

## 第2章

### ケアラー支援の概論

## 第2章 ケアラー支援の概論

### 1. ケアラー支援の背景

昨今の国内において高齢化の一層の進展に加え、人口減少社会に転じる中で、高齢者のみの世帯や高齢者と未婚の子のみの世帯が増加する等、世帯構成に大きな変化が生じている。また、家族の介護や看護を理由に「介護離職」をした者は年間約10万人<sup>1</sup>、子育てと介護を同時に行う「ダブルケア」を担う推計人口は約25万人<sup>2</sup>いるとされている。

このほかにも遠距離介護、老老介護、8050問題<sup>3</sup>、生活困窮、若い世代による介護等、ケアを必要とする方の世帯における課題は多様化している。このような中、ケアを必要とする方と、家族介護者が安定した生活を送るためには、ケアを必要とする方のみならず、家族介護者にも配慮をする必要がある。なぜならば、就労している家族介護者の介護負担が過大となった場合、離職により生活困窮に結びつく可能性があり、それによりケアを必要とする人の生活にも影響が生じるリスク等が想定されるからである。一方で、かつては地域住民同士の相互扶助等による支え合いの機能が存在したが、現代においては自治会、町内会等への加入率の低下など、地域のつながりの希薄化の危機感が高まっていることが指摘されており<sup>4</sup>、ケアを必要とする世帯が地域から支援を受けづらい状況があると推察される。

国による従来の家族介護者支援目標では、要介護者が主、家族介護者は従と捉えられており、支援目標は家族介護力を維持することであった。一方で、上記のような状況を踏まえると、今後、家族介護者支援施策が掲げるべき目標は、『『家族介護と仕事や社会参加、自分の生活を両立すること』と、『心身の健康維持と生活の質の維持・充実（ひいては人生の質の維持・充実）』の両輪がともに円滑にまわりながら、要介護者の介護の質・生活・人生の質もまた同時に確保される『家族介護者支援』を推進すること』<sup>5</sup>であるとされている。

1 総務省「平成29年就業構造基本調査」

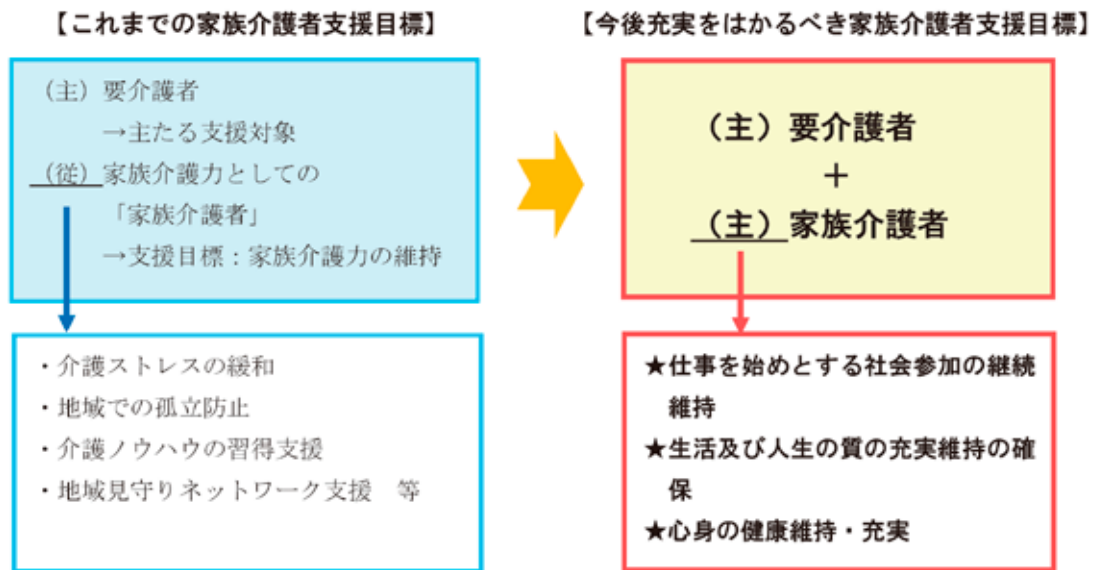
2 内閣府男女共同参画局「育児と介護のダブルケアの実態に関する調査報告書」（2016年4月）

3 80歳代の親と50歳代の子どもの組み合わせによる生活問題。世帯としての生活困窮や、親が要介護状態になることによる子どもの離職等、社会的孤立や経済的な窮迫の背景となっている。（厚生労働省平成30年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業 特定非営利活動法人KHJ 全国ひきこもり家族会連合会「長期高齢化する社会的孤立者（ひきこもり者）への対応と予防のための『ひきこもり地域支援体制を促進する家庭支援』の在り方に関する研究 地域包括支援センターにおける『8050』事例への対応に関する調査」報告書（2019年3月）参照）

4 総務省・地域コミュニティに関する研究会「地域コミュニティに関する研究会報告書」（2022年4月）によれば、600市区町村における自治会等の加入率の平均（単純平均）の推移は、2010年に78.0%であったのが、2020年では71.7%となっており、6.3ポイントの低下となっている。

5 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」（2018年3月）

図表 2-1：家族介護者支援の目標の変化



出所：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」（2018年3月）

また、2030年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標である持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）にて定められているゴールのうち、「1 貧困をなくそう」や「3 すべての人に健康と福祉を」「4 質の高い教育をみんなに」「5 ジェンダー平等を実現しよう」「8 働きがいも経済成長も」等はケアラーが抱える問題にも関わりがある。

昨今ではこのような背景・状況を踏まえ、ケアラー支援が着目されている。

## 2. ヤングケアラー、若者ケアラー、ケアラーの定義・範囲

以下では、ケアラーに関連する用語について、各団体等の定義を確認した上で、本報告書内で用いる際の定義を整理する。

まず、ヤングケアラーについて、国における定義は「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」とされ、年齢は法令上の定義はないが、18歳未満を基準としている。また、ヤングケアラーに関連する概念として「若者ケアラー」や「ヤング・アダルト・ケアラー」が存在する。18歳未満ではないものの、支援すべき対象として捉えるために設けられている概念と推察される。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、若者ケアラーは「18歳以上概ね30歳代まで」とされている。「ヤング・アダルト・ケアラー」は、イギリス等一部の国において見られる概念であり、イギリスの場合、年齢の基準は18歳以上25歳未満とされている。

図表 2-2：国内外の主なヤングケアラーの定義

| 機関名                     | 対象                | 定義   | 年齢                        |
|-------------------------|-------------------|--|---------------------------|
| 厚生労働省                   | ヤングケアラー           | 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>6</sup><br>※法令上の定義なし                                   | 18歳未満                     |
| 埼玉県                     | ヤングケアラー           | ケアラーのうち、18歳未満の者 <sup>7</sup>   | 18歳未満                     |
| 日本ケアラー<br>連盟            | ヤングケアラー           | 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 <sup>8</sup>             | 18歳未満                     |
|                         | 若者ケアラー            | 18歳～概ね30歳代までのケアラー <sup>8</sup>   | 18歳～概ね30歳代まで              |
| 一般社団法人<br>ヤングケアラー<br>協会 | ヤングケアラー<br>若者ケアラー | 学業や仕事のかたわら、障害や病気のある家族のケアをしている子どもや若者 <sup>9</sup>   | ※年齢による基準はない <sup>10</sup> |
| イギリス                    | ヤングケアラー           | 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や、ボランティア活動として行われている場合は除く） <sup>11</sup> | 18歳未満 <sup>12</sup>       |
| オーストラリア                 | ヤングケアラー           | 病気や障害、精神疾患、あるいはアルコールやドラッグなどの依存症を抱える家族やパートナー、きょうだい、親せきや友達をケアしている 25 歳以下の若者 <sup>13</sup>            | 25歳まで                     |

6 厚生労働省「ヤングケアラーについて」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/young-carer.html>（2023年1月24日確認）

7 埼玉県「埼玉県ケアラー支援計画」（2021年）。ケアラーの定義についても、同資料を参照。

8 一般社団法人日本ケアラー連盟ヤングケアラープロジェクト「ヤングケアラーとは」

<https://carersjapan.com/about-carer/young-adult-carer/>（2023年1月24日確認）

9 一般社団法人ヤングケアラー協会「ヤングケアラーとは」

<https://youngcarerjapan.com/>（2023年1月24日確認）

10 一般社団法人ヤングケアラー協会が運営する「Yangle コミュニティ」は、主に40歳以下のヤングケアラー・若者ケアラーを対象としている。

11 澁谷智子「ヤングケアラーを支える法律」（2017年）

12 18歳以上25歳未満のケアラーについては、「ヤングケアラー」とは区別し、「ヤング・アダルト・ケアラー」として支援の対象としている。

13 三菱UFJリサーチ&amp;コンサルティング株式会社「平成30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」（2019年3月）

図表 2-3：日本ケアラー連盟によるヤングケアラーの定義



出所：一般財団法人日本ケアラー連盟ウェブサイト

次に、ケアラーの定義は、国で統一的な定義を設けておらず、ケアラー支援を実施する都道府県や団体においてそれぞれに定義を定めているのが現状である。その場合の定義は概ね共通しており、ケアを必要とする人については、親族、友人・知人、その他身近な人まで含め、特に年齢に関する基準も設けていないことから、ケアラーの対象者も広く捉える意図がうかがえる。

諸外国における定義は、ケアラー支援の先進国であるイギリスにおいてはケアを必要とする人の対象者を成人（18歳以上）としている点から、年齢の基準を設けていない日本やオーストラリア等と比較して、やや限定的な定義となっている。

図表 2-4：国内外の主なケアラーの定義

| 機関名      | 定義  |
|----------|---|
| 厚生労働省    | なし  |
| 日本ケアラー連盟 | こころやからだに不調のある人の「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 <sup>14</sup>                   |
| 埼玉県      | 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 <sup>7</sup>            |
| イギリス     | 他の成人に介護を行う、もしくは、行う意思のある者で、契約に基づき介護を行う（もしくは行う意思のある）者、及びボランティア活動として介護を行う（もしくは行う意思のある）者を除く <sup>11</sup> |
| オーストラリア  | 障害や健康問題（終末期や慢性疾患を含む）、精神疾患、あるいは、高齢による衰えのある人々に対して、身の回りのケア、支援support、援助assistanceを提供する人々 <sup>15</sup>   |

図表 2-5：日本ケアラー連盟におけるケアラー定義



出所：一般財団法人日本ケアラー連盟ウェブサイト

14 一般社団法人日本ケアラー連盟ウェブサイト「ケアラーとは」  
<https://carersjapan.com/about-carer/carer/>（2023年1月24日確認）

15 木下康仁「オーストラリアのケアラー（介護者）支援」（2013年）

以上を踏まえると、日本ケアラー連盟における定義が対象となるケアの内容やケアラーの対象年齢を具体的に示しており、曖昧さが少ないものと考えられる。従って、本報告書における各用語の定義は、同連盟の定義と同一のものとする。

図表 2-6：本報告書における用語の定義

| 用語      | 定義  |
|---------|---|
| ケアラー    | こころやからだに不調のある人の「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     |
| ヤングケアラー | 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 |
| 若者ケアラー  | 18歳～概ね30歳代までのケアラー   |

### 3. 国内(国や東京都等)の動向

本節では、市区町村がケアラー支援に取り組むにあたっての前提となる、国や東京都における制度や支援の取組に関する状況を整理する。

#### (1) 日本の政策動向

##### ① ケアラー支援の政策、制度、法律・条例の制定状況

現在の日本には、ケアラーを支援するための固有の法制度はないとされているものの、高齢者介護・福祉行政及び労働行政を中心に、ケアラーである家族介護者に対する支援施策が段階的に充実してきている状況である。

まず、高齢者介護・福祉行政の観点では、2000年4月に施行された介護保険法の制度創設段階において、介護用品の支給や介護教室の開催等、ケアラーが行う「介護」そのものに対する支援が中心であった。その後、2016年に「ニッポン一億総活躍プラン」において「介護離職ゼロ」の目標が掲げられたことにより、ケアラーが行う「介護」に対する支援に加えて、ケアラー自身の生活・人生の質の向上を支援する視点が盛り込まれた。

加えて、2017年に「『地域共生社会』の実現に向けて(当面の改革工程)」が決定され、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会が目指されている。このような背景を踏まえ、ケアラー支援についても、地域住民等による関わりが重要とされている。

また、2017年の「第7期介護保険事業(支援)計画に関する基本方針」では、介護を行う家族への支援・虐待防止対策の推進や「介護離職ゼロ」に向けたサービス基盤の整備等が明記された。これにより、各都道府県・市区町村においては、ケアラー支援の観点を踏まえた施策の検討が求められることとなった。

次に、労働行政の観点では、1995年の介護休業制度創設以降、介護給付の創設、対象労働者の拡大、休業取得の柔軟化等が進められてきた。特に、休業取得の柔軟化については介護休業の分割取得等が可能になったことにより、ケアラーである労働者が就業を継続するための支援体制が整備された。さらに、2014年の「仕事と介護を両立できる職場環境の整備促進のためのシンボルマーク(トモニマーク)」の策定、2018年の企業を対象とした「仕事と介護の両立支援ガイド」の作成等を通じて、企業等における就労環境整備の支援が行われてきている。

次の図表のとおり、ケアラー支援は高齢者介護・福祉や介護と仕事の両立の観点から、その必要性を認識の上、支援制度の整備等が進みつつある状況といえる。

一方、ヤングケアラーは、近年、実態把握調査等と並行してヤングケアラーの支援策の検討が始まった段階であり、今後国においても支援策を充実していく必要があると考えられている。



図表 2-7：国政におけるケアラー支援に関する主な動向

| 年    | 高齢者介護・福祉行政   | 労働行政  | 指針・計画等                                  |
|------|--|---|---|
| 1995 |  | 育児休業法が育児・介護休業法に改正<br>(介護休業制度創設)                           | 「高齢社会対策大綱」策定                            |
| 1999 |  | 介護休業給付創設  |   |
| 2000 | 介護保険法施行<br>家族介護支援特別事業の<br>任意事業化                      |   |   |
| 2014 | 介護保険法改正  | 「仕事と介護を両立できる<br>職場環境の整備促進のため<br>のシンボルマーク（トモニ<br>ンマーク）」の策定 |   |
| 2016 |  | 育児・介護休業法改正<br>介護休業給付の給付率引き<br>上げ（67%）                     | 「ニッポン一億総活躍プラン」閣議決定                      |
| 2017 | 介護保険法改正<br>第7期介護保険事業（支<br>援）計画に関する基本方針<br>新オレンジプラン改定 |   | 「『地域共生社会』の実現に<br>向けて（当面の改革工程）」<br>取りまとめ |
| 2018 |  | 「仕事と介護の両立支援ガ<br>イド」の作成                                    |   |

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「令和2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）介護・労働施策等の活用による家族介護者支援に関する調査研究事業」  
「労働施策や地域資源等と連携した市町村、地域包括支援センターにおける家族介護者支援取組ポイント」  
(2021年3月)を参考に株式会社日本総合研究所作成

ヤングケアラーに関する実態把握は、2018年度の要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という。）向け調査<sup>13</sup>が政府における初の全国調査とされている。2020年度においてはヤングケアラーの当事者である中学生・高校生向け調査<sup>16</sup>、2021年度においては小学生・大学生向け調査<sup>17</sup>が実施されており、全国のヤングケアラーの実態が明らかになりつつある。

実態把握の取組と並行して、2021年3月には厚生労働省及び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、2021年3月から同年9月にかけて、5回にわたり開催された。

16 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「令和2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」（2021年3月）

17 株式会社日本総合研究所「令和3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」（2022年3月）

また、国は、地方自治体におけるヤングケアラーの支援体制の構築を支援するため、2022年度にヤングケアラー支援体制強化事業を新設した。当該事業では、以下の取組に対して財政的支援を行うとしている<sup>18</sup>。

- ・地方自治体に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、ヤングケアラーを適切な福祉サービスにつなぐ機能の強化（当該コーディネーターへの研修もセット）
- ・ピアサポート等の悩み相談を行う支援者団体への支援
- ・ヤングケアラー同士が悩みや経験を共有し合うオンラインサロンの設置運営・支援

## ②専門組織や専門機関の設置状況、支援状況等

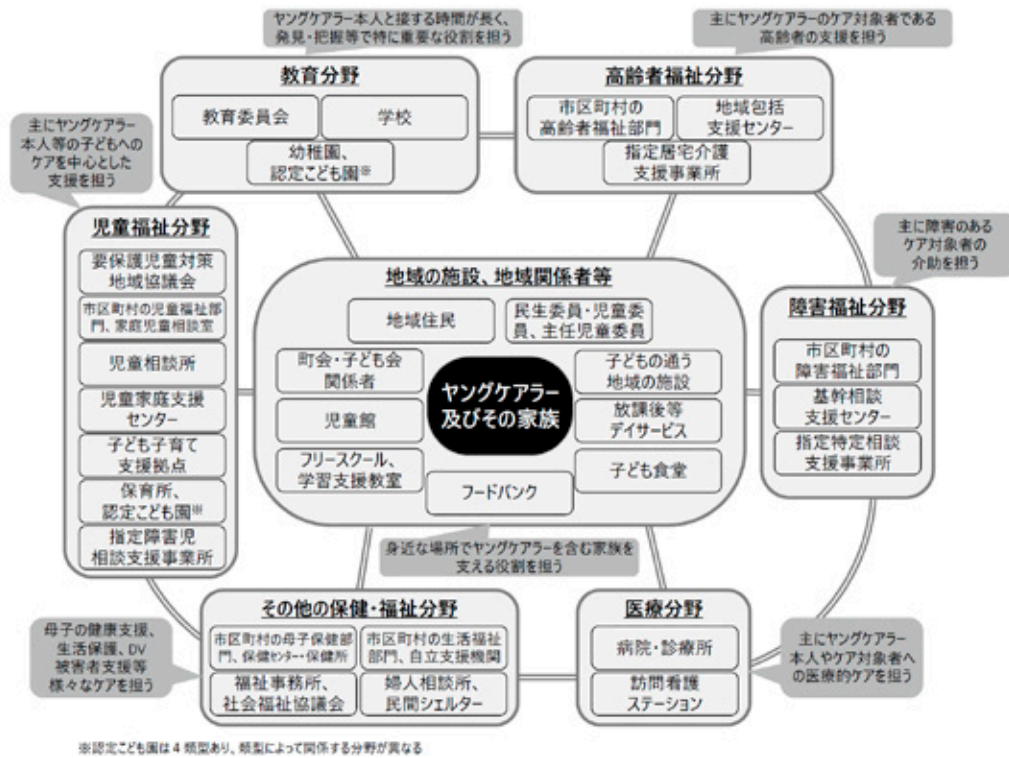
ケアラー支援は、前述のとおり、介護保険制度を中心に組み立てが進んでおり、区市町村及び地域包括支援センターが主な実施主体となり、ケアラーが仕事、育児、社会参加等との両立が可能となるように総合的な相談機能を担っている。また、ケアラーの早期発見や早期対応力を充実強化するために、早期発見活動、早期初期相談とアセスメント、専門職・機関、自治体の所管部署等との連携・協働による継続的・専門的支援の引継ぎを次のように行うことが期待されている。仕事との両立継続や介護離職防止、介護終了後の再就職先としては、自治体の労働・経済・商工部局、ハローワーク、社会保険労務士等、生活困窮には生活保護課、社協等、障害児の療育は障害福祉課、子どもの保育は保育課、無就業の中高年家族介護者の社会参加については福祉事務所等が想定されている<sup>5</sup>。

ヤングケアラーに対する相談支援等の役割を担う機関や団体等は、図表のとおりである。行政の各所管部局や自治体が設置する専門的な機関に加えて、地域の施設や関係者もその役割を担っている。ケアラー支援との比較においては、生徒等との接点を得やすい教育分野の各機関が支援主体の一つとしてその役割を担っている点が特徴といえる。

なお、ケアラー支援においては、福祉・教育の各分野でケアを受ける人の属性に応じて、別々の支援主体が想定されている。ケアを受ける人が、高齢者の場合は介護保険法等、障害者等の場合は障害者総合支援法等、児童の場合は児童福祉法等を根拠法令として、それぞれの法律・制度に基づき設置される機関等が主体となり、支援を行っている状況である。一方で、各機関における対応については限界もあることから、図表2-8にも示されているとおり、必要に応じて多機関・多職種との連携により、効果的な支援を行うことが求められている。

18 厚生労働省子発0331第18号「ヤングケアラー支援体制強化事業の実施について」(2022年3月31日)別紙「ヤングケアラー支援体制強化事業実施要綱」参考

図表 2-8：ヤングケアラー支援において想定される各分野の主体例



また、分野によっては、家族会や患者会等の自助グループが組織されており、公的サービス以外の主体からも相談・支援を受けることに加えて、ケアラー本人が同様の境遇の人たちとつながることができる状況がある。ケアラー支援では日本ケアラー連盟、ヤングケアラー支援においては一般社団法人ヤングケアラー協会が、それぞれ代表的な団体として挙げられる。その他、厚生労働省ウェブサイト等<sup>5 6</sup>にて、各種支援団体について把握が可能である。

特に日本ケアラー連盟は、ケアラーを支える社会的仕組みを作るため「ケアラー支援法」、「ケアラー支援条例」の制定を目指し、2010年代からケアラーに関する実態調査や政策提言を行っており、2015年には「ヤングケアラープロジェクト」として新潟県南魚沼市にて国内で初めて体系的なヤングケアラー調査を実施している<sup>19</sup>。同連盟理事や上記プロジェクトに関わった研究者らは、国や自治体のケアラー関連の有識者会議等にも参画しており、同連盟による取組が現在の国や自治体によるケアラーへの支援につながっていると考えられる。

19 日本ケアラー連盟ウェブサイト「ヤングケアラープロジェクト」プレスリリース  
<https://youngcarerpi.jimdofree.com/%E7%99%BA%E8%A1%A8%E8%B3%87%E6%96%99/>  
 (2023年1月24日確認)

## (2) 東京都

## ①ケアラー支援の政策、制度、法律・条例の制定状況

現状、東京都（以下、「都」という。）では、ケアラー支援及びヤングケアラー支援に特化した条例等は制定されていない。ただし、近年、子どもに関する各種課題に取り組む中で、ヤングケアラー支援についても検討がなされているため、以下ではその概要を記す。

都は、2021年4月より「東京都こども基本条例」を施行しており、子どもの最善の利益を優先することを理念として掲げ、都が取り組むべき施策の基本となる事項を定めている。子供・子育て施策推進本部の下に設置されている施策推進連携部会においてヤングケアラーに関する事項を所管しており、2021年6月にヤングケアラーに関する連絡会を設置している。また、同年7月には、都内におけるヤングケアラーの実態把握を目的として、2020年度に国において実施された調査の都分集計結果を公表している<sup>20</sup>。

そして2022年4月には、子どもの暮らしや学びを支える政策を強化するため、子どもに関する施策を部局横断で検討する「子供政策総合推進本部」を新たに立ち上げ、初会合を開いたところである。その中で、家族の介護を担う「ヤングケアラー」を早期に発見し、支援につなげるチームを立ち上げ、支援の仕組みづくり等に重点的に取り組んでいくこととなった<sup>21</sup>。

なお、都の総合計画「『未来の東京』戦略version up 2022」（2022年2月）においても、ヤングケアラー支援は「戦略1 子供の笑顔のための戦略」の一つに位置付けられており、2022年度は支援マニュアル作成と団体への支援、2023年度以降における支援の充実を予定している。また、ヤングケアラーが悩みを共有できるオンラインサロンや、ピアサポート、家事支援ヘルパー派遣等の支援活動を民間団体と連携して推進する旨を記載している<sup>22</sup>。

## ②専門組織や専門機関の設置状況、支援状況等

都のケアラー支援に関わる組織については、前述した高齢者福祉、障害福祉、児童福祉に関する所管部局及び労働部局のほか、都が設置する児童相談所や、公益財団法人東京しごと財団等が挙げられる。都産業労働局は、公益財団法人東京しごと財団と連携して介護休業取得応援事業を実施している。当該事業は、従業員における介護休業の取得率を高め、就業継続につなげる中小企業等に対して奨励金を支給している<sup>23</sup>。

20 東京都「ヤングケアラーの実態に関する国調査都分集計」

[https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/kosodate/young-carer.files/young-carer\\_tobun-shukei.pdf](https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/kosodate/young-carer.files/young-carer_tobun-shukei.pdf) (2023年1月24日確認)

21 東京都「子供政策総合推進本部会議」（2022年4月28日）資料

<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/kodomo-seisaku/shiryoku.pdf> (2023年1月24日確認)

22 東京都「『未来の東京』戦略 version up 2022」（2022年2月）

<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/basic-plan/versionup2022/index.html#page=1> (2023年1月24日確認)

23 東京都「TOKYO はたらくネット」

<https://www.hataraku.metro.tokyo.lg.jp/kaizen/ryoritsu/kaigo/ouen/index.html> (2023年1月24日確認)

## 4. 海外の動向（イギリス、オーストラリア）

本節では、ケアラー支援の先進国といわれているイギリス及びオーストラリアについて、ケアラー支援が行われてきた背景や経緯、具体的な取組について述べる<sup>24</sup>。

### （1）イギリス

#### ①ケアラー支援の背景

イギリスは世界的にもケアラー支援に早期から取り組んできた国とされており、日本との大きな違いの一つに、公的な介護保険制度がないことが挙げられる。

イギリスでは、高齢者介護は第一義的には本人及び家族の責任とされ、インフォーマルなケアに大きく依存する<sup>25</sup>とされている。要介護者への支援は、地方自治体が行う社会福祉サービスと国民保健サービスが提供する医療サービスが提供される。

#### ②ケアラー支援施策推進の経緯

イギリスのケアラー支援施策推進の経緯は、図表2-9<sup>26</sup>のとおりである。現在のイギリスにおけるケアラー及びヤングケアラー支援の法的な根拠は、2014年制定の「2014年ケア法」及び「2014年子どもと家族法」である。前者は18歳以上の成人を対象とした法律であり、これにより、ケアラーが自治体から必要に応じた支援を受ける権利が明確になった。また、後者は18歳未満の子どもを対象とした法律であり、自治体においては地域のヤングケアラー発見に向けた積極的な行動が義務付けられるようになった<sup>11 27</sup>。

24 本節内での法律名等の和訳については、出所に示した論文・報告書等での和訳をそのまま記している。

25 伊藤善典「イギリスの高齢者介護費用負担制度の改革—責任と公平を巡る17年間の議論—」『海外社会保障研究』193（2016年）

26 法律名の和訳は、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「家族介護者支援に関する諸外国の施策と社会全体で要介護者とその家族を支える方策に関する研究事業報告書」（令和元年度 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業）（2020年3月）による

27 独立行政法人労働政策研究・研修機構「ヨーロッパの育児・介護休業制度」（2017年）

図表 2-9：イギリスにおけるケアラー支援施策推進の経緯

| 年    | 法律名                         | ポイント   |
|------|-----------------------------|--|
| 1986 | 障害者（サービス、諮問及び代表）に関する1986年法  | 要介護者のアセスメントにあたり、ケアラーによる介護の継続可能性を考慮する必要性を明示                       |
| 1990 | 国民保険サービスとコミュニティケアに関する1990年法 | ケアラーの問題にふれた最初の法律   |
| 1995 | ケアラー（認識及びサービス）法             | 「ケアラーアセスメント」を「ケアラー」の文言とともに制度化                                    |
| 2000 | 介護者及び障がい児法                  | ケアラーが自身のアセスメントを自治体に請求する権利（請求権）や、自治体がケアラーに対する直接の支援ができることを規定       |
| 2004 | 介護者（機会均等）法                  | ケアラー自身がアセスメントを受ける権利を有することの周知や、就労、教育、余暇活動等への参加意思についての確認を自治体に義務付けた |
| 2014 | 2014年ケア法                    | ケアラーが自治体から必要に応じた支援を受ける権利が明確になった                                  |
| 2014 | 2014年子どもと家族法                | ヤングケアラー発見のための積極的な行動が義務化された                                       |

### ③ケアラー支援の具体的な内容

自治体からの支援は、直接給付である「介護者手当」があり、財政的な支援が行われている<sup>27</sup>。その他、介護者の休息（ブレイク）、ケアラーが夜間眠れるための見守りサービス、（ケアラーが）教会・病院・美容院・映画などへ行く時間の保障等のサービスを受けることができることとされている。

また、保険・税制上の優遇もあり、2010年に導入された年金拠出に関する優遇制度（Carer's Credit）では、介護に従事することで支払うことができない国民保険の未払い分が補填され、年金の拠出実績が継続される。

仕事と介護の両立については、1996年の「雇用者権利法」（Employment Rights Act 1996）では、タイム・オフ（time-off）の権利が認められている。タイム・オフの権利は、雇用の家族等に予期せぬ緊急事態が起きた際に一時的に休業を取得する権利であるが、長期の介護休業や日常的な介護に対応するため等を目的とした、他の特別な休業制度は法制化されていない。

なお、ケアラー支援の責務は自治体にあるが、サービスの実際的な提供者は、民間非営利団体である。具体的には、イギリスにおけるケアラー支援の全国組織であり規模の大きい Carers UK、Carers Trust等が挙げられる。Carers UK は、ケアラーに対する電話相談、地域のボランティアによるピアサポートのほか、ケアラーの組織化や政策立案のための調査研究等を実施している。また、Carers Trustについては、レスパイトサービスを提供しており、特にヤングケアラー支援に先進的に取り組んでいるとされている<sup>28</sup>。

28 山下亜紀子「イギリスにおけるケアラー支援制度と民間非営利団体によるサービスの実態」（2019年）

## (2) オーストラリア

## ① ケアラー支援の背景

オーストラリアでは、イギリスと同様に公的な介護保険制度はない。また、長らく介護が必要な高齢者のケアは家族の責任とされていたが、1980年代に生じた障害者に対する権利保障運動を背景に、1990年代以降は介護者たちが連邦政府及び州政府に対して介護者のニーズと権利を求めるロビー活動の展開を始めた。

また、1950年代から1980年代前半にかけては施設重視の施策であったが、膨らんでいく高齢者介護施設に対する支出を抑制することが目指され、1980年代中頃には在宅ケア・地域ケア重視の施策へ転換した<sup>29</sup>。1985年には、高齢者ケア改革戦略（Aged Care Reform Strategy）がスタートし、「在宅ケア及びコミュニティケア法」が制定され、施設入所の適正化を目的とした専門家チーム（Aged Care Assessment Team; ACATs）によるアセスメントや、連邦政府が6割の財政負担を行い州が実施主体となる地域在宅ケア制度（Home and Community Care; HACC）が創設された<sup>15</sup>。

## ② ケアラー支援施策推進の経緯

オーストラリアのケアラー支援施策推進の経緯については、次頁の図表2-10<sup>30</sup>のとおりである。

図表 2-10：オーストラリアにおけるケアラー支援施策推進の経緯

| 年    | 法律名                             | ポイント                                    |
|------|---------------------------------|---|
| 1997 | 高齢者ケア法（Aged Care Act）           | 施設ケア・在宅ケアと並んで介護者支援が施策の柱として盛り込まれた        |
| 2009 | フェアワーク法                         | 労働法の主軸となる法律であり、介護と仕事の両立に関連して介護休暇等が規定された |
| 2010 | 介護者貢献認識法（Carer Recognition Act） | ケアラーに関する基本的な考え方を明記し、介護者の概念が大きく広がった      |

29 鈴木奈穂美「オーストラリアのインフォーマル介護者の権利と支援施策の実態」（2018年）

30 法律名等の和訳は、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「家族介護者支援に関する諸外国の施策と社会全体で要介護者とその家族を支える方策に関する研究事業報告書」（令和元年度 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業）（2020年3月）による

## ③ケアラー支援の具体的な内容

具体的な支援施策は、支援連邦政府と全国的な権利擁護団体であるケアラーズ・オーストラリアとの連携により展開されている。ケアラー支援の専門組織は、全国9エリアのエリアごとに設置される「連邦レスパイト・ケアリンク・センター」がレスパイトサービスのマネジメントを主に行っている。また、各州に設置される「ケアラー資源センター」は、一般住民への啓発や情報提供、ケアラーへのカウンセリング等を行っている<sup>15</sup>。

ケアラー支援と関わりの深い在宅ケアは、軽度の在宅高齢者向けの連邦在宅支援プログラム（Commonwealth Home Support Program; CHSP）と、中重度の利用者向けの連邦在宅ケアパッケージプログラム（Home Care Packages Program; HCPP）の2つに分けられる。CHSPでは、センターでのレスパイト、短期滞在型レスパイト、フレキシブル・レスパイトなどが、施設ケアとしてはACATsの認定を受けることにより、居住施設でのレスパイト・ケアを受けることもできる。

ケアラーのための経済的支援は、介護者給付（CP）、介護者手当（CA）、介護者上乘せ給付（CS）の直接給付が挙げられる。いずれも社会保障法にて規定されている。例えば、介護者給付（CP）は重度の障害や症状のある人、虚弱な人にフルタイムで日常的な介護を行うため、実質的な有償労働ができない人に対して行われる非課税給付である。

介護と仕事の両立に関しては、2009年3月に成立したフェアワーク法において、病気の家族を介護するための「介護休暇（12カ月あたり10日間付与）」、介護休暇に加えさらに介護が必要な場合の「2日間の無給休暇」、命に関わるけがや病気を負った家族と過ごすための「2日間の特別休暇」等が規定されている。また、「介護者貢献認識法」で定義された介護者には、雇用主に対して柔軟な働き方を要求することも認められている。