Ⅱ 日常生活自立支援事業と関係する制度

日常生活自立支援事業と他施策との関係

1 成年後見制度と日常生活自立支援事業

(1) 成年後見制度と本事業

成年後見制度（補助・保佐・後見および任意後見制度）は、家庭裁判所が選任した、または本人があらかじめ定めておいた代理人が財産管理及び身上監護に関する契約等の法律行為全般を援助する仕組みです。

一方、本事業は、利用者が地域で自立した生活ができるよう福祉サービスの利用援助と日常的な金銭管理を利用者との契約に基づき支援します。（対照表参照）

【対照表：日常生活自立支援事業と成年後見制度】

	日常生活自立支援事業	成年後見制度（法定後見）
所轄庁	厚生労働省	法務省
法的根拠	社会福祉法、厚生労働省社会・援護局通知等	民法等、政省令、家事審判規則等
援助者・保護者	基幹的社会福祉協議会等（法人）　法人の履行補助者として専門員、生活支援員	補助人・保佐人・成年後見人（自然人として、親族、弁護士、司法書士、ソーシャルワーカー等及び法人）
監督機関	都道府県・指定都市福祉協議会及び運営適正化委員会	補助監督人、保佐監督人、成年後見監督人
費用	契約締結までの費用は公費補助 契約後の援助は利用者負担 （生活保護利用者は公費助成）	申立費用、後見の事務に関する費用、成年後見人、監督人に対する報酬費用等について、本人の財産から支弁
手続の開始	社会福祉協議会等にて相談・申請 （本人、関係者・機関、家族等）	裁判所に申立（本人、配偶者、四親等以内の親族、検察官、市町村長） 補助開始の審判は本人の同意が必要

（参考：全国社会福祉協議会　2008 年日常生活自立支援事業推進マニュアル）

(2) 成年後見制度利用の必要性

本事業と成年後見制度のいずれを選択するかは、本人の判断能力と本人への支援に何が必要かがポイントになります。

本人に契約能力があり、日常生活の範囲内の援助であれば、本人と実施機関との契約に基づき、本事業による支援を行うことがよいでしょう。

①しかし、本人に契約能力があっても、本事業で本人に対する適切な支援を行うことが困難な場合は成年後見制度の利用を検討します。

1.　本事業のサービス内容の範囲を超える代理権や同意権・取消権など、日常生活の範

囲を超える法律行為に関する援助が必要な場合。すなわち、相続の発生、不動産の売買、高額財産の管理や頻繁な悪質商法の被害等に対し、広範な代理権や同意権・取消権の設定が必要な場合

2. 本人への虐待や財産侵害があり、法的権限を持った代理人が介入しなければ被害の抑止が困難な場合

②また、本人の判断能力が低下し、本事業で適切な支援ができない場合にも、成年後見制度の利用を検討します。

1. 本人の判断能力が低く、本事業契約の締結が困難な場合
2. 支援内容の変更が必要なのに、利用者の意思能力が喪失し、新しい支援計画が作成できない場合
3. 意思能力喪失後の支援計画による支援をしていてもなお適切な支援ができない場合

(3) 成年後見制度と日常生活自立支援事業の援助の重なりと役割分担について

本人の判断能力が著しく低下し、本事業契約を締結する能力がない場合であっても、必要があれば「成年後見人等」の代理人と実施機関との間で本事業契約を締結し、支援を行うこともできます。

※以下、「成年後見人等」との記載がある場合は、次の人を指すものとします。
・成年後見人、本事業契約について代理権を有する保佐人、補助人
・本事業契約についての代理権を有する任意後見人

①身上配慮義務について（援助の重なり）

成年後見人等には、成年被後見人等の生活・療養看護、財産管理の事務を行うにあたって、成年被後見人等の意思を尊重し、かつ、心身の状態・生活の状況に配慮しなければならないとして（民 858 条　等）、身上配慮義務が課せられています。

つまり、本事業のサービス内容は、成年後見人等による「必要な事務の手配・調整」と重複する部分も含まれると想定されます。

したがって、成年後見人等が本事業に心身の状態・生活の状況に関する配慮を全面的に委ねてしまい、成年被後見人等に対する様々な支援措置を調整し、手配する配慮義務を軽視してしまうことのないよう、互いに連携し、役割の調整を図ることが重要となります。

このため、本事業と成年後見人等が共同で支援を行う場合は、実施機関は成年後見人等と利用者の今後の支援について話し合い、情報交換や役割分担を行うことが重要です。**第 5 章 Ⅱ5「成年後見制度を利用した場合の終了及び再契約の手続き等」(p96)**を参照してください。

☆民法 858 条における、成年後見人の行う生活・療養看護に関する事務とは☆

以下の事項に関する契約の締結、相手方の履行の監視（施設内の処遇の監視等）、費用の支払い、契約の解除等、契約の発生から消滅に至る一連の法律行為およびそれらの法律行為に関連する限り異議申し立て等の公法上の行為が本条の注意義務の対象となる。

① 住居の確保に関する事項
② 施設の入退所、処遇の監視・異議申し立て等に関する事項
③ 医療に関する事項
④ 教育・リハビリに関する事項

※立法担当者は、「法律行為に当然伴う事実行為を含む」としており、いわゆるアドヴォカシー等についても、本条の規定の解釈として合理的な範囲内（契約等の法律行為に関する権限の行使に伴う注意義務の範囲内）である限り含まれるとしている。

出典：注釈民法（有斐閣）

②日常生活自立支援事業と成年後見人等の役割分担の考え方

前述したように、成年後見人等は成年被後見人の法律事務を代理する権限があると同時に、生活全般に関する身上配慮義務を負います。したがって、成年後見人等は支援方針や支援計画を定めたうえで、その内容にもとづき生活全般の安定を図る必要があります。

本事業では、成年後見人等が定める支援方針や支援計画に基づき、その範囲内において、成年後見人等が担いきれない福祉的な部分を支援します。

このため、本事業は福祉的な見地から積極的な助言を行うとともに、後見人等からの要請に基づき、地域に根差したきめ細かな支援を行うことが求められます。

なお、金銭管理サービスについては、本事業による支援は日常的な金銭管理事務に限定することとし、書類預かりサービスについては基本的に後見人等による財産管理の範囲内で行うことが適当です。

(4)成年後見制度と併用して日常生活自立支援事業を利用することが必要とされる指標

成年後見人等から利用相談があった場合、まず、下記の指標に基づき実施機関が併用の必要性を判断します。

次に、実施機関において利用に疑義がないと判断したケース、また疑義はあるが成年後見人等からの強い要請があるケースについては、大阪府社会福祉協議会と事前協議を行います。大阪府社会福祉協議会は指標に基づき併用の必要性について検討を行うとともに、大阪府社会福祉協議会での判断が困難なケースについては、権利擁護推進審査会（**第 3 章Ⅰ2(2)「権利擁護推進審査会への審査依頼」p58～**）において契約の可否を決定します。

成年後見制度と併用して日常生活自立支援事業を利用することが必要とされる指標

① 権利侵害、虐待等をうける恐れがあり、権利侵害防止を図る観点から、日常的な見守り体制が必要な場合

② 同居者や親族が何らかの生活課題を抱えており、本人の生活を支援するために、ファミリーソーシャルワークの観点から同居者や親族を含めた見守り体制が必要な場合

③ 精神的な問題等により、本人からの頻繁な訴えに対してきめ細かな対応が必要であり、複数の機関での関わりが必要な場合

④ 本人にとって、新しい人間関係を形成することが難しく、日常生活自立支援事業の支援がなくなることが本人にとって大きな不利益となることが想定される場合。ただし、この場合は３～６カ月の移行期間を設け、この間に後見人等は本人との信頼関係の構築に努めることとし、一定期間経過後は円滑に成年後見制度への全面移行を図ることとする。

⑤ その他、親族による後見人等であって、後見人等が後見業務を全面的に担うことができない特別な事情がある場合

(5)日常生活自立支援事業と成年後見人等との間でのルールづくり

本事業と成年後見制度を併用する際は、本事業と成年後見人等は以下のルールを踏まえることとします。このルールは、覚書（様式第 46 号）に定めることとし、ルールが守られない場合には、実施機関は、大阪府社会福祉協議会に契約継続の可否を諮ることとします。

【日常生活自立支援事業と後見人等とのルール】

①（後見人等）と（市町村社協）は、常に本人の状況を把握することに努め、支援内容や役割分担に関する確認・点検を行い、少なくとも３～６カ月に１回は後見人等と市町村社協との間で直接協議を行うこととする。

②（後見人等）と（市町村社協）は、定期的に情報交換を行うほか、必要に応じてケースカンファレンスを呼びかけ、相手方はこれに応じなければならないこととする。

③（後見人等）と（市町村社協）は、地域のネットワークの核となる機関の呼びかけによるケースカンファレスに、必要に応じて参加しなければならないこととする。

④（被後見人等）の住環境が変わった時（施設入所、転居等）は、契約継続の可否についてその都度検討を行うこととする。

⑤（後見人等）と（被後見人等）との間で人間関係が形成され、日常生活自立支援事業による支援がなくとも被後見人に不利益となる要因がなくなった場合、本事業は終了し、成年後見制度への全面移行を図ることとする。

(6)「成年後見人等」が選任された場合の権限等の確認の必要性について

「成年後見人等」との契約には、「成年後見人等」の権限及び本人確認が必要です。「成年後見人等」の権限については、選任審判書並びに確定証明書の写しまたは登記事項証明書を確認します。成年後見人は、本人の法定代理人として本事業の契約を締結することが可能ですが、保佐人、補助人、任意後見人が選任されている場合は、保佐人、補助人、任意後見人が本事業契約についての代理権を有しているかどうか、代理行為目録もあわせて確認します。

(7)日常生活自立支援事業利用者に成年後見人等が選任された場合の手続

日常生活自立支援事業利用者に成年後見人等が選任された場合の手続については、**第5章Ⅱ5「成年後見制度を利用した場合の終了及び再契約の手続き等」(p96)**を参照してください。

2 生活保護制度と日常生活自立支援事業

生活保護制度は、生活に困窮する方に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的としています。

大阪府内における本事業の契約件数の半数以上は生活保護受給者です。

本事業は本人と実施機関との契約に基づく制度であり、本人の意思の尊重が支援の基本であることから、生活保護受給者への支援については、福祉事務所との役割分担や連携が不可欠です。

(1)生活保護受給者を本事業で支援するにあたっての留意点

全社協発行の「日常生活自立支援事業実務の手引書 2009」では、生活保護受給者への支援にあたっては、次のような点に留意することが必要と記載されています。

〈生活保護受給者を本事業で支援するにあたっての留意点〉

①「福祉サービス利用援助」が利用の目的であり、それに付帯する「日常的な金銭管理サービス」であること

②利用者本人の利用希望を確認すること

③契約締結判定ガイドラインによる契約締結能力を確認すること

④ケースワーカーと本事業の役割を明確にすること

例えば、生活保護費の使い方や生活全般における指導や援助はケースワーカーの役割

⑤契約時の立会いおよび契約後も定期的な利用者宅への訪問と本事業の連携を図ること

したがって、生活保護支給の決定条件として本事業の利用をすすめるケースや、浪費傾向、ギャンブル、アルコール依存等に伴なう金銭管理指導を目的として本事業の利用をすすめるケースについては慎重な検討が必要です。この場合、契約に至るまでに、本人の利用希望について丁寧に確認し、本事業利用の必要性や妥当性について検討するとともに、生活保護ケースワーカーとの役割分担や連携について十分に協議しておく必要があります。

(慎重な検討を要するケースの例)

・生活保護支給の決定条件として本事業の利用をすすめるケース

・浪費傾向、ギャンブル・アルコール依存等に伴なう金銭管理指導を目的として本事業の利用をすすめるケース

（２）生活保護ケースワーカーとの役割分担と連携について

生活保護ケースワーカーとの適切な役割分担や連携を図るために、生活保護受給者が本事業を利用する際は、福祉事務所と社会福祉協議会の組織間で以下のルールを踏まえることとします。このルールは、**生活保護受給者が日常生活自立支援事業を利用する際の申し合わせ事項（様式第54号）**として、福祉事務所長と社会福祉協議会会長との間で定めてください。なお、ケース毎にその都度申し合わせを行う必要はありません。代表者が変更となった場合など、必要に応じた対応を図ってください。

生活保護受給者が日常生活自立支援事業を利用する際の申し合わせ事項

①被保護者が本事業を利用するにあたっては、（福祉事務所）と（市町村社協）は、本事業による適切な支援内容および援助回数、生活保護費の使い方や生活全般について、十分な協議を行い、役割分担を明確にすることとする。

（例：生活保護費の使い方や生活全般における指導や援助はケースワーカーの役割　等）

②（福祉事務所）と（市町村社協）は、常に被保護者の状況を把握することに努め、定期的に被保護者宅へ訪問することとする。また、少なくとも３～６カ月に１回は（福祉事務所）と（市町村社協）との間で情報交換を行うこととする。

③本事業による支援中、被保護者に特に支援困難な問題（浪費傾向や依存症、虐待の可能性がある場合、また本事業の解約に関する頻繁な訴えがある場合等）が生じた場合、市町村社協は福祉事務所に連絡し、連携・協力を図ることとし、必要に応じて被保護者への指導を行うこととする。

④被保護者の死後、本事業で管理している保管物品を相続人へ返還する場合に備え、（福祉事務所）は（市町村社協）に対し、被保護者の親族に関する情報の提供に協力する。なお、○○市町村個人情報保護条例に抵触する場合は、個人情報提供同意書（様式第 55 号）により、市町村社協が被保護者から同意を得ることとする。

⑤本事業の解約、被保護者死亡時の対応については、福祉事務所と協議しながら調整する。なお、被保護者の死亡により本事業契約は終了するため、葬儀の対応や葬儀費用の支払いは、本事業では対応できないものである。

3　苦情解決制度と日常生活自立支援事業

利用者に福祉サービス利用についての苦情がある場合には、まずは利用者の意見を聞き、必要に応じて利用者が苦情解決制度を利用できるよう援助します。具体的には、サービス事業所に利用者が苦情を述べるための支援を行ったり、話し合いで解決が困難な場合は苦情相談窓口についての情報提供や苦情を述べるための支援を行います。

⑴福祉サービス苦情解決システム

①サービス事業者との話し合い

福祉サービスを提供する事業者は、福祉サービス利用者の苦情を聴き、話し合いによる解決に努めることとなっています。

また、事業者の中には、事業者及び福祉サービス利用者以外の中立・公正な立場の者が利用者からの苦情を聴いたり、事業者と福祉サービス利用者の間に入って話し合いに立ち会ったり、助言を行う目的で「第三者委員」を設置しているところが増えています。

②苦情解決委員会

運営適正化委員会では運営監視小委員会とは別に、福祉サービスの利用者の権利を擁護する目的で、苦情解決委員会を設けています。福祉サービスに関する利用者等からの苦情を適切に解決するため、利用者と事業者の双方で話し合っても解決できないケースについて、必要な助言や相談、調査、あっせん等を行い、双方の話し合いによる解決の促進をはかり、福祉サービスの適切な利用または提供を支援する役割を果たします。

(2)介護保険サービスと苦情解決制度

介護保険制度の対象となる福祉サービスに関する苦情については、運営適正化委員会のほか、介護保険事業者、居宅介護支援事業者、各市町村の介護保険担当窓口や都道府県の国民健康保険団体連合会事務局、介護保険担当課でも受け付けることとなっています。

なお、苦情解決制度の利用に関する支援については、「代理」による援助は行いません。裁判手続きを要する場合など、代理人が必要とされるような場合には、弁護士に引き継ぐことが適当ですので、大阪府社会福祉協議会の専門相談等を活用し、弁護士につなげていくことが求められます。

4 財産管理委任契約と日常生活自立支援事業

利用者に高額財産や不動産等、本事業での保管や管理ができない財産がある場合、その管理のために、利用者が弁護士等の専門家と契約（財産管理委任契約）を結ぶ方法があります。

日常の金銭管理や福祉サービス利用援助を目的に、本事業での契約を継続する場合には、利用者と専門家の間で結んでいる契約と本事業による契約内容に重複が生じないよう、利用者と専門家との間の契約内容について調整を求めます。

なお、日常生活自立支援事業の利用者が、財産管理等委任契約への移行を理由に本事業を解約する際は、実施機関として両制度の相違点を十分に踏まえたうえで、利用者の明確で一貫した意志を確認し、判断能力や解約後の生活状況について十分検討を行う必要があります。

福祉サービスや契約内容の情報提供・相談援助を行うことが日常生活自立支援事業の本来業務であることから、専門員は委任契約の内容や解約後の支援体制の変化等について、本人に理解しやすいよう噛み砕いて説明することも重要です。

具体的な手順と留意点については、**第５章Ⅱ6「財産管理委任契約への移行を理由に本事業を解約する際の手順と留意点」(p97)**を参照してください。

≪日常生活自立支援事業と財産管理等委任契約の相違点と留意事項≫

①日常生活自立支援事業は、社会福祉法に規定された福祉サービス利用援助事業であり、実施主体である都道府県・指定都市社協や、社会福祉法に基づき本事業の運営監視機能を担っている運営適正化委員会等による何重もの指導・監督機能があります。一方、財産管理委任契約は民民の契約であり、契約内容の遂行についてもチェック機能が十分確保されていない側面があります。

②日常生活自立支援事業は、制度の主旨から判断能力が十分でない方の権利擁護を図るため、本人利益を最優先した制度設計となっていますが、民民の契約では対等な立場での契約関係となります。内容によるものの、財産管理等委任契約がそれほど高い能力を要求されるわけではありませんが、日常生活自立支援事業と比べると、より高い理解力・意思能力が求められるため、契約には慎重を期す必要があります。
なお、本件で任意後見契約を締結しているならその点はクリアされることになります。

③日常生活自立支援事業は、本人希望や法定代理人の選任等、正当な理由がない限り解約することができません。一方、財産管理等委任契約は、通常報酬が定められており、その支払いが滞った場合には「解除」できるとの契約内容になっていれば、報酬を得ることが出来なくなった時点で受任者から解除されてしまう可能性があります。また、管理財産が無

くなった時点では、財産管理が履行不能となったということで解除もできます。

なお、財産管理委任契約と同時に任意後見契約を締結している場合でも、必要時に任意後見監督人の選任申し立て（任意後見開始の条件）が実行されるかどうかの確証がない点も考慮しておく必要があります。

☆過去に、本事業利用者が専門職と財産管理委任契約及び任意後見契約、死後事務委任契約を締結し、契約から約４年経過した時点で「本人の所持金がなくなった」との理由で任意後見監督人選任の申し立てをすることなく、受任者より委任契約を解除され、生保受給に至ったケースがあります。

5 大阪府社会福祉協議会の電話相談・専門相談

大阪府社会福祉協議会では日常生活自立支援事業の実施主体としての業務の他に、判断能力が十分でない方に関する権利擁護相談を行っています。

認知症や知的障がい、精神障がいなどにより、判断能力が十分でない方の権利侵害や困りごとについて相談を受けておられる市町村の福祉担当部署や社会福祉協議会、地域包括支援センター、障がい者相談支援事業所、施設などの関係機関を対象に、様々な解決困難な事例について電話相談を実施しています。

また、専門的な助言が必要な場合には、弁護士と社会福祉士が面接相談を行う「専門相談」を活用することができます。