

社会福祉における苦情解決のあり方と今後の課題

－あいち福祉オンブズマンの活動経験を通して－

大曾根 寛^{*1)}

Perspectives of the claim resolution system in social services
－through the experience in practicing of Aichi Welfare Ombudsman－

OHSONE Hiroshi

Abstract

In Japan, the social welfare system was fundamentally reformed in 2000. The new acts of social welfare has ruled the system for the resolution of users claims on social services. Aichi Welfare Ombudsman in which I was committed, has performed as the agency of claim resolution for users from 1998. In this article, I discuss on the issues and perspectives of the claim resolution system for users in Japan through the experience in practicing of Aichi Welfare Ombudsman.

要 旨

あいち福祉オンブズマンの実践を踏まえながら、それが、2000年における社会福祉立法の改定とどのように関連しているのかを検討する。

福祉サービスが措置から契約へという構造的な変革を迫られるとともに、高齢者・障害者に対する不公正な取引が多発し、市民として当然守られるべき権利が侵害される事例が見受けられるようになっている今日、権利を守るための立法や政策の到達点はどこか、福祉オンブズマン活動が切り開いた地平は何か、苦情解決、サービス評価によって何をすべきなのかを明らかにする。

*1) 放送大学教授 (生活と福祉)

1 はじめに一福祉オンブズマンと苦情解決システムー

本稿では、1998年11月に設立された「あいち福祉オンブズマン」の活動を振り返りながら、電話相談や訪問相談で受けた事例を中心に、福祉サービスにおける苦情解決のあり方について考えてみよう。

苦情解決に関しては、介護保険制度実施（2000年4月）後の、いわゆる社会福祉基礎構造改革によって成立した「社会福祉法」（社会福祉事業法を改正したもので、2000年6月に公布・施行された）においても、事業者は「苦情の適切な解決に努めなければならない」と規定されている。受けた苦情を解決するために、現場の「苦情受付担当者」、解決に責任をもつべき「苦情解決責任者」、および苦情解決の社会性や客観性を確保しつつ解決に当たる「第三者委員」を置くこととなった（図1参照）。あいち福祉オンブズマンは、この「第三者委員」にあたるものとして、実際上いかなる役割を持ち、どのような機能を果たしてきたのかを明らかにしておこう。

なお、本稿の検討の素材としたケースは、あいち福祉オンブズマンで扱った事例が大部分であるが、筆者が愛知県立大学生涯発達研究施設高齢者・障害者権利擁護相談室で扱っ

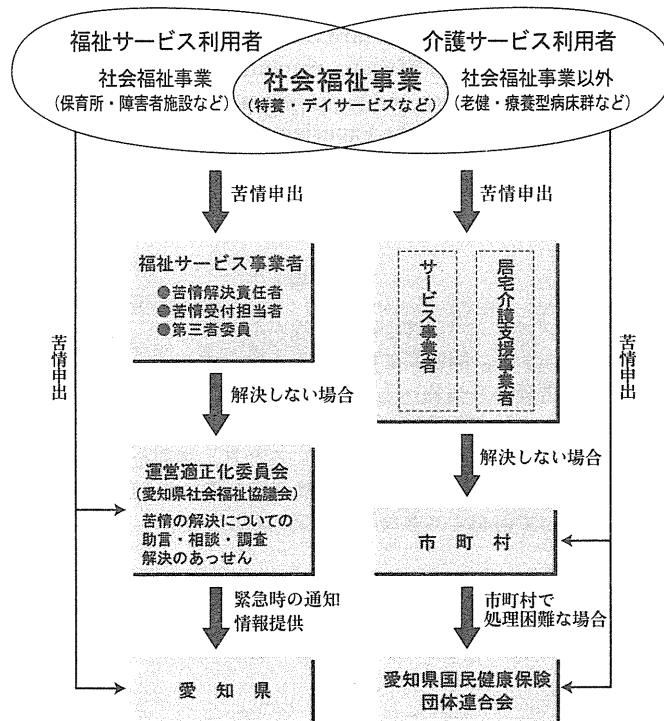


図1 苦情解決の仕組み

（愛知県社会福祉協議会「苦情解決制度のご案内」より）

た事例その他をも含んでおり、相談者のプライバシー保護のため事例をかなり抽象化していることをあらかじめご了解いただきたい。^(注1)

2 苦情解決システム

(1) 福祉オンブズパースン

福祉オンブズパースンのような苦情解決機関（公的機関と民間機関とが考えられるが）の活動も、サービスの質を高め、利用者の権利・利益を守るための実践として、この数年の間に広がったものであり、社会福祉法第82条（苦情の解決）によって法的な根拠が与えられることとなった。^(注2)

最近、全国各地で福祉におけるオンブズパースンの活動が始まっている（一般的にはオンブズパースンよりも、オンブズマンという用語が使用されているので、ここではオンブズマンの語を用いる）が、福祉サービスの質をより高めるための事業として、現在注目されつつある福祉オンブズマンとしては、神奈川県「湘南ふくしネットワーク」あるいは「あいち福祉オンブズマン」があり、比較的早い時期に立ち上がった民間福祉オンブズマンとして、一定の実績をあげていると思われる。

また、市町村が実施する「介護相談員派遣事業」も介護保険がスタートした後、2000年から始まっている。本稿では、これらとの関連も視野に入れながら、苦情解決のあり方と今後の課題を検討する。^(注3)

(2) 苦情解決と第三者委員

苦情を解決する場としては、「サービス提供者の内部に置かれる苦情解決相談窓口」「サービス提供者のグループによって構成される苦情解決システム」「中立的な立場に立つオンブズパーソン組織（相談、紛争処理、サービス評価、後見人の紹介など）」「専門職集団によって構築される組織（相談体制、紛争処理センター、サービス評価、後見人の紹介など）」「行政によって構築される組織（相談体制、紛争処理センター）」などが考えられるが、全国社会福祉協議会が検討会を設け提案していた苦情解決機関の構想（社会福祉法人全国社会福祉協議会 福祉サービスに係る苦情解決に関する検討委員会報告書、平成11年10月15日）を具体化するために、社会福祉法の公布・施行とともに厚生省（当時）から通知がなされた（平成12年6月7日・社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について）。この通知はつぎのような特徴をもっている。

第一に、「苦情解決の仕組み」は、できるだけ当事者間の自主的な話し合いによる解決を促進する観点から、事業者段階での取組を促すとともに、事業者段階で解決が困難な事項に関しては、都道府県段階に設置する中立的な第三者機関（運営適正化委員会／社会福祉法第83条以下）において調整する仕組みを整備するとの内容である。

第二に、この事業は「福祉サービス」に係る苦情解決の事業である。処遇内容、利用契約の締結・履行に関する事項（虐待を含む）が中心となる。ここでは、対応しうる問題の範囲がただちに問われることとなるが、「医療サービス」や「教育サービス」は直接的な対象としてはあげられていない。

第三は、事業の多重性と柔軟性である。事業者レベルでの苦情解決には、第三者委員を

関与させること、都道府県社会福祉協議会に運営適正化委員会を設置すること、都道府県および市町村の役割を明確にしていることなど重層的な解決の仕組みが構想されている。対応の方法としても、相談、助言、事実調査、話し合い、あっせん、勧奨、知事への通知など多様な解決方法が想定されている。福祉オンブズパーソンは、もちろん、その組織自体が第三者委員たりうる。

活動の当面の課題としては、①「湘南ふくしネットワーク」(1997年5月設立)、「あいち福祉オンブズマン」(1998年11月設立)など地域におけるこれまでの取り組みを活かし自主的な活動を促進していくこと、②経営者責任の明示、職員による記録の徹底など福祉・介護サービス事業者がその役割を自覚し協力体制を整えること、③苦情解決にあたる委員、社会福祉協議会職員、行政担当者など関係者が、権利擁護の基盤となる福祉サービスをより良く育てる視点をもつこと、④権利擁護のためのソーシャルワーカーの育成を含め、人材養成を早急に実施することをあげておく。

3 あいち福祉オンブズマンの概要

(1) あいち福祉オンブズマンの仕組み

「あいち福祉オンブズマン」は弁護士や研究者達が集まって独自に立ち上げ、最終的にNPO法人までにしたものである。「特定非営利法人あいち福祉オンブズマン」が正式な名称であるが、オンブズマンを委員(法律上の社員)とする委員会という構成にしてある(オンブズマンの委員は最初16人で出発)。1998年11月7日に設立総会を開いたので、4年が経過した。途中で委員の人数を増やして、現在は33人になっている。

実は、同じ時期に愛知県内の11の法人が集まって「愛知・名古屋ふくしネットワーク」(以下、「ネットワーク」という)を作るのにあわせて、あいち福祉オンブズマン委員会が組織された。現在は、18法人に増加している。

したがって、「あいち福祉オンブズマン」という一つの組織が立ち上がっているのとは

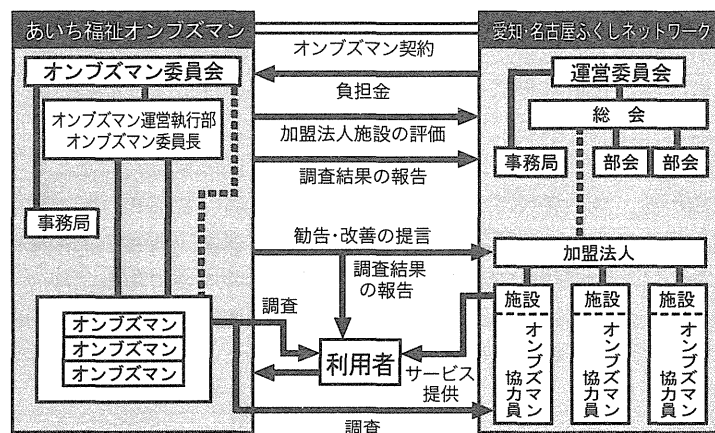


図2 あいち福祉オンブズマンの活動図

別に、同時に「愛知・名古屋ふくしネットワーク」という一つの組織が立ち上がっており、この二つの組織がオンブズマン契約という一つの契約で結ばれている（図2参照）。

「あいち福祉オンブズマン」の意思決定機関は、委員会である。執行機関として運営執行部があり、運営執行部会の長がオンブズマン委員会全体の委員長で、そのもとに事務局がある。事務局は、委員長である水谷弁護士の法律事務所に間借りしている。

ネットワークの側は、加盟法人から会費を集めて基金を作り、その中から、ネットワーク間の連絡を取るための経費、事務的経費を差し引いて、その残額をオンブズマン側に負担金として支払うこととなっている。福祉オンブズマンの年間予算は、300万円～400万円程度である。

（２）活動内容

このオンブズマン契約の結果導かれるオンブズマン側の義務は、電話相談事業の実施、訪問相談の実施とさらにサービス評価の実施である。

第一は、利用者の声を直接聞き、何か問題があるときにはオンブズマンが直接調査に入り、介入することになる。そのために、電話相談という窓口をもっている。毎週火曜日と木曜日の午後に事務局に電話相談員がおり、いつでも電話を取れる体制にしている。電話相談員を複数名登録し（ほとんど大学院生ないし大学教員である）、ローテーションで回して配置している。

ただし、電話相談は、契約をして加入していただいている施設からの相談は少数で、実際はほとんどが契約外の施設の方々（利用者、家族、職員等）の様々な悩みなのである。

つぎに、第二の方法だが、オンブズマンが年に2回、施設を訪問する。この場合、オンブズマンの中に福祉専門職の委員もしくは福祉の研究者の委員と法律専門職の委員がおられるので、原則として、できるだけ福祉専門職・福祉研究者と法律専門職とがペアで施設を訪問する。今までやってきた流れで言いますと、年度前半は8月の終わりぐらいから9月を中心に（10月にも少し入るが）前期の訪問をする。それから、年度後半は2月から3月にかけて訪問相談を行う。その訪問の中で大体2、3時間、部屋をいただいて座っていて順番に利用者や家族、職員などに来ていただき相談にのる。1件30分から1時間かかるので、3時間座っていても3人ぐらいしかできないということがよくある。それでもいいと思うが、定期的に行くということが大事である。

第三は、加盟法人施設のサービス評価で、現在、サービス評価部会で検討を続けている。最近もっとも話題になっている、第三者によるサービス評価という仕事である。評価の結果を報告し、施設に改善していただくという内容であるが、この流れを作ろうということで出発した。2001年度から2002年度にかけて本格的なサービス評価を実施した。その成果は、「2002年あいち福祉オンブズマン第三者評価報告書——福祉サービスの第三者評価をめざして——」（2003）にまとめられ、2003年3月1日の「福祉オンブズマンセミナー」において公表されている。

さらに、第四に、委員会、部会、検討会、セミナー実行委員会、ネットワークとの合同協議会など色々な会議、福祉オンブズマンセミナー、権利擁護に関する研修、福祉メイト養成研修などを随時実施している。電話相談や訪問相談の中で得た、見逃せない、見過ごすことのできない事案については、会議で検討をしてオンブズマンの2人を調査員とし

て派遣して、その上で報告書を書いてもらい、その報告書に基づく改善勧告をするということが随時行われている。

勧告というシビアな方向ではなく、ネットワーク側とオンブズマン側とが合同の協議会（2か月に1回）を開いて、その中で意見を出して皆で何とかいい方向を探していこうではないかという議論のやり方もしている。そういうことを大事にする方向が段々出来上がってきた。

4 社会福祉における苦情解決の新たな役割

（1）産業社会における苦情処理との違い

この問題の背景には、企業社会、もしくは産業社会、そこにおける苦情処理の有り様と、福祉社会における苦情解決の有り様とを、どのように位置付けるかの問題が横たわっていると思う。単純化して言ってしまうと、福祉が契約化していくということは、福祉サービスもまた商品として、自動車が売り買いされるという時に自動車は商品だが、同じように福祉サービスもまた商品として取引の対象になっていくということの認識が必要である。

もちろん法律の条文上で、福祉サービスが商品だとは言っていない。厚生労働省もそういう言い方はしていない。しかし、事態がそのような側面を強く持つに至っていることは高齢者福祉における介護保険の実施状況からあきらかである。あるいは社会福祉基礎構造改革の中で、障害者福祉領域においても契約化が始まるというに及んで、その側面をやはり強調せざるを得ない時代に入っている。

そこで、もちろんその商品を購入する者としての（福祉の世界では利用者と言っているが）利用者を消費者として捉えてその消費者の言い分をどう受け止めるかということ、そしてよりよい質の商品をどう提供するかということが、考えられなければならない。

しかし、我々の仕事はそれで終わりだろうか。別途また、生活支援とか、自立支援とかいうことが福祉の世界で言われる。古くは援助という言葉が使われた。ソーシャルワークという言葉も使われている。

それは単にホームヘルパーを派遣するとか、福祉用具を提供するとか、福祉施設に入所していただくとかいう、何かあるサービスを与えるということだけで、そしてお金を支給するということで済む問題ではない、対象となる方の人生をどうするかという、利用者の生活の質をどうするかという、生活全体に関わる問題をどう受け止め考えていくかという側面がある。

この苦情解決にあたってもおそらく単なる福祉サービスという商品の取引上のトラブルの解決という問題に限らず、利用者の生活全体をどう支えていくかという視点を常に持っていなければならないし、それを社会全体がどう支えていくかという視点も持っていなければならないだろう。

そこにこそ、企業社会、産業社会の論理と福祉社会の論理の違いがあり、苦情解決にもその視点が反映されてくるはずだと考える。

一言でスローガンの言えば、苦情解決の社会性、あるいは苦情の社会的な解決という

ことができよう。

(2) 相談事例 1

相談として寄せられる事例を具体的に紹介しながら、上記の視点を展開してみよう。

たとえば典型的なものは、老人ホームにおける一つの事例である。入所者の預金等を職員がお預かりしている。だが、職員は、その預り金、預金等を勝手に使っているかもしれないということを入所者側（利用者や家族）から言われかねない。

職員としてはどのように対応したらいいか。相談としては入所者自身からの相談もあるし、その家族からの相談もあるし、それから職員さん自身が不安だという場合もある。

老人ホームの事例ではなくて、知的障害の方の入所施設の職員さんからの事例もある。入所者各自の買い物費用として年金が振り込まれる預金口座から少しずつ現金化して、その施設内の金庫に保管している。出納管理は、勿論しているわけだが、この出納簿に現実には出費していない分の虚偽の記載があるらしい、という噂が職員の間に広まって、出納担当者に疑いの目が向けられていると、こうした不正疑惑に対して自分は職員の立場からどのように対処すればよいか。

たとえばこのような相談には、いかなる回答が可能だろうか。

公式の回答としては、この数年間議論になっているように、知的障害があったり、もしくは痴呆であるということであれば、成年後見制度を使って後見人を選んでもらうという方法がある。

しかし、家庭裁判所に行くには、その敷居も高ければエネルギーも使う、費用もかかるかもしれない。おそらく二の足を踏んでおられる方が多いかと思うが、具体的に財産をお預かりする時に、施設としてお預かりせざるを得ないとすれば、そのお預かりする時の預かり証はどのような文面であつたらよいか、あるいは出納管理はどのようにしたらよいか、というようなことについて第三者委員としてある程度何か意見が申し上げられるだろうということはある。

今まで随分、私個人が研究者として、そういう場面で意見を申し上げたことがある。単に意見ということだけではなくて、場合によっては弁護士にお願いをして、後見人になっていただくという道もあるだろう。

また、地域福祉権利擁護事業を使つていただくというふうに事柄を進めていくということもあるであろう。みんなで考えて、社会的なしくみを使つていくということであれば、誰か個人がその財産を引き受けて、その扱いに困るということではなく、社会のみんながそこに関心を持って、具体的なケースにつき、相談に来た利用者、対象者との関係で社会的な後見を行つていくということが考えられる。地域福祉権利擁護事業はその典型だと思う。

(3) 相談事例 2

たとえば訪問相談の時に受けた事例をあげてみよう。

デイサービスに通っている利用者の男性の方（要介護度 1）の妻からの訴えであるが、週に 2～3 回のデイサービスと、ホームヘルパーも 2～3 回派遣されているが、まだどうもサービスが足りないという。介護者としての自分の体がえらい（名古屋の方言で、つらいという意味）という。

ご本人の支援としても不十分だし、妻の体も本当にやつれて、疲れているようで、もっと支援を濃くしなければならないだろうと考えられた。

そのデイサービスを併設し経営している老人ホームには居宅介護支援事業所も併設されており、そのケアマネジャーがこの方のケアプランを作っていたので、ケアマネジャーを呼んだ。そしてケアマネジャーと事実確認をして、どうしたらいいかを検討した。ケアマネジャー自身も既に、この方が要介護1ではなくて2か3だと思っていると、前からそう考えておられたと言う。ただ扱っている件数も多くて、なかなか見直しの作業に入ることが出来なかったらしい。

それなら、今日の相談をきっかけにして、ケアマネジャーさんとしても今すぐ区分変更の手続きをやろうということで、要介護度の区分変更の手続きをするということになった。そこで、もう一度その利用者の妻も呼び結局第三者委員も含めての相談で、そのアクションを起こすということになった。

これは、施設それ自体に対する、またデイサービスに対する直接的な苦情ではない。要介護度の区分変更という、介護保険の保険者である市町村に対するアクションの問題である。それでもやろうということになった。

このようにして、ケアマネジャーもデイサービスの職員も家族も一緒に育っていく。第三者委員自身も勉強していくということが、可能になるのではないかと思う。

(4) 相談事例3

たとえば、私の経験した事例から第三者評価につながったものがある。2000年4月に第三者委員として訪問相談に伺った特別養護老人ホームのケースである。

相談の部屋を設けていただいて、3時間位かけて数件の相談を受けたが、その相談は最初は利用者の男性二人と一緒に、次は利用者の家族、最後は職員の方など、あらゆるパターンがあったが、ここで取り上げようとしているのは、第一番目の利用者お二人からの訴えである。

要するにお食事がおいしくないということである。全然味がしない。とりわけ2000年に入って1月以降、調理業務が直接雇っている調理員から業者委託の方へ変わってしまった。その業者委託以降おいしくないという訴えである。老人ホームの入所者にとっては、あまり他に楽しみがないので、その方おっしゃるには、唯一の楽しみが食べることだと、その唯一の楽しみの食べることさえ楽しくないとしたら、というような、そういう訴えであった。

これは放置できないと考え、オンブズマン運営執行部会（役員会）で相談をして、これは調査に入らないといけないうことになった。そこで、あいち福祉オンブズマンのグループの中から調査員として二人を選任した。栄養士と、当初私と一緒に4月の訪問相談に行った社会福祉専門の大学教員と二人ペアで調査に入ってもらった。

その結果、実際にご飯を食べ、その二人が試食してみることに、訴えの当事者および当該施設の栄養士からヒアリングをするということを一日かけて実施した。さらにその調査報告をいただくとともに、オンブズマン委員の集まり「あいち福祉オンブズマン委員会」、そして、タイアップして契約している施設の職員代表達も含めた会議「オンブズマン・ネットワーク合同協議会」を定期的に行っているが、そこで議論として出して、こういう苦

情があったが、どのように取り扱ったらよいかを話し合った。結局、全ての施設で、次の訪問相談に伺う折には、全てのオンブズマン委員が、その現場で利用者とともに食事をする。利用者と一緒に食事をした結果についてのコメントを集約した上で、第三者委員と施設側職員とが集まる全体的な会議で、再度、議論をしようということになった。

その後、2000年の秋までその議論が半年以上に渡って続けられたことになる。当該4月の事案に関しては栄養士と社会福祉専門の教員の報告によれば、実際に食べてみたけれども、必ずしもおいしくないというわけではない。一定の味はする。食事をしていた他の利用者達のお話を聞いても、おいしいよという人もいれば、おいしくないという人もいれば、そこそこだという人もいれば、まちまちだったという。

したがって、その第三者委員お二人のご意見としては、一般的に食事について改善の努力は必要だろう、ということで文章で報告をするということにしたが、4月に訴えた方自身に対して、個別に何か特別のメニューを作ったというわけではなくて、これは一般論としての改善勧告ということになった。

実は、既に述べた半年間の作業というのは、サービス評価そのものである。食事についてメニュー方式になっているから、Aで何点とか、品数が何品あるからどうか、食事が個別化されていて刻んである物とか、刻んでない物とか、その人による対応、利用者ごとに食事の作り方が違うということでA何点とか、単に2～3時間、第三者の評価委員が見て回って、点数をつけて回って、それでサービス評価は終わりかという問題が出された。おそらくそういうことではないだろう。

具体的に出てきた4月の苦情から始まって職員も含めてみんなで議論して、オンブズマン自身がお飯を食べてみて、またオンブズマンと職員が議論する。永久にこの問題は続いていくのである。

ここにおいて、苦情解決からサービス評価へというテーマが浮かび上がるのである。おそらく厚生労働省や全社協の打ち出した枠組みでは苦情解決とサービス評価は別のものとして取り扱われているかと思うが、私の経験ではこれは一体的なものと思われる。

(4) 小括

以上を要約しながら、さらに展開させれば、情報開示の問題にもつながっていく。わが施設は食事は何時から何時まで出している。メニュー制になっている。あるいはそのご本人の病状に応じて中身は違ってくる。というような事を予めお知らせしておく。これが情報開示である。

実際に入所する前に、利用者や家族にお食事をしてもらってもいい。そういうことまで含めてみんなで考え、みんなでよりよいサービスを作っていくという、社会的な対応の仕方というのがあるだろう。

利用者がいきなり家族や職員によって、タクシーに乗せられて施設に連れられて来て、今日からここに住みなさいと言われることが、ときにはある。

食事にしても、その中身はご本人の意向がどれだけ反映しているかわからないような状況の中で、集団的に対応がなされていくのではなく、関係者がこぞって、出来る限りご本人の意見も聞きながら個別的に考えていくという姿勢をとるべきである。当然のことであるが、さらにそれをもっと広げて、第三者委員も含めてこの問題をともに考えていくとい

うのが、社会福祉の世界における苦情解決の特徴であるだろうと私は考える。

5 利用者・家族が抱える思いや苦情

ここでは、これまでに扱ってきた具体例をタイプ分けしながら、利用者・家族が抱える思いや苦情を整理しておこう。あえて「思いや苦情」というタイトルを用いた背景には、「苦情」という言葉ではくくることができない「思い」をくみとろうとする意図がある。

(1) 聞き役、精神的支援の必要性

第一のタイプは、精神的支援の必要性である。話を聞いて欲しい、友達がいない、家族関係がうまくいかない、問題を整理したいなどの心情や思いを語るものである。多くは傾聴することで、終結することとなる。場合によっては、事実を整理し、文章にしてさしあげることもある。

(2) 制度と利用者の関係

第二のタイプは、介護保険などの制度と利用者との関係にかかわるものである。

①制度の説明

苦情解決システムの根拠となる条文は、何法第何条かなど法制度が知りたいとの質問もある。

②情報が欲しい

老人ホームなどの事業者や弁護士など社会資源を紹介して欲しいとのニーズもかなりある。

③介護保険制度を活用したい

要介護認定が軽すぎるので、改めて欲しいなど介護保険制度の活用に関する苦情は多い。

④市町村等行政への苦情

障害児をかかえる親からの苦情で、保育所に入れてもらえないとの訴えは典型的なものである。

⑤制度そのものへの苦情

介護保険の保険料が高すぎる、介護保険に営利企業が参入するべきではないなど制度への不満もいまだにある。

(3) 事業者と利用者の関係

2000年4月以降、事業者と利用者の直接的な関係にかかわる苦情が増えている。

①サービス契約のこと

契約にあたって、健康診断を求められる、保証人を求められる、など契約締結の前提に関する苦情が増加しているのは最近の傾向である。キャンセル料をとられる、解約されるなど契約の持続に関しても問題が噴出している。

②文書管理のこと

要介護認定の結果通知やケアプランが施設に止まっていて、身元引受人たる家族のもとに送られてこないなど不適切な文書管理に対する苦情もある。

③財産管理・金銭管理のこと

措置制度のもとでは、通帳・印鑑を施設で預かってもらえたのに、利用契約制度に移行してから金銭管理をしてもらえなくなったとの不満はよく聞くところである。

④生活環境（ハード）を改善して欲しい

食堂が狭い、個室化を望む、暖房・冷房の管理が不十分など施設・設備に関する苦情は多い。たとえば、ある老人ホームをオンブズマンが訪問する際、温度計を持参して室内温度を測定したところ、14°～16°（外気温が10°の12月の時点で）であったという報告もある。

⑤生活環境（ソフト）を改善して欲しい

日常生活に関する規則に拘束が多い、食事に味がしない、外出・外泊が許可制で自由がない、他の入所者からいじめられるなど利用者間関係の問題、咳が出るので医者に連れていってもらいたいのに行かせてもらえない等の保健・医療に関する訴えなど、この側面での苦情も多数である。

⑥職員の対応

施設長の態度が横柄、職員の利用者への対応が不公平など職員の資質を問う苦情も頻繁である。

⑦介護事故

最近増加しているものに、転倒事故、転落事故、溺死事故などのいわゆる介護事故がある。現場では、予防策、事故発生時の緊急対応、事後処理などが十分整備されていないために、問題を増幅させていることもあるようだ。

（４）利用者の生活関係

事業者との直接的な関係ではなく、利用者の生き方の全体にかかわる事項について、相談されることがある。

①法律問題

通帳を娘が管理しているのだが残高がいくらあるかさえ教えてくれない、信頼できる第三者に財産管理を頼みたい、遺言書の書き方など財産管理に関するものも多いが、扶養義務のあり方に関する質問もある。

②家族関係

家族が通帳を返してくれないなど財産にからまる悩みもあるが、親の介護をめぐる子ども同士が押しつけあうなどの事例を聞く。

③近隣関係のトラブルなど

隣人がいたずらをするなどの被害を受けており、精神的に辛い状態にあるという事例が典型である。

④将来のこと・進路

授産施設から出て働きたい、自立したいが、就職のめどもなくどうしたらよいかなど本来ならソーシャルワーカーが対応しているはずのことがらでも、福祉オンブズマンへの相談・不満としてあらわれてくる。

（５）事業者としてのあり方

社会福祉法人ないし施設の組織としての方針やあり方自体が問われるようになっている。

①事業経営のあり方

理事長や施設長の方針に一貫性がない、宗教を押しつける、会計処理、財務管理、物品管理などが不適切との指摘もある。

②職員の人事・労働問題

解雇された職員、すでに退職した職員から施設の実態を知って欲しいとの連絡は頻繁にある。有給休暇がとれない、残業手当が支給されないサービス残業など労働法の基本的事項が守られていない事例も多い。

③苦情解決制度への意見・感想

施設内の電話が事務室の前にあり苦情の電話をかけづらい、現状では匿名にしたいなどシステムの基本にかかわる意見もある。

6 苦情への対応の実際

(1) 苦情解決の視点

4と5で紹介した苦情や不満にすべて応え切れる単一のシステムは、おそらく存在しないだろう。事業者レベルで解決できることもあれば、行政機関、司法機関、立法機関が対応しなければならないような事項も含んでいるからである。

ただ、ここでは、あいち福祉オンブズマンの基本的な姿勢として、三点を挙げておきたい。

① 利用者本位の視点を保持しているということ、利用者が言っていることが苦情かどうか、権利の侵害かどうかとか、あまりそういうことを理屈で先に考える必要はないと思う。施設の中での議論も、そういう議論を先にすべきではないと思う。とにかくご本人の真意を聞き出して、そしていかにしたらそのご本人の生活の質が向上するのかという、その一点に集中していくべきだと考える。例えば遺言を書きたいというお年寄りがいる時に、どういう書き方がいいんだろうかと考える立場に立つことである。苦情受付担当者も、苦情解決責任者も、第三者委員も対応できる範囲で対応すればいい。

② オンブズマンも経営者・事業者側の職員も、共に考える視点を持つこと、苦情解決の担当者が一人で抱え込まないことが大事である。また苦情解決の責任者も一人で抱え込まない。すぐ第三者委員に相談すること。集まって関係者で議論してより良い道を探して行くことが肝要である。

場合によっては第三者委員の連合体や施設の連合体が会議を開いてみんなで議論していい道を探るということもある。

したがって、施設レベルで相談・苦情相談委員会のようなものが独自に存在してもよろしいかと思うし、そのような実例も出て来ている。^(注4)

③ 共に育つ視点を保ちつづけていることを再確認しておきたい。上記のことを前提としながら、利用者、家族、一般の福祉職員、さらに苦情受付担当者も、苦情解決責任者も、第三者委員も、そして経営者も育っていくのであると考える。

(2) 苦情への具体的対応方法

寄せられた苦情への具体的な対応方法としては、つぎの十項目を上げることができる。

第一は、とにかく傾聴することである。ひたすら聞き続けることで相談者がみずから問

題を整理されることがしばしばある。

第二は、情報提供が必要なことがある。法制度の説明、社会資源の紹介などがその典型である。

第三は、訪問相談の折りに、その場で助言をすることである。たとえば遺言書の書き方について、弁護士が即答することは可能だからである。制度の活用、利用者・家族への情報提供・説明を事業者側に促すなどの措置はその日のうちにできるはずである。

第四は、困難な問題を、苦情相談委員会・協議会等の議論の場に出し、情報交換・意見交換を積み重ねる必要がある。このような検討の場が、関係者の研修の場ともなるはずである。

第五は、事実関係を明らかにする必要がある場合には、調査に入ることである。複数の者でヒアリングをし、記録を調べ、現場を確認しておくべきである。事業者に非がなければ改善勧告等はしないという結論に至るだろうし、是正すべき点があれば改善勧告を文書することになる。事柄が一般的なものであれば、あいち福祉オンブズマンでは契約対象となっているすべての法人・施設に提言をすることもある。

第六は、中立的な第三者として、問題解決のあっせん等にかかわることもあろう。その際、仲裁案を提示することもありうるし、当事者の話し合いの場を設定し和解の立会人となるということもあるだろう。その形態は多様でありうる。

第七は、事業者レベルでの解決が難しい場合には、都道府県社会福祉協議会に設置する「運営適正化委員会」が、助言、相談、調査、あっせんなどを行うことが、社会福祉法では想定されているということである。

第八は、サービス評価につなげるという方法である。食事に味がないという苦情に対しては、福祉オンブズマン全委員が訪問相談の際に利用者とともに昼食をし、対象施設の食事評価をしたことがある。その結果については、合同の協議会でさらなる議論がたたかわされた。第三者評価の実験的な形態であった。

第九は、研修会、講演会などの講師を福祉オンブズマンなどがつとめるとき、事例検討として典型的なケースの報告を抽象化してすることがある。これも苦情を社会化するための有力な方法の一つである。

第十は、行政機関への通告である。あいち福祉オンブズマンにおいて前例はないが、虐待など違法行為が発生していることが明らかな場合、監督官庁たる行政機関に通告すること、刑事犯罪にかかわる場合には警察に通報するなどの処置がとられるべきである。

7 今後の課題

第一に、なによりも人材の養成が急務である。「苦情受付担当者」にしろ、「苦情解決責任者」にしろ、「第三者委員」にしろ、「介護相談員」にしろ、権利擁護を担えるソーシャルワーカーが早急に養成されなければならない。そのために、関係者は、時間と資金とエネルギーを集中的に投入し研修体系を構築する必要がある。あいち福祉オンブズマンでは、2002年度から「権利擁護連続講座」を実施しており、人材養成の事業に本格的に乗り出したところである（参考資料1参照）。

第二に、このようにして結集された権利擁護ソーシャルワーカーを孤立させておいてはならない。養成研修と同時にネットワーク化を図り、問題を共有し、常に情報交換・意見交換のできる場を用意しておくことを検討すべきだし、後見人等、地域福祉権利擁護事業担当者、サービス評価担当者、弁護士など関連職種との重層的なリエゾンをも作りあげる必要がある。あいち福祉オンブズマンでは、立ち上げ当初から、2ヶ月に一度、契約相手である「愛知・名古屋ふくしネットワーク」との協議会を定期的開催し、様々な議論を重ねてきた（参考資料2参照）。

第三に、苦情解決の社会性や客観性を確保するためには、社会化と守秘義務との間に緊張関係があることを意識しておかなければならない。つまり、困難な問題を共有し、実践へとフィードバックしていくためには、関係者の集まりで、苦情の内容を披瀝せざるをえないことがある。そのことによって、問題を社会的に捉えることができるからである。

しかし、担当者としては守秘義務を負っている。にもかかわらず、私は、プライバシーを尊重しながら、問題を社会化していく方法を必ず見出すことができると考える。

たとえば、あいち福祉オンブズマンでは、1999年からほぼ毎年「福祉オンブズマンセミナー」を開催しており、具体的な事例をあげながら、市民に向けた苦情解決システムや、サービス評価など権利擁護の重要性を訴え続けている。^(注5)

注

注1

本稿は拙稿「利用者・家族が思う、施設サービスへの思いと不満」（臨床老年看護 Vol.8、No.5、48頁 - 53頁、日総研、2001年10月）をベースに、その後の経過を踏まえて大幅に加筆・修正したものである。

注2

社会福祉法制上の苦情解決機関の位置づけは次のとおりである。

2000年6月に公布・施行された「社会福祉法」の第82条は、「社会福祉事業の経営者は、常に、その提供する福祉サービスについて、利用者等からの苦情の適切な解決に努めなければならない」と規定する。

これを受け、社会福祉事業における苦情の解決が法的な根拠によって行われることとなった。厚生労働省の通知「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針」によれば、現場には「苦情受付担当者」をおき、解決に責任をもつべき者として「苦情解決責任者」をおき、さらに苦情解決の社会性や客観性を確保するために、「第三者委員」を設置することとしている。

事業者レベルでの解決が難しい場合には、都道府県社会福祉協議会に設置する「運営適正化委員会」が、助言、相談、調査、あっせんなどを行う。

注3

介護相談員派遣事業については次の文献を参照していただきたい。

- ・株式会社いっと編集室「介護相談員養成テキスト」（介護相談・地域づくり連絡会、2002年）
- ・株式会社いっと編集室「介護相談員派遣事業ハンドブック」（介護相談・地域づくり連絡会、2002年）
- ・株式会社いっと編集室「介護相談ケーススタディー集」（介護相談・地域づくり連絡会、2002年）

注 4

たとえば、名古屋市社会福祉協議会「平成13年度福祉サービス苦情相談センター事業報告書」を参照。

注 5

福祉オンブズマンセミナーはすでに4回実施している。

- ① 1999年7月10日（土） 名古屋市高年大学鯉城ホール
「介護保険と利用者の権利擁護」
- ② 2001年2月2日（金） 愛知産業貿易会館
「苦情解決と第三者評価を求めて」
- ③ 2002年3月15日（金） 愛知県産業貿易会館
「‘問題行動’のある利用者へのケア
ーいじめ・暴言・暴力への対応を考えるー」
- ④ 2003年3月1日（土） 愛知県産業貿易会館
「福祉サービスの第三者評価をめざして」

<参考文献>

- ・大曾根寛著『成年後見と社会福祉法制』（法律文化社、2000年）
- ・月刊福祉増刊号『新・福祉システムPART5 福祉サービスの質を高める』（全国社会福祉協議会、2001年）
- ・「介護サービスの苦情白書ーサービスの質の向上をめざしてー」（愛知県国民健康保険団体連合会、2002年）

参考資料 1

福祉オンブズマンによる**権利擁護連続講座ー実務担当者研修ー企画案**

2002年7月

1. 目的

福祉・保健サービスの領域における利用者の権利擁護を進めるため、高齢者・障害者・児童などをめぐる問題を発見し解決に向けて対応することのできる実務担当者を養成することを目的とする。

2. 対象

今回は、社会福祉施設職員の研修として位置付けるが、ケアマネジャー、ソーシャルワーカーを含む福祉・保健の専門職、福祉オンブズマンなど第三者委員、介護相談員、苦情解決担当者、苦情解決責任者、成年後見制度や地域福祉権利擁護事業などに関心のある方も参加することができる。

3. 内容と日程

(1) 福祉施設における「介護事故」と利用者の安全

～拘束廃止との関連を含めて～

2002年10月19日（土） 10：00～16：30

（愛知県産業貿易会館西館）

講師：水谷博昭弁護士、見平隆社会福祉士、福祉施設職員

(2) 福祉施設における「苦情解決システム」のあり方

～いじめ・虐待への対応を含めて～

2002年11月 9日（土） 10：00 ～ 16：30

（愛知県産業貿易会館西館）

講師：新信聡弁護士、小久保裕美精神保健福祉士、福祉施設職員

(3) 福祉施設における「サービス契約」をめぐる諸問題

～後見制度と地域福祉権利擁護事業を含めて～

2003年 1月18日（土） 10：00 ～ 16：30

（ウィルあいち）

講師：熊田均弁護士、佐藤和子社会福祉士、福祉施設職員

4. 主催 あいち福祉オンブズマン

共催 愛知・名古屋ふくしネットワーク

5. 企画・運営

● あいち福祉オンブズマン権利擁護連続講座委員会

● コーディネータ あいち福祉オンブズマン委員・放送大学 大曾根 寛

6. 定員 80名程度

（班別討論と、会場の許容量を考えると固めに設定した方がよい）

7. 参加費 三回連続参加 6,000円

8. 研修の進行（各回とも）

①講師からの問題提起 10時 — 12時

②班別のディスカッション 13時 — 15時

③まとめ 15時 — 16時30分

9. 申し込み方法

（1）あいち福祉オンブズマン事務局へ葉書きまたはFAXで申し込む。

（2）事務員が参加者名簿の管理・資料印刷等担当する。

（3）3回分まとめて、参加費 6,000円（事前申し込み必要）。

（4）参加費を振り込まれた方に「参加証」を発行する。

（5）全回出席された方には「修了証」を発行することとする。

10. 連絡先

権利擁護連続講座事務局

〒460-0002

名古屋市中区丸の内3-5-35 弁護士ビル10階1004

水谷博昭法律事務所内

電話：052-961-0877

FAX：052-961-0878

参考資料 2

第 --- 回 オンブズマン・ネットワーク合同協議会議事録のモデル
ーあいち福祉オンブズマンと愛知・名古屋ふくしネットワークとの協議会ー

月 日：2000年 月 日（土）13:00～14:30

場 所：名古屋国際会議場第437号室

出席者：〔オンブズマン〕

〔ネットワーク〕

〔電話相談員〕

〔事務局員〕

議 題

【1】紹介

新任オンブズマン／新任電話相談員／

【2】報告

成年後見制度、地域権利擁護事業、社会福祉基礎構造改革（介護保険）の関係について【発表者：弁護士】

【3】次回訪問相談の時期について

平成11年度第2回の訪問相談を実施する。スケジュールの調整は、2月中旬から4月初旬にかけて行う。オンブズマン、ネットワーク会員双方、希望日または不都合な日付を2月2日（水）までにネットワーク事務局まで伝える。調整した日付を2月4日（金）までに、オンブズマン、ネットワーク双方に事務局から伝える。ネットワーク会員は、施設の行事などにあわせてオンブズマン訪問相談の実施可。

【4】公的オンブズマン成立と民間オンブズマンの関係

〔新聞記事を参照のこと〕

厚生省が介護保険制度にあわせて、県または市町村単位で公的なオンブズマン制度を導入すると発表した。どのような形態になるか不明だが、「あいち福祉オンブズマン」など民間オンブズマンとの関係、役割が問われる。