

「福祉オンブズおかやま 10 年の歩み」

1. 背景としての福祉の変遷

「福祉オンブズおかやま」が誕生したのは 2000 年、まさに、「福祉の転換期」とも言える年でした。1970 年高齢化率が 7%を超え、日本は高齢化社会へと突入しました。1980 年代から 1990 年代初頭にかけて、高齢者福祉を中心とした改革の中で、社会福祉は「在宅サービスの推進」「市町村におけるサービスの一元化」が行われ、その対象も「より普遍化」しました。1990 年代後半から、社会福祉基礎構造改革によって進められてきた社会福祉制度の再編は、福祉サービスの供給体制、サービス給付や財政の構造、公的責任のあり方などに大きな構造変化をもたらしました。福祉サービスの利用制度は、従来の措置制度から利用者と提供者の対等な関係に基づいて個人がサービスを選択し、契約する制度に転換されました。それにともない、自己決定、自己責任の尊重が掲げられ、さらに、それを保証するために権利擁護制度の導入が行われました。わが国のこうした社会福祉の構造的な変化の中、2000 年に「社会保険方式」「措置から契約へ」「多様なサービス提供主体の導入」など、社会福祉基礎構造改革の象徴ともいえる介護保険制度が施行されました。そして、まさにこの年、「福祉オンブズおかやま」は誕生したのです。

「社会保険方式」による「権利としてのサービス利用」は確かに多くの「福祉サービス利用への抵抗感」を和らげました。さまざまなサービス提供主体が登場し、介護保険制度導入のキャッチコピーであった「自己選択・自己決定」は、保障されるかのようでした。

しかし、この当時、実際に現場でケアマネジャーとして働いていた私が感じたことは、「利用者が選ぶのではなく、事業者が利用者を選ぶ」現実でした。多くの「経済的問題を抱えた利用者」「手間のかかる利用者」「自己主張の強い利用者」等は、事業者から「選ばれず」、サービスを十分に利用できない状況となりました。そして、直接の対応窓口ではなくなった市町村行政は、利用者の苦情にも、利用者と事業者との調整にも、そのほとんどを「民間のケアマネジャー」に委ね、直接的な責任者としての立場を緩め始めたのです。他方、「安定的な財源から出来高払い」になった福祉施設・事業者は、人件費を切り詰めることにより、その利益を守ろうとしました。その結果、非正規・パート等の職員が増え、責任の不明確さ、専門性の低さ、職員の仕事へのモチベーションの低さなど、サービスの質の低下や職員不足を招くこととなりました。措置中心時代にそれなりに守られていた要援護者の権利は、「利用者」という名の下で無防備に近い状態に置かれることとなったのです。

同じ 2000 年の 6 月には、戦後のわが国の社会福祉の根本法であった「社会福祉事業法」が、50 年ぶりに改正され、「社会福祉法」として、その名前とともに中身を大きく変えました。この法律は、「社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図る」（第 1 条）とし、法律上はじ

めて「地域福祉の推進」が明記され、「住み慣れた地域で、どんなに重い障がいや病気を持っていても、生活課題を抱えていてもいきいきと暮らしていくこと」を保障していくことが、これからのわが国の社会福祉の方向であることを明示したのです。「地域で暮らす」とは、在宅でも施設に入っているでも「地域で暮らす」ことであり、「地域とかかわりを持って暮らす」ことが大事であり、ノーマライゼーションの理念に基づき、「ごく当たり前の普通の暮らし」をどのように保障していくかが重要であり、そのことが今問われているといえます。

このような目的を持った社会福祉法の理念は、まず一つ目に「利用者の尊厳・自立の尊重」があります。「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし」と、利用者の人権を明確にしています。その上で、「福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。」(第3条)と謳っています。つまり「個人の尊厳」と「自立支援」を支えられる社会福祉制度でなければならないということです。しかし、現状では「児童虐待」「高齢者虐待」そして、「介護殺人」や「無理心中」「自殺」の増加などに象徴されるように「いきいきとした暮らし」の見えない生活が、地域でも、施設でも行われているのです。

理念の二つ目は、「サービスの総合的提供」、つまり専門職の「連携」です。さらに三つ目は、「利用者保護としての情報提供・開示」です。「社会福祉事業の経営者は、福祉サービスを利用しようとする者が適切かつ円滑にこれを利用できるように、情報の提示を行うよう努力すべき」と書かれています。利用者の自己選択・自己決定が適切に行われるためには、きちんとした情報の開示と説明責任(アカウントビリティ)が求められます。しかし、行政の「監査資料」でさえ、情報開示は円滑でなく、黒塗りにされた資料がやっと開示されるというのが現状です。

四つ目には、「福祉サービスの質の向上」があげられています。第三者評価事業をはじめ、制度的に「質の評価」が行われてきた面もありますが、まだまだ充分とはいえない現状です。さらに「サービスの質を高める」ためには、高い専門性を持った職員が、相応な身分保障や賃金保障をされなければいけません。しかし現実には、非正規雇用や低賃金、サービス残業がまかり通っています。そのため、「公正適切な福祉サービス利用援助」が必要となり、「福祉サービス利用援助事業」の創設や「成年後見制度」の施行が、2000年の前後に始まったのです。

最後に「苦情対応」です。「苦情対応の窓口、担当者の明確化」が義務付けられましたが、利用者と事業者が本当に対等な関係で、「苦情」を含めて話し合いの場があるかという点、それはできていない現状です。

以上、ここ20年の福祉の変遷と、特に介護保険制度施行以降10年の福祉の変遷を述べてきました。「社会福祉法の理念」に基づいて、本当に利用者の「人権が尊重」され、「自立支援」が行われるサービスが、「適切な情報開示」によって「自己選択」でき、その「サービスの質」が保証され、あるいは、そうでないときに「苦情申し立て」ができる仕組みになっているのかという点、現実には理想には程遠い状況にあるといえます。

「自己責任」の下に「利用者負担」だけが強いられ、「市場原理」に巻き込まれて「社会福祉」が「サービス」になってしまったのでは、憲法 25 条「生存権」や 13 条「幸福追求権」が脅かされてしまいます。

この同じ 10 年を歩んできた「福祉オンブズおかやま」は、こうした現実をしっかりと見詰め、その役割の重さを自覚し、ひとつひとつの活動が、これからもますます意味のあるものとなり、現実の変革を促すことができるよう努力を継続させていきたいと思えます。

2. 10 年間の活動概要

福祉オンブズおかやまは、「福祉領域の施設・居宅・病院などの利用者・家族・職員の人権を守り、福祉を向上させるために、オンブズマン活動を行うことを目的」（会則第 2 条）に、2000 年 4 月介護保険制度の導入と時を同じくして結成されました。以来、様々な活動を 10 年間にわたって行ってまいりました。以下はその概要です。

① 福祉領域の実態調査活動と冊子の発行

私たちは、この 10 年間で実態調査に基づく冊子を下記の 5 冊発行しました。

発行に当たっては、行政情報開示で得た資料や施設へのアンケートなどに基づいて、若干の分析を加えた上で、施設選択の材料になるようわかりやすくまとめたものです。各施設・行政・図書館などへは贈呈し、書店などでも販売されるなど、広くいきわたり、高い評価を得ました。2003 年度には「毎日介護賞岡山支局長賞」を受賞しました。出版に当たっては、第 10 回全労済助成事業（高齢社会問題・100 万円助成）を活用させてもらうなど、多くの方のご協力をいただきました。

- ・ 2000.12 「1998 年度指導台帳および監査資料から見た特別養護老人ホームの実態」
＜岡山市・倉敷市＞ B5 版 本文 40 頁 500 円
- ・ 2002.1 「あなたが選ぶ特別養護老人ホーム- 施設アンケート・岡山県版 2001」
A4 版 本文 184 頁 1,000 円 1200 冊 吉備人出版
- ・ 2002.5 「障害者入所施設- 施設アンケート・岡山県版 2001」
A4 版 本文 82 頁 800 円 700 冊 吉備人出版
- ・ 2003.5 「新・あなたが選ぶ特別養護老人ホーム・岡山県版」
A4 版 本文 272 頁 1,500 円 1800 冊 吉備人出版
- ・ 2006.1 「あなたが選ぶ介護老人保健施設・岡山県版」
A4 版 本文 184 頁 1,200 円 1000 冊 吉備人出版

② 相談・援助活動と行政・福祉施設との対話そして提言・提案

毎年、かなりの数のしかも多様な内容の相談が寄せられます。相談は必ず相談者と会い、話し合いを通して問題を整理し、行政への提言・提案を行い、施設への指導を強めるなど

の取り組みをしてきました。その結果、改善・解決した例も多くありますが、深刻な内容の相談も多く、すぐ解決に至らないもの、長年にわたり継続している事案も多くあります。

- ・相談の内容とその対応については、意識的な目標を持って追跡してきました。
具体的には、相談件数は延 2,266 件 (2009/9 月現在) で、その内容は、高齢者関係 60%、障害者関係 20%、その他一般 20%でした。しかも、相談者側と個別に面談することで利用者の権利擁護と労働者としての権利要求・保障は車の両輪として理解を深める努力を続けてきました。
- ・福祉施設の公文書の開示請求には、3つのパターンを守ってきました。
一つ目は、相談者の情報に関連する法人・施設の（実態把握のために）公文書の開示を求める。
二つ目は、現在、15～20 法人がありますが、福祉オンブズとして問題ありと考えられる法人・施設の公文書を追跡のために開示を求める。
三つ目に、冊子発行等で、県下一斉に公文書の開示を求める等を行ってきました。
- ・実態を把握した上で、行政と施設への懇談・提言を行ってきました。
行政との関係では、例えば 2008 年実績によると情報交換・情報提供・情報入手などが、74 回、法人・施設を良くするための要望・提言は県・市・町村・労基署との懇談は 32 回と積極的に相談者とともに働きかけてきました。
- ・これらの中で具体的な事例を 2～3 例あげますと、
その 1)

その 2)

その 3)

③人権・福祉講座の開催

総会記念講演等 10 回と 26 回の人権・福祉講座等を行ってきました。内容は高齢者・障害者・児童全般にわたり、初期は基本の学習的な要素が、後半は福祉労働などテーマを絞った講座を行ってきました。以下に見るとおり、実に多様な専門家等の講師をお願いして、30～100 人程度が参加し、福祉に関する認識を深める良い機会となりました。（カッコ内は講師・敬称略）

- ・「みんなの参加で福祉を変えようー福祉オンブズのめざすもの」（永和良之助・仏教大教員）
- ・「社会福祉の法と制度を学ぶ」（田）老人福祉（小坂田稔・美作大学教員）

- ・「特養ホームの情報公開で見たこと」（池田祐士・福祉オンブズおかやま事務局長）
- ・「福祉オンブズと情報公開」（永和良之助）
- ・「特養訪問調査など…私たちの活動」（観篤子・福井高齢者の人権を守る会）
- ・「ご存知ですか？成年後見制度」（梶原行正・司法書士）
- ・「福祉サービス評価の動向と課題」（岡本仁宏・関西学院大学教員）
- ・「社会福祉法で福祉は変わる？」（小坂田稔）
- ・「障害を持つ人との30年の歩みから」（今岡清広・社会福祉士）
- ・「児童虐待防止- 私たちに何ができるか」（松尾薫・おかやま児童虐待事例研究会）
- ・「朝日訴訟（人間裁判）45周年にあたって- 福祉の現状と課題を考える」
（朝日健二・医療福祉総合研究所）
- ・「保健師から見た地域福祉」（難波光・岡山市保健管理課、能勢睦江・保健師）
- ・「地域福祉と社会福祉協議会」（佐野裕二・清音村社会福祉協議会）
- ・「福祉サービスの質と第三者評価」（永和良之助）
- ・「特養ホームの冊子から見えるもの」（池田祐士）
- ・「医療・福祉における第三者評価」（新太喜治・日本医療機能評価委員、岡山市民病委員名誉院長）
- ・「障害を持つ親の就労支援」（増田知代・岡山市学童保育連絡協議会）
- ・「どうなる・どうする介護保険」（鈴木和志・氏平三穂子・内藤さやか・有間有子）
- ・「ドイツの社会福祉制度」（ドイツ人講師）
- ・「社会福祉法人の適正な管理運営のために」（岸本芳明・岡山県施設指導課総括参事）
- ・「社会福祉の今日と明日- 介護保険の動向をふまえて」（真田是・総合福祉研究所理事長）
- ・「現場から見た『改正介護保険法』- 介護・医療はどう変わる」（氏平三穂子）
- ・「どう変わる介護保険- みんなで考えよう地域福祉」（堀部徹・介護支援専門員連絡会会長）
- ・「最近の福祉の動向とオンブズマンの役割」（永和良之助）
- ・「障害者自立支援法は障害者を支援しているか」
（吉野一正・障害者の生活と権利を守る岡山県連絡会事務局長）
- ・「『あなたが選ぶ介護老人保健施設岡山県版』から見えてくるもの」（池田祐士）
- ・「障害者の成年後見制度について」（岡恒忠・社会福祉士）
- ・「脅かされる生存権保障」（井上英夫・金沢大学教員）
- ・「共に生きること、共に支えること」（徳田茂・金沢ひまわり教室代表）
- ・「高齢者虐待を未然に防ぐために」（臼井キミカ・大阪市立大学医学部看護学科教員）
- ・「障害者をみれば、社会がわかる- 検証障害者自立支援法」
（井上泰司・大阪障害者センター常務理事）
- ・「今からはじめる老い支度- 変わる法律と私たちの暮らしのゆくえ」（水谷賢・弁護士）
- ・「笑いといじめと労働組合- 今日の社会と労働組合の役割」（小林康二・笑工房代表）
- ・「福祉労働現場の課題に挑む- 希望の持てる職場をめざして」
（今井修・全国福祉保育労関西事務局長）
- ・「福祉現場の今- それぞれの立場から」（川谷宗夫・近藤劭・若林美佐子）

- ・「主権者とともに歩む社会福祉とは」（石倉康次・立命館大学教員）

④会報の発行

会報「福祉」を年4回をメドに発行してきました。現在、第38号になります。行政等への贈呈を含め各号700部～1,000部発行してきました。

内容は、活動報告や時々の論評、講座の内容紹介、会員の投稿、また社会福祉・文献紹介や書評などを掲載してきました。特に、「ケアマネの独り言」「新・ケアマネの独り言」の連載は好評でした。また会員の生の声を反映させる原稿が少なく、不十分でした。

3. 10年間の活動をふりかえって

①10年間の活動の中で、実態調査に基づく調査レポート計5冊の冊子発行は大きな評価を得てきました。行政や図書館等へも寄贈し喜ばれました。作成の過程では、県の情報開示が大きく進展しました。また冊子発行には、多くの施設の協力なしにはなしえませんでしたし、各方面のご協力に感謝しています。

②36回にわたる人権・福祉講座などを開催し、学びの場をもてたことは貴重な財産です。また会報などを通じて、たえず情報発信につとめてきました。

③年間相当数の電話相談などに基づく調査と、それを踏まえた行政への提言・提案は大きな影響力をもつようになってきました。相談は長期にわたる場合も多く、地道でねばり強い取り組みが求められました。

④介護保険制度のはじまりとともにスタートした福祉オンブズマンおかやまは、2006年には会員数253人に達するなど、福祉をめぐる変化の中で、大きな輪となりました。100万円弱の会費という少ない財政規模で運営してきており、後半は助成金も活用させてもらいました。

4. 今後に向けて

福祉オンブズマンおかやまは、10周年を節目に、これまでの活動の成果と反省点を踏まえ、更にこれからの取り組みのあり方を検討していきたいと思っています。

これまでの市民運動型福祉オンブズマンとしての活動をベースに、地域ネットワーク型福祉オンブズマンの要素を加味しながら、地域福祉の時代を踏まえた新しい方向に踏み出せないか模索していきます。

地域福祉オンブズマン養成講座などの研修会の展開と地域福祉オンブズマンネットワークの形成を結びつけていく試みを通じて、岡山下27市町村、岡山市36中学校区に少なくとも福祉オンブズマンが存在し、その人達がしっかりとネットワークを組み、多様かつ複雑な問題にしっかりと取り組んでいける体制づくりを模索していけたらと考えています。

今後も時には立ちどまりながらも、しっかりと現実と理想を見つめ、多くの人びとの参加を得ながら、いきいきとした暮らしづくりの実現に向けて歩みを続けていきたいと思えます。