

・ ケアマネジャーが第三者的な立場で契約支援を行うことまでは予定されていないのではないか。実態的にもムリではないか。

・ 家族間の調整まで行うのは容易ではない。専門職の数を確保しようとする、質が追いつかない。

→ (報告者) たとえ専門性は高くなくとも、とにかく何らかの第三者的な立場で本人を支援する人が、契約手続の局面で必要である。

・ 社会福祉士にも本来そのような役割が期待されるが、機能していない。生活支援員、ケアマネジャー、社会福祉士などの役割を融合させていくのが長期的な課題。それと別に、契約書の整備が短期的な課題としてある。

・ イギリスでは近時、サービスのフェア・アクセスが重視されており、そのいわば結果として契約を位置づけることも出来る。その意味では契約自体ではなく、別の文脈として論じるべき問題かもしれない。

(報告者) 成年後見や地域権利擁護事業の将来をどう考えるか。

・ 各制度、また各専門職の役割分担が課題だが、それぞれ利害の絡み合いや、一つの専門職の中でも温度差がある。他方、成年後見人を資格化する動きもある。

(記録: 日本福祉大学 長沼 建一郎)

(9) 第2報告テーマ: 「支援費モデル契約書の法的問題点について」

第2報告者: 平田 厚 (第二東京弁護士会)

[報告]

平田氏は、高齢者を主な対象とする介護保険制度における契約と障害者を対象とする支援費制度の契約には差異があるということを前提として、支援費制度による契約の内容について、次のような項目立てによって報告している。すなわち、まず、1. 基本的な視点では、高齢者福祉と障害者福祉の差異、ひいては介護保険制度と支援費制度の差異について論じ、続いて、2. 福祉サービス契約の基本的事項では、支援費制度の契約関係等について述べ、おわりに、3. モデル契約の構造では、入所施設のモデル契約について論じ、本報告を締めくくっている。

1 基本的な視点

高齢者福祉と障害者福祉とは差異があるということを前提にした上で、次の4点について述べている。

(1) 高齢者と障害者福祉の内容に関する差異、氏は、高齢者福祉は、高齢者の自立状態から加齢による能力喪失状態に至る過程を支えるもの、つまり、当該高齢者の残存能力を支えるものであると述べる。一方、障害者福祉は、障害者の能力獲得を通じて自立状態に至る過程を支えるもの、つまり、当該障害者の能力形成を目標として当該障害者を支えるものであると述べる。

(2) 高齢者契約と障害者契約の形式に関する差異、氏は、高齢者契約については、支援者を確保して当該高齢者をゆるやかにサポートできればいいものであると述べ、その結果、

条文数もある程度多くして、さらに正確さも重視すべきであると述べる。一方、障害者契約については、障害者ができる限り自分で理解しうるようにサポートすべきものであり、その結果、条文数はできる限り少ないほうが良く、分かりやすさを重視すべきであると述べる。

(3) 介護保険制度と支援費制度とのずれ、氏は、上記の(1)、(2)から本来は、両者の道具立ては違うはずであり、両者の目的の違いに即した体制が必要であると述べている。

(4) 道具立ての基本的枠組み、氏は、(3)を受けて、介護保険の契約システムとしては、条文数は25条前後とし、契約書・サービス利用説明書・重要事項説明書の3点セット体制が必要であるとし、一方、支援費の契約システムとしては、条文数は15条前後とし、契約書・サービス利用説明書・重要事項説明書・手引の4点セット体制が必要であると述べている。

2 福祉サービス契約の基本的事項

支援費制度における福祉サービス契約について、次の4点について述べている。

(1) 福祉サービス提供関係が契約関係であることを踏まえて、①契約とは、法的拘束力のある約束であり、②契約によって生じる給付義務関係として、事業者にはサービス提供義務があり、利用者には代金支払義務が生ずることとなると述べ、③契約によって生じる付随義務関係として、安全配慮義務、説明義務、守秘義務、記録作成保存義務等があると述べる。③の付随義務については、契約条項にもりこみ、より明確化しておくべきであると指摘する。

(2) 契約の道具として、次のものをあげる。すなわち、①契約書、これは契約自体の証拠、つまり、約束の本体であると述べ、②重要事項説明書、これは契約するに当たり、契約内容や契約条件などについて重要な事項を説明することにより、利用者が十分に理解したうえで契約できるようにする説明のための道具、つまり、約束の説明だと述べ、③サービス利用説明書、これは契約の重要な部分について、契約書本体と切り離すことにより、明確かつ詳細な記載ができ、しかも契約書全体を書き直さなくてもこれだけ変更すればいいようにするための道具、つまり、約束の一部だと述べ、④手引、これは常に手元に置いて、契約の内容を確認でき、困ったときに参照できるような契約のための補助文書であると述べる。氏は、上記のように、契約の道具について説明するが、一方で、これらの道具立ては、常にサポートする人の存在を前提にした道具立てにすぎず、上記の道具だけに限られないと述べる。

(3) 契約の内容については、どのような内容の約束をするかについては、各福祉法と運営基準で決まっている部分が多いが、「どの事業者の、どのサービスを選択するか」が利用者に委ねられているし、内容についても法令が縛っていない自由部分が存在していると述べている。例として、契約を解除するにあたっては、事業者には応諾義務があるために「正当な理由」がなければやめられないが、その「正当な理由」を契約書で明確にしておくことは事業者・利用者にとって有効であり、それがモデル契約書に「解除事由」を設けることの意味であると述べている。

(4) 福祉サービス契約の特殊性については次のものをあげている。すなわち、①情報力

の非対称性・交渉力の不均衡性、②判断能力の不十分性、③高度の公共性の結果としての安全配慮である。そして、上記の特殊性から、次のような対応策が考えられるとする。つまり、①情報提供・苦情解決、②成年後見・地域福祉権利擁護事業、③リスクマネジメントの必要である。氏は、とりわけ、施設入所の場合には、③のリスクマネジメントを強く意識するべきだとしている。

3 モデル契約書の構造

モデル契約書として、次のような条項を考えている。すなわち、①何のために契約するのか?:第1条(目的)、②いつからいつまで契約するのか?:第2条(期間)、③どのようにして契約内容を決めるのか?:第3条(支援計画)、④どのような内容のサービスを契約するのか?:第4条(サービス内容)→サービス利用説明書で、より詳細に定める、⑤いくら支払わなければならないのか?:第5条(利用料)→サービス利用説明書で、より詳細に定める、⑥事業者はどのような精神でサービスを提供すべきか?:第6条(基本的義務)、氏は、この規定は事業者の宣言規定であると述べる、⑦事業者はどのような義務を負っているのか?:第7条(具体的義務)→前述の付随義務=書かなくても生じるが、書いて明確にする。氏は、この規定は個人の尊厳があるからこそ付随義務があるということを事業者に知らせる意味があると述べる、⑧事故が起きたらどうなるのか?:第8条(事故と損害賠償)、⑨どうなったら契約が終了するのか?:第9条(終了事由)、⑩どうなったら契約を解約できるか?:第10条(利用者解約)、⑪どうなったら契約を解除できるか?:第11条(利用者解除)、⑫どうなったら契約を解除できるか?:第12条(事業者解除)、⑬問題があったら何かできるか?:第13条(苦情解決)、⑭契約にない問題はどうか?:第14条(協議事項)、以上の14条である。

結局のところ、契約内容および手続を保障すること、つまり、プロセスと契約内容を透明化するために、モデル契約書が必要である。

[質疑応答]

1) 利用者からの契約の解除を定めた11条について

- ・ 家族が利用者を施設から連れ出す場合には、何かしら理由をつけて連れていくこととなるが、そのような場合に、事業者はどのような対抗手段をとることができるか。
- ・ そのような場合には、事業者には、何ら対抗手段がない。よって、上記のようなことを予防するしかない。

2) 契約モデルの約款化について

- ・ モデル契約書を約款化することには、どのような意義があるか。
- ・ 厚生労働省が、運営基準によってモデル契約書を定めるべきだが、無理なので、約款化せざるをえない。モデル契約書を事実上、約款化することにより、悪徳事業者を排除することができる。

3) 「利用者」という文言について

- ・ 入所と通所とをまとめて「利用」というが、施設入所を対象としたモデル契約書で、なぜ「利用者」という文言を用いたのか。
- ・ 介護保険と用語をあわせる意味で、「利用者」という文言を用いた。

4) 利用者と事業者との契約締結開始時期と自治体による支援費支給決定の時期とのずれについて

- ・ 上記の2つの時期がずれる場合もありうるが、そのような場合には、自治体は事業者にどのような方法によって支払いを行うのか。

- ・ 自治体および施設のいずれも、償還払い方式が分からないので、上記の2つの時期を一致させるほかない。

5) 優先順位について

- ・ 施設に1部屋しか空きがないにもかかわらず、多くの者が当該施設に入所の申し込みをしてきた場合に、どのように優先順位をつけるのか。

- ・ 通常、同時に申し込みを行うということはありません、申し込み順となる。支援費の場合、市区町村は施設にどれくらい空きがあるのか分からないため、施設が優先順位について主導権をもつことになる。介護保険では、老人福祉法の連絡調整義務の規定から、市区町村が優先順位をつけているが、要介護認定の問題で、優先順位の問題を解決すべきである。

6) 事業者の参入について

- ・ これから新規参入しようと考えている事業者が、モデル契約書によって、参入しなくなるのではないか。

- ・ このモデル契約書は、民間事業者を参入させないために作った。社会福祉の領域は、規制緩和すべき分野ではない。よって、契約ではなく、措置を原則とすべきであると考えられる。

7) 事業者の数について

- ・ 在宅サービスの分野には、事業者の数があまりに少ないが、これをどう考えているか。

- ・ ホームヘルプサービスの基盤を整備すべきであり。在宅サービスは1からやり直す必要がある。そのため、在宅サービスのモデル契約書は作らなかった。

(記録：法政大学大学院 根岸 忠)

2. 介護保険のサービス利用契約に関するアンケート調査結果

東京都から提供された介護保険指定居宅介護事業所の名簿に掲載されている1801箇所に対して、依頼状、アンケート用紙、返信用封筒を郵送する方法で実施した(往復共に東京都の封筒を使用した)。宛先不明で返送された15通を控除した1788通に対し、締め切り日である3月28日時点において、東京都に返送されてきたアンケート用紙は537通であった(回収率30.0%)。このうち、無回答のもの3通、休業中の事業所のもの8通、事業未実施の事業所のもの1通、利用者のいない事業所のもの2通を除く、523通を有効回答とした。アンケート調査の集計結果は、資料2-3に示されている。

D. 考察

1. 福祉契約研究会における共同研究成果に対する考察

福祉契約研究会における10報告および質疑応答を経て、福祉契約をめぐる法的諸問題および利用者の権利擁護をめぐる法的諸問題に関して、今後の共同研究における方向性が明らかとなってきた。福祉契約として把握すべき契約類型には、福祉契約として一般に考えられている介護保険制度および支援費制度に関わる利用契約ばかりでなく、地域福祉権利擁護事業ないし福祉サービス利用援助事業に関わる委任ないし準委任契約も含まれるべ

きであるとの共通認識が生まれた。ただし、前者の契約類型と後者の契約類型は、その利用場面が必ずしも同一ではないことからして一応区別して考察し、それぞれについて法学的考察を加えた上で両者に共通の問題を考察することとした。

とくに前者については、一方では、介護と医療の密接な相互関係を考慮して、医事法の領域において蓄積されてきた医療契約をめぐる法的議論を検討すると共に、それとの比較で福祉契約の特徴と問題点を明らかにする必要がある。他方、介護保険および支援費に関わる介護サービスの利用契約は、情報および専門知識の上で大きな格差のある利用者と事業者との間で締結される契約であることからして、福祉契約も消費者契約法の適用を受ける消費者契約であること、しかし福祉契約は継続的契約であり、契約に従ったサービスの提供が利用者の生活に直結しているため、たとえ債務不履行があつたとしても、利用者側からの解約が難しい特質を有することに留意しなければならない。その意味では、自治体等が契約書モデルを示すなどの試みをしていることは一定評価できるが、しかし実際に現場でどのような契約書がどのように利用されているかは不明であり、契約締結段階および契約締結後における利用者の契約上の権利を実現させるための支援が必要である。

さらに、福祉契約の利用者の多くは、自ら契約内容を理解し判断する能力を十分に有しておらず、介護サービスの利用が日常生活を営むために必要であるがゆえに、利用者本人の意思が尊重されるように一定の支援を行う必要がある。とくに利用者の意思とその家族の意思が異なる場合、利用者本人に対してどのような支援を行う必要があるか、どのような支援が可能であるかも検討する必要がある。そのさい活用が期待されながらも利用が進んでいない成年後見制度および任意後見制度、ならびに地域福祉権利擁護事業ないし福祉サービス利用援助事業について、利用が進まない理由を明らかにするとともに、利用しやすい制度とするためにはどうすべきかについて検討する必要がある。

2. 介護保険のサービス利用契約に関するアンケート調査結果に対する考察

介護保険のサービス利用契約に関するアンケート調査の集計結果は、第10回福祉契約研究会（2003年3月29日（土）14：00－17：00 明治大学駿河台キャンパスリパティタワー19階119FG 教室）において検討された。その検討の結果、以下の諸点が指摘された。

- ① 当該事業所または事業者が居宅介護支援事業を行っている場合には、Q1の回答からして、訪問介護契約をしている利用者が居宅介護支援の契約も締結している割合が50%を超える事業所が半数以上あり、介護支援事業者による利用者の丸抱えが生じていることが懸念される。介護時支援事業者および訪問介護事業者の選択に当たって、利用者本人の意向が十分に反映されているかについて、聞き取り等の方法により、さらに実態調査を行う必要があると思われる。
- ② 契約締結過程において、利用者の判断能力が十分でないため、事業者は契約内容の説明にあたって家族等の立ち会いを求めたり、家族等に代わりに説明するなどしているケースが85%近くあり（Q2の回答結果）、現場での苦悩が垣間見える結果となっている。またQ6の回答結果からも、契約書の内容が難しく説明に時間がかかりすぎたり、内容の難しさや利用者の心身能力の衰えのために、契約内容を説明しても理解してもらえなかったり、せっかく説明しても利用者がすぐに忘れてしまうということが

多く、事業者側の苦勞が見て取れる結果となっている。これらの結果は、研究会で議論してきた福祉契約の特性を示したものと言えよう。

- ③ 契約締結段階においても、利用者の判断能力が十分でないために、利用者本人ではなく、家族等が署名をしている場合が多く見られ（Q7 の回答結果）、とくに代理権のない家族が本人の氏名を署名しているため、法律的には福祉契約は無効となり、民法上は例外的なものとしてされている事務管理によるケースが25%近くあることは問題である。Q8 の回答結果からすると、利用者本人または家族以外の者が署名するケースも2割程度あり、成年後見人・保佐人・補助人が署名し、あるいは地域福祉権利擁護事業の生活支援員が署名するケースに比べて、介護支援事業者の従業員である介護支援専門員が署名するケースが多く、権利擁護の観点からして問題である。
- ④ 契約内容の説明段階では、キャンセルについて利用者の関心は高くない（Q3 と Q4 の回答結果）が、後に事業者との間で問題となることがあり（Q10-1 の回答）、そのため契約内容の説明に当たって、事業者は、利用者の関心の高いサービスの内容や料金などと共に重点的に説明を行っている（Q3 と Q4 の回答結果）ものと思われる。
- ⑤ 契約締結後、サービス内容について問題となった事項としては、介護保険対象サービスの範囲とする回答が高率を占めており（Q9-1 の回答結果）、これは利用料金をめぐって問題となった項目（Q10-1 の回答）にも連動していると思われる。介護保険対象サービスの範囲やサービス内容の説明に当たっては、契約書や重要事項説明書だけでは十分ではなく、パンフレットやビデオなどより解りやすい説明方法を工夫する必要がある、そのための基準となるようなモデルを作成することも必要ではないかと思われる。
- ⑥ 過去に実施された訪問介護に関する利用者アンケート（国民生活センターなど）の結果によれば、利用者側の苦情ないし不満として多く挙げられてきた「サービスの時間帯」や「介護者の言動」などの項目は、今回のアンケート結果（Q9-1）では、それほど問題となっておらず、利用者の不満や苦情を事業者側が十分に吸い上げられていない可能性があると思われる。利用者に対するアンケート結果も参考としながら、苦情処理体制などについて、事業者に対して聞き取り調査を行う必要があると思われる。
- ⑦ 損害賠償については、契約違反によるケースは皆無に近く、専ら事故等による人損・物損を原因とした不法行為による損害賠償が問題となっている（Q11-1 の回答）。こうした事故による損害賠償問題は、賠償責任保険に加入することでかなり回避されている（Q11-2 の回答）ことからして、事業者のリスクマネジメントとして、賠償責任保険が一定の成果をあげているということができよう。もっとも、Q11-2 の回答結果からすると少数ではあるが、契約書の中の免責条項ゆえに損害賠償が問題にならなかったケースがあることは問題であり、消費者保護の観点からも重要な免責条項の実態について、契約書のサンプリング調査を行う必要がある。
- ⑧ 東京都のモデル契約書は、市販の『介護保険指定事業者業務のガイドライン』にも掲載されている。それにもかかわらず、事業所単位では、その認知度が全体の約3分の2程度にとどまっており（Q12 の回答）、訪問介護事業の業務にガイドラインが十分に活用されていないことが危惧される。事業者単位と事業所単位で差があるものと思われるが、実態を知るためにも、それぞれについて聞き取り調査を行う必要がある。

E. 結論

福祉契約は私法上の契約ではあるが、その特性からして利用者の権利擁護のために一般の消費者保護よりも強力な法的保護が必要であること、とくに契約締結のための支援、契約内容の履行確保を保証するための支援、契約をめぐって生じた問題をより迅速に解決するための支援などが必要である。それゆえ、福祉契約と利用者の権利擁護をめぐる諸問題を法学的に検討するに当たっては、法解釈学の領域にとどまることなく、立法的解決や行政的解決をも視野に入れた総合的な検討が必要である。

そのためには、福祉現場における契約と権利擁護の実態を明らかにする必要がある。今回実施したアンケート調査の結果を踏まえた上で、平成15（2003）年度は、契約書のサンプリング調査および事業者・事業所に対する聞き取り調査を行う予定である。また、平成15（2003）年11月の日本社会保障法学会秋季大会の共通テーマ・シンポジウム「福祉と契約」において、福祉契約研究会における共同研究の成果を発表し、これに対する質疑や批判を参考として、福祉契約の抱える法的諸問題を現実的に解決するために必要な立法的ないし行政的な方策をより具体的に検討していく必要がある。そのためには、主任研究者および分担研究者の共同研究の場である福祉契約研究会において、他の研究会メンバーの協力を得つつ、福祉契約と利用者の権利擁護について共同研究を続けていくことが重要である。

F. 研究発表

主任研究者および分担研究者は、福祉契約研究会における共同研究のほか、個々人の分担した研究テーマに関連して、後掲の「研究成果の刊行に関する一覧表」に示した論稿を随時発表してきた。

なお、本研究の中間報告として、主任研究者および分担研究者の共同研究の場である福祉契約研究会の成果を、平成15（2003）年11月2日に関西大学で開催される日本社会保障法学会秋季大会共通テーマ・シンポジウム「福祉と契約」において発表することが決定している。

20020039

P.26-P.31は雑誌/図書に掲載された論文となりますので、
「研究成果の刊行に関する一覧表」をご参照ください。

「研究成果の刊行に関する一覧表」

**社会福祉協議会の取組み —横浜生活あんしんセンター（特集）成年
後見制度1年 II 実務の現状と課題**

石渡和実, 延命政之

ジュリスト. 1211号 Page70-77(2001.11.1)

ドイツの介護保険と利用者の権利保護

本沢巳代子

週刊社会保障. 2160号, Page24-27(2001.11.12)

訪問介護契約書モデルの比較検討

ー東京都版と名古屋版を中心としてー

2002年12月6日明治大学リハビリタウワー

筑波大学社会科学系・本沢 巳代子

厚生省「契約書における留意すべき事項について(案)」2000年1月31日

1. 契約の目的：契約の目的となるサービスの対象等を定める。
2. 契約の当事者に関する事項：利用者と事業者・施設との間の契約を原則。利用者の判断能力が不十分な場合における契約者の取扱いについて、第三者のためにする契約の締結を認めつつ、成年後見制度の利用が望ましいとする。
3. 契約期間に関する事項：在宅サービスについては、契約満了日を要介護認定等の有効期間と連動させることなどにより契約期間を定める規定を置く。施設サービスについては、施設の過所に伴う利用者側の契約解除権を保障しつつ、期間の定めのない契約とするか、自動更新の規定を設けることとしている。
4. サービス内容・利用料：具体的な個別サービス内容を契約書に記載することや契約付属文書として添付することは、必ずしも必要ではないが、しかし利用料の支払方法および支払期日については、契約書または契約付属文書に記載することが望ましい。また、在宅サービスの利用においてキヤンセル料を設定するにあたっては、連絡が困難な場合などやむを得ない場合を除くこと、その額は利用料の額を上回らないこととする。徴収条件についても、事前の連絡期間を著しく長く設定しないことが必要である。
5. 事業者の守秘義務およびその解除条件の明示化として、運営基準上必要とされている個人情報利用のための利用者またはその家族の文書による同意につき、契約書上確認方法を明記する規定を設けることが望ましいとする。
6. 損害賠償にかかるとの規定：事業者の過失による債務不履行または不法行為による損害賠償責任を免除する条項、故意・重過失による債務不履行または不法行為による損害賠償責任を制限する条項を設けてはならない。

7. 契約の解約に関する事項：利用者から解約が認められる場合およびその手続きを明確にすること、とくに利用者からの解約の予告期間を著しく長くしたり、解約の申出事由を制限したりしてはならないとする。また、事業者からの解約事由は、利用者によるサービス料金の滞りがある場合や契約を継続しがたい事由がある場合など、無限定とならないようにしなければならず、解約にさいして、利用者の心身の状況やその置かれている状況を踏まえ、介護支援専門員や市町村への連絡やその後のサービス確認等の必要な援助を行う旨の規定を設けること。
8. 契約終了に当たる事項：死亡など本人の意思表示によらない契約終了に関する規定を設ける。

その他の契約条項：

1. 契約の条項を最小限にとどめようとした場合、契約に定めのない事項について、介護保険法令または社会福祉法令に従って、当事者双方が協議のうえ定めるものとする規定が必要となる。
2. トラブル発生の防止および迅速な紛争解決のために、事業者による相談・苦情窓口の設置、迅速な対応を義務づける規定が必要となる。
3. 裁判管轄についても、事業者が原告になることを考えて、利用者保護のために、利用者の住所地を管轄する裁判所を第一審管轄裁判所とする合意管轄に関する規定を置くことも必要となる。

<参考文献>

- 本沢巳代子：公的介護保険・ボイツの先例に学ぶ、日本評論社、東京(1996年)
- 本沢巳代子：介護サービスと消費者契約-契約ルールをどう確立するか、月刊国民生活第28巻第9号、16-21頁、国民生活センター、東京(1998年)
- 本沢巳代子：成年後見と介護保険、民商法雑誌第122巻第4・5号、96-116頁、有斐閣、東京(2000年)

成年後見制度と地域福祉権利擁護制度

大原利夫
関東学院大学

一、報告の趣旨

二、社会保障法学会第三四回大会——テーマ：「成年後見」と社会保障法制

1. 共通テーマの趣旨

報告とシンポジウムの目的

- ・現行法を前提として、その解釈による権利擁護の可能性を探る。
- ・民法改正によって解決できる点と解決できない点を明らかにする。
- ・国・自治体・民間団体が今後構築すべきシステム・ネットワークのモデルと検討課題を提案する。
- ・社会保障法制の改革に向けた立法構想を提示する。
- ・社会保障法学の理論的課題を議論する。

2. 高齢者・障害者の権利侵害事例と現行法による対応および限界

- ・高齢者・障害者の権利侵害の問題は増大化する傾向が強い。
- ・事後的な救済は、潜在化している権利侵害事例に対して無力である。
- ・権利侵害が発生しにくいようにするためには、どうすればよいかという視点で対応策を考えることが極めて重要である。

3. 成年後見立法と民法学

- ・日本では法律行為における本人の意思の脆弱や当事者本人の署名・出頭は実務上無用視されている。(独居に近づく者が、老人との兼子縁組届を出して、この者に不動産を相続させる遺言書を作成し、老人の死後に相続人等が気づく間もなく不動産を売却することもできる)。
- ・成年後見制度において、本人によって作られた文書さえあれば、それをもって本人の意思を限定する証拠資料として扱うという安易な判断をすべきではない。
- ・成年後見開始の審理や調査は、現状の戸籍謄本や印鑑証明などに依拠した書面中心の形式的なものであってはならず、立ち入った審問・調査の手続きを確立しなければならぬ。

4. 高齢者・障害者の権利擁護と介護保険——ドイツの世話制度と介護保険の実態を参考として

- ・障害者や障害者の人格の尊重を基本理念とし、障害者や高齢者に残された能力を重視するとともに、個別のケースに応じた柔軟な保護を可能にするために、一九九〇年に成年者世話法が制定された。
- ・日本の成年後見制度や地域福祉権利擁護事業の実施にあたっては、ドイツの職業世話人の活動の実態が参考になる。

5. 権利擁護システムの創造と社会保障法制の課題

- ・近年、高齢者・障害者に対する財産侵害・不公正な取引が多発し、さらには、高齢・障害を理由とする差別・排除・放置・拒否・身体的・精神的・性的虐待など、法的利益が侵害される事例が多い。
- ・その理由として、①国連障害者の一〇年など、啓発活動等とおして国民の人権意識が強くなり、従来潜在化していた問題が顕在化してきた、②資産を持つ多数の高齢者が現れた、③施設福祉から在宅

宅福祉への福祉政策の展開の流れを背景に、商品経済社会と直接かかわるようになった。

※権利擁護のための立法構想

三、新しい成年後見制度

1. 改正の必要性

- (1) 複層的制度
- (2) 程度の痴呆、知的障害、精神障害等に対応できない、
- (3) 社会的な偏見があった
- (4) 戸籍への記載に抵抗感があった
- (5) 身上保護を必要とする人の増加
- (6) 国民の権利意識・人権感覚の高揚と成熟
- (7) 高齢者・障害者に対する支援の社会化に対する要求の高まり
- (8) 欧米諸国による成年後見制度改革の影響
- (9) 後見人監督体制の不備
- (10) 多額の費用と時間がかかる

2. 主な改正点

・新しい成年後見制度は、「法定後見制度」と、「任意後見制度」に大別される。

(1) 法定後見

・旧法での禁治産・準禁治産制度の体系を変更し、新法は、法定後見制度を三つに分類した。

後見＝「精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く状況にある者」を対象

補佐＝当該能力が「著しく不十分」な者を対象

補助＝当該能力が「不十分な者」を対象

1) 補助

・従前の法定後見制度では、禁治産制度は「心神喪失・常況ニ在ル者」を対象とし、準禁治産制度は、「心神耗弱者」を対象としてきた。心神喪失とは、精神上の障害により判断能力を欠いていることを意味し、心神耗弱とは、その判断能力が著しく不十分であることを意味する。よって、判断能力が不十分であっても、心神耗弱の程度に至らなければ、制度を利用することはできなかった。

・そこで、そのような者でも利用することができる新たな制度として、補助の制度が設けられた。

・家庭裁判所は、その補助人に対し、申立により、特定の法律行為について同意権(一六条)、または代理権(一七条の九)を与える。但し、本人の自己決定権を尊重し、本人以外の者が申立をした場合、本人の同意を要件とする。

2) 保佐(準禁治産制度の改正)

・従前の準禁治産制度に代わるものであって、精神上の障害により判断能力が著しく不十分な者が対象となる(一一一条)。

・従前は、「浪費者」を準禁治産制度の対象としてきたが、精神上の障害により、判断能力が不十分であるため、法律行為における意思決定が困難な者について、その判断能力を補うという成年後見制度の趣旨に照らし、新法は、浪費者を対象からはずしている。

・家庭裁判所は、保佐開始の審判と同時に職務で保佐人を選任し(一七六条の二第一項)、

保佐人は、民法所定の重要な法律行為（一二条一項参照。日常生活に関する法律行為は除かれる）について同意権を有する。
・本人が保佐人の同意を得ることを要するにもかかわらず、その同意を得ずに民法所定の法律行為をした場合、本人または保佐人は、その行為を取り消すことができる（一二〇条一項）。

3) 後見（禁治産制度の改正）

・従前の禁治産制度に代わるものであり、精神上の障害により判断能力を欠く常況にある者が対象となる（七条）。
・成年後見人は、従前どおり、本人の法律行為を取り消すことができる。たとえば、本人が不動産の売買契約を締結したけれども、その契約内容が本人にとって不利益なとき、成年後見人は、その売買契約を取り消して本人に不利益が生じないようにする。ただし、日用品の購入等の日常生活に関する法律行為を取り消すことはできない（九条）。

4) 審判の申立権者

・補助開始、保佐開始、後見開始の審判の申立権者は、原則として、本人、配偶者、四親等内の親族等である（七条、一一一条、一四一条一項）。
・今回の改正で、市町村長が、痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等について、後見開始の審判の申立をすることができることとなった。
・たとえば、本人に配偶者および四親等内の親族がい無い場合や、配偶者または四親等内の親族がいても音信普通の場合などに市町村長によって申立をすることが想定される。

5) 法定後見人の選任

① 配偶者後見人制度の廃止
・従前、本人の配偶者が当然に後見人になるものと定められていた（旧法八四〇条）。しかし、本人が痴呆性高齢者の場合、その配偶者も高齢者であることが多く、後見人に適任であるとみなすしむいえなかった。
・そこで、配偶者が当然に後見人になるという制度が廃止された。

② 複数・法人法定後見人

・従前、後見人は一人でなければならぬと定められていた（旧法八四七条）。しかし、複数の法定後見人がチームを組んで後見事務を遂行することが実的なケースもあることから、この限定が廃止された。
・従前、法人を後見人にまたは保佐人に選任することができるかどうかは、必ずしも明確であるとはいえなかった。しかしながら、後見事務について専門的な知識を持ち、十分な体制を備えた信頼できる法人が法定後見人に選任されることが良いと考えられるにいたり、法人も法定後見人になることができる旨が法文上明確にされた（八四三条四項、八七六条の二第二項、八七六条の七第二項）。

③ 考慮事情

・本人との利益相反のおそれのない信頼性の高い個人、または法人が法定後見人に選任されるようにするため、成年後見人の選任にあたって家庭裁判所が考慮すべき事情を法文上明示的に列挙し（八四三条四項）、この規定を保佐人、補助人の選任に準用している（八七六条の二第二項、八七六条の七第二項）。

6) 身上監護義務及び本人の意思尊重等

・今回の改正により、自己決定の尊重および身上の保護の重要性を考慮して、成年後見人等は、その事務を行うにあたっては、本人の意思を尊重し、かつ、本人の心身の状態および生活の状況に配慮しなければならぬ旨の一般的な規定が設けられた（八五八条）。
・また、身上監護に関しては、特に、本人の居住環境の変化がその心身及び生活に与える影響の重大さを考慮して、成年後見人等による本人の住居用の不動産の処分について家庭裁判所の許可を要することとなった（八五九条の三）。

7) 監育人制度の強化

・従前、保佐監督人の制度はなかったが、新たに保佐人の権限が強化され、補助の制度が新設されたことに伴い、保佐監督人および補助監督人の制度が設けられた（八七六条の三、八七六条の八）。

(2) 任意後見

1) 趣旨

・判断能力が不十分な状態になった場合に備えて、受任者に後見事務を委託し、その事務について代理権を付与する委任契約を締結することはできる。
・しかしながら、この契約を締結しても、実際に委任者が判断能力の不十分な場合になって、受任者が後見事務を行う場面では、委任者が受任者の事務処理を監視して必要に応じて委任契約の解除等を行うことは困難である。
・もし、家庭裁判所によって選任された監督人が受任者の事務処理を監督する仕組みがあれば、安心してこのような委任契約を締結することができる。
・そこで、新たに設けられたのが任意後見制度である。

2) 概要

① 任意後見契約の締結

・任意後見契約＝本人が任意後見人に対し、精神上の障害により判断能力が不十分な状況における自己の後見事務（生活、療養監護及び財産管理に関する事務）の全部または一部について代理権を付与する委任契約で、任意後見監督人が選任された時からその効力が生ずる旨の特約が付されたもの（任意後見法二条一項）。
・任意後見契約は公証人の作成する公正証書によることを必要とする（三条）。
・任意後見契約の法的属性が委任契約であることから、任意後見人の委任事務は、原則として法律行為に限られることになる。したがって、代理権を付与しない準委任契約は、この任意後見契約にはあたらない。

② 任意後見監督人

・任意後見契約が登記されている場合、精神上の障害により本人の判断能力が不十分な状況にあるときは、家庭裁判所は、本人、配偶者、四親等内の親族または任意後見受任者の申立により、任意後見監督人を選任する（四条一項）。

③ 任意後見人

・任意後見監督人が選任されると、その時から任意後見契約は効力を生じ、任意後見人は、その契約で付与された代理権を行使することができる。
・委託された後見事務に関し、普普通注意義務を負う（民六四四条）。
・任意後見契約は、委任契約であるから、任意後見人の報酬、事務処理費用等の支払いについては、任意後見契約の内容による。

(3) 成年後見登記制度の創設

- ・法定後見制度と任意後見制度に共通する新たな登記制度として成年後見登記制度が創設された(後見登記等に関する法律)。
- ・後見登記制度では、取引の安全の要請とブライズニー保護の要請との調和を図る観点から、本人、成年後見人等、成年後見監督人等、任意後見受任者、任意後見人、任意後見監督人その他一定の者に請求権者を限定したうえで、登記されている事項を証明した書面の交付を請求することができるとしている(一〇条)

(4) その他

- 1) 欠格条項の見直し
 - ・従前、欠格条項は禁治産・準禁治産制度の利用を阻害する要因のひとつとして指摘されていた。
 - ・今回の改正により、ブライズニーの理念等の観点から、①新設の補助については欠格条項を設けない、②後見、保佐についても法令中の能力審査の手続きにより、当該資格にふさわしい判断能力が担保されるものについては、現行の欠格条項を削除するという方針の下で、欠格条項を縮減した。
- 2) 申立権者
 - ・身寄りのない痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等に対する適切な成年後見の開始を制度的に担保する観点から、市町村長に補助、保佐、後見の開始の審判の申立権を付与する規定を、老人福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律のなかに設けた。

四、地域福祉権利擁護制度

- ・アドボカシー(権利擁護、advocacy)という用語は、もともと法曹が法廷などで依頼人の代弁、弁護をおこなうことからきている。
- ・そこから、日常生活において障害者の代弁・擁護をおこなうことに広がり、それがソーシャルワークにおける専門的な役割のひとつになったと考えられる。
- ・ところが、福祉の「バターナリスム」のことで、ただ他者の代弁に甘んじ、保護と引き換えに服従の生活を強いられる結果を招いた。
- ・この反省から、選択と自己決定、個人の尊厳を中心にすえて、「みずからものを言う」というセルフアドボカシーが強調されるようになった。
- ・ソーシャルワーカーの役割は要援護者の立場で代弁するだけでなく、むしろ当事者の主体的な自己決定を促進するという empowerment の役割が強調されるようになった。

・権利擁護とは、判断能力が不十分な人々(痴呆性高齢者、知的高齢者、精神障害者など)の立場に立つて、虐待を防止し、福祉サービスの利用を援助し、あるいは財産を管理するなど、総じて権利行使を擁護すること(実践としての権利擁護)である。

※擁護すべき権利

- ①福祉サービスの利用手続きをめぐる権利
 - 情報の権利
 - 要介護認定等を申請し意見を表明する権利
 - 十分に説明を受けたうえで選択する権利
 - 本人の意思に反して入所を強制されない権利
- ②福祉サービスの内容・質をめぐる権利
 - 個人の尊厳にふさわしい基準をみたしたサービスを請求する権利

- 虐待・拘束からの自由
- ブライズニーの権利
- 呼称・性的差別心の保護・肖像権
- ③財産管理をめぐる権利
- ④苦情解決・不服申立をめぐる権利

1. 事業の創設にいたる経緯

・平成一一年度の国の予算において、平成一一年度一〇月から「地域福祉権利擁護事業」を実施するために必要な国庫補助金九億五八〇〇万円余が計上された。

・この事業は、平成一一年九月三〇日社授第二三八一号各都道府県知事あて厚生省社会・援護局長通知の中の「地域福祉権利擁護事業実施要綱」に沿って、平成一一年一〇月より全国で開始されることとなった。

・平成一三年度の実績は、相談件数が約一〇万件、契約件数が約四千件となっている。

2. 法律改正の内容

・平成一二年五月二九日に成立した「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」によって、権利擁護事業に関して幾つかの規定が設けられた。

・地域福祉権利擁護事業は、社会福祉法二条三項一ニ号において、地域福祉権利擁護事業を福祉サービス利用援助事業として、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、無料または低額な料金で、福祉サービスの利用に関して相談に応じ、および助言を行い、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関する費用の支払いに関する便宜を供与すること等、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規定し、第二種社会福祉事業に追加した。

・地域福祉権利擁護事業とは予算上の名称である。

3. 事業の概要

(1) 実施主体

- ・地域福祉権利擁護事業は、実施要綱を根拠に実施されることから、以下では実施要綱を基準に説明する。
- ・実施主体は、都道府県社協である。
- ・都道府県社協は、事業の一部を市町村社協、社会福祉法人、民法三四条に規定する公益法人(以下、基幹的社協という)に委託することができる。以下、委託があったものとして説明する。

(2) 利用者

- ・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(福祉サービスやそれに伴う利用料の支払いなど)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もの。
- ・支援計画に定める援助にみかめ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。
- ・契約締結判定ガイドラインにもとづいて判断する。
- ・身体的な障害は、事業の利用要件に該当しない。
- ・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が不十分であっても、その後の後見人、保佐人、補助人との間で契約を締結することができる場合は地域福祉権利擁護事業を利用できる。
- ・事業実施後、「痴呆」などの医学的診断がなされていない高齢者、養護手帳や精神障害者保健福

社手帳を有していない者について、判断能力があると判断して、事業の援助の対象としないうえであった。

・「地域福祉推進事業の実施について」の一部改正について(平成一四年六月二四日社協発第〇六二四〇〇三号)によって、「痴呆」との医学的判断がなされていない高齢者や手帳を有していない知的障害者及び精神障害者についても、判断能力が不十分であれば事業の対象に含まれることが明確にされた。

・同様に、従来、居宅で生活している人のみを対象としていたが、社会福祉施設等の入所者及び入院している者についても利用できるようにするため、対象者は居宅において生活しているものに限らないとされた。

(3) 援助の内容

福祉サービスについての情報提供、助言
福祉サービスについての手続き援助
福祉サービス利用料の支払い
苦情解決制度の利用援助

これらの事業に加えて、税金や公共料金の支払い等日常的な金銭管理や預貯金通帳の書類の預かりサービスを福祉サービスの利用援助に付随して実施することができる。

なお、平成一四年通知によって、援助内容が拡大され、「住宅改造、居住家屋の賃貸、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」と規定され、福祉サービスの利用に関する一連の援助を一体的におこなえるようになった。

(4) 援助の方法

・契約は、本人と基幹的社協との契約により行われる。

・基幹的社協は、専門員、生活支援相談員を配置して必要な援助を行う。

・専門員は、初期相談、本人に必要な援助の特定(支援計画の作成)、事業に必要な契約締結能力の確認、契約締結に関する業務をおこなう。

・生活支援員は、策定された計画に基づき、定期的にあるいは本人からの依頼があったときに援助をおこなう。

(5) 適正な運営を確保するための仕組み

- ・契約締結審査会
本人の契約締結能力に疑義がある場合に、専門員らから助言をおこなう。
- ・運営監視委員会
事業の運営状況を監視するとともに、事業に関する苦情を解決する。
- ・関係機関連絡会議
この会議は三つの役割をもっている。
 - ・福祉サービス利用援助、日常的な金銭管理等に関する情報交換をおこなう。
 - ・関係機関の連携などに関する協議をおこなう。
 - ・関係機関、団体が、本事業の円滑及び効果的実施のために都道府県社協に対して意見表明、提案をおこなう。

4. 利用の仕組みと援助のプロセス

・事業の利用は、相談、調査、契約を経て援助が開始される。

(1) 相談

(2) 調査

・基幹的社協に配置される専門員が中心に調査をおこなう。

・基幹的社協が申請を受けた場合、本人の意向を尊重しながら、親族、民生員などの協力を得て、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、さらに必要に応じて生活状態、経済状況を調査、把握する。

・契約締結判定ガイドラインにもとづいて、利用者の要件に該当するか判断する。

(3) 調査

この段階からは、事業の利用を前提に、次に様々な調査をおこなう。

・日常的な金銭管理の効率化を図り、現金を扱うことによる事故を防止するため、公共料金や家賃などの定期的な費用の支払い等について、自動振込や自動振替等の活用をすすめる。

・あきらかに利用可能なサービスがあるにもかかわらず、たまたま利用していない場合等には、在宅介護支援センターや行政機関等とも連携しながらサービスの利用をすすめる。

(4) 支援計画の作成

・基幹的社協は、利用者の要件に該当すると判断した場合、本人の意向を確認しながら、活用可能な社会サービスの十分な活用を図るうえで、具体的に「誰が、いつ、何を、どのように援助するか」を記載した支援計画を作成する。

(5) 契約の締結

・基幹的社協は、支援計画も契約内容の一部となる旨を明らかにし、本人にその内容を十分説明して、理解を得た上で契約を締結する。

(6) 援助の実施

1) 情報提供や手続支援援助等

・支援計画に沿って、生活支援員が定期的にまたは利用者から依頼があったときに本人宅を訪問し、福祉サービスの利用援助等を行う。

・入所施設の利用等、居所の変更を伴う利用契約の代理を行うことは、本人の生活に及ぼす影響が大きいため、本事業の援助の対象としていない。

2) 日常的な金銭管理

・日常的な金銭管理サービスは、契約書および支援計画にもとづいて「代行」「代行」によっておこなう。

代行の場合として、①福祉サービス事業者等に現金を持参したり、②利用者が作成した利用者名義の払い戻し請求書と通帳を金融機関に持参して払出しをうける、③利用者が作成した利用者名義の公共料金等の振込み依頼書と現金を金融機関に持参して振込みを行うなどが想定される。

・代理の場合として、金融機関の払い戻し請求書に、利用者の代理人〇〇市社会福祉協議会会長〇〇と記し、代表印を押印して払い戻し請求を行うことが考えられる。

・代理人は、法人である基幹的社協であって、自然人である生活支援員ではない。

・金融機関に対して、本人からあらかじめ代理人届を提出してもらうこととしている。

3) 書類等預かりサービス

・利用者から預かる書類として、年金証書、預貯金の通帳、権利証、契約書類、保険証書、実印・銀行印などを想定している。
・基幹的杜協は、これらの書類を契約している金融機関の貸金庫に保管する。

4) 援助の手順

・生活支援員は、以上の援助をおこなった後、専門員に援助内容を報告し、指導や助言を受ける。

(7) 支援計画の評価

・契約締結から三ヶ月後に、実施しているサービスが本人の状況に適しているかどうかを、専門員及び生活支援員が評価するとともに、本人に契約継続の意思があるかどうかを確認する。

(8) 契約の解約、終了

・契約の終了には、契約期間の満了等、契約書に定める事由による終了のほか、民法原則による通常の終了(本人の解約申し出、本人死)がある。
・基幹的杜協からの解約の申し出も想定されるが、その場合は、利用者の不利益を被ることがないように、必ず都道府県杜協の同意を得なければならない。
・利用者の判断能力が低下した場合、援助内容を変更する必要があるが、その際、変更された支援計画の内容を利用者が理解できない場合、新たな契約を結ぶことができないため、契約が終了する。

5. 事業運営費と利用者負担

(1) 補助金

・都道府県杜協の事業費を国と都道府県が二分のずつ負担する。
・都道府県は、国からの補助金と都道府県の財源を併せて都道府県杜協に交付する。
・一部道府県杜協あたり、年間授業費は平均八千万円である。

(2) 利用者の負担

・契約締結までの相談等について自己負担は発生しない。
・生活支援員がおこなう個別的な援助に要する費用は、原則として利用者が負担する。
・生活保護受給者は、国庫補助の対象となるため無料である。利用料の額は、地域の実情に応じて各実施主体の判断により定める。

五、成年後見制度と地域福祉権利擁護事業との関係

1. 両制度の相違点

・成年後見制度が、財産管理、身上監護に関する契約などの法律行為全般を対象とするのに対し、地域福祉権利擁護事業で代理する法律行為は、在宅福祉サービスの利用手続きおよび預貯金の払出し等に限定されている。

・地域福祉権利擁護事業の利用契約は委任契約であり、利用者は契約内容を理解できる程度の判断能力を有する者に限定される。

2. 両制度の連携

六、両制度の問題点

1. 両制度に共通した問題点

(1) 制度自体の周知

・特に、成年後見制度では、新しく創設された補助類型の活用事例が少ない。

(2) 家族との関係

・利用者本人の判断能力が不十分な場合でも、成年後見制度や権利擁護制度を使わずに、利用者の家族が、本人から代理権を付与されることなく、事實上、本人に代わりサービス提供事業者と契約を締結している例が多数あると推測される。

(3) 自治体の情報把握

・措置制度の下では、措置権者としてサービスを必要とする市民の情報を自治体が把握しているが、制度の変更とともに情報が集まらない。

2. 成年後見制度の問題点

(1) 申立権者

・成年後見制度の申立権者は、四親等内の親族まで広範に認められている。しかし、家族の機能が低下するなかで、現実の親族関係とはそぐわず、実態と乖離している。
・親族間に財産問題など利害の対立がある場合は、親族は申立から逃れるか、または自分に有利にもっていづけるケースが多く、申立権者と適切に機能しない。

(2) 区市町村長の申立権

・区市町村の申立にかかわる判断や考え方にバラツキがある。
・申立にあたって、四親等内の親族との調整、申し立てるまでの具体的な対応方法、審判前の保全処分がおきるまでの対応、後見人の選定などに苦慮しているという。

(3) 成年後見人等の知識等

・成年後見人等には、福祉サービスの状況、コミュニティなど専門的な高い知識が求められる。
・また、財産管理についても、法律に関する知識や経験が必要となる場合もある。
・こうした知識等を有した成年後見人等を選任することができるか。

(4) 後見事務の範囲

・成年後見人等の職務は原則として、法律行為であるが、身上配慮義務の範囲が不明確である。

・現状を踏まえて明らかにする必要がある。

3. 地域福祉権利擁護事業の問題点

(1) 復代理人

- ・ 日常的金融管理に関連して、社協が代理権を受権した場合で、生活支援員が金融機関から預貯金等を引き出すとき、実際には、利用者から当該金融機関に対して復代理人届を提出しておくだけでなく、さらに社協が生活支援員を復代理人に委任し、これについても代理届をだすよう求められているようである。
 - ・ 熊本県では、生活支援員が金融機関で払い戻しを請求することはせず、基幹的社協の出納担当の正規職員が復代理人である社協の全長印を用いて払い戻しを受け、こうして払い戻された金銭を、生活支援員が利用者へ届けるという扱いがなされているようである。
 - ・ 熊本県の場合、生活支援員は果社協が雇用する。
 - ・ 生活支援員と復代理人である市社協との間に直接の雇用関係がないことも障害になっているようである。
- (2) 日常的金融管理等だけのサービス援助

・ 現実にはニーズが多いと思われる 日常的金融管理のみを援助契約の締結は認められていない。
・ たとえば、一人暮らしの高齢者が最近、物忘れがひどくなり、預金通帳の管理がおぼつかなくなってきた。しかし、生活自体は福祉サービスを利用せずになんとかやっていくつもりである(本人の自己決定権の尊重)。このような場合、日常的金融管理等のサービス援助契約だけを締結することはできない。

(3) サービス対象の範囲

・ 対象者が、判断能力が不十分な人に限られているが、判断能力が不十分な人以外でも、コミュニケーション障害がある人、加齢あるいはその他の理由で行動がある程度制限される人など、一定の支援を必要とする人もいる。事業はこういったニーズと合致していない。

(4) 苦情処理の有償性

・ 苦情処理を有料にしてしまうと、解決されるべき問題が潜在化するおそれがある。
・ 逆に、問題を顕在化しやすいようにすることで、苦情、不満が多く出され、それが制度改正のヒントになることも多い。

(5) 過疎地域での利用料金

・ 時間当たりいくらというかたちで時間単位で利用者の負担が決められている場合、移動手段のために時間がかかる過疎地域で利用する場合、不都合ではないか。

(6) 提供体制の単位

・ 基幹的社協が担当する区域は市町村単位になっていない。
・ 基幹的社協となっていない区市町村社協の地域に住んでいる利用者にとっては、利用しにくい、わかりづらい面がある。

(7) 事業主体

・ 国庫補助を受けられるのは、都道府県社協だけである。
・ そのため、福祉サービス福祉援助事業は、社会福祉法に無料もしくは定額な料金でおこなうことと定められているが、他の事業者がおこなう場合、事業にかかると人件費などを考慮すると、実際には実施が困難である。

七、両制度から見た福祉契約

1. 「対等性」

・ 地域福祉権利擁護事業を説明する際、「対等性」という用語が使われることがある。
・ その背景には、契約関係を、対等な個人関係を基礎とした法的関係であるとみる古典的な考え方があられる。
・ 確かに、地域福祉権利擁護事業によって、または成年後見制度によって、判断能力の不十分性が補完されれば、判断能力(意思能力)という点では、福祉サービス事業者との対等性を得ることとなる。
・ しかし、これをもって対等といえるか、なお検討を要するのではないか。

2. 「継続性」

・ 福祉契約を考える際、消費者契約と対比するなどしてきた。
・ 地域福祉権利擁護事業では、定期的に生活支援員が利用者宅を訪問するなどとしているように、福祉サービスは、継続的に利用することが一般に想定されているのではないか。
・ こうした「継続性」という観点から福祉契約を考える時、賃貸借契約や雇用契約なども対比して考える必要があるのではないか。

3. 援助に対する規制・監督

・ 福祉サービスを必要とする者の判断能力の不十分性を補い、福祉サービスの利用を「援助・支援」するとうとき、主役は本人であり、援助者は脇役にすぎない。
・ 援助者は、利用者本人の意思にもとづき、また意思を尊重して、福祉サービスを利用するための援助を行う。
・ 利用者の意思形成は、当該利用者の判断能力が十分でないこともあって、援助者の影響を多分に受けやすい。
・ この意味では、地域福祉権利擁護事業の実態においては、利用者の自己決定権を尊重したとしても、援助者の判断によってサービス利用の相当部分が決定されているといえるのではないか。
・ このように援助者の役割が大きいのであれば、福祉契約に対する法的規制を考える場合は、併せて、援助に對する法的規制を考える必要がある。
・ この点、家族が援助をしているケースが多いことを考えると、家族である援助者に対する規制・監督が今後の課題となる。

(3) 活用の現状

① 類型別の申立状況

- 成年後見制度における類型別の申立状況をみると、表2のようになっている。

資料 0

【表2 類型別申立件数】

	東京家親本庁		東京家裁八王子支部	
	平成12年	平成13年	平成12年	平成13年
後見開始	640	927	266	395
保佐開始	75	107	32	47
補助開始	52	62	15	36

※平成12年の「後見」「保佐」には「禁治産」「準禁治産」も含まれる

※数値については概数

② 申立人及び成年後見人等の状況

- 申立人の内訳は表3のとおりであり、子どもや配偶者などの親族が9割以上、また、選任された成年後見人等の内訳も、表4のように親族等が8割以上を占めている。

【表3 申立人の内訳】(平成13年1月~12月) (人・%)

	東京家親裁判所	同	八王子支部	合
1 本人	34	3.1	14	3.0
2 配偶者	163	15.4	58	12.5
3 親	79	7.5	29	6.3
4 子	460	43.4	225	48.6
5 兄弟	179	16.9	75	16.2
6 その他親族	126	11.9	52	11.2
7 後見人等	2	0.2	1	0.2
8 任意後見人等	5	0.5	4	0.9
9 接見官	0	0.0	0	0.0
10 区市町村長	12	1.1	5	1.1
親族(2~6月計)	1,007	95.1	439	94.8
合 計	1,060	100.0	463	100.0

※数値については概数

【表4 成年後見人等の内訳】(人・%)

	東京家親裁判所	東京家裁八王子支部
1 親	44	6.0
2 子	281	38.6
3 兄弟	98	13.4
4 配偶者	97	13.3
5 その他親族	83	11.4
6 弁護士	89	12.2
7 知人	12	1.6
8 法人	4	0.5
9 その他司法書士等	22	3.0
親族(1~5月計)	603	82.6
合 計	730	100.0

※東京家親本庁のみ

※数値については概数

③ 申立理由

- 申立理由は、表5のように、禁治産・準禁治産制度を柱とする旧成年後見制度の中心であった財産管理関係が約7割である。特に東京家親本庁管内では身上監護の占める割合が20%と八王子支部の7%に比べて多い。

【表5 申立の理由】

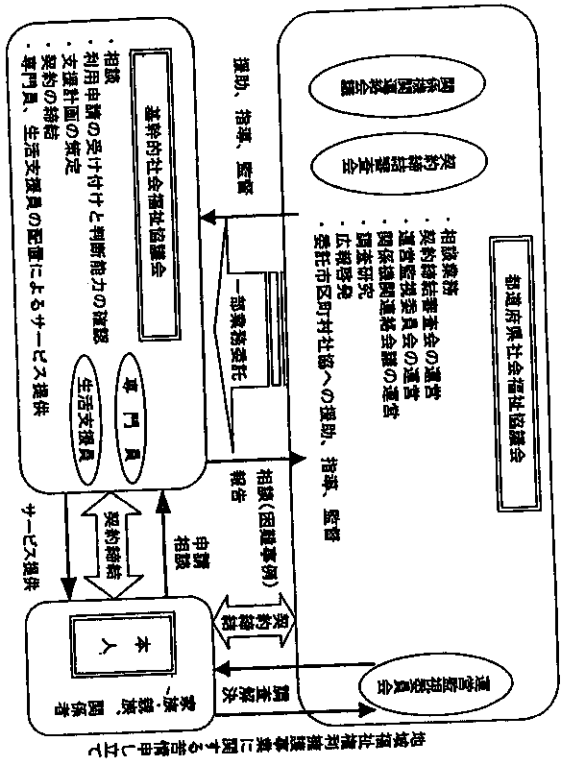
	財産管理	遺産分割	身上監護
東京家親本庁	69%	6%	20%
東京家裁八王子支部	76%	10%	7%

※平成13年(1月~12月)分

※数値については概数

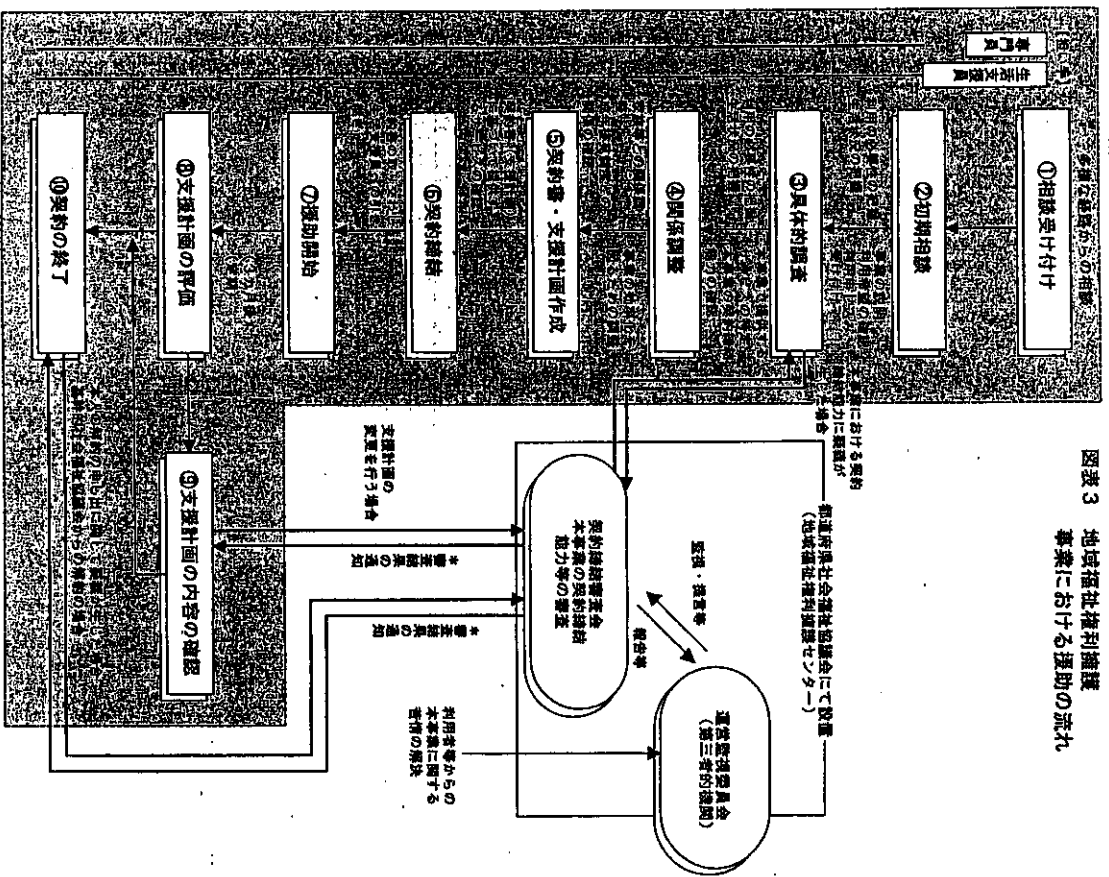
④ 区市町村長の申立の実績等

図表2 地域福祉権利擁護事業の基本的な実施体制



地域福祉権利擁護事業に関する情報申し立て

図表3 地域福祉権利擁護事業における援助の流れ



注：【強い手】の——は主に担当する段階を、——は主な担当に加わって行う段階を、……は状況によって関与する段階を示している。

II 契約締結判定ガイドライン

A 契約締結までの訪問調査

訪問調査を行う前に、あらかじめ収集された基本的情報を頭に入れてください。

1 自己紹介

- まず、自己紹介（自分の立場や役割を話す）をして、挨拶をしてください。
- その際に、申し込みを受けて本日訪問するにいたった経緯を必ず説明してください。

「こんにちは、私は〇〇社会福祉協議会から派遣された××と申します。

〇〇社会福祉協議会は、この地域のみなさんが、福祉のサービス（具体的に例示）を利用しやすいようお手伝いをするというサービスをしています。

今回、〇〇さんから、この制度を利用したいというお申し出があったのでお話をうかがいに参りました。このことについては、ご存知でいらっしゃるでしょうか？」

2 コミュニケーションの能力の概略評価

- 以下、利用希望者の反応に応じて説明をしたり、こちらから近況を質問したりしてください。リラックスしてもらるように、難しい話は後回しでかまいません。
- 最初の挨拶や雑談を通じて、利用希望者のコミュニケーションの

能力の概略を評価してください。

①利用希望者は、専門員に、自分の意思を表示することができるか確認してください。

- a. 可能 [口頭・筆談・手話・その他：]
→先へ進む
- b. 細かい情報を伝えられない [その理由：]
→契約締結審査会へ
- c. 不可能
→中止

②利用希望者は、専門員など、他の人から提供される情報を理解することができるか確認してください。

- a. 可能 [口頭・筆談・手話・その他：]
→先へ進む
- b. 細かい情報を伝えられない [その理由：]
→契約締結審査会へ
- c. 不可能
→契約締結審査会へ

★①が「c. 不可能」の場合は、この制度を利用することは不可能ですので、これから先の評価は不要です。

★①が「a. 可能」または「b. 細かい情報を伝えられない」で、②が「c. 不可能」の場合、何らかの方法で専門員の考えを利用希望者に伝達できるかどうか、専門家の意見などをきいて検討することになりますが、それまでの間、これより先の評価は中断します。

3 契約の意思確認

○契約発意者は誰かを確認してください。

③今回、お申し込みいただいたサービスは〇〇〇〇です（具体的に説明する）。この制度の利用を希望なさったのは、あなたご自

身のお考えですか。それとも、どなたかのお勧めでしょうか？

- a. 本人の希望 →契約可能、4へ進む
- b. 本人以外の希望 →④の質問へ

④△△さんに勧められたとのことですが、〇〇さんご自身は、この制度を利用するかどうか検討してごらんになるお気持ちがありますか？

- a. この制度に関心を示し、拒絶がない
→契約可能
- b. 発意者や専門員に言われるままに「はい」と答える
→類型Ⅰ：契約可能
類型Ⅱ：契約締結審査会へ
- c. 意思が確認できない
→類型Ⅰ：契約締結審査会へ
類型Ⅱ：契約になじまない
- d. 明確な拒否がある →中止

4 インタビューの開始にあたっての事前説明

- これから、インタビューに入ることになります。
- このインタビューは、利用希望者の状況を評価しながら、同時に、この制度を利用するための契約を結ぶ能力があるかどうかを判定するものです。
- コミュニケーションが可能な場合、原則として、回答の有無に関わらず、すべての質問項目を指示通りに行ってください。
- 質問文は、意味を遠えずに土地の言葉に直して、利用希望者にわかりやすいように、ゆっくり、はっきりと話してください。
- なお、このインタビュー時に、立会人がいる場合は、次のよう

【立会人へ】

「これから〇〇さんにお話をうかがいます。試験をするわけではありませんから、〇〇さんのおっしゃることが正しくても正しくなくても、私から立会人の方にご質問申し上げたり、私が、立会人の方に〇〇さんへの助言をお願いするとき以外はお話しにならないでください。ご希望があれば、立会人の方のお話を、このインタビューが終了した後でうかがうこともできます。」

【ご本人へ】

「これから、〇〇さんが、福祉サービス(想定されるサービスを具体的に例示する)を利用するときのお手伝いをするというサービスを、私たち社会福祉協議会の職員が、お引き受けすることができるかどうかの調査をさせていただきます。非常に立ち入ったこともお聞きしますが、もしも、お答えになりたくない質問があれば、お答えになる必要はありません。私たちは、今日、お答えいただいた内容を、外へ漏らすことは決してありません。また、この事業をご利用いただく以外の目的では、お答えいただいた内容が使用されることも決してありません。わかりにくいところがありましたら、いつでも、遠慮なく、おっしゃってください。」

5 基本的情報の確認・見当識の確認

⑤基本的情報の確認・見当識の確認

お名前を確認させていただけますか。(本人の指示に従って書く)

漢字はこれでよろしいですか。 []

- a. ほほ正確に答えられる
- b. 援助すれば、正確な答えに同意できる