

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

人権に関する条例紹介（8） I
ヤングケアラーの人権の擁護について：
埼玉県条例を中心に II
認知症の人々の人権の擁護について：
神戸市条例を中心に

メタデータ	言語: jpn 出版者: 関西外国語大学 公開日: 2022-03-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 久礼, 義一 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学短期大学部
URL	https://kansai.gaidai.repo.nii.ac.jp/records/8074

人権に関する条例紹介 (8)

I ヤングケアラーの人権の擁護について ～埼玉県条例を中心に～

短期大学部名誉教授 久禮 義一

目次

- (一) はじめに
- (二) ヤングケアラーの実態 (埼玉県調査結果)
- (三) 埼玉県ケアラー支持条例について
 - ① 条文
 - ② 特色
- (四) 地方自治体の取り組み
- (五) 結びにかえて
 - ① 埼玉県調査をふまえた課題
 - ② 国の対応
 - ③ 社会の対応

(一) はじめに

どの世代の人権も社会から尊重され、擁護されなければならないが、特に若者 (20歳前後 Young) は将来の社会を背負って立つ人材であり、何よりも尊重されなければならない。

若者自身、人生で一番楽しい、充実した時期であるべきである。

しかし慢性的な病気や障害、精神的な問題などを持つ家族 (父母、祖父母、兄弟姉妹など) の世話を担当し、苦難な生活を強いられている「ヤングケアラー」と呼ばれる若者が多数いることが、日本社会で課題になってきた。

昔から兄弟姉妹や祖父母の世話をしたりする子供はいた。そうした子供たちとヤングケアラーと違うのは、大人の手伝いをしているのではなく、大人が担うようなケアを日常的に行い、その責任を引き受けている点である。

このような状態に対して厚生労働省が初の全国調査を行った（令和3年4月）ところ、親や兄弟の介護や家事に追われるヤングケアラーは中学2年の6%、高校2年の4%が該当すると発表した。体調不良などの悪影響も浮かび上がり早期発見や相談体制の強化を提言した¹。

大阪府教育委員会の令和3年9月、10月、府立高校の149校の生徒全員を対象に実施した調査でも家族の介護や家事を日常的に担うヤングケアラーが6.5%いることがわかった。少なくとも9割の高校に一人以上が在籍していることや、悩みを相談していない生徒が多いことも判明し、府教委は支援を強化することとした²。

しかし、その実態は図表 I ①の理由で把握しがたい状態にある。

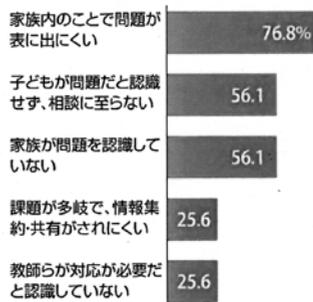
その結果、次のような悲惨な状態を引き起こした。

- 大阪市平野区で2019年、知的障害のある20歳代の姉が3歳の弟の腹を踏みつけて死亡させる事件があった。障害致死罪に問われた姉の一番判決では、両親の代わりに育児を担わされることに姉が不満を持っていたと指摘。市の検証報告書は、姉はヤングケアラーに当たるとして、児童相談所などが姉の状態を認識しながら、適切な対応をとっていなかったと認定した³。
- 神戸市須磨区の女性（22）は、認知症の祖母を介護中、タオルで鼻や口を押さえて窒息死させ、殺人罪で懲役3年、執行猶予5年の有罪が確定した。判決などによると、女性は幼稚園の教員として働き始めてすぐに祖母の介護を一人で引き受けた。深夜徘徊の見守りなどで睡眠時間が一日二時間未満の日もあったが、親族にも手を貸してもらえず5か月後に犯行に及んだ⁴。
- 大津市の無職少年（17）が小学1年の妹（当時6歳）に暴行して死亡さ

図表 I ①

◆ヤングケアラーと思われる子どもの実態を把握していない理由

※各自治体の要保護児童対策協議会に調査。厚労省調査研究事業報告書から。複数回答。上位5位



（読売新聞令和2年7月14日刊より引用）

せたとして逮捕された事件で、少年が「妹の世話をするのがつらかった」との趣旨の供述をしていることが捜査関係者への取材でわかった⁵。

ヤング（若者）は日本の将来を背負って立つ重要な人材であり、ヤングケアラー問題は我が国が直面する重要課題の一つである。国は前述の如く、現在調査の段階であり具体的な政策をまだとっていない。

地方自治体においては後で考察する埼玉県の如く、ヤングケアラーを含む「ケアラー支持条例」を制定している自治体や、まだ条例を制定していないが、真剣に取り組んでいる自治体（例えば神戸市など）があるが極く少数である。

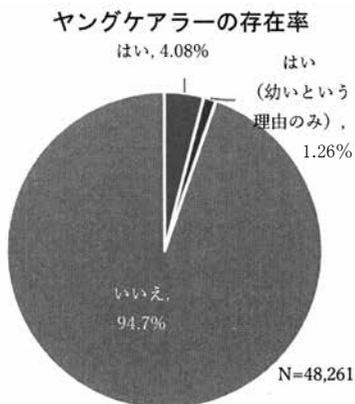
本稿においては、ヤングケアラーの実態を明らかにするとともに、埼玉県条例を中心に地方自治体の条例を検討し、ヤングケアラー問題解消への拙論を試みた。

(二) ヤングケアラーの実態（埼玉県調査結果）

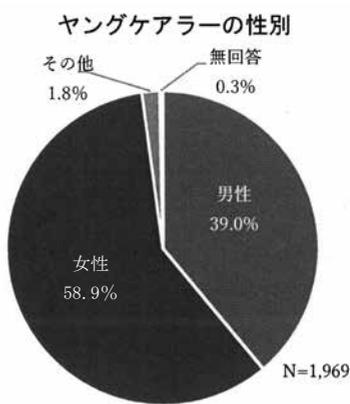
埼玉県は全国で初めて県内の高校二年生全員対象の実態調査を行った（令和3年）。その概要は次の通りである。

(1) ヤングケアラーの存在

図表 I ②



図表 I ③



(以下の図表 I ②～ I ⑬すべて埼玉県発行「埼玉県ケアラー支援計画」より引用)

(2) ケアの状況について

① 被介護者人数

ヤングケアラーがケアをしている人数は、「一人」が68%と最も多い。「二人」もしくは「三人」をケアしている人もいる。

② ケアをしている相手方との関係性・年齢

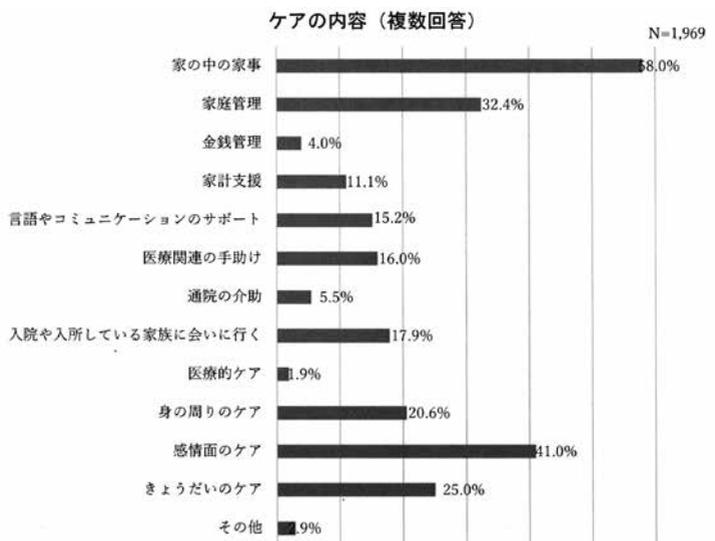
ケアをしている相手方との関係は「母」が24.0%、「祖母」が20.3%、「祖父」が13.6%、「父」が11.1%、年齢は「40代」が16.7%、「70代」が14.8%、「50代」と「80代」がともに14.11%、「10代」が14%、「60代」が7.9%、

③ ケアをしている相手の状況

ケアをしている相手の状況は、「病気」が28.6%、「高齢による衰弱」が20.4%、「身体障害」が15.6%、「認知症」が13.2%、(複数回答)

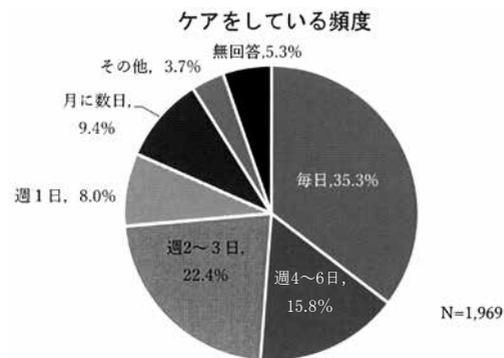
④ ケアの内容

図表 I ④



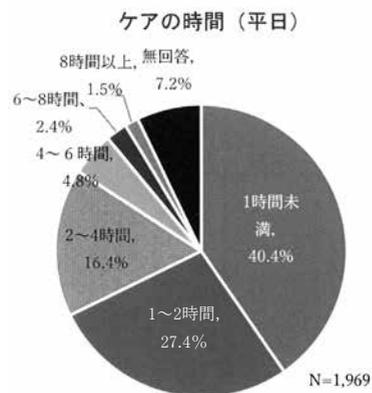
⑤ ケアの頻度

図表 I ⑤

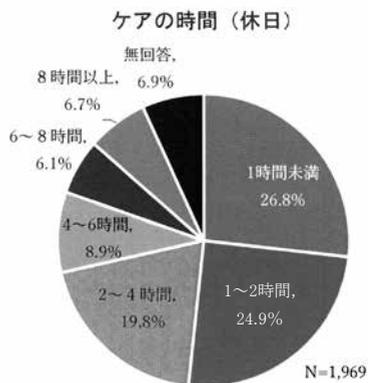


⑥ 一日のケアの時間

図表 I ⑥

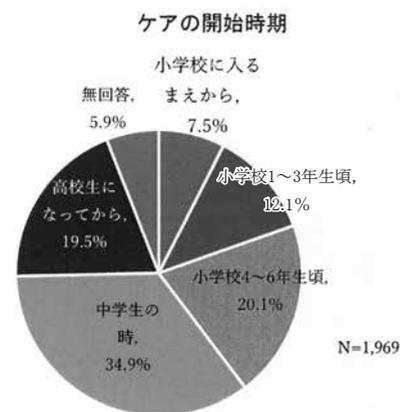


図表 I ⑦



⑦ ケアの開始時期

図表 I ⑧



⑧ ケアを担っている理由

図表 I ⑨

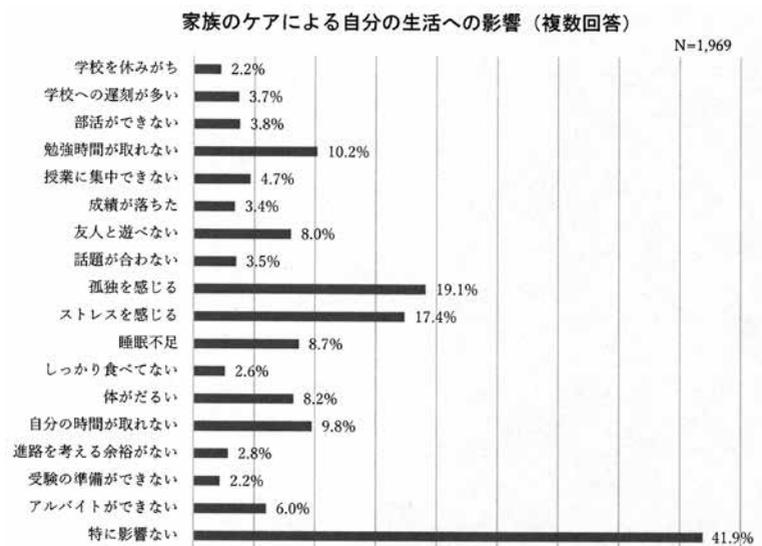


⑨ ケアを一緒にやってくれる人

ケアを一緒にやってくれるのは「母」が55%、「父」が39.3%、「祖母」が18.1%、「姉」が16.4%、「兄」が14.9%、「ヘルパー」が12.8%、一方「誰もいない」と回答したヤングケアラーは7%（複数回答）

(3) ヤングケアラー自身のケアによる生活への影響

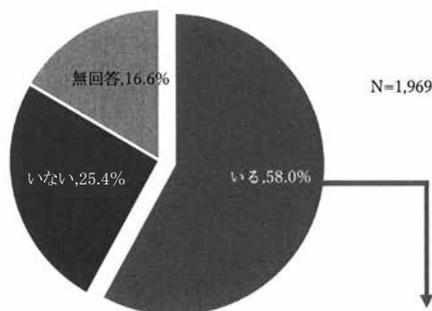
図表 I ⑩



(4) ケアに関する悩み

図表 I ⑪

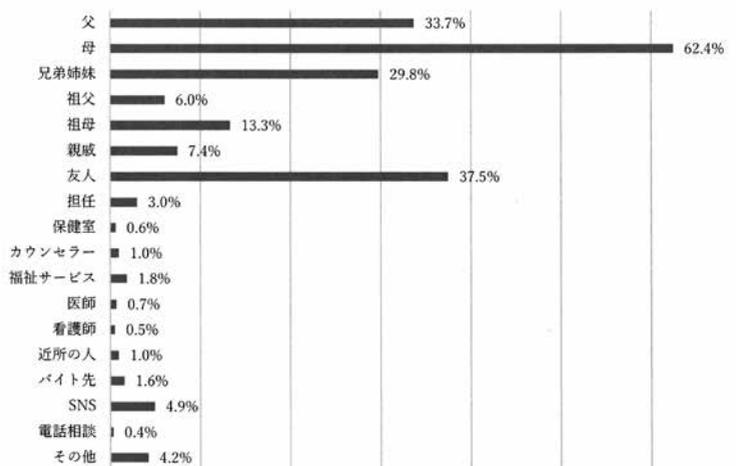
ケアに関する悩みや愚痴を話せる相手の存在



図表 I ⑫

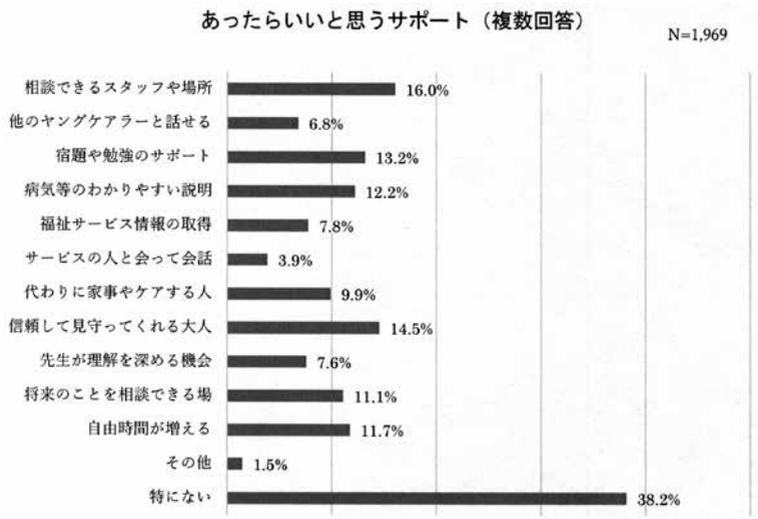
ケアに関する悩みや愚痴を話せる相手（複数回答）

N=1,142



(5) 求められている支援⁶

図表 I ⑬



(三) 埼玉県ケアラー支援条例について

埼玉県はヤングケアラーを含むケアラー支援条例を全国で初めて制定した（令和2年3月21日）

① 条文

第1条（目的）

この条例は、ケアラーの支援に関し、基本理念を定め、県の責務並びに県民、事業者及び関係機関の役割を明らかにするとともに、ケアラーの支援に関する施策の基本となる事項を定めることにより、ケアラーの支援に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって全てのケアラーが健康で文化的な生活を営むことができる社会を実現することを目的とする。

第2条（定義）

この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 ケアラー 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いう。
- 二 ヤングケアラー ケアラーのうち、十八歳未満の者をいう。
- 三 関係機関 介護、障害者及び障害児の支援、医療、教育、児童の福祉等に関する業務を行い、その業務を通じて日常的にケアラーに関わる可能性がある機関をいう。
- 四 民間支援団体 ケアラーの支援を行うことを目的とする民間の団体をいう。

第3条（基本理念）

- 1 ケアラーの支援は、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に行われなければならない。
- 2 ケアラーの支援は、県、県民、市町村、事業者、関係機関、民間支援団体等の多様な主体が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ように行われなければならない。
- 3 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。

第4条（県の責務）

- 1 県は、前条に定める基本理念（第六条第一項及び第七条第一項において「基本理念」という。）にのっとり、ケアラーの支援に関する施策を総合的かつ計画的に実施するものとする。
- 2 県は、ケアラーの支援における市町村の役割の重要性に鑑み、市町村がケアラーの支援に関する施策を実施する場合には、助言その他の必要な支援を行うものとする。
- 3 県は、第一項の施策を実施するに当たっては、市町村、事業者、関係機関、民間支援団体等と相互に連携を図るものとする。

第5条（県民の役割）

県民は、ケアラーが置かれている状況及びケアラーの支援の必要性についての理解を深め、ケアラーが孤立することのないように十分配慮するとともに、県及び市町村が実施するケアラーの支援に関する施策に協力するよう努めるものとする。

第6条（事業者の役割）

- 1 事業者は、基本理念にのっとり、ケアラーの支援の必要性についての理解を深め、その事業活動を行うに当たっては、県及び市町村が実施するケアラーの支援に関する施策に協力するよう努めるものとする。
- 2 事業者は、雇用する従業員がケアラーである可能性があることを認識するとともに、当該従業員がケアラーであると認められるときは、ケアラーの意向を尊重しつつ、勤務するに当たっての配慮、情報の提供その他の必要な支援を行うよう努めるものとする。

第7条（関係機関の役割）

- 1 関係機関は、基本理念にのっとり、県及び市町村が実施するケアラーの支援に関する施策に積極的に協力するよう努めるものとする。
- 2 関係機関は、その業務を通じて日常的に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、関わりのある者がケアラーであると認められるときは、ケアラーの意向を尊重しつつ、ケアラーの健康状態、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。
- 3 関係機関は、支援を必要とするケアラーに対し、情報の提供、適切な支援機関へ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ものとする。

第8条（ヤングケアラーと関わる教育に関する業務を行う関係機関の役割）

- 1 ヤングケアラーと関わる教育に関する業務を行う関係機関は、その業務を通じて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、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の状況、健康状態、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。

- 2 ヤングケアラーと関わる教育に関する業務を行う関係機関は、支援を必要とするヤングケアラーからの教育及び福祉に関する相談に応じるとともに、ヤングケアラーに対し、適切な支援機関へ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ものとする。

第9条（ケアラーの支援に関する推進計画）

- 1 県は、ケアラーの支援に関する施策を総合的かつ計画的に推進するための計画（以下この条において「推進計画」という。）を策定するものとする。
- 2 推進計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。
 - 一 ケアラー及びヤングケアラーの支援に関する基本方針
 - 二 ケアラー及びヤングケアラーの支援に関する具体的施策
 - 三 前二号に掲げるもののほか、ケアラー及びヤングケアラーの支援に関する施策を推進するために必要な事項
- 3 県は、推進計画を定め、又は変更したときは、遅滞なくこれを公表するものとする。

第10条（広報及び啓発）

県は、広報活動及び啓発活動を通じて、県民、事業者及び関係機関が、ケアラーが置かれている状況、ケアラーの支援の方法等のケアラーの支援等に関する知識を深め、社会全体としてケアラーの支援が推進されるよう必要な施策を講ずるものとする。

第11条（人材の育成）

県は、ケアラーの支援の充実を図るため、相談、助言、日常生活の支援等のケアラーの支援を担う人材を育成するための研修の実施その他の必要な施策を講ずるものとする。

第12条（民間支援団体等による支援の推進）

県は、民間支援団体その他のケアラーを支援している者が適切かつ効果的にケアラーの支援を推進することができるよう情報の提供、助言その他の必要な施策を講ずるものとする。

第13条（体制の整備）

県は、ケアラーの支援を適切に実施するため、ケアラーの支援に関する施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な体制及び県、市町村、関係機関、民間支援団体等の相互間の緊密な連携協力体制の整備に努めるものとする。

第14条（財政上の措置）

県は、ケアラーの支援に関する施策を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする⁷。

附則 この条例は、公布の日から施行する。

② 特色

- ① ケアラーのうち、ヤングケアラーと明記し18歳未満と規定した。（第1条の二）
- ② ヤングケアラーの支援を条例の基本理念として規定した。（第3条の三）
- ③ ヤングケアラーと関わる教育関係機関はヤングケアラーの健康状態、生活環境等を確認し必要な支援に努める。また相談にも応じる。（第8条）
- ④ ヤングケアラー支援に対して県、県民、事業者の任務をはっきり規定した。（第5条、第6条）

（四） 地方自治体の取り組み

埼玉県ケアラー支援条例を制定後ケアラー支援をめぐる条例を制定した自治体は図表I⑭である。

ケアラーの支援条例を制定していないが、ヤングケアラー問題に積極的に取り組んでいる自治体としては図表I⑮がある（埼玉県の令和2年以外すべて令和3年制定）。

図表 I ⑭

「ケアラー(介護者)支援」を巡る自治体の主な動き

埼玉県	昨年3月、全国で初めてケアラー支援条例制定。今春、「ケアラー支援計画」策定
北海道 栗山町	今年4月に条例施行。2010年から町内全世帯のケアラー実態調査をし、支援を推進
三重県 名張市	6月に条例施行。市独自の地域福祉や教育の支援ネットワークを活用し、ケアラー支援
岡山県 総社市	9月9日に条例案を可決

自治体での取り組み例

神戸市	18歳未満と20歳代を対象に支援担当(4月)と相談窓口(6月)を設置。10月に若いケアラー同士の交流の場も
埼玉県	中学、高校で元ヤングケアラーらが講演。オンラインサロンを開催
神戸市	30歳までのケアラーが相談できる窓口を設置。当事者の交流会を実施
宮城県、 仙台市	L I N E での相談を受け付け
群馬県 高崎市	来年度からヘルパーを派遣し、家事の負担を軽減
奈良県	公立中学、高校に実態調査。判明したヤングケアラーに連絡
鳥取県	4月、ヤングケアラー相談窓口3か所を開設。今月には啓発リーフレットを配布予定

(図表 I ⑭ 読売新聞令和3年9月10日刊より引用)

(図表 I ⑮ 読売新聞令和3年11月7日刊より引用)

(五) 結びにかえて

- ① 埼玉県調査をふまえた課題
 - 社会的認知度の向上
 - 情報提供と相談体制の整備など支援体制の構築
 - 孤立の防止
 - 支援を担う関係機関の人材の育成
 - ヤングケアラーの支援体制の構築⁸

これらの課題解決への国・地方自治体等の対応が注目される。

② 国の対応

国もヤングケアラー対策として図表 I ⑯の対策を発表した。政府は令和4年度から政策としてヤングケアラー支援の本格的な支援に乗り出すと言う。その一つは関係機関や民間団体との調整役にあたる「ヤングケアラーコーディネーター」の育成である⁹。

二つ目は2023年以降となったが図表 I ⑰のような「こども家庭庁」の

創設である。「こども家庭庁」は児童虐待や貧困問題など、こどもをめぐる複雑化する政策過程に総合的に対処するため複数の省庁に跨る政策を一元化して所管することを目指す新組織で、その対象として「ヤングケアラー支援」も定めている¹⁰。

図表 I ⑯

◆ 厚生労働、文部科学の両省がまとめたヤングケアラー対策

<p>早期発見</p> <ul style="list-style-type: none"> 自治体による地方の実態調査を推進 学校、医療機関、福祉事業者、子ども食堂などでケアラーを把握
<p>ケアラー支援</p> <ul style="list-style-type: none"> オンラインサロン、SNSを使った相談を行う団体支援を検討 家事（洗濯や掃除）、子育て（保育園への送迎など）のサービスを検討 自治体、ハローワーク、地域若者サポートステーションが就労を支援
<p>認知度向上</p> <ul style="list-style-type: none"> 2022年度から3年間を「集中取り組み期間」に設定し、ヤングケアラーという言葉の認知度を中高生で5割に 全世代を対象に認知度調査を実施

（読売新聞令和3年5月18日刊より引用）

図表 I ⑰

◆ 「こども家庭庁」の概要

<p>名称は「こども家庭庁」。子ども政策を一元的に担う司令塔に</p>
<p>教育や福祉、保健などの分野を超え、各省への勧告権限を持つ専任の関係を設置</p>
<p>厚生労働省子ども家庭局などを廃止し、虐待防止や貧困対策などを新庁に移管</p>
<p>庁と文部科学省は、幼稚園や保育所での教育や保育の内容を共同で策定</p>
<p>いじめの防止に取り組み、重大事案は文科省と情報共有</p>
<p>2023年度のできる限り早い時期に創設。関連法案を次期通常国会に提出</p>

（読売新聞令和3年12月16日刊より引用）

③ 社会の対応

今後ヤングケアラー支援の法律・条例の一日も早い制定が望まれ、そのための行政機関の対応が急がれるが、筆者はそれだけでは解決しないと考える。「ヤングケアラーを生み出さない社会の再構築」が重要と考える。従来日本社会は、血縁地縁関係を中心としたコミュニティを重視する社会であったが、20世紀後半から社会学でいう「コミュニティに対するアソシ

エイションの優位」思想が流布し、血縁地縁を中心とする親族近隣等の付き合いより、趣味の会、各種サークル等、目的を持ったグループへの参加に加わることが「近代化」であるという考え、加えて他家のことに、干渉することは悪いことであるという過度なプライバシー尊重主義が広まり、そのことがヤングケアラー発生の原因の一つと考える。もう一度、互いに助け合い、情報交換し、親族近隣関係の重要性を再認識する必要があると考える。親族近隣近所が互いに親しく付き合い、情報を共通した状態であれば、ヤングケアラーが発生しないし、またヤングが苦しい状態の時に、親族近隣同士が親しい関係であれば、互いに情報交換し、相談しあい、各種行政機関（児童委員、民生委員等）、学校の先生等に、相談することが可能となり、ヤングケアラーの発生を防止できると考える。若者が夢と希望を持って、周囲から励まされ、祝福され、自己能力の十二分な発揮できる日本社会の実現を心から願うものである。

注 6・7・8を除きすべて読売新聞による。

¹ 令和3年4月13日

² 令和3年12月1日

³ 令和2年7月14日

⁴ 令和2年11月30日

⁵ 令和3年8月20日

⁶ (二)の図表、記述はすべて埼玉県発行「埼玉県ケアラー支援計画」より引用。

⁷ 6に挙げた前掲書80～82頁。

⁸ 6に挙げた前掲書40～41頁。

⁹ 令和3年5月18日

¹⁰ 令和3年12月16日

Ⅱ 認知症の人々の人権の擁護について ～神戸市条例を中心に～

目次

- (一) はじめに
- (二) J R 東海認知症事故訴訟
 - ①概要
 - ②最高裁判決
- (三) 神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例
 - ①概要
 - ②特色
- (四) 自治体独自条例
- (五) 結びにかえて
 - ①政府の対応
 - ②社会の対応

(一) はじめに

我が国の総人口は令和2年10月1日現在1億2,571万人となっている。65歳以上の人口は昭和25年には総人口の5%に満たなかったが、昭和45年に7%を越え、さらに、平成6年度には14%を越えた。高齢化率はその後も上昇続け、令和2年10月1日現在、28.8%に達している¹。

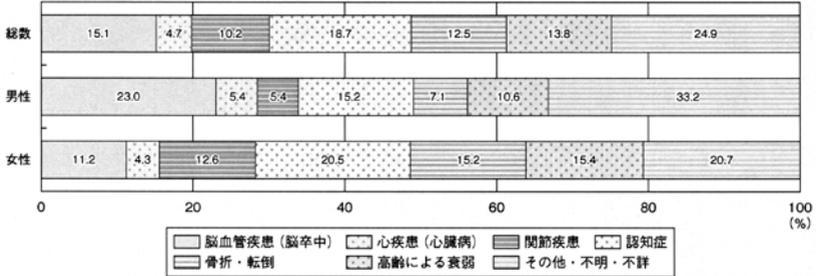
介護保険制度における要介護者または要支援の認定を受けた人は、平成29年(2017年度末で628.2万人となり、平成20(2008年度末)から175.9万人増加している。

要介護者等について介護が必要になった主な原因についてみると、「認知症」が18.7%となっている²。

このように世界有数の長寿国の日本において長い老後の不安に直結しているのが認知症だ。家族や友達になることを含め身近で切実な問題となっている。

図表Ⅱ①

65歳以上の要介護者等の性別にみた介護が必要となった主な原因



資料：厚生労働省「国民生活基礎調査」(平成28年)
 (注) 熊本県を除いたものである。

(内閣府発行高齢社会白書30ページより引用)

「認知症とは何らかの原因で脳細胞が障害を受け、認知能力が低下して、生活に支障をきたしている状態のこと」をさす³。

厚生労働省の研究班の推計では、65歳以上の認知症の人は2012年に約462万人だった。高齢者のおよそ7人に1人が認知症という計算になる。

年齢別にみると、認知症の有病率は、60歳代後半では2%程度だが、70歳代後半では約10%、80歳代後半では約44%だった。高齢になるほど認知症の人の割合は高まる。2025年には認知症の高齢者は約700万人に増え、高齢者の凡そ5人に1人に達すると見込まれている⁴。

認知症をめぐる主な動きは図表Ⅱ②の通りである。

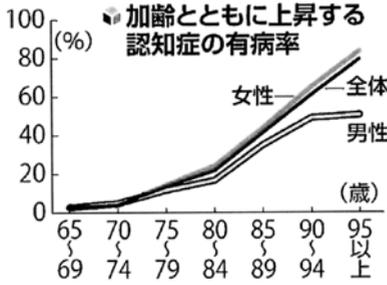
図表Ⅱ②

★ 認知症をめぐる主な動き	1972年	有吉佐和子の小説「恍惚の人」が出版
	74年	長谷川式簡易知能評価スケールを公表
	80年	「呆け老人をかかえる家族の会」(現・認知症の人と家族の会)が発足
	86年	厚生省(現・厚生労働省)が「痴呆性老人対策推進本部」を設置
	91年	改訂長谷川式簡易知能評価スケールを公表
	99年	認知症薬「アリセプト」(対症療法的な薬)に保険適用
	2004年	「痴呆」から「認知症」へ用語を変更
	17年	一般社団法人日本認知症本人ワーキンググループが設立
	19年	政府が認知症施策推進大綱を決定

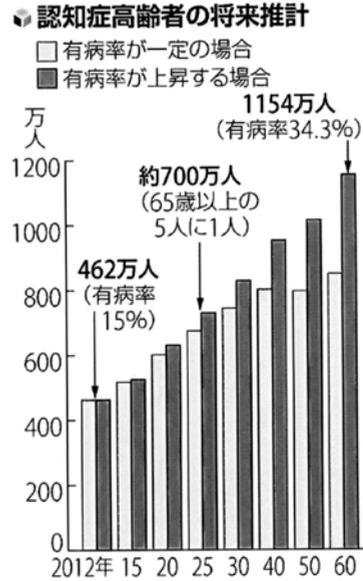
(読売新聞令和3年11月25日刊より引用)

図表Ⅱ③Ⅱ④Ⅱ⑤は認知症の現状と将来推計を表すものである。

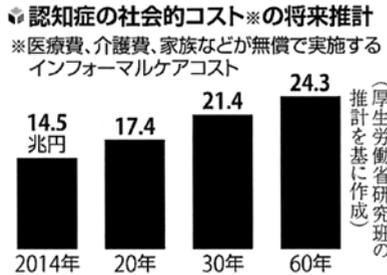
図表Ⅱ③



図表Ⅱ④



図表Ⅱ⑤



(図表Ⅱ③④⑤はいずれも読売新聞令和2年11月25日刊より引用)

直面する諸問題のうち最近の最大の課題は、認知症行方不明者の増加である。令和元年1年間に警察に届け出があった認知症の行方不明者は延べ1万6,027人だった。前年度より1,064人多く統計を取り始めた2012年以降6年連続で増えた。行方不明者全体に占める割合は19.2%と7年間で最大だった。

世代別では80歳以上が最も多い8,857人で、70代6,577人、60代1,353人、50代131人が続き、40代が9人であった⁵。

認知症の人が直面する最悪の事柄は鉄道事故死である。認知症またはその疑いのある人が列車にはねられるなど2012年までの8年間で少なくとも149

件あり、115人が死亡している。事故後複数の鉄道会社がダイヤの乱れ等から生じた損害を遺族に賠償請求していたことも判明した。当事者に責任能力がないとみられる事故で、どう安全対策をはかり、だれが賠償について負担すべきか超高齢社会に新たな課題が浮上している⁶。(図表Ⅱ⑥)

図表Ⅱ⑥

認知症の人の対応例	事故年月	鉄道会社	遺族への請求額	運休本数	影響人員
認知症の人の対応例	<JR>				
	07・12	東海	720万円	34本	2万7400人
	09・5	九州	請求なし	6本	1200人
	10・9	東日本	請求なし	8本	1800人
	11・1	西日本	請求なし	30本	1万7000人
	11・7	北海道	請求なし	37本	1万500人
	<その他>				
	06・12	名鉄	80万円	12本	5000人
	09・11	南海	請求なし	34本	9万3000人
	11・6	南海	16万円	6本	3900人
	12・3	東武	137万円	52本	2万1000人
	13・1	近鉄	80万円	33本	1万5000人

(毎日新聞2012年1月12日刊より引用)

そのような鉄道事故の一つとして愛知県大府市で認知症の男性がJR東海の列車にはねられ死亡する事故が、平成19年12月7日に発生し、JR東海側は被害者の関係者に監督義務ありとして、損害賠償を求めて訴訟。一、二審はJR側勝訴であったが、最高裁では「家族に責任なし」の判決が出た。認知症の人々や家族の責任は注目されるようになり、大府市は認知症関係者を保護する規定のある「認知症に対する不安のないまちづくり推進条例」を制定した。

それ以後認知症になっても安心して暮らせる社会の実現を目指し条例を制定する自治体が相次いでいる。

拙稿ではその条例のうち一番認知症の人々や関係者を保護する規定の充実した神戸市の「認知症にやさしいまちづくり条例」を中心に各条例を検討するとともに、国の対策を検証することによって、認知症の人々の人権擁護対策について拙論を試みた。

(二) JR東海認知症事故訴訟

① 概要

はじめにでも述べたが、2007年12月、愛知県大府市で認知症だった男性当時(91)が、介護をしていた妻が寝ている間に外出。近くの駅構内で、電車にはねられ死亡した。JR東海は振替輸送費用など約720万円の損害賠償を求めて妻と別居中の長男を提訴。一審は請求額の全額、二審は約360万円の支払いを命じたが、16年に最高裁でJR東海の敗訴が確定。遺族の責任は問われずに済んだが、認知症患者が事故やトラブルを起こ

せば、家族が賠償責任を問われる可能性について意識されるきっかけになった⁷。

② 最高裁判決

判決のポイント

- 1 本判決は精神障害者と同居する配偶者であるからといってその者が民法714条第一項にいう「責任無能力者を監視する法定の義務を負う者」にあたることはできないと判断。
- 2 監督義務者にあたるかどうかは、同居しているか、財産管理への関与など様々な事情を考慮して判断すべきだ。
- 3 事故当時85歳で要介護等の妻と20年以上別居していた長男は監督義務者にあらず賠償責任は負わない⁸。

(三) 神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例

① 概要

本条例では、認知症の人にやさしいまちづくりの理念を定め、市の責務並びに市民及び事業者の役割を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定め、もって認知症の人にやさしいまちの実現に資することを目的とする。

基本理念

- (1) 認知症の人の尊厳が保持され、その者の意思が尊重され、社会参加を促進し、安全に、かつ、安心して暮らし続けられるまちを目指すこと。
- (2) 認知症の人とその家族のより良い生活を実現するために必要な支援を受けられるよう、まち全体で支えること。

取り組むべき4本柱

(1) 予防及び早期介入

WHO神戸センター・神戸大学等の共同研究に対し、フレイルチェック等の結果データ提供等による連携・協力

認知症治療薬及び早期診断手法の研究や開発支援を行い、得られた成果等最新の知見の市民への還元等及び認知症に関する施策に反映

(2) 事故の救済及び予防

認知症と診断された人による事故に関する救済制度の創設

移動手段の確保等地域での生活支援策

認知症の疑いがある人の運転免許自主返納の推進

(3) 治療及び介護の提供

地域包括支援センターを認知症に係る相談の拠点とする早期診断体制の確立

認知症初期集中支援チームの全区実施

認知症疾患医療センターの拡充

(4) 地域の力を豊かにしていくこと

認知症サポーター養成の実施

児童及び生徒に対する認知症の人を含む高齢者への理解を深める教育

中学校区単位での認知症高齢者等への声かけ訓練の実施

行方不明高齢者早期発見事業の実施

地域包括支援センターの認知症相談対応の充実⁹

② 特色

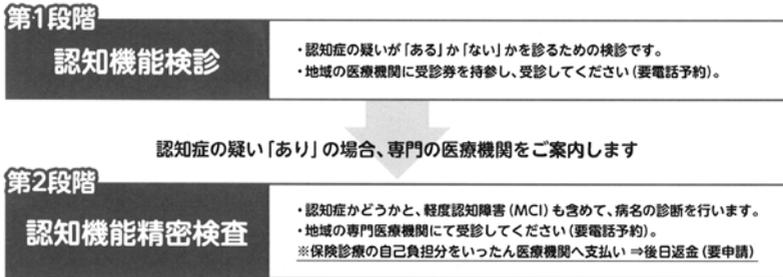
条例第8条で、事故の救済及び予防規定と認知症と診断された者による事故に対する救済制度の運用基準を規定した。

具体的に言うと、まずは早期受診を促す助成制度である。65歳以上の神戸市民は自己責任で認知症の検診・精密検査が受けられる。認知症と診断されたら、市が保険料を負担し、最高2億円の賠償責任保険に加入。

認知症の人が起こした事故（自動車事故は対象外）や火災などで市民が被害にあった場合は、加害者側の賠償責任の有無にかかわらず、被害者に給付金（最高3千万円）を支給。賠償責任が認められた場合には、上記の賠償責任保険に加入していれば、最高2億円の賠償額を保険から支払う。コールセンターが24時間対応で事故の相談に応じる。

民間保険の保険料等年約3億円の費用は、市民税の上乗せ（一人年400円）でまかなう。これを図式化すると図表Ⅱ⑦⑧となる¹⁰。

図表Ⅱ⑦



図表Ⅱ⑧

見舞金(給付金)制度	賠償責任保険制度
<p>認知症と診断された方が起こした事故で被害に遭われた市民の方に見舞金(給付金)を支給します(事前登録は不要です)。</p> <p>*自動車事故など対象外あり</p> <p>《被害に遭われた市民に支給》…すべて最高額</p> <ul style="list-style-type: none"> ・死亡 3千万円 ・後遺障害 3千万円 ・入院 10万円 ・通院 5万円 ・財物損壊 10万円 ・休業損害 5万円 <p>《事故を起こした市民に支給》…すべて最高額</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被害者見舞費用 10万円 *被害者が市外の方の場合に限る ・類焼被害者見舞費用 30万円/世帯(1事故1千万円まで) *被害者が市民の方の場合に限る 	<p>①認知症と診断された方が事故を起こし賠償責任を負われた場合(家族も含む)に備え、神戸市が保険料を負担して賠償責任保険に加入します。</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎最高2億円(1事故) *自動車事故など対象外あり <p>②認知症の方が交通事故等(自動車事故も含む)でお亡くなりになった場合等に保険金を支払います。</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎死亡 100万円 ◎後遺障害 42万円～100万円

(図表Ⅱ⑦⑧) 神戸市発行のパンフレットより引用)

(四) 自治体独自条例

認知症になっても安心して暮らせる社会の実現を目指して、神戸市条例制定後、独自の条例を制定する自治体が相次いだ。

これらの条例は①基本理念として認知症に対する不安のないまちづくりを規定。②市民、事業者、地域組織関係機関の役割を明記。③市の責務等の規定をした。

それに加えて図表Ⅱ⑨の特色を有する。

図表Ⅱ⑨

主な認知症独自条例			
自治体名	条例名	条例の内容	施行時期
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	認知症による行方不明で事故にあった人やその家族への支援	2018年
和歌山県御坊市	認知症の人とともに築く総活躍のまちづくり条例	市は認知症本人を含めた協議会を設置し、施策を進める。	2019年
鳥根県浜田市	認知症の人にやさしいまちづくり条例	認知症本人とその家族が相談、交流を行う環境の整備。	2019年
滋賀県草津市	認知症があっても安心なまちづくり条例	認知症の有無にかかわらず社会での役割や生きがいをもち、生かせる場の確保。	2020年
東京都世田谷区	認知症とともにいきる希望条例	好きなことや認知症になった場合の生活についての希望を記す「私の希望ファイル」の政策。	2020年

(各自治体の条例を読売新聞令和2年12月2日刊を参考に筆者作成)

(五) 結びにかえて

① 政府の対応

自治体独自の認知症条例が先行する形となったが、国レベルでも認知症に対する政策は進められている。令和元年6月、政府は「認知症施策推進大綱」を取りまとめた。

認知症施策推進大綱では、認知症の発症を遅らせ、認知症になっても希望を持って日常生活を過ごせる社会を目指し、認知症の人や家族の視点を重視しながら、「共生」と「予防」を車の両輪とした施策を推進していくことを基本的な考え方としている。なお認知症施策推進大綱上の「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穏やかにすること」という意味である¹¹。

認知症施策推進大綱の骨子は図表Ⅱ⑩の通りである。

政府は認知症の人が安心して暮らせる社会の実現にむけて、平成4年度にも課題解決に積極的な企業に対する「認知症バリアフリー認証制度」を創設する。(図表Ⅱ⑪)

買い物や手続き等の際に、認知症の人の「障壁」となる状況を取り扱う企業の取り組みを促すとともに、消費者が商品やサービスを選ぶ際の参考にしてもらう狙いである¹²。

図表Ⅱ⑩

認知症施策推進大綱の骨子

基本的な考え方

- 「共生」と「予防」を車の両輪に認知症施策を推進
- 運動不足の改善や社会参加などの取り組みを進めた結果として、70歳代での発症を10年間で1歳遅らせることを目指す

共生

- 地元の商店や金融機関の職員ら400万人を含め、認知症サポーター1200万人を2020年度末までに養成
- 「認知症バリアフリー」のまちづくりへ、車に代わる交通手段や住宅の確保を進める
- 財産管理を親族らに任せる成年後見制度の利用促進

予防

- 高齢者の「通いの場」を拡充し、参加率を8%に
- かかりつけ医らによる健康相談、認知症の早期発見・対応を推進
- 予防に関するエビデンス(科学的根拠)を収集。エビデンスを整理した活動の手引を作成

(朝日新聞令和元年6月19日刊より引用)

(読売新聞令和3年6月3日刊より引用)

図表Ⅱ⑪

認知症バリアフリー 認証制度のイメージ



② 社会の対応

国、自治体において認知症・認知症の人々に対して、諸政策が採用され予定もされているが、重要なことは認知症の人々に対する先入観を払拭することである。

認知症と診断された人やその家族はこれまでの古い認知症観にとらわれ、これからの暮らしについて必要以上に不安になったりする。

認知症と診断された途端にこれまでの暮らしが一変してしまうのではなく、これまでの暮らしを大切にしながら、自分らしく暮らし続けることができるということを、本人自身や家族等が理解することが大切であり。そのために、本人や家族を含むすべての市民が、認知症に対する先

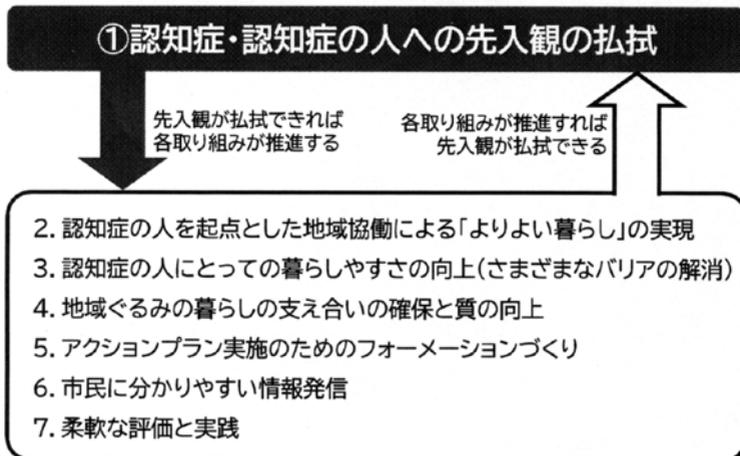
入観をなくしていくことが必要。先入観や偏見はなぜ生まれ、なくならないのであろうか。

偏見が生まれる背景には「認知症とは脳の何らかの疾患が原因で様々な支障が出て、認知症と診断された人は周囲に迷惑をかける行動をする」といった問題指向の情報を様々な媒体から見聞きし、従来の「認知症とは」「認知症の人は」という先入観が生まれている現状がある。この先入観こそが偏見を生む大きな要因の一つになっている。

そしてこの先入観は周囲だけではなく診断された本人自身も持っていると言われており、そのことによって本人が自信を失ったり、あきらめがちになり自ら暮らしている地域との関わりを閉ざしてしまうこともある。

このいつの間にか身につけてしまった先入観を払拭し、これまでの「常識の殻」を破ることが出発点である。認知症の人とその家族、これから認知症になるかもしれない人、そしてすべての市民が前を向いて生きていくために図表Ⅱ⑫にある取り組みを実行していく必要がある¹³。

図表Ⅱ⑫



(御坊市高齢者福祉計画介護保険事業計画147頁より引用)

「認知症は不便だけれど不幸ではない、周りが温かくサポートすれば大丈夫。」認知症を正しく理解してコミュニティを築くことが大切であると認知症問題の専門家緑慎也氏も主張されている¹⁴。

今後さらなる高齢化の進展が見込まれる中、認知症の人の意志やその家族の思いが尊重され、認知症の人を含むすべての人が住み慣れた地域の中で、地域の一員として安心して暮らし続けることができるまちづくりを一層すすめていくためには、だれもが認知症を「我が事」として受け止め、市・市民・事業者・地域組織・関係機関が相互に連帯しながら、ともに認知症の人やその家族を支える取り組みが必要である。市民は認知症に対する偏見や先入観を捨て、新しい考え方のもと、日常生活を過ごすことが、問題解決への唯一の方法であると信じる。

注

¹ 令和2年高齢社会白書 内閣府発行 2頁

² 注1 前掲書30頁

³ 注1 前掲書3頁

⁴ 読売新聞令和2年7月14日

⁵ 読売新聞令和元年6月20日

⁶ 毎日新聞2012年1月12日

⁷ 神戸新聞令和3年2月17日

この訴訟については事故にあった男性の御長男高井隆一さんは『認知症鉄道裁判』という著書を発行。筆者は直接の引用していないが、大いなる教示を受けた。もし高裁段階で「和解」していれば最高裁の判決も出ず、大府市等の「認知症に対する」条例もできなかつたと考えられる。

⁸ 『ジュリスト』2016年7月号99～103頁を平成28年3月2日読売新聞を参考にまとめた。

⁹ 神戸市HPより (<https://www.city.kobe.lg.jp> 令和4年1月2日)

¹⁰ 読売新聞平成30年3月30日

¹¹ 令和2年高齢社会白書（内閣府発行）104頁。

¹² 読売新聞令和3年6月13日

¹³ 御坊市高齢者福祉計画介護保険事業計画147頁

¹⁴ 緑慎也『認知症の新しい常識』新潮新書 182頁 なお、本書には引用した以外にも認知症事件について詳しい記述があり、大いなる教示を受けた。

〈付記〉

- ① 年代・年号表記については原資料の表記を用いた。
- ② 条例等資料提供をいただいた各自治体に深く感謝申し上げます。