

(2) 障害者総合支援法

事例 1 障害児通所支援事業所の運営方法に不満がある

【苦情申立て内容】

申立人の子（以下「子」という。）は、同一法人が運営する障害児通所支援事業所（以下「事業所A」という。）及び指定障害児相談支援事業所（以下「事業所B」という。）を利用していました。

事業所Aで子は、小集団での療育と個別療育を受けていましたが、申立人の妻が他の事業所の療育も併用したいと事業所B所長に伝えたところ、併用は可能だが、併用するならば今後、面談を行わないと言われました。

その後、事業所Aから個別療育を中止すると突然告げられました。理由の説明を求めたところ、個別療育の利用は事業所Aに信頼を寄せる人を優先すると言われました。申立人は事業所Aの個別療育を中止され、事業所Bから面談も拒否されたため、両事業所との契約の終了を判断せざるを得ない状況となりました。

申立人は、両事業所の運営方法の改善を求め苦情を申し立てました。

担当 平澤 恵美

【調査の結果及び福祉オンブズマンの所見】

調査から明らかになったこととして、相談支援事業所を運営する法人が日中活動の事業所（今回は障害児通所支援事業所）を運営する場合の支援の難しさがあります。相談支援事業所の役割は、サービスに関するケアマネジメントが中心であり、利用者がサービスを利用するための最初の窓口にもなります。相談支援専門員は自身が所属する法人のサービスに限らず、利用者が自由にサービスを選択できるように中立性を確保することが求められます。

申立人の妻（以下「妻」という。）が障害児通所支援事業所の併用を相談した後、子の相談支援専門員である事業所B所長（兼事業所A職員）は自分が事業所AもしくはBのどちらの立場であるか明示せず、妻に今後は面談を行わないと話したとのことでした。相談支援専門員は、利用する福祉サービスの調整を行うだけではなく、利用者の悩みを受け止めながらニーズを把握し、必要なサービスを共に考える役割があります。妻からの障害児通所支援事業所の併用に関する相談があれば、事業所B所長は相談支援専門員として、再度アセスメントを行い、中立・公平な立場から、申立人夫妻の困りごとや悩みを傾聴することで、必要としているサービスの把握を丁寧に行うことが求められていたと福祉オンブズマンは考えます。

また、事業所A及びBは、子が障害児通所支援事業所を併用することによって様々なところから意見、アドバイスがあった場合、妻に迷いが生じてしまうのではないかと懸念していたとのことでした。それが事業所A及びBとしての見解なのであれば、既に利用している自分達の事業所がメインで相談に対応し、新たな障害児通所支援事業所での様子も含めて申立人家族の支援を継続することが求められていたのではない

でしょうか。妻の不安に対する理解を示しながら、相談先から外れるという対応に至った経緯を福祉オンブズマンはとても残念に思います。

事業所Bは「相談機関としての立場を退く提案をし、それについては申立人夫妻に理解されたという認識」とのことでした。しかしながら、事業所側からこのような話をされれば、利用者にとっては契約解除を告げられたと解釈されても仕方ありません。契約書に記載されている契約解除に該当する正当な理由がない限り、事業所Bが自ら相談先から外れる（＝契約を解除する）旨の発言をすることは適切ではありません。利用者の選択の自由と自己決定を尊重することは福祉サービス事業者の責務でもあります。福祉専門職が自身の価値観や経験から利用者にとって良いとされることを基準に支援をすることがないように意識しておくことは全ての福祉事業者に求められています。事業所においては、日頃から事業所の支援を振り返って、サービスの改善に取り組んでいただければと思います。

次に、事業所Aの個別療育の契約についてですが、事業所Aの契約書には個別療育を開始する際は、契約書別紙を作成すると記載されていますが、事業所Aと申立人は契約書別紙の取り交わしを行っていないことが調査の結果判明しました。また、事業所Aはメールで申立人夫妻に個別療育の休止を伝えていますが、休止の理由については申立人夫妻が納得できるものではなく、契約書・重要事項説明書に休止に関わる規定は存在していませんでした。福祉サービス運営の原則として、基本的に事業者が一方的に休止や解約をする場合、その理由を明確に契約書・重要事項説明書に記載する必要があります。休止や解約ができるのは、記載された条件に該当した場合のみになります。トラブルを防ぐためにも、事業所は個別療育の対象者や利用方法、利用開始・休止・終了のあり方について十分に検討し、利用者に説明する必要があると考えます。

事業所A及びBは申立人から伝えられた訴えについて、複数回にわたり対応しました。しかし、それらについて事業所の様式である苦情等対応報告書に記録しておらず、苦情として捉えられていなかったと考えられます。事業所が利用者からの訴えについて「苦情」として対応するという事は、その状況を解決するために何ができるのかということ組織として考えるきっかけづくりになります。また、その結果として組織全体の質の向上にも繋がります。福祉サービス事業者は、「苦情」をネガティブにとらえず、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。

事業所A及びBは、申立人夫妻が区障害福祉課に苦情を伝えて以降、対応経過の記録は取りましたが、事業所で定めている苦情解決制度の説明を申立人夫妻に対して行っていませんでした。

また、事業所Aにおいては重要事項説明書と苦情解決規程で利用者に提供する書類についての記載に不一致があるなど、整合性を欠く部分がありました。

以上を踏まえて、福祉オンブズマンは、以下のとおり障害福祉課に申入れます。事業所は利用者の思いに共感し、何を望んでいるのかを理解しようとする姿勢を今後も貫いていただきたいと思います。

【申入れの事項】

- (1) 事業所Aは、契約書・重要事項説明書における個別療育の位置づけ、利用方法等を実態に即した内容に改めること。また、個別療育の目的、対象及び利用方法について利用者に明示すること。
- (2) 事業所Aは、全利用者について契約書別紙の取り交わし漏れがないかを確認し、必要な対応を行うこと。
- (3) 事業所Bは、同一法人である事業所Aに関わる利用者からの相談について、相談支援事業の運営において独立性・客観性が担保されるよう対応すること。
- (4) 事業所Aは、苦情対応に関する重要事項説明書及び苦情解決規程の内容を整合性が取れるよう見直すこと。また、事業所A及びBは、苦情解決規程の内容について職員及び利用者とは共有し、利用者からの苦情に適切に対応できるようにすること。

【申入れの結果】

- (1) 事業所Aは、契約書・重要事項説明書に個別療育の位置づけ、目的、対象、利用・中止方法等を明記し、別途個別利用申込書を作成しました。開始・中止時期を明確にするとともに、取り交わし漏れのないよう年度ごとの更新とし、実態に即した形に対応できるよう改善します。
- (2) 事業所Aは、保護者会を開催し、上記(1)による変更内容を明示しました。順次、改正した契約書・重要事項説明書の取り交わし及び個別利用申込書の受け取りを行うこととします。
- (3) 事業所Bは、相談支援事業所の運営において独立性・客観性を担保するため、事業所AとBの営業時間ごとに立場を分け利用者からの相談を受けることとします。また、相談支援と発達支援の領域が重複するような内容の場合（緊急時を除く）には、原則、事業所A職員の同席を求め、視覚的に立場の明確化を図ります。
- (4) 事業所A及びBは、苦情対応に関する重要事項説明書及び苦情解決規程の内容を整合性が取れるよう見直しました。また、苦情解決規程の内容について全利用者の保護者に共有しました。

事例 2 障害児通所支援事業所の対応がひどい

【苦情申立て内容】

申立人は二人の子（以下「子 A」・「子 B」という。）の療育を希望し、児童発達支援事業及び放課後等デイサービス事業両方を運営する事業所（以下「事業所」という。）の利用申込みを行いました。子 B は利用できるようになりましたが、子 A については順番待ちの状態が続きました。その後申立人は、子 A より後に申込んだ人が利用できるようになった話を聞き、子 A が利用できない理由を事業所に確認したところ知的障がいがある子の利用受け入れに消極的な考えを示されました。

申立人が事業所の対応について苦情を伝えるため、事業所の苦情解決窓口に連絡して面談を希望しましたが回答はなく、申立人の夫（以下「夫」という。）が連絡してようやく面談日が決まりました。申立人が面談に行くと、事業所から夫に脅迫を受けた、これ以上サービスを継続できないと言われ、子 B の契約を終了されてしまいました。申立人は事業所の対応を不満に思い、苦情を申し立てました。

担当 武川 正吾

【調査の結果及び福祉オンブズマンの所見】

福祉オンブズマンは苦情申立ての内容について、大きく①子 A より後から申込みをした利用希望者が先に利用できたのは納得がいかないこと、②知的障がいのある児童の受け入れに対して事業所が消極的であること、③事業所の苦情解決窓口の対応に納得がいかないこと、と理解しました。

まず、①について事業所は利用申込順の待機者リストを作成し、利用申込順に受け入れることを原則とし、緊急性の高い場合などは例外的に扱うとしています。しかし、どのような場合が例外に当たるのかは明示していません。申立人は他の保護者から、必ずしも申込みの順番通りではないケースがあることを聞き、不公平ではないかと感じたようです。事業所は待機者数も多く、待機期間も長期化していることから、今回のような事案を防ぐためにも受け入れの順番についてのルールを定め、利用申込みの受付をする際に、申込者にルールについての十分な説明と同意を得ることが必要と福祉オンブズマンは考えます。調査において、事業所も今回申立てを受け、「利用の申込みを受ける際に何かしらのルールを設ける必要があった」と表明している点について尊重したいと思います。

次に、②について申立人は知的障がいのある児童の受け入れに事業所が消極的であるとの印象を持ちました。しかし、事業所は受け入れできない児童は基本的にはいないと考えており、実際に多くの知的障がい児を受け入れているとのことでした。

また、申立人が子 A の支援にあたり希望した特定の療育の方法について、担当者は、事業所が子 A の状況を把握していないうちに子 A にとって良い方法であるかは答えられないと説明した事実はあるが、苦情申立内容にあるような差別的な意図はなかったとのことでした。専門家とクライアント（この場合、利用者や利用希望者を指します）は情報の非対称性（情報格差）があるとの前提に立ち、事業所は誰が聞いてもわかる

ような易しい説明を心がける必要があったと福祉オンブズマンは考えます。

③について申立人は子Aの受け入れに対する苦情を事業所に伝えようとしたのですが、事業所の苦情解決窓口は利用者及びその家族のためのものであり、事業所を利用していない子Aについては対象外でした。事業所はそのことを申立人に伝えたとのことですが、それでも申立人は事業所に苦情解決窓口の役割を期待し、電話で面談希望日を伝えました。その際事業所は「面談はしない」との考えでしたが、この考えを直ちに申立人に伝えず、「申立人が希望する日時については理解した」という意味で「わかりました」と返答したことから、申立人は面談が行われると考えたようです。事業所の説明では、その後申立人の夫の電話での「高圧的な態度」により、押し切られる形で面談する流れになったとのことでした。事業所は、申立人からの電話を受けた後、「面談はしない」という方針は固まっていたとのことです。申立人が期待してしまわぬよう早目にその結論を伝える必要があったと福祉オンブズマンは考えます。

事業所は申立人夫妻との信頼関係は築けないと考え、事業所側からの契約解除について顧問弁護士と相談したうえで、子Bに関する契約の終了を面談日に一人で来所した申立人に口頭で伝えたとのことです。契約書では30日の予告期間において文書で契約終了を告げることになっていましたが、調査の時点では通知していませんでした。福祉オンブズマンは、夫の言動が契約の解除理由に該当するかについて判断しません。しかし、契約解除の手続きは、必ずしも利用者と事業者が合意して進められるケースばかりではないため、慎重に行う必要があると福祉オンブズマンは考えます。

調査の結果、事業所では開設以来苦情対応の研修を受講したことはないとのことでした。苦情を受けた際に職員が自信を持って対応できるよう事業所として日頃から準備しておくことは非常に重要であると福祉オンブズマンは考えます。

福祉オンブズマンは以上の調査結果及び所見をふまえ、障害福祉課に対し、事業所が是正等の措置を講ずるよう、次のとおり申入れます。福祉オンブズマンは事業所の運営がより適切に行われるよう見直しが図られることを望みます。

【申入れの事項】

- (1) 事業所は利用の希望を受け付ける際に、利用希望者に順番待ちのルールに関して十分な説明をして同意を得ること。
- (2) 事業所は、苦情解決体制を整え、職員が苦情対応のための研修会に参加するなど、苦情対応力の向上を図ること。

【申入れの結果】

- (1) 利用契約時に取り交わす「サービス利用にあたっての確認事項」の内容を見直しました。また、空きが出る目途が立たない曜日や時間帯の新規受付を終了しました。
- (2) 苦情対応力の向上のため、事業所の管理者が苦情解決担当者研修を受講します。

事例3 地域福祉課の対応に納得できない

【苦情申立て内容】

申立人は、以前に自立訓練を利用したことがあり、もう一度利用したいと考えましたが、再利用はできないと地域福祉課から説明を受けました。申立人は類似したサービスがあれば受けたいと考え、地域福祉課に相談に行きました。しかし、対応した職員（以下「担当職員」という。）は「係長が不在のため、2名でないので対応できません」と対応を拒否しました。申立人は、担当職員と係長の2名でなければ対応しない地域福祉課の対応に納得できません。

担当 坂井 崇徳

【調査の結果及び福祉オンブズマンの所見】

地域福祉課の説明では、申立人の主張する担当職員が「係長が不在のため2名でないので対応できません」と伝えた場面は、申立人から自立訓練の再利用を求められた際の発言ではないかとのことでした。

地域福祉課の窓口では、申立人から自立訓練の再利用を求められ、「原則として再利用は認められない。自立訓練の再利用には、再利用が必要であることが確認できる医師の意見書の提出が必要です」と説明していたとのことです。

これに対して申立人からは「以前に担当していた職員が『再利用できる』と発言した。その際は意見書が必要とは言われなかった。意見書の提出に関わらず、再利用を認めるべきだ」との主張が続いたとのことで、申立内容にあるような自立訓練の類似のサービスについて説明を求められた事実はないとのことでした。

地域福祉課によると、自立訓練の再利用を巡る申立人とのトラブルについては約3年前に遡り、職員の説明が適切ではなく再利用できると誤解させてしまったことについて申立人にお詫びしたとのことです。ただし、職員が不適切な説明をしてしまったことを理由に申立人の求めに応じて意見書なしに再利用を認めることはできないと繰り返し説明したが申立人に理解してもらえなかったとのことです。

地域福祉課では、申立人に対して、通常の窓口対応は1名で対応し、自立訓練の再利用について訴えが続く場合は苦情対応として担当職員と係長で対応する方針とのことです。本件において担当職員は、申立人から人格を否定する発言を受けながらも2時間近く対応し、そのうえで苦情対応であると判断して「上司である係長と2名で対応します。申し訳ないが、後日、係長のいるときに対応させてください」と発言したとの説明でした。

福祉オンブズマンは申立人と調査先の主張する事実が異なる場合、いずれが正しいのかを判断しません。

ただし、地域福祉課が苦情対応ではないにも関わらず係長が不在であることを理由に対応を断ることはあってはならないですし、一方で、相談者の訴えを苦情と捉えた場合、後日の来所を求めたり、複数名で対応することは地域福祉課の裁量の範囲内であると福祉オンブズマンは考えます。

事例 4 事業所から契約解除を迫られることに納得できない

【苦情申立て内容】

申立人の子は、児童発達支援事業所（以下「事業所」という。）を利用しています。申立人の夫（以下「夫」という。）は、子を事業所に送迎した際、事業所の職員と会話しました。数日後、事業所から申立人に「夫から『事業所と距離を置きたい』と申出があったので、利用継続か否かを検討ください」とメールがありました。夫がそのような申出をした事実はなく、何か誤解が生じていると思い、申立人は事業所に面談を求めました。すると事業所からメールで「（申立人の要求は）一事業所として対応できる範囲を超えている」と回答がありました。申立人は、事業所にメールで「自分のどのような行為がいけないのか教えてほしい」と尋ねましたが、事業所からは「メールでは回答できない。契約解除を検討してほしい」と回答がありました。申立人が理由を尋ねると、事業所から回答はなく、「職員に対するハラスメント行為を継続する場合、契約を解除する」と回答がありました。

申立人は、自分のどのような行為が問題なのかを質問しても回答せず、一方的に契約解除を迫る事業所の対応に納得できません。

担当 武川 正吾

【調査の結果及び福祉オンブズマンの所見】

申立人は、事業所から自分の言動がハラスメント行為と受け取れると指摘されたが、どのような言動が問題なのかを事業所が教えてくれないため、何を改めれば良いのかも分からないとのことでした。

一方、事業所では、申立人からの頻回な電話やメールによる相談への対応に苦慮していたとのことでした。申立人にメールや口頭で度々「相談は面談でお願いしたい」と伝えたにも関わらず、申立人が改めてくれることはなかったとのことでした。

福祉オンブズマンは、両者の認識が一致しない場合、どちらの主張が正しいのかの判断は行いません。

ただ、事業所は「相談を電話やメールでするのはやめてほしい」と伝えているのに申立人の言動が改まらないことから、事業所からお願いしても申立人は聞いてくれないと認識していたとのことでした。しかし、申立人からの「どのような言動をやめてほしいのか」の質問に対し、事業所は申立人にメールでニュアンスまで正確に伝えることは難しいと判断し、回答していません。（福祉オンブズマン調査では、「申立人からのメールや電話による相談が頻回で事業所の運営に支障が生じていた」との回答がありました）

事業所には提供するサービスに関する利用者からの疑問に答える説明責任があります。利用者からの電話やメールによる相談は受けられないことを個人宛に注意喚起することが難しいのであれば、利用者全員に文書で伝える等、事業所のルールを説明する方法を検討する必要があったと福祉オンブズマンは考えます。

また、事業所が申立人に「契約解除を検討してほしい」旨をメールした時点では、

事業所側の契約解除理由は契約書にある「保護者に重大な背信行為があった場合」等に限定されており、事業所も「申立人の行為を『重大な背信行為』とまでは考えていない」とのことでした。調査では、事業所は事業所側からの契約解除理由を契約書に追加する予定とのことでしたが、契約書の改正前に申立人に「契約解除を検討してほしい」と伝える必要性があったのか、福祉オンブズマンとしては疑問に感じました。

調査の結果、事業所が申立人の言動に悩みながらも、子と申立人のことを考え、申立人に対し、できる限りの対応をしようと努力していたことが確認できました。しかし、いつしか申立人の頻回な電話やメールへの対応は事業所の運営にとって過剰な負担となり、申立人の言動をハラスメント行為と捉えるまでになり、「契約解除を検討ください」とのメールを送る事態となりました。福祉オンブズマンは、申立人の行為がハラスメントに該当するか否か、また、契約解除理由に該当するか否かを判断することはできません。しかしながら、福祉サービスは、利用者が地域での生活を継続していくために必要不可欠なものであり、事業者側からの契約解除となれば、その影響を鑑み、慎重に行う必要があると考えます。

また、事業所では苦情解決に向けて取り組むための苦情対応マニュアルを作成していました。しかし、契約解除を促すほど対応に苦慮していたにも関わらず、申立人からの様々な訴えについて、申立人が「苦情」と発言しなかったため苦情として捉えなかったと回答しています。そのため、事業所の苦情解決窓口への促しや苦情対応マニュアルに沿った対応はしていないとのことでした。

福祉サービス提供事業者における苦情解決制度は、平成12年の社会福祉法の改正により制度化されました。福祉サービス提供事業者が苦情解決に向けて取り組むことにより、利用者の満足度を高め、苦情を密室化せず、客観性を確保しながら解決を目指し、事業者の信頼や適正化を図ることが期待されています。

事業所においては、利用者からの声について、利用者が「苦情」と発言したのか・発言しなかったのかだけで判断するのではなく、法令等の趣旨を再確認し、苦情対応マニュアルを適正に活用していただきたいと福祉オンブズマンは考えます。

以上をふまえ、福祉オンブズマンは、障害福祉課に以下のとおり申入れます。

【申入れの事項】

事業所は、苦情に対する考え方や苦情の捉え方を見直し、苦情対応マニュアルに沿った対応となるよう事業所全体として苦情対応のスキルアップに取り組むこと。

【申入れの結果】

事業所の管理者が苦情解決担当者研修を受講しました。また、事業所内で苦情対応の際にどのように取り組むべきかを話し合い、事業所内で情報を共有する仕組みを確認しました。