

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 ——

湯原悦子

日本では、介護者支援の基盤となる法制度は十分に整備されていない。要介護高齢者を介護する者について言えば、介護保険法を根拠とする家族支援事業は任意事業であり、自治体には行わなければならない義務はない。高齢者虐待防止法では「養護者」への支援が規定されているが、目的は支援を要する高齢者の権利利益の擁護であり、介護者支援はそのための達成手段にすぎない。

イギリスでは、介護者法を根拠に、介護者を要介護者の支援者と捉えるのみならず、要介護者とは違う個人として認め、その社会的役割を確認し、彼らが介護を原因に社会から孤立しないことを目指している。オーストラリアでも、いくつかの州で介護者法を設け、介護者支援の充実をめざす動きが広がっている。

本研究では、イギリス、オーストラリアの介護者法の内容と到達点を調べ、日本が学ぶべき点について検討した。その結果、介護者を独自のニーズを有する個人と認識し、「社会的包摂」を目的に介護者法を制定し財源を確保すること、自治体は介護者とサービス提供者に法の内容を告知し、介護者アセスメントを実施し、その結果に基づき適切なサービスの給付を行うことの2点を確認できた。

キーワード：介護者法、介護者、社会的包摂、イギリス、オーストラリア

はじめに

日本は高齢化が進みつつある。厚生労働省が発表した数値によれば、2008年現在、日本人の平均寿命は男性が79.29歳、女性が86.05歳であり、65歳以上人口が国民の約2割以上を占めている（厚生労働省：2009b）。高齢者の数が増えるにつれ、介護を要する人々の数も増えているが、なかには介護の負担に耐えかね要介護者を虐待する、あるいは死亡に至らしめるなどの事例も生じている（厚生労働省：2009a）。

我が国において、支援が必要な高齢者の法律としては、1997年に制定された介護保険法がある。この法を根拠に、65歳以上の要支援または要介護状態にある者、あるいは40歳以上65歳未満で要支援、要介護が認定され、法に指定された特定疾病に該当している者が心身の状況に応じてサービス給付を受けることが可能になった。ところが介護者に関しては、支援の基盤となる法制度が十分に整備されていない。介護保険法における地域支援事業には家族支援事業、家族介護継続支援事業が挙げられており、要介護被保険者を現に介護する者に対し、情報提供等を行うことが定められているが、これらは任意事業であるため、自治体には必ず行わなければならない義務はない。その他、高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（高齢者虐待防止法）の6条では、高齢者を現に養護する者であって養介護施設従事者等以外の者に対し、市町村が相談、助言及び指導を行うこと、14条に緊急の必要がある場合に高齢者が短期間養護を受けるために必要となる居室を確保するための措置を講ずることが規定されているが、これらはそもそも高齢者の権利利益の擁護を目的としており、介護者支援はそのための達成手段にすぎない（水野：2007b）。

一方、イギリスでは、介護者支援は単に在宅での介護の継続を目的にした支援のみを行っているわけではない。介護者法のもと、介護者を要介護者とは違う個人として認め、その社会的役割を確認し、介護者への支援は彼らが介護を原因に社会から孤立しないことを目指すものとしている（三富2000：18）。オーストラリアにおいても、イギリスと同様に、いくつかの州で介護者法を設け、介護者支援の充実をめざす動きが広がっている。

このように介護者法を制定する動きは、介護者支援のための法基盤が薄く、かつ介護者支援の目的を要介護者の権利実現に求める日本とは大きく違う点であり、今後、日本における介護者支援の在り方を検討する上で注目すべき事項と筆者は考える。従って本稿では、イギリス、オーストラリアを対象に、介護者法の内容とその到達点を調べ、そこから日本が学ぶべき点について検討する。

I. 用語の定義

介護者支援を検討するにあたり、対象となる「介護者」は本来、障害、高齢、疾病などを含む広範なものとなえ、提供者についてもフォーマル・インフォーマル双方について検討すべきである。

ただし本稿では、「介護者」のなかでも特に今後の増加が見込まれる「要介護高齢者をインフォーマルに介護する者」に焦点をあて、彼らへの具体的な支援を想定したうえでイギリス、オーストラリアの介護者法の到達点、日本が両国から学ぶべき点について検討することとする。

II. イギリスにおける介護者法の発展

イギリスにおいて介護者を対象にした公的な支援が行われるのは、1960年代の後半に入ってからであった。この時代には、要介護者を抱えることにより労働機会が限られること、生活水準が低くなることなどを分析し、そこから介護者への所得保障の制度化、サービスの提供などを提言する調査研究が行われた。1967年には、両親を自宅で介護するためにやむをえず辞職した女性を対象に年金保険料の免除措置がとられるようになり、1970年代に入ると介護者への手当が制度化されるようになった。1982年には、雇用機会均等委員会が障害者に加えて高齢の要介護者とその家族に調査研究を行い、介護者への支援 ■Cares for the carers■ という表現を初めて用いたうえで、介護者へのサービスと就業条件、および所得保障の3つの分野におよぶ体系的な勧告を行った（三富 2000：11）。

1. 介護者法の誕生

介護者を対象にした法律は、1986年に The Disabled Persons (Services, Consultation and Representation) Act 1986 が成立したことに始まる（三富 2007：16、水野 2007a：81）。

この法は障害者の介護者を対象とし、要介護者のニーズをアセスメントするにあたり介護者による介護の継続可能性を考慮しなければならないとした。ただし、この法は介護者に対するアセスメントの実施にまでは踏み込むことはしなかった（三富 2007：164）。

1990年代に入ると、コミュニティケアに関する一連の法律のなかで、介護者の役割を完全に認めた最初の法律 The Carers (Recognition and Services) Act 1995（以下、95年法）が制定された。この法が対象にする「介護者」は、定期的に相当量の介護をするすべての者（職業・ボランティア活動でのケア従事者を除く）で、介護（ケア）の概念が育児、養護、介護などを含む広汎なものである（小林 2002：23）。

この法で注目すべきは、介護者に介護能力および介護持続能力に関するアセスメント請求権を認めた点である。自治体には介護者の請求に応じ、アセスメントを実施することを法的に義務付けた。また介護者が希望すれば、要介護者とは別の場所でニーズアセスメントを受ける機会や、要介護者の担当ではないソーシャルワーカーによるニーズアセスメントを受けることも保障された（梅崎 2000：21）。

2. 介護者支援の広がり

1) 新しい介護者支援のための戦略

95年法は介護者支援を促進するうえで重要な法律となったが、介護者アセスメントの目的そのものは要介護者へのサービスとその改善であり、介護者は間接的な利益を享受するという位置づけに止まっていた。また、この法にはいくつかの限界もみられた。第一に、介護者アセスメン

トは介護者からの請求がなければ行われなかった点である。加えて、介護者アセスメントが行われるのは要介護者がアセスメントを受けた場合に制限されていた。第二に、介護者を直接の対象にするサービスの給付に関する定めがなかったことである。自治体には、アセスメントの結果をふまえたサービス提供の義務は課されなかった。第三に、アセスメントを通して判断されるのは、介護を継続する意思を前提とした介護の能力に限られたことである。介護者が介護を継続できるようにすることが目的とされており、介護者が介護役割を担うことにより、社会生活が制限される現実に対する配慮はなかった。第四に、介護者に新しい権利を付与したにも関わらず、それに伴う財源の確保を行わなかったことである（三富 2007：197）。

1999 年になると、保健省（Department of Health）は *Caring about carers; A national Strategy for carers* を発表し、新しい介護者支援のための戦略を示した（Department of Health：2003）。ここでは「介護者が介護役割を担うことができるように援助する」ことをその目的として示すとともに、介護者が自らの生活をより選択的に設計することができるように「介護者を個人として認めてサービスを提供する」ことも目的の一つに加えた。そして、今後 3 年間で 1 億 4 千ポンドの補助金を地方社会福祉サービス部、および国民保健サービスの共同事業に加えることを決定した（梅崎 2000：21）。

2) The Carers and Disabled Children Act 2000

2000 年に制定された *The Carers and Disabled Children Act*（以下、2000 年法）では、各地方自治体に、介護者自身に支援を行う権限が付与された。そして、95 年法の限界を克服するために、以下の事柄が確認された。第一に、介護者のアセスメントは、要介護者を対象とするアセスメントの実施に関わりなく申請することが可能になった。介護者アセスメントの請求権は、要介護者と関わりなく、独立する介護者個人の権利として認められたのである。第二に、自治体は介護者へのサービスが必要かどうかについて、アセスメントを通じて決定しなければならないとされた。そして第三に、アセスメントの結果に即して介護者に直接サービスを届けることが可能になった。最後に、アセスメントとサービスの拡充を保障するための財源が政府の予算に計上されるようになった（三富 2007：168）。

これらの改定は、95 年法の限界を克服したものとして注目される。ただし、アセスメント請求権に関しては、現実には介護者への周知は極めて不十分であった。例えば英国の介護者支援団体である *Carers UK* が 2002 年、介護者 1 万人に行った調査によると、実際にアセスメントを受けたのは回答者の 32% であり、45% は介護者アセスメントを受ける権利を有していると認識していないことが明らかとなっている（*Carers UK*：2003）。

3. 介護者支援の到達点

2004 年になると、新しい介護者支援の指針として、*The Carers (Equal Opportunities) Act 2004*（以下、2004 年法）が制定された。この法は、自治体の法的な責務としてアセスメント請

求権を介護者に知らせる義務を規定した。またアセスメントは介護者が日常生活上の援助を継続することが可能かどうかに関する調査であるにとどまらず、労働もしくは求職の意思、生涯教育と訓練、余暇活動への参加の意思についても確認されることになった（三富 2007：170）。具体的には、次の2つの内容（a）介護者が現行の仕事の継続を希望しているか、またはこれから仕事をしたいという意思を有しているか、（b）現在、教育・訓練あるいは何らかの娯楽活動を行っている、または今後行いたいと考えているかについて考慮することを義務付け、アセスメントで必ず確認されなければならないとしたのである（水野 2007a：82）。また、この法は介護を行ううえでの支援にとどまらず、介護者自身の基本的権利の擁護という視点を含んでいる。かつ、介護者を介護責任に関わる存在として捉えるのみならず、就業や学習などのニーズを持つ個人として認めるなど、介護者像そのものの転換を打ち出した（三富 2007：170）。これは1999年の *Caring about carers: A national Strategy for carers* に示された目的、すなわち「介護者を個人として認め」そのニーズに適切に対応することの完全な具体化と言えよう（三富 2007：18）。

2004年法の理論的なよりどころは、社会的排除と社会的包摂である。介護者は要介護者の世話にあたることから、社会的な排除を余儀なくされる社会階層の一員に属すると把握される。介護者が、他の人々と同じように労働市場に参加するとともに余暇をごく普通に享受することができるよう、社会的な包摂をめざした内容となっている（三富 2007：171）。

ただし、この法にも不十分な点はある。介護者の権利の伝達はあくまでも自治体の努力義務とされたため、介護者のアセスメントについて知る介護者はいたって少なかった（三富 2007：170）。また、介護者支援の必要性を判断するための根拠は極めて不明瞭であり、各地方自治体の裁量に委ねられている。そのため支援の実施の可能性も自治体の裁量により左右される状況が懸念されている（水野 2007a：83）。

以上、世界で初めて介護者法を制定したイギリスにおける介護者支援の流れを概観した。次に、州レベルではあるが、イギリスに次いで介護者法の制定を試みたオーストラリアにおける介護者法と介護者支援の内容について確認する。

Ⅲ. オーストラリアにおける介護者支援

オーストラリア政府が要介護高齢者を介護する者について、「独自の政策が必要な集団」として認識するのは1985年の *Home and Community Care Act* の制定に始まる。この年、高齢者ケア改革戦略（*Aged Care Reform Strategy*）が発表され、これまで施設に偏っていた高齢者ケアは、在宅での生活重視へと大きな理念の変更がなされた。その後も改革的試みが積み重ねられていくが、次に総合的、抜本的な改革が行われたのは1997年のことである。高齢者ケア法（*Aged Care Act*）が成立し、この法に基づく高齢者ケア構造改革が始まった。そしてこの改革において、介護者支援、なかでもレスパイトケアの強化が主張された。

1. 介護者法の誕生

オーストラリアも日本と同様に、長らく介護が必要な高齢者のケアは家族の責任とされ、特に政策の課題に挙がることはなかった。しかし、1980年代に生じた障害者に対する権利保障運動を背景に、1990年代に入ると介護者たちが連邦政府と州政府に対し、介護者のニーズと権利を認めるようロビー活動を行い始めた。各地の介護者団体やネットワークが集まり、1993年には Carers Association of Australia (今の Carers Australia) が設立された。この団体はその後、介護者を公式に代表する組織として、介護者のニーズに沿った施策の実施やサービス提供を提言する役割を果たすこととなった (Victorian Government of Human Services 2006: 4)。

Carers Association of Australia によるロビー活動は効果的でよく組織されており、連邦と州政府双方の政策に大きな、目に見える成果をもたらした。その一つが介護者法の制定である。2000年代に入ると、いくつかの州や準州が介護者とともに、介護者法の制定に向けて動き出した。

西オーストラリア州は、2004年に国内で初めて介護者に対する事項を規定した法律 Carers Recognition Act を制定した。この法は、サービス提供者の考え方を変えることを目的にしており、既に設けられていた介護者憲章に沿ったサービス提供を行うこと、すなわち介護者は尊敬と尊厳を持って取り扱われ、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であることなどが定められた。

クイーンズランド州では、2003年に Queensland's Carer Recognition Policy を設け、介護者を独自のニーズを持つ個人として認めるべきとする項目を含む 8つの基本原則を確認した。この内容は後に、2008年に成立した Carers Recognition Act に引き継がれた。

南オーストラリア州は、2005年に Carers Recognition Act を制定し、州政府や介護サービス提供者には、介護者は介護役割を担うかどうかを選択する権利を持つことを確認し、先立つ介護者憲章に基づいたケアとサービスの提供が規定された。

2006年には準州 (Northern Territory) が南オーストラリア州とほぼ同様な内容の Carers Recognition Act & Northern Territory Carers Charter を制定した。

ニューサウスウェールズ州、ビクトリア州、タスマニア州、オーストラリア首都特別地域 (ACT) では 2009年現在、介護者法の制定はなされていない。ただし、ニューサウスウェールズ州、ビクトリア州では介護者を対象にした政策が立案され (NSW: NSW Carers Action Plan 2007-2012, Recognizing and supporting care relationships for older Victorians Action Plan 2006-2009, VIC.: Caring together: a Carer Participation Action Plan 2003-08)、それらに沿ったプログラムが実行されている (Victorian Government of Human Services: 2006, Department of Health, NSW: 2007)。また、オーストラリア首都特別地域 (ACT) でも、2003年に The ACT Government Policy が発表され、介護者はケア役割を担う上でサポートを受けようかどうか選択肢を持つべきであり、介護者自身、独自のニーズを持つ存在として認められるべきであることが確認されている。

2. 介護者への支援の広がり

オーストラリアの場合、要介護高齢者の介護者への支援は連邦の責任で行うものと州政府の責任で行うものが混在している。連邦の責任で実施されているものは全国レスパイトプログラム、高齢者ケアに対する情報を一元的に提供するケアリンクセンターなどがあり、州政府の責任では1985年の高齢者ケア改革で設けられたHome and Community Careプログラム（以下、HACC）に基づく介護者支援が実施されている。ここでは特に、要介護者や介護者に在宅生活を送るために必要なサービスを提供しているHACCについて、その内容を確認する。

1) Home and Community Care Act 1985

在宅介護の拡充に向け、1985年には連邦レベルで在宅介護コミュニティケア法（Home and Community Care Act 1985）が制定された。それに基づき、在宅介護コミュニティケアプログラムが実行されるようになり、要介護になった者でも、在宅でケアサービスを利用しながら、できる限り自宅で暮らしていくサポートを提供する在宅・コミュニティケア事業が開始された。

この事業を推進する在宅サービスの制度（HACC）は、利用者のニーズに応じて在宅サービスを提供するプログラムであり、ここには介護者を対象にした支援も含まれている。利用者の生活に必要な援助を見極めるためにアセスメントを実施し、その結果をもとにサービス提供がなされる仕組みになっており、利用できるサービスは、ホームケア（家事援助）、パーソナルケア（シャワーなどの介助）、食事サービス、デイケア、交通手段の提供（病院の送迎）、家屋の維持管理・改造、訪問看護などである。要介護高齢者の家族や介護者は、休息を目的としたレスパイトサービスを利用することができるようになった。このような介護者を対象としたサービスが設けられたのは画期的であるが、介護者支援の視点からいえば課題は残されている。

HACCのアセスメントは実施機関によって違い、枠組みや項目は全国レベルで統一されていない。また介護者のアセスメントに関しては、必要性が感じられたり、ニーズが要介護者とは別にあったりする場合には別々に行うことがある。介護者は要介護者がいなくても独自のサポートニーズを有する人であると看做され、アセスメントが実施される場合があると位置づけられている。従って、介護者アセスメントは「必要性が感じられるとき」に行われるが、常になされるとは限らない点に注意が必要である。（Family Caregiver Alliance National Center on Caregiving 2006：86）

2) 介護者のアセスメント請求権

オーストラリアでHACCのサービスを受けるには、ACAT（Aged Care Assessment Teams・エーキャット）のアセスメントを受けることが条件となっている。ACATは障害のある高齢者に対して、アセスメント、助言、情報提供を行う専門家のチームである。老年専門医、看護師、ソーシャルワーカー、作業療法士、理学療法士、事務職などで構成されており、高齢者の医療ニーズ、身体機能、心理的状态、社会的状況などによって、専門チームの中から適切な人材が家庭訪

問して状況の把握を行う。その結果をもとに、専門チームが協議をし、本人のニーズや家族の要望を聞いて、サービスを利用する本人に最も適切なケアを決定する。そこで在宅サービス利用の必要性が認められると、在宅介護サービスの支援を受けることができる（コミュニティケアプロジェクト：2007）。

ACAT の利用のきっかけは、在宅の高齢者本人や家族が直接申請する、かかりつけ医師から勧められる、リハビリ・準急性期ケアを行う病院を通じて依頼がなされる、精神科サービスを通じて依頼がなされるなどである（木下 2007：64）。そのため、介護者は自らが支援を受ける権利を持つと自覚していなくても ACAT の判定、HACC の利用を通して介護者アセスメントを受ける機会が与えられる。しかし先述したように、介護者アセスメントは「必要性が感じられるとき」に行われるにすぎず、それほど行われていないのが現状である。加えて、アセスメントの結果が適切なサービスの提供に結びついているとは必ずしも言い難いとの報告も見られる（Australian Institute of Health and Welfare 2004：86）。

3. 介護者支援の到達点

オーストラリアで初めて制定された介護者法、西オーストラリア州の Carers Recognition Act においては、介護者は必ずしも要介護者とは別のニーズを持つ個人として確認されておらず、法の目的は要介護者と介護者に対する生活支援であった。しかし、その後を引き継いだ南オーストラリア州では、2005 年の介護者法において、介護者は要介護者とは違う独自のニーズを持つ個人であり、社会を担う重要な構成員であると明確に規定された。また、介護者が介護役割を担うことで社会から孤立することのないよう、介護者への地域での生活、労働や教育を受ける機会の保障などへの配慮もなされている（Government of south Australia 2006：8）。その後介護者法を制定した準州（Northern Territory）、クイーンズランド州においても、この南オーストラリア州の介護者法がほぼ同じ形で用いられており、南オーストラリア州で確認された介護者への認識が、現段階でのオーストラリアにおける介護者支援の到達点とみることができる。

ただし介護者法を基盤に介護者アセスメントの実施、次にサービス提供の充実が図られたイギリスとは違い、オーストラリアでは介護者法制定より前に、在宅の要介護者と家族を支援する全国レスパイトプログラムや HACC プログラムが導入されており、それに基づいたサービスの提供がすでに全国で展開されている。今後は制定された介護者法の理念をいかに現実のサービスに組み込んでいくか、特に介護者を独自のニーズを有する個人として支援する視点（要介護者へのアセスメントを条件としない介護者アセスメントなど）や、介護者がアセスメントを受ける権利をどのように確立していくか、また、介護者アセスメントに基づいたサービス提供をどう整備していくかなどが課題となるだろう。

IV. まとめ — 日本が両国から学ぶべき点

イギリスとオーストラリアにおける介護者支援の内容を概観し、その到達点について整理を行った。ここから日本は何を学ぶことができるだろうか。

第一に、介護者に対する認識である。日本も介護者をコミュニティの重要な構成員であり、要介護者とは異なる、独立したニーズを持つ個人であると認識するところから支援を始めるべきである。

第二に介護者支援の目的を確認し、介護者法を制定することである。冒頭で述べたように、例えば要介護高齢者について言えば、日本の介護者支援は要介護者の権利擁護を主目的にしており、そこから支援の必要性が導き出されている。これはイギリスにおける95年法と同じ考え方であり、介護者は要介護者への支援に付随する間接的な利益を受けるにすぎず、介護者の社会的排除に関する配慮はみられない。従って、この段階からの発想の転換が必要であろう。介護者支援の目的は介護者の基本的人権の擁護である、具体的にはイギリス、オーストラリア双方の高齢者ケア理念の到達点である「社会的包摂」とすべきである。その地域に住むすべての人の健康と幸せの観点から、彼らをコミュニティに抱合していくことを目指さなければならない。介護者は介護役割を引き受けたがために、社会から孤立したり、就労や教育、余暇を楽しむ機会を奪われたりすべきではない。介護者の社会的包摂を目的に据え、その法的な根拠として介護者法を制定すべきである。

第三に、要介護者とは別に介護者自身を対象にしたアセスメントを行い、適切なサービスの提供につなげていくことである。介護者アセスメントにおいて特に重要なのは、介護を期待される者（家族）との関係の尊重である。介護を期待される者（家族）が介護役割を引き受けるかどうか、引き受けるとしたらどの程度担うことを希望するかを確認することが重要である。例えば2006年に公表された介護者憲章草案（フィンランド、ドイツ、オランダ、イギリス、アイルランドで既に存在する介護者憲章のヨーロッパ版）では、「介護者は、介護者になることと介護負担の程度については、自由に選ぶ権利を持たなければならない」と規定されている（Kohler 2006：6, 8-13, 22）。また、オーストラリアのビクトリア州は「関係性に注目したモデル（Relationship-focused model）」を提起しており（Victorian Government of Human Services 2006：1）、2006年に発行した高齢者ケアに関する指針に以下のように記述している「多くのケアは愛情を基盤としており、介護者と被介護者の関係をサポートすることは双方にとって益となるが、時には彼らが虐待や暴力などの関係にある場合もある。その場合はヘルスケアサービスあるいはコミュニティサービスの提供者が介護を担うという選択が必要かもしれない」（Victorian Government of Human Services 2006：3）。

日本における高齢者の介護者事情に詳しい津止は「……介護者自身が介護に対する意欲を持ち続けることができるためには、逆説的であるが、『介護しない自由』がきちんと保障されている

必要がある。」と述べ(津止 2007:103), 親を看る息子は妻を看る夫に比べ「入浴介護」「排泄介助」「身体の清拭」という身体への直接的な介護に困っていると答える割合が高いなど「家族だからこそしたくない」介護領域があることを明らかにしている(津止 2007:58). 介護者と要介護者の関係を尊重し, 介護者が可能な範囲で介護を担い, 自分自身のニーズとケア役割を両立させていくことができるような支援が今, 求められている.

最後に, 忘れてはならないのは財政基盤の確保である. どれだけ理念がすばらしくても, それを実現させる財源が確保されなければ, 介護者法は絵にかいた餅である. 実際, イギリスでは介護者法の制定後, 財源不足から介護者へのサービス給付が十分に行われない事態が数多く発生した(Garboden & Simeon 2007:16). 日本はイギリスと同じ失敗を犯してはならない. 介護者法を制定し, それを根拠に十分な予算を確保する必要がある.

介護者を独自のニーズを有する個人であると認識し, 「社会的包摂」を目的に介護者法を制定し, それを根拠に財源を確保すること, そして自治体は介護者とサービス提供者に法の内容を告知し, 介護者アセスメントを実施し, その結果に基づき適切なサービスの給付を行うこと, これらが今後, 日本がめざす介護者支援であると筆者は考える.

<引用文献>

- Australian Institute of Health and Welfare (2004) *Assessment of Family Caregivers: An International Comparison Across Six Countries*
http://www.caregiver.org/caregiver/jsp/content/pdfs/v2_consensus.pdf, 2009.8.30
- Carers UK (2003) *Missed opportunities- the impact of new rights for carers*, Carers UK.
- Department of Health (2003) *Caring about carers; a national strategy for carers*, DH publications.
- Department of Health (2007) *Carers Action Plan 2007-2012*, State of New South Wales,
http://www.health.nsw.gov.au/policies/pd/2007/pdf/PD2007_018.pdf, 2009.8.30
- Department of Health (1999) *Carers and disabled children act 2000, Carers (equal opportunity) act 2004; convined policy guidance*, DH publications.
- Family Caregiver Alliance National Center on Caregiving (2006) *Caregiver Assessment: Voices and Views form the field Volume II*
http://www.caregiver.org/caregiver/jsp/content/pdfs/v2_consensus.pdf, 2009.8.30
- Government of south Australia, Department of Families and Communities (2006) *SA Carers Policy supporting carers*,
<http://www.sa.gov.au/upload/franchise/Community%20Support/Final%20Carers%20Policy.pdf>, 2009.8.30
- 木下康仁 (2007) 『改革進むオーストラリアの高齢者ケア』東信堂.
- 厚生労働省 (2009a) 「平成 20 年度 高齢者虐待の防止, 高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000002mce-img/2r98520000002mdw.pdf> 2009.2.15
- 厚生労働省 (2009b) 「平成 20 年簡易生命表」
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/life08/index.html>, 2008.8.30
- 小林良二 (2002) 「家族介護の政策的位置づけについて」『週刊社会保障』2213, 22-25.
- コミュニケケアプロジェクト (2007) 「オーストラリアの介護事業 5 2007.10/25」,

- <http://www.cc-project.jp/report12/index.html>, 2009.8.30
- 三富紀敬 (2000) 『イギリスの在宅介護者』 ミネルヴァ書房。
- 三富紀敬 (2007) 『イギリスのコミュニティケアと介護者—介護者支援の国際的展開』 ミネルヴァ書房。
- 水野洋子, 荒井由美子 (2007a) 「介護者支援の在り方—英国の Carers Act に着目して」 『日本医事新報』 4329, 81-84.
- 水野洋子, 荒井由美子 (2007b) 「介護者支援施策の方向性に関する検討—英国の Carers Act に注目して」 『老年社会科学』 29 (2), 164.
- S. kohler and als (2006) Services for supporting family carers of elderly people in Europe: characteristics, coverage and usage, WP16. European carers network, carers charter and carers day, *EUROFMCARE*, 6, 8-13, 22.
- T.A. Garboden, M. B. Simeon (2007) Carers forced to fill gaps but receive little in return from councils, *Community Care* 1656, 16-17.
- 津止正敏, 斎藤真緒 (2007) 『男性介護者白書 家族介護者支援への提言』 かもがわ出版。
- 梅崎薫, 前田信雄 (2000) 「家族ケアをアセスメントする『介護者法』—介護者の人権を保障するケアマネジメントを」 『月刊ケアマネジメント』 1.20-21.
- Victorian Government of Human Services (2006) *Recognising and supporting care relationships A Department of Human Services policy framework*, State of Victoria, http://www.dhs.vic.gov.au/pdpp/downloads/framework_ap.pdf. 2009.8.30
- <参考文献>
- Brenda Gillies (2000) Acting up: role ambiguity and the legal recognition of carers, *Ageing and Society*, 20 (4), 429-444.
- C.Robinson, V.Williams (1998) *In their own right: the impact of the 1995 Carers Act. Preliminary findings*, Norah Fry Research Centre.
- Carol Robinson, Val Williams (2002) Carers of People with Learning Disabilities, and their Experience of the 1995 Carers Act, *British Journal of Social Work* 32, 169-183.
- Diane Seddon, Catherine A, Robinson BA (2001) Carers of older people with dementia: assessment and the Carers Act, *Health & Social Care in the Community* 9 (3), 151-158.
- Elinor Nicholas (2003) An Outcomes Focus in Carer Assessment and Review: Value and Challenge, *British Journal of Social Work* 33, 31-47
- H. Arksey, D.Hepworth, H.Qureshi (2000) *Carers' Needs and the Carers Act: An Evaluation of the Process and Outcomes of Assessment*, Social Policy Research Unit, University of York.
- Hilary Arksey (2002) Rationed Care: Assessing the Support Needs of Informal Carers in English Social Services Authorities, *Journal of Social Policy*, 21 (1), 81-101.
- Janet Heaton (1999) The gaze and visibility of the carer: a Foucauldian analysis of the discourse of informal care, *Sociology of Health & Illness*, 21 (6), 759-777.
- Janet Heaton, Hilary Arksey & Patricia Sloper (1999) Carers' experiences of hospital discharge and continuing care in the community, *Health & Social Care in the Community* 7 (2), 91-99.
- Jeanette Henderson, Liz Forbat (2002) Relationship-based social policy: personal and policy constructions of 'care', *Critical Social Policy* 22 (4), 669-687.
- Jeremy Roche, Stanley Tucker (2003) Extending the Social Exclusion Debate, *Childhood* 10 (4), 439-456.
- 小林良二, 荒井由美子, 工藤由貴子ほか (1999) 『高齢者ケアシステム構築に向けての調査研究 (1)—日本・オーストラリアの現状と課題の比較から—』 国際長寿センター。
- 小林良二, 荒井由美子, 工藤由貴子ほか (2000) 『高齢者ケアシステム構築に向けての調査研究 (2)—

- 日豪における高齢者ケアの比較研究——国際長寿センター。
- 小林良二・小松隆二編 (2000) 『世界の高齢者福祉10 オーストラリア・ニュージーランド』旬報社。
- 小松隆二・塩野谷雄一編 (1999) 『先進諸国の社会保障2 ニュージーランド・オーストラリア』東京大学出版会。
- 倉田あゆ子 (2004) 「オーストラリアにおける介護者支援：ケアラーズ・ヴィクトリアによる活動を例として」『日本女子大学紀要 家政学部』51, 157-164。
- Michael Hirst (2001) Trends in informal care in Great Britain during the 1990s, *Health & Social Care in the Community* 9 (6), 348-357.
- Mike Nolan, Gordon Grant, John Keady (1996) The Carers Act: realising the potential, *British Journal of Community Nursing* 1 (6), 317-322.
- Nancy Guberman, Elinor Nicholas, Mike Nolan, Doris Rembicki, Ulla Lundh, Janice Keefe (2003) Impacts on practitioners of using research-based carer assessment tools: experiences from the UK, Canada and Sweden, with insights from Australia, *Health & Social Care in the Community* 11 (4), 345-355.
- Nick Hervey, Rosalind Ramsay (2004) Editorial: Carers as partners in care, *Advances in Psychiatric Treatment* 10, 81-84.
- Primary Care Alliance (2006) *Improving the focus on carer needs initial contact and initial needs*, http://www.health.vic.gov.au/pcps/downloads/coordination/wmr_carer_needs.pdf 2009.8.30
- 染谷柚子 (1999) 『オーストラリアの高齢者福祉：豊かな国の豊かな老後』中央法規。
- Susan Vernon, Fiona Ross, Mairi A. Gould (2000) Assessment of older people: politics and practice in primary care, *Journal of Advanced Nursing* 31 (2), 282-287.
- Victorian Government Department of Human Services (2005) *Strategic Directions in Assessment: Victorian Home and Community Care Program Final Report*, http://www.health.vic.gov.au/hacc/downloads/pdf/strat_directions.pdf 2009.8.30

Abstract

Laws supporting caregivers are insufficient in Japan. With respect to support caregivers who support frail elderly, The Long-Term Care Insurance Act specifies a "family support service," but does not specify any legal requirement for local government provision of such services. The "support for nurses" stipulated in the Elder Abuse Prevention and Caregiver Support Law is really only a means of protecting the rights and benefits of the elderly who receive care.

In contrast, the UK's Carers Act not only specifies the social role of caregivers in caring for persons in need, but also regards caregivers as independent individuals, aiming to prevent caregivers from becoming isolated due to the nature of their work. In the same way, support for caregivers is growing in Australia, with the establishment of related laws in several states.

This paper explores caregiver-related laws in the UK and Australia and identifies two aspects that may provide lessons for Japan. One is establishing a "Carers Act" to recognize caregivers as individuals who require a specific type of support; to ensure their social inclusion; and to secure support funding. The other is in defining local government responsibilities for notifying caregivers and service providers about the act; conducting assessments; and providing appropriate support services based on assessment results.

Key Word Carers Act, caregivers, social inclusion, UK, Australia