



アカデミー 「研修」の現場に行く!

大阪府
堺市

子育てと介護を同時に行うダブルケアの 支援に向けて全国で初めて相談窓口を開設

近年、高齢者の介護と乳幼児の子育てに同時進行で直面する人が増えつつある。晩婚化・晩産化や少子高齢化といった社会的変化がその背景にあり、こうした状態はダブルケアと呼ばれる。2016年4月に内閣府が発表したデータによると、ダブルケアの当事者は25万3,000人に上るといふ。この問題を重視した大阪府堺市は、2016年夏に子育てや介護による離職の現状などを把握するためのアンケート調査を実施。その結果を踏まえ、同年10月3日には全国で初めてダブルケア相談窓口を各区に開設した。また、職員研修や市民理解促進のためのセミナー開催、子育てや介護の負担を軽減するための制度改正など、具体的な取組みも進んでいる。

●●●● ●●●● 少子高齢化の進展と晩婚化・晩産化を ●●●● 背景にダブルケア問題が表面化

ダブルケアという用語は、2012年に横浜国立大学の相馬直子准教授、イギリス・ブリストル大学の山下順子上級講師の共同研究から生まれたとされる造語。狭い意味では、親などの介護と未就学児の育児を同時期に行うことを意味する。広い意味では、1つの家庭の中で同時期に複数のケアが必要な状態を指す。例えば、未就学児に限らず小中高校生の子どもや障害を持つ子どもがいる場合もそうだし、親でなくパートナーが病気になったケース、孫の世話をしながら夫または妻を介護しているケース、さらには自身が闘病しながら育児や介護もしているケースなど、様々なパターンが考えられる。

80代の親が50代のひきこもりの子を支える「8050問題」が注目されている。この問題も、親のどちらかが認知症になったり倒れたりすれば即座にダブルケアの問題へつながっていく。

25万3,000人という国の推計は、狭義のダブルケアについての数字だ。したがって、広義の方で捉えればはるかに多くなるだろうことは容易に想像できる。以前は、20～30代で子育てをし、親の介護は40代以降というように、時期が重ならないのが一般的だった。

しかし、ここ半世紀ほどの間で、平均的な初婚年齢は5歳くらい上になり、子育ての時期もそれに伴って40代までずれ込むことが珍しくなくなっている。その一方で平均寿命は伸びており、介護の必要な人は着実に増えている。加えて、少子化の影響からきょうだいで負担を分担することが難しくなり、1人で育児も介護も抱え込まざるを得ない状況が生まれている。——こうした様々な要因が重なり、ダブルケアに直面する当事者＝ダブルケアラーはこれからさらに増えていくことが確実視されている。

団塊の世代がすべて後期高齢者となる2025年問題、そして高齢者人口がピークに達すると考えられる2050年問題。これらは、ダブルケアの問題がより深刻化することを意味するだろう。

ダブルケアの状況が引き起こすと考えられる影響は、少し考えただけでも多方面に及ぶ。最も直接的には、ダブルケアが続けば働き続けるのが困難になるという点。安定した収入の道が閉ざされると、ケアそのものにも大きな支障を来す。ダブルケアに追われて孤立し、社会的な関係から断絶してしまうというリスクもある。そのほか、介護にかかる費用が家計を圧迫し、次世代の育成に十分な投資ができなくなったり、もう1人産むことが不可能になって少子化をさらに助長させるといった将来的なリスクも大きな問題だ。



2016年に実施された「子育てと高齢者介護に関するアンケート調査」



堺市役所内堺基幹型包括支援センターに設けられているダブルケア相談窓口

●●● ●●●**ダブルケア世帯に情報が** ●●●**十分届いていない可能性**

政令指定都市であり80万人以上の人口を抱える堺市でも、福祉の現場ではダブルケアという概念が生まれる前から、2つのケアの同時進行に直面する市民と向き合ってきた。ただ、それは個々の対応にとどまっていた。25万3,000人という数字を単純に堺市に当てはめると約1,700人となり、決して無視できない数字だ。今後は組織的な取組みが必要という認識から、まず実態調査を実施することになった。

「子育てと高齢者介護に関する調査」は、2016年7月から8月にかけて実施された。調査目的は、次のとおり。

「子育てや介護によって仕事をやめることなく働き続けることができる社会の実現をめざして、企業における支援策、子育てや介護による離職の現状等を明らかにし、今後の課題や必要な支援策を検討するため」

対象者は、堺市に在住する18歳以下の子や孫を持つ保護者と、要介護等認定調査申請者で、郵送で調査票を送り郵送で回収する方式。調査票を送った7,165世帯のうち回収できたのは1,448世帯で、回答率は20.2%だった。1,448世帯のうち、子育てのみの世帯は976、介護のみの世帯は204、子育てと介護のダブルケアが268となっている。このうちダブルケアの世帯は、40代が半数近くを占める。

「堺市は子育ての環境や支援が充実していると思いますか」という質問に対しては、子育てのみ世帯は53.1%が「充実している」または「やや充実している」と答え、ダブルケア世帯ではその割合が43.7%と減少する。一方、「あまり充実していない」または「充実していない」と回答した割合は、子育てのみ世帯が41%、ダブルケア世帯が45.5%であった。

「堺市は介護の環境や支援が充実していると思いますか」という質問については、「充実している」または「やや充実している」と答えたのは介護のみ世帯が55.9%なのに対し、ダブルケア世帯は35.5%にとどまった。「あまり充実していない」または「充実していない」と回答した割合は、介護のみ世帯が35.3%、ダブルケア世帯が53.3%であった。

つまり、子育てについても介護についても、ダブルケア世帯は堺市の環境や支援に対して肯定的な回答の割合が相対的に低いということだ。これはダブルケア世帯が、日々の世話に追われてきちんと情報が届いていなかったり、制度をうまく活用できていないという可能性を示唆する。

●●● ●●●**ダブルケア世帯の3分の1が** ●●●**子育てや介護に伴う離職を経験**

「子育てや介護を機に、働き方を変えた経験はありますか」という質問に対しては、離職したり正規雇用からパートに変わったりしたことがあると答えた割合が、子育てのみ世帯で39%、介護のみ世帯で13.7%、ダブルケア世帯で34.3%。休業したことがあると回答したのは、それぞれ9%、2.9%、7.1%だった。

子育てや介護のために仕事をやめずに済んだ人に対しては、その理由も尋ねた（複数回答可）。子育てのみ世帯では「職場の育児・介護休業制度や短時間勤務等の拡充」が最も多く、49.4%とほぼ半数が選んだ。介護のみ世帯とダブルケア世帯は「保育施設や介護施設への優先入所」が最も多く、それぞれ40%以上が選んだ。次いで多かったのは、「職場の理解」「配偶者からの手助け」「子育て支援・介護サービスの充実」である。

この結果からは、子育てや介護に伴う離職を防ぐためには企業側の努力と行政側の努力の双方が必要とい



ダブルケア相談窓口の利用案内



利用案内の裏面には利用できるサービスと相談窓口が記載されている

うことがわかる。前者としては育児・介護休業の取得支援や職場の理解、後者としては保育施設や介護施設の優先入居、子育て・介護サービスの充実などだ。

地域包括支援センターについての質問では、子育てのみ世帯でセンターの認知度が低いことは当然として、ダブルケア世帯の方が介護のみ世帯よりも、センターを知っている割合も利用したことのある割合も10%以上低いという結果が出た。この結果からも、ダブルケア世帯に対し十分に制度の周知ができていない現状がうかがわれる。

●●●● ●●●●各区の基幹型包括支援センターに ●●●●ダブルケア相談窓口を設置

以上のように調査の結果、ダブルケア世帯は子育てのみ世帯や介護のみ世帯に比べて施策の充実感が低いという傾向が明確になった。つまり、ダブルケア世帯に特化した支援体制の必要性を示すものと言える。介護と子育ては担当課も相談窓口も異なっており、市民にとっては「両方にまたがる問題についてはどこに相談したらよいかかわからない」という戸惑いがあったとも考えられる。

そこで堺市は、2016年10月3日より、各区の基幹型包括支援センターにダブルケア相談窓口を設置した。同市では区ごとに1か所ずつ基幹型包括支援センターを置き、それ以外に各区1～4か所ずつ、計21か所の地域包括支援センターを配置している。区役所内に設置されている基幹型包括支援センターは、21か所の地域包括支援センターと連携し、保健師、社会福祉士、主任ケアマネジャーなどのスタッフがそれぞれの専門性を活かしながら「チーム」として総合的な支援を行っている。

基幹型包括支援センターは堺市社会福祉協議会に運営を委託しているが、市から出向の形で必ず1人ず

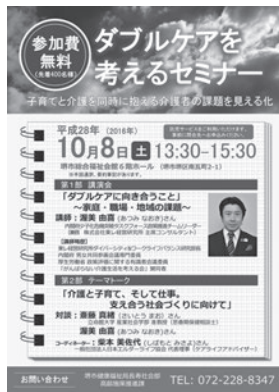
つ保健師を配置。この保健師が中心となって、ダブルケアの相談に対応している。堺市地域包括ケア推進課超高齢化・調整担当主幹で保健師の安斉智子さんは、「保健師は母子保健や子育てに関する相談対応について知識と経験があるため、安心してご相談いただけると思います。このような体制を敷いていることは堺市の強みです」と語る。

2016年度は10月からの約半年間で、ダブルケアの方が相談に来た件数が120件、そのうち具体的にダブルケアに関する相談があったのが12件。17年度はそれぞれ212件、34件。18年度はそれぞれ247件、120件。着実に相談窓口の認知度は上がっているようだ。具体的な相談までいかなくとも、事情を打ち明け自分の苦勞を受け止めてくれるだけで、安心した、気分がすっきりしてまた明日から頑張ろうという意欲がわいてくるという人も少なくない。また、相談者自身はダブルケアという自覚がない場合でも、スタッフがアンテナを高くして様々な声を受け止め、ときに発せられるSOSを見逃さないよう努めている。

相談窓口を通じて把握できたダブルケアの事例としては、例えば次のようなものがある。

1つ目は、Aさん（女性）の例。本人も難病治療中のうえ、アルツハイマー型認知症を患う要介護2の母の介護と、小学生の子の世話をしている。母の介護については、訪問リハビリテーション、通所介護、ショートステイを利用しているが、受診拒否もあった。医師からはデイサービスをすすめられたが、夫がデイサービスのイメージと経済的な理由から拒否。子どもは障害を持っており、育児負担の重さから夫による虐待もあった。

民生委員から地域包括支援センターに相談があったことから、この事例に対応することとなった。具体的な対応としては、母へのサービスを増やすことで、介護負担の軽減のみならず子どもへの虐待リスクも減らす



2016年10月に開催された「ダブルケアを考えるセミナー」のチラシ



市内34か所で開設されている「子育てひろば」

ことができた。また、関係者によるカンファレンスを開催することで、母、Aさん、子どもそれぞれの支援者の間で支援の方向性を共有・確認することができ、円滑な連携につながった。

2つ目は、Bさん（女性）の事例。夫は末期がんで入院しており、長男の家族と同居しているが長男は離婚協議中。長男は仕事で忙しく、1歳の孫（長男の子）の世話は主にBさんが担っている。

Bさんが相談窓口を訪れ、孫の保育所入所とファミリーサポートセンター（保育所の送迎や一時預かりなどのサービス）の利用について相談したことから、この事例に対応することとなった。

具体的な対応としては、夫の介護認定申請の手続きや成年後見制度の利用支援を行い、介護負担の軽減を図った。併せて、子育て支援課や保健センターと連携し、子育て支援サービスにつなげた。

● ● ● ● ● ● ● ● ケアプラン作成にも介護者の働き方への配慮が必要

この2つの事例を見ただけでも、ダブルケアには様々なケースがあることがわかる。その相談を受けるには、最低でも子育て支援と介護という異なる分野の知識が必要で、さらには就労支援や成年後見などの制度を組み合わせる必要がある場合もある。

そこで、相談窓口開設に先立つ2016年6月、基幹型包括支援センター及び地域包括支援センターの窓口担当職員を対象に研修会を開催した。子ども青少年局、教育委員会、労働局の職員が講師役となり、それぞれの業務分野に関する制度の概要や最新の動向を説明するという内容。例えば、子ども青少年局からは子育て支援センターの業務や一時預かり事業について、教育委員会からは児童デイサービスや健全育成について、労働局からは育児休業や介護休業の制度について、と

いった具合だ。

また、個別のケース対応について学ぶための事例検討会も行い、ダブルケア問題に詳しい立命館大学の斎藤真緒教授が講師を務めた。

職員研修は、その後も毎年実施している。2018年度については、立命館大学の津止正敏教授を講師に迎え、個別ケースへの対応力強化のための研修会を開いた。対象者はケアマネジャーのほか、包括支援センター、子育て支援課、地域福祉課、保健センターの職員。多様なダブルケアのケースへの対応を想定し、相談者がそれぞれに持つ背景へのアプローチを重視した内容となった。

「ケアマネジャーはケアプランを作るとき、利用者の方に寄り添うことが原則ですが、それに加えて介護されるご家族ができるだけ働き方や暮らし方を変えないで済むようなケアプランが大切であることも、心に留めてほしいと思います。例えば、デイサービスの送迎時間帯は『ご家族の方は家にいてくださいね』とついお願いしてしまいがちですが、介護者の働き方やライフスタイル等に合わせることも大事になってきます」と安斉さん。

● ● ● ● ● ● ● ● 子育てひろばや子育てサロンに保健師が出向いて啓発

前述のとおり、ダブルケアという言葉が生まれてからまだ7年ほどしかたっておらず、自分がダブルケアの当事者であるという認識がないまま日々奮闘している人も多いと考えられる。そこで堺市は、市民理解促進のための啓発にも力を注いでいる。

2016年10月8日には、市民向けの「ダブルケアを考えるセミナー」を開催し、159人が参加した。第1部の講演会では、内閣府少子化危機突破タスクフォース政策推進チームリーダー（(株)東レ経営研究所首席コンサルタント）の渥美由喜^{なおき}さんが、「ダブルケアに向き



子育てひろばや子育てサロンでは保健師がダブルケアについて啓発活動を実施

合うこと～家庭・職場・地域の課題～」と題して話をした。渥美さんは、自ら育児と認知症の父の介護を行っているダブルケアラー。当事者ならではの心の葛藤など具体的な体験談を交えながら、育児と介護を両立させるコツ、ダブルケアに向き合うための家族や職場のフォロー体制、どのように地域住民の協力を得たらよいかなどを語った。

第2部のテーマトークでは、立命館大学の斎藤真緒准教授と渥美さんが、「介護と子育て、そして仕事。支え合う社会づくりに向けて」のテーマで話し合った。コーディネーターは、一般社団法人日本エルダーライフ協会代表理事（ケアライフアドバイザー）の柴本美佐代さん。

また、保健師が積極的に地域へ出向いて啓発活動を行っている。例えば、各地域で開かれている「子育てひろば」や「子育てサロン」では、子育て中の母親を対象に、ダブルケア当事者から、経験談を話してもらった。参加者の中で介護に直面している人は少数だったが、当事者からの話は今後に向けてとても参考になると好評だった。子育て中の人にとってダブルケアについて考えるよい機会となり、これからの介護に備えた予防的な関わりになると考えられる。「子育てひろば」は、乳幼児を持つ母親や妊婦が気軽に集まって交流する場であり、子育てに関する相談を受けたり情報を提供する役割も担っている。「子育てサロン」は、より地域に密着した単位で開催されており、ママたちにとって友だちづくりの場、子育ての楽しさや悩みを共有する場となっている。安齊さんは、「保健師が出向いていって啓発活動をすることで、ひろばやサロンの職員もダブルケアに対する意識が向上しています」と語る。

ダブルケアの当事者を囲んで語り合うカフェのような取り組みは、今後「子育てひろば」や「子育てサロン」で広がっていきそうだ。横浜市ではすでに5年ほど前



先輩ママのダブルケア経験談に耳を傾ける「子育てひろば」の参加者

からダブルケアカフェが開かれており、当事者や経験者が悩みを打ち明け合い心理的負担を軽減し合う場として機能している。

このほか、各区の区民まつりやケーブルテレビ、「広報さかい」での啓発、区役所でのパネル掲示、市内の認定こども園等に依頼してのポスター掲示なども行われている。

●●● ●●●**特養ホームの入所判定基準にダブルケアの有無を追加し加点**

堺市の取り組みでもう1つ特筆されるのが、子育て・介護の負担軽減や介護離職防止のための制度改革だ。大きくは次の3点で、いずれも2017年度から実施された。

まず短期入所（ショートステイ）事業について、ダブルケアラーが体調不良などで一時的に介護できなくなった場合などに利用しやすいようにした。通常は年間の入所期間が7日以内と定められているが、介護者がダブルケア状態にある場合は年間30日以内に拡充したのだ。

また、特別養護老人ホームの入所判定基準も緩和。育児とのダブルケアの状態などにあるため介護が困難な世帯については、申し込み時に加点することで入所しやすいようにした。

さらに、認定こども園、保育所入所基準項目の見直しも行った。入所申し込みの加点項目を見直し、要介護1以上の親族を介護している場合は2点が加算されることになった。

特に保育所等の入所基準見直しについては、2019年度入所の場合約5,700件の申し込みのうち60人ほどが介護による加点の対象となった。特養ホームの入所と短期入所については、実績はわずかにあるが、「介護については介護保険制度が整備されケアマネや地域包括



ダブルケアの理解促進に向けたチラシ



堺市地域包括ケア推進課高齢化・調整担当
主幹の安斉智子さん

による調整で緊急時の受け入れ等も対応している状況
がうかがえているため、制度改正の成果がなかなか目
に見えにくいという面はあります」と説明する。



地域包括ケアシステム推進条例を制定

堺市では2018年10月1日、「堺市地域包括ケアシステム推進条例」（正式名称「堺市超高齢社会に対応するための地域包括ケアシステムの推進に関する条例」）が施行された。同条例について、「年代に関係なくすべての市民が、介護をわがこととして捉え、自分の置かれた立場で何ができるかを考えていただくことが趣旨」と説明する。その前文は次のように、地域包括ケアシステムの理念をうたっている。

「可能な限り住み慣れた地域で、高齢者が尊厳をもって人生の最期まで自分らしく暮らし続けるためには、社会保障制度はもとより、医療、介護、介護予防、住まい及び生活支援が一体的かつ継続的に提供される地域包括ケアシステムの構築及び深化・推進が必要である。地域包括ケアシステムは、市、医療介護等関係者及び市民等の協働によるまちづくりであり、地域の特性に応じてつくり上げていくものである。私達一人ひとりが支え合いながら、『安心ですやかに、いきいきと暮らせるまち堺』を実現し、これを世代を超えて受け継ぎ、いつまでも安心して心豊かに暮らし続けることができるよう、ここに地域包括ケアシステムの構築及び深化・推進について、共に力を合わせて取り組むため、この条例を制定する。」

条例の第4～6条では、市の責務、医療介護等関係者の役割、市民の役割を明記。市民の役割は、「介護予防及び健康の保持増進に努める」こと、「主体的に地域づくりに取り組む」ことなどだ。第7条では、地域包括ケアシステム推進のため市が学びの場の提供と啓

発に努めることを強調している。学びの内容については、「高齢者の尊厳の確保の重要性」「互いに支え合うことの重要性」「自助、互助、共助及び公助に係る考え方」などに関することとする。

言うまでもなく堺市では、これまでも介護保険事業計画の中で地域包括ケアシステムの理念を明記し、その推進に努めてきた。そのうえでさらに条例を制定したのは、地域包括ケアシステムの仕組みは行政だけでなく医療介護等関係者、市民が一緒になってつくり上げていくものというメッセージであり、またそうしないとこれからの超高齢社会は成り立たないという危機感の表明でもあるだろう。ダブルケアという状況は、そうした超高齢社会を象徴する問題であり、その意味では同条例の具現化とダブルケアの推進は一体的なものと言える。

今後の課題について安斉さんは、次の3点を挙げている。

第1に、ダブルケア相談窓口の機能強化として、子育て部局等の関係機関との連携も含めて、支援体制を一層強化すること。そのために、職員の質的向上に向けた研修を今後も継続的に実施していくという。

第2に、ダブルケア自体の啓発と、ダブルケア相談窓口の存在をもっと周知すること。「困ったときは絶対に一人で抱え込まないで、気軽に相談してほしい」と訴える。

第3に、ダブルケアを背景とする離職を防止するため、企業との連携を図っていくこと。ハローワークが市庁舎に隣接しているので、企業が説明会に訪れる機会などにチラシを配布したり、ハローワークの窓口でチラシを置いてもらったりしている。

そのほか、当事者同士が同じ立場で話し合いながら問題の解決を目指す「ピアカウンセリングの場も育てていきたい」と抱負を語ってくれた。