

韓国の社会福祉行政における委嘱型ボランティアである 「里長・統長」の役割と課題

金 碩 浩*

1. はじめに

1990年代後半に勃発したアジア通貨危機を境に、韓国では貧困格差の拡大をはじめ、少子高齢化、首都圏一極集中と地方の空洞化、世帯構造の縮小化等、社会構造の変化が急速に進み、社会福祉に対するニーズが急増している。これら変化に伴う福祉ニーズに対応するためには、地域中心の福祉ニーズの発見と把握、そして、社会福祉資源の協力・連携を通じた適当な福祉サービスの提供が必要不可欠である（イ・ヨングル他 2019）。

2014年2月ソウル市松坡区で起こった「松坡母子家庭事件」や2018年4月忠清北道曾坪郡で発生した「曾坪母子家庭事件」のような悲劇は、要支援者の早期発見において大きな課題を露呈していることが全国民に知らされ、福祉ニーズの早期発見や福祉死角地帯の解消といった福祉行政体制の見直しを加速化するきっかけとなった（イ・ヨングル他 2019: 221; ジョン・アウォン他 2020: 137; ソン・ウンミ/キム・ソンイ 2024: 2）。

韓国では、基礎自治体である市郡区（シ・グン・ク）の下に、さらに邑面洞（ウプ・ミョン・ドン）という行政区域を編成している。この邑面洞には、対人福祉サービスを行う「社会福祉専担公務員」（以下、「専担公務員」という）という社会福祉士資格を持った福祉職公務員の配置が義務付けられており、基礎自治体の末端行政区域で地域住民の生活状況を把握しながら福祉対象者の発見や福祉サービスの提供に当たっている。しかし、専担公務員を大幅に増員しているものの、公的扶助や障害者福祉、児童・家庭福祉、高齢者福祉（介護福祉を除く）における対人サービスを行っているだけでなく、近年では、介護保険制度だけではカバーしきれない高齢者や障害者を対象とする「地域社会統合ケア」も専担公務員の重点業務として加わり、基本業務の一つである要支

援対象者の早期発見に十分に対応できていないのが現状である。

近年、このような福祉行政体制の課題を補う主体として「里長」（イジャン）と「統長」（トンジャン）の役割が注目されている。里（イ/リ）と統（トン）は邑面洞をさらに細分化した行政区域であり、市郡区の条例により、里と統に地域住民から委嘱型ボランティアとして里長と統長を任命することができる。行政の第一線機関である邑面洞において、邑面洞行政の補助者として活動している里長・統長は、住民登録の事実調査等の法令や条例上の業務はもとより、中央政府と自治体の施策を住民に伝達し、住民が感じている各種生活問題の解消に努める役割を担っている（韓国地方行政研究院 2016: 29; 行政安全部 2023: 1）。

近年では、とりわけ社会福祉関連業務に関わる役割が重視されている。単身高齢者や緊急支援対象者の増加に伴い、要支援対象者の早期発見の重要性が増していることや、個別化したオーダーメイド型福祉サービスが拡大していることから、邑面洞の専担公務員の補助者としての里長と統長の役割がさらに増加している（ホン・ソヨン 2022; 行政安全部 2023）。それにもかかわらず、里長・統長の業務の内容や範囲が法律ではなく、基礎自治体である市郡区の条例によって定められているため、自治体間の社会福祉に対する認識の相違により、実際には福祉ニーズが増加しているにもかかわらず、里長・統長の役割に地域間格差が拡大しているのが現状である。

したがって、本稿では、地域における福祉ニーズが急増しているなか、要支援対象者の早期発見及び福祉サービスの効率的提供の観点から、韓国の地方福祉行政における里長・統長の役割を批判的に再検討することとする。

2. 韓国の地方自治体の行政区域と里長・統長の位置づけ¹⁾

1) 地方自治体の行政区域

韓国における地方自治体の行政区域は、「市道」、「市郡区」、「邑面洞」、「里統²⁾」に区分される。市道は日本の都道府県に当たる広域自治体である。ソウル特別市、釜山広域市、世宗特別自治市、京畿道など、17の市道がある。市道の下に市郡区という基礎自治体が位置づけられている。2023年末現在、260の市郡区が存在する。基礎自治体に該当する市は一般市であり、区は特別市や広域市の下位行政区域である（行政安全部 2024）。

さらに、市郡区の下には邑面洞が行政区域として位置づけられている。市と区は都市部であるため、その下には洞もしくは邑が置かれるが、郡の下には、邑または面が置かれている。2023年末現在、3,533の邑面洞が存在する。邑については、人口2万人以上で市街地居住人口の割合が40%以上であることという条件があるが、面と洞については具体的な基準は設けられていない。市の条件として、5万人以上で市街地居住人口の割合が60%以上であることが定められていることを鑑みると、邑面洞の人口規模は、一般的に5万人未満であることが推測できる。実際に、数千人からなる面も少なくないが、3千人～2万人規模の邑面洞が一般的である（表1）。

2) 社会福祉専担公務員の役割

韓国では、基礎自治体の福祉制度や福祉計画については、主に市郡区の福祉部局が、国民基礎生活保障³⁾をはじめとする様々な対人福祉サービスの実施は、主に邑面洞の専担公務員が担当するように業務分掌がなされている。

「社会保障給付の利用・提供及び受給権者の発見に関する法律施行規則」第8条では、専担公務員が担当する社会福祉に関する専門的業務について、次のように規定している⁴⁾。①脆弱階層の発見及び相談と指導、社会福祉に関するニーズ調査、サービス提供計画の策定、サービス提供及び事後管理等総合的事例管理⁵⁾に関する業務、②社会福祉事業遂行のための脆弱階層の所得・財産等生活実態調査及び家庭環境等の把握に関する業務、③社会福祉に関する総合的な情報提供、案内、相談に関する業務。

実際に、金海市大東面が実施している社会福祉関連業務をみると、「訪れる保健福祉サービス」をモットーに、国民基礎生活保障関連業務と緊急福祉支援事業（SOS生計救護費）をはじめ、地域社会統合ケア事業⁶⁾、女性・児童・保育・家族支援業務、基礎年金申請等高齢者福祉一般等、地域住民に直接支援を行う対人福祉サービスが中心となっていることがわかる。福祉サービスにアクセスされていない福祉死角地帯の発見と支援が重点業務として位置づけられており、そのために、アウトリーチや相談室の運営等を行っている。また、面の地域社会保障協議体運営、統合事例管理及び事例会議、面福祉計画の策定等も面における社会福祉業務として位置づけられている⁷⁾。

3) 里長・統長の位置づけと役割

韓国の基礎自治体である市郡区及び、その下位行政区域である邑面洞においては、体系化した公務員組織によって行政事務が行われている。邑面洞における専担公務員もその例の一つである。しかし、邑面洞の下位行政区域である里統には、公務員組織は配置されていない。

表1 韓国の地方自治体の行政区域（2023年末現在）

行政区域	市道	市郡区	邑面洞	里統
数	17	260	3,533	101,773
平均公務員数（人）	22,514	1,472	108	配置なし
平均社会福祉専担公務員数（人）	1,705	112	8	配置なし
平均人口数（人）	—	全体：197,405 市：330,176 郡：51,898 自治区：307,894 自治区でない区：255,458	全体：14,527 邑：21,537 面：3,779 洞：19,716	504
総人口（人）	51,325,329			
公務員数（人）	382,745			
社会福祉専担公務員数（人）	28,991			

出所：韓国統計庁（KOSIS）ホームページ及び行政安全部（2024）を参考に筆者作成。

注：社会福祉専担公務員数は2022年末現在の値。

表1に明記されているが、邑面洞1か所当たり平均人口14,527人に対して、平均8人の専担公務員が社会福祉業務に当たっており、一人の専担公務員が地域住民1,815人を担当していることになる。

このような状況では、上述した専担公務員の業務を充実に遂行することは困難であるため、専担公務員の業務を補助する主体が必要となる。専担公務員の業務の中でも、要支援対象者の早期発見や福祉サービスの提供の点において深くかかわっているのが里長・統長である。韓国の里長・統長は日本の民生委員と似た役割を果たしているが、民生委員よりはるかに幅広い役割を担っている。ここでは韓国における里長・統長の法的位置づけと役割について概観する。

里長・統長に関しては、韓国の地方自治法に法的根拠が定められている⁸⁾。地方自治法第7条第5項及び第6項においてそれぞれ「行政洞に、その地方自治団体の条例で定めるところにより、統等の下部組織を置くことができる」、「行政里に、その地方自治団体の条例で定めるところにより、下部組織を置くことができる」と定められている。また、地方自治法施行令第81条第1項では、「同法第7条第5項による行政洞の統には統長を置き、法第7条第6項による邑面の行政里には里長を置く」、同条第2項では「第1項の規定による里長及び統長は、住民の信頼が厚い者の中から当該地方自治団体の規則で定めるところにより、邑長・面長・洞長が任命する」と規定している。

地方自治法では里長・統長の設置や任命に関する規定を直接的には明文化していないが、その根拠を与えているのが特徴である。その根拠条項に基づき、施行令より里長・統長の設置や任命に関して具体化している形を取っている。しかしながら、法令においては里長・統長の役割や報酬等に関しては明文化されておらず、すべて市郡区の条例に任されている。

ここでは、1邑・6面・12洞及び273里・535統を傘下に置く人口532,132人規模の金海市の「金海市里・統・班の設置及び運営に関する条例」を事例にその特徴を考察する⁹⁾。

同条例第2条では、「住民の便宜を図り、円滑な邑面洞行政を遂行するために、邑面に里を置き、洞に統を置き、里統には班を置く」と規定している。そして、里長・統長・班長の任命に関する事項は規則で定める（第5条第2項）とされているが、「金海市里・統・班長の任命及び定数に関する規則」第5条では「里長・統長は、邑面洞の長が任命する」と規定している。里長・統長の任務に関しては、第6条において次の10項目の任

務を邑長・面長・洞長の指導・監督を受けながら遂行するものとして規定されている。

- ①班長に対する指導・監督と班員の指導
- ②行政施策の広報、地域住民の世論と要望事項の報告
- ③地域住民の便宜増進と奉仕
- ④住民の居住、移動状況の把握及び各種事実の確認
- ⑤町内会議への出席及び指導
- ⑥里・統・班員の非常連絡訓練
- ⑦戦時における広報及び住民指導（戦時に限る）
- ⑧戦力資源の動員及び戦時必需品の配給（戦時に限る）
- ⑨福祉死角地帯に置かれている疎外階層の発見・連携、危機状況及び危機家庭の報告、孤独死予防活動、各種福祉制度の広報及び申請案内等、福祉業務支援活動
- ⑩その他法令により与えられた業務及び邑面洞行政の遂行に必要な事項

また、第11条では、里長・統長には業務遂行に要する実費で予算の範囲で月定手当を支給するとともに、里長・統長・班長には、予算の範囲で賞与金を支給することができる」と規定している。

以上、法令や条例・規則より、基礎自治体の下位組織である邑面洞行政の円滑な遂行のために、邑面洞の長がその下位行政区域である里統に、その地域住民から里長・統長を任命し、様々な邑面洞行政を補助する業務に当たらせていることがわかる。里長・統長の業務範囲は、行政施策の広報から、住民の居住・移動状況の把握、非常連絡訓練、戦時の対応、社会福祉関連業務まで多岐にわたることが特徴である。

3. 社会福祉行政における里長・統長が果たす役割

地域住民と邑面洞行政機関との懸け橋として様々な役割を果たしている里長・統長であるが、ここでは里長・統長が果たしている社会福祉関連業務に限定してその特徴について分析する。本節ではホン・ソヨン（2022：50-60）がまとめた里長・統長8人の事例分析を基に、社会福祉関連業務のみを取り出して再分析することにより、その特徴を明らかにする。

表2の里長・統長の社会福祉関連業務内容は、要支援対象者の早期発見者及びサービス仲介者としての役割、相談者としての役割、サービス提供者としての役割として分類することができる。この3つの役割分類は、金海市の条例にも規定されている「福祉死角地帯に置かれている疎外階層の発見・連携、危機状況及び危機家庭の報告、孤独死予防活動、各種福祉制度の広報及び申請案内等の福祉業務支援活動」と合致している。

表2 里長・統長の社会福祉関連業務内容と役割分類

社会福祉関連業務内容	役割分類
毎月、ゴミ袋を届けながら基礎生活受給者や高齢者の健康状態を確認	サービス提供者
毎月、地域新聞の配布時に単身高齢者や高齢者世帯の状況把握	サービス提供者
毎週、敬老堂を訪問して高齢者の安否確認	サービス提供者
単身高齢者や高齢者世帯に毎月1回以上電話で安否確認	サービス提供者
高齢者を敬老パーティーに帯同。パーティーでボランティア活動	サービス提供者
ボランティア活動として敬老パーティーに参加	サービス提供者
挙動が不安定な高齢者を地域の敬老パーティーに帯同	サービス提供者
深夜、外を徘徊する青少年や認知症高齢者がいないか巡回する	サービス提供者
認知症高齢者の家には頻りに訪問してコミュニケーションを取りながら確認を行う	サービス提供者
SNS やインターネットに脆弱な高齢者には直接電話でコミュニケーションをとる	サービス提供者
地域の高齢者の家を訪問して話し相手になってあげる	サービス提供者
単身高齢者が電話に出ないときには直接訪問して安否を確認	サービス提供者
地域の敬老堂を巡回して高齢者の安否を確認	サービス提供者
孤独死現場の発見と、行政の協力を得て連絡が途絶えた家族を見つけて一緒に葬儀を行う	サービス提供者
近所の脆弱世帯に対して、個人的に送られてくる寄付物品を伝達する	サービス提供者
政府支援が受けられない高齢者を個人的に支援する	サービス提供者
無縁死した住民の葬儀を主導的に行う	サービス提供者
事故で健康と職業を失った住民の自殺行動を説得・観察	相談者
住民の苦情について相談を行ったが、苦情内容に対する理解不足のため、インターネットを検索して情報収集・理解促進を図る	相談者
住民が質問した福祉給付の対象者基準が分からなかったため、該当機関に尋ねる	相談者
福祉給付から疎外された障害者夫婦から相談を受けて、支援基準について調べる	相談者
ニーズを抱えている住民と相談した場合、行政機関につなげるか否かの判断は行わず、住民センターにつなげている	相談者
脆弱な高齢者世帯を発見して邑面洞住民センターに連携	発見者・仲介者
地域の経済的に困難な高齢者が政府の給付が受けられるように連携	発見者・仲介者
地域に住む脆弱階層を発見して住民センターに連携	発見者・仲介者
政府の福祉給付を受けられない住民に対して、民間団体につなげて支援が受けられるようにする	発見者・仲介者
地域の SNS を開設して住民間のコミュニケーションを主導する	発見者・仲介者
地域住民とのコミュニケーションをとるために住民会議を開く	発見者・仲介者
邑面洞会議の情報を地域 SNS にアップデートする	発見者・仲介者
毎月住民会議を開き、邑面洞の施策を住民に提供する	発見者・仲介者
携帯電話のメッセージや SNS 等情報弱者である高齢者のために敬老堂を訪問して情報を伝達する	発見者・仲介者
政府支援を受けられない地域住民に対して、住民センターに集められた米やキムチ、その他寄付物品を伝達する	発見者・仲介者
年末に経済状況が厳しい住民に寄付商品を送る	発見者・仲介者

出所：ホン・ソヨン（2022：50-60）を修正・加筆。

注：「サービス提供者」「相談者」「発見者・仲介者」という里長・統長の3つの役割分類は、筆者独自の分類である。

複数の役割に該当する場合もあるが、「サービス提供者」「相談者」「発見者・仲介者」のうち、最も関連性の高い役割に分類した。

1) 早期発見者・仲介者としての役割

まず、要支援対象者の早期発見者及び仲介者としての役割である。福祉サービスが必要にもかかわらず、福祉サービスの受給につながっていない福祉死角地帯に置かれている地域の要支援対象者を初期発見し、適切な福祉サービスが受けられるように行政機関等福祉サービス提供機関に連携する役割を果たすのが、里長・統長に与えられている社会福祉関連業務の中で最も重要な役割であるといえる。

表2の事例のうち、「脆弱な高齢者世帯を発見して邑面洞住民センター¹⁰⁾に連携」、「経済的に困難な地域の高

齢者が政府の福祉給付が受けられるように連携」、「地域に住む脆弱階層を発見して住民センターに連携」、「政府の福祉給付が受けられない住民に対して、民間団体につなげて支援が受けられるようにする」、「政府支援を受けられない地域住民に対して、住民センターに集められた米やキムチ、その他寄付物品を伝達する」、「年末に経済状況が厳しい住民に寄付物品を送る」がこれに該当する。

一方、地域住民と行政機関の仲介者としての性格が強い活動も数多く行っている。「地域の SNS を開設して住民間のコミュニケーションを主導する」、「地域住民との

コミュニケーションをとるために住民会議を開く」、「邑面洞会議の情報を地域 SNS にアップデートする」、「毎月住民会議を開き、邑面洞の行政施策の情報を住民に提供する」、「携帯電話のメッセージや SNS 等に慣れていない高齢者のために敬老堂を訪問して情報を伝達する」といった事例は、社会福祉制度を含む行政施策について地域住民の理解増進を図る情報の伝達者・解説者としての役割を果たすと同時に、地域住民の生活状況や意見・苦情等を把握して行政に伝えることにより、行政が地域住民に寄り添った施策の推進を可能にする仲介者としての役割も果たしている。

2) 相談者としての役割

次に、相談者としての役割である。地域住民の生活実態を把握して要支援対象者を早期発見するためにも相談業務は欠かせない。また、地域住民の福祉ニーズや苦情を行政に正確に伝えるためにも相談は必要不可欠である。実際に、里長・統長は地域の中でも信頼される住民の中で、地域住民のために献身的に活動を行う意思のある者が委嘱されている場合が多いため、地域住民も里長・統長に日常生活上の問題を気軽に相談している。

「事故で健康や職業を失った住民の自殺行動を説得・観察している」、「住民の苦情について相談を行ったが、苦情内容について理解不足のため、インターネットを検索して情報を収集し理解促進を図っている」、「住民から相談を受けた福祉給付の対象者基準が分からなかったため、該当機関に尋ねる」、「福祉給付から疎外された障害者夫婦から相談を受けて、支援基準について調べる」、「ニーズを抱えている住民と相談した場合、行政機関につなげるか否かの判断は行わず、必ず住民センターにつなげている」といった事例からも日頃から多くの相談を受けている様子が見えてくる。

3) 福祉サービス提供者としての役割

最後に、福祉サービス提供者としての役割である。福祉サービスの提供者としての里長・統長の役割について、条例において明確に規定されていないのが一般的である。金海市の条例だけでなく、他の多くの邑面洞の条例も同様である。それにもかかわらず、実際には福祉サービスの提供者としての役割は従来から定着しており、最も重要な業務の一つとして認識されている。邑面洞住民センターに平均 8 人程度の専任公務員が配置されているが、基礎生活受給者の申請受付や相談、扶助の実施等公的扶助関連業務をはじめ、様々な福祉サービスを担当しており、多忙な専任公務員としては福祉サービス提供に関してその一部を里長・統長に頼らざるを得ないのが現状である。

里長・統長が行っている福祉サービスとして、まず、安否確認・状態確認が挙げられる。「毎月、ゴミ袋を届けながら基礎生活受給者や高齢者の健康状態を確認する」、「毎月、地域新聞の配布時に単身高齢者や高齢者世帯の状況を把握する」、「毎週、敬老堂を訪問して高齢者の安否を確認」、「単身高齢者や高齢者世帯に毎月 1 回以上の電話で安否を確認」、「地域の敬老堂を巡回して高齢者の安否を確認」の事例からもわかるように、特に基礎生活受給者と高齢者の生活状態や健康状態を確認するサービスを重点的に行っていることがわかる。

次に、里長・統長が個人として行っているボランティア活動である。「政府支援が受けられない高齢者を個人的に支援している」、「高齢者を敬老パーティーに帯同し、パーティーでボランティア活動」、「ボランティア活動として敬老パーティーに参加」、「挙動が不安定な高齢者を地域の敬老パーティーに帯同」、「深夜、外を徘徊する青少年や認知症高齢者がいないか巡回する」の例のように、制度化していない福祉サービスを里長・統長が地域住民のために自ら進んでボランティアとして行っている場合も少なくない。

また、孤独・孤立を防ぐために話し相手の役割を果たしている。金海市の条例においても明文化されているが、韓国においても孤独死は大きな社会問題であるため、孤独死を予防するための巡回や安否確認、相談活動は積極的に推進されており、末端行政区域でそのサービスを担っている主体が里長・統長である。「認知症高齢者の家には頻りに訪問してコミュニケーションを取りながら確認を行う」、「SNS やインターネットに弱い高齢者には直接電話でコミュニケーションをとる」、「地域の高齢者の家を訪問して話し相手になってあげる」といった事例のように、地域における脆弱階層との話し相手になりコミュニケーションをとることも重要な役割である。

他にも、「孤独死現場の発見と、行政の協力を得て連絡が途絶えた家族を見つけて一緒に葬儀を行う」、「無縁死した住民の葬儀を主導的に行う」、「近所の脆弱世帯に対して、個人的に送られてくる寄付物品を伝達する」など、本来ならば行政が主体的に行うべき福祉サービスにおいても里長・統長が地域住民のために主体性を発揮している場面も多々存在する。

最後に、自殺予防事業等特定の福祉サービスを実践する役割である。周知のように韓国の自殺者数は OECD 加盟国で最も多く、2021年の死亡者は13,352人で、人口10万人当たり26人を記録している。非常に多い自殺者数を減らすために、韓国政府は「自殺予防計画を」5

年毎に作成している。里長・統長を中心とする民間人を対象に教育研修を行った後、「生命サラン・ゲートキーパー」として委嘱して、地域住民を対象に自殺予防活動を展開している（キム・ジョンユ他 2018；キム・ジョンユ／イ・ソンギユ 2022；キム・ギョンヒ他 2023）。広域自治体の中でも江原道は条例を制定するなどして積極的に事業を展開しており、2017年末現在、道内の里長・統長735人全員を生命サラン・ゲートキーパーとして委嘱している（キム・ギョンヒ他 2023）。また、増加する孤独死対策として、韓国政府は「第1次孤独死予防基本計画（2023～2027）」を策定しており、その中でも里長・統長を積極的に活用した「孤独死予防ゲートキーパー」の養成を主要政策として位置づけている（関係部署合同 2023）。

4. 里長・統長の社会福祉関連業務遂行上の課題

里長・統長が果たしている社会福祉関連業務が非常に多岐に渡っていることが明らかになった。しかしながら、里長・統長の業務は社会福祉関連業務に限られておらず、戦時を想定した業務を含む地方行政業務全般において、行政と地域住民との間で発見者・仲介者・相談者・伝達者・サービス提供者としての役割を果たしている。韓国地方行政研究院（2016）は、里長・統長の業務を、①住民と行政機関との意思疎通業務、②各種事実確認業務、③福祉支援対象者の早期発見・確認・仲介・支援業務、④非常連絡業務、⑤地域開発等政府推進事業への協力業務、⑥戦時対策業務、⑦その他邑面洞の行政に関わる業務として7つに区分している¹¹⁾。

このような業務の多様さと多さゆえに、里長・統長は民間人として生計を立てながら非常に多忙な日々を送っており、様々な課題を露呈していることも現実である。ここでは社会福祉関連業務に限定して、その業務をより効果的に遂行するために改善が求められる主要課題について考察する。それにより急速に変化する今日の社会状況に見合う里長・統長の役割を模索する。

1) 法的根拠の問題

上述のように里長・統長の業務に関しては、地方自治法及び同法施行令ではなく、市郡区の条例及び規則によ

り定められているのが一般的であるが、個別法律により里長・統長に役割を求めている場合も少なくない（表3）。韓国地方行政研究院（2012）によれば、「民防衛基本法」、「住民登録法」、「国民年金法施行規則」、「公職選挙法」、「ダム建設及び周辺地域支援等に関する法律施行令」、「赤十字社法」等、16の法律及び施行令において里長・統長に実態把握や報告、資料配布等の業務を課している。これら法令上の業務に加え、自治体の条例による業務が上乘せされている形となっている。さらに、現行地方自治法においては、行政区域として洞と里に関する根拠規定は存在するが、統に関する根拠規定が存在しておらず、現実と乖離している問題もある。

2023年末現在、全国に101,773の里と統が行政区域として設置されており（行政安全部 2024）、2022年末現在、里長37,676人と統長60,963人を合わせて合計98,639人の里長・統長が委嘱されている現実を勘案すると（行政安全部 2023）、里統の行政区域及び里長・統長の法的位置づけについて、地方自治法を改正して明確にすることが求められる。里長・統長に関する法的根拠が地方自治法施行令第7条に規定されているが、里長・統長の機能と役割に関しては明文化されていないため、社会構造の変化に伴い社会福祉関連法律が急拡大している現在、現行地方自治法では、里長・統長に社会福祉サービスの末端担い手として、現状以上の機能を期待することは容易ではない。このような側面から里長・統長の地位や活動目的、業務範囲に関する法的根拠づくりが求められているといえる。

2) 地域間格差の問題

里長・統長の業務や役割と関連して、地域間格差の解消も大きな課題である。最も根本的な原因としては、16個の個別法律によって里長・統長の業務内容が定められているが、多くの社会福祉関連業務に関しては、市郡区の条例によって里長・統長の業務内容が決まることが挙げられる。

金海市の条例では「福祉死角地帯に置かれている疎外階層の発見・連携、危機状況及び危機家庭の報告、孤独死予防活動、各種福祉制度の広報及び申請案内等、福祉業務支援活動」を、ソウル特別市城北区の条例では

表3 里長・統長の法的根拠

区分	地方自治法	備考
里	第3条第3項及び第4条の2において名称と区域について規定。	里長に関しては地方自治法施行令第81条に規定がある。
統班	第4条の2の第5項 ・統と班に対する規定はなし。 ・条例によって下部組織を定めるようにしている。	統長・班長については、条例で規定することとなっている。

出所：韓国地方行政研究院（2016）。

「ソーシャルセキュリティーネット構築の中核的な役割等新しい任務の開発及び参加の誘導」と「福祉対象者の生活実態の把握及び、隙間世帯・危機家庭の発見と連携」を、麗水市の条例では「低所得層・危機世帯の発見及び連携等村の事情把握」を里長・統長の業務として定めている一方、洪城郡の条例のように、社会福祉に関しては明文化されておらず、「各種事実の確認及び事故の報告」にとどまっている市郡区の例もある¹²⁾。

麗水市が一般的な形であるといえるが、金海市は「福祉死角地帯の発見」「孤独死予防活動」等を加えており、ソウル城北区も「ソーシャルセキュリティーネット構築の中核的な役割等新しい任務の開発及び参加の誘導」という他の市郡区では見られない役割を付与していることがわかる。一方、洪城郡の条例では社会福祉関連業務が定められていない。こういった各市郡区の条例から、里長・統長に社会福祉関連業務において、市郡区間地域格差が存在することが確認できる。里長・統長に社会福祉関連業務に関して多くの役割を期待して求めている市郡区がある反面、社会福祉関連業務はほとんど求めていない市郡区も存在する。

法律によって福祉サービスの給付対象や条件等が定められているとはいえ、里長・統長の活動によって要支援対象者が実際に福祉サービスが受けられるか否かに大きく影響される現実を鑑みると、里長・統長の社会福祉関連業務における地域間格差は解消することが望ましい。

3) 専門性の問題

基礎自治体である市郡区行政の首長や議会議員の社会福祉に対する認識差は、上記のような条例の相違につながり、その結果、里長・統長の業務における地域間格差を引き起こしている。条例で多くの役割を付与している自治体では、それに見合う教育や研修も行っており、里長・統長の専門性を高めるために取り組んでいる。それによってさらに里長・統長の専門性においても地域間格差も生まれている。

そして、里長・統長の社会福祉関連業務における専門性の欠如に関しては、地域間格差よりも根本的な要因が存在する。従来では、基礎生活受給者世帯へのゴミ袋の配布や高齢者の安否確認、生活困窮者の報告等に止まっていたが、社会構造や価値観の変化に伴う社会福祉制度の複雑化と多様化により、里長・統長の業務においても社会福祉の専門性が求められるようになった。

日々変化する公的扶助制度や社会保険制度、社会福祉制度を理解することが求められるだけでなく、引きこもり問題や孤独死問題、自殺予防問題にまで情報収集や相談を行うことが求められている昨今の現状からすると、

里長・統長本人の生計を立てながら残り時間に業務を行う行政の補助者としての役割を遥かに超えるものが期待されているのである。里長・統長の業務はあくまでも補助者としての役割であるため、里長・統長に対する教育・研修を強化することも必要ではあるが、市郡区と邑面洞の行政機能の強化により地域における福祉ニーズの多様化・複雑化に対応すべきである。

4) 担い手不足の問題

冠岳新聞の2023年11月21日付記事は、里長・統長は地域の毛細血管として機能しており、低所得層等地域の脆弱層にとってはなくてはならない存在として描いている。このような毛細血管のような機能を果たしている里長・統長は、2023年現在、全国で3,134人（3.1%）が空席となっている¹³⁾。

里長・統長の業務が事実確認、巡回・訪問、相談等が大半を占めているため、大変時間がかかるだけでなく、心理的・精神的にも労力を要する業務であるため、里長・統長の委嘱を避けるケースが年々増えている。従来では、とりわけ農村地域では、地域から信頼される年長者が里長を担っていたが、業務の高度化や高齢化の進展に伴い、里長を避ける問題が発生している（韓国地方行政研究院 2016）。また、2023年6月30日付農村女性新聞の記事によると、都市部の里長・統長の男女比は、男性が24.4%、女性が75.6%であるのに対し、農村地域では男性が90%で圧倒的に高く、女性は10%に過ぎないという。このような農村地域における根強い男女差別意識が、里長不足に拍車をかけていると指摘している。

さらに、里長・統長に対する処遇の低さも担い手不足の大きな原因となっている。業務が量的にも質的にも増しているにもかかわらず、里長・統長の基本手当は40万ウォンに過ぎない（行政安全部 2023）。賞与200%を加えても年間560万ウォン程度の報酬しか支給されないため、委嘱型ボランティアとして里長・統長を希望する住民が減少している¹⁴⁾。里長・統長の担い手不足の問題は、本質的には市郡区と邑面洞の行政機能の強化により解消すべきである課題であるが、同時に、里長・統長の業務を保障するためにも報酬の現実化が求められる。

5. おわりに

以上、韓国の社会福祉行政における委嘱型ボランティアである里長・統長の役割と課題について考察を行った。2022年末現在、98,639人の里長と統長が地域において社会福祉関連業務をはじめ、行政機関の補助者として様々な業務に当たっていることが明らかになった。また、里長・統長が担っている社会福祉関連業務の役割と

しては、要支援対象者の早期発見者及び仲介者としての役割、相談者としての役割、福祉サービス提供者としての役割という3つの役割を果たしていることもわかった。

社会福祉関連業務において末端行政区域で毛細血管のような重要な役割を実践している里長・統長であるが、その役割をめぐっては、法的根拠の問題、地域間格差の問題、専門性の問題及び担い手不足の問題を抱えていることも浮き彫りになった。

これらの問題は、里長・統長に限定した議論では根源的な解決は期待できない。地域における福祉ガバナンスをどのように再構築するかと関わる問題であり、社会構造の変化を見据えた上、行政の役割と民間の役割をそれぞれ議論しつつ、官民協力の在り方の模索の中で里長・統長についても議論していくことが求められる。地域における福祉ガバナンスの構築と里長・統長の役割については、今後の研究課題として取り組んでいきたい。

謝辞

本研究は、JSPS 科研費（基盤研究 B）「日独韓の地域包括ケアにみる市民参加の構造分析—超高齢社会と福祉ボランティアの位相」（課題番号：23K25592、研究代表者：斉藤弥生）の助成を受けたものである。

注

* 愛知県立大学教育福祉学部社会福祉学科准教授（s-kim@ews.aichi-pu.ac.jp）

- 1) 本節の韓国の行政区域の現況については、主に行政安全部(2024)「2024年 地方自治体の行政区域及び人口の現状 (2023.12.31. 基準)」を参照した。
- 2) 里と統の下に班(バン)という行政区域もあるが、本稿では班については論じないこととする。
- 3) 韓国では日本の生活保護法に当たる制度として「国民基礎生活保障制度」が導入されている。受給者を「基礎生活受給者」と呼ぶ。
- 4) 국가법령센터(国家法令センター)のホームページ(www.law.go.kr)より検索した。
- 5) 韓国では、「事例管理」は社会福祉学の専門用語として用いられており、多職種連携による包括的ケースマネジメントという意味を持つ。
- 6) 高齢者や障害者を対象とするコミュニティケアを意味する。
- 7) 金海市ホームページ(https://www.gimhae.go.kr/00954/01200/02395.web, 2024年7月29日閲覧)を参照して作成した。
- 8) 국가법령센터(国家法令センター)のホームページ(www.law.go.kr)より、地方自治法、地方自治法施行令及び金海市の条例と規則を検索した。
- 9) 金海市庁ホームページ(https://www.gimhae.go.kr/00954/01020/01060.web, 2024年7月30日閲覧)を参考に作成した。
- 10) 邑面洞には行政機関が設置されており、その名称は「住民センター」「行政福祉センター」「行政センター」など多岐にわたる。
- 11) 韓国地方行政研究院(2016)を参考に、筆者が一部修正・加筆

を行った。

- 12) 上記の市郡区の条例については、국가법령센터(国家法令センター)のホームページ(https://www.law.go.kr/LSW/main.html)より検索した。
- 13) 2023年末基準の全国101,773の里統数と2022年末現在の98,639人の里・統長数で計算したものである。
- 14) 100円の為替レートを900ウォンだとすると、40万ウォンは3万6千円、560万ウォン50万4千円に相当する金額となる。基本手当の他に、会議手当として月4万ウォンが支給されている。

引用文献

- 관계부처합동(2023)「제1차 고독사 예방 기본계획 (2023~2027)」[關係部署合同(2023)「第1次孤独死予防基本計画(2023~2027)」]
- 관악신문(2023.11.21)「따뜻한 겨울나기... 통반장이 없으면 가능했을까?」[冠岳新聞(2023.11.21)「温かい越冬、統・班長がいなかったら可能だったのだろうか?」](https://www.gtimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=17127, 2024年7月31日閲覧)
- 국가법령센터[国家法令センター](https://www.law.go.kr)
- 김경희/김정유/김동현/황준원/김태미(2023)「생명사랑 지역활동가들의 자살예방실천 경험연구」『정신건강과 사회복지』51(1), pp.5-31. [キム・キョンヒ/キム・ジョンユ/キム・ドンヒョン/ファン・ジュンウォン/キム・テミ(2023)「生命サラン地域活動家の自殺予防実践の経験に関する研究」『精神健康と社会福祉』51(1), pp.5-31.]
- 김정유/황정우/이동하/이강욱(2018)「지역사회 풀뿌리조직의 자살예방 게이트키퍼 활동 참여에 영향을 주는 요인 분석」『한국콘텐츠학회논문지』18(4), pp.223-233. [キム・ジョンユ/ファンジョンウ/イドンハ/イガンウク(2018)「地域社会の草根組織の自殺予防ゲートキーパー活動への参加に影響を与える要因分析」『韓国コンテンツ学会論文誌』18(4), pp.223-233.]
- 김정유/이성규(2022)「이동장의 자살예방 게이트키퍼 활동 지속에 관한 혼합연구」『보건사회연구』42(4), pp.190-208. [キム・ジョンユ/イソンギョ(2022)「里・統長の自殺予防ゲートキーパーの活動持続に関する混合研究」『保健社会研究』42(4), pp.190-208.]
- 김해시청 홈페이지[金海市庁ホームページ](https://www.gimhae.go.kr/00954/01020/01060.web, 2024年7月30日閲覧)
- 농촌여성신문(2023.6.30)「농촌지역 이장 10명 중 9명이 남성」[農村女性新聞(2023.6.30)「農村地域の里長、10人のうち9人が男性」](https://www.rwn.co.kr/news/articleView.html?idxno=71896#:-:text=%EC%83%81%EA%B4%80%EB%A9%B4%EC%9D%80%20%EB%82%A8%EC%84%B1%20%EC%9D%B4%EC%9E%A5%EC%9D%B4,%EB%AA%85%EC%9C%BC%EB%A1%9C%20%EB%A7%8E%EC%9D%80%20%ED%8E%B8%EC%9D%B4%EB%8B%A4.&text=%ED%96%89%EC%A0%95%EC%95%88%EC%A0%84%EB%B6%80%EC%97%90%20%EB%94%B0%EB%A5%B4%EB%A9%B4%202022,%EB%A7%8C8639%EB%AA%85%EC%97%90%20%EB%8B%AC%ED%95%9C%EB%8B%A4., 2024年7月31日閲覧)
- 동아일보(2017.3.29)「동네 반장 서로 손사래...35%가공식」[東亜日報(2017.3.29)「町の班長、みんな拒む...35%が公席」](https://www.donga.com/news/Society/article/all/20170328/83574213/1, 2024年7月31日閲覧)
- 이영걸/박성준/함영진(2019)「읍면동 민관협력이 복지사각지대 해소에 미치는 영향: 경기도 읍면동을 중심으로」『GRI 연구논총』21(1), pp.219-240. [イ・ヨングル/パク・ソンジュン/ハム・ヨ

- ンジン (2019) 「邑面洞における官民協力が福祉死角地帯の解消に与える影響：京畿道の邑面洞を中心に」『GRI 研究論叢』21(1), pp.219-240.]
- 성은미/김송이 (2024) 「복지사각지대 발굴사업의 한계점과 개선과제」『한국지역사회복지학』88(2), pp.1-29. [ソン・ウンミ/キム・ソンイ (2024) 「福祉死角地帯における発見事業の限界点と改善課題」『韓国地域社会福祉学』88(2), pp.1-29.]
- 정이원/강병덕/박준혁/정숙희 (2020) 「읍면동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 대한 영향요인」『지방행정연구』34(2), pp.135-160. [ジョン・アウォン/カン・ビョンドク/パク・ジュンヒョク/ジョン・ヒスク (2020) 「邑面洞地域社会保障協議体委員の福祉死角地帯の発掘経験に関する要因」『地方行政研究』34(2), pp.135-160.]
- 한겨레신문 (2023.4.25) 「“통장하실 분 누구 없소?” ... ‘행정 최일선’ 통장 못 구하는 이유」[한겨레신문 (2023.4.25) 「『統長になってくれる人、いませんか?』…行政の第一線である統長がいない理由」] (<https://www.hani.co.kr/arti/area/honam/1089294.html>, 2024年7月31日閲覧)
- 한국지방행정연구원 (2012) 「이·통장의 법률근거 마련방향 및 제도개선방안」[韓国地方行政研究院 (2012) 「里・統長の法律根拠の導入方向及び制度改善の方向」]
- 한국지방행정연구원 (2016) 「지방자치단체 이·통장 운영현황 분석 및 제도개선 연구」[韓国地方行政研究院 (2016) 「地方自治団体に於ける里・統長の運営状況分析及び制度改善の研究」]
- 행정안전부 (2023) 「보도자료 이장·통장 치우개선 추진」[行政安全部 (2023) 「報道資料里長・統長の処遇改善を推進」]
- 행정안전부 (2024) 「2024년 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황 (2023.12.31. 기준)」[行政安全部 (2024) 「2024年 地方自治体の行政区域及び人口の現状 (2023.12.31. 基準)」]
- 홍서연 (2022) 「이·통장의 사회복지서비스 제공 경험에 관한 연구」예명대학원대학교 사회복지전공 석사학위논문 [ホン・ソヨン (2022) 「里・統長の社会福祉サービスの提供経験に関する研究」イェミョン大学院大学社会福祉専攻博士学位論文]
- 韓国統計庁 (KOSIS) (2024) 「2022년 社会福祉専任公務員の現況」(https://kosis.kr/visual/eRegionJipyo/themaJipyo/eRegionJipyoThemaJipyoView.do?themald=A_03_03&menuThemald=A_03_03_02&jipyoId=5521_6904&jipyoNm=&graphTypeGbn=THEMA&statId=®ionChkVal=00%40&chartGbn=DTypeChart&selectPrdDe=&themaGbn=subjectJipyo&detailJipyoId=&themaGbnMenu=subjectJipyo&chooseYm=&jipyo1PrdDe=0255e255e&AreaChoiceCombo=A_03_03, 2024年7月29日閲覧)