

# 契約福祉社会における権利擁護制度と郵便局ネットワーク

## ——新たな権利擁護システムと郵便局改革提言を繋ぐための試論——

合 津 文 雄  
Fumio GOZU

### 1. 契約福祉社会の到来と「郵便局ビジョン2010」

#### (1) 高齢者・障害者領域における「契約福祉社会」の到来

急速に進展する人口の少子・高齢化、それにともなう寝たきりや痴呆等の介護を必要とする高齢者の増加、家庭の介護機能の変化などへの社会的対応として、さまざまな課題を残しながらも、2000（平成12）年4月1日から介護保険制度が実施されることとなった。この高齢者介護に対する新たな施策と並行して、社会福祉基礎構造改革が提言され、地域社会で生活する身体障害者、<sup>1</sup>知的障害者等に対する福祉サービスも、対象者の選択に基づく利用方式へと転換が図られようとしている<sup>1)</sup>。介護保険制度と社会福祉基礎構造改革の実施は、従来の行政機関によるサービス給付決定、すなわち「措置制度」を基軸としたサービス利用の終焉と、高齢者・障害者領域における「契約福祉社会」の到来を意味するものである。

高齢者介護の分野において、従来の「措置制度」の枠組みがなくなれば、介護保険法に基づく在宅・施設介護サービス事業者は、基本的には、指定居宅介護支援事業者（ケアプラン作成機関）に所属する介護支援専門員（ケアマネージャー）等を媒介として、直接高齢者と契約を締結することにより、介護報酬と利用者負担から収入を得て事業を展開することになる。一方、利用者の側からすれば、提供されるサービスの種類と内容、支給限度額に対する自己負担額などを確認したうえで、希望する介護サービス事業者を決定することができる仕組みとなる。第147回通常国会への提出が予定されている社会福祉事業法を中心とした福祉関係各法の改正案でも、その基本的な考え方は同様である<sup>2)</sup>。当事者である高齢者や障害者が、各種の在宅サービスや施設サービスを主体的に選択する時代なのである。

しかし、高齢者や障害者の主体性を重視する「契約福祉社会」の到来は、同時に大きな社会的課題を提起する結果となっている。具体的にいえば、「契約福祉社会」では、サービスの種類、内容や利用頻度の選択は、一定の枠組みのなかで権利としての「自己決定」によってなされ、これに対応する定率の利用料の負担、介護保険施設入所後の財産管理などは、利用者の義務として「自己責任」のもとにみずからが行っていくことが原則となる<sup>3)</sup>。このよ

うなシステムのもとでは、サービス利用者としての権利を行使することのできない、あるいはサービスそのものの決定や財産管理能力の低下した高齢者や障害者の権利義務をどのような方法で、そして誰が保障していくのかという問題が発生するのである。

## (2) 「契約福祉社会」と財産管理・保全サービス

介護保険制度では、サービスの選択にかかわる高齢者の権利としての「自己決定」について、制度の基本的仕組みのなかで、指定居宅介護支援事業者（ケアプラン作成機関）の介護支援専門員（ケアマネージャー）による要介護認定申請の代行、居宅介護サービス計画（ケアプラン）の作成、在宅サービス事業者との契約の支援および介護保険施設の紹介、サービス担当者会議（ケアカンファレンス）の開催や定期・不定期の訪問による継続的な管理（モニタリング）、状況に応じた介護サービス計画（ケアプラン）の変更などの便宜が保障されている。しかし、高齢者の「自己責任」に関しては、従来にはない「公的介護」に対する保険料納付義務の発生と要介護状態区分ごとの支給限度額の設定、個別の事業者からのサービス提供量に比例した利用料の定率負担の徴収が規定されている。

わが国では、高齢者の約4割が高齢単身世帯か夫婦のみの世帯であり、それは今後も増加していくことが予測されている。とりわけ、長野県のような地方都市や農山村などが散在する地域の特性からすれば、一般的には、家族との同居率は総体的に高いものの、高齢単身世帯などは特に高齢化がすすんでいる過疎地域に集中しているのが実情である<sup>4)</sup>。契約を前提とした介護保険法に基づくサービスや、自治体が実施する高齢者・障害者に対する一般施策の利用に際しての利用料の負担などは、財産管理能力が低下した高齢者やそれが不十分な障害者にとっては、複雑な制度内容となることは容易に推測されよう。

今後、介護保険法に基づくサービスおよび行政の一般施策による福祉サービスの提供にあたっては、介護支援専門員（ケアマネージャー）の活動や、地域福祉の総合的な相談窓口としての機能が期待される在宅介護支援センターが、その援助技術と組織を有効に活用した体制を形成していくと考えられる。しかし一方で、高齢者や障害者の地域社会での自立生活を支援していくためには、各種のサービス利用に関する援助システムの構築とあわせて、その費用を負担するために必要とされる財産管理・保全サービスが不可欠となる。それは、これまで、利用者の家庭にかかわるホームヘルパーや民生委員が、その支援の必要性からやむを得ず財産管理を行ってきた事例が数多く存在することからも明らかである<sup>5)</sup>。

## (3) 財産管理・保全サービスの充実を提言した『郵便局ビジョン2010』

このような状況のもとで、高齢者や障害者の権利擁護を目的とした新たな成年後見制度が

創設され、2000（平成12）年4月から施行されることとなった。また、社会福祉事業法の一部改正を前提とした地域福祉権利擁護制度も、1999（平成11）年10月から各都道府県社会福祉協議会を実施主体としてすでに試行されている。「契約福祉社会」と権利擁護制度は車の両輪<sup>6)</sup>と称されると同時に、制度を担う組織や人材の育成が喫急の課題とされており、近年では各地の社会福祉協議会や自治体、関係諸団体においても取り組みがされているところである。そこで筆者は、これらの先駆的実践を踏まえながら、権利擁護システムをよりの確に機能させる組織として、全国2万4600のネットワークを有する郵便局に着目したのである。

1997（平成9）年6月、郵政審議会は、21世紀を展望した郵便局サービスのあり方を審議したのち、「郵便局ビジョン2010」と題する答申を策定し、郵政大臣に提出するとともに関係各界へ公表した。このビジョンは、郵便局を地域の「情報」「安心」「交流」の拠点としていくことを提言し、その実現策をさらに「郵便局の改革－7つの提言」としてまとめ具体的に提示している<sup>7)</sup>。このなかでも、とりわけ近年の高齢化の進展にともなう権利擁護システムの確立と関連が深いと考えられるのが、郵便局を地域社会の「安心の拠点」として機能させることを目的とした提言、「生活設計型の自立支援サービスの実現」における「財産管理能力の不十分な高齢者に対する財産保全サービス」への取り組みである。

「郵便局ビジョン2010」改革推進状況の報告<sup>8)</sup>によれば、「自治体と連携した高齢者の財産管理・保全サービスの充実」は、おおむね2010（平成22）年を目途に実現すべき長期的課題として、法制審議会および自治体の動向や実態を把握して、必要に応じて検討するとされている。しかし、これまでに述べた観点からすれば、高齢者・障害者領域における「契約福祉社会」の到来に対応する「自己責任」への支援として、郵便局による財産管理・保全サービスを早期に実現していくことが不可欠である。身近な窓口機関として高齢者や障害者の自立を支援し、さらに地域社会の「安心の拠点」としての機能を果たしていくためには、高齢化が顕著に現れる山間僻地や過疎地域でもその役割を十分に担うことのできる施策と事業の展開が望まれるのである。本稿では、郵便局ネットワークが、成年後見制度や地域福祉権利擁護制度と連動しつつ、その基盤となる独自の財産管理・保全サービスを展開する必要性を提言するに至った経過を論述するとともに、具体的展開に向けての方策を提言する。

## 2. 成年後見制度への郵便局ネットワークの参画

1999（平成11）年3月に、法務省から提出された成年後見制度の改正案は、民法の一部を改正する法律案、任意後見契約に関する法律案、後見登記等に関する法律案などから構成されている。これらを一括したいわゆる成年後見法案は、同年7月の第145回通常国会の衆議院本会議で可決されたのち参議院へ送致され、同院法務委員会において継続審議の扱いとされたが、第146回臨時国会会期中の12月1日、衆議院本会議で再び可決され成立した。筆者

は、1998（平成10）年4月に法務省民事局より「成年後見制度の改正に関する要綱試案」が公表された段階から、「財産管理能力の不十分な高齢者に対する財産保全サービス」を具体化する取り組みとして、郵便局ネットワークの成年後見への支援の可能性、とりわけ成年被後見人に対する財産管理への参画に関して考察を加えてきた。ここでは、成年後見法案が提出された背景を概観し、新たな制度の概要とそこへの参画の方策を探る。

#### （1）禁治産・準禁治産宣告制度の問題点——成年後見制度改正の論点

改正前民法には、痴呆性高齢者や知的障害者、精神障害者など意志能力に障害を持つ成年者を保護する制度として、禁治産・準禁治産宣告制度があった。禁治産宣告は「心神喪失の常況」にあると判断される者、すなわち重度の痴呆など意志能力のない状態の人に、家庭裁判所が禁治産宣告し、行為能力を剥奪することによって本人保護を図る制度である。禁治産宣告がされると後見人が選任され、本人に代わり財産管理や身上保護を行うことになる。準禁治産宣告制度は、「心神耗弱者」もしくは「浪費者」と判断される人に対し、家庭裁判所が準禁治産宣告を行い、保佐人を選任する。重要な財産行為は保佐人が同意しないと有効とはいえなくなる。両制度における後見人および保佐人は、配偶者が選任されることが原則であり、該当がなければ親族等利害関係人の請求によって選任がなされる。

従来の禁治産・準禁治産宣告制度は、①医師による「心神喪失の常況」あるいは「心神耗弱」の鑑定が医学的判定か法律的判定か、また意志能力とは何かという定義を含めて困難であること、②戸籍へ記載されることから家族の記録が永久に残り、精神障害、知的障害の家系とされるため制度利用を躊躇する人が多いこと、③後見人や保佐人の権限がきわめて強大で、その意志が強く反映されるのに加えて、親族間の財産上のトラブルなどの悪しき動機で利用される場合が多いこと、④手続に多額の金銭や時間的コストがかかるために制度の利用者が少ないこと、⑤選挙権・被選挙権が剥奪されるのに加え、個別法や自治体の条例においても「欠格条項」が数多く規定されていること、⑥財産を治めることを禁止する差別的用語が公然と使用されていること、などさまざまな問題が指摘されてきている<sup>9)</sup>。

家庭裁判所による禁治産・準禁治産宣告の発動は、本人保護を趣旨としながらも、意志能力のない、またはそれが低下した状態の成年被後見人に対して、大幅な権利の剥奪・制限を加えることを意味するにほかならない。この禁治産・準禁治産宣告制度は、そもそも民法制定当時の家制度における土地、家屋、金銭等の相続財産の保全を主たる目的としたものであった。「契約福祉社会」の到来に対応して、意志能力に障害のある高齢者や障害者にとってもっとも望まれるものは、地域社会においてできる限り自立した生活が営めるよう支援していくことである。このような背景から、高齢者や障害者の自己決定尊重の理念とノーマライゼーションの実現、平等な社会参加と本人保護の理念の調和を基本として、柔軟かつ弾力的な制度とするために成年後見法改正案が立法化されたのである。

## (2) 民法改正および特別法制定による成年後見制度の概要

新たな成年後見制度の内容は、第一に、改正前民法における「禁治産」「準禁治産」の名称を、それぞれ「保佐」「後見」に改めるとともに「補助」類型を新設した点である。対象者の判断基準は、痴呆、知的障害、精神障害にかかわる精神上の状態により三類型に分類される。「補助」は障害の状態が比較的軽度であり、申立ての範囲内で家庭裁判所が認める「特定の法律行為」について、本人の同意に基づいて選任された「補助人」が同意権および取消権、代理権を行使することができる。障害の程度は、「保佐」「後見」になるにつれて重度化すると同時に、同意権および取消権も「保佐人」に対しては民法第12条第1項各号に定める所定の行為<sup>10)</sup>、「後見人」には日常生活に関する行為以外の行為と、その類型によって拡大していく。軽度の障害から次第に重度の障害に進行する成年被後見人の自己決定を尊重しながら、財産管理と身上監護を図る制度を創設することが目的である。

「補助」「保佐」「後見」の申立権者は、本人、配偶者、四親等内の親族、検察官、後述する「任意後見人」「任意後見監督人」のほか、身寄りのない痴呆性高齢者・知的障害者・精神障害者に対する適切な成年後見の開始を制度的に担保する観点から、新たに市町村長に申立権を付与する内容が追加されている。これらの申立権者が「補助」「保佐」「後見」の申立てを家庭裁判所に対して行う。そこで選任される「補助人」「保佐人」「後見人」を総称して「法定後見人」と呼び、同じく家庭裁判所から選任され、「法定後見人」の後見内容等を監督する「補助監督人」「保佐監督人」「後見監督人」を「法定後見監督人」と呼ぶ。「法定後見監督人」が選任された時点から、法定後見が開始される仕組みである。

加えて、①従来の後見制度および保佐制度に規定されていたような、配偶者が当然に「保佐人」や「後見人」になる旨の内容を削除するとともに、家庭裁判所が個々の事案に応じて適任者を「法定後見人」に選任すること、②成年被後見人のニーズの多様性に対応して複数の「法定後見人」を選任することができるようにするため、後見人の人数を1名に制限する規定を見直してそれぞれの権限の調整を図る「複数後見人制度」を設けること、③本人と利益相反のおそれのない信頼性の高い個人または法人を「法定後見人」として選任できる「法人後見人制度」を創設すること、などが改正民法に盛り込まれている。

成年後見制度の第二の改正内容は、任意後見契約法（民法とは別の特別法）による「公的機関の監督を伴う任意代理制度」、すなわち「任意後見制度」が制定された点である。民法の規定による法定後見が、家庭裁判所の「法定後見人」「法定後見監督人」の選任をもって開始されるのに対し、任意後見契約法で規定される任意後見は、制度の利用者本人が選任した「任意後見人」に、精神上的障害によって判断能力が不十分な状況に至った場合の自己の生活、療養看護および財産管理に関する事務の全部または一部について代理権を付与する委任契約を公正証書によって締結し、利用者がその状況に至ったと判断された段階で家庭裁判

所が「任意後見監督人」を選任した時点からその契約の効力が発生する。

「任意後見人」による後見等の事務は、包括的な財産管理および身上監護に関する個別的契約内容、たとえば、医療、住居の確保、施設への入退所、介護保険で発生する要介護認定申請手続や在宅・施設介護サービス事業者との契約などが含まれるが、新たな成年後見制度が重視する部分は、判断能力が低下していく高齢者や障害者に対して、その後の財産管理を保障する後見人等を適切に選任するシステムを構築する点である。すなわち、基本概念として財産管理を課題としつつ、あわせて身上監護を行うことを意図した制度であるといえることができる。なお、この制度には公的助成がないことから、家庭裁判所に対する申立て、契約からその後の援助にかかる費用はすべて利用者が負担することとなる<sup>11)</sup>。

### (3) 郵便局ネットワークによる参画の可能性と課題

高齢者・障害者領域における「契約福祉社会」の到来に対応した、包括的な財産管理と身上監護を目的とした新たな成年後見制度の創設に向けて、『郵便局ビジョン2010』が提起する「財産管理能力の不十分な高齢者に対する財産保全サービス」を具体化する郵便局の参画および取り組みの具体的方策と課題について検討していくことにしよう。ここでの検討手法は、成年後見制度整備に向けての法務省の動きを急速に推進したと考えられる社会福祉協議会や自治体、関係諸団体などの先駆的实践とその活動内容を吟味することである。

まず、社会福祉協議会の活動を見ると、東京都社会福祉協議会が設置する「東京都知的障害者・痴呆性高齢者権利擁護センター（すてっぷ）」は、1991（平成3）年の開所以来、社会的権利擁護機関の先駆けとして実績を積み重ねてきている。高齢者や障害者への権利擁護に関する相談、調査、意向の代弁、弁護士紹介、生活支援、財産保全サービスなど幅広い活動を展開している。とりわけ、財産管理に関する相談の増加とサービス拡大のために、「日常生活の金銭管理援助サービス」をモデル実施しているのが特徴である<sup>12)</sup>。また、品川区社会福祉協議会では、1992（平成4）年から、家事援助を中心とした住民参加型（会員制）の「さわやかサービス」を開始したのをきっかけに、財産保全・管理サービスは生活支援の一環として優先的に実施すべきであるという調査検討結果から、1995（平成7）年からイギリス型の任意後見方式<sup>13)</sup>を日本で初めて導入した点で先駆的である。任意後見人は社会福祉協議会の職員が行い、専門家による第三者機関である審査会を設けて後見活動をチェックする仕組みを構築している。さらに判断能力のあるうちに「ライフプラン」を作成し、意思能力がなくなっても、財産管理だけでなく身上保護的な配慮を行う工夫をしている。

自治体の活動としては、大阪府と大阪市で、1997（平成9）年10月に、社会福祉協議会を実施主体とした「大阪後見支援センター（あいあいねっと）」を発足させ、任意後見システムを導入している。品川区が財産保全・管理サービスに重点を置いているのに対して、身上

監護に力点を置いているのが特徴である。横浜市では、1998（平成10）年3月に報告書が公表された新しい動きであるが、成年後見法改正の動向を先取りして、社会福祉協議会を社会的後見人として活動させる体制を念頭においている。任意後見に定期的な訪問等による虐待の防止も組み入れようとしているのが特徴である。また、埼玉県でも「権利擁護センター」が設置されているほか、名古屋市や滋賀県などでも同様の取り組みが開始されている。社会福祉協議会や自治体、福祉公社で実施されている財産保全・管理サービス、身上保護のサービスは、現在、東京都を中心として全国で38団体を数えるに至っている。

一方、関係諸団体の活動としては、第二東京弁護士会が弁護士会として初めて「ゆとりーな」と称する任意後見の取り組みを実施している。弁護士に対して契約によって財産管理を依頼し、意志能力喪失後も後見を継続する内容であるが、これに対して弁護士会が一定の監督を行う仕組みである。日本司法書士会連合会も成年後見に対して積極的で、「安全と安心のシステム」という基本理念のもとに、都道府県ごとに「財産管理センター」を、中央に「中央財産管理センター」を設置して全国組織を創設する形で成年後見を展開する構想を示している。また、日本社会福祉士会では、成年後見法改正に積極的に携わるとともに、1998（平成10）年度から「成年後見人養成研修事業」に着手している。中央組織としての「成年後見センター（ばあとなあ）」を設立し、これを各都道府県に拡大して「法定後見人」および「任意後見人」の紹介や推薦を行うことを予定している。さらに、法改正と同時に社会福祉士会とは別の公益法人として「後見監督センター」を創設し、社会福祉士が行う後見事務の監督を実施する組織づくりを推進している。ただし、社会福祉士の職場は多様であることから、独立した社会福祉士事務所等でその役割を担おうとする動きもでてきている<sup>14)</sup>。

しかし、このような活動は、現在のところ一部の先進社会福祉協議会、自治体ないし関係諸団体の中央組織を中心として展開されている事業であるのに加え、全国すべての地域を包括して事業を展開するだけの人的資源や組織的ネットワークを有しているとはいえない。また、財産管理や身上監護を必要とする対象者は、必ずしも都市部のみに集中しているとはいえず、冒頭で述べたような、特に高齢化が顕著に現れる山間僻地や過疎地域に居住する高齢単身世帯に多いことも十分に推測することができる。この視点から、財産管理のノウハウや地域社会からの信頼を有し、かつ都市部・農山村部を問わず、全国の小学校区域単位に設置されている郵便局が、新たな成年後見制度に関与することが有効となるのである。

具体的な可能性として、まず、先に述べた社会福祉協議会や自治体、関係諸団体が取り組みをすすめている実践に倣って、郵便局が独自のシステムを形成しながら「法定後見」および「任意後見」の受け皿として機能していくことである。後見監督業務については、家庭裁判所が選任する他の機関が行うとしてもやむを得ないが、現在の郵便局の設置体制からすれば、少なくとも全国各地で発生するであろう後見ニーズに対応可能な窓口ネットワークは確立されていると考えられるからである。郵便局が成年後見制度に参画する場合、比較的着手

しやすい形態として、第一に、「法人後見人制度」を活用して、地域の基幹となる郵便局が「法人後見人」として定められた事務を行うこと、第二に、「複数後見人制度」の趣旨に沿って、社会福祉協議会や自治体と連携して後見事務の権限を調整し、財産管理・保全部分を郵便局が担当すること、そして第三は、対象者の後見ニーズに見合った財産管理・保全を契約の内容とし、「任意後見人」としてその事務を代理していくこと、である。これらの場合において、郵便局が後見人になるのか、郵便局の職員がその業務の一環として後見事務を行うのかといった論点が残されている。また、法人後見を実施する場合、個々の郵便局を法人として扱うことが可能かなどもその実現に向けて検討する必要がある。

さらに、ここでの課題は、日常業務の範囲を超えて「法定後見人」「任意後見人」としての事務を積極的に実施していくためには、包括的な財産管理と専門的な身上監護に熟達した専門職員の配置、郵便局職員に対する研修が不可欠となる点である。また、全国2万4,600の郵便局は地域社会のニーズによって、普通郵便局、集配特定郵便局、無集配特定郵便局、委託事業としての簡易郵便局に分類されているため、職員の配置や研修にかかる時間的・金銭的成本も相当なものとなることが予測される。しかし、郵便局が本来有する公共性、すなわち「全国の国民が公平に利用できる基礎的サービスを提供すること、および郵便局ネットワークを活用した社会政策の実現」ならびに「高齢者・障害者施策等、国の政策課題の実現に必要とされるサービスは、収益性になじまない事業であっても積極的に実施」する<sup>15)</sup>というビジョンの基本理念に照らしてみれば、成年後見制度への参画は、全国の郵便局において、早期に着手すべき課題であることを認識しておかなければならないであろう。

### 3. 地域福祉権利擁護制度と郵便局ネットワーク

#### (1) 地域福祉権利擁護制度の概要

成年後見制度への参画に加えて、2000（平成12）年4月の施行が予定されている社会福祉事業法の改正に基づく、地域福祉権利擁護制度への郵便局ネットワークの関与についても検討を加えておくことにしたい。地域福祉権利擁護制度は、高齢者や障害者の主体性を前提とした「契約」を基本とする福祉サービス利用へと体制が変貌するなかで、利用者を保護する仕組みとして改正社会福祉事業法に位置づけられる制度である<sup>16)</sup>。

成年後見制度を補完する制度として、あるいは比較的軽微な法律行為を含む福祉サービス利用援助とそれに付随した金銭管理等を行う制度として厚生省によって提唱され、国庫補助を受けて都道府県社会福祉協議会が実施主体となり、地域の基幹的な社会福祉協議会がサービスを提供する内容で実施される予定である。対象者は、判断能力が不十分な痴呆性高齢者や知的障害者、精神障害者などとされているが、具体的な援助の範囲は、福祉サービスの利

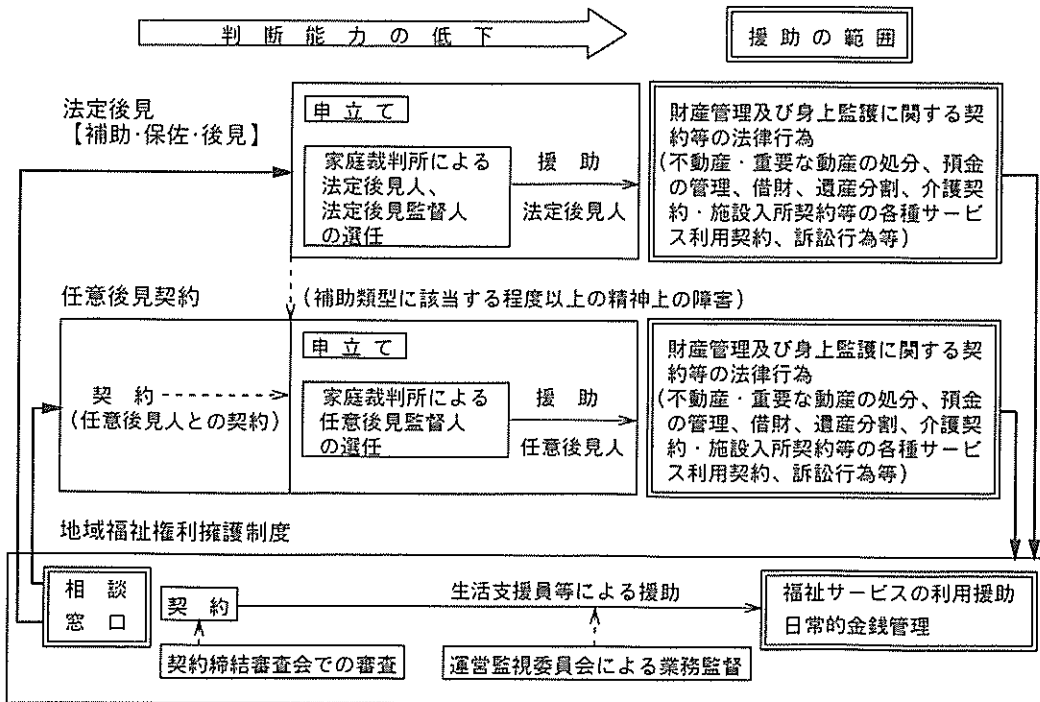


用に関する相談・助言や利用料の支払いを必須事業とし、日常的な金銭管理や預貯金通帳および証書等の書類の預かりサービスを実施主体の判断による選択事業としている。先に述べた成年後見制度と地域福祉権利擁護制度の関係は下の図に示すとおりである。

この制度で取り扱う福祉サービスの範囲は、社会福祉事業法第2条が定めるサービス、介護保険法の規定に基づいて給付対象となるサービスのほか、2000（平成12）年度から実施される「介護予防・生活支援事業<sup>17)</sup>」および市町村の単独事業によるサービスなど、各種在宅サービスが包含されているが、いわゆる公費負担のない民間福祉サービスや施設入所等のサービスは社会福祉協議会が代理しない旨が別に定められている。とりわけ、施設入所に関する代理は、本人の意志能力が相当低下していることが想定され、市町村による「措置」を含めて行政機関との調整が必要であるためこの制度の援助対象とはされていない。

援助の流れは、①さまざまな経路からの相談受付、②利用の必要性や生活状況の把握等を含めた初期相談と申込受付、③対象者への具体的調査、④家族等との関係調整、⑤契約に基づく支援計画の策定、⑥援助にかかわる契約締結、⑦援助開始（3か月程度の試行）、⑧支援計画再評価・見直し、となる。この地域福祉権利擁護制度に直接携わる職員は、基幹的な社会福祉協議会に配置される社会福祉士や精神保健福祉士等の「専門員」と、一定の雇用契約

図 成年後見制度と地域福祉権利擁護制度との関係



(注) 厚生省社会・援護局地域福祉課『地域福祉権利擁護事業にかかる担当者会議資料（平成11年3月23日）』46頁の図を一部変更し簡略化した。

のもとに配置され、具体的な援助を行う「生活支援員」である。「専門員」は、的確な状況把握に基づく支援計画の策定および契約の締結に関する業務、「生活支援員」が行う援助を監督することが主たる業務であり、地域に配置される「生活支援員」は、「専門員」の指示に基づく具体的な援助と実施状況の報告、相談から支援計画の策定、「専門員」による本人の状況把握に関する協力などを行うことをその業務とする。

新たに創設される制度の適正な運営を担保するため、各都道府県社会福祉協議会は、利用者と基幹的社会福祉協議会との契約締結にあたって利用者の契約締結能力に疑義がある場合、契約の適否について専門的見地から審査を行う「契約締結審査会」、事業の実施状況を把握して改善のための提言・勧告等を行うとともに、制度に関する苦情の受け付けやその解決にあたる「運営監視委員会」、事業推進にかかわる情報交換、関係機関との連携の方法等について協議する「関係機関連絡会議」を設置することとされている。

「生活支援員」による具体的な援助とは、先に示した地域での福祉サービスの利用援助と日常的金銭管理サービスが主体となる。ここでいう日常的金銭管理とは、成年後見制度が規定する包括的な財産管理や資産活用を行うことではなく、福祉サービス利用にあたっての利用料の支出や生活必需品の購入、各種公共料金・保険料・税金の支払いのための金融機関での預金の出し入れや年金手当等の受け取りなどの軽微な法律行為のほか、対象者の依頼による預貯金通帳や権利証等の保管を行うことが想定されている。これらのサービスは、実施主体の判断による選択事業とされているが、すでに述べたとおり、福祉サービスの利用援助を前提とすれば、それに付随する日常的金銭管理も支援の内容から切り離すことはできないことが、従来のホームヘルパーや民生委員の活動から実証されているのである。

## (2) 地域福祉権利擁護制度への関与に向けての検討

地域福祉権利擁護制度では、基幹的な社会福祉協議会における社会福祉士や精神保健福祉士等の「専門員」の質・量的確保が不可欠であることは論ずるまでもないが、加えて「生活支援員」となるべき適切な人材の確保と、日常的金銭管理を必要とする利用者に対する支援体制の確立が重要な課題となる。厚生省社会・援護局の資料によれば、「生活支援員」の養成については、「社会福祉士、精神保健福祉士、保健婦（士）、看護婦（士）、教育機関、金融機関、法務機関等さまざまな分野で権利擁護に関する高い知識および実行力のある人から構成するよう準備」することが明記されている点から<sup>18)</sup>、地域住民に身近で、かつ金銭管理に関して信頼性の高い郵便局や職員がこの制度に関与していくことが望まれる。

ただし、この制度では、「専門員」が従事する相談・助言業務は国庫補助対象事業として無料で実施されるが、「生活支援員」が行う個別的援助については、生活保護法に基づく被

保護者を除いて利用者負担とされていることから、「生活支援員」と基幹的な社会福祉協議会の間で一定の雇用契約を結ぶことが必要となる。また、「生活支援員」としての業務を遂行するにあたっては、各種介護サービス事業者や公的福祉サービスの存在と内容等に関する知識、面接や対人援助の技法なども習得しなければならないことから、制度の実施主体である都道府県社会福祉協議会が実施する研修会への出席なども必要となる。

新たな制度は、社会福祉事業法の改正を先取りする形で、「地域福祉権利擁護事業」という名称を用いて、1999（平成10）年10月から各都道府県社会福祉協議会を実施主体として取り組みが開始され、すでに半年が過ぎようとしている。2000（平成12）年4月の本格施行を控えて、その改善点も数多く指摘されることとなろう。しかし、成年後見制度と同様に、地域社会からの信頼を有し、全国に設置されている郵便局の公共性を重ね合わせて考えてみれば、全国2万4600の郵便局ネットワークとそこに従事する職員が、各地で実施されている「ひまわりサービス」や「お元気訪問サービス」などの活動<sup>19)</sup>に加えて、すなわち、在宅サービスの支援を中心としつつ日常的金銭管理を行う制度に関与していくことが必要である。利用者と基幹的社会福祉協議会の間で交わされる契約内容はさまざまであり、郵便局外務職員による継続的な状況把握が有効となることも十分に想定されるからである。

ただし、今後検討を必要とする課題も指摘しておかなければならない。それは、まず第一に、「生活支援員」の雇用形態について、社会福祉協議会の非常勤職員としての雇用以外の方法、たとえば、制度の実施主体となる都道府県社会福祉協議会と管轄郵政局、あるいは基幹的社会福祉協議会と各郵便局の委託契約によって郵便局職員を「生活支援員」として活用する方法は可能であるか、そして第二に、契約内容により、日常的な金銭管理が中心となる場合も予測されることから、基幹的社会福祉協議会に対して、「生活支援員」として活動できる職員を郵便局が推薦して名簿等を提出し、貯金通帳から各種費用の支出、公共料金・保険料・税金の支払い、年金手当等の受け取り事務等を専門に行わせることが可能か、という点である。この課題は、福祉サービス利用援助と日常的な金銭管理を、それぞれの実務に精通した複数の「生活支援員」が手がけていくことを視野に含めている。

地域福祉権利擁護制度と郵便局ネットワークを連動させるために大きな役割を果たせると考えられる方策は、郵便局職員OBがこの制度に関与していくことである。地域レベルから全国レベルに広がる「郵政人会」などの組織を有する郵便局職員OBは、この制度創設のねらいのひとつである日常的な金銭管理に関して、絶対的な経験と住民からの信頼を有していると考えられる。これらの人々が、各種介護サービス事業者や公的福祉サービスの存在と内容等に関する知識、面接や対人援助の技法に関する研修を受講し、その能力を向上させて制度に参画することによって、制度の形骸化を防ぐことができる可能性は高い。なお、「生活支援員」が行う援助にかかわる貯金の出し入れ業務に対しては、郵便局の側でも制度の趣旨を

理解するとともに、十分な協力体制を構築していくことが望まれよう。

#### 4. 郵便局ネットワークを活用した事業展開の具体的方策——試論の展開

地域住民にもっとも身近な国の窓口機関として、全国あまねく公平にサービスを提供することを目的とし、採算地域・不採算地域を問わず全国に設置されている郵便局、郵便局における各種訪問・相談事業、郵便局職員OBを含めた広い意味での郵便局ネットワークを、高齢者・障害者領域における「契約福祉社会」の到来に対応する成年後見制度、地域福祉権利擁護制度の枠組みのなかでどのように機能させるのが有効かという課題設定を行い、本稿の主題として論述してきたが、その内容は、新たに創設される制度に対して、郵便局がいかに主体性を持って参画・関与していくかに主眼をおいたものである。

郵便局は、郵便事業を通じて山間僻地や過疎地域を含めた地域住民の生活に密着するとともに、貯金・保険事業への取り組みによって財産管理・保全、財産形成の具体的方策に関して十分なノウハウと知識をこれまでに蓄積してきている。今後、「財産管理能力の不十分な高齢者に対する財産保全サービス」を具体的に展開していくためには、そして郵便局ネットワークが成年後見制度や地域福祉権利擁護制度と連動してその目的を果たしていくためには、単に新たな制度への参画・関与を検討していくことにとどめてはならない。郵便局が地域社会のなかで真の意味での「安心の拠点」として機能し、人口の少子・高齢化の進展という状況に相応させてその信頼性を一層高めていくためには、郵便局ネットワークが有する事業特性、郵便局職員ならびにOBの知識と能力、郵便局の公共性や信頼性をより一層活かす形で独自の財産管理・保全サービスを展開する必要があるといえよう。

郵便局独自の財産管理・保全サービス実現のための具体的な事業展開として、まず第一に取り組むべき課題は、貯金通帳、貯金証書、国債債券、保険証書などの財産管理を利用者との契約によって行える仕組みを整えることが必要である。現在のところ、個人の貯金通帳等は、短時間の預かりや財産相続のための名義変更時などの特定の場合に限って、預り証を発行することを条件として一時預かることができるとされているが、これとはまったく違った観点から、各郵便局と利用者との個別具体的な契約に基づいて、貯金通帳等の保管管理から出し入れサービス、金銭送達サービスなどを適宜行えることとする。

この方法は、地域福祉権利擁護制度における日常的金銭管理と書類の預かりサービスの概念、すなわち、福祉サービス利用にあたっての利用料の支出や生活必需品の購入、各種公共料金・保険料・税金の支払いのための貯金の出し入れや年金手当の受け取りなどの軽微な法律行為を、郵便局独自の財産管理・保全サービスとして展開することを意味している。さらに、郵便貯金ATMのオープンネットワークと提携する金融機関の預金の取り扱いも、利用

者との契約によって同様に実施することや、提携金融機関の預貯金通帳、各種証券および不動産証券などの管理サービスを保管金庫を設置することによって日常業務に取り入れることにより、利用者の便宜と安心感の提供を同時に図ることができると考えられる。

また、冒頭で述べたとおり、高齢者・障害者領域における「契約福祉社会」の到来は、在宅で生活する高齢者や障害者のみならず、増大する施設利用者の財産管理にも大きく波及するといえる。これまで、老人ホーム等への入所にあたっては、実質的には、預貯金通帳管理から年金等の受領、入所者負担金の支払いに至るまですべて入所先の施設がその管理を行ってきた。介護保険制度と社会福祉基礎構造改革の実施により、施設利用は、高齢者や障害者と施設の直接契約の関係によって成立するため、施設側が利用者の預貯金通帳等の管理を行うことは原則的に不可能となる。そこで、このような利用者に対する財産管理・保全サービスの必要性はますます増大することが予測されるのである。利用者との直接契約による財産管理・保全サービスを推進するにあたっては、各金融機関との連携のもと、郵政省の意識改革と契約による財産管理・保全等に関する大幅な制度改正も必要となろう。

財産管理・保全ニーズは、各郵便局の日常的な窓口対応においてのみ把握できるものではない。郵便貯金振興会が実施する「暮らしの相談センター」事業<sup>20)</sup>の各郵便局窓口への拡大や、山間僻地、過疎地域等への移動相談のエリアや回数の拡大などを行い、現在設置されている各分野の専門家を配置した基幹相談センターに取り次ぐ方式によって、課題解決にあたる相談業務処理システムを整備していくことも必要である。このような独自の事業展開を整えたうえで、相談内容に応じて、成年後見制度や地域福祉権利擁護制度を活用した専門援助に接続していくことを日常業務化するといった展開が不可欠であろう。郵便局独自の財産管理・保全サービスが先行的に構築されることによって、成年後見制度、地域福祉権利擁護制度の担い手としての能力も向上することが期待できる。今後も、より詳細な課題抽出とそれに対する事業展開の具体的方策の検討をすすめていきたいと考えている。

## 【注】

- 1) 1999（平成11）年4月15日付けで厚生省から公表された「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」では、①基本理念規定の改正、社会福祉事業の推進、福祉サービスの適切な利用の推進、地域福祉の推進、を柱とした社会福祉事業法の一部改正、②措置制度の利用制度への変更、事業の法定化、児童福祉法における助産施設・母子生活支援施設の入所方式と児童委員の見直し、知的障害者福祉法および児童福祉法に基づく知的障害者に関する事務の市町村への委譲、を基本とした身体障害者福祉法、知的障害者福祉法及び児童福祉法の一部改正のほかに、③民生委員法の一部改正、④社会福祉施設職員等退職手当共済法の一部改正、⑤公益質屋法の廃止、⑥その他（生活保護法の一部改正）などが提言されている。社会福祉基礎構造改革の理念に基づいて、2000（平成12）年4月1日を施行期日（一部

を除く)として、「契約福祉社会」への転換が本格的に始動したことを示している。

- 2) 厚生省から公表された「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」は、1999(平成11)年8月10日に開催された中央社会福祉審議会第70回総会で、社会福祉事業法の名称を改めるとともに、9事業を新たに社会福祉事業に追加することなどを内容とした「社会福祉の増進のための関係法律の整備に関する法律案制定要綱」として示され、これを受けて、厚生省において「社会福祉増進法の整備に関する法律案」としてまとめられている。この法案は、第145回通常国会、第146回臨時国会に提出される予定であったが、年金改正法案の審議が遅れたことなどから、次期通常国会での提出・成立が期待されている。法案提出に向けての経緯と内容は『週刊福祉新聞』第1976号・1985号を参照。
- 3) もっとも、介護保険制度や社会福祉基礎構造改革がもたらす「契約福祉社会」は、完全な自由契約に基づく市場原理の導入を意味するものではない。すなわち、本稿で論じる「契約福祉社会」において、契約にあたって選択を行うのは、利用者たる高齢者や障害者本人ではなく、介護支援専門員(ケアマネージャー)等の第三者に委託される場合が多く、供給側でも、利潤を最大化することも、経営組織が私有である必要もない。そのような意味で、「契約福祉社会」への移行は、従来の行政主導型のサービス分野を「疑似市場(quasi-market)」へと組み替える仕組みが制度に内包されているといえる。小山秀夫「介護保険への事業者、施設の対応—介護保険市場の創造—」(『月刊介護保険』第4巻第37号, 1999年)36-37頁参照。また、このような「疑似市場(quasi-market)」が形成されることによって期待される最大の効果は、内需拡大であると考えられるとされている。大守隆・田坂治・宇野裕・一瀬智弘『介護の経済学』東洋経済新報社, 1998年, 66-68頁。
- 4) 総務庁編『高齢社会白書(平成11年版)』大蔵省印刷局, 1999年, 38頁のほか、厚生統計協会『国民の福祉の動向』第46巻第20号, 1999年, 181-182頁を参照。
- 5) この点について、厚生省社会援護局地域福祉課『地域福祉権利擁護事業にかかる担当者会議資料(平成11年3月23日)』1999年, 32頁では、具体的な例を提示しながら、「地域で安心して暮らすためには、福祉サービスを適切に利用することを大前提としたときに、それに付随する日常的な金銭管理もその人が必要としており、両者を支援の内容として切り離すことができないことがホームヘルプサービスや民生委員活動から明らかになっている」と報告されている。
- 6) 社団法人日本社会福祉士会編『ソーシャルワーカーのための成年後見制度入門(日本社会福祉士会成年後見シリーズ1)』筒井書房, 1998年, 41頁、池田恵利子「契約時代の権利保障としての成年後見制度を考える」(『社会福祉研究』第73号, 1998年)15頁などを参照。
- 7) 改革提言の具体的内容は、①効率化・サービス水準の目標と公表、手紙・はがき料金の21世紀初頭までの凍結、外部評価システムの導入、地方郵政局経営委員会の設置を柱とした「郵便局経営効率化の推進」、②国民が身近な窓口で一括して行政手続を行うことを可能にする「ワンストップ行政サービスの実現」、③国内外への送金・決済の利便向上のほか、過疎地における金融サービスの利用を可能にするため、民間金融ネットワークと郵便局の融合を推進する「郵便局のオープンネットワーク化

の推進」、④生活設計コンサルティングの充実、高齢者の自立支援を中心とした「生活設計型の自立支援サービスの実現」、⑤営業体制の抜本的推進、過度の資金シフトの回避による「日本版ビッグバンへの対応」、⑥各種生活情報の受発信、高齢者等の在宅サービスの支援活動、郵便局スペースの地域への開放などによる「地域社会の交流への支援」、⑦地方公共団体への直接融資等を通じて、地域社会の生活や交流をささえる「地域の生活・交流基盤の整備」である。

- 8) 郵政省大臣官房企画課『第1回郵政経営会議代表者会議(資料1)』1997年参照。
- 9) 禁治産・準禁治産宣告制度の問題点と、これに対する新たな「成年後見制度」創設の必要性を提言した文献として、新井誠『高齢社会の成年後見法』有斐閣、1994年、野田愛子・升田純編著『高齢社会と自治体—新たな成年後見システムの模索と構築—』日本加除出版、1998年、新井誠・小笠原裕次・須永醇・高橋紘士編『高齢者の権利擁護システム』勁草書房、1998年などがある。
- 10) ①元本を領収しまたは利用すること、②借財または保障をすること、③不動産または重要な動産その他の財産に関する権利の得喪を目的とする行為をすること、④訴訟行為をすること、⑤贈与、和解または仲裁契約をすること、⑥相続を承認しまたは放棄すること、⑦遺産の分割をすること、⑧贈与の申込を拒絶し、もしくは遺贈を放棄し、または負担付贈与の申込みを承諾し、もしくは負担付遺贈を承認すること、⑨新築、増築、改築または大修繕に関する契約をすること、⑩民法第602条に規定する期間を越える賃貸借をすること、を指している。
- 11) 後見にかかわる費用については、その費用が支払えない者はどうするのかという問題が残されている。たとえば、公後見人として公費で活動できるような制度の導入を推進していく方法が考えられるが、今後、その報酬がどの程度の額になるのか、あるいは基準額が決められるのかなどを含めて研究課題としたいと考えている。ちなみに、先行して「世話人制度」を導入したドイツの場合、1996年における1時間あたりの報酬基準額は70マルク、約4,900円であった。
- 12) 野田愛子編『新しい時代の成年後見制度をめざして—意思能力が十分でない人々の社会生活を支援するために—』東京都社会福祉協議会、1993年、野田愛子・升田純編著・前掲書、177—181頁のほか片岡健太郎「権利擁護機関の実践と課題—「すてっぷ」の経験から」(新井誠・小笠原裕次・須永醇・高橋紘士編・前掲書)159—180頁などを参照されたい。
- 13) イギリスの後見法は財産管理を中心としているが、英国法律委員会の報告書『無能力の本人』における勧告に基づいて、1986年3月より「持続的代理権授与法」が施行されている。この法律の施行によって、高齢者等が意思能力のあるうちに、自分のために働くことのできる代理人を選任して代理権を授与することが可能となっており、これがわが国の「任意後見制度」のモデルともなっている。イギリス法の詳細と運用状況については、新井誠・前掲書、6—16頁および50—80頁を参照。
- 14) 社会福祉協議会、自治体、関係諸団体における先進的な実践については、社団法人日本社会福祉士会編・前掲書、51—83頁、野田愛子・升田純編著・前掲書、163—266頁、新井誠・小笠原裕次・須永醇・高橋紘士編・前掲書、123頁以下、『月刊福祉』1998年6月号、20頁以下などを参照。

- 15) 郵政審議会答申『郵便局ビジョン2010—新国土軸：地域社会の連携と交流をめざして』1997年、30頁より引用。このビジョンは、21世紀のわが国の社会・経済・行財政の改革方向を見据えながら、郵便局のあり方を描く画期的な構想である。これまで以上に国民と郵便局との距離を近くし、国民のニーズと密着する郵便局ネットワークづくり、すなわち国民共有の生活インフラづくりを約束する郵政事業改革政策の策定といっても過言ではない。しかし一方で、当時活発に議論が交わされていた「郵便局民営化」に対応する改革提言であったことも否定できないであろう。
- 16) 地域福祉権利擁護制度創設の意義と具体的な援助の流れ等に関しては、山下興一郎「利用者支援への挑戦と地域福祉権利擁護事業」(『月刊福祉』1999年12月号) 28-30頁が解説している。
- 17) 1999(平成11)年度には、「在宅高齢者保健福祉推進支援事業」が市町村の選択事業として実施されたが、2000(平成12)年度の介護保険制度の施行とあわせて、要介護状態または要支援状態に該当しない高齢者等に対する施策として本文の名称に改称され再編されている。主な内容としては、①軽度生活支援事業、住宅改修指導事業、訪問理美容サービス事業を含む「生活支援事業」と、②転倒予防事業、痴呆予防・介護事業、IADL訓練事業、地域グループ支援事業、高齢者食生活改善事業といった介護予防対策、および生活管理指導員派遣事業、生活管理指導短期宿泊事業による生活管理指導対策から構成される「介護予防・生きがい活動支援事業」などの施策が中心となっている。
- 18) 厚生省社会・援護局地域福祉課・前掲資料、38頁参照。
- 19) これらの活動は、『郵便局ビジョン2010』における改革提言、「地域社会の交流への支援」を具体化した「高齢者等の在宅サービスの支援」の一環として実施されているものである。郵便局を地域の「安心の拠点」として機能させることを目的とした活動であるが、実施地域はまだ数少ないのが現状である。これらのほかに、郵便局と自治体が連携し、高齢者が住みやすいまちづくりを推進することを目的とした「ケアタウン構想」、自治体と郵便局が防災協定を締結し、防災訓練への参加や災害発生時の対応を図る「自治体との連携による災害対策の充実」などの事業が展開されている。
- 20) 郵便貯金振興会による「暮らしの相談センター」事業は、利用者に対するサービス向上および消費者保護を目的とした「貯蓄相談サービス」として、1993(平成5)年度から、郵政省の委託を受けて開始された事業である。貯蓄・年金・法律・税務に関する相談に加えて、1996(平成8)年度からは介護相談も取り入れている。社会保険労務士、弁護士、税理士、社会福祉士および介護福祉士等の専門家が、全国103か所に設置されている「暮らしの相談センター」において予約制で相談に対応しているほか、最近では、各地で移動相談や各種講演会などが開催されている。

#### 【追記】

本稿は、信越郵政局からの委託によって、1998(平成10)年9月から開始された『地域社会と連携する郵便局ネットワーク調査研究会(研究代表：渡邊裕信州大学経済学部教授)』の討議資料として報告した草稿に、筆者なりの問題意識、追加調査、試論などの内容を加えて再構成したものである。