利用者主体の福祉サービス及び
真のノーマリゼーション社会実現のための提言書

平成１９年5月２８日
沖縄県福祉サービス運営適正化委員会

Ⅰ．提　言

福祉サービスの苦情の適切な解決と福祉サービス利用援助事業の適正な運営の確保を促進し、利用者主体の福祉サービスと真のノーマリゼーション社会を実現していくために、沖縄県福祉サービス運営適正化委員会より、福祉施設・福祉サービス提供事業所、関係機関、沖縄県、市町村等に対しまして、次のとおり提言をいたします。

1．福祉施設･福祉サービス提供事業所等へ

（１）福祉サービス提供事業所（以下「提供事業所」と略す）においては、「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」（社援第 1352 号、平成 12 年 6 月 7 日、厚生省社会・援護局長通知）（以下、「指針」と略す）に基づき、苦情受付窓口の周知や福祉サービス利用者（以下、「利用者」と略す）等から苦情を申し出しやすい環境の整備や工夫を図る必要があります。

（２）苦情受付体制から解決まで、記録や報告、連絡、相談体制について、提供事業所全体の取り組みとしてシステム化し、利用者からの苦情に迅速かつ的確に対応することが必要です。

（３）利用者の要望や不満、疑問、ニーズについても苦情として捉え、積極的に利用者の声を聴き、サービス改善に向けた検討や取り組みをすることが望ましいと考えます。

（４）提供事業所での苦情対応において、客観性や利用者の立場や特性に配慮した適切な対応を推進するため、「第三者委員」を未設置の事業所については、指針に基づき平成 19 年度中に設置する必要があります。

（５）第三者委員については、その役割を十分に機能させるため、第三者委員による日常的な状況把握のための提供事業所訪問や事業所で受付された苦情を第三者委員へ報告し意見聴取する等、積極的な活用を図る必要があります。また、利用者のきめ細かな声を聴くために、福祉オンブズマンや介護相談員の導入等を図る必要があります。

2．各種相談機関へ

（１）市町村行政や沖縄県社会福祉協議会（以下、「沖縄県社協」と略す)、市町村社会福祉協議会（以下、「市町村社協」と略す）等を含む関係相談機関（以下「相談機関」と略す）においては、寄せられる相談内容を充分に把握し、他機関への紹介が必要な場合は、「たらいまわし」とならないように、できるだけワンストップで対応ができるようにする必要があります。そのために紹介先の機関には、紹介可能かどうかの確認を取った上で、対応先の担当者の部所や連絡先を確認し、相談を繋ぐ等の対応をする必要があります。

（２）各相談機関の窓口においては、平成１７年度施行の発達障害者支援法により、アスペルガー症候群、注意欠陥多動性障害などの発達障害者が日常生活や社会生活において、その発達障害のために権利が侵害されることがないように、適切な相談対応や支援を行うことが必要

です。そのために平成１８年度に設置された「沖縄県発達障害者支援センター」等の協力のもと、発達障害に対する理解や支援の専門性を高めるための研修等を行う必要があります。

3．沖縄県社協へ

（１）地域福祉権利擁護事業（※）において、早急に契約待機者を 0（ゼロ）にするように具体的な対策を確実に行う必要があります。

（２）地域福祉権利擁護事業において、施設入所者や入院患者についても、全県下で取扱いができるように体制整備を図る必要があります。

（３）地域福祉権利擁護事業の専門員による相談から利用までの対応や利用後のフォローを迅速且つより密接に行うため、基幹的社会福祉協議会（以下「基幹的社協」と略す。現在、県内５カ所：名護市、沖縄市、那覇市、宮古島市、石垣市に設置）の増設を図る必要があります。

（※）社会福祉法第 81 条に規定される「福祉サービス利用援助事業」を指す。「地域福祉権利擁護事業」とは国庫補助事業の事業名称であるが、本提言書では事業全体を指して「地域福祉権利擁護事業」という名称を用いる。なお、国庫補助事業としての「地域福祉権利擁護事業」は平成 19 年度より「日常生活自立支援事業」に変更される。

4．沖縄県へ

（１）地域福祉権利擁護事業へのニーズの高まりに応じて、実施主体である沖縄県社協が事業を実施していく上での必要な経費については、国庫補助に応じた充分な予算措置を講じる必要があります。契約待機者や入所者、入院患者の未対応を解決するためには、事業実施主体への事務費補助の増額等の予算措置を早急に講じる必要があります。

（２）平成 19 年度の国の実施事業（地域福祉権利擁護事業）の拡充に伴い、基幹的社協の増設等、国庫補助に応じた県段階での予算措置を講じる必要があります。

5．各市町村へ

（１）提供事業所の指定基準や事業者の不正請求に関わる事例については、行政指導や指定取消等の権限のない沖縄県福祉サービス運営適正化委員会（以下、「委員会」と略す）では対応できませんので、当該市町村行政等で迅速に対応していただく必要があります。

（２）地域福祉権利擁護事業については、市町村単独補助により、当該市町村社協が基幹的社協として運営することも可能となります。特に地域で生活する精神障害者や知的障害者、認知症高齢者など判断能力の不十分な方への権利擁護や福祉施策として、各市町村社協における地域福祉権利擁護事業への協力や基幹的社協化に向けて、実施事業計画や地域福祉計画等に盛り込み、地域福祉の推進のための予算措置について、充分なる対応をしていただくことを望みます。

＜語釈＞

「ノーマリゼーション」（英語のノーマライゼーションと同じ意味）

障害者に、すべての人がもつ通常の生活を送る権利を可能な限り保障することを目標に社会福祉をすすめること。（デンマークの知的障害者福祉の取り組みから生まれた理念で、バンク・ミケルセンの提唱）

Ⅱ．提言理由

1．はじめに

平成 12 年の社会福祉法（以下、「法」と略す）の施行により、福祉サービスの提供においては、利用者主体の福祉サービスが求められることとなりました。そして、その趣旨は、①個人の尊厳の保持を旨として、自立した日常生活ができること（法第 3 条）、②福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会の一員として日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加できるように地域福祉の推進に努めること（法第 4 条）であると言えます。

しかし、残念ながら、戦後日本の社会福祉は、福祉の援助を必要とする人々の権利の明記がなされず、地域社会から切り離され、分野別・種類別に保護的な施策が進められてきた歴史があります。今こそ、社会全体で、これを払拭しなければなりません。

法第 82 条に定められた「苦情解決の仕組み」では、まず福祉サービスに携わる職員一人ひとりが利用者の声を聴く取り組みが求められています。そうした日々の取り組みの上に、サービス提供事業所段階での苦情受付担当者や苦情解決責任者等の「苦情解決の仕組み」があり、利用者からの苦情を事業者組織として適切に受付け、第三者委員も交えて解決していくことが必要になります。本委員会では、事業者と利用者間の関係性を調整し、コミュニケーションの促進による利用者主体の福祉サービスの実現を図り、苦情を解決していくという役割があります。そしてこのような仕組みを活用することにより、利用者の権利擁護を図っていくという目的があります。

また、本委員会は、法第 84 条により、地域福祉権利擁護事業の適正な運営を確保するために、事業の運営監視も行っています。地域福祉権利擁護事業は、判断能力の不十分な高齢者、障害者等への支援策として、成年後見制度とともにその役割は、今後も一層、重要となってきています。地域福祉権利擁護事業においては、本事業を必要としている対象者が、あまねく利用できるように予算や人材確保等、実施体制の整備が緊急課題となっています。

介護保険制度改正及び障害者自立支援法施行後、高齢者の介護予防による自立支援や障害者の地域生活支援が注目されている中、利用者の声を大事にして利用者の意向に沿った福祉サービスを提供することが、ますます求められています。また、地域においては、判断能力の不十分な方への包括的な権利擁護体制の整備も必要になっています。

本委員会といたしましては、沖縄県や市町村行政、関係機関・団体、沖縄県社協、市町村社協、福祉施設・提供事業所等が、それぞれの役割を発揮しつつ、連携・協力して、利用者が安心して地域生活ができるような利用者主体の福祉サービス（真のノーマリゼーション社会）を実現していくことを目的として、本提言書を取りまとめました。

2．　現状と課題

(1)　平成 18 年度苦情受付内容に見る福祉サービスの現状と課題

平成 18 年度に本委員会で受付した苦情は、実件数で６０件（その他の相談件数８１件）ありました。苦情のサービス種別ごとの受付状況及び相談内容別の苦情内容、相談対応結果は、別表Ⅰのとおりとなっています。

「サービス内容（職員の接遇）」に関する苦情については、職員が利用者や家族のニーズ、不安等を傾聴していく姿勢が問われるものがあり、施設職員や保育士等の接遇や専門性の向上が求められます。特に、入所施設における生活支援員等は、積極的に利用者の元へ足を運び、日常生活上のニーズ把握に努め生活支援に結び付けていくことが重要です。

「サービスの内容（サービスの質や量）」に関する苦情については、入所施設における食事の内容や外出、日中活動についての苦情が寄せられています。サービスの質や量に関する苦情相談には、入所者等の日中生活をより良くするためのサービス改善のヒントが多く隠されています。すぐに改善できることについては、迅速に対応し、対応が難しい場合は、第三者委員も交えながら、より良い改善策について、利用者と話し合いをしていくことが大切です。また、精神障害者からの苦情相談が増えており、障害の状況に合わせた相談や生活支援に関わる職員の専門性の向上が求められます。

「福祉サービス利用料」に関する苦情については、二重払いの疑いのあるトラブルとなった事例がありますが、当該事業所では、利用料を現金でも受領していたために発生した経緯があります。事故やトラブルを回避するためには、利用料の銀行振込み等を活用することが必要であると思われます。

「説明・情報提供」に関する苦情については、提供事業所の説明不足に起因する苦情相談があり、ケアプランや入所等の契約や日々の支援の際等、一方的に説明をすることがないように、利用者や家族が十分納得して福祉サービスが受けられるようにする必要があります。また、発達障害等、利用者等の障害の特性等にも配慮し、説明・情報提供していくことが求められます。

「権利侵害」に関する苦情については、施設職員による利用者への不適切な発言や処遇についての苦情相談が寄せられています。苦情相談の中には権利侵害に繋がるおそれがあるものも見受けられました。本委員会としては、沖縄県と連携を取りながら、事実が確認された場合には、再発防止等を図るための適切な対応をすることになっています。直接、自分の思いを、声として出しにくい利用者が利用する知的障害者施設や児童福祉施設においては、特に、福祉オンブズマン等、利用者のきめ細かな声を聴くことのできる外部の目を入れることが必要です。

「その他」の苦情相談では、提供事業所に、苦情受付体制は整備されているものの利用者からの苦情申し出に対して、それを事業者側が苦情としての認識がなされず、受付や記録をとってない事例も見られました。また、提供事業所の不正請求に関する相談やサービス提供拒否等、提供事業所の指定基準違反に関わる事例もあり、沖縄県や市町村行政と連携をとりながら対応しています。

また、行政相談機関等からの紹介により、本委員会へ相談をされる事例の中には、本委員会の役割と機能を十分把握しないで紹介されたために、本委員会での対応ができずに、再度、紹介をされた機関へ繋いだり、別の機関を紹介せざるをえない事例もあります。

介護保険事業者や障害者自立支援事業者、保育所（園）の苦情については、市町村行政にも調査や指導権限があります。本委員会は、提供事業所と利用者間の苦情を解決するもので、事業所への指導監査や指定取消等の権限は付されていません。介護保険事業所や障害者自立支援事業所への苦情相談を本委員会に紹介される際には、いわゆる「たらいまわし」とならないように各々の役割と機能を十分確認の上、対応する必要があります。特に提供事業所の指定基準や不正請求に関わる相談については、迅速に市町村行政等で対応していただく必要があります。

本委員会が平成 17 年度に行った事業所アンケート調査（県内 830 事業所対象、その内 509 事業所から回答あり、回答率 61.3%）によると、提供事業所における苦情解決に関する規程（要綱）、マニュアル等の整備状況は全体で 76.2%となっています。本委員会では平成 13 年 4 月に事業所へ苦情解決事業のモデル要綱を配布し、周知を行っているところですが、全ての事業所での規程整備には至っておらず、早急な整備が必要です。

本委員会での苦情対応の中には、提供事業所段階での苦情受付について、事業所による周知が徹底されておらず、直接、本委員会へ相談をされている事例もあります。事業所段階における苦情受付担当者や第三者委員等の苦情受付窓口の更なる周知が必要になっています。また、「直接、事業

所へ苦情相談しにくい」といった声もあり、苦情を受付しやすい環境の整備や工夫も必要です。

日々、利用者と接し、障害者や高齢者の自立、地域生活の支援を行う役割のある職員が、利用者からの様々なニーズを先ず受け止め、それに対してのコミュニケーションを適切にとりながら、法の趣旨に沿って、いかにして実際のサービスを提供することができるか等が課題と言えます。

(2) 苦情受付状況及び第三者委員活動に関するアンケート調査結果から見た県内の提供事業所の現状と課題

平成 18 年 5 月に本委員会が行った「県内の提供事業所へのアンケート調査の結果」は、別表Ⅱのとおりとなっています。

アンケートに回答した提供事業所の中には、１年間に 100 件以上の相談を受付し解決まで対応している所もあり、日頃から利用者の不満や要望や疑問の声も含めて、職員一人ひとりが丁寧に聞き取りを行った成果であると言うことができます。平成 17 年度中、一度も苦情を受付してない事業所においては、いま一度、苦情受付体制について検証し、利用者や家族等からの要望や意見等も含めて苦情を受付しやすい環境の整備や工夫を検討する必要があります。

第三者委員の設置率については、78.9%が設置済みとなっていますが、第三者委員の設置が未だの提供事業所は、早急にその設置が求められます。第三者委員の活動については、定期的に第三者委員が事業所に訪問して利用者との相談を実施している事業所もありますが、現時点では僅かの数であり、第三者委員の活動は低迷していると言えます。第三者委員は、施設や事業所内で解決できない苦情について対応するだけではなく、利用者からの直接の苦情受付や苦情発生時、利用者等との話し合いや助言等の対応を適切に進めていかなければなりません。そのために第三者委員は、日常的に施設や事業所の運営や福祉サービス提供の状況について把握しておく必要があり、事業所で受付した苦情内容は、第三者委員に定期的に報告する必要があります。

各提供事業所には、きめ細かな利用者の声を聴くために、福祉オンブズマンや介護相談員等の活用も視野に入れながら、第三者委員の活動を有効に機能させていくことが求められています。そして第三者委員の役割分担も含めて、今後その活用や第三者委員の制度改善についての検討が必要と考えます。

(3) 運営監視部会活動における地域福祉権利擁護事業の現状と課題

本委員会には、法第 84 条に基づき、判断能力が不十分な方への金銭管理や書類預かり、相談助言等を行う地域福祉権利擁護事業の適正な運営を確保するために、運営監視部会を設置し、事業への運営監視を行う役割があります。平成 18 年度には基幹的社協における金銭管理の現地調査および契約待機者の現状聴取等を実施しています。

地域福祉権利擁護事業は、平成 11 年の事業発足後、本県における契約総件数は５２５件（平成 19 年度末現在）と飛躍的に伸びており、今後も障害者自立支援法の施行等によりニーズの高まりが予想されます。

基幹的社協における利用者の金銭管理の状況の現地調査の結果では、適正に処理がされていましたが、金銭管理票については、支援ごとに事業管理者の決裁を徹底させる必要がある等、管理体制の改善が必要な箇所についての是正を求めています。

国は、平成 19 年度に基幹的社協（相談窓口）を増設するための財源確保や相談体制の強化

を図る等、本事業の利便性を高める方向性で改正が進められています。

一方、本県の状況を見てみますと、契約手続きが保留されている方（契約待機者）が６７名います（平成 18 年 12 月時点)。契約待機をしている原因としては、①支援に携わる生活支援員の確保ができていない。②利用料を事業補助金から支出することになっている生活保護受給世帯についての事業費が不足していること等があげられています。各基幹的社協では、利用者の緊急度に応じて優先順位を付けたり、生活支援員の確保や専門員の質の向上に取り組んでいますが、抜本的な利用契約には結びついていません。

また、本事業は、平成 15 年より、制度上、施設入所者や入院患者も利用対象となっていますが、その契約者数は、１２件（平成 18 年 12 月時点）にとどまっています。現在、入所者や入院患者については、5 つの基幹的社協の内、2 つの基幹的社協で対応していますが、残り 3 つの基幹的社協については、生活支援員の確保ができていない等の理由により対応していません。入所者や入院患者の内、判断能力の不十分な方からの金銭管理や書類預かり等のニーズに対応していくことは、万一、施設や事業所等からの権利侵害や親族等からの金銭搾取があった場合に利用者を守る重要な役割を果たすことになります。契約待機者の解消も含めて、入所者や入院患者への対応を全県下で早急に図っていく必要があります。

地域福祉権利擁護事業は、判断能力が不十分な障害者や高齢者が、地域で自立生活をしていく上で、必要不可欠な事業として制度化されています。本事業の実施主体である沖縄県社協及び事業委託を受けた各基幹的社協が、事業の適正で効率的な運営を図りつつ、生活保護受給者分の補助金の増額や基幹的社協の増設等の予算確保及び運営体制の改善、市町村行政や市町村社協の協力体制の強化等による迅速な対応が必要です。

3．おわりに

福祉サービスの利用者の権利擁護を守るためには、「利用者の声を聴く」ということを基本姿勢としなければなりません。福祉に携わる一人ひとりの職員が、「利用者の声を聴く」ということを実践することにより、福祉サービスの改善に繋がります。更に地域生活のあり方や課題が見えてきて、制度上の改善が必要なことにも気づくようになります。

一方で、利用者や家族等においても、利用している福祉サービスに対する苦情や要望、不満、疑問について、諦めずに意見表出をしていくことが求められています。

苦情解決の仕組みは、利用者一人ひとりの声を大事に聴き、その利用者の needs（要望）や wish（願い）の実現に向けて、提供事業所が対等な立場で話し合うことにより、福祉サービス利用者が安心して地域で暮らし続けることができる福祉サービス及び地域社会を作り上げることを狙いとしています。これにより真のノーマリゼーション社会の実現に繋げることができます。

提供事業所においては、苦情解決の仕組みの整備だけで終わることなく、苦情解決の仕組みをより積極的に活用することにより、福祉サービスの利用者の自立支援（エンパワメント支援）の一つとして、前向きに取り組んでいただくことをお願いいたします。

また、地域において障害者や高齢者が安心して暮らし続けることができるためには、地域福祉権利擁護事業や成年後見制度等の権利擁護システムをより一層強力に推進していく必要があります。

地域福祉権利擁護事業等、地域における権利擁護システムを推進するに当たり、沖縄県や各市町村行政をはじめ、それぞれの立場で、財政基盤の拡充、関係各機関との連携等にご尽力くださることを切に願い、提言といたします。

（以上）