

日本社会保障法学会第46回秋季大会個別報告

福祉サービス利用援助事業の法的課題

龍谷大学大学院 濱畑芳和

2004年10月23日
日本大学 三崎町キャンパス

目 次

はじめに.....	1
1 高齢者・障害者をめぐる生活実態・権利侵害の状況.....	1
2 事業の制度化の経緯.....	4
3 事業の運営状況および制度の検討.....	7
(1) 制度内容の検討.....	7
(2) 事業運営状況.....	10
(3) 事業運営状況への評価.....	14
4 高齢者・障害者の権利保障制度の展望.....	20
(1) 立法構想.....	20
(2) 当面の改善策.....	22
参考資料	
「地域福祉推進事業の実施について」(抜すい).....	23

本レジュメには、事例を収録しております。お取り扱いにご注意ください。

はじめに

【報告のポイント】

実際に社会福祉協議会で提供されているサービスをみることにより、「福祉サービス利用援助事業」と称して行われているサービスの現状とその機能、意義を明らかにする。

- ・福祉サービス利用援助事業の導入時における政策目的と、実際に実施されているサービスの目的は異なる。
- ・福祉サービス利用援助事業を契機に、在宅の高齢者・障害者が抱える課題が明らかになってきたこと。また、福祉サービス利用援助事業を担当する社会福祉協議会に、緊急を要する相談が集中し、社会福祉協議会が中心となって解決せざるを得なくなっている。
- ・在宅の高齢者・障害者の抱える課題を、第三者である社会福祉協議会が日常的な金銭管理を担当することによってある程度緩和・解決することができる。

社会福祉法2条3項12号に定める「福祉サービス利用援助事業」と、厚生労働省通知である「地域福祉推進事業の実施について」別添4「地域福祉権利擁護事業実施要領」の「3 福祉サービス利用援助事業」との違いを、対象者、サービス内容から明らかにすることにより、福祉サービス利用援助事業に期待される役割と限界を示す。

今後の高齢者・障害者に対する支援のあり方の方向性について提起するとともに、現行制度下における改善策をも提案する。

1 高齢者・障害者をめぐる生活実態・権利侵害の状況

表1 在宅の高齢者・障害者が抱える困りごとや権利侵害の状況

【表1のポイント 権利侵害に遭いやすい高齢者・障害者の特徴】

在宅の高齢者・障害者の生活全体を観察すると、支援の必要な場面として大きく財産管理と身上監護に二分される（成年後見法制につき民法858条、同859条参照）。本報告では、これを細分化し、在宅の高齢者・障害者の生活において支援の必要な各場面ごとに分析する。財産管理の場面では財産管理、日常的な金銭管理、福祉サービス契約に関わるもの、福祉サービス以外の契約にかかわるものの4つに分類し、身上監護の場面では契約以外に関わるもの、虐待・関係調整等の2つに分類することにより、困りごとや権利侵害の状況の把握とそれらへの対応策を場面毎に検討することができるものとする。

また、在宅の高齢者・障害者が抱える困りごとや権利侵害の状況には、判断能力の程度による特徴がみられる。

表1 在宅の高齢者・障害者が抱える困りごとや権利侵害の状況

	財産管理	日常的金銭管理	福祉サービス契約に関わるもの
者 事 理 弁 識 能 力 を 有 す る			
者 事 理 弁 識 能 力 が 不 十 分 な 者 （ 成 年 後 見 制 度 で 「 補 助 」 に あ る 者 ）	70代 女性 一人暮らし 親族は近隣に住んでいる。本人の夫の遺産相続をめくりトラブルが起きている。また、本人の預金も本人のため以外の目的に使われているようである。親族間でのトラブルのため介入が困難（資料A、28頁）。	80代 女性 一人暮らし 以前より被害妄想があり、「誰かが合鍵を作って部屋に入ってくる」「お金を隣の人に盗られた」と訴えることが最近頻繁になってきた。「通帳を誰かに盗られた」と民生委員に訴えるようになり、民生委員と一緒に探しては、布団の下や仏壇の隙間から発見されるということが多くなってきた（資料B、12頁）。	70代 女性 一人暮らし 最近「通帳の置き場所が時々わからなくなる」など不安を感じていました。ホームヘルパーを利用したいと思っていましたが、どうやって手続きをしたらよいかわかりませんでした（資料C、6頁）。
者 事 理 弁 識 能 力 が 著 し く 不 十 分 な 者 （ 成 年 後 見 制 度 で 「 保 佐 」 に あ た る 者 ）	70代 女性 年金の振込日の数日後に息子からほとんどの額が引き出されてしまう。別の通帳には夫の残した遺産が入っているが、これには手をつけられていない。遺産の土地もあるので、管理してほしい（資料B、24頁）。	80代 女性 一人暮らし 生活保護費の封筒と介護保険関係の書類が入っている封筒が同じことから、ホームヘルパーが後者の封筒を届け、確認記入してひきあげたところ、生活保護のお金を「ヘルパーが持っていった」と訴えてきた。財布の中に保護費の封筒が入っており、訂正しても「あのヘルパーが持っていった」と家族にも電話で訴えていた（資料A、34頁）。	痴呆性高齢者 ご主人を亡くされ、ひとり息子は離れて暮らしており、ひとり暮らしとなられた。民生委員や福祉委員、ケアマネージャー、近所の人が集まりケアカンファレンスを行った結果地域で見守りながら今までと同じように暮らしていけるようになることになった。Aさんはデイサービスを利用しながら暮らしている（資料D1、31頁）
者 事 理 弁 識 能 力 を 欠 く 常 況 に あ る 者 （ 成 年 後 見 制 度 で 「 後 見 」 に あ た る 者 ）			80代 男性 徘徊がひどく、自分で家に帰ってこられないこともある。家族といっしょに生活しているが、家族に介護する気がなく、最低限のことしかしてもらっていない（食事の準備ぐらい）。何らかの福祉サービスが必要であるが、金銭の管理を家族がしているため、福祉サービス（有料）の話をしても門前払いである（資料E、35頁）。

資料A：『判断能力が十分でない在宅高齢者の金銭・財産管理の状況調査報告書』社会福祉法人滋賀県社会福祉協議会 滋賀県権利擁護センター・高齢者総合相談センター、2000年。

資料B：『福祉サービス利用援助事業事例集 福祉サービス利用援助事業のいろは～「生活」をささえる視点からの出発～』社会福祉法人兵庫県社会福祉協議会、2003年。

資料C：『ここが知りたい地域福祉権利擁護事業なるほど質問箱』社会福祉法人全国社会福祉協議会、2004年。

東社協：『地域福祉権利擁護事業を知ろう！ 利用事例と実績から』社会福祉法人東京都社会福祉協議会、2003年。

資料D1：中山真弓「地域福祉活動と権利擁護における現状と課題」『大津市・大津市社協の権利擁護の取り組み報告』31頁、高齢者・障害者の権利を擁護する組織の設立に向けた調査・研究会、2003年。

福祉サービス以外の契約に関わるもの	契約以外に関わるもの	虐待・関係調整等	
	30代 統合失調症患者 精神保健福祉手帳は本人の希望で不所持。ギャンブル好きで、一度のめり込んでしまうと後先を考えずに使ってしまいます。200万円あった貯金があつという間に100万円に減ってしまいました(資料E、15頁)。	70代 女性 同居していた息子夫婦からビール瓶を投げつけられる等の虐待を受ける。民生委員に保証人になってもらい特別養護老人ホームに入所。入所後、息子夫婦に管理されて本人のために使われなかった年金の振込口座を変更し、本人が受け取れるようにした(資料F、96頁)。	者 事 理 弁 識 能 力 を 有 す る
20代 男性 知的障害者 突然携帯電話に見知らぬ女性から電話がかかり、絵の展覧会に呼び出された。待ち合わせした駅で、いきなり腕を組まれ、キスをされ、そのまま展示会場に連れていかれた。数時間の間、その女性がつきっきりで話し相手になり、数十万円の絵画をクレジットで購入する契約を締結した(資料D2、44頁)。	80代 女性 一人暮らし 半年前ほどから、お金を入れたかばんの口があいたまま歩いたり、引きだしたお金をそのまま放置しておくなどの行動がみられるようになった。また、通知物が未開封のまま山のように積まれているのをホームヘルパーが発見。家賃の滞納や年金受給に必要な現況届も提出されていないため、年金が止まっている状況であることがわかった(資料B、16頁)。	30代 知的障害者 愛の手帳4度。作業所に通いながら生活寮で暮らしていました。障害年金は近くに住む両親が管理していましたが、自営業がうまくいかず両親の生活が苦しくなって、寮費と生活費を渡さなくなりました。寮費の滞納額は数十万円、父親はお酒を飲んで暴力をふるうので、「絶対家に帰らない」と拒否していました(資料E、13頁)。	た る 者 (成 年 後 見 制 度 で 「 補 助 」 に あ る 者)
80代 女性 一人暮らし 訪問販売業者から50万円の浄水器をすすめられ、購入。その後、この業者から次々ともものを購入し、遠方に住む娘が気づいたときにはすでに約500万円の預金引き出されていた(資料D3、40頁)。	男性 精神障害者 福祉的支援を受けながら、一人暮らし。大手消費者金融が融資をした。彼は、お金を借りたら返さなければならないことの理解はあるが、利息の概念の理解はできていない。多額の借入れをすると、利息の支払いだけでいっぱいになり、元金を返していけないということの理解もできていない(資料D2、45頁)。	80代 男性 50代の無職の息子から退職金を全額使い込まれ、年金も奪われている。そのため、介護が必要であるのに利用することができず、食べるものにも困っている。安心して生活したいのがこの男性の願い(資料D3、41頁)。	に あ た る 者 (成 年 後 見 制 度 で 「 保 佐 」 に あ た る 者)
			に あ た る 者 (成 年 後 見 制 度 で 「 後 見 」 に あ た る 者)

資料D2：土井裕明「法律相談の事案から見た地域福祉権利擁護事業の可能性」前掲資料D1書。

資料D3：山口浩次「地域福祉権利擁護事業を担当して」前掲資料D1書。

資料E：『地域福祉権利擁護事業を知ろう！利用事例と実績から』社会福祉法人東京都社会福祉協議会、2003年。

資料F：『生活を支える権利擁護』大國美智子編集代表、社会福祉法人大阪府社会福祉協議会大阪後見支援センター編、2000年。

事理弁識能力の程度は、目安である。

他者からの侵害

- ・一人暮らし、または高齢者・障害者のみの世帯が、被害に遭いやすい
- ・近隣との関係が希薄である人、または近隣との関係が希薄な地域に居住している人ほど、被害の発生が外部から気づかれにくく、被害が拡大しやすい

家族・親族からの侵害

- ・家族・親族が失業、貧困、病気、各種の依存症等により、家族自身が生活課題をかかえている場合
- ・同居の家族がいるにもかかわらず、適切な医療・福祉サービスを受けられていない場合

【福祉サービス利用援助事業の利点】

在宅の高齢者・障害者に対する福祉サービスの利用援助、日常的金銭管理を行うことにより、金銭搾取およびこれを目的とした虐待、悪質商法による被害等、権利侵害を防止し、本人の生命・財産を保護することができる。

福祉職がかかわることによって、家族・親族・近隣との関係調整・適切な福祉サービスの利用の促進ができる

これらの利点が、福祉サービス利用援助事業を運営するなかで明らかになってきた。

2 事業の制度化の経緯

表2 社会福祉法施行までの社会福祉基礎構造改革・福祉サービス利用援助事業の経過

【表2のポイント 福祉サービス利用援助事業の成立経緯】

介護保険法施行を受けて、厚生省（当時）は1999年9月30日「地域福祉権利擁護事業実施要綱」（厚生省社会・援護局通知）を定め、地域福祉権利擁護事業は国庫補助事業として、立法化を待たずに、1999年10月1日、要介護認定申請受付開始と同時に開始した。

2004年6月7日、社会福祉事業法改正法（社会福祉法）施行により、福祉サービス利用援助事業が法定化された。「地域福祉権利擁護事業実施要綱」は、福祉サービス利用援助事業の実施要綱とすることとなった。

表2 社会福祉法施行までの社会福祉基礎構造改革・福祉サービス利用援助事業の経過

年月日	文書名		
1997年 11月25日	「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」	社会福祉事業等の在り方に関する検討会	「（自己決定能力の低下した者の）権利を擁護し、本人の意向を尊重したサービスの利用が可能となる制度が必要」
1998年 6月17日	「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」	中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会	権利擁護 「痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者など、自己決定能力が低下している者の権利を擁護し、地域において安心して生活を送れるよう支援する必要があるが高まっている」 自己決定の尊重、ノーマライゼーションの考え方に対応した、柔軟で弾力的な利用しやすい権利擁護制度が必要 「今後、『成年後見制度』の早期導入が望まれるとともに、財産管理にとどまらず、日常生活上の支援を行うことが大変重要であることから、社会福祉の分野においても、成年後見制度の利用や、高齢者、障害者、児童等による各種サービスの適正な利用などを援助する制度の導入、強化を図る必要がある。」
1998年 11月25日	「社会福祉分野における権利擁護を目的とした日常生活支援について」	社会福祉分野における日常生活支援事業に関する検討会	判断能力が不十分な人たちが「権利を侵害されることなく、自らの能力に依じてできる限り地域で自立した生活を送れるように支援することを目的とした、社会福祉分野における権利擁護のための日常生活支援についてその基本的な制度の枠組み」を構築する必要がある。
1999年 9月30日	「地域福祉権利擁護事業の実施について」	厚生省社会・援護局長通知	第1 目的「地域福祉権利擁護事業（中略）は、痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者など判断能力が不十分な者が自立した地域生活を送れるよう福祉サービスの利用援助を行うことにより、その者の権利擁護に資することを目的とする。」
1999年 10月1日	要介護認定申請受付開始		
1999年 10月14日	「地域福祉権利擁護事業による援助と要介護認定等の申請における指定居宅介護支援事業者等による申請代行について」	厚生省社会・援護局地域福祉課事務連絡	「指定居宅介護支援事業者等に対して、要介護認定の申請の代行を求めてきた者が判断能力が不十分な者と思われる場合は、本人の意思が十分尊重されるよう、必要に応じて地域福祉権利擁護事業の紹介をするとともに、本人の希望に応じて、相談窓口である市区町村社会福祉協議会等への連絡をするよう」 「健康老人、身体障害者等であって判断能力が十分にある者は地域福祉権利擁護事業の対象とならない」 「判断能力が不十分な者を含め、被保険者からの依頼を受けて認定の申請代行等を行うことは、指定居宅介護支援事業者等のみならず可能」
2000年 3月30日	「民法の一部を改正する法律等の施行に伴う地域福祉権利擁護事業の実施上の留意点について」	厚生省社会・援護局地域福祉課長通知	「地域福祉権利擁護事業の実施主体に相談を行った者が、判断能力を著しく欠き本事業による支援計画を立てることができない場合、本事業の援助の内容だけでは本人が望む十分な支援ができない場合及び判断能力が著しく低下した後についても本人が援助の継続を希望する場合などにあっては、成年後見制度が有効に利用できるよう、成年後見開始の審判の申立権者への連絡、任意後見制度の紹介等を行う等、適切に対応すること。」 「判断能力を著しく欠き本事業の対象とならない者についても、成年後見制度により専任された成年後見人等を相手方として契約を連結することが考えられること。」
2000年 4月1日	介護保険法施行		
2000年 6月7日	社会福祉法施行（社会福祉事業法改正）		社会福祉法第2条第3項第12号に「福祉サービス利用援助事業」、同第81条に「都道府県社会福祉協議会の行う福祉サービス利用援助事業」の規定が新設される。
2000年 6月7日	「地域福祉権利擁護事業の実施について」	厚生省社会・援護局長通知	1999年9月30日「地域福祉権利擁護事業の実施について」（ ）を廃止

報告者作成。

【地域福祉権利擁護事業が事業化された背景】

成年後見制度を補完する制度の必要性（介護保険制度＝契約制度の導入）

「両制度（成年後見制度と地域福祉権利擁護事業、報告者注）が互いに補完し合う...また両者の連携が大変重要」（炭谷茂厚生労働省社会・援護局長（当時）による答弁、平成12年5月18日第147回国会参議院国民福祉委員会会議録第21号5頁）

高齢者・障害者に対する日常的金銭管理・見守りニーズの高まりと日常的金銭管理サービス提供による権利侵害防止・被害回復の実証

野田愛子（代表編著）『新しい成年後見制度をめざして』（社会福祉法人東京都社会福祉協議会 東京精神薄弱者・痴呆性高齢者権利擁護センター、1993年）大國美智子（編集代表）、社会福祉法人大阪府社会福祉協議会 大阪後見支援センター（編集）『生活を支える権利擁護』中央法規、2000年）等を参照。

福祉サービス利用援助事業は、下記の2つの機能を期待されているといえる。

成年後見制度を相補完する制度としての機能

日常的な金銭管理サービスを提供することによって、高齢者・障害者に対する権利侵害を防止し、生命・財産を保護する機能

3 事業の運営状況および制度の検討

(1) 制度内容の検討

表3 福祉サービス利用援助事業(社会福祉法2条3項12号)の主たるサービス範囲

社会福祉法(昭和26年3月29日法律第45号)
(定義)
第二条 この法律において「社会福祉事業」とは、第一種社会福祉事業及び第二種社会福祉事業をいう。 次に掲げる事業を第二種社会福祉事業とする。
十二 福祉サービス利用援助事業(精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービス(前項各号及び前各号の事業において提供されるものに限る。以下この号において同じ。)の利用に関し相談に応じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手続又は福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行う事業をいう。)

【表3のポイント 福祉サービス利用援助事業の解釈】

社会福祉法2条3項12号の文言解釈をすれば、福祉サービス利用援助事業における日常的金銭管理は、福祉サービス利用に関するものに限って行うものである。

対象者は「精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者」であり、事理弁識能力が不十分な者に限らず、事理弁識能力を欠く常況にある者をも包含する。

表4 地域福祉権利擁護事業実施要領(「地域福祉推進事業の実施について」別添4、厚生労働省社会・援護局長通知)のサービス範囲

表5 社会福祉法に定める福祉サービス利用援助事業(社会福祉法2条3項12号)と「地域福祉権利擁護事業実施要領」に定める福祉サービス利用援助事業の比較

【表4・表5のポイント 実施要領で定める福祉サービス利用援助事業】

地域福祉権利擁護事業実施要領(以下、「実施要領」という。)に定めるサービスの種類は、福祉サービスの利用援助とともに、日常的金銭管理等、高齢者・障害者の日常生活における金銭にかかわる援助を、「その他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助」として広く規定している。

福祉サービス利用援助事業を利用するためには、利用希望者は福祉サービス利用援助契約を締結しなければならない。このため、事理弁識能力が著しく不十分な者や事理弁識能力を欠く常況にある者は、成年後見制度を利用し、それぞれ、保佐人や成年後見人と実施

表3 福祉サービス利用援助事業（社会福祉法2条3項12号）の主たるサービス範囲

	財産管理	日常的 金銭管理	福祉サービス 契約に関する 援助	福祉サービス 以外の契約に 関する援助	契約以外の 援助	虐待・関係調整 等 権利救済
事理弁識能力を有する者						
事理弁識能力が不十分な者（成年後見制度で「補助」にあたる者）		福祉サービスの利用に関する費用の支払に関する便宜の供与 福祉サービスの利用援助				
事理弁識能力が著しく不十分な者（成年後見制度で「保佐」にあたる者）						
事理弁識能力を欠く常況にある者（成年後見制度で「後見」にあたる者）						

報告者作成。

表4 地域福祉権利擁護事業実施要領（「地域福祉推進事業の実施について」別添4、厚生労働省社会・援護局長通知）のサービス範囲

	財産管理	日常的 金銭管理	福祉サービス 契約に関する 援助	福祉サービス 以外の契約に 関する援助	契約以外の 援助	虐待・関係調整 等 権利救済
事理弁識能力を有する者						
事理弁識能力が不十分な者（成年後見制度で「補助」にあたる者）		日常的な金銭管理 （書類等の預かり）	福祉サービスの利用援助	住宅改造、居住家屋の賃貸、日常生活上の消費契約の援助	住民票の届出等の行政手続きに関する援助	福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助
事理弁識能力が著しく不十分な者（成年後見制度で「保佐」にあたる者）		/	/	/	/	/
事理弁識能力を欠く常況にある者（成年後見制度で「後見」にあたる者）		成年後見人・保佐人が基幹的社協と契約締結することにより利用可能				

報告者作成。

はオプションとして、各実施主体の判断で実施。

表5 社会福祉法に定める福祉サービス利用援助事業（社会福祉法2条3項12号）と「地域福祉権利擁護事業実施要領」に定める福祉サービス利用援助事業の比較

	社会福祉法に定める福祉サービス利用援助事業	「地域福祉権利擁護事業実施要領」に定める福祉サービス利用援助事業
根拠法令	社会福祉法2条3項12号	「地域福祉推進事業の実施について」（最近改正 社援発第0509006号 平成15年5月9日厚生労働省社会・援護局長通知）別添4「地域福祉権利擁護事業実施要領」
対象者	精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者	ア 判断能力が不十分な者（痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等であって、日常生活を営むのに必要なサービスを利用するための情報の入手、理解、判断、意思表示を本人のみでは適切に行うことが困難な者をいう。）であること。 イ 本事業の契約の内容について判断し得る能力を有していると認められる者であること。
実施主体（経営主体）	定めなし （第二種社会福祉事業、社会福祉法60条参照）	都道府県社協又は指定都市社協 事業の一部を委託することができる者 ア 都道府県社協にあつては社会福祉法第109条第1項及び第2項に規定する社会福祉協議会、指定都市社協にあつては同条第2項に規定する社会福祉協議会 イ 社会福祉法人 ウ 民法第34条に規定する公益法人 エ 特定非営利活動促進法第2条第2項に規定する特定非営利活動法人 オ アからエまでのほか、福祉サービス利用援助事業の対象者の当事者団体、家族会等で法人格を有するもの
サービス内容	福祉サービスの利用に関し相談に応じ、及び助言を行うこと 福祉サービスの提供を受けるために必要な手続に関する便宜を供与すること 福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜を供与すること	（ア）福祉サービスの利用に関する援助
	その他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を行うこと	（イ）福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助 （ウ）住宅改造、居住家屋の賃借、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続に関する援助その他福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助 （エ）（ア）、（イ）又は（ウ）に伴う預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続等利用者の日常生活費の管理（日常的金銭管理）
サービスの提供の法的根拠	特に定めなし	実施主体と利用者との間に締結する福祉サービス利用援助契約に基づく。
利用料	無料又は低額な料金	ア 本事業におけるサービスの利用料は、原則として利用者が負担するものとする。 イ 実施主体は、あらかじめ標準的利用料を定めるものとするが、個別の利用料は、利用者の事情を勘案して決定しても差し支えないものとする。なお、決定した利用料は、契約書に具体的に明記すること。

報告者作成。

主体との契約を行わなければならない。これらの者で被保佐人・成年被後見人でない者は、実施要領による限り福祉サービス利用援助事業を利用できない。

(2) 実際の運用状況

【福祉サービス利用援助事業の利用者数の推移】

表6 地域福祉権利擁護事業の実施状況（契約状況の推移（対象者別））

対象者		痴呆性 高齢者 など	知的 障害者 など	精神 障害者 など	その他	計	うち生 活保護
平成 13年度	契約件数	2,229	523	408	120	3,280	1,017
	構成比(%)	68.0%	15.9%	12.4%	3.7%	100.0%	31.0%
平成 14年度	契約件数	3,053	747	641	263	4,704	1,649
	構成比(%)	64.9%	15.9%	13.6%	5.6%	100.0%	35.1%
平成15年 4月～12月	契約件数	3,196	691	648	299	4,834	1,415
	構成比(%)	66.1%	14.3%	13.4%	6.2%	100.0%	29.3%
平成15年12月 末現在実利用者数	実利用者数	6,540	1,803	1,519	528	10,390	-
	構成比(%)	62.9%	17.4%	14.6%	5.1%	100.0%	-

(全国社会福祉協議会調べ)

出典:『第5回地域福祉権利擁護事業全国研究セミナー資料集』19頁(全国社会福祉協議会、2004年)。

表7 地域福祉権利擁護事業の実施方法

表8 福祉サービス利用援助事業を利用するための手続と運用状況

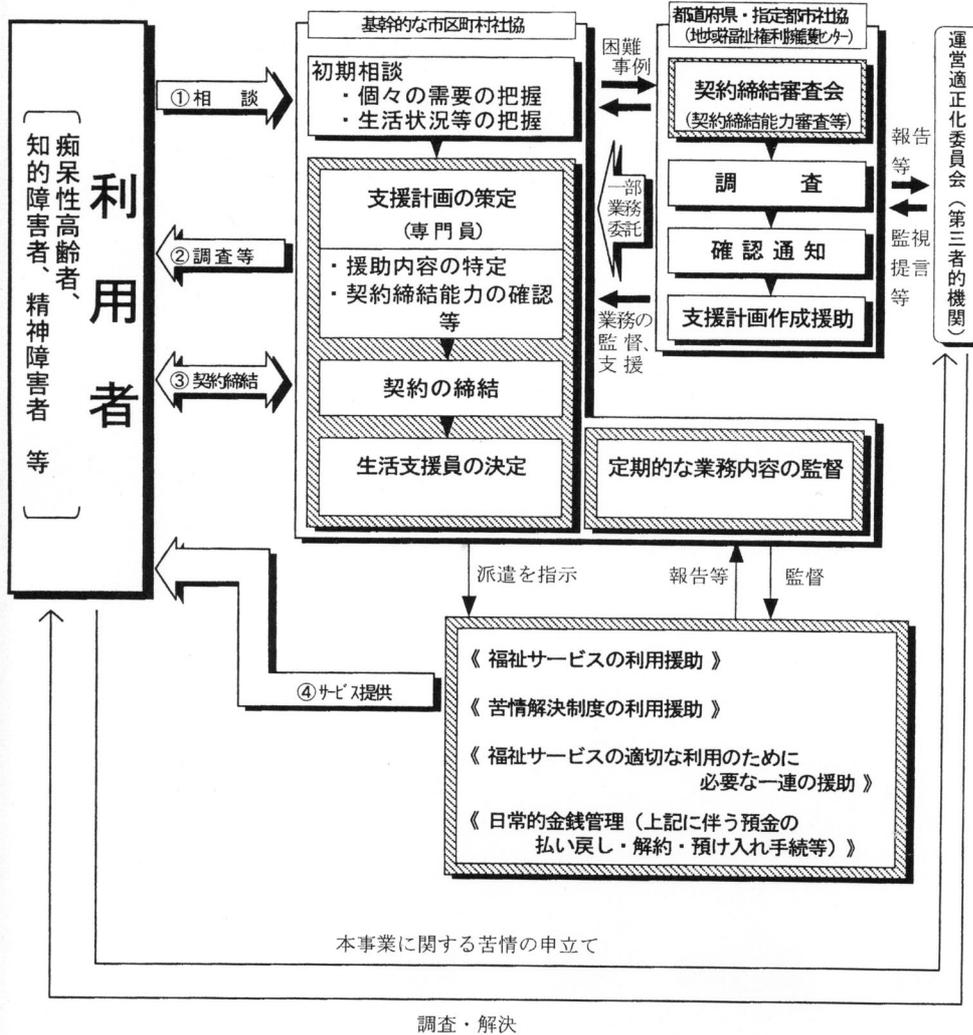
【表7・表8のポイント 福祉サービス利用援助事業の実施方法と運用状況】

相談経路は、本人からよりも関係機関からのほうが多く、「本人の自発的な意思で福祉サービス利用援助事業を利用しようとしている」というよりもむしろ、「関係機関が利用者の日常的金銭管理の必要性を感じ、基幹的社会福祉協議会に相談している」という状況がうかがわれる。

利用者に顕著な特徴として、表8に掲げた8項目があげられるが、いずれも利用者のニーズは福祉サービス利用援助よりも日常的な金銭管理や関係調整にあるといえる。

基幹的社会福祉協議会は、実施要領や「地域福祉権利擁護事業推進マニュアル」(以下、「マニュアル」という。)に即し、場合によっては利用希望者の便宜にかなうように実施要領やマニュアルを柔軟に解釈しながら、また契約締結委員会の判断を仰ぎながら、福祉サービス利用援助契約を締結している。

表7 地域福祉権利擁護事業の実施方法



出典：全国社会福祉協議会主催『第5回地域福祉権利擁護事業全国研究セミナー資料集』17頁。

表8 福祉サービス利用援助事業を利用するための手続と運用状況

	「地域福祉権利擁護事業実施要領」「地域福祉権利擁護事業推進マニュアル」(注)に定める手続	基幹的社会福祉協議会での実際の運用状況
初期相談	<p>基幹的社会福祉協議会に本人、あるいは関係者からの問い合わせなどがあり、利用希望者と専門員が相談をはじめめる段階</p> <ul style="list-style-type: none"> 専門員は、利用希望者から、次のようなことを聞き、把握していきます。 ①どのようなことで困っているのか ②利用希望者をめぐって、誰(機関や人)が、 ③どのように支えているのか <p><例えば></p> <ul style="list-style-type: none"> 介護保険サービスに介護・家事援助を利用している 日常的な金銭の管理は民生委員・児童委員がやむをえず行っている 近隣住民が見守りを週3回行っている など ④あるいは、そういう状況はなかったのか <p>など (マニュアル89頁)</p>	<p>○相談経路は、本人からよりもむしろ関係機関からのほうが多い。</p> <p>高齢者：介護支援専門員 29.0%、行政 20.4%、在宅介護支援センター16.6%、本人1.7%</p> <p>知的障害者：行政 33.3%、福祉施設 22.6%、民生委員 10.4%、本人2.8%</p> <p>精神障害者：行政 35.8%、医療機関 18.7%、本人3.7%</p> <p>(『平成15年度地域福祉権利擁護事業実態調査結果(速報版)』30頁、社会福祉法人全国社会福祉協議会、2004年。)</p> <p>○初期相談の段階で、日常生活状況の把握が困難な場合がある。</p> <p>○他機関からの相談であっても、当該高齢者・障害者の解決すべき課題を、初期相談により専門員が発見、理解することになり、その解決を専門員あるいは基幹的社会福祉協議会に委ねられることもままある。</p>

	「地域福祉権利擁護事業実施要領」「地域福祉権利擁護事業推進マニュアル」(注)に定める手続	基幹的社会福祉協議会での実際の運用状況
具体的調査段階	<p>対象者は、「判断能力の不十分な者」かつ「本事業の契約の内容について判断し得る能力を有していると認められる者」(実施要領)</p> <p>専門員が、利用希望者の同意を得て、本人の契約締結能力の確認をはじめます。このとき、場合によっては、契約締結審査会に諮ることも説明します。*利用希望者の契約締結能力の確認のために、専門員は、本事業のために開発された「契約締結判定ガイドライン」を用いてインタビュー調査をします。(マニュアル90頁)</p>	<p>契約締結能力に「かなり問題あり」とされても、その必要性と緊急性、契約締結審査会の勧奨等を根拠に、福祉サービス利用援助契約を締結している場合がある(前掲『(速報版)』29頁)。</p> <p>判断能力が不十分ともいえないし、十分であるともいえない者(多重債務者、アルコール依存症者、パチンコ等のギャンブル依存症者、訪問販売を断りきれない高齢の主婦等)の人にも、その必要性から利用を認めている場合がある(A社会福祉協議会での事例、2004年10月14日報告者聞き取り)。</p> <p>判断能力は十分にあるが、身体障害等の理由により利用を認めている場合がある(がん告知を受けて遺言作成の援助を受けようとしている入院患者の事例、前掲A社会福祉協議会での事例)。</p>
関係調整	<p>援助を円滑に行うために、契約締結の前にとりうる必要な手続を終えておくこと</p> <p>契約締結を前提に日常的金銭管理の効率化を図るための調整</p> <p>福祉サービスをまだ利用していない場合の調整</p> <ul style="list-style-type: none"> ・契約の締結にいたる時間を要するときは、それまでの間、相談の一環として、本人の住む地域の在宅介護支援センターや障害者分野の相談支援事業、行政機関などから福祉サービスの利用についての説明をしてもらうように配慮することが必要です。 ・場合によっては、専門員が自ら必要な福祉サービスの利用について、本人に情報提供等をすることも考えられます。 <p>すでに利用希望者がトラブルを抱えている場合の調整</p> <ul style="list-style-type: none"> ・訪問販売や金銭をめぐるトラブルを抱えている人については、初期相談や具体的調査の段階でそれが明らかとなる可能性があります。その際は、消費生活相談、法律相談などのさまざまな相談機関を利用し、対応に関する情報を収集します。 ・このことについて、具体的に解決方法を考えるにあたっては、地域で連携のとれている弁護士等に相談するか、都道府県・指定都市社会福祉協議会の地域福祉権利擁護事業に関わる弁護士に個別に協力を依頼するなどの工夫をし、トラブルを抱えている利用希望者との関わり方を検討していきます。 ・なお、これらの問題がある場合は、契約締結審査会へ審査を依頼していくことになります。(マニュアル92・93頁) 	<p>家族・親族が金銭搾取や虐待を行っている場合、利用希望者が福祉サービス利用援助契約を行うことに反対する場合が多い。特に、利用希望者の年金をあてにして生活している家族等は、第三者である社会福祉協議会に金銭管理をされることによって直ちに家族等の生活の破綻を招く場合もある。その場合、家族への適切な援助(生活保護の申請手続援助等)もあわせて必要となる場合が多い。</p> <p>実施要領によると、福祉サービスの利用に関する援助についての具体的な援助の方法は、「原則として情報提供、助言、契約手続、利用手続等の同行又は代行によること。法律行為にかかわる事務に監視、本事業の目的を達成するために、本人から代理権を授与された上で代理による援助を行う場合には、契約締結審査会に諮り、その意見を踏まえて慎重に対応すること。」とされているが、本人の同意を得て、介護支援専門員等の協力を得ながら、事業所とサービスの選定、契約手続等の代行を専門員が一括して行う場合が多い。</p> <p>利用希望者がひんぱんに悪質商法被害に遭っている場合、社会福祉協議会が消費生活センターと協力してクーリング・オフ等の解約援助を行ったり、弁護士と協力して成年後見申立支援を行う場合もある。</p> <p>利用希望者が消費者金融から多額の借金をしている場合、弁護士に債務整理を依頼し、利息制限法の規定を超過した利息および元金の返還を金融会社に求めたり、破産申立を行ったりする。また、福祉サービス利用援助契約を締結し、返済計画を立て、計画的な返済の援助を行うこともある。(いずれも前掲A社会福祉協議会での事例)</p>
契約書・支援計画作成 契約締結	<p>専門員は、まず、契約書案・支援計画案を利用希望者に示し、今後本事業においてどのような援助を行っていくのかについて確認します。(中略)支援計画案には、具体的に、「だれが、いつ、なにを、どのように援助するのか」を記載します。(中略)契約内容を本人が理解していることが再確認できた場合には、(中略)契約締結手続に進みます。(マニュアル96・97頁)</p>	<p>福祉サービス利用援助事業利用者に顕著な特徴として、公共料金・家賃・福祉サービス利用料などの未払いや滞納がある 貸金業者や親族からの多額の借金がある、またはその疑いがある 同居・別居を問わず、誰かにお金をとられている、またはその疑いがある 誰かの援助がないと、書類やはんこの保管や管理ができない 本人以外の家族も病気・障害・失業・多重債務などのさまざまな課題を抱えている 家族との関係がうまくいっていない 地域・近隣との関係がうまくいっていない 何らかの虐待を受けている、またはその疑いがある...者があげられる(瀧畑芳和「大津市権利擁護調査・契</p>

	「地域福祉権利擁護事業実施要領」「地域福祉権利擁護事業推進マニュアル」(注)に定める手続	基幹的社会福祉協議会での実際の運用状況
		約者分析から見える課題と展望」高齢者・障害者の権利を擁護する組織の設立に向けた調査・研究会編『大津市・大津市社協の権利擁護の取り組み報告』17頁、2003年)。
援助開始	<p>ここからは、専門員の指示にもとづき、主に生活支援員が、福祉サービス利用援助契約による援助を行います。</p> <p>生活支援員は社会福祉協議会の履行補助者として位置づけられ(後略)。(マニュアル102頁)</p> <p>生活支援員は、契約書および支援計画の内容にもとづいて、(1)福祉サービス利用手続き援助(2)日常的金銭管理サービスを実施します(書類等預かりサービスは、契約締結時に専門員が行うことを想定しています)。</p> <p>本事業ではこれらの援助を、「相談・助言・情報提供」「連絡調整」「代行」「代理」の4つの方法によって行います。</p> <p>どのようなサービスをどの方法によって行うかについても、契約書および支援計画に定められています。(マニュアル103頁)</p> <p>専門員は、生活支援員の援助業務を指示し、指導・監督していかねばなりません。</p> <p>専門員が所属する基幹的社会福祉協議会は、本事業の実施状況について、事業委託者である都道府県・指定都市社会福祉協議会に報告する義務があります。(マニュアル111頁)</p>	<p>福祉サービス利用に社会福祉協議会が関与することになるため、福祉サービス事業者、介護支援専門員等と社会福祉協議会の関係が密になり、利用者に問題が生じた場合に相互に連絡し合う関係が醸成される。</p> <p>関係調整の段階で、初期相談をしてきた民生委員児童委員や近隣住民に協力を求める場合があり、利用者に問題が生じた場合に社会福祉協議会に連絡が入るシステムが確立される。</p> <p>利用者に不測の事態が発生した場合、事案の複雑・困難性、生活支援員の地位(履行補助者)などから、往々にして生活支援員の手には負えない場合が多く、結局専門員しか対応できないことが多い。</p> <p>生活支援員が援助を行えば利用料がかかってしまうが、専門員が援助を行えば利用料がかからないことから、本人の負担軽減のために専門員が対応を行うといった場合もある。</p> <p>生活支援員が金融機関へ預貯金の出し入れ手続を「代行」する際、金融機関に「代行」概念が理解されず、預金者の同行を求められる等、援助に支障をきたしている社会福祉協議会がある(2004年10月19日B県社会福祉協議会職員より聞き取り)。</p>
契約書・支援計画評価	<p>契約締結後3か月が経過した時点で、専門員が中心となって生活支援員とともに、サービスの実施状況について検討を行います。この際には、実施しているサービスが本人の状況に適したものであるかどうかの検討はもちろんですが、本人の判断能力の程度の評価と本人が今後も契約を継続させていく意思をもっているかどうかの確認を、サービスを実施するなかで判断していくことが主な目的です。(マニュアル26頁)</p>	<p>利用者の判断能力が低下し、契約を継続することができない場合、マニュアルでは解約の上、成年後見制度につなぐとされているが、実際は解約せず、社会福祉協議会の顧問弁護士と協力して、成年後見制度申立の援助を行い、後見開始の審判を経て、成年後見人との間で福祉サービス利用援助契約を締結し、サービスを継続する場合がある(前掲A社会福祉協議会での事例)。</p>
契約の終了	<p>契約の終了の事由には、契約書に定める事由と民法の原則である通常の終了事由の2つに大別することができます。契約書に定める事由には、本人の事情によるものと、基幹的社会福祉協議会の事情によるもの、契約期間によるものがあります。</p> <p>基幹的社会福祉協議会の事情によって解約する場合には、基幹的社会福祉協議会だけの判断で解約が行われて利用者本人が不利益を被らないように、本事業の監督者である都道府県・指定都市社会福祉協議会の同意を求めます(マニュアル28頁)</p> <p>また、都道府県・指定都市社会福祉協議会の同意をえて解約する場合には、行政による措置制度や成年後見制度等の他の制度・施策の利用など、本人がふさわしい援助を受けられるようにつなぐ必要があります。(マニュアル114頁)</p>	<p>預り金がある場合、「家族・親族は誰もいない」と利用者が説明・認識していたとしても、戸籍を調査すると発見される場合があるので、利用者が死亡する前に戸籍調査を市町村や弁護士に依頼する。</p> <p>家族・親族のいない利用者の預り金(相続財産)は、特別縁故者がいない場合国庫に帰属することになるので、利用者の存命中に公正証書遺言の作成の援助を行う場合もある。</p> <p>家族・親族がいない場合、もしくは利用者の希望により、社会福祉協議会が葬儀の実施、埋葬まで行うことがある。</p> <p>利用者に家族・親族等がおらず成年後見申立権者がいない場合、成年後見申立費用を負担しきれない場合、適当な成年後見人がいない場合などは、成年後見制度利用支援事業を利用することにより、市町村長申立を行う。(いずれも前掲A社会福祉協議会の事例)</p>

報告者作成。

(注)社会福祉法人全国社会福祉協議会『2004年地域福祉権利擁護事業推進マニュアル』2004年。

基幹的社会福祉協議会は、日常的金銭管理を通じて利用者の金銭にかかわる生活のすべてを把握することになる。このため、金銭にかかわる問題が生じているまたは新たに生じた場合、実施要領や福祉サービス利用援助契約に定めのないものでも座視することはできず、クーリング・オフ等の消費契約の解約の援助、多重債務の整理、戸籍調査、成年後見申立援助、公正証書遺言作成援助など、他機関と協力しながら課題の解決に向けた援助を何らかの形で行うことが求められているといえる。このように、基幹的社会福祉協議会の援助の内容、サービスの範囲は拡大する一方である。

(3) 事業運営状況への評価

【日常的金銭管理の運用に関する評価】

日常的金銭管理・見守り等のサービスの運用に関しては、福祉サービスの利用援助という枠組みにとらわれず、日常的金銭管理を広く行うことのできる実施要領等の規定のあり方や、基幹的社会福祉協議会の利用者に対する積極的な対応、専門員・生活支援員らの高い意識に支えられて、非常に有効なサービス提供を行っている。

利用者は、福祉サービス利用援助事業の中心となる福祉サービスの利用援助が必要であるから福祉サービス利用援助契約を締結したというよりも、高齢者・障害者の抱える諸課題を解決するための手段として、第三者に日常的金銭管理を行わせることが主たる目的で、福祉サービスの利用援助は諸課題の解決のための1つの手段として利用しているといえる。

日常的金銭管理を行うことによって、本人は気づいていないが本来必要であった医療・保健・福祉サービスの利用が促進され、公共料金・家賃等の未払いが解消されるなど、生活環境の著しい改善が図られる。

しかし、社会福祉法2条3項12号や実施要領が想定していない、高齢者・障害者に顕著な金銭に関する権利侵害・課題も生じてきている。

- ・訪問販売や点検商法、悪質リフォームなどの悪質商法による被害
- ・年金福祉事業団によらない違法な年金担保融資など、消費者金融業からの借り入れ等による多重債務
- ・家族や親族、それ以外の者による金銭搾取、その手段としての虐待

これらの権利侵害や課題に対応し、解決に導くために社会福祉協議会が行う各行為の法的根拠はあいまいである。また、これらの援助が結果的には利用者の利益になりえても、万が一専門員や生活支援員が故意または過失によって事故を起こした場合の補償など、責任の所在もあいまいである。

【成年後見制度を相補完する制度としての評価】

福祉サービス利用援助事業は、成年後見制度を相補完するために導入された制度であるにもかかわらず、実施要領によると利用するには福祉サービス利用援助契約が必要で、契約締結能力のない者とは成年後見制度を介してしか契約できない。事理弁識能力が低下すればするほど日常的金銭管理のニーズは高まるが、同時に福祉サービス利用援助契約も締結が難しくなるという制度的矛盾がある。

判断能力の不十分な者が福祉サービスの利用、すなわち福祉サービス契約締結手続の援助を受けるために利用できる福祉サービス利用援助事業はあっても、福祉サービス利用援助事業の利用、すなわち福祉サービス利用援助契約締結手続の援助を受けるための制度は成年後見制度以外にない。

そもそも、判断能力が不十分な者が福祉サービスを利用するにあたり、福祉サービス利用援助事業の利用が不可欠であるわけではない。「第三者契約」と呼ばれている、代理権授与行為なしに家族が福祉サービス契約を締結する行為が一般化しており、本人の判断能力の有無にかかわらず福祉サービス利用契約が締結できる現状がある。

また、「代行」とは、「本人の意思決定を受け、援助する者が行為を行うこと」（「質疑応答」社会保障法19号151頁）であるとされているが、本人が意思決定を行えないような判断能力であれば「代行」を行うことも法的には不能である。また、この「代行」概念は一般的に浸透しているとは言い難く、援助に支障をきたしている（表8参照）。

他方で、成年後見制度が、福祉サービス利用援助事業のような他の制度から「補完」されなければならないような、利用しにくい制度のまま放置されていることも問題であるといえる。

【成年後見制度の問題点】

成年後見人選定における問題

- ・家族・親族がいない場合や、家族・親族が権利侵害を行っている場合、適切な成年後見人候補者を選定することが困難である。
- ・複数の親族間で係争が起こっている場合、親族の誰が成年後見人に適任かの判断が困難である。
- ・一部NPO法人や司法書士会・社会福祉士会・弁護士会等が自主的に成年後見人候補者の養成や成年後見人として選任され、後見事務を行っているが、公的な成年後見人派遣制度はない。

費用の問題

- ・低廉になったとはいえ、申立費用（特に鑑定費用）は数万円から十万円程度かかっている（2001年度で10万円以下が約93%。馬場雅貴「法定後見の現状」月報司法書士370号、2002年）
- ・司法書士が成年後見人に選任された場合の報酬額は、月額3万円超から4万円とするものが23%、中には月額10万円以上というものもある（前掲馬場）
- ・資産のない多重債務者や年金収入のみで生活する者など、低所得者は、上記の費用を負担することができないため、成年後見制度を利用できない。

市町村の体制に関する問題

- ・市町村長申立の要件を家族・親族の不存在など、限定的に解釈している市町村がある。
- ・市町村に市町村長申立にかかる費用の予算化が図られていない場合がある。
- ・市町村によっては、成年後見制度に関する相談窓口がない、または不明確であるところもある。

これらの事情から、利用者が契約締結能力を欠くに至った場合、成年後見制度へ移行させる必要があるが、後見開始の審判を経るまでの間のサービス提供根拠は契約に基づくものとはいえなくなる。

図9 福祉サービス利用援助事業（社会福祉法2条3項12号）と監督体制

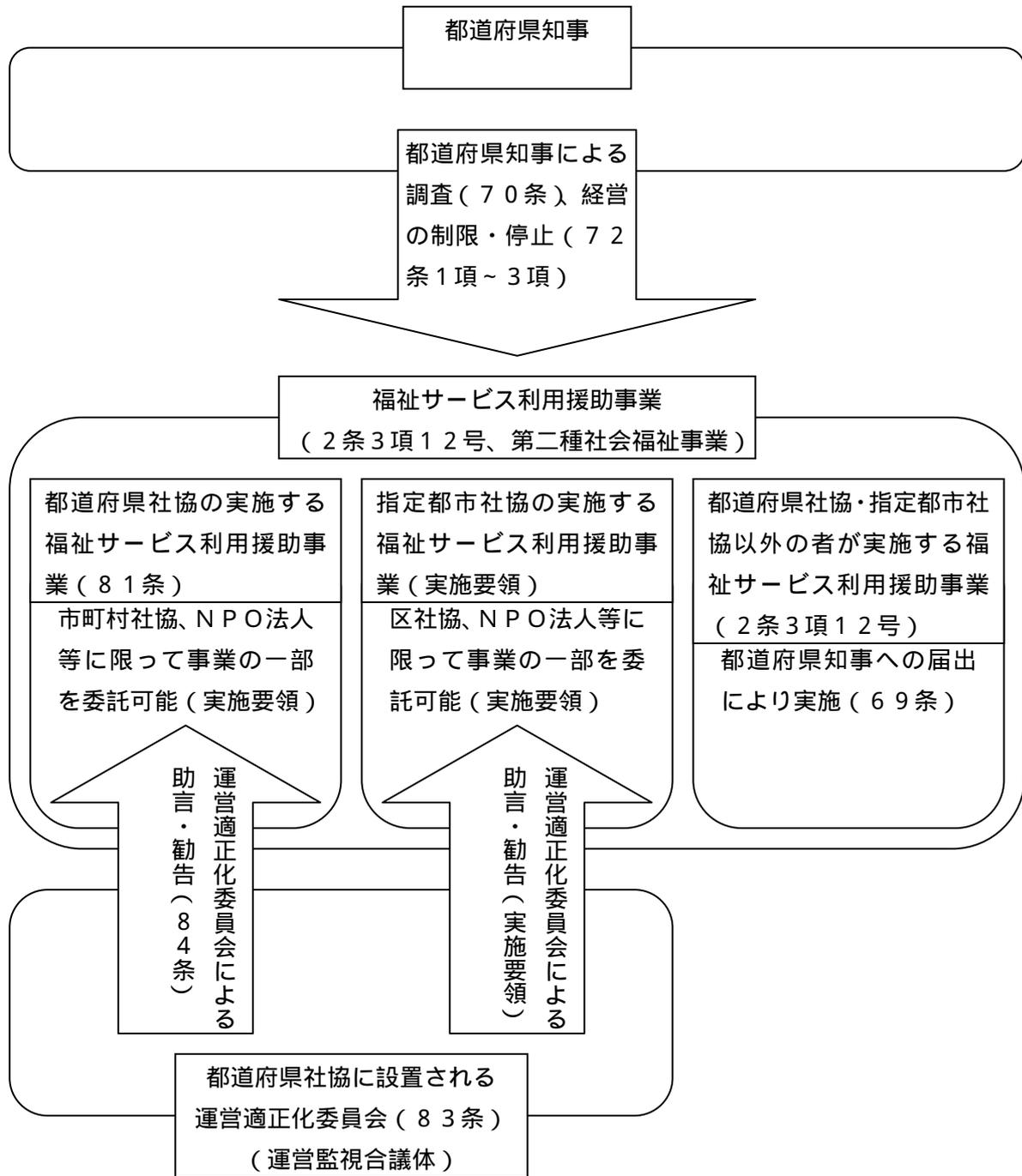
【図9のポイント 福祉サービス利用援助事業の監督体制】

福祉サービス利用援助事業には、都道府県社会福祉協議会が実施するもの（81条）、指定都市社会福祉協議会が実施するもの（実施要領）、都道府県・指定都市社会福祉協議会以外の者が実施するものの3種類あり、このうち、前2者だけが都道府県社会福祉協議会に設置される運営適正化委員会における運営監視を受ける。

運営適正化委員会は、福祉サービス利用援助事業の実施主体（都道府県・指定都市社会福祉協議会）に対し、助言・勧告を行う。

都道府県・指定都市社会福祉協議会以外の者が、都道府県・指定都市社会福祉協議会の委託を受けずに福祉サービス利用援助事業を行うには、都道府県知事への届出で足りる。実施要領の適用もなく、介護保険法の指定居宅サービス事業者の指定などのような指定事業者制度もなく、運営適正化委員会による運営監視をも受けない。

図9 福祉サービス利用援助事業（社会福祉法2条3項12号）と監督体制



報告者作成。

社会福祉法（昭和26年3月29日法律第45号）

（第二種社会福祉事業）

第六十九条 国及び都道府県以外の者は、第二種社会福祉事業を開始したときは、事業開始の日から一月以内に、事業経営地の都道府県知事に第六十七条第一項各号に掲げる事項を届け出なければならない。

前項の規定による届出をした者は、その届け出た事項に変更を生じたときは、変更の日から一月以内に、その旨を当該都道府県知事に届け出なければならない。その事業を廃止したときも、同様とする。

（調査）

第七十条 都道府県知事は、この法律の目的を達成するため、社会福祉事業を経営する者に対し、必要と認める事項の報告を求め、又は当該職員をして、施設、帳簿、書類等を検査し、その他事業経営の状況を調査させることができる。

（許可の取消し等）

第七十二条 都道府県知事は、（中略）第六十九条第一項の届出をし、（中略）社会福祉事業を経営する者が、（中略）第六十三条第一項若しくは第二項、第六十八条若しくは第六十九条第二項の規定に違反し、第七十条の規定による報告の求めに応ぜず、若しくは虚偽の報告をし、同条の規定による当該職員の検査若しくは調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、前条の規定による命令に違反し、又はその事業に関し不当に営利を図り、若しくは福祉サービスの提供を受ける者の処遇につき不当な行為をしたときは、その者に対し、社会福祉事業を経営することを制限し、その停止を命じ、又は第五十七条第二項若しくは第六十二条第二項の許可を取り消すことができる。

都道府県知事は、（中略）第六十九条第一項の届出をし、（中略）社会福祉事業を経営する者（次章において「社会福祉事業の経営者」という。）が、次条第二項の規定による条件に違反し、又は第七十七条若しくは第七十九条の規定に違反したときは、その者に対し、社会福祉事業を営することを制限し、その停止を命じ、又は第六十二条第二項若しくは第六十七条第二項の許可若しくは第七十四条に規定する他の法律に基づく許可若しくは認可を取り消すことができる。

都道府県知事は、（中略）第六十九条第一項の規定に違反して社会福祉事業を営する者が、その事業に関し不当に営利を図り、若しくは福祉サービスの提供を受ける者の処遇につき不当の行為をしたときは、その者に対し、社会福祉事業を営することを制限し、又はその停止を命ずることができる。

（福祉サービス利用援助事業の実施に当たつての配慮）

第八十条 福祉サービス利用援助事業を行う者は、当該事業を行うに当たつては、利用者の意向を十分に尊重するとともに、利用者の立場に立つて公正かつ適切な方法により行わなければならない。

（都道府県社会福祉協議会の行う福祉サービス利用援助事業等）

第八十一条 都道府県社会福祉協議会は、第一百条第一項各号に掲げる事業を行うほか、福祉サービス利用援助事業を行う市町村社会福祉協議会その他の者と協力して都道府県の区域内においてあまねく福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業を行うとともに、これと併せて、当該事業に従事する者の資質の向上のための事業並びに福祉サービス利用援助事業に関する普及及び啓発を行うものとする。

（運営適正化委員会）

第八十三条 都道府県の区域内において、福祉サービス利用援助事業の適正な運営を確保するとともに、福祉サービスに関する利用者等からの苦情を適切に解決するため、都道府県社会福祉協議会に、人格が高潔であつて、社会福祉に関する識見を有し、かつ、社会福祉、法律又は医療に関し学識経験を有する者で構成される運営適正化委員会を置くものとする。

（運営適正化委員会の行う福祉サービス利用援助事業に関する助言等）

第八十四条 運営適正化委員会は、第八十一条の規定により行われる福祉サービス利用援助事業の適正な運営を確保するために必要があると認めるときは、当該福祉サービス利用援助事業を行う者に対して必要な助言又は勧告をすることができる。

福祉サービス利用援助事業を行う者は、前項の勧告を受けたときは、これを尊重しなければならない。

【福祉サービス利用援助事業の法的課題】

1998年11月25日に報告された「社会福祉分野における権利擁護を目的とした日常生活支援について」(社会福祉分野における日常生活支援事業に関する検討会)で、「(判断能力が不十分な人たちが)権利を侵害されることなく、自らの能力に応じてできる限り地域で自立した生活を送れるように支援することを目的とした、社会福祉分野における権利擁護のための日常生活支援」を構築することが高らかに謳われた。社会福祉法に定める福祉サービス利用援助事業は、この趣旨に即して、高齢者・障害者の権利侵害を防止し、生命・財産を保護する運用を行ってきたといえる。

福祉サービス利用援助事業は、実質的には、日常的金銭管理を通じて、高齢者・障害者の生活を支え、生命・財産を保護することにその重点がおかれ、運用されてきた。しかし、これを支える法的根拠は、実施要領でこれを補っているとはいえ社会福祉法2条3項12号では不十分であり(表3参照) 日常的金銭管理を法律で具体的に明記し、責任体制を明確にする必要がある。

実施要領は、福祉サービス利用援助事業の利用は福祉サービス利用援助契約に基づくものとしているが、現行の福祉サービス利用援助事業の想定する利用者の範囲(「精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者」)を限定的に解釈し、事理弁識能力を欠く者等を排除しているといえる。判断能力が不十分であればあるほど援助の必要性が高まることから、たとえ事理弁識能力を欠く者であっても利用ができるよう、改善が必要である。

福祉サービス利用援助事業は第二種社会福祉事業、すなわち営利法人であっても参入が可能である。福祉サービス利用援助事業が日常的金銭管理を基軸としたサービスであると考え、営利事業者が利用者である高齢者・障害者の生活全般を把握しうることになり、利益相反取引の危険が高まるものと考えられる。実施主体のあり方も検討すべきである。

また、社会福祉協議会では対応しきれない虐待や金銭搾取などの困難事例は、行政が率先して取り組むべき課題であると考え。現行法では虐待を発見した場合、行政が介入を行う法的根拠が不明確であり、対応が遅れる場合もある。

日常的金銭管理は、本来成年後見制度がその機能を十分に果たし得ていればこのような制度によらなくとも高齢者・障害者の権利を保護することはできるはずである。しかし、社会福祉サービスとして日常的金銭管理を行う意義は、福祉サービス利用の促進や近隣との関係調整等、成年後見制度よりもきめ細やかな援助が可能であることにあると考える。

4 高齢者・障害者の権利保障制度の展望

(1) 立法構想

表10 福祉サービス利用援助事業改正の方向性（サービス範囲）

【福祉サービス利用援助事業改正の方向性】

福祉サービス利用援助事業で実証されてきた日常的金銭管理を通じた高齢者・障害者の権利保障の重要性に鑑み、日常的金銭管理を基軸とした「総合的権利保障サービス」を指向すべきである。

現行実施要領に明記されている援助の内容を、法律に明記する。

サービスの利用方法については、利用希望者と実施主体との間の契約によるものを原則としながら、契約締結能力のない者に対しては市町村による期限付きの決定に基づいて暫定的にサービスを提供し、速やかに成年後見制度に移行させる。また、「代行」に関するトラブルを防止するため、法律で専門員・生活支援員の職責を明確にする必要がある。

対象者は、「身体および精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者」とし、援助を必要とする人すべてを対象とする。

実施主体は、日常的金銭管理を基軸に据える以上、営利性を限りなく排除する必要がある。類似の事業を禁止する必要がある。

金銭搾取、虐待を防止し、高齢者・障害者の権利保障を積極的に行う必要がある。

契約締結能力のない者への決定による援助の実施や、営利性の排除の観点から、市町村が実施主体となることが適当であると考えられる。なお、実施主体はその事務の一部を市町村社会福祉協議会やNPO法人等へ委託できる旨明記することにより、現行制度下での利用者も引き続きサービス利用ができるように配慮する。

都道府県・指定都市社会福祉協議会は、運営適正化委員会（運営監視合議体）の運営を引き続き行い、実施主体を市町村へ移行させることにより第三者機関性を徹底する。また、「助言または勧告」のみならず、実施主体への調査権等も付与すべきである。

表 10 福祉サービス利用援助事業改正の方向性（サービス範囲）

	財産管理	日常的 金銭管理	福祉サービス 契約に関する 援助	福祉サービス 以外の契約に 関する援助	契約以外の 援助	虐待・関係調整 等 権利救済
事理弁識能力を有する者		事理弁識能力を有する者についても、契約により利用を可能とする				
事理弁識能力が不十分な者（成年後見制度で「補助」にあたる者）		日常的金銭管理書類等の預かり	福祉サービスの利用援助	住宅改造、居住家屋の賃貸、日常生活上の消費契約の援助	住民票の届出等の行政手続きに関する援助	福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助
事理弁識能力が著しく不十分な者（成年後見制度で「保佐」にあたる者）						
事理弁識能力を欠く常況にある者（成年後見制度で「後見」にあたる者）		市町村の期限付きの決定によってサービス提供 その後、速やかに成年後見制度へ移行、福祉サービス利用援助事業も継続				

報告者作成。

(2) 当面の改善策

営利法人等が、都道府県・指定都市社会福祉協議会の委託を受けずに福祉サービス利用援助事業を行う場合、営利性を排除し、その事業の適正な運営を図るためにより厳格な監視が行われてしかるべきであるが、現行法では都道府県知事による調査、経営の制限・停止命令をしうるにすぎない。少なくとも、福祉サービス利用援助事業を行う者はすべて運営適正化委員会による助言・勧告が及ぶよう、社会福祉法 83 条の趣旨に基づき、同 84 条の法改正が必要である。

契約締結能力を欠く者が福祉サービス利用援助事業から排除されている状態を解消するため、また、援助の継続性の観点から、成年後見制度もまた改善が必要である。

具体的には、

- ・ 公的後見人派遣事業の実施
- ・ 公的後見監督機関の設置
- ・ 手続きにかかる費用の無償化、あるいは助成制度の充実
- ・ 市町村長申立を積極的に行う

などがあげられよう。

現在の基幹的社会福祉協議会方式では、一つの社会福祉協議会が複数の市町村を担当することになっている。高齢者・障害者が身近なところで相談できるような総合的な相談窓口が必要である。

また、社会福祉協議会単独で解決できない問題は、裁判所、弁護士、消費生活センター、警察、行政等、他機関との連携が重要になる。社会福祉協議会が中心となって各機関との連絡会を開催し、情報交換に努めることも必要である。

以 上

なお、介護保険制度の見直しの議論のなかで、「地域包括支援センター（仮称）」構想が盛り込まれ、市町村を責任主体として、地域の高齢者の実態把握や、虐待への対応など権利擁護を含む「総合的な相談窓口機能」を担わせることとしている（「介護保険制度の見直しに関する意見」2004年7月30日社会保障審議会介護保険部会）。この「地域包括支援センター（仮称）」における「総合的な相談窓口機能」は社会福祉士が担当し、初期相談対応、専門機関に対する相談支援、実態把握、権利擁護等を行うものとされている（「全国介護保険担当課長会議資料 平成16年9月14日（火）」厚生労働省老健局）。具体案は今後示されるものと思われるが、注視していきたい。

参考資料

社援発第1391号
平成13年8月10日
改正 社援発第0509006号
平成15年5月9日

都道府県知事
各 殿
指定都市市長

厚生労働省社会・援護局長

地域福祉推進事業の実施について

標記については、これまでの地域福祉関係事業を再構築し、地域福祉の総合的な推進を図るため、今般、別紙のとおり「地域福祉推進事業実施要綱」を定め、平成13年4月1日から適用することとしたので通知する。

ついては、事業の円滑な実施について特段のご配慮をお願いするとともに、管内社会福祉協議会等に対して周知徹底を図り、本事業の円滑な実施についてご協力を賜りたい。

なお、本通知の施行に伴い「ふれあいのまちづくり事業の実施について」（平成8年7月17日社援地第68号本職通知）、「市区町村社協総合支援事業の実施について」（平成11年3月26日社援第797号本職通知）及び「地域福祉権利擁護事業の実施について」（平成12年6月7日社援第1355号本職通知）は廃止する。

ただし、「ふれあいのまちづくり事業の実施について」に基づき、平成9年度から平成12年度までに指定を受けた事業については、その実施期間が終了するまでの間、なお従前の例により当該事業を実施できるものとする。

追って、本通知は、地方自治法第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言として通知するものである。

別紙

地域福祉推進事業実施要綱

（中略）

2 事業の種類

地域福祉を総合的に推進するため、事業の実施主体である社会福祉協議会（以下「社協」という。）等においては、地域の実情に応じて、次に掲げる事業を実施するものとする。

（1）都道府県地域福祉推進事業

（中略）

工 地域福祉権利擁護事業

本事業は、福祉サービス利用援助事業、当該事業に従事する者の資質の向上のための事業並びに福祉サービス利用援助事業に関する普及及び啓発を行うものであること。

（中略）

3 事業の実施

各事業の実施は、次によること。

（中略）

（4）地域福祉権利擁護事業実施要領（別添4）

（後略）

地域福祉権利擁護事業実施要領

1 趣旨

本要領は、痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等で3(1)に定める要件に該当する者が地域において自立した生活が送れるよう、都道府県社会福祉協議会(以下「都道府県社協」という。)又は指定都市社会福祉協議会(以下「指定都市社協」という。)が行う次に掲げる事業(これらの事業を総称して「地域福祉権利擁護事業」という。)について定めるものである。

- (1) 社会福祉法第81条の規定に基づき都道府県社協が行うこととされている福祉サービス利用援助事業(都道府県の区域内においてあまねく福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業を含む。以下同じ。)
- (2) 指定都市社協が行う福祉サービス利用援助事業(指定都市の区域内においてあまねく福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業を含む。以下同じ。)
- (3) 社会福祉法第81条の規定に基づき都道府県社協が行うこととされている(1)の事業に従事する者の資質の向上のための事業
- (4) 指定都市社協が行う(2)の事業に従事する者の資質の向上のための事業
- (5) 社会福祉法第81条の規定に基づき都道府県社協が行うこととされている(1)の事業に関する普及及び啓発
- (6) 指定都市社協が行う(2)の事業に関する普及及び啓発

2 事業の実施体制

(1) 職員

ア 都道府県社協又は指定都市社協(以下「実施主体」という。)は、本事業の適切な運営を確保するため、次に掲げる職員を配置するものとする。

- (ア) 責任者
- (イ) 事業の企画及び運営に携わる職員
- (ウ) 専門員
- (エ) 生活支援員

イ 事業の企画及び運営に携わる職員は、次の業務を行う。

- (ア) 相談業務
- (イ) 契約締結審査会及び関係機関連絡会議の開催並びにこれらの組織及び社会福祉法第83条に基づき設置される運営適正化委員会(以下単に「運営適正化委員会」という。)に係る連絡調整に関する業務
- (ウ) 専門員の指導及び支援の業務
- (エ) 研修、調査研究及び広報啓発の業務

ウ 専門員は、次の業務を行う。

- (ア) 申請者の実態把握及び本事業の対象者であることの確認業務
- (イ) 支援計画の作成及び契約の締結に関する業務
- (ウ) 生活支援員の指導及び監督の業務

エ 生活支援員は、次の業務を行う。

- (ア) 専門員の指示を受けて、具体的援助を提供する業務
- (イ) 専門員が行う実態把握等についての補助的業務

オ 実施主体は、事業の実施に携わる職員の採用に当たっては、本事業の利用者である痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等に対する十分な理解のみならず、本人の意思を尊重し、その利益を代弁するという権利擁護に関する高い意識並びに本事業の実施に必要な知識及び技術を有している者の確保に努めること。

(2) 契約締結審査会

ア 実施主体は、福祉サービス利用援助事業の契約の締結又は見直しの際に利用希望者の判断能力に疑義がある場合、その契約締結能力について、専門的な見地から審査し、確認することを目的として、契約締結審査会を設置するものとする。

イ 契約締結審査会は、実施主体から審査又は助言を求められた場合、専門的見地から審査等を行い、意見を述べるものとする。

ウ 契約締結審査会は、医療・法律・福祉の各分野の契約締結能力に係る専門的知見を有する者をもって構成するものとし、委員は実施主体の長が委嘱するものとする。

(3) 関係機関連絡会議

実施主体は、本事業に関する理解の促進及び円滑な実施を目的として、関係機関で構成する関係機関連絡会議を定期的開催するものとする。

(4) 事業の委託

実施主体は、本事業の一部を次に掲げる者に委託できるものとする。

ア 都道府県社協にあっては社会福祉法第109条第1項及び第2項に規定する社会福祉協議会、指定都市社協にあっては同条第2項に規定する社会福祉協議会

イ 社会福祉法人

ウ 民法第34条に規定する公益法人

エ 特定非営利活動促進法第2条第2項に規定する特定非営利活動法人

オ アからエまでのほか、福祉サービス利用援助事業の対象者の当事者団体、家族会等で法人格を有するもの

3 福祉サービス利用援助事業

本事業は、利用者との契約に基づき、痴呆や精神障害等により日常生活を営むのに支障がある者に対し、福祉サービスの利用に関する相談に応じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手続又は福祉サービスの利用に要する費用の支払いに関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行うものである。

(1) 事業の対象者

本事業の対象者は、次のいずれにも該当する者とする。

ア 判断能力が不十分な者（痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等であって、日常生活を営むのに必要なサービスを利用するための情報の入手、理解、判断、意思表示を本人のみでは適切に行うことが困難な者をいう。）であること。

イ 本事業の契約の内容について判断し得る能力を有していると認められる者であること。

注1 判断能力が不十分な者は、痴呆と診断された高齢者、療育手帳や精神障害者保健福祉手帳を有する者に限るものではないこと。

注2 本事業による援助の対象者は、居宅において生活している者に限られるものではないこと。

注3 本事業の契約の内容について判断し得る能力は、別に定める「契約締結判定ガイドライン」に基づいて判断すること。

ただし、契約内容について判断し得る能力を有していないと判断される者であっても、成年後見制度による成年後見人、保佐人、補助人又は任意後見制度による任意後見人（家庭裁判所により任意後見監督人が選任されたことにより、任意後見契約の効果が生じた後における任意後見契約の受任者をいう。）と実施主体の間で成年後見制度又は任意後見制度利用者に対する福祉サービス利用援助事業の契約を締結することができる場合があること。

(2) 援助の内容

ア 本事業に基づく援助の内容は、次に掲げるものを基準とすること。

(ア) 福祉サービスの利用に関する援助

(イ) 福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助

(ウ) 住宅改造、居住家屋の賃借、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続に関する援助その他福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助

(エ)(ア)(イ)又は(ウ)に伴う預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続等利用者の日常生活費の管理(日常的金銭管理)

イ アに掲げる事項についての具体的な援助の方法は、原則として情報提供、助言、契約手続、利用手続等の同行又は代行によること。

法律行為にかかわる事務に関し、本事業の目的を達成するために、本人から代理権を授与された上で代理による援助を行う場合には、契約締結審査会に諮り、その意見を踏まえて慎重に対応すること。

(3) 契約の手続

本事業による援助は、要援護者本人等からの申請に基づき、次の手続を経た上で行うものとする。

なお、本事業は、初期相談の段階での対応が極めて重要であることから、要援護者本人はもとより、家族、介護支援専門員、民生委員、保健師、行政機関等からの連絡によるものも含め、多様な相談に対応できるよう必要な体制を確保すること。

また、実施主体が行う相談の過程で、本事業による援助が困難であると認められる者については、市町村への連絡等適切な対応を行うよう努めること。

ア 申請の受付と判断能力等の評価・判定

(ア) 申請は実施主体に対して行うものとする。

(イ) 申請を受け付けた実施主体は、本人の意向を十分に尊重しつつ、かつ、家族、本人に関わりを持つ民生委員、介護支援専門員、ホームヘルパー等の協力を得て、希望する援助の内容、痴呆又は障害の程度及び内容並びに判断能力の程度を把握するほか、必要に応じて本人の生活状況、経済状況等を把握するとともに、別に定める「契約締結判定ガイドライン」に基づき、本人が本事業の契約の内容について判断し得る能力の判定を行うこと。

(ウ)(イ)の判定に当たり疑義が生じた場合には、契約締結審査会に諮り、その意見を踏まえて対応するものとする。

(エ) 実施主体は、本事業の対象者の要件に該当しないと判断した場合には、本人にその旨を通知するものとする。

イ 支援計画の作成

(ア) 実施主体は、本人が本事業の対象者の要件に該当すると判断した場合には、本人の意向を確認しつつ、3の(2)に掲げる援助の内容のうち必要な事項、実施頻度等を記入した支援計画を作成すること。

(イ) 支援計画は、本人の状況(必要となる援助の範囲及び判断能力の変化等を含む。)の確認を踏まえ、定期的に見直しを行うこと。

ウ 契約の締結

(ア) 実施主体は、作成した支援計画が契約内容の一部となる旨を明らかにした上で、本人にその内容を十分説明し、その了解を得た上で契約を締結すること。

なお、3の(3)のイの(イ)により、支援計画の見直しを行ったときは、契約内容の一部変更となるので留意すること。

(イ) 支援計画により行う援助の内容として、本人から代理権を授与された上で実施するものについては、本人にその旨を十分説明し、了解を得た上で、契約書に代理権の授与及びその範囲について具体的に明記すること。

(ウ) 契約しようとする内容と本人の判断能力との関係から見て、本人の契約締結能力につき疑義が生じた場合には、契約締結審査会に諮るものとする。

その結果、契約しようとする内容につき、見直しを求められた場合には、本人の了解を得てその内容を見直すものとする。

(エ) 契約の締結に当たっては、本人の死亡等の事由により、契約を終了する際に預かり金等の引き渡し先が不明であること等により、混乱が生じないように十分調整を行うよう努めること。

また、実施した援助内容については、本人の意向を踏まえてあらかじめ定めた家族等に対し、定期的に報告を行うこと。

(4) 利用料

ア 本事業におけるサービスの利用料は、原則として利用者が負担するものとする。

イ 実施主体は、あらかじめ標準的利用料を定めるものとするが、個別の利用料は、利用者の事情を勘案して決定しても差し支えないものとする。なお、決定した利用料は、契約書に具体的に明記すること。

(5) 運営適正化委員会への定期的な報告等

実施主体は、運営適正化委員会に対し、3に規定する事業の実施状況（契約締結審査会による審査を含む。）について定期的に報告するほか、当該実施状況に関して運営適正化委員会が行う調査に協力するとともに、運営適正化委員会から勧告を受けたときは、これを尊重すること。

(6) 利用者のプライバシーへの配慮

本事業の実施に携わる職員及び契約締結審査会の委員は、利用者のプライバシーの保護に十分配慮するとともに、業務上知り得た秘密を漏らしてはならないこと。その職を退いた後も同様とする。

4 福祉サービス利用援助事業に従事する者の資質向上のための事業

実施主体は、2の(1)に掲げる専門員、生活支援員等本事業の実施のために配置する職員のほか、広く福祉サービス利用援助事業に従事する者の資質の向上を図るため、研修等必要な事業を実施すること。

5 福祉サービス利用援助事業の普及及び啓発

実施主体は、福祉サービス利用援助事業が周知され、福祉サービス利用援助事業の対象者を支援する特定非営利活動法人、団体等多様な団体が参画し、本事業が実施されるよう、普及及び啓発に努めること。