

# 権利擁護システムとしての 施設運営型オンブズマンの役割

菱 沼 幹 男\*

Key Words: オンブズマン, 権利擁護, 苦情解決, 第三者性, 第三者評価

本稿は、近年社会福祉施設に設置が進められているオンブズマン制度に焦点をあて、その果たすべき役割について考察したものである。自らオンブズマンとして関わっている施設での事例をもとに、高齢者分野における施設運営型オンブズマンが真に利用者の権利擁護システムとして機能する要因について2つの「関係性」という視角から分析を行った。その結果、施設利用者の特性から本人のみならず家族の声を拾い上げるため、アウトリーチ・アプローチが求められることや、実質的なサービス改善・向上につなげていくためには職員との緊張関係を維持しながらも職員との「協働型」によるオンブズマン活動が求められ、そのために施設運営の透明性や職員教育が不可欠であることが見出された。また、近年オンブズマンが第三者委員として苦情解決システムに組み込まれつつあるが、それに矮小化せず広く権利擁護の観点から活動していく重要性を指摘した。

## 1. 分析の視角

近年、社会福祉法の利用者主体を具現化するものとして社会福祉施設においてオンブズマンの活動が広がりつつある。しかしながら、このオンブズマンは施設に設置するだけで機能するものではなく、我が国の文化的背景やアクセス性の問題から常に形骸化に陥りやすい性質を持っている。故に先行研究では利用者の権利擁護として施設の「売り」にされアライバイ工作的に活用されることへの危惧が示されてきた\*1。

そのため本研究では、自らオンブズマンとして関わっている高齢者施設での取り組みをもとに、高齢者分野における施設運営型オンブズマンの果たすべき役割と真に利用者の権利擁護シ

---

\* 人間学部人間福祉学科

システムとして機能する要因を明らかにすることを目的とし、考察を行うにあたっては「関係性」という視角から分析を行った。

すなわち①利用者や家族、職員、オンブズマンの関係性、②他の権利擁護システム（苦情解決制度、第三者評価等）とオンブズマン制度の関係性を明らかにしていくことによって、より実質的に利用者の権利擁護に貢献するシステムとしての施設運営型オンブズマンのあり方を探っていった。

なお近年、オンブズマンという言葉は男性を示すものとして、ジェンダー・フリーの視点からオンブズパーソンやオンブッドが使用される場合もあるが<sup>\*2</sup>、本稿では、筆者の関わる施設においてオンブズマンという言葉によって男性と女性がオンブズマンとして活動していることから、オンブズマンという言葉を使用している。

## 2. 施設運営型オンブズマンの位置づけ

考察を行うにあたり、まず施設運営型オンブズマンの位置づけについて明らかにしておきたい。先行研究において福祉オンブズマンは、その活動の特徴により次のように類型化されている。①福祉行政に対する住民からの不服や苦情に専門家が対応する「行政型福祉オンブズマン」、②施設が独自にオンブズマンを委嘱して、利用者からの苦情や相談に対応する「施設単独型福祉オンブズマン」、③地域のいくつかの施設が共同でオンブズマンを導入して施設のみでなく、地域も視野に入れて対応する「地域ネットワーク型オンブズマン」、④市民運動としてオンブズマン活動を展開する「市民運動型福祉オンブズマン」、⑤当事者が主体的にオンブズマン活動に関わる「当事者型福祉オンブズマン」。本稿では、この中で「施設単独型福祉オンブズマン」にあたる活動を考察するものであるが、その中でも高齢者施設に焦点をあて、さらには制度や政策の枠にとわられずに、権利擁護の視点から独自にオンブズマン制度を運営していくことの意味を大事にしたいとの思いから「施設運営型オンブズマン」という言葉を使用している。

我が国の福祉施設にオンブズマンが設置されるようになったのは1992年頃からであり、その経緯には障害者施設の居住者に対する職員の暴言等の人権侵害があったことを忘れてはならない。施設は環境的あるいは運営的に閉鎖性をもっており、なおかつ職員と利用者の関係は上下関係に陥りやすい。言い換えれば、福祉施設は利用者に対する人権侵害が発生しやすい要因を持っているのである。そのため利用者の権利擁護に意識の高い施設経営者達は、先駆的に施設独自にオンブズマンを設置してきたが、その一方で、オンブズマン制度に関心も示さず、閉鎖的な運営をしている施設も少なくない。こうした状況に対して、法的には2000年に成立した社会福祉法においてやっと「施設運営の透明性の確保のための情報提供」「苦情解決のための仕組みの導入」「サービスの質の自己評価」が事業者の努力義務として示され、利用者の権利擁護を図ろうとしている。そして、具体的には第三者委員の関与による苦情解決システムや第三者評価あるいは自己評価によるサービス・チェックが行われ始めている。しかしながら、

施設運営型オンブズマンは、単に苦情解決制度の枠組みに納まるものではなく、また大石剛一郎（2000）の指摘するようにサービスチェックを中心とすべきではない\*3。オンブズマン活動の根底には利用者の権利擁護があり、その視点から利用者や家族の代弁者として活動を展開するものである。したがって、施設経営者が信頼のおける人物を選任してオンブズマンとして委嘱することは、利用者や家族の本音を拾い上げ、サービスの向上につなげていこうとする施設側の意志の現れでもある。これに対して、施設側の委嘱であることからオンブズマンの第三者性を危惧する声もあるが、それはオンブズマン任命の透明性と施設及びオンブズマン双方の権利擁護意識が不十分な場合の問題である。すなわち、施設運営型オンブズマンの仕組みは、施設運営の透明性と施設経営者及びオンブズマン双方の権利擁護に対する高い意識があつて機能するものであり、法的位置づけを強めたからといって機能するわけではない。しかし一方で意識に支えられた仕組みには強さと同時に脆さが潜んでいる。オンブズマン側の権利擁護への意識が弱まれば、施設側に妥協し利用者側に諦めや我慢を求めるようなオンブズマン活動に陥りかねず、オンブズマンとしての専門性を担保する仕組みが求められる。

### 3. A 社会福祉法人におけるオンブズマンの取り組み

筆者は2004年から現在までA社会福祉法人のオンブズマンをしている。この法人は軽費老人ホームと特別養護老人ホームを運営している。オンブズマンの仕組みは2000年4月より設置されており、サービス点検委員会の委員として理事長より委嘱を受けて活動を行っている。

設置の経緯については、弁護士でもある当時の理事長の提案によるものであり、以前には障害児施設の理事長としてもオンブズマンを導入して、施設の閉鎖性に対して透明性を求め、利用者の権利擁護に尽力していた人物でもあり、そうした視点から積極的に導入されている。

その思いは委員会の目的にも表現されており、「利用者の苦情や意見を聞く窓口を開設し、これを適切・迅速に処理するとともに、施設のサービス水準を客観的に評価することにより、施設利用者の権利の擁護と生活の質の向上及び自己決定権の向上に寄与するとともに、地域との連携を図ることを目的とする」と謳われている。

またこの委員会は設置要綱において、①施設所在地の自治体の推薦を受けた者、②学識経験者、③施設利用者、成年後見人（補助、保佐人を含む）又は家族会の推薦を受けた者の3名で構成されるとされ、具体的にはB市推薦による市内福祉施設責任者1名、大学教員1名、家族会推薦による介護経験者1名が、毎月1回の相談日（時間は12:30～15:00）に交代で相談に対応している。なお、施設内には委員の顔写真と相談日が掲示され、相談日当日には館内放送にて利用者や家族に呼びかけられている。

この3名の委員は、施設内においてオンブズマンと呼ばれ、利用者や家族から直接相談を受けた後、毎月1回開催されるオンブズマン委員会において相談内容を整理した上で、改善要望書として法人常務理事へ提出している。その後、施設側で対応が検討され、改善に向けての取

り組みが改善報告書としてオンブズマンに回答され、それをもとに利用者や家族へオンブズマンが報告する仕組みとなっている。

オンブズマンの相談対応は、相談室で相談者を待つだけでなくアウトリーチを重視している。積極的に利用者や家族と関わるようにしており、喫茶コーナーやフロアでくつろいでいる利用者に声をかけ、オンブズマンという立場を明らかにした上で話を聞いている。または家族会に参加する中で家族の要望を拾い上げたり、相談日への来訪を促したりしている。特に家族会への関わりは重視しており、筆者が関わった過去3年間の相談・面談件数および相談・面談者を属性で見ると、最も多いのが特別養護老人ホーム利用者の家族となっている。軽費老人ホームの利用者は、自分で苦情や要望を申し出ることができるが、特別養護老人ホームの利用者本人が自ら苦情や要望を申し出ることにはどうしても困難があり、そのため家族へのアプローチや居室等に出向いての面談が重要となる。

表1 相談・面談件数

年度	月	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	計
2004年度		1	3	3	5	5	7	3	2	6	1	2	4	42
2005年度		1	2	3	1	3	3	1	2	3	2	5	2	28
2006年度		1	2	2	5	4	3	1	3	2	1	3	0	27

表2 相談・面談者の属性と件数

年度	属性	特養利用者	軽費利用	デイ利用者	特養家族	ボランティア	職員	計
2004年度		10	3	0	27	1	1	42
2005年度		5	8	2	12	1	0	28
2006年度		5	8	2	8	2	2	27

また、近年の具体的な相談内容については、大きく①施設運営に関する事、②生活環境に関する事、③サービス内容に関する事に分けられる。例えばある年度では「職員の方々の顔と名前が一致せず不便なので、写真の掲示をお願いしたい。各職員の役割も明示願いたい。」「ケアワーカーの正職員とパートの方々との区別が一目で分かるようにして、尚かつたまたま訪問する家族にも分かるよう周知徹底してほしい。」「施設の場所が分かりづらいため、案内看板を設置してほしい。」等、施設運営に関する要望があった。また、生活環境に関して「ロビーが喫煙による煙で充満しているため健康に悪く利用できない。」「冷暖房費を払ってでもよいので、夜間も室温調整してほしい。」「フロアの清掃が行き届いていない」等の苦情や要望があった。またその他、「コーラスクラブに入っているが、先生の指導の仕方に不満がある。」や「昼食時、職員からひざにお茶をこぼされたが、謝罪やいたわりの言葉かけが一切なかった。」「以前に比べて行事が少なくなっている気がするが、その理由は何か」「職員が清掃業務を行う

ようになってから入居者とゆっくり話す機会が少なくなっているように感じる」等の施設で提供されるサービスや職員の接遇に対する苦情や問い合わせがオンブズマンに寄せられた。これらに対し、施設側では職員会議にてオンブズマンからの調査依頼や改善要望書をもとに対応を検討し、状況説明や改善に向けての取り組みが行われている。こうした一連の動きは、全て理事會、評議員会においてオンブズマンより報告されている。

#### 4. A 社会福祉法人の取り組みから見えてくること

A 社会福祉法人のオンブズマン活動は今年で7年目を迎えているが、その取り組みの特徴を整理することにより、オンブズマン活動が機能するには何が必要なのか考察していきたい。

まず一つ目の特徴として、オンブズマンと家族会との緊密な連携が図られていることである。これには施設に家族会が組織化されていたという背景もあるが、オンブズマンの中に家族会推薦による者が含まれ、積極的に家族の要望を引き出してきたことによるものである。特に特別養護老人ホームのような施設では、利用者自身がサービスに対する苦情や要望を申し出ることが困難な場合があり、家族が利用者の代弁者として、また当事者として意見を述べられる環境にすることが重要である。また、家族会が組織化されていることの持つ意味は大きく、家族は家族会があることによって、「自分の問題」が「自分達の問題」として利用者や家族に共通の問題として認識することが可能となり、施設に対して苦情や要望を言いやすくなる。従って、高齢者施設におけるオンブズマン活動を機能させるためには、利用者本人だけでなく、家族へのアプローチ方法の確立が欠かせないと言える。しかしながら、家族会といっても全ての入居者の家族が参加しているわけではなく、またメンバーも流動的であることから家族会自体の運営に対する施設側の支援が同時に求められる。

二つ目の特徴として、利用者や家族からの相談を受ける場合に、相談室のみで対応するのではなく、積極的にフロアに出かけて利用者や家族に声かけをしていることである。オンブズマン制度は、権利擁護の視点から利用者の本音を代弁し、実際のサービスに反映させていくことに目的がある。そのため「本音を聞く」ということが必要であるが、利用者やその家族は誰にでも本音を話すわけではない。特に職員に対しては強い信頼関係があったとしても遠慮や気兼ねから要望を言わずに我慢している場合もある。そうした人々はオンブズマンの相談室に足を運ぶことはないため、声を拾い上げるにはオンブズマンから出向いていくことが求められる。すなわちオンブズマン活動を機能させるためには、アウトリーチによるアプローチも重要である。ただA 社会福祉法人におけるオンブズマンの課題として、相談日が月1回と限られていることから、通所サービスや短期入所サービスを利用している方々とオンブズマンとの関わりが薄くなっており、それらの利用者や家族からの相談が少ない状況にある。そのため、相談日以外の相談受付方法としてメールでの相談受付を始めたところであり、オンブズマンへのアクセス性についてシステムとして検討していく必要がある。

三つ目の特徴として、施設職員がオンブズマン制度の持つ第三者性とその意義を認識し、活用しようとしていることである。職員の中にはオンブズマンが施設にすることで、利用者や家族からの本音の部分で苦情や要望を受け止められるとして、利用者のフロアをオンブズマンに見に来てもらいたいという発言もある。オンブズマン制度は、利用者や家族の代弁的機能だけでなく、状況改善への提言的機能やサービスの監視的機能を持っている。しかしながら、オンブズマン制度に対する職員の理解がなかったり、その監視的機能が強調されすぎると、オンブズマンの行動に対して職員が過剰に反応するようになり、外発的な動機づけとして「何か言われないうちにしなければいけない」あるいは「言われたからこれをしなければならぬ」というような消極的な取り組みに陥りかねない。この点において、A 社会福祉法人ではオンブズマンの導入に際して、第三者の関与により施設運営に透明性をもたせるという意味合いを明確にしてきたことが成果をあげていると言える。すなわち、オンブズマン活動を機能させる要因として、オンブズマン制度の第三者性の明確化と職員の教育が必要である。しかし、一方では「オンブズマンに相談せずに直接職員に言ってくればすぐに対応するのに」という声が職員からあったことも事実である。ちょっとした要望等、その方が適切な場合もあるが、やはり職員には利用者との構造的関係性を意識して苦情対応のあり方について真摯に考える姿勢が求められる。

これらのように、オンブズマン活動が機能するためにはいくつかの要因が必要であるが、この点に関して高橋五江（2000）は、福祉オンブズマンが真に権利擁護の実効のあるものになるための検討課題として次の6点をあげている。①オンブズマンの第三者性と業務の独立性、②オンブズマンの権限の範囲、③サービス利用者へのアクセスの方法、④オンブズマンの資質と専門性、⑤情報公開、⑥予算の確保\*4。これらはオンブズマンの側から捉えた検討課題であり重要な指摘であるが、これだけでは不十分であると言える。それはA 社会福祉法人の取り組みからも明らかのように、施設における「職員の教育」が不可欠であると考えからであり、実際に問題解決を図っていく職員の意識が伴っていなければ、本質的なサービスの向上にはつながっていかないと思われる。従って、施設運営型オンブズマンには利用者や家族へのアプローチのみならず、職員へのアプローチをも視野に入れた活動が求められる。

## 5. 職員・利用者に対する関係性から見たオンブズマンの位置

オンブズマンは伝統的概念によれば、いわゆる第三者機関ではなく、あくまで市民の「代理人」として苦情を申し立てる側の立場にたつものである\*5。しかし福祉オンブズマンにおいては、利用者側に近い第三者機関として位置づけることが必要である。なぜならオンブズマンの関わりは、第三者として施設運営の閉鎖性に対して透明性を高める意味もあるからであり、そしてまた第三者とは言っても、その目的は利用者の権利擁護にあり、利用者側の視点から行動していくことが求められるからである。

そのため、オンブズマンは利用者との関係において、信頼関係に基づいて代弁的役割を果たす際に限りなく近づくが、決して同体化するものではなく、公平・中立の立場から客観的な判断と行動を行うことになる。一方、職員との関係においては、人権侵害の明らかな場合には強い対立性が生じるが、そこまでに至らない苦情等については、共に解決策を探す協働性が求められる。それは、職員と利用者は対峙する関係ではなく、図1に示したように職員もまた利用者の代弁的役割を担っており、利用者の状況によっては、オンブズマンへのアクセスに職員の協力が必要な場合もあるからである。しかしながら、利用者からの苦情を代弁するという役割の性格上、対立性が強くなりがちであり、それが行き過ぎた場合には問題解決に向けての職員のエンパワメントを損ないかねない。施設において利用者や家族にサービスを提供していくのは職員であり、日常的に職員自身の内発的な動機づけによる問題解決が行われていくように、オンブズマンは第三者性を確保しながらも協働性の側面をも意識して施設側と関わっていく必要がある。

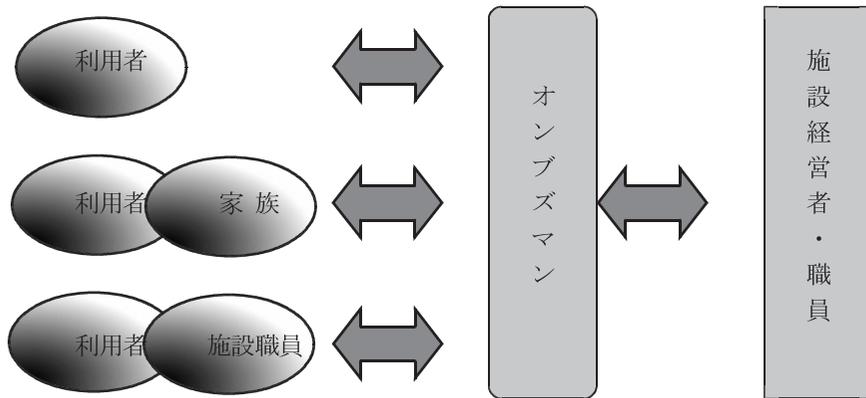


図1 オンブズマン活動の対象者

## 6. 他の権利擁護制度との関係性から見たオンブズマン制度の位置

2000年に公布された社会福祉法は第82条において、施設経営者が苦情解決に取り組む法的責務を明確に位置づけた。また当時、厚生省は「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」を通知し、具体的に苦情解決の仕組みとして第三者委員の設置を提示している。この第三者委員には、オンブズマン等も想定されており、経営者の責任において選任され、苦情申出人と苦情解決責任者（施設長、理事等）との間で、苦情解決にあたっての社会性や客観性を確保し、利用者の立場や特性に配慮した適切な対応を推進することが求められている。また、この指針では、第三者委員が苦情申出人から直接に苦情の申し出を受ける他に、サービス利用者が苦情の申し出をしやすい環境を整えるためとして、職員の中から苦情受付担当者を任命し、利用者からの苦情の受付や記録、苦情解決責任者や第三者

委員への報告を行うとしている。そのため第三者委員の職務として①苦情受付担当者からの受け付けた苦情内容の報告聴取，②苦情内容の報告を受けた旨の苦情申出人への通知，③利用者からの苦情の直接受付，④苦情申出人への助言，⑤事業者への助言，⑥苦情申出人と苦情解決責任者の話し合いへの立ち会い，助言，⑦苦情解決責任者からの苦情に係る事案の改善状況等の報告聴取，⑧日常的な状況把握と意見傾聴，とされている。

さらには，事業所単位での苦情解決が困難な場合のために，社会福祉法第 83 条の規定により，都道府県社会福祉協議会に運営適正化委員会が置かれており，これは福祉サービス利用援助事業の適正な運営を確保するとともに，福祉サービスに関する利用者等からの苦情を適切に解決することを目的としている。

このように苦情解決制度の一部を担うものとして，オンブズマンが期待されているが，こうした苦情解決制度とオンブズマン制度は同じものではなく，オンブズマン活動が苦情解決制度の枠組みに納められてしまうことには問題がある。

まず第一に，オンブズマン制度は苦情の解決のみにとどまるものではなく，利用者の権利擁護の視点に立った取り組みである。言い換えれば，苦情解決制度は苦情としてあがってきた問題を解決していくのに対して，オンブズマン制度は，自分の意思を十分に伝えることのできない利用者のいる施設においては，権利擁護の視点から常に問題意識を持って，声にならないニーズにも目を向けて活動を展開していく必要がある。

第二に，オンブズマンは利用者や家族の代弁者としての役割を果たすが，それは単に苦情の代弁だけではない。利用者や家族のニーズに合ったサービスをどのように提供していくかという視点から見た場合には，オンブズマンだからこそ聞くことのできる利用者や家族の様々な声を施設側に伝えていくという役割を担い，苦情や要望だけでなく，利用者や家族が本当に満足している点についても積極的に評価していくことが大切である。

第三に，こうした苦情解決制度は，権利意識の高い利用者のみが活用しうる仕組みであり，職員と利用者は対等な関係と言われながらも援助者と被援助者の境界を感じる者にとっては，十分な権利擁護を果たすものではない。そうした視点から見ると，苦情受付担当者を施設内で決めることについては多くの検討と配慮が必要であり，施設職員に言いづらいからこそ第三者が関わる必要性があり，仕組みとしては，何でも最初は施設内の苦情受付担当者が相談を受けるというのではなく，第三者委員が直接受けることを積極的に進める必要がある。この点に関して，オンブズマン制度を導入している高齢者施設においても，相談協力員として施設職員を配置している例もあるが，構造的には同一であり検討が必要である。ただ，一方ではオンブズマンが日常的に関わっていくことには限界があり，利用者と深い信頼関係を築いていく上では，施設職員の方が身近な存在であり，相談しやすい場合もある。すなわち，相談方法は多様であるべきだが，高齢者施設の利用者の特性を十分に考慮した上で，第三者にアクセスしやすい方法を明確にしておく必要がある。

これらのように，オンブズマン制度は苦情解決制度と重なる部分はあるものの，より広い活

動が求められるものであり、オンブズマン活動が苦情解決のみにとどまることがあってはならない。

次に第三者評価との関係について考察しておきたい。第三者評価は、認証されたNPOや民間シンクタンク等の多様な評価機関が、共通の評価項目について「利用者評価」と「事業評価」の手法により評価を行うものである。例えば東京都ではこうした第三者評価システムを支えるため「東京都福祉サービス評価推進機構」を財団法人東京都高齢者研究・福祉振興財団内に設置している。評価は3人以上がチームで行い、その結果はインターネット上において公表される。この第三者評価の目的について、東京都は「評価結果や福祉サービスの利用に関わるさまざまな情報を幅広く利用者や事業者へ情報提供するしくみをつくることにより、サービスの内容を利用者に見えるものとするとともに、サービス提供事業者の質の競い合いを促進させ、サービスの質の向上に向けた事業者の取組を促していくこと」\*6としている。このように第三者がサービス・チェックを行い、なおかつその結果を公表することにより、施設運営の透明度を高めるとともに、サービスの質の向上を図ろうとしている。

こうしたサービス・チェックと情報公開は、施設運営の構造に対するアプローチとして重要な役割を果たすものと言えるが、基本的にオンブズマン活動とは異なるものである。ただし、オンブズマンの機能とは密接な関係にあり、図2で示したようにオンブズマンの機能は、施設運営の透明度と密接に関係している。例えば、施設運営が不透明な段階では、オンブズマン活動には監視的機能が求められ、施設側と「対立型」の活動となるが、施設運営の透明性が高まるにつれ、オンブズマンに求められる機能として提言的機能や代弁的機能の占める割合が大きくなり、施設側と「協働型」の活動を展開することが可能となる。

ただし、そもそも社会福祉法人は、社会福祉法第24条において社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業を確実、効果的かつ適正に行うため、自主的にその経営基盤の強化を図るとともに、その提供する福祉サービスの質の向上及び事業経営の透明性の確保を図らなければならないことが規定されている。そして民主的な運営のために、理事会、評議員会という仕組みを持った組織であることが義務付けられている。にもかかわらず、第三者としてオンブズマンが求められてきた背景には、理事会、評議員会の形骸化や事業運営の不透明性、当事者

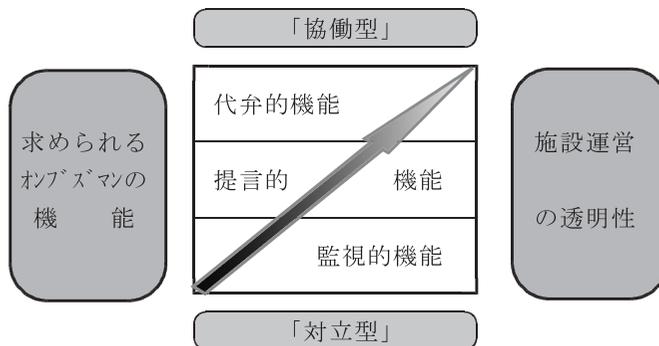


図2 施設運営の透明性とオンブズマンの機能の関係性

や家族に対する説明責任の不十分さがある。権利擁護システムはオンブズマンだけが担うものでなく、社会福祉法人として本来あるべき姿を具現化していくことで真に機能するものである。国が示した第三者委員に関する指針にもあるように、オンブズマンは裁断権を持った役割ではなく、社会性や客観性を確保した上で、事実確認や助言を行う立場に過ぎない。これからの権利擁護システムはオンブズマンのような第三者機能と利用者本位の施設運営が結びついたものであることが求められる。

## 7. 施設運営型オンブズマンの課題

今後の課題について、まず施設運営型オンブズマンは、社会福祉法第82条に裏付けられた取り組みではあるが、施設にとっては努力規定であり、なおかつ具体的に示されているものではないため法的根拠が弱くなっている。必ずしも施設が設置しなければならないものではなく、人権侵害の起きやすい施設ほど施設運営型オンブズマンの導入には消極的になるであろう。利用者の権利擁護システムとして積極的な導入をすすめるためには、法的な位置づけを強める必要がある。しかしながら、一方で設置を義務づけたとしても、設置したからといって機能するものではなく形骸化しやすい性質を持つため、設置の義務付けとともに何らかの仕組みが必要であり、その一つとして考えられるのはオンブズマンの養成研修も含めた認定資格化である。オンブズマン制度が機能するかどうかはオンブズマンを担う人材の確保と育成による影響が大きい。この点において、地域ネットワーク型オンブズマンのように、広く地域の施設に関わり地域の人材を効果的に活用し、養成していくことは現状における有効な方法の一つと言える。また、オンブズマンの担い手として独立開業している社会福祉士や弁護士の関わりを促進するため、これら専門職との契約に対する公的助成も検討していく必要がある。

次に、オンブズマンだけでなく職員自身が自ら問題解決に向けて取り組んでいくために「協働型」の活動へと移行していくことが求められる。ただし、これには施設運営の透明性が伴っていなければならない。またオンブズマンは、第三者という立場から施設職員との間で緊張感を失ってはならない。そうした前提のもとで、職員自身の問題解決に向けて取り組みを支援することにより、施設職員自身が権利擁護の高い意識を持ち、自らサービスの向上を図るための力量をつけていくことが大切である。そうでなければ、施設における問題解決は、その場しのぎのものとなり、問題の根本的な解決には至らないであろう。また、高齢者施設では制度的環境的制約による問題が多く、利用者が諦めざるを得ないような状況に置かれていることも事実である。そのような問題を放棄せず、権利擁護の観点からソーシャル・アクションを起こしていくことも今後必要である。

施設運営型オンブズマンの活動の目的は施設利用者の権利擁護にあり、職員との協働により、苦情対応にとどまらずサービスの向上を目指していくシステムへと移行させていくことが望ましい。そして、その協働の過程には、利用者や家族自身も含まれていく必要があり、そのこと

が結果として利用者自身のエンパワメントにつながっていくものと考ええる。

最後に、利用者や家族、そして社会全体がオンブズマン制度の主旨を理解し活用することを支援することが必要である。そもそもオンブズマンという言葉は分かりづらく、適切な表現であるとは言えない。しかしながら、「オンブズマン」という言葉とその意味するものを広く社会に根付かせることもオンブズマンの役割であり、「オンブズマンは何をするのか」ということを、分かりやすく利用者や家族そして社会全体に伝えていく努力をしなければならない。利用者や家族の中には、オンブズマンというと敷居を高く感じ、そこまでの問題ではないとってしまう場合がある。これはオンブズマンが「苦情」を言うところであり、「要望」を言うところではないと感じているからである。施設運営型オンブズマンが苦情解決に矮小化されることなく、広く利用者の権利擁護を果たす仕組みとして根付かせていくことが必要である。

#### 注

- \*1 福祉オンブズマン研究会編『福祉オンブズマン』中央法規、2000年を参照。
- \*2 ノルウェー語では、男女平等オンブズマン及び子どものオンブズマンについて「オンブッド」を使用しているが、国会オンブズマンに関しては、ノルウェー、スウェーデン、デンマークとも「オンブズマン」としている。また、ノルウェー語の「オンブッド」の英語訳としては「オンブズマン」があげられている。(吉武真理『北欧のオンブズマン』ビネバル出版、2000年、44～45頁参照)
- \*3 大石剛一郎「権利擁護の意味と目的」福祉オンブズマン研究会編『福祉オンブズマン』中央法規、2000年、P.23
- \*4 高橋五江「福祉オンブズマン研究の目的と意義」福祉オンブズマン研究会編『福祉オンブズマン』中央法規、2000年、P.15
- \*5 大友信勝、朝倉美江『福祉オンブズネット』一橋出版、2002年、第1章を参照。
- \*6 「東京都における福祉サービス第三者評価の指針について（通知）」東京都福祉局長、2002年11月15日

#### 参考文献

- ・大國美智子編集代表、大阪社会福祉研修センター編『福祉サービスにおける第三者委員苦情解決ハンドブック』中央法規、2001年
- ・大友信勝、朝倉美江『福祉オンブズネット』一橋出版、2002年
- ・杉原好則監修『福祉サービスの質の向上をめざして』メディカルレビュー社、2003年
- ・東京都高齢者研究・福祉振興財団『“福祉サービス第三者評価”ってなに?』2003年
- ・東京都社会福祉協議会 福祉サービス運営適正化委員会『第三者委員 活動の手引き』2004年
- ・林屋礼二『オンブズマン制度』岩波書店、2002年
- ・福祉オンブズマン研究会編『福祉オンブズマン』中央法規、2000年
- ・吉武真理『北欧のオンブズマン』ビネバル出版、2000年

(2007.12.12 受理)