

## 6 福祉オンブズマンの活動を振り返って

### 6年間の活動を振り返って

大田区福祉オンブズマン 奥田 大介

大田区福祉オンブズマンの委嘱を受けてからの6年間、多くの施設を訪問し、また、区役所の担当の方には福祉オンブズマン室に説明に来ていただきました。お忙しい中、調査に協力して下さった多くの方々には心より感謝申し上げます。

申し立てられた苦情の多くは個々の利用者に関するものでしたが、問題が当該案件にとどまるものだけではないと思われるものもありました。特に、規程・書式などで使いにくいものや不便と思われるものについては、苦情調査結果通知書で意見を述べ、改善していただきました。規程・書式などについては他の利用者の利便性の向上にも繋がるものと思われまます。これらにより、「福祉の一層の向上を図る」という大田区福祉オンブズマンの設置目的に資することができたと思います。

他方で、福祉オンブズマンとして活動する中で悩ましいと思う点もありました。

(1) 苦情申立てをしてももらった方が良くと思う案件があったこと

相談を受けたものの、苦情申立てに至らない案件は多数あります。4ページの運営状況では相談件数は342件であるのに対し、新規受理件数は17件となっており、相談件数の約5%しか苦情申立てに至りません。相談者全てが苦情申立てを希望しているわけではなく、相談をして納得をして帰る方も多くいらっしゃいました。

ただ、苦情申立てを考えて相談に来たものの苦情申立てをためらう方もいらっしゃいました。特に、施設入所中の方について苦情申立てをすることはハードルが高いようでした。苦情申立てを行ったことによって入所者が施設から嫌がらせを受けることを心配しているというお話も聞きました。

また、相談を聞く中で、福祉オンブズマンとしては調査を行って施設や区担当課(係)から直接事情を聞いてみたいと思う案件もありましたが、相談者が苦情申立てを行うという結論に至らなかったため調査を行わなかったこともありました。

福祉オンブズマン条例の第5条では、福祉オンブズマンの職務として、第1号に「福祉サービスに関する苦情の申立てを受け付け、調査し、及び事案を迅速に処理すること。」と定められています。従って、苦情申立てが無い場合には調査を行いません。なお、同じ第5条の第2号には「自己の発意に基づき、事案を取り上げて調査すること。」と定められています。ただ、第2号に基づく調査では、申立人からの個人情報の利用に関する同意を得ていないため、調査できる範囲が限られており、また、苦情申立てを受け付けてから調査を行うという1号の趣旨が没却されると思われるため、第2号に基づいて調査を行うこともできませんでした。

(2) 利用者や申立人に納得いただけない点があったこと

福祉サービスの利用者や申立人からの「(支援の)担当者を交代させてほしい」、「(支

援の) 担当者に謝ってほしい」という相談はこの6年の間、常にありました。福祉オンブズマンとしては支援者の対応に問題がないと思われるような場合にも支援者の交代や支援者からの謝罪を求められることがあり、福祉サービス提供の場面における対応の難しさについて考えさせられました。

なお、福祉オンブズマンには、施設や区の職員に対する人事権や指揮命令権はありません。このことについてご理解いただきたいと思います。

次に、苦情調査結果通知書に記載された調査先からの回答に対して、申立人からご意見をいただくことがありました。ご意見の内容としては、「調査先が嘘をついている」というものが多かったと記憶しています。

調査先からの回答は調査先の認識を記載したものであり、福祉オンブズマンが回答内容を正しいと判断したわけではありません(嘘だと判断したわけでもありません)。また、そのような注意書きを苦情調査結果通知書に記載して説明することもあります。しかし、苦情申立てをした方の中には、調査先の回答欄の記載内容については福祉オンブズマンが事実(真実)であると判断した、と受け止めているように思われる方がおり、そうではないことの説明に時間を要することがありました。

現在の苦情調査結果通知書は「1 苦情申立ての趣旨」で申立人からの苦情申立ての内容を記載し、「2 調査の結果(調査先の回答)」において調査先の回答を記載し、「3 福祉オンブズマンの所見」において福祉オンブズマンの考えを述べています。この項目立ては、申立人の認識と調査先の認識を区別できるようにするため、福祉オンブズマン皆で協議して定めたものです。ただ、調査先は、苦情申立ての趣旨(上記1)の内容を確認した後に回答内容(上記2)を作成するため、申立人の認識と調査先である施設(又は担当課(係))の認識が異なる場合、調査先の回答内容(上記2)は必然的に申立人の認識・主張内容を否定するものになります。他方で、苦情申立ての内容(上記1)を否定された申立人に反論したいことがあっても、手続きの流れ上、申立人からの再反論を苦情調査結果通知書に記載することはありません。申立人の側から見ると、自分の主張を否定されたままであると感じることもあったのではないかと思います。

### (3) 調査中に施設の対応がストップしたこと

福祉オンブズマンの調査中、施設が調査結果を待つ方針を取り、申立人(及び利用者)への対応を止めることがありました。典型的なものとしては、利用者が既に退所したにも関わらず利用者の私物の返還が進まないケースがありました。このような場合、福祉オンブズマンの調査と並行して通常の手続きや対応をしていただくよう施設に依頼をしました。福祉オンブズマンの調査は他の手続きを止めるものではありませんので、調査中も利用者には普段通りのサービスを提供していただき、また、必要に応じてより良いサービスを提供していただければと思います。

この6年間に相談を受ける中で、福祉オンブズマン制度は施設(又は区担当課(係))に直接伝えにくいことについて利用者が相談でき、公正かつ中立な立場で調査を行うことができる非常に貴重な制度であることを実感できました。このような制度に6年間関与する機会をいただけたことに深く感謝申し上げます。今後も大田区福祉オンブズマン制度が発展・充実することを心より願っております。

## 6年間の活動を振り返って

大田区福祉オンブズマン 木下 武徳

令和6年3月末をもって6年間担ってきました大田区の福祉オンブズマンを退任することになりました。この間、福祉オンブズマンとして、相談に乗り、苦情に対応し、調査を通して、苦情の解決ができたこともあれば、実際に改善に結びついているのか不安なこともありました。十分でなかった点は、引き続き、これから担当される福祉オンブズマンにその対応、解決を託したいと思います。

勇気を持って苦情相談に来ていただいた区民の皆様、同じ役割を担い、話し合ってきた3人の福祉オンブズマン、多くの苦情相談の受付と調査、報告に際してサポートをしていただいた福祉オンブズマン室の職員の方々、調査に協力していただいた民間事業者や区の職員の方々に心より感謝申し上げます。

最後の活動の振り返りでは、福祉オンブズマンの体験を通して感じた（1）苦情が発生する原因、（2）苦情が発生した時に求められるサービス提供者側の対応、（3）区の福祉オンブズマンの将来のために考えたことについて述べたいと思います。

### （1）苦情の原因について

苦情にいたる原因として、①福祉サービスの提供が適切になされていなかったことによるものと、②事業者や区の職員の説明が不適切だったことによるものが多くありました。

調査の結果、事業者や区が福祉サービスの対応を適切にしていたこともあれば、不適切であったこともありました。他方、利用者側が誤解をしていたり、無理を言っているのではないかと感じることも中にはありました。

上述①については、具体的には福祉サービスに関わる契約の整備、引継ぎや支援記録の記載が不十分であったことが例として挙げられます。こうした基本的な事務手続きを適切に行うことは福祉サービスを提供していくためには不可欠なことだと思います。

上述②については、事業者や区の職員の説明が不足していたことにより期待していたサービスが受けられなかったり、コミュニケーションが不足していたことにより利用者が職員の言葉を誤解して傷ついたり、関係が悪化してしまったということが例として挙げられます。苦情に発展し、問題が深刻化しないようにするためには、説明不足、コミュニケーション不足の解消をすることが大切であると考えます。説明というのは、相手にわかってもらうためにするのですが、例えば、数字が苦手な人と得意な人に同じ説明をしても理解の度合いが違うと思います。そういう意味では、一方的な説明ではなく、相手にわからないことがないかを確認しながら疑問を解消していくという丁寧な対応が必要です。人間は感情的な生き物であり、感情は物事の解釈や人の行動を決める大きな要因になります。相手の気持ちに寄り添う対応が支援者には求められると思います。

## (2) 苦情発生時の対応について

福祉サービス事業者は、苦情解決マニュアルを整備するよう求められています。しかし、苦情解決マニュアルが整備されていないことがしばしばあり、苦情解決マニュアルがないことで苦情対応がしっかりできていないことがありました。特に、何を苦情と捉えるのかが曖昧で、福祉オンブズマンのような第三者からすると明らかに苦情と思われることに対して苦情として対応せず、対応の記録等がなく、後で対応の経緯の確認も難しくなっていることもありました。基本は広く苦情と捉えて、その対応も簡易なものから本格的なものまで準備しておく方が良いのではないかと思います。

## (3) 大田区の福祉オンブズマンの発展を期待して

区の福祉オンブズマン制度の発展を期待して考えたことが三つあります。

第一に、福祉オンブズマン制度で扱える苦情の対象をもっと広げられたら良いと思いました。現在は福祉サービスに限定しておりますが、医療、年金、住宅など福祉サービスに近い分野は対象になっていません。他の自治体では行政サービス全般に対応しているオンブズマンを設置しているところもあります。福祉サービス以外の区民の苦情も解決できる制度になると区民もより安心ではないかと思います。

第二に、苦情申立てができる内容は1年以内の事案となっておりますが、もう少し対象期間を広げられたら良いと思いました。もちろん、あまり昔のことだと記録が破棄され、記憶も薄れてしまい調査ができないという限界も出てきますが、福祉サービスの利用者はそれが事業者や区の問題であることに気づくまでに時間がかかることがあります。相談に来ていただいた方の中には申立てを希望されたものの、申立てができる期間の制限により申立てができなかった方もおられました。

第三に、福祉オンブズマンの調査権限をもう少し強くできないかと思いました。調査先は苦情を言われている方なので仕方ないのかもしれませんが、調査先の中には調査に協力的な姿勢を感じられないと思うことがありました。調査に積極的に協力いただければより良い解決ができるのではと思ったことがありました。

こうした制度を変えていくことはしっかりした検討を踏まえて、区福祉オンブズマン条例等の改正等が必要になると思いますので容易ではないと思いますが、今後、苦情対応を重ねていく中で検討していただけたらと思います。

この6年間に福祉オンブズマンとして十分にできたこと、十分にはできなかったこと色々ありましたが、区の福祉サービスの改善、または、事業者や区の業務・対応の改善や向上のために少しはお役に立てたのではないかと思います。少子高齢・人口減少社会に突入し、行政も福祉サービスも先行きが見通せない時期に入ってきています。しかし、区には福祉オンブズマン制度があります。他の自治体のオンブズマン制度と比べてみても、区の福祉オンブズマン制度は優れた制度だと思います。最善の福祉サービスが提供できる体制づくりに今後も努力をされていくと信じております。区民の皆様、福祉サービスの利用者の方には、必要なときにはぜひ福祉オンブズマン制度を利用してほしいと思います。

区の福祉サービスの益々の発展と区民の皆様の生活の安定と向上を祈っています。6年間どうもありがとうございました。

# 令和5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

大田区福祉オンブズマンを拝命して2期目になりました。1期目はコロナに翻弄された3年間で過ごしましたが、次第に福祉オンブズマンが果たす役割の重要性や存在意義を実感することができるようになったと感じます。令和5年度は3件の苦情申立てに加え、福祉オンブズマンの発意に基づく調査を行いました。福祉オンブズマン活動を振り返りながら、令和5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5年度のケースを振り返って

1 例目として、生活保護・低所得関連の「就労専門相談員の配慮に欠ける支援に納得がいかない」(23 ページ) というケースから、以下の2点が明らかになりました。1点目は、就労支援を展開する際のケースワーカーと就労専門相談員の連携の重要性です。ケースワーカーは担当が代わることが多い職種であると言えます。また、支援を展開していくうえで、様々な関係者や関係機関と連携を図ることが多い職種でもあります。こうした連携は時として不十分になることもあり、連携が不十分であることからすれ違いや勘違いが起こるケースもあります。だからこそ、連携には報告・連絡・相談が重要だと考えられます。今回のケースでも、ケースワーカーと就労専門相談員の連携が上手く行われていなかったことが苦情申立てに繋がっていました。生活保護の現場にかかわらず、福祉現場のワーカーは利用者一人ひとりの人生と向き合って仕事をしています。そして、その支援は一人でなし得るものではなく、複数の人たちによって行われているケースが殆どです。関係者が同じ方向を向いて丁寧に連携していくことで、利用者本人の望む生活に少しでも近づけることができるのです。2点目は、利用者が求めていることを正しく理解することの重要性です。支援者は自らの経験や価値観で「こうあるべき」「こちらのほうが望ましい」と考えてしまう傾向があります。もちろん利用者の選択の中には、実際には望ましくないと考えられるものもあります。しかしながら、利用者の選択が望ましくないケースであったとしても、相手が何を感じ、何を考え、何を望んでいるのか、思いを受け止めたうえで相手の事を正しく理解する必要があります。そのうえで、専門職としての意見を伝えることが必要です。このケースでは、就労専門相談員が良かれと思って行ったことや伝えた言葉が結果的に申立人の負担に繋がっていました。せっかくの支援をマイナスに作用させないためにも、相手の声に耳を傾け、思いに寄り添いながらコミュニケーションを図ることの重要性を改めて考える機会になったと思います。

2 例目として、障害者総合支援法関連の「事業所の一方的な契約解除に納得がいかない」(14 ページ) というケースでは、契約解除のプロセスの難しさが見られました。契約解除は様々な理由で行われ、事業者と利用者の話し合いが十分に行われるケースばかりではありません。とりわけ契約解除の段階で既に関係性にズレが生じているケースで

は、お互いに話し合いを避ける傾向が強くなります。だからこそ、事業所側が利用者の主張を正しく理解し、利用者が困らないように必要に応じて次の支援に繋げていく丁寧な支援が求められます。また、このケースでは、契約解除に繋がる原因となった担当のヘルパーは、以前から利用者との関係に悩んでいたことも明らかになりました。在宅での支援は、対一の空間になるため、そこでの出来事はヘルパー1人の判断に委ねられます。こうした状況だからこそ、ヘルパーが管理者やサービス提供責任者に相談しやすい事業所の体制づくりが支援を継続していくために重要になります。

3例目として、障害者総合支援法関連の「障がいサービスの手続きに関わる対応に納得がいけない」（18 ページ）というケースでは、障害のある人々にとっての福祉サービス利用に関わる申請の難しさが浮き彫りになりました。日本の福祉サービスは申請主義であることから、サービスを利用するために利用者は担当窓口で様々な手続きを行わなければなりません。このケースでは精神障がいのある申立人が複数の手続きに困惑し、何度も窓口に出向かなくてはいけなくなったことに憤りを感じていました。説明書を読めばわかるという認識ではなく、誰にでもわかりやすくするための工夫を心がけ、多様なニーズに応じた対応を可能にしていきたいと思えます。

最後に、福祉オンブズマンの発意に基づく調査として実施した「特別養護老人ホームの苦情解決制度について」（29 ページ）のアンケートから、苦情解決制度の重要性は認識されているものの、適切な運用がなされていない事業所があること、そして「苦情」と「相談」の境界線があいまいになりやすいという傾向があることがわかりました。特に、苦情解決制度における第三者委員の立会いについては、規程に記述があっても実際に立ち会いが行われておらず、「苦情」を第三者の視点から概観し、より良い解決方法に向けて働きかけることの意義は見出だせていないようでした。「苦情」を内部の関係者で対応することで、一定の解決策を検討することは可能ですが、第三者が関わることで中立の立場からの意見を得ることが可能になります。福祉オンブズマン制度でも、外部のオンブズマンが第三者として関わることで、苦情内容の理解を深めることができるだけでなく、改善に求められる視点を具体的に提示することができます。こうした働きかけを経て、より良い福祉サービスの提供を可能ならしめると考えられます。今回の福祉オンブズマンによる発意調査を通して、特別養護老人ホームの関係者が「苦情」に対する新たな認識を持ち、苦情解決制度をより適切に運営できるように取り組まれることを願います。

### 3 おわりに

福祉オンブズマン室に相談に来る方々や苦情申立てを申請する方々は、福祉サービス利用に関する悩みや難しさを抱えている人々です。お話をお聞きすると、一人ひとりにストーリーがあり、様々な想いが伝わってきます。これからも福祉オンブズマンとして、より多くの区民の皆様の声を傾聴し、真摯な姿勢で向き合い、福祉サービスを利用している人々が地域のなかで安心して生活を継続できるような環境づくりに努めてまいります。

# 令和5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5年度は、福祉オンブズマンを拝命してから3年目の活動となりました。

以下、令和5年度の活動の中から、私が担当した福祉オンブズマンの発意に基づく調査及び苦情申立てに至らなかったケースについて、感じたことを述べたいと思います。

## 2 発意調査について

令和4年度あたりから、福祉サービスを提供する施設における新型コロナウイルス感染拡大防止を目的とする利用制限が徐々に緩和されたこともあり、利用者やその家族から、施設側の対応についての不満、改善を求める声が多く届くようになりました。

その中でも特に、介護事故が発生した後、施設側から利用者家族に対し、事故発生についての経緯や原因の説明がない、謝罪がない、事故予防対策の提示がないなど、介護事故発生後の利用者家族への対応についての相談が増えているように思います。

令和5年度は、認知症高齢者グループホーム（認知症対応型共同生活介護）内での介護事故（死亡事例）発生後、利用者家族に対し、適切な時期に事故の経緯や原因の説明がなされなかったという内容の苦情申立てもありました。

そのため、令和5年度は、認知症高齢者グループホームにおける介護事故後の対応について、福祉オンブズマンの発意に基づく調査を実施することとなりました。

調査の結果及び福祉オンブズマンの所見につきましては、(32 ページ)に記載がありますのでご覧ください。

この調査を通じて、日常的な介護サービスの提供においても慢性的な職員不足に悩まされ、介護事故が発生した時の対応について事前に検討しておくことの必要性、重要性を認識しながらも、緊急時の対応にまで手が回らない施設の悩みが浮き彫りになりました。

そのような状況下においても、まずは、事故発生後の初動対応として、利用者やその家族に対し、事故発生の際の経緯を説明し、謝罪を行うことの重要性を強く感じました。

今回の調査において、調査の回答をいただいた施設においては、このような初動対応を自発的に行っている施設が大半でした。

しかし、初動対応の時期が遅れるなど、その実施の適切な時期を見誤ると、施設がせっかく対応の努力をしたにもかかわらず、施設と利用者家族等との間の紛争が必要以上に激化し、双方にとって負担が増えることになりかねません。

施設が迅速に適切な初動対応を行うためには、緊急時の内部連絡や指示系統を整え、トラブルに対する対応を定型化し（マニュアルの作成）、職員がマニュアルに沿って実際に行動できるよう情報共有や研修を行うことが必要です。

また、介護事故が発生してしまった場合には、できるだけ正確かつ詳細に、事故発生時からその後行った対応までの事実を記録することが重要です。

介護事故についての記録作成は、決して後ろ向きの業務ではありません。正確かつ詳細な事故の記録は、利用者家族に対する説明や施設が責任追求された場合の資料になるばかりではなく、今後のより良い支援や適切な事故対応の参考になることは間違いありません。

今後、介護事故の対応につき、一施設内に留まらず、他の施設との間で、マニュアルの整備や研修の実施、事故の記録の工夫、具体的な対応事例などの情報共有や情報交換ができる場を定期的に設けることなどが望まれるところです。

### 3 苦情申立てに至らないケースについて

福祉オンブズマン室への相談の中には、その相談内容が福祉オンブズマン制度の苦情申立ての要件を満たすものであっても、苦情申立てを行うことを躊躇される方がいらっしゃいます。

施設の利用を継続中の場合、施設へ苦情を伝えると職員から不利益な対応を受けるのではないかと、また、区に苦情を伝えると区の関係課から、苦情を申し立てた人＝クレマーとして邪険に扱われ、適切なサービスが受けられないのではないかと等の懸念が生じるようです。

福祉オンブズマン室では、苦情申立てに至らない相談についても、記録しており、申立人から個人情報の利用の同意を得ていないため個別の案件は取り扱えませんが、福祉オンブズマンの発意により調査を行い、福祉サービスの向上のため、何らかの申入れを行う場合もあります。

区の福祉サービスについて何か困ったことが生じた際、福祉オンブズマン室に相談するだけでも気持ちが楽になったり、苦情申立てを行った場合、区の福祉サービスの向上、改善につながり、区民全体の利益になることもあり得ます。

区の福祉サービスについて、何かございましたら、積極的に福祉オンブズマン制度を活用し、お気軽に相談していただけたらと思います。

### 4 おわりに

福祉オンブズマン拝命後の令和3年度、それに続く令和4年度は、新型コロナウイルス感染拡大防止の観点から、まだまだ社会生活に対する制約が大きく、それに伴い、福祉サービスの利用や提供面においても、多大な影響を受けていました。

そのような状況下、福祉オンブズマンへの相談を躊躇されていた区民の方もいらっしゃるのではないのでしょうか。

このような制約が徐々に緩和されたこともあり、令和5年度は、過去2年の福祉オンブズマンの経験も踏まえ、福祉サービス本来の役割についてより深く考えることができたように思います。

今後も、福祉オンブズマンの活動を通じ、区の福祉サービスの向上に資するよう努めてまいりますので、区の福祉サービスに関してのご相談は、福祉オンブズマン室までお願いいたします。