

第2章 計画策定の背景

1. 様々な法制度や動き

(1) 成年後見制度の誕生

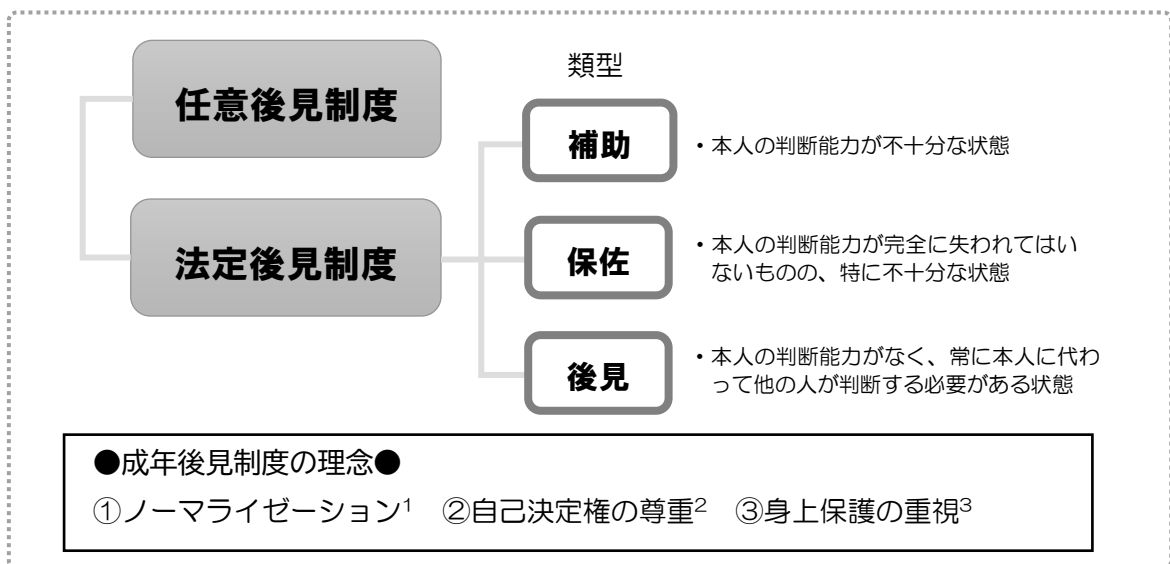
成年後見制度は、認知症や知的障害、精神障害などにより、判断能力が十分でない人の権利を守り、生活や財産を法律的に支援する制度です。平成 12（2000）年、介護保険制度と車の両輪になるべく、従来の禁治産・準禁治産制度に代わる制度として生まれました。誕生の背景としては、それまで介護・福祉サービスは行政による措置として導入されていましたが、介護・福祉サービスが自己選択、自己決定、自己責任の「契約」によって利用する仕組みになり、「契約」を支援する仕組みが必要となったためです。

(2) 成年後見制度の種類

成年後見制度には、「法定後見制度」と「任意後見制度」があります。

法定後見制度とは、本人の判断能力が不十分となった後に、家庭裁判所によって成年後見人等が選ばれる制度です。本人の判断能力に応じて「補助」「保佐」「後見」の 3 つの類型があります。

任意後見制度とは、十分な判断能力があるうちに、判断能力が低下した場合に備えて、あらかじめ自分で選んだ人に代わりにしてもらいたいことを契約で決めておく制度です。本人の判断能力が低下した場合に、家庭裁判所が任意後見監督人を選任してから契約の効力が生まれます。



¹ ノーマライゼーション：成年被後見人等が、成年被後見人等ではない人と等しく、基本的な人権を享有する個人としてその尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい生活を保障されるべきこと。

² 自己決定権の尊重：障害者の権利に関する条約第 12 条の趣旨に鑑み、成年被後見人等の意思決定の支援が適切に行われるとともに、成年被後見人等の自発的意思が尊重されるべきこと。

³ 身上保護の重視：本人の財産の管理のみならず身上の保護が適切に図られるべきこと。

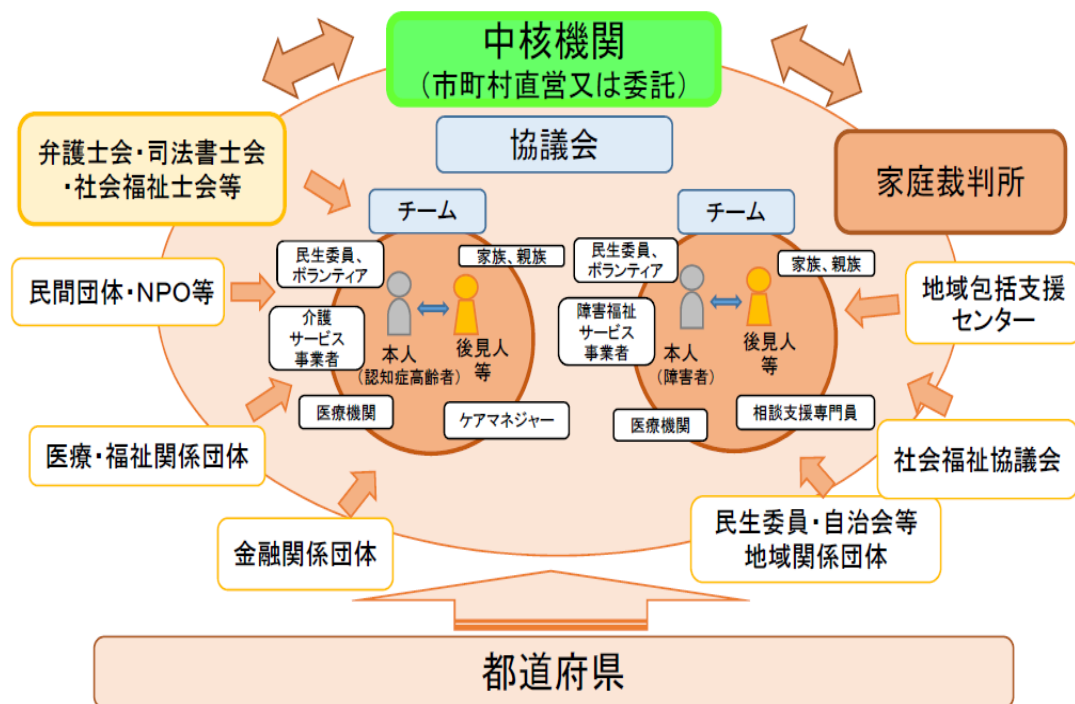
(3)促進法の施行と国基本計画の策定

地域共生社会の実現に資するため、重要な手段の一つでありながら必要な人に十分に利用されていなかった成年後見制度に関して、平成 28（2016）年に促進法が施行されました。また、この法律に基づき、国基本計画が平成 29（2017）年に閣議決定されました。

これらによって、どの地域に住んでいても、成年後見制度の利用を必要とする人が利用できるよう、「チーム」「協議会」「中核機関（市町村直営又は委託）」からなる「権利擁護支援の地域連携ネットワーク」の構築が求められています。地域連携ネットワーク及び中核機関では、「広報」「相談」「制度の利用促進」「後見人支援」の 4 つの機能を果たすことが必要になり、これらにより「不正防止効果」も生じるとされています。

また、こうした地域全体の体制を段階的に整備するため、市町村に対して計画を策定することも求められています。

図 1 国計画における権利擁護支援の地域連携ネットワークのイメージ



出典：厚生労働省社会・援護局 地域福祉課 成年後見制度利用促進室

(4)地域共生社会の実現と包括的な支援体制の整備

制度のはざま課題を抱える人や複合的な課題を持つ世帯が今後増えていくことが見込まれる中で、適切な支援につなげられる「地域共生社会」の実現を図るため、社会福祉法（昭和26年法律第45号）の一部が改正され、平成30（2018）年に施行されました。

複合的な課題を抱えている人や世帯は、社会的に孤立していることも多くなっています。その場合、本人と周囲との社会的なつながりを広げていくことも大切です。このため、住民同士が支え合う関係性をつくることが求められ、それが地域のセーフティネットになっていきます。

成年後見制度の利用を必要とする人は、自分からSOSの声を上げることができない場合も多く、また、抱える課題が多岐にわたる場合もあるため、様々な支援機関や地域の関係者が連携して対応する必要があります。このような全体的な仕組みづくりの中で、権利擁護支援をとらえていく必要があるといえます。

(5)認知症施策推進大綱の制定

認知症になっても住み慣れた地域で自分らしく暮らし続けられる「共生」を目指し、「認知症バリアフリー⁴」の取り組みを進めていくとともに、「共生」の基盤の下、通いの場の拡大など「予防」の取り組みを進めるため、令和元（2019）年に「認知症施策推進大綱」が取りまとめられました。その具体的な施策である「認知症バリアフリーの推進」において、「成年後見制度の利用促進」がKPI（数値目標）のひとつに掲げられています。

(6)京丹後市の取組

京丹後市では、平成18（2006）年から京丹後市成年後見制度利用支援事業実施要綱（平成18年京丹後市告示第193号）を施行し、障害者・高齢者の各担当課において、相談支援対応や市長による申立てに取り組んでいます。

平成29（2017）年度には、成年後見制度や福祉サービス利用援助事業といった権利擁護支援の認知度や今後予想されるニーズ状況の把握のために、市社会福祉協議会と協働して、高齢者・障害者の相談支援に従事する介護・福祉・医療機関等の職員向けに「権利擁護支援体制に係るアンケート調査」を実施しました。

こうした京丹後市における実態をもとに、国基本計画を踏まえた取り組みを推進していくために、令和元（2019）年度に「あり方検討委員会」を立ち上げ、具体的な仕組みづくりを進めています。



⁴ **認知症バリアフリー**：認知症になっても、できる限り住み慣れた地域で、普通に暮らし続けていくための、認知症当事者の視点に立った生活環境が整っていること、生活の妨げとなる障壁が排除されていること。「認知症施策推進大綱」では、成年後見制度の利用促進についてのほか、移動手段の確保、消費者被害の防止、金融機関や小売へのアクセスなどの分野においての取り組みの重要な指標や目標が挙げられている。

2. 京丹後市の現状と課題の整理

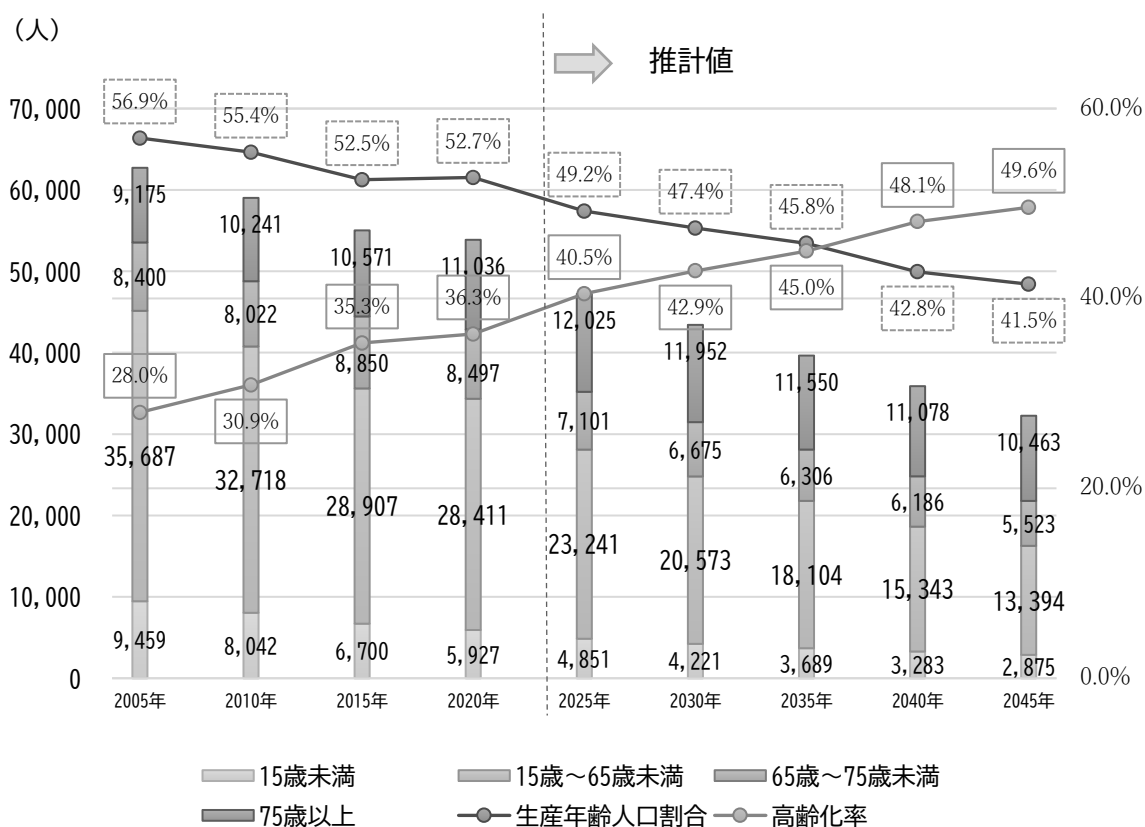
(1) 京丹後市の高齢者・障害者等の現状

京丹後市の総人口は、減少傾向となっていますが、65歳以上の高齢者の割合や後期高齢者数は年々増加しています。また、家族の形も変化してきており、ひとり暮らしの高齢者世帯がゆるやかに増加傾向となっています。

認知症高齢者は、令和7（2025）年には4,000人を超え、高齢者に占める割合は2割を超えると予測されます（「厚生労働省認知症対策総合研究事業（H25年3月報告）」に示す認知症有病率を使用し、算定）。

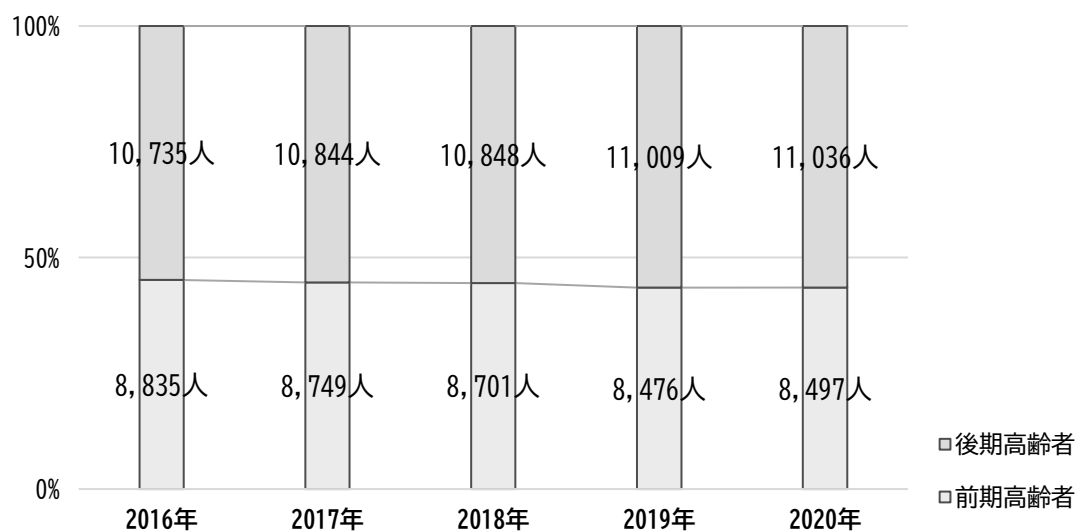
さらに、知的障害・精神障害のある人も年々増加傾向となっています。中でも、療育手帳や精神障害者保健福祉手帳を所持している65歳以上の高齢者の割合がゆるやかに増加傾向となっています。

図 2 京丹後市における人口動態・高齢化率の推移



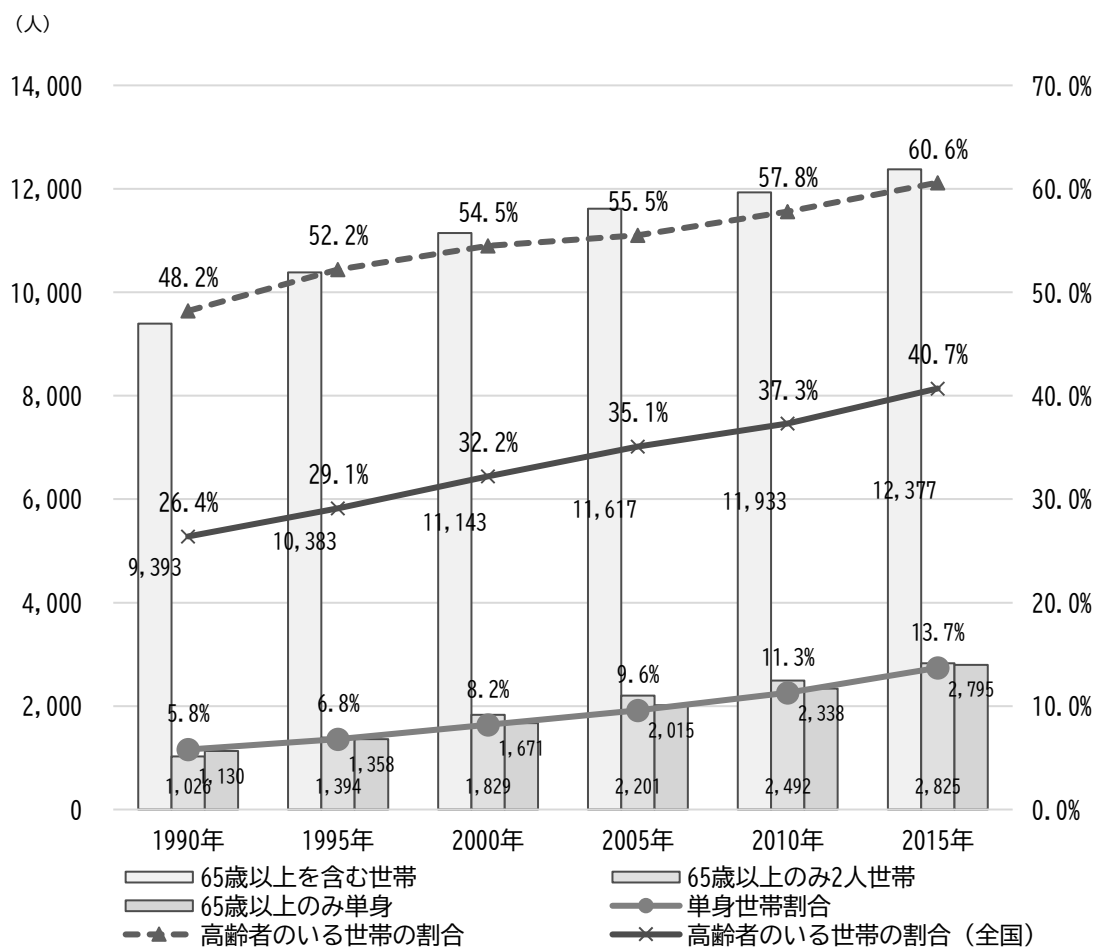
資料：2015年までは国勢調査、2020年は住民基本台帳、2025年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成30(2018)年推計）」

図 3 前期・後期高齢者の割合の推移



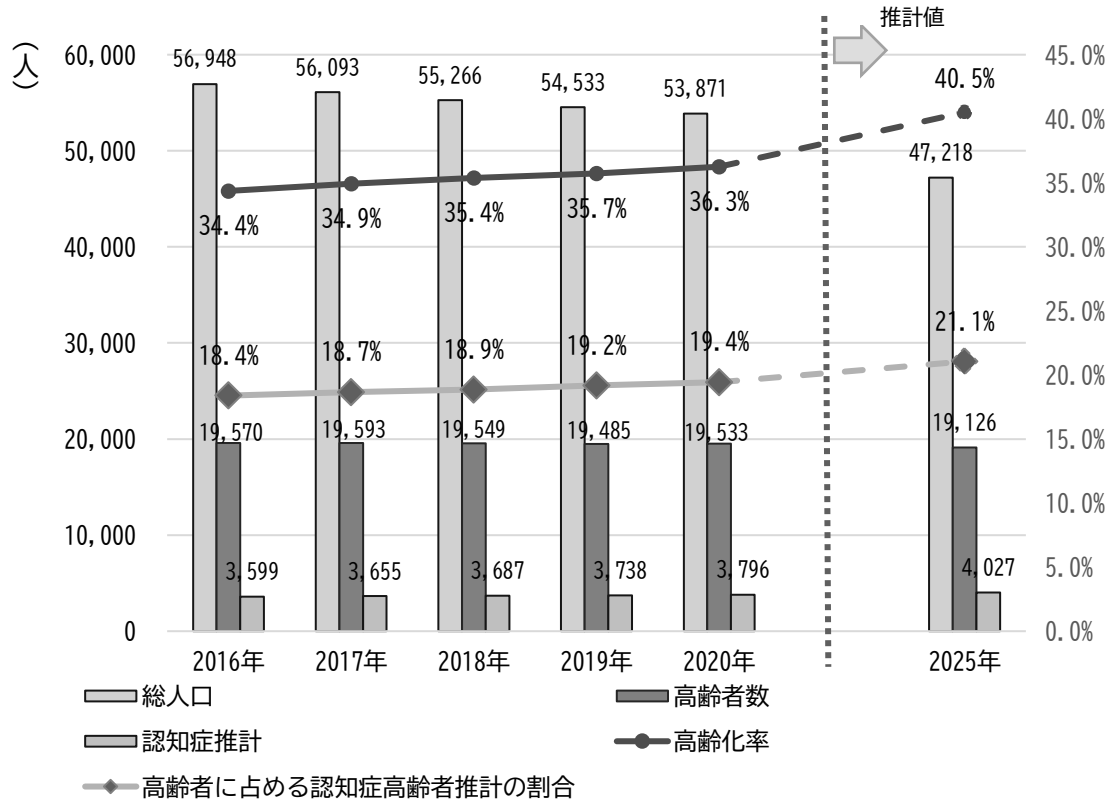
資料：住民基本台帳

図 4 高齢者世帯数と割合の推移



資料：国勢調査

図 5 京丹後市における認知症高齢者の将来推計

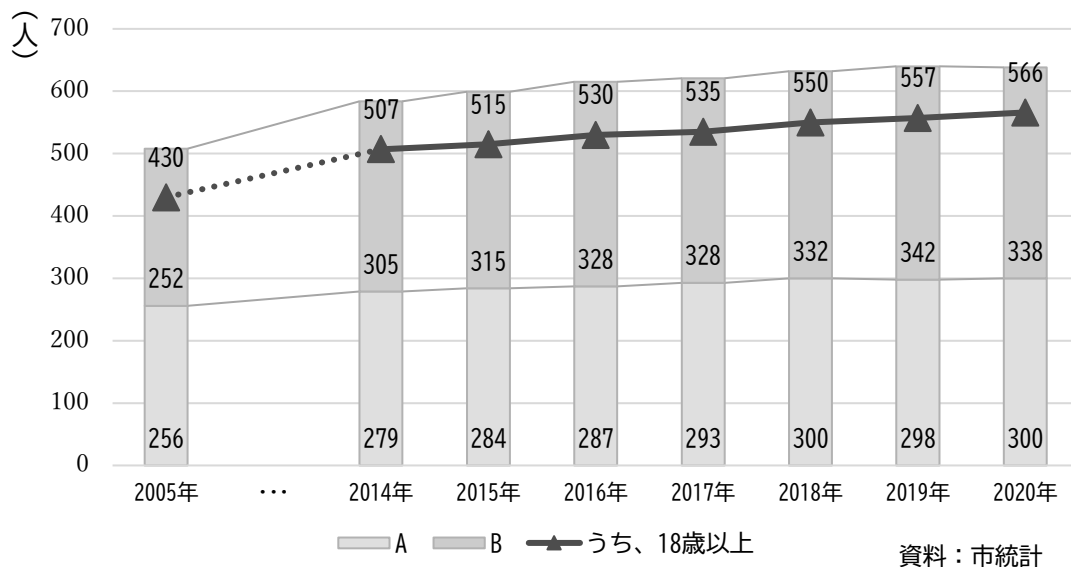


資料:2016年～2020年まで：住民基本台帳

2025年：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成30(2018)年推計）」

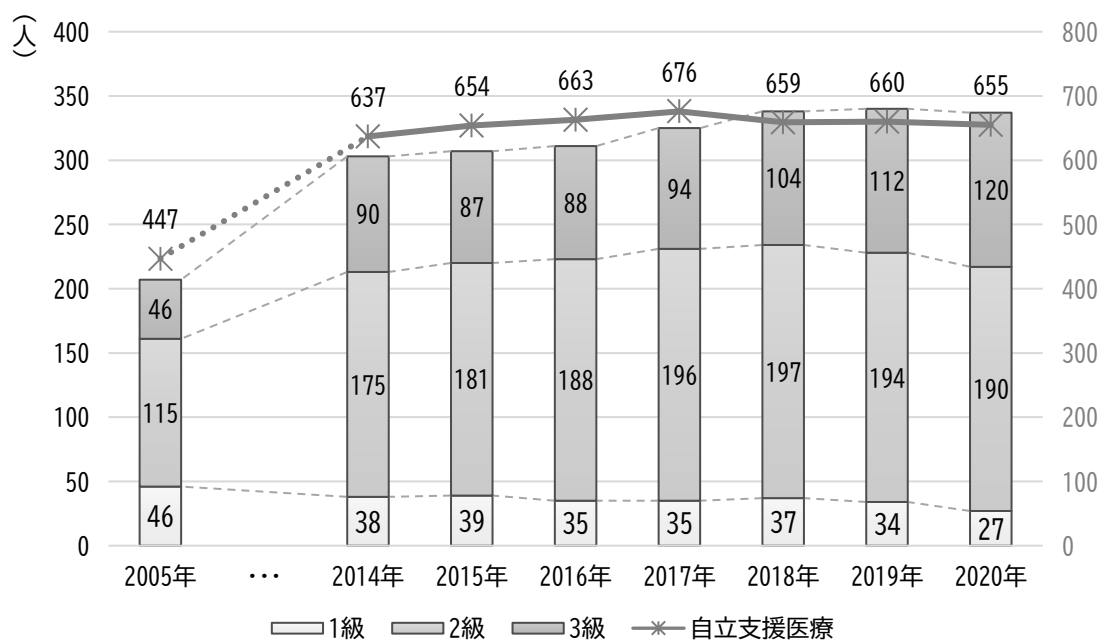
認知症推計人口の数値は、各年度の各年齢区分の人口に、認知症有病率をかけたもの。なお、認知症有病率は「厚生労働省認知症対策総合研究事業（平成25年3月報告）」に示す数値を使用

図 6 京丹後市における療育手帳所持者数の推移（各年3月31日時点）



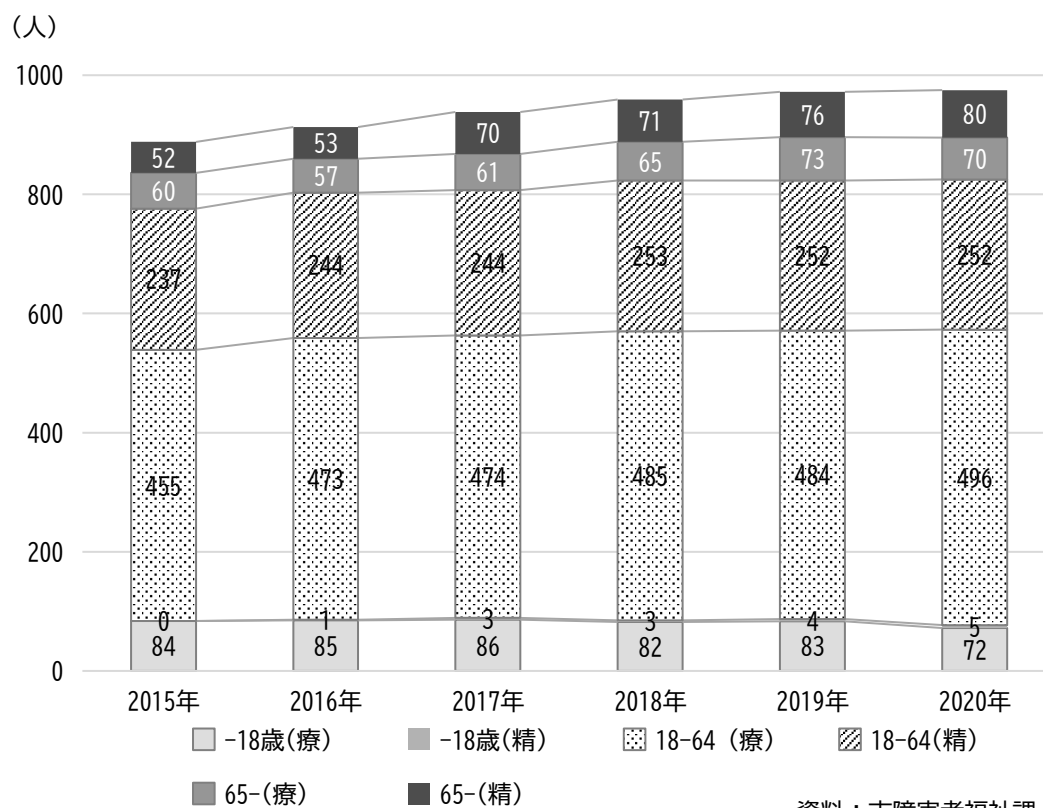
資料：市統計

図 7 精神障害者保健福祉手帳等所持者数の推移（各年 3 月 31 日時点）



資料：市統計

図 8 療育・精神障害者保健福祉手帳年代別所持者数の推移（各年 3 月 31 日時点）



資料：市障害者福祉課

(2)京丹後市における成年後見制度に関する現状

①成年後見制度利用状況について

表 1 地域包括支援センターにおける成年後見制度等に関する相談実人数の推移

(単位：人)

	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度	令和元年度
権利擁護に関する相談 (虐待除く)	24	16	19	18	21
うち、成年 後見制度に 関すること	18	11	16	17	18

※相談実人数は近年横ばい傾向です。

表 2 京丹後市における市長申立の状況(成年後見制度利用支援事業)

(単位：人)

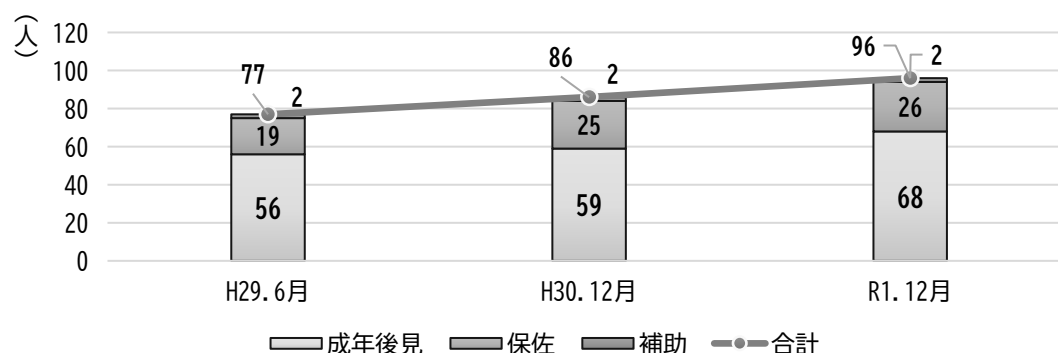
	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度	令和元年度
障害者	1	0	0	1	1
高齢者	1	4	3	5	2
計	2	4	3	6	3

表 3 京丹後市における報酬助成の状況(成年後見制度利用支援事業)

(単位：人)

	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度	令和元年度
障害者	2	3	4	2	1
高齢者	1	1	0	1	2
計	3	4	4	3	3

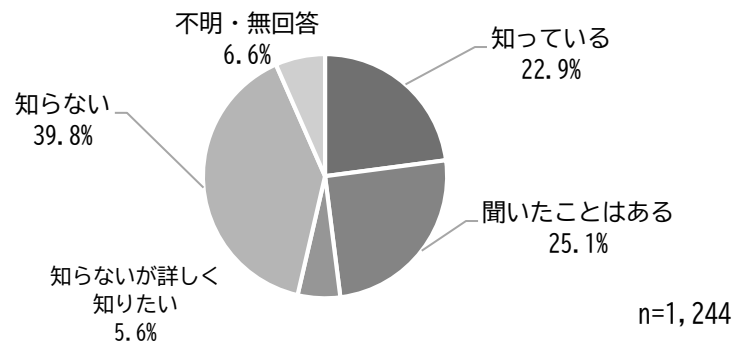
図 9 京丹後市における成年後見制度の利用者数(京都府・京都家裁資料より)



※利用者はゆるやかに増加傾向（後見類型の利用者の伸び率が高い）です。

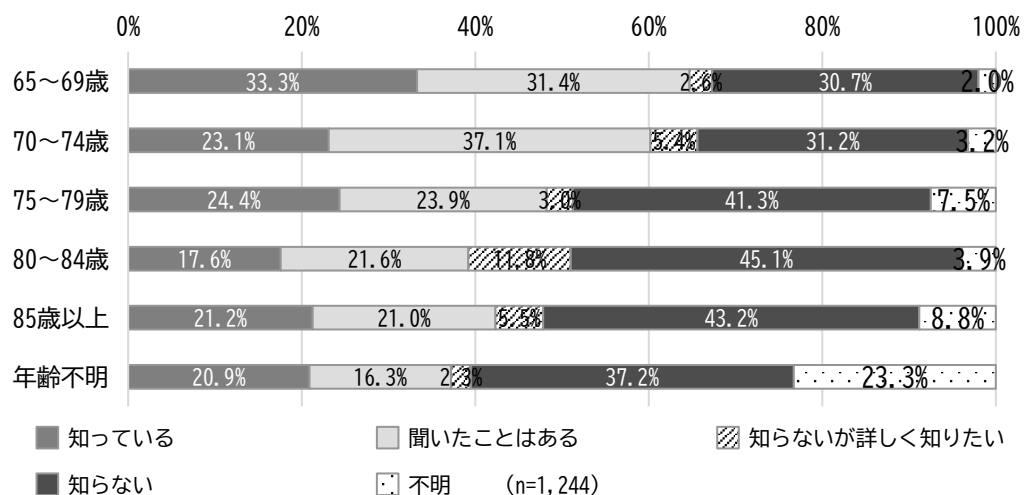
②成年後見制度の認知状況について

図 10 成年後見制度の認知度(令和元年度京丹後市高齢者福祉実態調査より)



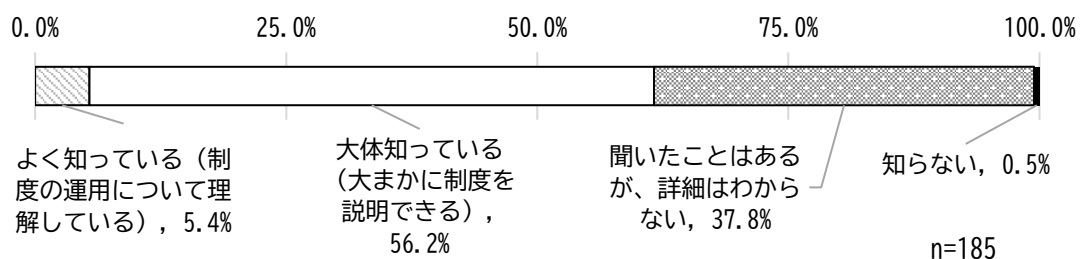
※65歳以上の市民のうち、「知っている」という回答は22.9%です。

図 11 成年後見制度の認知度【年代別】(令和元年度京丹後市高齢者福祉実態調査より)



※年齢別では、年齢が高くなるにつれ、「知っている」「聞いたことはある」の割合が減り、「知らない」の割合が増える傾向にあります。

図 12 成年後見制度の認知度(平成 29 年度京丹後市における権利擁護支援体制に係るアンケート調査より)



※平成 29 (2017) 年度の調査で対象とした高齢者・障害者の相談支援に従事する介護・福祉・医療機関等の職員のうち、約6割が「制度のことを知っている」と回答しているが、「よく知っている」という回答は5.4%でした。

③成年後見制度の利用促進に関する課題等について

図 13 成年後見制度に関して感じる課題(平成 29 年度京丹後市における権利擁護支援体制に係るアンケート調査より)

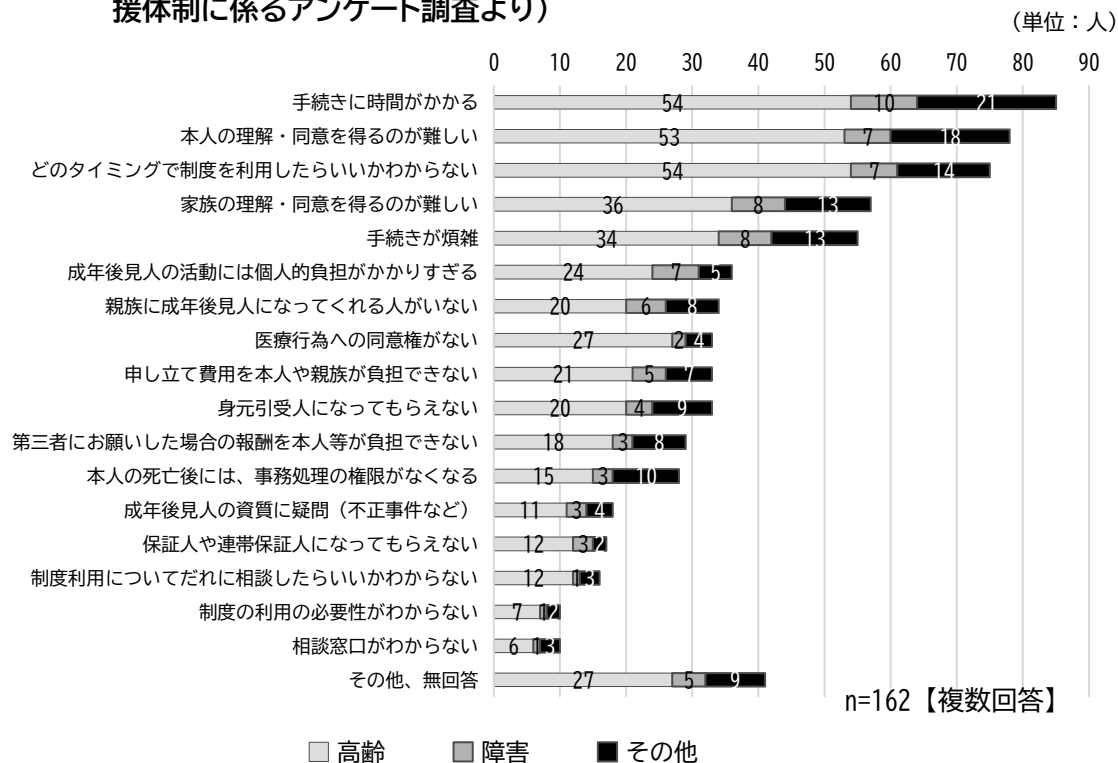
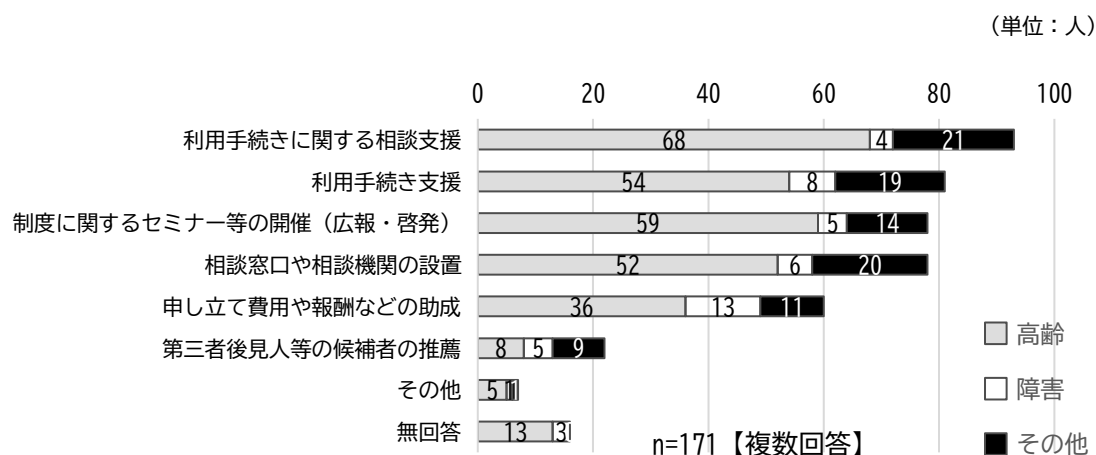


図 14 制度利用につなげやすくするために必要と思われる機能や役割(平成 29 年度京丹後市における権利擁護支援体制に係るアンケート調査より)



※平成 29(2017)年度の調査で対象とした高齢者・障害者の相談支援に従事する介護・福祉・医療機関等の職員の回答では、全体的には「利用手続きに関する相談支援」が最も多く、次いで「利用手続き支援」、制度に関する相談窓口の設置や普及啓発など、「制度利用に向けた入り口支援」が求められていると考えられます。障害分野の回答者からは、「申し立て費用や報酬の助成」の必要性を挙げる回答が多く占めています。

(3)丹後圏域における成年後見制度に関する現状

図 15 丹後圏域における成年後見制度の利用者数(京都府・京都家裁資料より)

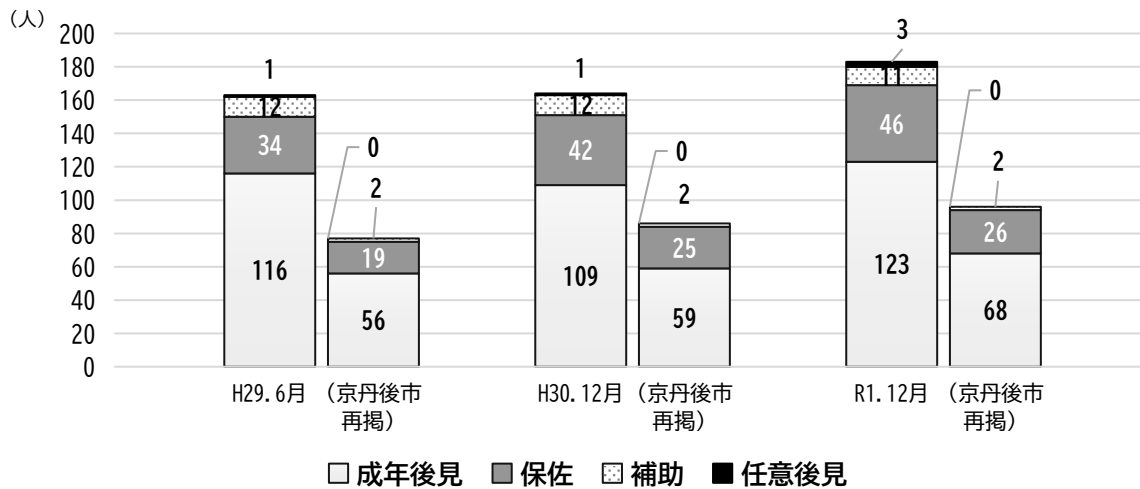


表 4 丹後圏域の専門職後見人の活動状況(基準日:平成30年6月1日時点)

(単位:人)

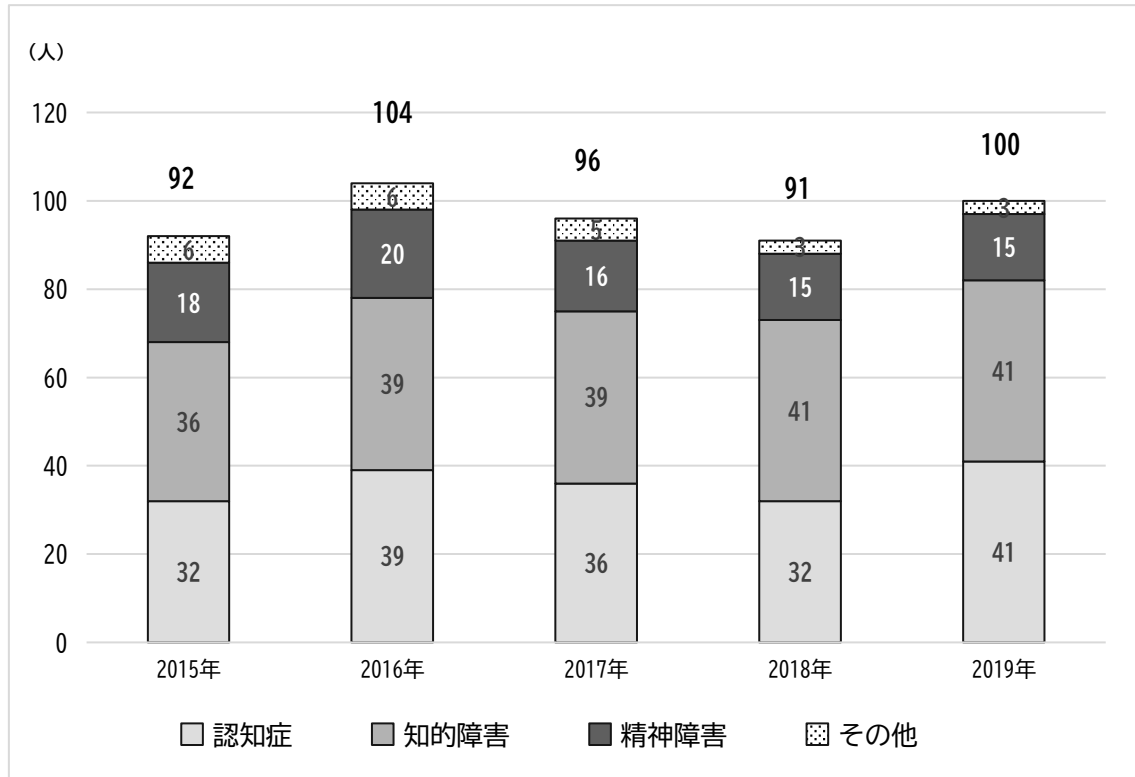
		京都弁護士会	リーガルサポート (京都司法書士会)	ばあとなあ (京都社会福祉士会)
会員数	京丹後市	4	3	
	宮津市	3	2	
	与謝野町	1	2	
	伊根町	0	0	
	計	8	7	10
候補者名簿 登録者数	京丹後市	2	2	
	宮津市	1	2	
	与謝野町	1	2	
	伊根町	0	0	
	計	4	6	8
活動者数	京丹後市	2	2	
	宮津市	0	2	
	与謝野町	1	2	
	伊根町	0	0	
	計	3	6	10
受任件数	京丹後市	10	10	
	宮津市	0	2	
	与謝野町	7	9	
	伊根町	0	0	
	計	17	21	16
受任可能件数	京丹後市	—	5	—
	宮津市	—	5	—
	与謝野町	—	3	—
	伊根町	—	3	—
	計	—	16	—

資料:京都府「専門職後見人の活動状況に関する調査票(平成31年3月実施分)」

※丹後圏域を含め、京都府北部で活動している専門職後見人等は人数が限られており、広域にわたって活動している状況があります。上記の専門職のほか、行政書士等も活動をしています。現状として、活動者数に限りがあるため、今後受任できる件数も、限界に近い状況があります。

(4)京丹後市における成年後見ニーズ

図 16 福祉サービス利用援助事業の実利用者数の推移(年度別)



資料：京丹後市社会福祉協議会

※福祉サービス利用援助事業の実利用者数は 100 人前後で推移しています。終了・解約の主な事由としては、死亡や施設入所、成年後見制度の利用などがあります。

表 5 成年後見制度の潜在的ニーズ(平成 29 年度京丹後市における権利擁護支援体制に係るアンケート調査より)

潜在的ニーズ (うち、第三者後見等が必要と思われる人数)
のべ 105 人 (36 人)

※平成 29 (2017) 年度に高齢者・障害者の相談支援に従事する介護・福祉・医療機関職員向けの「権利擁護支援体制に係るアンケート調査」の調査結果から、京丹後市で潜在的に成年後見制度を必要とする方は 105 人となっており、そのうち、親族以外の専門職等による第三者後見が必要と思われる方は 36 人となっています (n=187。1 人に対して複数の支援者が関わっている場合、重複して計上している可能性があります)。

表 6 京丹後市の成年後見制度利用のニーズと市長申立(推計)

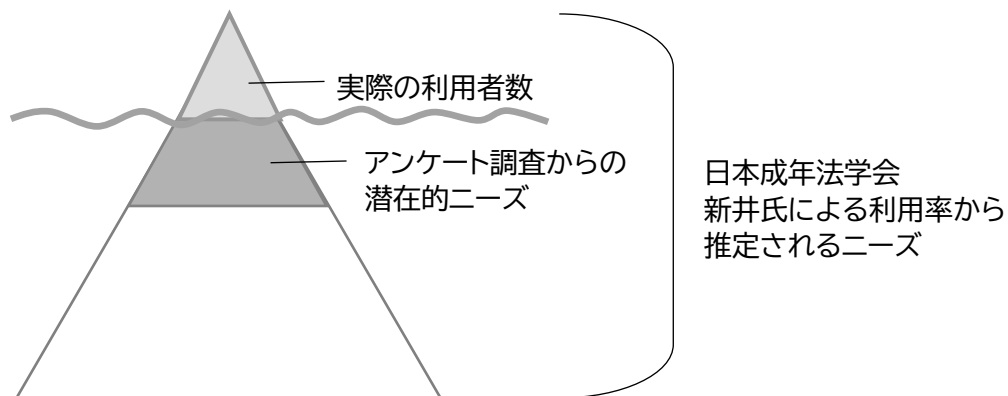
人 口	(A)後見推定 ニーズ	(B)認知症 高齢者 推定数	(C)療育手帳・ 精神障害者 保健福祉手 帳所持者数	計 (A)～(B+C) (うち、第三者後見が必 要と思われる人数)
53,871 人	約 538 件 ※総人口の 1%(*1)	3,796 人	898 人	538 人～4,694 人 (67 人～587 人) (*2)

*注) 人口、(B) は図5の令和 2 (2020) 年の総人口・認知症推計数、(C) は図 8 の令和元 (2019) 年度の療育手帳所持者数 (18 歳以上) 及び精神障害者保健福祉手帳所持者数 (18 歳以上)

* 1) 日本成年法学会 新井誠氏による利用率の試算

※京丹後市の人口規模では、成年後見制度の利用者は 538 人程度が見込まれますが、実際の利用者は 96 人 (図 9 「R1.12 月時点」) となっています (17.8%)。

* 2) 「平成 31 年成年後見事件」の概要における京都府下の市町村長申立割合 12.5%



(5)成年後見制度に関する取組の課題

今後、権利擁護支援を必要とする人が増加していくことが予測される一方で、そうした方の日常生活の支援を検討する際に、制度や手続きについての相談窓口がわかりにくいといった医療・介護・福祉関係者へのアンケート結果もあり、引き続き成年後見制度の利用促進に向けた検討が必要な状況にあります。

課題

- 制度が十分に知られていない。
- 制度について親族などが相談できる窓口がわかりにくい。
- 制度の潜在的なニーズと圏域における専門職の人数が大きく乖離しているため、今後、制度の利用を進めたくてもスムーズな受任につながらない可能性がある。
- 親族以外の第三者による支援を必要とする人が増えると見込まれる中、身上保護を重視した、地域における新たな担い手や見守りの仕組みが必要。
- 後見等開始後に成年後見人等が継続的に支援を受けられる体制が十分でない。
- 申立費用や成年後見人等への報酬に係る負担感があり、周囲が制度の利用の必要性を感じていても、本人や親族が利用のメリットを感じられず、利用に至らない場合がある。