

栗山町ケアラー支援条例の制定とその意義

正木 浩 司

はじめに

栗山町では、二〇二二年三月一九日、町議会で「栗山町ケアラー支援条例」が全会一致で可決され、同年四月一日から施行されている。

「ケアラー」とは、「無償の介護者」を意味する言葉であり、主に要介護状態の高齢の親を介護する子や、障害を持つ子どもを介護する親などの介護者家族を指す。介護という言葉からは日本では介護保険制度をまず連想するが、同制度を活用しながら介護を行っている者も含め、日常生活を営む上で介護等の援助を必要とする者を、その年齢や状態にかかわらず、無償で支援している者はすべて「ケアラー」と見なしうる。栗山町でこのたび制定された条例は、その名のとおり、ケアラー全般を支援対象とするものである。援助を提供する側であるケアラーも悩みや問題を抱え、支援が必要であると認識し、町としてそのためのルール

を条例として具体化したということである。

ケアラーも悩みや問題を抱えているので支援が必要だ、という問題意識は、要介護者等に比べなかなか意識化がされづらいと考えるが、ケアラー支援のトップランナーであるイギリスでは一九九〇年代半ばから関係法のもとで支援の取り組みが行われてきている。その後、イギリスに追随する国も徐々に広がっているが、日本は国レベルでのケアラー支援法の制定には二〇二〇年代に入っても未だ至っていない。それでもこの間、認知症高齢者の増加、介護離職あるいは介護心中・介護殺人・虐待といった問題が国内でも顕在化・増加していくなかで、ケアラー自身の日々の生活や人生のプランをどう維持するのか、ケアラーの負担の放置は重大な事件に発展する可能性がある、といった問題意識が国内でも徐々に共有されつつある。

また、この数年では「ヤングケアラー」という言葉も急速に知られるようになり、親などを介護

する中高生ケアラーの存在が社会問題としてクローズアップされている。二〇二一年四月に大きく報道された全国調査の結果によれば、世話をしている家族が「いる」と回答したのは、中学二年生では五・七%、全日制高校二年生では四・一%に上ったとされ、ヤングケアラーの実態の一端が明らかになったところである。

こうしたなかで、ケアラー支援では自治体の取り組みが国に先行し、二〇二〇年四月に国内初のケアラー支援条例を埼玉県が制定した。栗山町の条例は国内では埼玉県に次いで二例目、北海道内の自治体として、また、市町村としては初の例になる。町立の介護福祉士の養成校を有し、以前より福祉のまちとして知られる栗山町の新たなチャレンジである。

本稿は、二〇二一年四月下旬に栗山町福祉課と社会福祉法人栗山町社会福祉協議会（以下、栗山町社協もしくは町社協¹）の関係者を対象に行った現地ヒアリング²に関するレポートである。同町で

のケアラー支援の取り組みの概要、条例の特徴や制定の意義、実施体制、今後の課題・展望などについて報告することを主な目的としている。

1. 町社協によるケアラー支援事業の展開

栗山町におけるケアラー支援の取り組みには、条例制定に先立って一〇年以上に及ぶ町社協による実践の積み重ねがある。以下、関係する調査と事業について概説する。

(1) 「第一回ケアラー実態調査」への協力・実施（二〇一〇年九月）

栗山町社協によるケアラー支援事業は、二〇一〇年九月の「第一回ケアラー実態調査」を経て始まったものである。同年の三月は、町社協が介護保険事業（居宅介護支援事業、訪問介護事業）から撤退した時期に当たる。同調査を主導したのは「日本ケアラー連盟」という組織である。連盟は発足早々、全国の各自治体にケアラー実態調査への協力を呼びかけ、これに応じた全国の五自治体（京都市、静岡市、世田谷区、南魚沼市、栗山町）で同調査を実施することになった。栗山町へは、連盟に理事として関わる北海道社会福祉協議会の関係者が協力要請を申し立てたという。

栗山町での調査では、町内全世帯約六〇〇〇世

帯を対象にアンケートを実施するため、老人クラブが全世帯への配布と回収に協力した。この調査により、町内の九六〇世帯（約一五％）にケアラーがいること、町内のケアラーの約六割が病気や体調不良を抱えていることなどが明らかになった。「介護の社会化」をめざす介護保険制度のスタートから一〇年、介護者の問題が放置されている現状にあらためて気づかされた町社協は、介護者への支援を自らの事業として実施できると判断した。そこで同年一月、ケアラー支援の最初の事業として町社協が取り組んだのが「命のバトン」事業である。

(2) 第一期（二〇一〇～一五年度）開始の事業

二〇一〇年に始まる栗山町のケアラー支援事業には取り組みが停滞した時期（以下、停滞期間）もあった。町社協のケアラー支援事業は町からの委託事業であり、その財源は基本的に町からの委託金に基づいているが、停滞は町の判断により関係予算が削減された影響によるといい、二カ年度にわたって続いた。

こうした沿革を踏まえ、本稿では、栗山町のケアラー支援の取り組みを、二〇一〇～一五年度を第一期とし、二〇一六～一七年度の二年間の停滞期間を挟んで、二〇一八年度以降を第二期と区分する。

その上で、本項ではまず、時系列に従って第一

期にスタートした主な関係事業を紹介する。

ア 「命のバトン」事業（二〇一〇年一月～）

先述のとおり、町社協がケアラー支援事業として最初に取り組んだのが「命のバトン」事業である。この事業は、ケアラー世帯や独居高齢者世帯に、「安心カード」を入れたペットボトルサイズのプラスチック容器を配布するというものである。

容器内の「安心カード」には、緊急連絡先、かかりつけの医療機関などの情報を記入することとし、冷蔵庫の中に保管するというルールを課した。冷蔵庫の中に保管するのは、紛失防止のほか、保管場所を共通認識として持つことで、緊急時に駆けつけた救急・消防隊員などが、すぐに「安心カード」の内容を見て、適正な対応を迅速にとれるようにするためである。

イ 「在宅サポーター」の配置（二〇一〇～一五年度末）

「在宅サポーター」は、「命のバトン」を配布した世帯を定期的に訪問する職種である。家庭訪問し、高齢者等の話し相手や悩みごとの相談相手になることなどが本務である。在宅サポーターの得た各世帯の情報は、町内会長、民生委員、地域包括支援センターなどで共有することとした。

在宅サポーターは町社協がハローワークを通じて独自に募集・採用した二名で、処遇は臨時職員であった。本職種は二〇一五年度末をもって廃止

<資料1> 栗山町のケアラー支援の沿革

年	月日	事 項
2010	9月	町社協、日本ケアラー連盟の第1回ケアラー実態調査に協力・実施
	11月	町社協、「命のバトン」事業」をスタート
2011	7月	町社協、地域支え合い補助事業として、「在宅サポーター」2名採用（～2015年3月末）
	11月	町社協、地域支え合い補助事業として、『宅配電話帳（2012年版）』の高齢者世帯への配布を開始
2012	1月	町社協、「熟年人材登録」スタート
	3月	町社協、地域支え合い補助事業として、『ケアラー手帳』の作成・配布を開始
	11月	いきいき交流プラザに、「まちなかケアラーズカフェ「サンタの笑顔」」オープン
2013	1月	町社協のケアラーサポーター養成研修スタート（受講者45名）
2014	4月	町社協、「ケアラーアセスメントシート」を導入
2015	3月	ケアラーサポーターの家庭訪問スタート
	9月	町社協、日本ケアラー連盟の第2回ケアラー実態調査に協力・実施
2018	4月	「ケアラー支援推進条例の制定」を公約に掲げた佐々木学氏が町長に初当選
2019	3月	栗山町ケアラー支援推進協議会発足（2021年3月まで6回開催）
2019	11月	町社協、ケアラー支援専門員（スマイルサポーター）をカフェに配置
2020	2月	町社協、ケアラー支援学習会開催、103名参加
	5月	町社協、「ケアラー支援相談専用ダイヤル」開設、スマイルサポーターが対応
	6月	スマイルサポーターの町内2カ所（角田農村環境改善センター、南部公民館）への出張相談スタート
	8月	町社協主催の「家族介護者交流会」スタート
	11月	町社協、「リフレッシュ講座」、「暮らしの勉強会」スタート
	11月	町社協独自に第3回ケアラー実態調査を実施
2021	1月20日	町議会に「栗山町ケアラー支援条例案」提案、産業福祉常任委員会に付託、閉会中審査へ
	3月11日	町議会産業福祉常任委員会、ケアラー支援条例案を可決すべきと決定
	3月19日	町議会、本会議でケアラー支援条例案を全会一致で原案可決
	3月22日	町、『第8期栗山町高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画（令和3年度～令和5年度）』と『第5次栗山町障がい者福祉計画（平成30年度～令和5年度）＜改訂版＞』を策定・公表、ケアラー支援について明記
	3月23日	町社協、ケアラー支援学習会を開催
2021	4月1日	「栗山町ケアラー支援条例」施行
	6月22日	令和3年度第1回ケアラー支援推進協議会開催

※ 栗山町役場ウェブサイト、町社協発行の資料（『ケアラー支援事業のあゆみ（平成22年～平成27年）』と『カフェから発信するケアラー支援と包括的生活支援体制基盤整備事業活動報告書』）に基づき、2021年7月、正木作成。

されている。

ウ 『宅配電話帳』の全世帯配布（二〇二二～二〇二三年）

『宅配電話帳』は、いわゆる介護離職の問題を踏まえ、地域での互助の積極化を意図し、店舗や事業者によるケアラー等への支援の推進策として考案されたものである。

その内容は、電話帳の名の通り、ケアラー世帯等への宅配に対応してくれる町内の店舗（飲食店、スーパー、コンビニ、クリーニング店、寝装・寝具店、生花店、タクシー会社、電気・電気工事店、灯油・ガス販売店、理美容院など）の情報（電話番号、宅配可能な商品など）や、医療機関、高齢者向けサービスの事業所の連絡先などが集成されている。町社協が二〇二二年と二〇二三年に作成・発行し、二〇二三年版は町内の全世帯に配布されている。

エ 『ケアラー手帳』の作成・配布（二〇二二年）
実態調査により、ケアラー自身の健康状態の悪さ（約六割が持病あり）と、地域との疎遠の状況が判明したことから、ケアラーと支援者や地域をつなぐツールとして二〇二二年から町社協が作成・配布しているのが『ケアラー手帳』である。

手帳には、全国の介護体験者の事例集、相談窓口の紹介、サービスの早見表、体調チェック表などが記載されている^③。ケアラーが自分の健康・精神状態、介護の実態などを理解することを通じて、

社会からの孤立化を防止し、不安解消につなげる、いわばケアラー向けの応援ハンドブックである。

ケアラーを対象にした手帳の作成は栗山町社協が全国初といい、二〇一三年からは日本ケアラー連盟でも発行を始めている。

オ 「まちなかケアラーズカフェ」「サントの笑顔」(二〇一二年一月)

前出の「在宅サポーター」が訪問相談の中で得たケアラー自身の声として、「一週間以上、人と話していない」という実情の告白や、「介護の合間に息抜きができる場所があったら」といった要望などがあつた。

こうしたケアラーの実態やニーズを把握した町社協では、二〇一二年一月、支える側と支えられる側が自由に集まり交流できる「地域のたまり場」を設置した。町役場の向かい側に位置する公施設「いきいき交流プラザ」に開設されたこの「地域のたまり場」には、「まちなかケアラーズカフェ」「サントの笑顔」という名が付けられている。カフェには町社協が雇用する臨時職員二名を運営スタッフとして配置。勤務はシフト制で、どちらか一名は必ず出勤するようにしている。老人クラブやボランティア団体からボランティアのお手伝いも来ている。

こうした「地域のたまり場」は、「利用者がいつ行っても開いていることが重要である」という考えのもと、当初は休業日なしをめざしたが、現

状では月々土曜日の開設となっており、日曜開設の実現は継続課題となっている。

カ 「ケアラーサポーター」の募集・養成研修の開催(二〇一三～一五年度末)

二名の「在宅サポーター」だけでは世帯訪問への継続的な対応に限界があることから、二〇一三年より、一般市民を対象とする「ケアラーサポーター」を公募し、養成研修を実施することにした。二〇一三年一月から開催された養成研修には四名が参加し、うち三名が二〇一五年に世帯訪問の実習(二人一組、二〇一五年三月開始)にも参加している。

実働は二年ほどにとどまり、二〇一五年度末で中断してしまっているが、二〇二一年度以降の再起動を検討しているとのことである。

キ 「ケアラーアセスメント」の実践(二〇一四年)

「ケアラーアセスメント」は、要介護者における要介護度に相当する、ケアラーの「ケアラー度」を判定・可視化する仕組みとして考案されたものである。

ケアラーの心身の健康度をチェックするアセスメントシートは、町社協で独自に作成したものの。

1 「イキイキ」、2 「ニコニコ」、3 「ソロソロ」、4 「オヤオヤ」、5 「ヘトヘト」の五段階で判定することとしている。これによって定期的にケア

ラーの状態をチェックし、段階が下がったケアラーについては、町行政に伝達を行うこととしている。把握が難しいケアラーの経済的事情へのアプローチ手段としての機能も期待されている。

以上で見た第一期開始の関係諸事業のうち、滞期間を経て第二期以降も継続されているのは、「命のバトン」事業、カフェの運営、「ケアラー手帳」の配布、「アセスメントシート」の実施にとどまるという。

(3) 第二期(二〇一八年度以降)の取り組み

栗山町のケアラー支援の取り組みは、二年間の滞期間を経て、二〇一八年度以降に再起動することになる。その背景としては、町社協の関係者らによる尽力もさることながら、「ケアラー支援推進条例の制定」⁴⁾を町長選の選挙公約に掲げて二〇一八年四月に初当選した佐々木学氏の町長就任も大きな後押しとなっている。⁵⁾

二〇一八年以降に新たに始まった町社協によるケアラー支援事業としては以下のようなものがある。

ア ケアラー支援専門員(スマイルサポーター)の配置(二〇一九年一月)

二〇一五年度末に廃止された「在宅サポーター」に代えて、二〇一九年度から新たに設置されたのが、「ケアラー支援専門員」、通称「スマイルサポ

ター」である。町社協で採用した臨時職員であり、自ら介護経験もある二名の女性が担当している。

スマイルサポーターは、すでにケアラーである人はもちろん、将来にケアラーになる不安のある人などからも広く相談を受け、対応することを本務としている。ケアラーズカフェのある公共施設（いきいき交流プラザ）内の一室に常駐し、ここを拠点にケアラー等からの相談支援に日々取り組んでいる。かつての在宅サポーターが各支援対象世帯への訪問相談を本務としていたのに対し、スマイルサポーターは拠点施設に常駐する点で違いを指摘できる。

ケアラー等がスマイルサポーターへの相談を希望する場合、カフェを実際に訪れて面談を行うほかに、以下の二つがある。

第一は、二〇二〇年五月に開設された「ケアラー支援相談専用ダイヤル」に電話することである。専用ダイヤルは、何らかの事情でカフェへの来訪が難しい人、面談ではなく電話で相談したい人などへの相談ニーズに対応するために設置された。ここに電話がかかってくれば、スマイルサポーターが応対する。

第二は、スマイルサポーターの「出張相談会」を利用することである。ケアラーズカフェは現在、町中心部の拠点施設（いきいき交流プラザ）のほか、ふじ団地集会所（栗山町富士）、角田農村環境改善センター（栗山町角田）、南部公民館（栗山町継立）の三カ所にも置かれ、普段は地元住民

らがボランティアで運営しているが、二〇二〇年七月より、うち二施設（角田、南部）では、月一回のペースでスマイルサポーターが出張相談会を実施してもいる。

イ その他の関係事業

二〇一九年度以降に始まった関係事業としては、スマイルサポーターの活動のほか、以下のような取り組みがある。

「家族介護者交流会」では、月一回のペースで、ケアラー同士がカフェに集まり、お茶を飲みながら、悩みを言い合ったり、情報交換をするなどしている。ケアラー同士の交流を通じてストレス軽減を図ることが企図された事業である。

また、一般町民やボランティア団体関係者、民生委員などを対象に、二〇一九年から年一回程度、「ケアラー支援学習会」が開催されている。二〇一二年三月開催の学習会では、コロナ禍の状況を踏まえて規模を縮小し、学習会、活動報告、現状報告が行われたという。

このほか、ケアラーを対象にした「リフレッシュ講座」や「暮らしの勉強会」といった催しも行われている。

(4) 「第三回ケアラー実態調査」の実施（二〇

二〇二〇年一月～二月）

栗山町でのケアラー実態調査は、二〇二一年七

月現在までに、すでに三回実施されている。前出の二〇一〇年の第一回調査と、その五年後の二〇一五年九月に実施された第二回調査（栗山町と世田谷区の二団体で実施）は日本ケアラー連盟の主導だったが、第二回調査から五年後の二〇二〇年一月～二月、栗山町社協は北海道科学大学の協力を受けながら独自に第三回調査を実施している。

調査方法は郵送による全世帯への調査票配布で、五五六一世帯に配布し、一四五五件の回収があった（回収率二六・一％）。回答者は六〇代以上の独居もしく高齢夫婦の世帯が多かったという。調査結果の概要については、町社協発行「カフェから発信するケアラー支援と包括的生活支援体制基盤整備事業 活動報告書」（二〇二一年三月）に以下のとおり紹介されている。

まず、町民全体に占めるケアラーの割合は三四％であり、これはケアラー一九％、気づかいケアラー一五％の合計とされている。ここでケアラーの定義があらためて示されており、「ケアラー」を「こころやからだに不調のある人の「介護」「看病」「療育」「世話」「気遣い」など、ケアが必要な家族や近親者、友人、知人などを無償でケアする人」とした上で、このうち「気づかい」のみをしている人を「気づかいケアラー」としている。

また、調査結果の分析から、ケアラーのニーズについて、「困ったときに困っていることを早く

気づいてもらえる、緊急時に対応してもらえるような環境づくりに対するニーズが高い、「気軽に休養や休息がとれる機会に対するニーズは高いが、ケアラーのみで集まるニーズはそれほど高くない」、「社会全体がケアラーに対する理解を深めることや福祉サービスの充実、ケアラーのための情報提供サービスに対するニーズが高い」などと総括した。

さらに、町社協関係者によると、第三回調査の顕著な結果として、「ケアラーとしての役割を担う不安」に関する設問において、「非常にある」二七%、「ややある」五四%、計八一%に上ったことが挙げられるという。その背景について町社協では、介護者の問題は他人事ではないこと、身近な家族が要介護者になれば行政任せばかりにできないことへの気づきが町民の間に広がり始めていると考えているという。

2. 条例制定までのプロセス

冒頭でも紹介したとおり、「栗山町ケアラー支援条例」(令和三年三月一九日栗山町条例第一〇号)の公布・施行は二〇二二年三月〜四月のことである。

二〇二一年春というタイミングで条例制定を実施させた背景の一つに、現職の佐々木町長の就任があることは先ほども述べた。佐々木氏は町長選公約に「ケアラー支援推進条例の制定」を掲げて

当選し、町長就任後も毎年度(二〇一八年度〜二〇年度)の町政執行方針の中に「ケアラー支援の制度化」を挙げ続けていた。

条例制定に向けた議論が本格化するのは、二〇一九年三月、町社協が事務局を担う一つの会議体が設置されたことを契機とする。「栗山町ケアラー支援推進協議会」である。委員は計一〇名で、町福祉課の職員二名(課長、主幹)、町社協の会長のほか、地域包括支援センター、民生委員児童委員協議会、老人クラブ連合会、ボランティア連絡協議会の各関係者、町内で特別養護老人ホームもしくは介護老人保健施設を運営する社会福祉法人三団体の各関係者で構成される。当初はケアラー支援事業の今後の取り組みについて協議する場として始まったが、程なくケアラー支援条例案の内容を検討する場として活用されることになった。なお、条例案の検討という役割を終えた同協議会は二〇二一年三月末をもっていったん解散している。

協議会での約二年にわたる議論を経てつくられた「栗山町ケアラー支援条例案」が町議会(臨時町議会)に提案されたのは二〇二一年一月二〇日のことである。新聞報道によれば、町長は提案理由で、高齢化の上昇に伴う老老介護世帯等の増加、地域からの孤立や心身の不調を訴えるケアラーの多さ、ケアラーへの公的支援の不十分さなどを挙げつつ、条例化を「二〇年に及ぶケアラー支援の集大成」と述べたという。町ウェブサイトには、

制定理由について、「将来にわたり、誰もが安心して介護や看護ができる地域づくりを目指すため」と記されている。同日の本会議での議論の結果、条例案の審査は産業福祉常任委員会に付託され、閉会中審査を経て、同年三月一日に同委員会で「可決すべき」との決定がなされた。その上で、同一九日の定例会に右記の委員会決定が報告され、条例案は全会一致で可決された。

なお、議会広報によると、条例の可決に先立つ常任委員会への質疑で、栗山町立北海道介護福祉学校との連携の有無やそのあり方について質問が出されており、常任委員会委員長からは今後における連携内容の具体化に期待するとの回答があったという。同校は公立の介護福祉士養成校として一九八八年度に創立され、現在も全国唯一の公立校、福祉のまち栗山のシンボルの一つとして知られるが、近年は学生数の減少への対策が求められているという。

条例は冒頭でも紹介したとおり二〇二一年四月一日より施行されている。

関係して、条例制定の数日後(二〇二一年三月二二日)に公表された『第八期栗山町高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画(令和三年度〜令和五年度)』および『第五次栗山町障がい者福祉計画(平成三〇年度〜令和五年度)』へ改訂版^⑥には、すでにケアラー支援について以下の内容が明記されており、関係事業との一体的な制度運用の進展、関係機関の連携の深化が期待される。

○ 『第八期栗山町高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画』

家族や近親者・友人・知人など無償の介護をしている「ケアラー」は増加しています。老々介護や、介護に対するストレスによりケアラー自身の健康を壊してしまう例が起きています。ケアラーをとりまく問題は身近で年々多様化していますが、これからは更に長寿社会による地域構造が大きく変化していくため、社会全体でケアラーを支援する仕組みを構築していく必要があります。町民、企業、関係機関などそれぞれの役割を明確化し、町民同士で支え合う地域力の向上のため、栗山町ケアラー支援条例を制定します。

なお、ケアラー支援に関する具体的な施策については、関係機関で構成するケアラー支援推進協議会により別途ケアラー支援推進計画を策定します。

事業の実施にあたっては、栗山町社会福祉協議会と連携し、ケアラーの支援に係る包括的な情報提供並びに相談・支援体制の構築、ケアラー交流会や集いの場の設置、ケアラー支援の人材育成を推進します。

○ 『第五次栗山町障がい者福祉計画へ改訂版』

【施策課題】

障がい者を支える取組と同時に、それらを支える人（ケアラー）を支援

【主な取組】

相談支援体制の強化とケアラー支援の充

実：相談支援体制の強化及び充実を図るとともに、ケアラーも同時に支援できるように社会福祉協議会や関係団体等と連携強化を図ります。

ケアラー支援の必要性の周知、啓発：町社会福祉協議会等と連携し、ケアラー支援の必要性について、町広報等を活用し周知、啓発を図ります。

各種制度を活用したケアラーへの心理的、経済的、社会的支援の取り組み：各種障がい者支援制度を活用し、ケアラーへの心のケア、経済的、社会参加、自立促進への支援を図ります。

3. 条例の概要と実施体制

(1) 条例の概要

ア 基本理念など

条例第一条「目的」によると、「ケアラーを社会全体で支え」、「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を実現する」ことを目標に、これを実現するために、本条例により、支援に関する基本理念の設定、町の責務の明確化、町民・事業者・関係機関の各役割の明確化、支援に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るとしている。

続く第二条では、「ケアラー」と「関係機関」

の定義を明記している。

まず「ケアラー」については、「高齢、身体上若しく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（中略）を提供する者」とし、ケアラー自身の年齢や社会的な立場、各ケアラーが援助を行う対象者の状態などによつて条件を加えず、ケアラー全般が本条例に基づく支援の適用対象者であることを確認している。

また、「関係機関」についても「介護、障がい者及び障がい児の支援等に関する活動を行い、当該活動においてケアラーに関わる機関」として幅広い機関が該当しうる可能性を示唆している。町作成の逐条解説での例示によると、具体的には、町社協のほか、地域包括支援センターや介護事業所などが該当するとされている。

第三条に定めるケアラー支援の基本理念は、「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」こと、「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」ことの二点を掲げている。

イ 町の責務、推進計画の内容と策定方法

条例第四条では、町の責務として、基本理念（第

三条)に則り、「支援に関する施策を総合的かつ計画的に実施すること、支援の施策に関し「町民、事業者、関係機関等から意見を聴くなど、広く町民参加の機会を提供すること」を挙げている。その上で、第八条において、支援の施策の総合的・計画的な実施のために「ケアラー支援推進計画」の策定を町に求め(第八条第一項)、同計画で以下の事項を定めることとしている(同第二項)。ケアラー支援の施策は、具体的には計画の中に書き込まれるかたちになる。

- ① ケアラーの支援に関する基本方針
- ② ケアラーの支援に関する具体的施策で次に掲げるもの
 - ア ケアラーの支援に係る包括的な情報提供及び相談・支援体制
 - イ ケアラーの交流及び集いの場の設置
 - ウ ケアラーの支援を担う人材の育成
 - エ ケアラーの支援の必要性や知識を深める広報及び啓発活動
- ③ 前二号に掲げるもののほか、ケアラーの支援に関する施策を実施するために必要な事項

計画に規定される施策の内容は、町の高齢者保健福祉計画、介護保険事業計画、障がい者福祉計画などに規定される諸施策と整合性を図ることが義務化されている(同第四項)。これらの現行計画にすでにケアラー支援条例への言及があること

は前節で見たとおりである。計画期間は三年間で、毎年度、各施策の評価を行うこととしている(同第三項)。

計画の策定にあたっては、条例第九条に規定のとおり、町は「栗山町ケアラー支援推進協議会」からの意見を聴くこととされている。先述のとおり、同名の会議体は二〇二一年三月まで活動し、条例案の検討などに役割を果たしていたが、これを条例に設置根拠と役割を明記された会議体としてあらためて設置することになる。委員は、「逐条解説」によると、町社協、民生委員、ボランティア団体などで構成するとされている。また、協議会の役割は計画策定だけでなく、各施策の評価、計画の見直しなどについても意見を述べることとされている。

最初の計画の策定は二〇二一年秋以降を予定しており、本稿執筆時点(二〇二一年七月)では作業の最中にある。町ウェブサイトの掲載情報によると、第一回目の協議会は二〇二一年六月二二日に開催され、九人の委員に町長から委嘱状が手渡されたとのことである。条例の趣旨を踏まえ、今次協議会の委員には商工会議所からも一人が選任されている。

割は、「逐条解説」を踏まえると、以下のとおりである。

- 町民
 - ・ ケアラーの置かれている状況、ケアラー支援の必要性について理解を深めること。
 - ・ 個人として、もしくは、町社協・町内会・自治会などの活動を通じて、町実施のケアラー支援策への協力を努めること。
- 事業者
 - ・ ケアラーの置かれている状況、ケアラー支援の必要性について理解を深めること。
 - ・ 従業員の行う介護等の支援に努めること(従業員の職業生活と介護等との両立のために必要な雇用環境を整備することなど)。
 - ・ 町実施のケアラー支援策への協力を努めること。
- 関係機関
 - ・ 町実施のケアラー支援策への協力を積極的に努めること。
 - ・ ケアラーの意向の尊重のもと、その健康状態、生活環境等を確認し、支援の必要性の把握に努めること。
 - ・ 支援が必要なケアラーを早期に発見して支援につなげること。

ウ 各主体の役割

条例第五条、第七条は、条例の基本理念に則り、町民、事業者、関係機関(町社協など)が果たすべきそれぞれの役割を規定している。各主体の役

(2) **町および町社協の職員体制**

栗山町役場におけるケアラー支援事業の担当課

は「福祉課」である。同課は二〇二二年度、課長

を含め一八人の職員体制であり、課内は「高齢者・介護・医療グループ」（一〇人）、「福祉・子育てグループ」（七人）の二グループで構成されている。

ケアラー支援事業に特化した担当職員は配置されていない。多岐にわたる諸事務を兼務するなかで、ケアラー支援事業にも関わる職員は、高齢者・介護・医療グループに配属されている社会福祉士二人、介護支援専門員一人、計三人であり、この三人を中心に同グループの主幹と福祉課長が協力する。社会福祉士は二〇二二年度から一人増員になっている。このほか、ヤングケアラーへの支援に関しては福祉・子育てグループの職員も関わることになる。

なお、栗山町の地域包括支援センターは、二〇二一年現在、町直営の一カ所が設置されており、二〇二一年度現在では福祉課高齢者・介護・医療グループが担当課の任を負っている。センター配属の職員は、前出の社会福祉士二人のほか、ケアマネジャー三人、保健師一人の計六人で、六人全員が正規の町職員である。

一方、長くケアラー支援事業を担ってきた町社協にも従前より町職員が派遣されており、事務局を担う事務局長と総務係長の二人は町福祉課からの派遣である。ケアラー支援事業では引き続き、二人のスマイルサポーターが相談支援の現場対応を担うほか、五人の事務局職員全員（事務局長、総務係長、プロパー職員一人、嘱託職員二人）が

支援に関わることである。

あわせて、従前より町社協の諸事業にも協力している民生委員は、町内に四〇人が配置され、日常的に町社協の事業の周知に協力するほか、社協の関わる支援対象者宅への家庭訪問や見守りなども行っている。ケアラー支援事業では、民生委員も情報を共有し、必要に応じて支援に関与することになっている。

4. 条例制定の意義と今後の課題

(1) 条例制定の意義

条例制定の意義については、大きくは以下の三点が挙げられた。

第一に、介護保険制度がカバーし切れていない部分を補完する取り組みが本条例によって制度化されたという点である。介護保険制度は施行から二〇年を経過したが、この間に積み重ねられてきた支援方策はほとんど全て要介護者・要支援者のためのものであり、そのこと自体は批判されるべきものではないにせよ、その一方で介護者が抱える問題や負担を解消・軽減するための施策はほとんど全く手つかずのまま来てしまったという意味で偏りがある。

さらに、各市町村では現在、団塊の世代が七五歳に達する二〇二五年に向け、自らの地域に適した地域包括ケアシステムの整備を国から求めら

れ、その検討・準備が進められているところだが、従来よりも在宅ケアの比重を高める同システムが本格的に稼働し始めると、介護者家族などケアラーへの支援の手薄さに起因する弊害はさらに深刻化することが予想される。ケアラーが倒れることは、そのケアラーが援助している要介護者等にも良くない状態を惹起するという問題もあろう。介護保険制度の理念である「介護の社会化」を実現するためには、要介護者等だけでなく、介護者家族などケアラーも同じ人権を保障された個人として支援対象に据えていく必要がある。

第二は、条例化によってケアラー支援における町の責務を明確化し、事業の継続性を担保したことである。先述のとおり、栗山町におけるケアラー支援事業はかつて、町から町社協への委託事業として実施され、財政上の事情などにより事業が停滞した時期があった。条例に「町の責務」を書き込むことには、町の事業執行の責任を明確にしつつ、事業を停滞させない体制を確立することが企図されている。

第三に、条例により、町民、事業者、関係機関の役割を明確化したことで、町全体を挙げたケアラー支援の体制を制度として具体化したということである。ケアラーになることへの不安が広がる今日において、町を挙げての支援の仕組みを制度化したことの意義は大きい。

このうち、「事業者の役割の明確化」は、先行した埼玉県条例にはなく、栗山町条例を特徴づけ

る規定の一つである。事業者に関する規定は、いわゆる介護離職の問題に関わる。この問題にはケアラーとなった者の勤め先である企業等事業者の姿勢や認識が直接的に関わっているからである。要介護者の出現によって職業生活と家庭生活を両立できなくなつて発生するのが介護離職であり、企業等がケアラーを取り巻く環境、ケアラーが抱える問題や心身の負担などに対してどれだけ理解を深められているかで、介護離職が発生する確率は変動しうる。本条例は事業者の役割を明記し、町の施策への協力とともに、自らの従業員がケアラーになった場合への福利厚生上の配慮を求めている。事業者に対するこうした規定に実効性を持たせるには、条例を制定し、これを根拠とする必要がある。

(2) 今後の事業展開に向けた課題

条例に基づいてどのような支援を行うかは、「ケアラー支援一〇年の集大成」という言葉のとおり、これまでの町社協事業の取り組みの成果を土台にしなが、具体的には支援推進計画で定めることとされており、当面は同計画の完成を待つほかない。

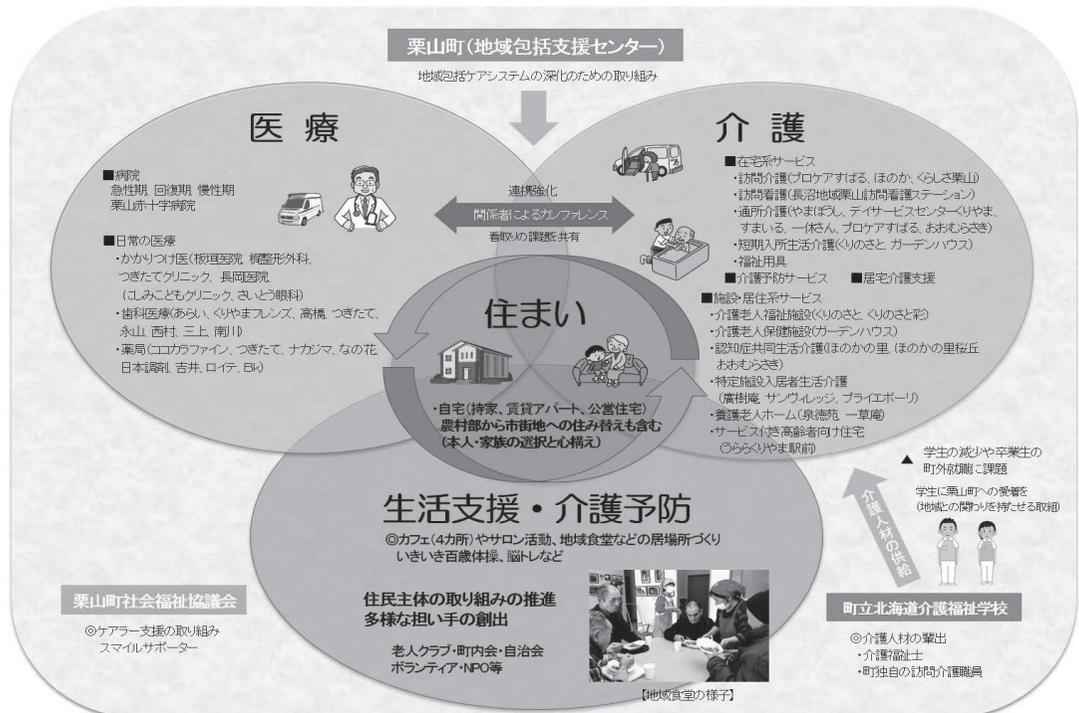
とはいえ、本稿の基になつたヒアリングでは今後の事業展開上の課題についても尋ねている。その主な回答について以下の三点を紹介する。

第一は、ケアラー支援に特化したオフィシャル

な相談窓口もしくは相談支援センターが未設置であるという点である。財政上の制約もあり、新たな施設を創設することは現実的ではなく、一方ではすでに町社協事務所とケアラーズカフェが実質的に相談窓口の機能を果たしていることから、その活用についても検討するという。ただし、現状で地域包括支援センターが町役場内にあることから、同センターとケアラー支援事業の連携を考えると尚更、相談窓口をどこに、どのように設置するかは難しい課題であるとのことであった。

第二は、第一期の事業期間（二〇一〇～一五年度）に設置されていた在宅ポーター事業のように、ケアラー世帯への家庭訪問・相談支援を条例下の支援事業として再構築することである。在宅

<資料2> 栗山町における「目指す地域包括ケアシステムの姿」



※ 『第8期栗山町高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画』より引用。

サポーター事業での経験によると、何事も自らの内に抱え込んでしまいがちなケアラーから本音や悩みを引き出すには、相談窓口を設置して相談者の来訪を待つだけではなく、支援者側から積極的に家庭訪問を行い、アウトリーチの手法によって一定の信頼関係を構築することが必要であるとされている。

第三は、栗山町が目下検討を進めている地域包括ケアシステムの中に、どのようにケアラー支援事業を位置づけるかという点である。ここには在宅ケアを二四時間サポートするための体制の構築という大きな課題もある。すでに前出の『第八期栗山町高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画』では「目指す地域包括ケアシステムの姿」(二三六)と題された図(資料2)が掲載され、この中に「ケアラー支援の取り組み」も登場している。ただし、図の中央を占める「医療」・「介護」・「住まい」・「生活支援」・「介護予防」の連携の枠外に置かれており、これらと「ケアラー支援の取り組み」がどのように関わるか(連携するか)は図では必ずしも明らかにはなっていない。先述のとおり、地域包括ケアシステムは在宅ケアの比重を高め、その意味で介護者家族などのケアラーの負担をさらに増大させる可能性を有する。同システムの実効性の確保にケアラー支援事業の果たしうる役割は大きいと考える。

5. まとめに代えて

以上で見てきたように、栗山町は、介護保険制度の施策を補完する「介護の社会化」の追求、事業の継続性の担保、町全体での支援体制づくり、の三点を主要な制定義義とするケアラー支援条例を制定し、「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を実現する」ことを目標に据えながら、「一〇年の支援の集大成」を足がかりに「次の一〇年」を見据えた福祉のまちづくりに走り始めている。市町村では現在、地域包括ケアシステムの整備も並行して行わなければならない時期に当たり、人手も財源も時間も制約を受けながらの取り組みになると推察するが、ケアラー支援を組み込んだ栗山町型の地域包括ケアシステムが近い将来に実現されることを個人的には期待している。

本稿執筆中の二〇二一年六月二八日、三重県名張市で、埼玉県、栗山町に次いで国内三例目となるケアラー支援条例が可決・成立したとのニュースが入ってきた。また、北海道庁でもヤングケアラーや老老介護を担う高齢者の支援強化に向け、有識者会議での検討が同二九日より始まったところである。ヤングケアラーの問題などが世間の関心を集めるなかで、ケアラーないしヤングケアラーの実態調査や支援条例の制定に取り組み後続自治体が各地に現れ始めている。

冒頭でも述べたとおり、栗山町の条例は、北海

道内の自治体として、また、全国の市町村としては初の例であり、特に後続する市町村の同様の取り組みに対して一つのモデルとなりうるものである。栗山町が条例下で取り進むこれからのケアラー支援の実践、他自治体の取り組みへの影響、国レベルのケアラー支援法の制定に向かう気運の醸成など、各主体の動向が引き続き注目される。

【付記】

本稿の基になったヒアリングでは、栗山町の森英幸福社課長、栗山町社会福祉協議会の本田徹事務局長、月輪淳紹総務係長、吉田義人元事務局長にお忙しいところご対応をいただきました。お名前を記して謝意を表します。

【注】

(1) 栗山町社会福祉協議会は、一九五三年三月二八日の設立で、一九六八年一月五日に社会福祉法人の法人認可を受け、同年二月二六日に法人登記を行った。

その事務所は、当初は町役場内に置かれ、その後数度の移転を経て、一九九七年から現在の栗山町総合福祉センターしゃるる(栗山町朝日四丁目)内に置かれている。

二〇二一年度の役員体制は、理事八人、評議員七人、事務局は五人の職員で構成される。五人の事務局職員は、事務局長、総務係長、プロパー職員(社会福祉士)、嘱託職員二人。このうち事務局長と総務係長は町福祉課からの派遣職員である。

(2) 現地ヒアリングは、二〇二二年四月二三日、町社協の事務所が置かれている栗山町総合福祉センターしやるる内の一室を借りて行った。町福祉課長、町社協事務局長、町社協総務係長、町社協元事務局長の四人にご対応をいただいた。

(3) 吉田(二〇二〇)四七^六。

(4) 公約には、「老老介護問題などの対策として、「ケアラー(介護者)支援推進条例の制定」を推進します」と記されている。

(5) 選挙前に町社協関係者と佐々木氏との間で意見交換の場が設けられ、町社協関係者はその際、「ケアラー支援の取り組みが次代の介護問題への先行投資になる」などと訴えたところ、公約に採用されたという。吉田(二〇二〇)四九^六を参照した。

(6) 『北海道新聞』二〇二二年一月二一日介朝掲載の記事「栗山町 無償介護者条例案／議会提出／支援枠組みを整備」。

(7) 『くりやまぎかいだより』第一六七号一二頁。

(8) 今次ヒアリングで得た情報によれば、栗山町の地域包括ケアシステムはまだ全貌が見える段階には至っていないとのことであるが、町設置の委員会等で関係する議論が進められている。「地域医療委員会」という会議体では、医療と地域包括ケアに関する議論が進行中で、ここには介護施設の関係者も参画している。このほか、二〇二一年度からは「栗山町介護人材確保連絡協議会」も設置されている。

【参考文献・資料】

・ 栗山町 『第五次栗山町障がい者福祉計画(平成三〇年度～令和五年度)へ改訂版』二〇二二年三月

・ 栗山町 『第八期栗山町高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画(令和三年度～令和五年度)』二〇二一年三月

・ 栗山町議会広報広聴委員会編『くりやまぎかいだより(第一六七号)』栗山町議会、二〇二二年五月

・ 栗山町社会福祉協議会編『ケアラー支援事業のあゆみ(平成22年～平成27年)』栗山町社会福祉協議会、二〇一五年三月

・ 栗山町社会福祉協議会編『カフェから発信するケアラー支援と包括的生活支援体制基盤整備事業活動報告書』栗山町社会福祉協議会、二〇二二年三月

・ 澁谷智子 『ヤングケアラー介護を担う子ども・若者の現実』中央公論新社、二〇一八年五月

・ 吉田義人 『ケアラー支援条例の制定に向けてー栗山町社会福祉協議会の取り組み』『月刊自治研』第七二五号四四～五〇頁所収) 自治労サービス、二〇二〇年五月

【参照ウェブサイト】

・ 栗山町議会／会議の結果

<https://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/site/gikai/>

[1st49-138.html](https://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/site/gikai/1st49-138.html)

・ 栗山町役場／栗山町ケアラー支援条例の制定

<https://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/soshiki/43/>

[11021.html](https://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/soshiki/43/11021.html)

・ 栗山町役場／町長室

<https://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/site/mayor/>

・ 厚生労働省／仕事と介護の両立／介護離職を防ぐために

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/>

[koyou_rondou/koyoukinou/youritsu/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/young-career.html)

・ 厚生労働省／ヤングケアラーについて

<https://www.mhlw.go.jp/stf/young-career.html>

・ 埼玉県庁／埼玉県ケアラー支援条例

<https://www.pref.saitama.lg.jp/ad609/>

・ 社会福祉法人栗山町社会福祉協議会／ケアラー支援事業

<https://www.pref.saitama.lg.jp/ad609/chiikihoukatukea/jourei.html>

・ 日本ケアラー連盟

<https://carerjapan.jindofee.com/>

・ 北海道介護福祉学校

<https://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/site/kaigofukushi/>

※ 最終閲覧は、二〇二二年七月八日。

＜まなぶ＞ とうじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員

栗山町ケアラー支援条例

令和3年3月19日栗山町条例第10号

(目的)

第1条 この条例は、ケアラーを社会全体で支えるため、ケアラーの支援に関し、基本理念を定め、町の責務並びに町民、事業者及び関係機関の役割を明らかにするとともに、ケアラーの支援に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図ることにより、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を実現することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) ケアラー 高齢、身体上若しく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（以下「介護等」という。）を提供する者をいう。

- (2) 関係機関 栗山町社会福祉協議会並びに介護、障がい者及び障がい児の支援等に関する活動を行う、当該活動においてケアラーに関わる機関

(基本理念)

第3条 ケアラーの支援は、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。

2 ケアラーの支援は、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 町は、前条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、ケアラーの支援に関する施策を総合的かつ計画的に実施するものとする。

2 町は、町民、事業者、関係機関等から前項の施策に関し意見を聴くなど、広く町民参加の機会を提供するよう努めるものとする。

(町民の役割)

第5条 町民は、基本理念にのっとり、ケアラーが置かれている状況及びケアラーの支援の必要性について理解を深め、栗山町社会福祉協議会並びに町内会及び

自治会の活動等を通じて、町が実施するケアラーの支援に関する施策に協力するよう努めるものとする。

(事業者の役割)

第6条 事業者は、基本理念にのっとり、ケアラーが置かれている状況及びケアラーの支援の必要性について理解を深め、従業員の職業生活と介護等との両立のために必要な雇用環境を整備するなど、従業員が行う介護等の支援に努めるとともに、町が実施するケアラーの支援に関する施策に協力するよう努めるものとする。

(関係機関の役割)

第7条 関係機関は、基本理念にのっとり、町が実施するケアラーの支援に関する施策に積極的に協力するよう努めるものとする。

2 関係機関は、ケアラーの意向を尊重しつつ、その健康状態、生活環境等を確認し、ケアラーの支援の必要性の把握に努めるものとする。

(ケアラーの支援に関する推進計画)

第8条 町は、第4条に規定するケアラーの支援に関する施策を総合的かつ計画的に実施するため、ケアラー支援推進計画（以下「推進計画」という。）を策定するものとする。

2 推進計画は、次の各号に掲げる事項について定めるものとする。

- (1) ケアラーの支援に関する基本方針
- (2) ケアラーの支援に関する具体的施策で次に掲げるもの

ア ケアラーの支援に係る包括的な情報提供及び相談・支援体制

イ ケアラーの交流及び集いの場の設置

ウ ケアラーの支援を担う人材の育成

エ ケアラーの支援の必要性や知識を深める広報及び啓発活動

- (3) 前2号に掲げるもののほか、ケアラーの支援に関する施策を実施するために必要な事項

3 推進計画の計画期間は3年とし、毎年度、各施策の評価を行うものとする。

4 第2項第2号に規定する具体的施策は、高齢者保健福祉計画、介護保険事業計画、障がい者福祉計画等に定める施策と整合性を図らなければならない。

(栗山町ケアラー支援推進協議会の設置)

第9条 町は、前条に規定する推進計画の策定及び各施策の評価、計画の見直し等について意見を聴くため、栗山町ケアラー支援推進協議会（以下「協議会」という。）を設置するものとする。

2 協議会の組織及び運営に関し必要な事項は、町長が別に定める。

附則

(施行期日)

1 この条例は、令和3年4月1日から施行する。

(ケアラー支援推進計画に関する経過措置)

2 この条例の施行後第8条の規定により最初に策定するケアラー支援推進計画の計画期間は、同条第3項の規定にかかわらず、当該計画を策定した日から令和6年3月31日までとする。

※ 栗山町役場ウェブサイトより引用。