

山口県における社会福祉協議会の取り組み
 ー社会福祉協議会の事業概要と地域における役割 その1ー

社会福祉協議会 変遷 事業概要
 高齢者福祉 デイサービス施設

正会員 ○三島 幸子*
 正会員 田 甜**
 正会員 中園 真人***
 正会員 大橋 彩織****
 正会員 石橋 凧砂****
 正会員 孔 相権*****
 正会員 山本 幸子*****

1. はじめに

社会福祉協議会は 1950 年社会福祉事業法の制定を契機に全国で設立された法人であり、社会福祉の進展に大きな役割を果たしてきた。設立当初から民間の法人として位置付けられていたが、行政との結びつきも強かった。戦後の生活困窮者に対する体制をつくることが求められ、民生委員の中心の低所得者福祉対策から活動を開始する。1970 年頃から地域福祉という考え方が普及し、1980 年以降は高齢化の進行による福祉需要増加により、在宅福祉サービスの推進が進められた。当初社会福祉協議会は直接サービスを提供すべきではないという方向性を持っていた。しかし、地域福祉課題が深刻化する中、社会福祉協議会も具体的な直接サービスへの取り組みが求められるようになり、高齢者に対する配食サービス、訪問介護やデイサービス施設、障害者に対する福祉サービス事業や移動支援、児童に対する厚生施設の運営や相談事業等を開始した。2000 年に介護保険制度が導入され、営利法人等の民間の法人による通所介護施設や訪問介護支援センター等の新規供給が増大し、高齢者福祉は急激に発展した。一方で、民間の法人の参入は需要を見込める都市部に集中し、需要があまり見込めない過疎地域への参入は少ない傾向にある。その中で生産年齢層を中心に人口減少が進み、支え手が減る中で増大する高齢者の医療・福祉需要をいかに対応すべきか、地方自治体は難しい選択を迫られている。こうした社会状況に対し、民間の参入が少ない地域を中心に訪問介護支援センター、デイサービス施設やグループホームを整備、運営する社会福祉協議会が増加している点で注目される。

社会福祉協議会に関する既往研究では、社会福祉協議会の活動の軌跡を分析した研究¹⁾や配食サービス等の福祉サービスの活動を分析した研究^{2,3)}等がある。また、施設整備に関する既往研究では建築・都市計画分野を中心に施設の整備実態の把握、整備水準の評価等を行った研究⁴⁾や、需要の特性、介護ニーズの地域性を明らかにした研究成果^{5,6)}等がある。一方で、社会福祉協議会の運営するデイサービス施設に着目し、民間の施設の参入が少ない地域を対象に今後の施設課題に対する社会福祉協議会の

役割に関する分析を行った研究は少ない。

そこで本研究では山口県社会福祉協議会に着目し、社会福祉協議会の概要と役割と運営するデイサービス施設の概要を明らかにすることを目的とする。

2. 調査概要

本研究では以下の 4 点の調査手法を用い研究を進めた。

①統計資料によるデータベースの作成

WEB サイト：山口県保険情報ガイド/サービス事業所データベース/通所介護(山口県長寿社会課)から得た最新の通所介護施設一覧表より、通所介護施設のデータベースを作成し、通所介護施設の整備プロセスを把握した。

②ヒアリング調査

デイサービス施設を運営する社会福祉協議会に対し、設立経緯及び施設整備プロセスについてヒアリング調査を実施し、詳細に実態把握を行った。

③悉皆踏査調査

通所介護施設の建物使用状況を明らかにするため悉皆踏査調査を実施し施設外観を写真撮影した。

3. 社会福祉協議会の変遷

社会福祉協議会(以下：社協)は 1950 年社会福祉事業法が制定されたのがきっかけであり、社協組織化の方向性として「社会福祉協議会組織の基本要綱」が示された。当時は全国及び都道府県社協は規定されたが、市区町村社協は任意であった。しかし、市区町村においても 1955 年には 8~9 割で社協が創設された^{注1)}。社協は民間の組織として位置づけられていたが、GHQ と厚生省の合意書である「厚生行政 6 項目提案」により定められたものであり早急に対応する必要があったため、職員は行政からの派遣が多かった。その後、1960 年の全国都道府県社協組織指導職員研究協議会(山形会議)が開催され、改めて社協は民間主体の組織であることが提言されている。

その後、1970 年代には市区町村社協活動強化要項が策定される等より住民の声を取り入れるため、市区町村社協の役割が期待され始めた。1979 年には在宅福祉サービスの戦略がまとめられ、特別養護老人ホームだけでなく

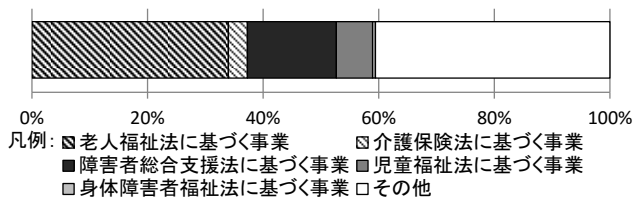


図1 社協の事業内容

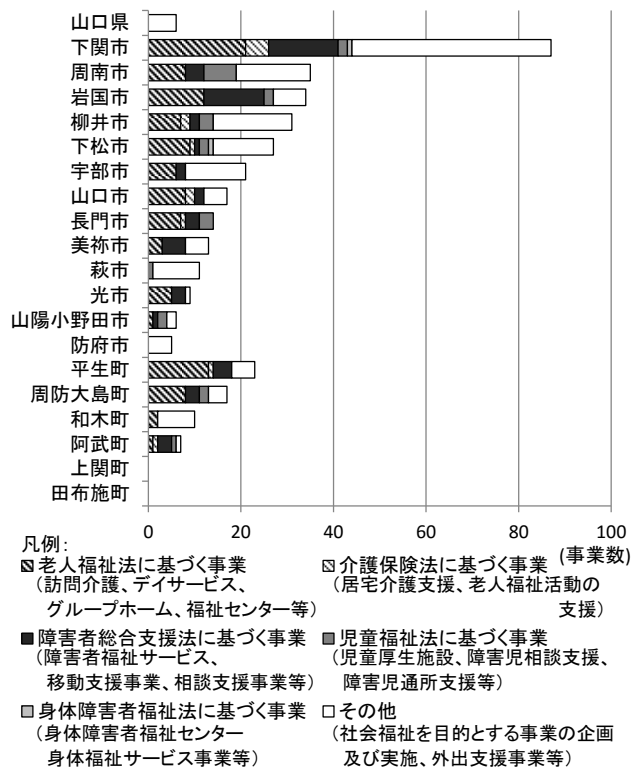


図2 市町村別社協の事業内容

多様化する福祉ニーズに対応するため、贅沢福祉サービスの展開を打ち出している。この頃から事業や施設運営のみの運動体の社協だけでなく、直接サービスを提供する事業型の社協としての役割も期待されるようになる。1983年には市町村社協の地域福祉推進の立場の強化と国民に存在をアピールするため、市町村社協が規定された。

1990年代には社会福祉事業の企画・実地が追加される等社会福祉へ力を入れるようになる。1993年にはふれあいネットワークプラン21が制定され、事業型社協をより推進するようになる。2000年に社会福祉ほうが成立し、社協は市域福祉の推進における中心的な役割を持つ組織として位置づけられ、現在に至る。

4. 山口県の社協の事業内容

4.1 社協の全体の事内容

山口県の社協の事業内容を図1に示す。社協は高齢者福祉を行う法人が多く、全体の37%を占め、介護保険法に基づく事業が34%と最も高い。その中でも、訪問介護事業が最も多く、デイサービス施設24施設とは全体の

表1 老人福祉法に基づく事業に関する運営施設一覧

自治体名	施設種類	施設数	開設年	定員(人)	運営形態
下関市	デイサービス	2	1997・2001	10・20	市からの委託
	デイサービス	2	2002・2004	10・15	独自で整備・運営
	グループホーム	2	2005・2005	9・9	独自で整備・運営
	小規模多機能	1	2007	25	独自で整備・運営
岩国市	デイサービス	2	1967・1991	40・10	市からの委託
柳井市	デイサービス	1	2000	10	市からの委託
宇部市	デイサービス	1	1991	25	市からの委託
	デイサービス	1	2006	15	独自で整備・運営
長門市	デイサービス	1	1993	30	市と共同で整備
	デイサービス	1	2005	14	市からの委託
	デイサービス	1	2015	14	独自で整備・運営
光市	小規模多機能	1	2013	25	独自で整備・運営
	デイサービス	1	2002	7	市からの委託
平生町	デイサービス	1	2008	10	独自で整備・運営
	デイサービス	1	1993・2003	25・30	市からの委託
周防大島町	デイサービス	1	2010	10	独自で整備・運営
	グループホーム	1	2000	9	独自で整備・運営
美祢市	デイサービス	6	1995・1995	10・10	町からの委託
	デイサービス	6	1997・1998	24・10	町からの委託
	デイサービス	6	1998・1999	10・20	町からの委託
美祢市	小規模多機能	1	2011	25	独自で整備・運営

6%程度である。次に障害者総合支援法に基づく事業が15%と高く、障害者福祉サービスが最も多い。児童福祉法に基づく事業は6%を占め、児童厚生施設が多い。身体障害者福祉法に基づく事業は0.5%と低く、身体障害者福祉センター、身体福祉サービス事業の2事業のみである。その他は社会福祉への支援事業が多い。

次に市町村別の社協の事業内容を図2に示す。事業数は下関市で最も多く、訪問介護事業、デイサービス施設等の運営や障害者福祉サービス事業、移動支援事業等も行っており、高齢者福祉及び障害者福祉に特化した法人である。次に周南市で事業数が多く、児童厚生施設が最も多く児童福祉に特化した法人である。岩国市と美祢市は障害者福祉サービス事業、移動支援事業が多く、障害者福祉に特化した法人である。下松市と山口市は訪問介護事業等が多く、高齢者福祉に特化した法人である。柳井市、宇部市、長門市、光市、平生町、周防大島町は訪問介護事業やデイサービス施設の運営を行っており、高齢者福祉に特化した法人である。山陽小野田市と和木町は事業数が6と少ない。また、萩市は高齢者福祉を全く行っていない。これは社会福祉事業団が高齢者福祉を行っているためである^{注2)}。阿武町と防府市においても社会福祉法人が高齢者福祉を行っているため、社協は高齢者福祉を行っていない^{注3)}。上関町、田布施町では組織はあるものの、事業は行っていない。

4.2 社協の運営する施設の概要

ここでは特に増加している高齢者福祉施設に着目する。運営施設一覧を表1に示す。岩国市、柳井市、周防大島町は全て自治体に委託されデイサービス施設の運営を行っている。宇部市と光市は自治体に委託されデイサービス1施設の運営を行っており、1施設は独自で施設整備、運営を行っている。下関市はデイサービス施設だけでなく、グループホームや小規模多機能施設の運営も行っており、デイサービス2施設以外全てで独自で整備、運営

表 2 社協が運営するデイサービス施設の概要

自治体	下関市				岩国市		柳井市	宇部市		長門市		
	施設A	施設B	施設C	施設D	施設E	施設F	施設G	施設H	施設I	施設J	施設K	施設L
開設経緯	住民の要望により、認知症対応の在宅老所から始める、保育園を活用	住民の要望により公民館を使った出張サービスから始める、保育園を活用	高齢化が進む中、サービス拠点施設形成を目指す開設、民家を活用	住民の要望により開設、民家を活用	住民の要望により開設、他法人が運営する養護老人ホームに併設	高齢化が進む中、市とれあいデイ事業を始める	住民の要望により開設	高齢化が進む中、市が施設の必要性を感じ福祉センターに併設し開設	認知症に寄り添える介護がしたいという社会福祉協議会の想いにより開設	福祉センターを設立する際にデイサービスも併設	旧町の保健福祉センターを設立する際にデイサービスも併設	住民の要望により開設、商店を活用
土地の所有	市	市	個人	個人	市	市	市	市	個人	市	市	個人
建物の所有	市	市	個人	個人	市	市	市	市	個人	市・社協	市	個人
構造	RC造平屋	RC造平屋	木造平屋	木造2階建て	RC造平屋	RC造2階建て	RC造平屋	RC造2階建て	木造2階建て	RC造3階建て	RC造平屋	RC造3階建て
延床面積(m ²)	406.0	297.7	235.16	315.4	不明	593.54	264.98	196.98	不明	360.15	294.0	173.17
開設時期	1997.4	2001.4	2002.8	2004.1	1967.3	1991.6	2000.4	1991.4	2006.5	1993.3	2005.2	2015.2
営業日	月～土	月～金	日～月	月～土	月～金	月～金	月～金	日～金	月～土	月～土	月～土	月・火・木・金・日
営業時間	9:30～16:00	0:00～15:30	9:30～16:00	9:30～15:30	9:50～16:05	0:00～15:15	9:00～15:30	9:00～16:00	9:15～16:15	9:15～15:50	9:15～15:50	9:15～15:50
定員(人)	10	20	10	15	10	40	10	25	15	30	14	14
職員数(人)	6	8	8	9	5	21	7	11	7	15	10	6

光市		平生町			周防大島町					
施設M	施設N	施設O	施設P	施設Q	施設R	施設S	施設T	施設U	施設V	施設W
福祉センターを設立する際にデイサービスも併設、実績はない	住民から民家贈与をきっかけに開設	福祉センターを設立する際にデイサービスも併設	増加する施設の需要に対応するため開設、保育園を活用	住民の民家贈与をきっかけに認知症対応の施設をつくらうと考え開設	高齢化が進む中、自治体が施設の必要性を感じ、合併特例債を活用して開設					
市	社協	町	町	社協	町					
市	社協	町	町	社協	町					
RC造平屋	木造平屋	RC造3階建て	RC造2階建て	木造平屋	RC造平屋	RC造平屋	RC造平屋	RC造平屋	RC造平屋	RC造平屋
不明	93.07	660.0	134.06	82.28						
2002.9	2008.4	1993.4	2003.5	2010.4	1995	1995	1997	1998	1998	1999
火・木	月～金	月～土	月～土	月～土	月・土	火・水・金・日	月～金	月・水～金	月～金	月～土
不明	9:00～16:00	9:00～16:45	9:00～16:45	9:00～16:45	9:00～16:00	9:00～16:00	9:00～16:00	9:00～16:00	9:00～16:00	9:00～16:00
7	10	25	30	10	10	10	24	10	10	20
4	6	14	12	4	12		9	6	6	6

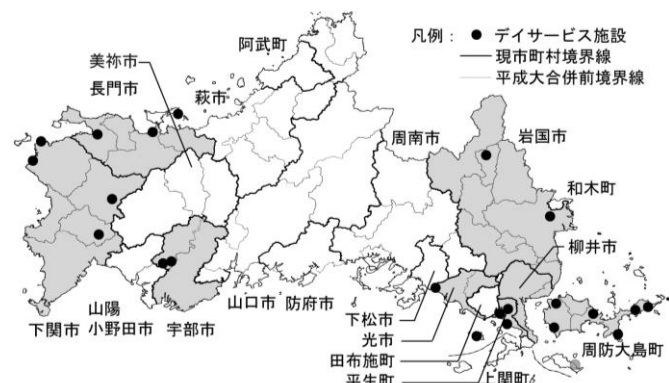


図 3 デイサービス施設配置図

どちらも保育園を活用した施設で、住民の要望により開設している。施設 B、C は住民の要望により社協独自で施設を整備している。どちらも民家を活用した施設で、民家を探し所有者と交渉し、賃貸契約を結んで開設した。定員は 10 名、15 名で、デイサービスとしてだけでなく住民の相談場所等地域の拠点としての機能も果たしている。岩国市でも施設は平成の大合併前に整備され、それぞれ自治体の所有である。施設 D は市の独自の事業であるふれあいデイ事業を市から委託され施設を開設し、2000 年以降は介護保険制度に移行している。施設 E は旧町に社会福祉法人が運営する養護老人ホームを新設する際に併設する形で開設している。

行っている。長門市は自治体に委託されデイサービス 1 施設の運営を行っており、1 施設は市と社協共同で整備し、1 施設は独自で整備、運営を行っている。また、小規模多機能施設も独自で整備、運営を行っている。平生町は自治体に委託されデイサービス 1 施設の運営を行っており、1 施設を独自で整備、運営を行っている。美祢市では小規模多機能施設を独自で整備、運営を行っている。

4.3 社協が運営するデイサービス施設概要

ここからはデイサービス施設に着目する。8 法人が運営するデイサービス施設の概要を表 2、施設配置図を図 3 に示す。下関市ではデイサービス施設は全て平成の大合併前に各旧町で整備され、施設 A、B は自治体の所有である。

柳井市は住民の要望と民間の参入が困難なため、自治体が離島に整備している。宇部市は平成の大合併前に 1 施設、合併後に 1 施設を旧町に整備されている。施設 H は自治体所有の福祉センター内に整備された。施設 I は施設 H の利用人数が増加する中、認知症の利用者に寄り添える介護を行いたいという社協の想いから、民家を住民の協力を得て探し、所有者と賃貸契約を結び開設した。長門市は平成の大合併前に 2 施設、合併後に 1 施設整備されている。施設 J は施設 H 同様福祉センター内に整備された。土地は市のものであるが、建物は社協の財源も含まれている。1994 年 10 月から障害者デイサービスも開始したが、2 年前に廃止され、現在は高齢者デイサービ

スのみである。施設 K は合併特例債を活用して自治体が整備している。毎週月、木曜日は認知症対応型デイサービス、火、水、金、土曜日は一般型の小規模デイサービスとしてサービスを提供している点は特徴である。施設 L は地区の住民に対しアンケート調査を行い、要望の高かったため施設を整備している。住民の紹介により所有者と賃貸契約を結び、廃業した商店として開設した。財源は補助金と社協である。光市では平成の大合併前に 1 施設、合併後に 1 施設整備されている。施設 M は離島にあり、福祉センターを設立する際、デイサービス施設も必要と考え自治体が整備している。一方で、デイサービス施設としては一度も機能しておらず、老人クラブ等の使用のみである。施設 N は自宅を高齢者施設として活用して欲しいという住民の申し出をきっかけに施設が開設された。

平生町では 2 施設は自治体が整備し、運営を社協に委託する形で整備されている。施設 O は福祉センター内に併設され、施設 P は保育園を活用した施設である。施設 Q は住民の民家贈与をきっかけに認知症のための施設をつくりたいという考えから開設された。周防大島町では平成の大合併前に 3 自治体で合併特例債を活用し施設が整備されている。全ての施設の所有は自治体である。施設 T、W は生活支援ハウス、訪問介護が併設した定員が 20 名程度の中規模の施設である。周防大島町社会福祉協議会に関してはすでに調査済みである^{注4)}。

6. まとめ

本研究は社協に着目し、変遷と事業内容及び社協が運営するデイサービス施設の概要を明らかにした。得られた知見は以下の通りである。

- 1) 社協は 1950 年に設立され、民間の組織として社会福祉の推進に貢献している組織である。山口県内の社協は高齢者福祉に関する事業を行う法人が多く、訪問介護等の老人福祉法に基づく事業が 34% と最も高い。
- 2) 最近増加傾向にあるデイサービスに着目すると、8 法人が 24 施設の運営を行っている。2000 年以前に整備された施設は全て土地及び建物を自治体が所有する点が特徴であり、2000 年以降に整備された施設の大半は個人又は社協が所有している。よって、独自運営方式である社協は 2000 年以降住民の要望により、民家等を活用し独自で施設整備をしていることが考えられる。また、施設は平成の大合併前の旧町村に多く整備されている点も特徴である。

以上より、社協は社会福祉を推進する役割を持つが、

高齢者福祉を中心に事業を行う法人が多いことが分かる。今回はその中で、最近増加傾向にあるデイサービス施設に着目した。2000 年以前民間の法人がなかったため、社会福祉法人同様自治体が整備したデイサービス施設や訪問介護支援センターを運営する組織であった。2000 年以降は民間の法人が参入しない地域において住民の要望を受け、独自で施設整備を進めている。よって、民間の法人の参入が少ない地域では社協の役割が大きいと考えられる。また、民家を活用した施設が多いことから、民家を活用したデイサービス施設は施設整備を進める上で有効な手段と考えられる。

謝辞

本研究は日本学術振興会科学研究費(25289210)を受けたものである。

注釈

- 1) 1955 年時点では郡で 94.6%、市で 93.8%、区で 94.4%、町村で 82.2%が社協を設立していた。
- 2) 萩市では社会福祉事業団が高齢者福祉を 20 事業行っている。詳細については文 7 を参照されたい。
- 3) 阿武町では 1 社会福祉法人が全ての高齢者施設の運営及び整備を行う特徴的な自治体である。詳細については文 2 を参照されたい。防府市においても 2000 年以前から社会福祉法人が 7 法人参入し、高齢者施設の整備・運営を行っている。
- 4) 周防大島町社会福祉協議会では全ての施設が合併特例債により 2000 年以前に 6 施設が整備されている点が特徴であり、利用者属性、利用圏及び送迎時間についても調査を行っている。詳細については文 8 を参照されたい。

参考文献

- 1) 松永俊文：地域福祉と社会福祉協議会 50 年の軌跡，福岡女子学院大学紀要，人間関係学部編 4，pp. 55-66，2003. 3
- 2) 立松麻子他 5 名：社会福祉協議会による毎日型配食サービスについて，日本建築学会大会学術講演梗概集，pp. 163-64，2004. 8
- 3) 松尾誠治郎：社会福祉協議会における地域福祉活動計画についての考察，久留米大学産業経済研究，第 44 巻，pp. 103-127，2004. 3
- 4) 小川裕子：デイサービスセンターの地域整備に関する研究 静岡県の事例から，日本建築学会計画系論文集，No. 478，pp. 89-98，1995. 12
- 5) 中園真人他 4 名：高齢者通所介護施設の利用圏構成と施設利用水準，日本建築学会技術報告集，第 19 巻 第 43 号，pp. 1139-1142，2013. 10
- 6) 山田あすか・佐藤栄治：小規模高齢者介護施設の運営様態と介護ニーズの地域差に関する研究，日本建築学会計画系論文集，No. 633，pp. 2355-2363，2008. 11
- 7) 三島幸子他 5 名：社会福祉事業団による高齢者福祉事業の取り組み，日本建築学会中国支部研究報告集，第 38 巻，pp. 505-508，2015. 3
- 8) 大橋彩織他 5 名：社会福祉協議会によるデイサービス施設の利用圏と送迎体制，日本建築学会中国支部研究報告集，第 38 巻，pp. 521-524，2015. 3

* 山口大学大学院理工学研究科 博士後期課程

** 山口大学工学部感性デザイン工学科 学部生

*** 山口大学大学院理工学研究科 教授・工博

**** 山口大学大学院理工学研究科 博士前期課程

***** 山口大学大学院理工学研究科 講師・博士(工学)

***** 筑波大学システム情報系 助教・博士(工学)

* Doctoral Course, Graduate School of Science and Eng., Yamaguchi Univ.

** Undergraduate, Dep. of KANSEI Design Eng., Faculty of Eng., Yamaguchi Univ.

*** Professor, Yamaguchi Univ., Dr.Eng.

**** Graduate Student, Graduate School of Science and Eng., Yamaguchi Univ.

***** Lecturer, Graduate School of Science and Eng., Yamaguchi Univ.

***** Assistant Professors, Faculty of Eng., Info. and Systems, Univ. of Tsukuba Dr. Eng.