

2. オーストラリアの介護者支援

湯原悦子
(日本福祉大学准教授)

はじめに

みなさん、こんにちは。私からはオーストラリアの家族介護者支援についてお話しします。いま斎藤先生からイギリスの家族介護者支援についてお話をうかがいましたが、オーストラリアはイギリスときわめて近い関係にあり、イギリスから渡ってきたオーストラリア人も多いですので、政策的な考え方はよく似ています。そこで私は家族介護者支援の政策に加え、介護者への具体的なサービスも含めてお話を進めたいと思っています。

オーストラリアの高齢者福祉施策は、日本では介護保険制度の導入期に非常に注目されました。それというのも、オーストラリアは日本と同じく中福祉・中負担であり、政策的に参考になるからです。

高齢者ケアでは、スウェーデンなど北欧が評価されますが、そういった国は高福祉・高負担で、非常に高い税金の代わりにいいサービスが支給されていますので、日本からすると「こういうシステム、いいね。だけど日本では難しいね」という話になってしまいます。もちろん、そこから学べるものは多くありますが、オーストラリアはそこそこ負担もあるけれども支援もそれなりに充実しているという点で、日本が参考にできる国なのではないかと思っています。

1. 自己紹介—私が介護者支援に取り組む理由

1) 私も介護者でした

はじめに私自身について少しお話ししたいと思います。私はこの10年間、介護殺人の研究をしてきました。背景としては、私自身が介護者だったということがあります。精神障害者の母がおりまして、いまはもう亡くなりましたが、病名はパラノイア（被害妄想）でした。認知症の初期症状と似ていま

す。何もしていないのに、突然、「あなた、〇〇を盗ったでしょう？」と言い出したりして、それが家族に向かってる分にはまだいいのですが、しだいに近所の人など家族外の人に向かうようになって、私は大変困りました。

ある朝、母が5時頃に目を覚まして、急に「隣の人が文句を言っているから、今から行ってくる」と言い出しました。私は非常に困って、止めたのですが、母は聞きません。パラノイアの特徴として、一度言い出すと聞かないということがあります。それで私は、バーンと机を叩いて、「お母さん、そんなこと言うんだったら、もう私は出ていく」と言いました。それでも母は外に出ようとするので、私は近くにあったワインかビールのピンをガーンと割り、母はその勢いに驚き、家にとどまりました。

ピンを割った時、私は怒りで一杯でした。今思うと、かなり追いつめられた状況で、危なかったなあと思います。怒りを母にぶつけるぎりぎりのところで止まりましたが、気付いたら割れたピンを握りしめていて、手からダラダラッと血が流れていました。その時の傷は5年くらい消えなかったです。そういう経験を通して、今、私は介護者のつらい気持ちがよく分かるような気がします。介護に苦しみ、殺人にまで至ってしまう人の気持ちが分かるだけに、そうなる前に何とかしたいと考え、ずっと研究を続けてきました。

介護殺人についてはマスコミの方からよく取材をされます。その際、必ず「このような事件の防止のためにどうしたらいいですか」と聞かれます。私はいつも2つのことを言い続けてきました。一つは「過去に起きた事件を再検証することが必要です。どうして、そういう事件が起きたのかという背景を確認しなければなりません」です。子どもの虐待でいえば、厚労省が死亡例の検討委員会を設置しています。そこが事件の検証をして、報告書をネット上にアップし、行政その他関係機関が過去の事例から学べるようになっていますが、介護殺人についてはそれがありません。過去の事例から学ぶシステムができていないのです。

そして、もう一つは「介護者支援の充実」です。2005年に『介護殺人』という本を出してからというもの、私は「介護者の人を支援してください。そうでないと、こういう事件はこれから先も起きます」と言い続けています。

今は2010年です。私自身、同じことをずっと言い続けていることに罪悪感を覚え、最近「介護者支援に取り組んでください」ではなく、「介護者支援を充実させるためにはどうしたらいいのか」ということを研究者としてもっときちんと言わなければいけないと思い、最近、介護者支援について本格的に研究を始めました。

2) なぜ、介護者支援なのか

最初に「介護者支援はいったい誰が担うのか」と考えた私は、まず法律を調べました。介護者家族の支援の基盤となるようなものとしては、介護保険法内の地域支援事業のなかに家族支援があります。これは任意事業なので、行わなければならない義務はありません。それから、高齢者虐待防止法に介護者への支援があります。私が知るかぎり、高齢者の分野で介護者を支援する法基盤は他にありません。それまで私は「介護者支援が必要だ」と言っていました。法的基盤もほとんどないし、予算もない、担当者もいないという状況のなかで、「やってと言ってもできない状況なんだ」と思いました。

それが分かってからというもの、どうしたらいいのかとずっと悶々としていました。2007年に、その悩みを解決する出会いがありました。カナダで介護者の学会に参加する機会がありまして、そこにケアラーズ・オーストラリアという団体がいたのです。大きなコアラの人形を置いた、非常に派手なブースがあり、私がフラフラと寄っていきまると、「私たちは介護者の方の民間団体で、市民・行政と手を組んで介護者支援に乗り出している。政策にも入ってきている。こんなものもつくりました」と言って、「介護者憲章（後に介護者法になったもの）」を渡してくれました。介護者が集まって地域を動かしていく、その姿を目の当たりにし、私は「この人たち、すごいなあ！」と思いました。それ以来、介護者法の制定をめざし、まずは介護者が発想する介護者憲章を作ろうと思い立ち、地元で一緒に活動している認知症の人と家族の会愛知県支部で介護者憲章作りを進めています。

2. オーストラリアの高齢者施策と介護者支援

1) 日本との共通点

今日はオーストラリアの家族介護者支援についてお話するわけですが、高齢者分野では、オーストラリアも日本と同じく、急速な高齢化の道をたどっています。高齢化率そのものはまだ低いのですが、今から20年後には高齢化率が20%を超えると予想されており、国内ではかなり高齢化への危機意識があります。そのなかで高福祉・高負担ではない、現実的な路線での介護システムの充実をめざしています。

オーストラリアも日本と同様に、過去に施設重視から在宅重視への政策転換がありました。それが1985年の段階ですので、日本とそれほど変わりません。そして、斎藤先生のイギリスの話でも紹介されたとおり、オーストラリアでも、在宅ケアシステムでは「生活の援助」という視点が大切にされています。この「生活の援助」で、私が特に優れていると思うのは、介護者ニーズ・アセスメントのなかで「あなたが大事にしたい人間関係はどのようなものですか」「続けたい社会活動は何かありますか」などを尋ねている点です。要介護状態云々だけでなく、介護者の生活を支えるという目的で、介護者の生活の困難を解決しようとする観点があるのがとてもよいと思っています。

2) オーストラリアの高齢者施策の流れ

オーストラリアの高齢者施策について、少し歴史的な流れをお話したいと思います。オーストラリアの場合、転換点となるのは1985年です。この年に高齢者ケア改革戦略が出たのですが、それ以前は、介護が必要な高齢者のケアは家族の責任でした。意外に思われるかもしれませんが、日本以上に家族の責任と考えられていました。政府が提供するのは生活困窮者に対する公的扶助のみで、一般の人びとは民間保険に加入し、実際の介護は家族が担うか、そうでなければ民間非営利の慈善団体（キリスト教系の団体が多く、宗教学を持つ団体があるところが日本とは少し違います）が行うという状況でした。

しかし、1963年に、長期ケアを必要とする入院患者にかかる民間健康保険

の負担がばかにならなくなり、その負担を軽減するために健康保険の制度を変更し、連邦政府が介護サービスに対する補助金支給を始めて、この段階で民間の営利の事業者による特養（ナーシングホーム）が急増しました。その結果、特養に対する補助金の支給も増え続け、1985年に抜本的な枠組みの転換（日本でいえばゴールドプランのようなもの）が行われたのです。特養（ナーシングホーム）の急増とその結果である費用負担増を受けて、「ここで改革しなければならない」という機運が高まり、施設重視から在宅重視という選択になりました。

それまで多くの要介護高齢者が施設に入っていた状況を在宅ケアに誘導するために、施設利用に向けたアセスメントチームができ、これが介護のゲートキーパーの役割を果たしました。これは医師を中心としたAキャットと呼ばれるチームで、要介護状態の人をアセスメントし、「この人は在宅で生活できるか、それとも施設に入所が必要か」という判断をします。「必要と思われる人のみ施設に入ってもらいましょう」という考え方です。そして、在宅に留まる人を支援するために、オーストラリアの在宅ケアで有名なHACC（地域在宅サービス制度）をつくりました。

この制度は、主に州政府の責任で、地域の高齢者に対する支援や介護サービスの提供を実現するプログラムです。とても柔軟な制度で、ホームヘルプや訪問介護の他に、家屋の修理や給食サービス、輸送・移送サービス、介護家族に向けた支援サービス、草刈り、水撒き、銀行の利用、ボランティア派遣、ちょっとした雑用を頼めるサービスなど、あらゆるものがあります。これら多様なサービスを行う思想としてあるのが「生活の援助」という考え方です。

介護家族に向けた支援サービスも、一時休息（レスパイト）などがありますが、日本ならばデイサービスに送るとかショートステイを利用するところを、オーストラリアでは、代わりに介護者が家に来て、泊まりがけで介護してくれて、「介護家族は旅行に行ってもOK」など、かなり柔軟なサービスもあります。要するに、「介護が必要になった高齢者とその家族が生活を継続するうえで困らないように、サービスを提供しよう」という考え方

に基づき、介護者に対してもサービスの提供がなされているのです。

3) 日本とオーストラリアの違い

その他、日本と大きく違うなと感じたのはケアマネジメントサービスです。オーストラリアでは、ケアマネジメントは施設入所相当とされた高齢者のうち、複合的なニーズがあって、サービスをうまく調整すれば在宅生活が可能と思われる人びとに提供されるものです。独居あるいは配偶者同士で住んでいる場合が多いので、特に独居の場合は、少し支援があれば在宅で暮らせるけれども、それがいないために施設入所になってしまうというケースがかなりあります。そのようなケースに対し、ケアマネジメントを行うことで在宅生活が可能になる、という方向を目指しているわけです。

従って、ケアマネジメントが不要な場合は特に行いません。ケアマネジャーは、ケアマネジメントを行う専門職としての位置づけで、ケアマネジメントセンターというところにおり、依頼するとケアプランをつくってくれます。そのプランに基づくサービス提供は別の機関が行います。

それから、もうひとつ違うのは、ブローカレッジ方式です。日本の場合は、要介護認定に基づいて個々の利用限度額が決められており、その枠内でケアマネジャーがケアプランを組むことが基本と思います。一人ひとりに対して限度額が決まっていますので、ある人がサービスをあまり使わなかったとしても、余った分を他の人に振り分けることはできません。

しかし、オーストラリアのケアマネジャーの場合は、「担当〇人につき、いくら」という大きな予算が与えられて、その大きな予算のなかで担当の人たちのニーズを満たすケアプランをつくります。予算の枠内でうまくやりくりするという支援管理が要求されますが、必要な人に必要な資源を集中投下できるという条件があります。

日本は、個々の限度額が決まっていて、その枠内でなんとかしなければなりません。日本のケアマネジャーさんには本当に裁量の幅がないと思います。個人ごとでの給付管理になってしまって、ケアマネジャーとして本当のマネジメント能力が発揮できるようなシステムになっていないなと感じます。

3. 介護者支援とは

先ほど述べたように、オーストラリアでは1985年に高齢者福祉に関する理念の大きな転換がなされ、1997年には高齢者ケア構造改革があり、ここで3つの柱が出てきました。ひとつが施設ケアの改革、もうひとつが在宅ケアの拡充、もうひとつが介護者支援です。政策のなかに3つの太い柱があり、そのひとつが介護者支援だというのは注目すべきことと思います。

この介護者支援というのは、独立したサービスの位置づけで、柱となるのは情報提供、レスパイトケア、金銭的支援です。情報提供は、各州に介護者支援の推進拠点として介護者支援センターを必ず1箇所はつくりましょうというものです。これは民間に委託されていて、介護者支援を目的とする民間団体が請け負っている場合が多いです。主な事業は、介護者への情報提供とネットワーク化で、無料の電話相談や、必要に応じ介護者の自宅訪問、介護者向け情報キットの配布などを行っています。

私は認知症の人と家族の会愛知県支部でボランティアの電話相談員として活動したことがあります。いくら「この人には今、すぐに支援が必要だ」と思っても、自分が相談者の家に行くことはできませんでした。でもオーストラリアの場合は、電話を受けて「この人には今、すぐに支援が必要だ」と思ったら、「今からそこに行きますから」と告げて訪問することができ、行った先で必要に応じてカウンセリングサービスが提供できるというように、とても柔軟なところがあります。

介護者向け情報キットも、とても充実しています。オーストラリアは、「その人の言語と文化を尊重した支援を受けるのが最良だ」という考え方をしていますので、細やかな言語への配慮があるのですが、気分が落ち着くようなCDまで付いているところはオーストラリアらしいなと思いました。情報の中身もとても充実しています。

一時休息のレスパイトケアサービスは、イギリスと同様、要介護者の支援とは別建てで、必要に応じて一定の枠内で提供されるものです。オーストラリアは、ややこしいことに、連邦による支援と州による支援が別で、両方からレスパイトケアサービスが受けられます。連邦と州、あと各地の介護者支

援センターもレスパイトケアサービスを提供しています。

金銭的支援としては、介護者報酬と介護者手当が出ています。介護者報酬は、介護を担っているために就労できない介護者に所得補償を行うもので、利用にあたっては資産調査が必要です。ただ、私はこれを最初に知った時、とてもよい制度と思いました。私は介護殺人の研究をしてきましたが、特に息子が介護者となり、認知症や寝たきりで常時目が離せない状況が発生すると、息子はフルタイムの仕事を続けられないのです。だからといって仕事を辞めてしまうと、すぐに経済的に困窮します。経済的に困って、イライラして、将来に希望が見いだせなくなって…というような、事件に至る典型パターンがありますので、介護を担っているために就労できない介護者に所得補償を行うというのは、非常に重要な考え方と思いました。

介護者手当は、施設入所レベルのケアを必要とする人を在宅で、フルタイムでケアしている介護者に支給されるものです。要介護者と同居していることが条件ですが、資産調査はなく、課税対象にもされません。私がオーストラリアで「なぜ、こんな制度があるの?」と聞くと、「本来、施設ケアが必要なレベルの人は施設でケアされるべきだけど、あえてそれを家族が引き受けてやっている。だから、『あえてやってくれているあなたにありがとう』という形で支給するんです」という説明が返ってきて、非常に驚きました。

いくら重度の要介護者であったとしても、その人との関係性のなかで、「この人は、私が看たい」という選択をする人がいるわけで、彼らがそういう選択をした時に、きちんと支援する形を整えておく、ということは非常に重要と思います。

2000年代に入ると、各州で介護者法が制定されます。まだ州レベルであって、国レベルに至っていないという点ではイギリスに追いついていませんが、つい最近のクイーンズランド州まで含めて、2004年から次々と介護者法が制定されています。

介護者の位置づけとしては、「尊敬と尊厳をもって取り扱われるべき存在、サービス提供のためのアセスメントやケアプラン作成において考慮されるべき存在」と定められています。まずはこの考え方を日本に広めていきたいと

思います。

おわりに - オーストラリアから何を学ぶか

オーストラリアから日本が学べる点は何か。それを考えたとき、私は最初にこの介護者法の制定が挙げられると思いました。いくら「介護者支援」を叫んでいても、「財源はどうするの？ 誰が担うの？」という具体的な話ができなければ、何も先には進みません。財源を確保するという意味でも、介護者支援の基盤となる法律を制定することが大事だと思います。

もうひとつは、「介護者を対象にした独自サービスの実施」です。それは、介護者のニーズ・アセスメントに基づくものであるべきです。介護者に対してアセスメントするという発想は、「介護者は介護者自身として支援を必要とする存在である」と認めるところから始まります。

それから、「生活援助の視点からの在宅ケアサービス」です。「その人が生活で大事にしていることを支えていきたいんだ」という考え方ですね。在宅ケアサービスと言っても、何も要介護者全員に対してケアマネジメントを行うのではなく、必要性に応じたケアマネジメントの実施と、ケアマネジャーが裁量を持ってできるようなブローカレッジ方式は、日本にとって参考になると思います。そして最後に重要なのは、介護者への金銭的支援です。

私はいま、「認知症の人と家族の会」の愛知県支部で研究班代表をしていますが、介護者法を作るために、介護者法のもととなる介護者憲章を検討しています。そこでは「介護者が要介護者との関係性のなかでどの程度、介護を担うかを選択することができる」また「介護者も、介護者自身として、要介護者とは別に、支援を要する存在である」ということもうたっています。これらのことを当事者（介護者）から発信していきましょう、という活動を進め、次に具体的な介護者ニーズ・アセスメントの研究をしていきたいと思っています。

私からの話題提供は以上です。

【参考文献】

- The Parliament of the Commonwealth of Australia. Carer Recognition Bill 2010 No. , 2010 (Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs). http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/bills/r4342_first/toc_pdf/10069b01.pdf.fileType%3Dapplication%2Fpdf 2010.12.8閲覧
- Australian Government. Carers.<http://australia.gov.au/people/carers> 2010.12.8閲覧
- 木下康仁『改革進むオーストラリアの高齢者ケア』東信堂 2007.
- 三富紀敬『イギリスのコミュニティケアと介護者』ミネルヴァ書房 2008
- 三富紀敬『欧米の介護保障と介護者支援』ミネルヴァ書房 2010.
- 加藤悦子『介護殺人－司法福祉の視点から』クレス出版 2005.
- 湯原悦子「イギリスとオーストラリアの介護者法の検討：日本における介護者支援のために」日本福祉大学社会福祉論集Vol.122. pp.41-52 2010 .