

ケアラー・ヤングケアラーの現状と社会的な支援体制づくりに向けて

一般社団法人日本ケアラー連盟 代表理事 堀越 栄子
日本女子大学 名誉教授



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一)三重地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

はじめに

ケアラー・ヤングケアラー（18歳未満の子どもケアラー）を支援する条例の制定が始まっている。2020年3月には、埼玉県で、日本で初めて、ケアラー（家族等無償の介護者）を支援する「埼玉県ケアラー支援条例」が制定された。日本には、介護を必要とする人にサービスを提供したり、守る法律はあるが（介護保険法、障害者総合支援法、高齢者虐待防止法など）、介護する側、すなわちケアする人の生活や人生を支援する法律はなかったのだ。ケアラーを支援する法律の制定に先んじて、都道府県レベルで条例ができたことになる。なお、本条例は議員提案条例である。

その後、2021年3月には、北海道栗山町で、「栗山町ケアラー支援条例」が制定され、6月には、三重県名張市で、「名張市ケアラー支援の推進に関する条例」が制定された。今後、複数の自治体で条例の制定がすすみそうである。

また、条例は制定していないが、具体的なケアラー・ヤングケアラー・若者ケアラーの支援策をすすめている自治体もある。神戸市は、2021年度、福祉局政策課に、子ども・若者ケアラー支援担当を新設し、6月には、子ども・若者ケアラーの相談・支援窓口を設置した。多くの自治体で、ヤングケアラー支援に

ケアラーはこんな人たちです

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



こころやかからだに不調のある人への「介護」「看病」「療育」「世話」「気づかい」など、ケアに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。

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。



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

ついて、広報・啓発もすすめられるようになった。実態調査に取り組む自治体もでてきている。

とはいえ、「ケアラー」「ヤングケアラー」という言葉の認知度はまだまだ低い状況にあるし、介護は家族がすればよいという考え方が根深くある中で、なぜ支援する必要があるのか、そもそも支援とは何か、どのように支援したらよいのかについての議論は始まったばかりである。

本稿では、自分のことを後回しにしている内に追い詰められてしまうケアラー・ヤングケアラーの現状、支援の考え方、必要な支援策について提起してみたい。

なお、日本ケアラー連盟（連盟）では、ケアラーを図のように、「こころやかからだに不調のある人への「介護」「看病」「療育」「世話」「気づかい」など、ケアの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」と捉えている。高齢者をケアするケアラーに限定するこ

となく（障がいや疾病、依存症のあるケアラーも含む）、家族介護者に限定することなく、ケアの内容を身体介護に限定もしていない。ただし、ホームヘルパーなどの介護労働者は含んでいない。

ヤングケアラーについては図のように、「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」と捉えている。注意すべきは、単なるお手伝いの範囲を超えているという認識である。

1 誰もがケアされる人生100年時代のケアラー

高齢化の進展や障がいのある人の増加等により、ケアの必要な人は増えている。たとえば、日本の高齢者は2020年に3,617万人、高齢化率は28.7%、75歳以上は14.7%。

9%、2040年には3,900万人、35・3%、20・2%と推計されている。

75歳以上人口の増加は介護保険の要介護(支援)認定率の上昇につながり、認定者数も増加することになる。また、認知症の人は、2025年に65歳以上人口の5人に1人と推計されている。さらに、国の推計によれば、障害者も増加しており、現在、人口の約7・6%を占めている。

一方、家族は変化している。2020年国勢調査速報値によれば、1世帯当たりの家族員数は27人(東京1・95人)とますます少なくなっており、世帯の規模は小さくなってきている。高齢者世帯でも同様である。つまり、家族にケアを必要とする人がいる場合、誰がケアをするかの選択は少なく、そこに居る人がケアをすることになる時代になっている。

とはいえ、主たる介護者の約7割は家族である。しかしながら家族の介護も変化しており、同居介護は2019年で54・4%(2001年71・1%)と減少し、男性介護者は35%(1989年16・6%)へと増加している。主たる介護者と要介護者を年齢別にみると、75歳以上同士の者が33・1%へと増加し、老老介護の実態がみえてくるが(国民生活基礎調査)、年齢の組み合わせは多様である。40歳未満のケアラーがケアをしている相手は、10歳未満の子どもから90歳以上までおり、80歳以上のケアラーがケアをしている相手は、80歳代、90歳代が多いものの、40歳代や50歳代、10歳代もいる。障がいのある子どもや孫、ひ孫のケアをしているのではないだろうか。

2 追い詰められるケアラー

ケアラーは、どうしても自分のこ

とは後回しになってしまつたため、日常生活、社会生活に大きな影響がでる場合がある。

埼玉県は、2020年度に、埼玉県ケアラー支援計画策定のためのケアラー実態調査を実施した。ケアが原因の生活や人生の悩みがあると回答した人は、高齢者をケアする人(地域包括支援センター)を利用してケアする人(障害者相談支援事業所)を利用しているケアラーの約6割強であった。その内容は、前者では、「心身の健康」61・8%、「ケアしている相手との関係」32・4%、「自分の自由な時間が取れない」29・9%、後者は「心身の健康」68・8%、「将来への見通しが持てない」60・6%、「経済的な問題」37・6%、「自分の自由な時間が取れない」37・6%の順となっている。

両者とも、心身の健康がトップで、また、障害児者をケアするケアラーで、とくに「将来への見通しが持てない」が高くなっている。調査からは、ケアラーの孤独・孤立の状況も明らかになっている。代わりにはケアを担ってくれる人の有無について、高齢者をケアする人で、「頼めばいるが頼みにくい」20・0%、「いない」26・9%、障害児者をケアする人で、「頼めばいるが頼みにくい」16・7%、「いない」30・1%となっている。

埼玉県では、県内すべての高校2年生を対象にヤングケアラー実態調査を実施している。自分がヤングケアラーである、または過去にそうであったという間に「はい」と答えたのは5・3%、ケアの相手が幼いという理由でのみケアをしている人を除くと4・1%であった。ケアをしている相手(複数回答)は、母24%、祖母20・3%、祖父13・6%、父11・1%の順で、複数の人をケアし

ているヤングケアラーは18・7%のぼつた。ケアの開始時期は、中学生34・9%、小学生32・2%、小学校に入る前から7・5%と、かなり幼い時からケアをしていることが明らかとなった。

家族のケアをしていることによる学校生活・日常生活への影響については、「影響なし」は約4割で、約6割の生徒は影響があると回答した人となった。影響があると回答した人についてみると、「孤独を感じる」32・9%、「ストレスを感じている」29・9%、「勉強時間が十分に取れない」17・5%、「自分の時間が取れない」16・8%、「睡眠不足」14・9%の順となっている。また、ケアに関する悩みや不満、愚痴を話せる人の有無についてみると、「いる」は約6割に過ぎなかった。

これらの調査からは、ケアラーの抱える問題として、心身の健康、自分の自由な時間、相手との関係、孤独・孤立、経済問題などがキーワードになることが明らかになった。

3 ケアラー・ヤングケアラーが必要とする支援

埼玉県調査によれば、高齢者をケアする人が必要とする支援は、「ケアラーに役立つ情報の提供」41・5%、「緊急時に利用できるケアの相手の生活を変えないサービス」28・3%、「電話や訪問による相談体制の整備」24・4%の順となっている。障害児者をケアする人では、「親や家族が亡くなった後の被介護者のケアと生活の継続」61・8%が最も高く、次いで「緊急時に利用できるケアの相手の生活を変えないサービス」46・9%、「ケアラーに役立つ情報の提供」39・5%の順であった。

なサポートがあったらいい」と思う項目について聞いたところ、「特にない」が約4割であり、約6割強の生徒は望むサポートがあると回答している。望むサポートの回答をみると、「困った時に相談できるスタッフや場所」26・0%、「信頼して見守ってくれる大人」23・5%、「宿題や勉強のサポート」21・3%、「被介護者の状況に関する分かりやすい説明」19・7%、「自由時間が増えるサポート」19・0%であった。ヤングケアラーは、ヤングケアラー自身と向き合つて、ケアや生活、人生を支えてほしいと考えている。

なお、ケアの影響が無い、ほしいサポートは無いという回答に対しては、「無理をしよう年頃なので何も支援をしなくてよい」と考えるべきではない。「客観的にみると影響はあるが、日常になってしまつと気づきにくい」「サービスの存在を知らず、それを使えばケア負担が軽減できる、自身の時間も持つことに思いがいたらない」のではないかとこの調査からは、ケアラー一人ひとりの声をよく聞くことが大事であることが浮き彫りになった。

4 「無償の介護力」ではなくケアラー(ケアする人)としての捉え直しを

日本では、ケアラー支援・ヤングケアラー支援の考え方についての認識は定まっておらず、ケアラー支援とは、「家族介護力の底上げ、強化」「家族介護者が介護役割を果たせるような支援」と誤解している場合が多いと感じている。ケアラー・ヤングケアラーの捉え方で、「支援」の目的や方法は変わるため、ここでは、ツイッグとアトキンによる、ケアラーがサービスシステムにどのよ

うに組み込まれるのかという4つのモデル(概念タイプ)を紹介しておきたい(Twigg & Atkin 1994)。

モデル1は、介護資源としてのケアラーである。モデル1で中心となるのは被介護者であり、家族は極めて重要な資源ではあるものの背景の一部としてのみ存在する。家族が行うケアは社会にとって「当然ある」存在で、通常は、被介護者とサービス提供機関の両方にとって無料の資源である。ケアをする家族と被介護者の利害の衝突は問題にされず、また、家族によるインフォーマルケアはフォーマルケアよりも規範的に優先されている。

モデル2は、協働者としてのケアラーである。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、フォーマルとインフォーマルケアの間にこれまで存在した境界を越えて、家族はケア事業における協働者として捉えられる。

ケアラーが機関と関わることで、家族が行っているケアの側面、ひいては家族がケアラーとして存在することが意識されるようになるが、それはケアラーの意欲が高ければ、ケア提供の継続の可能性とケアの質の両方につながるためであり、ケアラーの利益やウェルビーイング(幸福・福祉)は基本的には被介護者への良いケアのための手段である。

モデル3は、クライアアント(援助の対象)としてのケアラーである。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。ここで目指されるのは、ケアラーの状況を緩和し意欲を高めることであり、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3では、場合によっては、少なくとも短期的にみて、被介護者を犠牲にしてすめられる可能性がある。その最も明らかな例は施設でのレスパイトである。

モデル4は、ケアラーの規定を越えた「ケアラー」である。この言い方は、木下康仁氏の論文(木下2016)を参考にしている。しかしながら、ケアラーというより、もはや独立した個人を指しているように思われる。これは被介護者も同じで、モデル4では、それぞれのウェルビーイングが目指され、ケアラーと被介護者の関係を超えた関係、むしろ、人間同志、対等な家族員同士として描かれている。

さらに、ツイッグとアトキン、4つのモデルは、対応の概念タイプを示したもので、機関がケアラーへの対応を組み立てる中で、1つのモデルのみを利用するわけではないと述べている。日本では、高齢者介護について言えば、モデル1とモデル2が併存し、モデル3の芽がみえ始めている状況にあると思われる。

ここで、16歳から23歳まで、認知症の祖母をケアした元ヤングケアラーの言葉を伝えたい。彼は、祖母、母、本人の3人家族で、ケアによりからだを壊し、高校を中退した経験を持つ。

ぼくは祖母の介護とひきかえに、友だち、学業、仕事、そして時間を失った。

ほんとうは自分を理解してくれるひとがほしかった。「だれか、助けて」と叫びたかった。

看とつたあと、まわりからは「おばあちゃん、孫に介護してもらって幸せだったね」と言われたが、ぼくがほんとうに

欲しかったのは、ぼくと祖母の幸せが両立できる生活だった。

(一般社団法人日本ケアラー連盟 インタビュー調査結果より)

彼の叫びからは、ケアラー一人ひとりの人生を支援する必要性、ケアを必要とする人とケアをする人の両当事者がともに尊重される社会をつくるのが重要であることが伝わってくる。

5 ケアラー支援・ヤングケアラー支援に向けて 埼玉県ケアラー支援条例

ここでは、条例を制定して支援を行う取組として埼玉県をとりあげたい。埼玉県ケアラー支援条例の概要は図のとおりである。

今回の条例制定は、介護は家族がするものという考え方が根強くある中で、少子高齢化を踏まえ、「家族等が行っているケアにより心身の健康や、学業、仕事、交流等の社会生活、および現在・将来の人生にマイナスの影響を及ぼす場合がある」という現状認識を前提としている。

その上で、条例には5つの意義があると考えている。

- 1 ケアラー・ヤングケアラーの存在を社会的に認識した。
- 2 ケアラー・ヤングケアラーのおかれている状況を、社会的に

<p>目的 (第1条)</p> <p>ケアラー支援の基本理念を定め、県の責務、県民、事業者、関係機関の役割を明らかにするとともに、ケアラーの支援に関する施策の基本事項を定め、施策を総合的かつ計画的に推進し、すべてのケアラーが健康で文化的な生活を営むことができる社会を実現する。</p>		
<p>定義 (第2条)</p> <p>1. ケアラー：高齢、身体上又は精神上的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</p> <p>2. ヤングケアラー：ケアラーのうち、18歳未満の者</p> <p>3. 関係機関 4. 民間支援団体</p>	<p>基本理念 (第3条)</p> <p>1. 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が営めるよう支援。</p> <p>2. ケアラーの支援は、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こと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。</p> <p>3. ヤングケアラーの支援は、その時期が社会において自主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のため、適切な教育の機会を確保し、かつ、心身の健やかな成長、発達、自立が図られるように行われなければならない。</p>	<p>解決すべき問題として認識した。ケアラー・ヤングケアラーを社会的支援の対象と位置づけた。ケアラー・ヤングケアラーが問題を抱える原因を探り、課題「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社会の実現」を明確化した(第3条 基本理念)。</p> <p>すでに実施されているフォーマル・インフォーマルなケアラー支援に公的根拠を与えた。</p> <p>そして、条例の意義を実現するために、条例は次の6つの特徴を持っている。</p>
<p>県の責務 (第4条)</p> <p>1. 施策の総合的、計画的な実施</p> <p>2. 市町村支援 3. 相互連携</p>	<p>県民・事業者の役割 (第5・7条)</p> <p>ケアラー支援の必要性の理解、県・市町村施策への協力、従業員の支援</p>	<p>関係機関の役割 (第7条) 関わる可能性の認識、必要な支援</p> <p>ヤングケアラーに関わる関係機関の役割 (第8条)：関わる可能性の認識、教育機会・健康状態等の確認、相談、必要な支援</p>
<p>推進計画 (第9条)</p> <p>ケアラーの支援に関する施策を総合的かつ計画的に推進するための計画を策定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ケアラー及びヤングケアラーの支援に関する基本方針 ・ケアラー及びヤングケアラーの支援に関する具体的施策 等 		
<p>主要な施策等 (第10条～第14条)</p> <ul style="list-style-type: none"> (広報及び啓発施策) (ケアラー支援を担う人材の育成) (民間支援団体等による支援推進のための必要な施策) (ケアラー支援体制の整備) (必要な財政上の措置) 		

(筆者作成)

- 1 すべてのケアラー（年齢縦断的・分野横断的）にとって、間口が広く、敷居が低い。ケアラーの定義には、誰がケアをしているか、どのくらいの期間ケアをしているか、誰をケアしているか、どのような状態（疾病や障がい）の人をケアしているか等は書かれていない。ケアラー支援の相談支援窓口はすべてのケアラーに開かれてこそ、問題が深刻になる前に支援を行うことができる。
- 2 ヤングケアラーは子どもであるため、ケアラーとは分けて社会的支援の対象としている。
- 3 ケアラー・ヤングケアラーの支援に関わる関係者（県、県民、事業者、関係機関）の責任と役割を明示している。
- 4 県は、市町村が行うケアラー支援を支援する。
- 5 県は、ケアラー・ヤングケアラー支援を総合的、計画的にすすめるため推進計画を策定する。
- 6 広報・啓発、人材育成、民間支援団体による支援の推進、体制整備、財政上の措置等、行うべき施策を規定した。

条例が絵に描いた餅に終わらないために、ケアラー支援計画を立て、その進捗管理と課題対応は、埼玉県ケアラー支援に関する有識者会議が行うことになっている。

埼玉県ケアラー支援計画は、2021年度から2023年度を期間としている。ケアラー・ヤングケアラー実態調査等の結果を踏まえた課題をもとに計画に掲げられた基本目標は、①ケアラーを支えるための広報啓発の推進、②行政におけるケアラー支援体制の構築、③地域におけるケアラー支援体制の構築、④ケアラーを支える人材の育成、⑤ヤングケアラー支援体制の構築・強化で

ある。ヤングケアラー支援については、教育機関等によるヤングケアラー支援体制の構築（ヤングケアラーサポートクラス・高校や中学校への出張授業）、地域におけるヤングケアラー支援体制の構築（オンラインサロンの開催など）が掲げられ、定められている。

条例の目的、基本理念はその後条例を制定した栗山町、名張市にも引継がれている。今後は、どのような施策をどのようにすすめるかが問われることになる。ケアラー支援が条例の趣旨に沿ってすすむために少なくとも3つの課題があると考えている。

- 1 つは、すべてのケアラーを個人として尊重し、健康で文化的な生活を営めるよう支援することについての共通理解とそれを実現する支援策である。ケアラー支援はケアラー自身の「人生の支援」であり、ケアラーと被介護者には異なる支援が必要である。そのためにケアラー支援条例やケアラー支援計画がある。ケアラーの人生の問題は、ケアラー自身に正面から向き合い、ケアラー自身の状態とケアの影響（心身の健康、病気や障がいの有無、被介護者との関係、教育や仕事の有無、子育ての有無、経済状態、孤立の状況など）を捉えないと把握できない。そのためは、ケアラーの抱える問題を把握・評価するためのアセスメントが必要不可欠と言える。
- 2 つは、市町村の取組をすすめることである。ケアラー支援は、SOSをださない（だせない）ケアラーの発見と、分かりやすく身近な相談支援窓口が不可欠で、県がどのように市町村をバックアップできるかが問われる。
- 3 つは、国の取組をすすめるよう自治体から働きかけることである。

現在、国レベルでヤングケアラー全国調査が行われ、ヤングケアラーの支援に向けた福祉・介護・医療・教育の連携プロジェクトチームが設置され、とりまとめが公表され、政府の骨太方針にも反映された。そのため、全国の自治体での取組もすすみ始めている。ヤングケアラーの支援は家族を視野に入れ支援することが必ずであるため、国にはケアラーすべての支援も並行してすすめてほしい。ケアラー支援・ヤングケアラー支援の法制化も不可欠である。

今回は紙幅の関係で割愛するが、日本ケアラー連盟では、政策パンフレットを作成し、ケアラーの早期発見・早期支援・継続支援に向けて、国、都道府県、市区町村が取り組むべき施策について提起している。埼玉県ケアラー支援条例制定にあたっては活用していただけたと自負している。また、ヤングケアラー支援のための政策提言（支援の理念・方向性、支援施策の4つの柱…1. 早期に発見し、アセスメントを行い支援する。2. 学びの機会とその結果を改善する。3. 支援ニーズに対応するサービスの開発とそれへのアクセスを保障する。4. 自立して社会生活を送れるよう支援する。）を行っている。参考にしていただければ幸いである。

- 1 一般社団法人日本ケアラー連盟「ケアラーを社会で支えるために」ケアラー支援法・ケアラー支援条例を」2021年7月（2刷）、同「補足資料」2021年7月参照。連盟HPから購入できます。
- 2 NPO法人介護者サポートネットワークセンター・アラジン／一般社団法人日本ケアラー連盟「2010年度 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」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「埼玉県ケアラー支援計画 令和3年度～令和5年度（2021年度～2023年度）」埼玉県
- 3 初出：堀越栄子「ケアラー支援の必要性―家族、ケアラー、人―一般社団法人地域生活研究所「まちと暮らし研究 no.31」2020.6.6-17
- 4 厚生労働省「市町村・地域包括支援センターによる 家族介護者支援マニュアル」介護者本人の人生の支援」平成30（2018）年3月は、副題に人生の支援を掲げている。
- 5 Twigg, J. & Atkin, K. 1994. Carers Perceived: Policy and Practice in Informal Care. Open University Press.
- 6 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、1911-194
- 7 日本ケアラー連盟HP参照。

プロフィール

一般社団法人日本ケアラー連盟 代表理事
日本女子大学 名誉教授

ほりこし えいこ
堀越 栄子



1974年より日本女子大学に勤務。2020年度より日本女子大学名誉教授。1997年にNPO法人さいたまNPOセンターの設立に参加し、現在代表理事。2010年に一般社団法人日本ケアラー連盟の設立に参加し代表理事となる。2020年度より埼玉県ケアラー支援に関する有識者会議委員。教育研究に携わるとともに、生活と社会をつなぐ実践をしている。とくに市民が市民生活の基盤に関わる課題を自治と協働により解決するための活動を大事にしている。