

利用者とともに歩む施設

——施設オンブズパーソン制度20周年とこれから——

* この文書は、2012年12月19日に、新潟県社会福祉協議会・福祉サービス運営適正化委員会主催「福祉サービスに関する苦情解決責任者研修会」の講演内容、添付文書等を加筆、修正し、まとめたものです。

2012年12月19日 新潟市にて
社会福祉法人東京緑新会
多摩療護園 園長 平井寛

〔多摩療護園の紹介〕・・・所在地＝東京都日野市。1972年開設（同年全国で療護施設制度開始）。事業＝入所定員58人、ショートステイ2人、通所生活介護1日当たり22人（うち重心利用者8人）、相談支援事業。1992年9月16日に日本初となる福祉施設オンブズパーソン（後に国の制度でいう第三者委員会に類似）を設置。これが当園施設改革の支柱になっている。

はじめに

多摩療護園の平井と申します。本日はお招きいただきありがとうございます。当園は今年で開設40周年、オンブズパーソン設立から20周年、そしてピアカウンセリング導入10周年という節目の年に当たります。昨年からは被災地支援対応もありましたし、特に記念行事らしいことを行っておりませんので、今回良い機会を与えてくださったと新潟県社協の皆さんには感謝しております。

今年10月から施行された障害者虐待防止法が一つの指標になると思いますが、人権侵害とは、「人が人らしく社会活動を送ることや生きることが、何らかの人的要因によって妨害されている状態」と言われています。そうであるならば、対人支援を行う福祉施設と職員の立場は日常的に何らかの人的作用を利用者に及ぼすわけで、施設は権利擁護の歴史と同時に、残念ながら人権侵害の歴史も有していると言わなければなりません。

I 何故施設オンブズパーソンが誕生したのか

1 多摩療護園とは（特異な出発となった施設）

まずは、オンブズパーソンという言い方ですが、元々当園での呼び方はオンブズマンでした。オンブズマンはスウェーデンで18、19世紀頃から行政の監視役として始まったようです。実際のところスウェーデンでは男女を含めた意味合いの言葉だそうです。園内の議論によりジェンダーを意識した「パーソン」という言い方に、当園では途中から呼び方を変えました。

さて、当園は今年4月で開設40周年となりましたが、身障法の一部改正により旧療護の歴史が始まったときの施設です。1970年代初めに、東洋一の重度施設といわれた都立府中療育センターで、『在所生』による施設改善要求運動が行われておりまして、法改正により重度

身体障害者が移転を迫られたため都庁にテントを張って反対しました。そのいわゆる『府中闘争』の移転対象施設が当園であり、2年近くも都庁に座り込んだ、都庁が新宿ではなく有楽町にあった時代のことです。施設障害者が反乱を起こした事実は、象徴的医学モデル施設（医療管理が厳しく、一方的な治療・訓練を押し付けられたこと）への抵抗ですし、東京都福祉政策のあり方をも根本から問うものでした。そして、「生活施設」へと繋がるわけです。『府中闘争』について関心のある方は、40年以上も経ちますがネット上に若手の研究者等が資料を出していますのでご覧になってください。

2 強行移転とその後（利用者主体の新たな施設づくりと陰り、そして復活）

1972年の当園開設に伴う利用者強行移住という事態もありましたが（後に知事と反対運動当事者が将来の施設のあり方で和解）、生活施設として利用当事者主体の施設づくりが開始されたのでした。以前の施設で「先生」と呼ばれていた職員を「さん」付けで呼ぶようにし、73年には早くも利用者自治会が誕生。以降様々な生活改善の取り組みを1970年代の末までにはほぼ実現しました。

そのため、利用者は施設において充実した生活を送ってきたのですが、80年代後半から徐々に職員の質も変化し、乱暴な介助や不適切な職員態度が現れ始めました。そして、89年に自治会から出された夜間入浴導入要望をきっかけに、約4年間にわたる施設改革へ突入することになったわけです。このときの最大の課題は利用当事者主体の復権で、全国に先駆けた施設オンブズパーソンがこの取り組み過程で誕生することになったのです。その後、地域に開かれた施設を目指しながら、希望する利用者の地域生活移行を次々と支援し、施設の移転改築による全室個室化も実現。そして、移転から10年経った2009年2月に以前の財団法人から分離独立し、同年4月に都立施設からの民間移譲となり今日に至るといった経過です。

3 施設オンブズパーソン設立のきっかけ

当園は、1980年代後半にそれまで施設の伝統であったはずの当事者主体（利用者本位）の風土が変質し停滞期を迎えたのですが、おりしも、世界は東西冷戦体制の終焉に近づきつつあり、日本国内はバブル経済真っ盛りといった状況です。86年には障害当事者団体が近隣に『八王子ヒューマンケア協会』（日本初の自立生活センター）を開設しており、福祉施設だけが取り残されたといった感じです。

このような中、施設内では夜間入浴導入か否かで職員間の対立が深まり、90年代に入ると施設全般のあり様を問題とする全面的な施設改革論議へと発展しました。この改革過程で、91年に発生した一改革反対派職員による利用者への暴言問題対応をきっかけとし、翌92年オンブズパーソンが誕生したのです。この制度設立をめぐるのは、施設運営法人や施設設置者である東京都も当初消極的でした。しかし、利用者と施設改革に取り組む職員の結束は固く、何度か話し合いの末に実現へ漕ぎ着けることが出来ました。

「施設オンブズパーソン設立」の記事は、いわゆる三大新聞でもそれなりの紙面を割いていただきましたし、テレビの取材もありました。全国各地からの視察も頻繁に受け入れましたが、関西地方のある自治体・研究者・施設合同視察団からは、「今グループホームが一番危ないんだよね」と言われたことが印象的でした。その後様々な事件、事故がグループホームで相次いで発生したことはご存知のとおりです。

「自分の勤める施設はひどい施設で何とかしたいが、ワンマン経営で職員も利用者も何も言

えない。外部からオンブズマン制度のようなものを作ってもらえるように出来ないのですか」と切々と電話で訴える他県の施設職員。「とにかく辞めないで、転換期が来るのを待ってほしい」と伝えるのが精一杯でしたので、テレビで放送されることが大きな転機となると思っていました。しかし、その後何も連絡がなく、結果的に放送はありませんでした。本当にかっかりしたという記憶があります。当時は施設オンブズパーソンの存在など、まだまだ特殊な領域の出来事だと見られていたのかもしれませんが。

それから20年。第三者委員会として施設では当たり前に存在する制度ですが、当園のオンブズパーソン制度は、施設内部から利用当事者が主体となって作り上げた、おそらく最初で最後の利用者権利擁護のための第三者機関でありますので、設立時を振り返りつつ貴重な歴史として語り継いで行きたいと今も思っております。

4 さらに詳しい当園の振り返り

(1) 1972年多摩更生園(現・多摩療護園)開設から40年⇒生活施設のあり方を模索して<創設記>70年代

- ・ 財団法人(1950年設立)所属が、後々に問題を抱える(新たな事業が出来ない、退職金制度に入れない等)。
- ・ 若者から中高年まで、年齢幅のある職員構成。
- ・ 『府中闘争』の総括(訓練主義⇒身辺自立の呪縛からの解放、保護主義⇒単独外出の奨励=70年代半ばに電動車いすが登場)。
- ・ 「障害者を管理しない施設づくり」労働組合⇒自治会を支援(労組は施設開設以前から法人内に存在し、その分会として活動、78年に法人内労組から分離独立)。
- ・ 自治会設立(73年)⇒同性介助、進入路の舗装化、利用者定員適正化運動(100→50運用)、4人部屋から2人部屋への変更、一般投票所での選挙、飲酒・喫煙の解禁、毎月の園生活研究会⇒サービス利用(当時は処遇)等のルールづくりや調整。単独を含む外出自由化等様々な生活改善。

<高揚期>80年代前半

- ・ 夜間中学、高校夜間部への通学支援、作業所への通所、詩集・半生記・句集づくり、クラブ活動の活性化等、その人らしさのある生活づくり、24時間エネルギッシュな施設。
- ・ 競うように勤務外でボランティアを行う職員と対照的なサラリーマン化した職員(マンネリ化の兆し)。

<停滞期>80年代後半

*【地域の障害者は自立生活運動を展開し、CILが都内多摩地域から出発する。】

- ・ 先輩のマンネリ化に加え、(ご自分がその世代と認識されている方もいらっしゃると思いますが)『新人類』登場⇒利用者に対するからかい、気のない介助、職員主導の物言い・態度、馴れ合い、目標の喪失。
- ・ 『利用者を管理しない』は何時しか利用者の放置に、『職員も管理されたくない』の論理にすり替わる。
- ・ そして、事の発端となった1989年4月1日に、自治会からの「夜間入浴導入要望」が出される。

(2) 多摩療護園の施設改革について

<変革期>第1期90年代前半

- ・ 89年4月から要望のあった夜間入浴問題は、職員間で意見の対立があり1年半かけても決着がつかない。事は夜間入浴だけの問題ではないとの見方から業務検討委員会を新たに設置。だが、園としての問題解決能力は完全に喪失状態。
- ・ 当事者主体の復権に向け職員有志が集まる(複数の労組執行部職員も参加)。不公平な利用者処遇の是正、正常な施設運営のあり方等を目指して、改革内容を検討。91年5月に労組改革派執行部による改革案が出される。
- ・ 『時代』が後押し。東西冷戦の終焉、世界的改革・開放の流れに触発(ペレストロイカ、グラスノスチ)。
- ・ 91年7月労組役員選挙で組織的な根回しにより改革派執行部の大半が落選。
- ・ 危機感を持った自治会は改革反対派を牽制する10か条の「居住者宣言」を発表。「プライバシーの保護等を守らない職員は職員として認めない」等改革反対職員への宣戦布告とも受け取れる内容。
- ・ 改革反対派の一職員が自治会役員に人権侵害発言(3ヶ月前に利用者・職員の前で講演した人権弁護士が利用者を救済)。
- ・ 園長が改革を積極的に容認。弁護士監視の下で施設改革の最終準備が進行。
- ・ 91年10月に組織を変更、施設改革が断行され、それまでの課長・主任等の職階制を廃止し、スタッフ・リーダー制(ケアワークとソーシャルワークの結合を基調とする組織体制)が始まる。91年12月に園・自治会・労組の三者でオンブズマン設立覚書に調印。
- ・ 以後、公平な利用者支援に向けた介助要望制度、CILとの連携による自立生活支援、個別援助体制づくり、施設オンブズマン設置、一人週3回夜間入浴、在宅障害者に対する入浴サービス、ショートステイ等を実施する。
- ・ 「当事者からの発信か、主体の形成か」(エンパワーメントをめぐる認識の違い等)でリーダー組織が対立、一時混乱する。オーダー重視かニーズ重視かと言い換えることも出来るが、今から考えると双方間違っていない。

<変革期>第2期90年代後半

- ・ 施設改革の定着、体制整備から実践期間としての位置づけに。
- ・ 個別援助体制、個別援助計画づくりの試行実施。
- ・ 移転改築、全面個室化に向けた取組み(今後の施設機能等のイメージづくり、動線の検討、定員8の増加で計入所58、ケア単位の検討等)。
- ・ デイサービス開始に向けた準備。

<成熟期>99年移転改築～09年民間移譲までの10年

- ・ 移転改築後の対応。重度・高齢・病弱化の進行。
- ・ 人員・財源の削減(非常勤、ボランティア拡大、賃金カットで対応)。ボランティア・実習等学生ピーク時延べ4300人/年間。
- ・ 個別支援体制の本格実施、個別支援計画づくり。
- ・ 民間移譲問題の浮上。

(3) 2009年の社会福祉法人立ち上げと施設の民間移譲（存続の危機を乗り越えて）

- ・ 財団法人の経営危機（医師の確保がままならず、法人の病院経営が困難に）。民事再生一歩手前にまで追い込まれた中での当園社会福祉法人化と都立民営からの民間委譲の実現。

<円熟期か？衰退期か？>・・・問題意識として思った民間委譲直後の悩ましい課題の数々

* 全体情勢、制度の大変動を見れば施設にとっては否応なしに変化が迫られる。これからの超高齢化社会に向けて社会福祉が、否日本そのものが「円熟期」を迎える（当園が開設40年で円熟期はちょっと早いかもしれないが）。人の人生でたとえるならば衰退しながら円熟期を迎えるというのが常（…少し不安）。しかし、簡単に衰退するわけにもいかない。組織は100年、200年存続することだってあり得る。そのために感じていたことを挙げてみた。

- まずは、支援施設から単なるケア施設になってはならないこと。
- その上で、地域展開、社会貢献ができるかどうか。意識改革ができるかどうか。
- 「仲良しクラブとマンネリ化は何時でも忍び寄ってくる」気がつけばそれが当り前に。
- 何を財産として持っているのか。何を負債として持っているのか。基本は人的資源。
- 我々は哲学を持たなければならない。
- 質がよければ人が付いてくる。悪ければ見向きもされない。
- 形を変えて柔軟に対応していくこと。
- 無理をしても経営的に付き合うべきだが、制度ビジネスに走り過ぎると失うものも大きい。
- どんな事業をするにしても、ニーズに対する丁寧で詳細な分析が重要。
- 自分たちは貴重な施設の歴史を背負っている。それを総括、検証、言語化すべき。

II 権利擁護活動を活性化させるために

1 危機に直面する施設利用者への権利擁護

前述のように、当園オンブズパーソン制度設立の背景にはバブル経済がありました。現在は、当時のような経済が登り調子であった頃とは逆に経済は低迷状況です。しかし、これまでのように経済が停滞すると福祉に人材が集まりやすくなるというセオリーは、もはや通用しなくなってきました。

これは、介助・介護従事者の絶対量が足りないことに加え、相次ぐ制度変更による職場環境悪化の影響が大きいと言えます。人材確保の課題は支援の質に関わる極めて重大な問題であり、職員教育の徹底と併せて精力的に努めなければなりません。そして同時に、各施設で誕生した苦情解決制度の真価が問われているとも言えます。虐待防止と苦情解決とは当然のことながら密接不可分な関係ですので、対応の遅れがないように危機意識を高めていく必要があります。

2 当園の苦情解決制度の特徴と工夫

(1) 施設に厳しく、かつ総合的な判断が可能となるような第三者委員会の構成

オンブズパーソン（正式名称：多摩療護園権利擁護・苦情解決運営委員会）は、委員4人のうち半数の2人が障害当事者です（2人はいずれも施設制度を批判的にとらえる自立生活センターに所属）。他の2人は、職員の権利擁護も考えて労働組合推薦の元都立高校教員の委員1人、大学教員の委員1人で構成され、男女比も2対2となっています。

(2) 実質的に苦情受付の窓口が様々なチャンネルで可能となるような体制づくり

苦情受付は、自治会、個別生活支援担当及び他職員、苦情受付委員、施設長、オンブズパーソン委員等誰でも良いことにしています。結果的に苦情を抱く利用者は言いやすい人に話したり、日常的に関係している人が様子を知ったりすることが多いのです。あらゆる方面からの情報を基に、苦情を抱いている可能性のある利用者からも事情を尋ねるようにしています。そのため、現場職員からの代弁や指摘がこれまでのところ増えつつあるようです。

(3) 苦情受付段階から迅速に問題解決へ向けた対応を開始

苦情の受付においては形式的なものは極力後回しにし、利用者の心理的負担を軽減するように努めています。しかし、当事者からの事情聴取は十分に行って、経過等を詳細かつ正確に記録することが重要です。不満を持ちながら悶々としている人にとっては、聞いてもらったということだけで安心し納得する場合があります。そのようなケースでもオンブズパーソンには本人の了解を取って報告するようにしています。当園では実質的に苦情受付窓口が多方面にわたっているため、苦情受付委員が最終的に苦情を取りまとめることとなり、苦情解決責任者（施設長）は、苦情受付委員と連携を図り苦情解決に取り組みます。当園での経験から、現場を把握し、かつ施設運営上きちんと問題解決が図れる立場である者（サービス管理責任者）が苦情受付委員を担った方が首尾一貫した対応が図れると思われれます。

(4) オンブズパーソンへの確実な情報提供と信頼関係づくり

オンブズパーソン委員の役割とは言え、施設外部の人がその施設の置かれた状況や利用者の様子を知るためには最低でも数年の歳月が必要と思われれます。また、委員の方の施設訪問が月間1～2回では活動が定着し軌道に乗っても圧倒的に情報量が足りません。そのため、施設はオンブズパーソンに対して施設内で生じた様々な出来事に対して十分な情報提供を行うと同時に、様々な苦情に対する問題解決に向けた真摯な取り組みと結果報告を心掛けることが重要です。そうした施設側からのコーディネート等は制度を維持する上で不可欠な事柄です。

(5) このところの活動スタイル

『利用者相談』は以前ほどの件数が見られなくなりました。これは、人権侵害と思われる問題が少なくなった要素もありますが、利用者の障害が重くなってきており（入所では利用者全員障害程度区分6）、苦情として認識出来る利用者が減っていることも要因です。そのため、毎月定例の「利用者・職員懇談会」に第三者委員の1名が必ず参加し、話し合いの関連から不満や苦情に結び付く課題を拾い上げ、必要に応じて利用者個人からヒヤリングを行っていただいています。『オンブズパーソン定例会』も毎月行われますが、まず自治会が、次に園が第三者委員のメンバーと話し合い、園・自治会定期協議（毎月1回）議事録等も提供し、重要案件では三者合同で対応策を協議します。ちなみに、オンブズパーソンは園長の諮問機関ですが、独立性の高い存在として位置づけ、調査・提言・勧告の権限を有しています。

【*追加、2012年12月27日のオンブズパーソン定例会では、同会は虐待防止委員会の要件を含み、法人事業全般に関係する利用者、家族等を対象とすると確認しております。

す。また、園・自治会・第三者で運営の構図は変わりませんので、入所利用者の自治会も例えば通所利用者の養護者からの虐待問題等の発生に対応していきます。】

3 1991年～2012年（21年間）の苦情内容の主な特徴と変化

（1）約5年ごとの傾向

① 1991年～1995年の5年間（92年にはオンブズパーソン開設）

職員の不適切な介助対応や発言、介助ミス等の問題が中心で件数も多い状況です。利用者による職員への傷害も発生しております。

② 1996年～2000年の5年間

当園の移転改築に伴うハードやケアシステムの問題、職員の説明不足に起因する問題、主に知的・精神に障害を抱える利用者からの介助態度への苦情が目立っています。

③ 2001年～2005年の5年間

認知に障害のある利用者に関係した利用者同士の苦情や、職員の福祉制度への理解不足に起因する問題、件数は減ったものの不適切な介助対応等が挙げられます（この時期、都内療護系施設全体で、第三者委員会による持ち回り事例検討会を4回実施しました）。

④ 2006年～2010年の5年間

重要ケアを怠ったことへの苦情、特定の利用者への一職員の不適切な関わり方に対する問題、利用者へのオンブズパーソン委員と共同の個別支援の取組み、ボランティア団体、ショートステイ利用者からの苦情等があります。

⑤ 2011年～2012年の2年間

利用者の金銭紛失、短期雇用（公的制度3ヶ月）職員の利用者に対する不適切な対応、服薬ミス問題等があります。

（2）全般的な苦情の特徴と変化

21年間の苦情内容は、設備・環境等の問題もありますが、圧倒的に介助対応やコミュニケーションに起因する問題です。中には利用者側の認知症状に原因がある場合もあり、利用者の高齢・重度化が当園における権利擁護の質のレベルアップを否応なしに突きつけています。また、「オンブズパーソンが出来ると職員は萎縮する」という見方が一時各方面から言われていましたが、人権侵害に対する抑止力効果と同時に、職員サイドからオンブズパーソンに「裁定」を求める意見等も強まったことが挙げられます。これは、オンブズパーソンに対する職員側の信頼感の証としてとらえることも出来ます。苦情はちょっとしたものも含め年間数十件に上りますが、オンブズパーソンと共に施設が時間を割きながら取り組む要検討事案は、年間平均5～6件程度で、近年横ばいかもしくは減る傾向にあります。

4 権利擁護の視点を大切にしたい

（1）解決の困難性を増す個室で発生の苦情

利用者の障害が今ほど重くなかった14、15年ほど前までは、移転で個室（＝密室）となった場合のトラブルにおいても、利用者と職員それぞれの普段の言動等からおおよその原因を推察することが出来るとの思いがありました。それは、今より施設の共同体的色彩が強かったことにもよります。しかし個室化から13年が経ち、認知に問題を抱える利用者が増加してきた現在、個室で発生した問題の究明は大変な課題です。それでも当園は、全国に先駆けてオンブズパーソン制度を導入した「当事者主体」の施設として、利用者の権利擁護に

今後も丁寧に取り組みたいと考えています。それには、十分なヒヤリングに基づく分析と、意見交換が大切と思われまます。

(2) 苦情は必ずしも『クレーム』(強い正当性の主張)ではない

利用者や家族の苦情がそのままクレームになるわけではありません。多くは「説明してほしい」「納得したい」という要望や意見から始まるのです。しかし、せっかく伝えていただいたのに、初期対応のまずさからクレーム化させてしまうことがあります。施設を信頼していたが何らかの問題で失望し、さらにその苦情を十分に受け止めてもらえないと思込まれると、話し合うことすら出来なくなる場合もあり得ます。そうした暗礁に乗り上げてしまわないよう、苦情を受け付けた者が相手の立場に立って真摯に受け止め責任者へ伝える初期対応は重要です。特に、下手な企業の苦情処理対応のようにビジネスライク(事務处理的な応じ方)になると、嫌味で真剣みが足りない等慇懃無礼と思われるので注意が必要です。

(3) 家族の代弁と情報公開の重要性

高齢化した障害者の多い当園のような施設では、「施設に入れたのだから、自分たちの役割は終わった」と考える家族が多くなっているようです。したがって利用者本人のことを家族が代弁するのは稀で、不幸にしてクレームとなった場合、クレームを付ける家族は目立つために一見うとましく思われる要素もあります。しかし、家族は家族の立場で利用者本人の権利擁護を担っているのであり、家族は「施設に『人質』として捕られている」(利用者もまた『家族に迷惑をかけられない』と我慢する)という、家族(利用者)の立場や意識があることを想像しなければなりません。施設がそのことを認識し、徹底した『情報公開』を行うことが家族の安心感に繋がります(マイナスの情報でも不必要に隠さず明らかにする判断が重要)。家族もまた施設の利用者であることを忘れないようにしたいと思います。非常識な要求をする、いわゆる「モンスターペアレント」が昨今話題となっていますが、これまでの経験では、家族の隠されたニーズや心情をとらえていくと十分に理解できる範疇にありますし、そのような存在はごく稀なケースではないのかと考えます。苦情に対する迅速で公平な対応が求められると同時に、家族支援の重要性を喚起していきたいところです。当園では、2ヶ月ごとに利用者の近況報告を個別生活支援担当職員が家族へ郵送していることも信頼に結びついていると言えます。

(4) 苦情から様々な気づきの視点を

オンブズパーソン設立からの20年間を振り返りますと、「苦情が重圧を感じないで率直に出されるのに何年もかかった」という感想があります。「職員には言わないでほしいがこんなことがあった」から「職員にはっきり伝えてほしい」への変化までの道程は遠い。だから「苦情が沢山出るのは問題だ」と決め付けないようにしたいと思います。それだけ利用者が信頼し『ニーズを引き出せた』と、ある意味開き直って受け止めるべきではないのでしょうか。加えて、例えば「介助」は、本来自分がしたいと思っている行為を他人に委ねることになるので、齟齬が生まれてもおかしくないわけです。それに、施設には集团的ケアシステム=介助者共有という弱点(支援があわただしく、ゆったりと出来ない要素)もあります。苦情はあって当たり前、施設にとっては「ずっしりと重い『勲章』である」と発想の転換を図ることが必要だと考えています。

また、苦情は『宝の山』とよく言われますが、業務改善のためのヒントや方法をそこから

見つけ出すことが出来るはずだとイメージすることが大切です。そして、問題解決の過程でサービスを提供する側が（勿論サービスを受ける側も）苦情の実例から学ぶことです。『宝の山』といっても、宝の原石を磨かなければ光り輝く宝石にはならない。むしろ、いい加減な解決の仕方や問題の本質が共有されないような結論では同じ質の苦情が繰り返され、ただの石ころやガラクタの山と化してしまうわけです。

何よりも大切なことは、問題の原因を徹底的に解明し、誤りは誤りとして素直に認識する姿勢でしょう。その上で、誠意を持って謝罪し、解決策に納得していただき、改善実施することだと思えます。

（５）苦情が無い施設は心配だ

日本人は我慢することが美德とされてきました。しかし、障害者にとって我慢することは何も良い結果を生み出さなかった。「不満や苦情」は生きている人間の証のようなもので、「楽しかった、良かった」の思いとは逆のことですが、同じように特別なことではなく自然なことです。そうした要求が無いこと自体、本来あり得ないことではないでしょうか。利用者の苦情は、前述のように要望や意見を投げかけたが相手に受止めてもらえなかったということに起因していることが多いようです。しかし、それさえ伝えることが出来ない機能障害の人や、嫌だと思っても苦情として認識し十分にまとめ上げることが出来ない人も存在します。施設の種別にもよりますが、「苦情が無い」という施設は、利用者の障害特性等を理解してニーズを引き出していないか、もしくは生活向上への希望を持つことや権利意識を高めるような生活支援環境を結果的に用意出来てない可能性が高い。その場合には、施設を様々な角度から徹底分析する必要があるのではないのでしょうか。「苦情が無い施設」は問題なのですよ。

（６）苦情が個別支援を豊かにする

重要なことは、利用者の安全課題や人権侵害に該当する問題の発生を如何にして食い止めるのかということです。それには、少し長期的なスパンで苦情の質や発生頻度等の変化を見ながら、苦情がどのようなレベルのものか、どのような傾向にあるのかを調べて、施設全体で（利用者も含めて）共有することです。そして、その分析結果を利用者の個別生活支援に活かすようにすべきと思えます。

（７）苦情を守りの姿勢で受け止めない

そして、苦情解決を問題処理や義務として『受身』でとらえるのではなく、権利擁護の視点による利用者支援の一貫として、『攻め』のスタンスで取り組むように転換しなければなりません。最近のデータでは、都内施設の苦情解決委員会設置率はほぼ100%で、第三者委員会の設置は80%、しかし苦情があった施設は約40%と聞きます。当園では、苦情解決制度における権利擁護の視点の重要性をアピールする意味合いから、「苦情解決運営委員会」の名称を「権利擁護・苦情解決運営委員会」と、2007年9月から改めました。

5 虐待の本質や原因を考えてみた

（１）虐待はなぜ起こるのか

虐待は身近な者が行うから「虐待」であって、そうでなければ他者からの「暴力事件」です。障害者への虐待は、差別意識が根底にあり、互いの関係性や感情、ストレス等に起因する支配可能な側の攻撃性の現われと言えます。

また、虐待を行った者はそれにより脳に「快感」が得られる要素があるようです。その「快感」は動物としての進化の過程で人間の中にも組み込まれた、主に脳の旧皮質の活動による生存のための『攻撃欲求』に伴うもので、『攻撃欲求』には「獲物の獲得、遺伝子を残すための争い、縄張り争い」等があると言われていますが、新皮質、前頭葉が働かないと暴走してしまいます。

そこから、「衝動的な八つ当たり」等も、繰り返され習慣化されると虐待に転化すると考えられます。また、「自己防衛的反応」や「ストレス等からの逃避行動」が虐待に繋がることもあると思います。脳の新皮質は「攻撃」とは逆に「抑制」機能を発揮するのですが、活動が弱まりバランスが保たれなくなると攻撃性が高まるというわけです。

(2) 支援業務との関係では

ところで、支援を利用する側と支援を提供する側は絶えず葛藤を余儀なくされます。そのことは、ケア等での接触機会において、支援者が利用者の自主性や体験等を引き出そうとするからです。これは、本質的には『主体性をめぐる駆け引き』とすることが出来ます。支援者は利用者のエンパワーメント能力を引き出そうとしますが、それでもそれはあくまで支援者側の論理で、「ケアを通じてまで支配されたくない」「ほっといてくれ」という人がいてもおかしくはない。自然体で寄り添うような支援を目指すのはけっこう難しく、「イエスマン」で良いわけでもありません。職員は悩みながら支援しなければならないわけです。当然ながら、支援対象者の認識やニーズが一つではないという面もあります。「自己決定」を断固主張する利用者がいれば、「自己選択・自己決定・自己責任」という（健常者社会を規範とした）「責任や能力といった言葉の暴力」で押しつぶされかねない利用者もいます。

そして、支援方針に基づく「基本マニュアル」ベースでは支援実態に必ずしも追いつかないため、勝手な価値観の押し付けや一方的なコミュニケーションから、高じてくると過干渉や放置という事態に陥る可能性は大いにあります。それに加えて、スキルのなさ（支援方法の未熟さ）から、「相手が受け入れ難いスキンシップやからかい」を「ノーマルなコミュニケーション方法と錯覚してしまう場合」も、エスカレートし虐待となる危険性があると言えます。むしろ逆に、そうしたことが怖くて、最初から利用者との距離を置く新人職員の姿勢も昨今は様々な施設で問題視されているようです。

このようなハードルの高さを感じつつ、疲労が蓄積する連続業務等何らかの物理的あるいは逃げ道のない心理的状況や、深層心理の中にある差別意識により、理性が感情に打ち負けてしまう状態に陥る。そこから、障害者の「異質性」に対する排除の感情や、支配可能との優位意識が浮上し、「虐待はいつだって起こり得る」のです。

関連しますが、先日全社協の方からお話を伺う機会がありました。厚労省主催『障害者虐待防止・権利擁護指導者養成研修』の内容紹介で、講師の先生が述べられた『「虐待は忌み嫌うもの、福祉は清く美しくならなければならない、虐待はあってはならない＝認められない』は、情緒的・感情的・道徳的アプローチであり間違った考え方である。むしろ、『どこでも虐待は起きる、どんな立派な人でも陥りかねない』ということなので、リスク低減と早期発見が第一というのが正しく、それが合理的・論理的・科学的アプローチである」との説明についてです。私はすぐに共感することが出来ました。

今子供のいじめ問題が焦点化しています。第二次性徴期を中心に見られる『子どものいじめ』も虐待と言えますが、日常化している様子です。思春期の問題をヒントにトラブル等が多発する時期や年齢を考えますと、福祉施設では就職後数年間、もしくはその後業務に慣れ

たマナー化の時期が要注意で、年齢的には20歳代～30歳代前半あたりが危ないと思っています。承認欲求が満たされないことや、仕事や生活の変化にストレス耐性が伴っていないことも要因です。一旦そうなりますと継続されますので、若い年齢層だけの問題ではないとも言えます。やはり、重要なことは、知識と経験が獲得される職場環境を作り出し、感情だけに左右されず前頭葉が適切に働く状態を生み出すことです。課題はとてつもなく大きいようです。

(3) 関連する支援職員の分析

今は落ち着いています。当園でも一時期新人の女性職員が2～3年で退職する状況が続きました。中にはバーンアウト（燃え尽き症候群）に該当すると思われるような職員が30歳前後に見られ、職場のメンタルヘルスが課題となったのです。筑波大学と明治学院大学の研究者がその頃、東京と神奈川で当時の療護施設9箇所を対象に行った「身体障害者施設の精神健康と労働」の調査では、当園の分析データが特別に他の施設と異なっていたわけではありませんが、9施設全体の結果で「20代の抑うつ得点が高く、20代で就職後2～5年の期間が、スタッフのメンタルヘルスに関して最も注意の必要な時期」と、先行研究の結果も踏まえた報告を受けました。利用者の当たり前の生活を追求しようとしているだけの施設が、多大な職員負担の下に成り立っているのは否定し難い現実です。

したがって、利用者の権利擁護は職員の権利擁護と一体的に進めなければならないと思います。職員が1年でも長く勤められる環境が利用者への理解や支援の伝承に繋がるため、利用者の権利擁護にとって大きなウエイトを占めるといっても過言ではありません。その後産業医の勧めもあって、簡易に読み取れる個人別ストレス度チェックと職場ごとのストレス度集計をここ数年間行っています。その結果は、何らかのトラブルが続いた個人や職場においてストレス度が高くなる傾向がありますが、経験の長いベテラン職員が多い職場はストレス度が低い状態を示しています。

(4) 虐待が起こり得るもう一つの要因（コミュニケーションの不成立）

例えば、施設で乱暴な言葉遣いが目立つ職員を、特定人物の性格問題と高をくくりフォローせずに放置していると、そうした職員は利用者との人間関係が築けず（コミュニケーションの不成立等）、感情の高ぶりから重大な不適切発言を行ったり、暴力やその他の人権侵害に形を変えたりしてエスカレートすることが往々にしてあります。

意外と思われるかもしれませんが、キャパシティー（受容力）の少ない職員が利用者との人間関係を（表面上）成立させられるのは、利用者側のコミュニケーション能力に支えられている現実があるからで、これまでそうした様子を目にする機会は幾度となくあったように思います。逆に言うと、利用者側にそうした能力が僅かでも乏しいときには、そのような職員と利用者とのコミュニケーションが成立しないという事態が生じるわけです。こうしたことが虐待発生の一つの要因として浮かび上がります。過去のデータでも、身障系よりも知的障害施設に虐待が多く発生していること等から、そうした要因があることは否定出来ない現実と言えます。

(5) 隠蔽の誘惑を乗り越えて

いわゆる『見て見ぬふりをする』行為や、『赤信号みんなで渡れば怖くない』といった集団内部での非常識がよく問題として取り上げられますが、加えて虐待防止法施行後のこの段階

で「虐待が発生したとなれば、施設は大変なことになる」という防衛意識から、より組織的に隠蔽をしてしまう動きも懸念されます。隠蔽は発覚後明らかに社会的制裁を受けます。

あなただったらどうするでしょうか。虐待はいつでも起こります。苦情解決責任者（施設長）が虐待を発見した場合に、突っ込んで対応すればするほど、例え一職員が行ったことであっても、今度はその組織責任が問われます。私は、12年間の苦情受付委員（サービス管理責任者）に相当する立場のときに、利用者から苦情を受け付けるときは弁護士のような振る舞い方で、職員から事情を聞くときにはもしかしたら検事のような尋ね方になっていたと思います。オンブズパーソンの各委員は裁判員のような立場ですが、結果として現場職員による利用者への人権侵害があった場合には、賞罰委員会を通じて私も裁判官のような立場を担いながら、当該職員への処分を下します。しかし同時に、結局その職員に対する管理不行き届きにより私自身も処分を受けるといったこととなります。ぐるっと回って自分も「被告席」にいたということです。

前述のとおり、厚労省主催の研修での『虐待は忌み嫌うもの、福祉は清く美しくならなければならない、虐待はあってはならない＝認められない』は、情緒的・感情的・道徳的アプローチであり間違った考え方であるということですが、職員の虐待状況を発見し通報した苦情解決責任者（施設長）が、以前の経過に本当は責任性がなくても法人からその時点における管理責任を問われ辞任に追い込まれる例は一般的でさえあります。とにかく、トカゲの尻尾切りのようなことが横行する実態の中では、「分かっているが、ほどほどにしておかなければ」という心理が働くのではないのでしょうか。

苦情解決責任者（施設長）には公益通報者保護など適用されません。もちろん責任性の中身にもよりますし、現場を差し置いて自分だけ逃れようとするのはもっての外ですが、「虐待問題があったら詰め腹を切られる」という日本の社会福祉の「常識」、監督官庁が厳しく言えば言うほど「生贄を差し出さねば」と没主体的に考える法人内の「常識」を変えなければ、事は進まないように思います。それには「新しい常識」について声を上げていく必要があると言えます。

（6）現行の苦情解決制度の仕組みはこれでいいのか

私は、今の苦情解決の制度設計に問題があると思っています。かなりの施設で第三者委員会が独立性を持った施設の監視役になっていない。法人経営者の親族が第三者委員の例もあります。そのため、適正化委員会の権限で第三者委員をチェックするくらいのものでないのかと考えます。助言や斡旋だけではなく、もっと権限を持ったほうが良い。適正化委員会は、施設に失望した利用者や家族が直接言っても無駄と思って駆け込む所です。ですから、むしろ施設における第三者委員会は、適正化委員会のような完全に外からのアプローチではなく、しっかりと施設内部に結びついて権利擁護活動を行う、施設における第三者機関としての本来の役割を果たすべきだと思っています。とにかく、昨今の学校の例に見られるように、社会問題化すると氷山の一角だった「いじめ」（虐待）がドンドン出てくる。そうなる福祉施設の場合では施設長の首が幾つあっても足りないわけで、独立性の高い第三者委員会が「行政に通報したような施設長」を積極的に評価し、そうした行為や姿勢を擁護出来るような存在でなければならないと思うわけです。けっこう、タブーに触れるようなお話をさせていただきました。

さらに、「外からの取り締まり強化」で市区町村や都道府県に下駄を預けるのみでは、施設当事者不在で本質的にはあまり改善が進展しないようにも思われます。今回の虐待防止法施

行に際しては、厚労省の『障害者福祉施設・事業所における障害者虐待の防止と対応の手引き』の中に、はじめて異性介助を問題視するチェックリストが紹介されました。当園職員が全国に向け40年前から問題としてきた課題です。“転機は訪れたのかもしれませんが。”今日の状況に翻弄されることなく、施設関係者の主体的内部努力や、調査委員会や検証委員会に他施設から加わること等、個別施設を超えた大胆な権利擁護の共同対応等の連携が、今こそ問われているのではないのでしょうか。施設運営に長いキャリアがある人であれば、施設を知る者であるからこそ、施設の問題点を指摘出来る要素も多面的に持っているわけですから、相互に協力し合うことの意義は大きいと思われれます。

(7) 苦情解決の積極的取り組みが功を奏すはずだ

障害者虐待防止法試行という新たな段階の中で、制度変化に右往左往し苦情解決システムが霞んでしまっただけでは元も子もありません。苦情解決の取り組みこそが、虐待問題を未然に防ぐ最大の手立てであることに変わりありません。そして、苦情解決はあくまで結果であって、私たち施設関係者の役割は「利用者の権利を擁護する」ということを繰り返し自覚し、忘れてはならないことだと思います。

少し踏み込んで述べますと、この権利擁護あるいはその基となる人権概念の中身が、絶えずその時代や歴史経過、また国境を越えることによってとらえ方が異なるのはご存知のはずです。富む者と富まざる者（貧困と格差の問題が今日的課題として浮上していますが）、強者と弱者、多数者と少数者、そして健常者と障害者等、多様な要求を持つ人間集団の中にあつては、立場や環境の差によって価値観がぶつかる境界線のようなものが多種多様に存在します。障害者の権利条約では、一つの権利主張が他の権利を侵害することを前提として、問題解決を図る枠組みが折り込まれているのです。人としての権利について、あるいは抑圧状態からの解放を目指すことについて、様々な角度から解決策を考えることが絶えず問われていると言えます。

施設であれば利用者と職員とオンブズパーソンがこうした観点で真剣に議論する、これが大切だと思います。職員と利用者の関係のあり方、利用者同士の関係と自治について、身体介助や生活支援、環境等のサービス提供内容、生命倫理に関すること、自立に関すること、施設生活のルール等、利用者側から出される一つひとつの不満・要望・苦情の背景や根拠を調査分析し、その都度答えを出し個別生活支援に結び付けて行くこと。最初から決まった答えはないことを念頭においての挑戦と思っています。

6 いくつかの事例についての紹介・・・【省略】

その1 職員の丁寧さに欠ける行為から、利用者が不審に思った事例

その2 利用者の認知に関わる誤解の事例

その3 ごく最近の事例

その他

Ⅲ 支援事業者としての全般的な権利擁護とは？

1 自己完結しない施設づくり

(1) 自立と権利擁護は表裏一体の関係

自立とは他の支配を受けずに自分の力で物事を進めていくこと。権利擁護とは自らの権利性の獲得を自分の力だけでは成し得ないので誰かが支援すること。もちろんセルフアドボカシーという概念もあり、本質的に言うと、どこまでが自立者でどこまでが要支援者なのかという区別が明確に決まっているわけではありません。時と場合によって変わることもあるわけです(そもそも人間社会は相互依存、支援し支援される関係で成り立っています)。要支援者が支援者になる例としては、ピアカウンセラーが挙げられます。そのピアカウンセラーの協力も得て行われる、権利意識を高めることへの適切な支援(ストレングスへの着目からエンパワーメントの発揮)は、障害当事者のみならず当園職員にとっても永遠のテーマです。そして、多くの場合結果は利用当事者に利益をもたらすこととなります。前述したように大変難しい支援課題で、そこには葛藤や失敗も生まれますが、それでもアプローチすべき重要な権利擁護の取り組みと思われまます。

(2) 社会的生活の獲得レベルや希望者の地域生活実現が権利擁護の指標

東京・多摩地域では主要駅ごとに自立生活センターがあり、重度訪問介護等を行っています。これにより、重度障害者が施設からアパート暮らし等を行う、いわゆる自立生活は、当園では地域障害当事者団体との連携が基本となっているのです。相互に研修も行ってきており、ネットワーク型の取り組みと言えます。また10年前からピアカウンセリングも導入し(月間2回)、園内自立生活プログラム(月間1回)も実施しています。当園では、これまでに累計で入所定員数の3割にあたる17人の利用者が地域生活へ移行しました。

基本は、施設で暮らす利用者が多様な社会的活動に取り組み、様々な生活スタイルを選択・体験し、自らのライフステージ(またはライフサイクル)の中で、その人にとってふさわしい時期に、ふさわしい暮らし方を実現できる状況がベストということです。したがって、脳性まひの二次障害が進行したため当園に戻りたいという元利用者も存在します。障害を抱える方々が自由に振る舞うことが出来ることこそ、真の権利擁護と言えるのではないのでしょうか。

2 安心・安全な利用者の生活と職員の業務

(1) 対人支援は結構難しい仕事である……………どのように支えられるのか

職員側のスタンスについては、施設職員の関わりが公的業務と思っけていても、利用者にとっては私的生活の追求です。利用者は、施設職員を親代わりや教師、友人、場合によっては恋愛の対象者としてとらえてしまうこともあります。施設職員はそのいずれにも該当しないという認識に立ち、その利用者を支えるパートナーとしての距離感をどう測って行くのかということが問われます。職員は利用当事者の主体に対し、支援の主体としてどう振る舞うのかということ常意識しなければならいわけです。失敗すると利用者が依存を深めるか、または家族ケースで見られるような共依存に陥る場合や、関係性がこじれて人間関係が成立しなくなる場合もあり得ます。

そうした中で、若手の職員や経験の浅い職員は、やはり信頼できるチームの中で絶えず自己の対利用者との関係を振り返り、個性や独自性は尊重されながらも主観的な価値観に陥らないように見守られる必要があると思っけています。そうしたことを行うのは対人支援を生業としている

施設では当たり前のことですが、多くの施設で余裕がなくて出来ていない現実があるのです。

当園では個別生活支援チーム体制のほか、知的障害分野で経験の長い超ベテラン職員に、主に知的・身体重複障害利用者を担当する支援職員の支援アドバイザーとなってもらっています。加えて、外部から定期的に臨床心理士が来園し、支援困難事例を1例ずつ検討するコーディネータの役割を務めていただいています、まだまだ工夫が足りないと認識しています。

(2) 職業病対策や業務の公平性追求も重要

施設種別や職域によっては職業病対策が重要です。旧療護施設からの歴史は、腰痛・頸肩腕症候群等職業病との戦いの歴史と言い換えられる経過があります。どれだけ多くの人材がそのために職場を去ったか分からない状況です。利用者だって自分の介助が原因で職員が辞めざるを得ないのは辛い。そのため、かつては職業病対策治療室を設置していたくらいです。今も職業病はなくなったわけではありませんが、移乗用リフトが腰痛減少に効果を発揮し問題が大幅に改善されました。最近では月に2回、職員が自主的にヨガの先生を招き指導を受ける取り組みもあります。

また当園では、1980年代から業務の節目ごとに各種業務に関する実態調査を行い、独自の手法で業務量と密度を数値化し、ケア単位ごとの人員配置の公平性に努めてきました。例えば、女性職員の業務量が12～16%男性を上回っています。これは、当園が同性介助を原則とする中で、「障害が重くても可能な限り排泄はトイレで」という支援方針から、男性は尿器等で簡便に対応出来るものの、女性は便器に座る介助をその都度行うこと等の差が大きいということが裏付けられております。そのため、職員対利用者の男女比率の変更を20数年前から意識的に調整してきました。そうした一つひとつの施設運営マネジメントが、安心・安全な利用者の生活と職員の労働を生み出していくということです。

3 権利擁護は施設を超えて

2012年4月1日、協力してきた療護施設自治会全国ネットワーク（通称自治会ネット）の「旧療護施設の入居と地域移行に関する2011年3月調査」結果報告書が完成し、福祉新聞4月30日号一面に紹介されました。計画から3年越しになってしまいましたが、国が在宅障害者の調査は行うが施設はやらないと当初言っていたので、施設入居者が奮起してアンケート調査を実施したものです。調査はあの巨大地震、大津波、原発事故と重なりましたが、被災地からも続々と回答が返送されてきました。

全国の旧療護系施設199施設、入居者886人のデータから、入居の理由は「家族に迷惑をかけられないから」（52%）の答えが一番多く、施設入居前の家族負担の状況や家族との絆を意識している様子等が浮かび上がります。また、「現在地域生活を考えている」人が18%という結果も出ました（30～40歳代では28%と高いです）。比較的障害の重い施設入居者のデータですが、この間の障害者制度改革論議が具体的な数値データなしに行われてきたことを考えますと、施設利用者自身が一石を投じたわけです。

実は4年前にも自治会ネットでは、「自立支援法施行1年後の療護施設利用者への影響と意見に関するアンケート調査」を実施し、支援費制度のときよりも自由に使える金額が57%も減少していることが判明しております。全国の施設入居者が外出や買い物等を差し控えている様子を窺い知ることができました。障害者施策が揺れ動く中、施設入居当事者の声が国や関係者に一定程度届けられてきたことは大変意味があることだと思います。そうした利用当事者の主張に対するサポートを施設の基盤の中で行うことは重要です。このような利用者のおかれた全

般的な環境の問題等を広く取り上げ、共に考え、協力していくことも大切な権利擁護活動であると思います。

IV まとめにかえて

施設の理想的職員像は、やはり『人権尊重の姿勢を持ち、自立支援と権利擁護の立場で、利用者のその人らしい生活や活動を意識的、継続的に支えられる能力を有し、適切な介助を含む支援行為が確実に実施出来ること』が基準であると思われます。このことは、施設職員が陥りやすいパターンリズム（父権的温情主義）といわれる、上から目線や態度とは相容れない立場です。

ところで、以前行われた「利用者側が選ぶ良い職員像アンケート」の結果では、『①話をよく聞いてくれる人 ②自分の考えを押し付けない人 ③求めたときにきちんと説明してくれる人』が挙げられていました。今でもこの3点は職員態度として有効と思われます。しかし、現在の利用者はより多様ですので、今申しました①～③の対応能力だけでは足りない側面があります。それは、意思疎通を図ること自体に困難な利用者が存在し、利用者主体に全てを委ねて置いては放置（支援放棄）に繋がりがかねないからです。したがって、障害特性やその人の性格等に配慮しながら、利用者の主体性を尊重して意識的に（介入しない）踏み込まない支援と、権利擁護的な視点に立ち一歩踏み込んだ支援アプローチとの切り替えが、場面、場面で適切に行えるという、バランスの取れた対応・判断能力が職員には問われると言えます。

そうした適切な一人ひとりに対する利用者支援が出来る職員を生み出し、かつ支えられるといった基盤づくりこそが重要ではないでしょうか。施設利用者への権利擁護は、同時に人的資源である職員養成の問題でもあります。そうした福祉のプロフェッショナルを育てる基盤として、施設の歴史はそれなりの長さになってきましたが、社会福祉法人化から4年目の当園は、まだまだ道程は長くこれからというレベルです。

そして苦情解決は、小手先の対応ではなく、利用者の権利擁護に裏打ちされた取り組みでなければならぬと思っています。日常的な職員のチーム支援アプローチにより利用者自身が外部の様々な人たちと接点を結び繋がっていく、そうした風通しの良い施設づくりの根幹を成す第三者と施設の協働の役割・活動が今問われていると言えます。

しかし、残念ながら主観的には、全国に広がった現状の福祉施設における苦情解決システムの多くが形式だけになっているか、一時的な熱が冷めて形骸化しつつあるかのように思われます。かつて当園の施設改革では辞めた職員が大勢出ました。いったん出来上がった施設を改革するというのは本当に大変で、ある意味沢山の血が流されたわけです。だからこそ、施設改革で手に入れたオンブズパーソン制度は、私たちにとって「利用者主体と人権の象徴」のような存在です。既にオンブズパーソンが出来た頃に生まれた職員もおおり、当園のアイデンティティーとしてしっかり根付いているように思います・・・《あって良かったオンブズパーソン》・・・ということです。

最期になりますが、障害者虐待防止法施行を期に、苦情解決制度の実践例として当園が一つの参考となり、多少ともお役に立てるようであれば幸いです。ご清聴大変ありがとうございました。