

老人ホーム機能のあり方に関する 総合研究委員会報告書(概要)

平成7年10月

全国老人福祉施設協議会

高齢化の進展する中、厚生省は平成6年4月、高齢者介護対策本部を設置し、増大する高齢者の介護ニーズに対応する新介護システムの構築に向けた検討を行っている。

老人福祉施設を取り巻く事業環境は、「高齢者保健福祉推進10か年戦略(ゴールドプラン)」による整備目標量が上方修正され(新ゴールドプラン)、また公的介護保険制度の導入が議論されるなど、制度面を含めて大きく変化しようとしている。同時に、「在宅介護」を重視する施策の方向や、高齢者のニーズの多様化等を踏まえると、従来の措置体系を中心とした老人福祉施設のあり方は、新たな理念形成が求められている。

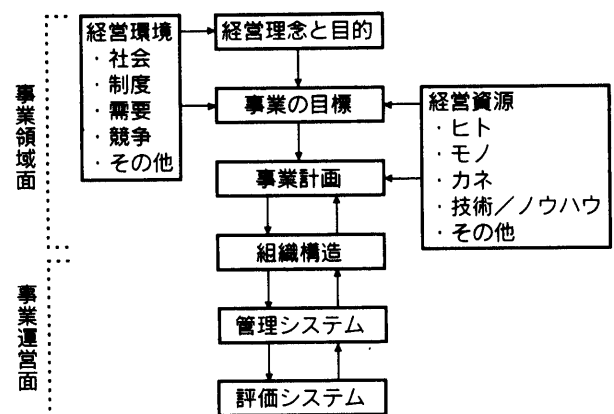
こうした環境変化を踏まえ、老人福祉施設の今後の機能のあり方については、様々な視点から検討を重ねており、本研究委員会においては、平成5年度には契約型特別養護老人ホーム等をはじめとする様々なモデル事業の調査研究などに取り組んできた。

一方、老人福祉施設の機能のあり方と並んで、運営面の改革は今後の重要な課題である。社会福祉法人、老人福祉施設といえども、営利企業と同様に継続事業体(Going concern)である。安定的に事業を継続していくための経営管理体制が不可欠であるが、特に、公的介護保険制度の導入により、従来の措置制度から契約を中心とした制度への変革が予想され

る中、経営管理の重要性が増している。経営理念、環境分析、経営資源分析に基づく事業目標・事業計画の策定、及びその実現に向けた組織構造、管理システム、評価システムといった経営のプロセスを踏まえ、積極的な取り組みが必要である。

以上の問題意識の下、本研究では、1.老人福祉施設事業を取り巻く環境変化と現状の問題点の整理、2.地域において先進的な取り組みをしている特別養護老人ホームの事例調査、3.特別養護老人ホームの経営実態調査等を行い、4.今後の社会福祉法人および老人福祉施設に求められる新たな理念を検討した。以下に研究内容とその成果の概要をまとめる。

図表1 経営のプロセス



1. 老人福祉施設事業を取り巻く環境変化と現状の問題点

老人福祉施設事業を取り巻く外部環境という観点から、各種答申・報告書等にもみる今後の老人福祉行政のあり方に関する考え方を整理した。次に、現在

実態として老人福祉施設と並んで高齢者介護を担っている老人保健施設及び老人病院について、これまでの経緯を制度面から概観した。

21世紀における超高齢社会の到来を控え、わが国の社会保障制度は大きな変革期を迎えている。社会保障制度全体を貫く考え方も、従来の限定されたニーズに対する救済的な考え方から、ニーズの「一般化」、「多様化」、サービス提供の「包括化」、「利用者主権」と言った考え方に変わりつつある。こうした考え方を背景として、老人福祉分野でも、介護ニーズの普遍化に応じた新しいシステム構築の必要性が提唱されており、具体的なサービス提供においては、高齢者のQOL (Quality of life) を重視し、施設ケア中心の施策から、施設ケアと在宅ケアを2本柱とする施策(「在宅ケア」の比重を高める取り組み)が推進されている。こうした環境面の変化が、老人福祉施設事業に与える影響としては、以下の内容が考えられる。

- ・制度面では、まずゴールドプラン及び新ゴールドプランによる施設・在宅の両サービス量の供給拡大が見込まれると共に、公的介護保険導入による措置制度の見直しが大きな影響を及ぼすものと思われる。
- ・老人保健施設、老人病院も順調に増加し、利用者負担面では、在宅ケアも含めて格差が是正されつつ

あることから、あらためて、老人福祉施設、老人保健施設、老人病院の各施設の機能の再整理が求められている。これら施設間の競合の問題、または機能分担と連携の視点も重要である。

- ・高齢者の介護ニーズからは、今後は在宅福祉へのニーズの高まりが見込まれる。在宅福祉サービスの役割増大・量的拡大により、従来、介護の中心的な役割を果たしてきた施設福祉サービスは、今後どのような機能を果たすべきか、そのあり方の変容が求められる。施設福祉と在宅福祉は、今後、融合的・包括的に供給されていく方向にあり、老人福祉施設としての事業領域の再設定が必要となっている。入所サービスとしての施設特性(専門性)を活かして行く方向、また在宅福祉サービスへの取り組みのさらなる強化も検討していく必要がある。
- ・全体として老人福祉施設事業を取り巻く環境は今後大きく変化する可能性が高く、事業環境の変化にどのように対応していくか、また今後、老人福祉施設はどのような役割を果たしてゆくべきか、そのあり方を模索・検討していくことが重要である。

2. 地域における老人福祉施設のあり方

地域における老人福祉施設の今後の機能のあり方を検討する上で、先進的な取り組みをしていると思われる社会福祉法人に対し、以下の通り、ヒアリング調査を実施した。

■ヒアリング項目

(1)特別養護老人ホームを取り巻く外部環境変化 (新ゴールドプラン、公的介護保険制度等が特別養護老人ホームの経営に与える影響)
(2)今後の特別養護老人ホームの理念 ①従来の「経営理念」「経営目的」 ②今後求められる「経営理念」「経営目的」 ③今後の事業展開意向
(3)施設の特徴(処遇上の特徴等)
(4)特別養護老人ホームの機能のあり方 ①老人保健施設、老人病院と比較した特別養

護老人ホームの専門性、特性 ②在宅/施設の連携における特別養護老人ホームの役割、果たすべき機能 ③地域ニーズの面からみた特別養護老人ホームの役割、事業展開のあり方
(5)先進的な取り組みの事例 ①事業内容 ②事業の先進性 ③事業内容に対する評価 ④今後の課題
(6)特別養護老人ホームの経営課題 ①ヒト(人材育成など)の面での課題 ②モノ(設備など)の面での課題 ③カネ(財務面など)での課題 ④その他の課題(自治体との連携等)

3. 老人福祉施設の経営実態の現状

老人福祉施設の事業実態を把握するため、以下の内容によりアンケート調査「老人ホーム経営と今後の事業展開に関する調査」を実施した。

(1) 調査の概要

目的

地域における老人福祉施設機能のあり方、及び新介護システム導入を見据えた老人福祉施設の経営課題についての検討を進めるうえで、特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人の事業等の実態、及び特別養護老人ホームの経営理念、今後の事業展開の方向性を明らかにする。

調査対象

社会福祉法人が設置・運営する全国の特別養護老人ホームのうち、無作為抽出した475施設を対象として調査を実施した（震災のため、兵庫県・神戸市を除く）。

調査実施方法

郵送により発送、郵送により回収を行った。

調査実施期間

平成7年3月下旬～4月中旬

回収状況

発送数：475施設 回収数：245施設（回収率：51.6%）

(2) アンケートからみられた施設類型

特別養護老人ホーム以外の他の施設との併設状況では、老人保健施設を併設している法人、また養護老人ホーム、軽費老人ホーム等を併設している法人などによって、事業展開意向、環境変化への認識の違いなどがみられた。

全体の傾向としては、各種の併設施設を持っている法人では、今後の環境変化をある程度厳しく捉えている一方で、他施設との連携など、事業展開に当たっても積極的な様子がうかがえる。この点は環境変化への意識の高さとともに、積極的な経営の方向性がみられる。

特に環境変化に対する認識については、「今後利用

者が施設を選別するようになるかどうか」、更に「その結果施設経営にどのような影響があるか」といった質問を行った結果、「利用者が施設を選別するようになる」という回答と「選別は起きない」との回答に分かれ、またそれが施設経営に与える影響としても「利用希望者は今後増加」「利用者減少」「利用者減少、施設の淘汰も起こる」といった回答があり、環境変化に対する認識において差があった。

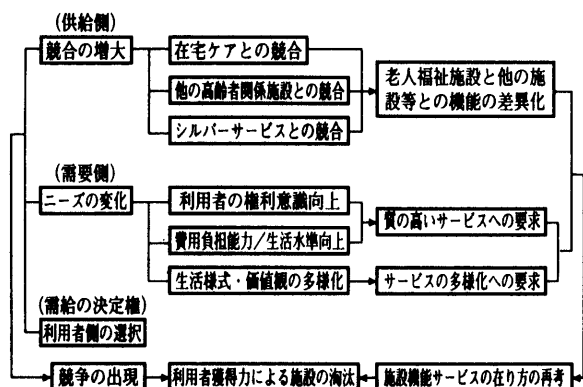
また在宅サービスへの取り組みがある法人では「介護の専門性は今後向上する」といった意見が多くみられ、現在の取り組み状況から将来についての自信が現れている面も指摘できる。

法人全体の職員数との関連では、もちろん多ければ多い程良いというものではないが、今回の結果からは職員数の多い法人の方が少ない法人よりも高い水準の運営状況がうかがえる。

その他大きく意見が分かれた点としては、フリーアンサーの「今後特養が果たすべき機能」について、「在宅復帰を目指すべき」という意見と、「在宅復帰は現実には難しく、特養はターミナルケアを目指すべき」との意見に分かれた。これも施設経営の方向性として、異なる類型と考えられる。

4. 地域における老人福祉施設の経営課題

図表2 事業環境の変化



(1)老人福祉施設の事業環境の変化

老人福祉施設の事業環境は、サービスの供給側、需要側の両方で変化しており、またサービスの需給を決定する権限も従来の供給側（自治体等）から、より利用者の選択を重視する方向で変わりつつある。

サービスの供給側での変化については、老人福祉施設にとって様々な側面で競合が増大しているといえる。すなわち、ゴールドプラン等の実施により急拡大されつつある、在宅福祉・保健サービス及び老人保健施設や老人病院等の他の高齢者関係施設、将来的な需要拡大を視野に入れ積極的な動きを見せるシルバーサービス（在宅介護サービスや有料老人ホーム等）等が老人福祉施設と機能的に代替・補完するサービスを提供しており、これらと老人福祉施設との競合が増大している。

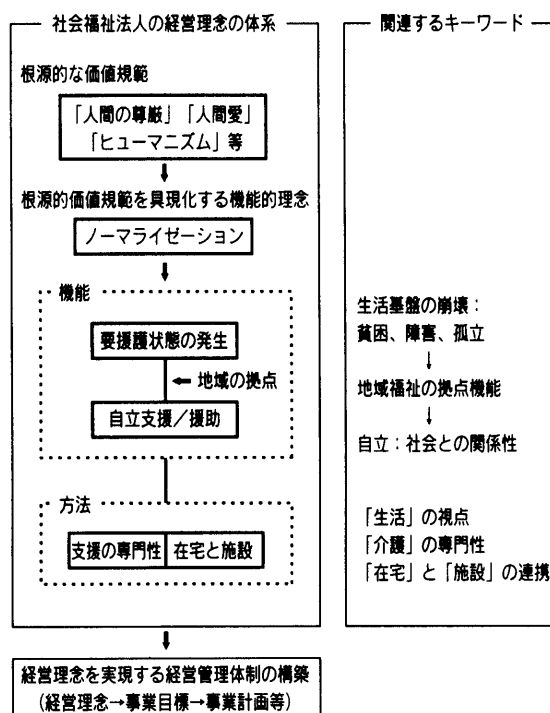
また、需要面では、利用者の権利意識の向上、費用負担能力及び生活水準の向上、生活様式・価値観の多様化といった点から、より質の高いサービス、より多様性のあるサービスへの要求が高まっている。

こうした環境変化の中で利用者の選択権がより重要視される傾向を踏まえると、今後、老人福祉施設は、利用者の獲得力の違いにより施設が様々な形で淘汰されていく可能性が考えられ、淘汰の時代に生き残れる施設の条件、施設機能・サービスの在り方は何かを検討していくことが必要である。

(2)今後の社会福祉法人の経営理念に求められるもの

社会福祉、またそれを担う社会福祉法人の経営理念は、その根底にある一貫した価値観を堅持しながらも、その置かれた時代背景を踏まえて、環境に適応したものとして形成されていくことが必要であると考えられる。21世紀を見据えて、高齢者福祉に携わる社会福祉法人の経営理念に求められる基本的な概念や、それを具現化する上での方向性を示すキーワードを以下に示す。

図表3 今後の社会福祉法人の経営理念に求められるもの



①ノーマライゼーションの追及とその実現のための介護の専門性確保

社会福祉法人（社会福祉施設）が担う機能は、生活上の様々なリスクやハンディキャップの発生を普遍的なものとして捉え、それに対する支援機能であるといえることができる。

その機能を担う背景として、社会福祉の理念の根底には、人権思想に基づく「人間の尊厳」や宗教系の団体で色濃く打ち出されている「人間愛」など、ヒューマニズムの考え方がある。そして、それらが実践される上での理念として「ノーマライゼーション」という概念があると考えられる。

社会福祉、あるいは社会福祉法人が、ノーマライゼーションという方向性を持って、絶えず努力を続けてきたことは、市民は漠然とではあるかもしれないが、信頼感を抱いてきたであろうと思われる。これを、より明確なものとして掲げていく必要がある。

さらに、そのノーマライゼーションという理念が、確実な介護の専門性に裏付けられたものであることを示していくことが必要である。

地域における福祉の中核機能

改正老人福祉法等にみられるように、今後の高齢者福祉の施策は、「地域」をより重視する方向にある。高齢者にとって望ましいサービスの在り方は、住み慣れた環境の中で最後まで自立した生活を維持できるような支援を得られることであり、在宅ケア重視、住民に身近な町村への措置権移譲等の施策により具体化されようとしている。

老人福祉施設は、こうした地域主義の福祉を実現する上で、地域の福祉サービスの拠点機能を担っていくことが求められる。施設サービスだけでなく、在宅サービスを視野にいたした福祉の展開、施設を中核とした地域内の保健・医療・福祉等関係機能との連携及び住民との連携等、に取り組むことが必要である。

経営体としての安定法・積極性の追求

一方で、社会福祉法人が非営利組織ではあっても、民間の組織である限り、継続事業体（Going Concern）として存続していくことが不可欠である。経営の安定性は、従来は措置制度の枠組みの中で、画一化されたサービス提供の継続は保障されてきたといえることができる。しかしながら、今後、制度変更や、介護ニーズが急激に普遍化し増加するという環境変化を踏まえると、経営の安定性の意味は、必然的に変わってくるものと考えられる。すなわち、措置制度の枠に制約された従来型の画一的な経営から、より利用者のニーズに的確に対応するような、事業展開の積極性が求められるのである。また、そうした経営の安定性・積極性を追求する社会福祉法人の存立

基盤は、その法人が置かれた「地域」との信頼関係によるところが大きいことも指摘されることである。地域との信頼関係を深めながら、経営体としての安定性を追求しつつも事業展開における積極性を図る、ということが、社会福祉法人の存続と存在意義（社会的責任）を全うする上で、従来以上に重要になっているものと考えられる。

（3）地域特性を踏まえた老人福祉施設の今後の経営課題

環境変化を踏まえ、老人福祉施設の今後の機能の在り方は、様々な視点からこれまでも検討を重ねてきた。本研究委員会においても、平成5年度には契約型特別養護老人ホーム等をはじめとする様々な老人福祉施設機能強化モデル事業の調査研究を実施し、またそうした成果を踏まえて、平成7年3月には全国老人福祉施設協議会として「制度政策介護問題小委員会（中間報告2）」をまとめ、特別養護老人ホームの機能について、以下の方向での発展の可能性が示唆されている。

- ・ 重度者への専門的介護と生活介護（援助）の向上：
- ・ 在宅復帰機能：
- ・ ターミナルケア：
- ・ 「措置」の受け皿としての機能：

これらを踏まえて、今後、老人福祉施設がそれぞれ置かれた地域特性を踏まえて事業展開する上で、以下のような経営課題が認識される。

法人としての事業展開は、「利用者ニーズへの対応」が基本的な視点となるべきことは言うまでもない。従来より社会福祉法人は、措置制度の範囲内だけでなく、利用者ニーズへの対応という視点から、デイサービスやショートステイなどの先進的なサービスに取り組み、その成果が社会的に評価されて制度化に結びついてきたという活動の歴史がある。

老人福祉施設を取り巻く環境が静的な状態から動的に大きく変化しつつある現在、地域の利用者のニーズに対応した積極的な事業展開こそがまさに求められており、社会福祉法人の存在意義を全うする上で、重要になっている。従来の措置対象者だけでなく、要介護者や在宅での介護者等も利用者の範囲として想定しニーズに対応していくことが、今後、ますます求められると思われる。

また、措置制度から契約制度への変更が予想される中、特別養護老人ホームの機能を生かした在宅福祉サービスの提供や、医療・保健サービス（訪問看護等）、準要介護への対応（ケアハウスの併設等）等は、法人経営という視点からも、資源の有効活用、効率性という面で評価できるものであり、積極的な事業展開が望まれる。

ただし、このような事業展開にあたっては、法人が有するヒト、モノ、カネ等の経営資源を評価し、また、地域での他の医療・保健・福祉の資源を十分考慮して、場合によっては外部機関を有効に活用しながら（連携）、経営の安定性に支障をきたさないよう配慮した事業目標、堅実な事業計画を設定することも重要となってくる。

社会福祉法人及び老人福祉施設が、今後の自らの機能の在り方を選択し（事業目標の設定）、その事業展開を効果的に行うためには、事業目標を単なる理念的な目標に留めず、経営管理者や職員が日々の業務遂行の上で行動指針となりうるようなレベルにまで具体化した計画が必要となる。事業目標の数値化、

職員の具体的な行動指針、投入する経営資源や実行のスケジュール等を含む事業計画を策定し、実施していくことが重要である。

特に、今後、公的介護保険制度導入という大きな制度環境の変化に対応しながら、自らの理想とする機能実現を図るためには、ヒト、モノ、カネ、技術・ノウハウ等の経営資源を効率的・効果的に活用していくことが必要である。従来、特別養護老人ホームは、措置制度の中で、自ら利用者の獲得を行う必要はなく、またサービス内容等も制度面での画一性が求められてきたため、医療法人等、他の法人と比較した場合、経営の自主性という面での立ち遅れも指摘されることがある。公的介護保険制度下において、措置から契約への制度変更が想定されるが、今後、自ら利用者を開拓することが求められ、利用者から選択されるサービス内容をいかに作りあげていくかが極めて重要になってくる。また、そのような契約を中心とした制度下においては、事業継続の安定性の面から、収支計画を含む事業計画の重要性も増してくるものと考えられる。

5. 今後の課題

（1）環境変化に対する意識の向上

アンケート調査からみる限り、環境変化に対する意識は必ずしも高くない。

いたずらに危機感のみを煽ることは好ましくはないが「競争の出現」「利用者獲得への努力」「投資リスク・事業リスクの発生」など、老人福祉施設を取り巻く経営環境が、良くも悪くも「安定」状態から変化することは確実であり、そのための備えをするような意識向上を図る必要がある。

（2）新たな老人ホーム機能を実現するための支援

人材養成・研修

経営管理手法の開発と普及

公的介護保険制度下での会計制度の在り方に関する検討

（3）社会福祉法人の在り方についての継続的検討の必要性

公的介護保険制度の導入において、高齢者ケアに係わる諸制度の整合性を図るため、制度の一元化の可能性も示唆されている（「介護法人」）。

サービスの利用者の視点からみると、要介護高齢者は、一般に介護ニーズだけでなく保健・医療サービスに対するニーズも併せもっており、高齢者のQOLの視点からは、福祉と保健・医療サービスが包括的に提供されることが望ましいと考えられる。

実際、老人福祉施設においては、要介護度の重い入所者が増加するにつれ、保健・医療サービスのニーズが高まっており、ターミナルケアの問題も含めて、生活の場としての機能を基本としつつも、保健・医療サービスのアクセサビリティを高めることが求められている。

一方、医療法人の側でも、高齢者福祉分野への進出に意欲的である。

利用者の視点からは、特別養護老人ホームにおける医療、医療機関における介護が充実されていくことが望まれるが、制度面からみた場合、福祉と医療の領域の問題、社会福祉法人と医療法人の役割分担の問題は、公的介護保険制度の導入時だけでなく、

今後、繰り返し論議の対象となると思われる。社会福祉法人は、その役割と理念があらためて問い直されることが予想され、伝統を守りつつも、医療法人との役割を意識した新たな理念形成と制度面での対応が必要となっている。