

# 補論・自治体福祉オンブズマンの現状と展望

清水 浩 一

## はじめに

私は昨年、東京都大田区における福祉オンブズマンの経験を生かして自治体が設置する福祉オンブズマン制度についていくらかの検討を試みた。その結果は昨年度（2013年度）に刊行された『明治学院大学 社会学・社会福祉学研究』（第140号）に掲載した（以下「前論文」と表現）。そこでは主としてオンブズマン制度に関する先行研究を参照しつつ、私自身の体験から何を指摘すべきかについて模索した。まずはオンブズマン制度の多様性を指摘しながら、私が研究対象とする自治体福祉オンブズマンの特徴を述べた。すなわち1980年代に端を発する社会福祉改革の延長上に位置し、社会福祉法や介護保険法の成立を機に短期間の間にその多くが設置された。しかし空間的には首都圏・近畿圏に顕著な傾向であり、全国的な普及は見られなかったこと、導入されたオンブズマン制度も申立て件数という面からみた実績は芳しくなく、このままではいずれ制度の存続が困難になるのではないかと指摘した。

しかしながら、その後の研究会での議論や関係者のヒヤリング等を経験する中で、いくつかの不十分な点が存在することを意識するようになった。一つは国が社会福祉法で規定していた「苦情解決」制度との関係である。社会福祉法では福祉サービスの事業者が苦情解決の責任を第一義的に行い、都道府県社会福祉協議会が設置する運営適正化委員会がこれを第三者的な立場で補完するようなシステムの構築が図られた。こうした中で、自治体が独自に福祉オンブズ

マン制度を導入する意義は何かという基本的な視点が私自身の中で必ずしも明確に意識されていなかった。もうひとつの不十分な点は、自治体福祉オンブズマンの<数値であらわれた>活動実績が低調であることを指摘し、将来の制度存続に関わる危機感を表明したものの、その低調な原因は何であるかという分析は、類似制度の併存を指摘する程度で終わらせてしまった。

そこでこの両方への対応として、本論文では前論文への<補論>として、この不十分な領域に踏み込んで試論的に述べることにした。試論的と表現したのは、不十分な領域の解明を進めるための更なる資料収集やデータ分析の実証的な研究は未だ十分ではないことによる。ただ資料収集やデータの検討にあたっては前提となる理論的な枠組み（仮説）が必要であり、この部分の考察を本論文での課題とすることにした。これ自体、非常に難しい課題ではあるが、このテーマを扱うには避けて通ることができない課題であろうと認識するようになった。そしてもう少し長期的な展望でこの問題に取り組んでみようとも考えている。

とりあえず本論文では、①予備的考察として、まずは自治体福祉オンブズマンなる用語や概念について制度の名称に関わる問題と制度の多様性に関わる問題に分けて、それぞれについてさらに検討を加えること、②国の社会福祉法が予定する苦情解決システムと自治体福祉オンブズマンの関係性に関わること、③自治体福祉オンブズマンの活動実績が低調であることの要因について、それを考察するための分析枠組み（仮説）を提示すること、を課題としている。

以上の点を見るならば、考察や資料収集の熟成度から見れば本論文は<研究ノート>として位置づけるべきかも知れない。しかし可能な限り、個々の論点について考察を加え、現時点での結論に導くことを心がけた。その限りにおいて「論文」として世に問い、批判を受けることを希望した次第である。

## 1 自治体福祉オンブズマンの概念と定義

周知のように「オンブズマン」の用語ないし定義は多義的である。それ故、前論文ではオンブズマンという用語が使用される場合の文脈の違いに着目して、「オンブズマン制度の類型」を整理した。その上で私自身が研究対象として考察するオンブズマンを「自治体福祉オンブズマン」と限定的に表現することを明示した。本論文でもこの点は踏襲したい。

ところで実態概念としての「自治体福祉オンブズマン」は、苦情解決ないし苦情対応として国の法律や自治体の条例等で表現される場合の、制度の一角を成している。他方で権限を付与された専門家個人を指す場合もある。概念の整理が必要な所以である。

また自治体福祉オンブズマンといっても、設置する自治体により制度の仕組みには多様性があり、中にはオンブズマン制度と表現することが適当であるのか、という問題もある。ここでは制度の名称に関わる問題と制度の多様性に関わる問題の二つについて、概念と定義を先ずは再検討してみたい。

### (1) 制度の名称に関わる問題

社会福祉法では「苦情の解決」と表現している。後に詳述するが、社会福祉法では第一義的には事業者による「苦情の適切な解決」（法第82条）と都道府県社会福祉協議会に設置される運営適正化委員会による第三者的な「苦情の解決」（法第85条）が規定されている。これにたいし東京都では「苦情対応」と表現している。両者の相違点は特にないと思われるが、東京都では都下49区市の全ての地域に苦情対応機関の設置を求めてきた経緯があり、独自の経過を辿ったために「苦情対応」という独自の表現をしたものと思われる。しかし国と都の表現の違いはここでは本質的な問題ではない。押さえておくべきことは、

オンブズマンないし福祉オンブズマンという表現は、国や東京都のような自治体における制度の実際的な展開過程とは無関係に、社会福祉法成立以前から語られてきた概念である。それ故、今日の時点で両者の関係を整理すれば、オンブズマンないし福祉オンブズマンは「苦情の解決」や「苦情対応」を含む上位概念かつ社会福祉制度の新しい理念の一形態を表現する制度概念であると同時に、(特に)自治体において区市長から委嘱されて調査・勧告等の権限を有する具体的な個人(Ombuds person)を指す場合もある。こうした両義性の存在を意識することが必要である。

本論文では、前論文に続いて「自治体福祉オンブズマン」と表現するが、これは制度を示す概念として使用する。しかし混乱を避けるため、オンブズマンの専門性に関する検討など、委嘱された「個人」を指す必要がある場合には、あらかじめその旨を指摘しつつ論じる必要がある。

## (2) 制度の多様性に関わる問題

一口に自治体福祉オンブズマンと言っても、個々の制度をみると相当異なる。利用者支援を本質的な共通項とするにせよ、他の部分の相違点を無視して一括して自治体福祉オンブズマンとして把握し議論することが果たして適切か、という問題に突き当たる。まずは東京都49区市の制度などを参考に、ここでは四つの分類基準を設定してその多様性を整理してみよう。

i) 運営形態→<直営型>、<委託型>、<併存型>

a 自治体が直接運営する<直営型>……(8区5市)

大田区、千代田区、世田谷区 新宿区、渋谷区、杉並区、板橋区、練馬区、昭島市、調布市、日野市、国立市、多摩市

b 区市の社会福祉協議会等に委託する<委託型>……(10区18市)

文京区、台東区、墨田区、目黒区、品川区、豊島区、北区、荒川区、足立区、江戸川区、八王子市、立川市、武蔵野市、青梅市、府

中市，町田市，小平市，東村山市，国分寺市，福生市，狛江市，東大和市，清瀬市，東久留米市，武蔵村山市，稲城市，羽村市，西東京市

c 直営型と委託型を対応分野で分ける＜併存型＞……（5区1市）

中央区，港区，江東区，中野区，葛飾区，小金井市

注）ここでの自治体名は東京都社会福祉協議会が作成した「区市町村福祉サービス等苦情対応機関」（平成25年4月現在）による資料を参考にしている。しかし一例として目黒区は本資料では社協委託の「権利擁護センター『めぐろ』」のみ掲載しており，したがって私は委託型に分類した。しかし実は直営型の「目黒区保健福祉サービス苦情調整制度」も存在し，正確には「併存型」に該当するであろう。

ここでの自治体の例示には他にもこうした実情との相違がありうることを想定しておく必要がある，ここでの例示は暫定的な把握の結果によるものとしておく。

ii) 対応分野→＜限定型＞と＜包括型＞

a 保健分野や介護保険等を対象外とする＜限定型＞

b 限定しない＜包括型＞

iii) 対応方法Ⅰ→＜専門相談型＞と＜調査・調整型＞

a 弁護士等による専門的助言により相談者が主体的に解決する＜専門相談型＞

b 専門相談に加え調査・調整等を行う＜調査・調整型＞

＜参考＞ なお，多くの区市は「調査・調整型」であり，一部の区ではさらに「専門相談型」を社協に委託している（中野区，中央区，港区，江東区等）。

しかし以下の自治体は専門相談型のみの設置である。新宿区（区），台東区（社協），品川区（社協），荒川区（社協），八王子市（社協），武蔵野市（財），府中市（社協），……等，社協委託型の自治体には「専門相談型」のみの形態が多い。

iv) 対応方法Ⅱ→＜独任型＞と＜合議型＞

a オンブズマンが他のオンブズマンから独立して対応する＜独任型＞

b 複数のオンブズマンが合議で対応方針を決定する〈合議型〉

どのような制度設計がなされようが、社会福祉の利用者支援という本質的な機能の違いはそれ程ないと思われる。その意味では東京都下49市の全てについて、本論で言う「自治体福祉オンブズマン」の制度が存在していると看做してよいのかも知れない。しかし注意すべきは、上に述べた「iii」対応方法Ⅰの「専門相談型」のみ設置の新宿区、台東区、品川区などには、いわゆる「苦情申立」とそれに連なる調査や勧告等の機能は当該自治体には存在しないと考えられる。したがってこれらの区に「自治体福祉オンブズマン」が存在すると結論づけてよいものか、若干の疑問は拭えない。ただしこの場合でも広域的な東京都社会福祉協議会に設置される運営適正化委員会がその不足機能を補っていると整理することも可能である。

こうして自治体福祉オンブズマンは、具体的にその制度の内容を検討すると、かなりの多様性を認めざるを得ない。にも関わらず、これらを自治体福祉オンブズマンとして一括して捉え、考察を進めていく意義は、もっぱら社会福祉改革の理念の一つを体现し、利用者主体に社会福祉制度を再構築するにあたってサービス利用に伴う苦情解決を主な目的としているという、その共通性に着目するからである。自治体福祉オンブズマンを首長から委嘱されて（調査や勧告等を行う）権限を有する個人という文脈で捉えると、東京都下のいくつかの自治体の制度ではオンブズマンは存在していない。しかし、東京都社会福祉協議会がそのような制度（専門相談型）も苦情対応機関と位置付けている以上、本論文でも自治体福祉オンブズマンを広義の、制度それ自体を示す概念として措定し、これらも広義のオンブズマン制度として取り扱う方針である。

## 2 社会福祉法の成立と自治体福祉オンブズマン

### (1) 社会福祉改革と社会福祉法の成立

社会福祉に関わる自治体福祉オンブズマン制度の源流は、1990年にわが国で最初にオンブズマン制度を導入した東京都中野区の先駆的試みである。その後、横浜市（1995年）、世田谷区（1996年）と続くが、本格的に首都圏・近畿圏の自治体に普及するのは2000年以降である。言うまでもなく2000年には社会福祉法の成立や介護保険法の施行があった。社会福祉法や介護保険法では、これまでの措置制度に代わる利用方式として、新しい契約制度が社会福祉の基本的な利用方式として導入された。新しい契約制度は家族・利用者とサービス事業者は対等平等な関係として利用契約を結ぶことが期待された。それ故、新しい利用方式を円滑に進めるための環境整備が必要になった。こうして戦後日本の社会福祉は1980年代半ばから新しい社会福祉の理念を模索してきたが、2000年はまさに集大成の年であり、戦後レジーム（措置制度）が新しい姿（契約制度の導入）に変容する、一つの区切りとも言える年であった。

社会福祉法では新しい契約制度の前提となる社会福祉の基本理念の転換が図られた。例えば社会福祉の目的に利用者本位や地域福祉の推進、社会福祉の「公明かつ適正な実施」(第1条)が謳われた。さらに福祉サービスの基本的理念(第3条)、地域福祉の推進(第4条)、福祉サービス提供事業者に対して利用者の意向尊重やサービスの総合的な提供と有機的な連携を求め(第5条)、国及び地方公共団体の責務(第6条)が定められた。その上で「福祉サービスの適切な利用」(第8章)として、三つの柱が掲げられている。まずは利用者の適切な選択等を保証する情報の提供(第75条)、利用契約に伴う適切な説明と書面交付の義務(第76条、78条)、福祉サービスの質の向上に関わる事業者や国の責務(第78条)、誇大広告の禁止(第79条)である。

第二の柱として福祉サービスの利用援助事業に言及する。まず福祉サービスの利用者に対等平等な契約を行うには判断能力の低い人々が少なくない状況に鑑み、平成11年度から実施されていた（福祉サービスの締結事務の代行等に特化した）「地域福祉権利擁護事業」を法文化した（第80条、81条）。

そしていよいよ第三の柱として「苦情解決」が登場する。ここで重要なことは、福祉サービスの提供主体である経営者（事業者）に、（第一義的な対応とも表現できる）苦情の適切な解決を義務付けたことである（第82条）。この点について更なる説明が必要であろう。まずは社会福祉法第65条で厚生労働大臣が指定する社会福祉施設の最低基準に、ここでいう苦情対応を盛り込んでおり、第2項で施設の設置者に遵守の義務を負わせている。第二に地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的助言であると念を押しながら、厚生労働省は「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」（平成12年6月7日）を通知した。ここでは苦情解決の体制として苦情解決責任者、苦情受付担当者、第三者委員、そして苦情解決の手順を示している。こうして社会福祉法ではまずはサービスの提供者・経営者による苦情の受け付け、苦情解決の責任を予定している。サービスの恒常的な質の向上の責任を負う提供者・経営者に対しては妥当な通知であると考えられよう。

しかしそこでの解決が困難であったり、あるいはそもそも利用者がサービスの提供者に苦情を直接訴えること自体が困難であることも十分予測されうる。そこで社会福祉法では都道府県社会福祉協議会に（中立的な）運営適正化委員会を置き、一つには福祉サービス利用援助事業を行う者への助言・勧告（第83条、84条、87条）、もう一つに苦情解決の申し出があった場合に相談、助言、調査、あっせん、都道府県知事への通知等を行えるとした（第85条、86条）。この各都道府県社会福祉協議会に設置される運営適正化委員会は、福祉サービスの利用者からの直接的な苦情を受け付けるという意味では、第三者的な立場で苦情対応を行うことが期待されているとみなすことができる。一方、東京都

が示す「イメージ」では、事業者支援や区市町村が設置する苦情対応機関との連携・支援も行うことから、直接苦情対応を行っている機関・事業者に対する後方支援としての機能も想定されている。

こうして社会福祉法では福祉サービスの提供者・事業者・経営者による直接的・第一義的な苦情対応と解決、さらに都道府県社会福祉協議会に設置される運営適正化委員会の第三者的な立場での苦情対応と解決というシステムが構築されている（加えて前述したように、東京都ではこの運営適正化委員会が事業者や区市町村苦情対応機関等への後方支援も想定した）<sup>(1)</sup>。

また介護保険法ではここでいう苦情対応の機関として、別に国民健康保険団体連合会の内部に介護保険に特化した苦情対応の受け付けと解決を目指す部署が設置されている。

したがって次の論点は、こうした法・制度的な環境整備が確立されながら、なにゆえ地方自治体が独自に福祉オンブズマン等の苦情対応機関を設置することになったのか、その背景について確認しておくことが必要となろう。

## (2) 単独事業としての自治体福祉オンブズマン導入の背景

自治体、とりわけ区市において独自に福祉オンブズマンが設置されてきた経緯については前論文で大まかに触れた。要約すれば東京都中野区が1990年（平成2年）に初めて導入した。その後、横浜市（1995年）、世田谷区（1996年）、三鷹市（1997年）、文京区（1999年）と続く。これらは平成12年（2000年）に社会福祉法（社会福祉事業法の抜本改正と法律名の変更）が成立し、「苦情解決」の仕組み等が導入される以前の、地方自治体による独自の先駆的な試みであった。これらの試みが新しい社会福祉法に影響を与えた一つの要因であったと推測できよう。そして、この社会福祉法の成立以後、首都圏・近畿圏を中心とした区市の自治体に急速に福祉オンブズマン制度が導入され、早くも平成16年（2004年）にはこうした（ブームのような）動きが沈静化していった。

こうした過程を東京都及び都下の区市の動向についてみてみよう。東京都では私が言う自治体福祉オンブズマンと社会福祉法上の「苦情解決」を含めて「苦情対応機関」と公式に呼んでいる。したがって以下では、東京都の状況にコミットするときには「苦情対応機関」という言葉を多用したいと思う。

さて東京都下の区市では、すべての区市において単独事業である苦情対応機関を導入してきたが、その背景について次のような説明の文言がある。それは東京都社会福祉協議会内に設置された福祉サービス運営適正化委員会が作成した区市町村苦情対応機関のために作成された「都マニュアル」の中にある<sup>(2)</sup>。それによれば、東京都49市全てに苦情対応機関が整備されてきた背景として、東京都が「東京都福祉サービス総合支援事業実施要綱」（平成14年11月7日）に基づき設置が進められてきたとの指摘がある<sup>(3)</sup>。この実施要綱が出されたのが平成14年11月であるから、都下における区市の苦情対応機関の新設に影響を与えたのは平成15年度以降になるであろう。であるとすれば、前出の中野区、世田谷区、三鷹市、文京区は平成12年（2000年）以前に設置され、続いて平成13年には大田区をはじめ9区市、翌年の平成14年には杉並区・板橋区・日野市など6区市が設置されている。すなわち私が把握している限りにおいてはあがるが、以上で合計20区市を数える。したがって「都マニュアル」の記述内容は厳密に言えば正しいとは言えないだろう。実際のところは、設置が先行した区市町村の苦情対応機関と、社会福祉法上の事業者や運営適正化委員会の関係を整理し、統合化を試みたものであり、合わせて未設置の区市に苦情対応機関の設置を促したと考える方が自然である。

いずれにしても区市の自治体が独自に苦情対応機関を設置した理由は何かという疑問は残る<sup>(4)</sup>。そこで自治体が苦情対応の仕組みを導入した時期によって設置の背景は多少異なると考え、次のような類型による背景を仮説的に提示しておきたい。

**類型1**：社会福祉法成立以前→社会福祉改革の理念を先行導入（中野区，世田谷区等）

**類型2**：社会福祉法成立直後→先行自治体と社会福祉法成立や介護保険法の施行に刺激され，住民サービスの向上と自らのサービス提供主体としての責任の認識（大田区，杉並区等）

**類型3**：東京都の平成14年11月通知以降→都通知に基づく設置（千代田区，練馬区等）

ちなみに東京都は，東京都下49区市の自治体が独自に設置した苦情対応機関の役割・機能へのバックアップとして，都内事業者向け福祉局長通知を出し，都社会福祉協議会に設置された運営適正化委員会と区市の苦情対応機関の，両方への協力義務を課した<sup>(5)</sup>。

以上は2000年の社会福祉法成立をきっかけに首都圏・近畿圏において多くの自治体が導入した背景のうち，東京都に関する分析である。東京都下の区市を除く他の自治体の場合は東京都での「類型2」の背景が当てはまるのではないかと推測できよう。

さて社会福祉法で規定する「苦情解決」において，事業者や運営適正化委員会の役割が規定されたが，さらに独自に区市レベルの地方自治体が福祉オンブズマン等の苦情対応の仕組みを（追加的に）導入した理由は何かという点についてもう少し検討を加えることが必要である。すでに東京都の「類型2」で言及したように，①福祉改革の理念の積極的な実現，②身近な地域での住民サービスの向上，③そして福祉事務所を典型とした行政による福祉サービスへの苦情対応の導入といった背景を私は指摘した。

ちなみに，ここで東京都社会福祉協議会が指摘した背景ないし意義をまとめると以下のようなになる<sup>(6)</sup>。

①事業者に直接苦情を申し出ることは精神的に負担を伴うので，第三者性の

### 意義の存在

②東京都は広域であるため、東社協に設置される運営適正化委員会では対応に限界

③小地域で苦情対応することが実情にきめ細かく対応できる。

④プライバシーを重視する利用者は運営適正化委員会を利用できるが、さらに（区市レベルの苦情対応機関の存在は）新たな選択肢が用意される。

ここで述べている内容は、要するに、（１）第三者性の意義（①と④）、（２）小地域性（②と③）の２点にまとめることができる。そしてやや建前的に見えるものの、突き詰めればこの２点の理由を強調しながら、東京都は都下49区市に苦情対応機関（オンブズマン制度）の設置を促してきた。おそらく他の自治体にあっても多かれ少なかれ、このような理由を根拠に導入が図られたものと推測している。ただ私自身が指摘した三番目にあげた理由の、福祉事務所を典型とした行政による自らの福祉サービスへの苦情対応については、行政や社会福祉協議会などの公式文書で表現されることは、私の（狭い）経験の範囲ではあるが、見たことはない。社会福祉法という苦情解決の文脈で言う福祉サービスの事業者は、社会福祉法人を典型とした事業者であろう。そこには国公立の社会福祉施設も対象になるかは定かではないが、福祉事務所や児童相談所などの地方自治体が法律に基づいて設置する行政機関は始めから想定外であるように見える。厚生労働省は戦後の措置制度がスタートした時点で、福祉事務所などの行政機関の必置義務を地方自治体に負わせた。しかし新しい社会福祉法ではこの行政機関の日常業務に対する苦情対応の仕組みの導入には一切、触れていない。言うまでもなく、これらの行政機関は、住民に対する福祉サービスの相談や援助という点では、生活保護法による支援や児童相談所における虐待対応等の例を持ち出すまでもなく、日常的な福祉サービスの利用者にとって、その重要性に疑いを挟む者はいない。おそらくは、これは行政のテリトリーに関わる部分であると私は推察する。国からの法定受託事務であれ、生活保護法等

の日常的な相談や給付事務の責任は地方自治体にある。その業務を対象として厚生労働省が社会福祉法により苦情対応のシステムを地方の行政機関に導入することにはもともと無理がある。総務省や地方自治体との縦割り行政の弊害もあって、地方の（福祉）行政の中に踏み込むことは非現実的であったのではないかと考えている。

もしそうであれば、自治体福祉オンブズマン制度が導入された<隠れた>意義は、自治体自身の内部組織でもある福祉事務所（社会福祉行政の第一線の窓口と歴史的に位置づけられてきた）における苦情対応システムの導入であったのではないかと思われる<sup>(7)</sup>。<隠れた>と表現した理由は、一例としてあげるならば、東京都が通知で都下49区市に苦情対応機関の設置を促したが<sup>(8)</sup>、（国ではなく）東京都であっても、通知の目的に「区市町村が……（苦情対応や権利擁護相談等を）総合的・一体的に実施体制を整備することにより、地域において福祉サービスを安心して選択し、利用することを目的とする」とし、区市が直接所管する福祉事務所の業務については直接触れていない。加えて都道府県社会福祉協議会が設置する運営適正化委員会が自治体業務に踏み込んでその役割を果たしてきたという評価もできない。たとえば全国社会福祉協議会「苦情受付・解決の状況 平成23年度都道府県運営適正化委員会事業実績報告」（平成25年2月5日）を見ても、自治体が直接行う福祉事務所窓口業務等については一切触れていないし、そもそもそれを問う設問項目もなく、したがって集計結果もない。

しかしながら実態としては、生活保護や保育所入所申請等を典型とした（区市が設置する）福祉事務所業務や、自治体が独自に予算措置した単独事業等に関わる苦情対応の部分は、自治体が設置する福祉オンブズマン制度が存在するところでは、申立てはともかく、苦情相談自体はそれなりの活動実績を示している。これは地域的には首都圏・近畿圏に限られがちになるが、わが国の社会福祉行政にとって相当程度、意義深いことであると考えてよいだろう。個々の

自治体が報告する活動実績や相談内容の中に、当然ながら自治体の福祉行政に対する苦情の報告もある。しかし国や自治体の政策レベルの議論では、こうした状況が正面から語られることは少ないような印象を受けている。

さて自治体福祉オンブズマン制度を導入した自治体は、多くは首都圏・近畿圏の自治体に集中し、全国的な普及はしなかった。首都圏・近畿圏を除く、数では圧倒的に多くの地方自治体では、実は自治体が提供する福祉事務所の窓口業務等の福祉サービスに限っては社会福祉独自の苦情解決システムは、ほぼ存在していないと表現できよう。こうした空白部分については、生活保護法の不服申立ないし行政不服審査といった法的な救済制度があるものの、日常的な苦情対応は窓口でのクレームや区長や市長直属の公聴広報部局、あるいは国（総務省）が所管する行政相談委員制度が対応してきたものと推測できる。この行政相談委員制度は総務省行政評価局が所管する国の制度である。この制度は、福祉に特化していない一般行政への苦情に対応するだけでなく、多くの自治体福祉オンブズマン制度が有する苦情申立、調査権限、勧告や申立人への結果報告といった一連の法的権限を有しているわけではない。加えて国と地方自治体というテリトリーの問題も有する。しかし福祉関係の相談受付も散見され、その場合には地方行政評価局と地方自治体担当部局との間で連絡調整を行ったとの報告も見られる。しかし多くの場合、条例等の根拠に基づくものではなく、地方自治体側が配慮を行ったというレベルであろう。

いずれにしても自治体福祉オンブズマン制度の〈隠れた〉存在意義は、地方自治体が直接責任を負う福祉事務所業務も苦情対応の対象としていることである。個々の自治体で、この点を意図して導入したのか、もしくは結果的にそうなっているのかは現時点では未だ不明である。いずれにしてもこの点の意義を確認すれば、自治体福祉オンブズマンを導入していない圧倒的に多くの自治体にあっては、自治体業務に対する苦情対応の制度は未だ不十分な体制でしかないと結論づけられよう。社会福祉改革の理念、特に市民の福祉サービスの利用

者支援という点では課題が残っていると表現せざるを得ない。

### 3 自治体福祉オンブズマンの<低調な>実績に関する考察

#### (1) <低調な>実績の実情

私は前論文で、①自治体福祉オンブズマン制度が普及した時期が社会福祉法改正や介護保険法が施行された2000年から2003年までのわずか4年間の間に<ブーム的に>導入され、2004年以降にはそのブームも去っていったことを指摘し、②導入した自治体の多くは首都圏・近畿圏の区市に集中したという地域的な偏在が顕著であったこと、③相談件数はそれなりとしても、肝心の申立て件数は一桁台も多く、低調であること<sup>(9)</sup>。それ故、自治体福祉オンブズマン制度はやがて存続の危機を迎えるのではないかと論じた。

しかし③の実績については、現時点ではデータ等の収集・分析が不十分であるものの、もう少し分析の枠組みを仮説的にであれ、試論的に提示しておく必要性を感じた。いわば前論文でやり残した重要な論点について、現時点でやるべきこと、すなわちそうした状況を生み出している要因連関を説明しうる仮説(理論枠組み)の検討や、オンブズマン制度の類型による違いの有無など、前提条件として押さえておくべきことについて、検討するのがここでの課題である。

ちなみ前論文では、制度が全国に普及しない状況には、地方行政担当者の「抵抗勢力」の存在や「類似制度」の存在をあげ、低調な申立て件数等についてはそれを指摘するだけに留まり、その背景について考察することはできなかった。この章では、繰り返すが、オンブズマン制度を導入した自治体における<低調な実績>の背景について、実証的な分析は後の課題としつつ、仮説的な枠組みを提示することを課題とする。

## (2) 申立て件数が＜低調＞な要因分析

申立て件数が少ないということは、オンブズマン制度の存在意義を検討する際には明らかにマイナス要因である。ただし気をつけるべきことは、オンブズマン機関への様々な内容の相談や問い合わせなどがあり、その段階で解決したために申立てに至らなかったケースが圧倒的に多かったということも考えられる。もしこうした苦情対応機関が存在しなければ、市民の側の不満や問い合わせ、訴えなどはその行き場を失うか、他の類似制度に向かうこととなる。こうした点を考慮すると、自治体福祉オンブズマンの存在意義を申立て件数のみで判断することは重大な過ちを犯すこととなる。しかし運営適正化委員会や介護保険関連の苦情に対応する国民健康保険団体連合会などの他の制度に比べ、身近にあって相談に乗り、苦情申立てを受け、実際にオンブズマンが調査を行って事実関係を把握してくれ、その上で必要があれば苦情の対象となった福祉事務所等の行政機関や福祉施設などに勧告等を行ってくれ、その一連の経緯について申立人に報告してくれるという自治体福祉オンブズマンの特徴ないし利点を考慮すれば、「苦情申立て」という手続きの実績が少ないということそれ自体について、何らかの分析や評価が必要になる。

申立て件数等の実績について、もう少し広範にデータを収集することが必要であることを承知の上で、ここでは以下、理論枠組みとして考慮すべき点の列挙とその理由を上げるにとどめたい。

### 1) 制度の周知・広報に関する要因

多くの自治体ではホームページに掲載する他、パンフレット等の整備に努めており、この点においては自治体ごとの差は少ないと思われる。ただし苦情が発生しがちな場所、たとえば福祉事務所などの待合室、福祉施設などの玄関ホールに近い場所で目につきやすい場所でのポスターの掲示や、市民の手に入りや

すい場所にパンフレット等が設置しているかどうかは制度の周知の手段としては重要である。またインターネットによる広報を重視する傾向にあるが、福祉サービスを利用する人の中で、ホームページにアクセスできる能力を有する人はそれ程多いとは思えない。こうした周知・広報の方法と相談や苦情申立ての実績に関する関連性も検討する価値があると思われる。しかしその証明自体は現実的には困難であろう。

一般に人は福祉サービスに不満や不愉快な経験を抱いたときに苦情対応機関の有無を意識するものと考えられる。そうした時に苦情対応に関する適切な情報が必要な人の立場にたってどこにどのような情報、ポスターやパンフレットなどが設置されているかの検証は必要である。おそらく「前論文」で指摘した、サービス提供者の側に根強いと思われる「抵抗勢力」の人々から見れば、情報へのアクセスのしやすさに関する配慮は皆無に等しいと思われる。

## 2) 福祉行政からの独立性と相談場所

東京都の某区では、一般市民と福祉部局が相対するすぐ近くに福祉オンブズマン室が存在する。これでは行政職員の接遇等に関する苦情を行う訳にはいかないし、オンブズマンも気を使うであろう。こうしたこともあって市役所等の庁舎から離れた場所にオンブズマン室を設置すべきことを強調する研究者もいる（「前論文」掲載論叢 *p.53*）。この点は原則的ではあると思うが、私の大田区での経験で言えば、同一庁舎内であっても、オンブズマン室の部屋が離れているか、死角になってさえすれば、それほど影響はないものと推測している。むしろ市民から見てわかりやすい場所やアクセスが容易な場所にあること、電話番号等の連絡先がすぐわかる場所にあること等も重要であり、それらも活動実績に影響を与えるであろう。要は場所であれ、情報であれ、福祉サービスの利用者のアクセスを常に配慮しているかどうかの確認が必要である。もちろん、この「独立性」の問題は、本来は場所の問題ばかりではなく、行政に対してオ

ンブズマンが一貫して中立性を堅持できるかどうかの方がより重要な論点であるが、ここで論ずべきテーマではない。

とりあえずここでは申立て件数等に及ぼす影響に「相談場所」という要因が有り得ることを指摘しておきたい。そして厳密な論証は難しいにしても、どのような状態が活動実績をあげるうえで壁になっているのか、その具体的な確認は必要な作業であると思う。

### 3) 福祉サービス提供過程におけるオンブズマン制度活用促進の是非

これは大変興味深い課題である。一例を示せば、生活保護担当者が生活保護利用者の要望（転居希望等）を聞いているが、その希望は担当者から見て法律や『実施要領』の趣旨にそぐわない。そのことを何度言っても利用者は納得しない。その場合に担当者はオンブズマン室に行って相談することを促す。これを多くの職員が行えば、オンブズマンへの相談件数と申立て件数の実績は目立って上がるであろう。単純に実績値の上昇を目指すなら最も効果的・効率的な方法である。私の経験でも職員から示唆されて相談に来た……という方がいて、大田区の実績値の高さの幾分かはこうした事情が背景にあるのかも知れないと感じた。

この方法の利点は、担当職員の負担を減らすばかりでなく、利用者にとっても半ば担当者への不信感が募って聞く耳を持たなかったが、オンブズマンに同じことを言われると納得せざるを得ないと思うかも知れないことである。

逆にこの方法の陥りがちな注意すべき点は、担当者が懇切丁寧でかつ粘り強く利用者に理解してもらおうという本来的で重要な業務を放棄してしまう可能性があることであろう。

### 4) 類似制度との共存

もともと社会福祉法では事業者の苦情解決を第一義的に位置づけ、それを補

完する意味で都道府県の社会福祉協議会レベルに運営適正化委員会の設置を義務付けた。したがって民間事業者が行う福祉サービスの苦情対応システムが最適な形で機能していれば、自治体福祉オンブズマンへの相談のうち、民間事業者が提供する福祉サービスに対する相談・苦情件数は少ないと思われる。また介護保険は制度内に独自の苦情解決システムを持つ。総務省行政評価局が所管する行政相談委員制度も、社会福祉に特化してはいないものの、同様の相談・（擬似的な）苦情対応システムを全国に張り巡らしている。こうして自治体福祉オンブズマンの制度は、始めから類似制度が共存した形で発足しているのである。したがって相談・苦情申立て件数のみでこの制度の社会的な役割を評価するわけにはいかない。しかしながら自治体福祉オンブズマンが持つ独自の意義は、何といても、①制度が区市レベルの身近な場所に存在すること、②福祉事務所等の自治体業務に対する苦情に対応していること、③苦情申立て→オンブズマンによる調査→必要に応じて勧告等の措置→申立人への報告といった一連の処理過程が確立されている場合が多く、効果が迅速に表れることが期待される。こうした利点を期待されて導入された自治体福祉オンブズマンは、数値で表された実績が芳しくなければ、やはり期待を裏切ることになっていくし、やがては制度存続の危機も免れないだろう。

#### 5) 自治体福祉オンブズマンの類型に関わる制度的要因

自治体福祉オンブズマンは首都圏や近畿圏の区市に多く存在し、それ以外の地域で福祉サービスに特化したオンブズマン制度を設置している自治体は、私の把握している限りでは極端に少ない（福井県鯖江市、北海道函館市・千歳市、島根県松江市、福岡県北九州市など）。

しかし制度の内容面に着目すると、自治体によって色々な面でかなり異なる。こうした違いを無視して自治体福祉オンブズマンの傾向を一括して語るの是不十分だし、何よりも申立て件数等の実績値の違いは、こうした制度の違いから

説明できるものもあろう。したがって以下では、(1) 対応分野、(2) 運営主体、(3) 対応方法の違いといった比較基準を設定した上で申立て件数等の実績値に与える可能性について検討したい。なおこうした比較基準(類型化)は東京都社会福祉協議会が作成した「一覧」<sup>(10)</sup>を参考としている。

### (1) 対応分野(包括型と限定型)

対応分野が包括的であるか、限定的であるかという基準は、社会福祉の分野を①介護保険サービス、②障害福祉サービス、③保育所、④他の児童福祉サービス、⑤保健サービス、の5分野をあげて、それぞれについて苦情対応としているか否かを基準としている。当然ながら包括型は申立て件数が多くなる可能性がある。たとえば申立て件数が多い大田区(平成22年度で52件)は⑤保健サービスは対象としていないものの、①～④には対応し、ここでいう包括型であるといって差し支えなからう。同様に包括型である板橋区(同14件)、練馬区(同11件)は他の区市に比較すれば多い。しかしながら同様に包括型である杉並区(同6件)など、例外的に少ない自治体もある<sup>(11)</sup>。一方、限定型は社協委託型(及び併存型)に多いため、比較のための数字の把握自体が困難である。

参考までに、限定の意味が異なるが、区が直轄するサービスに限定している「中野区福祉サービス苦情調整委員」<sup>(12)</sup>は平成24年度で7件の苦情申立て件数と少ない。一方、児童福祉や保健サービスは「一部対象」としているとした世田谷区は平成22年度では0件とこれも少ない(ただし前年度までは一桁台で推移)である。

以上の点からここでいう対応分野が包括型か限定型かという分類基準では、申立て件数の多寡を説明する要因としてはそれほど影響していないと考えられる。というよりも申立て件数の数字が少なすぎて、数値による傾向把握は控える他ないと考えるべきであろう。

最後に付言すべきは、東京都社会福祉協議会の資料では生活保護が「分野」としてはこの「一覧」に位置づけられていなく、データそのものも存在しないようである。その理由は不明であるが、生活保護に関わる相談や苦情申立ては私が大田区で経験する限り、意外に多い。自治体福祉オンブズマンは、当該自治体が直轄する福祉サービスへの苦情にも対応することが一つの大きな利点である。この点を考慮すると、生活保護に関する相談や苦情申立てについて「除外」していることについて、その理由や是非について改めて検討する必要があるろう。

## (2) 運営主体（直轄型・委託型・併存型）

自治体福祉オンブズマンの運営主体の状況については、すでに本論文の「1 自治体福祉オンブズマンの概念と定義」で、東京都下49区市の自治体名をあげて論じてきたところである。ここではこうした運営主体の違いによって申立て件数等の実績数に影響を及ぼすか否かについて検討してみようと思う。

まず直営型であれ委託型であれ、それぞれの統計などが公表されている場合、その把握で大体の傾向が把握できよう。一般に直営型の実績報告は公表されており、区のホームページ等で把握することが比較的容易である。しかし社協委託型では、（全てを点検した訳ではないが）具体的な実績の公表がなされていない場合が多い。したがって運営主体の違いによって申立て件数の多寡に影響があるかどうかの把握は困難である。加えて、後に詳述するが、委託型には専門相談型が圧倒的に多く、この場合の専門家（オンブズマン）の主要な機能は助言であり、実際に動くのは相談者自身である。したがって、そもそも苦情申立ての概念はなく、比較可能なデータがあるとすればそれは「相談件数」のみであると思われる。

一方、一つの自治体で二つの運営主体が存在する＜併存型＞では、区市民からみてアクセスの点で有利なように思える。しかし直営型と委託型の違いにつ

いては、先に触れた、専門相談型か、(介入型とも呼べる)調査・調整型かという制度類型に直接的に連動し、制度の前提となる基本的な考え方や仕組みが異なっているので、申立て件数等の実績数の比較を行うには不十分な基準であると思われる。加えて何かを検証するにあたっては少ない申立て件数と、一般に公表されていないと考えられる委託型の実績数等を考え合わせると、運営主体という比較基準では論証が難しいと考えざるを得ない。

### (3) 対応方法(専門相談型と調査・調整型)

すでに私は、東京都社会福祉協議会の定義に倣って、<専門相談型>は弁護士等による専門的助言により相談者が主体的に解決する形態、<調査・調整型>は専門相談に加え、オンブズマンが調査・調整等を行う形態(介入に近い)と定義した。おそらくわれわれが一般に抱くオンブズマン制度は、特定の専門家による「相談」に加えて、「権限を持って調査や勧告等の実施」を行う形態をイメージするであろう。この場合はここでいう<調査・調整型>にあたる。とすれば「専門相談」や「助言」のみで終わる<専門相談型>は一般の法律相談や心配事相談との機能的な明確な違いを指摘できず、オンブズマン制度の一つとして表現してよいものかどうか、若干の疑問なしとしない。しかしながら東京都(及び東京都社会福祉協議会)が広く苦情対応機関の一類型としているので、ここではそれに従うこととする。

まず最初に考えておくべきことは<専門相談型>ではそもそも「苦情申立て」という概念は存在し得ないということである。たとえば区直轄で<専門相談型>を設置している江東区では「江東区福祉サービス向上委員会設置要綱」(平成19年)を定め、委員会の役割として「福祉サービスに関する解決困難な苦情及び相談事例について、専門的視点から解決の方策に関する意見を述べること」(第2条)としている(下線引用者)。苦情の申請を受理し、調査や勧告等を行うという条文は当然ながらどこにもない。

こうして「対応方法」の違いに着目した比較基準は、苦情申立ての実績数の違いを把握する基準としては明らかに不適切な基準といえよう。委託型に＜専門相談型＞が多い傾向にあることは先程指摘したが、社会福祉協議会に委託という形態をとれば、民間機関であるだけにどうしても介入型の「調査・調整型」は難しく、したがって苦情申立て件数という形での公表はない。それでは相談件数ではどうであろうか。

「相談」件数に限定した実績をこの「対応方法」の比較基準でみてみよう。これについては東京都社会福祉協議会が平成21年度に把握した数字について下記のようにまとめている。

＜相談・対応実績について＞

○ 21年度に苦情対応機関が対応した相談の総件数は、2,596件（1機関平均49件）となっている。これを機関のタイプ別でみると、専門相談型が672件（同32件）であるのに対して、介入・調整型では1,924件（同60件）と、介入・調整型が専門相談型のほぼ2倍の実績をあげていることがわかる。

（下線部原文のまま）

東京都社会福祉協議会・福祉サービス運営適正化委員会『区市町村苦情対応機関の現状と課題について』（平成23年5月）p.11

（ ）内の平均相談件数を見ると明らかに＜介入・調整＞型の相談が多いことがわかるが、この理由について報告書は何も語っていないし、私自身も因果関係を説明する仮説さえ持ち合わせていない。多くの市民はこの比較基準を承知した上で相談に来ているとは考えにくい。だからといってこの比較基準を破棄するのはよくない。自治体福祉オンブズマンの実績数を語る時、当該自治体のオンブズマン制度がどちらのタイプ（対応方法）であるかをよく識別し、専門相談型の場合は相談件数のみ、調査・調整型では相談件数と申立て件数の

両方といった違いが存在することを認識することが重要なのである。

さてこの東京都社会福祉協議会の報告では、次のような注目すべき傾向も指摘されている。まず、ここでの比較基準に相当すると考えてよい、オンブズマンの対応方法について〈独任性〉と〈合議制〉という基準が有り得る。この報告書では、相談件数と介入・調整件数ともに独任性が「大きく上回って実績を上げている」と報告している。他にも「事業者調査」や「行政への通告・勧告」、「所管課との協議調整」のいずれについても独任制の活動実績が多いと報告している。こうした状況を受けてか、報告書の最後の「まとめに代えて」では、「専門相談による情報提供や助言だけで終わらせるのではなく、個々の苦情案件に具体的に介入し、実質的な解決を図る仕組みと技法を確立すること」と、〈調査・調整型〉や独任性の優位を指摘しつつ、このタイプの普及を促している<sup>(13)</sup>。

さて私は、この〈調査・調整型〉や独任性と活動実績の数値との因果関係についても、それを説明する仮説を現段階では持ち合わせていない。私が想定した比較基準も、データ数が少なかったり、そもそも比較の基準としては不適切であったりという理由で課題は今後に残された。一方東京都社会福祉協議会の調査報告では、私が要因連関を想定できないために取り上げなかった基準が、実は大きく影響を与えているのではないか、ということも明らかになった。

いずれにしても今後検討課題が残された。

## 終わりに

国が社会福祉改革の集大成として旧来の社会福祉事業法から社会福祉法に改正し、その一環として苦情解決制度を導入・法定化してきた。それは個々の事業体や福祉施設が利用者の苦情解決を第一義的に行い、その後方支援と第三者性の条件を満たす運営適正化委員会なるものを都道府県レベルの社会福祉協議会に設置した。しかしすでに1990年に東京都中野区は自治体福祉オンブズマン

制度を先駆的に導入していた。そうした試みもあってか、2001年の社会福祉法の成立や2000年の介護保険法の施行という時代の転換点に首都圏・近畿圏ではく自治体の単独事業であるく自治体福祉オンブズマンが急速に普及していった。では自治体が独自にオンブズマン制度を導入した意義は何かという疑問が湧いてこよう。一般的に語られる要因はアクセス性と第三者性である。この意義は大きい。だが私は自治体が直轄する福祉事務所等の福祉サービスに対しても苦情の対象とすることがく隠れた意義くであったとして付け加えた。言うまでもなく地域レベルで見れば福祉行政の担う範囲は依然として大きい。だが国の苦情解決システムではこの点は不明確だし、全国社会福祉協議会の運営適正化委員会事業の調査では生活保護行政に関わる項目さえ存在しない。あたかも福祉行政という公的部門は苦情対応の範囲外であるかのようである。しかし自治体福祉オンブズマンはこうした制限はほとんどなく、オンブズマンとしての私自身の経験でも区役所の福祉窓口対応に関わる苦情を多数受けていた。

自治体福祉オンブズマンの導入が、国の苦情解決システムではこうした自治体直轄の福祉行政は空白になってしまったため、それを補う意図を持って導入されたのかどうか私はわからない。もしかしたら結果的にそうなただけなのかも知れない。

いずれにしても自治体福祉オンブズマンは首都圏・近畿圏を除く地方ではほとんど普及しなかった。こうした地方で、福祉行政の窓口対応などに対する苦情相談などを希望する時は、苦情対応制度としては国が所管する行政相談員制度ということになろう。

ところで近年の自治体福祉オンブズマンの動向を制度の新規設立や活動実績などで勘案すると、目立った動きは感じられず、静穏な印象である。社会福祉改革の理念が一定程度定着し、時折報道される施設内の虐待事件等に驚きながらも、全体としては望ましい状態に向かって行きつつあると看做してよいのだろうか、社会福祉関係者の努力が実って利用者主体の理念が相当程度進んでき

たとみてよいのか、それらを判断する材料も根拠も私は持ち合わせていない。

ここで国の制度の今日の状況と自治体福祉オンブズマンの活動実績が「低調」であることの原因などについて現時点での総括をしてみよう。

私の経験上、一つ気になることは、私もいくつかの事業体および福祉施設の苦情処理に関わる第三者委員を担っていたが、発足当時は会議も開催され、いくつかの事例の報告もあった。しかしながら段々とそうした法に基づく活動が低調になり、現在では事業体・福祉施設による第一義的な苦情解決システムが形骸化しているのではないかと懸念を抱いている。一方、都道府県社会福祉協議会に設置された「運営適正化委員会」の実績については全国社会福祉協議会の報告がある<sup>(14)</sup>。それによれば以下の記述がある。

平成23年度（平成23年4月1日から平成24年3月31日まで）、都道府県運営適正化委員会に寄せられた苦情の受付件数ならびに相談件数は「苦情等」が2,845件、「相談等」が4,048件の合計6,893件であった。（p.8, 【調査結果の概要】）

そして対応方法についてみると「助言」が1,101件（54.4%）で、第2位が「関係機関の紹介・伝達」で498件（24.6%）、「話し合い」が212件、「その他」が215件であったとしている。これらの数字をみて、社会福祉法で確立した苦情解決システムのうち、運営適正化委員会事業についてはそれなりの実績が出ていると見るべきかも知れない<sup>(15)</sup>。

しかしながら私が懸念した個々の事業体・福祉施設で（第一義的な）苦情解決システムが機能しているかどうかについては疑問が残り、別に検討を要する課題である。

では自治体福祉オンブズマンはどうか。第三者性、アクセス性、福祉事務所等の行政も対象、といった新たな役割を付加されて発足した自治体福祉オンブ

ズマンが、期待された苦情解決の機能を果たしてきたのかという点では、実は心もとない状況にあると私は観察した。それはもっぱら苦情申立て件数の実績をみての話である。それについて何とか検討してみたいという問題意識で本論文を推敲してきた。しかしこの問題は一筋縄では行かなかった。実績が芳しくないということは、申立て件数が少ないということを意味し、したがってデータ数が少なく因果関係を立証しうる統計的な操作もできない。そのため状況証拠を固めて推論を重ねていくという手法を取らざるを得ない。それ故、有力な接近方法は自治体福祉オンブズマンの類型に関わる制度的要因を詳しく見ることではないかと考えた。しかし前出の東京都社会福祉協議会の平成23年度調査で東京都の状況を見ると、(社協への)委託型→専門相談型→申立て概念の不在という一連の性格を有する自治体福祉オンブズマンが52苦情対応機関のうち20機関(38%)を数える。残り32機関が「介入・調整型」である。苦情申立てという概念が存在しない自治体を含めた形で「類型に関わる制度的要因」を考察することは混乱の元となった。

しかし調査を行って今後の「課題」を提起した東京都社会福祉協議会は、「介入・調整型」の活動実績が高く、今後、「専門相談型」→「介入・調整型」に切り替えていくべきことを提案していた。大変、重要な指摘であり、私自身もそこに今後の手がかりを得ようと思う。

そろそろ結論を述べよう。論証という点では私自身の作業についてもいろいろと問題もあるが、自治体福祉オンブズマンは「専門相談型」の体制をとっている場合、「介入・調整型」に転換していくことが一つの展望であると考えたい。

#### 注

- (1) ちなみに事業者による苦情対応と運営適正化委員会による苦情対応の関係が社会福祉法の条文では必ずしも明らかではないが、「都マニュアル」では、「第一義的に事業者自らによる取組みが優先し、運営適正化委員会はそれを補完するものと考えられている」と指摘しつつ、利用者や家族等が望む場合は運営適正化委員会が対応を優先さ

せることは可能であるとしている。

- (2) 『福祉サービスにおける苦情解決のための対応マニュアル～区市町村苦情対応機関用～』平成25年5月（以下、「都マニュアル」とする）
- (3) 「都マニュアル」p.16では、上記の国制度による二段階（事業者レベルと運営適正化委員会）の苦情解決の仕組みに加え、東京都では、区市町村ごとに設置する苦情対応機関を中心とした独自の「苦情対応のしくみ」を構築している（次ページ参照）。これは「東京都における苦情対応事業実施要項（平成15年11月13日）付福生地第1235号」（p.99参照）によって制度化されたものである。この仕組みの中核となる区市町村苦情対応機関は、「東京都福祉サービス総合支援事業」に基づいて設置が進められている。区市町村苦情対応機関は、これまでに49区市すべてにおいて整備され、今後は町村部への設置が期待されている。」

また『東京都福祉改革推進プラン』（平成12年）では、「基盤整備分野」において「区市町村の苦情対応体制の整備」は平成13年度に「検討」、14年度は「策定」、15年度は「実施→検証」……となっており、やはりこの段階では平成14年11月の通知以前において東京都から区市町村に対しての具体的な指針は示されていないと考えられる。

- (4) ちなみに私は東京都大田区議会の平成12年度議会議事録での記録を探したが、該当記録を探すことはできなかった。当時、介護保険に関する答弁記録は散見されたものの、議会での実際の答弁がなければ記録として残らない可能性がある。
- (5) 社会福祉法人理事長宛東京都福祉局長通知「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情対応の仕組みについて（指針）」（平成14年3月19日）
- (6) 福祉サービス運営適正化委員会『区市町村苦情対応機関の現状と課題について』（平成23年5月）p.7
- (7) この場合、もう一つの主要な児童相談所の設置主体は都道府県であること、虐待問題などデリケートで難しい問題も扱うため、苦情解決システムの導入にはなじまない等の理由で始めから検討の対象外にあったのではないかと推測している。
- (8) 「東京都福祉サービス総合支援事業実施要綱」（平成14年11月7日）
- (9) 私は前論文で、オンブズマン制度を導入した自治体の＜低調な実績＞について、総務省主催の第13回全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会の配布資料から世田谷区、中野区、日野市、吹田市、枚方市、北九州市の申立て件数が近年、年間一桁台で推移していることを示した。
- (10) 東京都社会福祉協議会・福祉サービス運営適正化委員会作成『区市町村福祉サービス等苦情対応機関一覧』（平成25年4月現在）
- (11) 数字はいずれも大田区オンブズマン室が独自に把握した平成22年度の実績。拙稿「前

論文」『明治学院大学 社会学・社会福祉学研究』第140号, p.47

- (12) 中野区は他に社協委託型の「アシストなかの」、区直営の「中野区民間福祉サービス調停委員」と制度が三つに分かれ、これらを総合しないと中野区の実情把握は不可能である。
- (13) ちなみに東京都社会福祉協議会・福祉サービス運営適正化委員会『区市町村苦情対応機関の現状と課題について』（平成23年5月）では、その報告書の「課題2」で、「専門相談型の機関で相談をし、助言を受けた相談者が、その後、自ら問題の解決を図ることができたかどうか、その結果は把握されていない。しかし、福祉サービスにあっては、事業者に対して利用者が弱い立場におかれがちという特性があることから、苦情対応機関が助言だけをして、あとは当事者の自力による解決を期待することは決して現実的とはいえないであろう。そう考えるならば、具体的な解決につながりにくい専門相談型の機関では、相談件数自体が低調となることも自然の流れといわざるを得ない。したがって、専門相談型にとどまっている機関については、今後、できるだけ早急に介入・調整型に移行することが求められる。なお、この点、東京都の福祉サービス総合支援事業においては、介入・調整型（制度上は「第三者機関の設置」とされている）を採った場合には専門相談型に比べて大幅に補助基準額が高く設定されている。区市町村としては、こうした施策も積極的に活用することが期待される。
- (14) 全国社会福祉協議会『平成23年度都道府県運営適正化委員会事業実績報告』（平成25年2月）を参照されたい。
- (15) ちなみに東京都が都下49区市の自治体福祉オンブズマンに行った調査によれば、「苦情対応機関の設置が進むにつれて、そこで取り扱われる苦情案件のケース数も増加している」とし、平成21年度でみると苦情対応機関数は46で、苦情取扱件数は1,312件であったとしている。一方、「相談全体（苦情対応を行わなかった相談を含む）の件数を見ると、17年度の2,117件から21年度の23,340件へと、その伸びは一層顕著である」と指摘している。ここでいう「苦情案件」ないし「苦情対応」の概念は、私が言う「苦情申立て」とは異なり、助言等の「専門相談」を含めた数字であると思われる。