

## 高木邦明著『オーストラリアの障害者福祉』

(相川書房、2005年)

本田 達郎

### I はじめに

わが国の障害者施策については、関連する分野を含め近年種々の改革が行われている。2000年に65歳以上の高齢者については一元的に介護サービスを提供する介護保険法が施行され、また、同年の社会福祉基礎構造改革の一環として障害者福祉サービスの提供について2003年4月から従来の措置制度から支援費制度が導入されたところである。また、2005年には、支援費制度導入以降の居宅サービスの利用の増加に適切に対応した安定的・効率的な制度を目指し、障害の種別にかかわらず一元的にサービスを提供する仕組みの創設等を内容とした障害者自立支援法が成立し、2006年4月から施行される<sup>1)</sup>。しかし、改革の動きはこれで終わりではない。この障害者自立支援法の成立に当たっては、障害者等の範囲や就労の支援を含めた障害者等の所得の確保に係る施策の在り方について検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずる旨の検討規定が法律の附則に盛り込まれている。また、2005年の介護保険法の改正の附則においては、65歳未満の障害者に対する介護サービスに関して「政府は、介護保険制度の被保険者及び保険給付を受けられる者の範囲について、社会保障に関する制度全般についての見直しと併せて検討を行い、その結果に基づいて、平成21年(2009年)度を目途として所用の措置を講ずる」とされており、障害者施策に関する改革の

動きは今後も続く見込である。

このような中で諸外国の障害者施策の内容や改革の動向についてわが国との比較を行うことは意義のあることである。また、オーストラリアの障害者福祉施策については、比較的よく知られている同国の高齢者福祉施策に比べて、その沿革、施策の体系、対象者数等の各種統計資料、改革の動向やこれらから浮かび上がる諸課題について現地での実践活動もまじえて取り上げた著書は知り得る限りほとんど皆無である。このように、本書は、時宜を得ていることおよびこれまでの研究蓄積が少ない分野に焦点を当てたことにおいて意義のある著書であると言える。

### II 各章の概要と考察

本書は、第1章：オーストラリアの障害者福祉の変遷、第2章：重度障害者の地域ケア、第3章：障害者の状況と福祉サービス体系、第4章：連邦・州政府障害者協定(CSDA)の締結と見直し、第5章：在宅・地域ケア事業(HACC)と障害者支援、第6章：施設福祉から地域福祉へ/脱施設化の動向、補遺(抄訳)：施設閉鎖：脱施設化に関する洞察と意見という構成となっている。以下、各章の概要とそれに対する考察を述べる。

第1章は、オーストラリアの障害者福祉の変遷について、19世紀前半以降を、1981年の国際障害者年の前後で区切って概観している。第6章の

オーストラリアにおける脱施設化の沿革においても意味を持っているが、19世紀末までは収容保護が主であったことが指摘されている。一方、同国の社会保障・社会福祉政策の見直しの中で障害者福祉が1980年代後半から抜本的に見直された<sup>2)</sup>ことは、1981年の国連・障害者年やその前後のノーマライゼーションの理念の浸透という国際的な動きと通じている。この点は、国際的な潮流が各国の社会システムに影響を与えている例といえる。また、選別的・限定的性格が強いものの世界に先駆けて20世紀初めにオーストラリアで廃失年金(invalid pensions)<sup>3)</sup>が導入された事実も興味深い。

第2章は、2カ所の重度障害者デイサービスセンターの実践活動に参加して観察・経験したことおよびそれに基づく考察が述べられている。「マンリーワリングCA」という通所施設においては、爬虫類公園へのピクニック、室内温泉プールでの水治療訓練、アートセラピーといった地域社会参加のプログラムがきめ細かく実施されている様子が記述されている。また、「ミニンバATC」という施設においては、近くの公園へのドライブや室内装飾(クリスマスの飾り付け)活動といった地域社会参加プログラムの体験が記述されている。これらの活動の中には、地域社会参加の目的が十分に達成されているとみられるプログラムがある一方で、利用者も職員も戸惑いがあり目的が十分に達成されていないとみられるプログラムもあると考えられる。室内装飾について「(スタッフが)特別に利用者に語りかけることもなし、自分のペースで進めているように見える。7人の利用者はただそこにいるという感じである。」(p. 39)と観察されているように、ピクニックや水治療等と比べて、アートセラピーや室内装飾における地域社会参加の実施は容易ではないのであろう。この章の考察において、「(地域社会参加促進)の実施で重度の障害を持つ人の生活・活動の場を確保する」といった形での統合は確実に図られているように見えた一方で、人

と人とのふれあいや心の交流といった機能的・社会的な統合を実質的なものにしていくことについては、オーストラリアでも今後解決していく課題として抱えているとの印象を拭えなかった。」(p. 46)と観察されているのが印象深い。

第3章は、オーストラリアにおける障害者の状況と障害者福祉サービスの制度内容や実施体制について述べられている。制度が障害者を対象とした個別法と関連一般施策によって構成されていることや手帳制度が存在していることなどがわが国と共通している点であり、所得保障制度について種類が多く就労施策と結びついていることや在宅・地域ケア事業(HACC)において障害者と高齢者の双方が対象とされていることなどがわが国と異なっている点と指摘されている。オーストラリアとわが国の両方の障害者施策に通暁した研究者ならではの明快な分析であると思われる。ただし、関連一般施策について、保健サービスや雇用就労支援が障害者に対してどのように実施されており、どのような課題があるかについてさらに詳しい分析がなされれば、近時わが国でも注目されている論点であるだけに、さらに示唆に富む分析となるのではないかと考えられる<sup>4)</sup>。

第4章は、連邦・州政府障害者協定(CSDA)の締結と見直しについて、連邦と州・準州政府がそれぞれ障害者支援サービスに対して、資金援助をどのように行っているか、1991年の第1次協定から1998年の第2次協定に移行するに当たってどのような方向を目指すべきとされたのかなどについて分析されている。オーストラリアの障害者福祉に関する連邦と州の役割や責任の分担を定めている協定の見直しの作業において、さまざまな提言がなされ、オーストラリアの障害者福祉が抱える課題とそれらの解決の方向について熱心な議論がなされているのが興味深い。また、わが国では、地方分権や近年の三位一体改革などを背景に、福祉サービスの実施主体としては地方公共団体(特

に市町村)が中心となってきたのに対して、連邦国家であるオーストラリアにおいては、もともと州・準州政府の権限であった障害者福祉行政に連邦政府が1980年代以降関与してきて州・準州政府との間で障害者支援施策における役割分担を行いながら進められるようになってきている。戦後改革後の一時期は別として、近年の日本とは逆の動きが見られるのも興味深い<sup>5)</sup>。

第5章は、高齢者と障害者の両方に介護サービスを提供している、在宅・地域ケア事業(HACC)について、その沿革、近年の動向、オーストラリアにおける関係者からのヒアリングの結果がまとめられている。HACCは、わが国で現在議論されている高齢者と障害者の介護サービスの統合について参考となる先行事例として注目されるものである。関係者からのヒアリングの中で、HACCのサービス利用において高齢者では利用者数は多いが一人当たりのサービス利用量は少ないのに対して、障害者では利用者数は高齢者に比べて少ないが一人当たりの利用量あるいは利用量全体は多いこと、障害者に対するケアマネジメントは高齢者のそれよりも不十分な状況であることなどが指摘されている。この章で特に示唆的と考えられるのは、高齢者と障害者の両方に対する介護サービス提供制度であるHACCにおいても、デイケアについて高齢者は利用するが若年障害者は利用していないこと、あるいは高齢者と若年障害者の両方を対象としているデイケアはないことに見られるように一つの制度の中でも高齢者と若年障害者がすべてのサービスを共通に利用している訳ではないという事実である。制度として統合・一体化をするにしても利用者の各々のニーズに応じたサービス内容の構築の必要性が導き出されていると考えられる。

第6章は、今日のオーストラリアにおいては引き続き、地域に暮らすことが障害者の共通の目的とされ、そしていわゆる「脱施設化」が各行政の明白

な政策となっていることを踏まえ、同国の障害者福祉分野における「脱施設化」の動向が探られている。そもそも、「脱施設化」のアンチテーゼである入所施設の在り方が、元の宗主国イギリスの19世紀の「院内救済」まで遡るといふ指摘は興味深い。また、従前は入所施設に入所していた利用者が、「脱施設化」を経験した際に、当初は悲しんだが長い期間を経て、グループホームでの自立した自由な生活を現在では喜んでいるのも印象的である。そして、この章のまとめでは、「脱施設化」が、施設から地域社会に移行する障害者の選択と自立を本当に促進するためにはさまざまな課題や条件があることが幅広く示されている。

### III 全体的考察

最後に全体を通しての考察を述べる。

第一に、本書のはしがきにおいて「オーストラリアは、社会福祉・社会保障の最先進国の一つとして従来から知られてきた。」(はしがき p iv)とされているが、本書においてはオーストラリアの障害者福祉についてもさまざまな課題があることが浮かび上がっている。例えば、第2章においては、地域社会参加促進の実施に当たり人と人とのふれあいや心の交流といった機能的・社会的な統合を実質的なものにしていくことは今後の課題とされている。第5章においては、HACCにおける高齢者と障害者のサービス利用において両者の完全な統合が難しいことが浮かび上がっている。また、第6章では「脱施設化」について肯定的な見方と批判的な見方のいずれもが指摘されている。これらのことが、第2章では現地において実際の活動に参加した経験、第5章では現地の関係者からのヒアリングの結果、第6章においては現地における議論を整理したものをもとに、特定の立場に偏ることなく客観的に分析がなされており、同国の抱える課題を知り、わが国への政策的含意を考える

上で貴重なものとなっていると考えられる。

第二に、本書は1980年以降2000年までのオーストラリアの障害者福祉の状況を中心に分析しているが、わが国における障害者施策の動向の変化の早さを考えると、オーストラリアについても2000年以降の動向(例えば、「脱施設化」の最近の動向等)について、別の機会に取り上げて欲しいと思う。

第三に、はしがきにおいても本書の筆者自らが認めるとおり、過去に投稿した論文を結果的にそのまま使うことが多かったため、本書の構成がやや前後するところや重複するところがあるように思われる。例えば、第3章のサービス体系の記述の前に重度障害者の地域ケアの実践活動の報告が述べられているが、サービス体系が前にあった方が読者の理解にとっては良かったのではないかと考えられる。また、重ねて述べた方が良いのかも知れないが、第2章において重度障害者の地域ケアの展開の経緯を述べているところは第1章の変遷の一部と重複している。本書の改訂をする際にさらなる手直しがあれば本書はオーストラリアの障害者福祉論の代表的研究として評価されるものとなるのではないかと考えられる。

#### 注

- 1) 旧居宅系のサービスの新支給決定手続きの実施、利用者負担の見直し、公費負担医療の見直しは2006年4月から施行されるが、障害福祉計画や施設・事業の新体系への移行は2006年10月から施行される。また、障害程度区分の見直しや施設・事業の新体系への移行は2006年10月以降も段階的に行われる。

- 2) 「社会保障の充実のほかに、他文化主義、アジア重視の外交姿勢、製造業の国際競争力強化重視、労使関係改革とストライキ件数の激減など、現代オーストラリアの特色といえる動きは1980年代後半以降に本格化したものである。」西村「先進諸国の社会保障② ニュージーランド・オーストラリア第11章」(1999)(p.210)という分析にもあるように、1980年代後半はオーストラリアの社会全体にとって大きな転換期であったと考えられる。
- 3) 本書においても明示されているが、現在では障害年金(Disability Support Pension)となっている。
- 4) 就労支援については、わが国においても、障害者自立支援法において日中活動事業としての就労移行支援事業等の創設やハローワーク等との緊密な連携を市町村の責務とすることが盛り込まれるとともに、障害者の就業機会の拡大を目的とした障害者の雇用の促進等に関する法律の改正が行われるなど、重要な課題となっている。
- 5) わが国の障害保健福祉行政においては、これまで、1993(平成5)年に身体障害者福祉法の入所事務が町村へ、知的障害者福祉法の事務が指定都市へ、1996(平成8)年に精神保健福祉法の事務が指定都市へ、2002(平成14)年に精神保健福祉法の在宅サービス事業(ホームヘルプ、ショートステイ、グループホーム)が市町村へ、2003(平成15)年に知的障害者福祉法の短期入所等が市町村へ委譲されている。

#### 参考文献

- 京極高宣2005『介護保険改革と障害者グランドデザイン—新しい社会保障の考え方—』中央法規
- 京極高宣2005『障害者自立支援法の解説』全国社会福祉協議会
- 小松隆二・塩野谷裕一編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
- 柴谷倭子1999『オーストラリアの高齢者福祉』中央法規(ほんだ・たつお  
国立社会保障・人口問題研究所企画部長)