

some municipal governments and Nonprofit Social Service Providers or New-NPOs to experiment with their innovative activities.

Despite these conditions, maintaining close relationship with government would still be important to nonprofit organizations, especially when considering the fact that private funds available to them were almost nothing in Japan. They were not granted the privilege of tax exemption as American 501(c)(3) organizations had, and it was never popular among Japanese people to support these organizations with donations. At the same time, however, such restrictions in the way for nonprofit organizations to obtain resources seemed to suggest where the opportunity for breakthrough lied. Once nonprofit organizations and municipal governments understood that they were sharing the common issue, "lack of resources", and if they agreed to collaborate to raise their own funds and resources together, the process of community-building would start. Nonprofit organizations involved in the process would find a wide range of new roles, such as identifying unmet needs among seniors, organizing residents to reach a consensus on the way to fund community programs, and developing low-cost service-delivery systems by involving volunteers. Municipal governments, on the other hand, would gain the independence from the central government, upon which to serve their communities more efficiently.

An unaccomplished task in this paper was related to the impact of

contract culture and the influence of inter-governmental relationships. Being different from the nonprofit organizations involved in public-human service systems of the US and some European countries where nonprofit organizations were put under contract with government, Nonprofit Social Service Providers and New-NPOs involved in LTCI were exchanging contract with clients. However, similar problems were still reported from the Japanese organizations, such as the increase of financial struggles, increase of regulations and decrease of autonomy (Austin, M.J., 2003; Ascoli & Ranch, 2000; Berstien, 1991; Hudson, 2000; Smith & Lipsky, 1993; United Way of Greater St. Louis, 1998). This seemed to indicate that the change of funding systems from grant to 'price by case contracts' (Gann, 2000) in public human services could cause a wide range of difficulties on the side of nonprofit organizations, no matter with whom or with which institution nonprofit organizations might exchange contract. At the same time, findings of this paper suggested that the procession of devolution and privatization and maintenance of a centralized system were not mutually exclusive. In addition, serious restrictions in activities and resources experienced by nonprofit organizations were explained as a result of the combination of devolution, privatization and the centralized system maintained. This seemed to lead another hypothesis that the centralized system was maintained through the process of devolution and privatization in any

country, and difficulties observed among nonprofit organizations in different counties were stemming from it. Examining the validity of these hypotheses was left as a task for future studies.

Lastly, the framework of Institutional Analysis was powerful as a tool to analyze the contemporary issues of nonprofit organizations in Japan. At the same time, however, the findings of this paper suggested that the concept of the "degree of decentralization" needed some kind of modification.

"Decentralization" seemed to imply that sharing of authority and resources would proceed simultaneously. However, the challenges faced by municipal governments and nonprofit organizations under the LTCI system stemmed from the de-coupling of authority and resources; resources were provided in certain areas without authority expanded while granted authority in other areas was not exercisable because of the lack of resources available. Thus, "decentralization" was not far-reaching enough to grasp the reality, although proposing an alternative concept lay beyond the task of this paper.

Continuous effort to refine the analytical concept was anticipated in order to accumulate knowledge and discussion efficiently for further understanding of the issues of nonprofit organizations operating in the era of devolution and privatization.

---

<sup>1</sup> This paper was based on the analysis in: Suda, Y (2003) "Kaigo Hoken Seidoka niokeru Choki Care notameno Kokyoen no Kozoteki Hennka to Minkan Hieiri

---

Hojin no Yakuwari ni kansuru Kenkyu." (submitted in Japanese)

ii The present Japanese nonprofit organization system was established after the Second World War, whereby nonprofit organizations were categorized into six groups: Nonprofit Social Service Organizations (NPO-Service Providers, shakai fukushi hojin), private schools (shiritsu gakko), religious organizations (shukyo hojin), nonprofit medical organizations such as hospitals and clinics (iryō hojin), foundations (zaidan) and other nonprofit corporate juridical bodies (shadan hojin). Different laws regulated each category of nonprofit organizations. Foundations and other nonprofit corporate juridical bodies were exceptional in that they were placed together under the regulations of the Civil Law.

iii In the beginning of the 1960s, long-term care services for the elderly were limited to nursing-home services for the economically disadvantaged. A wide range of service programs for the elderly were introduced from the late 1960s to the 1970s. The number of new programs added by central government during that time amounted to 43. The total came to more than 650 by prefectural governments and "much more" by municipal governments (Campbell, 1983). Eligibility for certain services was expanded to the middle class as well. Typical examples include the medical service program that was provided free of charge for those over 70 years of age and the increase of pension payment per senior citizen. The overall expenditure for the two primary pension programs increased from 177 billion yen in 1969 to 2,331 billion yen in 1975. Respectively, the budget for social services for the elderly provided through the Ministry of Health, Welfare and Labor (MHLW) increased from 21 billion yen in 1969 to 429 billion yen in 1976.

iv In the mid 1970s, both the slowdown of the economy and the Seebohm

---

Report expedited the need for a policy change to downsize government. The discussion resulted in the Third Report issued in 1983 by the Second Special Committee on Administration in which deregulation, income-tax cuts, and the devolution to the lower levels of government and privatization were suggested. The real system change in the area of social services started from 1986 when the central government devolved some authority to lower levels of government, while subsidies from the central government to local governments were decreased. In 1989, the Gold Plan, the ten-year plan related to the long-term care for the elderly, was designed by the central government. This plan assigned municipal governments the primary role in service provision. Collaboration with the private sector was also encouraged. The Gold Plan was revised in 1995, seemingly for the purpose of making minor changes to the original Gold Plan in order to facilitate the introduction of LTCI five years later (Maeda, 2000; Shindo & Takechi, 1992; Campbell, 1993).

v The Japanese term for Mandatory-Administrative Tasks changed from Kikan-Inin Jimu to Hotei Jutaku Jimu as part of the changes made in the late 1980s.

vi Urbanization in 1970s added further burden on municipal governments. The population size of metropolitan areas dramatically increased in those years and many villages and towns were united and transformed into cities. Prefectural governments used to implement MAT for small villages and towns because these were limited in terms of resources. The prefectural governments, however, withdrew from this proxy role as the small communities became cities. As a result, a massive reassignment of MAT occurred from prefectural governments to municipal governments, and this further increased the share of MAT related expenditures by municipal

---

governments.

vii The cost for nursing home s shared more than 90% of the entire expenditure for social services for elderly persons up until the end of 1970 (Campbell, 1983; Okamura, 1969; Takahashi, 1980). Such a concentration on nursing home services was questioned in the mid seventies and service programs gradually shifted to community care. However, it wasn't until 1992 that community services such as the in-home help service program was finally included in the Law for Social Services for the Elderly (Jichi-sho, 1996).

viii The Council of Community Organization has the legal status of Nonprofit Social Service Provider. However, it is controversial whether the organization could be considered as private nonprofit organization because organizing the Council of Community Organization is required by law to prefectural and municipal governments. This paper made a conservative decision to exclude the Council of Community Organization from Nonprofit Social Service Providers.

Table 1. Structure of the Public Long-Term Care System in Japan

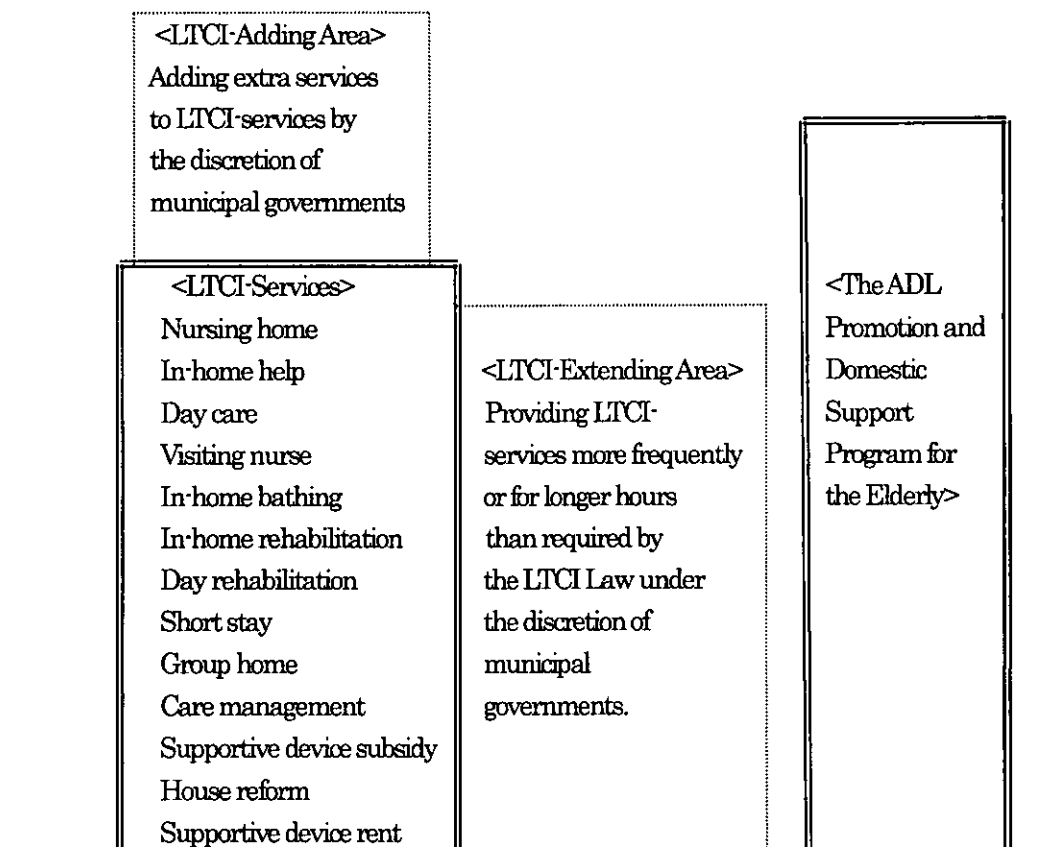


Table 2. Role of Nonprofit Organizations in the Public Sphere

	Government Dominant Institutional Structure	Pluralistic Institutional Structure
Centralized structure of public sphere	Jacobin welfare regime	Corporatist welfare regime
Decentralized structure of public sphere	Federalist welfare regime	Community-based welfare regime

Source : Wagner, A. (2000)



Table 3 Institutional Structure of Nursing Home and In-Home Help Services: Comparison Before 1986 and After LTCl

	Government	Private (Total)	Nonprofit Social Service Providers	Council of Community Org.	New NPOs	Nonprofit Medical Org.	Association of Agricultural Org.	Co-op Org.	For-Profit Org.	Other Not-for-profit Org. (Red Cross, Foundations, etc.)	Others
Nursing Home Providers	1960	447	160	-	-	-	-	-	-	0	1
	1965	521	244	159	-	-	-	-	-	0	0
	1970	593	421	244	-	-	-	-	-	1	0
	1975	736	858	420	-	-	-	-	-	3	0
	1980	801	1380	855	-	-	-	-	-	7	2
	1985	831	2012	1371	-	-	-	-	-	7	1
In-Home Help Service Providers	1965	229	0	-	-	-	-	-	-	-	-
	1970	2223	806	-	-	-	-	-	-	-	-
	1975	3106	1120	-	-	-	-	-	-	-	-
	1980	3189	1251	-	-	-	-	-	-	-	-
	1985	3241	1517	-	-	-	-	-	-	-	-
	LTCl In-Home Help Service Providers										
Apr-00	289	11550	2560	2278	240	1177	342	222	4507	224	77
Jun-00	294	12643	2587	2343	306	1280	354	245	5195	244	89
May-01	291	13198	2634	2338	414	1359	367	290	5447	253	96
Sep-01	285	13524	2654	2331	459	1364	368	310	5682	255	101
Aug-02	260	15352	2781	2339	645	1428	378	357	7029	284	111

Source: Koseisho Daijin Kanbo Tokei Chosabun, 1965-1985; Koseisho Daijin Kanbo Tokei Chosabun, 1964-1985; MHLW, 2002.



## 添付資料

### 「技術核」のジレンマ：サービス提供現場における

#### 介護保険制度の意義と課題

分担研究者：須田木綿子

#### 1. はじめに

一般に対人サービスを提供する組織は、組織を管理運営するための「管理核」と、サービスを実際に受け手に提供するための「技術核」から成るとされる。そしてこれらふたつの核が互いにゆるやかに結びつくことによって（ルースカップリング）、組織の効率的な管理・運営と、効率性や収益性には必ずしもなじまない現場の理念との共存が可能になると説明される（Daft,1978; 田尾,1995）。

しかし、この理論を日本の社会福祉領域のサービス供給組織に適用するには、多少の修正が必要である。周知のように日本では、「社会福祉事業法（2000年からは社会福祉法…筆者）によって定められた活動以外の社会福祉活動は例外的にしか存在しない」（高橋,1995）状況が長年にわたり存在した。そして措置制度を通じて、それらの活動と財政の管理は中央省庁によって行われた。その結果、「公的な事業を民間法人が財政的な側面をあまり心配せずに事業展開できるといった日本独特の仕組み」（島津,2000）が形成され、サービス供給組織内部は「ケアの専門集団しか存在していない状態」（山田,2000）となった。言いかえるなら、日本の社会福祉領域では、ルースカップリング理論の示唆する二重核はひとつの組織内に存在するのではなく、「管理核」は中央省庁が担い、「技術核」はサービス提供組織が担当しており、このような組織間の役割分担と連携によって、組織の管理運営とサービス提供活動のバランスが維持されていたと推察される。

このような中で 2000 年に施行された介護保険制度は、社会保険方式と契約概念の導入、在宅サービスの充実化、サービス供給システムの多元化、そして市場原理に基づく競争原理の推進等の新しい論理を公的対人サービスの領域にもたらした。しかし介護保険制度の導入は「厚生省主導型で進められ」（増田,2003）、介護保険制度の内容についても、「法制の社会福祉の改革なのであって、民間の社会事業からの改革ではない」（原,2000）、「介護保険法は、介護費用に対する保険法である」（筒井, 2001）との見解が提示されている。さらに介護保険制度下にあっては、入所者の判定過程や判定結果 1)に基づくケアの内容、介護報酬等について中央省庁による詳細な規定が存在し、上乗せ横出しを除く介護保険サービス本体の領域では、相変わらず中央省庁が管理の中枢を掌握していることに変わりはない(Suda,2003)。したがって介護保険制度は、現場でのサービス提供活動の必然として求められたというよりは、それらの現場活動の経済効率的な管理・運営を促すことを主眼に、「管理核」である中央省庁が中心となってもたらした変革であり、中央省庁の「管理核」機能も堅持されていると考えられる。

本研究は、このような介護保険制度による「管理核」レベルの変化を、「技術核」を担う

サービス供給組織がどのように認識し、どのような対応をはかっているのかに関心を持つ。しかし、このような視点からの先行研究は皆無に等しく、どのようなリサーチエスションが妥当であるかについても明らかではない。そこで本論文は、介護保険導入後の「技術核」の現状と論理を把握するとともに、今後の調査に向けてのリサーチエスションを導くことを目的に、特別養護老人ホームの施設長を対象とする探索的質的調査を行ったので、その結果を報告する。

## 2. 方法

### 1) 「技術核」と専門的技能の関係性の整理

本研究では、組織レベルに視点を定めて「技術核」の動向を検討しようとしているが、その課題は、個々のケアの専門性に深く立ち入ることなしに展開が可能であると考えられる。そしてその論拠は、対人サービス活動に従事する民間非営利組織のアカウントビリティジレンマの議論 (Edwards, M. & Hulme, D., 1996) に求められる。

対人サービスを提供する非営利組織には、民間組織としての経済的自立性と効率性が要請される。そしてそれらを実現するために、1) サービス供給システムをマニュアル化する、2) プログラムをルーティン化して作業の単純化をはかる、3) コストを削減する、4) 資金源を少数化することでシステムの簡素化をはかる、5) サービス利用者数やサービス利用時間の増加等の客観的成果を追及する、等の要素が組織に求められる。いっぽうクライアントに共感的な立場でサービスを提供するためには、1) 資金源を多様化させることで組織の独立性・中立性を確保する、2) 社会的に不利な立場にある人々の利益に配慮する、3) クライアントやその他の活動関係者の意見を傾聴する、4) 問題意識を高めるための対話に時間とエネルギーを惜しまない、等の姿勢が求められる。ひとつの組織がこの両方の要素を兼ね備えるには無理がありながらも、営利を目的としない民間の対人サービス供給組織には、その不可能を可能とすることが求められ、その矛盾を、非営利対人サービス供給組織の「アカウントビリティジレンマ」という。

ここで興味深いのは、対人サービス供給組織における二重核の存在と、それぞれの核の間に内在する緊張関係が、「管理核」 - 「技術核」の議論に対応していることである。さらにアカウントビリティジレンマの議論は、実際のケア提供場面で用いられる専門的技能の詳細 (食事介助のための具体的な技法など) に立ち入らずとも、そういった「技術核」の理念や価値が、組織のあり方と不可分に結びついていることを示唆している。したがって、介護保険制度導入後の現場における「技術核」の変化も、組織のあり方がどのように変化したかを観察することによって把握が可能であると考えられる。同時にアカウントビリティジレンマの議論では、相反する2つの理念を共存させるために実際にどのような組織のあり方が選択されているのかについては明らかにされておらず、それを検討することも本研究の課題のひとつである。

### 2) 対象

今回の調査は探索的なものであることを鑑み、少数の対象者へのインテンシブなインタ

ビューを試みた。対象は、高齢者ケアについてオンブズマン活動を行う市民グループと社会福祉領域の研究者に、「介護保険以前から良いケアを提供していると評価されている民営の特別養護老人ホーム」を推薦してもらい、調査協力依頼を行って了解の得られた4名の施設長である。地域は、東京都内の特養施設長が3名、都外が1名であった。対象者の属性は、男性2名、女性2名で、社会福祉プロパーの経歴を持つものが3名、他領域の仕事に従事した後に社会福祉領域に移ったものが1名であった。

本研究がこのような対象を選定したのは、以下のような事情による。特別養護老人ホーム（以下「特養」と略称）は介護保険制度導入以前より、高齢者ケアの中核としてサービス提供活動に一貫して従事して来た。このような中で熱心な施設長を持つ特養では、専門性の追求とケアの質の向上についてとりわけ精力的な取り組みが見られ、充実した「技術核」が形成されていると推察された。そしてそれだけに、介護保険導入に伴う「管理核」の変化に敏感に反応して葛藤も多く体験され、適応のための意識的な模索が活発であろうと予測された。また、東京都内の特養は措置時代に都から加算を受けており、恵まれた活動環境に置かれていたいっぽう、そのような特別加算の無い地域では、限られた財源の中で活動を展開せざるを得なかったため、介護保険制度導入による財政状態の変化についても、評価が異なることが推察された。以上から本研究は、介護保険制度導入前から熱心な取り組みを行い、かつ、東京都内と都外に位置する特養施設長が含まれるような対象を選定することにより、地域的な多様性を考慮しての「技術核」の把握を試みた。

### 3) データ収集と分析の方法

インタビューでは冒頭に、「介護保険導入前と後で、特養におけるケアのあり方はどのように変わったと思いますか」と尋ね、内容を確認するための質問をさしはさむ以外は、口頭で自由に回答をしてもらった。インタビュー時間は110分から130分であった。インタビューで得られた回答はほぼ逐語的にノートに書き留め、パソコンに入力した。そしてそのプリントアウトを各対象者に送付し、内容の確認を行った。対象者からは、分析対象から除外することを希望する箇所の指摘とともに、詳細な追加情報が文章として送付されてきた。分析過程で不明な点が生じた場合には、さらに電話によって聞き取りを重ねた。またインタビュー時に、各施設の広報紙や、介護保険制度を論じたものとして対象者が深く共感したという論文や記事についてはそのコピーを入手し、分析をすすめる上での参考資料として用いた。

一次分析には、著者と共同研究者1名がそれぞれデータを通読し、後述する枠組みにしたがってデータの分類と関連づけを行った。判断が異なるものについては、双方の意見が一致するまで調整を行った。一次分析の結果は対象者に送付し、対象者の認識と大きな隔たりの無いことを確認した。次に、一次分析の結果をもとに、よりテーマを絞りこんでの先行研究の検索や周辺情報の収集を行ったうえで、著者ともうひとりの共同研究者がデータを再読し、分析の精錬化をはかった。

分析枠組みは、後の量的調査への展開を意識し、以下のように設定した。

- 特養における介護保険制度導入のインパクトを説明するための、必要最小限のカテゴリーの抽出と、各カテゴリー間の関連性を明らかにする。
- 各カテゴリーを構成する要素を明らかにし、各要素をめぐる対象者の回答の内容と多様性を明らかにする。
- 回答の多様性をもたらす攪乱要因を明らかにする。
- 介護保険制度への適応過程を、「組織構造」と「テクノロジー」の視点から把握する。

「組織構造」は、「垂直構造」と「水平構造」の2点から検討し、前者はヒエラルキーの数や、マネージャーやスーパーバイザーの比率等から、後者は独立に存在する部署の数等から検討した。

組織レベルの「テクノロジー」は、「運営のテクノロジー（組織内の仕事の流れを管理する技術）、「物理的なテクノロジー（仕事の流れの中で用いられる物。パソコンの使用など）」、「知的テクノロジー（情報交換システムの構造）」に分類されるが（Hickson, Derek, and Pheysey,1969）、本研究はこの中の「運営のテクノロジー」に注目した。「運営のテクノロジー」の対象には物、シンボル、人が含まれ、具体的には、作業のルーティン化の程度や方法、組織の現状や将来に関する認識を共有する方法（会議など）、指導・助言の方法、各職種に対する理解と異なる職種間の関係性のつくり方、価値観や理念の醸成・維持の方法を含み、これらの過程はフォーマル化された方法（定例会や文書）のみでなく、インフォーマルな方法（先輩 - 後輩間の日常的な接触の中で行われる指導や相談など）においても観察される（Hall,2002）。そして本研究では、介護保険制度後の対象者の取り組みが、これらの「運営のテクノロジー」の中のどのような方法に該当するのかについて検討した。

本研究は、単一の質的研究の方法に依拠するものではないが、事前の理論的検討からある程度の分析枠組みを設定したうえで、質的データの構造をカテゴリーとそれを構成する要素から検討するアプローチは、近年整えられつつあるケーススタディの技法(Yin, 1993)に多くを依拠している。ちなみに、「要素」の内容と多様性（range）の視点から質的検討を行う方法は文化人類学者等によってもかねてより用いられており、さらにグラウンデッドセオリーにおける「特性」と「次元」の概念にも類似している点で（戈木,2003）、本研究の方法は比較的一般的なものであると考えられる。

### 3. 結果

#### 1) 介護保険制度のインパクトを説明するカテゴリーとカテゴリー間の関連

本研究の質問に対して対象者は、「介護保険前後の活動環境」を比較することによって介護保険制度を特養運営の視点から解釈し、その介護保険制度に「適応」するための組織的な取り組みを述べることで、介護保険制度の影響を説明していた。「適応」方法の選択は対象者ごとに相違が見られ、それらの相違は、施設長のバックグラウンドと、介護保険前後

の変化に対して各施設長が抱く「危機感」の内容と関連していた。

## 2) 「介護保険前後の環境」の要素

対象者は、介護保険前後の活動環境の変化を、「ケアの対象」「三大介護が業務に占める割合」「職員に求められる技能」「入居者との関係」「組織の歳入歳出構造」の五点から把握していた。

### ① 「ケアの対象」

「人は誰でも老い」て「衰える」という意味において、「介護は誰もが必要とするもの」である。そして介護保険前の措置制度下における特養では、社会的条件が整わないために加齢に伴う心身の「衰えを補う」ことができなくなった高齢者を、支援の「緊急度の高い人」とし、優先的な「ケアの対象」とした。たとえば、身体的には「元気でひとりぐらしだが、金銭計算と火の始末ができなくなって大家が契約を更新しない」といった事情は、支援を発動する積極的な根拠と見なされた。また低経済状態は、心身の「衰えを補う」うえでとりわけ不利な社会的条件と考えられ、そのような「市場原理に乗らない人の生活をまずは保障する」ことが重視された。

いっぽう「介護保険後のケア」では、「保険料を払って、さらに 10%の自己負担が条件で、負担能力に応じたシステム」が導入され、「制度的に市場にのって商品を買える人を対象とするようになった。」同時に、要介護度の判定システムで身体状態が重視され、いわゆる社会的入所者は減少し、「元気な人が入らなくなった。」

### ② 「三大介護が業務に占める割合」

介護保険前の特養は、社会的事情によって自力では加齢に伴う「衰えを自分では補えなくなった」高齢者にかわって、「安心した暮らしを提供する」場であった。そして前述のように身体能力が比較的良好に維持されている入居者も多かったことから、「単なる介護提供機関ではなく、生活の場」としての機能を維持することが重視された。その結果、いわゆる三大介護（食事、入浴、排泄）以外の活動領域が拡大され、「お花見会」や「いちご狩り」などの季節ごとの行事や、「お茶会」等のレクリエーションプログラムが日常の活動にルーティンとして取り入れられていた。それでも、施設という集団生活の場で、個々の入居者の要望を配慮することには限界があるため、それを補うための工夫も様々になされていた。例えばある調査対象者の施設では、「入居者は 1 年に 1 日だけ、好きなことをしていい」というプログラムを設けていた。「入居者は順番に、今年は何をしたいかを決める。墓参りとか、歌舞伎とか、いろんな希望をする。それに職員が交代でひとりはりついて、1 日おつきあいをする」ことで、入居者にとっては年に 1 回の機会に過ぎないながらも、個人的な要望に応えようと試みていた。

介護保険後は、全体の動向として、介護保険をきっかけに特養の「生活的要素」が減少し、「決まりきったサービスの量だけは増え」て三大介護の比重が高まったことについては、対象者全員が一致していた。このような中で対象者のひとは、「経管食でろくに意識もない介護度 4～5 の高齢者を生活施設の特養に優先利用させて、何の意味があろうか？ ま

してやそんな人を個室に入れるの？（近年のユニットケア導入の動向に対して）少なくとも自分の意思を表明できるか、自分でご飯が食べられるような方が利用できるようなでないと、生活施設のいみがない」と、ジレンマを表明した。もうひとりの対象者は、「特養の役割は今後、〔身体〕介護の提供施設と言った方がわかりやすいかもしれない」と述べた。

### ③「職員に求められる技能」

三大介護（食事、排泄、入浴）に関しては、個々の動作や技能とともに、「屈辱感を感じさせない」配慮が強調された。たとえば調査対象者のひとりには、「排泄のケアにしても、食事のケアにしても、セルフケアでやる限り、知識も技術もいらない」が、「他者にそれをするには技術がいる。それを持っているのがプロ。そのプロ的な知識や技術がないと、相手に屈辱感等々のいやな思いをさせることになる」と述べた。

また、特養が介護提供のみでなく「生活の場」でもあったことから、特養での活動全体を貫く価値観として、「ひとりひとりの老人の生活に添える目」が重視され、それは往々にして「人権思想」と同等の課題として理解された。これに関連してある対象者は、次のようなエピソードに言及した。「痴呆棟で、お年寄りがいない間にはば一つと衣服をたたんできれいにしてすごく感謝されていた寮母が、痴呆の無い人たちの棟に移動になって同じことをしたら、お年寄りからすごく怒られた。「他人の衣服に触れる時には、持ち主にひと声かけてからにしてくれ」って。こういう多様な経験の中で職員の見識や質が鍛えられ、人権思想というのが育つ」と述べた。

いっぽう介護保険後は、パート職員の増加による専門性の低下を憂慮する意見が多かったものの、介護保険制度下でこそ求められる職員の専門的スキルについての言及は見られなかった。

### ④「入居者との関係」

これら一連の職員と入居者の関係を支える理念には、一種の二重構造が存在していた。すなわち、特養は現実には高齢者を「保護してあげる」立場にあったが、そのような一方的な力関係は入居者の「安心」を妨げるものと見なされ、それを払拭するための意識的努力がはらわれた。そして職員側では、「お世話させていただく」という姿勢を徹底させ、「お年よりの笑顔でモラルがあがる」という互酬性が強調された。このような関係性について調査対象者のひとりには、「職員と入居者との一体感があった」と述べた。もうひとりの対象者も、「（入居者の）お世話を 24 時間 365 日、仕事を越えて、人間としてやっていた」と述べ、入居者との密着した関係性が、職員側のモラルの根幹を支えていた様子がうかがわれた。

これに対して介護保険後は、「対等な関係、向き合う関係、苦情を言う関係」に変化したとの報告が得られた。介護保険前は、「多少こちらの思いこみがあったにせよ、家族から意見を聴くにしてもトラブルにしても、利用者が言いやすい関係を作って家族的にやっていた」のに対し、介護保険制度下では苦情処理の義務化や第三者評価など、「お年寄りとの間にテーブルを入れられて、必ずしも事情を理解しない第三者によって現場の活動が評価さ



れかねない状況」を生み出した。また利用者の意識も、「権利と義務は両方とも共に意識されなければならないが、(利用者の現状は)自己責任、自己選択ともに未成熟」との指摘も得られた。このような中でサービス事業者の視点からは、介護保険では「対等な契約だから、だまそうと思えばだませる」関係に移行したという点で、介護保険前に求められた「人権擁護」の責任の重さと比較すれば、特養側の責任は軽くなったとの解釈もなされた。

いっぽう、介護保険制度後の「向き合う関係」を肯定的に理解する調査対象者も存在した。「ここ(特養)で暮らしている人で、喜び勇んで施設の玄関をまたいだ人は」数少なく、「生きていること自体に何の興味も持たないで、死ぬまでの仮の宿としてただ時間を消費していた」に過ぎなかった。そしてそのような状況を変えるために、「食事を二種類用意して選択を迫る」など、「自分の意思で生活できるシステム」の構築に介護保険導入前から取り組んでいた。「物言わぬ利用者の心頃の寂しさやニーズを職員が察して対応することの大切さにも一利あるが、あなた任せの老後は「許されない」ことを知らしめる契機」として、介護保険は「利用者にとっても施設にとっても、良かった」と評価した。

#### ⑤「歳入・歳出構造と人員配置の変化」

「介護保険前のケア」において、直接的な介護以外の事柄についても多くの配慮を払うことが可能であった理由としては措置制度下の「概算払い」の仕組みがあげられ、さらに東京都内の施設長からは「特別加算」も指摘された。措置制度下では「扶助費内で流用して、その分をレクリエーションに使う」ことが可能であった。また都内の特養施設長のひとりは、国の基準が「24-27万円」であった中で「入居者のひとりあたり37万円使っていた」という環境で、「花見に行ったり、おすしを出してあげたり。来年はもう一步と、少しずつ改善・努力する余地があった、本当に楽しかった」と述べた。

いっぽう介護保険後は、措置費に代わって「サービスの対価として歳入が生じる」ようになったのだが、経費が月のはじめに支払われた措置の時代と異なり、「介護保険ではサービス提供後に費用を申請して、二ヶ月遅れで支給される。」しかも、「介護度のレベルが高いと歳入も増えるが、リスクも増大する。入院者については三ヶ月ベッドを開けておかなければならない」ので、「財政的には不安定になった。」

東京都内の特養では、介護保険導入とともに「特別加算」制度が廃止されたため、財政的な緊迫感は一層募っていた。利用者対寮母の人員配置についても、介護保険前は、全国基準で4:1である中で「東京都内のみは3:1で、しかも常勤職員で配置しなければならなかった。」しかし介護保険後は、「パートと常勤の沿う労働時間を利用者の利用率で割って、3:1を下回らなければ良くなり」、「要するに、常勤を少なくしてパートで業務を賄わなければ、人件費率も低下しないうえに、コスト意識も低いと判断されるような状況が一挙に出現」した。都内特養の施設長のひとりは、このような介護保険後の変化を、「2階から梯子を外すどころか、3階から梯子をはずされるような現状に突入した」と述べた。

東京都外の特養施設長も同様の財政難を指摘し、「世間では介護保険制度になって「特養は大層儲けた」との声が一般的なようだが、その収益たるや措置の時代と大きな差は見ら

れない。ただ、ショートステイやデイサービス、ヘルパー派遣や居宅介護支援事業で、広く浅く収益が上がっている。しかも忘れてはならないのは、その収益の源は、契約（臨時）やパート職員という安上がりな人材を投入したから確保されたに過ぎないわけで、これらの事業を正規職員でまああったら「赤字」になることはいうまでもない」と述べた。

### 3) 「介護保険後の環境環境に対する適応」の要素

介護保険前後の活動環境に適応するために調査対象者が採用したアプローチには、「財政上の対応」「サービス向上の取り組み」「独立した価値の維持」「職員のモラルの維持・向上」の4つの要素が確認された。

#### ① 「財政上の対応」

ひとつは「財政上の対応」で、介護保険制度下の活動環境に適応するためには、「経営的努力」が不可欠である点は、すべての調査対象者が一致する点であった。とりわけ重視されていたのは「人件費節約」で、「契約（臨時）やパート」の雇用は、いずれの対象者も積極的に推進していた。

「給与制度の改変」も行われ、ある対象者は、「給与の年功序列をやめて経験給を導入した。経験給では毎年昇給するものの、上げ幅は年々小さく設定した。現場の人は、そこそこの生活で給与が上がらない仕組み。別に職能給を設けて、資格と職責に応じてプラスする」ような対応により、全体としての給与の削減を行った。

また、「介護保険初年はベッドの稼働率を目標にしたが、実績は93%だった。そういった情報を公開して、経営情報を末端にまで伝える」「おむつ1枚の値段まで、職員に伝えている」「10%の自己負担分を1年間払っていない入居者には、担当職員が責任をもって回収させる」など、職員の間には「経営感覚の醸成」をはかる試みも報告された

#### ② 「サービス向上の取り組み」

介護保険制度に伴う市場原理導入の中で、「サービスの対価として歳入が発生する。相手がよかったと思うサービスの提供が必要」だとの認識が強調されるようになった。しかしそれを実現するための具体的な取り組みについては、職員の心構え等の抽象論に留まるものから具体的なプログラム展開を活発にはかるものまで、対応は様々であった。

具体的な展開をはかりにくい理由としては、介護保険ではレクリエーション活動が介護報酬に含まれなくなったことがあげられた。レクリエーション活動は、「オプション」として希望者には追加料金を徴収して提供せざるを得ないのだが、長年「市場原理にのらない人」への配慮を中心に活動を展開して来た施設長達にとって、「オプションで払えるお年よりはいいけど、払えない人はどうするのか」という疑念は払拭できない。その結果、支払い能力による待遇格差を顕在化させるレクリエーション活動への取り組みには、躊躇が感じられるようになり、「三大介護の充実」以外には目立った展開をはかりにくい現状が報告された。

これに対して、多様なプログラム展開が「サービス」向上につながるとする施設長は、「必

要とあれば職員の給料を下げてでもプログラムのバラエティを維持」する方針を徹底させていた。具体的には食事の内容を選べるシステムや、オプションプログラムとして喫茶、居酒屋、夜間入浴等を50～100円の自己負担制で設定し、その理念として、「すべての人に「平等」であるのは押し付けで、利用者の個性を奪っているに過ぎないのではないか。一般の社会でも言葉では「平等」というが、それは機会が均等に与えられるということで、後は個人能力やお金次第で脱落したり、諦めたり、実にスリリングなのだから、施設の生活にそんな要素があったって当然だと思いなおした」と述べた。いっぽうで情報公開にもつとめ、消費者の信頼を得るためには「商品の欠点を第一にお知らせすることから始める」という「商売の鉄則」に則り、「広報誌では施設に都合の悪い話題は優先的に公表した。これは大変効果があった。家族や住民の施設に対する理解が格段に高まった」との成果が報告された。同時に、人員比についても2.5:1を維持するためにパート職員を活用するが、「パート職員は30才代後半で、ヘルパー2級を持っており、デパートやスーパーなどでの勤務経験のある、接客が上手な人を選び、「常勤と組み合わせて、介護の質の維持につとめ」ていた。

介護保険で財源措置のなされていない「サービス」は、「ショートステイの利益で運営している。措置時代には考えもしなかったことへの出費が増えたが、社会福祉法人は、昔から利益は利用者や地域に還元することと決まっている。評判をとったら、お客さんも増える」と、基本的な姿勢は介護保険前後において大差ないことが強調された。

### ③「独立した価値の維持」

上記のような活発な適応策の展開と同時に、「民間の社会福祉法人のスタンスとして、世の中のニーズがある限り、それを無視して新しい方向に舵をきるのはどうなのか。むしろ、その流れに抵抗すべきではないのか」という疑義も別の対象者から提示され、「市場原理からここを守りたい」「独立した価値を維持したい」という意見を表明する施設長も存在した。そしてそのための取り組みとして、まずは「介護度別に入居者を見るようなことはしない」立場が強調された。ある対象者は、「ホームで介護度の異なる入居者が隣同士にいて、「あなたは介護度3だからここまで」と、お世話をやめるわけにいかない。みんな、同じようにお世話してもらいたいと思っている」と述べた。別の対象者も、「介護度の低い人についての介護報酬は少ないが、手間は同じようにかかる。現場の職員レベルでは、介護度によって対応を変えることはしていない」と述べた。

### ④「職員のモラルの維持・向上」

介護保険後の入居者との関係性の変化とともに、「職員は低賃金になって、夜勤も増えた。」また、「パート職員の給与は月収12～13万円」という待遇である中で専門職としての意識やモラルは低下しがちであり、職員の中に「プロとしてプライドを持った文化」をいかに作り出すかは「急務の課題」だという指摘がなされた。また、入居者と契約で「向き合う」関係は、「福祉教育を受けてきた職員には空しさ」をもたらし、「一生懸命だった人ほどバーンアウトしてしまう」という危惧も表明された。

このような状況への対応は多様で、ひとりの対象者は「卑屈になる必要はない」「人間としての品位を高めよ」というモラル教育を重視していた。また別の対象者は、「昔から鍛えた職員を残す」ことで、「昔からの福祉の文化」を「パート職員や新しい職員に伝える」ことに努力していた。

このような中で対象者のひとりには、システムを「介護保険対応型」に改めることで適応をはかっていた。「契約で入居者と向き合いながらも福祉の心を維持するため」には、「人からあれこれいわれないだけのケアを提供する」ことが前提であり、それを実現するための仕組みとして、「OJT (on-the-job training) の強化」をはかった。具体的には、「(それまでの横並びの組織をやめて) サービス提供部門では、リーダーと準リーダーを決め、それぞれが3人ぐらいの職員をひきうけてOJTをする」体制を整えた。さらにOJTの成果について内部評価システムを設け、「職員が評価票を作って、本人評価と内部職員による第三者評価を行う」システムを設定した。また、「各職員がリーダーと面接をしながら、資格を取る等々の目標を毎年定め」「1年の終わりに評価をして結果を次のチャレンジに生かす」仕組みを導入し、職員の自律性向上をはかっていた。同時に、苦情制度が導入された介護保険制度下で、「サービス提供の当事者が(利用者から)ダイレクトに評価されたり苦情を受け止めるのは、精神的にまいるだろう」と考え、「苦情やオンブズパーソンズへの対応をする」ための新たなセクションを設けて「主任指導員クラスの職員を配置し」、「苦情と職員の間に関クッション置く」仕組みを整えた。

#### 4) 回答の多様性をもたらす攪乱要因

介護保険前後の変化については、調査対象者はほぼいずれの要素にも言及し、回答の内容もほぼ一致していた。しかし、その後の適応については、回答者ごとに差異が認められた。とりわけ興味深いこととして、「財政上の対応」については調査対象者全員が一致した回答をよせたが、それ以外の「適応」については3つのパターンが観察された。

ひとつは、組織存続のための「財政上の対応」に当面の関心が注がれ、それ以外の話題への言及が見られなかったパターンであった。そのような対象者からは、「中小企業の経営者は血尿が出て一人前といわれる。社会福祉法人の経営も同じになった」との発言が得られ、「財政上の対応」が相当の負担になっている様子が伺われた。

もうひとつは、「独立した価値の維持」「職員のモラルの維持・向上」多くの関心をよせるパターンである。その背景には、「介護保険はお金に左右される制度」であり、「やさしくない制度。福祉と似て非なるもの」という違和感や、「福祉のスピリッツというのは、「福祉」というとらえどころの無さ、曖昧さの中にあつた」が、特養が「介護提供機関に変容するにつれ、それも失われつつあり、「福祉の専門性が危うい」との危機感が存在した。さらに介護保険後の状況は、「介護保険前までは儲けてはいけなかったのに、今は採算性を重視しろと職員に言っている」ような「自己矛盾」の状況を生み出し、「別物になれ」「アイデンティティを変えろといわれている」に等しいとの認識を表明した。そしてこれらの調査対象者は、せめて自身の施設においてのみは従来の「福祉の文化」を維