

# 措置から契約へ

## ——その意味するもの——

山 崎 國 治

### 1 はじめに

平成18年10月1日から、重症心身障害児施設（独立行政法人国立病院機構を含み以下「重症児施設等」という。）にも契約方式が適用となる。

措置制度から契約方式によるサービスの利用は、平成10年4月の「保育所」、平成12年4月の「介護老人福祉施設」、平成15年4月、身体障害者と知的障害者施設の支援費制度へと推移してきた。

障害児は、在宅サービスのみが一足先に支援費制度による契約方式に移っていたが、本年10月からは障害児施設も契約方式に切り替わる。

本稿では、重症児施設等利用する側の立場から「措置から契約へ」の意味を考察してみたい。

### 2 契約方式にいたる背景

措置制度から契約方式に改める改革の方向を示したのは、平成7年7月の社会保障制度審議会勧告であった。

勧告では「施設への入所は、措置制度から契約に改め、サービスの即応性、メニューの多様性、利用者の選択権等の尊重を図る」と述べた。

その後、他の審議会や検討会からも契約方式への転換が提言された。

平成10年6月17日、中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会が「社会福祉基礎構造改革について」という中間報告を公表したことにより、契約方式への方向が定着した。（注1）

### 3 契約の意義

契約とは、民法理論に従えば、重症児施設等とその入所児（者）が、権利・義務という法律効果の発生を目的とした意思表示を行い、当事者の意思表示が合致して成立する法律行為をいう。

契約成立の前提として、サービス利用者は、重症児施設等からサービスの提供を受けたいという意思を表示しなければならない。これを「申込み」という。この「申込み」に対して、重症児施設等がサービスの提供を引き受ける意思を表示することになる。これを「承諾」と呼ぶ。この「申込み」と「承諾」とが合致して、契約は成立する。

この契約の成立によって、契約の当事者には権利と義務が発生する。そのためには、当事者に「意思能力」が必要である。「意思能力」とは、契約によって、自分にどのような権利が生じ、どのような義務を負うことになるのかを理解する能力のことである。契約の内容を理解し判断できる能力といってもよい。

この意思能力を欠いた契約は、無効となる。

このことに関連した政府の見解を紹介しておこう。

平成17年4月4日、衆議院議員の泉房穂氏が「高齢者及び障害者の自己決定の支援に関する質問主意書」を内閣に提出した。

「意思無能力の知的障害者甲の親族乙が、甲を代理する権限がないにもかかわらず、甲に代わって甲の名義で知的障害者更生施設丙と施設サービス契約を締結した場合、この甲丙間の契約は民法上有効か。」

この質問に対して、同年4月12日、閣議決定を経て内閣総理大臣から答弁書が質問者に届けられた。「お尋ねの事案において、甲を代理する権限がない乙が、甲に代わって丙との間で締結した契約は、甲の有効な追認がない限り、甲丙間の契約として有効とはならない。」

重症心身障害者の場合を、この事例に当てはめてみると、どうなるのかについて考えてみる。

重症児施設等の代表者と重症心身障害者の親族とが取り交わした重症児施設等利用サービス契約は、その親族に重症心身障害者を代理する権限がないので、無効となる。子どもの親は、子どもに最も近い親族である。本人の追認は、民法第113条に規定されている。その意味は、本来、代理権のない親族が、障害者の代理人として行った契約は効力のないものであり、障害者本人自身が後からその契約を承認すれば契約は有効となるということである。

重症心身障害者の場合は、あとから本人が契約を承認することは考えにくいので、たとえ親であっても子どもの代理権限を持たない契約は無効ということになる。有効な契約とするためには、障害者本人の成年後見人による契約でなければならない。内閣総理大臣の答弁書は、内閣法制局の審査を経て閣議決定の手続きにより作成されたもので、厚生労働省の見解と理解していい。

守る会の研修会などで、「子どもの親が本人に代わって契約するのが、なぜいけないのか。」という質問を受ける。

子どもに対する親権（監護・教育権、居所指定権、懲戒権、職業許可権、財産管理権など）が、子どもが二十歳を超えても継続しているという誤解があり、先の答弁書を紹介している。

判断能力のない重症心身障害者については、成年後見人が本人を代理しない限り、契約は成立しないことを親は銘記しておかなければならない。（注2）

#### 4 契約内容の説明

契約は申込みと承諾によって成立することは、既に述べた。

重症心身障害児（者）の場合は、重症児施設等への利用申込みが契約の端緒となる。ところが、児童福祉法は契約については、なにも述べていない。

契約に関しては、社会福祉法の第76条に規定されている。

**第76条** 社会福祉事業の経営者は、その提供する福祉サービスの利用を希望する者からの申込みあった場合には、その者に対し、当該福祉サービスを利用するための契約の内容及びその履行に関する事項について説明するよう努めなければならない。

この条文の趣旨は、サービス利用申込み者にとっては、契約を結ぶ前の最後の機会であるので、どのようなサービスがどのような形で提供されるのかについて、

個別、具体的な情報の説明を事業者に求めたものである。

契約形態の法律上の意味は、「福祉サービスを利用する」こと、つまり、「福祉サービスの提供を受ける」ことを、重症児施設等に委託することなので、「準委任契約」とされている。

条文にある「契約の内容及びその履行に関する事項」とは、サービス提供事業者の運営体制やサービス内容、サービス提供の範囲、利用料のこと、契約の解除や終了などの事項を意味している。

「説明するよう努めなければならない」とは、単なる事務的な説明ではなく、相手の理解を確認しながら、懇切丁寧な説明に努める義務を課しているものと理解している。

## 5 書面の交付

契約が成立すると、契約書とは別に書面の交付を義務づけたのが、第77条である。これを「利用契約の成立時の書面の交付」といい、一般には、「重要事項説明書」と呼ばれる書類である。

記載事項は、次の4項目である。

- 経営者の名称及び主たる事務所の所在地
- 経営者が提供する福祉サービスの内容
- 福祉サービスの提供につき、利用者が支払うべき額に関する事項
- その他厚生労働省令で定める事項

契約が成立すると、事業者は以上の4項目を記載した書面を、遅滞することなく利用者に交付することになる。

4項目の省令は、

- 福祉サービスの開始年月日
- 福祉サービスに係る苦情を受け付ける窓口の二つである。

重要事項説明書交付の義務を事業者に求めた理由は、

- 利用者と事業者との間の契約内容を明確にする
- 利用者が不利益を被った場合の事後救済に資する

ためとされている。

## 6 契約書等の構成

(1) 平成18年3月に公表された全国社会福祉施設経営協議会・社会福祉法人全国社会福祉協議会による「障害福祉サービスの契約に関する検討委員会報告書」によると、モデル文書として次のように区分している。

(ア) 利用契約書(権利義務関係の骨格)

- 契約の目的
- 契約期間
- サービスの内容
- 利用料金の支払い
- 事業者の義務

## 契約終了要件など

### (イ) 重要事項説明書

法人、施設の概要  
サービスの内容  
利用料  
施設内の留意事項  
重要な契約条項など

### (ウ) サービス利用説明書（個別的な契約内容）

個別的なサービス内容  
利用料金の額  
利用料金の支払い方法など

### (2) 施設サービス利用契約書の構成は、次の通りとなっている。

- 第 1 条 目的
- 第 2 条 期間
- 第 3 条 支援計画
- 第 4 条 サービス内容
- 第 5 条 利用料
- 第 6 条 事業者の基本的義務
- 第 7 条 事業者の具体的な義務
- 第 8 条 事故と損害賠償
- 第 9 条 契約の終了事由
- 第 10 条 利用者からの中途解約
- 第 11 条 利用者からの契約解除
- 第 12 条 事業者からの契約解除
- 第 13 条 利用者の入院に係る取扱い
- 第 14 条 利用者の外泊に係る取扱い
- 第 15 条 サービス利用の取り消し
- 第 16 条 苦情解決
- 第 17 条 協議事項

重症児施設等の運営の基準が告示されると、その内容が契約書や重要事項説明書に盛り込まれるのが通例である。

重症児施設等との利用契約の基本は、こうした項目が中心となるので、その内容を理解し、納得した契約締結が望まれる。

## 7 おわりに

平成15年4月、措置制度から支援費制度に移行した障害者施策の際にも、障害児施設は措置制度が継続された。その継続した理由も解消した状況にないままに、障害児施設にも契約方式を導入する理由がわからない。

「措置から契約へ」という社会福祉の動向は、十分に理解したうえでの「違和感」を覚える。

老人福祉施設の一つである「養護老人ホーム」は、依然として措置施設として残り、介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）は、平成12年度から契約施設というのも釈然としない。

要するに、施設政策に一貫性が見られないゆえの違和感である。しかし、10月から障害児施設も措置制度から契約方式に切り替わる以上、「契約の意義・内容」の理解は欠かせない。

平成18年3月6日、「介護保険制度の被保険者・受給者範囲に関する有識者会議」が、発足した。

平成16年12月に一度まとめられながら、実現を見送った経緯がある。

衆参両院の厚生労働委員会の附帯決議では、「新たな検討の場で被保険者・受給者の拡大を含め、平成18年度末までに結論を得るよう」求めている。こうした動向は、平成24年度から始まる第5期介護保険事業計画の中に、障害者の介護サービスが加えられる可能性も考えておかなければならない。また、障害児施設のありかたも再検討され、再編成の過程で制度の改革は必至となる。

このような将来展望を視野に入れた上で、重症児守る会の施設・病院親の会におかれても、契約書等の内容の検討に入り、運営懇談会において建設的な協議が行われるよう切望したい。

この拙文には、（注1）・（注2）を本文のほかに加えたので、参考にしていただければ幸いである。

（平成18年4月8日 記）

（注1）

「措置施設では、特に、サービスの利用者は行政処分の対象者であるため、その意味でサービスの利用者と提供者の間の法的な権利義務関係が不明確である。このため、サービス利用者と提供者との対等な関係が成り立たない。

従って、今後の方向としては、利用者と提供者の間の権利義務関係を明確にすることにより利用者の個人としての尊厳を重視した構造とする必要がある。」と述べ、契約制度移行を論じた。

「具体的には、個人が自らサービスを選択し、それを提供者との契約により利用する制度を基本とし、その費用に対しては、提供されたサービスの内容に応じ、利用者に着目した公的助成を行う必要がある。」

さらに、その効果を次のように述べた。

「契約による利用は、利用者の選択を通じて、利用者の満足度を高めるとともに、サービスの向上、事業の効率化にもつながるものと考えられる。」

そして、自己決定の低下している者への権利擁護の視点から、成年後見制度の利用を次のように強調した。

「今後『成年後見制度』の早期導入が望まれるとともに、財産管理にとどまらず、日常生活上の支援を行うことが大変重要であることから、社会福祉の分野においても、成年後見制度の利用や、高齢者、障害者、児童等による各種サービスの適正な利用などを援助する制度の導入、強化を図る必要がある。」と結んでいる。

長々と紹介したのは、この提言こそが、社会福祉基礎構造改革の方向を示しており、その具体策が平成12年6月の社会福祉事業法等八法改正に結実しているからである。

「措置」から「契約」へという変化は、単に事務処理の変更という単純なものではなく、社会福祉の長い歴史のあゆみの中から生み出された思想の変化という本質を見落としてはならない。

(注2)

平成15年4月施行の支援費制度の開始にあたって、ここでも、契約の当事者問題が議論された。

この時の厚生労働省の態度があいまいであったことが、今度の障害児施設の契約においても混乱を招いている原因となっている。

この時の、厚生労働省の見解は、以下の通りである。

「契約の締結にあたって、成年後見制度の利用が必要となる場合があることから、成年後見制度の利用の支援等が行われているところです。なお、成年後見制度の十分な活用、普及が図られるまでの間は、利用者本人の意思を踏まえることを前提に、本人が信頼する者が本人に代わって契約を行うことも、サービスの円滑な利用を確保するためにやむを得ない場合があるものと考えられます。」

「契約を締結するだけの能力があるかどうかという問題は、利用者と事業者との間の問題ではありますが、実際の契約の場面においては、判断能力が不十分な者についても契約が円滑に結べるよう、利用者本人の意見を代弁する家族が支援したり、福祉サービス利用援助事業による支援を受けることが考えられます。また、家族等が代理人として契約を結ぶことも考えられます。」

「本人が信頼する者とは、本人の意思に従って行動することが期待できる人を指しており、必ずしも家族や血縁に限定されるものではありません。」

こうした国の指導が市町村にも及んでいるため、今回の障害児施設における契約においても、「契約は必ず成年後見人でなければならない」と明言することが出来ず、自治体の窓口としても明確な見解を示すことが出来ず、混乱しているのが実態である。

しかし、本文でも紹介した答弁書によって、明確になった以上、支援費制度スタート時のような曖昧な対応はできないと考えている。

以 上

## 参 考 文 献

赤沼康弘・白井典子監修『介護保険と契約』 日本加除、平成14年

社団法人かながわ福祉振興会編『介護保険契約業務ハンドブック』 中央法規、2006年

中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会『社会福祉基礎構造改革について』  
全国社会福祉協議会、1998年

社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』 中央法規、平成15年

水本浩・遠藤浩編『債権各論』 青林書院、1998年

障害者福祉研究会編『支援費制度Q & A』 中央法規、平成14年