

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>

<b>事業概要</b>	<b>1</b>
・ 事業実施の背景と目的	2
・ 本研究事業の実施体制と取組内容	3
<b>手引き、様式作成にあたって重視したこと</b>	<b>5</b>
・ 「支援チーム」による効果的・効率的な支援体制の提案	6
・ 「契約締結能力」の考え方、確認項目、確認方法等の整理、提案	7
・ 日常生活自立支援事業の支援方法に関する用語の整理、提案(「代行」、「代理」)	8
・ 日常生活自立支援事業の円滑な実施に向けた「手引き」、「様式」の提案	9

## 【本資料をお読みいただくにあたって】

本資料では、以下の用語を用います。

- ・ 「第二期基本計画」：『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）
- ・ 「後見事務ガイドライン」：『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）
- ・ 「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
- ・ 「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）

---

# 事業概要

---

# <事業実施の背景と目的>

平成11年10月、介護保険制度、成年後見制度の施行より半年前に開始された地域福祉権利擁護事業（以降「日常生活自立支援事業」または「本事業」という。）は、事業開始から20年以上が経過しました。

一方、この20年で、社会の状況は大きく変化しました。

## ● 人口や世帯構造等の面からみると……

人口減少、高齢化、単身世帯の増加等を背景とした、地域社会から孤立する人や頼れる身寄りがないことで生活に困難を抱える人の問題の顕在化 等

## ● 法制度等の面からみると……

- ・ 住み慣れた地域における生活の継続を支援する機関、事業所の全国的な普及<sup>1</sup>
- ・ 本人の尊厳の保持や意思決定支援の重視、既存の枠組みでは対応が難しい分野横断的な課題に対応する法制度、仕組みの整備 等

こうした現状をふまえ、令和4年3月、国では「尊厳のある本人らしい生活の継続と地域社会への参加を図る権利擁護支援の推進」を副題とした「第二期成年後見制度利用促進基本計画」（以下「第二期基本計画」という。）が閣議決定されました。

第二期基本計画では、尊厳のある本人らしい生活の継続や地域社会への参加を図る等、ノーマライゼーションの理念をより一層充実させるため、「成年後見制度等の見直しに向けた検討と総合的な権利擁護支援策の充実」に向けた取組を一体的に進めることをめざしており、本事業については、「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ます。

本研究事業はこうした社会状況の変化や法制度等の整備、変更等に伴い、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及び地域を問わず一定の水準で同事業を利用できる体制構築に向けた一助となることをめざして、各種調査等から得られた示唆を提案事項として取りまとめた手引き、様式を、厚生労働省に対して提案<sup>2</sup>しました。

## 【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」に向けて
- 「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」に向けて

## 【本研究事業で作成する成果物<sup>3</sup>】

- 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」）、「様式」

1 介護保険法に基づく地域包括支援センターや障害者総合支援法に基づく基幹相談支援センター、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援機関等、相談受理から生活全体を支える計画作成、支援の実施機関等。

2 手引き、様式は、今後同事業の運用に関する検討を行う厚生労働省に対して提案したものである。

3 同上。

# <本研究事業の実施体制と取組内容>

## 【本研究事業の実施体制】

※敬称略。所属、役職は令和5年3月31日現在。

氏名	所属・役職(◎:委員長)	区分
上山 泰(◎)	新潟大学法学部 教授	学識者
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	市町村
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)	市町村
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

## 【本研究事業の取組内容】

### I. 本研究事業でめざすこと及び検討事項の整理

アンケート調査、ヒアリング調査

#### II. 「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」に向けて

- II-1. 地域連携ネットワークにおける必要な支援体制の検討
- II-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-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-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:利用者が死亡した場合への備え(「預貯金通帳等預かり品の返還先」の確認等)
- II-5. 「手引き」、「様式」作成に向けた意見収集

#### III. 「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」に向けて

- III-1. 統計情報の精査に関するヒアリング調査、アンケート調査
- III-2. 金銭管理アプリに関するヒアリング調査

調査結果の整理・分析  
成果物作成へ向けた留意点等の検討

### IV. 成果物の作成、厚生労働省への提案(報告書、概要、「手引き」、「様式」)

検討委員会における検討

## I. 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いました。

## II. 「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」に向けて

「手引き」、「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ました。

	テーマ	調査手法	実施時期	対象
II-1. II-2.	地域連携ネットワークにおける必要な支援体制の検討	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-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-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」、「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：利用者が死亡した場合への備え	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）
II-5.	「日常生活自立支援事業の手引き」、「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 （本研究事業委員を含む）

## III. 「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」に向けて

実施社協・団体、都道府県社協が直面している業務負担の軽減に向けた検討・提案を行うことを目的に、先行調査研究及び検討委員会での議論から、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ました。

	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ヒアリング調査、アンケート調査	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）
		アンケート調査	R5.2	都道府県・指定都市社会福祉協議会
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（報告書、概要、「手引き」、「様式」）

II、IIIの結果及び検討委員会における議論の結果、成果物を作成し、厚生労働省に提案を行いました。

## 手引き、様式作成にあたって重視したこと

「手引き」、「様式」では、以下の点を重視して作成しました。新しく提案する内容や、従来の日常生活自立支援事業における考え方や対応からの変更点等について説明します(次ページ以降、下線部は事務局)。

### 手引き、様式作成にあたって重視したこと

- 「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」に向けて
- 「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」に向けて
  - ・ 「支援チーム」による効果的・効率的な支援体制の提案
  - ・ 「契約締結能力」の考え方、確認項目、確認方法等の整理、提案
  - ・ 日常生活自立支援事業の支援方法に関する用語の整理、提案(「代行」、「代理」)
  - ・ 日常生活自立支援事業の円滑な実施に向けた「手引き」、「様式」の提案

# 「支援チーム」による効果的・効率的な支援体制の提案

## 【背景・取組内容】

- 第二期基本計画では、地域連携ネットワークを「権利擁護支援チーム<sup>4</sup>」、「協議会」及び「中核となる機関（中核機関）」の3つのしくみからなるものと記載されています。
- 本事業検討委員会においても、日常生活自立支援事業創設から20年を経た社会や法制度の動向を踏まえ、同事業においても第二期基本計画や『意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン』（以下「後見事務ガイドライン」）における「本人の意思決定支援をチームで行う」流れに沿うことが自然な流れであることが指摘されました。

## 【提案事項】

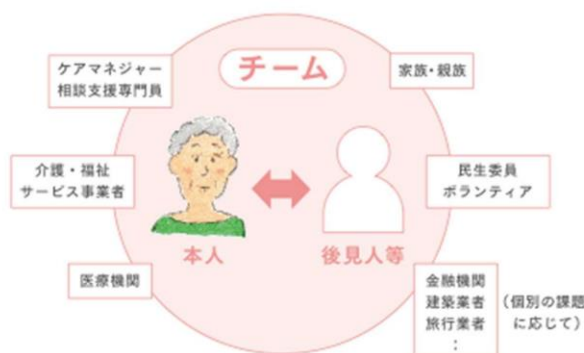
- 第二期基本計画の考え方をふまえ、日常生活自立支援事業においても「チーム<sup>5</sup>」の一員として、**利用者の意思（選好や価値観、強み等）をもとに、生活基盤の安定や社会生活スキルの獲得、地域社会への参加を図る支援等の実施を取り入れること**を提案します。
- また、利用者の権利救済や法的保護が必要な場合<sup>6</sup>は市町村担当部署に通報したり、虐待対応協力者<sup>7</sup>として、必要に応じて求められた役割を担うことを記載します。
- **利用者死亡による契約終了ケースの増加に備え、日常生活自立支援事業を実施する市町村社協等も円滑に契約の終了ができるよう、「利用者が死亡した場合への対応」**についても整理、提案します。

### チームとは

本人に身近な親族、福祉・医療、地域等の関係者と後見人等がチームとなって、日常的に本人を見守り、本人の意思や状況を継続的に把握し、必要な対応を行う仕組み。

必ずしも新規に作る必要は無く、ケアマネジャーや相談支援専門員等が作っている既存チームに後見人等が加わる人が多い。話し合う課題に応じて、チーム編成は変化する。

メンバー例：ケアマネジャー、相談支援専門員、生活保護ケースワーカー、保健師、精神保健福祉士、入所先社会福祉施設、入院先医療機関、認知症初期集中支援チーム、認知症患者医療センター、介護サービス事業所、障害福祉サービス事業所、訪問看護ステーション、家族・親族、民生委員、金融機関、市町村窓口、専門職、建築業者、旅行者等



後見人等は、一人で決めず、本人や、本人をよく知るチームの人の話を良く聞いて欲しい。

でも、チームが揃えばいいというものでなく、かえって言いづらくなることもある。

(当事者の声より)

厚生労働省、『令和2年度 後見人等への意思決定支援研修』，「1．意思決定支援と代行決定（[https://guardianship.mhlw.go.jp/common/uploads/2021/02/kenshu\\_kyozai\\_p01.pdf#page=1](https://guardianship.mhlw.go.jp/common/uploads/2021/02/kenshu_kyozai_p01.pdf#page=1)）」，「チームとは」（p.17）

4 第二期基本計画p.23（「権利擁護支援チームとは、権利擁護支援が必要な人を中心に、本人の状況に応じ、本人に身近な親族等や地域、保健・福祉・医療の関係者などが、協力して日常的に本人を見守り、本人の意思及び選好や価値観を継続的に把握し、必要な権利擁護支援の対応を行うしくみである。既存の福祉・医療等のサービス調整や支援を行う体制に、必要に応じて、法律・福祉の専門職や後見人等、意思決定に寄り添う人などが加わり、適切に本人の権利擁護が図られるようにする。」）

5 上図

6 第二期基本計画p.9（脚注15「虐待や消費者被害への対応、市町村長申立て等」）

7 高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（平成17年法律第124号）第9条第1項、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（平成23年法律第79号）第9条第1項



# 「契約締結能力」の考え方、確認項目、確認方法等の整理、提案

## 【背景・取組内容】

- 近年、様々な分野で意思決定支援に関するガイドライン<sup>8</sup>が作成されています。また、改定された成年後見制度の診断書・本人情報シート<sup>9</sup>との整合性を図る必要があります。
- 第二期基本計画では、日常生活自立支援事業における課題<sup>10</sup>が指摘されており、課題解消を図る必要があります。
- 本研究事業では、精神科医、民法学者から「契約締結能力」や「契約締結判定ガイドライン」の運用について聞き取りを行いました。その結果、以下のことを確認しました。
  - ・特に「サービス内容の理解」、「利用意思の確認」、「利用料の支払いに関する同意」について、より丁寧な説明が必要であること
  - ・本事業で提供できる範囲を明確にしたうえで、他の介護・福祉サービス等を利用している人で、障害の程度や判断能力の程度が客観的に確認できている人であれば「契約締結判定ガイドライン」の実施は省略可能と考えられること。

## 【提案事項】



- 他の介護・福祉サービス等を利用している人で、支援を受けて以下の「確認項目」を理解、同意できれば、日常生活自立支援事業における「契約締結能力」があると考えることを提案します。
- 「アセスメントシート」や「サービス利用申込書」等、下記の確認項目を複数の様式に適宜配置し、複数回確認する仕組みを提案します。

### < 契約締結能力があることを確認する項目 >

- ・「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」(サービス内容の理解)
- ・「日常生活自立支援事業の利用希望」(サービス利用意思)
- ・「利用料を支払うことへの理解と同意」

- 「契約締結判定ガイドライン」は、契約締結までの時間短縮、効果的・効率的な事業の実施等を目的に、対象、項目、実施方法等を整理し、提案します。
- 「契約締結判定ガイドライン」を実施する対象者として、以下の人を想定しています。
  - ・契約締結前:本人に関する支援チームが形成されていない利用者からの、本事業への利用申し込みの場合(医療機関からの退院、福祉サービスの未利用、生活困窮相談機関からの相談の場合等)
  - ・契約締結時～支援開始後:契約や代理権授与の有効性について疑義を唱えられる可能性が想定される事例等

8 「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン」(平成29年3月31日厚生労働省)、「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」(平成30年6月厚生労働省)、「身寄りがない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン」(令和元年5月「医療現場における成年後見制度への理解及び病院が身元保証人に求める役割等の実態把握に関する研究」班)、「後見事務ガイドライン」等

9 「成年後見制度における診断書作成の手引 本人情報シート作成の手引」(令和3年10月 最高裁判所事務総局家庭局)

10 第二期基本計画p.8(「地域によって日常生活自立支援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も指摘されている。」)

## 【背景・取組内容】

- これまで日常生活自立支援事業では「代行」や「代理」という支援方法でサービスの提供がなされてきましたが、「後見事務ガイドライン」では「代行決定」という言葉も登場しており、現在、「代行」、「代行決定」、「代理」という言葉の使い方が混在している状況です。
- 第二期基本計画における「総合的な権利擁護支援策の充実」という点に照らすと、多様な主体の参画により、類似の用語が異なる意味で用いられている混乱の解消や説明が不可欠と考えます。

## 【提案事項】



- 従来から本事業で用いている「代行」から用語を変更する理由や、民法上の「代理」との違いについて、以下の変更、説明の追加を提案します。

### <「代行」>

- 用語の変更:「本人決定による代行」と表記する(変更は表記のみ。支援手法はこれまでと同じ。)
- 説明:
  - ✓用語を変更する理由:「後見事務ガイドライン」で用いられている「代行決定」との混同を避けるため。
  - ✓日常生活自立支援事業では、利用者の自己決定にもとづき、相手方にその意思を伝達または表示する支援方法を指す<sup>11</sup>。同時に、利用者による自己決定を覆して、第三者が本人に代わって決めることではないことを強調する。
  - ✓支援内容の例
    - ▶本人の決定に従って、本人から現金を預かり福祉サービスの料金を事業者を支払う。
    - ▶本人が作成した契約書類等を、福祉サービスの事業者へ届ける。 等

### <「代理」>

- 用語:「代理」のまま表記する(これまでの表記と変更なし)。
- 説明:
  - 日常生活自立支援事業では、利用者の自己決定にもとづき、利用者と実施社協・団体間で交わす契約書により定められた、限定された法律行為を行うことを指す<sup>12</sup>。同時に、利用者による自己決定を覆して、第三者が本人に代わって決めることではないことを強調する。
  - ✓支援内容の例
    - ▶本人が指定した金融機関に代理人届を提出しての払い戻し、解約、預入の手続き。
    - ▶介護保険サービス等の契約締結 等

11 日常生活自立支援事業における「本人決定による代行」と民法上における「使者」との相違点は、前者は法律行為に加え、事実行為の代行も含まれることである。

12 日常生活自立支援事業で代理権を授与する場合、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を、事実上、支援の範囲としている。また、代理権の授与は、本人の希望に加え、組織的手続きを経ることを原則としている(支援内容を限定し、契約書に定めた内容に限る、契約締結時及び支援計画変更時ともに契約締結審査会に諮って助言を得る等)。(「2020全社協マニュアル」p. 20、163~165)

## 【背景・取組内容】

- 本研究事業で行った先行調査研究では、日常生活自立支援事業の解約理由のうち「本人の死亡」が30.5%と3割を超えていました<sup>14</sup>。
- また、「本人死亡による契約終了に伴う対応に関する課題」としては、「親族（相続人等）への連絡・調整」（71.0%）、「預貯金通帳等預かり品の返還先が指定されていない場合の対応」（69.8%）、「死後に請求された医療費や福祉サービスの利用料、公共料金、家賃等の支払い」（65.1%）等が6割を超えていました<sup>15</sup>。
- 令和3年3月には、自治体における事務の円滑化に資する観点から、身寄りのない方が亡くなられた場合の対応や、相続財産管理制度・弁済供託制度の活用の流れ等を整理した『身寄りのない方が亡くなられた場合の遺留金等の取扱いの手引』<sup>16</sup>が作成、公表されています。

## 【提案事項】



- 今後、身寄りのない人の増加に備えた法制度や社会状況の変化等への対応が一層重要になり、PDCAサイクルや支援チームの一員としての情報共有、支援の質の確保・向上、利用者が死亡した場合への備えが求められると考え、「手引き」及び「様式（6種類）」を作成・提案します。

### <「手引き」、「様式」作成にあたって重視したこと>

- ・ 利用者の意思（選好や価値観、強み等）をもとに、生活基盤の安定や社会生活スキルの獲得、地域社会への参加を図ることをめざした支援目標の設定
- ・ PDCAサイクルを意識した支援～モニタリング～評価の実施
- ・ 支援チームの一員として情報共有することも意識化できる整理項目の新設
- ・ 頼れる身寄りがない利用者や、利用者死亡による契約終了ケースの増加に備え、日常生活自立支援事業を実施する市町村社協等も円滑に契約の終了ができるよう、預かり品の返還先や親族等を探すことについての意向確認を行う項目の配置
- ・ 現行の法制度に合わせて、利用者が死亡した場合への備えの内容を記載

### <本研究事業で提案する「様式」>

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

13 本研究事業では、支援の質の向上及び業務負担の軽減に有効と考える様式6種類のみを提案します（年間の記入回数が少ない様式等は、各社協が従来活用されている様式の継続利用を想定しています）。「手引き」、様式等の活用は任意と考えています。

14 『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）』、平成31年3月、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、p. 25

15 前掲14

16 厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生課、厚生労働省社会・援護局保護課、法務省民事局商事課、法務省民事局参事官室（令和3年3月）

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