

社会福祉協議会が運営する高齢者福祉施設の運営方式 —社会福祉協議会の事業概要と地域における役割 その3—

社会福祉協議会 通所介護施設 グループホーム
運営方式

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 風砂****
正会員 孔 相権*****
正会員 山本 幸子*****

1. はじめに

その1では社会福祉協議会(以下:社協)の変遷及び事業内容を整理し、高齢者福祉施設を運営する社協が多く積極的に施設整備を行う社協もある点を明らかにした。そこで、本論では高齢者福祉施設を運営する社協に着目し、高齢者福祉施設の運営方式を明らかにすることを目的としている。

調査は高齢者福祉施設を運営する8社協に対し、施設の開設経緯に関するヒアリング調査を行った。時期は2014年5月から2015年11月である。

2. 高齢者福祉施設を運営する社協の類型化

高齢者福祉施設の運営方式からタイプ分類を行った。その結果を表1に示す。また、施設配置図を図1に示す。

2.1 自治体運営受託タイプ

自治体運営受託タイプは自治体が整備した施設運営のみを行うタイプであり、岩国市と柳井市、周防大島町が属する。岩国市では最初に整備された施設が1967年と山口県内でも早く、旧町に位置し社会福祉法人運営の養護老人ホームに併設した施設である。当時はまだ通所介護施設が浸透していなかったため、自治体と関係の深かった社協に委託したものと考えられる。その後1991年には旧市で自治体が通所介護施設を整備し、運営を社協に委託している。これは市の政策であるふれあいデイ事業によるものであり、自立の利用者を対象とした施設として開設された。

柳井市では2000年の介護保険制度導入をきっかけに住民の要望により、離島に自治体が通所介護施設を整備し、運営を社協に委託している。これは今後も民間法人の参入が見込まれないと判断して整備を行っており、開設当初は利用人数は少なかったが、現在は利用者が増加し、2011年には施設の増築も行っている。

周防大島町では介護保険制度導入前から4旧町の内3旧町で合計6施設を自治体が整備し、運営を社協に委託している。周防大島町では1990年代から全国的にも高齢化が進んでおり、1旧町では行政や病院との関りを持って

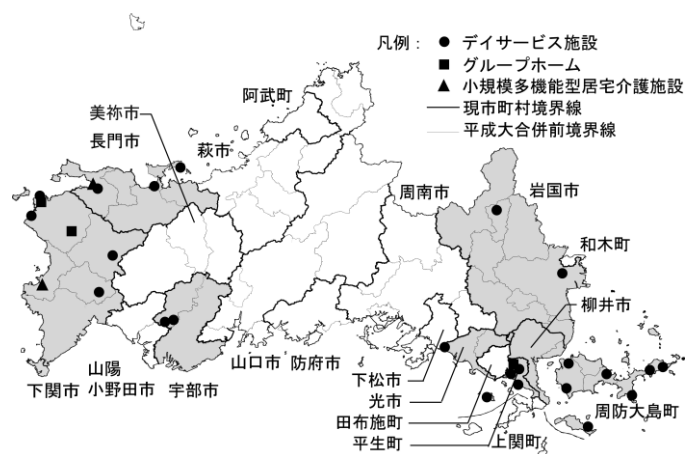


図1 社協が運営する高齢者福祉施設の配置図

いた。その中で各地区の居住者が平等に高齢者通所介護施設を利用できるような施設整備の必要性を感じ、1995年に行政が通所介護2施設整備し、運営を社協に委託している。その後、その整備をきっかけに1旧町で1997年に高齢者の拠点施設としての機能を追加した福祉センター、生活支援ハウス、訪問介護が併設した通所介護施設が整備され、もう1旧町でも1998年には通所介護2施設、1999年に生活支援ハウス、訪問介護が併設した通所介護施設が整備された。また、当時が合併特例法の制定により財源が確保しやすかった点も施設整備が進んだ要因として考えられる。

2.2 通所介護施設独自運営タイプ

通所介護独自運営タイプは行政が整備した施設運営に加えて独自で通所介護施設を整備したタイプであり、宇部市と光市が属する。宇部市では1991年に旧町で福祉センターに併設した通所介護施設を行政が整備し、運営を社協に委託している。その後、認知症の利用者が増加することから、2006年に同旧町内で民家を活用した通所介護施設を独自で整備している。光市では2002年に離島に福祉センターを設立する際には介護保険制度の導入により今後介護サービスが必要であると考えたため、通所介護

表 1 運営方式からみた社協の類型結果

	自治体運営受託タイプ			通所介護施設 独自運営タイプ		多様性独自運営タイプ		
	岩国市	柳井市	周防大島町	宇部市	光市	下関市	長門市	平生町
通所介護施設	A◎10 (1967)	C●10 (2000)	D●10 (1995)	J◎25 (1991)	L◎7 (2002)	Q○20 (2001)	R◎14 (2005)	U◎25 (1993)
	B●40 (1991)		E●10 (1995)	K■15 (2006)	M◆10 (2008)	P■10 (2002)	S□14 (2015)	V○30 (2003)
			F◎24 (1997)			Q▽15 (2004)注1	T▲30 (1993)	W◆10 (2005)注2
			G●10 (1998)					X■10 (2006)注3
			H●10 (1998)					Y◆10 (2010)
小規模多機能型 居宅介護施設						c■25 (2007)	d◆18 (2013)	
通所介護施設＋ グループホーム						b▼9 (2005) N○10 (1997)		
グループホーム						a△9 (2005)		e▽9 (2011)注4
開設経緯	住民の要望や市によるふれあいデイ事業により開設	住民の要望により開設	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	市が施設の必要性を感じ開設と認知症対応型のため開設	住民から民家贈与をきっかけに開設	住民の希望により、保育所と民家を活用し開設	福祉センターを設立する際と住民の要望により開設	増加する施設の需要に対応するためと住民の民家を贈与をきっかけにより開設

凡例：施設名・運営形式・定員名・設立年

運営方式：併設型自治体運営受託方式◎ 新築型自治体運営受託方式● 保育所活用型自治体運営受託方式○

新設型独自運営方式1新設型(市・社協所有)▲

新設型独自運営方式2(新設型(市所有)▼＋保育所活用型自治体運営受託方式○)

新設型独自運営方式3新設型(個人所有)△

新設型独自運営方式4新設型(市所有)▼

新設型独自運営方式5新設型(社協所有)▽

民家活用型独自運営方式1民家借户型■ 商店活用型□ 民家寄贈型◆

民家活用型独自運営方式2新設型(社協所有)▽

注1：2016年3月まで、民家を活用している。4月から、新設し移行した。

注2：2014年他の事業所が増えたため、施設Yに統合し廃止。現在は住民に開放されている。

注3：2012年施設の老朽化により閉所し、施設Yに統合する。

注4：2011年活用している民家の老朽化により、本部と同じ敷地に新設し移行した。

施設を併設し、運営を社協に委託している。しかし、需要はなく現時点において通所介護施設としての実績はない。その後、2008年には旧市で住民からの民家の寄贈をきっかけに、通所介護施設を独自で整備で整備している。

2.3 多様性独自運営タイプ

多様性独自運営タイプは自治体が整備した施設運営に加えて、通所介護施設だけでなくグループホーム等の施設を独自で整備したタイプであり、下関市、長門市、平生町が属する。下関市では1997年に旧町で自治体が保育所を改修して通所介護施設を整備し、運営を社協に委託している。2001年にも同旧町に自治体が保育所を改修して通所介護施設を整備し、運営を社協に委託している。2002年には他の旧町で住民の要望により民家を改修した通所介護施設を独自で整備しており、これは山口県内でも最初に整備された施設であることから、先進的な事例であるといえる。2004年には他の旧町で民家を改修した通所介護施設を独自で整備している。さらに2005年には合併を期に、グループホームを2施設新設しており、その内の1施設は1997年に整備された保育所活用施設のグラウンドを活用しており、同敷地内に通所介護施設とグループホームが整備された特殊な事例である。また、2007年には住民の要望により、他の旧町に民家を改修した小規模多機能型居宅介護施設を整備している。この整備により、下関市の旧4町全てで施設が立地し、高齢者

福祉拠点が整備されたといえる。

長門市では1993年に住民の要望により、旧町で福祉センターに併設した通所介護施設を自治体が整備し、運営を社協に委託している。2005年には合併を期に旧市で福祉センターに社協本部及び通所介護施設が併設した施設が整備されている。その際に社協本部及び通所介護施設に関しては社協が費用を負担しており、共同出資で整備された点の特徴である。また、2013年には住民の要望により旧町に小規模多機能型居宅介護施設を独自で新設している。2015年には住民の要望により旧市で商店を活用した通所介護施設を整備している。

平生町では1993年に自治体が福祉センターに併設した通所介護施設を整備し、運営を社協に委託している。2000年には住民の要望により、民家を活用したグループホームを独自で整備している。これは山口県でも最も早い取り組みであり、民家を社協の広報誌で募集した点も特徴である。2003年には行政が保育所を改修して整備し、運営を社協に委託している。その後、認知症に特化した施設の必要性を社協は考えたため、2005年、2006年に1施設ずつ民家を活用した認知症対応型通所介護施設を独自で整備している。その後、2010年には住民からの民家の寄贈をきっかけに認知症対応型通所介護施設を独自で整備している。2011年にはグループホームに関する制度改正により^{注1)}、新たに新設し移行している。一方で、民

表 2 高齢者福祉施設の運営方式

通所介護施設（小規模多機能型居宅介護施設を含む）				
新設型自治体運営受託方式 （施設：B, C, D, E, G, H）	保育所活用型自治体運営 受託方式（施設：O, V）	併設型自治体運営受託方式 （施設：A, F, I, J, L, R, U）	民家活用型独自運営方式1 （施設：c, d, K, S, M, X, Y, W）	新設型独自運営 方式1（施設：T）
B, C, D, E, G, H DS	O DS P V DS P	J, L, R 福祉センター DS F, I 生活支援ハウス DS A 養護老人ホーム DS U 福祉センター DS	d, K, X, Y, W S 空き店舗 DS c SGH	T DS 福祉センター 社協事務室
通所介護施設+グループホーム				
新設型独自運営 方式2（施設：N+b）		新設型独自運営 方式3（施設：a）		グループホーム
				凡例： DS: 通所介護施設 SGH: 小規模多機能型居宅介護施設 GH: グループホーム 通所介護施設： A, B（岩国市）、C（柳井市） D, E, F, G, H, I（周防大島町） J, K（宇部市）、L, M（光市） O, P, Q, N（下関市） R, S, T（長門市）、 U, V, W, X, Y（平生町） グループホーム： a, b（下関市） e（平生町）
N+b DS GH		a GH		e GH

注1：Pは遊戯室を示す。
注2：新設独自運営方式1で、共同出資として、社協が5000万円を負担している。
注3：施設e（平生町）が2011年活用している民家の老朽化により社協本部と同一敷地に建て替えた。

家の老朽化や認知症対応型施設の需要の減少により 2 施設を廃止している。

以上のように、自治体が整備した施設運営を行う社協だけでなく、2000 年以降通所介護施設を始めグループホーム等を独自で施設整備を進める法人が多いことが分かる。また、住民の要望による整備や認知症に対応した施設整備が多い点も特徴である。

3. 高齢者福祉施設の運営方式

次に施設ごとに運営方式を詳細にみていく。通所介護施設及び小規模多機能型居宅介護施設は 5 タイプ、通所介護施設+グループホームは 1 タイプ、グループホームは 3 タイプに分かれた。

3.1 通所介護施設及び小規模多機能型居宅介護施設の運営方式

新設型自治体運営受託方式は自治体が整備した施設を社協が運営するタイプであり、6 施設が該当し最も一般的なタイプである。大半が 2000 年以前に整備され、土地及び建物の自治体の所有で、社協は運営のみ関わっている。保育所活用型自治体運営受託方式は自治体が保育所を改修して整備した施設を社協が運営するタイプであり、2 施設が該当する。両施設 2000 年代前半に整備され、このタイプも土地及び建物は自治体の所有である。遊戯室を機

能訓練室とし、2 階建ての場合でも全ての居室を活用しており、保育所を有効活用している。併設型自治体運営受託方式は自治体が整備した他施設に併設した施設を社協が運営するタイプであり、7 施設が該当する。4 施設が福祉センター、2 施設が生活支援ハウス、1 施設が養護老人ホームに併設し、福祉センターに併設する施設が最も多い。大半が 2000 年以前に整備され、このタイプも土地及び建物は自治体の所有である。また、福祉センターは自治体、養護老人ホームは社会福祉法人が運営しており、同一建物内で 2 つの組織が運営を行っていることになる。

民家活用型独自運営方式 1 は民家を活用した施設を独自で整備し、運営するタイプであり、8 施設が該当する。全て 2000 年以降に整備された施設である。その中でも大きく、寄贈された民家を社協の所有として開設する施設と民家の所有者と使用貸借契約を結んで、家賃と改修費を負担して改修する施設の 2 パターンに分かれる。その中で、住民からの民家の寄贈による施設整備が半数を占めていることから、民家の寄贈が施設整備に大きく影響を与えていることが考えられる。民家を通所介護施設として活用する際には 1 階のみ、小規模多機能型居宅介護施設として活用する際には 2 階も含めて全て活用している。新設型独自運営方式 1 は自治体と行政の共同出資により、福祉センターに併設した施設を整備したタイプで

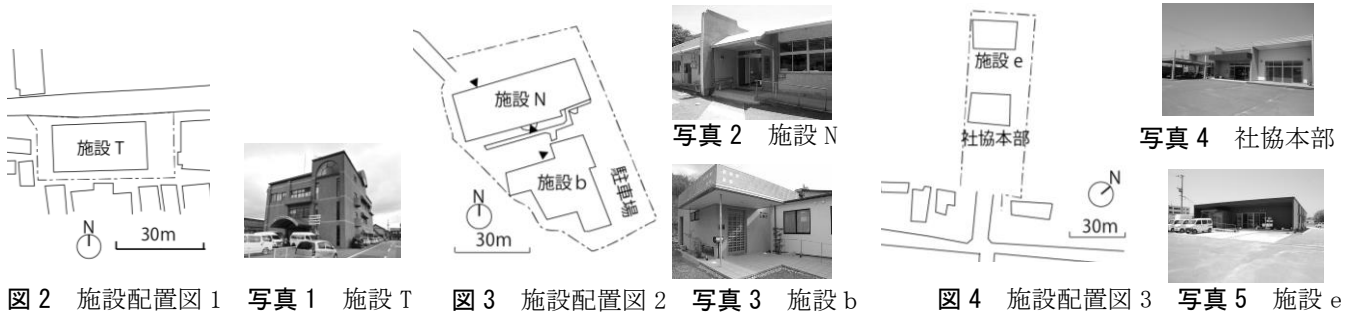


図2 施設配置図1 写真1 施設 T 図3 施設配置図2 写真3 施設 b 図4 施設配置図3 写真5 施設 e

あり、1 施設のみが該当し特殊な事例である。土地は自治体の所有である。施設配置図を図 2 に示す。1 階が社協本部、2 階が福祉センター、3 階が通所介護施設である。

3.2 通所介護施設+グループホームの運営方式

新設型独自運営方式 2 は行政が保育所を改修して整備した施設を社協が運営後、保育所のグラウンドを活用して独自で施設を整備したタイプであり、特殊な事例である。配置図を図 3 に示す。他の保育所活用施設は駐車場のみの活用であるのに対し、グラウンドを含めて有効活用している。また、土地は自治体の所有のため、土地の確保が容易である点も利点として考えられる。

3.3 グループホームの運営方式

グループホームは全て 2000 年以降に整備され、運営方式はそれぞれ異なる。新設型独自運営方式 3 は土地のみ所有者と使用貸借契約を結び建物を独自で整備したタイプである。民家活用型独自運営方式は寄贈された民家を活用して独自に施設を整備したタイプである。納屋を住居スペースとして活用し、母屋とつなげることで 6 部屋確保している。現在は廃止されている。新設型独自運営方式は社協本部の敷地にグループホームを独自で整備したタイプである。これは平生町社協運営施設であるが、社協本部も独自で土地及び建物を確保していることから、特殊事例である。施設配置図を図 4 に示す。

以上より、通所介護施設は 2000 年以前では全て自治体が整備した施設運営のみを行っている、一方で、2000 年以降では民家を活用した施設を独自で整備していることが分かる。グループホームは建物は新設が大半であるが、自治体や社協が所有の土地を使用する等工夫がみられた。

4. まとめ

本研究は高齢者福祉施設を運営する社協に着目し、施設の運営方式を明らかにした。得られた知見は以下の通りである。

- 1) 山口県内の半数以上の社協が 2000 年以降独自で施設

整備を行ってことが分かる。また、民間法人の参入が少ない旧町村での整備が多く、住民の要望による整備や認知症対応施設整備が多い点も明らかになった。

- 2) 通所介護施設に関して 2000 年以前では自治体が整備した施設や福祉センター等が併設した施設が大半を占めていたのに対し、2000 年以降は行政が整備した保育所や独自で整備した民家活用施設が大半を占めている。また、住民からの民家の寄贈による施設が半数を占めていたことから、民家の寄贈が施設整備に影響していると考えられる。グループホームは行政や社協の土地を活用する等土地を安価で確保する工夫がみられた。

以上より、社協は 2000 年以降民間法人の参入が少ない旧町を中心に独自で通所施設整備を進めていることが分かる。また、住民の要望による施設整備や住民からの民家の寄贈による施設整備も多いことから、住民との関わりが施設整備に大きく影響をもたらしている点も明らかになった。また、通所介護施設だけでなくグループホーム等も整備し、地域の高齢者福祉に大きく貢献している社協もみられ、この点に関しては今後施設利用者の利用特性も含めて詳細に分析する必要があると考えられる。

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) 主に消防法の改正が影響しており、内容としてはスプリンクラーの設置の義務付けや廊下幅の規定等が挙げられる。

参考文献

- 1) 三島幸子他 5 名：周防大島町におけるデイサービス施設の整備状況，日本建築学会中国支部研究報告集，第 38 巻，pp. 517-520，2015. 3
- 2) 前田真子他 2 名：社会福祉協議会の地域における役割，日本建築学会大会学術講演梗概集，pp. 1471-1472，2008. 7

* 山口大学大学院理工学研究科 博士後期課程

** 山口大学大学院創成科学研究科 博士前期課程

*** 山口大学大学院創成科学研究科 教授・工博

**** 山口大学大学院理工学研究科 博士前期課程

***** 山口大学大学院創成科学研究科 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 Sciences and Eng., Yamaguchi Univ.

** Graduate Student, Graduate School of Sciences and Technology for Innovation, Yamaguchi Univ.

*** Professor, Graduate School of Sciences and Technology for Innovation, Yamaguchi Univ., Dr.Eng.

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

***** Lecturer, Graduate School of Sciences and Technology for Innovation., Yamaguchi Univ. Dr.Eng

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