

# 事業形成期における地域福祉権利擁護事業の 設計にかかる論理と課題

野 田 博 也\*

## I. はじめに

われわれの社会では、基本的な社会生活を営むために必要な資源やその調達方法が多様に商品化され、生活問題に応じた給付や社会サービスの仕組みも同様に複雑になってきている。そこでは、それらの商品や給付、サービスの特質や重要性、調達方法等について正確に理解・判断することが前提とされる。このため、そのような正確な理解や判断、それに基づく選択と決定が何らかの病気や障害によって妨げられてしまうと、基本的な社会生活の営みに困難が生じることになる。とりわけ、精神疾患や精神障害、知的障害などを抱える場合には、こうした社会的困難に直面するリスクが高くなる。

このような人々を支援する社会福祉事業のひとつに福祉サービス利用援助事業がある。この事業は社会福祉法第二条（第3号の12）に記載される第二種社会福祉事業であり、法文では「精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービス（中略）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」と説明されている。

この事業は、厚生労働省のホームページ等では「日常生活自立支援事業」とも呼ばれ、「認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等のうち判断能力が不十分な方が地域において自立した生活が送れるよう、利用者との契約に基づき、福祉サービスの利用援助等を行う」<sup>1)</sup>ものとして広報されている。「判断能力が不十分

な人々」という表現は、困難が生じる社会的側面を慮れば個人の側面を強調している感は否めないが、この事業の創設は商品化・契約化にむかう社会サービスの変容（という社会的な動向）を契機としていた。具体的にいえば、介護保険や社会福祉基礎構造改革によって導入された社会保障・社会福祉サービスの利用・契約方式と表裏一体になる自己選択・自己決定の理念を、上記の「判断能力が不十分」な人々の制度利用にも浸透させる狙いがあった。事業開始（1999年10月）当時の事業名称「地域福祉権利擁護事業」にあるように、この事業は「判断能力が不十分」な人々の地域生活を支える権利擁護の実現を目指し、全国の社会福祉協議会が中心となって推進されてきた。事業開始以降、その実利用者数は右肩上がりに増えている<sup>2)</sup>。

他方、事業開始当時より、いくつかの課題や批判が指摘されていた。厚生省の地域福祉専門官（当時）であった小林雅彦は、今後の課題として、地域福祉権利擁護事業に対する信頼の蓄積とその後進展する成年後見制度や介護保険等の「関連制度や事業との連携や役割分担、関わり等」を挙げていた（小林 2000：43）。また、地域福祉に詳しい佐藤は、（後で詳説する）厚生省に設置された検討会報告や全国社会福祉協議会が作成した手引きの中身を踏まえたうえで、利用者範囲の曖昧な部分や利用料負担による利用控えの影響、人材養成や社会福祉協議会間の連携に関する運営面での課題等について指摘していた（佐藤 2000：85-88）。さらに、日本社会福祉士会副会長（当時）であった池田は、主に「社会福祉協議会への補助金事業であり…（中略）…自己決定への公的責任としてなされる権利保障としては不十分」であることや、「当初想定され

ていた業務内容を大幅に縮小」され「低所得者の援助の受け皿として機能することができるのか、疑問」があること、「この事業の内容は権利擁護事業という名称にふさわしくない」等という見解も示していた(池田 1999 : 138)<sup>3)</sup>。

また、上述したように実利用者数は増加の一途を辿ってきたものの、その増加率に目を向けると2016年度以降は低下している。この要因について、全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会・今後の権利擁護体制のあり方に関する検討委員会が2019年3月に取りまとめた報告書『日常生活自立支援事業の今後の展開に向けて』では、「専門員の多忙により、相談があっても対応できず利用待機者が生じている」ことに加え、「生活支援員の人材確保、生活保護制度との連携や成年後見制度への移行促進、不正防止のための業務管理体制、運営財政の逼迫など事業をめぐる様々な課題が顕在化している」ことを指摘している(社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会・今後の権利擁護体制のあり方に関する検討委員会 2019 : 8)。また、事業の形成期から関わっている法学者・弁護士の平田厚は、関係する成年後見制度の利用状況も同様に伸び悩んでいることを踏まえたうえで、当該事業の担い手や予算が不足して制度基盤が「過飽和状態」になっており、「極めて大きな危機的状況」にあると近況に対して警鐘を鳴らしている(平田 2018 : 64)。

このように施行20年を経た日常生活自立支援事業は曲がり角に直面している。このため、上述したような事業内部の人材や予算等の問題だけでなく、事業が対象とする人々の社会生活に関わる必要や需要の変化、同様の人々を対象とする近接事業の展開等を踏まえて、日常生活自立支援事業が「判断能力が不十分」な人々の地域生活を支える権利擁護になりえているのか改めて問い直すことが求められているといえる。

かかる問題意識をもち、本稿では、現在にいたるまでの過程に注目する。この第一歩として、地域福祉権利擁護事業の名称で成立した事業の形成期に焦点を絞り、その形成過程で検討されてきた事業設計の特質を踏まえ、そこに含む論点や課題を明らかにすることを目的とする。

以下では、まず、本稿で検討する時期やその動向、公表・出版された資料等について説明する(II)。次に、政策過程を把握できる資料からそれぞれの変化や論点を整理する(III)。これを踏まえ、事業の形成期

における論点を明らかにするとともに、そこに潜在する課題を明らかにする(IV)。最後に、本稿で得られた知見を整理し、今後の研究課題について言及する(V)。

なお、本稿では、2007年5月に名称変更した日常生活自立支援事業ではなく、それまで使用されていた地域福祉権利擁護事業の名称を用いた。また、「痴呆」等、当時の資料にある用語はそのまま使用している。

## II. 背景と資料

### 1. 背景

本稿では、地域福祉権利擁護事業の全国展開が具体的に検討され始めた1990年代後半に焦点を置いた。具体的には、厚生省に「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」が設置された1998年7月から地域福祉権利擁護事業が開始した1999年10月までとした。

ここで、この期間の動向やそれに至る経緯について、先行研究を参照しながら整理すると次のようになる(青木 2000 : 163-164 ; 小林 2000 : 2-11 ; 佐藤 2000 : 82-83)。

まず、地域福祉権利擁護事業の成立に先駆けて、東京都や大阪府を中心とする自治体や社会福祉協議会等の民間団体が、「判断能力が不十分」な人々の地域生活を支えるための財産管理サービス等を独自に実施してきた。1998年6月に全国社会福祉協議会が実施した調査では、全国の社会福祉協議会において38カ所が財産保全・管理サービスを実施し、権利擁護専門相談の実施は60カ所を超えていた(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 1999a : 79-92 ; 山下 2000 : 204)。地域福祉権利擁護事業は、このような取り組みを「全国的な制度に発展、定着させようとする」(炭谷 1999 : 53) 意図があった。

こうした動向を踏まえて、「判断能力が不十分」な人々を支える全国的な仕組みを示したのは、中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会が1998年6月に公表した「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」であった。同年7月には厚生省に「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」(座長・野田愛子)が設置され、「都合5回」の審議を経て、同年11月に同検討会によって公表された「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(要旨及び本文)」において地域福祉権利擁護事業の設計案が示された。これを踏まえ、厚生省が実際

事業形成期における地域福祉権利擁護事業の設計にかかる論理と課題

の事業設計の再検討を行い、1999年3月及び同年7月には厚生省社会・援護局地域福祉課「地域福祉権利擁護事業にかかる担当者会議資料」（厚生省社会・援護局地域福祉課1999a；1999b）が配布されている。

また、上記の検討会報告の公表後には、全国社会福祉協議会に「地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会」（委員長・野田愛子）が設置され

た。この調査研究委員会は全体を総括する委員会の他に、部会にあたる4つの研究委員会を設け、運営に要する手引き等を作成・公表していった。それらの部会は「地域福祉権利擁護事業利用者の判断能力確認及び契約締結に関するガイドライン研究委員会」（委員長・斉藤正彦）と「地域福祉権利擁護事業における利用しやすい契約書諸様式等研究委員会」（委員長・高村浩）

表1. 地域福祉権利擁護事業の形成に関わる検討会及び委員会の構成

委員	所属・役職	厚生省	全国社会福祉協議会		
		検討会※1	全体会※2	部会①※3	部会②※4
新井誠	千葉大学法経学部教授※5	○			
池末美穂子	全国精神障害者家族会連合会事務局補佐※5	○			
池田恵利子	日本社会福祉士会副会長※5	○			
北村和茂	大阪府社会福祉協議会大阪後見支援センター企画事業課長※5	○			
笹森貞子	呆け老人を抱える家族の会理事※5	○			
高橋律子	品川区社会福祉協議会さわやかサービス室長※5	○			
竹之下典祥	牧方市社会福祉協議会在宅福祉課（事業担当）係長※5	○			
寺谷隆子	ジェイ・エイチ・シー板橋会理事長※5、日本社会事業大学教授※5、※6	○	○	○	
野田愛子	弁護士・東京都社会福祉協議会権利擁護センターすてっぷ所長※5、※6	◎	◎		
升田純	聖心女子大学教授※5、弁護士※5	○			
松友了	全日本手をつなぐ育成会常務理事※5、※6	○	○		
和田敏明	全国社会福祉協議会地域福祉部長※5 全国社会福祉協議会事務局次長※6	○	○		
鮎川英男	全国社会福祉施設経営者協議会会長※6		○※8		
大國美智子	医学博士・大阪府社会福祉協議会大阪後見支援センター所長※6		○		
岡崎仁史	日本社会福祉士会副会長※6		○		
久保井一匡	日本弁護士連合会会長※6		○		
斉藤正彦	医学博士・慶成会老年学研究所代表※6		○	◎	
笹森貞子	呆け老人をかかえる家族の会理事※6		○		
佐藤三四郎	日本精神保健福祉士協会副会長※6		○※8		
島崎正雄	全国精神障害者家族会連合会常務理事※6		○		
高村浩	弁護士※6		○※7		◎
田山輝明	早稲田大学法学部長・教授※6		○	○	
道垣内弘人	東京大学教授※6		○		○
平田厚	弁護士※6		○※8		○
山崎美貴子	明治学院大学副学長※6		○		
今中美那子	弁護士※6			○	
大澤隆	東洋英和女学院大学人間科学部※6			○	
奥川幸子	元東京都老人医療センターMSW・スーパーヴァイザー※6			○	
渡部律子	関西学院大学教授※6			○	
相原佳子	弁護士※6				○
木間昭子	国民生活センター研修生活研究部主任研究員※6				○

出所：厚生省社会・援護局地域福祉課（1999a：66）及び社会福祉法人全国社会福祉協議会（2020）をもとに筆者作成

注1）検討会等について、※1は「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」、※2は「地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会」、※3は「地域福祉権利擁護事業利用者の判断能力確認及び契約締結に関するガイドライン研究委員会」、※4は「地域福祉権利擁護事業における利用しやすい契約書諸様式等研究委員会」を指す。

注2）所属・役職について、※5は1998年当時、※6は2001年3月当時のものを指す。

注3）委員の役割等について、◎は委員長、○は委員を指す。※7は1999年度委員、※8は2000年度委員を指す。



であった。これらの検討会及び調査研究会の構成員は表1の通りである<sup>4)</sup>。なお、この手引き等は後述する厚生省関係通知でも明記されている。

そして、このような法律や社会福祉を専門とする有識者や専門職、先駆的な事業に携わる実務家等による取り組みを経て、事業開始直前の1999年9月30日には厚生省の所管部局から関係通知が発出され、事業を全国展開するための形式と内容が整えられていった。

## 2. 資料

1998年7月から1999年10月までの政策形成過程を捉える資料として、本稿では公的な報告書等を中心に用いた。主なものは、1998年11月に公表された「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」の報告（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 1998）、1999年3月及び同年7月に配布された厚生省社会・援護局地域福祉課「地域福祉権利擁護事業にかかる担当者会議資料」（厚生省社会・援護局地域福祉課 1999a；1999b）、1999年9月30日に発出された厚生省社会・援護局長通知「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援第2381号平成11年9月30日）及び当該通知に含まれる実施要綱（地域福祉権利擁護事業実施要綱）、同日に発出された同局地域福祉課長通知「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援31号）である。

また、その局長通知及び課長通知に明記されている参考資料についても公的資料に準ずるものとして扱った。具体的には、全国社会福祉協議会に設置された「地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会」が作成し1999年9月に公表された『地域福祉権利擁護事業の基盤整備にむけてⅠ：都道府県社会福祉協議会事業推進マニュアル』（社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会 1999a）及び『地域福祉権利擁護事業の基盤整備にむけてⅡ：基幹的社会福祉協議会事業推進マニュアル』（社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会 1999b）、契約締結判定マニュアルとその解説（社会福祉法人全国社会福祉協議会編 2000）、上記の社会福祉協議会事業推進マニュアルに掲載されている「福祉サービス利用援助契約書標準様式」とその解説（社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会 1999b）、である。

## III. 展開

### 1. 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報告

「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」が1998年11月に公表した「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（要旨及び本文）」（以下、検討会報告）は、その約半年前に示された「社会福祉基礎構造改革について」（中間まとめ）において言及された権利擁護の具体的な論点やその考え方を初めて公にした。この検討会報告において「仮称」として「地域福祉権利擁護事業」の名称も使用された。

まず、その問題状況の認識として、「痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者など、判断能力が不十分であるため、福祉サービスを十分活用できないという問題」や「身の回りのことや金銭管理ができないなど危機的な状況で日常生活を送らざるを得ない事例が増大」していること、「これらの者に対する家庭や施設の中での虐待、金銭的搾取など権利侵害が生じている事例」が挙げられている。そのうえで、福祉サービスの利用制度導入やそれに伴う成年後見制度の見直しといった制度環境の変更を踏まえ、上記の人々が「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」の基本的な制度枠組みの必要性を指摘した（「1. 検討に当たっての基本的考え方」）。

とはいえ、この検討会報告では、上記の事業設計を示すというよりも、「先駆的な社会福祉団体」における日常生活の相談援助や財産管理等にかかる取り組みを想定したうえで、その論点についての考え方を整理することを重視していた。その論点に関わるトピックは、「(1) 社会福祉分野における日常生活支援と成年後見制度との関係」、「(2) 法律上の位置づけ」、「(3) 契約締結に必要とされる判断能力の程度」、「(4) 援助の範囲」、「(5) 適切な運営の確保」、「(6) 実施体制」、「(7) 人材の養成・研修体制」等についてである。

これらのトピックにある援助の対象者に関する言及としては、当時検討されていた新しい成年後見制度との関係を意識しつつ、「痴呆性高齢者等、知的障害者、精神障害者等判断能力が不十分であることにより自己の判断で様々なサービスを適切に利用することが困難である者を基本」としていることが挙げられる（「(1) 社会福祉分野における日常生活支援と成年後見制度と

の関係について)。一方、実施主体が本人又は代理人と契約締結をするものとし、「本人との契約に当たっては、本人がその契約の内容と結果を認識し判断する能力を有して」いなければならないことも明記している（「(3) 契約締結に必要とされる判断能力の程度」）。

つまり、「判断能力が不十分」であるという要件と、地域福祉権利擁護事業によるサービスの利用「契約の内容と結果を認識し判断する能力を有していること」が要件として示された（同上）。換言すれば、そもそも「判断能力が不十分」であり「自己の判断で様々なサービスを適切に利用することが困難である者」でありながらも地域福祉権利擁護事業のサービスやその利用契約は判断できることを求めるものであった。このため、そのような判断能力、特に後者の地域福祉権利擁護事業によるサービス利用の契約を利用締結する能力の判定が肝要になる。

この点については、「判断能力の画一的な水準によって単純に評価するべきものではなく、対象となる特定の契約内容に照らして、その性格や効果を理解する能力があるかどうかを個々に評価していく」との考えが示された。そして、事業の実施・運用において全国の実施主体が活用する「判断能力の評価に関する統一的なガイドライン」を作成する必要があり、その際には「病状や障害の程度などの医学的な要素」だけでなく、「本人の日常生活の態様」等の「社会的な要素を重視した評価基準」の検討の重要性が指摘された。実施主体のみでは評価が困難な場合に当該能力の評価を要請できる契約締結審査会（医師、法律家、社会福祉士等で構成）の設置も提言している（同上「(3) 契約締結に必要とされる判断能力の程度について」）。

次に、地域福祉権利擁護事業による援助の内容についてである。まず、「1. 検討に当たっての基本的考え方」において示されているように、当時法務省で検討されていた成年後見制度と連動することが意識されたうえで、社会福祉分野においては「簡便に利用できる、比較的軽微な法律行為を含む福祉サービスの利用援助やそれに付随した金銭管理等の援助の仕組み」が模索されていた。これと一部重複するが、この援助の範囲についての考え方については次のようにも述べられている。

適切な福祉サービスの利用援助、当該利用料の支払い等付随した金銭管理の援助など、地域での生活を営むのに不可欠の援助を行うということを基本と

すべきであり、重要な財産処分等については成年後見制度との活用で対応することが適当である。

（同上「(4) 援助の範囲について」）

検討会報告では、その「地域での生活を営むのに不可欠の援助」の範囲をリストにして示している（表2）。まず、「援助の主な内容」として、引用文にもあった「福祉サービスの利用援助」と「日常的金銭管理」を位置づけた（表2：A-1-(1)～(3)、A-2-(1)～(6)）。これに加えて「利用者の生活状況や需要に応じて」検討すべき援助として「住宅改造、居住家屋の賃借の援助」等を挙げ（表2：B-1～6）、さらに、援助内容に関連する「日常生活の見守り」も適宜行われるものとした（表2：C）。

表2. 1998年検討会報告における地域福祉権利擁護事業の主な援助の内容

<p><b>【A. 援助の主な内容】</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 福祉サービスの利用援助             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 情報提供、助言</li> <li>(2) 手続きの援助（申込み手続きの同行・代行、契約締結）</li> <li>(3) 苦情処理制度の利用援助</li> </ol> </li> <li>2. 日常的金銭管理             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 福祉サービス等の利用料の支払い</li> <li>(2) 一定額の預貯金の出し入れ</li> <li>(3) 通帳、権利証等の保管（定期預貯金通帳、有価証券、保険証書、不動産の権利証及び契約書、実印、銀行員等）</li> <li>(4) 公共料金、家賃の支払い</li> <li>(5) 年金、手当等の受領確認、受給手続きの援助</li> <li>(6) 就労収入、不動産収入の受領確認</li> </ol> </li> </ol> <p><b>【B. 生活状況や需要に応じた援助】</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 住宅改造、居住家屋の賃借の援助 ※上記 A-1-(1)(2) と同じ</li> <li>2. 授産施設等への入所援助 ※上記 A-1-(1)(2) と同じ</li> <li>3. ヘルスケアサービス、軽微な医療行為の利用援助 ※上記 A-1-(1)(2) と同じ</li> <li>4. 文化、レクリエーションに関するサービスの利用援助 ※上記 A-1-(1)(2) と同じ</li> <li>5. 商品購入に関する簡易な苦情処理制度の利用援助</li> <li>6. 住民票の届出、印鑑登録の代行</li> </ol> <p><b>【C. その他】</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 契約した援助に関連する日常生活の見守り</li> </ol>
---

出所：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（1998）をもとに筆者作成

また、先の対象者の要件との関係に改めて注目すると、当該事業の利用契約を結ぶためには、上記に示された援助の内容を理解する判断能力が求められることを意味する。検討会報告では、「援助の範囲は福祉サービスの利用援助等日常生活に必要不可欠な範囲に限定していくことにより、契約に当たり必要とされる判断能力も一定の程度であれば契約の有効性に関する問題が生じないような仕組み」を構想することが示されていた（「2 (1) 社会福祉分野における日常生活支援と成年後見制度の関係において」）。さらに、契約締結の判断能力にかかる評価について言及する箇所では、「日常生活に密着したサービスの取引は不動産の処分や複雑な賃貸借契約を締結する場合のような判断能力は必要でない」とも記されている（「2 (3) 契約締結に必要とされる判断能力の程度について」）。

これを踏まえると、この検討会報告では、少なくとも「援助の主な内容」にあたる「福祉サービスの利用援助」と「日常的金銭管理」については、「日常生活に必要不可欠な範囲」に含まれる援助であり、かつ、高次ないし一定程度以上の判断能力は必要ではない援助に相当するものとみなしていたといえる。

## 2. 厚生省の担当者会議資料と実施要綱案

当時の厚生省社会・援護局長であった炭谷茂は、1999年3月に刊行された『月刊ヒューマンライツ』（部落解放・人権研究所）では、検討している地域福祉権利擁護事業については先ほどの検討会報告と同じ内容を説明していた（炭谷1999：53-55）。

一方、同じ時期（1999年3月）に配布された厚生省社会・援護局地域福祉課「地域福祉権利擁護事業にかかる担当者会議資料」（平成11年3月23日）では、検討会報告を踏まえて一部修正した実施要綱案とその見解が示されている（厚生省社会・援護局地域福祉課1999a<sup>5)</sup>）。

実施要綱案とその解説から事業目的を確認すると、「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に対して、福祉サービスの利用援助を行うことにより、自立した地域生活が送れるよう、その者の権利を擁護すること」（第1目的）としている（同上：42）。

この目的にあるように事業の対象は「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」（同上：7）であるが、これに加えて次の要件を規定している<sup>6)</sup>。

第一は、「本人が日常生活を営む上で必要となる福祉サービスの利用等について、自己の判断で適切に行うことが困難であると認められる者」に加えて、「当該内容について親族等により適切な援助が困難であると認められる者」という私的扶養に関わる要件である。第二は、「支援計画に定める援助に係る契約内容について認識し得る能力を有していると認められる者」に加え、「又は当該能力が不十分であっても、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…略…との間で本人に対する援助の開始に必要な契約を締結することができる場合」との規定である（同上：8：42-43）。

これらの要件は、検討会報告では示されていない。しかし、同年（1999年）7月に配布された「地域福祉権利擁護事業にかかる担当者会議資料」（平成11年7月23日）においては、前者の私的扶養に関する要件は早々に削除されている（厚生省社会・援護局地域福祉課1999b）。

また、その要件については「意向を十分に尊重し、希望する援助の内容、痴呆または障害の程度や内容、判断能力の程度、また、必要に応じて生活状況、経済状況、財産状況等を調査・把握」して判断を行い、判断能力についてはガイドライン等を踏まえるとしている。この他、疑義が生じる場合の契約締結審査会も明記している（厚生省社会・援護局地域福祉課1999a：9：43-44）。

次に援助の内容を確認したい。先ほどの目的では「福祉サービスの利用援助を行う」ことのみが明記されていた。すでに確認したように、検討会報告では主な援助内容として福祉サービスの利用援助だけでなく日常的金銭管理も含まれていたところである。

この援助内容に関して、担当者会議資料（1999年3月・7月）では、先だって公表された検討会報告においては「日常生活に必要となる幅広い範囲の援助を想定している」と指摘しつつ、次のように述べている。

独自の施策で対応している範囲との関係など、地域により本事業に求められる需要の違いが考えられる。また、場合によっては、準備状況や実施体制などにより対応できる範囲の差がでることも考えられる。（厚生省社会・援護局地域福祉課1999a：6）

このように地域の需要や実行可能性の程度に違いが



あることを踏まえたうえで、「確実に全ての地域で実施していただく」ためにも全国展開する地域福祉権利擁護事業は「福祉サイドの事業として行うべき最低限の範囲を位置づける」とする（同上：6）。具体的には、「実施要綱に示される援助内容を最低限行っていただく範囲」とし、これとは別の位置づけとして「それ以外に『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関する検討会』の報告書に示される範囲」という考え方を示すことになった（同上：6）。換言すれば、前者がどの地域・実施主体でも提供する援助内容（あるいは必須事業）で、後者が地域によって実施することのできるオプションな援助内容（あるいは任意事業）といえる。後者のオプションな援助（任意事業）は、実施主体にとっての意味であり、地域住民が選択できる、というわけではない。いずれにしても、この考えは、ある地域の実施主体では前者のみの援助を提供し、別の地域の実施主体では前者と後者がともに提供される、という地域間の違いを認める考え方であった。

それをおさえたいうえで、最低限行われる援助内容と任意で行われる援助内容それぞれの範囲を実施要綱案から確認する。まず、実施要綱に明記された援助内容（必須事業）は、①「福祉サービスについての情報提供及び助言」、②「福祉サービスの手続き援助（申込み手続き同行・代行、契約締結）」、③「福祉サービス利用料の支払い等」、④「苦情解決制度の利用援助」、の4つである。この範囲で契約に盛り込まれた内容は必ず提供されることになる（同上：47）。この箇所については、同年7月に配布された担当者会議資料でも変更はない（厚生省社会・援護局地域福祉課 1999b：34）。

つまり、検討会報告では「援助の主な内容」として併記されていた日常的金銭管理が、ここでは外されるかたちとなった。なぜ、日常的金銭管理を削除したのか、その理由は明記されていない。ちなみに、事業内容を必須事業と任意事業に分ける考え方を示した会議資料の同頁には、「参考」として検討会報告の文言「援助の範囲は福祉サービスの利用援助等日常生活に必要不可欠な範囲に限定していくことにより、契約に当たり必要とされる判断能力も一定の程度であれば契約の有効性に関する問題が生じないような仕組みとすること」の箇所が「抜粋」して転記されている（同上：13）。この引用文を手掛かりにすると、日常的金銭管理は（検討会報告にあった）「日常生活に必要不

可欠な範囲」ではないとみなされた可能性と、「契約の有効性に関する問題」が生じうる援助とみなされた可能性のあることが推測できるが、いずれにしてもその理由ははっきりしない。

### 3. 通知及び実施要綱

事業開始直前に厚生省社会・援護局長通知「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援第2381号平成11年9月30日）が発出され、その別紙に「地域福祉権利擁護事業実施要綱」がまとめられた（厚生省社会・援護局 1999）。また、同日付で、同局地域福祉課長通知「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援31号）において同要綱の実施に当たっての「留意事項等」を示している（厚生省社会・援護局地域福祉課 1999c）。

その実施要綱について、まずは事業目的から確認すると、地域福祉権利擁護事業は「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」とされている（「第1 目的」）。これは、要綱案に示された内容とほぼ同じである。

その対象者の範囲をやや詳しくみると、①「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」で、②「日常生活を営む上で必要となる事項につき、自己の判断で適切に行うことが困難であると認められる者」であって、かつ③「支援計画に定める援助にかかる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」（「第3 事業の対象者」とされている）。

この点については、担当者会議資料で一度は盛り込まれていた私的扶養に関する要件だけでなく、契約能力が不十分な場合の成年後見制度利用に関する文言も削除されていることがわかる。

また、判断能力の判定を含め、当該サービスの利用者（対象者）の要件を満たすか否かを判断するための方法として、「希望する援助の内容、痴呆または障害の程度や内容、判断能力の程度、また必要に応じて生活状況、経済状況等を調査・把握する」こと、ならびに要綱とは「別に定める『契約締結判定ガイドライン』」を用いることについては変更されていない（「第5 申請の受付と判断能力等の評価・判定」）。

次に、「援助の内容」としては、①「福祉サービスについての情報提供、助言」、②「福祉サービスの手続き援助（申込み手続き同行・代行、契約締結）」、③

「福祉サービス利用料の支払い等」、④「苦情解決制度の利用援助」、とされている（「第6 支援計画の作成」）。

これらの内容を「基準とすること」と示しているものの、これについても実施要綱案から変更されていない。つまり、検討会報告においては福祉サービスの利用援助と並んで主要な内容として位置づけられていた日常的な金銭管理や「利用者の生活状況や需要に応じた援助として検討すべきとされていた住宅改造や入所援助等は要綱を含む関係通知には規定されなかった。

#### 4. 契約締結判定ガイドライン

契約締結判定ガイドラインは、「地域福祉権利擁護事業利用者の判断能力確認及び契約に関するガイドライン研究委員会」によって作成され、上記の実施要綱や厚生省通知に明記されている。このガイドラインは、地域福祉権利擁護事業によるサービス利用の契約締結に必要な能力を判定するための調査方法・評価項目であり、「能力の判定基準から、精神鑑定における医学的要因を除外し、心理学的要因に限定するという原則で構成され」たものである（齋藤 2000：116）。また、「なるべく専門員の段階で利用者の契約締結能力を判断することを目的に作成」されており、とくに初期相談や具体的調査の場面で用いられることが想定されている（同上：117-118）。

ここでは、契約締結能力、すなわち、実施要綱に示された「支援計画に定める援助にかかる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」という利用要件の判定方法が焦点となる。この点について、ガイドライン研究委員会の委員長を務めた齋藤（医学博士）は、「……問題になるのは、社協とこうした契約を結ぶ能力はあるが、福祉サービスに関する選択や意思決定、契約には援助を必要とする能力の幅の評価である」と言及している（同上：115）。そして、「必要な能力の程度は、どのようなサービスを提供するかによって異なる」とも明言する（同上：116）。また、別のところでは、「契約締結に必要とされる判断能力の程度は、判断能力の画一的な水準によって単純に評価すべきものではなく、対象となる特定の契約内容に照らして、その性格や効果を理解する能力があるかどうかを個々に評価」すべきと、1998年の検討会報告において示された文言を繰り返したうえで、「2 類型別に判定することにした」と示している（同上：118）。

そして、類型Ⅰを「福祉サービス（社会福祉事業法

等に定める社会福祉事業等）の利用援助（利用時の支払いも含む）に限定された契約内容」とし、類型Ⅱを「類型Ⅰに加え、日常的な金銭管理サービス、書類等の預かりサービスを含む契約内容」と区分した（同上：116）。

この2 類型別にした契約締結能力の判定方法をみるために、まず調査・評価項目の全体を概観しておく。表3にまとめたように、この調査・評価項目は、一般的・基礎的理解、自分自身の現状理解、契約内容の理解、を判定する構成となっており、例えば一般的・基礎的理解が確認されなければその段階で要件を満たさないとみなされる（同上：117）。より具体的には、8つの大項目と、17の中項目があり、中項目のなかに具体的な質問が1つないし複数用意されている。そして、中項目ごとに「契約可能」「契約締結審査会へ」「契約になじまない」「中止」のいずれかで判定していく。質問項目によって異なるが、「契約可能」が難しければ「契約締結審査会」に委ねることもあれば、「契約になじまない」という判断がなされることもある（社会福祉法人全国社会福祉協議会編 2000：121-132）。

このような判定方法において、上記の類型別判定はすべての調査・評価項目で実施されるわけではない。類型Ⅰと類型Ⅱの判定基準が設けられている調査項目は、表3に示すように4つの大項目・5つの中項目に含まれ、それ以外の項目では類型別判定は行われていない。類型別判定では、同じ質問に対する同じ回答・反応に対して例えば類型Ⅰで「契約可能」とされる場合でも類型Ⅱでは「契約締結審査会へ」とされること（調査項目④・⑪・⑮）、類型Ⅰで「契約締結審査会へ」とされる場合でも類型Ⅱでは「契約になじまない」と判定されること（調査項目⑮）、あるいは、類型Ⅰで「契約締結審査会へ」とされる場合で類型Ⅱでは「中止」と判定されること等がある（調査項目⑯・⑰）（表3）<sup>7)</sup>。つまり、類型Ⅰと類型Ⅱで想定する判断能力の程度は、前者がより低く、後者がより高い、という設定になっていることがわかる。

また、このガイドラインから援助内容に注目すると、要綱では削除されていた日常的な金銭管理が、類型別判定の類型Ⅱにおいて前提されていることを指摘できる。しかし、ガイドラインそれ自体には、日常的な金銭管理が何を指すのか、その具体的な説明はない。



表3. 契約締結判定ガイドラインにおける調査・評価項目と類型別判定

	調査・評価項目	類型別判定
一般的・基礎的理解	1. コミュニケーション能力について	
	①意思表示能力	
	②理解能力	
自分自身の現状理解	2. 契約の意思について	
	③契約発意者の確認	
	④契約の意思確認	・ 類型Ⅰ「契約可能」 ・ 類型Ⅱ「契約締結審査会へ」
	3. 基本的情報・見当識について	
	⑤基本的情報・見当識の確認	
	4. 生活状況の概要、将来の計画、援助の必要性について	
	⑥日常生活の概要	
	⑦社会生活の概要	
	⑧将来の予測、計画	
	⑨福祉サービスの利用確認	
⑩地域福祉権利擁護事業の利用意思の再確認		
契約内容の理解	5. 契約内容の理解について	
	⑪支援計画案の提示	・ 類型Ⅰ「契約可能」 ・ 類型Ⅱ「契約締結審査会へ」
	⑫苦情の申し立てに関する説明	
	⑬契約解除・終了	
	6. 専門家の意思照会について（必要時）	
	⑭専門家への意見照会に関する同意のとりつけ	
	7. 記憶、意思の持続について	
	⑮記憶、意思の持続確認・契約意思の再確認	・ 類型Ⅰ「契約可能」 ・ 類型Ⅱ「契約締結審査会へ」 ・ 類型Ⅰ「契約締結審査会へ」 ・ 類型Ⅱ「契約になじまない」
	8. 施行状況および継続の意思について	
	⑯サービス施行状況の確認	・ 類型Ⅰ「契約締結審査会へ」 ・ 類型Ⅱ「中止」
⑰継続の意思確認	・ 類型Ⅰ「契約締結審査会へ」 ・ 類型Ⅱ「中止」	

出所：斎藤（2000：117-119）及び「契約締結判定ガイドライン」（社会福祉法人全国社会福祉協議会編 2000：121-132）をもとに筆者作成

### 5. 福祉サービス利用援助契約書標準様式

日常的な金銭管理を含め、援助内容の具体的な内容は、福祉サービス利用援助契約書標準様式（以下、契約書標準様式）やそれについての解説のなかで示されている。この契約書標準様式は、1999年9月に発出された厚生省社会・援護局地域福祉課長通知の「4. 契約書様式について」において、実施主体が利用契約を定める際に参考にすることを求めていた「標準契約書」にあたる。この契約書標準様式または標準契約書は、「地域福祉権利擁護事業に関する厚生省の通知に

そって作成」したものとされ、利用者、基幹的社会福祉協議会、都道府県社会福祉協議会における三当事者間契約（A方式）もしくは利用者と基幹的社協または都道府県社協のいずれかの二当事者間契約（B方式・C方式）の3種類が想定されている（全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会 1999b：II-1-II-2）。

三当事者間契約であり法律関係がやや複雑な標準契約書（A方式）の構成をみると、「契約の目的」（第1条）、「援助の対象」（第2条）、「援助の方法」（第3

条)、「援助の計画」(第4条)、「援助の担当者」(第5条)、「代理権」(第6条)、「支援計画の変更」(第7条)、「審査」(第8条)、「書類やはんこの保管」(第9条)、「利用料」(第10条)、「報告」(第11条)、「解約」(第12条)、「契約の期間」(第13条)、「監督」(第14条)、「損害の賠償」(第15条)、「秘密を守ること」(第16条)、「この契約についての苦情」(第17条)、となっている(同上:II-5-II-10)。

その「援助の対象」(第2条)には8種類の援助(第2条第1号から第8号)が明示されている。それは、①「福祉サービス(この契約では、福祉用具を貸すこともふくみます)を利用し、または利用をやめるために必要な手続き」、②「福祉サービスの利用料を支払う手続き」、③「福祉サービスについての苦情解決制度を利用する手続き」、④「年金及び福祉手当の受領に必要な手続き」、⑤「医療費を支払う手続き」、⑥「税金や社会保険料、公共料金を支払う手続き」、⑦「日用品等の代金を支払う手続き」、⑧「以上の支払いにともなう預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続き」、である。

これらの援助は、『社会福祉協議会事業推進マニュアル』に掲載されている図表「地域福祉権利擁護事業で実施する援助の対象」では、上記の①～③までを

「福祉サービスの利用援助」、④から⑧までを日常的金銭管理サービスとし、さらに「書類等の預かりサービス」を加えて整理している(全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会1999a:第2章-5;1999b:I-5)(表4)<sup>8)</sup>。

このような援助の内容を示す理由は、「援助の内容をできるだけ明確にし、実行不能な約束を防ぐため」だという(全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会1999b:II-3)。そこで、それぞれの援助の内容について、確認しておく。

まず、「福祉サービス」の「意味は広く」設定しており、①「社会福祉事業法第2条が定めるサービス」、②「介護保険法にもとづき給付対象になるサービス」、③「市区町村や都道府県が行っている給食、移送等の福祉サービス」、④「ボランティアによる福祉サービス」、⑤「公費負担がない民間の福祉サービス」、としている。社会福祉事業法(当時)第2条には「第1種社会福祉事業」と「第2種社会福祉事業」が規定されており、その範囲は広い。介護保険法のサービスも同様であるが、在宅福祉サービスだけでなく、施設での福祉サービスも含まれている(同上:II-16-II-17)<sup>9)</sup>。

また、「手続き」に限定する理由は、「日常生活上の

表4. 『社会福祉協議会事業推進マニュアル』に示された地域福祉権利擁護事業の援助内容

	援助の内容	標準契約書	(参考) 実施要領 <sup>※1</sup>
福祉サービスの利用援助	① 福祉サービスを利用し、または利用をやめるために必要な手続き ② 福祉サービスの利用料を支払う手続き ③ 福祉サービスについての苦情解決制度を利用する手続き	第2条「援助の対象」	第6支援計画の作成
日常的金銭管理サービス	④ 年金及び福祉手当の受領に必要な手続き ⑤ 医療費を支払う手続き ⑥ 税金や社会保険料、公共料金を支払う手続き ⑦ 日用品等の代金を支払う手続き ⑧ 以上の支払いにともなう預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続き		なし
書類等の預かりサービス	(保管できる書類等) (1) 年金証書 (2) 預貯金の通帳 (3) 権利証 (4) 契約書類 (5) 保険証書 (6) 実印・銀行印 (7) その他、実施主体が適当と認めた書類(カード含む)	第9条「書類やはんこの保管」	なし

出所: 全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会(1999a:第2章-5;1999b:I-5)をもとに一部加筆・修正を行い筆者作成

注) ※1の「実施要領」とは1999年9月に発出された厚生省社会・援護局長通知(社援第2381号)の「別紙」を指す。

あらゆる困りごとを援助の対象とすることは、本事業の目的からも実施主体の能力からも不相当であり、實際上、不可能だから」（同上：II-15）とされている。一方、その「手続きの意味」として、「現在は、福祉サービスを利用していなくても、近い将来、福祉サービスの利用が予想される場合に、その将来の手続きのためにあらかじめ本契約を締結しておくことは可能」とし、また「すでに福祉サービスを利用中であり、新たな手続きの援助は必要ないけれども、利用中のサービスが適切に実施されているか否かを確認するために、定期的に自宅を訪問することも福祉サービスの利用手続きの援助に含まれ」とする（同上：II-16）。このように、「手続き」に限りながらも、その意味の解釈には一定の幅を設けている。

さらに、第2条第2号の「福祉サービスの利用料を支払う手続き」は、介護保険の利用者負担の支払いや介護保険の範囲外となる全額自己負担の介護サービス利用料の支払いも含めているという。同第3号の苦情解決制度には介護保険法に基づく調査・指導・助言制度や当時検討中であった苦情処理委員会、自治体の苦情相談受付窓口、消費生活センターなどを含めるが、裁判手続きは対象外としている（同上：II-19）。

日常的金銭管理のひとつに該当する「年金及び福祉手当の受領に必要な手続き」（第2条第4号）における年金とは、「公的年金だけでなく私的年金も含まれ」、また「受領に必要な手続き」とは「年金の裁定請求」や「現況届の提出」、「年金の振込入金の確認」、「年金の受領」などを含む。また、「医療費を支払う手続き」（第2条第5号）における医療費には入院医療費も含まれるが、長期入院は解約事由になりうる。「税金や社会保険料、公共料金を支払う手続き」（第2条第6号）における「税金の支払い手続き」は、所得税や住民税、固定資産税などの納付手続きを指すものであり、所得税等の手続きは含まれないとする。さらに、「日用品等の代金を支払う手続き」（第2条第7号）における「日用品など」には、「日常の生活用品のほか、家賃や地代等も含まれ」、その購入は含まれず支払いのみとされている（同上）。そして、「以上の支払いにともなう預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続き」（第2条第8号）でいうところの「預貯金」（ママ）には、「銀行等の普通預金、定期預金、その他の預金と、郵便局の通常貯金、定額貯金、その他の貯金」を指し、「払戻」は上記の預貯金の支払いを受けること、「解約」は特に定期預金の中途解約を想

定していること等を意味する（同上：II-19-II-21）。

このように、地域福祉権利擁護事業の具体的な援助内容は、福祉サービス利用援助契約書標準様式やそれについての解説に示されている。これらは契約書それ自体の解説にとどまらず、地域福祉権利擁護事業の運用を進めるうえで必要な情報である。実施要綱や契約締結判定ガイドラインの内実は、この契約書標準様式やその解説を踏まえることでようやく理解ができる。

#### IV. 考察

中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会が「中間まとめ」を公表した1998年6月から事業が開始する1999年10月までの短期間において全国的に展開するための仕組みが整備されてきた。また、成立・実施していない成年後見制度等の政策関係の整合性を図ることが重視され、その政策関係を見越した対象者の範囲や援助内容を考案しなければならなかったことも看過できない。

このような制約のある状況下で検討された地域福祉権利擁護事業は、前節の展開を鑑みると、「判断能力が不十分」な人々の地域生活に不可欠な援助という生活者側の必要充足の論理と、全国展開を行うための実施体制を意識した実行可能性の論理との折り合いを探りながら対象者の範囲などが設計されていったことを指摘できる。

もちろん、これまでも地域福祉権利擁護事業は利用要件に関する「難しさ」についての指摘はあった。冒頭でも引用した佐藤（2000）が指摘していたように、認知症や知的障害、精神障害「など」の含みについての解釈の幅は実施主体によって差、つまり利用者にとってのサービス格差が生じうる。また、「判断能力が不十分」であるが、一方では地域福祉権利擁護事業のサービスを利用する契約については理解する判断能力（契約締結能力）の保有を要件としていることは、「厚生省で審議している間も…（中略）…ご質問が随分出」といわれており、「極めてそこが大変難しいところ」（野田・小林・手塚・ほか 2000：140）と認識されていた。それを、まずは実施主体がガイドライン等によって判断を行い、難しい場合は契約締結審査会によって慎重に検討する仕組みが構築されたのだが、開始以降の運用で不都合なく進められるかどうか、事業の成否を左右する側面のひとつではある。

しかし、これらの見解には明確に示されていないものの、これまで概観したように、その特徴的な利用要



件を構成する契約締結能力の判定が援助内容によって規定される側面のあったことは無視できない。このなかでも、援助内容の分類と関係性のあり方、とりわけ福祉サービス利用援助と日常的金銭管理との線引きと両者の関係性は、上記の異なる二つの論理の折り合いやその葛藤を象徴している。

第一は、日常的金銭管理の扱いに関わっている。日常的金銭管理は、1998年検討会報告では「日常生活に必要不可欠な範囲」として「援助の主な内容」に含まれながらも、その後全国的に実施すべき最低限の援助内容から外された。その際、日常的金銭管理が地域生活に不可欠な援助であることが明確に否定されたわけではない。この日常的金銭管理が任意実施となったことで、「判断能力が不十分」な人々の地域生活における権利擁護の実現に支障が生じないのかが問われることになる。

これは、日常的金銭管理のサービス利用契約に想定される契約能力の妥当性にも関連する。福祉サービス利用援助が必須事業で日常的金銭管理が任意事業となることに併せるように、それぞれのサービスの利用契約に要する判断能力の程度は、類型別判定において前者（類型Ⅰ：福祉サービス利用援助）より後者（類型Ⅱ：福祉サービス利用援助に日常的金銭管理を加えた援助）がより高い能力を求められることとされた。この点について、当時の厚労省地域福祉専門官であった小林は、金銭管理に関する能力を想定して次のように述べている。

自分のお金についてある程度の理解をもっていない方と、金銭管理についての契約を結ぶことは難しいということで、そちらの能力は福祉サービスでこういうものが利用したいという能力よりも、もうちょっと高いと言っているんだらうという、そういう意味で二つに分けているということです。(野田・小林・手塚・ほか 2000: 141)

しかし、実施要綱で明示され、福祉サービス利用援助の一部に位置づけられた福祉サービス利用料の支払いは、1998年検討会報告では日常的金銭管理に含まれており、実質的にも金銭管理の特徴があることは疑いない。また、あらゆる福祉サービス利用援助の契約締結に要する判断能力が、おしなべて、さまざまな日常的金銭管理サービスの契約締結に要する判断能力よりも低くなるのか、その根拠は明確ではない<sup>10)</sup>。そも

そも、実行可能性の論理による区分と、契約締結能力の判定による区分が一致することに論理的な必然性もない。日常的金銭管理の必要性を十分に検証することなく、実行可能性の論理を優先させて事業が設計されたことがうかがえる。

第二は、必要充足の論理と実行可能性の論理との両立が困難になりうる問題についてである。まず、全国的に実施できる最低限の援助の範囲が強調されていた半面で、「福祉サービス」は第1種・第2種社会福祉事業とそれ以外のサービスを含み、「手続き」については将来の見込みも含めるなど、その範囲は広く設定されていた。

また、福祉サービス利用援助と日常的金銭管理の関係についても解釈の幅がある。標準契約書を作成した研究委員会委員長の高村（弁護士）によると、地域福祉権利擁護事業には福祉サービスの利用援助と日常的な金銭管理の二つの側面があり、「事業の主眼は、前者にある」と述べている（高村 2000: 58）。そして、この日常的金銭管理の側面は、「財産の保全を手段にするのではなく、あくまでも福祉サービスの利用援助に伴う日常的な金銭管理の援助に中心を置いている」のであって、「福祉サービスの利用は必要ないが、財産だけを預かってほしいという人はこの事業を利用できない」とする（同上: 61-62）。また、標準契約書の解説でも、地域福祉権利擁護事業における援助内容は、標準契約書第2条に「列挙する『手続き』に限られ、かつ第2条第1号の「福祉サービスを利用するために必要な手続き」は「かならず契約にもりこむ必要があること、さらに「この契約の目的である福祉サービスの利用援助と関連性のない手続きを援助の対象に含めることはできません」と明記している（全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会 1999b: II-15）。このように日常的金銭管理は、福祉サービスの利用援助に「伴う」ことが強調されている。

他方、契約書標準様式の解説にあった日常的金銭管理の説明をみるかぎり、日常的金銭管理に相当する援助のすべてが特定の福祉サービスに直接的に関係しているとはいえない。例えば、「税金の支払い手続き」や「日用品等の代金を支払う手続き」それ自体は、福祉サービスに直接関連しているわけではなく、解説でも直接関連することを何ら求めていない。ここから、「伴う」ことの意味は、ある「福祉サービス」の利用に直接関連することだけでなく、何らかの「福祉サー

ビス」を利用（その見込みを含む）をしていればよい、とも解釈できる。

このように、「福祉サービス」や「手続き」の幅広い理解だけでなく、福祉サービス利用援助と日常的金銭管理の関連性についての広い解釈が許されるのであれば、実施主体の判断により、相当に広範囲なサービス提供が可能になる。これについては実施主体の体制や地域の実情を反映した柔軟な対応が可能となり、「判断能力が不十分」な人々の必要充足を促す設計になっているとの肯定的な見方を示すことができる。しかし、地域生活の営みにとっての（広範囲な）「必要不可欠な援助」のなかで何がより重要で優先すべきかといった解釈もまた実施主体に委ねている側面もある。このため、観念的な見解になることを恐れずにいえば、必要度の低い人々にサービスが偏り、必要度の高い人々にサービスが行き届かない状況に陥ることも懸念される。実施主体の人材や予算等から提供できるサービスに限りがあるとすれば、規定上の要件ではないものの、結果として特定の人々の利用が妨げられるおそれがある。

先行研究等で指摘されていた利用要件の難しさは、このような福祉サービス利用援助と日常的金銭管理の線引きやそれらの援助内容及び関係性に関わる解釈の幅とも関連しており、そのことを含めた要件規定の特質やそれによる関係する人々への影響を検討することが重要となる。

## V. おわりに

本稿の目的は、現行の日常生活自立支援事業が形成された時期に着目し、当時の名称であった地域福祉権利擁護事業の形成過程で検討されてきた事業設計の特質を踏まえ、そこに孕む論点や課題を明らかにすることであった。このために、厚生省（当時）に設置された検討会報告や厚生省の関係通知や実施要綱、事業運営に要する資料を用いて、事業に関わる利用要件や援助の内容について検討した。その結果、本稿では次の二点が明らかになった。

第一は、事業設計に関わる論点についてである。形成過程における対象者範囲と援助内容の変遷を踏まえると、そこには「判断能力が不十分」な人々の必要に関わる論理と当該事業を全国展開するための実行可能性の論理とのせめぎあいがあったことが分かった。当該事業に対して指摘されてきた課題や批判の一部は、こうした論理の折り合いやそれによって発生した矛盾

が背後にあったと解釈できる。

第二は、課題についてであり、これは上記の二つの論理の葛藤ないし矛盾に関わっている。形成期では事業の実行可能性が意識され、援助内容の線引きが行われていたものの、主要となる福祉サービス利用援助の範囲やその利用援助と日常的金銭管理の援助との関係性に関わる解釈の幅は広く設定されていた。このため、実施主体のサービス提供量に限りがあるのであれば、必要度の低い人々等にサービス提供が偏り、結果として特定の人々が地域生活に不可欠な援助を受けられなくなるおそれのあることを指摘した。

以上が本稿で得られた知見である。本稿では事業開始に至るまでの時期に焦点を置いていたが、その後の時期は新設された成年後見制度等の近接する諸政策との関係を含めて、当該事業が「判断能力が不十分」な人々の地域生活を支えられているのか検討を進めることが求められる。その際、利用料負担が及ぼす貧困・低所得世帯への影響等についても考慮する必要がある。

本稿は、科研費（20K02238）による研究成果の一部である。

## 注

\* 愛知県立大学教育福祉学部

- 1) 厚生労働省ホームページ「日常生活自立支援事業」より転載（[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/chiiki-fukusi-yougo/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/chiiki-fukusi-yougo/index.html)、2021年11月1日確認）。
- 2) 全国社会福祉協議会地域福祉部全国ボランティア・市民活動振興センターホームページ「権利擁護」「日常生活自立支援事業月次調査」「令和2年度」を参照した（[https://www.zcwvc.net/member/research/res\\_advocacy/](https://www.zcwvc.net/member/research/res_advocacy/)、2021年11月1日確認）。
- 3) 主な実施主体となる社会福祉協議会からみた事業発足時の課題については山下（2000：210-212）の見解を参照されたい。
- 4) 「地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会」のもとに設けられた他の部会は、地域福祉権利擁護センター運営及び基幹的福祉団体における権利擁護の在り方に関する研究委員会（委員長・山崎美貴子）と海外成年後見制度研究委員会（委員長・田山輝明）であった。
- 5) 資料の表紙には「この資料は、関係者の準備に資するため、現段階で考えられる事項をまとめたものであり、

- 今後行われる検討会の検討状況等により変更があり得る」と記している(厚生省社会・援護局地域福祉課1999a)。
- 6) この担当者会議資料では、「高齢者等が痴呆や精神障害により、判断能力が不十分になった」という表現や、「利用者として考えられるケースの例」として取り上げた「一人暮らしの痴呆性高齢者」や「高齢の母親と二人暮らしの軽度の知的障害者」、「長期にわたり年金を受け取りに出来ない高齢者」等の事例にみられるように、事業の対象者として高齢者を強調している(厚生省社会・援護局地域福祉課1999a:2-4)。
- 7) 質問項目の詳細は「契約締結判定ガイドライン」(社会福祉法人全国社会福祉協議会編2000:121-132)を参照されたい。
- 8) 8つの援助内容の「方法」(第3条)として、①相談と助言、②市区町村などとの連絡調整、③手続きの代行、④第6条でさだめる代理権の範囲内での代理、を挙げている。当該事業における援助の特質を明らかにするためには、この方法についても検討するべきであるが、本稿では紙幅の都合上割愛した。
- 9) ただし、施設への入所手続きについては、相談・助言、連絡調整、代行までであって、代理による援助は認めていない(全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会1999b:II-16-II-17)。
- 10) この他、生活保護を利用していない低所得世帯に対する利用料負担の影響等については別稿にて検討したい。

#### 参考文献・資料

青木重仁(2000)「社会福祉基礎構造改革と地域福祉権利擁護事業」『判例タイムズ』1030.162-168.

平田厚(2018)「日常生活自立支援事業の現状と課題」『権利擁護・虐待防止2018』社会福祉法人全国社会福祉協議会.61-64.

池田恵利子(1999)「成年後見制度と地域福祉権利擁護事業の意義と問題点」『ばんぶう』218.136-139.

小林雅彦(2000)「地域福祉権利擁護事業について」『家庭裁判月報』最高裁判所事務総局家庭局監修.3.1-43.

厚生省社会・援護局(1999)「地域福祉権利擁護事業の実施について」(社援第2381号平成11年9月30日).

厚生省社会・援護局地域福祉課(1999a)「地域福祉権利擁護事業にかかる担当者会議資料」(平成11年3月23日(火)).

厚生省社会・援護局地域福祉課(1999b)「地域福祉権利擁護事業の具体的仕組みについて」『賃金と社会保障』1257.旬報社.32-35.

厚生省社会・援護局地域福祉課(1999c)「地域福祉権利擁護事業の実施について」(社援31号).

野田愛子・小林雅彦・手塚直樹・ほか(2000)「〈座談会〉成年後見制度と地域福祉権利擁護事業：法と福祉の架橋をめぐって」『判例タイムズ』1030.134-161.

斎藤正彦(2000)「契約締結判定ガイドラインの解説」社会福祉法人全国社会福祉協議会編『よくわかる地域福祉権利擁護事業：判断能力が不十分な人への福祉サービス利用援助』115-120.

佐藤順子(2000)「『選択・契約』の時代における地域福祉権利擁護事業の役割と課題」『聖隷クリストファー看護大学紀要』8.81-90.

炭谷茂(1999)「社会保障における人権論(3)急がれる地域福祉権利擁護制度の確立」『月刊ヒューマンライツ』部落解放・人権研究所.132.50-55.

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(1998)「社会福祉分野における権利擁護を目的とした日常生活について(要旨及び本文)」(平成10年11月25日).

社会福祉法人全国社会福祉協議会(2020)『2020年 日常生活自立支援事業推進マニュアル〔改訂版〕』.

社会福祉法人全国社会福祉協議会編(2000)『よくわかる地域福祉権利擁護事業：判断能力が不十分な人への福祉サービス利用援助』.

社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会・今後の権利擁護体制のあり方に関する検討委員会(2019)『日常生活自立支援事業の今後の展開に向けて：地域での暮らしを支える意思決定支援と権利擁護』(平成30年度日常生活自立支援事業実態調査報告書).

高村浩(2000)「福祉サービス利用援助契約書標準様式の解説」社会福祉法人全国社会福祉協議会編『よくわかる地域福祉権利擁護事業：判断能力が不十分な人への福祉サービス利用援助』58-65.

山下興一郎(2000)「社会福祉協議会の地域福祉権利擁護事業：福祉サービス利用者本人の意思決定と生活を支える制度」『判例タイムズ』1030.203-212.

全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会(1999a)『地域福祉権利擁護事業の基盤整備にむけてI：都道府県社会福祉協議会事業推進マニュアル』.

全国社会福祉協議会地域福祉権利擁護事業の基盤整備に関する調査研究委員会(1999b)『地域福祉権利擁護事業の基盤整備にむけてII：基幹的社会福祉協議会事業推進マニュアル』.