

5 福祉オンブズマンの活動を振り返って

機会を見つけて契約書の確認をお願いします

大田区福祉オンブズマン 奥田 大介

令和4年度を振り返ってまず思ったのは、契約に関する申入れを行った案件が多かったということです。あらためて確認したところ、私が令和4年度に担当して調査結果通知を行った6件のうち、3件で契約に関する申入れをしていました。

契約とは、簡単に言えば取引の約束です。皆様に馴染みのある契約の最たるものは、売買契約だと思います。物を売る人（売主）は目的物の引き渡しと引き換えに代金を受け取り、物を買う人（買主）は代金の支払と引き換えに目的物を受け取ります。日常の買い物は売買契約であり、契約（約束）と義務の履行（物の引き渡しと代金の支払い）がほぼ同時に行われて完了するため、義務の履行が問題となる場面はあまりありません（買った食品が傷んでいた、という問題が生じることはあります。）。また、自動車の購入などを除いて、日常の買い物で契約書を交わすことはあまりないと思います。

他に馴染みのある契約としては、マンションやアパートを貸したり借りたりする場合に締結する賃貸借契約が挙げられます。賃貸借契約においては、貸主は目的物（賃貸物件）を借主に使用させる義務を負い、借主は目的物の使用の対価（賃料）を支払う義務を負います。この賃貸借契約においては、先ほどの売買のように契約はすぐに完了せず、契約で定めた期間継続することになります。また、賃貸借契約においては、借主は賃料さえ支払っていればよいわけではなく、物の性質によって定まった用法に従い、その物の使用をしなければなりません。例えば、住居として使用するために部屋を借りたのであれば、その部屋でお店を開いてはならないということになります。書面のやりとりという面から見ると、宅地建物取引業者が関与する取引については、書面を交付して重要事項説明書の内容を説明する必要がありますし、宅地建物取引業者が関わらない場合であっても貸主と借主の間で契約書を交わすのが一般的です。

福祉サービスについては、以前は措置制度でしたが、契約による利用制度に移行しました。福祉サービスは長期又は反復継続して提供されるものであるため、福祉サービスの利用契約は売買よりも賃貸借に似ています。事業者は重要事項を記した文書を交付して説明を行い、サービス提供の開始について利用申込者の同意を得なければならないとされており、事業者と利用者との間では契約書が締結されます。重要事項説明書は事業者が作成しますが、契約書についても事業者が作成していることが多いと思います。

福祉オンブズマンの調査においては、ほぼ全ての案件で事業者と利用者との間で締結された契約書及び重要事項説明書のコピーの提出をお願いしています。苦情申立書を読み、契約書を確認すると、事業者において契約で定めた義務を果たしていないと思われる案件（以下の（1）及び（2））や、契約書が作成されていない案件（以下の（3））がありました。

(1) 事業者側からの解除の場合で通知書が存在しない案件

事業者側からの契約解除に関しては無条件では認められず、一定の手続を踏むことが義務づけられています。契約書の文言に関しては事業者ごとに違いはあるものの、「事業者はやむを得ない事由がある場合、1か月の予告期間を置いて解除の理由を示した文書で通知をすることにより、本契約を解除することができます。」というものが多いです（予告期間は事業者によって長短があります）。この規定を分けて見ると、①やむを得ない事由があること、②1か月の予告期間を置くこと及び③解除の理由を示した文書で通知をすること、の3点を満たすことによって事業者が契約を解除することができるということになります。

このような解除の規定が設けられている趣旨は、やむを得ない事由がある場合には事業者からの解除を認める一方で、利用者が解約の理由を明確に把握できるようにし、加えて利用者が次の事業者を探す時間的な猶予を持てるようにするためであると考えられます。しかし、令和4年度の案件では、予告期間無し、書面無しで事業者側から契約解除がなされた案件があり、利用者からの苦情申立てに繋がっていました。

(2) 記録票が交付されていなかった案件

別の案件では、通所サービスの実施ごとに記録票を作成し、利用者の確認を受けた後、その控えを利用者に交付することが契約書に定められていました。しかし、実際には記録票は作成されていませんでした。また、通所サービスの終了時に行われるはずの、利用者による確認も控えの交付もありませんでした。この案件では、記録票の不交付について苦情申立てがされたわけではありませんが、契約書どおりに記録票の交付をするよう申入れを行いました。

(3) 契約書が存在しなかった案件

苦情申立ての対象となった福祉サービスに関する契約書ではありませんでしたが、申立人が同一事業所で利用している別の福祉サービスについて契約書が見当たらない案件がありました。契約締結当時の担当者が既に退職していたことから、契約書が作成されなかった理由までは分かりませんでした（当時の担当者が作成を失念したと思われるとの説明を事業者から受けました。）。この案件では、他の利用者について契約書の締結漏れが無いかの確認をするように申入れを行いました。

介護サービスの提供契約において、事業者の主たる義務は介護サービスの提供であり、利用者の主たる義務はサービス利用料金の支払いです。ただ、主たる義務以外にも様々な義務があり、事業者も利用者も契約書に定められた義務を果たす必要があります。この義務を明確にして後々の紛争を防止するために契約書が作成されています。また、契約書の作成から時間が経過すると、契約書と実態が合わなくなることがありますし、法改正がなされることもあります。現場で実務を担当する方に契約内容が浸透していないこともあります。

事業者の皆様におかれましては、1年間に1回、または法改正の時期などに契約書及び重要事項説明書の内容を確認し、契約書に定めたとおりのサービス提供をできているか否か（できていない場合にはその理由が何であるのか）、実態に合わない規定は存在しないか、契約の締結漏れがないかなどを確認していただければと思います。

福祉オンブズマン制度と社会福祉のあり方

大田区福祉オンブズマン 木下 武徳

令和4年度の福祉オンブズマンの苦情申立について私は以下の5件を担当しました。件数だけでいえば、2か月に1回程度の苦情の件数となり、苦情申立自体少なかったと思います。広く福祉オンブズマン制度を利用していただきたいと思いました。

ただ、福祉オンブズマン室には年間の相談件数を見ていただくとわかりますように、それ以外にも様々な相談や苦情、問い合わせがあります。中には苦情申立をされる予定でいろいろ相談や話をしていただいていた方が福祉オンブズマンの制度が迅速ではないこと（調査結果を通知するまで最大45日かかること）などのために申立を辞退されることもあります。また、調査結果通知の内容について申立人から納得がいかないと対応を求められることもあります。福祉オンブズマン制度はこうした対応の全体を含めての制度だということをご理解いただきたいと思います。

さて、コロナ禍のため、相談や苦情申立、また調査の実施が難しい状況が続くと思われましたが、新型コロナウイルス感染者が減り、徐々にコロナ禍前のように対面での相談や苦情申立、調査ができるようになってきました。もちろん、感染者がまだ出ているので、感染対策は引き続き必要だと思いますが、大田区民の皆様には福祉サービスの困りごと、悩みなどについてこれまで以上に気軽に相談していただけたらと思います。

ここでは、私が担当した5件の苦情申立について簡単ですが振り返りをしておきたいと思います。

1つ目は「事故についての対応に納得がいかない」です。介護事故でけがをさせられたことに対してきちんとした謝罪や連絡が長期間ないと苦情申立になったものです。これまで介護事故について福祉オンブズマン室でも多く苦情が出されているのですが、この件では申立人が警察に届けたため警察の捜査が入り、施設が起訴されるかもしれないということで、施設が対応を萎縮することになっていました。また、介護保険課は介護事故への対応は施設の役割であるとして申立人が納得のできる対応ができていませんでした。福祉オンブズマンとしても、警察が関わっているなかで施設は対応が難しいと思いましたが、施設や介護保険課がそれぞれの事情をどこかで少しでも伝えることができれば、これほど大きな苦情にならなかったのではないかと推測しています。意思疎通、コミュニケーションがやはり問題防止の大きなカギであると思われました。

2つ目は「生活福祉課職員の訪問時の行動に傷ついた」です。これもケースワーカーと被保護者とのコミュニケーション、信頼関係の欠如から生じたもののように思います。信頼関係がなければ、ごく普通の言葉もマイナスに取られるかもしれません。生活保護制度の家庭訪問の必要性についてはきちんと説明したうえで、お互いが気軽に相談したり、話し合える関係になれるようにと思います。

3つ目は「都営交通無料乗車券更新手続きについて不満がある」です。この件では更新手続きの条件が事前にきちんと伝わっていなかったため、ケースワーカーに仲介され

ることに違和感を持たれたのだと思いますが、やはりこれも普段からケースワーカーとの関わりが少ないために生じた問題のように思いました。

4つ目は「施設が父と面会させないことに納得がいかない」です。この事例は父と申立人が裁判中であるために申立人とは面会させないということでしたが、本件も施設と申立人の信頼関係ができていないことが原因のように思われました。加えて、この件では、通常どおりの調査が行えなかったということで、福祉オンブズマン制度としては大きな禍根を残すことになりました。1990年代以降、行政の福祉サービスは民営化が進められ、福祉サービスの多くは民間事業者が提供する形になってきています。国民・区民の税金と保険料が使われている福祉サービスで大田区の福祉オンブズマンが適切な調査できないということは大きな問題だと言わざるをえません。福祉オンブズマン制度の仕組みの改善が求められるように思いました。

5つ目は「ひとり親家庭ホームヘルプ事業を見直してほしい」です。こちらは、出産後に利用したいという希望がある申立人にとって制度の利用期間が3日というのは短いという苦情でした。確かに3日は短いのではないかとはい思いましたが、制度の改正を求める要望であり、残念ながら福祉オンブズマン制度の対象ではありませんでした。こうした給付日数や給付額の改善のためには区長や議会で対応して頂く必要があります。「区長への手紙」「区政へのご意見・ご要望」など区民の声を行政に届ける方法について区民の皆様にはぜひ知っていただきたいと思いました。

以上の事例をみてみると、根底には新型コロナの影響があるように思いました。1つ目の介護保険課の対応が遅くなった理由の一つは新型コロナ感染拡大期だったため介護保険課が施設に訪問することが難しかったということがありました。2つ目はケースワーカーの家庭訪問が新型コロナのため控えられていたものが、コロナが落ち着き、家庭訪問が再開され、被保護者としては、家庭訪問はなくても生活保護は利用できると思われたかもしれません。4つ目も新型コロナで施設での面会が抑制されてきた経緯があり、施設側で面会させないことへの心理的ハードルが下がってしまったのかもしれませんが、これらは新型コロナが直接の原因ではありませんが、間接的に問題を悪化させた要因になったように思いました。新型コロナの感染者が減ったとしても福祉サービスには新型コロナの影響はまだ残るかもしれないと思いました。

最後に、最近スティーブン・オズボーン著『パブリック・サービス・ロジック』（関西学院大学出版会、2023年）という本を読みました。この本を読んで改めて思ったのは、公共サービス（行政サービス）は単に物や現金、介護等を提供しているのではないということです。物や現金の給付や介護等は民間でもできます。肝心なことは、公共サービスは「サービス」ということであり、それを通じて、国民・市民の生活を改善したり、権利を保障しようとしているということです。そしてそのためには、利用者の意見を聞きながら対応しないと生活改善や権利保障にならないということです。その利用者の意見を聞くいくつかある手段のなかの一つが福祉オンブズマン制度だということです。

私の福祉オンブズマンとしての任期はあと1年となりましたが、大田区の福祉サービスが区民の皆様の生活改善や権利保障につながるよう頑張りたいと思います。

令和4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

<はじめに>

大田区福祉オンブズマンを拝命して3年が経過しました。ウィズコロナの生活も次第に私たちの日常となり、福祉サービス事業者の多くはこれまでの体制を少しずつ取り戻しながらも模索し続ける1年だったと思います。福祉オンブズマンとしての活動も従来の形に戻しつつ、新型コロナウイルスの感染状況をみながら対応してきました。一日も早く以前と同じ生活が送れることを願いながら、今年度の振り返りとして、私に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。

<2022年度のケースを振り返って>

1例目として、高齢者福祉関連の「都市型軽費老人ホームの対応に納得がいかない」（8ページ）というケースでは、福祉サービス事業者に対する家族からの訴えは、必ずしも「苦情」として受け取られず、「相談」と解釈されることがあるということがわかりました。辞書によると、「苦情」という言葉の意味は「他から害や不利益などをこうむっていることに対する不平・不満」と説明されています。このケースでは、申立人と家族は職員から嫌がらせ行為を受けているという不満を施設側に訴えていたにもかかわらず、施設側は「苦情」ではなく、家族からの「相談」と解釈し、苦情解決制度に則って対応をすることはありませんでした。嫌がらせ行為が実際にあったかどうかの事実にもかかわらず、家族からの訴えは施設に対する不満であることから、「苦情」として扱うべきケースだったと感じています。実際の現場では、福祉サービス事業者がどのような訴えを「苦情」として捉えるのかという解釈に明確な答えはなく、利用者が「苦情」を訴えているつもりでも「相談」として扱われてしまうケースが多いように感じます。「苦情」として対応されるということは、その状況を解決するために何ができるのかということを経営者として考えるきっかけづくりとなるため、その結果として組織全体の質の向上に繋がります。こうした視点からも福祉サービス事業者は、「苦情」をネガティブに受け取らず、真摯な気持ちで組織的な対応を心がけていただきたいと思います。

2例目として、介護保険関連の「ショートステイでのけがの対応に疑問がある」（16ページ）というケースでは、支援者の思い込みは利用者の変化を見逃してしまう可能性があるということがわかりました。高齢の方々は何らかの疾患を抱えていることが多く、身体の変化がもともとの疾患からのものなのか、新たな疾患からくるものなのかかわかりづらいことがあります。特に認知症などの症状から、利用者が自分の身体の状況を言語化することが難しい場合では、支援者の観察力が問われます。支援者側は利用者の変化をこまめに確認し、少しでも普段と異なる様子が見られれば、安全を確認することが求められます。変化に気づいたら疑って調べてみることは決してマイナスではありません。変化に対する支援者の気づきが間違っていた（病気やけがではなかった）としても、そ

れは安心材料に繋がると考えられます。だからこそ、支援者の判断が間違っていたとしてもそれが責められない職場環境づくりをすることが重要だと感じました。

3 例目として、障害者総合支援法関連の「事業所の特定の職員から何度も嫌がらせを受けた」（24 ページ）というケースでは、支援者の障がいに関する理解や利用者を理解しようとする姿勢が問われていると感じました。福祉サービスを利用する障がいのある人々は年々増加傾向にあり、それと同時に毎年多くの障がい福祉サービス事業所が開設されています。障がい福祉サービスの職員になるための資格要件は定められておらず、誰でも支援者になることができます。すなわち、障がいに関する知識が全くない人々が障がいのある人々を支援している現場も存在するということです。今回のケースでも申立人が嫌がらせを受けたと訴えた職員は専門的な研修を受けたことがない職員でした。障がいのある人々は同じ障がいでも一人ひとり特性が異なり、個人に応じた理解と対応が求められます。福祉サービスが多様化している現代社会の中で、障がいのある人々の尊厳を守り、その人らしく地域の中で生活が継続できるような支援を提供するためにも、専門的な知識を身につけるための働きかけを事業所がおこなうことが重要であると思います。

4 例目として、生活保護・低所得関連の「メンタルケア支援員の対応に不満がある」（31 ページ）というケースでは、メンタルケア支援員の支援員ごとに支援の範囲が異なり不満だとの訴えがありました。精神的な生きづらさがある被保護者を主として提供されるメンタルケア支援の内容については、それぞれの被保護者のニーズや特性に応じて個別の支援が求められます。その結果、実際に提供されるメンタルケアの内容が支援員や利用者の状況によって異なるという点については理解できます。しかしながら、個性が高いだけに、支援を受ける側が支援員に対し何を求めて良いのかという点についても曖昧になってしまうという課題が今回のケースで浮き彫りになったと感じました。精神的な支援を必要とする人々は現代社会の中で増え続けており、メンタルケアに関するニーズは今後益々求められていくと思います。だからこそ、メンタルケア支援員の業務を明確化し、どのような支援を提供することが被保護者のメリットとなるのかをケースごとに見極め、被保護者と合意形成をおこないながら共に考えていくことが重要だと感じました。

<おわりに>

福祉オンブズマンの役割は、福祉サービス事業者がより良いサービスを提供し、支援を受けている人々が安心して生活できる環境を提供することでもあります。人々のニーズが多様化する現代社会のなかで、全てのニーズに応じることは困難な場合もあります。しかし、少しでも多くの人々の声を聴き、より多くの人々に安心と安全を届けることができるような社会をつくるのが私たちの役割でもあります。区民の生活がより豊かになるような社会を目指し、福祉オンブズマンとしてこれからも努めてまいりたいと思います。

令和4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4年度は、私が大田区福祉オンブズマンを拝命して2年目の活動となりました。まだまだ、新型コロナウイルス感染拡大への懸念及び感染防止の観点から、社会全体に緊張感と制約が続き、福祉の現場における各種サービスの提供面においても、影響の残る1年間であったと思います。

以下、今年度の福祉オンブズマンとしての活動について振り返り、感じたことを述べたいと思います。

2 令和4年度の苦情申立てについて

令和4年度、私が担当した5件の苦情申立てのうち、勧告を行ったものが1件、申入れを行ったものが1件ありました。以下、それぞれ感じたことを述べたいと思います。

(1) 勧告を行ったケース

この苦情申立ては、「地域福祉課のミスで手当が支給されなかった」(20 ページ) という事例でした。

申立人は手当受給のための手続を適切に履行していたにもかかわらず、区の職員のミスにより、定期支給日に手当が支給されず、さらに、不支給の原因や支給予定日の説明さえも十分に受けられなかったという事案でした。申立人は、手当を生活上必要な支払いに充てる予定がありました。さぞかし手当の不支給について不安に思い、区への不信感を募らせことと思います。このケースでは、申立人の苦情申立てにより、福祉オンブズマンが担当課の調査を行った結果、不支給の原因が区の職員のミスにあったこと、さらに、担当課の事務体制に不備があったことが判明しました。

今後、区の福祉サービスを利用する区民の方に対し、このような重大な悪影響を及ぼすことがないように、福祉オンブズマンは、区に対し、適切な事務処理を行うことはもちろん、事務処理の確実な履行、進捗管理の方法を具体的に確立するよう勧告を行いました。その後、区からは、この勧告を受け、福祉サービス提供の適切な事務処理のための是正措置をとったとの報告を受けております。

このケースでは、福祉オンブズマンの勧告が、区に具体的な是正措置を講じさせるきっかけとなり、区民の皆様への福祉サービス提供の適性化につながっています。

実際に、福祉オンブズマンの活動を通じ、区の福祉サービスにおいて是正や改善がなされたことを実感し、福祉オンブズマン制度の存在意義についてその価値を感じることができた印象的なケースでした。福祉オンブズマンの制度は、区の福祉サービスの向上のために資するものですから、区民の皆様にも是非、積極的にご利用いただけたらという思いを強くしました。

(2) 申入れを行ったケース

この苦情申立ては、「事業所の事故対応に納得がいかない」(12 ページ) という事例でした。

本件では、申立人と事業所との間で、ペットボトルをベッドテーブルに置くという取決めを認識していたか否かという点、さらに母の除菌剤の誤飲の責任の有無が争点となっていてしまっています。申立人と事業所は、母の介護サービスについて何度も話し合い、両者とも母の健全な生活を願って協議を進めていたにもかかわらず、結果的に、母にとっての適切なサービスの提供につながることがなかったのは残念です。最も重要なはずの母の適切なサービスの享受という点が置き去りにされています。

その原因は、事業所が、申立人との協議の内容について、メモ程度の記録さえ残していなかったことにあると思われます。後日、「言った。言わない。」という話になると、もはや、双方の信頼関係の構築は難しく、介護サービスの利用、提供は不可能ということになりかねません。

また、事業所は、今回の申立人のヘルパーに対する強い叱責は契約の即時解約事由にあたるとして、母へのサービスの提供を突然中止しています。必要なサービスを受けられない母は深刻な状況に置かれたことでしょう。たとえ、事業所の言い分に理があったとしても、契約の解約には、サービス提供の終了という重大な結果が伴うのですから、口頭ではなく文書で通知を行うべきです。そして、契約書上の即時解約事項に該当する場合であっても、契約の解約は、申立人に文書が届いた時点とすべきでした。

このケースからもわかるとおり、契約解約については、その影響を考慮し、契約書に基づきながら慎重に行うことは当然のことです。

そのうえで、忘れてならないのは、福祉サービスの提供の際に記録を残すことの重要性です。福祉サービスの利用に際し、利用者や家族からの相談や苦情、それに対する事業所の対応について記録を残すことは必須です。事業所にとって、記録をすることは負担に感じるかもしれませんが、必ずや、事業所と利用者やその家族との信頼関係の構築、サービス内容の改善、向上につながるはずです。

本件では、福祉オンブズマンから、区に対し、契約の解約手続の履行及び利用者等との間のやりとりの記録、その適切な保管につき申入れをしました。この申入れにより、事業所は、契約に則った解約手続を行い、サービス提供の際の記録及びその保管を徹底するとしており、実際に福祉サービスの改善につながったものと考えます。

3 おわりに

令和4年度、福祉オンブズマンへの相談につきましては、徐々に相談件数、特に来所しての対面相談が増え、苦情申立て件数についても令和2年以前の水準に戻りつつあります。これは、福祉オンブズマン室に来所し、対面相談を行える状況になったことが大きな要因であると考えられます。

この2年間の経験を踏まえ、今後さらに福祉オンブズマン制度の利用が増え、区の福祉サービスの向上に資することができるよう力を尽くす所存です。区民の皆様も福祉サービスに関しお困りの際には、是非、福祉オンブズマン制度をご活用ください。