

社会福祉協議会が運営する通所介護施設の開設経緯と立地特性

一周防大島町における社協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4-

通所介護施設
社会福祉協議会

開設経緯
立地特性

町主体

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

1. はじめに

その1では周防大島町の整備プロセスを整理し、1990年代後半に社会福祉協議会(以下:社協)の運営する施設が自治体により整備された点が特徴であることが明らかになった。そこで、本報では周防大島町社協が運営する6ヶ所の通所介護施設の設立経緯及び立地特性を明らかにすることを目的としている。

本研究では、周防大島町の地域概要及び変遷の把握のため、地図及び人口等の統計データの収集^{注1)}を行った。また、通所介護施設の設立経緯を明らかにするため、設立経緯に関するアンケート及びヒアリング調査を行った。アンケート調査は施設が設立した当時の町長を対象に行い、回答が得られなかった大島町、橘町に関しては当時施設の設立に関わっていた旧町役場の保健福祉課の元職員に対しヒアリング調査を行った^{注2)}。

2. 周防大島町の集落分布と戸数

2.1 明治期の集落分布と戸数

明治期の集落分布と自治体別の戸数を図1に示す^{注3)}。集落は沿岸部の比較的平坦な場所に分布しており、集落

中心付近に集落が集中する傾向にあるが、離れた地域にも集落が点在していることが分かる。そのため、周防大島町は沿岸部に集落が点在する点の特徴であると考えられる。また、1968年時点で整備されていた道路状況を見ると、島を1周するように整備されているが、島を南北に横断できる道路は数カ所のみであり、交通の便はあまり良くなかったと考えられる。

また、1883年の戸数を図1に示す^{注4)}。全体では、100~200戸程度の集落と400~500戸程度の集落に大きく分かれる。大島町では、現在の周防大島町の中心である小松地区が504戸と多い一方で、山間部である東屋代地区が572戸、西屋代地区が540戸と比較的戸数の多い点は特徴である。これはみかん畑が栄えていた点が要因として考えられる。また、島の北側の集落は戸数が多い一方で、島の南側の集落は100~200戸程度である。その中で戸田地区は406戸と多い。

次に、久賀町をみると、久賀地区は1941戸と最も多く、椋野地区も400戸と多い。橘町では、橘庁舎があった西安下庄地区が947戸、東安下庄地区が1041戸と多い。日前地区は明治の合併後の中心部となっており531戸と多

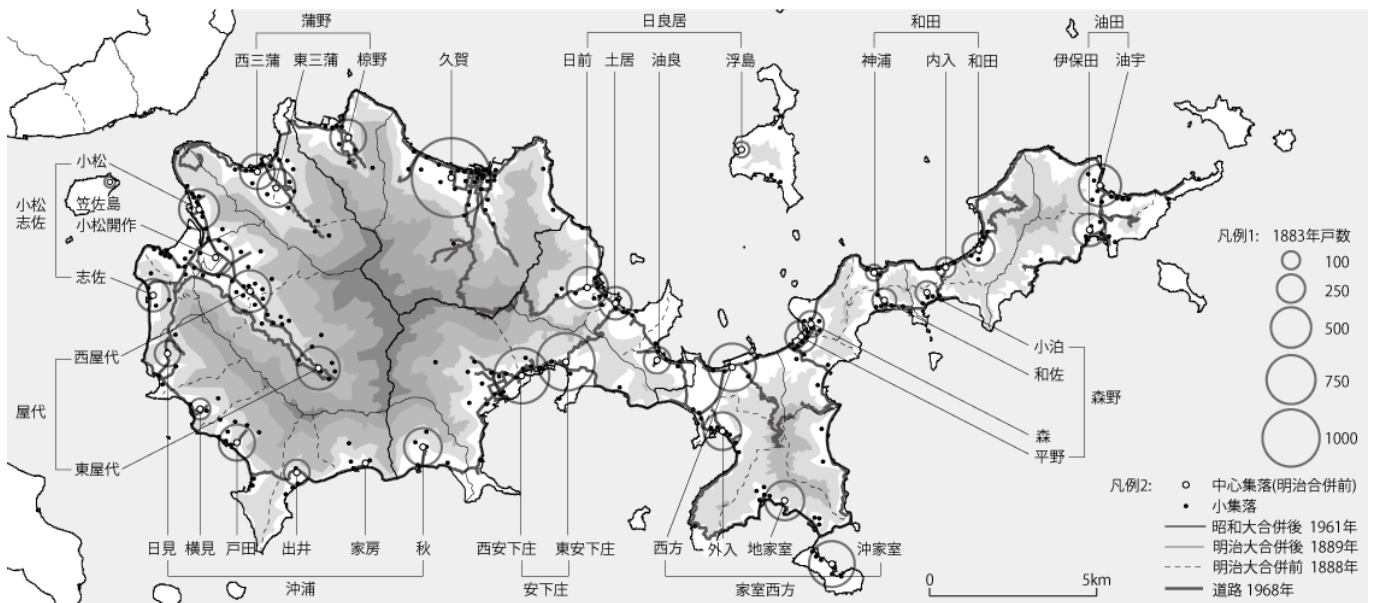


図1 明治期の集落分布と戸数

Details of Establishment Situation and Location of Day Care Facilities by Social Welfare Council
The Supply Process of Day Care Facilities for Elderly-people by Social Welfare Council in Suo-Oshima Town (Part 4)

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

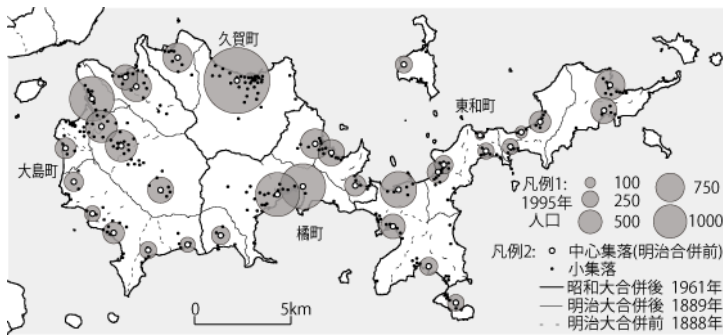


図2 現在の集落規模

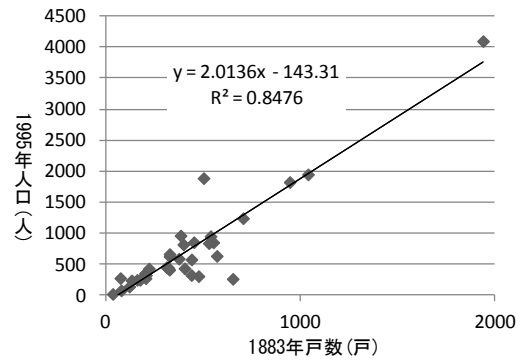


図3 1883年の戸数と1995年人口の関係

いが、その他の集落は200~300戸程度であった。

最後に東和町では、明治の合併後の中心部の外入地区が442戸と多い一方で、島の南東部に位置する地家室地区と沖神室地区も478戸と654戸程度、島の東部に位置する和田地区が323戸、伊保田地区が554戸と多い点は特徴である。また、西方地区は707戸と多いが、これは西方地区が、中心部と示されている地域に加えて、その対角線にある地域も含んでおり、自治体の範囲が他よりも広い点が要因していると考えられる。

2.2 現在の集落分布と戸数

次に、1995年の人口規模を図2注5)に示す。1995年の人口は、200人程度の集落と600人程度の集落が分布している。また、1883年の戸数と1995年の人口の関係を図3に示す。戸数が増加すると人口も増加する傾向にあり、戸数と人口の関係を示す相関係数は0.85であることから、相関性があるといえる。そのため、現在も沿岸部に集落が点在しているといえる。

3. 施設の開設経緯

3.1 大島町

社協運営施設の設立経緯に関するヒアリング調査の結果を表1にまとめる。大島町では、社協が施設Moと施設Taを1995年に開設している。施設開設以前から大島町では、全国と比較しても高齢化が非常に進んでいた。そのため、福祉政策を進める上で、行政や病院等と多く関わりをもっており、在宅介護を地域ごとに利用できるようにする地域包括ケアシステムの必要性や、そのシステムを病院が中心となって行う総合施設構想の指導を受けることができた。これらの考えを受け入れ、昭和の合併前の3地区単位で利用できるよう、蒲野地区、沖浦地区に1カ所ずつ設置している。残りの小松志佐と屋代地区が合併した地区には、1993年に社会福祉法人(以下:社福)が施設Iを開設していた。また、その他にも1995年に24時間のホームヘルプサービスを全国で初めて開始している。他の市町村では特別養護老人ホームをつくるのが第一であった時代に、その先に必要になる通所介護施設を建設し、先進的に福祉環境を整えていたことが分かる。その

表1 ヒアリング調査の回答

町名	質問	回答
大島町	施設設立の動機と目的	国の構想としてゴールドプラン、福祉8法が改正され、市町村単位では1993年に地方老人保健福祉計画を策定している。大島町では当時から高齢化が進んでおり、福祉施策を進める上でのモデル地域として行政や病院等と多く関わりを持っていた。その中で、地域包括ケアシステム(注1)の必要性を指摘する声が上がったことから、在宅福祉を推進させるため、昭和の合併前の地域単位で利用しやすいように施設を配置させるに至った。(A氏)
	予算の確保方法	建物は1/2が国からの補助金、1/4が町の資金を利用。土地は町が購入。(A氏)
	土地の選定理由	利用者は入浴及び昼食サービスを楽しみに来られることを考慮して、施設Moは温泉が湧く地域に、施設Taは浴室から海が見える地域を選定している。(A氏)
	設立時の施設の利用状況	施設周辺地区からの利用者が多く、全施設満員だった。(A氏)
橋町	施設設立の動機と目的	当時町の政策(健康福祉計画)に町内に平等に介護サービスを提供するというものがあり、昭和の合併前の2地区の内1地区には社福により特養併設型施設Oが設置されていたが、1地区には施設がなかったため新設した。また、少子高齢化が非常に進んでいたため、今後のために福祉の対策が必要であった。(B氏) 台風や土砂災害等の自然災害が多発したことにより、町民の安心安全な環境での生活を確保することや、過疎化に加えて独居老人が増加しており、その対策として施設を新設した。(C氏)
	予算の確保方法	建物は国からの補助金であるが、トイレ・浴室・脱衣室・調理室は補助金額を超えた部分は町が負担。事務室・休憩室・玄関ロビー部分は町が全額負担(注2)。また、土地は町が購入。(B氏)
	土地の選定理由	元は農協所有のミカンの青果場。輸送の向上から、久賀町の青果場に集約されることになり、土地が使われなくなったため。(B氏)
	設立時の施設の利用状況	ケアマネが当時少なく、社福運営の施設Oと社協運営の施設Shのケアマネが同じであったため、地区別で利用施設を分担する考えがあった。(B氏)
東和町	施設設立の動機と目的	社福により特養併設型施設Toが設置されていたが、東和町に1施設のみであったため、通所時間が長く、利用者の負担を軽減させるために新設。また、高齢化率が非常に高く、独居老人、要支援・要介護になる高齢者の増加が見込まれることから、町内のヘルパー活動の拠点として整備するため(注4)。(D氏)
	予算の確保方法	建物は国、県の補助金を利用。(D氏)
	土地の選定理由	地域住民の要望を考慮しながら、地権者が町又は社協である土地を選定した。(D氏)
	設立時の施設の利用状況	合併以前の為データはないが、施設周辺地区からの利用が多かった。(D氏)

凡例: 回答者A「大島町保健福祉課元職員」、回答者B「橋町保健福祉課元職員」、回答者C「橋町長元助役」、回答者D「周防大島町介護保険課職員」

注1) 包括ケアシステムとは地域住民に対し、保健サービス、医療サービス、在宅ケア等の介護を含むサービスを地域住民のニーズに応じて一体的、体系的に提供する仕組み。

注2) 当時、事務室等はデイサービス施設に必要な部屋ではなく、また国からの補助金対象外であった。

注3) 施設Wa,Saiにはヘルパーステーションが併設された。

結果、1997年には先進的な動きが認められ、大島町では厚生労働省と山口県から職員派遣を受け、大島郡全体としてはモデル事業として認められた。施設MoとTaは町が開設した後、運営を大島町の社協に委託管理している注6)。

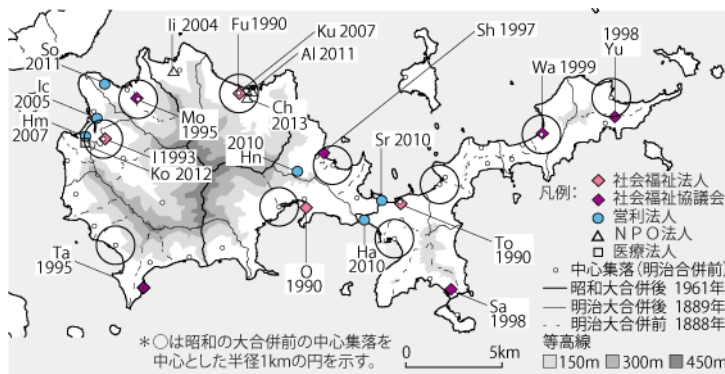


図4 施設配置図

建物の資金は国からの補助金で 1/2、県及び町が 1/4 の負担でまかない、土地は全額町が負担している。また、1995 年の合併特例法の施行による合併特例債等の財政支援も利用している。

当時の通所介護施設に通う理由として、入浴と食事の楽しみが多く挙げられており、それを考慮し施設 Mo は温泉が湧いていた場所に、施設 Ta は浴室から海が見える場所に土地を選定している。設立当時は施設周辺集落からの利用者が多く、全施設が満員であった。

3.2 橘町

橘町では、当時少子高齢化が非常に進んでいることから独居老人が増加しており、対策が求められていた。また、台風や土砂災害等の自然災害が多発していたことから、町民の安心・安全な生活環境の確保が必要とされ、そのため、政策として町内に平等に介護サービスを提供するという計画を立てていた。介護保険制度の導入の有無は当時知らなかったが、高齢化が進む中、通所介護施設が今後必要になるだろうという考えから施設を計画し、通所介護施設だけでなく福祉拠点としての機能も追加され、高齢者福祉センターや独居高齢者の対策とした生活支援ハウス、訪問介護が併設した施設 Sh を 1997 年に開設している。町内に平等に介護サービスを提供するため、昭和の合併前の 2 地区に施設をそれぞれ整備しようと考え、1990 年に既に施設 0 が設立されていた安下庄地区ではなく、日良居地区に配置し、町が施設を開設した後、橘町の社協に運営を委託管理している^{注6)}。現在では町民の拠点としての機能が薄れ、高齢者福祉センターは完全に通所介護施設として利用している。

建物の資金は合併特例債を利用し、国からの補助金と町の負担で確保された。土地に関しては全額町が負担している。また土地は、農協所有のミカンの青果場が輸送の向上から久賀の青果場に集約されたことにより使用されなくなったため、その跡地を選定している。

施設利用者は利用者に施設を紹介する有資格者であるケアマネージャー(以下:ケアマネ)の紹介が多かったが、施設 0 とケアマネが同じ人であり、地区別で利用者を区

分する考えがあったため、施設 Sh 開設当初から利用者は近くの施設を利用する傾向にあった。

3.3 東和町

東和町は高齢者人口が他 3 町に比べて最も多かったため、独居老人や今後要支援及び要介護認定者になる高齢者の増加が見込まれており、その対策が必要であった。そのため通所介護施設の整備とヘルパーステーションの新設が考えられた。1990 年に社福により家室西方地区の西方地区に施設 To が開設されていたが、集落が沿岸部に点在していたため、町内に 1 カ所の通所介護施設では利用者の送迎時間が長く、課題として挙げられていた。これらの背景をもとに、町内のヘルパー活動の拠点としても利用するため、町内に均等になるように考慮し、1998 年には家室西方地区に施設 Sa と油田地区に施設 Yu を、1999 年には和田地区に施設 Wa を整備している。施設 Sa に関しては平野地区・森地区は比較的家室西方地区寄りに位置し、和佐・小泊は和田地区に隣接しているため施設 To 又は施設 Wa に容易に通うことが可能であるのに対し、地家室・沖家室は道路の整備状況が悪いことから施設 To に通うことが困難であったため森野地区ではなく、地家室地区に施設を整備したものと推測される。運営に関しては、町が 3 施設を開設後、橘町の社協に委託管理している^{注6)}。

建物の資金は合併特例債を利用し、国及び県からの補助金を利用し整備している。土地の選定は、地域住民の要望を考慮しながら行われ、幼稚園の跡地等、地権者が町及び東和町社協である場所となった。

設立当初の利用状況としては、3 施設の設立が合併以前のため、正確なデータはみつからないが、主に施設周辺の地区からの利用が多かったことがアンケート調査で明らかになった。

4. 施設の立地特性

施設配置図を図 4 に示す。最初に大島町では、施設 Mo は蒲野地区の中心部に位置しており、施設 Ta は沖浦地区に位置しているが秋地区に属し中心部からは約 3km 離れた場所である。2 施設の設立以前から営業を行っている施設 I は屋代地区と小松志佐地区が合併された地区の中心部付近にあるため、2 施設が開設されたことで大島町の昭和の合併前の全中心集落に 1 カ所施設が設置されたことになっている。次に、橘町では施設 Sh が日良居地区に位置しており、中心部から半径 1 km 以内であることが分かる。安下庄地区に施設 0 が設立されているため、施設 Sh が開設されたことで大島町同様、昭和の合併前の全中心集落に 1 カ所施設が設置されたことになった。最後に東和町では、家室西方地区に施設 Sa、和田地区に施設 Wa、油田地区に施設 Yu が設立されている。施設 Wa、Yu は施設昭

和の合併前の中心に立地しているが、施設 Sa は中心から離れた地家室に位置している。この理由として、施設 Sa が設立する前に施設 To が家室西方地区と森野地区の中心付近に開設されているため、交通の便が悪かった南側の集落に施設を開設することで介護サービスの均等化を図っていると考えられる。

以上より、社協運営の施設は昭和の合併前の中心集落近辺に立地しているものが大半であることが明らかになった。中心集落から離れている施設 Sa に関しては元々設置されていた施設が中心部近くにあるため、施設の無い集落に設置したと考えられる。

5. まとめ

本報では、周防大島町の社協運営の通所介護施設の開設経緯及び施設立地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) 大島町は、高齢化が進んでいたため、福祉政策を進める上で行政や病院等と関わりをもっていた。そのため、先進的に 1995 年に通所介護施設を設立することができている。建物の資金は合併特例債を活用し、国、県及び町からの補助金を利用した。また、立地場所は島の地理的特徴から、地域ごとに施設が必要であると考えたため、昭和の合併前の地区ごとに 1 施設配置できるように選定している。
- 2) 橘町は政策の町内に平等に介護サービスを提供するという考えの元、1997 年に既存の施設がなかった地域に施設を設立し、昭和の合併前の地区ごとに施設を整備している。また、高齢化が進む中で問題視されていた居老人増加の対策として、高齢者福祉センターと生活支援ハウス、訪問介護が併設している。建物の資金は合併特例債を活用し、国と町の補助金を利用している。開設当時ケアマネが施設 0 と同じ人であり、地区別で利用者を区分する考えがあったため、社福運営施設と利用者を区別していた点は特徴である。
- 3) 東和町は高齢者人口が他 3 町に比べて最も多かったため、1998 年に 2 施設、1999 年に 1 施設の計 3 施設を整備している。各地区のヘルパー活動の拠点として利用したいという考えや島の地理的特徴から集落が点在しており利用者の通所時間が長いという課題に対する対策として施設を整備している。また、既存の社福運営施設を含め、1 地区を除き昭和の合併前の地区ごとに 1 施設配置している。1 施設のみ道路環境の問題から離れた地区で施設整備が行われている。建物の資金は合併特例債を利用し、国及び県からの補助金を利用し整備している。

土地は、地域住民の要望を考慮しながら、地権者が町、及び東和町社協である土地を選定している。設立当初の利用状況は、アンケート調査により主に施設周辺の地区からの利用が多かったことが明らかになった。

以上より、各旧町は全国でも早い段階で進んでいた高齢化の対策として、町が主導で合併特例債を活用し施設整備を進めており、集落が点在する周防大島町の地理的特徴から、地域ごとに平等に施設利用が可能になるよう昭和の合併前の地区ごとに施設配置する計画がなされていることが明らかになった。その結果、周防大島町に均等に施設整備が行われ、介護保険導入以前から全国でも先進的に施設整備が行われていた。

注釈

- 1) 役場からの資料提供、旧版地図、GIS・国土地理院でのデータ収集を行っている。
- 2) ヒアリング調査は周防大島町介護保険課職員、現在の社協の代表者、旧大島町・橘町の役場保健福祉課の元職員・施設設立当時の橘町長の助役に対し行っている。調査項目は、設立の動機と目的・資金の確保方法・立地場所の選定理由・設立時の施設の利用状況で、調査時期は 2016 年 8 月～12 月である。
- 3) 中心集落は、旧 4 町の合併前に建設し使用されていた元役場（現在の役場の出張所）、また、役場が存在していなかった自治体においては小学校の跡地を中心と考えプロットしている。
- 4) 戸数は、凡例 1 の 100 戸の面積を基準として、面積の大きさを表している。家房は元々秋に属していたため、家房には戸数を示す円が描かれていない。
- 5) 人口は、凡例 1 の 100 人の面積を基準として、面積の大きさを表している。
- 6) 2004 年の平成の合併後、各旧町の社協も合併され、周防大島町社協となり、引き続き 6 施設の運営を行っている。

参考文献

- 1) 奥山純子・中山徹・斉藤功子他 3 名：介護サービス基盤の圏域設置計画とその整備手法：地方自治体における高齢者福祉施設の配置計画 その 2, 日本建築学会技術報告集, No. 24, pp. 381-386, 2006. 12
- 2) 奥山純子・中山徹・斉藤功子他 3 名：地方自治体における高齢者福祉施設の配置計画：生活圏を意識した計画の実態, 日本建築学会技術報告集, No. 22, pp. 445-450, 2005. 12
- 3) 藍澤 宏・後藤 匠：1970 年次から 2000 年次までの集落構造の変容過程の類型化とその立地特性：農林業センサスからみた農業集落の通時的柔軟性とその持続構造に関する研究 2, 日本建築学会計画系論文集, No. 610, pp. 101-108, 2005. 12

* 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 博士後期課程

*** 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 講師・博士(工学)

***** 筑波大学システム情報系 助教・博士(工学)

* Master Student, Graduate School of Science and Engineering, Yamaguchi Univ.

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

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

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

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