

令和元年6月27日現在

機関番号：34316

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03992

研究課題名(和文) 地方自治体の社会福祉の国際比較研究

研究課題名(英文) A Study on the Comparative Research of the Local Authority Social services

研究代表者

清水 隆則 (Shimizu, Takanori)

龍谷大学・社会学部・教授

研究者番号：30278981

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：地方自治体の社会福祉サービスについて、日本、英国、ベルギー及びスイスとの比較調査を行った。高齢者・障害者サービスでは、ケアマネジメントの比較を行い、総合相談窓口の対応、振り分け法、アセスメント、レビューの方法に関して現地調査し、利用者中で切れ目のない制度運営法の知見を得ることができた。児童サービスについては、一般的サービスから疑わしいケース、そして緊急虐待対応まで切れ目のない対応方法を現地調査し、日本と比較した。さらにスクールソーシャルワークの比較を行った。考え方、対象範囲、介入の違いにつき明らかにできた。現地において、福祉計画の基礎となる地域のニーズと資源の調査方法につき調査した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本の地方自治体の社会福祉サービスは、制度が相次いで創設され複雑化してきている。今日、制度の中身、特に効率、効果的な制度運営が求められている。英国の成人と児童におけるケアマネジメントの知見は、利用者中心の包括的で切れ目のない制度運営が行われており、地域包括ケアを目指すわが国の地方福祉行政の実際の運営に大きな示唆を与える成果である。一般サービスから緊急対応まで切れ目のない英国の児童虐待対応とスイスのスクールソーシャルワークは、虐待対応やいじめ等わが国自治体の児童福祉サービス運営に大いに役立つ知見を得た。コミュニティ・プロファイリングの出版によって、わが国の地域福祉に貢献した。

研究成果の概要(英文)：We reserch a comparative study on the Local Authority Social Services between Japan and Uk, Belguim,Switzerland . The research show us new knowlge and suggestions on the care managemennt systems on the Adult and Children and Scholl Social Work in Japanese Local authority Social Services.We make a research on the staff and manager qualification and responsibility in these countries.We tranlate Community Profiling text book in English into Japanese.

研究分野：社会福祉

キーワード：地方自治体社会福祉運営 高齢者ケアマネジメント 障害者ケアマネジメント 児童ケアマネジメント  
スクールソーシャルワーク 児童虐待対応 コミュニティ・プロファイリング

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

今日、わが国の地方自治体は、地域住民の直接的な福祉（生活保護、高齢者介護、児童虐待対策、子育て支援等）をはじめ、地域をあげての総合的な地域福祉体制作りが求められている。前者については、個人主義的価値観や人権意識の高まりや産業構造の変化、低成長傾向や経済のグローバル化によって、近年、ますます身近な福祉課題は先鋭化し社会の注目を集めその対策が期待されている。また後者の総合的な地域福祉社会作りは、少子高齢化や経済のグローバル化等による地域社会の衰退（産業の空洞化、人手不足、人口減少、限界集落、孤独化等）を背景に喫緊の政策課題となっている。

### 2. 研究の目的

地方自治体に課せられた地域の社会福祉の課題解決は、1の背景で示したように待ったなしの状況にある。しかし、どのような福祉政策をどのように行えばよいかという地域の福祉状況の把握、政策立案とその実施法に関する研究は意外に少ない。そこで、草の根のコミュニティから地方自治体を形成し、長い地域福祉の歴史を有するといわれる英国、ベルギーとスイスの地方自治体の福祉政策と日本の自治体の福祉政策の比較研究を行ない、今後のわが国の地方自治体の社会福祉の効果的、効率的な実施・運営方法の確立に資するのが本研究の目的である。

### 3. 研究の方法

日本の自治体と対象国の自治体の政策担当者とのインタビューと事例比較法を行う。

対象自治体の全体的な福祉政策の実施状況を比較する。高齢者福祉、児童家庭教育福祉について、インタビュー比較検討を行う。高齢者介護、児童家庭教育福祉について、事例比較を行う。

### 4. 研究成果

ベルギー北部に位置するGhent市は、広義の社会福祉サービスと狭義の社会福祉サービスを分けている。つまり、一般的な公共サービス、例えば市民教育、街の建築計画や個通・道路計画は、市当局が直接かわり、いわゆる介護、生活保護等の福祉サービスは、OCMW（社会福祉センター）が一括して行っている。

前者の業務は、「市民」（すべての市民の生活上の重要な問題）、「交通・公共事業」（インフラ、交通計画）、「労働・ビジネス」（インターシップ、起業）、「住宅・再開発」、「文化、スポーツ・レジャー」（さらに図書館、アート、文化遺産、イベント、メディア）、「教育・児童ケア」（幼児から成人の教育）、「自然・環境」、「共生、福祉と健康」（多様性と安全な市）等である。担当者によると市政の目的は、市民の多様性を尊重しつつ、誰にとっても快適、安全な建物、交通、健康・福祉、自然環境を保障することであり、「当市は、『フレンドリー・シティ』を目指しているとのことであった。

具体的な福祉サービスは、市内各所のある後者のOCMWセンターが行っている。その主要なサービスは、経済的貧困層に対する「金銭的援助」である。その他にも、在宅虚弱高齢者への介護用品購入費の補助やごみ回収代の補助が出る。支所であるローカル・サービス・センターでは、高齢者や障害者への公共交通費の補助、特に一人暮らしの高齢者や生活の苦しい住民への情報、アドバイス提供が行われている。さらに娯楽や職業訓練、ケアのサービスも行われている。

上記の一般的な公共福祉と個別的福祉を分けて提供する仕組みは、ヨーロッパの自治体の福祉サービス提供の特徴のひとつでもある。Ghent市の「フレンドリー・シティ」に代表されるような市民と行政官に「わがこと、わが街」という公共意識が高くそれを活性、維持する仕掛けが工夫されている。例えば、街路、建物、交通、自然環境の計画、実践に市民を参加させることと横断的な行政運営である。前者は、公共市民教育やコミュニティ・プロファイリングに代表されるような住民自らが、行政等の関係者とともに地域のニーズと資源を探り福祉や街作り計画を策定する仕組み（Ghent市『みんなのためのデザイン』運動）等であり、後者は、例えば健康部門と福祉部門の連携（Ghent『健康会議』）、研究機関や他の自治体との連携が図られている。日本の自治体の福祉サービスにおいては、事業を行うことに主眼に行政課を構成する傾向が強い。いわゆる「縦割り」構造であるが、コミュニティのアイデンティティ意識の向上を図る必要があり、それには市民教育、歴史的建物等の歴史遺産の活用、コミュニティ・プロファイリング等の住民参加のさらなる工夫があるであろう。また日本では、一般的な公共福祉と個別的な福祉との区別と役割分担があいまいな面がある。役割の明確化と連携の工夫である。

このような「包括的」な取り組みとともに、具体的で深刻な福祉ニーズを持つ層に対しては、地区を細分化し、きめ細やかな個別サービスを行っている。Ghent市の施設福祉サービスに関しては、利用者中心の意識が高くそれに応じた運営がなされている。例えば、健康な高齢者→虚弱高齢者→老衰→死にいたるケアを事業別、サービス別、施設別に行うのではなく、同一敷地内の諸施設が連携して生から看取りまでを一貫して行う総合ケアの取り組みや、利用者もワーカーもできるだけ自由（自由最大化原則）に施設サービスを提供、享受する実験的な認知症者ケア施設の試みあり見学調査を行った。

利用者の意思に沿って、サービス提供体制を柔軟に変更する仕組み、事業やサービス別に利

用者を区分けするケアではなく、生から死への「利用者の旅路 (client journey)」(英国の Bournemouth 市の『ケアマネジメント』マニュアル)に合わせてサービスを配置、提供する姿勢と体制(サービス事業に人生を合わせるのではなく、人生にサービスを合わせる仕組み)が注目される。このような柔軟なサービス提供を実施するうえで、比較対象の日本の自治体担当者から「サービスの適正運営」上の懸念が表明されたが、この自由と適正との調和方法については、英国の自治体の公聴評価システム(広義の監査)が参考になろう。これに二通りのシステムがあって、公的な第三者機関が行政のサービス提供を監査する方法と住民がコミュニティ・プロファイリングの手法を用いて評価する方法である。日本の場合、当局によるインプット段階での規制が強い面があるが、英国ではアウトプットにおける検証を密にして、ある程度自由なケア提供を保障している面がある。

英国の自治体の社会福祉サービス提供は、ベルギーやスイスの一般的なコミュニティ作りと福祉サービスという分離方式ではなく、一貫方式である。すなわち、社会サービス部が統括している。具体的には、障害者と高齢者を成人サービス部が、児童を児童部が管轄している。

高齢者の場合、医療と福祉ニーズが混在するケースが多いが、英国では医療は HNS、福祉は社会サービス部と分離しているためその統合政策が自治体の課題となっている。訪問した Lincolnshire 州(人口 70 万人)では、州レベルで Lincolnshire Health and Care を現場レベルで neighbourhood teams を創設して、その統合化に努めている。また医療と福祉の予算を統合運用する Integrated Personal Commissioning Budget 方式は注目に値する。その背景には、高齢化による医療費の増大と、もともと少ない福祉予算への配慮がある。長期入所は、在宅ケアよりも高くつくので、在宅ケアを増やす努力をしており、サービス提供は、主に民間事業者が担っている。Lincolnshire 全体では、その数は 400 社程度と数多くあるが、ケアワーカーや特に看護師のなり手が少ない状況にある。(日本では参入企業等が少ない傾向がある)英国の自治体では、オーディット(監査)制度が整っており、Lincolnshire では、契約段階、利用者保護と定期監査の 3 層にわたって厳格なサービス提供の適正化が図られている。

実際の成人サービスの制度運用については、実地調査した Bournemouth 市(人口 20 万人)の例を報告する。複雑、膨大な調査資料から、紙面の関係から要点を列挙すると、窓口の一本化、アセスメントの一本化と国や市(社会サービス部)の責任、サービス提供における利用者の決定権、主体性の尊重、オーディット(監査)制度の充実である。

相談窓口の一本化は、わが国でも地域包括支援センターをはじめその方向にあるが、その必要性は「利用者の人生行路」への次の配慮からきている。すなわち、「ウェルビーイング」、「ストレングス基盤のアセスメント」、「予防」、「家族全体」、「アドボカシー」そして「適切な反応」を実現するための相談窓口である。すなわち、「最初の情報収集」において、まず「アドバイスと情報提供」が、深く対応すべきかが判断される。後者の場合、次に「送致アセスメント」と「緊急対応」が判断される。日本の場合、介護、障害、医療、等の専門別とそれに基づく担当部局・事業所(例えば、障害福祉課、更生相談所、地域障害者支援センター、保健センター、病院等)が多様に分立しており、またどこまでアドバイスや情報をどう提供するのか、送致先や緊急対応のマニュアル化に課題がある。

アセスメントは、成人の場合、わが国では障害者と高齢者で分かれ、高齢者は介護とその他に分かれて実施されている。アセスメント基準と運用の複雑化をわが国の福祉現場では経験しているようである。それはまたアセスメント主体の責任の不明確につながりかねない懸念がある。英国では、「送致アセスメント」に続き「熟考アセスメント」というどの部門に振り分けるかの判定がなされる。次いで送致された機関の「機関アセスメント」が行われ、緊急性、有資格性とリスクの判定が行われる。この時点で利用者との合意ができれば、次に「資格アセスメント」に入る。これは国が定めたサービスを受ける資格があるか否かの判定作業である。有資格と認定されれば、「支払アセスメント」に移る。これは、預金 23,250 ポンドを超える有資格者は、自費にて、それ以下の者は、支払額の決定とどのサービスとどう受けるかについてケアプラン作りが行われる。つまり、費用負担額の決定とサービス提供計画策定が同時並行的に行われる。英国のアセスメントが綿密な背景には、費用負担の計算が複雑なことと財政コントロールの必要性があるといえよう。また、利用者の自己決定の尊重の原則から、利用者の判断能力のアセスメントが段階ごとに綿密かつ繰り返し行われる。病院から在宅等、サービス変更のアセスメントの最終責任は、自治体が担っており、ソーシャルワーカーの権限は大きい。英国では、できるだけ利用者の自己決定が尊重される。すなわち、サービスの提供においては、サービス購入費用を自治体からもらい、自らサービス提供者を決めて支払い Direct Payments が推奨され、それが一般的である。これは、自分のケア計画作成やケアニーズをどのように満たすかについては、自己決定を国と自治体が尊重していることの表れである。英国の場合、成人サービスに障害者が含まれていることも影響しているであろう。日本の介護サービスの場合、虚弱高齢者や認知症者が相対的に多いため、ケアマネジャー主導となりやすい。英国のワーカーの役割は、情報提供者やサポーターという役割が強い。相談を受ける機会も当然増えるわけであり、英国の自治体では、最近、「ソーシャルケアワーカー」と呼ばれるケアワーカーとソーシャルワーカーの中間的職種が増えつつある。これは、ソーシャルワーカーより専門性は少ないが実務研修により

ソーシャルな仕事もできる資格を与えてケア現場に配置する専門職である。サービス提供者の民間委託、利用者の自己決定を強めれば強めるほど自治体の社会福祉サービス提供に対する法的、公的責任をどう担保するかが重要な課題となろう。これは、上記の3層構造によって、サービス委託段階、利用者保護と業務監査が行われている。サービス提供者への質の監査については、国のCQCがあり、4段階でサービス提供者が評価される。改善命令は、管理者の変更、スタッフの訓練や閉鎖などがある。「不十分」が20%、「改善必要」が5%ほどある。利用者保護に関しては、利用者へのアドバイス、direct paymentへのモニタリングが行われる。ワーカーの責務としては、利用者が適切にサービスを活用するように支援すること、ニーズと結果の確認、情報やアドバイスの提供、利用者の責任に自覚を促すこと、ケアプランのレビュー、利用者がかかえる課題への取り組み等である。自治体の組織的ケース管理については、現場マネジャーは、月一回ワーカーのスーパービジョンを行う。サービス・マネジャーは、現場マネジャーのケース対応監査を3か月ごとに行う。主席ソーシャルワーカーまたは部長は、サービス・マネジャーの業務監査を半年ごとに行う。このように、英国の監査は、単なる法令に抵触していなかなどの管理的監査だけでなく、ワーカーや利用者の質や結果の管理と能力向上をも含んだ幅広いものであり、一般に「オーディット(聞くこと)」と呼ばれる作業である。様々な人から意見を聞くこと、ニーズや問題を聞くことも含んだ概念である。例えば、英国では地域のニーズや資源を行政や住民や関係者が協力して調査するコミュニティ・プロファイリングが盛んである。地域の問題を明らかにするだけでなく、「地域の能力」を高める取り組みである。これに対して、日本の自治体では、地域の福祉ニーズや問題を民間の調査会社に委託しがちである。行政、ワーカー、住民、利用者、ひいては地域全体の福祉対応能力を高めるうえで、英国の取り組みは参考に値すると思われる。つまり、監査を単なる適正業務管理にとどめず、ワーカーや利用者への支援、行政官と市民への教育といった総合的地域力向上の手段としている点である。

児童福祉サービスについては、国レベルで原理原則が定められている。「児童の安全とウェルビーイングの促進」のため、「児童の発達の側面」、「親の能力の側面」と「家庭と環境の側面」についてアセスメントが行われる。英国の自治体児童福祉行政はその全体計画、特に虐待保護関係は、州レベルで行われ、一般的児童サービスは、それ以下の自治体で対応する2重構造となっている。Lincolnshireでは、一般ニーズから保護ニーズまで、児童のニーズ・スペクトラムに対応して支援レベルを連続的に配置する児童ニーズ対応モデルを現在、開発中であり、特に実地調査を行った。支援レベルとして「一般対応」、「目標対応」、「専門対応」、「緊急保護対応」の4つのレベルをスペクトラムとして考える。この支援レベルは、「児童のニーズ」に対応したものであり、「一般対応」とは、児童センター、幼稚園、学校、一般医、病院等による児童に対する一般的サービスの提供である。各機関が、「児童の発達」、「親の能力」と「家庭と環境」の側面につき着目し、項目ごとに簡単なアセスメントを行うことになっている。単一機関で満たされないニーズを持つと判定された児童・家庭は、送致されるが、多職種対応の必要のないケースとその必要のあるケースに分類され、後者の場合、TAC(team around the child)が対応することになる。このチームは、多職種機関からのワーカーから構成され、児童と親も参加するミーティングを行い、多機関行動プランを作成する。多重で深刻なニーズを持つ児童に対しては、多職種の専門職対応が取られる。例えば、児童保護や養護の対象児童、障碍児や非行少年などである。これらの虐待の恐れや深刻な障害や養護措置の必要な児童は、法定児童サービスの対象児童となる重なる可能性が高い。特に重大な虐待が懸念されるケースを発見した場合は、直ちに自治体の児童ソーシャルケアと警察に送致しなければならない。すなわち、「緊急保護対応」である。そこでは児童法に基づく虐待アセスメントと対応が計画され、対象児童は児童ソーシャルケア部の保護下におかれる。虐待の恐れがなくなった場合には、元のTACに戻される。日本の場合、児童保護、養護措置は、県レベルの児童相談所が対応し、保育所や子育て支援センターは市町村が担当している。医療機関、学校等の一般的児童サービス機関から専門機関へ、そして緊急対応機関が、児童福祉ニーズに応じてどのように連続的にまた有機的にかかわるかについては、現在、模索の状況にある。英国自治体のニーズ・スペクトラム体制と、一般機関の「初期アセスメント」、「TAC」の仲介的役割と「緊急対応アセスメントと介入」といった具体的方法は学ぶところが大きいと考えられる。特にTACの役割と働きはユニークで注目に値する。

スイスの自治体の福祉サービスは、生活保護等の深刻な経済的、心身的問題は社会福祉局で、児童の保護や成人の職業訓練、個人相談は児童成人局で行っている。中でも、St.Gallen市の「学校保健局」の活動は、日本の教育委員会制度とは異なり、わが国の地域の学校支援に参考になるとと思われる。というのは、教育内容や人事管理などの一般的教育行政管理とは異なり、生徒、保護者と教員の福祉、健康面に特化した活動を行っている。その活動の中核は、スクールソーシャルワーク課であり、不登校、いじめ、心身症などの生徒の学校にかかわる問題だけでなく、親の離婚による影響、共稼ぎのため家庭内の教育に手が回らない、しつけの方法が分からない等の保護者側の問題も対応する。勉強しない(いねむり、学業不振等)家庭内暴力などの保護者と教員もどうしていいかわからないことにも対応する。また問題行動面だけでなく、中学校からは生徒に寄り添い生徒の社会人へ成長するためのいわゆる社会教育も行っている点が注目される。わが国の教育行政現場では、生徒の問

題だけでなく、学校をとりまく社会環境の変化、生徒と教員のあり方、教員や親への対応と支援といった広義の教育福祉問題に直面している。その中で学校をめぐるこれらの諸問題に組織的、包括的に取り組んでいるスイスの自治体のスクールソーシャルワーク活動は参考になろう。

## 5. 主な発表論文等

[ 雑誌論文 ] (計 2 件)

清水隆則 (単著) 「コミュニティ・プロファイリング - 地域主体の包括的な地域福祉調査法 - 」 龍谷大学社会学部紀要 第 54 号 2019 年 3 月、23-34 頁、査読なし

八木橋慶一 (単著) 「イギリスにおける社会的企業の形成史に関する研究」 関西学院大学大学院 博士論文、2018 年 12 月、査読あり、1 - 151 頁

[ 学会発表 ] (計 1 件)

岩満賢次 (単) 「英国介護政策の利用者負担の実態」 国際公共経済学会第 7 回春期大会、東京、2019 年 3 月、口頭発表

[ 図書 ] (計 1 件)

清水隆則 (監訳) 「コミュニティ・プロファイリング」、川島書店、2018 年 12 月、204 頁

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名：安田 誠人

ローマ字氏名：YASUDA YOSHITO

所属研究機関名：大谷大学

部局名：教育学部

職名：教授

研究者番号 (8 桁)：00342105

### (2) 研究分担者

研究分担者氏名：岩満 賢次

ローマ字氏名：IWAMITU KENJI

所属研究機関名：岡山県立大学

部局名：保健福祉学部

職名：准教授

研究者番号 (8 桁)：00454893

### (3) 研究分担者

研究分担者氏名：栗田 修司

ローマ字氏名：KURITA SHUJI

所属研究機関名：龍谷大学

部局名：社会学部

職名：教授

研究者番号 (8 桁)：10215064

### (4) 研究分担者

研究分担者氏名：熊谷 忠和

ローマ字氏名：KUMAGAI TADAKAZU

所属研究機関名：川崎医療福祉大学

部局名：医療福祉学部

職名：教授

研究者番号 (8桁): 30341655

(5)研究分担者

研究分担者氏名: 八木橋 慶一

ローマ字氏名: YAGIHASHI KEIITI

所属研究機関名: 高崎経済大学

部局名: 地域政策学部

職名: 准教授

研究者番号 (8桁): 70570349

(2)研究協力者

研究協力者氏名: Gareth Everton

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: Chris Warren-Adamson

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: Karin Saadik

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: Carolyn Nice

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: Katrin Howe

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: Glen Garrod

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: Sarah Webb

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: 島田薫

ローマ字氏名: Shimada Kaoru

研究協力者氏名: 星奏衣

ローマ字氏名: Hoshi Kanai

研究協力者氏名: 小林隆

ローマ字氏名: Kobayashi Takashi

研究協力者氏名: 本谷徳康

ローマ字氏名: Motoya Noriyasu

研究協力者氏名: 西川佳那子

ローマ字氏名: Nishikawa Kanako

研究協力者氏名: 河原畑裕子

ローマ字氏名: Kaharahata Yuko

研究協力者氏名: Duyck Koen

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: Jan Masterman

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: Lynn Branson

ローマ字氏名:

研究協力者氏名: Michael Hauspie

ローマ字氏名:

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。