



第4章 ヤングケアラー条例視察（備前市）

| | |
|-------|---|
| メタデータ | 言語: ja 出版者: 大阪公立大学都市科学・防災研究センター 公開日: 2024-03-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 矢野, 裕俊 メールアドレス: 所属: |
| URL | http://hdl.handle.net/10466/0002000486 |

第4章 ヤングケアラー条例制定の動き 岡山県備前市の場合

矢野裕俊（武庫川女子大学）

ヤングケアラーの支援をめぐるのは、自治体が条例を制定して支援に乗り出しているケースが近年増えている。その草分けとして知られているのは埼玉県条例だが、条例を定めている市も少なくない。そうした自治体を訪問して聞き取り調査を試みた。筆者らが最初に訪ねたのは、岡山県備前市である。備前焼の里として知られる伊部駅の隣の西片上駅にある新しい市庁舎は陶板をふんだんに取り入れて建設された瀟洒な建物であった。

備前市はのどかな田園地帯を市域とする人口約3万人の小さな町であるが、備前焼の窯とギャラリーが多数あることで全国的に知られている。

筆者らが訪ねたのは、2023年1月31日午前10時。訪問先は市の子ども家庭課で、同課の課長、係長および担当保健師の3人に対応していただき、約1時間30分インタビュー形式で話を聞くことができた。

聞き取った内容は次のとおり。

- (1) 条例制定に至ったいきさつ
- (2) 条例の主な特徴
- (3) 条例制定後の変化
- (4) 備前市におけるヤングケアラーの状況

以下の記述はインタビューの内容とともに条例の内容を踏まえて筆者の責任において行ったものである。

(1) 条例制定に至ったいきさつ

備前市においては、子どもの保護・養護を必要とする状況や、子どもの貧困に関する問題があったとはいえ、ヤングケアラー支援のための条例制定を進めるきっかけとなったのは、大きな事案の発生ではなかった。2021年に市議会の議員の一人からヤングケアラーについて支援の必要があり、そのための条例制定が必要であるとの問題提起が市議会でもなされたのが、そもそもの

始まりであったという。それにより条例制定の機運が高まる中で、市の子ども家庭課では他の自治体での条例制定への取り組みをも参照しつつ、条例案の策定を進めていった。作成された条例案は2021年10月1日から29日までのパブリックコメント期間に付されたが、市民からの意見はなかった。しかし、市の「子ども・子育て会議」において同年10月12日に意見交換がなされた。これは子ども・子育て支援法に根拠をもち、子ども・子育て支援に関する施策の総合的・計画的な推進について調査審議するための会議である。その会議において特に連絡を取って協力を得たのが同じ岡山県の総社市であった。こうして「備前市ケアラー支援の推進に関する条例」¹と銘打った条例が制定されたのは2021年12月24日のことであり、総社市での制定の2カ月後であった。

(2) 条例の主な特徴

備前市条例の特徴の一つは、支援の対象がヤングケアラーに限られず、広くケアラーとされていることである。その理由は、ケアラーとして困っている人は18歳未満のに限らず、若者にも広がっており、さらにはいわゆる老老介護のように、ケアラーとして支援を要する人はあらゆる年齢にわたって存在しているからである。その点では、他の多くの自治体の条例と共通している。

もう一つの特徴は、この条例が理念を謳った条例であり、具体的な計画や支援の施策を規定するものではないということである。第1条にあるように、条例の目的は、「社会全体でケアラーを支援するための**基本理念を定め**、市の責務並びに市民等、事業者及び関係機関の役割を明らかにするとともに、ケアラーを支援するための施策の基本となる事項を定めてこれを推進し、もって**全てのケアラーが自分らしく、健康で文化的な生活を営むことができる社会の実現に寄与すること**」と定められている。

なお先述したとおり、備前市での条例制定の過程では、総社市の協力を得たということであったが、総社市の担当者からはケアする側ばかりでなくケ

¹ <https://www.city.bizen.okayama.jp/uploaded/attachment/18044.pdf>

アされる側の意見をもしっかりと聴くべきであるとの意見をもらい、それが印象的であったという説明があった。ただ、備前市の条例にはそうした考え方が反映されるには至っていない。

次にケアラーの定義だが、条例第2条では、ケアラーが「市民等のうち、高齢、身体上又は精神上の障がい、疾病等により援助を必要とする親族、友人その他身近な人に対して、無償で介護、看護、日常生活上の世話その他必要な援助を提供する者」と定義されている。ヤングケアラーはケアラーのうちの18歳未満を指す概念とされている。担当者の説明によると、ヤングケアラーにとどまらず、若者ケアラーはもとより老老介護などと言われる高齢者間で行われる介護についても、支援の視野に入れているという。このように、備前市ではケアラーをたいへん広い概念として捉えている。ケアによってすでに困難に陥っていたり、自らのウェルビーイングの実現を妨げられている状態にある人ばかりでなく、ケアしている人を広くケアラーと捉えるのである。ケアの負担は安定的なものではなく、突如大きくなり過ぎるということも起こりうるからである。

全国のケアラー関連の条例制定状況については第6章を参照してほしい。2023年3月現在、条例をもつ14自治体あるが、そのうち入間市のみがヤングケアラーに限定した条例を制定している。

他方、条例が制定されていないからといってケアラー支援への取り組みが行われていなかったり弱かったりするわけではなく、神戸市のように子ども若者ケアラー支援の相談窓口を設けて精力的な支援に乗り出している自治体もある。しかし、条例制定はケアラー支援のための自治体としての覚悟の表現であり、それにより地域におけるケアラーの存在が可視化され、自治体が施策を講じるうえでの拠り所となるのは確かである。

備前市条例の第3条以降は次のとおりの構成となっている。〔基本理念〕を謳った第3条では、「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、市、市民等、事業者及び関係機関が、それぞれの責務又は役割を果たし、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ものとする」とある。支える人を孤立させず地域社会で支えようという考え方である。それに続けてヤングケアラー

について、「ヤングケアラーに対する支援は、がその発達段階に応じて、社会において自立的に生きる基礎を培い、人間としての基本的な資質を養うことの重要性に鑑み、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ものとする」と定められている。中でもヤングケアラーについては、適切な教育の機会を確保することが特に重視されている。

第4条では、[市の責務]としてケアラー支援に関する施策を総合的に実施すること、そしてそのために市が市民等、事業者および関係機関との連携を図ることが定められている。第5条では[市民等の役割]としてケアラーについての理解を深め、市のケアラー支援施策に協力することを求め、第6条では[事業者の役割]が市民等と同じように明記されることに加えて、雇用する従業員がケアラーであると認められるときは、勤務にあたっての配慮や情報提供などの支援を行うように努めると定めている。

第7条では、介護、障害者支援、医療、教育、福祉等の、[関係機関の役割]が定められ、その中で関係機関が日常的にケアラーに関わる可能性があることを認識し、ケアラーと認められる人には「健康状態及びその置かれている生活環境等を確認し、支援の必要性の把握に努めるものとする」と明記されている。

ヤングケアラーについては、関係機関の中でも学校の役割は特に重要であることから、第8条では[学校等の役割]について定められている。その中では、学校が「日常的にヤングケアラーに関わる可能性がある立場にあることを認識し、関わりのある者がヤングケアラーであると認められるときは、当該ヤングケアラーの意向を尊重しつつ、ヤングケアラーの教育の機会の確保に係る状況、健康状態及びその置かれている生活環境等を確認し、支援の必要性の把握に努める」こと、そしてヤングケアラーからの相談に応じるとともに情報の提供、適切な他の関係機関の案内又は取次ぎその他の必要な支援を行うよう努める」ことが定められている。

第9条では、[ケアラー支援に関する施策]について定められており、市が行うこととして、(1)ケアラー支援に関する広報及び支援、(2)ケアラー支援体制の構築、(3)その他ケアラー支援に関する施策を推進するた

めに必要な事項、の3つを挙げている。最後の第10条では、この条例に定めるもののほか、必要な事項は市長が別に定めると定められている。

以上の条文を見ればわかるように、条例の中に施策の大筋や計画の概略が盛り込まれているわけではなく、市や関係機関等との連携体制についても条例が新しい提案を含んでいるわけでもない。この条例が理念条例としての性格をもつものであるとの市当局者の説明の通りである。

言うまでもなく、ケアの行為は家族関係という私的領域において行われることが多いため、(ヤング)ケアラー家族内でのことに介入されることを好まないというケースも少なくない。従って、支援が当事者の望まない介入にならないように、条文には「当該(ヤング)ケアラーの意向を尊重しつつ」という文言が入れられて、支援が押しつけになることのないように慎重な言い回しがされていることにも注目すべきである。

(3) 条例制定後の取り組み

条例制定後に行われてきたことは次の5点である。

- 1 市の広報、ホームページ、ポスター掲示などによる啓発
- 2 学校、園へのヤングケアラー支援についてのチラシ、リーフレットの配布
- 3 要保護児童対策地域協議会(以下、要対協)を中心とした、支援が必要な子ども・家庭への取り組み
- 4 ヤングケアラーをテーマとした要対協での研修会等の実施
- 5 ヤングケアラー実態調査の実施(2021年11月下旬から12月上旬に市内小学4~6年生、中学生対象)

これを見れば分かるように、条例を根拠に新たな計画や施策が講じられたわけではなく、市による広報・啓発や、市・関係機関の担当者の研修、学校における実態調査など、条例に基づかなくてもできることであった。その理由は、一つにはケアラーという存在について市民の間でもっと認識を共有することが重要だということであり、もう一つは新たな枠組みを設けなくても、要対協のような既存の仕組みを活用することによりヤングケアラーの把握や把握したケースでの支援のあり方の検討が十分に可能だからである。また、

市役所の関連部署が市庁舎の一つのフロアに集中しており、福祉、保健、教育といった部門間の連絡・連携が取りやすいという物理的な好条件もプラスに作用しているということであった。

条例制定により、ケアラーやヤングケアラーという概念が市の福祉や教育において根付いたのだが、それによって市における状況は変わったのだろうか。この点については、条例制定から間もない現在において特に目立った変化が起きているわけではなく、例えば、要対協に上がってくる件数が増えるといった変化はないということであった。ただし、市の小中学校で行った実態調査からは、子どもたちが家庭内でよく手伝いを行っており、一部の子どもはそうした手伝いが長時間に及んでいるということ、その内容（ケア内容は掃除、洗濯などの家事や、きょうだいの世話、高齢家族の世話、親の世話などがあること、また外国ルーツの家庭の子どもの場合には、日本語が話せない家族のサポートなども見られるということであった。

(4) 備前市におけるヤングケアラーの状況

ヤングケアラーの状況については、詳細な統計は明らかにされていないが、行政において把握されているヤングケアラーは一定数存在するということがあった。

備前市条例はその制定により、現状では十分に可視化されていないケアラーの状況や個別のケースを掌握するために、市民や関係機関の意識を高め、今後の支援のあり方を、より広く地域での共生社会実現という課題とも結びつけて考えていこうとする行政の意思の表明であると捉えることができる。