

令和4年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（社会福祉推進事業分）

「権利擁護支援の充実のための
日常生活自立支援事業のあり方に関する研究事業」
報告書
(概要版)

令和5(2023)年 3月

一般財団法人 日本総合研究所

■目 次■

I. 事業実施目的	5
II. 検討委員会の設置	7
III. 取組内容	9
IV. 本研究事業の概要、まとめ	12

【本報告書をお読みいただくにあたっての留意事項】

- 本報告書(本編、資料編)では、以下の用語を用いる。
 - ・「2020 全社協マニュアル」:『2020 年 日常生活自立支援事業推進マニュアル(改訂版)』(令和3年1月 20 日、社会福祉法人 全国社会福祉協議会)
 - ・「基幹的社会福祉協議会(基幹的社協)」:都道府県・指定都市社会福祉協議会から同事業の委託を受けた市区町村社会福祉協議会
 - ・「基幹的社協等」「実施社協・団体」:基幹的社会福祉協議会、当該基幹的社協の担当エリア内の市区町村社会福祉協議会、都道府県・指定都市社協から同事業の委託を受けた地域の社会福祉法人、NPO 団体、当事者団体等
 - ・「後見人等」:法定後見制度における成年後見人・保佐人・補助人をいう。(任意後見人を除く)
 - ・「被後見人等」:法定後見制度における成年被後見人・保佐人・補助人をいう。
- 本文中における下線部は事務局が付している。

I. 事業実施目的

日常生活自立支援事業（以下「本事業」という。）は、平成11年10月、「地域福祉権利擁護事業」としてスタートし、制度開始から20年が経過した。同事業では制度発足以来、認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等、判断能力が不十分な人々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援助（福祉サービス利用に関する情報提供や助言、手続き等）、日常的金銭管理サービス（利用料等の支払い手続き等）、書類等の預かりサービスを実施している。同事業の利用実態は以下である¹。

- 実利用者数：55,549人（令和2年度（令和3年3月末現在））
- 実利用者数（上記）の内訳
 - ・ 認知症高齢者等：22,287人（39.4%）
 - ・ 知的障害者等：14,111人（25.0%）
 - ・ 精神障害者等：17,111人（30.3%）
 - ・ その他：3,040人（5.4%）
- 傾向：精神障害者の割合が増加傾向にある。

一方、第二期成年後見制度利用促進基本計画（令和4年3月25日閣議決定、以降「第二期基本計画」という。）では、地域によって同事業の待機者が生じていること、利用者数にばらつきがあることや同事業からの成年後見制度への移行に課題があることが指摘されている²。

上記の課題をふまえ、同計画では、成年後見制度の見直しに伴う総合的な権利擁護支援策の充実の一環として「成年後見制度と日常生活自立支援事業等との連携の推進及び同事業の実施体制の強化」を目指す記載がされている³。

成年後見制度の利用促進は、全国どの地域においても、制度の利用を必要とする人が、尊厳のある本人らしい生活を継続することができる体制を整備して、本人の地域社会への参加の実現を目指すものである。

本研究事業はこうした問題意識から、現行法制度の枠内で生じている課題や今後対応が必要となる検討事項の整理を通じて、全国どの地域においても、本人にとって適切な支援の組み合わせの検討や自立した日常生活を継続できるよう（日常生活自立支援事業等から成年後見制度への移行を含む）、市町村（23区を含む。以下同じ。）の関係部署や関係機関・関係団体との間で個別事案における対応方針の検討等を行う取組や、地域を問わず一定の水準で

¹ 「日常生活自立支援事業月次調査」（全国社会福祉協議会（https://www.zcwvc.net/member/research/res_advocacy/）

² 第二期基本計画 p.8

³ 第二期基本計画 p.8（「国は、地域の関係者が個別事案において本人の尊厳保持のために適切な支援の組み合わせを検討することができるよう、日常生活自立支援事業等関連諸制度における役割分担の検討方法について各地域に周知する。また、国は、成年後見制度の利用を必要とする人が適切に日常生活自立支援事業等から成年後見制度へ移行できるよう、市町村の関係部署や関係機関・関係団体との間で個別事案における対応方針の検討等を行う取組を進めるなど、同事業の実施体制の強化を行う。さらに、上記の指摘を踏まえ、生活困窮者自立支援制度等との連携も考慮しつつ、日常生活自立支援事業の効果的な実施方策について検討し、その結果を幅広く周知するなど、地域を問わず一定の水準で同事業を利用できる体制を目指す。」）

同事業を利用できる体制構築に向けて、以下の提案を行うことを目的として、事業に取り組んだ。

【本研究事業の目的】

- 他法他施策との関連での役割の整理及び地域連携ネットワークにおける必要な体制強化
- 日常生活自立支援事業の効果的・効率的な実施方策の検討

【本研究事業で作成する成果物】

- 本研究事業報告書
- 本研究事業報告書（概要）
- 「日常生活自立支援事業実施のための手引き」（以下「手引き」という。）、「記録様式」（別冊で作成）。

Ⅱ. 検討委員会の設置

本研究事業では、事業の設計・実施・分析等にわたり、一貫して助言を得るために有識者等により構成される検討委員会を設置した。委員及びオブザーバーは次表のとおりである。

【検討委員会 委員（敬称略、◎：委員長）（令和5年3月31日時点）】

□学識者

氏名	所属
上山 泰 (◎)	新潟大学法学部 教授

□自治体

氏名	所属	区分
平塚 直也	長野県健康福祉部地域福祉課地域支援係 推進員	都道府県
細川 良士	香川県三豊市 健康福祉部 介護保険課 副主任	一般市
渡邊 一郎	全国社会福祉協議会 地域福祉部 K-net 相談員 (東京都足立区 OB)	一般市

□社会福祉協議会

氏名	所属	区分
十河 真子	香川県社会福祉協議会 地域福祉課 課長	都道府県 社協
鈴木 綾乃	社会福祉法人 狛江市社会福祉協議会 地域福祉課相談支援係 主任	市社協
矢澤 秀樹	伊那市社会福祉協議会 地域福祉課 権利擁護係 上伊 那成年後見センター 所長	市社協
水谷 詩帆	全国社会福祉協議会 地域福祉部 副部長	全社協

■オブザーバー

厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 成年後見制度利用促進室

■事務局

一般財団法人 日本総合研究所

【検討委員会 開催日、議題】

開催日	議題
<p align="center">第1回検討委員会 令和4年9月20日</p>	<p>(1) 事業概要及び本研究事業の目的達成に向けた検討事項（案）について</p> <p>(2) アンケート調査について（目的、対象、手段、調査項目（案））</p>
<p align="center">第2回検討委員会 令和4年12月23日</p>	<p>(1) 本研究事業において提案する日常生活自立支援事業の考え方、仕組み等</p> <p>(2) アンケート調査について（目的、対象、手段、調査項目（案））</p>
<p align="center">第3回検討委員会 令和5年1月16日</p>	<p>(1) 本研究事業において提案する契約締結判定ガイドライン、契約締結審査会の位置づけ、仕組み等（案）</p> <p>(2) 契約締結判定ガイドライン（事務局たたき台（案））の検討</p>
<p align="center">第4回検討委員会 令和5年2月22日</p>	<p>(1) アンケート調査経過報告</p> <p>(2) ヒアリング調査経過報告</p> <p>(3) 成果物作成に向けた検討（「日常生活自立支援事業実施の手引き」、「記録様式（仮）」）</p>
<p align="center">第5回検討委員会 令和4年3月17日</p>	<p>(1) 成果物（報告書）構成案、内容の検討</p> <p>(2) 成果物構成案、内容の検討（「日常生活自立支援事業実施のための手引き」、「記録様式（仮）」）</p>

Ⅲ. 取組内容

I. 本研究事業でめざすこと及び検討事項の整理

Ⅱ. 「手引き」、「記録様式」作成に向けた検討

Ⅱ-1. 「他法他施策との関連での役割の整理及び地域連携ネットワークにおける必要な体制強化」について

Ⅱ-2. 「日常生活自立支援事業の効果的・効率的な実施方策の検討」について

Ⅱ-1-1. 地域連携ネットワークにおける必要な支援体制の構築

Ⅱ-1-2. 契約締結審査会の機能や契約締結審査会に諮ることが効果的な事例の整理

Ⅱ-1-3. 契約締結能力の考え方の整理、契約締結判定ガイドラインの位置づけ、項目、実施方法等の見直し

Ⅱ-1-4. 日常生活自立支援事業における支援方法、支援内容に関する検討

- ・ 支援方法(「代行」、「代行決定」、「代理」)
- ・ 支援内容(「住宅改造、居住家屋の賃借等に関する必要な一連の援助」)
- ・ 支援内容:利用者死亡後への備え(「預貯金通帳等預かり品の返還先」の指定先の確認等)

Ⅲ. 今後の検討事項としての整理

Ⅲ-1. 統計情報の精査に関する検討

Ⅲ-2. 金銭管理アプリに関する事例収集

Ⅳ. 成果物の作成

- ・ 本研究事業報告書
- ・ 本研究事業報告書(概要)
- ・ 「日常生活自立支援事業実施のための手引き」、「記録様式」(別冊で作成)

I. 先行調査研究等をもとにした本研究事業でめざすこと及び検討事項の整理

先行調査研究及び検討委員会での議論から、本研究事業でめざすこと及びそれに向けた検討事項の整理を行った。

II. 「手引き」、「記録様式」作成に向けた検討

「手引き」、「記録様式」の作成に向けて、同事業に関する運用実態の把握や見直しに向けた情報収集を目的に、以下の各テーマについて、アンケート調査及びヒアリング調査を実施した⁴。

II-1. 他法他施策との関連での役割の整理及び地域連携ネットワークにおける必要な体制強化

	テーマ	調査手法	実施時期	対象
II-1-1. II-1-2.	本人の生活を継続的に支える支援の仕組みの検討(地域連携ネットワークにおける必要な体制及び契約締結審査会)	アンケート調査	・ R5. 2	都道府県・指定都市社会福祉協議会
II-1-3.	契約締結能力の考え方の整理、契約締結判定ガイドラインの位置づけ、項目、実施方法等の見直しの検討	ヒアリング調査	・ 1回目： R4. 11 ・ 2回目： R5. 3	千葉大学社会精神保健センター 法システム研究部門 教授 五十嵐 禎人 氏
II-1-4.	日常生活自立支援事業における支援方法、支援内容等に関する検討 ・ 支援方法(「代行」、「代行決定 ⁵ 」、「代理」) ・ 支援内容(「住宅改造、居住家屋の賃借等に関する必要な一連の援助」) ・ 支援内容:利用者死亡後への備え	ヒアリング調査	R5. 2	・ 早稲田大学大学院 法務研究科 教授 山野目 章夫 氏 ・ 早稲田大学 法学学術院 教授 山城 一真 氏 ・ 新潟大学 法学部 教授 上山 泰 氏 (本研究事業委員)

⁴ 調査概要は各テーマの「調査実施概要」を参照。

⁵ 「本ガイドラインにおける意思決定支援は、後見人等による「代行決定」とは明確に区別される。すなわち、①意思決定支援が尽くされても本人による意思決定や意思確認が困難な場合、又は②本人により表明された意思等が本人にとって見過ごすことのできない重大な影響を生ずる可能性が高い場合のいずれかにおいて、最後の手段として、後見人等が法定代理権に基づき本人に代わって行う決定(代行決定)とは区別されるものである。」、『意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン』, 令和2年10月30日, 意思決定支援ワーキング・グループ, p.3 (以降「後見事務GL」という。)

Ⅱ－２．「日常生活自立支援事業の効果的・効率的な実施方策の検討」について
 (簡略化した様式の項目や枚数の削減、チーム支援の仕組み)

	テーマ	調査手法	実施時期	対象
－	「日常生活自立支援事業の手引き」、 「記録様式」の検討	ヒアリング調査	R5.3	市町村、市町村社協 都道府県、都道府県社協 (本研究事業委員)

Ⅲ．今後の検討事項としての整理

	テーマ	調査手法	実施時期	対象
Ⅲ－１．	統計情報の精査に関する検討	ヒアリング調査	R5.3	全国社会福祉協議会 地域福祉部 部長 高橋 良太 氏 副部長 水谷 詩帆 氏 (本研究事業委員)
Ⅲ－２．	金銭管理アプリに関するヒアリング調査	ヒアリング調査	R5.3	KAERU 株式会社 加古川市、加古川市社協

Ⅳ．成果物の作成

上記 1～3 の成果及び、検討委員会での検討をふまえ、以下の成果物を作成した。

- ・本研究事業報告書
- ・本研究事業報告書 (概要)
- ・「日常生活自立支援事業実施のための手引き」、 「記録様式」 (別冊で作成)。

IV. 本研究事業の概要、まとめ

本研究事業で取り組んだ内容のうち、第2部「Ⅱ. 「手引き」、「記録様式」作成に向けた検討」について概要を記載する（下線部は事務局）。

※下記に記載する番号は、本報告書で用いているタイトル番号と一致させている。

※下記に記載している内容は、第2部「Ⅰ. 先行調査研究等をもとにした本研究事業でめざすこと及び検討事項の整理」をもとに取り組んだもの。

【本研究事業における検討事項及び取組】

Ⅱ. 「手引き」、「記録様式」作成に向けた検討

Ⅱ-1. 「他法他施策との関連での役割の整理及び地域連携ネットワークにおける必要な体制強化」について

◇本人の生活を継続的に支える支援の仕組みの検討（全体）（案）

- Ⅱ-1-1. 地域連携ネットワークにおける必要な支援体制の構築
- Ⅱ-1-2. 契約締結審査会の機能や契約締結審査会に諮ることが効果的な事例の整理

◇具体的な支援の段階における仕組みの検討（案）

- Ⅱ-1-3. 契約締結能力の考え方の整理、契約締結判定ガイドラインの位置づけ、項目、実施方法等の見直し
- Ⅱ-1-4. 日常生活自立支援事業における支援方法、支援内容に関する検討
 - ・ 支援方法（「代行」、「代行決定」、「代理」）
 - ・ 支援内容（「住宅改造、居住家屋の賃借等に関する必要な一連の援助」）
 - ・ 支援内容：利用者死亡後への備え
（「預貯金通帳等預かり品の返還先」の指定先の確認等）

Ⅱ-2. 「日常生活自立支援事業の効果的・効率的な実施方策の検討」について（簡略化した様式の項目や枚数の削減、チーム支援の仕組み）

Ⅱ－１．「他法他施策との関連での役割の整理及び地域連携ネットワークにおける必要な体制強化」について

◇本人の生活を継続的に支える支援の仕組みの検討（全体）（案）

Ⅱ－１－１．地域連携ネットワークにおける必要な支援体制の構築

本テーマについては、アンケート調査及びヒアリング調査で、以下の内容が確認された。

● アンケート調査（都道府県・指定都市社協）

- ・ アンケート調査では、「地域における既存の会議体⁶に諮ることが可能と考える事例、その理由」、「今後も引き続き契約締結審査会で取り扱う必要があると考える事例の内容、その理由」を尋ねた。結果は以下である。
- ・ 「地域における既存の会議体に諮ることが可能と考える事例」
 - ✓地域への支援チームで支援することが本人にとって必要、有効と考える事例
 - ✓緊急対応が必要な事例（虐待、金銭的搾取等）
- ・ 「今後も引き続き契約締結審査会で取り扱う必要があると考えられる事例」
 - ✓初回契約締結に関して疑義のある事例
 - ✓実施社協、団体からの解約の申出に関する事例
- ・ なお、「専門員が本人への対応に困難を抱え、助言を依頼した場合」については、上記どちらの質問に対しても高い割合を示している。本人のおかれている状況や求められる対応内容等に応じて、市町村社協が「地域における既存の会議体に諮る」方法と「契約締結審査会に諮る」方法とを柔軟に判断し使い分けられることが重要であると考えられる。

● ヒアリング調査（市町村、市町村社協、都道府県、都道府県社協）

⁶ 既存の会議体」（「第二期成年後見制度利用促進基本計画（令和4年3月25日閣議決定）」脚注42（p.42～43）から引用。

- ・ 社会福祉法第106条の6に基づく支援会議
- ・ 社会福祉法第106条の4第2項第6号に基づき作成された支援プランの支援決定等を行う重層的支援会議
- ・ 社会福祉法第107条第1項に規定する市町村地域福祉計画に基づく協議会、同法第108条に規定する都道府県地域福祉支援計画に基づく協議会
- ・ 地域ケア会議（介護保険法（平成9年法律第123号）115条の48）
- ・ 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号）第89条の3に規定する協議会
- ・ 消費者安全確保地域協議会（消費者安全法（平成21年法律第50号）第11条の3）
- ・ 生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）第9条に基づく支援会議
- ・ 生活困窮者自立支援法第2条第2項に規定する自立相談支援事業における支援調整会議
- ・ 精神障害にも対応した地域包括ケアシステム（これからの精神保健医療福祉のあり方に関する検討会（平成29年2月とりまとめ））における協議の場

- ・ 「手引き」、「記録様式」作成に関するヒアリング調査では、本人を支援する身近な地域の機関等で構成される「支援チーム」に、地域連携ネットワークがあることや、「支援チームは場面によりメンバーが入れ替わる」ことを伝える重要性がしてきされた。

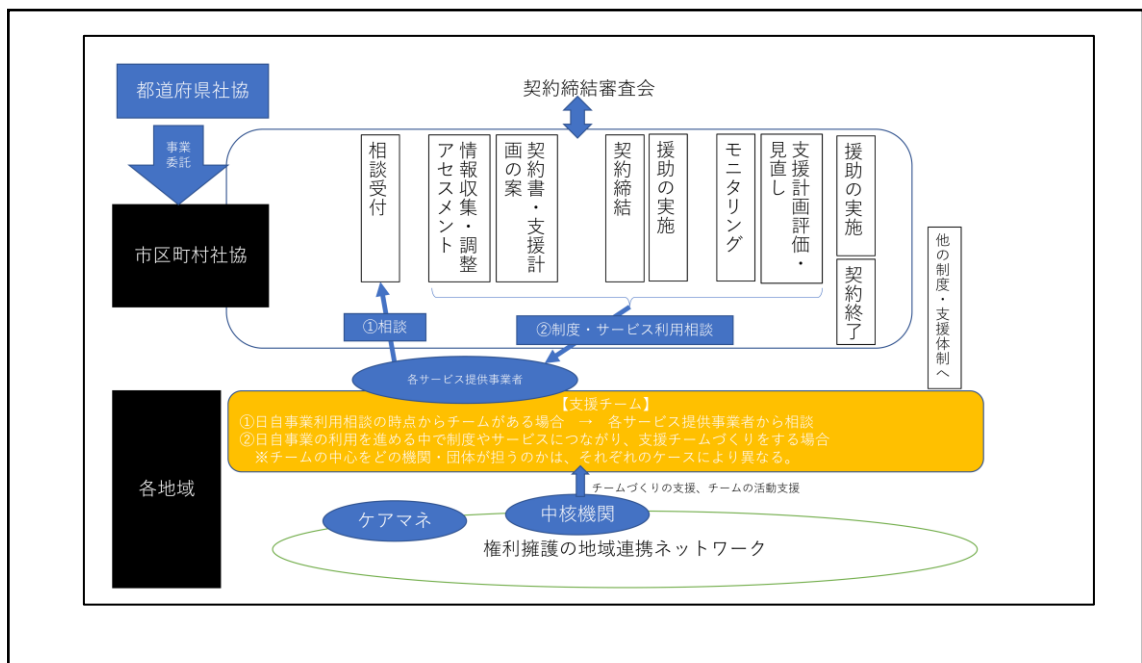
上記の結果をもとに検討委員会で議論を行った結果、「手引き」、「記録様式」で以下の内容を記載、提案することとした。

【「手引き」、「記録様式」での記載、提案内容】

＜支援チーム（案）＞

- ・ ケアマネジャーや施設の生活相談員等が中心となる、通常の生活のなかで本人を支援するためのチーム。
- ・ 虐待(やむを得ない事由による措置、市町村長申立て等(セルフネグレクトを含む))の対応、検討が必要となるような市町村を中心とするチーム
- ✓ その都度、時点で、話し合う課題(テーマ)によって、「支援チーム」のメンバーと主催者は変わる。
- ✓ 「支援チーム」との検討が必要と考えられる場合には、適切にチーム会議の主催者になるであろう関係機関の担当者に相談する(つなげる)ことが重要。

＜フロー図（案）＞



II-1-2. 契約締結審査会の機能や契約締結審査会に諮ることが効果的な事例の整理

本テーマについては、アンケート調査及びヒアリング調査で、以下の内容が確認された（アンケート調査結果前述のため、掲載略）。

● ヒアリング調査（市町村、市町村社協、都道府県、都道府県社協）

- ・ 「手引き」、「記録様式」作成に関するヒアリング調査でも、アンケート調査結果と同じく、従来同様、以下の事例を契約締結審査会に諮ることを希望する意見が多く聞かれた。
 - ✓ 初回契約締結に関して疑義のある事例
 - ✓ 専門員が本人への対応に困難を抱え、助言を依頼した場合

上記の結果をもとに検討委員会で議論を行った結果、「手引き」、「記録様式」で以下の内容を記載、提案することとした。

【「手引き」、「記録様式」での記載、提案内容】

<本研究事業で提案する契約締結審査会の目的と機能（案）>

- ・ 「2020 全社協マニュアル」の記載内容（下記）から以下のように整理して記載する。
 - ✓ 初回の契約締結時に本人の契約締結能力に疑義がある場合
 - ✓ 支援計画を変更する場合（削除する）
 - ✓ 実施社協・団体からの解約の申し出があった場合
 - ✓ 法律行為に関わる事務に関し、代理権を設定する場合（縮小する）
 - ✓ 代理による援助を行う場合（縮小する）
 - ✓ 専門員が本人への対応に困難を抱え、助言を依頼した場合
- ・ 目的：日常生活自立支援事業の契約の締結や見直しにあたり、医療、法律や福祉等専門的な見地から契約の適切さや利用者にとって適切な支援がなされているか等の観点から助言を行うこと。
- ・ 機能
 - ✓ 契約の有効性の審査機能：契約や代理権付与の有効性について疑義が生じる可能性のある事例に対する助言（本人の判断能力から契約に疑義が生じると想定される場合、本人、家族・親族との紛争可能性がある場合など）
 - ✓ 透明性の確認機能：関係性注意事項により本人に不利益が生じないか助言を求めたい場合など）
 - ✓ 解約の適切さに関する助言機能：本人からの申し出及び基幹的社協からの解約の申し出後、本人の権利擁護が継続できるかの検討、助言機関
 - ✓ 困難事案に対する助言機能：地域での解決が困難な事例への助言機関（本人による支援拒否、地域に当該事例に関して専門的に助言できる機関がない、困難事案について地域から少し離れた立場で助言を求めたい等）

◇具体的な支援の段階における仕組みの検討（案）

Ⅱ－１－３．契約締結能力の考え方の整理、契約締結判定ガイドラインの位置づけ、項目、実施方法等の見直し

本テーマについては、ヒアリング調査及び検討委員会における議論を経て、以下の内容が確認された。

● ヒアリング調査（契約締結審査会委員としての経験が長い精神科医（五十嵐氏））

- ・ 事前に事務局が作成したたたき台（契約締結能力の考え方の整理、契約締結判定ガイドライン（以下「契約締結判定 GL」という。）の位置づけ、項目、実施方法等）をもとに意見を尋ねた。調査から得られた示唆は以下である。

・ 本研究事業で考える契約締結能力の考え方

・ 契約締結審査会の機能

- ✓ 個別具体的な事象に対する契約能力を厳密に求めるのではなく、現時点では対象としていない重要な財産行為（不動産や、自動車の売買や、自宅の増改築、金銭の貸し借り等）に該当しない日常的な金銭管理や福祉サービス利用援助の範囲であれば、支援を受けてサービス契約締結能力があると推定できる可能性があることが示唆された。
- ✓ 本研究事業で重要なこととして「支援を受けた状態で行ったこと」も本人ができることに含めるという考え方や、「支援を受け入れること」、「誰によって何をしてもらえるのかを理解できていること」、「利用料の発生と、支払う必要性を理解すること」、「日常生活自立支援事業で提供するサービスで本人の自立した生活を支えられること（当事業の提供するサービスの範囲内で困りごとが解決され（てい）ること）」であることが、改めて確認された。
- ✓ 他方で、契約締結審査会が実施社協・団体とは一步離れた、第三者的立場からこの事業で支援するべきかという観点で審査している現状をふまえ、契約締結審査会による、契約の有効性や支援の範囲等に関する審査機能の重要性も、改めて確認された。

・ 契約締結判定 GL の位置づけ

・ 契約締結判定 GL の項目（案）

- ✓ すでに福祉サービスを利用している人の場合、日常生活自立支援事業で支援できる範囲の支援内容であれば、契約締結判定 GL による契約能力の確認を省略して日常生活自立支援事業との契約を締結する考え方もあることが示唆された。
- ✓ ただし、以下の要件も満たすことがより望ましいという指摘もなされた。
 - ◇ 障害の程度や判断能力の程度が主治医等により客観的に証明されれば省略可能。
 - ◇ 契約締結審査会が第三者としてスーパーバイズできるかどうか、という点も重要。

- ・ また、五十嵐氏へのヒアリング調査結果を受けて、検討委員会では民法学者である上山委員長から、以下のコメントがなされた。

<上山委員長コメント>

- ・ 一部の法律家が、障害福祉サービスを利用するときの意思能力・判断能力と、日常生活自立支援事業を利用する際に必要な意思能力・判断能力はイコールではないとして、今回の事務局（案）に疑義を唱える可能性はある。
- ・ しかし、「契約をできるだけ判断能力がある」という評価をする際、具体的な行為について、どの程度抽象化（ものごとの本質を抜き出すこと）して考えるかという点で発想が分かれることにある（中略）⁷。そうすると、「福祉サービスの利用契約そのもの」と「福祉サービスの利用契約にあたって日常生活自立支援事業で援助を受ける内容」には、判断として大きな違いはないと考えられる。
- ・ そうであれば、重要な財産行為（不動産や、自動車の売買や、自宅の増改築、金銭の貸し借り等）の契約行為は支援しない、日常的な福祉サービスの利用援助や日常的な金銭管理に限るということであれば、すでに他のサービスを利用している人の場合、日常生活自立支援事業の利用契約についても、契約締結能力があるという推定が働くと考えられる。
- ・ しかし、重要なことを2点補足する。
 - ① 契約締結能力があることと利用意思は別なので、必ず利用意思の確認を行うこと。
 - ② すでに利用している福祉サービスの契約締結時期から、日常生活自立支援事業の利用契約時で時間が経過している場合、（特に、特にアルツハイマー型認知症者の場合、）判断能力の低下が疑われるため、もう一度契約締結判定 GL に沿って対応した方がよいかと思われる。現在の民法の一般的な考え方を説明すると、最初に「任意代理」で預貯金の出し入れを依頼した段階で、その時点で依頼者に意思能力があれば、その後意思能力が低下しても、通説的にはなお代理は有効に成立する。しかし、場面や状況により、用いることができるという含みを残すことが、実効性のある活用の考え方と思う。

⁷ 検討委員会でのコメントの補足（「最も極端な考え方としては、具体的な個別の契約1つ1つごとに判断能力があるかを判断するということ。例えば、「コンビニでおにぎりを買う」という契約能力と、「コンビニでパンを買う」という契約能力は違うのだということも、理屈上は可能といえる。また、同じ売買契約での「コンビニでおにぎりを買う」という契約能力と「割賦で車を買う」という契約能力は、考える必要のある内容も、本人にとっての重要性も異なる。いずれにしても、個別具体的な契約能力をみる必要があるという議論はありえる。一方、そこまで個別具体的に契約能力をとらえていない人も多いと思う。

上記の結果をもとに、「手引き」、「記録様式」で以下の内容を記載、提案することとした。

【「手引き」、「記録様式」での記載、提案内容】

＜本研究事業で提案する契約締結能力の考え方と確認項目（案）＞

本事業での提案事項：日常生活自立支援事業で確認する契約締結能力の考え方と確認項目(案)

- 医学モデルから社会モデルへの転換に伴い、「本人の医学的に診断された認知機能にのみ着目すること」、「独力で意思決定を行うこと」
↓
「適切な支援を受けたならば、人は誰も意思決定をすることができる」という考え方を出発点として、意思決定支援を開始する。
- **日常生活自立支援事業を利用することで得られるメリット、デメリットを理解できれば、「契約締結能力あり」と考える。**
- **「契約締結能力あり」といえると判断する確認項目：**
 - ・「日常生活自立支援事業に限らず、他者からの支援を受け入れること」
 - ・「誰によって何をしてもらえるのかを理解できていること」
 - ・「利用料の発生と、支払う必要性を理解すること」 } 日常生活自立支援事業の利用希望、意思があること
- ・「日常生活自立支援事業で提供するサービスで本人の自立した生活を支えられること(当事業の提供するサービスの範囲内で困りごとが解決されていること)」
- 「利用開始場面」、「終了場面」とも、「意思決定支援の考え方をふまえたうえで、事業開始、終了の評価を行うこと」とする。

＜本研究事業で提案する契約締結能力の確認方法（契約締結判定ガイドライン（案））＞

本事業での提案事項：契約締結能力の確認方法(契約締結判定ガイドライン)(案)

- 契約締結判定ガイドラインを以下を目的としたツールと位置付ける。
 - ・ 高齢、障害等の福祉サービス未利用者等、本人に関する情報入手が困難または支援チームが形成されていない者に関する契約締結能力の確認
 - ・ 日常生活自立支援事業で提供するサービスに関することに特化した確認項目(生活上の困りごとはケアマネジャー等が確認することとして、本ガイドラインの調査項目としては省略する)。
- ⇒すでに他のサービスの利用者、当事業利用の必要性を理解している者及び地域で専門性のある支援チームの形成ができている者は、契約締結判定ガイドラインを用いず、本事業で新たに提案するアセスメント票を活用する。地域における支援チーム等を活用し、契約の迅速化及び必要なサービスへのつなぎ、契約や緊急対応が必要な事例への助言等の迅速化を図る。

<本研究事業で提案する契約締結能力の確認方法（契約締結判定ガイドライン（案））>

五十嵐氏へのヒアリング調査をもとに作成した事務局（案）以下の通り（青字が事務局による提案内容）。（詳細は別冊「手引き」、「記録様式」を参照。）

「契約締結判定ガイドライン（事務局案）」

調査および評価項目（概要）

●判定のプロセス

<Ⅰ. 訪問調査>

1. 自己紹介(自分の立場や役割を説明する)
2. 事業の説明(パンフレットなどを用いて概要を説明する)
3. インタビュー(ガイドラインにそってインタビューを行い、「契約締結判定ガイドラインの記入様式」に回答を記入する)(評価項目①～⑥)
4. このあとの流れ、再訪問についての説明
5. 専門家の意見聴取(必要に応じて)

<Ⅱ. 1週間後に再度訪問>

6. 意思の持続の確認(評価項目⑦)

●評価項目一覧

【契約の意思について】

- ①契約の意思確認

【基本的情報・見当識について】

- ②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】

- ③日常生活の概要
- ④社会生活の概要

【契約内容の理解について】

- ⑤契約書・支援計画案の提示(日常生活自立支援事業利用意思の再確認)※全員に確認

【専門家の意見照会について】

- ⑥専門家への意見照会に関する同意のとりつけ
(契約締結審査会に諮ることへの同意取り付け(「bまたはc,援助を受けて回答があった場合」))

【記憶、意思の持続について】(1週間後の再訪問時)

- ⑦記憶、意思の持続確認・契約意思の再確認

Ⅱ－１－４．日常生活自立支援事業における支援方法、支援内容に関する検討

- ・ 支援方法（「代行」、「代行決定」、「代理」）
- ・ 支援内容（「住宅改造、居住家屋の賃借等に関する必要な一連の援助」）
- ・ 支援内容：利用者死亡後への備（「預貯金通帳等預かり品の返還先」の指定先の確認等）

本テーマについては、事前に事務局が作成したたたき台をもとに意見をたずねたヒアリング調査結果から、以下の示唆を得られた。

● ヒアリング調査（成年後見制度の第一人者である民法学者（山野目氏、山城氏、上山委員長））

・ 支援方法（「代行」、「代行決定」、「代理」）について

- ✓ 民法をベースに考えた場合、「代行」という概念が民法上で規定されていない用語であることや、定義が明確にされていないことから、成年後見制度と比較した場合の混乱を少なくするためにも、日常生活自立支援事業の支援方法や支援内容に適した用語に置き換えることについて、提案、同意がなされた。
- ✓ 具体的には、最も狭い意味で法律学上で用いられる場合、「使者（「しししゃ」（本人が判断した意思の表示・伝達機関）」）とするが、従来から日常生活自立支援事業が行ってきた支援内容である「本人の意思にもとづいた事実行為の代行」を含め、「使者」という言葉を用いて、読み方を広い意味では「おつかい」、「しししゃ」と呼んでもよいことが提案された。
- ✓ 「代理」については、すでに民法上で規定されている用語であるため、その定義を用いることで対応可能であることが確認された。
- ✓ ただし、金融機関側の要請により、事実上「本人の意思にもとづいた事実行為の代行」を「代理」という用語を用いている実情があることをふまえ、日常生活自立支援事業では金融機関側が求める「代理」までを想定していないということを繰り返し説明し、理解を得ることが求められると、確認された。

・ 支援内容（「住宅改造、居住家屋の賃借等に関する必要な一連の援助」）について

- ✓ 「居住福祉に関する」「相談・助言・情報提供」という支援の趣旨を明確にすることについて、事務局たたき台に関する同意が得られた。

・ 支援内容：利用者死亡後への備え（「預貯金通帳等預かり品の返還先」の指定先の確認等）について

- ✓ 自らの意思で、誰かに委任するための準備をすることは、比較的に取り組みやすいとのことで、同意が得られた。
- ✓ 一方、基幹的社協等、都道府県・指定都市社協が、現時点でも後見人等のみが取り扱える死後事務に関わるのではないこと、本人死亡後に債務弁済ができるという誤ったメッセージとならないような記載をする必要性が強調された。

- ・ また、民法学者へのヒアリング調査結果を受けて、事務局が作成した「手引き」、「記録様式」のたたき台をもとに行ったヒアリング調査結果においては、特に「代行」から「使者」に置き換わることについて意見が二分された。

・ **反対意見**

- ✓ 「おつかい」という言葉を使うと、「=なんでも頼んでいい」と誤解をされる可能性がある。
- ✓ 従来用いている支援計画書でも「代行」という用語を用いているため、仮に変更するのであれば、書類上も変更する必要が生じる。

・ **特に違和感はないという意見**

- ✓ 慣れの問題であり、特に違和感はない。

上記の結果をもとに、「手引き」、「記録様式」で以下の内容を記載、提案することとした。

【「手引き」、「記録様式」での記載、提案内容】

< 「代行」 (案) >

- ・ 「代行」は「使者」に置き換えず、「本人決定の代行」と記載する。
- ・ 日常生活自立支援事業で用いている「代行」は、「後見事務 GL」で用いられている「代行決定(第三者が決定)」とは異なることを明記する(違いは意思決定の主体が誰か(本人か、第三者か))。

< 「代理」 (案) >

- ・ 「代理」は定評のある法律学辞典があるので、そこから脚注のような形で引用する。
- ・ 「本人と一定の関係にある他人が意思表示を行ない、その意思表示の効果が本人に帰属すること。」

< 「住宅改造、居住家屋の賃借等に関する必要な一連の援助」 >

- ・ 「住宅改造、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」と、これまでひとつの支援内容だったものを3つに分割する。
- ・ 「③住宅改造、居住家屋の賃借の手続きに関する相談・助言・情報提供」
 - ⇒本事業における「居住家屋の賃借」は「入所施設とは異なる、居住に関する福祉サービスへのつなぎ」を指すこととする。
 - ✓ 高齢者の場合：共同生活援助、特定施設入居者生活介護の指定を受けていない有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅
 - ✓ 障害者の場合：共同生活援助
- ・ 「④日常生活上の消費契約の手続きに関する相談・助言・情報提供」
 - ⇒本事業における「日常生活上の消費契約締結審査会」は「日用品の購入（（例：携帯電話の契約、ネット通販、有料サイトへの課金、クレジットカードの解約等を含む）」を指すこととする。
- ・ 「⑤住民票の届出等の行政手続きに関する援助、その他福祉サービスの適切な利用のために必要な相談・助言・情報提供」
 - ⇒本事業における「住民票の届出等の行政手続き」には「特別定額給付金等の申請手続きを含む」を指すこととする。

< 利用者死亡後への備え（「預貯金通帳等預かり品の返還先」の指定先の確認等） >

- ・ 「利用者死亡後への備え」の例示
 - ・ 本人の財産状況によっては、相続人を探す方法を案内する。エンディングノートの作成支援をする。
 - ・ 死後の対応をする葬儀社があるので、自分で契約してもらう。
 - ・ 身寄りなしの方の場合は、3～4箇月分の費用を前納してもらう。もしくは現金化してもらう。等
- ・ 「利用者死亡後に想定される対応の流れ」に関する意見（行政や都道府県社協等への協力依頼）

また、「利用者死亡後への備え」については、先行研究4、5（後述）が発出されている。今後、身寄りのない人（＝権利擁護支援を必要とする人）の増加に備え、市町村や関係部署・機関、都道府県社協と一層の情報共有や連携をすることが重要である。

Ⅱ－２．「日常生活自立支援事業の効果的・効率的な実施方策の検討」について (簡略化した様式の項目や枚数の削減、チーム支援の仕組み)

本テーマについては、事務局が作成した「手引き」、「記録様式」のたたき台をもとに行ったヒアリング調査結果をもとに、以下の様式を提案することとした。

※「利用申込書(案)」は、ヒアリング調査結果をもとに作成することとした追加様式。

※「契約締結 GL(案)」は前述のため、ここでは掲載及び説明略。

【本研究事業で提案する「記録様式」の種類と概要】

<「記録様式」の種類(6種類)>

- ・ 相談受付票
- ・ アセスメントシート
- ・ 契約締結判定 GL(案)
- ・ サービス利用申込書兼個人情報取扱同意書
- ・ 記録用紙
- ・ モニタリングシート

<相談受付票(案)>

- ・ 目的・特徴:
 - ✓ 初回相談で必要と考えられる項目のみを記載(枚数、項目の精査、削減)することで、記入の負担軽減、初回相談までの時間の短縮化を図る。
 - ✓ 相談元機関による、利用者が日常生活自立支援事業を利用する理由の記入欄の新設により、利用者にとって、適切な支援方策の検討がなされる。

<アセスメントシート(案)>

- ・ 目的・特徴:
 - ✓ 本人の選考や意思、強み等を重視した、支援計画を作成するための情報収集、整理を行う。
 - ✓ 「本人と支援者から聞き取った内容の齟齬」や「支援者の困りごと」にも着目し、「日常生活自立支援事業で提供する支援の必要性」と、「日常生活自立支援事業以外の支援の必要性・可能性」という観点で、解決する必要がある課題を整理する。
 - ✓ 「解決したい課題(課題が解決したら、サービス継続の必要性を見直す)」と、「本人の意向を踏まえたサービス提供における目標」を記載することで、PDCA サイクル(計画～モニタリング～評価・見直し)を意識した情報整理を行う。

<サービス利用申込書兼個人情報取扱同意書（案）>

- ・ 目的・特徴：
 - ✓ 本人の意思で日常生活自立支援事業の利用申し込みをする書類。
 - ✓ 利用申し込み時点で、「預かり物品の返還が生じた場合の返却先」を確認することで、利用者の緊急事態に備えることが可能となる。
 - ✓ サービス利用申し込みと同時に個人情報の取り扱いに関する同意書も入手することで、契約締結までの迅速な情報収集が可能となる。あわせて、契約締結までの時間短縮も図る。

<記録用紙（支援記録）>

- ・ 目的・特徴：
 - ✓ 支援目標（日常生活自立支援事業で提供する支援内容に項目）を絞ることで、記録の負担軽減、業務の効率化を図る。
 - ✓ 「解決したい課題（課題が解決したら、サービス継続の必要性を見直す）」と、「本人の意向を踏まえたサービス提供における目標」に照らした記録に絞り、モニタリングと評価に資する記録を行う（PDCA サイクルの意識化）。
 - ✓ 「計画どおりにいかなかったこと、特に変わったこと、留意事項等」を記載することで、早期に介入する状況を把握する（日常生活変化の察知に資する）。

<モニタリングシート>

- ・ 目的・特徴：
 - ✓ 「記録用紙」をもとに、日常生活自立支援事業による支援の提供状況、頻度、課題解決状況等のモニタリング、評価をすることで、定期的に同事業による支援の適切さ等を評価するツールとする。
 - ✓ 「支援チームに相談したいこと」欄の新設により、チームでの支援を可能とすることを意識化する。

令和4年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（社会福祉推進事業分）

「権利擁護支援の充実のための
日常生活自立支援事業のあり方に関する研究事業」

報告書（概要版）

令和5（2023）年3月

一般財団法人 日本総合研究所