

2020年第4回定例会 一般質問

ヤングケアラーを支援するために

こんにちは。生活者ネットワークの木下やすこです。今回は、ヤングケアラーへの支援を求めて一般質問いたします。

現在、高齢化が進む日本社会では、介護の負担による家族介護者の心身の不調や離職、また被介護者への虐待なども大きな問題となっています。

厚生労働省は、家族の介護を担う人への支援が必要との認識から「家族介護者支援マニュアル」を作成しています。サブタイトルは「介護者本人の人生の支援」となっており、介護者にも介護者である前に1人の人としての人生があるという認識に立ち、介護者を社会で支える仕組みが求められています。

1995年、イギリスが「ケアラー法」を定め、その後日本にも「ケアラー」という用語が導入されました。『介護』『看病』『療育』『世話』『こころや身体に不調のある家族への気づかい』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と日本ケアラー連盟が説明している幅広いケアラーの概念は、日本社会にも少しずつ浸透してきており、今年3月には埼玉県でケアラー支援条例が可決されました。調布市は2年前に策定した第7期高齢者総合計画ですでにケアラー支援を重点施策に挙げており、これは全国的に見ても非常に早い取り組みとなっています。

しかし、ケアラーの中でも18歳未満の子どもであるヤングケアラーは、お手伝いの範囲を超えて、大人並みに家族の介護や家事、また幼い兄弟の世話を担う子どもたちで、今後増加が見込まれますが、存在そのものが見えづらく、実態把握すらもまだ大きな課題であり、調布市でも取り組みへの積極的な姿勢が望まれます。

(1) ヤングケアラーへの市の認識を問う

まずヤングケアラーへの市の認識をお尋ねします。今年制定された埼玉県のケアラー支援条例では、定義、基本理念、関係機関の役割、そして推進計画のそれぞれでヤングケアラーをケアラー総体から単独項目として取り出しています。

第2条の（定義）では、1項でケアラーを定義し、2項でヤングケアラーを定義しています。

また3条の（基本理念）では、1項、2項でケアラーの支援について、3項でヤングケアラーの支援についての理念を定めています。引用します。「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ことに鑑み、適切な教育の機会を確保し、かつ、心身の健やかな成長及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。」

この条文でも明らかなように、ヤングケアラーをケアラー総体から取り出している背景には、子どもの権利の視点があります。

子どもの権利は、しばしば子どもにわがまま放題にさせるという間違っただイメージを持つ大人もいますが、そういうことではありません。日本も批准している国連の子どもの権利条約は、子どもが自立した大人に成長するために、子ども時代に保障されるべきことを定めています。例えば毎日食事が食べられる、危険から守ってもらえる、健康や命を守り、生きていくために必要な知識を教えてもらえる、遊ぶ時間があって、学びの機会も保障される、休みたい時には休める、そしてちゃんと意見を聞いてもらえる、といったことです。こういった視点に立った時、ヤングケアラーへの支援は大人を基準に考えたものでは足りないということで、埼玉県ではヤングケアラーについては、大人とは別の視点から関係機関が役割を果たすこと、支援を進めることと定めているわけです。

調布市はヤングケアラーに対して、大人のケアラーへの支援と同じ支援で良いとの認識でしょうか。子どもの権利の視点に立った支援の対象であるとの認識はあるでしょうか。また、実態把握、支援のいずれも複数の部署、そして地域の主体的、かつ流動的な連携が必要だと考えますが、市のヤングケアラーへの認識についてお答えください。

(2) 見えにくい存在であるヤングケアラーの実態把握を

次に、ヤングケアラーの実態把握について質問します。ヤングケアラー支援の最大の壁となっているのが、「見えにくい存在」だということです。「まさか子どもが」という意外性、「介護は家族が担うものだ」という根強い考え方、「若いのにしっかりしていて感心だ」といった評価、また本人がケアラーであることに気づいていなかったり、恥ずかしいなどの理由で他人には打ち明けられない。このような原因が二重にも三重にも重なり、ヤングケアラーはこの社会で見えにくい存在となり、しかるべき支援を受けられないまま、大人のように家庭内で過重な役割を果たしながら子ども時代を過ごし、そのまま大人になっていきます。高校生のヤングケアラーの7割が中学生の頃から、4割は小学生の頃から過重なケアを担っているという調査結果もあり、二度と繰り返すことのできない子ども時代の健やかな育ちを支えるには、長期化しないよう、早期発見が重要です。

毎日新聞などの共同調査では、ケアマネジャーの約6人に1人に当たる16.5%が大人なみに家族の介護を担う子どもに出会った経験があると答えています。今年6月、江戸川区では医療関係者、障がい福祉関係者、ケースワーカー、介護従事者、スクールソーシャルワーカーや民生児童委員など340人を対象に調査が行われました。関わっている家庭にヤ

ングケアラーがいたか、もしくは関わっている子どもの中にヤングケアラーがいたか、という問いに対して「いた」と答えたのは48.5%、およそ2人に1人です。

また、今年埼玉県が高校2年生に直接実施した調査では、25人に1人、クラスに1人の割合でヤングケアラーがいることが明らかになっています。調布市では、2015年に実施された子どもの生活実態調査の中で、中学2年生の10人に1人がクラブ活動に参加していないと答えており、その中の5%は家族の世話や家事が理由だと答えていますので、市内にヤングケアラーは確実にいると思われま

す。そこで質問ですが、調布市内のヤングケアラーについての実態把握の現状はどのようになっているのでしょうか。また、子ども関係者や介護関係職員に周知する目的も含め、教員やケアマネジャーを対象としたアンケート調査、また要保護児童対策地域協議会でのヒアリングや情報共有などを求めますが、調布市内にいるヤングケアラーの実態把握調査の必要性についてどのようにお考えでしょうか。

(3) 福祉3計画にヤングケアラーを位置づけ、支援に向けた連携づくりを

三点目です。福祉3計画へのヤングケアラーの位置づけ、そして支援に向けた連携づくりについて質問します。

ヤングケアラーの存在に気づき、支援するためには、彼らの生活の様々な場面や場所に関わる人たち、例えば学校の先生や介護職、さらには地域の住民などの連携による情報の共有が欠かせないと考えます。その連携づくりへの足がかりとして、まずは、全国的にも早期からケアラー支援に取り組み、ケアラーが置かれている厳しい状況をもっとも認識している福祉の3計画へのヤングケアラーの位置づけを求めます。

今年度の高齢者総合計画改訂に向けた議論においては、就労するケアラーやダブルケアラーと並んでヤングケアラーの存在への認識が示されています。もう一步踏み込んで、大人のケアラーとは異なり、ヤングケアラーは子どもの権利の視点からも、子どもに関わる部署との連携で迅速な実態把握や支援が必要であるとの認識を示すことを求めます。

また障害福祉計画では「ケアラー」という用語は導入されていませんが、レスパイト事業やゆずのき学童など、障がい児・者の介護や療育などを担う家族が自分の時間を確保したり、就労を含め社会参加できるよう支援する、ケアラー支援事業がすでに実践されています。ヤングケアラーについても支援の対象としての明記を求めます。

中でもきょうだい児と言われる、障がいのある子どもの兄弟も、難しい立場に置かれたヤングケアラーです。彼らが障がいのある兄弟の介護や、介護に忙しい親を助けるために家事を担ったりすることをすべて否定するわけではありません。しかし、子どもの頃から

兄弟のお世話をすることを自分の役割として引き受け、その期待に応えようと努める一方、思春期にさしかかると、自分自身の進路や就職、結婚といった将来への展望や人生設計と、ケアラーとしての役割、責任感、兄弟への複雑な思いの間で葛藤し、家庭内でも社会でも理解されにくい孤独の中で苦しむことが多いといえます。

このようなきょうだい児への支援策として、例えば、学校できょうだい児が集まって楽しいことや気持ちを共有しあえたり、困ったときは助けを求めていいことを知る居場所を作ることも重要です。しかし現在、子どもたちはインクルーシブ教育システムの中で障がい特性によって分けられており、さらに放課後等デイサービスの利用増加にともなって、放課後の活動においても分断されています。地域によっては、障害のある兄弟がいることは、担任の先生でも把握しづらいのが現状です。きょうだい児の居場所についての見解を求めます。

また、世話は家族が担うべきとの保護者の思いや方針がある場合も多いため、まずは障害福祉の中で家族支援を進める中で、きょうだい児が抱える課題への認識を広めるところからスタートしていただきたいと思います。そしてゆくゆくは、第6期障害福祉計画にきょうだい児を含むヤングケアラーへの支援を位置づけ、関係部署との連携の中で具体的な支援策を進める足がかりとすることを求めます。

そして、ヤングケアラーへの支援には地域の力が非常に重要です。「あの子はヤングケアラーになっているのでは」と気づき、支援につなげる行動を起こす人を増やすためにも、地域福祉計画にもヤングケアラーを位置づけることを求めます。以上、大きく3点にわたって質問いたしました。ご答弁をお願いいたします。

<市長答弁>

ただいま木下安子議員からヤングケアラーを支援するためとの御質問をいただきました。私からは、ヤングケアラーへの市の認識についてお答えします。

まず、ヤングケアラーの抱える課題と必要な支援についてです。

一般社団法人日本ケアラー連盟によると、ケアラーとは心や体に不調のある人の介護、看病、療育、世話、気遣いなど、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と定義されており、ヤングケアラーはケアラーのうち、18歳未満の若年者を指すとされています。

民間コンサルティング会社が国の補助事業として調査し、平成31年3月に発表したヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書によると、彼らには学校を休みがちであったり、授業に集中できない等の学校生活における影響が生じていることが指摘されています。

また、介護が長期にわたったり、負担や責任が過剰にかかることで心身の発達や友人等との人間関係の構築に支障を来したり、進路選択に制約をもたらすケースがあることが課題であると捉えられています。

そのため、ヤングケアラーには本人が望む学業や仕事、社会参加等を制限されることなく継続できるよう、身近にいる人の理解に基づく個々の状況に応じた支援が必要であると認識しております。

市はこれまで、児童、障害、高齢等の分野ごとに家族介護者の負担軽減を目的とした事業やケアラー支援の専門家を招いた講演会を実施してきました。また、地域福祉計画と第7期調布市高齢者総合計画において、ケアラーという言葉を用いることで、医療や介護、教育に携わる専門職をはじめ、広く市民に対してケアラー支援の重要性と様々な立場でケアを行う人々に対する理解を促進してまいりました。

他方、国が今年度中に教育現場を対象とした家族の介護を行う18歳未満の子どもに関する実態調査を実施する予定であることから、その結果を注視するとともに、介護に携わる専門職や教職員、地域で身近に子どもに接する機会のある方々に対し、子どもの権利擁護やケアラー支援に関する普及啓発を行い、庁内の関係部署及び関係団体等、多様な主体が連携を深めながら、役割分担と支援体制の構築を進めてまいります。

今後も平成17年4月に施行した調布市子ども条例が目指す、子どもが健やかに育ち、安心して子どもを産み、育てることができるまちの実現に向け、ヤングケアラーのみならず、ひとり親家庭や生活に困難を抱える世帯の子どもなども含めて、負担がかかっている子どもたちへのサポートについて、引き続き関係部署が連携しながら、子どもの視点に立った適切な施策を講じてまいります。

その他の御質問については、担当からお答えいたします。

<福祉健康部答弁>

私からは、ヤングケアラーの実態把握と福祉3計画におけるヤングケアラーの位置づけ、支援に向けた連携づくりについてお答えします。

まず、ヤングケアラーの実態把握の現状と調査の必要性についてです。

現在、第7期調布市高齢者総合計画においては、重点施策の1つとしてケアラー支援を掲げ、相談体制の充実や積極的な情報提供、レスパイトケアの促進といったケアラーの身体的、精神的負担を緩和するための支援を進めています。

また、第8期調布市高齢者総合計画の策定に併せ、地域包括支援センターやケアラー支

援団体、市内介護保険事業所にアンケート調査を実施し、ケアラーからの相談内容や潜在的なニーズ等の実態把握に努めています。

障害者施策においても、家族介護者支援の位置づけで、相談体制の充実やレスパイトケアの促進に取り組んでいるほか、計画策定に際して、スクールソーシャルワーカーから障害児の保護者等を含めた家族支援について、ヒアリング調査を実施しました。

こうした調査やヤングケアラーの実態把握調査については、具体的な施策検討において必要な取組であるものと認識していますが、現時点ではヤングケアラーに特化せず、ケアラー全体について広く調査している状況です。

次に、福祉3計画におけるヤングケアラーの位置づけ、支援に向けた連携づくりについてです。

福祉3計画をはじめとする分野別計画の内容は、それぞれの計画策定の協議会の場で協議し、委員の意見を踏まえて検討しています。これまで高齢者福祉推進協議会では、ケアラー支援全体に関する意見は出ているものの、ヤングケアラーに特化した支援策については議論がなされていないことから、現行計画においては、ヤングケアラー支援について明確に位置づけるまでには至っておりません。

現在策定中の第8期調布市高齢者総合計画では、ケアラー支援を重点施策として継承するとともに、様々な世代、立場のケアラーがいることを広く知ってもらうために、ヤングケアラーや子育てと親の介護を同時に担うダブルケアラーを挙げる予定です。

また、障害者総合計画については令和4年度から次期計画を策定することとしており、この中で他の福祉計画と同様、必要なケアラー支援策の充実を図っていきたいと考えています。

きょうだい児の居場所事業については、現在、子ども・若者総合支援事業ここあにおける相談・居場所事業にて、ヤングケアラーを含む中高生の支援を実施しており、引き続き、必要に応じて、ここあや関係機関との連携を図り、きょうだい児支援を行ってまいります。

地域福祉計画においては、ケアラー支援を地域での相談支援の中での重要な取組として位置づけています。今後の計画においては、その時点の地域におけるトータルケアの推進状況に合わせたケアラー支援策を検討してまいります。

市は、分野の異なる関係者同士の顔の見えるネットワークの構築や地域づくりのさらなる促進を目指し、現行の福祉3計画の策定過程において、従前は計画ごとに捉え方が異なっていた福祉圏域を整理、再編しました。また、令和3年度からは地域包括支援センターの担当区域を再編した福祉圏域と整合させ、相談を開始することとしています。

こうした取組により、包括的な相談支援体制の構築を進めるとともに、関係部署、関係機関の連携を強化しながら、ヤングケアラーを含むケアラー支援の取組につなげてまいります。

引き続きヤングケアラーも含め、全てのケアラーに関して、支援が必要な場合は関係部署と連携し、利用可能なサービスにつなげるとともに、地域で福祉に携わる人材や日常的に関わりのある人がケアラーが抱える悩みに気づくことができるよう、講演会や研修等を通じて、ケアラーに関する考え方や相談窓口等について周知を図ってまいります。

<子ども生活部答弁>

私からは、子ども・子育て支援施策におけるヤングケアラーの実態把握と支援に向けた連携づくりについてお答えします。

初めに、ヤングケアラーの実態把握についてです。

平成30年度に国が要保護児童対策地域協議会を対象として実施した調査では、ヤングケアラーの約4割が1日平均5時間以上、家族の介護や世話を行っており、また、ヤングケアラーの3割以上が学校にあまり行けていないという状況が示されています。

本来、大人が担うような家事や家族の世話などを子どもが日常的に行うことで、子ども自身の健やかな成長や学校生活などに影響を及ぼし、その結果、ネグレクトや心理的虐待に至っている場合もあるため、ヤングケアラーに関する実態把握及び子どもに関わる大人の理解促進が重要であると認識しています。

国が今年度実施を予定している教育現場を対象とした実態調査の結果を注視するとともに、今後、調布っ子すこやかプランを策定する際に実施するニーズ調査等により、引き続きヤングケアラーの実態把握に努めてまいります。

次に、ヤングケアラー支援に向けた連携づくりについてです。

市は、子ども家庭支援センターすこやかをはじめ、子ども家庭課のひとり親相談や調布市子ども・若者総合支援事業ここあ等において、子どもや若者自身から相談を受けています。

特に子ども家庭支援センターすこやかでの相談事業等において、ヤングケアラーと思われる子どもを把握した場合には、要保護児童対策地域協議会を活用し、保育園、学校、教育委員会と情報を共有し、連携して支援を図っています。

また、家事援助が必要なヤングケアラーのいる家庭に対しては、養育支援訪問事業により支援を行うなど、負担軽減を図るだけでなく、子どもも保護者も相談しやすい環境づく

りに努めています。

今後も引き続き、ヤングケアラーの支援について、要保護児童対策地域協議会や子ども・若者支援地域協議会を活用し、教育、福祉、子ども分野の公的機関のほか、市内の子ども・若者を対象として活動している民間団体とも連携しながら適切な支援に努めてまいります。

<教育部答弁>

私からは、市教育委員会及び学校でのヤングケアラーの実態把握についてお答えいたします。

市教育委員会では、校長会や副校長会、生活指導主任会においてヤングケアラーについて周知し、児童・生徒の状況を丁寧に把握するとともに、関係機関と連携を図り、対応していくよう指導してきたところです。

現在、学校においては、東京都教育委員会が作成した教職員向けのチェックリストを活用するなどして、ヤングケアラーの問題に限らず、児童・生徒の表情や態度、身体、服装、言葉、言動、友人関係など、多面的に観察し、児童・生徒の様子の変化を見逃さないよう努めています。

また、長期欠席者や不登校児童・生徒については、担任が家庭と密に連絡を取り、要因や背景を確認し、学年会や生活指導部会等で情報共有を図っています。

児童・生徒の欠席状況は市教育委員会も報告を受けており、特に個別に状況を把握しておく必要がある児童・生徒に関しては、その要因が家庭内の事情等によるものかも含めて、教員が相談対応を丁寧に行い、必要に応じてスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー、福祉部門等の関係機関につないでいます。

市教育委員会では、支援を要する児童・生徒の問題に対して、学校が把握すべき要因の中にはいじめや虐待のほか、ヤングケアラーであるという可能性についても、引き続き全教職員が正しく認識し、関係機関につなげていくことが重要であると捉えています。

また、国においては今後、児童・生徒を対象にした全国実態調査を実施し、今年度末までに結果をまとめる予定となっています。市教育委員会としても、こうした調査結果を活用しながら、改めて調布市立学校の全教職員がヤングケアラーの問題への理解を深め、関係機関と連携、対応できるよう、引き続き指導してまいります。

以上でございます。

【まとめ】

ご答弁ありがとうございました。再質問はありませんので、まとめます。ヤングケアラーの認識については、基本的なところは押さえた上で、支援策は今後の課題ということと受け止めました。残念ながら迅速な実態把握調査の必要性について前向きなご答弁はありませんでしたが、まずは高齢者福祉計画にヤングケアラーの存在を明記するところから始め、今後の連携の中での取組みの足がかりとなるよう求めます。

なぜここまでヤングケアラーたちが置き去りにされてきたか。それはまず、少子高齢化、核家族化にともなう家庭のあり方の変化にもかかわらず、介護を家庭に担わせてきたことのしわ寄せが、子どもにいつているということが言えます。また、日本社会においては、人権教育が十分でなく、繰り返し国連から勧告を受けているように、特に子どもの権利が守られていないということも大きく関係しています。つまり、私たち大人が作ってきた不平等な社会構造の弊害を全身に受けているのがヤングケアラーたちです。

市長のご答弁の中にも「子どもの権利擁護」という言葉がありましたが、これから子どもたちの育ちを調布でしっかりと支えていくには、子どもの権利の中でも「参加する権利」を保障することが不可欠です。

調布市は、比較的早い段階で子ども条例を制定し、それを軸に子ども施策が進められてきています。しかし、子ども自身を権利の主体者とみなす視点よりむしろ、大人に対する子育て支援の視点が主となっています。子どもを単に守られる存在として捉えるだけでは、ヤングケアラーを含め、虐待や生活困窮、性被害に苦しむ子どもたちを助けることはできません。子ども自身が権利の主体者として社会に参加し、自分の言葉で発信する力をつけられるようエンパワメントすることが重要です。子どもオンブズパーソン制度を導入するなど、子ども自身に意見表明やSOS発信の機会を提供し、その声に真摯に向き合う体制が、子どもの実態を把握し、ニーズに的確に応える施策作りには必要です。

色々申し上げましたが、「つなげよう、ひろげよう、共に生きるまち パラハートちょうふ」の思いが、声を上げられず、支援の対象であることにも気づいてもらえずにいる調布市内のヤングケアラーにも届くよう、介護は社会で担うものという認識を大人の間を広げ、子どもの最善の利益の視点に立ったヤングケアラー支援策に取り組まれることを期待して、私の一般質問を終わります。