

周防大島町におけるデイサービス施設の整備状況

－周防大島町における社会福祉協議会委託管理方式による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 町主体
 社会福祉法人 社会福祉協議会

正会員 ○三島 幸子*
 正会員 大橋 彩織**
 正会員 石橋 凧砂**
 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¹⁻⁴⁾や、需要の特性を明らかにした研究成果⁵⁾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瀬戸内海の典型的な有人島である山口県周防大島町を調査対象に、島全域におけるデイサービス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 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)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、島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

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の写真撮影を行った。

3. 周防大島町の概要

3.1 周防大島町の概要

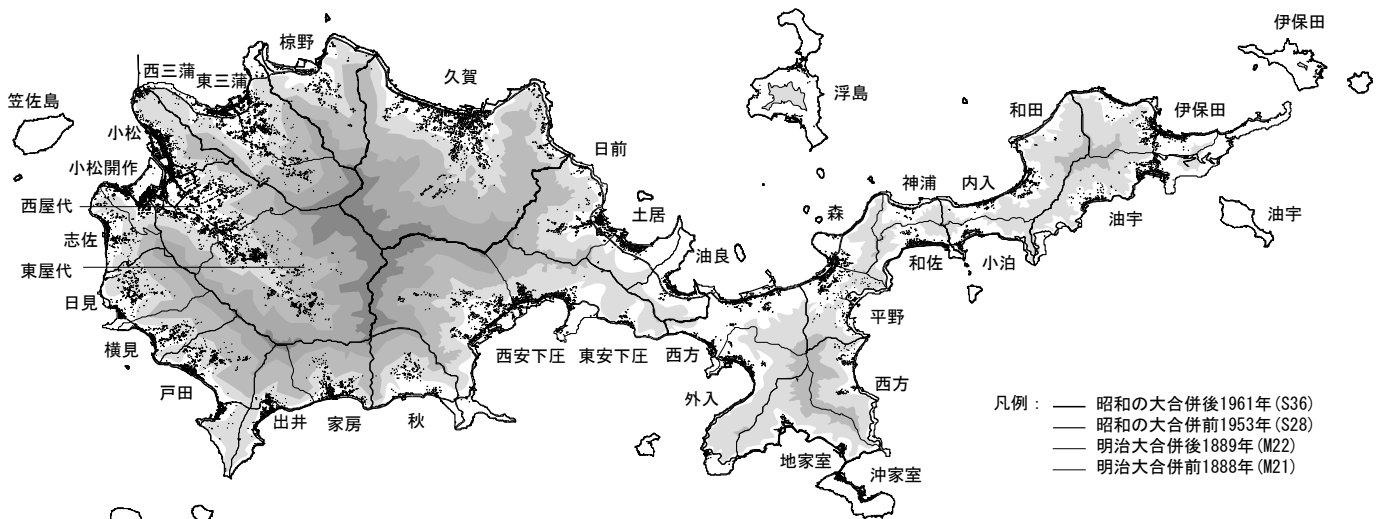


図1 周防大島町の自治体変遷

Establishment Situation of Day Care Facilities for Elderly-people in Suo-Oshima Town
 The Supply Process of Day Care Facilities for Elderly-people by Social Welfare Council in Suo-Oshima Town (Part 1)

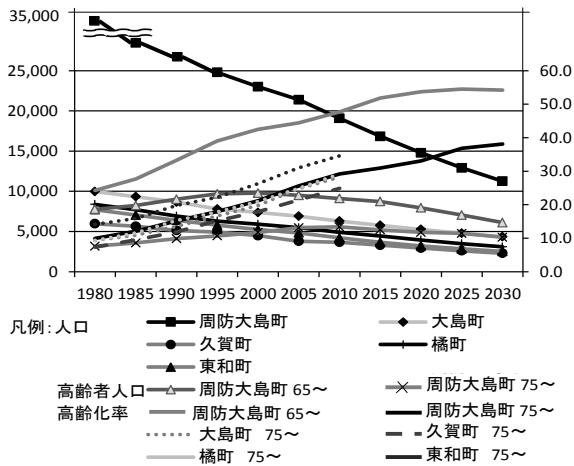


図2 周防大島町の人口と高齢化率の推移

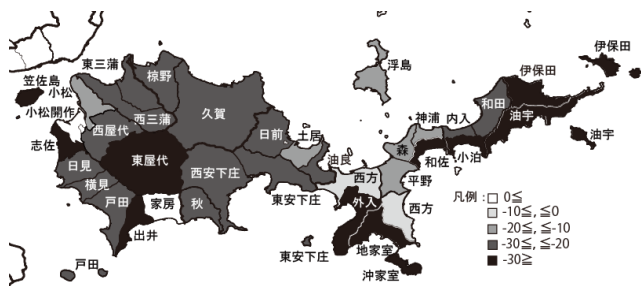


図3 大字別人口増減率(1995-2010)

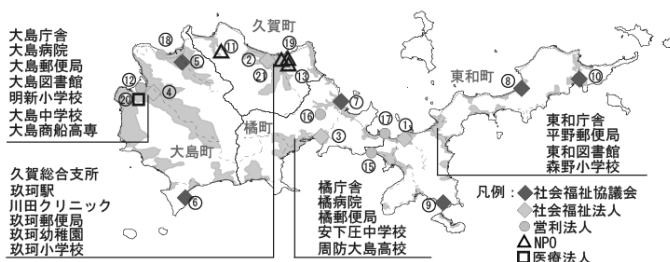


図4 周防大島町の施設配置図

山口県周防大島町は山口県の南、瀬戸内海に面する島である(図1)。2004年に大島町・久賀町・橋町・東和町が合併し現在の周防大島町となっている。合併前の人口規模は大島町が7400人、久賀町は4500人、橋町は5200人、東和町は5900人であり、4つの町に分かれていた島が一つの町になっている。周防大島町の中心部は大島庁舎を中心に小中学校、図書館等の公共施設や、郵便局、民間医療施設、商業施設等が立地し、全町の中心として機能している。橋町や東和町においても庁舎が立地し機能を分担しており、久賀町も旧町村役場を利用した町の出張所があり、郵便局、病院、小・中学校などが立地し、行政・教育・福祉サービスを地域住民に提供する拠点となっている。しかし、島のため若年層の流出が問題となっており、高齢者の単身世帯や夫婦のみ世帯が増えているため、高齢者施設の拡充が地域の課題である。

3.2 自治体の変遷

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			4					4
社会福祉協議会				6				6
医療法人							1	1
営利法人						2	4	6
NPO法人					1	1	2	4
合計	0	0	4	6	1	3	7	21

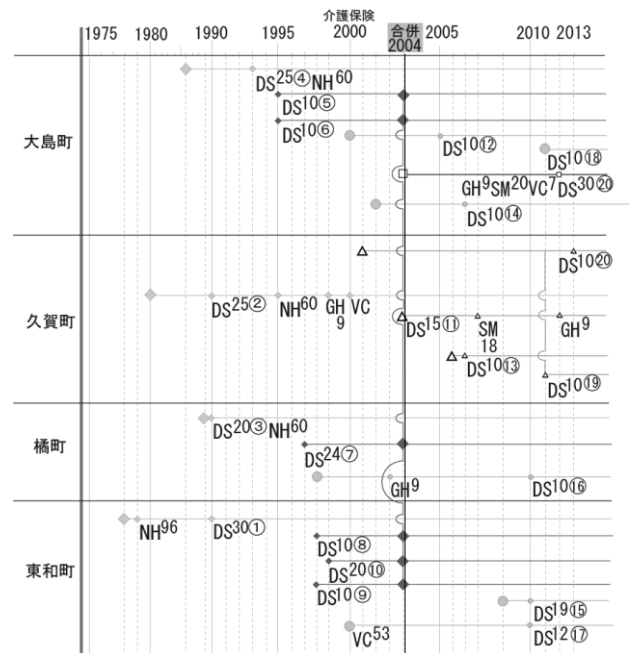


図5 周防大島町の整備プロセス

周防大島町の自治体変遷を図1に示す。明治期は33自治体存在していたが、その後1888年から1989年にかけて明治の大合併が起こり、久賀町以外の自治体を中心に合併し、自治体数は12と半数以上に減少した。明治の大合併以降、自治体数はほとんど変化しなかったが、1954年から1961年にかけて昭和の大合併が起こり、大島町は4地区が合併し、久賀町は2地区、橋町は2地区、東和町は4地区が合併し、自治体数は4にまで減少した。そして2000年から2010年にかけて平成の大合併が起こり、現在の周防大島町となっている。このように、一定規模以上の集落も散見されるが、沿岸部に小規模集落が分散しているため、大規模合併を行いながら自治体単位を拡大し現在の周防大島町に至っている。

3.3 人口推移と高齢化の動向

周防大島町の人口と高齢化率の推移を図2、小地域の1995年から2010年の人口増減率を図3に示す。現周防大島町の中心である旧大島町においても1980年以降一貫して人口は減少し続けており、1980年には9,900人であった人口が2010年には6,300人となっており、30年間で人口

表 2 運営主体別の施設の
建築形態

	新設	民家 改修	保育園 改修	マンショ ン改修	合計
社会福祉法人	4				4
社会福祉協議会	6				6
医療法人	1				1
営利法人	2	3		1	6
NPO法人			2	2	4
合計	13	3	2	3	21




社会福祉法人
1993.4 開設
定員 25 名



特別養護老人ホームに併設する新設の施設で公設民営型である。

a 施設 ④

営利法人		
2005.3 開設	2010.4 開設	2010.10 開設
定員 10 名	定員 10 名	定員 12 名

グループホーム及び軽費老人ホームが同敷地に併設した施設である

宅老所から始めている民家を活用した施設である




高齢者住宅が併設した施設で建設会社が運営をしている

e 施設 ⑫

f 施設 ⑬

g 施設 ⑭

社会福祉法人		
1990.3 開設	1990.4 開設	1990.2 開設
定員 25 名	定員 20 名	定員 30 名

軽費老人ホームに併設する新設の施設で公設民営型である

特養と養護老人ホームに併設した施設で公設民営型である

特別養護老人ホームと同敷地内に併設した公設民営型新設の施設である。




b 施設 ②

c 施設 ③

d 施設 ①

図 6 社会福祉法人の施設の概要及び外観写真

NPO 法人		医療法人
2004.10 開設	2007.1 開設	2012.10 開設
定員 15 名	定員 10 名	定員 30 名

幼稚園を活用した施設で向かいにはグループホームを新設している

医療関係の人が集まって開設した民家を活用した施設である

サービス付き高齢者住宅等 7 施設が併設した施設である

h 施設 ⑪

i 施設 ⑮

j 施設 ⑯

図 7 営利法人等の施設の概要及び外観写真

が約 34%も減少している。他の旧町においてもこの傾向は更に顕著で、久賀町では 5,900 人 (1980) から 3,700 人 (2010) となり約 35%、橘町では 8,400 人 (1980) から 4,900 人 (2010) となり約 41%、東和町では特に人口減少が激しく 7,700 人 (1980) から 4,200 人 (2010) となり約 45%も人口が減少している。一方で小松開作、家房は人口が増加している^{注1)}。人口が減少する一方で 75 歳以上の高齢化率は増加を続けており、1980 年では 10%であった高齢化率が 2010 年には約 29%となっており、30 年間で急速に高齢化が進行している。特に東和町は高齢化率が最も高く、2010 年には 34%に達している。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おり、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。一方で 2010 年を目処に高齢者人口も減少しており、高齢化が早く進んだ地域であると言える。

4. 周防大島町における整備プロセス

4.1 社会福祉法人の参入 (1990 年代前半)

周防大島町の施設配置図を図 4、運営主体別の施設数の変化を表 1、整備プロセスを図 5 に示す。介護保険導入前の 1990 年代前半には各町に 1 ヶ所社会福祉法人により、特別養護老人ホーム及びデイサービス施設が整備されていた。旧町は各町に特別養護老人ホーム、デイサービス施設を整備したいという考えが強く、東和町では民間の社会福祉法人が 1979 年に特別養護老人ホームを整備しており、その後町からの要望により 1990 年にデイサービス

施設が整備されている。久賀町においても民間の社会福祉法人が 1981 年に軽費老人ホームを整備しており、食事を軽費老人ホームから配達してもらおうと効率が良いと考えたため、町が同敷地内に 1990 年町直営のデイサービス施設を整備している。しかし、職員の確保等や人件費等の問題があり、数年後に社会福祉法人に運営を委託している。その後町からの要望により 1995 年別の敷地に特別養護老人ホームを整備し、1999 年には特別養護老人ホームと同敷地内に町がグループホームを整備し社会福祉法人に譲渡している。

大島町及び橘町では民間の社会福祉法人が施設整備に積極的ではなかった。そのため、大島町では 1990 年、橘町では 1993 年に町が特別養護老人ホームとデイサービス施設を整備し、委託管理を受ける社会福祉法人を設立し委託している。橘町では養護老人ホームが整備されていたため、隣接する形で新設し、大島町では庁舎の隣の敷地に新設している。開設当初は介護保険制度導入前であり、自立の高齢者が利用していた。

4.2 社会福祉協議会の参入 (1990 年代後半)

1990 年代後半になると 1995 年に合併特例法が施行され、合併特例債等の財政支援が行われることで合併が加速されていく中、大島町、橘町、東和町では合併特例債を使い高齢者施設を整備しようと考え、大島町では 1995 年に 2 施設、橘町では 1997 年に 1 施設、東和町では 1998 年に 2 施設、1999 年に 1 施設と 5 年間に 6 施設整備され、整備水準は急速に上昇した。

大島町ではデイサービス単独の施設が 2 ヶ所整備され、

1 ヶ所は比較的町の中心に近い場所に、1 ヶ所は中心から離れた場所に整備されている。特に図 4⑥の施設は利用者が減少傾向にあり、一時施設閉鎖も考えられたが、継続して利用している高齢者を考慮し、2014 年 4 月から図 4⑤の出張所として開設している。橘町では地域の交流センターに生活支援ハウスと訪問介護、デイサービスが併設した施設が開設され、当初は橘町の住民の拠点施設であった。現在では地域の交流センターとしての機能が薄れ、高齢者施設として機能している。東和町は高齢者人口が多いため、3 施設整備され、1 施設は幼稚園が閉鎖後、町と住民で土地の活用方法について話し合いを行い、高齢者施設として活用されることになり、新しく建て直して開設している。1 施設は生活支援ハウスと訪問介護が併設した施設であり、デイサービス専用室としては最も広い空間を有す。1 施設はデイサービス単独の施設であり、以前は訪問介護も行っていた。運営は全て大島町、橘町、東和町の社会福祉協議会に委託されている。

その後、2004 年合併を期に社会福祉協議会も合併され、6 施設の運営となっている。介護保険制度導入前は社会福祉法人が運営する特別養護老人ホーム併設型のデイサービス施設が大半を占めているが、周防大島町では特別養護老人ホームに併設したデイサービス施設 4 ヶ所に加え、町により単独のデイサービス施設 6 ヶ所を合わせて 10 ヶ所のデイサービス施設が整備されており、2000 年以前から施設整備水準は高く、これは周防大島町の特徴と言える。

4.3 営利法人及び NPO 法人の参入 (2005 年以降)

2000 年から 2005 年の間、新規にデイサービス施設は整備されず、初めて民間事業者がデイサービス事業に参入したのは合併した 2004 年である。2005 年～2009 年では大島町、久賀町への参入が集中しているのは事業採算性を重視し、高齢者が集住している役場周辺に施設を展開させる事例が多数であったためと考えられる。大島町では営利法人が参入しており、グループホーム併設型の施設や軽費老人ホーム併設型の施設が整備された(図 7e)。また、久賀町では NPO 法人が参入しており、幼稚園を活用した施設や(図 7h)、民家を活用した施設(図 7i)があり、既存の建物を改修し施設整備を行っている。

2010 年以降では橘町や東和町にも営利法人が参入し、橘町では民家を活用した施設が整備され(図 7f)、東和町ではアパートを改修して、高齢者住宅の 1 階にデイサービス施設を整備し、入居者が同じ建物内でデイサービスを利用できる施設も整備されている(図 7g)。また、大島町には医療法人により、デイサービスにサービス付き高

齢者向け住宅、グループホーム、小規模多機能型居宅介護、訪問介護等 7 施設が併設した大規模な施設が整備されている(図 7j)。以上のように施設整備が進み、整備水準はさらに向上している。

5. まとめ

本論文では、瀬戸内海の大規模な島である周防大島町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) 1990 年前半から町は各旧町に特別養護老人ホームとデイサービス施設を整備したいという気持ちが強く、大島町、橘町では町が整備を行い、管理委託のための社会福祉法人を設立することで、整備を進めた。また、1990 年代後半においても合併特例債を活用し、町が整備し、社会福祉協議会に運営を委託しており、2000 年以前から町が積極的に施設整備を進めている自自体と言える。
- 2) 2000 年前半はデイサービス施設の整備が進まなかったが、合併を期に営利法人や NPO 法人がデイサービス事業に参入することにより施設整備が進んでいる。また、初期コストを抑えるため民家や幼稚園など既存建物を改修して開設した施設だけでなく、グループホームや軽費老人ホームに併設したデイサービス施設も多く新設されており、多様な施設展開を見せている。

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) 小松開作は町役場のある中心地のため増加したと考えられる。また、家房は元々人口が少ない地域であり、1998 年に大島看護専門学校が開講されたことから増加したと考えられる。

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.