

自治体における福祉オンブズマン制度の機能と課題

規定上の相違に着目して

高山 由美子*

抄 録

福祉オンブズマン制度を導入している自治体を対象としたアンケート調査及びヒアリング調査等を実施し、今日、注目されている福祉オンブズマン制度の現状と課題の把握を試みた。本稿では、調査をとおして明らかとなった各自治体における同制度の規定上の相違に着目した。

一般的には、制度上いわゆる「福祉オンブズマン」としてとらえている制度であっても、自治体ごとに、その名称、対象、オンブズマンの業務内容、申し立てに対する調査方法等に相違がみられ、そのことが具体的な活動状況や制度運用のあり方に表れていることがわかった。あわせて、この相違が福祉オンブズマン制度及びオンブズマン機能のあり方の多様性を許容し、一方では、福祉オンブズマン制度の定着を阻害しているのではないかとの見方もできる。

福祉オンブズマン制度を利用者支援という視点からとらえ、同制度の定着に向けて、これらの課題をふまえて今後を展望する。

Key words : 自治体, 福祉オンブズマン, 規定上の相違

はじめに

2000年4月、社会福祉法の制定により、社会福祉事業の経営者に苦情解決システムの導入が努力義務化され、都道府県社会福祉協議会には運営適性化委員会が設置された。このような動向を背景としながら、現在多くの社会福祉事業の経営組織においては苦情解決システムが導入されつつある。

自治体においては、1990年、東京都中野区に福祉サービス苦情調整委員が設置され、自治体福祉オンブズマンの先駆けとなったものの、社会福祉

法改正前までに福祉オンブズマンを設置した自治体はわずか3自治体のみであった。その後、社会福祉法の制定を境に、福祉オンブズマンを設置した自治体は増加し、現在では全国で20を超える自治体があり、いわゆる福祉オンブズマンを設置している。全体の60%以上の自治体が2001年以降の設置である。しかし、全体からみれば福祉オンブズマン等の制度を導入している自治体はわずかである。また、自治体ごとの条例や実施要綱等によって運用されていることもあり、その機能は必ずしも一定ではなく、福祉オンブズマン制度が担うべき機能等についても明確になっていないといえない。

* Takayama, Yumiko
ルーテル学院大学准教授

本稿では、「自治体におけるオンブズマンシステムの機能とオンブズマンの技術に関する研究」の一環として行った調査（アンケート及びヒアリング）結果のうち、各自治体のオンブズマン制度の規定上の相違に着目して、同制度の機能と課題から今後を展望する。

調査の概要

1. 調査の目的

調査は、福祉オンブズマン制度、活動状況、その課題と解決に向けた取り組み等、さらに、オンブズマンに求められる資質・知識・技術など、自治体における福祉オンブズマンの実状と課題を把握するため、社会福祉に関するオンブズマン制度等を導入している自治体を対象に、アンケート調査とヒアリング調査を実施した。

なお本調査では、第三者が関与して、福祉サービス等の苦情対応、審査等を行う制度を導入している自治体を「福祉オンブズマン制度導入自治体」と位置づけた。そのため、当該制度及び機関等の名称は、必ずしも「福祉オンブズマン」に限らない。

2. アンケート調査

(1) アンケート調査対象数・回収数

2005年度

対象自治体：21自治体

回収自治体：18自治体

2006年度

対象自治体：24自治体

回収自治体：21自治体

(2) 調査方法

アンケート調査票による郵送留置返送式（一部メール返送）を採用

(3) 調査期間

2005年度：2005年11月25日～2006年1月10日

2006年度：2006年12月1日～2007年1月9日

なお、2005年度に調査を実施した自治体については、数値部分（直近年度の活動件数等）のみ、当該自治体の年度活動報告書等を根拠に更新した。

3. ヒアリング調査

上記のアンケート調査の回答をふまえ、人口規模、地域性、制度の運用体制、相談・申し立て件数等に配慮し、3自治体を抽出し、ヒアリング調査を実施した。対象自治体における制度の名称にはそれぞれ、「オンブズマン」「苦情調整」等が採用されていた。対象自治体、実施概要は以下のとおりである。

実施自治体	人口規模	実施日	対応者役職
A 区	20万人台	2006年1月20日	事務局担当係長、事務局担当
B 市	10万人台	2006年1月24日	オンブズマン、事務局室長、担当主査
C 市	20万人台	2006年2月14日	事務局担当課主査

なお、上記の調査の他、東京都内で福祉オンブズマン制度を導入している自治体の内、計7自治体の参加によって「自治体福祉オンブズマン連絡会」を開催し（2006年度、2007年度に各1回）、情報共有を行った。

制度規定上の相違

1. オンブズマン制度の名称

各自治体による福祉オンブズマン制度の相違は、まず当該制度の名称に表れていた。これは、調査対象を設定した時点で明らかになっていたことでもあるが、本研究が対象とした自治体で、当該制度の名称に「福祉オンブズマン（オンブズパーソンを含む）」を採用しているところは少数派であった。

現状においては、次ページのとおり、サービス調整、苦情調整、苦情審査等の名称が用いられている場合が多い。それは、「オンブズマン」の起源にある、「護民官」「（市民の）代理人」という、い

表1 オンブズマンの名称

オンブズマン等	6件
(内訳)	
オンブズマン	
保健福祉オンブズマン	
福祉オンブズマン	
オンブズパーソン等	3件
(内訳)	
福祉オンブズパーソン	
保健福祉オンブズパーソン	
その他	11件
(内訳)	
福祉調整委員福祉サービス調整員	
福祉サービス苦情調整委員	
福祉サービス苦情処理委員	
保健福祉サービス苦情調整委員	
保健福祉サービス苦情審査会	
保健福祉サービス苦情調整委員	
介護保険苦情調整委員	
介護保険サービス苦情調整委員会	
苦情調整委員	
委員会	

わば「利用者を代弁する」という立場を明確にしたものばかりではなく、むしろ第三者が関与する苦情対応システムといった解釈がなされている現状の表れでもある。オンブズマン以外の名称を採用した理由は以下のとおりであった。

オンブズマン(オンブズパーソン)以外の名称を採用した理由

制度を簡潔に表現する言葉であるため。なお、区としてカタカナ語は極力言い換える方向にあるため「オンブズマン」の名称は使用しなかった。

「オンブズマン」では、一般的にわかりにくいいため、日本語の表記とした。

高齢の方、障害のある方、子育て中の方などの福祉サービスの利用に関する苦情を、公正かつ中立な立場で処理することを目的に設置したため。

保健福祉サービスを対象とすることと、合議制の審査機関(区長の附属機関)であることによる。

保健福祉サービス全般の苦情を調整する委員。

職務内容が理解しやすいように意図した。

正式名称は職務の内容を正確に表現されているが、その名称が長く、区民から見て必ずしもなじみやすいものとは言えない。そこで、福祉オンブズマン制度の発端となった障害者福祉協議会や福祉審議会で提言された通称名を使用することとした。

上記の理由からは、「オンブズマン(オンブズパーソン)」以外の名称を採用した自治体は、名称・制度の知名度や制度・職務内容に鑑みて、名称を決定したことがうかがえる。

本調査では、第三者が関与して、福祉サービス等の苦情対応、審査等を行う制度を「福祉オンブズマン制度」と位置づけ、便宜上「福祉オンブズマン制度」「福祉オンブズマン」としたが、実際に採用されている名称には、わが国における「福祉オンブズマン」のあり様が映し出されているといえよう。

2. 制度の対象と調査方法等

制度の相違は福祉オンブズマン制度が対象とする調査等の範囲や調査方法にも影響を及ぼしていることがわかった。アンケート調査では必ずしも明確にならなかった部分ではあるが、ヒアリング調査及び福祉オンブズマン制度導入自治体による連絡会で明らかとなった。これは、自治体が導入する福祉オンブズマン制度の特徴であると思われるが、自治体が直接に提供するサービスについては調査が実施できるが、当該自治体内であっても、事業所等が提供するサービスについては、協定を結んだ事業所に対してしか調査は実施できない、あるいは自治体が直接に提供するサービスについては、オンブズマンが直接調査を実施できるが、事業所等への調査にあたっては、自治体の所管課が実施する(オンブズマンは調査できない)、さらに当該自治体の住民が他の自治体の福祉サービスを利用しており、その内容について苦情がある場合、他自治体の事業所に対して調査権限があるのかという疑問にぶつかる、といった現状が示された。

各自治体が福祉オンブズマンの設置根拠としている条例や要綱上の規定とその解釈によって個々に運用されているために、このような対応の相違が明らかになることは当然ではある。また、これらは自治体ごとの制度上の特徴としてとらえられるものであって、制度の善し悪しや優劣を決めることはできない。しかし、東京都内や関東近県にあっては、隣り合った自治体が福祉オンブズマン制度をそれぞれに有し、さらにその住民が自治体を超えて、つまり他の自治体内にある事業所の福祉サービスを利用するという可能性がある。このような地域性をふまえると、近隣自治体間においては、福祉オンブズマン制度とその運用状況を相互に把握し、自治体内のみならず当該自治体住民が利用している近隣自治体の福祉サービス事業者の状況把握、あわせて近隣自治体の福祉サービス事業者に対する福祉オンブズマン制度の周知も必要になってくるのではないと思われる。

福祉オンブズマン制度運用上の課題

1. 福祉オンブズマン事務局の体制

福祉オンブズマン制度の運用においては、圧倒的多数の自治体において、福祉関係部局がその事務局機能を担っている。その状況は表2のとおりである。しかし、事務局が設置されている部局が対応する、あるいは提供するサービスに対して苦情が寄せられるという可能性があることを考慮するならば、事務局の独立性を図ることの検討が求められる。苦情の相談や申し立てをしたい住民にとって、出向いていく先の事務局が苦情の対象となっている部局内にある場合、心理的な抵抗を持つ場合があると思われる。福祉オンブズマンのみの独立した事務局を設置することは、福祉オンブズマン制度導入へのハードルを高くすることにもなり、難しい課題ではあるが、相談や申し立てを行う住民の立場に立った制度運用の工夫として、事務局のあり方は一考すべき課題ではある。

表2 オンブズマンの事務局を担当する部署名

福祉関係部局	17件
(内訳)	
福祉局総務部福祉相談調整課	
健康福祉事業本部保健福祉部管理課保健福祉計画主査	
福祉部	
福祉部福祉推進課	
福祉部福祉計画課	
福祉部福祉管理課企画係	
福祉保健部福祉推進課	
保健福祉部管理課保健福祉相談係	
保健福祉部計画調整課	
保健福祉部福祉総務課計画調整主査	
保健福祉部保健福祉分野権利擁護担当	
健康福祉部生活福祉課	
健康福祉部介護保険課	
健康福祉部高齢介護課	
健康福祉部健康福祉政策課	
健康福祉部社会福祉課	
社会福祉課企画調整室	
福祉関係以外の部局	3件
(内訳)	
経営管理部広報聴議課	
監理室オンブズマン担当	
市民生活部なんでも相談室	
自治体外	1件
社会福祉法人 社会福祉協議会・権利擁護センター	

2. オンブズマンの発意による調査等

アンケート調査の結果によると、福祉オンブズマンの「発意に基づく調査」を実施している自治体は42.9%と全体の半数以下で、福祉オンブズマンの担当業務でない率が最も高い業務であった。これも、オンブズマン制度の根拠となる各自治体の条例・要綱等、規定上の相違に深く関係しており、制度上の規定がなければ、オンブズマンにそのような権限を認めることは困難であるとの見解の表れである。

「発意に基づく調査」としては、当該自治体内において、制度の対象となりうる福祉サービス提供組織(事業所等)への訪問調査等が考えられる。このような調査には当然、対象となる事業所等の理解と協力が不可欠であるが、「発意に基づく調査」にはいくつかの効果が想定され、期待される。まず、表面化していない問題の掘り起こし、これに

よる問題発生の予防である。また、福祉オンブズマンが「発意」による調査を実施することによって、住民及び福祉関係者に対して、福祉オンブズマンが、単に「待ち」のオンブズマンではなく、「活動する」オンブズマンであることを表明することになる。今後、各自治体が取り組む「発意に基づく調査」の事例を蓄積し、オンブズマン制度を有する自治体間で共有等を図ることをとおして、福祉オンブズマン制度のあり方やオンブズマンの活動のあり方を再検討していくことが可能になるのではないだろうか。

おわりに

- 福祉オンブズマン制度の方向性 -

わが国においては、福祉オンブズマン制度はもとより、行政一般・総合オンブズマン制度についても、国レベルで制度化されているオンブズマン制度は存在しない。そのため、導入する自治体であっても、自治体ごとに制度設計を行い、運用しているといった現状である。そのようなわが国にあっては、福祉オンブズマン制度の今後の方向性を決定する権限を有する機関はない。自治体における福祉オンブズマン制度のあり方は、各自治体による、まさに自治の問題となっている。

「オンブズマン」という名称で制度を導入している自治体も少ない中で、わが国では、オンブズマン発祥の地であるスウェーデンで使用されている「オンブズマン」という名称がもつ本来の意味である、「護民官」「市民の代理人」といった機能を発揮するというよりは、苦情対応に第三者を介入させるといった、ゆるやかな「オンブズマン」の方向性がとられるのであろうか。

福祉オンブズマンの等の選任要件でも、多くの自治体でその立場が「中立」であることをあげている。アンケートの結果でも、「福祉オンブズマンが任務遂行にあたり求められるもの（資質に関すること）」（複数回答）のトップは「中立性」（85.7%）であり、4位の「人権・権利への意識」（61.9%）を大きく上回っていた。

しかし、筆者がさまざまな場面で、苦情を訴える利用者に接してきて、サービスの利用者と提供者がそれぞれに有している情報の格差や、利用者は苦情対応の仕組みがあっても相談や申し立てをしにくい立場にあることをあらためて実感させられている。

福祉オンブズマン制度が、利用者支援として機能するためには、あらためて「オンブズマン」の意味を検討する必要があると思われる。

現状の福祉オンブズマン制度は、規定上に相違があることに着目すると、これが制度の多様性を許容しており、一方で制度が普遍化しないことの一因になっているようにも思われる。しかし少なくとも、福祉オンブズマン制度を導入している自治体においては、利用者支援システムの一つとしてその存在意義を発揮する責務があるのではないだろうか。また、自治体には理念と持続可能性のある体制をもって制度運用をしていく責任があるろう。

福祉オンブズマン制度を導入している自治体は圧倒的に少数派であり、また導入自治体の地域は東京都と大阪府で全体の70%以上を占めていることから、現状においては、いわゆる都市型の制度といえるのかもしれない。しかし、福祉サービスへの苦情は、都市に発生して地方に発生しないという性質のものではない。

また、福祉サービスの利用システムが、高齢者福祉サービス、障がい者福祉サービスがともに措置から契約へと移行するなかで、自治体の責務が後退、あるいは不明瞭になっている印象は否めない。このような現状において、あらためて自治体が福祉オンブズマン制度を導入することの意義を確認していくことが必要ではないだろうか。福祉オンブズマン制度の導入及び活動を一層促進させるためには、制度を導入する自治体がその実践を伝えていくことの責務が問われている。

* 本稿は冷水豊氏（上智大学教授）との共同研究である「自治体におけるオンブズマンシステムの機能とオンブズマンの技術に関する研

究」平成17～18年度の科学研究補助金（基盤研究（C））の一部について、オンブズマン制度の規定上の相違に焦点をあてて、まとめたものである。研究の全体像及び調査結果

の詳細は、研究成果報告書として『自治体におけるオンブズマンシステムの機能とオンブズマンの技術に関する研究』（平成19年3月）にまとめている。

Functions and Challenges of Welfare Ombudsman Systems in Autonomies

Reviewing the Differences in Rules and Regulations

Takayama, Yumiko

We have conducted inquiry surveys and interviews with the autonomies that have installed welfare ombudsman systems in order to understand the current situations and challenges of welfare ombudsman systems, which have currently come to garner attention. The focus of this report is the system's differences in rules and regulations among autonomies found during research.

Although the system is generally called “Welfare Ombudsman” and is considered to be an institutional system in these autonomies, there are differences in their names, subject matters, business content, and the investigation procedures for claims. Our research has found these differences reflected in the specific activities and in the manner of their operation. It is possible to say these differences create barriers to the adoption of the system, while allowing the system to be flexible in its functions.

By reviewing the current situation, we can understand the challenges and have a view of the future in adopting a Welfare Ombudsman System, with the goal of supporting Welfare Ombudsman users.

(2007年1月現在)

自治体における福祉オンブズマン制度の概要

自治体名	オンブズマン制度の名称	オンブズマンの名称	オンブズマンの設置年	設置の根拠となっている要綱名または条例名	オンブズマンの選任要件
大阪府 和泉市	介護保険苦情調整委員会制度	介護保険苦情調整委員会	平成13(2001)年	介護保険制度に係る苦情の処理に関する要綱	人格が高潔で社会的信望が厚く、福祉、法律等に関し優れた識見を有する者。
大阪府 豊中市	介護保険サービス苦情調整委員会	介護保険サービス苦情調整委員会	平成13(2000)年	介護保険条例	法律、保健、福祉の専門家、実務経験者、学識経験者。
大阪府 箕面市	保健福祉苦情調整委員会	なし	平成13(2003)年	保健福祉サービスにおける苦情の解決等に関する要綱	保健、福祉、法律等に関し、識見を有する者。
神奈川県 横浜市	福祉調整委員会	福祉調整委員会	平成7(1995)年	福祉調整委員会設置要綱	福祉、保育、法律等に関し、優れた識見を有する者。市内在住者で、福祉、保健に理解がある者。
埼玉県 久喜市	福祉オンブズバージョン	福祉オンブズバージョン	平成13(2004)年	総合福祉条例	健康及び福祉に関し、高い識見を有する者。
埼玉県 東松山市	福祉サービスオンブズマン	オンブズマン	平成13(2000)年	福祉サービスオンブズマン条例	福祉、法令、地方行政等に関し優れた識見を有する者。
千葉県 浦安市	福祉サービス苦情解決事業	福祉サービス調整員	平成14(2002)年	福祉サービス調整員設置要綱	人格が高潔で、福祉サービスに関し優れた識見を有する者。
東京都 板橋区	保健福祉オンブズマン	保健福祉オンブズマン	平成13(2001)年	保健福祉オンブズマン条例	人格が高潔で社会的信望が厚く、保健、福祉、法律に関し優れた識見を有する者。
東京都 大田区	福祉オンブズマン	福祉オンブズマン	平成13(2000)年	福祉オンブズマン条例	人格が高潔で、かつ福祉に関し優れた識見を有する者。
東京都 葛飾区	福祉サービス苦情調整委員会制度	福祉サービス苦情調整委員会	平成13(2003)年	福祉サービス苦情調整委員会設置要綱	人格が高潔で社会的信望が厚く、福祉、保健、法律等の分野において優れた識見を有する者。
東京都 国立市	保健福祉サービス苦情等解決委員会	委員	平成14(2002)年	保健福祉サービス苦情等解決委員会設置条例	学識経験のある者2名以内、保健・福祉関係者3名以内
東京都 小金井市	福祉サービス苦情調整委員会	福祉オンブズマン	平成13(2003)年	福祉サービス苦情調整委員会設置条例	人格が高潔で社会的信望が厚く、福祉、法律等に優れた識見を有する者。
東京都 杉並区	保健福祉サービス苦情調整委員会制度	保健福祉サービス苦情調整委員会	平成13(2003)年	保健福祉サービス苦情調整委員会設置条例	人格が高潔で社会的信望があり、保健、福祉または法律の分野に関し優れた識見を有する者。
東京都 世田谷区	保健福祉サービス苦情審査会	保健福祉サービス苦情審査会	平成8(1996)年	地域保健福祉推進条例	人格が高潔で、保健、医療、福祉、法律等の分野において優れた識見を有する者。
東京都 多摩市	福祉オンブズマン制度	福祉オンブズマン	平成13(2000)年	福祉オンブズマン条例及び福祉オンブズマン条例施行規則	人格が高潔で社会的信望が厚く、健康及び福祉に関し優れた識見を有する者。
東京都 千代田区	保健福祉オンブズバージョン	保健福祉オンブズバージョン	平成13(2003)年	保健福祉オンブズバージョン設置要綱	以下の事項に該当しない者(1)地方公共団体の長(2)国会議員及び地方公共団体の議員(3)政党その他の政治団体の役員(4)事業者及びそれに属する者(5)区と特別な関係のある企業、その他の団体の役員。
東京都 中野区	福祉サービス苦情調整委員会	福祉オンブズマン	平成2(1990)年	福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例及び同規則	人格が高潔で、福祉、法律等に関し優れた識見を有し、かつ区民が安心して信託でき、議会や行政からも信頼を得られる方が望ましい。
東京都 練馬区	保健福祉サービス苦情調整委員会	保健福祉サービス苦情調整委員会	平成13(2003)年	保健福祉サービス苦情調整委員会設置条例	人格が高潔で、保健、福祉、法律等の分野に優れた識見を有する者。
東京都 日野市	福祉オンブズバージョン	福祉オンブズバージョン	平成13(2001)年	福祉オンブズバージョン条例	人権、福祉、法律等に関する優れた識見を有する者。兼職等の禁止有り。議員もしくは長、政治や市と利害関係の団体の役員。
東京都 目黒区	保健福祉サービス苦情調整委員会制度	苦情調整委員会	平成14(2002)年	保健福祉サービス苦情調整委員会設置条例	人格が高潔で、保健、福祉、法律等に関し優れた見識を持つ方。
北海道 函館市	福祉サービス苦情処理制度	福祉サービス苦情処理委員会	平成13(2001)年	福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例	社会福祉に関して造詣の深い人及び法律に明るい人。

