〈参考資料2〉

2 栗山町ケアラー支援条例

市区町村で全国初、ケアラーを支援する条例制定

全員一致で栗山町ケアラー支援条例が制定されました

北海道夕張郡栗山町で、2021年3月19日、令和3年第3回栗山町議会定例会にて、栗山町ケアラー支援条例（以下では条例）が全員起立で可決・制定されました（4月1日公布）。ケアラー（家族等無償の介護者）を支援する条例（次ページ図7）の制定は全国市区町村で初めてとなります。

栗山町では、社会福祉協議会を推進役に、2010年からケアラー実態調査やケアラー支援に具体的に取り組んできました（次項参照）。2018年4月の町長選挙では、老老介護問題等の対策として「ケアラー（介護者）支援推進条例」の制定を公約に掲げた佐々木学町長が当選し、2019年3月には栗山町ケアラー支援推進協議会が発足し、5回の協議を重ねました。2021年1月、令和3年第1回栗山町議会臨時会において町長より栗山町ケアラー支援条例が提案され、産業福祉常任委員会に付託され、定例会にて制定の運びとなりました。

委員会や議会では、これまで具体的に積み重ねてきたケアラー支援策の集大成として条例で理念を定めて実施していくことへの賛意や、「形式的な条例にならないよう身近な条例として推進してほしい」、「ケアラーがよかったなという実感が持てるよう実効性を持って進めることが必要」、「声を出せないひともいるのでケアラーの把握が大事ではないか」、「庁内の横断的組織や地域の連携体制が重要」、「町立北海道介護福祉学校の活用」、「町内の身近な人もお手伝いさせていただくのがよい」、「家庭に入るので個人情報の保護はどうなっているのか」、「財政に関連して道や国の動向はどうなっているのか」、「『ケアラーの支援に関する推進計画』策定に期待したい」など質疑や意見表明がされました。

6月には、条例に規定された栗山町ケアラー支援推進協議会が開催されました。

栗山町ケアラー支援条例の意義と特徴

（1）条例の決め手となった実態調査

今回の条例制定の意義は、埼玉県ケアラー支援条例と共通するものと、栗山町独自のものがあります。都道府県と基礎自治体の違いということももちろんありますが、これまでの町の取り組みに負うところが大きいと感じます。取り組みについては次項で述べますが、ケアラー支援のスタートラインに立つ姿勢の決め手が2010年の実態調査にあったことに触れておきます。

2010年に行われた、全世帯を対象としたケアラー実態調査、さらにケアラー51名へのインタビュー調査からは、約15%の世帯（960世帯）にケアラーがいること、ケアラーの多くが心身の不調や暮らしへの不安、孤立の問題を抱えていること、家族だけでは介護は難しいことが明らかになりました。また、介護保険制度が提供するメニュー（要介護者支援）とケアラーが必要としているニーズがイコールではないことが見えてきました。そこで、介護が必要な人が増える5年後、10年後を見すえて、ケアラーに活動の視点をおき、ケアラーのニーズを拾い上げ、地域で介護世帯を支えるしくみづくりに着手し、地域をつなぎなおし、住民自らがインフォーマルサービスをつくりだせるツールを提供することからケアラー支援事業をはじめたのです。

（2）条例の7つの意義

栗山町の条例には7つの意義があると考えています。

①ケアラー（ヤングケアラーを含む）の存在を社会的に認識した。条例にはヤングケアラーという言葉は出てきませんが、条例の逐条解説（定義）には、ケアラーには「18歳未満の子どもも含まれます」と書かれています。

②ケアラーがおかれている状況や抱えている問題を、社会的に解決すべき問題として認識した。

③ケアラーを社会的支援の対象と位置づけた。

④ケアラーが問題を抱える原因を探り、支援は「全てのケアラーが個人として尊重され、健康で文化的な生活を営むことができるよう」行われるべきであることを明確化した（第3条　基本理念）。

⑤第1条（目的）で、「ケアラーを社会全体で支えるため」の条例であることを強調した。

⑥すでに実施されているフォーマルおよびインフォーマルなケアラー支援に公的根拠を与えた。

⑦町長や議員が交替しても恒久的にケアラー支援策が進むことになった。

（4）条例の8つの特徴

条例の意義を実現するために、条例は次の8つの特徴を持っています。

①すべてのケアラー（年齢縦断的・分野横断的）にとって、間口が広く、敷居が低い。

②ケアラーの支援に関わる関係者（町、町民、事業者、関係機関）の責務と役割を明示。

③町は、町民、事業者、関係機関から施策に関しての意見を聴くなど、広く町民参加の機会を提供するよう努める。

④関係機関として栗山町社会福祉協議会が特記され、町民は栗山町社協、町内会・自治会の活動等を通じて協力することとされている。

⑤町は、ケアラー支援に関する施策を総合的、計画的に進めるための推進計画を策定する。

⑥推進計画には、基本方針および、具体的施策を定めることとなった（情報提供および相談・支援体制、人材育成、交流および集いの場の設置、広報および啓発活動、その他）。

⑦具体的施策と他の計画に定める施策との整合性を図る。

⑧栗山町ケアラー支援推進協議会を設置する。

栗山町ケアラー支援条例（概要）　町長提案による市区町村で全国初のケアラー支援・ヤングケアラー支援に関する条例（2021年4月1日施行）

目的（第1条）　ケアラー支援の基本理念を定め、町の責務並びに町民及び事業者、関係機関の役割を明らかにするとともに、ケアラー支援に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、全てのケアラーが健康で文化的な生活を営むことができる社会の実現を目指す。

定義（第2条）
ケアラーとは
高齢、身体上又は精神上の障がい又は疾病等により援助を必要とする親族、友人その他の身近な人に対して無償で介護、看護、日常生活上の世話その他の援助を提供する者

基本理念（第3条）
- ケアラー支援は、全てのケアラーが個人として尊重され、健康で文化的な生活を営むことができるように行われなければならない。
- ケアラー支援は、町、町民、事業者、関係機関等の多様な主体が相互に連携を図りながら、ケアラーが孤立することのないよう社会全体で支えるように行われなければならない。

町の責務（第4条）
- ケアラー支援に関する施策の実施
- 町民参加の機会を提供

町民-事業者の役割（第5・6条）
- ケアラー支援の必要性の理解
- 町の施策への協力
- 従業員の勤務の配慮・支援

関係機関の役割（第7条）
- 町の施策への協力
- ケアラーの意向を尊重、健康状態、生活環境等を確認、支援の必要性の把握

推進計画（第8条）
- ケアラー支援に関する基本方針
- ケアラー支援に関する具体的施策

ケアラー支援推進協議会の設置（第9条）
- 推進計画の策定および各施策の評価、計画の見直し等について意見を聴く

図7　栗山町ケアラー支援条例（概要）　栗山町ホームページより

栗山町が進めるまちづくりとしてのケアラー支援

栗山町の10年間の取り組み

栗山町は人口約1万1500人、高齢化率40.2%（2020年）の町です。栗山町は、1988年に「福祉のまちづくり」をスタートさせ、「福祉はみんなのもの」という考え方のもとで、住民と行政が力をあわせて、誰もが安心して暮らせる地域づくりを進めてきました（次ページ表1）。また、国家資格である介護福祉士創設の翌年（1988年）には、高齢社会を見すえて、福祉の町のシンボルとして町立の介護福祉士養成校を開校しました（ふるさと創生1億円事業）。

2010年には、全世帯を対象にケアラー実態調査を住民参加型で行い、ケアラーが約6世帯に1世帯いることや健康や生活に支障のあることがわかり、その後、ケアラーを支える「人」を育て、「もの（ツール）」をつくり、それらが相互につながる「しくみ」と「場所」をつくってきました（図8）。「命のバトン」や「ケアラー手帳」の配布世帯を定期的に訪問し、話し相手や悩み事の相談にのる在宅サポーター（2名）、ケアラー世帯を訪問してアセスメント（介護度チェック）を行い、適宜適切な関係機関やサービスにつなぐ在宅サービスコーディネーター（ケアマネ資格）、地域福祉や臨床心理学、地域支援の実践等の研修を受講したケアラーサポーター等が活躍しています。町社協が運営するまちなかケアラーズカフェ「サンタの笑顔（ほほえみ）」では毎週火曜日をケアラーのための1日に設定しており、ケアラー同士の交流や介護経験者の話を聴く、介護技術を学ぶ、趣味等の活動を行います。また、ケアラー支援専門員（スマイルサポーター）が2名配置され、窓口や電話、出張で相談を受けています。

まちなかケアラーズカフェ運営委員会は、町民（ケアラー、介護学生、子育てママ等）、町内連合会（命のバトン設置、ケアラー世

日本ケアラー連盟 "政策パンフレット" より

表1　栗山町・栗山町社会福祉協議会　ケアラー支援システムの推移

年	月	実施内容	調査	人	もの（ツール）	場	しくみ
1988		福祉のまちづくり　をスタート					
1988		町立北海道介護福祉学校開設		○			
2010	9	ケアラー実態調査（1回目）	○				
	11	いのちのバトン（ケアラー世帯、70歳以上1人暮らし・夫婦世帯）			○		○
2011	7	在宅サポーター2名採用		○			○
	11	宅配電話帳作成・配付（事業者協力、3000部、高齢者世帯）			○		○
2012	1	熟年人材登録開始		○			
	3	ケアラー手帳配付開始			○		○
	4	熟年者ボランティアポイント事業		○			○
	11	まちなかケアラーズカフェ「サンタの笑顔」オープン				○	
2013	1	ケアラーサポーター養成研修（受講者　町民45名）		○			
	3	平成25年版宅配電話帳作成・配付（7000部、全世帯）			○		○
	10	ケアラーサポーター養成研修第2回		○			
2014	4	在宅サービスコーディネーター配置		○			○
	4	ケアラーアセスメントシート導入			○		
	10	見守り介護ロボット実証実験開始			○		
2015	2	見守り介護ロボット・ケアロボ導入（6台）			○		
	3	ケアラーサポーター訪問開始		○			○
	9	ケアラー実態調査（2回目）	○				
2018	4	佐々木町長公約にケアラー支援推進条例制定を掲げ当選	○	○	○	○	○
2019	3	栗山町ケアラー支援推進協議会発足（第1回）					○
	10	栗山町ケアラー支援推進協議会（第2回）					○
	11	ケアラー支援専門員配置（2名）		○			○
2020	2	ケアラー支援学習会（参加者103名）		○			
	2	栗山町ケアラー支援推進協議会（第3回）					○
	5	ケアラー支援相談専用ダイヤル開設					○
	7	スマイルサポーター出張相談開始		○			○
	8	家族介護者交流会開始		○			○
	11	ケアラー実態調査（3回目）	○				
	12	栗山町ケアラー支援推進協議会（第4回）					○
2021	1	栗山町ケアラー支援推進協議会（第5回）					○
	1	令和3年第1回栗山町議会臨時会 栗山町ケアラー支援条例提案（町長）	○	○	○	○	○
	2	産業福祉常任委員会（付託：ケアラー支援条例）	○	○	○	○	○
	3	栗山町ケアラー支援推進協議会（第6回）					○
	3	ケアラー支援学習会		○			
	3	栗山町ケアラー支援条例制定	○	○	○	○	○
	6	令和3年度第1回栗山町ケアラー支援推進協議会	○	○	○	○	○

＊「あなたのまちの介護者支援ガイド」35~45ページ、（平成27（2015）厚生労働省補助金事業、2016年3月31日、一般社団法人日本ケアラー連盟、ホームページよりダウンロード可）および栗山町ホームページを基に作成

帯への声かけ）、ボランティア連絡協議会（カフェの運営協力など）、老人クラブ連合会（カフェの運営協力など）、民生委員、介護事業所・医療機関（ケアラーへの働きかけ、要介護者の連れ出し）、行政で構成され、ケアラー当事者も含めた多様な主体が出会う場となっています。

ケアラーと向き合うケアラーアセスメント

栗山町社会福祉協議会は、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴いケアラーの負担が増しているため、2020年5月には、週3回、ケアラー支援相談専用ダイヤルを開設しました。ケアラー支援強化のための全戸調査を実施しています。また、ケアラー支援のための全世帯調査も2015年と2020年に行いました。

このように、栗山町では、人、もの、場を活用して、ケアラーを孤立させないしくみ、ケアラーと向き合うしくみがシステムとして地域に構築されてきています。とくにケアラーと向き合う「ケアラーアセスメント」は、心身の健康状態等を把握するだけでなく、ケアラーを、社会生活を行う1人の独立した人間と捉えることが前提となっており、ケアラー支援の理念を具体化したすぐれた取り組みといえるとともに、ケアラーの生活や人生の支援につながるものです。

＊栗山の取り組み（2015年度まで）は、日本ケアラー連盟のホームページからダウンロードできます
『あなたのまちの介護者支援ガイド　参考にしたい介護者支援の3つの活動』
『あなたのまちでもケアラー支援を』（調査パンフレット）
日本ケアラー連盟、平成27年度老人保健推進費等補助金老人保健健康増進等事業「地域包括ケアシステムの構築に向けた地域の支えあいに基づく介護者支援の実践と普及に関するモデル事業」

図8　ケアラー支援の栗山モデル



ケアラーを支える人を育て、もの（ツール）をつくり、
それらを有機的につなぐしくみと場所をつくる

ケアラー支援に市民の力をいかすしくみを

栗山町が実施した2015年度調査、2020年度調査からは、ケアラーが制度の変更や新設を伴う支援を求めていることが明らかになりました（表2）。また、一方で、多くの人が助け合い、支え合いを望んでいることが明らかになりました。

図9は、「地域で暮らす住民としてお手伝いできること」「自分や家族がお手伝いしてほしいこと」についての回答結果を示しています。2020の結果で見ると、「お手伝いしてほしいこと」は、「見守り」58%、「外回り（ゴミ出し、草取りなど）」28%、「車での送迎（外出支援や病院送迎など）」22%、「ケアが必要な人の話し相手・感情面のサポート」17%、「ケアラーの話し相手・感情面のサポート」16%、となっています。「お手伝いできること」も、少し順番は違いますが、「見守り」64%、「外回り」31%、「車での送迎」25%、「ケアが必要な人の話し相手・感情面のサポート」27%、「ケアラーの話し相手・感情面のサポート」26%、です。

住民の気持ちや意欲を、実際の活動に結びつけること、お手伝いを必要としている人とお手伝いできる人のマッチングを、誰が、どのようにするかが重要になります。

なお調査では、支援に参加しやすい条件を聞いています（表3）。2020年の調査結果の1位は「参加できるときに参加できるしくみがあればよい」67%、2位「活動に参加しやすいきっかけがあるとよい」47%となっています。

栗山町では、2021年度、ケアラーの支援に関する推進計画を策定することになっています。来年度の予算に反映できるようにしたいという考えのようです。先駆的自治体として、また、これまでの経験の蓄積をいかして、相談支援の流れの明確化、すなわちケアラーのアセスメントを確実に実施し（必要な場合は他の家族のアセスメントも）、ケアラー1人ひとりの支援計画を立て、町民参加型でどのようにケアラー支援を進めるのか、注目していきたいと思います。

栗山モデルからは、まちづくりとしてのケアラー支援の可能性やヒントが見えてきます。

図9　多くの人が望んでいる助け合い、支え合い

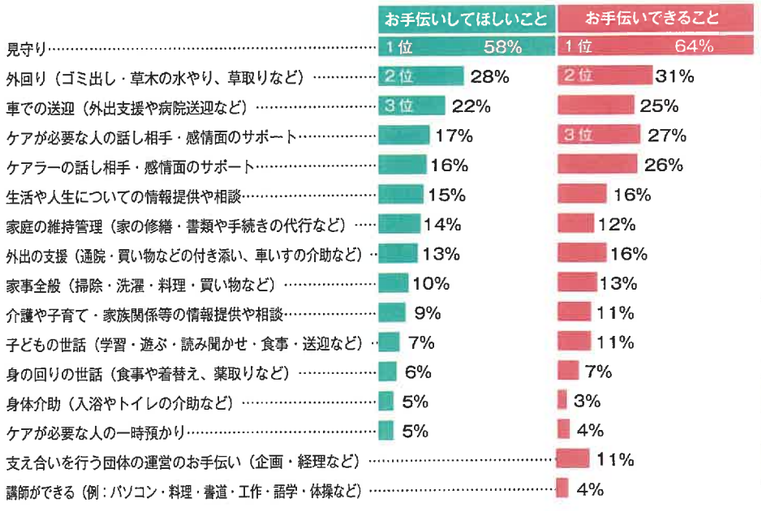


表2　ケアラーのとてもほしい支援（1位から7位/21項目中、%）

	2020	2015
ケアラー緊急時のケアが必要な人へのサービス	58	53
ケアが必要な人へのサービスや制度の充実	44	49
年金受給要件に介護期間を考慮する	40	39
在宅介護者手当（介護を社会的労働とみなす）	39	38
ケアによる離職後の再就職の支援	37	36
介護休業制度の普及と利用の促進	36	34
地域や職場等、社会のケアラーへの理解	35	35

＊＊有効N=（2015年226~268、2020年119~141）

表3　支援に参加しやすい条件（12項目中、複数回答、%）

	2020	2015
参加できるときに参加できるしくみがあればよい	67	57
活動に参加しやすいきっかけがあるとよい	47	41

＊有効N=（2015年1729、2020年1120）

＊図8、図9、表2,表3　出所：『地域包括ケアシステムの構築に向けた地域の支えあいに基づく介護者支援の実践と普及に関するモデル事業報告書　ケアラーを支援する地域をつくる』日本ケアラー連盟、平成27（2015）年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康等推進事業、平成28（2016）年3月および『地域における支えあいの可能性とケアをする人の生活に関する調査―報告書―』社会福祉法人栗山町社会福祉協議会、令和2年度独立行政法人福祉医療機構社会福祉振興助成事業、令和3年3月、より作成。