

わが国における福祉オンブズマンの様相

－1990年代の社会福祉と福祉オンブズマンの展開－

The Aspect of the Social Welfare Ombudsman in Japan

－Development of the Social Welfare and the Social Welfare Ombudsman in the 1990s－

島田 肇

Hajime SHIMADA

キーワード：福祉オンブズマン，1990年代，在宅性，地域性，民営性，市民性，

Key words : social welfare ombudsman, 1990s, home-based (care), regionality,
private enterprise provision, private-citizen based services.

要約

90年代のわが国の社会福祉の特色をキーワードで現すと、在宅性、地域性、民営性、市民性と表現することができる。こうした特色が社会福祉の領域に第三者機関である福祉オンブズマンを誕生させる土壌をつくりあげてきた。

福祉オンブズマンのかたちは行政型と民間型に分かれ、民間型は単独施設型とネットワーク型に分けられる。行政型福祉オンブズマンはその基盤を社会福祉の在宅性と地域性に置き、民間型福祉オンブズマンは在宅性と民営性、さらに市民性に置いている。

福祉オンブズマンにもとめられている役割は、市民からの苦情相談や権利・利益の擁護、福祉サービスに対する質の評価、行政機関に対する市民からの信頼の向上等である。これは、それまでの社会福祉供給体制の持つ多くの課題に対して、市民が第三者機関である福祉オンブズマンにその解決の糸口をもとめたからである。90年代に福祉オンブズマンが誕生するのは、今日の社会福祉に至るまでの序章としての意味合いを持っていた。

Abstract

If one were to express using keywords the characteristics of social services in Japan in the 1990s, then one could use the terms “home-based (care),” “regionality,” “private enterprise provision,” and “private-citizen based services.” It was this characteristics that paved the way for the birth of the social welfare ombudsman, which serves as a third-party institution in the social services domain.

Social welfare ombudsmen can be divided into two general types, the governmental type and the private type. The private type is subdivided into ombudsmen which are a

single, independent facility, and those that form a network. While the governmental social welfare ombudsman has its base in the concepts of “home-based care” and “regionality,” the private social welfare ombudsman has its roots in the concepts of “home-based care,” “private enterprise provision,” and, further, that of “private-citizen based services.”

The roles desired of the social welfare ombudsman include the hearing of complaints by private citizens, the vindication of rights and benefits, evaluations of the quality of social services, and improving citizen trust in government organs, etc. These roles are demanded due to the fact that, for the numerous issues and problems existing hitherto in the social services provision system, citizens turn to third-party social welfare ombudsmen for advice and suggestions towards solutions. The birth of the social welfare ombudsman in the 1990s is significant, in that it served as the prelude in the development of the social services system as it exists today.

はじめに

筆者は別稿の中で、1980年代の福祉サービス供給の多様化と在宅化との関係から、社会福祉の公的責任の変化と権利擁護の取組みについて考察を行った（島田 2006）。そこでは、社会福祉の内界における出来事として、福祉サービス需要の増大と福祉サービス供給の多様化あるいは公的な在宅福祉サービスへの取組みを捉え、またそれに並行するかたちでの社会福祉を取りまく外界の出来事として、社会福祉の持つ公的責任機能に対する理解の変化と社会福祉にもとめられる新たな機能としての権利擁護システムの整備について指摘した。他方、80年代の社会的な出来事として、政治権力の肥大化と権力集中を弊とする政治不正事件に対する国民の信頼回復のために総務庁（現総務省）内に設けられたオンブズマン制度研究会について考察を行った。

その結果わかったことは、80年代以前の福祉サービス利用者は、かつて公的責任の下で保護される社会的・経済的な弱者であり、そこではいまだ自立した人間として、また消費社会における消費者としては存在してはいなかった。しかし80年代に入り、福祉サービスへの需要の増大とそれに対する福祉サービス供給の多様化あるいは福祉サービス供給環境の在宅化がすすみ、また同時に社会福祉の持つ公的責任の中身も変化することで、利用者の福祉サービス取得や自立へ向けた支援のための環境整備が、新たな公的役割としてもとめられるようになった。権利擁護システムの整備は、地域において福祉サービス利用者が自立し、様々な福祉サービスを利用するために必要な環境改善の一環として重要になってきた。そのことはまた、かつて公的責任の下で保護されてきた福祉サービス利用者が、その立場を変化させ、ひとりの社会的・経済的な消費者として自立することがもとめられてきていることをも意味していた。

本稿では、こうした80年代の動向を踏まえ、1990年代における福祉オンブズマンの展開を、わが国の社会福祉の状況を考察することで浮き彫りにすることを目的とする。

90年代の社会福祉は、それまでの施設福祉を中心とした支援のあり方から在宅に主眼を置いた社会福祉へと大きく変化する様相と、社会福祉における主体が行政から住民（市民）へと変化する様相から捉えることができよう。本稿ではこの座標軸に沿って、以下、①90年代の福祉オンブズマンの位置付けを、社会福祉の在宅化への飛躍と営利型福祉サービス産業の拡大、そして市民本位の社会福祉への移行という社会的背景から捉え、また、②福祉オンブズマンの諸類型を行政型福祉オンブズマンと民間の疑似福祉オンブズマンに分け、それぞれをその社会的背景から位置づける、等の視点から考察を行う。

1. 90年代と福祉オンブズマンの位置づけ

1) 90年代の社会的動向 - 在宅福祉サービスの飛躍

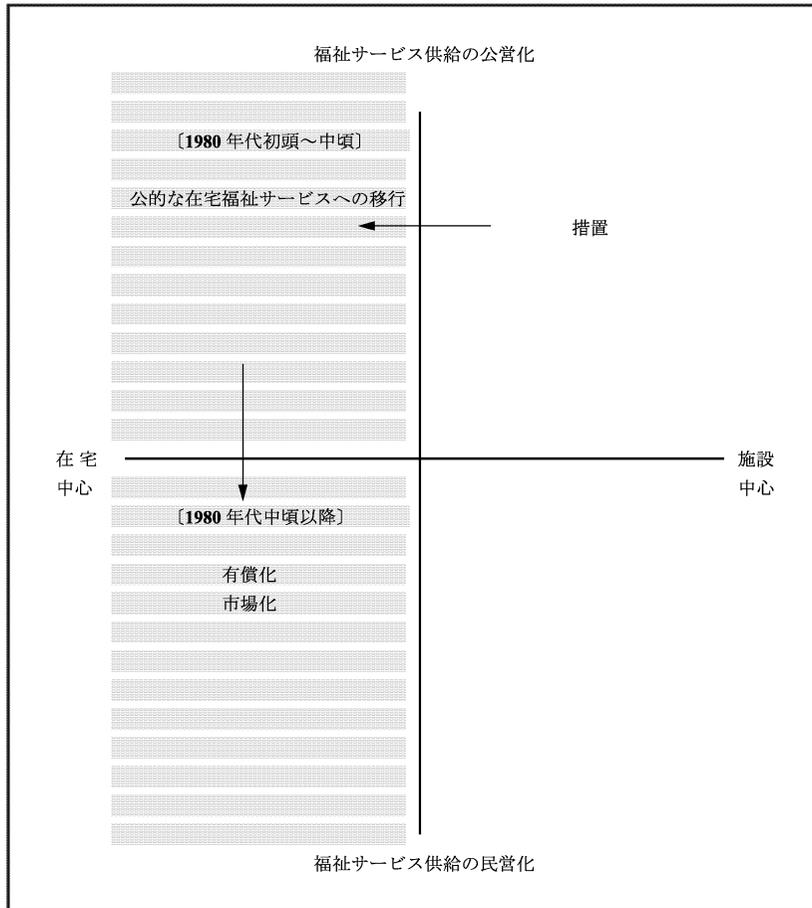
80年代の社会福祉の動向と福祉オンブズマンとの関係に関する考察の中でも触れたように、80年代の社会福祉の特徴のひとつに公的な「在宅福祉サービス」の始動がある（島田 2006）⁽¹⁾。1990年以降の在宅福祉サービスの展開は、80年代の在宅福祉サービスの法整備を土台とする飛躍の時期と考えられる。

1989年の「今後の社会福祉のあり方（意見具申）」（福祉関係三審議会合同企画分科会）（以下、「意見具申」と言う）では、社会福祉の新たな展開として在宅福祉サービスの充実が示され、また同年の「高齢者保健福祉推進十ヶ年戦略（ゴールドプラン）」によって、在宅福祉サービスの計画性を持った整備やその充実化が示される等、社会福祉政策上の本格的な展開がみられた⁽²⁾（表-1）。そして1990年には「老人福祉法等の一部を改正する法律」（老人福祉関係八法改正）による地域型（市町村型）社会福祉への法的転換が図られ、さらにそれが後押しされたと考えられる。

90年代の在宅福祉サービスは、公的な社会福祉政策に基づく展開と80年代後半以降からの市場化（有償化）をともなう社会福祉の民営化を土台として展開する点に特色を持つ（図-1）。いわば90年代の社会福祉は、民営化・有償化・在宅化・地域化をキーワードとする在宅福祉を展開するプロセスと考えることができる⁽³⁾。

このように90年代の社会福祉は地域社会に根をおろし、市民（消費者）の感覚を考慮しながら進められる市町村行政による市民参加型（営利型も含めた）の多様な福祉サービス供給組織によって、在宅での生活に主眼を置いた福祉サービスが計画的かつ飛躍的に実施された時期と言える。このことはその後、地域を活動の場とする福祉オンブズマンの土壌を作り、特に市民を主体とする運動体としての性格を持つ民間疑似福祉オンブズマン誕生に大きく影響を与えたと考えられることができる。

【図-1】 1980年代の在宅福祉サービスへの流れ



【表-1】 在宅型社会福祉の展開

年代	出来事
1956	家庭養護婦派遣事業〔長野県上田市〕
1961	被保護高齢者対象の「家庭奉仕員制度」〔東京都内2区〕
1963	国庫補助事業として「要保護老人世帯」対象の「老人家庭奉仕員」の予算措置
1964	老人福祉法第12条による「老人家庭奉仕員」法制化
1965	老人家庭奉仕員事業の対象拡大（要保護から低所得）
1967	身体障害者家庭奉仕員制度の発足
1969	重度障害者日常生活用具給付等の施策推進
同	1968年に実施された「居宅ねたきり老人実態調査」結果に基づく予算措置によって、家庭奉仕員派遣、訪問審査、特殊寝台の貸与等の実施
同	「東京都におけるコミュニティケアの進展について」(答申)〔東京都社会福祉審議会〕
1970	重度心身障害児家庭奉仕員設置

同年	入浴サービス開始〔宇都宮市〕
同年	中央社会福祉審議会答申『老人問題に関する総合的施策について』の中で「居宅対策」の立ち遅れが指摘され、寝たきり、独居を中心とする「居宅老人サービス」の強化を提案する。
1971	訪問看護開始〔東村山市〕
同年	寝たきり老人機能回復訓練事業、独居老人介護人派遣、老人福祉電話モデル事業
同年	中央社会福祉審議会答申『コミュニティ形成と社会福祉』の中で、地域福祉として地域組織化事業、地域福祉施設とともにコミュニティアケア＝在宅福祉の整備・発展強化が提案される。
1972	社会局長通知「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」
同年	『厚生白書』の中で施設対策から在宅対策への移行を示唆する。
1973	「経済社会基本計画」（1973-77）の中で在宅福祉の充実方針が示される。
同年	全国社会福祉大会第一研究委員会研究報告『地域福祉対策の確立とそのすすめ方』の中で、「社会福祉対象・ニードの拡大・高度化・多様化に対応した、収容処遇中心から居宅処遇重視への転換、コミュニティアケアの重視、福祉コミュニティの形成、公私分離・共同」等の課題提起があり、在宅福祉の「体系的な考え方の出発点になった」と考えられた。
1974	老人問題懇談会は「今後の老人対策についての提言」をまとめ、老人ホームの整備とともに在宅福祉サービスの拡充等を提言する。
1975	社会保障長期計画懇談会報告『今後の社会保障のあり方について』の中で「今後は在宅福祉サービスの充実等、地域福祉を中心とする観点から見直しを図り、福祉施策全体のバランスと体系化を図っていく必要がある」とした。
同年	母子家庭介護人派遣事業開始
同年	『厚生白書』の中で「在宅福祉サービスの充実等地域福祉を中心とする観点から施策の展開が必要であり、施設整備に当たっても同じ考え方の基礎の上に立って合理的整備を図る必要がある」と指摘する。
1976	「昭和50年代前期経済計画」（1976-80）の中で「地域と家庭に基盤を置く福祉水準の向上」を目指して「社会連帯に基づくコミュニティ・ケアの推進を基本とし、特に在宅福祉サービスについては重点的に取り扱う」とされた。
同年	社会局長通知「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」の大幅改正（老人・身体障害（児）者家庭奉仕員、介護人派遣、日常生活用具支給、福祉電話の統合・一本化）、在宅重度心身障害（児）者ショートステイの開始
同年	社会局長通知「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」の大幅改正（老人・身体障害（児）者家庭奉仕員、介護人派遣、日常生活用具支給、福祉電話の統合・一本化）、在宅重度心身障害（児）者ショートステイの開始
同年	<ul style="list-style-type: none"> ・全国地域福祉研究会議の開催〔全社協〕 ・「在宅福祉サービスのあり方に関する研究」着手〔全社協〕 ・「市区町村社協のあり方に関する試案」の中で「在宅福祉サービスに関する提言」等を展開する〔全社協〕
1977	「在宅福祉サービスに関する提言」展開〔全社協〕
1978	寝たきり老人等のショートステイ、在宅重度身体障害者ショートステイの開始
1979	「新経済社会7ヶ年計画」の中で「ホームヘルプ・サービス、施設の地域開放等による在宅福祉サービスの充実」や「施設の重点的整備」等が掲げられる。
同年	在宅老人デイサービス事業の開始
同年	『在宅福祉サービスの戦略』刊行〔全社協〕
1980	在宅障害者デイサービス事業開始

同年	武蔵野市福祉公社設立
同年	『在宅福祉サービス組織化の手引き』刊行〔全社協〕
1981	中央社会福祉審議会「当面の在宅老人福祉対策のあり方について（意見具申）」の中で、「居宅処遇原則」優先、派遣対象を課税世帯へ拡大、利用者負担制の導入、運営委託先の拡大、常勤原則の弾力化等の提示。
同年	老人・障害者訪問サービスモデル事業実施
1982	家庭奉仕員派遣事業の改定（ヘルパー増員、対象の拡大、有料化の導入）
同年	心身障害者家庭奉仕員派遣、父子家庭介護人派遣等
同年	地域福祉・在宅福祉サービスを担いうる社協の基盤強化を図るため「市区町村社協基盤強化の指針」作成〔全社協〕
1983	地域福祉・在宅福祉サービスを担いうる社協の基盤強化を図るため「市区町村社協強化計画」作成〔全社協〕
1984	地域福祉・在宅福祉サービスを担いうる社協の基盤強化を図るため「地域福祉計画策定指針」作成〔全社協〕
1985	シルバーサービス振興室設置（厚生省）
同年	主任家庭奉仕員設置事業
同年	在宅福祉推進計画構想〔全社協〕
1986	デイ・サービス、ショートステイの国庫補助率の引き上げ（1/3→1/2） ★福祉サービス費の抑制の中での引き上げ
同年	市区町村社協在宅福祉推進全国会議〔全社協〕
1987	「家庭奉仕員講習会推進事業（360時間）」、「登録ヘルパー」制の導入
同年	重度身体障害者ショートステイ事業開始
同年	「在宅サービス非営利団体情報連絡懇談会」開催〔全社協〕
1988	「社会福祉・医療事業団法」改正（シルバーサービス融資制度創設）
同年	「在宅福祉事業研究委員会」設置、「在宅福祉サービスと社協」のとりまとめ
1989	家庭奉仕員派遣事業への補助率引き上げ ★福祉サービス費の抑制の中での引き上げ
1989	「今後の社会福祉のあり方（意見具申）」の中で、「市町村の役割重視、在宅福祉の充実、民間営利サービスの健全育成等」の提示
同年	「認知症疾患センター・ナイトケア事業」
同年	在宅福祉三本柱の国庫補助率引き上げ、介護援助重点化への「家庭奉仕員派遣事業運営要綱」の改正」
同年	『多様化するホームヘルプサービス』刊行
同年	「高齢者保健福祉推進十ヶ年戦略（ゴールドプラン）」作成（ホームヘルパー 10万人、デイサービスセンター 1万ヶ所、ショートステイ 5万人分）
同年	全国社会福祉協議会・地域福祉特別委員会「在宅福祉事業研究委員会」『在宅福祉サービスと社会福祉協議会 - 「在宅福祉サービスの戦略」から10年、現状と今後の展開 - 』の中で、在宅福祉サービスの特徴と体系が明示される。
1990	社会福祉事業法の改正により、社協の事業として在宅福祉サービス等の「事業の企画・実施」が規定された。
同年	在宅介護支援センターの整備

同年	高齢者世話付住宅生活援助員派遣事業の開始
同年	高齢者生活福祉センターの整備
1991	主任ヘルパーのチーム式推進事業、ヘルパーの段階的研修制度
1992	社会福祉事業法の改正により福祉人材確保の方向が示される
同年	常勤ヘルパー手当額の大幅引き上げ
同年	デイサービスD型・E型開始
1993	中央社会福祉審議会「ボランティア活動の中長期的な振興方策」の中で、「住民参加型在宅福祉サービス」と「会員制・有償制・互酬性」によるボランティア活動への期待が表明される。
1994	「新ゴールドプラン」作成（ホームヘルパー 17万人、デイサービスセンター 1,7万ヶ所、ショートステイ 6万人分）
1995	社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築（勧告）」の中で「21世紀の社会連帯」理念を強調する
同年	巡回型24時間対応ヘルパー創設
1997	介護保険法制定
同年	サテライト型デイサービス事業創設
同年	認知症高齢者向けグループホーム事業開始
1998	NPO法制定
1999	「ゴールドプラン21」作成（ホームヘルパー 35万人、デイサービスセンター 2,6万ヶ所、ショートステイ 9,6万人分）

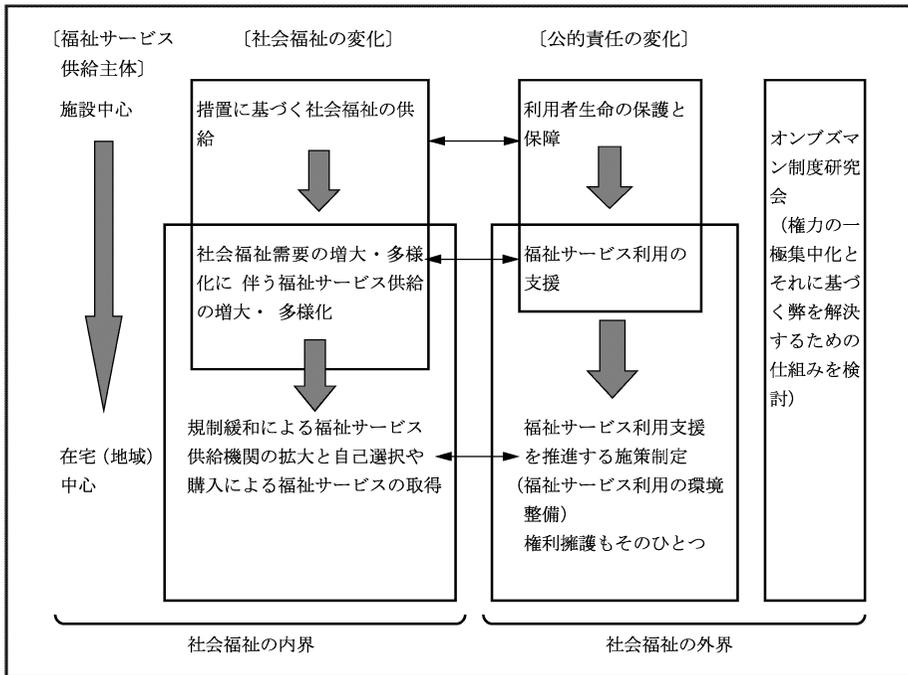
★(井岡 勉「在宅福祉サービスの政策的展開」三浦文夫・高橋紘士・田端光美・古川孝順編『戦後社会福祉の総括と21世紀への展望』〔ドメス出版〕より島田が作成、一部加筆修正)

2) 90年代の福祉オンブズマンの位置づけ

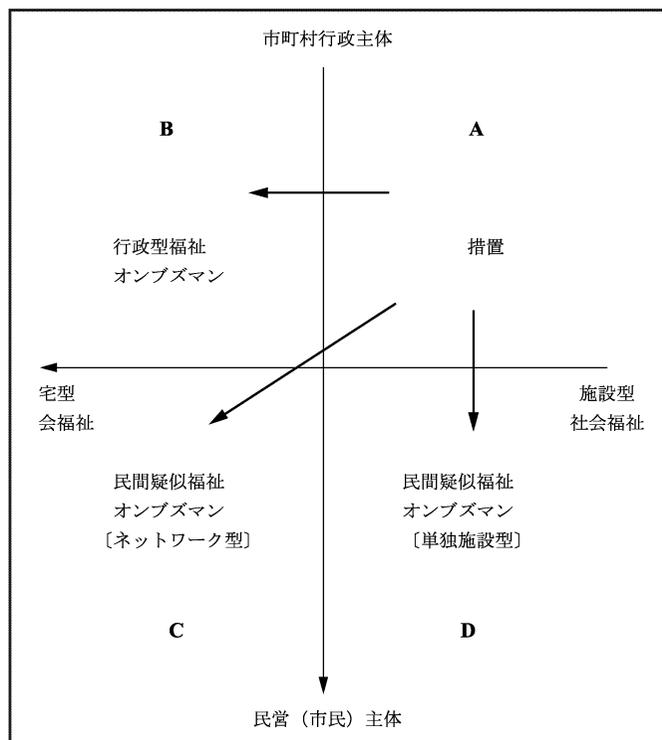
社会福祉の在宅化をその存在基盤とする90年代以降の福祉オンブズマンを考察する場合、それまで行政学の中で考察されてきたオンブズマンの位置付けや、社会科学の研究対象としての位置付けを無視することはできない。特に公的なオンブズマン制度は、筆者が行った80年代の考察からもわかるように、社会福祉を取りまく外界に存在する仕組みである(島田 2006)。したがって90年代から本格化する社会福祉におけるオンブズマン活動(福祉オンブズマン活動)を見る時、社会福祉との接点は認識しておかなければならない(図-2)。

本稿の中で筆者は、福祉オンブズマンを考察する前提として、90年代の社会福祉を施設型社会福祉から在宅型社会福祉への転換期という時間軸と、社会福祉の主体が市町村を中心とした行政主体による社会福祉から住民(市民)に焦点を置いた民営による社会福祉へと移行する転換期という時間軸の二つから捉えている。90年代の福祉オンブズマンは、こうした二つの座標軸の中で位置付けると図-3のようになる。

【図-2】 社会福祉と公的責任の変化



【図-3】



わが国におけるオンブズマン制度の研究動向の中でも考察したように、わが国における90年代のオンブズマンの展開は、それまでの国内外のオンブズマン（制度）研究を土台としたオンブズマン（制度）実践期として位置づけられる（島田 2004）。なかでも90年以降にはじまる福祉オンブズマンの活動は、公的（行政型）私的（民間疑似型）を問わず、国内各地で飛躍的に実践されていくことを特色とする（表-2）。

こうした福祉オンブズマン活動の背景には、いわゆる1990年の福祉八法改正に象徴される、施設を中心としたそれまでの社会福祉から在宅に主眼を置いた社会福祉への転換や、また、1985年の厚生省（元厚生省）内に設けられたシルバーサービス振興指導室に見られる社会福祉の市場化路線への兆しとその後の展開、あるいは1997年の介護保険法制定等に見られる顕著な社会福祉の営利化（有償化）を無視することはできない。1989年に公表された「意見具申」においても、21世紀を目前に控え新たな社会福祉の展開として、在宅福祉の充実や民間福祉サービスの育成等が指摘され、その後の社会福祉を具体的に方向付けていた。

こうした新たな福祉環境整備への方向は、80年代からの社会福祉の流れとして90年前後から本格化し、それとオンブズマンに関する行政レベルでの研究成果（オンブズマン制度研究会報告書〔1986〕等）とが福祉民主化の流れの下で結実し、90年代の福祉オンブズマンを位置づけることとなったと考えられる⁽⁴⁾。

図-3による座標軸で90年代に現れた福祉オンブズマンの場合、市町村行政を主体とする在宅福祉支援としての役割を持つ福祉オンブズマンには、主として各自治体レベルで設立された行政型福祉オンブズマンがある（B）。1990年9月に登場した東京都中野区の「福祉サービス苦情調整委員」等はその代表的な機関である。またそれとは対象的に、おもに（住民）市民の視点から、その性格を運動体として持つ民間による福祉オンブズマンにはネットワーク型（C）と単独施設型（D）の組織がある。前者には1997年4月に誕生した「湘南ふくしネットワーク・オンブズマン委員会」等があり、後者では1992年9月に作られた東京都の「多摩療護園（元多摩更生園）苦情処理運営委員会」等が挙げられる。いずれも全国的には初めての試みとして多くの難行の中から誕生してきた。こうした民間の福祉オンブズマンは、おもに在宅で生活をおくる利用者の支援をも視野に入れた機関として、親やその周辺の支援者によって組織されている。

こうした公私にわたる福祉オンブズマンは、それまでの措置制度に基づく福祉サービスから、その供給主体や供給場所が利用者に近い環境の下で、利用者を主体とする福祉サービス支援あるいは福祉サービス利用の円滑化を実現する役割を持つ機関として、その機能や性格を理解することができる。

【表-2】

福祉オンブズマン組織の進展

	1990年10月	東京都中野区	福祉サービス苦情調整委員
	同年 11月	神奈川県川崎市	川崎市市民オンブズマン制度
	1991年11月	東京都	東京精神薄弱者・痴呆性高齢者権利擁護センター
★	1992年 9月	東京都	東京都多摩更生園 苦情処理運営委員会
★	1993年 4月	青森県	内潟療護園オンブズマン委員会
★	1994年 7月	東京都	東京都清瀬療護園 人権擁護委員会
★	同年 10月	神奈川県	厚木精華園オンブズマン
★	1995年 6月	神奈川県	神奈川県知的障害者施設協会オンブズマン
	同年 7月	神奈川県	横浜市福祉調整委員会
★	同年 8月	大分県	清流苑オンブズマン
	1996年 3月	世田谷区	世田谷区保健福祉サービス苦情審査会
★	1997年 4月	東京都	正吉苑施設オンブズマン
★	同年 5月	神奈川県	湘南ふくしネットワーク
★	同年 6月	愛媛県	えひめ福祉オンブズネット
★	同年 8月	北海道	旭が丘の家高齢者福祉オンブズマン会議
	同年 8月		伊丹市女性施策市民オンブード設置
	同年 10月	東京都	三鷹市福祉オンブズマン
	同上	大阪府	大阪後見的支援センター
	同上	埼玉県	権利擁護総合相談センター
★	1998年	広島県	比婆・庄原福祉施設連絡会議
★	同年 4月	徳島県	徳島しょうがい福祉ネットワーク
★	同年 6月	岐阜県	利用者の権利を守る委員会（社会福祉法人慈恵会）
	同年 7月	滋賀県	滋賀県権利擁護センター・高齢者総合センター
★	同年 8月	東京都	多摩福祉オンブズマン会議
★	同年 10月	岩手県	いわてぎんがネット
	同上	埼玉県	埼玉市民福祉オンブズネット
	同上	神奈川県	かながわ権利擁護相談センター
★	同年 11月	愛知県	愛知・名古屋ふくしネットワーク
	同年 12月		子どもの人権オンブズパーソン
★	1999年 2月	北海道	北海道福祉人権ネット
★	同年 4月	香川県	福祉オンブズ香川
★	同年 5月	神奈川県	横浜ふくしネットワーク
★	同上	神奈川県	厚木ふくしネットワーク

	同年 7月	静岡県	御殿場市オンブズパーソン
	同年 9月	大阪府	枚方市福祉保健サービス苦情調整委員
★	2000年	厚木市	厚木地区オンブズマンネットワーク
	同年 3月	大阪府	介護保険市民オンブズマン機構・大阪
	同上	埼玉県	戸田市介護福祉オンブズマン
	同上	東京都	大田区福祉オンブズマン制度
	同上	大阪府吹田市	福祉保健サービス苦情調整委員制度
★	同年 4月	東京都	東久留米民間福祉オンブズパーソン
	同上	岡崎市	岡崎市福祉調整委員会
	同年 5月	鯖江市	福祉サービス苦情調整委員会
	同年 6月	東京都	三鷹市総合オンブズマン制度
	同年 9月	東京都	日野市福祉オンブズパーソン制度
	同上	埼玉県	東松山市介護サービスオンブズマン
	同上	東京都小金井市	介護サービス苦情調整委員制度
	同年 10月	東京都	多摩市福祉オンブズマン
	同年 12月	東京都	葛飾区介護保険サービス等苦情調整委員制度
	同上	北海道函館市	函館市福祉サービス処理委員
	2001年 3月	東京都	板橋区保健福祉オンブズマン
	同上	東京都	千代田区介護保険オンブズパーソン
	同上	岐南町	岐南町子どもの人権オンブズパーソン
	同年 8月	千葉県我孫子市	保健福祉サービス苦情調整委員制度
	同年 12月	東京都	調布市オンブズマン
	2002年 3月	東京都	目黒区保健福祉サービス苦情調整委員会

2. 福祉オンブズマンと社会的背景

1) 行政型福祉オンブズマンと社会的背景

80年代に入り法的整備がすすむ社会福祉の在宅化は、行政機関が設立する福祉オンブズマン（行政型福祉オンブズマン）にその設立環境を提供した。そしてそれは、90年代に入りおもに市町村を中心とした社会福祉供給主体の転換によってほぼ完全に整ったと考えられる。

社会福祉の在宅化が方向づけられたのは1956年の家庭養護婦派遣事業（長野県上田市）にまでさかのぼるが、在宅型社会福祉として社会的認知を獲得したのは80年代に入ってからである。1979年の全社協による『在宅福祉サービスの戦略』等はその契機のひとつとして考えられる（表-1）。他方、1989年に発表された「意見具申」では、市町村の役割重視・在宅福祉の充実・

民間営利サービスの健全育成等が謳われ、国から市民に身近な行政機関である市町村へと、その役割が重要視されるようになった。

90年代は、こうした在宅型社会福祉の展開と市町村行政主体による社会福祉運営が並立し、行政型の福祉オンブズマンが登場する環境を提供したと考えられる。こうしたふたつの構成要素を持つ行政型福祉オンブズマンの特色は、その機構や設立された経緯を見るとよく現れている。

例えば、行政型福祉オンブズマンを全国に先駆けて設置した東京都中野区の福祉サービス苦情調整委員会（1990）は、「障害者の福祉に関し、中野区が今後概ね10年間におこなうべき具体的な施策について」（答申）（1989）の中で提案され、中野区における障害者福祉に限定した仕組みとして考えられた。1990年9月に成立した『中野区福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例』では、条例制定の目的として「福祉サービスの適用に係る区民の苦情を、実施機関以外の公平な機関を通して処理することにより、区民の権利及び利益を養護し、もって公正で信頼される区政の推進に資する」点に置いている（下線は筆者による）。また、中野区福祉サービス苦情調整委員が対応するものは、福祉サービスを行う中野区の機関（実施機関）が行う福祉サービスの個別の適用に関するもの（条例第3条）に限定されている⁽⁵⁾。

中野区に限らず、現在全国で作られている多くの行政型福祉オンブズマンは、その多くが条例あるいは要綱によって設置されており、それぞれの自治体の住民をおもな対象とし、また自治体によって実施される福祉サービスに関するものに限定した活動を行う内容になっている⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾（表-3）。

こうした行政型福祉オンブズマンの特色をまとめると次のような点にある。

- ① 条例あるいは要綱といった地方議会が制定する自主法や地方公共団体の内部的規範に基づいていること
- ② 地方公共団体が実施している特定の福祉サービス事業に限定して行われていること
- ③ 条例あるいは要綱を持つ地方公共団体が実施する福祉サービス事業を利用する在宅の住民が対象になっていること

こうした特色を持つ行政型福祉オンブズマンは、全国的に設立されてきているものの、自治体によってまだ活動内容にはばらつきがあり、一様ではない。

2) 民間型福祉オンブズマンと社会的背景

民間による福祉オンブズマンは、一般市民や学識経験者あるいは法律家を中心として組織されている機関が多い。その性格としては市民運動体として何らかの主訴をともなっているものがほとんどである。組織自体も法的根拠に基づいて作られていることはなく、したがって法的な権限や権益も与えられてはいない。多くはボランティア精神の強い自発的な市民団体としての色彩が濃い。こうしたことから、これらの民間の福祉オンブズマンを疑似福祉オンブズマンと筆者は考

える。

こうした民間の（疑似）福祉オンブズマンには、大きく分けて単独施設型福祉オンブズマンとネットワーク型福祉オンブズマンとのふたつのタイプがある。前者は社会福祉施設内に単体で設立された福祉オンブズマン組織であり、その活動範囲も施設内あるいは法人内に限られている。後者は地域に基盤を持ち、その地域に存する複数の社会福祉施設間にまたがって活動する福祉オンブズマンである。活動対象の複数の社会福祉施設あるいは社会福祉法人は、お互いに何らかの協力関係（ネットワーク関係）をもっている場合が多く、福祉オンブズマンはそうしたネットワーク組織と契約関係を結び活動する点に特色を持つ。

以下、単独型とネットワーク型のそれぞれについて見てみる。

①単独施設型福祉オンブズマンの場合

民間による疑似福祉オンブズマン組織は、ひとつの福祉施設内に作られるかたちで登場したのははじめてであった。1992年の東京都多摩療護園（元多摩更生園）苦情処理運営委員会（東京都）（以下、「多摩苦情処理運営委員会」と言う）や1993年の内潟療護園オンブズマン委員会（青森県）、1994年の東京都清瀬療護園人権擁護委員会（東京都）等がそれである（表-2・表-4）。

単体の福祉施設内に福祉オンブズマンが作られた背景は施設によった様々である。例えば多摩苦情処理運営委員会の場合、「多摩更生園の施設改革の一環として福祉施設のノーマライゼーション化（つまり隔離収容といった管理の場所から人として普通の暮らしをする共同の家へ）を実現していく」（東京都多摩更生園苦情処理運営委員会 1992）過程の中から誕生した。

東京都多摩療護園における施設改革の歴史は、居住者による自治会活動を嚆矢とする。多摩療護園は開設当所より「生活している障害者と職員との間で、介助する立場、介助される立場、そういう立場による意見の相違」（伊藤 1992：16）があり、「一生介護される身という弱い立場で、ものも言えないでいろんな介助願望をつぶされて、そして我慢して生活しているのはとてもじゃないけど、もう我慢の限界」（伊藤 1992：17）な状態について、自治会において利用者間で長い間話し合われてきていた。そうした施設居住者からの要望が「居住者宣言」（1991）^⑧というかたちで自治会から発表されたことがオンブズマンの導入につながっている。

この「居住者宣言」は、「居住者の人権、人格を守る」ことを目的として宣言されたもので、全10条からなり立っている。この内容には多くの反発が生じたが、施設当事者が自分達の意見や要望を真正面から扱ったこの宣言は、権利擁護を主な役割とするオンブズマンを生む大きな契機となった。

また、多摩苦情処理運営委員会は、「地域社会に開かれ、より一層市民に支えられた福祉施設に変わるべく、行政とは独自に社会的な市民オンブズマン制度」（副島 1992）として設置されている。同委員会が市民によって組織され、「地域社会から市民の福祉参加」（副島 1992）の一環として捉えられるのは、地域社会と福祉施設をつなぐことでノーマライゼーションの実現がより

確実性を増すと考えられたからである。

内潟療護園オンブズマン委員会は、前年に作られた多摩苦情処理運営委員会を模範として青森県の身体障害者療護施設で試みられたもので、ほぼその仕組みは多摩苦情処理運営委員会と同じである。オンブズマン委員会は施設長からの発案によるもので、制度設立の趣旨を「地域福祉の拠点としての施設運営の在り方を客観的な立場から検討」（野上 1993）することとし、地域福祉の推進を活動目的として掲げている点が、多摩苦情処理運営委員会と大きく異なる点である。

東京都清瀬療護園人権擁護委員会は、施設居住者の人権擁護と施設職員への公正な措置の実施を目的として設置された組織であり、施設長からの提案によって作られたものである。施設長が人権擁護委員会設置を要望するまでの経緯については、施設内における自治会の介助態度に関するアンケート調査の実施や施設居住者からの介護拒否問題等によって、職員会議において施設居住者の人権問題が取り扱われたことに起因している（大塚 1994）（表-4）。

こうした初期の単独施設型福祉オンブズマンの設立背景を鑑みると、何点かの重要な社会的設立要因がそこには現れている。それは、①福祉施設のノーマライゼーションの実現、②施設利用者の権利と利益の擁護、③地域からの信頼獲得、④地域拠点として機能することによる地域福祉の推進、⑤施設機能の公正化、等といった点である。これらはオンブズマン組織の設立目的になっており、地域社会あるいは市民と社会福祉や福祉施設との水平化という点に焦点が当てられている。つまり、それまでの行政主体による社会福祉の在り方がより市民に身近な社会福祉へと変化することが市民の側からもとめられ、かつまたそれは、施設社会あるいは社会福祉と地域社会との境界をも取り払う役割も内包していたと考えられる。これは見方を変えると「施設の社会化」「福祉の社会化」という言い方もできよう（図-3 で言うと A→D あるいは A→C への兆候も現れている）。一般社会と福祉社会とが同じ視点で捉えられ、社会福祉や福祉施設が一般社会と何ら異ならない社会として理解される状態を実現することが福祉オンブズマンにはもとめられていたのではないだろうか。

【表-4】 単独施設型福祉オンブズマンの概要(要綱に基づく)

		東京都清瀬療護園 (東京都) 〔1994年設立〕	東京都多摩療護園 (東京都) 〔1992年設立〕	内湯療護園 (青森県) 〔1993年設立〕
目的		居住者の人権を擁護するとともに職員への措置が公正に行われること	ノーマライゼーションの理念に基づき、居住者の苦情・要望・意見を受け、調査・審査・提言などの職務遂行をなす事を通じて、園の運営において居住者の権利と利益を図り、一層地域に開かれた福祉施設へと地域の信頼を得る	入所者及び利用者の苦情・要望・意見等を受け、調査・審査・提言などを通じて、入所者及び利用者の権利と利益の擁護を図り、ノーマライゼーションの理念に基づいた地域福祉を推進する
組織	設置	園長の諮問機関	園長の諮問機関	園長の諮問機関
	構成	職員・居住者・及びそれ以外の第三者からなる3名	4名	4名
	任期	3年	1年	1年
	構成員の任命	施設責任者・居住者自治会代表・職員代表・労働組合代表による選出委員会を設置して候補者を選出し、職員会議・労働組合・居住者自治会三者の承認を得た上で園長が任命	居住者自治会及び職員労働組合からの推薦を考慮して園長が委嘱する	園長の任命
	費用等	規定なし	園が定めるところにより、活動の費用と報酬を受ける	園が別に定めるところにより、活動の費用を受ける
業務内容		①居住者本人、及び居住者の代理人からの相談 ②人権侵害に対する園の対処方法につき施設責任者に定期報告を求め、改善点を指摘する ③施設責任者からの諮問に対する答申	①園の運営に関する申し立てを受け付ける ②居住者及び利用者からの苦情・訴えを受けて、調査・研究し、提言する ③委員自らの発意に基づき職務として取り上げ、園の運営等に関して、企画・改善を提言する ④申し立てに関する調査・審査・通知、並びに是正を求める意見及び制度の改善を求める意見の表明をする ⑤是正措置・制度改善等について、園長及び担当者からの報告を受ける ⑥申し立ての処理状況について、毎年度、園長に報告する	①運営に関する申し立てを受け取る ②入所者及び利用者からの苦情・相談を受けて、調査・研究し提言する ③委員自らの発意による園の運営に関する企画・改善を委員会の合議によって提言できる ④申し立てに関する調査・審査・通知並びに是正を求める意見の表明をする ⑤是正措置・制度改善等について、園長及び担当者から報告を受ける ⑥申し立ての処理状況を毎年、園長に報告する
機関の運営	対象範囲	居住者の人権侵害事項	園の運営と福祉サービス全般	園の運営と福祉サービス全般
	申し立ての方法	まず、施設責任者に訴える。責任者の裁定に不服がある場合は人権擁護機関に文章で相談する。	①人権擁護機関に対して(申し立てを)行い改善提案を得る ②事務局に対して(申し立てを)行い、調査して処分する	特に定めない
	申し立て人の資格	居住者本人、及び本人の代理人	①居住者及び福祉サービス利用者 ②園の福祉サービスに関して権利・利益等の利害を有するひと ③居住者の人権に関わる事項を申し立て内容とする職員	①入所者、入所者の身元引受人、利用者、利用者の身元引受人、及び園でボランティア活動をしている者 ②園の福祉サービスに関して、権利・利益等の利害を有する者
守秘義務		人権擁護委員、及び事務局員は本人の同意を得られる迄は、相談者、相談内容について守秘義務を負う	委員は職務上知り得た秘密を漏らしてはならない	委員は職務上知り得た秘密を漏らしてはならない
調査に関する事項		①相談内容に関する調査権 ②施設責任者の調査協力義務	①申し立て事項に関する書類の提出及び事情の説明を園長及び職員に対して求める調査権を持つ ②職員の協力・援助を園長に対して要請でき、園長はこれに対して誠実に応えなければならない ③必要がある時は、専門的・技術的事項に関し専門家に対して相談・調査・分析・鑑定等の依頼をすることができる	①申し立て事項に関する関係書類の提出、及び事情の説明を園長並びに職員に求めることができる ②調査のため職員の協力・援助が必要な時は、園長に対してその要請ができ、園長はこれに対して誠実に応えなければならない ③必要がある時は、専門家に対して相談・調査・分析・鑑定等の依頼をすることができる

②ネットワーク型福祉オンブズマンの場合

ネットワーク型の福祉オンブズマンは、単独施設型福祉オンブズマンを先駆的活動として認めながら、さらにそれをすすめるかたちで地域をおもな活動拠点として登場した(表-5)⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

ネットワーク型福祉オンブズマンとしてわが国に初めて作られたのは「湘南ふくしネットワーク・オンブズマン委員会」(以下、「湘南オンブズマン」と言う)である⁽¹¹⁾。このオンブズマン組織は、それまでの施設が持つ単体としての福祉オンブズマンの域を超えて、地域に散在する複数の社会福祉施設がネットワーク組織を作り(「湘南ふくしネットワーク」)、その組織が共通の認識の下で独自の施設オンブズマン(「オンブズマン委員会」)を設置し誕生したものである。

このネットワーク型福祉オンブズマンの特色は、湘南ふくしネットワーク設立趣意書の中でも福祉オンブズマンのこれからの方向として触れられている様に、「施設職員の質的向上と地域社会への啓蒙を行い、将来的には各地域エリアでの在宅サービスを含めた『福祉オンブズマン』の成立を目指す」という、地域福祉や在宅サービスを主眼とした活動にある。その点では単独施設型の福祉オンブズマンより市民性は強い。

「湘南オンブズマン」は2001年以降NPO法人として活動をはじめが、その定款の中でも活動目的として「障害者、高齢者、児童の権利擁護と地域生活支援を目的としてオンブズマン活動に関する事業を行い、ノーマライゼーション社会の実現に寄与」⁽¹²⁾することを掲げている。ネットワーク型の「湘南オンブズマン」が、ひとつの施設という枠を超え、地域社会や市民の視点から福祉サービスを捉える点に特色があることについては前記したが、したがって活動の目的も苦情の解決や権利・利益あるいは福祉サービスの質の向上等の他に、地域生活における生活支援という点にも活動目的が置かれている点は重要である。これは「地域社会を基礎としたソーシャルアクション」(川池 2000:157)としても理解することができ、別な言い方をすれば「社会福祉の構造を当事者や市民にとっての社会福祉として根本から改革する動き」(川池 2000:161)の現れとも考えられる。

単独施設型福祉オンブズマンが、福祉サービスの供給主体を市町村行政主体によるものから市民に焦点を当てた民営によるものへの移行の過程から発生したのに比べ(A→D)、ネットワーク型福祉オンブズマンは、施設中心の社会福祉から在宅中心の社会福祉への移行及び福祉サービス供給主体の民営化をも合わさる過程の中から誕生したものと考えられる(A→C)。

行政型福祉オンブズマンと民間疑似福祉オンブズマンとの特色の違いを表すと次のようになる(表-6)。

【表-5】

ネットワーク型福祉オンブズマン

名 称	連携組織	活動目的	事業内容
NPO 法人 湘南福祉ネットワーク・オンブズマン	湘南ふくしネットワーク 21	障害者、高齢者、児童の権利擁護と地域生活支援を目的としてオンブズマン活動に関する事業を行い、ノーマライゼーション社会の実現に寄与すること（定款第 3 条）	①障害者・高齢者・児童・本人の立場に立つ家族・施設職員・施設関係者からの声を受けとめ代弁していく ②地域生活支援のための情報提供事業及び啓発活動 ③オンブズマンの養成及び研修 ④障害者、高齢者、児童のための権利擁護に関する調査、研修、研究、出版及び提言 ⑤任意後見・法定後見 ⑥権利擁護に関する講師派遣（以上、定款第 5 条）
NPO 法人 あいち福祉オンブズマン	愛知・名古屋ふくしネットワーク	愛知県内にある高齢者、身体障害者、知的障害者等が入所または通所する保健、福祉施設の利用者の福祉を増進し、併せて施設が提供するサービスの向上をはかるために、利用者の権利、利益を擁護する活動、施設に対する改善勧告ならびに評価活動を行い、社会全体の利益の向上に寄与する（定款第 2 条）	①保健、福祉施設とサービス監査契約を結び、契約施設が実施するサービスの評価を行う活動 ②保健、福祉施設とサービス監査契約を結び、契約施設にサービス改善勧告等を行う活動 ③福祉に関する啓発活動 ④保健、福祉サービスに関する相談事業 ⑤保健、福祉サービスに関する日常的な権利擁護の担い手となるボランティアの育成および派遣事業（以上、定款第 5 条）
厚木地区オンブズマンネットワーク	NPO 法人 あつき福祉ネットワーク	厚木地区知的障害者施設（愛名やまゆり園、愛の森学園、厚木精華園、清川ホーム、紅梅園、紅梅学園、すぎな会愛育園、つくし、すぎなの学園、七沢学園、野百合園）利用者及び各施設がバックアップしているグループホームの入居者の権利擁護を行う〔2004 年版厚木地区オンブズマンネットワーク規約第 1 条〕	①オンブズマン相談事業 ②権利擁護啓発の推進事業 ③研修会の開催の企画事業 ④モニター事業 ⑤その他、必要と認められる事業〔規約第 4 条〕
比婆・床原福祉施設 連絡会議アドバイザー 委員会 (1998, 2, 1)	比婆・床原福祉施設 連絡会議 (1998, 2, 1)	加盟する施設利用者個々の権利擁護と施設サービスの向上（アドバイザー委員会運営要領第 1 条）	①加盟する施設利用者及び利用者の利益を代弁するものから施設の運営やサービスの状態等について意見や要望、相談をうける ②必要に応じて調査、研究し提言すること ③相談等に関する調査、審査、通知、並びに是正を求める意見の表明をすること ④相談等に基づき、委員会が是正措置や制度改善等を求めた施設の施設長から、その後の取組についての報告をうける（アドバイザー委員会運営要領第 5 条）
NPO 法人 福祉オンブズパーソン・Yokohama-Net	横浜ふくしネットワーク	支援を必要とする障害のある児・者、高齢者等に対して、オンブズパーソン活動を初めとする権利擁護に関する事業を行うとともに、市民に対し、権利擁護に関する啓発活動や人材育成を行い、地域と社会の福祉の増進を図り、支援を必要とする方が安心して暮らせる地域社会づくりに寄与すること（NPO 法人福祉オンブズパーソン・Yokohama-Net 定款第 3 条）	①福祉オンブズパーソン活動事業 ②福祉サービスの第三者評価事業中の評価機関事業 ③福祉オンブズパーソンの養成及び研修事業 ④地域生活支援のための情報提供及び市民啓発事業 ⑤障害のある児・者、高齢者のための権利擁護に関する調査、研究、研修事業 ⑥権利擁護に関する講師派遣事業 ⑦成年後見に関する事業（NPO 法人福祉オンブズパーソン・Yokohama-Net 定款第 5 条）

【表-6】 行政型福祉オンブズマンと民間疑似福祉オンブズマンの特色の違い

	行政型福祉オンブズマン	民間疑似福祉オンブズマン
成 立 根 拠	条例または要綱に基づく	市民によるボランティア精神あるいは社会福祉に対する熱意
権 現	条例あるいは要綱によって規定される	オンブズマンを受け入れている施設あるいは法人との話し合いに基づき決められる
使 命 者	市長あるいは区長等の各自治体の長	各法人あるいは施設の長またはオンブズマン組織の代表者
解 嘱 規 定	条例あるいは要綱内に規定される	オンブズマン組織で独自に規定(定款や内規による)
役割 (社会的使命)	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉サービスに対する苦情相談(受付一調査・意見陳述・提言・勧告等を含む) ・区民や市民の権利・利益の擁護 ・福祉サービスに対する住民(市民)からの信頼の向上 ・市政の推進、等 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉サービス利用者の権利や利益の擁護 ・福祉サービスの質の向上 ・地域に開かれた福祉施設の運営、等
対象者との関係 (契約関係の有無)	条例あるいは要綱を設けている自治体内に居住する住民がおもな対象	基本的にはオンブズマン組織を導入している施設あるいは法人を利用する福祉サービス利用者を中心である。しかし組織によっては特にそれに縛られない。
報 酬 規 定	報酬に関する条例規定(関係法令)がある場合が多い	オンブズマン組織が独自に規定する(定款や内規による)
オンブズマンの資格要件	保健・福祉・医療・法律等、特定の専門分野に精通している者(多くは、弁護士、保健師、大学教授等)	一般市民を主体とした構成を取る場合が多い。社会福祉や保健・医療・法律の専門家も在籍している場合が多い。
オンブズマンの人数	最小2名から最大5名のところが多い	複数在籍し、固定していない

3. 90年代の福祉オンブズマンの意義 (おわりにかえて)

90年代の社会福祉を福祉オンブズマンとの関係から指摘すると、在宅化、地域化、民営化、市民化等といった社会福祉の特色が福祉オンブズマンの多様化を推しすすめたのが90年代である。これは別な言い方をすると、社会福祉の在宅化、地域化が行政型福祉オンブズマンやネットワーク型福祉オンブズマンを生む環境基盤を作り、在宅化、民営化、市民化がネットワーク型と単独施設型福祉オンブズマンを誕生させることになったと言うことである。特に後者の福祉オンブズマンは、それまでの行政を主体に、福祉施設を中心として実施されてきた社会福祉の実践が、社会福祉の利用主体者である市民、そして市民の住む地域社会の中で、市民の気持ちに沿ったかたちで行われることを支援する役割を担っていた。

80年代後半からはじまったひとつの福祉施設内での取組み(施設改革)から露呈した福祉施設内の様々な課題は、利用者に対する虐待、福祉サービスの質や施設内生活環境の劣悪さを表

面化させ、その状況があまりにも一般社会と乖離していたことに市民は驚きを隠せなかった。第三者機関としての福祉オンブズマンにその対応がもたらされた苦情相談やその解決、福祉サービスの質の改善、施設内情報の開示等といった要望は、一般社会における一般市民が、自分達の日常生活の諸場面に対して持っている極めて基本的な視点から発したものであると言えよう。そうした要求に柔軟かつ迅速に対応することが出来たのが民間の疑似福祉オンブズマン組織であり、その主な構成員が市民や福祉サービス利用者の支援者等であったと考えられる。

こうした福祉オンブズマンの活動や各自治体の福祉オンブズマン制度は、そのおもな役割を、福祉サービス利用者を含む市民からの苦情相談や権利・利益の擁護、福祉サービスに対する質の評価、福祉サービスに対する市民からの信頼の向上等を目的としている。90年代に生まれた多くの公私にわたる福祉オンブズマン組織に、こうした機能がもたらされた背景には、それまでの社会福祉供給体制の持つ多くの課題が、福祉オンブズマンにその解決の糸口を期待していたからだとも考えられる。90年代に第三者機関である福祉オンブズマンが誕生したことをある意味必然的な事象と考えるのは、無理のない理解ではないだろうか。

【註】

- (1) 80年代は、社会福祉の歴史の中で福祉改革の時期として理解されている。80年代の特色については別稿の中で4人の研究者による分析を紹介した（島田 2006）。

仲村優一は、80年代の特色を、①福祉三法から福祉六法、さらには脱六法体制への変化、②選択的・救貧の福祉から一般的・普遍的福祉への変化、③生活保護収斂型福祉から生活保護脱却型福祉への変化、④無料・低額負担の福祉から有料・応能負担の福祉への変化、⑤施設福祉中心から在宅福祉への強調、として捉えている。

また、高沢武司は、①情報化、②国際化、③分権化、④自助化、⑤参加民主主義、⑥ネットワーク化、⑦多数選択肢、として理解している。

阿部 実は、①福祉専門職資格の創設、②公的在宅福祉サービスの位置づけの明確化と法制的整備、③市町村における在宅福祉サービスや施設福祉サービスの総合化・一元的実施のための運営体制の確立、④計画行政の導入、⑤福祉理念の転換、⑥在宅福祉サービスの積極的推進に関する支援体制の強化、⑦障害者福祉の整備拡充、⑧有料老人ホーム及び有料老人ホーム協会が老人福祉上に明確に位置づけられた、点等を特色として捉えている。

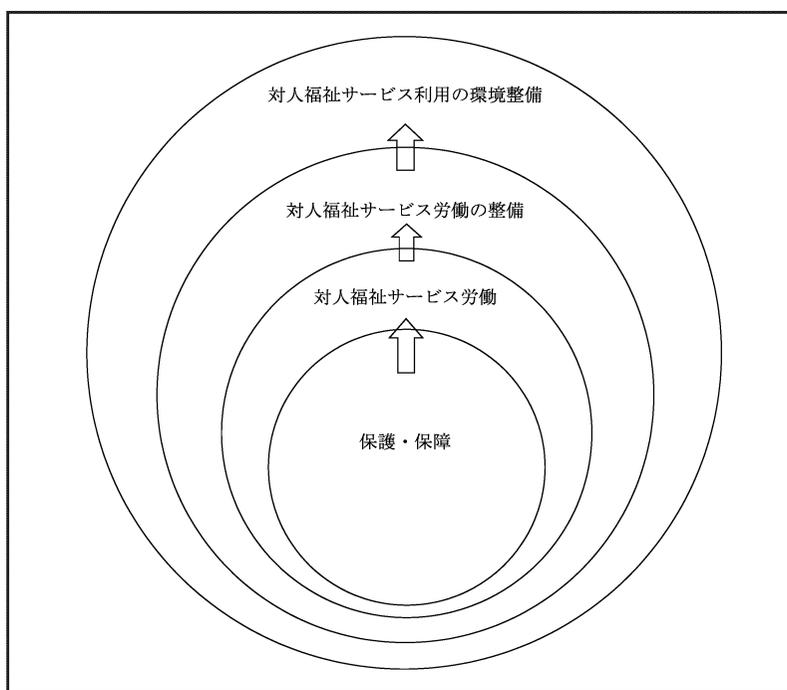
古川孝順は、①普遍化、②多元化、③分権化、④自由化(脱規制化)、⑤計画作、⑥総合化、⑦専門職化、⑧自助化、⑨主体化(参加化)、⑩地域化、等を挙げている。

- (2) 井岡 勉は、90年代の在宅福祉政策を「80年代臨調・行革路線以降の新展開として、公的責任・負担の回避・縮小、非営利・営利を含む供給主体の多元化、民間委託の増大をいっそう推し進め、普遍主義の名のもとで市場化・商品化への道を追求してきた」。そしてその

収斂したかたちが「福祉解体」を導いた、と解釈している（井岡 2002:229）。

- (3) 在宅福祉サービスのこうした状況を背後から支えるかたちで社会福祉に対する国の公的責任の変化があったことについては別稿（島田 2006）でも触れたが、経済企画庁・民間活力活用に関する研究会による「民間活力活用に関する研究会中間報告」（1989年7月）の中でも、90年以降の公的部門が担う領域として、①ルール策定者としての役割、②ルール監督者としての役割、③かじ取りとしての役割、等が指摘されている。公的責任としての「福祉サービス利用の環境整備」としての役割（図-4）と「ルール策定者」や「ルール監督者」としての役割とは同じ方向を見据えた国の機能として捉えることができる。

【図-4】 公的責任の性格の推移



- (4) 具体的に行政機関でオンブズマン制度を導入したものとしては、1983年に埼玉県が情報公開制度の施行に際しオンブズマン制度を取り入れた例がある。
- (5) 中野区の福祉オンブズマン制度は、1983年の中野区障害者福祉協議会答申の中ですでにその道筋は敷かれている。制度の設立が必要とされた理由として同協議会は、①障害者の問題が個別・特殊なかたちであられる少数の問題であるとともに、障害者の立場や発言力が著しく弱い場合が多いこと、②障害者福祉施策は全般的に著しく遅れており、技術的な面でも未経験のものが多いため、サービス利用の申し出が行われても給付の決定が行われない場合や、障害者の意向にそぐわない行政措置が行われてしまうことがある、という点を指摘している。

また、1988年の中野区福祉審議会答申では、在宅福祉サービスを対象範囲とする福祉オンブズマン制度の創設を提言している。同審議会がその理由として指摘する点は、①区が行う在宅福祉サービスのほとんどが法に基づかない行政の裁量行為として実行されているため、利用上の不服や苦情の妥当性についての判断が難しく、結果として不服などを表明しにくい条件が拡大していること、②区民の立場からすると苦情の処理を行うのは、区行政から独立した第三者機関であることが望ましい場合があること、等である。

- (6) 条例は、その対象を地方公共団体の事務に関するものと限定されている。しかし、すでに国の事務とされている事項や性質上国法によって統一的に処理すべき事項については、自治体は条例を制定できるものではない。したがって、条例の性質は、地域の特色や市民の要望が色濃く反映された内容になり、各自治体の自主法としての性格を持つ。
- (7) 中野区では、1989年の11月から12月にかけて「在宅サービスのニーズと供給基準に関する調査」を実施し、その中で福祉オンブズマンの必要性について障害者や高齢者世帯意向を調査している。その結果わかったことは、多くの在宅障害者が福祉オンブズマンの制度化を希望しているということであった。
- (8) 「居住者宣言」は1991年7月22日、東京都多摩療護園自治会によって発表された。その内容は以下の通りである。

(前文)

我々自治会は、20年の長きにわたって、居住者の生活と権利を守るため数々の活動をしてきた。しかしその中に、長い間改善されない、我々にとって重大な問題がある。それは、施設職員としての仕事に対する考え方とその対応の問題である。自治会としては、居住者と職員間の問題が生じた場合等、その都度当該職員並びに関係者に対して注意、指適をしてきたが、職員の中には依然として居住者の人権、人格をないがしろにする者が少なくない。よって、我々自治会としては、居住者の人権、人格を守るため、ここに「居住者宣言」をするものである。以下の事項について、全職員がこれを厳守することを宣言するものである。

(条文)

1. 我々居住者の人権、人格を無視したりしないこと。
2. 我々に対する暴力、暴言は絶対に許さない。
3. 我々のプライバシーを侵害しないこと。
4. 我々の意思を無視しないこと。
5. 故意による乱暴な介助は絶対に認めない。
6. 介助をしながらいやみ、文句を言わないこと。
7. コール対応は速やかにすること。
8. 我々の話を聞かずに、命令したり説教したりしないこと。
9. 職員同士で居住者の悪口を言わないこと。

10. 我々のいない部屋に無断で入ったり物を使わないこと。

以上の事柄を守らない者に対しては、我々は職員としては認めない。場合によってはあらゆる手段をもってこれに対処することを、重ねて宣言するものである。

- (9) 例えば、1977年に作られた「湘南ふくしネットワーク・オンブズマン委員会」の「設立趣意書」には、「単独施設型オンブズマンの実践を大いに評価しつつ、さらに進めて地域に根ざしたネットワーク型のオンブズマン制度の設置」という記述が見られる。
- (10) 湘南ふくしネットワーク・オンブズマン委員会代表の高山直樹によると、ネットワーク型の福祉オンブズマン組織は、単独施設型福祉オンブズマンの持つ問題点（①施設利用者からの苦情処理第三者機関として位置づけている点、②オンブズマン組織が施設長の諮問機関である点、③オンブズマン制度導入の推進役が施設長である点）を克服するために地域型の福祉オンブズマンが必要である旨の意見が述べられている（高山 1998：3）
- (11) 神奈川県茅ヶ崎市、藤沢市、鎌倉市、逗子市、横須賀市、三浦市、葉山市、寒川市等の一定の地域を主な活動領域とする。
- (12) 特定非営利活動法人湘南ふくしネットワークオンブズマン定款。全51条。

【参考文献】

- 井岡 勉（2002）「第2部第4章 在宅福祉サービスの政策的展開」三浦文夫・高橋紘士・田端光美・古川孝順編『講座戦後社会福祉の総括と21世紀への展望Ⅲ 政策と制度』ドメス出版、210-231。
- 伊藤年男・大熊一夫・岡田久枝・ほか（1992）「座談会 動き始めたオンブズマン制度」『季刊福祉労働』57，現代書館。
- 大塚隆二（1994）「東京都清瀬療護園 人権擁護委員会設置までの経過概略」東京都清瀬療護園職員向け配布資料。
- 川池智子（2000）「地域ネットワーク型福祉オンブズマン」『福祉“オンブズマン” - 新しい時代の権利擁護』中央法規。
- 島田 肇（2004）「わが国におけるオンブズマン制度の研究動向 - 福祉オンブズマンまでの研究背景」『行政苦情救済&オンブズマン』13，（社）全国行政相談委員連絡協議会。
- 島田 肇（2006）『1980年代の社会福祉の動向と福祉オンブズマンへの社会的背景』平成18年度中部学院大学人間福祉学会研究発表。
- 副島洋明（1992）「多摩更生園苦情処理運営委員会とはどういうものか」（施設職員向け研修資料）。
- 高山直樹（1998）「なぜ施設にオンブズマン制度が必要なのか」『AIGO』3。
- 東京都多摩更生園苦情処理運営委員会（1992）「多摩更生園苦情処理運営委員会の発足にあたって」東京都多摩更生園苦情処理運営委員会。
- 野上四郎（1993）「『福祉オンブズマン制度』の創設にむけて」内潟療護園職員向け配布資料。

【表-3】

行政型福祉オンブズマンの機構

2006.9.1.現在

名 称	1. 大田区福祉オンブズマン	2. 多摩市福祉オンブズマン	3. 日野市福祉オンブズパーソン
設立年月日	2000年4月	2000年10月	2001年1月
設立根拠	大田区福祉オンブズマン条例	多摩市福祉オンブズマン条例	日野市福祉オンブズパーソン条例
所 属	区長の附属機関(条例第1条)	市長の附属機関	市長の附属機関
活動目的	区が行い、又は関与する福祉サービス(介護保険制度に係るサービスを含む)に関する区民の苦情等を公正かつ中立な立場で迅速に処理することにより、福祉サービスに対する区民の信頼を高め、福祉の一層の向上を図るため(条例第1条)	市民主権の理念に基づき、行政及び民間福祉事業者等が行う健康福祉サービスに関する市民の苦情を簡易迅速に処理し、その非違の是正を勧告するとともに、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図り、もって開かれた市政の一層の進展と健康福祉サービスの公正な実施を図ることを目的とする	市民の権利及び利益を擁護し、公正で信頼される市政の推進に資すること(条例第1条)
構成人数	4人(条例第6条)	2人(条例第9条)	2人(条例第4条)
任 命 者	区長	市長	市長(条例第4条)
身分保障	規程なし	規程なし	特別職職員(条例第4条)
解 嘱 等	解嘱規定あり(条例第8条)	解嘱規定あり(条例第10条)	解嘱規定あり(条例第6条)
任 期	3年(条例第6条)	3年(条例第9条)	3年(条例第4条)
報 酬	月額(大田区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例(昭和31年条例第12号)第2条第2項に定める報酬の額を超えない範囲で規則で定める額)	規程なし	「日野市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例(昭和38年条例第13号)による(条例第4条)
担当領域	区が行い、又は関与する福祉サービス(介護保険制度に係るサービスを含む)に関する区民の苦情等	多摩市又は民間福祉事業者等が行う健康福祉サービスの自己の適用に関すること(条例第3条)	実施機関が行う保健福祉サービスの個別の適用に関するもの(条例第10条)
職務の内容	①福祉サービスに関する苦情の申し立てを受け付け、調査し、及び事案を迅速に処理すること ②自己の発意に基づき、事案を取り上げて調査すること ③申し立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案について、違法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 ④苦情等について、必要と認めるときは、関係機関が是正等の措置を講ずるよう区の機関に対し要請すること ⑤苦情等の原因が制度に起因し、それが著しく不合理であって改善する必要があると認めるときは、その旨の意見を表明すること(条例第5条)	①健康福祉サービスに関する苦情の調査とこれを迅速に処理する。 ②苦情等に対する自己の発意による取り上げと調査。 ③関係機関等に対して意見を述べ、若しくは是正などの措置を講ずるよう勧告し、又は苦情などの原因が制度そのものに起因する時は制度の改善に関する意見表明を行う。 ④勧告若しくは意見表明の内容又は勧告若しくは意見表明に対する関係機関等の対応について公表すること。(条例第4条)	①実施機関が行う保健福祉サービスに関する市民からの苦情の申し立てについて調査する ②実施機関以外の実施主体が行う保健福祉サービスに関する市民からの苦情の相談を受け付け、関係機関と連携し、問題解決への協力を求める ③自己の発意に基づき、問題事案を取り上げて調査する ④第1号又は前号の調査の結果、必要と認めるときは実施機関に対し是正等の措置を講ずるよう勧告する ⑤第1号又は第3号の調査の結果、問題が制度そのものに起因すると認めるときは、実施機関に対し当該制度の改善を求める意見の表明をする ⑥勧告、意見の表明等の内容を公表する ⑦申し立ての処理状況等について、毎年度市長及び議会に報告する(条例第7条)
権 限	関係種類その他の記録の閲覧若しくはその提出請求・質問や事情聴取、実地調査への協力請求・事案の調査・勧告・意見表明・是正の要請(条例第11条、第14条、第16条)	調査・勧告・意見表明・報告の請求・公表(条例第15条・第22条)	関係書類若しくは記録の提出や事情の説明請求・調査勧告・改善請求(条例第14条・16条)
他機関との関係	・オンブズマンは、区の機関と連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努めなければならない(条例第2条第2項) ・区の機関は、オンブズマンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力しなければならない(条例第3条) ・福祉サービスを提供する事業者その他の関係機関及び調査対象事案の関係人は、この条例の趣旨を尊重し、オンブズマンの職務に協力するよう努めるものとする(条例第4条)	・関係機関等との連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努める(条例第5条)	・実施機関は福祉オンブズパーソンが行う調査及び処理に積極的に協力しなければならない ・実施機関は福祉オンブズパーソンから勧告又は意見の表明を受けたときは、これを尊重し誠実に対応しなければならない(条例第17条)
備 考	大田区福祉オンブズマン条例施行規則	多摩市福祉オンブズマン条例施行規則	日野市福祉オンブズパーソン条例施行規則

名 称	4. 千代田区保健福祉オンブズパーソン	5. 板橋区保健福祉オンブズマン	6. 宇治市高齢者保健福祉オンブズマン
設立年月日	2003年4月	2001年3月	2003年3月
設立根拠	千代田区保健福祉オンブズパーソン設置要綱	東京都板橋区保健福祉オンブズマン条例(東京都板橋区条例第17号)	宇治市高齢者保健福祉オンブズマン設置要項
所 属		区長の付属機関(条例第1条)	市長(要項第3条)
活動目的	区民の保健福祉サービスに関する申し立てを第三者の立場で公正に調査・検討し、改善策を講じることにより、保健福祉サービス利用者全体の権利及び利益を擁護し、保健福祉サービスの一層の充実を図るため(要綱第1条)	区民の保健福祉サービスに関する苦情を公正かつ中立な立場で迅速に解決することにより、保健福祉サービス利用者の権利及び利益を擁護し、区や事業者に対する区民の信頼性を高め、サービスの一層の充実を図るため(条例第1条)	宇治市内で提供される高齢者保健福祉サービスに関する苦情を、公正かつ中立な立場で迅速に解決することにより、高齢者保健福祉サービス利用者の権利及び利益を擁護し、高齢者保健福祉行政における公正・透明性を確保するとともに、市や事業者に対する市民の信頼性を高め、サービスの質の一層の充実を図るため(要項第1条)
構成人数	3名(要綱第5条)	5人以内(条例第3条)	3人以内(要項第3条第1項)
任 命 者	区長(要綱第4条)	区長(条例第3条)	市長(要項第3条第1項)
身分保障	規程なし	規程なし	要項第5条第2項
解 嘱 等	解嘱規定あり(要綱第8条)	解嘱規定あり(条例第4条)	要項第5条第1項
任 期	2年	2年(条例第3条)	2年(要項第3条第2項)
報 酬	規程なし	区が負担	特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例
担当領域	区民の保健福祉サービスに関する申し立て	事業者が板橋区内で行う保健福祉サービスの個別の適用に関するもの。ただし、オンブズマンが特に必要と認めるときは、区民が区外で受ける保健福祉サービスの個別の適用に関する事項についても申し立てができる(条例第7条)	市の機関並びに市内において保健福祉サービスを行う法人、団体及び個人(事業者)が宇治市内で行う高齢者保健福祉サービスの個別の適用に関するもの(要項第8条第1項)
職務の内容	①申し立てを受け、申し立てをした者に必要に応じて助言を行う ②申し立ての事案を調査する ③申し立てをした者に事案の処理結果を通知する ④自らの発意により事案を取り上げ調査する ⑤当該事業者又は関係人に調査の開始を通知し、その協力を求める ⑥調査の結果、改善の必要があると認められる時は当該事業者に対してその旨を申し入れ、改善措置についての報告を求める ⑦調査の結果、事業者の行為が法令等に基づく区の権限を行使することにより是正できることが明らかなきときは、区に対して当該権限を行使するよう要請し、その結果についての報告を求める ⑧調査の結果、その事案の生じた原因が制度に起因し、それが著しく不合理であって改善する必要があると認められるときは、その旨の意思表示を行うこと ⑨調査の結果、その事案解決が区の保健福祉の向上に資すると認められるときはその提言を行う ⑩この要綱の運営及び事案の処理等について区長に報告し、毎年一回処理状況を公表する ⑪前各号に掲げるもののほか、区長が特に必要と認める事項(要綱第9条)	①保健福祉サービスに関する苦情の申し立てを受け、調査し、迅速かつ適切に解決する ②あらかじめ同意を得て、保健福祉サービスを提供した者その他関係人から意見又は説明を求め、関係書類を閲覧し、又はその提出を求める ③事業者に対し提案を行い、申し立て人との調整を行うとともに関係人の調査への協力状況並びに自ら行った提案及び調整内容を公表する ④調査の結果必要と認めるときは、事業者に意見を述べ、又は是正等の措置を講ずるよう勧告する ⑤事業者が設置する苦情解決機関への支援を行う ⑥申し立ての処理状況について毎年度区長に報告する(条例第5条)	①高齢者保健福祉サービスに関する苦情の申し立てを受け付け、調査し、迅速かつ適切に解決すること ②あらかじめ同意を得て、高齢者保健福祉サービスを提供した事業者、申し立てをした者その他の関係人から意見又は説明を求め、関係書類を閲覧し、又はその提出を求めること ③事業者に対し、提案を行い、申立人との調整を行うとともに、関係人の調査への協力状況並びに自ら行った提案及び調整内容を公表すること ④調査の結果必要と認めるときは、事業者に意見を述べ、又は是正等の措置を講ずるよう勧告すること。ただし、この場合においては、委員全員の意見が一致していることを原則とする ⑤事業者が設置する苦情処理機関への支援を行うこと ⑥申し立ての処理状況について毎年度市長に報告する(要項第6条第1項)
権 限	通知・報告・勧告・要請・意見表明・提言・公表・調査	調査・勧告・意見表明・報告・苦情解決機関への支援・関係書類等の閲覧及び提出請求	調査・意見表明・是正等の措置勧告
他機関との関係	事業者は委員の職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力するよう努めなければならない(要綱第15条)	・オンブズマンはその職務の遂行に当たっては、事業者及び関係機関との連携を図り、職務の円滑な遂行に努めなければならない(条例第6条) ・区はオンブズマンの職務の遂行について、その独立性を尊重し、積極的な協力及び援助を行わなければならない(条例第11条)	保健福祉部高齢社会対策室健康生きがい課(要項第23条)
備 考		東京都板橋区保健福祉オンブズマン条例施行規則	

名 称	7. 和泉市介護保険苦情調整委員	8. 久喜市福祉オンブズパーソン	9. 葛飾区介護保険サービス等苦情調整委員
設立年月日	2001年11月	2004年9月	2000年12月
設立根拠	和泉市介護保険制度に係る苦情の処理に関する要綱	久喜市福祉オンブズパーソン規則	葛飾区介護保険サービス等苦情調整委員要綱
所 属	市長	市長	区長
活動目的	介護保険サービスを利用する市民からの介護保険サービスに関する苦情を公正かつ中立的な立場で簡易迅速に処理する制度を整備することにより、利用者の権利利益を擁護するとともに、介護保険制度を円滑に運用すること（和泉市介護保険制度に係る苦情の処理に関する要綱第1条）	市または事業者が実施する健康福祉サービスに関する苦情等を公正かつ中立な立場で迅速かつ適切に処理することにより、市民の権利及び利益を擁護し、健康福祉サービスに対する市民の信頼性を高め、健康福祉サービスの一層の充実を図ること（久喜総合福祉条例第26条）	介護保険制度に係るサービス及び関連する高齢者福祉サービスに関する区民の苦情等を公正かつ中立な立場で迅速に処理することにより、区民の権利及び利益を擁護し、高齢者福祉サービスに対する区民の信頼を高め、もって高齢者福祉の一層の向上に資するため（要綱第1条）
構成人数	4人以内（要綱第3条）	3人以内	4人以内（要綱第7条第1項）
任 命 者	市長（要綱第3条）	市長（久喜市総合福祉条例第27条）	区長（要綱第7条第1項）
身分保障	規定なし	久喜市総合福祉条例第28条第2項	要綱第10条第2項
解 嘱 等	規定なし	久喜市総合福祉条例第28条第1項	要綱第10条第1項
任 期	2年（要綱第3条）	3年（久喜市総合福祉条例第27条第2項）	1年（要綱第7条第2項）
報 酬	要綱第3条	久喜市の特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例	規程なし
担当領域	介護保険のサービスに関するもの（要綱第9条）	市または事業者が実施する健康福祉サービスに関する事項及び当該業務に関する職員の行為（久喜市総合福祉条例第29条）	介護保険制度に係るサービス及び関連する高齢者福祉サービスに関する区民の苦情（要綱第1条）
職務の内容	①介護保険に関するサービスに係る苦情の申し立てを受け付ける ②調査、審査、通知及び意見の表明 ③申し立ての処理状況について、毎年度市長に報告する（要綱第4条）	①市または事業者が実施する健康福祉サービスに関する苦情の申し立てを調査し、迅速に処理する ②自己の発意に基づき、市または事業者が実施する健康福祉サービスの問題事業を取り上げて調査する ③市が実施する健康福祉サービスに関する苦情の申し立てまたは自己の発意で取りあげた問題事案について、市に対し意見を述べ、または是正等の措置を講ずるよう勧告する ④事業者が実施する健康福祉サービスに関する苦情の申し立てまたは自己の発意で取りあげた問題事案について、あらかじめ調査に協力することに同意した事業者に対し、必要な助言指導を行い、必要に応じて意見を述べ、または是正等の措置を講ずるよう要請する ⑤勧告及び要請並びに意見の内容を公表する（久喜市総合福祉条例第30条）	①介護保険サービス等に関する苦情の申し立てを受け付け、調査し、及び迅速に処理する ②自己の発意に基づき、事案を取り上げて調査する ③申し立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取りあげた事案について、違法又は不当な行為があると認められるときは、是正又は改善の措置を講ずるよう勧告し、必要があるときはその内容等を公表する ④苦情等の原因が制度に起因し、それが著しく不合理であって改善する必要があると認めるときは、その旨の意見を表明し、公表する（要綱第2条）
権 限	調査、審査、制度改善の意見表明	苦情申し立ての調査、問題事案の取りあげ、意見の表明、是正の勧告、助言指導、是正措置の要請	調査・勧告・申立人への結果の通知・勧告や報告、協力状況の公表・区長への報告
他機関との関係	健康福祉部介護保険課（要綱第19条）	健康福祉部社会福祉課（久喜市福祉オンブズパーソン規則第12条）	・要綱第4条 ・保健福祉部長（要綱第21条）
備 考		久喜市総合福祉条例 久喜市の特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例	

名 称	10. 目黒区保健福祉サービス苦情調整委員会	11. 小金井市福祉サービス苦情調整委員	12. 吹田市福祉保健サービス苦情調整委員
設立年月日	2002年3月	2003年3月	2000年7月
設立根拠	目黒区保健福祉サービス苦情調整委員会条例	小金井市福祉サービス苦情調整委員設置条例	吹田市福祉保健サービスに係る苦情の処理に関する条例
所 属	区長	市長	市長
活動目的	保健福祉サービスに関する区民等の苦情の申し立てを適切かつ迅速に処理することにより、区民等の権利及び利益を保護するとともに、保健福祉サービスの質の向上を図る（条例第1条）	小金井市が実施し、または関与する福祉サービスに関し、市民の苦情に公正かつ中立の立場で迅速に対応し、福祉サービスに対する市民の信頼性を高めると共に、福祉の一層の向上を図ることを目的とする（条例第1条）	市民の権利利益の擁護者として、公平かつ適正にその職務を遂行する（条例第9条）
構成人員	4人以内（条例第2条）	2人（条例第2条）	2人（条例第7条第1項）
任 命 者	区長（条例第2条）	市長（条例第3条）	市長（条例第7条第2項）
身分保障	条例第4条第2項	条例第3条第3項	規程なし
解 嘱 等	条例第4条第1項	条例第3条第2条	規程なし
任 期	2年（条例第2条第2項）	3年（条例第2条）	2年（条例第7条第3項）
報 酬	条例第7条 目黒区非常勤職員の報酬および費用弁償に関する条例	特別職の給与に関する条例	規程なし
担当領域	保健福祉サービスを行う法人、団体及び個人（事業者）が行った保健福祉サービスの提供、取り消し、拒否等に関する事項（条例第8条）	福祉サービスに関することで苦情申し立て人に利害関係のある事項	福祉及び保健に関する施策に基づき市の機関が実施する業務の提供、金品の給付その他のサービスの適用に関するもの（条例第3条）
職務の内容	①保健福祉サービスに関する苦情の申し立てを審査する ②自己の発意に基づき保健福祉サービスに関する調査をする ③事業者等に対し保健福祉サービスについての勧告又は意見表明を行う ④前項の勧告に従わない場合にその内容を公表する（条例第5条第1項）	・苦情の申し立てを受け、調査し迅速に処理する ・自己の発意に基づき、事案を取り上げて調査する ・市の機関に意見を述べ、または是正もしくは改善の措置を講ずるように勧告する ・原因が制度そのものに起因すると認めるときは、市の機関に対して制度の改善を求める意見を表明する ・条例第1条の目的を達成するために必要な職務をおこなう ・処理状況を市長に報告する（以上、条例第5条）	①苦情の申し立てを受け付ける ②調査、審査、勧告、提言及び通知 ③市長への報告 ④市の機関等からの報告をうける（条例第8条）
権 限	調査・勧告及び意見表明・是正の措置・公表・運用状況の報告及び公表	調査・説明請求・記録閲覧または提出請求・実地調査・利害関係人への質問・調査協力請求・専門機関に対する調査や鑑定あるいは分析請求（条例第14条）	調査・審査・勧告
他機関との関係	規程は特になし	・条例第6条第2項 ・条例第7条 ・小金井市福祉サービス苦情調整委員設置条例施行規則第9条	条例第18条 福祉保健部福祉総務課（条例施行規則第12条）
備 考		・小金井市福祉サービス苦情調整委員設置条例施行規則 ・特別職の給与に関する条例 ・小金井市福祉サービス苦情調整委員の勤務に関する要綱	吹田市福祉保健サービスに係る苦情の処理に関する条例施行規則

名 称	13. 中野区福祉サービス苦情調整委員	14. 世田谷区保健福祉サービス苦情審査会	15. 横浜市福祉調整委員会
設立年月日	1990年9月	1995年3月	1995年7月
設立根拠	中野区福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例	世田谷区地域保健福祉推進条例	横浜市福祉調整委員会設置要項
所 属	区長	区長	市長
活動目的	福祉サービスの適用に係る区民の苦情を、実施機関以外の公平な機関を通して処理することにより、区民の権利及び利益を擁護し、もって公正で信頼される区政の推進に資すること（条例第1条）	保健福祉サービス等の適用又は提供に係る区民からの苦情を的確に処理するため（推進条例第26条）	横浜市の福祉保健サービスに関する市民からの苦情相談を受け、中立・公正な第三者の立場で必要な調査・調整を行うとともに、福祉保健サービスの質の向上を推進するため（要綱第1条）
構成人数	4人以内（条例第6条第1項）	5人以内（推進条例第26条第2項）	9人以内（要綱第5条の2）
任 命 者	区長（条例第6条第1項）	区長（推進条例第26条第2項）	市長（要綱第4条）
身分保障	規程なし	規程なし	規程なし
解 雇 等	規程なし	規程なし	要綱第7条
任 期	2年（条例第6条第2項）	2年（推進条例第26条第3項）	2年（要綱第5条第1項）
報 酬	・中野区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例 ・中野区附属機関の構成員の報酬及び費用弁償に関する条例（条例第6条第3項）	・推進条例第26条の2 ・世田谷区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例	要綱第5条第3項
担当領域	福祉サービスを行う中野区の機関（実施機関）が行う福祉サービスの個別の適用に関するもの（条例第3条）	区の保健福祉に関する役務、給付、措置その他のサービスに係る申し立て（推進条例第28条）	横浜市の所管する福祉保健に関するサービス内容及び手続き等に関するもの（要綱第10条）
職務の内容	①福祉サービスに関する申し立てを受け付ける ②条例第12条から第14条までの規程による調査、審査、通知及び意見の表明を行う ③条例第16条及び第17条の規程による実施機関からの報告を受ける ④申し立ての処理状況について、毎年度区長に報告する（条例第7条）	・推進条例第28条の規程による諮問を受け、当該保健福祉サービス等の制度の趣旨、内容等から申し立て等について審査し、区長に対し意見を述べる。 ・今後の在り方、改善策等について意見を述べる ・資料提出の請求（推進条例第29条）	①自己の経験と知識に従い、苦情及びサービスの質向上に資する活動に対応する ②必要が在るときは、他の委員の意見や協力を求める ③運営状況について、市長に報告するとともに、市民に公表する（要綱第3条）
権 限	調査・審査・是正を求める意見の表明・制度の改善を求める意見の表明等	審査・区長への意見陳述・資料提出請求（推進条例第29条）	調査・通知・改善等の措置の申し入れ・改善措置等の対応状況の確認・市長への提言
他機関との関係	・中野区福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例施行規則第11条 ・中野区福祉サービス苦情調整委員会議（施行規則第4条）	・保健福祉部計画調整課への専門調査員の設置（世田谷区保健福祉サービス・介護保険サービス苦情処理手続き実施要綱第11条）	要綱第17条
備 考	・中野区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例 ・中野区附属機関の構成員の報酬及び費用弁償に関する条例（条例第6条第3項） ・中野区福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例施行規則	・世田谷区地域保健福祉推進条例施行規則 ・世田谷区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例 ・世田谷区保健福祉サービス・介護保険サービス苦情処理手続き実施要綱 ・保健福祉サービス苦情審査会運営要領	

名 称	16. 我孫子市保健福祉サービス調整委員	17. 鯖江市福祉サービス苦情調整委員会	18. 川西市子どもの人権オンズパーソン
設立年月日	2001年8月	2000年5月	1998年12月
設立根拠	我孫子市保健福祉サービス調整委員設置条例	鯖江市福祉サービスに係る苦情処理に関する要綱（鯖江市介護保険条例第18条・鯖江市介護保険利用者擁護委員会規則第1条）	川西市子どもの人権オンズパーソン条例
所 属	市長	市長	市長（条例第4条）
活動目的	市民の保健福祉サービスに関する苦情を公平な立場で迅速に処理することにより、市民の権利及び利益を擁護し、もって保健福祉行政に対する市民の信頼を深めるとともに、市民ニーズの保健福祉施策への反映と保健福祉サービスの向上を図ること（設置条例第1条）	福祉サービスに係る市民の苦情を公正かつ中立的な立場で簡易迅速に処理することにより、市民の権利利益を擁護し、もって公正で信頼される市政を推進すること（要綱第1条）	すべての子どもが人間として尊ばれる社会を実現することが子どもに対するおとなの責務であるとの自覚に立ち、かつ、次代を担う子どもの人権の尊重は社会の発展に不可欠な要件であることを深く認識し、本市における児童の権利に関する条約の積極的な普及に努めるとともに、・・・一人一人の子どもの人権を尊重し、及び確保することを目的とする（条例第1条）
構成人数	3人以内（設置条例第5条）	5人以内（鯖江市介護保険条例第18条第2項）	3人以上5人以内（条例第5条第1項）
任 命 者	市長（設置条例第5条第1項）	市長（鯖江市介護保険条例第18条第3項）	市長（条例第5条第3項）
身分保障	規程なし	利用者擁護委員会規則第4条第2項	条例第5条第6項
解 嘱 等	設置条例第7条	利用者擁護委員会規則第4条第1項	条例第5条第6項
任 期	2年（設置条例第5条第2項）	3年（利用者擁護委員会規則第3条第1項）	2年（条例第5条第4項）
報 酬	規程なし	規程なし	規程なし
担当領域	保健福祉サービスを行う市の機関（実施機関）又は実施機関が補助金を交付する事業者が行う保健福祉サービスの個人の利用に関するもの（設置条例第8条）	福祉施策に基づき市が実施する各種のサービスの提供、金銭の給付、施設入所等の措置その他の事務（福祉サービス）に関することで苦情申し立て人に利害関係のある事項（要綱第9条）	本市内に在住、在学又は在勤する子どもの人権に係る事項（本市内の子どもの人権に係る事項）（条例第10条）
職務の内容	①苦情の申し立てを受け付ける ②苦情の申し立てに対する調査、審査、通知及び意見表明を行う ③苦情の申し立てに関し実施機関から報告を受ける ④苦情の申し立ての状況を市長に報告する（設置条例第2条）	①苦情の申し立てを処理する ②苦情の申し立ての処理状況を市長に報告する（要綱第4条）	本市内に在住、在学又は在勤する子どもの人権に係る事項（本市内の子どもの人権に係る事項）のうち、本市内に在住、在学又は在勤する子ども又はおとなから擁護及び救済の申し立てを受けてオンズパーソンが調査し、処理する案件並びにオンズパーソンが自己の発意により擁護及び救済が必要と判断して調査し、処理する案件（子どもの人権案件）の解決に当たる。 ①子どもの人権侵害の救済 ②子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関すること ③前2項に掲げるもののほか、子どもの人権の擁護のため必要な制度の改善等の提言に関すること（条例第6条）
権 限	審査・調査・意見表明・通知（設置条例施行規則第4条・第5条）	規程なし	調査・申立人への通知・市の機関への通知・勧告・意見表明・是正等の要望・勧告、意見表明等の内容の公表等
他機関との関係	福祉総合相談担当課（条例設置施行規則第8条）	要綱第3条第2項	条例第8条
備 考	我孫子市保健福祉サービス調整委員設置条例施行規則	・鯖江市福祉サービスに係る苦情処理に関する要綱 ・鯖江市介護保険条例 ・鯖江市介護保険利用者擁護委員会規則	

名 称	19. 牧方市福祉保健サービス苦情調整委員会	20. 函館市福祉サービス処理委員	21. 岐南市子どもの人権オンブズパーソン
設立年月日	1999年9月	2000年12月	2001年3月
設立根拠	牧方市福祉保健サービスに係る苦情の処理に関する条例	函館市福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例	岐南町子どもの人権オンブズパーソン条例
所 属	市長	市長	町長
活動目的	保健福祉サービスに係る市民の苦情を公正かつ中立的な立場で簡易迅速に処理することにより、市民の権利利益を擁護し、もって公正で信頼される市政を推進すること（条例第1条）	福祉サービスの適用に係る市民の苦情の処理に関し必要な事項を定め、公平な立場で適切かつ迅速に処理することにより、市民の権利利益の擁護を図り、もって市政に対する市民の信頼の確保に資すること（条例第1条）	すべての子どもが人間として尊ばれる社会を実現することが子どもに対する責務であるとの自覚にたち、本町における一人一人の子どもの人権を尊重し、確保すること（条例第1条）
構成人数	2人（条例第7条第1項）	2人（条例第7条）	5人以内（条例第5条）
任 命 者	市長（条例第7条第2項）	市長（条例第7条第2項）	町長（条例第5条第3項）
身分保障	規程は特になし	規定なし	規定なし
解 嘱 等	牧方市福祉保健サービスに係る苦情の処理に関する条例施行規則第3条第2項	条例第8条	規定なし
任 期	3年（条例第7条第3項）	2年（条例第7条第3項）	4年（条例第5条第4項）
報 酬	牧方市報酬及び費用弁償条例	規定なし	規定なし
担当領域	福祉及び保健に関する施策に基づき市の機関が実施する役務の提供、金品の給付等の適用に関するもの（条例第4条）	市の機関が行う福祉サービスの個別の適用に関するもの（条例第3条）	本町内に在住、在学する子どもの人権の擁護及び救済の申し立てを受けてオンブズパーソンが調査し、処理する案件並びにオンブズパーソンが自己の発意により擁護及び救済が必要と判断し、調査する案件（条例第4条）
職務の内容	①苦情の申し立てを受け付ける ②苦情の申し立てを処理する ③苦情の申し立ての処理状況について、市長に報告する（条例第8条第1項）	①申し立てについての調査および適切かつ迅速な処理 ②是正の措置を勧告する ③制度改善等について提言する ④福祉サービスについて意見を述べる ⑤苦情の相談を受け、必要に応じて市長に意見を述べる（条例第9条）	①人権侵害の救済 ②人権の擁護及び人権侵害の防止 ③制度改善等の提言（条例第6条） ④人権に係る事項についての相談・調査・公平適切な職務遂行（条例第7条）
権 限	調査・是正の措置の勧告、制度改善の提言・市の機関に対する事業等についての意見	・調査・是正勧告・制度改善提言・意見陳述・機関に対する説明請求（条例第9条） ・帳簿書類その他の記録の閲覧および提出請求関係者に対する質問や事情聴取（条例第14条）	調査、関係書類その他の記録の閲覧や写しの提出要求、専門的・技術的な事項に対する専門的機関への調査・鑑定・分析等
他機関との関係	・市の機関の責務（条例第18・19・20条）	・条例第11条 ・施行規則第4条	・条例第15条 ・施行規則第7条 ・施行規則第13条
備 考	・牧方市福祉保健サービスに係る苦情の処理に関する条例施行規則 ・牧方市報酬及び費用弁償条例	・函館市福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例施行規則	・岐南町子どもの人権オンブズパーソン条例施行規則

名 称	22. 杉並区保健福祉サービス苦情調整委員	23. 練馬区保健福祉サービス苦情調整委員	24. 浦安市福祉サービス苦情解決責任者 浦安市福祉サービス苦情受付担当者
設立年月日	2003年10月	2003年3月	2002年6月
設立根拠	杉並区保健福祉サービス苦情調整委員条例	練馬区保健福祉サービス苦情調整委員条例	24. 浦安市福祉サービス苦情解決責任者等設置要綱
所 属	区長	区長	特になし
活動目的	保健福祉サービス（条例第2条第1項）に関する区民等の苦情の申し立てを公正かつ中立な立場で適切かつ迅速に処理することにより、区民等の権利利益を保護するとともに、保健福祉サービスの質の一層の向上を図るため（条例第1条）	高齢者、障害者、児童等を対象とした保健または福祉に関する各種のサービスの提供その他の事業の利用に関する区民等からの苦情の申し立てについて適切かつ迅速に対応するため（条例第1条）	福祉サービスに対する利用者等からの苦情を適切に解決するための仕組みを整備する事により、福祉サービスの適切な利用を支援するとともに、苦情の円滑かつ円満な解決の促進や福祉サービスに対する市民の信頼を高めること（要綱第1条）
構成人数	3人以内（条例第3条）	5人以内（条例第3条）	2人以上（要綱第5条）
任 命 者	区長（条例第3条）	区長（条例第3条）	市長（要綱第5条）
身分保障	条例第4条第2項	条例第5条第2項	特になし
解 雇 等	条例第4条第1項	条例第5条第1項	規定なし
任 期	2年（条例第3条第2項）	2年（条例第3条第2項）	2年（要綱第5条第2項）
報 酬	杉並区附属機関の構成員の報酬及び費用弁償に関する条例	規定なし	規定なし
担当領域	事業者（条例第2条第2項）が区内で行った保健福祉サービス（条例第2条第1項）の提供等に関する事項。但し、委員が特に必要と認めるときは、区民が区外で受けた保健福祉サービスの提供等に関する事項についても申し立てをすることができる（条例第9条第1項）	保健福祉サービスを行う法人その他の団体および個人が行った保健福祉サービスの提供、取り消しおよび拒否に関する事項で本人に係るもの（条例第10条第1項）	福祉サービスを行う市の機関又は福祉サービスを行う事業者であって当該福祉サービスを行うに辺り市から補助金等を交付されているものが行う福祉サービスの個別の適用に関するもの（要綱第6条）
職務の内容	<ul style="list-style-type: none"> 調査（条例第13条） 調査のために必要な意見や説明の要求、関係書類等の閲覧若しくは提出請求、実地調査（条例第13条第4項） 解決案の提示・調整（条例第14条） 事業者に対する是正等の勧告（条例第15条第1項） 是正等の意見の表明（条例第15条第2項） 区長への報告（条例第17条） 	<ul style="list-style-type: none"> 申し立てを受け、それについての調整に必要な調査を行う 保健福祉サービス利用者の権利および利益を擁護するため必要と認められる調査を行う 事業者に対する是正措置の勧告と措置状況の報告 制度や運営基準等の改善に関する意見の表明 必要な措置や報告を行わない事業者がある場合には、区長にその旨を報告する 申し立て者に対する調査結果の通知 申し立て事項の処理状況について毎年区長に報告する（条例第6条） 	<ul style="list-style-type: none"> 福祉サービスに係る苦情の申し出を受け付ける 苦情の調査、審査及び助言に関すること 苦情の申し出に関し実施機関から報告を受ける 報告を受けた旨を申し出人へ通知する 苦情の状況を市長へ報告する（以上、要綱第3条）
権 限	調査・意見や説明請求・関係書類等の提出請求・実地調査・解決案の提示や調整・是正勧告・区長への報告、等	調査・専門機関等への意見の請求・勧告・意見表明	特になし
他機関との関係	・条例第6条第2項	<ul style="list-style-type: none"> 保健福祉サービス専門相談員（条例第3条第3項） 苦情調整委員会（条例施行規則第7条） 保健福祉部管理課（条例施行規則第12条） 	<ul style="list-style-type: none"> 苦情解決責任者及び苦情受付担当者は、調整委員の職務の遂行に関し、積極的に援助を行わなくてはならない（要綱第5条第2項） 苦情解決責任者は、受け付けた苦情の内容及びその処理の結果について、苦情解決結果報告書により調整委員に報告するものとする（要綱第10条）
備 考	<ul style="list-style-type: none"> 杉並区保健福祉サービス苦情調整委員条例施行規則 杉並区保健福祉サービス苦情調整委員条例に基づくその他のサービスに関する要綱 	・練馬区行政手続条例	浦安市福祉サービス調整委員設置要綱

名 称	25. 松江市福祉サービス苦情調整委員	26. 箕面市保健福祉苦情調整専門員 (箕面市保健福祉苦情調整委員会)	27. 戸田市介護福祉オンブズマン (2006年現在休止)
設立年月日	2003年4月	2003年7月	2006年3月現在、活動休止
設立根拠	松江市福祉サービスに係る苦情の処理に関する条例	保健福祉サービスにおける苦情の解決等に関する要綱	
所 属	市長	市長	
活動目的	松江市及び協賛事業者が行う福祉サービスに関する市民の苦情を公正かつ中立的な立場で簡易迅速に処理することにより、福祉サービスの公正な実施を図り、もって市民の権利利益を擁護し、公正で信頼される市政を推進すること(条例第6条)	相談・苦情の解決及び自己等の処理において、公平かつ公正な見地から意見を述べ、助言等を行うため(要項第11条)	
構成人数	2人(条例第7条第1項)	規程なし	
任 命 者	市長(条例第7条第2項)	市長(要項第11条第2項)	
身分保障	規程なし	規程なし	
解 嘱 等	規程なし	規程なし	
任 期	3年(条例第7条第3項)	2年(要項第12条)	
報 酬	規程なし	規程なし	
担当領域	関係機関等が行う福祉サービス及び介護保険により提供されるサービスに関するもの(条例第4条)	①相談・苦情の解決状況及び事故等の処理状況の把握 ②相談・苦情の解決及び事故等の処理に向けたあっせん・調整等 ③相談・苦情及び事故等に係る事案の結果の記録及びその要旨の公表 ④保健福祉苦情調整専門員に対する相談・苦情の受付・解決状況及び事故等の処理状況の報告 ⑤相談・苦情及び事故等の総合調整(要項第4条)	
職務の内容	①苦情の申し立てを受け付ける ②苦情の申し立てを迅速に処理する ③匿名の苦情の申し立てについて、市民の権利利益を擁護する必要があると認めるときは、自己の発意で事案を取り上げて調査する ④苦情の申し立ての処理状況について、市長に報告する(条例第9条第1項)	①苦情調整委員会からの報告の聴取及びこれらの事案の審査 ②相談・苦情の解決及び事故等の処理に向けた斡旋・調整等に係る助言等 ③相談・苦情及び事故等に係る事案の結果の記録及びその要旨の公表に係る助言(要項第13条)	
権 限	調査・申し立ての審査・是正措置の勧告・協賛事業者に対する意見表明・市長に対する制度改善の意見表明	・事案の審査・事案の資料収集、意見聴取、調査・苦情解決責任者に対する指導及び助言・話し合いへの立ち会い(要項第6条第3項) ・苦情調整委員会からの報告の聴取及び字音の審査・相談や苦情の解決及び事故等の処理に向けた斡旋や調整等に係る助言・第4条第3項に規定する要旨の公表に係る助言(要項第13条)	
他機関との関係	関係機関の責務(条例第16・17・18条) 松江市福祉部に事務所を置く(条例第22条)	健康福祉部健康福祉政策課	
備 考	・松江市福祉サービスに係る苦情の処理に関する条例施行規則 ・松江市福祉サービスに係る苦情の処理に関する条例(逐条解説)		

名 称	28. 国立市保健・福祉サービス苦情等 解決委員会	29. 豊中市介護保険サービス苦情調整 委員会	30. 東松山市介護サービスオンブズマン
設立年月日	2002年3月	2000年6月	2000年9月
設立根拠	国立市保健・福祉サービス苦情等解決委員会設置条例	豊中市介護保険サービス苦情調整委員会規則	東松山市福祉サービスオンブズマン条例
所 属	市長	市長	市長
活動目的	国立市が行う保健・福祉サービスに対する市民の苦情等を公正かつ中立な立場で迅速に解決するため（条例第1条）	介護保険の保険給付に関する苦情について調整を行い、その解決を図ると共に、介護保険条例第16条に規定する勧告及び市が行う苦情に係る指導等の方法について意見を聞くため（介護保険条例第15条）	高齢者又は障害者に提供される福祉サービスに関する苦情を公平かつ中立的な立場で迅速に処理し、利用者本位の立場から福祉サービスの一層の充実を図ること（条例第1条）
構成人数	5名以内（条例第3条）	3名（規則第2条）	3人（条例第3条）
任 命 者	市長（条例第3条）	市長（規則第2条）	市長（条例第4条）
身分保障	特になし	特になし	条例第5条第3項
解 嘱 等	特になし	規則第3条第3項	条例第5条第2項
任 期	2年（条例第3条第2項）	2年（規則第3条第1項）	2年（条例第5条第1項）
報 酬	国立市非常勤特別職職員の報酬および費用弁償に関する条例	規定なし	東松山市特別職の職員で非常勤のものとの報酬及び費用弁償に関する条例
担当領域	市が行う保健・福祉サービスに関するもの	豊中市が行う介護保険の保険給付に関する苦情（豊中市介護保険条例第15条）	福祉サービスを提供する事業者が行う介護保険法、身体障害者福祉法等の社会福祉に関する法令又は市の定める条例、規則その他の規定により高齢者又は障害者に提供されるサービスに関するもの（条例第11条）
職務の内容	<ul style="list-style-type: none"> ・市民からの保健・福祉サービスに関する苦情を調査し、結果を市長に答申する ・必要と認めるときは、関係者から資料の提出、意見又は説明を求める ・改善すべき等の提案を行うとともに、必要と認めるときは、事業者及び関係人等の調査への協力状況並びに委員会の行った提案を公表するように養成する ・市長に対し意見を述べ、是正等の措置を講ずるように求め、その内容を公表するように要請する（以上、条例第2条） 	<ul style="list-style-type: none"> ・関係者の出席を求め、その意見又は説明を聴く（規則第6条） 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉サービスに関する苦情の申し立てを受け、その内容を調査し、処理すること ・自己の発意に基づき、事案を取り上げ調査すること ・申し立てに関する苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案について、サービス提供事業者等に対し是正の意見を述べ、その報告を受けること ・苦情等の原因が福祉サービス制度に起因するものであるときは当該制度の改善の意見を市に述べること ・オンブズマンの活動の状況について毎年度市長に報告すること（条例第6条）
権 限	調査・答申・資料提出要求・改善提案・是正要求、等	特に規定なし	<ul style="list-style-type: none"> ・調査・説明請求・帳簿や書類その他の記録の閲覧及び提出請求・実地調査（条例第16条） ・是正措置の要求・制度改善のための意見表明（条例第18条）
他機関との関係	委員会に関する庶務は福祉部福祉計画課において処理する（条例第7条）	委員会の庶務は、健康福祉部保険室高齢介護課において処理する（規則第8条）	オンブズマンの庶務は、市民相談を所管する課で担当する（条例第21条）
備 考	<ul style="list-style-type: none"> ・国立市保健・福祉サービス苦情等解決委員会設置条例施行規則 ・国立市保健・福祉サービス苦情等調査検討会設置要綱 	<ul style="list-style-type: none"> ・豊中市介護保険条例 	<ul style="list-style-type: none"> ・東松山市特別職の職員で非常勤のものとの報酬及び費用弁償に関する条例 ・東松山市福祉サービスオンブズマン条例施行規則