

■論 文

日常生活自立支援事業における福祉サービス利用援助事業の 展開とその特質

野田 博也*

Development and Characteristics of Support Program for Using Welfare Services in
Services for Independence in Daily Living Program

NODA Hiroya

キーワード：日常生活自立支援事業，福祉サービス利用援助事業，事業設計

Services for Independence in Daily Living Program, Support Program for Using Welfare
Services, Program Design

I. はじめに

福祉サービスの契約化に舵を切った社会福祉基礎構造改革では、福祉サービスの利用契約を自力で行うことが難しい人々の支援が重視されていた。それは改革の基本的方向として最も重視されている「対等な関係の確立」にとっての「大前提」であった（社会福祉法令研究会2001：34-35）。その対応策のひとつが1999年に創設された地域福祉権利擁護事業であり、後に日常生活自立支援事業と改称されている。全国の社会福祉協議会等が「判断能力が不十分な」地域住民に対して福祉サービスの利用やそれに関わる日常的な金銭管理等を援助し、同時期に見直された成年後見制度を補完する役割も期待されてきた。また、当該事業の援助を利用するにあたっては利用契約を結び、一定の利用料負担を利用者に課すことを原則とする。日常生活自立支援事業を構成する事業のひとつにあたる「福祉サービス利用援助事業」は第2種社会福祉事業として社会福祉法に規定されている。

このように日常生活自立支援事業が国の福祉政策として形成される契機は福祉サービスの契約化を推進する社

会福祉基礎構造改革にあったものの、その契約化が検討される以前から同様の取り組みはいくつかの自治体や社会福祉協議会によって行われていた（小林2000：2-5）。それは、当時の在宅福祉サービスに不足していた家計管理や消費者保護等に応じる必要が生じていたことを意味し、それへの対応も含めるかたちで日常生活自立支援事業が構想された。近年では、障害児者の「親なき後」にかかる生活不安に応じる事業のひとつとして当該事業が取り上げられることもある（渡部2016：126-130）。

施行以降、この事業の利用者数は堅調に増加してきた。全国社会福祉協議会が取りまとめる「日常生活自立支援事業月次調査」の「『年次末時点の実利用者数(契約件数)』の年次推移」を概観すると、2001年には4,143人だった利用者数は、5年後の2006年には21,891人、2011年には37,814人、2016年には51,828人と増え続け、直近の2020年では56,761人にのぼっている。「新規契約締結件数」（2021年4月-6月）の内訳をやや詳しくみると、全体の2,530件のうち「認知症高齢者等」が54.6%で最も多く、「精神障害者等」は24.9%、「知的障害者等」は15.1%、「その他」は5.4%であり、「認知症高齢者等」が過半数を占めている。また、利用料負担が国庫負担により免除され

* 愛知県立大学教育福祉学部

る「生活保護受給者」の利用件数については、先の「新規契約締結件数」全体のうち1,009件(39.9%)にのぼり、その内訳は「認知症高齢者等」が50.9%、「精神障害者等」が31.4%、「知的障害者等」が12.2%、「その他」が5.5%であった¹⁾。

こうした実績を残す反面で、多くの課題が指摘されてきた。2010年代前半までの議論をレビューした前田(2012)は、実施体制や財源、専門員の業務、成年後見制度との関係、事業の広報、専門員・生活支援員の身分保障、連携、専門員の資質と養成、利用者の収入状況と利用者負担、利用者の金銭管理能力等に関する運用面での諸課題を指摘している(前田2012a:24-32)。

これら運用面での課題の多くは、厚生労働省や主な実施主体である社会福祉協議会の全国組織(全国社会福祉協議会)でも認識されていた。例えば、2007年に開催された「第4回これからの地域福祉のあり方に関する研究会」(平成19年11月19日)では、当該事業独自の効果・役割を評価しつつも、全国的には増加している利用数等も「実施主体間の格差が大きい」ことや潜在的に対象となる人々の一部しか応じられていないことを課題として指摘している(厚生労働省社会・援護局地域福祉課2007:4)。また、全国社会福祉協議会は実態調査の結果を踏まえ、①専門員の体制強化、②関係機関との連携・役割分担、③生活保護受給者への支援、④生活支援員の確保・活動支援、⑤成年後見制度への移行・連携、⑥業務の効率化と不正防止の取り組み強化、⑦運営の財源確保・市区町村との関わり、⑧権利擁護に関する取り組みの拡充、を課題として指摘している(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2019:49-64)。さらに、同協議会が公表する『全社協福祉ビジョン』でも、実利用者数の伸びが2016年度以降鈍化し、その背景として相談員の体制不足があり、その結果として利用の待機が生じていることに触れている(社会福祉法人全国社会福祉協議会政策委員会2020:54-55)。

これらの運営に関わる課題は、日常生活自立支援事業の制度設計や関係する政策の影響が関わっている。こうした設計に関する課題については、日常生活自立支援事業と成年後見制度の関係への疑念や批判等としてより先鋭的に示され、その制度設計レベルにおいて両者の相互

関係やその継続性・連続性等が明確ではないこと等が指摘されてきた(e.g. 本澤2000:573; 嶋貫2011:29)。日常生活自立支援事業それ自体についても、社会福祉法の規定と厚生労働省が公表する実施要綱(要領)の規定との不一致や対象者の範囲・要件に関わる問題点も示されてきた(e.g. 佐藤2000:85-88; 濱畑2005:143-145; 2011:1149-1150)。例えば、濱畑(2005:151)は、福祉サービス利用支援事業が「実質的には、日常的な金銭管理を通じた」援助が中心となる等、「法の予定する福祉サービス利用援助事業と現実の乖離が著しい」と指摘し、平田(2008:526)も類似の見解を示している。

さらに、当該事業は、社会福祉基礎構造改革に直接関わる「福祉サービス契約締結という局面での成年後見制度の補完」と、当該改革との文脈とは別にある従来の在宅福祉サービスに欠けていた「日常的な自立生活の支援」という二つの目的があり、それが当該事業の「制度設計において複雑に絡み合っている」ことが指摘されている(熊谷2009:29)。この点は当該事業の評価(政策評価)の基準に関わる潜在的な問題を孕んでいる。

このように、先の運用面の諸課題についても、その要因となりうる制度設計の特質にまで目を向けて検討することが重要となる。しかし、制度設計について法規の特質や他制度の関係を検討した先行研究は、ある時点の日常生活自立支援事業に係る規定を中心に論じており、この20年程の展開全体をとらえて検討しているわけではない。運用の実態や課題にも関わる制度設計の変遷の様態を明らかにしておくことは、種々の課題やその改善策をより根本的に考究するためにも有意義だと思われる。

そこで本稿では、日常生活自立支援事業(旧称・地域福祉権利擁護事業)が開始した1999年から現在(2020年)までの約20年間における、当該事業の制度設計の展開にかかる特質を明らかにすることを目的とする。

以下では、まず事業の主な沿革とその背後にあった関係法令通知等を示す(Ⅱ)。次に、その関係法令通知をもとに、20年間の展開を記述・整理する(Ⅲ)。それを踏まえて、日常生活自立支援事業の展開にかかる特質について考察を進める(Ⅳ)。最後に、本稿で得られた知見と今後の研究課題を挙げる(Ⅴ)。

II. 資料

事業が開始した1999年から現在（2020年）に至る約20年間の主な沿革は、全国社会福祉協議会が示している（社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉部

2021, 表1「主な沿革」）。沿革として示された動向には、当該事業に関わる関係法令通知の発出や改正等が関わってきた²⁾。本事業における通知は、事業設計の細部を規定する特徴があり、その運営の在り方を方向付ける特徴がある。本稿ではそれら通知等の規定に注目して事業の展開を把握した（表1「主な関係法令通知等（厚生労働

表1 日常生活自立支援事業の沿革と関係法令通知等

時期	主な沿革	主な関係法令通知等（厚生労働省）
事業創設前	<ul style="list-style-type: none"> ▶東京都社会福祉協議会「権利擁護センターすてっぷ」(1991年) ▶品川区社会福祉協議会「さわやかサービス」(1992年) ▶大阪府社会福祉協議会「大阪後見支援センター」(1997年) 	
1998年		<ul style="list-style-type: none"> ▶中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会（中間まとめ） ▶「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」
1999年	▶地域福祉権利擁護事業の開始（国庫補助）10月～	<ul style="list-style-type: none"> ▶「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」 ▶「社会福祉基礎構造改革について（社会福祉事業法等改正法案大綱骨子）」 ▶「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援第2381号） ▶「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援31号）
2000年	▶成年後見制度の開始	<ul style="list-style-type: none"> ▶社会福祉法 ▶「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援第1355号） ▶「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援地第20号）
2001年		<ul style="list-style-type: none"> ▶「地域福祉推進事業の実施について」（社援発第1391号） ▶「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援地発第21号）
2002年	<ul style="list-style-type: none"> ▶援助内容・方法の明確化（「日常的な金銭管理」を明記他） ▶対象者規定の整理，拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ▶「『地域福祉推進事業の実施について』の一部改正について」（社援発第0624003号） ▶「『地域福祉権利擁護事業の実施について』の一部改正について」（社援地発第0624001号）
2003年	▶事業の実施主体の拡大（都道府県社協から都道府県・指定都市社協へ）	<ul style="list-style-type: none"> ▶「地域福祉推進事業の実施について」（社援発第1391号）改正 ▶「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援地発第21号）改正
2005年		▶「セーフティネット支援対策等事業の実施について」（社援発第0331021号）
2007年	<ul style="list-style-type: none"> ▶事業の名称を日常生活自立支援事業に変更 ▶援助内容の明確化（「定期的な訪問による生活変化の察知」を明記他） ▶相談体制の強化（専門員の資格要件，研修受講等の原則化） 	▶「日常生活自立支援事業の実施について」（社援地発第0515001号）
2015年	<ul style="list-style-type: none"> ▶生活困窮者自立支援制度の施行（事業費等補助金において「その他」事業に位置づけ） ▶国庫補助に関する補助基準額の導入 	▶「生活困窮者自立相談支援事業等の実施について」（社援発0727第2号）
2016年	▶成年後見制度の利用の促進に関する法律	
2019年	▶国庫補助に関する補助基準単価の改定	

出所：社会福祉法人全国社会福祉協議会（2020）及び社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉部（2021）を参考にして筆者作成。

省)」。関係法令通知の多くは『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2020）に所収されており、それらも参考にした。

なお、「痴呆」等の用語について、資料公表時の状況を記述・検討する際にはそのまま使用した。

Ⅲ. 展開

1. 社会福祉基礎構造改革と社会福祉法の成立

(1) 全国規模の制度化に向けた論議

全国規模の制度化に向けた論議は、まず1998年6月に中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会が公表した「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」にみることができる。その「Ⅲ 改革の具体的内容」における「1. 社会福祉事業の推進」では、「無料又は低額な料金で自己決定能力が低下している者などの権利擁護のために行われる相談事業」等を「新たに社会福祉事業として位置づけるべき実態が生じている」とし、「社会福祉事業とすべき事業の範囲の見直しをする必要」を指摘している。また、「自己決定能力が低下している者などの権利擁護の仕組みなど、契約制度を補完し、適切なサービスの利用を可能とする制度が必要となる」ことを示している（同「(2) サービスの利用」、下線部は筆者付記）。

そして、別立てで「(4) 権利擁護」を設けて、次のように詳しく問題背景やその取り組みの必要性を指摘する。

○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。

○現行の禁治産・準禁治産制度などの制度は種々の観点から利用しにくい制度となっているとの指摘がされているため、自己決定の尊重、障害のある人も家庭や地域で通常の生活ができるようにする社会づくり（ノーマライゼーション）等の考え方に対応し、柔軟かつ弾力的な利用しやすい権利擁

護の制度が必要となってきた。

○このため、現在、法務省においていわゆる「成年後見制度」の検討が進められており、また、各地の社会福祉協議会等において、痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者等に対して日常生活の相談援助、財産管理などを行う取組が始まっている。

○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。

中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会（1998）「1. 社会福祉事業の推進」〔(4)権利擁護〕

この中間まとめを受け、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、1998年11月公表の「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）」では「中間まとめ」で示された問題意識に関わる論点や新たな権利擁護制度の設計案を示した（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1998）。

それらの動向を踏まえつつ、1999年1月に取りまとめられた「今後の障害保健福祉施策の在り方について」（身体障害者福祉審議会・中央児童福祉審議会障害福祉部会・公衆衛生審議会精神保健福祉部会合同企画分科会、平成11年1月19日）では、「2 新しいサービス利用制度の条件整備」（下線部は筆者付記）の「(6) 自己決定を支援する仕組みの制度化」において、成年後見制度とともに福祉サービスの利用援助の必要性を明示している³⁾。

そして、1999年4月15日に厚生省が示した「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」では、「第2 内容」〔(3) 福祉サービスの適切な利用の推進〕において、苦情相談委員会の設置等とともに、「(5) 都道府県社会福祉協議会は痴呆性高齢者などに対する福祉サービスの利用を支援する事業を実施するもの」と示していた。また、「社会福祉基礎構造改革について（社会福祉事業法等改正法案大綱骨子）」（1999年4月15日）では、「Ⅱ制度改正の

概要」「2 改正の内容」「(1) 利用者の立場に立った社会福祉制度の構築」「(2) 利用者保護制度の創設」の最初に「ア地域福祉権利擁護制度」を明記している。そこでは、「痴呆性高齢者など自己決定能力の低下した者の福祉サービス利用を支援するため、民法の成年後見制度を補完する仕組みとして制度化」（下線部は筆者付記）されるものと説明する。

(2) 1999年通知

事業が1999年10月に開始される直前、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」が示された（厚生省社会・援護局1999）。

その実施要綱（以下、1999年実施要綱）にある事業目的（「第1 目的」）を確認すると、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。

次に、対象者の範囲（「第3 事業の対象者」）については、「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」で、「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、「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」と規定している。

この対象者に該当するか否かを判断する方法については、「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・把握することや「契約締結判定ガイドライン」を活用することを明示している（「第5 申請の受付と判断能力等の評価・判定」）。

援助の内容は、「第6 支援計画の作成」の項目に含まれており、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」、の4つ（のみ）が明示された

また、同日付の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）では「留意事項等」を「別紙」で示し、「入所施設の利用等、居所の変更を伴う契約の代理」については生活に及ぼす影響の大きさ等を理由に援助に含めないこと等を明記している。

(3) 社会福祉法の成立と施行に伴う通知

第147回国会に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案」が提出され、2000（平成12）年5月29日に成立、同年6月7日の公布・施行（法律第111号）に至った。この法律によって社会福祉事業法から社会福祉法へと題名変更が行われるとともに、本稿の主題である日常生活自立支援事業も規定された。

国会で成立した上記の法律（法律第111号）では、第2種社会福祉事業として第2条第2項の12に「福祉サービス利用援助事業」を追加し、その事業を次のように説明している。

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（省略）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をいう。

また、社会福祉法によって新たに設けられた「第8章福祉サービスの適切な利用」では、第80条において上記の福祉サービス利用援助事業をより詳しく規定しており、第81条では都道府県社会福祉協議会の役割として「当該事業に従事する者の資質の向上のための事業」や当該事業に関する「普及及び啓発を行う」ことを盛り込んでいる（社会福祉法令研究会編2001：278-282）。

この社会福祉法の施行日には、地域福祉権利擁護事業に関わる通知が厚生省から発出された。まず、厚生省社会・援護局長「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援第1355号、平成12年6月7日）では、1999年9月30

日に公表した「地域福祉権利擁護事業実施要綱」を別紙に定めている。その要綱（以下、2000年実施要綱）の「第1 趣旨」では、都道府県社会福祉協議会が実施主体となる「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）」と、福祉サービス利用援助「事業に従事する者の資質の向上のための事業」、「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事業」を総称して「地域福祉権利擁護事業」と称することを明記した（表2）。

表2 地域福祉権利擁護事業の構成と法規上の根拠

	地域福祉権利擁護事業の構成	法規上の主な根拠	
		社会福祉法	実施要綱
1	福祉サービス利用援助事業	第2条, 第80条	第3
2	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	第81条	第4
3	福祉サービス利用援助事業の普及及び啓発	第81条	第5

出所：社会福祉法及び地域福祉権利擁護事業実施要綱（厚生省社会・援護局長2000）をもとに筆者作成

注）「実施要綱」は「地域福祉権利擁護事業実施要綱」（厚生省社会・援護局長2000）を指す。

それを踏まえたうえで、2000年実施要綱の「第3 福祉サービス利用援助事業」をより詳しく確認する。まず、「1 目的」については、「実施主体は、痴呆性高齢者、精神障害や、知的障害者等判断能力が不十分な者が地域において自立した生活を送れるよう、福祉サービスの利用に関する情報提供、助言、手続の援助、利用料の支払等、福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を行う」と記されている。

また、「2 事業の対象者」については、「痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等判断能力が不十分な者であって、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り、かつ、支援計画に定める援助に係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もの」となっている。その要件を確認する方法についても、「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」ことや「契約締結判定ガイドライン」を活用することが規定されている。そして、判断が難しい場合は契約締結審査会に諮るものとしている（「4 申請の受付と判断能力等の評価・判定」）。これらの箇所については、1999年実施要綱からの変更はない。

さらに、援助の内容が示されている「5 支援計画の作成」をみると、「ア 福祉サービスについての情報提供、助言」、「イ 福祉サービスの手続援助（申込み手続同行又は代行、契約締結）」、「ウ 福祉サービスの利用料の支払い等」、「エ 苦情解決制度の利用援助」となっており、1999年要綱と同じである。

なお、厚生省社会・援護局地域福祉課長「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援地第20号、平成12年6月7日）が発出され、実施に関わる留意事項等が示されている。ここでは、福祉サービス利用援助に「併せて」日常的金銭管理を行う場合、「多額の預貯金があるときは、日常生活費のみを取り扱う専用口座（最高50万円程度を目安とする。）を設けることとし、生活支援員の取り扱う金銭を一定の金額の範囲内に限定すること」という文言を追加している。この課長通知で、日常的金銭管理に関わる援助の範囲が一部取り上げられるかたちとなっている。

1999年10月に事業が開始され、2000年6月の社会福祉法成立を踏まえて、関係法規や資料の修正が図られたものの、その修正は法律に規定された内容に沿って事業全体に関わる形式的な構成を調整したに過ぎなかったといえる。

2. 社会福祉法施行以降の展開

(1) 2001年の厚生労働省通知

社会福祉法が施行された翌年には、厚生労働省社会・援護局長通知「地域福祉推進事業の実施について」（社援発第1391・平成13年8月10日）が発出された。この通知は、「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」ことを狙い、関連事業を「地域福祉推進事業」として統合したものである。この「地

域福祉推進事業」は、「都道府県地域福祉推進事業」と「市区町村地域福祉支援事業」に大別され、地域福祉権利擁護事業は前者の「都道府県地域福祉推進事業」に含まれた。ちなみに、「都道府県地域福祉推進事業」は他の「地域福祉推進支援事業」や「ボランティア振興事業」が含まれる（表3）。

表3 「地域福祉推進事業」の構成と地域福祉権利擁護事業の位置づけ

	大項目	小項目
1	都道府県地域福祉推進事業	▶地域福祉推進支援事業 ▶ボランティア振興事業 ▶地域福祉権利擁護事業
2	市区町村地域福祉支援事業	▶ボランティア養成等事業 ▶ふれあいのまちづくり事業

出所：厚生労働省社会・援護局長（2001）をもとに筆者作成。

この通知に別添として付された地域福祉権利擁護事業実施要領（以下、2001年実施要領）は、2000年実施要領の内容と同様である。

なお、局長通知にあわせて厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知「地域福祉権利擁護事業の実施について」（社援地発第21号・平成13年8月10日）も発出されているが、事業設計の主要事項に関わる変更はない⁴⁾。

(2) 2002年の見直し

事業開始から2年半後の2002年度には、対象者範囲や援助の内容について見直しが図られた。それは、同年6月に発出された厚生労働省社会・援護局長「『地域福祉推進事業の実施について』の一部改正について」（社援発第0624003号・平成14年6月24日）に示され、地域福祉権利擁護事業実施要領（以下、2002年実施要領）における「福祉サービス利用援助事業」の各項目に反映された。

まず、事業の定義は、「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」とされ、社会福祉法の規定を反映した。

対象者については、「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者ではない」との規定が追加された。また、「居宅におけるものに限られるものではない」として社会福祉施設入所者や入院患者も含めることや、契約内容について「判断し得る能力を有している」と認められない者でも成年後見制度を利用することで地域福祉権利擁護事業の対象になりうることを示した。さらに、事業の対象者に関する規定の一部については「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。）」とし、「判断能力が不十分な者」の定義についても明確になっている。

援助内容については、それまでの要綱では「支援計画の作成」の項目に規定されていたが、ここでは「援助の内容」という独立した項目を設けて、それまでの要綱に挙げていた福祉サービス利用援助だけでなく、その福祉サービス利用援助以外の援助も含めた。それは、「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」と、福祉サービス利用援助や先に追加された福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助等「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」であり、後者は「日常的金銭管理」と括られている（下線部は筆者付記）。

同日に発出された厚生労働省社会・援護局地域福祉課長「『地域福祉権利擁護事業の実施について』の一部改正について」（社援地発第0624001号・平成14年6月24日）では、社会福祉施設入所者や入院患者も対象になることを取り上げ、そういった人たちの援助では当該施設等と「十分な連携」を図ることを示している。

また、援助内容として加えられた「日常的金銭管理」については、「利用者が多額の預貯金があるときは、日常生活費のみを取り扱う口座（最高50万円程度を目安とする。）」を設け、「生活支援員の取り扱う金銭を一定の金額の範囲内に限定すること」を明記した⁵⁾。

(3) 2003年の改正

2003年には、厚生労働省社会・援護局長通知「地域福祉推進事業の実施について」(社援発代1391号)が改正された(平成15年5月9日最終改正)。これにより、地域福祉権利擁護事業の実施主体が、都道府県社会福祉協議会だけでなく、指定都市社会福祉協議会も含まれることになり、それに併せて実施要領も改正された。しかし、事業の定義や目的、対象、方法等については変更されていない。

また、厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知「地域福祉権利擁護事業の実施について」(社援地発第21号)も改正された(平成15年5月9日最終改正)。これは、前年に発出された前述の課長通知の内容を反映させるとともに、「契約締結判定ガイドライン」を別添で掲載したことが主な変更点であった。

(4) 2005年の見直し

2001年度以降、厚生労働行政において地域福祉権利

擁護事業は「地域福祉推進事業」の一部として位置づけられてきたが、2004年度末には「セーフティネット支援対策等事業」の一部に変更された。厚生労働省社会・援護局長通知「セーフティネット支援対策等事業の実施について」(社援発第0331021号、平成17年3月31日)は、「地方自治体が地域の実情に応じ、生活保護受給者や低所得者、ホームレスといった地域社会の支えを必要とする要援護者全般に一貫した施策を推進し、地域社会のセーフティネット機能の強化を図る」ことを目的にして、「既存の要援護者への自立・就労支援等を目的とする事業を統合・再編」したものである。その事業は表4に示すとおりである。

生活保護関連事業やホームレス支援策等を中心としつつ、「要援護者の自立・就労を支援する」ことを目的とした「地域社会におけるセーフティネット機能を整備する事業」として「地域福祉増進事業」がおかれている。日常生活自立支援事業(地域福祉権利擁護事業)は、その「地域福祉増進事業」を構成する「地域福祉支援事業」のひとつとされた。

表4 「セーフティネット支援対策等事業」の構成と日常生活自立支援事業

	大項目	中項目	小項目
1	自立支援プログラム策定実施推進事業	(なし)	
2	生活保護適正実施推進事業	(なし)	
3	地域福祉増進事業	地域福祉基盤整備事業	<ul style="list-style-type: none"> ▶民生委員・児童委員研修事業 ▶福祉・介護人材確保緊急支援事業 ▶福祉人材確保推進事業 ▶外国人介護福祉士候補者受入施設日本語習得支援事業 ▶社会福祉法人指導監督事業 ▶消費生活協同組合指導監督事業 ▶災害救助対策等事業
		地域福祉支援事業	<ul style="list-style-type: none"> ▶日常生活自立支援事業 ▶生活福祉資金貸付事業 ▶運営適正化委員会設置運営事業
		地域福祉等推進特別支援事業	(なし)
		安心生活創造事業	
		ひきこもり対策推進事業	
地域生活定着支援事業			
4	ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業	(なし)	
5	中国残留邦人等地域生活支援事業	(省略)	(なし)

出所：厚生労働省社会・援護局長(2007)をもとに筆者作成。

(5) 2007年の改正

2007年には厚生労働省社会・援護局地位福祉課長通知「日常生活自立支援事業の実施について」（社援地発第0515001号，平成19年5月15日）が発出された。これにより，地域福祉権利擁護事業という事業名称は，日常生活自立支援事業に変更された。その通知には，「一層の利用が促進されるよう，従来より分かりにくいとの指

摘があった事業名称」を改めたと記されている⁶⁾。

また，援助の内容については，「付随的に行われてきた『定期的な訪問による生活変化の察知』を「重要な機能と認め」たうえで，実施要領に追加した。

この他，専門員は「原則として高齢者や障害者等への援助経験のある社会福祉士・精神保健福祉士等であって一定の研修を受けた者」であることを求め，相談体制の強化を図っている。

表5 「生活困窮者自立相談支援事業等」の構成と日常生活自立支援事業の位置づけ

	大項目	中項目	小項目	
1	生活困窮者自立相談支援事業			
2	被保護者就労支援事業			
3	生活困窮者就労準備支援等事業	就労準備支援事業		
		被保護者就労準備支援等事業		
		一時生活支援事業	略	
		家計改善支援事業		
		生活困窮世帯の子どもに対する学習・生活支援事業		
		都道府県による市町村支援事業		
		福祉事務所未設置町村による相談事業		
		アウトリーチ等の充実による自立相談支援機能強化事業		
		就労準備支援事業等実施体制整備モデル事業		
		都道府県による就労体験・就労訓練先の開拓・マッチング事業		
		その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業	▶生活困窮者自立支援法第7条第2項第3号に基づく事業	
			▶生活福祉資金貸付事業貸付事務運営費補助事業	
			▶ひきこもり支援等事業※	
▶日常生活自立支援事業				
▶地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業				
▶民生委員・児童委員研修事業				
▶被災者見守り・相談支援等事業				
4	地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業			
5	生活保護適正化等事業	生活保護適正化等事業	略	
		自立支援プログラム策定実施推進事業		
		地域福祉増進事業	略	
		中国残留邦人等地域生活支援事業	略	
		保護施設等の衛生管理体制確保支援等事業		
		小規模法人のネットワーク化による協働推進事業等	略	

出所：厚生労働省社会・援護局長（2020）をもとに筆者作成

注）「ひきこもり支援等事業」とは，「ひきこもり支援を推進するための体制を整備し，ひきこもり状態にある本人や家族等を支援することにより，ひきこもり状態にある本人の社会参加を促進し，本人及び家族等の福祉の増進を図る事業」を指す（厚生労働省社会・援護局長2020）。

(6) 生活困窮者自立支援法成立に伴う再編

2008年の金融危機以降に強化されてきた「第2のセーフティネット」に関わる諸事業は、2013年に成立した生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）によって法制化された。この法に基づく諸事業の全国実施が始まった2015年度に、厚生労働省社会・援護局長「生活困窮者自立相談支援事業等の実施について」（社援発0727第2号、平成27年7月27日）が発出された。この通知は、「地方自治体が地域の実情に応じ、生活困窮者や生活保護受給者などの地域の要援護者に対して自立・就労に向けた様々な支援サービスを総合的、一体的に提供することにより、その自立を促進するとともに、生活保護制度の適正実施を推進することができる」ことを目的として、「生活困窮者自立相談支援事業等実施要綱」を定めて周知させるものであった。その目的は、当該通知により廃止された通知「セーフティネット支援対策等事業の実施について」の内容と大差はない。当該要綱が規定する「生活困窮者自立相談支援事業等」を構成する事業は、生活困窮者自立支援法に明記される事業だけでなく、生活保護関連や従前の「セーフティネット支援対策等事業」等、広範囲に及んでいる。

ここに日常生活自立支援事業も位置づけられたが、当該事業は従前の「セーフティネット支援対策等事業」での「地域福祉増進事業」から、「生活困窮者就労準備支援等事業」に移行された。この「生活困窮者就労準備支援等事業」は、生活困窮者自立支援法に明記される任意事業を中心としており、日常生活自立支援事業が含まれるカテゴリーは「その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業」になる（表5）。

なお、この改正時に日常生活自立支援事業の定義や目的、対象者、方法についての変更はなく、現在（2020年末）に至るまで同様の内容となっている⁷⁾。

IV. 考察

前節にて概観した約20年にわたる日常生活自立支援事業の展開をもとに、その特質を考察する。

第一は、厚生労働行政における日常生活自立支援事業

の位置づけについてである。当該事業は社会福祉基礎構造改革によって福祉サービスの利用に契約制度を導入する際の「大前提」であり必要な「条件整備」として認識されていた。一方、厚生労働行政においては、社会福祉法の施行時にはボランティア振興事業等と並んで「地域福祉推進事業」に位置づけられ、2005年には「セーフティネット支援対策等事業」という傘のもとにある「地域福祉増進事業」（における地域福祉支援事業）のひとつとなり、2015年には「生活困窮者自立相談支援事業等」における「その他の事業」に移行されてきた。これらは、局長通知として発出された要綱での位置づけに過ぎないものの、そうであっても、「判断能力が不十分な者」の権利擁護を主目的として掲げていない事業群のなかに周縁的に組み込まれているといえる。社会福祉基礎構造改革の論議において示されていた「大前提」としての「条件整備」という程の重要な位置を政策上与えられているとは言い難い。

第二は、日常生活自立支援事業の設計の見直しにかかる特質についてである。当該事業が厚生労働行政による福祉政策の要として扱われていることに疑念があるとはいえ、事業開始以降、少なからぬ通知が発出され、その実施要綱・要領は改正を重ねてきた。その主な変更点を改めて整理して各事項を縦断的に捉えると次の特質を指摘できる（表6）。

まず、事業の定義は、1999年実施要綱では援助内容として「福祉サービスの利用援助」のみを示していたが、その目的として「権利擁護に資すること」を盛り込んでいた。2000年改正実施要綱及び2001年実施要領では規定する援助の内容をより具体的に挙げる反面、「権利擁護」の用語を使用していない。2002年改正では社会福祉法第2条の規定を反映した定義となり、それ以降の変更はない。

対象者の規定をみると、1999年実施要綱と2000年改正実施要綱・2001年実施要領では、「判断能力が不十分な者」で、かつ日常生活を営むうえで自己の判断では困難のある者であり、さらに当該事業の契約内容に係る判断能力のある者という三要素で構成されていた。2002年改正実施要領では、その三要素のうち、第二の要素を第一の要素に組み入れて「判断能力が不十分な者」を再定義している。なお、それ以降の変更はない。

表6 「福祉サービス利用援助事業」の主な事業設計の推移

	1999年実施要綱	2000年改正実施要綱 2001年実施要綱	2002年改正実施要綱	2007年改正実施要綱
事業の定義	▶痴呆高齢者、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	▶実施主体は、痴呆性高齢者、精神障害者、知的障害者等判断能力が不十分な者が地域において自立した生活を送れるよう、福祉サービスの利用に関する情報提供、助言、手続の援助、利用料の支払等、福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を行うもの	▶利用者との契約に基づき、痴呆や精神障害者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を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	▶利用者との契約に基づき、認知症や精神障害者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を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
対象者	▶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、日常生活を営む上で必要となる事項につき、自己の判断で行うことが困難であると認められる者であって、かつ、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ものと認められるもの	▶痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等判断能力が不十分な者であって、日常生活を営む上で必要となる事項につき、自己の判断で行うことが困難であり、かつ、支援計画に定める援助に係る契約の内容について判断し得る能力を有しているものと認められるもの	▶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。） ▶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ものと認められる者	▶判断能力が不十分な者（認知症高齢者、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ものをいう。） ▶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ものと認められる者
援助の内容	▶福祉サービスについての情報提供、助言 ▶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） ▶福祉サービス利用料の支払い等 ▶苦情解決制度の利用援助	▶福祉サービスについての情報提供、助言 ▶福祉サービスの申込み手続き同行又は代行、契約締結 ▶福祉サービスの利用料の支払い等 ▶苦情解決制度の利用援助	▶(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)住宅改修、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の一連の援助 ▶(フ) (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による日常生活費の管理（日常的な金銭管理）	▶(ア) a.福祉サービスの利用に関する援助、b.福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助、c.住宅改修、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の一連の援助 ▶(イ) (ア)に伴う援助の内容] a. 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による日常生活費の管理（日常的な金銭管理）、 b. 定期的な訪問による生活変化の察知
	▶未掲載※	▶未掲載※	▶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	▶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

出所：厚生労働省（旧厚生省含む）社会・援護局長通知及び旧局地域福祉課長通知のもとに筆者作成。

注1）下線部は、従前の規定からの主な変更箇所を指す。

援助内容については、1999年実施要綱及び2000年改正実施要綱・2001年実施要領では主に福祉サービスの利用援助に限定されていた。2002年改正実施要領では、福祉サービス利用には直接関わらないが「福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助」が追加された。ただし、そこに示される「住宅改造」や「居住家屋の賃借」、「日常生活上の消費契約」、「住民票の届出等の行政手続きに関する援助」が、「福祉サービスの適切な利用」のためにどのように必要となるのかは明瞭に示されていない。

また、それらに「伴う」「利用者の日常生活費の管理（日常的金銭管理）」も追加された。この日常的金銭管理とそれを「伴う」事業との組み合わせについて整理すると、①福祉サービス利用援助に伴う日常的金銭管理、②福祉サービス利用に関する苦情解決制度の利用援助に伴う日常的金銭管理、③住宅改造等の福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助に伴う日常的金銭管理、にまとめられる。それぞれが具体的にどのような金銭管理を指すのか、これ以上の解釈は要領から導出できないものの、相当な範囲の金銭管理が可能になることがわかる。

この他、2002年改正実施要綱以降は、援助内容の範囲に加えて、援助の方法についても、情報提供や助言、同行、代行、代理等が明示され、2007年改正実施要領では定期訪問による生活変化の察知が追加されたが、方法も含めてそれ以外の変更は行われていない。

このように設計に関する主要素ごとに縦断的にとらえると、比較的大きな見直しは2002年改正における援助内容の拡大であったといえる。しかし、その援助内容についても2002年以降は細微な修正にとどまっており、全体としては日常生活自立支援事業の設計は総じて20年近く大きな見直しはなかったことがわかる。この間、本稿の冒頭でも示したような種々の課題について厚生労働省や全国社会福祉協議会は認識していたものの、その改善は主に現場の運用（実施）局面に委ねていたことが推測される。

V. おわりに

本稿では、約20年にわたる日常生活自立支援事業の展開にかかる特質を明らかにすることを目的とした。そのために、当該事業の関係法令通知の規定に着目し、その内容を整理した。これによって明らかになったことは次の2点である。

ひとつは、社会福祉基礎構造改革による福祉サービスの契約化の「大前提」と認識されていたものの、実際の大綱等では周縁的に扱われており、厚生労働行政において「判断能力が不十分な者」の権利擁護に重きが置かれているとは言い難いことである。

もうひとつは、日常生活自立支援事業の設計については2002年改正以降、細微な修正に留まっており、種々の課題が指摘されながらも20年近く抜本的な見直しが行われていなかったことである。

ここから、冒頭（I）で示したような運営上の課題やそれに関わる事業設計の課題が長らく指摘されてきたものの、それらの改善は現場の運用面に委ねられてきたことが示唆される。

以上が、本稿で得られた知見である。しかし、本稿では関係法令通知等をもとに20年にわたる展開の大枠を描いたに過ぎない。今後の課題としては、変容する関連事業の影響を踏まえつつ、運用面の実務に関わる資料等を通して実際の援助を担う専門員及び生活支援員の取り組みや事業の設計・運用が利用者にも与える影響、とりわけ利用者負担による低所得世帯への影響等について検討することが挙げられる。

本稿は、科研費（20K02238）による研究成果の一部である。

注

- 1) 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3年度」を参照した（https://www.zcwvc.net/member/research/res_advocacy/、2021年11月14日確認）。
- 2) 本稿で取り上げる通知は、すべて都道府県知事や民生主管部（局）長、または指定都市市長等、自治体に向けて発出されたものである。

- 3) この他、「今後の知的障害者・障害児施策の在り方について」(中央児童福祉審議会, 平成11年1月25日)でも「自己決定を支援する仕組みの制度化」に関して当該事業が取り上げられている。
- 4) ただし、契約締結判定ガイドラインや福祉サービス利用援助契約書標準様式が掲載される「地域福祉権利擁護事業推進マニュアル」(全国社会福祉協議会)や日本社会福祉士会の作成による「地域福祉権利擁護事業生活支援員標準研修プログラム指導者用マニュアル」が明記されていた。
- 5) この他、生活支援員の研修に関わる資料として、全国社会福祉協議会が作成した「生活支援員現任研修マニュアル」や「地域福祉権利擁護事業実践テキストブック」が追加された。
- 6) これについては「事業に対し名称が大きすぎる」等の指摘があったともいわれている(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 2007:9)。
- 7) なお、国庫補助に関する補助基準額が導入され、利用契約者1人・1月当たりの算定額(6,600円)と生活保護受給者1人・1月当たり利用料(2500円)が決められた。この基準額は2019年に改定されている。

参考文献

- 濱畑芳和(2005)「福祉サービス利用援助事業の法的課題」『社会保障法』日本社会保障法学会編. 20. 139-153.
- 濱畑芳和(2011)「福祉サービス利用援助事業の法構造」『龍谷法学』43(3). 1144-1177.
- 平田厚(2008)「福祉サービス契約をめぐる成年後見制度と地域福祉権利擁護事業」野田愛子・梶村太市総編『新家族法実務大系②親族Ⅱ』新日本法規. 518-533.
- 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.
- 公益社団法人 日本社会福祉士会(2021)日常生活自立支援事業等関連制度と成年後見制度との連携の在り方等についての調査研究事業
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課(2007)「資料4 福祉サービス利用援助事業について」, 第4回これからの地域福祉のあり方に関する研究会(平成19年11月19日開催)(<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1119-7e.pdf>, 2021年8月3日確認)
- 熊谷士郎(2009)「福祉サービス契約における利用者の権利保障制度の現状と課題」『季刊・社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所. 45(1). 25-35.
- 前田佳宏(2012)「日常生活自立支援事業における研究動向と課題についての一考察」『比較文化研究論集』久留米大学大学院比較文化研究科. 29. 23-35.
- 本澤巳代子(2000)「成年後見と介護保険」『民商法雑誌』122(4-5). 554-574.
- 野田博也(2022)「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」『教育福祉学部論集』愛知県立大学教育福祉学部. 70. (予定)
- 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.
- 嶋貫真人(2011)「日常生活自立支援事業の課題：成年後見制度との関係を中心に」『社会福祉学』52(1). 29-40.
- 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地域福祉部(2021)「参考資料5 日常生活自立支援事業の概要と支援の現状」, 成年後見制度利用促進専門家会議第2回地域連携ネットワーク(令和3年4月21日)(<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000769824.pdf>, 2021年8月3日)
- 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).
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会政策委員会(2020)『全社協福祉ビジョン2020：ともに生きる豊かな地域社会の実現をめざして』.
- 社会福祉法令研究会編(2001)『社会福祉法の解説』中央法規出版.
- 渡部伸(2016)『障害のある子が「親なきあと」にお金で困らない本』主婦の友社.