

社会福祉事業団による高齢者福祉事業の取り組み

一 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2ー

デイサービス施設 社会福祉事業団 開設経緯
事業内容

- 正会員 ○三島 幸子*
- 正会員 石橋 風砂**
- 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

その1では萩市の高齢者デイサービス施設の整備プロセスを整理し、社会福祉事業団の設立が整備水準向上に最も影響を与えていることを明らかにした。本論では社会福祉事業団に着目し、開設経緯及び事業内容を整理し、社会福祉事業団の役割を明らかにすることを目的としている。

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萩市社会福祉事業団へのヒアリング調査

社会福祉事業団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。

②山口県内の社会福祉事業団へのヒアリング調査

山口県内には萩市を除いた社会福祉事業団を持つ自治体が5自治体あり、開設経緯及び施設整備プロセスについてヒアリング調査を行い、全国の運営施設の事業内容の集計表の資料を収集した。

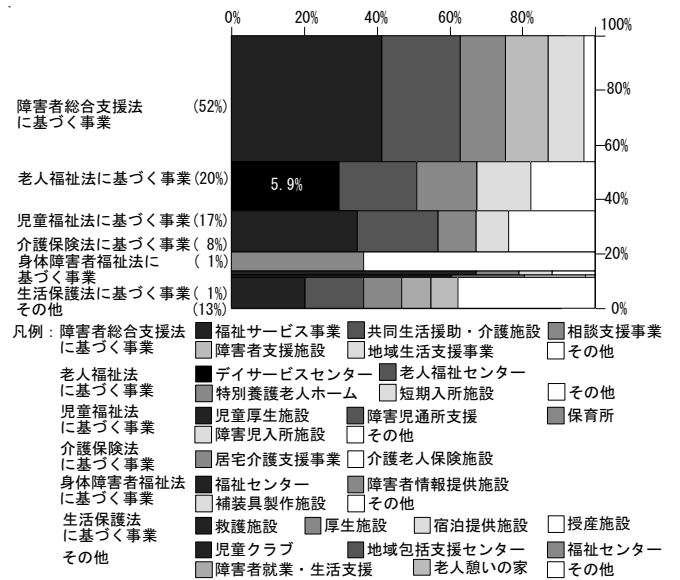


図1 全国の社会福祉事業団の運営施設の事業内訳

2. 社会福祉事業団

社会福祉事業団とは社会福祉法人の一つであり、昭和46年7月に通知された46通知を元にして都道府県や市が設立した組織であり、現在日本全国に116の社会福祉事業団が設立されている。理事長は原則として都道府県知事又は市長と定められているが、最近では民間から選出される傾向にある^{注1)}。社会福祉事業団は地方公共団体が設置した施設の受託経営に限るものであり、当時民間の社会福祉法人はまだ少なく、他に運営を任せる法人が存在しなかった都道府県や市が設立していた。

全国の社会福祉事業団の運営施設の事業内訳を図1に示す。障害者総合支援法に基づく事業が1516施設と最も多く、その中でも福祉サービス事業が41%、共同生活援助・介護施設が22%と多い。次いで老人福祉法が579施設と多く、その中でもデイサービスセンターが30%、老人福祉センターが21%と多い。また、児童福祉法に基づく事業が493施設と多く、その中でも児童厚生施設が35%、障害児通所支援が22%と多い。その他は児童クラブ、地域包括支援センター、福祉センター等が含まれる。デイサービス施設は全体の運営施設から見ると5.9%である。

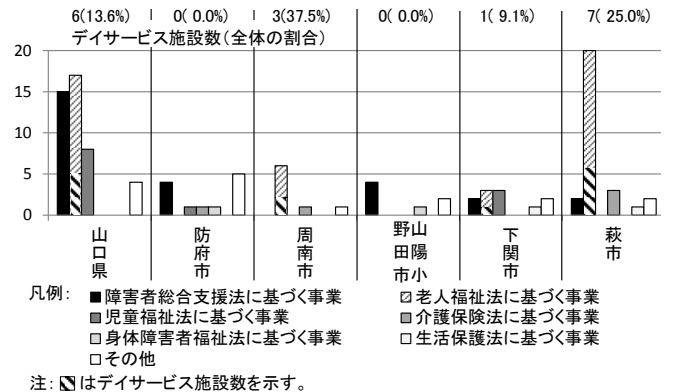


図2 山口県内の社会福祉事業団の運営施設の事業内訳

り、障害者施設が大半を占めていることが分かる。また、山口県内にも萩市を含めて6自治体が社会福祉事業団を設立している。その運営施設の事業内訳を図2に示す。山口県、下関市社会福祉事業団は児童福祉法に基づく施設運営のために設立され、障害者総合福祉法、老人福祉法、児童福祉法に基づく施設をバランスよく運営する法人である。防府市、山陽小野田市社会福祉事業

Development of an aged person welfare work by “Hagi Syakaifukusi Jigyoudan”
The Supply Process of Day Care Facilities for Elderly-people by Social Welfare Corporation “Hagi Syakaifukusi Jigyoudan” in Hagi City (Part 2)

MISHIMA Sachiko, ISHIBASHI Nagisa, OHASHI Saori, KOH Shoken, NAKAZONO Mahito, YAMAMOTO Sachiko

表 1 開設経緯と施設整備展開

年月	開設の経緯
1991.4	所有者が萩市が萩市に元料亭を提供する。その後、高齢者施設として活用することが決まり1990年に改修され、運営を社会福祉協議会に委託する形で翌年施設Aが開設。
1996.4	島民から福祉施設の要望が高まり、市が整備し社会福祉協議会に運営を委託する形で施設Dが開設。職員は萩市が委託していた保育園の職員を一部移動することで対応する。
2000.4	市民病院に併設して、特別養護老人ホーム、老人保健施設、在宅部門を併設する施設を検討していたが、当初特別養護老人ホームは県立特別養護老人ホームが整備されいたため許可が下りなかった。しかし、何度も県に交渉した結果許可が下り、市が整備し社会福祉協議会に運営を委託する形で施設Bが設立。
2004.2	社会福祉法人 萩市社会福祉事業団設立。
2004.4	2000.4から社会福祉法人 萩市社会福祉協議会に委託運営していた施設A・B・Dを引き続き萩市社会福祉事業団として事業を開始。施設Bに介護予防センターを併設し、介護予防事業を開始。
2004.7	施設Bの厨房改築。
2004.12	職員用駐車場整備。
2005.4	2004年にグループホームの必要性が求められたが、民間の法人がなく整備が進まなかった。翌年、市が整備し運営を委託する形で整備することが検討される中、県の施策としてのシルバーハウジング構想があり、県と市の連携事業として施設Eが開設。運営は社会福祉事業団に委託。
2005.6	当特別の法人で開設した通所介護施設は土曜日は休みであったため、職員が自宅で土曜日だけ宅老所開始。しかし、法人に無許可であったため、存続が難しくなる。その後事業団に声をかけられ入社し、宅老所の許可をもらい2年間続ける。2005年の萩市合併を期に施設を新たに開設する機会をもらい施設Fが開設。
2006.4	施設A・B・Dの指定管理者となる。
2007.4	地区に通所介護施設が無いことから民家を借り、改修して施設Gが開設。
2008.4	市は団地の建替えに伴いシルバーハウジングを検討し、市営住宅と福祉施設の合築を決め、社会福祉事業団に運営を委託し、施設H開設。
2011.4	町が設置・運営を行っていたが、人件費などの経費がかかり運営が難しくなったため、社会福祉事業団に運営委託を依頼。そこで、市から補助を受ける条件付きで施設の指定管理者となる。
2013.3	事業団が整備した施設Cが開設。
2013.9	地域の医療機関が通所介護施設を開設したいという要望を受け、施設Gの事業廃止。
2013.10	施設Aの居宅介護支援事業所が統合により事業廃止。

団は障害者総合福祉法に特化した法人であり、周南市、萩市は老人福祉法に特化した法人である。デイサービス施設を運営しているのは山口県、周南市、下関市、萩市であり、その中でも山口県、萩市社会福祉事業団では運営する施設数が多く、萩市社会福祉事業団はデイサービス施設を7施設しており最も多く、事業団全体が運営する施設の25%を占めている。前編より旧萩市(以下:旧市)内において社会福祉事業団の運営する施設数は多く、施設整備を進める上で多大な影響を与えていることが明らかとなっており、萩市の施設整備の大きな特徴である。

3. 萩市社会福祉事業団の設立経緯

介護保険導入を契機に、旧市内にはデイサービス施設がなかったため旧市は施設整備を進めようとした。しかし、旧市には高齢者介護福祉事業を目的とした社会福祉法人が存在しなかったため、旧市内で特別養護老人ホーム(以下:特養)を運営していた山口県社会福祉事業団にデイサービス施設併設の要望を出すを受け入れられなかった。旧市は介護保険導入以前から施設A(図3a)や施設D(図3d)などのデイサービス施設を整備しており、施設運営は旧萩市の社会福祉協議会に委託していた。そこで、施設整備は旧市が行い運営を社会福祉協議会に委託する形で施設整備を進めようとした。市の高齢者介護の拠点となる大型複合型施設B(図3b)が2000年に整備されるなどの一定の成果を見るが、その後、萩市社会福祉事業団

表 2 萩市社会福祉事業団の事業内容一覧

施設名	施設A			施設C		
	通所介護	介護予防	病後児保育	養護老人ホーム	ケアハウス	救護施設
構造	鉄骨2階建			RC造3階建		
延床面積(m ²)	416.8	35.7	30.1	8546.0		
開設時期	*2005.3	*2006.4	2000.4	2013.2		
主要室名	訓練室・食堂 静養室 事務室 トレーニングルーム 一般浴室 車いす用トイレ	訓練室 トイレ	居間 和室 トイレ	居室 食堂 談話室 一般浴室 特別浴室 車いす用トイレ	居室 食堂 訓練室 一般浴室 特別浴室 車いす用トイレ	居室 食堂 地域交流室 一般浴室 特別浴室 車いす用トイレ
営業日	月～金	月～金	月～土	日～土	日～土	日～土
営業時間	9:00～15:00	10:30～14:00	8:30～17:30	24時間	24時間	24時間
定員(人)	30	10	4	50	50	60
職員数(人)	14	1	3	23	28	23

施設B						
通所介護	通所リハビリ	特別養護老人ホーム	老人保健施設	訪問介護・訪問看護	居宅介護支援	
RC造3階建						
492.3	536.9	3329.7	3329.7	64.6		
*2005.3	*2005.3	*2004.4	*2005.3	*2004.4	*2004.4	
訓練室・食堂 静養室 事務室 一般・特別浴室 車椅子用トイレ	訓練室・食堂 静養室 事務室 リハビリテーション 一般・特別浴室	居室 食堂 談話室 一般浴室 特別浴室 車椅子用トイレ	居室 食堂 談話室 一般浴室 特別浴室 車椅子用トイレ	ヘルパー ステーション 訪問看護 ステーション	居宅介護支援 事業所	
日～土	月～土	日～土	日～土	月～金	月～金	
9:00～16:45	9:30～15:45	24時間	24時間	8:30～17:30	8:30～17:30	
50	30	50	80			
24	22	44	52	41	15	
施設D		施設E		施設F	施設G	
通所介護	生活支援ハウス	通所介護	グループホーム	通所介護	通所介護	
鉄骨造2階建		鉄骨造2階建		木造2階建	木造平屋	
349.9	272.2	571.5	695.6	175.6	135.7	
*2004.4		*2005.4		2005.6	2007.4	
訓練室・食堂 静養室 事務室 一般・特別浴室 車椅子用トイレ	居室 台所 集会スペース 一般浴室	訓練室・食堂 静養室 事務室 特別浴室 車椅子用トイレ	居室 居間・食堂 一般浴室 車椅子用トイレ	訓練室 食堂 静養室 事務室 一般浴室 車椅子用トイレ	訓練室 食堂 静養室 事務室 一般浴室	
月～金	日～土	日～土	日～土	日～土	月～土	
9:00～16:45	24時間	24時間	24時間	9:15～16:30	9:30～15:30	
10	10	35	18	10	10	
6	2	22	16	10	9	
施設H			施設I			
通所介護	生活支援ハウス	通所介護	生活支援ハウス	訪問介護	居宅介護支援	
RC造4階建			RC造2階建			
829.7	691.2	592.8	559.1	25.03	15.11	
2008.4			*2011.4			
訓練室・食堂 静養室 事務室 一般・特別浴室 車椅子用トイレ	居室 台所 集会スペース 一般浴室	訓練室・食堂 静養室 事務室 一般・特別浴室 車椅子用トイレ	居室 集会所 一般浴室	ヘルパー ステーション	居宅介護支援 事業所	
月～金	日～土	月～土	日～土	日～土	月～金	
9:00～16:45	24時間	9:00～16:45	24時間	24時間	8:30～17:30	
50	11	35	8			
16	3	10	2	4	2	

(以下:事業団)が設立されるまで高齢者介護施設整備は思うように進まなかった。社会福祉協議会の主たる業務は、高齢者福祉も含むが、子育て・障害者福祉・まちづくり・地域コミュニティ活動など「地域福祉全般の推進と向上」であり、高齢者介護施設運営が主目的ではない。今後整備する高齢者介護施設の運営を社会福祉協議会に委託した場合、高齢者福祉部門が他部門に比べ肥大化する恐れがあった。そこで、2004年に高齢者介護施設運営を社会福祉協議会から切り離し、施設運営を主目的とした事業団を設立した。尚、それまで社会福祉協議会が運営していた施設は事業団が引き継ぎ運営している。

事業団の理事長は市長が兼ねることから、社事業団設立以後、事業団が中心となり旧萩市の高齢者介護福祉施

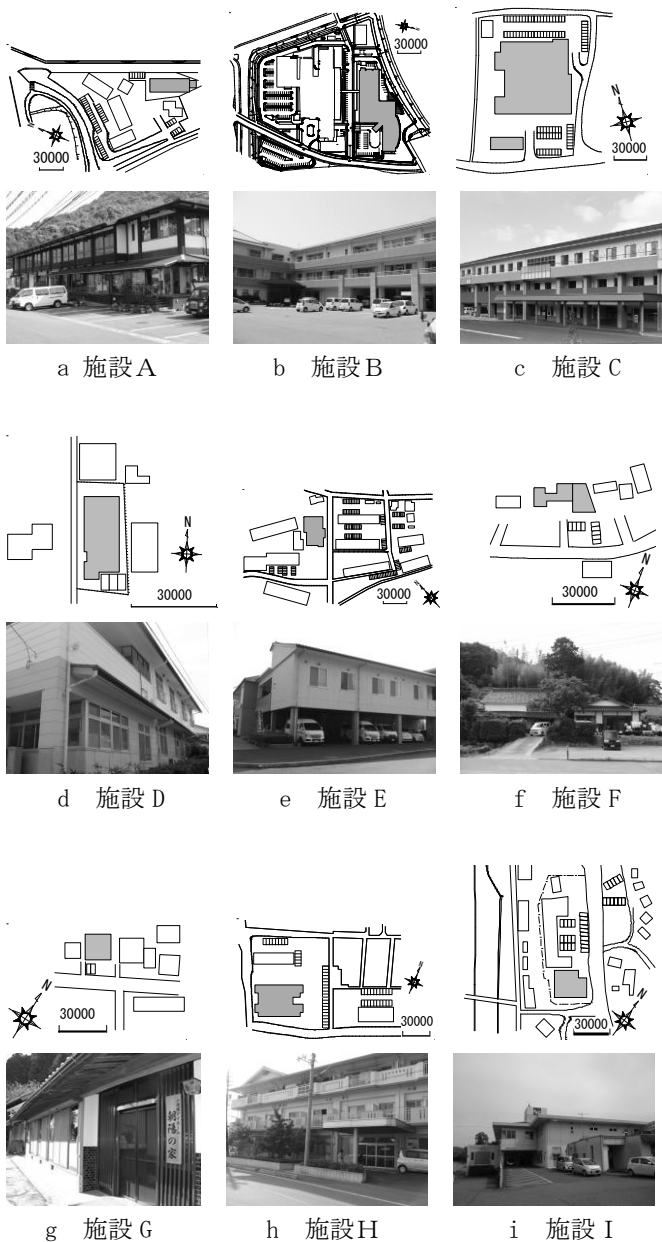


図3 施設配置図及び外観写真

設整備は急速に進むこととなる。2005年にグループホームとデイサービスの複合施設E(図3e)と民家改修型のデイサービス施設F(図3f)、2007年に民家改修型のデイサービス施設G(図3g)、2008年に高齢者向け住宅とデイサービスの複合施設H(写真8)が開設された。また、合併を契機に旧郡部でも施設運営を委託されるようになり、2011年には須佐町が設置した複合施設I(写真9)の施設運営を行っている。2013年には事業団が独自で特定生活介護施設C(写真3)を開設している。

4. 施設の開設経緯と事業内容

事業団の事業内容一覧を表2に示す。施設Aは萩市で最初に整備されたデイサービス施設であり、料亭であった建物を改修しデイサービス施設に転用している。所有

者が萩に建物を提供し、その後活用方法が議論され、高齢者福祉に寄与する方向が望ましいと判断され開設された。料亭は老人福祉センター、在宅介護支援センターに改修され、敷地内にはシルバーハウジングによる公営住宅、工芸・芸術の館も計画され、同時期に開設された。高齢者介護サービスだけではなく、病児後保育サービスを提供しているのが特徴である。デイサービスは定員30名で、1日25名程度が来所している。職員は12名で対応している。在宅介護支援センターは2013年4月に施設Aと統合し廃止されている。

施設Bは市民病院に併設新築され、事業団の本部も含め、1階にデイサービス施設、デイケア、訪問介護及び訪問看護事業所、居宅介護支援事業所、在宅介護支援センター、給食サービスステーションの在宅支援部門があり、2階には老人保健施設、3階には特別養護老人ホームがある大規模な施設である。当初特別養護老人ホームは旧萩市内にすでに整備されていたため、許可が降りず計画に入っていなかったが、市長や担当者が県に何度も要望し、国の景気対策に伴う特別措置として急速整備が認められ、現在の施設が開設した。デイサービス施設は365日運営されている点の特徴で、特別浴室も完備されているため、比較的介護度の高い利用者が多く来所している。定員は50名で、1日35名程度来所している。職員は15名で対応している。また、給食センターでは旧萩市内にある施設A・E・Hの昼食も調理され、各施設に配達されている。

施設Dは住民の要望で開設された施設である。島という地理条件のため民間の参入が見込め難い中、島の地区社会福祉協議会が運営していた保育園を転用し、職員を一部移動し、新規採用を行なうことで開設している。デイサービスは定員10名で、1日6名来所している。職員は6名で対応している。生活支援ハウスは調理も含め自力で生活できる人が対象のため、介護度の高い高齢者は利用できず、島外の施設Bのショートステイ等を利用する事例も見られる。

施設Eは政策課題としてグループホームが必要であるとの認識があり開設された施設である。当初は民間に委託して開設する予定であったが、委託する法人がなく、公設民営型で整備する方向となった。また、隣接する県営住宅に県の施策としてシルバーハウジング構想があり、県がシルバーハウジングを整備、市が福祉施設を整備することになった。認知症対応のデイサービスで365日開設している点の特徴である。定員は35名で、1日28名程度来所している。職員は16名で対応している。

施設Fは他の法人の職員が土曜日もデイサービスを運営したいと考え、ボランティアとして自宅で宅老所を始めたことがきっかけである。この宅老所は法人に無許可であったため、宅老所を継続するためには法人の職を辞さなければならなかった。宅老所を開設した職員はその後事業団に入社し、事業団の許可を受け、宅老所を続け

ていたが、合併を契機に 365 日運営するデイサービスを整備することになり、当該職員の希望により民家を活用した施設が整備された。開設当初はショートステイも行われていたが、現在はデイサービスのみである。定員は 10 名で、1 日 6 名程度来所している。職員は 4 名で対応している。

その後、地区にデイサービスがなかったため、同様に民家を活用した施設 G が開設された。定員は 10 名で、1 日 6 名程度来所している。職員は 4 名で対応している。その後、地域の医療機関がデイサービスを新たに開設したい意向を受け、2013 年 10 月に施設を閉鎖している。

施設 H は団地の建て替えに伴い、市営住宅と福祉施設の合築が検討され開設された施設である。1 階がデイサービス、2 階が生活支援ハウス、3、4 階が市営住宅となっている。デイサービスは介護度の低い高齢者を対象としており、特別浴室は配置されていない。定員は 50 名で、1 日 30 名程度来所している。職員は 13 名で対応している。

施設 I は旧須佐町が開設した施設であるが、人件費等の問題で 2011 年に事業団に運営が委託されている。デイサービスは定員 35 名で、1 日 20 名程度来所している。職員は 7 名で対応している。高齢者介護サービスだけではなく障害者福祉サービスも提供されており、対象を高齢者に限定しない施設利用が、事業団の特徴である。

以上のように、各施設の規模についても定員 10 名程度の民家改修型のデイサービス単独施設から各サービス部門の合計総定員が 200 名を超える大規模施設まで運営しており施設形態と事業内容は多様である。デイサービスに関しては対応する職員の人数が多い点も特徴である。また、住民の要望から整備された離島の施設運営を行う一方で、施設運営に参入を希望した法人が現れた地域からは撤退するなど非常に公共性の高い事業運営を行っているのも大きな特徴である。

5. まとめ

本編では、事業団の開設経緯及び事業内容を整理し、萩市における事業団の役割について分析を行った。得られた知見は以下の通りである。

- 1) 社会福祉事業団は全国に 116 あり、障害者総合支援法に基づく事業が約 45% を占め最も多い。また、社会福祉事業団が運営するデイサービス施設は全体の 5.9% である。萩市社会福祉事業団はデイサービス施設を 7 施設と運営する施設数が多く、全体の事業の 25% を占めており、萩市のデイサービス施設整備に大きく貢献している点からも他の山口県内の事業団の中で特徴的である。

2) 社会福祉事業団は他に運営を任せる法人が存在しなかった都道府県や市が設立しており、地方自治体が設置した施設の受託経営に限る法人である。萩市においても委託する民間の法人がなく最初は社会福祉協議会に委託して施設を開設していたが、高齢者福祉部門が他部門に比べ肥大化する恐れがあり、事業団を設立している。

3) 事業団の理事長は市長が務めることより、高齢者介護施設に児童・障害者福祉サービス施設が併設されるなど、非常に公共性の高い事業運営が行われている。また、市全域の拠点となる大規模施設から民家改修型の小規模施設まで事業団が運営する施設は多様な施設形態をとる。

以上より、旧郡部では介護保険導入前より社会福祉法人が施設整備を進め、旧市では事業団が施設整備を進めた結果、市全域にバランスよく施設が立地していることが萩市の特徴となっている。人口減少と高齢化が進む地方都市において、公共性の高い組織が中心となり地域にバランスよく施設整備を進める意義は大きいと考える。事業団による施設整備の結果、旧市中心部を中心に医療法人・営利法人による事業参入が増加しており、事業団による施設整備が事業参入の契機となった可能性も考えられる。本研究は萩市を事例とした事例研究であるが、得られた知見は人口減少が進む今後の地方都市の施設整備を考える際、重要な基礎資料となると考える。

謝辞

本研究を進めるにあたり、水津康雅氏(社会福祉法人萩市社会福祉事業団事務局次長)、山口県、防府市、周南市、山陽小野田市、下関市社会福祉事業団職員の方々の多大な協力をいただいた。末尾ながら記して謝意を表します。

注釈

- 1) 山口県内の 5 ヶ所の事業団に対してのヒアリング調査より明らかになった。

参考文献

- 1) Saori Ohashi et.al: The Supply Process of Day Care Facilities for Elderly-people by Social Welfare Corporation "Hagi Syakaifukusi Jigyoudan" in Hagi City, Proceedings of 10th International Symposium on Architectural Interchanges in Asia, pp.230-234, 2014.10

* 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.