

## 〈研究ノート〉

## 施設サービスの質を作用する要因に関する一考察\*

—高齢者福祉施設の場合から—

倉 田 康 路\*\*

## I. はじめに

これまでに論議される福祉改革を集約し、21世紀のわが国の社会福祉のあり方を方向づけようとする社会福祉基礎構造改革（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会・中間まとめ、1998）<sup>1)</sup>において、改革の基本方向を示すキーワードとして、①サービス提供者と利用者との対等な関係、②地域での総合的支援、③多様なサービス提供主体の参入、④サービスの質と効率的の向上、⑤情報公開等事業運営の透明性の確保、⑥公平・公正な受益者負担、⑦住民参加による福祉文化の創造が挙げられている。

示される提言のなかに、ひところの「施設か在宅か」との論議や単に「在宅福祉重視」のみが強調される意見は見当たらない。仲村（1999）<sup>2)</sup>は、この基礎構造改革にふれながら、「真の社会福祉の発展は、施設福祉から在宅福祉への単純な移行でもなければ、両者のいずれかのは行的な拡大でもない。それは両者がバランスを保ち、クライアントの生活の場において、連続体として福祉サービスの層が厚くなることである。また、その発展の実質的な中身としては、福祉サービスの量質面での充実、クライアントにとってのサービスを結

び付けるケースマネジメントの機能の整備と充実が図られなければならない」と述べている。公的介護保険の導入はこのことに貢献するはずのものであろう。

将来にわたっての施設の存在意義が確認されるうえで、担う機能と期待される役割を果たしていくために、施設で提供されるサービスの質に関して、今日、その向上に貢献する研究が求められるところである。そこで本稿においては、高齢者福祉施設の場合から、施設サービスの質を作用する要因に関する考察を試みてみたい。

なお、ここでいう「施設」とは、社会福祉施設のことを指し、「施設サービス」とは、社会福祉施設で行われる実践活動と同じ意味を表す概念として捉える<sup>3)</sup>。

## II. 施設サービスの原理・原則

施設において提供されるサービスは、施設設置の目的を達成するためのサービスでなければならない。施設設置の目的とは、例えば、特別養護老人ホームなど老人福祉施設の場合、老人福祉法に規定されている第1条（目的）<sup>4)</sup>や第2条（基本理念）<sup>5)</sup>の条文に述べられものであり、加えて特別養護老人ホームにおいては、同目的や基本理念

\*キーワード：施設サービスの質、要因、高齢者福祉施設

\*\*関西学院大学大学院社会学研究科博士課程後期課程

1) 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会、「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」、1998。

2) 仲村優一、「なぜ基礎構造改革なのか」（『社会福祉研究』第75号）、財団法人・鉄道弘済会、1999. 7, P. 1.

3) 武居敏、「社会福祉運営と福祉サービス」（『社会福祉施設運営論』）、新社会福祉学習双書編集委員会編、全国社会福祉協議会、1998, PP.42-43.

4) 老人福祉法（第1条）：「この法律は、老人の福祉に関する原理を明らかにするとともに、老人対し、その心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な措置を講じ、もって老人の福祉を図ることを目的とする。」

5) 老人福祉法（第2条）：「老人は、多年にわたり社会の進展に寄与してきた者として敬愛され、かつ、健全で安らかな生活を保障される。」

を同施設で実現すべきことが同法第20条の5（特別養護老人ホームに関する規定）<sup>6)</sup>に記されるものである。さらにこれらの目的は、老人福祉施設を含めてすべての福祉施設に共通して、社会福祉事業法の第3条に規定される社会福祉事業経営の基本理念<sup>7)</sup>につながり、ひいては、憲法（第25条）にうたわれる「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の保障（生存権の保障）に結び付けられるものとなろう。施設サービスは、これらに述べられている目的を具現するものであることが求められる。

施設設置の目的を具現するためのサービス、換言すると、施設サービスの原理・原則とはどのようなものであるべきなのだろうか。例えば、イギリスにおいて評価を得ている高齢者政策センター（Center for Policy on Ageing）が策定している高齢者施設ケア実践綱領（A Better Home life: A code of good practice for residential and nursing home care, 1996）<sup>8)</sup>のなかで、施設における基本原理として、①プライバシーと尊厳性の尊重、②自尊心の維持、③自立助長、④選択とコントロール、⑤個性の認識、⑥信念の表現、⑦安全、⑧自己責任で危険を冒すこと、⑨市民としての権利、⑩身内の人々や友人との人間関係、⑪余暇活動の機会を挙げて説明している。また、施設サービスを含めて広く社会福祉援助活動の原則として、Loewenberg, F. M.とDolgoﬀ, R.(1992)<sup>9)</sup>

は、①生命の保護の原則、②平等と不平等の原則、③自治と自由の原則、④最小限の危険の原則、⑤生活の質の原則、⑥プライバシーと秘密保持の原則、⑦真実と完全開示の原則の7つを示している。

本邦においては、例えば、老人福祉施設が加盟する全国老人福祉施設協議会の定める老人福祉施設倫理綱領(1993)<sup>10)</sup>の前文で、「利用者に対しノーマライゼーションと人権尊重の理念に基づき、専門的サービスを提供する義務があり、社会の信頼に応えるために、公平・公正なサービスの実現に努める必要がある」との記述がある。特別養護老人ホーム・老人保健施設サービス評価基準(1993, 厚生省)<sup>11)</sup>においては、サービス評価策定に伴う基本理念として、①自己決定、②残存能力の活用、③サービスの継続性の3つが掲げられている。

また、知的障害児・者施設が加盟する日本知的障害者愛護協会が定める倫理綱領<sup>12)</sup>においては、その前文に「知的障害のある人たちが、人間としての尊厳が守られ、豊かな人生を自己実現できるよう支援することが、私たちの責務です。」と記され、①生命の尊厳、②個人の尊重、③人権の擁護、④社会への参加、⑤専門的な支援の5つを挙げて説明している。さらには、全国社会福祉施設運営協議会による社会福祉施設運営指針(1994)<sup>13)</sup>においては、施設運営の基本的な考え方として、

- 
- 6) 老人福祉法（第20条の5）：「特別養護老人ホームは、（第11条1項第2号の）措置に係わる者を入所させ、養護することを目的とする施設である。」（なお、同法第11条1項第2号とは、「65歳以上の者であって、身体上又は精神上著しい障害があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難なものを当該地方公共団体の設置する特別養護老人ホームに入所させ、又は当該地方公共団体以外の者の設置する特別養護老人ホームに入所を委託すること」と述べられるものである。）
- 7) 社会福祉事業法（第3条）：「社会福祉事業を営む者は、福祉サービスを必要とする者が、心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢及び心身の状況に応じ、地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されるように、社会福祉事業のその他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない。」
- 8) A Better Home life: A code of good practice for residential and nursing home care, 1996（高齢者政策センター編、小田兼三・杉本敏夫・鬼崎信好・久田則夫訳、『高齢者施設ケアの実践綱領—イギリスの高齢者居住施設とナーシングホームの運営基準—』、学苑社、1999）
- 9) Loewen, F. M. & Dolgoﬀ, Ethical Decisions for Social Work Practice (4th ed.) Itasca, F. E. Peacock, 1992, P. 60.
- 10) 全国老人福祉施設協議会、老人福祉施設綱領、1994.
- 11) 厚生省、特別養護老人ホーム・老人保健施設サービス評価基準（厚生省老人保健福祉局監修、『特別養護老人ホーム・老人保健施設のサービス評価基準』、全国社会福祉協議会、1994）
- 12) 財団法人・日本知的障害者愛護協会、倫理綱領。
- 13) 全国社会福祉施設運営協議会編、社会福祉施設運営指針（厚生省社会援護局施設人材課監修、全国社会福祉施設運営者協議会編、『社会福祉施設運営指針（1）』、全国社会福祉協議会、1994）

文化的処遇の原則、施設生活の社会化、生活援助サービスの共通性、コミュニティ施設化、共同生活のルール化、処遇の専門技術の修得、人格の福祉的再編成などが示されている。

このような視点が提供されるサービスのなかに活かされたものこそ「質の高いサービス」ということになる。

### Ⅲ. 施設サービスの質を作用する主要因

上述した原理・原則が尊重された施設サービスであるために、すなわち、質の高い施設サービスであるためには、いろいろな要因が作用するものであることが考えられる。これらの作用因を考える場合、その要因がサービスの質にどのような影響を与えるものとなっているのか、サービスの質における作用因の機能について検討することが大切であろう。ここでは、まず、施設においてサービスの質を向上させるために必要な機能について考えてみたい。

求められる機能としてまず考えられるのが専門性であろう。施設サービスの利用者の場合、在宅サービスの利用者比べて、より心身状況などが重度であり、家庭における家族の援助には限界のある介護など援助のニーズが高いケースであることが一般的であろう。すなわち、施設においてはよりニーズの高い利用者に対してより専門性の高いサービスの提供が求められていることになる。ここでいう専門性とは、施設サービスが上述した原理・原則により構築された倫理観を基底に、社会福祉、介護、看護、医療、リハビリテーションなど職種ごとに求められる専門的知識（理論、制度・政策など）を活用した技術（援助方法、技能）をもって提供される機能を意味するものである。

求められる機能として、次に考えられるのが普遍性であろう。施設においては複数の職員が利用者に対してサービスを提供する。従事する職員は職種ごと、あるいは同じ職種のなかでも個々に課せられた役割を担い、その役割に基づいて職務を遂行するものとなるが、同じ役割のなかで異なった対応が行われることは問題であり、また、設置目的が共通する同じ施設種において、サービスの

内容やそのレベルが大きく異なるものであることは適切ではない。ゆえに、施設サービスは普遍的でなければならない。

さらには、包括性（生活の全体性）という機能が考えられる。殊に入所施設の場合、全日的なサービスであり、衣食住など生活上のあらゆるニーズが施設のなかで相当程度に充足されることが求められる。したがって、提供されるサービスは多様である。要求される多様なサービスをバランスよく提供することが大切である。

施設サービスの質を作用する要因については、以上のような施設サービスの質を向上させるために求められる機能を有するものである必要があろう。次に掲げる、①処遇計画の整備、②経営者のリーダーシップ、③職員の資質の3つについては、先の機能を含む施設サービスの質を大きく作用する主要因として考えることができる。

先の機能に関連させて3つの作用因の役割を考えると、①処遇計画の整備については、サービスの普遍性や継続性を確保することにつながるものと考えられ、②経営者のリーダーシップ（目標達成に向けて、個人や集団に影響を及ぼして行動を起こさせること<sup>14)</sup>については、サービスの包括性や調和を確保することにつながるものと考えられる。また、③職員個々の資質の向上については、サービスの専門性を確保することにつながるものと考えられる。

### Ⅳ. 作用因を構成するもの

サービスの質を作用する3つ主要因それぞれに、そのなかにおいてサービスの質に影響すると考えられる要因について挙げてみたい。

#### (1) 処遇計画の整備

①処遇計画の運営上の位置づけ：運営計画における事業計画や業務計画と処遇計画との関係、処遇計画のなかでも全体的処遇計画と個別的・集团的処遇計画との関係など整合的に体系化されたなかでの位置づけ。

②構成される項目の構造化：処遇計画を構成する項目（理念、目標、方針、内容など）の構造化。

③性格上の特質：処遇計画の性格としての客観

14) 高橋浩夫・大山泰一郎、「経営者と管理者の役割」（『現代企業経営学』）、同文館出版、1999。P.111.

性、独自性、具体性、構造的性、恒常性など。

①処遇計画の評価：処遇計画に基づいて提供されたサービスの評価(内部および外部)と見直し。

## (2) 経営者のリーダーシップ

①総合的ニーズの把握：利用者のニーズ、地域のニーズ、社会的ニーズ、職員のニーズなど施設にかかわるニーズの総合的な把握。

②コストマネジメント：サービスの質と職員業務の効率性とのバランスが図られた経済効率調整。

③組織化：施設内部における部門ごとの組織化や職員配置、施設を取り巻く外部の資源の組織化。

④職員管理：職員に対する評価、役割分担、能力開発、モチベーション、職員間のコンフリクトの処理など。

## (3) 職員の資質

①専門的知識・技術の修得(研修の確保)：職種別専門的知識・技術の修得に向けた継続した内外における研修の確保。

②経営者の評価：業務に対する経営者の評価とそれに基づく安定した待遇の保障。

③自己研鑽：対人援助者としての認識に基づく職員個々の自己研鑽(自己覚知、自己変容など)。

## V. 作用因間の相互関係

サービスの質を作用する主要因のうち、例えば、処遇計画そのものの評価が高い施設であっても、実際に提供されているサービスの質は低い施設が存在するであろうし、その逆の場合、すなわち、処遇計画の評価は低いものであっても提供されているサービスの質が高い施設もあるはずである。前者の場合、いかに処遇計画を職員個々が理解しているか、また、その職員をまとめ、管理する立場にある経営者のリーダーの力量が問われてくるであろう。後者の場合、すべての職員において質の高いサービスが提供されているのかが疑問視され、一部の職員の移動などにより、全体として保たれていた高いレベルの質が低下することも懸念される。

このように、高いサービスの質を確保するためには、3つの作用因のバランスが必要であるものと思われる。3つの作用因それぞれのサービスの質に及ぼす影響について次のことが考えられる。

①処遇計画の未整備がサービスの質に及ぼすであろう影響

職員個々により提供されるサービスの質に格差が生じやすくなり、普遍的なサービスの質が保てなくなる。また、継続したサービスを提供することができなくなる。職員の移動などにより、全体としてのサービスの質は大きく変化する。

②経営者の低いリーダーシップがサービスの質に及ぼすであろう影響

利用者のニーズを満たすにおいて、対応すべき職員の配置、役割分担などが適切になされないことなどから包括的で調和の取れたサービスが提供されないことになる。このことは、職員の負担過多や不満の増大を及ぼし、組織構成員(職員)の志気の減退、凝集力の低下につながるものともなる。

③職員の資質の低下がサービスの質に及ぼすであろう影響

サービス提供者(ワーカー)が有する利用者観はサービス提供時に直接的にそのサービスに反映するものといえる。すなわち、利用者に対するワーカーのネガティブな態度は、望ましいサービスを提供するうえで基本的な障害となる<sup>15)</sup>。また、利用者の特性やニーズを客観的に評価できないままに、単に経験や勘などによる主観的な判断のもとに提供されるサービスは、利用者の自立を妨げることになる。

図1(施設サービスの質を作用する主要因と相互関係モデル)に示すように、これら3つの要因は相互に影響しながら施設サービスの質に作用しているものと考えられる。

## VI. おわりに

施設(特別養護老人ホーム・老人保健施設)で提供されているサービスそのものを評価する試みとして実施されているサービス評価事業の結果と

15) 浅野仁,「老人のためのソーシャルワークの基本」(冷水豊・浅野仁・宮崎昭夫編,『老人福祉』,海声社,1995, P.201.

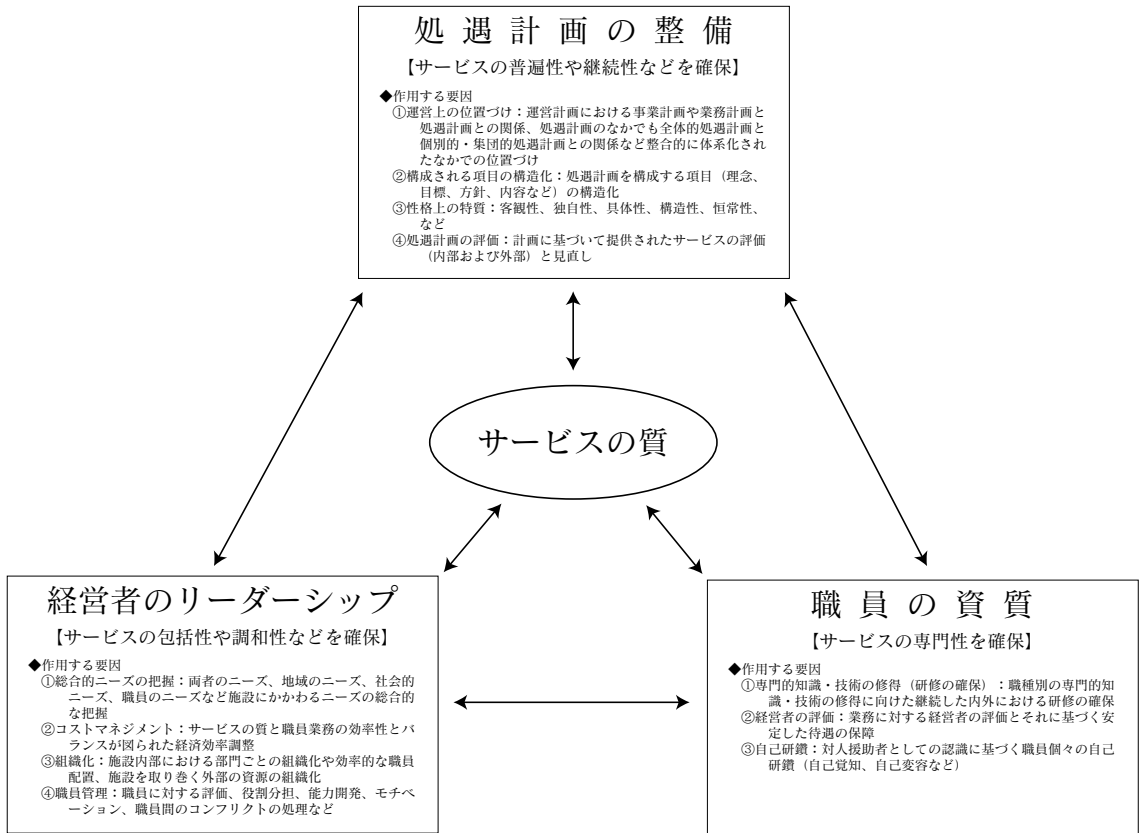


図1 施設サービスの質を作用する主要因と相互関係モデル

して、施設間で大きな格差があることが指摘されている<sup>16)</sup>。介護保険導入下、利用者にとっては、一律に規定された同額の利用料を払い、サービスを受けるシステムとなっており、同じ施設種のなかで提供されるサービスの質に格差が生じることは不利益を被ることにもつながる。

サービスの質に格差が生じる原因として、これまでに検討したサービスの質に作用する要因が影響しているものと考えられる。高い水準であらゆるサービスの質を均一化させ、施設間での格差を改善していくうえで、サービスの質の向上に寄与する要素としての処遇計画、経営者のリーダーシップ、職員の資質のあり方を究明していくことが大切であろう。

本稿では、施設で提供されるサービスの質に作用する要因について考察を試みたが、今後は、提示する作用因個々について意識調査などを通して

検討し、そのあり方に関して論及していきたい。また、作用因間の相互関係に関しても事例などを通して検証していくことが必要であるかと考える。これらのことから施設サービスの質の向上に向けての研究を進展させていきたい。

16) 倉田康路, 「特別養護老人ホームにおけるサービスの質に関する評価的研究」(『基督教社会福祉学研究』第31号), 日本基督教社会福祉学会, 1998, PP.20-29.

## A Study of the Factors that Affect the Quality of Services Provided by Social Welfare Facilities

—A Case of a Welfare Facility for the Aged—

### ABSTRACT

I examined the factors that affect the quality of services provided by a welfare facility for the aged.

The three following factors are thought to exist; (1) establishment of care plans, (2) the leadership of the facility manager, (3) the quality of the staff.

Establishment of care plans makes the services continuous and universal.

The leadership of the home manager makes the services comprehensively balanced.

Improvement of the staffs quality makes the services technical.

It seems that these three factors affect the quality of services, influencing each other. It is important to keep the balance of these three factors for the purpose of providing high quality services.

**Key words:** quality of services provided by a welfare facility, care quality factor, welfare facility for the aged