

## 萩市におけるデイサービス施設の整備状況

萩市における社会福祉事業団を主体としたデイサービス施設の整備プロセス その1

デイサービス施設 整備プロセス 社会福祉法人  
社会福祉事業団

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

## 1. はじめに

日本の総務省が公表した2013年度の人口動態調査によれば、日本の人口は21万7,000人減少し、高齢化率は25%を超え、世界に類の無いスピードで少子高齢化が進行している。大都市圏が人口規模を維持し高齢化の進行が緩やかであるのに対し、地方では生産年齢層を中心に人口が減少し、加速度的に高齢化が進行しており、少子高齢化への対策を早急にとる必要がある。特に、支え手が減る中で増大する高齢者の医療・福祉需要に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。また、国も2000年に介護保険を導入し、高まる高齢者福祉の需要に応えるため、医療・福祉サービスの提供を医療法人や社会福祉法人だけではなくNPO法人や営利法人に開放し、多様な運営主体をサービス提供に参画させることにより、施設の量的拡充を目指している。しかし、高齢者が一定地域に高密度に居住し需要が集中する都市部では医療法人や営利法人が介護保険事業に参入し高齢者福祉施設の量的拡充が進む一方、需要が拡散し利用圏が広域になる過疎地域においては営利法人の参入は少なく、今後も施設整備が進みにくいことが予想され、高齢化が最も進行した過疎地域で施設整備が進み難い現状となっている。

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、最適配置計画の検討・提案等を行った研究<sup>1-4)</sup>や、需要の特性を明らかにした研究成果<sup>5)</sup>等がある。

以上の背景より、本研究では少子高齢化が進んでいる典型的な地方都市である山口県萩市を調査対象に、市域全域における高齢者通所介護施設の整備プロセスを明らかにし、今後の過疎地域での施設整備を進める際の基礎的知見を得ることを目的とする。

## 2. 研究の方法

本研究では以下の2点の調査手法を用い研究を進めた。

## ① 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)及び萩市社会福祉課(要正式名称に変更)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、市

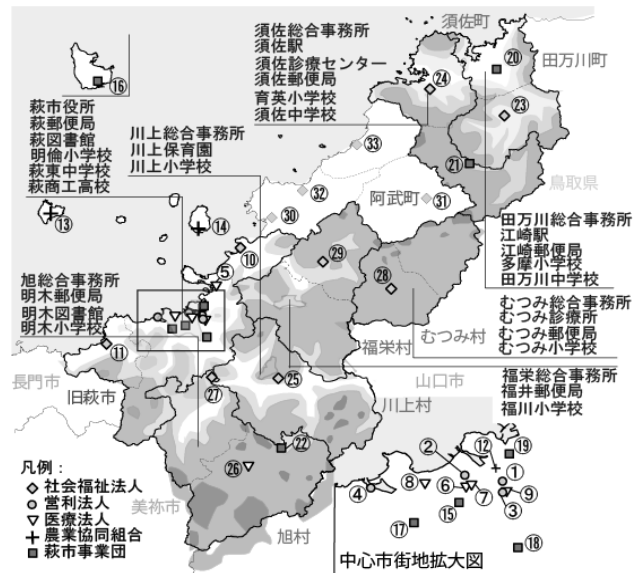


図1 対象地域の空間特性と主要施設

域全域の通所介護施設の整備プロセスを把握した。

## ② 悉皆踏査調査

①で得られた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位置を特定し施設外観を写真撮影した。

## 3. 萩市の概要

## 3.1 萩市の概要

山口県萩市は山口県の北部、日本海に面する典型的な地方都市である(図1)。2005年に旧市を中心に川上村・田万川町・むつみ村・須佐町・旭村・福栄村の1市6町村が合併し現在の萩市となっている。合併前の人口規模は旧市が46,000人であったのに対し、旧郡部の人口規模は各1,000~4,000人しかなく、旧市が周辺の旧郡部を吸収した都市構造となっている。萩市の中心部は日本有数の規模を誇るデルタ地帯に発展し、市役所を中心として、小中高等学校、図書館等の公共施設や、郵便局・農協、民間医療施設、商業施設等が集積立地し、全市の中心地区として機能している。旧郡部の中心集落では、旧町村役場を利用した市の出張所、郵便局、診療所、小・中学校などが立地しており、行政・教育・福祉サービスを地域

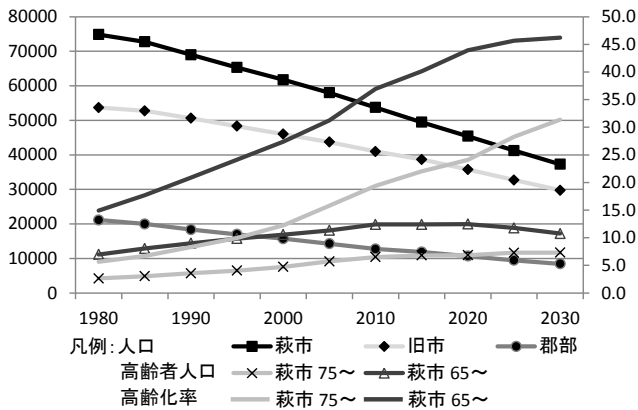


図2 萩市の人口と高齢化率の推移

住民に提供する拠点となっている。しかし、合併により市域は拡大し中山間地域と有人の離島を抱えるため、高齢者介護施設をいかに整備していくかが地域の大きな課題となっている。

### 3.2 人口推移と高齢化の動向

萩市の人口と高齢化率の推移を示す(図2)。現萩市の中心である旧市においても1980年以降一貫して人口は減少し続けており、1980年には74,800人であった人口が2010年には53,700人となっており、30年間で人口が約30%も減少している。旧郡部ではこの傾向は更に顕著で21,100人(1980)であった人口が12,700人(2010)となっており約40%も人口が減少している。人口が減少する一方で高齢化率は増加を続けており、1980年では15%であった高齢化率が2010年には約35%となっており、30年間で急速に高齢化が進行している。全人口は減少しているにもかかわらず高齢者人口は増加し続けていることから、萩市では生産年齢人口が他都市に流出し高齢者が地域に残ったため急速な高齢化が進行したと考えられる。今後もこの傾向は続くとして推計されており、2030年には高齢化率が46%を上回ると予測されている地域である。

## 4. 萩市における福祉施設整備プロセス

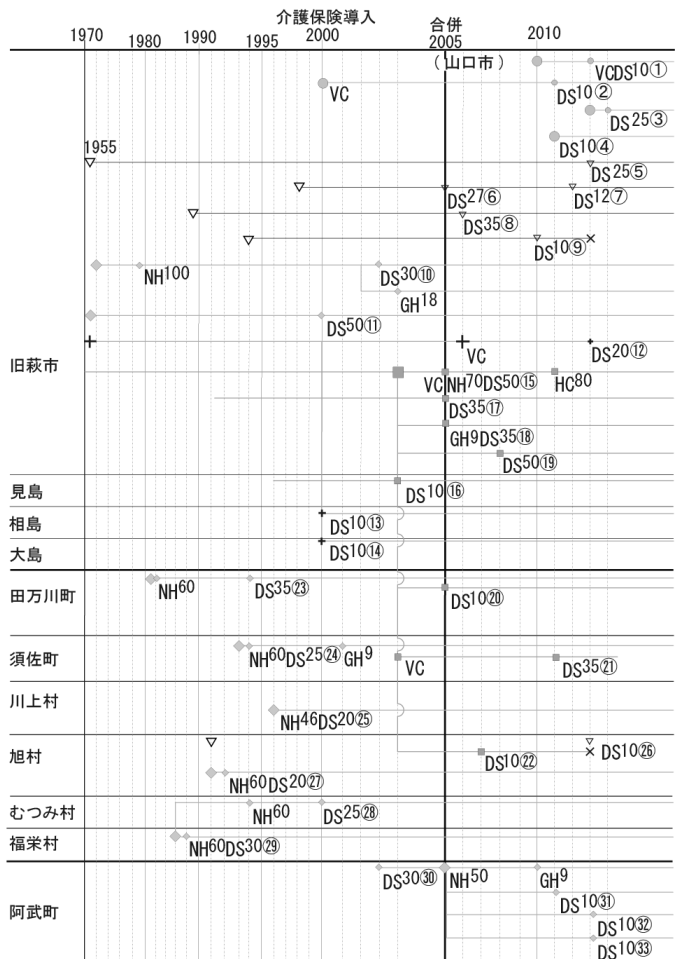
### 4.1 介護保険導入前(～2000)

萩市の運営主体ごとの施設数の変化を表1に、整備プロセスを図3に示す。介護保険導入以前、各市町村に1ヶ所特別養護老人ホーム(以下特養)を整備することから現萩市の高齢者介護施設整備が進められる。1981年に田万川町、1983年には旧市、1989年には福栄村、1991年には旭村、1994年にはむつみ村と須佐町、1996年には川上町と旧市町村に1ヶ所ずつ入所型高齢者介護施設が先行する形で施設が整備されていった。その後、高まる地域の福祉需要に対応するため特養にデイサービス施設を併設させ、特養を運営する社会福祉法人がデイサービスを提供するという形でデイサービス施設の整備は進んでいた。既に大規模な入所型施設を有していることから、施設の一部空間を利用してデイサービス施設を提供している特養併設型の施設形態がほとんどである。悉皆調査によ

表1 運営主体ごとの施設数の変化

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	合計
社会福祉法人		1	2	1	3			8
社会福祉事業団			1	2	1	4		8
医療法人					1	2	3	6
営利法人							4	4
農業協同組合					2		1	3
合計	0	1	3	3	7	6	9	29

注)社会福祉事業団については従前の開設年を示している。



凡例1 DS: デイサービス NH: 特養 VC: 訪問介護 GH: グループホーム HC: 老人保健施設  
 凡例2 ◆: 社会福祉法人 □: 社会福祉事業団 ●: 営利法人  
 ▽: 医療法人 +: 農業協同組合 ◆: 社会福祉協議会  
 注1) ○印内の番号は施設番号を示す。  
 注2) ⑨2013年に事業を廃止。  
 注3) ⑫2013年に事業団から医療法人に引き継ぎ。

図3 萩市の整備プロセス

り得られた特養併設型の典型事例の建物外観写真を図4aに示す。

旧郡部では、特養を運営する社会福祉法人が運営母体となり、介護保険導入前から特養併設型でデイサービス施設が整備されたのに対し、旧市では特養を運営していた山口県社会福祉事業団が特養併設型のデイサービス施設の運営に積極的でなかったため、デイサービス施設の整備は進まなかった。その中で、旧市では市所有の空き店舗の活用について議論され、高齢者デイサービスへの活用が決定し、整備は市が行い運営を社会福祉協議会へ委託する形で1990年に初めてデイサービス施設が開設

表2 運営主体ごとの施設の建築形態

	新設	民家改修	その他建物改修	公共施設一部賃賃	合計
社会福祉法人	7		1		8
社会福祉事業団	5	2	1		8
医療法人	3	2	1		6
営利法人	1	2	1		4
農業協同組合			1	2	3
合計	16	6	5	2	29

注)その他は旧町役場、料亭、ホテル、デイサービスの居抜き、農業協同組合の遊休資産である。

された。その後諸島部で住民から入所も可能な高齢者福祉施設整備の要望があり、市が整備し運営を地区社会福祉協議会へ委託する形でデイサービス施設が開設された。

#### 4.2 介護保険導入後(2000~2004)

その後諸島部では住民から高齢者介護施設整備の要望があり、地区社会福祉協議会により1ヶ所で実験的に公民館の1室を借りて介護予防である1次予防事業を開始した。その後、農業協同組合(以下:農協)が介護職員養成の研修を行い、介護職員を島内で確保することが可能になったため、2000年に公民館の1室とコミュニティセンターの1階を借りて2ヶ所デイサービスが整備され、運営は農協に委託された(図4c)。よって3島全てに1箇所ずつ施設整備されている。

また、旧市では2000年に旧役場を活用したデイサービス施設が社会福祉法人により開設され(図4b)、その後特養併設型のデイサービス施設が2003年に整備された。しかし、旧郡部に比べ人口規模が大きい旧市の中心部では施設整備が進まず、デイサービスを必要とする高齢者人口も多いため、市が施設を整備し運営を社会福祉協議会に委託する手法で旧市内の高齢者通所介護施設を整備していくこととなる。しかし、本来、社会福祉協議会は子育て・障害者福祉・高齢者福祉・まちづくり・地域コミュニティ活動など地域福祉全般を活動目的とする社会福祉法人であり、要介護高齢者に介護サービスを提供することを主目的とした組織ではない。そのため、施設を市が整備し社会福祉協議会が運営する形では、離島部にデイサービス施設が整備され、旧市内に入所・訪問・通所介護サービスを提供する大規模複合型の高齢者介護施設が整備されるなど一定の成果は見られたものの、高齢者介護施設の量的整備は進まなかった。

#### 4.3 事業団設立後(2004~2010年)

旧市内において急速に高齢者介護施設の整備が進んだのは、萩市社会福祉事業団が設立された2004年以降である。萩市社会福祉事業団は萩市長が理事長を務める高齢者介護施設を運営することを目的とした社会福祉法人である。施設整備を担う市の首長が施設運営を担う社会福祉事業団の理事長を兼ねるため、施設整備・運営に行政の意向が強く反映され、旧市内の急速な施設整備につながっている。また、社会福祉協議会が運営していた高齢者介護施設の大部分は社会福祉事業団に引き継がれ運営

社会福祉法人		農業協同組合
1992.10 開設	2000.4 開設	2000.4 開設
定員 20名	定員 50名	定員 10名
		
特別養護老人ホームに併設する新設された施設で公設民営型である	旧役場の一部を活用して開設された公設民営型の施設である	島でコミュニティセンターを貸し切って週2回開設している
a 施設 ⑰	b 施設 ⑬	c 施設 ⑪
医療法人	営利法人	農業協同組合
2005.7 開設	2013.4 開設	2013.3 開設
定員 27名	定員 20名	定員 20名
		
病院と別敷地で民家を活用した施設で、他に1施設運営している	元々医療法人が運営していたが撤退し、営利法人が活用している	JAの支所を活用し整備され、第1次介護予防と合同で行われる
d 施設 ⑥	e 施設 ③	f 施設 ⑫

図4 施設の概要及び外観写真

されている。2005年の市町村合併以後、社会福祉事業団は旧郡部においても施設運営を行っており、デイサービス施設5施設、グループホーム1施設が開設された。以上より、社会福祉事業団が施設運営の中心的役割を果たしていることが萩市の高齢者介護施設整備・運営の大きな特徴となっている。

#### 4.4 医療法人及び営利法人の参入(2010年~)

2000年の介護保険導入から2004年の社会福祉事業団の設立と2005年の市町村合併を経て2010年までの約10年間、社会福祉事業団を中心に旧市において急速に施設整備が進んだが、2010年以降、旧市を中心に医療法人や営利法人の介護事業への参入が増加している。医療法人と営利法人は事業採算性を重視し介護事業に参入しているため、高齢者が集住しており狭い範囲で定員を満たしやすい旧市中心部に施設を開設させる事例が大多数であり、旧郡部に進出した事例は旭村で社会福祉事業団より施設運営を引き継いだ医療法人1事例のみとなっている。民家を活用した施設も数箇所あり(図4d)、以前医療法人がデイサービス施設をしていた施設をそのまま活用し、営利法人が新たに開設する事例もある(図4e)。また、島2ヶ所運営を行っている農協が遊休資産の活用と組合員の福祉の向上を目的に介護事業に参入している(図4f)。以上により、施設整備水準はさらに向上していることが分かる。

### 5. 整備水準評価

旧市、郡部の4時期区分別充足度を表3に示す。郡部では2000年以前に社会福祉法人により、特養併設型のデ

表3 整備水準

	旧市	旧郡部			旧市	旧郡部		
		高齢者人口 (75歳以上) (人)	定員 (人)	充足度 (人/千人)		高齢者人口 (75歳以上) (人)	定員 (人)	充足度 (人/千人)
2000年		4912	45	9.2	2663	190	71.3	
2004年		5739	115	20.0	3083	190	61.6	
2010年		8823	334	37.9	3828	215	56.2	
2013年			404	45.8		215	56.2	

注)高齢者人口は国勢調査を使用したため2004年は2005年の人口、2013年は2010年の人口を使用している

イサービス施設が整備され、定員も25~30名と中規模が多いことから2000年時点での充足率は71.3(人/千人)と高い水準である。一方で、その後は社会福祉事業団により2施設しか増加していないため、充足度は2004年が61.6(人/千人)、2010年は56.2(人/千人)と高齢者の人口増加により減少傾向にあるが、もともとの整備水準が高いため、2013年も56.2(人/千人)比較的高い<sup>注1)</sup>。

旧市では2000年時点ではデイサービス施設は2ヶ所のみのため、充足度は9.2(人/千人)と低い水準となっている。また、2004年では4施設増加し充足度は20.0(人/千人)と増加したが、まだ低い水準である。その後社会福祉事業団が設立された2004年以降は多くの施設が整備されたため、高齢者人口は5739人から8823人と1.5倍増加したが、2010年時点の充足度は37.9(人/千人)と2倍近くになっており、整備水準が著しく向上したと言える。その後も医療法人及び営利法人の参入により、2013年時点の充足度は45.8(人/千人)とまだ整備水準は低いが、さらに向上している。

以上から、郡部では2000年以前より社会福祉法人によりデイサービス施設が整備され、高い水準を保っているのに対し、旧市では施設整備は2000年では進んでおらず、社会福祉事業団の参入が整備水準の向上に著しく貢献していると言える。

## 6. まとめ

本論文では、人口減少が進む典型的な地方都市の萩市を事例に施設整備プロセスについて詳細な分析を行った。得られた知見は以下の通りである。

- 1) 2000年以前は旧郡部では介護保険導入以前より社会福祉法人により特養が運営されており、特養に併設する形で早くからデイサービス施設が整備される一方、旧市ではデイサービス施設の整備は進まなかった。
- 2) 旧市では2004年に萩市社会福祉事業団が設立されて以降、急速に施設整備が進んでおり、社会福祉事業団が中心的役割を果たしていたが、2010年以降は医療法人・営利法人のデイサービス事業への参入に

より施設整備が進んでいる。しかし、医療法人・営利法人は事業参入にあたり事業採算性を重視するため人口が集中している旧市中心部に大多数が施設立地しており、初期コストを抑えるため民家改修型施設など多様な施設展開を見せている。

- 3) 充足度に関して郡部では2000年時点から社会福祉法人により整備が進んでいたため、高い水準である一方、旧市では社会福祉事業団が設立以前は20.0(人/千人)と低い水準であったが、設立後は37.9(人/千人)と向上しており、旧市の施設整備における社会福祉事業団の役割は大きいことが分かる。

## 謝辞

本研究では日本建築学会中国支部奨励研究助成費及び竹中育英会建築研究助成費を受けたものである。

## 注釈

- 1) 山口県の萩市以外の自治体の充足度を付表1に示す。郡部において2000年では他に70(人/千人)を超えた自治体は存在せず、高い水準であり、2010年でも宇部市、阿武町に続いて高く、整備水準は高いと判断した。

付表1 山口県自治体の整備水準

	2000		2010	
	旧市	郡部	旧市	郡部
下関市	12.8	13.6	53.6	56.1
宇部市	14.1	15.0	55.7	92.4
山口市	15.3	11.5	61.2	43.1
周南市	6.3	18.9	53.0	42.1
岩国市	11.3	20.8	41.3	34.6
防府市	8.3		58.2	
山陽小野田市	21.8	13.7	84.9	51.6
萩市	9.2	71.3	47.5	63.7
下松市	8.2		71.6	
長門市	9.2	7.2	24.9	36.9
柳井市	0.0	0.0	42.6	25.0
美祢市	18.1	12.6	31.3	47.3
周防大島町		20.5		43.3
田布施町		18.0		53.3
平生町		0.0		46.6
和木町		51.2		35.0
阿武町		44.8		63.3
上関町		0.0		14.9

## 参考文献

- 1) 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
- 2) 横田隆司: 高齢者福祉施設の適正配置計画へのDEAモデルの適用性の検討, 日本建築学会計画系論文集, No. 523, pp. 189-194, 1999. 9
- 3) 近藤光男・高橋啓一他 3名: 通所型高齢者福祉施設の評価と配置計画に関する研究, 都市計画学会学術研究論文集, Vol. 37, pp. 769-774, 2002. 10
- 4) 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
- 5) T.Hirasai et.al: Case Study on the Location Trend of Day Service Facilities in Yamaguchi Prefecture, Proceedings of 11th International Congress of Asian Planning Schools Association, pp.1781-1789, 2011.9

\* 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 講師・博士(工学)

\*\*\*\* 山口大学大学院理工学研究科 教授・工博

\*\*\*\*\* 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.

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

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

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