

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成26年6月4日現在

機関番号：34310
研究種目：若手研究（B）
研究期間：2011～2013
課題番号：23730557
研究課題名（和文） 社会福祉サービスへの高齢者本人の参加 イギリスにおける個人予算の検討を通じて
研究課題名（英文） Involving older people in community care planning -Progress on personalization in England
研究代表者
永田 祐（NAGATA Yu）
同志社大学・社会学部・准教授
研究者番号：90339599
交付決定額（研究期間全体）：（直接経費）3,000,000円、（間接経費）900,000円

研究成果の概要（和文）：

研究成果の概要は以下のとおりである。

高齢者は自ら予算を管理することを嫌い、現金給付を選択せず、地方自治体に予算の管理やサービスの決定を任せる傾向がある。これは加齢による判断能力の低下といった高齢期の特性とも考えられるが、一方で高齢者は自ら決定することを望まないという専門職の想定や決定を支援する制度が不足することも要因として挙げられる。一方、ソーシャルワーカーが担当しているケースは困難ケースが中心であり、想定されていたような「選択とコントロール」を支援するという役割を果たせていないことが分かった。

研究成果の概要（英文）：

The introduction of policies to transform adult social care, combined with scrutiny of social workers' roles, aims to increase the levels of choice and control for adult users of social care services. This study explores the implications of these policy changes for social work and examines the role of social work under the changes from the practitioners' point of view. Semi-structured interviews were carried out with 14 participants in the individual budgets' pilot sites. While it has been said that social workers should move away from gatekeeping roles towards creative roles such as brokerage and community development, the findings suggest that the social workers were preoccupied with assessments, safeguards, and complex cases. We could conclude that social workers continue to be gatekeepers and risk-assessors in charge of clients who are not attuned to the ideal of personalization.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：個人予算、個別予算、パーソナリゼーション、ダイレクトペイメント

1. 研究開始当初の背景

社会福祉法の制定以後、社会福祉サービスは、地域の中で自立した日常生活を営むことを基本理念とし、地域社会を構成する一員としてあらゆる分野の活動に参加することを目指すことが明確化された。また、社会福祉サービスも、こうした地域の中での自立生活とあらゆる活動への参加を支援する方向

へと変化している。

このように、地域における自立生活の実現を目指し、制度及び地域や専門職の果たすべき役割について様々な研究が行われるようになり、その仕組みのあり方も一定の方向性が示されるようになってきている（例えば、平成21年度老人保健健康増進等事業による研究会「地域包括ケア研究会報告書」）。しか

しながら、一方で利用者を支える仕組みの中で、利用者自身が自らのケアのあり方に参加し、決定するという側面は、これまでの地域福祉や地域包括ケアの研究において抜け落ちている点であるといえる。こうしたことは、援護を要する高齢者は社会的弱者であり、保護を必要とする場合が多いことも影響しているといえよう。実際に、介護保険法においては、自ら居宅介護支援計画を作成することが可能であるが、そうした点に関する関心は一部の例外を除いて稀であるし、それに対して積極的に支援を行っている保険者も皆無である。

一方、本研究が対象とするイギリスの社会福祉サービスは、日本の介護保険と比較すると利用者の選択という面では、進んだ制度とは言えなかった。1990年のコミュニティケア改革によってサービスの供給者と購入者が分離され、地方自治体が社会福祉サービスの独占的な供給者ではなくなったが、ニーズのアセスメントと資源の割当の決定は地方自治体の権限であり、利用者がサービスを選択するというよりは、地方自治体が利用者に必要なサービスを外部から購入するという点に力点が置かれていた。しかし、1997年以降の労働党政権では、社会福祉サービスのパーソナライゼーションが推進され、個人のケアプラン（以下、サポートプランとする）の策定の主体を地方自治体から利用者本人へと移す試みが積極的に進められた。2006年から2008年にかけてイングランドの13の都市で「個人予算」の試行事業が行われ、現在では多くの自治体が高齢者に対しても同様の制度を適用するようになっている（現在では、個別予算と呼ばれているため、以下個別予算とする）。個別予算では、専門家ではなく利用者自身がサポートプランを作成に参加し（self-directed support と呼ばれる）、本人自身の決定と管理が重視される。こうしたクライアント本人の「選択とコントロール」を重視する制度がどのように運用され、また専門職の役割がどのように変化しつつあるのかを検討することは、日本の介護保険制度の将来を考える上でも有益な研究対象であると思われる。

2. 研究の目的

本研究の目的は、イギリスの社会福祉サービスで導入された個別予算を研究対象とし、次の二つのリサーチクエスションについて明らかにすることである。まず、第1に「個別予算を活用する高齢者に対する支援体制、また選択とコントロールが重視される中でソーシャルワーカーの役割の変化」【専門職の役割とその変化】、そして第2に「個別予算の高齢者自身への効果」【高齢者に対する効果】を明らかにすることである。

3. 研究の方法

調査の対象は、以下のように選定した。まず、パーソナライゼーションにおけるソーシャルワーカーの役割及び高齢者に対する効果を検討するという本研究の目的から、パーソナライゼーションに熱心に取り組んでいると考えられる自治体を抽出するために、個人予算のモデル事業に取り組んだ13の地方自治体の中でも、障害者だけではなく高齢者も含めて包括的に取り組んだ8つの自治体をサンプリングした。そのうちひとつの自治体は、調査への協力が得られなかったため、合計7つの自治体を対象とした。調査に参加することに同意した自治体に対しては、調査の概要と目的を示したパンフレットを作成、送付し、有資格のソーシャルワーカー2名のリクルートを依頼した。そのため、サンプルは調査に参加することに自発的に合意した有資格のソーシャルワーカー14名である。

3. 研究成果

(1) ソーシャルワーカーの役割

パーソナライゼーションにおけるソーシャルワーカーの役割について、先行研究から次の4点に整理した。第1に、アセスメントである。アセスメントにおいては当事者がアセスメントに参加することが強調されている。ただし、受給資格基準の認定は自治体の義務であり、かつ予算の割当への自治体の関与はなくなる。したがって、少なくともソーシャルワーカー（もしくはそれに準ずる職員）は、受給資格基準やニーズのアセスメントにおいて一定の役割を果たすことになる。第2に、プランニングと仲介である。ニーズに基づいて支援計画を立て、サービスをコーディネートする役割は、本人もしくは外部の団体が行うことも可能になる。ただし、こうした役割を自治体に依頼することも可能であることから、その場合は、自治体のソーシャルワーカー（もしくはそれに準ずる職員）がこうした役割を果たすことになる。第3に、権利擁護である。本人主導モデルに移行しても、虐待などの危険にさらされている場合の権利擁護は有資格のソーシャルワーカーが中心的な役割を果たすことが想定されている。最後に、コミュニティディベロップメントである。コミュニティケア改革以降、重視されなくなっていたコミュニティアプローチが、連立政権が発表した社会サービスの白書で強調された。白書では、ソーシャルワーカーが、コミュニティ組織と連携し、コミュニティの活動やネットワークを構築していく役割を果たすことを想定している。

本研究では、分析枠組みとして上記の4点をパーソナライゼーションで想定されるソーシャルワーカーの役割とし、これらの役割を

地方自治体の社会サービス部のソーシャルワーカー自身がどのように認識しているか検討することを通じて、本人の「選択とコントロール」が強調される中で求められるソーシャルワークの役割を考察した。

調査の結果、ほとんどのソーシャルワーカーが有資格のソーシャルワーカーの役割として認識していたのは、アセスメントと権利擁護、そして困難ケースを担当することだった。アセスメントでは、地方自治体の義務である受給資格基準の判定やその後の権利擁護を見据えた、本人のニーズとリスクをアセスメントすることが、専門職としての重要な役割であると認識されていた。権利擁護については、特に虐待などからの保護において、ソーシャルワーカーがこうしたプロセスをリードすることがガイドラインで定められていることから、強い自負を持って取り組んでいるワーカーが多かった。さらに、ソーシャルワーカーが担当するケースは、パーソナリゼーションが想定するような選択とコントロールが難しいいわゆる困難ケースが多い。いいかえれば、有資格のソーシャルワーカーの役割は、受給資格基準とリスクをアセスメントすること、虐待や困難ケースに対する危機介入や対応が中心になっているといえるかもしれない。

一方で当初政府が新たなソーシャルワーカーの役割として強調していたプランニングと仲介をソーシャルワーカーの将来の役割として認識しているワーカーは少なかった。その理由として、第1に、実際に本人及び家族、または外部のブローカーなど、ソーシャルワーカー以外の人に関与できること、もしくはそれが推奨されていること、第2に、外部の支援仲介者を導入していない場合であっても、プランニングと仲介を担うのはソーシャルワーカー以外の職員であることが多いこと、といった運用上の実態があるように思われる。既存のサービスにとらわれず、多様なサポートを組み合わせ、ニーズをどのように実現するかという役割はむしろ外部のボランティア組織や当事者団体、もしくは資格のない職員の役割と考えられていた。

また、保守党と自由民主党の連立政権の白書で強調されたコミュニティディロップメントというアイデアについては、多くのソーシャルワーカーにとって理解はできても現実的に取り組むことが難しい役割として認識されていた。ほとんどのソーシャルワーカーは、個別支援、特に困難ケースの支援を担当しており、公的サービスが削減される中で地域の資源の開発の重要性を理解しながらも、自分たちがその役割を果たしていけるとは考えていなかった。こうした結果からは、コミュニティケア改革によって後退したといわれるシーボーム改革以降のコミュニテ

ィソーシャルワークという自治体のソーシャルワーカーの位置づけが、パーソナリゼーションのもとでも変化していないということを示しているといえる。

もちろんこうした結果は、ソーシャルワーカーが直面する環境も考慮に入れて考える必要がある。すなわち、厳しい財政的な締めつけがパーソナリゼーションと同時に進展しており、実際に無資格の職員が増加しているという環境の中でソーシャルワーカーは自らの役割を判断している。ここでの結果は、必ずしもクライアントの「選択とコントロール」が進展するなかでのソーシャルワーカーの役割を明らかにしたのではなく、むしろ大幅な予算削減が進展するなかでのソーシャルワーカーの役割を示したもののなかもしれない。いずれにしても、イングランドのソーシャルワークは、本人の選択を深化される政策と、同時に進行する財政難という環境の中で、ゲートキーパーやリスクアセッサー、政策的に求められる権利擁護、そしてその中でも特に「選択とコントロール」が困難なケース（困難ケース）に特化していくことにその役割を見出そうとしているように思われる。イングランドではそもそも社会サービスの受給資格基準が厳格で、成人ソーシャルワークの対象は非常に狭かったが、パーソナリゼーションと同時に進展する地方自治体の財政難の中で、皮肉にもその対象はますます狭まり、社会の中の一部の限定された人に対するサービスになりつつあるように思われる。これは、自治体ソーシャルワークの本来の役割であるともいえるが、当然ソーシャルワークが果たすべき機能のすべてではない。

(2) 高齢者自身の変化

まず、先行研究から、個別予算を高齢者に適用することが難しい要因として、大きく①イングランドの社会サービス制度に起因する要因、②制度の運用に起因する要因、③高齢期の特性に起因する要因、④本人の選択をサポートする家族に起因する要因に分類できることを示した。本研究では、上記4点を高齢者が個別予算を活用していくうえでの課題ととらえ、分析枠組みとして調査結果を分析した。

調査の結果、ソーシャルワーカーは、高齢者の多くが、より本人の選択の余地が大きいダイレクトペイメントや第三者支払いのような方式を選択せず、自治体のソーシャルワーカーに任せる割合が高い理由として、特に「高齢期の特性に起因する要因」（例えば、身体的にも衰弱する高齢期にそうした面倒を背負いたくないという意識）を挙げていた。また、そうしたことを根拠に、高齢者に対しては「選択」を拡大することが必ずしも適切な政策とはいえないと結論する傾向があつ

た。

また、ダイレクトペイメントを通じた家族などの介護者への支払いが、家族関係を変化させたり、虐待を発見することを難しくしているという点が課題として認識されていることも明らかになった。

一方、一部のソーシャルワーカーは、高齢者が「選択」を望まない理由について、選択を行使するための支援や環境整備、地方自治体や専門職の文化といった「制度の運用に起因する要因」が「受給に伴う負担」を強化しており、それが高齢者の個別予算の創造的な活用を難しくしていると考えていた。すなわち、制度の運営に起因する要因を改善することで、こうした状況は変化する可能性があることを強調していた。

(3) 暫定的なまとめ

最後に、本研究のリサーチクエスション（「個別予算を活用する高齢者に対する支援体制、また選択とコントロールが重視される中でのソーシャルワーカーの役割の変化」【専門職の役割とその変化】と「個別予算の高齢者自身への効果」【高齢者に対する効果】）についてそれぞれ暫定的な結論を述べる。

まず、専門職の役割とその変化については、イングランドのソーシャルワークは、本人の選択を深化される政策と、同時に進行する財政難という環境の中で、ゲートキーパーやリスクアセッサー、政策的に求められる権利擁護、そしてその中でも特に「選択とコントロール」が困難なケース（困難ケース）に特化していくことにその役割を見出そうとしているように思われる。これは、改革当初の意図とは異なり、ソーシャルワークが、クライアント本人の選択を支援するというよりは、希少な資源の管理やこうした制度を使いこなせないクライアントの支援もしくは保護にその役割を限定されていることを意味していると考えられる。

次に、個別予算の高齢者自身への効果については、高齢期に起因する要因によって多くの高齢者が「選択とコントロール」の拡大を望まないという実態があるとしても、選択を行使するための支援やそれを支援する専門職の考え方や文化といった「制度の運用」も高齢者が選択を行使することを難しくしていることが示唆された。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

永田祐「イングランドにおけるパーソナリゼーションの進展 選択の意味とソーシャ

ルワーカーの役割に焦点を当てて」同志社社会福祉学会「同志社社会福祉学」第27号、91-104.

永田祐「イングランドにおけるパーソナリゼーションの進展とソーシャルワーク 『選択とコントロール』の拡大とソーシャルワークの役割」同志社大学社会学会「評論・社会科学」(投稿中)

[学会発表] (計0件)

[図書] (計0件)

[産業財産権]

○出願状況 (計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

○取得状況 (計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等

特になし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

永田 祐 (NAGATA YU)

同志社大学・社会学部・准教授

研究者番号: 90339599

(2) 研究分担者

()

研究者番号:

(3) 連携研究者

()

研究者番号: