

行政型福祉オンブズマン事業の現状

— 自治体へのアンケート調査から —

The present condition of the Administrative Welfare Ombudsman Program

— From the investigation to a local government —

島 田 肇

Hajime SHIMADA

キーワード：行政型福祉オンブズマン事業，独自性，事業運営，社会福祉援助活動

Key word：Administrative Welfare Ombudsman Program, Originality in Social Welfare, Program Management, Social Welfare Assistant Activities

要約

行政型福祉オンブズマン事業は，社会福祉における独自性として，社会福祉援助活動としての機能を持つ，在宅の福祉サービス利用にとって必要な事業である，民間福祉オンブズマン機関と連携の可能性がある，自治体間の事業連携が重要である，等の特色を持っている。

また，行政型福祉オンブズマン事業の運営要件としては，事務局とのコミュニケーションを土台とした人間関係の構築と福祉オンブズマン事業への共通認識が必要であること，自治体内の福祉サービス事業に貢献していること，福祉オンブズマンの十分な活動時間の確保とそれに見合った報酬が支給されていること，福祉オンブズマンに是正勧告措置権限等が付与されていること，等が必要である。

Abstract

Providing originality in social welfare, the Administrative Welfare Ombudsman Program serves as Social Welfare Assistant Activities, is needed for use of at-home welfare services, may allow liaison with private welfare ombudsman organizations, and involves a crucial element of inter-local government program liaison.

In addition, operating requirements for the Administrative Welfare Ombudsman Program include shared understanding of the welfare ombudsman program and building of personal relationships as a foundation for communication with the Program's executive office, contributions to welfare services programs in local governments, provision of adequate time for the welfare ombudsman act and commensurate compensation, and granting of authority to the welfare ombudsman to issue corrective recommendations and take corrective action.

I. 研究背景と目的

今日の福祉サービスは、市町村行政をはじめ民間の様々な機関によって供給されるようになった。そして福祉サービスは市民の日常生活を支えるひとつの手段にもなってきている。また、福祉サービスは商品として検討されていく一方で、2000年に成立した社会福祉法では、福祉サービスにたいする苦情相談や情報提供の要望等に応えるための環境整備もすすめられた。

社会福祉は国による生活環境の整備を背景に市長村を主体として実施されている。もちろんそこにはインフォーマルな様々な福祉サービス供給機関も存在している。措置による社会福祉のもとでも多くの苦情は存在していた。しかし、こんにちのように、社会福祉が広く市民をも対象とした状況の下では、苦情への対応は福祉サービスを供給する側の社会的責任のひとつに位置づけられつつある。

苦情は福祉サービスという商品を利用する側からの質にたいする要望である場合が多い。商品の質は苦情の量に比例するわけではなく、苦情を受ける側の姿勢に大きく影響を受ける。

本稿では、行政機関が実施する福祉サービス利用者への苦情対応をおもな役割とする福祉オンブズマン（以下、「行政型福祉オンブズマン」と言う）事業の運営形態を考察し、社会福祉におけるこの事業の独自性を考えることを主眼とする⁽¹⁾。

福祉サービスにたいする苦情への対応は、社会福祉法のもと、社会福祉協議会内に設置される運営適正化委員会や各社会福祉事業経営者にもとめる苦情解決義務、また介護保険法では国民健康保険団体連合会による苦情処理業務、都道府県や市町村の役割等、その整備がすすめられた。そのなかでも今回、自治体の行政型福祉オンブズマン事業（以下、「福祉オンブズマン事業」と言う）を取り上げた理由は以下の通りである。

- ①今日の様々な苦情受付機関は、社会福祉法の整備が整った後の設置であり、福祉オンブズマン事業は、それより以前に着手された自治体独自の苦情対応事業という点で特色がある。
- ②自治体が独自に福祉サービス相談事業をおこなうことは、自治体がそれぞれの社会福祉事業にたいし責任を持って実施していることへの姿勢の現れであり、自治体の市民にたいする福祉行政責任の一端と考えられる。
- ③福祉オンブズマン事業は、基本的には各自治体が実施している福祉サービスあるいは自治体内でおこなわれる民間の福祉サービス苦情への対応である。こうした取組みは、自治体が市民の声に耳を傾けているからであり、社会福祉の基本である利用者本位、市民主体の姿勢がそこからは読み取れる。

全国的に見ても、行政機関が独自に福祉オンブズマン事業をおこなっているところは29ヶ所である（平成18年現在）。これらの自治体では、福祉オンブズマン事務局や福祉オンブズマンによる福祉事業への積極的な姿勢や高い見識がこの事業を支えていると考えられる。したがって、こうした事業の運営形態や社会福祉における独自性を考えることは、社会福祉のなかで福祉オンブ

ズマン事業を位置づけるうえで重要なポイントになると考えられる。

福祉オンブズマン事業に関する先行研究では、利用支援システムの視点からの研究（高山2006）⁽²⁾があり、福祉オンブズマンの新しい機能として注目される。筆者もこの機能を福祉オンブズマン事業の社会福祉における重要な役割として理解している。

II. 方法

1. 調査目的

本調査の目的は、2006年度（2006.9.1.現在）現在、全国の自治体でおこなわれている福祉オンブズマン事業と社会福祉との関係、また福祉オンブズマン事業の運営要素を明らかにする点にある。そのために、福祉オンブズマン事業の独自性、福祉オンブズマン事業の運営の枠組みから、それぞれ以下の点に焦点を絞って考察をおこなった。

①福祉オンブズマンの独自性

1. 福祉オンブズマン事業と社会福祉援助活動の視点,
2. 福祉オンブズマンの役割、特に在宅福祉サービスと福祉オンブズマンの役割,
3. 民間福祉オンブズマン機関との連携,
4. 福祉オンブズマン事業間の連携,

②福祉オンブズマン事業の運営

1. 事務局との関係,
2. 自治体への貢献度,
3. 報酬にたいする満足度,
4. 活動にたいする満足度,
5. 活動日数,
6. 是正勧告措置の状況,
7. 福祉オンブズマンの役割についての理解,

2. 調査対象及び調査期間

アンケート調査の対象は、2006年度現在、全国の自治体に設置されている福祉オンブズマン事業の事務局および福祉オンブズマンである。

福祉オンブズマン事業の事務局（以下、「事務局」と言う）には一人から数名の事務局員が配置されており、その担当者にたいしてのアンケート調査をおこなう。また、福祉オンブズマンは平均して3名が各自治体には在籍しており、そのなかから最低一名の方にアンケートに答えていただくよう依頼した。2006年度現在、全国の自治体でおこなわれている福祉オンブズマン事業数は29である。

調査期間は2007年5月から6月末日までである。

3. 調査の方法と仮説の設定

調査の方法は、事務局にたいし、事務局および福祉オンブズマンにたいするアンケート調査票の郵送による送付、回収という方法で実施した。

回収したアンケートは単純集計及びクロス分析をおこなった。

本研究は、行政機関内に設置された福祉オンブズマン事業の独自性と事業運営の要素を明らかにしようとするものである。

そこで次の仮説を立て分析をおこなった。

仮説1；事務局や福祉オンブズマンは福祉オンブズマン事業を社会福祉援助活動であると認識している。

仮説2；福祉オンブズマン事業は在宅の福祉サービス利用者にとって必要である。

仮説3；福祉オンブズマン事業には民間福祉オンブズマン機関との連携が必要である。

仮説4；福祉オンブズマン事業には各自治体間の連携が必要である。

仮説5；福祉オンブズマン事業を円滑におこなう上で事務局との関係は重要である。

仮説6；福祉オンブズマン事業は福祉サービスを実施している自治体に貢献している。

仮説7；福祉オンブズマン事業の円滑な実施のためには、活動報酬に満足いくものがなければならぬ。

仮説8；福祉オンブズマン事業の活動内容に福祉オンブズマンは満足している。

仮説9；福祉オンブズマン事業を十分に実施するためには十分な活動日数が必要である。

仮説10；福祉オンブズマン事業の十分な運営には、是正勧告等の措置がおこなわれることが必要である。

仮説11；福祉オンブズマン事業をおこなう上で、事務局と福祉オンブズマンは共通した理解に立って事業をおこなっている。

4. 調査項目

調査した内容は以下の通りである。

〔事務局〕

- ①福祉オンブズマンが設置されてからの期間、
- ②事務局担当の期間、
- ③福祉オンブズマン担当者の所属部署の構成、
- ④福祉オンブズマン担当者の数〔2項目〕、
- ⑤福祉オンブズマン担当としての実際の職務日数（週あたり）、

- ⑥福祉オンブズマンへの理解度,
 - ⑦福祉オンブズマンとのコミュニケーションの割合,
 - ⑧自治体への要望,
 - ⑨福祉オンブズマンへの要望,
 - ⑩福祉オンブズマン事業の貢献度への理解,
 - ⑪福祉オンブズマン事業の役割にたいする理解,
 - ⑫福祉オンブズマン事業の社会事業内における機能についての理解（自由記述）,
 - ⑬福祉オンブズマン事業と社会福祉援助活動との関係性にたいする理解,
- 等 14 項目.

[福祉オンブズマン]

- ①福祉オンブズマン設置の根拠について,
- ②委嘱の形態,
- ③専門調査員の設置状況,
- ④福祉オンブズマン担当の期間,
- ⑤福祉オンブズマンとしての活動日数（週あたり）,
- ⑥在宅福祉サービス利用者の需要度への理解,
- ⑦障害者自立支援法制定後の福祉オンブズマン事業のあり方（自由記述）,
- ⑧民間福祉事業所との関係,
- ⑨是正勧告活動の状況,
- ⑩是正措置後の活動状況,
- ⑪福祉施設利用者にとっての必要度に関する理解,
- ⑫福祉オンブズマン事業の役割にたいする理解,
- ⑬福祉オンブズマン事業と社会福祉援助活動との関係性について,
- ⑭民間福祉オンブズマン機関との連携の必要性,
- ⑮福祉オンブズマン事業間の連携の必要性,
- ⑯福祉オンブズマンとしての活動にたいする満足度,
- ⑰報酬への満足度,
- ⑱福祉オンブズマンの活動に関する意見（自由記述）, 等 18 項目.

5. 回収状況

- ①回収率 22（75.86%）〔内訳：事務局からの回答22，オンブズマンからの回答17（16自治体）〕

※ 6自治体からは福祉オンブズマン自身からの回答はなかった。しかし、そのうちの2自治体では事務局が代わって回答していた。

(これらは福祉オンブズマンの回答としてはカウントしなかった。)

また1自治体からは2人の福祉オンブズマンによる回答があった。

Ⅲ. 結果

1. 回答者の属性 (福祉オンブズマン事務局からの回答)

事務局の多くは役所内のいち部署に置かれている場合が多い。部署は管理室、広報広聴課、生活福祉課、福祉部、福祉保健総務課、保健福祉計画課、生涯教育課、社会福祉課庶務係、福祉計画課、保健福祉部管理課等である。各部署の構成員は表-1の通りである。オンブズマン事務局の担当者はそれらの部署に所属し事務をおこなっている(表-2)。

今回のアンケートに回答していただいた方の役職属性は表-3の通りである。

	課長	係長	一般職員	嘱託	臨時職員	その他
1	1					2
2	4	6				
3	1	4	12	1		
4	1	1	1			
5	1	1	2			
6	1	4	9			
7	1	1	1		1	3
8	1	3				
9	2	5	5	3		
10		1	4			
11	2	4	3		2	
12	1	3	6			
13	3	2	5	1	1	
14	1	6	6	1		
15	1	1	1	1		
16	1	2	3	4		
17	1	5	4	1		
18	2	4	10	5	2	8
19	1	2				
20	1	1	4	2	1	
21	1					4
22		6	14	4		
合計	28	62	90	23	8	21

オンブズマン担当	事務局数
0人	0
1人	8 (36.4%)
2人以上-3人未満	8 (36.4%)
3人以上-6人未満	5 (22.7%)
6人以上	1 (4.5%)
合計	22 (100%)

属性	人数
課長	1
課長補佐	1
係長	4
主事	1
主幹	2
主査	2
グループリーダー	1
室長補佐	1
一般職	5
無回答	4
合計	22

2. 福祉オンブズマン事業と社会福祉援助活動

福祉オンブズマン事業を社会福祉援助活動として認識しているかの質問にたいしては次のような回答があった(表-4)。

	オンブズマン事務局	福祉オンブズマン
思わない	1 (4.5%)	0
あまりそう思わない	2 (9.1%)	3 (17.6%)
そう思う	11 (50.0%)	6 (35.4%)
まあそう思う	4 (18.3%)	1 (5.9%)
おおいにそう思う	1 (4.5%)	3 (17.6%)
無回答	3 (13.6%)	4 (23.5%)
合計	22 (100%)	17 (100%)

回答では、事務局、福祉オンブズマンともに、福祉オンブズマン事業を社会福祉援助活動であると「思っている」「まあ思っている」「おおいに思っている」割合は、事務局では16人(72.8%)、福祉オンブズマンでは9人(56.3%)と、それぞれ全体の半数以上であることがわかった。

また、社会福祉援助活動とは「思わない」あるいは「あまり思わない」と回答した割合は、事務局では3人(13.6%)、福祉オンブズマンでは3人(18.7%)であった。

それでは事務局が考える事業の社会福祉援助活動のイメージとはどのようなものであろうか(表-5)。

	思わない	あまりそう思わない	そう思う	まあそう思う	おおいにそう思う	無回答
苦情相談	0	1(33.3%)	4(18.2%)	3(25.0%)	1(33.3%)	2(28.6%)
苦情解決	1(50.0%)	1(33.3%)	5(22.7%)	4(33.4%)	1(33.3%)	2(28.6%)
苦情の調停	1(50.0%)	0	6(27.3%)	1(8.3%)	1(33.3%)	1(14.2%)
苦情裁定	0	1(33.3%)	5(22.7%)	3(25.0%)	0	2(28.6%)
福祉サービス利用支援	0	0	2(9.1%)	1(8.3%)	0	0
無回答	0	0	0	0	0	0
合計	2(100%)	3(100%)	22(100%)	12(100%)	3(100%)	7(100%)

事務局が福祉オンブズマン事業を社会福祉援助活動であると考えている割合(72.8%)の具体的な内訳は、「苦情相談」8(76.5%)、「苦情解決」10(89.4%)、「苦情の調停」8(68.9%)、「苦情裁定」8(47.7%)、「福祉サービス利用支援」3(17.4%)であった。

一方、福祉オンブズマンが福祉オンブズマン事業を社会福祉援助活動として考えている

	思わない	あまりそう思わない	そう思う	まあそう思う	おおいにそう思う	無回答
苦情相談	0	2(16.7%)	3(23.1%)	1(50.0%)	3(25.0%)	3(27.2%)
苦情解決	0	3(25.0%)	4(30.7%)	0	3(25.0%)	2(18.2%)
苦情の調停	0	3(25.0%)	3(23.1%)	1(50.0%)	3(25.0%)	2(18.2%)
苦情裁定	0	3(25.0%)	2(15.4%)	0	2(16.7%)	2(18.2%)
福祉サービス利用支援	0	1(8.3%)	1(7.7%)	0	1(8.3%)	1(9.1%)
無回答	0	0	0	0	0	1(9.1%)
合計	0	12(100%)	13(100%)	2(100%)	12(100%)	11(100%)

(56.3%) その具体的な内訳は、「苦情相談」7 (98.1%), 「苦情解決」7 (55.7%), 「苦情の調停」7 (98.1%), 「苦情裁定」4 (32.1%), 「福祉サービス利用支援」2 (16.0%) であった (表-6).

3. 在宅福祉サービスと福祉オンブズマン事業の役割

福祉オンブズマン事業は、在宅の福祉サービス利用者にとって必要であるかどうかを福祉オンブズマンにたいして質問し、次のような回答があった (表-7).

全体の約9割の福祉オンブズマンが、在宅の福祉サービス利用者にとって福祉オンブズマン事業は「必要である」「おおいに必要である」と考えている.

必要でない	0
あまり必要でない	0
必要である	9 (52.9%)
まあ必要である	0
おおいに必要である	6 (35.3%)
無回答	2 (11.8%)
合計	17 (100%)

4. 民間福祉オンブズマン機関との連携

福祉オンブズマン事業と民間の福祉オンブズマン機関との連携について福祉オンブズマンに質問した (表-8). こんにち、民間による福祉オンブズマン機関の活動も活発におこなわれており、その多くはNPO 法人である.

福祉オンブズマン事業では、民間の福祉オンブズマン機関との連携について「賛成」が6人 (37.4%), 「不賛成」が5人 (31.3%), 「無回答」が5人 (31.3%) であった.

思わない	0
あまり思わない	5 (29.4%)
そう思う	4 (23.5%)
まあそう思う	2 (11.8%)
おおいにそう思う	1 (5.9%)
無回答	5 (29.4%)
合計	17 (100%)

5. 福祉オンブズマン事業間の連携

自治体間の福祉オンブズマン事業の連携の必要性について福祉オンブズマンに質問した (表-9).

回答では、連携の「必要性を感じている」のが11人 (68.7%) と半数を超えていた. 連携の「必要性がない」と回答しているものはなかった. 「無回答」は5人 (31.3%) であった.

思う	0
あまりそう思わない	0
そう思う	8 (47.1%)
まあそう思う	1 (5.9%)
おおいにそう思う	3 (17.6%)
無回答	5 (29.4%)
合計	17 (100%)

6. 事務局との関係

福祉オンブズマン事業の運営において、福祉オンブズマンと事務局との関係は、福祉オンブズマン事業の遂行上重要な要因になると考えられる.

質問では、事務局の福祉オンブズマン事業にたいする理解の程度と福祉オンブズマンとのコミュ

ニケーションの度合いについて聞いた。

- (1) まず、福祉オンブズマン事業にたいする理解については、福祉オンブズマン事業を「理解している」「まあまあ理解している」「よく理解している」とする事務局は全体の9割以上(95.9%)を占めていた(表-10)。福祉オンブズマン事業をおこなう上で福祉オンブズマン事業そのものを理解し協力してくれる事務局の存在は大きい。

理解していない	0
あまり理解していない	1 (4.5%)
理解している	9 (40.9%)
まあまあ理解している	8 (36.4%)
よく理解している	4 (18.2%)
無回答	0
合計	22 (100%)

ではその中身についてはどのような内容であろうか。クロス集計から検討した(表-11)。

	理解していない	あまり理解していない	理解している	まあまあ理解している	よく理解している
苦情相談	0	0	5 (25.0%)	4 (25.0%)	3 (23.1%)
苦情解決	0	0	6 (30.0%)	4 (25.0%)	4 (30.7%)
苦情の調停	0	0	4 (20.0%)	3 (18.7%)	3 (23.1%)
苦情裁定	0	1 (100%)	3 (15.0%)	4 (25.0%)	3 (23.1%)
福祉サービス利用支援	0	0	2 (10.0%)	1 (6.3%)	0
合計	0 (100%)	1 (100%)	20 (100%)	16 (100%)	13 (100%)

「理解している」内容で最も多かったのは「苦情解決」(30%)、次いで「苦情相談」「苦情の調停」(ともに25.0%)、「苦情裁定」(15.0%)、「福祉サービスの利用支援」(10.0%)であった。「まあまあ理解している」では、「苦情相談」「苦情解決」「苦情裁定」がともに25.0%、次いで「苦情の調停」(18.7%)、「福祉サービス利用支援」(6.3%)であった。「よく理解している」では、「苦情解決」(30.7%)、「苦情相談」「苦情の調停」「苦情の裁定」(23.1%)の順であった。ちなみに「あまり理解していない」では「苦情の裁定」として1件の事務局があった。

また、今回のアンケートでは、6自治体からは福祉オンブズマン自身からの回答が得られず事務局からの回答しかなかった。これらの事務局の福祉オンブズマン事業にたいする理解は、「あまり理解していない」が1(16.7%)、「理解している」が2(33.3%)、「まあまあ理解している」が3(50.0%)であった。

- (2) 福祉オンブズマンとのコミュニケーションについては表-12でまとめた。

事務局が福祉オンブズマンとのコミュニケーションを通し人間関係を確立することは、福祉オンブズマン事業を運営する上で重要な点であると考えられる。福祉オンブズマン事業の理解、

ない	0
あまりない	7 (31.8%)
ある	9 (40.9%)
まあまあある	2 (9.1%)
よくある	4 (18.2%)
無回答	0
合計	22 (100%)

福祉オンブズマンとの人間関係の構築が、良好な事業運営には欠かせないと思われる。

事務局が福祉オンブズマンとコミュニケーションをとっている割合は「ある」が40.9%、「まあまあある」が9.1%、「よくある」が18.2%と全体の約7割であった。しかし「あまりない」も31.8%と比較的多く、福祉オンブズマン事業の運営にとっては気になる点である。

また、福祉オンブズマンからの回答が得られなかった自治体の事務局のコミュニケーション度は、「あまりない」が5 (83.3%)、「まあまあある」が1 (16.7%)であった。

7. 自治体への貢献度

自治体がおこなっている社会福祉事業にとって福祉オンブズマン事業が役立っているかを質問した(表-13)。

「役に立っている」と積極的に評価している事務局が全体の約8割(77.3%)であった。一方「あまり役に立っていない」と評価した自治体が2自治体(9.1%)あった。

自治体が福祉オンブズマン事業を実施することは、自治体による福祉サービスや民間がおこなう福祉サービスにたいする苦情解決へとつながり、福祉サービスや福祉行政にたいする市民の安心や信頼の獲得もたらすと考えられる。

福祉オンブズマンからの回答が得られなかった自治体の事務局が考える福祉オンブズマン事業の貢献度理解は、「あまり役立っていない」2 (33.3%)、「役立っている」3 (50.0%)、「無回答」1 (16.7%)であった。

役立っていない	0
あまり役立っていない	2 (9.1%)
役立っている	12 (54.6%)
まあ役立っている	3 (13.6%)
おおいに役立っている	2 (9.1%)
無回答	3 (13.6%)
合計	22 (100%)

8. 報酬にたいする満足度

福祉オンブズマンの活動報酬にたいする満足度を福祉オンブズマンに質問した(表-14)。

福祉オンブズマン事業への報酬はほぼ全員の福祉オンブズマンが「満足している」ことがわかった。

不満	0
少し不満	0
満足	9 (52.9%)
まあ満足	1 (5.9%)
おおいに満足	3 (17.6%)
無回答	4 (23.6%)
合計	17 (100%)

9. 活動にたいする満足度

不満	0
少し不満	1 (5.9%)
満足	9 (52.9%)
まあ満足	1 (11.7%)
おおいに満足	1 (5.9%)
無回答	4 (23.6%)
合計	17 (100%)

福祉オンブズマン事業の活動にたいする福祉オンブズマンの満足度は表-15の通りである。

活動に「満足している」福祉オンブズマンは全体の約7割(68.8%)であった。「少し不満がある」は6.2%、「無回答」は25.0%であった。

表-16では、福祉オンブズマン事業の活動に満足している人の週あたりの活動日数を示したものである。活動に満

足している福祉オンブズマンの週の活動日数は一日が最も多い（6件）。また、福祉オンブズマン事業の活動で最も多い日数は週あたりでは一日が最も多く（52.9%）、それに満足している福祉オンブズマンも最も多いことがわかる。

	不満	少し不満	満足	まあ満足	おおいに満足	無回答	合計
0日	0	0	0	0	1	1	2 (11.8%)
1日	0	0	6	1	0	2	9 (52.9%)
2日	0	0	0	0	0	0	0
3日	0	0	0	0	0	0	0
4日以上	0	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	随時 1 月に一回 1 月に二回 2	月に二回 1	0	随時 1	随時 2(11.8%) 月に一回 1(5.9%) 月に二回 3(17.6%)
無回答	0	0	0	0	0	0	0
合計	0	0	10(58.8%)	2(11.8%)	1(5.9%)	4(23.5%)	17 (100%)

10. 活動日数

福祉オンブズマンとしての活動は一週間あたり何日くらいあるかを質問した（表-17）。

その結果わかったことは、ほとんどの福祉オンブズマンは「一週間に一日」（52.9%）であり、それ以外は「月に一日から二日」の活動（23.5%）、「申し出があったときに随時」活動する（11.8%）、週あたりは「一日も活動しない」（11.8%）であった。週あたり二日、三日、四日活動しているところは皆無であった。

0日	2 (11.8%)
1日	9 (52.9%)
2日	0
3日	0
4日以上	0
無回答	0
月1-2度	4 (23.5%)
随時	2 (11.8%)
合計	17 (100%)

11. 是正勧告措置の状況

福祉オンブズマンが苦情のあった事業所等に是正勧告等の措置をおこなっているかを質問した（表-18）。その結果わかったことは、「おこなっている」ところが最も多く（50.0%）、次いで「必要があればおこなう」が25.0%、無回答が12.6%、「おこなっていない」「協議・指導で対応している」がともに6.2%であった。

おこなっていない	1 (5.9%)
必要があればおこなう	4 (23.6%)
協議・指導で対応	1 (5.9%)
検討したい	0
おこなっている	9 (52.9%)
無回答	2 (11.7%)
合計	17 (100%)

また表-19は、福祉オンブズマン事業の活動にたいする満足度と是正勧告等の措置をおこなっ

ているか否かについてのアンケート結果をクロス集計したものである。これによると、活動に「満足」「まあ満足」している福祉オンブズマン事業では是正勧告がおこなわれているところが最も多い(8件)ことがわかった。しかし、「満足」していながら是正勧告等の措置を「おこなっていない」あるいは「必用があればおこなう」ところもある(各1件)ことや、活動に「満足」していながら是正措置等の実施について「無回答」のところがあることも(1件)わかった。

	おこなっていない	必用があればおこなう	協議・指導で対応している	検討したい	おこなっている	無回答	合計
不満	0	0	0	0	0	0	0
少し不満	0	1	0	0	0	0	1 (5.9%)
満足	1	1	0	0	6	1	9(52.9%)
まあ満足	0	0	0	0	2	0	2(11.8%)
おおいに満足	0	1	0	0	0	0	1 (5.9%)
無回答	0	1	1	0	1	1	4(23.5%)
合計	1 (5.9%)	4(23.5%)	1 (5.9%)	0	9(52.9%)	2(11.8%)	17 (100%)

12. 福祉オンブズマン事業の役割についての理解

事務局や福祉オンブズマン自身は、行政機関内に置かれた福祉オンブズマン事業についてどのような理解をもっているかを質問した。本問は複数回答とした。(表-20)。

事務局の回答で最も多かったのは「苦情解決」(27.7%)であった。次が「苦情相談」と「苦情裁定」であ

	事務局	福祉オンブズマン
苦情相談	11 (23.4%)	11 (23.9%)
苦情解決	13 (27.7%)	10 (21.7%)
苦情の調停	9 (19.1%)	12 (26.1%)
苦情裁定	11 (23.4%)	8 (17.4%)
福祉サービス利用支援	3 (6.4%)	4 (8.7%)
無回答	0	1 (2.2%)
合計	47 (100%)	46 (100%)

り、ともに23.4%であった。次いで「苦情の調停」(19.1%)、「福祉サービス利用支援」(6.4%)であった。

福祉オンブズマンの回答で最も多かったのは「苦情の調停」(26.1%)であり、次いで「苦情相談」(23.9%)、「苦情解決」(21.7%)、「苦情裁定」(17.4%)、「福祉サービス利用支援」(8.7%)であった。

「苦情相談」は、福祉サービス利用者からの福祉サービスの内容や手続き等の苦情を受け付けたり相談にのる行為である。「苦情裁定」や「苦情解決」は、より積極的に苦情の内容にたいして調査や判断・裁定作業がともなう。「福祉サービス利用支援」は、苦情の相談や解決作業を通して、福祉サービス利用者の利用支援作業をおこなうということである。

IV. 考察

以下では仮説にたいする考察内容を述べる。

1. 【仮説1】事務局や福祉オンブズマンは福祉オンブズマン事業を社会福祉援助活動であると認識している。

アンケートから事務局が福祉オンブズマン事業を社会福祉援助活動であると考え（72.8%）、その中身について「苦情解決」「苦情相談」「苦情の調停」「苦情裁定」と理解していることがわかった。また福祉オンブズマンも福祉オンブズマン事業を社会福祉援助活動であると捉え（56.3%）、その中身を「苦情相談」「苦情の調停」「苦情解決」「苦情裁定」等と理解していた。

事務局や福祉オンブズマンが、福祉オンブズマン事業を「苦情相談」や「苦情解決」、「苦情の調停」や「苦情裁定」を内容とする社会福祉援助活動として考える理由は、福祉サービスを利用する人々が高齢者や障害者等といった社会的・経済的・精神的・肉体的弱者である場合がほとんどで、福祉オンブズマン事業で取り上げる事柄は、介護や福祉サービス全般に関する相談からはじまる場合が多いからであると考えられる。こうした事柄は、社会福祉関係者、とくに社会福祉士や介護福祉士等といった社会福祉の専門職が対応することが適しており、したがって、こうした専門職が主としてあたることが望ましい。第三者機関としての福祉オンブズマン事業が、こうした人々のかかえる課題に対応しなければならない理由は、社会福祉のもつ当事者性の強い構造的な問題や扱う事柄に客観性や公平性がもとめられる点にある。

2. 【仮説2】福祉オンブズマン事業は在宅の福祉サービス利用者にとって必要である。

調査の結果から、福祉オンブズマン事業は在宅の福祉サービス利用者にとり必要であると考えられる。実際の現場で直接に苦情対応をしている福祉オンブズマンの認識が、在宅で福祉サービスを利用している人々にとって福祉オンブズマン事業が必要であるとする回答（約9割・表-7）には高い信憑性がある。

福祉オンブズマン事業はその対象を自治体内で実施されている福祉サービスに置いている。それは施設利用者や在宅の利用者を念頭に置いてのことである。施設利用者は、福祉サービスにたいする苦情がある場合、施設内で対応がとられることを社会福祉法で定めている（社会福祉法第82条）。一方で在宅の利用者への対応は、社会福祉協議会（社会福祉法第83条）や国民健康保険団体連合会（介護保険法第176条）等といった機関がおもな窓口として考えられる。しかし、在宅で福祉サービスを利用する利用者にとってそうした苦情窓口へ出向いていたり、また苦情を申し出る行為には大きなエネルギーがもとめられる。肉体的、精神的弱者にこうしたエネルギーを一般消費者と同じ次元でもとめることは、利用者から苦情を訴える意欲を奪うことになりやすい。苦情への対応には開かれた窓口の前向きな姿勢が必要である。福祉オンブズマン事業や民間の福祉オンブズマン機関には、そうしたアウトリーチ姿勢を期待できる。

3. 【仮説3】福祉オンブズマン事業には民間福祉オンブズマン機関との連携が必要である。

現在の民間福祉オンブズマン機関の設置状況は地域によりバラツキがある。したがって、福祉オンブズマン事業と民間福祉オンブズマン機関との連携は、全国で一律に実施することは困難である。そのこともあり、アンケートの回答でも連携についての賛成、不賛成、無回答が明確に三分化した。

福祉オンブズマン事業と民間の福祉オンブズマン機関とが連携する長所は、福祉サービスを利用する利用者への苦情対応を漏れることなく円滑に実施し得る点にある。また情報の共有化を図ることで多角的な視点から苦情解決を図ることを容易にする。

一方で短所は、福祉オンブズマン事業の設置自治体の少なさと民間機関の極端な設置のバラツキによって連携が困難なため、連携の可能な地域と不可能な地域における苦情への対応に公平さを欠くことが考えられる。

したがって、連携の必要性は必ずしも否定できないが、設置状況等から考えて連携は困難であると考えられる。

4. 【仮説4】福祉オンブズマン事業には各自治体間の連携が必要である。

アンケート結果から福祉オンブズマン事業の連携の必要性はあると考えられる（表-9）。

福祉オンブズマン事業が各自治体間の壁を越えて連携し、福祉サービスの質の向上や情報の共有化を図ることは、自治体の苦情対応へ向けた技術の向上や福祉オンブズマン事業をおこなっていない自治体への啓発、自治体独自の苦情システムの確立等を促すと考えられる。

また福祉オンブズマン事業の連携は、特に企業によって全国展開される福祉サービス事業者にたいしては、利用者保護の点からも喫緊にもとめられるのではないだろうか。

5. 【仮説5】福祉オンブズマン事業を円滑におこなう上で事務局との関係は重要である。

福祉オンブズマンと事務局との関係を見る場合、福祉オンブズマン事業への理解とコミュニケーションは重要なポイントになる。アンケートでは、多くの事務局は福祉オンブズマン事業を「良く」理解し（95.9%）、また福祉オンブズマンとも「良く」コミュニケーションがとれている（68.2%）ことから、関係性は良いと考えられる。

また、事務局の福祉オンブズマン事業にたいする理解の中身は、アンケートから「苦情解決」が最も多く（30.0%）、「苦情相談」「苦情の調停」（ともに25.0%）、「苦情裁定」（15.0%）、「福祉サービスの利用支援」（10.0%）の順であることがわかった。

福祉オンブズマンとのコミュニケーションについては、今回のアンケートに福祉オンブズマン自身から回答をもらえなかった事務局では、福祉オンブズマンとのコミュニケーションが「あまりない」が最も多く（83.3%）、関係性の希薄さを感じる。

事務局職員が福祉オンブズマン事業を良く理解し、福祉オンブズマンともコミュニケーションを円滑におこなうことが、苦情内容に関する情報の多寡による問題や苦情解決へ向けた取組み上の障害を起ささないことにつながるのではないだろうか。現に今回、福祉オンブズマンとの関係

性が良くない事務局からは、福祉オンブズマン自身からの回答がもらえていな事柄も生じている。

6. 【仮説6】福祉オンブズマン事業は福祉サービスを実施している自治体に貢献している。

アンケートからは、福祉オンブズマン事業が「役に立っている」と積極的にその貢献度を評価する事務局の回答が多く（77.3%）、その存在意味を知ることができる。

福祉オンブズマン事業は、自治体のおこなう福祉サービス事業や自治体内での民間事業者による福祉サービスをおもな対象とし、市民からの苦情への対応をおこなっている。市民からの声を聞き、質の高い福祉サービスを実施する上において、自治体内での福祉オンブズマン事業の負う役割は大きい。

7. 【仮説7】福祉オンブズマン事業の円滑な実施のためには、活動報酬に満足いくものがなければならない。

調査から、福祉オンブズマン事業に携わる福祉オンブズマンは、その活動報酬には満足していることがわかった（表-14）。

福祉オンブズマンは、大学教師や弁護士、司法書士等、他の仕事と兼務している割合が高い。相談者との面談や苦情への回答、調査活動等、福祉オンブズマンとしての仕事に多くの時間を取れない状況も想定できるなかで、福祉オンブズマン事業への報酬は仕事のもつ専門性や過酷さからも十分なものである必要がある。

8. 【仮説8】福祉オンブズマン事業の活動内容に福祉オンブズマンは満足している。

福祉オンブズマンは福祉オンブズマン事業の活動にたいしてどのくらいの満足感を抱いているのであろうか。

福祉オンブズマンが活動自体に満足していなければ、事業自体がうまく遂行していかないことは予想できる。今回の結果から「満足している」福祉オンブズマンが多いことがわかった（68.8%）（表-15）。しかし、実際の福祉オンブズマン事業の活動内容と照らし合わせみると、若干の課題も見えてくる。

表-16は、福祉オンブズマン事業の活動に満足している人の活動日数を週あたりで質問したものである。これによると、福祉オンブズマン事業の活動に「満足」している人の週当たりの活動日数で最も多いのは一日であった（6件）。また月に2回、あるいは一回、随時という活動日数がそれに続いている。「まあ満足」では週一回（1件）、月に二回の活動が1件であった。また「おおいに満足」では、週当たりの活動日数は0回である。

こうしたことから考えられることは、福祉オンブズマン事業による福祉オンブズマンの活動は、定期的な活動というより苦情相談等の問題が生じた時に活動するかたちをとっており、福祉オンブズマン事業の活動自体にたいする満足感は、活動の中身にたいするものというよりはその活動自体の負担の軽さ、言い方をかえるならば苦情相談がほとんどない、という点にたいするものではないだろうか、ということである。

福祉サービスにたいする苦情が少ない、あるいはまったくないという点をどのように解釈するかはさまざまであろう。しかし、苦情が無いということ自体で、商品としての福祉サービスの質が良いとは即断はできない。筆者の考えでは、苦情を表面化するまでの手続き自体に問題があるか、福祉オンブズマン事業の活動方法の問題、具体的には福祉サービスを利用する対象者の特性認識を欠如したアプローチ方法の欠点、等の課題ではないかと考える。

9. 【仮説9】福祉オンブズマン事業を実施するためには十分な活動日数が必要である。

事業としておこなわれている福祉オンブズマンによる福祉サービスへの対応は、果たして報酬に値するほどの活動実態を備えているのであろうか。

表-17からもわかるように、活動自体は「一週間に一日程度」のものが最も多く（52.9%）、他は「月に一日から二日」（23.5%）、「申し出があったとき随時」（11.8%）、「週単位では活動しない」（11.8%）というものであった。

事業としての福祉オンブズマン活動が週単位で一日が最も多く、次いで月に一回から二回の活動日数という点をどのように考えるのか。活動報酬にたいして満足している割合が高く（約75%のオンブズマンが満足、まあ満足、おおいに満足）、したがって、それに見合った十分な活動がおこなわれていると考えるのが市民の感覚ではないだろうか。報酬も税金から支払われている点を考えると当然である。しかし、実際は表-14からもわかるように、福祉オンブズマン事業はその活動が市民感覚からは大きくずれた不十分なものであった。

10. 【仮説10】福祉オンブズマン事業の運営には是正勧告等の措置がおこなわれることが必要である。

福祉オンブズマン事業の活動内容は条例によって定められている。例えば、東京都大田区の福祉オンブズマン条例では福祉オンブズマンの職務として、苦情に関する調査、是正措置の勧告、関係機関への是正措置等の要請、改善の必要性の表明、等が明記されている⁽³⁾。

福祉オンブズマン事業ではオンブズマンに一定の権限が与えられる場合が多い。権限が与えられない活動では、苦情によって明らかになった問題にたいして強制力による改善は望めない。事業者側が課題にたいし自主的な解決や改善策を講じてくれれば問題はないが、そうした対応策がとられなかった場合、利用者が抱く福祉オンブズマン事業へのマイナスイメージは大きい。せっかく相談してもなら改善されなければ苦情は表面化しなくなる。

表-18では、是正勧告の実施について「おこなっている」が50.0%と最も多く、事業の健全性が読み取れる。ところが「協議・指導で対応」（6.2%）や「必用があればおこなう」（25.0%）、「おこなっていない」（6.2%）といった対応をとるところも少なくなく、福祉オンブズマン事業がガス抜きとして評される理由にもなっていると思われる。

また表-19からわかることは、事業に満足している自治体では、福祉オンブズマン事業の一環として是正勧告等の措置がおこなわれているところが最も多く（8件）、福祉オンブズマン事業

が健全に実施されていることが理解できる。是正勧告等がおこなえることで福祉オンブズマンとしての機能が十全に近い状態で達成されていると考えられるからである。

一方で是正措置等が実施されていない、あるいは是正措置等の実施について検討されながら福祉オンブズマンの活動がおこなわれているところでは、活動自体に不満感を抱くことが予想されるが、実際には「満足」しているとする回答があり、活動の中身に疑問を感じる。福祉オンブズマン事業にたいする理解の不十分さを感じるからである。

11. 【仮説11】福祉オンブズマン事業をおこなう上で、事務局と福祉オンブズマンは共通した理解に立って事業をおこなっている。

福祉オンブズマン事業にたいする理解については、事務局と福祉オンブズマンともに「苦情相談」と理解している割合が共通して多かった（表-20）。事務局では「苦情解決」が最も多く（27.7%）、福祉オンブズマンでは二番目であった。福祉オンブズマンで最も多かったのは「苦情相談」（23.9%）であり、事務局では二番目であった。

「苦情相談」は、苦情を受け付けるあるいは相談にのるといった受け身的な内容であり、「苦情解決」はより積極的な内容、つまり苦情の調査、是正措置等の対応を伴った内容を持っている。今回のアンケートでは、そうした内容について理解した上での回答か否かは明確ではないが、ある程度の共通した福祉オンブズマン事業にたいする理解がおこなわれていることがわかった。

V. まとめ

以上の考察内容をまとめると以下ようになる。

1. 福祉オンブズマン事業は社会福祉援助活動として認識されている割合が高い。そしてその中身は「苦情解決」や「苦情相談」「苦情の調停」等である。
2. 在宅福祉サービス利用者にとり福祉オンブズマン事業は必要である。
3. 福祉オンブズマン事業と民間の福祉オンブズマン機関との連携は必要であるが、こんにちでは解決しなければならない課題が多くある。
4. 現在、福祉オンブズマン事業の連携は必要であると理解されている。
5. 現在の福祉オンブズマン事業運営のなかでは、事務局と福祉オンブズマンとの円滑なコミュニケーションの実施や福祉オンブズマン事業への理解はおこなわれている。
6. 現在、福祉オンブズマン事業の運営は各自治体で大きな役割を果たしている。
7. 現在の福祉オンブズマンは福祉オンブズマン事業から得る報酬に満足している。
8. 現在、福祉オンブズマンは福祉オンブズマン事業の活動に満足しているが、その内容は十分な活動自体にたいするものではない可能性が高い。
9. 現在の福祉オンブズマン事業の運営には十分な活動日数がとられていない。
10. 現在の福祉オンブズマン事業の運営では是正勧告等の措置がとられている。また、福祉オン

ブズマン事業の活動に満足している福祉オンブズマンは是正勧告の措置等を実施している。

11. 現在の福祉オンブズマン事業の運営のなかでは、事務局と福祉オンブズマンは共通した事業理解（「苦情解決」と「苦情相談」）がおこなわれている。

行政機関による福祉オンブズマン事業の社会福祉援助活動としての機能およびその活動実態、在宅福祉サービス利用者にとっての利便性またはその必要性、民間福祉オンブズマン機関との連携の可能性、自治体間の事業連携の必要性は、こんにちすでにおこなわれている地域を主体とした生活支援のひとつの仕組みとして、あるいはまたこの事業の制度としての創設根拠としても重要な要因になるのではないだろうか。

また、福祉オンブズマン事業の運営要素としては、事務局とのコミュニケーションを土台とした人間関係の構築と福祉オンブズマン事業への共通した理解、自治体における福祉サービス供給環境整備への貢献、福祉オンブズマンの十分な活動時間の確保とそれに見合った報酬の支給、福祉オンブズマンへの是正勧告等の措置権限の付与、等が必要である。

福祉オンブズマン事業は、現在のわが国では、いまだ制度としては確立していないと筆者は考えている。しかし、この事業が社会福祉のなかでその独自性を持ち、福祉オンブズマン事業の運営要件を備えることで制度として成り立ち得るし、果たす役割も大きいのではないだろうか。

民間による福祉オンブズマン機関は運動体としての性格が強く、その活動母体は自発的かつ強いミッション性を帯びているものが多い。したがって、民間の機関を制度に基づいた活動と理解することは困難であろう。現段階では、法的な根拠の下で制度としての福祉オンブズマン制度を確立し、全国のすべての自治体に配置し、在宅福祉サービス利用者や福祉施設の利用者の相談窓口として機能できるようになる日が一日も早く訪れることを期待したい。

本研究は、東海学園大学経営学部研究補助金（平成19年度）を受けておこなわれた研究成果の一部である。

【注】

- (1) 行政型福祉オンブズマンに関しては拙稿『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 - 』（東海学園大学研究紀要, 12, - 経営・経済学研究編 -, 29-60.）参照
- (2) 日本社会福祉学会第54回全国大会での口頭発表（報告要旨集124p）。
- (3) 大田区福祉オンブズマン条例（平成12年3月10日）第5条（職務）の規定による。