

4.まとめと提言

まとめと提言

1. 目的および実施方法

今回の事業は、ケアラー連盟のこれまでの活動実績を踏まえつつそのさらなる充実と、新たな課題としての地域での支えあいに向けた基礎資料の収集、そして地域でのケアラー支援の活動実践例の提供により住民、行政、その他関係者の協働による具体的モデルの提示を目的とした。そのために、アンケート調査とインタビュー調査、拠点モデル事業、地域特性を反映した3モデルからなるガイドブックの作製、意識啓発と最初の情報提供媒体としてのパンフレットの作成を行った。

以下、問題意識と関連させて主要な目的を列挙する。

- ・ケアラー連盟では2010年にNPO法人介護者サポートネットワークセンター・アラジンと共同して、介護者に関する実態調査（「2010年ケアラー支援調査」）を全国5か所で実施し、5世帯に1世帯はケアラーがいる世帯であることなどケアラーの多様な実態を初めて明らかにした。同調査から5年が経過し、介護保険制度の改正、地域包括ケアシステム構築の推進、介護離職防止の社会的要請などケアラーに関係する社会状況が変容するなかで、ケアラーの日常生活レベルでの詳細な実態把握が必要となっている。
- ・ケアラーは地域社会における生活者でもあり、年齢、人生段階、経験の有無や予測等の組み合わせから多様な存在であることが理解されてきており、その多様性の的確な把握が重要となっている。
- ・上記2点から導かれるのは、ケアラーは顕在性と潜在性の両面で考えられるべきであり、地域社会でケアラーである住民とケアラーでない住民に分断的に区別するのではなく逆に連続性の視点を取り入れることである。
- ・地域住民の支えあいは一般的に言っても、また今回の事業のようにケアラー支援との関係に重点をおく場合ではなおのこと、こうした意識化とその共有が課題となる。すなわち、地域の支えあいとは住民の参加によるコ

ミュニティの成熟化と位置づけられ、ケアラー支援に関して言えばそれ自体が目的であると同時に、その活動により住民相互のつながりが培われていくという相互的プロセスと考えられる。

アンケートは二重構造的構成とした。一般住民を対象とし主に相互の支えあいについての設問をまとめた部分と、その中でケアラーである人たちを対象を絞り日常生活実態や支えあいに関する設問を配置した部分である。

インタビュー調査はアンケートに協力意思の表明のあった人たちに対して実施した。実施地域は、2010年調査で協力を得た中から今回も協力が得られた東京都杉並区高円寺地区の一部と北海道栗山町である。前者は都市部、後者は町村部という地域特性を有する。栗山町は全世帯調査（約6000世帯）、杉並区は町内会を単位とし最終的に4町内会、2,950世帯とした。実施にあたっては栗山町では社会福祉法人栗山町社会福祉協議会に、杉並区ではNPO法人介護者サポートネットワークセンター・アラジンの協力をえた。

モデル事業「介護者支援を視野に入れた地域ケア拠点づくり」は、NPO法人介護者サポートネットワークセンター・アラジンが杉並区内でインフォーマル拠点を立ちあげ、拠点を中心にした地域でのネットワークづくりや地縁組織を巻き込んだ生活支援サービスの試行を実施し、介護者支援につながる効果を探る事業を実施した。

ガイドブックの作製にあたっては、地域特性との関連を重視して栗山、埼玉、杉並を取りあげモデル化し、活動実践のための方法論を提示した。これは、関心をもつ住民、行政、関係者がどの立場からでも自分の地域特性との関連で最も近いモデルを参照でき、また、実行に移しやすいよう具体的情報や経験知を盛り込むという制作意図による。

2.アンケート調査の結果概要

調査票配布が全世帯を対象とした栗山町に対して杉並区内4町会のみを対象としたこと、栗山町の回収率(57.8%)に対して杉並での回収率(5.5%)が低かったこと、また、栗山町が2010年調査との比較が可能であること等を考慮し、結果の解釈は町村部と都市部の比較には無理があるため、それぞれについて行うこととした。

分析にあたっては、回答者をケアラー、気づかいケアラー(比較的軽微なレベル)、住民(前二者以外)に3区

(1)町村部(栗山町)

栗山町では、ケアラーが約2割、気づかいケアラーが約8%、その他の住民が約7割強であった。現役ケアラーの5人に2人は「過去および現在ケアラー」であった。現在はケアラーではない人のなかでも、過半数以上が将来ケアラーなる可能性があるとして答え、約8割が将来のケアラー役割への不安があると答えていた。住民の6割は広義のケアラー(「現役ケアラー」「現在および過去ケアラー」「元ケアラー」「元および将来ケアラー」「将来ケアラー」)であった。

したがって、住民の多くが人生のなかで複数回にわたってケアラーの役割を担う可能性があり、現在ケアラーでない人も将来ケアする可能性を感じ、不安な思いであることが確認できた。高齢化が進む地域で、多くの「ケアラー」、「元ケアラー」、「将来ケアラー」が、ケアが必要な相手とともに暮らしている実態が見えてきた。多くの住民にとって、ケアラーの役割を担うことはもはや他人事ではすまることができないこと、自身にかかわる問題と思っていることがうかがえた。ケアラーの不安に関する自由回答からも、ケアラーの就労との両立や高齢ケアラーの思いや不安の強さがわかり、地域でのケアラー支援の必要性が示唆された。

ケアラーの生活や健康面、希望するサービスに関しては、回答者の約2割が2人以上の人をケアしており、また、約7人に1人がサービス事業者以外にケアへの協力者がおらず、4割弱は信頼して相談できる人や窓口がない状況にある。また、おもなケアラーの直接的な介護時間と間接的な介護時間を合計した週間介護時間は、平均で36.3時間にのぼり、深夜の睡眠中断も5人に1人強である。時間的にも拘束されており、2人に1人は社会活動の機会が減少している。回答者の3割は70歳代以上の

分して傾向を検討した。また、ケアラーに関しても現在、元、将来的に時間区分を導入し顕在性と潜在性、および連続性について考察を試みた。それぞれ、本報告書においてケアラーの多様性と広義のケアラーとして言及している。

なお、インタビュー調査の記録はここでは触れないが、数字で表現しきれない当事者の姿を理解できるので参照されたい。

老老介護となっており、ケアラーも自身の高齢化や健康問題を抱えつつ、ケアに取り組んでいるようすがうかがわれる。一方、働き盛りの年齢では子どもの介護や高齢者の介護をし、高齢者も「子ども」の介護をしているなど、介護関係は多様であり、ケアラーのライフステージにあわせた支援も必要である。特に、「おもなケアラー」(女性が多い)が問題を抱えており、ケアをしている相手と同居するなど物理的距離が近く、身体的不調を抱えていたり、抑うつ的な状態の者が多くなっている。

ケアラーからは、仕事とケアの両立や、一時的にケアしている家族から離れて、安心して家を空けられたり、自由な時間が持てること、それらの時間を、ケアラー自身の休息やセルフケア、外出、趣味、友人やほかの家族との交流にあてられるなど、総じて「普通の生活」ができること、ケアラーの健康が悪化し、ケアを継続することが困難になっても、ケアを要する家族が孤立せず生活できる見とおしを持てること、また終えたあとにスムーズに仕事や社会的活動に復帰することへのニーズがあると考えられる。

回答者からは、公的サービスの利用に必ずしも積極的でない傾向がみられるが、一方で、回答者は公的機関も含めた地域の信頼できる相談先や、支えてくれる地域住民およびさまざまなサービス、機関を認識している。栗山町はこれまでも社会福祉協議会を中心にケアラーのニーズにまちづくりとして対応してきたが、今後はケアラー当事者はもちろん、関係機関とともに、包括的にケアラーおよびケアを要する人を支援する地域のしくみを構築する時期に来ているのではないだろうか。

地域での支えあいの可能性に関しては、日常的な地域

の人とおしのつながりや助けあいの活動の必要性について、9割以上の回答者が必要性を感じていること、ケアラーの5人に1人は地域に手伝ってほしいことがあると答えており、特に、声かけや話し相手では支えあいの可能性が高いことがわかった。地域のケアラーについて、住民の約半数が気づいているが、関わっている人は7人に1人であった。

支援する活動に支え手として参加しやすい条件として、「参加できるときに参加できるしくみがあればよい」の回答が6割弱で一番高かった。近隣のケアラーやその家族について心配なこと、手助けしたいこと、ケアラーを孤立

(2) 都市部(杉並区高円寺地区の一部)

回収率の低さもあり、結果は参考にとどまるが重要な示唆が得られた。

回答者の7人弱に1人が2人以上の人をケアしており、また、7人弱に1人がサービス事業者以外にケアへの協力者がおらず、4割弱は信頼して相談できる人や窓口がない状況にある。また、おもなケアラー15名の直接的な介護時間と間接的な介護時間を合計した週間介護時間は、平均で47.4時間にのぼり、労働基準法の週労働時間をはるかに超えている。深夜に睡眠が中断される人は3割いる。時間的にも拘束されており、3人に2人は社会活動の機会が減少している。回答者43人のうち老老介護の割合が高く、ケアラーも自身の高齢化や心身の健康問題を抱えつつ、ケアに取り組んでいるようすがうかがわれる。一方、ケアラーは、成人前期、成人後期、老年期のライフステージごとに、多様なライフステージにある人をケアしており、ケアラーとケアをしている相手との多様なライフステージの組み合わせに配慮した、ケアラーへの支援が必要であることが示唆されている。

介護の負担感をみると、男性および同居、おもなケアラーで負担感が高くなっているが、有意は確認できなかった。また、ケアをしている相手の病気や障がいの状態別に介護の負担感の平均値を比較したところ、認知症のある人をケアしているケアラーで負担感が高いことおよび依存症のある人をケアしているケアラーで負担感が高いことがわかった。

ケアラーからは、ケアラーの緊急時のケアが必要な人へのサービス、社会の理解、経済的基盤の確保への要望が強い。これは、現在ケアラーが抱えている年齢や健康の問題、初めてのことばかりの介護への戸惑い、今後

させないために必要なことについても、各世代から多くの多様な回答が得られた。住民の多くが他人事としてではなく、身近なテーマとしてうけてとめており、積極的に関わりの必要性をのべた回答も多かったが、つどい場に行きたくない、手伝いたくてもできない、かかわってほしくないなどの回答もあり、多様な思いを尊重しながら、ケアラーやその家族が孤立しないためのしくみを地域で話し合いながら検討する必要性が示唆された。

2010年調査時と比べると、回収率の低下などからも高齢化の進行が確実であり、地域の支えあいの内実強化が重要度を増してきている。

の見とおしなど、不安・悩みの現れでもある。

回答者からは、公的サービスの利用に必ずしも積極的でない傾向がみられるが、一方で、十分とは言えないが、回答者は公的機関も含めた地域の信頼できる相談先や、支えてくれる地域住民およびさまざまなサービス、機関を認識しており、包括的な地域相互支援体制づくりの芽はあると考えられる。今後は、さらに、ケアラーおよびケアを必要とする人のニーズにあったサービス提供や助け合いのしくみづくり、ケアラー当事者はもちろん行政・事業者・市民を含めた推進体制を構築する必要があると考えられる。

地域のつながりについて、ケアラーの8割、その他住民の6割は都市部においても必要と認識していることが確認できた。地域の支えあい活動で、してみたいこと、特にしてみたいことの回答からは、見守りやケアラーの話をきくことの回答が多く、ケアラー自身も同じ悩みを話しあうなど支え手としての役割もあげられていた。

ケアラーの約8割、その他住民の約6割は地域のケアラーに気づいていた。地域のケアラーとの関わりについては、ケアラーの3人に1人、その他住民の5人に1人であったが、ケアラーとその家族が地域で孤立しないために必要なことについては、比較的多くの回答が得られ、声をかけあう地域づくりやケアラーが声をあげられるようにするなど、多くの具体的な声を知ることができた。まず地域のなかでケアラーの存在に気づき、心配なケアラーを地域で支えあうことが求められる。地域のつながりが乏しい都市部においても、地域での支えあいやつどい場の必要性の認識が高いことがわかった。働きながらのケア

ラーへの配慮や、地域全体でのシステムづくりなども重要な指摘といえる。

本調査に回答が得られた回答者の特質もあるのかも

3.拠点モデル事業

本事業を実施したNPO法人介護者サポートネットワークセンター・アラジンは杉並区において活動実績があり、今回のアンケート調査に協力いただいた町会も同法人の活動地域であった。「アラジン」は住民が参加する形で作成した『地域資源マップ(2007年)』や、介護者支援のための常設のケアラズカフェの開設(2013年)、従来のケアラズカフェに事務所機能を併設したまちの助け合いセンターの設置(2015年)などに取り組んでおり、拠点事業が実施された地域は、NPO、町内会・自治会および地域包括支援センターなどの多様な組織連携により、都市部での地域の支えあいを軸としたケアラー支援が先駆的に進められているところである。

今回の事業では、カフェに地域住民が集うことで相互の信頼関係を築くことで介護者が情報やサービスにアクセスしやすくなる回路の開拓を試みた。具体的には、以下の4点で構成した。

- ・インフォーマル拠点の立ちあげ(地域包括支援センターと連携する)。
- ・介護家族への理解を深めるための、地域の協議体(地

4.ガイドブックの作制

ガイドブックは一般的な事例紹介ではなく、活動を始めようとする人々や関係機関にとっての実践的有効性を

(1)埼玉モデル

埼玉モデルの特徴は、NPO法人さいたまNPOセンターが、ケアラーのニーズに対応するために独自に人材養成のカリキュラムを作成し、講座を開き、地域福祉の担い手を養成していった組織的展開力である。

出発点は認知症サポーター養成講座の修了者を対象に、介護者支援につなげるフォローアップセミナーの実施、介護者サロンの開設により介護者支援地域協力員と

しれないが、都市部における地域でのケアラー支援体制を考えるヒントが得られた。

域包括支援センター・町会・民生委員・見守り協力員、NPO・家族会等)の形成。

- ・生活支援サービスの試行。担い手の養成研修、登録。
- ・実践後のアンケートやヒアリングの実施。

おもな成果をあげると、町内会長、民生委員、地域ボランティアなどの協議体参加者が地域内の単身高齢者や介護者家族に関心を向けたり、地域支えあい研修などに参加する機運が生まれた。また、ケアラズカフェを使って町会カフェを開き関係創出の動きが始まった。研修受講者17名中12名が支え手に登録し活動を開始し、とくに地域とカフェをつなぐ役割を担いつつある点は強調に値する。そして、支えて登録者が活動主体となりカフェ利用者や関連機関からの紹介を受けた、いわばハイリスクと思われる高齢住民や孤立傾向の介護者家族への支えあい活動を実施した。さまざまな具体的な行為はむろんのこと、話を聞き気持ちを理解するというコミュニケーションの必要性と重要性が確認された。全体としてみると、関係組織や個人で構成する協議体、人材育成、研修などの複合的機能をカフェが中核となって展開される方法論を提示できたといえる。

意識して作制された。

なって活動に参加してもらったことであつた。

その後、実行委員会方式、カリキュラムの開発と実施運営、介護者セミナーやセミナー修了生による介護者サロンの開設、行政との連携や財源確保などパッケージ化された方法論を生み出している。

すでに埼玉全県で活動を展開しており、市民団体主導による広域型モデルとして有効である。

(2) 杉並モデル

杉並モデルはアラジン・モデルとも呼べるものであり、NPO法人介護者サポートセンター・アラジンが設立時からの理念である地域で孤立しがちな介護者を支援するために介護者サポーターと介護者家族による介護者の会の組織と運営を特徴とするものである。

人材づくりとしての介護者サポーター養成の研修プログラムの開発と実施、場としての介護者が交流できる家族介護者教室の開催、そして、介護者サポーター研修と家族介護者教室からなる介護者の会の構成を主眼とする。また、「アラジン」は杉並区において介護者の会や高

(3) 栗山モデル

2010年調査および今回の調査の対象となった栗山町は、ケアラー支援においておそらく日本を代表する自己完結性の高い地域モデルといっても過言ではない。30年弱にわたる「福祉のまちづくり」の実績のうえに社会福祉協議会が中心となり町行政および地域住民との密接な連携でケアラー支援のプログラムが提供されており、ほぼフルメニューが展開されている。

特筆すべきは、ケアラー・アセスメントの実施である。ケアラーの心身状態の的確な把握という意味だけでなく、

齢者のために地域資源情報を盛り込んだマップづくりを行っている。

前記した拠点づくりからもわかるように、このモデルは地域の中に介護者が安心して立ち寄れる拠点としてのケアラーズカフェをつくり、そこに事務所的コーディネート機能を付加することで話し合いから配食、家事援助などの生活援助サービスの提供につながり、さらには介護者家族を包み込む地域づくりまでを射程に入れた方法論を提示する。これまでの地道な活動実績に基づく拠点型展開モデルといえる。

ケアラーを一人の独立した生活者と理解することになるからである。ケアラー支援の理念基盤になる点である。

栗山モデルでは、人・もの・場が相互につながることでそれぞれが最大効果を発揮でき、全体がシステム化できる方法論と言え、それまでの実践経験が資源となって新たな課題解決に向けたプログラムを創出している。アイデアの源泉がどこにあるのかを探すと身近に感じられるようになるであろう。

5.さいごに

今回の調査において多様なケアラーと広義のケアラーの概念から住民のだれもがケアラーであったりケアラーになりうるものであり、現在ケアラーの人たちはしてほしいことを表明し、現在ケアラーではない住民は支えあいのために自分にもできることを表明している。その内容的マッチ度は驚くほど高く、すぐにでも可能と思えるほどである。この点の発見が大きな成果であるが、その一方で、

実際に行われるためにはいかにつなぐかという課題がある。

本報告書はつなぐのは人であり、出会いには場が必要であり、そこを運営するさまざまな市民の活動がカギとなることを、先行事例の実践モデルの提示により明らかにした。

6.提言

すでに第7章においてアンケート調査の結果から主要課題5点を抽出し、実践的提言と政策的提言を提示して

いる。そこと重複する部分もあるが、全体としての提言を以下列挙する。

(1) ケアラーのアセスメントを保証する

ケアラーを対象にアセスメントを実施することは心身状態の把握にとどまらず、ケアラーを一人の生活者として受けとめる行為である。現実的にも理念的にもケアラー

の支援を確立するために不可欠のサービスとして自治体による介護者支援策の一環として早急に実現されるべきである。

すでに栗山町社会福祉協議会では2014年からケアマネジャーの資格者を採用し独自に設定したケアラー度によるアセスメントを行っている。

ケアラー・アセスメントのフォーマットや実施方法の開

発、理論的体系化が並行して進められる必要があり、アセスメントに基づく個別のケアラー支援プランの策定までを課題とする。

(2) レスパイトサービスの理解普及と現状での柔軟な提供

ケアラー支援の根幹は、介護の場から一時的に、安心して「離れる」ことのできることである。しかしながらケアラー支援の現場では必ずしも「代わりの人」に預ける(いわゆるレスパイト)やサービスを受けるということがスムーズにいかず、さまざまな障壁が立ちまはだかることが多く見受けられる。そのつなぎの道すじともいうべき「地域包括

ケア」という流れの中で、市民団体等による見守りやケアラーズカフェなどのインフォーマルな場の創出や活用が大きな地域の重点課題になりつつある。気軽に立ち寄れる場や人材づくりなどの基盤整備に果たす行政の役割も重要であるといえよう。

(3) 地域での支えあい構築のための多様な方法論の提示と支援

地域での支えあいは全国一律の標準的な形ではなく、町村部や都市部、あるいは中山間地や大都市中心部などそれぞれの地域特性と、住民の意識、コミュニティ資源としてのそれまでのまちづくりの経験などの組み合わせにより、テーラーメイド的アプローチが有効である。市民・住民団体、自治体、地域福祉機関、個人など多様なアクターの協働により、人・もの・場のつながりを活性化さ

せる。そのためには、本報告書で提示したように実践方法論を組み込んだ具体的モデルを活用する。

ケアラーがしてほしいと思っていることと、住民が自分でもできる、してみたいと思っていることは、もう一步の働きかけがあれば「つながる」素地は十分醸成されている。そこをつなぐ役割をケアラー支援の活動団体や社会福祉協議会のような地域福祉機関に期待する。

(4) ケアラーの概念の柔軟化

ケアラーは一般には主たる介護者と同義に思われやすいが、実は多様な存在である。ケアラー・気づかいケアラー、複数の家族員をケアするケアラー、子どもや若者がケアを担っているヤングケアラー、老々介護の中でケアを担う高齢ケアラー、あるいは、人生の中でケアラー役割は現在でもあり元(過去)でもあり将来でもありうるので

あり、だれもがいつかは何らかの形で担うものとなっている。まずこの共通認識を確立することが求められる。ケアラーの概念はこうした多様性を包含するのであり、住民に向けた情報提供や意識変革への働きかけが必要である。

(5) 介護者(ケアラー)支援法の制定と国および自治体の介護者支援戦略の策定

ケアラーへの公的支援の根拠となる基本法が制定されるべきである。現在、フォーマル、インフォーマルに多様な形で提供されているケアラー支援を一つの枠組みに位置づけ、制度的体系化を図る必要がある。立法化の措置によりケアラー支援の公的根拠が表明されることになる。すなわち、国としてケアラーの果たしている役割と現状をどのように評価、認識するのかという問いに答えることになる。理念が重要となるため、党派を超えた議員立

法の形が望ましい。

一方、地方自治体は介護者支援法の制定を待つのではなく、現行制度の範囲内でさまざまな支援サービスを提供したり、支援活動を行っている市民団体を支えることができる。法律制定時にすでに多様な支援サービスが先駆的に実施されている状況が生まれていることによって法律は理念に加え内実を与えられる。地方自治体はそのために支援戦略を策定し実施する。