

福祉サービス利用援助事業の法構造

濱 畑 芳 和

1 福祉サービス利用援助事業制定10年を迎えて

社会福祉法（社会福祉事業法改正）に福祉サービス利用援助事業が規定され、10年が経過した。

福祉サービス利用援助事業は、社会福祉の契約化を推進するにあたり、福祉サービス契約を締結することが困難となる判断能力の不十分な認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等が、契約締結ができないことにより介護・福祉サービスから漏れ落ちることのないようにするための装置として新設された。ただし実務においては、福祉サービス利用援助という法の目的よりも、経済的虐待や悪質商法被害、家計の破綻等により日常的金銭管理支援の必要度が高く、かつ緊急性を要する数多くの利用（希望）者に対する権利擁護機能を果たしてきた。

そして、福祉サービス利用援助事業を事業化した日常生活自立支援事業は、制度実施の拠点となる社会福祉協議会（以下「社協」と略す。また、以下実施社協を「基幹的社協」と称する）数においても年々増加し（2010年9月現在で全国で811か所）、これに伴い利用者数も順調に伸びてきた（2010年9月現在の契約件数は33,724件）⁽¹⁾ ことからわかるように、高齢者人口がますます増加する中で日常生活自立支援事業に対する利用者のニーズの高さが裏付けられ、事業の運営及びサービス提供自体には利用者に対して意味のあるものであると言える。

2007年には、社会福祉士及び介護福祉士法改正に伴い社会福祉士教育カリキュラムも改正され、2009年1月実施の社会福祉士および精神保健福祉士国家試験から「権利擁護と成年後見制度」が新たに試験科目として追加された。現在では、本科目に対応する福祉系大学や一般養成施設向けのテキスト類も数多く出版され、大学や一般養成施設等においてこのカリキュラムに準拠した「権利擁護と成年後見制度」を取り扱う講義が開講されるに至っている。社会福祉援助職にあつては、この10年間の間に権利擁護や成年後見は福祉的援助メニューの一つとして欠かせないものとして位置づけられてきた。

本稿は、法律上の福祉サービス利用援助事業と、日常生活自立支援事業として行われる福祉サービス利用援助事業の異同をはじめ、両者をめぐる法構造を概観し、諸論点について整理および検討することとする⁽²⁾。

2 法律上および実施要領上の「福祉サービス利用援助事業」の関係性

(1) 法と実施要領との関係の概観

社会福祉法2条3項12号の「福祉サービス利用援助事業」（以下、これを「法律上の福祉サービス利用援助事業」と称する）と、実施要領3（1）の「福祉サービス利用援助事業」（以下、これを「実施要領上の福祉サービス利用援助事業」と称する）は、「福祉サービス利用援助事業」と全く同じ用語を用いておきながら、下記のような差異がみられる。まず、法律上の福祉サービス利用援助事業と、実施要領上の福祉サービス利用援助事業の規定について確認する。

法律上の福祉サービス利用援助事業は、社会福祉法2条3項12号に「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」と規定されている。

また、都道府県社協が行う福祉サービス利用援助事業について社会福祉法81条に規定を置き、都道府県社協は①福祉サービス利用援助事業を行う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、②①の事業に従事する者の資質の向上のための事業、③福祉サービス利用援助事業に関する普及及び啓発、の3事業を行うことを定める。

なお社会福祉法81条の文言上は、都道府県社協は①における「必要な事業」として自ら福祉サービス利用援助事業の実施主体となることも、都道府県社協自らが実施主体とならずに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としての基盤整備を行うにとどまるものでも良いと解釈しうるのであるが、実際には後述する実施要領において、すべての都道府県社協は実施主体でなければならないものとされていることから、実施主体でない都道府県社協はない。

日常生活自立支援事業は、数次の改正を経て、現在では「セーフティネット支援対策等事業の実施について」（2005年3月31日社援発第0331021号、最終改正2010年4月23日社援発0423第1号、厚生労働省社会・援護局長通知）別紙「セーフティネット支援対策等事業実施要綱」別添10「日常生活自立支援事業実施要領」（以下「実施要領」と略す）に基づき実施されるものである。なお日常生活自立支援事業は、「セーフティネット支援対策等事業費補助金の国庫補助について」（社援第0724001号厚生労働事務次官通知、2007年7月24日、最終改正2010年5月21日）に基づいて国庫補助の対象事業となっており、その補助率は国2分の1、都道府県及び指定都市2分の1である。

(2) 福祉サービス利用援助事業と日常生活自立支援事業の異同

このように福祉サービス利用援助事業と日常生活自立支援事業は、法律上の名称と実施要領上の名称が異なるという特徴をもつが、両事業には名称の差異にとどまらない相違点がある。なお一部の解説書などにおいて、両事業は名称の差異にとどまり同一の事業を行っているかの如く理解させようとしたり、解説したりしているものも散見されるが、誤解を招くものであり遺憾である。

そもそも日常生活自立支援事業は、厚生労働省の国庫補助事業として「地域福祉権利擁護事業の実施について」（1999年9月30日社援第2381号厚生省社会・援護局長通知）別紙「地域福祉権利擁護事業実施要綱」に基づき、地域福祉権利擁護事業という名称で事業が開始された。そしてその後、2000年6月7日公布・施行された社会福祉法により福祉サービス利用援助事業が新設され、同時に地域福祉権利擁護事業実施要綱も改正されたという経過をたどる。上位法である福祉サービス利用援助事業の制定よりも、下位法である地域福祉権利擁護事業、その後改称された日常生活自立支援事業のほうが先行実施されていたのである⁽³⁾。

このような事情もあって、福祉サービス利用援助事業と日常生活自立支援事業の関係は必ずしも上位法・下位法のあるものではなく⁽⁴⁾、下位法である日常生活自立支援事業実施要領が上位法である社会福祉法の規定を上回るかのような規定も存在する（「5 援助の内容」を参照）。

日常生活自立支援事業とは、実施要領「3 事業内容」において、次に掲げる事業の総称であると規定される。

- (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

すなわち、日常生活自立支援事業とは、都道府県社協と指定都市社協がそれぞれ行う福祉サービス利用援助事業、従事者の資質向上のための事業、普及及び啓発の総称であると定義される。

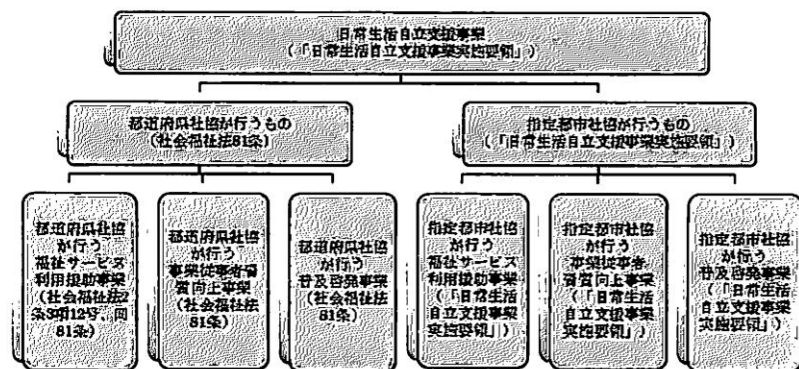


図1 都道府県社協の行う福祉サービス利用援助事業等（社会福祉法81条）と日常生活自立支援事業との関係

筆者作成。

3 利用方法（サービス提供の法的根拠）

(1) 法および実施要領の規定

利用者が法律上の福祉サービス利用援助事業を利用する場合、その方法について社会福祉法その他の法律においては特に規定がない。

他方で、実施要領上の福祉サービス利用援助事業においては、実施要領「4 事業の実施内容」(1) 福祉サービス利用援助事業において、「本事業は、利用者との契約に基づき」と、実施主体と利用者との間で利用契約を締結することを求めている。

(2) 検討

法律上の福祉サービス利用援助事業を実施にあたっては、実施主体と利用者との関係は利用契約関係でなければならないと限定されるものとは解せられず、福祉の措置等の行政処分等により行うことを妨げないはずである。とすれば、実施要領上の福祉サービス利用援助事業においても、利用契約制度に拘泥する必要性はまったくない。

実施要領上の福祉サービス利用援助事業が利用契約制度を採用していることは、サービス提供の法的根拠のうち、たまたま契約という法形式を採用したにすぎないとする見解もありえよう。しかし仮にそうであるとすれば、同じ実施要領の対象者要件である「判断能力の不十分な者」（後述「3 対象者」を参照）との利用契約を締結せよ、ということになる。

元来、福祉サービス利用援助事業は、高齢者福祉の介護部門が介護保険法に基づくサービス提供に切り替えられ、これに伴って介護サービス提供の法的根拠も老人福祉法上の措置から利用契約制度化することに伴って導入された事業であって、判断能力が不十分であり、単独で有効な介護サービス契約を締結することが困難であり、その結果介護サービスを受けることが困難になるような「契約弱者」である利用者の「福祉サービス」の

「利用」を「援助」するために開始された事業であったはずである。かかる目的をもった事業を利用させるため、実施主体が判断能力が不十分な相手方に対し「契約」という行為を求めること自体がそもそも論理矛盾である⁽⁵⁾。

こうした批判を回避するために、都道府県社協や指定都市社協が行う福祉サービス利用援助事業では、実施要領に従って「契約締結判定ガイドライン」(後述)に基づいて判定を行ったり、実施要領に規定する契約締結審査会の審査・助言が行われたりする等、一定の配慮を行っているようにも見受けられる。こうした慎重な「契約手続」が行われること自体を否定するつもりはないが、「契約締結判定ガイドライン」や契約締結審査会が存在し機能していることをもってしても、直ちにかかる論理矛盾を回避し得たとは言い難い。

確かに、福祉サービスの利用援助を行わなければ他に代替する日常的金銭管理支援を行う法的根拠がなく、福祉サービス利用援助の必要性も緊急性も有し、福祉サービス利用援助契約を締結しないことにより結果的に権利侵害を放置し、損害が発生することが見込まれる等の事情があるケースも数多くあることは筆者も重々承知している。しかし、利用者の日常的金銭管理を取り扱う必然性を有する福祉サービス利用援助が、かかる脆弱な法基盤に基づいて行われること自体、支援内容を不安定にすることになりはしないだろうか。

あくまで仮定の話であるが、家族による年金の搾取等が行われ、介護サービスも十分に提供されていない認知症高齢者との間に、社協が介入的な支援を開始し、高齢者本人との間で(疑問なしとしないが)福祉サービス利用援助契約を「締結」し、預金通帳等を預かり、介護サービスの提供計画に着手したような段階において、家族がこれに対抗する形で家庭裁判所に後見開始の審判を申し立て、家庭裁判所が家族側の言い分のみを聞き、家庭の事情等を真摯に勘案することなく家族を成年後見人に即決で選

任するようなことがあれば、成年後見人に就任した家族が代理権を行使するという対抗手段を合法的に与えることとなる。その結果、家族が代理権を行使することにより福祉サービス利用援助契約を解除し、社協に対し預金通帳の返還請求を行うことも考えられよう。こうした場合、本人の利益の擁護や権利侵害の防止を目的に行った社協による支援が水泡に帰し、爾々と本人の預金通帳を取り返していく家族を前にして社協は座視するより他ないこととなる。社協の家族に対する対抗手段があるとすれば、(疑問なしとしないが)福祉サービス利用援助契約を「締結」しつつ、市町村長に対し成年後見の市町村長申立を早期に開始するよう助言し、家族より先手を打って、他の適当な成年後見人を家庭裁判所に選任させることが必要となる。結局、福祉サービス利用援助事業を社協が誠実に遂行するために成年後見制度を利用せざるを得ないのだが、福祉サービス利用援助事業の限界であると言えればそれまでである。かかる事例においては、成年後見制度の補完をすべき福祉サービス利用援助事業が、福祉サービス利用援助契約に拘泥するあまり、福祉サービスの利用援助の目的を完遂するために成年後見制度により補完されるという本末転倒な結果を導くものである一例であるといえよう。

なお、都道府県社協や指定都市社協、またこれらによる委託を受けた主体以外が行う福祉サービス利用援助事業(図2【C】)では、「契約締結判定ガイドライン」による判定も、社会福祉法83条及び実施要領に基づく契約締結審査会の審査・助言も受けないし、受ける必要もない。こうした主体において、他意を持ちつつ福祉サービス利用援助事業に参入した場合、判断能力の不十分な「契約弱者」との間で福祉サービス利用援助契約を締結し、日常的金銭管理を行わせることで、深刻な被害を惹起することが容易に予想しえよう(「6 経営主体・実施主体及び外部からの監督体制」にて詳述)。

このように、福祉サービスの利用援助を福祉サービス利用援助契約に基

づいて提供することは、その相手方のほとんどが判断能力の不十分な者であるという実情からみても、不安定なものとならざるを得ない。私見では、市町村長を措置権者とする「福祉サービス利用援助措置」を設けることも一考に値しよう⁽⁶⁾。

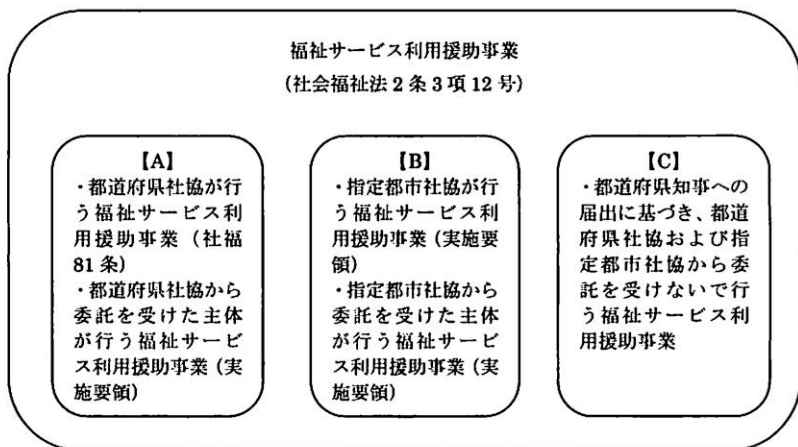


図2 福祉サービス利用援助事業の実施主体

筆者作成。

4 対象者

(1) 法律上の対象者

法律上の福祉サービス利用援助事業は、「精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者」（社福2条3項12号）を対象とすると規定する。

(2) 実施要領上の対象者

実施要領においては、「本事業（実施要領上の福祉サービス利用援助事業、引用者注）の対象者」とは、下記の（ア）、（イ）のいずれにも該当する者と明記されている。

(ア) 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福祉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。

なお、現行実施要領に改正される前の規定である「地域福祉推進事業の実施について」（2001年8月10日社援発第1391号、最終改正2003年5月9日社援発第0509006号厚生労働省社会・援護局長通知、廃止）別添4「地域福祉権利擁護事業実施要領」には、本項目に下記の注が付されていた。

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 本事業における援助の対象者は、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、成年後見制度における成年後見人、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。）と実施主体と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。

(3) 契約締結判定ガイドラインと判定方法

そして、要件（ア）（イ）を判定する基準として「契約締結判定ガイドライン」（「日常生活自立支援事業の実施について」（2007年5月15日社援地発第0515001号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知（以下「課長通知」という）別添。以下「ガイドライン」と略す）が制定されている。

課長通知別紙2には、ガイドラインについて次のとおり定めている。

2 「契約締結判定ガイドライン」について

実施要領4の（1）のウの（ア）に示す「契約締結判定ガイドライン」については、別添「契約締結判定ガイドライン」によることを基本とする。

なお、実施主体の判断により、事業の効果的实施等のため創意工夫することは差し支えない。

「契約締結判定ガイドライン」に基づく契約締結能力の調査については、訪問調査により調査項目①から⑮について調査する。本人の回答により、「契約締結審査会へ」、「中止」に該当する場合においても、本人による契約の拒否が明確な場合を除き、①から⑮全てについて調査する。

契約締結能力の判定は、訪問調査の結果と、必要に応じて行う専門家の意見聴取結果を総合的に考慮して判断する。

また、ガイドライン「3 判定のプロセス」には、次の記述がある。

契約が有効に成立するためには、本人がその内容をきちんと理解していることが必要となります。そこで、この契約締結判定ガイドラインでは、次のようなプロセスをとって、利用希望者の契約締結能力を判定することとしています。

まず、契約内容が理解できる大前提として、一般的に、ごく基礎的なことが理解できているかどうか、また、そのことを伝えられるかどうかを確かめます。この段階がクリアできないときは、より難しい内容である契約内容の理解は望めないからです。

次に、自分の現状がわかっているかどうかを確かめます。これがわからないようですと、仮に「預金の出し入れをしてもらおう」ということが抽象的にわかったとしても、預金の出し入れを頼むことについて真の意味が納得できているとはいえないからです。

そして、具体的にこの契約内容についての理解を確かめます。

それぞれの段階の目的をよくわきまえて、適切な判断を行うようにしなければなりません。

また、ガイドラインの「4 調査および評価項目」には、次のものが掲げられている。

調査および評価項目一覧

【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

【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

【基本的情報・見当識について】

- ⑤ 基本的情報・見当識の確認

【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意思確認
- ⑩ 日常生活自立支援事業利用意思の再確認

【契約内容の理解について】

- ⑪ 契約書・支援計画案の提示
- ⑫ 苦情の申立てに関する説明
- ⑬ 解約

【専門家の意見照会について】

- ⑭ 専門家への意見照会に関する同意のとりつけ

【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

【3ヶ月後の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
- ⑰ 継続の意思確認

(4) 契約締結審査会

そして、契約締結審査会については、実施要領に下記の規定がある。

(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。

(5) 検討

①不当に限定される法律上の対象者の解釈

まず、法律の規定の対象者要件に関しては、『社会福祉法の解説』⁽⁷⁾によると「知的障害者、精神障害者、痴呆性高齢者等を指す」と解説する⁽⁸⁾。

『社会福祉法の解説』では、成年後見制度の補完が主目的である福祉サービス利用援助事業の趣旨からすれば、対象者を成年後見制度の対象者となる「精神上の障害により事理を弁識する能力」が「不十分である者」(民法15条、以下「補助相当者」という)、「著しく不十分な者」(同11条、以下「保佐相当者」)、「欠く常況にある者」(同7条、以下「後見相当者」)と、成年後見制度に適合するかのように限定して解釈しており、一般的にも同旨の解釈が広くとられているように思われる。

しかし、社会福祉法2条3項12号には対象者を「精神上の理由により日常生活を営むのに支障のある者」とのみ規定するのであって、これをもって直ちに成年後見制度との整合性を図る必然性があるとはいえない。民法15条に規定する補助相当者とならない者であっても、社会福祉援助として福祉サービスの利用援助が必要とされる者や、「事理を弁識する能力が不十分である」状態が特定の法律行為にのみ生じたり、事理を弁識する能力が十分である状態と不十分である状態が交互に出現するなど断続的に生じる場合をも含むものであるからである。

たとえばアルコール依存症者は、そのことのみをもって直ちに民法15条に規定する「事理を弁識する能力が不十分な者」に必ずしも該当するわけではないが、アルコールと関係のない事項(たとえば日常生活上のさまざまな行為)については事理を弁識する能力に問題がなくとも、酒類を購入するという法律行為に関してのみ事理を弁識する能力が不十分である状態が出現するとか、あるいはアルコールを摂取することにより、逆に血中ア

ルコール濃度が低下することにより事理を弁識する能力が不十分になり、事理を弁識する能力が十分である状態と不十分である状態が交互に出現することもありうる。このような者は、「日常生活を営むのに支障のある者」とは言えても、「事理を弁識する能力が不十分である」とまでは言えない。

とすれば、「精神上の理由により日常生活を営むのに支障のある者」というのは、補助相当者よりもより軽度の者も含めて広くとらえられるべきであり、認知症高齢者（認知症の診断を受けていない者も含む）、知的障害者（療育手帳未取得者も含む）、精神障害者（精神障害者保健福祉手帳未取得者も含む）に限られると解釈するのは過度に限定した解釈であり不当である。

②実施要領上さらに不当に限定される対象者

次に、実施要領の規定に関して、実施要領上の福祉サービス利用援助事業の対象者は（ア）（イ）双方の要件を満たす者でなければならないと規定している。

まず、法と実施要領との関係において、この対象者の設定の仕方には疑問がある。

法は対象者を「精神上の理由により日常生活を営むのに支障のある者」とであると定めるが、仮にこれを「知的障害者、精神障害者、痴呆性高齢者等」と同義であると解したとしても、実施要領上の福祉サービス利用援助事業が利用契約に基づいて行われることから、特に要件（イ）とかかわって、福祉サービス利用援助契約を単独で締結することが困難である後見相当者と、大部分の保佐相当者を制度上排除することとなる。

利用契約制度下において判断能力の不十分な者を福祉サービスから排除されないよう、かつ「成年後見制度の補完」という目的を果たすべき福祉サービス利用援助事業が、法律上はどこにも規定のない利用契約制度を実施要領において採用することによって、最も支援の必要である後見相当者（龍法 '11）43 - 3, 274 (1158)

及び保佐相当者の大部分が排除されている。これは実施要領による法規定を超えた過度の対象者の限定であるのみならず、福祉サービス利用援助事業の制度趣旨を没却するものであるといわざるを得ない。

③ガイドライン・契約締結審査会と対象者

また、実施要領の規定だけを見ても、「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」という相矛盾する両要件をともに満たすような者が現実に存在するのか疑問である。

要件（イ）に関してはガイドラインが作成され、実務上は社会福祉協議会の専門員により、ガイドラインに基づき多岐にわたる調査項目を利用希望者に質問することにより本人の契約締結能力の判定が行われることとされているが、このガイドラインに基づく契約締結能力の判定の際には立会人に過度の干渉を許さず、あくまで「利用者ご本人からお答え頂くことがとても重要」とし、基本的には専門員と本人との間のやりとりのみで行われることとなる。このガイドラインに規定される調査項目で設定された要件をクリアすれば、福祉サービス利用援助契約を立会人の援助なく単独で締結することが可能であると判断され、ようやく福祉サービス利用援助事業を利用することができるのである。

ガイドラインの調査項目には、氏名、住所、年齢等の基本的情報や日常生活上での困りごとなどがあり、これらを正確に答えることが必要であるとされる。しかし、かかる事項を本人がある程度正確に回答できるほどの意思表示ができるのであれば、そもそも介護サービスや福祉サービスであっても、福祉サービス利用援助事業による援助がなくとも介護サービス契約および福祉サービス契約そのものを締結できるのではないか。福祉サービス利用援助契約を単独で有効に締結できるのであるならば、介護サービス契約や福祉サービス契約も援助なく単独で有効に締結できなけれ

ば整合性がない。

また、ガイドラインで「契約可能」とならない場合の大部分が、契約締結審査会へ判断を委ねることとされている。この契約締結審査会の本来の目的は、実施要領によると利用希望者の「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」こととされているが、契約締結審査会の実務においては利用希望者の保護の必要性及び緊急性が優先され、契約締結能力に「かなり問題あり」とされても、契約締結審査会が契約を勧奨する例があることが報告されている⁹⁾。契約締結審査会は、実態としては契約締結能力の判定を行う機関としての役割を離れ、実施主体に対して契約締結能力にかなり問題がある利用希望者であっても契約締結を促進し、実施主体の契約行為に対して外部的にお墨付きを与える機関となっているともいえる。

④法及び実施要領と実務上の「対象者」像との乖離

福祉サービス利用援助事業がこのように法規定、実施要領やその下位にあるガイドライン、また契約締結審査会という機関が設けられ、慎重に慎重を重ねて利用希望者の契約締結能力を判定するような規定ぶりになっているにもかかわらず、なぜ事実上「全件契約主義」かのような運用を許容する実態が広がってしまうのかという疑問が起こるのであるが、その理由としては、実務上の対象者像が実施要領に明記される「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」ではなく、むしろ日常的金銭管理における支援の必要性及び緊急性が高く、直ちに福祉サービス利用援助事業の援助内容である日常的金銭管理が必要である者のほうにあるということがあげられよう。

2003年、大津市域（当時、旧志賀町との合併前）において筆者らが中心となって行った調査では、福祉サービス利用援助事業の利用者像として、「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」等、判断能力が低下していることにより支援が必要というよりも、判断能力の有無にかかわらず日常的金銭管理の必要性の高い者や、家族や近隣等のインフォーマルな支援を受けることが困難である者、被虐待者等、緊急に介入して権利侵害の防止を図り、本人を保護することが必要な者等が「権利擁護の必要な」者として福祉サービス利用援助事業の実利用者となっていることが浮かび上がっている⁽¹⁰⁾。

地域福祉権利擁護事業が2007年に日常生活自立支援事業とその名称を変更したことに象徴されるように、福祉サービス利用援助事業は、「福祉サービス」の「利用援助」という名称こそ称するものの、利用者の日常的金銭管理を通じて、利用者の「日常生活」における経済的役割を支援し、もって利用者の生活を支援するという側面が実態に即しているものといえる。とすれば、実施要領において対象者を事実上補助相当者と一部の保佐相当者に限定するのは妥当でなく、法文にあるように「精神上の理由により日常生活を営むのに支障のある者」すべてを包摂する要件に見直すことが必要であろう。

もっとも実務上は、日常生活自立支援事業の2010年9月現在の契約件数（実利用者数）33,724件（名）のうち、認知症高齢者等、知的障害者等、精神障害者等のいずれにも該当しない「その他」とする契約件数（実利用者数）も1,871件（名）⁽¹¹⁾存在する。ここには、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主婦等、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

であって、本人に日常的金銭管理を行わせることが困難であるため、本人との契約に基づき福祉サービス利用援助事業を行う事例があるものと思われる⁽¹²⁾。

5 援助の内容

(1) 法規定

法律上の福祉サービス利用援助事業のサービス内容は、①相談、②助言、③福祉サービス提供を受けるために必要な手続の便宜を供与すること、④福祉サービス利用に要する便宜を供与すること、⑤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提供すること、である（社福2条3項12号）。これら①～⑤を一体的に行う事業を福祉サービス利用援助事業と称する。

(2) 実施要領の規定

実施要領上の福祉サービス利用援助事業では、援助内容について実施要領「3 福祉サービス利用援助事業」に「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」と規定する。

具体的な援助内容および援助方法は、次のように規定されている。

イ 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。

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

(イ) (ア) に伴う援助の内容は、次に掲げるものを基準とすること。

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の日常生活費の管理（日常的金銭管理）

b 定期的な訪問による生活変化の察知

(ウ) (ア) 及び (イ) 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) 検討

①法と実施要領との相違

法と実施要領における相互の対応関係は、表1のとおりである。

法律上の福祉サービス利用援助事業と、実施要領上の福祉サービス利用援助事業の両者で最も顕著な違いが現れるのは、このサービス内容である。

法律上の福祉サービス利用援助事業が想定している援助内容は、あくまで「福祉サービスの利用援助」そのもの、もしくはこれに関連する援助にとどまると解される。

なお、『社会福祉法の解説』によると、「一連の援助」を「一体的に行う」ことが求められ、相談や助言のみを行ったり、契約手続の代行のみを行ったりする場合には、法律上の福祉サービス利用援助事業には該当しないと解説されている⁽¹³⁾。

とすれば、法律上の福祉サービス利用援助事業は、あくまで福祉サービ

表1 福祉サービス利用援助事業における援助の内容

社会福祉法に定める福祉サービス利用援助事業	実施要領に定める福祉サービス利用援助事業
○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	① 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	② 福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助 ③ 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 ④ ①、②、③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） ⑤ ①、②、③に伴う定期的な訪問による生活変化の察知

筆者作成。

スの利用援助が中心となり、これに付随する福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜の供与が行われるにすぎないということになろう（表2）。

これに対して実施要領上の福祉サービス利用援助事業は、福祉サービスの利用に関する援助にとどまらず、日常生活を送る上で発生するさまざまな消費契約に関する援助や、行政手続に関する援助をも行い、これらに伴う「預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れ等利用者の日常生活費の管理（日常的金銭管理）」と「定期的な訪問による生活変化の察知」を行うものと、法律上の福祉サービス利用援助事業の定める援助の内容よりも幅広い援助を行うことを定め、その範囲は財産管理行為を除いた取引行為、（龍法 '11）43 - 3, 280（1164）

行政手続等を含めた日常生活上不可欠な行為を包摂するものである⁽¹⁴⁾ (表3)。

表2 法律上の福祉サービス利用援助事業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援助 （福祉サービスの契約に関する援助を含む）				
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）						

筆者作成。

（出典：濱畑芳和「福祉サービス利用援助事業の法的課題」社会保障法20号（法律文化社、2005年）144頁）

表3 実施要領上の福祉サービス利用援助事業のサービス範囲

	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）		定期的な訪問による生活変化の察知				
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）		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	住宅改修、居住環境の改善、日常生活上の消費契約の援助	住居等の届出等の行政手続に関する援助	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・保佐人が基幹的社会的契約締結することにより利用可能				

筆者作成。

（出典：濱畑芳和「福祉サービス利用援助事業の法的課題」社会保障法20号（法律文化社、2005年）145頁を一部改変。）

※はオプションとして、各実施主体の判断で実施。

②実施要領が法を超えた援助の範囲を定めることの妥当性

この法規定よりも下位法である実施要領が援助の範囲を広く定めることについて、法律に基づく行政の観点からは問題視する向きもあろう。

このような一見倒錯したかのような規定にならざるを得なかったのにはいくつかの理由があるものと考えられる。

第一に、日常生活自立支援事業が開始される根拠となった「地域福祉権利擁護事業の実施について」（1999年9月30日社援発第2381号、厚生省社会・援護局長通知、廃止）施行前後の状況がある。

高齢者福祉制度が介護保険法の施行に伴い、措置制度から事業者と利用者という民間同士の利用契約、すなわちサービスの売買に転換する、いわゆる「措置から契約へ」の転換が行われた。従前は福祉の援護の法的根拠が措置制度であったため、要援護者の事理弁識能力の有無は援護の実施にあたっては問題となることはなかった。しかし、契約原則に基づいたサービス提供に転換することになると、従前より援護の実施を行ってきた要援護者のうち、「心神喪失ノ常況ニ在ル者」（旧民法7条）や「心神耗弱者」（旧民法11条）に相当する者との間で利用契約を締結することを円滑に行うための方策が欠かせなくなった。そのため、従前の禁治産および準禁治産制度を廃し、後見・保佐・補助という3類型による新たな成年後見制度を制定する1999年の民法改正（民法の一部を改正する法律（平成11年法律第149号）、あわせて制定された任意後見契約に関する法律（平成11年法律第150号）等の制定により、2000年4月より新たな成年後見制度が実現することとなった。

ただ、新しい成年後見制度の発足と同時にこれが爆発的に普及するとは当時としても想定しにくい状況があり、これを補完するために社会福祉事業法改正（現行社会福祉法）によって新たな福祉サービスとして福祉サービス利用援助事業が創設されることになった⁽¹⁵⁾。当初より福祉サービス利用援助事業は国庫補助事業としてもっぱら社協等で実施される地域福祉（龍法 '11）43 - 3, 282 (1166)

権利擁護事業で行われることが想定されていたが、介護サービス費の支給の前提となる要介護認定が介護保険制度が開始される2000年4月1日の6か月前である1999年10月1日に開始されるのにあわせて地域福祉権利擁護事業も開始する必要がある、遅れていた社会福祉事業法改正を待たずに1999年9月30日に厚生省通知に基づき開始されたのである。

その後、2000年6月7日に社会福祉事業法改正が制定・施行され、社会福祉法に福祉サービス利用援助事業が規定された。

このように、制定順としては実施要領のほうが先であり、これを根拠づける法規定のほうが後に制定されたという特殊な経過をたどったということが一つ目の理由である。

第二に、日常生活自立支援事業のモデルとなった事業が、地域福祉権利擁護事業実施以前にすでに東京都社協、大阪府社協等の大都市部においてすでに開始されていたことがあげられる。

東京都社協においては「東京知的障害者・痴呆性高齢者・精神障害者権利擁護センター」（通称「高齢者・障害者権利擁護センターすてっぷ」）が、大阪府社協では「大阪後見支援センター」（通称「あいあいねっと」）がそれぞれ設置され、認知症高齢者や知的障害者、精神障害者を対象とする日常的金銭管理事業が独自に行われていたのである。これらは、現状の実施要領に定めるような援助の範囲でサービス提供を行っていたものであり、地域福祉権利擁護事業はこれらのサービスの基本的枠組みを採用し、全国展開を企図したものであったといえることができる。

第三に、成年後見制度の補完という位置付け、社会福祉事業法改正による福祉サービス利用援助事業の法定化において、援助の範囲をあえて謙抑的に規定せざるを得なかったという事情があることがあげられる。

上述のように、介護保険制度の導入にあたっては民法改正により新しい成年後見制度が施行されることが予定されていた。成年後見制度では成年後見人、保佐人、補助人が財産管理と身上監護を行うこととされており

(民法858条、同859条)、成年後見制度が有効に機能すれば理論上これで足りるはずである。しかし、成年後見制度が爆発的に普及するとは考えにくい実情からみて、福祉サービス契約の代行や日常的金銭管理を包含した新たな福祉サービスを制定することが適切であることから、成年後見制度に抵触することのない福祉サービスの利用援助という新たな福祉サービスを設けることとし、日常的金銭管理は法規定上、福祉サービスの利用援助に付随する福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜の供与にとどめざるを得なかったのである。

このような事情の下で、厚生省は法規上はあくまで「福祉サービス利用援助」と称しつつも、実施要領において実質的には福祉サービス契約の代行や日常的金銭管理を行うことが元来企図されていたものといえることができる。

以上のような事情を踏まえると、援助の範囲が法規定よりも実施要領のほうが広いことについて理解することはできよう。現状においてはこれではやむを得ないのかもしれないが、法律は如何ようであろうと実施要領にさえ適切に規定しておけばそれで足りるとする態度にはやはり問題があると言わざるを得ない。社会福祉における利用契約制度を維持することが前提であるならば、福祉サービスとして福祉サービス利用契約の締結の代行や日常的金銭管理を行うことを法律上正面から定め、運用していくことのほうが、実施主体の援助を安定的なものとするためには必要であると考えらる。

6 経営主体・実施主体及び外部からの監督体制

(1) 経営主体に関する法律の規定

法律上の福祉サービス利用援助事業は、第2種社会福祉事業と位置づけられている（社福2条3項）。

事業参入にあたっては、都道府県知事への届出で足りる（社福69条）。

(2) 法律上の福祉サービス利用援助事業における外部からの監督体制

法律上の福祉サービス利用援助事業は第2種社会福祉事業であることから、これを行う事業者に対する監督体制は、都道府県知事による調査（社福70条）、経営の制限および停止（社福72条1項～3項）が行われるにすぎない。

なお、都道府県社協が実施する法律上の福祉サービス利用援助事業については、都道府県社協内に設置される運営適正化委員会による「助言または勧告」を受け（社福83条、同84条1項）、都道府県社協に対し勧告がなされた場合はこれを尊重しなければならないと定める（同84条2項）。

(3) 実施主体に関する実施要領の規定

実施主体について、実施要領は下記の規定を置く。

実施主体は、都道府県社協又は指定都市社協とする。ただし、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。

(1) 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項に規定する社協、指定都市社協にあっては同条第2項に規定する社協

(2) 社会福祉法人

(3) 民法第34条に規定する公益法人（ママ）⁽¹⁶⁾

(4) 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

(5) (1) から (4) 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

(4) 実施要領における外部からの監督体制

日常生活自立支援事業における運営監視について、実施要領上次のとお

り規定している。

オ 運営適正化委員会への定期的な報告等

実施主体は、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に対し、4の(1)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。

なお、ここでいう「実施主体」には、都道府県社協から委託を受けた者のほか、指定都市社協およびこれより委託を受けた者も含まれる（図2【A】および【B】）。

(5) 検討

①法律上の福祉サービス利用援助事業の運営主体について

まず、法律上の福祉サービス利用援助事業は第2種社会福祉事業であり、経営主体の種別を問わないので、社会福祉協議会だけでなく株式会社、特定非営利活動法人のみならず、個人をも含めた多様な経営主体で実施することを想定している。

ただし、法律上の福祉サービス利用援助事業は「無料又は低額な料金」で行うものとされ（社福2条3項12号）、都道府県社協からの委託や国庫補助を受けずに福祉サービス利用援助事業を単独で独立採算で営業することは事実上困難であるものと考えられる。実際に都道府県社協の委託を受けずに法律上の福祉サービス利用援助事業を行う例として独立型社会福祉士が実施している例⁽¹⁷⁾や、他の事業（相談事業等）と併設するなどして行う場合等、数例確認されるにすぎない。

しかし、実害が見られないとか収益性の低い事業であることを理由に、

福祉サービス利用援助事業を第2種社会福祉事業として存置することは問題があると考える。

法律上の福祉サービス利用援助事業は上述の通り、福祉サービスの利用援助とこれに付随する「福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜の供与」を行うものであり、その援助過程において利用者の保有する金銭を管理することが不可欠であり、その管理する金銭から「支払に関する便宜」を供与することになる。法律上の福祉サービス利用援助事業は、たとえ付随的業務であるといえども、他人の金銭を取り扱う事務を業として行うことを法は予定しているのである。

とすれば、「支払に関する便宜の供与」という付随的業務を通じて、利用者の財産の保有状況や金銭管理の状況を把握することは実質的に可能であり、その状況を知った事業者が他の目的に情報を転用ないし悪用しないとも限らない。

法律上の福祉サービス利用援助事業が第2種社会福祉事業であって、いくら都道府県知事に届出さえ行えば事業として行うことのできる事業であるとはいえ、営利を本来的な目的とする株式会社はもちろんのこと、しかるべき監督体制がないままに個人や法人に野放図にこれを行わせるようなことは避けるべきであると考える。

昨今、同じ第2種社会福祉事業である無料低額宿泊所（社福2条3項8号）を運営する特定非営利活動法人等がホームレス支援と称して生活保護を申請させ、宿泊所等に入居させつつ、本人に支給されるべき保護費の大部分を本人口座から引き落としたり、あるいは本人から徴収していることが「貧困ビジネス」ではないかと問題視されている。この問題は、支援団体と本人との間でそれなりの合意なり契約なりに基づいているように装いつつ、保護費の収奪を悪びれることなく堂々としているものであるが、生活保護の趣旨である最低生活保障からみてきわめて問題が大きい。あくまで仮定の話であるが、利用者の福祉サービスの利用援助を行うと称して、

本人との間での合意なり契約なりがあることを装いつつ、「無料または低額」の趣旨を大きく逸脱するような利用料の徴収を行ったり、福祉サービス利用援助事業を行う際に知り得た利用者の財産の保有状況や金銭管理状況等の情報を悪用し、併設あるいは提携する他の事業または事業者はその情報を知らせ、不要不急な物品やサービスの購入を迫る等の利益相反行為が行われなくても限らない。ここでいう「無料または低額」という水準自体、客観的に合理的な水準がいかほどであるのかという基準が、法律上も実施要領上も設定されているわけではない⁽¹⁸⁾。

団体の存立自体が悪質であると認定されるような実施主体が現れることは杞憂にすぎないとしても、かかる手段で利用者の財産が収奪されるおそれがないとはいえない以上、何らかの法規制を行うべきである。しかし現状においては法にも実施要領にも規制手段がなく、手の施しようがない。法の間隙をつく悪質な団体が現れてからでは手遅れである。実害がないからとただ単に実施要領で実施主体を制限することでは足りず、法律上の福祉サービス利用援助事業を現在の第2種社会福祉事業ではなく第1種社会福祉事業に変更するか、少なくとも実施要領に制限列举されているような適切な経営主体の制限を法律上行うことが喫緊に求められる。

②実施要領上の実施主体の監督体制について

実施要領上の福祉サービス利用援助事業の実施主体（図2【A】【B】）への監督体制は、法律上、また実施要領上も十分であるとはいえない。

運営適正化委員会は、社会福祉法81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、実施主体に対して必要な助言又は勧告をすることができるとし、勧告を受けた実施主体はこれを尊重しなければならないと規定している（社福84条）。実施要領においては、実施主体は運営適正化委員会に対し事業の定期的な報告、調査への協力、勧告を受けた場合の尊重を求めている。

実施要領においては実施主体が都道府県社協および指定都市社協、またこれらによる委託を受けた主体であることから、直ちに重大な不正行為を委託先の主体が行うとは考えにくいかもしれない。しかし、委託先の主体である基幹的社協において、利用者から預かった金銭を着服する等の事件は枚挙に暇がない⁽¹⁹⁾。これらの事例は一専門員等の職員による不正にとどまるものにすぎず、これらをもって直ちに組織的不正を誘発するおそれがあるとは言えないものの、かといって今後基幹的社協等の委託先実施主体が組織ぐるみで不正を行わない保証はどこにもない。

運営適正化委員会による「助言及び勧告」業務を実務上「運営監視」と称しているが、この用語に象徴されるように、運営適正化委員会はあくまで実施主体の「運営」の「監視」を行うにすぎず、職権による立入調査といった権限が法律上付与されているわけではない。

もっとも、現状において基幹的社協が組織ぐるみで不正を行う等の事態は想定されにくく、また、基幹的社協の運営自体が不適切である場合、都道府県社協が業務委託を解除することは可能である。その意味で、現状においては性善説に基づいた監督体制を維持すればそれで足りるのかもしれない。ただ、実施主体が調査協力の求めに応じず、調査を妨害する等の事態に及んだ場合、利用者に深刻な被害を及ぼすことを勘案すると、運営適正化委員会に立入調査権限を付与する等、さらなる厳格な監督体制を敷くことも一考に値するものと考ええる。

③法律上の実施主体の監督体制について

では、法律上の福祉サービス利用援助事業のうち、都道府県社協や指定都市社協、またこれらによる委託を受けた主体以外が行う福祉サービス利用援助事業の経営主体（図2【C】）に、上記①で述べたような不正を防止するためのしかるべき監督体制が備わっているかといえばそうではなく、実施要領上の福祉サービス利用援助事業よりもはるかに手薄であるといわ

ざるを得ない。

確かに、都道府県知事は、法律上の福祉サービス利用援助事業の経営主体に対し必要と認める事項の報告を求め、帳簿、書類等の検査その他事業経営の状況を調査させることができ（社福70条）、これに応じない場合や、虚偽報告、調査の拒否や妨害が行われる等の場合には事業の停止を命ずることができる（同72条）。しかし、日常業務における不適切な援助等に対する指導及び監督は、都道府県知事が社会福祉法70条および72条を背景に行政指導を行い得るにとどまる。都道府県社協が行う福祉サービス利用援助事業の実施主体は、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よる助言および勧告を受けることが定められ（社福83条）、指定都市社協が行う福祉サービス利用援助事業の実施主体においても、実施要領に基づき都道府県社協が行う場合に準じ、助言および勧告を受けることと比較しても、あまりに監督体制が手薄であるといわざるを得ない。上述のように運営適正化委員会も万能ではないが、せめて社会福祉法84条の文中「第八十一条の規定により行われる」を削除し、すべての福祉サービス利用援助事業を運営適正化委員会の助言・勧告を受けるようにする必要がある。

なお、現行法を存置するとしても、法律上の福祉サービス利用援助事業の実施主体と都道府県社会福祉協議会との間の合意に基づき、自主的に運営適正化委員会（社福83条）による助言および勧告を受けることは妨げられないし、むしろ積極的に奨励されると解すべきである。『社会福祉法の解説』には、「公益的団体等が、単独でこの事業を行う場合であっても、都道府県社会福祉協議会が行う事業との密接な連携が強く望まれる点に鑑みれば、運営適正化委員会が、その判断において、専門的な見地から、このような単独の事業者に対し必要に応じて助言を行うことも、福祉サービス利用援助事業の発展を促す上では望ましいものと考えられる」と付言している⁽²⁰⁾。

7 利用料

(1) 法規定および実施要領の規定

利用料に関しては、法律上の福祉サービス利用援助事業は、「無料又は低額」で行うものと規定する。

実施要領においては、下記のように規定する。

エ 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、あらかじめ標準の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。

また、国庫補助において、生活保護世帯においては利用料は国庫負担とされている。

(2) 検討

実施要領では、福祉サービス利用援助事業を行う際の利用者負担について「原則として利用者が負担」と、利用者負担原則を前面に打ち出している。法律上は「無料又は低額」と、利用料負担が生ずることを原則とする規定にはなっていないにもかかわらず利用料徴収を行うことは、法の趣旨に反するのではないか⁽²¹⁾。

現状では国庫負担の対象とならない生活保護世帯以外の貧困世帯からも利用料を徴収することとされており、福祉サービス利用のみならず、福祉サービス利用援助も利用料負担能力によって排除されることはあってはならない。利用料の全面無料化が望ましいが、せめて国庫負担対象者の拡大

により貧困世帯の無料化を図るべきである。

以 上

- 1 全国社会福祉協議会「『日常生活自立支援事業』実施状況」（平成22年9月）社会福祉法人全国社会福祉協議会ホームページ（http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/data/tmpfiles/DD_012241133142620.xls、2011年1月18日確認）。
- 2 本稿は、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」（2004年10月23日、日本大学法学部三崎町キャンパス）の発表（報告資料は日本社会保障法学会ホームページに掲載、<http://www.jassl.jp/taikai/46/hamabata.pdf>（2011年1月18日確認））を基に、社会保障法20号（日本社会保障法学会編『年金改革とグローバリゼーション』法律文化社、2005年）掲載「福祉サービス利用援助事業の法的課題」（127頁）では紙幅の都合で展開しきれなかった論点の検討を中心に、その後の状況等を反映し新たに書き下ろしたものである。
- 3 この経緯については、濱畑芳和「福祉サービス利用援助契約と権利保障型後見」（龍谷大学大学院法学研究4号127頁、2002年）第1章「地域福祉権利擁護事業の創設」も参照。
- 4 濱畑芳和「福祉サービス利用援助事業の法的課題」社会保障法第20号139頁（法律文化社、2005年）等。
- 5 濱畑前掲注3 130頁参照。
- 6 濱畑前掲注3 139頁参照。なお、本論点に関し、大原利夫「福祉契約と福祉サービス利用援助事業」新井誠他編『福祉契約と利用者の権利擁護』において検討が加えられている。
- 7 社会福祉法令研究会編集、中央法規、2001年。
- 8 社会福祉法令研究会編集・前掲注7 99頁。
- 9 全国社会福祉協議会「平成15年度地域福祉権利擁護事業実態調査結果（速報版）」（全国社会福祉協議会、2004年）29頁。
- 10 濱畑芳和「大津市権利擁護調査・契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一年をとっても、障害をもっても安心して暮らせる仕組みをめざして－』17頁（2003年）。
- 11 全国社会福祉協議会・前掲注1。
- 12 2004年10月14日、S県下の基幹的社協専門員（当時）への聞き取りに基づく。
- 13 社会福祉法令研究会編集・前掲注7 99頁。
- 14 田尾直樹氏は、濱畑の学会報告資料（前掲注2）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」、表4「地域福祉権利擁護事業実施要領（『地域福祉権利擁護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」（8頁参照。本稿では表2、表3に相当）

に基づいて、福祉サービス利用援助事業と日常生活自立支援事業の援助内容の守備範囲について「日常生活自立支援事業」≧「福祉サービス利用援助事業」（実施要領規定≧法規定）であると解説している。田尾直樹「地域福祉権利擁護事業における『利用者負担原則』の批判的検討～『権利擁護の10年』検証への一石～」総合社会福祉研究37号125頁（総合社会福祉研究所、2010年）参照。なお田尾氏は論説の中で日常生活自立支援事業の旧称である「地域福祉権利擁護事業」を用いている。

- 15 炭谷茂厚生省社会・援護局長（当時）による答弁。2000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頁参照。
- 16 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成18年法律第50号）が2010年12月1日施行され、旧民法34条に規定する公益法人は施行後5年以内に公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（平成18年法律第49号。2010年12月1日施行）に基づく公益社団法人及び公益財団法人に移行すること等が求められている。実施要領の最終改正が2010年5月21日であり、かかる法改正を未だ反映していないものと思われる。
- 17 成瀬康弘「こうして僕は社会福祉士事務所を開業した 福祉サービス利用援助事業は個人でできる」賃金と社会保障1367号25頁（旬報社、2004年）。
- 18 田尾前掲論文注7。
- 19 直近では熊本県下のU村社協において、職員が利用者の口座から現金を着服していた事例がある。2010年6月27日読売新聞参照。
- 20 社会福祉法令研究会編集・前掲注7 287頁。
- 21 田尾前掲注7において、詳細な検討が加えられている。