

文京学院大学 オピニオンレター

地域社会の中から潜在的ニーズを見つけ出す
超高齢社会におけるソーシャルワーカーの役割

提言者：鳥羽美香(人間学部 人間福祉学科長・教授 社会福祉学博士)



専門：高齢者福祉、ソーシャルワーク、ケアマネジメント

主な研究はソーシャルワーカーの専門職性に関する研究、介護保険制度におけるケアマネジメントの課題に関する研究、地域ケアシステムにおける地域包括支援センターの機能に関する研究、保健・医療・福祉分野の専門職の協働、養老院・養老施設研究。明治学院大学大学院社会学研究科社会学・社会福祉学専攻修了。社会福祉法人白十字会白十字八国苑福祉調整係主任、同・相談センター所長、明治学院大学社会学部社会福祉学科非常勤講師を経て現職。

◆ 進行する超高齢社会

我が国は2011年を境として人口減少社会に突入しています。その中で65歳以上の高齢者人口は1950年から一貫して増え続けており、2018年の推計では3,557万人と過去最多を更新しました。総人口に対する高齢化率が21%を超える国や地域は超高齢社会であるといわれ、日本もその状況にあります。さらに我が国の高齢化率は諸外国と比較して最も高く、国際的に見ても著しい高齢化が進んでいるといえます。

内閣府の調査では、65歳以上の高齢者がいる世帯数は2015年時点で2,372万4千世帯と全世帯の47.1%を占めています。世帯構成の割合では夫婦のみの世帯が31.5%と最も多く、単独世帯と合わせると全体の半数を超える状況です。また、子どもとの同居が減少する反面で高齢者の単独世帯が増加傾向にあり、2015年の調査では高齢者人口の13.3%にあたる約192万人の男性、同じく21.1%にあたる約400万人の女性が単独世帯となっています。

◆ 高齢化による様々な問題

こうした世帯構造の変化によって引き起こされているのが高齢者の社会的孤立問題です。一人暮らし高齢者の増加とともに社会的孤立や孤立死が目立つようになってきました。孤立死(孤独死)とは、自宅で誰にも看取られずに突発的な疾病などにより死亡することを指しています。内閣府が全国60歳以上の男女を対象に行った調査によれば、一人暮らし高齢者の中で孤独死を身近に感じる人は「非常に感じる人」「まあまあ感じる人」の合計で45.4%となっています。世帯構造の変化は老老介護、認認介護、多重介護、シングル介護など介護の側面でも様々な困難をもたらしています。子どもとの別居が増えて世帯構成員の数が減り、家族介護の価値観が変わる中で、残念なことに、家族による高齢者虐待の問題が増加しているというのも現状改善すべき課題になっています。そして認知症高齢者の増加と生活困窮高齢者の増加も我が国の超高齢社会が抱える課題です。認知症高齢者の数は2012年時点で462万人と65歳以上高齢者のうち7人に1人の割合でした

が、2025年には約5人に1人になると推計され、社会全体での対策が急務となっています。生活困窮高齢者については高齢者のうち生活保護を受ける世帯の数はここ20年の間に倍増しています。2018年9月の調査結果では生活保護を受けている世帯のうち半数以上である54.1%が高齢者世帯であり、ここから年金だけでは生活できない高齢者が増えていく実態が把握できます。

◆ 介護保険制度とは

要介護または要支援の認定者数は2003年度からみると大幅に増加し、2015年度の統計では約606.8万人となりました。こうした要介護認定を受けた高齢者の方は「介護保険制度」に基づいたサービスを利用しています。2000年4月から始まった介護保険制度では、高齢者の「自立支援」、様々なサービスが利用者の選択によって受けられる「利用者本位」、給付と負担の関係が明確な「社会保険方式」の3点が基本的な考え方になっており、サービスの在り方も「措置」から「契約」へと大きく変わりました。

要介護認定は、全国一律の基準に基づいて介護の必要度を客観的に判定する仕組みで、認定を受けるには居住地の市区町村に申請を行います。審査は2段階で行われ、1次判定では認定調査員による74項目の調査に基づくコンピューター判定が、2次判定では介護認定審査会による審査が行われ、最終的な結果が出されます。

そして、要介護認定を受けた高齢者の相談役となるのがケアマネージャー(介護支援専門員)です。居宅介護支援事業所などに所属しているケアマネージャーは、利用者の情報をアセスメントして介護サービス計画(ケアプラン)を作成し、関係機関と協議の上、高齢者がサービスを利用できるように調整します。こうしたケアマネジメントのシステム導入が我が国の介護保険制度の大きな特徴といえます。

◆ 地域包括支援センターの役割

一方で、市区町村が高齢者やその家族のために設置している総合相談窓口が「地域包括支援センター」です。地域包括支援

センターは2005年の介護保険法改正で成立した事業で、2015年の段階で全国に4,685カ所が設置されています。各センターには社会福祉士(ソーシャルワーカー)、保健師等、主任ケアマネージャーが配置され、高齢者が住み慣れた地域で安心して生活できるよう、介護予防、介護保険サービス、その他の保健福祉サービスなどの相談に応じています。自分がどんな支援を受けられるのかといった相談がワンストップサービスで受けられ、この保健・医療・福祉に関わる3種の専門職の連携と協働が支援の鍵になっています。

◆ ソーシャルワーカーとは?

「専門的知識および技術を持って、身体上・精神上の障害、環境上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じる専門職」をソーシャルワーカーと言います。我が国では社会福祉士がその国家資格にあたります。ソーシャルワークの概念はそもそもアメリカで発展し導入されたもので、国内で資格化されたのは1987年のことです。資格試験が始まって約30年になりますが、2018年11月末の時点で登録者数は22万6,413人。難関な試験のため、毎年3割弱の合格率で推移しており、2017年度の試験は全国平均で30.2%という結果でした。現在では行政機関や学校、医療機関、社会福祉協議会、地域包括支援センター、各種福祉施設、独立型の社会福祉事務所など多方面で社会福祉士の資格を持ったソーシャルワーカーが活躍しています。

◆ ソーシャルワーカーの役割

ソーシャルワーカーの役割のひとつに「地域社会の中から潜在的ニーズを見つけ出す」ということがあります。

介護保険制度と、高齢者を含む市民が生活に困窮した際に受ける生活保護制度は両方とも本人からの申請に基づく制度のため、制度に気づかなかつたり、自分には必要ないと思っていると利用できません。そのまま放置しておけば、後々大きな問題として表面化してくることもあります。ここで、ニーズの代弁や掘り起こしが必要となり、本人へのサポートが必要となります。そのため「地域包括支援

センター」などを拠点にアウトリーチという専門手法や相談活動を通じ、ソーシャルワーカーが潜在的ニーズの掘り起こしを行っています。

アウトリーチとは、対象者のところへ出向いて専門的援助を必要としている人を発見し、利用できるサービスに繋げることを指します。

地域包括支援センターの専門職の中に社会福祉士が組み入れられたことは、我が国のソーシャルワーカーの認知向上において画期的な出来事でした。社会福祉士には、前述の潜在的ニーズの掘り起こしやインフォーマルサービスの提供、社会資源の開発といった、介護報酬の枠組みにとらわれない役割が求められています。これらにおいて、やはり同じ相談職であるケアマネージャーの役割との相違点があるとと言えます。

◆介護保険制度改正に伴う 地域包括ケアシステム構築

2011年に行われた介護保険制度の改正では、重度の要介護状態になっても、人生の最後まで住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けられるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築が必要ということが唱えられ、「地域包括支援センター」の機能が強化されました。さらに続く2014年の改正では、少子高齢社会のさらなる進行によって介護保険制度の利用者と費用が急速に増大し、制度自体に大きな課題が生まれているということが指摘され、地域包括ケアシステムの構築が重要視されてきました。ここでいう「大きな課題」には、施設不足における在宅介護推進の必要性や、団塊の世代の人たちが75歳以上を迎え、後期高齢者が一気に増えるという「2025年問題」が挙げられます。施設や病院、高齢者福祉施設にも入れない。そのように行き場を失う介護難民の問題が指摘されており、2025年までを目処に政府主導で地域包括ケアシステムの構築が進められています。地域包括ケアとは、高齢者が住み慣れた地域でできる限り継続して生活を送れるように支えることであり、そのためには包括的・継続的な支援が必要とされ、ソーシャルワーカーの役割に期待がもたれています。

◆実例：東京都文京区の 地域ケア会議

文京区では「高齢者あんしん相談センター」という名称で「地域包括支援センター」が設置されています。そして区と「高齢者あんしん相談センター」では地域包括ケアシステムの構築に向けた地域ケア会議を定期開催しています。この地域ケア会議は2014年の介護保険の改正により制度化された、地域のネットワーク会議です。この会議は「地域ケア個別会議」「地域ケア連絡会議」「地域ケア推進会議」という3つの層に分かれており、個別会議から推進会議にかけてボトムアップの組織になっています。簡単に述べると、「地域ケア個別会議」は様々な個別の事例から地域の問題を挙げていく役割。「地域ケア連絡会議」は地域の課題が発見されたところでどのような解決方法があるのかを話し合います。そして「地域ケア推進会議」は行政と連携しながら政策形成のところまで運べるよう、世の中の課題をどのように汲み上げて形にしているかを話し合っています。こうした会議のコーディネート機能というのはソーシャルワークの考えに基づく手法のひとつです。

本富士地区の地域ケア連絡会議では、「見守り、つながり、支えあう地域社会へ」ということをテーマにした活動を行っています。ここには社会福祉協議会、行政機関、医療関係者、弁護士、民生委員、ケアマネージャー、学識経験者など多方面からの出席者があり、医療関係者については医師、歯科医師に加えて薬局薬剤師なども出席し、専門家たちがニーズを掴みながら、その対応方法を協議しています。この連絡会議では個別会議で挙がった課題を踏まえ、特に認知症で一人暮らしの方に対する見守り体勢やネットワーク作りについての検討に力を入れ、地域の民生委員やボランティアの方々とも連携して先述のような潜在的ニーズへの働きかけを行っています。その上でソーシャルワーカーがネットワークのコーディネーター役となり、高齢者の家族との直接的な相談窓口を担いつつ、必要に応じて高齢者の代弁をしたり、社会資源の開発も行っています。具体的な働きかけとしてはソーシャルワーカーが、対象となるような高齢者の自宅に向うアウトリーチの手法を取る場合もありますし、コミュニティカフェや健康体操の

教室などを企画して、地域に集いの場を設け、そこから潜在的ニーズを見つけ出せるようなきっかけ作りも行っています。

◆「困ったらソーシャルワーカーに相談」という流れへ

今後のソーシャルワークへの期待について、2017年2月には厚生労働省の社会保障審議会福祉部会から「ソーシャルワークに対する期待について」という報告書が出されました。その冒頭では複合的課題を抱える事例に対して、分野横断的に支援を必要とする人々を取り巻く環境や地域社会に働きかけ、多様な社会資源を活用・開発していくソーシャルワークの機能がますます必要になってきている」と述べられています。そして権利擁護、代弁、エンパワーメント、指示、援助、仲介、調整、組織化、組織マネジメント、人材育成など、幅広い役割がソーシャルワークの機能とされ、そこには地域包括支援センターの役割・機能と重なってくる面が大きいです。

その一方で2018年7月には、総務省の「自治体戦略2040構想研究会」からもソーシャルワーカーの活用に関する言及がなされました。そこでは「放置すれば深刻化し、社会問題となる潜在的な危機に対応し、住民生活の維持に不可欠なニーズをより持続的、かつ、安定的に充足するためには、ソーシャルワーカーなどの専門知識・技能を習得したスタッフが随時対応する組織的な仲介機能が求められる」とされ、これも地域包括支援センターなどが中心的な役割を果たしているものと感じています。このように超高齢社会、人口減少、多様な価値観が必要とされる中で、社会福祉の制度・サービスに携わる専門職というのは今後必要不可欠な存在となっており、そこではソーシャルワーカーの役割は特に大きいといえます。

しかしながら、医師、看護師、介護福祉士のように業務が明らかに見えやすい専門職と比べると、ソーシャルワーカーの業務は見えずらく、その役割を周知していくことが課題であると考えています。そこには様々な工夫が必要ですが、地域での活動の活発化などに努めて認知を広げ、地域社会の中で「困ったらソーシャルワーカーに相談」という流れができあがることを期待しています。

[参考]

厚生労働省 ホームページ

<https://www.mhlw.go.jp/index.html>

総務省 ホームページ

<http://www.soumu.go.jp/>

総務省統計局 ホームページ

<https://www.stat.go.jp/>

内閣府 ホームページ

<https://www.cao.go.jp/>

<文京学院大学について>

1924年、創立者島田依史子が島田裁縫伝習所を文京区に開設。教育理念「自立と共生」を根源とする先進的な教育環境を整備し、現在は、東京都文京区、埼玉県ふじみ野市にキャンパスを置いています。外国語学部、経営学部、人間学部、保健医療技術学部、大学院に約5,000人の学生が在籍する総合大学です。学問に加え、留学や資格取得、インターンシップなど学生の社会人基礎力を高める多様な教育を地域と連携しながら実践しています。

本レターでは文京学院大学で進む最先端の研究から、社会に還元すべき情報を「文京学院大学オピニオン」として提言します。

【本件に関するお問い合わせ】

文京学院大学(学校法人文京学園 法人事務局総合企画室) 担当:三橋、谷川、鈴木 TEL:03-5684-4713