

Title	ヤングケアラーへの支援と課題：従来型福祉サービスの壁
Sub Title	Challenges for developing the young carers' support systems
Author	橋爪, 幸代(Hashizume, Sachiyo)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2024
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.97, No.3 (2024. 3) ,p.123- 143
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	内藤恵教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20240328-0123">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20240328-0123</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# ヤングケアラーへの支援と課題

——従来型福祉サービスの壁——

橋 爪 幸 代

- I はじめに
- II ヤングケアラーをめぐる現状——国の実態調査を通して——
- III イギリスにおけるヤングケアラー施策の展開
- IV 日本における施策と今後の課題
- V おわりに

## I はじめに

ヤングケアラーとは、本来大人が担うと想定されている家事や家族の世話などを日常的に行っている子ども<sup>(1)</sup>のことをいう、とされる。法令上の定義はないが、こども家庭庁のホームページには、具体例とともに示されている。<sup>(2)</sup>日本では、家族のケアを担う子どもがメディアの関心を集めるようになったのは二〇一四年頃からだとの指摘があるが、全国規模で実施された実態調査の発表や各自治体のヤングケアラー支援を後押しする各種補助金の

予算確保により、二〇一八年以降、一気にその認知度が高まったといえよう。

本稿では、国の実態調査を踏まえ(Ⅱ)、早くからヤングケアラー支援に取り組んできたイギリスの調査や制度を紹介した上で(Ⅲ)、日本における最近の施策を概観し、今後の課題について検討したい(Ⅳ)。

## Ⅱ ヤングケアラーをめぐる現状——国の実態調査を通して——

これまでヤングケアラーについては、自治体単位や研究者主体で行われた調査はあったものの、全国的に実態を把握する調査は行われていなかったが、二〇一八年以降、全国規模でヤングケアラーの実態や対策状況の調査が行われ、各自治体の実態調査も進められている。二〇一八(平成三〇)年度子ども・子育て支援推進調査研究事業の調査(以下、「二〇一八年度調査」という。)による『ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書』では、<sup>(3)</sup>ヤングケアラー問題が顕在化されている可能性の高い要保護児童対策協議会(以下、「要対協」という。)で登録されているケースについて各自治体にアンケート調査を実施した上で、比較的ケースを把握している自治体に対してなされたヒアリング調査の結果が示された。二〇一九(令和元)年度子ども・子育て支援推進調査研究事業の調査(以下、「二〇一九年度調査」という。)による『ヤングケアラーへの早期対応に関する研究報告書』では、<sup>(4)</sup>引き続き、要対協にアンケートを実施し、要対協におけるヤングケアラーに対する取組みの実態の把握をするともに、ヤングケアラーの早期発見のためのアセスメントシート案に対する意見聴取の結果が示された。二〇二〇(令和二)年度子ども・子育て支援推進調査研究事業の調査(以下、「二〇二〇年度調査」という。)による『ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書』では、<sup>(5)</sup>中学生・高校生を対象とした実態調査、二〇二二(令和三)年度子ども・子育て支援推進調査研究事業の調査(以下、「二〇二二年度調査」という。)による『ヤングケアラーの

実態に関する調査研究報告書』では、小学生と大学生を対象とした実態調査の結果が示された。<sup>(6)</sup>

## 1 ヤングケアラーという概念の認識について

二〇一八年度調査は、保護者のいない児童や被虐待児童等の要保護児童やそれ以外で保護者の養育を支援する必要のある要支援児童、出産後の養育について支援が必要とされる特定妊婦に対して、適切な支援を行うために関係機関、関係者等により構成される組織である要保護対策協議会を対象に調査をしている。この調査によると、ヤングケアラーという概念を認識していると答えた要対協は二七・六％であり、ヤングケアラーという概念自体認識していない自治体の方が多かった。この点、二〇一九年度事業では、認識していると答えた要対協の割合は四六・七％、昨年までは認識していなかったが、認識するようになったと答えた割合が二八％となり、認識していないと答えた要対協の割合は、二〇一八年度調査の七二・一％から二五％へと大幅に減少した。さらに、二〇二〇年度調査では、認識していると答えた要対協の割合が七六・五％にまで伸びた。

二〇二〇年度調査では、中学校・高校を対象にヤングケアラーという概念の認識について聞いたところ、「言葉は知っているが、学校として特別な対応をしていない」が最も高かった（中学校三七・九％、全日制高校五三％）。

## 2 ヤングケアラーと思われる子どもの把握

二〇一八年度調査によると、ヤングケアラーという概念を認識している要対協のうち、ヤングケアラーと思われる子どもについて、把握している協議会は三四・二％、ヤングケアラーと思われる子どもはいるが実態は把握していない要対協が三五％、該当する子どもはいないとする要対協が三〇・三％であった。これは、二〇一九年

度調査では、把握している要対協は三〇・一%、ヤングケアラーと思われる子どもはいるが実態は把握していない要対協が二七・七%、該当する子どもはいないとする要対協が四一・九%であった。

ヤングケアラーと思われる子どもの実態把握の方法としては、「関係機関や関係団体からの報告・指摘があった際にヤングケアラーとして対応している」との回答が四四・七%であり、関係機関・団体のヤングケアラーに関する認知度を上げることが、実態を把握するために必要であることが確認された(二〇一九年度調査)。

これらの調査を受け、学校やヤングケアラーとなりうる子ども自身を対象にした調査が、二〇二〇年度調査と二〇二一年度調査である。ヤングケアラーの定義を示した上で、該当すると思われる子どもの有無を聞いたところ、小学校では三四・一%、中学校では四六・六%、全日制高校では四九・八%が「いる」と回答している。

### 3 ヤングケアラー自身の認識

一方、子ども自身を対象とした調査では、家族の世話をしていると回答した小学生(六年生)は六・五%、中学生(二年生)は五・七%、全日制高校生(二年生)は四・一%、定時制高校生(二年生)は八・五%、通信制高校生(二年生)は一・一%、大学生(三年生)は六・二%であった。小学生、中学生、高校生については、世話を必要としている家族の割合が最も高いのは、「きょうだい」であったが、大学生については、「母親」「祖母」の割合が高くなっている。

ヤングケアラーとしての自覚については、中学生で一・八%、全日制高校生で二・三%、定時制高校生で四・六%、通信制高校生で七・二%、大学生で二・九%であった。中・高校生を対象とした二〇二〇年度調査では、子ども自身や保護者を含めてヤングケアラーという概念が浸透していない中では、子ども自身がヤングケアラーだと気がついていない場合も多くあるとの指摘がなされた<sup>(7)</sup>。小学生を対象とした調査では、ヤングケアラーとし

での自覚を問う質問項目はないが、父母の世話をしながらも、世話を必要とする理由が分からないとの回答が三三・三%あることや、平日一日当たり七時間以上世話を行っているも三五・六%が「特に大変さは感じていない」と回答していることから、家族や自身の状況を十分に理解できておらず、「大変さ」の自覚が少ないことが推測される。

### Ⅲ イギリスにおけるヤングケアラー施策の展開

#### 1 ヤングケアラー調査と実態の把握

イギリスにおいて、在宅介護を担う子どもの調査は、一九八八年から実施されたが、これは在宅介護者の調査の中で最も遅かったとされる。<sup>(10)</sup> 初期の調査（一九八八年から一九九一年）は、子ども本人ではなく、教育者や保健・社会サービス分野の担当者を対象としていた。これら担当者は、被介護者や在宅介護を担う子どもに関する情報を入手することができるとして、子ども本人のニーズの把握は不十分であったと指摘されている。<sup>(11)</sup> また、これらの調査は地域ごとに実施されたものであったため、調査の対象も限定されていた。その後、介護に関わる子どもも本人を対象にする調査、対象を全国に近い規模にまで拡大した調査へと展開されていく。これらを踏まえ、在宅介護を担う子どもの包括的な分析が行われ、その支援のための政策提言がなされるようになる。これらの中でも大きな影響を与えたものとして、一九九三年に発表された『ケアを担う子どもたち―ヤングケアラーの世界の内側』がある。<sup>(12)</sup> この報告書は、ヤングケアラーは、「子どもでもあることによる困難」と「ケアラーであることによる困難」という二つの困難を有しており、その二つの困難が相互に影響し、適切な支援につながる事が一層難しいことを示した。また、子どもでありながらケアラーとなったことの原因となるニーズは、さまざまな困

難の組み合わせであるために、ヤングケアラーへの対応をする担当部署が不明確になりやすく、社会サービス部門と教育部門、保健部門とソーシャルケア部門などの組織の狭間 (gaps) に落ちてしまうため、多機関の連携が重要となるとの指摘もなされた。<sup>(13)</sup>

一九九六年には、全国的なヤングケアラー調査が初めて実施され、一九〇〇人から五一〇〇〇人のヤングケアラーが推計値として報告された。<sup>(14)</sup> なお、二〇二二年の統計局 (Office for National Statistics) の調査によると、イングランドには、約四七〇万人の無償ケアラーがおり、そのうち一二万人がヤングケアラーに当たり、これはヤングケアラーの対象とされる五歳から一七歳の人口の一・四%に当たるとされていた。<sup>(15)</sup>

## 2 ヤングケアラーに対する支援制度の展開

このようにヤングケアラーの存在について認識が広がる一方で、ヤングケアラーに対する具体的な支援体制や支援サービスについては明確になっていなかった。そのため、要支援児童 (Children in need) とその家族を対象とするサービスの提供について規定した一九八九年児童法 (Children Act 1989) 一七条が根拠とされた。地方当局は、子どもがヤングケアラーであるか否かに関わらず、子ども自身が標準的な健康状態や発達状態に達したり、維持したりするための機会を有することができない場合には、サービスを提供する責任を負う。つまり、その支援を必要とする理由に関わらず「子ども」であることによって必要とする支援を、地方当局がニーズを把握し実施するというアプローチである。

一方、ケアラーに対する支援についても法制度が整備されていく。一九九〇年 NHS 及びコミュニティ・ケア法 (NHS and Community Care Act 1991) は、ケアラーが自身のニーズのアセスメントを申請することができるようにしたが、申請者を成人としていた。ヤングケアラーを含むすべてのケアラーが申請者とされたのは、一九

九五年ケアラ―（承認とサービス）法（Carer (Recognition and Services) Act 1995）の施行以降となる。一九九五年ケアラ―（承認とサービス）法は、すべてのケアラ―がアセスメントの申請をすることができるようにした点で意義は大きかったが、ケアラ―自身が申請をしなければならない点や具体的にケアラ―を対象とするサービス給付の規定はなかったこと、財源の確保がされていなかったこと等の問題点が指摘されている<sup>(16)</sup>。特に、ヤングケアラ―の「子ども」としての特性上、制度に関する知識が必要となり、自身が申請しなければならないという点は大きなハードルであったといえよう。

また、ヤングケアラ―を明記した法制度がない状況では、ケアを必要とする人の状況に支援を行う個々の専門職は、ヤングケアラ―に対してどのような責任を有しているのかが不明確であるとの問題もあつた<sup>(17)</sup>。このような中、二〇一四年子どもと家族に関する法律（Children and Families Act 2014）以下、「二〇一四年子ども・家族法」という。）と、二〇一四年ケア法（Care Act 2014）において、ヤングケアラ―に関する規定が設けられた。二〇一四年子ども・家族法は、子どもを対象とした法律であり、ヤングケアラ―自身からの申請がなくとも、支援の必要があるとみられるときには、地方当局にヤングケアラ―のニーズアセスメントを行うことを義務づけた点に大きな意義がある（二〇一四年子ども・家族法九六条一項一号）。さらに、二〇一四年ケア法は、成人を対象とした法律であるが、大人までの移行期として一八歳から二四歳までを「ヤングアダルトケアラ―」とし、一八歳を超えた後も支援の対象として規定した（二〇一四年ケア法六三条、六四条）。

二〇一四年ケア法と二〇一四年子ども・家族法は、提供しているケアに子どもが関わっていると思われる場合には、アセスメントをしなければならない義務と権限を地方当局に与えた。これにより、ヤングケアラ―が過剰な又は不適切なケアをしなければならぬ状況に依存せず、その家庭全体を支援する「家庭全体アプローチ（Whole family approaches）」を行うために、子ども担当部門と成人担当部門とが協力することとされた<sup>(18)</sup>。個々の

ニーズが想定される対象者だけではなく、その家庭全体をアセスメントすることによって、支援を必要とする人に適切な支援が提供されれば、その結果、ヤングケアラーが担っていたケアの役割の一部又は全部が免除される可能性がある。ケアの役割が免除された後に、ヤングケアラー自身が有しているニーズがあれば、その部分について対応が必要となるとされた。

ヤングケアラーのアセスメントにおいては、二〇一五年ヤングケアラー（ニーズアセスメント）規則（The Young Carers (Needs Assessments) Regulations 2015、以下、「二〇一五年規則」という。）により、①ヤングケアラーの年齢、理解力、家族の状況、②ヤングケアラーの希望、気持ちや意向、③ヤングケアラーとその親、ケアを受ける者とケアに関する意見の違い、④ヤングケアラーがアセスメントに何を期待しているかを考慮しなければならないとされている（二〇一五年規則二条二項）。その上で、アセスメントにおいては、次の一〇項目について判断しなければならない（二〇一五年規則四条二項）。

- ① ヤングケアラーのしているケアの量と性質とタイプ
- ② ケアを受けている人の福祉を維持するために、家族が担っているケアの程度
- ③ ヤングケアラーのしている（しようとしている）ケアがヤングケアラー自身の福祉、教育、発達に影響を与えているかどうか
- ④ ケアを提供する際に、ヤングケアラーがしている（しようとしている）作業のうちいずれかが、ヤングケアラーの年齢や性別、希望、気持ちに照らして、過度又は不適切なものになっているものがないか
- ⑤ ケアを受ける人やヤングケアラーの家族にサービスを提供することで解消されるヤングケアラーのニーズはないか
- ⑥ ケアを提供する際に、ヤングケアラーがしている（しようとしている）作業の一部又は全部をしなくても

よくなった場合でも、ヤングケアラーが必要とするであろう支援は何か

⑦ ヤングケアラー又はケアを受けている者について別のニーズアセスメントが行われているかどうか

⑧ ヤングケアラーが要支援児童に当たるかどうか

⑨ アセスメントの結果、どのような行動がとられるか

⑩ 今後の見直しの準備

このようにケアを必要とする人のニーズだけでなく、ケアラーとしての評価、ケアをすることによる影響の評価についてもアセスメントに組み入れ、ニーズのある個人のみならず、その個人を包含する家庭全体をどのように支援していくかという取り組みがなされている。この法制度の実効化に向けて、二〇一五年に教育省の助成により五つの自治体を先駆的地域として、実践的プロジェクトを行った。前述したように、多様な困難を包含する可能性の高いヤングケアラーの支援の鍵となるのは機関間の連携であることは、イギリスでも認識されている。しかし、自治体により規模や種類、構造、人口、既存のサービス、インフラ、地理的条件は異なり、割くことのできるリソースも異なることから、ヤングケアラーとその家族に対する効果的なプログラムは、特定の分野に限られたものではなく、さまざまな取り組みを組み合わせるものになる可能性が高いとの指摘も<sup>19)</sup>されている。

#### IV 日本における施策と今後の課題

##### 1 国の施策の動向

二〇二一（令和三）年三月、厚生労働省と文部科学省が連携し、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立ち上げられた。プロジェクトチームでは、国が取り組むべき施策等の

検討がなされ、同年五月一七日に報告書が発表された。<sup>(20)</sup>

報告書の中では、厚生労働省・文部科学省として今後取り組むべき施策として、①早期発見・把握、②支援策の推進（悩み相談支援、関係機関連携支援、教育現場への支援、適切な福祉サービス等の運用の検討、幼いきょうだいをケアするヤングケアラー支援）、③社会的認知度の向上が挙げられた。また、二〇二二（令和三）年六月八日に「経済財政運営と改革の基本方針二〇二二」が閣議決定され、ヤングケアラーについて、早期発見・把握、相談支援など支援策の推進、社会的認知度の向上などに取り組むことが示された。

ヤングケアラー支援については、国の二〇二二（令和三）年度の第一次補正予算、二〇二二（令和四）年度の当初予算に初めて組み込まれ、二〇二二（令和四）年度からの三年間がヤングケアラー支援の集中取り組み期間として位置付けられている。二〇二二（令和四）年度予算概算請求では、ヤングケアラーの対応方針として、①実態調査・支援研修の推進、②支援体制の構築（モデル事業の実施）、③ヤングケアラー相互ネットワーク形成推進事業の創設、④子育て世帯訪問支援モデル事業の創設、⑤ヤングケアラーに関する社会的認知度の向上が挙げられた。これらの施策を中心に、制度の展開を検討する。

#### ①実態調査・支援研修の推進

ヤングケアラーの支援体制を強化するため、実態調査又は福祉・介護・医療・教育等の関係機関（要対協構成機関も含む）職員に対する研修等を実施する地方自治体に財政支援を行うものである。図表1にあるように、補助基準額及び国の負担割合は拡充されており、財政支援の強化が図られている。

図表 1 実態調査・支援研修に対する財政支援（単位は千円）

	R4 年度	R5 年度	R6 年度
実態調査			
都道府県	5,415	7,662	7,669
中核市・特別区	—	4,130	4,168
市区町村	2,977	2,296	2,313
負担割合	国 1/2、自治体 1/2	国 2/3、自治体 1/3	国 2/3、自治体 1/3
研修			
都道府県	3,089	4,083	4,086
中核市・特別区	—	2,391	2,430
市区町村	2,046	1,718	1,775
負担割合	国 1/2、自治体 1/2	国 2/3、自治体 1/3	国 2/3、自治体 1/3

② 支援体制の構築

ヤングケアラー支援体制強化事業には、地方自治体における支援体制の構築を支援するため、関係機関と民間支援団体等とのパイプ役となる「ヤングケアラー・コーディネーター」を配置し、適切な福祉サービスにつなぐ機能を強化しようとするもの、ピアサポート等の悩み相談を行う支援者団体への支援をするもの、ヤングケアラー同士が悩みや経験を共有することのできるオンラインサロンの設置運営・支援をするものがある。図表 2 にあるように、全額国負担で始まった事業であったが、二〇二三（令和五）年度より国の負担割合は三分の二に引き下げられた。しかし、二〇二三（令和五）年度から、外国語対応が必要な家庭に対する通訳派遣等の支援が拡充され、二〇二四（令和六）年度の概算要求においては、相談支援体制のうち、特に進路やキャリア相談を含めた相談支援体制を構築する場合（キャリア相談支援加算）やケアにおけるレスパイト・自己発見等に寄与する当事者向けイベントを開催する場合（イベント実施加算）が創設されている。

③ ヤングケアラー相互ネットワーク形成推進事業の創設

公募により選定された民間団体等の法人を実施主体として、全国規模のイベントやシンポジウム等を開催し、地域ごとの当事者、支援者・当事者団体との相互交流を促進させ、ヤングケアラー相互のネットワークの形成を図る

図表 2 ヤングケアラー支援体制強化事業に対する財政支援 (単位は千円)

	R4 年度	R5 年度	R6 年度
ヤングケアラー・コーディネーター			
都道府県	8,679	17,695	17,698
中核市・特別区	—	11,314	11,371
市区町村	6,801	6,335	6,391
負担割合	国 10/10	国 2/3、自治体 1/3	国 2/3、自治体 1/3
ピアサポート等相談支援体制			
都道府県	7,030	7,433	7,444
中核市・特別区	—	5,038	5,045
市区町村	3,276	2,596	2,600
負担割合	国 10/10	国 2/3、自治体 1/3	国 2/3、自治体 1/3
	—	—	キャリア相談支援加算、 イベント実施加算の創設
オンラインサロンの運営・支援			
都道府県	3,563	4,083	4,033
中核市・特別区	—	2,391	2,741
市区町村	2,061	1,718	1,789
負担割合	国 10/10	国 2/3、自治体 1/3	国 2/3、自治体 1/3
外国語対応通訳派遣支援			
都道府県	—	7,920	7,920
中核市・特別区	—	5,280	5,280
市区町村	—	2,640	2,640
負担割合	—	国 2/3、自治体 1/3	国 2/3、自治体 1/3

ことを目的として創設された事業である。全国国負担の補助金により実施される。二〇二二年度には、一般社団法人ヤングケアラー協会によりオンラインにて一回開催されたが、二〇二三年度には、同協会により計四回(オンライン一回、名古屋、福岡、東京で開催)開催された。

④子育て世帯訪問支援モデル事業の創設

幼いきょうだいの世話等のために子どもらしい生活を送ることができないヤングケアラーも対象とするもので、育児支援ヘルパーを派遣し、相談支援や家事・育児支援をモデル的に実施する事業である。二〇二一年度の補正予算では、子育て世帯訪問支援臨時特例事業として予算が組まれていた。支援の必要な子育て世帯を対象としている事業であり、ヤングケアラーに特化したものではないが、二〇二四年四月より施行される改正児童福祉法

の家庭支援事業の一つとして、今後予算に組み込まれていくものと思われる。

⑤ ヤングケアラーに関する社会的認知度の向上

児童虐待防止対策等推進事業の一つとして、ヤングケアラーに関する社会的認知度を向上させる取り組みが行われた。広報・啓発活動の一環として、動画の配信やオンライン交流イベントの開催（二〇二三年二月四日）等が行われた。<sup>(21)</sup>

ヤングケアラー支援を目的とした予算が明確に組まれたことの影響は大きく、これを受けて自治体ごとにヤングケアラー支援の体制整備に向けて、さまざまな取り組みが始められている。

2 日本における今後の課題——子どもであるというニーズ——

(1) 今後の調査の展開

IIで述べたように、二〇一八年以降、全国的なヤングケアラーに関する調査が実施され、国の施策として自治体による実態調査の財政支援が行われたことで、全国各地でヤングケアラーの実態把握のための調査がここ数年で一気に進められたといえる。<sup>(22)</sup>

全国調査では、当初、子どもに関わる専門職として要対協が調査対象とされたが、その後すぐに子ども自身を対象とする調査が行われた。継続して調査が実施される中で、要対協におけるヤングケアラーに関する認知度が向上したように、調査にはそれぞれ自治体に広報・啓発効果があり、子ども自身を対象とする全国調査がすぐに展開され、その後の財政支援により各自自治体に調査が広がったことの意義は大きい。調査の対象者である子どものみな

らず、調査を具体的に実施するに当たっては子どもに関わる学校などの関係者、調査の実施者である自治体にヤングケアラーという問題の認識を広めた効果があるだろう。一方、これらの調査は、ヤングケアラーの「子どもである側面」に着目した問題意識が出発点であったことから、子ども自身や要対協の関係者や教員等の子どもに関わる専門職を対象にしたものが多くみられる。ヤングケアラーという問題が多様な問題を包含している可能性があることを考えると、ケアが必要とされている場に関わっている介護サービス従事者など、子どもとは直接関係のない専門職等にも調査対象を広げ、問題意識を共有することが必要となるのではないだろうか。なお、子ども他、「高齢者・障害者・子育て家庭の支援に関わる事業所」も調査対象として実施した東京都港区<sup>(23)</sup>や居宅介護支援事業所や障害者相談事業所等も調査対象として実施した新潟県のような地域もある<sup>(24)</sup>。介護サービス従事者以外にも、生活困窮支援も重要といえるが、生活困窮の問題は世帯を対象とするアプローチがとられており行政が継続して関わることが多いことから、子どもも含めた家庭全体が支援の対象となる。その意味で、介護サービス従事者は、高齢者や障害者に対するケアの提供を主としており、子どもをサービスの対象とはしていない。行政は要介護度や障害支援区分の認定から関わるが、具体的にサービスのアレンジを行うケアマネジャーはサービスを提供する事業者であり、介護保険制度や障害福祉サービス制度には、ケアを必要とする人の家庭に子どもがいるかどうかが考慮される仕組みはない。子どもに直接関わらない関係者の認知度を向上させる必要性は高いものと思われる。

## (2) ヤングケアラー支援策の課題——従来型福祉サービスと比較して——

### ① 子どもから福祉サービスにアクセスすることの困難性

従来型の福祉サービスは、申請主義を原則とする。それは本人が「問題を認識」しており、その問題を「解決

「したい」と考えていることが前提となっている。しかし、国の調査でも示されたように、子どもの場合、特に年齢が低いほど、問題を認識していないことが多い。このように、ヤングケアラーは「子どもである」という特性から、問題の認識が低い可能性がある。それは客観的な問題の認識というだけでなく、家族のこととして、問題として認識することに拒否的であることもある。この点、イギリスでも、その制度構築において、申請なしにアセスメントを開始することを可能とし、アセスメントにおいては、子ども自身がどのように感じているか、どのくらいのケアに関わりたい、又は関わりたくないと思っているかを尊重できるよう注意が払われている。この点、成人の場合には、サービスを受けることに拒否的である場合でも、本人の意思を尊重することが最善の利益を図る上で重視されることもあるが、子どもの場合には、本人の「拒否」がさまざまな考慮の上でなされているのか、意思の尊重が子ども自身の最善の利益につながるのかどうかは、本人の発達度や理解、経験等を考慮して、より慎重に判断する必要がある。

次に、子ども自身が困難を感じ、問題を認識した場合でも、利用できるサービスやサービスにつながる窓口への認知が低く、成人に比べ情報が少ない可能性が高い。その意味では、子ども自身が困難を感じたときに相談できる環境が必要となる。それは申請者が来るのを入り口で待つ形の従来型の福祉サービスではなく、日常的に子どもがアクセス可能な「場」や「人」の提供であるかもしれない。児童館や子ども食堂、学習支援事業のような、他の「目的」があって訪れる場所やそのような場所のスタッフがこれに当たるのではないだろうか。

また、子どもやその家族などの当事者が困難を感じ相談した場合でも、対応できるサービスがない、又は十分な場合もある。たとえば、生活保護の対象となる経済状況ではないが所得が安定していき、ひとり親家庭でもなく、要介護者がいるわけでもないが、両親ともに就労時間が長いために、子どもが過度に家事を担当しているケースでは、家事援助サービスを利用できる要件を充たさないこともあろう。

さらに、相談の結果、対応できるサービスがあったとしても、子ども以外の大人の家族がサービスの利用に否定的な場合もある。そのような場合には、子ども自身もそのサービスが利用できれば、学習や課外活動など他の活動ができると分かっているにもかかわらず、他の家族が拒否しているサービスを利用することを肯定することは難しい状況に置かれることになる。

これらのことから、ヤングケアラーは、対象が子どもであるがゆえに、支援につながりにくい側面を有している。

## ② 福祉サービスによるニーズ把握の困難性

また、ヤングケアラーの支援が難しいことの理由として、従来型の福祉サービスが、対象者別にサービスの提供を行ってきたことが挙げられる。子どもがケアラーとなる可能性のあるサービスは、介護保険制度や障害福祉サービス制度など、子ども自身をサービスの対象とはしていない。さらに、前述したように、これらのサービスの提供主体は福祉サービス事業者であり、行政が継続的にサービスのアレンジに関与するわけでもない。そのため、問題が深刻化し、子どもの福祉への害が顕在化するまで、行政が把握することも難しい。

子どもを対象とするサービスとしては、保育サービスや子育て支援サービスがあるが、これらは子育てを支援するという側面が強く、多くは子育てをする「親」に着目されている。子ども自身が福祉サービスのクライアントとしてとらえられる場面は、その「親」が不適切な養育を行っている、又は適切な養育を行わないといった児童虐待などの深刻なケースとなる。児童虐待のように行政の介入が必要となる場合、親がサービスを受け入れているケースではアクセスしやすいが、そうでないケースではその家庭へのサービス提供自体が難しくなってしまう。その意味で、従来型福祉サービスの入り口である「ニーズ判定」を行おうとすると、支援が届かない可能性

が出てくる。従来型の厳格なニーズ判定を行わずに、子ども自身や子どもがいる家庭が受けたいと考えるような柔軟なサービス（家事援助サービスや食事の提供、学習支援など）が必要となるのではないだろうか。

最後に、イギリスでも課題とされ、日本でも検討されているが、ヤングケアラーは、子どもが家庭内でのケアを担わざるをえなくなった複合的なニーズを抱えていることが多く、関係機関が複数に渡る。そのため、責任部署が不明確になりやすく、機関間の連携が重要となる。イギリスのように子ども担当部門のソーシャルワーカーと大人担当部門のソーシャルワーカーは異なるといった子どもと大人の壁ではないかもしれないが、行政組織内の部署間の壁、行政と民間の壁があり、これ乗り越えられるかが課題解決の鍵となろう。新たに配置を支援しているヤングケアラー・コーディネーターには、その役割が期待される。

## V おわりに

ヤングケアラーの支援施策には、大きく二つの点から、従来型の福祉サービスにおける課題を浮き彫りにすることとなったといえよう。

一つは、「子ども」が保護の対象としてのみならず、ニーズを有する家族を支援するケアラーという立場として尊重しながら支援することが難しいという点である。これまでの子どもを対象とする福祉サービスは、保育サービスのような子育て支援サービスのように子育てをする親が主体となるものが多く、子どもが福祉サービスの主体として強調されるのは、児童保護や社会的養護のように、家庭からの分離が必要な場面が多かった。子どもの福祉については、子どもを主体として考えるべきことは、従来からも議論されており、子どもの意見の尊重については子どもの権利条約にも明記されている。二〇二二年に成立した児童福祉法改正では、子どもの意見・意

向表明等を支援する環境を整備することとされた。二〇二三年四月に設置されたこども家庭庁は、ホームページで「こどももまんなか社会を実現するためにこども視点に立つて意見を聴き、こどもにとつていちばんの利益を考え、こどもと家庭の、福祉や健康の向上を支援し、こどもの権利を守るためのこども政策に強力なリーダーシップをもって取り組みます」と表明している。しかし、子どもの意見を聴くスキルをもつ専門員の配置が十分とはいえないままでは、その実現が容易とは思えない。ヤングケアラーによるケアは、子ども自身が家族との関わりの中で、一定程度は希望している部分もあり、ケアの経験が子どもに良い影響があることもあるため、子どもの最善の利益を図ることが非常に難しい場面といえる。子どもの意思を尊重する仕組みの発展が欠かせない。

もう一つは、福祉サービスが、その福祉サービスの対象者を中心に制度が構築されており、サービスの受給者を取り巻く家庭への支援強化が不十分であるという点である。現制度においても、ショートステイやデイケアが、介護者のレスパイトケアとしての役割を果たすことはある。しかし、家族にケア提供者がいるという理由で、家族のニーズをアセスメントし、給付を追加したり、手当が支給されたりという制度はない。日本の介護保険制度において介護手当が導入されなかった背景には、家族介護の固定化への懸念もあり、その時点での議論には意味があったといえる。福祉サービスの受給者の自立という観点を追求すれば、家族のような任意のケア提供者がいなくても自立した生活ができるのが理想かもしれない。しかし、ケアを必要とする人が家族の中にいる中で、それが物理的なものであれ、精神的なものであれ、任意のケアを切り離すことは現実的といえるだろうか。子どもに限らず、ケアに関わる家庭への支援という観点が必要となってきたのではないだろうか。

(一) こども家庭庁「ヤングケアラーについて」〈<https://www.cf.go.jp/policies/young-carer/>〉。なせ、二〇二三年一

二月二十六日、第三回児童虐待防止対策部会では、子ども・若者育成支援推進法において、ヤングケアラーについての根拠規定を設ける案が示された。

- (2) 澁谷智子「ヤングケアラーを支える法律―イギリスにおける展開と日本における応用可能性」成蹊大学文学部紀要第五二号（二〇一七年）一頁。
- (3) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング『ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書』（平成三〇年度子ども・子育て支援推進調査研究事業）（二〇一九年三月）。
- (4) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング『ヤングケアラーへの早期対応に関する研究報告書』（令和元年度子ども・子育て支援推進調査研究事業）（二〇二〇年三月）。
- (5) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング『ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書』（令和二年度子ども・子育て支援推進調査研究事業）（二〇二一年三月）。
- (6) 株式会社日本総合研究所『ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書』（令和三年度子ども・子育て支援推進調査研究事業）（二〇二二年三月）。
- (7) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（二〇二二）・前掲注(3)、一六〇頁。
- (8) 株式会社日本総合研究所（二〇二二）・前掲注(4)、六六頁。
- (9) 株式会社日本総合研究所（二〇二二）・前掲注(4)、一〇四頁。
- (10) 三富紀敏『イギリスの在宅介護者』（ネルヴァ書房、二〇〇〇年）三九五頁。
- (11) 三富（二〇〇〇）・前掲注(10)、三九七頁。
- (12) Jo Aldridge and Saul Becker (1993), *Children Who Care: Inside the World of Young Carers*. Loughborough: Loughborough University, Department of Social Science. 報告書の概要については、澁谷・前掲注(2)四一五頁を参照された。
- (13) *Ibid.*, p.80.
- (14) Walker, A. (1996) *Young carers and their families: A survey carried out by the Social Survey Division of ONS on behalf of the Department of Health*. London: The Stationery Office.

- (15) Office for National Statistics, *Unpaid care by age, sex and deprivation, England and Wales: Census 2021*.  
 <<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/socialcare/articles/unpaidcarebyageanddeprivationenglandandwales/census2021>>.
- (16) 三富紀敬『イギリスのコミュニティケアと介護者—介護者支援の国際的展開』(ミネルヴァ書房、二〇〇八年) 一六四—一六八頁。
- (17) 澁谷・前掲注(2)、八頁。
- (18) The Children's Society (2022) *Whole family Pathway*, p.6.  
 <[https://www.childrenssociety.org.uk/sites/default/files/2022-12/2022419\\_Whole-Family-Pathway\\_AW.pdf](https://www.childrenssociety.org.uk/sites/default/files/2022-12/2022419_Whole-Family-Pathway_AW.pdf)>.
- (19) The Children's Society (2021) *Making a Step Change for Young Carers and their Families: Putting it into Practice- Final Evaluation Report*. <<https://makingastepchangepractice.files.wordpress.com/2017/03/step-change-report-3-v3-version-7-final.pdf>>.
- (20) 厚生労働省「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報告」(二〇二一年五月一七日) <<https://www.mhlw.go.jp/content/000780549.pdf>>.
- (21) 厚生労働省「令和四年度『ヤングケアラー認知度向上のための広報啓発』について」(二〇二二年一月二二日) <[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_29966.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_29966.html)>.
- (22) 調査を行った自治体の詳細については不明だが、NHKの調査によると、全国の都道府県、県庁所在地の市、政令指定都市、中核市、それに東京二三区で、一つの市を除く一五五の自治体のうち、六一の自治体(全体の三九%)が実態調査を行ったと回答しており、三五の自治体が今後調査の予定があると回答している。全国調査の実施に加え、補助金という財政支援がなされることの効果は大きいといえよう。
- (23) 港区「港区ヤングケアラー実態調査 報告書」(二〇二三年三月) <<https://www.city.minato.tokyo.jp/chikikenkei/documents/documents/houkokusyo.pdf>>.
- (24) 新潟県福祉保健部子ども家庭課「新潟県ヤングケアラー実態調査結果 報告書」(二〇二二年六月) <<https://www.pref.nigata.lg.jp/uploaded/attachment/324281.pdf>>.

(25) 有限責任監査法人トーマツ『多機関連携によるヤングケアラーへの支援の在り方に関する調査研究』(令和三年  
子ども・子育て支援推進調査研究事業)(二〇二三年三月)。