

# オーストラリアの福祉制度とケアマネジメントについて

研究代表者 末光 茂 川崎医療福祉大学 特任教授

研究協力者 今村朋子 佐賀整肢学園こども発達医療センター 主任相談支援専門員

## 1. オーストラリアの社会保障

オーストラリアの社会福祉の基本理念は「自立を原則とした最低保障とし、財源は税金による一般財源で賄い、国による社会保障で不足する場合は、民間のサービスを利用する」という考え方である。社会保障の特色としては、

年金、家族手当、生活保護等の「所得保障制度」及びメディケアと呼ばれる「医療保障制度」が社会保険方式ではなく、原則的に一般財源で賄われていること

医療・福祉サービスは国民を対象とする普遍的なサービスであること

介護保険制度はなく、主として税財源により介護サービスが提供されること

連邦政府、州、地方自治体、民間団体といった多様な主体が各制度を機能的に分担し、並列的にサービスを提供していること

ボランティア活動が高齢者介護を支える大きな柱となっていること

が挙げられる。

連邦政府・州政府・市町村の機能分担は次の通り。連邦政府は、税収を財源としたメディケアの運営や介護サービスなどへの補助金の交付、州政府との共同プロジェクトの実施、政策のガイドラインづくりなどを行う。医療や介護の直接的なサービス運営は、州政府・地方自治体及び営利・非営利の民間福祉団体が担当する。市町村は介護施設の支援など極限られた分野の役割を果たしており、医療・介護サービスは州をいくつかの地域に分割した医療区の事業活動単位で供給されている。民間福祉団体は、主に重度な施設ケアサービスの提供者として重要な役割を担っている。

## 2. 高齢者の福祉施策の歴史的背景と制度

一般的にオーストラリアの福祉は連邦政府によって運営されており、失業、障害、高齢、一人親などの理由で経済的サポートを必要とする人

たちは、連邦政府の機関である各地のセンターリンク(Department of Human serviceの一部)を通し、経済的援助を受けることとなっている。また高齢者・障害児者本人に対しての支援はもちろんであるが、介護者(Carer)に対しての手当やサービスが手厚く充実していることが特徴的である。

日本と同様高齢化が進んでおり、連邦政府及び各州は高齢化への危機意識は高く、以前からその対処のために取り組んできた。オーストラリアにおける社会福祉サービスも日本同様、目まぐるしく変化しているが、その中で高福祉・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目指している。

オーストラリアの在宅福祉サービスは1985年 The Home and Community Care Act (HACC法：在宅・地域ケア法)により施設重視から在宅重視へと大きく転換した。この法律に基づいて提供されるHACCプログラムでは、財政的には国、州、地域が分担して財源を担い州と地域の虚弱高齢者、障害者及びこれらのグループの介助者に在宅サービスを提供する。特に介護者へのレスパイトサービスに力を入れている点で注目されてきた。2013年には法改正が行われ、今後 Consumer Directed Care(以下CDC)へと移行していく予定である。

## 3. 障害者に関する福祉施策

障害者に対する福祉施策は、1986年に障害者サービス法の成立後、所得保障と雇用援助を含めた種々の障害者支援サービスが行われている。所得保証は、連邦政府の所管であるが、障害者支援サービスは連邦政・州政府障害者協定に基づき、連邦・州・自治体政府が協力連携しながら、総合的に提供されている。協定の中で、特に連邦政府は雇用に対し、州は居住環境その他支援サービスに対し、責任を負うことが明確化されている。具体的なサービスについては、ホ

ームヘルプやデイサービス、レスパイトなど高齢者と同じようなサービスが提供されているが、多くは高齢者に対しサービス提供している地域の在宅サービス事業者が障害児者へも同様に行っていた。

#### 4. ソーシャルワーカー（以下 SW）の養成

オーストラリアには、日本のように法律で規定される国家資格制度はない。オーストラリアソーシャルワーカー協会（以下、AASW：Australia Association of Social Workers）が認可する大学で学士号（あるいは修士号）を取得したものが SW となる認定証明書を得る。

州によって養成教育の違いはほとんどなく、教育の標準化・同質化が図られているが、学資号取得後の質の担保は問われている。AASW では卒業後の研修に関する部署を設けて、継続的な生涯研修の充実に努め質の維持・向上に努めているが、その間インターンシップの SW は必ずしも多いとはいえない状況にある。

#### 5. ケアマネジメント

オーストラリアにはケアマネージャーという資格はないが、ケアマネジメントの取り組みの歴史は長く、その手法を使った入所者のケアプランは SW だけでなく看護師などにより、かなり以前から作成されてきた。

またオーストラリアの制度の中で重要とされるものに、地域ごとに設置されている高齢者ケア判定チーム（Aged Care Assessment Team 以降、ACAT と記す）がある。看護師、高齢科医、作業療法士、理学療法士、ソーシャルワーカー等で構成され、介護または支援が必要になったときに医学的・社会的ニーズを判定し施設サービスの適・不適を判断し、最適なケアプランを作成する。また以前の制度である、地域高齢者ケアパッケージ（CACPs）、長期在宅高齢者ケアプログラム（EACH）の中で制度化され、主要な手法として用いられてきた。日本と異なる点は、高齢者、障害者のすべてに作成されるわけではなく、ケアマネジメントを行うことで在宅生活が可能になるケースなどニーズが複合的で、重度な対象者に対し提供されている点である。

#### 6. 研修報告

今村が 2015 年 6 月 15 日から 7 月 24 日の間、清水基金の支援を得て、以下の体験研修を受け、末光は 2015 年 11 月 26 日から 12 月 1 日の間訪問調査を行ったので、その概要を報告する。

イギリスの流れをくみ、独自のケアマネジメントシステムが構築され、わが国の福祉情勢とも共通点が多い。

クイーンズランド州の高齢者のサービス事業所、特別支援学校などでの実習及びインタビューを通し、ケアマネジメントの実態を探った。

・研修のねらい

福祉制度の理解

ケアマネジメントの位置づけ（資格を含めて）

ケアマネージャーの働きと実践（支援の視点、評価、使用している様式などを含めて）

ケアマネージャー研修制度について

#### 日本人ソーシャルワーカーへのインタビュー

Carers Australia ではレスパイトサービス、カウンセリング、相談支援、ファイナンシャル、権利擁護、啓発活動などの事業を運営し、主に介護者（Carer）向けのサービスを展開している。今回、オーストラリアで資格を取得し、長年 SW として働いている高田氏にクイーンズランド州の福祉制度やケアマネジメント業務についてのインタビューを行った。以下インタビューで得た新しい福祉制度の概要である。

オーストラリアでは 2009 年に連邦政府による障害福祉サービスに対する意識調査が行われ、所得保障などの問題やサービスの不平等さに関する問題が大きく取り沙汰された。これを期に連邦政府で高齢及び障害福祉施策の大きな改正が行われ、それを受け、ニューサウスウェルズ州、ビクトリア州、サウスオーストラリア州でも 2013 年より Consumer Directed Care (CDC) という新しい在宅サービスシステムを開始した。クイーンズランド州でも 2015 年 7 月より高齢福祉分野で導入され 3 年をかけて本格施行となる、同様に障害福祉分野では 2016 年度から導入予定となっている。

具体的には、対象者もしくは介護者がサービスを必要とする際に、

州のサイトに対象者情報を登録する（ホストプロバイダによる支援も可能）  
地域のホストプロバイダを選択する  
ホストプロバイダがケアマネジメントの手法によるアセスメントを実施し、プランを作成。サービスに関する情報提供、サービス調整、利用支援を行う  
対象者がサービス利用  
ホストプロバイダにより給付管理を行い、モニタリングが実施され、再調整を行う  
という流れになる。ただし、ホストプロバイダを選択せず、セルフマネジメントとすることも出来る。

Carers Australia では現在、ホストプロバイダ事業所として6名のスタッフが配置されている。資格は問われていないが、そのうち4人はソーシャルワーカーを配置している。レベル1といわれる軽度の高齢者、障害児者を対象とし、アセスメントを実施後、サポートプランを作成し、半年に1回のモニタリングを行う。ホストプロバイダは1回に月600AU\$が支払われ、活動毎に毎時25AU\$が請求できる。レベル2以上の対象者はACATの管轄となる。

制度移行期ということもあり、利用者や事業者に対して新しい制度はまだ浸透しておらず、現状でのホストプロバイダとしてのサービス利用者は数名程度である。しかしながら、来年以降は、これまで十分サービスが行き届かなかった対象者のサービスの選択肢が増え、利用をするようになるだろうと予想され、州全域でこれまで福祉サービスを利用してきた2倍以上の対象者の増加が見込まれている。このことによりケアマネジメントサービスがさらに地域へ浸透していくことが予想された。

当面の課題は、日本と同様、ホストプロバイダの利用希望が短期間の間に行われ、対応に追われる可能性があること、また事業者の不足により必要なサービスを調整することができ、提供することが出来るかという点であると話された。

#### 高齢者福祉サービス(レスパイトセンター)(ナースিংホーム)での研修

・ Centacare Community Service

#### ・ Annerly Respite Centre

主に高齢者を対象としたレスパイトサービスを提供としている事業所。レスパイトサービスの中には、◎訪問型 ◎デイサービス型がある。オーストラリアでは介護者のためのサービスであるという視点でサービスが行われている。日本で使用する「レスパイト」で行われるサービス(短期入所や預かりサービス)の意味合いとは異なる。

2カ所の研修先では、障害者からの利用が一定数あり、この地区では障害に特化した事業所での利用を選択するというより身近な地域の事業所を使うことが多いとのことであった。障害種別や年齢によらず、その日に会った利用者同士が声を掛け合い、プログラムを楽しんでいる様子が印象的であった。常時目が離せない人や情緒的に不安定な人など対象者のニーズに合わせ必要な支援を行い、職員に対しても対象者の種別にこだわることなく、サービスを提供していた。またプログラムの参加に関して、決して参加を強制されることは全くなく、対象者が希望する活動を常時2~3つ同時進行させていた。

今回訪問した Annerly Respite Centre では、職員はコミュニティサポートワーカーと呼ばれる直接処遇職員とケースマネージャー兼事業マネージャー、ディレクターの8名。それ以外に地域のボランティアが日々役割を担い業務を行っていた。利用者は80名程度の契約者が日に10~20名程度利用している。

ケアマネージャーの業務については、主に事業所に関わる地域の高齢者に対し、事業所利用への繋ぎと初回時のアセスメント、プランの作成、毎月の定期的な評価(利用者・家族への面談及び訪問による)及び見直し、記録を行っている。年1回の評価は行政により義務付けられているが、規定された様式などはなく、それ以外は事業所独自(記録書式も独自)に行っている。また、他機関との調整を行ったり、会議を持ったりすることはなく、医療サービスや他事業所の利用に関して相談を受ける場合は出来る範囲で対応するが、基本的には利用者やその家族が直接調整を行っている。日本の「サービス管理責任者」に近い。

ケアマネジメントサービスを提供し、ケアマネジメントの手法を使って一連の業務が行われていたが、Centacare Community Service では、ケアマネージャーの配置はなく、どの対象者についても個別支援計画以外のケアプランは作成されていなかった。また、ホストプロバイダの利用者もなかった。

#### ・ Gravatt Aged Care

ACATによるアセスメントで重度と認定された高齢者（一部65歳未満の障害者）が146名入居している。入居施設は中心の管理室から放射線状に6棟の居室が伸びた特徴的な形状をしていた。またPalliative Approachに基づいた、終末期までのケアを行っている。

スタッフは200名が交代勤務をおこなっている。今回はLife Style Teamの業務に同行し実習を行った。Life Style Teamは看護師とともに入所者やその家族に対し、初回時（その後の定期も含む）のアセスメントを行い、生活面のニーズや必要な福祉用具を判断し手配を行う。また施設内の行事の企画、運営を行い、アセスメントで聞き取ったニーズから参加対象者を選定するなどの役割を担っている。また個別の支援計画の策定も行っている。

#### 特別支援学校での研修

・ Guidance Officer（ガイダンスオフィサー）  
州立の学校には必ずGuidance Officerが配置され、多くは州内の特別支援学校を中心に数校を掛け持っている。資格は州が規定する要件を満たした心理士や教員経験者。

Guidance Officerの主な業務は、

##### カウンセリング

学校内での問題に対し管理者、教師、生徒とその家族を含む各種相談支援や情報提供支援計画の作成（ガイダンスオフィサーが直接Individualized Educational Program（個別教育計画：以下IEP）を作成することはないが、必要に応じてIEPとは別にプランを作成する）

##### 他機関との連携

など、スクールソーシャルワーカー、学校内のケアマネージャー的な役割を担っている。この

点はシドニーのRenwick Centreでも同様であった。

研修中、多動、他害自傷のある知的障害の児童が安定して座るために使用しているベルトが、抑制に該当しないかとの情報が他クラスの教員から入った。まず担任、補助職員等から本児の状況とベルトの使用状況を聞き取り、州が規定する身体拘束に関する取り決めを確認し、学校長に状況報告。支援者の都合で無計画に使用していたベルトを、本児が本当に必要な時に使用するという内容で、校長がIEPの見直し行えるよう手助けをし、担任及び補助職員等へ今後の対応を伝え、保護者の同意を取るように助言を行った。

#### ・ Nursery Road State Special School

130人の生徒をもつ大規模な州立の特別支援学校。教員（Teacher aidと呼ばれる資格者の補助職員も含んでいる）は30名、PT/OT/STなどのセラピストは4名いるが、パート勤務となっている。またその他にguidance officerが2名配置されている。

多くは重度の障害児で重症心身障害児、肢体不自由児、知的障害児、自閉症児（主に知的障害者あり）が通っている。視覚障害、聴覚障害など様々な合併症や医療的ケアが必要な児童もいた。

この学校の特徴としてXavier Conductive educationという肢体不自由児を対象とした教育法を実施している。この特殊な教育法を実施している教室は他の教室と別にユニットを組んでおり、4クラスに各6～7人の肢体不自由児童が年齢別にクラス分けされ、保護者の希望により授業を受けている。1日に1時間程度この教育法を学んだ教員（コンダクター）と補助職員による指導を受ける。スノコ状のベッド、ハシゴ付きの椅子、ステッキ、腕の抑制帯などの特殊な用具を使い、繰り返し身体を動かす。その際リズムに合わせて体の動きを言語化し、脳に学習させる。また、隣接する未就学児の早期療育施設でもこのプログラムが行われていた。

#### ・ Calamvale Special School

132人の生徒をもつ大規模な州立の特別支援学校。教員（Teacher aidと呼ばれる資格者の補助職員も含んでいる）は92名、看護師は配

置されていないが、訓練を受け医療行為を行う教師がいる。PT/OT/STなどのセラピストは非常勤で勤務している。またその他に guidance officer が1名配置されている。

多くはIQ70以下の知的障害児で、自閉症を重複した児童もいる。132名の児童のうち12名が肢体不自由児。数名胃瘻による経管栄養や血糖管理など医療的なケアが必要な児童もいる。

通学は主に通学バスで、下校時には近隣のレスパイトセンターの送迎車も見受けられた。特に問題行動の激しい児童や介護度の高い児童などは放課後に福祉サービスを利用している場合が多い。必要があれば、サービス事業所と対象児についての情報共有やIEPミーティングの際に参加してもらうこともある。その調整は主に担任が行う。

## 7. WALCA

18歳以上の重症心身障害者通園センター(男性10人、女性26人)での20年の運営の歴史と、力点を置いているコミュニケーションプログラムに関する意見交換を行い、建物構造ならびに設備そしてスポーツイベントの視察を行った。

新年度から導入される「NDIS」(公的費用が事業者にてなく本人に支給されることに変更)への対応に苦慮している現状が訴えられた。

## 8. Renwick Centre

視覚と聴覚の重複障害児の特別支援学校であり、一部知的・身体障害を合併したクラスもあり、その担任ならびにコーディネーター担当者と意見交換をした。現在のところ、重症心身障害児者に特化したコーディネーター養成のプログラム等はオーストラリアに存在しないとの説明がなされた。

9. ニューカッスル大学の Michael Arthur-Kelly 助教授との協議は、2016年8月14日～19日メルボルンで開催される IASSIDD 国際知的・発達障害学会で「重症心身障害児者コーディネーター養成カリキュラムに関する国際比較」のパネルディスカッションを企画する打合せを行った。

## 9. 参考文献

- ・ 湯原悦子(2011)「オーストラリアの介護者支援」『協同対人援助モデル研究 家族介護者支援を考える-日本と英・豪・米の比較研究』,17-26
- ・ 森恭子(2010-03)「オーストラリアのソーシャルワーカー認定資格制度及び福祉従事者の現状と課題」文教大学生生活科学研究所『生活科学研究 32』,151-157
- ・ 天野マキ(2012)「オーストラリアの社会保障・社会福祉制度改革過程に視る社会的制作の視角」『東洋大学/福祉社会開発研究』,5号,15-28
- ・ 認知症介護研究・研修東京センター(2009)「オーストラリアの社会保障制度」『オーストラリアの認知症ケア動向』
- ・ 厚生労働省(2007)『2005～2006 海外情勢報告 オーストラリア』,290-293