

改訂版

「介護者支援の推進に関する法律案（仮称）」
政策大綱（素案）



市民法制局・社会保障改革研究会（第 10 回）

平成 22 年 2 月 27 日(土)

平成 22 年 4 月 10 日(土)修正

趣旨

～社会保障改革の中で、なぜ今「介護者支援」なのか？～

(破綻しつつある我が国の社会保障)

我が国の社会保障制度は、近年、人口構造の変化、経済の停滞等を背景にした財政の逼迫及びグローバル化の進展等の内外の諸要因によって翻弄され続け、その社会統合の手段としての機能の弱体化を露呈しつつある。今後ますます進展する我が国社会の少子高齢化に対処し、時代を超えた安定的なセーフティネットとしての社会保障制度を支えていくためには、改めて、その「心棒」を再構築し、再確認することが必要である。

(社会保障制度再構築の心棒としての「個人連帯」・「生活保障」の視点)

翻って考えるに、自由が確立した近代民主国家における社会保障制度は、個人の主体性を十分に尊重した上での社会連帯、いわば「個人連帯を基礎とする市民社会」の精神に基づいて、自助と共助の相互補完性をベースに、その基本的な制度設計が行われなければならないのではないだろうか。社会保障制度を再構築するに当たっては、このことを再確認しておくと同時に、そこにおける社会保障は、当然のことながら、個人の生活レベルでの「生活保障」でなければならないことも、改めて確認しておく必要があると考える。

(社会保障制度再構築の典型的事例としての介護問題と「介護者支援」の必要性)

このような「個人連帯」及び「生活保障」の視点から現在の社会保障制度に係る問題を眺めた場合、その問題状況が臨界点に達している最も典型的な事例は、介護問題であろう。国民の誰もが「被介護者」になり、また、「介護者」になる蓋然性が極めて高いこと、しかも、介護問題は、医療や年金など他の問題と比べて、はるかに、一律的な問題処理に適さない多様性のあるものであって、そこでは「個人としての尊厳ある生き方」を前提にした制度設計が求められていると言えるからである。

そして、ここで特に留意しなければならないのは、この介護問題には、「被介護者」に対する支援にとどまらず、「介護者」に対する支援が当然に含まなければならないということである。介護問題は、介護関係の両当事者である「被介護者」と「介護者」の双方を取り上げてはじめてその全体像が把握できる問題なのであり、そもそも、社会福祉国家を標榜する先進諸国で、「介護者」に対する支援が政策課題として取り上げられていないのは、我が国くらいであると言っても過言ではない。

(「介護者支援」の理念と介護者の「均等取扱い」の権利)

以上のことを踏まえて、介護問題への対応の基本的姿勢を確認するとすれば、次のようになろう。まず、①介護関係の両当事者がともに尊重されなければならないこと、その

上で、②介護者が無理なく介護を続けることができる環境を醸成・整備すること、そのためには、③介護者が就業を継続することができる等その社会参加を行うことが保障されるようにし、決して、介護のために社会から隔離されてしまうような状況に追い込まれてしまうことがないように配慮したものでなければならないこと-----この3点を、基本理念として確認するところから始めなければならないと考える。

同時に、介護者は、このような基本理念の下に尊重され、職業生活その他の社会生活の幅広い分野における活動に参加する機会が均等に保障される「権利」を有することを、明確にする必要がある。

また、以上のような基本理念にのっとり、かつ、介護者の権利に配慮しつつ、各市町村等においては、この法律において示唆するような介護者支援に関する諸施策を実施していくこととなるわけであるが、それが真に実効性をもった施策として実施され、運用されるためには、①NPOその他の民間団体と協働する等して、介護における「地域力・住民力」を十分に活かすような工夫が、各市町村の特性にかんがみながら、なされるべきこと、また、②決して「家族介護」の固定化を助長するようなものとして、運用されてはならないことにも、留意しておく必要がある。

(介護者支援の推進のための法整備へ！)

そもそも、誰もが「尊厳ある個人」として、その自らの生き方（ワーク・ライフ・バランス）を自己決定できる存在として正当に評価され、職業生活その他の社会生活の幅広い分野における活動に参加する機会が均等に保障される「権利」を有していることを前提とするならば、介護者支援は当然に講じられるべき施策の一つなのであって、これまで、近親者等による介護を、第三者による介護と区別して制度外に放逐し、その経済的・肉体的・精神的な負担のすべてを介護者自身に負わせたまま、介護者を社会的に排除されてきた状態こそが問題とされなければならない。

すべての介護者をこのような現状から救出し、これを社会的に包摂する制度を構築することは、一刻の猶予もできない最重要の課題として認識されるべきであり、介護者支援のための諸施策を、早急かつ実効性をもって確実に推進していくためにも、これに法的裏付けを与える必要がある。

私たちは、このような認識に立って、ここに、「介護者支援の推進に関する法律案（仮称）」を提案する。

法律案の概要

～「介護者支援の推進に関する法律案(仮称)」に盛り込むことが考えられる事項～

《目次》

- 第一 総則
 - 一 目的
 - 二 定義（被介護者・介護者）
 - 三 基本理念／介護者の権利と個人連帯の責務／留意事項
 - 四 市町村の責務／都道府県の責務／国の責務／介護関係者・団体等の努力
- 第二 介護者実態調査の実施
 - 一 国による介護者実態調査の実施
 - 二 介護者実態調査の実施に当たっての基本的事項
 - 三 介護者実態調査の結果の分析・評価に当たっての基本的事項
 - 四 介護者実態調査の結果及びその分析・評価の公表
- 第三 介護者支援に関する基本的施策
 - 一 教育及び啓発のための措置
 - 二 介護者支援対策に係る専門的人材の確保等のための措置
 - 三 介護者アセスメントの実施等に向けての体制整備
 - 四 介護者支援センターの設置に向けての体制整備
 - 五 レスパイト施設の設置その他の負担軽減等のための措置に向けての体制整備
 - 六 就業の継続その他の社会参加のための措置についての検討
 - 七 常時介護者の所得保障のための措置についての検討
- 第四 介護者支援推進協議会（仮称）
- 第五 施行期日

第一 総則

一 目的

この法律は、近年における内外の社会経済事情等にかんがみ、介護をめぐる諸問題への対応は我が国の社会保障制度への信頼とその安定的運営を確保する観点から一刻の猶予もできない最重要の課題であることを踏まえて、特に、従来介護に関する諸制度において等閑視されてきた介護者に対する適切な支援を早急かつ実効性をもって確実に推進するため、①(a)介護者支援に関する基本理念及び介護者の権利等を定め、並びに(b)市町村等の責務等を明らかにするとともに、②介護者実態調査の実施及び③介護者支援に関する基本的施策等の介護者支援の推進に関し必要な事項を定めることにより、介護をめぐる問題の解決の促進を図り、もって国民の福祉の増進に資することを目的とするものとする。

二 定義

1 被介護者

高齢によるものであると傷病によるものであるとを問わずに、身体障害、知的障

害又は精神障害があるために、日常生活又は社会生活を営む上で、継続的に介護又は支援を受けているすべての者をいうものとする〔介護保険制度の対象とされる高齢者に限らず、介護を必要とする心身の障害者(児)等を幅広く含む趣旨である。〕。

2 介護者

常時又は随時、被介護者の介護又は支援を行う者のうち、当該介護又は支援に係る役務の提供に関して、その対価として相応の報酬を受けていない者をいうものとする〔なお、当該被介護者を他の者と共同して又は分担して、介護又は支援をしている者も、当然に含まれている。〕。

三 基本理念及び介護者の権利等

1 基本理念

介護者支援に関する施策は、次の事項を基本理念として、講じられなければならないものとする。

- ① 介護関係の両当事者である被介護者及び介護者が、尊厳ある個人として、ともに尊重されること。
- ② 介護者が無理なく介護を続けることができる環境を醸成・整備すること。
- ③ 介護者が就業や学業その他の活動を継続することができる等その社会参加を行うことが保障されるようにし、決して、介護のために社会から隔離されてしまうような状況に追い込まれることがないように配慮されたものであること。

2 介護者の権利と個人連帯の責務

- ① 介護者は、1に定める介護者支援に関する施策の基本理念（以下単に「基本理念」という。）にのっとり、尊厳ある個人として尊重され、職業生活その他の社会生活の幅広い分野における活動に参加する機会が均等に保障され、その行う介護に関し、この法律の定める介護者支援に関する基本的施策に基づいて各市町村等が実施する支援措置を受ける権利を有するものとする。
- ② 何人も、介護者の置かれた現状と基本理念にのっとり介護者支援の必要性について理解を深めるとともに、個人連帯の理念に基づき、自ら進んで、介護者の社会参加その他の介護者支援に関する施策の実施に協力するよう努めるものとする。

3 留意事項

介護者支援に関する施策の実施に当たっては、次の事項に留意されなければならないものとする。

- ① NPOその他の民間団体の柔軟な創意工夫を最大限に活かして行うべく、できる限り、その事業をNPOその他の民間団体に委託する等して行うよう努めること。
- ② 「家族介護」等の近親者・近隣者等による無償の介護の固定化を助長するようなものとして運用されてはならないこと。

四 市町村等の責務等

1 市町村の責務

市町村（特別区を含む。）は、基本理念にのっとり、介護者支援に関し、地域住民に最も身近な基礎的地方公共団体として、介護者が地域社会において尊厳ある個人として尊重され、職業生活その他の社会生活の幅広い分野における活動に参加する機会が均等に保障されながら、その行う介護に関し、この法律の定める介護者支援に関する基本的施策に基づいて当該市町村が実施する支援措置を受けられるよう、自主的かつ自立的に、介護者支援に関する施策を策定し、及び実施する第一義的な責務を有するものとする。

2 都道府県の責務

都道府県は、基本理念にのっとり、介護者支援に関し、市町村を包括する広域的な地方公共団体として、その包括する市町村における介護者支援に関する施策の円滑かつ実効的な策定及び実施を支援するとともに、自らも積極的にソーシャル・ワーカーその他の介護者支援に関して専門的知識及び経験を有する人材の確保、養成及び資質の向上その他の必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有するものとする。

3 国の責務

国は、基本理念にのっとり、市町村及び都道府県における介護者支援に関する施策の策定及び実施が円滑かつ実効的に行われるよう、財政上及び法制上必要な措置を講ずる責務を有するものとする。

4 介護関係者・団体等の努力

介護に関する職務に従事する者及びこれに関係するNPOその他の民間団体は、介護に関する関心及び理解の増進に果たすべき重要な役割にかんがみ、基本理念にのっとり、その事務又は事業を誠実に遂行するとともに、その事務又は事業の遂行に当たっては、市町村及び都道府県の介護者支援に関する施策の策定及び実施に積極的に参加し、協力し、及び他の者の行う介護者の支援に関する活動と連携するよう努めるものとする。

第二 介護者実態調査の実施

一 国による介護者実態調査の実施

介護者支援に関する施策の策定及び実施に当たっては、(a) 在宅介護その他の介護の状況、(b) 介護及び介護者支援に対する介護者の意識等、介護者の実態に関する正確な把握が前提となることにかんがみ、国は、定期的に、介護者の実態に関する総合的な調査(以下「介護者実態調査」という。)を行うものとする。

※ この法律の施行後最初に行われる介護者実態調査については、上記の規定中「定期的に」とあるのは「この法律の施行後速やかに」と読み替えて適用されるものとする。

二 介護者実態調査の実施に当たっての基本的事項

介護者実態調査は、基本理念にのっとり、かつ、第三に定める介護者支援に関する基本的施策を踏まえるものとするほか、次に掲げることを基本として行われるものとする。

- ① 介護者実態調査の調査対象には、被介護者及び介護者のほか、地方公共団体及び介護者支援を行っているNPOその他の民間団体も広く含まれるものとする。
- ② ①の「介護者」には、介護保険法に定める「要介護者」・「要支援者」に該当しない介護を要する多様な者の介護又は支援を行う者〔＝要するに、この法律において定義する広義の「介護者」〕が、その調査対象として実際に含まれるように留意するとともに、介護者が介護に専念することによってその日常生活又は社会生活を営む上で著しい影響を受けるその近親者等〔＝例えば、被介護者である障害児の兄弟姉妹等〕の状況についても調査を行うよう配慮されるものとする。
- ③ ①の「地方公共団体」に関しては、その講じている介護者支援の有無及び内容についても、調査対象とすること。
- ④ 介護者に対する調査項目には、(a) 介護時間や介護期間、介護をしている人数、介護に係る経済的負担及びその前提としての世帯の経済的状況等の「介護に関する状況」に関する項目のみならず、(b) 介護者の負担感や介護者支援策に関する意向等の「介護者の意識」に関する項目も、その調査項目に含まれるものとする。

三 介護者実態調査の結果の分析・評価に当たっての基本的事項

介護者実態調査の結果の分析・評価は、基本理念にのっとり、かつ、第三に定める介護者支援に関する基本的施策を踏まえるほか、次に掲げることを基本として行われるものとする。

- ① 介護者の性別や年齢、被介護者との関係、その経済的状況、利用している被介護者又は介護者に係る支援策の有無及び内容との関係等「介護者の視点」を加えた的確な指標を開発し、これによって、より適切かつ実効的な介護者支援に関する施策の策定及び実施に資するような分析・評価を行うものとする。
- ② 被介護者及び介護者に関する実態だけを分析・評価するのではなく、想定される介護者支援に関する施策の実施に要する財源、人材その他の社会的資源の地域ごとの供給可能量との関係をも踏まえた分析・評価を行うものとする。
- ③ この法律による介護者実態調査の結果のみに依拠するのではなく、これまでに実施されてきた国その他の公私の団体及び研究者等による各種調査の結果も含めて、総合的な分析・評価を行うよう努めるものとする。

四 介護者実態調査の結果及びその分析・評価の公表

介護者実態調査の結果及びその分析・評価については、統計法第3条第3項に定めるところにより、広く国民が容易に入手し、効果的に利用できるものとして提供されなければならないものとする。

第三 介護者支援に関する基本的施策

以下に掲げる介護者支援に関する基本的施策は、第二に定める介護者実態調査を踏まえて、適切かつ実効的な施策としてその内容が具体化されることを前提としたものである。すなわち、条文上はそれ自体ではほぼできあがっている一・二を除けば、三から五までに掲げる施策については、各市町村(及び都道府県)の「体力」に応じて自主的・自立的に〔段階的に〕実施されていくことを予定しており、この法律においては、そのための「体制整備」の措置を講ずる義務を課することにとどめておられ、また、六・七に掲げる施策については、その是非も含めて国において「検討」すべき事項として整理しているところである。

一 教育及び啓発のための措置

国及び地方公共団体は、地域社会における介護者支援に関する施策の成否は、介護者支援の必要性に関する国民の理解にかかっていると云っても過言ではないことにかんがみ、基本理念その他の介護者支援に関する施策について国民の理解を深めるため、あらゆる機会を通じて、その教育及び啓発に努めるものとする。

二 介護者支援対策に係る専門的人材の確保等のための措置

国及び地方公共団体は、次の三に掲げる介護者アセスメントや介護者生活総合プランの策定、介護者に関するカウンセリングの実施その他の介護者支援に関する施策が、これを行うために必要な専門的知識及び経験を有する者（ソーシャル・ワーカー等）によって行われるべきことにかんがみ、介護者支援に関して専門的知識及び経験を有する人材の確保、養成及びその資質の向上に必要な措置を講ずるものとする。

三 介護者アセスメントの実施等に向けての体制整備

1 介護者に対するアセスメントの実施にむけての体制整備

市町村は、その区域内に居住する介護者の状況等を正確に把握した上で当該介護者が適切なサービスが受けられるようにするため、その申請を受けて行われる介護者に対するアセスメントの実施に努めるものとし、少なくとも、その実施に向けて必要な体制の整備を行うものとする。

2 介護者生活総合プランの作成に向けての体制整備

市町村は、1のアセスメントの結果を踏まえて、介護者ごとの介護生活に係る総合的な生活プラン（以下「介護者生活総合プラン」という。）を作成するよう努めるものとし、少なくとも、その作成に向けて必要な体制の整備を行うものとする。なお、その体制整備に当たっては、次の事項に留意するものとする。

- ① 介護者生活総合プランの作成は、介護者と市町村との契約であると同時に、介護者支援を受けることは介護者の権利であること及び介護者に対して必要な支援

措置を実施することは市町村の責務であることにかんがみ、介護者からの丁寧なヒアリングに基づいて、当該介護者の意向を最大限受け入れた形でなされなければならないこと。

- ② 介護者生活総合プランの策定に当たっては、当該介護者が介護又は支援をする被介護者について介護サービス計画（ケア・プラン）があるときは、これと整合性が保たれたものとする。

四 介護者支援センターの設置に向けての体制整備

市町村は、介護者支援に関する施策を推進するに当たって、専門的知識及び経験に基づいて総合的かつ計画的にその施策を実施するとともに、利用者である介護者の便宜に考慮して、ワン・ストップ・サービスの趣旨を実現するため、「介護者支援センター（仮称）」の設置に努めるものとし、少なくとも、その設置に向けて必要な体制の整備を行うものとする。なお、その体制整備に当たっては、次の事項に留意するものとする。

① 介護者支援センターが行うべき業務

介護者支援センターは、概ね、次に掲げる業務を行う施設とすること。

- (a) 介護者がいる世帯に対する積極的訪問〔アウト・リーチ〕
- (b) 介護者に対するアセスメントの実施及び介護者生活総合プランの策定
- (c) 介護者に対するカウンセリングの実施その他の介護者からの相談並びに介護者に対する指導及び助言
- (d) 介護者同士の情報交換の場の紹介を含む介護者支援に関する情報の提供
- (e) ソーシャル・ワーカーその他の介護に関する専門的知識及び経験を有する人材の確保、養成及びその資質の向上並びに介護に関する研修会の実施
- (f) 上記のほか、介護者支援に関する事項

② 介護者支援センターの管理・運営に関する事項

介護者支援センターの管理・運営に当たっては、特に、次に掲げる事項を心掛けるべきこと。

- (a) 地元に着したNPOその他の民間団体の柔軟な創意工夫を活かした「地域力・市民力」を活用するべく、できる限り、地方自治法の規定に基づく指定(b)管理者制度や委託措置等の活用を努めるものとする。
- (b) 他の介護に関する支援その他の機関〔高齢者介護に関する地域包括支援センター等〕と相互に密接な連携を図り、実効的に行うよう努めるものとする。

五 レスパイト施設の設置その他の負担軽減等のための措置に向けての体制整備

介護疲れによる事件が報じられるたびに、「無理なく介護が続けられる」環境整備の必要性が痛感させられる。そのような環境整備の方策の一つとして挙げられるのが、いわゆる「レスパイト〔＝休息・息抜きの意味〕施設」の設置である。これによって、

介護者自身の負担が軽減され、また、社会参加の機会も保障されることによって介護者がリフレッシュすることができれば、被介護者にとっても、よりよい介護を受けることができるようになるからである。

1 レスパイト施設の設置等に向けての体制整備

市町村は、介護者の介護に係る負担を軽減し、及びその社会参加の機会を保障するため、定期的又は介護者の心身の状況に照らして随時に、被介護者が短期間介護を受けるために必要となる居室を備えた施設（以下「レスパイト施設」という。）を設置するよう努めるものとし、少なくとも、その設置に向けて必要な体制の整備を行うものとする。また、**都道府県は**、(a) レスパイト施設を設置する市町村に対して財政上の支援及び指導・助言を行うとともに、(b) 広域的な対応をするため自らもレスパイト施設を設置するよう努めるものとし、少なくとも、これらの施策の実施及び施設の設置に向けて必要な体制等の整備を行うものとする。なお、その体制整備に当たっては、次の事項に留意するものとする。

- ① レスパイト施設は、介護労働に対する有給の休息・休暇であるとの思想の下に、その利用は、原則として、無償とすること。
- ② レスパイト施設は、単に介護者の休息・休暇のために介護者から切り離して被介護者を一時的に預かる形態のものにとどまらず、介護者が被介護者とともに休息・休暇をとるための施設としても運営できるような創意工夫を行うこと。

2 その他の負担軽減・社会参加促進のための措置に向けての体制整備

市町村は、NPOその他の民間団体の創意工夫を活用しながら、上記1の②のような施設による介護者の休息・休暇の方法にとどまらず、介護者が被介護者とともにその居宅を離れて休息するための旅行、地域的イベントへの参加その他の社会参加を促進するための措置についても、これを講ずるよう努めるとともに、少なくとも、その措置の実施に向けて必要な体制の整備を行うものとする。

六 就業の継続その他の社会参加促進のための措置についての検討

介護問題においては、介護者の「個人としての尊厳ある生き方」の確保に配慮することが重要であるが、そのためには、就業の継続に象徴されるような「社会参加」の機会の保障が重要な施策の一つであると認識されている。

国は、このような認識に基づいて、次に掲げる介護者支援に関する施策を実施するために必要な法制上及び財政上の措置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。

- ① 就業機会の提供
- ② 再就職のための職業訓練の措置
- ③ 短時間勤務のための措置
- ④ 介護休暇制度の拡充のための措置

七 常時介護者の所得保障のための措置についての検討

介護者の中でも「常時介護者」〔例えば、週 20 時間（あるいは 35 時間）以上介護に関する役務の提供に携わっている者など〕については、当該介護によって就業による所得その他の機会費用を逸していると考えられることができる。この「介護労働」を正當に評価し、その所得の一部を保障するため、介護者手当の制度を創設するほか、通常の勤労者とのバランスも考慮して税制及び年金その他の社会保険法制上の特例措置を設けることが、真剣に検討されるべきである。

国は、このような認識に基づいて、次に掲げる介護者支援に関する施策を実施するために必要な法制上及び財政上の措置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。

① 介護者手当の支給

(a) 都道府県〔あるいは市町村?〕は、介護者のうち条例で定める一定時間以上介護に関する役務に携わっていることその他条例で定める要件に該当する者（以下「常時介護者」という。）に対して、その申請に基づいて、別表に掲げる区分〔?〕に応じた介護手当を支給する。

(b) 介護手当の支給に要する費用のうち、○分の○については、予算で定めるところにより、国が補助する。

② 介護者に係る税制上の特例措置

③ 介護者に係る社会保険適用上の特例措置

(a) 介護期間に係る各種年金保険料の納付済期間への算入の特例

(b) 介護中の事故に係る労災補償保険の特例適用

第四 介護者支援推進協議会〔仮称〕

1 設置

この法律及び統計法の定めるところにより、正確かつ有意な介護者実態調査を行い、その結果の適切かつ実効的な分析・評価を踏まえて、この法律に定める介護者支援に関する基本的施策を具体化した措置が迅速かつ適切に講じられることとなるよう、内閣府(?)に、介護者支援推進協議会(以下単に「協議会」という。)を置くものとする。

2 委員

(1) 協議会は、委員〇〇人以内で組織するものとする。

(2) 協議会の委員は、次に掲げる者のうちから、内閣総理大臣が任命するものとする。この場合において、委員の構成については、協議会が様々な介護の当事者の意見を聴き介護の実情を踏まえた協議を行うことができることとなるよう、①に掲げる者を委員の半数以上とする等の配慮がなされなければならないものとする。

① 介護関係の両当事者である介護者及び被介護者

② 介護者支援に関して専門的知識及び経験を有する者

- ③ 介護者支援に関して学識経験を有する者
- (3) 委員の任期は、〇年とする。ただし、補欠の委員の任期は前任者の残任期間とする。また、委員は、再任されることができるものとする。
- (4) 委員会に委員長を置き、委員の互選によって選任するものとする。

3 所掌事務

協議会は、次に掲げる事務をつかさどるものとする。

- ① 介護者実態調査の調査対象、調査項目等に関する事項及びその結果の分析・評価の基本に関する事項
- ② 第三の一及び二に掲げる介護者支援に関する基本的施策として国が行うべき措置に関する事項
- ③ 第三の三から五に掲げる市町村又は都道府県が実施するべき介護者支援に関する施策に関して、国が行うべき措置に関する事項
- ④ 第三の六及び七に掲げる介護者支援に関する施策に関する検討及びその結果に基づき講ずべき措置に関する事項
- ⑤ その他介護者支援に関する重要事項

4 権限

- (1) 協議会は、その所掌事務を遂行するため必要があるときは、関係行政機関の長に対して、報告を求めることができるほか、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができるものとする。
- (2) 協議会は、その所掌事務に関し、自ら調査審議し、必要と認められる事項に関し、内閣総理大臣、関係各大臣又は長官に対して、意見を述べるることができるものとする。

第五 施行期日

この法律は、公布の日から起算して〇〇月を経過した日から施行する。