

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政策の視角 —改革に至る試行錯誤のプロセスと政策課題の検討を通して—

プロジェクト1 客員研究員
宇都宮短期大学教授
東洋大学名誉教授
天野 マキ

1. オーストラリアの社会保障・社会的サービスの基本的な考え方

ピーター・サンダースによれば、「社会的援助方法に関する古典的事例としてのオーストラリアの社会保障体系は、一般財源から支出され、典型的な資産調査を前提とする一連の給付システムから成立していた」とされている¹。具体的には、年齢的基準、疾病、障害の有無、失業、寡婦、片親家庭等が対象者のカテゴリーに入っていた。生産年齢人口については、原則的に、失業者、病人、障害者、あるいは介護者に限定され、有給就労を妨害するバリアの確認を厳密に行なった。しかしながら、緩やかな所得調査のもとにおいては、給付金の受給者が、パートタイム就労に携わっているという実態は、度々、確認されていた。過去20年以上、政策は、対象者規定を再検討したり、資産調査の厳格性を再改革したりすることにより、システムを、より目標化することに専念してきた。その過程で、資産調査の強化が、働く意欲の動機づけに、望ましくない効果を与えるという考え方が根付きはじめた。一方で、そのような方向を批判する考え方も、根強く残っていることが確認され、こうした傾向に対しては、批

判も強くなっていった。

とはいえ、厳正な所得調査を軽減することにより、また、社会参加を拡大するようデザインされた方法と結びつくことにより、直接的に、より多くの社会参加を推進する結果へと結び付いていった。こうして、一方で福祉、一方で就労という発想は、常に、共通基盤になり、その焦点は、近年、福祉から就労への移行を推奨する方向へと変容しつつある。こうした政策転換を誘発してきたのが、ヨーロッパ諸国でも注目を集めているニューディール（the New Deal）であった。その中核的思想が、the Welfare to Work哲学であることは周知の通りである。

近年、一方で福祉、一方で就労という発想は、オーストラリアにおいても、共通基盤になり、その焦点は、ますます、福祉から就労（Welfare to Work）への移行を推奨する方向へと変動しつつある。先に述べた、ピーター・サンダースは、「福祉の援助を受給する生産年齢人口に対する社会保障政策が、いかに、受給者の経済的、社会的参加の拡大を推進するよう構築されてきたか²」に注目する。社会保障体系のこうした構成要素は、以前から注目の的であったが、福祉改革の課題は、近年、オーストラリアにおいて、特に、その変化が重視されている。労働市場の変化に対応するための福祉システムに関する要望や、働く意欲を誘発するための所得調査を構造化することへの要望は、重

¹ Peter Saunders [Bridging the Welfare to Work Divided: Economic and social Participation among Income Support Recipients in Australia] [Welfare to Work in Practice -Social Security and Participation in Economic and Social Life], Edited by Peter Saunders, International Study on Social Security, Ashgate, 2005 .pp 43

² 前掲pp43

要な政策目標として、すでに、確認されている。しかし、さらに、大きな注目を集めているのが、所得支援の前提となる受給者の認定基準に関するものである。そして、それは、具体的には、所得保障人口の活動的参加を、いかに、誘発するかという課題である。援助施策が福祉から就労へという移行期を迎える中、特に、失業率の高い状況下において、働く意欲を引き出す福祉政策の開発には、大きな期待がよせられるようになった。同時に、生産年齢人口にみられる所得支援依存（福祉依存）についての関心が高まり、より、本質的な課題となっている。それは、所得支援費受給中の人々に対して、その置かれた状況に関して、より大きな社会的責任を受け止めるよう推奨したり、要求したりするという哲学の変化に結び付いている。これらの変化は、福祉システムのデザインが、福祉依存の人々の行為に、どのような影響を与えるのか、また、それが、これらの人々の行為を決定する動機や選択に、いかに影響するかの両方に反映している。いくつかの局面において、1990年代初期の改革論争の主要な論点が、当時の政策動向の中にも残存してきた。これらの一つは、もし、所得支援体系が、より大きな社会参加を推進することを目的とするのであれば、これは、広く、有給就労、学習活動、求職活動のような就労活動における経済的参加にかぎらず、ボランティア活動や介護提供活動における社会参加も含むことを想定されなければならない。ボランティア活動は、ある意味では、人々が経済的に参加することを妨害する合法的社会参加であるとみられるが、しかし、また、介護に拘束されているだれかを、介護責任等から解放することによって、介護者であるだれかが、経済的参加を拡大できるかもしれないということの意味する。「社会参加の多くの形態が社会的に有用であり、活力ある社会へ貢献するという考え方は、アトキンソンによって確認されてきた」³とピーター・サンダースは、指摘

している。また、「参加による経済的効果に関する彼の提案は、就労のみならず、社会的貢献のような参加等、広い定義を包摂していると考えられている」⁴とも、サンダースは述べている。同時に、しかしながら、社会福祉体系が経済的社会的参加を活発に推進し、単に、推進にとどまらず、輸送車的推進役割を果たし、より、本格的活動の機動性に向けて、有給就労、無給就労（介護）の変化しつつある体系を調整すべきであるという発想については、反論も見られるようになった。時間外に活動が拡大されてきた今日、初期の就労調査は、活動調査になり、さらに、より効率的に、参加調査に変わってきている。目下、オーストラリアにおける生産年齢人口に対する社会保障政策は、いかに、受給者の経済的、社会的参加の拡大を推進するかに焦点をあてて再改革が進められている。特に、注目すべき福祉政策改革の課題は、労働市場環境における変動に適應するためのシステムを構築することや、社会参加を誘発するための所得調査を構造化することを目指して変容しつつある。また、さらに、重要な目標は、国による所得保障の前提となる受給者認定条件が、所得保障人口の活動的参加を、いかに誘発するかということに集中しつつある。特に、失業率の高い状況下においては、生産年齢人口の所得保障依存（福祉依存）の拡大が危惧されるため、所得保障受給者のエンパワメントを推奨し、哲学的見解の変化を誘発するような政策へと移行していった。こうして、福祉体系の計画は、福祉に依存する人々の行為に、いかに影響を与えるか、また、それが、人々の行動を決定する動機や選択に、いかに影響するかに焦点があてられるようになった。1990年代初期の改革論争には、そうした発想が反映されていた。具体的には、所得保障体系が、より大きな参加を推進するということであるならば、それは、広く、有給就労、リカレントのための学習活動、求職のような経済的参加のみならず、ボランティア活動や

³ 前掲pp44

⁴ 前掲pp44

社会的介護提供のような活動における社会参加も含むことが想定されなければならないという発想のもとに政策立案が進行していった。

2. オーストラリアにおける社会参加の理念と労働市場の変容

1) 社会参加の社会的背景

ボランティア活動等の社会活動が、経済的活動の一端を担わなければならないという発想が拡大する中、要所得支援者に、より大きな雇用を推進するという要求は、基本的な政策目標として残された。その固有に価値づけられた社会参加は、また、労働市場における社会資源として貢献することによって、その経済活動を支援するかもしれない。労働市場において、一般化されつつある雇用機会の本質的変化や多様性は、所得支援費受給者の中での活動参加の発生率に影響を拡大させつつあることに疑問の余地はない。所得支援費を受給しつつ雇用に関わる生産年齢人口の割合は、1980年代初期と1990年代中期の間に、2倍以上になった。例えば、一人親家庭の場合、所得支援費受給者の1/4近くがパートタイム雇用に従事しており、多くの所得支援費受給者が労働市場において、普通に働き、拡大する膨大なパートタイム就労から賃金を給付されていた。労働市場へのアクセス組織の拡大と多様化の増加傾向にともなって、所得支援体系は、ますます、不安定化する労働市場への参加を支援するために、重要な役割を演じることを期待されるようになった。所得支援受給者に対して、参加を推奨することは、このようにして、労働市場の傾向を浮かびあがらせることへの刺激となり、また、将来の政策の方向であるという回答にもなっている。

2) 政策状況

社会的支援給付に関する信頼は、多くの他の

OECD諸国におけるより、オーストラリアでは、より、高いことが確認されてきた。ホワイトフォード(Whiteford)によれば、社会的支援給付の受給者が、1992に、オーストラリアでは、人口の17.8%で、それはOECD諸国の平均7.0%をはるかに上回り、10%を超えた国は、わずか、カナダとアイルランドのみであったということである。もちろん、これは、オーストラリアにおいて、いかに給付が提供されているかに反映しているが、福祉給付や給付期間のすべての体系を表しているものではない。それにもかかわらず、1999年、家族及び地域サービス(先の社会保障)大臣は、福祉依存に警告すべき増加がみられるということに注意をうながしていた。

行政的データによれば、所得支援を受給している生産年齢人口のパーセンテージは、1980年代中期、60才代において、3%であったものが、1997年までに、ほぼ、19%に増加してきたということを描いた。彼は、1980年代と1990年代との間の差異を強調しながらも、時代を超えた傾向について、福祉依存増加の危惧を示唆していた。ちなみに、1980年代は、所得支援人口が経済発展と共に減少した時代、1990年代は、強力な経済成長が、所得支援受給割合における減少を誘発しなかった年代であったとされている。

大臣が、このように拡散する傾向から引き出した結論は、給付の寛大さや適応条件の緩やかさによって、福祉依存傾向が推奨されているということであった。しかしながら、そのような結論は、多くの他の要因が同時に、因果関係をもっているため、結論づけは、慎重でなければならない。とはいえ、生産年齢人口による福祉依存を予防したり、減少したりすることを意図した改革に関する見解を展開するために、福祉改革のための検討グループが設立された。その暫定的報告において、改革検討グループは、社会支援システムが、社会や経済において、より十分に、ボーダーラインの人々が参加できるよう推進されなければならないと討議していた。その最終報告において提案されている参加支援システムは、以下の所信から引き出された。

「有給雇用における参加は、自己尊厳の大きなよりどころである。それなしでは、人々は、発達することに失敗し、雇用、家族、地域ネットワークから阻害されることになる。これは、身体的、精神的不健康に導き、両親と子どもたちにとっての生活のQOLを減少させる。政府のビジョンの中心は、国民の社会的支援体系が、その所得支援整備の適正によると同様に、人々が、経済的、社会的に参加することを助ける可能性によって判断されなければならないという所信であった⁵」

参加は、それ自体、望ましい最終目標として注目されるが、しかし、また、重要な他の目標に到達するための手段としても注目される。有給の形態による経済的参加は、所得の重要な資源であるのみならず、自己尊厳の本質でもある。社会的参加は、参加する機会を拡大する方法において、地域ネットワークを強化することを推進するし、また、社会参加自体に価値があり、人々が、経済的に参加するために必要とする技術を発達させることを可能にするであろう。振り返ってみると、改革報告書は、参加がそのシステムの有効な目標であり、参加を助成することが、参加活動に関するための、よりきびしい適用要求の条件を課すべであるとする見解に正当性を与える試みであるように見受けられる。

参加が不条理な要求ではないという見解は、地域が所得支援を受ける人々に対して、支援を受給する条件として、また、職探しについての彼等の展望を助成する方法として、種々の形態の社会参加に従事するよう要求する試みの確認を示す証拠によって支持されている。

3) 社会参加のパターン及び社会参加の分類

オーストラリアにおける福祉改革論争における社会参加は、個人あるいは、全体的な社会における特殊グループの福祉（生活基準）に、直接的、間接的に貢献

するという形態に限定して注目されてきた。個人への関係において、これは、報酬ある活動への参加（多くの失業者に対する給付体系とは別の主要なルート）を含み、また、求職は求職活動や職業訓練、リカレント学習のような仕事を探す可能性も期待される活動を含んでいる。それは、また、成人や子どもたちに、ケアを提供するというような社会参加や他者の福祉を助成するようなボランティア活動（労働市場に彼らが参加することを助成する過程において）も含んでいる。

ピーター・サンダースは、経済的参加の4つの形態と社会参加の3つの形態を考察する。経済的参加と社会的参加の間の境界（区分）は、問題がないわけではないが、参加の7つの形態は、参加の役割をめぐる政策論争において、特に、相互的義務との関連において最も、大きな関心を集めてきた社会活動を包括している。ちなみに、経済的参加の4つの形態とは、①有給就労、②自営業、③求職中、④学習・訓練中、社会的参加とは、①ボランティア・活動、②育児、③成人介護であった。さて、経済的参加の最も多くの定義は、有給労働を代表するにしろ、有給労働の程度を含む成果であれ、成果に到達するための可能性を拡大するための就労であれ、あらゆる活動を含んでいる。しかしながら、経済的として類型化された活動のいくつか（研究や訓練のような）が、彼らを引き受ける雇用に関するかれらの影響力に関係することなしに、その人の知識を改良する望みによって動機づけられるかもしれないという事実を無視している。これらは、経済的参加の部分として含まれる。

なぜなら、かれらは、社会的資本を拡大する方法において、また、地域にたいして、より多くの参加機会を生成することを容易にする方法において、社会のあらゆる知識の基礎に貢献するからである。かれらは、また、自己尊厳、参加の心理学的福祉を推進し、これは、有給労働を見つける可能性に、間接的効果をもたらすにちがいない。

しかしながら、参加を動機づける要因は、参加の異なった形態によって、雇用に導く可能性を誘発すると

⁵ 前掲pp45

いうことも、認識される必要があるだろう。

これに対して、相互的義務の要求のいくつかの形態が、一方で、任意に、登場してきたであろう多大な参加の削減を誘発するような、動機における望ましくない結果をもたらすかもしれないということも推論させる。動機は、重要である。特に、社会的支援の、より大きな活動体系に直面しているチャレンジの部分は、雇用成果を促進する方法においても、受給者の動機に影響するという方法を導入することが重要である。これらの問題は、社会的参加を定義づけることに関係して、より緊急である。

社会的参加の下に、一般的に含まれる活動は、特別なニーズを持っている人々（子ども、特に、低年齢の子どもや高齢者、さらに、虚弱高齢者及び障害のある成人）に対するケアリングである。そして、社会的に有用な無給ボランティア労働その他の形態がある。これらの事例において、参加は、社会的に価値があるとみなされる。なぜなら、それは、虚弱な個人の特殊なニーズに直接的に対応するし、参加者自身の自己尊厳を助成したりできるからである。ボランティア活動に関して、これら二つは、第三番目の要因によって補充することができる。その第三番目は、有給労働を発見することの可能性を拡大するということである。多くの仕事がある種の経済的、社会的ネットワークに統合される人々にとってのみではあるが、口コミや他の非公式なネットワーク（オーストラリア統計局）を通して発見されるということは、周知の通りである。ボランティア活動は、労働市場と彼らの接触を拡大する方法において、人々が、これらのネットワークに統合されることを支援するかもしれない。また、ここでも、動機の観点は、やはり重要である。

特に、ボランティア活動への参加に関して、ある人々は、この活動を主として、それが、スキルを提供したり、雇用機会を促進したりするよう見えるという経験から参加を開始する。つまり、それは、直接的には、人的資本の拡大や生産性をあげることによって、また、間接的には、就労機会や知識を増加させるかもしれない

いという方法におけるコンタクト・ネットワークを拡大することによって動機づけられるかもしれない。

また、他の人々は、ボランティア活動を、雇用への可能性ある踏み石であるというにとどまらない、本質的に楽しい雇用として判断するかもしれない。要約すれば、有給労働における増加する参加は、経済的、社会的参加の両方に基づく重要な理論である一方、参加と雇用の成功の間の連鎖関係は、多様な直接的間接的チャンネルを通して作動することができる。広い意味における参加は、たとえそれが、特殊な環境において、その過程を支援されたとしても、自動的に、雇用の増加を誘発するとは推察できない。

オーストラリアでは、1940年以降、種々の社会保障、社会保健福祉改革を実施してきているが、近年についていえば、理念的にも、1991年の社会保障法の成立が、所得保障体系における大きな改革であったと考えられる。したがって、1985年前後に実施された一連の社会保障・社会福祉・保健制度の改革は、広義の社会保障改革としてとらえられよう。

3. オーストラリアの社会保障・社会的サービスの沿革と改革

1) オーストラリアの社会保障の沿革

1941年に設置された社会サービス省（The Department of Social Services）が、その当時、DSSと呼ばれていた。「この部署は、現金給付の管理に加えて、多くの社会福祉施策の運営を担っていた。1941年に導入されたりハビリテーション・サービス法（the Commonwealth Rehabilitation Services Consolidation Act, 1947）が成立し、高齢者年金・障害者年金・寡婦年金・妊産婦手当（Maternity Allowance）・児童基金（Child Endowment）・失業給付（Unemployment Benefit）・疾病給付（Sickness Benefit）等に関する連邦政府の責任を単一の法体系において確立することに

なった。1991年には、新たな社会保障法 (the Social Security Act) が成立し、上記の法に置き換えられ、社会保障供給体系にかかわる新しい基礎が確立した。新たな社会保障法の運営は、DSS (the Department of Social Security) が統括することになった。DSSは、1994-95の時点で、1万9,138人のスタッフを雇用し、オーストラリア全土に319の支部を設置していた。DSS国家的管理機構は、1994年8月に、再改組が行われた。1995-96年にも、重要な改変が行われたが、そのプロセスにおいて、次の抜本的改革にかかわる検討が進んだ。1997年7月1日に、DSSとセンターリンクとの間の協約が成立し、社会保障政策勧告機構とサービス提供機能が正式に分離することになった。センターリンクとは、1997年3月26日に国会を通過した連邦政府サービス供給法 (the Commonwealth Services Delivery Agency Act 1997) に基づいて、同年7月1日から実施された連邦政府サービス供給機関 (the Commonwealth Services delivery Agency) のことである。新連邦政府サービス供給機関は、オーストラリア社会への情報、生産、サービスの企画を通して政策の提供に責任を負うことができる基本的なサービス供給組織である。⁶

こうしたオーストラリアの社会保障に関わる政府改革は、労働市場プログラムの改革、失業者への所得支援を提供するための必要な組織や事務的機構の再構成等、包括的なものであった。2006年2月現在、改変を続けながら、センターリンクは、着実に、オーストラリア社会に定着し、Welfare to Work 政策を推進する機能を果たしてきた。

2) オーストラリアの社会的サービスの沿革

オーストラリアにおける社会的サービスの変革も、日本同様、めまぐるしいものがあり、訪れるたびに制度や機関の名称が変わっているため、正確な実態を把

握することは困難であった。ただ、虚弱高齢者、障害者及びその介護者の在宅支援に関わる政策に、早くから焦点があてられていたことは注目に値する。その最初の法律が、1985年に成立した家庭・地域介護法 (the Home and Community Care Act, 1985) で、頭文字をとって、HACCとよばれてきた。この法律は、施設入所に至る前に、早めの在宅サービス及び介護者の支援を目標とし、現在まで、多くの役割を果たしてきた。在宅ケアの利用者権利を重視し、また、介護者を、制度利用者として位置づけ、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。かつて、このサービスのためのガイドラインでは、利用者権利が、User Rightsと明記されていたが、改変後は、Consumer Rightに変わっていると同時に、Consumer Responsibilitiesが追加されている。HACC プログラムは、基本的には、税金でまかなわれてきたが、財政責任機関の名称変更と、位置づけをたどるだけでも、オーストラリアの社会的サービスの改変が、いかに激しかったかを理解することができる。法創設当初、その財政責任機関は、the Department of Health, Housing and community Services であった。その後、介護者へのレスパイト・サービスその他の施策をめぐって、HACCプログラムの運営方向および財政的基盤は1993,1994年、1995年と改変を重ねて改良され、1995年には、the Department of Human Services and Healthに帰属していた。1996年には、the Department of Human Services and Healthは、the Department of Health and Family Servicesに改称された。1997年には、政府は、各州都に、介護者のための全国レスパイトプログラムと介護者資源センターを確立した。HACCプログラムの政府予算は、ますます、拡大していったが、それでも、病院や施設利用に要する医療費等の経費に比べれば、格段と安上がりであると判断された。その間、オーストラリア新労働党は、保健と社会的サービスの間のベルリンの壁を倒壊することを方向づけてきたが、1999年に国会を通過した健康保健法 (the Health Act,1999) のもとに、保健と社会的サー

⁶ Australian Government Department of Social Security [Annual Report, 1996-97], [Annual Report, 1997-98]参照

ビスの間の連結を可能にし、財政基盤及び責任の所在について新しい可能性を開いた。ここに、公的、民間、ボランティア、地域セクターによるパートナーシップが構成されることになった。

パートナーシップという用語は、時々、民営化の政策的偏向を隠す仮面であるとも考えられてきた。ただし、民間と公的セクターの相違を明確に識別することは困難であるし、大資本との関係をさけて一般的実践活動を営むことはできないという状況が、今日のオーストラリアの現状であろう。また、消費者権利を規定しているHACCプログラムも、コンシューマリズムという今日的状況を反映していることを明記しておかなければなるまい。

4. オーストラリアの社会保障・社会的サービスの発展過程と現状

1) オーストラリアの社会保障の発展過程

1998年6月30日におけるオーストラリアの社会保障ポートフォリオは、DSS (the Department of Social Security)、センターリンク (Centrelink)、SSAT (the Social Security Tribunal) から成立していた。DSSは、オーストラリアの社会保障の基本的政策拠点であり、ポートフォリオを支える本体であるとされた。センターリンクは、ポートフォリオにおけるサービス支援の伝達組織であり、地域への情報や交付金、サービスの伝達について、すべての責任を保有していた。The SSAT は、センターリンク及びDSSの処遇に不満がある人々の訴えに対応する裁判機関として構成された。成立当初のポートフォリオは、図1の通りである。

1998年—1999年号オーストラリアの「Centrelink Information」は、センターリンクの機能が、1997年9月から実施されたと明記している。その時点におけるセンターリンクは、人々のニーズを一つ

の場所で、解決できるようシステム化されているとしていた。具体的には、ワンストップ・ショップ・サービスを提供することを提言している。

具体的には、社会保障省、保健・家族サービス省、第一次産業・エネルギー省、雇用・教育・職業教育・青少年省からのあらゆるニーズを持つ人々に、一か所で、サービスを提供することを意図しているということである。

「One stop shop」 for many services previously available from Department of

Social Security, the Department of Health and Family Services, the Department of Primary Industries, and Energy and the Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs」⁷

センターリンクの機能は、変革の多かったオーストラリアの社会保障政策においては、機能も名称も、発展しながら継続してきた。2004-05発行の「Centrelink Information」は、以下のように、これまでのセンターリンクの成果について反省している。

「オーストラリアの社会保障体系は、多くの就労者がフルタイムであり、不就労者の大部分が短期間の就労者で、それも結婚して働かない女性が多かった時代において、計画されていた。そのような計画は、変革の続いた2003年当時には、適合していない」としている。また、「社会保障のシステムは、優秀で、効率的な社会的セイフティネットを提供しているが、国民の自己信頼を推奨したり、支援したりするには、機能していない」とも明記している。これに対して、「経済的発展の恩恵を受けている時代であるにもかかわらず、所得支援を必要とする多くの生産年齢人口が残されており、彼らは、高齢化する人々であり、離婚した人々や、労働市場の構造的変化によって失業した人々

⁷ Australian Government[Centrelink Information-A Guide to Payment] pp7

等である」と指摘している。「近年、増加する所得支援受給者は、障害者や成人の生産年齢人口であったり、学齢期の子どもを持つ親たちであったりである。たとえば、80万人のオーストラリアの子どもたちの中、40万人が無職の親と共に生活している。また、人口の高齢化は、労働市場からの人口の減少を誘発している」というような分析も行われている。

上記のような「Centrelink Information」からの情報提供の成果が、政府に、1999年に、社会保障システムの改革を促した。2000年6月に、報告書「Final report, Participation Support for a More Equitable Society, the Reference Group on Welfare Reform Found」が報告された。

2) オーストラリアの社会保障の現状

2011年11月、現在、センターリンクは、2003-2004年に発刊された「Centrelink Information」の構造及び機能を発展させた形で展開されている。

その機能は、多くのブローシュによって、具体的に理解することが出来る。

種々のブローシュの中から、典型的なタイトルをとりあげ、ワンストップ・ショップの内容を紹介したい。

1. 「Self service Your quick access to Centrelink」
2. 「Crisis Payment for released prisoners」
3. 「Paid Parental Leave scheme」
4. 「Help for people experiencing domestic and family violence」
5. 「There is no place like home Rent Deduction Scheme」
6. 「Study or Training? a guide to your options and our services」
7. 「Needing help after someone has died? a guide to your options and our services」
8. 「Disability and Carer Payment Rates」
9. 「Bereavement Allowance Payment Rates」
10. 「CDEP Payment Rates」

11. 「Widow Allowance Payment Rates」
12. 「Youth Payment Rates」
13. 「A guide to Australian Government payment」
14. 「Are you a member of a couple?」
15. 「Things you need to know about child care」
16. 「Anyone Anytime could be a carer」等
17. 「Are you farmer, self-employed or rural Australian?」
18. 「Have you recently lost your job?」⁸

オーストラリアの社会保障は、公的な税によってまかなわれているが、近年、日本と似たような職域保険が導入されている。過日、フルタイムで働く中年の労働者が、「私は、スーパーに入っているから」と話しているのを聞いた。そのスーパーというのが、スーパーアニュエーションと呼ばれる企業年金である。

1997-1998年発行の「Insurance and Superannuation Commission Annual Report 1997-98」によれば、1998年6月30日に、1987年以来、機能してきたスーパーアニュエーションの職権が廃止され、新たなシステムが展開されることになったとされている。1998年7月1日からは、「The Australian Prudential Regulation Authority (APRA), The Australian Securities, Investment Commission (ASIC) が、本格的に機能することになった。上記、3つの組織が統括するのは、1.General Insurance, 2. Life Insurance, 3.Superannuation, 4.Actuarial: and 5.Coporate Servicesであるということになっている。

1997-98年までの、オーストラリアの保険体制におけるコミッショナーが管理、規制していた法律は、以下の通りであった。

⁸ Australian Government Family Assistance Office, Centrelink Introduction Paper 参照

- 〔・ Insurance Act 1973 (Insurance Act) [General Insurance]
- ・ Life Insurance Act 1995 (LIA) [Life Insurance]
- ・ Insurance (Agents and brokers) Act 1984 (A&B Act) [General Insurance]
- ・ Insurance Contracts Act 1984 (IC Act)[General Insurance, Life Insurance]
- ・ Insurance Acquisition and Takeovers Act 1991 (IATA) [General Insurance, Life Insurance]
- ・ Superannuation Industry (Supervision) Act1993 (SIS) [Superannuation]
- ・ Retirement Savings Accounts 1997 (RSA) [Policy, legal and Actuarial]

また、前掲コミッショナーがその管理のもとに置かれていた法律は、以下の通りであった。

- ・ Insurance Supervisory Levies Collection Act 1989[General Insurance, Life Insurance]
- ・ General Insurance Supervisory Levy Act 1989 [General Insurance]
- ・ General Insurance Supervisory Amendment Act 1997 [General Insurance]
- ・ Life Insurance Supervisory Levy Act 1989 [Life Insurance]
- ・ Superannuation Supervisory Levy Act1991 [Superannuation]
- ・ Superannuation Entities (Taxation) Act 1978 (SETA) [Superannuation]
- ・ Superannuation (Resolution of Complaints) Act 1993[Superannuation, Policy, Legal and Actuarial]
- ・ Superannuation (Financial Assistance Funding) Levy Act 1993[Superannuation]and
- ・ Retirement Savings Accounts Supervisory Levy

Act 1997[Policy, Legal and Actuarial]⁹

1997-98年にかけて、最も、著しい発展をとげたスーパーアニュエーションは、産業の高度化を象徴するシンボリック現象であった。産業の90%の資金が、スーパーアニュエーションの実施によって集められた。

税にカバーされてきたオーストラリアの社会保障制度に、企業とその雇用労働者が拠出して成立する企業退職年金制度としてのスーパーアニュエーションのシステムを本格的に導入することになったのであるが、その年代が、オーストラリアの社会保障制度改革と時を同じにしていることに、強い関心をもつものである。

正規の雇用労働者のスーパーアニュエーション政策と、Welfare to Work政策が、同時に進行しながら、オーストラリアの社会保障政策が進行していることを感じている。

3) オーストラリアの社会的サービスの現状

オーストラリアの社会的サービスは、HACCプログラムに象徴されると考えられる。

長い間、このプログラムを追いかけているが、2011年現在、HACCプログラムは、ますます、活発に運用され、近年では、特に、レスパイト・サービスに力を入れている。

HACCプログラムは、The Home and Community Act 1985の成立によって、開始された。上記、制度は、以下の4つの法律を合体として創設されている。

- 1) States Grants (Home Care) Act 1969
- 2) States Grants (Paramedical Services) Act 1969
- 3) Delivered Meals Subsidy Act 1970
- 4) Home Nursing Subsidy Act 1956

⁹ Australian Annual Report 1997-98 [Insurance and Superannuation Commission] pp9

上記1985年法に基づいて、オーストラリアHACCプログラムが活動を開始したわけであるが、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 (Frail Older People)、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。

HACCプログラムなしでは、上記、虚弱高齢者や障害者及び介助者は、在宅で生活をつづけることはできないし、特別養護老人ホームやホステルのような長期滞在型の施設ケア・サービスに移行せざるを得ないと、HACCプログラムの実施組織は、報告している。

HACCプログラムの内容は、多岐にわたるが、以下に、その具体的な内容を紹介したい。

誤解をまねかないよう英文のまま、紹介したい。ただし、詳しいことは、今回は、省略する。

1) Domestic Assistance 2) Social Support Services 3) Social Support When Applied as

Dementia Monitoring 4) Nursing Services 5) Personal Care 6) Centre-Based Day Care Services 7) When Applied to People With Dementia 8) Meals Services 9) Other Food Services 10) Respite Services 11) Case Management 12) Home Modification 13) Home Maintenance 14) Home Maintenance-Where Gardening and Lawn Mowing 15) Home Maintenance-Where Lawn Mowing Service 16) Formal Linen Service 17) Transport

18) Allied Health 等。¹⁰

1985年以来、上記サービスは、徐々に拡大されてきたが、このようなプログラムを実践するために、種々の頭字語で呼称されているプログラムが機能している。最も、注目されているのが、ACAT (Aged Care Assessment Team) である。これは、日本で介護保険が実施される折に参考にされたとして、注目

されるが、認定審査会に似ている。ただし、サービス利用者が参加しているところは異なっている。他にも、膨大な頭字語でよばれている組織や機関があるが、別表につけておきたい。

HACCプログラは、在宅福祉にかかわる社会的サービスであるが、オーストラリアには、特別養護老人ホームやホステル等の施設サービスが展開されている。

管轄は、地域ではなく、州や県等が、財政的にも、運営的にも、活動主体となっているが、多くの民間の施設も存在する。

ただ、オーストラリアでは、施設の強化より、HACCプログラム等、在宅サービスの整備に力をいれることにより、利用者の生活のQOLをはかり、国家財政の安定を図りたいとしている。税で社会保障をまかなっているオーストラリアにとって、社会的サービスの充実を地域・在宅福祉で推進したいという視角が、HACCプログラムの推進を通して、より明らかになるように考える。

おわりに

オーストラリアにおける社会保障・社会的サービスの激しい展開過程を紹介しながら、福祉国家の一つの方向性を検証しながら、なお、福祉国家を模索し続けているオーストラリアの現状から、今後の福祉国家の視角を洞察したいと考えた。失業者の増大等、日本と同じような課題を持ちながら、オーストラリアの労働者が、休日には、楽しんで過ごしている実態や、特別養護老人ホームの介護者たちが醸し出す、穏やかで、ゆるやかな空気に、多くのことを考えさせられた。また、そんなに多くの勤務者が働いているわけでもないのに、バタバタしていない空気の中に、多くの介護用具が用いられている実態を発見し、複雑な感想を持った。介護用具を活用するには、時間がかかるが、その

¹⁰ Prepared by Northern Sydney HACC Development Project [Service Provider Handbook-A Guide for Home and Community Care Providers in the Northern Sydney Area]pp3-8, 2003

間に、被介護者との会話や協力が進行し、おだやかな雰囲気がかもしだされていることに気づき、日本でも、介護用具導入の試みも、必要ではないかと考えた。

また、センターリンクのプロージュの中に、[Social Workers]という案内が明記されていることに感動した。以下に、原文のまま紹介して、このPaperを終了したい。

[Social Worker: Sometimes problems can seem impossible to solve. If you are going through a difficult time, you can talk to one of our social workers who can provide personal counselling and support in difficult times, such as domestic and family violence, severe financial hardship, homelessness, loss and bereavement. They can refer you to other services and programs such as housing, health ,emergency relief and legal support. Appointments with a Centrelink social worker are free.

Social workers are also actively involve with Centrelink' s servicing of drought-affected areas including the the Murray-Darling Basin region. They offer personal support, counselling services and will work with communities to focus on early intervention.

If you can not travel to a Centrelink Customer Service Centre or Mobile Office Servicing Unit to visit a social worker, you can speak with a social worker over the phone by calling 13 2316.]¹¹

参考文献

1. Peter Saunders 「Bridging the Welfare to Work Divided: Economic and social Participation among

Income Support Recipients in Australia」 [Welfare to Work in Practice –Social Security and Participation in Economic and Social Life], Edited by Peter Saunders, International Study on Social Security, Ashgate, 2005 ,pp 43-65

2. Heather Gardner and Simon Barraclough 「Continuity and Change in Australian Health Policy」 [Health Policy in Australia] Edited by Heather & Simon Barraclough, Oxford, 2002, pp6, pp8

3. Heather Eastwood 「Globalisation, Complementary Medicine, and Australia Health Policy: The Role of Consumerism」 Edited by Heather Gardner and Simon Barraclough[Health Policy in Australia], Oxford, 2005, pp230

4. Alice Creelman 「Carer Policy in Aged Care: A Structural Interest Perspective」 Edited by Heather Gardner and Simon Barraclough[Health Policy in Australia], Oxford, 2005, pp275, pp276,pp286,pp288

5. John Baldock, Nick Manning,Sarah Vickerstaff [Social Policy] 2003, Oxford, pp349,Pp429, pp431,pp444,p p448,pp469,pp479

6. Australian Government Department of Family and Community Services [Annual Report 2004-2005], 10/2005, pp3, pp18

7. Australian Government Department of Social Security [Annual Report 1996-1997]10/1997, pp4-pp24

8. Australian Government Department of Social Security[Annual Report 1997-1998] 10/1998,pp3-pp58

9. Alan Fenna[Australian Public Policy] Pearson Longman, 2004, pp5-pp20

10. Australian Government Centrelink [Centrelink Information A guide to payment and services] 1998-99,pp5-pp35

11. Australian Government Centrelink [Centrelink Information A guide to payment and Services 2004-05] pp7

12. 天野マキ 「オーストラリアの社会保障の課題と

¹¹ Every Centrelink information, 2011

改革」小松隆二・塩野谷祐一編「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,2000年, 355頁

13. Funded by the NSW Ageing and Disability Department, Edited by Age Communications Pty Ltd [Reform in HACC A Resource Manual] 1999-2000, p1-pp12

14. Prepared by Northern Sydney HACC

Development Project[Services Provider Hand Book - A guide for home and Community Care Providers in the Northern Sydney Area] 10/2003, pp1-pp39

15. Northside Community forum inc.[19th Annual Report 2004/2005], 10/2005, pp2-pp24

16. Philip Mendes[Australian' s Welfare Wars] UNSW Press 2005参照

DICTIONARY OF ACRONYMS

AAA	Alzheimer's Association of Australia	ALGA	Australian Local Government Association
AANSW	Alzheimer's Association	ALS	Aboriginal Legal Service
AASW	Australian Association of Social Workers	AMA	Australian Medical Association
AAT	Administrative Appeals Tribunal	AMES	Adult Migrant Education Scheme
ABS	Australian Bureau of Statistics	ANF	Australian Nursing Federation
ACA	Australian Consumers Association	ANHECA	Australian Nursing Home & Extended Care Association
ACAR	Aged Care Assessment Record	APSF	Australian Pensioners & Superannuants Federation
ACAT	Aged Care Assessment Team	AQA	Australian Quadriplegic Association
ACCT	Australian Competition & Consumer Council	ASWU	Australian Social Welfare Union
ACHA	Assistance with Care and Housing for the Aged	CAA	Carers Association of Australia
ACOSS	Australian Council of Social Services	CACP	Community Aged Care Package
ACSAA	Aged Care Standards & Accreditation Agency	CALD	Culturally & Linguistically Diverse
ACWA	Association of Children's Welfare Agencies	CBD	Central Business District
ADB	Anti-Discrimination Board	CCIC	Community Care Industry Council
AHB	Area Health Board	CCL	Council of Civil Liberties
AIHW	Australian Institute of Health & Welfare	CEO	Chief Executive Officer
ALAO	Australian Legal Aid Office	CFA	Continenence Foundation of Australia

CHA	Community Health Association	DOCS	Dept of Community Services
CHC	Community Health Centre	DOH	Dept of Housing
CHF	Consumer's Health Forum	DOT	Dept of Transport
CIARR	Client Information & Referral Record	DSS	Dept of Social Security
CID	Council for Intellectual Disability	DLG	Dept Local Governments
COA	NSW Committee on Ageing	DVA	Dept of Veteran's Affairs
COAG	Council of Australian Governments	EACH	Extended Aged Care at Home
COPS	Community Options Projects	ECC	Ethnic Communities Council
COTA	Council on the Ageing	EEO	Equal Employment Opportunity
CPI	Consumer Price Index	EO	Executive Officer
CPO	Community Program Officer	EOI	Expression of Interest
CRC	Commonwealth Respite for Carers or Carer Respite Centre	EOT	Equal Opportunity Tribunal
CSDA	Commonwealth State Disability Agreement	FACS	Dept of Family & Community Services
CSGP	Community Services Grants Program	FECCA	Federal Ethnic Communities Council of Aust
CSHA	Commonwealth State Housing Agreement	GDP	Gross Domestic Product
CSSS	Community Sector Support Service	GPP	General Purpose Payment
CT	Community Transport	HACC	Home & Community Care
DADHC	Dept Ageing, Disability & Home Care	HCS	Home Care Service
DHA	Department of Health & Ageing	HESTA	Health Employees Superannuation Trust of Australia

HMM	Home Maintenance and Modification	OHS	Occupational Health & Safety
HR	Human Resources	OOSH	Out of School Hours
HREOC	Human Rights & Equal Opportunity Commission	OWN	Older Women's Network
IRC	Industrial Relations Commission	PDS	Project Description Schedule
JOG	Joint Officers Group	PIMS	Program Information Management Systems
LCSA	Local Community Service Association	QARMS	Quality Assurance Risk Management System
LGA	Local Government Area	RCS	Resident Classification Scale
MDS	Minimum Data Set	RISC	Review Implementation Steering Committee Councils
MOW	Meals on Wheels	RVA	Retirement Villages Assoc
MOWA	Meals on Wheels Assoc	RSL	Returned Services League
MPS	Multi Purpose Service	RHA	Rental Housing Association
MRC	Migrant Resource Centre	RVRA	Retirement Villages Resident's Association
MS	Multiple Sclerosis	SAC	State Advisory Committee
MSO	Multi-service Outlet	SAAS	Supported Accommodation Assistance Scheme
NA	Neighbour Aid	SACS	Social & Community Services Award
NAPD	National Action Plan for Dementia Care	SAC	State Advisory Council
NCOSS	NSW Council of Social Services	SDS	Service Description Schedule
NCP	National Competition Policy	SLA	Statistical Local Areas
NESB	Non English Speaking Background	SSDO	DADHC Service Support & Development Officer

Northern Sydney HACC Development Project Page 38 10/03/2003

SPRC	Social Policy Research Centre	TARS	The Aged Care Rights Service
TAD	Technical Aid to the Disabled	TRG	Technical Reference Group
		VHC	Veteran's Home Care

Northern Sydney HACC Development Project Page 39 10/03/2003

PROJECT 1

[Abstraction]

This Paper is a study on the social security and the social services in Australia.

I want to examine following agenda.

[Over the past two decades, the Australian welfare state has been a hotly contested political terrain. With the exception of industrial relations, welfare spending has been the foremost issue in the minds of those who wish to reduce state intervention and enhance the importance of market place. Equally, those who wish to retain or extend the current level of state intervention identify social expenditure as central to their strategy. Yet little has been written specifically on welfare

politics in Australia.

Much of the existing literature examines welfare politics narrowly within the context of broader debates around the Australian Labor Party/Liberal Party/ electoral struggle, or alternatively the economic rationalist/ non-economic rationalist dichotomy.

Many policy analysis frameworks primarily examine the process rather than the politics of welfare policy debates. Only limited attention has been paid to particular factors and forces which determine government social welfare agendas.]¹²

¹² Philip Mendes [Australia's Welfare Wars] 2008, UNSW Press pp1