

# ◎市民との対話の現場から

## ① 福祉調整委員会における苦情調整活動の現場から

■大澤隆

1 はじめに「横浜市福祉調整委員会とは」

横浜市福祉調整委員会は、平成七年七月設置された。以来、委員会活動は、五年度目を迎えている。その間（平成十年度末までの三年九か月間）、相談実施回数は、二百四十四件であり、相談・問い合わせを含めた総件数は千四百件を数え、年を重ねる毎に増える傾向を示している。周知のように、この委員会は「横浜市福祉調整委員会設置要綱」によって設置され、横浜市の行政機関が決定した「福祉・保健サービス」について、「納得できない、理解できない」場合や「迷惑している、心配事が増えた」など、いわゆる「苦情相談、調整」を業務の内容としているものである。通称マスコミ等によって「福祉オンブズマン」

と呼ばれることがあるが、委員自らがそう呼ぶことはない。厳密な意味では「福祉オンブズマン」がもつとされる「調査・是正勧告権」という条例に基づく権限を有しないからである。だとすれば、本委員会は、単なる行政相談かと言えは、そうではなく苦情相談に基づいて、実質的な調査及び改善等の意見の申し入れを「協力要請」という関係性を基調に行っている。制約条件を持ちながら、限りなく福祉オンブズマンに近い活動を行っていることも確かである。

ここでは、この様な性格と位置づけをもつ本委員会活動の実際がその苦情処理という相談過程においてなされる「市民との対話」という視点から、なにをもたらししているのか、問うてみることにしたい。

2 ある相談事例から

ここに四つの事例がある。

その一つは「障害者手帳」二級を持っている。当市の在宅心身障害者手当の支給を受けることができない。しかし、他都市から二十年以上前に転居してきたため、これまでそれを知らなかった。今年になって初めて申請し受給したが、これまでの二十一年間に支給されるべき手当はどうなるのか。周知しない市に問題があるので、当然支給すべきである」とする相談。これは、行政の周知義務を問い、説明責任を問う課題を提起していると言えよう。その二つ目は、保育所入所の保留決定についての相談であった。「二人の子どもの子育て中、第一子は三歳で保育所に入所している。第二子が誕生し、育

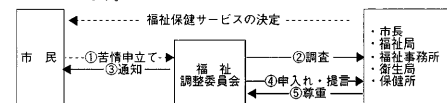
### 横浜市福祉調整委員会について

#### ◆ 事業の目的

横浜市の決定した福祉保健サービスに関する市民からの苦情を受け付け、第三者機関として市民と横浜市の間に立ち、調査・調整し、迅速・対外的により、福祉保健行政における公正・透明性を確保し、サービスの質の向上を図ります。

#### ◆ 事業の内容

委員は、横浜市が決定した福祉保健サービスについての市民からの苦情等を直接聞き、所管課や福祉施設等に対する調査・調整を行った後回答します。改善等が必要と判断した場合には、所管課に意見の申し入れをします。また、必要に応じ委員会として、市長へ制度改善等の提言を行います。



#### ◆ 苦情申立ての対象事項

福祉局及び福祉事務所が所管する金銭の給付、施設入所等の措置その他の福祉サービス、並びに福祉サービスと同等の衛生局及び保健所が所管する金銭の給付その他の保健サービス（医療及び食品・環境衛生に関するものを除く。）に関する苦情等で、決定のあった日から1年以内のもの

#### ◆ 苦情申立ての対象者

サービスの利用者又は三親等以内の親族等

#### ◆ 委員

市民代表2人（男女各1人）、学識者4人（児童福祉、高齢者・障害者福祉、社会保険、保健分野の専門家各1人）及び弁護士（1人）の7人により構成

#### ◆ 相談日時

(1) 相談方法 無料、予約制、委員との直接面談による相談  
(2) 相談場所 関内中央ビル1階1J.R関内駅前・市役所併  
(3) 相談日時 月3回、原則として木曜日  
午後1時30分から4時30分まで

※ この他、区役所巡回相談や自宅訪問相談も行っています。

- ① 福祉調整委員会における苦情調整活動の現場から
  - ② 対話と信頼のある関係をめざして
  - ③ 顔が見える関係、区と区民の共通理解の方法と課題
  - ④ 税務窓口における市民との対応事例
- 1 はじめに「横浜市福祉調整委員会とは」
  - 2 ある相談事例から
  - 3 「市民との対話」の前提条件を考えると
  - 4 市政と行政の間になつた福祉調整委員会の役割とは何か

児休暇一年を終えて職場復帰をしようと、三

歳の子と同じ保育所に入所を希望して、福祉事務所(区福祉保健サービス課)に申し込んだ。ところが、入所保留という回答があつて、保育所に入所できないでいる。保育所の入所が保留になったその理由を聞いても、教えてくれない。どの様な仕組みと基準で判断されているのか知りたい。また、兄弟を一緒に保育することに於いての配慮はなされていないと聞かすが、それはなぜか」と言つたことである。

ここからは、行政の意思決定過程の説明能力とその責任をいかに果たすか、が問われていると言えよう。

三つ目の事例は、「生活保護を申請に行つたが、その対応のなかで侮蔑的な扱い方をされる。なぜ、職員がもう少し親切に扱って貰えないのか。又、保護費の支給が始まつたが、その支給額について根拠を教えてほしいとの問いに答えてくれない。」と、職員の対応を問う相談。ここには、決定過程の説明責任に加えて、福祉サービス利用者への理解の偏り(偏見感覚)が潜在していることが伺われよう。同じような例として「生活保護を受けながら障害児を育てているが、福祉事務所のミスで一ランク上の重度障害者加算の金額が支給され、後日、その返還が求められた。相談者は返還には応じるつもりだが、その返還額の計算の基礎の説明を求めても応えないばかりか、あなたは得をしていたのだと脅すように、見下したように言われ、恐くなってしまふばかりだ。どうしてこんな扱いをされなければならぬのか」という相談は「まさか、それほどまでに」と思うほど、こうした偏見

感覚の深刻さを教えている。

四つ目は、「親が施設の短期入所を利用した。見舞いに行く足が痛がるのでみると腫れている。医師に診て貰うと、骨折しているというが、家族が気がつくまで、なぜこの状態を放置していたのか。又、骨折の理由を聞いても不明としか説明されない。こうした扱いに納得できない」との相談。最後のこの事例は、サービス提供者の自己点検の不備と事後対応のまずさを示している。

これは数多い相談件数の内のごく一部の事例である。この事例は、相談者の訴えの紹介である。この訴えが事実であるか否か、委員会はその確認調査を行い、不利益があればそれを回復することが主たる活動となる。ここであげた事例の調査結果についてはいま紹介する暇はないが、その調査過程において福祉制度の制約や相互のやりとりの意味の食い違い、実施要綱等の規定の解釈の相違などもあつて、その解決は容易でない。その結果、多くの事例の中には相談者の訴えとは違った結果が確認されることもないではないが、ここにもみる事例に示された課題には、本稿のテーマである「市民との対話」の前提として、四つの課題が共通して語られていると言えないかと思える。

### 3 「市民との対話」の前提条件を考える

先に挙げた事例からみて言いうるのは、行政に「市民と対話」を成り立たせるための基本的な条件がどのような形で潜在しているか

否かが問われることである。

一つは、情報の提供の有無(事例一)、二つは、市民(利用者)の捉え方(事例三)、三つは説明責任への認識(事例二、三、四)つは、自己評価と是正能力(事例三、四)である。

#### ①情報の提供・開示

まず、その一つの情報の提供、つまり「市民との対話」の出発点は言うまでもなく「知らせる」・「情報開示」への認識であろう。

福祉サービスについて見るとどうであろうか。結論的に言えば福祉サービスの存在は市民にとって、あまりにも「知らない、知らない」存在であることである。

知らないとは、一般市民の日常の生活知識として福祉サービスはその存在が知られていないことであり、知らせないとは、自治体福祉行政が地域社会に対して、積極的に知らせることが必ずしも多くないと言つたことである。という、必ず、一定の反論や説明がある。曰く「パンフレットやポスター、さらに、広報だよりなどで周知している」と。確かにその通りであろうし、その努力を否定するものではない。しかし、知らせることの典型である案内パンフレットなどどこにあるかと問えば、多くは福祉事務所の窓口のカウンターであり、ポスターも福祉関係の施設や団体の事務室など、関係者の動線の範囲になりがちである。病院、郵便局、銀行、図書館など、不特定の市民が見える公共の場でこれらを見ることは少ない。つまり、指摘したいのは、福祉サービスの普遍的な周知活動の視点が乏しいのではないかと言つたことである。

## 横浜市福祉調整委員会の苦情相談・調整の活動実績

表-1 苦情・相談・問い合わせの総数

| 対 応      | 10年度 | 9年度  | 8年度  | 7年度  | 計     |
|----------|------|------|------|------|-------|
| 面接相談実施   | 73件  | 71件  | 64件  | 36件  | 244件  |
| 委員会制度を説明 | 89   | 109  | 69   | 67   | 334   |
| 主管理を案内   | 132  | 196  | 124  | 24   | 476   |
| その他      | 191  | 120  | 32   | 26   | 369   |
| 合 計      | 485件 | 496件 | 289件 | 153件 | 1423件 |

※7年度は9か月分

表-2 面接相談分野の内訳

| 分 野   | 10年度 | 9年度 | 8年度 | 7年度 | 計    |
|-------|------|-----|-----|-----|------|
| 高齢者福祉 | 25件  | 22件 | 18件 | 4件  | 69件  |
| 障害者福祉 | 10   | 14  | 19  | 15  | 58   |
| 児童福祉  | 10   | 9   | 9   | 4   | 32   |
| 生活保護  | 23   | 25  | 15  | 13  | 76   |
| 保健分野  | 3    | —   | —   | —   | 3    |
| その他   | 2    | 1   | 3   | 0   | 6    |
| 合 計   | 73件  | 71件 | 64件 | 36件 | 244件 |

表-3 調整状況の内訳

| 調 整 区 分       | 10年度  | 9年度   | 8年度   | 7年度 | 計    |
|---------------|-------|-------|-------|-----|------|
| 所管課に申入れを行ったもの | 33(2) | 26(5) | 32(2) | 20  | 120件 |
| 内 主な部分について申入れ | 16(1) | 15    | 16(1) | 10  | 59   |
| 内 一部について申入れ   | 17(1) | 11(5) | 16(1) | 10  | 61   |
| 申入れ等を行わなかったもの | 35(5) | 31(1) | 18    | 6   | 96   |
| その他(面接時に解決等)  | 4     | 5     | 6(1)  | 2   | 18   |
| 取り下げられたもの     | 1     | 2     | 2     | 5   | 10   |
| 次年度へ調査継続(繰越)  | 0     | 7     | 6     | 3   | —    |
| 合 計           | 73(7) | 71(6) | 64(3) | 36  | 244件 |

※( )内は前年度からの繰越件数(外数)

もつとも、その背景にはこれまでの福祉行政の制度的な特性が横たわっていることを指摘しておかなければならない。即ち、これまでの福祉制度は「選別的福祉・保護的福祉」とされており、「困つたら、相手が来るであろう」という窓口の論理で組立てられて来ている例が少なくなかったのではないか。福祉サービスが、介護問題に見られるように、すべての市民の共通の関心事となつたのは、わずか十年位前の頃からである。それまでは、多くの市民においても福祉サービスは生活に困つた人の問題であり、普遍的関心の課題になり得ないと言つて経過が続いていた。その時にあつても、利用者にとつて先に見たような「知らされていない」状況が続いていたと見られる。このような経過を経て、福祉サービスは今や「介護保険制度の導入」に見られるように、すべての市民にとつて「生活情報」の一つとなりつつある。こうした時に、これまでの福祉サービスの認識から脱皮による「知らせること」が求められるのではないか。

## ② 市民（利用者）の捉え方

その二つは、「市民の位置づけ」である。いうまでもなく、行政にとつて市民とは何なのか、この認識が問われるところであろう。よく言われるように、かつて市民は行政の支配、管理の対象（客体）であつた歴史的経過をもつ。今日においては、当然にして対等なパートナーである筈である。だが、実態はどうかと言へば、種々の事例が挙げられるであろう。その例を福祉分野でみてみたい。「福祉の窓口の敷居が高い」と言われるこ

とが少なくない。年々その関係が払拭される改善策も見られるこの頃であるが、その傾向が全く払拭されているわけではない。この関係を生んでいる背景には、先に述べた「選別的福祉・保護的福祉」と無縁ではなく、福祉サービスの利用の決定はすべて一方的に行政権限によつて「行政処分」として行われ、その反射的利益によつて利用者は常に「利用させてもらっている市民」の位置づけから脱却されないでいるからであるといえよう。そのことから「福祉サービスは税金を使っているものだから、行政が福祉サービスの利用を決定したら、まあ、多少のことは我慢してもらつて利用する」という利用者の捉え方ではないのか。又、福祉サービスの利用に当たつて、資産調査が課せられており、生活が「裸にされる」と思われることが少なくない。したがつて、調査することが何か「隠している」ということに転嫁しやすい関係を潜在させている業務でもある。確かに生活保護については、適正実施（不正受給の防止）という要請から、納税者である市民のコンセンサスを得る上で、ある程度やむを得ない面もないわけではない。

しかし一方では福祉制度や福祉サービスのあり方がいま、大きく変わろうとしている。いわゆる「措置」から「契約」への決定過程の転換であり、それは「利用者本位・自立支援」へと利用者の位置づけを転換させ、「お世話になる人から、利用する人へ」と百八十度切り替わることが求められている。こうしたなかで、過去の保護的な「世話の対象」、「調査一辺倒」の利用者観の残滓を払拭し、

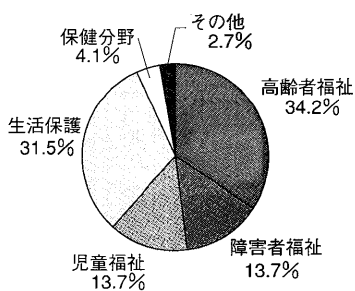
新たな「利用者観」を創出し定着させることが求められて来よう。これには国による福祉制度改革も求められるが、自治体福祉行政としても「市民との対話」としてどう対応するか、模索が求められている。こういう意味から福祉調整委員会の相談活動は、利用者や行政と同じ土俵に乗せ、対等な関係において問題を解決しようとする機会であり場でもある。市民と行政との対等性をシステムとして生み出すことが必要とされているのではないか。

## ③ 行政の説明責任

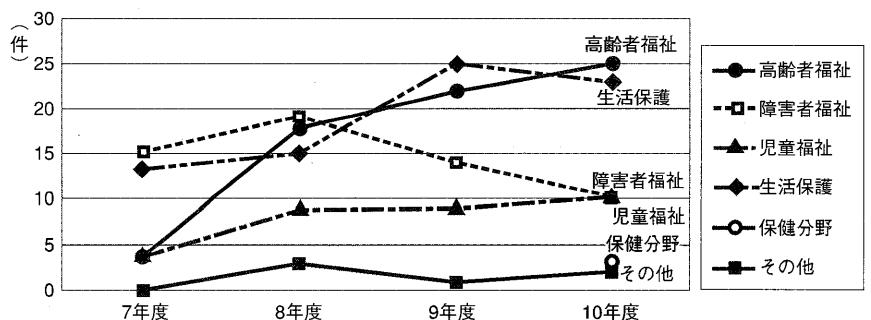
三つは、「行政サービスの説明責任」である。行政サービスとは市民生活の円滑化を図るに必要な公共サービスであり、利用にとりも一定の権利性を伴うものである。したがつて、その行政サービスになんらかの問題がある場合には、その改善を求めていくこととなる。つまり、恩恵的な生活サービスではないということである。これを福祉サービスに転じてみるとどうであろうか。前述したように、福祉制度は長い間「選別的福祉・保護的福祉」であり、いま、それからの脱却が提起されているところである。ということは、福祉サービスの利用にともなつて、利用しにくい問題点等がある場合には、その是正を求めることができるものとなつていくことが必要となる。

ところが、現行の福祉サービスにおいては、その是正策のルールが皆無に近い状態である。行政不服審査法などによる道もないわけではないが、もつと日常的レベルにおいて利

図—2 10年度構成比



図—1 相談分野別の推移



用上の課題が提起され、改善される方法の導入が必要となるという性格をもつ。制度の利用の枠組みに生活ニーズを合わせるのではなく、生活ニーズに制度的サービスを合わせる。ことが求められるのである。にもかかわらず、行政と利用者との間に、このフィードバックのシステムが見あたらない。つまり、利用者が福祉サービスの利用という過程を通して、その有効性を点検し、改善策を提起するシステムである。福祉サービスを媒介とする「市民との対話」にはこのシステムが求められている。

こうしたなか、福祉調整委員会は相談過程において、この利用者の目による点検活動が行われるという点を重視してよいと考える。年一回行う市長への提言は、まさにこうした制度サービスの改善を求める役割をもつこととなっている。

#### ④ 行政の自己評価と是正能力

四つは、「行政・専門機関の自己評価と是正能力」である。行政はとかく自らの過ちを認めないとは良く言われることである。そこには役所のメンツと職員評価に伴う減点主義が背景にある。役所の利益と職員個人の利益が一致する環境でこの現象が生じているようである。福祉サービスの運用過程においても、この状況は変わることはないと三言える。

しかし、最近、福祉サービスの有効性等をめぐっての自己評価や第三者による評価が求められてきている。例えば、老人福祉法においては、平成六年の改正において、この実施が規定されている(注)が、多くの現場の実

践者にもあまり知られていない規定でもあり、福祉サービスは対人福祉サービスであるので、杓子定規にいかない面を持つところに特性があるものとなっている。ということは、その適用においても、また、福祉サービスの有効性においても絶えず見直すこと、また、時として過ちがあり得るということをその特性として持つていくということである。過ちは自らにおいてあり得ないという絶対的な自己評価を前提にすると「市民との対話」が成り立つ基盤を自ら失っていることを示すこととなる。最近重視されている日常的な業務におけるアカウンタビリティ(説明責任)の放棄にもつながる結果を生むこととなる。

福祉調整委員会活動は市民に対してまさしくこのアカウンタビリティの役割を果たすこととなる。

#### 4 市民と行政の間に立つ福祉調整委員会の役割とは何か

最後にこの相談活動を通して感じることに若干触れておきたい。

第一に、いかに市民生活の中で福祉相談の機会が存在していないかということである。確かに福祉の専門窓口がある。しかし、ここで言う相談の機会とは、市民が「お世話する人、される人」の関係を離れて、気楽にしかも真剣に相談を受けてくれる場である。調整委員と面談して相談者が帰るとき「こんな

にゆつくり話を聞いてくれたのは初めてだ」との言葉を残して退席することが少なくない中での思いである。もともと平均一時間半

(時として二時間)を相談に当てられる予約制だからできることであろう。「市民との対話」の条件に、気軽にできる相談の制度的な確保が必要であることを示唆していると考えられる。

第二に、利用者の利用体験を通して、福祉サービスの有効性が問われていることである。先にも触れているように、行政から「与えられている福祉サービス」における、サービスの有効性などの内在する問題を、相談過程を通して生活支援の視点から、明らかにすることである。現在、このような問題を明らかにして、改善策としてフィードバックする仕組みがないに等しい。法制度には行政不服審査法などがあるが、日常的に対応できる性格のものではない。

第三に、この福祉サービスの利用者からの制度点検の結果が、制度改善に果たす一定の役割が期待できることである。問題は、制度改善として提起した課題が、果たして制度改善につながる結果を生むか否かであろう。福祉調整委員会は、冒頭記したように福祉オンブズマンとしての「権限」は有していない。従って、改善策の提起が改善に直接結びつく保証はなく、これも行政のヤル気の有無に期待するのみとなるが、そうした弱さを抱えながらも、変わりゆく福祉状況において「市民との対話」の可能性を拓くことへの萌芽となることを期待したい。

〈東洋英和女学院大学人間学部教授〉

横浜市福祉調整委員会委員

表一 市長提言の対応状況

| 実施年度   | 平成7年度<br>平成7年11月2日  | 平成8年度<br>平成9年1月21日  | 平成9年度<br>平成9年11月26日              |
|--------|---|---|----------------------------------|
| タイトル   | 無認可保育施設に対する保護費について  | 横浜市在宅心身障害者手当制度の市民に対する周知の徹底及び手続の改善について   | 高齢者入浴サービス事業の充実について               |
| 提言内容   | 昭和60年度以降に新設された無認可保育施設への保護費の支給   | ①横浜市在宅心身障害者手当制度の周知の徹底<br>②申請受理期間の制度を廃止し、常時申請受付の実施<br>③要件を満たしながら申請漏れのあった場合の救済                | 訪問入浴サービス利用回数を月4回以内から週1回へ実施回数が増える |
| 市の対応状況 | 昭和59年度までに設置された要件を満たす無認可保育施設へ保護費を支給しており、60年度以降の設置のものは支給を打ち切っていた。<br>平成8年度から要件を満たす全施設に支給するよう改善した。 | 平成10年4月から申請の常時受付を実施し、支給回数も年2回にして申請から支給までの期間を短縮するように改善を図った。<br>選定された支給は国の児童扶養手当などと同様、救済できない。 | 平成10年度から回数を増やし、週1回利用ができるよう改善した。  |

(注) 処遇の質の評価  
第20条の2 老人居宅生活支援事業を行う者及び老人福祉の設置者は、自らその行う処遇の質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に処遇を受ける者の立場に立つてこれを行うように努めなければならない。  
本条：追加(平成6年6月法律56号)