

高齢者福祉施設における介護相談員活動の現状と課題

— 福祉オンブズ活動の経験をふまえて —

小坂 淳子

The Present Situation and the Problems of Care Counselor (Kaigo-Sodan-In) Activities at Welfare Facilities for The Elderly.

— Several Discussions Based on Practical Experience as a Counselor —

Junko Kosaka

要約

介護保険制度は、利用者が施設と契約して必要なサービスを受けるシステムである。国は、2000年の介護保険制度導入と同時に、介護サービスの質を高めるため「介護相談員派遣等事業」を立ち上げた。この事業は、住民がサービスを提供する所に直接参加することで、サービスの質の向上をめざそうとするものである。外部から見えにくい施設の中に直接入って、市民の立場から入居者の苦情・要望を聞き、施設にその内容を伝えて、“橋渡し”するという、問題提起・問題解決型の事業である。

筆者は、居住地で介護相談員（同市では、“福祉オンブズ委員”と呼称）の委嘱をうけ、2年間ボランティアで施設を訪問した。そこでの経験と、さらに、介護保険法施行とともに立ち上がった市民オンブズマンの活動を紹介しながら、本事業の意義と課題について述べた。

キーワード：介護保険施設 苦情 介護相談員 市民オンブズマン

2004年10月2日受理

はじめに

“社会福祉基礎構造改革”の理念のもと、高齢者に対する福祉サービスの提供方法が、従来の措置制度から契約を基本とする利用制度に変更された。しかし、福祉サービスの利用主体者としてサービスを利用契約する場合、心身の障害やその他の状況によってサービス提供者と対等な関係で契約するのは困難である。2000年に改正された「社会福祉法」において、福祉サービスの適切な利用を保護するしくみや苦情に対

する適切な解決のしくみを取り入れられている理由がそこにある。

厚生労働省は、2000年4月、介護保険法の施行に伴い、市町村の介護保険行政の円滑な運営のため「介護相談員派遣等事業」⁽¹⁾を創設した。筆者は、2002年7月から2年間、居住地である兵庫県T市の福祉オンブズ委員（介護相談員）として市から委嘱をうけ、施設訪問を行い、相談活動を実施した。本稿では、それらの体験をもとにして、本事業の現状と課題を

考察した。

福祉オンブズ委員の活動は、施設を月に2回程度訪問し、入居者と顔なじみになり、徐々に信頼関係をつくり、日常生活の苦情や要望をききとり、施設側に苦情や要望を“橋渡し”するというものである。その事前研修で、決して告発型の活動ではない、と活動の守備範囲をレクチャーされる。

現在、介護保険施設の入居高齢者数は70万人を超えている。入居者や利用者の多くは、身体的にも知的にも障害を持ち、しかも集団で生活している。高齢者が施設入居する平均期間は約5年である。人生の最期の時期に、住み慣れた生活を中断して集団生活をおくることになったとき、一般的には、関係者以外がその生活がどのようなものであるのかを知ることはできない。ところが施設の常識は社会の非常識といわれているように、市民感覚から施設を「生活の場」として見ると、“ずれ”ていることが多い。そのことに、職員であるゆえに気づきにくかったり、慣れてしまうことがあるかもしれない。しかし、これらを直視する必要がある。10年後には、4人に一人が65歳以上人口を占める社会になり、その内のほぼ1割が何らかの形で社会サービスを利用して人生の最期を過ごす事が予測されるからである。したがって、介護サービスの質の検討は国民的課題だといえよう。

1. 福祉オンブズ委員（介護相談員）とは

本来、“オンブズマン”とは、19世紀の初め、スウェーデンで誕生したもので、法にもとづいて国や自治体などから任命・委嘱された者が、市民の権利・利益を行政権力から守るとともに、行政監視の任にあたる公的制度のことである。

我が国では、1990年に東京都中野区で最初の福祉オンブズマン制度が導入された。当初、福祉分野にオンブズマン制度を採用した目的は、高齢化社会の到来によって福祉が区民の生活にむすびついた重要な分野となるという認識

から、その福祉分野の苦情を処理し、行政を改善して、積極的に区民の権利を擁護するためとしている。しかし、これらの制度のその後の広がりはわずかである。⁽²⁾

(1)「介護相談員派遣等事業」

介護保険制度が導入されて、これまで行政措置によって提供されていた高齢者福祉サービスが、利用者の選択と判断に基づく契約による利用へと切り替わった。それに伴って、厚生労働省は「介護サービス適正実施指導事業」として、7つの事業を立ち上げた（「介護サービス適正実施指導事業の実施について」（老人保健福祉局長通知）⁽³⁾）

「介護相談員派遣等事業」はこれらの7つの事業のうちの一つである。

介護相談員のおもな活動は、次の点である。

- ①介護相談員の派遣を希望する施設・事業所をおおむね1～2週間に1回程度訪問する。
- ②サービスの現状の把握に努める。
- ③施設等の行事に参加する。
- ④利用者の話を聞いて相談に応じる。
- ⑤問題点を把握したうえで整理をし、解決方法を考え提言する。
- ⑥事業所の管理者や従業員と意見交換をする。
- ⑦必要に応じて足りないサービス創出に向けての提言をする。
- ⑧必要に応じて利用者の自宅を訪問、相談に応じる。
- ⑨活動状況を事務局に報告する。
- ⑩事前問題解決が不可能な事柄については事務局を通じて行政に伝える。
- ⑪身体拘束等に関する相談や改善策の提言を行う。

これらの相談活動のうち「介護体制にかかわるもの」や「制度や法律にかかわるもの」や「虐待・詐欺等犯罪となるもの」は「事業所の管理者」に伝えて、それぞれの事務局（市町村）へ連絡をする。介護相談員の守備範囲は、あくまで「誤解や勘違いによる苦情」や「個人の好み、

要望」などである。従来の行政オンブズマンにみられるような「告発型」の苦情解決者とは異なること、事業者に対して一方的に是正要求や改善報告を求めたり、サービス評価をする立場にもないこと、問題を解決するのはあくまでも施設自体であることの位置づけがこの相談活動の前提となっている。

この制度の生みの親の一人である丹羽元厚生大臣は、介護保険施行直前に介護保険先進国のドイツを視察し、サービスの質の向上や利用者の権利擁護を考える上で、施設や利用者との“橋渡しの存在”が必要であると考え、「介護相談派遣等事業」が創設された。同氏は「利用者本位の介護保険が大きくはばたくことができるように、市民サポーターとして尽力してほしい」と、「介護相談・地域づくり連絡会」の介護相談事例報告会（2003年3月24日東京で実施）で挨拶をしている。また将来は、痴呆性高齢者グループホームの評価調査員としても活躍することを期待しているという。⁽⁴⁾ 15年度予算は4億円である。

(2) 研修内容

相談員には養成研修が義務づけられている。市町村独自で研修を実施している市もあるが、大多数は、「介護相談・地域づくり連絡会」が実施している。この組織は、全国の市町村での実施状況について、情報交換や介護相談員間の意見交換等を行うことにより、全国の介護相談員が、よりよい事業運営につながることを目指して、平成13年1月につくられたものである。全国で、「介護相談員派遣等事業」をおこなう市町村（または委託をうけた事務局）及び介護相談員自身を会員にしている。ここで、全国最大規模の養成研修・現任研修を実施し、さらには事務局を運営する職員を対象とした市町村事務局研修も行っている。

養成研修内容は、高齢者福祉に関する幅広い知識から介護サービスの実際まで、40時間3泊4日の集中研修を行うもので、さらに、受講

者は、介護施設等訪問研修及び自治体の地域ケア体制に関するヒアリングの課題がある。その上、実践にむけたフォローアップ研修を終え、「介護相談員養成修了証」の交付を受けて、はじめて活動に入ることができる。1年後には、スキルアップをめざした現任研修を受講することになっている。

このような過程で平成12年から始められた「介護相談員派遣等事業」は、現在（平成14年3月1日）、47都道府県、368市町村に及び、相談員数は2,363名で、26指定都市・中核市で相談員数580名、13年度合計で2,943名の相談員が活動している。⁽⁵⁾

2. T市における取り組み状況

筆者が委嘱をうけたT市（人口約20万人、高齢化率16.7%）では、平成12年当初のモデル事業からこの事業を取り組み、平成13年（14年改正）「T市福祉オンブズ委員会設置要綱」⁽⁶⁾にもとづいて活動が行われている。現在は、市の介護保険課に事務局がおかれ、市民15名（一般公募8名、民生・児童委員推薦7名）で構成されている。オンブズ委員が二人一組になって、市内の介護保険施設（特別養護老人ホーム6カ所、老人保健施設3カ所）を月に2回とデイサービスセンター12カ所を月1回訪問している。平成14年度の訪問回数は、施設系（特別養護老人ホーム、介護老人保健施設）で延196回、在宅通所系（デイサービス、デイケア等）で延69回となっている。平成15年から、電話相談の窓口もひらいている。「T市ゴールドプラン21」では、「今後も更に在宅サービス利用者への活動を広げる体制づくりをしていきたい」と、活動内容の充実を考えていることを言及している。

オンブズ委員は、毎月の施設訪問で気づいたこと、施設にすぐ伝えた方がよいと判断した内容については、退所時に施設の担当者に伝える。月一回の定例会では、毎回の訪問活動記録をも

とに、特に問題と思われる内容について検討をし、必要な場合、市から施設への問い合わせを行い、どのように施設に伝えるかの方針をきめる。また、介護保険課の窓口寄せられた苦情とすりあわせも行う。施設には、次回訪問時に、オンブズ委員の気づきや入居者や利用者の声などに関してまとめた冊子を手渡すことにしている。

さらに、年にそれぞれ一度ずつ、市とオンブズ委員と施設関係（特養・老健）の施設長とデイサービス事業者の三者交流を行っている。主として施設側からのオンブズ活動に対する意見や感想を述べてもらうが、同時に施設間での情報交流の場ともなっている。

その他、必要に応じた勉強会、広報のための工夫などの意見交換や他市の介護相談員との交流を行い、活動状況や工夫などについての情報交換を行っている。

3. 入居者や家族の声

以下は、訪問先で出会った場面や定例会で報告されたことから印象に残っている点である。

筆者が訪問していた老人保健施設（120名定員）では、ほとんどの入居者が、男性も女性も同じトレーナーを着用している。入浴室の棚にはトレーナーとオムツが並べられている。入居案内には「当施設では、着易く、動きやすい衣類一式リース用品として用意し、原則としてご利用いただくようお勧めしています（別途料金が必要です）」と書かれている。オムツ代は介護保険から支給されるので、利用料の中にふくまれるが、トレーナーのリース代が一日840円～870円で、月に2万4～5千円必要となる。家族は衣類や下着を家から持参したいが、毎日来ることができないので、少し多めにとっても収納する場所がないと言われる。自立支援の観点から身につけるモノを選ぶことは、施設で数少ない自分らしさの表現手段である。訪問をしている3カ所の老健施設のうち、2カ所が衣

服について同様であった。施設の対応として、本人（家族）の希望は一応伺っていますが、と言われた。老健施設という施設の性格にもよるが、管理や効率が優先されていると感じた。

ほとんどの施設では、入居者が施設外にでられない構造になっている。とくに痴呆棟では、階段は施錠されていて、エレベーターは複雑な操作になっており、居住フロア以外に出られないようになっていいる。ある方は、「少し、外の空気を吸いたいと思っただけなのに、どうして私の行動がわかるのか？」と、すぐ連れもどされしうことを嘆かれた。施設の各階のフロア全体が見られるモニター装置がある施設もあり、入居者の安全を期したものであろうが、職員の中にも、監視されているという声をきく。別の階に入浴場があるため、入浴の順番待ちで、エレベーターの前や周囲に、車いすがずらりと並んでいる時がある。エレベーターのドアが開くのをいつかいつかと待っている姿は、切ないものがある。職員の人数が足りないのだろうか、安全という名目での“拘束”のように思える。

施設の入居者が集まっている（集められている）フロアに職員が見あたらない、入居者だけしかいない時がある。家族からもオンブズ委員にそのようにきく。痴呆棟では、その階に降り立った途端、フロアの空気がとがって陰険な感じがする時がある。暴力をふるう入居者がいて怖い！と隅の方に潜んでいる人、怒っている人、徘徊している人がいる。たまたま土曜日の昼頃訪問したとき、職員が一斉に休憩にはいったようで、一人の職員が立ったまま、食事介助をし、トラブルに対して声をかけている。車いすの女性がトイレにつれていってほしいと手をあわせている。詰め所の側には、点滴をした女性がいて、それを不安げにみている他の入居者がいる。

介護施設は、夜勤をいれた24時間介護である。介護職員が3対1では、昼間部は12対1、夜勤は25対1ぐらいの職員配置になる。職員の

絶対数が足りない。せめて、2対1は必要であると現場からの声を聞いている。

また、ある特養では、いつ訪問しても、車いすに抑制されている入居者がいる。家族の同意を得た上であると説明される。家族からどんなことがあってもよいから生かしておいてください。入居者の年金をあてに家族が生活しているからと言われていると職員から説明をうける。介護保険法では、緊急やむを得ない場合を除き、身体的拘束を行ってはならないと明記されている。研修でも『縛らない看護』の著者の田中とも江さんが講師で、抑制が、いかに弊害があるかを述べている。しかし、この点についてのオンブズ委員の本音は、転倒する危険防止とはかりにかけて、仕方がないのではないかという暗黙の合意がある。施設の“やむを得ない場合”の理由をきいて納得してしまう。事情はあっても、介護の専門職としての立場から、抑制することがどんな危険があるのか、家族と話し合っただけで毅然とした態度で施設側が説明し、抑制禁止の趣旨を介護の基本とすべきである。しかし、そのために必要な人員・設備基準は、不十分といわざるを得ない実情にあり、職員の努力には限界がある。

入居者の家族の居宅は施設と同じ町内にあるが、本人が帰りたいたいと申し出ても、嫁との確執から絶対かえしてくれるなど、家族に言われているケースがあった。その方の背景には、複雑な家族の問題があることがわかる。施設入所による、突然の環境の変化に混乱した利用者が、側に通りかかる人の誰かれを捕まえては、「私は帰らなければならない。家のすぐそばの駅名は〇〇なので、息子に連絡をしてほしい」と訴え続ける。また、オンブズ委員をご自分の家族と間違われて、「さあ、帰ろうか」と席を立たれる方もいた。

入居者は深いあきらめと回顧の中で時間を過ごしているように思える。自らの不幸を延々と語られ、結局、ここでしか私の行く場所がない

と自分を納得させている。時には、納得できなくて暴力で怒りをぶつけている。自分の来し方を肯定的にみられるような、“回想法”などを取り入れる対応の必要性を痛感した。

しかし、こういった有様ばかりではない。痴呆棟にあっても、調子のわるい入居者の様態を案じている方がいる。不安げなショートステイの利用者に声をかけている方もいる。自分は、こうやって施設で生活しているけれども、家族が自分のことを本当に大事にしてくれているのがわかる。感謝しているのだと話してくれる。神谷美恵子が著書『こころの旅』で紹介されている“老いつつある自分”を全体的に受容し、今の自分を肯定して、落ち着いた気持ちで生活されている何人かの方に出会えた。共通して笑顔がすばらしい。このような方との出会いは、訪問者である筆者にとって意味深い示唆を受ける経験となった。明治・大正・昭和と生きてこられた女性のつよさに感嘆させられ、もっとゆっくりお話を聞かせてほしいと思った方にも出会えた。また、100歳に近い、超高齢者をもつ家族の方が、「この年になると、明日はどうかかわからないが、“病^{やまいぬけ}抜け”して、いたって元気なですよ」と言われる方との出会いも経験させてもらえた。訪問時には、必ずよってほしいと言われる方もいる。

4. 苦情や要望はだせるものなのか

“社会福祉基礎構造改革”で、供給システムが大きく変化し、福祉サービスの利用者は、利用者主体としてサービスを選択し、契約し、利用するというシステムに転換した。しかし、サービスを利用する手続きの複雑さ、低所得者ほど負担感の強い保険料や利用料負担がある。サービスの給付ではなく、サービス費の給付であるため、支給限度額という上限があり、越えれば自己負担になるしくみになっている。そのうえ、サービス基盤整備が十分でなく、施設入所基準が新たに設けられるなど、施設選択の余地がな

い。このような現状では、利用者が苦情や要望を出したくても出せないのが実態ではないだろうか。

苦情受け付けのしくみは、施設入居時の契約で説明されている。施設には苦情処理委員会をもうけ、都道府県レベルでは、運営適正化委員会も設けられている。さらに国保連合会では、介護サービス苦情を受け付けている。しかし、全国の国保連合会の苦情相談件数は、1年間で、たった2,839件で、苦情申し立て受付累計はわずか296件しかない（平成12年4月～平成13年3月まで）⁽⁷⁾。

苦情や要望がだせるためには、出すことで何らかの結果があるという、それなりの見通しが必要なければ「ものいわぬ」存在になってしまう。苦情は利用者の生の声であり、“苦情は宝”と受け止め、利用者の声に耳をかたむける姿勢が施設になれば、苦情や要望はでてこない。

たまたま、施設訪問されていた家族にお話を伺ったところ、「何も不服はありませんが、もう少し人間として扱ってほしいのです。お世話になっているのですから、何も言えませんが」と、言われた。苦情をいうことで本人に不利益な扱いがなされるのではないかと、やっと入居できた施設なのに、出て行かないといけないような事態になるのではないかと家族は危惧されている。施設を転々とされ、現在の施設に入居された方が、オンブズ委員に、「ここはほんまに自由でよろしいわー」と言われる。しかし、その言葉を聞かれた施設長はその意味をよく理解されていて、「この自由という言葉は一日中ほっとかかれているという自由なのです。まことに含蓄のある言葉です」と頭をかかされていた。オンブズ委員は、入居者のちいさな苦情の背景やさりげない言葉の意味を読む力が求められている。

こういう入居者や家族の言葉は、施設の処遇内容に対応しているように思える。悲痛な叫びのようにも思われる。家族は、施設入居させた

ことへのうしろめたさからくる贖罪と介護からの解放感と喪失感などの複雑な気持ちをもっている。入居者も施設入居に際しては、自分から選んで入居したというより、身体機能が衰え、自由に身体が動かせなくなり、あるいは配偶者を失って独居が困難な状態となり、住み慣れた地域を離れ、やむを得ず施設選択をし、それまでの生活の継続を断ち切って入所してきたのである。介護保険制度が導入されたからといっても、措置時代と入居の背景は変化するものではない。映画の“寅さん”ではないが、「それを言っちゃーお終いよ」という“それ”は、言えない。なぜならば入居している高齢者には、ここから出て行くという選択肢がないからである。「名前をださないで施設に伝えてほしい」、「ここでは言えない、もっと別の部屋でなら言える」などの生の声からも推し量られる。

5. 何故オンブズ活動が必要なのか

①やむなく施設を選択した

日本人の生活史のなかで、高齢者をめぐる病・老い・死に関して、この50年ほどの間ほど変化のあったものはないのではないかと。その背景には家族の形の変化がある。扶養のあり方の変化がある。ついこの間まで、自宅で死ぬのが当たり前の時代であったし、今でも高齢者の多くは、自宅で死にたいとは願っているが、大多数は、病院で死を迎えている。

社会が介護を担う、担い方はこれまでの生活史のなかでも生活共同体の中で様々な形があったはずである。できるだけ在宅で、と願いながらも、限界点で施設に入居してサービスを受ける人が多い。今、我々が人生のライフステージを考えた時、高齢期のケアは欠かすことのできないサービスになってきている。市民は将来、高齢期を迎えるが、実感がもてないので、どこにどんな社会資源があるのか知らないまま、その時を迎える。ところが、その時は判断能力に問題が生じ、突然の状態変化で検討する準備も

なしに、施設入居を緊急に決めなくてはならない。子どもの学校を選ぶ時は、それなりに情報を集めて、いくつかの選択肢を検討して、自分で選択することはできる。介護保険では自由にサービスを選択するとなっているが、施設の入所基準や、施設の数が少ないため、特養の待機者が多く（5～10年待ち）、実際は選択の余地はないことが多い。即ち、入居した高齢者にとって、そこしか居場所がないということである。したがって、そこでの生活の苦情や要望があっても我慢やあきらめが先だってしまうがちである。そこにオンブズ委員が入ることで、話してみようという気持ちが生まれ、我々もききとる事が可能となる。

②閉ざされている場所

施設は社会からはなれていて、閉ざされた空間である。50～100人の集団生活には様々な規則がつきものである。個別性を大事にしようにも介護者の数が少なすぎるのが現状である。多くの施設では、まだ4人部屋が一般的である。同室者は、自分で選んだ相手ではない。外山義の調査によると、4人部屋の一日の会話は、「おはよう」と「おやすみ」の一言二言しか会話がなことが報告されている。⁽⁸⁾ここで生活するためには、相手を“モノ”としてみることで、入居者自身も“モノ”になることで、しのいでいるのではないだろうか。このように考えると、もう少し人間として扱ってほしいという家族の声が納得できる。唯一のナースコールも切つてあるという実態が一部にある。施設は、利用者が用もなく四六時中押すために切つたと、当然視して回答している。オンブズ委員が施設に疑問を投げかけることによって、施設は誰のためにあるのか、施設の社会的責任は何なのかを再確認してもらえらる契機になるのではないか。

③利用してはじめてわかるサービス内容

介護保険制度では、当事者と提供者は契約を結び、サービスの提供を受ける。しかし、介護サービスは、実際のサービスを受けてみなければ

ば、その人にとって満足できるものかどうかはわからないという特徴がある。私たちの聞き取りでも、職員の態度や言葉遣いの苦情が多い。「職員がバカ扱いをする」、「差別する」、「態度や言葉遣いが悪い」、「話をしたいが忙しくてできない」、「名前をきちんと呼んでほしい」、「怖い感じがする」等については、施設側にも伝えた。施設側として、職員に研修して周知し、改善する等の報告を受けている。

食事は、入居者にとって唯一の楽しみである。入居者と同じメニューで何回か試食させてもらった。施設側でもアンケートをとるなどの工夫がなされている。食事に関する苦情は、「まずい」、「季節感のある食事がしたい」、「量がすくない」、「献立の工夫」、「選択メニューの導入」等があった。これらの要望にたいして、施設側は、栄養士と調整すると回答している。古い献立表が張られていたり、見えにくい場所にある場合は、訪問時に施設に伝えて、すぐ改善してもらえた。おやつジュースがあたる入居者とそうでない入居者は、家族からの費用負担の支払いの有無によると説明を受けた。今後、支払い能力で入居者を見じめな思いをさせるような制度になっていかないだろうか、危惧されてならない。

「お風呂もゆっくり、たまには夜寝る前にはいりたい」と要望がでてくる。しかし、「お湯が汚い」という苦情には、循環装置であり、汚くはないと言われるなど、改善のきざしはない。

介護サービスには、個別性という特徴がある。また、重度で意思疎通の困難である入居者も少なからず入居されている。そうすると、そこでのサービスが“適切な”サービス内容になっているかどうかを当事者以外でチェックする必要がある。オンブズ活動もその一つである。

④介護の質を向上させるために

介護の質は、介護を直接提供する介護者の資質、姿勢そして労働環境にかかっている。苦情

のなかには、職員にたいする苦情が多くみられる。言葉遣いやていねいな説明や配慮が求められている。介護労働はコミュニケーション労働を基本とした生活援助である。しかし、現在の労働条件では入居者の苦情や要望を適切に対応するには“人手が足りない”現状がある。

介護の質にかんする全国统一基準は、「特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」に基づく。職員の配置基準で、介護職員及び看護職員の総数は、常勤換算で3対1としている(第12条)。処遇に関する計画をたて(第14条)、処遇の方針をたて(第15条)、介護(第16条)、食事(第17条)について、具体的に提示されている。しかも、その処遇内容は、「妥当適切に行なわれなければならない」「漫然かつ画一的なものとならないように配慮する」となっている。排泄介助については、「適切な技術」をもって「適切にとりかえる」、食事については「適切な時間」とされている。何が適切であるかは、介護者(事業者)の裁量にゆだねられている。

職員の平均勤続年数が3年未満が、6割をしめている⁽⁹⁾ことから推測されるように、そこには、人に役にたつ仕事として、やりがいや生きがいを求めて従事したにもかかわらず、燃え尽きて、継続して勤務できない厳しさと深い葛藤がある。オンブズ活動を通して、その実態を伝えることで、介護労働を社会的に評価していく役割もあると考えている。

6. 市民オンブズマン活動の紹介

(1) NPO法人「介護保険市民オンブズマン機構・大阪」⁽¹⁰⁾

介護保険制度の中身へ住民が参加することで質の向上を目指している2つの組織がある。「さわやか福祉財団」(理事長、堀田力氏)は、1997年には介護保険制度におけるオンブズマン制度確立の提言を行い、前述のように、「介護相談・地域づくり連絡会」を結成して、国から介護相談員派遣等事業における介護相談員養成研修を受託している組織である。

一方、市民グループ「介護の社会化を進める一万人市民委員会」も、介護保険法の制定を進めてきた組織であるが、介護保険法の施行をひかえて、「NPO法人・介護保険市民オンブズマン機構・大阪」(代表理事、岡本祐三⁽¹¹⁾)をたちあげた。制度ができただけでは高齢者ケアが良くならない、介護にかかわる利用者も提供者も共に、よりよいケアの中身をつくり、介護サービス内容をよくする方向で手を組みたいという理由である。この組織は、同時に“オンブズマン養成講座”も立ち上げた。その講座の受講者のなかから現在、80名の市民オンブズマンが、二人一組となって34施設へ訪問活動を実施している。⁽¹²⁾ここでのオンブズ活動も決して告発型ではなく、基本的スタンスは介護相談員の位置づけと同じである。この市民オンブズマンの場合は、養成費用(5万円)は自己負担で、月2~4回の施設訪問もボランティアで行う。それでも多数の受講者がいるということである。

(2) 市民オンブズマン活動からみえてきたもの

「介護保険市民オンブズマン機構・大阪」は、2001年度・2002年度の事例分析のまとめた『報告集』を出している。⁽¹³⁾そこでは、①施設 ②施設職員 ③利用者・家族④オンブズマンの観点からそれぞれの課題をまとめている。以下はそれらを筆者が要約したものである。

- ①「施設」からは、職員の定着と教育の浸透がなにより必要である。利用者の日常生活に直接影響を及ぼす「介護」については、少しずつではあるが、「改善していきたい」という施設の真摯な姿勢が見られる反面、ある程度我慢が可能である事柄については改善に着手する優先順位が低くなっている。しかし、「オンブズマンをいれているからには放ってはおけない」というプライドもある。
- ②「施設職員」からは、「個別ケア」を意識したケアプランの質を上げることや、さまざまな場面で、職員によるきめこまかな説明が不

十分なため、利用者の不満や不安を増大させているケースが多々見られた。利用者が納得できるよう言葉を尽くすことも仕事の一つである。

③「利用者・家族」からは、「自宅の売却に関わる確定申告」や「空き家の処分」などの事例は、介護サービス以外の事柄である。トラブルを避けるためにも、施設に、“できること”と“できないこと”があることを知らなければならない。一定のガイドラインを示し、明記しておくことが必要だと思われる。

④「オンブズマン」からは、第三者評価のような評価項目があるわけではない。近い将来自分も利用するであろう人生の最終段階を迎える生活の場として、市民自らが関わることによってより良いものに変えていきたい。そんな思いを抱く市民たちの特養の現状と市民生活との落差を縮めるための活動である。今後のさらなる向上を図るには、「聞きっぱなし」「言いつぱなし」を避け、その後の確認作業をきちんと行うことである。施設との交渉力をあげていくことが肝要である。

7. 介護相談員活動の意義と今後の課題について

(1) 施設に第三者がはいることの意味

高齢者の入所施設はまだまだ、一般的には“養老院”のイメージが残されている。収容施設から入居施設へと表現は変化したが、施設が地域の福祉拠点となっているところはまだ少数である。その施設に、実習生や介護相談員やオンブズマンなどの第三者が施設を訪問して、施設の生活の実際にふれることで、処遇内容に一石を投じることは確かである。第三者は、得てして見ただけで状況を判断してしまうことが多い。それしか、見えないからである。しかし、第三者からみれば、あるいは拘束になるのでは？と思う事も、施設側からすれば、職員や家族を交え

ての再三の協議の結果、苦渋の選択であったり、残存機能をできるだけ生かすための工夫であったり、単純には判断できないものである。しかし、それでもなお、このような第三者の素朴な質問や疑問に丁寧に対応していく事で、専門性を吟味する機会となり、介護の専門性への信頼と納得や、社会的評価につながっていくのではないだろうか。

このように考えると、第三者が施設に訪問する事自体に意味があるといえよう。

(2) “苦情は宝”とうけとめ、介護の質の向上へ発展させる

「介護相談員派遣等事業」や“市民オンブズマン活動”は、介護相談員や市民オンブズマンが施設におもむき、直接に入居者や利用者の生の声を聞きだす活動である。これらの相談活動は、家族は別として、直接、入居者や利用者本人が苦情や要望を相談にくるのではない。したがって、自由にもものが言える雰囲気があれば、苦情はあるが、それをだすことはできない。入居者を施設の生活の主体者であると位置づけると、施設にとって“苦情は宝”であるが、管理するものととらえると、苦情は“うるさい人”になってしまう。

20年間の高齢者ケアの実践を評価され、2003年度の朝日社会福祉賞を受賞された市川禮子氏（尼崎老人福祉会理事長）は、「私たちはどの形態の施設でも入居者もご家族も遠慮なく不満をいっぱい言えるようにしたいとの思いでこれまで運営してきました。不満を言ってくると『よくぞ言ってくれた。不満の言える施設にした』と職員が手を叩いて喜ぶんですよ」と言われている。⁽¹⁴⁾ 食事に対する苦情は、その個人のわがままであるとか、医療的に必要な処置です、と受け止めている施設が多くみられた。しかし、“苦情を宝”と受け止めて、制度のもっている様々な矛盾を“個の問題”に矮小化してしまうのではなく、苦情や要望が制度の

問題やサービスのあり方の問いかけとして受け止めていくことが介護の質の向上へ発展させる契機となるのではないだろうか。

(3) 持続可能な市民参加の相談員活動をつくる

元来、福祉ニーズは、自己責任で解決できない部分が多くあり、それを社会権、生存権として公的に保障してきた歴史がある。サービスが提供されるしくみが大きく変化しても、対象者のおかれている状況は、基本的には変化したわけではない。しかし、高齢者が社会の5分の1を占める社会の出現は、これまでの供給体制では、さまざまな矛盾がでてきたことも否めない。介護保険制度が形式的には市民が主役となるようなしくみがつくられたのなら、それを可能にする市民意識の変革も同時に必要である。

超高齢社会を迎えて市民が望んでいる社会は、「呆け老人をもつ家族の会」が提唱している、「ぼけても安心して暮らせる社会」である。このような社会は、自然発生的には形成されない。とりわけ、介護の分野は、「介護する」「介護される」ことの価値観が多様であり、高齢者の虐待ケースは後を絶たないように、世間体や古い規範にとらわれている人が少なくない。

介護相談員活動は、住民参加型の活動の一つとして、市民意識の変革に影響力をもつものである。この制度をさらに発展させて、介護に悩む市民の期待に応えるものにしていかなければならない。

研修をうけて参加するとはいえ、市民がこのような形の相談活動を継続するためには、援助活動を報告・評価しあい、方向性を示唆でき、利用者の要望を機関や団体につなぐ保健・福祉の専門家集団との連携が必要である。さらに、これらの活動を保証する行政指導が不可欠となる。なぜなら、前述の「介護相談員派遣等事業」内容に挙げられている11項目のうち、「問題点を把握したうえで整理をし、解決方法を考え提言する」、「必要に応じて足りないサービス創出

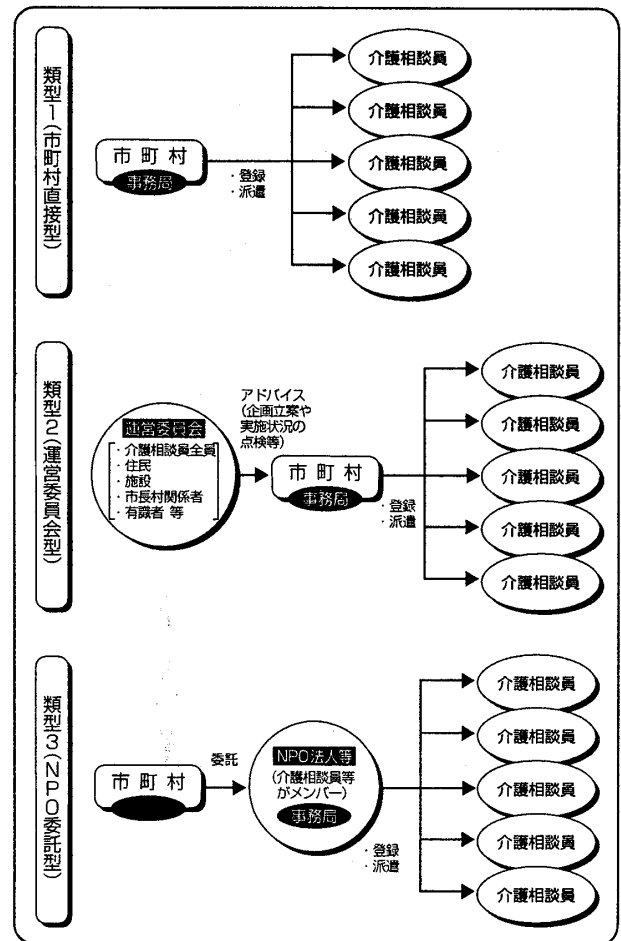
に向けての提言をする」、「身体拘束等に関する相談や改善策の提言を行う」等を行うためには、2年間で入れ替わる（再任は可能）ボランティアでは対応できない。

(4) 福祉自治・住民自治の形成

「介護相談員派遣等事業」における自治体の役割はいくつかあげられているが、そのうちのひとつに、福祉自治・住民自治の形成がある。⁽¹⁵⁾ 「介護相談員派遣等事業」の事務局体制としては、図1でもあげているように3つの類型がある。⁽¹⁶⁾

筆者の経験したのは類型1（市町村直接型）

図1 介護相談員派遣等事業の事務局体制の類型



介護相談・地域づくり連絡会「介護相談員養成テキスト」12頁

である。全国的にも、この体制が86.4%と圧倒的に多い。しかし、実際の事業内容を責任もって継続させるためには、類型2の運営委員会

型が望ましいのではないかと考える。この類型では、基本的には市町村が事務局として役割を果たしながらも、運営委員会の活動が蓄積されることで市民意識が育ち、福祉ネットワークの形成に発展していくことが期待される。類型3の（NPO委託型）の場合は、福祉自治や住民自治の進んだ地域でないと、“丸投げ”されてしまう危険性がある。京都市では、介護相談員の活動を「自発的な市民参加型の活動」と位置づけて、事業の定着度を見ながら、将来的にはNPOなどの組織が事務局機能も含め、事業全体を市から受託するような展開もありうるとしている。⁽¹⁷⁾

21世紀的地域福祉のありかたとして、類型1から類型2へ、さらに類型3へ発展していくのが望ましいと考える。しかし、そのためには、福祉自治・住民自治につながる市民意識の変革が必須である。市民福祉力をたかめるための自治体の責任と役割が、今日ほど強く求められる時代はないのではないか、この点が2年間の福祉オンブズ委員活動からの筆者の結論である。

脚注

(1) 介護相談員派遣等事業実施要綱

1 目的

本事業は、介護サービスの提供の場を訪ね、サービスを利用する者等の話を聞き、相談に応じる等の活動を行う者の登録を行い、申し出のあったサービス事業所等に派遣すること等により、利用者の疑問や不満、不安の解消を図るとともに、派遣を受けた事業所における介護サービスの質的な向上を図る事を目的とする。

介護保険制度の中には、都道府県国民保険団体連合会又は市町村による苦情対応に係わる対策が

盛り込まれているが、これらには何らかの問題が生じた場合の事後的な対応が中心であることから、本事業は、苦情に至る事態を未然に防止すること及び利用者の日常的な不平、不満又は疑問に対応して改善の途を探ること（問題提起・提案解決型の事業）を目指すものとする。

2 実施主体

事業の実施主体は、市町村（特別区を含む。以下同じ）とする

市町村は、地域の実情に応じ、適切な事業運営が確保できると認められる団体に委託することができる。

- (2) 1995年7月横浜市、1996年10月東京都世田谷区、1997年10月東京都三鷹市
2000年4月大阪府枚方市、吹田市、北海道函館市、東京都我孫子市、調布市、多摩市に設置。

(3) 「介護サービス適正実施指導事業」7項目

- ① 介護相談員派遣等事業
- ② ケアプラン指導研修事業3
- ③ サービス適正契約普及事業
- ④ サービス事業者振興事業
- ⑤ 地域サービスマップ作成事業
- ⑥ 福祉用具購入・住宅改修事業者研修事業
- ⑦ 痴呆性高齢者グループホーム適正実施指導事業

平成12年度当初予算、25億2千9百万円である。実施主体は都道府県、市町村である。これらの事業を実施するかどうかは、各市町村の判断に任せられており、事業費は、国1/2、都道府県と実施市町村がそれぞれ1/4ずつの負担となっている。

(4) 【介護保険情報】2003. 58ページ

(5) <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kaigi/020604/4-1.html>

(6) T市福祉オンブズ委員会設置要綱(一部)

平成12年10月施行(平成13年・平成14年改正)

(目的)

第1条 介護保険事業における福祉サービスについて、利用者の権利擁護の観点から、利用者の不満や不安を解消するとともに、福祉サービスの質的向上を図るため、宝塚市福祉オンブズ委員会(以下「委員会」という)を設置する。

(委員及び委員会の職務)

第2条 委員会の委員(以下「委員」という)は、市長の指定する福祉サービスについて、訪問その他の方法により、利用者等の意見を定期的に聴取し、福祉サービスの実態を調査、把握するものとする。

2 委員会は、委員の調査により福祉サービスの改善が必要であると認められる場合は、当該福祉サービスを実施している者に対して改善の提言を行うこととする。

3 委員会は、毎年1回その活動状況を公表しなければならない。

(申し立て)

第9条 市長の指定する福祉サービスの利用者及び配偶者並びに三親等内の親族は、委員会に、その利用している福祉サービスの内容について調査を申し立てることができる。

ただし、次の各号に掲げる事項については、申し立てることができない。

1) 裁判等で係争中の事案に関すること。

2) 制度そのものに対する事項

委員会は、全項の申し立てを受けた時は、委員を派遣し、調査を行うとともに、その結果について、申し立て者に通知しなければならない。

(7) 兵庫県国民健康保険団体連合会「介護サービスにかかる苦情相談事例集」(平成13年度実績)

平成14年11月

(8) 介護相談・地域づくり連絡会「介護相談員養成テキスト」平成14年改訂 311ページ

(9) 日本介護福祉士会「介護労働者の労働環境改善に関する調査研究報告書」2003年11月によると、介護労働者としての経験年数が「1年以上3年未満」が32.9%、「1年未満」が22.5%をしめている。

(10) NPO法人介護保険市民オンブズマン機構・大阪「市民オンブズマン活動の可能性を探る

-市民型福祉オンブズマン全国会議報告集」2002年1月26・27日

(11) 同氏は、介護保険制度の導入を積極的に推進した「高齢者介護・自立支援システム研究会」(1994年)の研究会の委員であり、1997年には、「介護の社会化を進める1万人市民委員会」をたちあげ、介護保険法の制定を進めたオピニオンリーダーの一人である。

(12) 表1 オンブズ活動 活動実績数

(2003年3月～2004年2月)

	対象施設数	派遣オンブズマン ()は人	施設訪問回数	面接者数	苦情・要望 複数回答	話相手のみ
2003年3月	33	43(86)	86	364	164	254
2003年4月	33	43(86)	88	386	149	249
2003年5月	33	43(86)	88	383	125	266
2003年6月	33	43(86)	86	390	157	276
2003年7月	33	43(86)	89	364	117	254
2003年8月	33	43(86)	88	363	146	241
2003年9月	33	43(86)	86	351	144	253
2003年10月	33	43(86)	90	359	150	222
2003年11月	33	39(78)	76	351	132	271
2003年12月	33	39(78)	82	343	167	243
2004年1月	34	40(80)	78	368	171	253
2004年2月	34	40(80)	77	359	160	252
合計			1014	4381	1782	3034

NPO法人「介護保険市民オンブズマン機構・大阪」
『主な対応事例2003年度オンブズマン活動実績』より

(13) NPO法人介護保険市民オンブズマン機構・大阪
『2001年度・2002年度オンブズ活動実績事例分析』2004年5月

(14) 長寿社会開発センター『みんなで育てるかいごほけん』vol.10

(15) 介護相談・地域づくり連絡会『介護相談員養成テキスト』

(16) 介護相談・地域づくり連絡会『介護相談員養成テキスト』

(17) 長寿社会開発センター『みんなで育てるかいごほけん』vol.10

参考文献

- 1 林屋礼二『オンブズマン制度』岩波書店 2002年
- 2 高野範城『介護保険法と老人ホーム』創風社 2003年
- 3 神谷美恵子『こころの旅』みすず書房 1982年初版 1999年28版
- 4 古川孝順『社会福祉基礎構造改革』誠信書房 1998年
- 5 日本弁護士会『契約型福祉社会と権利擁護のあり方を考える』あけび書房2002年
- 6 田中とも江『縛らない看護』医学書院 1999年
- 7 矢部久美子『ケアを監視する英国レポート』筒井

書房 2000年

8 NPO 法人介護保険市民オンブズマン機構・大阪
『主な対応事例2002年度オンブズマン 活動実績』2003
年5月

9 NPO 法人介護保険市民オンブズマン機構・大阪
『市民オンブズマン活動による施設介護サービス向上に
関する調査研究報告書』（三菱財団助成事業）平成15年
3月

10 介護相談・地域づくり連絡会『介護相談実践ガイド』
2003年

11 『厚生労働白書』平成16年版

(こさか じゅんこ 本学助教授)