

イギリスの在宅介護者援助策の体系と政策効果に関する研究

主任研究者 三富 紀敬 静岡大学

研究要旨 イギリスにおける在宅介護者への支援は、在宅介護者手当（ICA）の75年における制度化を皮切りに、80年代に入って各地で広がりを見せ、コミュニティケアに関する90年法及び在宅介護者に関する95年法をへて、在宅介護者のアセスメント請求権を制度化するに至り、在宅介護者の「生活の質」（QOL）を基調にすえた支援策の拡充がはかられはじめている。

佐々木隆志（静岡県立大学短期大学部助教授）、三富道子（静岡県立大学短期大学部講師）

A. 研究目的

イギリスにおいては、在宅介護者を介護サービスの担い手としてばかりでなく援助を要する対象としても独自に位置づけている。在宅介護者むけの援助（Caring for carers）とでも称するべきこの政策は、イギリスにだけみられるわけではなく、申請者の知る限りにおいてもアメリカ、カナダ、スウェーデン、オーストラリア及びニュージーランドなどの諸国においても同じように確かめられる。こうした動きは国民経済レベルにとどまらず経済協力開発機構（OECD）、国際労働機関（ILO）及びヨーロッパ連合（EU）などの国際機関にも同じように認められる。

在宅介護者は、イギリスの地方自治体ごとにやや異なるもののおおよそ(1)休息機会の保障、(2)情報の提供、(3)介護技術あるいはリラクゼーション技法の訓練機会の提供、(4)相談やカウンセリングサービスの提供、(5)家事代行等のサービス提供、(6)在宅介護者手当の給付などを主な柱として今

日体系化されている。その法的なより所は、コミュニティケアに関する90年法などである。

ここに申請する研究は、イギリスにおける在宅介護者援助政策の背景と目的、政策形成の時期及び政策の実効性と課題を明らかにするために、イングランド、ウェールズならびにスコットランドの代表的な地方自治体社会サービス部や在宅介護者団体の地域組織などの保有する一次資料を収集・分析し、もって研究課題に迫ろうとするものである。

要介護者の援助は、家族による介護の提供なしに存立しがたい。また要介護者が、外部サービスよりも家族による介護の提供を希望するという事情もある。しかるに、家族を担い手とする在宅介護者は、少子化をはじめ同居率の減少、女性の労働力化の進展、価値観の多様化などの下でその供給源を脆弱化させつつある。他方では、在宅介護者への期待は、高齢化の急速な進展と要介護者の増加にそって大きくなる一方である。在宅介護者を独自の政策対象として拾い上げる最も大きな理由も、実はここにある。すなわち在宅介護者を援助の対象にすることによって介護の担い手を性別の違

いなく広げ、もって将来的に危惧される在宅介護者の不足を回避しようとするものである。

本研究は、もっぱら学問的な関心によるわけではない。社会的な感心にも根ざしている。すなわち、本研究が計画にそって進められるならば、在宅介護者援助政策の形成と発展に関するイギリスの経験を包括的に検討しわが国の政策上の課題についても貴重な示唆を与えることになるのではないかと、とひそかに考えるものである。

本研究の初年度に当たる99年度は、上の研究目的に沿いながら「在宅介護者援助政策の体系と形成に至る時期を地方自治体ごとに確定する」（平成11年度補助金交付申請書）ことを直接の課題として進められた。

## B. 研究方法

本研究で採用した方法は、イギリスで現に展開されている政策の検証という本研究の課題に照らして、文献研究及び聞き取り調査である。

この方法を本研究の経過に即してやや具体的に述べるならば、以下のようなものである。

第1に、関係する文献の収集と分析である。ここにいう文献とは、一般に市販されている図書はいうにおよばず、省庁・自治体・ボランティア団体及び研究機関の発行する資料である。後者の中には、官庁やボランティア団体の業務資料も含まれる。これらの文献を点数からいえば前者について少なく、後者について多い。これまでに収集した文献は、既に4,800点を超す。収集は、当然のことながら今後も引き継がれる。

収集した文献は、その都度担当者によって点検されおおまかに区分されている。

第2に、聞き取り調査の実施である。これは、在宅介護者の支援活動と研究の実績ではイギリスで定評のあるキングス・ファン

ド（King's Fund）の担当者P. バンク（Perry Bank）さんにお会いするとともにキングス・ファンドの手掛けるケアラー・インパクト計画の実施地域を視察したものである。これは、8月におこなわれた。聞き取りに先立っては、キングス・ファンドからの公刊資料に目を通し質問項目の確定をへている。

キングス・ファンドからの文献の提供は、9月以降も続いており、P. バンクさんとの面談は、2000年にも計画されている。

第3に、共同研究者3人による研究会の組織である。これは、5月、7月、9月、11月及び2月の計5回におよび、いずれの研究会も3名の報告と討論から構成される。5回の研究会の主なテーマを示すならば、以下のようなものである。

- 5月 本研究計画の目的と分担、作業手順
- 7月 資料収集の状況確認と内容の討論
- 8月 渡英目的と日程
- 9月 聞き取り調査の報告、9月以降の研究の進め方
- 11月 資料収集の状況確認と内容の討論
- 2月 1995年法における在宅介護者の規定とアセスメント請求権及び96年法案

最後に、収集資料の公表にかかわる作業である。本研究計画にそって収集した資料は、本事業の趣旨及び学界の研究状況に照らすとき広く公表されてしかるべきではないかとの認識を3人の研究者において共有するに至り、静岡大学の学会誌に順次掲載し公表することとした。文献一覧としてのとりまとめの作業は、2人の分担研究者にお願いした。

収集した資料は実に膨大であることから、その公表も数回にわたらざるを得ない。

収集は、現在も継続されていることから、今後ともある程度まとまったところで公表することとしたい。

#### (倫理面への配慮)

省庁や自治体等への資料の依頼は、本研究計画の目的を明示した文書を送付し理解を得ながらおこなっている。また、聞き取り調査についても、これと同じ趣旨の依頼状を出し了解を得た上で実施している。こうしたことから倫理上の問題は、特にないと考える。

### C. 研究結果

在宅介護者への援助は、イギリスの自治体によってやや異なるもののおおよそ(1)短期もしくは長期の休息機会の保障、(2)各種情報の提供、(3)介護技術あるいはリラクゼーション技法の訓練機会の提供、(4)相談やカウンセリング・サービスの提供、(5)家事代行等の介護サービスの提供、(6)介護者手当ての給付などの所得補償などを主な柱として、今日体系化されている。

このうち介護者手当ては、75年に発足してのち86年に既婚女性をその適用対象に加え、今日に至る。在宅介護者への援助としては、最も早いしかも全国一律の制度化である。他の援助策は、最も早い自治体では70年代中葉から採用され始めるものの、その広がりや、80年代後半以降をまたなければならなかった。特に、在宅介護者の中でも少数民族に属するものあるいは在宅介護を担う児童(young carers)になると、その支援は一段遅く、たとえばこの種の児童への支援は、92年に2ヵ所でようやく始まったところである。

在宅介護者への援助の法的な拠り所は、障害者に関する86年法にはじまりコミュニティケアに関する90年法、在宅介護者に関する95年法及び99年に発足の在宅介護者

全国戦略である。

自治体は、90年法にそってコミュニティケア憲章や同名の計画の策定を義務づけられる。コミュニティケア計画は、在宅介護者を社会サービスの受給者として明確に位置づけ、サービス給付の目標と年次計画が示される。これは、3桁にのぼるコミュニティケア計画に示される。

95年法は、在宅介護者のアセスメント請求権をはじめ認めている。また、在宅介護者全国戦略は、在宅介護者への休息機会の保障に絞って独自の財源を用意し、この戦略の具体化を義務づけている。

在宅介護者を社会サービスの受給者とする位置づけは、90年代に入ってはつきりとした法的な拠り所を得ながら自治体のレベルで具体化されはじめている。

### D. 考察

イギリスにおける在宅介護者への援助は、在宅介護者の「生活の質」の維持と向上を目標になされている。そうした援助は、在宅介護者の供給源の脆弱化を背景に、直接には在宅介護者団体などの要求に応えるかたちで出発し発展してきた。

95年法がいかなる実効性を発揮したのかをめぐっては、種々議論のあるところである。一方では、95年法に独自の財源が政府によって用意されなかったことから、これを歯のない法律(Law without teeth)と評する見解があり、他方では、在宅介護者に独自のアセスメント請求権を認めたことからその意義を肯定的にみる評価もある。本研究は、この議論の状況に対して以下のような検討結果を提示している。すなわち、財源は、政府によって確かに用意されなかったけれども、個々の自治体によっておのおの用意され、これを基盤にしながらかアセスメント請求権の行使も徐々に

進みは始めていること、これである。

95年法の制定から4年のちに発足した在宅介護者全国戦略は、独自の財源を用意することによって95年法の切り開いた新しい可能性を確かなものになっている。

#### E. 結論

イギリスにおける在宅介護者への支援は、90年法とりわけ95年法の施行過程を自治体のレベルにおいて検証するとき、明らかに拡充されつつあると評することができる。かかる支援は、在宅介護者の「生活の質」の維持・向上を基調にしながら展開されている。

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

三富紀敬『イギリスの在宅介護者』ミネルヴァ書房,2000年,625ページ  
三富紀敬「イギリスの在宅介護者関係文献一覧」『経済研究』4巻1号,1999年

#### G. 知的所有権の取得状況

##### 1. 特許取得

なし

##### 2. 実用新案登録

なし

##### 3. その他

なし

イギリスの在宅介護者援助策の体系と政策効果に関する研究

分担研究者 佐々木隆志 静岡県立大学短期大学部助教授  
三富 道子 静岡県立大学短期大学部講師

研究要旨 2名の分担研究者は、在宅介護者援助策のうち相談サービスと介護技術訓練の両サービスを扱う。ボランティア団体等資料の収集先の特定と資料の収集に着手し、人手資料の整理と公表に入ったところである。その立ち入った検討は、本研究計画の2年度以降の課題である。

A. 研究目的

両名の分担研究者は、在宅介護者支援策のうち在宅介護者むけの相談サービス及び介護技術訓練の両サービスを扱い、その現状と課題とを検討することを通して本研究計画の推進に参加することを目的にする。

ここにあげる両サービスは、わが国でも各地で手掛けははじめられており、イギリスにおける先駆例の検討は、わが国の施策の展開にも示唆を与えることと考えられる。

B. 研究方法

分担研究者の採用する研究の方法は、もっぱら文献の検討である。これは、両名に共通する。

まず、相談サービスについては、主に2つの作業をおこなっている。

第1に、この種のサービスを手掛けるボランティア団体の特定と資料の依頼である。特定された団体は、在宅介護者全国協会（CNA）、エイジ・コンサーン（AG）、ヘルプ・ザ・エイジド（Help the Aged）及び住民相談事務所（CAB）等である。これらの団体は、イギリス全上に事務所を配しサービスを提供している。これらの団体には、年次報告書などの資料の提供をお願い

し、収集に乗り出している。

第2に、相談サービスの分析項目をおおよそ確定したことである。それは、ボランティア団体の目的をはじめ相談件数の事由別推移、相談者の性別、年齢別構成、相談の実利を含む評価、相談サービスの提供に当たっての情報技術の利用状況、これらである。

次に、介護技術訓練については、分析の項目を定め、検討素材としての各種テキストなどの収集先をおおよそ確定している。

分析の項目とは、在宅介護者を対象にする訓練の目標と教授される技術の特性、受講者の規模と構成、在宅介護者による評価の状況と課題等である。検討に用いる各種テキストなどは、各地の在宅介護者センターなどの発行する『ハンドブック』等であることから、かかるセンターの特定をおこない、資料の依頼をおこなったところである。

（倫理面への配慮）

上に示した資料は、書面によって研究の目的と利用の方法を明示した上で依頼し入手をしている。また、人手資料の公表に当たっては、提供してくれた団体のご好意である旨をことわっている。

こうした配慮を当然のこととはいえおこなっており、特段の問題は、生じないと考える。

#### C. 研究結果

前記に示した分析の項目にその資料の検討は、着手してほくないことから本研究計画の初年度の段階でいまだ確定的なことをいえない。ただし、送付されてきた年次報告書等に目を通す限り、次のような特徴は指摘されよう。

まず、相談サービスについて、(1)相談の件数は、どの団体においても伸びる傾向にある。(2)相談者は、介護責任の概して重くしたがって介護についやす時間や期間の長い在宅介護者、したがって性別には女性を主力にする。(3)相談サービスへの評価は、全般的に高い。(4)団体の財政上の制約から電話窓口の数や窓口開設時間を制限しなければならない例も、しばしば伝えられる。(5)エスニシティーの存在を考慮した多様な言語による相談サービスが広がりを見せている。(6)団体によるホームページの開設などあたらしい情報技術の利用による相談サービスの提供も広がりをみせている。

次に、介護技術訓練について、(1)要介護者の日常生活上の援助にかかわる技法のみならず在宅介護者自身の「生活の質」を維持し向上させるための技法も訓練に含まれる。(2)要介護者の死後の対応も介護技術訓練の一部として用意されている。(3)在宅介護者の訓練の参加に当たって交通手段及び代替介護者の確保が、大きな課題であり、この2つの課題への対応いかんによって受講者も少なからず左右される。(4)かかる訓練に対する在宅介護者の評価は、概して高い。

#### D. 考察

前述のC項において述べたことは、既にあらかじめことわったように入手資料にざっと目を通した上での印象批評の域をでない。さらに幅広く資料の収集に当たりながら、立ち入った検討を加えていく予定である。

#### E. 結論

以上のことから本研究の初年度について2分担研究の2つの主題について結論を得るまでに至っていないことを、残念ながら述べなければならない。

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

三富道子「人間援助技術としてのケアワークの発展に向けて」静岡県立大学短期大学部『研究紀要』13-2号,56-68

ページ

##### 2. 学会発表

なし

19990027

以降のページは雑誌/図書等に掲載された論文となりますので  
下記をご参照ください。

イギリスの在宅介護者関係文献一覧(2).

三富紀敬,

経済研究. 4巻1号, p.53-99. 1999