

内容

I はじめに.....	4
II 福祉サービス提供主体の使命と経営.....	5
1 提供主体に求められる使命.....	5
★福祉ニーズの変化と提供主体の多元化.....	6
★ 提供主体の使命.....	7
2 提供主体における経営.....	9
★経営に必要な六つの要素.....	9
★第一「利用者」.....	10
★ 第二「経営理念」.....	12
★ 第三「サービス、サービス提供プロセス」.....	13
★ 第四「組織」.....	14
★ 第五「職員」.....	15
★ 第六「財務・コスト」.....	16

III 福祉サービス提供主体の経営改革	17
1 経営改革のあり方	17
★経営改革の意義	17
★経営者のリーダーシップと職員の意識改革	18
★利用者のための経営改革	20
2 経営改革のプロセス	22
3 経営改革の具体的手法	23
《ステップ2：問題点の分析と経営課題の把握》	25
《ステップ2-2：組織・職員の視点》	26
《ステップ2-3：財務・コストの視点》	28
《ステップ3：解決策の検討》多様な経営改革手法の中から、事業体の置かれている状況 に於いて、課題に対応する手法を選択する	30
《ステップ4：改革推進体制の確立と経営改革プランの策定》	31
事業体の組織内に改革推進体制を確立し、経営改革の具体的なプランを策定することで、 改革の着実な進展を確保する	31

《ステップ4-2：経営改革プランの策定》	32
何を、いつまでに、誰が中心となってやるのかを明確にする.....	32
IV 社会福祉法人における経営改革	33
1 経営改革の必要性	33
2 自己改革の実例	36
【1】 A 法人（知的障害者通所授産施設）の取組.....	38
【2】 B 法人（認可保育所）の取組	41
【3】 C 法人（知的障害者入所更生施設）の取組.....	43
【4】 D 法人（認証保育所）の取組	44
【5】 E 法人（特別養護老人ホーム）の取組	45
【6】 F 法人（特別養護老人ホーム）の取組	46
【7】 G 法人（知的障害者入所更生施設）の取組.....	48
【8】 H 法人（特別養護老人ホーム）の取組	49
【9】 I 法人（特別養護老人ホーム）の取組	51

3 経営改革に対する都の支援	54
v おわりに.....	55

平成15年1月

福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会

I はじめに

○東京都が現在進めている「福祉改革」は、都民が高齢や障害などで介護を必要とする状況となっても、地域の中で、人としての尊厳をもって自立した普通の生活を続けていける、ごく当たり前の社会を実現することを目指そうとするものである。

○この改革を実現するためには、福祉サービスを提供するしくみを根本から改め、利用者一人ひとりがそれぞれの生活実態に即して必要なサービスを安心して選択し利用できるよう、利用者指向の「開かれた福祉」のシステムに変えていかなければならない。

○東京都は、平成12年12月に「福祉改革推進プラン」を策定し、この「福祉改革」の基本理念と全体的な展望を示し、そのために必要な戦略と都独自の具体的な取組を提示した。さらに、平成14年2月には、この「福祉改革推進プラン」を発展・具体化させた「TOKYO 福祉改革 STEP 2」を策定した。

○この中では、「重装備施設偏重の従前の画一的な福祉を改革し、地域のケア付き住まいを重視した、きめ細かな福祉を実現する」、「多様な主体の参入により競争を促し、公立・社会福祉法人中心の供給体制を改革するとともに、利用者選択を支えるしくみを創る」という二つのコンセプトで、「福祉改革」の方向性が示されている。

○一昨年 12 月に設置された本委員会は、こうした都における改革の取組にあわせて、福祉サービス提供主体改革のあり方と、それを実現するために都が取り組むべき方向性について、検討を行ってきた。

○この間、昨年 7 月には、都が取り組んでいる福祉改革に資するために、「中間提言」を行い、福祉サービス提供主体の果たす役割の重要性を踏まえて、社会福祉法人制度の沿革や社会福祉法人がこれまでわが国の社会福祉において果たしてきた役割を総括するとともに、福祉サービス提供主体の現状と今後のあり方について提言した。

○その際、戦後から今日までの福祉ニーズの変化や課題解決に向けた社会福祉法人の積極的な取組を踏まえ、措置制度から契約制度への大きな変革期にあって、社会福祉法人が現在抱える課題と自己改革の必要性についても提起した。

○同時に、これまでの都の福祉サービス提供主体に係る施策の一定の総括と評価の上において、新たな時代に対応した今後の都の役割と、それを実現するための施策のあり方の方向性を提示した。

○本「最終提言」では、この「中間提言」で提示した福祉サービス提供主体の現状と今後のあり方を踏まえ、これからの福祉サービス提供主体に求められる使命と経営のあり方を示し、その上で、福祉サービス提供主体の経営改革のあり方を提言するとともに、経営改革へのプロセスと具体的な手法を例示した。

○さらに、福祉サービス提供主体の中で、とりわけ社会福祉法人における経営改革の必要性とこれからのあり方を示すとともに、既に自己改革に取り組んでいる法人・施設の様々な具体的な取組を示すこととした。

○本提言によって、利用者本位の福祉の実現を目指す東京都の「福祉改革」のさらなる前進に寄与できれば幸いである。

II 福祉サービス提供主体の使命と経営

1 提供主体に求められる使命

★福祉ニーズの変化と提供主体の多元化

○「中間提言」でも述べたように、戦後の福祉サービスは、行政が給付決定から提供まで広範囲にわたってコントロールするしくみである措置制度（行政が、サービスの利用にあたって、サービスの実施の要否、サービスの内容、提供主体等を決定して、行政処分という形で要援護者にサービスを提供し、サービス提供者には、行政がその費用を公費で支払うしくみ）の下で、長い間提供されてきた。

○その対象者は、限られた恵まれない人（社会的弱者）であり、提供主体は、行政と、「公の支配」、「公の監督」の下で公的助成を受けられる法人として設けられた社会福祉法人が中心であった。

○戦後の福祉行政においては、この措置制度の下で、限りある資源を、行政と行政からの委託を受けた社会福祉法人に優先的に集中投入し、公立と社会福祉法人立による社会福祉施設を充実させることに重点が置かれた。その結果、短期間のうちにサービスの種類、内容、量の充実が図られ、社会福祉法人は、その中核として、大きな役割を果たしてきた。

○しかし、都市化、少子・高齢化、家庭機能の変化など、その後の社会経済の成熟化に伴い、都民ニーズは多様化・高度化し、福祉サービスに対するニーズが質・量ともに大きく変化する中で、福祉サービスは、「限られた人のための給付」から「普遍的なサービス」へと大きく変化した。

○たとえば、夫婦や個人を基礎単位とした都市型の家族形態の台頭は、働きながら子どもを育てることを一般的なものへ変化させた。また、高齢化社会の進展に伴って、介護の問題も、特定の世帯の課題ではなく、誰もが直面する国民全体の共通の課題となった。

○このような福祉ニーズの変化により、供給サイドの側も、より高度で多様な福祉ニーズに対応することが求められることになった。

○その一つは、要援護者の保護・育成等のための従来の施設中心の福祉から、できる限り在宅生活を送り続けることができるようにするための在宅福祉サービスの充実への転換である。もう一つは、多様なニーズに応じたサービスを提供するためのしくみづくり、すなわち、画一的・標準的なサービスを提供する行政を主体とした供給体制から NPO や民間企業を含むサービス提供主体の多元化への転換である。

○こうした福祉ニーズの普遍化・一般化と提供主体の多元化の流れの中で、平成 12 年に、介護保険制度が導入され、社会福祉法が施行された。

○社会福祉法では、「福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉の推進を図ること」が法の目的に付け加えられた。また、介護保険制度により、高齢者の方を対象にした多くのサービスの提供のしくみが「措置制度」から「契約制度」へと転換し、利用者がいわゆる消費者として、自己決定の下に利用・選択するしくみに変わった。

○これらの制度改革は、二つの意味を持っている。その一つは、「措置制度」の下で、行政の権限によって社会的弱者を保護・救済するという旧来のしくみから、**社会全体で支える連帯のしくみ**の下で、**利用者の主体的選択と自己決定に基づきサービスを受けるという利用者本位の制度**への転換である。このことは、サービス提供者と利用者の対等な関係を築き、市民社会の一般的なルールに福祉サービスの利用のしくみを転換させるということの意味している。

○もう一つは、行政と、福祉サービス提供主体の中核を担ってきた**社会福祉法人の立場の変化**である。

○介護保険制度における措置制度から契約制度への転換は、**行政**にとっては、サービスを直接提供するという立場から、**利用者が安心してサービスを利用できるしくみづくりに責任を持つ**という立場への転換を意味している。また、**社会福祉法人**にとっては、措置制度の下に行政の委託を受け、行政に代わってサービスを提供するというこれまでの立場から、**自立した事業者の立場への転換**を意味している。

○これらの変化により、既に、介護保険制度における在宅サービスでは、事業者についての参入の規制の緩和が進み、特に東京をはじめとした都市部において、多くの NPO 法人や民間企業等が参入している。

○このように、福祉サービス提供主体は、自立した事業者として、今まで以上に、より高度で多様化する福祉ニーズに対応することが求められ、利用者から選ばれてこそ、サービス提供が可能になるという「競い合い」の世界に置かれることとなったのである。

★ 提供主体の使命

○現在、福祉サービスは、行政や社会福祉法人が主体となって行うサービス、市場をベースとして供給されるサービス、NPO やボランティアなど地域のカや特性によって着目して提供されるサービスなど、介護保険の分野に限らず、多様な形でさまざまな提供主体によって提供されている。

○利用者本位の新しい福祉の実現に向けた取り組みにおいては、今後一層、福祉サービス分野における、さまざまな規制を緩和し、福祉サービス提供主体の多元化を図ることで、**多様な事業者によるサービスのレベルアップに向けた「競い合い」を実現することが必要**である。

○これらの多様な福祉サービス提供主体に共通して求められていることは、利用者の真のニーズを把握し、多様なニーズに応えるサービスを提供するとともに、サービスの質の向上に取り組んでいくことである。そのためには、**事業者として、自ら提供するサービスの質を客観的に把握しながら、自ら持つ資源を最大限に活用していく努力が必要**である。

○もちろん、福祉サービスは、高齢者、障害者、子どもなど、その対象によって利用者の特性は多様であり、提供するサービスの内容や特性も異なっている。また、福祉サービスを提供するしくみも、介護保険制度におけるサービスのよう、「市場」で利用者がサービスを選択し、利用者事業者が契約を結ぶものだけでなく、従前と同様に措置制度に基づくものもある。

○このように福祉サービスは、その特性や提供のしくみが分野別に異なっているが、提供主体に共通しているのは、定められたサービス価格、限られた財源のもとで、いかに質の高いサービスを提供するかという点である。

○言い換えれば、**福祉サービス提供主体の使命とは、質の高いサービス、利用者満足度（cs）の高いサービスを、より効果的・効率的に提供することに他ならない。**

○この使命は、社会福祉法人、民間企業、NPO など組織形態や、高齢、障害、保育など福祉サービスの分野にかかわらず、また、介護保険のように契約に基づき利用する分野でも、措置制度が存続する分野であろうと、サービスの質の向上を図るという点で、福祉サービス提供主体に共通しているものである。

○サービス提供主体は、こうした使命の下に、**利用者と向き合い、時代の流れを敏感に感じる感性と想像力を持って、多様なニーズに応えるサービス、時代を先んじるサービスへの向上努力を行うことが必要**である。

○そのために、経営という視点から、提供主体自らの体質を強化し戦略を組み立て、職場に働く職員の満足度（Es）の高い組織をつくっていくことに、日々取り組んでいくことが求められる。こうした取組が福祉サービス提供主体の経営改革である。

2 提供主体における経営

★経営に必要な六つの要素

○福祉サービスにおける「市場」は、一般の財やサービスのように、需要と供給の下にサービスの内容や価格が決定される、完全な自由市場とは異なり、サービスの価格が「公定価格」であったり、サービス利用について「利用限度」が設けられているなど、「市場」による価格決定メカニズムが働かない、いわば「擬似市場」「準市場」とも言うべきものである。

○また、福祉サービスは、社会福祉法において「社会福祉を目的とする事業」とされており、その中で、「第一種社会福祉事業」「第二種社会福祉事業」は、事業名が列挙され、その事業の種類に応じて、経営主体が制限されている。

○さらに、福祉サービスを提供するにあたっては、行政に対する施設設置の届出・許可、事業開始の届出・許可等が必要とされ、事業の運営に関しても指導監督権限が行政に与えられている。

○このように、福祉サービスを提供する事業体には、一般の財やサービスを提供している事業体と比較して、法律による規制が存在していたり、完全な「自由市場」ではないなど、多くの外在的制約が存在していることは事実である。

○しかし、利用者・消費者と向き合い、利用者・消費者の多様なニーズに応えるサービスを提供するという点では、福祉サービスも一般の財・サービスと同様であり、サービスを提供する事業体としての経営に必要な要素は共通している。

○サービスを提供する事業体は、その時々为社会経済状況、事業体を取り巻く外部経営環境に対応しながら、利用者には選ばれるサービスを常に提供していくために、事業体の経営に努力する必要がある。

○この事業体の経営は、事業体の「経営理念」を確立し、リーダー（経営者）のリーダーシップの下に複数の「職員」からなる「組織」が「利用者」に対して「サービス」を提供することによって成立しており、「財務」基盤がその行動を支えている。

○すなわち、事業体の経営に必要な要素は、図1のように、「利用者」、「経営理念」、「サービス、サービス提供プロセス」、「組織」、「職員」、「財務・コスト」の六つに大別することができる。

○これらの六つの要素は、「サービスを提供する」事業体の経営に必要な要素であり、非営利・営利を問わず共通している。

○確かに、非営利・営利という意味では、行政や社会福祉法人・NPOと民間企業は異なっている。

○民間企業は、市場原理の中で利潤をあげることが、その事業体の存続のための前提条件である。しかし、民間企業が、単に利益至上主義で、利用者に選ばれないサービスを提供するならば、また、社会的なルール、市場ルールを無視するならば、利用者から見放され、事業体自体が消滅してしまう。

○一方、非営利団体においても、六つの要素を有機的に連携させていかなければ、利用者のニーズに対応した質の高い福祉サービスを提供することはできない。

○このことは、これまで福祉サービス提供主体の中核を担ってきた社会福祉法人においても、同様である。社会福祉法第24条で、「自主的にその経営基盤の強化を図るとともに、その提供する福祉サービスの質の向上及び事業経営の透明性の確保を図らなければならない」と規定されているように、単なる施設の「運営」から事業体の「経営」へと考え方の転換が求められているのである。

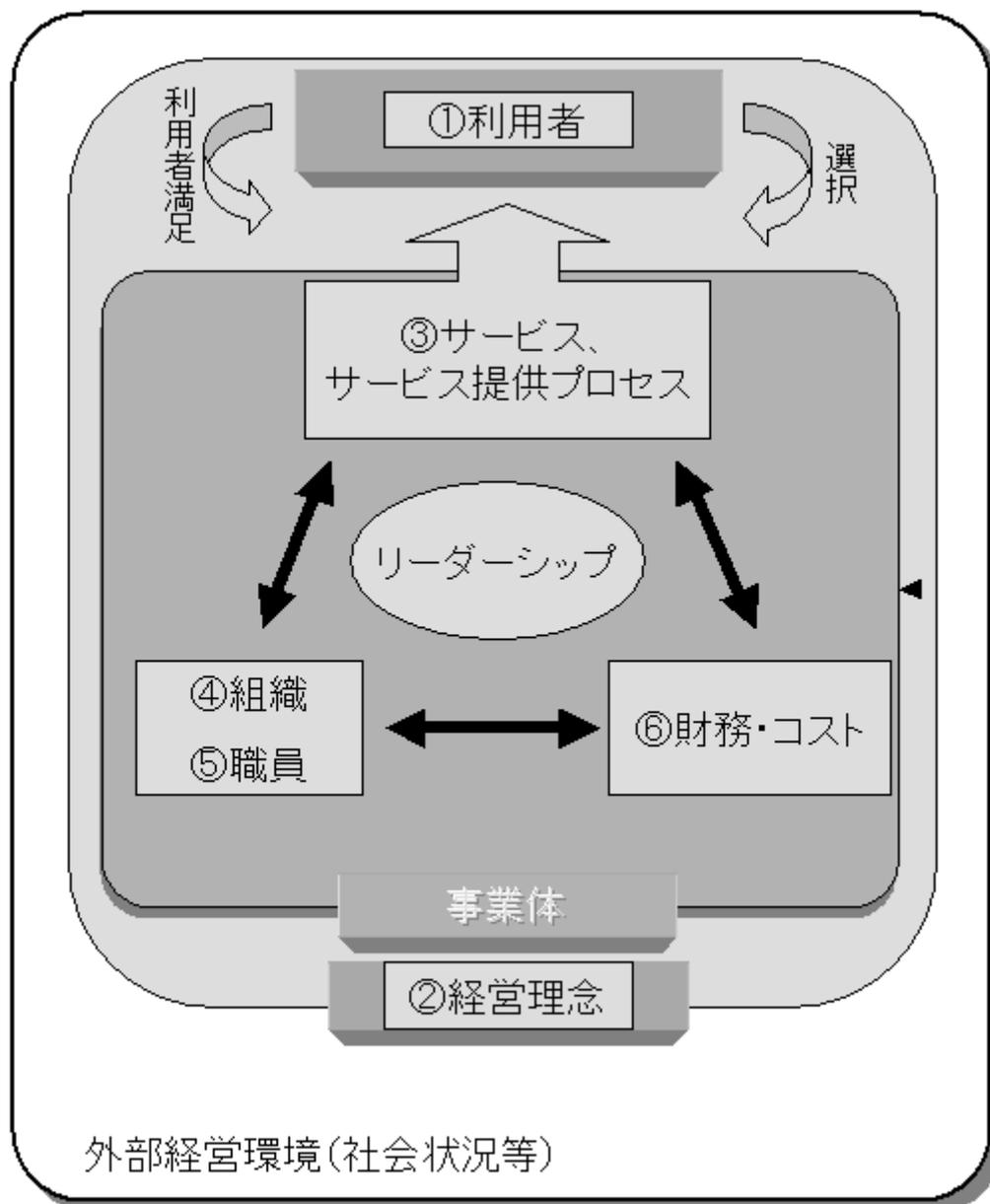
★ 第一「利用者」

○事業体の経営に必要な第一の要素は、「利用者」である。

○社会福祉法では、その第1条において、法の目的を福祉サービス利用者の利益の保護の推進等を図ることにより社会福祉の増進に資することとしている。また、既に述べたよう

に、福祉サービス提供主体は、その使命として、質の高いサービス、利用者満足度（CS）の高いサービスを、より効果的・効率的に提供することが求められる。

事業体経営に必要な要素（図1）



○そのためには、サービスの利用者、顧客は、誰なのか、何処にどの位いて、何を求めているのかをマーケティングし、各々の人に、どのようにして利用しやすい状態で質の高いサービスを提供できるかを考えていかなければならない。

○また、社会福祉法では、社会福祉事業の経営者が、取り組むべき事項として、情報の提供（75条）、利用契約の申込み時の説明（76条）、利用契約の成立時の書面の交付（77条）、福祉サービスの質の向上のための措置等（78条）、誇大広告の禁止（79条）、社会福祉事業の経営者による苦情の解決（82条）が定められている。

○福祉サービス提供主体は、利用者に対して、利用者に提供するサービスの内容等について、わかりやすく十分な説明を行い、利用者に対して積極的に情報公開を行うことが重要である。

○また、サービス評価等を通じて利用者のサービスに対する満足度などを調査・把握し、利用者一人ひとりの状況、ニーズなどを、組織の戦略策定に役立てる必要がある。

○同時に、サービスの質を向上させるために、利用者から寄せられる苦情や要望等に耳を傾け受け止めるシステムを構築し、サービスの改善、事業体の経営改善に活用していくとともに、利用者の権利擁護に必要な方策、利用者のQOLの充実に努めなければならない。

★ 第二「経営理念」

○第二の要素は、「経営理念」である。

○経営理念は、「事業体が何のために存在し、どこへ向かおうとしているか」「事業体が、どのような目的で、どのような姿を目指し、どのような方法で経営をしていくか」を示すものであり、事業体の運営の拠り所、組織の原点を示すものである。

○経営理念が確立、明確化され、それが職員に浸透してはじめて、組織の行動に方向性が与えられる。一人でも多くの職員が理念を共有することにより、その事業体の一員として、どのような考え方にに基づき業務に取り組むべきかが明確になり、安定した質の高いサービス提供につなげることが可能となる。

○そのためには、組織目標や計画の達成状況を評価するしくみを組織の中に定着させ、日常業務の業務改革・改善を図っていくことが必要である。

○経営の中で、事業・サービスの目標・計画（PLAN）、実施（DO）、検証・評価（CHECK）、見直し・改善（ACTION）を一連のプロセス（いわゆるPDCAサイクル）とし

て、戦略的課題を抽出しながら不断に業務を見直していくことは、福祉サービス提供主体においても不可欠である。

○このような視点を、事業体の経営全体に徹底させ、提供するサービスの質の向上に結びつけていくよう努力していくことが必要である。

○また、経営理念に基づき、理事長や施設長といった経営者層が将来に向けたビジョンを持ち、リーダーシップを発揮しつつ、事業体を取り巻く外部環境変化に迅速に対応しながら、質の高いサービス提供のために全力を尽くす姿勢を見せていくことも必要である。

★ 第三「サービス、サービス提供プロセス」

○第三の要素は、「サービス、サービス提供プロセス」である。

○福祉サービスの提供主体は、利用者のニーズ・期待に沿った質の高いサービスを継続的・安定的に提供することにより、多くの利用者には選ばれるように努める必要がある。

○そのためには、常に、事業体が、利用者のニーズを的確に把握するとともに、要望・苦情等を吸い上げながら、地域への貢献、地域との連携という点も踏まえ、サービスの改善、リスクの予防のために、自主的・主体的にサービスの創意工夫、質の改善に取り組む必要がある。

○福祉サービスは、人から人へと提供される対人サービスであり、提供されたサービスは、形に残らないものが多い。そのため、提供される福祉サービスの品質を確保・向上させるためには、特に、サービス提供体制の整備、品質管理、安全管理、危機管理のためのしくみが必要である。

○例えば、サービスの標準化（マニュアル化）である。標準化は、利用者のために提供されるサービス品質のばらつきを少なくする効果、苦情や事故を防ぐという効果があり、よりよいサービスを安定して提供することができる。また、マニュアルの見直しを通じて、サービスレベルの向上を図りやすくなる。

○この標準化は、「多様な利用者に対してマニュアルに基づいて画一的なサービスを提供する」ということを意味するものではない。

○その目的は、各職員の経験と勘によって多くの部分が行われがちであったこれまでの福祉サービスについて、個々の業務に関する手順等を標準化し、新入職員の採用、人事異動等を原因とするサービスのばらつきを抑え、無駄な業務手順を省くことで、サービスの品質を向上させる確にしかも同等のレベルで行われるようにすることである。

○マニュアルの内容は、時代や技術の進歩とともに、利用者のニーズにあわせて適宜見直し、更新・改訂することが必要である。

○それと同時に、一人ひとりの利用者の状態に着目した個別的なサービスは、アセスメントに基づく個別支援計画によってしっかりと提供されることが必要なのは言うまでもない。

○さらに、地域とのネットワークや地域の中での拠点づくりなど、他の提供主体には真似の出来ない、その提供主体独自の特徴的なサービスを創り、経営上の「強み」としていくことも重要である。それを起点にすることにより、新たな事業展開の可能性にもつながる。

○反対に、サービス提供主体として、弱い部分を抜本的に見直し改善・強化するためのヒントとして、同様のサービスを提供している優良な事例と比較してみることも重要である。

★ 第四「組織」

○第四の要素は、「組織」である。

○組織は、使命、目的の下に、複数の職員が集まった協働のしくみであり、その使命、目的を達成するために、組織として機能を果たせるよう、組織の中にチームワークが築かれなければならない。

○そのためには、経営者層が組織の経営理念や方針を明確にし職員に徹底させるとともに、「職員に対する意思決定の明確な伝達、職員の意見の反映など、情報の双方向化」、「組織における各部門の業務内容、役割、責任の明確化」、「各部門の業務に精通した人材の配置と適切な権限委譲」、「目標・計画達成のために効果的な組織づくり」、「課題やそれに対応する方策に応じて部門間の相互連携を図れる体制」などが必要である。

○特に、**事業計画は、単なる行事予定ではなく、経営理念に基づいた事業、組織の方向性が把握できるよう、中・長期的な視点での戦略的な事業計画を作成することが必要**である。

○利用者のサービスは、単年度で完結するものではない。中・長期的な事業計画を示し、事業体の戦略を示すことで、職員に目標・計画が明確になり、共有化できる。また、職員の業務に対する積極性を引き出し、専門性の向上につなげることができる。

○さらに、事業計画においては、役割分担を行い、職員の専門性・職責について明確にすることが必要である。権限や指揮命令系統を明確にすることで、職員が業務を進めやすい環境が整備されることになる。

○同時に、利用者ニーズにあったサービス改善が迅速かつ柔軟に行われるよう、各部門に配置した人材に適切に権限を委譲することも必要である。

○職員に権限を委譲し、それを明確化することにより、業務に対する、個人、組織の動機づけ（モチベーション）が高まり、提供するサービスの生産性の向上にもつながることが期待できる。

★ 第五「職員」

○第五の要素は、「職員」である。

○福祉サービスは、対人サービスであり、そのサービスのレベルは、職員の知識・情報、技術・技能など、能力と行動力を兼ね備えた職員の資質に依っているとよい。そのため、職員が、その専門性を基に、目的を持って働けるよう、職員が活性化し、生き生きと働ける環境を整え、仕事の達成感、仕事の楽しさ、やりがいを感じてもらうことが必要である。職員の仕事への意欲や自信が高まり、職員の満足度（ES）が高まることは、サービスの向上のための大きなパワーへとつながる。

○そのためには、職員採用、職員配置、人事・給与制度等において、能力や仕事の評価で責任を与える制度を構築し、全体をリードできる人材、現場の発想により自らサービス向上に向けた課題発見や改善ができる人材を育成していかなければならない。

○利用者本位のサービス提供という、福祉の新たな時代に必要とされる人材は、自らの役割を認識し積極的に課題に取り組む人材、自己管理・自己開発のできる人材、経営感覚を

持って行動できる人材、サービスを総合的に調整できる人材等であり、事業体の各層において、福祉サービスにおける経営の視点を持ち、経営能力、スキル、マネジメント能力を持った、いわばコア人材が必要である。

○このような人材を育成するためには、採用、昇進、育成といった組織全体の人事施策の中で、人事・給与制度を含めたキャリアアップのしくみ、公平性のある評価、職員一人ひとりの能力開発や計画的な人材育成のための研修など、職員自身にとって将来の見える総合的なしくみを構築することが必要である。

★ 第六「財務・コスト」

○第六の要素は、「財務・コスト」である。

○従来、措置委託費で運営されていた福祉サービスの事業体は、サービスの効率化や質の向上へのインセンティブが働かず、利用者のニーズに向き合うのではなく、行政の顔を見たサービスの提供になりがちであり、運営も行政依存型になりがちであった。

○今後は、福祉サービスにおいても、事業体の経営にあたってコスト・財務の視点を持つことが重要である。事業体として、コスト、財務を意識しながら、サービスの質を向上させ、いっそうの創意工夫と経営努力を行っていくことが求められているのである。

○そのためには、年度ごとの決算について分析を行い、次年度以降の経営計画の策定に反映させ、予算作成に際しても、組織の事業計画を反映させ精査を行うことや、中・長期的なサービス展開を見通した財務計画を立案し、予算管理を行うことが求められる。

○また、環境の変化や経営状況の変化に対応するために、計画的な予算執行や物品の在庫等の管理などを、適切にチェックする担当を置き、できるだけ短いスパンでの経営状況を把握・確認するしくみが必要である。

○損益状況、資金状況を確認し、経営者層や経理責任者等が状況把握を行うことにより、きめ細かな経営分析を行うことができる。また、職員に経営状況に関する情報提供を行うことで、コスト削減や効率的なサービス提供に関して意識を喚起させる効果も期待できる。

○さらに、社会福祉法第 44 条では、利用希望者や利害関係者に対する財務諸表等の開示が義務づけられており、事業体としての事業内容の透明性を確保するとともに、利用者の選択に資するために、情報公開・情報提供の体制整備を行う必要がある。

III 福祉サービス提供主体の経営改革

1 経営改革のあり方

★経営改革の意義

○事業体が、その活動を維持していくためには、これまで述べたように、「利用者」、「サービス、サービス提供プロセス」、「経営理念」、「組織」、「職員」、「財務・コスト」、の六つの要素を有機的に連携させた適切な経営が必要である。

○言葉を換えれば、経営とは、事業体の使命の達成のために、**経営資源（人的資源「ヒト」、物的資源「モノ」、財務的資源「カネ」）を効果的・効率的に活用することであり、そのためには、事業体において、トップマネジメント機能と経営基盤を確立することが必要である。**

○**トップマネジメント機能とは、「利用者」の数やニーズなどの動向、他の提供主体の動向、福祉サービスの制度変更などの外部経営環境を踏まえて、経営者が事業体の「経営理念」や経営目標を明確化することで、「職員」の意識改革を促し、事業体の行動に方向性を与えることである。**

○経営基盤の確立とは、事業体内部の経営環境（経営体制）を整備することであり、これには、大きく分けて **1) サービス、2) 組織・職員、3) 財務・コスト**の三つの基盤がある。

○第一の「**サービス**」の基盤整備とは、提供する「サービス」の品質を維持、向上させる体制やしきみを、事業体の「組織」内に構築することである。既に述べたように、福祉サービスは対人サービスであり、目には見えない、一度提供されると形としては残らないという特徴があるため、サービス提供のための体制整備、サービスの品質管理、安全管理、危機管理のためのしきみの構築が特に重要となる。

○第二の「組織・職員」の基盤整備とは、「組織」における各部門の業務内容、役割、責任を明確化し、経営目標・経営計画の達成のために効率的な組織構造を構築し、「職員」の満足度を高めモラルアップを図るためのしくみを構築することである。

○第三の「財務・コスト」の基盤整備とは、長期的に安定した施設経営を行う財務基盤の構築、ヒト、モノ、カネといった経営資源を最大限効率的に活用してサービスを提供するしくみを構築することである。

○このように、事業体がトップマネジメント機能と経営基盤を確立させる中で、当該事業体の問題点や経営上の課題を把握し、それを解決していく一連のプロセスが、経営改革である。

○言い換えれば、経営改革とは、「経営理念」の下に、事業体経営に必要な六つの要素を束ねながら、利用者満足度（CS）を高め職員満足度（ES）を高めるための、事業体改革であると言える。

★経営者のリーダーシップと職員の意識改革

○このような経営改革を進めていくためには、経営者層のリーダーシップが何よりも必要である。

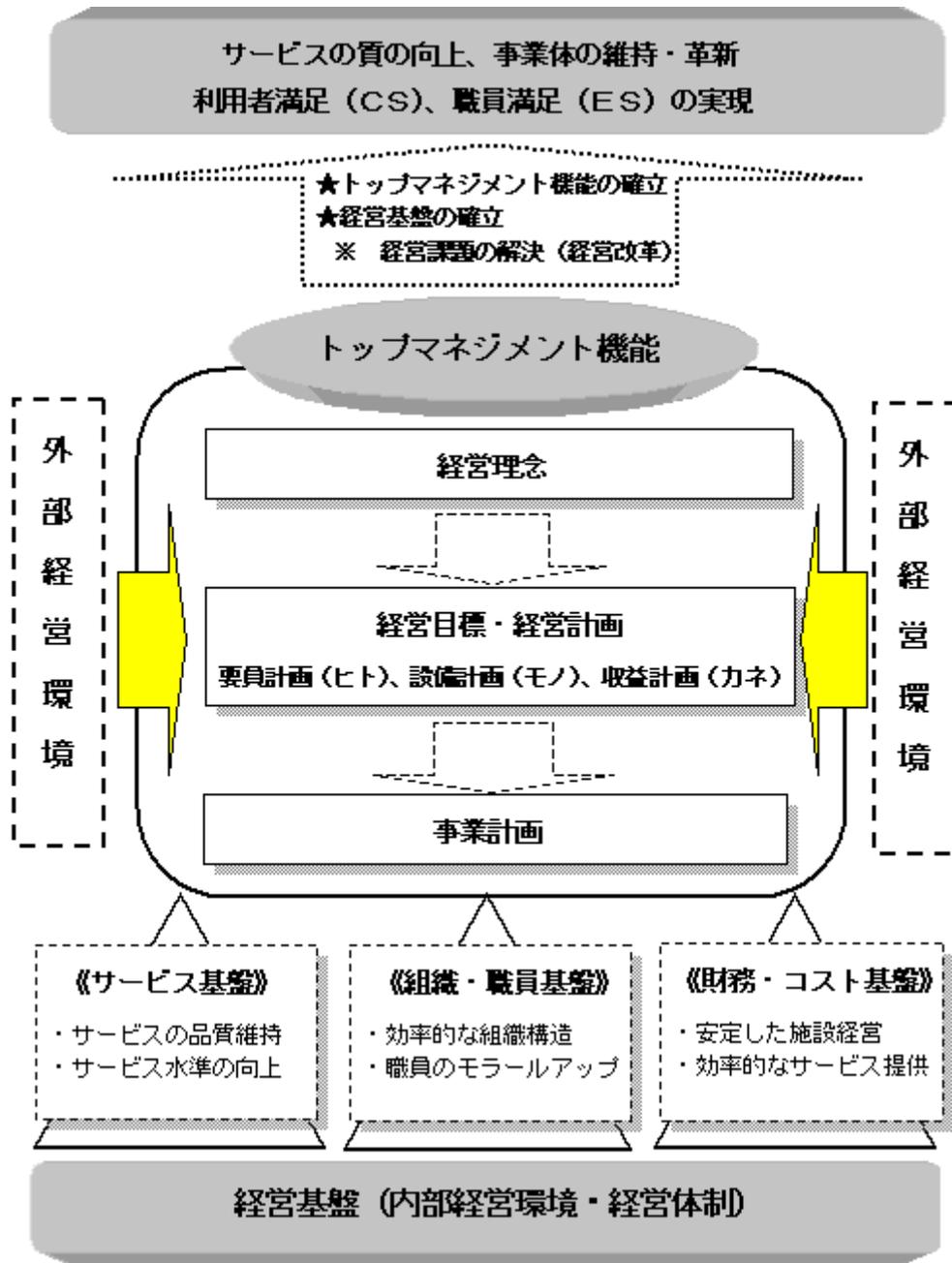
○リーダーシップとは、ある状況のなかでコミュニケーションという過程を通して、特定の目的達成のために行動を引き出す能力のことであり、単に部下または部下集団に対する形式的な権限だけではなく、実際に組織全体を管理し、動かしていく力を意味する。

○福祉サービス提供主体の経営者がリーダーシップを発揮するためには、まず、自らが組織全体の経営者であること、すなわち組織における役割や与えられた権限、果たすべき責任を十分に認識することが必要である。そのうえで、組織の使命、理念、目的、目標、方針を示し、その達成のために職員を統括する役割が求められる。

○そのためには、業務に関する豊富な専門知識をもち、適切な指示が出せるよう、職場や業務、あるいは業務改善に精通していることが求められる。また、職員に対する教育や訓練の方法に精通し、円滑なコミュニケーションを図り、人を管理する能力、あるいは職員からの信頼の下に職員が力を十分に発揮できるよう、組織をコーディネートする能力が必要である。

○同時に、サービスの提供者である職員が、組織や事業体の経営理念、目標を共有化し、協働という意識を持って魅力を感じる職場、働きがいのある職場をつくり、問題意識を持ってサービスの質の向上に自主的に取り組める体制を築いていかなければならない。

図2【事業体の経営（経営改革）のフレーム（基本構造）】



○こうした経営者層（トップマネジメント）のリーダーシップの下に、管理者層（ミドルマネジメント）から直接現場でサービスを提供している一般職員に至るまで、組織を構成する全ての職員の意識改革を進め、組織一丸となって経営改革に取り組んでいくことが、福祉サービス提供主体に、今求められているのである。

★利用者のための経営改革

○福祉サービス提供主体の経営改革の目的は、利用者の多様なニーズに対応し、質の高いサービス、利用者満足度の高いサービスを提供することであり、利用者のための経営改革である。

○利用者のための経営改革を行っていく上で、今後、福祉サービス提供主体として、特に留意すべき点を三点上げておきたい。

○第一は、**利用者がより質の高いサービスを選択することができるようにするためのサービス情報の提供**である。

○現在、福祉サービスに関する情報は外形的な情報が中心で、利用者が必要なサービスの内容や質に関する情報はほとんど存在せず、利用者のニーズと情報との間に、「知りたい情報そのものがない」というギャップ、情報の非対称性が存在している。

○そのため、福祉サービス提供主体は、工夫を凝らしながら、利用者に対してわかりやすく十分な説明を行うとともに、提供主体の事業内容、経営内容など自己情報を積極的に公開し、事業体としての透明性を確保することが必要である。また、サービス評価の結果も含め、利用者の選択に資するための情報公開・情報提供の体制を整備することが必要である。

○同時に、**利用者からの苦情や要望等に対応して、サービスの改善、事業体の経営改革に結びつけて行くシステムを構築していくことが重要であり、そのためにIT等を活用した双方向の情報収集・発信のしくみづくりに積極的に対応することが必要**である。

○第二は、**提供するサービスの質の向上・改善のためのサービス評価の実施**である。

○利用者が、多数の事業者が提供するサービスの中から、自分のニーズに最もふさわしい事業者やサービスを自らの責任で選択するためには、契約制度の下での利用者保護という観点からも、**事業者の特性やサービスの特徴や質を比較できる情報、信頼できる情報が必要**である。

○同時に、**事業者も自らのサービスの質や事業運営上、経営上の課題を客観的に把握し、事業の改善や利用者指向のサービスの質の向上に取り組むことが重要**である。

○このような利用者の選択と事業者の質の向上のために必要なしくみが、サービス評価である。

○サービス評価にあたっては、まず、事業者自らが積極的に自己のサービスの点検、自己評価を行い、サービスの内容、質のレベルを把握しながら、業務を見直し、専門性を高めていくことが必要である。

○さらに、**中立的な第三者が福祉サービスを評価し、評価結果を利用者や事業者に広く情報提供する第三者サービス評価も必要**である。

○第三者による福祉サービスの評価の目的は、その評価結果を幅広く利用者や事業者に情報提供するしくみをつくることにより、サービスの内容を利用者に見えるものとし、利用者が安心してサービスを選択できるようにするとともに、サービス提供主体の競い合いを促進させ、サービスの質の向上に向けた取組を促していくことにある。

○また、第三者によるサービス評価は、**事業の透明性を確保し、サービスの質の向上を図るという点で、措置制度が残るサービスにおいても重要**である。

○このようなサービス評価を行うことで、事業体の強み、弱みが明らかとなり、サービス、組織の改善点が明確になる。明らかになった問題点については、事業体として、いわゆる PDCA サイクルに基づいて、定期的な検証や改善策を講じることによって継続的にサービスの改善に努めていくことが必要である。

○第三は、**利用者の安心や安全を確保するためのリスクマネジメント体制の確立**である。

○福祉サービス提供のしくみが契約制度へと大きく転換する中で、利用者、事業者双方において、お互いの権利・義務関係が明確となり、事業者は利用者に対して契約に基づくサービスを適切に提供することが強く求められるようになっている。

○また、利用者の安心や安全を確保することは、提供するサービスの質を確保・向上する前提であり、**事故防止対策を中心とした危機管理（リスクマネジメント）体制を確立することは、福祉サービス提供主体にとって極めて重要な課題**である。

○福祉サービス提供主体は、サービスを提供する過程においていかに事故を防止するか、不幸にも事故が発生した場合の対応はいかにあるべきか、という組織のリスクマネジメントについて十分に検討し、組織全体で継続的に体制整備に取り組むことが重要である。

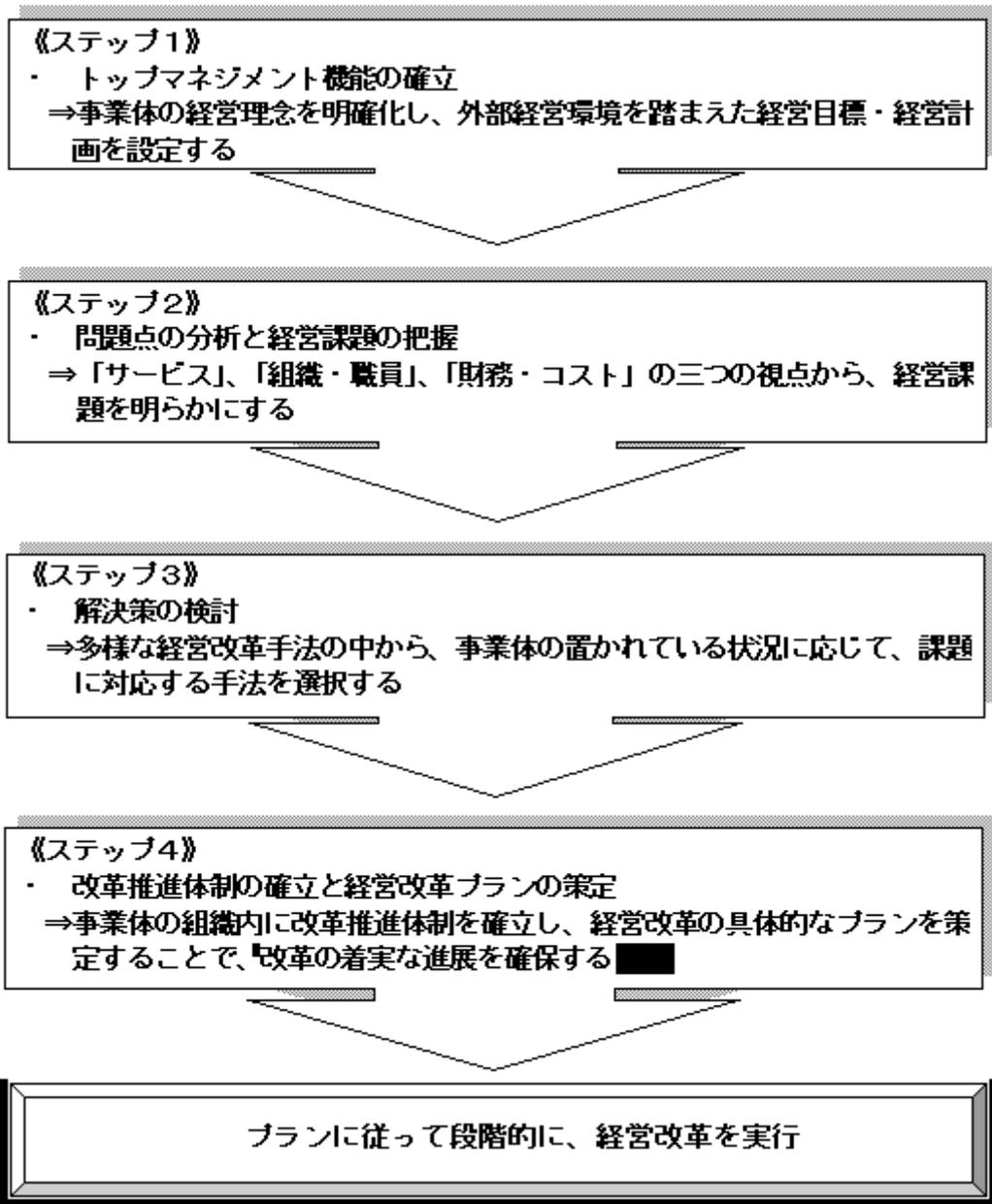
○そのために、利用者や家族等に対して積極的に情報を提供し、情報を交換するなどコミュニケーションを図りながら、その意向を十分に尊重するとともに、**職員一人ひとりが「安全」ということを認識し、職員と経営者層が連携しながら、風通しの良い、何でも言い合えるような組織をつくる**ことが必要である。

○また、業務マニュアルの作成、職場教育（OJT）、QC活動などを通じた、定期的な業務の検証や見直し、改善が必要である。

2 経営改革のプロセス

○これまで述べてきた経営改革を進めるためのプロセス（全体の流れ）をまとめると、以下のよう整理することができる。

【経営改革のプロセス】



3 経営改革の具体的手法

〇こうした経営改革のプロセスに沿って、以下では、プロセス毎の経営改革の具体的手法を、チェック項目形式で具体的に例示する。

《ステップ1：トップマネジメント機能の確立》

事業体の経営理念を明確化し、外部経営環境を踏まえた経営目標・経営計画を設定する

【トップマネジメント機能確立に必要な項目（例示）】

経営理念の明確化・共有化

経営目標・経営計画の策定

【トップマネジメント機能確立のための手法（例示）】

◎経営理念の明確化・共有化

○経営者は、「措置」から「契約」への福祉サービス提供のしくみの変化を踏まえた上で、新たな経営理念を設定するなど、法人・施設が何のために存在し、何処へ向かおうとしているかを明確にしているか

○経営者は、経営理念を明文化し、職員及び利用者に広く周知しているか

○経営者は、すべての職員に経営理念が理解されるよう、機会あるごとに説明する努力を行っているか

○経営者は、職員の募集にあたって、事業体の経営理念を十分説明しているか

◎経営目標・経営計画の策定

○経営者は、「措置」から「契約」への福祉サービス提供のしくみの変化を踏まえた上で、施設「運営」から自立「経営」への転換を可能とする経営計画を策定しているか

○経営者は、外部経営環境を考慮した中期（約3～5年）、長期（約10年）の経営計画を策定し、職員に広く周知しているか

○経営計画の内容のうち、数値化できるものについては、数値を明示しているか

○経営計画と実績の乖離の原因を分析し、次の計画策定に反映しているか

(PDCA サイクルが組織内に定着しているか)

《ステップ 2 : 問題点の分析と経営課題の把握》

「サービス」、「組織・職員」、「財務・コスト」の三つの視点から、経営課題を明らかにする

《ステップ 2 - 1 : サービスの視点》

提供するサービスの品質を確保・向上させる体制を、事業体組織内に整備する

【サービスの品質の確保・向上に向けた体制整備に必要な項目（例示）】

利用者満足度の把握、施設・サービス内容に関する広報・情報提供

サービス評価の実施、評価結果に基づくサービスの業務改善

職員教育・研修による人材育成、マニュアルの作成、リスクマネジメント

地域貢献・地域との連携、地域住民のニーズの把握

【サービスの品質の確保・向上に向けた体制整備のための手法（例示）】

◎利用者満足度の把握、施設・サービス内容に関する広報・情報提供

- 利用者満足度調査を定期的実施しているか
- 利用者の要望・苦情などを受けとめる仕組みを組織内に整備しているか
- 利用者や家族だけでなく、地域住民に対しても、施設や提供するサービス内容に関する広報・情報提供に力を入れているか
- ITを活用した情報提供を行っているか

◎サービス評価の実施、評価結果に基づくサービスの業務改善

○サービス内容、提供方法などについて、**自ら評価**を行っているか

○**第三者によるサービス評価**を定期的に行っているか

○評価結果に基づいて、**サービス内容を改善**しているか

(評価結果を実際のサービス改善に十分役立てているか、サービス改善における PDCA サイクルが確立しているか)

◎職員教育・研修による人材育成、マニュアルの作成、リスクマネジメント

○職員のサービス技術向上のために、職員教育や研修に力を入れ、人材の育成（能力開発）を図っているか

○サービス水準を確保するため、マニュアルなどを作成・活用しているか

○マニュアルは、利用者の要望等に沿って定期的に見直しを行うなど個別ケアにも対応できるものとなっているか

○事故防止や緊急時の対応についてもマニュアルとして整備し職員に周知・徹底するなど、組織内にリスクマネジメント（危機管理）や安全管理の体制が確立されているか

◎地域貢献・地域との連携、地域住民のニーズの把握

○地域住民からの各種相談に積極的に応じるとともに、施設機能・サービスのノウハウを地域住民に還元しているか

○地域住民からボランティアの協力があり、積極的に受け入れているか

○地域住民に対して、積極的に施設等の情報を公開しているか

○地域住民のニーズを把握し、施設の機能や新たなサービスに関する検討・開発を行っているか

各部門の業務内容、役割、責任が明確で、経営目標・経営計画の達成のために効率的な組織を構築し、職員のモラールアップを図るために、職員が発揮した能力・成果に応じて、職員を処遇するしくみをつくる

【効率的な組織構築、職員のモラールアップに必要な項目（例示）】

各部門の組織目標の明確化・共有化

業務分担・職務権限の明確化

昇進・昇格基準の作成、人事考課制度の導入

能力・成果に応じた給与制度の構築

【効率的な組織構築、職員のモラールアップのための手法（例示）】

◎各部門の組織目標の明確化・共有化

- 組織目標をすべての部門で明確に設定し、職員に広く周知しているか
- 組織目標の内容のうち、数値化できるものについては、数値を明示しているか
- 組織目標の達成状況を評価し、職員に周知しているか
- 目標と実績の乖離の原因を分析し、次の目標設定に反映しているか

◎業務分担・職務権限の明確化

- 各部門又は職員の業務内容、役割、責任体制が明確になっているか
- 等級基準は、職種別に作成され、各等級における仕事の内容や役割が具体的に整理されたものとなっているか
- 業務分掌規程を作成しているか
- 職務権限規程を作成し、各部門の責任者を明確にしているか
- 各部門・職員が相互に業務内容、役割、責任を理解し、効率的に仕事を進めているか

◎昇進・昇格基準の作成、人事考課制度の導入

- 昇進・昇格に際しての規程・客観的な基準を定めているか
- 職員の日常の仕事ぶりを通じて、その業績・能力・態度などを客観的に評価する人事考課制度を導入しているか
- 人事考課基準や考課結果は、職員に説明しているか、また、考課者（評価者）に対する研修を実施しているか
- 人事考課結果は、昇進・昇格に反映されているか

◎能力・成果に応じた給与制度の構築

- 職能給や仕事給（業績給）の導入等、年齢や経験年数だけでなく、発揮した能力や成果等からみて納得できる給与決定を行うしくみとなっているか
- 職員の勤務成績（人事考課）に基づく、昇給、特別昇給制度、賞与（期末・勤勉手当）など、仕事に対する職員のインセンティブを引き出すような給与制度となっているか

《ステップ 2 - 3 : 財務・コストの視点》

長期的に安定した施設経営を行う財務基盤を確立し、コストを考慮してヒト、モノ、カネといった経営資源を最大限効率的に活用してサービスを提供する

【財務基盤・コスト意識の確立に必要な項目（例示）】

予算作成・収支管理、決算分析・資産管理

安定した財務基盤の確立・財務体質の改善

効率的・効果的な雇用・配置管理、アウトソーシングの活用

効率的な物品・契約管理

【財務基盤・コスト意識の確立のための手法（例示）】

◎ **予算作成・収支管理、決算分析・資産管理**

- 予算の作成あたっては、毎年、ゼロベースで見積もりを行うなど、事業の必要性やコストを十分に考慮しているか
- 収支の進捗状況を把握・確認しているか（少なくとも毎月、収支管理を確認しているか）
- 決算分析を通じて、不要な経費や削減可能な経費がないかを検証し、次期の予算作成に反映しているか
- 減価償却、修繕計画の策定など固定資産を適切に管理しているか

◎ **安定した財務基盤の確立・財務体質の改善**

- 長期的に安定した施設経営を行うことが可能となるような積立金等を有しているか
- 借入金は、返済計画どおり計画的に返済されているか
- 財務体質などについて、専門家から助言を受けるなど、適切な財務管理に努めているか

◎ **効率的・効果的な雇用・配置管理、アウトソーシングの活用**

- 業務内容に応じて、非常勤職員、臨時職員、派遣職員など、多様な雇用形態の職員を活用しているか
- 定年制の運用など退職者数を管理するとともに、長期的視点にたった常勤職員、非常勤職員等の採用計画を策定しているか
- 施設の維持管理業務やサービスの業務内容に応じて、アウトソーシングを活用することで、業務やサービスに求められる機能の明確化やサービスの質の向上、コスト削減を図っているか

◎ **効率的な物品・契約管理**

- 入札の実施など最も経済的な方法で物品を調達・購入する工夫をしているか
- 定期的に棚卸を実施するなど、物品の在庫を適切に管理しているか
- ITを活用して業務の効率化を行っているか

《ステップ3：解決策の検討》多様な経営改革手法の中から、事業体の置かれている状況に応じて、課題に対応する手法を選択する

★サービスの改革手法の例

利用者満足度調査の実施、苦情対応窓口の設置

サービス評価の実施（自己評価、第三者評価）

職員教育・研修の充実による職員のサービス技術の向上、人材育成

業務マニュアルの整備・リスクマネジメントによるサービスの品質管理

ボランティアの受入拡大、地域住民のニーズに対応した新たなサービスの検討

ITを活用した情報提供・サービスの質の向上

★組織・職員の改革手法の例

職場教育（OJT）、QC活動等を活用した、組織風土・組織文化の改革、職員の啓発

各部門の組織目標の設定・周知

業務分掌規程、職務権限規程等の作成・周知

昇進・昇格（降格）基準の設定、人事考課制度の導入

能力・成果に応じた給与制度の構築（給与規程等の改正）

★財務・コストの改革手法の例

ゼロベースでの見積もりなど予算作成手法の工夫・改善

予算執行計画の策定、毎月の収支管理の実施徹底

業務内容に応じた多様な雇用形態の職員の活用

競争入札による物品調達

アウトソーシングの活用

I Tを活用した業務の効率化

→事業体の状況に応じて、課題に対応した手法を選択、又は組み合わせて経営改革を実施

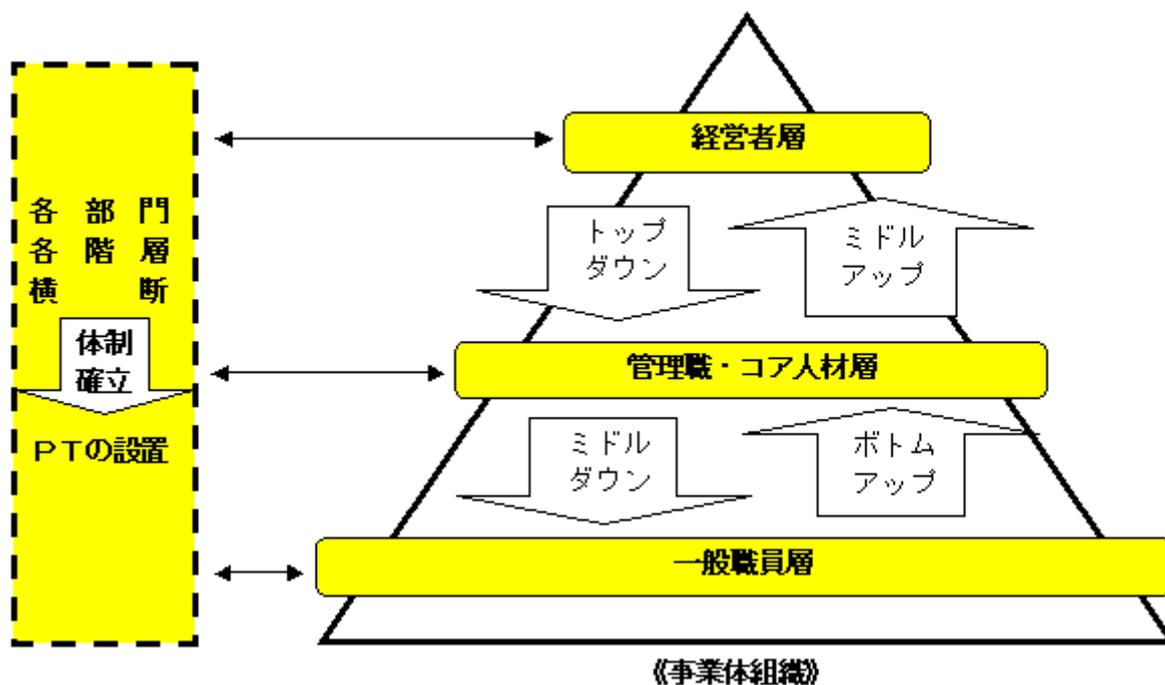
《ステップ4：改革推進体制の確立と経営改革プランの策定》

事業体の組織内に改革推進体制を確立し、経営改革の具体的なプランを策定することで、改革の着実な進展を確保する

《ステップ4-1：改革推進体制の確立》

経営者と職員の共通認識を醸成し、組織一丸となって改革に取り組む環境をつくる

P Tの設置など各部門・各階層横断的な改革体制をつくり、組織内の連携を強化する



経営改革を成功させるためには、経営者、管理職・コア人材、直接現場でサービスを提供している一般職員が改革の必要性や内容についての共通認識を持ち、各階層が主体的に改革に取り組んでいけるような環境をつくる必要がある

そのためには、経営者のリーダーシップの発揮とともに、経営者の意思と一般職員の意思をコーディネートする管理職・コア人材の役割が極めて重要である

《ステップ4 - 2 : 経営改革プランの策定》

何を、いつまでに、誰が中心となってやるのかを明確にする

【業務マニュアルの整備（例）】

<実施項目>	責任者	4月	5月	6月	7月	8月	9月
<p>●作成分野・項目の検討</p> <ul style="list-style-type: none"> ・マニュアルの作成によりサービスの品質を保證すべき分野・項目の洗い出し ・事故防止対策や緊急時の対応についてもあわせて検討 	施設長 主任	●→					
<p>●各担当職員（コア人材）によるマニュアルの原案作成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各サービス分野における職員（コア人材）が、提供するサービスの品質を確保するという観点から、当該サービスの作業工程及びサービス提供の際の留意点をまとめる 	副施設長 主任						
<p>●当該サービス提供チーム全員による検討</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職員（コア人材）が作成したマニュアル原案について、当該サービスにかかわるすべての職員が、利用者の立場、わかりやすさなどの観点から意見を出し合う 	副施設長 主任		●→				
<p>●マニュアルを活用したサービスの試行</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全員の意見を取り入れたマニュアルに沿って実際にサービスを提供 	主任				●→		
<p>●マニュアルの修正・本格運用</p> <ul style="list-style-type: none"> ・試行のなかで、利用者の声や職員が気づいた点などを反映し、修正を加え、完成させる 	副施設長 主任					●→	

IV 社会福祉法人における経営改革

1 経営改革の必要性

★現状と課題

○社会福祉法人は、戦後の混乱期から現在まで、福祉サービス提供主体の中核として、大きな役割を果たし、福祉サービスの向上に向けてさまざまな努力を行ってきた。

○一方で、これまでの措置制度の下では、社会福祉法人に行政がさまざまな点で制約を設けることで、結果的に法人の創意工夫意欲を阻害したことも事実である。

○措置制度では、補助金や措置費を財源とする場合、原則的に弾力運用が許されず、目的を限定して使うべきものとされ、費用を使い切ることがよい運営をしていることのように判断されていた。そこには、「経営」という考え方はなかったといつてよい。

○同時に、法人においても、措置委託費が定員など外形的な基準を元に算定され、サービスの内容や質とは関係がないため、事業の創造的、革新的経営や事業の拡大に向けての努力に不十分さがあったことも確かであろう。

○このような行政の指導と保護の下で、結果として社会福祉法人の運営は、サービスの効率化や質の向上へのインセンティブが働かず、利用者のニーズに向き合うのではなく、行政の顔を見たサービス提供になりやすいなど、その非効率性、閉鎖性の問題が指摘されるようになってきた。

○また、社会福祉法人は、措置制度の下で半ば自動的に利用者の確保と措置費が保証され、継続性・安定性が保証されてきた結果、自主的な経営改革の取組へのモチベーションについて法人間の格差が大きく、また危機感も乏しいと言われている。

○さらに、「運営あって経営なし」と言われることもあるように、事業体の経営という観点からのノウハウについて、十分でない法人が多くみられるのも事実である。同時に、法人におけるサービス提供のノウハウの蓄積も、ベテラン職員など個人に頼っている場合が多く、組織的にノウハウを引き継いでいくという取組が不十分な面も見られる。

○「中間提言」で述べたように、平成 13 年度から東京都が行っている、社会福祉法人経営改革モデル事業、特別養護老人ホーム経営支援事業における経営コンサルタントによる経営診断結果等をみると、サービス、組織・職員、財務・コストの観点から、社会福祉法人が抱える経営の現状と課題が明らかになっている。

○具体的にみると、サービスの観点からは、「利用者の満足度や要望・苦情の把握が不十分で、サービス改善のための情報として活用できていない」、「マニュアルを作成活用するなど、サービス水準の確保・向上の努力が弱い」などの課題がある。

○また、組織・職員の観点からは、「サービスの知識・技術に関する職員教育が十分実施されていない」、「職員が発揮した能力や成果について適切な評価がなされておらず、昇進や昇格、報酬にも反映されていない」などの課題がある。

○さらに、財務・コストの観点からは、「目標達成のための適正かつ効率的な人員配置がなされていない」、「コスト改善への取組が不十分である」などの課題がある。

○このような課題に対応するため、自らの社会的使命・経営理念を改めて確認するとともに、サービス、組織運営、財務・コストの観点から、法人組織内部の経営体制を整備し、経営基盤を確立していくことが、社会福祉法人に求められている経営である。

○既に述べたように、福祉サービス提供主体の使命は、質の高いサービス、利用者満足度（cs）の高いサービスを、より効果的・効率的に提供することである。そのため、社会福祉法人も、利用者のニーズを把握しながら、多様なニーズに応えるサービスを提供するとともに、サービスの質の向上に取り組んでいくことが、求められている。

○これまでの福祉サービスが行政や施設といった提供側、供給側の判断に基づき実施され、利用者ではなく提供側の論理や事業が優先されていたとすれば、これからは、利用者の期待に応え、よりよいサービスをいかに提供するか、また、そのための体制をどのように作り上げていくかという課題に取り組む必要がある。それが経営であり、そうした課題を解決していく過程が経営改革である。

○ただ、その際、経営の目的や意味を混同しないようにしなければならない。「経営とは、金儲け、営利を追求することである」と考えてしまうと、社会福祉法人の非営利性、あるいは福祉サービスそのものと、経営という考え方が相反する関係になってしまう。

○**福祉サービス提供主体における経営とは、理念なしに利潤を追求することではなく、理念を追求するために必要な財源を確保しながら、福祉ニーズの普遍化、提供主体の多元化の中で、質の高いサービスを効果的・効果的に提供する体制をつくっていくことである。**

○従来のように経営という観点がないままに、今ある財源を使い切るような経理内容では事業体は破綻してしまうのであり、限りある人材、資金等をできるだけ有効に活用しながら理念を実現するために、今、社会福祉法人における経営改革が求められているのである。

★ これからの社会福祉法人のあり方

○措置から契約へと戦後の社会福祉制度のしくみが大きく変化する中で、福祉サービス提供主体、特にこれまでその中核を担ってきた社会福祉法人は、**行政サービスの受託者の立場から利用者と直接向き合う一事業者の立場へと転換してきている。**

○社会福祉法人には、長年の実績から、サービス提供の拠点を有しているだけでなく、サービス提供のノウハウの一定の蓄積があるという点での優位性を有している。また、経営者から職員に至るまで、高い使命感を持っていることも社会福祉法人の特性の一つである。

○さらに、社会福祉法人は、これまでわが国の福祉サービス提供主体のなかで中核的な役割を果たしてきた実績があるとともに、制度的にも国民の信頼を得る基盤をもっている。

○例えば、法人の設立や運営基準に対する要件は、社会福祉法人の公益性の担保となっている。情報開示や契約に対する透明性を確保することが法律に明記されているとともに、社会福祉法人の経営から生じる剰余金は法人外に流出せず、法人の解散時も他の社会福祉法人が国庫に帰属することとなっており、個人に帰属することはない。

○こうした非営利性により、社会福祉法人や社会福祉事業に対する善意の寄付や、ボランティア活動への参加など国民の信頼に基づく協力を得ることができた。

○これからの社会福祉法人に求められるのは、その弱点や課題を克服する一方で、自らの強みをいかに経営のなかで生かしていくかを考えることである。

○すなわち、**社会福祉法人は、本来の使命である社会福祉事業の実施主体として、最大限効率的・効果的な経営に努めるとともに、民間の非営利組織として、課税免除など様々な優遇措置が設けられていることを踏まえ、新たな福祉ニーズに対応した先駆的独創的な福祉サービスへの取組、地域の中の拠点施設としての地域への貢献、在宅を支えるサポート体制の整備などの取組によって、社会や地域に貢献することが求められているのである。**

2 自己改革の実例

○社会福祉法人が経営改革を進めるためには、法人・施設の置かれている状況に応じて、それぞれの課題に対応する手法を選択又は組み合わせ、段階を踏んで実施することが必要である。

○課題の解決のためにどのような手法を選択するかは、利用者の状況、法人の成り立ちや法人・施設の経営規模、職員の状況などに応じて、法人・施設の経営者が判断するものである。

○また、同じ経営改革の手法を選択したとしても、そのねらいや目的については、法人・施設によって異なることもあり得ることである。

○こうしたことを踏まえると、経営改革の具体的手法を選択する際には、既に自己改革に取り組んでいる法人・施設の実例が参考となる。以下においては、既に自己改革に取り組んでいる法人の実例を紹介する。

社会福祉法人の自己改革の実例

《トップマネジメント機能の確立とサービス基盤の整備》

【1】A法人（知的障害者通所授産施設）の取組

「経営理念の明確化とマニュアルの整備によるサービスの質の向上」

【2】B法人（認可保育所）の取組

「新たな経営理念と経営ビジョンの策定」

《サービス基盤の整備》

【3】C法人（知的障害者入所更生施設）の取組

「生活支援サービスの地域拠点づくりと施設利用者の個別支援」

【4】D法人（認証保育所）の取組

「ITシステムを活用したサービスの質の向上」

【5】E法人（特別養護老人ホーム）の取組

「ISO9001の認証取得によるサービスの品質保証体制の確立」

【6】F法人（特別養護老人ホーム）の取組

「サービス評価の実施によるサービスの改善」

【7】G法人（知的障害者入所更生施設）の取組

「『職員行動規範自己評価表』の活用による人材育成」

《組織・職員基盤の整備》

【8】H法人（特別養護老人ホーム）の取組

「人事考課と仕事給の導入による職員のモラルアップ」

《財務・コスト基盤の整備》

【9】I法人（特別養護老人ホーム）の取組

「非常勤職員の活用によるサービスの質の向上」

【1】A法人（知的障害者通所授産施設）の取組

経営理念の明確化とマニュアルの整備によるサービスの質の向上

1 なぜ経営改革に取り組んだか

A法人は、昭和57年に学童保育を行う団体として発足し、無認可作業所を経て、平成6年3月に知的障害者通所授産施設を運営する社会福祉法人として認可された。現在は、それに加え、2か所の知的障害者生活寮を有し、あわせて法人の自主事業として知的障害者地域生活支援事業を行うなど、長年にわたり知的障害分野で地域とともに歩んできている。

障害者分野におけるサービス提供のしくみは、平成15年4月に、支援費制度への移行により措置制度から利用者自らがサービスを選択する契約制度へと大きな転換が図られる。

A法人においては、支援費制度移行後も「利用者を選ばれる法人（施設）」として安定した経営を行えるように、制度移行の動きをしっかりと認識し、かつ、資金、労力、時間等の経営資源を無駄にすることなく業務を行うため、コスト意識の徹底、人件費の可能な限りの抑制、職員の職能開発の促進、提供するサービスの開発など法人の意識改革、組織改革を進めていく必要があると考え、経営改革の取組を始めた。

2 経営理念の明確化とサービスマニュアルの整備

(1) 経営理念（基本理念）の明確化

経営改革に向けた一連の取組のなかで、ビジョンの明確化とそれを全職員で実現するためのしくみづくりなど、事業面での強化を図るための前提として、「基本理念」、「法人が期待する職員の姿」を作成した。

これらを職員一同で共有するとともに、職員として日々の責務、利用者と接するにあたっての指針を行動規範として職員間で協議し作成した。

(2) サービスマニュアルの整備

現在、「通所授産マニュアル（個別援助計画作成・実施マニュアル）」、「グループホーム（生活寮）マニュアル」、「ライフサポートマニュアル」など法人全体で180のマニュアルがある。

マニュアルは、年2回程度の定期的な見直しのほか、必要に応じて更新・改訂を行うことで、常に業務に密接した最新の情報が掲載された使いやすいものとしている。

また、職員指導にもマニュアルを活用しており、職員は業務上の不明な点が生じた場合には、マニュアルで内容を確認するように指導されている。

主なマニュアルの内容は以下のとおり。

知的通所授産施設マニュアル

- 個別支援計画作成・実施ガイド、○授産マニュアル、○医療マニュアル、
- その他の記載マニュアル（担当が代わった場合のグループ別代行マニュアル、施設外活動マニュアル、要望・苦情マニュアル等）

グループホームマニュアル

- 緊急時対応マニュアル、○生活費会計マニュアル、○家族対応マニュアル、
- その他の記載マニュアル（行事マニュアル、タイムスケジュール、パート職員マニュアル等）

ライフサポートマニュアル

○ホームヘルプスケジュール調整マニュアル、○ヘルパーさん用しおり、

○ヘルパー養成テキスト

3 どのように経営理念の明確化とマニュアルを整備したか

(1) 経営理念（基本理念）の明確化に向けて

A法人では、平成14年4月に「私たちは知的障害を持つ方たちが、地域社会で幸せに暮らすことをめざす」という基本理念を明文化し、その持つ意味を、職員間で共有できるよう話し合いを行った。

具体的には、基本理念の考え方を示した小冊子を作成し、職員全員に配布した。その後、基本理念に対する職員の理解度を確認するため、全員にレポートの提出を求めた。

レポートの内容から未だに十分に理解されていないと判断された職員に対して、施設長ら幹部職員が面接を行い、理念の共通理解に努めた。あわせて、基本理念を踏まえ、A法人が職員に期待する姿勢、努力する方向性を明確にした。

(2) マニュアルの整備に向けて

マニュアル自体は以前から作成していたが、内容の更新など、管理が十分とは言えず、職員にもあまり利用されていなかった。そこで、平成14年度に、組織を超えたプロジェクトチーム（PT）として「サービス開発チーム」を編成し、マニュアルの整備・管理等を行うこととした。

この「サービス開発チーム」は、現場で直接サービスを提供している職員を中心に構成されており、日常業務に関する疑問点や課題等を常時収集し、それらの解決策を法人内部向けの「サービス開発ニュース」に掲載することにより、職員全体で情報の共有化に努めている。

また、職員に対してサービスに関するアイデアを募り、新たなサービスとして必要性が高いと思われるものの絞り込みを行っている。

新たなサービスについては、「サービス開発チーム」において研究、仮説、試行、マニュアル化、応用という一連の作業を行い、その質の向上に努めている。

【2】B法人（認可保育所）の取組

新たな経営理念と経営ビジョンの策定

1 なぜ経営改革に取り組んだか

B法人は、昭和29年に保育園を開園以来、50余年間保育活動を行ってきた。

その間、社会の変化に伴い、障害児保育、0歳児保育、延長保育等を実施してきたが、「保育」固有の直接処遇の部分では、一貫して「こころの保育」を追及してきた。その考えは小冊子にまとめられており、職員は年度当初などに園の保育理念に立ち返ることができるようになっている。

また、保護者に対しても、入園時、その小冊子から抜粋したものを配布し、共通理解を図ってきた。

しかし、ここ数年来、社会福祉法人会計基準の改正、認証保育所制度の創設、保育所保育指針の改定など、認可保育所を取り巻く環境にさまざまな環境の変化がおきており、施設を運営していくうえで危機感を覚え、経営改革に取り組んだ。

2 新たな経営理念の策定

経営改革に向けた一連の取組のなかで、ビジョンの計画化とそれを全職員で実現するための仕組みづくりなど、事業面での強化を図るための前提として、「経営理念」、「経営ビジョン」、「ミッション」を策定した。

○新たな経営理念の策定

B法人の経営理念

児童憲章とキリスト教の精神をその基とし、「こころの保育」を実践する。「こころの保育」とは、子どもたちのゆたかな成長を願い、「保護者にかわって安全で健康的な環境を与え、あたたかい愛情で、児童の教育と養護の専門的な知識と技術をもった保育士、及びその他の職員の保育のもとに、楽しい日々を過ごさせること」であり、子どもたちの「心身を強く、正しく、美しく、育成していくこと」を目標とする。

○経営ビジョンの策定

B法人の経営ビジョン

「安全」・「安心」・「利便性」をキーワードとし、地域の中で「信頼される子育てパートナー」を目指す。（「利用者本位」の追求と徹底）

○ミッションとしての「誓い」を策定

私たちの五つの誓い

私たちはいつも笑顔を忘れずに、ひとりひとりを大切にして「こころの保育」を行います。

私たちは「安全」で健康的・衛生的な保育環境の整備に努めます。

私たちは「安心」して子どもを預けられる職員連携の確立に努めます。

私たちは「利便性」の追求を心がけ、子育てのサポートに努めます。

私たちは「保育の質」を高めるため、日々自己研鑽に努めます。

3 どのように策定したか

経営改革を実践するために、東京都の助成を受け、経営コンサルタントの助言を受けながら2年間のスケジュールで進めている。

経営改革への取組は現在2年目であるが、進め方としてまず1年目の前半は、経営コンサルタントから2週間に一度、園長、副園長、主任クラスの職員全員がレクチャーを受け、基礎的な理論、ツールを中心に学んだ。

その他の職員については、勤務体系等により全員が一同に会するというのは困難だったが、最低限必ず1回は参加するようにし、経営改革に向けた雰囲気だけでも感じてもらうように努めた。

後半は、前半に学んだことを自分の施設に当てはめるとどのようになるか、アセスメント（評価）基準を作り上げた。

経営コンサルタントのノウハウに基づきこれらの作業を進める中で、法人（施設）の調書ともいべき「組織プロフィール」を作成した。

「組織プロフィール」の中で、「（1）顧客・市場に関する認識 1）組織全員で共有しているもの」を作成する際に、新たな経営理念等を明文化し、あわせてパンフレットも作成した。

また、一連の取組の中で経営理念や将来の園のあり方など、さまざまな課題について、職員全員で考えることのできる時間を作り出すために、今までの業務内容を見直し、簡素化をはかった。

【3】C法人（知的障害者入所更生施設）の取組

生活支援サービスの地域拠点づくりと施設利用者の個別支援

1 生活支援センター「ふりーぼーと」事業への取組

C法人では、地域在住の生活障害を有する方々に、24時間、365日の生活支援サービスを提供する「ふりーぼーと」事業を実施している。

この事業の具体的なサービス内容は、タイムケア（預かり、宿泊、外出付き添いなど）や、送迎、相談業務などであるが、「いかなるニーズにも即応した柔軟なサービス提供」を基本姿勢としている。また、利用手続きは、事前登録制（会員制）をとらず、電話1本で対応している。

「いかなるニーズにも即応した柔軟なサービス提供」、「電話1本での対応」など「ふりーぼーと」事業のサービスは、「重厚長大」な措置型サービスにはない、気軽さ・手軽さを際立たせることになり、利用者から評価を得ている。

2 なぜ、「ふりーぼーと」事業をはじめたか

「ふりーぼーと」事業は、事業者が予め設定したサービスを利用者に提供するのではなく、利用者のニーズを出発点として、きめ細かなサービスを提供するという発想から生まれた。

事業の採算はとれなくても、地域のニーズを掘り起こし、拾い上げることによって、地域にとってより必要とされる施設となることが重要であるという考え方のもと、地域に根ざし、地域に開かれた生活支援サービスの拠点となることを目指している。

3 施設利用者の個別支援

C法人では、施設利用者の希望を実現するために、個別支援プラン（なびお）の策定にも取り組んでいる。この取組みは、施設における画一的な基本サービスと、個々の利用者が希望する

生活とのギャップを明らかにし、施設内外の協力の下に、利用者の望む生活に必要とされる個別サービスを提供し、その人らしい生活への支援を行っていくことを目的としている。

個別支援プランでは、第一次アセスメントとして、まず、本人、家族から意見を聞き、当人に求められる生活のあり方、まだ気づいていないニーズを明らかにする。その後、本人の希望実現やニーズを阻害する要因を明確にし、その課題に対する対策の必要性を5段階で明らかにする。また、必要に応じて第二次アセスメントを外部機関に依頼する。こうしたアセスメントの結果を踏まえて、個別支援プランを策定している。（社会福祉法人の自己改革の実例・メニューに戻る）

【4】D法人（認証保育所）の取組

ITシステムを活用したサービスの質の向上

1 なぜ、認証保育所をはじめたか

認証保育所は、利用者との直接契約があってはじめて成立する。これは、利用者が完全に保育サービスの選択権を持つことである。また、これからは、利用者のニーズに対応しない限り事業者は生き残れない。D法人は、認証保育所が、利用者とサービス提供主体との本来のあるべき関係を示すものであると考え、開設した。

保育における利用者ニーズに対応する究極のプロセスは、「時間管理システム」である。サービスを提供する側の論理で保育時間を決めるのではなく、利用者が保育時間を決め、それに対応する質の高いサービスを提供することが事業者に求められ、使いたい人に使いやすくがサービス提供者の基本姿勢となる。

利用者の多様な保育時間のニーズに職員配置を合わせていくことは、経営上難しい面があることは事実であるが、サービス事業者として可能な限り努力することが必要であると考えている。

2 保育所の運営にITシステムを導入したねらい

D法人では、「園児・保護者の情報」、「園内の映像発信」、「保育料の計算・請求」、「職員の通勤」、「備品保存の状況」などを一括して管理できる保育園向け IT システムを導入している。

IT システム導入のねらいは、「保育園のサービス内容をすべてリアルタイムで公開し、保護者との信頼関係を構築するとともに、緊密な連絡体制を確保する」ことである。

3 保育園向け IT システムの導入の効果

「園内の映像発信」によって、利用者にいつでも子供の様子を見ることができるという安心感を与えた。保育園にとっては、事故防止・不審者対策にも役立っている。

利用者・保育園双方とも、通常又は緊急時にメール連絡等が可能となった。

入園の申し込み、料金計算・請求、備品管理、職員の通勤管理など、運営事務の効率化を図ることができた。

サービス向上には、利用者とのフェイス to フェイスの対応が最も重要であるが、IT を活用して園内のサービスをすべて公開することで、サービスの質の向上も図ることができたと考えている。（社会福祉法人の自己改革の実例・メニューに戻る）

【5】E 法人（特別養護老人ホーム）の取組

ISO9001 の認証取得によるサービスの品質保証体制の確立

1 なぜ ISO 9001 の認証を取得したか

E 法人は、平成 12 年の介護保険の開始に伴い、契約制度における「選択」と「競い合い」の中で、利用者から選ばれるために、サービスの質を向上することが必要であると考えた。また、福祉サービスは対人サービスであり、サービス自体が目に見えない、形に残らないものであることから、法人として、サービスに関する基本的な枠組を作らなければならないと考えた。

それが、ケアアセスメントとしての MDS-HC 方式の採用と介護方法としてのユニットケアである。

この枠組を踏まえ、複数施設のサービスの品質保証体制を確保していくために、ISO9001の認証取得を目指して、平成13年3月から法人全体で取組を開始し、平成14年3月に、他の社会福祉法人では例を見ない3施設26福祉サービスという大規模な認証を、一括で取得することができた。

2 ISO9001の認証取得のために作成したもの

まず、サービスに関する品質保証体制の全体像を明示した、最上位の文書である「品質マニュアル」を作成した。

次に、「品質マニュアル」をより詳細に文書化した「諸規定」や「手順・業務要領書（業務マニュアル）」を作成し、法人内の全ての施設・事業所における福祉サービスの国際標準（グローバルスタンダード）化を図った。

さらに、定められた規定類に基づいて作成した記録・帳票類を全て様式化して作成し、識別管理を行えるよう整理した。

3 ISO9001の認証取得の効果

職員がサービスの品質というものについて明確に意識するようになった。

マニュアル化の徹底により、職員のキャリアの差や人事異動に伴うサービスのばらつきを最小限にとどめサービス水準を確保するだけでなく、業務の効率化にも役立った。

文書・帳票類を様式化することにより、第三者への実施記録の証明が容易になり、苦情や事故などの要因分析、是正、予防措置にも活用が可能になった。

苦情解決のためのオンブズパーソン制度、介護事故予防のためのリスクマネジメント（危機管理）のしくみについても、ISO9001における品質マネジメントレビュー（管理見直し）に組み込まれ、是正措置や予防措置に活用できるようになった。

【6】F法人（特別養護老人ホーム）の取組

サービス評価の実施によるサービスの改善

1 なぜ、サービス評価を導入したのか

F法人は、介護保険制度の導入により、サービスに関する利用者の主体的な選択が行われ、事業者にとっては、提供するサービスの質が一層厳しく問われることとなることから、絶え間ないサービスの改善を行うために、PDCAサイクルに基づくサービスの品質管理のしくみを法人組織内に定着させる必要があると考えた。

そこで、独自の評価項目・基準を作成し、それに基づくサービス評価を実施するとともに、実施結果を検討し、サービス改善に結びつける一連のプロセスとしてのサービス評価制度を導入することとした。

2 サービス評価のしくみ

全職員が、年に1回、施設の提供するサービスについて3段階で評価を行う。

評価基準は、利用者処遇に直接関わる「食事」、「入浴」、「排泄」、「通所（デイサービス）」、「看護」の5分野について、法人で独自に作成した。

全職員が、5分野すべてについて評価を行うため、結果的に他の担当のサービスも評価することとなり、他者評価の側面もある。

職員の自己評価であるため多少のばらつきはできるが、サービスの質が十分ではない、弱い部分は、共通して指摘されることが多い。

3 評価結果に基づくサービス改善とその効果

サービス評価の結果は、施設の総括検討会で報告され、学識経験者、地域オンブズマンからの意見・助言も参考にしながら、問題点の分析・改善策の方向性が検討される。サービス評価の結果に基づく改善案は、直ちに改善可能な部分は改善し、その他の部分は次期の事業計画や予算に反映される

サービス評価実施の効果としては、サービスの質の向上に対する職員の意識改革が進んだことが最も大きい。

【評価の実施】⇒全職員が「食事」、「入浴」、「排泄」、「通所」、「看護」分野のサービスを3段階で評価する

【評価結果の検討・改善案】⇒施設の検討会において学識経験者・オンブズマン等専門家による助言も参考として、問題点の分析・改善策を検討する

【改善策の実施】⇒直ちに実施できるものは改善し、改善策は、次期の事業計画・予算にも反映される。

(社会福祉法人の自己改革の実例・メニューに戻る)

【7】G法人（知的障害者入所更生施設）の取組

「職員行動規範自己評価表」の活用による人材育成

1 なぜ、人材育成に取り組んだか

G法人では、福祉サービスが、人を相手とし人の手によって行われる専門的なサービスであり、質の高いサービスの提供には、実際にサービスを提供する職員のスキル（技術）の向上が前提条件であるとして、職員の人材育成に取り組むことが、極めて重要と考えた。

そのため、園長が自らの経験を基に、サービスの提供にあたって、職員が心がけてもらいたいこと、実践してもらいたいことを、「職員行動規範自己評価表」として作成した。

2 「職員行動規範自己評価表」のしくみ

「職員行動規範自己評価表」は、「直接処遇職員」（110項目）と「間接処遇職員」（46項目）に分けて作成している。

職員は、年1回、この「評価表」により自らの仕事内容をチェックし、園長に提出する。仕事に慣れてくると、要領がわかってくるというプラス面もあるが、重要なことを見過ごすことも多くなるので、毎年、自ら仕事内容をチェックするという効果がある。

園長は、職員の自己評価をみて、サービス提供において指導が必要と判断する職員と面接を行い、必要なアドバイス・助言を行うことで、職員の技術の向上を図る。

評価結果は、昇進等本部への推薦の参考としているが、主に職員に継続的な指導・アドバイスの機会を設定するという人材育成の資料として活用している。

【自己評価・チェック】⇒ 職員は、年1回、「職員行動規範自己評価表」（直接処遇職員用、間接処遇職員用）により、サービス内容をチェックし、園長に提出する。

【園長による指導・アドバイス】⇒園長は、自己評価をみて、指導・アドバイスが必要と判断する職員と面接を行う。

【職員の技術（資質）の向上】⇒職員の自己評価と園長との面接による指導・アドバイスを毎年、継続することによって、職員の技術（資質）を向上させ、サービスの質を向上させる。

【8】H法人（特別養護老人ホーム）の取組

人事考課と仕事給の導入による職員のモラルアップ

1 なぜ、人事考課と仕事給を導入したのか

H法人は、介護保険制度の導入によって、社会福祉法人を取り巻く環境が大きく変わる中で、これまでのように行政が特別に保護してくれていた措置時代とは異なり、自主的に利用者へのサービス向上を図り、法人経営の面からも自立するということが求められると考えた。

介護サービスはマンパワー中心であり、サービス向上のためには、職員のモラルアップ、能力・技術の向上が必要であるとともに、法人・施設の経営面からいえば人件費比率をいかに管理していくのが重要である。

措置時代のように、自動的に年々積み上がっていく給与体系（以前は、給与公私格差是正事業給料表を使用）のままでは、将来、職員の雇用すら立ち行かなくなるとの危機意識があり、人事考課と仕事給を導入し、仕事の実績を重視した透明性と納得性のある給与制度（仕事等級制度）へ転換した。

2 「仕事等級制度」のしくみ

「仕事等級制度」は、法人・施設が期待する職員一人ひとりの仕事の内容・役割を具体的に職種別・資格別に整理（等級基準）して職員に提示し、その達成度や貢献度に応じた賃金・人事処遇をする制度である。

その目的は、賃金の公正な配分や適材適所を実現し、仕事に対する職員の意識改革を行動改革に結び付けて、生産性の向上を目指すものである。

そのため、給料表を、年齢や経験に基づいて決定される「本人給」と、等級基準に対する成果・実績に基づいて決定される「仕事給」に再構成した。

3 仕事給への人事考課の反映

仕事給は、職員が格付けされた等級基準における、人事考課結果をもとに決定され、毎年、支給額が増減する。また、査定幅（額）は、上位の職位ほど大きく設定されている。

※給料 本人給（年齢給）⇒年齢・経験に応じて決定

仕事給⇒仕事の成果・実績（人事考課）に応じて決定

《人事考課結果の仕事給への反映》

【仕事等級基準書に基づく評価】

職種別に作成されている「仕事等級基準書」に基づき5段階評価（SからD）

【仕事給の額の決定】

複数賃率表により決定

（複数賃率表の例）

	S評価	A評価	B評価	C評価	D評価
1等級	△□	円□□	円△△	円○○	円××
2等級	円	円	円	円	円
3等級	円	円	円	円	円
4等級	円	円	円	円	円
5等級	円	円	円	円	円

6等級 円 円 円 円 円

※・この表では、1等級の場合、S評価 △□円、D評価 ××円

- ・人事考課の結果（5段階）が、翌年度の仕事給に反映される。
- ・人事考課の結果が蓄積しないため、その年の評価が悪くても、翌年には挽回可能

4 「仕事等級制度」への移行と職員への説明

「仕事等級制度」への移行は、職員の勤務条件に大きな影響を与えることから、法人・施設の経営改革が必要であることを、職員に説明し、理解を得ながら進めた。（社会福祉法人の自己改革の実例・メニューに戻る）

【9】I法人（特別養護老人ホーム）の取組

非常勤職員の活用によるサービスの質の向上

1 なぜ、非常勤職員の活用を図ったか

I法人は、定員が小規模で、多層階（4フロア）の施設であり、職員配置については、不利な条件がそろっていた。

そこで、この多層階をユニット化することで、「ユニット型ケア」（個別ケア）の実現を目標とすることとし、当施設のメリットを出すことを考えた。

そのために、職員の配置体制を新たに見直す必要性が生じた。また、介護保険制度の導入に伴い、職員配置基準が緩和され、非常勤職員の活用の途が広がった。

「ユニット型ケア」（個別ケア）の推進によるサービスの向上と限られた人件費財源の効率的執行という課題を両立する手段として、非常勤職員の有効活用に取り組むこととした。

2 非常勤職員導入にあたっての基本的考え方

利用者サービスにとって、プラスになるものでなければならない。

対人援助サービスは、特定の専門職だけで十分な効果を得られるものではなく、様々な分野・立場・レベルの人々が重層的にかかわるサービス提供構造が有効である。

地域に潜在している多様な福祉マンパワーと出会い、多くの地域住民に施設運営に参加してもらうことが「地域社会に開かれた施設」につながる。そうした地域の就労ニーズに応えることも施設の重要な役割である。

職員間では、雇用形態、勤務条件、職種など多様な働き方があるが、契約し、引き受けた業務について有する責任は対等である。

3 新たな職員配置体制の創出と非常勤職員の導入効果

(1) 職員の配置体制の見直しと新たな職員配置体制の創出

現状の職員配置及び業務内容を分析し、本来必要と考えられる人員数を時間単位、フロア単位で検討した。検討の結果、食事の準備、起床、入浴等の人手が特に必要な時間帯に非常勤職員を含め、より多くの職員の配置を行うこととした。

(2) 新たな職員配置体制の効果

新たな職員配置によって、具体的に以下のような効果があった。

2 F（比較的自立度の高い利用者）⇒起床及び就寝時間帯、朝食及び夕食時に職員を配置できるようになり、職員が常駐していないことへの利用者からの不満に少しでもこたえられるようになった。

3 F（痴呆症のある利用者）⇒職員が1人体制になる日中から夜の時間帯にかけて、常時複数の職員を配置できるようになったことで、見守り体制が厚くなり事故予防につながった。

4 F（身体介護、医療的ケアが必要な重度利用者）⇒日中1人体制の時間帯が生じていたのが、常時複数配置になった。人員にゆとりが出た分、重度利用者の居室でのベッドサイドケアにかかわれるようになった。

5 F（一部介助が必要な利用者）⇒朝7時から夜19時30分まで複数配置になり、2 F とのかけもちを解消でき、余暇活動も手がけられるようになってきた。

各階には、非常勤職員がその階限定（フロア限定）で入るため、継続的なケアが行いやすく、落ち着いた雰囲気になった。利用者にとっても、いつでも職員の姿がみえることで安心感が出た。

入浴や夜勤限定の非常勤の存在により、その分、常勤職員が個別ケアにかかわることのできる時間が増えた。

《常勤職員と非常勤職員の割合の変化》

	1999年6月	2001年6月
常勤職員	22人	17人
非常勤職員	8人	18人
非常勤短時間職員	0人	7人
（非常勤職員常勤換算）	5.6人	13.6人
合計	27.6人	30.6人

4 非常勤職員の訓練（教育）

利用者サービスの質を確保する観点から、非常勤職員を導入するにあたっては、いかに非常勤職員を教育していくかという点を重視した。

《非常勤職員の教育プロセスと留意点》

【採用段階】⇒採用者の情報を把握

訓練・教育を効果的・効率的に行うために、採用者の介護資格・介護経験の有無、本人の意向などを十分把握しておく。

【教育プラン】⇒教育プランの作成

採用時に把握した本人情報を基に、採用者一人ひとりについて、いつ何を教えるかという教育計画（期間）の策定（各人のキャリアや就労目的に向けた教育プランの策定）し、教育担当職員（トレーナー）を決定する。

職員は、ローテーション勤務であり、トレーナーだけで実際の教育を行うのは困難であるため、トレーナー以外の職員も含めたチームを編成して、実際の教育を行うこととしている。

【教育の実践】⇒フロア限定で教育することが基本

一度に多くのことを覚えるのは困難であるため、最初は、一つのフロアに限定して利用者の個別ケアを覚えてもらう。

【フロア限定の非常勤として自立】⇒能力に応じて、他のフロア、他の時間帯も経験することで、夜勤対応も可能となる。

3 経営改革に対する都の支援

○これまで実例を紹介してきたように、福祉サービス提供主体の中核を担ってきた社会福祉法人の中には、既に自らの努力で問題点・課題などを抽出し、地域貢献、サービスの品質管理、経営理念の新たな設定、マニュアルの整備、業務の効率化、人事考課の導入による給与制度の改革など、経営改革に取り組んでいる法人がある。

○しかし、一方で、福祉をめぐる外部環境の変化を身近に感じ、危機意識や不安感を抱いた社会福祉法人が自ら経営改革に取り組もうとしても、具体的にどこを、どのような方法で改革して良いか分からない、経営上の問題点は明らかになっても対応可能な人材がない、などの課題を抱えている法人が少なくないのも現実である。

○こうした課題を解決するためには、社会福祉法人の経営者が、リーダーシップを発揮しながら、自らの責任により、経営という観点から問題を把握するとともに、職員のモラルを最大化し、人材を育成していくための努力が必要である。

○また、このような社会福祉法人における経営改革の努力に対して、都としても、サービスの質の向上という観点から、何らかのサポートを行っていくことが必要である。

○例えば、指導検査や運営指導、福祉サービス第三者評価などで明らかになった、社会福祉法人の個別の経営上の問題点や課題について、経営者が的確に把握し、実効性のある解決方策を立案、実行していくことへのサポートがあげられる。

○また、社会福祉法人において、経営の重要性を広く認識し、自ら経営改革に取り組めるよう、職員に経営改革の考え方を啓発する際のサポートについても検討が必要である。

○さらに、社会福祉法人における、経営上の具体的な問題点や現実の課題を題材として検証を行いながら、福祉サービスを提供する現場において、組織の先頭に立ち、職員全員を巻き込みながら経営改革を実践していけるコア人材の養成に対するサポートも考えられる。

V おわりに

○本委員会は、一昨年12月の発足以来、約1年にわたり、戦後から現在まで福祉サービス提供主体の中核を担ってきた社会福祉法人の現状と課題、今後福祉サービス提供主体に求められる役割と課題、提供主体の自己改革・経営改革のあり方、経営改革のプロセスと手法、これからの都の役割と都施策のあり方、方向性等、多岐にわたる課題について、幅広い観点から検討を重ねてきた。

○検討にあたっては、これまで都が行ってきた指導検査や運営指導の結果や、社会福祉法人経営改革モデル事業や特別養護老人ホーム経営支援事業での経営分析、経営診断の結果を参考にするとともに、自己改革に取り組んでいる社会福祉法人の方から4回にわたってヒアリングを行った。また、複数の施設で、現場でのヒアリングもさせていただいた。お忙しい中、ご協力いただいた方々には、この場を借りて厚くお礼を申し上げたい。

○本委員会は、こうした検討を進める中で、最終のとりまとめに先立ち、都に取り組んでいる福祉改革に資するために早期に取り組むべき項目について、可能な範囲で示すことが有効であると考え、平成14年7月に「中間提言」をまとめた。

○「中間提言」では、福祉サービス提供主体の中核として社会福祉法人の果たしてきた役割、時代とともに変化してきた福祉ニーズ、現在の福祉サービス提供主体に求められている課題など、歴史的変遷を辿りながら、これまでの福祉サービスの一定の総括を行い、そのうえで、福祉サービス提供主体の自己改革、新たな福祉における都の果たすべき役割、都施策の方向性について提言を行った。

○本「最終提言」は、この「中間提言」を踏まえ、福祉サービス提供主体の経営改革という観点から、提供主体の使命、経営に必要な要素、経営改革の必要性、経営改革のプロセスと手法、既に自己改革に取り組んでいる社会福祉法人の経営改革の実例などをまとめたものである。

○これまで述べてきたとおり、福祉サービスに対する都民のニーズは多様化・高度化している。このような利用者のさまざまなニーズに応えるサービスを提供するためには、多様な提供主体の参入を促し、「競い合い」を通じた質の高いサービスを十分に提供できるようにするとともに、社会福祉法人をはじめとして、その組織形態を問わず福祉サービス提供主体自らが、経営改革を進め、サービスの質の向上に努めることが必要である。

○こうした福祉サービスの提供システムの改革は、従来行政主導であった福祉サービスの世界において、その性格と規模を踏まえながら、市場原理を取り入れ、サービスの量を拡大するとともに質の向上を図り、努力して成果を上げた事業者が報われる世界を福祉サービスの世界においても創ることを意味している。

○「中間提言」で既に述べたように、都は、福祉サービスの利用者の多様なニーズに的確に対応し、都民に対して、必要なサービスを行き届かせるという責任を担っている。その責任の下に、「サービスの量」の確保という観点から、福祉サービスの供給基盤を整備するとともに、「サービスの質」の向上という観点から、利用者が安心して主体的にサービスを利用・選択できるようなしくみをつくっていくことが、都に求められている役割である。

○こうした役割を踏まえ、都としても、福祉サービスのしくみ全体を維持・向上させていくために、積極的に福祉サービス提供主体の経営改革への取組を促すことが必要である。

○本委員会の「中間提言」及び「最終提言」、二つの提言を踏まえ、福祉サービス提供主体が経営改革に積極的に取り組むことを期待するとともに、「地域での自立を支える新しい福祉」の実現に向けて、都として、「福祉改革」への取組を一層進め、より具体化していくことを、切に願うものである。