

第1節

ヤングケアラーとは

1 ヤングケアラーの定義等

(1) ヤングケアラーの定義

ヤングケアラー支援の前提として、「ヤングケアラー」の定義を明らかにする必要があるが、現在のところ、我が国には法律上の定義はなく¹、各機関・団体ごとにヤングケアラーについて説明し、それが定義として用いられ、あるいは、一部の自治体ではケアラー支援の条例を制定し、その中でヤングケアラーを定義したりしている。

たとえば、ケアラー支援に長年取り組んでいる一般社団法人日本ケアラー連盟（以下、「日本ケアラー連盟」という）では、ヤングケアラーについて「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」とし、あるいは、2020年3月に制定された、全国初のケアラー支援に関する条例である「埼玉県ケアラー支援条例」では、「高齢、身体上又は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」を「ケアラー」とし、そのうち、18歳未満の者を「ヤングケアラー」と定義している。埼玉県以外にも、現在、いくつかの自治体においてケアラー支援に関する条例が制

1 ヤングケアラー支援の先進国であるイギリスでは、ヤングケアラーは、「2014年子どもと家族に関する法律」第96条において「他の人のためにケアを提供している、または提供しようとしている、18歳未満の者（ただし、ケアが、契約に従って行われている場合、ボランティア活動として行われている場合は除く）」と定義される。

定されているが、ヤングケアラーの定義については、埼玉県とほぼ同様の規定が置かれているところが多い。

一方、国では、こども家庭庁のホームページにおいて「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こども」とした上で、責任や負担の重さにより、学業や友人関係などに影響が出てしまうことがあると説明している²。ケアの対象や内容等について限定列举せず、また「こども」の年齢にも言及せず、他の機関・団体等が規定・説明する範囲と比べて抽象的で広義に用いられているといえる。これは、ヤングケアラーの法律上の定義がない分、支援が始まったばかりのヤングケアラーの概念を狭める必要はなく、「自分もヤングケアラーかも」と思うこどもをなるべく救い上げたい、という思いの表れであろう。

本章における「ヤングケアラー」の概念は、国が説明するものをイメージしている。

(2) ヤングケアラーの年齢

進学や就職といった人生の転機を迎える18歳以上のケアラー、たとえば、大学に通いながら家族のケアを行う若者がヤングケアラーかどうか議論になることがある。

児童福祉法（昭和22年法律第164号）に規定する「児童」とは「18歳に満たない者」であるし、民法（明治29年法律第89号）の定める成年年齢も20歳から18歳に引き下げられたことなどから「18歳以上は成人であるためヤングケアラーではない」という考え方もあろう。

この点、国では、基本的には18歳未満を念頭に置いているものの、18

2 こども家庭庁 HP : <https://www.cfa.go.jp/policies/young-carer/>（最終閲覧日2023年6月30日）

歳以上のケアラーを明確にその対象から除外しているわけではない。

後述する国の予算事業「ヤングケアラー支援体制強化事業」においては、実態調査や各種支援の対象に大学生を含めるなど、ある程度の年齢幅を持たせているし、2023年4月からは、これまで厚生労働省子ども家庭局が所管していた業務について、一部を除き、こども家庭庁に移管され、これに伴いヤングケアラー支援に関する事務についても同庁に移管されたが、こども家庭庁設置法（令和4年法律第75号）に規定する「こども」については、こども基本法（令和4年法律第77号）同様、「心身の発達の過程にある者」としており、条文上、法の適用対象となる「こども」に関し具体的な年齢を明記していない³。

一方、18歳以上のケアラーについては、ヤングケアラーとは別の表現が用いられることもあり、たとえば、日本ケアラー連盟では、18歳からおおむね30代までを「若者ケアラー」としている⁴ほか、神戸市では20代を含めて「こども・若者ケアラー」として支援の対象としている⁵。

（3）ヤングケアラーが行うケアの内容

こども家庭庁のホームページでは、「ヤングケアラーとは」として、ヤングケアラーの説明とともにケアの内容についてイラスト入りで例示している⁶（図表1）。

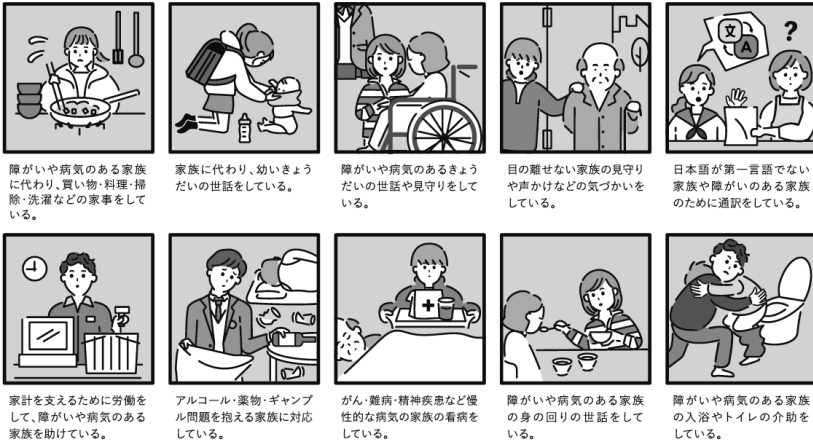
3 また、内閣官房こども家庭庁設立準備室では、2022年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料1835頁において、こども家庭庁の今後のこども政策の基本理念として「こどもや家庭が抱える様々な複合する課題に対し、制度や組織による縦割りの壁、年齢の壁を克服した切れ目ない包括的な支援」を掲げ、こどもの支援に関し「18歳など特定の年齢で一律に区切ることなく、こどもや若者が円滑に社会生活を送ることができるようになるまで伴走」と明記している。

4 日本ケアラー連盟ヤングケアラープロジェクト HP： <https://youngcarerpj.jimdofree.com/>（最終閲覧日2023年6月30日）

5 神戸市 HP：www.city.kobe.lg.jp/a86732/kosodate/sodan/carer_helper.html（最終閲覧日2023年6月30日）

6 こども家庭庁 HP： <https://www.cfa.go.jp/>（最終閲覧日2023年6月30日）

図表1 ヤングケアラーとは



(出典) こども家庭庁ホームページより

買い物、料理、洗濯、掃除といった毎日の家事、幼いきょうだいの世話、目の離せない家族の見守り、日本語を第一言語としない家族への通訳、入浴やトイレの介助といったもののほか、イラストにはないが、たとえば、経管栄養の管理や人工呼吸器を装着している場合の痰の吸引といった医療的ケア、落ち込んでいるときに元気づけたり、興奮する家族をなだめたりする感情的なサポートなどもヤングケアラーが行うケアであり、その内容は多岐にわたる。

なお、国際的には、ヤングケアラーが行うケアについては、慢性的な病気や障害、精神的な問題、アルコールや薬物依存等を抱える家族へのケアとされ、たとえば障害や病気のない幼いきょうだいのケアは含まれていないようである。

2020年度、子ども・子育て支援推進調査研究事業「ヤングケアラーの実態に関する調査研究」において設置された有識者からなる検討委員会においても、ヤングケアラーが行うケアに幼いきょうだいへのケアを含

むかどろかが議論となった。家族の病気や障害といったわかりやすい理由がなく、たとえば、親が仕事で不在であるために幼いきょうだいの面倒を見なければならぬこどもをヤングケアラーと捉えることに疑問の声はあった。社会においても上の子が下の子の面倒をみるのが一般に行われており、決して特別なことではないといった認識も広くあろう。しかし、幼いきょうだいへのケアの実態をみると、部活動や友達との時間と引き換えにした保育園の送り迎え、オムツ交換、着替え、仕事で帰りが遅い親に代わって食事をさせるなど、そのケアの程度や負担は、障害などを有する家族のケアと比べて決して軽いわけではないことから、これを一律に排除せず、幅広くヤングケアラーを支援するため、国では、幼いきょうだいのケアを行うこどもをヤングケアラーから除外することなく支援を進めている。

(4) 「お手伝い」との違い

ヤングケアラーが担うケアと「お手伝い」との違いについて問われることがある。筆者が厚生労働省在任中、「お手伝いをするこどもをなぜ行政が支援するのか」などと問われたことがあった。

社会では、これまで、こどもが家族のケアをすることを「お手伝い」として捉えられ、家族で助け合うことが称賛されてきた。もちろん、「お手伝い」を通じて達成感が得られたり、あるいは感謝されたりすることでこどもが健やかに成長していくことがあることは否定しないし、こどもは家族へのケアを通じて、自尊心を持ち、家族との絆を強く感じることもあるだろう。

ただし、この場合の「お手伝い」とは、こどもの年齢や成長の度合いを踏まえた上で「頑張ればできるようなこと」をいい、年齢に応じた成長の発達を度外視した負担をこどもが負うこととなった場合には、プラ

ス面よりもマイナス面の方が大きくなるだろう。

ヤングケアラーが担うケアと「お手伝い」との違いについて議論される際、漠然とした「お手伝い」のイメージで捉えられ、こどもの年齢、ケアに費やす時間や負担の重さといったことまで具体的に踏み込んで議論されることは決して多くなかったのではなかろうか。ヤングケアラーが、誰からの支援も得られないまま、その年齢にしては重すぎるケアの責任や作業を長年にわたって担っていると、遅刻や欠席等の学校生活への影響が出たり、交友関係が希薄になって孤独を感じたり、自己肯定感が低くなったりと、その生活にマイナスの影響が出てしまうことなども指摘されている。

大阪公立大学現代システム科学研究科准教授の濱島淑恵氏は、ヤングケアラーの場合の「お手伝い」との違いについて、①ケアを要する家族がいるという条件下で担っているという「状況の違い」、②担っていることの「内容、量（頻度や時間）の違い」、③ケアに対する「責任の度合いの違い」を挙げ、自分の健康や勉強より「お手伝い」が優先され、必ずしなければならず、他に選択肢がないということがヤングケアラーが担うケアであるとしている（濱島2021：160-164）。

家庭における「お手伝い」とヤングケアラーが担うケアは、区別されるべきものであろう。

2 ヤングケアラーが生まれる社会的な構造

こどもがケアを担わざるを得ない背景には、少子高齢化や核家族化の進展、共働き世帯の増加、家庭の経済状況の変化といったさまざまな要因があることが指摘されている。

この点について、成蹊大学文学部教授の澁谷智子氏は、「人口ボーナ

ス」、「人口オーナス」という言葉を示しながら、社会の人口構成の変化に注意を促す。社会の総人口に占める15～64歳の生産年齢人口の割合が高い「人口ボーナス」の時には、社会が支えなくてはいけない人口も少なく、日本では1950年代から70年代半ばのこうした状況が高度経済成長期を支えた。しかし、その後、少子高齢化が進む中で、日本は1990年代半ばに「人口オーナス」の時代に突入した。「人口オーナス」下では、総人口における「働く人」の割合が低く、支えなくてはいけない人が多い。ケアを要する人は増加しているにも関わらず、大人は経済的な事情等から働かざるを得ないために家庭にかける時間を減らし、結果として子どもが家族を支えようとケアを担っている可能性がある（澁谷2022：12-27）。

実際、1世帯当たりの人数は1950年代に比べて半分以下（1953年：5人→2020年：2.21人）になり、ひとり親世帯、特に、母子世帯はおよそ30年間で1.4倍（1988年：84.9万世帯→2021年119.5万世帯）⁷となるなど、家庭の人手はこの数十年で相当減っている。その一方、共働き世帯は1980年から40年あまりで倍以上（1980年：614万世帯→2021年：1247万世帯）となり、これまで家庭を支えてきた女性の労働市場への進出が進んでいる。

さらに、日本の年齢人口において最も層の厚い「団塊の世代」が75歳を迎え始め、2022年から2025年にかけては毎年約200万人が75歳以上になると見込まれている。健康上の問題で日常生活を制限なく送れる健康寿命は、2019年に女性が75.38歳、男性が72.68歳と延びてきているものの、今後、介護や医療を必要とする者が増える可能性は高い。2020年以降5年ごとの人口増減率は、65歳以上の増加率の幅よりも、「現役世代」

7 なお、父子世帯数はおよそ30年間で0.9倍と微減している（1988年：17.3万世帯→2021年：14.9万世帯）。

の減少率の方が大きくなっていくと推計されている。2022年の出生数は、統計を取り始めた1899年以降初めて80万人を割り込んだ。

このように、人口構成が変化し、家庭においてケアを要する人が増えているにも関わらず、ケアを担う人は減っている構造の中で、必然的に子どもをケアに向かわせる力が働き、それを止める力は働きにくい。子どもがケアを担ってくれると家族はありがたく思い、家族に感謝されるところはもっと頑張ろうとする。そうして、子どもがケアを担わなければ家庭がうまく機能しない状態になってしまう。日々を過ごすことで精一杯のヤングケアラーやその家族が介護保険等福祉サービスの存在を知らないことも少なくない。

ケアを要する人が増えていくことや子どもがケアを担うこと自体が悪いというつもりはないが、子どもが自分の生活を犠牲にしてまでケアを担うことのないよう、社会全体で子どもの負担を軽減する方法について考えていく必要がある。

3 ヤングケアラーの見えにくさ

ヤングケアラーは、社会から気づかれにくく、「見ようとしないと見えない存在」などと言われている。2020年度に児童虐待などに対応する要保護児童対策地域協議会（以下、「要対協」という）に対して行った調査によると、2019年度の登録ケースの中に「ヤングケアラーと思われる子ども」が「0人」と回答した要対協が半数以上を占めていた一方で、2020年度及び2021年度に実施した、小学生から大学生までを対象とした国の実態調査では4～6%の子どもがケアをしている家族が「いる」と回答している。調査の中の「ヤングケアラーと思われる子ども」と「ケアをしている家族がいると答えた子ども」の概念が必ずしも一致

するわけではないが、学校のクラスの1、2人は「ケアをしている家族がいる」と答えていることを踏まえると、自治体においてヤングケアラーと思われるこどもが「いない」のではなく「見えていない」可能性も考えられよう。

こども本人やその家族が、こどもがケアをする生活を当たり前と捉えていたり、こどもが相談したくても何が問題なのかうまく言語化できなかったり、家族について晒すことを恥ずかしいと感じたり、あるいは、相談しても何も変わらないと思って諦めたりと、家族へのケアについてこどもから発信することが難しい状況にあるといえる。人間関係の希薄化等から家庭内の状況は社会から見えにくく、こうした構造もヤングケアラーの見えにくさに影響しているかもしれない。

ヤングケアラーが「見えにくい存在」であることを前提に、支援が必要である、あるいは支援を望んでいるヤングケアラーを早期に把握し、必要な支援につなげるため、国がどのような措置を講じてきたか、次節で述べることとする。

第2節

国におけるヤングケアラー支援に向けた
取組

1 実態調査等

行政機関がある課題に対して施策を講じるためには、現状や課題を把握するための実態調査が欠かせない。そして、実態調査から見てきた課題を整理して、その課題を解決するための施策を考え、その施策に予算措置が必要であれば、財政当局に対して予算を要求するが、その際にも、数字による裏付けのない「想像」に基づいて説明するのではなく、エビデンスに基づき、現状や課題を説明することが求められる。

ヤングケアラーの実態調査については、日本ケアラー連盟ヤングケアラープロジェクトにおいて、自治体単位（新潟県南魚沼市、神奈川県藤沢市）で教育関係者を主とした調査や、研究者の調査レベルでこども本人への調査は行われていたものの、全国規模での調査は2017年度までなされておらず、国会で実態把握を含めヤングケアラーの支援の必要性が議論される⁸など対応が遅れがちになっていた。2019年3月、柴山文部科学大臣（当時）は、ヤングケアラーについて「新しい問題」との認識を表し⁹、このころから少しずつ国においてヤングケアラー支援に向けた取組が始まっていった。その第一歩となったのが国の実態調査であった。

8 第196回参議院厚生労働委員会会議録第17号39頁-41頁（2018年5月31日）ほか

9 第198回参議院予算委員会会議録第4号56頁（2019年3月5日）