

4-3 沖縄県の宅老所の現状

島嶼部における小規模多機能サービスの展開事例として、以下に沖縄県北部における宅老所の現状について記す。

(1) 沖縄県北部の現状

沖縄本島は、地理的・歴史的に北部、中部、南部に分けられ、北部には、名護市をはじめ1市1町7村（周辺離島の3村を含む）で構成される。平成17年10月1日現在の高齢化率は、名護市が15.6%であるが、他の町村では20%を超えており特に高齢化が進んでいる。名護市以外の町村では、中部、南部の町村などと共同して沖縄県介護保険広域連合として、介護保険を運営している。

沖縄県では、高齢者保健福祉圏域を沖縄県保健医療圏域の2次保健医療圏に合わせ5圏域に分けている。

(2) 北部の宅老所の状況

名護市を中心とした北部では、介護保険の通所介護と居住施設を組み合わせた「ケア付宅老所」という形態が際立つ。これらの宅老所の施設長等で構成する宅老所・グループホーム連絡会を結成し、事業者間の情報交換などを密にしている。

北部の宅老所として、調査した施設の中から「さくらの郷」と「浅茅の里」の2例を挙げるが、他の施設も含めて、北部の宅老所は、利用者ニーズがある中で、介護保険制度等の弾力的な運用のもとに拓がったものと推察できる。沖縄県では、1自治体に1グループホームという方針もあって、どの宅老所の関係者もグループホームに特別のこだわりを見せていなかったが、居住込みの宅老所利用者の支払い額が、グループホームの入所者とほぼ同レベルの負担になるように設定されている。

介護保険法による小規模多機能居宅介護については、調査した平成17年9月の時点では、情報が少ないことを理由に、移行する希望は聞かれなかった。

なお、下記の2例のみならず、北部の宅老所は、玄関や窓の開錠された状態で、開放されたままであり、気候風土もあって開放的な印象を受けた。

① ケア付宅老所「さくらの郷」（平成17年9月調査時現在）

平成15年12月に認証を受けたNPO法人キジキナ会が、平成16年9月に名護市大北にオープンさせた小規模多機能ホームである。改装時に銀行から借り入れするなど、確かな見込みがあるとして、事業を開始したものである。

- ・土地 350 m² (借地)
- ・建物 鉄筋コンクリート平屋延床面積 108.8 m² (借家)。改築費用に250万円を要した。
- ・事業形態 通所介護（介護保険）、宿泊、居住、一時預かり
- ・スタッフ 常勤専従スタッフ6名（介護福祉士1名、2級ヘルパー4名他）



- 非常勤スタッフ(パート)2名
- ・利用者 通所介護 10名(要支援・介護1 2名、要介護2~3 4名 要介護4~5 4名)
- 居住 6名(定員8名)
- ・利用料 居住 月7万円+通所介護利用料

②ケア付宅老所「浅茅の里」(平成16年9月調査時現在)

民生委員等ボランティアグループが公民館を借用し、通所者6名でスタートし、平成13年10月にNPO法人(NPO法人浅茅の里)となり、現在2つのグループハウス(居住)とデイサービス(ケア付宅老所浅茅の里、世果報坂通所介護事業所)、居宅介護支援事業所などを運営する。各種視察のほか、他施設職員や地域の小中学生の実習受け入れも積極的に行っている。個人の思いが引き継がれ、さらに法人組織として活動が拡大された例である。



- ・土地 478㎡(自己所有)
- ・建物 鉄筋コンクリート2階建延床面積317㎡。当時書道教室だった築20年の店舗を改築し、さらに2階部分を増築した。
- ・事業形態 通所介護(介護保険、保険外)、居住、一時預かり
- ・スタッフ (NPO全体)常勤専従スタッフ20名(介護福祉士5名、看護師2名、2級ヘルパー7名、他)
- 非常勤スタッフ(パート)20名
- ・利用者 通所介護 15名(要支援・介護1 6名、要介護2~3 7名 要介護4~5 2名)
- 居住 7名(定員9名)(最高年齢101歳他90歳代5名、80歳代1名)
- ・利用料 居住 月8万円(個室、2名部屋は7万円)+通所介護利用料
- ショートステイ 3~5千円
- 一時預かり 650円(1時間)

(3)平成18年4月以降の状況

さくらの郷をはじめ、北部・中部の宅老所の多くは、平成18年4月以降、介護保険法による小規模多機能の指定を受けていない。ハード面で基準をクリアしていないこと、圏域以外の入居者がいることなど現入所者が小規模多機能の登録者の指定と一致しないことなどが、その理由である。

また、法改正を受け、県では、沖縄県有料老人ホーム設置運営指導要綱及び同指針が改正となり、居住を伴う宅老所も、この要綱及び指針の対象となった。このため、従前よりも高い水準の施設運営が求められることになった。

(山本 哲哉)

- 参考文献 沖縄県高齢者保健福祉計画 (沖縄県)
- ケア付き宅老所開所10周年記念誌 (特定非営利活動法人 浅茅の里)

4-4 事業者ヒアリングのまとめ

(1) 事業者ヒアリング調査結果の総括

① 単独運営の特徴

本研究のヒアリング調査の対象となった事業者の多くが単独運営であったが、これは先駆的な小規模・多機能サービス拠点としての実績から、各種資料・文献での露出によって著名であるとともに、地域自治体での認知が高かったため選択対象に加えられたためである。

事業者の多くが大規模な施設サービスに疑問・限界を感じ、利用者ニーズへの誠実な対応を志向するなかで事業を展開しており、制度にあわせてサービスを提供するのではなく、利用者ニーズを阻害しない範囲で制度を利用するといった観点が強い。

そのため、2006年度の介護保険制度改正で創設される「小規模多機能型居宅介護」事業の指定を受けることには懐疑的であり、提供しているサービスが阻害されないかどうかを見極めようとしている。

一方で、介護報酬の見直し等により、現在のままの事業運営では経営が厳しくなる場合も想定されるため、サービスの提供範囲の検討（拡充または縮小）、事業効率性の検討（集約化、効率化、職員配置等）を行わなくてはならない隘路に差し掛かりつつあるといえる。

また、事業の設立時から携わってきたコアスタッフから、次の世代に事業をどうやって引き継いでいくかも大きな課題といえる。

② 母体施設と連携した運営の特徴

母体施設と連携したサテライト型の小規模・多機能サービス拠点は、母体施設と複数のサテライト施設のネットワークにより、地域全体の包括的なケアサービスの提供を行っている場合が多い。

人口10～20万人程度の中規模な自治体では、これらで形成される包括的なケアサービスにより、地域全体で提供される福祉サービスの質の向上につながるが、一方で利用者の囲い込みにより他のサービス提供事業者の参入の機会（多様化の芽）を奪う心配もある。

小規模な自治体では、母体となる施設が立地しておらず、サテライト的に小規模・多機能サービス拠点の誘致を図っても、安定的な運営に必要な利用者が確保できない場合には、自治体の支援が必要とされる。

③ 公的機関運営の特徴

小規模な自治体で、民間事業者による小規模・多機能サービス拠点の設立が見込めない場合には、公的機関が中心となって設立・運営を図る必要がある。

地域福祉計画の策定による位置づけ等により、計画的に施設の配置を行うことができるが、地域の実際のニーズへの対応の可否や運営にあたっての地域の協力を得ていくことが課題となる。

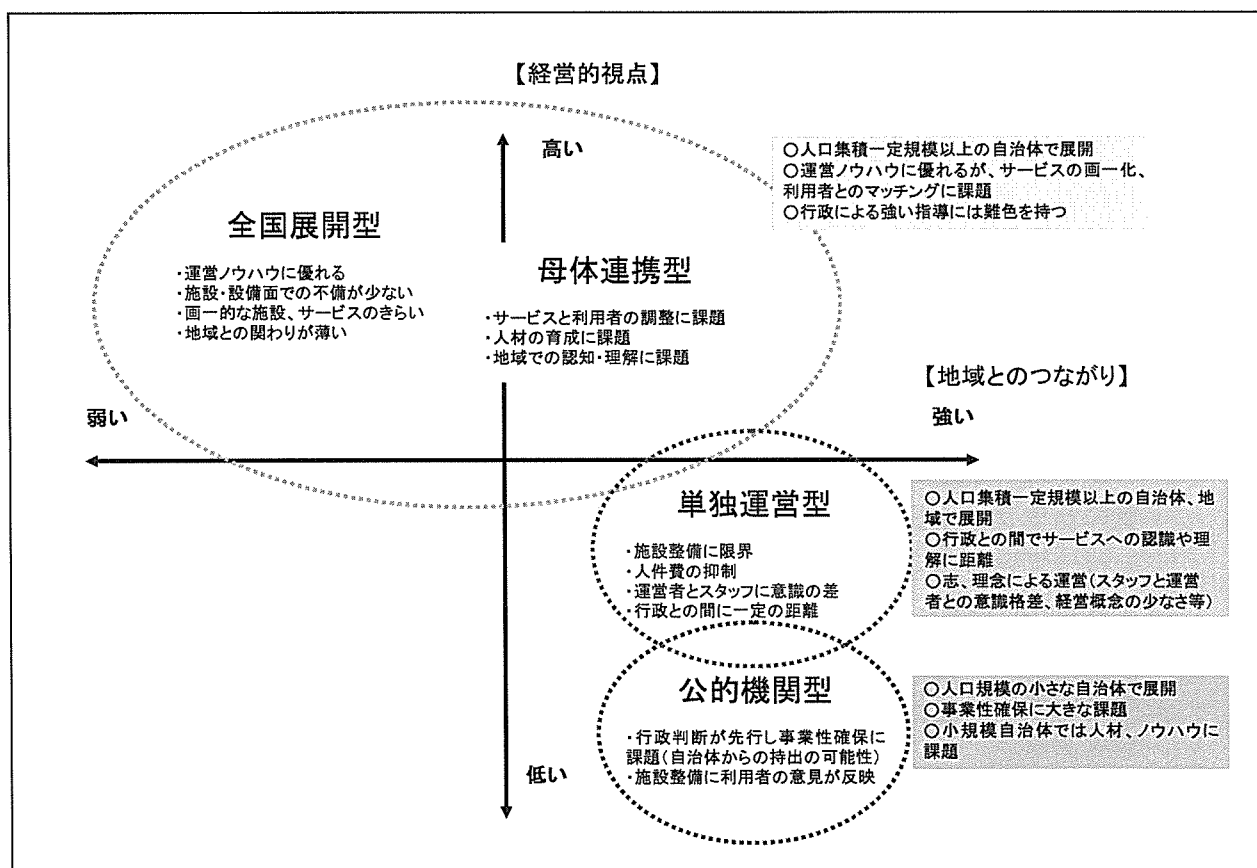
また、公設民営といっても、小規模な自治体では社会福祉協議会が行政と密着な関

係にあり、運営リスクをあいまいにとらえ、自治体がそれを補填するといった関係が固定化される心配がある。

④全国展開運営の特徴

全国的に事業を展開している企業のノウハウを活かすため、ある程度の質の確保が可能であるが、それぞれの地域性や利用者ニーズへのきめ細かい対応といった点で融通がきかないおそれがある。

事業者側から見れば、資産運用の視点から参入した場合、小規模・多機能サービス拠点に対する動機づけが弱く、利用者にとって適切なサービスの提供がなされない心配がある。また、資産所有者等に対する個別的な事業展開パターンであることから、自治体等が計画性や地域バランスに配慮しながら設置を誘導することは難しい。



図III-4-5 小規模多機能サービスを手がける事業者の類型と特徴

2) 自治体等の支援の方向性の考察

事業者ヒアリングからみた、自治体等への支援希望を整理すると、下記のような自治体等による支援の方向性が考察される。

①事業設立のきっかけづくりの支援

単独運営事業者は、地域のニーズを切実に感じるとともに、それらへの対応策の一つとして小規模・多機能サービス拠点があることを学び、先駆的な事例等を見学することで、その必要性和設立への自信を高めていることが伺われた。

そのため、自治体としては地域の人材・資源を活用するためのきっかけづくりとして、意識の高い住民や既存の福祉サービス提供事業者等に対して、先進事例の紹介や見学等を促すとともに、地域の切実なニーズを拾い上げ、共有化するためのフォーラムやシンポジウム等を開催することが支援策の一つとして考えられる。

②事業設立にあたっての具体的な支援

事業の設立にあたっては、多くの事業者が設立資金の確保の部分で悩みを抱えており、資金調達面の支援として、各種助成金等の紹介や申請支援、地元金融機関の紹介等を行うとともに、NPO法人等の信用力の乏しい事業者に対する借り入れの保証等についても検討が求められる。

また、遊休化している既存施設（商店街の空き店舗、自治体の遊休資産、学校の余剰教室等）の利用を斡旋したり、当初の施設改修費の一部を助成したりすることで、事業参入の障壁を低くすることが求められる。

③事業運営の支援

事業運営の支援としては、事務手続きの煩雑さ等の心配から利用されていない介護保険制度の活用支援として、各種相談等に対応するとともに、さまざまな先進事例や制度情報等を紹介することで事業者の創意と工夫を促すことが必要である。

また、事業者（供給）と利用者ニーズ（需要）のマッチングのために、施設情報の宣伝・PRや利用者の紹介等を支援することも必要である。

さらに、事業者が孤立化しないように、地域の医療施設、福祉施設等とのネットワーク形成の仲立ちを行うことも求められる。

④スタッフの育成支援

単独事業者等においては、事業運営の厳しさやネットワークの不足等によりスタッフの十分な育成ができていない状況もあることから、勉強会・研修会の開催や先進地見学の助成等スタッフの研修・育成に対する支援が求められる。

⑤事業にならないニーズへの対応

地域の高齢者、障がい者他のさまざまな住民が集まる場の提供（地域のお茶の間サロンの施設）等、事業にはならないものの、高齢者他の生きがいづくり、地域の住民活動の底上げにつながる活動を支援する仕組み（まちづくり活動支援事業等）が求められる。

（山本 一彦）

5. 自治体ヒアリング調査結果の分析

5-1 調査の概要

(1) 調査のねらい

先に「3. 自治体アンケート調査結果の分析」において、「小規模多機能サービス拠点」が成立するうえで、地域と深く結び付いている自治体の果たすべき役割が重要且つ大きいものと仮定し、「小規模多機能サービス拠点」が成立するための要件、課題について、介護保険制度の改正を見越した対応予定、課題及び福祉サービスを提供している事業者への支援の可能性をアンケートにより調査し、その結果を分析した。

本節のねらいは、いくつかの自治体に直接ヒアリングを行うことにより、アンケートで読み取れる傾向や課題の背景にある事情について把握することにある。

(2) 調査の実際

1) 調査対象及び調査方法

対象自治体は、全国的な地域と人口規模バランスから選定し、アンケート調査票にもとづくヒアリングシートにそって半構造化面接法による対面ヒアリング調査を行った。

自治体の選定にあたっては、事業者ヒアリング対象の存する自治体、都道府県の高齢者福祉担当課へのヒアリング等から情報収集し、対面ヒアリングの依頼手続きを行った。

2) 調査期間

平成17年8月～平成18年3月にかけて、調査の受け入れを承諾頂いた該当の自治体を訪問し、介護保険担当職員を中心に面接調査を行った。

3) 調査事業者一覧

下表に示す、全国の21自治体に対してヒアリング調査を行った。

表Ⅲ-5-1 ヒアリング自治体一覧

地域	ヒアリング市町村 (人口規模)
北海道	1. 北海道札幌市 (1,800,000人)
北海道	2. 北海道白糠町 (10,000人)
北海道	3. 北海道本別町 (9,000人)
北海道	4. 北海道芦別市 (19,000人)
北海道	5. 北海道南富良野町 (3,000人)
東北・北陸	6. 新潟県長岡市 (240,000人)
東北・北陸	7. 新潟県吉田町 (25,000人)
東北・北陸	8. 富山県富山市 (420,000人)
関東	9. 栃木県今市市 (62,000人)
関東	10. 栃木県宇都宮市 (460,000人)
関東	11. 埼玉県深谷市 (100,000人)
近畿	12. 京都府京都市 (1,500,000人)
近畿	13. 京都府精華町 (34,000人)
中国・四国	14. 島根県出雲市 (150,000人)
中国・四国	15. 島根県吉田村 (2,600人) ※合併後雲南市 (44,000人)
中国・四国	16. 愛媛県松山市 (510,000人)
中国・四国	17. 愛媛県伊予市 (39,000人)
中国・四国	18. 愛媛県新居浜市 (120,000人)
九州・沖縄	19. 鹿児島県鹿児島市 (600,000人)
九州・沖縄	20. 鹿児島県溝辺町 (8,600人) ※合併後霧島市 (130,000人)
九州・沖縄	21. 沖縄県名護市 (59,000人)

※人口規模は有効数字2桁で四捨五入

5-2 アンケート調査結果の特徴的な傾向ごとにみた自治体の事情

自治体ヒアリング結果をとりまとめるにあたって、「3. 自治体アンケート調査結果の分析」で得られた特徴的な傾向に着目して、それぞれの地域・人口規模ごとに自治体の置かれている状況や事情についてとりまとめた。

アンケート結果の特徴的な傾向として捉えた、以下の5分類10項目に関して分析した。

(1) 小規模多機能型居宅介護サービスの地域別取組状況

- 1) 中国地方では、「すでに展開を予定している」割合が高率
- 2) 北海道では、「展開の可能性はない」割合が高率

(2) 都市規模による小規模多機能拠点の今後の展開パターン

- 1) 人口1万人未満では、「社会福祉協議会等のネットワークを活用」が高率
- 2) 人口1万人を超えると、「営利企業による展開」が高率になってくる

(3) 都市規模による民間の事業者に関する課題

- 1) 人口1万人未満では、「地域に適当な民間事業者がない」が高率
- 2) 人口10万人以上では、「サービス提供水準の違い」や「地域間格差が生じる」が高率

(4) 都市規模による行政の課題

- 1) 人口1万人未満では、重点的な課題が明確になっていない
- 2) 人口5万人以上では、「民間事業者の動きが把握しきれない」、「需要がはあくしきれない」が高率

(5) 都市規模による支援可能な施策の違い

- 1) 人口1万人未満では、「土地・建物の斡旋・提供」、「利用者の紹介」など具体的な支援策が高率
- 2) 人口10万人以上では、「スタッフの研修・教育に関する支援」が高率

(1) 小規模多機能型居宅介護サービスの地域別取組状況

1) 中国地方で、「すでに展開を予定している」割合が高率

中国地方では、「すでに展開を予定している」割合が50.0%と高率で、しかも「展開の可能性がある(32.4%)」を加えると、82.4%となっている。

この高い計画への取り組みに関する背景について、現地でのヒアリング調査をふまえて整理する。中国地方の島根県I Z市(人口15万人)及びY村(人口2,500人)にヒアリングした結果、過疎化の進展が早く、かつ伝統的な村落の文化を有する地域であり、住民の生まれ育った地域社会への愛着も強いことから集落の維持について関心が高いことがポイントになると思われた。データを解釈する上で、小規模多機能サービス拠点を全国ではじめて取り組んだパイオニアであり、政策的リーダーとして活躍している槻谷氏(ことぶき園理事長)にコメントを求めた。

「I Z市の計画では3年間で20カ所の小規模多機能サービス拠点を設置する方針を立てた。中国地方の自治体の方針が早くに小規模多機能への対応を想定していたのは、おそらく山間地域が多く、古い集落も多いので地元に住み続けたいという意向を持つ

人が多いことを自治体として受け止めていることと、田舎には有料老人ホームのような生活の場を期待することは難しいといった背景があるのではないかと語っている。

2) 北海道で、「展開の可能性はない」割合が高率

北海道では、「展開の可能性はない」割合が40.7%と高率である。

ヒアリングした北海道の4自治体のうち、明確に展開の可能性がないとした自治体は1箇所、理由は「町内で事業を開始する民間が不在」となっており（MH町《人口3千人》）、北海道の特質というよりは人口規模によるものと考えられる。ただ、北海道の官主導・官依存型の精神風土やそもそも宅老所の絶対数が少なかったことから、具体的な展開イメージがもてないことが背景として考えられる。

一方、北海道の中で、展開の可能性があるとしている3自治体にはそれぞれの取組みの工夫がみられ、社協や特養、NPO法人など既存資源を活用した展開の取組みが進められている。H町（人口9千人）では、社協が交付金により小規模多機能居宅介護施設を2箇所整備する予定である。S町（人口1万人）では、地元のNPO法人がグループホームと小規模多機能サービスの事業展開を行うことを期待している。また、A市（人口19,000人）では、社会福祉法人によるサテライト型居住施設と小規模多機能デイサービスの開業が進んでいる状況である。

(2) 都市規模による小規模多機能拠点の今後の展開パターン

総じて、「特別養護老人ホームが運営主体」とする割合が全国平均で48.2%と最も高率であるが、そのほか都市規模によって以下のような特徴がみられた。

1) 人口1万人未満では、「社会福祉協議会等のネットワークを活用」が高率

人口1万人未満では、「社会福祉協議会等のネットワークを活用」が約40%と高率である。

このことは、人口規模が小さいと、活用できる既存資源が少なく、とくに民間事業者の参入が期待できないことを考えると当然ではある。小規模自治体では、行政主導とならざるを得ず、これまでも密接な関係にあった社協と連携していくことが現実的である。事実、北海道H町（人口9千人）では、町の政策により、町から要請を受けて、社協が交付金を使って小規模多機能居宅介護施設を2箇所整備する予定となっている。

2) 人口1万人を超えると、「営利企業による展開」が高率になってくる

「営利企業による展開」は、人口5千人未満で12.2%、5千～1万人で21.6%であるのに対して、人口1～2万人で30.5%、2～5万人で36.9%、5～10万人で48.4%、10～20万人で62.5%と高率化している。

このことも、人口規模の小さい自治体の裏返しで、人口規模が多くなるほど営利事業者の参入が見込まれるので、当然主力となってくる。逆に、社協は10万人以上になると数%と激減する。

なお、今後営利事業者が主力とは言えども、特養やグループホームからの展開など多様な選択肢の存在が前提となる。K市の人口規模（150万人）にあっても、将来的

には他の法人種別の参入も見込むとしながらも当面は特養やグループホームの運用実績を有する社会福祉法人が望ましいと考えている。なぜなら、地域住民との連携のもと、地域に根ざした運営が必要であることや運営上（夜間の職員体制等）のバックアップ施設があったほうが良いと考えるからである。

従って、都市規模の大きい自治体では、多様な選択肢（事業主体）を目指すべき地域福祉の実現に向けて適切にコントロール（事業指定・監督権限の遂行）できるかが課題と考えられる。例えば、後述するようなサービスの質の確保、地域資源（遊休公共施設等）の有効活用や適切な立地誘導などである。

（3）都市規模による民間の事業者に関する課題

1）人口1万人未満では、「地域に適切な民間事業者がない」が高率

人口1万人未満では、「地域に適切な民間事業者がない」が42.1～59.0%と高率である。

もちろん、人口規模が小さい都市では、民間事業者が見当たらないと考えられる。前述のように、既存の特養、社協、あるいはNPO法人等の地域資源を活用・展開していくことをいかに行政が支援していくかが課題となる。

2）人口10万人以上では、「サービス提供水準の違い」や「地域間格差が生じる」が高率

人口10万人以上になると、「地域に適切な民間事業者がない」が1～2%とほとんどなくなるのに対して、「サービス提供水準の違い」が30～40%、「地域間格差が生じる」が25%程度と高率になる。

サービス水準に関しては、「行政が指定した事業者がスタッフの技術や質の担保が保てるか（K市）」、「制度にのっとった適正な運営が確保できるかどうか（KG市）」など実現上の課題を挙げる自治体は多い。サービス水準担保の仕組みの確立が重要である。

地域間格差については、当然ながら民間事業者は事業が成立する地域において展開するわけで、どうしても取り残される地域は出てくる。

まずもって、「小規模多機能サービス拠点をどう展開していくのかのエリアに関しての方針はない（H市《人口10万人》）」のが多くの自治体の実態であろう。K市では、「物件の確保が困難な都心部では施設整備が進まず、郊外に偏重するなど地域間格差の是正が課題」としている。一方、U市（人口44万人）では、「中心市街地の空きスペースを何かに使用したい」と考えている。小規模多機能サービスをどのように展開するかという問題は、都市づくりのマスタープランとの連動も必要になる。

また、「面積や要介護認定者の少ない圏域同士においては、複数単位での利用を想定した整備も考慮する必要がある（N市《人口24万人》）」、「島となっている地域は日中高齢者だけの島となっており、今後介護が課題（M市《人口51万人》）」、「ある地域は閉山後の人口激減で介護をどうすべきか（NH市《人口12万人》）」などの課題認識がある。規模の大きい都市にしても市町村合併による影響もあり、人口が疎、あるいは高齢化が著しく進行している地域は存在している。将来を見越した集落の再編成も

視野に入れた地域づくりの展望が求められる。

(4) 都市規模による行政の課題

1) 人口1万人未満では、重点的な課題が明確になっていない

人口1万人未満では、重点的な課題が明確になっていなく、様々な課題が10～30%の間で分布している。

「小規模多機能サービスが何をするのかわからない(M町《人口8千人》)」など、まだそもそもの理解が浸透していない状況にあると想定される。

2) 人口5万人以上では、「民間事業者の動きが把握しきれない」、「需要がはあくしきれない」が高率

人口5万人以上になると、「民間事業者の動きが把握しきれない」、「需要がはあくしきれない」が突出し、各々約40～50%、60%と高率である。

人口規模が多くなるほど営利事業者の参入が見込まれるので、それに伴い、需要と供給の両面の把握が自治体としては気になるところである。H市(人口10万人)が言う「行政として地域住民のニーズを把握しきれておらず、ニーズ把握の仕組みづくりを行政内部につくることが先決と考えている。人的体制がそもそも整っておらず、様々な課題に対応できていない」といった状況が他の都市でもあてはまると考えられる。

(5) 都市規模による支援可能な施策の違い

総じて、「住民及び事業者への情報提供」が最も高率であるが、そのほか都市規模によって以下のような特徴がみられた。

1) 人口1万人未満では、「土地・建物の斡旋・提供」、「利用者の紹介」など具体的な支援策が高率

人口1万人未満では、「土地・建物の斡旋・提供」、「利用者の紹介」など具体的な支援策が14～18.7%と比較的高率である。

ヒアリング対象都市では、このような意見はなかったが、小規模な都市では、整備するといっても数箇所の小規模多機能サービス拠点にとどまることを考えれば、全面的なバックアップの必要性を感じていると考えられる。

2) 人口10万人以上では、「スタッフの研修・教育に関する支援」が高率

人口10万人以上になると、「スタッフの研修・教育に関する支援」が約20%と高率になる。

これは、前述の民間事業者の参入による「サービス提供水準の違い」を課題としている自治体が多いことと連動している。各事業所での十分なスタッフ教育がなされるとは限らないので、自治体としての役割のひとつと考えられる。

5-3 事業者ヒアリング調査結果と自治体ヒアリング調査結果の比較

事業者ヒアリングで得られた行政支援の希望と、自治体が考えている支援可能な内容にギャップがあるのかどうかについて把握した。

自治体が考えている可能な支援内容は、総じて様々な情報提供や相談・助言の窓口としての役割が主体となっている。費用負担などの財政に関わる支援については、自治体によって意見が分かれる。

一方、事業者も同様な支援を期待しており、支援内容の全体像としては明らかなギャップはない。ただし、当該自治体の支援可能策とそこに存する事業者の希望支援策が合致しているとは限らない。例えば、施設整備費の助成を事業者が希望したとしても当該自治体が費用面の助成は困難ということは当然ながらありうる。

中でも、資金調達や不採算部分の運営に対する事業者の希望に対して、自治体が厳しい財政事情の中でどこまで答えられるかは大きな課題である。

また、様々な助言・アドバイスを求められているが、経験のない自治体職員の場合、事業者にどこまでの確かな支援ができるかどうかは未知数である。

小規模多機能サービス拠点については、グループホームのような普及は難しいと考えられる。自治体は、地域福祉の政策を明確にし、小規模多機能サービス拠点の展開を目指していくのであれば、受身の姿勢による支援ではなく、事業設立のきっかけづくりを積極的にしていくなどの積極的な対応が初動機には重要と考える。

(1) 自治体が可能な支援内容

【情報提供、助言による支援】

- 情報提供（先進事例の紹介、情報交換の場の提供等）
- 介護保険制度活用面での情報提供、支援
- 施設の経営・運用面での支援
- 介護技術に関する相談・助言
- スタッフの研修・教育に関する支援
- 医療・福祉施設との連携に関する相談・助言
- 開設の宣伝・PR
- 利用者の紹介
- 地域コーディネータ設置
- 人材の紹介
- 高齢者のニーズ調査

【費用負担など自治体の助成】

- 勉強会の講師料負担
- 初期投資や立ち上げ費用の補助
- 自治体所有地の無償貸与
- 建物の斡旋・提供（改修費用の補助、借り上げ費用の補助を含む）
- 地域介護・福祉空間整備交付金の活用

(2) 事業者が求める支援内容

①事業設立のきっかけづくりの支援

- 地域の人材・資源の活用のきっかけづくり
- 先進事例の紹介、見学
- フォーラム、シンポジウム等の開催

②事業設立にあたっての具体的な支援

- 施設・設備の支援（既存施設の活用、斡旋、施設整備費の助成等）
- 資金調達の支援（助成金等の紹介、申請支援、地元金融機関の紹介、借金の保証等）
- 遊休化している既存施設（商店街の空き店舗、学校の余裕教室等）の利用斡旋

③事業運営の支援

- 介護保険制度の活用支援
- 情報提供（先進事例紹介、制度情報紹介等）
- 施設の宣伝・PR（地域への情報の浸透）
- 地域連携の仲立ち（医療施設、福祉施設等とのつなぎ）

④スタッフの育成支援

- スタッフの研修・育成

⑤事業にならないニーズへの対応

- 地域のお茶の間サロンづくり
- 高齢者の生きがいづくり、地域の住民活動の底上げ支援

(幅田 雅喜)

6. 事業展開の課題調査結果の分析

(1) 事業展開の課題のまとめ

課題調査を実施した5事業者、3類型(①広域ネットワーク方式(フランチャイズ)、②母体派生方式、③本格的事業型 NPO 方式)についての調査結果などをもとに、小規模多機能サービス拠点を展開する上での留意点をまとめると次頁以降に示すとおりとなるが、その概要を示すと次のようである。

①組織的、システムの的に展開する広域ネットワーク方式の事業者

広域ネットワーク方式の事業者は、リースバック方式の土地・建物の確保や、事業運営を考慮したサービス提供体制づくりなど、小規模多機能サービスの提供に組織的、システム的に対応している。また、施設整備の方針を新築のバリアフリー対応とすること、職員研修やサービスの評価、苦情への対応と是正措置へ反映するなど、サービス提供をひとつの事業モデルを基に展開している。

反面、人口が少なく、その事業モデルが成立しない地域では、事業の展開が難しくなるなどの制約もある。

②職能重視で展開する母体派生方式、NPO 方式の事業者

これに対し、母体派生方式、NPO 方式の事業者では、サービスの提供体制づくりや土地・建物の確保など、サービス提供に向けた取組について、従事者の人柄やサービスへの取組姿勢を重要視する展開を図っている。

しかし、独自の研修・人材育成プログラム或いはサービスの第三者評価などに関しては、広域ネットワーク方式に比べ取組が遅れているなどの課題がある。

また、施設整備面では、バリアの解消に消極的な反面、浴室へのリフト設置を指摘するなど、ちぐはぐな対応がある。

③経営環境の厳しい母体派生方式、NPO 方式の事業者

開業時の資金調達や運転資金の確保などを全て自己資金でまかなっている広域ネットワーク方式の事業者に対し、母体派生方式と NPO 方式の事業者では、運営資金など官へ経営支援を要請するケースもある。

これらの類型の事業者では、経営とは異なる視点で、施設の人員配置や提供するサービス内容について柔軟対応を図っていることから、経営面で厳しい状況が生じているものと想定される。

今後、小規模多機能サービス拠点を広く展開してゆくには、こうした事業者類型の特色を踏まえた、行政による普及促進策が必要になる。特に、小規模な都市・地域において、如何にサービス拠点を展開するかが大きな課題である。

行政が指導力を発揮し、利用者の確保や土地・建物の確保、人材の教育・研修プログラムの展開など、小規模多機能サービス拠点の展開条件を構築することが必要である。

(2) 小規模多機能サービス拠点を展開する上での留意点

1) 人材の要件や人員確保について

管理者、介護専門員、その他の従業員について必要な要件に関し、広域的なネットワーク方式で事業を実施している事業者では、国が定めている「小規模多機能居宅介護事業における人員配置要件」に合致する人員配置を図るとしている一方、母体派生方式及びNPO方式の事業者では、人柄などを重視しているところに大きな違いがある。

例えば、介護専門員に求められる要件として、母体派生方式の事業者では、「利用者と家族の立場に立てる人」、NPO方式では、「高齢者の好きな頭のやわらかい人」などを挙げ、資格や業務経験以外の側面を重視している。

また、人員の確保では、ハローワークなど公募方式により人材募集を行うのが共通の方式の他、母体派生方式では組織内の人事異動、NPO方式では口コミなども用いられ、いわゆる属人的、地縁的な対応が見られる。

総じて、国の定める資格要件等を基本に、意欲のある人材を確保する必要がある。

【人材の要件、人員確保の留意事項】

項目	事業類型	事業展開上の留意事項
管理者の要件	広域ネットワーク方式	・国の規定に準じる
	母体派生方式	・特養経験者、介護福祉士など高齢者ケアと認知症に対する理解のある人とする
	本格的事業型 NPO方式	・人助けをしようという意欲を持つ人とする
介護専門員の要件	広域ネットワーク方式	・国の規定に準じる
	母体派生方式	・利用者と家族の立場に立てる人であること
	本格的事業型 NPO方式	・高齢者を好きな頭のやわらかい人であること
その他の従業員の要件	広域ネットワーク方式	・国の規定に準じる（看護職員以外の介護職員はヘルパー2級以上などの資格要件を求める）こと
	母体派生方式	・利用者の尊厳を守れる人、生活感のある看護師等
	本格的事業型 NPO方式	・高齢者を好きな宅老所で働き甲斐の持てる人であること
従業員の確保方策	広域ネットワーク方式	・ハローワーク、求人専門誌、新聞広告ほか採用説明会を定期的実施して確保する
	母体派生方式	・公募（定期的、継続的）及び組織内の人事異動により確保する
	本格的事業型 NPO方式	・ハローワークの活用、口コミによる紹介により確保する

2) 施設の人員配置

従業員の配置に関しては、広域ネットワーク方式では、国の規定に準拠することを基本としながら、正社員と非常勤職員の数を概ね半々とするを挙げている。

母体派生方式、NPO方式では正社員が広域ネットワーク方式に比べやや多いようにも見られるが、介護保険制度によらない小規模多機能サービスは、非常勤職員で対応している例もある。

従業員の勤務形態は、広域ネットワーク方式と母体派生方式がともに交代制の勤務形態を採用しており、こうした方式が小規模多機能方式に不可欠な形態と見られる。

一方、NPO方式では、利用者や提供しているサービスが相対的に少ないことから、夜勤従事者を確保する他、利用状況に応じた勤務形態をとっている。

また、研修制度に関しては、広域ネットワーク方式では、採用時及び採用後の継続研修についてあらかじめ所定の方式が定められている。

これに対し、母体派生方式、NPO方式とも経験則にもとづく研修は実施されているものの、組織的に人材育成を図るためのプログラムは必ずしも用意されていないような状況が伺える。人材育成は、適切なサービス供給の要であり、充実したプログラムの導入が必要と想定される。

【施設の人員配置等の留意事項】

項目	事業類型	事業展開上の留意事項
従業員の配置形態	広域ネットワーク方式	<ul style="list-style-type: none"> 国の規定に準じる 正社員と非常勤職員の構成は概ね半々とする
	母体派生方式	<ul style="list-style-type: none"> 大多数を正社員とする 少規模サービスは非常勤職員で対応する
	本格的事業型 NPO方式	<ul style="list-style-type: none"> 正社員と非常勤職員の構成は2：1とする
従業員の勤務形態	広域ネットワーク方式	<ul style="list-style-type: none"> 早番、通常番、遅番、夜勤の4交代制とする
	母体派生方式	<ul style="list-style-type: none"> 早番、通常番、遅番、夜勤の4交代制もしくは遅番と夜勤を兼ねた3交代制とする
	本格的事業型 NPO方式	<ul style="list-style-type: none"> 夜勤は1名とする 当日の利用者の状況に応じて早出、遅出を確保する
採用時の研修	広域ネットワーク方式	<ul style="list-style-type: none"> 導入研修（3日間）を実施する
	母体派生方式	<ul style="list-style-type: none"> 3～5ヶ月の新任研修をおこなう 採用時研修は行わず、実地訓練を積む
	本格的事業型 NPO方式	<ul style="list-style-type: none"> 1～2週間の採用時研修を実施する
採用後の継続研修	広域ネットワーク方式	<ul style="list-style-type: none"> 研修会、勉強会へ参加する 管理者等の定期会議、研修を実施（毎月一回）する 介護職員の地域のケア会議へ参加する
	母体派生方式	<ul style="list-style-type: none"> 随時の外部、内部研修（自己学習、レポート提出など）
	本格的事業型 NPO方式	<ul style="list-style-type: none"> 年4回の研修の実施

3) 提供するサービス

介護保険制度によるサービスは、「かよい」、「宿泊」、「訪問」を包括的に提供することとしているが、こうした介護サービスを提供する上での留意事項に関しては、事業者の類型によりそれぞれ特徴がある。

広域ネットワーク方式では、各サービスの登録人員を運営上明確にすること、小規模多機能サービスの介護サービス上の位置づけに照らして、介護予防サービスを実施しないこと、既存のサービス実績を前面に出したサービス提供を打ち出すことなど、事業運営上の要件、組織の特徴に基づくサービス提供が必要としている。

これに対し母体派生方式では、登録者への平等なサービスの提供、提供するサービスの柔軟化や利用者満足に視点を置いたサービスの提供などが、また、NPO方式でも利用者本位のサービスの提供が挙げられている。反面、そのサービスを提供するための体制、人員確保には触れられていないため、どのように具体化するかに課題がある。

これらを勘案すると、提供するサービスの構成は、登録人員の設定とそれに応じた職員配置などを含め、需給バランスを考慮したトータルなサービス提供体制をどのように構築するか、という視点から設定する必要がある。特に、行政が中心となって小規模多機能サービス拠点を展開する際には、サービス内容とそれを具体化する体制整備とを一体的、総合的に検討することが極めて重要になる。

【サービス提供の留意事項】

項目	事業類型	事業展開上の留意事項
サービスの提供にあたって留意していること	広域ネットワーク方式	<ul style="list-style-type: none"> 運営上 25 名登録、通い 15 名、泊まり 5 名とする 介護予防サービスは提供しない 認知症ケアを前面に打ち出したサービスを提供
	母体派生方式	<ul style="list-style-type: none"> 登録者が平等にサービスを利用できること サービスを柔軟に提供すること 利用者の満足に基準を置いたサービスの提供
	本格的事業型 NPO 方式	<ul style="list-style-type: none"> 利用者本位のサービスの提供（急な泊まりの希望にも対応する）

4) 施設の基準

施設の機能構成に関しては、広域ネットワーク方式では新築を原則とし、高齢者の身体特性、機能に配慮した施設、設備としている。しかし、母体派生方式やNPO方式では必ずしも新築であることを要件とはしていない。

その一方、母体派生方式は、個室を二人部屋に変更できるような施設整備の工夫や家族的な雰囲気づくりなどを挙げている。

バリアフリー化や設備面で工夫すべきこととしては、広域ネットワーク方式が主要な空間の車椅子対応化や施設全体への手すりの設置を留意すべき点として挙げている。

これは、全国的に進められている福祉のまちづくり条例にもとづく施設整備（建築面の取組の基本は「ハートビル法」による）の考え方に合致する考えでもある。

これに対し、母体派生方式やNPO方式では、施設のバリアフリー化は必ずしも必要ではなく、洗面、浴室など局所的な対応で充足するという考えであり、広域ネットワーク方式と好対照の考え方をしている。

また、母体派生方式では、個室の空間構成について、専用玄関の設置など、独自の空間確保を図る必要性を指摘している。

行政として取り組む場合、施設整備のバリアフリー化、ユニバーサルデザイン化は基本要件であり、その上で、地域や施設運営の理念に基づく各種工夫を図ることが必要になる。

【施設整備の留意事項】

項目	事業類型	事業展開上の留意事項
施設の機能構成についての留意事項	広域ネットワーク方式	<ul style="list-style-type: none"> ・新築を原則とする ・当初から高齢者の身体機能に配慮した施設、設備とすること
	母体派生方式	<ul style="list-style-type: none"> ・必要に応じて二人部屋にできるような施設の工夫 ・家族的な雰囲気づくり
	本格的事業型 NPO方式	—
バリアフリー化についての留意事項	広域ネットワーク方式	<ul style="list-style-type: none"> ・玄関、トイレ、浴室、洗面所、宿泊室を車椅子対応とする
	母体派生方式	<ul style="list-style-type: none"> ・一定のバリアは残す（歩行訓練等に用いる）
	本格的事業型 NPO方式	—
水周りなど設備面で工夫すべき事項	広域ネットワーク方式	<ul style="list-style-type: none"> ・施設内全てで手すりを設置する
	母体派生方式	<ul style="list-style-type: none"> ・洗面台の高さ、蛇口を可動式にする ・個室を寝室と居間に区分する外、調理器、専用玄関の設置
	本格的事業型 NPO方式	<ul style="list-style-type: none"> ・入浴時の利用者、スタッフの負担軽減のためのリフト使用

5) 資金調達

資金調達に関しては、広域ネットワーク方式では全て自己資金により運営されており、公共による財政支援は必要のない状況にある。但し、大都市圏など利用者を十分確保できる条件を満たすことがその前提となっている。

母体派生方式も、基本は自己資金による運営や法人組織内の資金の借用による運営が中心であるが、場合により、寄付や無利子借入金などの支援を要請するとともに、経営面で運営が厳しく運営資金の助成を要請するケースもある。

また、NPO方式は、設立時より公的な資金の支援を仰いでいる。

総じて、広域ネットワーク方式を除くと経営基盤が脆弱で、行政に対する財政支援ニーズが高いものと判断される。

特に、小規模な自治体では、ニーズの面で広域ネットワーク方式の事業者の立地が困難と予想され、地域の介護サービスの確保と財政負担という両側面を考慮のうえ、如何にサービスの提供体制を構築するかという視点で小規模多機能サービス拠点の実現を検討することが重要になる。

【資金調達の留意事項】

項目	事業類型	事業展開上の留意事項
資金調達の方法	広域ネットワーク方式	・全て自己資金により運営
	母体派生方式	・自己資金による運営（本体施設、法人からの借入れ）
	本格的事業型 NPO方式	・公的開設支援資金を活用
資金調達の留意事項	広域ネットワーク方式	・公的資金は社会福祉法人に手厚い
	母体派生方式	・寄付や無利子借入金の要請中
	本格的事業型 NPO方式	—
公的資金の調達要件	広域ネットワーク方式	・利用しない
	母体派生方式	・議会に助成を陳情中
	本格的事業型 NPO方式	—

6) 土地・建物の要件

小規模多機能サービスは、地域密着型の介護支援サービスであり、その立地は地域密着を実現する上で極めて重要と考えられる。

事業上有効な立地環境、条件に関しては、各事業類型に共通して「住宅地」であることを挙げており、既存の住宅市街地内に拠点を確保することが必須の条件となる。

また、拠点確保に際しては、既成市街地であることから、従前の土地・建物所有者との関係をどのように考えるかにより多くの選択肢が生じる。

今回調査した広域ネットワーク方式の事業者では、土地・建物所有者とのいわゆる共同開発によるリースバック方式を採用し、事業者の初期投資の負担の軽減化と土地・建物所有者の権利保護及び資産活用を両立させているという特色がある。

しかし、この方式は、リースバックの可能な立地ポテンシャルの高い、大都市部を中心にした開発方式という側面があり、立地が限定される。

一方、母体派生方式では、経営基盤の強い法人から派生している場合には、法人が土地・建物を所有したうえ、小規模多機能サービスを担う事業者が法人から借用し、また、土地・建物所有者から借用するなどの方式がとられている。

NPO方式では、極めて安い賃料で土地・建物を借用しているが、地縁的な繋がりなどを基礎としているため、一般的なケースにはならない。

また、用途転用等では、デイサービス施設、グループホームなどからの転用が挙げられている。

既成市街地内に、新たな拠点を形成することが必要なことから、市街地再開発的な既存の土地・建物所有者との権利の調整や借地、借家権を考慮した開発手法、小規模な自治体では、学校や地区施設など公的な遊休資産の活用などを導入する必要がある。

【土地・建物の留意事項】

項目	事業類型	事業展開上の留意事項
立地環境（事業上有効な立地環境、条件）の留意事項	広域ネットワーク方式	・住宅地が望ましい
	母体派生方式	・市街地内で地域との密着が可能なこと ・民家を活用できること
	本格的事業型 NPO方式	・住宅地が望ましい
資産活用（遊休資産の活用など）の留意事項	広域ネットワーク方式	・土地所有者に施設を建設してもらい、土地・建物を20年契約で借り受けるリースバック方式による事業展開
	母体派生方式	・土地・建物を母体の法人が所有 ・既存建物を増改築
	本格的事業型 NPO方式	・空家を10年間借用し改修
用途転用・変更（既存施設の転用や改修など）の留意事項	広域ネットワーク方式	・デイサービス施設、グループホームなどからの転用が可能
	母体派生方式	—
	本格的事業型 NPO方式	—