

5 福祉オンブズマンの活動を振り返って

申立時期及び申立先について思ったこと

大田区福祉オンブズマン 奥田 大介

令和3年度が終わりましたが、新型コロナウイルス感染症がまん延するより前の年度と比較すると、苦情申立て件数は減少しました。福祉オンブズマンは毎週火曜日の午前中に大田区役所の福祉オンブズマン室で相談を受け付けていますが、福祉オンブズマン室に来所いただく方も減っています。このような傾向は令和4年度も続くのではないかと思います。さて、今回は申立期間経過後になされた申立てと、福祉オンブズマン以外の窓口（特に、施設の苦情相談窓口）への苦情申立てについて考えてみたいと思います。

第1 申立期間経過後になされた申立てについて

令和2年度の運営状況報告書では、新型コロナウイルスで申立人が入院をしていたことが申立期間の制限に触れるかについて検討しました。今年度は、申立期間を経過後になされた申立てについて考えたいと思います。

大田区福祉オンブズマン条例は「調査対象外とする苦情」として、第12条第1項に「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。」と定めています。そして、同項の第3号において「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。」と定め、苦情の申立ての原因となった事実のあった日から1年を経過した後の苦情申立てについては調査しないものとしています。

苦情申立てに先立って相談があり、相談の中で苦情の申立ての原因となった事実のあった日から1年を経過していることが判明した場合、調査をしないことになることをお伝えしています。また、事前の相談がなく苦情申立てがなされ、申立ての原因となった事実のあった日から1年を経過していることが判明した場合、申立人に対して調査をしないとの回答をすることになります。

しかし、福祉オンブズマンに対する苦情申立ての中には、苦情申立ての対象となる事実が複数あるケースがあり、そのようなケースの中には、発生後1年を経過していない事実と発生後1年を経過した事実の双方が含まれることがあります。個々の事実に関連が全くない場合、1年を経過した事実については調査対象外とすることになりますが、実際にはそのように分けられない申立てもあります。

例えば、数年前に苦情申立ての対象となる事実が発生したものの、その時点では苦情申立てが行われず、この事実に関連して新たに苦情申立ての原因となる事実が発生することがあります。

この新たな事実に対する苦情申立てがなされた場合、関連する数年前の事実も1つの項目を設けて苦情申立ての対象として記載されることがあります。また、苦情とまではいえなくても、関連する事情として苦情申立書に記載されることがあります。

いずれの場合であっても、新たな事実に対する苦情申立ての調査を行うに際しては数年前の事実についての調査を行うことが必要になります。調査の際、苦情申立てを受けた側には数年前の事実に関しても記録が残っていることはあります。ただ、発言した内容の詳細や、当時どのような意図でそのような行為や発言をしたのかについては当事者の記憶に頼らざるを得ないことが多々あります。当事者が既に退職している場合には、調査に困難をきたすことも考えられます。

昨年度と同じことを申し上げて恐縮ですが、上記の理由から苦情申立てについては速やかに行っていただくのが望ましいと考えます。疑問に思うことがあれば相談でも構いませんので福祉オンブズマンにご連絡をいただければと思います。

第2 施設の苦情相談窓口への苦情申立てについて

福祉オンブズマンに対する苦情申立てには、本人又は親族が入所又は通所している施設に対するものがあり、これらの苦情申立ての調査の際には、ほぼ全てのケースで契約書と重要事項説明書を提供してもらっています。

重要事項説明書には苦情相談窓口の欄が設けられており、どの施設の重要事項説明書にも複数の苦情相談窓口が記載されています。その中には施設の相談窓口も記載されており、苦情受付担当者、苦情解決責任者及び第三者委員並びに連絡先などが記載されています。

ただ、福祉オンブズマンに対する苦情申立てがなされた件について、福祉オンブズマンに対する申立てより先に施設の苦情相談窓口が利用されたり、施設と福祉オンブズマンへの苦情申立てが並行してなされたケースは多くありません。

いくつかの施設の重要事項説明書を見た限りでは、苦情相談窓口が複数記載されている場合に窓口の相談順序の定めはありませんでした。このため、いずれの窓口を利用するかは申立人の判断に委ねられています。ただ、施設利用者及び親族の場合、様々な事情により、利用している施設に対する苦情申立てを行うこと自体に強い心理的な抵抗を感じる人が多いようです。また、福祉オンブズマンに対する苦情申立てを行う場合も、当該施設を退所してから、または退所することを決めてから、というケースが多く見られます。

私の感覚としては、外部からの調査よりも施設内部での調査の方が迅速に対応できるように思いますし、内部での調査結果に満足できない場合に外部からの調査を依頼するという順番もあるように思います。ただ、上記のような心理的抵抗がある場合には、施設利用者及び親族が施設の苦情相談窓口で「苦情」の相談をすることは現実的には大変難しいのかもしれないと感じました。

ワーカーと利用者の信頼関係について

大田区福祉オンブズマン 木下 武徳

大田区福祉オンブズマンになって4年がたちました。この2年間はコロナ禍で相談の仕方はもとより、相談の内容も変わってきました。特に令和3年度は生活保護の相談や苦情申立てが多かったように思います。私の担当した苦情申立てのうち生活保護分野では、「生活支援員が減らされたことでサービスが低下した」、「ケースワーカーは説明が不足している」、「ケースワーカーに人権を侵害された」という3つの申立てがありました。どのケースもケースワーカーからの説明不足が原因としてありました。ただ、よく話を聞いてみると、単に説明不足になっているのではなく、その根底には、ケースワーカーと申立人との信頼関係がそもそもないことが問題だと感じました。

この3ケースとも申立人は苦情申立ての前から何度も対応が難しい要望や苦情を繰り返して訴えており、担当ケースワーカーはそれに向き合うことが難しかったのではないかと思います。その結果、申立人にケースワーカーはきちんと対応しないと捉えられてしまったのだと思います。つまり、ケースワーカーと申立人の信頼関係が損なわれていたので、苦情申立てに至ったのではないかと思います。

社会福祉のなかでは、ワーカーと利用者の信頼関係は重要だとされています。なぜなら、社会福祉が解決しようとする生活問題への対応、生活の立て直し、というのは、ワーカーと利用者の「協働作業」だからです。その理由の一つは、生活をしていくために、どのような問題を抱えているのか、何が問題になっているのかなどの情報は利用者が持っているのですが、それに対応する制度やその利用条件、給付、支援の具体的な情報はワーカーが持っていることにあります。この両方が整合しないと適切な支援がなされず、問題解決にいたりません。もう一つは、就労支援を例にするとわかりやすいと思いますが、実際に就職活動など生活問題への対応をするのは利用者本人であり、ワーカーはあくまでもそれをサポートすることしかできません。ワーカーが就労支援するだけでは成果は現れません。ワーカーが適切なサポートをしつつ、利用者が就職活動に積極的に取り組むことによって就労支援の成果が現れます。このように社会福祉における支援はワーカーと利用者の協働作業といえます。

こうした協働作業が成立するためには、ワーカーと利用者の信頼関係が不可欠です。信頼関係がないと、利用者はしっかりと困り事や生活状況をワーカーに伝えることができず、ワーカーも親身になって制度を吟味したり、対応できなくなります。それが続くと、お互い情報を隠しているのではないかと、嘘を言っているのではないかと疑心暗鬼になります。こうして苦情申立てにつながっているのではないかと思います。

この信頼関係を考えるときに、重要な視点があります。それはワーカーと利用者との立場の違いです。第一に、ワーカーは福祉サービスを提供しなくても困りませんが、利用者は社会的な不利や生活上の困難を抱えており、福祉サービスがなければ生活ができ

ません。第二に、先述のように、社会福祉の利用条件や給付基準等の福祉サービスの情報をワーカーは持っていますが、利用者はそれらの情報は持っていません。第三に、ワーカーは福祉サービスの利用に際して最終的な決定権を持っていますが、利用者は必ずしもそれを持っていません。このように考えると、社会福祉はワーカーと利用者の協働作業であり、そのためには対等な関係が必要ですが、実際にはワーカーの方が利用者よりも優位な立場に立っています。この立場の違いをしっかりと理解したうえで、利用者主体、選択の自由、自己決定等の近年の社会福祉の理念を踏まえて対応しないと、協働作業をすることはできません。

では、ワーカーはどのような心構えで仕事をすればいいのでしょうか。私は2011年に生活保護の稼働年齢層に対する調査をしたことがあります。そのなかで担当するケースワーカーを信頼しているかどうかを聞いたのですが、「信頼する」が約3割、「どちらかという信頼する」が約5割でした。思っていた以上に信頼しているという人が多かったのですが、その理由を自由記述で聞いたところ、親身になってくれる、相談に乗ってくれる、話を聞いてくれる、理解してくれている、という回答が多くありました。これをみると、信頼関係というのは、何か特別なことをするとか、何年もの交流を重ねて得られるというのではなく、きちんと利用者の話を聞くという相談支援の基本ができていればそれでおおよそ十分ではないかと思いました。

とはいえ、ケースワーカーの仕事も忙しいので、なかなかゆっくり話を聞くことができなかもしれません。そのとき大事なことは、「すみませんが、次の仕事があるので」ときちんと説明することだと思います。重要なポイントは「すみません」ということだと思います。先の苦情申立て内容をもてみますように、申立人は役所が対応を間違えて不利益を被っていると考えているのですが、ケースワーカーは条件やルールに従って行っているだけで間違えたことはしていないと説明しがちです。そうして、対立構造が生まれ、苦情申立てになっているように思います。

詳しい制度の条件やルールが一般に公開されているわけではないので、これらの情報は個々のケースワーカーの説明に頼らざるをえません。しかし、そのケースワーカーが信頼できないと、望んだサービスを受けられない状態が生じた際、本当はサービスが利用できるのに、ケースワーカーが間違えて、または意図的に利用できなくされていると疑ってしまうのだと思います。「すみません」という言葉には相手を思いやる気持ちが含まれていると思います。ここで言う「すみません」は、利用者の希望に添えないために残念だという気持ちを込めたものです。制度の条件やルールには厳格に対応しつつ、それによって利用者の希望に添えないことに対しては、こうした相手を思いやる言葉が一言あると、信頼関係を築くことができると思います。福祉サービスを利用している人は何かしらの生活困難を抱えています。申立人はそれらに何とか対応したいと考え、必死になって訴えに来られます。そのことに理解を示しながら信頼関係を作っていくことがワーカーと利用者の協働作業を進める基礎になると思います。

福祉オンブズマン制度においても、福祉サービス同様、申立人や調査先の職員との信頼関係がないと適切な調査ができません。ここに書いたことは、自らの戒めとしても捉えて、今後の福祉オンブズマンの相談や調査に取り組んでいきたいと思います。

令和3年度の活動を振り返って

大田区福祉オンブズマン 平澤 恵美

1 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、2年が経過しました。この1年は新型コロナ感染症のまん延のみならず、地震や水害等の自然災害に加え、ウクライナへの侵攻による世界平和を揺るがす出来事が印象的でした。私たちの日常生活にも、様々な形で影響が出ていることが懸念されます。福祉オンブズマンの業務としては、令和3年度も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。

2 令和3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「グループホームが即日退去を決めたことに納得がいかない」(20 ページ) というケースでは、福祉サービスを提供する側と、利用者の家族が日常的にコミュニケーションを図り、日々の状況を確認し合うことで、継続した適切な支援に繋がると思いました。

生活を支援するグループホームは、利用者が最も長い時間を過ごす場であることから、安心して生活できる環境を提供することが求められます。そして、そのためには利用者一人ひとりのニーズに応じた日々の対応が必須です。とりわけ一日のうちに支援者の入れ替わりがある現場では、利用者がどのような一日を送っているのか、正確に情報を伝え合う必要があります。通信技術を活用したコミュニケーションが普及し始めている福祉の現場において、支援者同士が情報を共有することはさほど難しいことはありません。共有化された利用者の記録を見ながら利用者の状況に応じて支援を提供し、その様子を家族に伝えることで、家族も安心して利用者を任せられると思います。

今回のケースでは、子の状態が不安定になったとき、身の危険を感じた職員が他の入所者と共に部屋に逃げ込み、パニックになっている子を一人にしたという出来事が、子がグループホームを退所するきっかけの一つになりました。障がいのある人々を支援するということは、こういった出来事が起こることも想定し、そのために支援者はどのような対応をすべきなのかを事前に学んでおくことが必要だと考えられます。特に重度の障がいのある利用者に対しては、支援者側に支援を提供するための知識と技術が求められます。利用者と支援者、両者の安全のためにも支援者は専門職としての認識を持ち、現場に立つべきだと思いました。

2 例目として、生活保護関連の「ケースワーカーの説明不足で適切な施設選択ができなかった」(29 ページ) というケースでは、支援者側が利用者の安全を第一に考えて支援したとしても、支援を受ける側は必ずしも同じ視点では捉えないことを意識しておく必要があると感じました。

日々、様々な事例の対応をしているケースワーカーは、被保護者が何を必要としているのか、どのような支援を展開すれば安心、安全な生活を継続できるのかについて状況を見て判断する力を持っていることが多いと考えられます。一方で、被保護者にとっては、サービスの選択や手続きなど初めて体験する出来事も多く、状況を見ただけでは判断することが難しいことがあると考えられます。だからこそ、支援を提供する側は相手が本当に理解しているのかどうか確認を取りながら、丁寧に対応することが求められるのです。

今回のケースでは、記録によるとケースワーカーは母の施設入所にあたり、母の状態に合う施設を申立人に提案し、説明を行いました。結果として母が入所した施設は申立人が一番に望んでいた施設ではありませんでした。しかし、母の身体状況の理解が難しい申立人の訴えを尊重した場合、母を危険にさらしてしまう可能性があると考えての判断でした。確かに利用者の安全を確保することが第一です。だからこそ、安全を確保することの重要性を相手が認識し、理解できるまで何度も説明する必要性があったと感じました。そして、こうした働きかけを継続することで、信頼関係が生まれ、円滑な支援へと発展していくと考えられます。

3 例目として、介護保険関連の「体調不良についての施設の説明に納得がいかない」（14 ページ）というケースでは、利用者一人ひとりを自分の身近な人だと思って介護することが重要だと感じました。多くの人々を日々介護している施設では、業務に追われる傾向があり、記録を付けて利用者の管理はしていても、施設サービスの全体像を把握することを見失ってしまったり、その人そのものを見ることを忘れてしまったりするケースもあると思います。その人に何が起きているのか、利用者とは向き合いながら変化を敏感に感じ取る力も介護者には求められています。

今回のケースでは、施設全体で利用者の状態を把握するシステムが整備されており、個人のデータも見やすく整理されていました。しかしながら、データはきちんと読み取らないと意味をなさなくなってしまう。どのタイミングで家族に連絡すべきなのか、病院に受診すべきなのか、データを基盤として職員間での共通認識を持つておくことが求められるのではないのでしょうか。そして、データだけに頼ることなく、個別に利用者とは向き合うことで日々の様子を観察し、必要に応じて対応をしていくことが重要になると感じました。

3 おわりに

福祉サービスを利用している人々は、支援を受けることで安心して日常生活を送ることが出来ます。したがって、その支援が安心できるものでない限り、日常生活に安定をもたらすことは難しいものです。福祉オンブズマンに相談に訪れる人々は、いずれも苦情だけではなく、不安も抱えてやってきます。こうした人々に少しでも安心して生活を送ってもらえるように、これからも努めてまいりたいと思います。

任期 1 年目を振り返って

大田区福祉オンブズマン 牧山 美香

令和 3 年 4 月、大田区の福祉オンブズマンを拝命し、早くも 1 年が経過いたしました。社会全体が日々新型コロナウイルスの影響を受ける中、区民の皆さまからの相談を受け、区の福祉サービスの仕組みや福祉の現場における事業者や利用者の現状を学びながら、福祉オンブズマンとしての活動を行ってまいりました。

以下、この 1 年間の福祉オンブズマンとしての活動について感じたことを述べたいと思います。

1 対応した苦情申立てについて

区の福祉オンブズマン条例において、福祉オンブズマンは、苦情申立ての内容を調査し、違法な又は不当な行為があると認められるときは、必要に応じて区の機関に対し、その是正又は改善の措置を講ずるよう勧告することができると定められています。

また、福祉オンブズマンは、必要に応じて、区の機関に対し、是正等の措置を講ずるよう改善を要望し、申入れをすることもできます。

令和 3 年度に私が担当した 4 件の苦情申立ての詳細は「対応事例の概要」に記載されていますが、申入れを行った 2 件のうち、1 件は生活保護・低所得、もう 1 件は介護保険の分野であり、調査のみで終了した 2 件は、生活保護・低所得の分野でした。

(1) 申入れを行ったケース

私が、初めて担当した苦情申立ては、「精神科カウンセリング受診料の説明をしてもらえなかった」(24 ページ) という事例でした。

申立人は、ケースワーカーに対し、精神科カウンセリング受診料支給を受けられるかどうかを確認したいと思い、連絡をしました。

ところが、その事業は令和 3 年 4 月に開始したばかりで、福祉事務所で事業内容や実施要領の周知が不足していたため、ケースワーカーは利用の必要性の判断や個別の案内の説明が十分にできませんでした。

区の福祉制度の拡充や福祉サービスの充実が区民にとって喜ばしいことですが、その内容や実施要領が、区の職員や関係機関などに周知されていなければ、区民がその恩恵を享受することはできません。

申入れにより、区も、福祉制度やサービスについて生活保護基準の改定時等に周知する機会を持つこと、研修を行うことの重要性を再認識する結果となり、福祉オンブズマン制度が、福祉サービスの充実、向上に資することを実感することができました。

(2) 申入れを行ったケース

申入れを行った二つ目のケースは、「事業所が事故の連絡をしなかったことに納得できない」(16 ページ) という事例でした。申立人の母が、この事業所の宿泊サービス及びデイサービスを利用した際、自宅を出る際には歩行できていましたが、帰宅時には車いすを使用し歩行ができない状態で、事業所からは何の連絡もありませんでした。その際の申立人の驚き、不安、心労は察するに余りあるものがあります。

事業所には、緊急時や事故発生時の対応マニュアルがあり、その中には家族への連絡や事業所責任者への連絡についても記載がありましたが、母が事業所内で転倒した際、職員は何も具体的な対応を取りませんでした。

緊急時には、慌ててマニュアルの存在を忘れ、対応が不十分になってしまうこともあるかもしれません。事業所として、職員全員がマニュアルに沿った事故対応ができる体制の整備をすることはもちろんのこと、何か不測の事態が生じ、対応に困った際、職員が、事業所責任者に連絡をしてその指示を仰ぐことの徹底が重要であることを強く感じました。

(3) 調査のみで終了したケース

「ケースワーカーが生活保護費の窓口払いを強要する」(28 ページ)、「ケースワーカーの人を傷つける言動が理解できない」(32 ページ) の2件は、いずれも、申立人とケースワーカーとの間の意思疎通がうまく図れず、その信頼関係に問題が生じているケースでした。

一つ目のケースは、ケースワーカーが適切な支援計画を立てるため、申立人との面談や家庭訪問の実施を求めましたが、その目的が理解されず、ケースワーカーに対する不信感が生じてしまいました。また、二つ目のケースは、ケースワーカーが意思疎通を図るための雑談として話した内容が申立人にとっては個人のプライバシーに踏み込み過ぎ、申立人の体調の不調につながってしまいました。

調査結果及び福祉オンブズマンの所見を通知したことにより、申立人は、ケースワーカーの発言などの目的や意図を認識し、生活福祉課においては、今後の連絡方法の工夫や意思疎通の方法の改善につながったのではないのでしょうか。少しでも当事者間の信頼関係の回復に役立てたのであれば嬉しく思います。

生活保護制度は、被保護者の生活状況などを把握し、経済的支援だけでなく、被保護者の抱える問題解決に向け、助言や指導を行い、適切な支援を行う必要があります。調査を通じて福祉の現場の一端を知り、被保護者とケースワーカーの信頼関係の構築の重要性を感じました。

2 福祉オンブズマンとしての活動全般を振り返って

この1年間の活動を通じ、福祉オンブズマンの活動を有意義なものにするためには、福祉サービスの仕組み、現場の状況など、多くを学び、知り、経験することの重要性を認識いたしました。来年度も、福祉オンブズマンとしての知識や経験を深めながら、区の福祉サービスの充実、向上に役立てるよう努めてまいりたいと思います。