

介護相談員派遣事業の創設過程と今後の課題

濱 田 佐知子

（平成18年12月6日受理 最終原稿平成19年1月9日受理）

介護相談員派遣事業は、一定水準の研修を受けた市民が、介護サービスの提供の場を訪ね、サービス利用者等の不満や疑問等の相談に応じ、不安の解消を図るとともに介護サービスの質の向上を図ることを目的として、2000年の介護保険制度と同時にスタートした。介護保険制度や介護サービスに関する苦情や不満等に対応するため、国民健康保険連合会や市町村、施設等に専用の窓口や第三者委員等が設置されていることは周知のとおりである。しかし、介護相談員は利用者の不満を聞き、問題の提起、解決策の提案等を通して、苦情発生を未然に防ぐ重要な機能を有しているにもかかわらず、その介護相談員派遣事業についての認知度は高いとはいえない。

2006年施行の介護保険制度改正による地域支援事業の創設に伴い、介護相談員は、地域包括ケアにかかわる一員として、総合相談・支援のほか高齢者虐待の防止や早期発見等新たな役割も求められている。本稿では、介護相談員派遣事業の創設過程を辿り、介護相談員の名称や位置づけ・役割についてどのような議論がなされて、本事業が成立に至ったかを明らかにするとともに、今後の課題について考察する。

キーワード：介護相談員派遣事業、介護相談員、介護サービスの質

．はじめに

介護相談員派遣事業は、2000年4月の介護保険制度の創設と時期を同じくして開始された。同年は、50年余りにわたり社会福祉の基本法であった「社会福祉事業法」が「社会福祉法」へと改正された時期と重なる。介護保険制度の導入により、これまでの行政措置から、利用者がサービスを選択し、事業者と契約を結んで介護サービスを利用する仕組みとなった。利用者がサービスを選択し決定するという消費者主権への転換が現実のものとなり、介護サービスの質のあり方が改めて注目されるようになった。

介護相談員派遣事業は、「介護サービスの提供の場を訪ね、サービスを利用する者等の話を聞き、相談に応じる等の活動を行う者の登録を行い、申し出のあったサービス事業者に派遣すること等により、利用者の疑問や不満、不安の解消を図るとともに、派遣を受けた事業所における介護サービスの質的な向上を図ることを目的」¹⁾に、市町村事業として始まった（厚生省老人保健福祉局長通知老発第473号2000）。介護相談員派遣事業を実施しているのは、2006年で585市町村、活動している介護相談員は4,622名、介護相談員を受け入れている施設及び在宅事

濱 田 佐知子

業者は22,291ヶ所であり、年々増加傾向にある（介護相談・地域づくり連絡会2006）。

介護相談員は、行政委嘱型²⁾のボランティアに分類される（岡本ら2004）。その活動の実施にふさわしい人格と熱意を有する者が、事業の実施主体である市町村等において選考された後、研修を受けて介護相談員として登録され、介護相談活動を開始する。年齢層は、60 - 79歳が約60%を占め、元気な高齢者が相談活動の中心を担っている（介護相談・地域づくり連絡会2006；濱田2006）。

このように、介護相談員派遣事業は、高齢者を中心とした市民参加型の取り組みにより、要介護者等のQOLにかかわる介護サービスの質の向上を目指すことを、市町村等が支援する施策である。介護相談員自身が将来的に介護サービスを受給する可能性のある消費者として、介護現場と接点をもつことの意味は大きい（介護相談・地域づくり連絡会2006）。さらに、地域支援事業の創設に伴う介護相談員の新たな役割として、認知症対策を始めとする利用者等の権利擁護の促進や地域包括ケアに関わる一員となるなど、介護相談員への期待は大きく（厚生労働省 老計発第0524001号2006）、実施している一部の市町村において高い評価を受けている反面、制度としての知名度が低いとの指摘がある（松村2005）。

筆者は、介護相談員派遣事業スタート時から介護相談員活動を行ってきたが、事業の活性化と社会的認知を高めることが、これからの介護相談員活動にとって重要な課題であると考ええる。

このような観点から、本稿では、介護保険制度と同時期に開始された本事業がどのような過程を辿って創設に至ったのかを考察し、これからの具体的な課題を明らかにすることを目的とした。

・介護相談員派遣事業創設の背景（当時の見解）と考察

1. 厚生大臣の発案による事業創設

1998年の中央社会福祉審議会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」³⁾において、福祉サービスの質の確保には、「ボランティアや実習生を受け入れることは、事業運営の透明性を高める上でも有益な方法の一つである」との見解が示された。2000年の地方分権一括法の施行により、介護サービス等の福祉施策も自治体中心で推進していく時代が到来し、同年の社会福祉法においても住民が地域福祉の担い手として位置付けられた。

介護相談員派遣事業の創設は、既に介護保険制度を施行していたドイツ⁴⁾を視察中であった丹羽雄哉厚生大臣が、「介護サービスオンブズマン委員会（仮称）制度」の導入を検討し、介護保険のスタートに間に合わせたいという考えを明らかにしたことが契機である⁵⁾（朝日新聞2000）。当時、ドイツでは介護事業者らによる不適切な対応が介護スキャンダル⁶⁾として報道される等、介護サービスの質の確保をめぐる議論が活発であった。連邦政府の質の向上を図るための法改正案が閣議決定され、2000年に新たな「介護の質の確保法⁷⁾」及び「ホーム法⁸⁾」が制定（施行は2002）された（中村2002；Mohr2005）。当初丹羽厚生大臣は、「介護相談員」ではなく「介護サービスオンブズマン」という仮の名称を用いており、その構成員は介護を要

介護相談員派遣事業の創設過程と今後の課題

しない高齢者、要介護者の家族、弁護士等が想定されていた。委員会は、都道府県又は市町村単位の第三者機関とし、設置の判断は地方自治体に委ねるというものであった（読売新聞2000）。

全国厚生関係部局長会議（2000・1・17）において丹羽厚生大臣は、その冒頭挨拶のなかで介護保険制度をより円滑に実施していくために、有職者と厚生大臣との意見交換の場として「より良い介護保険に育てる会」（厚生大臣の私的懇談会）を発足させ、オンブズマン⁹⁾制度の導入等について議論していくことを明らかにした。また、丹羽厚生大臣は、「アメリカではお年寄りがボランティア的に施設や在宅サービスを受けているお年寄りを訪ね、さまざまな苦情をお聞きするというのが私の頭の中にある」とアメリカの例を取り上げる一方、「オンブズマンといえば、摘発型を想像しがちであるが、私は改善型を目指していくのがわが国の土壌にあっていると思っている」（週刊社会保障2000）との見解を示した。アメリカでは、虐待やネグレクト等介護施設のサービスの質の低さの問題から、サービスの質の確保に貢献する制度として、研修を受けた市民参加による長期介護オンブズマン制度（Long-Term Care Ombudsman Program）¹⁰⁾が1972年に実験的にスタートした。1978年にはすべての州に制度が設けられており、評価の高い活動であることがわかる（高谷1995；井原2002；高谷2000）。アメリカの長期介護オンブズマン制度においては、オンブズマンがアドボカシー（権利擁護）を行う場面で「すること」として、「利用者のよき聞き手役となり、利用者、事業者、政府機関と共に問題解決をするための活動をする」が掲げられており、「してはいけないこと」として、「長期介護オンブズマンは施設の監視係ではなく、苦情解決に心がけるべきで利用者や事業者に対する批判はしない」「身体的介助をしてはならない」等の役割が明示されている（大谷他2000）。介護相談員派遣事業の相談活動における留意点においても、「介護相談員が基本的にやってはいけないこと」として、「事業者の評価は行わない」「直接介護を行ってはならない」等の同様の記述がある。

これらのことから、この時点での丹羽厚生大臣の「介護サービスオンブズマン」構想の中には、先に介護保険制度を実施していたドイツの介護サービスの質の確保を巡る動きとアメリカの長期介護オンブズマン制度が念頭にあったものと推測される。また、「オンブズマン」の名称を使用しているが、その果たす役割としては、当初から、元気な高齢者等の市民がボランティア的に要介護者等の抱える問題を聴いて解決を図るもので、告発や評価はしないものとして位置づけられていたことがわかる。

2. 「より良い介護保険に育てる会」における介護相談員派遣事業開始に向けた検討内容（委員の発言をもとに）

丹羽厚生大臣の主宰（大臣官房政策課が事務局）による「よりよい介護保険に育てる会 - 安心して老後を過ごせる社会を目指して -」（2000）の会合は3回に渡り実施された。その中から、介護相談員派遣事業に関わる厚生大臣及び委員の発言内容について採り上げ、現在の事業内容に到る経緯を探ってみよう。

濱 田 佐知子

（初会合）

初会合は2000年1月29日に開催された。メンバーは、介護・ボランティア関連分野の有職者等の8人で構成¹¹⁾されている。会は厚生大臣と率直に意見交換し今後の施策および制度運営に反映させることを目的とするものと報じられている（月刊介護保険2000.3）。委員の主な発言は、「サービスの質は競争、選択で高めていくことが基本であるが、地域によってはサービス供給が十分でないところもあり、そういった所では苦情処理やオンブズマンが大きな機能をもつことになる」（堀田委員）「情報開示や第三者評価だけでなく監査が重要になってくる。 - 中略 - フォーマルな形での手続きが必要。オンブズマンも行政的な権限を付与しないと機能しない」（木村委員）「苦情を、利用した人が気軽にいえることが大事で、どこに話がいてもきちんと対応が返ってくるシステムが必要」（笹森委員）といった内容であり、いずれも行政及び自治体等の関与したオンブズマンの必要性を述べている。

丹羽厚生大臣は、「オンブズマン制度は告発型ではなく、みんなでお互いに話を聴きながら、というのが大事。老人クラブ、退職公務員、地域リーダーが施設に行って話を聴いたり、在宅サービス利用者の自宅に行ったりする。日本にあったオンブズマン、いわば『やわらかいオンブズマン』としての体制づくりを考えている」と、地域の比較的元気な高齢者等が要支援及び要介護者の悩みや相談事を聴取するような制度として位置づけたいとの考えを表明している。「施設に実際入っているボランティアを『ソフトな情報源』として活用することが妥当」と堀田委員も厚生大臣の発言に賛同し、告発型ではない問題提起・提案解決型の事業の裏づけをしている。

（素案及び2回目、3回目の会合）

2回目の会合は、2000年2月29日に実施され、新たに岡本（神戸市看護大学教授）¹²⁾が議論に参加した。事務局から「介護サービスの質の確保について」事業の素案の提示がなされた後、オンブズマンに変わる名称と活動、養成研修、市町村や住民との関係のあり方の4点について議論が行われた。

事務局の素案では、名称がこれまでの「オンブズマン」から「介護サービス相談ボランティア事業（仮称）」に改められ、地域で活躍する高齢者や民生委員、老人クラブ関係者等がボランティアとして活動を担い、介護施設等を訪問して利用者の相談に応じるとともに、事業者との意見交換を行い、その後に市町村等の事業主体者に報告を行うこととされていた。また、事業実施の経費を国が一部助成し2000年度はモデル事業として20～30市町村で実施する旨の説明が行われた。丹羽厚生大臣はドイツでの記者会見の際、弁護士や要介護者の家族も担い手の候補としていたが、素案にはその記述はなく、「高齢者や民生委員」と明記されていることから、対象から外れたものと考えられる。

名称については、「オンブズマン、介護サービス相談ボランティアも反対。『相談員』でもよいのではないか」（樋口委員）「オンブズマンに不満を言えと言っても言えないが、ボランティアに対しては自然に愚痴をすることができ情報が集まる」（堀田委員）といった意見が出され

介護相談員派遣事業の創設過程と今後の課題

ている。なお、3 回目の会合（2000 . 4 . 7）では「『オンブズマン』という言葉は広まっている言葉だが、『意味がわかりにくく別の言葉を使って欲しい』という声があがっている」（生島委員）との念押しもされている。

事業の担い手とその名称については、これらの議論以外にも、与党関係者の意見もあって「介護サービスオンブズマン」という名称が避けられたという証言もある¹³⁾。

活動については、「施設に出向き個別の話を聴くことにより施設側の信頼も高まる」（光武委員）「問題解決方法はソフトで良識的、建設的な方法によるべき」（堀田委員）「施設にはボランティアが入っているところが多く、その人たちが協力員のような形で参加することも可能」（笹森委員）「相談できる人がどこにいるのか所在を明確にして欲しい」（樋口委員）等の、丹羽厚生大臣の見解と同様の意見が示されたが、在宅での活動については、「地方自治体としての方向性が定まっていない」「在宅へのシステムの導入は躊躇する」といった意見のほか、「プライバシーの問題もあり難しい」（笹森委員）「在宅介護のオンブズマンは密室であり、実効性があるのか」（光武委員）等の慎重な意見も出されている。

養成研修については、「地域活動のリーダー達に一定の研修（最低40時間）に参加してもらう」（牟田委員）「サービス利用者の立場を最大限尊重し、同時に現場のワーカーをいわれなく中傷するようなこともあってはならず、その点が研修の重点課題」（岡本委員）「問題点や実態の把握はしっかりやる必要があり、そのようにボランティアを育てて欲しい」（堀田委員）といった一定の研修を課す必要性についての発言があり、これらが研修事業のカリキュラムに反映されることになる。

市町村や住民との関係については、「行政のチェック機能の働かない事項についてチェックするものであることを明確に打ち出す」「自治体への報告だけでなく市民に知らせていく仕組みが必要」「事業を実施する市町村は住民が満足していることを他の市町村住民に対してPRして欲しい」（堀田委員）「介護保険は苦情が言える制度なんだという事実をつくること」（樋口委員）など、住民参加の取り組みを市町村がバックアップすることの重要性を指摘する発言があった。

3 . 介護相談員派遣事業の実施

より良い介護保険に育てる会の第2 回会合の後に開かれた、全国高齢者保健福祉関係主管課長会議（2000 . 3 . 7）の「介護サービスの質の確保について」に関する説明において、介護サービス相談ボランティア事業は「介護相談員派遣事業（仮称）」と名称のみ変更され、事業内容等については変更及び追加はなく、従来と同様の内容が提示された。また、事業の発案者である丹羽厚生大臣は、介護保険セミナー「厚生大臣と語る会」（2000 . 3 . 10）の講演¹⁴⁾の中で、「今後は、サービスの量とともに質の確保が問われることになる。—中略—介護相談員は担当する事業者を訪問し、利用者と事業者の橋渡しとしての役割を果たして、サービスの改善を図る。—中略—介護相談員の資質が事業の成否を握るともいえる」と本事業への期待を語った。

濱 田 佐知子

厚生労働省は、「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」(1999.3.31厚生省令第39号)第34条2に「サービスに関する入所者からの苦情に関して、市町村等が行う事業その他の市町村が実施する事業に協力するよう努めなければならない」との規定を置き、その解釈通知(2000.3.17老企第43号)の第30(2)地域との連携等において、「介護相談員を積極的に受け入れる等、市町村との密接な連携に努めること」と、介護相談員の活動についての制度的な位置づけを図った。努力義務とはいえ、制度上、介護保険施設が協力しなければならないことを明文化した意義は大きい。

2000年5月1日付け厚生省老人保健福祉局長通知(老発第473号)「介護サービス適正実施指導事業の実施について」により、介護相談員派遣事業が正式に開始された。その通知の別添1として介護相談員派遣事業実施要綱が示されたが、そこには、より良い介護保険に育てる会の2回目の会合で示された素案に委員らの意見を反映させた事業内容の詳細項目が加えられている(表1の中央及び左)。主な内容は、名称を「介護相談員派遣事業」とすること、「問題提起・問題解決型事業」により介護サービスの質的向上を図ることを目的とすること、一定水準以上の「研修」受講者が活動にあたること、介護サービス利用者と事業者の間の「橋渡し役」を果たし、市町村等事務局を含む三者の協力体制を確保すること等である。

高山(2000)は、介護サービスオンブズマンの仮称が使用されていた頃、事業について、介護相談員と監査との連動、他の苦情解決や地域権利擁護事業等との有機的な連携、地域における重層的な権利擁護システムの構築の必要性を強調している。これらの点について実施要綱を見てみると、については、素案では監査が事後的対応として示されていたものの、事業実施要綱では削除され、介護相談員活動と監査との関連についての記載は一切ない。についても、それに関わる言及はない(については2006年の事業実施要綱の現任研修に関連付けられた。これについては後の - 3 で述べる)。介護相談員をソフトな活動にするとの配慮によるものと推測される。

こうして、介護相談員派遣事業は2000年7月に154市町村、800人の介護相談員でモデル事業として始まった。

その後、介護相談員派遣事業は、平成18年5月24日老計発第0524001号の厚生労働省老健局計画課長通知「介護相談員派遣事業の実施について」で、本事業について研修の充実を図ること等に関する内容が追加された。そして、平成18年5月24日老発第0524002号改正で「介護サービス適正実施指導事業の実施について」に基づく事業の1つとして(6)に介護相談員養成研修事業が新たに明文化されるに至る。

・介護相談員派遣事業の展開における課題

1. 介護相談員の名称と担い手としての課題

介護相談員の名称は、当初の「介護サービスオンブズマン」から「介護サービス相談ボランティア」に変更され、最終的に「介護相談員」となって介護相談員派遣事業実施要綱に明示された。当時、人々はオンブズマンを弁護士等の組織が行政等の不正を匡ずるものとして連想する

介護相談員派遣事業の創設過程と今後の課題

表 1 介護相談員派遣事業について

平成12年2月29日 介護サービス相談ボランティア事業（仮称）	平成12年5月1日 介護相談員派遣事業実施要綱	平成18年5月24日 介護相談員派遣事業実施について
素案（抜粋）Ⅰ．基本的な趣旨 介護保険においては、介護サービスの適正を確保するため、都道府県による監査、国保連や市町村による苦情対応などの対策が講じられているが、これらは、何らかの問題が生じた場合の、いわば「事後の対応」が中心である。 したがって、こうした対策にあわせて、苦情などに至る事態を未然に防止するため、介護サービスに関する利用者の不満や疑問にきめ細かに対応し、現場で改善の途を探るような取り組みを充実していくことが重要と考えられる。 Ⅱ．考えられる取り組み（メニュー事業） （1）介護サービス相談ボランティア事業（仮称） 地域で活躍している高齢者や民生委員、老人クラブ関係者等が、介護サービス利用者のための相談などに応じるボランティア（「介護サービス相談ボランティア（仮称）」）として、介護施設等のサービス事業者を訪問し、利用者の話を聞き相談にのったり、サービス担当者と意見交換を行うなどの取り組みを進める。 1. 事業実施主体 事業は市町村が行うものとし、実施するかどうかは各市町村の判断によるものとする。 また、市町村は、地域の実情に応じ公益法人や社会福祉協議会、老人クラブ等適切な団体に事業を委託できるものとする。 2. 事業内容 （1）市町村は、介護サービス相談ボランティアを登録するとともに、受け入れを希望するサービス事業者をリストアップし、調整を行う。 （2）介護サービス相談ボランティアは、定期、随時に訪問し、 ・介護サービスについて利用者の話を聞くとともに、気軽に雰囲気の中で相談にのるなど疑問や不満にきめ細かく対応する。 ・サービス担当者と意見交換をする。 ・サービスに関して気づいた点や提案がある場合には事業者はその旨を伝える。 ・訪問状況を市町村や都道府県に必要に応じて報告するなどの活動を行う。 （3）市町村は、介護サービス相談ボランティアの活動により得られた知見を、他のサービス事業者のサービス向上にもつなげるよう活用を図る。	1 目的 本事業は、介護サービスの提供の場を訪ね、サービスを利用する者等の話を聞き、相談に応じる等の活動を行う者の登録を行い、申出のあったサービス事業所等に派遣すること等により、利用者の疑問や不満、不安の解消を図るとともに、派遣を受けた事業所における介護サービスの質的な向上を図ることを目的とする。 介護保険制度の中には、都道府県国民健康保険団体連合会又は市町村による苦情対応に係る対策が盛り込まれているが、これには何らかの問題が生じた場合の事後的な対応が中心であることから、本事業は、苦情に至る事態を未然に防止すること及び利用者の日常的な不満、不満又は疑問に対応して改善の途を探ること（問題提起・提案解決型の事業）を目指すものとする。 2 実施主体 事業の実施主体は、市町村（特別区を含む。以下同じ。）とする。 市町村は、地域の実情に応じ、適切な事業運営が確保できると認められる団体に委託することができる。 3 事業内容 （1）介護相談員の登録 ア 介護サービスの提供の場を訪ね、サービスを利用する者等の話を聞き、相談に応じる等の活動を行う者（以下「介護相談員」という。）の登録を行う。 イ 登録は、一定水準以上の研修を受けた者であって、事業活動の実施にふさわしい人格と熱意を有するものを対象として行う。 ウ 研修は、それぞれの市町村が自ら若しくは適切に事業を実施できると認められる者に委託して実施し、又はボランティアの養成に取り組み公益団体において実施される専門の研修講座を活用して実施するものとする。 エ 介護相談員の名称は、それぞれの市町村において、独自に定めて差し支えない。 オ 研修を修了した者に対し、研修の実施主体の長が修了を証明する文書を交付するとともに、登録を行った者に対し、介護相談員であることを証する文書（以下「身分証明書」という。）を交付するものとする。 （2）派遣する介護相談員の選定 ア 介護相談員の派遣を希望する施設等の介護サービス事業所をリストアップする。 イ 派遣の希望があった各事業所について、それぞれの担当となる適切な介護相談員（事業所ごとに1名又は複数名）を選定する。 （3）介護相談員の活動 ア 介護相談員は、担当する事業所等を定期又は随時に訪問する。訪問の頻度は、概ね1～2週間に1回程度を目安とする。 イ 介護相談員は、施設等のサービス事業所において、 ・利用者の話を聞き、相談にのる ・施設等の行事に参加する ・サービスの現状把握に努める ・事業所の管理者や従事者と意見交換する ・利用者に自分の連絡先を周知するなどの活動を行い、サービス提供等に気づいたことや提案等がある場合には、事業所の管理者等々にその旨を伝える。 ウ 訪問介護等訪問系のサービス事業所を派遣の対象とする場合には、介護相談員は、事業所のほか、適宜、事業者及び利用者の了解を得て、利用者の自宅を訪問する。 エ 介護相談員は、介護サービスの利用者や事業者の間の橋渡し役となって、利用者の疑問や不満、心配事等に対応し、サービス改善の途を探る。 オ 介護相談員は、その活動状況について、事業運営を行う事務局に報告を行う。 カ 事業運営を行う事務局は、適宜、介護相談員同士の連絡会議を開催する。 キ 介護相談員及び事業運営を行う事務局は、利用者のプライバシーの保護に十分配慮しなければならない。 ク 介護相談員は、身分証明書を携帯し、かつ、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。 （4）活動状況の情報提供等 ア 事業運営を行う事務局は、派遣した介護相談員の活動状況を取りまとめ、随時、住民等に対して情報提供を行う。 イ 介護相談員の活動に関し、苦情等が寄せられた場合には、事業運営を行う事務局は、事実関係等を把握するとともに、必要に応じ、介護相談員の交替を含め、適切な対応を行う。 4 その他 本事業が所期の目的を果たし、十分な効果を上げるためには、 <u>事業の趣旨を理解した上で、事業の委託先等において適切な事業運営を行いうる事務局を確保できるかどうか</u> <u>管内のサービス事業者に事業の趣旨の理解を求めた上で、より多くの事業者から派遣の希望を受けることができるかどうか</u> <u>といった点が重要である。</u> 市町村において、本事業を実施するに当たっては、こうした点に留意して、住民参加型の取り組みとなるような環境づくりを進める必要がある。	3 事業内容 （1）介護相談員の登録 ウ 研修は、<u>都道府県が実施主体となる研修又はボランティアの養成に取り組み公益団体において実施される専門の研修を活用するものとする。</u>なお、<u>それぞれの市町村が自ら実施し、又は適切に事業を実施できると認められる者に委託して実施することを妨げるものではない。</u> オ 研修を修了した者に対し、研修の実施主体の長若しくは事業の委託を受けた団体が<u>修了を証明する文書を交付する。</u> カ 市町村は、登録を行った者に対し、介護相談員であることを証する文書（以下「身分証明書」という。）を交付するものとする。 （3）介護相談員の活動 ク 介護相談員及び事業運営を行う事務局は市町村等に対して、相談員に関する情報を提供する際には、<u>あらかじめ文書により相談者の同意を得ておかなければならない。</u> コ 本事業の適性かつ円滑な推進のため、現任の介護相談員に対して、<u>地域の実情に応じ、継続的に一定水準以上の研修を実施することにより、必要な知識・技術の習得を図る。</u> 4 その他 （2）本事業の実施に当たっては、<u>介護相談員の養成を担う都道府県と連携を図り実施すること。</u>

表内の下線の種別について

---- 介護相談員派遣事業実施要綱では削除された部分

—— 介護相談員派遣事業実施要綱では変更された部分

==== 介護相談員派遣事業実施要綱で追加された部分

~~~~ 平成18年に新たに追加された部分

出所：表の左は平成12年2月29日に実施された「より良い介護保険に育てる会」（第二回会合）の素案「介護サービス相談ボランティア事業（仮称）」、中央は平成12年5月1日の厚生省老健局長通知別紙「介護相談員派遣事業実施要綱」、右は平成18年5月24日厚生労働省老健局計画課長通知別紙「介護相談員派遣事業について」で追加された項目に、筆者が表を作成及び下線を加えた。

傾向にあり（高谷1999）、本事業から告発型のイメージを払拭し、高齢者や民生委員等の市民による「柔らかい」活動であることを強調するための改称であった。すなわち、介護相談員の役割は、監査やサービス評価とは異なり、市民が利用者の声を聴いて介護サービス事業者に「橋渡し」をする役割である。しかし、「より良い介護保険に育てる会」の2回目会合に参加した岡本祐三氏が代表を務める「特定非営利法人介護保険市民オンブズマン機構大阪」（2000.3設立）は、大阪府内等において「オンブズマン」という名称を設立当初から用いているが、告発型のイメージがあるとの反発は介護老人福祉施設からも予想外に少なく、オンブズマン活動、養成研修事業等を活発に展開している。オンブズマンという名称を使用するかどうかはともかく、「介護相談員」の名称では活動イメージを掴みにくいということが、介護相談員派遣事業の認知度を高められない要因になっているとも考えられる。「介護相談員」という名称を、より分かりやすいものに変えることも検討されるべきであろう。

介護相談員の活動は、市民が介護サービス利用者の役に立ちたいと志し、制度や利用者を理解するための研修を受けて活動を実施していることから、介護の市民化に貢献していると捉えられる。また、高齢者といっても支援や介護を要しない者の割合が高いことから、団塊の世代の大量退職者の地域での貢献を視野に入れて、高齢者が要介護高齢者を支える仕組みの重要性も指摘されており<sup>15)</sup>、介護相談員派遣事業への参加者の増加も期待できる。

介護相談員活動調査報告（介護相談・地域づくり連絡会2006）によると、「介護相談員は活動経験数が長いほどやりがい感をもっているが、同時に活動経験が長いほど困難事例の対応等の悩みを抱えている者が多く、経験が浅い者ほど相談がないということを悩みとしている」という結果がでている。前者については問題解決に向けた検討会の場の提供や精神的な支援の体制を整えることが必要であるし、後者については利用者の理解とニーズの掘り起こしができるように、介護相談員間の意見交換や研修の充実を図るといった課題がある。相談活動にあたっては、経験の長い者とそうでない者等組み合わせのバランスを考慮する必要もある。いずれにしても、介護相談員がやりがいを感じて活動を継続するためには、これら市町村のバックアップ体制が欠かせない。

## 2. 介護相談員養成研修事業の課題

介護相談員養成研修事業は、市町村が現地事務局として運営を行い、さわやか福祉財団と介護相談・地域づくり連絡会<sup>16)</sup>が本部事務局として共催する方法により実施されている。全国高齢者保健福祉・介護保険担当課長会議資料（2004.2.19）に示された研修事業の実施状況を見ると、「介護相談・地域づくり連絡会」の全国研修を活用せずに市町村独自で研修を実施している場合には、平均的な研修時間（40時間）を下回っていたり、標準的な研修カリキュラムを定めずに行っていたりする市町村が少なくないことがわかる。このことから、「介護サービス適正実施指導事業」の1事業として、介護相談員養成研修事業が明文化され、研修の位置づけが高められたものと推測できる。

2005年の改正により、介護保険制度に地域支援事業が新たに創設された。そこでは、任意事

#### 介護相談員派遣事業の創設過程と今後の課題

業である地域自立生活支援事業の1つとして、介護サービスの質の向上に資する事業があり、「地域で活躍している高齢者や民生委員等が、介護サービス利用者のための相談などに応じるボランティア（介護相談員）として、利用者の疑問や不満、不安の解消を図るとともに、サービス担当者と意見交換等（介護相談派遣事業）を行う」と、高齢者の地域における自立した生活を継続させるための事業の実施として介護相談派遣事業が位置づけられた。（厚生労働省 老発第0609001号2006）

さらに、全国厚生労働関係部局長会議資料（2006.1.25）によると、今後、介護相談員には、（1）介護サービス利用者間の不公平感の解消、孤独感の解消等精神的なサポート（2）地域住民等に対する認知症の理解促進（3）地域包括支援センターを中心とする地域包括ケアにかかわる一員など、様々な役割が求められており、「介護相談員派遣事業について」（2006.5.24）でも、介護相談員の養成研修・現任研修（10時間程度）の充実と（表1右参照）介護相談員間の情報・意見交換等の体制を構築することが課題とされ、研修の充実が図られようとしている。

これらのことから、市町村が行う研修時間やカリキュラムを、地域包括ケア関連を含めて充実させるとともに、今後介護サービスの質の向上を図っていく上で、現任者を対象とするフォローアップ研修を段階的、継続的に実施するなど、研修事業の多様化とレベルアップを図ることがさらに求められよう。しかし、他方、介護相談員には過剰な役割が期待されているのではないかと疑問もなくはなく、今後、介護相談員の能力に見合った役割について検討する必要があるかもしれない。

### 3. 介護サービスの質の向上にむけた取り組みと課題

介護保険施設等は、要介護者の住まいであるため外部からは目が行き届きにくい現状がある。介護保険制度開始に伴い、厚生労働省は、人権擁護の観点等から身体拘束ゼロ作戦を推進しており、介護施設現場では利用者の行動や意志を制限するような身体拘束のない介護サービスの実現に向けた取り組みが進められている（厚生労働省「身体拘束の廃止に向けた取り組み」2001）。

2001年5月21日の厚生労働省老健局長通知（老発第203号）で定められた「身体拘束廃止推進事業実施要綱」では、介護相談員等を対象とした、身体拘束廃止に向けた助言指導ができる人材養成の研修事業の実施が示されている。介護相談員の活動が担当している介護保険施設等における身体拘束の解消及び抑制効果に繋がっているとの指摘もあり（介護相談・地域づくり連絡会2003, 2006；濱田2005）その果たす役割は大きい。実際に身体拘束が行われていた場合、緊急やむを得ない事由があったか、及び家族等に説明と同意がなされているかについて、事業者に確認を行なうことを徹底するとともに、介護相談員の提言によって改善が図られた例などの事例発表を積極的に行なっていくことが重要である。

2005年11月に成立した高齢者虐待防止法は、在宅や施設内での高齢者に対する虐待を未然に防ぎ、高齢者の尊厳の保持及び権利擁護に資することを目的とし、翌年4月に施行された。他

の利用者や介護職員等による施設内虐待を防ぐ手段として、地域住民やボランティアによる施設との関わり及び情報公開は、介護職員等の意識にも影響を及ぼすことが考えられる（厚生労働省全国高齢者虐待防止・養護者支援担当者会議2006.4.24）。地域包括支援センターにおける介護相談員の役割として、高齢者虐待防止や早期発見等の支援に関わることが求められているが、センターの体制を整えつつ介護相談員の具体的な役割をより明確にすることが急がれる。

2006年度から実施された「介護サービス情報の公表」の介護サービス内容に関する確認事項の中に、「介護相談員またはオンブズマンとの相談、苦情等対応の記録がある」ことが明記された。これは、第三者機関の導入によって介護サービスの向上に繋がる取り組みをしていることを公表することにより、透明性を高めようというねらいであろう。堀越（2001）は、介護サービス利用者自身が質の低いサービスに慣れてしまい、意思表示を諦めて要求や不満が言えなくなり、交渉しようとする能力が弱いために事業者側に伝わらないという事態があり、その回避には、苦情処理とは別に第三者がサービスの質の確保を定期的・継続的に担う必要性があると主張している。

高橋（2000）は、研修を受けた地域の協力が頻繁に施設に足を運ぶことで利用者の本音が次第に引き出されると強調し、国民健康保険団体連合会や市町村等に設置されている苦情処理機関とは別に、介護相談員等が定期的及び継続的に現場で介護サービスの質を見つめ、権利擁護の視点を持って利用者の声にいつそう耳を傾けていく必要があると述べている。このように、第三者が実際に利用者の生活の場を訪れて相談に乗ることが不満や不安の解消に繋がり、介護サービスの質の確保及び向上になるということが明らかになれば、施設及び居宅サービス事業者側も、積極的に介護相談員を受け入れるきっかけになるのではないだろうか。

#### 4．介護相談員派遣事業の3者間の課題

今後、介護相談員は、地域包括支援センターや地域関係者と連携し、高齢者を支える地域ネットワークの一員としての役割も期待されている。介護相談員活動への期待が高まる一方で、自治体と介護相談員、そして派遣先施設（介護サービス事業者）の3者間で、協力関係の意識に温度差が生じている<sup>17)</sup>という現状が調査によって明らかになった（介護相談・地域づくり連絡会2006）。市町村は事業実施の事務局として、介護相談員定期連絡会と合わせて、サービス事業者との懇談会、事例検討会等で関係者の交流を深めることにより、介護相談員のモチベーションを高めていくことが重要である。松村（2005）は、広報誌等によるPR、介護関係職員の交流の場等での相談情報の共有の必要性を指摘しているし、筆者の経験でも、市町村同士の横のつながりが薄く、年に1～2度の介護相談員ブロック研修等でしか情報交換が図れない、事務局の人事異動が頻繁で馴染みがあまりない、といった問題があることを感じている。さらに、介護相談員派遣事業に積極的に取り組んでいる市町村がある一方で、実施市町村は585市町村に留まっている現状があり（介護相談・地域づくり連絡会2006）、本事業の全国的展開を急ぐことも重要課題である。そのためには、当事業に積極的に取り組む市町村と他市町村の横のつながりから拡大を図っていくとともに、厚生労働省が事業創設当時の任意事業という

#### 介護相談員派遣事業の創設過程と今後の課題

位置づけを見直すことも視野に入れるべきである。

#### ・おわりに

介護相談員派遣事業の社会的認知の低さに潜むものは何か。高山(2000)が指摘するように、事業の発想から間もなく創設を急ぐあまり、十分な準備体制が整備されずに見切り発車したことに起因するとも考えられる。介護相談員派遣事業や養成研修事業及び活動への期待と要求は高まる一方、事業の実施は、任意事業という位置づけであり、活動範囲等も市町村に全面的に委ねられている。こうした条件では、本事業を全国に広げ、その充実を図ることは容易ではない。介護相談員派遣事業は、介護相談員が利用者の生活の場へ直接出向いて相談に乗るというしくみだからこそ、大きな苦情にいたる前にサービス事業者に橋渡しをして、事業者が利用者の問題を共に解決することが可能となるのである。利用者にとっても、事業者にとっても、良い結果に繋がっている事例を広く紹介していくことにより、事業者側も積極的に介護相談員派遣事業を受け入れようとする土壤ができるのではないだろうか。

運営を担う市町村においては、介護相談員が意欲的に活動展開できるよう積極的に支援体制を整えることや、介護サービス事業者及び地域包括支援センター等との連携を含む総合的なコーディネート力を併せもつことが必要となる。そして、本事業の創設当初のねらいや位置づけが、後の事業内容の多岐によって曖昧になることは避けなければならない。本事業が円滑に進められるには、まず「市町村」「介護サービス事業者」「介護相談員」3者のより良い協力関係の構築を図っていくことが重要であり、本事業の取り組みについて市民等への報告を通して認知度を高めていくことも、今後一層重要な課題となろう。

---

#### 謝辞

本研究は、大阪大学大学院人間科学研究科教授 堤修三先生に全面的にご指導、ご教授をいただきました。厚く御礼申し上げます。また、本学の査読者の先生方に有益なご指摘を頂戴いたしましたことを感謝申し上げます。

#### 注

- 1) 介護相談員派遣事業は、各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長宛の厚生省老人保健福祉局長通知(2000.5.1)「介護サービス適正実施指導事業の実施について」で介護相談員派遣事業実施要綱が示され、市町村事業として実施された。
- 2) 「ボランティア・NPO用語事典」(2004)によると、「法令に依拠し、行政庁による委託行為を伴う制度化された民間奉仕者」を意味し、民生委員及び児童委員、保護司等も該当する。
- 3) 社会福祉基礎構造改革(中間まとめ)では、利用者と提供者の対等な関係の確立、信頼と納得が得られるサービスの質の向上、住民の積極的な参加による地域福祉の確立等の改革の方向性が示された。
- 4) ドイツでは、1994年介護保険制度を創設し、1995年から在宅サービス、1996年から施設サービスが施行されていたことから(中村2000) 日本政府関係者等の視察が盛んであった。
- 5) ドイツ訪問中(介護保険制度関連事業等の視察)であった丹羽厚生大臣は2000.1.12夜(日本時間13日

濱 田 佐知子

- 未明) 現地のボンにて、4月からわが国でスタートする介護保険制度で良質な介護サービスが提供されるよう、「介護サービスオンブズマン委員会」(仮称)を地方自治体単位で設置する方針を固めたことを新聞記者団等に明らかにした(朝日新聞、毎日新聞、産経新聞2000.1.13夕刊)。
- 6) 1999年、ドイツのハンブルク市で司法解剖(ドイツは土葬が主だが、ハンブルクは火葬。そのため死体検視がなされている)した遺体に褥瘡が多数発見されたことを契機に介護における質の確保が注目されるようになった(Mohr2005)。
- 7) 要介護認定審査を担うメディカルサービス(MDK)が、介護施設へ立ち入る権限(事前通告無しでの立ち入りも可能)を明確化させ、介護サービスの質が劣悪であれば、保険者(介護金庫)は介護報酬を引き下げることができる(中村2002; Mohr2005)。
- 8) 介護施設におけるサービスの質の確保及びその向上を図るため、ホーム監査局による年1回以上の監査(事前通告無しも可能)MDK、保険者等との連携による監査の実施等がある(中村2002; Mohr2005)。
- 9) オンブズマン(スウェーデン語)は通常「権限ある代理人」という意味で用いられているが、丹羽厚生大臣は、介護サービスオンブズマンという仮称を使用していた。
- 10) 長期ケアオンブズマンの役割には、市民ボランティアを訓練し、制度への参加と組織の発展等がある。有給のスタッフとボランティアから構成され、ナーシングホーム(介護施設)の訪問は、ボランティアが担っていることが多い。
- 11) より良い介護保険に育てる会の8人のメンバー。生島ヒロシ(キャスター、東北福祉大学客員教授)、川越博美(聖路加看護大学看護学部教授)、木村陽子(奈良女子大学生活環境学部助教授)、笹森貞子(呆け老人をかかえる家族の会理事)、樋口恵子(東京家政大学教授)、堀田力(さわやか福祉財団理事長)、光武顕(長崎県佐世保市長)、牟田悌三(俳優、世田谷ボランティア協会理事長)。(括弧内は当時の肩書)
- 12) 岡本祐三(神戸市看護大学教授、特定非営利法人介護保険市民オンブズマン機構大阪代表)
- 13) 丹羽厚生大臣による「介護サービスオンブズマン」導入に関する新聞報道について、与党議員から告発をイメージする「オンブズマン」の名称および弁護士が担うことへの批判があったという証言もある。(当時の厚生省介護保険制度実施推進本部事務局長)
- 14) シルバーサービス振興会、国民健康保険中央会、全国老人クラブ連合会の開催による介護保険特別セミナー「厚生大臣と語る会」が2000年3月10日全国社会福祉協議会・灘尾ホールにて開かれた。丹羽雄哉厚生大臣は「介護保険制度の施行を目前にして」をテーマに講演し、「国民と共に介護保険制度を育てていくことが重要だ」と強調し、ボランティア等住民相互の支えあう地域づくりや介護サービスの質の確保の必要性を述べた。
- 15) 介護分野等の簡易資格(サポーター)制度を創設して、高齢者及び団塊の世代を活用すること等が、人口減少が本格化する2015年度までの10年間に取り組む経済政策のまとめの中の健康・福祉分野において、また、骨太の方針(2006)の素案に盛り込まれている。
- 16) 「介護相談・地域づくり連絡会」は、福祉自治体ユニットを事務局として、介護相談員間および市町村事務局間のネットワークづくり、情報交換、市町村連絡会議(事務局研修)等を目的として2001年に発足した。
- 17) 三者の協力について、市町村等事務局は、介護相談員・派遣事業者とも協力関係があると思っているが、二者は市町村ほどそうは思っていない。特に派遣事業者は顕著である。

介護相談員派遣事業の創設過程と今後の課題

文献

- 厚生省（2000）老人保健福祉局長通知「介護サービス適正実施指導事業の実施について」『介護相談員派遣事業実施要綱』（平成12年5月1日老発第473号）
- 岡本榮一（2004）「ボランティア・NPO用語事典」中央法規出版131
- 介護相談・地域づくり連絡会（2003）「第1回介護相談員活動調査報告書」
- 介護相談・地域づくり連絡会（2006）「第2回介護相談員活動調査報告書」
- 介護相談・地域づくり連絡会（2006）介護相談員派遣事業ハンドブック
- 厚生労働省（2006）老健局計画課長通知「介護相談員派遣事業の実施について」（平成18年5月24日老計発第0524001号）
- 厚生労働省（2006）老健局長通知「介護サービス適正実施指導事業の実施について」（平成18年5月24日老発第0524002号）
- 松村直道（2005）「介護保険改革と介護相談員の役割～市民サイドの総合相談を目指して～」『週刊社会保障』法研60-2338. 46-49
- 中央社会審議会（2000）「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」  
（厚生省<http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1006/h0617-1.html#3-2>, 2006.10.20）
- 朝日新聞、読売新聞、産経新聞（2000年1月13日付夕刊）
- 「全国厚生関係部局長会議示内容」（2000.1.17,18）『週刊社会保障』法研2071-12
- 中村博治（2002）「第1章ドイツ」鬼崎信好・増田雅暢・伊奈川秀和編『世界の介護事情』中央法規 29-42
- 井原和人（2002）「第11章アメリカ」同掲書189-203.
- Elke Mohr（2005）（本沢巳代子訳）「ドイツにおけるサービスの質の審査と評価」財団法人東京都高齢者研究・福祉振興財団編『介護保険転換期 新制度の仕組みとドイツ制度の現状』25-36
- Elke Mohr（2005）（本沢巳代子訳）「メディカルサービス（MDK）はよい介護を認識しているか」大阪府社会福祉協議会 福祉サービス第三者評価センター主催講演資料OMMビル第2会議室 2005.10.22
- 高谷よね子（1995）「米国長期ケアオンブズマン制度研究 - 焦点を監査制度にあてて - 」『季刊・社会保障研究』31-1. 78-89
- 高谷よね子（2000）「第13章アメリカの長期ケアオンブズマンシステム」福祉オンブズマン研究会『福祉オンブズマン』中央法規 236-250
- 大谷 強（2000）「「オンブズマン機能と役割」（バージニアオンブズマンカリキュラム抜粋）『アメリカの介護オンブズマン養成プログラム』政策資料No.48大阪地方自治研究センター
- 厚生省（2000）厚生大臣官房政策課「より良い介護保険に育てる会 - 安心して老後を過ごせる社会を目指して - 」第1～3回概要
- 「介護保険実施状況を点検」『月刊介護保険』（2000,3）48-14
- 厚生省（2000）全国高齢者保健福祉関係主管課長会議（平成12年3月7日）
- 介護保険セミナー - 「厚生大臣と語る会」講演内容『週刊社会保障』法研2079-8
- 高山直樹（2000）「第14章現状の問題点及びシステム化の課題」福祉オンブズマン研究会『福祉オンブズマン』中央法規 253-265
- 厚生省（1999）「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」（平成11年3月31日厚生省令第39号）解釈通知（平成12年3月17日厚生省老企第43号）
- 厚生労働省（2004）全国高齢者保健福祉・介護保険担当課長会議資料（平成15年2月19日）
- 厚生労働省（2006）老健局長通知「地域支援事業の実施について」（別紙）『地域支援事業実施要綱』17-

濱 田 佐知子

- 19 (平成18年 6 月 9 日老発第0609001号)
- 厚生労働省 (2001) 老健局長通知「身体拘束廃止推進事業実施要綱」『身体拘束廃止推進事業の実施について』(平成13年 5 月21日老発第203号)
- 厚生労働省 (2001)「身体拘束ゼロへの手引き」『身体拘束ゼロ作戦推進会議』
- 厚生労働省 (2006) 全国高齢者虐待防止・養護者支援担当者会議資料 (平成18年 4 月24日)「高齢者虐待・養護者支援への対応について - 養介護施設従業者による虐待への対応」112
- 堀越栄子 (2001)「第 9 章社会サービスと市民参加」玉井金五・大森真紀編『新版社会政策を学ぶ人のために』世界思想社 219-254
- 高橋五江 (2000)「福祉サービス利用者の権利擁護における福祉オンブズマンの役割と課題」淑徳大学社会学部紀要34, 29-41
- 介護保険市民オンブズマン機構大阪 (2006) 第 6 回定時総会資料 3-5
- 濱田佐知子 (2005)「介護保険施設における要介護者の尊厳を支えるケアの確立 - その人らしい生活支援のあり方について - 」大阪教育大学大学院教育学研究科修士論文 61-63
- 濱田佐知子 (2006)「介護相談員の活動の実際と課題 - 地域住民が介護保険施設の要介護者を支える」『大阪教育大学発達人間学論叢』9, 43-51