

**ソーシャルワークが環境・医療・福祉施策と良好な循環を作り出すために
ー日本での高齢者領域でのケアマネジメントの展開から学ぶー
白澤 政和（大阪市立大学大学院 生活科学研究科）**

プロローグ

1 年程前に、現在教員をしている教え子から、「リーマンショック以降の派遣切りにより失業者が増え、ホームレスの急増等の貧困問題が顕在化してくる時代にあっては、政策立案が大切で、ソーシャルワークの出番がなく、残念です」という内容の発言があり、愕然としたことがある。

本日の報告は、この教え子に対する返答でもあり、制度の立案や改善が求められる時代にこそ、ソーシャルワークに対するニーズも高くなることを説明し、さらに、それをソーシャルワークと環境・医療・福祉施策との良好な循環を作り出すためには、ソーシャルワークがいかにあるべきかについて言及し、本シンポジウムの報告に代えさせて頂きたい。

現状の貧困問題への施策とソーシャルワークの両者からのアプローチ

まずは、派遣切り等での失業やホームレスといった貧困者の増加への対応をみると、現実に制度の立案・改善のみで進んでいるわけではないし、そのみでは、貧困者の問題が解決する訳でもない。現状では、様々な経済対策を実施することで雇用を生み出したり、労働派遣法の改正による派遣切りから貧困というメカニズムの断絶を試みたり、生活保護予備軍の自立のために、生活福祉資金貸付制度を利用しやすい制度に改正するといったことで、制度的な対応をしている。他方、こうした制度的な立案・改革に加えて、昨年度はハローワークに「住居・生活支援アドバイザー」が 263 名配置され、さらに現在内閣府では、貧困者を支援するパーソナルサポーターの創設が考えられている。後者の人材に関する政策は、広く捉えると、ソーシャルワーカーといった専門家の配置になるかどうかは別にして、貧困者の自立を支援する人材を配置していくことが進められていることになる。ちなみに、「住居・生活支援アドバイザー」は、社会福祉士等を配置するよう要望したが、契約職員ということもあり、社会福祉士や社会福祉主事が望ましいという採用要件であった。ただ、こうした両者の人材は、貧困者が自立を支援していくために不可欠であり、ここに制度の立案・改善とソーシャルワークが両輪となり、増大している貧困問題にアプローチしていこうとしている。

このことは、施策とソーシャルワークのあるべき関係を示すものであり、古くはメアリー・リッチモンド (Mary Richmond) が「卸売的方法」と「小売的方法」に分けたことと、ほぼ同じ考え方である。施策の立案・改善が「卸売的方法」、ソーシャルワークの支援が「小売的方法」に相当するが、ここでの課題は、ソーシャルワークという「小売的方法」と様々な施策立案・改革といった「卸売的方法」との間で良好な循環を作り出し、人々が貧困等の生活問題から脱却し、自立した生活ができるようになるためには、ソーシャルワークの中身を再整理する必要があると考える。

ここに、環境・医療・福祉施策と良好な循環をなすことができるソーシャルワークの中味はいかにあるべきかを、従来の日本のソーシャルワークの教育や実践での反省をもとに、考えてみたい。

なお、ここで言うソーシャルワークと施策との良好な循環とは、単にソーシャルワークが社会資源として施策を活用して支援するというだけでなく、さらに、ソーシャルワークと施策の両者が相互

に関連し合い、施策が自らの目的を遂行するために、ソーシャルワークに開発や改善を求め、他方ソーシャルワークが自らの業務を遂行する上で、施策に対して開発や改善を求めることで、人々の生活問題が円滑・容易に解決していくことである。このことが実現する基本には、各種の施策とソーシャルワークが対等な位置づけとなり、両者間でパートナーシップが構築される必要がある。

高齢者ケアマネジメントでの「システム」と「プラクティス」

「小売的方法」であるソーシャルワークが施策との良好な循環を作り上げる力をつけるためには、ソーシャルワークは単に個人、組織、地域社会に対する実践能力を高め、自立に向けて支援していきけるよう学生を教育したり、実践していきける人材を養成していくことも重要であるが、それだけでは十分でない。日本のソーシャルワークが反省すべきことは、ソーシャルワーカーの実践能力さえ高めれば、利用者に寄与するだけでなく、専門職としての社会的地位も高まり、制度との良好な循環を作りあげることができるとの錯覚があったのではないだろうか。あるいは、ソーシャルワークには軸になる何かが欠けているが、そのことについては、どのように手を付けていったらよいか分からず、軸なるものは別世界のものとして無視してきたのではないだろうか。

ソーシャルワークが施策との良好な循環を生み出していくためには、ソーシャルワークが個々のソーシャルワーカーの力量に頼るだけでは、極めて弱い循環に過ぎない。ソーシャルワーカーが属する機関・組織があり、さらにその機関・組織内でソーシャルワーク機能が活かされている仕組みが出来上がっていてこそ、初めて様々な施策と良好な循環ができるといえる。

ここで、高齢者に対するケアマネジメントが急速に普及し、社会的にも承認を得ていった過程を参考にし、ここから施策と良好な循環をするソーシャルワークの枠組をいかに作り上げていくべきかを考えたい。

ケアマネジメントは、「システム」と「プラクティス」から成立しているとされている。ここで言うケアマネジメントの「システム」とは、ケアマネジメントでのケアプランが円滑に作成され、実施されていく仕組みのことであり、ここには制度的にケアマネジメントなりケアマネジャーが適切に機能するようシステム化されていることである。一方、「プラクティス」とは、ケアマネジャーが育成され、水準の高い能力や知識を有していることである。

文字通り、日本の高齢者ケアマネジメントも、これら「システム」と「プラクティス」の両面から充実してきたと言える。ここで、日本のソーシャルワークでほとんど議論されていないシステムについて学ぶために、高齢者に対するケアマネジメント「システム」がどのように整備されてきたかをみってみる。

具体的には、平成 2 年度から始まった在宅介護支援センターでケアマネジメントはスタートするが、それ以前の福祉事務所等の自治体行政による相談支援「システム」の問題点が抽出されることから始まった。それらの問題としては、①相談時間が 9 時から 5 時に限られている、②相談が平日に限られている、③相談に携わる専門職が多くない、④職員に定期的な移動がある、⑤住民にとって敷居が高い、といったことであった。以上の状況から、行政主導ではあったが、ゴールドプランの一貫として、在宅介護支援センターが創設され、そこにソーシャルワーカーも配置された。但し、このセンターでは、対象者の範囲が確定しておらず、また市町村の措置制度のもとにあり、作成したケアプランが必ずしも実行できるかどうか分からないという、「システム」上での不備をもっていた。ところが、介護保険制度が 2000 年 4 月からスタートした際には、ケアマネジメントは在宅介護支援センターから居宅介護支援事業者に

移行し、対象者を要支援・介護者とし、措置から契約に移行したことから、作成したケアプランも即実行可能なものになった。さらに、2005年の介護保険法改正で新たに創設された地域包括支援センターは現状では課題も多いが、将来的にはケアマネジメントを支援すべく、地域社会でのネットワークづくりに関与することになっている。ケアマネジメントを担う居宅介護支援事業者と地域包括支援センターとを合わせた連続したシステムについては、今後の課題ではあるが、こうした過程をみても、高齢者のケアマネジメント「システム」が徐々に洗練され、「システム」と「プラクティス」が相乗し合っ、ケアマネジメントが円滑に実践できるものに変革されてきた。

ソーシャルワークでの「システム」の欠落

今まで述べてきた高齢者ケアマネジメントの「システム」は、必ずしもケアマネジャーが作った訳でもなく、「プラクティス」が大きく影響して、「システム」を変更させてきたわけではない。主として、行政主導でこうした「システム」を作りだし、ある意味では、一つの施策として作り上げてきたとも言える。ただ、「プラクティス」が「システム」に影響することもあり、2005年の介護保険法改正で、要支援者への福祉用具レンタル品目から特殊ベッドが除外されたが、ケアマネジャーの「プラクティス」の基づく声が大きく影響し、要支援者へのベッド貸与の例外規定が設けられていった。これは、些少なことのように見えるかもしれないが、「システム」と「プラクティス」が相互に規定しあっていることを意味している。

ここで強調されなければならないことは、ソーシャルワークには、多くの領域で、高齢者ケアマネジメントのような「システム」を作り上げていく必要があるにも関わらず、欠落なり不十分な状況にある。そのため、ソーシャルワーク「システム」の現状や問題点を明らかにし、高齢者ケアマネジメントのような「システム」を作り上げるよう、社会に働きかけていく視点が弱かったことを反省している。

最近、拙著「岡村理論とソーシャルワークの関係」（『岡村理論の継承と展開①社会福祉の原理論』（ミネルヴァ書房）印刷中）の中で、岡村理論はソーシャルワーク「システム」に関する理論であり、この理論を実践的・運動論的に継承・展開できてこなかったことが、ソーシャルワークの発展を弱めたのではないかということ論じた。また、近年、その構築が求められている「サービス・デリバリー・システム」は、サービスが必要な利用者に最適なサービスを届けるシステムのことであるが、これこそがソーシャルワーク「システム」であると考えられる。そのため、どのように手段でもって、様々な領域や分野でソーシャルワーク「システム」を作りあげていくことができるかを検討する必要がある。

求められるソーシャルワーク「プラクティス」の枠組

こうしたソーシャルワークの「システム」は、行政が構築してくれるといった他力本願では、成就しない。それは、ソーシャルワークの有効性を社会に提示することで、ソーシャルワーク自らが、理論化し、運動をも含めて具体化していかなければならないといえる。その際に、ソーシャルワークの「プラクティス」が社会から納得のいくものとして承認を得ていくことが、「システム」を形成することに極めて有効である。

それは、ソーシャルワーク専門職としての専門性を強化する中で、ソーシャルワークは人々が生活をしていく上で不可欠なものであるとの社会的承認を得ていくことである。現実には、国民の多くはソーシャルワーカーという言葉を知らないし、ましてや、その業務内容については全く理解されていない。こ

うした状態で、社会から承認される専門職になることは到底無理である。

ここで、ピンカス・ミナハン『ソーシャルワークの実践：モデルと方法』の中で、ソーシャルワークが計画的に状態を変えていくこと (planned change) の重要性を指摘している (A. Pincuss & A. Minahan, *Social Work Practice: Model and Method*, F. E. Peacock, 1973, PP. 90-95)。従来のソーシャルワークはこの「計画」という視点が弱かったといえる。社会から評価を得るためには、plan→do→check→action の連続である計画を作成・実施し、それを評価し、計画を修正・実施していく過程が基本である。

これについては、ケアマネジメントの普及により、個人に対してケアプランを作成することは大きく進展してきた。結果として、記述されたケアプランにより、ケアマネジャーの業務について社会から承認を得ていくことが進んできた。ソーシャルワークにおいては、個人に対する計画の作成・実施に加えて、地域や組織についても、地域や組織のニーズに合わせた計画を作成・実施し、評価をしていくことが重要である。

ソーシャルワークはこうした個人や地域・組織の計画を作成・実施する能力を中核にして、当然のことではあるが、個人の計画を作成する際に、面接能力や交渉能力が必要なように、地域・組織の計画を作成・実施していく際には、説明 (プレゼンテーション) 能力や交渉 (ネゴシエーション) 能力が求められる。さらには、そうした計画を作成・実施していく過程でこそ、人々に対する尊厳、個人や住民の自己決定・選択といった価値が行使されることである。ここで言いたいことは、ソーシャルワークが他の専門職と比較して、最も異なる独自性は、価値や、面接、説明、交渉といった能力というよりは、生活を支援する計画作成・実施ことにあるということである。ここで言う計画は、当然ソーシャルワーク独自の計画であり、それは人々の「生活」を改善したり、維持できることを目的としたものである。そのため、生活支援「計画」という意味をもっており、ここに他の専門職の計画と根本的に異なるものである。

ここでは、個人に対する計画と地域・組織に対する計画は、それぞれの対象についての生活上のニーズを捉えて、その解決に向けて社会資源を活用したり、修正したり、開発したりする計画内容になる。具体的な計画の例示として、個人への支援計画例を表 1 に、地域への支援計画例を表 2 に示しておく。このような計画が作成・実施されることで、ソーシャルワークは自らの業務を自己評価し、また第三者評価を受けることも可能となる。

これら 2 つの表から、利用者や地域住民と一緒に作成し、かつ文章化された計画を実施し、それを評価し、計画やその評価結果を広く開示していくことで、ソーシャルワーカーの業務を利用者や地域住民だけでなく、広く国民から理解され、社会的な承認を得ていくことができる。そのため、計画はできる限り、誰にも分かるものでなければならず、容易で、かつ詳しい文章化されたものであることが求められる。

ソーシャルワークの社会的説明責任と社会的承認

こうした計画の作成・実施から評価に至る過程でもって、ソーシャルワークは社会への説明責任 (social accountability) を果たすことができる。その結果として、ソーシャルワークは社会的承認 (social sanction) を獲得していくことができることになる。

以上のような「プラクティス」から社会的承認を得ることができれば、ソーシャルワークは、「システム」を作り上げることに繋がっていき、制度としてソーシャルワークが位置づけられることにより、

他の施策と対等な仕組みとなり、より良好な循環を生み出していくことができる。そのため、一方で、ソーシャルワークの側は社会への説明責任を計画の作成・実施を武器にして果たしていくことになる。他方、ソーシャルワークは社会的承認を得ることに目を向けなければならない。最終的には、社会的承認を得ることができなければ、最初の内容に戻るが、ソーシャルワーク「システム」を作り上げることが難しいといえる。これについては、1958年に全米ソーシャルワーカー協会（National Association of Social Workers）が、また1977年にイギリス・ソーシャルワーカー協会（British Association of Social Workers）が、ソーシャルワークの構成要素として、①ソーシャルワークの目的、②ソーシャルワークの価値、③ソーシャルワークの知識、④ソーシャルワークの方法に加えて、⑤ソーシャルワークの社会的承認を挙げている。これを示すと、**図1**のようになる。この社会的承認を得ることで、ソーシャルワークが専門職として確立していくことが必要である。ただ、そのためには、一方で、ソーシャルワークの側から、仕事内容を社会に伝えていく説明責任が不可欠であるといえる。

まとめ

ソーシャルワークが施策との良好な循環を行っていくことをまとめると、**図2**のようなソーシャルワークの枠組が必要である。ソーシャルワークが円滑に機能するシステムを作り上げ、このシステムの中でソーシャルワーカーは個人や地域・組織を対象とした計画的変化（planned change）を実施できる能力を持ち、計画の作成・実施に加えて、自己評価をし、そうした内容を開示することで、社会に対して説明責任を積極的に果たしていく。このことにより、利用者のみならず社会全体からソーシャルワークの社会的承認を得ていく。こうしたソーシャルワークの実践がソーシャルワークの「システム」を作り上げることに寄与し、ひいてはソーシャルワークが制度化されることで、様々な施策との良好な循環が可能になり、人々も生活問題の解決に大きく貢献することができる。

以上のことを、整理すると以下の4点である。

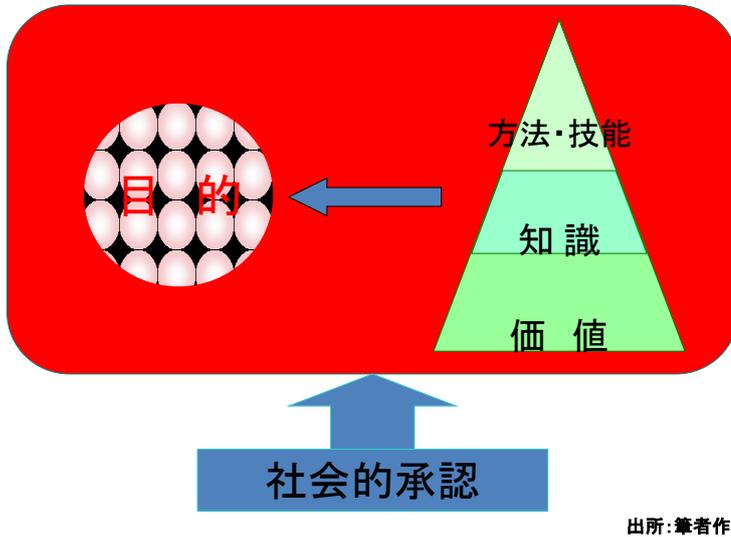
- ①ソーシャルワークの実践を、計画的に実施・評価するものとして位置づける。
- ②ソーシャルワーク実践に関する社会的な説明責任を果たすことにより、社会的承認を得ていく。
- ③社会的承認を基礎にして、ソーシャルワークが機能するよう制度的に位置づけていく。
- ④制度としてソーシャルワークが位置づき、有効に機能することにより、環境・医療・福祉といった施策との有効な循環を作り出すことができる。
- ⑤有効な循環が生じることで、人々も生活問題を円滑に解決する仕組みとなっていく。

註)

①本報告において、ケアマネジメントとソーシャルワークの関係については、ソーシャルワークの主たる方法なり技術としてケアマネジメントを位置づけている。

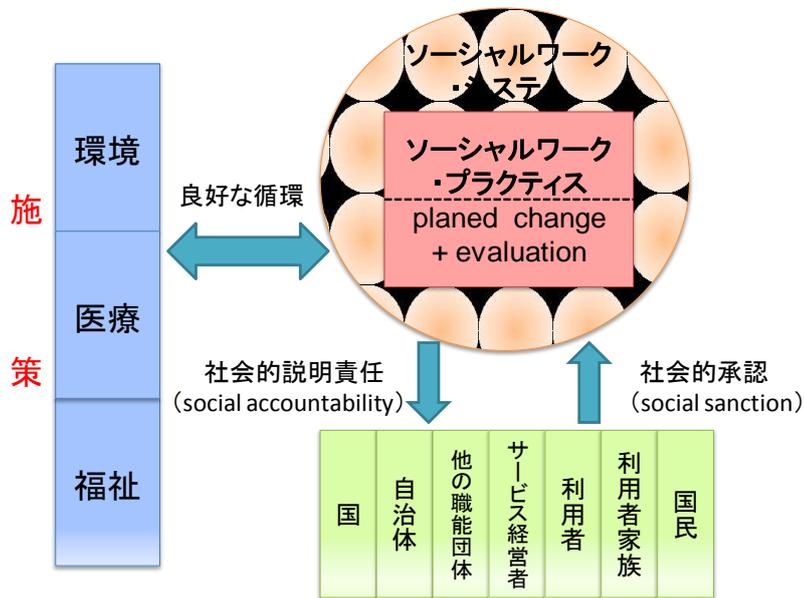
②福祉施策に個別福祉サービス（personal social services）が含まれるとすれば、ソーシャルワーク「システム」は福祉施策の一つに相当することになる。アルフレッド・カーン（Alfred J. Kahn）は、パーソナル・ソーシャル・サービスの中にソーシャルワークもホームヘルプサービス等と一緒に位置づけており、これは、ソーシャルワークにシステムが備わったものは、個別福祉サービスという制度として解することができる。（*Social Policy & Social Services*, Random house, 1973, pp. 27-31）

図2 NASWやBASWでのソーシャルワークの構成要素



出所:筆者作成

図2 ソーシャルワークの施策との良好な循環の仕組み



出所:筆者作成

表1 個人への支援計画例

生活全般の解決すべき課題(ニーズ)	目標	援助計画		
		サービス内容	サービス種別	頻度
家事(洗濯・買い物・炊事・掃除)ができないので、家事をしてくれる人が必要	Bさんのできない家事を支援する	生活援助 食事配達 ゴミ出し	ホームヘルパー スーパーマーケット 近隣	2回/週 (2時間) 1回/週 (日曜日) 2回/週
1人で入浴できないので、入浴の介助が必要	入浴の一部介助を支援する	入浴介助	デイサービス	2回/週
一人暮らしで他の人との関わりがなくなるので、人との関わりをもつ必要	他者との交流の機会をもてるようにする	人との交流	デイサービス	2回/週
身体機能がまだ改善できていないので、リハビリが必要	歩行能力を高めるためのリハビリを受ける	自宅でリハビリを受ける 主治医による指導	訪問リハビリ 居宅療養指導	1回/週 1回/月
1人のため、急病等になった時が心配なので、緊急時に対応出来る必要	緊急時の体制をつくる	緊急連絡がとれる見守りをする	緊急通報装置の設置 民生委員	
室外での移動ができないので、移動を可能にする必要	室外で移動できるようにする	外出できるようにする	車イスのレンタル 玄関のスロープの設置 1階への転居の申請	
室内での移動が容易でないので、移動を可能にする必要	室内で移動できるようにする	室内での移動を容易にする	手すりの設置	

出所:筆者作成

表 2 地域への支援計画例

ケース目標:要介護者への虐待の予防、早期発見・早期対応、地域での見守りを促進する。

ニーズ	目標	実施内容	担当・役割	場所	実施時期
虐待を予防できる体制を作る	介護保険のサービスを活用することで、介護者の介護負担が大きくなるようにする	①□ 介護保険制度の利用促進パンフレットの作成	地域包括支援センターと行政で作成し、自治会を介して配布 配布先:高齢者のいる世帯		2010年8月 配布
		②個々の介護者への支援強化のための研修会	講師:大学教員 対象者:介護支援専門員 事務局:地域包括支援センター	市民会館	2010年5月 2010年10月
		③住民の虐待に関する啓発研修会	講師:地域包括支援センター 保健師 対象者:地域住民 事務局:自治会	地域の公民館	A 公民館 2010年6月 B 公民館6月 C 公民館6月
虐待事例をできる限り早期に見出す	虐待の可能性のある事例が、地域包括支援センターに連絡される体制を作る	①□ 定期的に地域ケア会議を開催し、情報収集	参加:介護支援専門員、 介護保険サービス事業者 事務局:地域包括支援センター	地域包括支援センター	月1回
		②虐待事例についての連絡体制の確立	地域包括支援センターが窓口となり、24時間受付体制	地域包括支援センター	2010年4月 から
		③虐待の理解とそれへの支援についての研修会	講師:地域包括支援センター 社会福祉士 対象:民生児童委員、 自治会役員 事務局:民生委員協議会	市民会館	2010年8月 2011年2月
		④要介護高齢者家庭への訪問活動	民生委員協議会 事務局:介護支援専門委員会 が連絡調整		—
		⑤虐待予防や早期発見・早期対応の啓発パンフレット作成	地域包括支援センターと行政で作成 配布先:地域住民		2011年3月 配布
		⑥虐待に気づくための研修会	講師:医師、介護支援専門員 対象:医師、 介護保険サービス事業者 事務局:地域包括支援センター 協力:医師会	市民会館	2010年4月
虐待のおそれのある事例に対して、地域で支えていく	地域全体で支援し、高齢者の安全を確保する	①発見した場合には、頻発な事例検討会の開催	参加者:担当介護支援専門員、 介護保険サービス事業者、 支援してくれる関係者、 団体主催:地域包括支援センター	地域包括支援センター等	月1回
		②要介護高齢者の見守りボランティアの育成・活用のための研修会	参加者:民生児童委員、 認知症サポーター 講師:社会福祉協議会と 地域包括支援センター職員 事務局:社会福祉協議会	市民会館	2010年8月 2010年12月
		③虐待のおそれのある家族の見守りに関する事例学習会	参加者:民生児童委員、 介護支援専門員、 地域包括支援センター 事務局:地域包括支援センター	地域包括支援センター	2ヵ月に1回

出所:筆者作成