

基礎研 レポート

自治体の認知症条例に何を期待 できるか

当事者や幅広い関係者の参加、「予防」の記述配慮が必要

保険研究部 ヘルスケアリサーチセンター 主任研究員 三原 岳
(03)3512-1798 mihara@nli-research.co.jp

1—はじめに～認知症条例の比較研究～

認知症ケアに関する理念や施策の方向性を定める認知症条例が一部の自治体で作られつつある。2020年10月までに計11団体（1県、10市区町）で制定されており、認知症ケアに対する関心の高まりとともに、他の自治体でも同様の条例が作られていく可能性は高い。そこで、筆者は非営利・独立のシンクタンク、日本医療政策機構を中心とする研究会に加わり、各自治体の条例に盛り込まれた項目、条例の制定プロセスなどを比較検証した¹。

本稿では、研究会における議論や中間報告の内容などを踏まえて、これからの認知症ケアに求められる理念（認知症フレンドリー社会）が地方自治の「住民自治」との共通点を多く含んでいる点を指摘。さらに、条例を制定する意味合いとして、「関係者の意思疎通」「改正・廃止手続きのハードルによる政治的安定性」「広報的効果」「縦割り行政の解消」といった点を確認する。その上で、認知症の人の意見を丁寧に聞く重要性や民間企業との連携、「予防」を巡る記述の配慮など、認知症条例に求められる制定プロセスや内容などを指摘する。

2—認知症条例を制定した自治体

研究プロジェクトで分析対象とした条例は表1の通り、計11件である。これを自治体²の内訳で見ると、都道府県が1件であるのに対し、政令市が2件、市区が6件、町が2件となっており、基礎自治体である市区町村が計10件を占めている。さらに、都道府県別で見ると、愛知県内の自治体が6件を占めている。これは大府市で全国初の認知症条例が作られたことと関係していると思われる³。

¹ 研究会は日本医療政策機構と、同機構が事務局を務める官民連携プラットフォームの「認知症未来共創ハブ」による共催。研究会には認知症の当事者、認知症ケアに関わるNPO代表、認知症カフェを継続的に取材するフォトジャーナリスト、地域で認知症ケアを実践している専門職が参加し、認知症ケアに関心を持つ地方議員もオブザーバーで加わった。筆者も研究会の議論に参加したほか、事務局とともに認知症条例の比較検証などに携わった。この場を借りて事務局の栗田駿一郎マネージャー、栗野悠希アソシエイト（当時）に感謝の意を示したい。なお、研究会の中間報告は下記の通り。本稿における比較項目や項目の整理方法などは中間報告と異なる部分がある。

<https://hgpi.org/research/localreguratiionsfordementia-2021.html>

² なお、本稿で「自治体」は首長・執行部だけでなく、教育委員会や監査委員会、選挙管理委員会、地方議会も含む一般的な言葉として用いる。さらに分析対象に東京都世田谷区が含まれるが、原則として「市町村」と表記する。

³ 大府市では2007年12月、認知症の男性が線路内に入って亡くなる事故が発生し、JR東海が家族に対して約720万円の損

さらに、制定された時期に着目すると、2017年12月に成立（施行は2018年4月）した大府市の条例を手始めに、2020年10月に成立した世田谷区まで短い期間で条例が制定されていることを見て取れる。言い換えると、それだけ多くの自治体で認知症ケアや認知症施策に対する関心が高まっている証と言えるだろう。

確かに約1,800に及ぶ全体の自治体数と比べると、1%に満たない数字だが、国会では現在、認知症基本法案が提出

されており、法案では自治体に対し、認知症施策に関する計画の策定を促す規定が盛り込まれる方向になっている⁴。このため、国の動きに準じるような形で今

表1：分析対象とした条例

自治体名	条例の名称	施行年月
東京都世田谷区	認知症とともに生きる希望条例	2020年10月
愛知県	認知症施策推進条例	2018年12月
愛知県名古屋市	認知症の人と家族が安心して暮らせるまちづくり条例	2020年4月
愛知県大府市	認知症に対する不安のないまちづくり推進条例	2018年4月
愛知県知多市	認知症施策推進条例	2020年4月
愛知県東浦町	認知症にやさしいまちづくり推進条例	2020年6月
愛知県設楽町	認知症の人にやさしい地域づくり基本条例	2018年9月
滋賀県草津市	認知症があっても安心なまちづくり条例	2020年7月
兵庫県神戸市	認知症の人にやさしいまちづくり条例	2018年3月
和歌山県御坊市	認知症の人とともに築く総活躍のまち条例	2019年4月
島根県浜田市	認知症の人にやさしいまちづくり条例	2019年9月

出典：各自治体のウェブサイト、資料を基に作成

後、認知症に関する自治体の条例が増えることは確実である。さらに、認知症の人が制定過程に加わった条例、あるいは認知症の人が起こした事故を補償する保険制度などを盛り込んだ神戸市の条例については、メディアでも多く取り上げられる⁵など社会の関心が高まっている。このため、条例の比較検証を通じた傾向の把握や論点の整理に努めることは意義深いと考えられる。

では、そもそもの論点として、自治体が認知症条例を定める意義は何だろうか。以下、自治体が認知症条例を制定する意義を探るため、①多様な主体が参加する必要性、②地域の実情に応じ対応の必要性——という2つの点で、認知症関係ケアと地方自治の理念の共通点を挙げ、各自治体レベルで多様な施策と実践を積み上げて行く必要性を考察する。

3——認知症フレンドリー社会と地方自治の共通点(1)～多様な主体が参加する必要性～

1 | 認知症フレンドリー社会の理念

まず、多様な主体が参加する必要性である。一般的に認知症ケアは医療・介護の問題と理解されているかもしれない。しかし、「認知症ケアが医療・介護サービスだけで完結するのか」という点を暮らしの目線で考えると、認知症ケアを「医療・介護の問題」と狭く考える問題点が見えて来る。

害賠償を請求。最高裁まで争われた結果、家族が2016年3月の判決で逆転勝訴した。裁判の経緯については、事故で亡くなった男性の遺族が記した高井隆一（2018）『認知症鉄道事故裁判』ブックマン社を参照。

⁴ 与党が2019年6月に提案している「認知症基本法案」では、都道府県と市町村に対し、「認知症施策推進計画」を策定するよう求める条文が盛り込まれている。認知症基本法案に関する論点については、拙稿2019年3月26日「[「議員立法で進む認知症基本法を考える」](#)」を参照。

⁵ 例えば、認知症条例における当事者参画の動きに関しては、2020年12月2日『読売新聞』、世田谷区の条例は2020年11月20日『毎日新聞』夕刊、御坊市は2019年10月4日『シルバー新報』を参照。市民税を引き上げた上で、認知症の人が起こした事故の費用を補填する損害賠償保険を創設した神戸市の条例に関しては、2020年1月21日『読売新聞』、2018年12月5日『朝日新聞』デジタル配信記事など。神戸市の条例に関しては、拙稿2019年10月23日「[「認知症施策の『神戸モデル』は成功するか」](#)」も参照。

例えば、軽度の認知症があるため、一人暮らしについて遠方の家族は不安を感じているものの、運動機能は落ちていない男性の高齢者を想像する。さらに、この男性は週2回行き付けの食堂に行くことを日課としており、食堂に出掛けることが楽しみとなっているだけでなく、結果として重症化防止に貢献しているというケースで考える。この場合、介護予防教室や認知症カフェに連れて行くよりも、好きな食堂に通って食事を摂る習慣を可能な範囲で続けてもらえば、結果的に身体機能維持や生活の安定に繋がるかもしれない。このため、地域包括支援センターの職員やケアマネジャー（介護支援専門員）、家族が食堂の店主に対し、「おじいちゃんは軽度の認知症なので、急に店に来なくなったり、何か気になることがあったりしたら連絡して下さい」と協力を依頼すれば、その高齢者は食堂に通う楽しみを奪われることなく、普通の暮らしを続けることが可能になるかもしれない。

つまり、普通の生活や見守りを支える機能は医療・介護サービスに限った話ではなく、近所の八百屋やコンビニエンスストア、図書館、公民館、映画館、鉄道の駅、バスの停留所、百貨店、医療機関、薬局、新聞配達、電器屋など……、生活全般に関わる地域社会そのものが認知症ケアとの繋がりを持つことになる。

もちろん、認知症の人が地域で暮らす際、専門的な診断を通じて状況を把握したり、介護サービスを使って外出機会を確保したりして、生活支援や重度化防止に取り組む価値は大きい。このため、かかりつけ医や地域包括支援センターなど医療・介護サービスの関係機関が連携する必要がある。さらに重症化して在宅ケアが困難になった場合、認知症共同生活介護（グループホーム）や特別養護老人ホームへの入居といった選択肢も極めて重要だが、医療・介護サービスだけで認知症の人の生活が支えられるわけではない。

このため、認知症の人が少しでも長く自宅で暮らせるようにするには、住民、ボランティア、民間企業など様々な関係者が認知症の人に配慮し、認知症があっても可能な限り普通に暮らせる社会を作っていく必要がある。実際、先行した自治体の名称を見ると、認知症の人にクローズアップしつつ、「やさしい」「まちづくり」といった言葉が多用されている。

ここで、気を付けなければならないのは「やさしい」の意味である。手元の辞書を見ると、「やさしい」には「細やかで柔らかな感じ」「おとなしく素直」「思いやりがあって親切」「優美」「分かりやすい」などと多義的であり、ややもすると「認知症じゃない人が認知症の人にやさしく接する」といった形でステレオタイプ的に受け止められる危険性がある。

そこで、本稿は研究会メンバーの著書から引用する形で、「認知症があっても、認知症の人が可能な限り、日常生活や社会生活を不自由なく送れるような地域・社会」を作れることを重視し、こうした社会を「認知症フレンドリー社会」と呼ぶ⁶とともに、認知症の人が増えて行く今後の社会の目指すべき理念として位置付ける。

2 | 地方自治における住民自治の重要性

一方、高齢者福祉とか、認知症ケアに限らず、「地域の主役は誰なのか」という点を考える。これま

⁶ 徳田雄人（2018）『認知症フレンドリー社会』岩波新書 p22 を基に一部変更。徳田氏は認知症の人や家族のため、オンラインショップの運営や自治体・企業のコンサルティングを担うNPO法人「認知症フレンドシップクラブ」理事を務めており、日本医療政策機構の研究会メンバーである。

でも国が「地方創生」「地域再生」「構造改革特区」などの名目で、自治体の地域活性化策を支援して来た経緯があり、ほとんどの枠組みでは自治体が策定する計画に基づいて、国から財政・規制などの支援策が講じてられていた。このため、一般的には「地域活性化の主体は自治体」と考えられているかもしれない。

しかし、実際に住民の暮らしを支える上で、自治体に関われる範囲は限られている。例えば、産業振興や農業振興の場合、中心になるのは地域の企業や農家であり、自治体の役割は限定的である。高齢者の移動支援を考える上でも、自治体担当者は「交通過疎地を解消するためにバスを走らせる」と考えがちだが、実は地域ではボランティアによる輸送が実施されているかもしれない。以上のように考えると、地域における自治体の役割は限定的であり、自治体という「官」が「公共」(public)を独占していると考えすることは誤りであろう。

実際、地方自治の研究では「団体自治」「住民自治」という整理がなされてきた。一般的な意味として、行政学では「地方自治」を「団体自治」と「住民自治」に区分した上で、前者は「自治体の自律的領域 (の拡充)」を目指す自治体に対する権限移譲であり、「国から自治体に多くの権限を移譲することによって自治体の仕事の範囲を広げ仕事量を増やすこと」「自治体による事務事業執行に対する国の統制を緩和すること」、後者は「住民が自治体の運営に日常的に参加し、住民の総意に基づいて自治体政策が形成・執行されるように仕組みを変革していくこと」と理解されている⁷。つまり、団体自治で得られた権限を活用しつつ、住民の総意に基づいて政策を決める流れを形成していく必要がある。

さらに、ここで言う「住民」には住民登録している「個人」に限らず、法人も含まれていると考え、民間企業やボランティアなど地域の幅広いアクターの主体的な参加が重要という結論になる。この結果、認知症フレンドリー社会の理念と地方自治の住民自治は「多様な参加の主体」という点で符合する部分が多いと言える。

4——認知症フレンドリー社会と地方自治の共通点(2)～地域の実情に応じた対応の必要性～

1 | 全国一律の対応が困難な認知症関係施策

もう一つ、地域の実情に応じた対応が求められる点も共通している。今後、高齢化や人口減少のスピードを巡る地域差が大きくなるため、認知症ケアに限らず、医療や高齢者福祉の関係では全国一律の対応が難しくなって来る。例えば、大都市部では高齢化のピークが2040年頃に訪れる一方、人口減少が著しく進んでいる過疎地は既にヘルパーの確保に難渋し始めており、暮らしや集落の維持さえ難しくなっている。

さらに、先に触れた認知症フレンドリー社会の関係者に関しても、地域の特性に応じて変わり得る。例えば、都市部では公共交通における接遇とか、小売店舗での対応を改善すれば、認知症の人が外出できる機会を増やすことが可能となる分、民間企業の役割が大きいと言える。さらに、企業の空きビルの一室を定期的に認知症カフェに開放すれば、認知症の人や家族が集まりやすい場を創出できる。

一方、地方では民間企業の集積が小さいかもしれないが、コミュニティにおける支え合いが強い場合、自治組織やボランティアとの連携が重要になる。つまり、地域の実情に沿って、自治体、中でも

⁷ 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』 東京大学出版会 pp241-253。

住民の生活に身近な基礎自治体である市町村が主体性を持ちつつ、認知症フレンドリー社会の構築に努める必要がある。

もちろん、認知症に関する臨床・生活のデータを集めたり、地域の好事例を共有したりする国の役割は依然として重要だが、自治体、中でも住民の暮らしに身近な市町村が地域の実情に応じた体制を整備しなければ、いくら国が仕組みを作っても、「絵に描いた餅」になりかねない。このため、介護保険財源を「転用」している地域支援事業⁸などの枠組みを活用しつつ、市町村が地域の実情に応じた施策を推進して行く必要がある。

2 | 地方分権改革の趣旨

地域の実情に応じた対応の必要性に関しては元々、2000年にスタートした地方分権改革で繰り返し論じられていた点である。例えば、改革論議を牽引した政府の地方分権推進委員会による2001年6月の最終報告では、自治体関係者に対するメッセージとして、「分権改革の成果を最大限に活用し、地方公共団体の自治能力を実証してみせてほしい」「これまで通達等に専ら依存してきた事務事業の執行方法や執行体制をすべての分野にわたって総点検し、これらを地域社会の諸条件によりよく適合し、地域住民に対する行政サービスの質を向上させ得るような別途の執行方法や執行体制に改める余地がないものかどうか、真剣に再検討してほしい」という文言が盛り込まれていた。

さらに、同じ年にスタートした介護保険制度に関しても、負担と給付の関係や保険料の水準を市町村単位で決定する仕組みに関して、「地方分権の試金石」であることが繰り返し強調されていた⁹。このため、地域の特性に応じた対応策を考える重要性は今も昔も変わらないと言える。

以上のように考えると、①多様な主体が参加する必要性、②地域の実情に応じた対応の必要性——という2つの点で、認知症フレンドリー社会と地方自治は共通しており、認知症フレンドリー社会の理念を各地域で実践したり、施策を展開したりする際、地方自治で重視されていた多様な参加者の参画や合意形成、自治体の主体性などが求められると言える。

では、認知症フレンドリー社会と地方自治を組み合わせる上で、条例の意味合いはどこにあるのだろうか。この点を次に考察することにする。

5——認知症条例の意味合い

1 | 地方自治における条例の位置付け

まず、地方自治法第14条1項は法令に違反しない限り、自治体が条例を制定することができる」と規定している。中でも、2000年の地方分権改革を経て、介護や福祉、まちづくりに関する事務の多くは「自治事務」に類型化されており、法令に反しない限り、自治体の幅広い裁量が認められている。このため、自治体が独自の施策を展開する際、地域の実情に応じて、国で言うと法律に当たる条例を制定する意味は大きい。実際、近年は自治体における法律や条例の解釈、運用などを重視する「自治体

⁸ 地域支援事業とは介護保険料を「転用」する形で介護保険、あるいは高齢者福祉の施策に充当する仕組み。地域包括支援センターの運営費に加え、認知症施策や医療・介護連携、介護予防などに充当できる。

⁹ 介護保険と地方分権の関係性に関しては、介護保険20年を期した拙稿コラム2020年9月16日「[20年を迎えた介護保険の再考（14）地方分権の『試金石』](#)」を参照。

法務」に対する関心が学界、実務両面で高まっており、条例が施策を進める上で適当かどうかを評価する軸として、(a) 必要性 (条例が必要かどうか)、(b) 有効性 (条例が目標実現に貢献するか)、(c) 効率性 (条例がコスト的に有効かどうか)、(d) 公平性 (条例が政策目的に沿って公平か)、(e) 協働性 (条例が住民などの参加を想定しているか)、(f) 適法性 (条例が法律や憲法に抵触していないか)——の6つを挙げる向きがある¹⁰。

本稿では日本医療政策機構の中間報告なども参照しつつ、自治体が条例を定める意味について、① 民主的正統性の担保、②関係者の意思疎通、③改正・廃止手続きのハードルによる政治的安定性、④ 条例制定による広報的効果、⑤条例制定による縦割り行政の解消——という5つの点を指摘した上で、それぞれの点に関して認知症条例の意味合いを考える¹¹。

2 | 民主的正統性の担保

まず、①の民主的正統性を巡る論点である。自治体が何か施策を進める際、規則や要綱、計画、予算などの方法があり、全ての施策で条例が定められているわけではない。しかし、自治体や地方議会が条例を制定しようとする際には、議会という公開の場を通じて、選挙で選ばれた住民の代表である議会の議決を経る必要があり、民主的正統性の重みは大きくなる。

その際には、国と自治体の仕組みが異なる点にも留意する必要がある。国政レベルでは議院内閣制が採用されており、国民は首相をダイレクトに選ばないのに対し、二元代表制の自治体の場合、住民は議会の議員だけでなく、首長も選挙で選ぶ仕組みとなっている。このほか、首長や議員のリコール (解職) 請求など住民による直接民主制の仕組みも制度に組み込まれている。このため、住民が選挙や民意を通じて、首長と議員の双方を統制する中、対等な立場で並立する首長・執行部と議会が住民自治を競い合う状況が望ましいとされる。これは地方自治の研究では、「機関競争 (対立) 主義」と呼ばれている¹²。

具体的には、①首長は独任制であり、リーダーシップに長けているが、多様な意見を聴取するのが苦手。議会は多様な住民の代表で構成している分、少数派の意見を含めて様々な意見を施策に反映できるため、執行部と議会の双方がメリットを發揮しつつ競い合う、②首長・執行機関と議会は政策過程に渡って権限を分有しており、それぞれが責任を持って切磋琢磨する、③執行部、議会における政策過程の様々な場面に渡って、住民が参加できるように競い合う——という3つが想定されている。このため、条例制定プロセスを通じて、首長と並立する議会の議論と議決を経ることで、民主的正統性を得られる意義は大きいと言える。

認知症に関する条例に関しても、同様のことが言える、具体的には、認知症フレンドリー社会の理念や認知症に関する施策の方向性などを定めることについて、住民の代表で構成する議会の審議・議決を経る意味は小さくないと考えられる。

¹⁰ 磯崎初人 (2007) 「立法評価の理論」鈴木庸夫編著『自治体法務改革の理論』勁草書房。

¹¹ 日本医療政策機構の研究会中間報告の作成に際しては、九州大学法学研究院の嶋田暁文教授をお招きし、意見を聴取した。中間報告では①～④の論点を挙げており、⑤が筆者の追加である。

¹² 機関競争 (対立) 主義については、江藤俊昭 (2011) 『地方議会改革』学陽書房などを参考にした。

3 | 関係者の意思疎通

次に、②で挙げた関係者の意思疎通である。条例については、首長・執行部の提案と議員による提案、市民による直接請願という3つの経路があり、最も一般的な首長・執行部提出の条例では、有識者や関係団体のトップなどで構成する検討委員会などの場（以下、自治体ごとに名称が異なるため、「検討組織」で統一）が設置され、そこで意見調整が図られることが多い。さらに、条例が議会に提出された後も、本会議や委員会での質疑、公聴会、参考人質疑などの場を通じて、多様な意見が聴取されることが想定されている。この結果、条例制定プロセスを通じて、多様な意見を反映することが可能であり、関係者の間で意思疎通が図られる可能性がある。

だが、多様な意見の反映と言っても、「全ての意見を反映する」という意味ではない。自治体が施策を考える際、予算や人員の制約を踏まえる必要があるし、平等性や公平性の観点に立った場合、全ての要望には対応できない。しかも、関係者同士の利害が異なる場合、意見調整も必要となる。むしろ、執行部に設置される検討組織での意見調整とか、少数派の意見を含めて様々な意見を施策に反映できる議会の論戦を通じて、譲る部分は譲り、合意できる内容を積み上げるプロセスが必要となる。

さらに、条例制定プロセスによる関係者との討論や調整を経て、意思疎通した結果を「民間事業者の役割」「住民の役割」といった形で条例に定めることも可能である。増してや、後述する神戸市の条例のように、市民税の引き上げなど住民の権利・義務に関わる内容を含む場合、関係者の合意形成は欠かせない。

この点については、認知症条例についても同様である。先に触れた通り、認知症フレンドリー社会の実現に関しては、自治体職員や医療・介護関係者だけでなく、ボランティアや民間事業者の役割が大きくなる。何よりも、直接の当事者である認知症の人の意見反映は欠かせないプロセスであり、こうした多様な意見を条例制定に際して反映するとともに、合意した結果を条例に定めることができれば、地域における意思疎通が進みやすくなる可能性がある。

4 | 改正・廃止手続きのハードルによる政治的安定性

第3に、政治的安定性である。条例が一度、議会で制定されると、議会で改正、または廃止手続きを取らない限り、条例は執行部を拘束する意味合いを持つ。例えば、条例で施策の実施を「市の責務」として定めると、その条例を改正または廃止しない限り、条例に沿った対応が義務付けられる。このため、首長が交代したり、担当者が異動したりしても、施策を変えられずに済む安定性が担保される。

この点も、認知症条例の制定に際して重要な視点となる。まず、高齢者人口が一層増加するにつれて、認知症の人が増えて行くことは確実であり、その時々々の政治情勢や首長の方針、担当者の意欲がどう変わろうとも、認知症フレンドリー社会や当事者の参加などの重要性が減少することは考えにくい。このため、認知症フレンドリー社会の理念や施策の方向性などを条例で定める意義は大きいと考えられる。さらに認知症条例で計画策定、予算上の措置などを規定すると、認知症施策を安定的に進められる基盤が整備される効果も期待できる。

5 | 条例制定による広報的効果

第4に、広報的効果である。通常、条例が制定されるまでの間、検討組織で議論が進むため、こう

した経過を住民に開示することが広報的な効果を持つ。さらに一般から広く意見を募る「パブリックコメント」が近年、多用されており、こうしたプロセスでも広報的な効果が期待される。その際には、「寄せられた意見：◎件」「意見反映：△件」といった結果だけを開示するのではなく、「どんな意見がパブリックコメントで示されたのか」「意見に対して、どう執行部が対応したのか」といったプロセスも開示する必要がある。

このほか、住民の代表で構成する地方議会での論戦、採決も広報的な効果を持つ上、制定された条例が自治体、あるいは地方議会の広報誌やウェブサイト、施策のパンフレットなどで広く周知されれば、住民は条例に定められた理念や施策などを知ることが可能になる。

これらの重要性については、認知症条例にも当てはまる。認知症フレンドリー社会の理念は社会の構成員全てに関わる部分であり、一人ひとりの意識改革が欠かせない。このため、認知症フレンドリー社会の理念が議会で論じられ、自治体にとっての法律に相当する条例に盛り込まれる意味合いは大きいと考えられる。むしろ、認知症条例を通じて認知症フレンドリー社会の理念を定めないまま、予防とか、認知症の人が起こした事故の損害保険などの施策を先行させた場合、施策だけが独り歩きしてしまい、認知症の人に対する偏見を助長させるリスクも想定される。

例えば、認知症の人が起こした事故の費用などを補償する仕組みについても、認知症条例を定めた大府市、草津市、神戸市を含めて、多くの自治体で広がっている¹³が、認知症フレンドリー社会の理念を定めなければ、住民が「認知症の人は他人に迷惑を掛けるので、社会防衛の観点で保険が必要」と受け止める危険性もある。この結果、認知症や認知症の人に対する偏見を助長する結果になりかねず、認知症フレンドリー社会の理念とも合致しない。

このため、条例制定プロセスを通じて、認知症フレンドリー社会の理念や関連施策の重要性を住民に周知する効果が期待できるほか、広報的な効果を高める上では、条例の内容に関する周知徹底も必要となる。さらに、条例の内容などを審議する検討組織の議事録、資料を開示するなど、認知症フレンドリー社会の理念を含めて、検討プロセスの透明化を徹底する必要がある。

6 | 条例制定による縦割り行政の解消

第5に、縦割り行政を解消できる可能性である。地方自治法第1条の二では、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」と定めており、ややもすると省庁ごとに縦割りで作られる制度に対し、地域の特性に応じて総合性を持たせる機能が求められる。

さらに予算や事業の場合、政策立案のプロセスが役所の組織に縛られる分、縦割り行政になり、議論が細分化する危険性があるが、住民から選ばれる地方議会の議決を経なければならない条例に関しては、縦割りを打破する議論が可能である。

例えば、議員が条例の制定に際して、関連する別のテーマとのリンクを意識するように本会議で質問したり、必要に応じて議員自らが条例あるいは条例の改正案を提案したりできる。実際、埼玉県では2019年3月、高齢者や障害者などの介護に従事するケアラー（介護者）を支援するための「ケアラ

¹³ 2019年11月26日『朝日新聞』によると、同年11月時点で39市区町村が導入済みという。さらに、724市区を対象とした2020年8月時点の調査では、50市区が導入しているという。『日経グローバル』No. 397を参照。

一支援条例」が議員提案で制定された際、18歳未満のヤングケアラーに対する配慮の規定とともに、「教育」の文言を条例に盛り込むことで、単に福祉の問題にとどめない仕掛けを作った¹⁴。さらに、条例を受けて県が設置した検討会議には福祉部局だけでなく、教育委員会も参加しており、所管にこだわらずに政策を考えられる議会のメリットが発揮されたと解釈できる。

認知症条例に関しても、この視点は重要であろう。先に述べた通り、認知症フレンドリー社会の実現には医療・福祉だけでなく、民間事業者や市民団体の関与も重要であり、行政の部局で言うと、交通や商業、市民協働などに関する部門も加わる必要がある。さらに、若年性認知症の就労支援を考慮すると、産業部門も関わって来るし、「認知症の人＝何も分からなくなった人」という偏見を取り払う上では、学校教育や生涯教育を司る教育委員会の関与も必要となる。以上のように考えると、行政の縦割りを打破する上で、条例や議会の議論が果たせる役割は本来、大きいと考えられる。

6——先行した認知症条例の比較検証

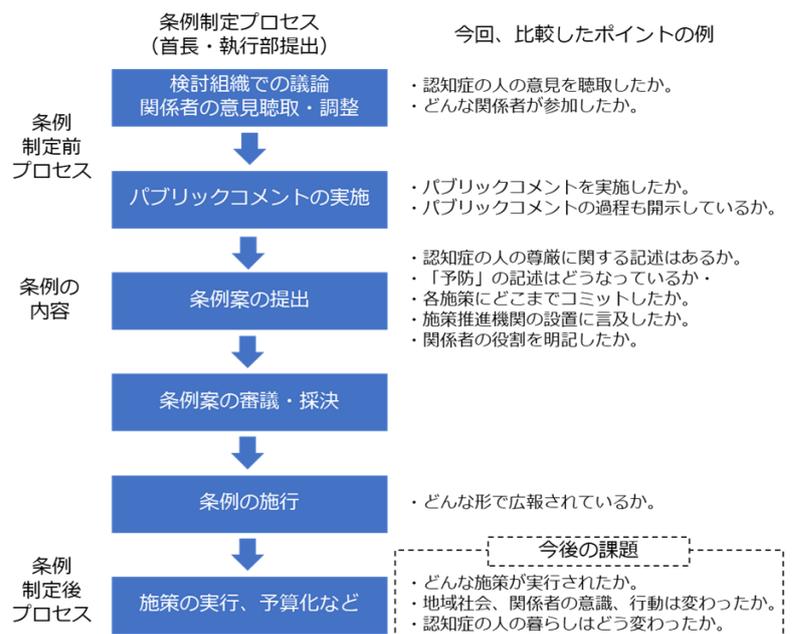
では、以上のような5つの視点で見て、先行した認知症条例はどのように評価できるだろうか。先に挙げた①～⑤の視点のうち、①の民主的正統性については、議会で議決された時点で、担保されたと考えられるため、以下は「関係者の意思疎通」「政治的安定性」「広報的効果」「縦割り行政の解消」という4つの点について、条例制定のプロセスに応じて考える。

具体的には、首長・執行部の提出による一般的な条例制定プロセスは図1の通りであり、段階に応じて「条例制定前プロセス」「条例の内容」「条例制定後プロセス」で区分可能であり、各プロセスに応じて、認知症条例や施策を比較するポイントが発生し得る。

例えば、「関係者との意思疎通」で見ると、「条例制定前プロセス」では「認知症の人の意見を聴取したか」「どんな関係者が参加したか」といった点が重要になるし、「条例の内容」でも「条例に関係者の役割がどこまで明記されたか」などの点を比べる。

ただ、条例制定から間もない自治体も含まれるため、制定後プロセスの施策、地域社会の変化は今後の課題とし、以下では自治体のウェブサイトに出ている資料に加えて、日本医療政策機構の調査研

図1：条例制定プロセスと重点的に比較した点のイメージ



出典：日本医療政策機構（2021）「住民主体の認知症政策を実現する認知症条例へ向けて」を基に作成

¹⁴ 埼玉県のケアラー支援条例については、2020年12月6日『毎日新聞』、同4月28日『朝日新聞』配信記事のほか、条例制定を主導した議員による吉良英敏（2020）「埼玉県ケアラー支援条例」『自治体法務研究』2020年秋号を参照。日本医療政策機構による研究会でも吉良氏をゲストスピーカーとしてお招きし、条例制定のプロセスなどを伺った。

究事業で実施したヒアリング調査の内容なども加味しつつ、先行した 11 自治体の条例を比較検証する。このため、「認知症の人に対してヒアリングを実施したのに、ウェブサイトで公表していないため、比較から漏れた」とか、「ウェブサイトで開示していないため、関係者との合意形成に関するプロセスを把握できなかったが、実際には民間事業者と連携を密に取っている」といったケースが含まれる可能性があることはお含み置きいただきたい。

7——先行した認知症条例の比較結果(1)～関係者の意思疎通～

1 | 関係者の意思疎通に関する現状

まず、関係者の意思疎通から考察する。意思疎通に関しては、条例制定プロセスにおける関係者の参加に加えて、条例で関係者の役割を定めているかどうかをチェックした。先行した 11 自治体のうち、ウェブサイトなどで閲覧できた範囲では、条例制定に向けて検討組織を設置したことを確認できたのは世田谷区、愛知県、東浦町、草津市、神戸市、御坊市の 6 自治体であり、東浦町を除くメンバーの顔触れを把握できた。

まず、認知症の人との意思疎通に関しては、世田谷区、愛知県、御坊市で検討組織に参加していたほか、世田谷区、愛知県、草津市、御坊市の 4 団体が認知症の人からヒアリングを実施していた。中でも、御坊市は条例制定に際して、ワーキング会議を設置して認知症の人に加えて、日本認知症本人ワーキンググループ (JDWG) からも意見を募った。世田谷区は認知症当事者を交えたワークショップや交流会を開き、条例の検討組織に加わってもらった。さらに、区内の認知症カフェやデイサービス、家族会などを訪問して意見を聞く機会を持った。

草津市は「認知症の人の調査と銘打つと、当事者の自尊心を失わせる危険性がある」「本人が自覚していない可能性がある」として、在宅ケアに関する介護保険の実態調査に独自の項目を追加し、生活の実態把握に努めた。さらに本人への聞き取り調査も実施することで、「安心して暮らせるために必要なこと」など通常のアンケート調査では把握しにくい意見の収集にも努めた。

次に、住民や地域の代表に関しては、社会福祉協議会や女性団体、まちづくり団体などの代表の名前を世田谷区、愛知県、草津市、神戸市の検討組織の名簿で確認できた。民間企業の参画という点で見ると、愛知県では県商工会議所連合会の代表が検討組織に加わっていたが、それ以外の自治体では、民間企業の代表などの名前を検討組織の名簿で見付けることはできなかった。医師会や介護事業者など医療・福祉関係者の参画に関しては、世田谷区、愛知県、草津市、神戸市、御坊市の 5 自治体で参画していた。

さらに、条例の内容を見ると、全ての条例で住民・地域組織への言及を確認できた。例えば、世田谷区の条例では、「地域団体」の役割として、「本人及び家族等が住み慣れた地域で安心して自分らし

表2: 「関係者との意思疎通」に関して注目した点

条例制定前プロセス

- 条例制定に際して、認知症の当事者は参加したか、あるいはヒアリングやワークショップなどの場を設定したか。
- 条例制定に際して、住民や地域の代表組織が入っていたか。
- 条例制定に際して、民間事業者は検討組織に入っていたか。
- 条例制定に際して、医療・福祉関係者は入っていたか。

条例の内容

- 条例で住民や地域の代表組織に関する役割を定めているか。
- 条例で民間事業者に関する役割を定めているか。
- 条例で医療・福祉関係者に関する役割を定めているか。

出典：日本医療政策機構（2021）「住民主体の認知症政策を実現する認知症条例へ向けて」を基に作成

く暮らし続けることができるよう、住民相互の支え合い及び見守り活動に積極的に取り組むよう努める」「本人及び家族等が体験したことの情報を自ら発信することができる場及び地域との交流の場を設けることに積極的に取り組むよう努める」という努力義務が定められている。

認知症カフェなど住民や地域組織によるインフォーマル活動に関しても、世田谷区、愛知県、名古屋市、大府市、草津市、神戸市の6自治体で言及があり、草津市の条例では地域組織の役割を定める条文に「認知症の人の見守りならびに認知症の予防に資する交流および活動ができる居場所づくり」という文言を盛り込んでいた。

民間企業（条文で「事業者」などと書いているケースも含む）の役割に関しては、全ての条例で盛り込まれており、愛知県の条例では「認知症に関する理解を深めるとともに、従業員等に対し必要な教育を行い、認知症の人の特性に応じて適切な対応を行うよう努める」「事業者は、認知症の人およびその家族が働きやすい環境で就労が継続できるよう努めるとともに、認知症の人の特性に応じた配慮の下で、社会参加および社会で活躍できる機会の創出に努める」「市、地域組織および関係機関が実施する認知症施策および取組に協力するよう努める」と定めた。

医療・福祉関係者（条文で「関係機関」などと定めたケースも含む）の役割については、神戸市を除く全ての条例で言及があった。例えば、設楽町の条例では、「相互の有機的連携により、認知症の人に対して、適切な環境の下で、容態の変化に対応した最も相応しい医療、介護等の提供ができるよう努める」「認知症の人に対して、各々の価値観や個性を持つ主体として尊重し、本人が有する力を最大限に生かしながら、安心した暮らしができるよう医療、介護等の質の向上に努める」「関係機関は、町民、事業者及び町が実施する認知症に関する取り組みに協力するよう努める」という規定を盛り込んだ。

2 | 関係者の意思疎通に関する課題

以上の分析を通じて、関係者との意思疎通について、各自治体が配慮していた様子を把握できる。中でも、条例の内容で見ると、「地域組織」「関係機関」などの言葉を用いつつ、関係者の役割分担に言及する自治体が多かった。

しかし、認知症の人の参加という点で見ると、一部の自治体を除くと課題を残したと言わざるを得ない。認知症に限らず、高齢者福祉や障害者福祉、市民活動などについて、行政組織が当事者の意見を聞く際の方法として、審議会に参加してもらったり、参考人として意見を求めたりする方法があるが、行政に対する素朴な疑問とか、言語化されていない思いなども含めて、当事者から率直な意見や疑問を限られた時間で聞くのは難しい。あるいは議事録が残るような公式の場には参加を躊躇する人もいるかもしれない。このため、行政職員が認知症カフェや家族会の場に出向くなどのアウトリーチが重要になる。

この点については、認知症条例の制定プロセスだけでなく、施策の予算化や事業展開に際しても同じことが言える。つまり、アリバイ的に形式だけ整えるように意見を聞くのではなく、必要に応じて職員が地域に出向くような積極性が求められる。

さらに、自治体職員が地域に出向く必要性に関しては、民間企業との関係性でも同じことが言える。既述した通り、全ての自治体が民間企業の役割に言及していたが、検討組織などに民間企業の代表者

が加わっていたケースは愛知県だけだった。このため、制定プロセスにおける民間企業の参画という点で課題を残した。もちろん、民間企業の参加機会は条例制定プロセスに限らないし、関係者が検討組織に参加しているからと言って、意思疎通が図られているとは言えない。例えば、草津市は条例の検討組織に民間企業の関係者は入っていなかったが、市独自の施策として、認知症の基本的な知識を得られる「認知症サポーター養成講座」を受けた店や事業所を認定する仕組みを設けており、約 20カ所を認定するとともに、市特製のステッカーを交付している。こうした工夫については、これから条例を定める自治体にとって必要と言える。

8——先行した認知症条例の比較結果(2)～政治的安定性～

1 | 政治的安定性に関する現状

次に、政治的安定性の観点である。11 団体のうち、認知症施策の推進に関する計画の策定に言及していたのは世田谷区、草津市、愛知県、知多市、御坊市の 5 団体だった。さらに、こうした施策の推進、評価を担う組織（以下、名称が各自治体で異なるため、「推進組織」と表記）の設置を条例で盛り込んでいたのは世田谷区、大府市、神戸市、御坊市の 4 団体だった。

例えば、御坊市は市の責務として、「基本理念にのっとり、市民、事業者及び関係機関と連携し、認知症の人が希望を持って自分らしく暮らし続けられるまちづくりのための施策を講じる」「施策の実施に当たっては、認知症の人の意見を聴き、計画、実施及び評価することにより、より良いまちづくりを不断に目指す」「認知症の人を含めた協議体を設置し、施策を着実に推進する」という条文を盛り込んでいる。

このほか、財政上の配慮に言及していたのは世田谷区、愛知県、名古屋市、神戸市、草津市の 5 団体であり、神戸市は条例の目的を達成するため、第 9 条に定めるもののほか必要な財政上の措置を講ずる」とする条文を定めた。ここで言う「第 9 条に定めるもの」とは、市民税均等割を年 400 円引き上げた上で、認知症の早期診断制度と、認知症の人が起こした事故の損害賠償制度を意味しており、それ以外の事業についても財政上の措置を講じると定められている。

個別の施策や事業に関しては、愛知県、知多市、御坊市、浜田市の 4 団体を除く 7 団体が言及。例えば、世田谷区の条例は「基本的施策」として、「区民等の理解の推進」「認知症への備え等の推進」「意思決定の支援等」「権利擁護」「医療及び介護等の支援」「地域づくりの推進」を列挙し、具体的な施策として、意思決定支援に向けた「私の希望ファイルに係る取組等を積極的支援」という文言を盛り込んだ。ここで言う「私の希望ファイル」とは特に様式などを定めないものの、認知症になって自分らしく生きて行くための備えとして、認知症になる前だけでなく、認知症になった後も生活に関する自分の思いや希望、意思を繰り返し記入する過程と文書・記録を指しており、条例でも定義が定められている。

表3：「政治的安定性」に関して注目した点

条例の内容
➤ 認知症施策の推進に関する計画を策定する文言が条例で規定されているか。
➤ 認知症施策の推進や評価を担う場（推進組織）の設置が条例で規定されているか。
➤ 認知症施策に関する財政または予算上の配慮が条例で規定されているか。
➤ 認知症施策に関する個別の施策や事業が条例で規定されているか。

出典：日本医療政策機構（2021）「住民主体の認知症政策を実現する認知症条例へ向けて」を基に作成

さらに、名古屋市は認知症カフェにおける認知症の当事者や家族の交流などを例示しつつ、市民の理解促進、認知症の予防・早期発見や医療・介護提供体制の充実、事故の防止及び救済、地域における相談支援の充実、権利擁護の充実を挙げた。神戸市は先に触れた通り、市民税引き上げや診断・損害賠償制度を盛り込んだ。

2 | 政治的安定性に関する課題

以上の分析を通じて、各自治体が様々な施策、あるいは施策を進めるための推進組織の根拠規定を条文に盛り込むことで、首長や担当者が代わっても施策の方向性を変えないような枠組みを作ろうとしていたと言える。

最も具体的な施策を盛り込んでいるのは神戸市であり、診断・損害賠償制度に充当するための市民税均等割引き上げを明記している。一方、御坊市の条例に関しては、個別の施策や財政上の措置に言及していないものの、認知症の人が参画した推進組織（条例上は協議体）を通じて施策を検討する旨が明記されており、どちらかと言うと理念を明確にした上で施策を進めようという意図が見て取れる。後に触れる通り、「条例制定に際して施策、理念のどちらに力点を置くか」「個別事業・施策をどこまで言及するか」という点については、各自治体の政策判断に関わる部分であり、どの条例が良い、あるいは悪いとは一概に言い切れない。

しかし、条例を定める以上、政治的安定性を担保するという観点は欠かせない。実際、この点については、御坊市の担当者が「施策の内容は変化していくけど、認知症の人の視点重視は変わってはならない。そのための『エンブレム』」と説明していることと符合している¹⁵。これから条例制定を検討する自治体にとって、一つの参考になる視点と言える。

9——先行した認知症条例の比較結果(3)～広報的效果～

1 | 広報的效果に関する現状

さらに広報的效果を確実にするため、「どれだけ条例制定プロセスが公開されているか」という点を見て行こう。ウェブサイトで把握した限り、検討組織を設置したのは世田谷区、愛知県、東浦町、草津市、神戸市、御坊市の6団体であり、東浦町を除く5団体が検討委員会などの名簿を公開していた。さらに資料や議事録に関しては、世田谷区、愛知県、草津市、神戸市の4団体が開示しており、制定プロセスの透明性が担保されていた。

パブリックコメントに関しては、世田谷区、名古屋市、大府市、知多市、草津市、神戸市の6団体が実施しており、中でも草津市はパブリックコメントでの指摘を踏まえ、「財政上の措置」を条例本文

表4：「広報的效果」に関して注目した点

条例制定前プロセス

- 条例制定に向けた検討組織の名簿が公開されているか。
- 条例制定に向けた検討組織の資料や議事録が開示されているか。
- 条例制定に向けてパブリックコメントを実施したか。パブリックコメントのプロセスも開示しているか。

条例の内容

- 条例に認知症フレンドリー社会に関わる理念が定められているか。
- 条例に「予防」の文言がどう取り扱われているか。
- 条例を解説するパンフレットやリーフレット、解説資料などを作成、公開しているか。

出典：日本医療政策機構（2021）「住民主体の認知症政策を実現する認知症条例へ向けて」を基に作成

¹⁵ 2019年10月16日医療介護福祉政策研究フォーラムにおける御坊市市民福祉部介護福祉課の谷口泰之氏による説明資料。

に加えたことを開示していた。

次に、認知症フレンドリー社会の理念に関する言及を見て行こう。そもそも認知症に関しては、全ての記憶や感性などを失うわけではなく、記憶を失うことの不安などがBPSD（行動・心理症状）と呼ばれる一人歩きや暴言などを作り出す時がある。しかし、社会全体で依然として「認知症の人＝何も分からなくなる人」というイメージが強いため、認知症の人の生きにくさを増幅している面がある。

このため、条例の広報的効果を発揮させる上では、「認知症の人＝何も分からなくなる人」ではない事実、認知症になっても一人の人間として尊厳と権利が尊重されなければならないという理念、認知症の人が地域で暮らしやすい地域社会を作っていく重要性を認知症条例に明記する必要がある。

この点を理解する上では、世田谷区の条例が参考になる。世田谷区の条例では前文として、下記のような一文を書いている。

認知症になる「何もわからなくなってしまう」という考え方が一般的でしたが、認知症になってからも、暮らしていくうえで全ての記憶を失うわけではなく、本人の意思や感情は豊かに備わっていることが明らかになってきており、尊厳と希望を持って「自分らしく生きる」ことが可能です。

さらに条例の本文でも、認知症の人の尊厳や権利を重視する文言が随所にちりばめられている。そこで、同様の条文が定められているか調査したところ、全ての条例に「尊厳」「権利」などの言葉が盛り込まれていた。このほか、御坊市の条例でも認知症の当事者との対話を通じて、『『やさしい』って言われると、自分たちは支援される、守ってもらう立場だと感じる』という声が出たため、「認知症の人とともに築く総活躍のまち条例」という名称にしたという¹⁶。

認知症の人の生きにくさに配慮する点で言うと、「予防」の記述も論点になる。例えば、政府が2019年6月に取りまとめた「認知症施策推進大綱」では、「共生」と「予防」を車の両輪に位置付けたものの、策定プロセスでは予防を前面に押し出そうとした政府の原案に対し、当事者団体から「偏見を助長し、自己責任論に結びつきかねない」という異論が出て、政府が説明と軌道修正に追われる一幕があった¹⁷。

つまり、予防が必要以上に強調され過ぎると、「認知症の人＝予防できなかった人」と認識されてしまい、認知症の人が普段から感じている生きにくさに拍車を掛けてしまう懸念が示されたわけである。

結局、認知症大綱では予防の意味について、運動不足の改善、糖尿病や高血圧症など生活習慣病の予防、社会参加などで発症を遅らせる可能性があるとして、『『認知症にならない』という意味ではなく、『認知症になるのを遅らせる』『認知症になっても進行を緩やかにする』という意味』と定義しており、各自治体の認知症条例における書きぶりが焦点になる。例えば、予防という言葉を書き換える方策が考えられるし、「予防」という単語を使ったとしても、条例の前半部分で「予防とは何か」という意味を十分に定義し、認知症の人の生きにくさに配慮する方策も考えられる。

そこで、各自治体の条例における「予防」の書きぶりを精査すると、世田谷区と御坊市を除く全ての条例で「予防」の文字が使われていた。その代わりに、2つの自治体では住民の役割として、備え

¹⁶ 2019年10月16日医療介護福祉政策研究フォーラムにおける御坊市の谷口氏による説明資料。

¹⁷ 認知症施策推進大綱を巡る経緯については、2019年8月13日拙稿「[認知症大綱で何が変わるのか](#)」を参照。

る必要性に言及している。例えば、御坊市の条例は「認知症及び認知症とともに生きていくことへの理解を深め、認知症になってからも自分らしくより良い暮らしができるための備えをしておくよう努める」という規定、世田谷区の条例は「認知症とともに生きることに希望を持ちながら、より良く暮らしていくための備えとして、認知症に関する知識を深め、自らの健康づくりに役立てるため、区、地域団体等の取組に積極的に参加するよう努める」という条文になっている。これは認知症の人の意見を聞きつつ、予防の表現を回避した結果であろう。

さらに残りの9自治体については、市の責務や住民の役割、研究会開発の文脈で予防の文言を使っていた。このうち、7自治体では言葉の意味が明確にされておらず、東浦町、草津市は「予防」の定義を条文で明らかにしていた。例えば、草津市の条例では第2条で「認知症になるのを遅らせることまたは認知症になっても進行を緩やかにすること」と定義し、市の責務、住民や地域組織の役割として、認知症の予防に繋がる活動の充実などに言及していた。

このほか、条例に関するパンフレットやリーフレット、解説資料の作成、公開という点で見ると、神戸市は特設のウェブサイトを作り、市民税引き上げや診断・損害賠償制度に関する広報資料などを掲載。草津市は条例の逐条解説を作り、条文ごとに狙いや目的、条文では盛り込めなかった部分などを解説、補足している。例えば、論争的な「予防」の言葉を用いつつ、住民の役割を定めた条文については、『『予防』とは、『認知症にならない』という意味ではなく、『認知症になるのを遅らせる』『認知症になっても進行を緩やかにする』という意味で、誰もが認知症になりうるものにとらえ、認知症への備えに努めるとともに、各主体が取り組む認知症施策に協力いただくことを規定しています』と解説している。

さらに、御坊市は認知症の本人の視点から分かりやすく伝える「ガイド」、認知症条例の解説動画を作成することで、一般向けに条例の目的や狙いを丁寧に説明している。このほか、世田谷区も「今までの認知症の考え方を考える」「みんながこの先の『備え』をする」などと解説するパンフレットとともに、条例の理念や内容を解説する動画も区のウェブサイト公開している。愛知県は条例の内容を紹介するパンフレットに加えて、事業者向け、小中学校向けパンフレットを作成している。

2 | 広報的効果に関する課題

以上のように資料や議事録の開示、パブリックコメントの開示など制定プロセスの透明性という点では、かなり差異が見られ、情報開示が意識されていないケースも多く散見された。

これを住民の立場で考えて見よう。条例制定のプロセスが全く示されないまま、一方的に住民の「役割」として、「認知症の予防に努める」と定められても、住民から見れば何のことか全く分からないのではないか。

確かに認知症の人や家族から意見を聴取する際、プライバシーの保護などに配慮する必要性は理解できるが、それでも公金で運営されている行政組織の運営は原則として開示すべきであり、公開と非公開の線引きを明確にした上で、非公開で聞きたい意見については、ワーキンググループで率直な意見を聞く代わりに部分的に非公開にするとか、グループワークで様々な意見を聴取するといった配慮は可能である。このため、全ての会議の結果、あるいは制定プロセスが開示されていない状態は不可解と言わざるを得ない。

理念については、全ての自治体が認知症の人の尊厳や権利を定めていたが、認知症の人の生きにくさ、あるいは社会の偏見を取り除くという広報的効果を考えると、世田谷区条例のように前文で、過去の認知症ケアに対する反省の念を盛り込む配慮があつていいのかもしれない。

予防に関しても同じことが言える。認知症の人を交えて丁寧な合意形成を進めた御坊市や世田谷区が「予防」の文字を使わず、「備え」という言葉を使っていた背景には、認知症の人が感じている生きにくさに対する配慮があつたことは間違いないだろう。

しかし、単に「予防」を「備え」に変えればいいとも思わない。むしろ、予防を強調し過ぎる弊害を理解することや、認知症の人の意見を反映することが重要であり、定義を明確にした上で予防に言及した草津市の条例は一つの選択肢と考えられる。

今後、認知症条例を制定しようとする自治体は条例の制定プロセスの透明化とともに、認知症の人の尊厳や「予防」の文言には十分、留意することが求められる。

10——先行した認知症条例の比較結果(4)～縦割り行政の解消～

1 | 縦割り行政の解消に関する現状

条例制定の効果の最後として、縦割り行政の解消に関する取り組みを考察する。まず、認知症フレンドリー社会の理念を浸透させる上では、学校や生涯教育の現場で認知症の正しい理解を広める必要があり、条例に「学校」「教育」などの文言があるかどうかチェックした。

その結果、知多市を除く全ての自治体で言及があり、例えば設楽町の条例では、事業所に加えて学校でも認知症の正しい知識を普及させる必要があるとして、認知症サポーターの要請や各種研修会の開催などを進めると定めていた。浜田市の条例では、認知症支援に携わる関係機関の一つに「教育」と定めていた。

雇用政策との関係では、65歳未満の若年性認知症に関する雇用継続や就労支援が重要な論点となり、事業所における取り組みや雇用政策との観点も欠かせない。さらに今後、高齢者雇用が一般化すれば、認知症の人に対する就労支援の位置付けは一層、重要になって行く。

そこで、雇用に関する言及を見ると、愛知県、東浦町、草津市、御坊市の条例で言及していた。例えば、草津市の条例では事業者の役割として、「認知症の人およびその家族が働きやすい環境で就労が継続できるよう努めるとともに、認知症の人の特性に応じた配慮の下で、社会参加および社会で活躍できる機会の創出に努める」と規定しており、逐条解説では認知症の人や配偶者が現役世代であるため、離職に伴って生活への影響が大きくなったり、子どもへの心理的影響など経済的・精神的負担が重くなったりする点に言及し、事業者が就労継続などに取り組む意義を指摘した。

2 | 縦割り行政の解消に関する課題

縦割り行政の観点で言うと、学校や教育との関係については、ほとんど全ての自治体で意識されていたが、今後の取り組みが欠かせない。実際、政府の認知症大綱でも学校における認知症サポーター

表5：「縦割り行政解消」に関して注目した点

条例の内容

- ▶ 条例に「教育」「学校」などの文言が盛り込まれているか。
- ▶ 条例に若年性認知症の人の就労支援を意識しつつ、「雇用」に関する文言が盛り込まれているか。

出典：日本医療政策機構（2021）「住民主体の認知症政策を実現する認知症条例へ向けて」を基に作成

養成講座の受講促進が明記されており、先に触れた民間企業との関係性強化とともに、これから認知症条例を定める自治体、あるいは既に定めた自治体にとって大きな課題と言える。

雇用政策との関係については、必ずしも十分に認識されているとは言えなかった。これは恐らく高齢者福祉の担当課が認知症条例の検討に携わったことと無縁ではないであろう。つまり、11自治体のうち、ほとんど全ての自治体が高齢者福祉課とか、長寿課といった部署が条例の検討を担ったため、高齢者福祉に偏ってしまった可能性である。今後、条例制定を検討する自治体にとって、若年性認知症への配慮は見落としがちな視点として強く意識されていいのかもしれない。

11——比較検証から言えること

1 | 当事者参画、透明性の確保、民間企業との連携に課題

では、以上のような条例の比較を通じて、どのようなことが言えるだろうか。まず、「好事例」「先進事例」が少ない中、それぞれの自治体が工夫を講じつつ条例を制定していた様子を把握できた。

しかし、世田谷区や御坊市などを除くと、認知症の人の意見を取り入れる努力に関しては、必ずしも十分だったとは言いきれない。資料や議事録の開示など透明性の確保という点でも、取り組みに大きな差異が見られた。

さらに、民間企業の関係者が条例制定プロセスに加わった形跡が見受けられない点、さらに若年性認知症の就労支援を含めた「雇用」の視点を欠いているケースが多かった点を見ると、民間企業との連携が課題として残されていると言えるだろう。繰り返し述べている通り、認知症フレンドリー社会の実現に向けて、民間企業の役割は非常に大きく、条例制定を検討しようとしている自治体にとって、民間企業との連携は課題の一つとして指摘できる。

一方、今後の展開を図る上では、民間企業サイドの工夫も必要であろう。具体的には、民間企業の多くは高齢者や認知症の人の生活や困り事から発想するのではなく、既存のビジネスや商品、リソースから対応策を考えがちだが、CSR（企業の社会的責任）や地域貢献的な活動を含めて、社外との接点を強化するのであれば、社会課題から物を考える発想が必要である¹⁸。

実際、国レベルでは民間の創意工夫を引き出す試みとして、厚生労働省が関係企業の情報交換などを目的とする「認知症バリアフリー」に関する懇談会を開催。さらに、金融や交通など関係団体で構成する「日本認知症官民協議会」も2021年3月、接遇の改善などを盛り込んだ『認知症バリアフリー社会実現のための手引き』を「金融編」「小売編」「住宅編」「レジャー・生活関連編」などの業種ごとに作成した。このほか、同協議会認知症イノベーションアライアンスワーキンググループも同年3月の中間とりまとめ報告書で、認知症の人のケースを幾つか挙げつつ、地域で暮らす認知症の人の生活支援や認知症の進行抑制に繋がるような製品・サービスの開発に向けた考え方を示した。

今後は各企業が『認知症バリアフリー社会実現のための手引き』などを参考にしつつ、接遇改善などの取り組みをコミュニティで実践して行く必要がある。その際には市町村が「地域ケア会議」¹⁹な

¹⁸ この点については、2020年10月に開催した「基礎研シンポジウム」でも話題になった。その時の資料や講演録などについては、2021年1月6日、「[2020年ニッセイ基礎研シンポジウム『「健康な社会」実現のために企業にできること』](#)」を参照。

¹⁹ 多職種で構成する会議体であり、市町村に設置が義務付けられている。多職種連携ネットワークの構築や地域課題の把握などが期待されている。

どの場を通じて、認知症の人の困りごとを民間企業に伝えたり、接遇の経験とノウハウを有する企業を認証したりする支援も重要になると考えられる。

2 | 施策型か、理念型か

最後に、先行した自治体の条例の整理を試みたい。現時点では11件しかないため、定量的な傾向把握までに至らないが、現時点では「施策型」「理念型」に大別できると思われる。例えば、「施策」という言葉を条例に用いている愛知県、知多市、さらに診断・賠償保険を創設した神戸市に見られる通り、条例の力点を施策の推進に置く一方、世田谷区や御坊市のように認知症の人の意見を丁寧に取り入れつつ、理念を大事にするパターンも見受けられた。

では、施策型と理念型のどちらが優れているのだろうか。筆者自身の意見としては、先に施策を決めても認知症の人のニーズに合わなくなる危険性を伴うため、先に認知症の人や関係者の意見を取り入れつつ理念を定めた上で、施策を検討していくパターンが望ましいと考えているが、どちらも一長一短があると考えられる。例えば施策型は「施策ありき」で議論が進む可能性があり、条例の制定を契機に認知症に関連する施策が進むことが期待できる一方、認知症の人の参画などの優先順位が劣化する危険性がある。逆に理念型の場合、認知症の人の意見を丁寧に反映する分、施策の推進が後回しになる可能性がある。このため、2つのうち、どちらが絶対に優れている、あるいは絶対に劣っているとは言い切れず、それぞれの自治体における政策的な判断は有り得ると考えられる。

しかし、施策型と理念型が排他的な関係にあるとは言えず、どちらのパターンを選ぶにしても、本稿で挙げた点、あるいは本稿のベースとなった日本医療政策機構による中間報告で指摘した制定プロセス、内容などは欠かせないと考える。

12 — おわりに

以上、日本医療政策機構の中間報告を参照しつつ、先行した11件の認知症条例を比較して来た。併せて、認知症フレンドリー社会の実現に向けて、これから条例制定を検討する自治体にとって、必要な視点や対応として、認知症の人の参加、議事録や資料の開示、「予防」の表現を巡る配慮、縦割り行政の解消などを指摘した。その上で、「施策型」「理念型」という2つの方向性に大別できる可能性も論じた。

しかし、条例の制定は認知症フレンドリー社会を各地域で実践していくための手段であり、認知症施策の検討にしても、当事者参画にしても、「条例制定で終わり」ではない。条例制定を先行させた自治体だけでなく、これから条例制定を検討する自治体も、地域の実情に応じて創意工夫を施しつつ、認知症フレンドリー社会の実現に向けた独自の取り組みを展開して行くことに期待したい。