



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	高齢者介護組織の制度，価値基準，活動，資源の動態的分析：社会福祉法人北海長正会の事例研究
Author(s)	深山，誠也
Citation	経済学研究，64(1)，25-89
Issue Date	2014-06-10
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/56356
Type	departmental bulletin paper
File Information	ES64(1)_25.pdf



高齢者介護組織の制度、価値基準、活動、資源の動態的分析

——社会福祉法人北海長正会の事例研究——

深 山 誠 也

I. 研究の目的と背景

本研究は、社会福祉法人北海長正会を事例として取りあげ、高齢者介護組織の制度、価値基準、活動、資源、組織成果の間の相互関係、および各要素の変化のプロセスを動態的に解明し、高齢者介護組織のマネジメントに関する理論を構築することを目的としている。

今日、わが国の高齢者介護事業を行う社会福祉法人は、次のような5つの相互に関連する複雑なマネジメントの課題に直面している。

第1に、高齢者介護事業を行う社会福祉法人は、急増する高齢者介護サービスの需要に十分応えるだけの組織能力を保持していないのが現実であり、多くの待機入居者を抱えている。組織能力を構築し、待機入所者を受け入れるためには、社会福祉法人自らの多大な努力が必要である。

第2に、高齢者介護事業を行う社会福祉法人は、組織能力を構成する際に重要な人材を確保する課題に直面している。近年、高齢者介護業界の離職率は20%前後で推移している。高齢者介護業界の離職率は、全業界の平均離職率と比較しても、高い割合である。高齢者介護事業は労働集約的なサービス業である。したがって、良好な人材を確保できない場合、提供するサービスの質や利益率の低下は不可避である。

第3に、地域のなかで高齢者介護事業を行う社会福祉法人は、長く続いた措置制度のもとで、地域住民や行政など多くのステークホルダーとの関係を必ずしも十分考慮してこなかっ

た。しかし今後、高齢者介護事業を行う社会福祉法人は、自らのマネジメントに大きな影響を及ぼしうる、これらステークホルダーへも適切に対応する必要がある。

第4に、介護保険制度のもとで、高齢者介護事業を行う社会福祉法人は、提供するサービスの質を高める必要がある。このためには、顧客とサービスが触れ合う局面、すなわちサービスエンカウンタを改善する必要がある。高齢者介護事業はサービス業の一形態であるため、そのサービスエンカウンタをいかに設計し、顧客が享受する価値をいかに高めるかに真剣に取り組む必要がある。

第5に、高齢者介護事業を行う社会福祉法人は、介護保険制度の変化に適切に対応しなければならない。介護報酬が主な収入源である社会福祉法人の場合、介護保険制度の変化、特に介護報酬の改定やサービス内容の各種改定によって、そのマネジメントは極めて大きな影響を受ける。

しかし、このような喫緊の課題を抱えるにもかかわらず、わが国の高齢者介護組織のマネジメントに関しては、ほとんど包括的かつ統合的に解明されてこなかったといえる¹⁾。

そこで、筆者は高齢者介護組織のマネジメントの全ての構成要素を包括的かつ統合的に解明

1) 例外的に試みられた少数の研究も、介護職員の離職やストレス等、すなわち人的資源管理に注目するものがほとんどであった(たとえば、谷口他, 2010; 畦地他, 2006; 等)。

すべく、北海道において高齢者介護事業を行う298の社会福祉法人を対象とする定量的な実証研究を試みた(深山, 2013 a, 2013 b)。この深山(2013 a, 2013 b)では、高齢者介護事業を行う社会福祉法人は「いかなる」マネジメントの特徴を有しているのか、が解明された。しかし、このようなマネジメントの特徴が、「なぜ」および「どのように」形成・獲得されたのかは解明されなかった。解明されなかった理由は、深山(2013 a, 2013 b)は、高齢者介護事業を行う社会福祉法人のマネジメントのあくまで静態的な分析であり、動態的な分析ではなかったことである。

本研究では、高齢者介護組織のマネジメントの動態的解明が試みられる。具体的には、深山(2013 a, 2013 b)の研究において高い組織成果を達成していた社会福祉法人の1つである、北海長正会の高齢者介護事業である四恩園が取りあげられ、次の2点が明らかにされる。第1に、なぜ高い組織成果が達成されたのか。第2に、どのようにして高い組織成果が達成されたのか。この2点を明らかにするため、年代記アプローチによる事例研究が採用される。年代記アプローチによる事例研究は、特定の現象が「なぜ」および「どのように」生じるのか問うため、事象を年代記順に並べることによって、事象間の相互関係を経時的に記述・分析し、因果関係を確定する研究方法である。

事例研究に際しては、2つの研究視角が用いられる。2つの研究視角は、ビジネスシステム研究に関わる視角と非営利組織研究に関わる視角である。ビジネスシステム研究は、企業の長期的な競争優位が製品・サービスそのものではなく、製品やサービスを提供する仕組みによってもたらされるという前提に立っている(岡田, 2012)。このようなビジネスシステム研究に関わる視角は、いかにしてサービスエンカウンターを設計し、組織能力を構築することによって、急増する高齢者介護サービスの需要に対応すべきかについて指針を提供する。

他方、非営利組織研究は、利益追求を主要な目的としない組織を対象として行われてきたことから、顧客よりはむしろ法制度やステークホルダーとの関係をいかに構築するかに注目してきた(Boerner and Jobust, 2011; Balser and McClusky, 2005)。高齢者介護事業を行う今日の社会福祉法人の場合、介護保険制度の変化への対応や地域住民などのステークホルダーとの関係への対応は不可欠である。したがって、非営利組織研究に関わる視角は、高齢者介護事業を行う社会福祉法人が、組織外部といかなる関係を展開すべきかについて指針を提供する。

以下の本稿では、まずⅡ節において、本研究の包括的かつ統合的な理論的枠組が提示される。次のⅢ節において、研究方法が明らかにされる。さらにⅣ節において、北海長正会の事例が4期に区分され、詳細に記述される。Ⅴ節においては、Ⅱ節で提示された理論的枠組にもとづいて、北海長正会の事例が具体的に分析される。そして、Ⅵ節において、命題が析出される。最後のⅦ節において、本研究の結論が述べられる。

Ⅱ. 理論的枠組

1. 理論的枠組の図による説明

事例研究に際しては、特定の明確な概念と理論的枠組によってはじめて、分析結果から理論構築を行うことが可能になると考えられる。本研究においても、特定の明確な概念や理論的枠組にもとづいて分析が行われる。

本研究の理論的枠組は、高齢者介護組織の制度、価値基準、活動、資源、組織成果の5つの要素の変化のプロセス、およびこれら各要素間の相互関係を動態的に分析するための枠組である。

5つの要素はそれぞれ次のように定義される。制度は、介護保険制度等の法制度や地域住民や行政による期待・制約も含み、高齢者介護組織の環境である。価値基準は、アウトプット

としての介護サービス提供の際の組織の優先順位を指し、介護サービス提供のために必要な資源と活動を規定する。活動は、インプットとしての資源をアウトプットとしての介護サービスに変換する方法である。資源は、介護サービス提供のためのインプットに関する行動である。組織成果は、制度、価値基準、活動、資源が時間の経過とともに展開された場合、各期において生成される利益等のアウトプットである。以上のように、組織内部に関わる3つの要素（価値基準、活動、資源）²⁾に、環境に関わる要素（制度）と組織成果を加えたこれら5つは、高齢者介護組織のマネジメントを分析するための必要かつ十分な構成要素といえる。

本研究の理論的枠組の詳細を説明するに先立って、まず図1を用いて、その概要を説明する（詳細は、本節の2項と3項において説明される）。

組織は、価値基準、活動、資源の3つから成り立っている。これら3つは相互に影響を及ぼし合っている。制度は、この3つから成り立っている組織にさまざまな影響を及ぼす。同時に、制度は、組織からさまざまな影響を受ける。そして、時間が経過し、さまざまな制度、価値基準、活動、資源が各期において生成される。

図1の、制度のストック、価値基準のストック、活動のストック、資源のストックの4つは、それぞれ制度、価値基準、活動、資源のストックである。このうち制度のストックは、当期より前の期に経営者によって認識・定義された全ての制度と、当期に経営者によって新たに認識・定義された制度（フロー）を含む³⁾。価

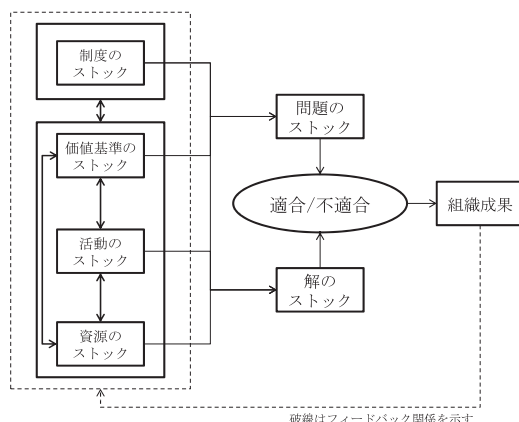


図1 本研究の理論的枠組

値基準のストック、活動のストック、資源のストックの3つも、同様に定義される。

組織の本質は、意思決定を含む知識創造である。この意思決定は、問題と解が1つに結び付いた場合に生成される。図1に示される問題は、組織において注目され、経営者の注意を要求するテーマである。他方、解は、問題を解決する候補となるアイディアと方法である。組織はこのような問題と解が1つに結び付くことによって生成される意思決定の連鎖であると捉えられる（小島・平本, 2011）。

問題は、制度のストック、価値基準のストック、活動のストック、資源のストックの4つそれぞれに関して認識・定義される。同様に、解も、制度のストック、価値基準のストック、活動のストック、資源のストックの4つそれぞれに関して生成・特定化される。この結果、問題のストックと解のストックが形成される。問題のストックは、当期より前の期に経営者によって認識・定義された全ての問題と、当期に経営者によって新たに認識・定義された問題を含む。解のストックも同様である。

こうして認識・定義された問題のストックと生成・特定化された解のストックが適合した期には、問題のストックの多くが解決され、高い組織成果が達成される。他方、問題のストックと解のストックが不適合の期には、問題の

2) 組織内部に関する、これら「3つの要因は、相互に重なりがなく、全体として漏れがない」(Christensen et al., 2012, 訳書 p. 141)。

3) 組織におけるストックとフローの関係は次の通りである。ストックは時系列で引き継がれ、時間の経過とともにゆっくりと組織に蓄積されていく。特定の期におけるフローは、時間の経過とともにストックとして組織に蓄積されていく (Collis and Montgomery, 1998, pp. 47-48)。

トックの多くが未解決のまま次期以降に繰り越され、低い組織成果しか達成されない。

これらの組織成果は、制度のストック、価値基準のストック、活動のストック、資源のストックへとフィードバックされ、この循環が繰り返されていく。

2. 制度・価値基準・活動・資源

組織は、制度、価値基準、活動、資源の4つの要素を関係づけ、結び付けることによって、高い組織成果を達成しようとする。

Porter (1998) は、差別化を実現する諸活動を描き出すために、活動システムをマッピングしている。このマッピングとは、個々の活動を要素として切り分け、相互に関連する部分を直線でつなぐことによりシステム性を表現する記述様式である。彼によれば、活動システムは、提供されようとしている価値と結び付いていなければならない。

彼の活動システムのマッピングという考え方やそれを支える資源とを結び付けることによって、理論的枠組を多面的に拡張することが可能である (井上, 2006 b)。活動マップの基本要素は一つひとつの活動である。それぞれの活動は、それ自体を可能にする資源に支えられている。

Porter (1998) とは異なり、活動と資源をあまり厳密に区分しない研究もある。たとえば、Barney (2004) の VRIO 分析は、デルやウォルマートの資源そのものではなく、これらの会社のバリューチェーンの活動について資源分析を行っている。Porter (1998) は、活動システムのマッピングに、活動以外の構成要素を含めて記述している。活動と資源とは表裏一体であるため、どちらか一方を評価すれば双方を捉えたことになると考えられているのかもしれない (井上, 2006 b)。

しかし、業務としての活動と資源の区別が理論的に重要であることは、近年の研究によって明らかにされている。論者によって用語の使い

方は異なるが、個別の資源と、それらを活用する組織能力や組織ルーティンとに区別する研究も少なくない (Collis and Montgomery, 1998 ; 等)。

Christensen and Raynor (2003) は、広義の組織能力を資源とプロセスと価値基準の3つに分類している。彼が取りあげるプロセスは、資源のインプットの変換方法を示しており、他の研究者の狭義の組織能力や組織ルーティンの概念と類似している。根来 (2005) は、IT と競争戦略の研究において、活動と資源の区別をベースに、さまざまな理論的知見を組み合わせた理論的枠組を提示している。

このように、企業がいかんして価値を創造するのかに関しては、いかなる価値基準と活動と資源の要素が用いられて、その要素間にいかなる関係があるかを示すことによって説明可能である。

しかし、高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人の場合、この3つ (価値基準、活動、資源) だけに注目することでは不十分である。高齢者介護サービスが提供される場合、介護保険制度や社会福祉法など多くの法制度の影響を受ける。高齢者介護サービスを提供するために必要な資源、特に資金が介護報酬として提供されるからである。組織を制度に適合させることによって、高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人は、制度から正当性を獲得することができるのである。これは、組織が制度に対して受動的に反応する側面である。

他方、組織が制度をつくりだすという側面も存在する。この場合の制度とは、介護保険制度などの法制度ではなく、地域住民からの支持などステークホルダーからの期待・制約である。組織が能動的に行動し地域住民すなわちステークホルダーの認識を変えることによって、正当性を獲得しやすい環境をつくりだすことができる。

Moore (2000) は、ミッション・価値基準、業務能力、外部からの支援・正当性の3つの要

素、すなわち戦略トライアングルの組み合わせによって、戦略に関わる問題を解決できると主張している（図2）。以下、構成する3つの要素について簡単に説明を加える。

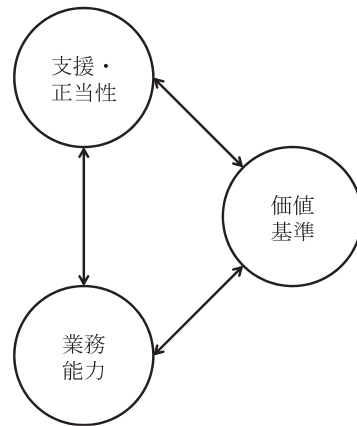
ミッション・価値基準とは、組織が進むべき方向を示し、組織の存在理由である。業務能力とは、望ましい結果を達成するためのノウハウや能力である。外部からの支援・正当性とは、価値基準を追求するために必要な支援である。組織は、自身の価値基準の重要性を自らのみで判断するだけでは不十分であり、必要な財務資源や権限を持った他者によって判断される必要がある。これら3つの要素を全て揃えることは戦略的問題である。

このMoore（2000）の理論的枠組は、公組織がいかに公的な価値を提供するかを捉えるために構築されたものである。なお、Lindenberg（2001）は、この理論的枠組が非営利組織に適用可能であることを示している。高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人の場合、資源獲得のために制度から正当性を獲得することは非常に重要である。そのためには、Moore（2000）の外部からの支援・正当性という考え方を理論的枠組に取り入れる必要がある。

本研究の理論的枠組は、上述のChristensen and Raynor（2003）の「価値基準、プロセス、資源」枠組を代表とする組織内部に注目したビジネスシステムの研究視角、およびMoore（2000）の「ミッション・価値基準、業務能力、正当性・支援」枠組の組織外部の影響に注目したビジネスシステムの研究視角を併せ持っている。すなわち、「制度、価値基準、活動、資源」の理論的枠組である。

次に、「組織成果の規定因」について説明を加える。

本研究では、組織において問題が解決されるプロセス、すなわち問題と解の結び付きに焦点が当てられる。上述の制度、価値基準、活動、資源に関わる選択の機会、日々のマネジメントの中で絶えず生じる。経営者を含む参加者



出所：Moore（2000），p.197

図2 戦略トライアングル

は、制度、価値基準、活動、資源に関わる状況を認知し、その中からさまざまな情報を獲得する。彼らはこれらの獲得された情報にもとづいて、問題を認識・定義したり、解を生成・特定化したりする。

このようにして認識・定義された問題、あるいは生成・特定化された解は、それぞれ参加者によって能動的に結び付けられたり、偶然結び付いたりする。その結果、問題の塊である「問題のストック」、あるいは解の塊である「解のストック」が形成される。これらのストックは、単なる寄せ集めではなく、問題あるいは解が相互に結び付いている必要がある。

このような「問題のストック」と「解のストック」が「適合」した場合、高い「組織成果」が達成されることになる。「適合」の場合には、制度、価値基準、活動、資源の各ストックが変化しない限り、ビジネスシステムは維持される。他方、「問題のストック」と「解のストック」が「不適合」の場合には、ビジネスシステムは再構築される必要がある。

時間の経過とともに、以上の①制度、価値基準、活動、資源および各要素のストックの生成、②問題の認識・定義と解の生成・特定化、③「問題のストック」と「解のストック」の「適合」と「不適合」が繰り返されていく⁴⁾。

3. 構成要素の説明

本研究の理論的枠組の構成要素は、制度、価値基準、活動、資源、問題、解および組織成果の7つである。以下、これら7つの構成要素について、より詳細に説明を加える。

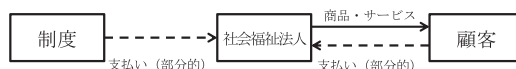
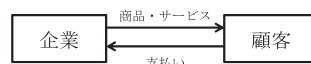
(1) 制度と制度のストック

制度とは、社会的に構成された規範、価値、信念、定義のシステム⁵⁾である。この制度には、介護保険制度などの法制度だけでなく、地域住民や行政などステークホルダーによる期待・制約も含まれる。他方、制度のストックとは、当期より前の期に経営者によって認識・定義された全ての制度と、当期に経営者によって新たに認識・定義された制度を含む。

組織の維持・存続のためには、外部からの要請に応じて資源を調達することが必要である。さらに、外部から資源を調達する際には、社会的な正当性の獲得が重要となる⁶⁾。外部から資源を調達している組織が、他の組織から最も優先的に獲得しなければならないのは正当性である。これは、正当性がその他の資源を獲得するためにも重要だからである (Zimmerman and Zeitz, 2002)。正当性とは、「社会的に構成された規範、価値観、信念、定義のシステムにおいて、ある主体の行為が望ましい、正しい、適切である、という一般的な認識・想定⁷⁾」とされる。

組織が達成しようとしているミッション・価値基準は、組織内のステークホルダーから影響を受けるだけでなく、行政・法律や地域住民などの組織外のステークホルダーからも影響を受ける⁸⁾。

たとえば、高齢者介護サービスを提供する社



出所：田尾・吉田（2009）にもとづき、加筆修正。

図3 組織と顧客との関係

会福祉法人は、介護保険制度の基準を満たす高齢者介護サービスを提供した結果、行政から正当性を獲得する。正当性を獲得することによって、介護報酬を得ることができる。すなわち、組織外のステークホルダーからの期待・制約は、組織の行動に影響を及ぼす。たとえば、Sosin（2012）によれば、非営利組織において行政の求める顧客を対象とすることは、正当性の獲得に有効である。

高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人の場合、介護保険制度などの法制度の影響を大きく受ける。高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人がこのような制度に影響を受ける理由は、次の2つである。

第1に、社会福祉法人と制度・顧客の関係が、図3のような関係にあるからである。一般的な企業の場合には、提供された商品やサービスを、顧客が自分のお金と交換することで得ることができる。他方、高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人の場合、サービスの受け手と支払い手が、一部分離しているからである。そのため、ただ高齢者介護サービスを提供するだけでは、全収入を得ることができず、制度を通じた収入を一部得るため、制度の影響を受けることになる。

第2に、高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人の場合、介護報酬が最も大きな収入源であるからである。そのため、運営資金を得るためには、法制度に準拠することによって正当性を獲得することが重要となり、法制度による大きな影響を受けるのである。この正当性を得るために組織（価値基準、活動、資源）は変化

4) 加護野・井上（2004）によれば、ビジネスシステムの形成は、連鎖的で試行錯誤のプロセスである。

5) Suchman（1995）、p. 574。

6) 佐藤（2010）、p. 75。

7) Suchman（1995）、p. 574。

8) Moore（2000）、p. 198。

する必要がある。介護保険制度の場合、3年に1度の頻度で介護報酬が改定される。組織が制度に合わせて行動するには、少なくとも3年に1度の頻度で組織を変えなければならない。

しかし、制度が組織を完全に規定する訳ではない。確かに、DiMaggio and Powell (1983) は、組織が制度的同型化の圧力に規定されると主張している。他方、Oliver (1991) は、組織が黙従的対応以外の4種類の戦略的対応（妥協・回避・拒否・操作）を行うことによって、制度的同型化の圧力に対抗することを明らかにしている。実際、非営利組織を対象とする事例研究では、経営者の価値観や組織の資源状況などの要因は組織の制度的同型化を回避させていることが明らかにされている (Martinez, 2009; Ramanath, 2009)。さらに、活動に対する正当性を獲得できるように制度自体を変えようとする「制度的企業家」の概念は、制度と組織の関係が一方ではなく双方向のものであることを示している。

以上のように、組織はその維持・存続に必要な資源を調達するために、組織外部のステークホルダーから正当性を獲得することが必要である。ただし、制度は組織を完全に規定するものではなく、制度と組織は単一方向に影響を与え合うものでもない。

(2) 価値基準と価値基準のストック

価値基準 (Value) とは、組織がどのような存在になりたいかについての方向性を定義するものと捉える。他方、価値基準のストックとは、当期より前の期に経営者によって認識・定義された全ての価値基準と、当期に経営者によって新たに認識・定義された価値基準を含む。

この価値基準を定義することは、「本当のところ、誰に何を売っているか」という問いに答えること⁹⁾である。価値基準が定義された結果、組織に必要な資源と活動が決まる。本研究

の理論的枠組を提示する際に参考にされた研究では、それぞれ価値基準 (Value) を異なる視点から注目している。しかし、その本質は同じものである。

Christensen and Raynor (2003) は、従業員が仕事の優先順位を決定する際の判断基準を価値基準 (Value) と捉えている。これは価値基準と活動・資源との関係の側面に注目した捉え方である。他方、井上 (2006 a) と Moore (2000) は、組織が提供するものは何かという価値そのものに注目した捉え方をしている。井上 (2006 a) は、顧客価値を価値 (Value) と捉えている。他方、Moore (2000) は、組織がどこを目指すのか、世界をいかによりよいものにするかという、組織の存在理由を価値基準 (Value) と捉えている。

上述のように、価値基準について全く異なる説明をしているようにみえる。しかし、本質的には同じものであると考えられる。組織はどの方向に進みたいのかを決定した結果、何を優先して行うかを定めることができる。組織がどの方向に進みたいのかを決めていても、何を優先して行うかを決めていない場合、どの方向に進みたいのかを決めていないことと同義である¹⁰⁾。したがって、本研究の理論的枠組では、価値基準 (Value) を、組織がどのような存在になりたいかについての方向性を定義するものと捉える。

現在、高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人に関しては、イコール・フットリングという議論が展開されている。イコール・フットリングとは、高齢者介護サービスを提供しようとする主体間で競争を行う際にフェアな競争条件が必要であるという議論である。このような状況下にある高齢者介護サービスを提供する

9) 楠木 (2010), p. 238。

10) 一條 (2001) は、企業がビジネスを展開する際に依拠する基本方針が行動指針に反映されていなければ、組織の持続的な発展にはつながらない可能性があるとして述べている。

社会福祉法人では、いかなる価値を提供するか、すなわち誰にどのようなサービスを提供するのか、そしてその価値を提供するために必要な資源と活動を決めることは、組織の存在意義を左右するため特に重要である。組織がいかなる価値を提供しようとするか、すなわち自組織がどういう存在であるのかについては、組織アイデンティティ論においても研究が蓄積されている。

組織アイデンティティとは、「我々はどのような存在であるのか」、「我々はどのようなビジネスを行っているか」、「我々は何になりたいのか」についての自己認識である。組織アイデンティティは、組織のさまざまな活動に影響することが指摘されている（たとえば、Dutton and Dukerich, 1991；等）。組織アイデンティティは、常に意識されているわけではなく、特定の6つの状況下で明確になる¹¹⁾。高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人は、組織アイデンティティを強く認識する状況にあることが考えられる。高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人は、2000年の介護保険制度導入の結果、組織の形成時または集団のステータスの変化時と類似した状況にある。介護保険制度が導入された結果、組織の方向性をどこに定めるのかについて考え直さなければならなくなった。介護保険制度の導入は、組織間の競争を生むことになり、それまでの安定的な状況は大きく変化した。

前述のように、高齢者介護サービスを提供する社会福祉法人に関しては、その正当性が危機的状況にあるため、社会福祉法人の存在意義を明確にすることが求められている¹²⁾。高齢者介

護サービスを行う社会福祉法人では、いかなる価値を提供するかという価値基準に関わる問題が重要となっている。

（3）活動と活動のストック

活動とは、職員が資源のインプットを価値に変換するための相互作用、連携、意思疎通、意思決定の方法¹³⁾である。Christensen *et al.*

（2004）では、RPV（資源、プロセス、価値基準）の理論が提示され、仕事をこなすための業務プロセス、すなわち活動が必要であると主張している。本理論的枠組の活動のストックとは、当期より前の期に経営者によって認識・定義された全ての活動と、当期に経営者によって新たに認識・定義された活動を含む。

Porter（1998）は、差別化を実現する諸活動を描き出すために、活動をマッピングしている。個々の活動を要素として切り分け、相互に関連する部分を直線でつないでいる。個々の活動の要素を直線でつなげることによって、システム性を表現している。

Donabedian（1980）とLarson and Muller（2002）は、医療の質に関する研究を行っている。彼らの研究では、「構造—過程—結果」のアプローチが用いられ、医療の質を評価する上で最も直接的な方法として、過程すなわち医師と患者の間および医師の間での活動に注目することが主張されている。Donabedian（1980）のアプローチは、伊藤・近藤（2012）によって高齢者介護サービスに有効に適用されている。松尾（2009）は、Donabedian（1980）のモデルやサーバクションモデルを用いて、職員と利用者間で相互作用する機能やそれらを支援する機能が、病院における治療・機能回復や医療サービスに対する満足につながると指摘している。

これらの研究は、高齢者介護事業を行う社会福祉法人の場合、利用者と職員の相互作用や職

11) ①組織の形成時、②アイデンティティを構成する要素が失われたとき（創業者の退任など）、③組織が目的を達成した時、④組織が急成長している時、⑤集団のステータスに変化が生じた時（子会社売却や企業買収）、⑥組織が縮小する時、である（Albert and Whetten, 1985）

12) 千葉（2006）、p. 58。

13) Christensen *et al.*（2012）、訳書 pp. 141-142。

員間の支援という側面で活動に注目することは重要であることを示している。さらに、活動は相互に結び付いており、それらの関係に注目する必要がある。特に、高齢者介護サービスは、職員が利用者と緊密にコンタクトをとる必要のあるサービスである¹⁴⁾。したがって、職員の利用者への接触をどのようにして行っているのか、それをいかにして他の職員が支えているのかに注目することが、いかにして組織が価値を提供しているのかを明らかにする上で必要である。

(4) 資源と資源のストック

資源とは、人材、資金、設備などである。本理論的枠組ではこれら資源とその獲得に関わる行動に注目する。これらの資源獲得の有無がミッションの達成、生存、サービスの質の向上に大きな影響を及ぼす。前述した活動は、それ自体を可能にする資源によって支えられている。他方、資源のストックとは、当期より前の期に経営者によって認識・定義された全ての資源と、当期に経営者によって新たに認識・定義された資源を含む。

資源獲得の有無がミッションの達成、生存、サービスの質の向上に大きな影響を及ぼすことは、非営利組織等に関する先行研究でも明らかにされている (Fernandez, 2008 ; Eng, 2012 ; 等)。さらに、医療および社会福祉のサービスの質に関する研究においても、資源がサービスの質に影響を与えることが示されている。上掲の Donabedian (1980) は、「構造—過程—結果」のアプローチを採用し、医療の質を評価する方法の1つとして、構造に注目している。この研究では、構造は「医療を提供するのに必要な、人的、物理的、財政的な資源を含んでおり」、資源が十分であることが医療の質を守り、促進する最も重要な手段であると指摘している。伊藤・近藤 (2012) は、Donabedian (1980) の「構

造—過程—結果」アプローチを高齢者介護サービスに当てはめた枠組を提示している。このように高齢者介護サービスを提供する組織においても、サービスの質の向上のためには、資源への注目が不可欠である。

実際、高齢者介護事業を行う社会福祉法人では、職員が集まらず、人材不足の状況に陥ることが多い。社会福祉学の研究は、離職やストレスといった問題に注目している (谷口他, 2010 ; 畦地他, 2006 ; 等)。このことは、人材の確保が重要な要素であることを示唆している。さらに、一般の企業と異なり、主に介護保険制度にもとづいて組織運営が進められていることや、新株発行などによる資金調達ができないことから、必ずしも潤沢な資金が調達されていない。このように人材、資金などの資源が不足する傾向にあり、これら資源を獲得できているか、どのようにコントロールしているかに注目する必要がある。

(5) 問題・解

問題とは、組織内外において注目されているテーマである。それは、ライフスタイル、家族、不満、組織内の集団関係、地位や仕事、仕事の配分、あるいはイデオロギー等、あらゆる事柄から生じる。そして、これらのテーマのすべては、組織、特に経営者の注意を喚起する。なお、問題と選択とはまったく別のものである。たとえ選択がなされたとしても問題が解かれないこともあり得るからである。

他方、問題のストックとは、当期より前の期に経営者によって認識・定義された全ての問題と、当期に経営者によって新たに認識・定義された問題を含む。

解とは、問題を解決する候補となるアイデアと方法である。組織において解となるものは、組織がすでに持っている能力であることが多い。Cohen (1986) によれば、「解は、能力の特殊な一形態のようにみえる。解は一つの事象というニュアンスがあるのに、能力の方は、より一般的で一連の事象を起こさせる潜在力と

14) Loverock and Wright (2002), pp. 58-60.

いった響きがある。両者はきわめて類似した概念である¹⁵⁾。解は、何らかの問題解決の手段の候補として、組織能力が顕在化したものである。ただし、事前に問題が顕在化しているかとは無関係である。解は必ずしも特定の問題の必要に応じて生み出されたものではない。つまり、解は問題に先立って生じうる。

他方、解のストックとは、当期より前の期に経営者によって生成・特定化された全ての解と、当期に経営者によって新たに生成・特定化された解を含む。

上述のように、問題は組織内外の人々の関心事、他方、解は解決する候補となる方法であるとそれぞれ定義された。ただし、特定の要素（制度、価値基準、活動、資源）が問題として認識・定義されるのか、解として生成・特定化されるかは、決して一義的に決められる訳ではなく、参加者や状況によって異なる。

（6）組織成果

社会福祉法人は広義の非営利組織の1つである。非営利組織の組織成果を測定するに際しては、収益などの財務的成果に限定せず、非財務的成果と社会的成果も考慮される必要がある。非財務的成果は、サービスの質や利用者の満足等を示し、社会的成果は、地域貢献や高齢者の尊厳の維持への貢献等を示す。

これら達成された組織成果は、資源などの増減をもたらし、組織のビジネスシステムの再構築を惹起する。

Ⅲ. 研究方法

事例研究は、特定の組織現象が「なぜ」および「どのように」生じるのかを問うための研究方法である。その特徴は、単一あるいは複数の事例を狭く深く考察する点にある。社会福祉法人北海長正会の制度、価値基準、活動、資源、

表1 理論的枠組にもとづく北海長正会の分析表

		第1期	第2期	第3期	第4期
制度	法制度				
	ステークホルダー				
価値基準					
活動	フロントオフィスに関わる活動				
	バックオフィスに関わる活動				
資源	人材				
	設備				
	資金				
問題	解決された問題				
	次期に繰り越される問題				
解					
組織成果					

組織成果に関する各要素は、年代記アプローチによって解析される。年代記アプローチは、各要素を年代順に並べることによって、要素間の相互関係を経時的に記述・分析し、因果関係を確定する方法である¹⁶⁾。

本研究では、分析の対象となる全期間は、第1期、第2期、第3期、第4期の4期に区分され、各期における各要素と要素間の相互関係は、次の手続きによって記述・分析される。

第1に、分析の出発点となる各期の事例が詳細に記述される。

第2に、図1の理論的枠組にもとづいて、各期および全期間における各要素と要素間の相互関係が詳細に分析される。その際、各要素は、表1に示される7項目に整理される。7項目は、①制度（法制度、ステークホルダー）、②

15) Cohen (1986), p. 81。

16) Yin (1994) は、「年代記アプローチは、ケース・スタディの証拠を年代順に示すことである。ここでは章や節の順序はケースの歴史の初期、中期、後期の段階に従う。因果的な順序はつねに経時的に線形に生じるため、このアプローチは説明的ケース・スタディを実施するさいの重要な目的に役立つ。もし予測された事象の原因が、その事象が起こった後に生じるのなら、当初の因果命題を疑問視する根拠がある」と述べている。

価値基準, ③活動 (フロントオフィスに関わる活動, バックオフィスに関わる活動), ④資源 (人材, 設備, 資金), ⑤問題 (解決された問題, 次期に繰り越される問題), ⑥解, ⑦組織成果である。

なお, 表1においては, ①制度, ②価値基準, ③活動, ④資源は, ⑤問題と⑥解に再分類され, 分析が試みられる。

事例研究の対象としては, 社会福祉法人北海長正会の高齢者介護事業である四恩園 (以下, 四恩園) が取りあげられた。四恩園が事例に選択された理由は次の2点である。

第1に, 四恩園は, 自らの役割を地域に求められる資源と位置づけ, そのような資源となるためのさまざまな取り組みを行い, 地域住民の集う場の提供や独自の高齢者介護サービスを提供し, サービスの質の向上に努めてきたからである。四恩園の取り組みは, 新聞等でも数回にわたり取りあげられており¹⁷⁾, 高い非財務的成果や社会的成果を達成している。

第2に, 四恩園は, 介護保険制度の導入以前に高齢者介護事業を開始し, 介護保険制度をはじめとする制度の変化等の組織外部の変化を経験し, そして, 現在も, 高齢者介護事業を継続して行っているからである。

四恩園の事例を詳細に分析することによって, 組織が諸要素をどのように変化させてきたのか, および諸要素間の関係はいかに変化してきたのかに関するプロセスの特徴を明らかにすることができる。

以上の点を考慮して, 分析の対象となる期間は, 四恩園の開設が構想された1990年前後から現在に至るまでの期間である。これらの期間は, 法制度の大きな変化にもとづき, 第1期 (～1999年: 介護保険制度導入直前期), 第2

期 (2000年～2003年: 介護保険制度導入直後期), 第3期 (2004年～2008年: 介護報酬のマイナス改定期), 第4期 (2009年～現在: 介護報酬のプラス改定期) の4期に区分された。

本研究では, 多様なデータが, 複数の源泉から収集された。第1に, 四恩園に関連する種々の2次データが収集・利用された。具体的には, 新聞記事, 雑誌記事, 書籍, リーフレット, ウェブサイトである。第2に, 四恩園を訪問し得られた内部資料と, 約15年間の事業報告書が収集・利用された。第3に, 四恩園の常務理事・施設長 (現・総合施設長) である三瓶徹氏に複数回の聴取調査を行い, 上記2つの情報源では得られなかったデータが収集・利用された。

Ⅳ. 北海長正会の事例記述

1. 第1期 (～1999年: 介護保険制度導入直前期)

(1) 北海長正会の設立

北海長正会は, 1977 (昭和52) 年に, 身体障害者介護を行うために北海道札幌郡広島町 (現: 北広島市) に設立された社会福祉法人である。身体障害者介護事業は, 設立以降, 現在に至るまで継続されている。現在の北海長正会北広島リハビリセンター特養部四恩園常務理事・総合施設長の三瓶徹氏 (以下, 三瓶施設長) は, 北海長正会の設立に関わった一人であり, 設立後, 北海長正会の多くの取り組みに参加してきた。

(2) 在宅サービスへの強い関心

三瓶施設長は, 地域における社会福祉や在宅サービスに強い関心を持っていた。彼は, 山形県出身であり, 北海道の社会福祉に貢献したいという強い気持ちを持って来道した。自らの考え方について, 次のように語っている。

私個人の生き方というか, 仕事に対する考え方としては, いつも追い込まれたときに考えるのは, 私生

17) たとえば, 『北海道新聞』(2005年3月8日朝刊, 32面; 2010年9月7日朝刊, 20面; 2010年11月20日朝刊, 30面; 2011年10月5日朝刊, 24面; 2012年1月27日朝刊, 30面)。

まれが本州なものですから、お前、何しに北海道きたんだということなんですよ。私は、北海道に社会福祉をやりに来たんだと。北海道というひとつのフィールドの中で、仕事を一本で考えたいというのはあるんですね¹⁸⁾。

三瓶施設長は、障害者福祉施設である北広島リハビリセンターの設立への関与から1年半後に、一度北海長正会を離れた。そして、北海道内の福祉関係の仕事を転々とした。彼は、北海長正会を含めて3回ほど、特別養護老人ホーム等の開設に関与するなど、元々在宅畑の人というよりは、施設畑の人であった。あるとき、福祉関係の仕事を転々とする中で、福祉機器販売に関わった。その際、在宅サービスの現場が悲惨であることに気付いた。このなかで、彼の意識は大きく変わった。彼は、在宅サービスについて次のような方針を持つようになったと語っている。

たかが施設、されど施設なんだという考え方の下に、(中略)されど施設の中でできることをやっていきたいと、そういうふう考えた時に、地域という点に視点を置いて、施設があつて地域の人たちがあるのではなくて、地域の人たちにとって必要な資源としての施設サービスという視点ですね。施設だけではできないから、(中略)在宅含めて、こうやりたいというふうなことで動いた¹⁹⁾。

三瓶施設長の方針は、施設サービスのみで完結する考え方ではなく、在宅サービスを重視した考え方であった。北海道の社会福祉に貢献したいという気持ちと、在宅サービスの実状を知るという経験の結果、彼は「地域に特化して、この地域のニーズに応じていく資源になる」というスタンスを持つようになった。そして、地域のニーズに応えるために在宅サービスに重点を置くようになった。

(3) 高齢者介護事業開設まで

三瓶施設長は、1986年に再び、北海長正会に呼び戻された。北海長正会では、高齢者介護事業の1つである特別養護老人ホームを開設しようとする動きがあった。北海長正会の当時の理事が、彼に高齢者介護事業の設立を手伝うよう頼んだのである。

北海長正会では、1986年ごろから、高齢者介護事業に向けた準備が進められた。そのような状況の中で、広島町から北海長正会に対して、1990年前後に、デイサービスセンターと在宅支援センターを開設してほしいという要請があった。

その当時、広島町内で、当時高齢者介護事業を行っていた社会福祉法人は、聖芳園だけであった。聖芳園は、当時、特別養護老人ホームを運営しており、広島町は当初、聖芳園にデイサービスセンターと在宅支援センターの開設を要請する予定であった。しかし、聖芳園の持つ特別養護老人ホームの建つ土地の面積が狭く、その土地は借地であった。このため、新たにデイサービスセンターや在宅支援センターなどの事業を行う余裕がなかったのである。

他方、北海長正会では、偶然にも、特別養護老人ホームを開設しようとする動きがあった。そこで北海長正会は、広島町からデイサービスセンターと在宅支援センターの開設を要請されたのを受けて、特別養護老人ホームも含めての開設を決定した。そして、デイサービスセンターと在宅支援センターの委託も同時に決定した。

他の社会福祉法人の特別養護老人ホームの開設と重なったことにより、北海長正会の特別養護老人ホームの開設は、多少遅れた。しかし1995年に、北広島リハビリセンター特養部四恩園(特別養護老人ホーム、以下、特養部)

(図4)が開設され、高齢者介護事業(以下、四恩園)が始められた。四恩園では、広島町からの要請や、三瓶施設長の在宅サービスの重視の考えにもとづき、在宅サービスを積極的に開

18) 三瓶施設長に対する聴取調査、2013年7月1日。

19) *ibid*、2012年12月21日。



出所：四恩園ホームページ

図4 四恩園の外観

設した。短期入所事業、通所介護事業、訪問介護事業は、在宅サービスの3本柱である。四恩園では、特養部が開設されたのと同じ日に、特養部の一部区画を利用する形で、ショートステイサービス（以下、短期入所事業）が開始された。1995年11月には、北広島市からの委託事業として、北広島デイサービスセンター四恩園（以下、通所介護事業）と、北広島在宅介護支援センター四恩園（以下、支援センター）が開設された。デイサービスセンターと介護支援センターの運営は、特養部の1階の一部を利用することにより開始した。四恩園の在宅サービスの事業所は、主に特別部に設置された。特養部は、四恩園にとって在宅サービスを提供するための拠点という点で重要であった。四恩園の開設から1年も経たないうちに、在宅サービスの3本柱のうち2本である短期入所事業と通所介護事業がそれぞれ開設された。

四恩園の開設以降も、在宅サービスの拡充が進められた。1998年には、北広島市からホームヘルプサービス事業の委託を受け、北広島ホームヘルプサービスステーション四恩園（以下、訪問介護事業）を開設した。なお、北広島市から委託を受けるにあたり、2000年までに24時間巡回型の訪問介護事業を実施することが要請された。

四恩園では、訪問介護事業の利用人数は益々増えることが予想された。訪問介護事業の委託

と利用人数の増加に対応するため、次の3点が重視された。第1に、24時間巡回型の訪問介護等を実施することにより、「付加価値のある」サービスを提供することである。訪問介護事業では、民間業者による参入が見込まれ、競争が激化すると考えられていた。第2に、2000年の介護保険制度の導入に十分に対応することである。介護保険制度の導入により、収入が人件費補助方式から事業費補助方式（出来高払い）になり、厳しい状況になることが予想された。第3に、事業実施にともなう事務作業をスムーズに行うことである。

訪問介護事業が開設された結果、四恩園では、在宅サービスの三本柱（通所介護、短期入所介護、訪問介護）のすべてが開始されたのである。在宅サービスに重点をおく四恩園にとって、訪問介護事業は欠くことの出来ない事業であった。三瓶施設長は、広報誌「四恩園」の中で、「1998年度は、四恩園にとって在宅サービスに本格的に取り組む年となります」と述べている。北海長正会にとって、1998年度は、在宅サービスの三本柱である「通所介護事業」、「短期入所事業」、「訪問介護事業」を揃え、在宅生活を送る人の要望に対し、より迅速に対応できる体制を整えた重要な年であった。

四恩園では、これらの在宅サービスに力が入れられた。通所介護事業では、1998年に休日や祝祭日も事業を行うホリデーサービスが開始された。このことにより、365日休むことなく通所介護を実施することが可能になった²⁰⁾。また、訪問介護事業では、1999年に24時間巡回型の訪問介護が開始された²¹⁾。

これらの介護業務を円滑に運営するために

20) 四恩園を紹介するパンフレットには、通所介護事業に関して、「365日、年中無休で元気発信！」というキャッチコピーが掲載されている。

21) *ibid*, 訪問介護事業に関して、「毎日安心、24時間365日お手伝い！」というキャッチコピーが掲載されている。

は、まず職員を確保することが必要であった。四恩園では、開設から2000年までの期間に積極的に職員を採用した。たとえば、訪問介護事業では、開設1年で、職員数が30名から50名に増えた。他方、開設後1年間で、利用世帯数が90世帯から130世帯に増加した。その上、24時間巡回型の訪問介護を行うには、夜勤体制に力を入れる必要があった。1998年には、利用者および業務の増加に対して、職員を確保することが追いつかず問題となっていることが、事業報告書に記されている。

四恩園では、在宅サービスを含む多くの介護業務を運営することが最大の課題であった。第1期の四恩園は、措置制度のもとに置かれていた。措置制度とは、福祉サービスの利用に際し、行政機関が、サービスの実施の要否、サービス内容、提供主体等を決定して、行政処分として要援護者にサービスを提供し、サービス提供者には行政機関がその費用を公費で支払う仕組み²²⁾である。社会福祉法人側からみれば、顧客獲得競争がなく、十分な収入が見込める制度であった。四恩園も当時は、この措置制度のもとにあったため、支出に応じた十分な収入を得ることができた。措置制度のもとでは、予算を使い切ることが重要であり、かつ行政処分という特徴から、提供されるサービスの質を高めることは求められなかった。

四恩園は、この措置制度のもとで、積極的に職員を採用し、人材確保に努めた。しかし、その運営は、決して順風満帆とはいかなかった。この時期の状況について、三瓶施設長は次のように語っている。

オープンしてばかりのときというのはですね、四恩園にどうしてこんな痴呆（認知症）の人ばかりいるんだらうと。四恩園だけにこんなにいるのかなというふうに思ったんですよ、身障の方しか知らなかったものですから。そうじゃなくて、どこの施設もみ

んな同じで大変な思いをしていて。全くノウハウを持たないような状況のなかで、あのころまだ認知症に対してどういうふうな対応ということが明確なものがなくてですね。右往左往しながらやってですね、職員もだからオープンしたばかりのときというのは辞めたりもしたんですよ²³⁾。

当時、認知症高齢者に対してどのように対応すればよいのかに関して、明確なものはなかった。その上、北海長正会は、元々身体障害者介護をもっぱら行っている社会福祉法人であった。このため、四恩園では、とりわけ高齢者介護、特に認知症高齢者に対するケアの方法が定まっておらず、業務内容は不明確なものであった。

認知症高齢者に対するケアの方法が定まっていなかった中で、四恩園を利用する認知症高齢者の数は、三瓶施設長の予想以上に多かった。1997年の事業計画では「ショートステイ利用者の増加及び痴呆性老人（認知症高齢者）への対応も含め、処遇の難しさが顕著ではある」と記述され、1998年の事業方針では「私たちは今、痴呆性老人（認知症高齢者）の処遇の難しさを体験している」と記述されている。短期入所事業の場合も、特別養護老人ホームと同様の状況にあった。短期入所事業では、1998年に、1日の利用平均人数が8～10名と、ほぼ満床に近い状況で利用されていた。この短期入所事業の利用者の7割は、認知症高齢者であった。認知症高齢者への対応のため、特養部では、職員のチームワークの強化や利用者視点から生活の日課・行事のあり方を見直すことが試みられた。このような試みが行われたものの、認知症高齢者が徘徊を行い、施設から出て、行方がつかめなくなってしまい、探し回ることもしばしばあった。

認知症高齢者の利用者の数が多い一方で、業務内容が不明確であったことから、職員はまさに手探りの状態で介護業務を行うことになっ

22) 北場（2005），pp. 281-283.

23) 三瓶施設長に対する聴取調査，2013年7月1日。

た。この結果、職員は、肉体的・精神的に疲れ果ててしまい、多くの職員が辞職した。図5に示すように、四恩園における1999年の離職率は約40%であった。高齢者介護の業界の離職率は20%前後であり、離職率が高い業界として知られている。しかし、高齢者介護の業界平均と比べても、四恩園の1999年の離職率は異様に高い。離職率が高く、人材が不足していたため、三瓶施設長も、現場の職員とともに利用者に積極的に関わり、介助を行うこともあった。

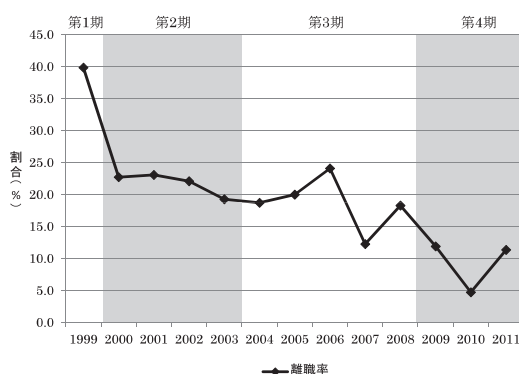
(4) 介護保険制度への対応

四恩園が開設された当時、介護保険制度がまだ導入されていなかった。ただし、介護保険制度が導入されるという話は当時から出ていた。三瓶施設長は、措置制度から利用制度（介護保険制度）に変わることに対し、大きな危機感を持っていた。

措置制度の下では、社会福祉法人は行政事務の受託者という性格が強く、社会福祉法人が自主的な判断によって事業経営の効率性や透明性を確保しようとする環境が整っていないのが現状であった²⁴⁾。そのため、社会福祉法人は、措置制度の下では、行政によって配分された予算を使い切ることが重要であり、かつ行政処分という特徴から、提供されるサービスの質を高めることは求められなかった。実際に、図6に示すように、2000年以前の四恩園の経常利益率はほぼ0%であり、配分された予算を使い切ること主眼が置かれていた。

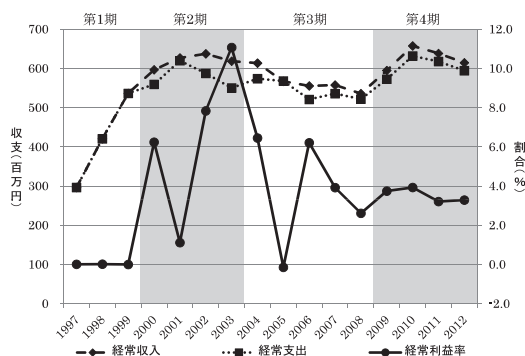
しかし、介護保険制度が導入されることによって、施設は利用者によって選択されるものになる。簡単に利用者も資金も獲得することができた状況が一変する。そこで、三瓶施設長は、介護保険制度が導入される前に、介護保険制度に対応するための下地を作らなければならないと考えるようになった。

四恩園では、介護保険制度導入に向けて、ま



注) 離職率は、当該年度の退職数/総職員数である。総職員数の記載のある1999年以降の事業報告書にもとづき、筆者作成。

図5 四恩園の離職率の推移



注) 事業報告書にもとづき、筆者作成。

図6 経常収支の推移

ず意識改革が行われた。この意識改革の一環として、1998年に、四恩園の理念および5つの実践項目が作られた。5つの実践項目とは、「お客様に喜んでもらえるように」、「お客様の役に立てるように」、「力のでる『ほうれんそう』」、「地域の資源の活用とつながり」、「信頼は接し方から」である。「利用者に喜んでもらえるように」や「利用者の役に立てるように」などの実践項目に示されているように、利用者のニーズに答えていくことの必要性が訴えられた。職員がこの基本理念と実践項目にもとづいて行動するよう絶えず伝えられ、浸透・徹底がはかられた。職員が利用者のニーズに答えることを第一に考えるような意識改革が、最も重要

24) 社会福祉法令研究会 (2001), p. 155。

であった。たとえば、1999年に、「利用者・入居者」という呼び方から「お客様」という呼び方に変更された。そして、制度を深く理解し、どのように行動するべきかを考えられる力をつけるよう努力された。

目指すべき介護職像が、四恩園の事業報告書の中で記述されている。三瓶施設長は、目指すべき介護職像について次のように語る。

言われてやる仕事じゃない、制度がこうだからってことじゃない。制度を自分たちの中で理解し、どういうふうにしていかないといけないかという意識を、2000年までに確立しなきゃならない²⁵⁾。

四恩園の職員の意識改革は、次の3つのために行われた。第1に、介護保険制度導入に対応するためである。第2に、四恩園が選ばれる施設となり、地域を支える自覚を持つためである。第3に、職員が危機感を抱き、提供するサービスの質の向上に向けて行動するためである。しかし、介護保険制度の導入前であったこともあり、施設サービスの職員を中心に意識改革の成果は、即座に出なかった。

2. 第2期（2000年～2003年：介護保険制度導入直後期）

2000年、高齢者介護サービスを提供する全国の社会福祉法人は、法制度の大きな変化を経験した。2000年のこの法制度の大きな変化は、介護保険制度の導入と社会福祉事業法の改定であった。四恩園では、この介護保険制度の導入と社会福祉事業法の改定を契機として、サービスの再構築や苦情処理委員会の設立など組織体制の変革が進められた。

（1）介護保険制度

1997年に介護保険法が国会で成立し、2000年から介護保険制度が施行された。介護保険制度は、「措置から契約」へ制度的変化をもたらすものであり、多様なサービス提供機関の健全

な競争により、質の高いサービスが提供されることを意図した新しいシステムであった。

そのため、介護保険制度導入後の運営基準は、介護保険制度導入前の措置制度下における運営基準とは比較にならないほど高かった。措置制度下における四恩園の高齢者介護に対する考え方やサービスのあり方では、介護保険制度導入後の運営基準をクリアすることが困難であった。

実際、介護保険制度が導入された2000年では、四恩園の業務内容は大きく変化し、職員はその対応に苦慮した。2001年の四恩園の事業方針には、「四恩園の措置制度下と同じような業務の遂行方法では、介護保険制度下の業務に対応することは困難であった」と記されている。その上、第1期から引き続き、四恩園ではとりわけ認知症の利用者に対して、有効な介護方法が見出されなかった。

（2）サービスの再構築

介護保険制度導入にともなうこのような問題の認識の中で、四恩園では「サービスの再構築」が試みられた。「サービスの再構築」とは、次の3つの取り組みからなっていた。第1に、業務の標準化である。提供されるサービスが職員の能力や経験に依存しないようにするため、個々の業務の標準化を図るものである。そのうちの1つが、サービス・マニュアルの作成である。パターン化されている業務については、サービス・マニュアルを作成し、誰でもスムーズに対応できる仕組みを作ることが進められた。第2に、業務の効率化である。業務における一つひとつの作業内容への配置人数・作業時間・作業行程や方法などに「ムリ・ムラ・ムダ」がないかを精査するものである。第3に、サービス間の情報共有・連携の強化である。利用者の状況に的確に対応するために、事業（施設サービスと在宅サービス）間、職種間、勤務時間間の情報共有・連携の強化を図り、利用者の状況を把握するための仕組みを作ることである。

25) 三瓶施設長に対する聴取調査、2013年7月1日。

(3) サービス・マニュアルの導入

「サービスの再構築」の1つめであるサービスの標準化に関しては、サービス・マニュアルの作成が試みられた。四恩園では、サービス・マニュアルを作成するために、2001年にサービス・マニュアル検討委員会が設置された。三瓶施設長は、サービス・マニュアル検討委員会の委員長となり、取り仕切った。後に四恩園の副施設長になる中川管理課長が、副委員長を務めた。その他の係長・主任級のほとんどの職員が関わった。このように、サービス・マニュアルの作成を含む「サービスの再構築」は、四恩園全体を巻き込む重要なプロジェクトになった。

三瓶施設長の主導によって、サービス・マニュアルの作成が各事業で行われた。その結果、2002年に、四恩園のサービス・マニュアルである「四恩園業務指針基準」が制定された。四恩園業務指針基準には、利用者に信頼されるためのサービスを提供するために、四恩園の職員にとって必要な心構えや考え方がまとめられている。2002年6月26日と9月5日、四恩園業務指針基準の説明が、四恩園の職員全体会議において行われた。2003年の事業方針には、職員が四恩園業務指針基準を徹底すべきであることが示されている。複数の職員が複数の利用者にサービスを提供するためには、業務指針基準表に示された組織の目的や理念、利用者に接する場面でのきわめて常識的な事柄が共有され、統一された意識と態度でサービス提供に努めることが求められた。

(4) 業務の効率化と利用率上昇への取り組み

四恩園では、介護保険制度の導入にともない、収支状況が悪化した。2001年には、経常利益率が低下した。そこで、四恩園では各事業に関して、収支状況の改善に向けて、初めにサービス・マニュアルの作成が行われた。2002年にサービス・マニュアルの作成がひと段落し、次に業務の効率化や利用率の上昇に向けて

取り組みが行われた。

上述のように、特養部では、2002年に、サービス・マニュアルの作成はひと段落し、2003年には、業務の効率化に向けて取り組みが行われた。特別養護老人ホームの場合、一般的に、多くの入所希望者がおり、多くの待機者がいる。四恩園の特養部においても、同様の状況であった。四恩園の特養部の入所待機者は、2003年3月から5月の時期に140名であった。そのため、特養部のベッド稼働率は、ほぼ100%近くであった。このような状況のため、特養部では、利用率の上昇よりも業務の効率化が大きな課題であった。そこで、ルーチンワークを標準化すること、および業務分担を確立し責任を明確にすることにより、業務の効率化が図られた。また、職員個々のサービス提供技術を高めるため、内部研修を充実させることや外部への派遣研修が実施された。

通所介護事業に関しては、2000年および2001年の収支状況が悪化した。このため、2002年の予算は緊縮体制であった。収支目標が設定され、毎月の実績にもとづき再検討が加えられ、経営の安定化が図られた。さらに、2002年においては、サービス・マニュアルの検討・施行が繰り返され、業務の無駄の排除や効率化が図られた。このような取り組みの結果、人件費を中心とする費用は抑えられ、2002年には、通所介護の利益率は大きく上昇した。

2000年に介護保険制度が導入されたことによって、訪問介護事業は、北広島市からの委託事業でなくなり、四恩園に移管された。しかし、介護保険制度導入後の訪問介護事業は赤字であった。2000年の事業方針には、訪問介護事業における人員配置や時給単価の設定を見直すことで、「経営の安定を図ることが緊急の課題である」と記述されている。このため、2001年の重点事業方針のひとつとして、業務指針（サービス・マニュアル）の作成があげられた。2001年の訪問介護事業計画の目的には、「日常の業務の報告・連絡・相談の徹底に努め

る」ことや「事業の経営状況を理解する」ことがあげられた。業務指針の作成を含む組織体制の整備と職員へのコスト意識の徹底が目指されたのである。このように業務の効率化が進められた結果、2001年に訪問介護事業の赤字は解消された。

訪問介護事業に関しては、業務の効率化が成功したことに続き、2002年にはサービスの質の向上が取り組まれた。サービス提供責任者には、訪問介護員の抱える問題をすくいあげ、対応することが求められた。内部研修の充実により、「日常の業務の報告・連絡・相談の徹底に努める」ことや「事業の経営状況を理解し、専門性を高める」ことが試みられた。訪問介護員には、経営感覚を持ってサービスの充実に努めることが求められた。2003年には、利用人数とヘルパー数はともに増加した。利用人数の増加にともない、事業収入は増加し、2003年の訪問介護事業の利益率は14.1%に達した。

2000年5月、介護保険制度の導入をきっかけに、四恩園では北広島訪問看護ステーション四恩園（訪問看護事業）が開設された。なお、訪問看護事業の経営主体の多くは医療法人であり、社会福祉法人が経営主体であることは、必ずしも多くなかった。2011年の介護サービス施設・事業所調査でも、訪問看護事業の経営主体に占める社会福祉法人の割合は8.5%であり、社会福祉法人は少数派であった。四恩園がそれでも開設した理由は、在宅サービスの充実に対する強い関心があったからであった。訪問介護事業の利用者の中には、訪問看護師と連携したサービス提供が必要であることもあった。在宅サービスの推進に際しては、医療的ニーズは高まる一方である。経営的安定と利用者のニーズに応えた質の高いサービスを提供することを目指すためには、一人でも多くの人に利用してもらう必要があった。そして何よりも在宅サービスの重視という観点から、四恩園は、一般的に社会福祉法人があまり提供していない訪問看護事業に進出することにしたのである。

しかし、訪問看護事業の場合、2000年および2001年に赤字が計上された。利用人数が少なかったことが一因であった。2001年の事業計画では、利用人数の目標人数が定められ、医療機関や各事業所に挨拶回りを行い、利用者数の増加や利益率の上昇を図った。

前掲の図6のように、介護保険制度が導入された直後の2001年では、経常支出が増加し、経常利益率が大きく低下した。このような状況を打開するために行われたサービスの効率化の結果、2002年および2003年では、経常支出は低下し、経常利益率は大きく上昇した。

（5）社会福祉事業法の改定

2000年6月7日、社会福祉事業法が改定された。社会福祉事業法は、社会福祉法人に関する法律であり、この改定によって、社会福祉法に名称が変更された。1997年から始まった社会福祉基礎構造改革によって、社会福祉法人の抜本的な改革が進められた。

社会福祉事業者は、情報提供（75条）、利用契約時の説明（76条）、契約時の書面交付（77条）、福祉サービスの質向上のための措置（78条）、誇大広告の禁止（79条）、苦情処理（82条）に取り組むように定められた。さらに、業種に応じて、利用者本位、自立支援、個人の尊厳、地域権利擁護事業、リスクマネジメント、第三者事業評価などの新しい課題が課されることになった²⁶⁾。

たとえば、改正された社会福祉法の第82条には、「社会福祉事業の経営者は、常に、その提供する福祉サービスについて、利用者等からの苦情の適切な解決に努めなければならない」という条文がある。改正後の社会福祉法は、社会福祉法人が苦情を解決するための体制を作ること求めた。苦情を解決するための体制として、苦情解決責任者を設置することや苦情受付担当者を任命すること、および第三者委員を設置することが規定されている。

26) 山田（2009），p. 66。

(6) 苦情処理委員会

四恩園では、社会福祉法 82 条の規定する苦情処理の要請にもとづいて、2000 年 10 月 27 日、第 1 回苦情処理委員会が開催された。四恩園の事業報告書には、第 1 回苦情処理委員会の開催の報告に付随して、社会福祉法の条文の変化が記されている。苦情処理委員会は、2000 年 9 月 21 日に開催された北海長正会の第 108 回理事会において承認された。同理事会においては、苦情解決第三者委員も承認された。2000 年には苦情処理委員会は、計 3 回開催された。2001 年からは、毎年 4 回開催されている。苦情処理委員会で検討される内容は、必ずしも苦情に限定されない。苦情にまでは至らなかった内容、要望、職員の対応によるヒヤリハットなども検討される。

四恩園での苦情処理委員会の開催は、社会福祉法への改正をきっかけとするものであった。苦情処理委員会の開催によって、業務方法が改善され、かつ利用者の状況が的確に把握されるようになった。

(7) サービス検討委員会

四恩園では、苦情処理に関しては、苦情処理委員会の設立だけで終わらなかった。

2000 年から開催されていた苦情処理委員会の名称は、2002 年に、サービス検討委員会に変更された。サービス検討委員会は、利用者の苦情・事故等のリスク、身体拘束の禁止及び施設入居判定に関する事項について、四恩園の職員だけでなく、北広島市や第三者委員も参加し、検討する場となった。四恩園の利用者の権利の擁護やサービスの質の向上が目指され、地域に求められる福祉サービスを四恩園が提供できるように、助言や議論がなされた。

サービス検討委員会では、苦情処理委員会と同様、苦情・事故・ヒヤリハット・気づきに関して、各事業所から説明がなされた。各事業所の取り組みについての経過報告も行われた。ただし、苦情処理委員会とは異なり、サービス検討委員会の場合、北広島市介護保険課の職員と

市民福祉オンブズマンなどが参加した。各事業の取り組みについての報告では、利用率・利用数に関わることや各事業での懸案事項について議論された。これらの報告に対して、市民オンブズマン等から質問・意見等が示され、市民オンブズマンが実際に現場で提供されているサービスを観察しての所感が述べられ、他の施設を見学しての提案などが示された。

三瓶施設長は、苦情処理委員会を、社会福祉法によって要請された苦情処理の場のみにはしなかった。そこでサービス検討委員会と名称を変更した。三瓶施設長は、この点について次のように語っている。

苦情処理委員会というものを立ち上げなさいよという話になったときに、じゃあやりましょうと。私は苦情処理委員会じゃなくて、サービスを検討する委員会じゃなきゃならないって。苦情の対応じゃない。サービスをどうして良くしていくかということを考え、検討会にして、広がりを持たせた方がいいっていうことの中で、その地域の人たちと第三者よんでね、やれこんな苦情がありました、こんな事故がありました、すみませんでしたっていうじゃなくて、私たちはこうやっているけどもこうなんですと、みなさんがたはどう考えますかというふうな委員会にしかったというわけなんです²⁷⁾。

(8) 市民オンブズマンの導入

四恩園が、サービス検討委員会に参加している市民オンブズマンを導入したのも、サービス検討委員会等の設置とほぼ同じ時期である。2003 年に、四恩園では、NPO 法人権利擁護市民福祉オンブズマン機構・北海道 (K-net) の市民オンブズマンの派遣および受入に関して、契約を行った。市民オンブズマンは、四恩園の利用者との対話の中から、潜在的なニーズや要望・苦情を聞き取り、改善のための提案をする。四恩園の職員と利用者との間の橋渡し役である。4 名の市民オンブズマンが、特養部と通所介護事業に関して、それぞれ月 2 回定期的に

27) 三瓶施設長に対する聴取調査、2012 年 7 月 1 日。

訪問する。市民オンブズマンは利用者から聞き取った意向などにもとづき改善意見を作成し、年4回開催されるサービス検討委員会の中で提案する²⁸⁾。

(9) サービスの質向上に向けた取り組み

サービスの自己評価の実施

サービス検討委員会の設置以外にも、業務改善に向けた取り組みが行われている。四恩園では、2001年に「サービスの自己評価」が実施され、公表されるようになった。サービスの自己評価は、事業者が指定基準（厚生省令）を満たしたうえで、さらに良いサービスを目指し、サービスの質の向上を図るために自身の提供しているサービスを見直すためのものである。サービスの自己評価で用いられる基準は、サービス評価における着眼点を整理したものである。基準を満たしているかどうかを○あるいは×で判断され、×の点が改善すべき指針となる。たとえば、2001年には、サービスに関するマニュアル等を作成し、職員に徹底しているかという項目に対し×がつけられており、サービスのマニュアルについて、検討課題になっていることが示されている。四恩園では、この自己評価にもとづいて改善が行われたことが確認される。

リスクマネジメントシートの導入

「サービスの自己評価」の実施・公表に続いて、2003年にはリスクマネジメントシート結果が公表されている。リスクマネジメントシート結果には、事業ごとにどのようなリスク（事故、苦情、破損、ヒヤリハット、気づき、遅刻など）が生じたかが集計されている。さらに、そのようなリスクがいつ生じたのか、誰に対して生じ

たのか、どこで生じたのかなどがまとめられている。リスクマネジメントシート結果にもとづき、どのような点に注意すべきかを理解することができる。リスクマネジメントシート結果も、サービス検討委員会において検討される。

(10) 在宅サービスの重視から地域への強い関心へ

介護保険制度の導入によって、職員の意識改革も促進された。まず、介護保険制度が導入されたことにより、職員の危機意識は一層高まった。さらに、介護保険制度の導入にともない、施設サービス（特別養護老人ホーム）を提供する職員と在宅サービスを提供する職員の間で、地域への貢献に関する意識の差が縮まった。介護保険制度導入前の措置制度の時期には、特養は特養で完結したものであった。

介護保険制度の前というのは、特養は特養で完結したものであったから、お客さんの気持ちわかってないという部分でね、（中略）ショートステイ（※四恩園では特養に併設）への苦情がでるんですよ、職員に対する苦情。（中略）介護保険が始まったら、ショートステイの送迎は、特養の職員がやらざるをえないわけですよ。そしたら苦情はいきなり特養に来るわけですよ。でもね、特養の職員が地域を支えているんだってことを理解するのに、時間はそんなにかからなかったんですよ。というのは、ある職員が送迎した時にですね、「四恩園のショート（ステイ）がなかったら私は生きていけなかったって。この人殺して私も死ぬ覚悟の気持ちでいました。でも、四恩園のショート（ステイ）があることによって、私たちは助かりました」っていうのを特養の職員がそれを聞いたんですよ。そしたら、特養の職員は私たちも地域を支えているんだという自覚に立てたんですよ²⁹⁾。

介護保険制度が導入され、業務のやり方が変わらざるをえなくなった結果、職員に利用者を満足させたいという意識や地域を支えているという、職員の意識が形成されていった。このような職員の動きに合わせて、2002年の四恩園

28) 四恩園の事業報告書において、K-netの事務局長吉村氏が「市民オンブズマンがサービスの向上に向けて参加するようなサービス検討委員会という機会を貴重である」と述べており、市民オンブズマンが派遣されている他の施設では、実態として上手く利用されていないことが記述されている。

29) 三瓶施設長に対する聴取調査、2013年7月1日。

では、理念に新たな実践項目が追加された。追加された実践項目は、「地域に求められる資源として」という項目であった。介護保険制度の導入をきっかけとして、地域に向けた取り組みが重視されるようになったのである。

三瓶施設長も、一軒家を買って、地域に開放できるような施設を作りたいと考えるようになった。四恩園が地域住民の集える場所を作ること、ただ高齢者介護サービスを必要とする利用者に高齢者介護サービス提供することを越えて、地域に必要とされる存在になろうとする構想であった。三瓶施設長は次のように語る。

それで「（地域交流ホーム）ふれて」という考え方も、2002年とか2001年くらいからですね。実は構想があって、一軒家を購入してそこを地域に還元しようと、で好きなように使ってくださいというふうな感じでやろうとおもって、ずっと物件を物色していたんですよ³⁰⁾。

四恩園では、介護保険制度の導入にともない、サービス・マニュアルの導入によって業務内容が明確になったことや各事業における効率化が進められたことによって、職員の業務についての負担が減少した。また、事業間での地域に対する意識の差も縮まり、職員間での意思統一も可能になった。この結果、図5に示したように、第2期では職員の離職率が継続的に下がっていった。

他方、四恩園にとっての不安材料も生じた。介護保険制度の導入当初の介護報酬は、比較的高いものであった。しかし、2003年の介護報酬の改定によって、介護報酬は下げられた。高齢者介護事業は、介護報酬が主な収入源であるため、介護報酬の減少は、業務にも影響を及ぼすものであった。

3. 第3期（2004年～2008年：介護報酬のマ

イナス改定期)

第2期の四恩園では、介護保険制度などの法制度の変化への対応を一段落させることができた。第3期の四恩園では、理念の達成に向けて個別ケアと地域に一層関心が向けられるようになった。これらの関心に従い、さまざまな取り組みが行われようとしていた。しかしながら、これらの取り組みには多くの障害があった。

（1）個別ケアへの関心

四恩園では、収支状況が改善されたことをきっかけに、介護サービスの質の向上を目指した取り組みが行われた。2004年度の四恩園全体の事業方針には、「四恩園は開設以来培ってきた地域や利用者との信頼をもとに、さらに充実したサービス提供を目指すために新たな地域ケアの展開と共に特養における痴呆性（認知症）高齢者の個別ケアの充実を図る中長期ビジョンを確立するものである。」と記述されており、個別ケアや地域ケアが重視されるようになった。

（2）ユニットケア

個別ケアについては、ユニットケアが試みられた。ユニットケアとは、施設の利用者を小グループに区切り、介護を提供する方法である。2004年に施設長や課長級職員が、ユニットケア研修に積極的に参加している様子が見られる。2003年6月、高齢者介護研究会³¹⁾による「2015年の高齢者介護—高齢者の介護を支えるケアの確立について—」と題する報告書では、個室・ユニットケアの方法こそが個別ケアのあり方であるとされている。四恩園でも、同様に、ユニットケアが模索された。

四恩園では、個別ケアの充実を図るために、2004年に個別ケア推進委員会が設置された。

31) 高齢者介護研究会は2004年度末を終期とする「ゴールドプラン21」後の新たなプランの策定の方向性、中長期的な介護保険制度の課題や高齢者介護のあり方について検討するため、厚生労働省老健局長の私的検討会として、2003年3月に設けられた。

30) *ibid.*

個別ケア推進委員会は、住環境のあり方やサービス体制の見直しに取り組んだ。2005 年および 2006 年にも、四恩園の事業計画では、「小グループ活動のための環境づくり」や「グループケアのための環境づくり」の記述がみられる。

(3) 三大ケア改善委員会

後述するが、四恩園の特養部では、ユニットケアは、うまく進まなかった。しかしながら、個別ケアに向けたサービス体制の見直しの結果、新たなケア体制への動きとして、生活の基礎となるケアの改善に向けた取り組みが行われた。2005 年に、サブリーダーと主任以上が参加する生活向上委員会が設置された。また、2005 年 4 月前後から、三大ケア（食事・排泄・入浴）の見直しを図るため、おいしい食事委員会、すっきり排泄委員会、きもちいい入浴委員会の 3 つの小委員会が設置された。これらの小委員会のリーダーは、係長、主任など中堅職員であった。2006 年の事業計画の中では、委員会活動を中心とした生活の基礎となるケア（食事・排泄・入浴）の見直しを行うことが明記された。2007 年にも事業計画の中では、三大ケアのあり方を模索し、施設サービス課による食事・排泄・入浴ケア指針の作成が明記された。ただし、2008 年までの間のこの取り組みは、ケアを見直すことが記されているのみで、必ずしも何らかの目標を達成しようとして行われたものではなかった。2009 年以降もこれら三大ケアのあり方を模索する動きは続いた。

(4) 地域への強い関心

四恩園では、第 2 期に「地域に求められる資源として」という実践項目が、基本理念に追加された。この実践項目は、四恩園のサービスを利用する人だけでなく、四恩園に関わる地域の人々の生活を支えようとするものである。そのため、四恩園では、経営する上で考慮されるべき対象が、「利用者」から「地域」へと広がったことになる。2004 年の全体事業方針では、「お客様を理解するときに地域を理解することも忘れてはならない。漠然と地域を捉えるので

はなく、地域を細分化した捉え方や地域ごとの高齢化状況、地域活性化の取り組み、小地域ネットワークの状況など住民が安全かつ安心に生活できる環境が、地域の仕組みや住民の意識や行動によりどのように支えられているかを理解しなければならない。」と記述されており、地域を経営の主眼と置くことによって、サービス提供体制の改革が進められた。四恩園では、地域ケアに向けたいくつかの取り組み（小地域制によるサービス提供、逆デイサービスなど）が行われた。

(5) 小地域担当制によるサービス提供

2004 年の事業方針では、地域ケアに向けて小地域担当制のサービス提供が目指されている。小地域担当制のサービス提供は、四恩園が介護サービスを提供する地域をいくつかの小さな地域へと分割し、分割した小地域ごとにチームを編成し、そのチームごとにサービスを提供する試みである。その一環として、地域の空き家を利用しサテライト型デイサービス（デイホームさとみ）を開設し、そこを拠点としながら体制を固めることが目指された。2006 年の事業方針では、「四恩園は、それまでの北広島市全域を包括していけるような地域福祉サービスを提供してきたが、それでは地域の実表が見えにくく、地域に求められるサービスや地域密着型サービスにつなぐににくいことを反省し、まずは、北広島団地地区の住区（小地域）ごとにサービスを展開しようと準備を進めてきた」と記述されており、小地域ごとのサービスの展開が進められた。

(6) デイホームさとみ

小地域担当制の一環として、2005 年にサテライト型デイサービスとして「デイホームさとみ」（以下、さとみ）が開設された。「さとみ」は、北広島市里見町の民家を活用した地域展開型のサービスである。認知症高齢者を対象とし、民家を活用することで利用者の環境の変化にともなう BPSD（行動障害）をできるだけ少なくして過ごしてもらおうとするものである。

里見町にあるこの民家は、広島町（現・北広島市）の前町長の住居であった。それを四恩園に譲ってもらい、デイホームに改築した。「さとみ」のように住宅街の中心でデイサービスを行うことは、四恩園にとって初めての試みであった。このため、地域住民がどのように反応するか不安であった。しかし実際には、地域住民は大歓迎であった。その時の状況について三瓶施設長は、次のように語っている。

私たちが初めての地域展開でね。ましてや団地の真ん中に、住民の人たちがいっぱいいる中の一軒、ひとつの戸建てで事業やるわけですから、どういう反応するのかなと思っていたんですけども、地域の人も高齢化しているもんですから、四恩園がここで事業やってくれるってことは、私たちににとっては非常に心強いというふうにいってくれて、大歓迎してくれたんです³²⁾。

四恩園では、「さとみ」によるサテライト型デイサービスの試みは、地域にとって「小さなホームの大きな一歩」であると捉えられた。

（7）逆デイサービス

逆デイサービスとは、施設入所者が地域の中にある民家へ出向いて、日中の時間を過ごすというものである。従来のデイサービスは、自宅（地域）から施設という方向で日中にサービスを利用することである。他方、逆デイサービスは、施設から地域という逆の方向でサービスを利用することである。四恩園では、2003年の第13回サービス検討委員会に出席した市民オンブズマンの村中氏より、逆デイサービスの提案があった。三瓶施設長は、この提案に対して、「厚生労働省が推進している事業であるが、メリットばかりの情報が流れ、デメリットの情報が流れてこない。施設としても検討しているが新しいことを始める場合にはリスクがあり、職員の意識・能力が高まらなければ前進で

きない」と語っていた。つまり、三瓶施設長にとって、2003年時点では「逆デイサービス」は、検討段階のものであった。

2004年の事業方針では、新しいケア体制の構築の一つとして、四恩園の利用者が地域との関係の中で生活できるようにするため、逆デイサービスを検討し始めたことが記述されている。2005年には、逆デイサービスの実施に向けて逆デイサービス委員会が設置された。2005年に開設された「さとみ」を利用して、逆デイサービス（仮称：ゆったり倶楽部）の事業計画が作られた。逆デイサービスには、土日に3名から5名の利用者が参加し、1名の職員と1名から2名のボランティアが対応にあたる。2005年から逆デイサービスが実施された。2006年には、逆デイサービスを充実させることが事業計画に記述されており、逆デイサービスは2005年と同様に実施された。2007年では「その人らしい暮らしをささえる活動計画」の一環として、逆デイサービスが週1回予定された。その後も、逆デイサービスは進められた。しかし、当時この取り組みは、必ずしもうまくはいかなかった。その理由は、逆デイサービスを行う上での、利用者を施設外に連れ出す口実が十分になかったからである。そのため、逆デイサービスの試みは、利用者と地域との関係を作りだすことを意図したものであったが、第3期時点では円滑に進めることはできなかった。

（8）介護報酬の改定

地域への関心や個別ケアへの関心から、ユニットケアや、小地域制によるサービス提供などが進められた。他方で、それらの取り組みを行うための資金や人材は必ずしも十分ではなかった。

第3期では、収入が減少することによって、得られる利益も減少している。収入が減少した最も大きな原因は、介護報酬のマイナス改定であった。第3期の収入に影響を及ぼした介護報酬の改定は、2003年と2006年に行われた。2003年および2006年の介護報酬の改定は、い

32) 三瓶施設長に対する聴取調査、2012年12月21日。

ずれもマイナス改定であった。

2003 年の介護報酬のマイナス改定では、四恩園が行っている事業について、特別養護老人ホーム-4.0%，訪問介護+2.3%，訪問看護-3.2%，通所介護-3.0%，ショートステイ-3.3%，居宅介護支援事業 17.1% であった。全体では、在宅サービスで+0.1%，施設サービスで-4.0% であった。四恩園では、収入の半分が施設サービスの特別養護老人ホームによるものである。このため、施設サービスの介護報酬のマイナス改定は、大きな減収につながった。

2006 年の介護報酬のマイナス改定では、全体で報酬単価が-0.5% された。さらに、2006 年の介護保険制度の改定では、介護予防が導入されたことにより、軽度の要介護者に対する介護報酬が下げられ、中重度の要介護者の介護報酬が上げられた。これまで要介護 1 と区分されていた人は、要支援 2 と要介護 1 に区分された。

2006 年の介護保険制度の改定によって、新たにホテルコストが導入された³³⁾。ホテルコストの導入により、食費や居住費が介護保険対象外になった。ホテルコストが導入されたことによって、個室やユニット型の施設がより多くの収入を得ることができるようになった。他方、多床室や従来型の施設は必ずしも多くの収入を得ることができなくなった。2006 年の介護保険制度の改定では、新たに地域密着型サービス等が創設されている。地域密着型サービスの創設は、身近な地域での地域の特性に応じた多様で柔軟なサービスの提供を推進するものである。

2007 年の事業方針では、制度改正により減収傾向であったことが記述されている。四恩園では、介護認定を受けている利用者の半数近くが、要介護 1 までの利用者であった。軽度の要

介護者の介護報酬が下げられたことにより、要介護 1 および要支援の利用者を対象とした収入の増加は望めなくなったのである。

各事業ではさらなる経費削減と増収を図るために知恵を絞る必要があった。しかし、制度そのもののあり方や加算減算の仕組みが複雑であったため、収益を引き上げる方策がなかなか見つからなかった。さらに、特養部や短期入所事業では、利用者の重度化が職員の負担につながった。利用者の重度化に対応するためには、人員配置基準以上に職員を配置しなければならなかった。

四恩園では、このような状況に対応するため、新たに職員を募集した。しかし、第 3 期の 2004 年から 2008 年にかけては、国内の完全失業率が低下していた。国内の完全失業率は、2003 年には 5.3% であった。一方、2008 年には 4.0% にまで低下していた³⁴⁾。そのため、職員募集をしても応募がなく、人員配置や賃金など財政や労務のあり方を一層見直すことが求められた。前掲の図 5 のように四恩園では、第 2 期以来離職率は低下傾向にあった。それでも人材が不足していた理由は、採用が少なくなったことと、サービス提供に必要な人材の数の増加したことである。

前掲の図 6 のように、第 3 期では経常収入と経常支出の双方が減少し、経常利益率が低下する一方であった。経常収入の減少は、介護報酬のマイナス改定を一因とするものであった。

(9) 取り組みの停止

資金や人材が不足したことから、四恩園では、次の 3 つの取り組みが停止された。

第 1 に、通所介護事業における 365 日開所の停止である。

通所介護事業では、開設以来行ってきた 365 日開所が停止された。通所介護事業では、2004 年をピークに利用人数は減少した。2005 年以

33) ホテルコストは 2006 年の介護報酬改定に先行して 2005 年に導入された。

34) 総務省統計局 年齢階級 (10 歳階級) 別完全失業者数及び完全失業率 (全国)。

降の利用者数の減少は、利用者の入院、転居、グループホーム入居などを理由とするものであった。さらに、これらの利用者の減少に際して、新規利用者を獲得できていない状況であった。2005年には、利用者の減少の結果、利益率が低下した。2005年に行われた第22回サービス検討委員会において、サービス提供時間を増加させなければ、通所介護事業の経営が成り立たないという話がでたほどであった。その上、介護報酬の減少と人材確保の困難さがみられた。たとえば、通所介護事業を365日開所する際、冬場が最も大変である。冬場の開所のためには、除雪をすることが大きな課題であった。除雪を行うのは通所介護事業の職員ではなく、管理課の職員の仕事であった。管理課の職員は365日いるわけではないため、除雪をどのような体制で行うかというのが問題であった。365日通所介護を停止した理由について、三瓶施設長は次のように語っている。

そうはしたくなかったんですけどね。やっぱりお金に非常に苦労したっていうのと、人のなかなか確保が難しいっていうのがあって、それでやめたんですよ³⁵⁾。

このような理由から、通所介護事業では、2006年から365日の開所が停止された³⁶⁾。2005年のパンフレットでは「365日、年中無休で元気発信！」というキャッチコピーが書かれていた。しかし、2007年のパンフレットでは「元気発信！」というキャッチコピーだけになった。

第2に、ユニットケアの停止である。

四恩園では、個別ケアを進めるために、2004年からユニットケアの方法が模索された。しかし、特別養護老人ホームなどでユニットケアを実施するためには、それに合った施設（ユニッ

ト型）である必要があった。たとえば、ユニット毎に施設を区切ることができることや、居室が個室となっていることなどである。四恩園の特養部は、ユニット型の施設ではなく、従来型の施設であった。そのため、従来型の施設の中で、ユニットケアを行うことは非常に困難であった。このような経緯から、2007年の事業方針では、その人らしさを支援することを挙げてはいるものの、ユニットケアについては記述されなくなった。三瓶施設長は、利用者家族からのユニットケアに対するネガティブな反応もあったと語る。

ユニットケアを取り組んだが、うまくいかなかった。もっとも、家族の人たちからの反対があった。ユニットケアのメリットを伝えたものの、家族の人たちは、安全で安心して暮らすことができればそれで十分だと言われた³⁷⁾。

その結果、四恩園では、個別ケアに向けたユニットケアへの動きは、2007年には立ち消えとなった。

他方、三大ケア改善委員会は、個別ケアに向けたユニットケアへの動きの中で、取り組みとして残った。三大ケア改善委員会は、ユニットケアの動きがなくなった後も継続された。

第3に、小地域担当制によるサービス提供の停止である。

四恩園では、地域ケアを進めるために、2004年から小地域担当制によるサービス提供が模索された。しかしながら、2008年の事業方針では、「生活圏域（小学校区）ごとの小地域担当制による取り組みについても、諸事情から曖昧になってしまった」と記述されているように、小地域担当制は、必ずしもうまく進められることはなかった。小地域担当制がうまく進められなかったことについて、三瓶氏は次のように語っている。

35) 三瓶施設長に対する聴取調査、2013年7月1日。

36) 平日の開所時間は1時間延長した。

37) 三瓶施設長に対する聴取調査、2012年12月21日。

あれ（小地域担当制）はうまくいかなかったですね。（中略）やっぱり人が足りなかったんですね³⁸⁾。

第3期は、人材を確保することが非常に難しい時期であった。小地域担当制は、先駆的な試みであり、それを行うにはそれまで以上に多くの職員が必要であった。しかし、職員は十分にそろっていなかった。

たとえば、訪問介護事業では、2004年から、四恩園が主にサービスを提供する北広島団地地区を4つの小地域に分け、その小地域ごとにサービス提供責任者を中心とするチーム体制が採用された。しかしながら、この小地域担当制によってサービスを提供するためには、200件以上の派遣調整が必要になった。2006年には、訪問介護員の不足にともない、利用者からの派遣依頼を断らなければならない状況であった。

他方、「さとみ」は、地域ケアに向けた小地域担当制によるサービス提供の中で、取り組みとして残った。「さとみ」は、四恩園にとって今後の地域展開の拠点となるだけではなく、「さとみ」に対する地域住民の好意的な反応もあったことから、四恩園の地域展開への自信へとつながった。

(10) 三瓶施設長の関与減少

四恩園では、2004年から、三瓶施設長は、あまり現場に関わることができなくなった。第2期まででは、三瓶施設長は、現場に頻繁に出て方針を示したり、委員会を主導したりして職員を牽引してきた。しかし、三瓶施設長は、2004年から、認知症介護指導者として、また全国老人福祉施設協議会に関わるようになった。2004年には、認知症介護指導者の研修のために、約2か月以上の間、四恩園に関わることができなくなった。認知症介護指導者以外にも、2004年前後から、北海道老人福祉施設協議会の役員を務め、多忙となった。第2期まで

のように、現場に頻繁に関わって指示を出すということはできなくなった。三瓶施設長が北海道の福祉に貢献したいと考えている理由は、彼の価値観によるものであった。三瓶施設長は、その価値観について次のように語っている。

自分がやっているこの事業、自分が置かれている立場というものを当然、責任を持って果たしながら、求められれば、北海道も地域だから、北海道という地域の福祉に役に立てればいいなというところですよ³⁹⁾。

三瓶施設長の発言には、四恩園という一法人に限らず、北海道の社会福祉を良くしていきたいという気持ちがこめられている。そのために、認知症介護指導者の仕事や、北海道老人福祉施設協議会の仕事なども積極的に行うようになったのである。

(11) 副施設長職の設置

しかし、三瓶施設長が四恩園に頻繁に関われなくなったのは、四恩園にとっては危機であった。このような状況から、2007年に四恩園では副施設長職が設けられた。2006年までの四恩園では、施設長の下に、施設サービス課長、在宅サービス課長、管理課長の3つの役職が設けられていた。しかし、2004年までは、その役職のうちのいずれかが空席になることも度々あった。空席が生じた場合、三瓶施設長がその代役を行っていた。副施設長職が設けられたことによって、三瓶施設長が代役を務める必要はなくなった。最初に副施設長に就いたのが、当時管理課長の中川氏であった。三瓶施設長は、「私が忙しくなったから、彼（中川氏）をそういう立場にしないと困るってことですよね。総力戦ですよ⁴⁰⁾」と語っている。

(12) 現場への権限委譲

三瓶氏が現場に頻繁に関われなくなったため、現場の職員にも変化が生じた。職員には、

38) 三瓶施設長に対する聴取調査、2013年7月1日。

39) *ibid*, 2014年1月27日。

40) *ibid*, 2013年7月1日。

権限が委譲され、各職員に責任が課せられた。その状況について三瓶氏は次のように語っている。

私がいなくてことの中で、私は（職員に）責任を持たせますよね。（中略）あんまりね、私は現場にあんまりちよっかいださないほうがいいなと。任せるんなら任せるというふうにしたほうがいいなと。ただし報告はきちんとつけて、（私が）責任を負うという形態ですよ。責任は負わないでお前らやれっていう話にはなりませんから、私は外でこういうことやるから、いいなという了解ももらうんですよ。頼んだよって、いいかって引き受けてもいいかって話ですよ⁴¹⁾。

三瓶施設長は、自らがあまり関われなくなる状況の中で、このように現場に権限と責任を与え、任せるようになった。このような現場に権限や責任を与えることによって、現場の職員が考案した試みが行われた。

第1に、三大ケア改善委員会の設立である。三大ケア改善委員会は、個別ケアに向けてユニットケアを模索する中で設立されたものであった。これまでの委員会は、三瓶施設長が発案し、主導するものがほとんどであったが、三大ケア改善委員会は、現場職員による発案・主導によるものであった。三大ケア改善委員会は、特養部の係長、主任、中堅職員がリーダーとなって、生活の基礎となるケアの改善を試みる委員会である。この委員会を通じて、現場で提供されるケアのより詳細な検討がなされるようになった。

第2に、通所介護事業における利用者の意向を汲み取ったサービスの提供である。通所介護事業では、2004年からアクティビティの増加によって、デイサービスの魅力をあげるための取り組みが行われてきた。しかし、2006年には、介護保険制度の改正への対応に追われるなどしたため、行事の開催などが減り、利用者からの不満の声が聞かれた。その反省から、2007

年や2008年には、利用者と職員が「一緒に」作り上げるという考え方で、行事やアクティビティ、レクリエーションが企画・実施されるようになった。2007年には、7回の季節行事と3回の外出レクリエーションが実施された。外出レクリエーションは好評であった。さらに、季節行事では利用者と職員が一緒に席に座り昼食をとり、職員が利用者を知ることができる機会となった。2008年には、季節行事において、普段の利用者との会話から企画が立案されるなど、新たな形での行事運営が実施された。ただし、人材不足などの問題から、準備不足に陥り、職員の未達成感も生じた。

4. 第4期(2009年～：介護報酬のプラス改定)

第3期の四恩園では、取り組みがさまざまな障害によって十分に行われることができなかった。しかし、四恩園ではさまざまな障害に対処するため現場への権限委譲が進められた。第4期では、このような状況の中で、2009年の法制度の変化を契機として、積極的に現場主導での取り組みが進められた。

(1) 法制度の変化と人材不足の問題

2009年には2つの法制度の変化があった。1つは介護報酬の改定が行われたことである。もう1つは、「介護従事者などの人材確保のための介護従事者等の処遇改善」のための補助金（介護職員処遇改善交付金）が始められたことである。

2009年の介護報酬の改定は、プラス改定であった。2003年と2006年の介護報酬の改定はマイナス改定であり、その影響で収入が減少し、資金不足の状況に至っていた四恩園にとって、2009年の介護報酬のプラス改定は朗報であった。このプラス改定の結果、2008年までの減収から増収へと転換した。増収になったことによって、資金不足の問題は解決された。

前掲の図6のように、2009年の介護報酬のプラス改定の結果、経常収入は増加した。経常収支の増加に沿って、経常支出も増加した。そ

41) *ibid*, 2013年7月1日。

の結果、四恩園では収入状況にあったサービスが提供されているため、経常利益率は2009年以降安定している。

四恩園における、2008年から2010年にかけての全体事業方針では、サービスの質向上に向けて職員のメンタルヘルスに重点を置くことが記述されている。例えば、2009年の全体事業方針では、「お客様に対し、質の高い安全で安心なサービスを提供していくために、ケアを担う介護従事者の人材確保と定着は命題である」と記述されているなど、職員の自己啓発などについての上司との面談の機会を設置することやかぜ通しのよい職場づくりに向けて、職員の待遇改善が図られた。そのような取り組みの一環として、四恩園では、多くの職員の昇格および組織構造の再編が行われた（図7）。図7によれば、2つの変化が見られる。第1に、各部門が係から課に昇格となり、各課には課長職が設置された。第2に、これまで施設長直下は1人の副施設長であったが、訪問サービス担当と施設サービス担当の2人の副施設長で構成された。この組織構造の再編について、三瓶施設長は次のように述べている。

いままで係長職だったものを課長職に引き上げて、で主任だったものを係長に引き上げて、で平だったものを主任に。17名くらい昇格。（中略）成長したという意味もあるし、次の事業を考えていくってなったときに人を育てるっていうふうな意味でも、そういうふうなことをやっていかないと⁴²⁾。

職員の成長を評価するという点と次の事業に向けて職員を育てるという点で、職員の大量昇進は非常に重要であった。この職員の大量昇進に対応して、2011年に四恩園では、組織構造が変更された。この変更には、4つの目的があった。第1に、地域に求められるサービスを充実・創造することである。第2に、各事業の

サービスの質の向上が明確にわかる仕組みを作ることである。第3に、各事業がその特徴を生かしつつ連携を強化する取り組みを行うことである。第4に、職員が育成・支援されていると感じることのできる取り組みを行うことである。

職員の成長への評価やさらなる職員の成長に向けて組織構造の変更が行われた。この変更には、三瓶施設長の次のようなスタンスが影響している。

基本的なスタンスというのは、カール・アルブレヒドの逆さまのピラミッドという考え方ですよ。やっぱり一番上にいるのはお客様であって、次に現場の職員がいて。管理職っていうのは現場の職員っていうのをきちんと支えないといけないっていうふうにやっていかなくちゃいけない。お客様に喜んでもらうためには、職員も喜んで働いてもらわないと。基本的には（職員に）笑顔作んなさいっていったって、働いている側（管理職）が仏頂面して働いた日には笑顔どころの騒ぎじゃないわけですよ。そこは意識してやらないといけないし、やっぱり現場をこう管理職というのは支えていかないとけないということで、管理職自身にも言っているのは、私にとってのお客様は職員だと。現場にとってのお客様はお客様⁴³⁾。

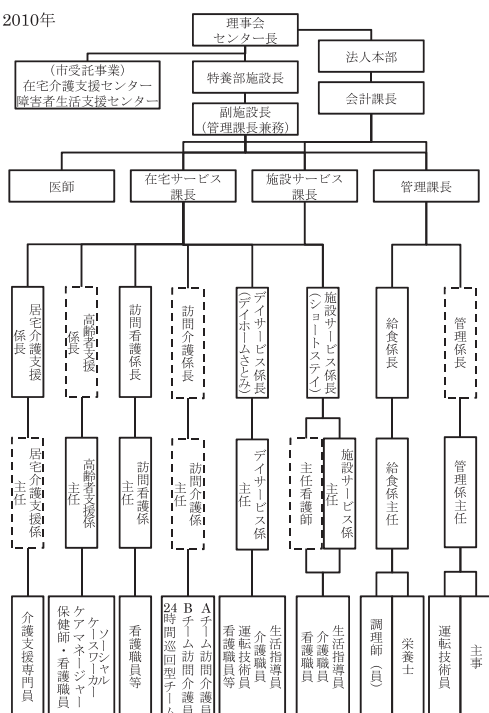
これらの取り組みを通じて、前掲の図5のように、第4期の離職率は5%前後まで下がった。その上、第4期の正職員の離職率はさらに低い。辞めている人のほとんどは臨時職員である。四恩園では、いかにして辞めさせないかに尽力している。

人材をどうやって確保していくかってことがですね。あとは、やめさせない。やめさせないやり方なんです。入ってくるという努力よりも、辞めさせない努力をやっぱりやってかないとだめですよ。だから、職員満足をどうやって徹底するかってことですよ。そういうこんな素晴らしい仕事をやっているんだということの認識を、一人一人にどうやっ

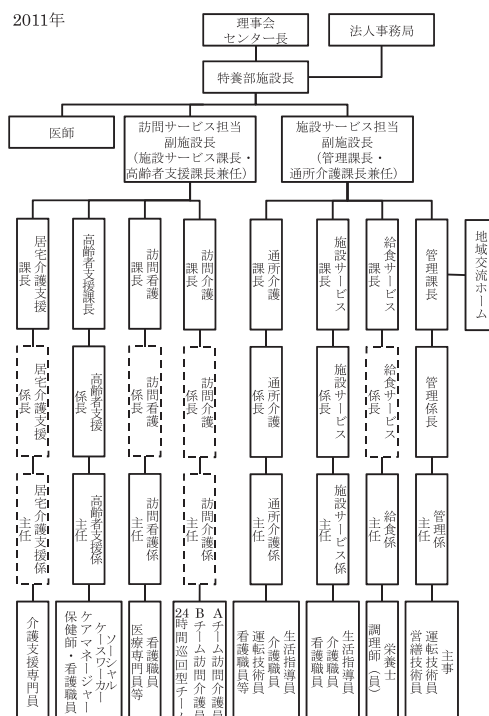
42) 三瓶施設長に対する聴取調査、2012年12月21日。

43) *ibid*, 2013年7月1日。

2010年



2011年



注) 点線で囲まれた役職は、当時空席である。

出所：四恩園事業報告書より、筆者作成。

図7 組織構造の再編 (左 2010 年, 右 2011 年)

で持ってもらうんだということですよね⁴⁴⁾。

2009 年以降、どの事業においても、自らの事業をアピールできるようなユニークな取り組みが行われている。特養部では「おむつゼロ」に向けた取り組みが行われるなど、三大ケア改善委員会を中心に様々なケアが導入された。通所介護事業では、利用者とともに作り上げていくアクティビティが行われている。訪問介護事業では、開設以来続けてきた 24 時間対応の定期巡回サービスに加えて、テレビ電話を用いた随時対応によるサービスが開始された。訪問看護事業では、「ススキノツアー」や「たんすに眠っている着物をきてお茶会を楽しもう」など

の非常に珍しい取り組みが行われた。

(2) 三大ケア改善への関心

おむつゼロ運動

特養部では、第 3 期に三大ケア改善委員会が設置されたことをきっかけとして、利用者のその人らしい暮らしをささえるために、生活の基本となる食事・排泄・入浴、のあり方およびケアの模索が行われた。

四恩園では、2009 年にケアを改めて考え直そうという考えの下、再度、食事・排泄・入浴というそれぞれのケアに重点が置かれることになった。上述のように、このような取り組みを行うことになったきっかけは、三大ケア改善委員会が設置されたことであった。三大ケア（食事・排泄・入浴）改善委員会を中心に各ケアを見直し、勤務体制の検討が行われた。特養部の事業計画には「『させられる生活』から『する

44) *ibid*, 2013 年 7 月 1 日。

生活』を支援」すると記述されている。利用者が自分らしい生活を送るためには、どのような介護サービスの提供がよいのかについて、三大ケアの改善という視点から、尊厳やその人らしさを明確にする試みが行われたのである。

三大ケアを改善しようとする試みの中で、特養部では、2009年に、利用者のおむつの使用をゼロにするという目標（おむつゼロ運動）が設定された。おむつゼロ運動は、施設サービス係長の長谷川氏を中心に行われ、日中のおむつをはずそうとする取り組みがはじめられた。おむつゼロ運動をはじめようとしたきっかけは、2009年、全国老人福祉施設協議会主催の「第六期介護力向上講習会」に長谷川氏が参加したことであった。長谷川氏は「第六期介護力向上講習会」の中で、国際医療福祉大学大学院教授の竹内孝仁氏から、おむつ外しをはじめとする自立支援介護を学んだ。四恩園では、おむつ外しの取り組みが三大ケア改善委員会の活動の中心となった。

特養部では、「お年寄りはおむつ交換がいやなのではなく、おむつがいやなのだ」の合言葉のもと、おむつゼロ運動が行われた。この取り組みの結果、2009年5月のおむつ使用率が80%台であったのが、2010年1月には20%台まで減少した。

おむつゼロ運動を成功させるには、チーム全員が団結して、おむつゼロ運動に取り組むことが必要であった。特養部では、介護リーダーを中堅職員やベテラン職員に任せることによって、彼らに責任感をもたせるとともに、チーム内の協調性の上昇につながった。2010年からは、三大ケアの改善などのこれらの取り組みや事例研究を通じて、ケア能力の向上および教育体制の構築が図られている。

おむつゼロを行う上では、現場の職員が利用者一人一人を理解する必要があった。利用者一人一人をアセスメントすることによって、その利用者におむつが本当に必要か、または座位姿勢をとれるかなどが判断された。そのアセスメ

ントにもとづき、「水分・栄養・排便・運動」などの基本的なケアを提供することが必要であった。長谷川氏は、チームに対して、講習会で学んできた自立支援のケア理論をケア会議のたびに説明した。特に、良好な排泄を行う上での水分摂取の重要性を何度も話した。講習会で学んできた長谷川氏が主導的に動いたように、組織外での研修で学んできた職員が主導的に動きながら、担当する利用者をもつ正職員に働きかけた。

このようなおむつゼロ運動の結果、2011年6月1日に、日中のおむつをゼロにすることに成功した。日中のおむつをゼロにすることを達成したことによって、全国老人福祉施設協議会から認定証および認定盾が授与された。この取り組みによって、利用者への安易なおむつ着用に対する大きな意識改革につながった。おむつゼロ運動に取り組む中で水や食事、運動などの基本的なケアを実践することが、利用者の健康状態の向上につながり、生活感のある施策につながった。自立した排泄ができるようになったことで、外出頻度が増えることや、失禁がなくなることや、臀部の爛れの改善がみられるようになった。

おむつゼロ運動は現場の職員が主導して始めたものであり、三瓶施設長からの指示によって始められたものではなかった。むしろ当初は、三瓶施設長もこの取り組みの成否については半信半疑であった。ただし、おむつゼロ運動が成功した場合、札幌の歓楽街である「すすきの」に職員全員を連れていくと約束するなどして、職員を鼓舞した。三瓶施設長は次のように語っている。

私もね、「お前らおむつゼロになったらみんな職員な、俺すすきの連れてってやるから」って言ったんですよ。そしたら、ほんとにゼロにしがたって、しちゃったんですよ。しょうがないから行くぞって、すすきのに連れていって⁴⁵⁾。

45) 三瓶施設長に対する聴取調査、2012年12月21日。

三瓶施設長の発言にみられるように、彼にとっておむつゼロ運動の成功は思いもよらないものであった。

おむつゼロ運動以外にも、三大ケア改善委員会を中心に行われている。「リフト浴から一般浴へ」という取り組みや、誕生会の個別化実践が行われている。2010年からは、新たにじょくそう⁴⁶⁾ゼロ委員会が立ち上がり、J-zero プロジェクトが開始された。

(3) 個別ケアの重視

ススキノツアー・着物イベント

訪問看護事業では、非常に珍しい取り組みが試みられた。初めて夜に外出の行事をする「ススキノツアー」が行われたのである。「ススキノツアー」とは、訪問看護事業の利用者4名とその家族1名、スタッフ、ボランティアの7名で、夜にススキノのスナック「K エタニティ」に行くものである⁴⁷⁾。外出行事は2002年から行われている。訪問看護事業において、このような外出行事が行われるのは非常に珍しいことである。2011年には、女性向けの「たんすに眠っている着物を着てお茶会を楽しもう」という行事が行われた⁴⁸⁾。

通所介護事業での利用者の意向の汲み取り

通所介護事業では、2007年から、利用者と職員が一緒に行事・アクティビティ・レクリエーションを企画・実施することが始められた。その取り組みの結果が、2009年の行事・アクティビティ・レクリエーションに現れた。利用者の思いを汲んだ職員の提案によって、行事の中でノンアルコールビールが提供されるようになったり、クリスマス会から忘年会に行事が変更になったり、職員と利用者によって一緒に食事をするなどの試みが実施されたりした。このような取り組みの結果も影響して、2009年には、新規相談件数や利用開始が非常に増加

した。定員超えのために利用できない状況が、複数の曜日で生じるほどであった。

2010年からは、通所介護事業の新体制が始まった。それまでの職員の不足や利用者の増加に対応することがその目的であった。2010年以前の通所介護事業の1日の定員は58人であった。しかし、2010年以降の通所介護事業の1日の定員は45名に変わり、ゆとりをもった体制へと移行した。「ゆとりを持った体制になった結果、利用者と職員間はもちろん、利用者間、職員間の距離も近くなり、より心の通ったサービスを提供することが可能な環境が整った」ことが通所介護事業の事業方針に記述されている。

通所介護事業の新体制が始まった理由は、職員の不足や利用者の増加に対応することがその目的であった。ただし、2010年に開設された「デイホームかたる」（以下、かたる）の影響もあった。「かたる」が開設されたことによって、デイサービスセンター四恩園と2つのデイホーム（さとみ、かたる）による365日開設体制が復活した。「かたる」は、2010年12月に、北広島市白樺町に開設した「地域交流ホームふれて」の2階部分に開設された。「かたる」の定員は20名であり、土曜日を除く全ての曜日でサービス提供が行われている。開設当初は、デイサービスセンター四恩園から移行した利用者がほとんどであり、利用者数は少なかった。しかし次第に、新規の利用者は増えていった。新規の利用者の中には、地域交流ホームを利用した一般市民の家族や知り合いで、初めての介護サービスに「かたる」を利用する人もいた。「かたる」では、これまで以上に「介護サービスの入り口としての通所介護事業」を意識した取り組みが行われた。このように、デイサービスセンター四恩園と「さとみ」との機能分化と連携が、図られるようになった。

2010年に、通所介護事業が新体制に移ったことによって、これまで職員数の都合などによる問題からできなかった個別外出が、数年ぶり

46) じょくそうとは床ずれを指す。

47) 『北海道新聞』2010年9月7日付朝刊。

48) *ibid*, 2011年10月5日付朝刊。

に実施された。2011 年以降も利用者の希望に沿った個別外出が実行できるよう取り組まれている。通所介護事業に関する利用者アンケートでは、全ての項目に関して「概ね良好」という評価を得られている。2012 年の介護報酬は通所介護事業に関してマイナス改定であった。しかし、サービス提供時間の見直しやプログラムの一部変更により、利用者に一番に選んでもらえるデイサービスが目指されている。

(4) 地域への強い関心

地域交流ホームふれて

四恩園では、第 2 期以降、地域に対してどのような貢献ができるのかについて模索が続けられてきた。2010 年に「地域交流ホームふれて」(以下、ふれて)を開設されたことによって、その模索の結果が出るようになった。「ふれて」は、スーパー銭湯を再利用したものである。『北海道新聞』がこのスーパー銭湯について「2009 年 10 月に閉館し、元運営会社が経営を引き継ぐ会社を探している」ことを掲載した。このスーパー銭湯は、壁がはがれ、風が強い日には付近の住宅に飛んでくるなど、付近の住民に脅威を与えていた。元運営会社にはこの問題に対処する余裕がなく、民間の施設であったため行政も手を打てなかった。三瓶氏は同じ町内に住み、かつ『北海道新聞』の記事を見たことにより、この情報を知ることができた。

四恩園にとっても、この空き家の存在は脅威であった。三瓶氏は次のように語っている。

たとえば、スーパー銭湯というのは、団地の真ん中へんにありますから、あそこに他の事業所が入ってくるってことになれば、当然、われわれこの山の上でね事業やっていて、やっぱり地域の人たちからすると近いほうがいいんですよ⁴⁹⁾。

三瓶氏には、第 2 期から、一軒家を購入してそれを地域に開放しようという構想を持っていた。その構想に合うような家を探していた。上

述のように、そのときにこのスーパー銭湯という物件の情報が偶然に出てきた。しかし、想定よりも非常に大きく、このスーパー銭湯は 1000 平米近くある物件であった。

想定よりも大きいものであったが、「さとみ」を開設するとき、地域の人たちから大歓迎を受けたため、三瓶施設長には「ふれて」を運営できるという自信があった。さらに、四恩園は、これまで地域行事に積極的に関わるとともに、それらを支えてきたため、地域住民との間に良好な関係を維持してきた。三瓶施設長は、他の企業や社会福祉法人などが入ってきて、四恩園と地域住民の間の築いてきた関係が壊れてしまうことに脅威を感じていたのである。

打って出ないとまずいと。これやらないと、あそこに入ってきて、ぐじゃぐじゃやられたら我々が地域に関わって築いてきたものがぐじゃぐじゃにされる可能性がある。それと訳の分からない人たちが入ってきて、地域の理解のないままね、サービス展開というのも、これまた本意だと。今まで我々が培ってきたそういうものがあるから。少なくとも四恩園としては、拒否されたことって 1 回もないわけですよ。さとみもそうだったし、ふれてやったときもそうでしたし、今も地域の人たちには、そういつてもらっているし。学校やる(廃校した小学校の利活用事業)時もですね、ぜひやってくれるといいねっていう、そういう話っていうのがあったんですよね⁵⁰⁾。

「ふれて」は、1 階を地域交流スペース、2 階を「かたる」として利用している。「ふれて」には、地域包括支援センターも併設されている。地域包括支援センターが併設されてからは、「ふれて」の利用者も増えている。「かたる」と「ふれて」の利益が、「ふれて」の運営費として利用されている。

「ふれて」で行われている地域住民が「集えるところ」を作る試みは、当然、行政や社会福

49) 三瓶施設長に対する聴取調査、2012 年 12 月 21 日。

50) *ibid.*

社協議会でも行われている。行政や社会福祉協議会とは異なる民間の発想を以て、「集えるところ」を作ろうと試みた。地域の人たちが、自分たち独自に、そのボランティアというような形で集って、自分たちでお互いを支え合っていくというシステムを考えた。より地域住民に利用してもらえるように、『北海道新聞』に「ふれて通信」という広報紙を折り込んでいる。「ふれて通信」はふれての開館情報やイベントなどが掲載されたものである。

「ふれて」の開設は、地域住民とのつながりをより堅固なものにした。2011年11月に行われた「ふれてフェスティバル2011」は、市民スタッフ、白樺町内商店街の住民、町内会住民、小学生ボランティアによって企画・運営され、それぞれが互いのつながりを強化できるイベントとなった。

「ふれて」の運営の仕方は、これまで四恩園が行ってきたやり方とは異なる。特養部などは、介護保険制度等に従って事業計画を立てることで多くの問題が解決可能であった。しかし、「ふれて」の場合には、その運営方法を決めるような法制度はない。三瓶施設長は、この点について次のように語っている。

だから事業計画を立てるときにですね、ふれての担当職員に叱り飛ばしたのは、制度のね、制度の中で計画を立てるなんてのはだれでもできると、でもふれての地域交流には線路はないんだと、制度でこうしなさいよと決めていることもなければ、どこかがああいうふうにやって、こうやってということもないじゃない。それに地域の事情は地域によってばらばらだと、違うと。だからこんな計画でね、いいはずがない。もっと詳細に詳しく具体的に、そして、そのことが線路をひくってことになるんだから、制度以上に地域交流の発想については慎重でなくちゃいけないし、大胆でなくちゃいけないという話をしたんですね⁵¹⁾。

このような取り組みの結果として構築された

「ふれて」の事業計画は、現在進められている廃校となった小学校を利活用への実践計画を作る際のベースになった。

四恩園における地域展開を要約すると次のようになる。四恩園は、開設以来、地域の行事に積極的に参加し、地域住民にとって不可欠な存在となるように取り組んできた。このような地道な取り組みの結果、「さとみ」、「ふれて」、学校利活用の際には、地域住民からの反発はなく、むしろ大歓迎された。このような地域展開により、他の組織が入ることを防ぎ、地域住民との間に築いてきた良好な関係を促進することが可能となる。「さとみ」での地域住民から認められたことによる自信や、「ふれて」で行った事業計画の立て方などは、次の事業を行う際に有効に利用されている。

V. 事例分析

北海長正会の高齢者介護事業である「四恩園」の第1期から第4期までの分析結果は、図8のように要約される。以下、この図8を説明する。

全期間は4期に区分されている。まず、各期における制度、価値基準、活動、資源、問題、解の各要素が説明される。次に、これら各要素が問題と解に区分される。最後に、問題と解の結び付きと組織成果との関係が解析される。

1. 第1期（～1999年：介護保険制度導入直前期）

（1）制度と制度のストック

北海長正会が高齢者介護事業を始めた理由の1つが、「北広島市の要請」であった。北海長正会では、1986年から高齢者介護事業を始めるための準備が進められていた。準備が進められる中で、1990年に北広島市から高齢者介護事業の1つであるデイサービスセンターと介護支援センターを開設してほしいという要請があった。北海長正会は、この要請を利用して、

51) *ibid.*

	第1期 介護保険制度導入直前期	第2期 介護保険制度導入直後期	第3期 介護報酬のマイナース改定期	第4期 介護報酬のプラス改定期	図のつづき	第1期 介護保険制度導入直前期	第2期 介護保険制度導入直後期	第3期 介護報酬のマイナース改定期	第4期 介護報酬のプラス改定期
制度	法制度	措置制度	介護報酬の マイナース改定 (2003)	介護保険 制度改正				逆デイサービス 365日開所停止 (通所介護)	
			介護報酬の マイナース改定 (2006)	介護報酬の プラス改定				利用者の 意向読み取り (通所介護)	
制度			社会福祉事業法 の改定	介護職員 処遇改善交付金	フロント オフィスに 関する 活動			現場への 権限委譲	
									おむつゼロ運動
制度	ステアリング ホルダー	北広島市の要請		さとり への反応				J-zero運動	
				ユニットケア への反応				ススキノツアー	
価値基準		介護保険制度への 対応				三瓶施設長の 積極的関与		着物イベント	
		在宅サービスへの 強い関心			活動	理念・ 実践5項目	苦情処理 委員会	廃校小学校 利活用プロジェクト	
価値基準		介護業務を回す					サービスの 自己評価		
							サービス・マニュアル 検討委員会		
活動		不明確な業務 「入居者・利用者」 →「お客様」		個別ケアへの 関心			実践項目追加		
							市民 オンブズマン	三大ケア改善 委員会	
活動	フロント オフィスに 関する 活動				バック オフィスに 関する 活動		サービス 検討委員会	逆デイサービス 委員会	
		サービスの 再構築						即施設長職の 設置	
活動		四周囲業務指針		ユニットケア					介護リーダー
				小地域担当制に よるサービス提供					組織構造 の再編
活動									職員の メンタルケア

図 8 制度・価値基準・活動・資源・問題・解・組織成果の要約[1/2]

図のつづき	第1期 介護保険制度導入直前期	第2期 介護保険制度導入直前期	第3期 介護報酬のマイナスイノベーション	第4期 介護報酬のマイナスイノベーション	第5期 介護報酬のマイナスイノベーション
人材	積極的 職員採用 高い 離職率	積極的 職員採用 高い 離職率	採用減少 離職率の 低下	採用減少 離職率の 低下	離職率の 一層の低下
設備	障害者介護施設 特養部 通所介護 訪問介護	障害者介護施設 特養部 通所介護 訪問介護	従来型施設	従来型施設	ふれて かたる
資金			資金不足	資金不足	
問題	当期に 解決され た問題	当期に 解決され た問題	当期に 解決され た問題	当期に 解決され た問題	当期に 解決され た問題

図8 制度・価値基準・活動・資源・問題・解・組織成果の要約[2/2]

デイサービスセンターと介護支援センターの開設とともに、特別養護老人ホームの開設を希望した。この結果、北海長正会は、高齢者介護事業の四恩園を始めることができた。北海長正会は、高齢者介護事業を始めた後も、北広島から訪問介護事業を委託されるなど、北広島市との関係を利用して、在宅サービスの拡張を実現している。

また、第1期は、介護保険制度が導入される2000年以前の時期であり、四恩園は「措置制度」のもとで運営を行っていた。「措置制度」のもとでは、顧客を獲得するために、他の組織と競争する必要がなく、支出に応じた収入を得ることができた。このため、四恩園では、予算を使い切ることが重要であり、かつ行政処分という特徴から、提供されるサービスの質を高めることは求められなかった。

(2) 価値基準と価値基準のストック

第1期の四恩園には、開設以前から重視すべき2つの価値基準が存在していた。2つの価値基準とは、「在宅サービスへの強い関心」と「介護保険制度への対応」であった。これらの四恩園の第1期における価値基準は、主に三瓶施設長の価値基準にもとづいたものであった。

第1の「在宅サービスへの強い関心」について述べる。三瓶施設長は、北海長正会で高齢者介護事業が始められる前に、在宅サービスの実状を体感していた。当時の在宅サービスの実状は劣悪であり、彼は、この在宅サービスの実状を変えなければならないと認識するようになった。さらに彼は、社会福祉を行うために北海道にきた経緯から、北海道の社会福祉に貢献したいという強い気持ちを持っていた。

在宅サービスの実状を体感したことや北海道の社会福祉に貢献したいという気持ちが強かったことから、彼は、北海道というフィールドで、在宅サービスを充実させなければならないという「在宅サービスへの強い関心」を持つようになった。

三瓶施設長の「在宅サービスへの強い関心」

にもとづき、四恩園では、北広島市に特化した在宅サービスの充実が重視された。

第2の「介護保険制度への対応」について述べる。第1期は、介護保険制度が導入される前であった。しかし、三瓶施設長は事前に介護保険制度が導入されるという話を認識していた。

三瓶施設長は、措置制度から介護保険制度に変わることに関して、大きな危機感を持っていた。介護保険制度に変わることによって、高齢者介護施設は利用者によって選ばれる対象になる。したがって、「四恩園を維持することが困難になるのではないか」と心配していた。彼は、介護保険制度が導入される前に、介護保険制度に対応するための基礎を作らなければならないと考えるようになった。

四恩園が開設されたことをきっかけとして、「介護業務を回す」という価値基準が重視されるようになった。四恩園では、高齢者介護に関わるさまざまな事業が開設された。そして、これらの事業の業務を円滑に回すことは不可欠であった。1997年に発行された四恩園広報誌第1号には「これまで、全職員が、利用者の方々に満足いただけるよう、無我夢中でそれぞれの職務を果たして参りました」と記述されているように、業務を円滑に回すことは、全職員に共有された重要な課題となっていた。

(3) 活動と活動のストック

北海長正会は、高齢者介護事業を開設する以前に、障害者介護事業を行っていた。そのため、高齢者介護事業の業務を遂行するためのノウハウを十分持っていなかった。その上、認知症を持つ利用者に対する介護の方法については、その当時明確なものは存在しなかった。この点は、四恩園でも同様であり、介護業務は非常に不明確なものであった（「不明確な業務」）。その結果、認知症高齢者の徘徊等に対応できないことがしばしば起きた。

三瓶施設長は、他の法人で高齢者介護事業に関わっていた経験があったことから、この四恩園の不明確な業務に対応するために、施設長で

ありながら現場に積極的に関わり、職員とともに利用者に介護を提供した(「三瓶施設長の積極的関与」)。彼は、現場に関わる中で、職員の様子を確認したり、頻繁に職員に指示を与えたりすることができた。

四恩園では、「(2) 価値基準と価値基準のストック」で示されているように、介護保険制度の導入に向けた対応が重視されている。そのために、介護保険制度導入に向けた意識改革が行われた。

意識改革の一環として、1998年に、四恩園の理念および5つの実践項目が作られた(「理念・実践5項目」)。この基本理念と実践項目が徹底されるためには、職員が利用者のニーズに応えることを第一に考えるよう、意識を変えることが最も重要であった。そこで、1999年には、「入居者・利用者」という呼び方から「お客様」という呼び方に変更された(「入居者・利用者→お客様」)。

(4) 資源と資源のストック

北海長正会は、上述のように、北広島市内に「障害者介護施設」を持ち、障害者介護事業を専ら行っていた。1995年に開設された特別養護老人ホーム(「特養部」)とデイサービスセンター(「通所介護事業」)、および1998年に始められた訪問介護ステーション(「訪問介護事業」)は、この「障害者介護施設」の隣接する土地が用いられた。

四恩園では、「通所介護事業」や「訪問介護事業」など多くの在宅サービスが開設された。これらの事業を円滑に回すため、「積極的職員採用」をすることによって、必要な人材を確保しようとした。

しかし、四恩園では、高齢者介護に関わるノウハウが十分でなく、業務が不明確であったため、そのやり方を模索せざるを得なかった。その中で、職員には大きな負担が強いられ、多くの職員が離職する結果になった。1999年には、約40%の職員が離職した(「高い離職率」)。このため、第1期では、人材の不足が大

きな問題となった。

(5) 問題

図9は、第1期から第4期までの「問題」と「解」の結び付きの結果を要約したものである。図9においては、3種類のボックスが用いられている。四角のボックス(□)は「問題」である。楕円のボックス(○)は「解」である。角丸四角のボックス(◻)は、問題と解が結び付いて生じた「結果」である。

ボックスから始まる矢印は4つの種類から成っている。実線の矢印(→)は、「問題」への「解」の結び付きを示している。破線の矢印(---->)は、特定の「問題」に対する別の「問題」の結び付き、または特定の「解」に対する別の「解」の結び付きを示している。二重線の矢印(==>)は、「問題」がいつ・いかなる「結果」をもたらしたかを示している。長鎖線の矢印(--->)は、「結果」がいかなる「問題」または「解」をもたらしたかを示している。

第1期の北海長正会では、四恩園開設以前から、三瓶施設長によって次の2つの問題が認識・定義されていた(図9)。1つは、「在宅サービスへの強い関心」【価値基準に関する問題：第1期】である。彼は、四恩園の開設以前から在宅サービスに関わっていたため、その現状について問題意識を持っていた。もう1つは、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】である。介護保険制度が導入されるのは2000年からであった。彼は、開設以前から介護保険制度が導入されることを把握しており、この介護保険制度が組織のマネジメントに大きな影響を及ぼすことになることを認識していた。

第1期には、四恩園が開設されたことを契機として、「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】ことが認識・定義された。第1期では、「介護業務を回す」ために、さまざまな方法が組み合わせられ、利用された。しかし、「介護業務を回す」ことは、完全な解決には至

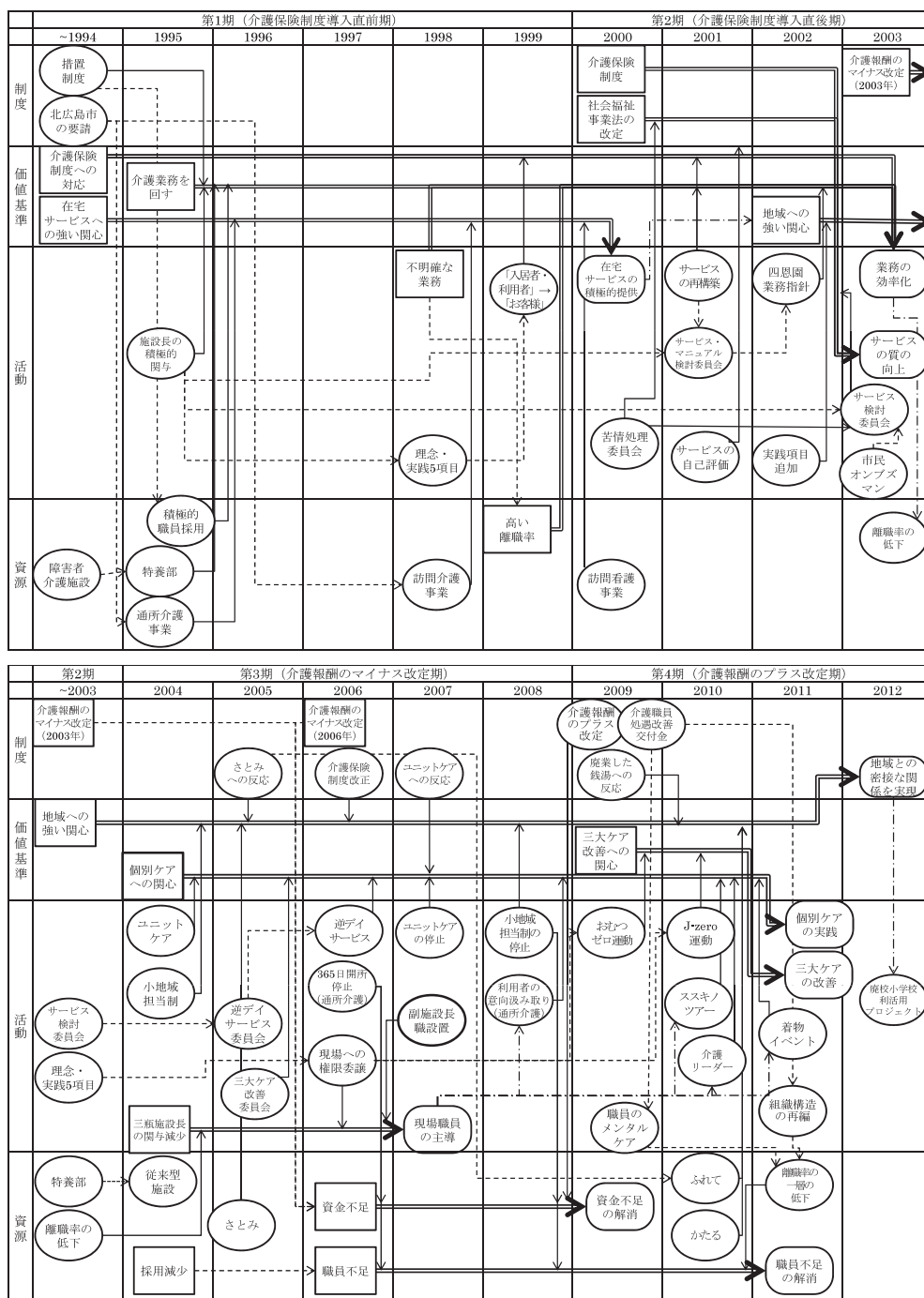


図9 問題と解に注目した4要素（制度、価値基準、活動、資源）間の関係の要約

らなかった。「介護業務を回す」ことに関して、試行錯誤が繰り返された結果、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】が存在することが明らかになった。「不明確な業務」は、「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】を生じさせた。「介護業務を回す」ことに対する試行錯誤の中で、「不明確な業務」と「高い離職率」の2つの問題が認識・定義されたのである。

(6) 解

四恩園では、第1期に「在宅サービスへの強い関心」【価値基準に関する問題：第1期】が三瓶施設長によって認識・定義されていたなかで、北広島市から訪問介護と在宅支援センターのサービスを提供するよう要請された（「北広島市の要請」【制度に関する解：第1期】）。この「北広島市の要請」を利用して、四恩園では、高齢者介護事業が開始された（図9）。そして「訪問介護事業」【資源に関する解：第1期】が開設され、高齢者介護事業の拠点であり安定的な収入源である特別養護老人ホーム「特養部」【資源に関する解：第1期】と、その施設に付随して「通所介護事業」【資源に関する解：第1期】が開設された。四恩園では、施設サービス（「特養部」）に加えて、在宅サービス（「通所介護事業」「訪問介護事業」）が積極的に開設され、運営された。

四恩園では、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】のため、職員の意識改革が進められた。職員の意識改革に向け、「理念・基本5項目」【活動に関する解：第1期】が提示され、職員には理念にもとづいた判断を行うことが求められた。その一環として、四恩園の利用者の呼び方が、「『入居者・利用者』→『お客様』」【活動に関する解：第1期】に変更された。

「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】ために、人材の確保が行われた。第1期は「措置制度」【制度に関する解：第1期】の時代であり、組織を運営するための十分

な資金を得ることができた。この「措置制度」の下で得られた十分な資金を用いて「積極的職員採用」【資源に関する解：第1期】が行われた。さらに、現場に対して「三瓶施設長の積極的関与」【活動に関する解：第1期】が行われることによって、四恩園では「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】ことに向けた試行錯誤が行われた。

(7) 問題と解に注目した4要素（制度、価値基準、活動、資源）の結び付きと組織成果

第1期において、3つの価値基準に関する問題が認識・定義された。第1に、「在宅サービスへの強い関心」【価値基準に関する問題：第1期】である。第2に、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】である。第3に、「介護業務を回す」【価値基準に関する問題】である（図9）。

第1の問題である「在宅サービスへの強い関心」に関しては、「通所介護事業」【資源に関する解：第1期】や「訪問介護事業」【資源に関する解：第1期】などの在宅サービスが、積極的に開設された。これによって、在宅サービスを提供するための大枠が作られ、この問題は十分に解決された。

第2の問題である「介護保険制度への対応」に関しては、「理念・実践5項目」【活動に関する解：第1期】の提示・推進や、「『入居者・利用者』→『お客様』」【活動に関する解：第1期】という呼び方の変更によって、職員の意識改革が進められた。しかし、この時期はまだ介護保険制度の導入前であり、どのような業務上の変化があるかについては必ずしも明らかではなかった。さらに、第3の問題である「介護業務を回す」で述べるように、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】と「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】という2つの問題が新たに認識・定義された。そのため、職員の意識改革は十分には進まなかった。したがって、第1期において、第2の問題である

「介護保険制度の対応」は不十分にしか解決されなかった。

第3の問題である「介護業務を回す」に関しては、「措置制度」【制度に関する解：第1期】の下、「積極的職員採用」【資源に関する解：第1期】を行い、現場に「三瓶施設長の積極的関与」【活動に関する解：第1期】がなされることによって、その解決が図られた。しかし、この3つの解では、十分に問題を解決することは不可能であった。このような試行錯誤の結果、「介護業務を回す」ための活動と資源に関する問題が明確になった。「不明確な業務」と「高い離職率」という2つの問題が新たに認識・定義された。第1期において、これら2つの問題を解決する解は提示されていない。

以上のように、第1期においては、「在宅サービスへの強い関心」という価値基準に関する問題に関しては、一定の解決がなされたものの、「介護保険制度の対応」と「介護業務を回す」という価値基準に関する問題は未解決であった。これら未解決の問題は、第2期に繰り越された。したがって、第1期全体としては、4つの要素間の結び付きは不十分といわざるをえなかった。

上述のように、第1期においては、4つの要素間の結び付きが不十分であったため、低い組織成果しか達成されなかった。措置制度の下にあったこの時期、財務的成果や非財務的成果はあまり重要な成果指標ではなかった。第1期は高齢者介護事業が始められて間もない時期であったため、認知症高齢者への対応方法が明確でなかった。このため、職員の職務満足は低く、離職率は高く、非財務的成果は低かった。四恩園では、介護業務を回すことに手一杯であり、地域貢献などの社会的成果は低かった。

2. 第2期（2000年～2003年：介護保険制度導入直後期）

（1）制度と制度のストック

2000年、四恩園は2つの大きな法制度の変

化を経験した。「介護保険制度」の導入と「社会福祉事業法の改定」である。

「介護保険制度」は2000年に施行された。介護保険制度の運営基準は、措置制度の運営基準に比べて非常に高く、社会福祉法人にはサービスの質を高めることが求められるようになった。介護保険制度に関しては、その後、3年ごとに介護報酬の改定が行われた（「介護報酬のマイナス改定（2003年）」）。このマイナス改定は、第3期の四恩園のマネジメントに影響を及ぼした。

同じ2000年に「社会福祉事業法の改定」により生じた社会福祉法は、社会福祉法人に対して苦情処理の仕組みを導入するよう規定するなど、社会福祉法人の提供するサービスの質を高めさせようとした。たとえば、社会福祉法の第82条に「社会福祉事業の経営者は、常に、その提供する福祉サービスについて、利用者等からの苦情の適切な解決に努めなければならない」という条文があり、社会福祉法人にさまざまな変化が求められた。

（2）価値基準と価値基準のストック

第2期の四恩園では、第1期から引き続き、「介護保険制度への対応」と「介護業務を回す」ことに重点が置かれている。2000年に導入された介護保険制度は、高い運営基準を求めるものであった。介護保険制度の導入にともない、事務作業が増加したため、職員の業務内容は繁忙を極めた。その結果、四恩園では、介護保険制度などの法制度への対応に向けて、サービスの質の向上や効率化に一層の注意が払われるようになった。

第1期に重点が置かれていた「在宅サービスへの強い関心」は、在宅サービスを積極的に開設・運営することによって一定程度達成された。第1期において、在宅サービスを重視することによって、一層地域に重点を置いた経営を行う方針（「地域への強い関心」）が明確になった。そこで、三瓶施設長は、一軒家を買って、地域住民の集える場所を作ろうと考えた。

この構想は、ただ高齢者介護サービスを必要とする利用者に高齢者介護サービス提供することを越えて、地域に必要とされる存在になることを目指すものであった。

(3) 活動と活動のストック

四恩園では、介護保険制度や社会福祉法に対応するために、組織変革が進められた。

上述のように、2000年の介護保険制度の導入にともない、事務作業が増加し、職員の業務内容は繁忙を極めた。そこで、四恩園では「サービスの再構築」が行われた。「サービスの再構築」に関しては、主に①業務の標準化（サービス・マニュアルの作成）、②業務の効率化、③事業・職種・変則勤務間での情報共有・連携の3点が取り組まれた。

これらの「サービスの再構築」、特にサービス・マニュアル（「四恩園業務指針」）の作成によって、第1期において不明確であった業務内容は、第2期には職員の能力や経験による対応にならないような業務内容に変更され、職員の負担が減少した。

サービスの再構築は、委員会の設置あるいは事業単位での取り組みによって進められた。たとえば、サービス・マニュアルの作成に関しては、2001年に「サービス・マニュアル検討委員会」が設置された。サービス・マニュアル検討委員会は、三瓶施設長の積極的関与によって進められた。三瓶施設長が委員長を務め、四恩園全体を巻き込むプロジェクトであった。

2000年の社会福祉事業法から社会福祉法への変化によって、苦情処理を行うことが法制度によって求められた。そこで四恩園では、提供されるサービスの質を高めるために、「苦情処理委員会」の設置、「サービスの自己評価」の実施・公表、「市民オンブズマン」の導入などが行われた。

上述のように、苦情処理委員会の設置は、2000年に改定された社会福祉法を契機とするものであったが、四恩園では法制度への単なる対応で終わらせなかった。三瓶施設長は、苦情

処理委員会設置の3年後の2003年に、苦情処理委員会の名称を「サービス検討委員会」に変更した。「サービス検討委員会」は、単なる苦情処理に関する窓口ではなかった。サービス検討委員会では、事業ごとの現状やリスクマネジメントシートについて報告・議論が行われた。四恩園の各事業の職員に加えて、北広島市の介護保険課の職員、家族会の会員、市民オンブズマンに参加してもらい、四恩園の取り組みを組織外の人々に知ってもらうことによって、職員はサービスの質の向上へのモチベーションを高めた。

さらに、第2期においては、「(2) 価値基準と価値基準のストック」で示されたように、在宅サービスへの強い関心から地域への強い関心へと、方針が明確になった。第2期では、第1期の「理念・実践5項目」に、「地域に求められる資源として」という実践項目が追加された（「実践項目追加」）。「地域に求められる資源として」という実践項目の追加は、地域への強い関心を職員全体で共有しようとするものの現れであった。

(4) 資源と資源のストック

四恩園では、第1期において、業務が不明確であったために、「積極的職員採用」を行っても、「高い離職率」によって、人材が定着しなかった。そこで、「(3) 活動と活動のストック」で示されたように、「サービスの再構築」によって、業務が明確になり、職員の負担が減少した結果、第1期と比べて離職率が下降し始めた（「離職率の低下」）。

第2期においては、「介護保険制度の導入によって、十分な資金を獲得できないのではないか」という不安が存在した。しかし、介護保険制度が導入された直後は、介護報酬が高く設定されていたため、四恩園では十分な資金を獲得することが可能であった。

四恩園では、第1期から「特養部」以外の在宅サービス（「通所介護事業」、「訪問介護事業」）についても積極的に開設・運営が行われて

きた。この在宅サービスへの強い関心の結果、社会福祉法人ではあまり一般的でない「訪問看護事業」が提供されるに至った。

(5) 問題

第2期においては、第1期において解決されなかった4つの問題が繰り越された。4つの問題とは、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】、「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】、「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】である（図8）。

さらに、第2期においては、新たに4つの問題が認識・定義された。4つの問題とは、「介護保険制度」【制度に関する問題：第2期】、「社会福祉事業法の改定」【制度に関する問題：第2期】、「介護報酬のマイナス改定（2003）」【制度に関する問題：第2期】、「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】である。

この第2期においては、法制度に大きな変化が生じた（「介護保険制度」【制度に関する問題：第2期】、「社会福祉事業法の改定」【制度に関する問題：第2期】）。第1期から繰り越されている「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】は、「介護保険制度」と結び付けられたことにより、その方向性が明確になった。また、介護保険制度の場合、3年ごとに介護報酬の改定があり、第2期末である2003年に介護報酬の改定が行われた。この2003年に行われた介護報酬の改定は、マイナス改定であった（「介護報酬のマイナス改定（2003年）」【制度に関する問題：第2期】）。

第2期においては、第1期に解決された「在宅サービスへの強い関心」【価値基準に関する問題：第1期】から派生して、「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】が明確になった。四恩園が地域に求められる資源となるよう、より高度な目標が設定された。三瓶施設長は、「在宅サービスへの強い関心」と

「地域への強い関心」のつながりについて次のように語っている。

たとえば、私が、施設偏重なものの考え方を仮にしているとしたら、これだけ訪問系・在宅系があることは、納得しないと思います。だから、そうじゃないということですよ。どこに焦点あててるかっていったら、地域ですよ⁵²⁾。

(6) 解

第2期においては、法制度の変化（「介護保険制度」【制度に関する問題：第2期】、「社会福祉事業法の改定」【制度に関する問題：第2期】）に対応するために、組織にさまざまな変更が加えられた（図9）。

第1期から四恩園では、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】に向けて、「理念・実践5項目」【活動に関する解：第1期】を利用して職員の意識改革を進めるなど、介護サービスの質を高めるための取り組みが行われていた。「介護保険制度」【制度に関する問題：第2期】の導入によって、四恩園ではそれまでの業務内容ではうまく業務が進まなかったことが明らかになった。そのため、「サービスの再構築」【活動に関する解：第2期】によって、提供しているサービスが再検討された。「サービスの再構築」にはサービス・マニュアルを作成することも含まれており、四恩園では「サービス・マニュアル検討委員会」【活動に関する解：第2期】が「三瓶施設長の積極的関与」【活動に関する解：第1期】によって設置された。その結果、四恩園のサービス・マニュアルである「四恩園業務指針」【活動に関する解：第2期】が制定された。「サービスの再構築」に関わるこれらの取り組み以外にも、「サービスの自己評価」【活動に関する解：第2期】の実施・公表や「市民オンブズマン」【活動に関する解：第2期】の導入などが行われた。

52) 三瓶施設長に対する聴取調査、2012年12月21日。

また、「社会福祉事業法の改定」【制度に関する問題：第2期】によって、社会福祉法人には苦情処理の仕組みを設けることが求められた。四恩園では、社会福祉法（旧・社会福祉事業法）に対応するために、「苦情処理委員会」【活動に関する解：第2期】を設置された。「三瓶施設長の積極的関与」によって、「苦情処理委員会」は、「市民オンブズマン」のメンバーや北広島市の職員を加えた「サービス検討委員会」【活動に関する解：第2期】として改められ、介護サービスの質を高めるための取り組みとして用いられた。

さらに、第2期では、「理念・実践5項目」【活動に関する解：第1期】に、新たに1つの実践項目が追加された（「実践項目追加」【活動に関する解：第2期】）。追加された実践項目は、「地域に求められる資源として」であった。追加された実践項目は、職員に地域に関与するというさらなる意識改革を進めるものであった。

（7）問題と解に注目した4要素（制度、価値基準、活動、資源）の結び付きと組織成果

第2期においては、第1期と第2期で認識・定義された多くの問題が解決されている（図8）。

第1期から繰り越された問題は、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】、「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】、「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】の4つである。他方、第2期に新たに認識・定義された問題は、「介護保険制度」【制度に関する問題：第2期】、「社会福祉事業法の改定」【制度に関する問題：第2期】、「介護報酬のマイナス改定」【制度に関する問題：第2期】、「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】の4つである。

「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】は、「介護保険制度」【制度に

関する問題：第2期】と結び付けられたことによって、それまでの業務内容（「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】、「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】）では「介護保険制度」に対応できないことが明らかになった。そのため、四恩園では「サービスの再構築」【活動に関する解：第2期】を行うことによって、業務内容が再検討された。「サービスの再構築」では、「サービス・マニュアル検討委員会」【活動に関する解：第2期】を中心に、「四恩園業務指針」【活動に関する解：第2期】というサービス・マニュアルを制定し、職員にこれを浸透させた。

さらに、「介護保険制度への対応」のためには、サービスの質の向上も必要であった。四恩園では、「サービスの再構築」を含め、「サービスの自己評価」【活動に関する解：第2期】を実施・公表することや、「市民オンブズマン」【活動に関する解：第2期】を導入することによって、サービスの質の向上が図られた。

このサービスの質を高める取り組みとして、「サービス検討委員会」【活動に関する解：第2期】が設置された。「サービス検討委員会」は、「市民オンブズマン」【活動に関する解：第2期】や北広島市の職員等に参加してもらい、四恩園の現状を発信し、よりよいサービスに向けての情報を共有するものであった。「サービス検討委員会」は、「社会福祉事業法の改定」【制度に関する問題：第2期】によって苦情処理対応窓口の設置を求められたことをきっかけとして設置された「苦情処理委員会」【活動に関する解：第2期】を、単なる苦情処理の場として終わらせないようにするため、「三瓶施設長の積極的関与」【活動に関する解：第1期】の下で改めたものであった。

「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】は、「介護保険制度」【制度に関する問題：第2期】、「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】、「高い離職

率」【資源に関する問題：第1期】と結び付けられ、方向性が明確になった。四恩園では、「介護保険制度への対応」とそれに結び付けられた問題を解決するため、「サービスの再構築」の実施や「サービス検討委員会」の設置によって、業務が改善され、サービスの質を高めることを意図した仕組みが構築された。したがって、これらの問題は、十分な解決に至った。その結果、四恩園では、「離職率の低下」【資源に関する解：第2期】という状況が生まれた。

また、「社会福祉事業法の改定」【制度に関する問題：第2期】も、「苦情処理委員会」【活動に関する問題：第2期】ひいては「サービス検討委員会」【活動に関する問題：第2期】が設立されたことによって、十分解決された。

第2期の終わりの2003年には、「介護報酬のマイナス改定（2003年）」【制度に関する問題：第2期】が、認識・定義された。しかし、この「介護報酬のマイナス改定（2003年）」は、四恩園のマネジメントにまだあまり影響を及ぼしていないために、十分な解決が図られていない。

上述のように、四恩園では、第1期の「在宅サービスへの強い関心」【価値基準に関する問題：第1期】は十分に解決された。第2期では、この「在宅サービスへの強い関心」が十分に解決されたことによって、より高度な目標である「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】が認識・定義された。在宅サービスに重点をおいてきたことによって、在宅サービスのフィールドである地域そのものの持つ問題に関心が向けられ始めたのである。「地域への強い関心」は、「理念・実践5項目」【活動に関する解：第1期】に、新たに四恩園が地域に求められる資源となることを目指した「実践項目追加」【活動に関する解：第2期】を行うことによって、その価値基準を職員に共有させた。ただし、第2期においては、実質的な活動がほとんどなされていないため、「地域への

強い関心」は十分な解決に至っていない。

以上のように、第2期においては、「介護保険制度」【制度に関する問題：第2期】、「社会福祉事業法の改定」【制度に関する問題：第2期】、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】、「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】、「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】の6つは、十分な解決に至った。他方、「介護報酬のマイナス改定」【制度に関する問題：第2期】、「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】は、十分な解決には至らず、次期に繰り越された。

上述のように、第2期においては、認識・定義された多くの問題に関して、4つの要素が十分に結び付けられたため、より高い組織成果が達成された。第2期に介護保険制度が導入された結果、四恩園においても財務的成果が重視されるようになった。幸い介護報酬は比較的高く設定され、業務の見直しの結果として費用の削減も行われ、第2期の利益率はより高まった。非財務的成果に関しては、サービスの質を向上させる仕組みが採用されたこともあり、第1期に比べ大きく上昇した。この時期、市民オンブズマンの導入等により、本業を通じた高齢者の尊厳維持が図られた。このため、第2期の社会的成果も上昇した。

3. 第3期（2004年～2008年：介護報酬のマイナス改定期）

（1）制度と制度のストック

第3期においては、2つの介護報酬のマイナス改定が、四恩園のマネジメントに大きな影響を及ぼした。介護報酬のマイナス改定は、第2期の2003年と第3期の2006年に行われた（「介護報酬のマイナス改定（2003年）」、「介護報酬のマイナス改定（2006年）」）。特に、2006年の改定に際しては、①介護予防の導入、②施設給付の見直し、③地域密着型サービス等の創

設が盛り込まれ(「介護保険制度改正」)、介護保険制度が大きく変化した。

四恩園では、これらの法制度の変化による影響に加えて、ステークホルダーからの影響も受けている。

第1に、地域住民からの影響である。四恩園では、第3期にデイホームさとみを開設した。さとみは、住宅街のすぐそばでの事業展開である。この事業展開は四恩園にとって初めての試みであり、地域住民がどのような反応をするかは気がかりなことであった。この気がかりに関わらず、実際には地域住民は四恩園をおおいに歓迎した(「さとみへの反応」)。この結果は、四恩園に地域へと展開することに対する自信を与えることになった。

第2に、利用者家族からの影響である。四恩園では、個別ケアに向けた取り組みとして、当時流行していたユニットケアの導入が模索された。しかしながら、ユニットケアの導入に際して、利用者家族の反応は、それほど好意的なものではなかった(「ユニットケアへの反応」)。ユニットケアのメリットが、利用者家族には伝えられた。しかし、利用者家族の反応は、安全で安心して暮らすことができればそれでよいという反応であった。

(2) 価値基準と価値基準のストック

第3期の四恩園では、「個別ケアへの関心」と「地域への強い関心」に関心が向けられるようになった。

第2期においては、「介護保険制度への対応」や「介護業務を回す」という方針にもとづいて、四恩園では効率化かつ標準化されたサービスを提供することができるようになった。その結果、第3期においては、サービスの質の向上に向けて、個々の利用者に応じたサービスの提供の取り組みが一層重視されるようになった(「個別ケアへの関心」)。

また、第2期に明確になった「地域への強い関心」が、小地域担当制によるサービス提供やさとみの開設などの、四恩園での取り組みの基

本的な方針となっていた。

(3) 活動と活動のストック

四恩園では、個別ケアへの関心と地域への強い関心という2つの関心にもとづき、取り組みが進められた。

まず個別ケアへの関心にもとづいて、「ユニットケア」、「三大ケア改善委員会」、「逆デイサービス」、「逆デイサービス委員会」、「利用者の意向汲み取り(通所介護)」の5つが取り組まれた。

四恩園では、サービスの質を高めるための個別ケアに向けた取り組みとして、「ユニットケア」が模索された。ユニットケアは、個別ケアを実践するための一方法であり、当時流行の方法であった。四恩園では、個別ケア推進委員会が設置され、住環境のあり方やサービス体制の見直しなどにより、ユニットケアが模索された。しかし、利用者家族の反応や、特養部の施設が従来型施設であったことにより、ユニットケアはうまく展開されなかった。

「ユニットケア」の模索と並行して、食事・排泄・入浴の三大ケアの改善によって利用者の生活を改善するために、「三大ケア改善委員会」が設置された。しかし、第3期の「三大ケア改善委員会」には特筆すべき目標が存在しなかった。このため、三大ケア改善委員会のサービスの質を高めることに対する影響は小さいものであった。

通所介護事業では、職員が利用者の希望を汲み取り、サービスを改善する動きが顕著になった(「利用者の意向汲み取り(通所介護)」)。利用者の希望する外出行事の実践や、行事・レクリエーションの改善に向けて、利用者と一緒に作りあげる試みが模索された。しかし、「(4) 資源と資源のストック」でも示されるように、第3期においては、職員や資金が不足がちであり、試みは十分に達成されなかった。

また、地域への強い関心に向けた取り組みとも重なるが、「逆デイサービス」も行われている。逆デイサービスとは、特別養護老人ホーム

の利用者が、特別養護老人ホームから出て地域にある施設に行く試みである。特別養護老人ホームの利用者は、通常、ホームの中でだけで生活を完結させる。他方、逆デイサービスが行われた場合、利用者は、特別養護老人ホームの外に出ていくことができる。

逆デイサービスは、「サービス検討委員会」における「市民オンブズマン」の提案がきっかけで始められた。四恩園では、「逆デイサービス委員会」が設置され、逆デイサービスが進められた。しかし、次の2つの理由から、あまりうまく展開されなかった。第1に、外出する際に受け入れる施設がデイホームさとのみであった。第2に、逆デイサービスを利用者に提案するときの理由づけが弱かった。

他方、地域への強い関心に対しては、「小地域担当制によるサービス提供」、「逆デイサービス」、「逆デイサービス委員会」の3つが取り組まれた。

四恩園では、2004年から「小地域担当制によるサービス提供」が進められた。小地域担当制によるサービス提供は、介護サービスを提供する地域を、いくつかの小さな地域に分割し、分割した小地域ごとにチームを編成し、そのチームごとにサービスを提供する試みである。その一環として、地域の空き家を利用し、サテライト型デイサービス（さとも）が開設され、そこを拠点としながら体制固めが目指された。

訪問介護事業では、サービス提供責任者を中心とするチーム体制が採用され、小地域ごとに訪問介護が提供されようとしていた。しかし、実際には、多くの調整が必要になったり、訪問介護員の不足から、利用者からの派遣要請が断られたりした。そのため、小地域担当制によるサービス提供はうまく展開されなかったのである。

「(4) 資源と資源のストック」で述べられるように、第3期においては、職員や資金が不足した。そのため、「小地域担当制によるサービス提供」がうまく展開されなかったり、「利

用者の意向汲み取り（通所介護）」が十分なされなかったりした。同様に、職員や資金の不足に対応するために、四恩園では、通所介護事業の開設以来続けてきた365日開所が停止に追い込まれた（「365日開所停止（通所介護）」）。

これらの新たな取り組み、および職員や資金の不足への対応の背後で、組織体制に大きな変化が生じていた。

まず、三瓶施設長があまり現場に関わることはできなくなった（「三瓶施設長の関与減少」）。上述のように、第2期までは、三瓶施設長は、現場に頻繁に出て方針を示したり、委員会を主導したりすることによって、職員を牽引してきた。しかし、彼は2004年以降、全国老人福祉施設協議会など四恩園以外の外仕事に頻繁に関わらなければならなくなった。このため、第2期までのように、現場に頻繁に関わって指示を出すことは不可能になった。

このような状況に対応するため、2007年、四恩園では、副施設長職が設置された（「副施設長職設置」）。副施設長職が設置されたことによって、三瓶施設長がいない場合には、副施設長が公式に彼の代役を担うことができるようになった。

三瓶施設長の関与減少をきっかけに、現場の職員にも変化が生じていた。権限が現場の職員に委譲され、各職員は責任を持つようになった（「現場への権限委譲」）。このような現場への権限委譲が行われ、第3期においては、現場の職員によってさまざまな取り組みが考案された。現場の職員主導で取り組まれたものとしては、「三大ケア改善委員会」と「利用者の意向汲み取り（通所介護）」がある。三大ケア改善委員会は、特養部の係長、主任、中堅職員がリーダーとなって生活の基礎となるケアの改善を試みる委員会であった。この委員会において、現場で提供されるケアのより詳細な検討が行われるようになった。

(4) 資源と資源のストック

四恩園では、第2期から引き続き、「離職率

の低下」傾向にあった。その結果、人材定着の改善がみられた。しかし「職員不足」であった。その理由は「採用減少」にあった。四恩園の採用人数は2000年をピークに減少し、総職員数は2003年をピークに減少していた。このため、「職員不足」は深刻であった。

このような職員不足は、「(3) 活動および活動のストック」で述べられたように、さまざまな問題を引き起こした。小地域担当制によるサービス提供、および通所介護事業での利用者の意向汲み取りによるサービス提供は、従来よりも多くの職員を必要とした。しかし、職員不足は解消されなかった。

さらに、「(1) 制度および制度のストック」で述べられたように、介護報酬のマイナス改定は、資金繰りの悪化を引き起こした(「資金不足」)。上述の職員不足および資金不足のために、土日の通所介護事業の開所は不可能になった。

四恩園における職員不足は、小地域担当制のサービス提供のためにより多くの職員が必要となったことがその一因であった。このように第3期に新たに始められようとした取り組みと、四恩園が持っている資源とは、必ずしも一致していなかった。この点は、設備についてもみられた。四恩園では、ユニットケアの模索が行われた。ユニットケアを行うには、ユニット型の施設が必要であった。しかし、四恩園が持っていた特養部の施設は、ユニットケアが流行する以前に建設された「従来型施設」であった。ユニットケアの模索の際にも、この点は障害となった。

他方、四恩園では、地域への強い関心にもとづく小地域担当制のサービス提供の一環として、地域密着型デイサービスである「さとみ」が開設された。「さとみ」は、地域に密着した施設として、地域貢献を進めるための拠点であった。

(5) 問題

第3期においては、第2期に解決されなかつ

た2つの問題が繰り返された。2つの問題は、「介護報酬のマイナス改定(2003年)」「制度に関する問題：第2期」と「地域への強い関心」「価値基準に関する問題：第2期」である(図9)。

さらに、第3期においては、新たに6つの問題が認識・定義されている。6つの問題とは、「介護報酬のマイナス改定(2006年)」「制度に関する問題：第3期」,「個別ケアへの関心」「価値基準に関する問題：第3期」,「三瓶施設長の関与減少」【活動に関する問題：第3期】,「採用減少」【資源に関する問題：第3期】,「職員不足」【資源に関する問題：第3期】,「資金不足」【資源に関する問題：第3期】である。

介護保険制度においては、介護報酬の改定は3年ごとに行われる。第3期に関わるものとしては、2度の介護報酬の改定があった。いずれの改定もマイナス改定であった(「介護報酬のマイナス改定(2003年)」「制度に関する問題：第2期」,「介護報酬のマイナス改定(2006年)」「制度に関する問題：第3期」)。2度の介護報酬のマイナス改定は、四恩園においては、「資金不足」【資源に関する問題：第3期】と「採用減少」【資源に関する問題：第3期】という2つの問題の認識・定義につながった。

「離職率の低下」【資源に関する解：第2期】は「採用減少」に追いつかず、「職員不足」【資源に関する問題：第3期】が認識・定義されたのである。

「職員不足」【資源に関する問題：第3期】は、「採用減少」が「離職率の低下」よりも上回ったことだけが理由ではなかった。四恩園では、第3期から個別ケアに関心が向けられ始めた(「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】)。上述のように、「個別ケアへの関心」や「地域への関心」【価値基準に関する問題：第2期】にもとづき、試みられた取り組みは、一層多くの職員や資金を必要とするものであった。このため「職員不足」【資源に関する

る問題：第3期】が顕著となった。

「職員不足」に関して述べたように、四恩園では、「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】が認識・定義された。「個別ケアへの関心」は、第2期における「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】や「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】のために行われた「理念・基本5項目」【活動に関する解：第1期】や「サービスの再構築」【活動に関する解：第2期】などのサービスの質を向上させようとする試みの結果、新たな目標として設定されたものである。

四恩園の組織体制においては、偶発的に大きな変化が生じた。三瓶施設長が認知症介護実践者研修や老人福祉施設協議会での仕事に関わるようになった。このため、彼は、第2期までのように四恩園の現場へ積極的に関われなくなった（「三瓶施設長の関与減少」【活動に関する問題：第3期】）。

（6） 解

第3期の四恩園では、主に「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】と「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】にもとづいて、試行錯誤が行われた。

第1に、「地域への強い関心」にもとづいて、「小地域担当制によるサービス提供」【活動に関する解：第3期】とデイホーム「さとみ」【資源に関する解：第3期】の開設などが試みられた。「小地域担当制によるサービス提供」は、小学校区を一単位として地域を分割し、それに合わせて訪問介護事業の職員を配置して、職員を各地域に特化させてサービス提供を試みるものであった。「さとみ」は、四恩園と地域との距離を近づけるために開設された。「さとみ」の開設は、四恩園にとって初めての地域展開であった。この「さとみへの反応」【制度に関する解：第3期】は、非常によいものであった（図9）。

第2に、「個別ケアへの関心」にもとづい

て、「ユニットケア」【活動に関する解：第3期】や「逆デイサービス」【活動に関する解：第3期】などが試みられた。上述のように、「ユニットケア」は、特別養護老人ホームの利用者を複数のユニットに分けて介護を行う方法であり、従来の介護の方法と比べて、職員を増やすことが必要であった。さらに、複数のユニットで分けられるような浴室、トイレ、共有スペース等の配置がなされている施設が必要であった。四恩園の「特養部」【資源に関する解：第1期】は、そのような機能を備えたユニット型と呼ばれる施設ではなく、従来型と呼ばれる施設であった（「従来型施設」【資源に関する解：第3期】）。その上、利用者家族による「ユニットケアへの反応」【制度に関する解：第3期】は良いものではなかった。利用者家族は、利用者が安全・安心に生活できることを第一に考えており、ユニットケアである必要性を感じていなかった。

「逆デイサービス」は、「特養部」の利用者を外出させ、特養部外の地域の施設を利用してもらうという試みである。「逆デイサービス」には、「個別ケアへの関心」に関わる側面に加えて、「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】に関わる側面もあった。上述のように、この「逆デイサービス」は、第2期に設置された「サービス検討委員会」【活動に関する解：第2期】の「市民オンブズマン」【活動に関する解：第2期】によって提案されたものであった。四恩園では、「逆デイサービス委員会」【活動に関する解：第3期】が設置され、「逆デイサービス」に向けて取り組みが行われた。

「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】と「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】にもとづく取り組みが進められる一方で、四恩園では、上述のように、運営面において「三瓶施設長の関与減少」【活動に関する問題：第3期】という問題が生じていた。

「三瓶施設長の関与減少」に対応するために、「現場への権限委譲」【活動に関する解：第3期】が進められた。「副施設長職設置」【活動に関する解：第3期】、「理念・実践5項目」【活動に関する解：第1期】の提示、「実践項目追加」【活動に関する解：第2期】、さらに「離職率の低下」【資源に関する解：第2期】の結果として職員が成長したことが、「現場への権限委譲」の実現に大きく貢献した。「現場への権限委譲」が進められる過程において、通所介護事業に関して、利用者の意向を汲み取ったイベントが実施されるようになった（「利用者の意向汲み取り（通所介護）」【活動に関する解：第3期】）。

「現場への権限委譲」は、「三大ケア改善委員会」【活動に関する解：第3期】を設置することを促進した。「三大ケア改善委員会」は、「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】に向けて、現場の職員主導で進められた取り組みであった。

介護報酬のマイナス改定（「介護報酬のマイナス改定（2003年）（2006年）」【制度に関する問題：第2期・第3期】）を一因とする「資金不足」【資源に関する問題：第3期】や「職員不足」【資源に関する問題：第3期】の状況に対応するため、四恩園では、次のような活動の縮小が不可避であった。具体的には、「365日開所停止（通所介護）」【活動に関する解：第3期】が行われ、「小地域担当制によるサービス提供」の停止【活動に関する解：第3期】がみられた。

（7）問題と解に注目した4要素（制度、価値基準、活動、資源）の結び付きと組織成果

第3期では、「三瓶施設長の関与減少」【活動に関する問題：第3期】のみが十分に解決された。

「三瓶施設長の関与減少」は、「副施設長職設置」【活動に関する解：第2期】、「理念・実践5項目」【活動に関する解：第1期】、「実践

項目追加」【活動に関する解：第2期】および「離職率の低下」【資源に関する解：第2期】により、①職員が成長し、②現場の職員が自ら意思決定を行える体制ができあがった結果、十分に解決されたのである。「三瓶施設長の関与減少」【活動に関する問題：第3期】にともない、「三大ケア改善委員会」【活動に関する解：第3期】が設置されること等により、「現場への権限委譲」【活動に関する解：第3期】が進展した。

他方、「三瓶施設長の関与減少」以外の6つの問題、すなわち「介護報酬のマイナス改定（2003年）（2006年）」【制度に関する問題：第2期・第3期】、「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】、「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】、「採用減少」【資源に関する問題：第3期】、「資金不足」【資源に関する問題問題：第3期】、および「職員不足」【資源に関する問題：第3期】は、いずれも十分に解決されず、次期に繰り越された。

第1に、「介護報酬のマイナス改定（2003年）（2006年）」【制度に関する問題：第2期・第3期】は、「資金不足」、「採用減少」、「職員不足」の資源に関する3つの問題に結び付いた。これらの資源に関する問題は、「365日開所停止（通所介護）」【活動に関する解：第3期】や「小地域担当制によるサービス提供の停止」【活動に関する解：第3期】によって、解決が図られようとした。しかし、これらの活動に関する解は、十分な解決に結び付けられなかった。

「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】は、「小地域担当制によるサービス提供」【活動に関する解：第3期】と「さとりみ」【資源に関する解：第3期】の開設と「逆デイサービス」【活動に関する解：第3期】の実施によって、解決が図られようとした。しかし、「介護報酬のマイナス改定（2003年）（2006年）」で示されたように、「小地域担当制による

サービス提供の停止」が生じるなど、「地域への強い関心」に関わる十分な活動や資源を維持できなかった。しかし、地域住民による「さとみへの反応」【制度に関する解：第3期】は非常によいものであった。このため、「さとみ」の開設は、第4期の四恩園に向けて、先手を打つ形となった。

「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】は、「ユニットケア」【活動に関する解：第3期】の導入や「三大ケア改善委員会」【活動に関する解：第3期】の設置や「逆デイサービス」の実施によって、解決が図られた。しかし、上述のように、「ユニットケア」を行うためには、四恩園の保持する資源は十分ではなかった。たとえば、設備は「従来型施設」【資源に関する解：第3期】であり、「介護報酬のマイナス改定（2003年）（2006年）」で示されたように、「資金不足」かつ「職員不足」であった。このため、「ユニットケア」の展開は不十分なものになった。さらに、利用者家族による「ユニットケアへの反応」【制度に関する解：第3期】は、必ずしもよいものではなかった。このように「ユニットケア」を用いた「個別ケアへの関心」は、十分に達成されなかった。また「個別ケアへの関心」に対応するために設置された「三大ケア改善委員会」【活動に関する解：第3期】では、明確な目標が示されず、十分な活動に至っていなかった。

以上のように、第3期においては、「三瓶施設長の関与減少」【活動に関する問題：第3期】以外に関して、4つの要素の結び付きが不十分であったため、低い組織成果しか達成されなかった。このうち、財務的成果に関しては、介護報酬のマイナス改定や不十分な職員確保のため、収入が減少し、利益率は大きく低下した。非財務的成果に関しても、行おうとした活動に対して職員確保が不十分であったために、十分なサービス提供が不可能となり、サービスの質は低下した。たとえば、通所介護の365日開所が停止された。地域貢献や高齢者の尊厳維

持などの社会的成果に関しては、積極的な活動にもかかわらず、不十分な職員確保のために、わずかな上昇にとどまった。

4. 第4期（2009年～：介護報酬のプラス改定期）

（1）制度と制度のストック

第4期において、四恩園にとって好ましい次の2つの法制度の変化が生じた。

第1に、2009年と2012年に「介護報酬のプラス改定」が行われたことである。第2に、2009年に厚生労働省によって「介護職員処遇改善交付金」が導入されたことである。介護職員処遇改善交付金は、第3期の高齢者介護業界全体における厳しい人材確保状況を考慮したものであった。これら2つの法制度の変化は、「（4）資源と資源のストック」でも述べられるように、資金と職員の確保に貢献した。

さらに、地域住民による「さとみへの反応」をきっかけとして、ますます地域に向けた取り組みが進められた。四恩園では、地域交流ホームふれて、およびデイホームかたるが開設された。この開設により、地域において問題となっていた廃業したスーパー銭湯を買い取り、地域住民の不安が取り除かれた（「廃業した銭湯への反応」）。その結果、開設されたふれては、地域住民とのつながりをより堅固なものにした。廃業した銭湯に対する四恩園の対応への地域住民の反応はよいものであった。このことは、後に、四恩園が廃校になった小学校の利活用プロジェクトに取り組むことにつながった。

（2）価値基準と価値基準のストック

四恩園では、第4期においても、第3期に引き続き、「地域への強い関心」および「個別ケアへの関心」にもとづいて組織運営が行われた。

「地域への強い関心」にもとづいて、2010年にふれてが開設された。この開設に際しては、地域の安全の脅威となっていたスーパー銭湯が買い取られた。このようなスーパー銭湯を

みつけることができた理由としては、三瓶施設長が「地域への強い関心」にもとづいて、地域の問題に注目していたことがあげられる。

「個別ケアへの関心」にもとづく取り組みも一層進められた。第3期に生じていた資金不足と職員の不足の問題が、介護報酬のプラス改定などによって解決されたこと、および現場への権限委譲が進められたことによって、現場職員の発案により利用者を満足させようとする多数の取り組みが行われた。

また「個別ケアへの関心」にもとづいて設置された三大ケア改善委員会では、三大ケアの改善について一層の関心を向けるために、その改善目標が設定されるようになった（「三大ケア改善への関心」）。

（3）活動と活動のストック

四恩園では、第4期において、個別ケアへの関心および三大ケア改善への関心にもとづいて、さまざまな新たな取り組みが行われた。

個別ケアへの関心にもとづく取り組みについては、第3期の終りに生じた「利用者の意向汲み取り（通所介護）」によるサービス提供や、訪問看護事業における「スキノツアー」や「着物イベント」などが、この第4期に新たに始められた。

個別ケアに関するこれらの取り組みのためには、資金・職員不足の問題の解決と「現場への権限委譲」が不可欠であった。たとえば、通所介護事業では、第3期に「現場への権限委譲」をきっかけに、「利用者の意向の汲み取り（通所介護）」によるサービス提供が進められた。しかし、資金不足と職員不足によって、その達成は不十分なものとなっていた。第4期においては、かたるがオープンしたことにより、3つの事業所において通所介護サービスが提供されるようになった。これにともない、四恩園の通所介護事業では、より個別に対応できる体制が可能になった。また、この3つの事業所を合わせれば、365日開所していることになった。第3期に停止されていた365日開所が、再度行われ

ることになったのである。

職員不足の問題に対処するために、四恩園では「組織構造の再編」および「職員のメンタルケア」の取り組みが行われることによって、職員育成の体制が整備され、職員の待遇が改善された。四恩園では、2011年に職員の大量昇進が行われ、組織構造の再編が試みられた。組織構造の再編は、成長した職員の評価を可能にするとともに、次の事業に向けての人材確保・育成のための取り組みの一環であった。

三大ケア改善への関心にもとづく取り組みについては、「おむつゼロ運動」や「J-zero運動」などが、この第4期に新たに始められた。

「おむつゼロ運動」は、2009年から、利用者の日中のおむつの使用をゼロにすることに向け取り組まれた。おむつゼロ運動は、「三大ケア改善委員会」を中心に進められた。おむつゼロ運動を成功させるには、チーム全員が団結して取り組む必要があった。四恩園では、中堅職員を「介護リーダー」に据えることによって、彼らに責任感をもたせるとともに、チーム内の協調性の上昇につなげた。四恩園では、2011年6月1日に日中のおむつをゼロにすることに成功した。

三大ケア改善委員会は、おむつゼロ運動以外にも、「J-zero運動」を進められた。J-zero運動は、利用者の床ずれをゼロにしようとする取り組みである。2010年からはじょくそうゼロ委員会が設置され、J-zero運動が展開された。

さらに、四恩園では、地域への強い関心にもとづき、地域密着型のデイサービスの提供や、ふれての建設によって、地域との関わりが深められてきた。現在、その経験が活かされ、「廃校小学校利活用プロジェクト」が展開されている。

（4）資源と資源のストック

第4期においては、介護従事者処遇改善交付金の制度が導入されたこと、および組織構造の再編や職員のメンタルヘルスへの取り組みなど人材不足の解決に向けて積極的な取り組みが行

われた。これらのことにより、離職率が一層低下した(「離職率の一層の低下」)。この第4期の離職率は最低であり、5%前後まで低下した。正職員の離職率はさらに低下した。その結果、職員不足は解消された。

「離職率の一層の低下」や介護報酬のプラス改定によって、資金繰りが改善され、第3期にみられた資金不足も解消された。

第3期から、積極的な地域展開が試みられるようになった。この積極的な地域展開の試みは、第4期においても継続された。四恩園では、2011年に地域交流ホーム「ふれて」とデイホーム「かたる」が開設された。

(5) 問題

第4期においては、第3期において解決されなかった6つの問題が繰り越された。繰り越された6つの問題は、「介護報酬のマイナス改定(2003年)(2006年)」「制度に関する問題：第2期・第3期」,「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】,「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】,「採用減少」【資源に関する問題：第3期】,「資金不足」【資源に関する問題：第3期】,および「職員不足」【資源に関する問題：第3期】である。

第4期においては、新たに「三大ケア改善への関心」【価値基準に関する問題：第4期】が認識・定義された。

「三大ケア改善への関心」【価値基準に関する問題：第4期】は、「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】の試行錯誤の中で明確になり、認識・定義された問題である。第3期に認識・定義された「個別ケアへの関心」は、「ユニットケア」【活動に関する解：第3期】を用いて解決が図られた。しかし、制度に関する解(「ユニットケアへの反応」)や資源に関する問題または解(「職員不足」,「従来型施設」,「資金不足」)によって、十分に解決されなかった。そこで、「個別ケアへの関心」に向けた取り組みであった「三大ケア改善委員会」

【活動に関する解：第3期】を活用して、まず三大ケアを改善することが重視されるようになった(「三大ケア改善への関心」)。

(6) 解

第4期においては、主に法制度の変化と3つの価値基準にもとづいて、解が生成・特定化された。

第1に、法制度の変化について述べる。第4期においては、介護報酬が久々のプラス改定であった(「介護報酬のプラス改定」【制度に関する解：第4期】)。このため、四恩園でも、資金状況が回復し、十分な資金が確保された。さらに、「介護職員処遇改善交付金」【制度に関する解：第4期】が助成された。これらの資金を活用して、職員の大量昇進をとまなう「組織構造の再編」【活動に関する解：第4期】や、「職員のメンタルケア」【活動に関する解：第4期】の取り組みが可能になった。

第2に、「三大ケア改善への関心」【価値基準に関する問題：第4期】について述べる。「(5) 問題」で述べたように、第4期では、「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】のために、「三大ケア改善への関心」が重視された。「三大ケア改善委員会」【活動に関する解：第3期】を中心に、「おもつゼロ運動」【活動に関する解：第4期】や「J-zero運動」【活動に関する解：第4期】が展開された。これらの取り組みを行う際には、職員の積極的な活動が不可欠であった。具体的には、成長した中堅職員を「介護リーダー」【活動に関する解：第4期】に据えることによって、職員の育成が促進され、「おもつゼロ運動」などの取り組みは、2011年には、成功裏に行われた。

第3に、「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】について述べる。「個別ケアへの関心」にもとづく取り組みも積極的に行われた。たとえば、第3期の終わりには、「利用者の意向汲み取り(通所介護)」【活動に関する解：第3期】によって外出イベントの増加や

イベントの改善が生じた。第4期には、「スキノツアー」【活動に関する解：第4期】や「着物イベント」【活動に関する解：第4期】が、訪問看護事業において催された。これらの取り組みは、第3期の「現場への権限委譲」【活動に関する解：第3期】の結果として生成したものである。

第4に、「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】について述べる。第4期においては、「ふれて」【資源に関する解：第4期】と「かたる」【資源に関する解：第4期】が開設された。これら2施設を開設できた理由としては、①「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】、②地域住民による「廃業した銭湯への反応」【制度に関する解：第4期】という好機、③第3期の地域住民による良好な「さとみへの反応」【制度に関する解：第3期】の3つがあげられる。四恩園では、「地域への強い関心」にもとづき、地域の状況を日頃から深く観察していた。その経緯で、地域住民が廃業した銭湯に困惑していることが明確になったのである（「廃業した銭湯への反応」）。したがって、「地域への強い関心」がなければ、「廃業した銭湯への反応」に関心が向けられなかったであろう。

さらに、「ふれて」は、介護保険制度を利用せずに運営されているため、試行錯誤による取り組みであった。「ふれて」において培われた運営方法は、「廃校小学校利活用プロジェクト」【活動に関する解：第4期】の企画案のなかでも採用された。四恩園では「廃校小学校利活用プロジェクト」を用いて、非常に大きな「ハコ」による地域交流活動が、展開されようとしている。

（7）問題と解に注目した4要素（制度、価値基準、活動、資源）の結び付きと組織成果

第3期には多くの問題が解決されずに第4期に繰り越された。この第4期においては、第3期から繰り越された問題、および第4期に新た

に認識・定義された問題のすべてが解決された。

解決された問題は次の7つである。7つの問題は、「介護報酬のマイナス改定（2003年）（2006年）」【制度に関する問題：第2期・第3期】、「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】、「個別ケアへの関心」【制度に関する問題：第3期】、「三大ケア改善への関心」【価値基準に関する問題：第4期】、「採用減少」【資源に関する問題：第3期】、「資金不足」【資源に関する問題：第3期】、「職員不足」【資源に関する問題：第3期】である。

「介護報酬のマイナス改定（2003年）（2006年）」【制度に関する問題：第2期・第3期】と、それに付随して生じた「資金不足」【資源に関する問題：第3期】は、いずれも第3期に行われた「365日開所停止（通所介護）」【活動に関する解：第3期】や「小地域担当制によるサービス提供の停止」【活動に関する解：第3期】による費用削減と、「介護報酬のプラス改定」【制度に関する解：第4期】による収入増加によって解決された。

「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】は、「ふれて」【資源に関する解：第4期】と「かたる」【資源に関する解：第4期】の開設、「廃校小学校利活用プロジェクト」【活動に関する解：第4期】の展開により解決された。「ふれて」と「かたる」の開設は、良好な「さとみへの反応」【制度に関する解：第3期】と「廃業した銭湯への反応」【制度に関する解：第4期】という好機を利用して実現された。（6）解で述べたように、「地域への強い関心」は「廃業した銭湯への反応」の生成・特定化に貢献した。「ふれて」と「かたる」の開設は、「廃業した銭湯への反応」への対応に貢献しただけでなく、その運営方法は、後に「廃校小学校利活用プロジェクト」【活動に関する解：第4期】の運営方法の策定の際に活用されている。「廃校小学校の利活用プロジェクト」は、より大きな「ハコ」での地域交

流活動を目指して展開されている。

「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】は、「ユニットケア」【活動に関する解：第3期】では十分に解決されなかった。この「個別ケアへの関心」は、第4期の「三大ケア改善委員会」【活動に関する解：第3期】において「三大ケア改善への関心」【価値基準に関する問題：第4期】という具体化された方針が示されることによって、解決の糸口が探られた。

「三大ケア改善への関心」は、「三大ケア改善委員会」を中心に、「おむつゼロ運動」【活動に関する解：第4期】や「J-zero 運動」【活動に関する解：第4期】が取り組まれたことによって、十分解決された。これらの取り組みに際しては、職員の積極的な関与と連携が不可欠であった。四恩園では、「現場への権限委譲」【活動に関する解：第3期】が進んでおり、中堅職員を「介護リーダー」【活動に関する解：第4期】に据え、「おむつゼロ運動」などが取り組まれた。その結果、日中のおむつゼロが達成された。

「個別ケアへの関心」は、「ユニットケア」とは異なる解によって十分解決された。すなわち、第3期の「現場への権限委譲」にもとづいて、第3期末の「利用者の意向汲み取り（通所介護）」【活動に関する解：第3期】や訪問看護事業における「ススキノツアー」【活動に関する解：第4期】、「着物イベント」【活動に関する解：第4期】などが実施されたのである。

「採用減少」【資源に関する問題：第3期】と「職員不足」【資源に関する問題：第3期】は、「介護報酬のプラス改定」【制度に関する解：第4期】が行われたことや、「介護職員処遇改善交付金」【制度に関する解：第4期】が助成されたことによって、職員確保のための資金が獲得され、解決が容易になった。四恩園では、職員の大量昇進をとまなう「組織構造の再編」【活動に関する解：第4期】が行われ、職員のモチベーションが高まるとともに、中堅

職員を「介護リーダー」【活動に関する解：第4期】に据えることで、職員の教育体制が整えられた。昇進や教育体制の整備は、「現場への権限委譲」【活動に関する解：第3期】を促した職員の成長によって初めて可能になった。さらに、第4期においては、「職員のメンタルケア」【活動に関する解：第4期】に向けた取り組みが活発化した。その結果、「職員不足」【資源に関する問題：第3期】は十分解決され、「離職率の一層の低下」【資源に関する解：第4期】も可能になった。

上述のように、第4期においては、第3期から繰り越された問題、および第4期に新たに認識・定義された問題のすべてに関して、4つの要素が十分に結び付けられることによって、高い組織成果が達成された。このうち、財務的成果に関しては、介護報酬のプラス改定や離職率の一層の低下の結果、費用に合った収入を得られるようになった。非財務的成果に関しては、おむつゼロ運動の実施などにより、サービスの質が上昇した。社会的成果に関しては、地域交流ホームふれての開設などにより、地域に対する貢献は大きくなった。

VI. 仮説的命題の析出

四恩園の事例分析の結果から、以下の9つの命題が析出された。これら9つの命題は、一事例の分析結果にもとづくものである。今後、さらなる事例分析によって検証されるべき暫定的なものである。

1. なぜ高い組織成果は達成されたのか

命題1 制度、価値基準、活動、資源の相互の結び付きが、組織成果を規定する

① 第2期および第4期においては、制度、価値基準、活動、資源が、相互に十分に結び付いており、高い組織成果が達成された。

第2期においては、「介護保険制度」【制度に関する問題：第2期】、「社会福祉事業法の改

定」【制度に関する問題：第2期】、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】、「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】、「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】の6つの問題が、「サービスの再構築」【活動に関する解：第2期】、「サービス検討委員会」【活動に関する解：第2期】、「離職率の低下」【資源に関する解：第2期】等と結び付けられたことによって、解決された。すなわち、制度、価値基準、活動、資源が相互に十分に結び付いた結果、業務の効率性の上昇等含む財務的成果、非財務的成果、社会的成果のすべてが高かった。

第4期においては、「介護報酬のマイナス改定（2003年）（2006年）」【制度に関する問題：第2期・第3期】、「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】、「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】、「三大ケア改善への関心」【価値基準に関する問題：第4期】、「採用減少」【資源に関する問題：第3期】、「資金不足」【資源に関する問題：第3期】、「職員不足」【資源に関する問題：第3期】の7つの問題が、「さとみへの反応」【制度に関する解：第3期】、「廃業した銭湯への反応」【制度に関する解：第4期】、「現場への権限委譲」【活動に関する解：第3期】、「おむつゼロ運動」【活動に関する解：第4期】、「離職率の一層の低下」【資源に関する解：第4期】等と結び付けられたことによって、解決された。すなわち、制度、価値基準、活動、資源が相互に十分に結び付いた結果、効率性の上昇や日中おむつゼロの達成を含む財務的成果、非財務的成果、社会的成果のすべてが高かった。

② 第1期および第3期においては、制度、価値基準、活動、資源は、相互に十分に結び付いておらず、低い組織成果しか達成されなかった。

第1期においては、「在宅サービスへの強い関心」【価値基準に関する問題：第1期】のみ

が、「訪問介護事業」【資源に関する解：第1期】等と結び付けられることによって解決されたものの、4つの問題が解決されずに次期に繰り越された。すなわち、制度、価値基準、活動、資源が相互に十分に結び付かなかった結果、認知症高齢者への対応能力の不足などを含む財務的成果、非財務的成果、社会的成果のすべてが低かった。

第3期においては、「三瓶施設長の関与減少」【活動に関する問題：第3期】の問題のみが、「現場への権限委譲」【活動に関する解：第3期】等と結び付けられることによって解決されたものの、6つの問題が解決されずに次期に繰り越された。すなわち、制度、価値基準、活動、資源が相互に十分に結び付かなかった結果、通所介護の365日開所が停止されるなど、財務的成果と非財務的成果は、いずれも低かった⁵³⁾。

命題2 法制度が変化した場合、価値基準、活動、資源は変化する

① 法制度の変化による影響が深刻であると認知された場合、組織は法制度の変化に積極的に対応する。

四恩園では、三瓶施設長を中心に、「介護保険制度」【制度に関する問題：第2期】の導入に対して危機感を抱いていた。介護保険制度の導入によって、組織の存続が困難になると予想されたからである。このため、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】に関する関心は、四恩園の開設以前から高かった。第1期と第2期においても、「介護保険制度への対応」は重視された。

他方、「介護報酬のプラス改定」【制度に関する解：第4期】は、四恩園の運営に深刻な影響

53) 第3期の社会的成果については、デイホームさとみの開設など地域貢献に向けて一定の成果があげられている一方で、小地域担当制のサービス提供の停止などうまくいかなかった取り組みも多く、第4期と比べて社会的成果の達成の度合は低い。

を与えると考えられなかった。したがって、その変化に特段、積極的に対応するということではなかった。むしろ、「介護報酬のプラス改定」は、資金不足や職員不足の解消につながり、四恩園の運営に良い影響を与えた。

② 法制度は、採用される活動を特定する。

法制度の変化は、四恩園でいかなる活動が採用されるかに影響を与えた。「社会福祉事業法の改定」【制度に関する問題：第2期】によって、四恩園では苦情処理に関わる取り組みを行う必要が生じた。その結果、「苦情処理委員会」【活動に関する解：第2期】が設置された。「介護保険制度改正」【制度に関する解：第3期】は、高齢者介護事業におけるユニットケアの取り組みを促進するものであった。その結果、四恩園でも「ユニットケア」【活動に関する解：第3期】に向けた取り組みが開始された。

③ 法制度は、獲得される資源を特定する。

法制度は、四恩園での資源、特に資金の確保に絶えず影響を及ぼした。「措置制度」【制度に関する解：第1期】は、資金の十分な確保を可能にした。この資金を使って「積極的職員採用」【資源に関する解：第4期】が行われた。「介護報酬のマイナス改定（2003）（2006）」【制度に関する解：第2期・第3期】は、「資金不足」【資源に関する問題：第3期】を惹起した。この「資金不足」は「職員不足」【資源に関する問題：第3期】を惹起した。これらの「資金不足」と「職員不足」は、「介護報酬のプラス改定」【制度に関する解：第4期】によって解消された。以上のように、法制度は、獲得される資源を特定した。

命題3 ステークホルダーの反応や変化は、価値基準、活動、資源、およびこれらの結び付きに影響を及ぼす

① ステークホルダーの組織への好意的な反応は、価値基準、活動、資源の従来からの結び付きを強化する。

四恩園では、ステークホルダーからの反応や

変化が、組織の各要素に影響を及ぼした。ステークホルダーからの主な反応や変化は、「北広島市の要請」【制度に関する解：第1期】、「さとみへの反応」【制度に関する解：第3期】、「ユニットケアへの反応」【制度に関する解：第3期】の3つであった。このうち、四恩園への好意的な反応は、「北広島市の要請」と「さとみへの反応」の2つであり、非好意的な反応は「ユニットケアへの反応」であった。

第1期の四恩園にとって主要なステークホルダーの1つであった北広島市からの、高齢者介護事業の開設の要請（「北広島市の要請」）は、「在宅サービスへの強い関心」という価値基準と関連しながら、「通所介護事業」や「訪問介護事業」の開設を促進した。

第3期においては、デイホーム「さとみ」開設後の主要なステークホルダーの1つであった地域住民からの、「さとみ」に対する好意的な反応（「さとみへの反応」）は、第4期における「ふれて」と「かたる」の開設、さらには「廃校小学校利活用プロジェクト」につながった。

以上のように、主要なステークホルダーによる好意的な反応は、四恩園での従来からの取り組みを一層促進した。

② ステークホルダーの組織の現状に対する非好意的な反応は、価値基準、活動、資源の従来からの結び付きを抑制する。

命題3の①に示されたように、ステークホルダーの好意的な反応は、各要素の従来からの結び付きを強化した。他方、ステークホルダーの非好意的な反応は、各要素の従来からの結び付きを抑制した。

第3期において、個別ケアへの関心にもとづいて、ユニットケアの取り組みが進められていた。しかし、利用者家族による「ユニットケアへの反応」は、冷ややかなものであった。その結果、四恩園ではユニットケアに向けた動きは中止されることになった。

命題4 組織の価値基準は、活動、資源およびこれらの結び付きに影響を及ぼす

- ① 組織の価値基準にもとづいて、活動は採用される。

四恩園における多くの問題は、価値基準にもとづいて認識・定義された。これら価値基準にもとづいて認識・定義された問題は、組織の方向性を規定した。そして、この組織の方向性にもとづいて、活動は採用されたのである。

四恩園では、第4期において主として「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】と「三大ケア改善への関心」【価値基準に関する問題：第4期】にもとづいて、「おむつゼロ運動」【活動に関する解：第4期】や「スキノツアー」【活動に関する解：第4期】などが行われた。その際、中堅職員を「介護リーダー」【活動に関する解：第4期】据えるなどの組織変革が進められた。

- ② 組織の価値基準にもとづいて、資源は獲得される。

四恩園では、組織の方向性にもとづいて活動が採用された。同時に、組織の方向性にもとづいて、資源は獲得された。

第1期の四恩園では、「在宅サービスへの強い関心」【価値基準に関する問題：第1期】にもとづいて、「通所介護事業」【資源に関する解：第1期】のためのデイサービスセンターや「訪問介護事業」【資源に関する解：第1期】のための訪問介護ステーションがそれぞれ設けられた。

命題5 活動は、制度、価値基準、資源、およびこれらの結び付きに影響を及ぼす

- ① 活動は、ステークホルダーの反応や変化を引き起こす。

上述のように、ステークホルダーの反応や変化は、価値基準、活動、資源、およびこれらの結び付きに影響を及ぼした。他方、ステークホルダーの反応や変化は、活動によって引き起こされた。

「ユニットケアへの反応」【制度に関する解：第3期】というステークホルダーの非好意的反応は、「ユニットケア」【活動に関する解：

第3期】を進めたことによって引き起こされたものであった。同様に、「さとみへの反応」【制度に関する解：第3期】というステークホルダーの好意的反応は、「さとみ」【資源に関する解：第3期】が開設・運営されたことによって引き起こされたものであった。「北広島市の要請」【制度に関する解：第1期】というステークホルダーの好意的反応も、それ以前に北海長正会が北広島市内で障害者介護事業を行ってきたことが一因であった。以上のように、活動によって、ステークホルダーの反応や変化は引き起こされた。

- ② 活動が不十分な場合、価値基準の達成は不十分になる。

活動は価値基準を達成するために不可欠なものである。この活動が不十分な場合、価値基準の達成は不十分になる。第1期の四恩園では、主な関心が「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】ことに向けられていた。しかし、介護業務、とりわけ認知症高齢者への対応方法は不明確であった（「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】）。このため、第1期の四恩園では「介護業務を回す」ことは不十分にしか達成されなかった。

- ③ 活動が不十分な場合、資源は劣化する。

本事例分析の結果、活動が不十分な場合、資源が劣化することが明らかになった。たとえば、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】は、「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】の認識・定義につながった。このように、活動が不十分な場合、人的資源を含む組織の資源は劣化する。

命題6 資源は、価値基準、活動、およびこれらの結び付きに影響を及ぼす

- ① 資源が不十分な場合、価値基準の達成は不十分になる。

資源が不十分な場合、価値基準の達成は不十分なものになった。例えば、「資金不足」【資源に関する問題：第3期】と「職員不足」【資源に関する問題：第3期】のために、「地域への

強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】や「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】という価値基準は、不十分にしか達成されなかった。

② 資源が不十分な場合、活動は劣化する。

本事例分析の結果、資源が不十分な場合、活動は劣化することが明らかになった。たとえば、上述のように、「資金不足」【資源に関する問題：第3期】や「職員不足」【資源に関する問題：第3期】のために、「365日開所停止（通所介護）」【活動に関する解：第3期】や「小地域担当制によるサービス提供」【活動に関する解：第3期】の停止が、惹起された。このように資源が不十分な場合、活動が中止されたり、縮小されたりするなど、活動は劣化する。

2. どのようにして高い組織成果は達成されたのか

命題7 制度、価値基準、活動、資源の有効な結び付けには、トップダウン型とボトムアップ型の2つの方法がある

① 第1期および第2期においては、トップダウン型の結び付けが行われた。このうち、第2期のトップダウン型の結び付けは有効であった。

第1期と第2期においては、主に三瓶施設長が中心となって、各要素を変化させ、これら各要素を結び付けた。たとえば、「理念・実践5項目」【活動に関する解：第1期】の提示と「『入居者・利用者』→『お客様』」【活動に関する解：第1期】という呼び方の変更は、彼が中心となって押し進めたものであった（「三瓶施設長の積極的関与」【活動に関する解：第1期】）。「サービス・マニュアル検討委員会」【活動に関する解：第2期】と「サービス検討委員会」【活動に関する解：第2期】の設置も同様である。これらの活動の開始や変化は、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】や「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】の解決につながり、抽象的な「介護業務を回

す」【価値基準に関する問題：第1期】の解決にもつながった。

② 第3期および第4期においては、ボトムアップ型の結び付けが行われた。このうち、第4期のボトムアップ型の結び付けは有効であった。

第4期においては、権限委譲されたミドルマネジャーと現場の職員が中心となって（「現場への権限委譲」【活動に関する解：第3期】）、各要素を変化させ、これらを結び付けた。たとえば、「おむつゼロ運動」【活動に関する解：第4期】の実施や「ススキノツアー」【活動に関する解：第4期】は、ミドルマネジャーと現場の職員によって主導されたものである。これらの活動の開始や変化は、「個別ケアへの関心」

【価値基準に関する問題：第3期】と「三大ケア改善への関心」【価値基準に関する問題：第4期】の解決につながった。また、ミドルマネジャーと現場の職員への権限委譲は、職員の一層の成長につながった。そして、この職員の一層の成長の結果として行われた、職員の大量昇進をとまなう「組織構造の再編」【活動に関する解：第4期】は、「離職率の一層の低下」【資源に関する解：第4期】につながった。

命題8 ボトムアップ型の結び付けの生成には、トップダウン型の結び付けが必要である

命題7の②に示されているように、第4期においては、権限委譲されたミドルマネジャーと現場の職員による制度、価値基準、活動、資源の結び付けが行われた（ボトムアップ型）。ただし、このようなボトムアップ型の結び付けは、第4期に急に可能になったわけではなく、それ以前のさまざまな蓄積の結果であった。

「現場への権限委譲」【活動に関する解：第3期】は、「三瓶施設長の関与減少」【活動に関する問題：第3期】を解決した結果生じた活動である。「三瓶施設長の関与減少」は、「副施設長職設置」【活動に関する解：第3期】や、現

場の職員主導による「三大ケア改善委員会」

【活動に関する解：第3期】の設立によって解決されようとした。これらの活動の生成によって「現場への権限委譲」が促進された。

「三瓶施設長の関与減少」を契機とする「現場への権限委譲」が円滑に進んだ理由として、次の2点があげられる。第1に、第1期において、介護保険制度導入に向けた意識改革を図るために「理念・実践5項目」【活動に関する解：第1期】が提示され、この「理念・実践5項目」が職員に次第に浸透していったことである。第2に、第2期において「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】が解決された結果、「離職率の低下」【資源に関する解：第3期】がみられたことである。第2期において、業務が明確になり、「離職率の低下」がみられ、職員は業務をより円滑に進めることができるようになったのである。職員は、この業務の円滑化にともない、現場のさまざまな問題に対応する余裕を持ったのである。

命題9 制度、価値基準、活動、資源の結び付けは、その後のこれらの結び付けに影響を及ぼす

たとえば、第1期における「介護業務を回す」【価値基準に関する問題：第1期】の解決を目指した試行錯誤は、「不明確な業務」【活動に関する問題：第1期】、さらには「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】という2つの具体的な問題の認識・定義につながった。第3期から第4期における「個別ケアへの関心」【価値基準に関する問題：第3期】という問題の解決を目指した試行錯誤は、「三大ケア改善への関心」【価値基準に関する問題：第4期】というより具体的な問題の認識・定義につながった。第1期末に「在宅サービスへの強い関心」【価値基準に関する問題：第1期】という問題が解決され、より高い目標を持った「地域への強い関心」【価値基準に関する問題：第2期】という問題が明確になり、新たに認識・定義された。

また、特定の問題が解決された結果、新たな解が生成・特定化されることもあった。たとえば、「高い離職率」【資源に関する問題：第1期】は、「介護保険制度への対応」【価値基準に関する問題：第1期】と融合し、第2期において解決された。この結果、「離職率の低下」【資源に関する解：第2期】という解が、新たに生成・特定化された。また、第3期に生じた「三瓶施設長の関与減少」【活動に関する問題】が解決された結果、「現場への権限委譲」【活動に関する解】が、新たに生成・特定化された。「離職率の低下」と「現場への権限委譲」は、その後の問題の解決に不可欠な解であった。

VII. 結論

本研究は、社会福祉法人北海長正会の高齢者介護事業である四恩園において、なぜ高い組織成果が達成されたのか、および、どのようにして高い組織成果が達成されたのかを明らかにするために試みられた。その際、制度、価値基準、活動、資源の各要素がどのように変化したのか、および、各要素の関係がどのように変化したのかが注目され、これらを記述・分析するための理論的枠組を導出された。この理論的枠組にもとづいて、高齢者介護組織の制度、価値基準、活動、資源、組織成果の各変化のプロセス、およびこれら5つの要素間の相互関係が動態的に解明された。

本研究の結果、「制度、価値基準、活動、資源の各要素が相互に十分に結び付いているか否かが、組織成果を規定する」ことが明らかになった。そして、高い組織成果を達成するためには、特定の要素が変化した場合、その変化に合わせて他の要素も変化させる必要がある。

さらに、このような制度、価値基準、活動、資源の結び付けには、2つの方法が存在することが明らかになった。1つはトップダウン型による結び付けであり、もう1つはボトムアップ型による結び付けであった。トップダウン型

による結び付けは、経営者が主導して委員会の設置などの組織変革を行うものであった。他方、ボトムアップ型による結び付けは、ミドルマネジャーと現場の職員が主導して組織変革を行うものであった。

本研究では、まずトップダウン型による結び付けが行われたことが、その後のボトムアップ型による結び付けを可能にしたことが明らかになった。ミドルマネジャーと現場の職員が組織変革を主導するボトムアップ型の結び付けの場合、事前に意識改革、職務に対する肉体的・精神的余裕、および職員への権限委譲が必要であった。トップダウン型による意識改革と職務に対する肉体的・精神的余裕の生成、さらに偶然生じた職員への権限委譲によって、ボトムアップ型による結び付けが円滑に行われたのである。

本研究の理論的貢献について述べる。

最も重要な理論的貢献は、従来、経営学ではほとんど注目されてこなかった高齢者介護事業を行う社会福祉法人のマネジメントを分析対象として取りあげ、そのマネジメントの全ての構成要素を包括的かつ統合的に捉え、動態的解明を試みたことである。1 節の研究の目的と背景において述べたように、高齢者介護事業を行う社会福祉法人のマネジメントの重要性は、今日、一層大きくなっている。しかし、高齢者介護事業を行う社会福祉法人のマネジメントに関しては、従来、ほとんど研究が試みられてこなかった。例外的に試みられた少数の研究も、マネジメントの一部の構成要素の解明、あるいは包括的な分析である場合でも静態的な分析に終始していた。

本研究では、上述のように、ビジネスシステム研究に関わる視角と非営利組織研究に関わる視角が用いられた。そこで次に、本研究のビジネスシステム研究と非営利組織研究それぞれの理論的貢献について述べることにする。

本研究のビジネスシステム研究への第1の貢献は、ビジネスシステムがどのようにして形成

されるのかを、制度、価値基準、活動、資源の4要素を用いて明らかにしたことである。従来のビジネスシステム研究は、「なぜそのビジネスシステム生成されたのか」や「なぜそのビジネスシステムが価値を生み出したのか」を説明しようとしてきた。しかし、「どうすれば、そのようなビジネスシステムを構築することができるのか」に関しては、必ずしも答えてこなかった⁵⁴⁾。例外として、向 (2012) は、根来 (2004) の差別化システムの枠組を用いて、ビジネスシステムの動態の解明を試みている。しかし、ビジネスシステムの変化は、何によってどのように生じるのかに関しては明らかにしていない。

他方、本研究では、ビジネスシステムの形成に関して、次の3点が明らかになった。(1) 過去の制度、価値基準、活動、資源の結び付きが、将来のこれらの各要素の結び付きに影響を及ぼしている。(2) ビジネスシステムは、トップダウン型とボトムアップ型の2つの方法によって形成される。(3) ボトムアップ型の方法を採用する場合、その前提として、トップダウン型の方法によって、ボトムアップ型の方法の基盤を構築する必要がある。これらの結果は、組織変革に関する河合 (1996) とも一致している。河合 (1996) は、ボトムアップ型による組織変革を行うためには、トップダウンでそれに適合した組織を構築すること⁵⁵⁾が必要であることを示している。

本研究のビジネスシステム研究への第2の貢献は、ビジネスシステムが「構造決定的」かつ「行為決定的」に形成されることを明らかにしたことである。井上 (2010) は、ビジネスシステム研究を「価値創造・獲得の直接性」と「価値創造・獲得の規定性」の2次元によって分類

54) 岡田 (2012), p. 5。

55) 河合 (1996) では、「創発的インフラ」から「創発的戦略」が生み出される関係にあると述べている。

している。このうち後者の「価値創造・獲得の規定性」の次元は、価値の創造と獲得が、業界構造等の環境要因によって規定されるか(「構造決定的⁵⁶⁾」)、あるいはプレイヤーの主体的な働きかけによって動かせるか(「行為決定的⁵⁷⁾」)を指している。本研究においては、制度と価値基準が明示的に考慮されることによって、四恩園のビジネスシステムが「構造決定的」かつ「行為決定的」に形成されることが明らかにされた。すなわち、制度が価値基準、活動、資源を規定するという、「構造決定的」なビジネスシステムの形成プロセスが明らかにされた。同時に、価値基準が活動と資源を規定するという「行為決定的」なビジネスシステムの形成プロセスが明らかにされた。さらに、価値基準にもとづいて実行された活動が、制度に影響を及ぼし、「構造決定的」なビジネスシステムの形成に影響するプロセスも明らかにされた。つまり、ビジネスシステムの形成プロセスは、「構造決定的」かつ「行為決定的」であることが明らかにされた。

他方、本研究の非営利組織研究への第1の貢献は、広義の非営利組織である社会福祉法人の研究に際して、ビジネスシステムの研究視角が適用可能であることを明らかにしたことである。本研究によって析出された命題によれば、社会福祉法人における制度、価値基準、活動、資源の4つの結び付きが組織成果を規定する。この結果は、営利組織の研究結果と同様である。さらに、この研究結果は、社会福祉法人が非営利組織であると同時にサービス業であることを示している。サービス業に特化した数少ないビジネスシステムの研究である井上・真木

(2010)においても、サービス業において価値あるサービスを提供するためには、有効なビジネスシステムの構築が、不可欠であることが主張されている。

さらに、高齢者介護事業を行う社会福祉法人においては、制度と価値基準が、活動の採用と資源の獲得に強い影響を及ぼしていることが明らかにされた。高齢者介護事業を行う社会福祉法人は、介護保険制度や社会福祉法などの法制度の強い影響を受ける規制産業に属しており、そのビジネスシステムは、制度、特に法制度の影響を受けやすい。また、利益の追求が第一の使命ではない社会福祉法人においては、価値基準は、いかなるサービスを提供すべきかの決定に大きな影響を及ぼす。組織がステークホルダーから正当性を獲得する場合、その価値基準が強化される。

本研究の非営利組織研究への第2の貢献は、公組織への資源依存性が高く、タスク不確実性が高い非営利組織のマネジメントの特徴を明らかにしたことである。従来の非営利組織研究においては、公組織への資源依存性が高く、タスク不確実性が高い環境に直面した非営利組織についての研究は行われてこなかった。小島(1998)によれば、このような環境に直面する非営利組織に関する研究が行われてこなかった理由として次の点があげられる。公組織への資源依存性の高い非営利組織が、多様な事業や成果の評価が困難な事業、すなわち不確実性の高いタスクをより積極的に展開することは必ずしも容易ではなく、長期にわたって存続することは難しいことである。2000年までは、高齢者介護事業を行う社会福祉法人は、公組織への資源依存性が高く、タスク不確実性が低い環境に直面していた。しかし、2000年の介護保険制度の導入にともない、この環境は、公組織への資源依存性が高く、タスク不確実性の高い環境に変化した。すなわち、高齢者介護事業を行う社会福祉法人の環境は、長期にわたって存続することが困難な環境に変化したといえる。

56) たとえば、構造決定的な研究はPorter (1985)の「価値連鎖」やChristensen and Rosenbloom (1995)の「価値ネットワーク」である。

57) たとえば、行為決定的な研究はBrandenburger and Stuart (1996)の「価値分割図」やBrandenburger and Nalebuff (1997)の「価値相関図」である。

本研究は、こうした環境変化に直面して、四恩園がいかなるマネジメントを展開し、高い組織成果を達成することができたのかを明らかにした。具体的には、公組織への資源依存性が高く、タスク不確実性が高い環境に直面している非営利組織である四恩園は、他の環境に位置している非営利組織同様に、価値基準、活動、資源の間に適合関係を維持することが、高い組織成果を達成するためには必要であることを明らかにした。さらに、公組織への資源依存性が高く、タスク不確実性が高い環境に直面している四恩園においては、効果的なサービス提供と効率的なサービス提供の双方が要請されることを明らかにした。四恩園では、こうした要請に応えるために、主に第2期において効率的なサービスの提供が展開され、主に第4期において効果的なサービスの提供が展開されていた。

次に、本研究の実践的貢献について述べる。

本研究の第1の実践的貢献は、高齢者介護事業を行う社会福祉法人が、高い組織成果を達成するためには、制度、価値基準、活動、資源の各要素を相互に十分に結び付ける必要があることを示したことである。4つの要素のいずれかが不十分である場合には、十分な組織成果の達成は不可能である。たとえば、価値基準を実現するためには、必要な活動を採用し、そのための資源を獲得する必要がある。その際、法制度による資源の獲得の影響や、ステークホルダーの反応による活動の採用への影響を含めて、4つの要素全体を考慮し直す必要があろう。

本研究の第2の実践的貢献は、制度、価値基準、活動、資源の各要素を結び付けるための方法には、トップダウン型とボトムアップ型の2つの方法があることを明らかにしたことである。このうち、ボトムアップ型の場合には、事前のトップダウン型による結び付けが不可欠である。単にミドルマネジャーと現場の職員に権限委譲するだけでは、ボトムアップ型による結び付けは失敗する。ミドルマネジャーと現場の職員がうまく動きやすいような活動を、経営者

が事前にトップダウン型で構築することが重要である。

他方、本研究には次のような課題が残されている。

第1に、事例研究の対象を拡張することである。本研究の事例分析は、北海長正会の高齢者介護事業である四恩園の単一事例にもとづくものであった。今後、四恩園とは異なるタイプの事例分析を行うことによって、より詳細な解明を行う必要がある。深山 (2013 a, 2013 b) によれば、高齢者介護組織には、差別化志向型、差別化・コスト併用型、コスト志向型の3つの有効なパターンが存在する。このうち、四恩園は差別化志向型である。今後の研究では、差別化・コスト併用型あるいはコスト志向型の高齢者介護組織を対象とする事例研究が行われる必要がある。差別化志向型以外のパターンの事例研究が行われることによって、差別化志向型の形成にかかわる特徴も一層明らかになるであろう。

第2に、問題と解の結び付けに関する詳細な検討である。本研究では、問題と解の結び付けを通じて、制度、価値基準、活動、資源の相互関係および各要素の変化の解明が試みられた。しかし、問題と解がどのようにして結び付けられるのかについては、必ずしも十分な検討が行われていない。たとえば、問題と解の結び付けに関わる参加者の意思決定や行動に関して、より詳細に検討する必要がある。

【謝辞】

本研究に際しては、社会福祉法人北海長正会常務理事・総合施設長の三瓶徹氏の多大な協力を頂いた。ここに記して謝意を表したい。

参考文献

- Albert, S. and D. A. Whetten (1985), "Organizational Identity," *Research in Organizational Behavior*, 7, pp. 263-295.
- 畦地良平・小野寺敦志・遠藤忠 (2006), 「介護職員の主観的ストレスに影響を与える要因—職場特性を中心とした検討—」『老年社会科学』27 (4), pp. 427-437.
- Balser, D. and J. McClusky (2005), "Managing Stakeholder Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness," *Nonprofit Management and Leadership*, 15 (3), pp. 295-315.
- Barney, J. B. (2002), *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*, Second Edition, Upper Saddle River: Prentice Hall. (岡田正大訳「企業戦略・上」ダイヤモンド社, 2003年)
- Boerner, S. and J. Jobst (2011), "Stakeholder Management and Program Planning in German Public Theaters," *Nonprofit Management and Leadership*, 22 (1), pp. 67-84.
- Brandenburger, A.M. and B. J. Nalebuff (1996), *Co-opetition: Competitive and Cooperative Business Strategies for the Digital Economy*, New York: Doubleday. (嶋津祐一・東田啓作訳『コーペティション経営: ゲーム論がビジネスを変える』日本経済新聞社, 1997年).
- Brandenburger, A. M. and H. W. Stuart (1996), "Value-based Business Strategy," *Journal of Economics and Management Strategy*, 5 (1), pp. 5-24.
- 千葉正展 (2006), 『福祉経営論』ヘルス・システム研究所。
- Christensen, C. M., J. Alworth and K. Dillon (2012), *How Will You Measure Your Life?*: New York: HarperCollins. (櫻井祐子訳『イノベーション・オブ・ライフ ハーバード・ビジネススクールを巣立つ君たちへ』翔泳社, 2012年)
- Christensen, C. M. and M. E. Raynor (2003), *The Innovator's Solution*: Boston: Harvard Business Review Press. (櫻井祐子訳『イノベーションの解』翔泳社, 2003年)
- Christensen, C. M. and R. S. Rosenbloom (1995), "Explaining the Attacker's Advantage: Technological Paradigms, Organizational Dynamics, and the Value Network," *Research Policy*, 24 (2), pp. 233-257.
- Christensen, C. M., D. A. Scott and A. R. Erik (2004), *Seeing What's Next*: Boston: Harvard Business School Press. (宮本喜一訳『明日はだれのものか イノベーションの最終解』ランダムハウス講談社, 2005年)
- Cohen, M. D. (1986), "Artificial Intelligence and the Dynamic Performance of Organizational Designs," in March, J. G. and R. Weissinger-Baylon (1986), *Ambiguity and Command: Organizational Perspectives on Military Decision Making*, Boston: Pitman. (遠田雄志・鎌田伸一・秋山信雄訳『あいまい性と作戦指揮: 軍事組織における意思決定』東洋経済新報社, 1989年)
- Cohen, M. D., J. G. March and J. P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.
- Collis, D. J. and C. A. Montgomery (1998), *Corporate Strategy: A Resource-Based Approach*, Boston: McGraw-Hill. (根来龍之・飯田啓・久保亮一訳『資源ベースの経営戦略論』東洋経済新報社, 2004年)
- DiMaggio, P and W. W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields," *American Sociological Review*, 48 (2), pp. 147-160.
- Donabedian, A. (1980), *The Definition of Quality and Approaches to Its Assessment*, Ann Arbor: Health Administration Press. (東尚弘訳『医療の質の定義と評価方法』健康医療評価研究機構, 2007年)
- Dutton, J. E. and J. M. Dukerich (1991), "Keeping an Eye on The Mirror: Image and Identity in Organizational Adaptation," *Academy of Management Journal*, 34 (3), pp. 517-554.
- Eng, T., C. G. Liu and Y. K. Sekhon (2012), "The Role of Relationally Embedded Network Ties in Resource Acquisition of British Nonprofit Organizations," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41 (6), pp. 1092-1115.
- Fernandez, J. J. (2008), "Causes of Dissolution Among Spanish Nonprofit Associations," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37 (1), pp. 113-137.
- 深山誠也 (2013 a), 「社会福祉法人の競争戦略と組織—高齢者介護組織を対象とする実証研究—」『非営利法人研究学会誌』15, pp. 37-51.
- _____ (2013 b), 「高齢者介護組織のマネジメント—社会福祉法人の競争戦略と組織特性に関する実証

- 研究—『地域経済経営ネットワーク研究センター年報』2, pp. 91-125.
- 一條和生 (1998), 『バリュー経営』東洋経済新報社。
- 井上達彦 (2006 a), 『収益エンジンの論理』白桃書房。
- _____ (2006 b), 「事業システムのP-VAR分析—不完全な収益原理を超えて—」『商学研究科紀要』62, pp. 1-20.
- _____ (2010), 「競争戦略論におけるビジネスシステム概念の系譜」『早稲田商学』423, pp. 193-233.
- 井上達彦・真木圭亮 (2010), 「サービスエンカウンタを支えるビジネスシステム—苦悶教育研究会の事例」『早稲田商学』426, pp. 175-221.
- 伊藤美智予・近藤克則 (2012), 「ケアの質評価の到達点と課題—特別養護老人ホームにおける評価を中心に—」『季刊・社会保障研究』, 48 (2), pp. 120-132.
- 加護野忠男・井上達彦 (2004), 『事業システム戦略：事業の仕組みと競争優位』有斐閣。
- 河合忠彦 (1996), 『戦略的組織革新』有斐閣。
- 北場勉 (2005), 『戦後「措置制度」の設立と変容』法律文化社。
- 小島廣光 (1998), 『非営利組織の経営—日本のボランティア』北海道大学図書刊行会。
- 小島廣光・平本健太 (2011), 『戦略的協働の本質—NPO, 政府, 企業の価値創造』有斐閣。
- 楠木建 (2010), 『ストーリーとしての競争戦略：優れた戦略の条件』東洋経済新報社。
- Larson, J. S. and A. Muller (2002), "Managing the Quality of Health Care," *Journal of Health and Human Services Administration*, 25 (3), pp. 261-280.
- Lindenberg, M. (2001), "Are We at the Cutting Edge or the Blunt Edge? Improving NGO Organizational Performance with Private and Public Sector Strategic Management Frameworks," *Nonprofit Management and Leadership*, 11 (3), pp. 247-270.
- Lovelock, Christopher and Lauren Wright (1999), *Principles of Service Marketing and Management*: Upper Saddle River: Prentice Hall. (小宮路雅博監訳『サービス・マーケティング原理』白桃書房, 2002年)
- Martinez, B. R. (2009), "Structure, Power, and Discourses of Development in Spanish NGOs," *Nonprofit Management and Leadership*, 20 (2), pp. 203-218.
- 松尾睦 (2009), 『学習する病院組織—患者志向の構造化とリーダーシップ—』同文館。
- Moore, M. H. (2000), "Managing for Value: Organizational Strategy in For-profit, Nonprofit, and Governmental Organizations," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1), Supplement, pp. 183-204.
- 向正道 (2012), 「持続的競争優位をもたらすビジネスシステムの分析フレームワーク提案—先行研究のレビューと差別化システムフレームワークの再定義—」『商学研究科紀要』75, pp. 57-77.
- 根来龍之 (2005), 『デジタル時代の経営戦略』メディアセレクト。
- Nonaka, I. and H. Takeuchi (1995), *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, New York: Oxford University Press. (梅本勝博訳『知識創造企業』東洋経済新報社, 1996年)
- 岡田美弥子 (2012), 「ビジネスシステム研究の意義と課題」『日本情報経営学会誌』33 (2), pp. 47-58.
- Oliver, C. (1991), "Strategic Responses to Institutional Processes," *Academy of Management Review*, 16 (1), pp. 145-179.
- Porter, M. E. (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York: Free Press. (土岐坤訳『競争優位の戦略—いかに高業績を継続させるか』ダイヤモンド社, 1985年)
- _____ (1998), *On Competition*, Boston: Harvard Business School Publishing. (竹内弘高訳『競争戦略論』ダイヤモンド社, 1999年)
- Ramanath, R. (2009), "Limits to Institutional Isomorphism Examining Internal Processes in NGO-Government Interactions," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38 (1), pp. 51-76.
- 佐藤秀典 (2010), 「正当性獲得行動のジレンマ—損害保険業における近視眼的問題対応」『組織科学』, 44 (1), pp. 74-84.
- 社会福祉法令研究会 (2001), 『社会福祉法の解説』中央法規出版。
- Sosin, M. R. (2012), "Social Expectations, Constraints and Their Effect on Nonprofit Strategies," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41 (6), pp. 121-150.
- Suchman, M. C. (1995), "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches," *Academy of management Review*, 20 (3), pp. 571-610.
- 谷口敏代・原野かおり・桐野匡史・藤井保人 (2010), 「介護職の仕事継続動機と関連要因」『介護福祉学』17 (1), pp. 55-65.

田尾雅夫・吉田忠彦 (2009), 『非営利組織論』有斐閣。

山田亮一 (2009), 「高齢者福祉施設と社会福祉の史的発展における一考察」『高田短期大学紀要』27, pp. 59-67。

Yin, R. K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, 2nd ed., Thousand Oaks : Sage Publication (近藤

公彦訳『ケース・スタディの方法』千倉書房, 1996年)。

Zimmerman, M. A. and G. J. Zeitz (2002), "Beyond Survival: Achieving New Venture Growth by Building Legitimacy," *Academy of Management Review*, 27 (3), pp. 414-431.