

障害者をめぐる福祉契約と権利擁護の課題

—行政機関・障害者施設等を対象とした調査を通して—

大曾根 寛¹⁾・奥 貫 妃 文²⁾

Issues on the Contract for Welfare for Persons with Disabilities and Human Rights Protection System

—Through the survey that was made on administrative organs and institutions for persons with disabilities—

Hiroshi OHSONE, Hifumi OKUNUKI

ABSTRACT

By structural reform of social welfare system in 2000, the contract system was introduced also to the field of social welfare for persons with disabilities. However, as a consequence, many problems came about in various contractual processes. For example, concerned party of contract, enforcement of conclusion, contents, means realizing contract, decision of costs, way of paying expenses, reasons justifying cancel etc. In this article, the authors tried to clarify about characteristics and functions of the contract for welfare for persons with disabilities through the survey that was made on administrative organs and institutions for persons with disabilities. And the authors reconsidered what the contract for welfare for persons with disabilities should be, based on the result of the survey.

要 旨

2000年4月に実施された介護保険法による契約化に続いて、同年6月に制定された社会福祉基礎構造改革関連立法によって、障害のある人への福祉サービス提供の法的形態が、措置制度から契約制度へ、その重点が移行されることとなった。その結果、契約の当事者、契約締結の強制、契約の内容、契約を実現する手段、契約代金の決定、代金の支払方法、契約の解消を正当化する理由など、多くの契約論上の疑問点や問題点が噴出してきた。

本研究では、介護保険法実施後5年半を経過し、障害者の支援費支給制度が実施されて2年半を経過した現在、障害者をめぐる福祉契約が、どのような特徴をもち機能しているのかを、実態調査を通して明らかにした。調査結果に基づきつつ、成年後見制度や地域福祉権利擁護事業の活用状況も踏まえながら、障害者をめぐる福祉契約のあり方と権利擁護の課題を再検討する。

I. 本研究の問題意識

1. 研究の意義

(1) 研究の目的

2000年の社会福祉基礎構造改革によって、障害のある人^{注1)}への福祉サービス提供の法的形態が、措置制度から契約制度へと重点を移行し、その結果、契約書

を交わさなければならないのか、契約の書面はどのようなものであるべきか、契約の当事者は誰か、契約の締結を強制できるか、契約の内容はいかなるものか、契約の履行を強制する手段はあるか、契約の代金は適切か、代金の支払方法はいかにあるべきか、契約の解消はどのような理由で正当化されるか、など多くの契約論上の問題点が噴出してくることとなった。

また、契約関係以外の「関係性」をどのように位置

¹⁾ 放送大学教授（「生活と福祉」専攻）

²⁾ 中央大学大学院博士後期課程

づけるかも、再考すべき課題として浮かびあがってきた。契約化が進む一方で、行政機関の「措置」による対応も、法的手段として未だ残っているのである。そうだとすると、契約関係と措置関係はどこでどのように峻別されるのか、支援費支給決定は行政機関が行う行政処分であり、やはり「措置」(行政機関と利用者の関係)という概念に包括されるのではないのか、事業者と利用者の関係を敢えて契約と表現しただけではないのか、などといった問題点は未だ解決されていない。

さらに、更生相談所による判定と手帳の交付などの制度は別途残存しており、これらを「契約化」というスローガンで整理することができるのか。相談支援という言葉も盛んに使用されるようになってきているが、これは契約を根拠にするものなのか。「居場所の提供」や「たすけあい事業」を契約に位置づけることができるのか。また、ケアマネジメントも流行の概念ではあるが、これが契約によって実施されるもの(介護保険におけるケアマネジメントは契約であるということが定着してきたようにみえるが)なのか。こういった問いに、専門家の間からも明確な答えを得ることができない。

本来論議されるべきことが、政策担当者、専門家、研究者によって、曖昧のままに放置されていると言わざるをえない。これ以上無関心を装うことは、障害のある人々に対する背信的な姿勢になるのだということを、専門家・支援者と称する者ないし行政機関職員・研究者は肝に銘ずべきである。

介護保険法実施後5年半を経過し、障害者の支援費支給制度が実施されて2年半を経過した現在、契約のあり方や契約関係以外の関係性も含めて再検討の時期に来ていると言えるだろう。

しかし、これまで、福祉契約の本質、性格、特徴、規制方法などを本格的に検討する研究は少なかった。また、福祉契約の外延に位置する「措置」その他の特別な関係性や、契約関係ではない人と人との関係性をどのように評価するのかについても、研究は始まったところなのであろう²²⁾。高齢者に対するサービス契約については、一定の研究蓄積がみられるようになったものの、障害者と事業者との契約に関しては、研究らしいものは数えるほどしか見当たらない。そこで、本研究では、障害者の契約関係をめぐる権利を守るために、現実に行われている契約がどのように機能しているかを調査検討した上で、今後の課題を明らかにすることとした。

(2) 研究方法

上記の問題意識に立って、本研究では、次の2つの実証的な調査・分析を実施することとしたが、本稿では、調査研究期間の前半に得られたデータに基づくこととする。

①行政機関調査

都道府県・政令市の障害者福祉担当部門および全国精神保健福祉センターに対し、障害者のための福祉

サービス提供に関する契約書のモデルないしマニュアル等がないかどうかを郵送調査の方式により確認するとともに、契約に関する資料を収集し分析する。

②事業所調査

実際にサービスを提供している事業所を対象に、アンケート調査を実施し、サービス契約書、同意書、重要事項説明書などの様式を分類・整理するとともに、契約類型ごとにその特徴を明らかにし、検討すべき論点を抽出する。

この研究には、「きょうされん」および「NPO法人地域福祉サポートちた」に全面的にご協力いただけることとなった。両団体からいただいたご協力は、今回の研究の基礎となる不可欠のものであった。ここに感謝の意を記しておきたい。

2. 福祉契約の概念

(1) 福祉契約の定義

福祉契約という新しい用語が、法学もしくは社会福祉学の世界で定着した概念となっているわけではない。おそらく、契約目的によって定義する方法、当事者が誰であるかによって定義する方法、契約の種類・内容によって定義する方法、根拠となる法律によって確定する方法など、定義のための議論をするだけでも、多くの時間と紙面を必要とするであろう。本稿は、このような論理的整理をすることが目的ではないので、多くを語ることはできないが、当面の仮説的な概念規定をすれば、次のようになるであろう。

福祉契約とは、①「社会福祉のため」(社会福祉の概念自体について議論のあるところであるが、ここでは「福祉のため」「幸福のため」「幸せのため」というよりも「社会福祉のため」という言い方をしておく)という目的性と、②「生活が困難、危険・危機的な状態もしくは不安な状態」にある者が一方当事者になるという当事者性、③そして、その「生活困難、危険、危機、不安を克服するための方法」を含んでいるという契約の内容的要素の問題があり、④最後に複数の者の間の合意が求められるのであり、そのことによって権利義務関係を発生させるという効果(合意した当事者を拘束する)、すなわち契約の本質的要素を有していると表現することができるであろう。ところで、社会福祉の世界における「当事者」とは、障害のあるその人のみを指すものであるが、契約論における「当事者」は、「合意した者全て」を指す言葉として用いられている点に留意する必要がある。

上記のように考えると、本稿で使用すべき概念は、「社会福祉契約」ということになるであろうが、文章上の表現が冗長になることを避けるために、単なる記号として「福祉契約」という用語を使っていることをご了承いただきたい。なお、2000年の「社会福祉法」の「目的」(第1条)規定、「理念」(第3条)規定および「社会福祉事業」の列挙規定(第2条)に「社会福祉」という用語はあるものの、「社会福祉」の定義付けはなされていない。ただこの法律においても、

「福祉」という簡単な言い回しを避け、「社会福祉」という言葉を多用している点（社会的なサポートの側面に暗黙のうちに視点が据えられている点）に着目しておきたい²⁶³⁾。

なお、福祉契約概念を確定するための法律の根拠としては、福祉関係立法が想定されるであろうが、「福祉法」と名づけられていなくとも、福祉契約の根拠となり、また契約を規制する法令は多数存在する。例を挙げれば、介護保険法の場合、介護サービスの提供契約が福祉契約の一種として説明されることがある。介護保険法は、社会保険法規であり、福祉法ではないので、福祉契約の概念を使用することには無理があるとの論も考えられるが、ここでは、上記の抽象的な定義に該当するものとして、介護サービス契約も含めて捉えておくこととする。

また、民法上の典型契約との対比では、委任契約類似、雇用契約類似、賃貸借契約類似、消費貸借契約類似、請負契約類似など多様な類型がある。障害者だけでなく、現代社会に生きる人々は多様な契約の組み合わせによって生活の全体を構築することができるのであるが、福祉契約においても多様な類型が存在しうること承知しておく必要がある。

さらに、障害者は一つの事業所と一つの契約を結べば一生の暮らしを立てていくことができるのではなく、無数の契約関係の締結と解消の連鎖（営利・非営利法人との契約も、個人との契約も含む）の中で生活を続けていくこととなるのである。専門家が「ノーマライゼーション」というとき、契約社会に障害者をノーマライズしていくということは、一生の間、数限りない契約と権利義務関係の法的世界に押し込められていくことを意味するのであるということ自覚しておく必要がある²⁶⁴⁾。

これらを要約すれば、福祉契約とは、社会福祉のため、生活が困難、危険、危機、不安な状態（ここでは、生活困難等という）にある者を一方当事者として、社会的なサポートによって生活困難等を克服するための方法を内容とし、その実現を法律効果とする、複数の者の間の合意ということになる。

一方で、「サービス」という言葉が社会福祉に導入されて日が浅いが、福祉サービス契約、介護サービス契約、保育サービス契約などの用語が最近では頻りに用いられるようになってきている。しかし、社会福祉において必要なのはサービスの提供だけではない。例えば、賃貸借、消費貸借等々、実に多種多様な要素が絡み合っているのである。したがって、サービス提供を目的とする契約は、これまで議論してきた契約類型の一部であって、広い福祉契約の概念の中に含まれていると筆者らは考えている²⁶⁵⁾。とはいえ、それらのサービス契約もまた、生活の一部を切り取って、外部化してしまうという機能を持ち、特定の目的のために権利義務関係を生じさせるものではある。

今回の調査では、論点を拡散させないために、福祉サービスの提供のための契約という点に焦点を絞り、

データを取ったことをあらかじめ付言しておきたい。ちなみに「社会福祉法」では、福祉サービスという用語（第1条、第3条～第6条、第75条～第86条、ただし、福祉サービス概念の定義規定は存在しない）を使用し、その第8章において、福祉サービスを提供する契約に一定の規制をかけていることを想起しておいていただきたい²⁶⁶⁾。

(2) 福祉契約の本質

それでは、福祉契約の本質とは何であろうか。それは、社会福祉の概念規定ともかかわってくるのであるが、人が生きるための不可欠の基底的な生活要素、衣食住、健康、家族関係、そして社会関係にかかわっているという本質を見逃すことはできないであろう。つまり、医療の提供のように、限定された範囲を扱うのではなく、生活の全体性を見通して各種の契約および契約を超える関係性を扱わなければならない点に、他の契約にはみられない特殊性を有している。

もちろん、住居の提供に重点のある福祉契約（グループホーム、福祉ホームなど）、保健・医療サービスに近い福祉契約（療護施設、老人保健施設など）、就労を目指すところに目標のある事業所との契約（授産施設など）等々を典型的な福祉契約の例として挙げることはできるが、いずれにせよ、一人の人間の生命、人生、生活がかかわっており、これらの大きな命題を切り離して契約を結ぶことは不可能であるという本質を有する。このような本質的な課題を考えることなしに、事業者は、契約を結ぶことはできないはずである。

また、自己決定の尊重ということが、福祉契約についてもしばしば語られるが、このことは、契約が意思表示の合致であるという基本的性格を前提にすると、当然のことであって、法理論的には目新しいことではない。ただ、個人の意思決定と意思表示を当事者拘束の根拠としようとする契約一般の原理が、必ずしもそのように運営されてこなかった社会福祉の世界においては新鮮にみえたのであろう²⁶⁷⁾。

しかし、このことは、近代法原理の基本であって、社会福祉基礎構造改革の理念が新しいのではない。後述するように、別途の意図をもって登場した2000年立法は、現象的な理念規定として、「個人の尊厳」を掲げつつも、現実には契約自由の原則にすり替えてしまうという操作をしているのである。また人権理念についても、同様のことが言える。人権の尊重＝「契約化」の根拠ではないのである。

(3) 福祉契約の特徴

そして、これまでの先行研究が示すように、情報の非対称性（事業者だけが多くの情報を握っている）、人的資源・専門性の偏り（有資格者・専門家は事業者の側にいることが多い）、事業者の組織性（多くの事業者はヒエラルヒーの組織性を持ち、機動的に活動することができる）、事業者の資金力（多くの事業者は、多少なりとも資金力を持ち、融資を受けることができ

る)、事業者の物理的な資源力(土地、建物などの不動産、機械・器具、資材など)によって、障害者と事業者の間には圧倒的な力の差異があり、対等な関係を築きにくいという特徴をもっているということも、再確認しておく必要はあるだろう。

ところで、福祉契約が、契約論一般の原理に従わなければならないとするならば、契約の法的性質に関する対概念を挙げて、その特徴を確認しておく必要がある。まず有償契約か無償契約かという問題がある。最近の傾向としては、福祉契約も基本的には有償の交換関係と捉えられているのであろうが、現実には無償でサービス提供が行われている場合もある。またボランティア契約という議論も別にあり、必ずしも一義的に確定できるものではない。

次に、口頭による契約か書面による契約かについてであるが、これも原則を決めてしまうことはできない。今回の調査からも明らかになったように、契約書の準備はしていないが、約束事はしているといった事業所はかなりみられるのであるが、だからといって契約が存在しないというわけではない。同意書や誓約書の提出、説明書の交付などが、契約論上どのような意味をもってくるのかは、法解釈上の論点として、今後大きな課題となるであろう。

3. 福祉政策立法の構造と契約化

(1) 社会福祉基礎構造改革の背景

1947年に児童福祉法、1949年に身体障害者福祉法、1950年に改定生活保護法、これらを総括する法律としての、社会福祉事業法(1951年)が制定され、その後の社会福祉の制度の根幹を形作っていた。2000年の法改正を大きな山とする、いわゆる「社会福祉基礎構造改革」は、1950年前後に形成された戦後日本の社会福祉政策の基本的な枠組みを、50年ぶりに変革しようとしていた(この2000年の改革を「社会福祉基礎構造改革」と呼んでいる)。

さらに、2005年10月31日に成立した「障害者自立支援法」(以下、自立支援法という)は、社会福祉における構造改革の流れを一層推し進めるものだと評価することができる。この法律の構造と福祉契約との関係を明らかにするためには、新たな論稿を起さなければならないが、方向性が2000年改革と同じものであることを承認するとすれば、今回の調査の意義は、いささかなりとも失われることはないであろう(本稿では、いわゆる2000年法を「社会福祉基礎構造改革」と呼び、2005年法を「自立支援法」と呼ぶこととするが、実は一貫した流れをもつ一連の構造改革であることは、認識しておく必要がある)。

与えられる福祉というよりも、個人としての高齢者あるいは障害者、子どもたちの自立を支援する。彼らが、どうしたら自立しつつ社会に参加していくことが出来るか、その方向に向けての支えをする。そういう考え方で、制度の改革が1990年代からすでに進んできた。

行政機関がサービスを決定し与えるのではなく、む

しろ個人が福祉のサービスを選択できる制度に転換し、サービス利用のための契約を個人と事業者が締結することを基本とするという意味で、新たなシステムを利用契約制度とも呼んでいる。その背景には、日本における行財政改革の推進(小さな政府と民間活力の活用、分権化など)という大きな流れがあり、これに呼応するように展開してきた規制改革と福祉の産業化の展開などがあることは確かだと思われる。

さらには、近年の政治・経済・社会の仕組み全体にかかわる「構造改革」と市場化の論理の中に、社会福祉の構造改革も位置づけられていると言えるだろう。したがって、現在の「経済財政諮問会議」や「規制改革・民間開放推進会議」の方針と連動しながら、福祉政策も規定されていくことになるだろう。

(2) 社会福祉基礎構造改革と障害者自立支援法

2000年6月に成立した社会福祉基礎構造改革関連法は、表面上は、「個人が尊厳を持ってその人らしい自立した生活が送れるよう、①個人の選択を尊重した制度の確立、②質の高い福祉サービスの拡充、③個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実を図るための改正」を目標としていた。これは、1997年12月に成立し、2000年4月に施行された介護保険法の思想を受け継ぐものであり、さらに、上述した国家政策の流れの中で、引き続き変革が継続していくであろうプロセスなのである。それは、個人の自立と選択を前面に押し出しつつ、市場経済との折り合いをつけながら、福祉政策の新たな道を開こうとするものでもある。

2005年10月の自立支援法もまた、障害児・者が「自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害者福祉サービスに係る給付その他の支援」を行うことを目的としているのであるが、契約を前提として契約代金の一部を補填しようとする制度である点で、いわゆる支援費支給制度と同様である。現物給付について、1割の応益負担を課するといった説明がなされることがあるが、事柄の本質は、契約代金の全額について障害のある当事者は支払義務を負い、9割給付を根拠に、結果的に1割自己負担という結果になるだけなのである。とは言っても、サービスを交換関係の対象としようとする点において、支援費支給制度における思想と基本的に異なることはない。

社会福祉基礎構造改革の議論の中で、福祉の産業化・市場化が強調されていたが、その後5年間の経験を踏まえて、今回の法律制定においても、追加的・後追的にではあるが、法案審議の過程において「権利擁護」が、法律の中に盛り込まれることとなった。

介護保険制度における契約の導入後の政策方向として、障害者福祉の分野における措置から契約への転換が明言(2000年法)されるとともに、権利擁護が別途位置付けられ、「社会福祉分野において、各種サービスの適正な利用を援助する権利擁護の制度を導入・強化」することが謳われたことは、政策バランスとして

は必要なことであつたと思われるが、今回の自立支援法（2005年法）においても、若干の権利擁護規定が挿入されるようになったことは、障害者運動と福祉政策の微妙なバランスの反映と読み取ることもできよう。

(3) 福祉に関する契約と措置

従来、公的福祉サービスのほとんどは、行政法上の給付として位置付けられながら、公的機関の行政処分としての措置を根拠に実施されてきた。これに対して、介護保険法とともに、支援費支給制度は、民法の論理をベースにする当事者の契約関係をもとに、介護サービス・福祉サービスを提供し、その代金の一部が、介護保険ないし自立支援費制度（新制度をとりあえずこのように呼んでおく）からの給付によってあてられるという性格をもっている。

つまり、これまでの措置制度は、福祉に関する公的責任を軸に、行政処分として行われるという基本的な性格を有していたのだが、この位置付けを棄て、自己責任による介護サービス商品の買い取りという性格に転換したということを確認しておかねばならない。ただ、取引代金の一部が社会保険としての介護保険や公費による支援費制度（そして、自立支援費支給制度）から給付されるにすぎないのである。

したがって、商品交換関係一般を規律する民法が原則的に適用され、必要に応じ特別法が適用されることとなる。つまり、契約の当事者に関する事項、契約の内容に関する事項、契約の開始・変更・終了に関する事項は、特別の法条・規定がない限り、民法の原則にしたがうこととなる。判断能力の不十分な者が契約の当事者となりうるかという問題、そして誰が代理するかという問題は、実は、権利義務の当事者、契約等（法律行為）の当事者に関する民法の適用の問題だったのである。

しかし、他方で、わが国は、障害者基本法をもっている。障害者の自立した生活を尊重しようとしている。情報量、専門性、組織力、資金力において、事業者は利用者と対等、平等な関係にないことは、後述する「現場からの声」にもあらわれている。

政策側は、サービス提供を契約へと移行せしめるだけでは決して対等な関係を実質的には維持できないことを認識し、契約化への対抗軸として、権利擁護の具体的な方策（それが充分なものかどうかは別として）を規定しようとしたのである。

2000年6月の基礎構造改革関連立法の改定（契約化と情報開示・苦情解決・サービス評価・地域福祉権利擁護等のシステム）は、高齢者福祉領域における上記の法的枠組みを障害児・者福祉領域にも拡大する意図をもっていたとみてよいだろう。

ただし、福祉制度のすべてが措置から契約へと転換してしまうわけではなく、いわゆる措置制度を部分的に残しつつ、核になる福祉サービスについて契約の思想を取り入れようとするのである。契約は、本人による申し込みを前提とする。しかし、本人の意思や家族

の意思をさておいても、緊急事態の場合には、一時的にせよ公的に介入しなければならないことがある。老人福祉法上も、基礎構造改革（身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法等の改定）においても、措置制度は、このようなときのために残されており、長期的にみた「自立」のためにも、「契約」ではなく、「措置」が活用されなければならないことがある。権利の擁護には、措置権の発動を促すことをも含んでいるのである。

さらに逆説的に言えば、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下、精神保健福祉法という）における「措置」でさえ、公費および社会保険負担による入院として権利性をもちうる。精神保健福祉法による措置は、本人の権利を守るために、本人の費用負担なしに医療を受けうる最後の対応策として残されていることを、再度想起すべきである¹⁸⁾。

(4) 小 括

このような構造改革の流れの中で、社会福祉のための契約に関する議論は、どのように展開されてきたのか、事態の変化に本当に対応することができていたのか、現場で日々苦悩しつつ労働する職員や、契約という言葉を繰り返し繰り返し聞かされ続けた障害のある人々に、意味のあることを伝えることができたのか、次節で、先行研究を参照しつつ分析してみたい。

Ⅱ. 福祉契約に関する先行研究

本節では、福祉契約についての先行研究を俯瞰しておく。「福祉契約」の定義およびそれが包含する射程範囲は論稿毎に様々であり、（重複する部分は多分にあるものの）共通認識は存在していない。こういった現状自体、社会福祉分野における契約問題が未整理な部分を多く残していることを示しているとも言えようが、それについて詳しく論じる余裕はないので、ここでは、社会保障法学がどのように福祉契約問題に取り組んできたのか、紹介しておく（なお、ここに付した番号は、本節末尾に挙げた「先行研究一覧」に対応している）。なお、本研究では、障害者福祉における福祉契約がテーマであるが、そういった先行研究は数的にまだ少ないこともあり、今回は、障害者福祉に限定しない「福祉契約（福祉サービス契約）」をキーワードに、先行研究をフォローする。

1. 福祉契約の本質・特徴についての論稿

額田〔2001〕(3)は、社会福祉の場面における「契約」という手法は、一種の「借用」であると解している。すなわち、その目的は、利用者の選択の可能性、サービス提供を要求する権利性、利用者と提供者（事業者）の対等性の確保にある。しかし、それは契約によってしか実現できないというものではなく、現行の社会装置の中で一番現実的な手段が契約であると考えられて採用されたものに過ぎず、一種の「借用」であ

る、とする。利用者は福祉サービスの利用にあたり、一般の消費生活のように自由な意思で「市場」に入っていくわけではない。利用者には「契約」を締結しない自由はないのである。「借用」である以上、契約法理の適用にあたっては借用の目的に適合するよう修正されるのは当然である、との主張を展開している。

長沼〔2002〕(5)は、聖書の挿話の一つ『よきサマリヤ人の譬え』をひいて、福祉関係のひとつの原型としての、サービスの提供者と費用の支出者が異なるいわゆる「三者関係」に着目し、そこから福祉における契約関係を考察している。長沼の結論は、無制限な契約自由を出発点として、これをいかに制限するか、という発想ではなく、そもそも契約にはどのような自由があり、それがどこまで認められるのか、といったことが積極的な形で問われなければならない、福祉契約における多様な要請を、市民法（契約法理）の中にも見るべきであり、一概に、「市民法vs社会法」というような対立軸で捉えるべきではないというものである。

笠井〔2003〕(6)は、社会福祉法の理念に則した契約規制、何よりも「社会福祉制度の中における契約のあり方」が問われているのだと述べる。より積極的な新しい社会福祉法の体系と矛盾しない契約法理論、社会福祉法制の中で適切に機能する契約法理論の形成、さらに将来的には、「福祉契約法」の制定が望ましい、との見解を示す。このような福祉契約に特化した法律の新設を主張する見解は、大曾根〔2000〕(2)、日本弁護士連合会編〔2002〕(4)でも展開されている（(2)では「福祉基準法」、(4)では「福祉サービス契約法」との呼称）。

原田〔2003〕(7)は、「行政法中心から民法中心へ」転換したとの認識に疑問を投げかけ、福祉契約の周辺部や内部には行政法的しくみが多く投入されている状況を述べるとともに、福祉契約に対する広範な行政関与の必要性を説いている。

本澤他〔2004〕(8)は、日本社会保障法学会において、初めて福祉契約がテーマとなったシンポジウムの発表のまとめである。発表者は以下の通り。「総論」本澤巳代子、「福祉契約の法的関係と医療契約」小西知世、「福祉サービス利用援助に関する諸問題」大原利夫、「福祉契約に関する実務的諸問題」平田厚、「福祉契約の法的関係と公的責任」秋元美世。以上5名による。なお、福祉契約研究会〔2005〕(10)は、(8)の発表のベースとなる研究の報告書である。

山田〔2004〕(9)は、社会福祉契約を社会法的アプローチから分析した骨太な論稿である。かつて労働法学が、民法の雇傭契約から「労働契約」を峻別してきた功績を振り返り、福祉契約を社会法的に位置付ける理論的試みを展開する。まずは、労働法における「従属概念」を社会福祉に置き換え、「自立」的主体的人間が福祉サービスを利用するのではなく、社会福祉サービスを利用することで「自律」主体的人間として再登場する、福祉サービスを利用することによって自律を回復しているという点において、社会福祉の従属性

が生じる、との結論を導く。なお、特別立法が必要だとする点においては、前述の通り、大曾根〔2000〕(2)、日本弁護士連合会編〔2002〕(4)、笠井〔2003〕(6)と共通している。

障害者福祉サービス契約に照準を絞った研究論文は、まだあまり蓄積がないのが現状であるが、正田〔2003〕(13)は、福祉サービスの提供を受ける権利保障の実現過程としての契約と位置付け、障害者の地位が不安定な状況に陥ることがいわば必然的であると考えられる制度的な転換に踏み切った以上、一定の規制を課し、障害者の契約締結の権利を行使しうる条件を確保することは公的責任に属すると主張する。

2. 契約の当事者性に関する論稿

大曾根〔2000〕(2)は、判断能力の不充分な者のための契約締結を支援するシステムとしての成年後見制度や、地域福祉権利擁護事業と契約化の関係を論じている。

市村〔2003〕(20)は、各団体が提示した契約書モデル案を点検し、そのなかで複数みられた「第三者契約」案に批判的検討を加えた論稿である。こうした方式を認めることは、措置時代の「家族のための福祉」に再び戻ることになり、「自己決定の尊重」から遠ざかるものであると説く。しかし、社会一般には、実際上の便宜という点から、これを歓迎する向きがある現実に目を向けつつも、その第三者が料金を支払う義務を負担するという点において代理方式と大きな違いがある「第三者方式」に強い警鐘を鳴らしている。さらには、あくまでも家族が契約当事者となり料金支払義務を負担するという契約方式でないと安心できない事業者のなかには、「第三者方式」をとらず、「身元保証人等」で同じ効果を実現させようとするものがあることにも触れている。市村は、これらは介護サービス契約における現象であるが、今後、障害者福祉の分野でも同じことが起こる危険性がある、と警告する。

3. 契約の内容・効力に関する論稿

道垣内〔2000〕(17)は、民法学の立場から、福祉サービス契約について「権利濫用の危険性が小さい適切な契約内容をいかに作るか」に焦点を絞った論稿である。福祉サービス契約においては、説明義務さえ尽くされれば問題がないとは言いきれず、重要なのは、代理権の範囲が明確に記載された委任状を準備することだと説く。他方で、柔軟性を確保する必要性も認め、福祉サービス契約の構造を考える際、濫用防止を重視し、サービス提供者の権限を制約すると同時に、必要なとき必要なサービスを提供できるようにすることが、まさに「仕組み行為に伴う義務」として求められる、とする。

品田〔2000〕(18)は、介護保険契約の特徴として、①サービスの範囲が利用者によって異なり、かつ利用者の状況によって日々変化するため、事前に債務の内容を特定しにくいこと、②契約の一方当事者である利

用者は要支援、要介護状態の高齢者であり正確な判断能力が欠落している可能性があること、③福祉的視点からの利用者保護という側面がより強く存在すること、の3つを挙げ、とりわけ③については、省令が、例えば「契約の終了に伴う援助」や「苦情処理」といった、対等な関係における契約としては通常設定されないと思われる項目を要求していることにも現れているという。ただし、こうした福祉的視点が、契約の自由原則をどの程度制約すべきかについての原則は、今のところないとの認識も示している。

さらに、契約書の取り交わしは、今後の介護保険によるサービスの利用にとって重要な意義を有することは確かであるが、当事者が設定した具体的な合意事項以外の法的紛争の問題処理にあたって、当該契約書がどの程度効力を発揮できるかについては疑問を抱く。モデル契約書の多くは運営基準の内容を踏襲していること、判例がない現状においては事業者の契約内容にどの程度の自由度が認められるべきかについての判断基準が存在しないこと、契約違反等の問題を検討する学問的蓄積がないこと等の事情に鑑み、法的紛争に発展した場合には、契約書の記載事項はさほど重要視されず、結局は、省令、消費者保護立法もしくは民法の原則によって結論が導かれる可能性が高いのでは、と予測している。

渡辺〔2004〕(14)は、支援費制度下の障害者の福祉契約に関し、現場の視点からの各論的(実務的)な論稿である。身体障害者療護施設に勤務する執筆者は、現場サイドが直面する様々な問題に丁寧に取り組む。例えば、利用者の契約締結能力の有無を、いつ、誰が判断すべきか、ケアプラン(個別支援計画)と契約書との関係はどうか、意思能力が不十分な利用者本人に代わって、どの範囲まで第三者の介入が許容されるのか、といった(現場において極めて切迫した)問題である。ただ残念なことに、制度を作った行政サイドは、それらの問題に明快な回答をしているとは言えない状況であるという認識を示している。

烏野〔2005〕(11)は、契約化が進む社会福祉の現場で、福祉契約が一般的な商取引における契約と異なる特徴を有する点を、「安全配慮義務」、「説明義務」、「守秘義務」、「記録作成・保管義務」、「信頼構築努力義務」等といった付随義務の視点から考察し、その上で、「情報開示」や「第三者評価事業」の導入に着目した論稿である。

4. 実務に携わる現場からの論稿

財団法人日本知的障害者福祉協会発行の「さぼーと」等、現場で福祉職に就く人々が多く購読する雑誌では、これまで、折に触れて福祉契約に関わる特集を組んで、現場の意識と理解を高める試みをしてきた。

法学分野の研究論文とは異なった、現場の経験に基づくリアルな声は、非常に重要な示唆を与えてくれるものであり、常に耳を傾けておく必要がある。特に注目すべき主張が展開された論稿をいくつか紹介しておく。

「さぼーと」564号掲載〔2004〕(22)の羽田野節夫「契約によるサービスとコンプライアンスルールの確立—知的障害者施設の経営と危機管理対策」は、弁護士としての立場から、最近頻発している施設内におけるいじめ、虐待、セクハラ、保管金流用、等々の不祥事を未然に防止し将来のリスクを回避する手立ての構築を説き、具体的には施設内に「危機管理室」のような専門部の設置を提案している。

「さぼーと」565号〔2004〕(23)掲載の川島志保「知的障害者と契約」は、弁護士としての立場から、契約一般ないし福祉サービス利用契約についての総論の説明とともに、家族が後見人になることについての問題点をも指摘している。

「さぼーと」568号〔2004〕(24)掲載の福士憲昭「利用契約と成年後見制度—当法人の取り組みの実践から」は、事業者の立場から、契約書に本人が署名押印し、併せて家族等が本人の代理人として内容の説明を受け契約締結をするいわゆる「三角契約」の問題性に言及し、事業者による成年後見制度の積極的活用の事例紹介とともに、現制度の問題点を指摘している。

「さぼーと」570号〔2004〕(25)掲載の山田優「自己決定とは何か—事業者の立場から」は、事業者の立場から、自己決定の前段階こそが最も重要であることを説く。当たらず触らずと受け入れてきた事業者にも責任の一端はあるし、「寝た子を起こして欲しくない」と無関心を装ってきた行政にも地域にも責任はあるが、自己決定を受け止めるにはそうしたしがらみを超えるという意味が含まれているのではないかと述べる。そのうえで、長野県(執筆者の施設の所在地)が掲げる地域生活への移行は、「利用者の援護の責任を一方的に家族に転嫁するわけではない」と明言しており、地域生活への移行の選択肢は、自宅に戻る場合を含めて、グループホームやアパート暮らしなど個別で個性的な生活を支援するものであり、このプロセスは事業者単独で行うのではなく、市町村・圏域・県の協力体制を整えながら進めなければならないと主張する。そして結論として、一人の意向に対して、多くの関係者が関わり、既存の制度はフルに活用し、使いづらな部分は修正し、無ければ作り出していくというプロセスは、ケアマネジメント過程そのものであるという。

「さぼーと」571号〔2004〕(26)掲載の細川瑞子「知的障害者の自己決定と成年後見制度—親に代わる安心のシステムになれるか」は、知的障害者の子の親でありまた社会福祉士としての立場から、現在の成年後見制度の欠点を指摘したうえで、①国・行政による管理、②親・家族による管理、③施設による集団管理、の3つの管理から解放された人生を目指すべきであり、その意味では家族が後見人になることもふさわしくなく、制度の趣旨に反するものではないかと問題提起する。そして、介護保険のように業者側において業者側に都合のよいケアマネをする人間ではなく、知的障害者の人生を支えるキーパーソンとしての成年後見人が必要であり、これこそ本当の福祉の専門家ではな

いか、と述べる。

「さぼーと」572号〔2004〕(27)掲載の高原伸幸「対等な関係ということについて」は、事業者の立場から「利用者と事業者の対等性」を検証している。居宅介護の場面でみられる利用者とヘルパー、利用者と事業所の間でみられる対等意識のズレを解消するためには、適切な相談支援と理解と共感の場が存在することが必要だとする。

「さぼーと」573号〔2004〕(28)掲載の武居光「情報提供」以前の問題、対人援助の課題」は、ソーシャルワーカーの立場からの率直なレポートである。契約にあぐらをかき、対等を説けば支援は後退する面がある、との実感を述べる。執筆者は、現場の人間として「問題が起きるのは、あってよい」との立場をとるといふ。職員のなかには、説明し理解をえて契約をした、サインもある、という事実を“どっかとあぐらをかいて”、約束違反は彼ら（利用者）の方なのだ、という態度がみられることがあることを指摘し、加えて、新制度では「別の選択肢もご検討ください」という助言が合理化されるようになり、ワーカーはサービス斡旋を期待されるようにさえた、という。しかし、選択を重視し良い施設選びをするばかりでは彼らの生活は地域に根付かない、権利主張と消費者主義の大義名分ばかりでは、心の平穏はやってこないのではないかと問題提起する。

5. 小 括

以上、先行研究について紹介してきた。次節は、本研究の中心的な位置を占める、実態調査の結果のまとめである。調査結果を読み解くとき、本節で取り上げた先行研究における種々の分析、主張とどうリンクしているのか、また、先行研究で言及されていなかったことがあるとすれば、それは何であるのか、引き続き検証が必要である。

Ⅲ. 福祉サービス契約に関する実態調査

1. 調査の実施要領

(1) 調査の目的

本節では、今回の研究の中心となった、行政機関調査および障害者を対象とした事業所における実態調査の結果をまとめておく。障害のある人が福祉サービスを利用するにあたって、いったい、どの程度「契約」が意識されているのだろうか、そもそも、「契約」は実施されているのだろうか、いや、それ以前に「契約」についての共通認識は存在するのだろうか（もしかしたら、A作業所とB作業所が同じ手続を経ていたとしても、一方はそれを「契約」と考えておらず、他方はそれを「契約」とであると捉えているかもしれない）。このような疑問が、本調査の出発点であった。

本調査の一番の目的は、契約の遂行を論じる以前に、まずは、現実に、障害者福祉の現場で「契約」がどのように把握されているのか、そして、それがどのよう

に機能しているのか、を明らかにすることであった。また、支援費の対象となる事業所だけでなく、対象外の事業所において、契約化がどのくらい進行しているのか把握することも、目的のひとつであった。結果は、われわれに対し、予想以上に多くの示唆を与えるものであった。

(2) 調査の実施主体

放送大学大曾根寛研究室（生活と福祉専攻）。

(3) 調査の実施方法

原則として郵送方式により実施。

(4) 調査の実施時期

行政機関調査は、2005年7月に郵送で調査票を送付。7月末日に締め切った。

事業所調査は、2005年9月に郵送で調査票を送付。調査票は2005年9月末日を締切としたが、最終的に2005年10月14日迄に研究室に到着したものまでを集計した。

(5) 調査対象と調査内容

調査対象は、大別して行政機関と事業所の2つである。調査内容は両者の間で異なっている。詳細は以下の通り。

①行政機関に対する調査

都道府県・政令市の障害者福祉担当部門（61ヶ所）および全国精神保健福祉センター（64ヶ所）の合計125ヶ所を対象とした。

調査内容は、障害者の福祉サービスの提供に関する契約書のモデルないしマニュアルといった書式の整備の有無について、郵送調査の方式により確認するとともに、整備されていた場合、それらの資料の提供を依頼した。

②事業所に対する調査

調査協力団体・事業所の選択にあたっては、「きょうされん」（旧称：共同作業所全国連絡会）ならびに「NPO法人地域福祉サポートちた」のご協力をいただいた。「きょうされん」からは、加盟事業所（計1703ヶ所）より、授産施設等法定の施設、無認可の小規模作業所から、障害の種別（身体・知的・精神）毎にバランスを考慮しながら、無作為に計337ヶ所をサンプリングした。「NPO法人地域福祉サポートちた」からは、加盟施設・事業所（計50ヶ所）の中から、特に障害者に関わる施設等を中心にピックアップした（計38ヶ所）。したがって、事業所調査の対象は合計375ヶ所となる。

調査内容は、調査票（全19問。調査票全文は本文末尾に掲載）への回答を依頼するとともに、契約書のひな型（またはそれに類する書式）を整備している場合、それらの資料の提供を依頼した。

2. 調査の結果

(1) 行政機関調査について

返信があったのは、125ヶ所中43ヶ所（回答率約34%）。内訳は、都道府県・政令市の障害福祉担当部局：32ヶ所、精神保健福祉センター：11ヶ所）。うち、契約書のモデルないしマニュアルといった書式の整備をしていると回答したうえ、資料としてそれらを返送して頂けたのは、14ヶ所（内訳は、都道府県・政令市の障害福祉担当部局：7ヶ所、精神保健福祉センター：7ヶ所）。残りは、特に書式の整備はしていないという回答であった。

ことわっておかなくてはならないのは、資料の返送をいただいた14ヶ所について、その内容は実に多岐にわたっているということである。例えば、支援費制度の対象となる（居宅、施設を含めた）サービスすべてを網羅した立派な冊子状のものから、簡略化された運営規程のようなものまであり、自治体によって、「契約書のモデル」の理解がまちまちであるという印象を受けた。

そのような状況において、敢えて全体的な傾向を述べるとするならば、次の3点を挙げることができる。

①利用契約書と重要事項説明書をセットにしたものが圧倒的に多く、前者には基本的な事項を規定するとどめ、後者に、施設の設定や職員の配置状況等、施設の内容を詳しく記載するという傾向がみられた。

②障害をもっている契約当事者（利用者）に対する配慮が、書面のなかに表われているものが多かった。具体的には、ルビを打っている、です・ます調にしている、利用者に対して「あなた」という呼称を用いている、などである。ただ、ルビや、です・ます調については、契約書の本文が従来のものと同様、難解かつ抽象的である限りにおいては、理解を助ける効果について、やや疑問が残った。

③精神保健福祉センターからの回答では、契約書のモデルは2つしかなく、あとは契約という名称を用いず、概ね「利用にあたっての案内」といった名称で、施設内での約束事を記載しており、極めて簡易な形式をとっているのが特徴的であった。また、もう一つの特徴として、「誓約書」、「同意書」が付随しているものが多いことが挙げられる。この点については、今回の調査では、精神保健分野以外の障害福祉担当部局ではあまりみられなかったことであり、精神保健分野に特化したものであるのか、それとも今回の調査でたまたまそのような結果が出たのか、引き続き分析する必要があると考えている。

(2) 事業所調査について

①調査の概要

返信があったのは、375ヶ所中87ヶ所（回答率約23%。「きょうされん」加盟施設78、「NPO法人地域福祉サポートちた」加盟施設9を合算した数）である（87ヶ所の事業所の利用者の合計人数は2975名）。このうち、契約書のモデルないしマニュアルといった書式

を資料として返送して頂けたのは、34ヶ所であった。

有効回答事業所87ヶ所のうち、複数の事業を同時に行っている事業所には、その旨回答してもらっている。そこで、実施している事業種別ごとの回答数は下記の通りであるが、その合計は、87を上回り122事業となる。以下の（ ）内の数字は、実施事業の回答数である（ただし、無回答が存在するため、合計数が合わない場合がある）。

- 1 小規模作業所 (23)
- 2 小規模通所授産施設 (16)
 - a. 身体障害者小規模通所授産施設 (5)
 - b. 知的障害者小規模通所授産施設 (5)
 - c. 精神障害者小規模通所授産施設 (6)
- 3 知的障害者援護施設（小規模通所授産施設を除く）(19)
 - a. 知的障害者通所授産施設（分場も含む）(14)
 - b. 知的障害者入所授産施設 (3)
 - c. 知的障害者通所更生施設（分場も含む）(2)
 - d. 知的障害者入所更生施設 (0)
 - e. 知的障害者通勤寮 (0)
 - f. 知的障害者福祉ホーム (0)
- 4 身体障害者更生援護施設（小規模通所授産施設を除く）(4)
 - a. 身体障害者入所授産施設 (0)
 - b. 身体障害者通所授産施設（分場も含む）(3)
 - c. 身体障害者更生施設 (0)
 - d. 身体障害者福祉ホーム (0)
 - e. 身体障害者福祉工場 (0)
 - f. 身体障害者療護施設 (1)
- 5 精神障害者社会復帰施設（小規模通所授産施設を除く）(6)
 - a. 精神障害者生活訓練施設 (1)
 - b. 精神障害者授産施設 (3)
 - c. 精神障害者福祉ホーム (0)
 - d. 精神障害者福祉工場 (0)
 - e. 精神障害者地域生活支援センター (2)
- 6 グループホーム (16)
 - a 精神障害者グループホーム (2)
 - ア. 法定（精神障害者地域生活援助事業）(0)
 - イ. 法外 (0)
 - b 知的障害者グループホーム (14)
 - ア. 法定（知的障害者地域生活援助事業）(11)
 - イ. 法外 (0)
 - c 高齢者グループホーム (0)
 - ア. 法定（認知症対応型共同生活介護）(0)
 - イ. 法外 (0)
- 7 1～6以外の支援費対応事業所 (18)（←上記の1～6で選択した事業を除く）
- 8 介護保険事業所 (6)（←上記の6-c-ア（認知症高齢者共同生活介護）を除く）
- 9 たすけあい事業 (8)（←介護保険や支援費対応とならない活動）
- 10 その他 (6)

調査票では、事業名を詳細に聞いているが、小項目になると実数が分散し小さな数字になってしまう。したがって、以下の分析では、上記の10分類と他の調査項目とのクロス集計が可能となる程度である（なお、今回は、「きょうされん」および「NPO法人地域福祉サポートちた」にご協力をいただいているわけであるが、それぞれの団体固有のデータが明らかにならないよう、あえて混合した集計となっていることをご了解いただきたい）。

図1は、常勤職員と非常勤職員の割合を示したものであるが、上記10種類の事業所の特徴を表しているものとして、はじめに掲げておく。

さて、調査データの分析に入る前に、強調しておきたいことがある。それは、今回返送頂いた87ヶ所のなかで、11ヶ所が、「当事業所では契約を締結していない」、「当事業所では契約書を作成していない」等の理由により、調査票の後半（問5～）に答えることができないと回答してきたことである。法定外の小規模作業所も多いため、こうした結果はある程度予想していたが、それを上回る数であった。この結果自体が、

「福祉の契約化」がまだまだ机上のスローガンに留まっていることを示しているとも言えるだろう。

ただし、契約の未整備は、ただ単に憂うばかりでもないのではないかと、この思いもある。これについては、3で言及したい。

②調査結果から

調査票の質問項目の中から、特に興味深い結果が出たものについて紹介する。本来ならば、全ての結果を挙げたいところであるが、残念ながら、紙幅の関係上不可能であるので、いくつか絞らざるを得なかったことをおことわりしておく。

■事業所で働く職員の数とボランティアの割合について（問4）

事業所の種別により相違が生じた。とりわけ極立った結果としては、精神障害者社会復帰施設でボランティアの割合が僅か10%に留まっていることが挙げられる（図2）。サンプル数が少ないので断定はできないが、精神障害関連施設に外部とのつながりが稀薄になる傾向があるのであれば、今後克服しなければならない課題ということになる。

図1 事業所で働く常勤職員と非常勤職員の割合

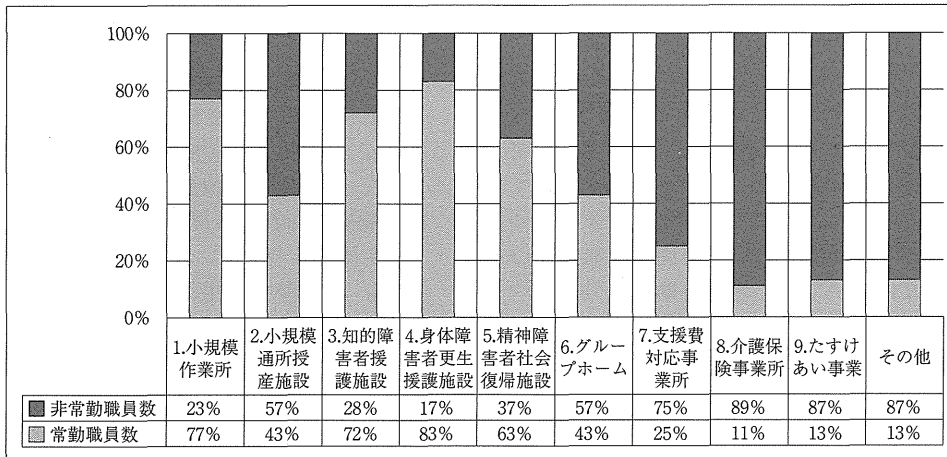
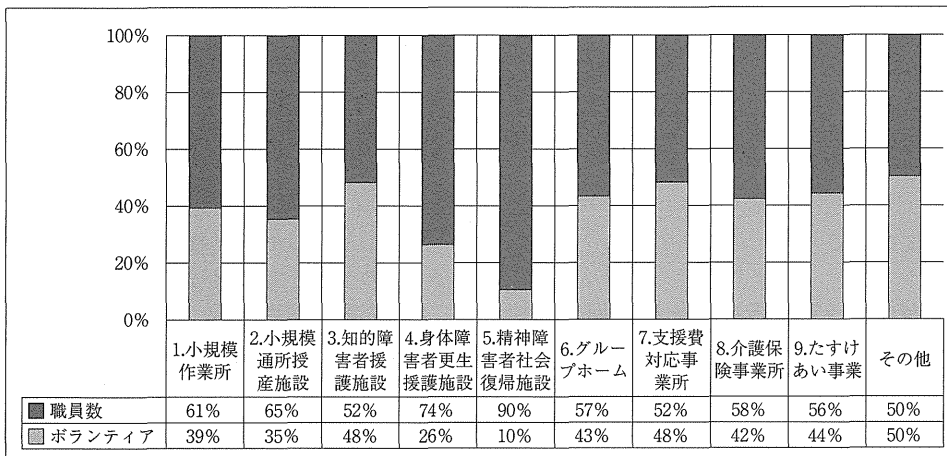


図2 事業所における職員（常勤・非常勤を含む）とボランティアの割合



※図1、図2ともに87事業所を122事業（1事業所が複数の事業を行う場合があるため事業ごとに通算した数）に分類したデータ。

②契約書を作成する際、特に苦慮した項目について
(問8)

これは、種別を超えて共通した結果が出た。最も多かった回答は「サービス内容」(45回答)で、次いで「損害賠償事項」(44回答)、「利用料金」(37回答)、「契約の目的」(29回答)、「事業者の義務」(28回答)となっている(表1)。

表1 契約書を作成する際に苦慮した項目(複数回答可)

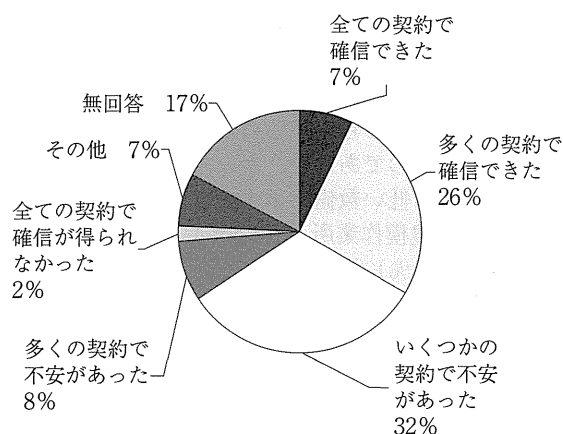
	契約の目的	契約期間	サービス内容	利用料金	事業者の義務	損害賠償事項	契約の終了	契約の解除	身元引受人	苦情解決事項	サービス評価事項	金銭管理事項	署名欄	その他
小規模作業所	3	2	4	6	4	5	3	3	1	2	1	3	2	1
小規模通所授産施設	2	1	6	4	2	4	2	4	2	3	2	1	1	2
知的障害者援護施設	4	2	10	7	5	5	4	4	3	2	2	2	3	1
身体障害者更生援護施設	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
精神障害者社会復帰施設	1	0	3	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
グループホーム	4	3	5	7	4	6	1	1	3	5	2	3	1	1
支援費対応事業所	6	6	8	5	6	12	5	5	4	4	3	1	3	3
介護保険事業所	3	2	3	1	2	4	2	2	1	2	0	0	2	1
たすけあい事業	4	2	3	1	3	4	2	2	1	2	0	1	2	1
その他	2	2	2	3	1	3	2	2	1	2	0	0	1	1
合計	29	21	45	37	28	44	22	23	17	22	10	11	16	10

※図1、図2と同様に87事業所の回答を122事業に分類したデータ。

③契約の締結過程で、対等性が確保される確信が得られたかについて
(問10)

「すべての契約で確信が得られた」と答えたのは全体の7%に留まっている。最も多かったのは、「いくつかの契約で不安があった」(全体の32%)で、「多くの契約で確信できた」(全体の26%)を上回っている(図3)。

図3 契約締結の際、対等性が確保されたか否か
(ひとつだけ回答)



※87事業所についてのデータ。

④身元引受人ないし保護者・署名代行者について
(問12・問13)

身元引受人ないし保護者は利用者にとってどのような関係の人が多いかについて聞いた。最も多いのは「利用者の親」、次いで「利用者の配偶者」、「利用者の姉妹兄弟」となる。少数であるが、「その他」として、保健師、ケースワーカーを挙げるものもあった。また、署名代行者は誰がなることが多いかについての回答も、同様に「利用者の親」が最も多く、次いで「利用者の姉妹兄弟」、「利用者の配偶者」となっている(表2・表3)。

表2 身元引受人ないし保護者になる人(3つまで選択)

	利用者の親	利用者の配偶者	利用者の姉妹兄弟	利用者の子ども	利用者のおじ・おば	左記以外の親族	成年後見人	保佐人	補助人	未成年後見人	市町村長	民生委員	その他
小規模作業所	11	4	3	1	0	2	0	0	0	0	0	0	1
小規模通所授産施設	4	1	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
知的障害者援護施設	17	3	6	0	2	1	1	2	0	0	0	0	0
身体障害者更生援護施設	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
精神障害者社会復帰施設	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
グループホーム	12	3	3	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
支援費対応事業所	16	5	6	2	0	1	2	0	0	0	1	0	2
介護保険事業所	4	5	3	3	0	0	1	0	0	0	1	0	2
たすけあい事業	5	5	3	3	0	0	1	0	0	0	1	0	2
その他	4	3	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3
合計	76	30	29	10	2	6	7	2	0	0	3	0	11

※87事業所中の52回答のデータ。

表3 署名代行者は誰がなることが多いか(3つまで選択)

	利用者の親	利用者の配偶者	利用者の姉妹兄弟	利用者の子ども	利用者のおじ・おば	左記以外の親族	成年後見人	保佐人	補助人	未成年後見人	市町村長	民生委員	その他
小規模作業所	7	1	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1
小規模通所授産施設	4	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
知的障害者援護施設	17	0	6	0	2	2	1	0	0	0	0	0	0
身体障害者更生援護施設	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
精神障害者社会復帰施設	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
グループホーム	9	1	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
支援費対応事業所	15	5	6	2	1	0	2	0	0	0	1	0	2
介護保険事業所	5	5	3	3	0	0	1	0	0	0	1	0	2
たすけあい事業	5	5	3	3	0	0	1	0	0	0	1	0	2
その他	4	3	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3
合計	69	20	28	9	6	3	8	0	0	0	3	0	11

※87事業所中の45回答のデータ。

⑤成年後見制度・地域福祉権利擁護事業の利用について（問14・問15）

これらの質問に対しては、極めて寂しい結果が出てしまった（表4）。「利用したことがある」と答えたのは、成年後見制度に関しては7ヶ所（11ケース）、地域福祉権利擁護事業に関しては8ヶ所（13ケース）と、いずれも僅かに留まった。

表4 成年後見制度の活用について

ある	ない	無回答	合計
7 事業所	67 事業所	13 事業所	87 事業所

内訳

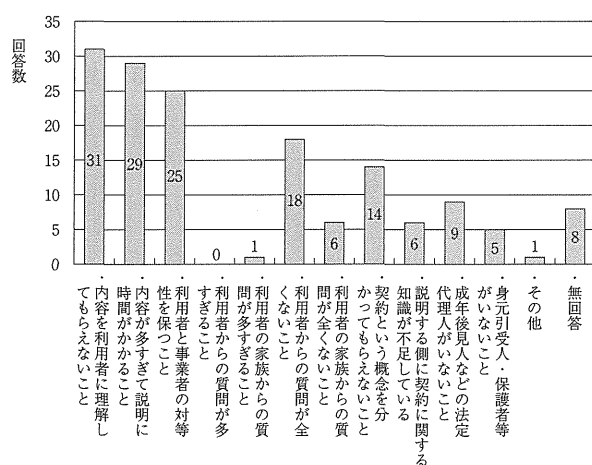
成年後見類型	保佐類型	補助類型	未成年後見類型	合計
8人	0人	3人	0人	11人

※87事業所回答。

⑥契約締結の際、特に困ることについて（問16）

最も多かったのは、「内容を利用者に理解してもらえないこと」で31回答あった。次いで、「内容が多すぎて説明に時間がかかること」（29回答）、「利用者と事業者の対等性を保つこと」（25回答）、「利用者からの質問が全くないこと」（18回答）、「契約という概念をわかってもらえないこと」（14回答）となる（図4）。

図4 契約締結で特に困ること（3つまで選択）



※87事業所回答。

⑦契約内容をめぐって生じた問題について（問17）

そもそも、問題が生じたことがあると答えた事業所は9ヶ所に留まっているのであるが、問題になった内容については、「苦情処理」に関するものが6件と、最も多くなっている。あとは、「サービス提供の時間帯」、「サービスのキャンセル」、「利用料の支払い」に関するもの等が挙がっている（表5）。

表5 契約内容をめぐって問題が生じたことがあるか

ある	ない	無回答	合計
9 事業所	65 事業所	13 事業所	87 事業所

内訳

（単位：事業所数）

苦情処理	6
サービス提供の時間帯	3
サービスのキャンセル	3
利用料の支払い	3
契約の終了事由	2
ケアマネジメントのあり方	2
利用料の設定	1
損害賠償責任	1
利用者の金銭管理	1
医療的ケアのあり方	1
その他	1

（回答数の多いもの順・複数回答可）

※87事業所回答。

⑧ケアプランと契約の関係について（問18）

これは非常に興味深い結果がでた。表6は、回答をいただいた87事業所における利用者の総数のうち、ケアマネジメントが実施され、ケアプランが作成されている利用者はどのくらいいるのかについて、施設の種別毎に表したものであるが、かなりの格差があることに気付く。特に低い数値を示すのは、グループホーム（約9%）、小規模作業所（約6.5%）、精神障害者社会復帰施設（約5%）等である。

また、図5によれば、ケアプランが契約書に反映されているかという問いに対しては、回答した31事業所のうち「充分反映」と「まあまあ反映」と回答したのが20事業所、「まったく反映されていない」と「あまり反映されていない」と回答したのが11事業所となっている。

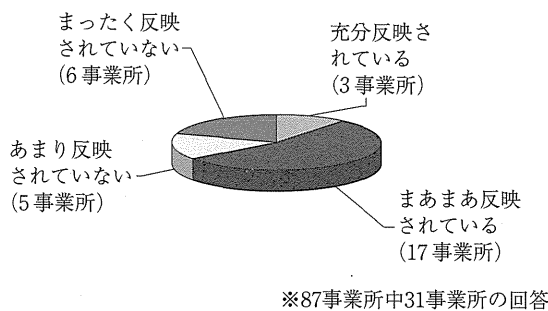
表6 ケアマネジメントを実施し、ケアプランが作成されている利用者数

(単位 人)

	ケアプランが作成されている利用者数	調査対象事業所の利用者総数
小規模作業所	28	430
小規模通所授産施設	74	272
知的障害者援護施設	183	692
身体障害者更生援護施設	30	99
精神障害者社会復帰施設	15	306
グループホーム	23	246
支援費対応事業所	112	1121
介護保険事業所	21	578
たすけあい事業	31	890
その他	6	563

※図1、図2と同様に87事業所の回答を122事業所に分類したデータ。

図5 ケアプランは契約書に反映されているか否か



3. 調査結果から

今回の調査結果は非常に示唆に富むものであった。障害者をめぐる契約のあり方を考える際に看過してはならない点が、図らずも露呈したように思われるのである。

(1) 埋め難い隔壁——理論上の「契約化」と現場の「契約化」

まずは、調査以前から感じていたことではあるが、理論上の「契約化」と現場の「契約化」の間の大きな隔壁が表面化したということがある。理論上における契約とは、対等な条件下に置かれた契約当事者が、双方の「納得」と「承諾」のもとに合意に達するものであり、そのプロセス、効果ともに、客観的合理性を有し信頼性の高いものであるという前提がある。だからこそ、社会福祉の分野に契約観念を根付かせようとする政策側の動きは加速されこそすれ、その方向性に疑

いを差し挟む余地などほとんどなかったと言ってよい。しかし、実際、契約化に直面した現場の捉え方はどうだったのか。まず最初に、調査票の自由記入欄に寄せられた次のメッセージを紹介しよう。

当作業所には、契約はありません。利用料もありません。作業所としての理念を皆（スタッフ・利用者等）で話し合って決めています。
(無認可小規模作業所・代表者)

この短いメッセージの中に、本稿のテーマの根幹に関わる問題が提起されていると言えないだろうか。つまり、「契約とは何か」という問いに対する回答を考える際に、非常に重大な問題が含まれていると思われるのである。当事者は、“皆で話し合って決めている”のであって、契約とは異なるものであるとの認識である。法律の専門家が作成した難解な専門用語が並んだ文書に署名、捺印しないと契約とは呼べない、といった意識がおそらく根底にあるのだろう。契約とはいったい何なのか——今更何を言うのかと指摘されそうであるが、現場においては、“今更ながら”契約に対するイメージが曖昧なままであることが看取できるのである。

次に、今回の調査全体から明らかになったのは、「契約という形式」に対する不安感、不信感を、利用者以上に現場で福祉職に就く職員自身が抱えていることである。同じく自由記入欄に書かれていた、次のメッセージを挙げておく（これとほぼ同趣旨のメッセージは、他にも複数みられたことを付言しておく）。

「契約」といいながら、重度の障害者の方で、なかなか理解が難しい場合（うちでは特にそうですが）、ご本人にとって何がよいこと、豊かな生活なのか、という見きわめが難しいです。一方的になっていないか、常に見直しが必要です。また、職員側、保護者側の思いだけが先行していないのか、いつも不安です。本当の意味での「契約」って何でしょうか？形だけの様な気もしています。
(身体障害者小規模通所授産施設・主任)

契約には、このメッセージでいみじくも述べられているように、いわば「形だけ」の側面がある。しかも、契約関係とは、イコール平等というわけではない^(註9)。例えば、生命保険契約や賃貸借契約を想起すれば分かるように、保険契約者・被保険者や賃借人の方から契約条件の提示をすることはほとんどありえない。すなわち、保険会社や賃貸人が提示した条件を、了承するか否かについての選択しか持ち得ないのである。これは、福祉契約も例外ではない。いやむしろ、障害者福祉分野においては、利用者のサービスを受ける必要性が切迫している場面が多いので、その非対称性はより顕著なものになると思われる。

これに関連して、次のようなメッセージもあった。

私の施設は、もともと地元の保護者達の相互扶助が
 出発点で、無認可から認可運動を展開し、徐々に組
 織化してきたようなところですので、契約といって
 割り切れないような気がするし、また割り切りたく
 ない思いがあります。

(知的障害者援護施設・施設長)

ここには、契約という形態を、これまでの信頼関係
 にひびを入れるものとして捉える感情が見え隠れして
 いる。理論上の契約論は、現場におけるこのような声
 を予想していただろうか。それとも、予想した上で、
 「これからは、今までのような馴れ合いの関係では対
 処できない。だから契約から逃れることはできない。
 そういう時代なのだ。」と脅しをかけるのだろうか。

(2) 「契約」再考に向けて

こうした調査結果に鑑みれば、「契約」のもつ意味
 について、今一度、熟考することが必要ではないだろ
 うか、と思わずにはいられない。契約化への流れはも
 はや不可避であるから、とその流れをただ受容するだ
 けでは、社会福祉の現場における混乱は益々広がるで
 であろう。なぜ、今まで社会福祉分野（とりわけ障害者
 福祉分野）における契約化が制限されていたのか、な
 ぜ、契約関係は信頼関係を構築することができないと
 捉えられているのか^{註10}、また、できないのであれば、
 どうすればできるようになるのか、なぜ、これまで医
 療、教育分野等とともに福祉分野では、「契約の失
 敗」^{註11}としての非営利事業体が優勢であったのか、
 そして、なぜ、「契約」が前提とする「自己の意思を
 明確に表明する人間」像が曖昧なままなのか、さらに、
 「支援」するはずの様々な媒体が、なぜその機能を十
 分に果たし得ていないのか、等々、課題は山積してい
 る。しかし、その絡み合った糸を一つ一つ解きほぐし
 ていく作業こそが、今求められている。そうでないと、
 まさに契約関係の担い手である現場にとっての契約
 は、「砂上の楼閣」の如く、空虚なものに終始してし
 まう恐れがある。

(3) 「リスクマネジメント」としての契約？

今回の調査において、支援費制度の開始にともない、
 契約手続きにかかる事務的な負担が多くなり、職員は事
 務処理に追われて利用者に対する目配りが以前よりで
 きなくなってしまう、という声がいくつか散見され
 たのは気になることである。最近では、社会福祉分野
 においても「リスクマネジメント」の重要性が定着し
 た感があるが、契約は、まさに、広義のリスクマネジ
 メントであると言えるだろう。しかし、現場は、広義
 のリスクマネジメントの範疇外の個別のリスクに絶え
 ず直面しているものである。それを「リスク」と呼ん
 では無味乾燥すぎるニュアンスになってしまうが、
 日々の「偶発的に発生する問題」に対して、職員はそ
 の都度、知識と経験を駆使して考え得る限りの最善の
 策をとるものであろう。しかし、そうした日々の仕事

に支障が出るほど契約手続きが煩雑になっているとい
 うことであれば、それは結果的に、「より身近なリスク」
 を招来することに繋がりがかねない。

福祉国家の解体とは、すなわちその機能の中心であ
 るリスク分散の社会的装置が、社会から個人にそっく
 りシフトする——「リスク管理のプライベートイゼー
 ション」——ことであり、リスクを事前に察知し予防
 する個人の資質こそが評価対象になるだろう、とい
 う分析^{註12}は、リスクに囚われる現代社会の脆さを指
 摘している点において、示唆的である。

契約が、現場の職員を萎縮させたり、もしくは、契
 約以外のことはしない、と怠惰な意識を育てるもので
 あっては本末転倒である。それは、かつて学校事故に
 おける教師の責任論においても問題となったことであ
 る^{註13}。今回の調査において、現場で働く人々の契約
 に対する不信感が看取できるのは、契約が孕むこうし
 た側面を嗅ぎ取っているからなのかもしれない。

(4) 契約当事者性の曖昧化

支援費制度への移行は極めて拙速になされたわけ
 であるが、先行研究の中でも複数指摘されているように、
 契約に際して最も重要であるはずの「契約当事者性」
 がおざなりにされてきたことは、福祉契約、とりわけ
 障害者の福祉契約にとって決定的にマイナスである。
 現場では、いわば、契約当事者に“類するもの”とし
 ての立場で、当事者以外の第三者が、半ば当然の如く
 契約締結に関与しているという現実があり、それは今
 回の調査でも明らかにされた。あるときは「身元引受
 人」、あるときは「代理人」、あるときは「署名代行者」
 として。そして、調査（問12・問13）でも明らかにな
 ったように、その第三者の大多数は、依然として「利
 用者の親」であるという事実は未だ厳然としてある。
 この状況をどう受け止めるべきであろうか。

そして、背中合わせになっている問題——家族に代
 わる「社会的支援」をいかに実効性ある制度にするか
 ——について検証するには、そもそも「社会」とは何
 か、という問題から問い直さねばならないだろう。と
 りわけ現代日本では、社会イコール企業となる傾向が
 強い。介護保険においてケアマネジメントを担当する、
 本来ソーシャルワーカー的性格を強くもつはずである
 ケアマネジャーは、残念ながら事業所のセールスマン
 と受け止められる要素が色濃いものとなってしまっ
 ている。障害者福祉において、成年後見制度や地域福祉
 権利擁護事業が「社会的」支援であると、利用者が認
 識するために何が必要であるのか検証することは、契
 約の当事者性の問題とともに喫緊の課題であろう。

IV. 今後の課題

1. 施設等における契約意識

以上、調査結果を検証したところで、本稿のまとめ
 に入りたい。まず、次のような論点について読者に考
 えていただきながら、今後の課題をとともに検討してい

くこととしよう。

- 1) 精神障害者の社会復帰事業の利用は、契約なのであろうか。また、本稿で言うところの福祉契約であらうか。
- 2) グループホームへの入所は、個室の賃貸借契約の要素を含む契約であらうか。また、福祉契約であらうか。
- 3) 福祉ホームへの入所は、賃貸借契約の要素を含む福祉契約であらうか。
- 4) 法人が実施するホームヘルパーの派遣の場合、契約当事者としてはヘルパー個人と利用者の契約ということになるのであらうか。それとも法人と利用者の福祉契約なのであらうか。
- 5) デイケアセンターが利用者の荷物を無料で預かることは、無償寄託契約であるが、同時に福祉契約でもあるのであらうか。
- 6) 福祉工場で働くことは、雇用契約によるものと一般に解釈されているが、同時に福祉契約でもあるのであらうか。

従来の事業所における仲間意識、相互扶助意識、慈善意識、人道意識、共同体意識、家庭意識、などなど契約になじまない意識の存在が、多くの人々を、この分野へと駆り立ててきたし、動機付けにもなってきたと考えられる。

しかし、従来の意識では、自己決定が必ずしも尊重されず、権利義務関係が不明確なまま、権利意識が育たないと契約推進論者はいうのだらう。要式契約と口頭契約の区別の意識すらない現状では、事故が発生したとき、トラブルが生じたとき、何をよりどころに解決すればよいのかと問われる。

また、調査結果では、成年後見制度、地域福祉権利擁護事業がほとんど使われていないという結果がクリティカルに現れた。実務上・解釈論上の課題として考えるとき、2000年前後に始まったこれらの新しい権利擁護システムがどのように機能しているのか、どうしたらより実効性のあるものとなるのかと問われているのである。

そこで、仲間による相互的な助け合いから、有償契約（もしくは無償契約）へ、事業所が一方向的に責任を負っている片務契約から、契約当事者双方が債権債務を負う双務契約へとといった流れを意識的に作り出すことによって、また当事者バランスの回復を図るシステムを設けることによって、契約論が障害者福祉の世界においても地歩を固めつつあるであらうことは、われわれの目にも入ってくるようになった。今回の調査への回答率がそのことを示しているといえるだろう。今の時代の大きな流れの中で、前述の1)～6)の問いへの回答は、すべて「YES」となりつつある。

しかし、これまでの記述からわかるように、契約関係は人間の精神的・身体的活動や社会的な関係のすべてを仕切ることができるわけではない。むしろ、研究を進めれば進めるほど、契約によるサービス提供の限

界を感じざるを得ない。居場所の提供をする事業、たすけあい事業、ふれあい事業といった契約の枠組みに入りきらない関係作りの増大を、どのように解釈したらよいのであらうか。

今回の調査を通して、筆者らは、ふれあい事業の登場してきた意味などを考えつつ、社会的関係性の構築の芽生えを調査結果にみるのである。

つまり、本稿では、契約の意義・有効性を論ずるだけでなく、契約を超える視点・課題を明確にしようと提案しているのである。契約論を超える「社会的関係性の構築」といった、より広い理念・概念を求めようとしているのである。

2. 本研究上の課題

これまで、日本労働法学会、日本社会保障法学会などの関係する法学会は、大会テーマや学会誌の論文の中で、障害者をめぐる福祉契約を取り上げてはこなかった。マイナーなテーマとされていたのであらう。また、日本職業リハビリテーション学会や日本精神障害者リハビリテーション学会においても、本格的に大会や学会機関誌のテーマとすることはなかった。避けて通ることのできない研究課題であるにもかかわらず、障害分野にかかわりをもつこれらの学会は、これまで契約関係に関して、何を議論してきたのであらうか。

特に、授産施設の位置づけが揺れている現在、職業リハビリテーションに向けた契約の問題を、労働法的に解決するのか、社会福祉法的に解決するのか、あるいは第三の道があるのか、誰も議論しようとしなかった^{註14)}。

極めてファジーなまま放置されてきたこの問題の法理論の構築を図るべく、筆者らは、当面、次の2つの研究の継続を予定している。

①判例研究：福祉契約の提供にかかわる裁判例（介護事故、財産侵害など）が、少しずつ積み重ねられてきている。これらを整理し、判例の傾向を分析することにより、契約の法的性質論の深化、権利義務関係の明確化、現場における契約の取り扱いの指針、契約論の限界などを示すことができるであらう。

②事業所職員・利用者相談からの事例分析：契約書の作成や解釈にあたって悩みを抱えている事業所職員、事業所との間で契約上の行き違いなどを感じている利用者などからの相談を直接に受け、これに回答しながら、契約の問題点を明らかにし、改善の方向を職員や利用者とともに考えていく。これによって、実践と研究を結び接点をもつこともできるであらう。

3. 契約研究に関連する課題

さいごに、このテーマに関連する課題として、次の3点を提示しておきたい。筆者らの研究調査の内容にしても、データ分析の視点にしても、下記のような問題意識が前提にあることを付言しておく。

①権利擁護システムと契約

障害者福祉領域における利用者の権利擁護を進める

ための新しいシステム（自己決定、情報開示、納得と同意、成年後見制度、地域福祉権利擁護制度、苦情解決システム、サービス評価など）との関係、機能の問題はさらに考察し続ける必要がある¹⁵⁾。

②ケアマネジメントと契約の関係

いわゆる「ケアマネ」は福祉契約論上どのような位置を占めることとなるか。ケアマネジメント契約の当事者はいったい誰なのかという問題から出発した上で、個別のサービス契約等との関係性を明らかにする。このことによって、ケアマネジメントの法的位置を照らし出すこともできるだろう。さらに、生活支援センターに登録するという行為は契約関係の形成なのかも検討課題となる¹⁶⁾。

③法改正の方向

契約の解釈論で問題を解決することができない場合が想定される。むしろ契約の根拠となる法律の改正あるいは福祉契約に特化した立法による解決が求められることとなるだろう。筆者らは、このような立法改定に向けた準備の契機を、「契約」について論ずる中から生み出すことができると考えている。

【付 記】

この研究を進めるに当たっては、大曾根研究室で研究補助員をしていただいている川田順子さんに、調査票の設計・印刷段階から、発送作業、集計作業、製表作業など各段階において大変お世話になった。彼女の力なしには、この研究は進展しなかったであろう。最後になってしまったが、深甚の感謝を申し上げる次第である。

注

- 1) この論文では、現行法の用例にならない「障害者」という言葉を使用することとするが、高次脳機能障害者、認知症高齢者、難病患者なども含め広い概念を念頭においている。
- 2) 大曾根寛・三好禎之「社会福祉における権利の守り手を育てるための視点」放送大学研究年報21号(2004年)1-21頁が、「関係性」という用語を使用している。
- 3) 筆者らが、「社会福祉」という用語法にこだわっているのは、生活の困難な状態等に対するソーシャルなサポートを想定しているからであり、さらには、生存権を根拠とする契約への規制をも視野に入れているからである。例えば、ある個人が、清掃会社に依頼し個人の自宅をクリーニングしてもらおう約束をすることは、契約関係であるが、社会的に個人を支えるという要素を含まず、社会的に規制することを予定していないので、公的もしくは社会的な関与がない限り福祉契約とは言わないこととなる。
- 4) 大曾根寛「職業リハビリテーション学の体系構築のために」職業リハビリテーションVol.18 No.2(2005年、日本職業リハビリテーション学会)54-67頁が、ノーマライゼーションと現代社会との緊張関係について論じている。
- 5) 介護サービス契約と福祉契約の微妙な差異については、大曾根寛「消費者としての高齢者・障害者の権利擁護」実践成年後見No.8(2005年、民事法研究会)4-14頁参照。保育サービス契約と保育契約概念との関係については、奥貴妃文「認可外保育所に対する公的監督責任と保育契約関係」賃金と社会保障1403号(2005年、旬報社)4-20頁参照。
- 6) 大曾根寛「権利を擁護するために」佐藤進・児島美都子編『私たちの社会福祉法[第2版]』273-293頁(2005年、法律文化社)が契約化と福祉法的規制について論じている。
- 7) 大曾根寛「障害者福祉の思想と理念」大曾根寛・小澤温編著『障害者福祉論』41-60頁(2005年、放送大学教育振興会)が、近代法における人権概念と契約の関係にふれている。
- 8) 精神疾患患者の入院に関し、精神医療審査会が存在し権利擁護のために一定の機能を果たしていることは、大曾根寛・深谷裕「精神障害者の権利擁護システムの研究」放送大学研究年報22号(2005年)1-17頁参照。
- 9) 中村人知『かしこい契約書の結び方』(2005年、税務経理協会)4頁参照。
- 10) この点について、立岩真也『弱くある自由へ—自己決定・介護・生死の技術』(2000年、青土社)27頁以下が言及している。
- 11) 「契約の失敗」について詳細は、「特集：市場の法律学—経済法は市場にいかにか立ち向かうべきか」法律時報75巻1号(2003年)の中の土田和博「市場と規制改革の基礎理論に向けての一試論」50頁以下参照。
- 12) 渋谷望『魂の労働—ネオリベラリズムの権力論』(2003年、青土社)48頁以下参照。
- 13) 南川和宣「学校事故と国家賠償」行政法の争点(第3版)(2004年、有斐閣)84頁以下参照。
- 14) 大曾根・前掲(注4)論文54-67頁において、職業リハビリテーション契約の議論の必要性を提起している。なお、この問題を考えるには、フランスにおける障害者雇用制度のあり方が参考になるだろう。フランスの制度については、大曾根寛「フランスにおける障害者雇用対策」『諸外国における障害者雇用対策』32頁-53頁(2001年、障害者職業総合センター)を参照されたい。
- 15) 参考とする文献として以下のものがある。大曾根寛「新たな権利保障制度の発展」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第6巻—社会保障法の関連領域』295-323頁(2001年、法律文化社)、大曾根寛「社会福祉における苦情解決のあり方と今後の課題」放送大学研究年報20号(2003年)1-17頁、大曾根寛「権利擁護システム」大曾根寛・武川正吾編著『福祉政策Ⅱ—福祉国家と福祉社会のゆくえ』93-110頁(2006年、放送大学教育振興会)。
- 16) この最後の問いは、調査対象事業所からの問い合わせのうちの一つである。支援センターとの関係を契約と捉えるかどうかは、内容を点検しないと即断することはできないが、ケアマネジメントの約束をしているのであれば、そこにはケアマネジメント契約が存在すると考える。一方で、1回限りの相談に無償でのってもらうということになれば契約性は薄くなるであろう。ただし、この中間に多様なヴァリエーションが考えられる。

先行研究一覽

○福祉契約一般について

- 1 1999年 岩村正彦「社会福祉サービス利用契約の締結過程をめぐる法的論点」季刊社会保障研究35巻3号
- 2 2000年 大曾根寛『成年後見と社会福祉法制—高齢

- 者・障害者の権利擁護と社会的後見』（法律文化社）
- 3 2001年 額田洋一「福祉契約論序説」自由と正義52巻7号
 - 4 2002年 日本弁護士連合会編『契約型福祉社会と権利擁護のあり方を考える』（あけび書房）
 - 5 2002年 長沼建一郎「準市場における福祉関係と契約観」日本福祉大学社会福祉論集106号
 - 6 2003年 笠井 修「福祉契約論の課題」森泉章編『著作権法と民法の現代的課題—半田正夫先生古稀記念論集』（法学書院）
 - 7 2003年 原田大樹「福祉契約の行政法学的分析」九州大学法政研究69巻4号
 - 8 2004年 本澤巳代子他「社会福祉と契約」『社会保障法第19号』日本社会保障法学会編（法律文化社）
 - 9 2004年 山田晋「福祉契約論についての社会的法的見解」明治学院論叢713号（社会学・社会福祉学研究117号）
 - 10 2005年 福祉契約研究会（主任研究者：本澤巳代子）「福祉契約と利用者の権利擁護に関する法学的研究」
 - 11 2005年 烏野 猛「社会福祉における福祉契約の課題—第三者評価事業の有効性と意義」滋賀文化短期大学研究紀要14号
- 障害者福祉サービス契約について
- 12 2000年 高野範城「障害者福祉における契約」自由と正義51巻6号
 - 13 2003年 正田 彬「『措置から契約へ』支援費制度の問題点（上）」ジュリスト1248号
 - 14 2004年 渡辺裕幸「社会福祉業界と福祉サービス契約書—介護保険制度導入から支援費制度開始まで1・2」賃金と社会保障1368、1369号
- 介護サービス契約について
- 15 1998年 長沼建一郎「介護サービス契約のあり方に関する一試論」『ニッセイ基礎研究所10周年記念論文集』（1998年）
 - 16 2000年 本澤巳代子「成年後見と介護保険」民商法雑誌122巻4・5号
 - 17 2000年 道垣内弘人「福祉サービス契約の構造と問題点」判例タイムズ1030号
 - 18 2000年 品田充儀「介護保険契約の特徴と法的問題—モデル契約書を参考として」ジュリスト1174号
 - 19 2002年 赤沼康弘・白井典子監修『介護保険と契約』（日本加除出版）
 - 20 2003年 市村大三「介護サービス契約における第三者契約の問題点と契約の実状について」神奈川法学36巻1号
 - 21 2003年 石橋敏郎・田中孝明・河合はるみ「介護保険実施後の最重要課題—介護サービス契約、サービスの質の保障について 熊本県の実態調査を踏まえて」アドミニストレーション10巻1・2合併号
- 実務に携わる現場からの論稿
- 22 さば一と564号「特集：これからの施設経営に求められる課題と展望」（2004年、（財）日本知的障害者福祉協会）
 - 23 同565号「特集：支援費制度の検証」（2004年）
 - 24 同568号「特集：利用者本意のサービス提供は実現したかⅠ」（2004年）
 - 25 同570号「特集：自己決定を支える仕組みはできたかⅠ」（2004年）
 - 26 同571号「特集：自己決定を支える仕組みはできたかⅡ」（2004年）
 - 27 同572号「特集：事業者と利用者の対等な関係は実現したかⅠ」（2004年）
 - 28 同573号「特集：事業者と利用者の対等な関係は実現

したかⅡ」（2004年）

- 29 ソーシャルワーカー八号「契約時代の社会福祉とソーシャルワーカー」（2005年、日本ソーシャルワーカー協会）

＜資料＞調査票

障害者施設等の福祉サービス契約に関する調査

- 問1 事業所の種別を回答用紙にご記入ください。（複数回答可）
- 問2 利用者の人数と年齢構成を教えてください（回答用紙の表の中に数をご記入下さい）。
- 問3 事業所の開設年を回答用紙にご記入ください。
- 問4 事業所で働く職員等の人数を回答用紙にご記入ください。
- 問5 契約書の作成に要したおおよその期間（検討開始～実用化まで）を、回答用紙にご記入ください（契約書が複数にわたる場合は、最初に作成した契約書についてお答えください）。
- 問6 (1) 福祉サービス契約書の内容や締結手続について、契約書モデルの作成以前に利用者や家族に説明・協議する機会を設けましたか。
a. はい b. いいえ
(2) 上記(1)で、a. はいと答えた方のみお答えください。利用者や家族に対して、どのような機会を設けて説明しましたか。
a. それぞれ別の機会を設けて説明 b. 両者同席の場で説明 c. 利用者に対してのみ説明（家族には説明せず） d. 家族に対してのみ説明（利用者には説明せず）
- 問7 (1) 契約書を作成する際に、モデル契約書（ひな型）を参考にしましたか。a. はい b. いいえ
(2) 上記(1)で、a. はいと答えた方のみお答えください。どのようなモデル契約書を参考にしましたか。
- 問8 契約書を作成する際、特に苦慮した項目を選択して回答用紙にご記入ください。（複数回答可）
a. 契約の目的 b. 契約期間 c. サービス内容 d. 利用料金 e. 事業者の義務 f. 損害賠償事項 g. 契約の終了 h. 契約の解除 i. 身元引受人 j. 苦情解決条項 k. サービス評価条項 l. 金銭管理条項 m. 署名欄 n. その他
- 問9 (1) 契約書を作成する際、契約書を利用者にわかりやすく理解してもらうために何か工夫をしましたか。a. はい b. いいえ
(2) 上記(1)で、a. はいと答えた方のみお答えください。その具体的な内容を回答用紙にご記入ください。
- 問10 契約関係とは、一般的に「当事者が、双方の合意のもとに対等な関係を築く」ものと理解されていますが、契約を締結する過程において、これで対等性が確保されるという確信は得られま

したか。次から1つ選び、ご記入ください。

- a. すべての契約で確信できた b. 多くの契約で確信できた c. いくつかの契約で不安があった d. 多くの契約で不安があった e. すべての契約で確信が得られなかった f. その他

問11 (1) 契約の締結に際して、利用者（もしくは家族）に対し契約書の内容の説明を口頭でしましたか。a. はい b. いいえ

(2) 上記(1)で、a. はいと答えた方のみ一人当たりの説明に要したおおよその時間をご記入ください。

問12 (1) 契約締結時にどなたかの立会いを求めていますか。a. はい b. いいえ

(2) 上記(1)で、a. はいと答えた方のみお答えください。身元引受人ないし保護者になる人は、利用者にとってどのような関係の人が最も多いですか。最大3つまで選び記入してください、

- a. 利用者の親 b. 利用者の配偶者 c. 利用者の姉妹兄弟 d. 利用者の子ども e. 利用者のおじ・おば f. 上記以外の親族 g. 成年後見人 h. 保佐人 I. 補助人 j. 未成年後見人 k. 市町村長 l. 民生委員 m. その他

(3) 契約締結時に身元引受人ないし保護者の契約書への署名を求めていますか。

- a. はい b. いいえ

問13 (1) 契約書に、署名が不可能な利用者向けに「署名代行者欄」もしくは「代理人欄」を設けていますか a. はい b. いいえ

(2) 上記(1)で、a. はいと答えた方のみお答えください。①実際に署名代行をするのはだいたい全体の何%くらいですか。

②また、その場合の署名代行者は誰になることが多いですか。最大3つまで選び、回答用紙にご記入ください。

- a. 利用者の親 b. 利用者の配偶者 c. 利用者の姉妹兄弟 d. 利用者の子ども e. 利用者のおじ・おば f. 上記以外の親族 g. 成年後見人 h. 保佐人 I. 補助人 j. 未成年後見人 k. 市町村長 l. 民生委員 m. その他

問14 (1) 利用者本人の契約締結能力が不十分だとされた場合、成年後見制度を活用し、成年後見人・保佐人・補助人・未成年後見人が法定代理人として契約を締結する、もしくは同意をするという手段がありますが、2000年以降、これまでに後見制度に基づいて契約の締結をしたことがありますか。a. はい b. いいえ

(2) 上記(1)で、a. はいと答えた方のみお答えください。今まで対応した人数を類型毎に回答用紙の表にご記入ください。(3) 上記(1)で、a. はいと答えた方のみお答えください。成年後見人（もしくは保佐人・補助人・未成年後見人）と

被保護者との関係を伺います。2000年以降のケースをすべてあげて回答用紙にご記入ください。

問15 現在、地域福祉権利擁護事業（福祉サービス利用援助事業）を利用している利用者がいれば、その人数をご記入ください。

問16 契約締結で特に困ることは何でしょうか。次から最大3つまで選び、ご記入ください。

- a. 内容を利用者に理解してもらえないこと b. 内容が多すぎて説明に時間がかかること c. 利用者と事業者の対等性を保つこと d. 利用者からの質問が多すぎること e. 利用者の家族からの質問が多すぎること f. 利用者からの質問が全くないこと g. 利用者の家族からの質問が全くないこと h. 契約という概念をわかってもらえないこと i. 説明する側に契約に関する知識が不足していること j. 成年後見人などの法定代理人がいないこと k. 身元引受人・保護者等がいないこと l. その他

問17 (1) 契約内容の実現をめぐる問題が生じたことがありますか。a. はい b. いいえ

(2) 上記(1)で、a. はいと答えた方のみお答えください。

どのようなことが問題になりましたか。あてはまるものをすべて選び、ご記入ください。

- a. サービスの具体的な手順 b. サービス提供の時間帯 c. サービスのキャンセル d. 利用料の設定 e. 利用料の支払い f. 損害賠償責任 g. 契約の終了事由 h. 苦情処理 i. 代理人問題 j. 介助・介護事故 k. 利用者の金銭管理 l. サービス評価 m. ケアマネジメントのあり方 n. 医療的ケアのあり方 o. 通院の介助 p. 入院とサービス契約の関係 q. その他

(3) (1)で a. はいと答えた方のみお答えください。

問題が生じた際、どのように解決を図りましたか。簡潔に回答用紙にご記入ください。

問18 (1) ケアマネジメントを実施し、ケアプランが作成されている利用者は何人いますか。

(2) 上記のケアプランは契約書に反映されていますか。下記から1つ選んで、回答用紙にご記入ください。

- a. 充分反映されている b. まあまあ反映されている c. あまり反映されていない d. まったく反映されていない

問19 契約全般に関して、困っていること、お悩みのこと、疑問に感じる事、制度上の要求、法的な質問、等々ございましたら、何でも結構ですので、回答用紙の自由記入欄に、ご自由にお書きください。調査結果報告書にて、記入者の所属する事業所名が明らかにならないようにしながら、できる限りお答えしていきたいと存じます。

(平成17年11月4日受理)