

## 令和7年度 民生委員会行政視察報告書

1. 期　　日　　令和7年11月10日（月）～11月12日（水）

2. 視察委員　　上村臣男（委員長），坂井誠臣（副委員長），久保東，田中みわ子，林田浩秋，小田晃士朗

### 3. 観察都市

月　日	視　察　先	調　査　事　項
11月10日（月）	神奈川県藤沢市	ケアラー支援条例について
11月11日（火）	奈良県大和郡山市	
11月12日（水）	京都府京都市	

### 4. 観察目的

病気や障害、認知症、ひきこもりの状態などの家族を、無償で介護、世話を親や子ども、きょうだいはケアラーと呼ばれる。「家族内の問題は、家族で解決すべきだ」という意識が根強く残る中、さらに少子高齢化や核家族化でケアラー1人当たりの負担が増し、毎年10万人もの介護離職者が発生している現状がある。そんなケアラーは、非常に重い負担を背負っているが、社会から見過ごされがちで、孤立しやすい存在である。身体を壊したり、働けなくなれば、家庭環境の崩壊や医療費の増加や生産性の低下にもつながる。

また、ケアラーの放置は重大な事件に発展する可能性があるといった問題意識が、国内でも徐々に共有されるようになり、国の法律よりも先に、自治体での支援条例の制定の動きが広がっている。こうしたことから、ケアラー自身の日々の生活や人生プランをどう維持するのかといった、ケアされる人と共倒れしない支援のあり方を研究することとした。

本視察では、ケアラーを社会全体で支え、全てのケアラーが健康で文化的な生活を営み、自己実現を図ることができる社会となるようなケアラー支援の理念や役割、基本的施策等について、先進自治体等の取組を学ぶことで、様々なケアラーの課題解決の一助及び条例制定の参考とするため調査を行った。

### 5. 観察内容

#### （1）神奈川県藤沢市

##### ①調査内容

藤沢市では、令和6年12月の定例会において、「ケアをされる人もする人も自分らしい生き方ができる藤沢づくり条例」を全会一致で可決し、令和7年4月1日から施行されている。

藤沢市は、条例制定する以前の早い時期からヤングケアラーの実態調査等を行っており、また市の地域福祉計画にはケアラー全体への取組・支援について触れられるなど、ケアラーを支援する土壤があったが、令和4年に開催された「ケアラー支援について考えよう」という講演会で講演されたヤングケアラー連盟代表理事の堀越

栄子先生（日本女子大学名誉教授）から「ケアラー支援に取り組んでいる多様な主体を全体的に包括する仕組みがない、ケアラー支援という概念がまだ市民の間に浸透していない」と指摘されたことから、議員提案でケアラー支援条例をつくろうという動きにつながった。これに全ての会派の賛同が得られたことから、条例案を検討することになった。藤沢市議会では、議員が条例を作成する場合には政策検討会議という協議体で進めるため、本件も政策検討会議で協議している。

条例案の作成では、議員提案と言いつつ、実際は議会事務局が素案を作成しているということにはしたくないとの思いから、条例の「前文」、「目的」、「定義」などのパートごとに、あみだくじで担当を決め、それぞれの議員が素案をつくるという「全員参加」で進められ、政治的立場を超えたメンバーが、新人からベテランまで知恵を出し合い、素案を作成している。

素案が完成すると、市議会主催のシンポジウムを開催し、元ヤングケアラーや障がい児を育てる保護者、家族介護者の会の会長をパネラーに呼んで議論が行われている。さらに、パブリック・コメントを募集する際には、通常は議会のホームページ等に掲載して実施されるが、議員の間から「座って待っているようなことでいいのか」という声が上がり、市内の家族介護者の会や障がい者家族会、商工会議所、労働団体などへ議会から伺う「出張パブリック・コメント」を実施している。意見は100件を超え、「ケアは時に極めて過酷だが、ケアの大変さばかりを強調すれば、ケアを必要とする人に辛い思いをさせることになりかねない」などの意見が届いていた。

のことから、藤沢市のケアラー支援条例が目指すものは、ケアをされる人も、する人も、両者どちらもが「自分らしい生き方」ができる社会づくりとし、条例名もそのような名称にされている。この「自分らしい生き方」というのは、従来の「より良い家族介護の継続のための支援」ではなく、ケアによって「仕事や学業、趣味や友人との付き合いなどを諦めなくてもよい」というケアラー自身の人生の支援を意味している。

条例はあくまで出発点に過ぎず、枠組み条例として「縛り」をつくらないことをポイントとされている。また、条例を制定することによって、政策の持続性や財政的な裏付けを確保し、既に取り組まれている「公」と「民」によるケアラー支援の活動に法的根拠を与え、連携しながら社会全体でケアラーを支える仕組みを作られていた。

そして、組織や関係機関に横串を刺すものとして、条例には「ケアラー支援協議会及び設置」と「ケアラー支援計画の作成」についての規定を盛り込んでおり、条例制定後すぐに藤沢市ケアラー支援協議会が設置され、「藤沢市ケアラー支援推進計画（案）」が、視察に伺った翌日からパブリック・コメントが開始されるなど、条例に基づいた施策が実行されていた。

## ②質疑応答

条例全文の作成や各条文の詳細、予算措置の努力義務について、また、市民からの

批判や反応、若者・ビジネス・ヤングケアラー、ケアラー支援に係る協議会と推進計画等についての質疑応答が行われた。

### ③呉市での展開の可能性

藤沢市が行っていた出張パブリック・コメントなどのように、こちらから出向き、団体等と意見交換を行うこと、また、ケアラー支援に関する施策が適切かつ効果的なものとなるように計画や協議の場を設けることは、「公」と「民」がともに連携しながら社会全体でケアラーを支えられるのではないか、そして、枠組み条例として「縛り」をつくらないことにより、「公」と「民」が柔軟に連携できるのではないかと考える。

## (2) 奈良県大和郡山市

### ①調査内容

大和郡山市では、令和4年12月の定例会においてケアラー支援条例が議員提案され、令和5年2月の定例会において修正可決し、同年4月1日から施行されている。条例の内容については、当局が動きやすいように柔軟性を持たせた表現をしているとのことであった。

大和郡山市のケアラー支援条例は、ケアラー全体に係る条例名にされているが、第1条に「とりわけ次代の社会を担うヤングケアラーの教育の機会の確保等を図り」とあり、ヤングケアラーを重視した内容の条文が多い。相談窓口は、子育ち支援課が設置・受付を行っており、子育ち支援課に事務局を置く「要保護児童対策地域協議会」は、保育園、幼稚園、教育委員会、母子保健センター、児童委員、消防、警察、児童相談所、医療機関、学校、こども家庭センターで構成され、虐待を防ぐ視点と併せて、ヤングケアラーの可能性がある子などの情報を共有している。

また、国の事業である「子育て世帯訪問支援事業」を活用し、ヤングケアラーファミリー等の支援を必要とする家庭に、ヘルパー等を派遣する事業を実施している。これにより、既存の制度では支援対象にならなかった制度の狭間にいる市民を支援することができており、これは奈良県内では初の事業とのことであった。

「子育て世帯訪問支援事業」の予算額は、令和5年度当初と令和6年度当初がともに4,320,000円となっているが、実際は2,000,000円程度の執行であった。

条例制定においては、議会・市長・社会福祉法人のそれぞれが共鳴されたとのことだったが、市長が教育機関の出身であったことから、教育の機会が損なわれないかどうかが重要視された。「子育て世帯訪問支援事業」で支援を進める際、こども家庭センターで行われるケース検討会議で、明らかに対象とならないケースでも、自ら支援を申し出る相談者がいたため、ヤングケアラーの線引きについて、教育の機会が損なわれないかどうかを基準とし、第5条には、年齢や発達に応じた養育に努め、子どもに責任を負わせないよう「保護者の役割」という規定を設けている点が他市と異なっていた。

ケアラーについて、支援が必要なのかどうかが本人にも分からない場合や、ヤン

グケアラーにさせているということを保護者が認めない場合など、気付かなかつたり理解が拡がっていない状況があることから、広く市民に伝わり理解してもらうためには、条例の存在には意義があるという見解であった。

条例作成に当たっては、議会から関係団体や当事者等との意見交換は行われていなかったが、担当課が聞き取り等を行い、条文の修正案として参考とされていた。なお、パブリック・コメントは行われていないとのことであった。

## ②質疑応答

条例制定に至る経緯や経過、実際に事業で対応した事例、条例の修正箇所と理由や経緯、対象者の定義、18歳未満への支援内容、予算に関することなどについての質疑応答が行われた。

## ③呉市での展開の可能性

令和6年年4月に改正児童福祉法が施行され、子育てにおける厳しい環境への支援を目的として「子育て世帯訪問支援事業」が法的に位置づけられた。大和郡山市では、この事業を活用し、ヤングケアラーの支援の一助とされていた。呉市でも「子育て世帯訪問支援事業」を活用して、子育てヘルパー派遣事業や、児童家庭相談事業を行っているが、大和郡山市のようにヤングケアラーも支援対象になっているのかどうかは分かりにくく、また、もし支援対象となっていても、支援員や担当職員等が、支援対象という認識に至らない場合もあるのではないかと考える。そのため、条例を制定することによって、これらの事業にケアラーという視点をしっかりと持たすことができ、支援の幅や理解が拡がるのではないかと考える。

## (3) 京都府京都市

### ①調査内容

京都市では、令和6年9月市会の最終日である11月6日に、ケアラー支援条例を全議員で共同提案し、全会一致で可決し、同年11月11日に施行している。本条例は、理念条例の枠にとどまらず、理念を示すことに加え、具体的な施策を進めるための制度的枠組みについて定めたものとなっている。

京都市は、関係団体の働きがけで、ケアラー支援の必要性についての機運が市民の中で高まり、また、多くの議員が関係する質問を行っていたこともあり、議会で条例制定を目指すことになった。そして、会派の代表者で構成するプロジェクトチームが設置されている。

プロジェクトチームは、ケアラー当事者及び関係団体等からの意見聴取やパブリック・コメントを実施しており、意見聴取では約200件、パブリック・コメントでは約400件という多くの意見を集めている。

市民の意見の中には、障がい者が居ることを知られたくない、注目されたくないなどのネガティブな意見もあった一方で、条例をつくって終わりにせず展開してほしいという意見もあった。条例には、頂いた意見や想い・願いを最大限に反映させ

たいと思い、「前文」には全てのケアラーが自分らしく生きることができる社会の実現を目指す決意を掲げられている。

京都市は、条例が制定されることによって、市が抱えている課題がすぐに解決されるわけではなく、あくまで課題解決のためのスタートであると考え、ケアを「家族の責任」から「社会全体で支える仕組み」へと転換させる条例を目指されていた。条例には、ケアを家族だけの責任とせず、行政の責務として明確に位置づけ、また、ケアを必要とする人だけでなく、ケアを担う人も、ともに社会的支援の必要性を示している。これにより、ケアラー当事者の声に法的な根拠が与えられ、行政はそれに応える責任を負うこととされている。

また、京都市には多くの中小企業が存在しているが、ベテラン社員が介護を理由に離職するケースが増加し、経験の継承や人員補充が難しくなっていることも課題となっていた。そのため、条例制定における意見調整において、保健福祉・教育部門の部署のみならず、産業部門の部署も参加させていた。第6条で、他市と同様に「事業者の役割」を規定しているが、第3項の「事業者は、本市、関係機関及び民間支援団体等と積極的に連携するよう努めるものとする。」との条文は、他市にはない京都市特有の内容となっている。

このほかにも、ケアラー支援の推進に当たり、具体的な計画を策定するとともに、必要な体制整備を執行部側が横断的に取り組むことを定めている点は、他市と同様であったが、それらが着実に推進できるように「必要な財政上の措置を講じるものとする」と定めることで、努力義務ではなく一歩踏み込んだ内容で作成されていた。また、協議会の設置ではなく「施策についての協議の場」という表現も他市には見られない違いがあった。

## ②質疑応答

ケアラー支援に係る企業側への補助、経営者・労働者の支援、予算措置の条文の表現について、条例制定の際の変更点、教育委員会との連携などについての質疑応答が行われた。。

## ③吳市での展開の可能性

京都市は、広報及び啓発により、ケアを担っている方が、自身がケアラーの役割を担っていることに気づけるよう促し、支援につながるよう既に努められていた。その上で、ケアラー支援の推進に当たっては、実施に必要な体制を整備し、執行部が横断的に連携して取り組むことを条例で定め、ケアラー及びその関係者との協議の場を設け、その意見がしっかりと計画や施策に反映されるようにしており、さらにそれらが、着実に推進されるよう条例の中に必要な財政上の措置を講じることを明記されていたことは、実効性を確保するための強い姿勢として参考となった。また、家庭環境や就労等の問題に対して、「家族の責任」から「社会全体で支える仕組み」へと転換することを目指している点も参考になると考える。