

制度変化が非営利組織に与える影響

——特別養護老人ホームを事例として——

大 平 修 司

1 はじめに

本稿の目的は、特別養護老人ホームを事例として、制度変化が非営利組織に与える影響を明らかにすることにある。

ここで非営利組織とは、営利追求を目的とせず、利益を得ても組織構成員間で配分しない、社会的使命を持った民間組織と定義する。非営利組織は、日本国内では、民法第34条に設立の根拠のある財団法人や社団法人といった狭義の公益法人と、民法第34条の特別法に設立の根拠のある社会福祉法人（社会福祉法）や医療法人（医療法）、学校法人（学校基本法）、宗教法人（宗教法人法）、更生保護法人（更生保護事業法）、特定非営利活動法人（特定非営利活動推進法）といった広義の公益法人が存在する。このうち後者の広義の公益法人の中でも社会福祉法人ならびに学校法人、医療法人は現在、規制緩和という制度変化に直面している非営利組織である。このような非営利組織は、その法人を特別に規定する法律が存在することからも、政府の制定する法律や政策といった制度によって、その活動が制約された組織であるということができよう。すなわち規制緩和という制度変化が生じれば、制度による制約も少なくなり、このような非営利組織は活動内容も変化させることができるのである。しかしながら、そのような非営利組織は制度変化に合わせて、その活動も同時に変化させてきたのであろうか。ここでは新制度になっても、非営利組織に旧制度の影響が残るという「制度残存効果」はないのだろうか。そのような意味で、制度変化と非営利組織の関係を見ることは意義があるのである。

そしてその関係を見ることができるのは、すでに規制が緩和された社会福祉法人¹⁾である。2000年4月の介護保険法施行により社会福祉の中でも老人福祉に関する制度は大きな転換期を迎えた。介護保険法導入の背景には、大まかに言えば、2つの要因がある。ひとつは人口構造の高齢化により、政府財政に占める社会保障費、その中でも老人福祉に関連する支出割合の増大による政府財政の赤字である。もうひとつは老人介護の社会化である。これはこれまでの老人介護は息子や娘といった家族が老人となった親の介護を行ってきたが、核家族化のような家族構造の変化に伴い、社会全体で介護を行う必要性が生じたのである。このような変化にあわせて、老人福祉政策の変更は段階的に行われ、社会福祉法人は政府の制定する制度を実施する組織として中心的な役割を果たしてきた。その中でも特別養護老人ホームは特に寝たきりや痴呆症の老人たちの終の棲家として大きな役割を果たしてきたのであり、今後は老人一般の終の棲家としてさらにその役割が広がるのである。

このような特別養護老人ホームの役割の変化は、政府の制定する法律や政策といった制度の変化を辿ることで理解できる。まず老人福祉政策の始まりは、1963年に制定された老人福祉法に遡ることができる。そこで特別養護老人ホームは心身状態や生活環境上、経済上の理由から居宅で生活することが困難で、寝たきりや痴呆等介護を必要とする65歳以上の高齢者が入所する施設と定義されていたことから、非常に限られた老人のみが利用可能な施設であった²⁾。それが医療技術の高度化等に伴って、将来の人口構造の高齢化が急速に進行するという予測から、老人福祉政策の抜本的な見直しを図るステップとして、政府は1989年にゴールドプラン(高齢者福祉増進十ヵ年計画)という政策を発表した。そこでは特別養護老人ホームが施設福祉の中心に位置付けられたことから、利用可能な老人の範囲が広がり、心身状態や生活環境上、経済上の理由から居宅で生活することが困難な65歳以上の高齢者が入所する施設とその定義が変化した³⁾。さらに21世紀の老人福祉の中核的な制度である介護保険法では、特別養護老人ホームは「身体上または精神上の障害があるために、入浴、排泄、食事等の日常生活における基本的な動作が困難な65歳以上の高齢者(要介護認定者⁴⁾)が入所する施設」(老人福

社法第25条第5項)と定義され、その役割がより拡大した。ここでは特別養護老人ホームは要介護認定者であれば誰でも入所可能な、開かれた老人ホームとなった。このように特別養護老人ホームは制度変化の影響を受けて、組織の役割が変化してきた組織なのである。すなわち制度変化が非営利組織に与える影響を見るために特別養護老人ホームは最適な組織であるということができよう。

以上のことから、本稿では老人福祉法からゴールドプランを経て、介護保険法までの制度の変化が特別養護老人ホームに与える影響を見る。そのためにまず先行研究の検討を通じて、制度変化と組織の関係を捉える視点を示す。次に施設の利用者と施設の経営という視点から、制度変化に従った特別養護老人ホームの定義の変遷を辿ることで、本研究の仮説を提示する。そしてその仮説を実証分析することで、新制度になっても特別養護老人ホームの経営者には旧制度の影響が残っていることを示す。最後に本研究の意義とインプリケーションを述べる。

2 制度変化と組織の関係を捉える視点

制度とは、「社会におけるゲームのルールであり、より形式的に言えば、それは人々によって考案された制約であり、人々の相互作用を形づくるもの」(North, 1990, 邦訳3ページ)と定義されている。このような制度は、法律や政策といった人々が考案し成文化されたルールであるフォーマルな制度と、慣習といった不文の行為コードであるインフォーマルな制度として理解される。なお本稿で制度とは、法律や政策といった成文化されたフォーマルなルールのことを指す。

そしてこのような制度の変化に焦点を当てた研究は、フォーマルならびにインフォーマルなルールから構成される制度の変化に焦点を当てた研究(青木, 1995; Aoki, 2001; 青木・奥野編, 1996), ならびにフォーマルな制度の変化とその中でのインフォーマルな制度の固定性に着目した研究(Murrell, 1992; 1995)の2つをあげることができる⁵⁾。

まず前者のフォーマルならびにインフォーマルな制度変化による組織の影響を扱った研究として、比較制度分析があげられる。これはゲーム理論を用いて制度を均衡現象と捉えた上で、制度配置の多様性と制度変化のプロセスの解明に焦点

を当てた研究である。ここで制度とは、「ゲームがいかにかプレイされるかにかんして、集団的に共有された予想の自己維持システムである」(Aoki, 2001, 邦訳33ページ)と定義されている。そして制度変化とは「経済主体の行動選択ルールとそれにたいする共通の認知表現のシステムティックで質的な変化に結びついた、1つの均衡から他の均衡へのシフト」(Aoki, 2001, 邦訳257ページ)と捉えられている。つまり制度は、集団の中で不確実性を減少させるために自生的につくられたものであり、将来の予想が変化すれば、制度自体も変化すると理解されている。それを踏まえて、制度変化による組織への影響に関しては、「古い制度はもはや新たに発生した選択プロファイルの効果的な要約表現ではなくなり、経済主体の予想の不確実性を削減することに役立つなくなるため、個々人の選択にたいする有用なガイドとなくなるとであろう」(Aoki, 2001, 邦訳262ページ)と指摘されている。すなわち個人は将来の予想を確実なものとするために制度を基準として捉え、旧制度から新制度への変更の際には基準それ自体を変更するのである。このような比較制度分析では、制度をフォーマルおよびインフォーマルなルールに分類せずに分析を行っている。その制度の中でも特にインフォーマルな制度は個人の知識や慣習といったものであり、個人が長い時間をかけて暗黙裡に身に付けたものである。その意味でインフォーマルな制度はすでに個人の思考の一部となっており、将来を考える際の基礎となると考えることができる。つまりインフォーマルな制度の変化と同時に変化しないのではないのだろうか。そのことから、制度変化を見る際には、フォーマルな制度とインフォーマルな制度を分けて検討する必要があることを指摘できる。

次にフォーマルな制度変化とその中での個人の知識といったインフォーマルな制度の重要性を指摘した研究として、Murrell (1995)の研究があげられる。彼は経済体制が社会主義国家から資本主義国家へ移行する際のフォーマルな制度変化が段階的にしか進行しないのも、国民の知識や慣習、習慣、ルーチン等といったインフォーマルな制度が旧体制時代のものである点にその理由があることを指摘した。具体的に言えば、そこではモンゴルという国家を事例として、経済体制の変化に伴う価格自由化や国家資本の民営化、所有権の保護という新しいフォー

マルな制度の導入が国民にはすぐになじまないのは、それまでの知識や慣習等のインフォーマルな制度が変化しないことに原因を求めている。すなわちこの研究ではフォーマルな制度を変化させるには、同時にインフォーマルな制度の変化も考慮する必要があることを指摘しているのである。

以上の既存研究から、制度変化と組織の関係を捉えるためには、フォーマルな制度変化を追うのと同時に、組織を構成する個人の知識といったインフォーマルな制度変化も見ることが示唆される。すなわち本研究では、特別養護老人ホームに関する制度変化を追うのと同時に、特別養護老人ホームの経営者という個人の知識を見るという視点から、新しい制度になっても旧制度の影響が残存していることを明らかにするという視点で分析を行う。

3 制度変化と特別養護老人ホームの定義の変遷—仮説設定—

3.1 制度変化による特別養護老人ホームの定義の変遷

2000年4月に施行された介護保険法が特別養護老人ホームにとって、それまでの老人福祉法ならびにゴールドプランとは異なる革新的な制度であったことは、「措置から契約への福祉」と「福祉サービスの自由化」という2つの言葉で表すことができる。

はじめに「措置から契約への福祉」に関しては、施設それ自体とその施設を利用する利用者に関連した自由化を意味している。ここで「措置」とは、政府諸機関が社会福祉施設に要入所者を入所させること、あるいはこのようにして入所したものに対する処遇自体を措置という⁶⁾。つまり利用者の立場から言えば、特別養護老人ホームに入所を望む人が、自らの意思で施設を選択できないことを意味しているのである。一方「契約」とは、市町村の発行する受給証を持つ資格者（要介護者）が老人福祉サービス提供事業者と自らの意思で契約することを意味している⁷⁾。つまりこの制度変化を施設の視点から言えば、特別養護老人ホームは措置の時代には自ら施設の利用者を探す必要がなかったのであり、契約の時代では特別養護老人ホームは利用者を自ら探さなくてはならなくなったのである。そしてこれを施設の利用者の視点から言えば、措置の時代には利用者は自らの意

思で施設を選択できず、契約の時代では利用者は自らの意思で利用したい施設のサービスを選択可能となったのである。

次に「福祉サービスの自由化」に関しては、ゴールドプランに自由化のはじまりを見ることができる。特にそれは特別養護老人ホームの施設数に顕著に表れている。ゴールドプランが施行された直後の1990年には、特別養護老人ホームは全国に2280施設が存在していた。それが介護保険法が施行された2000年には、4538施設と施設数がおよそ2倍になったのである⁸⁾。そしてここで福祉サービスとは、介護保険法では居宅サービス(介護保険法第7条第5項)と施設サービス(介護保険法第7条第20項)に分類されている。前者の居宅サービスとは、訪問(通所)介護や訪問(通所)リハビリテーションといった福祉サービスの利用者が施設に入所せずに、在宅あるいは施設に通うことで受けることのできるサービスである⁹⁾。このサービスを提供する施設として、老人福祉センターや老人日帰り介護施設、老人短期入所施設等が存在する¹⁰⁾。この分野は「コムスン」に代表されるような民間企業がそのサービスを提供すること(参入)が許可されており、そのような意味で福祉の自由化がなされている分野である。一方、後者の施設サービスとは、介護福祉施設サービスおよび介護保健施設サービス¹¹⁾、介護療養施設サービス¹²⁾により構成されている。この中で介護福祉施設サービスを提供できる施設が特別養護老人ホームなのである¹³⁾。このサービス分野は介護保険法施行の5年後(2005年4月)に改正が行われ、その際にすでに居宅サービスの分野に民間企業が参入していることから、現在は民間企業にも特別養護老人ホームを運営することを許可するのか、否かといった議論がなされている。仮に2005年に民間企業の参入が許可されたとすれば、この施設数はさらに増大し、施設の利用者獲得のための競争が生じることが予測できる。

以上のことから特別養護老人ホームの定義は、1963年にその名称ならびに施設が誕生して以来、政府の制定する法律や政策という制度変化によって、

- ①「老人福祉法」による特別養護老人ホームの定義：1963～1988年
- ②「ゴールドプラン」による特別養護老人ホームの定義：1989～1999年
- ③「介護保険法」による特別養護老人ホームの定義：2000年～現在

の3段階で定義が変遷している。

3.2 仮説設定

これまでの議論を踏まえて、本稿では理論仮説として、

「制度変化に関係なく、特別養護老人ホームの経営者は就任した時代の制度に依存した経営意識を持っている」

を設定する。その影響を見るために、特別養護老人ホームの定義の変遷に従って経営者（本稿では「施設長」を経営者とした¹⁴⁾）を分類し、その経営意識の違いを明らかにする。すなわち本稿では、特別養護老人ホームの経営者を以下のように分類する。

- ①「老人福祉法」の時代に就任した経営者（就任時期：11年以前）
- ②「ゴールドプラン」の時代に就任した経営者（就任時期：4～10年）
- ③「介護保険法」の時代に就任した経営者（就任時期：3年以内）

そしてこのような仮説の対抗仮説として、以下の2つを考えなくてはならない。第1は就任時期が古いほど経営者の年齢が高いことから、その年齢が経営意識に影響を与えていることである。これは①老人福祉法時代に就任した経営者の平均年齢が約59歳、②ゴールドプランおよび③介護保険法が約56歳となっており、それほど大きな年齢差を見ることができなかった。第2の対抗仮説としては、経営者の前職に経営意識が依存していることである。これについては前職を民間企業出身および政府関連組織出身、非営利組織出身（内部出身を含む）という3つに分類した上で分析を行ったが、大きな違いを見ることはできなかった。なお就任時期による分類の中での前職の内訳は、①老人福祉法時代に就任した経営者の前職は民間企業出身が3名、そして政府関連組織出身が5名、非営利組織出身（内部昇進を含む）が10名であり、そして②ゴールドプランではそれぞれ5名、8名、10名、③介護保険法では2名、3名、4名であった。この人数の分布から、各時代でほぼ同じように分布しており、大きな違いを見ることができない。

次にそのような理論仮説を実証分析するために、以下の4つの作業仮説を設ける。

H1：「特別養護老人ホームの経営者は、就任した時代の影響を受けて、施設の利用者の重視度が異なる」

H2：「特別養護老人ホームの経営者は、就任した時代の制度の影響を受けて、経営者として備えるべき資質が異なる」

H3：「特別養護老人ホームの経営者は、就任した時代の制度の影響を受けて、力を入れている経営課題が異なる」

H4：「特別養護老人ホームの経営者は、就任した時代の制度の影響を受けて、従業員への対応の仕方が異なる」

このうち、まずH1は「措置から契約への福祉」という制度変化の影響を見るための仮説である。経営者は特に介護保険法が施行されて、はじめて自ら施設利用者を探さなくてはならなくなった。その意味で老人福祉法ならびにゴールドプラン時代に就任した経営者と介護保険法時代に就任した経営者では、はじめの2つの時代の経営者の方が措置時代の制度の影響が残っており、利用者をあまり重視していないという意識を想定できる。

次にH2およびH3、H4は「措置から契約への福祉」ならびに「福祉サービスの自由化」という制度変化の影響を見るための仮説である。具体的に言えば、これらの仮説は特別養護老人ホームの経営者が組織の経営責任者や内部環境、外部環境をどのように意識しているのかを見るためである。ここでは特に「福祉サービスの自由化」という視点から就任した時代の制度の影響を見るとすれば、ゴールドプラン時代から特別養護老人ホームの施設数が増大し、それが介護保険法で利用者の選択が自由になったことから、介護保険法時代に就任した経営者ほど、外部環境を意識した経営意識を持っていると考えることができよう。

4 実証研究

4.1 調査概要と分析方法

2002年2月から3月にかけて、無作為に抽出した全国の特別養護老人ホーム250の経営者（施設の管理者に該当する人）に対して、郵送サーベイによる質問表調査を送付し、その結果を多変量解析を用いて分析を行った¹⁵⁾。このような調

査方法ならびに分析手法を用いた理由は、制度の影響が残っていることを見るためには数多くの組織を見る必要があることからアンケート調査を用い、その数多くの意見をまとめる手法として多変量解析が適しているからである。なおこの調査で返答のあった施設は56施設であり（回答率22.4%）、有効回答数は50施設である。

そして特別養護老人ホームの定義の変遷した制度に従った各時代の該当経営者数は、老人福祉法時代に就任した経営者が18名、ゴールドプラン時代が23名、介護保険法時代が9名である。

さらに実証分析を行うにあたって用いた手法は、数量化理論Ⅰ類（『4.2施設利用者の重視度』・『4.4力を入れている経営課題』・『4.5従業員への対応』）ならびに数量化理論Ⅲ類（『4.3経営者の資質』）である。数量化理論Ⅰ類では、非説明変数としての外的基準として在職年数を用い、それぞれ、老人福祉法時代では在職年数が11年以上、ゴールドプラン時代では在職年数4～10年、介護保険法時代では在職年数が3年以内とした。

4.2 施設利用者の重視度

（1）分析に際して

まず仮説H1の施設利用者の重視度は、数量化理論Ⅰ類を用いて、「最も力を入れている課題」という項目に関して分析を行った。ここでは回答項目を説明変数として用い、それらは「関連事業（施設）への多角化」・「床数の拡大」・「新しい設備の導入」・「入居者の満足」・「入居者の家族の満足」・「人材育成」・「労使管理の改善」である。この項目を用いた理由は、もし経営者が施設利用者に関する制度変化を認識しているのであれば、全ての時代の経営者へ「入居者満足」や「家族満足」といった変数が大きな影響を与えられ得るからである¹⁶⁾。

（2）分析結果

仮説H1は以下のように各時代に応じて備えるべき経営者の資質が異なることが示された。ここでのモデルの説明力は重相関係数が0.5以上であることから、

その説明力は高いといえるであろう。そしてここでは表1より「入居者の満足」と「家族の満足」に関して、外的基準を説明する偏相関変数の順位を比較する。まず「入居者の満足」に関しては、老人福祉法ならびにゴールドプラン時代に就任した経営者は3番目の課題としており、介護保険法時代では2番目の経営課題としている。次に「家族の満足」については、老人福祉法時代は5番目、ゴールドプラン時代は7番目、介護保険法時代は4番目の経営課題としている。このような分析結果から、施設利用者を自ら集める必要が無かった老人福祉法ならびにゴールドプラン時代に就任した経営者より、利用者を自ら募集する必要のある介護保険法時代に就任した経営者の方が利用者を重視していることがわかった。すなわちここでは新制度が施行されても旧制度の影響が残っていることが示された。

表1 最も力を入れている課題

	重相関 係数	偏相関係数						
		多角化	床数拡 大	新設備 導入	家族満 足	入居者 満足	人材育 成	労使管 理
老人福祉 法時代	0.537	0.201 (7)	0.262 (4)	0.356 (2)	0.220 (5)	0.269 (3)	0.215 (6)	0.423 (1)
ゴールド プラン時 代	0.652	0.303 (5)	0.297 (6)	0.486 (1)	0.296 (7)	0.307 (3)	0.331 (2)	0.307 (3)
介護保険 法時代	0.979	0.920 (2)	0.250 (7)	0.943 (1)	0.904 (4)	0.920 (2)	0.577 (6)	0.868 (5)

注1：偏相関変数の数値下の（）は外的基準に影響を与える順位を表す

注2：小数点第3位以下四捨五入（以下の表も同じ）

4.3 経営者の資質

(1) 分析に際して

次に仮説H2の経営者の資質に関しては、数量化理論Ⅲ類を用いて、「経営者の資質」の回答項目である「機知、健康、経理知識、決断力、アイデア、勇気、創造性、技術知識、説得力、一般教養、誠実、献身、人事労務知識、理解力、政

治力、常識、威厳、学習力、社交性、サービス市場知識、指導力、学歴、年齢、責任感、年功」に関して分析を行った。この項目を用いた理由としては、特別養護老人ホームの経営者が捉える「経営者像」であり、すなわち経営者として備えるべき資質をどのように捉えているのかがわかるからである。

(2) 分析結果

経営者の資質についての分析結果は、各時代共通して、2つの次元でその特徴を捉えることができる。そしてその次元を構成するカテゴリは固有値±1以上のものが軸を構成していると考えられる。

①老人福祉法時代の経営者

この時代の経営者の資質に関する分析結果を示したのが表2である。ここで固有値は0.336であり、全分散比に対する累積比は0.336であった。

表2 老人福祉法時代の経営者の資質

第1因子			第2因子		
カテゴリ	カウント	I	カテゴリ	カウント	II
理解力	1	-1.894	健康	1	-2.618
経理知識	2	-1.548	決断力	1	-0.909
誠実	1	-1.450	責任感	1	-0.824
人事労務知識	2	-1.211	誠実	2	-0.240
責任感	1	-0.601	人事労務知識	1	-0.100
決断力	2	-0.541	理解力	2	-0.065
健康	1	-0.038	経理知識	2	-0.056
健康	2	0.148	経理知識	1	0.056
決断力	1	0.154	人事労務知識	2	0.638
理解力	2	0.541	理解力	1	0.227
誠実	2	0.923	誠実	1	0.376
経理知識	1	0.985	健康	2	1.007
責任感	2	1.202	責任感	2	1.648
人事労務知識	1	1.904	決断力	2	3.182

注：カウントの数値1は「経営者の資質としている」を表し、数値2は「経営者の資質としていない」を表している（以下表3・表4も同様）。

この時代の経営者の考える資質は、第1次元は「理解力」や「経理知識」、「誠実」、「人事労務知識」、「責任感」により構成されている。一方、第2次元は「健康」や「決断力」、「責任感」により構成されている次元である。

②ゴールドプラン時代の経営者

この時代の経営者の資質に関する分析結果を示したのが表3である。ここで固有値は0.234であり、全分散比に対する累積比は0.234であった。

この時代の経営者の考える資質は、まず第1次元は「創造性」や「誠実」、「人

表3 ゴールドプラン時代の経営者の資質

第1因子			第2因子		
カテゴリ	カウント	I	カテゴリ	カウント	II
創造性	1	-1.809	健康	2	-2.175
誠実	1	-1.373	指導力	1	-1.226
人事労務知識	2	-0.832	人事労務知識	1	-1.009
責任感	1	-0.805	誠実	2	-0.940
経理知識	2	-0.786	サービス市場知識	1	0.601
決断力	2	-0.740	責任感	1	-0.516
指導力	1	-0.677	決断力	1	-0.215
健康	2	-0.287	創造性	2	-0.146
サービス市場知識	1	-0.112	経理知識	2	-0.700
サービス市場知識	2	0.040	サービス市場知識	2	0.212
健康	1	0.220	経理知識	1	0.252
決断力	1	0.476	創造性	1	0.274
誠実	2	0.485	決断力	2	0.335
指導力	2	0.738	人事労務知識	2	0.356
創造性	2	0.965	責任感	2	1.179
責任感	2	1.840	指導力	2	1.337
人事労務知識	1	2.358	健康	1	1.672
経理知識	1	2.831	誠実	1	2.661

「事務知識」、「責任感」、「経理知識」で構成されている。次に第2次元は「健康」や「指導力」、「人事事務知識」、「誠実」、「責任感」で構成されている。

③介護保険法時代の経営者

この時代の経営者の資質に関する分析結果を示したのが表4である。ここでは固有値は0.364であり、全分散比に対する累積比は0.364であった。

この時代の経営者の考える資質は、第1次元は「経理知識」や「勇気」、「創造性」、「サービス市場知識」で構成されている。一方、第2次元は「誠実」や「責任感」、「指導力」、「サービス市場知識」により構成されている。

表4 介護保険法時代の経営者の資質

第1因子			第2因子		
カテゴリ	カウント	I	カテゴリ	カウント	II
経理知識	1	-2.606	誠実	1	-2.104
勇気	1	-2.162	責任感	1	-1.566
創造性	2	-1.645	指導力	1	-1.096
誠実	1	-0.968	サービス市場知識	2	-0.738
指導力	2	-0.815	勇気	2	-0.360
サービス市場知識	2	-0.485	健康	2	-0.294
健康	1	-0.466	創造性	1	-0.168
責任感	1	-0.182	経理知識	1	-0.278
責任感	2	0.145	経理知識	2	0.008
健康	2	0.233	創造性	2	0.210
誠実	2	0.277	健康	1	0.587
指導力	1	0.407	誠実	2	0.601
経理知識	2	0.074	勇気	1	0.719
勇気	2	1.081	責任感	2	1.252
創造性	1	1.316	指導力	2	2.192
サービス市場知識	1	1.698	サービス市場知識	1	2.582

以上を整理すると、まず各時代共通したカテゴリは「経理知識」である。次に老人福祉法とゴールドプラン時代に共通したものは「誠実」ならびに「人事労務知識」、「責任感」、「健康」である。またゴールドプランと介護保険法時代に共通したものは「創造性」ならびに「指導力」、「誠実」であった。一方、老人福祉法と介護保険法時代に共通したカテゴリは存在しなかった。さらに各時代独自のカテゴリは、老人福祉法時代が「理解力」と「決断力」、介護保険法時代は「勇気」と「サービス市場知識」であり、ゴールドプラン時代には独自のものが存在しなかった。

要するに、全体としては、老人福祉法時代と介護保険法時代の経営者の捉える資質は明らかに異なっており、ゴールドプラン時代がその2つの時代を橋渡ししているのを見ることができた。そして制度変化の影響は、老人福祉法ならびにゴールドプラン時代の経営者は「人事労務知識」という組織内部の環境を管理する知識が影響を与えているのに対し、福祉サービスが自由化された、ゴールドプランならびに介護保険法時代では「創造性」という自由な発想力が経営者の資質として捉えられている。このことは介護保険法時代独自の変数に「サービス市場知識」があることから伺える。すなわち経営者の資質に関しては各時代の制度の特徴を見ることができたことから、各時代の制度の影響が残っていると言うことができよう。

4.4 力を入れている経営課題

(1) 分析に際して

ここでは仮説H3の力を入れている経営課題の違いを示すために、仮説H1で用いた「最も力を入れている課題」について数量化理論I類により分析を行った。この項目を用いた理由は、この項目が「現在行っている(行おうとしている)経営とは」、具体的にはどのような経営活動を課題としているのかを意味しているからである。なおここで用いた説明変数は、先ほど(『4.2施設利用者の重視度』)と同様である。

(2) 分析結果

ここでは『4.2施設利用者の重視度』の分析結果である表1に従って、各時代の経営者ごとに、偏相関変数の数値の高い変数、すなわち外的基準に大きな影響を与えている変数に関して解釈を行う。

まず老人福祉法時代の経営者は、第1が「労使管理」、第2が「新設備導入」、第3が「入居者満足」、第4が「床数拡大」という変数が影響を与えている。つまりこの時代の経営者は「旧来の社会福祉の精神を重視しつつも、施設の充実を図ることを課題」としていると解釈することができるであろう。

次にゴールドプラン時代の経営者は、第1が「新設備導入」、第2が「人材育成」、第3が「入居者満足」ならびに「労使管理」に力を入れていることが示された。すなわちこの時代の経営者は「組織内部を重視し、組織の成長をもくろむ『組織重視型経営』」という意識を持つと解釈することができる。

最後に介護保険法時代の経営者は、第1が「新設備導入」、第2が「入居者満足」ならびに「多角化」、第4が「家族満足」、第5が「労使管理」という変数が影響を与えていた。つまりこの時代の経営者は「組織内部環境と外部環境を意識し、その上で組織の成長をもくろむ『戦略的経営』」という意識を持つと解釈することができる。

以上のことから、制度変化の影響に関しては、時代を遡った経営者の課題ほど施設の充実を目的としており、それが組織内部に移り、最終的には組織の内部環境と外部環境の両方を考慮した経営課題を見ることができた。そのことから特別養護老人ホームの施設数が少なかった老人福祉法時代の経営者は単眼的な視点であり、施設数が増大し、利用者が自らの意思で施設を選択可能になった介護保険法時代の経営者は複眼的な視点を持っているということができよう。すなわちここでも経営者の就任した時期の制度の影響を見ることができた。

4.5 従業員への対応

(1) 分析に際して

最後に仮説H4の従業員への対応の違いについては、「従業員への対応」とい

う項目を用いて数量化理論I類により分析を行った。この項目を用いた理由は、特別養護老人ホームの経営者が「従業員をどのような基準で評価しているか」を意味しているからである。そして説明変数としては、ここでの回答項目である従業員の評価方法(実力主義・年功主義・ミックス)、終身雇用であるか、能力開発(施設内・外部への委託)、賃金(年功給・職務給・能力給)を用いた。

(2) 分析結果

このモデルの説明力は重相関係数が全て0.5以上であることから、その説明力は高いといえるであろう。ここでは表5に従って、各時代の経営者ごとに、偏相関変数の数値の高い変数、つまり外的基準に大きな影響を与えている変数に関して解釈を行う。

まず老人福祉法時代の経営者は、説明力の高い順に、「終身雇用」、「職務給」、「実力・年功主義」という変数が影響を与えていることが示された。つまりこの時代の経営者は従業員に対して、「実力主義を採用したいが、これまでの体制を変えることができない」という対応をしていると解釈することができる。

次にゴールドプラン時代の経営者は、順に「能力給」、「能力開発」、「実力主義」という変数が影響を与えている。すなわちこの時代の経営者は、従業員に対して、「従業員の能力を生かそうとしており、その成果を積極的に評価している」という対応をしていると解釈できよう。

最後に介護保険法時代の経営者は、「職務給」、「年功主義」、「能力給」という統一感のない変数が影響を与えている。つまりまだこの時代の経営者は就任して間もないことから、「従業員への対応がまだ定まっていない」と解釈することができる。

以上のことから、ここでは介護保険法時代には良い結果を得ることができなかったが、しかしそれ以外の2つに時代では旧制度の影響を見ることができた。すなわち老人福祉法時代では終身雇用といった日本の経営の特徴をそのまま採用しており、一方ゴールドプラン時代では施設数が増大したことから積極的な能力開発を行い、それを評価する意識を見ることができた。

表5 従業員への対応

	重相関係数	偏相関係数							
		従業員の評価方法			終身雇用	能力開発	賃金形態		
		実力主義	ミックス	年功主義			年功給	職務給	能力給
老人福祉法時代	0.742	0.312 (4)	0.537 (3)	0.182 (7)	0.662 (1)	0.165 (8)	0.298 (5)	0.649 (2)	0.236 (6)
ゴールドプラン時代	0.670	0.303 (3)	0.251 (5)	0.109 (7)	0.180 (6)	0.329 (2)	0.072 (8)	0.289 (4)	0.340 (1)
介護保険法時代	0.993	0.075 (6)	0.468 (5)	0.945 (2)	0.468 (5)	0.075 (6)	0.774 (4)	0.975 (1)	0.884 (3)

注：偏相関変数の数値下の（）は外的基準に影響を与える順位を表す

5 おわりに

本稿では制度変化による特別養護老人ホームの経営への影響を、施設の経営者の意識から明らかにしてきた。そこでは実証研究を通じて、4つの作業仮説がそれぞれ支持された。そのようなことから、本研究の理論仮説である「制度変化に関係なく、特別養護老人ホームの経営者は就任した時代の制度に依存した経営意識を持っている」ことも支持されたといえよう。すなわち旧制度が非営利組織の経営者の意識に残ったまま、制度だけ新制度に変化したという「制度残存効果」を示すことができたのである。

しかし本稿ではなぜ新制度になっても旧制度が経営者の意識に残っているのかに関しては議論しなかった。これは Murrell (1995) がその理由をインフォーマルな制度である知識や慣習だからであると指摘していたことから、経営者に就任するという事は、言い換えれば新たな職務に就くということであり、新たな職務を遂行するために情報収集や学習を行う時期であるという点に制度の影響の差が生じる根拠があると考えられるのではないだろうか。つまりこの

ような非営利組織に関する規制を緩和する際には、制度変化と同時に慣習や経営者個人の知識等をいかに変化させるかが、制度変化を成功裡に導く一つの鍵となるということが指摘できよう。

ただし本稿での分析を通じて「制度残存効果」を見ることができたのは、本研究での分析対象である特別養護老人ホームに固有の現象であるのではないのだろうかという疑問も生じる。つまりそのような意味で、今後、制度変化に関する議論がなされている学校法人や医療法人を調査することは、この研究の一般性を問うために必要な調査であろう。さらにいつ介護保険法という制度が浸透することに関しても、本研究の時系列的な継続調査を行う必要性を指摘できよう。

謝辞 本稿の作成にあたり、明治学院大学経済学部教授の大平浩二先生にご指導を頂いた。ここにあらためて厚く御礼を申し上げたい。

- 1) 社会福祉法人に関しては、社会福祉法第2条第2・3項ならびに第22条を参照のこと。
- 2) 日本社会保障法学会編(2001), 111~112ページ。
- 3) 日本社会保障法学会編(2001), 112ページ。
- 4) 要介護認定者とは、身体上又は精神上の障害があるために、入浴、排せつ、食事等の日常生活における基本的な動作の全部又は一部について、厚生労働省令で定める期間にわたり継続して常時介護を要すると見込まれる状態にある65歳以上の者のことである(介護保険法第7条)。
- 5) 法律や政策といったフォーマルな制度の制度設計を扱った研究として、植草(2000)や植草編(1997)、八代編(2000)があげられる。
- 6) 古川(2001), 90~91ページ。
- 7) 古川(2001), 172~173ページ。
- 8) 厚生労働省(2000)。
- 9) 在宅サービスに関しては、介護保険法第7条を参照のこと。
- 10) 在宅サービスを提供する施設に関しては、介護保険法第7条を参照のこと。
- 11) このサービスを提供する施設は「老人保健施設」である。詳細は、市民福祉サポートセンター(2002)を参照のこと。
- 12) このサービスを提供するのは「療養型病症群」である。詳細は、市民福祉サポー

トセンター（2002）を参照のこと。

- 13) この他に介護福祉施設サービスを提供できる施設として、養護老人ホームならびに軽費老人ホームがある。
- 14) 施設長を経営者とした理由は、理事長が社会福祉法人全体の経営者であり、その社会福祉法人は特別養護老人ホーム以外の施設も同時に経営しているからである。
- 15) この調査は明治学院大学経済学部大平浩二教授を中心とした研究グループによって実施されたものである。調査では大平先生をはじめ、石井康彦先生（愛知産業大学専任講師）、奥村真澄さん（特別養護老人ホーム上志比ひかり苑施設長）には多大な協力を得た。
- 16) ここで「家族の満足」を施設利用者の認識に含めた理由は、痴呆症の老人が存在するからである。

参考文献

- 青木昌彦（1995）『経済システムの進化と多元性—比較制度分析序説—』東洋経済新報社。
- Aoki, M. (2001) *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Massachusetts Institute of Technology（瀧澤弘和、谷口和弘訳（2001）『比較制度分析に向けて』NTT出版）。
- 青木昌彦、奥野正寛編（1996）『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会。
- 平井宣雄、青山善充、菅野和夫編（2001）『平成13年版六法全書』有斐閣。
- 厚生労働省（2000）『平成12年社会福祉行政業務報告』。
- Murrell, P. (1992) "Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform", *Economics of Planning*, 25, pp.79-95.
- Murrell, P. (1995) "Reform's Rhetoric-Realization Relationship: The Experience of Mongolia", in Poznanski, K., ed., *The Evolutionary Transition to Capitalism*, pp.79-96.
- 日本社会保障法学会編（2001）『社会福祉サービス法』法律文化社。
- North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press（竹下公視訳（1994）『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房）。
- 坂田周一（2000）『社会福祉政策』有斐閣。
- 市民福祉サポートセンター（2002）『介護情報ハンドブック』岩波ブックレット No. 574.

谷本寛治(2002)『企業社会のリコンストラクション』千倉書房.

植草益(2000)『公的規制の経済学』NTT出版.

植草益編(1997)『社会的規制の経済学』NTT出版.

八代尚宏編(2000)『社会的規制の経済分析』日本経済新聞社.

古川孝順(2001)『社会福祉の運営』有斐閣.

〔2002年12月20日受稿
2003年2月10日レフェリーの審査をへて掲載決定〕

(一橋大学大学院博士課程)