

第1章 福祉・介護サービスを取り巻く現状と展望

第1節 人材不足の現状と課題

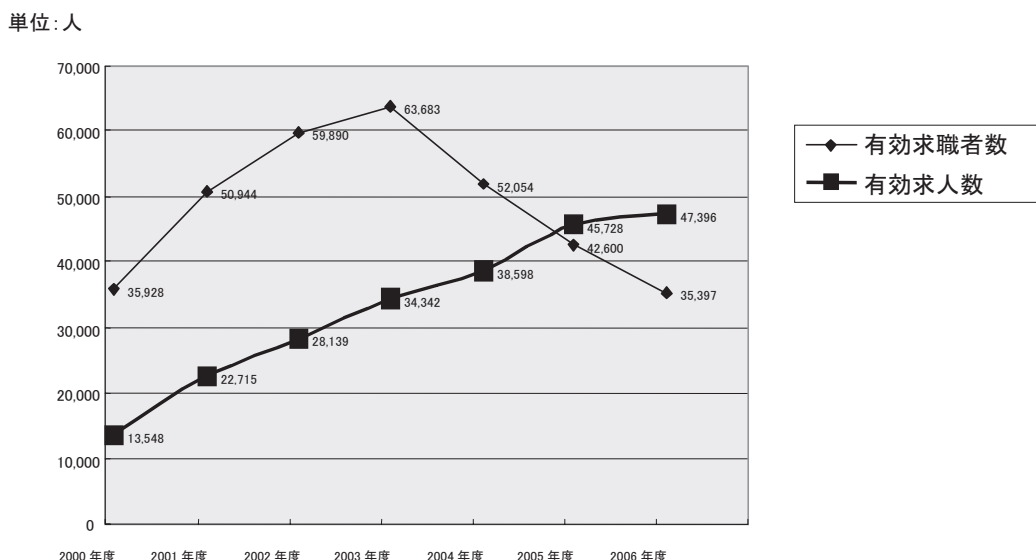
福祉・介護サービスの現場ではこれまで「最低基準」と「措置費」が連動した形で、十分とはいえないまでも人材は確保されてきた。つまり「最低基準」遵守を条件とした「措置費」の交付が、人材確保の取り組みを下支えしていた。しかし第二次臨時行政調査会設置以後、行政改革が進められ、「小さな政府」を目標に社会保障・社会福祉費の支出は抑制の方向へ向かった。人件費補助方式から事業費補助方式への変更等の財源抑制と連動して「最低基準」確保の体制がゆらぎ、人材確保に問題が生じ始めた。とりわけ、「措置」から「契約」へと制度が変更されてからは国や地方自治体の人材確保に対する取り組み姿勢が変化し、その制度変更の影響を受けた事業所や施設においては顕著に、人員の最低基準を遵守するための財源の確保がますます困難となり、人材不足は加速することとなった。

福祉・介護サービスの現場における人材確保が困難な状況が顕在化し、人材不足問題が取り上げられるようになってからすでに10年以上が経過している。この間、国は1991（平成3）年に「保健医療・福祉マンパワー対策本部中間報告」（以下「中間報告」という。）をまとめ、1992（平成4）年6月、いわゆる「福祉人材確保法（社会福祉事業法及び社会福祉施設職員退職手当共済法の一部を改正する法律（平成4年法律第81号））」において社会福祉事業に従事する者の確保の促進を図るための措置に関する基本指針の策定が義務化された。これに基づき1993（平成5）年4月には、「高齢者介護に係る新ゴールドプランの策定、少子化の進行に対応するエンゼルプランの策定、障害者の自立と社会参加を促進していくための総合的な障害者施策の検討といった当時の状況と相まって、これらを担う人材の養成確保を図っていく」ことを目的とする「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」（以下「旧人材確保指針」という。）が厚生省告示として示された。

中間報告や旧人材確保指針が示されてから10年以上を経過しているにもかかわらず「人材不足」は現在も解消されていないが、「人材不足」の意味合いは旧人材確保指針策定時と現在ではまったく様相を異にしている。旧人材確保指針策定時点においては「人材不足」の原因は人材の供給不足ではなく、各プラン数値実現のための人材の需要増を原因としていた¹。その後、福祉・介護サービスを取り巻く社会状況及び制度は大きく変化し、「人材不足」を生む要因も変化した。現在では福祉・介護サービス事業が求職者から敬遠され、求人数が求職者数を上回る「売り手市場」と化している（次ページ図1-1）。「人材不足」の意味合いには単に人手が足りないというだけではなく、良い人材が確保できなくなっていることも新しく付け加わっている。これは単に個人の資質の問題だけではなく、福祉・介護サービスを取り巻く社会状況や環境、経営体質の変化が「良い人材」を育てにくくしているともいえる。

1 高齢者施策だけを取り上げても、平成2年度の「ゴールドプラン」ではホームヘルパーの計画数値が17万人であったものが平成12年度の「ゴールドプラン21」では35万人にまで引き上げられている。

図1-1 福祉・介護サービスの有効求人数・有効求職者数



中央福祉人材センターのデータから筆者作成

1. 人材不足の現状

図1-1に示されているように全国では2004（平成16）から2005（平成17）年度にかけて求人数と求職者数の関係が入れ替わり、人材不足の状況がはっきり見てとれる。また地方より都市部のほうが人材不足はより深刻である。とりわけ大阪府においては全国より早く、2003（平成15）年度の時点で求人倍率が求職倍率を上回っている（次ページ図1-2）。さらに年々、求人倍率と求職倍率の乖離が大きくなっている。今後手をこまねいていればこの状況は深刻化する一方と予測される。

旧人材確保指針は「社会福祉事業に従事する者の確保を図り、国民に必要な福祉サービスを適切に提供する」ことを目的としており、人材確保のためには経営者は「給与水準や労働時間等就労条件改善を含む職員処遇の改善」「社会的評価の向上」「社会福祉法人の経営基盤の強化」等の措置に取り組むものとしている。

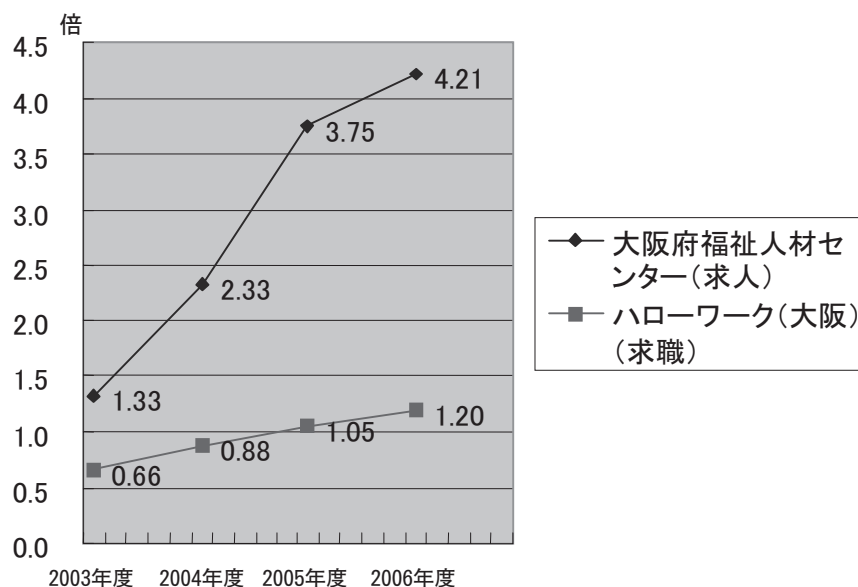
「人材不足」「人材確保」に関しては、さまざまな調査が実施されている。離職理由は旧人材確保指針や他の調査を通じてほぼ同じ結果となっており、私的な理由を除けば、仕事のやりがいのなさや職場での人間関係、給与や労働条件、仕事上生じるストレス等に関する回答が上位を占めている（4ページ図1-3）。

しかし、厚生労働省が2004（平成16）年10月に社会福祉施設や支援費制度における居宅支援事業所と介護保険指定事業所・施設に勤務する従業者に対して実施した「平成16年介護サービス施設・事業所調査」と「平成16年社会福祉施設等調査報告」では、ほぼ全職種で、「その他」を除けば「新しい勤務先が見つかった」に続いて「事業・勤務先の将来に不安を感じた」という退職理由があげられている（6ページ表1-1）。これは「人材不足」の現状をとらえる新しい視点と言える。「事業・勤務先の将来に不安を感じさせない」ためには、事業が安定して継続されることが求められる。

この点については大阪市域の施設においても同様のことが言える。2007（平成19）年11月に大阪市社

会事業施設協議会が加盟施設に対して実施した調査結果から、給与・労働条件を離職理由にするグループはすでに職場を去っており、それらの条件は納得のうえで働く意思をもつ職員だけが引き続き従事していることがわかった（資料編72～90ページ参照）。後者のグループを定着させるには、経営者が早期に雇用条件等以外に条件や環境を整備し、職員のやる気や能力を引き出すことが必要である。

図1-2 福祉・介護サービスにおける大阪の求人求職動向



出典 大阪府福祉人材センター

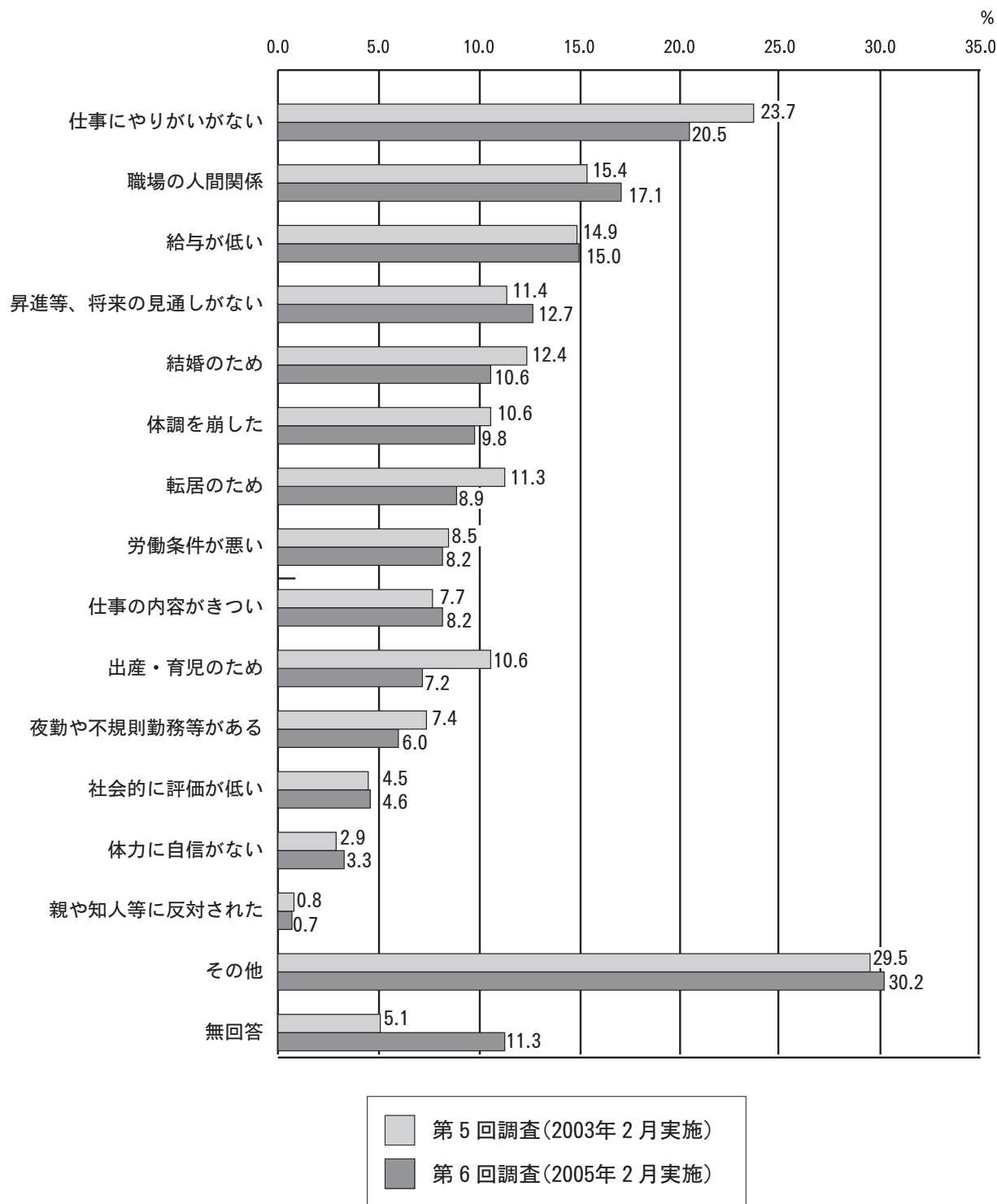
2. 人材不足への取り組み —課題の整理—

従前から取りざたされている人材不足をもたらす離職の問題を解決するためには「経営」の視点からの分析が必要となるが、現在までの福祉・介護サービス分野の特性や経営のあり方には行政にも責任があることを忘れてはならない。

2007（平成19）年8月に示された「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」（平成19年厚生労働省告示第289号、以下「**新人材確保指針**」という。）では、旧人材確保指針で盛り込まれていた具体的な措置に加え、新たな方策として、経営者に対して「福祉・介護サービスを行うのにふさわしい経営理念を確立するとともに、質の高いサービスを確保する観点から、サービスの内容に応じた採用方針や育成方針の確立など、明確な人事戦略を確立すること」「理念を中心とした中長期にわたる経営ビジョンを確立すること」を求めている。

また、福祉・介護サービスの周知・理解のために、「教育機関等が生徒等に対して、ボランティア体験の機会を提供する」「福祉・介護サービスの職場体験の実施、マスメディアを通じた広報活動」「施設の地域開放やボランティアの受け入れ、地域活動への積極的な参加」「将来を担う人材を育てていくことが、福祉・介護サービスや経営者の社会的な評価を高めていくことにつながるという観点に立って、

図1-3 転職理由について



出典 「第6回介護福祉士の就労実態と専門性の意識に関する調査（平成17年3月）」
 （社団法人日本介護福祉士会）

福祉・介護サービス分野への就業を目指す実習生を積極的に受け入れる」等の方策を示している。

ただし「人材不足」の状況は施設種別によって若干の差がある。現時点で最も人材不足の影響を受け、業務に支障をきたしているのは介護保険制度下で運営されている高齢者施設である。しかし人材不足の状況は対岸の火事ではなく、高齢者施設を同心円の中心に、じわじわとそれ以外の施設種別にも広がっている。これに対応するには計画的な戦略及び取り組みが必要である。現時点では人材不足の影響を直接には受けていない施設種別であっても、「福祉」全体の将来を考えるうえで、人材養成の基盤を整備することは喫緊の課題である。そのための取り組みを緊急性や実現性に依りて以下のテーブルに分けて考える。

短期的取り組み	新卒応募者の増加にむけた魅力ある職場環境や就労条件の整備。 中堅職員のバーンアウトの予防。
中期的取り組み	福祉・介護サービスを提供する組織の経営力・経営意識の醸成。
長期的取り組み	地域で福祉を担う人材を育てる「福祉教育」の充実。

次節以降では緊急度の高い「高齢者施設が抱える課題」を中心にすえ、この10年間に社会環境にどのような変化があり、福祉・介護サービスの現場における「人材不足」にそれらがどう影響を与えたのかを、現場での具体例を提示しながら分析する。

表1-1 直前に勤めていた勤務先を辞めた理由（複数回答）別にみた従事者の構成割合

職種	総数	給与等 収入が 低かった	能力・ 実績が 正当に 評価さ れなかつた	労働時 間希望に 合わなかつた	有給休 暇がと りにくかつた	仕事がつ まなかつた	人間関 係がう まくなかつた	事業、 勤務先 の将来 に不安 を感じ た	結婚の ため	出産・ 育児・ 介護の ため	健康を 害した	定年・ 勤務先 の都合	新しい 勤務先 が見つ かかつた	その他
介護職員	100.0	21.5	11.6	9.3	9.5	12.0	12.8	21.9	4.3	3.1	7.7	2.6	24.7	27.0
看護職員	100.0	12.7	6.5	11.4	9.0	13.4	11.7	14.9	9.5	15.5	6.3	3.0	15.0	24.1
介護支援専門員	100.0	17.6	18.3	10.1	9.2	16.4	16.0	25.0	3.5	4.9	9.6	2.7	23.6	22.6

（出典 厚生労働省平成16年度介護サービス施設・事業所調査）

職種	総数	給与等 収入が 低かった	能力・ 実績が 正当に 評価さ れなかつた	労働時 間希望に 合わなかつた	有給休 暇がと りにくかつた	仕事がつ まなかつた	人間関 係がう まくなかつた	事業、 勤務先 の将来 に不安 を感じ た	結婚の ため	出産・ 育児・ 介護の ため	健康を 害した	定年・ 勤務先 の都合	新しい 勤務先 が見つ かかつた	その他
生活支援（指導）員	100.0	11.6	4.1	4.7	4.7	7.2	5.2	20.5	3.3	1.6	3.2	4.3	32.6	40.1
職業・作業指導員	100.0	11.9	4.9	6.4	5.3	7.5	4.5	24.0	1.2	0.7	3.5	5.1	32.6	37.0
看護職員（保健師・ 看護師）	100.0	11.8	4.5	13.4	9.7	12.8	7.5	14.0	3.9	6.6	6.4	3.0	28.6	35.0
介護職員	100.0	16.6	5.3	5.4	5.9	6.6	5.6	22.8	2.5	2.4	4.2	4.2	30.4	36.3

（出典 厚生労働省平成16年度社会福祉施設等調査報告）

第2節 社会福祉基礎構造改革と市場原理の導入がもたらしたもの

福祉・介護サービスの現場における人材不足は「古くて新しい」問題である。この問題の根幹をなす「高い離職率」「低い定着率」という「双子の要因」と、これらの背景となる諸事情（たとえば、低い賃金水準、パートタイマー比率の高さ、厳しい労働条件、社会的評価の低さ、魅力のないキャリアプランなど）に内在する問題点については、これまで繰り返し指摘されてきた。社会福祉法人もまた「双子の要因」の解決に向けた努力を行ってきた。しかし社会福祉基礎構造改革と2000（平成12）年の介護保険制度導入により、社会福祉法人を取り巻く環境は激変した。社会福祉基礎構造改革の具体的な目標として「質と効率性の向上」が掲げられ、国は福祉・介護サービスの現場に市場原理を導入することで「利用者の選択を通じた適正な競争を促進するなど、サービスの質と効率性の向上を促す」ことを期待し、福祉・介護サービスの将来は国民自らの選択に委ねられることとなった。その具体的実践として介護保険制度の導入により高齢者介護に擬似市場²が導入されるとともに、「措置」から「契約」へ、ひいては「競争」に基づくサービス提供への転換が求められた。民間企業や民間非営利団体による介護サービス業界への参入が相次ぎ、社会福祉法人は人材の確保だけでなく経営基盤を整備することが急務となった。人材確保の面においては、介護保険制度の導入は介護サービス業界にとって追い風となり、当初は介護市場に対する大きな期待感と社会全般における厳しい雇用事情があいまって、他業種から多くの人材が流入した。また、就職率の高さを背景として、介護系の専門学校や大学が数多く設立され、介護サービス部門を目指す若者が増加した。しかし、その後市場化は進まず、経営面において社会福祉法人は苦境に立たされることとなり、多くの法人は組織の「リストラ」を行うことで財務体質の強化を図った。このプロセスにおいては、介護職を含む福祉関係労働者の給与は低水準に抑えられたまま³で、多くの法人は「パート戦略」による人材の確保や従来の福利厚生を抑制を行った。特別養護老人ホームの財務体質は改善されるようになった⁴が、当然のことながら「高い離職率」と「低い定着率」の問題は解決されなかった。これらに加えて、近年景気が回復し、他業種への人材流出や福祉・介護職を志す若者の減少が顕著となり、福祉・介護現場での人手不足はいっそう深刻になりつつある⁵。一方、要介護者数は急速に増加しており⁶、このままでは福祉・介護サービス分野の将来には厳しいものが待ち受けていると言わざるを得ない。

高齢者を対象とした施設（事業所）においては2005（平成17）年時点で、既に非常に深刻な局面を迎えていた。それは「人手が足りない」というレベルの話ではなく、施設（事業所）の新規開設計画が頓挫し、

2 政府によって作られた市場であり、市場の規模は政府によって決定される。

3 厚生労働省の「毎月勤労調査」によれば、全産業の勤労者の平均年収（2005年）4,019,000円に対して、福祉・介護関係産業勤労者の平均収入は3,172,000円である。全産業の平均年収は2001年から2004年まで下落し続けているが、景気回復にともない、2004年には上昇に転じている。これに対して、福祉・介護関係の平均年収は、介護保険導入後、一貫して下落しており、2001年に比べると約66万円（13%）下落している。

4 特別養護老人ホームの利益率の推移に着目すると、介護保険導入直前の1999年は5.6%の赤字であったものの、その後、財務体質を改善し、2002年（12.2%）、2005年（11.2%）と、大まかな傾向としては上昇し続けている（田島，2007）。

5 大阪労働局管内において、2006年3月の介護関連の有効求人倍率は2.04（パート・正社員）、1.19（正社員）4.26（パート）である。全職種平均は1.19（パート・正社員）、1.03（正社員）、1.77（パート）である。介護関連は相対的に高い数値であることがわかる。

6 厚生労働省老健局によれば、2004年の要介護者数は410万人である。その後、要介護者数は急激に増加し、予防効果を勘案しても、2011年に580万人、2014年には640万人に達する。

または既設施設（事業所）の運営の継続が難しくなる事例もあった。これらの状況を生んだ一因として「常勤換算方法⁷」があげられる。「常勤換算方法」が介護保険制度の人員基準として認められ、非常勤職員やパートタイム職員の激増につながった。このまま推移すると、この状況は今後拡大することが予想される。

施設種別ごとに見ると、人材不足の影響は介護保険制度が導入された高齢者施設で顕著だが、他種別の施設でも同様に起こっている。2006（平成18）年と2007（平成19）年に「大阪市福祉人材養成連絡協議会（以下「連絡協議会」という。）」事務局が各種別の社会福祉施設ごとにインタビューを実施⁸した結果、全ての施設で人材不足による困窮状況に関して、異口同音のエピソードを聞くことができた。人材不足の原因としては他業種と比較して低い給与水準や厳しい労働条件が以前から指摘されているが、それは一因に過ぎないという意見が聞かれた。

人材不足は現場職員の疲弊を招き、法人経営の基盤の脆弱さは良い人材を育てる場と機会を奪っている。人材不足の状況を構造化すると、前段の理由による新卒・新任職員の求職減及び就職後の定着率の低下と、中堅職員のバーンアウト（燃え尽き）という二つの要因が絡み合い、負の相乗効果を生んでいることがわかる。最近の傾向としてはそこに別の要因が上乘せされ、さらに状況を悪化させているという意見もある。

たとえば、児童福祉施設では利害関係者との関係性の変化があげられる。インタビューの具体例では、施設の入所児童の保護者との関係について「社会状況の変化に伴い保護者との良好な関係が構築しにくくなった。施設の職員は今までは子どもたちのことだけに意識を集中していればよかったが、それよりも保護者との調整に時間を費やすことが多くなり、神経をすり減らす。これが中堅職員のバーンアウトを加速させている。しかしバーンアウトした職員の穴埋めをする人材はなく、また職員の負荷を軽減する人員を雇用するための予算や精神面のケアをする技術や予算、研修のチャンスもない」のが現状である。

比較的安定して人材を確保してきた保育所も例外ではない。保育所を経営する社会福祉法人理事長へのインタビューでは「新卒職員の確保、そして辞めさせないことに苦慮している。新任職員の育成には経験を積んだ先輩職員のサポートが欠かせない。しかし継続して雇用すると、そのキャリアの蓄積とともに人件費が上がっていく。一方、保護者は自分の子どもをベテランの職員に担当してもらいたい気持ちが強い。財源が不安定な中で、どのようにして人材を確保し育てていけばいいのか苦心している」というねじれた構造の悩みを抱えている。

このような現状からわかるのは、社会福祉法人が「財務体質の改善」と「良質な人材の確保」という両立が困難な問題に直面しており、社会福祉法人の経営環境は非常に厳しいものとなっていることである。しかし、これまでの調査では社会福祉法人を取り囲む外部（政策・制度・社会経済情勢など）要因を考察

7 「常勤換算方法」とは、「当該事業所の従業者の勤務延時間数を当該事業所において常勤の従業者が勤務すべき時間数（32時間を下回る場合は32時間を基本とする。）で除することにより、当該事業所の従業者の員数を常勤の従業者に換算する方法をいうものである。（指定居宅サービス業の事業の人員、設備及び運営に関する基準について（平成12年老企第25号）」つまり複数の非常勤職員の勤務時間を合計して常勤職員の勤務時間を満たしていれば、人員カウント上は常勤職員と同じとみなされ、法上の人員基準を満たす。

8 2006年7月、大阪市社会事業施設協議会に加盟する大阪市老人福祉施設連盟・大阪市保育所連合会・大阪市児童福祉施設連盟・大阪市生活保護施設連盟・大阪市地域福祉施設協議会・大阪市障害児・者施設連絡協議会の各1施設長にインタビューを実施。2007年10月には大阪府下の介護老人福祉施設と保育所においてインタビューを実施。

することが中心であり、社会福祉法人そのものの「経営」に対して十分な考察が行われてこなかった。「人材不足」という大きな課題に取り組むためには「経営」に関するパラダイム（規範・価値観）の大きな転換が必須である。

これまでのインタビュー結果や連絡協議会での検討内容をもとにして福祉・介護サービスをとりまく全体の構造をまとめた（13ページ図1-4）。その結果、喫緊の課題である人材不足については、理念を中心にすえた組織経営のあり方が解決の一端を担うことが予想される。

この課題は社会福祉法人特有のものではなく、民間企業が多く参入している「有料老人ホーム」の市場でも同じである。民間企業ではそのミッションとして採算性を重視するのが当然であるが、民間企業でも「人材不足」は根本的に「施設経営」に対する考え方を変えないと解決できないと認識している。

再度ここで簡単に本書の結論を言えば、「恒常化した人材不足」の本質的要因のひとつは社会福祉法人の経営にもあるといえる。実際に、職員の経営者層や組織の経営方法に対する不満が多く寄せられており（本間,2007）、「経営の見直し」の重要性は現場レベルでも認識されている。本書では、経営者に対する経営研修等を通じ社会福祉法人の経営を改善することによって、「高い離職率」と「脆弱な財務体質」の両極の状況を乗り越え、「低い離職率」と「経営による財務体質の改善」の両立を可能にする方策を次章以降で提案する。それを論じる前に社会福祉人が法的に規定されてから現在までの経緯を簡単に振り返る。

第3節 社会福祉法人と経営

1. 社会福祉法人の規定

社会福祉法人は戦後の混乱期、援護の必要な国民に対する福祉サービスの提供に重要な役割を担うことを期待されて誕生した。その基本理念は「社会福祉事業法」（現「社会福祉法」）第3条に以下のように条文化されている。

「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は、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」

つまり社会福祉法人は、国、地方公共団体と並ぶ、福祉サービスの重要な担い手としてその役割を期待されている。その役割と責任を考えると、社会福祉法人組織の継続かつ安定した経営のもとでの福祉・介護サービスの提供は非常に重大な意味を持っているといえる。

2. 大阪における社会福祉法人の歴史的 position と役割

(1) 背景

社会福祉法人形成の歴史をひもとけば、民間の篤志家による社会事業にさかのぼる。近代、明治から昭和初期にかけて、社会事業は「西高東低」の様相を呈していた。この間はまだ中央集権の影響は強くなく、大阪ではその影響を受けない篤志家たちが困窮する住民に必要な支援を積極的に展開し活躍していた。また同時に全国のパイオニアとなった社会事業も多く生まれた¹⁰。その流れを受け、戦後、民間社会事業は「社会福祉法人」という形態をとり、前項1にあるとおり社会福祉の一翼を担うことを期待されスタートをきった。

社会福祉の実施主体は法的には定義されたが、逆の作用も発生した。法で役割が規定されるまでは篤志家一人ひとりが自由闊達に事業を展開し、創意工夫や自助努力で事業を行っていたが、「国家責任の明確化と財源の担保」と引き換えに事業内容の画一化が余儀なくされ、また自立した「経営観念」は必要とされなくなった¹¹。その後「社会福祉基礎構造改革」までの間、社会福祉法人は「経営」から切り離されることとなった。ここでは社会福祉法人について、その「経営」の視点から再考する。

措置時代の社会福祉法人について述べると、国庫補助金等によって収入が保証されており特別な経営努力は求められなかったこと、また監査が法的基準を最低限遵守しているかどうかをチェックする機能しか持ち合わせていないため、社会福祉法人及び事業者がE S（エンプロイイー・サティスファクション：従業員の満足度）やC S（コンシューマー・サティスファクション：顧客・サービス利用者の満足度）に格別注意を払う必要がなかったことなどが社会福祉法人の経営を硬直化させたといえる。また法制度自体が救貧的な性質を持ち合わせており、サービス提供にあたり効率や採算を考慮する必要がなかったことも経営硬直化の一因となったといえる。

その後、社会福祉基礎構造改革及び介護保険制度の導入という二つの大きな制度変革があり、社会福祉法人の経営に対する意識を変化させる大きなきっかけとなった。「社会福祉基礎構造改革の中間まとめ（平成10年6月17日）」には改革の具体的内容として社会福祉法人会計の適正管理、経営者が経営責任を負える体制の確立、社会福祉法人間の連携や自律性の向上等が盛り込まれた。また介護保険制度下では、特別養護老人ホーム等は制度変更に伴う経営手法の転換を強いられることとなった。措置から契約へと施設利用の基本的なシステムが変更され、国庫補助金等が期待できなくなったからである。施設運営の財源は利用者の選択の結果による介護報酬のみとなり、自立した施設運営に取り組まなければならなくなった。

これらを踏まえ現在の状況を生んだ直接的要因をここでまとめると、以下の二点となる。

- ① 社会福祉法人を取りまく社会的外的要因の変化＋経済状況の変化による就労条件の悪化
- ② 新規採用求職者の減少と中堅職員のバーンアウト（燃え尽き）→新人と中堅職員の離職による負の相乗効果

しかしこれはあくまで表層的な要因であり、その深部に横たわる問題の存在を忘れてはならない。

10 明治から昭和初期にかけての大阪市域における民間社会事業や公的な福祉事業については、『大阪市民生事業史』（大阪市民生局、1978）に詳しい。

11 山脇・金（2006）P 303-315

(2) 経 営

前述したように社会福祉基礎構造改革と福祉・介護サービスの市場化は、社会福祉法人が経営に対する危機感を持つきっかけとなった。財務体質を変化させるためにはどのような要件や取り組みが必要なのか、社会福祉法人が経営的視点を持つために必要な要件を内的な面から分析する。内的要件とは理事長や施設長等の理念や想いにかかる部分、職場内での実践的規範やなんでも相談しあえる関係の構築、人材養成にかかわる取り組みが影響している。この点については、第1節でも述べたように国の新人材確保指針の中でも指摘されている部分である。その詳細は「日常の理論」と「実践知」を中心に第2章で述べる。

法人経営には「財務体質の改善」という大きな命題が眼前に横たわってはいるが、今後、視点として重要になるのが「人材養成」である。過去「サービスの質の向上」を目的に人材養成が注目された時期はあったが、その後の制度変更（措置から契約へ）により財務体質が脆弱化し、人材養成は二の次となった。表面的な財務重視の体質が人材養成をないがしろにし、その結果「人材不足」を生み出したことは明らかである。これを解消するためには法人全体で長期的な視野をもって人材養成に取り組む必要がある。府内にはこの点に着目し、すでに実践的な取り組みを始めている社会福祉法人もある。一般的には「正規採用」に対する希望が高く、またその条件が定着率を高めるが、この社会福祉法人（A特別養護老人ホーム）では「正規職員」「非常勤職員」の区別なく研修計画や職務に対する理念をはっきり打ち出し、それを体感することで両者の定着率を向上させている。研修への取り組みおよび職員のキャリア形成に関してインタビューしたところ、理事者や管理者の「人材養成」に対する理念が職員の定着率向上に影響を与えることがうかがえた。

大阪府社会福祉協議会老人施設部会に加入している特別養護老人ホーム292施設を対象として2007（平成19）年に実施された「介護職員の業務に関する意識調査」の結果とA特別養護老人ホームが同項目で実施した調査結果を比較すると、社会福祉法人の取り組み姿勢が職員の意欲向上や定着率に影響していることがわかる（表1-2）。この結果から給与や労働条件だけでなく法人の人材養成に対する理念や具体的な取り組みが「人材不足」のひとつの解決策となりうる可能性を示唆していることがわかる。

表1-2 調査結果の比較

	職員が事業計画の策定に参加する機会がある	職員研修を体系的・計画的に実施していると思う	今の職場で働き続けることを非常に幸せに思う
「介護職員の業務に関する意識調査」結果	41.2%	42.8%	46.0%
A特別養護老人ホーム	83.2%	89.9%	63.1%

出典 「介護職員の業務に関する意識調査」（大阪府社会福祉協議会老人施設部2007（平成19）年）から抜粋

出典 A特別養護老人ホームの許可を得て調査結果から抜粋

COLUMN

「二兎を追うもの、二兎を得る」ために

－社会福祉法人での取り組み事例－

「サービスの質の向上を実現するための人材養成」と「法人の健全な財務状況」は相反する項目としてとらえられることが多い。が、果たしてそうだろうか。

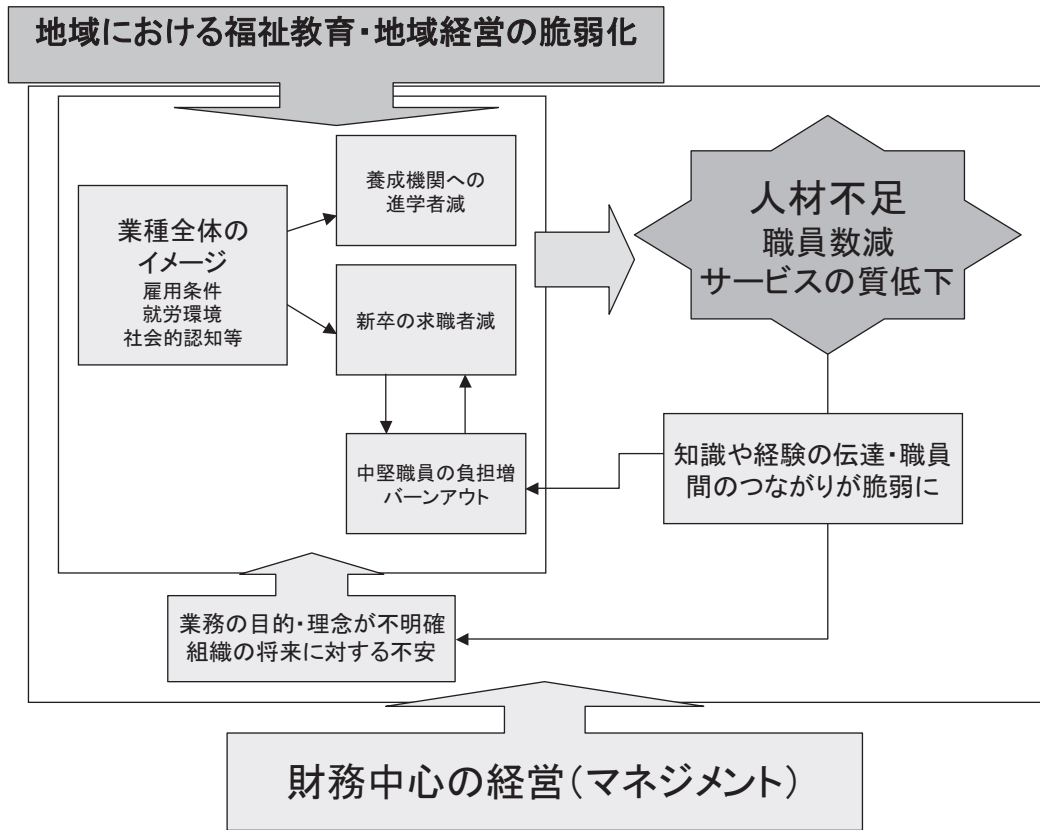
府内のある社会福祉法人では自分たちの理念を実現するために、二つのうちどちらもあきらめることなく日々知恵を絞り努力を重ねている。人材養成に力を入れるためには当然おカネや時間といった資源が必要だ。まずおカネ、つまり財源をどのようにして確保するのか。

ここでは財源を増やす取り組みと効率化による支出減への取り組みを実践している。具体的には適切な介護報酬の請求管理であり、効率化に関しては、施設を統合しスケールメリットを活かした経営を実施する。それだけでなく介護以外の間接業務は、シルバー人材センター等に依頼することで職員を本来業務に集中させ、給与と勤務時間に対する費用対効果を最大限に発揮できるよう工夫している。財源基盤を安定させ、職員が安心して働ける状況、また業務につく際の精神的・時間的な余裕があってようやく人材養成を目的とした研修事業に取り組むことが可能になる。この施設ではできるだけ多くの職員が研修に参加できるような工夫をこらしている。同じ内容の研修を時間と日程を変え、必ず2回実施する。こうすればシフト制で働いている職員の参加率を高めることができる。

研修は「気づき」のきっかけとはなるが、持続性を約束するものではない。研修で得た知識を職員のものにするためには日常の業務と知識を関連付けて常に活用することが求められる。そのためのしかけとしては、今現場で働く職員はどんな問題意識を持っていて、その問題解決のためにはどんな取り組みが必要なのかを研修で考え、それを業務で実践するというフローを意識している。そのためフロアごとにおいたチームに現場での意思決定の権限を委ねている。こうすることで職員は自分たちの意思で現場の問題を改善し、よりよい業務、より効率的な業務を実現することが可能となる。

(協議会事務局がインタビュー)

図1-4 人材不足を生む全体構造



3. 法人経営プロセスの透明化の必要性

近年、法人経営のあり方として人件費削減を行う一方で、運営資金の個人流用等の経営手法が問題となっている。福祉・介護サービス分野の「人材不足」に関する議論は法人外部の要因に向けられたものが大半であり、法人内部に向けられたものはきわめて少ない。そこで、社会福祉法人の経営を経営プロセスの透明化の観点から検討していく必要がある。検討すべき要素は以下の3点である。

- (1) 社会福祉法人の財務監査の厳格化
- (2) 理事会や監査システムの厳格化
- (3) 社会福祉法人認可手続きの透明化

これらは今後、行政と社会福祉法人が全体として取り組むべき課題である。