

# 神戸市認知症の人にやさしい まちづくり条例

神戸市保健福祉局高齢福祉部介護保険課認知症対策係長

中原 啓詞

神戸市は、「神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例」を制定した（条例第21号として平成30年4月施行ののち、同31年4月に改正施行）。

条例に基づき、個人市民税均等割の上乗せを財源として、認知症の早期受診を推進するための「診断助成制度」と認知症の人が外出時などに事故を起こした場合に被害者を救済する「事故救済制度」を組み合わせる、全国初の取組（認知症「神戸モデル」）を実施している。

## 1 条例制定に至った背景と経緯

### （1）神戸市におけるこれまでの取組

神戸市では、昭和52年に「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定し、市民・事業者・市の協働による福祉都市づくりを、全国に先駆けて推進してきました。そして、平成7年には、災害時の要援護者対策に本格的に取り組みきつかけとなった阪神・淡路大震災が発生し、高齢者の見守り活動を始めとして、各地でボランティアの参加による活発な地域活動が展開され、地域を超えて人々のつながりが深められてきました。

その後、震災復興プロジェクトとしてポ一

トアイランドを拠点とする神戸医療産業都市構想が進められ、現在では約400の先端医療の研究機関や高度専門病院群、企業や大学の集積が進んでおり、日本最大のバイオメデイカルクラスターが形成されています。

そして、これらの取組が評価され、平成28年9月に、神戸市で「G7保健大臣会合」が開催されることになり、この会合で取りまとめられた「神戸コミュニケ（神戸宣言）」では、認知症高齢者等に優しいコミュニテイの推進や、治療・ケアの奨励等が盛り込まれ、認知症の人と共に暮らし、その介護者を支援するための取組の重要性が強調されました。

### （2）認知症の人が起こした事故に関する救済制度の創設

団塊の世代が75歳以上となる令和7年には、認知症患者数は700万人前後に達し、65歳以上の高齢者の約5人に1人を占める見込みです。認知症は、年齢が上がるにつれて有病率が増加するもので、誰もがなり得るものでもあるため、今後は、認知症の人とともに暮らすことを前提にして地域社会を構築していく必要があります。

これまで認知症の人が関係した事故のうち、大きな議論を巻き起こしたものとしては、平成19年12月に愛知県で当時91歳の認知症の人が線路に立ち入り、走行する列車にはねら

れて死亡した事故が挙げられます。

この事故では、J R東海が遺族に対して振替輸送等に要した経費として、約720万円の損害賠償を請求する訴訟を提起し、一審の名古屋地裁では訴額の全額、二審の名古屋高裁では訴額の約半額についてJ R東海の請求が認められたものの、平成28年、最高裁で家族に損害賠償義務はないという判断が下されました。この判決には、家族に対する温情的な判断とする見方がある一方で、①認知症を含む精神上の障害による責任無能力者が事故を起こした場合に、被害者が十分に救済されない可能性があること、②認知症の人の身近で介護する方が（民法第714条に基づく監督義務者に準ずる者とされ）、損害賠償請求を受ける可能性が高くなるといった問題点が浮き彫りになりました。

### （3）条例制定に向けて

神戸市では、G7保健大臣会合での成果を踏まえ、認知症高齢者が起こした事故に関する救済制度の創設など、新たな試みを実現することによって、認知症になっても住み慣れた地域で安心して過ごすことができる、認知症の人にやさしいまちづくりを推進することになりました。平成29年3月に有識者会議を立ち上げ、条例の骨子や認知症「神戸モデ

ル」の構築に向けた審議を通じて取組を進めた結果、認知症に特化した条例としては指定都市で初めてとなる「神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例」を平成30年4月に施行しました。

そしてこの条例の施行後、事故救済制度の規定を更に整備するとともに、予算措置に関する条例改正を行うためのパブリックコメントを平成30年9月～10月に行いました。このパブリックコメントでは、認知症「神戸モデル」の仕組みや、個人市民税均等割の超過課税（年間400円。福祉目的の実施は全国で初めて）を行うことに関して市民への説明や理解を深めるため、募集期間中、毎月全戸に配布している「広報紙K O B E」に4ページの特集記事を入れて広報を行うなど、積極的な意見聴取に努めました。その結果、396通（629件）もの意見が寄せられましたが、財源に関する意見（175件）には、無駄な事業を削って実施すべき等、増税自体を否定する意見が見受けられた一方で、新たな制度運営のために社会全体で広く負担することに賛成との意見も多くあり、賛否は分かれましたが、認知症「神戸モデル」の創設に関しては、肯定的な意見が多数を占めました。

## 2 条例内容・設計の解説

「神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例」では、前文において、神戸市におけるこれまでの取組を掲げるとともに、目的や基本理念では、認知症の人にやさしいまちの実現を目指すこと、そして認知症の人とその家族が必要な支援を受けられるよう、まち全体で支えることを規定しています。

認知症施策の推進については、認知症「神戸モデル」の取組を中心に「予防及び早期介入」・「事故の救済及び予防」・「治療及び介護の提供」・「地域の力を豊かにしていくこと」という4つの柱を掲げています（図1参照）。市、市民及び事業者は、この4つの柱に沿った施策を協力して展開することにより、認知症の人にやさしいまちづくりに努めるものとしています。

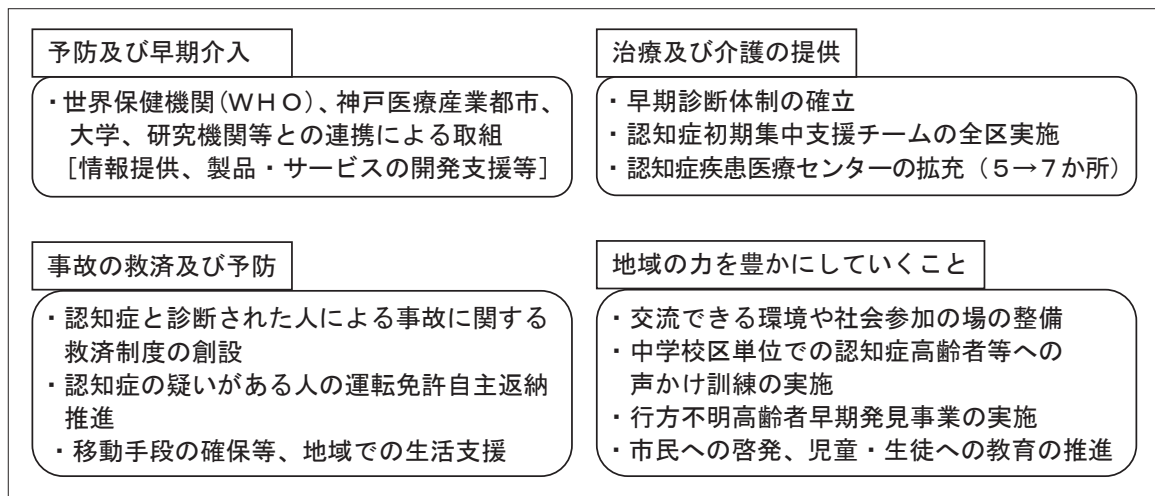
## 3 条例を基にした取組

### （1）認知症「神戸モデル」

神戸市では、認知症の人やその家族が住み慣れた地域で安心して暮らし続けられるための新たな取組として、認知症「神戸モデル」を創設し、平成31年4月から全面的に運用を開始しています。

認知症「神戸モデル」は、認知症の早期診

図1 施策推進の4つの柱



断を促すための「診断助成制度」と、認知症の人が事故を起こしてしまった場合に被害者を救済するための「事故救済制度」を組み合わせた取組です。特に、「診断助成制度」は、2段階方式で最終的な病名診断まで自己負担なしで受診できることや、「事故救済制度」は、事前登録を不要とし、認知症の人の賠償責任の有無を問わずに給付する見舞金(給付金)制度と賠償責任保険の「2階建て方式」により給付対象を拡大していることが、他の自治体で行っていない特徴になっています。

(2) 診断助成制度

認知症「神戸モデル」の「診断助成制度」は、65歳以上の市民を対象者とし、第1段階の「認知機能検診」では、市内421か所の身近な医療機関で認知症の疑いの有無を見るための検診を行うことで、受診に対する抵抗感や負担感ができるだけ軽減できるように努めます(市が発行する受診券を医療機関に提示すれば、無料で受診可能)。

第2段階の「認知機能精密検査」では、市内65か所の専門的な医療機関で認知症の病名(アルツハイマー型認知症、血管性認知症、レビー小体型認知症等)や軽度認知障害(MCI)まで最終的な診断を行っています(保険診療

による自己負担分は、後日助成金として返金)。

(3) 事故救済制度

認知症「神戸モデル」の「事故救済制度」は、認知症と診断された人が事故を起こした場合、損害賠償責任の有無を問わずに事故に遭った人に対して最高3000万円まで救済を行う「見舞金制度」と、その後、損害賠償責任があった場合に1事故最高2億円(人身・物損)まで補償する「賠償責任保険制度」による2階建て方式を採用しています。

「賠償責任保険制度」は、事故以前に認知症の人が診断を受けて保険に加入していることが必要であり、事故を起こした認知症の人(家族や監督義務者を含みます。)に責任があると認められない場合には原則として機能しないことから、被害者への賠償が十分になされない場面も想定されます。このため、認知症の人の存在が社会的なリスク要因とみなされ、様々な態様を持つ認知症の人の行動を一律に制限させようとする意識が醸成されかねません。

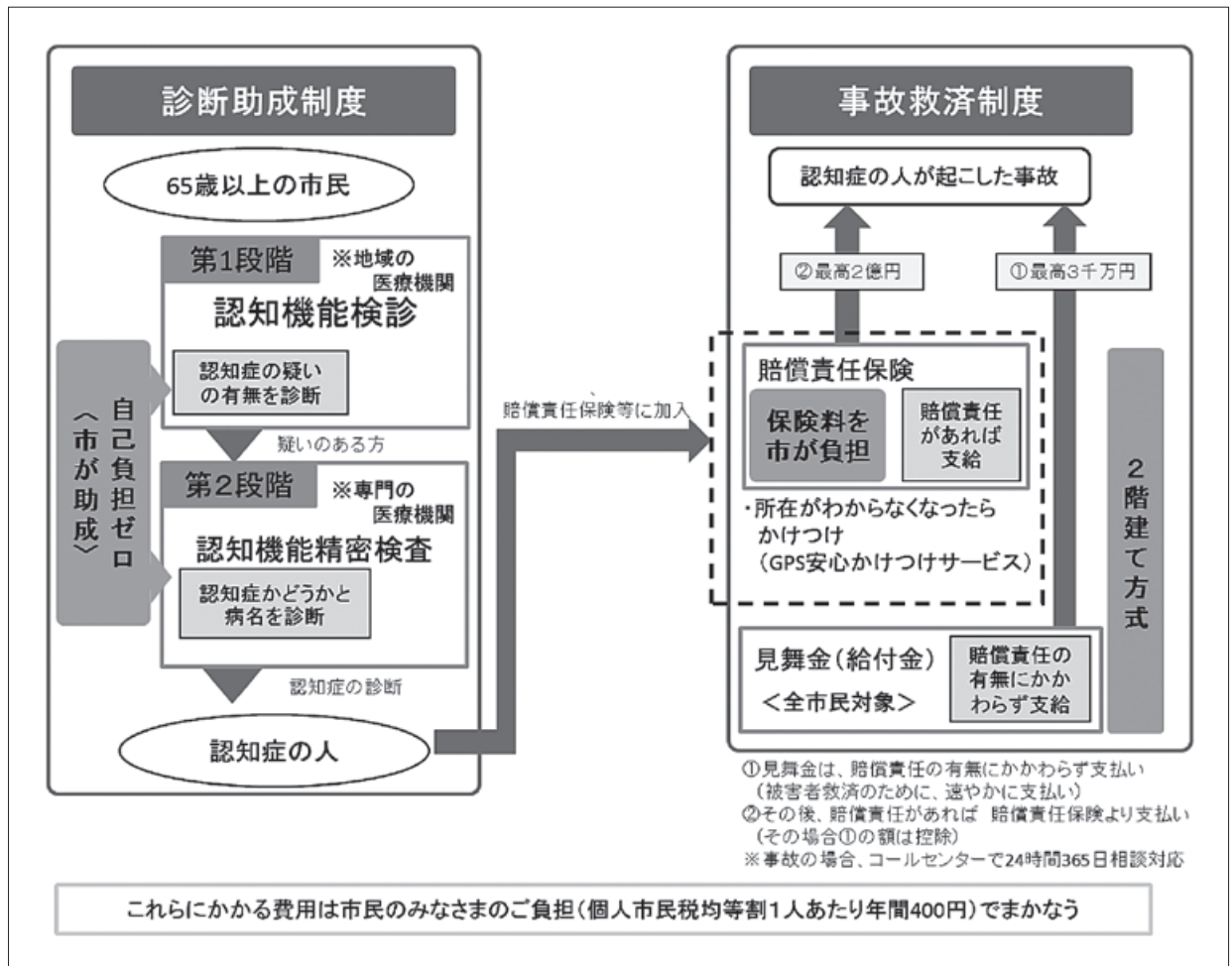
そこで、神戸市では、事前登録が不要で、損害賠償責任の有無を問わずに支給する独自の「見舞金制度」を創設して給付対象を拡大することにより、多くの場合で救済されることを可能にしています。

なお、これまでの支給実績は3件(見舞金2件・賠償責任保険1件)ですが、いずれも

数千円から十数万円までの少額の案件であり、人身事故等の大きな事故は発生していません。事故を起こした認知症の人の家族や事故に遭った人、事故救済制度に加入した人からは、保険制度の存在で安心して外出できるようになったとの意見が多くあり、一定の効果を果たしているものと考えています。

- ④ 事故救済制度申込状況（令和2年1月26
  - ③ 実施医療機関（令和2年1月現在）
    - ・ 認知機能検診（第1段階）実施医療機関：421（開始時：326）
    - ・ 認知機能精密検査（第2段階）実施医療機関：65（開始時：53）
  - ② 認知機能精密検査（第2段階）
    - ・ 受診者数（令和元年9月末まで）1872人
  - ① 認知機能検診（第1段階）
    - ・ 申込者数（令和2年1月26日まで）1万3043人
- ※ 右記とは別に、75歳以上の市民約23万人に受診券を発送
- （4）認知症「神戸モデル」の実施状況

図2 認知症神戸モデル（概要イメージ）



日現在)

・賠償責任保険申込者数 4094人

#### 4 課題と今後の展望

本条例は、認知症「神戸モデル」の取組を中心として、認知症の人が地域で安心して暮らし続けることができる「認知症の人にやさしいまち」の実現を目的としています。

認知症に対する市民の関心には高いものがあり、市職員が地域に出向き説明する出前講座の中では今年度最も希望が多いテーマとなっており、1月までに約70回・約3200名の方に受講していただいています。

認知症「神戸モデル」については、今後も更なる普及に向けた啓発活動を継続するとともに、診断を受けた認知症やその家族の方が、安心して在宅で生活できるようにするための施策として、市内76か所の地域包括支援センター（あんしんすこやかセンター）を軸として、認知症の方を地域全体で見守り、支えるための制度や仕組みを今後も更に充実させていくことが必要であると考えています。

また、今後は、認知症「神戸モデル」の取組が他の自治体にも広がり、最終的に全国的な制度として整備されれば、規模の経済性が発揮されることで、現行コスト（一人当たり年間400円）の大幅な低減も可能となると

考えています。神戸から全国に「認知症の人」にやさしいまち」に向けた取組が広がることを期待しています。

●第57号（2019年5月発売） 定価（本体1,150円＋税）

#### ・特集 成年後見制度の利用促進に向けて

自治体における成年後見制度利用促進に向けて～基本計画を中心として～  
市区町村における成年後見制度利用促進基本計画に基づく中核機関整備の必要性とその方法について  
地域における成年後見制度利用促進に向けた体制整備と実務の在り方について  
市区町村長による成年後見申立ての促進について  
成年後見人等の担い手確保について～後見人を支え、育む地域文化の醸成と自治体の責務～  
愛知県豊田市 地域共生社会に向けた中核機関の整備と法福連携による相談・申立支援の充実  
東京都立川市 重層的なネットワーク構築による要支援者の早期把握～とに見守り支え合、安心して健やかに暮らせるまちを目指して～  
大阪府大阪市 中核機関と家庭裁判所・専門職との連携による制度利用促進  
東京都品川区 相談受付から後見実施までをワンストップで  
志木市成年後見制度の利用を促進するための条例  
明石市職員の平等な任用機会を確保し障害者の自立と社会参加を促進する条例

#### ・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

多可町一日ひと褒め条例  
鎌倉市公共の場所におけるマナーの向上に関する条例

#### ・トピックス

水道法改正の概要  
「新たな過疎対策に向けて～持続可能な低密度地域社会の実現～」(総務省過疎問題懇談会中間の整理)の解説

商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい フリーコール(通話料無料) TEL: 0120-953-431 FAX: 0120-953-495 URL: <https://gyosei.jp>

受付時間: 月～金 9時から17時

Web  
サイト