

社会福祉施設における運営管理者の 役割意識と管理課題

— 施設長の役割意識調査より —

山口 泰弘・鶴崎 明日香*

Abstract

Administrators of social welfare agencies in residential settings in Japan were asked to rate how important their roles are, and how much they exercise the roles based on competing values model. They were also asked about to evaluate managerial tasks in terms of organizational management, financial management, service management, and human resource management.

There were one hundred and thirty three respondents. Results showed that higher consciousness of role importance and its implementation were related to degree in participation in continuing education. The scores of innovator role and broker role were rated lower in both role importance and implementation. On the other hand, the scores of producer role and director role were higher in both.

In regard to organizational management, some administrators did not set or review their agency's mission, long-term goals and objectives. In regard to financial management, budgetary control scored highly, but program evaluation related to cost management scored low. Administrators tended not to place value on professions when recruiting and lacked a sense of advocating clients' rights, which was essential to improve the QOL of clients, as a part of administrators' job.

Keywords: administrator, perceived role, managerial task

Perceived roles and managerial tasks among social welfare agency administrators in Japan

* Yasuhiro Yamaguchi • Asuka Uzaki

Correspondence Address: Faculty of Human Studies, Bunkyo Gakuin University,
196 Kamekubo, Oimachi, Iruma-Gun, Saitama 356-8533,
Japan.

Accepted November 15, 2001.

Published December 20, 2001.

1. 問題の所在と研究の目的

我が国の社会福祉施設（以下、福祉施設と略す）は、憲法25条の生存権保障規定を基盤とする公的保障を担う中核的エージェンシーとして位置づけられ、その経営基盤は、行政処分としての福祉サービスの民間への委託を合法化するための措置制度に依存してきた。1997年10月現在で、6万3,550に及ぶ福祉施設の半数強は、社会福祉法人をはじめとする民間経営であり、公的保障を必要とするニーズの拡大とともにその数を増加させてきた。措置委託費による経営基盤の安定は、かつて民間社会福祉事業固有の特性とされた自主的で先駆性・柔軟性に富み、公的サービスへの批判的・革新的役割を薄れさせ、社会福祉事業における公私の緊張関係を失わしめてきた。措置制度が、国民生活の安定とこれを担うことを期待された民間福祉施設経営に大きく貢献してきた一方で、積極的な経営改善への視点を失わせ、財務管理が、単純なサービス費用の調整による収支バランスの均衡へと動機づけられやすいことも留意しておかなければならない。近年、相次いで明るみに出された福祉施設をめぐる経営管理上の不祥事も、閉鎖的な福祉施設が陥りやすい道徳的危機や公的保障システムへの依存に慣れすぎた結果と認識することができる。

国は、戦後50年にわたる措置制度による福祉サービスの提供を一つの制度疲労によるものと認識し、国民すべてが必要に応じて福祉サービスを利用できる新たなシステムを構築するため、「社会福祉基礎構造改革」の流れを加速させ、その具体化として社会福祉事業法の大幅改正に踏み切った。その中で、福祉サービスの供給における市場原理の導入を柱とする福祉施設改革が進められている。保育所の利用契約に続いて、平成12年度より介護保険制度による要介護認定を経た介護サービスの供給システムの発足と、今後も順次利用契約への転換が予定されている。

福祉サービスの利用が、措置から契約へと制度転換が図られる中で、福祉施設経営における理念・基本方針、援助過程やサービスの質、管理者の役割行動等を含めた考察の重要性は、一層高まっている。古川は、我が国の社会福祉が法定社会福祉の範囲を超えて、民間の非営利組織や営利組織による多様な福祉サービスが活発化している現状をとらえ、こうした非法定福祉活動を含めて考察の対象とする必要を指摘している⁽²⁾。その上で、社会福祉の運営を政策部門と援助部門の中間にあって、両者を仲介し、統合するものと位置づけることによって、政策部門と援助部門の統合への可能性を拓くことができるとしている。

我が国の福祉施設経営管理の実態は、その閉鎖性が指摘されるように、地域社会との交流も少なく、特定の利用関係者以外に組織内部の情報に接することも困難であった。また、組織規模が小さく、世襲による経営のマンネリ化、人事管理の非近代性等、複雑な要因が絡まって閉鎖性を増幅させ、経営管理の視点からのインセンティブが働きにくい面をもっている。しかし、利用者の飛躍的拡大や負担の増大に伴う一般市民の福祉施設経営に対する関心の高まりにつれ

て、福祉施設の合理的かつ効率的経営が強く求められている。同時に、多様な福祉サービスのあり方、方向性を展望するための経営論的視点からのアプローチも課題である。

そうした状況にあって、福祉施設経営管理者の役割意識は、経営理念とサービスを結ぶ経営管理にとってきわめて重要な要素となる。重田は、維持的管理から創造的管理の重要性を説いて⁽³⁾いるが、経営管理者は自らの役割をどう認識し、評価しているのだろうか。

福祉施設の運営管理は、社会福祉基礎構造改革の具体的施策としての社会福祉事業法の改正による利用制度の変更、サービス評価制度の導入、苦情解決への対応窓口の設置等、サービス利用者の人権、すなわちその権利性の重視が求められている。

本調査は、社会福祉事業法改正以前の施設運営管理者の意識調査であるため、改正後の新たな運営基準によるインパクトは避けられており、新制度下において運営課題に取り組んでいる運営管理者の役割行動や達成認識に変化が存在することは予測される。しかし、政策の変更や制度的改革が、サービス供給部門である福祉現場の運営管理者の意識や運営行動に直ちに大きな変革をもたらすとは考えにくい。

本稿の調査結果が、施設運営管理者の役割意識とその達成度の自己評価の現状を示すものとして、以下考察を進めたい。本調査においては、福祉施設経営管理の現状を把握するとともに、施設長の経営管理全般についての経営学的関心と役割意識を調査することにより、福祉施設経営の管理課題を導き出す手がかりを得たいと念じている。

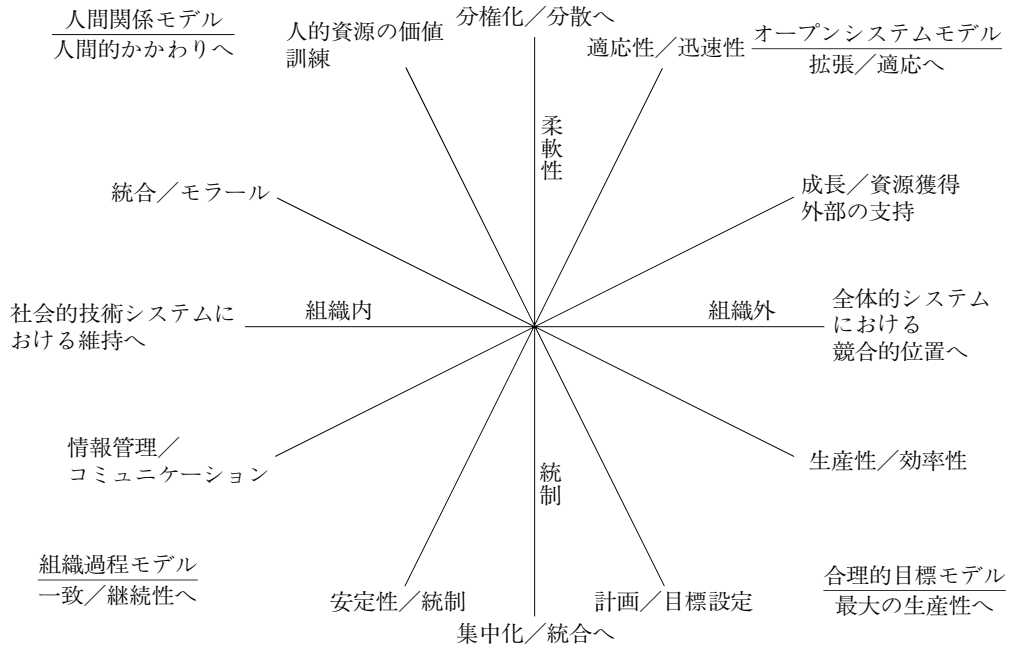
2. 運営管理者の役割；競合価値モデル

企業経営における経営管理者の役割研究は、ミンツバーグが有名である。彼は、経営管理者の職務活動を3つの分野に分類し、それぞれの分野に役割を示した。それらは、1) 対人的役割として首長、リーダー、連絡者、2) 情動的役割としてモニター、情報伝播者、スポークスマン、3) 意思決定的役割として企業家、混乱收拾者、資源配分者、交渉者である。そして、経営管理者の役割を、短時間で多様、断片的であると特徴づけた。彼のアプローチは、ファヨールの計画化、組織化、命令、調整、統制といった機能分析的アプローチでは説明しきれない、⁽⁴⁾外部環境に対する経営管理者の役割を説明するものとして注目された。

米国のソーシャルワークアドミニストレーションにおいて経営管理者の役割は、1980年代以降の福祉政策の変更、財源の縮小、社会ニーズの変化、サービス提供形態の多様化に伴い注目されるようになり、企業経営の知見を応用すると同時に、ヒューマンサービス組織（特に非営利組織）⁽⁵⁾⁽⁶⁾経営の独自性を探る試みがなされ、経営管理者の役割についても研究されている。しかし、競合する価値や役割の葛藤を解決する手がかりを得るために、近年では、競合価値モデルが注目されている。

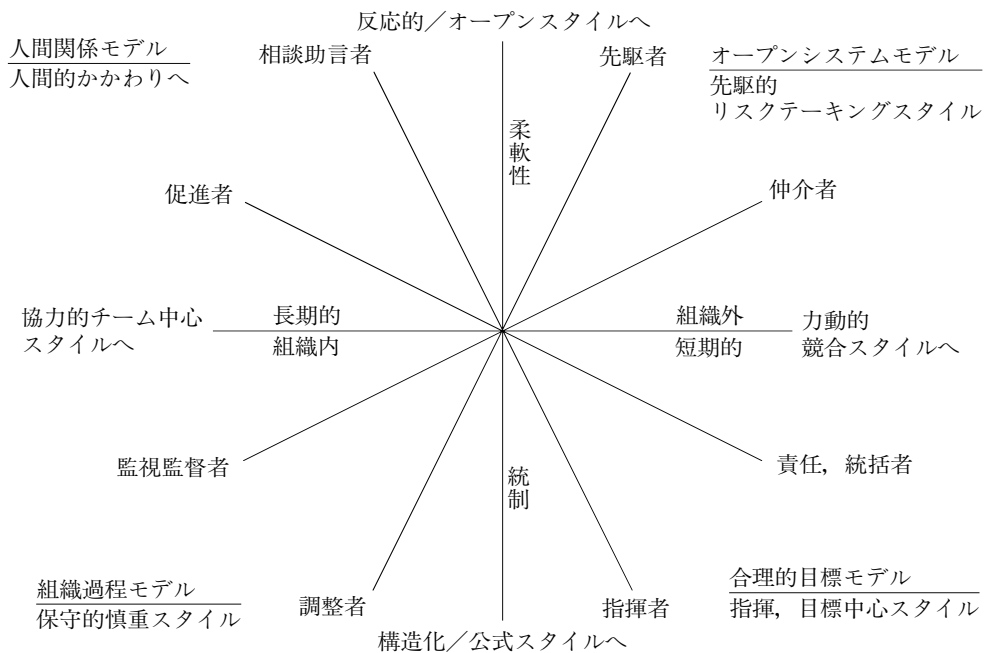
競合価値モデル（Competing Value Model, CVM）は、企業経営のモデルとして、クイン

図1 競合する価値の枠組み：効果



出典；Robert E. Quinn (1988) “Beyond Rational Management,” p.48 筆者訳

図2 競合する価値の枠組み：リーダーシップの役割



出典；Robert E. Quinn (1988) “Beyond Rational Management,” p.86 筆者訳

によって開発され、その後ソーシャルワークアドミニストレーションに採用可能として紹介された。

このモデルの特徴は、柔軟性対統制、組織内対組織外という軸をもとに、4つの効果的な組織モデルを用いて組織における競合するオリエンテーション/価値を併置していることである⁽⁷⁾ (図1)。人間関係モデル(組織内—柔軟性)では、人的資源や訓練、一致やモラルに価値を置いている。それとは逆に組織外—統制軸に位置する合理的目標モデルでは、生産性、効率、計画、目標設定に価値が置かれる。オープンシステムモデル(柔軟性—組織外)では、組織の適応性、成長、資源獲得、組織外の支持が重要である。組織内過程モデル(組織内—統制)では、情報処理やコミュニケーション、安定性、統制を重要視するということである。こうした4つのモデルでの経営管理者の役割は、次のようになる(図2)。

このモデルは、マネジメントを考えるにあたり幾つかの利点をもつ。第一に、モデルは我々の活動に対する見方についての偏見を明らかにするものである。経験上は、モデル内の対峙する役割を同時に2つ以上果たしていても、どちらかが理想的で、どちらかは正しくないという認識をもちやすいことに気づかされる。また、組織のライフサイクルや成長段階によって変化する経営管理者の役割に対応できること、ステイクホルダーによって多様に定義される組織の効果や組織をとりまく矛盾したり複雑で曖昧な状況に対応できることも利点である。さらに、このモデルは、経営管理スタイルを併置することで、役割分析において、排他的結論には導かず、マネジメントスタイルの地図を作成できるのである。つまり、マネジメントスタイルを「あれかこれか」ではなく、「あれもこれも」や「あれとこれと」という形で提示できるのである。こうしたことは、どのようなマネジメントパターンが効果的であるかの分析に役立ち、経営管理者のマネジメントスタイルを包括的に描写するのに適していると考えられる。今回の調査では、このモデルによる役割の必要認識度と遂行度について調査を行った。

3. 研究方法と手続き

(1) 調査対象

平成11年度版東京都の社会福祉施設等一覧に掲載されている高齢者施設、婦人保護施設、児童自立支援施設を除く第一種社会事業に属するすべての施設の施設長(総数234人)に対してアンケート調査を行った。調査期間は、2000年1月29日～2月18日で、回答は133人から得られた(回収率56.8%)。

(2) 基本属性

対象者の個人属性として、性別、年齢、最終学歴と専攻、取得免許、資格要件、研修会への出席状況、所属団体、施設長としての勤務年数を設定した。また、社会福祉基礎構造改革につ

いての意識について尋ねた。

（3） 質問項目

競合価値モデルの提示する8役割について、役割必要認識度を4段階で尋ね、必ず遂行すべきを4点、ある程度遂行すべきを3点、あまり遂行する必要ないを2点、全く遂行する必要ないを1点として、得点化した。またそれぞれの役割が行う課題について実行度を尋ねる44項目の質問を設定し、同様に得点化を行って、対象者一人一人の役割実行パターンを分類し、役割認識度と比較検討を行った。また、社会福祉施設の自己評価リストをもとにチェック項目を60項目設定し、施設での実行度を4段階（1必ず実行している、2ある程度実行している、3あまり実行していない、4全く実行していない）で自己評価することによって、施設長の具体的な管理課題を探るものとした。

4. 調査結果と考察

（1） 対象者の基本属性

- ①性別 男性 108人 (81.2%)、女性 25人 (18.8%)
- ②年齢 30代 3人 (2%)、40代 27人 (20%)、50代 55人 (41%)、60代 40人 (30%)、70歳以上 8人 (6%)
- ③最終学歴
中学校 3 (2.3%)、高等学校 19 (14.3%)、専門学校・専修学校 7 (5.3%)、短期大学 7 (5.3%)、大学 88 (66.2%)、大学院 7 (5.3%)
- ④最終学歴での専門分野
社会福祉（児童福祉含む） 31人 (23%)、法学 14人 (10.5%)、経済学 12人 (9%)、心理学 9人 (6.7%)、教育学 8人 (6%)、社会学 7人 (5.2%)、宗教学 5人 (3%)、医学 3人 (2%)、人文学 3人 (2%)、経営学 3人 (2%)、その他 25人 (18.8%)、無回答 13人 (9.7%)
- ⑤取得免許（複数回答）
社会福祉主事 59人 (44.3%)、中・高校教諭 40人 (30.0%)、保育士 13人 (9.7%)、小学校教諭 7人 (5.2%)、社会福祉士 6人 (4.5%)、幼稚園教諭 5人 (3.7%)、医師 2人 (1.5%)、その他 14人 (10.5%)、無回答 30人 (22.5%)
- ⑥資格要件（複数回答）
 1. 社会福祉事業に5年以上従事している 85人 (64%)
 2. 社会福祉主事の資格として社会事業法18条の各号のいずれかに該当している 63人 (47%)

3. 児童福祉事業に2年以上従事している 63人(47%)
4. 施設長資格認定講習会を終了している 35人(26%)
5. 医師である 11人(8%)
6. 社会福祉主事として5年以上の勤務経験がある 7人(5%)
7. 施設長資格認定講習会を受講中である 4人(3%)
8. 特殊教育諸学校の長の経歴を持ち、3年以上の関係分野での経験がある 2人(1.5%)
9. 身体障害者福祉司として5年以上勤務経験がある 1人(0.7%)
10. 無回答 4人(3%)

⑦過去1年間での研修会への参加回数

1. 0回 4人(3%), 2. 1~3回 31人(23%), 3. 4~6回 58人(44%), 4. 7~9回 17人(13%), 5. 10回以上 20人(15%), 6. 無回答 3人(2%)

⑧施設長としての所属団体の有無

1. どこにも所属していない 48人(36%), 2. 所属団体がある 74人(56%), 3. 無回答 11人(8%)

⑨施設長としての勤務年数

1. 1~5年未満 49人(37%), 2. 5~10年未満 37人(28%), 3. 10~15年未満 20人(15%), 4. 15~20年未満 9人(6%), 5. 20~25年未満 7人(5%), 6. 25年以上30年未満 4人(3%), 7. 30年以上 2人(1.5%)

(2) 社会福祉基礎構造改革は、サービス提供者にとって

1. かなり有益といえる 15人(11.4%), 2. ある程度有益といえる 33人(25.0%), 3. どちらともいえない 58人(43.9%), 4. あまり有益とはいえない 14人(10.6%), 5. ほとんど有益とはいえない 6人(4.5%), 無回答 6人(2.9%)

(3) 社会福祉基礎構造改革は、利用者にとって、

1. かなり有益といえる 31人(23.5%), 2. ある程度有益といえる 45人(34.1%), 3. どちらともいえない 41人(31.1%), 4. あまり有益とはいえない 7人(5.3%), 5. ほとんど有益とはいえない 5人(3.8%), 無回答 3人(2.3%)

(4) 社会福祉基礎構造改革は、利用者の家族にとって、

1. かなり有益といえる 27人(20.5%), 2. ある程度有益といえる 44人(33.3%), 3. どちらともいえない 46人(34.8%), 4. あまり有益とはいえない 7人(5.3%), 5. ほとんど有益とはいえない 4人(3%), 無回答 4人(3%)

（5） 施設長の役割認識とマネジメントパターン

表1は、役割遂行度と役割認識度の平均値を比較したものである。必要認識度において最も平均値の高かったものは、指揮者としての役割で、最も低かったのは仲介者的役割であった。

表1 役割必要認識と遂行の平均得点

役割	先駆者	仲介者	統括責任者	指揮者	調整者	監督者	促進者	相談助言者
役割必要認識	3.5(n=130)	3.3(n=127)	3.7(n=130)	3.5(n=128)	3.4(n=129)	3.4(n=130)	3.4(n=130)	3.4(n=130)
役割遂行	2.9(n=131)	2.8(n=129)	3.2(n=132)	3.1(n=132)	3.1(n=131)	3.1(n=131)	3.1(n=132)	3.2(n=132)

全体として、役割認識の高い項目ほど、遂行度も高く、また役割認識の低いものほど遂行度も低い傾向を示している。しかし、相談助言者のように役割認識は高くないのに、遂行度の高いものもある。

必要認識度の得点の最も高かったグループ(平均値4, n=19)と、最も低かったグループ(平均値3.0未満, n=9)を比較すると、男女比では、高得点グループが全体平均より男性がやや多い傾向(m:f, 79:21%)にあり、低得点グループでは、女性が多い傾向(m:f, 67:33%)がみられた。年齢においては、平均での差はあまりみられないが、度数分布でみると、高得点グループで40代が全体平均と比較して17%(n=7)高く、低得点グループでは50代が全体と比較した場合、15%(n=5)高くなっている。

学歴については、全体と比較して、両グループに差はなかった。専攻に関しては、回答が多岐にわたり、比較は困難となっているが、高得点グループでは、経済学専攻の25%(n=3)と経営学専攻の66%(n=2)、社会福祉専攻の6.4%(n=2)が含まれており、低得点グループにはこれらの専攻者はいなかった。顕著な差がみられたのは、研修会への参加回数である。高得点グループでは、参加回数が7～9回と10回以上の参加者が26%、4～6回が約60%に対し、低得点グループでは、1～3回が最も多く、55.6%(n=5)、4～6回が33%(n=3)で、7回以上の参加者は11.1%(n=1)であった。これらのことから、役割認識の高さは、性別では男性の方が、年齢では若い方が高い傾向にあると言え、研修会の参加回数が多いほど役割認識が高いと言える。専攻に関しては、若干の影響がある可能性がある。

役割必要認識では、1象限内の認識得点平均において他の象限との得点平均差が0.5点以上の場合、得点の高い方を強調されている役割とみなし役割認識パターンの分類を行った。その結果、8つの役割について、すべての役割が同等に必要なとの回答が35(26%)と最も多く、次いで合理目標モデル型が24(18%)、そして、人間関係モデルー組織内過程モデルー合理目標モデル型が15(11%)であった。

平均値の低さにも示されているように、マネジメントパターンにおいてもオープンシステムモデルにおける役割を欠く結果となっている。このモデルの先駆者としての役割には、法制度の変更に伴う予測や戦略的事業計画立案などが含まれる。利用者の権利やニーズを代表した活動が施設長には期待されているが、その認識が低いことが推測される。また、仲介者の課題に

は資金の調達や新たな事業展開のための活動があるが、これらが少ないのは措置制度による施設運営の現状を裏づけていると解釈できる。米国では、財源確保が不安定であることもあり、よりニーズに対応した新事業やサービスを起こして政府からの助成金や寄付金を得ることが経営管理者として重要な役割と認識されているが、福祉政策の背景の異なる日本では、措置制度がこうした活動の必要性を生まなかった結果として、オープンシステムモデルの役割が、運営管理者になじまないものとなっている。

全体として、合理目標モデルの統括責任者と指揮者の役割を重視する傾向が強い。マネジメントパターンでは、モデルの組み合わせが全部で14通りとなる一方、単一モデル型が40(30%)となるなど、施設長の役割の認識にはばらつきがあることがうかがえる。

次に役割遂行度の点から分析を行う。遂行度が高ければ、役割認識度も高く、また遂行度が低いと認識度が低いと言える。遂行度において最も平均値の高かったものは、指揮者としての役割、最も低かったのは仲介者の役割となり、必要認識度と同様の結果となった。ここでも、遂行度の得点の高いグループ(n=23)と低いグループ(n=10)を比較し、特徴を分析する。男女比では、両グループともに女性の割合が高くなっているが、特に低得点グループでは、40%と高い。年齢では、高得点グループは、60代が最も多く(n=9)、40代、50代にも(n=6,6)分布があったが、低得点グループでは、50代に集中している(n=7)。学歴の分布での差はほとんどみられなかったが、専攻別では、高得点グループには、社会福祉専攻者が21%(n=5)がおり、低得点グループの10%(n=1)を上回る結果となった。施設長としての勤務年数では、5年未満までの者が、両グループともに多い結果となっている。研修会の参加では、高得点グループが、7回以上出席した者が56%と高かったのに対し、低得点グループでは、全員が4~6回までの研修参加に止まっている。役割遂行に関しては、性別でみると、男性の方が高い傾向にあり、年齢では、高得点グループの方が高い傾向にある。また、研修会への参加回数が多いほど、役割遂行度も高いという結果となった。

役割遂行のパターンを認識度と同様に分類すると、すべての役割を同等に遂行していると回答した者が26(19.5%)、次いで合理目標モデル型が24(18%)、人間関係モデルー組織内過程モデルー合理目標モデル型では17(12.7%)であった。これらは、役割の必要認識におけるマネジメントパターンとほぼ一致している結果となった。モデルの組み合わせは、役割認識と同様14通り、単一モデル型も同様に30%となっている。役割認識と比較して異なっていた点は、人間関係ー組織内過程モデル型は、役割必要認識ではみられなかったが、役割遂行では11(8.2%)となり、また人間関係モデルの単独型が役割必要認識では6(4.5%)であったのが、役割遂行では、11(8.2%)となっていた。また、人間関係モデルー合理目標モデル型のマネジメントパターンは、両グループにおいて少数(役割認識5.2%、遂行6%)であった。これらの結果から、回答者の約半数(役割認識度55.6%、遂行度52.6%)は役割認識とその遂行が一致しているが、残りの約半数は、自らの役割認識と遂行にずれがあることがうかがえる。

日本では、米国と比較すると企業においてさえ、ある職に対する役割と職務を記した職務記

述書（job description）は曖昧で明確さを欠く場合が多い。職務が職務記述書の内容を超えて自らの全能力を企業に尽くす実態、これを求める企業の実態を反映するものとして意図的であるという指摘もある。⁽⁸⁾一方福祉施設等では、サービスの内容が利用者の生活を支えるものであるため、職務内容が意識的になされているとは限らない場合が企業よりも多いと考えられる。また職務遂行上、他の分野には興味がない、あるいは協働作業がしにくいととられがちな専門職より、何にでもよく気がつくことが重視される傾向も指摘されている。そのような環境に加えて、サービスの効果を貨幣的価値として証明しにくい施設の管理者の職務となれば、それはより抽象的となり、明文化された職務記述書がたとえ存在しても、自らの職務を認識はされにくい傾向があるのではないか。今回の調査では研修会の出席回数が、運営管理者の役割意識を高めることに貢献していることが明らかになったが、研修会が経営課題の検討や、仲間間での問題の共有を可能にし、役割意識を高めていると考えられる。

（6） 自己評価チェックリストによる役割課題実行度

表2は、福祉施設運営における運営管理者の役割実行度を表したものであるが、「法人の基本的理念の組織内への周知」、「理事会運営」、「予算の執行管理」、「人事・組織管理」、「サービス管理」の全般にわたって、役割達成の自己評価は高い。法人運営の基本理念（設立目的）の設定は、法的義務となっているが、その実行度において完璧とは認識されていないのは、理念と運営実態の乖離の部分的肯定と言えようか。

表2 福祉施設運営管理者の意識動向

設 問 内 容	意識動向 (%)				
	1	2	3	4	無回答
I. 法人（施設）運営管理					
1 現在の法人の基本理念を設定（実行）した。	32.3	38.3	12.0	4.5	12.8
2 現在の法人の基本理念を見直している。	15.8	36.8	18.8	15.0	13.5
3 法人の基本理念を職員全員が理解している。	13.5	50.4	27.8	5.3	3.0
4 法人の基本理念は職員の日々の業務に反映させている。	12.0	56.4	24.8	3.8	3.0
5 経営方針は、中期、長期的計画の両方を策定している。	10.5	37.6	36.1	11.3	4.5
6 経営方針は、中期的計画のもとに遂行している。	11.3	41.4	32.3	9.0	6.0
7 施設の経営方針は職員一人一人の業務に反映させている。	16.5	48.9	26.3	4.5	3.8
8 経営方針は職員の意見を参考にしている。	21.1	48.1	21.1	5.3	4.5
9 経営の近代化、効率化、安全化を図るために制度上認められた範囲で能率向上を目指している。	17.3	50.4	21.1	5.3	6.0
10 理事会は施設の公共性を確保するために各界の代表者としての知識経験が施設運営に反映されるようにしている。	24.8	41.4	22.6	3.8	7.5
11 要決議事項について適切な時期に、定款の定めによる手続きで理事会を開催している。	62.4	21.8	3.8	3.8	8.3
12 理事の出席状況が良い。	50.4	34.6	3.8	4.5	6.8
13 理事は定員数等必要な要件を満たしている。	70.7	17.3	0.8	3.8	7.5

14	理事は、要決議事項について実質的な審議を経て決議されている。	57.1	27.8	3.8	3.0	8.3
15	理事全員に対して、運営についての基本的知識と役員の役割が周知徹底されるよう、資料の配布や研修会への参加を行っている。	34.6	35.3	19.5	3.8	6.8
16	広報誌等を通して、利用者やその家族、地域に運営情報を提供している。	36.8	41.4	10.5	10.5	0.8
17	運営基盤の強化を図るため、支出抑制による、繰り越し金の確保に努めている。	17.3	48.9	22.6	5.3	6.0
II. 予算執行・管理						
18	予算の執行状況を常に把握している。	56.4	33.8	9.0	0.8	0.0
19	予算の適正かつ効率的な執行に努めている。	58.6	33.8	6.8	0.8	0.0
20	毎年補正予算を組んでいる。	60.9	23.3	6.0	4.5	5.3
21	決算額が予算額を超過しないよう、予算管理をしている。	60.2	32.3	4.5	2.3	0.7
22	サービス単価を算出している（原価管理をしている）。	8.3	27.1	31.6	22.6	10.5
23	損益分岐点分析をしている。	6.8	21.8	33.1	21.1	17.3
24	予算の執行がサービスの質を保障している。	18.8	53.4	16.5	3.8	7.5
25	収入基盤強化のため、新規事業を導入している。	4.5	19.5	30.1	30.1	15.8
III. 地域交流						
26	施設内の一部を開放するなどして、地域住民が利用できるようにしている。	27.8	39.8	17.3	12.8	2.3
27	施設の行事に住民が参加している。	30.8	46.6	12.0	9.0	1.5
28	地域福祉推進への積極的な参加により、施設の地域ネットワーク化に努めている。	17.3	32.3	36.8	12.8	0.8
29	ボランティアを受け入れている。	57.9	30.8	7.5	3.8	0.0
30	実習生を受け入れている。	68.4	26.3	3.0	2.3	0.0
IV. 利用者サービス						
31	利用者の個別のニーズに対応するために、工夫（サービス改善委員会の設置等）している。	29.3	43.6	15.8	10.5	0.8
32	利用者や家族の要望または苦情を聞くため、工夫（投書箱、懇談会、当事者参加の会議等）を設置している。	35.3	38.3	17.3	7.5	1.5
33	サービス点検・自己評価を実施している。	50.4	29.3	14.3	4.5	1.5
34	外部団体（専門家や地域住民）によるサービス評価を実施している。	24.1	12.8	17.3	43.6	2.3
35	利用者が直接職員に訴えにくい苦情等を受け付ける外部機関（オンブズマン等）を受け入れている。	28.6	9.8	10.5	48.9	2.3
36	利用者から職員の勤務態度について不満や苦情が寄せられた場合に、十分調査を行っている。	31.6	45.1	15.8	4.5	2.3
37	施設への入所に際して、利用者や家族が十分に納得できる説明・手続き（インフォームドコンセント）を行っている。	49.6	42.1	7.5	0.8	0.0
38	日々の生活は、できるだけ利用者にとって選択肢の多いものに行っている。	23.3	54.9	18.0	1.5	2.3
39	ここの利用者のプライバシーを守るため、施設の構造を工夫している。	21.8	48.1	25.6	0.8	3.8
40	利用者の居室には、家庭で使用していた家財や所有物を持ち込むことができる。	25.6	42.1	22.6	4.5	5.3

41	褥瘡ゼロを目標にしている。	15.8	15.8	1.5	3.8	63.2
42	利用者が気持ち良く生活できるように、清潔な環境管理に努めている。	54.1	41.4	3.8	0.0	0.8
V. 組織・人事管理						
43	各部所の責任の所在を明らかにしている。	49.6	39.1	9.0	0.0	2.3
44	職位による職務範囲・役割分担を職員全員が把握している。	46.6	41.4	12.0	0.0	0.0
45	職員の勤務体制を含む任用について見直しを行っている。	24.8	44.4	18.8	7.5	4.5
46	人事考課の採用により、職員の任用を行っている。	17.4	25.0	22.0	30.3	5.3
47	職員の専門資格取得を奨励している。	34.6	42.1	16.5	4.5	2.3
48	職員の賞罰について、就業規則に基づいて処理している。	45.9	33.8	15.0	2.3	2.3
49	週40時間制に対して、弾力的運用を行っている。	45.9	36.8	7.5	4.5	5.9
50	利用者へのサービスに支障がでることはあっても労働法規を遵守している。	21.1	34.6	27.1	11.3	0.8
51	労働法規下での利用者へのサービスを充実させるために基準外職員を採用している。	48.9	29.3	6.0	11.3	4.5
52	基準外職員は非常勤を採用している。	42.1	24.1	6.8	15.8	11.3
53	基準外職員は常勤職員を採用している。	30.1	18.8	8.3	26.3	16.5
54	職員の採用にあたっては、社会福祉士を優先に採用している。	3.8	14.3	31.6	42.9	0.8
55	職員の採用にあたっては介護福祉士を優先に採用している。	3.8	9.8	23.3	43.6	19.5
56	職員の採用にあたっては、専門によらず、意欲の高い者を優先している。	30.8	37.6	14.3	10.5	6.8
57	職員の採用にあたっては、実務経験を優先している。	4.5	33.8	40.6	15.0	6.0
58	職員の施設外研修（OFF JT）を計画的に行っている。	32.3	42.9	20.3	4.5	0.0
59	職場内訓練（OJT）を計画的に実施している。	21.8	48.1	22.6	7.5	0.0
60	職員のスーパービジョンを計画的に実施している。	9.8	39.9	42.1	7.5	0.8

(注) 1 = 非常に重要 2 = ある程度重要 3 = あまり重要でない 4 = 重要でない

「中長期計画の策定」については、運営的関心が当年度の運営に限定され、中長期にまで及ばない実態がみられる。また、「運営方針の職員への周知や参加」「効率経営への取り組み」等にその役割行動の不十分を認識する一定数の運営管理者がある。

理事会運営には、多くの問題点が指摘されているにもかかわらず、肯定的な役割達成認識が示された。法人理事会は、施設運営についての基本的事項や予算・決算等の審議機関であるが、法人を代表する理事長や一部の理事による恣意的、独善的運営による不祥事の発生が後を絶たない。そのため、国は、理事会運営の適正化を図るため、「社会福祉法人定款準則⁽⁹⁾」により理事定員における親族数の制限や理事会への地域代表・学識経験者の参加、評議員会の設置による理事会決議事項の事前審査等を指導しているが、形式的遵守に止まり、実質的に機能していない実態がみられる。

運営管理者は、原則として理事会の構成員であるとともに、常勤理事として法人理事会の中核にあるが、施設運営における理事会とのジレンマに遭遇することが少なくない。理事会の役割、機能についての肯定的な評価は、客観的な法人理事会の実態認識からみるとやや意外の念を抱かざるを得ない。

「予算の執行管理」の項目については、運営管理者の役割認識の偏りを示す結果となっている。福祉施設運営管理の財政的基盤は、基本的に実施機関からの措置委託得費に依存し、サービス利用者の数が供給を上回っている状態においては、安定した運営財源の確保が可能である。福祉施設は、福祉サービスを必要とする人々への公的責任による福祉の措置実施を、全面的に委託されたエージェンシーとして機能する限りにおいて、その運営財源を保障されてきた。運営管理者は、実施機関の委託基準に応じた運営管理・サービスの提供が執行されているかどうかの厳しいチェックを受けながら、予算執行管理を行っている。予算の編成や執行状況の把握、赤字決算の回避等の予算管理は、役割認識いかににかかわらず、半ば義務化されている。そのため、予算執行・管理については、役割達成感が高い。一方、財務管理の基本的機能の一つである「原価管理」、「損益分岐点の算出」や「新規事業開発による財政基盤の強化」については、役割として強く認識されていない結果か、分布は否定項に偏っている。措置制度による公費依存の財務体質が、予算の効率的執行やコスト意識へのインセンティブを鈍らせ、経営学的視点からの財務管理役割を強く求められる環境になかった背景が、達成数値に影響していることがうかがえる。

組織・人事管理における役割行動からは、福祉施設における人材育成、労働集約型サービスにおける組織管理は、かつて成員の主体的な福祉サービスへの同一性に支えられて、運営管理者の役割行動として強く意識されてこなかった。しかし、福祉サービスが、雇用された職員による組織的労働を通して利用者に提供されるようになって、組織内受益構造に変化が起きてきた。すなわち、利用者的人間的尊厳の保障を目的とする福祉施設において、これを具体的な援助サービスとして利用者に提供するとき、労働関係法を含む職員の権利との調和に管理上の配慮を渗ませている実態がうかがえる。

役割行動の達成分布では、「利用者へのサービスに支障があっても、労働法規の遵守」に傾斜せざるを得ない現実がみられ、福祉施設運営管理における利用者サービス中心の専門的価値と組織内成員の欲求充足の価値の闘争状況⁽¹⁰⁾にあって運営管理者の価値選択が内部組織を向いている傾向をうかがうことができる。

福祉施設職員の人材確保・育成については、児童福祉施設最低基準第7条に一般的要件として「……健全な心身を有し、児童福祉に熱意のあるものであって、できる限り児童福祉事業の理論及び実際について訓練を受けた者でなければならない。」と規定され、基準に沿った採用管理を志向している運営管理者が多い。しかし、福祉専門職固有の知識・技術の水準が明確でないこともあって、必ずしも専門資格を重視した人材配置にこだわっていない実態がうかがえる。分布上では、人材育成の手段として「資格取得の奨励」を役割として行動化している運営管理者は少数派と言える。

福祉サービスの質の維持管理は、福祉施設運営にとっての究極の目標でなければならない。国は、児童福祉施設最低基準をはじめ、施設体系別の運営基準を定め、福祉施設に対し、設備や職員配置の一般的要件、利用者のサービス内容等についての一定水準の遵守を義務づけてい

る。そのため、福祉施設の運営管理者には、最低基準を上回るサービスの質の確保が求められているが、しばしば指摘されるように最低基準そのものの低位性にもその要因があるとはいえ、最低基準の遵守が最終目標化されてしまう現実がある。

そうした環境要件の中にも、社会福祉基礎構造改革の流れは、運営管理者の役割行動に少しずつ変化をもたらしていることがうかがえる。児童福祉施設の改正において示された「自立支援」の新たなキーワードは、すべての福祉サービスの基本概念として位置づけられた。画一的な規範の遵守と管理的な生活日課に基づく集団生活優先の援助指導は、個別性を尊重した自立援助への転換を求められている。こうした援助概念の変化に応じて、個別ニーズへの対応を役割として認識、行動化する動きがみられる。「利用者の個別ニーズへの対応」、「利用者の生活における選択肢の拡大」を役割達成の目標に取り組んでいる動きがある。

一方で、苦情解決のための「投書箱・当事者参加の会議」、「第三者機関の設置」、「職員に対する利用者の不満の表明」に対する解決を管理者役割として認識、実践するものは一部に止まっている。苦情解決窓口の設置については、改正社会福祉法において最低基準に規定され、すべての施設に設置が義務づけられているが、本調査時点では、一部施設における試行段階であった。

また、「入所にもなう説明・同意」、「プライバシーの確保のための施設構造の改修」、「私物家財の持込」を管理者役割と認識する動きは、一部に止まって全体に広がっていない。福祉施設における援助が、家族による養護を受けることができないか、または家族に養護させることが不適切な要保護者を対象とし、その保護救済を主要な援助目標としてきた背景に、少年司法における国親思想（*parens patriae*）の影響をみることができる。家族・保護者がその機能を喪失したとき、国の関与によって執行される保護救済は、利用者への説明や同意については、全く関心を払ってこなかった。また、国親思想の福祉現場への影響は、利用者の個人的欲求やプライバシーの権利を制限し、受忍的生活の日常化に機能してきた。近年のノーマライゼーション思想の広がりやこどもの権利条約の批准は、福祉施設における新たな自立概念を創出し、利用者の人権としての自己決定権、プライバシーの権利の保障への努力を強く求めている。こうした新しい自立援助概念に基づいた福祉サービスの創出は、運営管理者の役割として目標化されなければならない。

5. 結 語

本稿は、福祉施設運営管理者の役割意識と役割行動についての傾向を分析し、措置費支弁方式から利用者の選択による支援費支給方式への転換が進む中での、福祉施設の新たな運営管理課題を導き出すことを目的とした。調査時点では、社会福祉基礎構造改革の枠組みは周知されていたものの、具体的な制度内容については示されていなかったためもあって、改革の動きに

対する福祉施設運営管理者の反応には、戸惑いがみられた。

福祉施設の管理者は、公費によって支弁された運営財源と人的資源を、施設の場において利用者へのサービスとして確実に創出していくという維持管理的な機能を果たすことが期待されてきた。運営管理者の役割行動は、法制度に規定されたサービスの質を確保・達成するための指揮監督・調整機能が重視され、その基礎としての人格的資源や援助過程における専門的指導性が求められてきた。福祉施設運営においては、援助過程をめぐる計画や実践、統制については関心もたれてきたものの、組織目標としてのサービスの質の向上に向けて財源や人的資源をいかに効果的に活用し、また職員の開発、革新への努力を喚起し、相互の協力関係を作り出すという経営的視点が注目されてこなかった。堅実さや安全性が重視され、現状を打破する革新的試みや創造的実践は組織内に不安定をもたらすものとしてむしろ危険視されてきた。今日、福祉施設運営においても経営的視点が注目されるのは、在宅福祉を中心とした分野への民間営利法人の参入による市場原理の導入に応じた動きでもあるが、措置制度がもたらした管理運営の保守的硬直化への批判も背景にある。

もちろん、収益の極大化を究極目標とする経営概念を、そのまま福祉施設の運営管理に持ち込むことには多くの懸念が存在していることに留意しなければならない。福祉サービスをめぐる市場の閉鎖性は、依然として解決されず、援助関係における対等な関係の構築は極めて困難な現状にある。しかし、措置制度による行政責任の貫徹が、一面で利用者の自己決定や自立生活の権利を規制してきたことも否定できない事実である。福祉施設運営への経営的視点の導入は、利用者と援助者の対等な関係の構築に貢献し、利用者主体への福祉施設運営に道を開くものでなければならない。米国の調査では、経営管理者の方が現場のワーカーよりも利用者の権利擁護について積極的な認識をもって活動しているとする報告⁽¹¹⁾もあり、経営概念が、利用者主体のサービスと必ずしも対立するものではないことを示している。運営管理者の新たな役割課題として、利用者主体のサービスの創出を自己目的化しながら、施設設備、財源、マンパワーと情報を有効に活用し、運営の安定的発展を目指さなければならない。その前提としての運営情報の公開、利用契約にともなう援助者の優位性の克服、サービス市場のオープン化が課題である。

本調査においては、措置制度から利用契約制度への転換の過程における運営管理者の財源確保への不安や多様な価値観をもつ職員の指導監督に苦悩する実態をみることができた。福祉施設の運営が多様・多元化する中で、運営管理者の役割行動にも変革が求められている。専門的視点からの運営管理のみが、利用者主体のサービスを志向するのではなく、施設運営の透明性の確保や苦情解決制度の十全の機能、利用契約を通じた対等な関係の構築等を含めて、コスト管理や人材管理・育成・情報の活用が組織目標の達成に結びつけられるならば、福祉施設の運営管理は、利用者の利益に向けて新たな展望を開くことができるであろう。

本研究の実施にあたっては、平成11年度文京女子大学人間学部共同研究助成金の援助を受けた。また、調査に協力してくださった福祉施設の施設長の皆様に深謝する。

(注)

- (1) 中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」 1998年。
- (2) 古川孝順『社会福祉の運営』 有斐閣 2001年 pp.4-6.
- (3) 重田信一『社会福祉施設運営論 維持管理から創造管理へ』 中央福祉学院 1996年。
- (4) 関口操『現代の経営管理 戦略的マネジメントの体系』 中央経済社 1979年。
- (5) Au, C.A. “The Status of Theory and Knowledge Development in Social Welfare Administration,” *Administration in Social Work*, 1994, Vol.18(3), pp.27-57.
- (6) Menefee, D. & Thompson, J.J. “Identifying and Comparing Competencies for Social Work Management: A practice Driven Approach,” *Administration in Social Work*, 1994, Vol.18(3), pp. 1-25.
- (7) Quinn, R. E. *Beyond Rational Management* Jossey-Bass Inc. Publishers, 1988.
- (8) 二神恭一『ビジネス・経営学辞典』 中央経済社 1997年。
- (9) 『社会福祉法人の認可について』 厚生省社会・児童局長通知 1964年。
- (10) 松井二郎「社会福祉施設の組織分析」北星学園大学『北星論集』 No.4 1967年 p.34.
- (11) Ezell, M. “Administrators as Advocates,” *Administration in Social Work*, 1991, Vol.15(4) pp. 1-19.

参考文献

- 1) 重田信一『アドミニストレーション』 誠信書房 1971年。
- 2) 高沢武司『社会福祉の管理構造』 ミネルヴァ書房 1976年。
- 3) 板山賢治・高沢武司『実践的施設運営論』 東京書籍 1981年。
- 4) 真田是『民間社会福祉論』 かもがわ出版 1998年。
- 5) 小笠原祐次・福島一雄・小国英夫『社会福祉施設』 有斐閣 1999年。
- 6) 東京都社会福祉協議会『施設運営ハンドブック』 1997年。
- 7) 総務庁行政監察局『社会福祉法人の現状と課題』 1992年。
- 8) アミタイ・エツィオーネ、渡瀬浩訳『現代組織論』 至誠堂 1968年。
- 9) C.ペロー、岡田至雄訳『組織の社会学』 ダイアモンド社 1973年。
- 10) R.C.サンプルソン、三井銀行人事部訳『管理者—その使命と役割』 1967年。
- 11) P.M.ブラウ、阿利莫二訳『現代の官僚制』 岩波書店 1967年。
- 12) 厚生省社会・援護局施設人材課監修 全国社会福祉施設経営者協議会編『改定新版・社会福祉施設運営指針』 全国社会福祉協議会 1994年。
- 13) 吉原雅昭「英米における Social Policy and Administration 研究の系譜と論理構造に関する一考察—我が国における社会福祉研究との接点を求めて(その2)」『社会問題研究』 1996年 第45巻 第2号 大阪府立大学社会福祉学部。
- 14) 古川孝順「社会福祉事業範疇の再構成—社会福祉事業法改正法案に関わらせつつ—」 社会福祉研究 第76号 29頁—40頁, 1999年。
- 15) 田島誠一「社会福祉法人の経営改革—理念使命の明確化, 経営の効率性と人材の育成—」 社会福祉研究 第76号 41頁—49頁, 1999年。
- 16) 増田雅暢「今日の福祉状況と社会福祉法人の意義—公益法人としての歴史性を踏まえて—」 社

- 会福祉研究 第72号 28頁－36頁, 1998年。
- 17) 永和良之助「社会福祉基礎構造改革と社会福祉法人の経営・運営の課題」 社会福祉研究 第72号 37頁－44頁, 1998年。
 - 18) 小笠原祐次「福祉サービスと措置制度」 社会福祉研究 第73号 45頁－52頁, 1998年。
 - 19) Au, C.A. “Rethinking Organizational Effectiveness: Theoretical and Methodological Issues in the Study of Organizational Effectiveness for Social Welfare Organization,” *Administration in Social Work*, 1996, Vol.20(4), pp.1-21.
 - 20) Austin, D.M. “The Human Service Executives,” *Administration in Social Work*, 1989, Vol.13 (3), pp.13-36.
 - 21) Edwards, R.L., Yankey, J.A., & Altpeter, M. A. *Skills for effective management of nonprofit organizations*, NASW press 1998.
 - 22) Ezell, M., Menefee, D., & Patti, R.J., “Factors Influencing Priorities in Hospital Social Work Department: A Director’s Perspective,” *Social Work in Health Care*, 1997, Vol. 26(1), pp.25-39.
 - 23) Hansensfeld. Y. *Human Services as Complex Organizations*, Sage Publications, 1992, Inc.
 - 24) Menefee, D. “Strategic Administration of Nonprofit Human Service Organizations: A model for Executive Success in Turbulent Times,” *Administration in Social Work*, 1997, Vol.21(2), pp. 1-19.
 - 25) Management Overview, *Encyclopedia of Social Work* 19th ed., 1995, pp.1642-1658.
 - 26) Rapp, C.A. & Poertner, J. *Social Administration: A client-centered approach*, 1992, Longman.
 - 27) Skidmore, R.A. *Social Work Administration: Dynamic Management and Human Relations*, 3rd ed., 1995, Allyn & Bacon.
 - 28) Zunz, S. J. “The View from Behind the Desk: Child Welfare Managers and Their Roles,” *Administration in Social Work*, 1995, Vol.19(2), pp.63-79.