

志木市成年後見制度の利用を促進するための条例

平成29年4月施行。成年後見制度利用促進法に基づく全国初の条例。制度の利用促進に関する施策を策定し、実施することを市の責務として明記している。

1 志木市の概要

志木市は、埼玉県の南西部に位置しており、面積は9・05km²と、埼玉県内で2番目に小さな市で、自転車でも市内散策をしても数時間あれば市全体を巡ることも十分に可能な、非常にコンパクトな市です。

昭和45年に市制施行し、東京都の都心まで20分というアクセスの良さから、昭和40年頃から東京のベッドタウンとして発展し、今現在も東武東上線志木駅周辺は、高層マンションや保育施設が多く設置され、子どもたちの声でいつもにぎわっています。

また、総務省統計局が平成17年10月1日を基準日として行った国勢調査で、日本の人口について「我が国初の人口減少であり、減少局面に入りつつあると見られる」と発表され、人口減少が現実の問題として広く注目されるようになった現在にあっても、志木市では人口が年々微増傾向にあります。

2 条例制定の背景

しかしながら、人生100年時代と言われる中で、国内では認知症や親亡き後の障がい者の急増が見込まれており、本市の将来人口推計においても、2015年と2030年を比較したとき、75歳以上の人口は1682市

区町村の中で上位から192番目となり、割合的にも約1・6倍に急増すると想定されています。

このような少子高齢化の進展の中で、認知症高齢者や、親亡き後の障がい者の増加により、本人に代わり契約行為等を行える親族や身寄りがいないなどの理由から、成年後見制度のニーズはますます高まると見込まれています。しかしながら、そうした方々について、現状では十分な制度利用につながっておらず、制度の認知度もまだまだ低い状況にあります。これから増加していく認知症高齢者や親亡き後の障がい者の利益と権利を守るため、適切な後見制度の利用促進を進めることが喫緊の課題となっています。

こうした将来環境を的確に捉え、課題に立ち向かうため、「成年後見制度の利用の促進に関する法律」（以下「促進法」という。）においては条例の制定を努力義務としていると



志木市健康福祉部
長寿応援課 主幹

黒澤 多恵

ころですが、本市では将来に備え確実に促進法の理念を遂行することが市の責務であると明確化するために、促進法に基づく全国初の条例となる「志木市成年後見制度の利用を促進するための条例」（以下「条例」という。）を平成29年4月に制定しました。この条例の制定により志木市は、権利擁護の必要な市民の生活と、権利を守るための新たな一歩を踏み出したと言えます。

条例化については、当初、担当者の間では、審議会を設置を盛り込んだシンプルな条例を想定し、国の動向を見極めようとしていました。審議会の設置のみならず、成年後見制度の理念に合った、広く市民の権利と利益の擁護を図るための条例整備を」という首長の想いや、将来環境の洞察などから、最終的には促進法や平成29年3月24日に閣議決定された、成年後見制度利用促進基本計画の理念にも具体的に踏み込んだ条文となりました。

3 条例制定における調整事項、苦労した点

もちろん、条例がなければ市として成年後見制度の支援ができないわけではなく、市はこれまで、老人福祉法や知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律、又は民法の規定により、それぞれの関係課が、

別々の法律に従い、申立て等の支援を行ってききました。

しかし、促進法の第1条には「この法律は、認知症、知的障害、その他の精神上的障害があることにより財産の管理又は日常生活等に支障がある者を社会全体で支え合うことが、高齢社会における喫緊の課題であり、かつ、共生社会の実現に資すること及び成年後見制度がこれらの者を支える重要な手段である……（略）」（傍線筆者）とあり、「成年後見制度の利用促進」と「共生社会の実現に資すること」とは切り離せないものであると考えられます。そのため、条例の整備においても、共生社会の実現を意識し、高齢者も障がい者も子供も生活困窮者に対しても、一元的・包括的に支援できる体制の構築が必要であること、あわせて「市民後見人」による互助の仕組みを更に活用していく重要性を常に念頭に置き、調整してきました。

これらの人々全てを対象として相談を受け、後見制度だけでなく、本来その人が必要とする福祉サービス等にも適切につないでいくことが重要であるとの立場から、成年後見利用促進に基づく体制構築に当たっては、「高齢者」、「障がい者」、「地域福祉」、「子供」や「生活困窮者」など、いずれの担当部署も全てを意識し包括的に支援していくことが求め

られます。したがって、条例を制定する上でも、制定後の支援体制を意識し、縦割りの組織の枠を超えて、関係各課と調整を行っていくことが必須となりました。

また、国の成年後見制度利用促進基本計画（以下「促進計画」という。）においても、共生社会の実現を念頭に置き、後見制度利用者の支援者を構成員とした「地域連携ネットワーク」の結成と、後見人を含む全ての支援者が「チーム」となって利用者を支えることを主眼におくことが地方自治体の重要な役割の一つとなっています。地域包括支援センターや障がい者等相談支援事業所がそれぞれの福祉サービス（特に介護保険サービスと障がい福祉サービス）の垣根を超えて包括的に関係者をつないでいくことが求められ、この点、従前のセクシヨナリズムの考え方を超えていかなければならず、最も苦労したところだと言えます。

また、促進計画においては、地方自治体に「中核機関」を設置することが求められています。このため、本市も条例により市の責務として「中核機関」を設置することとし、市の責任において、司法機関である、「家庭裁判所」と連携及び関係構築をしていくこととしました。一地方自治体が裁判所と、今後どのように成年後見制度の利用促進を進めてい

くのかといった詳細な連携を取ることは今まで皆無であったため、裁判所との調整や顔の見える関係を構築していくことも、苦労したことの一つです。

そもそもこの「成年後見制度利用促進法」という法律自体が努力義務の位置付けとなっているため、これからの少子高齢化社会の進展に伴う市民の生活基盤に直結するものであるとともに、成年後見制度の利用促進に対する職員のモチベーションを高揚させ、皆に理解されるようになるためには、大きな推進エンジンとして、基盤となる条例の制定が重要であると考えています。

4 条例の内容、設計の解説

以下、条例の内容と設計について解説していきます。

「志木市成年後見制度の利用を促進するための条例」の制定により、後見制度の利用が必要な人に適切に後見制度の利用をつなげられるよう、市の基本計画を定めるとともに、市が中核機関となり、県や家庭裁判所をはじめとした関係機関と連携して、成年後見制度、未成年後見制度の利用促進を着実に進めていくこととしました。

特に、条例には市の責務として、成年後見の利用について、市が率先して施策を策定し

ていくことを明記しており、本市の基本計画を着実に進めていくために、条例に以下のポイントを定めました。

まず1点目は、法において努力義務とされた、成年後見制度の利用の促進についての基本的な計画案を、条例により定めた審議会で協議検討し、策定することとしたことです。

2点目は、法において努力義務とされた、成年後見制度の利用の促進に関し、基本的な事項を審議調査するための識見を有する者からなる「審議会」を、市に設置することを明記したことです。

そして3点目は、被後見人や後見人等、後見制度の利用を必要とする人の支援が適切に行われるよう、関係機関が連携した「地域連携ネットワーク」の構築や、その中核的な役割を担う「中核機関」の設置を明記したことです。権利擁護支援が必要な人と普段から接する機会のある関係機関が支援が必要な人を発見した場合に、「地域連携ネットワーク」の関係機関で情報共有し、いち早く市の後見ネットワークセンターにつなげることで、早期に適切な支援につなげることができ、不当な契約行為から本人の権利や財産の保護を図ることが可能となるようにしました。

このように、促進法で努力義務とされた項目についても、条例では市の責務としており、

審議会を設置と市の基本計画の策定、地域連携ネットワークと中核機関の設置についても、市の基本計画に沿って着実に実行し、体制を構築しています。

5 条例を基にしたこれまでの取組

市の基本計画は、促進法第23条の市町村の講ずる措置となる基本的な計画であり、条例第6条に基づく基本計画でもあります。この計画の対象者は、成年後見及び未成年後見の利用者と、制度利用が必要な市民としており、認知症高齢者や知的障がい者、精神障がい者及び未成年者などが後見制度の利用対象となります。そのため、未成年後見も含めた広い視点で市の基本計画を策定し、平成30年4月から計画に基づく体制構築に努め、新たに「共生社会の実現」を目指した「中核機関」と、新たな相談支援機関「後見ネットワークセンター」を設置しました。

また、この基本計画は、条例第6条に基づき、基本理念及び基本目標を定め、ニーズの把握と必要量の確保を図るものであり、志木市の後見制度の利用を、総合的かつ計画的に推進するためのものであり、市民、関係機関・団体、事業者、市（行政）が、それぞれに自主的かつ積極的な活動を行うための指針となるものです。

そのため、市の基本計画の策定に当たっては、市民や障がい者団体等からの幅広い意見を求めるとともに、司法関係者、医療・福祉関係者、学識経験者と地縁組織等の市民参画により意見の聴取を行いました。

あわせて、平成29年6月から、学識経験者や司法関係者、医療・福祉関係者、市民等の参画を求め、条例に基づく「志木市成年後見制度利用促進審議会」を設置し、研修及び審議を重ね、幅広い意見を聴取し、市の基本計画にも、その意見を反映させることに努めました。

平成29年度にはこの志木市成年後見制度促進審議会を全5回開催し、学識経験者等の委員に加え、オブザーバーとして毎回さいたま家庭裁判所の書記官と埼玉県庁の職員も参加いただき、顔の見える関係づくりにも努めてきたところです。

6 今後の課題や展望

促進法においては、地方自治体に対し、「自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、実施する」責務が課せられています。今日、多くの分野で地方自治体に求められる役割は増大しており、この後見制度の利用促進に対する取組もその一つだと言えます。

平成30年4月から2年間という短い期間で、市の基本計画を示し、国の動向を踏まえ、地域の特性や実情に応じた施策を展開していくためにも初回計画は2か年とし、次期計画に柔軟に反映できるようにしました。これから、2期目の計画内容について、国の動向を見据えながら、今年度新たに精査していきま

す。人口7万人台という小さな自治体が、全国に先駆けて条例を制定し、これからも引き続き、市の基本計画に沿って様々な取組を実践していく過程に入っていきます。急速な少子高齢化に対応できるように、後見人となり得る人材の育成に取り組むことは大変重要であり、早急に進めていく必要がありますが、まだまだ本人の権利や財産を守るために後見制度の利用が必要とされる人全てが、適切な後見制度の利用に至っていない現状があります。まずは、このギャップを埋めていく活動に着実に取り組んでいくことを考えていきます。そして今後は、地域包括支援センターや障がい者等相談支援事業所を通して、共生社会の実現を念頭に置いた支援体制の更なる推進と、制度の更なる周知、ニーズの把握ができる体制をいち早く整備していくことを考えています。

7 これから実施予定の他自治体へ向けて

条例の制定及び市の基本計画を策定することになった自治体は、法の理念にのっとり、常に「共生社会の実現」を必ず念頭に置いた体制を進めていく必要があります。一つの法、所属、制度だけでは完成できるものではありません。制定後の条例や基本計画が、絵に描いた餅にならないように、体制整備を行う中核機関及び後見の相談機関である後見ネットワークセンターは、首長申立ての対象である「障がい者」と「高齢者」等について、それぞれの関係法や関係サービスを熟知していく必要があります。それとともに、法の垣根を超えた支援者の研修や制度の周知は、本市でもこれから更に進めていく必要があると考えています。

今後も成年後見制度利用促進条例に基づき、市民や地域、関係機関と連携し、中核機関である市が率先してその役割を担っていく中で、市民の権利と利益を守り、安心して生活できる施策を着実に進めるとともに、本市の取組が全国のモデルとなり得るよう施策の推進を図ってまいります。