

平成16年度～平成18年度 長寿科学総合研究事業
H16-長寿-029

介護老人保健施設及び介護療養型医療施設における経営実態及び
マネジメント実施状況に関する研究

総合研究報告書

平成19年3月

主任研究者 小山 秀 夫

(静岡県立大学経営情報学部)

厚生労働科学研究費補助金（長寿科学総合研究事業）

（総合）研究報告書

介護老人保健施設及び介護療養型医療施設における経営実態
及びマネジメント実施状況に関する研究

主任研究者 小山 秀夫

（静岡県立大学大学院経営情報学研究科教授）

研究要旨

本研究の目的は、介護保険制度における介護老人保健施設及び介護療養型医療施設の経営状況とマネジメント状況が介護報酬等に与える影響を調査し、これらの調査から、介護保険施設に必要なマネジメント理論を構築することである。

本研究は平成16年度から平成18年度の3年間にわたって実施した。研究実施過程としては、①米国と日本の介護労働の現状についての文献サーベイ等から問題点の整理を行い、②日米の介護労働に関わる研究の動向を、外部協力研究者を含めた研究会において確認し、③介護保険制度下における居宅介護支援事業・居宅サービス計画策定の今日的課題について概要をまとめ、④特殊疾患療養病棟の現状についての調査

を行った。④ 日本療養病床協会、全国老人保健施設協会
で実施した調査結果の精査を行い、本研究における介護報酬改
定、診療報酬改定等の影響並びに実態把握調査のための調査
票案を検討し、⑤ 平成 18 年 4 月からの介護報酬改定にお
ける動向をわかりやすく理解するためのパワーポイントを作
成し、介護経営学会と共同して同学会ホームページにてダウ
ンロードができるようにし、⑥ イギリスにおける施設ケア
の費用負担問題、インターミディエイト・ケアの早期退院施
策の動向並びに医療改革の方向性と高齢者ケア施設のマネジ
メントに与える影響についての考察を行い、⑦ ドイツにお
ける介護保険制度の改革状況を調査分析し、⑧ Long Term
Care, Nursing Care, Management, 介護、マネジメント、経
営等をキーワードとした文献サーベイを行い、⑨ 特定非営
利活動法人日本介護経営学会と共同して、シンポジウム等
において介護経営の政策状況や実態等について把握した。そし
て、⑩ 文献サーベイ等から介護保険制度改革とマネジメン
ト理論についての分析を行い、制度改革においてどのように
マネジメント理論が展開されたかを明らかにした。⑪ イギ
リス高齢者ケアにおける消費者主導型現金給付についての文
献研究を行い、⑫ 介護老人保健施設における経営について
の意識調査を行った。調査は平成 19 年 2 月の 2 週間に行い、

全国老人保健施設協会会員施設 3,237 施設に対して調査票を送付し、回収数は 891 施設、回収率は 27.5%であった。また、

⑬ 3年間を通して海外の高齢者ケアの経営に関する文献サーベイを行い、⑭ 研究の総括を行った。

結論として、本研究では、介護療養型医療施設の廃止、療養病床の再編、地域ケア構想と言った一連の制度改革および後期高齢者医療制度議論などにより、当初の研究計画を変更せざるをえない状況に追い込まれた。変化のスピードはあまりにも速く、介護保険関係の制度政策に関する調査研究は、極端に時間的制約を受けざるをえない。このような中で、よりベターな政策判断の基礎となるデータ分析や意思決定のための質の高い情報をえる努力は今後とも必要である。

特に、制度のマネジメントと介護保険事業のマネジメントとの関係は、きわめて重要であり、この分野の調査研究が正確に行われる必要がある。この意味では、今後とも研究を継続する必要があるとともに、各種の研究を横断的に検証することが、大きな課題となる。

A. 研究目的

本研究の目的は、介護保険制度における介護老人保健施設及び介護療養型医療施設の経営状況とマネジメント状況が介護報酬等に与える影響を調査し、これらの調査から、介護保険施設に必要なマネジメント理論を構築することである。

経営マネジメントという言葉は、一般企業では用語として定着しているが、保健医療福祉分野においてはまだ十分に浸透しているとはいえない。保健医療福祉分野におけるマネジメント概念は、一昔前に比べると問題意識として表出するようにはなったが、その重要性に対する認識の施設間格差が大きいという現状がある。しかし、時代は着実に介護保険施設、医療保険施設の経営状況、マネジメントを問われる時代に来ており、消費者である利用者が介護保険施設、医療保険施設を選ぶ一つの指標として、経営マネジメントの観点が注目されているところである。

B. 研究方法

初年度は、①米国と日本の介護労働の現状についての文献サーベイ等から問題点の整理を行い、②日米の介護労働に関

わる研究の動向を、外部協力研究者を含めた研究会において確認し、③介護保険制度下における居宅介護支援事業・居宅サービス計画策定の今日的課題について概要をまとめ、④特殊疾患療養病棟の現状についての調査を行った。

第2年度は、① 日本療養病床協会、全国老人保健施設協会で実施した調査結果の精査を行い、本研究における介護報酬改定、診療報酬改定等の影響並びに実態把握調査のための調査票案を検討し、② 平成18年4月からの介護報酬改定における動向をわかりやすく理解するためのパワーポイントを作成し、介護経営学会と共同して同学会ホームページにてダウンロードができるようにし、③ イギリスにおける施設ケアの費用負担問題、インターミディエイト・ケアの早期退院施策の動向並びに医療改革の方向性と高齢者ケア施設のマネジメントに与える影響についての考察を行い、④ ドイツにおける介護保険制度の改革状況を調査分析し、⑤ Long Term Care, Nursing Care, Management, 介護、マネジメント、経営等をキーワードとした文献サーベイを行い、⑥ 特定非営利活動法人日本介護経営学会と共同して、シンポジウム等において介護経営の政策状況や実態等について把握した。

最終年度は研究委員会を組織し、研究を実施した。研究委員会のメンバーは、主任研究者小山秀夫の他、協力研究者と

して岩崎邦彦（静岡県立大学大学院経営情報学部助教授）、山浦一保（静岡県立大学経営情報学部講師）、長澤紀美子（高知県立女子大学助教授）、藤林慶子（東洋大学社会学部助教授）であった。その上で、① 文献サーベイ等から介護保険制度改革とマネジメント理論についての分析を行い、制度改革においてどのようにマネジメント理論が展開されたかを明らかにした。② イギリス高齢者ケアにおける消費者主導型現金給付についての文献研究を行い、③ 介護老人保健施設における経営についての意識調査を行った。調査は平成 19 年 2 月の 2 週間に行い、全国老人保健施設協会会員施設 3,237 施設に対して調査票を送付し、回収数は 891 施設、回収率は 27.5% であった。また、④ 3 年間を通して海外の高齢者ケアの経営に関する文献サーベイを行い、④ 研究の総括を行った。

（倫理面への配慮）

調査対象施設と調査対象者のプライバシーの配慮を行った。調査において、調査対象施設並びに専門家の個人名についてを問う設問は設定せず、個人名が明確とならないように調査票の作成は全研究者がチェックした。調査票並びにその結果は、秘密保持のための厳密な管理運営を行った。本研究は、臨床研究

ではなく調査研究等となるため、倫理面については倫理委員会の設置は必要ないと思われるが、常に研究の進捗状況、倫理面等への配慮についての状況説明を研究委員会等において検討した。

C. 研究結果と考察

初年度：わが国と米国の介護労働政策等の比較では、米国でもわが国と同様に高齢者医療・介護費用にかかる財源の確保が問題となっていることが明らかとなった。組織マネジメントの一環としての、介護労働者の能力と成果を最大限に高める人的資源管理手法の発達は今後の大きな課題である。また研究会の結果から、介護労働の専門性、イメージ、賃金体系、雇用形態等の問題が明らかとなり、労働集約的な介護サービスにおいて、介護のコスト構造の分析、介護サービスの質の定量的検証を今後とも行う必要があることが明らかとなった。ケアプランと介護支援専門員の研究では、十分なアセスメントとニーズに対応したケア・サービスの結合、ケアプランの効果測定、利用者への情報開示と同意等がケアプラン策定の現行の課題であると考えられるという結論を得た。特殊疾患療養病棟についての実態調査から、転帰先の相違等の病棟

ごと、病院ごとの違いにきちんと対応することが出来るようなケアの提供とそのため環境の設定が問題であり、それらの必要性を明確に説明できるようにすることが求められているのではないだろうかと考える。

第2年度：大きな変貌を遂げようとしているわが国の介護保険制度並びに医療保険制度の動向について、日本療養病床協会、全国老人保健施設協会で実施した調査結果の分析を行い、本研究における介護報酬改定、診療報酬改定等の影響並びに実態把握調査のための調査票案を検討した。当初は日本療養病床協会会員施設約600施設への介護サービス情報の公表の影響等に関する調査並びにホテルコストの導入と医療保険制度改革とも関係した介護療養型医療施設廃止に関する調査を実施する予定であったが、介護サービス情報の公表の省令等や介護報酬改定の詳細決定が3月中旬から下旬以降となったため、調査票案作成のための聞き取り調査、先行調査研究となった。

昨年度の居住費・食費の自己負担から、介護保険施設経営は大きな転換期にある。ホテルコストの徴収、介護療養型医療施設の廃止等の政策動向の中で、介護報酬改定、診療報酬改定にどう対応したらよいかとまどうという意見が多かった。また、介護療養型医療施設では、医療療養病床への転換、病

棟閉鎖を考えているという調査回答もあった。また、老人保健施設でも調査結果から、①収支差額比率は、開設主体、開設年度の区別なくほぼ同率であること、②財務の安定性は、開設主体、開設年度によって大差があり、平成 10 年以降開設の施設は財務の安定性が劣っていること、③平成 17 年 10 月改定による食費の「基準費用額」の設定により、医療法人のキャッシュフローはマイナスに転じること、④そのため介護サービスの低下を招かないためにも「基準費用額」の引き上げが求められること等が明らかとなった。

第二に、介護報酬改定結果の啓蒙普及活動であるが、後述する介護経営学会との共同企画の一環として、介護報酬改定結果を介護サービス事業者や一般の方にも理解してもらうように、同学会ホームページにダウンロードできるように掲載した。

第三に、高齢者ケアにおける医療と福祉の間の問題として、イギリスにおける施設ケアの費用負担問題、インターミディエイト・ケアの早期退院施策の動向並びに医療改革の方向性と高齢者ケア施設のマネジメントに与える影響について検討を行った。また、2006 年 3 月現在、NHS 全体を通じて広範に進められている医療改革の方向性を概括し、それが高齢者ケア施設のマネジメントに与える影響について若干の考察を

行った。

ケア施設における看護費用の無料化に伴い、一部の施設において入居者への利用料（介護にかかる費用）を値上げがなされたため、政府は、各施設で、看護と介護にかかる料金に対して入居者に明示し、説明するよう指導を行い、ケア施設基準（Care Homes Regulations 2003）の修正と、利用者に対する情報提供の必要性が施設に課されたが、それらが規定施行前の入居者に適用されていない可能性があることから、2006年4月にはケア施設基準等の関連規定の改正と、ケア施設に対する法的監査の頻度の変更がなされる予定である。

「高齢者サービス枠組み」に関しては、施策の具体的実施のために、「NHS データセット」を2005年に提案しており、情報の質の改善、サービス基準の遵守や目標値・アウトカムモニタリングを可能にするために、継続的な質の改善を支援することを目的として作成されている。

第四に、ドイツにおける介護保険制度改革状況の調査分析の概要であるが、わが国の介護保険制度は、ドイツの介護保険制度から大きな影響を受けており、先に制度化されたドイツの介護保険制度のその後を考察することは、わが国の介護保険制度の今度の動向を模索するためにも有用である。そこで、ドイツ介護保険制度の現状把握並びにわが国の介護保険

制度との比較研究として、元ドイツ連邦保険証大臣官房介護保険部長のルドルフ・J・フォルマー博士にドイツ介護保険制度の動向についての継続調査を実施し、報告を受けた。制度実施後 10 年を経過したドイツ介護保険制度は、施行から現在までのデータをもとに、連邦保健・社会保障省(BMGS)からの報告も上げられており、制度に関する一定の成果や課題の分析が要される時期にあたる。

そこで、ドイツにおける制度概要について、特に報酬規定なども含めた概要を取りまとめるとともに、財政状況、利用状況からみた課題点の分析を行った。また、2002 年に行われた制度改正として、介護品質保証法(PQSG)、介護給付補完法(PfLEG)の改革、2005 年施行の介護保険子の養育考慮法(KiBG)について、その趣旨について分析した。

第五に、文献サーベイであるが、経営マネジメントに関する海外文献は決して多いとは言えず、またわが国では入手困難な雑誌への掲載が多かった。わが国の介護経営、介護マネジメントに関する文献も、商業ベースの雑誌には多いが、査読論文では少ないことが明らかとなった。

第六に、特定非営利活動法人日本介護経営学会と共同したシンポジウム等を、平成 17 年 6 月 10 日、11 月 25 日、平成 18 年 1 月 20 日、3 月 3 日の 4 回に渡って開催した。介護経

営については、特に近年注目を集めている。介護保険の理念たる「尊厳ある自立の支援」「利用者本位」「利用者による選択・自己決定」が実現を目標とする介護事業を各地に根付かせるための一助として、介護経営のあり方を科学的に研究する意義は大きいと考える。学会だけではなく本研究においても「介護経営学」の定義を明らかにしておくことは必要である。また、「介護経営学」「介護マネジメント」の明確な定義は未だなされていないため、学会との共同研究で明らかにしていくことが必須である。シンポジウム並びに研究会における政策立案者、研究者、実践者からの発表から、介護保険制度における学問としての介護経営の位置づけが確認できた。また、介護報酬改定については、現場から財務諸表を元にして、相当厳しいものになるという意見があった。また4月からの介護報酬改定によって、地域包括支援センターの役割が大きいことも明らかとなった。介護労働の質の向上が急務であるという意見もあった。

第3年度：第一に、介護保険制度改革とマネジメント理論についての整理を行うにあたって、分析枠組みを明らかとした。介護保険制度のシステムは、利用者とサービス提供者、保険者の三者の関係でサービスが提供され、対価が支払われる仕組みになっており、マネジメントという概念で三者をみ

ると、提供者である介護保険施設やその他の事業者は、それぞれ施設や事業者を運営するためのマネジメントや提供するサービス自体のマネジメントを行っている。一方、保険者は支払いのためのマネジメントやその組織あるいは制度の管理・運営という意味でのマネジメントを行っている。そして、利用者も自らの生活をマネジメントしているといえる。三者三様のマネジメントによって、ケアを提供する仕組みがある。また、①利用者・提供者間のマネジメント、②利用者・保険者間のマネジメント、③提供者・保険者間のマネジメントが存在し、これらの全体から介護保険サービスのマネジメントが成り立っている。この枠組みを用いて、三年間の研究を行ってきたことを最初に整理した。その上で、①制度改正の目標と問題の所在についての確認作業を行い、②公共マネジメントの変化について言及し、③事業ドメインの変化と制度改正を、サブシステムとしての栄養ケア・マネジメント導入や居住費・食費利用者負担の導入から例証し、④コスト・パフォーマンスと地域ケア構想についての検討を行った。

第二に、イギリスにおける高齢者ケアの動向把握は、本研究において一貫して行ってきたものである。わが国の保健医療福祉制度が、毎年改革されているように、イギリスにおいても超高齢社会に向けて、様々な制度改革が行われている。

近年のイギリスは、患者や利用者を **Consumer**:消費者と位置づけ、消費者主導型ケアと消費者の選択を促進し、費用効率や質の向上を図るといった試みを行っている。また、患者や利用者の政策立案・執行への参加や、市場参入の条件緩和による供給の多様化を行うことによりサービスの選択肢を拡大し、わが国で既に実施されている「介護サービス情報の公表」制度を行おうとしている。つまり、「選択」と「コントロール」という方向性である。この2つの象徴として、**individual budget** の法制化が 2008 年に予定されている。この **individual budget** によって、利用者が施設・在宅にかかわらず、一人ひとりに適した医療・福祉・住宅棟のサービス（現金給付・現物給付の両者を選択可能）を包括的に購入できるようになる。

イギリスでは、介護に係わる現金給付を強化し、利用者により権限を与え、インフォーマルな介護も含めた選択肢の拡大を図ろうとしている。この試みは、現金給付を実質行わなかったわが国の介護保険制度とは異なる方向性ではあるが、この結果によってわが国の今後の動向に大きな影響を与えることとなろう。つまり、イギリスは在宅でのインフォーマルな介護を評価し、公的資源の製薬の中で、私的な資源の活用を進める方向性に打ち出したといえる。

OECD は、2001 年から 2004 年の OECD 諸国 19 カ国の高齢者介護政策の改革に関する調査を実施し、その報告書において、高齢者介護政策について以下のトレンドが共通して、先進諸国に見られることを指摘している。① より普遍的な公的供給の拡大、② ケアの会属性と統合（医療と福祉、インフォーマルな介護、急性期・リハビリテーション・介護間の継続性）、③ 消費者主導型現金給付・消費者選択の拡大、④ ケアの質のモニタリング、質改善手法の導入、⑤ 財政的持続可能性のための公私負担の見直し、である。OECD の報告書では、わが国の介護保険制度は、OECD 諸国の 18 カ国に比べ、③ 消費者主導型現金給付・消費者選択の拡大が極めて少ないと指摘されている。

また、イギリスでは、自立生活やエンパワメントを支援するためのダイレクト・ペイメント制度を制定し、障害児者、障害児者の介護者、高齢者を対象とした現金給付（一部現物給付と併給可能）を行い、その給付を外部の介護サービスの購入や直性の介助人の雇用に当てることができるようにした。しかし、ダイレクト・ペイメントは、利用者が拡大せず、制度として普及しなかった。特に高齢者は、その購買力や影響の大きさから利用者増が期待されたが、2004 年の調査では全国で 6,300 人に利用がとどまっている。この理由としては、

高齢者・障害者を含む受給者全体に関わる問題として、予算管理、介助者の雇用等の手続きが困難であり、行政による情報提供、利用支援が不十分であったことが指摘されている。この制度に対する反対派は、ダイレクト・ペイメントは福祉の個別化・民営化された給付であり、低所得労働者の労働条件を脅かし、普遍的な行政サービスという原則を失わせ、自治体の権限を弱めかねないとして批判している。また、自治体の専門職によってアセスメントされ受給が決定されることから、障害者主導の選択・自立促進でなく、専門職主導、医学モデルの適用と批判する声もある。

利用者の選択の仕組みを強化し、サービス事業者の効率性と質の向上については、わが国の介護保険制度でも議論が進められ、様々な施策が展開されてきた。利用者と事業者間の対等な関係で契約を結びにあたり、ケアマネジャーによる利用者選択の支援や地域福祉権利擁護事業および成年後見制度による利用者保護の仕組みなどが整えられてきた。他方で、イギリスでは現金給付に関わる動向が進められてきた。イギリスの動向から示唆が得られるとすれば、現物給付に代わる一つの選択肢としてインフォーマルな介護を評価することが挙げられる。わが国の介護保険給付の量からいえば、在宅介護は家族介護を前提としており、家族介護への制度的な支援

が不可欠であるという先行研究もあるように、ケア提供の在り方を再度議論する必要があるだろう。それと併せて、ニーズの多様化、個別化に応じたケアの供給システムの再編が求められるとともに、消費者選択が事業者のサービスを確信させ、供給を改革するというイノベーションとなるという指摘もあり、消費者の力（選択権）が供給を変えるためには、ケアの質に関する透明性（情報基盤整備）とアカウントビリティが保障されていることを前提に、消費者の選択支援や保護の仕組みを機能するかどうかは今後鍵となるだろう。

第三に、老人保健施設に対して行った調査の結果から、介護老人保健施設のマネジメントの実態を明らかにした。介護老人保健施設では、人材確保、設備の老朽化、将来の見通し、経営状況に困っていると答えた施設が約半数以上であった。経営・マネジメント方策については、「少し立てている」とする回答が一番多く、マネジメントや経営に完全ではないという方向性が伺えた。また施設の特徴を把握しているかどうかでは、回答内容にばらつきがあり、重要視している特徴として、「サービス力」「利用者とのコミュニケーション」「利用者のニーズ把握力」と答えた施設が多かった。現在の自施設の状態の満足度としては、「広告力」「情報発信力」「サービス開発力」に満足しているとする意見が少なかった。プロモーシ

ョン手段としては、インターネットやパンフレットの活用が多かったが、まだインターネットを活用しきっていないという訳ではなく今後も充実させていきたいという意向が多かった。また現状では介護支援専門員に対する説明等営業活動については、もっと積極的に展開していきたいとする施設が多かった。

平成 17 年 9 月以前から平成 18 年 9 月以降の経営状況については、利用者数は増加が多く、売上推移は横ばい、経常利益推移は、5%減少、10%減少が 50%以上であった。これらを受けて経営状況は、「不調」「やや不調」がほぼ半数であり、経常利益も「やや黒字」「収支トントン」が半数以上であった。

介護保険法改正・介護報酬改正では、改正により収入は「横ばい」「5%以上減少」が 8 割近くを占め、費用については「横ばい」が 6 割であった。

施設の求人・雇用実態については、看護師は約 7 割が困難であるとしており、介護職員・理学療法士・作業療法士・言語療法士は約 5 割が困難であるとしていた。求人方法は、「ハローワーク」が一番多く、知人の照会等の「口コミ」が次いでいるが、理学療法士・作業療法士・元号療法士は、「ハローワーク」について「大学等養成機関」が多かった。最も効果的な求人方法は、「ハローワーク」であるが、介護・看護職は

2位に「ロコミ」、リハビリテーション職では「大学等の養成機関」となっていた。

介護サービス情報の公表制度については、制度自体の理解は徹底したが、基本情報項目、調査情報項目ともに利用者が利用するかどうかについては、あまり利用すると思わない施設が多かった。その理由としては、項目内容がわかりにくい、項目数が多すぎる、項目内容が専門的すぎる等の意見が多かった。サービスの質の向上に役立つか否かについては、調査情報項目の方が質の向上に役立つと答えた施設が多かった。利用者の選択に資するかどうかについては、あまり役立つとは思わないと普通が多かった。介護サービス情報の公表制度の費用については、8割以上が妥当だとは思わないとしていた。実施回数は、「普通」が多く、「やや多い」「とても多い」の順あり、この3項目で9割であった。公表制度を事業者から利用者の情報発信の一つであるかどうかについては、そう思う、思わないが3割と同程度であり、普通は4分の1程度で、捉え方が様々であった。公表制度をマネジメント等に活かすかどうかについては、「とてもそう思う」「ややそう思う」が4割と多かった。同様に、公表制度によってサービスの質が向上するかどうかについては、「とてもそう思う」「ややそう思う」が4割であった。