体は社会福祉事業を進めるため、『社会福祉協議会』が成立しました。社会福祉協議会組織は全韓社会福祉協議会と県、市社会福祉協議会を二つ分け、現在も積極的に郷、鎮、市社会福祉協議会を成立するように推進している。

民間的の社会福祉事業の運営を支援するため、同じく社会福祉共同募金会と県、市共同募金会支部が成立し、彼らから寄付金を募り、一括運用している。その社会福祉伝達体制の中に政府と民間の役割は下記のように担当している。

公部門は『国民基礎生活保障事業』の役割で、児童、高齢者、障害者、婦人、支援者等の多様な社会福祉制度に関連がある組織の意見をまとめ、民間各福祉団体を支えていく。

民間は政府の社会福祉システムに従って、政府社会福祉サービスを運営し、または中央政府及び地方政府の援助を受け、民衆に多様な社会福祉サービスを提供する。この間に、政府と民間はただ互い助け合いの関係ではなく、『指

導と援助を与える』あるいは、『指導され、援助を受け』不公平な関係である。だから、民間は政府に支配される状況が発生した。

しかし、1997年末経済危機を克服する中で、政府と民間の関係が転機を迎えた。当時、政府は民間の積極的な協力を受け、経済面には改善され、そのきっかけで、政府と民間の間が少しずつパートナー関係となってきた。

当時、韓国の社会福祉システムは生活保障制度と国民年金、健康保険、雇用保険（労保）、産災保険等の基本的な社会保険システムである。

あまりにも突然にやってきた経済危機で、失業、家庭関係悪化等の大規模な社会問題を勃発し、現有の社会システムに対応できなくなった。特に、低予算の社会システムの環境で多種の社会問題を解決しようと更に難しくなる。

当時、民間から政府の不足を埋め、たくさんの支援活動を促し、政府も積極的にいろんな社会福祉制度の修正法案を提案し、民間の支援活動をスムーズに進めようとしていた。

早期韓国“生活保護事業”は特定の対象だけに生活支援を提供していたが、2000年10月1日から全ての低所得者層が“国民基礎生活保障制度”に援助を受けることになった。同時に、今まで主な社会福祉サービスとして提供してきた社会福祉施設は代わりに民間団体を励まそうと使用することになり、相關法令も修正した。

近頃の環境変化及び課題

近頃、韓国社会福祉渡し届ける体制に変化が起こった。地方政府が自治体となってから、中央政府を中心としての社会福祉システムは少しずつ地方政府へと移転としていた。

その変化により、地方政府と民間団体の間に助け合い制度の成立することが重要となってきた。そのために、専門的な社会福祉伝達体制を制定することが最も大切だと思われる。地方政府は民間との助け合い関係を更に強めるため、積極的に社会福祉相關会議を誘い、提案を制度化しようとしていた。

地方政府は専門的な社会福祉伝達体制を制定するため、韓国政府が地方（郷、鎮、区、市）で同時に社会福祉事務所を設立、また、郷、鎮、区、市一村、里、鄰にある社会福祉事務所と合併し、機関体制に属する社会福祉行政部門を独立させた。且、専門で独立の体制を作り上げ、ケースの需要によって専門的な社会福祉サービスを提供し、地域内の社会福祉の資源を集中し強化しようとしていた。だから2004年から2005年まで、社会福祉事務所の運営を実験してみて、2006年全国に拡大する予定。

地方政府は社会福祉相關決定の時、民間団体と民衆をもっと福祉を利用できるようにするため、地域社会福祉協議、郷、鎮、区、市で『地域社会福祉協議団体』を成立する。政府もそのためには、今年の7月に相關法令（社会

福祉事業法)を修正し、地方政府と民間団体との助け合い関係をもっと繋がってほしい、民衆の生活品質も向上してほしいと望む。

『社会福祉協議団体』と『社会福祉協議会』の役割は両者とも重なる部分があるかもしれないが、ちゃんとそれぞれの役割を区別することは必要だと思う。その調整する過程の中に、地方政府と民間団体の助け合い関係の新たな型を現すことを期待する。

韓國政府與民間之合作課題及展望

金得麟
韓國社會福祉協議會會長

2003 年 2 月新政府上任後，提出”參與福利及提昇生活品質”為國政課題。『參與福利』的概念為：強化國家在福利服務之角色及政策決定及執行過程中擴大民眾參與度。並提出了五項具體的目標來實踐參與福利，分別為：1.普遍參與性 2.參與政策決定過程 3.建立國家與民間福利服務的夥伴關係(國家提供福利的責任及民間福利服務之關係)4.激發潛在成長力 5.提升生活品質等。尤其是從第三項『建立國家與民間福利服務的夥伴關係』可知政府將與民間合作視為重要的部分。

韓國社會福利輸送（傳達）體制

韓國的公共社會福利輸送（傳達）體制為：保健福利部—縣、市—鄉、鎮、區、市—村、里、鄰。保健福利部負責擬定國家社會政策，縣、市—鄉、鎮、區、市—村、里、鄰則扮演執行社會政策之角色。

反之，民間社會福利輸送（傳達）體制沒有像政府將中央及縣、市—鄉、鎮、區、市—村、里、鄰連結，具有定型的系統。而是由法人社會福利團體、法人公益團體、社會團體分別提供福利服務。

此外，民間團體為了推動社會福利事業而成立了『社會福利協議會』。社會福利協議會組織分別為全韓社會福祉協議會及縣、市社會福祉協議會，目前亦積極推動鄉、鎮、市社會福祉協議會。

為了支援民間的社會福利事業運作，亦成立了社會福利共同募款會及縣、市共同募款會分部來統籌運用募款。在這樣的社會福利傳達體制中民間及政府的角色如下：

公部門執行『國民基礎生活保障事業』，將兒童、老人、身心障礙者、婦女、志願服務等各種相關社會福利制度的建議整合，扮演著支援民間各社福機關、團體的角色。

民間依照政府的社會福利系統來承辦政府社會福利服務或接受中央政府及地方政府的補助，提供民眾各種社會福利服務。提供服務的過程中，政府及民間不盡是互助關係，而是『督導及給予支援』和『被督導及接受支援』的不平等關係，因此出現了民間被政府控制的情況。

直到 1997 年底全民克服經濟危機的過程中，政府與民間的關係有了轉機。當時，政府得到民間積極的協助而在經濟上獲得改善，因此政府及民間關係逐漸轉為夥伴關係。

當時韓國的社會福利系統包含生活保障制度及國民年金、健康保險、僱用保險(勞保)、產業災害保險等基本的社會保險福利。

突如其來的經濟危機下導致失業、家庭關係惡化等大規模的社會問題，使既有的社會福利系統一時無法因應。尤其在低預算之社會福利環境下欲解決多重社

會問題更是雪上加霜。

當時民間主動地彌補政府的不足，並推動了許多支援活動，而政府亦積極的推出各種社會福利制度修正方案以支援民間順利進行各項活動。

早期韓國的”生活保護事業”僅對於特定對象提供生活支援，但自 2000 年 10 月 1 日起，將貧窮線之下的低收入戶全數納入”國民基礎生活保障制度”作為協助對象。同時將以往提供社會福利機構使用為主軸的社會福利服務，改為鼓勵民間團體參與，並修訂了相關法令。

近期環境變化及課題

近日韓國的社會福利輸送（傳達）體制開始產生變化，地方政府自治後，曾以中央政府為中心的社會福利系統，逐漸地轉由地方政府為中心。這樣的轉變使地方政府及民間團體之間建立互助機制更加重要，因此更顯得需要建立專業的社會福利輸送體系。地方政府為了加強與民間的互助關係，並廣邀民間參與社會福利相關決策，並努力將民間參與決策制度化。

為了建立地方專業的社會福利輸送體系，韓國政府在地方（鄉、鎮、區、市）同時設立社會福利事務所。將分散在鄉、鎮、區、市—村、里、鄰的社會福利事務所結合，也讓曾屬於行政體系中的社會福利行政部門獨立，建立專業且獨立的體系，並依個案的需求來提供專業的服務，加強地區內社會福利資源之間的連接。因此 2004 年至 2005 年止，將實驗運作社會福利事務所，預定 2006 年起擴散之全國各地運作。

地方政府在社會福利相關決策過程中，為了落實民間團體及民眾的參與制度，將於鄉、鎮、區、市成立『地區社會福利協議團體』，為了促使地方（鄉、鎮、區、市）能夠成立社會福利協議會，以便民間團體及更多民眾參與社會福利服務，政府已預定於今年七月修訂相關法令（社會福利事業法）。希望藉此強化地方政府及民間團體的互助關係，期待能夠提升地方民眾的生活品質。

『社會福利協議團體』及『社會福利協議會』的在組織編制及角色扮演上或許會有部分重複，故而須將角色定位釐清。角色調整過程中，期盼地方政府及民間團體將會出現新形式的互助機制。

정부와 민간의 파트너십 - 지역사회복지협의체와
시·군·구사회복지협의체관계를 중심으로

李世馥
韓國社會福祉協議會副會長

1990년대 중반부터 실시된 지방자치제는 지역사회단위의 사회복지라는 개념을 중요하게 부각시켰으며, 그럼에도 불구하고 지역사회단위로 사회복지서비스에 대한 종합적인, 그리고 체계적인 계획이나 협의, 관련서비스제공 주체간의 협력 및 서비스연계를 위한 노력은 그리 활성화되지 못하였다.

과거 정부의 사회복지전달체계를 보면 <보건복지부-시·도-시·군·구>로 이어지는 구조를 이루고 있었으며 반면 민간의 사회복지전달체계는 <한국사회복지협의회-시·도사회복지협의회>에서 머물렀던 것이 현실이었다. 따라서 중앙정부와 시·도차원에서 민간복지와 함께하는 사회복지계획을 실행하더라도 막상 클라이언트와 직접 대면하는 시·군·구에 오면 공전(空轉)하는 경우가 많았다.

민·관 전달체계 서로 간에 파트너십이 없었기 때문에 한쪽에는 복지서비스 사각지대가 존재하는데 다른 한쪽에서는 중복이 문제가 되기도 하였다. 한 예로 서울 같은 대도시에는 길 하나를 사이에 두고 많은 복지시설단체가 있지만 중소도시 및 농어촌지역에서는 쉽게 찾아보기 힘든 경우가 많다.

그동안 정부차원에서는 “아직 시·군·구 기초단위까지 구축이 되지 않은 민간복지전달체계를 두고 파트너십을 논할 단계가 아니다.”는 입장이었고, 민간은 민간 나름대로 정부의 정책에 불만을 가지고 있었기에 민간복지전달체계 구축의 필요성이 지속적으로 제기되 왔다.

지난 7월 개정된 한국의 사회복지사업법에는 이런 의미에서 중요한 2가지를 담고 있다. 그중 하나는 지역사회복지협의체의 설치와 관련된 사항이고 나머지 하나는 시·군·구사회복지협의회 설치의 법제화이다.

금번 사회복지사업법의 개정이 가지는 의미는 불균형하게 운영되던 사회복지전달체계가 민·관이 함께 이끌어갈 수 있고 보다 효율적인 정책실행이 기대할 수 있다는 것이다. 특히 지방자치제도가 자리를 잡아가면서 잠재된 인적·물적 자원의 활용방안을 놓고 과거 어느 때보다도 민·관 공조의 중요성이 강조되는 시점이기 때문이다.

반면 조직과 기능이 유사한 조직, 즉 지역사회복지협의체와 시군구사회복지협의회를 동시에 설치토록 함으로써 지역사회 내에서 두 조직 간의 구성, 기능의 혼란을 야기했다는 문제도 지적할 수 있다.

지역사회복지협의체는 지역의 공공·민간 사회복지관계자와 학계전문가 등이 참여하는 협의체로 볼 수 있다. 구체적으로 사회복지서비스제공자, 사회복지자원 제공자, 사회복지수요자, 시민단체 등 관련단체, 학계 연구자 등 관계자들이 참여한다. 이러한 지역사회복지협의체는 지역사회복지협의회와 구성과 유사하다.

또한 기능에 있어서도 지역사회복지협의체는 지역사회복지계획의 수립, 수요자 중심의 복지서비스 연계기반 마련, 지역복지자원의 효율적 활용체계 개발, 지역의 복지발전을 위한 의견수렴 및 건의 등의 역할을 수행하도록 하고 있다.

이러한 기능은 민간조직인 사회복지협의회 기능인 지역복지계획의 수립, 서비스의 연계와 조정 및 역할 분담, 자원동원과 욕구조사 등에 있기 때문에 지역복지협의체 기능과 상당부분 중복이 된다.

이러한 점에서 지역복지협의체 구성과 운영은 정부 중심의 지역복지체제로 되어 있으며 기존의 사회복지협의회와의 기능과 역할 및 구성에 있어 중복되어 민간복지전달체계에 크나큰 혼란을 가져올 수 있다는 우려를 낳고 있는 것이다.

특히 조직에 있어 지역사회복지협의체에 위원들을 뒷받침해주며 효과적인 업무수행을 위해 ‘실무협의체’를 두어 사무국 기능을 수행하도록 되어 있는 바 지역복지협의체가 기존의 ‘위원회’ 성격을 벗어나 민·관 협력체계 구축이 아닌 관 주도의 새로운 사회복지서비스 체계를 구축하는 것이라고 보는 시각도 있다.

따라서 한국의 지역복지 발전과 민과 관의 유기적인 협조체계 구축을 위해서는 향후 지역사회복지협의체와 시·군·구사회복지협의회와의 관계형성 및 기능설정, 역할분담이 어떻게 되어야 하는가에 대한 부분이 가장 중요한 논쟁거리라 할 수 있다.

사회복지협의회와 지역복지협의체의 관계는 지역사회복지협의체는 기본구성에서 볼 때, 공공·민간·학계를 포함하는 조직이어서 시·군·구사회복지협의회와 대체관계로 오해되기도 하는데 대체관계로

보기보다는 상호발전을 도모할 수 있는 보완관계로 접근되어야 할 것이다.

이러한 관계형성을 위해서는 지역사회복지협의체와 사회복지협의회 각각의 역할 및 기능에 대한 정립이 있어야 할 것이다.

정부담당자들의 잦은 보직이동과 비전문성으로 인한 효율성의 저하의 문제가 있기 때문에 지역주민의 참여가 중시되는 지역복지 형태는 정부주도가 아닌 민간이 주체대표로서 이끌어나가는 것이 바람직하다.

그리고 민간영역은 그 역할과 기능의 확대를 통하여 민간기구들의 유기적인 협조를 통해 정부의 복지행정을 보완함과 동시에 올바른 복지정책이 입안되고 시행될 수 있도록 견제해 나감으로써 지역에서 민간과 정부가 협력적인 관계 속에서 지역복지의 발전을 기대할 수 있는 것이다

이러한 측면에서 지역사회복지협의체는 위원회 성격으로 구성·운영되는 것이 바람직하며 시·군·구사회복지협의회는 지역의 복지사업을 수행하는 실무주체로서 운영되어야 사업과 기능의 중복으로 인한 비효율성을 막을 수 있을 것이다.

사회복지협의회는 지역사회복지협의체를 통하여 민간의 발전과 정부와의 유기적인 협력체계를 구축할 수 있어야 하며, 지역사회복지협의체는 사회복지협의회를 통하여 민간의 다양한 의견을 체계적인 방식으로 수렴하고 반영하도록 해야 할 것이며 아울러 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역복지자원개발, 정부와 민간사회복지시설·기관·단체간의 자발적인 협조체계 구축 등을 통해 지역복지의 균형적인 발전을 기할 수 있도록 해야 할 것이다.

政府と民間のパートナーシップ

—地方社会福利協議体制及び韓国社会福祉協議会の關係を例に

李世馥
韓國社會福祉協議會副會長

1990年代中期から実施された地方自治制度により、社会福祉は地域単位で行うサービスという概念が強まった。しかし地域単位で提供される社会福祉総合サービス・制度の計画と協議、関連サービスを提供する団体間の資源結合等はあまり積極的に行われて来なかった。

過去政府が提供した社会福祉は〈保険福利部―県・市―郷・鎮（市）区〉の順であった。民間が提供する社会福祉は〈韓国社会福祉協議会―県・市社会福祉協議会〉との連携のみであった。中央政府が県・市の民間社会福祉団体と連携し社会福祉計画の実行を試みても、介護を必要とする市民が政府の協力を得られることは難しいものがあつた。

民間と政府のシステム上において両者はパートナーではなく、民間団体の周到なサービスと、政府の福祉サービス間に重複する問題がみられた。例としてはソウル市の幹線道路には多くの福祉施設が存在し、地方都市或いは農漁村には福祉施設そのものがない可能性がある。

政府はかつて“郷・鎮・市・区を単位とした社会福祉の提供システムが未完成な現状では、民間とパートナーシップを確立する段階ではない”としていた。しかし民間は政策に不公平な点が見られるため、民間とのパートナーシップ確立の必要性を主張続けてきた。

昨年7月韓国社会福祉事業法の重要な二項目が修正された。一つは地方社会福祉協議体の設置と関連事項、一つは県・（市）区社会福祉協議会設置の合法化である。

社会福祉事業法の修正の意義は社会福祉提供システムが今までの不均衡な運用方法から脱却し、民間と政府の合作により効率的に政策を実行することを目指したものである。特に地方自治制度が軌道に乗った後、潜在的な人的・物的資源を活用し、民間と政府の合作の重要性を強化するものである。

社会福祉協議体及び郷・鎮・（市）区社会福祉協議会等と同様の組織及び機能を持ったものを地方に設置することは、役割と機能が重複することとなると指摘されている。

地方社会福利協議体は地方社会の公的機関・民間及び社会福祉関係の学者から組織された協議体である。具体的な組織編制は社会福祉サービスの提供者・社会福祉支援者・サービス受給者・市民団体等の関連団体及び学者が参加している。このような組織編制は地方社会福利協議会と酷似している。

機能面では地方社会福利協議体が地方社会福利計画策定のために、必要とされるサービスの提供を準備し、地方福利資源の開発及び有効的なシステム体制の確立、さらに地方福利を発展させるための意見の受け入れも果たしている。

これらの機能は民間の社会福利協議会と機能上多くの項目が重複している。例をあげると地方福利計画の確立・サービスの連携・役割分担・資源の結合と需要調査等が地方社会福利協議体と重複している。

地方福利協議体の組織と運用は政府が中心であり、民間の社会福利協議会との機能と役割の重複問題は、民間の福祉サービス体制に混乱を与え兼ねない。

特に組織面では地方社会福利協議体は委員達の支援により、より有効な運用を実現するため“実務協議体”を設立しており、地方福利協議体は“委員会”制度から脱却している。民間と政府の合作組織ではなく、政府主導の新社会福祉サービス体制と見られている。

韓国の地方福祉の発展及び民間と政府の効率的な合作体制を作るには、地方社会福利協議体及び郷・鎮・(市)区の社会福利協議会との関係と役割をはっきりさせるのが最重要課題である。

社会福利協議会と地方福利協議会の関係は、地方社会福利協議体の基本組織は、公的機関・民間・学者で組織されているため、郷・鎮・(市)区の社会福利協議に替わるものとして認識される恐れがあり、両者間で補完しあう合作関係の構築が期待されている。

互助目標を達成する爲に、地方社会福利協議体と地方社会福利協議会の役割と機能をはっきりさせる必要がある。

公的機関関連業務の請負者の職務異動と専門家でないために引き起こされる効率の低下問題は、政府主導ではなく地域住民の参加による社会福祉が解決に当たるべきである。

民間組織との合作により効率的なサービスの提供が可能となる。民間団体の役割を明確にし、サービス範囲の拡大を図ることにより政府の福祉政策の欠点を補い、完全な福祉サービスとなる。民間と政府の合作が地方福祉の発展を推進することを願うものである。

地方福利協議体は委員会方式の組織と運用が比較的妥当だと思われる。郷・鎮・（市）区の社会福利協議会は社会福利事業執行の主体であり、事業内容と機能の重複及び効率の低下を回避できる。

社会福利協議会は地方社会福利協議体を通じて、積極的に民間団体の発展と政府との効率的な合作関係を推進する。地方社会福利協議体は社会福利協議会を通じて民間の多様な福祉サービスを受け入れ、サービスの制度化を図る。同時に地域住民の参加と地方福祉資源の開発を呼びかけ、政府と民間社会福祉施設・機構・団体が進んで合作関係を結び、地方社会福祉の均一的な発展を希望するものである。

政府與民間之夥伴關係

-以地方社會福利協議體制及韓國社會福祉協議會之關係為例

李世馥
韓國社會福祉協議會副會長

自從 1990 年代中期開始實施的地方自治制度，加強了社會福利之以社區為單位的服務概念。但社區單位服務提供的社會福利之綜合服務、制度計畫與協議、提供相關服務團體之間的資源結合等，表現的不夠積極。

觀察過去政府在社會福利輸送體制是以〈保健福利部-縣、市-鄉、鎮、(市)區〉的排列的。反之，民間社會福利輸送體制只停留在〈韓國社會福利協議會-縣、市社會福利協議會〉的连接。因此，就算中央政府願意與縣、市範圍的民間社福團體結合實施社會福利計畫，但當案主尋求政府的協助時往往一無所獲。

由於民間與政府的輸送體制上，兩者沒有夥伴關係，因此，在民間團體周全的福利服務之下，政府的福利服務則有福利重複的問題，例如：在漢城市的大街上，可能已有很多福利設施，但在中小都市或是農漁村裡，可能根本沒有福利設施。

政府曾經表示“以鄉、鎮、市、區單位的社會福利輸送體制尚未成熟的情狀下，不適合談論與民間建立夥伴關係的階段。”而民間也對於政府的政策有所不平，因此不斷地提出與民間單位建立夥伴關係之必要。

去年 7 月修訂韓國社會福利事業法有兩項重要的訊息，其中之一是地方社會福利協議體的設置與相關事項，另一項則是縣、鎮、(市)區社會福利協議會設置的合法化。

社會福利事業法修訂的意義在於希望社會福利輸送體制能夠擺脫以往的不均衡的運作模式，藉由民間與政府的合作，能夠有效率地執行政策。尤其在地方自治制度漸漸地走向軌道之後，將潛在的人力、物力資源活用，加強民間與政府合作的重要性。

地方社會福利協議體及鄉、鎮、(市)區社會福利協議會等，組織及功能類似的組織同時設置於地方內，亦被指出角色扮演及功能混淆的問題。

地方社會福利協議體是由地方社會的公部門、民間及社會福利關係學者等組成的協議體。具體組織編制為社會福利服務提供者、社會福利支援者、福利需求者、市民團體等相關團體及學者參與，這樣的組織編制與地方社會福利協

議會相當類似。

在功能方面，地方社會福利協議體為建立地方社會福利計畫，準備需求者的福利服務，開發地方福利資源及建立有效輸送體制，也扮演著接納地方福利發展意見的角色。

這樣的功能，在民間組成的社會福利協議會的功能上有大多數為重複的，如地方福利計畫的建立、服務的聯繫、角色扮演、結合資源和需求調查等部分功能與地方社會福利協議體重複。

地方福利協議體的組織與運作是以政府為中心，與民間的社會福利協議會的功能及角色上有福利重複的問題，因此憂慮與民間福利輸送體制上可能產生的混亂。

尤其在組織方面，地方社會福利協議體由委員們的支援，為了能夠更有效地運作亦成立了“實務協議體”，地方福利協議體擺脫了“委員會”制度，也因此被視為不再是民間與政府合作組織，而是以政府為主軸的新社會福利服務體制。

為了韓國的地方福利發展及民間與政府之間有效地合作體制，必須將地方社會福利協議體及鄉、鎮、（市）區社會福利協議會的關係與角色功能釐清為最重要的議題。

社會福利協議會和地方福利協議會的關係，就地方社會福利協議體的基本組織而言，包括公部門、民間、學者的組成，會誤以為替代了鄉、鎮、（市）區社會福利協議，其實期望兩者間能夠成為互相互補的合作關係。

為了達成互助的目標，地方社會福利協議體與社會福利協議會須將角色及功能定位清楚。

由於公部門的相關業務承辦人的職務調動和非專業性而降低效率性之問題，不是由政府主導，鼓勵社區民眾參與的社會福利是正確的。

為了與民間機構的合作提供有效地服務，民間團體將角色定位清楚且擴大服務，而政府彌補福利政策之不足，使政策完善。希望藉此民間與政府的合作關係能夠促使地方福利的發展。

地方社會福利協議體依委員會的方式組成及運作比較恰當。鄉、鎮、（市）

區的社會福利協議會為執行社會福利事業的主體，避免事業與功能的重複及預防低效率的問題。

社會福利協議會透過地方社會福利協議體，將積極推動民間團體的發展及與政府有效地合作關係。而地方社會福利協議體透過社會福利協議會接納民間多樣的福利服務，將服務制度化。同時，鼓勵居民積極參予地方福利資源開發，希望政府與民間社會福利設施、機構、團體能夠自願地組織合作關係，期盼地方社會福利均衡的發展。

民間社會福利組織與政府夥伴關係實務分享

—以推動未立案老人福利機構合法化為例

吳玉琴
中華民國老人福利推動聯盟秘書長

一、背景說明：

台灣自 1997 年 6 月 18 日修訂老人福利法，開放小型機構只要不對外募捐、不接受補助或不享受租稅減免者，得免辦財團法人登記，跟舊的老人福利法全面要求所有的老人福利機構皆要辦理財團法人登記，已有大幅放寬限制，這樣的改變是為了解決當時在社會上未立案小型機構林立問題而做的開放條件。據當時業者宣稱台灣未立案老人機構約有 3000 家(1997 年)，但因從未正式清查，難以了解到底有多少家未立案機構，直到 1999 年老人福利法最後期限要求所有機構立案登記時，當時政府全面清查並列管未立案機構數統計為 714 家，其服務人數約 13000 餘人。

在要求未立案老人福利機構立案的過程中，中華民國老人福利推動聯盟(以下簡稱老盟)以民間社會福利組織的角色，協助內政部社會司一起輔導未立案機構立案工作，從民間社會福利組織與政府既是夥伴關係(合作關係)，也可能是政策倡導(政策施壓)關係，在內政部社會司以開放、信賴民間團體專業的態度下，民間與政府可以一起解決長期存在的未立案機構問題，僅將此工作過程做一分享。

二、老盟與內政部社會司合作推動未立案機構輔導立案過程：

(1)一場大火燒出未立案機構問題：

1998 年 1 月 15 日的台北縣中和市未立案之慈民安養中心一場大火，燒死十一位老人，引起社會輿論很大的壓力，老盟與陳鴻基立委、徐中雄立委、范巽綠立委立即召開公聽會，要求內政部面對未立案機構的相關問題，如機構設立標準在老人福利法修法通過半年後仍未制定、未能讓民間參與意見等。

(2)研擬老人福利機構設立標準：

由老盟邀請學者與未立案業者座談，並參觀未立案老人養護中心，了解未立案業者的實際狀況，老盟亦邀請學者專家、實務工作者、立委助理一起討論研擬，提出民間老人福利機構設立標準之版本供內政部制訂設立標準之參考，內政部也於 1998 年 6 月 17 日發布新的機構設立標準。

(3) 老盟扮演業者與政府間協調的角色：

1998 年 10 月社會司擬委託老盟辦理「未立案老人安養護機構輔導立案」說

明會，積極協助未立案業者立案工作，於北、中、南、東舉辦四場說明會，收集業者立案的困難及問題。對老盟而言，是否介入輔導未立案機構有很大的掙扎，因在 1997 年修法過程與未立案業者有過接觸，對這群業者的輔導並不容易，但考量到社會司人力不足，且在行政體系的層級不高，整合輔導工作有其困難，老盟若能以民間社會福利團體的角色與立場，補內政部社會司之不足，希望能在輔導過程中協助立案法規的釐清，並扮演業者與政府間協調的角色，毅然投入輔導工作。

(4) 協調各相關單位解決立案困難：

於 1999 年 2 月 4 日由社會司召開「輔導說明會之檢討會議」，將業者立案的相關問題及困難整理，請相關單位如：營建署、消防署、財政部、勞委會、衛生署、地政司協助解決，獲初步回應。

(5) 運用行政院社會福利推動小組影響力：

老盟運用擔任行政院社會福利推動小組委員角色，於會議中提議重視未立案老人安養護機構問題，獲得行政院社會福利推動小組重視，於 1999 年 3 月 9 日行政院社會福利推動小組率隊到台北縣參觀未立案老人養護機構，由內政部林中森次長領隊，回應業者的問題，並促進營建、消防、社政的整合。

(6) 對地方政府之施壓：

因輔導立案工作是地方的權限，中央相關法規已全面檢討，能放寬的行政命令大致檢討完成，而是否立案則在地方的是否積極輔導，特別需要地方政府組織專業團隊（社政、衛生、工務、消防）一起會勘，協助業者立案。老盟了解各個地方政府的輔導態度不一，且地方首長未重視立案問題，因而 1999 年 5 月 6 日老盟召開「22 縣市輔導未立案機構認真指標排名」記者會，透過媒體公布業者們認為的最好前五名縣市及最差後五名縣市，並公布輔導未立案機構的績效排名，期待給各縣市政府壓力，朝積極輔導業者的立場努力。

三、在立法院成功守住老人福利法第二十八條不被修改：

(1) 老人福利法第二十八條的落實：

老人福利法的落日條款於 1999 年 6 月 18 日到期，要求所有機構應全面立案，但業者一直希望能再緩衝一年、8 個月不等，並遊說立法委員提案修改老人福利法第 28 條。在面對業者的緩衝呼聲，老盟則積極捍衛二十八條的執法，理由：6 月 19 日起政府可依老人福利法對未立案業者處罰，已緩衝了二年，如再緩衝下去，對機構內的老人的安全及照顧品質沒有保障，且政

府執法的公信力也受到很大的挑戰，而業者也將繼續觀望下去對老人們沒有任何幫助。

(2) 捍衛機構內老人權益：

老盟站在捍衛老人權益的立場，於 1999 年 6 月 2 日於立法院環境衛生及社會福利委員會中，遊說立委們不能再緩衝，要為老人的安全把關，中和市慈民安養中心的大火在緩衝期發生，如再給業者緩衝期，這段期間再發生任何意外，誰可以負責？老盟的主張得到范巽綠委員、陳鴻基委員、徐中雄委員、鄭龍水委員的支持，發起「尊重立法，並全力輔導未立案老人福利機構立案」的立委連署，要求執行老人福利法第二十八條，並由各地方政府將該區未立案老人福利機構分級處理，若於 6 月 18

日前提出申請，將給予三個月至六個月不等的改善期限，但未於 6 月 18 日前提出申請的機構，地方政府將於 6 月 19 日起進行取締。此連署內容期盼業者於 6 月 18 日前提出申請，並給予三個月至六個月期限改善，也考慮了業者立案的困難，但同時也要逼地方政府積極輔導。而在委員會質詢的同時，未立案業者則在立法院外進行抗爭、請願，要求再緩衝，但在多位支持委員的把關與發言支持下，讓業者要求緩衝的聲音，於情於理皆站不住腳。

(3) 別讓老人成為最大輸家：

6 月 2 日已守住第二十八條不被修改，因而 6 月 19 日的執法便已確定，業者不能再有等待修法的心，應積極朝立案著手。但仍可預期有許多根本不可能立案的機構（如違建違害公共安全、土地分區使用不符、機構在山坡地、水源保護區．．．．），仍會繼續做抗爭，因他們已投資下去的成本根本無法回收，只有再緩衝才能回收成本，各地方政府應積極做好取締後的因應措施，必要時可做好老人妥善安置，我們最不願意看到老人及其家屬成為最大的輸家。

(4) 發起 619 守護老人計劃：

老盟邀請全省縣市長連署，擔任老人守護神，展現地方執法的決心及輔導業者的用心，讓地方首長重視機構立案問題。而 6 月 19 日起半年內應是輔導立案的關鍵期，在內政部持續對地方政府監督下，要求地方政府成立輔導團隊，進行業者分級輔導原則，給予業者輔導立案上的協助，讓更多合法立案的老人福利機構提供老人的照顧服務。

在推動未立案機構立案的過程，由老盟以民間團體的角色站在立法院與媒

體的火線上發言，勇敢面對未立案機構的抗爭壓力，所堅持的信念只是希望機構內所有老人人權獲得保障，在合法安全的環境下生活，這點與內政部社會司的立場是相同的。因而老盟義無反顧地投入要求立案工作，反制業者的壓力，並與內政部一起要求地方政府積極輔導機構立案。

四、後續輔導工作：

內政部社會司經過三年(1999 年-2002 年)清查與列管輔導 714 家未立案老人福利機構，為督促地方政府解決未立案機構問題，要求地方政府應於 2002 年 6 月 18 日前完成未立案機構院民緊急安置工作，內政部社會司擬具「內政部協助地方政府處理未立案老人安養護機構院民緊急安置原則」，由內政部提供四個月緊急安置費用，截至 2002 年 11 月已有 401 家許可立案，264 家停業，44 家轉型，未立案機構只剩二家。(內政部老人福利促進委員會第七次會議報告)

內政部除了強力要求地方政府取締外，也自 2001 年起辦理機構評鑑工作，以提昇機構品質，老盟也參與評鑑指標制定的討論。另外為加強機構照顧品質提昇，確保院民在機構獲得整體性服務，內政部自 2002 年、2003 年連續二年辦理一系列優質老人福利機構共識營研習活動，老盟也協助負責規劃與辦理小型機構主任營研習活動；另外為了保障老人與其家屬的權益，老盟也在內政部的補助下編印「尋找老人新家—機構如何找」手冊，提供老人與家屬選擇機構時的注意事項；在 2003 年 7 月也在內政部的補助合作下完成「老人養護／長期照護構定型化契約範本」草案，提供老人、家屬與機構訂定契約時的權利義務保障。上述工作延續了 1998 年老盟與內政部在輔導未立案機構時的合作默契，繼續在提昇機構品質上共同努力。

五、結語：

老盟結合民間 110 個老人團體的力量，一直扮演老人福利政策倡導角色，也積極扮演老人權益的維護者，在這樣努力的過程中，得到立法委員們的支持及內政部的信賴，因而這幾年一直積極對老人政策提出建言，希望台灣老人福利在民間的積極參與下，能快速地向前進，以因應快速老化的台灣社會需求，讓台灣每一個老人皆享有快樂、健康、沒有恐懼的晚年。在這個過程中也要感謝內政部與行政院的官員們，能在老盟扮演倡導施壓角色下，仍提供合作的機會，一起為老人的福祉打拼。

作者簡歷

姓名：吳玉琴

學歷：東海大學社會工作研究所碩士
政治大學社會學系畢

現任：中華民國老人福利推動聯盟	秘書長
行政院社會福利推動委員會	委員
內政部老人福利促進委員會	委員
桃園縣老人福利促進委員會	委員
內政部兵役替代役委員會	委員
中華民國家庭照顧者關懷總會	常務監事
中華社會福利聯合勸募協會	常務理事

民間社会福祉組織と政府のパートナーシップ
——未認可老人福祉施設の合法化推進を例に

吳玉琴
中華民國老人福利推動連盟秘書長

一・背景説明：

台湾は 1997 年 6 月 18 日に老人福利法を修正、小規模施設が対外的に募金を行わず、補助或いは租税の減免を受けないものは、財団法人登記は不要となった。旧老人福利法がすべての老人福祉施設に財団法人登記を課していたが、修正により大幅に開放された。この開放は当時の社会において未認可小規模施設が乱立していたことに対する対策でもあった。業者によると当時台湾には未認可老人福祉施設が 3,000（1997 年）あるとされていたが、正式な調査が行われていないこともあり、正確な数字は不明であった。1999 年が老人福利法の定める全老人福祉施設の最終登記期限であったが、政府の調査により未認可施設は 714 施設、13,000 人余りの職員を擁することが明らかになった。

未認可老人福祉施設が認可申請過程において、中華民國老人福利推動連盟（以下老盟と略す）は民間社会福祉組織の立場で内政部社会司とともに未認可施設の認可申請指導を行った。民間社会福祉組織と政府はパートナー（合作関係）であり、政策指導（政策的強制）関係でもある。内政部社会司は民間の施設を信頼し規制緩和政策を採り、民間と政府が長期に渡る未認可問題を解決すべく手を取り合った。ここにその過程についての報告を行いたい。

二・老盟と内政部社会司の合作による未認可施設へのサポート過程：

（1）ある大火事が未認可問題を浮き彫りに：

1998 年 1 月 15 日台北県中和市の未認可老人福祉施設で出火、11 人の入所者が犠牲になり大きな社会問題となった。老盟と陳鴻基、徐中雄、范異緑の三立法議員が公聴会を開いた。修正老人福利法成立後すでに半年経過しているにもかかわらず施設設立基準などの関連法令が未制定であり、民間の参加及び意見を述べられない等、内政部に対し法律執行の要求を行った。

（2）老人福祉施設の設立基準の策定：

老盟が学者と未認可施設業者を招き座談会を開催、未認可老人福祉施設の見学も行い、実際の状況を把握した。老盟はまた学者、専門家、実務者、国会議員助手とも討議を行い、内政部が制定の参考にできるように民間老人福祉施設設立基準を策定、1998 年 6 月 17 日に内政部は新施設設立基準を公布した。

（3）老盟は業者と政府の調整役を担当：

1998 年 10 月社会司は老盟に「未認可老人福祉施設指導案」説明会の

開催を委託、積極的に未認可業者の認可取得のサポートを行うために北、中、南、東の四会場で説明会を開き、業者の認可取得時の問題点等を集めた。老盟は当初未認可業者へ対する指導への協力を躊躇していた。それは1997年の法律修正過程で業者と接触したことがあり、これら業者への指導は容易ではないことを知っていたからである。しかし、社会司の人手不足と行政レベル的にもハイレベルな問題ではないため、指導に困難が伴うことを考慮し、民間社会福祉団体という立場と役割なら内政部社会司をサポートできると判断した。サポート過程において法律立案の責任の所在を明確にすること及び業者と政府間の調整役となるべく協力を決断したのである。

(4) 関係者間と協力して立案の障害を排除：

1999年2月4日社会司が「指導説明会の検討会議」を開催、業者が認可申請時に発生する問題点を整理するために、関係官庁である営建署、消防署、財政部、労委会、衛生署、地政司に協力を要請、理解を得られた。

(5) 行政院社会福利推動小組の影響力を利用：

老盟は行政院社会福利推動小組委員という立場を利用し、会議で未認可老人福祉施設問題を大きく取り上げ、行政院社会福利推動小組の注意を引くことに成功した。1999年3月9日行政院社会福利推動小組は内政部林中森次長を隊長として台北県の未認可老人福祉施設を視察、業者の問題、営建、消防、社政の協力及び整合を促進することとなった。

(6) 地方自治体に対する圧力：

認可申請指導は地方自治体の権限であり、中央は関連法規の全面的な検討に入り、緩和可能な行政命令についてはほぼ検討が終了した。しかし認可申請の鍵は地方自治体の積極的な指導にかかっており、地方自治体の特別専門チーム（社政、衛生、工務、消防）が協力して指導にあたり、業者の認可取得サポートを行う必要があった。老盟は各地方自治体の指導が統一されておらず、首長もこの案件を重視していないこともあり、1999年5月6日に「22縣市未認可施設に対する指導状況ランキング」を記者会見で発表した。業者に対する指導に熱心な県市のベスト5及びワースト5、未認可施設に対する指導成績ランキングをもメディアを使い公表することにより、各県市長へプレッシャーを与え、積極的に指導するよう求めた。

三・立法院において老人福利法第二十八条の修正阻止に成功：

(1) 老人福利法第二十八条の確実な執行：

老人福利法は1999年6月18日に有効期限を迎えるが、すべての施設に認可取得を義務付けている。しかし業者側はさらに1年或いは8ヶ月

の猶予を希望し、さらに立法議員に老人福利法第二十八条の修正を嘆願した。業者の猶予期間延長要求に対し、老盟は積極的に老人福利法第二十八条を防衛することとした。その理由は6月19日以降政府が未認可の業者に対し処罰を行えるようになるからである。すでに2年もの猶予期間を与えているにもかかわらず、更なる延長を実施した場合、施設入所者の安全及び介護品質の保障が不可能になる。また政府に対する信用にも大きな影響を与えかねず、業者のいいなりでは老人に対してなんら手助けになりえないからである。

(2) 施設内老人の権益保護：

老盟は老人権益を防衛する立場から1999年6月2日、立法院環境衛生及び社会福利委員会で立法議員に対し、老人の安全を確保するためにも猶予期間の再延長は不適切であると説得した。猶予期間中に中和市慈民安養中心で発生した大火事と同様の事故が再延長期間中に起こった場合の責任は誰が負うのか？老盟の主張は范巽緑委員、陳鴻基委員、徐中雄委員、鄭龍水委員の支持を得られた。「立法を尊重、未認可老人施設の認可取得指導への全面協力」と題する立法議員連署では、老人福利法第二十八条を執行し、各地方自治体管轄の未認可老人施設をクラス別に処理を行わせ、6月18日までに申請した施設には地方自治体から3か月から6ヶ月までの改善期間を与える。6月18日までに申請がなされない施設に対しては6月19日から取締りを実行するよう要求した。この連署では6月18日までに申請するよう業者に求めているが、業者の不便も考慮し、3ヶ月から6ヶ月の改善期間を設けた。地方自治体には積極的な指導を求めている。委員会での質疑応答時、未認可業者が立法院の外で抗議、請願、猶予期間の再延長を要求していたが、それらに影響されることなく多くの立法委員の支持を得られた。

(3) 老人に貧乏くじはひかせない：

6月2日第二十八条の修正を阻止し、6月19日の執行が確定となり、業者は積極的に認可取得をせざるを得なくなった。しかし、もともと認可取得が不可能な施設（違法建築による公共安全違反、土地区分の目的外使用、施設を傾斜地に建設、水源保護地域に・・・）は、投資の回収をするためには猶予期間の再延長が必要なため抗議を継続していた。各地方自治体の取締りにより発生する問題に対し積極的に対応策を講じ、**必要時には老人に妥当なサービスを提供する必要がある。我々は老人及びその家族が貧乏くじを引くことだけは絶対に見逃せないのである。**

(4) 619 老人保護計画の実行：

老盟は全省県市長の連署を求め、老人保護を旗印に、地方における確実な法律執行及び業者への懇切丁寧な指導、施設の認可取得に対する地

方首長の認識強化を展開している。6月19日から半年以内が認可取得支援の鍵となる期間であり、内政部の継続的な地方自治体監督のもと、地方自治体に支援チームを立ち上げさせ、クラスごとの支援実施を原則とし、業者の認可取得に支援を行い、より多くの合法老人福祉施設がサービスを提供できるように活動を行った。

未認可施設の認可の取得推進過程において、老盟は民間団体の立場から立法院とメディアでひるむことなく発言を続け、未認可施設からの抗議・圧力にも勇敢に立ち向かった。我々の信念は施設内の老人の人権を守り、合法的で安全な生活環境下での生活を願うものだけであり、この点については内政部社会司の立場と同じである。老盟はこのような状況を道義的にも見過ごすことができず、業者の圧力に屈することなく、内政部とともに認可取得に対する地方自治体の積極的な支援を要求するものである。

四・継続的なサポート：

内政部社会司が3年（1999年～2002年）かけて調査した結果、714の未認可施設がリストアップされた。地方自治体に問題解決を促すため2002年6月18日までに未認可施設入所者の緊急避難措置を行うよう要求した。これは内政部社会司制定の「地方自治体が行う未認可施設入所者の緊急避難措置に対する内政部の支援」によるものであり、内政部が4ヶ月の緊急避難費用を負担する。2002年11月までに401施設が認可取得、264施設が営業停止、44施設が業種変換を行い、未認可施設は2施設だけとなった。（内政部老人福利促進委員会第七次会議報告による）

内政部は地方自治体による取締りを強く求めるだけでなく、2001年からは施設の品質向上を図るために老盟も参加した施設評価機関の施設評価指標作成に着手した。その他施設の介護品質を向上させ、入所者が施設内でトータルサービスを受けられるよう内政部は2002年、2003年と2年連続で優良老人福祉施設間の研修会を実施、老盟も研修プランと小規模施設主任の研修活動を担当した。また老人とその家族の權益を守るため老盟は内政部の協力を得て施設選択時の注意事項を盛り込んだ「老人の新しいすみか——施設の選択法」冊子を作成した。2003年7月には内政部と合同で老人・家族が施設と契約締結時の権利・義務・保障を盛り込んだ「老人看護／長期介護契約書書式」草案を作成した。上述の事柄は1998年に老盟と内政部が未認可施設の認可取得支援を開始した時点から継続しており、施設の品質向上を共に推進するという暗黙の了解によるものである。

五・結論：

老盟は 110 の民間老人団体の力を結集し、老人福祉政策の向上、老人
権益の保護を先導してきた。これらの努力により多くの立法議員の支持
及び内政部の信頼を得ることができ、ここ数年老人政策に対して積極的
な発言も可能となった。急速に高齢化が進行している台湾社会の需要に
応え、すべての老人が快適で健康に、心配なく老後が過ごせるよう、台
湾の老人福祉が民間の積極的な参入のもと、前進を続けることを希望す
るものである。老盟が圧力団体という役割を演じているのにも関わら
ず、合作機会の提供と老人福祉への積極的な関与を示した内政部及び行
政院の官僚の皆様には感謝の意を表したい。

作者略歴

氏名：呉玉琴

学歴：東海大学社会工作研究所修士

政治大学社会学科卒業

現職：中華民國老人福利推動連盟

行政院社会福利推動委員會

内政部老人福利促進委員會

桃園県老人福利促進委員會

内政部兵役替代役委員會

中華民國家庭照顧者關懷總會

中華社会福利連合勸募協會

秘書長

委員

委員

委員

委員

常務監事

常務理事

민간 사회복지조직과 정부간 협력관계 실무 경험
- 未입안 노인복지기구의 합법화 추진 실례

吳玉琴

1. 배경설명

대만은 1997년 6월 18일 노인복지법 수정 이후, 대외 모금·자금 지원 또는 조세감면 혜택이 없는 소형기구에 대해 재단법인 등기 수속을 면하도록 개방하였다. 이는 과거 노인복지법이 모든 노인복지기구에 대해 일률적으로 재단법인 등기를 하도록 규정지어온 것에 비해 대폭 제한을 완화한 것으로, 이러한 변화는 당시 사회적으로 입안되지 않은 소형기구의 난립 문제를 해결하기 위한 개방조치였다. 업자에 따르면 1997년 당시 약 3000여곳의 未입안 양로시설이 있었다고 하나, 정식으로 통계된 바가 없어 정확한 수치를 밝혀내기는 어렵다. 1999년 노인복지법으로 모든 기구가 입안 등기하도록 강제한 최후기간 당시 정부가 未입안으로 분류한 양로시설 수는 714 곳이었으며 시설내 종사인 수는 약 13,000여명이었다.

未입안 노인복지기구의 입안 과정에서 대만 노인복지추진연맹은 민간 사회복지조직으로써 內政部 社會司와 함께 未입안 양로기구의 입안 작업을 선도해 나가면서 정부와 파트너십관계(협력관계)를 건립하였을 뿐만 아니라 정책 선도(정책 압력)의 관계에까지 이르게 되었다. 內政部 社會司가 민간단체의 전문성을 신뢰하는 태도를 보임으로써 장기적으로 존재해온 未입안 양로기구 문제를 공동으로 해결할 수 있게 되었다.

2. 노인복지추진연맹이 內政部 社會司 와 협력하여 未입안 양로시설의 입안을 추진한 과정 :

(1) 대형 화재로 부각된 未입안 양로시설 문제 :

1998년 1월 15일 台北縣 中和市 未입안 慈民安養中心 (양로시설)에서 발생한 대형 화재로 11명이 사망함으로써 크나큰 사회 여론을 불러 일으키게 되었다. 노인복지추진연맹과 陳鴻基·徐中雄·范巽綠 국회의원 등은 즉각 청문회를 소집하여 內政部가 未입안 양로시설과 관련, 노인복지법 수정안 통과후 반년이 지난 후에도 기구 설립표준이 제정되지 않는 점과 민간의 의견참여가 불가능한 점 등의 문제를 해결할 것을 요구하였다.

(2) 노인복지기구 설립표준 연구

노인복지추진연맹은 학자들을 초청하여 未입안 양로시설 업자와의

좌담을 주선하는 한편 未입안 양로시설을 참관하도록 하여 未입안 기구 업자가 처한 실제상황을 이해할 수 있도록 하였다. 또한 노인복지추진연맹은 학자전문가, 실무경험자, 국회의원 보좌관 등을 초청하여 방안을 토의하고 민간 노인복지기구가 제시한 설립표준을 내정부 설립표준 제정에 참고토록 제공하였으며, 내 정부는 1998년 6월 17일 새로운 양로기구 설립표준을 발표하였다.

(3) 노인복지추진연맹이 업자와 정부간 조정 역할을 담당 :

1998년 10월 社會司는 노인복지추진연맹에 ‘未입안 노인양로기구의 입안 선도’ 설명회 및 未입안 시설 업자의 입안작업을 적극 협조하도록 위탁하고, 북,중,남,동부에서의 총 4차례에 걸친 설명회를 통해 업자 입안의 난점과 문제를 수집하였다. 노인복지추진연맹은 未입안 기구 선도작업에의 개입 여부를 놓고 갈등을 겪었다. 1997년 법 개정시 未입안시설 업자와 접촉하는 과정에서 이들에 대한 선도작업이 결코 쉽지 않다는 것을 알게 되었기 때문이다. 그러나 社會司의 인력이 부족한데다 행정체계의 직급이 그다지 높지 않은 관계로 선도작업을 총괄하는데 어려움을 겪고 있었던 상황에서, 노인복지추진연맹이 민간 사회복지단체의 역할과 입장으로 內政部 社會司의 부족함을 보충함으로써 선도과정에서 입안되는 법규에 대한 해석을 도울 수 있을 뿐 아니라 업자와 정부간 조정 역할도 할 수 있었으므로 결국 선도작업에 참여하게 되었다.

(4) 각 관련 부처가 입안상 어려움을 해결하도록 협조함 :

1999년 2월 4일 社會司가 소집한 「선도작업 설명회 검토회의」에서 입안과 관련한 업자들의 문제 및 어려움을 정리하여 營建署(건설담당), 消防署, 財政部, 勞工委員會, 衛生署, 地政司(토지담당) 등 관련 부처의 협조를 요청하고 일차적 지지를 얻었다.

(5) 행정원 사회복지 추진작업 전담반의 영향력을 운용 :

노인복지추진연맹은 행정원 사회복지 추진작업 전담반 위원으로서의 역할을 운용, 회의중 未입안 노인양로시설 문제를 중시할 것을 역설하여 행정원 사회복지 추진작업 전담반의 긍정적 반응을 얻었다. 1999년 3월 9일 內政部 林中森 차관이 인솔한 행정원 사회복지 추진작업 전담반은 台北縣에 소재한 未입안 노인양로시설을 참관하여 업자의 문제에 응답하고, 그 후 營建, 소방, 사회행정 등 각 부문간 통일성 있게 작업을 추진하도록 촉구하였다.

(6) 지방정부에 대한 압력행사 :

입안 선도작업은 지방정부의 권한이었다. 중앙의 관련 법규에 대해서는 이미 전면적인 검토를 통해 완화 가능한 행정명령은 대체적으로 검토가 마쳐진 상태인 반면, 실제 입안 여부는 지방의 적극적 선도 여하에 달려 있었으며 그 중에서도 특히 지방정부 조직 내에서 전업성을 가진 단체(사회행정, 위생, 노동자 업무, 소방)가 함께 추진하여 업자의 입안작업을 협조해야 하는 상황이었다. 노인복지추진연맹은 각 지방정부의 선도 태도가 일치하지 않음과 지방자치단체장들이 입안문제를 중시하지 않고 있음을 파악하고, 1999년 5월 6일 「22縣市 未입안양로시설 선도작업 실행지표 순위」 관련 기자회견을 소집하여 매체를 통해 업자들이 선정한 5개 최우수 지방 및 최하 5개 지방을 발표하는 한편, 未입안 기구 선도작업 실적 순위를 발표하여 각 지방정부에 대해 압력을 행사함으로써 지방정부가 적극적으로 업자를 선도하는 입장으로 나서도록 하였다.

3. 국회에서 노인복지법 제 28 조가 개정되지 않도록 하는데 성공함 :

(1) 노인복지법 제 28 조의 실행 :

노인복지법 조항은 1999년 6월 18일까지를 만기로 모든 기구가 전면 입안하도록 요구하고 있었다. 그러나, 업자들은 계속하여 1년 또는 8개월을 연기할 수 있기를 희망하는 한편 노인복지법 제 28 조의 수정을 제안하도록 국회의원을 유세하였다. 노인복지추진연맹은 업자들의 이와 같은 지연 및 법개정 시도 압력에 맞서 적극적으로 28 조의 집행을 지켜내고자 노력하였다. 정부는 노인복지법에 의거하여 6월 19일부터 未입안시설 업자들을 단속할 수 있었다. 당시 이미 2년의 기간을 조정한 상태에서 실행기간이 또다시 지연된다면 양로시설내 노인 안전 및 서비스 수준이 보장될 수 없을 뿐만 아니라 정부의 법집행에 대한 공신력 역시 크게 손상될 수도 있는 위기에 처해 있었으며, 업자들의 지속적인 관망과 방임으로 인해 결국 노인들에게 아무런 유익이 없을 상황이었다.

(2) 기구내 노인 권익 보장 :

노인복지추진연맹은 노인 권익을 보장하기 위해 1999년 6월 2일 국회 환경위생 및 사회복지위원회에서 의원들에게 노인 안전을 위해 노인복지법 실행이 더 이상 지연되어서는 안됨을 강조하였다 ; 中和市 慈民양로시설의 대화재는 집행 지연기간 중 발생한 것이었다, 만약

업자에게 재차 연장기간을 허용한 상황에서 그 기간동안 만약의 사태가 발생할 경우 누가 책임질 수 있을 것인가 하는 점을 역설하였다. 노인복지추진연맹의 이같은 주장은 范巽綠 의원, 陳鴻基 의원, 徐中雄 의원, 鄭龍水 의원 등의 지지를 얻었다. 의원들은 「입법 존중 및 未입안 노인복지기구의 입안화 적극 선도」에 대한 의원 연대서명을 추진, 노인복지법 제 28 조가 집행되어야 하며 각 지방정부는 해당 지역내 未입안 노인복지기구를 등급별 처리하여 동 未입안 기구들이 6 월 18 일 전에 신청할 경우 3 개월에서 6 개월의 개선기간을 부여하나 6 월 18 일 전까지 신청서하지 않을 경우 지방정부가 6 월 19 일부터 단속할 것을 요구하였다. 이 연대서명의 내용은 업자가 6 월 18 일 이전에 입안을 신청하면 3 개월에서 6 개월의 개선기간을 부여하는 것으로 업자의 입안 상에 있어서의 어려움을 고려하였을 뿐만 아니라, 동시에 지방정부가 적극적으로 선도하도록 압력을 행사하는 것이었다. 이같은 위원회의 질의심문 기간 동안 未입안시설 업자들은 국회 밖에서 항의, 청원, 재연장 요구 등 반대입장을 표명하였다. 그러나 다수 의원들의 제 28 조 법집행에 대한 발언과 관문 사수 등 지지 속에서 업자들에게 연장기간을 허가해야 한다는 반대의견은 결국 입지를 잃게 되었다.

(3) 노인이 가장 큰 피해자가 되지 않도록 함 :

6 월 2 일 노인복지법 제 28 조가 수정되지 않도록 사수해냄으로 말미암아 6 월 19 일부터의 단속이 더욱 확정되었으므로 업자들은 더 이상 법 개정을 기대할 수 없는 상황에서 적극적으로 입안에 착수해야만 했다. 그러나 원천적으로 입안이 불가능한 많은 기구들은(건축법에 위배되는 건물, 산비탈에 위치한 기구, 水源 보호구역에 위치 등..) 저항을 계속했다. 이들 기구들은 투자한 원금을 회수할 수 없는 상황이었으므로 법집행이 지연되는 것만이 원금 회수가 가능한 방법이었다. 이에 대해 각 지방자치단체는 필요시 노인들을 적절하게 안치시키는 등 이들 未입안 양로시설에 대한 단속 이후의 적극적인 대응조치를 마련해야 했다. 노인복지추진연맹이 가장 우려한 점은 노인 및 그 가족이 이 과정에서 최대의 피해자가 되는 것이었다.

(4) 619 노인수호계획의 발기 :

노인복지추진연맹은 전국 각 지방자치단체장을 상대로 연대서명을 요청하였다, 즉 이들로 하여금 노인의 수호신이 되어 지방자치단체의

법집행에 대한 결의 및 未입안시설 업자 선도에 대한 열의를 보이도록 하여 지방자치단체장들이 양로시설의 입안 문제에 대해 중점을 두도록 하는 것이었다. 6월 19일로부터 반년의 기간이 입안 선도에 있어 관건이 되는 시기였다. 內政部는 계속적으로 지방정부를 감독, 지방정부가 선도작업팀을 구성하여 업자의 입안 과정을 협조하도록 하여 합법적으로 입안한 더 많은 수의 노인복지기구가 노인들에게 보다 나은 서비스를 제공할 수 있도록 하였다.

未입안 양로시설의 입안화 과정에서 노인복지추진연맹은 민간단체의 입장으로서 국회와 매체를 활용하여 최전선에서 입안화의 필요성을 강조함으로써 未입안기구의 저항압력에 맞섰다. 양로시설내 모든 노인의 인권이 보장받고 합법적이고 안전한 환경 가운데서 생활하도록 하는 것이 그 목표였으며, 이 점은 內政部 社會司의 입장과도 일치하는 것이었다. 이 목표를 위해 노인복지추진연맹은 헌신적으로 입안 작업에 뛰어들어 업자들의 압력에 맞섰으며 內政부와 공동으로 지방정부가 기구의 입안화를 적극적으로 선도하도록 촉구하였다.

4. 후속적 선도작업 :

內政部 社會司는 3년(1999년-2002년)간의 조사와 관리를 통해 714곳의 未입안 노인복지기구를 선도하였다. 社會司는 지방자치단체가 未입안시설의 문제를 해결하도록 촉구하기 위해 지방정부로 하여금 2000년 6월 18일 이전에 未입안 기구내 노인들의 긴급 안치작업을 실시할 것을 요구하였다. 內政部 社會司는 「內政부의 지방정부 未입안 노인양로시설내 노인 긴급 안치작업 협조 원칙」을 구비하는 한편 4개월의 긴급 안치비용을 제공하였다. 2002년 11월 현재, 401곳이 허가를 얻었고 264곳이 영업 정지되었으며 44곳이 형태를 전환하는 등 2곳의 未입안시설만이 남게 되었다.(內政部 노인복지추진위원회 제7차회의 보고)

內政部는 지방자치단체에 대해 단속 등의 법적조치 실시를 강력하게 요구하였을 뿐만 아니라 2001년부터 시설 평가작업을 실시하여 양로시설의 서비스 수준을 제고시키고자 하였으며, 이 때 노인복지추진연맹도 평가지표 제정을 위한 토론에 참여하였다. 이밖에 양로기구의 서비스 수준 제고 및 양로원민의 전체적 서비스 확보 차원에서 內政部는 2002년, 2003년 연속 2년간 우수 노인복지기구에 대한 세미나 및 강습활동을 실시하였다. 노인복지추진연맹 또한

소형기구 책임자들을 대상으로 하는 세미나 활동의 계획 및 실시
작업에 협조하였다 ; 이밖에 노인과 그 가정의 권익 보장을 위해,
노인복지추진연맹은 內政部の 협조하에 「노인에게 새 집
찾아주기-어떻게 양로시설을 찾을 것인가」 제하의 책자를 출판하여
노인과 그 가족이 양로기구 선택시 주의사항을 알 수 있도록 하였다 ;
2003 년 7 월 역시 內政部の 지원과 협력 하에 「노인 보호/장기
서비스 관리시설 정형화 계약 표본」 초안을 완성하여 노인과 그
가족이 양로시설과의 계약시 행사하는 권리 및 의무 등을 파악할 수
있도록 하였다. 상술한 작업은 1998 년 노인복지추진연맹과 內政部가
未입안 양로시설의 입안화 선도작업시의 협력 경험을 살려 양로시설의
서비스수준 제고를 위해 지속적으로 공동 노력해온 결과라 할 수
있다.

5. 결론 :

노인복지추진연맹은 민간 110 개 노인단체의 역량을 결집하여
노인복지정책의 제창자 역할을 맡아왔으며, 노인 권익의 보호자로서의
역할을 적극적으로 담당해왔다. 이러한 노력의 과정에서 국회의원들의
지지와 內政部の 신뢰를 확보하여 최근 몇 년간 노인정책에 대해
적극적으로 의견을 제출하고 있다. 다만 노인복지가 민간의 적극적
참여 하에 계속적으로 전진하여 빠른 속도로 노화되는 대만사회의
수요에 대처함으로써 대만의 모든 노인 각자가 건강하고 근심이 없는
노년생활을 향유할 수 있게 되기를 희망한다. 이러한 과정에서
노인복지추진연맹이 제창 또는 압력행사의 역할을 해왔음에도
불구하고 협력 기회를 제공하여 노인 복지를 위해 공동 노력할 수
있도록 해준 內政부와 행정원에 감사를 표한다.

작자 소개

성명 : 吳玉琴

학력 : 東吳대학 사회작업 대학원 석사
정치대학 사회학과 졸업

현임 : 대만 노인복지추진연맹 비서장
행정원 사회복지추진위원회 위원
內政部 노인복지추진위원회 위원
桃園縣 노인복지추진위원회 위원

內政部 병역대체역위원회 위원
대만 가정보살피기 총회 상무감사
중화 복지연합모금협회 상무이사

弘道老人福利基金會 (Hondao Elderly Welfare Fund)

全國志工連線計劃

郭東曜

弘道老人福利基金會 執行長

壹、前言

台灣在民國 82 年 9 月，老人人口已佔總人口比例的 7%，達到聯合國世界衛生組織「高齡化社會」的標準。根據內政部統計處之人口統計資料，截至 92 年 9 月底，65 歲以上老年人口已有 2,068,916 人，佔總人口數的 9.17%，行政院經建會推估，至民國 120 年，老年人口會有 516 萬餘人，佔總人口數的 20.0%，即每五人中有一位是老年人。內政部「2000 年台閩地區戶口及住宅普查」(2000) 指出有 9.7% 的老年人口生活無法自理，需人照顧。人口老化之速度如此急遽，帶給個人及社會許多衝擊。

而「居家養老」、「就地老化」是高齡者最期待的養老方式，我國失能老人約有九成居住在自己家中，由家人、親友、或僱人照顧，甚至有些老人完全無人照顧（賴秀芬、胡幼慧，1996；行政院主計處，1997；吳淑瓊，1998；楊培珊，1998）。因此，如何讓老年人可以居家安養，特別是上述需人照顧的老年人口，在家庭功能日益式微的今日，更需要有綜合服務的支援與提供。

隨著「福利社區化」理念的推廣，「社區照顧」儼然已成為長期照護的重要趨勢，包括在宅服務、居家護理、居家看護、日間託老、電話問安、居家環境改善、送餐到家等（白秀雄，1996；內政部，1998），而老人居家服務為社區照顧重要之一環，亦即將服務提供到老人家中，讓體弱老人藉由外力的協助仍能居住在自己熟悉的家中或社區環境裏。

貳、本會簡介

有鑑於老人照顧的問題與需求日益迫切，長年為許多老年患者看診的台中市立老人醫療保健醫院院長柯麗鏞先生深深體會到老人必須有妥善的醫療照顧及獨立生活條件，老人才能有尊嚴，生活才有意義。曾多次與光田醫院王乃偉董事長研究創立老人福利基金會之事，此理念獲得王乃偉董事長的全力支持，但卻找不到負責推動的適當人選，直到柯院長將這樣的理念告訴好友郭東曜先生，郭東曜先生當時擔任中華兒童福利基金會執行長，在兒童福利界服務了三十年，是兒童福利的專家，他覺得兒童福利的制度已臻完善，正有提早退休讓年輕人接棒的想法，於是收集老人問題與福利需要，向王乃偉董事長提出老人福利服務計劃書，商討合作創辦老人福利基金會事宜，由王乃偉董事長籌募五百萬元，郭東曜執行長亦負責籌募五百萬元，籌組董事會，於八十四年三月二十四日完成法院登記，正式成為財團法人。

弘道老人福利基金會總會設於臺中市，主要服務 65 歲以上孤單體弱的老人，84 年成立開始即推動老人居家服務，由志工每週固定訪視，將服務送到老人家中，有效預防獨居老人猝死多日無人聞問的悲劇發生，另開辦日間託老服務，不僅讓家人安心外出就業獲得喘息，老人家也找到娛樂並擴大其人際關係。並於每年重陽節前夕舉辦全國三代同堂孝親楷模表揚大會，鼓勵子女與父母同住並妥善照顧之，間接的預防獨居老人的問題，九年來已表揚 1241 位孝順兒女，於 89 年 3 月開辦老人中途之家，收託需短期、緊急安置之老人，減少老人因天然災害、人為遺棄、虐待等緊急狀況而黯然離世的悲劇一再發生，也讓長期照顧老人的家屬獲得喘息，目前已服務 142 人。

本會自成立以來即倡導志願服務，發展社區照顧理念。服務的模式係以鄉鎮為單位，在各地籌組志工站，讓志工可以就近服務厝邊老人，形成志工網絡，落實「聯合眾人用愛心關懷老人」的服務宗旨，並輔以「志工人力時間銀行」制度，志工服務老人可將服務時數儲存起來等到自己年老時提領使用，或立即要求交換服務自己的親人，除了以自己的服務換取別人的服務，建立自助互助的社會支持網絡，進而倡導「盡孝不受時空限制」的理念。

此「志工人力時間銀行」制度已獲得政府政策性的支持，今年九月本會郭東曜執行長應邀參加「全國志願服務聯繫會報」，於會中向各縣市政府志願服務業務承辦人員報告此制度之推行狀況。目前內政部正規劃「地方型社區照顧人力銀行」制度，列為「2008 國家發展重點計劃」及「新故鄉社區營造計劃」之重點政策，本會郭東曜執行長為此計畫之規劃委員，內政部將參考本會之實務經驗研擬具體實施計劃。

本會向來主張聯合眾人的力量共同來推動老人福利，因此除了在各地成立志工站外，也與提供老人居家服務的機構連線，透過合作契約的簽訂，整合服務資源，落實交換服務。目前本會已於全國各地設置 77 個志工站，運用 3000 位志工服務 2500 位獨居老人，另與 5 個老人居家服務機構建立連線，希望透過全國志工連線計劃的實施，喚起更多個人與團體加入助老的行列，營造安全無虞、有尊嚴的晚年生活。

目前本會志工站分布於全國各地，需要設置服務處督導站務，並擴大政府委辦業務，已設有三個服務處（一）競標承辦台北市松山老人日間照顧中心公辦民營業務，由台北市政府提供 175 坪辦公場所，一位專業社工人事費補助及水電費，服務輕中度失能老人，並督導台北市、台北縣、桃園縣志工站。（二）競標承辦高雄市前金區老人活動中心業務，由高雄市政府提供 150 坪辦公場所，提供老人文康休閒活動、長青學苑、送餐服務。獲政府補助一位專業社工員薪資及水電費、活動費補助，督導志工站，且承包台南縣、高雄縣、屏東縣居家服務業務。（三）承接台中市西屯區老人居家服務支援中心，由政府提供 200 坪辦公場地，提供台中市西屯區居家服務，並承辦嘉義市、彰化縣、台中縣居家服務業務。

貳、運作模式

一、設置志工站

(一) 實施方式

1. 以鄉鎮為單位成立志工站，定名為弘道老人福利基金會全國志工連線××志工站，如新莊站、太平站、大寮站。每一站由二十位以上志工組成，每週服務 40 小時以上即可掛上站牌正式運作，每站設站長一人，依各站所需，設立其他分工。
2. 以站長家作為聯絡處，提供老人居家服務，站長由本會施以職前訓練，並定期給予在職訓練，站長需協助聯繫志工、管理站務及協助安排服務老人事宜。
3. 志工每週至少服務二小時以上，服務時段由志工彈性安排，服務時數由本會登錄，並發給服務紀錄證，本會會將志工資料統一建檔管理，對於服務績優及資深之志工，可推薦接受本會和各級政府的表揚和獎勵。
4. 凡擔任本會志工且實際有從事服務者都是全國志工連線組織的成員，可依服務紀錄在全國志工連線的各地志工站或連線機構提存，供自己老年使用或交換服務遠地親人。
5. 服務對象以當地孤單體弱需人協助之老人為主，服務不得收費，若有捐款，由本會開立收據，作為當地服務基金。
6. 本會對於已掛上站牌且運作的志工站，協助開拓社會資源並提供每月 1000-2000 元之行政費補助。
7. 志工站每年需十萬元經費，以維持志工站之運作及服務之提供，歡迎個人或企業團體認養志工站。

(二) 推動現況

維他露基金會認同此全國志工連線計劃，與本會訂有五年推動計劃，擬每年贊助廣告宣傳費用一千萬元協助本會在五年內設立 160 個志工站，此計畫自民國 86 年開始，86 年由知名新聞主播李艷秋小姐擔任代言人，獲熱烈迴響，87 年由省政府主席宋楚瑜先生擔任代言人，因具政治色彩，模糊焦點，成效不佳。民國 88 年因 921 大地震，政府及民間資源大量投入救災及重建工作，維他露基金會也將捐款轉移到協助災後重建工作上，五年計劃因故停滯，目前本會北自宜蘭，南至恆春，共成立 77 個志工站，集中在西半部，且以北部縣市較密集，部分縣市僅一個志工站，幅員太廣，仍要朝一鄉鎮一志工站的目標努力。

二、機構連線

(一) 實施辦法

1. 目的：本會為擴大服務全國獨居老人，並落實志工交換服務制度，願與提供老人居家服務的機構建立連線，避免資源的重複浪費。

2. 機構條件：立案之社會福利機構或團體，已提供或計劃提供老人居家服務，並能夠配合志工交換服務制度者。
3. 合作方式：主要為資源的整合及個案的轉介，雙方簽訂機構連線合約，為期一年，期間雙方透過電話、信件、傳真、會報等方式將屬於對方轄區內的志工、個案轉介給對方，每半年需召開一次機構聯繫會報，並於合約期滿前一個月通知對方是否續約。
4. 原則：
 - (1) 本會於機構連線單位轄區內，不設置志工站，並將志工與個案轉介給機構連線單位。
 - (2) 屬於機構連線之志工可隨時申請交換服務，雙方應以誠信對待滿足老人和志工需求，提供適當的服務內容和時數。
 - (3) 機構連線雙方應各自管理、督導機構之服務品質，但可透過會訊之交流、聯繫會報之舉行交流服務經驗。
 - (4) 為積極推行交換服務制度，雙方應確實做好資料之建檔，並透過聯繫會報的舉行，建立共同運作制度及專業做法。

(二) 推動現況

目前本會已與新竹天主教社會服務中心、花蓮門諾醫院葡萄藤居家服務中心、伊甸基金會羅東服務處、基督教南港老人服務中心、彰化老人養護中心等5個單位訂立機構連線合約，未來希望能與更多的居家服務機構建立連線，落實聯合眾人用愛心關懷老人的宗旨，也擴展交換服務之據點。

三、志工人力時間銀行-交換服務

一、意義及特色

「志工人力時間銀行」為本會首創之制度，凡加入全國志工連線計劃之志工，無論是本會各地志工站志工或機構連線單位志工，只要從事老人居家服務確實登錄時數，就可將其服務時數儲存起來，等到自己年老時提領使用或立即交換服務遠地親人，有如銀行之通儲制度，志工可於本會任何一個志工站及機構連線單位提領服務時數。

二、原則

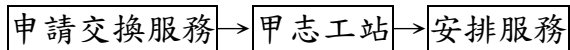
- (一)「志工人力時間銀行」服務時數提領之概念有如「捐血卡」
 - 當血荒嚴重時，曾捐過血的人可以優先獲得血源，同樣的，當案主需求超過志工供給時，服務時數提領的服務對象是第一順位要被服務的。
- (二)服務時數的提領所要求的服務必須是符合本會服務宗旨和功能，且在志工站或機構連線單位服務範圍內的，無法保證提供「相同品質」的交換，但保證提供「相等時數」的服務。

三、功能定位

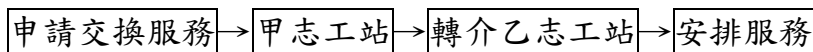
- (一) 服務對象：居住於社區中，具有基本生活自理能力或僅需提供部分輔助性服務即可自理生活之老人，包括輕度失能之老人、慢性疾病老人、獨居老人、體弱老人，但不包括患法定傳染病及具有攻擊行為的老人。
- (二) 服務內容：提供輔助性、支持性或半專業性之居家服務，如：陪伴關懷、文書服務、陪同就醫、陪伴（或代為）購物、簡單家務清潔。
- (三) 服務提供者：以當地志工人力就近提供服務，推動社區老人照顧工作
- (四) 交換儲兌機制：在任何本會設有志工站或機構連線之機構接可提領，但前提是，需廣泛設置志工站，才能達到「通儲」與「通提」。

四、申請方式

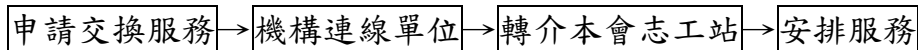
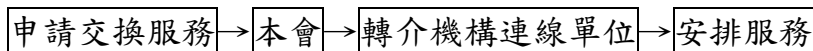
(一) 同一志工站



(二) 不同志工站



(三) 機構連線單位



五、推行上的困境

- (一) 宣傳不易：媒體偏好悚動之新聞題材，較少溫馨之報導，即使有記者來專訪，往往也只能見於地方版，不易刊載於全國性版面，宣傳效果不佳，大大影響了志工站設置的宣導。
- (二) 志工流失問題：經濟不景氣，使得原本時間自由彈性的家庭主婦，亦需找工作分擔家計，造成志工流失，部分已成立的志工站，因志工流失而影響站務之運作，站務也停擺。
- (三) 募款不易：經濟不景氣，使小額捐款大幅減少，影響到志工站的認養。

六、展望

- (一) 希望增加 23 個志工站，使志工站能達到 100 個，且能平均分布於各縣市，擴大交換服務之提領與使用。
- (二) 結合政府與民間力量，共同規劃「社區照顧志工人力時間銀行」制度，推動服務互助機制，建立台灣的志願服務經驗，供國際參考。

弘道老人福利基金会（Hondao Eldery Welfare Fund）

全国ボランティア連携計画

郭東曜

弘道老人福利基金會 執行長

壹・前言

台湾は民国 82 年 9 月に老人人口の総人口に対する比率が 7% となり、世界保健機関が定める「高齢化社会」基準に達した。内政部統計処の人口統計によると 92 年 9 月末の 65 歳以上の老年人口はすでに 2,068,916 人、総人口の 9.17% になった。行政院經建会は民国 120 年に老人人口は 516 万人となり、総人口の 20.0% を占めると予測している。すなわち 5 人のうち 1 人が老人ということである。内政部は「2000 年台閩地区戸籍及び住宅調査」(2000) で 9.7% の老人が自活できなく、介護を必要としていると指摘した。老人人口の急増は個人と社会に多くの衝撃を与えている。

「自宅で暮らす」、「地域にとどまる」が高齢者の最も望んでいる老後である。わが国の要介護老人の 9 割が在宅であり、家族、友人、家政婦が介護に当たっており、なかには介護が全くない老人もいる（頼秀芬・胡幼慧、1996；行政院主計処、1997；吳淑瓊、1998；楊培珊、1998）。家庭の役割が減少しつつある現在、いかにして家庭で老人介護、特に前述の要介護老人人口に対応するには、更なる総合的なサービスとサポートの提供が必要である。

「福利地域化」理念の浸透と共に、在宅サービス・在宅介護・在宅看護・デイサービス・電話訪問・在宅環境改善・給食サービス等の「地域介護」が長期介護の主流となっている（白秀雄・1996；内政部・1998）。老人の在宅サービスは地域介護の重要事項である。老人が外部の力を借りながら住みなれた我が家或いは地域で在宅サービスを受けられるというものである。

貳・本会の略歴

老人介護問題は日増しに重要性を増している。長年にわたり多くの老人患者を診察してきた台中市立老人医療保健医院の柯麗鏞院長は、老人が尊厳のある有意義な生活をおくるには適切な医療サービスと自活できる環境が大事であると語っている。光田医院の王乃偉董事長と老人福利基金会設立について何度も研究を行い、王董事長の全面的な支持を得られたが、柯院長が親友である郭東曜氏にその理念を伝えるまで適任者が見つからなかった。郭東曜氏は当時中華兒童福利基金会の責任者であり、30 年に及ぶ兒童福祉の

専門家であった。氏は児童福祉制度がひとまず完成を見たこともあり、若い世代にバトンタッチするため早期退職するつもりであった。そこで老人問題と福祉について情報収集を始め、王乃偉董事長に老人福利サービス計画書を提出、老人福利基金会創設について協議を持った。王乃偉董事長、郭東曜責任者がそれぞれ 500 万元ずつ募金を集め、理事会を組織した。84 年 3 月 24 日に登記が完了し正式な財団法人となった。

弘道老人福利基金会総会は台中市に置かれ、主に 65 歳以上の単身で病弱な老人に対するサービスを行っている。84 年の成立から老人への在宅サービスを開始し、ボランティアが毎週定期的に訪問、在宅サービスを行うことで独居老人の孤独死という悲劇の発生を防いでいる。またデイサービスも行い、家族が安心して就業、休息ができるだけでなく、老人も娯楽や交友関係の拡大が可能となった。毎年敬老の日の前日の夕方に全国三代同居模範家族に対する表彰を行い、子が父母と同居し面倒を見ることを推奨し、間接的には独居老人問題を予防している。9 年間で 1,241 の孝行子女が表彰された。89 年 3 月に短期・緊急措置が必要な老人を受け入れる老人中途の家を開設した。自然災害、人爲的遺棄、虐待などが原因による老人死亡という悲劇の再発防止と、長期介護による家族の休息に役立っており、すでに 142 人に対しサービスを行った。

本会は設立以来ボランティアによるサービスを標榜し、地域介護の発展に努めている。サービス体制は郷、鎮を一つの単位とし、各地にボランティアセンターを設置、ボランティアが地域老人へサービスを行う。ボランティアネットワークを形成し「地域ぐるみで老人問題に取り組む」という命題を確実なものとする。また、「ボランティア時間銀行」制度を実施し、ボランティアを行った時間を記録し、自身が介護を必要とする時にその時間分のサービスが受けられる、或いは親族のサービスに振り替えられるというものである。自分用のサービスを他者に振り替えられるだけでなく、自助・互助を基本とする社会的なネットワークを構築し、「孝行は時間制限を受けない」という理念を浸透させるものである。

この「ボランティア時間銀行」制度は政府の支持を受け、今年 9 月に本会の郭東曜執行長が「全国ボランティアサービス連携会報」の要請を受けて、各地方自治体のボランティアサービス担当者にこの制度の進行状況の報告を行った。現在内政部は「地方型地域介護銀行」制度の実施を計画しており、「2008 国家発展重点計画」及び「新故郷社区營造計画」の重点政策となっている。郭東曜執行長はこの計画の起草委員であり、内政部は本会の実務経験を参考とし具体的な実施計画を策定する予定である。

本会は人々の力を合わせ、老人福祉を推進していくべきだと一貫して主張してきた。各地にボランティアセンターを設立する以外に在宅老人サービスネットワークを提供している。合作契約の締結によりサービス資源を調整

しサービスの交換を確実なものとする。現在本会は全国各地に 77 のボランティアセンターを設置し、3,000 名のボランティアが 2,500 名の独居老人にサービスを行っている。別途五つの老人在宅サービス組織と連携し、将来的に全国のボランティア組織のネットワーク化を目指している。多くの個人と団体が老人サービスに参加することにより老人が安全で不安の無い、尊厳の有る晩年がおくれるよう希望している。

本会のボランティアセンターは全国各地に展開しており、サービスセンターを監督する必要と政府委託業務の拡大により、サービスセンターを三カ所設置した。(一) 台北市松山老人デイサービスセンターを公設民営方式で運営。台北市が 175 坪の事務所と社会福祉の専門家 1 名分の人件費及び光熱費の補助を提供し、軽中度の障害がある老人に対するサービスの提供と台北市・台北県・桃園県のボランティアセンターの監督を行う。(二) 高雄市前鎮区老人活動センターの業務を受託。高雄市が 150 坪の事務所を提供し、老人余暇活動・生涯学習・給食配達サービスを行っている。政府から社会福祉専門家 1 名分の給与と光熱費・活動費の補助を得られ、ボランティアセンターの監督と台南県・高雄県・屏東県の独居老人へのサービス提供を行っている。(三) 台中市西屯区老人在宅サービス支援センターの運営を引き継いだ。政府が 200 坪の事務所を提供し、台中市西屯区と嘉義市・彰化県・台中県の在宅サービスの提供を行っている。

式・運営方式

一・ ボランティアセンターの設置

(一) 実施方式

- 1・ 郷鎮を単位としたボランティアセンターを設立する。名称は弘道老人福利基金会全国ボランティアネットワークxxセンターとし、新莊、太平、大寮センター等がある。センターの正式運用には 20 名以上のボランティアと週 40 時間以上のサービスの提供が必要である。センター毎にセンター長一人を置き、各センターの必要に応じて分会を設立する。
- 2・ センター長宅を連絡所とし、在宅サービスを提供する。センター長には本会から事前訓練と定期的に在職訓練を実施する。センター長はボランティアとの連絡、センター管理業務、サービス提供の手配に協力しなければならない。
- 3・ ボランティアは週最低 2 時間以上の勤務が必要であり、勤務時間は柔軟に対応することが求められる。勤務時間は本会が記録し、記録証を発給、ボランティアの資料を一括管理し勤務成績が優秀・ベテランボランティアには本会と各地方自治体の表彰を受けられる。
- 4・ 本会のボランティアであり実際に勤務したものはすべて全国ボラ

ンティアネットワークの構成員となる。勤務記録は全国ボランティアネットワークの各センター、或いはネットワークに保存され、自身の老後、或いは遠隔地の親類の介護に使用することができる。

- 5・サービスの対象は地域の独居で病弱、介護を必要としている老人を中心に、無料でサービスを行う。寄付があつた場合は本会が領収書を発行し現地のサービス基金とする。
- 6・本会はすでに運用を開始しているセンターに対し、社会資源開拓への協力と毎月 1,000～2,000 元の行政補助を行っている。
- 7・センターは毎年 10 万円の経費が必要である。センターの運用とサービスの提供を維持する爲に、個人或いは企業・団体の寄付を歓迎する。

(二) 現況

維他露基金会は全国ボランティアネットワーク計画の支援をしており、本会と推進 5 年計画を定め、毎年広告宣伝費用として 1,000 万元を本会に提供、5 年以内に 160 のセンターを設立する予定である。この計画は民国 86 年にスタートし、86 年には著名ニュースキャスターである李艷秋女史がイメージキャラクターとなり、大きな反響を呼んだ。87 年には省政府の宋楚瑜主席がイメージキャラクターを勤めたが、政治的色彩が強くピントが定まらず効果は今ひとつであつた。88 年は 921 大地震が発生したこともあり、政府及び民間支援も災害救助と復興に注がれ、維他露基金会も寄付金を災害復興に振り替えたので、5 年計画は停滞を余儀なくされた。現在本会は北は宜蘭から南は恆春まで 77 センターを設立しているが、台湾の西半分に集中している。北部の縣市は比較的密に分布しているが、縣市によってはセンターが一つしかないところもあり、一郷鎮一センターを目標に努力を続ける必要がある。

二・ ネットワーク構築

(一) 実施方法

- 1・目的：本会は全国の独居老人へのサービス拡大とボランティア交換制度を確実に運用し、在宅サービス組織とネットワークを構築することにより、ボランティア資源の浪費を防ぐことを目標としている。
- 2・組織の条件：認可を受けた社会福祉機構、或いは団体においてすでにサービスを提供、或いは在宅サービスを計画しており、ボランティア交換制度に協力できる団体。
- 3・合作方式：人的資源の調整及び個別案件の融通が中心であり、ネットワーク契約は 1 年とする。期間中双方は電話、郵便、FAX、会合等で相手所属のボランティア・個別案件を融通し合う。半年に一回合同で会合を開き、契約期限一ヶ月前に相手に契約続行の可否を通

知する。

4・原則：

- (1) 本会はネットワーク内の管轄となり、センターは設置せず、ボランティアと個別案件の融通はネットワークに任せる。
- (2) ネットワークに所属するボランティアの勤務の交換申請は随時できる。双方老人とボランティアの求めに応え、適切なサービスと時間数を提供する。
- (3) ネットワークは各自組織のサービスの管理・監督を行う。会報や連絡会合において実務経験の交流は可能である。
- (4) 積極的にサービス交換制度を推進する為双方は資料を確実に作成し、連絡会合で制度の共同運用及び専門的なサービス技法を確立する。

(二) 進捗状況

現在本会は新竹天主教社会服務中心、花蓮門諾医院葡萄藤居宅服務中心、伊甸基金会羅東服務處、基督教南港老人服務中心、彰化老人養護中心の5の組織と連携契約を締結している。今後はもっと多くの在宅サービス組織と連携をとり、共に真心で老人奉仕を旨とし、サービス交換の拠点拡大を確実なものにしたいと希望している。

三、ボランティア時間銀行－交換業務

一、意義と特色

「ボランティア時間銀行」は本会が創設した制度であり、本会各地のセンター或いは連携組織のボランティアに関わらず、全国ボランティア連携計画に加入したすべてのボランティアは老人在宅サービスに従事した時間を、勤務時間として累計できる。累計時間分のサービスを自身の老後に使用或いは遠隔地の親類へ供与することができる。銀行が本支店で預金を引き出せるように、本会のいずれのセンター及び連携組織でも累計時間分のサービスを享受できる。

二、原則

- (一) 「ボランティア時間銀行」の累計時間によるサービスの享受の概念は、輸血血液が不足時に献血の経験者が優先的に配給を受けられるという「献血カード」と同じである。サービス需要がボランティアの供給を超えたとき、累計時間使用者が優先的にサービスを受けられるのである。

- (二) 累計時間使用者の要求は本会のサービス精神とサービス内容に適

合していなければならない、且つセンター或いは連携組織のサービス提供範囲内でなければならない。「同等品質」との交換は保証できないが、「同等時間」によるサービスの提供は保証する。

三、サービスの定義

- (一) サービス対象：地域在住で、基本的に自活能力があり或いは僅かなサービスの提供で自活できる軽度障害・独居・虚弱老人が含まれる。法定伝染病及び暴力傾向のある老人は含まれない。
- (二) サービス内容：補助性・支持性或いは半専門性の在宅サービスの提供。例：話し相手 文書サービス・病院への付き添い・買い物(代理)の付き添い・簡単な清掃。
- (三) サービス提供者：現地のボランティアがサービスの提供を行い、地域での老人介護を推進する。
- (四) 累計時間交換規則：本会の各センター或いは連携組織で使えるが、前提条件として広範なセンターの設置が推進されなければ、どこでも・いつでも利用できる体制にはならない。

四、申請方式

(一) 同一センター

サービス交換申請 → 甲センター → サービス手配

(二) 違うセンター

サービス交換申請 → 甲センター → 乙センターへ連絡 → サービス手配

(三) 連携組織

サービス交換申請 → 本会 → 連携組織へ連絡 → サービス手配

サービス交換申請 → 連携組織 → 本会各センターへ連絡 → サービス手配

五、実行上の問題点

- (一) 宣伝の難しさ：マスコミは刺激的なニュースを好み、心温まる話題は比較的取り上げない。記者の訪問があっても往々にして地方版に載るだけで、全国版に掲載されることは難しい。宣伝効果が少ないとセンター設置にも大きな影響がでる。
- (二) ボランティア流出問題：不景気になると時間的自由があつた主婦も働きに出ることになり、ボランティアが減少する。一部のセンターはボランティアの減少がセンター運営に影響を与え、業務停止となっている。
- (三) 募金の困難さ：不景気になると小額寄付が大幅に減少し、センター支援に影響が出る。

六、展望

- (一) センターが23増加すればセンター総数が100となり、各県市に均等に配置されることになる。これによってサービス交換の使用可能範囲をさらに拡大したい。
- (二) 政府と民間の力を合わせて、「地域介護ボランティア時間銀行」制度を策定、互助サービス精神の推進により台湾のボランティア経験を世界へ発信したい。

홍도노인복지기금회 (Hondao Elderly Welfare Fund)

전국 자원봉사자 연결 계획안

郭東曜

弘道老人福利基金會 執行長

I. 서론

중화민국 82 년(서기 1993 년)9 월 대만에 노인인구는 총 인구 중 7%를 차지했다. 연합국 WHO 에서 규정한 조건에 의하면 대만은 정식으로 “고령화사회”로 진입했다. 내정부통계처(內政部統計處) 인구통계 자료에는 중화민국 92 년 (서기 2001 년) 9 월말까지 65 세이상 노인인구는 2,068,916 명으로 총 인구 중 9.17%차지했다. 행정원경건회(行政院經建會)에서는 중화민국 120 년(서기 2033 년) 전국에 노인인구는 약 560 만명으로 늘어날 것이며 총 인구 중 20%를 차지 할 것으로 예측한다. 즉 매 5 명중 1 명이 노인인 셈이다. 내정부 “2000 년 대만지역 전체인구와 주택 조사”에 의하면 기본적인 생활이 불가능하여 도움이 필요한 노인은 9.7% 를 차지 했다. 빠르게 진전(進展)하는 인구 노화 현상이 개인과 사회에 큰 영향을 미치고있다.

본 국 대부분 노인은 “자택거주양노 (自宅居住養老)” 와 고정한 장소에서 노인생활을 보내길 바란다. 기본생활이 불가능한 노인 중 약 90%가 자택에서 생활하고 있으며, 가족 혹은 사람을 고용하여 노인을 보살피고 있다. 심지어

아무런 도움을 받지못하는 노인도 적지않다. 날마다 변해 가는 가정과 사회구조 속에서 도움이 필요한 노인들을 위해 종합적인 지원(支援)과 서비스 제공이 더욱더 필요하다.

“복지지역화” 이념을 추진하기 위해 장기적인 지역봉사가 필요하다. 정기방문, 간호, 안부전화, 생활환경개선, 도시락배달 서비스등 노인들에게 필요한 도움을 드리는것은 지역봉사에 중요한 일환(一環)이다. 즉 외부인에 도움으로 노인들은 익숙한 자택에서 지속적인 서비스를 받을수 있도록 한다.

II. 본 회 소개

오랫동안 수 많은 노인환자를 보살피던 대중시(臺中市)노인의료보건의원 가리웅(柯麗鏞)원장은 노인들을 위해 충분한 의료서비스와 홀로 생활 할 수 있는 환경마련이 필요하다고 말했다. 광천의원 왕내위(王乃偉)회장과 노인복지기금회 창립에 대해 의견을 나눈적이있다. 왕회장은 기금회창립을 전력(全力) 지지했다. 다만 적합한 운영자를 찾기가 쉬운일이 아니었다. 柯원장님은 우연한 기회에 이러한 이념을 당시 중화아동기금회 (中華兒童基金會) 곽동요회장에게 알렸다. 곽회장은 30 년에 경험이 있는 아동복지서비스 전문가이다. 이는 대만 아동복지 제도면에서 충분히 발전했다는 생각에 그의 자리를 젊은세대에 넘기고 노인복지분야에

참여하여 노인문제를 연구하였다. 이는 왕내위회장에게 노인복지 서비스계획안을 제시했고. 노인복지기금회 창립에 대해 상의한결과 각자 500 만원을 모금하고 이사회를 결성하여 84 년(서기 1995) 3 월 24 일 정식으로 재단법인 홍도노인복지기금회 (財團法人弘道老人福利基金會)로 등록했다.

홍도노인복지기금회 본부는 대중시(台中市)에 설립하고 봉사대상은 65 세 이상 고독한 노인이며 84 년 창립이후 지속적으로 노인복지서비스를 추진했고, 매주 자원봉사자들에 방문으로 독거노인에 갑작스러운 사고예방에 큰 도움을 드렸다. 이 외에 가족들에 어려움을 덜어 드리기 위해 일간 노인이탁서비스를 제공하여 노인들을 봉사하고 매년 중양절 (重陽節) 전야제를 준비하고 전국에서 효자효부를 선발한다. 이로하여 더욱 많은 부모와 자녀가 한 가정에서 생활하기를 바라며 독거노인문제를 예방한다. 본회는 9 년동안 1241 명에 효자효부를 선발했다. 89 년 3 월 노인중도의 집(老人中途之家)을 설립하여 갑작스러운 재해로 인해 거처를 잃어버린 노인, 가족에게 버림받은 노인과 학대받는 노인들을 긴급 수용한다. 그 외에 장기적으로 노인을 보살피는 가족에게 휴식시간을 드리는 역할도 있다. 본회는 지금까지 142 명에게 도움을 드렸다.

본 회 설립 후 줄곧 자원봉사캠페인을 벌이며 대중에게 자원봉사 이념을 알렸다. 읍, 면단위로 각지에 자원봉사터를 설립하고 가까운 지역내에서 노인들을 봉사하며 서비스망을 발전한다. “모두에 따뜻한 맘을 모아 노인들을 봉사하자”는 본 회에 이념을 실천하고 “자원봉사서비스은행” 제도로 자원봉사자의 서비스시간을 누적하여 자신 혹은 먼 곳에 있는 가족들이 상등(相等)한 서비스를 받을 수 있다. 공간과 거리에 제한을 받지않고 효도를 할수있는 사회서비스망을 창조한다.

자원봉사서비스은행 제도는 정부의 지지를 얻어 올해 9 월 본 회 박동요 회장은 정부기관에 초청으로 “전국자원봉사업무보고회의”를 참여하여 각 급 정부기관 자원봉사 업무 책임자들이 참석한 가운데 자원봉사서비스은행 제도 추진상황을 보고하였다. 내정부(內政部)에서는 지방화 지역자원봉사은행 제도 계획을 세우고 있으며 또한 본 제도를 “2008 국가 발전중요계획”과“신고향지역발전계획”에 포함하여 중점 국가정책 으로 정했다. 본 회 박동요회장을 위원으로 선임하고 내정부에서는 본 회에 경험을 참고하여 실행계획안을 작성하고있다.

본 회는 지속적으로 노인복지서비스를 추진해왔다. 각 지에 자원봉사터를 설립하고 그 외에 노인재가서비스도 제공했다. 협력계획안을 통하여 서비스

자원정합(資源整合), 교환서비스를 실행했다. 본회는 전국에 77 개에 자원봉사터를 설립했다. 3000 명의 자원봉사자들이 2500 명의 홀로 생활하시는 노인들을 봉사하고 5 개에 노인복지기관과 결연하여 더욱더 많은 자원봉사자 및 단체의 협조로 노인생활 품질향상을 위하여 노력하고 있다.

본회 자원봉사자는 전국에 분포되어 있다. 복지사무소에서 자원봉사터 업무를 감독지도 한다. 본회는 3 개에 복지사무소를 설립했다. 각 사무소는 정부의 위탁(委託)업무를 실행하고 있다.

(1)본회 대북(臺北) 복지사무소는 송산구(松山區) 노인회관 업무를 책임 운영하고있다. 대북(臺北)시청에선 175 평에 공간과 1 명에 사회복지사를 제공하고 수도전기세를 부분지급하고있다.

(2)본회 고웅(高雄)복지사무소는 전금구(前金區) 노인복지회관 업무와 대남현(臺南縣), 고웅현(高雄縣), 병동현(屏東縣) 부분 복지업무를 책임지고 노인문화교실 및 문화활동, 도시락배달등 서비스를 제공하고있다.

고웅(高雄)시청에선 150 평에 공간과 1 명에 사회복지사, 수도전기세, 활동비를 지급한다.

(3)본 회 대중(臺中)복지사무소는 서튼구(西屯區), 가의현(嘉義縣), 창화현(彰化縣),대중현(臺中縣) 노인복지 업무를 지원하고 대중(臺中)시청 에선 200 평에 공간을 제공하고있다.

II. 경영방식

1. 자원봉사터 설립

(1)실행방법

①면, 읍 단위로 자원봉사터를 설립한다. 홍도노인복지기금회 전국자원봉사 XX 자원봉사터로 명명한다. 예:新莊터,太平터,大寮터등. 20 명 이상에 자원봉사자와 매주 40 시간이상 봉사해야하며 운영책임자 1 명을 추천하고 필요에 따라 기타 직무를 배정한다.

②운영책임자 자택을 연락처로 정하고 도움이 필요한 노인들을 봉사한다. 본 회는 운영책임자를 위해 운영강습을 준비한다. 운영책임자는 자원봉사자 모집, 연락, 봉사터 업무진행 및 관리를 책임진다.

③자원봉사자는 매주 최소 2 시간 봉사, 봉사시간은 자원봉사자 결정에 따른다. 본 회 에선 봉사기록증을 발급하고 등록작업을 책임진다. 모든 자원봉사자 개인자료는 컴퓨터 파일로 등록 관리한다. 우수봉사와 베테랑급봉사자에겐

본 회 추천으로 각 급 정부기관에 장려와 표창을 받는다.

④정기적으로 봉사하는 자원봉사자는 전국자원봉사결연회 회원이며 전국 어디서나 봉사기록및 기타자료를 인터넷을 통해 등록할 수있다.

⑤봉사대상은 주로 홀로 지내시는 노인이며 반드시 무료로 봉사한다. 기부금은 본 회에서 영수증을 발급하고 봉사터 기금으로 쓰여진다.

⑥정식으로 운영하는 자원봉사터에 대해서 사회자원(社會資源) 확장을 위해 본 회에서 매 달마다 1000-2000 원(韓元 약 7 만원) 상당에 부분 행정(行政) 비용을 지급한다.

⑦자원봉사터는 매년 10 만원(韓元 약 350 만원)상당에 비용이 필요하다. 자원봉사터 유지를 위해 개인 및 단체에 지원을 환영한다.

(2)추진현황

위타루(維他露)기금회는 전국 자원봉사 연결계획 추진을 위해 본 회와 5 년 계약했으며. 매년 광고비 천 만원과 5 년내 160 개에 자원봉사터 설립을 협조한다. 본 계획은 중화민국 86 년(서기 1997) 시작으로 유명 아나운서

李艷秋씨를 첫 광고모델로 선임했고 열렬한 호응을 얻었다. 87 년엔 省政府 宋楚瑜 省長을 광고모델로 선임했다. 단 정치인 이라는 광고 효과는 썩 좋지 않았다. 중화민국 88 년 921 대지진 발생으로 인하여 정부와 민간단체에 모든 지원이 구조작업과 환경복원으로 이전되었다. 이로하여 5 년계획은 실행하지 못하였다. 본 회는 전국 각 지 77 개의 자원봉사터를 설립했고 대부분 북부지방에 밀집 되었다. 아직도 부분 도시에는 단 한 곳 자원봉사터 뿐이다. 본 회는 더욱더 노력하여 모든 면, 읍에 자원봉사터 설립을 목표로 삼고있다.

II.기관 연결

실시 방식

목적: 전국 노인복지 서비스 확장과 자원봉사 교환서비스제도 실행을 위해 노인복지서비스 제공을 원하는 기관과 연결해서 자원증복과 인력낭비를 예방한다.

기관조건: 노인복지서비스를 제공하고 있거나 서비스제공 계획이 있고 본 회 자원봉사 교환제도를 협조할 수 있는 법인사회복지기관 혹은 단체.

협조방식: 본 회와 노인복지기관은 1 년 결연을 계약하고 전화, 문서, 팩스를 통해 사회자원정합, 관할구역에 자원봉사자 및 클라이언트를 이전한다. 그리고 매 반년 마다 토론회를 갖는다. 계약 만기 한 달전에 상방은 재계약 여부를

전달한다.

원칙:

- 1.본 회와 연결을 마친 기관 관할 지역에는 자원봉사터를 설립하지않고 자원봉사자 및 클라이언트를 이전한다.
- 2.자원봉사자는 자신의 뜻에 따라 교환서비스 신청이 가능하며 기관은 성심성의(誠心誠意)껏 자원봉사자와 노인 욕구만족을 드린다.
- 3.각 기관은 스스로 기관관리 및 감독지도에 책임이있다. 정기적인 교류를 통해 서로의 경험을 나눌 수 있는 자리를 마련한다.
- 4.교환 서비스제도를 적극적으로 추진하기 위해 양 측은 자료를 확실하게 정리하고 정기회의를 통해 공동 목표를 정하여 의견을 나눈다.

추진현황:

본회는 신죽(新竹)천주교사회복지센터, 화연문낙 (花蓮門諾) 의원노인서비스센터, 伊甸기금회낙동사무처, 기독교남강(南港)노인복지센터, 창화(彰化)노인양호원등 5 개의 기관과 결연계약을 마쳤고. 본회는 “모두의 따뜻한 맘을 모아 노인들에게 봉사하자”는 이념을 고 앞으로 더 많은 기관과 연결하여 노인생활의 질을 향상하고자 노력할 것이다.

III. 자원봉사서비스은행---교환서비스

특성과 의미:

자원봉사서비스은행은 본 회에서 처음으로 추진하는 신 제도이다. 전국 각 지
본 회 전국자원봉사결연계획에 참여한 기관과 봉사시간 기록이있는
자원봉사자는 훗 날 자신이 기록한 봉사시간 만큼 서비스를 받을수 있으며
혹은 교환 서비스를 신청하여 먼 곳 가족들이 서비스를 받을수 있는 제도이다.
은행 운영 방식처럼 전국 어느곳에서 봉사시간 만큼에 서비스를 받을수있다.

원칙:

자원봉사서비스은행의 개념은 현혈카드처럼 필요할때 우선으로 서비스를 받을
수 있다.

서비스제공은 본 회의 이념에 어긋나지 않는 범위 내이며 상등(相等)한
서비스품질을 보증할 수 없지만 상등(相等)한 서비스시간을 보증한다.

서비스정의(定義)

서비스대상 : 기본적인 생활 능력이 있고 혹은 보조적인 서비스를 필요로하는

노인. 예: 초기실능(初期失能)노인, 만성질환이 있는 노인, 홀로 사시는 노인, 체력이 약한 노인등, 전염병 및 공격행위가 있는 노인은 서비스대상 내에 포함되지 않는다.

서비스내용 : 보조(補助)성, 지지(支持)성, 및 반전문(半專門)성적인 서비스를 제공한다 예: 정기방문, 대신 편지쓰기, 병원동행, 심부름, 집안청소등.

서비스제공자 : 관할지역 노인복지 자원봉사자.

서비스시간 교환 체계 : 더 많은 기관과 결연 전제로 더욱 편리한 서비스제공과 서비스를 받을수있도록 노력한다.

IV. 교환서비스 신청 방법

소속 자원봉사터

교환 서비스 신청 → 가 자원봉사터 → 서비스 제공

기타 (비 소속) 자원봉사터

교환 서비스 신청 → 가 자원봉사터 → 나 자원봉사터로 이전 → 서비스 제공

결연 기관

교환 서비스 신청 → 본 회 → 결연기관으로 이전 → 서비스 제공

교환 서비스 신청 → 결연기관 → 본 회 자원봉사터로 이전 → 서비스 제공

V.추진 문제

부진한 광고 효과 : 다수 방송매체(媒體)는 선정적인 신문소재를 편애(偏愛)한다. 비교적로 따뜻한이야기에 대해선 소외하는 편으로 이러한 소재는 지역신문에서만 볼수있다. 전국적으로 영향력있는 신문에는 광고페이지를 오르기 힘든 환경때문에 본 회 자원봉사터와 기관결연 계획을 널리 알리기 어렵다.

자원봉사자 유실문제 : 경제 불황으로 인하여 시간조절이 편한 주부들이 서서히 직업여성으로 변신하면서 자원봉사자들이 유실되면서 자원봉사터 운영이 중단되는 곳이 많다.

기부금 축소 : 경제문제로 기부금은 대폭으로 줄어들었고 자원봉사터 책임관리에 어려움이있다.

VI. 전망

23 개 자원봉사터를 더 설립하여 총 100 개 자원봉사터를 전국 각 지에 분포하고 교환서비스제도가 활성화 되기를 비란다.

정부와 민간단체를 결합하여 “지역노인복지자원봉사서비스은행제도”를
공동추진하고 본 제도를 전 세계에 널리 알리고자 노력한다.

參加人員

Participants

日本

Name	Organization	Position
高岡 國士 Mr. Takaoka Kokushi	全国社会福祉施設経営者協議会 National Association of Board Chairmen for Social Welfare Institutions 社会福祉法人成光苑 Seikouen	会長 理事長
廣瀬 清蔵 Mr. Hirose Seizou	日本福祉施設士会 Japanese Association of Directors of Social Welfare Institutions 社会福祉法人黒松内 t sukushi 園 Kuromatsunai-tsukushien	会長 理事長
坂江 靖弘 Mr. Sakae Yasuhiro	全国母子生活支援施設協議会 National Council of Daily Life Support Facilities for Mothers and Children	会長 理事長

	社会福祉法人八尾隣保館 Yao-rinpokan	
廣江 研 Mr. Hiroe Ken	社会福祉法人養寿会 Yohjukai	理事長
財前 民男 Mr. Zaizen Tamio	社会福祉法人光明会 Kohmyokai	理事長
森田 公一 Mr. Morita Koichi	社会福祉法人恵徳会 Keitokukai	理事長
渡辺 英秋 Mr. Watanabe Hideaki	社会福祉法人嘉穂郡社会福祉協会 Kahogun-shakaifukushikyokai	理事長
荒井 恵一 Mr. Arai Keiichi	社会福祉法八尾隣保館 Yao-rinpokan	常務理事
佐竹 敬 Mr. Satake Takashi	社会福祉法人聖音会 Seionkai	綾瀬 Home 施設長
長野 博之 Mr. Nagano Hiroyuki	社会福祉法人八尾隣保館 Yao-rinpokan	心合寮施設長
今井 正幸 Mr. Imai Masayuki	社会福祉法人八尾隣保館 Yao-rinpokan	Support-Yao 所長
廣瀬 悦子 Mrs. Hirose Etsuko	社会福祉法人 黒松内 t sukushi 園 Kuromatsunai-tsukushien	湯之里副施設長
松寿 庶 Mr. Matsuju Chikashi	社会福祉法人全国社会福祉協議会 Japan National Council of Social Welfare	常務理事
飯田保雄 Mr. Iida Yasuo	社会福祉法人全国社会福祉協議会 Japan National Council of Social Welfare	国際部副部長
武田 篤 Mr. Takeda Atsushi	社会福祉法人全国社会福祉協議会 Japan National Council of Social Welfare	国際部部員

韓國

Name	Organization	Position
金得麟 Mr. Kim Deuk-Lin	韓國社會福祉協議會 Korea National Council on Social Welfare	會長
吉浩燮 Mr. Gil Ho-Sup	韓國社會福祉協議會 Korea National Council on Social Welfare	事務總長
李世馥	韓國社會福祉協議會	副會長

Mr. Lee Sea-Bok	Korea National Council on Social Welfare	
金石山 Dr. Kim Suk-San	韓國福祉財團 Korea Welfare Foundation	會長

台灣

Name	Organization	Position
趙守博 Dr. Chao Shou-Po	國際社會福利協會中華民國總會 The Council of Social Welfare, Taiwan	理事長
王培勳 Mr. Richard P.S. Wang	國際社會福利協會中華民國總會 The Council of Social Welfare, Taiwan	秘書長
杜明翰 Mr. Hank Du	台灣世界展望會 World Vision Taiwan	會長
李震淮 Mr. Lee Zhen-Huai	台灣省私立桃園仁愛之家 Taiwan Tao-Yuan Charity Home	董事長

吳富美 Ms. Wu Fu-Mei	私立天主教華光啓能發展中心 Hua Kuang Catholic Center for the Developmental Mental Disabled	主任
梁珊華 Ms. Liang Shan-Hwa	財團法人天主教善牧基金會 Good Shepherd Sisters	主任督導
郭東曜 Mr. Charles Kuo	弘道老人福利基金會 Hondao Elderly Welfare Fund	執行長
王育敏 Ms. Alicia Wang	兒童福利聯盟文教基金會 Child Welfare League Foundation	執行長
李昭蓉 Ms. Lee Chao-Jung	兒童福利聯盟文教基金會 Child Welfare League Foundation	研發處處長
紀惠容 Ms. Chi Hui-Jung	勵馨社會福利事業基金會 The Garden of Hope Foundation	執行長
吳玉琴 Ms. Wu Yu-Chin	中華民國老人福利推動聯盟 The League of Welfare Improvement for Older People R.O.C.	秘書長
吳淑惠 Ms. Wu Su-Hui	華新瀚宇慈善基金會 Wulstar Charitable Foundation	總幹事
陳正芬 Ms. Chen Chen-Fen	台灣社會工作專業人員協會 Taiwan Association of Social Workers	副秘書長
王瑄 Mrs. Wang Hsuan	財團法人介惠社會福利慈善基金會 Jieh Huey Social Welfare and Charity Foundation	董事兼執行長
陳美雲 Ms. Chen Mei-Yun	埔里基督教醫院公關室 Pu-Li Christian Hospital	主任