

「(仮称) 鎌倉市ケアラー支援条例」素案及び説明

(条例名称)

鎌倉市ケアラー支援条例

(前文)

高齢、障害、疾病その他の理由によりケアを必要とする人に対しては、これまで、家族が中心となって介護や援助等を担ってきました。しかし、少子高齢化、核家族化の進行、きょうだい数の減少、共働き世帯やひとり親世帯の増加により、介護や援助等が必要な家族をケアするケアラーに過重な負担がかかっています。

ケアラーは、時に、ケアラーとしての人生を優先せざるを得ず、自分らしく生きる機会を失うことがあります。また、ケアラーが誰にも相談できず一人で悩みを抱え、心身を疲弊させることは、社会的な孤独・孤立の誘因となり、深刻な状況を招きかねません。

ケアラーへの支援に向けて、ケアを必要とする人への支援の充実も含めた、包括的な対応を図る必要があります。

鎌倉市は、ケアを必要とする市民のみならず、身近な人たちを無償でケアする市民への支援をあわせて推進し、すべてのケアラーが孤立することなく、自らが望む形で社会との関わりを持ち、安心して自分らしく暮らすことのできる共生社会の実現に向け、歩み続けていきます。

【説明】

前文は直接的効果を生じさせるものではありませんが、条例の一部を構成し、本条例を制定するに当たっての基本的な認識や制定に向けた決意を明らかにするものとなります。

ケアラーの置かれた状況と時代背景を説明し、現代的な課題とのつながりを示すとともに、ケアラーのみならず、ケアを必要としている人も、ケアをしている人も包括的に支援していくことで、真のケアラー支援が図られ、共生社会の実現につながる一歩となると結んでいます。

(目的)

第1条 この条例は、ケアラーに対する支援（以下「ケアラー支援」という。）に関し、基本理念を定め、市の責務並びに市民等、事業者、関係機関及び学校その他ヤングケアラーに関わる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の基本となる事項を定め、共生社会の実現に寄与することを目的とする。

【説明】

本条例の内容を総括的に示すとともに、目的について定めたものです。

本条例は、ケアラー支援に関する施策の基本となる事項を定め、全てのケアラーの孤立を防ぐとともに、市民一人一人が、お互いを尊重し合い、支え合い、多様性を認め、自らが望む形で社会との関わりを持ち、生涯にわたって安心して自分らしく暮らすことのできる共生社会の実現に寄与することを目的としています。

本条例では、ケアラーを包括的に支援するため、ケアラー支援に関する基本理念を定め、市の責務、市民等の役割、事業者の役割、関係機関の役割、学校その他ヤングケアラー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の基本となる事項を定めています。

「ケアラー支援に関する施策の基本となる事項」とは、広報及び啓発（第9条）、相談支援体制の整備及び構築（第10条）、ケアラー支援に関する施策の推進（第11条）のことを指しています。

市の取り組む包括的支援体制の推進及び孤独・孤立対策に向けた取組を踏まえ、ケアラーのみならず、世帯全体への支援を含めた包括的支援の必要性を謳い、全てのケアラーを包括的に支援することを規定しています。

(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、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) ケアラー 市民等のうち、高齢、障害、疾病その他の理由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必要な援助を提供する者をいう。
- (2) ヤングケアラー ケアラーのうち、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者をいう。
- (3) ケア対象者 ケアラーからの介護、看護、日常生活上の世話その他の必要な援助を受ける者をいう。
- (4) 市民等 市内に居住し、通勤し、又は通学する者をいう。
- (5) 事業者 市内で事業活動を行う者をいう。
- (6) 関係機関 介護、障害者及び障害児並びに生活困窮者の支援、医療、教育又は児童の福祉等に関する事業又は活動を行い、当該事業又は活動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。
- (7) 学校その他ヤングケアラーにかかわる機関 関係機関のうち、ヤングケアラーと関わり、又は関わる可能性がある学校その他教育、相談支援、見守り等に関する業務を行う機関をいう。

【説明】

本条は、重要な意義をもつ用語について定義したものです。

本条に規定する「ケアラー」の定義は幅広く、高齢、障害、疾病に限らず、アルコール、薬物等に対する依存、希死念慮、ひきこもり等様々な理由により援助を必要としている親族、友人その他の身近な人に対して、介護、看護、日常生活上の世話その他の必要な援助を提供する者をいいます。パートナーシップ制度の利用者も含まれます。ただし、業務として対価を得て行う者は含まれません。

2号の「ヤングケアラー」とは、一般に、本来、大人が担うと想定されている家事や家族の世話等を日常的に行っている「子ども」のケアラーをいいます。年齢や成長の度合いに見合わない重い責任や負担を背負うことで、本人の育ちや教育に影響があるといった課題が指摘されているため、特に規定しています。

なお、「子ども」については、「子ども・子育て支援法」及び「子どもがのびのびと自分らしく育つまち鎌倉条例」の定義にあわせ、18歳未満ではなく、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者と規定しています。他の法令に規定する「子ども」「こども」の定義を妨げるものではありません。

3号のケア対象者とは、高齢、障害、疾病その他の理由によりケアを必要とし、ケアラーからの援助を受ける者をいいます。

4号の市民等については、市内に居住する市民に加え、市内に通勤し、又は通学する者をいいます。

5号の事業者とは、市内に事務所又は事業所を有し、事業活動を行う個人、法人、その他の団体をいいます。

6号の関係機関とは、介護、障害者及び障害児並びに生活困窮者の支援、医療、教育又は児童の福祉等に関する事業又は活動を行い、その事業又は活動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います。例えば、高齢者介護を行っているケアラーにとっては、地域包括支援センターや介護事業所等が、障害者介護を行っているケアラーにとっては、障害者相談支援事業所、放課後等デイサービス、就労関係事業所、地域活動支援センター等がこれに該当します。なお、関係機関には、NPO等の市民活動団体も含まれます。

7号では、2号で「ヤングケアラー」を規定することに伴いヤングケアラーの支援に係る者を特に定義しました。ヤングケアラーの支援は、学校等教育機関のみならず、子どもに関わる機関も役割を担うことがあることから、鎌倉独自の視点として、学校以外の役割を規定する一方、学校における発見の役割は大きいことから、「学校」の文言は残し、「学校その他ヤングケアラーに関わる機関」を定義しています。「学校その他教育、相談支援、見守り等に関する業務を行う機関」としては、学童、放課後かまくらっ子、フリースクール、保育園、子育て支援センター、ファミリーサポートセンター、児童委員等がこれに該当します。

(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。

2 ケアラー支援は、市、市民等、事業者、関係機関及び学校その他ヤングケアラーに関わる機関が、それぞれの責務又は役割を果たし、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行われなければならない。

3 ケアラー支援は、ケアラーのみならずケア対象者への取組として、包括的に行われなければならない。

4 ヤングケアラーに対する支援は、子どもの権利及び利益が最大限に尊重され、心身の健やかな成長及び発達並びに適切な教育の機会が確保されるように行われなければならない。

【説明】

本条は、ケアラー支援に関する基本的な理念について定めたものです。

近年、少子高齢化や核家族化の進展、共働き世帯の増加、家庭の経済状況の変化といったさまざまな社会の変化に伴い、こころやからだに不調のある家族の介護や援助等のケアについて、家庭における介護等の人手は不足し、一人ひとりのケアラーにかかる負担は過重なものになっています。

また、家族が介護等をするのが当たり前と思う文化的背景や、家族が中心となり無償で行うものとされてきた慣習から、ケアラーが誰にも相談できずに悩みを抱え込んで孤立し、心身が疲弊したり、支援を求める余裕が無くなって深刻な事態につながるケースも見受けられます。

本条例に基づき行うケアラー支援は、事態を深刻化させないことはもちろんのこと、日本国憲法第13条及び第25条に基づき、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を、基本理念の1つ目として掲げています。

ケアラーが抱える課題は多様であることから、支援を行う主体は単独ではなく、市、市民等、事業者及び関係機関等の多様な主体が、それぞれの責務又は役割を果たし、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ていくことを、基本理念の2つ目として掲げています。

ケアラー支援は、ケアラーへの支援施策を充実させたとしても、ケアラーが介護、看護、日常生活上の世話その他の必要な援助を行うケア対象者への支援が不足しては、一人ひとりのケアラーにかかる負担は軽減されません。このことから、ケアラーのみならずケア対象者への取組として、ケアラーへの支援は包括的に行われなければならないことを、基本

理念の3つ目として掲げています。

ヤングケアラーは、年齢や成長の度合いに見合わない重い責任や負担を負うことで、本人の育ちや教育に影響があるという、他の世代のケアラーとは異なる特徴的な課題があります。この時期は、学校に通い、教育を受け、友人と交流するなど人間として成長する上で重要な時期であるにも関わらず、自分の置かれている状況を当たり前のことだと考えてしまい、周囲からも見過ごされ易いため、特に支援が必要です。

そのため、ヤングケアラーの支援においては、適切な教育の機会を確保し、かつ、心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られるよう、特に配慮して行われなければならないことを、基本理念の最後に掲げています。

(市の責務)

第4条 市は、基本理念にのっとり、介護、障害者及び障害児並びに生活困窮者の支援、医療、教育又は児童の福祉に関する制度その他ケアラー支援に関わる制度を勘案し、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ものとする。

2 市は、支援を必要とするケアラーの早期発見に努め、当該ケアラーの意向を尊重するとともに、ケアラー支援に関し、市民等、事業者、関係機関及び学校その他ヤングケアラーに関わる機関と相互に連携し協力するものとする。

【説明】

本条は、ケアラー支援を推進するうえで、市の責務を定めたものです。

市は、第3条の基本理念に従い、次の点を考慮したうえで、ケアラー支援に関する施策を総合的に実施するものとしています。

- ・支援を必要としているケアラーの早期発見に努めること
- ・支援の持つ様々な側面、ケアラーが家族のケアをするに至った背景、暮らしの急激な変化を受けとめるには時間が必要な場合があることなどを認識し、ケアラーの意向を尊重しながら支援に努めること
- ・ケアラーに係る関係分野は多岐にわたるため、ケアラーが必要としている支援が複数の分野にまたがる場合もあることから、支援に関して多機関で相互に連携し協力すること。

(市民等の役割)

第5条 市民等は、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理解を深め、ケアラーが孤立することのないように十分配慮するとともに、市が実施するケアラー支援に関する施策に協力するよう努めるものとする。

【説明】

本条は、ケアラー支援を推進するうえで、市民等が果たすべき役割を定めたものです。

ケアラーを社会全体で支える機運を醸成し、社会全体で支える仕組みを構築するうえで、市民等の協力は不可欠です。

市民等の一人ひとりが、ケア対象者として援助を受ける側又はケアラーになる可能性を認識し、ケアラーが悩みを抱えている状況やケアラー支援の必要性について理解を深め、ケアラーが孤立することがないように気をつけ、つながりを持つなど十分配慮し、市が実施するケアラー支援に関する施策に協力するよう努めるものとしています。

(事業者の役割)

第6条 事業者は、基本理念にのっとり、ケアラー支援の必要性について理解を深め、その事業活動を行うに当たっては、市が実施するケアラー支援に関する施策に協力するよう努めるものとする。

2 事業者は、雇用する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、従業員がケアラーであると認められるときは、当該ケアラーの意向を尊重しつつ、勤務するに当たっての配慮、情報の提供その他必要な支援を行うよう努めるものとする。

【説明】

本条は、ケアラー支援を推進するうえで、事業者が果たすべき役割を定めたものです。

事業者は、市民等に求める役割と同様に、ケアラーを社会全体で支援する必要性について理解を深めるとともに、事業活動を通じて、市が実施するケアラー支援に関する施策に協力するよう努めるものとしています。

事業者は、雇用する従業員がケアラーである自覚がない場合や、ケアラーとしての悩みを表明できずにいる可能性があることを十分に認識し、雇用する従業員がケアラーである場合は、本人が現在どのような状況にあると捉え、どのような支援を希望しているのか、その意思を尊重し、勤務条件等の調整、事業所内における相談支援体制の構築等の勤務するに当たっての配慮、就労と介護等との両立に関する情報提供、適切な他の関係機関の案内、職場内の理解の形成、継続的な健康観察等の必要な支援を行うよう努めるものとしています。

(関係機関の役割)

第7条 関係機関は、基本理念にのっとり、ケアラー支援の必要性についての理解を深め、その事業又は活動を行うに当たっては、市が実施するケアラー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 関係機関は日常的にケアラーに関わる可能性がある立場にあることを認識し、関わりのある者及びその家族等がケアラーであると認められるときは、当該ケアラーの意向を尊重しつつ、ケアラーの健康状態、その置かれている生活環境等を確認し、支援の必要性の把握に努めるものとする。

3 関係機関は、支援を必要とするケアラーに対し、情報を提供するほか、適切な他の関係機関につなぎ、その他必要な支援を行うよう努めるものとする。

【説明】

本条は、ケアラー支援を推進するうえで、関係機関が果たすべき役割を定めたものです。

関係機関は、実施する事業又は活動の特性上、ケアラーに接する機会を数多く有しているため、ケアラーを早期に発見し、効率的かつ有効な支援につなげる役割が期待されています。そのため、関係機関は、市が行うケアラー支援施策の実施に当たり、積極的に協力するよう努めるものとしています。

関係機関は、ケアラーの早期発見という役割が期待されていることを認識し、その事業又は活動を通じてケアラーの存在を認知した際は、ケアラー本人が現在どのような状況にあると捉え、どのような支援を希望しているのか、その意向を尊重しながら、ケアラーの健康状態、その置かれている生活環境等を確認し、支援の必要性の把握に努めるものとしています。

関係機関は、支援を必要としているケアラーの負担軽減や迅速な支援につなげるため、相談窓口、各種支援策等についての情報の提供、より適切な支援機関へのつなぎ又はその他の必要な支援を行うよう努めるものとしています。

(学校その他ヤングケアラーに関わる機関の役割)

第 8 条 学校その他ヤングケアラーに関わる機関は、前条第 2 項に規定するもののほか、ヤングケアラーの意向を尊重しつつ、ヤングケアラーの教育の機会の確保等に係る状況を確認し、支援の必要性の把握に努めるものとする。

2 学校その他ヤングケアラーに関わる機関は、前条第 3 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、福祉、保健、医療等に関する相談に応じ、又は、適切な関係機関につなげるよう努めるものとする。

【説明】

本条は、ケアラー支援を推進するうえで、学校その他ヤングケアラーに関わる機関が果たすべき役割を定めたものです。

学校その他ヤングケアラーに関わる機関は、その業務を通じて日常的にヤングケアラーに関わる可能性があることを認識し、ヤングケアラーの早期発見に努めるとともに、教育の機会が確保されているかを確認し、支援の必要性の把握に努めるものとしています。

ヤングケアラーは、家庭内のデリケートな問題であること、本人や家族に自覚がないといった理由から、不安や不満があっても言い出しづらい子どもも多いと考えられ、支援が必要な場合であっても、その問題が表面化しにくい構造となっている面があります。このため、周りの大人がしっかりと子どもの想いを聞き、寄り添い、見守り、必要な支援につなげることで、過度な負担を担う状況を改善していくことが求められています。

特に、子どもと接する時間が長く、日々の変化に気づきやすい学校の教職員等は、ヤングケアラーを認知しやすい立場にあることから、業務を行う中で、ヤングケアラーの早期発見という重要な役割が期待されており、現時点ではそのような状況におかれていない子どもであっても、将来的に負担を抱えるかもしれないといった早期発見・早期介入の考え方が重要です。

学校その他ヤングケアラーに関わる機関は、支援を必要とするヤングケアラーからの教育、福祉、保健、医療等に関する相談に応じるものとしています。学習支援や家庭支援を必要とする子どもへの対応は、学校の教職員はもちろんのこと、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラー等とも連携し、適切な支援機関との連携、調整等も視野に入れて、ヤングケアラーの負担軽減や迅速な支援につながるよう配慮することが必要であるため、第 2 項において、福祉、保険、医療等との連携を規定しています。

(広報及び啓発)

第9条 市は、広報活動及び啓発活動を通じて、ケアラー自身が、自らの置かれる状況について正しく理解したうえで、適切な支援を求めることができるよう必要な施策を講じるものとする。

2 市は、広報活動及び啓発活動を通じて、市民等、事業者、関係機関及び学校その他ヤングケアラーに関わる機関が、ケアラーが置かれている状況、ケアラー支援の方法等のケアラー支援に関する知識を深め、社会全体としてケアラー支援が推進されるよう必要な施策を講ずるものとする。

【説明】

本条は、ケアラー支援を推進するうえで、市による広報活動及び啓発活動について定めたものです。

ケアラーには、介護や看護などの負担により、苦しい状況に追い込まれ、周囲の人に気付かれることもなく孤立し、支援が必要なことの自覚がない人がいることも考えられます。そのため、まずは、ケアラー本人が、自らの意思によって悩みを相談できる状況にあることを正しく理解し、適切な支援を求めることができるよう、市は、必要な広報活動及び啓発活動を行います。

ケアラーが孤立することのないよう社会全体で支えるためには、市民等、事業者、関係機関及び学校その他ヤングケアラーに関わる機関が、ケアラーが置かれている状況、ケアラー支援の方法等のケアラー支援等についての理解と知識を深め、支援の実践につなげていくことが重要であるため、市は、必要な広報活動及び啓発活動を行います。

(体制の整備及び構築)

第10条 市は、支援を必要とするケアラーを発見するとともに、適切な関係機関につなぐ体制の整備及び構築を推進することとする。

【説明】

本条は、ケアラー支援に当たり、市による体制の整備及び構築について定めたものです。

ケアラーの置かれている状況は多様であることから、必要な支援に関する施策も様々です。そのため、市は、関係部局が情報や課題を共有するとともに、ケアラー支援に関する施策を実施するために必要となる体制の整備に努めます。

また、ケアラー支援は社会全体で取り組むことが必要であることから、市、関係機関、学校その他ヤングケアラーに関わる機関等の多様な支援主体の相互間における緊密な連携協力体制の整備に努めます。

(ケアラー支援に関する施策の推進)

第 11 条 市は、ケアラー支援に関する施策を推進するため、次に掲げる事項を行うものとする。施策の推進に当たり、ヤングケアラー及び複合的な課題のあるケアラーに対しては、特に配慮を行うものとする。

- (1) (人材育成) 相談対応、助言、日常生活及び社会生活の支援又はそれらの支援の調整を担う人材の育成及び確保を図ること。
- (2) (情報連携) 市及び関係機関におけるケアラー支援に関する必要な情報の連携を推進すること。必要に応じて、デジタル化を図ること。
- (3) (伴走支援) アウトリーチ等による伴走支援体制の整備又は充実を図ること。
- (4) (つながりの推進) つながる場や居場所の整備及び支え合いの推進を図ること。
- (5) (自立・学習・修学・就業支援) 学習、修学又は就業に関する支援及びその他自立に向け必要な支援を行うこと。
- (6) (その他) その他ケアラー支援に関する施策の推進について必要な事項は、市長が別に定める。

2 市は、ケア対象者に対して、福祉サービスその他のサービスの充実を図るものとする。

【説明】

本条は、ケアラー支援を推進するうえで、市によるケアラー支援に関する施策の推進について定めたものです。

市は、施策の推進に当たり、ヤングケアラー及び複合的な課題のあるケアラーに対しては、特に配慮を行うものとしたうえで、次の事項について取組を行います。

- ・人材育成にかかる施策として、相談対応、助言、日常生活及び社会生活の支援又はそれらの支援の調整を担う人材の育成及び確保を図ること。例えば、主に関係機関に向けた研修等がこれに該当します。学校その他ヤングケアラーに関わる機関もその対象となります。
- ・情報連携にかかる施策として、支援情報に係る関係団体等との連携を推進すること。必要に応じて、デジタル化を図ること。例えば、本市における重層的支援体制整備事業を通じた包括的支援体制のさらなる推進がこれに該当します。
- ・伴走支援にかかる施策として、アウトリーチ等による伴走支援体制の整備又は充実を図ること。例えば、窓口で待ち受けるだけでなく、対象者に対して家庭訪問をしたり、ライフステージに応じた切れ目のない支援に向けた連携体制の充実を図るなどの取組がこれに該当します。
- ・つながりの推進にかかる施策として、つながる場や居場所の整備及び支え合いの推進を

図ること。例えば、支え合いの推進を図る取組として、ピアサポートなどを通じ同じような立場や課題に直面する者を支援することがこれに該当します。また、つながる場や居場所の整備として、イベント的な取組も含め、安心でき、仲間づくりも可能な場の提供について、複数の部署が連携し取り組んでいきます。

- ・自立・学習・修学・就業支援に係る施策として、特にヤングケアラーには、学習、就学又は就業に関する支援及びその他自立に向けた支援が将来の生活基盤の安定につながることから、既存の取組を引き続き実施していきます。

また、基本理念の3項にあるように、ケアラー支援は、ケアラーへの支援施策を充実させたとしても、ケアラーが介護、看護、日常生活上の世話その他の必要な援助を行うケア対象者への支援が不足しては、一人ひとりのケアラーにかかる負担は軽減されません。従って、市は、ケアラー支援を包括的に進めるため、ケア対象者に対して、福祉サービスその他のサービスの充実を図ります。

なお、その他ケアラー支援に関する施策の推進について必要な事項は、市長が別に定めず。

(委任)

第12条 この条例に定めるもののほか、この条例の実施のため必要な事項は、規則で定める。

ケアラー支援にかかる施策はこれに限定されるものではなく、特にヤングケアラーについては国の施策もまだ始まったばかりであることから、必要なタイミングで必要な取組がなされるよう、この条例に定めるもののほか、将来的に生じる新たに必要な事項については、市長が別に定めます。