

ヤングケアラーを支える 社会的枠組みの構築に向けて

堀越 栄子

日本女子大学名誉教授・一般社団法人日本ケアラー連盟代表理事

はじめに

日本では、これまで、ケアの必要な人を支援する法律の制定及び政策化はなされてきたが、「介護は家族がするのが当たり前」という考えのもと、ケアラー（家族など無償の介護者）支援は政策課題とされてこなかった。2020年度から政府によりようやくヤングケアラー実態調査が行われ、2022年度、ヤングケアラー支援施策（早期発見・把握、支援策の推進、社会的認知度の向上）が予算化された。

2021年には子供・若者育成支援推進大綱にヤングケアラー・若者ケアラーが位置付けられ、2021年度、22年度「孤独・孤立対策の重点計画」の「孤独・孤立対策に関するこれまでの政府の主な取組」としてヤングケアラー支援が記載され、2023年こども家庭庁創設に関連しては、困難な状

況にあるこども支援の対象としてヤングケアラーが明示された。

ヤングケアラー支援はもちろん歓迎するが、ヤングケアラー支援を効果的に進めるためにも、家族全体への包括的支援（家族員それぞれへのアプローチと複合的支援）や、きょうだいケアラー、ダブルケアラー、障害者ケアラーなど多様なケアラー、若者も高齢者も友人・知人も含めた全世代のケアラー支援が必要である。

ケアラー・ヤングケアラーとは

日本には、ケアラー・ヤングケアラーの法令上の定義はまだない。しかしながら、埼玉県（2020年3月31日公布）を皮切りに、2023年8月現在で19自治体がケアラー・ヤングケアラーを支援する条例を制定し、ケアラー・ヤングケアラーについて定義している。

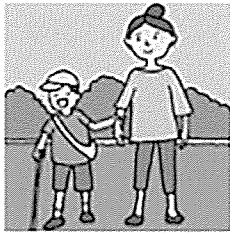
なお、条例制定自治体は制定順に、北海道栗山町、三重県名張市、岡山県総社市、茨城県、北海道浦河町、岡山県備前市、栃木県那須町、北海道、埼玉県入間市、さいたま市、福島県白河市、長崎県、鳥取県、奈良県大和郡山市、栃木県、栃木県鹿沼市、埼玉県戸田市、埼玉県上尾市である（下線は議員提案、マニフェストに掲げて制定した首長もいる）。ヤングケアラーのみを対象とした条例は入間市、鹿沼市。上尾市は、子ども・若者を対象としている。鳥取県は孤独・孤立を防ぐ条例に記載されてい

ほりこし えいこ

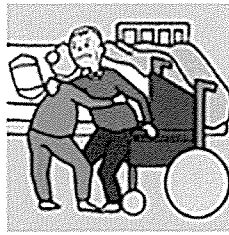
日本女子大学家政学部卒業。学士。専門分野は、生活経営学、ケアラー支援、社会政策。日本女子大学家政学部家政経済学科助手、助教授、教授。2019年3月退職し、現在名誉教授。

論文に、「ケアラー支援の必要性—家族、ケアラー、人」（『まちと暮らし研究 No.31』、一般社団法人地域生活研究所、2020年）、「いまなぜケアラー支援なのか」（『月刊自治研 vol.62 no.728』自治研中央推進委員会、2020年）、「ヤングケアラーを社会全体で支えよう」（『Nursing Today ブックレット・11 ヤングケアラーを支える —Young Carers』日本看護協会出版会、2021年）など。

図1 ケアラーはこんな人たちです



障害のある子どもの子育て・
障害のある人の介護をしている



健康不安を抱えながら高齢者
が高齢者をケアしている



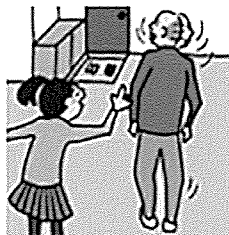
仕事と病気の子どもの看病
でほかにもできない



仕事を辞めてひとりで
親の介護をしている



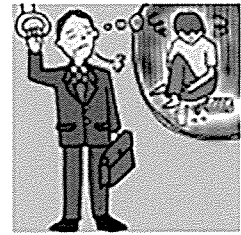
遠くに住む高齢の親が心配
で頻繁に通っている



目を離せない家族の見守り
などのケアをしている



アルコール・薬物依存やひきこ
もりなどの家族をケアしている



障害や病気の家族の世話や
介護をいつもにかけている

こころや身体に不調のある人への「介護」「看病」「療育」「世話」「気づかい」など、
ケアが必要な家族や近親者・友人・知人などを無償でケアする人たちのことです。

© 一般社団法人日本ケアラー連盟 / illustration : Izumi Shiga

る。

全世代のケアラーを対象とした条例では、ケアラー、ヤングケアラーの定義は、およそ次のようになっている。ここでは埼玉県ケアラー支援条例の定義を示すが、他の自治体もほぼ同様である。

ケアラー：高齢者、身体上、精神上の障害又は疾病等により援助を必要とする親族、友人その他の身近な人に対して、無償で介護、看護、日常生活上の世話その他の援助を提供する者

ヤングケアラー：ケアラーのうち、18歳未満の者

入間市、鹿沼市、上尾市の条例でもヤングケアラーは18歳未満、上尾市の条例では、若者ケアラーは18歳からおおむね40歳に達するまでの者とされている。

一般社団法人日本ケアラー連盟(以下、連盟)は、ケアラーを家族等無償の介護者と捉えて、2010

年6月に設立された。ケアを仕事とする方は含んでいない。図1「こんな人がケアラーです」、図2「ヤングケアラーはこんな子どもたちです」は、連盟が提供している。イラストは説明例であり、厚生労働省をはじめ多くの自治体、学校・教育委員会、議会、社会福祉協議会など民間団体、メディア等で使用されている。

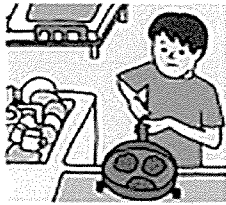
図1に少し付け加えれば、ケアラーには、認定された「要介護者」「要支援者」「障害者」など法令上の範囲を超えた、ケアが必要な多様な人をケアする者も含んでいる。

ヤングケアラーには、「日本語が第一言語でない家族や障がいのある家族のために通訳をしている」子どもも含まれる。学校を休んで病院や役所に付き添う場合もある。

約30年前になるが、ツイッグとアトキンは、サービスシステム内においてケアラーの位置づけが曖昧であるとし、システムへの組み込まれ方について

図2 ヤングケアラーはこんな子どもたちです

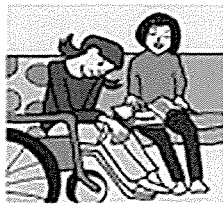
家族にケアを要する人がいる場合に、大人が担うようなケア責任を引き受け、家事や家族の世話、介護、感情面のサポートなどを行っている18歳未満の子どもをいいます。



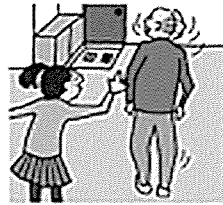
障がいや病気のある家族に代わり、買い物・料理・掃除・洗濯などの家事をしている



家族に代わり、幼いきょうだいの世話をしている



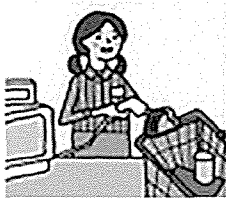
障がいや病気のあるきょうだいの世話や見守りをしている



目が離せない家族の見守りや声かけなどの気づかいをしている



日本語が第一言語ではない家族や障がいのある家族のために通訳をしている



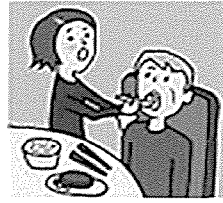
家計を支えるために労働をして、障がいや病気のある家族を助けている



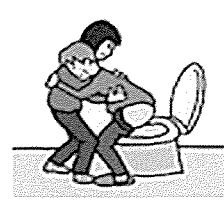
アルコール・薬物・ギャンブル問題を抱える家族に対応している



がん・難病・精神疾患など慢性的な病気の家族の看病をしている



障害や病気のある家族の身の回りの世話をしている



障がいや病気のある家族の入浴やトイレの介助をしている

© 一般社団法人日本ケアラー連盟 / illustration : Izumi Shiga

4つのモデル(概念タイプ)を概説している(Twigg & Atkin 1994)。

モデル1:介護資源としてのケアラー

モデル2:協働者としてのケアラー

モデル3:クライアント(援助の対象)としてのケアラー

モデル4:ケアラーの規定を越えた「ケアラー」

である。

ここからは、家族等無償の介護者に対する社会(ここではサービス提供機関とされている)の認識が見て取れる。

モデル1は、ケアラーというより、家族そのものといってよくモデル1で中心となるのは被介護者である。モデル2でも、中心となるのは被介護者であるが、被介護者の存在が可視化され、被介護者に質の高いケアを提供することが目的とされる。ここで

は、フォーマルな支援と家族による支援がミックスされ、家族はケア事業における協働者として捉えられる。モデル3ではケアラー自身が支援を必要とする人と考えられ、支援の対象となる。支援の焦点はケアラーおよびそのニーズであり、ケアラーのウェルビーイングの実現が何よりも重要とされる。モデル4では、ケアラーと被介護者それぞれのウェルビーイングが目指されている。

条例制定自治体は、モデル3に位置すると考えられるが、モデル4の考え方をベースに具体化することが重要であろう。

誰を支援するのか

2019年3月5日参議院予算委員会において、薬師寺みちよ議員が、「ケアラーという言葉をご存知ですか」「彼らがおかれている状況をご理解いただいていますか」とケアラー全般について質問をし、総理大臣から定義が述べられ、連盟の調査報告書

を引用して答弁があった。また、法律を制定してほしいという要望については、「研究をしたい」という答弁であった。厚生労働大臣、文部科学大臣からは、相談体制の充実や介護者が自分自身の人生を生きられるよう尽力する旨の答弁があった。

しかしながらその後の政府の取り組みは、今の所、ヤングケアラー支援に特化されている。

- 2020～2021年度 ヤングケアラー（小6、中2、高2〈全日制、定時制、通信制〉）及び大学3年生を対象とした全国実態調査
- 2021年3月 厚生労働省・文部科学省「ヤングケアラープロジェクトチーム」発足
- 4月 子供・若者育成支援推進大綱にヤングケアラー・若者ケアラーを位置付け
- 5月 「ヤングケアラープロジェクトチーム」取りまとめ発表
- 6月 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）に向けて」において、「ヤングケアラー支援策の推進」記載
- 9月 次年度の概算要求に算出¹
- 2022年度： 入退院、子育て世帯訪問支援等、個別施策のヤングケアラーへの拡大

という具合である。

ヤングケアラー支援において重要なことは、ヤングケアラーの多くは家族と過ごしているということである。そのため、ヤングケアラーに係る問題は、家族が抱える様々な課題が関係し合い、複合化しやすいという特徴がある。たとえば、祖母、母親、子どもの世帯で、祖母は認知症で介護が必要、母親は働きながら介護をして疲れておりうつ症状もある、子どもは祖母の世話と家事で遅刻しがちでストレスが溜まり体調がすぐれないだけでなく、勉強時間は取れず友人と話は合わず孤独であるという状態にあるとしよう。この場合、家族の中の充足されていないニーズを充たすことに焦点を置き、家族ひとりひとりを支援する視点が大切となる。

ヤングケアラーの支援は、家族員の思いやニーズを把握し、ヤングケアラー支援が、ヤングケアラー、ケアの必要な人、その他の家族の安心と幸せにつながるようなされる必要がある。

北海道ケアラー支援条例の基本理念には、「4ケアラー支援は、ケアラーによる介護、看護、日常生活上の世話その他の援助を受けている者及び当該ケアラーの家族（略）に対する支援と一体的に行われなければならない。」と明記されている。

このように、子どもと家族への包括的支援の観点から、また、ヤングケアラーも若者になり大人になっていくことから、連盟は、基本的に全世代のケアラーを対象とした包括的なケアラー支援法（仮称）や条例が必要と考えている。この両面からのアプローチにより支援の効果は発揮され、この両面からのアプローチがなければ、ケアラーとして子ども・若者を実質的に支援して行くのは難しいと考える。

全世代のケアラー支援が必要であることは、実態に着目すれば理解ができる。彼らは、ケアストレス、過労や社会的孤立、教育や就業機会・日常生活などの制約を受けており、その実態に迫る全国調査の実施が急務である。

ケアラー・ヤングケアラーを支援するとは

小学校6年生の時に暮らしを支えていた母親が交通事故にあい、一生歩けない体になって以来、2人世帯の中でシングルケアラーとなり、今も介護を続けながら介護事業所を運営している沖村有希子さんは、6月8日に開催された「自民党ケアラー議員連盟総会」（会長は田村憲久議員）で、自身の経験に基づき、元ヤングケアラー・若者ケアラーとして、「ケアラーが学びたい、働きたいといった自分の時間を持ちたいと思った時に、それができるような制度改革をお願いしたい」とヤングケアラー・若者ケアラーの支援施策拡充を要望した。

「介護は家族がするもの」「家族がするのが当たり前」という考えのもとにある社会での、時間の制約、心身の健康の悪化、経済的問題、ケアと仕事と

生活のアンバランス等々、ケアの影響の深刻さが浮き彫りにされた。「この国の司法や仕組みは、自立して生きたい私たちを守ってはくれないのか…?」という訴えもあり、議連総会に出席していた国会議員は、これまでいかに認識が甘かったかと率直な感想を述べた。

沖村は、『ヤングケアラーを支える』に、「^{わたくし}私が在るために」というタイトルで、元ヤングケアラー・元若者ケアラーだった宮崎成悟は「自分と家族の人生を問い続ける」というタイトルで執筆している。お二人のタイトルは、ケアをすることが、ヤングケアラー・若者ケアラーの人生や存在(生きている意味づけ)に深く関わっていることを教えてくれる。

ケアラーを支援する条例では、基本理念を次のように定めている。ここでは埼玉県ケアラー支援条例を紹介する。

(基本理念)

第3条 ケアラーの支援は、全てのケアラーが個人として尊重され、健康で文化的な生活を営むことができるように行われなければならない。

2 ケアラーの支援は、県、県民、市町村、事業者、関係機関、民間支援団体等の多様な主体が相互に連携を図りながら、ケアラーが孤立する事のないよう社会全体で支えるように行われなければならない。

3 ヤングケアラーの支援は、ヤングケアラーとしての時期が特に社会において自立律的に生きる基礎を培い、人間として基本的な資質を養う重要な時期である事に鑑み、適切な教育の機会を確保し、かつ、心身の健やかな成長および発達並びにその自立が図られるように行われなければならない。

同様に定めている自治体が多いが、すでに紹介したように、北海道ケアラー支援条例は特徴がある。また、ヤングケアラーの支援の項目に、子どもの権利及び利益について触れている条例もある。

「個人の尊重」「健康で文化的な生活」は抽象

的であるのでイメージがしにくいかもしれないが、2014年ケア法(イギリス)に書かれている「地方自治体の一般的責任」が参考になる。地方自治体の一般的責任は個人のウェルビーイングを推進することにあり、その内容は次のようである。

- ・個人の尊厳(敬意を払った対応を含む) / 身体および精神的健康ならびに感情面のウェルビーイング / 虐待やネグレクトからの保護 / 当該個人による日常生活のコントロール(当該個人に提供されるケアおよび支援、ならびにその提供方法) / 就労、教育、研修またはレクリエーションへの参加 / 社会的および経済的ウェルビーイング / 家族や個人の関係 / 住居の適性 / 当該個人による社会貢献

ケアラー支援は、決して良いケアを続けるための支援ではなく、生活全体、ケア以外の暮らしに着目していることがわかる。

個人のウェルビーイングの推進のためには、ケアラー・ヤングケアラーの話をよく聞き、ともに考え、寄り添い支援を担うスタッフと方法論が不可欠である。

ヤングケアラーについて、沖村は、「どんな家庭に生まれ育つのか選ぶ術を持たない子どもたちが、本来は大人が担うような責任や判断を任されたとき、どうすればいいのか。その環境を整えることができるのは社会や他人とのつながりです」と述べている。

ケアラー支援・ヤングケアラー支援は、ケアの必要な方へのサービスの導入や上乘せという理解がまだまだ多い。そのことにより、確かにケア負担は軽減する面もある。しかしながら、ケアラーやヤングケアラーが抱えている困難は、既存の福祉政策の延長だけでは達成されない。ケアラー支援とは、ケアラー本人の人生を支え、ウェルビーイングを実現するための支援やサービスを構築していくことであることを、改めて強調したい。

おわりに

今回は紙幅の関係で詳しく触れることはできなかったが、ヤングケアラー実態調査、計画策定、具体的な支援の取り組みが始まっている中で、また今後支援施策が展開されるとさらに、子どもの権利に敏感で、生活全体を視野に入れた支援ができる基盤づくり(人材育成と配置、支援内容の充実、アセスメント・支援計画・支援・モニタリングという支援の流れの確立、支援体制の充実、多様な組織・団体・機関の連携、支援拠点の整備、ケアラー支援を進める制度の枠組み、ケアラー当事者も含めた広報・啓発など)が求められる。

すでに、実践を期待される支援者や支援現場では、悩みや課題が生じている。

また、繰り返しになるが、ヤングケアラーは若者になり大人になっていくことから、全世代のケアラーを対象とした包括的なケアラー支援法、条例、施策が必要である。その中に、ヤングケアラーの特性やニーズに即した支援について位置付けて、切れ目のない支援を提供できる体制の構築が基本である。

法制化については、2021年10月に「ケアラー支援の法制化を求める意見書」(埼玉県議会)、2012年12月に「ケアラーへの支援について」(九都府市首脳会議：東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、横浜市、川崎市、相模原市、さいたま市、千葉市)が提出され、2023年8月には、「社会保障関係 (6)ケアラー・ヤングケアラー支援の充実」について全国知事会が要請活動を行なっている。■

《注》

- 1 国のヤングケアラー支援施策の3本柱は、1. 早期発見・早期把握 2. 支援策の推進 3. 社会的認知度の向上である。2022年度より自治体への各種補助事業の実施(予算1,634億円→2023年1,676億円)され、具体的な施策(例)は次の通りである。

実態調査、研修推進、ヤングケアラー・コーディネーターの配置、ピアサポート等相談支援体制、オンラインサロン、市町村相談体制整備事業、広報・啓発、ヤングケアラー相互ネットワーク形成、子育て世帯訪問支援臨時特例事業など。2023年度から、外国語対応が必要な家庭への通訳の派遣が新規事業となった。

なお、2023年度から、ヤングケアラー支援体制強化事業は、厚生労働省から子ども家庭庁(若者支援含む。支援局虐待防止対策課所管)に移管された。

自治体は、上記の他に、ヤングケアラーへのパンフレット配布、学校への出張授業や教材作成、ヤングケアラー支援マニュアル・ハンドブックの作成公表、ヤングケアラーの負担軽減に向けたサポーター派遣、居場所づくり、推進協議会の設置などを行っている。全てのケアラー向けには、ケアラー実態調査、ケアラー支援計画策定、HPの充実、全世代ケアラー電話相談(24時間、フリーダイヤルも)を実施している自治体もある。

《参考文献》

- Twigg, J., & Atkin, K. (1994) "Carers Perceived: Policy and Practice in Informal Care." Open University Press.
- 木下康仁(2016)「ケアラーの支援と家族」『家族看護研究』第21巻第2号、191-194
- 沖村有希子(2021)「^{わたくし}私が在るために」『Nursing Today ブックレット・11 ヤングケアラーを支える — Young Carers』日本看護協会出版会、17-24頁
- 宮崎成悟(2021)「自分と家族の人生を問い続ける」(『Nursing Today ブックレット・11 ヤングケアラーを支える — Young Carers』日本看護協会出版会、24-31頁)
- [アピール] ケアラー支援法(仮称)・条例の実現に向けて 一般社団法人日本ケアラー連盟 2022年4月1日 <https://carersjapan.com/about-carer/>
- 堀越栄子(2020)「ケアラー支援の必要性—家族、ケアラー、人」『まちと暮らし研究 No.31』一般社団法人地域生活研究所研究誌、6-17頁
- 堀越栄子(2021)「ヤングケアラーを社会全体で支えよう」『Nursing Today ブックレット・11 ヤングケアラーを支える — Young Carers』日本看護協会出版会、50-60頁