

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））
分担研究報告書

多様なニーズに対応した多様な家族介護者支援策構築に向けた提言

| | | | | |
|-------|--------------------|------------------------------|-------|---------|
| 研究分担者 | 森山葉子 | 国立保健医療科学院 | 主任研究官 | （申請時代表） |
| 研究代表者 | 田宮菜奈子 | 筑波大学 | 医学医療系 | 教授 |
| 研究分担者 | 本澤巳代子 | 筑波大学 | 医学医療系 | 客員教授 |
| 研究分担者 | 森川美絵 | 国立保健医療科学院 | 主任研究官 | |
| 研究分担者 | 伊藤智子 | 筑波大学 | 医学医療系 | 助教 |
| 研究分担者 | 植嶋大晃 | 筑波大学 | 医学医療系 | 研究員 |
| 研究分担者 | 柏木志保 | 筑波大学 | 医学医療系 | 研究員 |
| 研究分担者 | 高橋秀人 | 福島県立医科大学 | 医学部 | 教授 |
| 研究協力者 | 全保永（Jeon, Boyoung） | 筑波大学医学医療系 | 研究員 | |
| 研究協力者 | 牧野史子 | NPO 法人介護者サポートネットワークセンター・アラジン | 理事長 | |
| 研究協力者 | 増田雅暢 | 増田社会保障研究所 | 代表 | |
| 研究協力者 | 涌井智子 | 東京都健康長寿医療センター研究所 | 研究員 | |
| 研究協力者 | 松澤明美 | 茨城キリスト教大学 | 准教授 | |

研究要旨

在宅介護がますます推進される中、欧米に比して介護者支援が遅れているわが国において、具体的な介護者支援策を講じることは喫緊の課題である。介護者の実態把握のためのわが国初の全国調査¹の結果から、家族介護者が求める支援を、1. 緊急時対応、2. 経済的支援、3. 介護者への理解、4. 休養・リフレッシュ、5. 仕事との両立と分類した。この5大支援の分類に則り、当研究班で収集した国内外の家族介護支援の先駆的事例から考えうる、わが国での家族介護支援策構築に向けた提言をまとめた。

1. 緊急時対応として、緊急ショートステイが確保されることが必要であり、その方法として、紹介した空床周知事業の他に、自治体事業として空床を確保しておく等もあるが、紹介した老健施設のように100%緊急ショートステイを受け入れられる事業所が増えれば、利用者や家族介護者にとっても馴染みの施設に入れる可能性も増え、緊急という不安な中でも安心を一つ確保できるのではないだろうか。

2. 経済的支援として、ドイツや韓国のように家族介護者に二次的にでも現金給付がなされたり、介護休暇に対する金銭支援、ドイツのような社会保険料補助、無利子の貸付け等が考えうる。介護者が経済的支援を必要としていること、また介護者に経済的支援を行うことは介護を労働として評価していることにもつながること等も考慮すれば、日本の介護保険においても、家族介護に対する経済的支援策を検討する必要性が示唆された。

3. 介護者への理解として、種々の相談・助言の場を多く設置することも重要であるが、物理的にも心情的にも自ら相談に出向くことの難しい介護者も多々おり、紹介した認とも・ケアとものようなアウトリーチ型の支援も望まれる。また、介護していることを周囲に伝えにくい状況の原因として、国民の介護に対する意識が希薄なのではないか、介護者自身ももっ

と自身を評価してよいのではないかと思われ、国民全体の介護に対する意識を変えていく、あるいはそうした啓発活動が必要なのではないかと思われた。

4. 休養・リフレッシュとして、在宅介護を継続するためにも、介護者が時折休暇を取るとは有用であり、この間の代替介護者に対する支援が必要だと考えられる。また介護者が休暇をとってもよいという意識を広めることも必要だと思われた。

5. 仕事との両立として、わが国のように介護を始める準備期間としての介護休業のみならず、ドイツのようにさらに長期の休業期間や、労働時間の短縮、さらに看取り休暇等、自身が介護をするための休暇の設置も含め柔軟な働き方が認められる制度が求められる。一方で、離職をしても自ら介護をしたい人が、離職後経済的に不利益を被らない支援も必要ではないだろうか。また、介護休業期間中に何をすべきか、復職後、介護が終わったあととどういことができるかといったモデルがあると両立がしやすいことも考えられる将来を展望しやすいであろう。わが国では、個々の企業が両立支援に取り組み始めているが、こうした好事例を周知するしくみを作るとともに、対応が難しい中小企業への支援策も必要である。

これらの枠組みを超えて、介護者の多様なニーズにこたえ得る多様な支援が求められており、それを提供する介護者支援マネジメントシステムが構築されることが必要だと考えられた。また、高齢者にケアマネジャーがいるように、介護者にも介護者に関わることをマネジメントするサポーターが必要になってきていると考えられた。海外では、制度的に自己決定権が認められており、わが国でも、支援する側もされる側も、自ら選択するという意識をもつことができれば、自ずとおのずと必要な多様な支援が見えてくるものと考えられる。

A. 研究目的

在宅介護がますます推進される中、欧米に比して介護者支援が遅れているわが国において、具体的な介護者支援策を講じることは喫緊の課題である。介護者の実態把握のためのわが国初の全国調査¹の結果から、家族介護者が求める支援を、1. 緊急時対応、2. 経済的支援、3. 介護者への理解、4. 休養・リフレッシュ、5. 仕事との両立の5つに分類した。この5大支援の分類に則り、当研究班で収集した国内外の先駆的事例から考える、わが国での家族介護者支援策構築に向けた提言を行うことを目的とする。

B. 研究方法

各研究分担者および研究協力者が収集した国内外の介護者支援の先駆的事例を5大支援に分類し、それぞれについてわが国における介護者支援策としてどのように反映できるか当研究班で議論した。さらにこの枠組みを超

えたところで必要な支援策についても議論した。

(倫理面への配慮)

国内外の事例を日本の支援策としての導入の可否を一般的に論じているものであり、また法人や施設の固有名詞は記載の許可を得ており、倫理面の問題なし。

C. 研究結果・考察

当研究班では、介護者の実態把握としてわが国初の全国調査の結果¹から、家族介護者が求める支援を以下の5大支援としてまとめた。すなわち、ニーズの高いものから順に、1. 緊急時対応、2. 経済的支援、3. 介護者への理解、4. 休養・リフレッシュ、5. 仕事との両立であった。この5大要求支援に対する支援策を提言すべく、各国の介護者支援の状況や、国内の介護者支援の先駆的取り組み事例を収集したところ、法律や制度の有無、公的介護保険の有無、文化、その他種々

の背景に応じた介護者支援策が実施されていることが伺われた。これらを5大支援にあてはめたものが表1である。海外事例については、各国の全国的な制度を中心に、日本の事例については個々の自治体や施設・団体の取り組みを取り上げた。本報告では、個々の取り組みから我が国の介護者支援強化につながる支援策を5大支援ごとに検討し、さらに、この枠組を超えて求められるものとして、我々研究班が議論した介護者支援策を報告する。

1. 緊急時対応

緊急時対応は、わが国において現段階で最も必要とされるものであるが、日本では自治体や施設が個々に対応している状況であった。特に、緊急時に即刻必要となるのが緊急ショートステイサービスであると考えられ、どこに空床があるかを知らせるカレンダーの実証実験を報告した。さらに、空床がある時のみ受け入れるという姿勢のみならず、施設内の種々の工夫からいつでも100%緊急ショートステイを受け入れている施設について報告した。他にも、都道府県、市町村がお知らせ事業としてWeb掲載したり（この場合は、直近の情報であるかどうかの問題となりがちである）、個々の施設がそれぞれの施設のホームページ上で空床の有無を掲載したり、あるいは都市部では自治体事業として、常时空床を確保している市町村もあった。海外に目を向けると、ドイツで代替介護者確保の費用が介護保険で保障されていることと、緊急ショートステイのための空床がほぼ全ての入所施設で確保されていた。今後、在宅介護をさらに推進するのであれば、家族介護者は必須であり、その介護者たちが最も懸念するのが、自分たちが急に介護できなくなった場合の緊急時対応であることから、この不安を払拭することが第一の支援となると考えられる。自治体による空床の確保も一つの策ではあり、施設が空床を確保する場合には経営的な影響を考慮した支援策が必要である。ただし、この

場合は全く利用経験のない施設のサービス提供を受ける可能性も高く、自宅から遠い等の不便も考えうる。可能であれば、我々が報告した老健のように、100%緊急ショートステイを受け入れられる施設が増え、それが馴染みの施設であれば利用者や家族にとって大きな安心となる。ただし、本事例は、一朝一夕に行えるサービスではなく、日ごろから、利用者や家族と施設との信頼関係の構築があってこそそのサービスであるため、同サービスを広めるには時間と工夫が必要である。現在、他施設でも行い得るサービスであるか、別事業の研究で検証が進められているところである。

また、介護者の急な体調不良をなるべく予防するためにも、ドイツや韓国の介護保険制度のように、代替介護者確保費用を保障し、介護者が時々休養できる支援も必要と考えられる。

2. 経済的支援

ドイツにおける介護保険では、介護給付としての現金給付があり、これは要介護者に給付される現金で、要介護者がどのような介護を受けるか自ら選択し、計画した介護を受けるために使うものである。家族が介護する際には家族に支払われてもよいことになっている。韓国における介護保険では、家族療養保護士という、介護の国家資格である療養保護士を持つ親族から介護を受けた際に受け取る訪問療養給付の制度があった。これらは、二次的にではあるが、介護者の経済的支援につながる施策であり、これらの制度を参考に、日本の介護保険制度においても、家族介護に対する経済的支援策を検討する必要性が示唆された。

現金給付等については、社会保障審議会介護保険部会の「介護保険制度の見直しに関する意見」（平成28年12月9日）において、現時点で導入することは適当ではないとされ、現金給付には我が国の経過からも慎重を期す

必要があるとされたところでもあるが、多くの介護者が経済的支援を求めていることを鑑みれば、今後、在宅介護の保険給付として、ドイツ介護保険のように現物給付のほか現金給付の一部選択の検討、あるいは韓国介護保険制度のように資格保有者による家族介護については報酬を支払う、さらに、両国のようにレスパイトケアとしてデイケアやショートステイだけでなく、家族介護者等の休養のための代替介護者確保経費補助等の経済的支援も考える。また、ドイツのように、家族介護者等の介護を社会的労働として評価し、年金保険の保険料を介護保険財源から支払うといった経済的支援も考える。さらに、家族介護期間中の無利子貸し付け制度を設けて、介護者の生活を安定させることや、雇用保険の適用、年金受給額が減少しないよう等配慮することもできるのではないかな。

介護者に金銭を給付する、あるいは社会保険を保障するということは、介護を労働として評価することにもつながる。3の介護者への理解にも関わるが、介護者は自身の行っている多大な労力を伴う介護というものを、認めてもらいたい、だれかにわかしてもらいたい気持ちを持っているという。それを表す手段の一つとしても、経済的支援は有効に活用できる可能性がある。

3. 介護者への理解

介護者が求める支援として3番目に多かったのが、介護者への理解であった。我々の調査において、わが国における介護者への理解に分類される支援としては、地域支援事業による介護者支援の他は、個々の法人や施設等が応じている状況であったが、ドイツや韓国では国家プロジェクトとしての支援がなされており、日本においても国としてさらなる介護者を理解する支援を行える可能性が示唆された。

また、イギリスのように、介護者調査を継続的に実施し、介護者の状況を客観的・統計

的データとして把握・分析することは、制度運営管理者としての自治体がエビデンスにもとづく制度運営をする上で非常に重要である。日本の介護者支援策を地域包括ケアシステムに組み込んで実施する上でも、地域で把握すべき介護者の状況・状態の客観的データを標準化し、それを活用することが重要になる。さらに、介護者の声を政策に反映することで、介護者の負担軽減や介護者理解へつなげることができるといった意味においても、こうした調査を実施し有効に活用することが求められる。

さらに、気軽にできる相談・助言の場の提供や、介護講習の機会の提供により、情報を得ることおよび介護者の負担軽減につなげることも必要である。ドイツの多世代の家や、日本のとりんハウスのように、介護者のみならず子供からお年寄りまで誰でも気軽に立ち寄り、相談したり当事者同士話し合ったり、世代を超えたアドバイス等をしあえるような場が必要であり、提供するための経費、しくみづくり等の支援が必要である。一方で、介護者は物理的にも心理的にも、自分から助けをもとめたり、相談に行ったりということが困難な場合が多い。介護者と支援者をつなぐという視点を持ち、アウトリーチ型の支援も重要である。NPO法人アラジンが始めたケアとも事業は、介護者のために、介護者のもとに出向くという、介護者が求めている支援そのものであり、大きな支援となる。

韓国やアメリカが取り組む介護者支援プログラム等は介護者の負担感や不安感を軽減しており有用な支援であるが、実施には一定程度の金銭が必要であり、韓国のように国家プロジェクトとして実施できる場合はよいが、アメリカにおいては研究者が研究費を獲得して行っていた。こうしたエビデンスに基づいた介入により、介護者の負担が軽減し、施設移行せず在宅介護を継続できれば、費用抑制にもつながり、費用対効果を考慮した上でもこうしたプロジェクトへの経費補助が必要で

あると考えられた。

さらに、こうした個々の取り組みによる支援そのものだけではなく、介護という者に対する国民の意識および、介護者自身の意識を変革する必要があるのではないだろうか。介護者が介護をしている事実を、職場や回りの人に言いにくい状況は、国民の介護に対する意識が希薄なのではないか。以前は、多世代同居で、介護を家族が担うことがどういうことかを目の当たりにしていたが、核家族化等でそうした状況は少なくなったことから、例えば中高生に介護のボランティアを課すなど、あえて介護体験を促すのも一つの手である。一方で、わが国は親の介護をすることは当たり前という意識がまだ残っており、多大な労力を伴って介護をしているにも関わらず、そのことに自分でも自分を評価できていない介護者が少なからずいると思われる。介護という大きな役割を担っている自分をねぎらい評価できる意識が、介護者にも必要と考えられる。アメリカでは家族介護者支援が法律で明記されていたり、イギリスでは自治体に介護者支援義務が課されており、介護者の権利擁護が明確に謳われている。しかしわが国では、家族介護に関しては、介護休業に関する法律はあるものの、家族介護者支援に関しては法整備が遅れている状況である。わが国でも法律の中に、介護者を規定し、介護者支援を明記すれば、介護者が堂々と介護できる環境が整い、また様々な支援も活性化することが考えられる。

4. 休養・リフレッシュ

一般労働者に休暇があるように、介護を労働としてとらえれば介護者にも休暇が必要であることは一目瞭然である。ドイツや韓国（韓国は認知症要介護者の介護者）では介護者が休暇をとるという概念があり、その間の代替介護者や代替サービスに対して、保障がなされている。介護者の休養・リフレッシュを促すことで、介護者の心身が健康に保たれ、

結果として、在宅介護の継続を支援することにつながり、わが国においてもまずは、介護者にも休養、休暇が必要であるという考えを持つことから始める必要があるのではないか。また、介護者が休養を取ることに對する後ろめたいという心情・意識が少なからずあり、これらを払拭していく啓発活動も必要と思われた。

5. 仕事との両立

アベノミクス第二ステージにおいて、第三の矢として介護離職ゼロが謳われ、平成29年1月から育児・介護休業法の改正により、介護休業の3回にわたる分割取得が可能となったり、介護休業給付の給付率の引き上げ等が行われた。また、介護離職ゼロの政策が出てから、ケアマネの研修の中でも離職防止に関することが含まれるようになり、ケアマネの意識や計画の中にも、介護者が仕事を続けられるようにという姿勢が見られるようになったとのことで、仕事との両立支援が少しずつ進んでいるところである。

介護離職防止として介護休業制度があるが、わが国の制度は、自身が介護をするための期間としてではなく、急に家族に介護が必要となった際に、今後の見通しをたて、介護の準備をする期間として設計されており、現在は上限が93日となっている。しかし、ドイツには、介護期間（日本の介護休業と同様、近親者の介護体制構築のために取得できる介護休暇）の他に、家族介護期間（6か月の休業ないし、労働時間の短縮が最長24か月まで）、さらに、看取り休業（看取りのために3か月の就業免除）といった介護休業の制度がある。わが国においても、介護休暇制度があるが、これは年間5日まで（複数人の介護をしている場合は10日まで）であり、自身で介護をしたい介護者にとっては十分ではなく、ドイツのような、実際に介護をするための休業期間が検討されてもよいのではないだろうか。こうした、長期間の休業制度や、看

取り休暇の設置、労働時間短縮等により、離職せず介護をできる柔軟な対応策を制度化することで離職を防ぐことができると考えられる。

さらに、介護者がどのように仕事と介護の両立を図れるのか、介護保険の給付等のフォーマルケアとインフォーマルケアをうまく組み合わせながら、多様な在宅介護の在り方があるというモデルを示す必要がある。厚生労働省より、介護者向けに「仕事と介護の両立モデル：介護離職を防ぐために（平成25年度仕事と介護の両立支援事業）」や、企業向けに「企業における仕事と介護の両立支援実践マニュアル：介護離職を予防するための仕事と介護の両立支援対応モデル（平成27年度仕事と介護の両立支援事業）」等が示されており、こうした有用なモデル紹介を現在の介護者のみならず、介護者予備軍（これは全国民が匹敵すると考えられる）にも周知していくべきである。

一方で、介護離職を即座にイコール悪と考えるのではなく、自分で要介護者を介護したいという人にはその希望を叶え、それが社会的・経済的に不利にならないような制度を準備し、各労働者の自己決定の裁量の幅を拡大することも必要である。また、仕事と介護の両立がうまくいっている事例だけではなく、介護離職をしたらどういう状況となるかが考えられるのか、離職後、介護を終えたらどのような復帰が考えられるのかといったことも含めたモデルの提示が求められている。

国内の企業における介護と仕事の両立について情報収集したところ、介護休暇の延長や再雇用制度を設けるなど、個別に対応をしている企業が多数みられ、これらのうち好事例については、全国的に紹介し、その方法を広めていくことが求められると考えられた。それらに係る経費、労力、方法、他企業へ情報発信する仕組み作り等の支援が考えられる。一方で、こうした企業による個別の支援は主に大企業において行われており、中小企業等

個別に対応が難しい企業に対する支援が必要である。

また、休業・離職後の復職を視野に入れた上での介護休業期間中にすべきことの提案とその周知を、自治体や包括支援センター等が担うことができれば、スムーズに復職できる支援となることが考えられる。

6. 5つの枠組みを超えて

これら収集した事例について、日本の家族介護の実情や介護保険の運営状況に即して、介護者の介護負担軽減や介護者支援につながるものについては、導入を検討していくことが求められる。

それと同時に、こうした枠組みを超えて求められているのは、多様なニーズにこたえ得る多様な支援である。介護離職したくない人のために離職ゼロ政策をとることは非常に有用であるが、中には離職をしても介護を自身で担いたい人もいる。仕事の有無に関わらず、自ら介護をすることが難しい人もいれば、介護を自分でするために、家事援助をして欲しい人もいる。こうした多様な支援の機会を提供できることが求められ、さらには、こうした多様な介護の方法があることを示唆するモデルを示すことも合わせて必要であろう。そのためには、要介護者のためのケアマネジメントシステムがあるように、介護者のための介護者支援マネジメントシステムを構築することが望まれる。昨今、市町村の地域支援事業の中で地域のニーズに即した支援を自治体が提供することになり、あるいはこのことが結果的に地域格差を生み出すのではないかと、国主導か自治体主導かは意見のわかれるところではあるが、いずれにしてもシステムとして介護支援を行い、そのマネジメントが求められている。

同時に、要介護者にはケアマネジャーがつき、ケアプランの作成から各種調整を担っているが、介護者にもこうしたサポーターが必要だと考えられるようになってきた。介護に

関わる具体的支援のマネジメントの他、介護者のライフプランやキャリアといった、その後の人生についても相談できる場や支援者が必要ではないだろうか。それをケアマネジャーが担うことができれば家族の困難を丸ごと把握できてよいとする考え方もあれば、いつも要介護者と介護者の利害が一致するとも限らず、介護者のサポーターは別の人に切り分ける方がよいとの考え方もあり、どういった立場の人が適任かは検討が必要である。

海外では、自分で選択をすることがそもそもの理念としてあり、制度的に自己決定権が認められている。わが国でも、支援する側もされる側も、自ら選択できることを基本に考えれば、おのずと必要な多様な支援が見えてくるものと考えられる。

E. 結論

我々が分類した5大支援に則り、1. 緊急時対応では、在宅介護者の最大の不安要素を払拭すべく確実な対応が必須であり、その上で、可能であれば利用者や家族が日ごろから親しんでいるサービス提供者からのサービスであることが望ましいことを鑑みれば、本研究で報告した老健の取り組みを広めることも大きな支援となると考えられる。2. 経済的支援については、現金給付等については、社会保障審議会介護保険部会等の議論において、現時点での現金給付等の導入は適当ではないとされたところであるが、介護者の多くが望む支援であること、またドイツや韓国の介護保険制度では家族介護者に二次的にでも経済的支援が行われていることを考えると、日本においても検討の必要性が示唆された。3. 介護者への理解では、介護者支援プログラム等による介入や、相談場所を設けること等も考えるが、さらに踏み込んでアウトリーチ型の支援や、介護者に特化したサポーターを設けることの重要性も議論された。しかし、それは国民も介護者も両者における介護に対する意識改革をまずはすることが求めら

れる。4. 休養・リフレッシュについて、ドイツや韓国の介護保険制度では、一定の要件に該当すると休暇が保障されており、在宅介護を継続するためにも、介護者の休暇に対する支援は検討されるべきである。5. 仕事との両立では、介護休業制度をさらに柔軟な制度にし、介護準備期間としての休業だけでなく、介護者自らが介護をしたり看取りをしたりする休業期間を設けることを検討されたい。また、各企業の取り組みに対する経済的支援および、好事例を周知するシステム作りに対する支援等も考えられる。さらに、これらの枠組みを超えて、介護者支援を行うマネジメントシステムの構築が必要である。多様なニーズに応じうる多様な支援の選択が叶うよう、また多様な選択肢が存在することを示すモデルを提供していくことも必要ではないだろうか。利用者も介護者も自らが人生を選択する意識を持って、活動できる支援策が求められている。

【参考文献】

1. 平成22年度 厚生労働省老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業 家族（世帯）を中心とした多様な介護者の実態と必要な支援に関する調査研究事業 主催：NPO法人 介護者サポートネットワークセンター・アラジン 協力：ケアラー（家族など無償の介護者）連盟 平成23（2011）年3月
http://carersjapan.com/images/activities/research2010_pamph.pdf

F. 研究発表

1. 論文発表
なし
2. 学会発表
なし

（発表誌名巻号・頁・発行年等も記入）

| | |
|-------------------------|--------|
| G. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む） | なし |
| 1. 特許取得 | 3. その他 |
| なし | なし |
| 2. 実用新案登録 | |

表1 5大支援ごとの収集した事例

| | ドイツ | 韓国 | イギリス | アメリカ | 国内 |
|----------------------|--|-------------------------------|---|--------------------------|---|
| 1. 緊急 時対応 | 代替介護者確保費用 の保障 緊急ショートステイ空床 確保 | | | | 筑波:緊急ショートステ イ空床お知らせカレン ダー 老健:緊急ショートステ イ100%受け入れ |
| 2. 経済 的支援 | 代替介護者確保費用 の保障 年金・災害・失業保険 の保険料支払い・保険 適用 介護手当(要介護者 用) | 家族療 養費 家族療 養保護 士 | | | |
| 3. 介護 者への 理解 | 家族介護を社会的労働 として評価 保険者による相談・助 言の法的義務付け 多世代の家など地域交 流拠点 介護講習 | 家族相 談支援 プログラ ム | 介護者法 における各 種施策(介 護者調査 (介護関連 QOL含む) による介護 者の意見 反映) | 介護者 教育支 援プロ グラム | アラジン:ケアラーカフ ェ、ケアとも・認とも てとりん:ケアラーカフ ェ、相談、アセスメントシ ート 老健:日ごろからの対 話 地域支援事業による家 族介護者支援 |
| 4. 休養 ・リフレッ シュ | 代替介護者確保費用 の保障 | 認知症 家族休 み支援 サービ ス | | | てとりん:リフレッシュ用 企画 |
| 5. 仕事 との両 立 | 介護休業制度(介護期 間 家族介護期間(看取り 休暇含む)) 企業による事例紹介 | | | | 介護休業制度・介護休 暇制度 各企業による取り組み 老健:早朝/延長デイケ ア、朝食・夕食つき |