

6 福祉オンブズマンの活動を振り返って

福祉オンブズマンの「期間」について

大田区福祉オンブズマン 奥田 大介

私が大田区の福祉オンブズマンを拝命してから早くも3年が経ちました。福祉オンブズマンの任期は1期で3年のため（ただし、1期に限り再任することができるかと定められています。）、2期と考えるとちょうど半分が経過したことになります。この3年間のうち、令和2年度と過去の2年度とを比較して思うのは、令和2年度は新型コロナウイルス感染症による影響が非常に大きかったということです。苦情申立て件数については例年と比べて減少し、約半分となりました。また、福祉オンブズマン室に直接相談にいらっしゃる方も減少したように思います。

この「3年」という任期は大田区福祉オンブズマン条例に定められた期間ですが、条例、大田区福祉オンブズマン条例施行規則及び大田区福祉オンブズマン実施要綱には他にもいくつかの期間の定めがあります。

今回は、苦情を調査するか否かの判断基準となる、条例第12条（福祉オンブズマンの調査対象外）の第1項第3号について考えてみようと思います。なお、条例、規則及び実施要綱についての意見は私個人の見解であり、他の福祉オンブズマンの見解を代表するものではありません。また、個々の事案によって異なる結論となることもあり得ますので、その点をご留意いただければと思います。

条例第12条では、調査対象外とする苦情について以下のとおり定めています。

（調査対象外とする苦情）

第12条 オンブズマンは、苦情の申立てが次の各号のいずれかに該当すると認める場合は、当該苦情を調査しない。

（1）及び（2）は省略

（3）苦情の内容が、苦情の申立ての原因となった事実のあった日から1年を経過しているとき。ただし、正当な理由があると認めるときは、この限りでない。

（4）以下は省略

この条例第12条第1項第3号によると、苦情の申立ての原因となった事実のあった日から1年を経過した場合には、その苦情について福祉オンブズマンは原則として調査をしないこととなります。私はこの条例の制定の経過までは知りませんが、時間の経過によって調査が困難になることがこの規定を設けた理由の1つと考えられます。

ただ、条例第12条第1項第3号には「ただし、正当な理由があると認めるときは、この限りでない。」との例外規定があり、福祉オンブズマン室にいらっしゃった方から、新型コロナウイルスによる影響で相談や申立てを行えなかったことが「正当な理由」に当たるのではないかというご質問をいただくことがありました。

この第12条第1項第3号の「正当な理由」について、施行規則では以下の通り具体的な例を挙げています。

(正当な理由等)

第6条 条例第12条第1項第3号に規定する正当な理由があるときは、次に掲げるとおりとする。

- (1) 天災地変等による交通の途絶により申立期間を経過したとき。
- (2) 苦情に係る事実が継続しているとき。
- (3) その他オンブズマンが正当な理由があると認めたとき。

2 前項に規定する正当な理由があるときの認定に当たっては、オンブズマン制度の趣旨にのっとり、弾力的運用を図るよう留意しなければならない。

新型コロナウイルスによる影響には様々な程度があると考えられますが、具体例として①新型コロナウイルス感染症が広まったが、申立人ご自身は罹患しなかった場合、②申立人が新型コロナウイルス感染症により入院していた場合、③申立人が新型コロナウイルス感染症により意識不明の重体となり、集中治療室で治療を受けていた場合の3つを考えてみようと思います。

まず、①ですが、新型コロナウイルス感染症が広まった後も福祉オンブズマン室が苦情申立てを受け付けていたことからすると、新型コロナウイルス感染症の流行それ自体を「天災地変等による交通の途絶」と同様であるとすることは難しく、正当な理由があると認められにくいと考えます。

そして、③については、申立人自身が申立てをできない状態にあるため、私としては、「(3) その他オンブズマンが正当な理由があると認めたとき。」に含まれると考えてもよいように思います（なお、民法においては、時効の完成猶予の条文に「天災その他避けることのできない事変」という文言がありますが、これには当事者の疾病という個人的な事情は含まれないと考えられているようです。）。

それでは、②はどうでしょうか。申立人が入院をしても外部と連絡を取ることが可能であったと考えれば、正当な理由は認められないように思います。他方で、新型コロナウイルスによる入院は他の病気等と比較して他者との接触が著しく制限されることを重く見れば、正当な理由があると認められるかもしれません。また、上記の規則第6条第2項には、正当な理由の認定に際しては福祉オンブズマン制度の趣旨にのっとり、弾力的運用を図るよう留意しなければならないとされているため、福祉オンブズマン制度の趣旨（福祉サービスに関する区民の苦情等を公正かつ中立な立場で迅速に処理することにより、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こと）にのっとり判断した結果、正当な理由があると認められる（あるいは認められない）というケースも出てくるかもしれません。

ここまで考えてみましたが、福祉オンブズマンとしては、関係者の記憶が新しく、資料の散逸も防げるという点で、申立期間内（苦情の申立ての原因となった事実のあった日から1年以内）に苦情申立てをしていただけると大変ありがたいです。相談や申立てをするか悩んでいる方は、まずは福祉オンブズマン室にご連絡いただくと幸いです。

令和2年度の活動を振り返って

大田区福祉オンブズマン 面川 典子

令和2年度は私にとって大田区福祉オンブズマンの活動の最後の年度となりました。誰も予想しなかった新型コロナウイルス感染症への対策で、社会全体が自粛を求められました。福祉の領域でも、感染防止の点から施設の活動が縮小されたり、施設入所者との面会が制限されるなど影響は大きかったといえます。

福祉オンブズマンの活動にも影響はありましたが、そのようななかでも皆さまからの相談を受け、苦情申立てに対する調査を行いました。また、相談及び調査以外の活動としては介護保険課との情報交換会を行っております。

以下に印象に残ったことを述べます。

1 令和2年度の相談、苦情申立てに基づく調査について

私自身が受けた相談では生活保護に関するものが多かったと思います。苦情申立てについては例年に比べて数は少なかったものの全体としては介護保険、障がい者福祉、障害者総合支援法、児童福祉、生活保護・低所得の各分野で申立てがなされました。

私は苦情申立てに対する調査を2件担当しました。苦情申立て内容の内訳は児童福祉1件、障害者総合支援法1件です。調査結果は申入れ1件、調査のみ1件でした。

申入れに至った案件は、保育園での情報の管理が問題になった事案でした。詳細は事例紹介に記載されておりますが、申立人の苦情に対する保育園の対応が適切であったかという観点から調査をしました。保育園側も情報の漏えいがあったのかどうかの調査途中であったこともあったと思いますが、福祉オンブズマンの調査には納得がいかなかったようでした。

この点、福祉オンブズマンの苦情申立てに対する調査は、申立てられた事業者が全部悪いと言っているわけではありません。苦情申立人と事業者の双方から言い分を聞いて、是正する必要があるれば申入れや要請を行うもので、そこまでの必要はないというケースも少なくありません。ただ、それでも苦情申立てに至っているのは、双方に小さなすれ違いが生じているからだと思います。事業者の皆さまにはこの点を振り返っていただいて、次のサービスの提供に活かしていただければ幸いです。

次に、調査のみの案件は放課後等デイサービスでの職員の対応が問題となった事案でした。障がい児支援についての専門的スキルの必要性が十分に理解されていませんでした。障がいの特性を理解し対応することの難しさは他の事案でも感じているところでしたが、改めて福祉の領域において専門的知識や技能の必要性を感じたケースでした。

2 発意調査について

発意調査は、個別の苦情申立てはありませんが、福祉オンブズマンが日頃の相談などを通じて疑問を持った場合などに調査を行うものです。今回は事実婚が疑われる場合の児童扶養手当の支給手続について調査しました。

現代社会においては様々な結婚の形態があり、事実婚という言葉の意味も一律ではありません。手当の申請者や受給者と所管課とのやり取りについてはプライバシーに深くかかわるため、福祉オンブズマンへの相談も少なくありません。しかしながら、過去の相談を確認してみると、福祉オンブズマンへの苦情申立てまでは至っておらず、苦情の原因がどこにあるのか、実際にどういう運用がなされているのか調査が必要だと考えました。改善を求めるまでには至りませんでした。やはり利用者への説明を尽くしていただくことが重要であると感じました。

なお、児童扶養手当に関して相談を受けたにも関わらず苦情申立てに至らなかったケースがありました。その理由として、苦情申立てが事実のあった日から1年以上経過していたということがあげられます。福祉オンブズマンの調査は対象となる事実のあった日から1年を経過したものは対象ではなくなります。古い事実は調査も困難であり、期間制限もやむを得ませんが、皆さまが適切な時に申立てができるように福祉オンブズマン制度を周知していただくことが大切だと感じました。更なる周知を区にお願いしたいと思えます。

3 その他の活動について

その他の活動として、介護保険課との情報交換会が行われ、介護保険課における事故報告、苦情対応についてお話をお聞きしました。制度内での苦情解決の仕組みが機能することが迅速で公平な福祉サービス提供につながると感じました。

4 6年間で振り返って

平成27年からの6年間はあっという間でしたが、相談や苦情申立てに対する調査をとおして様々な福祉サービスの仕組みと福祉の現場を知ることができました。

そして、福祉オンブズマンに就任した1年目から最後の年までの活動をとおして思うことは、利用者と福祉サービスの提供者とのコミュニケーションが大切であるということです。相談や苦情申立ての原因の多くが両者の意思疎通が上手く図れていないことにありました。

福祉の分野は制度や仕組みが複雑で、利用者やその家族が十分に内容を理解できていないケースも多いと思います。最初に福祉サービスの提供者が丁寧に説明し、利用者に理解してもらうことでその後の手続も進めやすくなり、相互の信頼が保てると感じています。簡単そうで難しいのが「説明」です。福祉サービスの提供者には相手の立場に配慮して説明するようお願いしたいと思えます。

最後になりますが、区民の皆さま、区役所の皆さま、6年間本当にありがとうございました。大田区の福祉サービスの益々の充実を願っております。

コロナ禍における福祉オンブズマン活動

大田区福祉オンブズマン 木下 武徳

令和2年度の福祉オンブズマンの活動は、他の企業や区役所、福祉事業所等と同じく、新型コロナウイルス（以下「コロナ」という。）の影響を受けることになりました。緊急事態宣言により、来所による相談は減り、電話で相談を受けることが多くなりました。実は、コロナ対応に関連して苦情申立ても増えると予想していましたが、実際には苦情申立ては減りました。ただ、電話相談を何件か受け、苦情申立てをすと言われながらも、実際には申立書が届かなかったことも何度かありました。なぜ訴えたい苦情があるにも関わらず、苦情申立てをしてもらえなかったのでしょうか。

その原因について考えてみますと、少なくとも以下の3点が指摘できると思います。

第1に、苦情が複雑なことです。「苦情」と一言でいっても、実際の苦情の内容は複合的で多様です。例えば、家族が怪我をしたことで福祉事業者に対する苦情を福祉オンブズマンに訴えられる場合、苦情の内容は、①家族が怪我をしたこと、②怪我への対応が不適切であったこと、③その後の対応が不適切であったことを訴えたのに、その訴え自体へも適切に対応しないこと、という少なくとも3段階ぐらいの問題を抱えることになりそうです。加えて、④制度や契約内容等の説明の不足、⑤職員の態度の悪さや不適切な発言、⑥書類の不備なども指摘されることが多いです。そのため、苦情申立書に記入する際、苦情内容が複数あり、どのように苦情を書いたらいいのかが整理ができず、申立書を書くのが難しいのではないかと思います。

第2に、来所による相談が減ったことです。来所の場合は、相談の後に苦情申立書を書かれる人も多く、その場で記入内容や記入方法を福祉オンブズマンや区職員に確認しながら書いてすぐに申立てすることができました。しかし、電話相談の場合は、電話で相談をして、ぜひ苦情申立てをしたいとなった後に、申立書を郵便で受け取り、自分一人で苦情内容を記入しなければならない状態になります。その場合、上記のように苦情内容をきちんと書くことは難しいのではないかと思います。もちろん、記入の仕方わからないことがあれば、福祉オンブズマン室に電話をかけて聞いていただけたらいいのですが、そこまですることができない方も多と思います。自分や家族の生活を預けている事業所や職員の苦情を申立てるというのは大変勇気のいる行為だと思います。ましてや苦情を申立てると決意してから申立書が郵便で届き書くまで時間がかかると、その勇気は揺らいでしまうのではないかと思います。

第3に、コロナにより通常とは異なる対応がなされていた場合、それはコロナの緊急時だから通常とは違う対応が行われているので、仕方ないと諦めている人が多いのではないかと思います。例えば、コロナ対策によって、いつも利用していたホームヘルプやデイサービスが利用できなくなったりした人も多のではないかと思います。

一方、「自粛」「ステイホーム」等という言葉が頻繁に使われました。そのため、福祉

サービスが利用できなくなったり、制限されたり、また苦情があったりした場合でも、我慢を強いられている人が多いのではないかと想像しています。

以上のことから、対応としては、第1に、苦情申立書の記入例を示したり、記入の仕方についても相談にのるということ、そして苦情申立書に多少不備があったとしても事務局で必要事項を確認のうえ書類をお受けできることを周知していく必要があると思いました。

第2に、コロナに関連した苦情であっても、その原因がコロナとは別である可能性もあるので、コロナに関連した福祉サービスの苦情についてもぜひ相談をしてほしいと思います。コロナの影響は令和3年度も続きそうですので、苦情が言えない状況をつくらぬ仕組みづくりをしていかなければと思います。

さて、令和2年度に私が担当した4つのケースを振り返っておきたいと思います。

第1に、「特別養護老人ホームが退院後の再度の入所を拒否した」というケースでは、医療的ケアが必要な場合の書類の不備、職員の説明不足が問題として見受けられました。苦情申立てによって規約等が改善されたので良かったと思いました。

第2に、「保育園の対応に納得できない」というケースでは、問題が実際に生じたのか確認できなかったのですが、保育園は①職員研修、園児向けの講習、カメラの設置という環境整備と、②問題を予防するための個別の対応が行われました。苦情申立てが環境や対応改善の後押しとなったと思いました。

第3に、「宿泊所の対応に不満がある」というケースでは、「無料低額宿泊所」の施設環境や食事等に対する苦情が言われました。ただし、他区により生活保護が認定された利用者であったため、苦情申立は非該当者になりました。しかし、無料低額宿泊所は大田区にある施設であるため、何らかの対応ができないか今後の課題だと思いました。

第4に、「障がい者総合サポートセンターにおける苦情対応について」です。これは福祉オンブズマンの発意調査であり、苦情申立書が出たから調査をしたわけではありません。しかし、福祉オンブズマン室にはセンターに対する苦情相談や匿名の苦情申立てが続いていたため、どのように問題があり、どのような対応がなされているのかを調査することにしました。調べてみると、①苦情受付の規定にあっていないこと、②文書の記載が不適切であったこと、③委託先によって受託団体の苦情解決制度と区の苦情解決制度とが整合していなかったこと、④苦情相談の広報・周知がきちんと行われていなかったことなどの問題が判明しました。これらの問題についてセンターには対応をしていただいたところです。

令和2年度の苦情申立てが少なかったのですが、以上のように少しずつでも区の福祉サービスが改善の方向にむかえるように、対応ができたのではないかと考えています。先に述べたように、コロナが終焉しないなか、区の福祉サービスもいろいろ問題を抱えていると思います。福祉サービスは区民にとって生活を支えるための重要なサービスであり、これがないと生活に支障が出てきます。コロナ禍ではありますが、令和3年度は区民の方は相談を「自粛」せず、福祉オンブズマン室にぜひ相談をしてほしいと思います。

福祉オンブズマンとしての1年目を振り返って

大田区福祉オンブズマン 平澤 恵美

<はじめに>

令和2年4月に大田区の福祉オンブズマンを拝命して1年が経過しました。新型コロナウイルス感染症対策により、通常とは異なる体制で始まった1年でしたが、区の福祉制度体制、地域の福祉サービス事業者の現状及び福祉サービスを利用する方々の現状まで、様々なことを学びながら務めさせていただきました。例年よりは少ない苦情申立て件数でしたが、私に対応したケースを振り返りながら、感じたことを述べたいと思います。

<令和2年度のケースを振り返って>

一例目として、介護保険関連の「グループホームは利用者に適した支援をしてほしい」というケースでは、利用者一人ひとりの声に耳を傾け、本人が心地よいと思えるような環境づくりと支援を心がけることが大切であると思いました。食事一つを例にあげても、それぞれの入居者の方の好みや満足のいく食事の量は異なります。グループホームは共同生活援助であり、種別としても施設ではなく地域に分類されます。したがって、施設とは異なる家庭的な環境を提供することも目的とされています。利用者の皆さんは、もし自宅で生活をしていれば、好きな時に好きなものを食べることはさほど難しいことではありません。食事は生きる楽しみの中でとても大きな比重を占めます。こうした、ささやかな利用者のニーズを実現することは生活の質の向上の第一歩に繋がります。

ソーシャルワークには「個別化の原則」という概念があります。グループホームの入居者が9人居れば、9通りの支援がおこなわれることが望ましいという考え方です。実際の現場では、日々様々な業務に追われ、限られた時間の中で利用者一人ひとりのニーズに応えられるような支援を提供することは難しいでしょう。しかしながら、支援する側が支援することを諦めてしまっただけでは発展することはありません。出来る限り、一人ひとりのニーズを把握し、ニーズに応じた支援が展開できるようにすることがソーシャルワークの原点であり、福祉サービス事業者に求められていることであるとこのケースをおして感じました。

二例目として、障がい者福祉関連の「大田区心身障害者福祉手当の受給資格の説明が足りない」というケースでは、区民の人々に福祉制度の内容を適切に伝えていくことの難しさに加え、職員の窓口対応に関する課題を感じました。福祉制度に限らず、社会の中に整備されている様々な制度は、私たちが安心して生活するうえで必要不可欠なものです。しかし、これらの制度はいつ、どこで、誰が、どのように利用できるのかを知らないと活用することはできません。制度が複雑化していけばいくほど、周知していくことは難しくなります。特に福祉制度は、利用者の生活を支援するためにつくられた制度であるため、支援を必要としている人々に提供できなければ意味がありません。したがって、誰もが理解しやすい方法で、より多くの人々に正確な情報を提供することはとて

も重要になります。

さらに、これらの情報をわかりやすく、相談者が納得できるように伝えることは窓口対応をおこなう職員の重要な役割になります。障がいのある人々やその家族の相談に応じる障害福祉課や地域福祉課の職員は、情報を提供することだけが職務ではありません。相談者が置かれている立場を理解し、共感の姿勢を持つことが求められます。区の職員に相談してよかったと感じてもらえるようになるためにも、傾聴の姿勢を心がけ、相手の思いに寄り添えるような対応を心がけていくべきだと感じました。

三例目として、障害者総合支援法の「計画相談支援事業所の相談員の対応に不満がある」というケースでは、日常的に支援を提供している担当利用者に対する支援のあり方の課題が表面化されたケースだと感じました。上記で挙げた役所等の窓口での単発的な支援とは異なり、契約関係における長期的な支援では、利用者との信頼関係が支援に大きく影響します。とりわけ、計画相談では、利用者が地域でより豊かな生活を送れるように、利用者のニーズを把握し、希望に沿った計画を一緒に作成することが求められます。したがって、どちらかがイニシアティブを取るのではなく、両者による信頼関係のもと、利用者と支援者がパートナーとして機能することが理想的であるといえます。こうした意味でも、支援する側がどのような視点を重視し、利用者と向き合うべきなのかということは重要だと考えられます。

社会福祉学は社会的弱者の福祉を増進し、権利を擁護するために必要な制度や政策を整備し、それらを展開するために求められる技術や方法を考える学問です。適切な支援を展開するということはとても奥深く、容易ではありません。支援者は利用者の生活をより良くするための専門職であるということを常に意識し、支援に携わるべきであると感じました。

<おわりに>

これまでの個人的な経験では、福祉サービスを提供する者、そして福祉サービスを提供する側を教育する者として福祉に携わってきました。しかし、福祉オンブズマンとして、中立の立場から多様なケースに携わることにより、サービスを受ける側の視点について異なる視点から学ぶことができました。申立人側と苦情対象側の両者それぞれの状況に対する理解を重視しながら、福祉制度を利用する区民の皆様の生活が、より豊かなものになるような働きかけをおこなうことの重みを実感することができました。これからも、福祉オンブズマンとしての知識の充実を図り、区の行政システムや地域の社会資源に加え、地域性といった部分からも総合的に理解を深めながら、福祉オンブズマンとして努めてまいりたいと思います。