

萩北部地域におけるデイサービス施設の取り組み

－萩北部地域におけ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 社会福祉法人
社会福祉事業団

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

1. はじめに

総務省が公表した 2014 年度の人口動態調査によれば、日本の人口は 26 万 9,500 人減少し、高齢化率は約 26%に達し、世界に類の無いスピードで少子高齢化が進行している。特に地方では生産年齢層を中心に人口が減少し、高齢化率が都市部より高まっており、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判断を迫られている。また、行政も 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 法人や営利法人などの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る。さらに、通所介護事業所数は平成 24 年度末現在 35,453 ヶ所で、その内小規模型は 17,963 ヶ所であり、事業所数全体の 50%を超えているが、2015 年の介護保険制度改正に伴い、単独の小規模型デイサービス施設での新規参入は難しい状況となっている。

従って、施設利用圏の広い過疎地域においては、今後の高齢者サービス需要増大への対応、サービス水準の向上及び施設運営の効率化を目指す上で、広域基幹施設と小規模型デイサービス施設間のサービス機能・利用圏の分担と協体制の構築が有効と考えられる。

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^{1,2)}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^{3,4)}等がある。郡部における有効な整備手法を検討した研究は少ない。

そこで本研究では、既往研究にて成果の見られた広域基幹施設と小規模施設 4 施設を組み合わせたネットワーク型の施設整備を進める阿武町と、典型的な過疎地域である萩市の旧郡部での施設整備の進め方の比較を行い、

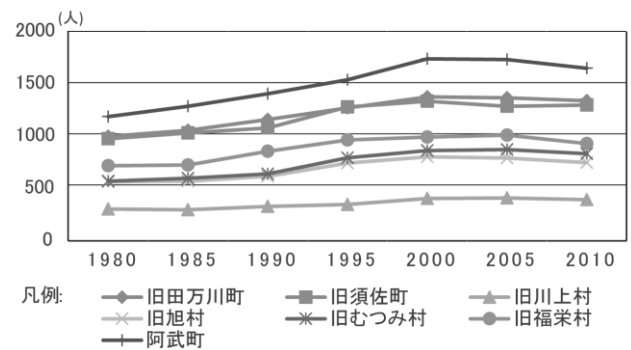


図1 萩北部地域の65歳以上人口の推移

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にしている。

2. 研究方法

本研究では以下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、市域全域の通所介護施設の整備プロセスを把握した。

②社会福祉事業団・社会福祉法人へのヒアリング調査

社会福祉事業団、社会福祉法人に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. 萩北部地域の施設概要

3.1 萩北部地域の概要

萩北部地域は、2005年に行われた平成大合併により萩市となった、旧須佐町・旧田万川町・旧むつみ村・旧福栄村・旧川上村・旧旭村の6町村と阿武町とする(図2)。旧町村の中心集落では、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住民に提供する拠点となっている。萩北部地域の65歳以上人口の推移を図1に示す。萩市の旧郡部は、2000年をピークに一貫して65歳

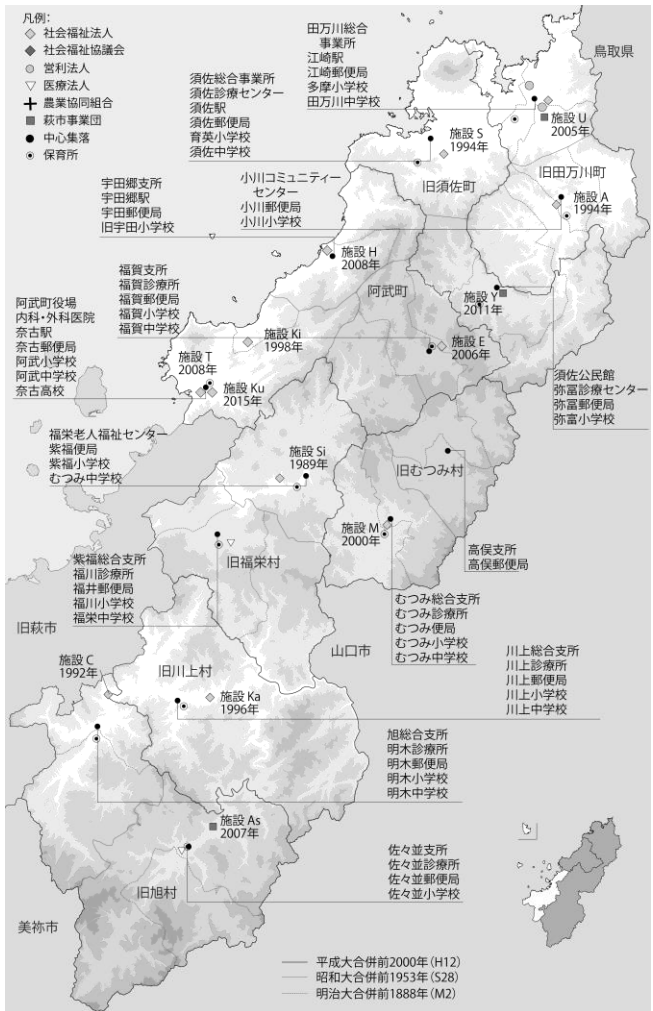


図2 萩北部地域の地形と主要施設の立地

以上の人口は減少している。2010年には、阿武町が1648人と最も多く、次いで平地が多い旧田万川町・旧須佐町が1337・1296人と多い。山間部の旧むつみ村・旧福栄村・旧川上村・旧旭村では、1000人を下回り、特に旧川上村は山口県内でも最も人口の少ない地域で、500人を下回る。萩北部地域では、人口減少が進む中で、高齢者介護施設をいかに整備し、運営していくかが地域の大きな課題となっている。

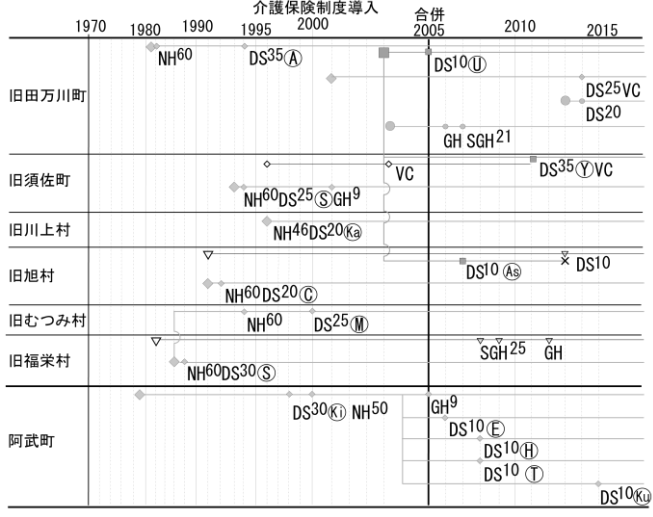
3.2 施設の整備プロセス

萩北部地域における旧町村の通所介護施設数と定員を表1に、萩北部地域における通所介護施設の整備プロセスを図3に示す。介護保険制度導入以前、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。萩市の旧郡部では、社会福祉法人により、1981年に旧田万川町、1989年には旧福栄村、1991年には旧旭村、1994年には旧むつみ村と旧須佐町、1996年には旧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の整備が行われた。特養を整備した社会福祉法人の内の半数が、特養の施設整備と同時に特養に併設させる形で、デ

表1 旧町村の通所介護施設数と定員

	社会福祉法人	社会福祉事業団	営利法人	医療法人	合計
旧田万川町	2(60)	1(10)	1(20)		4(90)
旧須佐町	1(25)	1(35)			2(60)
旧川上村	1(20)				1(20)
旧旭村	1(20)			1(10)	2(30)
旧むつみ村	1(25)				1(25)
旧福栄村	1(30)				1(30)
阿武町	5(55)				5(55)
合計	12(235)	2(45)	1(20)	1(10)	16(310)

注1) 表の値は、2015年時点のもととする。
注2) ()内は施設の定員を表す。



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 SGH: 小規模多機能型居宅介護
凡例2 ◊: 社会福祉法人 ■: 社会福祉事業団 ●: 営利法人 ◇: その他
▽: 医療法人 +: 農業協議会 ◆: 社会福祉協議会
注1) ○印内の番号は施設番号を示す。
注2) ④2013年に事業団から医療法人に引き渡す。
注3) ⑤2011年に市からの委託を受けて旧須佐町から引き継ぐ。

図3 萩北部地域における通所介護施設の整備プロセス

イサービス施設の整備を行っていた。その後、残りの社会福祉法人も、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る形で施設整備が行われた。旧須佐町では、特養併設型デイサービス施設の他に、明治大合併後の中心集落に町が設置・運営する形で1996年にデイサービス施設が整備された。2000年の介護保険導入後、2004年に萩市社会福祉事業団(以下事業団)が設立したことにより、2005年に旧田万川町、2007年に旧旭村にデイサービス施設の整備が行われた。その後、1996年に旧須佐町開設した施設Yは、人件費等の問題で運営が困難になり、2011年に自治体から事業団に運営が委託されている。阿武町では、1961年に養護老人ホームを設立し、1998年には養護老人ホームに併設させる形でデイサービス施設が整備され、2000年に特養が新設されている。その後、小規模施設の整備の取り組みを開始し、2006年から2008年にかけて合併前の旧3町村全地区にデイサービス施設の整備を行い、2015年にも1施設整備を行っている。

施設の需要の拡大や利用圏が広がる萩市の旧郡部では、65歳人口の多く、福祉サービスの需要が望まれる旧田万川町・旧須佐町においては、事業団や営利法人の参

表2 萩北部地域の通所介護施設の概要

施設名	Su	A	Y	U	Si	M
運営法人	社会福祉法人	社会福祉法人	萩市社会福祉事業団		社会福祉法人	
法人開設時期	1993	1981	2005		1988	
提供サービス	1994 通所介護 1994 特別養護老人ホーム 2000 居宅介護支援事業 2001 グループホーム	1982 特別養護老人ホーム 1994 通所介護 2003 居宅介護支援事業	2011 通所介護 2011 特別養護老人ホーム 2011 生活支援ハウス 2011 訪問介護	2005 通所介護	1989 通所介護 1989 特別養護老人ホーム	1994 特別養護老人ホーム 2000 通所介護 2000 居宅介護支援事業
開設経緯	旧須佐町には、高齢者福祉施設がなかったため、町長が長門市で病院を運営している医院長に、町が土地を要し、支援を行うから福祉施設を整備してくれないかと申し出があった。そこで施設を運営するために社会福祉法人を設立し、地域医療と福祉を並行して施設整備を行った。	開設当初の理事長は医療関係に携わっており、地域の医療だけでなく福祉にも力を入れたいという考えがあり、独居・準独居の高齢者が孤立しないように集まれて食事の提供もできる特養から運営を始める。また、在宅介護にも力を入れようという考えから通所介護の運営を開始。	巨浴体が設置・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Yの指定管理者となる。	開設した通所介護施設は土曜日は休みであったため、職員が自宅土曜日だけ宅老所開始。しかし、法人に無許可のため解雇。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Uを開設。	福栄村村長は、萩中心部で高齢者施設を開設希望したが実現できなかったT病院医院長に声をかけ、行政の要望もあつたことから共同で設立する流れになる。しかし、福栄村では今後人口減少が予測されるため、村営では厳しいことから、社会福祉法人を設立し、その後通所介護を整備した。	紫福園を運営しているため、行政からむつみ村で高齢者施設を整備して欲しいという行政からの要望があつたため、通所介護を開設した。
構造	RC造1階建	RC造1階建	RC造2階建	木造2階建	鉄骨1階建	
延床面積(m ²)			592.8	175.6		
営業日	月～土	月～金	月～土	日～土	月～土	月～金
営業時間	9:15～16:30	8:30～17:30	9:00～16:45	9:15～16:30	9:30～15:00	8:30～17:30
定員(人)	25	35	35	10	30	25
職員数(人)	10	7	10	10	9	
配置図						
写真						
C	Ka	Ki	E	H	T	Ku
社会福祉法人	社会福祉法人	社会福祉法人				
1992	1995	1979				
1992 通所介護 1992 特別養護老人ホーム	1995 通所介護 1995 特別養護老人ホーム	1998 通所介護 1998 ヘルパーステーション 1998 養護老人ホーム 2000 特別養護老人ホーム 2005 グループホーム	2006 通所介護	2008 通所介護	2008 通所介護	2015 通所介護
地域住民からの要望があつたため	地域の高齢化が急速に進行し、要介護老人の増加も予測され、高齢者福祉施設整備、在宅福祉サービスの充実化は緊急の課題となる。施設が整備されたあと福祉法人を設立し、運営を委託する。	国の政策にのっとり、特養を設立する際に、住民の要望もあり、デイサービスを併設させた。	福賀地区は、福祉施設がなく、清ヶ浜の福祉施設から遠かつたため、施設整備を考えていた。その時期に住宅所有者が法人の運営する特養に入所し、空き家になったため、使用貸借契約を結び開設された。	高齢化が進行し、空き家が多数存在する。旧辛田郷村の自治会の要望を受けて民家を探していた。民家を探し始めて2年後に、新築を建てるため、使わなくなった民家を借用し、開設した。	施設E同様、住宅所有者が特養に入所し、空き家になった民家を使用貸借契約を結び開設された。	デイサービスは、大規模施設より小規模のほうがより利用者と深く関わることができ、介護しやすいのではという法人の思いがあり、そのため民家を探していた。住民から民家を使って欲しいとの申し出があり、民家を買い取り、開設した。
鉄筋コンクリート造	鉄筋コンクリート造	RC造平屋建	木造2階建	木造2階建	木造2階建	木造平屋
		605.7	283.5	129.4	119.6	
月～金	月～土	月～土	火～日	日～金	月～土	月～土
10:00～15:00	9:00～16:00	8:30～18:00	8:30～18:00	8:30～17:00	8:30～17:00	8:30～17:00
20	20	15	10	10	10	10
8	6	8	5	4	4	5

入により、明治合併後の地域単位に施設整備が行われており地域の福祉サービスは確保されている。しかし残りの4町村においては、特養併設型デイサービス施設が1施設と、地域によって偏りがみられる。一方、阿武町で

は、営利や営利法人の参入はないが、1つの法人により基幹施設と小規模施設の組み合わせることで、阿武町全域に施設整備が行われおり、地域の福祉サービスは確保されている。

4. 萩北部地域の通所介護施設の概要

表2に萩北部地域の通所介護施設の概要を示す。施設Suは、定員25名で、1日20名程度来所している。職員は10名で対応している。敷地内に病院も経営しており、地域医療と福祉を並行して施設運営を行っている。施設Aは、施設Aは萩市の旧郡部で最初に整備された施設であり、定員35名で、1日30名程度来所している。職員は7名で対応している。施設Y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。施設Uは、事業団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。施設Siと施設Mは、同法人が運営をおこなっており、施設Siは、定員30名で、1日15.5名程度来所している。職員は9名で対応している。当初は町営で行う予定だったが、福栄村の人口減少が予測されたため、福祉法人を設立し、施設の整備を行った。地域に根差した施設運営をしており、お弁当の提供も行っている。施設Cは、定員は20名で、職員は8名で対応している。施設Kaは、定員は20名で、職員は8名で対応している。村が施設を整備したあと、社会福祉法人を設立し、施設運営を行っている。

施設Kiは、定員15名で、職員は8名で対応している。開設当初は、定員30名で運営を行っていたが、2015年に基幹施設より小規模施設の方が利用者1人ひとりのケアできると考え、新しい小規模施設の整備に伴い定員を15名とした。施設Kiは、特養を始めとし、様々な施設の運営を行っており、高齢者福祉拠点としての役割を担っている。施設Eは、空き家と民家を活用しており、定員10名で、1日9名程度来所している。職員は5名で対応している。施設Hは、定員10名で、1日4.8名程度来所している。職員は5名で対応している。開設当初は民家を活用していたが、2010年に廃校となった小学校を活用し、現在は高齢者複合施設として施設運営を行っている。施設Tは、空き家と民家を活用しており、定員10名で、

1日5.6名程度来所している。職員は5名で対応している。施設Kuは、阿武町にある施設の中で最も新しく、施設Kiの定員を減らした分を補うため、民家を活用した小規模施設である。定員10名で、1日8名程度来所している。職員は5名で対応している。

5. まとめ

本論文では、典型的な過疎地域である萩市の旧郡部と阿武町を事例に施設整備プロセス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) 萩市の旧郡部では、2000年以前介護保険導入前より社会福祉法人により各町村に特養が運営されており、特養に併設される形で早くからデイサービス施設が整備された。しかし、全体的に医療法人や営利法人の参入は少なく、人口の多い旧須佐町では自治体、旧田万川町では事業団によって施設整備がなされている。
- 2) 阿武町では、基幹のデイサービス施設の設定後、同法人組織により4箇所の民家を活用した小規模施設の整備がされており、昭和の合併前の各町村に整備することで地域全域にサービスが行き届くようにバランス良く施設整備が行われている。

以上より、萩市の旧郡部では、各町村に特養に併設したデイサービス施設が整備されたが、その後民間の法人が参入しなかった。そのため、旧須佐町の事例のように、自治体が整備し、その後事業団に引き継ぐことにより、福祉サービスの提供を続けることができている。また旧田万川町の事例のように医療法人や営利法人が参入しなかった地域でも、事業団が施設整備することで福祉サービスの需要を満たすことができる。阿武町の事例のように、一つの町で一つの法人が施設整備することにより、地域の福祉需要を把握しやすく、施設整備を行いやすい。したがって、過疎地域において、医療法人や営利法人の参入が見込めない地域では、旧須佐町や旧田万川町の事例のように事業団が介入する方法か、阿武町のように基幹施設と小規模施設の組み合わせで施設整備を進めていくことが有効ではないかと考えられる。

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

* 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 教授・工博

*** 山口大学大学院理工学研究科 博士後期課程

**** 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)

* Master's Course, Graduate School of Science and Eng., Yamaguchi Univ.

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

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

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

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