

1 調査年月日

令和 6 年 7 月 22 日 (月) ～ 23 日 (火)

2 調査項目及び調査地

【調査項目】

- ①【認知症とともに生きる希望条例について】
- ②【国立市健全な財政運営に関する条例について】
- ③【誰も孤立しない地域を目指して
～足立区孤立ゼロプロジェクト～について】

【調査地】

- ①東京都世田谷区
- ②東京都国立市
- ③東京都足立区

3 議員名

- ・内山 祥弘
- ・干場 芳子
- ・佐々木 聖子
- ・稲守 耕司
- ・吉田 美幸

4 調査報告書

別紙のとおり

5 その他

・東京都世田谷区「認知症とともに生きる希望条例について」

1. 世田谷区の沿革

東京都世田谷区は、東京23区の西部に位置し、多摩川に沿ったゆるやかな台地と低地が広がる地域である。面積は58.05平方キロメートルで、宅地化が進む一方、緑地や公園も多く、良好な住環境を有する。古くは農村地帯として発展し、江戸時代には幕府直轄地や寺社領が存在していた。昭和7年に世田谷町などが東京市に編入され、1947年に世田谷区が発足した。戦後は住宅地として急速に発展し、現在では人口約92万人を有する東京23区内で最大の区である。

2. 条例制定に至る経緯

世田谷区では、これまでの認知症施策の積み重ねを踏まえ、認知症の人が希望を持って暮らせる地域社会を実現するために、制度やサービスの枠を超えた新たな枠組みが必要であるという認識に至った。背景には、高齢化の進行に伴い、認知症の人が地域で安心して暮らし続けるための支援体制や意識の変革が求められている現状がある。こうした課題を乗り越えるためには、地域に住むすべての人が「自分のこと」として認知症と向き合う社会を築くことが不可欠である。

特に、これまでの制度や医療に基づく支援のみに頼るのでは限界があることが見えてきた。認知症になっても、その人がその人らしく暮らし続けられるには、本人の希望や価値観を大切にし、地域の中で日常生活を営める環境を整える必要がある。こうした考え方のもと、世田谷区では、認知症に対する新たな視点を取り入れた「認知症とともに生きる希望計画」の策定と実践を通して、地域に根ざした支援のあり方を模索してきた。

「子どもたちの未来のためにも、区全体で総力をあげて認知症施策に取り組む必要がある」との強い思いが共有される中で、現場の声や当事者の体験をもとに議論が重ねられた。認知症を「恐れるべき病気」としてではなく、「ともに生きる存在」として捉える視点への転換が進み、「現実をよりよい方向へ変えていくために、区として抜本的な改革が必要」であるとの結論に至った。

また、認知症は高齢者のみならず、誰もが関わり得るテーマであり、世代を超えて支え合う地域社会をつくるためにも、認知症への理解と共生の視点が必要とされた。これにより、行政のみならず、地域住民、民間団体、医療・介護関係者など多様な主体が連携して支援にあたる体制の整備が求められた。こうした背景のもと、「未来志向で取り組みを進めていく道標となる条例を作ろう」との理念のもとに、条例制定の議論が本格化していった。

このような流れの中で、世田谷区では条例を単なる制度的整備にとどまらず、認知症とともに生きることを肯定的に捉え、希望を持って暮らせる社会の構築を目指して条例の制定が進められた。2020年10月には、「世田谷区認知症とともに生きる希望条例」が施行され、認知症のある人もない人も共に暮らせる地域社会への第一歩が踏み出された。

3. 取り組みの概要

条例の柱は「本人の希望の尊重」「地域で支える共生社会の実現」である。具体的には、「私の希望ファイル」により認知症の人の意思や価値観を共有する仕組みを整備し、また「アクション講座」では、認知症を自分ごとと捉える視点を育む研修を提供している。「アクション講座」は、従来の認知症サポーター養成講座を発展させたもので、当事者の声を取り入れた実践的な内容となっており、地域で行動を起こす力を育むことを目的としている。講座修了後には、「アクションチーム」として地域で活動を始める住民も多く、当事者とともにイベントの開催や学習会、啓発活動など多彩な実践を行っている。

アクションチームは、認知症当事者、家族、支援者、地域住民など多様な立場の人々で構成され、それぞれの地域課題に応じた自発的な取り組みを展開している。また、小学校においても「アクションこうざ」が展開されており、子どもたちが認知症について正しく学び、共に生きる感性を育む取り組みが進められている。

区内の「あんしんすこやかセンター」（地域包括支援センター）も条例の取り組みに深く関与しており、住民とのつながりを活かして、情報提供や相談対応、ファイルの活用支援などを行っている。さらに、認知症の人の在宅生活を支えるため、「認知症在宅生活サポートセンター」が設置されており、地域での暮らしを支える専門的な相談窓口や、多職種による支援体制の調整役として重要な役割を果たしている。

条例においては「予防」という言葉をあえて使用していない。これは、認知症を単なる病気として防ぐべきものと捉えるのではなく、認知症になっても希望を持って暮らしていける社会を目指すという理念に基づいているためである。認知症の人を排除の対象とせず、共に生きる存在とするため、「予防」に偏らない表現が選ばれている。

このように、条例は従来の医療モデルに基づく「治療と管理」の視点から、認知症の人の生活や意思を尊重し、地域でともに生きる「生活モデル」へと認知症観の転換を促している。認知症観の転換を中心に据えた本条例は、支援者だけでなく、地域社会全体の意識変容にもつながっており、条例の実践は、行政、地域、民間の多様な関係者が協力しながら進められている。これは、認知症の人の尊厳と人権を守る視点からも重要な意義を持っている。

4. 取り組みの効果

条例施行後、区民の認知症に対する理解が深まり、「認知症になっても希望がある」と考える人が増加した。アクションチームによる活動も活発で、認知症の人と一緒に落語会や絵画展など多彩なイベントが開催されている。「私の希望ファイル」の活用により、本人の意思に沿った支援が行われるようになり、尊厳のある生活支援が実現されつつある。

地域住民の意識変容と支援体制の変化が見られている。アンケート調査やフィードバックからは、「認知症に対する不安が和らいだ」「自分の将来にも備えるきっかけになった」といった意見も多く寄せられている。さらに、認知症の本人が自らアクションチームの活動

に参加するケースもあり、地域の中で役割を持ち続けることの重要性が確認されている。また、条例に基づく「認知症観の転換」が評価指標の一つとして位置づけられており、アクション講座の受講者数は令和5年12月末時点で6,334人、実施回数は211回に達している。これらの数値や意識変容に関する定性評価などを通じて、取り組みの浸透度が可視化されている。従来の偏見や誤解を減らし、認知症とともに生きることが特別ではなく当たり前の社会文化として根付き始めていることが確認されている。

5. 今後の展望と課題

今後は、条例の理念をより広く浸透させるとともに、若年層や働く世代への普及啓発を進める必要がある。また、地域包括支援センターとの連携強化や、当事者の声を政策に反映させる仕組みの整備も求められる。「私の希望ファイル」の活用促進や、支援体制の標準化も今後の課題であり、これらの取り組みを地域に根付かせるためには継続的な研修と支援が不可欠である。

一方で、条例の実効性を継続的に確認するための定量的・定性的な評価指標の整備には課題もある。特に、認知症観の転換や意識変容といった成果は数値で表しにくく、評価の取りづらさが指摘されている。そのため、単なる数値的な変化ではなく、日常の会話や地域活動における小さな変化を積み重ねていくことが、今後の実践においても重要となる。

今後の展望としては、認知症バリアフリーや、認知症の人の生活に焦点を当てた情報整備など、医療モデルではなく生活モデルに基づく支援が重要になる。認知症の人は趣味や技術など多くの能力を維持しており、少しの支援があれば日常生活を自立的に送ることが可能である。社会の意識を変えていくためにも、アクションチームの声を活かし、地域での実践を積み重ねることが求められている。

世田谷区の取り組みは、認知症とともに希望を持って生きる社会の実現に向けた先駆的なモデルであり、今後の他自治体への展開も期待される。引き続き多様な主体が連携し、支え合う地域づくりの深化が必要である。

【2日目】 7月23日（火） 9：00～10：30

報告者：内山祥弘

○東京都国立市 / 国立市役所

「国立市健全な財政運営に関する条例」について

※調査項目

- ・制定に至る経緯について
- ・取り組みの概要について
- ・取り組みの効果等について
- ・理解を深めるための市民に対する取り組みについて
- ・今後の課題等について

■国立市の説明員

- ・政策経営課長 簗島 紀章 様
- ・政策経営課 財政係長 朝倉 悠介 様

■国立市について

国立市は、東京都の中央部にあり、東は府中市、西は立川市、北は国分寺市、南は多摩川をはさんで日野市と接している。土地は、東西2.3km 南北3.7km で面積は8.15 km²であり、地形上、北部の立川段丘から、南に向かって青柳段丘、水田地帯の3つに分けられる。人口は、令和6年7月1日現在、76,182人で、世帯数は39,771世帯となっている。ゆたかな水源に恵まれ、縄文時代以前から人々が集まり、農業を営んできた谷保村が、昭和2年に都心から大学が移転して来たことをきっかけに発展を遂げ、昭和26年に国立町となり、昭和42年に国立市となった。現在は、学園都市と農業の両面のある都市となっている。

■制定に至る経緯について

平成25年8月に提出された国立市財政改革審議会からの最終答申において、「少子高齢化が進む厳しい時代にあっても、地方公共団体が住民福祉の向上を目指し、行政サービスの安定的な供給を行っていくためには、その財政が健全であることが必要であり、行財政の定期的・継続的な見直しを行うためには、岐阜県多治見市の「健全な財政に関する条例」のように、これまでの方策から一歩進んだ仕組みの構築が必要である」との提言を受けた。

その答申を受けて平成26年2月に市が策定した「財政健全化の取り組み方針・実施細目」において、財政規律を確保するための条例を平成27年度中に制定することとし、平成27年4月の市長選で当選した佐藤前市長の公約にも掲げられていた。

これらを受け、平成27年12月定例会に条例骨子（案）を報告するとともに、同年12月21日から翌年1月29日にかけてパブリックコメントが実施された。

平成28年3月に「国立市健全な財政運営に関する条例」が制定され、制定当時では全国でも同条例の制定は10団体程度であり、都内では初であった。

■取り組みの概要について

本条例における独自の規定としては、第 4 条において財政運営上の基本原則として、収支均衡の原則、財政弾力性の確保の原則、計画的な財政運営の原則、情報公開の原則を明文化した。また、特別会計への多額の操出金が財政運営上の課題の一つとなっていたことから、第 8 条において「市が設置する特別会計について、独立した会計として、自立的な財政運営を行うものとする」ことを規定した。また、第 9 条ないし第 11 条において、補助金等、義務的経費（人件費、扶助費および交際費）、および使用料等（使用料、手数料および負担金）について「定期的な見直しを行わなければならない」と定め、条例施行規則第 3 条において「定期的な見直しは、原則として 4 年ごとに行うもの」とし、市長の 4 年任期中に 1 回は行うこととされている。

また、独自指標として、基本原則に沿った財政運営が図られているかどうかを判断できる財政運営判断指標としては、規則第 6 条において、「特定目的基金を含めた実質単年度収支」、「経常収支比率」、「義務的経費比率」、「人口 1 人当たりの基金現在高」、「人口 1 人当たりの地方債現在高」、「債務償還可能年数」の 6 つとされている。

■取り組みの効果等について

取り組みの効果等については、条例制定後の平成 28 年度から令和 4 年度にかけての決算では、財政運営判断指標の内、「人口 1 人当たりの基金現在高」は 7.1 万円から 9.2 万円、「人口 1 人当たりの地方債現在高」は 19.5 万円から 14.4 万円となり良化傾向にあるが、一方、特に「経常収支比率」は 92.7%から 99.1%となり、財政の硬直化が進んでいる。

■理解を深めるための市民に対する取り組みについて

理解を深めるための市民に対する取り組みについては、第 20 条において、「市長は、規則で定める財政運営判断指標を議会に報告し、市民に公表しなければならない」とされ、毎年度の決算概況の中でその推移について報告され、ホームページにも載せられている。

■今後の課題等について

今後の課題等については、歳入については、ふるさと納税制度による住民税の減収額が、令和 4 年度にマイナス約 3.8 億円、令和 5 年度にマイナス約 4.5 億円となり年々拡大している。加えて、高齢化による将来的な市税の減少が見込まれるとのこと。歳出については、国立市の人件費比率が 16.3% (26 市平均 12.7%)、扶助費比率が 33.1% (26 市平均 31.7%) で、都内 26 市において特に高い状況にあり、経常収支比率が 99.1%で財政が硬直化し、経常経費のみでギリギリの状態にあるとの事です。

これからの財政課題としては、施設老朽化、超高齢社会、物価高騰などへの対応が必要とされる一方、人口減少等による市税収入減少が見込まれるため、ますます財政的に厳しさを増していくことが予想されるということです。

【2日目】 7月23日（火） 13：30～15：00

報告者：吉田 美幸

○東京都足立区 / 足立区役所

「誰も孤立しない地域を目指して

～足立区孤立ゼロプロジェクト」について

※調査項目

- ・孤立ゼロプロジェクトが始まった背景について
- ・孤立ゼロプロジェクトの事業概要について
- ・孤立ゼロプロジェクトの実施状況について
- ・今後の取組について

■足立区の対応職員

- | | |
|-------------------|------------|
| ・絆づくり担当部 | 五十嵐部長 |
| ・地域調整課（絆づくり担当課兼務） | 曾田課長（説明担当） |
| ・絆づくり担当課 事業調整担当 | 澤田係長 |
| ・絆づくり担当課 事業調整担当 | 佐藤係長 |

■足立区について

足立区は、東京都 23 区の最北端に位置し、東から南西にかけて葛飾区、墨田区、荒川区、北区に隣接し、西から北東にかけて埼玉県のカ口市、草加市、八潮市と隣接している。足立区の形は東西に約 11 km、南北に約 4～9 km と四方へ広く、その面積は 53.25 km² で、23 区の中では世田谷区、大田区に次いで 3 番目の大きさになります。

人口は、令和 6 年 7 月 1 日現在、696,610 人（うち外国人 41,527 人）で、世帯数は 376,970 世帯となっています。

また、荒川をはじめとした四方を河川に囲まれ、豊かな水辺と区内に点在する自然環境、西新井大師等に代表される多くの名所旧跡に恵まれた区として発展を続けています。

■孤立ゼロプロジェクトが始まった背景について

足立区は高齢化率（高齢化率＝総人口に占める 65 歳以上の人口の割合）が 25% と東京 23 区の中で一番高く（23 区の平均は 21%）、平成 30 年から後期高齢者が前期高齢者を上回り、増加を続けている状況でした。

プロジェクト開始の背景は、人と人とのつながりが薄れ社会的孤立が増加し、様々な社会課題（孤独死、うつ等の心の病、引きこもり、ゴミ屋敷等）が出てきており、きっかけとなった事件は、平成 22 年 7 月当時、生きていれば 111 歳（都内最高齢者）の足立区民の男性が、実は 30 年前に死亡していた事が、高齢者の安否確認をしていた地域の民生・児童委員が区に相談したことがきっかけで発見されました。

そこで、地域における人と人とのつながりを強めようと、平成 23 年に「地域の力推進部」を創設し、翌年の平成 24 年に専管組織「絆づくり担当課」ができ、平成 25 年に

「足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例」が施行されました。

■孤立ゼロプロジェクトの事業概要について

「足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例」の目的は、区民が社会的孤立に陥る事を防止するため、地域での見守り活動を促進し、誰もが安心して暮らせる地域社会の実現を目指しています。

孤立ゼロプロジェクトでは、高齢者の実態を把握するために、調査対象者の名簿を民生・児童委員以外に「守秘義務」前提に町会や自治会も調査ができる制度設計になっていました。

調査内容は介護保険サービスを受けていない70歳以上の単身者や75歳以上の高齢者のみの世帯に対し、世帯以外の方と話をする頻度や困ったときに相談相手がいるかなどの実態調査を行い、その結果、訪問時に不安や孤立のおそれの心配がある方については、地域包括支援センターが個別に訪問し、介護保険サービスや地域社会の活動、絆のあんしん協力員による見守り等につなげてます。

■孤立ゼロプロジェクトの実施状況について

さまざまな団体や個人がこの活動に参加しており、「わが町の孤立ゼロプロジェクト」には110団体が所属し、町会や自治会の活動の中で、挨拶や声掛けをすることにより、高齢者の不安を軽減し孤立を防ぎます。

また、ボランティアで「絆あんしん協力員」は1,150名（約8割が60歳以上）が登録しており、困りごとの相談相手やちょっとした見守りや声掛けを行っています。

「絆のあんしん協力機関」として、区内の1,038団体が登録しており、新聞販売店や配食サービス事業所、郵便局、薬局、銭湯、コンビニ、医療機関等、十数種類の機関が登録しており、通常の業務の中で高齢者に気を配り、気になる方がいたときは、包括支援センターに連絡をもらっているとのことでした。

■今後の取組について

「退職後の地域活動に結びつける企業への働きかけ」では、絆づくり担当課が企業の朝礼の時間を活用し、「孤立ゼロプロジェクト」の取組や現役世代からの地域活動への参加の大切さを説明しているとのことでした。

「事業の周知・啓発の強化」では、事業周知のリーフレットの作成、絆づくり通信の配布、事業のPR動画制作し、区のデジタルサイネージ（区内9台設置）やホームページ、YouTube、SNSなどで放映し、新たな担い手を増やすことを目指しているそうです。

「絆のあんしんネットワークの参加者に若い世代を取り込む」では、都立青井高校と連携し、高齢者にスマホの簡単な操作を教えながらの交流や医療・介護関係者で行う地域の清掃活動を他の高校へも広げていく取り組みを行っているとのことでした。

区が開催するイベントでは、危機管理課、生活環境保全課、地域調整課、絆づくり担当課と4課合同で事業周知と協力員を募る取り組みも行っているとのことでした。