

介護保険制度下の福祉オンブズマンの役割と課題

—高齢者施設における苦情対応を中心に—

本郷 秀和*・荒木 剛**

要約 高齢者施設（介護保険制度上の介護老人福祉施設および介護老人保健施設に限定する）では、高齢者が抱える障害が重度化するほどに、施設への意見表明が困難になりやすい。そこで本稿では、高齢者施設における苦情対応の現状と基本的課題を踏まえ、活動事例を取り入れながら福祉オンブズマンの役割、基本的課題を明らかにする。

結論として、高齢者施設に関わる苦情対応システム（高齢者施設、市区町村、運営適正化委員会、国民健康保険団体連合会）では、「運営基準」を超える範囲の個別的事情が強い苦情（あるいは要望）に対する対応が困難であることが分かった。この課題に対して、福祉オンブズマンは①苦情対応システムの補完的役割、②アドボケーターとしての役割、③コミュニケーション促進者の役割等を持つことが考えられた。また、福祉オンブズマンの主な課題として（i）施設との対等な関係、（ii）福祉オンブズマンの強制力と権限、（iii）福祉オンブズマン従事者の資質の確保等が明らかになった。

キーワード (1) 高齢者施設 (2) 苦情対応システム (3) 福祉オンブズマン (4) 介護保険制度

1. はじめに

(1) 研究背景・問題の所在

1990年代以降、わが国では「福祉オンブズマン¹⁾」の取組みが活発化してきた。「福祉オンブズマン」が着目されはじめた背景には、様々な福祉施設での人権侵害や不祥事がマスコミによって取り上げられたことがある²⁾。特に高齢者施設では、高齢者が抱える障害が重度化するほどに、高齢者自身による施設への意見表明が物理的・精神的にも困難になりやすい。加えて、

施設内でサービスが完結し、第三者の目が入りにくいことも事態を深刻化させた要因の一つであろう。

高齢者施設における福祉サービスの利用には、利用者との契約が必要である。そこで、様々なトラブルを予防し、施設入所後にも高齢者が安心して生活できるための苦情対応システムの整備が不可欠になる。加えて、よりよい福祉サービスにつなげる改善的視点を備えた権利擁護体制（福祉サービスの質の向上、各種制度の改善、施設の監視的機能等）の社会的整

* 福岡県立大学人間社会学部講師

** 九州環境福祉医療専門学校長崎校講師

備が必要であろう。わが国には、福祉サービスの改善的視点を持つ「福祉オンブズマン」が存在している。しかし、福祉施設に介入できるシステムは保障されておらず、一部の実践に留まっている。

以上の背景を踏まえて、次の4点を本稿で説明すべき問題点とする。

① 利用者の権利擁護を目的とする福祉オンブズマンであるが、その中心的活動は利用者の苦情対応に深く関わっているのではないか。

② 「介護保険法」で定めている運営基準に苦情対応が明記されたことで、福祉オンブズマンの役割が大きくなるのではないか。

③ 施設で生活する高齢者は「お世話になっている」という負い目等から苦情を表明することが困難であると思われるが、第三者性（あるいは利用者の立場に立つ視点で）を持ちながら利用者の声を代弁する福祉オンブズマン従事者には表明しやすいのではないか。

④ 福祉施設の弊害となっている「閉鎖性」や「密室性」、利用者と職員の「非対等性」といった構造的な問題に対する福祉オンブズマンの有効性はあるのか。

(2) 研究目的・方法

① 研究目的

研究目的は、高齢者施設の苦情対応に介入する福祉オンブズマンの役割と基本的課題を明らかにすることである。これは、高齢者福祉サービス利用者の権利擁護システムの向上に寄与できると考える。

本稿で意味する高齢者施設とは、社会福祉法に基づく第一種社会福祉事業（特別養護老人ホームに焦点を当てる）および介護保険法に基づく介護老人福祉施設、介護老人保健施設とす

る。したがって、主に両法の関係性を中心に、高齢者施設における苦情対応の現状・基本的課題を踏まえながら福祉オンブズマンの役割・課題を明らかにしていく。

② 研究方法・プロセス

研究方法・プロセスとしては、(i) 高齢者福祉に関わる苦情対応システムの現状の整理及び福祉オンブズマンの捉え方を先行研究等から明らかにし、(ii) 福祉オンブズマンに関わる公開資料およびヒアリング調査の結果を用いた事例紹介、(iii) 先の(i)及び(ii)の結果から、苦情対応に介入する福祉オンブズマンの役割・課題を明らかにするという作業を試みた。

(ii)の福祉オンブズマンの事例紹介に関しては、“Y苑オンブズマンの事例”では、オンブズマン従事者2名に対するヒアリング調査の結果を中心に整理したものであるが、“Sネットオンブズマンの事例”および“Oーネットの事例”については、「特定非営利活動法人 S ネットオンブズマンー 2003(平成15)年度活動報告書ー」、「主な対応事例ー2004年度オンブズマン活動実績ー」(Oーネット)、「2003年度・2004年度オンブズマン活動実績ー事例分析ー」(Oーネット)を用いて整理した。

(3) 研究対象

本稿における研究対象は、高齢者施設の中でも、①介護老人保健施設、②特別養護老人ホーム(介護老人福祉施設)に対する苦情対応に関わる福祉オンブズマンである。

なお、本稿で用いる「福祉オンブズマン」とは、福祉オンブズマン活動を行う組織を意味し、福祉オンブズマン活動の従事者を「福祉オンブズマン従事者」と表現している。

2. 高齢者施設に関わる苦情対応の取組み

(1) 高齢者施設に関わる苦情対応の政策的動向

これまで高齢者施設に関わる苦情対応は、施設の自主的な「意見箱」の設置や利用者との懇談会の開催程度に留まってきた。しかし、施設側の自主的な取組みであり、そこで表明された苦情が実際にサービスへと反映されるかは、すべて施設側の裁量に委ねられていた。

近年の社会福祉基礎構造改革では、施設及び第三者機関による苦情対応の仕組みの必要性が提起されている。同様に、2000年6月に成立した社会福祉法においても、施設に対して適切な苦情対応を行うよう努力義務が課せられた³⁾。これを受けて、厚生労働省(旧・厚生省)より「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」(厚生労働省通知、2000年)が通知され、施設内に第三者委員を含めた苦情対応体制が整備されはじめた。と同時に、都道府県社会福祉協議会に福祉サービスの第三者機関である運営適正化委員会が設けられ、より中立・公正な立場から苦情対応が行われることになった。特に介護サービスに関しては、2000年4月より施行された介護保険制度において、介護保険施設、市区町村、国民健康保険団体連合会の各段階で重層的な苦情対応の仕組みが整備されている。

(2) 苦情対応の仕組み

高齢者施設における苦情対応に関わる制度には、①社会福祉法、②老人福祉法、③介護保険法、④老人保健法がある。このうち、高齢者施設の苦情対応を規定する中心的法律は「社会福祉法」、「介護保険法」及び「老人福祉法」である。

「介護保険法」及び「老人福祉法」については、各法に基づきいわゆる「運営基準」の中に苦情対応が定められている。

苦情対応の対象となる施設サービスは、「社会福祉法」と「介護保険法」の両法に規定されたサービスが混在し、苦情対応の機関や窓口も各法に基づいて整備されている。特に高齢者の介護サービスに関わる苦情対応は、(i)施設による苦情対応、(ii)市区町村による苦情対応、(iii)運営適正化委員会による苦情対応、(iv)国民健康保険団体連合会による苦情対応等が存在している。

① 高齢者施設による苦情対応

(i) 高齢者施設と苦情対応

現在、高齢者施設の利用には契約が必要であり(措置入所を除く)、その後利用者施設生活を送ることになる。この意味では、利用者にとって苦情対応の最優先的窓口は高齢者施設になる。

社会福祉法に基づく高齢者施設(特別養護老人ホーム)の苦情対応は、「運営基準」において、苦情対応窓口の設置、苦情内容の記録保持等が義務づけられている⁴⁾。また、「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」(厚生労働省通知、2000年)を受けて、施設内に苦情解決責任者、苦情受付担当者、第三者委員による苦情対応体制が整備されている。

一方、介護保険法に基づく高齢者施設でも「運営基準」において、施設への苦情対応窓口の設置、苦情内容の記録保持等が義務づけられている⁵⁾。そして、高齢者施設の契約書及び重要事項説明書の中に、施設内の苦情対応体制(受付担当者、受付時間、連絡先等)や対応手順を明

記し、利用契約時に説明している。

(ii) 高齢者施設における苦情対応の留意点

施設での福祉サービスにおける苦情は、利用者が持つ「お世話になっている」という意識等から、潜在化しやすい性質を持つことが考えられる。加えて、利用者が苦情を表明しても適切な対応が行われるかは、施設側の判断に委ねられている。

施設の苦情に対する意識は、職員も多忙であり、施設の欠点を意味するかもしれない苦情に対して拒否的・消極的になることも考えられる。したがって、苦情を積極的に掘り起こすインセンティブが働きにくいと思われる。しかし、契約方式の導入により、施設が「顧客」である利用者から選ばれる存在へと転換している。そこで、施設は利用者からの苦情も貴重な情報源として捉え、サービスの向上に反映させていく姿勢が求められる。

② 市区町村による苦情対応

(i) 市区町村と苦情対応

苦情対応における市区町村は、制度の運用主体（例えば、介護保険制度では保険者であるように）として重要な役割を担う存在である。そして、利用者にも最も身近な行政機関としても直接的責任を負っている。

介護保険法に基づく高齢者施設に関する苦情対応は、市区町村の介護保険制度を所轄する部門（例えば、「介護保険課」等）も窓口となっている。この窓口が苦情を受け付けた場合、利用者への説明や助言のほか、施設に対する調査や指導、助言を行う。加えて、施設が市区町村から助言や指導を受けた場合は、必要な改善を実施すべきことが「運営基準」に規定されている⁶⁾。また、社会福祉法に基づく高齢者施設に関する

苦情についても、同様に各市区町村単位で対応窓口が設置されている。

市区町村によっては、苦情対応に関する第三者組織を設置しているケースもある⁷⁾。第三者組織は、組織体制や設置根拠、苦情の取り扱い範囲に至るまで各市区町村により様々であるが、市区町村の苦情対応窓口とは異なる立場から中立性・公平性を担保した苦情対応が可能である（後述する行政型福祉オンブズマンも含まれる）。

(ii) 市区町村における苦情対応の留意点

先に触れたように、市区町村による苦情対応は、行政機関としての権限を背景に、施設側に適切な苦情対応やサービスの改善を促す強制力を持つ。しかし、苦情の「受付窓口」という側面が強く、利用者から申立てがあっても、はじめて機能する事後対応的なものになっている。しかも、受付時間も固定化されやすく、苦情が発生した直後に申し立てを行うことが困難な場合も考えられる。

施設生活を営む高齢者は、施設内や居室内に生活空間が限定されやすく、職員以外の人的交流や情報の入手等の面でも閉鎖性をもちやすい。そのため、利用者自身による苦情申し立ては、現実的に難しい状況がある。したがって、そこには利用者との苦情対応窓口を結ぶ仕組みの整備が必要になるのである。

③ 運営適正化委員会による苦情対応

(i) 運営適正化委員会と苦情対応

運営適正化委員会（以下、「委員会」と略す）は「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」⁸⁾の中で示され、社会福祉法第83条に規定されている。委員会組織は福祉、医療、法律等の学識経験を有する者で構成され、全国

の都道府県社会福祉協議会に設置されている。委員会による苦情対応は、同法第85条の規定により、施設段階で対応が困難な苦情について、中立的な立場から相談や助言、斡旋等を行っている。そして、重大な権利侵害や法令違反が明らかになった場合には、都道府県への通知を行うこともできる⁹⁾。

(ii) 福岡県の例

福岡県の委員会を例にとると¹⁰⁾、これまでに受け付けられた苦情件数は、47件(2002年度)、88件(2003年度)、101件(2004年度)と増加傾向にあり、委員会の存在が徐々に認知されはじめているとも捉えられる。

2004年度の苦情内容の内訳によると、「サービス内容」が84件、「説明・情報提供」が6件、「被害・損害」が4件、「権利侵害」が5件、「その他」が2件となっている。また、苦情対応の内容は、「相談助言」が95件、「紹介伝達」が1件、「継続中」が5件となっており、「斡旋」や「通知」は行われていない。

苦情内容は「サービス内容」が圧倒的に多いが、委員会は「相談助言」という対応で解決している。

(iii) 委員会による苦情対応の留意点

委員会による苦情対応の課題は、まず委員会に寄せられた相談のうち、利用者本人からのものは3割に至っていないことから、アクセスの問題が考えられる¹¹⁾。また、施設段階で処理された苦情については、委員会まで上がってくることはなく、苦情対応の客観性や妥当性を担保する仕組みとしては不十分であろう。

一方、委員会組織の位置づけにも大きな問題がある。社会福祉協議会は、公私の社会福祉関係者によって構成されており、財源の大部分が行政からの受託金や補助金に依存している。こ

の意味では、委員会は施設や都道府県との連携を十分に図り、より中立性・公正性を確保した苦情対応を行うことが重要である。

④ 国民健康保険団体連合会(国保連)による苦情対応

(i) 国保連と苦情対応

国民健康保険団体連合会(以下、「国保連」と略す)による苦情対応は、都道府県単位で行われており、介護保険法第176条の「連合会の業務」の中にみられる。国保連には、利用者から直接あるいは市区町村等を経由して苦情がよせられる。国保連で受け付ける苦情には、介護保険制度上のサービスであること、市町村域を越える案件であること、市町村で取り扱うことが困難なこと、申立て人が国保連での対応を希望している等の要件が課せられている。

2005年度に全国の国保連に寄せられた相談件数は6533件であるが¹²⁾、このうち苦情申立てとして国保連で受け付けられたのは407件である。苦情件数は、2000年度に介護保険制度が始まって以来、増加傾向にある¹³⁾。一方、東京都国保連における2004年度の実績をみると¹⁴⁾、問い合わせ・照会等を除いた苦情に関する相談件数は795件で、このうち「サービス提供、保険給付」に関する相談が最も多く、548件となっている。なお、苦情対応の内容は、「申立人に説明・助言」が465件、「当事者間を調整等」が294件、「その他」が36件となっている。国保連には介護保険法において、施設に対する調査や指導、助言等の権限が認められており¹⁵⁾、状況に応じて権限を行使している。

(ii) 国保連による苦情対応の留意点

国保連による苦情対応の特徴は、裁判等の法的な権利救済システムと比べて、その手続きが

簡易で迅速な対応ができること¹⁶⁾、裁判では対象とならない些細な苦情も対応可能であること、市区町村の苦情対応を補完することで重層的なシステムとして苦情対応の仕組みを機能させること、市区町村同様に、「運営基準」において施設の監視的機能が付与されていることなどにある。

国保連による苦情対応の課題は、苦情の受け付けに要件が課せられ、苦情対応へのニーズに十分応えきれていないことであろう。実際に、各都道府県の苦情受付件数の実績をみても、そのほとんどが一桁であることから¹⁷⁾、受付要件の緩和が必要である。また、苦情受付件数の実績は、各都道府県でばらつきが、苦情対応に取り組む姿勢に温度差がみられている。

(3) 苦情対応システムの限界と福祉オンブズマンの必要性

① 苦情対応システムの限界

現在の苦情対応の仕組みは、一応は法的枠組みの中で重層的な仕組みが整備されているものの、窓口へのアクセスが保障されていない(特に運営適正化委員会、市区町村、国保連)。つまり、アクセスできた利用者限定された対応というように、苦情を積極的に拾い上げる仕組みではないのである。加えて、制度というシステムの中で機能する苦情対応は、取り扱う苦情の範囲を画一的にしている。したがって、この基準の枠を超えた利用者の個人的な思いや要望は、原則として苦情として取り扱われないのである。

② 苦情対応における福祉オンブズマンの必要性

施設利用者の「生活の質」を考えれば、やはり利用者の「思い」や「要望」は、「苦情」と同

様に重要な意味を示すことが多いと思われる。しかし、先述したように、制度による苦情対応システムは、個々の高齢者が生きてきた歴史、居住環境・地域、家族関係、価値観等の個人的事情(個別性)を切り捨ててしまう危険性が高い。そこで、利用者の声に耳を傾け、代弁し、生活の質の向上や環境改善に働きかける別の組織体・活動の必要性が浮上する。そして、その役割が福祉オンブズマンに期待されるのである。

3. 苦情対応と福祉オンブズマン

(1) 福祉オンブズマンとは

「オンブズマン」の本来的な意味は「代理人」を意味するスウェーデン語である。オンブズマン誕生の歴史については、1809年に設置されたスウェーデンの「国会オンブズマン」にまでさかのぼる。「国会オンブズマン」は国会の代理人として行政、政府を監視する制度として誕生した。その後、第二次世界大戦以降の世界平和や人権擁護の機運の高まり、各国の行政機関の肥大化等を背景として、オンブズマン制度は世界各国に拡大した。

わが国では、オンブズマンのイメージとして、住民の立場から政府・行政を監視し、不正を追求する「市民オンブズマン」という一般的理解がある。しかし、福祉オンブズマンについては、福祉行政や施設を監視する組織として一様に捉えることはできない。例えば、福祉オンブズマンには、民間の立場で活動する福祉オンブズマンや行政内に設置された公的組織もある。また、その活動も行政・施設と対峙して活動する「告発・糾弾型」、行政・施設との協力関係のもとで活動する「協働型」という分類も可能である。

福祉オンブズマンの活動内容は、論者により若干の捉え方の相違がある。例えば、高橋五江氏は「サービス利用者の苦情への対応をしていくこと、利用者の意思表示を促進していく活動、情報公開の推進を行う等を中心に利用者の権利擁護を図ろうとする活動」としており¹⁸⁾、永和氏は活動内容でも特に施設の監視的側面を強調している¹⁹⁾。加えて、分野は異なるが、1998年度から2002年度まで東京都で実施されていた「心身障害児(者)入所施設サービス評価事業」では、サービス評価者を「施設オンブズマン」と称している。

以上のように、福祉オンブズマンの捉え方にも多様性がある。そこで本稿では、福祉オンブズマンを行政・施設とは異なる視点から、利用者の権利擁護活動を展開する組織として捉える。その活動の本質は、行政や施設から弱い立場を強いられている利用者の「代理人」としての立場を持つことにある。

(2) 日本における福祉オンブズマンの展開

わが国では1990年代に入り、「川崎市市民オンブズマン」(1990年)、「新潟市行政評価委員会」(1993年)、「鴻巣市オンブズマン」(1993年)、「沖縄県行政オンブズマン」(1995年)、「西尾市行政評価委員会」(1995年)等自治体レベルで独自にオンブズマン制度の導入が図られた²⁰⁾。また、各自治体のオンブズマン制度には、「中野区福祉サービス苦情調整委員」(1990年)、「横浜市福祉調整委員会」(1995年)、「世田谷区保健福祉サービス苦情審査会」(1996年)、「多摩市福祉オンブズマン」(2000年)等保健福祉行政の特定領域だけを対象とする特殊オンブズマン制度もみられるようになった。

日本におけるオンブズマン制度は、各自治体

レベルで積極的な導入が図られ、さらに特殊オンブズマン制度へと展開している。こうしたオンブズマン制度は、行政機能が肥大化・複雑化し、住民との隔たりが大きくなる中で「住民本位」という行政本来のあるべき姿を取り戻すために重要な役割が期待されている。

一方、福祉施設を活動対象とする福祉オンブズマンは、1990年代以降から先駆的な取り組みが始まっている。福祉オンブズマンが展開した背景には、サービス利用者の権利侵害の実態が明らかになり、利用者の権利擁護への関心が高まったことがある。また、一連の社会福祉基礎構造改革の動向も福祉オンブズマンの展開に大きな影響を与えた。1998年6月に発表された「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」では、サービス利用者の権利擁護に向けて、第三者機関によるサービス評価、苦情受付、情報開示等、福祉オンブズマンの展開を予測させる内容が提示された。その後、施設や市民組織の取り組みとして、様々な福祉オンブズマンが展開している。

(3) 福祉オンブズマンの類型化

福祉オンブズマンの種類や範囲を明確に規定することは困難な状況にあるが、福祉オンブズマンを一定の枠組みの中で整理して理解する必要がある。そこで、福祉オンブズマンを設置主体別に整理した場合には、次に示すように①行政型福祉オンブズマン、②施設単独型福祉オンブズマン、③地域ネットワーク型福祉オンブズマン、④市民運動型福祉オンブズマンという4つに類型化できる²¹⁾。

① 行政型福祉オンブズマン

行政型福祉オンブズマンは、行政が設置主体となっているもので、その先駆けは「中野区福祉サービス苦情調整委員」である。その後、横浜市、世田谷区、三鷹市²²⁾、大田区、多摩市等で設置されるようになり、現在は多くの自治体に設置されている。自治体による福祉オンブズマン設置の目的は、自治体が提供する保健福祉サービスへの苦情に迅速かつ適切に対応することで、行政に対する住民の信頼感を高めることにある。

各自治体により福祉オンブズマンの名称や人数等は異なっており、設置根拠も条例や要綱等様々である。さらに、介護保険制度の創設後は、苦情対応の対象となるサービスも自治体によって異なっている²³⁾。

② 施設単独型福祉オンブズマン

施設単独型福祉オンブズマンは、一つ(単独)の施設が独自の判断でオンブズマンを設置したものである。その取組みは、「東京都多摩療護園(旧・東京都多摩更生園)苦情処理委員会」(1992年)に始まり、「内瀧療護園オンブズマン委員会」(1993年)、「清瀬療護園人権擁護委員会」(1994年)、「厚木精華園オンブズマン」(1994年)等、主に障害者施設が積極的であった。その後、高齢者施設でも「清流苑オンブズマン」(1995年)、「旭ヶ丘の家高齢者福祉オンブズマン会議」(1997年)、「いなぎ正吉苑(旧・正吉苑)オンブズマン」(1997年)、「利用者の権利を守る委員会」(1998年)、「豊中市立特別養護老人ホームはずみ施設内オンブズパーソン」(1999年)等が設置されはじめた。

施設単独型福祉オンブズマンは、利用者の権利擁護の観点から従来の施設運営やサービスを

見直すことを目的として、施設側が設置したものである²⁴⁾。したがって、利用者の権利擁護やサービス向上に対する施設側の意識の高さを示す一方で、福祉オンブズマンの人選や組織形態、活動内容等すべての面において、施設側の裁量が働きやすいという問題点が考えられる。

③ 地域ネットワーク型福祉オンブズマン

地域ネットワーク型福祉オンブズマンは、基本的には一定地域にある複数の施設が母体組織を形成し、協働でオンブズマンを設置したものである。その代表格としては、「湘南ふくしネットワークオンブズマン(旧・湘南ふくしネットワークオンブズマン委員会)」(1997年)がある。その後、各地で地域ネットワーク型福祉オンブズマンが活発化している。主な地域ネットワーク型福祉オンブズマンには、「あいち福祉オンブズマン」(1998年)、「多摩福祉オンブズマン連絡会」(1998年)、「横浜ふくしネットワークオンブズパーソン委員会」(1999年)、「厚木地区オンブズマンネットワーク」²⁵⁾(2000年)、「神奈川県県央東地区オンブズパーソンネットワークオンブズパーソン委員会」(2001年)等がある。

地域ネットワーク型福祉オンブズマンは、複数の施設が協働でオンブズマンを設置することで、施設単独型福祉オンブズマンで指摘されたオンブズマン組織の独立性や活動の自己完結性といった限界を克服することができる²⁶⁾。また、オンブズマンの活動によって施設間での情報交換が促進されるといった側面も考えられる。

④ 市民運動型福祉オンブズマン

市民運動型福祉オンブズマンは、市民の主体的な参加によるオンブズマン活動である。市民

運動型福祉オンブズマンの展開は、既に永和氏が指摘しているように、二つの系譜で捉えることができる²⁷⁾。一つは、これまで行政や議会の不正に対して、監視活動を行ってきた市民オンブズマンが、その活動範囲を福祉領域に拡大したものである。もう一つは、最初から活動を福祉領域に限定しているものである。

市民運動型福祉オンブズマンには、「えひめ福祉オンブズネット」(1997年)、「埼玉市民福祉オンブズネット」(1998年)、「福祉オンブズ香川」(1999年)、「北海道ふくし人権ネット」(1999年)、「東久留米オンブズの会(旧・東久留米民間福祉オンブズパーソン)」(2000年)、「介護保険市民オンブズマン機構・大阪」(2000年)、「権利擁護市民福祉オンブズマン機構・北海道」(2001年)等がある。

この福祉オンブズマンは、当事者や福祉関係者ではなく、市民のオンブズマン活動によって利用者の権利擁護が推進される点に特徴がある。市民運動型福祉オンブズマン活動からは、将来の市民参加による福祉社会のあるべき姿をみることができる。しかし、市民のボランティア精神によって支えられていることから、収入・活動の継続性、専門性等の活動基盤に限界を生じやすいという問題もある。

4. 高齢者施設における福祉オンブズマンの実際～事例紹介～

(1) Y苑オンブズマン～施設単独型福祉オンブズマン～

① 設置経緯

Y苑オンブズマンは2000年6月に設置されている。Y苑オンブズマン設置のきっかけは、介護保険制度下で施設内における苦情対応体制

が、制度化されたことであった。

Y苑では、施設内の苦情対応体制を実際に機能する仕組みとするためにオンブズマンを設置した。設置を提案したのは、日頃から権利擁護に関心が高かった一人の幹部職員であり、この職員を中心としてY苑オンブズマン設置が準備された。また、Y苑のある大分県には、介護保険制度施行以前から、先駆的にオンブズマンを設置した清流苑があり、これをモデルとしてY苑オンブズマンの設置が具体化している。

Y苑オンブズマン設置当初は、その名称を「苦情処理委員会」としていた。しかし、「苦情」という表現が、施設側への文句や粗探しというイメージを想起させるために、名称を「オンブズマン」に変更している。

② 組織体制・活動の現状

現在のY苑オンブズマン従事者は3名である²⁸⁾。その構成は、専門学校教員(社会福祉士)と地域住民、Y苑施設職員(Y苑オンブズマンとの兼任)である。地域住民は以前からY苑でボランティア活動を行っていた者であり、専門学校教員は学識経験者としてY苑が依頼したものである。なお、Y苑施設職員(Y苑オンブズマンとの兼任)は、利用者や家族へのY苑オンブズマンの周知や訪問日の掲示、案内放送等施設とオンブズマンの活動との調整も行っていた。

Y苑オンブズマン従事者の訪問は、2ヶ月に1回である。以前は、月に1回の訪問だったが、利用者からの苦情が減少したこともあり、2003年から訪問回数を減らしている。また、訪問時以外でも利用者がY苑オンブズマンへアクセスできるよう、施設内にY苑オンブズマンが管理する意見箱を設置している。

Y苑オンブズマンに寄せられた利用者からの苦情は、その日に行われるオンブズマン会議で施設側に伝えられる。オンブズマン会議には、施設側から施設長、事務長、看護師長が出席し、Y苑オンブズマンを交えて苦情対応を検討する。施設側の苦情に対する回答や対応は、Y苑オンブズマン従事者から利用者へと直接的に伝えられる。

以下は、利用者から表明された苦情の具体例である。

i) サービス内容に関して

- 「リハビリをもっと増やしてほしい。」
- 「ごはんが硬い。」
- 「入浴用タオルを自分のものを使いたい。」

ii) 職員の態度について

- 「若い職員の言葉遣いが悪い。」
- 「自分の感情で差別をしないでほしい。」
- 「入浴時にもっと気配りをしてほしい。」

iii) 施設設備について

- 「冬場はトイレのドアにある風通しから入る風が冷たい。」
- 「2階のトイレが少ない。待たなければならない。」
- 「日曜日や夜間にエレベーターを動かしてほしい。」(家族から)

iv) その他

- 「洗濯業者の洗濯物の取り違い、紛失が多い。」
- 以上の苦情の具体例に対して、施設側はトイレに関する苦情では、職員用のトイレを利用者に改築している。また、エレベーターに関する苦情対応においても、エレベーターの稼働は保安上の理由で不可能であったが、エレベーター前にインターホンを設置することで対応し、洗濯業者に関する苦情では業者を変更している。

このように、Y苑オンブズマンによって、施設側が即座には対応しにくいハード面での苦情も改善しており、Y苑オンブズマン活動の実効性をみることができる。

③ 考察

Y苑オンブズマンの特徴は、オンブズマンの設置当初から現在の活動に至るまで、すべて施設独自の取組みとして行われていることである。利用者から表明される苦情の中には、施設側からすると個人的で些細なものも多く、苦情対応にも大きな労力を要する。また、現状では表明された苦情をどう取り扱うかは、やはり施設側の裁量に委ねられており、施設側の苦情対応のあり方が問題となることは少ない。

Y苑オンブズマンの設置は、施設が利用者一人ひとりの苦情に真剣に向き合い、応えていくものであり、その姿勢は高く評価できる。Y苑によるオンブズマンの設置以後は、序々に利用者からの苦情が減っていた。つまり、5年間のY苑オンブズマンの活動を通して、サービスの質が向上した成果がみられているのである。

Y苑オンブズマンの主な課題としては、組織の独立性があげられる。Y苑オンブズマンは施設側の委嘱であり、施設の付属的な組織である。したがって、苦情をめぐる施設側の対応にY苑オンブズマンが納得いかない場合でも、その対応を受け入れざるを得ないという問題がある。

Y苑オンブズマンは、利用者と施設側との「橋渡し役」に徹しており、Y苑オンブズマン自身が感じたサービスに関する疑問や不備は、施設側に説明や改善を求めることはない。これはY苑オンブズマンの立場上の弱さを示すものであり、施設側との軋轢を生み出さない一つの回避策とも捉えることができる。

一方、Y苑オンブズマンの活動のあり方も検討が必要である。Y苑オンブズマンは、利用者の要介護状態や認知症の進行にともない苦情も減少し、傾聴ボランティアとなりつつある。傾聴は、利用者の苦情を顕在化させる重要な手法であるが、Y苑オンブズマンの活動は傾聴自体が目的ではない。

Y苑オンブズマンによる苦情の橋渡しは、利用者が実際に表明した苦情のみを「代弁」する程度に留まっている。しかし、利用者が苦情を表明することができない状況下では、時にはオンブズマン従事者自身が推測した苦情にまで踏み込んで取り上げることも必要であろう。つまり、状況に応じてオンブズマン活動のあり方を柔軟に変えていくことが期待されるのである。

(2) 湘南ふくしネットワークオンブズマン～ 地域ネットワーク型福祉オンブズマン～

① 設置経緯

「湘南ふくしネットワーク21(旧・湘南ふくしネットワーク)」(以下、Sネット21と略す)は、1997年に神奈川県のある地域エリアを範囲として、利用者の権利擁護と施設サービスの向上を目的として設立された。このSネット21の活動の一つに「オンブズマン委員会」によるオンブズマン活動があった。2001年には、Sネット21とオンブズマン委員会の関係性をより明確に区別するために、オンブズマン委員会を「特定非営利活動法人 湘南ふくしネットワークオンブズマン」(以下、Sネットオンブズマンと略す)として独立させた。現在のSネットオンブズマンの活動は、Sネット21に加盟する施設(通所サービスを含む)及び個人との契約により行われている。

Sネット21が各施設間のネットワーク方式のオンブズマンを志向した理由は、施設単独型福祉オンブズマン活動の次の3つの問題点を認識していたためである²⁹⁾。それは、(i)施設単独型福祉オンブズマンが、施設長の諮問機関という位置づけであり、オンブズマンの活動が恣意的・自己完結的になりやすく客観性や社会性に欠けるということ。(ii)地域や他の施設との連携がなく、その取組みが孤立的・独善的になる懸念があり、さらに社会的な広がりとしての発展性が望めないこと。(iii)職員自身が施設独自の取組みで、しかも施設長が選んだオンブズマンから「評価」されることに抵抗を持ったことである。

こうした問題点を克服するために、ネットワーク型のオンブズマンが成立し、さらに権利擁護機関としての社会的な発展性を目指して、オンブズマン組織がNPO法人化した。

② 組織体制・活動の現状

(i) 組織体制・活動の現状

Sネットオンブズマンの活動は、施設と取り交わされる「湘南ふくしネットワークオンブズマン活動に関する利用契約書」に基づいて行われる。Sネット21の発足当初は、8施設で始まったオンブズマンの活動が、2004年度時点では、22施設まで拡大している。契約施設には高齢者施設だけでなく、知的障害者施設、身体障害者施設等もある。

2004年度時点のSネットオンブズマンのオンブズマン従事者は21名で、その構成は弁護士、大学教員、専門学校教員、司法書士、社会福祉士、市民等多岐にわたる。さらに、Sネットオンブズマンでは、「オンブズマン養成基礎研修講座」を開講し、オンブズマン従事者を積

極的に養成している。特に、近年は市民からの
 オンブズマン従事希望者が増えていることから、
 徐々に地域住民を巻き込んで発展している
 ことがうかがえる³⁰⁾。

Sネットオンブズマン従事者による施設訪問
 は、月に1回以上で複数のオンブズマン従事者

によって行われている。苦情対応の中でSネット
 オンブズマン従事者は必要に応じて、施設へ
 の書類提出や事情聴取といった調査を行う。ま
 た、施設側への意見表明や質問書、勧告書の提
 出等も行うことができる³¹⁾。

(ii)2003年度Sネットオンブズマン活動実

【表1】 2003年度Sネットオンブズマン活動実績

属性	施設サービスに関する相談							
相談内容 ／施設	施設生活 ・環境	施設設備	食事	外出・ 外泊	施設 サービス	介助	職員	
A	28							
B	2							
C	24							
D	2							
E	0							
F	34							
合計	90							
属性	個人的問題に関する相談							
相談内容 ／施設	利用者間	家族	生活 設計	経済 問題	財産	地域生活 ・交通	医療・ 健康	個人 活動
A	9							
B	14							
C	13							
D	4							
E	0							
F	40							
合計	80							
属性	その他の相談			傾聴 (相談以外)	合計			
相談内容 ／施設	行政	福祉制度	その他					
A	6			34	77			
B	15			0	31			
C	0			30	67			
D	0			5	11			
E	0			29	29			
F	0			2	76			
合計	21			100	291			

注) 『2003年度(平成15年度)Sネットオンブズマン活動報告書』より高齢者施設(通所サービスを
 除く)を抜粋改変

績

表1は、2003年度のSネットオンブズマンによる高齢者施設（通所サービスを除く）に対する活動実績であり、各相談内容を「施設サービスに関する相談」、「個人的問題に関する相談」、「その他」、「傾聴（相談以外）」に筆者が分類・整理したものである。これを相談内容の多い順からみていくと、「傾聴（相談以外）」（100件）を除いて「施設サービスに関する相談」（90件）が最も多く、次いで「個人的問題に関する相談」（80件）、「その他の相談」（21件）の順になっている。また、「傾聴（相談以外）」は、オンブズマン従事者が生活上の出来事、利用者の趣味等の話を聴く程度のものである。つまり、高齢者施設の利用者の相談は「施設サービスに関する相談」及び「個人的問題に関する相談」が中心になっているのである。

一方、利用者の苦情表明に関しては、次のア）からウ）のような福祉オンブズマン従事者からの「傾聴」に関わる特徴的な報告例もある³²⁾。

ア)「寝たきりや痴呆の利用者が多いので相談ができる利用者は限られ、傾聴が多かった。」
イ)「なかなか要望とか苦情とか出にくい。利用者の介護度が上がっているの、それだけ気力がないのかもしれない。」

ウ)「相談件数が少ない。利用者は問題意識を持っていない。介護度の高い利用者も多いが、あきらめも多いと思う。」

以上のような少数の報告例からも、相談できる能力の問題、利用者の気力・姿勢の問題、問題の自己認識の低さなどが、利用者の苦情や要望の表明を阻害する一因として存在していることを踏まえる必要がある。

③ 考察

(i) 傾聴と相談内容

表1からは、相談内容が「施設生活・環境」から「傾聴」まで19項目に分類されていたが、中でも「傾聴」が100件と圧倒的に多いことが明らかになった。「傾聴」は、相談内容というより、オンブズマン従事者の対応である。その内容は、他の18項目に該当しない利用者の身の上話や世間話といった施設に伝える必要がない内容のものであった。しかし、「傾聴」は、単に利用者の話を聴くだけではなく、利用者との信頼関係の形成や苦情に発展しやすい不平・不満（例えば、「話し相手が欲しい」など）を解消する効果が期待される。

「傾聴」以外の相談内容では、施設のサービスが直接の原因ではないと思われる「利用者間」、「家族」、「将来生活設計」、「経済問題」、「財産」等の個人的問題も数多くあがっていた。これらは苦情というよりむしろ「悩み」や「要望」に近いものであり、Sネットオンブズマン従事者が利用者にとって良き相談相手となっていた。ただ、こうした問題は、Sネットオンブズマン従事者から施設側に伝えられても、具体的な改善や対応が難しく、利用者が期待する成果を引き出しにくいことが考えられる。

(ii) 関わり方について

先の②(ii)の福祉オンブズマン従事者の報告例ア)、イ)では、オンブズマン従事者による重度の要介護高齢者や認知症利用者の関わり方を提起している。つまり、オンブズマン従事者が苦情の表明が可能な利用者限定して介入する危険性が考えられるのである。Sネットオンブズマンでは、利用者が表明した苦情だけでなく、オンブズマン従事者自身の気づきも施設側に伝えることで、こうした問題に対応してい

た。

ウ)からは、施設生活の中で苦情を表明する意欲も喪失し、無力化した利用者像がうかがえる。施設で生活する利用者の多くは、自己選択の機会を奪われ、自ら意思表示をすることさえ諦めている状況にある。この利用者の姿から、単に施設側に苦情を伝えていくだけでなく、利用者に対するエンパワメント的なアプローチの必要性が強く感じられよう。

(3) 介護保険市民オンブズマン機構・大阪～市民運動型福祉オンブズマン～

① 設置経緯

「介護保険市民オンブズマン機構・大阪」(以下、「オーネット」と略す)の活動は、介護保険制度創設に向けて提言や情報提供を行ってきた「介護の社会化を進める1万人市民委員会・関西」の主要メンバーによって考案されたものである³³⁾。1997年7月、同委員会の定例会でオーネットの構想が発表されて以来、会員はもちろん高齢者領域で活動しているNPO法人やボランティア団体等にも広く呼びかけを行い、設立準備を行ってきた。そして、2000年3月の設立総会を経て、同年6月にはNPO法人格を取得し、現在に至っている。

オーネットの活動目的は、利用者と施設のコミュニケーションを促し、「気づき」のシステムと両者の円滑な関係を実現することである。さらに、介護保険制度が目指す「対等な関係」と「市民参加」を市民運動により、社会に根づかせていくことも目的の一つとしている。

② 組織体制・活動の現状

オーネットでは「介護保険市民オンブズマン養成講座」を開講し、オンブズマン従事者を養

成している。この講座を修了した市民が、オンブズマン従事者として施設に派遣される。

オーネットは2006年2月時点で42施設(すべて特別養護老人ホーム)に86名のオンブズマン従事者を派遣している³⁴⁾。2001年の活動開始時は、14施設に38名のオンブズマン従事者を派遣しており、この5年間にオーネットは、着実に活動の場を広げている。オンブズマン従事者の施設への訪問は月2回、2人1組で行っている。訪問時は利用者の苦情を施設側に伝えることはもちろん、Sネットオンブズマン同様に、オンブズマン従事者自身の気づきも積極的に施設側に伝えている。また、オンブズマンのみの対応では困難なケースについては、オーネットが組織する専門委員会で協議するなど、オンブズマン従事者を支える仕組みを整備している。

表2は2004年度のオンブズマンの活動実績であるが、1年間の相談件数は486件となっている。相談内容で特に多いのが、「生活環境」、「介護・介護体制」、「食事」である。それぞれの具体的内容の例は、次のようなものである。

i) 生活環境

「起床時ナースコールが押せる所がない。」

「周りがやかましくて落ち着かない。」

ii) 介護・介護体制

「自分でトイレに最後まで行きたい。」

「車椅子だ動き回り、少しでも行動範囲を広げたい。」

iii) 食事

「食事の時、前後に熱いお茶がほしい。いつもぬるい。」

「朝食のパンに変化がない。」

以上の苦情に対して、i)のナースコールの苦情は、すぐに利用者の手元にナースコールが置かれ、また、周囲の騒音については、対処の

【表2】2004年度オーネット活動実績

相談内容／対応	介護・介護体制	コミュニケーション	リハビリ	食事	入浴	楽しみ	外出	診察・治療	生活環境	金銭・費用	その他	合計
改善	31	21	10	25	6	27	6	15	50	1	7	199
未改善	21	15	4	21	8	11	9	0	25	1	1	116
非該当	34	15	12	21	8	18	20	21	15	3	4	171
合計	86	51	26	67	22	56	35	36	90	5	12	486

注)『2003年度・2004年度オンブズマン活動実績事例分析』より筆者が抜粋改変。

注)「非該当」はオンブズマンが「利用者の話を聞いて施設側に伝えなかったもの」、「施設側に説明や質問をしたもの」等である。

検討が約束された。ii)のトイレについては、自力で行けるよう導線が確保され、車椅子に関しては、職員の付添いにより自由に行動が可能となった。iii)の食事についても、後の改善が約束された。

このように、対応が可能な苦情に対して施設側は積極的に改善努力をしている。また、施設側は、対応が難しい苦情にも改善を検討することを約束しており、福祉オンブズマンは、施設が利用者の苦情に前向きに向き合う姿勢を引き出していることがわかる。

③ 考察

相談の具体的内容をみても、オーネットには様々な内容の相談が寄せられている。表2のように、未改善となっている苦情も多いが、利用者一人ひとりへの個別対応の向上が苦情を防ぐ重要な鍵となることがわかる。未改善の理由については、ケースによって様々である。しかし、その背景には、利用者の苦情が次第に個別化、高度化していることや施設側の職員体制やサービス提供体制が苦情に対応できていないことも考えられる³⁵⁾。

なお、「非該当」については、福祉オンブズマンが「利用者の話を聞いただけ」、「施設側の取組みについて質問や説明を求めた」などである。そこからは、Sネットオンブズマン同様に、利用者への「傾聴」が多く行われていることが推察される。

オーネットにおける福祉オンブズマン活動の特徴は、次の3点にまとめることができる。

(i) 閉鎖的な施設の内情を社会に開示する「告発型」のオンブズマンではなく、利用者と施設をつなぐ「橋渡し型」の活動であること。

(ii) 利用者と同じ「市民」という立場から日常的な接触を図るコンタクトパーソンとしての機能を持つことで、利用者の苦情表明に大きな効果を発揮していること³⁶⁾。

(iii) 市民感覚を特徴としながらも、それだけではない、高齢者支援における専門的知識と技術も併せ持ったオンブズマンであること。

なお、オーネットは福祉オンブズマンの活動以外にも、2002年には「市民型福祉オンブズマン全国会議」を主催するなど、市民参加によるオンブズマンを広く社会に展開させる活動も行っており、運動体としての側面もみられてい

た。

(4) 事例のまとめ

① 福祉オンブズマンの共通的作用と課題

福祉オンブズマンの役割として、利用者の苦情を施設側に伝える「橋渡し役」として機能していたことがある。例えば、Oーネットは苦情対応を「気づき」のシステムと捉え、福祉オンブズマンの橋渡しによって、施設がこれまで気づかなかった苦情を顕在化させている。さらに、顕在化した苦情に対しては、施設側が具体的な対応や説明を行うことで、利用者とのコミュニケーションを促進している。

福祉オンブズマンと利用者との関わりでは、3事例とも傾聴的態度が多く用いられていた。これは、福祉オンブズマンの活動の基本が、利用者の話を十分に聞くことにあることを改めて示している。しかし、一方で福祉オンブズマン活動が単なる利用者の話し相手で完結する危険性もある。

苦情内容の多様性・個別性に対しては、施設側に対応の限界が生じてきている。特に、利用者の要介護状態や認知症が進行し、福祉オンブズマン従事者のアプローチの際に苦情を引き出せない状況もみられていた。こうした現状から、福祉オンブズマンの活動のあり方を検討する必要性が考えられてくる。

② 3事例にみる福祉オンブズマンの相違点

(i) 組織形態・施設との関係性

先の3事例からは、福祉オンブズマンの設置主体や組織・活動形態によって施設との関係性にも違いがみられた。3事例における福祉オンブズマンと施設の関係性をみると、SネットオンブズマンやOーネットは、NPO法人として

組織的に施設との契約に基づいた活動として取り組んでおり、オンブズマンの独立性や主体性、自主性が確保されていた。特に、Sネットオンブズマンは、それまで曖昧であった母体施設との関係性を明確にするためにNPO法人化し、施設からの独立性を確保すると共に、利用者の権利擁護という立場をより明確にした活動が可能となった。一方、Y苑オンブズマンでは、施設に内包された組織であるために独立性が弱く、施設側の裁量が働きやすくなっていた。つまり、福祉オンブズマンと施設との関係性により福祉オンブズマンの活動が大きく左右されるのである。

(ii) 「橋渡し役」の機能の違い

福祉オンブズマンは、苦情を媒介にした利用者との「橋渡し役」を担っていた。しかし、苦情の橋渡しという機能の中にも、3事例では違いがみられた。Y苑オンブズマンでは、利用者から表明された苦情のみを施設に伝えている。しかし、SネットオンブズマンやOーネットは、苦情の吸い上げ以外にも、福祉オンブズマン従事者が気づいた疑問点・改善点も施設側に伝えており、苦情を表明できない利用者に対して重要な役割を持つべきことがうかがえた。

(iii) 福祉オンブズマン従事者の資質

近年の高齢者施設においては、苦情内容の多様化・複雑化や認知症高齢者の増加等がある。したがって、福祉オンブズマン従事者の資質向上が大きな課題となる。

SネットオンブズマンやOーネットでは、養成講座や現任研修、セミナーを開催するなど、福祉オンブズマン従事者の資質向上に向けた組織的な取り組みが行われている。一方、Y苑オンブズマンでは、こうした取り組みはなく、福祉オンブズマン従事者の専門性や活動成果にも格差

が生じることが懸念される。

(iv) 市民参加の視点の有無

加えて、福祉オンブズマンへの市民参加という点でも違いがある。Y苑オンブズマンが、専門職2名(専門学校教員・当該施設職員)と市民1名であるのに対して、O-ネットは市民主体であり、Sネットオンブズマンでは、市民と専門職がほぼ半数である。

Y苑オンブズマンのような施設単独型福祉オンブズマンは小規模になりやすく、市民参加にも限界を生じやすい。しかし、O-ネットの例からは、透明性・客観性を持ちやすい市民参加による福祉オンブズマン活動の意義が理解できる。加えて、Sネットオンブズマンも、施設間のネットワーク方式の福祉オンブズマンからNPO法人化することで、地域社会を巻き込んだ展開を志向している。

つまり、透明性・客観性という意味では、福祉オンブズマンを単に一施設の独自の取組みとして完結させるのではなく、何らかの形で市民参加による社会的広がりを持った展開も必要である。

5. おわりに - 苦情対応における福祉オンブズマンの役割と課題 -

(1) 苦情対応における福祉オンブズマンの主な役割

① 苦情対応システムの補完

高齢者施設以外の第三者の苦情対応機関は、苦情の「受付窓口」であるにも関わらず、利用者に対するアクセスの保障が未整備であった。しかし、高齢者施設で活動する福祉オンブズマンは、利用者からの苦情表明を待つという消極的な姿勢ではなく、積極的なアウトリーチによ

り苦情対応に深く関わっていた。

一方、高齢者施設内では、「運営基準」に従い介護保険法に基づく苦情対応体制が整備されている。しかし、利用者自らが苦情を表明することは難しい場合もある。特に、個別的事情が強い利用者の苦情や苦情自体を表明しにくい利用者の「声なき声」に対する積極的な苦情を施設が理解することは困難であろう。したがって、福祉オンブズマンのアウトリーチによる苦情対応は、現行の苦情対応システムの補完的な役割を持つことが期待されるのである。

② アドボケーターの役割

かつては利用者と施設間にはパターリズムを背景とする上下関係が存在していた。また、利用者からの苦情表明がないことで両者の上下関係はより強化され、権利侵害の一つの大きな要因となってきた。

しかし、福祉オンブズマンは、苦情はもとより、利用者の抱える様々な思いや要望を利用者の立場から施設側に伝える代弁者であった。そして、この部分に施設が持つ「閉鎖性」や「密室性」からの開放的役割を担っているのである。つまり、福祉オンブズマンの代弁機能は、利用者と施設間の「非対等性(上下関係)」を大きく変化させ、権利侵害の予防的効果を発揮していると考えられる。換言すれば、苦情対応に関わる福祉オンブズマンは、利用者のアドボケーターとしての役割を担っているのである。

③ コミュニケーション促進者

従来、利用者と高齢者施設との間のコミュニケーションが、十分に図られてきたとは言い難い状況があった。しかし、福祉オンブズマンから伝えられた苦情に対して、施設側は必ず何ら

かの対応や回答を示していた。また、具体的な対応が難しい場合でも、施設はその理由をしっかりと利用者へと伝えている。つまり、福祉オンブズマンの苦情対応をきっかけとして、そのプロセスに利用者との施設との双方のコミュニケーションの促進をみる事ができるのである。

④ 施設側の苦情対応を担保する役割

利用者の苦情は、施設職員に直接表明されることもある。職員に表明された苦情は、職員側の業務の都合や苦情に関する意識の低さなどから、わがままや無理な要望として、棚上げされる場合もある。しかし、福祉オンブズマンによって伝えられた苦情は棚上げされてはならない。例えば、Y苑オンブズマンやO-ネットの介入ケースでは、様々な要望までも施設側は正式に苦情として取り上げながら対応を模索している。つまり、福祉オンブズマンは、利用者から表明される苦情の一つひとつに対して、施設側の対応をしっかりと担保すべき役割が考えられるのである。

⑤ 市民参加・意識啓発者としての役割

福祉オンブズマンの活動は、施設内のみで完結するのではなく、地域社会を視野に入れた展開を図っている。SネットオンブズマンやO-ネットは、福祉オンブズマンの活動以外にも、オンブズマン従事者の養成や各種研修・セミナーの開催等、地域社会に向けて福祉問題への啓発を行っていた。現在、各地で市民参加の福祉オンブズマンが展開しているが、市民による福祉問題への関心が高まってきた一つの成果だといえる。今後、さらなる福祉オンブズマンの地域社会への展開は、利用者の抱える問題解決

に向けたソーシャルアクションを巻き起こす可能性が期待される。

(2) 苦情対応における福祉オンブズマンの基本的課題

① 施設との対等な関係の構築

先の3事例における福祉オンブズマン活動は、施設内部の情報開示や不正の追及などを行う「告発・糾弾型」ではなく、施設と協力関係のもとで苦情対応を行う「協働型」であった。その要因には、福祉オンブズマン導入の未制度化により、「協働型」の福祉オンブズマンを志向しなければ、施設内での活動が困難になることが推測できる。

福祉オンブズマンの活動は、表面的には施設との協働関係が成り立っている。しかし、実質的には施設側の立場が強く、対等な関係とはいえない。特に、施設の付属的組織である福祉オンブズマンでは、施設との対等性の確保は困難な状況であろう。加えて、施設から独立した組織を持つ福祉オンブズマンでも、施設との対等性は十分に確保できていないと考えられる。

施設と福祉オンブズマンの対等性が保障されない中では、福祉オンブズマンは施設側と緊張関係になることを避け、施設側に苦情対応を強く促すことが困難になってしまう。また、サービスに関する改善点や疑問点を十分に伝えることもできない。したがって、福祉オンブズマンと施設との対等性の確保は、福祉オンブズマン活動の成果だけでなく、利用者の代理人としての福祉オンブズマンの存在意義にも影響するのである。

② 福祉オンブズマンの強制力と権限

苦情対応に対して一定の権限を持つ行政（市

区町村等)や国保連は、施設側に苦情対応やサービス改善を強く促すことができる一方で、対象となる苦情の範囲が法律や運営基準といった枠組みに限定されるという限界がみられた。

他方、福祉オンブズマンによる苦情対応は、法的な枠組みを超えて利用者の個人的な「思い」や「要望」までも尊重し、苦情として取り上げ、より踏み込んだ質の高い施設生活を目指した活動に取組んでいた。しかし、行政・国保連とは逆に福祉オンブズマンの施設に対する強制力は非常に弱く、苦情対応には施設側の裁量が働きやすいことが推察された。

福祉オンブズマンによる施設側への苦情対応の働きかけには、強制力や改善命令権が無い点で限界が生じやすい。そのため、Sネットオンブズマンのように、施設との契約の中に調査権や改善に対する項目を規定し、この限界を回避しようと試みたケースもあった。

市民参加による福祉オンブズマンは、利用者と対等な立場から良き相談相手として活動する部分に特徴がある。もちろん、市民参加による福祉オンブズマンに一定の権限を付与することは、利用者との対等性や活動の自発性といった特性を失わせる危険性もある。しかし、施設の苦情対応体制を十分に機能させるという意味では、やはり実効性を付加するための何らかの権限が必要である。例えば、福祉オンブズマンが行政のように強い権限を持つのではなく、(i)施設に説明を求める権限、(ii)調査のために介入する権限、(iii)福祉オンブズマンによる施設への指摘・申入れに対する期間を定めた文書による回答義務等の整備は必要であろう。

③ 活動の場の確保と量的拡大

福祉オンブズマンが制度化されていない現状

では、福祉オンブズマンを受け入れる施設は苦情対応の意識が高い施設であろう。逆に、本当に福祉オンブズマンが必要な施設に限って、福祉オンブズマンは活動できないというジレンマもある。こうした点からも、福祉オンブズマン活動の場を与えるなど制度的基盤の整備が必要である。

加えて、NPO法人等を活用した福祉オンブズマンの量的拡大を目指した施策も必要である。そして、市民参加が重要な鍵となってきている。市民参加による福祉オンブズマンの展開については、O-ネットの活動を例にあげたが、地域ネットワーク型福祉オンブズマンや施設単独型福祉オンブズマンについても、市民参加を視野に入れた活動も今後十分に検討する必要があるだろう。

④ 福祉オンブズマン従事者の資質の確保

福祉オンブズマン従事者には、利用者を尊重する価値・倫理、利用者や苦情を理解する知識や方法も求められる。したがって、その資質(専門性)の違いにより、苦情対応の有効性も左右される。

先で触れたように、SネットオンブズマンやO-ネットのように、福祉オンブズマン従事者の資質向上の取組みを行う場合もある。しかし、Y苑オンブズマンのような施設単独型の福祉オンブズマンでは、組織的な研修等への取組みは現実的に難しく、苦情対応も福祉オンブズマンの個人的資質に依拠するところが大きい。したがって、福祉オンブズマンの社会的必要性が認められるためにも、福祉オンブズマンの資質向上は重要な課題となる。

⑤ 組織基盤の強化

福祉オンブズマンによる苦情対応は、一定の成果をあげているが、活動の内情は、福祉オンブズマン従事者の高い意識に支えられている。先の事例でもみたように、福祉オンブズマン従事者による施設への訪問は、月に1回から2回程度である。特に、専門職による福祉オンブズマン従事者の場合は、本業との兼務であることから、休日を返上した活動になっていると考えられる。

一方、財政面については、Y苑オンブズマンの活動資金は、すべて施設側が捻出していた。また、SネットオンブズマンやOーネットなどNPO法人化した福祉オンブズマンも、決して十分とはいえない条件下の活動だと思われる。

つまり、今後福祉オンブズマン活動が日常的・継続的に安定した権利擁護システムとして拡大するためには、制度的基盤の整備とともに、人的資源や財政面といった組織基盤の強化が重要課題であろう。

注

- 1) 「オンブズマン」は、ジェンダーの視点から「オンブズパーソン」という表現が用いられることがある。
- 2) 例えば、最近では2006年8月に起きた東京都の「特別養護老人ホームさくら苑」の介護職員による虐待事件(性的・心理的)では、利用者の家族が職員と利用者のやり取りを録音し、NPO法人「特養ホームをよくする市民の会」を通じて東京都に報告している。
- 3) 社会福祉第82条によると、社会福祉事業の経営者は、利用者等からの苦情の適切な解決に努めることとされている。
- 4) 特別養護老人ホームについては、厚生省令第46号第29条(平成11年3月31日)に規定。
- 5) 介護老人福祉施設(特別養護老人ホーム)は、厚生省令第39号第33条(平成11年3月31日)、介護老人保健施設では同省令第40号第34条に規定。
- 6) 市区町村の調査権は介護保険法第23条に規定されている。市区町村の指導、助言権限及びそれに対する施設側の改善義務は、厚生省令第39号第33条(平成11年3月31日)、同省令第40号第34条に規定。
- 7) 例えば東京都では「千代田区保健福祉オンブズパーソン」、「目黒区保健福祉サービス苦情調整委員制度」等がある。
- 8) 『社会福祉関係施策資料集17』全国社会福祉協議会、1998年、p.p.21-33。
- 9) 社会福祉法第86条において、運営適正化委員会は利用者の処遇について不当行為があった場合、指定取消権を持つ都道府県知事への通知が義務づけられている。
- 10) 福岡県運営適正化委員会の実績は、福岡県運営適正化委員会『福岡県運営適正化委員会事業報告書』(平成14年度～平成16年度)による。
- 11) 例えば、2004年度実績では、受け付けられた苦情101件のうち、利用者本人からは25件であった。福岡県運営適正化委員会『平成16年度福岡県運営適正化委員会事業報告書』(平成17年3月発行)
- 12) 国民健康保険団体連合会の実績は、「国民健康保険中央会ホームページ」(2006年7月13日掲載分)を参照。(http://www.kokuho.or.jp)
- 13) 2000年度実績では、苦情件数は2828件、受付件数は301件であった。「国民健康保険中央会ホームページ」(2006年7月13日掲載分)
- 14) 東京都国民健康保険団体連合会の実績は、東京都国民健康保険団体連合会『平成16年度東京都における介護サービスの苦情白書』(平成17年8月発行)を参照。
- 15) 国民健康保険団体連合会による施設への調査、指導及び助言は、介護保険法第176条、厚生省令第39号第33条(平成11年3月31日)、同省令第40号第34条に規定されている。

- 16) 北場勉「介護保険における苦情処理—その考え方、枠組みと意義づけ—」『訪問看護と介護』Vol.9.No5、医学書院、2004年、p. 320.
- 17) 2005年度の47都道府県の国民健康保険団体連合会において、苦情受付件数10件未満の連合会は35ヶ所あった。（「国民健康保険中央会ホームページ」、2006年7月13日掲載分）
- 18) 高橋五江「第1章福祉オンブズマン研究の目的と意義」福祉オンブズマン研究会編『福祉“オンブズマン”—新しい時代の権利擁護—』中央法規、2000年、p.14.
- 19) 永和良之助「権利擁護と福祉オンブズマン活動について」『総合社会福祉研究』第17号、総合社会福祉研究所、2000年、p.50.
- 20) オンブズマンの組織例は、園部逸夫・枝根茂『オンブズマン法（新版）』弘文堂、2000年、p.p.72-111.を参照。
- 21) 前掲書18)、p.p.13-14.
- 22) 三鷹市におけるオンブズマンは2000年10月に行政全般を対象とする「三鷹市総合オンブズマン制度」へと移行した。
- 23) 例えば、「中野区福祉サービス苦情調整委員」では、介護保険法に基づく介護サービスは対象としないが、「世田谷区保健福祉サービス苦情審査会」では、介護サービスを含むすべての保健福祉サービスを対象としている。（「東京都福祉保健局ホームページ」、2006年9月1日掲載を参照）（<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp>）
- 24) 高橋流里子「施設単独型オンブズマンの実態からみた福祉オンブズマンの課題」『日本社会事業大学研究紀要』第46集、日本社会事業大学、1999年、p.135.
- 25) 「厚木地区オンブズマンネットワーク」では、独立したオンブズマン組織を設置していない。前掲書18)、p.272.
- 26) 前掲書24)、p.p.138-140.
- 27) 前掲書18)、p.173.
- 28) これまでは福祉オンブズマン従事者4名で活動しており、ヒアリング時は、1名について選考中とのことであった。
- 29) 上田晴男「福祉サービスと権利擁護—『湘南ふくしネットワーク』の福祉オンブズマンの実践から—」『部落解放』439号、解放出版、1998年、p.52.
- 30) 1998年度はオンブズマン従事者9名中、市民からのオンブズマン従事者は1名であった。2004年度は福祉オンブズマン従事者21名中、市民からのオンブズマン従事者は8名（大学生を含む）に増えている。（参考）『特定非営利活動法人 湘南ふくしネットワーク オンブズマン—2003年度活動報告書—』（2005年2月発行）
- 31) Sネットオンブズマンの利用契約書第2条（オンブズマン活動）で定めている。
- 32) 『特定非営利活動法人 湘南ふくしネットワーク オンブズマン—2003年度活動報告書—』（2005年2月発行）より抜粋。
- 33) 設立経緯や活動目的は、「介護保険市民オンブズマン機構・大阪」（2006年7月20日掲載分）のホームページを参照。（<http://www1.ocn.ne.jp/~o-net/>）
- 34) 介護保険市民オンブズマン機構・大阪『主な対応事例—2005年度オンブズマン活動実績—』（2006年6月発行）を参照。
- 35) 『2003年度・2004年度オンブズマン活動実績—事例分析—』（2006年3月発行）でも苦情や要望の高度化が指摘されている。
- 36) 高橋五江「福祉オンブズマンの現状と課題」『都市問題』第93巻第9号、東京市政調査会2002年、p.7.

【参考文献】

- ・塩見憲健三郎『オンブズマンとは何か』講談社、1996年
- ・園部逸夫・枝根茂『オンブズマン法（新版）』弘文堂、2000年

- ・ 福祉オンブズマン研究会編『福祉“オンブズマン” – 新しい時代の権利擁護 –』中央法規、2000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、2002年
- ・ 河野正輝・大熊由紀子・北野誠一編『講座障害をもつ人の人権③ – 福祉サービスと自立支援 –』有斐閣、2000年