

第2章

計画策定の背景

1 国の動向

(1) 成年後見制度の利用の促進に関する法律

国は、2016年(平成28年)5月、財産管理や日常生活等に支障がある人を支援するための重要な手段である成年後見制度が十分に利用されていないことに鑑み、制度利用の促進についての基本理念や国・地方公共団体の責務などを定めた促進法を施行しました。

促進法では、市町村の区域において、成年後見制度の利用の促進に関する施策についての基本的な計画を定めるよう努めることと規定されたほか、制度の利用促進に関する基本的な事項を調査審議するための審議会その他の合議制の機関を置くよう努めることと規定されました。

成年後見制度の理念

① ノーマライゼーション

成年被後見人等が、成年被後見人でない人と等しく、基本的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

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 身上の保護の重視

成年被後見人等の財産の管理のみならず、成年被後見人の心身や生活の状況に配慮して健康や療養等に関する法律行為を行うこと。

(2) 成年後見制度利用促進基本計画

国は、2017年(平成29年)3月、促進法第12条第1項に基づき、成年後見制度の利用の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、国基本計画を閣議決定しました。

国基本計画では、成年後見人等が本人の財産管理のみを重視するのではなく、本人の意思を丁寧にくみ取りながら権利を擁護していく意思決定支援・身上保護も重視し、利用者がメリットを実感できる制度・運用へ改善を進めるものとしています。

また、全国どの地域においても必要な人が成年後見制度を利用できるよう、各地域における相談窓口を整備するとともに、権利擁護支援の必要な人を発見し、適切に支援につなげる地域連携の仕組み（以下「地域連携ネットワーク」という。）を構築することを市町村の役割としました。

市町村では、権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築に向けて積極的な役割を果たすとともに、当該ネットワークの役割に資する機能の段階的・計画的な整備に向け、市町村計画を定めるよう努めるものとされました。

国基本計画が規定する地域連携ネットワークの3つの役割

① 権利擁護支援の必要な人の発見・支援

地域において、権利擁護に関する支援の必要な人（財産管理や必要なサービスの利用手続を自ら行うことが困難な状態であるにも関わらず、必要な支援を受けられていない人、虐待を受けている人など）の発見に努め、速やかに必要な支援に結び付ける。

② 早期の段階からの相談・対応体制の整備

早期の段階から、任意後見や保佐・補助類型といった選択肢を含め、成年後見制度の利用について住民が身近な地域で相談できるよう、窓口等の体制を整備する。

③ 意思決定支援・身上保護を重視した成年後見制度の運用に資する支援体制の構築

成年後見制度を、本人らしい生活を守るための制度として利用できるよう、本人の意思、心身の状態及び生活の状況等を踏まえた運用を可能とする地域の支援体制を構築する。

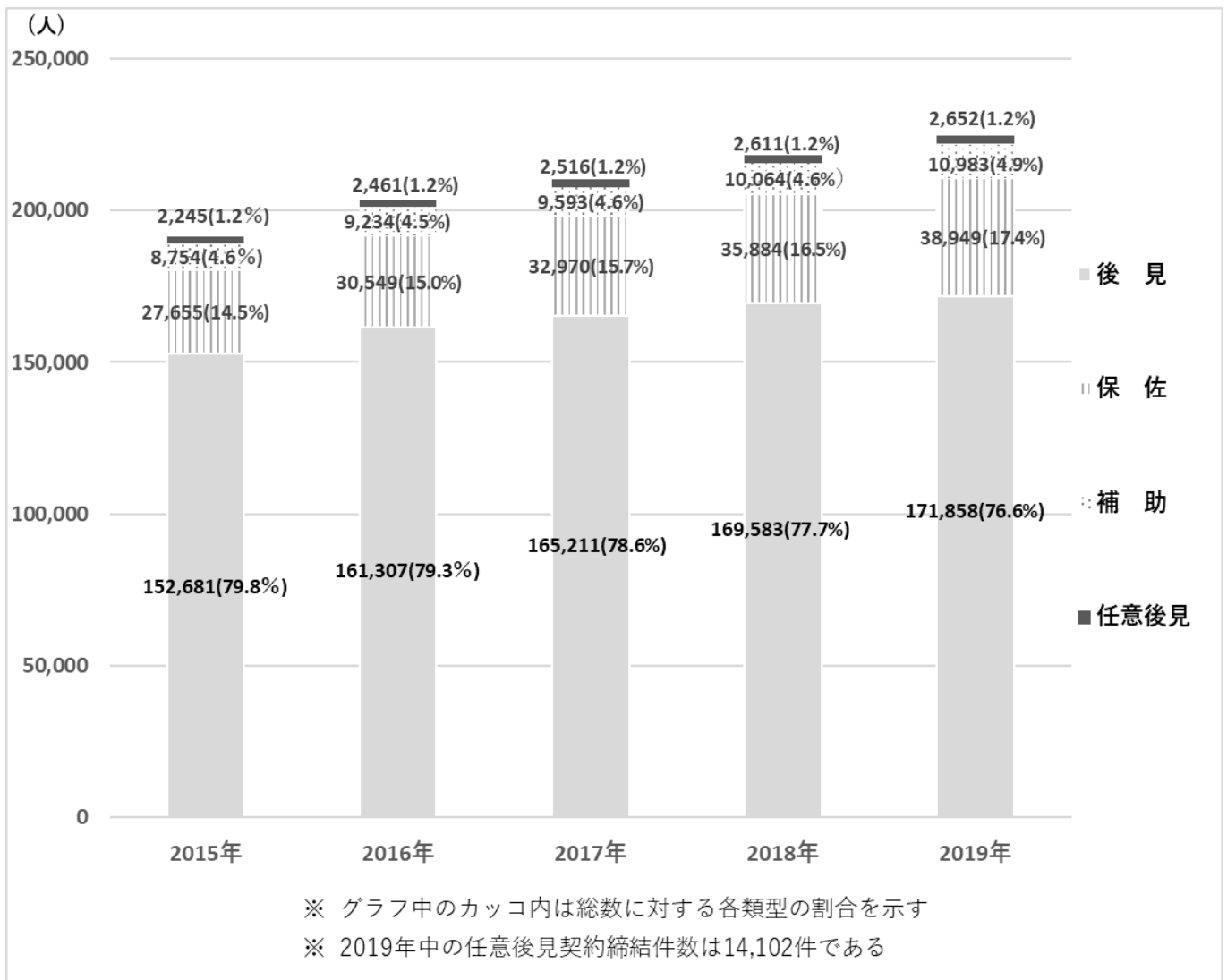
2 成年後見制度を取り巻く現状

(1) 全国における成年後見制度の利用状況

全国の成年後見制度利用者数は、各類型のいずれにおいても年々増加しており、2015年(平成27年)12月末日時点から2019年(令和元年)12月末日時点の4年間で約17.3%増加しています。

今後、認知症高齢者等の増加が見込まれ、当該制度の需要は一層高まるものと考えられていますが、各類型の利用割合を比較すると、2019年(令和元年)12月末日時点では後見の利用が全体の約8割を占め、他の類型と大きな差が生じています。

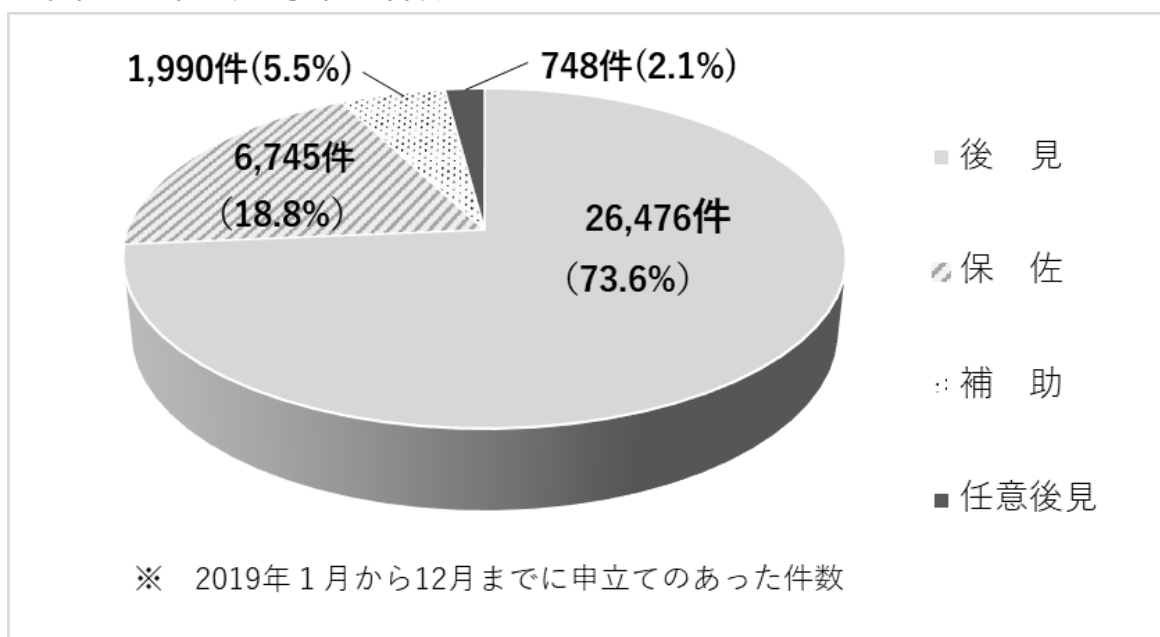
・成年後見制度利用者数の推移（全国）



〈資料〉最高裁判所「成年後見関係事件の概況」(各年12月末日時点)

また、2019年(令和元年)の全国における申立件数の各類型の割合を比較すると、成年後見制度の利用状況と同様に、後見開始の申立の割合が全体の約7割を占め、他の申立開始に係る類型と大きな差が生じています。

・全国の成年後見等申立件数

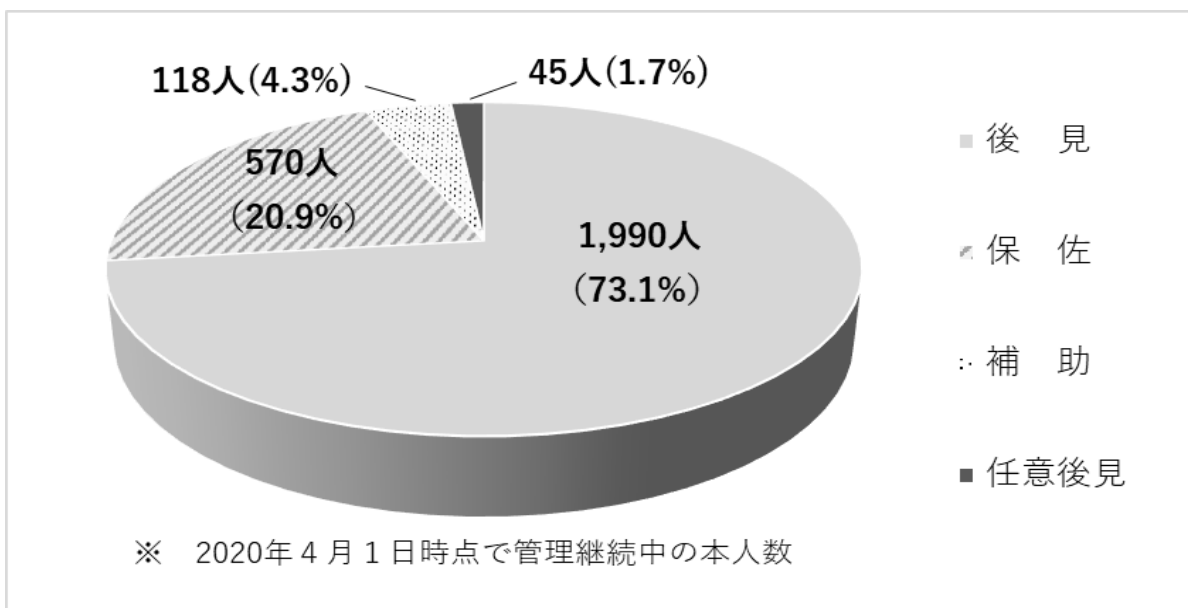


〈資料〉最高裁判所「成年後見関係事件の概況」

(2) 札幌市の成年後見制度の利用状況

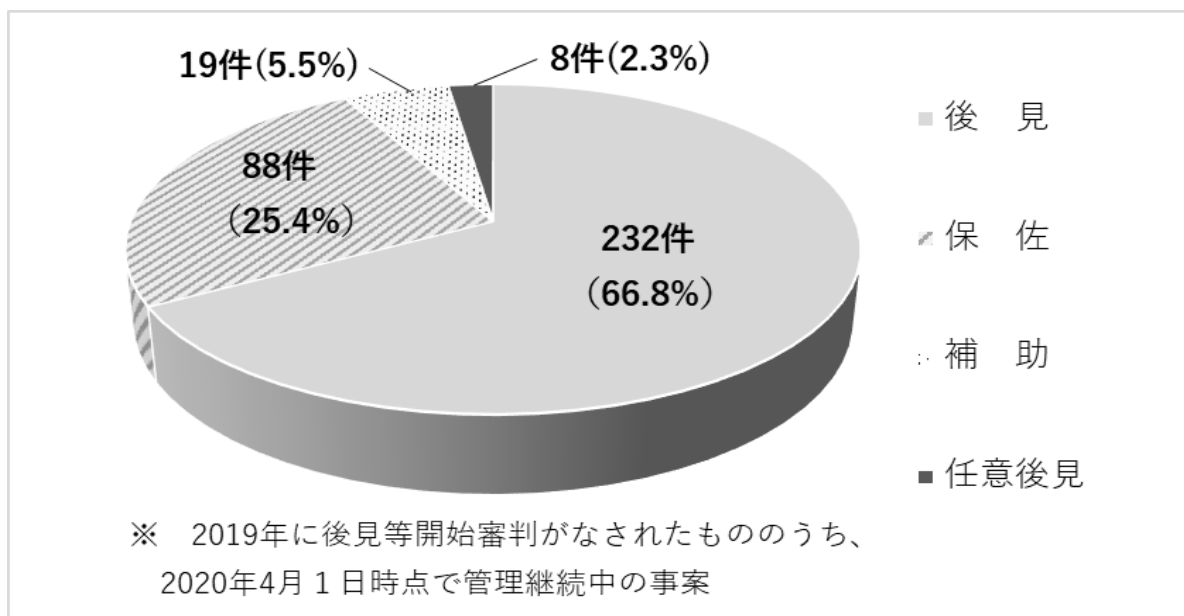
札幌市の成年後見制度の利用者数は、2020年(令和2年)4月1日時点で2,723人であり、全国的な各類型の利用割合と同様、保佐、補助及び任意後見が低い状況にあります。

・札幌市の成年後見制度利用者数



また、2019年(平成31年)の札幌市における成年後見制度の申立件数は347件であり、制度の利用者数と同様に後見の割合が高く、その他の類型は低い状況にあります。

・札幌市の成年後見等申立件数



〈資料〉札幌家庭裁判所(概数)

(3) 札幌市の認知症高齢者の状況

札幌市の要介護等認定者に占める認知症高齢者(「認知症高齢者の日常生活自立度(※)」Ⅱ以上の高齢者)は、2020年(令和2年)10月1日時点で59,098人であり、高齢者のおよそ9人に1人が認知症という状況です。

また、高齢化の進行に伴い、認知症高齢者は年々増加していくことが見込まれ、2040年(令和22年)には、高齢者のおよそ7人に1人が認知症という状況になる可能性があります。

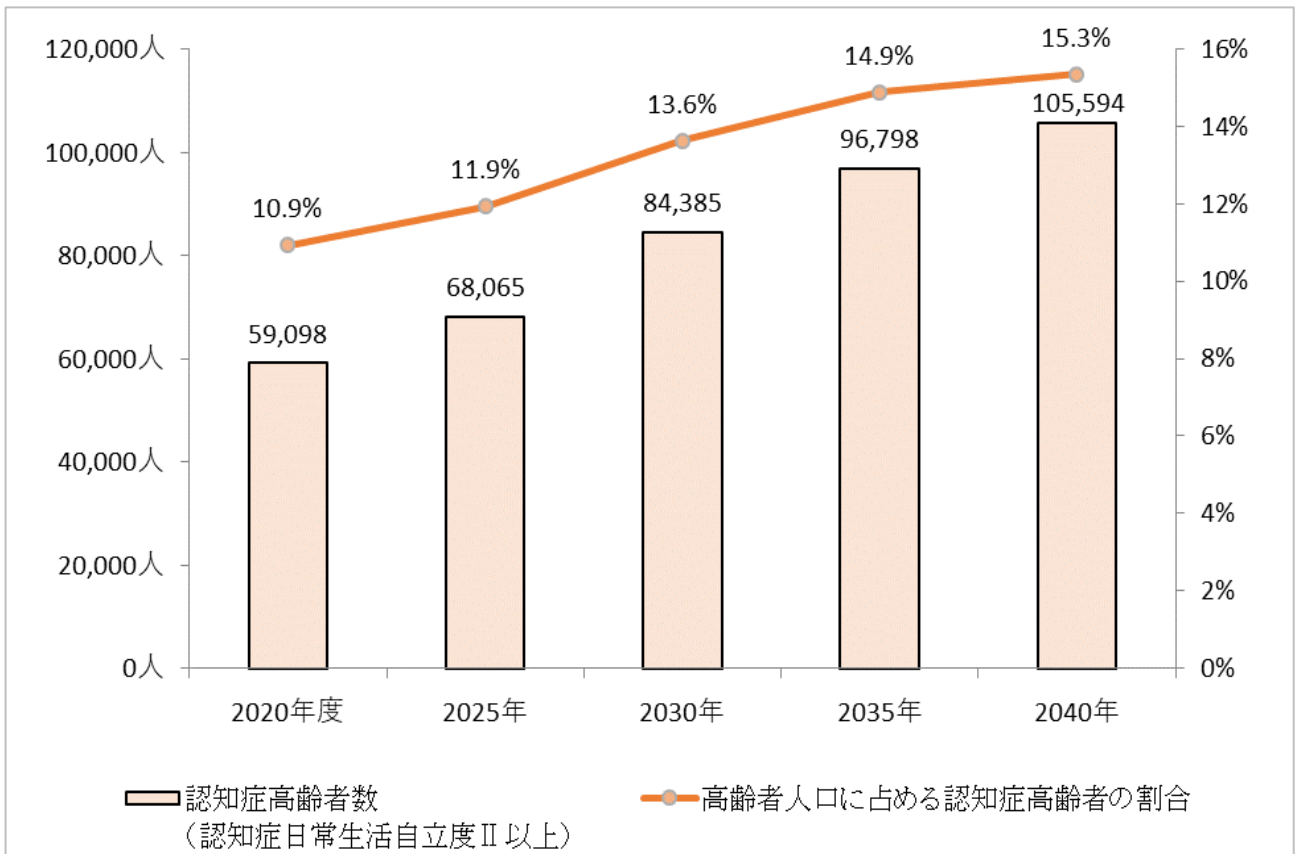
認知症高齢者の考え方

要介護等認定を受けている人のうち、主治医意見書に記載されている「認知症高齢者の日常生活自立度」がⅡ以上の人を認知症高齢者としています。

- ・日常生活自立度Ⅰ…何らかの認知症を有するが、日常生活は家庭内及び社会的にほぼ独立している状態
- ・日常生活自立度Ⅱ…日常生活に支障をきたすような症状・行動や意思疎通の困難さが多少見られても、誰かが注意していれば自立できる状態
- ・日常生活自立度Ⅲ…日常生活に支障をきたすような症状・行動や意思疎通の困難さが見られ、介護を必要とする状態
- ・日常生活自立度Ⅳ…日常生活に支障をきたすような症状・行動や意思疎通の困難さが頻繁に見られ、常に介護を必要とする状態
- ・日常生活自立度Ⅴ…著しい精神症状や問題行動あるいは重篤な身体疾患が見られ、専門医療を必要とする状態

※「認知症高齢者の日常生活自立度」とは、介護保険制度の要介護等認定で用いる指標のひとつです。この指標は、認知症高齢者の日常生活における自立度を客観的かつ短時間で判断できるように作成されたもので、自立、Ⅰ、Ⅱa、Ⅱb、Ⅲa、Ⅲb、Ⅳ、Ⅴの8段階があり、それぞれ判断基準が定められています。

・ 札幌市の認知症高齢者数及び高齢者人口に占める割合の将来見通し



〈資料〉札幌市（各年10月1日時点）

なお、札幌市の高齢者人口に占める認知症高齢者の割合は、65歳から69歳の場合は1.3%ですが、年齢が高くなるほど上昇、90歳以上では52.8%に達し、およそ2人に1人が認知症という状況です。

・ 札幌市の高齢者人口に占める認知症高齢者の割合（年齢別）

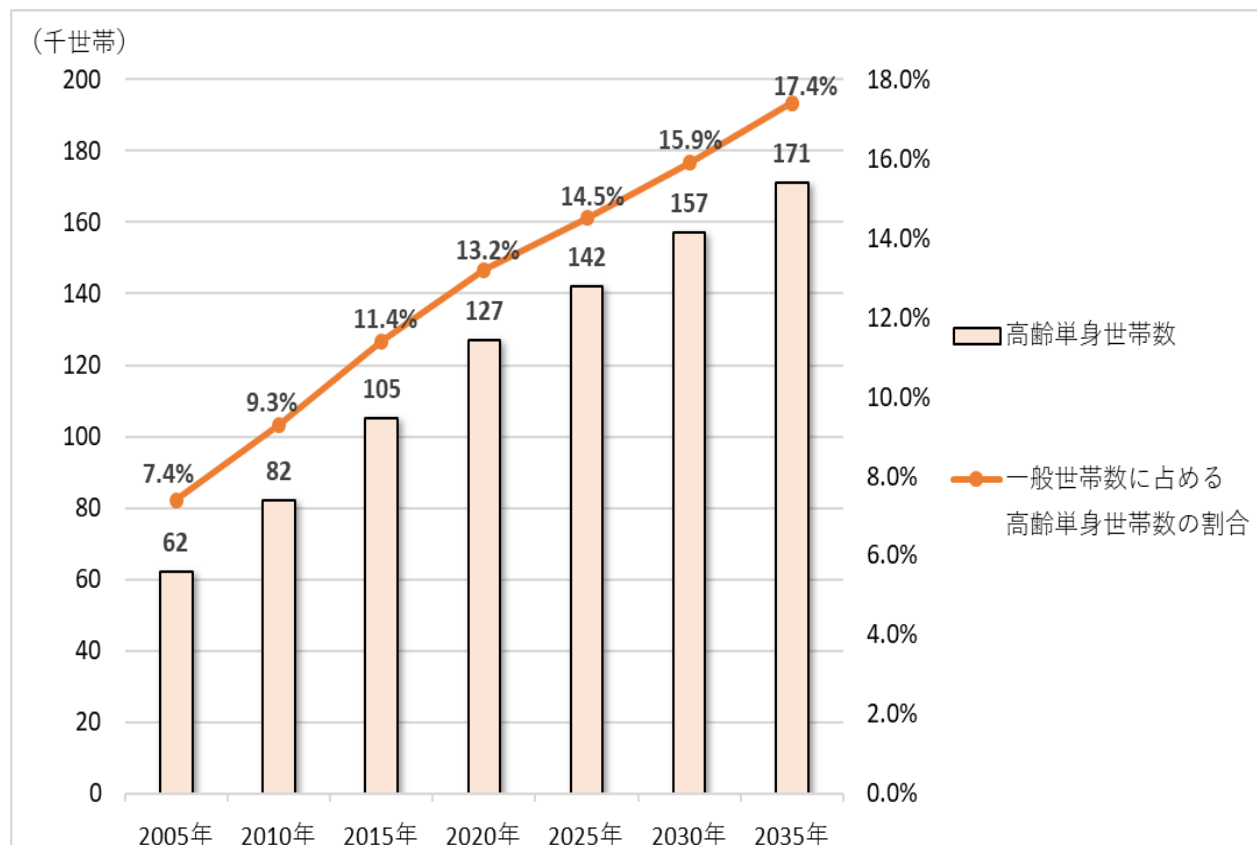
年齢区分	65歳～69歳	70歳～74歳	75歳～79歳	80歳～84歳	85歳～89歳	90歳以上
割合	1.3%	3.0%	6.8%	15.5%	30.6%	52.2%

〈資料〉札幌市（2020年(令和2年)10月1日時点）

(4) 札幌市の高齢単身世帯の状況

札幌市における高齢単身世帯数は年々増加しており、一般世帯数に占める割合は、2025年には14.5%となり、おおむね7世帯に1世帯が高齢単身世帯となることを見込まれています。

- ・ 札幌市の高齢単身世帯数及び一般世帯数に占める割合の将来見通し

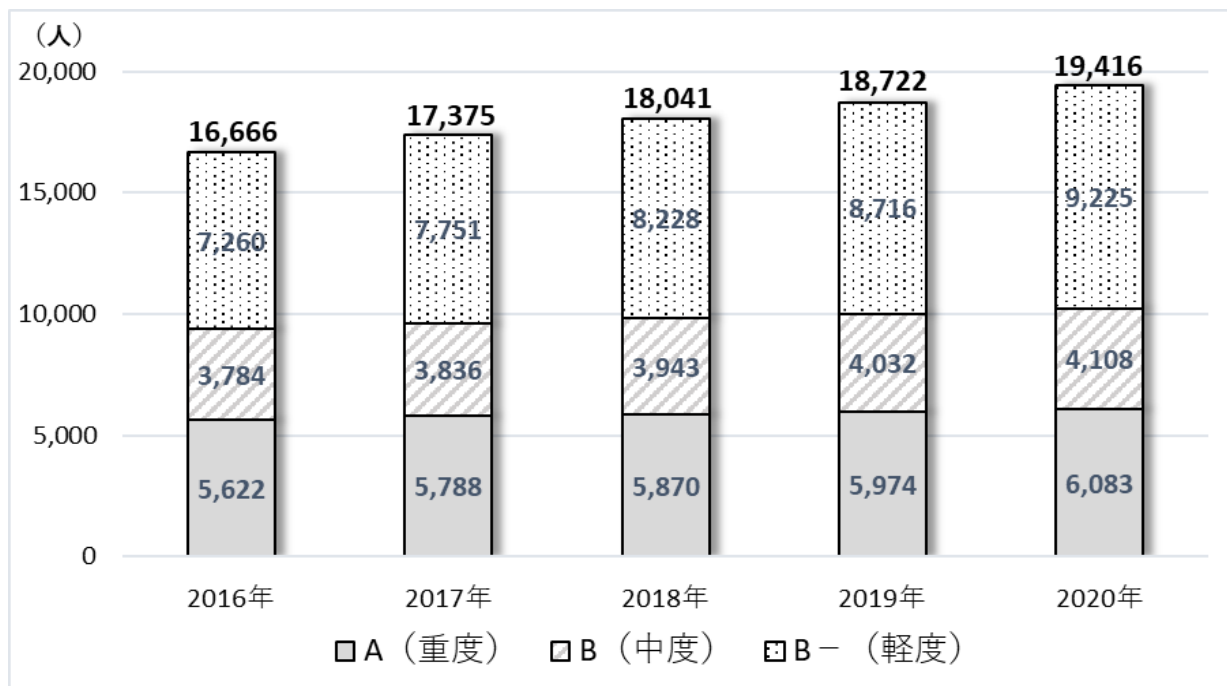


〈資料〉札幌市（各年10月1日時点）

(5) 札幌市の知的障がい者及び精神障がい者の状況

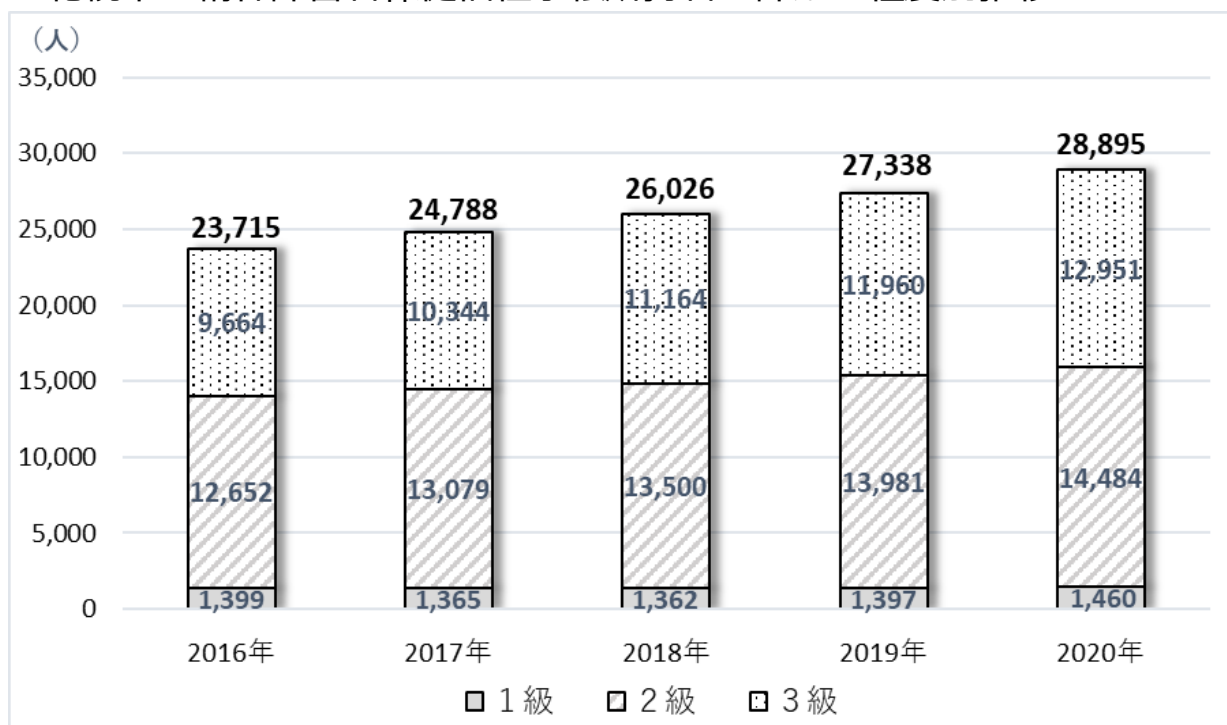
札幌市の療育手帳及び精神障害者保健福祉手帳の所持者数は年々増加しています。

・札幌市の療育手帳所持者の障がい程度別推移



〈資料〉札幌市（各年3月31日時点）

・札幌市の精神障害者保健福祉手帳所持者の障がい程度別推移



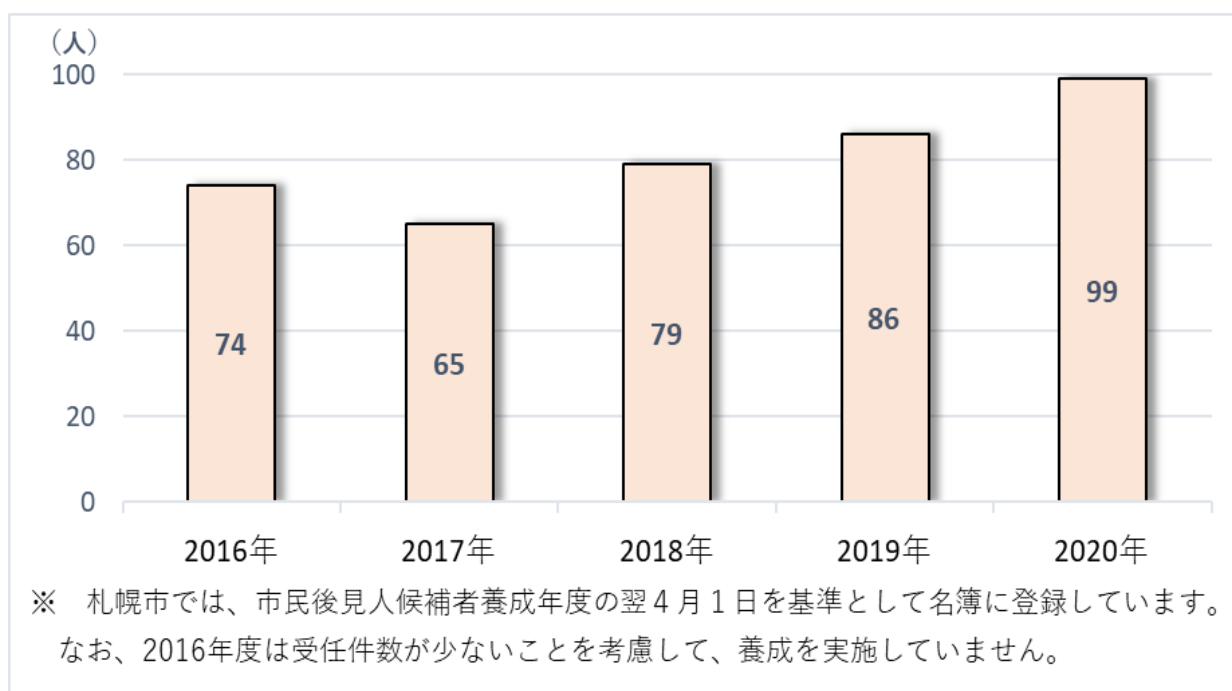
〈資料〉札幌市（各年3月31日時点）

(6) 成年後見制度に関する事業の現状

ア 市民後見推進事業

札幌市では、認知症高齢者等の増加に伴う成年後見制度の需要に対応するため、2014年度(平成26年度)から、弁護士等の専門職以外の市民が成年後見人等として活動する「市民後見人」を養成するとともに、市民後見人候補者を家庭裁判所に推薦する取組を行っています。

・札幌市の市民後見人候補者名簿の登録者数の推移



〈資料〉札幌市（各年4月1日時点）

また、札幌市では、1人の成年被後見人等に2人の市民後見人が就任して後見業務を実施しています。これは、市民後見人相互で協力しながら本人を支援することや、より多くの後見活動経験者を輩出するだけでなく、相互牽制による不正防止を図る点で有効です。

なお、市民後見人による受任件数は年々増加しています。

・札幌市の市民後見人の受任件数（累計）

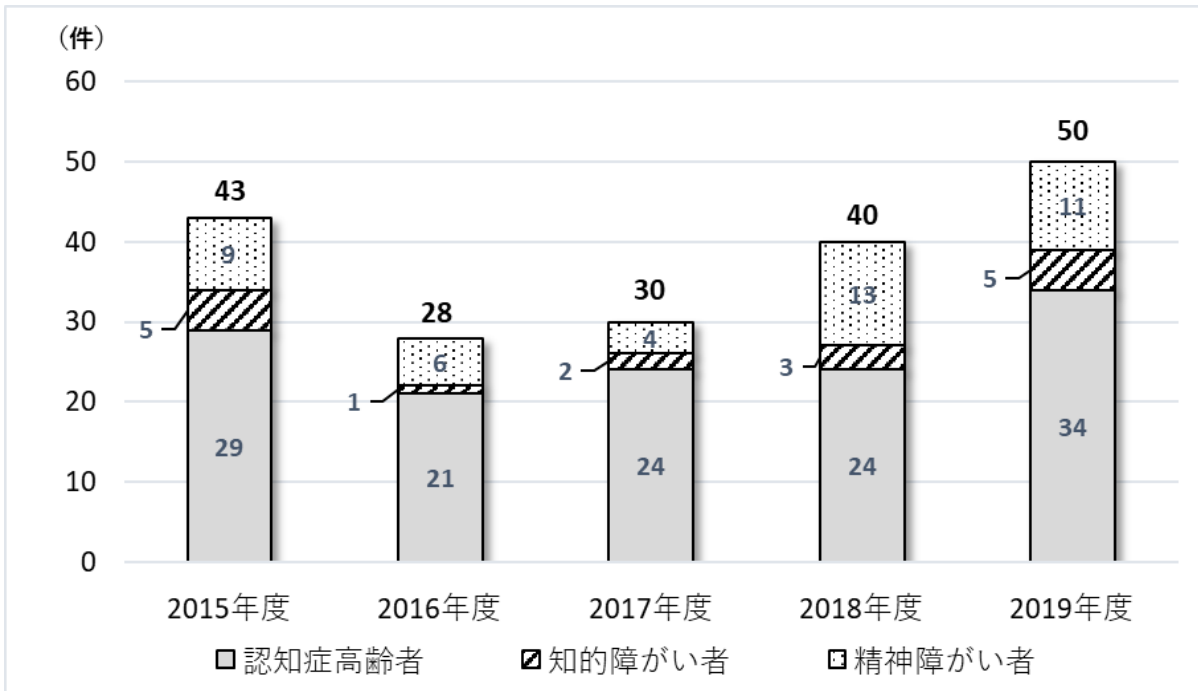
年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
受任件数	1件	6件	10件	15件	20件

イ 成年後見制度利用支援事業

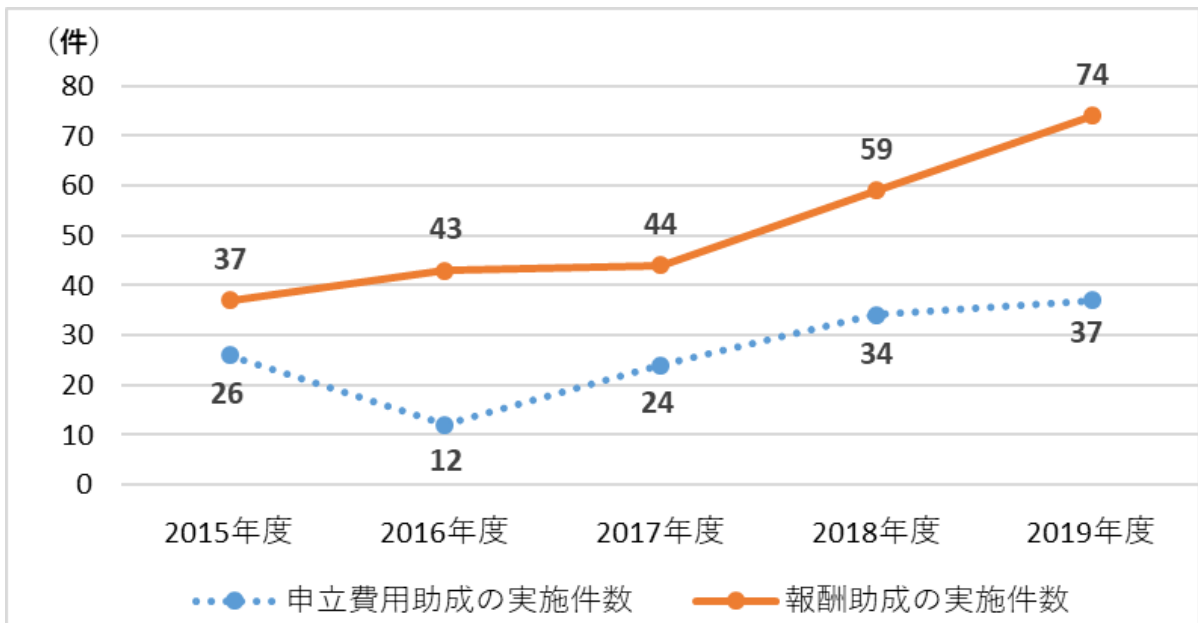
札幌市に居住する身寄りのない認知症高齢者、知的障がい者及び精神障がい者の財産管理等を行う必要がある場合、市長が家庭裁判所に対して成年後見等開始の審判を申立てることができ、その申立てに係る費用や成年後見人等の報酬を助成しています。

なお、市長申立件数等は、2016年度から増加傾向にあります。

・札幌市の市長申立件数の類型別推移



・札幌市の申立費用及び報酬助成の実施件数の推移



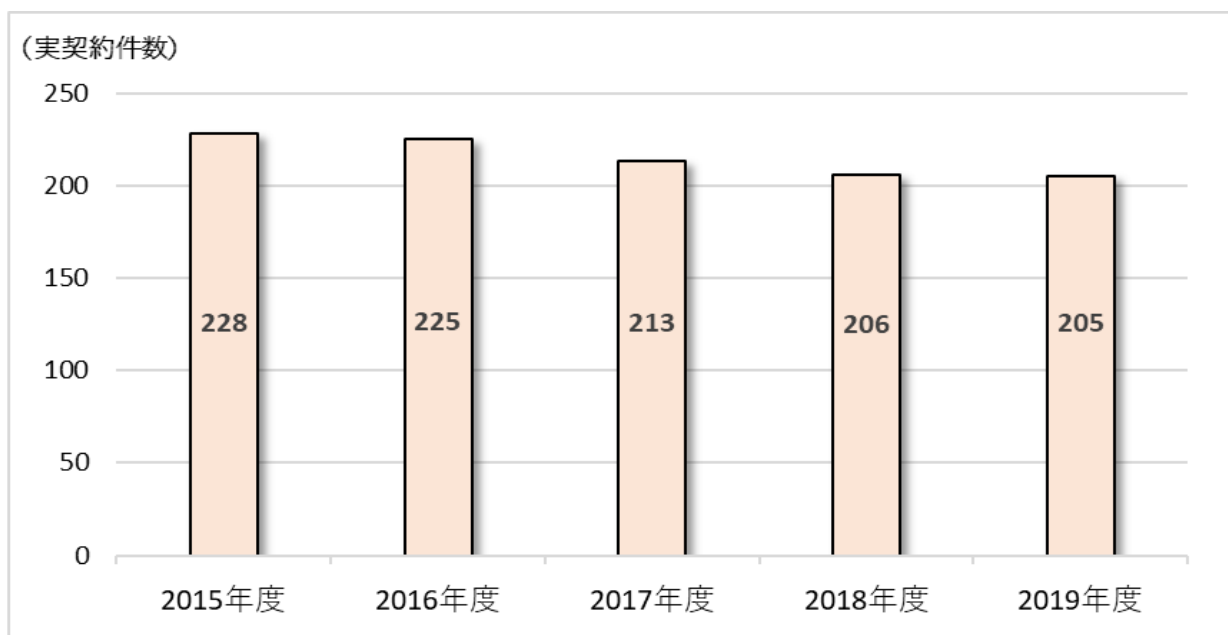
〈資料〉札幌市

ウ 日常生活自立支援事業

札幌市社会福祉協議会では、判断能力が不十分なため、日常生活を送るうえで支障がある人に、福祉サービスの利用援助や金銭管理サービスなどを行っており、札幌市ではその活動を支援しています。

なお、日常生活自立支援事業の実契約件数については、200件程度で推移しています。

・日常生活自立支援事業の各年度の実契約件数



〈資料〉札幌市社会福祉協議会(各年度末日時点)

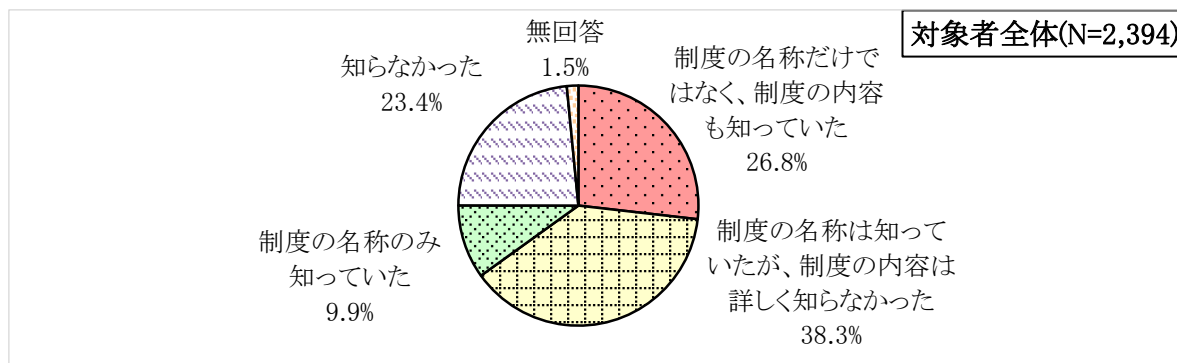
(7) 成年後見制度に関する市民意識

成年後見制度に関する市民意識を把握し、現状の課題等を整理することを目的として、2018年(平成30年)12月、無作為抽出した札幌市民5,000人(満18歳以上の男女)を対象に市民意識調査を実施しました。

なお、調査票の回収数は2,394通であり、回収率は47.9%でした。

ア 成年後見制度の認知度

成年後見制度について、「名称だけではなく制度の内容も知っていた」と回答した市民は約3割です。一方、「制度の名称は知っていたが、制度の内容は詳しく知らなかった」「制度の名称のみ知っていた」「知らなかった」と回答した市民を合わせると約7割にのぼります。

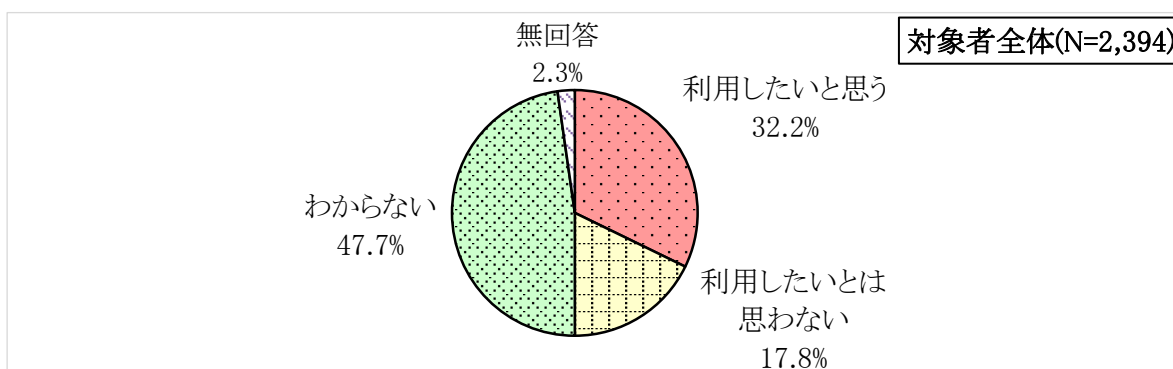


成年後見制度の認知度別分類

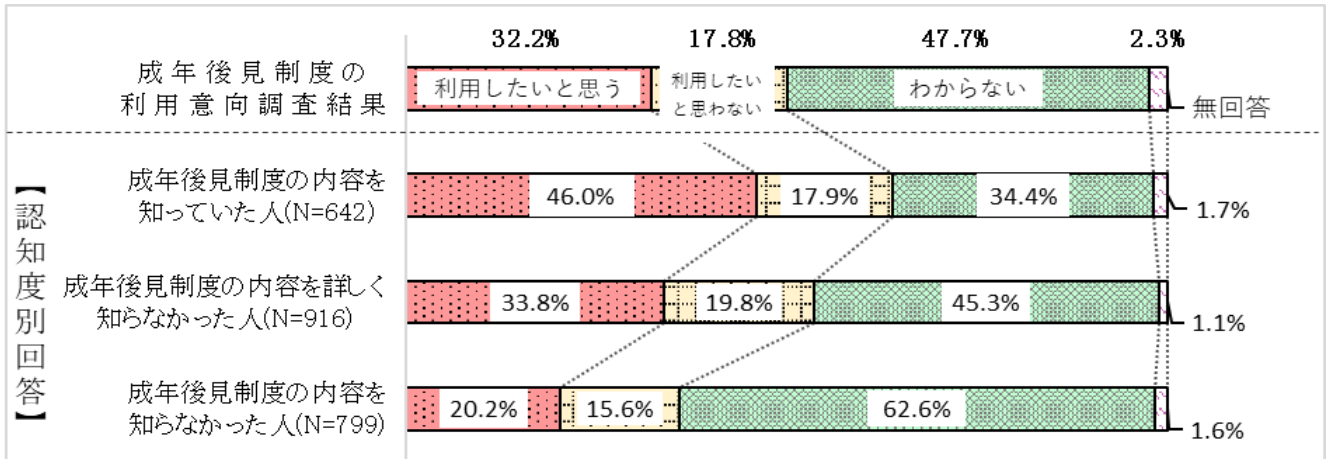
「制度の名称だけではなく、制度の内容も知っていた」	⇒	成年後見制度の <u>内容を知っていた人</u> ……………26.8%
「制度の名称は知っていたが、制度の内容は詳しく知らなかった」	⇒	成年後見制度の <u>内容を詳しく知らなかった人</u> ……………38.3%
「制度の名称のみ知っていた」+「知らなかった」	⇒	成年後見制度の <u>内容を知らなかった人</u> ……………33.3%

イ 成年後見制度の利用意向

将来的に自分自身の判断能力が不十分となった場合に、成年後見制度を「利用したいと思う」と回答した市民は約3割となっています。

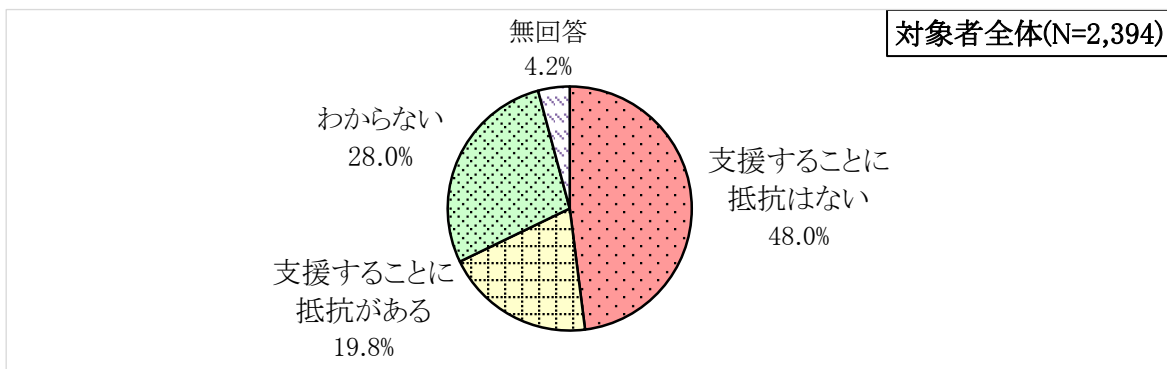


また、成年後見制度の内容を知っていた人のうち、当該制度を「利用したいと思う」と回答した市民は約5割であるのに対し、制度の内容を知らなかった人の同回答は約2割となっています。

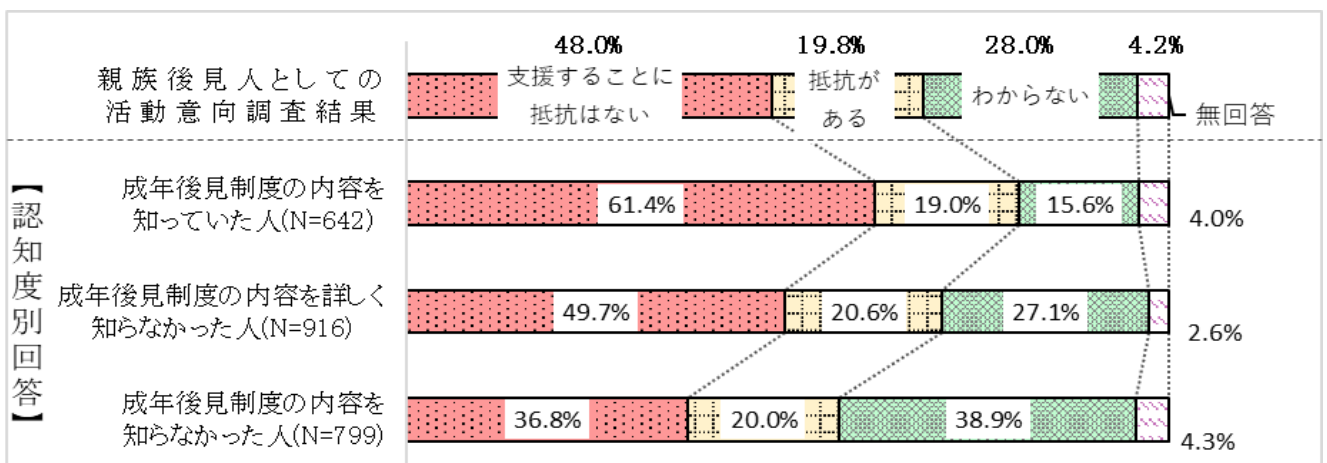


ウ 親族後見人としての活動意向

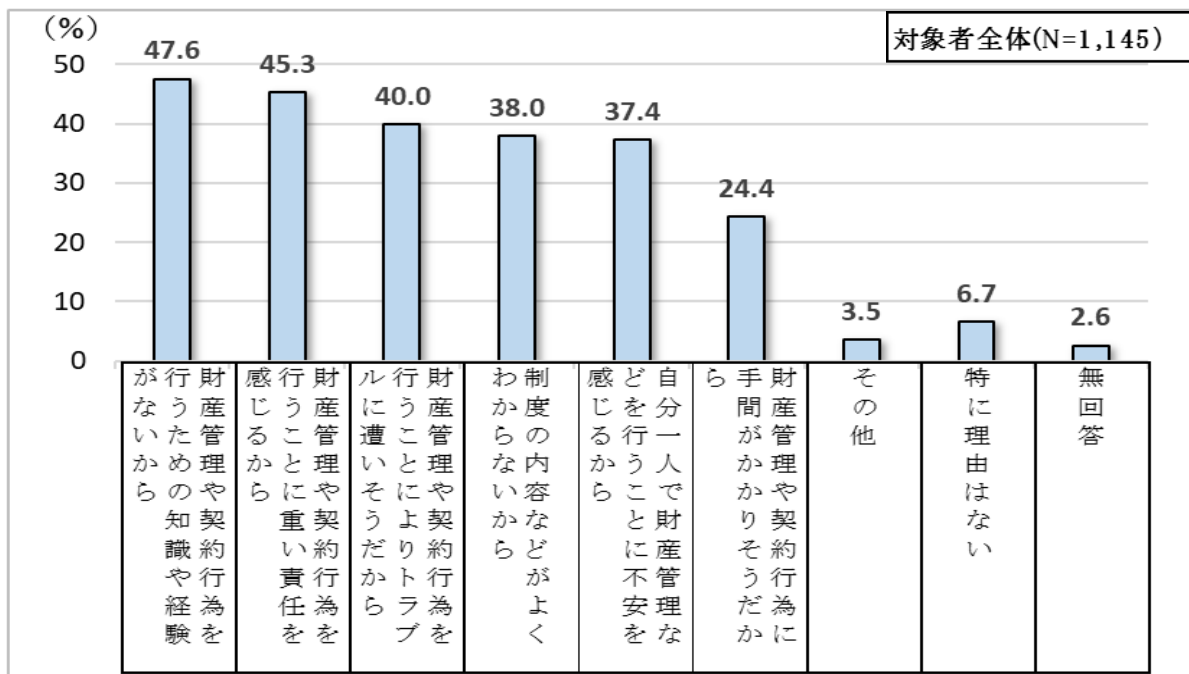
親族の判断能力が不十分となった場合、親族後見人となって「支援することに抵抗はない」と回答した市民は約5割を占めています。



また、成年後見制度の内容を知っていた人のうち、「支援することに抵抗はない」と回答した市民は約6割であるのに対し、制度の内容を知らなかった人の同回答は約4割となっています。

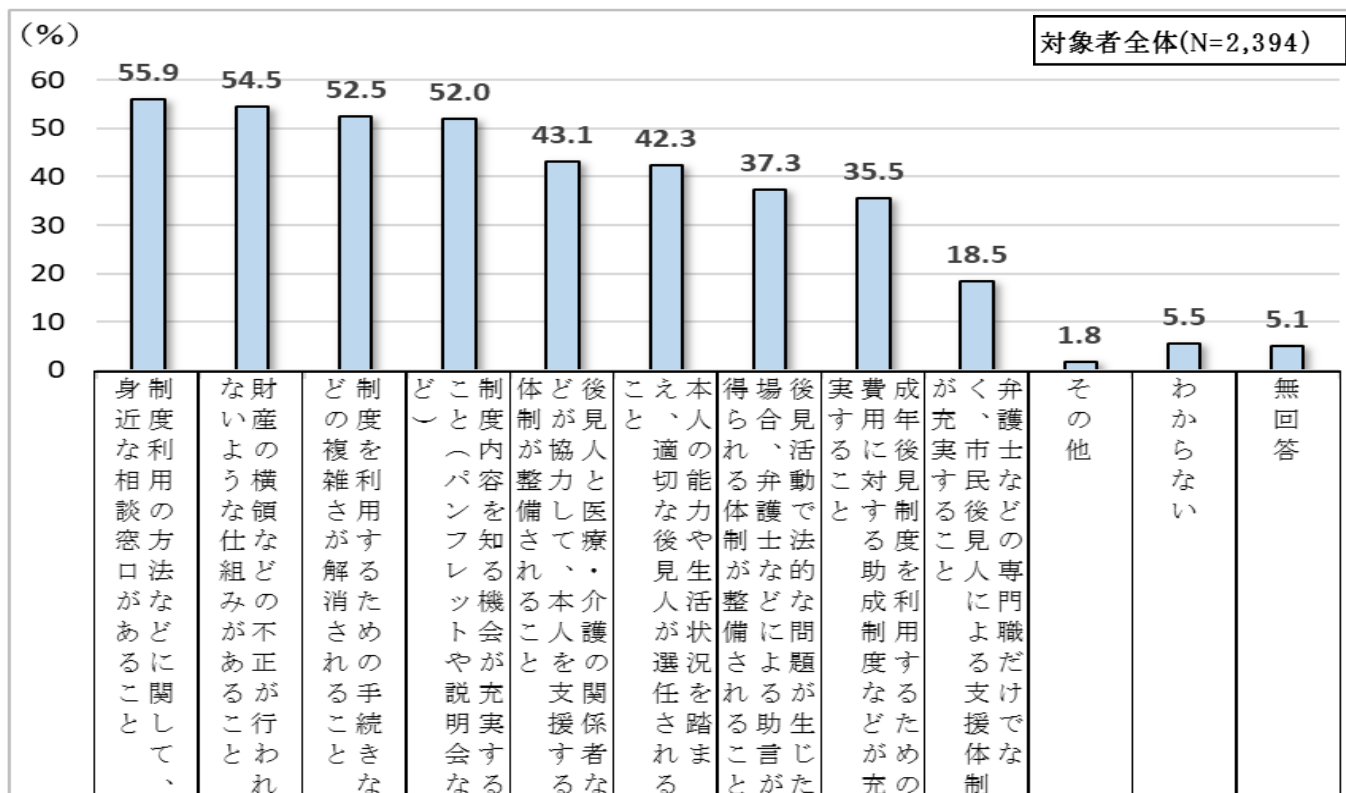


なお、親族後見人となって支援することに「抵抗がある」「わからない」と回答した方に理由をお聞きしたところ、「財産管理や契約行為を行うための知識や経験がないから」が最も高く、次いで「財産管理や契約行為を行うことに重い責任を感じるから」となっています。



Ⅱ 成年後見制度の利用促進のために重要なこと

当該制度が利用しやすくなるために、市民が重要であると考えていることは、「制度利用の方法などに関して身近な相談窓口があること」などの割合が高くなっています。



3 成年後見制度に関する課題

札幌市における成年後見制度の利用状況や、市民意識調査の結果から見えてくる主な課題は以下のとおりと考えられます。

成年後見制度の利用状況における課題

【課題1】成年後見制度が十分に活用されていない

成年後見制度の利用者となりうる認知症高齢者は、2020年(令和2年)4月1日時点で58,783人おり、また、同年3月31日時点の知的障がい者は19,416人、精神障がい者は28,895人います。一方、成年後見制度の利用者は同年4月1日時点で2,723人にとどまり、全国的な利用状況と同様に、制度が十分に活用されているとは言えないため、権利擁護支援を必要とする人を発見・支援につなげる体制を整備する必要があります。

【課題2】保佐、補助及び任意後見の利用割合が低い

全国的な成年後見制度の各類型の利用割合と同様、札幌市においても後見の利用割合が約8割を占め、その他の類型の利用割合が低い状況であるため、利用者の能力に応じたきめ細やかな対応や、利用者の自発的意思を反映させていく必要があります。

市民意識調査により把握した課題

【課題3】成年後見制度が市民に知られていない

成年後見制度の内容を知っていたと回答した市民は約3割にとどまり、認知度が低い状況です。また、認知度が上がることで制度の利用意向が高まるとともに、親族後見人として支援することへの抵抗もなくなるものと考えられることから、広報・啓発活動を実施していく必要があります。

【課題4】成年後見制度に関する相談支援体制が整備されていない

親族後見人となり支援することに抵抗がある理由に「財産管理等を行う知識や経験がない・重い責任を感じる」と回答した市民が多く、また、制度利用の方法などに関して身近な相談窓口の設置が市民から求められていることから、当該制度に関する相談支援体制を整備する必要があります。