

# 北海道ケアラ―支援条例の制定と北海道社会福祉協議会の取り組み

正 木 浩 司

## はじめに

高齢の親や障害をもつ子どもなど、生活上何らかの助けを必要とする人を無償で介護・介助する家族などを、年齢や対象を問わず「ケアラ―」と一括し、自治体が条例を制定して公的に支援する取り組みが日本国内でも広がりがつつある。この自治体が制定する「ケアラ―支援条例」は、二〇二〇年三月三十一日に埼玉県で国内第一号の条例が施行されて以降、全国的に増加を続けている（付表1）。道内では、二〇二二年四月一日施行の栗山町条例を初例とし、二〇二二年一月に浦河町が、二〇二二年四月に北海道が、同様の条例を施行するに至っている。

このうち北海道では、条例制定の前段で、まず道内のケアラ―実態調査を行い、その結果の検討を経た上で、条例の制定にこぎ着けた経緯がある。

実態調査の調査項目の内容などについては、二〇二一年六月に発足させた「北海道ケアラ―支援有識者会議」でも検討が行われ、そのメンバーには、栗山町を含む道内自治体の関係者、ケアラ―支援の実践者、福祉団体の関係者、労働組合の関係者、研究者らが選ばれ、条例制定後も活動を継続している。

筆者は二〇二二年七月二一日、有識者会議で座長を務める一般社団法人日本ケアラ―連盟理事の中村健治氏（社会福祉法人北海道社会福祉協議会・地域共生社会推進部長）を訪ね、条例制定に至る有識者会議での議論や活動のプロセス、北海道条例の概要・特徴、条例に関わる北海道社会福祉協議会の活動とその実施体制、今後の課題や展望などについてヒアリングを行った。本稿は、このヒアリングで得られた知見について報告することを目的としている。

## 1. 条例制定に至る検討のプロセス

### (1) 検討の始まり

道（北海道庁）においてケアラ―支援に関する議論や取り組みが始まる発端について確認したところ、以下のことが明らかになった。すなわち、二〇二二年六月の「北海道ケアラ―支援有識者会議」の発足に先立って、道においては、昨今のケアラ―問題の社会的背景や、ケアラ―に生じる課題に対して、福祉・教育・経済部局等の庁内会議を設置し、横断しての会議が行われていたことである。この庁内会議は、道議会の会議録に照らすと、「道教委及び庁内関係部局が情報共有するための連携会議」（二〇二一年六月一八日、鈴木直道知事の発言）を指し、そのスタートは二〇二二年二月とされている。

その後、同年六月以降、道議会でケアラ―支援

<付表1> 国内のケアラー支援条例の制定状況（2022年10月14日現在）

	自治体	条例名	公布日	施行日
1	埼玉県	埼玉県ケアラー支援条例	2020.03.31	同左
2	北海道栗山町	栗山町ケアラー支援条例	2021.03.19	2021.04.01
3	三重県名張市	名張市ケアラー支援の推進に関する条例	2021.06.30	同左
4	岡山県総社市	総社市ケアラー支援の推進に関する条例	2021.09.09	同左
5	茨城県	茨城県ケアラー・ヤングケアラーを支援し、共に生きやすい社会を実現するための条例	2021.12.14	同左
6	北海道浦河町	浦河町ケアラー基本条例	2021.12.14	同左
7	岡山県備前市	備前市ケアラー支援の推進に関する条例	2021.12.24	同左
8	栃木県那須町	那須町ケアラー支援条例	2022.03.14	同左
9	北海道	北海道ケアラー支援条例	2022.03.31	2022.04.01
10	埼玉県入間市	入間市ヤングケアラー支援条例	2022.06.27	2022.07.01
11	さいたま市	さいたま市ケアラー支援条例	2022.07.01	同左
12	福島県白河市	白河市ケアラー支援の推進に関する条例	2022.09.30	同左
13	長崎県	長崎県ケアラー支援条例	2022.10.14	2023.04.01

※ 一般財団法人地方自治研究機構ウェブサイト(法制執務支援>ケアラー支援に関する条例)掲載情報に基づき、2022年11月、正木作成。

もしくは同条例に関する質問が各会派から幾度も行われていることが、道ウェブサイト掲載情報(ケアラー支援のページ)から見て取れる。これに先立つ二〇二一年春という時期は、国による初のヤングケアラー全国調査の結果が公表され、「ヤングケアラー中2の5・7%／4割「ほぼ毎日」(『毎日新聞』二〇二一年四月一三日付)などと報じら

れる一方、栗山町で市町村としては全国初のケアラー支援条例が制定された時期であり、これらが質問の背景としてあることが議事録からはうかがえる。

以上の動きを合わせて考えると、道におけるケアラー支援への取り組みは、国や道内市町村あるいは他県の動きを見ながら、まず庁内での情報共有が二〇二一年二月頃から始められ、同年六月以降に、議会からも背中を押されるかたちで議論や調査への取り組みが加速したものと推察される。

後述するとおり、知事が北海道としてケアラー支援条例の制定をめざすと明言するのは二〇二一年九月半ばのことであり、条例制定への検討はこの知事発言を足がかりにして急速に進められることになる。

### (2) 有識者会議の発足

「北海道ケアラー支援有識者会議」(以下、有識者会議)は二〇二一年五月二七日、「北海道ケアラー支援有識者会議設置要綱」の施行により設置され、同年六月二八日に第一回会議を開催している。会議は二〇二一年度に八回開催され、条例施行後

の二〇二二年度も活動は継続中である。

有識者会議は、条例制定を前提とし、これに関する議論を行うことを目的として設置されたわけではなかったという。道としては、ケアラー支援に取り組んでいくにあたって、まずは道内の実態を把握したいとの意向を持っており、これに対応して質問票の項目などについて検討することが発足当初の有識者会議の主たる役割であった。

有識者会議の議事録を見ると、第二回(二〇二一年七月一六日)、第三回(同七月二六日)では道作成の質問票案等を検討し、調査の実施(実施期間…二〇二一年七月下旬～八月下旬)を経て、調査結果がまとまった後に開催された第四回会議(同九月一五日)、第五回会議(同一〇月二六日)では、調査結果をもとに今後の取り組みの方向性について議論することがメインになっていたことが読み取れる。

### (3) ケアラー実態調査

#### ア 調査方法

道によるケアラー実態調査は、二〇二一年夏に、以下の二つの区分において実施された。すなわち、「高齢者・障がい者を世話しているケアラー等」(ケアラー全般)と「ヤングケアラー」である。実施期間は、前者が二〇二一年七月二七日～八月二六日、後者が同七月二九日～八月二七日と、同時期に並行して進められた。数値を出すことよりも、

<付表2> 道のケアラー支援の取り組み・略年譜（2022年11月現在）

年	月日	道に関する事項	関係する道内の動き
2021	2月中	道、ケアラー支援に関する庁内連携会議を設置	
	4月1日		「栗山町ケアラー支援条例」施行
	5月27日	「北海道ケアラー支援有識者会議設置要綱」施行	
	6月18日	鈴木知事、道議会で、6月中の有識者会議の発足について発言	
	6月28日	北海道ケアラー支援有識者会議、2021年度第1回会議を開催	
	6月中	上記庁内連携会議が「北海道ケアラー支援推進連携会議」の名称に	
	7月16日	2021年度第2回有識者会議開催	
	7月26日	2021年度第3回有識者会議開催	
	7月27日	道の「ケアラー調査」スタート（～8月26日）	
	7月29日	道の「ヤングケアラー調査」スタート（～8月27日）	
	9月15日	2021年度第4回有識者会議開催	
	9月17日	鈴木知事、道議会本会議の場で、北海道としてケアラー支援条例の制定をめざすと発言	
	10月26日	2021年度第5回有識者会議開催	
	12月9日	2021年度第6回有識者会議開催、道から条例素案の提示	
12月14日		「浦河町ケアラー基本条例」公布・施行	
12月15日		「栗山町ケアラー支援推進計画」策定	
2022	2月10日	2021年度第7回有識者会議開催	
	2月25日	道議会に「北海道ケアラー支援条例案」提出	
	3月24日	「北海道ケアラー支援条例案」原案可決	
	3月29日	2021年度第8回有識者会議開催	
	3月31日	「北海道ケアラー支援条例」公布	
	4月1日	「北海道ケアラー支援条例」施行	
	〃	道高齢者福祉課にケアラー支援担当の職員を配置	
	〃	道社協、事務局機構に「地域共生社会推進部」を創設、生活困窮者自立支援とケアラー支援を所管	
	5月20/27日	道内8カ所（児童相談所圏域ごと）に「ヤングケアラーコーディネーター」を配置（児童家庭支援センターの委託先8法人に業務委託）	
	5月31日	2022年度第1回有識者会議開催	
	6月1日	道社協、「地域共生社会推進部」のもとに「ケアラー支援推進センター」を創設、道から委託のケアラー支援事業を実施	
	6月14日	道、江別市に「北海道ヤングケアラー相談サポートセンター」開設（相談業務を「えべつケアラーズ」に委託）	
	7月12日	道、小学生・大学生・小学校を対象にした「ヤングケアラー実態調査」スタート（～7月27日）	
	10月6日	2022年度第2回有識者会議開催	
11月15日	道、「令和4年度ケアラー支援推進シンポジウム」開催		

※ 道ウェブサイト、道議会の会議録、道社協ヒアリング（2022年7月21日）での提供資料などに基づき、2022年11月、正木作成。

<付表3> 道のケアラー実態調査の対象者選定方法と調査票回収率

◎ 高齢者・障がい者を世話しているケアラー等

	区分	対象者の選定方法	回答方法	調査票配付数	有効回答数	回収率
1	高齢者を世話しているケアラー	地域包括支援センター1カ所につき5名として、各市町村が対象者を選定、調査票配付。	道へ郵送回答	1390	987	71.0%
2	障がい者を世話しているケアラー	特定相談支援事業所1カ所につき3名として、事業所が対象者を選定。調査票送付。	〃	1515	447	29.5%
3	相談支援機関	地域包括支援センター、特定障害者相談支援事業所、生活困窮者自立相談支援事業所に道または市町村から調査依頼。	道ウェブサイト上で回答	832	416	50.0%

◎ ヤングケアラー

	区分	対象者の選定方法	回答方法	調査票配付数	有効回答数	回収率
1	生徒	札幌市立を除く道内の公立中学2年生および公立高校当学校2年生(全日制・定時制)に対し、各学校経由で依頼。	道ウェブサイト上で回答	約5万	11231	約22%
2	学校	札幌市立を除く道内の公立中学校・公立高等学校に依頼。市町村立校は市町村教育委員会経由。	〃	691校	561	81.2%
3	スクールソーシャルワーカー	市町村任用のスクールソーシャルワーカーに依頼。	〃	73人	46	63.0%

※ 道作成「ケアラー実態調査結果報告書【概要版】」に基づき、2022年11月、正木作成。

当事者の声を捉えることがより重視された調査であったという。

調査票の配付対象の選定方法や回答の回収率などは付表3のとおりである。

調査対象に、ケアラー・ヤングケアラーの当事者だけでなく、前者では相談支援機関（地域包括支援センター、特定障害者相談支援事業所、生活困窮者自立相談支援事業所）、後者では公立中学校・高校およびスクールソーシャルワーカーをも加えていることが特徴である。

相談支援機関を調査対象に加えたのは、当事者と比較してどのような認識の違いがあるか探るため、また、ヤングケアラーの当事者を中学2年生と高校2年生に限定したのは、前出の国の全国調査の対象に合わせて、結果を比較しやすくするためである。

イ 調査結果の概要

道の実態調査の結果について詳細には立ち入らないが、ヒアリング時に提供された資料<sup>[1]</sup>で強調されていた諸点を以下に引用して紹介する。

○ ケアラー全般

・ 高齢者対象のケアラーは「子ども」と

「配偶者、障がい者対象のケアラーは「父母」の割合が高い。

・ 高齢者へのケアの内容は「家事援助」、障がい者へのケアの内容は「体調管理」がそれぞれ最も多い。

・ 一日当たりのケア時間は、高齢者対象では「二時間以上三時間未満」が、障がい者対象では「九時間以上」が最も多い。

・ ケアラー自身の悩みは、いずれも「自分自身のこと」が最も多い。

・ 自分のための時間を全くとれていないケアラーは、いずれも約二〇人に一人いる。

・ 緊急時に代わりにケアしてくれる人について、「自分の子ども」と回答した人は、高齢者対象のケアラーでは二五・七％、障がい者対象では一七・六％に上った。「誰もいない」と回答した人は、前者では約五人に一人、後者では約六人に一人という結果だった。

○ ヤングケアラー

・ 「自分が世話をしている家族がいる」と回答した人は、中学生で三・九％、全日制高校生で四・五％、定時制高校生で四・五％の割合。全体として、二五人に一人がヤングケアラーという結果。

・ ケアの対象者は、中高生ともに「きょうだい」が最多、高校生では「祖父母」と「父母」が相対的に高まる。

・ 世話の頻度が「ほぼ毎日」との回答者が、中学生では約六割、高校生では約五割を占めた。

- ・ 一日当たりのケア時間は、中学生では「三時間未満」が最多、高校生では「日によって違う」が最多。
- ・ 学校生活への影響等は、「自分の自由になる時間がない」が約二割を占め、「友だちと遊ぶ時間がとれない」と「勉強時間がとれない」がそれぞれ約一割を占めた。

- ・ 約九割が「ヤングケアラー」という言葉を認知していない。

- ・ 学校として「特別な対応はしていない」が約六割を占めた。

これを踏まえ、国の全国調査の結果などと比べ、北海道特有の傾向などがあつたか尋ねたところ、「大きな差は無かつた」とのことであつた。そもそも「ケアラー」と呼ばれる存在は以前から社会に存在しており、それが現在において殊更にケアラー問題としてクローズアップされるようになってきているのは、少子・高齢化などによりケアを必要とする人が増えるなかで、核家族化（家族構成員の数の減少、形態の全国平準化）や人口減少の進行に伴う「家庭内での介護力の低下」および「地域における住民間の互助の弱体化」の同時進行という社会の変化を背景としているからであり、また、それは都市部と町村部で同じ状況があるので、地域的な特徴が出ないのは「想定内」という。

なお、「緊急時に代わりにケアしてくれる人」に対する回答で「自分の子ども」が最多となつた

結果について、ヒアリングの中で補足の説明があつた。それは多くの場合、一時的にケアを頼まれるという状態から始まりながらも、徐々に長時間・常態化していく傾向が見られるといい、ヤングケアラーの問題ともつながってくる。

#### (4) 条例制定までのプロセス

有識者会議の場に「北海道ケアラー支援条例(仮称)素案」が道から提示されたのは、第六回会議(二〇二一年一月九日)でのことである。ここに至つて突然提示されたわけではなく、第五回会議(同一年一月二六日)の段階で、条例制定に向けた作業への着手について、道(事務局)側から委員に告知されていた。これはその前段、第四回会議と第五回会議の間の時期に開催された令和三年第三回道議会本会議(同九月一七日)の場で、知事自身が条例制定の意思表明を行ったことによる。知事による当該発言を、道議会の会議録より以下に引用する。

…ヤングケアラーの支援に関する今後の取組についてであります。今回実施した実態調査では、ケアラー自身に自覚がないことや、相談事業所や学校など周囲の理解度が低いこと、特にヤングケアラーの子どもたちからは、約八割が誰にも相談したことがない状況にあることから、ケアラーに関する認知度を高め、ケアラーを早期に発見し、それぞれの事情や気持ちに寄り添った支援

につなげることが重要であると考えています。

私としては、今回の調査結果とともに、道民の皆様の理解が深まり、意識を高めていけるよう、条例制定に向けたプロセスも共有をしながら、全てのケアラーが尊重され、大切にされるべきといった基本理念や道の責務、関係機関の皆様の役割などを内容とした、ケアラーを支援していくための条例を年度内に取りまとめ、令和四年四月から施行してまいりたいと考えているところであります。

今後、道として、実効性のある取組を早急に検討し、この条例の下、道民の皆様が心を一つにし、また、先駆的に取り組んでいる栗山町や、現在、独自調査を予定している札幌市などを含めたオール北海道で総合的かつ計画的に取組を進め、ケアラーとその御家族の方々によりよい地域社会を実現してまいります。

その後、第七回有識者会議(二〇二二年二月一日)での議論を経て、条例案は二〇二二年二月二五日に道議会(令和四年第一回定例会)に提出され、同三月二四日をもって原案可決された。「北海道ケアラー支援条例」(令和四年三月三十一日北海道条例第二号)は、公布日の翌日(四月一日)から施行となっている。

北海道の条例は全国で制定九例目であり、都道府県では埼玉県、茨城県に次いで三例目、道内では栗山町、浦河町に次いで三例目になる。なお、都道府県レベルで制定した三道県のうち、二県の条例案が議員提案であるのに対し、北海道だけは

知事提案であるという点が特徴として挙げられるという。<sup>2)</sup>

## 2. 「北海道ケアラー支援条例」の概要・特徴

### (1) 構成

「北海道ケアラー支援条例」は、以下のとおり第二章・一五条の構成である。

第一章「総則」では、目的（第一条）、用語の定義（第一条）、基本理念（第三条）を確認した上で、各主体の責務もしくは役割を定めている。すなわち、道の責務（第四条）、道民の役割（第五条）、事業者の役割（第六条）、関係機関の役割（第七条）、ヤングケアラーと関わる教育に関する業務を行う関係機関の役割（第八条）、支援団体の役割（第九条）である。市町村は関係機関に含まれる。

第二章「ケアラー支援に関する基本的施策」では、推進計画（第一〇条）、普及啓発の促進（第一一条）、ケアラーの早期発見及び相談の確保（第一二条）、ケアラーを支援するための地域づくり（第一三条）、推進体制の整備（第一四条）、財政上の措置（第一五条）について定めている。附則では、第一項で施行日を定めるとともに、第二項では、五年ごとに本条例の施行状況を検討して必要な措置を講ずるとしている。

### (2) ケアラーの定義

ケアラー支援条例の条文を作成する際に、特に支援対象となる「ケアラー」とは誰のことを指すのか前もって示しておく作業が求められる。そもそも「ケアラー」という言葉を用いること自体、介護者や介護者など、従前から使い分けられながら存在してきた異なる用語を一括する意図があり、その意味でケアラー支援制度の趣旨から言えば、ケアラー自身の状態（年齢など）、ケア対象者の状態（例えば、高齢者か、障害児か）などによって制度の適用範囲に制限を加えるべきではない。条例の支援対象を広く捉えるために、用語の定義は重要である。

北海道条例の場合、ケアラーを「高齢、障がい、疾病その他の理由により援助を必要とする家族、友人その他の身近な人に対し、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」、ヤングケアラーを「ケアラーのうち、一八歳未満の者」と定義している。

これと関係して、道作成の資料<sup>3)</sup>に照らすと、「ケアラーを要ケア者に対する介護力ではなく、一人の個人として尊重し支援すべき存在」と表現されていた。その旨を明らかにすること自体、条例制定の重要な意義の一つとして捉えられている。

### (3) 基本理念

条例の基本理念は、第三条第一項において、「全

てのケアラーが個人として尊重されとともに、周囲から大切にされ、社会から孤立することなく健康で心豊かな生活を営み、及び将来にわたり夢や希望を持つて暮らすことができるよう、行われなければならない」と謳われている。

この第三条第一項についてヒアリングの中で補足説明があり、前段は他自治体の条例にも広く共通して見られる表現であるとしながら、後段の「将来にわたり夢や希望を持つて暮らすことができるよう、行われなければならない」という部分については、北海道条例に独自にして、優れた表現であるとの見解が示された。これは苦しい立場にあるケアラーの現状を支えるだけでなく、将来への不安を解消することにまで支援の手が及ぶことを明示した表現であり、ケアラー当事者、特にヤングケアラー当事者の心情により深く配慮するものと解する。

### (4) 基本的施策と関連事業

条例制定の前段で、道がケアラー実態調査を実施したことは前節で触れた。この結果から得られた道内のケアラーの実態に関する知見は、有識者会議での議論を経て、条例の規定する「基本的施策」に反映されている。

当事者からの相談支援に現場で直接当たるのは基礎自治体である市町村の役割とすべきであり、広域自治体である都道府県としては市町村と

<付表4> 北海道ケアラー支援条例関連事業（2022年度）

事業区分	事業	内容	予算
普及啓発	啓発資料の作成	ポスター、リーフレット等の配付	6,985,000
	シンポジウムの開催	認知度向上のためのシンポジウム開催	869,000
	多様な媒体による広報	道のウェブサイト、ツイッター／包括連携協定による企業の協力	—
早期発見、相談の場の確保	関係機関職員向け研修	相談に応じる人材の育成	11,471,000
	児童福祉関係職員研修	普及啓発や早期発見を目的とした研修	1,342,000
	ヤングケアラーコーディネーター配置	適切な支援につなぐための連携を促進	8,121,000
	SC・SSW派遣の重点化	支援が必要な生徒の在籍校に派遣	6,306,000
地域づくり	市町村へのアドバイザー派遣	地域のケアラー支援体制の構築	2,643,000
	オンラインサロンの開設	ヤングケアラー同士の悩み相談	6,241,000
	小・大学生の実態調査	実態調査の拡充	1,597,000
	連絡協議会の設置	セミナーや協議等による連携体制構築	224,000

※ 道作成資料「北海道ケアラー支援条例関連事業（令和4年度）」に基づき、2022年11月、正木作成。

は異なる立場から自らの果たすべき役割を見定める必要がある。  
道が実態調査の結果を検討した上で自らの役割と認識したのは、「ケアラー支援に関する道内の全体的な方向性を出すこと」であり、そのための基本的施策に据えたのは、①「普及啓発による道民理解の促進」、②「ケアラーの早期発見及び相談の場の確保」、③「ケアラーを支援するための

地域づくり」の三点である。これらが道のケアラー支援の基本的施策として条例第一一条～第一三条に条文化されている。

条例施行初年度である二〇二二年度においては、これら三つの基本的施策に沿う関連事業が実施され始めている。同年度のケアラー支援条例関連事業は付表4のとおりである。

### (5) 推進計画

すでにケアラー支援条例を制定した各自治体の状況を見渡す限り、同条例を制定したからといって、条例が当該自治体に推進計画（もしくは事業計画）の策定を求めているかといえば、必ずしもそうではない。現状では、条文に計画策定に関する規定が無いところもあれば、基本方針の策定にとどまるところもある。

そうしたなかにあつて、北海道条例（第一〇条）は道知事に対し、「ケアラー支援に関する施策を総合的かつ計画的に推進するための計画」（以下、推進計画）の策定を求めている。この推進計画では、①ケアラー支援に関する施策についての基本的な考え方、②ケアラー支援に関する具体的施策、③前二号に掲げるもののほか、ケアラー支援を推進するために必要な事項、の三項目について定めることとしている。

推進計画は、二〇二二年度内の完成に向けて、本項脱稿時（二〇二二年一月）現在、有識者会

議での議論が継続中であり、完成が待たれる。

### (6) 所管部署と関係する会議体

道の行政機構におけるケアラー支援の担当部署は、二〇二二年四月一日の条例施行に合わせ、あらためて整備され、保健福祉部の高齢者保健福祉課（地域支援係）を筆頭に、同部の子ども子育て支援課、障がい者保健福祉課、地域福祉課の「関係四課」で所管する体制をとっている。

くわえて、二〇二二年二月設置の「道教委及び庁内関係部局が情報共有するための連携会議」は、同年六月をもって「北海道ケアラー支援推進連携会議」という名称が付けられ、条例制定後の現在も継続している。連携会議を構成する課は、右記の「関係四課」に加え、保健福祉部から総務課および地域医療推進局地域医療課、総務部から教育・法人局学事課、環境生活部からくらし安全局道民生活課、経済部から労働政策局雇用労政課、北海道教育庁から学校教育局生徒指導・学校安全課および高校教育課の七課も参加している。幅広い分野に関わる可能性を有するケアラー支援の取り組みに、行政機構の縦割りを乗り越えて対応しうる体制をとっているものと解する。

このほか、北海道ケアラー支援有識者会議は先述のとおり現在も活動を継続し、関係四課の所管のもと、推進計画に関する議論を進めている。会議の際には、右記の連携会議を構成する関係一

課からそれぞれ職員が出席し、事務局を構成する。

### 3. 北海道社会福祉協議会の取り組み

#### (1) ケアラー問題に対する認識

社会福祉法人北海道社会福祉協議会（以下、道社協）は、後述するとおり、道のケアラー支援条例のもと、関連事業の一部を受託している。道事業の受託を契機にケアラー支援に初めて関わるようになったわけではなく、問題への認識は以前から持たれていたとのことである。

道社協がケアラー問題を認識するようになった契機は、主に以下の二点があったという。一つは、生活困窮者自立支援事業に関わるなかで、<sup>①</sup> 困窮の一因として、いわゆる「介護離職」による家庭崩壊などの問題があると知られたことである。介護離職は、介護心中や介護殺人などとともに、日本社会でケアラー支援の必要性を広めた社会問題である。もう一つは、家族介護の負担の増大、子ども居場所の喪失という問題が深刻化するなかで、近年「介護者の集い」や「子ども食堂」といった取り組みが各地で実践されるようになってきていることである。

こうした状況を踏まえ、道社協では、ケアラー問題を地域福祉の重点課題として積極的に捉える必要性を認識し、二〇二二年度より重点事業に位置づけている。

#### (2) ケアラー支援事業の実施体制

ケアラー問題の重点課題への位置づけに合わせ、道社協では二〇二二年度より、事務局機構に所管の部署を新設している。すなわち、「地域共生社会推進部」である。ここでケアラー支援のほか、生活困窮者自立支援に関する事務・事業も所管している。同部の職員としては、部長以下、主査二名、専門員（嘱託職員）一名が配置されている。あわせて、地域共生社会推進部の所管のもと、二〇二二年六月一日に「ケアラー支援推進センター」を設置し、道内への情報発信などを進めるとともに、後述の道からの委託事業の実施に当たっている。

同センターの運営に重要な役割を果たしているのが、「運営委員会」という組織である。道内の自治体、相談機関、福祉団体、労働組合の関係者や研究者らが集まり、センターの事業の運営をバックアップしている。

#### (3) 道からの委託事業（二〇二二年度）

先述のとおり、道は二〇二二年度、ケアラー支援条例のもと、①「普及啓発による道民理解の促進」、②「ケアラーの早期発見及び相談の場の確保」、③「ケアラーを支援するための地域づくり」の三点を「基本的施策」とし、これに基づく関連

事業を実施している。

これに関わって道社協では、道から以下の二つの関連事業を受託し、ケアラー支援推進センターがその実施に当たっている。

#### ア 研修事業

研修事業は、道の基本的施策のうち「普及啓発による道民理解の促進」と「ケアラーの早期発見及び相談の場の確保」を具体化するものである。

研修の対象は行政や相談支援機関（地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、自立相談支援機関、市町村の社会福祉協議会など）の専門職が想定されている。ケアラーからの相談支援に現場で対応する人々を対象に、ケアラーに関する一定の共通理解を持つこと、ケアラーへのアプローチなどをおける一定の考え方や視点を持ってもらうことなどを目的に研修を行うものである。

講師はセンターの運営委員会の委員などが務め、開催は、一四振興局単位に、高齢者支援職員向け、障害者支援職員向け、地域福祉関係職員向けの三つに分けて開催するという。研修のプログラムなどの作成については、一般社団法人日本ケアラー連盟の協力を得ている。

この事業を通じて、各市町村における相談支援体制の充実・強化、早期発見の可能性の向上、他の施策との連携の強化などが企図されている。

## イ アドバイザー事業

アドバイザー事業は、道の基本的施策のうち「ケアラーを支援するための地域づくり」を具体化するものである。各市町村におけるケアラー支援体制を構築するため、希望する市町村等に、道社協・ケアラー支援推進センターからアドバイザーを派遣する。

アドバイザーの具体的役割として掲げられているのは、①「市町村におけるケアラー支援体制の構築に向けた会議等への参加、助言」、②「市町村、関係機関及び支援団体間のネットワーク構築・連携強化に向けた研修等の開催」、③「地域住民や事業者等を対象としたケアラー支援のための地域づくりに向けた講演」、④「その他、市町村におけるケアラー支援体制の構築に必要と認められること」の四項目。最近的特徴的な動向としては、いくつかの市町村から、実態調査への協力依頼があったとのことである。

あわせて、本事業の一環として、各市町村における「地域アドバイザー」の配置が企図されている。地域アドバイザーに期待される役割は、各地域で中心になって、あるべき支援体制の構築に向けた議論や活動を進めることである。道社協として現在、専門職を対象に人材の募集・養成を進めている。地域アドバイザーとして登録・委嘱された各地の専門職に対しては、センターが支援を行いつながり、それぞれの地元で活動の連携を行うという。

## 4. まとめに代えて―今後の課題と求められる視点

以上で見てきたとおり、北海道ではケアラー支援条例を施行した初年度（二〇二二年度）から、直ちに道社協とも連携して実施体制を整え、いくつかの関連事業に取り組み始めている。推進計画の策定についても条例によって自らに課しているが、その完成にはまだしばらく時間を要する現状にある。

全道的にケアラー支援の取り組みが広がるには、問題に対する一定の理解が市町村レベルでも道民レベルでも共有される必要があり、その意味で、広域自治体としての道の役割は重要である。あわせて、他府県の自治体や道内の市町村レベルでの個々の動きを拾い上げ、全道に情報を共有していくことも道の果たすべき重要な役割の一つであろう。今後の道の取り組み、事業の内実化の行方が注目される。

ケアラー問題は、この一〜二年の間にわかに国政の課題に取り上げられ、長くこの問題に取り組んできた日本ケアラー連盟の関係者などにしてみれば、現状に対する不可解さがある半面、「嬉しい誤算」になっているとのことである。

その一方で、国のキャンペーンの打ち出し方が、ヤングケアラー問題への対応に偏る傾向があることに懸念があるという。ヤングケアラーの問題

は、未成年者が人間関係の構築や学習などに充てる時間を奪い、その後の人生の選択肢を狭めるという部分で極めて重大な問題性を有すると考えるが、年齢制限が付きまとうヤングケアラーだけでなく、過度にターゲティングすると、年齢を問わずにケアラー全般への支援のあり方をどうするかという前提とバッティングする可能性もある。これは「子どもの貧困問題」への対応とも共通する構図であり、施策の進め方には慎重さが求められる。

くわえて、ケアラー問題を道社協が認識した際のプロセスに示唆を得るならば、家族ケアの負担は結果として当事者・家庭を貧困状態に陥らせる一因になりうるという問題意識の重要性を指摘できる。ケアラー支援の実践にあたっては、社会的排除／包摂の視点に立って、苦しい現状を支えつつ、そこに至ったプロセスにもアプローチし、問題の改善や負担の軽減を図っていく必要もあろう。

国が「地域共生社会の実現」を掲げる現在、誰もが困ったときには相談をすることができ、必要な支援を受けられる、そのような体制の整備が自治体には求められている。人手不足と財政の制約があるなか、支援の現場の苦労は計り知れないが、地域共生社会のなかで、悩みや困りごとを抱えたケアラーが、個人として尊重され、必要な支援を受けられる体制が全ての地域で実現されることを期待する。

## 【謝辞】

本稿の執筆に当たっては、ヒアリングへの対応も含め、一般社団法人日本ケアラー連盟理事、社会福祉法人北海道社会福祉協議会・地域共生社会推進部長兼ケアラー支援推進センター長の中村健治氏に多大なご協力を賜った。お名前を記して、謝意を表します。

## 【注】

- (1) 中村(二〇二二)一七〜二〇頁。
- (2) 一般財団法人地方自治研究機構ウェブサイト掲載「ケアラー支援条例」のページ以下の記述を参照した。「埼玉県、茨城県、那須町及び長崎県の条例は議員提案により制定され、栗山町、名張市、総社市、浦河町、備前市、北海道、入間市、さいたま市及び白河市の条例は首長提案により制定されている。」
- (3) 第八回有識者会議(二〇二二年三月二十九日)での道からの提出資料「条例制定の意義と効果」を指す。
- (4) 例えば、道社協は、二〇一五年四月一日施行の「生活困窮者自立支援法」(平成二五年二月一三日法律第一〇五号)のもと、二〇一五〜一七年度、道(渡島総合振興局、上川総合振興局)から自立相談支援事業と一時生活支援事業の委託を受けていたこともある。

## 【参考文献・資料】

- ・ 岩田正美『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣、二〇〇八年一二月
- ・ 中村健治「ケアラーが安心して住める地域づくりのために」(勉強会PPT資料)二〇二二年七月
- ・ 正木浩司「栗山町ケアラー支援条例の制定とその意義」(「北海道自治研究」第六三〇号所収一五〜二六頁)公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇二一年七月

## 【参照ウェブサイト】

- ・ 一般財団法人地方自治研究機構▽法制執務支援 <http://www.rig.or.jp/hdocs/005.html>
- ・ 一般社団法人日本ケアラー連盟 <https://carerjapan.com/>
- ・ 栗山町▽ケアラー支援の最新情報 <https://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/soshiki/43/15220.html>
- ・ 厚生労働省▽ヤングケアラーについて <https://www.mhlw.go.jp/stf/young-carer.html>
- ・ 社会福祉法人北海道社会福祉協議会 <http://www.dosyakyu.or.jp/>
- ・ 北海道▽ケアラー支援に関する道の取り組みについて [https://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/khf/keara\\_shien.html](https://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/khf/keara_shien.html)

北海道▽知事道政執行方針

<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ssas/sk/>

[shikkouhoushinrop.html](http://shikkouhoushinrop.html)

北海道議会▽会議録検索システム

<http://pref-hokkaido.gijiroku.com/voices/index.asp>

※ 最終閲覧はいずれも二〇二二年一月四日。

↑まぎろ ころじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員▽

# 北海道ケアラー支援条例

令和4年北海道条例第2号

## 第1章 総則

### (目的)

第1条 この条例は、ケアラーへの支援（以下「ケアラー支援」という。）に関し、基本理念を定め、並びに道の責務並びに道民、事業者、関係機関及び支援団体の役割を明らかにするとともに、道の施策の基本となる事項を定めることにより、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、もって全てのケアラーとその家族等が孤立することなく健康で心豊かな生活を営み、将来にわたり夢や希望を持って暮らすことができる地域社会の実現に寄与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。

- 一 ケアラー 高齢、障がい、疾病その他の理由により援助を必要とする家族、友人その他の身近な人に対し、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をいう。
- 二 ヤングケアラー ケアラーのうち、18歳未満の者をいう。
- 三 関係機関 介護、障がい者及び障がい児の支援、医療、教育、児童の福祉等に関する業務を通じて日常的にケアラーに関わり、又は関わる可能性がある機関をいう。

### (基本理念)

四 支援団体 地域で組織された団体その他の団体であつて、ケアラー支援を行うものをいう。

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とともに、周囲から大切にされ、社会から孤立することなく健康で心豊かな生活を営み、及び将来にわたり夢や希望を持って暮らすことができるよう、行われなければならない。

2 ケアラー支援は、ケアラーの年齢、置かれている状況等に応じて適切に行われなければならない。

3 ケアラー支援は、道、市町村、道民、事業者、関係機関及び支援団体が相互に連携を図りながら、ケアラーを地域社会全体で支えるよう、行われなければならない。

4 ケアラー支援は、ケアラーによる介護、看護、日常生活上の世話その他の援助を受けている者及び当該ケアラーの家族（第13条において「ケアラー」による援助を受けている者等」という。）に対する支援と一体的に行われなければならない。

5 ヤングケアラーへの支援は、ヤングケアラーの意向を踏まえて適切に行われるとともに、子どもの権利及び利益が最大限に尊重され、心身ともに健やかに育成され、並びに適切な教育の機会が確保されるよう、行われなければならない。

### (道の責務)

第4条 道は、前条に定める基本理念（以下「基本理

念」という。）にのっとり、本道の特性及び地域の実情に応じたケアラー支援に関する施策を総合的かつ計画的に実施する責務を有する。

2 道は、ケアラー支援を推進する上で市町村が果たす役割の重要性に鑑み、市町村がその地域の特性及び実情に応じ、この条例の趣旨に合致した施策を実施することができるよう、市町村に対して助言その他の必要な支援を行うものとする。

3 道は、第1項の施策の実施に当たっては、市町村、道民、事業者、関係機関及び支援団体と相互に連携を図るものとする。

### (道民の役割)

第5条 道民は、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支援の必要性についての理解を深め、ケアラーが安心して暮らすことができる地域づくりに努めるものとする。

2 道民は、ケアラー支援に関する道及び市町村の施策並びに事業者、関係機関及び支援団体の活動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支援の必要性についての理解を深め、ケアラー支援に関する道及び市町村の施策並びに他の事業者、関係機関及び支援団体の活動に協力するよう努めるものとする。

2 事業者は、従業員がケアラーである可能性があることを認識するとともに、ケアラーである従業員に対しては、当該従業員の意向を踏まえて、その勤務の体制を定めるに当たつての配慮、ケアラー支援に関する情報の提供その他の必要な支援を行う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、基本理念のつとり、ケアラーが置かれている状況及びケアラー支援の必要性についての理解を深め、ケアラー支援に関する道及び市町村の施策並びに事業者、他の関係機関及び支援団体の活動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、その業務を通じて日常的にケアラーに関わる可能性があることを認識するとともに、ケアラーに関わるときは、当該ケアラーの意向を踏まえつつ、その業務において当該ケアラーの健康状態、生活環境等について確認し、支援の必要性を把握するよう努めるものとする。

**3** 関係機関は、支援を必要とするケアラーに対し、情報の提供、他の関係機関への取次ぎその他の必要な支援を行うよう努めるものとする。

### (ヤングケアラーと関わる教育に関する業務を行う関係機関の役割)

**第8条** 教育に関する業務を行う関係機関であつてヤングケアラーと関わるものは、前条に規定するもののほか、ヤングケアラーの意向を踏まえつつ、その業務において当該ヤングケアラーに対する教育の機会の確保の状況について確認し、支援の必要性を把握するよう努めるものとする。

**2** 教育に関する業務を行う関係機関であつてヤングケアラーと関わるものは、前項に規定するもののほか、支援を必要とするヤングケアラーからの教育及び福祉に関する相談に応じるよう努めるものとする。

### (支援団体の役割)

**第9条** 支援団体は、基本理念のつとり、適切かつ効果的にケアラー支援を行うとともに、ケアラー支援に関する道及び市町村の施策並びに事業者、関係機関及び他の支援団体の活動に協力するよう努めるものとする。

## 第2章 ケアラー支援に関する基本的施策

### (推進計画)

**第10条** 知事は、ケアラー支援に関する施策を総合的かつ計画的に推進するための計画（以下この条において「推進計画」という。）を定めなければならない。

**2** 推進計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 ケアラー支援に関する施策についての基本的な考え方

二 ケアラー支援に関する具体的施策

三 前2号に掲げるもののほか、ケアラー支援を推進するために必要な事項

**3** 知事は、推進計画を定めるに当たっては、あらかじめ、道民の意見を反映することができるよう必要な措置を講じなければならない。

**4** 知事は、推進計画を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

**5** 前2項の規定は、推進計画の変更について準用する。

### (普及啓発の促進)

**第11条** 道は、ケアラーが自らの置かれている状況について正しく理解し、必要な支援を求めることができるようにするため、道民、事業者、関係機関及び支援団体に対し、それぞれが果たすべき役割及びケアラー支援の必要性についての普及啓発その他の必要な措置を講ずるものとする。

### (ケアラーの早期発見及び相談の場の確保等)

**第12条** 道は、ケアラーの早期発見に向けて、学校、職場、地域その他の様々な場における気づき、市町村、関係機関及び支援団体の間の情報の共有並びに必要となる人材の育成を促進するために必要な措置を講ずる

とともに、市町村及び関係機関との緊密な連携の下、ケアラーが相談することができる場を確保するために必要な措置を講ずるものとする。

**2** 道は、ヤングケアラーへの支援に関し、ヤングケアラーが自らの意見を表明する権利を行使することができ、かつ、その意見が適切に支援に反映される環境の整備に努めるものとする。

### (ケアラーを支援するための地域づくり)

**第13条** 道は、公的な介護、福祉又は医療に関するサービスがケアラーによる援助を受けている者等によって効果的に利用され、ケアラーが必要な支援を受けて安心して暮らすことができる地域づくりを、ケアラーと地域住民等が一体となって推進することができるよう必要な措置を講ずるものとする。

### (推進体制の整備)

**第14条** 道は、ケアラー支援に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、必要な体制を整備するものとする。

### (財政上の措置)

**第15条** 道は、ケアラー支援に関する施策を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする。

### 附 則

**1** この条例は、令和4年4月1日から施行する。  
**2** 知事は、この条例の施行の日から起算して5年を経過することにより、社会経済情勢の変化等を勘案し、この条例の施行の状況等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

※ 道ウェブサイトより引用。