

6 福祉オンブズマンの活動を振り返って

令和6年度の福祉オンブズマンとしての私の活動について

大田区福祉オンブズマン 坂井 崇徳

1 はじめに

私は令和6年4月1日付で大田区長より福祉オンブズマンを拝命しました。本稿では、この1年に私が行った業務について振り返りをしつつ、具体的な事例報告では述べられなかった印象についてご報告させていただければと思います。

2 福祉オンブズマン業務について

私を含む4名の福祉オンブズマンは区役所で火曜日に交代で福祉サービスに関する苦情にかかる相談業務を行うほか、不在の間に事務局によって聴取された相談内容についての確認や苦情申立てのあった案件についての調査業務を行います。

(1) 通常の相談、調査業務について

福祉オンブズマンの調査業務は、原則として個別の福祉サービス利用者等からの相談により始まります。福祉オンブズマンの相談日以外は福祉サービス利用者等からの相談について、事務局が聴取し、整理する流れになっています。福祉オンブズマンに苦情として相談があった場合でも、相談者が、相談を行う中で問題点を整理することで納得され終結となるものもありました。問題や思考の整理をする方が相談者のニーズに合うと判断した場合には、意識してそのような回答を心がけてきたところです。

福祉オンブズマンによる調査を希望され調査した案件の対応結果については「4苦情申立て 対応事例の概要」で報告しておりますので、福祉オンブズマン調査の際の印象について以下述べます。

今回私が調査を担当した中に行政窓口の対応に納得できないという案件がありました。調査を進める中で、申立内容に関わる出来事について、当事者間の認識する事実に大きな食い違いがあり、調査先の回答によると申立内容の大部分は福祉オンブズマン条例に照らすと調査の対象とはならない内容であることがわかりました。本件では申立内容に本制度で取り上げられる内容が一部含まれていたこともあり調査を継続しましたが、結果として苦情申立人の主張事実を前提とした所見を述べることは出来ず、わずかな争いのない事実を前提とした感想に留まりました。

また、生活保護におけるケースワーカーの対応に納得できないという訴えにより福祉オンブズマン調査に至った事案がありました。本件については、苦情申立ての原因となる事実関係について当事者間に食い違いがなく、申立人同様福祉オンブズマンもケースワーカーの説明や行動に疑問を覚えたため、調査の中で所管課に説明を求めました。しかし、面談調査でも福祉オンブズマンの求める回答が得られませ

んでした。条例上、区の機関には福祉オンブズマンの職務遂行に関し、積極的協力義務があります（大田区福祉オンブズマン条例第3条）。当事者である職員が面談調査に出席しない場合は、出席する職員に事情を伝える、また調査事項に関わる内容について理解し説明できる職員が面談調査に出席することが必要と考えます。福祉オンブズマンとしても、福祉オンブズマンの「福祉サービスに対する区民の信頼を高め、福祉の一層の向上を図る」という設置目的を理解していただき（同条例第1条）、調査に協力を求めていく必要があると感じました。

なお、本件に留まらず、窓口や生活保護における苦情のほとんどは接遇に関する不満がきっかけになっていることも痛感しました。福祉現場の方であればご理解いただけることかと思われませんが、自らが困窮し、行政に支援を求めている場面においては、そのような立場にあるからこそ、軽く扱われ、尊厳を認められない対応に敏感になることがあると思われます。このことは福祉オンブズマン自身の業務遂行においても肝に命じなければならないものであると考えました。

（2）発意調査について

令和6年度の福祉オンブズマンの発意調査については、放課後等デイサービスにおける苦情解決制度について実施しました。特に印象深かった点は、第三者委員の設置や、苦情の解決結果の公表が事業所において一般化していなかった点です。いずれも苦情対応についての透明性を高めるところに意味があると考えられます。それらを整備することで透明性の高い事業所であると評判が高まり、経営が安定するなどインセンティブが働く制度の構築が必要であり、行政や事業者団体による取組が望まれるところです。

3 おわりに

令和6年12月6日、第25回全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会が総務省において行われ、全国のオンブズマンが集まり意見交換をする機会がありました。私は、大田区の福祉オンブズマンとして、どのように多数の相談に対応しているか、また、区福祉オンブズマン制度について理解していただいたうえで苦情申し立てをしてもらうために利用している事前チェックシートについて発表する機会をいただくことが出来ました。

他の自治体の現状などを聞くに、取扱件数の多さなどからしても大田区福祉オンブズマンは区民の方の助けとなる取組がなされているとの感想をもちました。

福祉オンブズマンの目的は、区の福祉サービス一般への信頼とサービスそのものの質を改善するというだけでなく、実際の利用者の権利擁護のためでもあると考えられます（同条例第1条、第2条第1項）。

私も、中立公正な立場で、苦情申立をいただいた具体的な相談者、苦情申立人の権利の擁護者としての視点も忘れず、今後も大田区民のために福祉オンブズマン制度の発展に協力させていただければと考えております。

令和6年度の活動を振り返って

大田区福祉オンブズマン 武川 正吾

今年度は福祉オンブズマンに就任して1年目でありました。福祉オンブズマンとして様々な経験を積み、ようやく福祉オンブズマンのイメージをつかんだところです。

オンブズマンの存在については、高校の教科書で知っていました。スウェーデンには、オンブズマン制度があり、行政機関から市民が権利侵害を受けることがないように、市民からの苦情に基づいて、第三者が独立の調査を行い、行政組織を監督し、弱い立場にある人々の権利を守るための制度であると理解していました。そのため、弱い立場にある人の権利を守るために、オンブズマンには改善のための勧告の権限が与えられていると理解していました。

大田区の福祉オンブズマンは行政一般を監視するのではなく、福祉サービスの質の向上に寄与するために設けられたものです。あくまでも中立の立場に立って、福祉サービスの提供者である事業者や区役所とサービス利用者との間に生じたトラブルについて調査を行って意見を述べたりする職務に限定されています。そのため、当初私が思っていたオンブズマンの仕事とは少し違っていたのが正直なところです。

私が調査を担当した事業所における事案を要約すると以下のとおりです。

申立人の子は保育園を利用していましたが、申立人は、子に対する保育士の療育支援の理解促進を図るため、子が利用している児童発達支援事業所（以下「事業所」という。）に保育園への訪問支援を依頼しました。保育園、事業所責任者、申立人で行う三者面談に先駆けて行われた申立人と事業所責任者との事前打ち合わせでは、三者面談で事業所の責任者は保育園に対して子の療育の必要性を伝えることになっていました。しかし、三者面談当日、事業所責任者が「子の発達は年齢相応」と発言したため、申立人は事業所に不信感を抱き、後日メールや電話で抗議しました。

その後、事業所側は申立人から頻繁に届く電話やメールへの対応に苦慮し、事業所の業務に影響が生じるとともに、職員にも精神的な負担がかかるようになったとのことです。事業所側は申立人に「対応可能な範囲を超えている」と伝え、「これ以上職員へのハラスメントと受け取れるやり取りが続く場合は契約解除もあり得る」と告げました。

申立人は、自分がどのような行動を改めれば良いのか事業所が具体的に説明しないことに納得できず、疑問を感じていました。事業所もメールや電話ではニュアンスが正確に伝わらないとして、どのような行動を改めれば良いのかについて具体的な説明を避けました。これにより双方の誤解が深まりました。また、事業所側は申立人が事業所に訴えを行う際に「苦情」という言葉を明確に使わなかったため、適切な苦情対応をしていませんでした。

福祉オンブズマンは調査を行った結果、事業所が申立人への対応に苦慮しつつも、サービス提供を継続しようと努めていたことを認めました。一方で、申立人に対して申立人のどの行動が問題だったのかを具体的に説明しないまま契約解除を促した点について

ては問題視しました。福祉サービスにおける契約解除は利用者に大きな影響を与えるため、慎重に行う必要があります、申立人に誤解を与えるような対応は望ましくないとの考えからです。

さらに、事業所において利用者から明示的に「苦情」と言われない場合でも、適切に対応することが重要であると指摘しました。福祉オンブズマンは、事業所に対して、苦情対応マニュアルを再確認するとともに、苦情への対応能力を高める取組みを求めました。また、双方が子の福祉を第一に考えている点を踏まえ、申立人と事業所との間で十分な説明と理解に基づく話し合いを行い、相互理解の促進を図ることが重要であるとししました。結果的に区長へ申入れを行い、事業所からは改善に向け前向きな回答も得られました。

私自身が以上をはじめいくつかの事案にこの一年間に遭遇するなかで、感じたことがいくつかありました。

第一に、福祉サービスを提供する事業所の財源は、利用者の自己負担に加えて公的な資金が投入されているということを改めて感じました。これは営利法人であっても同様です。このことは、事業者と利用者の関係は本来対等であるべきことを意味します。ところが実際には事業者の方が優越的な立場に立っていると思われるケースも見られました。社会福祉法のなかに利用者保護のための規定はありますが、労働契約における労働者保護ほど強力ではなさそうです。福祉サービスの利用契約を一般的な商取引と同じように捉えているのではないかと、つい深読みしてしまいそうになりました。

第二は、最近「カスタマーハラスメント（カスハラ）」という問題が社会的に注目されているということです。福祉サービスの現場においても、このカスハラと苦情の境界線をどのように引くのかという点が、今後ますます重要な課題になると思います。どの程度のことがカスハラに該当するのか、まだ明確な基準が確立されていない状況です。嫌がらせとまでは言えないものの、強い調子や喧嘩腰の態度をとる利用者がある場合、それをカスハラと判断するかどうかの基準が非常に難しいと感じました。

ただし一般企業の場合は「お客様は神様だ」という時代があって、それに対する反省から現在カスハラが社会的なテーマとなっているのですが、福祉業界はそのところの前提がなしにカスハラが問題となっているようにも思われました。

利用者の権利擁護とカスハラの線引きについては、これから経験を積みながら徐々に明確になっていくのではないかと考えています。

繰り返しになりますが、福祉サービスの契約については労働契約などとは異なり、現在は一般的な消費者保護程度の規制しかないように思えます。しかし、福祉サービスの場合は労働契約と同じように、対等な関係を確保することが非常に難しいと感じています。そのため、福祉オンブズマン活動の経験を通じて徐々に基準や仕組みが標準化されていくことに繋がることできれば、それに越したことはないと思います。

最後に、まだ「苦情」が一般的にも、また、とりわけ事業者にとってもネガティブなニュアンスで受け止められているのではないのでしょうか。「苦情」という言葉の元々の意味に引きずられているのかもしれませんが。福祉サービス改善のためのニュートラル、いやポジティブな言葉として受け入れられるようになるのが良いのではないのでしょうか。場合によっては生産現場のように「カイゼン」と呼ぶのも一案かもしれません。

福祉サービスにおけるオンブズマンの重要性

大田区福祉オンブズマン 平澤 恵美

1 はじめに

大田区福祉オンブズマンを拝命して5年目となりました。初年度は福祉オンブズマンとしての活動を開始すると同時に新型コロナウイルス感染症が流行し、相談対応にも調査にも苦慮いたしました。2年目に入った頃から、福祉オンブズマンの役割の重要性を深めることができるようになり、ウィズコロナ時代を経て、令和6年度は最終年度として感慨深い1年間を過ごしました。退任するにあたり、令和6年度担当した申立ての中から2件を中心に振り返りを行うとともに、5年間の福祉オンブズマン活動を通して学んだ福祉オンブズマンの存在意義について述べたいと思います。

2 令和6年度のケースを振り返って

1 例目として、障害者総合支援法の「障害児通所支援事業所の運営方法に不満がある」(P.12) というケースでは、障害福祉サービスを運営する法人が複数の事業を運営する際の中立性の確保の難しさが浮き彫りになりました。特にケアマネジメントの機能を果たす相談支援事業所は、利用者がどのような生活を希望しているのかを聞き取り、その希望を実現するために求められるサービスを提案したり、利用者が希望しているサービスに繋げたりしながら、専門的な視点で利用計画を作成します。したがって、相談支援事業所と運営主体が同じ法人の障がい福祉サービスがあったとしても、利用者が希望するサービスを選択できる権利を尊重することが重要となります。日本の福祉が2000年以降市場化されていくなかで、行政が主体となって障がいのある人々の障がい福祉サービスを決定していく方法(措置)から、障がいのある人々が希望する障がい福祉サービスを選択する方法(契約)に変化したことによって行われるようになりました。とりわけ、福祉サービス利用者及びその家族は疾患や障がいを抱え、様々な不安を持ちながら生活をしています。相談支援専門員は利用者及びその家族の想いに寄り添いながら共に悩み考える姿勢を重視することが求められます。

さらに、今回のケースでは事業所側から利用者に相談先から外れることを伝えていました。調査によると、事業所としては相談先から外れた方が利用者にとって良い選択だと判断したとのことでした。サービスを提供する側が自身の価値観で利用者にとって良かれと思い、その行動に介入したり、干渉したりするのはパートナーリズムに陥っている危険性があると考えられます。サービスを提供する側は、自分の立場を意識し、相手の想いに寄り添うことが必要だと気付く必要があります。専門職が自身の価値観で支援を遂行してしまうと自分の選択が全て正しいと考える傾向が強くなります。こうした傾向を常に意識しながら、自分の判断や支援方法に疑問を持つことを心がけていただきたいです。

2 例目として、介護保険関連の「施設の看取りについての対応が不満だ」(P.10) と

いうケースでは、人生の最期というとても重要な看取り期における施設の対応がテーマとなりました。言うまでもなく、自分の大切な人がどのように看取られるのかということとはとても重要なことです。このプロセスがこじれてしまうと、場合によっては残された人の心に傷を残してしまいかねません。この申立ては、施設の職員と家族との関係が良好ではなかったことが背景にあり、苦情申立てにつながりました。信頼関係の構築は福祉サービスを実施するうえで最も重要な要素の一つです。いくら施設側が指針や規定に沿ってサービスを実施していたとしても、信頼関係がなければ良い結果に繋がらず不信感が高まることもあります。福祉現場では、こうしたケースに直面することが時折あり、話し合いで解決する場合もあれば、いくら話し合っても解決に結びつかない場合もあります。今回のケースでは、看取り介護について施設側の誰が説明するのかという点で申立人と施設で折り合いがつかず、見取り介護を行うにあたり本来伝えるべき説明や同意書がない状態で支援を継続したことが申立ての一端となりました。利用者やその家族が安心できる環境づくりのためには、現場に何が求められるのかということ職員全体で見直していただきたいと思います。

3 おわりに

福祉オンブズマンとして5年間活動に関わらせていただき、「苦情」という言葉の意味を改めて考えるとともに、福祉サービス利用者の思いについても考える機会になりました。福祉サービスを利用している方々の生活は、福祉サービスに支えられており、福祉サービスを利用するうえで悩みや難しさを抱えると、これまで以上に生きづらさを感じてしまうことになるかもしれません。福祉サービスを提供する側は、支援を受ける側にいる利用者の思いや利用者の方にとっての福祉サービスの重要性を理解しなければならないということを、福祉オンブズマンとして相談に対応することで学びました。

「オンブズマン」という言葉は直訳すると「代理人」であり、その言葉の意味には、行政機関や社会などを第三者として監視し、権利・利益の侵害に対する調査を行い、救済の勧告を図るとあります。日本ではオンブズマン制度を導入し、オンブズマンを「苦情調査官」と訳す場合もあるようです。現在の日本では、福祉が適切に行われているかどうか、利用者の権利や利益が侵害されていないかどうかという判断は、指導監査として行政が行うものの他に、利用者から訴えのあった「苦情」を解決するという方法で、各地方自治体のオンブズマン等で対応されています。いわゆる不平や不満を調査する役割です。大きく変化し続けている福祉の変革期において、大田区に区民の皆さんがいつでも相談に来られる福祉オンブズマン室があるということには大きな意味があります。これからもこの福祉オンブズマン室が区民の皆さんにとって安心して相談できる場所であること、そして大田区の福祉がより良いものになることを心より祈念しています。

令和6年度の活動を振り返って

大田区福祉オンブズマン 牧山 美香

1 はじめに

令和3年度に福祉オンブズマンを拝命し、令和6年度から2期目に入りました。これまでの経験を踏まえ、令和6年度私が対応したケースについて感じたことを述べたいと思います。

2 令和6年度の苦情申立てについて

私が担当した苦情申立てのうち、申入れを行ったものが2件、調査のみで終了したものが3件、区福祉オンブズマン条例第12条第1項第5号の「調査することが相当でない」と認められるとき。」に該当すると判断し、調査を実施しなかったものが2件でした。

(1) 申入れを行ったケース (P. 8)

本件は、施設が理美容のサービスについての基本的ルールに則らず家族に無断で利用者の散髪をしたほか、施設の送迎についての連絡が不十分であったことや、施設の苦情受付者が当該苦情に関わる本人であったため、直接施設に相談できず、福祉オンブズマンへの苦情申立てに至ったという事例です。

今回、申立人の母はショートステイ利用が初めてであり、利用する直前に申込みをしたため、施設側も十分な説明をする機会が不足していたという事情もあるかと思えます。

ただ、施設にとっては当然のことであっても、初めてサービスを利用する方にとっては、わからない事ばかりです。提供するサービスの内容、利用方法など、よくある質問や重要なポイントを文書にまとめて説明するなど、工夫する余地があったと思われれます。

また、苦情相談窓口の設置にあたり、利用者が相談しやすく、施設全体で相談の内容の情報共有ができるような仕組みにすると効果的であると考えます。

(2) 申入れを行ったケース (P. 20)

本件は、申立人が生活福祉課に対し、おむつ代の支給申請をしたところ、手続や支給時期について十分な説明がなく、おむつ代の支給の可否自体についても不明瞭な回答しか得られなかったため、生活福祉課の対応に不満をもったという事例です。

申立人は元々行政機関に対して不信感を有していたとのことで、生活福祉課も対応に苦慮したという点がありました。

ただ、本件では支給申請後に入院が延期となり、通常とは異なる状況があったため、申立人には適切な時期に、理解しやすい方法で説明をすることが必要でした。

被保護者への対応方法、サービス支給に関する説明方法について改善できるよう、今後もより良い方法を模索する必要があるでしょう。

(3) 調査のみで終了したケース (P. 24～26)

これらの苦情申立ては、「生活福祉課が質問にしっかりと答えてくれない」、「生活福祉課が医療券を発行してくれない」、「受給証明書の使用目的を確認されることが不満

だ」という生活福祉課の対応についての苦情の事例です。いずれも、申立人が被保護者としてサービスを受けるに当たり、手続上に不満が生じ、なぜそのような手続が定められているのかという点について、生活福祉課から十分に説明を受けられなかったということが契機となっています。

区の手続は、適正に事務処理を行い、迅速にサービスを提供することを目的として期限、手順、方式が定められています。今回の3件では、申立人と生活福祉課のコミュニケーションがうまくいかず、申立人は希望するサービスを受けられませんでした。区が区民から説明を求められた事項について、すべて本人の納得いくまでの説明をすることには限界があるかもしれません。ただ、定型的な事務手続については、リーフレットを作成するなど、区民に対して説明しやすい方法を検討していただきたいと思いました。

(4) 調査を実施しなかったケース (①P. 27 の事例7・②P. 29)

これらの苦情申立ては、「①住宅維持費を支給してほしい」、「②審査庁に提供した資料が不適切である」という事例です。

福祉オンブズマン制度は、区民の福祉の一層の向上を図るため、区が行い、又は関与する福祉サービスに関する区民の苦情等について、福祉オンブズマンが公正かつ中立な立場で処理するために置かれた制度です(区福祉オンブズマン条例第1条)。苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する区の機関に対し是正等の措置を講ずるよう勧告や意見表明をすることができます。区福祉オンブズマン条例に基づき、区が行い、又は関与する福祉サービスが調査の対象となりますが、調査の対象外となる事項も規定されています。また、福祉オンブズマンの勧告や意見表明は相手方の自発的な改善を求めるものであり強制力はありません。

①の事例のように、行政処分を取り消しや変更を求める内容の苦情申立ては、福祉オンブズマンには決定を覆すような機能はありませんので取り扱うことができません。また、②のように苦情の対象が福祉サービスに該当しないものについても福祉オンブズマン制度の対象とはなりません。福祉オンブズマン制度で取り扱うことができるかどうか、正式に苦情を申し立てる前に、是非、ご相談いただければと思います。

3 おわりに

福祉サービスについて苦情や不満が生じた場合、東京都適正化委員会や福祉オンブズマンなど外部の機関に相談するよりも直接事業者と相談した方が、当事者にとって、迅速かつ効果的な解決が望める場合も多いと考えられます。事業者側も、利用しやすい相談窓口を設置することで、苦情対応に割く時間を減らし、より良い福祉サービスの提供に集中できる利点もあります。

また、利用者である区民の側も、不満を抱えながら我慢し続けると、ストレスが増大したり、トラブルが深刻化することもあると考えます。そうならないためにも積極的に、区や事業者と協働することも重要であると思います。

福祉オンブズマン制度は、苦情申立てのあった内容についての調査を実施し、福祉オンブズマンの意見を発することにより、区全体の福祉サービスの向上を図ることを目的とする有益な制度です。区民の皆さまには遠慮せずご利用いただきたいと思います。