

1999年7月23日

介護保険実施に向けての緊急提言の実現に関する申入れ

日本弁護士連合会

目 次

1. 当連合会の緊急提言の意味と本書面の趣旨	1
2. 何故、介護保険に関して高齢者の権利擁護が問題となるのか	
(1) 社会法としての介護保険の「契約」の特徴について	1
(2) 介護サービス契約が機能するために何が必要か	2
(3) 若干のまとめ	3
3. 介護保険の周知徹底義務について	
(1) 国の周知の不十分性	4
(2) 自治体の困惑と住民の要望	5
(3) 周知徹底義務について	5
4. 介護保険と自治体の高齢者の権利擁護に関して	
(1) 変化を求められる自治体の福祉行政	6
(2) 公平な介護サービスの申請と受給のために	7
(3) 調査員は自治体等の職員から	8
(4) ケアマネジャーの中立性と自治体	8
(5) 上乘せ、横だし等のサービスと自治体	9
(6) 成年後見人等の確保・養成について	10
(7) ネットワークづくり	11
5. 簡易苦情処理機関について	
(1) 簡易、迅速な苦情処理の必要性について	11
(2) どんな機関をつくるべきか	12
6. 福祉オンブズマンについて	
(1) 福祉オンブズマンの必要性	12
(2) 福祉オンブズマンの役割について	13
(3) 当面設置が期待されている自治体	14
(4) 法176条2項の連合会の勧告の適正な運用について	14
7. 情報公開と審査請求のあり方について	
(1) 個人情報の開示の必要性	14
(2) 早期の救済と情報開示の関係	15
8. 終わりに	16

1. 当連合会の緊急提言の意味と本申入れの趣旨

2000年4月の介護保険法の実施にともない、当連合会は1999年1月18日付で厚生大臣に対して別紙の「介護保険実施に向けての緊急提言」（以下、「緊急提言」という）を要望しました。その要旨は、(ア)要介護認定に関する情報の開示と苦情処理、(イ)在宅介護サービス業者との契約、(ウ)施設サービス業者との契約、(エ)契約締結に際しての援助システム、(オ)監査システム、オンブズマンの整備であります。

前記の緊急提言は、1999年3月末日に国が介護保険法にもとづいて発表する予定であった300項目以上に及ぶ政令、省令の策定にあたって、前記緊急提言の趣旨が少しでも反映されることを考えて作成したものです。厚生省は、現在、前記300項目に及ぶ政令、省令等を順次発表中ですが、各地の自治体は、前記政令、省令の公布等をまっけて条例等をつくることになるのではないかと思います。本申入れは、前記緊急提言等の趣旨をうけて、高齢者の権利を擁護するために、自治体が今後、独自になすべきことは何か、そして何を当面、緊急になすべきかについて説明しています。本申入れでは、以下のことを中心にして述べています。

- ① 介護保険契約の特徴と自治体の責務について
- ② 介護保険に関する周知徹底義務について
- ③ 介護保険と自治体の高齢者の権利擁護に関して
- ④ 簡易苦情処理機関について
- ⑤ 福祉オンブズマンについて
- ⑥ 情報公開と審査請求のあり方について

2. 何故、介護保険に関して高齢者の権利擁護が問題となるのか

(1) 社会法としての介護保険の「契約」の特徴について

- ① 介護保険法は、「要介護状態」の高齢者を対象としており、借地・借家法や労働基準法などと同じく社会法です。社会法は市民法としての民法の契約原則を大幅に修正したものです。社会法は、社会的弱者を保護し、実質的な自由と平等を確保するために制定されるのが常です。

ところで、近代の市民社会の契約制度は自立した対等な市民の間ではよく機能します。しかし、心身の衰えがある高齢者、特に「身体上又は精神上の障害があ」り、「要介護状態」等になっている高齢者にはそのままでは契約の対等性にもとづく長所は十分に機能しません。何故なら

ば、要介護状態等になっている高齢者の多くは情報の収集、理解、意思の形成、伝達に支障があり、対等な立場で契約を結ぶ当事者になり得ないことが多いからです。前述の特徴をもった高齢者に対し、近代市民社会の契約概念を安易に適用することは、時には高齢者に不利益な結果を招来せしめるか、不合理な結果を発生せしめることになり、かえって社会的不平等を生むことになりかねないといえます。

- ② 以上述べた契約概念は、企業における経営者と労働者の「労働契約」の問題を考えれば明らかです。即ち、労働契約は、契約とはいえ、実質的にみた場合に労働者は経営者とは対等な立場ではないことを考慮して、採用から雇用、解雇に至るまで、労働基準法や男女雇用機会均等法等の保護法や労働組合法によって労働者を保護しています。これらの労働者保護法の制定によって、労働者は経営者との間で対等性が維持される労働契約を結ぶことが可能になり、実質的な自由と平等が保たれています。高齢者の介護サービス契約にも労働立法と同じような一定の社会的制約と援助の立法が必要であります。しかし、現在の介護保険法には、前述の社会的条件を整備するための立法は未だ存しません。高齢者の権利擁護のためには、介護サービス業者との間の契約にはことのほか注意が必要です。

(2) 介護サービス契約が機能するために何が必要か

そこで、社会法としての介護保険法の「契約制度」がその意味をもち、よく機能するためには、次の3つの条件が確定していることが必要です。

- ① 第1は、介護保険法で定める介護を受ける権利は社会権であり、国や自治体の積極的な施策があつて初めて具体化される権利です。その意味で、次の2つのことが必要です。(ア)まず、選択の前提となる福祉サービス（在宅並びに施設のサービスを含む）の量的基盤が、全国的に、各地域において平等に整備され、高齢者が自由にその意思にもとづいて福祉サービスを選択できるものでなければなりません。(イ)次に、基盤整備され、選択した介護サービスの質は、憲法25条、13条の趣旨にもとづいて、全国的水準に達している必要があります。

以上の(ア)、(イ)の点についていえば、まず、(ア)の量的基盤整備についていえば、新ゴールドプランで予定されているヘルパーの人数、特別養護老人ホーム等の基盤が2000年3月31日までに確実に整備され、各自治体の利用者がヘルパーや施設を地域において自由に選択できることが必要です。次に、(イ)のサービスの質についていえば、施設の介護サービスについては老人福祉法にもとづく各種の「最低基準」が整備され、

長年の蓄積があるのに対し、在宅の介護サービスの最低基準、質と量の供給は、介護保険法では各地域のニーズにもとづくほどには具体化されていません。

ちなみに、前記の在宅の介護サービスの最低基準は、介護サービス業者の物的、人的最低基準だけでなく、直接介護サービスにあたるヘルパー等の介護従事者の質的水準を定める最低基準が法定される必要があります。

- ② 第2に、契約制度の下で高齢者が選択のリスクを負わず、一人ひとりの高齢者が正しい選択ができるようにするためには、利用者の権利を擁護する制度の確立が不可欠です。例えば、成年後見のような立法や、本年10月発足予定の地域福祉権利擁護事業による生活支援員等、あるいは東京都の「すてっぷ」などの制度による利用者の権利擁護の相談等の制度が全国的に確立されて、これらの人々の法的援助を高齢者が受けられる状況が完備していることが必要です。判断能力に難のある高齢者は、成年後見人らの法的援助等があってはじめて契約当事者としての対等性が保持されるというべきです。
- ③ 第3は、介護保険制度の下で、高齢の利用者が介護サービス業者との間で真に対等性が保障されるためには、高齢者の権利主体性を実質的に保障し、高齢者の法的地位を定める法律等が必要です。この点については、教育についていえば教育基本法が、障害者については障害者基本法があります。高齢者の所得、医療、介護などについて、憲法13条と25条にもとづくところの、高齢者基本法の制定を待つところが大きいといえます。高齢者基本法が制定されていない状況下では、当面は、当連合会の緊急提言にある契約の趣旨を、介護サービス業者との間で、契約書作成にあたって実現したり、福祉オンブズマンや簡易苦情処理の機関を自治体が設置することによって、かろうじて高齢者の権利が維持されるものと考えざるをえません。

(3) 若干のまとめ

介護保険法は、前述したように社会法としてもつべき社会的条件が、介護保険法本文は勿論、他の法律等によっても未だ整備されていないのが実情です。5年後の見直しにあたっては、前述したように介護サービス「契約」の内容を豊かにし、その内容を高齢者の権利擁護の視点から全国的水準にもとづいた法律に整備する必要があります。しかし、2000年4月の実施までには、前述の法制度の整備は明らかに間に合いません。特に、高齢者の要介護認定をはじめとして、介護の実務に関与する全国の自治体

としては、高齢者の権利を擁護し、介護保険法に対する誤解や不信を解消し、介護サービス業者と利用者との間の各種のトラブルを防止するために、その責任を果たすことが強く求められているといえます。そこで、高齢者の権利を擁護し、前記の緊急提言を実効あらしめるためには、自治体は、(ア)介護保険制度に対する周知徹底義務、(イ)全国の都道府県、市町村や社会福祉協議会と弁護士会が連携した形の成年後見制度の充実と地域福祉権利擁護事業、もしくは高齢者・障害者の権利擁護機関の確立、(ウ)簡易苦情処理制度と福祉オンブズマンの設置、(エ)情報公開の徹底が重要です。以上のことは、自治体が地域福祉の推進に責任をもち、高齢者の権利擁護のために積極的に活動する気持ちさえあれば、いずれも条例や要綱等で容易に実現できる事柄です。

3. 介護保険の周知徹底義務について

(1) 国の周知の不十分性

- ① どんな法律でも、法律の施行の相当期間前に法律の内容が国民に十分に知らされる必要があります。特に、年金や社会保険のように、数十年という長期にわたって国民に負担を課したり、権利を付与する法律の場合には、特にその必要性が大きいといえます。しかし、今回の介護保険法は、ドイツが制定までに20年かけて国民的論議をしたのと異なって、極めて短期間の間に制定されました。のみならず、国民の権利義務に重大な影響を及ぼす多くの政令、省令が、未だすべて発表されていないため、法律の詳細が今日まで十分に国民に知られていないのが実態です。
- ② 国民が法律の詳細を具体的に周知していない背景には、法案化を急いだことや、公的介護の必要と公的介護保険との相違が十二分に国民に知らされず、あたかも介護保険法が制定されたならば、現在あるところの深刻な家族による介護問題がすべて解消されるかのような、誤った一面的報道がなされたり、政策当局者によって「小出し」の情報操作がなされたことと関係があります。それゆえ、介護保険法をあたかも高齢者の介護問題解決の「切り札」、「特効薬」と考える人が、今日でも少なからずいることも事実であります。このような責めの少なからずは、これまでに介護保険法のメリットのみ宣伝し、国民の負担増を含む全体像と、要介護認定や要介護度の上限が35万円というように介護サービスの回数と種類を含めて多くの制約と限界があることを、国民に周知徹底してこなかった厚生省が負うべきです。
- ③ 更に、介護保険法が実施されたならば、各人別の保険料の金額や、要

介護度別の1割負担の金額、上乘せ、横だしのサービスの自己負担部分を含めて、国民生活に直結する負担増等の重要事項の大部分が300項目に及ぶ政令、省令事項であるにもかかわらず、法律の成立後1年を経た今日でも、国民の負担額や受けられる介護サービスの全体像が不明です。これらのことは、法律の施行にあたって十分な猶予期間を定めなかった国にその責任があるというべきです。

(2) 自治体の困惑と住民の要望

① 1997年12月の介護保険法の成立をうけて、地方自治体では今まで、介護保険法についての説明会を住民に対して行っているものの、その多くは法律の概要説明にとどまっております。それゆえ、住民の間から、介護保険の制度の下での国民1人あたりの負担額がいくらになるか、更に、従来の措置制度と契約制度はどのように権利・義務が違うのかについての質問が集中しています。自治体としては、毎月の保険料の金額が定まっていないこともあって、従来、措置制度の下で無料か著しく低額であった介護サービスが、自治体独自のサービスなどで、どれだけ住民に対し実施できるかは、未だに詳しい説明ができていないのが現状です。住民の間からは、介護保険法で、仮に保険料や1割の自己負担額を支払えない場合は、果たして介護保険法の適用が受けられるのかを説明してほしいとの要請がでています。また、介護サービスの在宅と施設のモデル契約を、業者との間で結ぶ前に自治体の方から示すか、説明してほしいという要望が多数寄せられているのが実情です。

② 自治体としては、前記の住民からの要望等に対して応答しようにも、前記の300項目に及ぶ政令、省令が未だ制定されていないものが多数あり、自治体独自の条例等が制定できていないため説明できないのが実情です。厚生省の現在の進行状況であると、極端な場合には2000年1月ないし2月になってはじめて確定する金額やサービスの基準等がでてくるのではないかと予想されます。今後20年ないし30年以上つづき、2000年4月から開始される社会保険のスタートとしては、現状はあまりにも準備が遅れているといわざるを得ません。

(3) 周知徹底義務について

介護保険の実施に関して、以上のような準備状況にあるとすれば、住民への周知義務の重要性はどんなに強調しても強調しすぎることはありません。国民に対して介護保険制度の詳細について十分に周知できない状況で2000年4月にスタートすることは、多くの混乱をもたらし、「保険あって介護なし」の状況を招くとのそしりを免れないといえます。

いずれにしても、本年10月からの要介護認定申請予定者への訪問調査が始まる前は勿論、調査開始後も、少なくとも法律の見直し期間の5年間は、介護サービスに関し、国や自治体は何ができて、何ができないのか、国民の負担がいくらになるのか等について、要介護対象予定者一人ひとりに対して、従前の措置との相違を十分意識しながら丁寧に周知徹底する義務が自治体にはあります。介護保険の細かな内容について国民が仮に知らないことが多々あったとしても、それは前述したように十分な準備期間を設けて、国民に周知してこなかった国が負うべきであって、国民にその不利益を与えることのないよう最大限の配慮をすべきです。自治体は、前述した周知義務との関係で、説明会を多数設けるばかりでなく、痴呆性の高齢者や一人暮らしの老人等に対して、個々面接をしたり、毎月の保険料の徴収のたびごとに、口頭や書面で住民に対し周知する義務があるといえます。更に、数年間にわたって相談コーナーなどを自治体内に設けて、制度の理解に努める義務があります。

4. 介護保険と自治体の高齢者の権利擁護に関して

(1) 変化を求められる自治体の福祉行政

- ① 2000年4月の介護保険の実施は、これまでの自治体の高齢者の福祉行政のあり方を大きく変えるものです。福祉の分野にコスト意識をもたせ、市場原理の考えを導入するのが介護保険のねらいであることも明確にすべきです。従来は措置制度は、自治体はその権限で介護サービスなどの内容を決定できたのに対し、今後は要介護認定の後、自治体は原則として福祉サービスには関与せず、利用者の責任で介護サービス業者を選択する契約になります。他方、利用者が痴呆性の高齢者であったり、意思能力に難のある人だったりする場合には、契約内容と履行をめぐる多くのトラブルが発生することが予想されます。いずれにしても、自治体としては、地域福祉の推進の責任者として高齢者の権利を擁護するために利用者をサポートし、介護サービス業者をいろいろな視点から、指導・監督する責務があるといえます。自治体としては、トラブルが発生しないように事前の対策をたてる必要があるばかりでなく、トラブルが発生した後にも紛争が適正に処理されるよう努める責務があります。
- ② 次に、各自治体は措置制度の廃止に伴い、上乘せや横だし等の自治体独自のサービスを条例で定めたり、貧困者のための低額な福祉サービスを定める必要がでてきます。しかし、前記サービスを実施するにあたって、当該自治体の地域に競争を促進するような介護サービス業者が存在

しなかつたり、介護報酬との兼ね合いから介護サービス業者が当該地域に関与できない場合が考えられます。前記のような場合、従来は少なからずの自治体では、自治体と密接な関係のある社会福祉協議会（以下「社協」という）が介護サービスにあたってきたのが実情です。その意味で、市場原理の下で、介護サービス業者がペイしないため関与しない分野や、介護サービス業者と競合しない分野では、従前以上に社協の役割が大きくなるといえます。

- ③ 第3に、2000年4月の介護保険法の実施にあたって、成年後見法が同時にスタートすることが予定されています。福祉の分野では、痴呆性高齢者や知的障害者の意思能力との関係で、権利擁護機関の創設が期待されています。東京都、埼玉県、神奈川県などでは、痴呆性高齢者や知的障害者の権利擁護機関を設置して、すべての住民が社会の中で安心して暮らせるような相談体制をとっています。弁護士会も、第二東京弁護士会、大阪、岡山、広島各弁護士会では、高齢者の相談機関を設けたりしています。更に、大阪、京都、名古屋、横浜、新潟県、埼玉、栃木県をはじめとする少なからずの弁護士会では、高齢者、障害者の相談のための委員会を設けています。更に、毎年、障害者110番を実施している弁護士会もあります。

ところで、成年後見人の制度の円滑な運用や、厚生省が本年10月から実施するという地域福祉権利擁護事業にもとづく生活支援員にしても、契約等の法的知識が不可欠であり、弁護士会との密接な連携が必要です。いずれにしても、介護保険制度の実施はこれまでの自治体の役割を大きく変化させるとともに、自治体に対し、新しい任務を与えたといえます。特に、介護サービスや代理人による法律行為が「契約」を通じてなされることになるわけですから、職員の間に従前以上に法律の知識が必要になるばかりでなく、法律の専門家の援助が必要不可欠となるといえます。

(2) 公平な介護サービスの申請と受給のために

介護保険が介護を必要とする住民に対し、公平、平等に機能するためには、要介護者の発掘とでもいえるべき申請が適正になされることが大切です。家族のいる人は、家族が介護の申請をすると思われますが、一人暮らしの老人や痴呆性の高齢者はヘルパーや民生委員、地域の自治会の人々が本人に代わって自治体の長へ連絡をし、要介護認定の申請や調査員との連絡をする必要があります。自治体は、2000年4月の実施の前に、これらの人々や団体に対し、介護保険と要介護認定申請の重要性について予め説明を

しておく必要があります。のみならず、自治体は一人暮らしの老人等と日常的に連絡をとり得る立場にある福祉の人材（民生委員を含む）や機関を、地域のすみずみにわたって育てる必要があります。この点でいえば、自治体や地域と密接な関係をもっている福祉団体は、社協です。社協は、全国の各市町村にあるばかりでなく、市町村とも財政や人的なつながりを通じて多くのボランティアや福祉団体を結集しています。いわば、自治体に準ずる公的機関でもあります。そうだとすると、介護保険の適正な運営のためには、自治体とともに社協やボランティアが大きな役割を果たすことが期待されているといえます。自治体としては、自治体や社協のもっているマンパワーを通じて公平な介護サービスの申請について協力を求めるべきです。

(3) 調査員は自治体等の職員から

- ① 介護保険のサービスを利用するためには、利用者は予め調査員の85項目前後の調査を、最低でも約1時間受ける必要があります。本年10月からの調査には、不慣れもあって多くの時間がかかるため、多数の調査員が必要になります。調査員の資質に問題があったり、前記の調査にばらつきがあったり、公平さに欠ける点が少しでもあるとすれば、介護保険への信頼性を大きく損なうことになるといえます。
- ② 調査員は、公務員もしくは業務委託をうけた民間の人でもよいことになっていますが、プライバシー、中立性、公平性等を確保する視点からいえば、自治体の職員か社協の職員もしくは自治体で一定の研修をし、登録をした人を対象にして調査員の登用を行うのが妥当と思われる。

(4) ケアマネジャーの中立性と自治体

- ① 介護保険の円滑な運用と利用者のケアにあたって、ケアプランを策定するケアマネジャーの役割は、高齢者本人の家庭の環境、収入の状況の把握を含めて極めて大きいものがあります。介護保険がその本来の役割を果たすか否かは、ケアプランが適正になされるか否かにかかっているといえます。しかるに、昨年実施したケアマネジャーの少なからずの受験生は、介護サービス業者の職員であり、利用者のためよりは特定の業者に有利なケアプランが策定される可能性があるといえます。
- ② ケアマネジャーは、ケアを受ける高齢者の健康状況は勿論、収入や財産の状況等のプライバシーを知悉する機会が増えます。高齢者のなかには、ヘルパーの回数を多く必要とする人もいれば、訪問看護を多く必要とする人もいます。どのような組み合わせをするかは、ケアマネジャーが真に利用者の立場に立ってプランをたてるかにかかっています。他方、

例えば要介護度5の人は35万円の上限までの現物給付を受けられますが、利用者によっては1割の自己負担の3万5000円を支払えず、よりランクの低いプランを立てざるを得ない人がでてくるかもしれません。ケアマネジャーは、ケアを必要とする利用者と一緒に話し合い、利用者の収入を含めて全生活をよく知り、本人に最も適したプランを立てる必要があります。そのような人材をどのように確保するかが介護保険の信頼性の確保のために重要となります。

- ③ ケアマネジャーがあくまでも利用者本位のケアプランを策定するためには、介護サービス業者から中立、公平な地位にあって、前述したように地域や家族の実情に詳しい人が望ましいといえます。このようなポジションは、地域にあって、自治体の福祉、民間の福祉、ボランティアの役割、介護サービス業者の実情などを総合的に理解し、熟知している自治体の職員か社協の職員が、最も好ましいといえます。その意味で、自治体は福祉の人材の養成と確保に努める責任が、従前以上に大きくなったといえます。

(5) 上乘せ、横だし等のサービスと自治体

- ① 現在の介護保険は、財政上の制約から介護サービスの種類と回数、そして金額の上限が決まっていることと、利用者の1割負担があることもあって、利用者の要介護状態如何によっては、ケアプランで策定された介護サービスだけでは不十分な利用者が多数出たり、逆に、所得の低い人にとっては、介護認定をされた要介護度では、1割の自己負担を支払えない人が少なからず出ることが予想されます。介護保険の対象となっているサービスの回数等では足りない利用者への「上乘せ」部分のサービスは、既にケアプランにもとづいて契約をした介護サービス業者が関与することができるのに対し、介護保険では予定されていない給食サービス、移送サービスなどの横だし部分のサービスや、1割の自己負担を支払えないために1ランクを下げざるを得ない低所得者に対しては、介護サービス業者は必ずしも熱心ではないかもしれません。このような場合には、自治体もしくは社協が利用者のために廉価の費用で介護サービスをする必要がでてくる場合が多いといえます。
- ② 以上述べたように、現在の介護保険法の下では費用の面や安心、公平の点で不安をもっている利用者が少なからずではまずです。介護サービス業者がペイしないため関与しない分野や、利用者の費用負担を軽減するための横だしの介護サービスについては、自治体の特別給付もしくはこれに準ずる社協独自の低価格の介護サービスが大きな役割を果たすと

思われます。

(6) 成年後見人等の確保・養成について

介護サービスの契約の関係で、公平で適切な成年後見人や生活支援員の確保の重要性とこれらの人材の養成のために自治体が何をすべきかについて述べます。

- ① まず、現在予定されている成年後見制度は精神上的障害により事理を弁識する能力が、(ア) 欠く常況にある者、(イ) 著しく不十分な者、(ウ) 不十分な者に、成年後見人、保佐人、補助人をつけるというものです。介護保険法の下では、要介護状態の3ないし5の認定をうけた少なからずの高齢者が、意思能力に問題がある人ではないかと推察されます。それゆえ、これら的高齢者が介護サービス業者とケアプランにもとづいて契約をする際には、前記(ア)ないし(ウ)の成年後見人等が本人に代わって契約をすることが多いといえます。
- ② 次に、介護保険法で要支援の認定や要介護状態の1か2程度の人は、意思能力はあるものの、健康な人や若い人のように十分に介護サービスに関する情報を収集し、状況を適切に判断して決断できない人が少なからずいるのではないかと思われます。厚生省は、福祉の分野に限っていうことではありますが、これらの人々に対し、地域福祉権利擁護事業にもとづいて生活支援員をつけるとのことです。現在の時点で生活支援員の役割や権限について、必ずしも明確に定まっていませんが、想定されている生活支援員の代理権限は、福祉サービスの利用料の支払いや、一定額の預貯金の出し入れ、年金、手当等の確認、苦情処理の扱いなどが念頭にあるようです。生活支援員は、いわば福祉の分野における「ミニ後見人」「準後見人」ともいうべき制度です。
- ③ 上記の2つの制度は、いずれも高齢者の代理人となるものであり、時には不動産の管理や預貯金、あるいは介護サービス契約などを扱うこととなります。この業務が円滑に機能するためには、銀行や生保、損保、法務局などの協力が必要です。のみならず、前記の代理人となり得る人に適切な人材を地域において十分に確保できるか否かが問題となります。仮に得られたとしても、前記の代理人の取り扱う事項の少なからずの事柄は、法的判断を要する事柄が多く含まれており、高齢者の権利擁護の視点から適正な代理権の行使と献身的に働く代理人の確保が重要となります。福祉の分野に関係する成年後見人等や生活支援員の人材の供給は、全国の自治体を概観するとき、その人材は、民生委員やボランティアなどが関与している社協に結集している場合が多いといえます。その意味

で、社協は成年後見人等や生活支援員の確保について、研修を含めて積極的に取り組まなければならない状況になったといえます。成年後見人や生活支援員となる人との間の代理契約やその行使について公正さを保つために、現在想定されている「契約締結審査会」や「運営監視委員会」には、弁護士のコ力が従来以上に重要となっています。

(7) ネットワークづくり

- ① ところで、成年後見人にしても生活支援員にしても、本人である高齢者と日常生活を常に一緒にするわけではありません。場合によっては、痴呆性高齢者である本人と地域的に離れたところにいる人が代理人となったり、弁護士が成年後見人等になった場合は、1ヶ月ないし3ヶ月に1度くらいしか本人のところへ出向くことができない場合があるといえます。そうだとすると、日常的に高齢者本人に接しているヘルパーや地域の人々（例えば、自治会、ボランティア）の人から前記の代理人に対して日常の情報が適切に伝わるような方法の確立が必要になります。いふならば、地域福祉に関与する人々と代理人となる後見人等とのネットワークの確立が必要であります。そのネットワークづくりを、自治体は、高齢者の権利擁護のために行う責務があるといえます。
- ② 介護保険制度は、民間の介護サービス業者に創意工夫を求めると同時に、自治体の福祉担当者に高齢者の権利擁護のあり方について創意工夫を求めています。そのためには、福祉の専門の学部や学科を卒業した人を職員として雇用することが重要となると同時に、職員の間から介護福祉士や社会福祉士などの資格をもった人材を育成する必要があります。のみならず、成年後見人等や地域福祉権利擁護事業の生活支援員の制度は、前記の福祉専門職の職員であっても法律的知識がない場合には、十分に機能しません。自治体は、福祉と法律の両方に知識をもった人材を養成する責任があります。いずれにしても、全国各地の自治体は、住民の多様なニーズに応えるためにも、今まで以上に自治体の職員と医師や法律家、専門の学者との連携を必要とし、研修をし、地域の福祉の総合力を結集するネットワークづくりをする必要が大きくなったといえます。

5. 簡易苦情処理機関について

(1) 簡易、迅速な苦情処理の必要性について

当連合会の緊急提言では、介護保険のトラブルの処理に関して、介護保険法にもとづく都道府県の審査請求の機関とは別に、市町村単位の簡易、迅速な苦情処理制度を提言しています。これは、介護保険の実施に伴って、

制度の無理解や契約の履行等に関してトラブルが多発することが予想されるため、早期に簡単に解決する方法として市町村単位の苦情処理機関の設置を提言しているものです。具体的には、利用者とヘルパーとの間のおむつ交換や入浴等に関するトラブルは、介護サービスの契約の解釈や履行をめぐる問題であったり、単なる事実行為であるため、介護保険審査会には審査請求ができません。

(2) どのような機関をつくるべきか

前記のようなトラブルは日常茶飯事的に発生することが予想されることもあって、早期な解決が必要です。そこで、(ア)市町村の介護保険実施の窓口で専門の職員（例えば、ソーシャルワーカーや介護福祉士、社会福祉士等）が苦情を訴える高齢者のところへ出向いて行って、苦情を聴取して、その解決にあたる必要があります。このようなことは、要介護認定を受けている高齢者の多くが、市役所等へ出向くことができない実情があることからして、そのニーズは多いのではないかと思います。いうならば、苦情処理の110番もしくは苦情処理の「出前」ともいうべき機関です。

更には、(イ)契約の解釈をめぐるトラブルや履行状況等の多少難しい問題では苦情処理の合議体の機関を設けることによって、迅速に処理し、容易に解決することが多いのではないかと思います。

前記の簡易苦情処理機関を設けるにあたっては、処理手続の適正と解決の勧告等に一定の重みをもたせるために、条例によるか、少なくとも要綱によって設置すべきであると考えます。

6. 福祉オンブズマンについて

(1) 福祉オンブズマンの必要性

同一都道府県の中でも、福祉の諸制度はこれまで市町村ごとによって、受給できるサービスの種類や金額が異なっていました。それゆえ、住民の側からの不満や疑問、クレームに直ちに対応するためには、広域な介護保険審査会だけでなく、地域の福祉の実情に詳しい市町村の中に簡易な苦情処理の手続機関を設ける必要があるとともに、福祉オンブズマンを設置して、地域の実情に即した形で直ちにトラブルを解決することが望ましいといえます。

現在、福祉オンブズマン制度を条例や要綱で設置している自治体は、中野区、三鷹市、横浜市、世田谷区などの極めて限られた自治体です。他方、川崎市ほかの自治体は、条例で福祉に限らず、行政全般についてオンブズマンを設置し、その中で福祉の問題をも取り上げています。福祉の分野で

オンブズマンが必要とされる理由について、三鷹市の「福祉オンブズマン制度説明資料」では、次の3点をあげています。

- ① 多くの健康福祉サービスが、法や条例・規則ではなく要綱等により実施されており、行政の裁量行為であるため行政不服申立ができない。
- ② 健康福祉サービスの利用者によっては、サービスを継続的に受給する立場であるため、行政に直接苦情を言いづらく、苦情が潜在化する場合がある。
- ③ 今後、健康福祉サービスの拡大や多様化・高齢化に当たって、公平性や透明性の確保はもとより、住民のニーズを的確に把握し、施策の展開へ活用する必要がある。

以上述べた福祉オンブズマンの必要性に関する事柄は、介護保険の実施後も基本的に妥当するものです。これまでの自治体が措置制度の下で行ってきた介護サービスは、介護保険制度に一本化されることによって、従来、無料か低額であった介護サービスが要介護認定の制度にともなって利用できなくなる人がでたり、利用者の新しい制度に対する理解の不十分性や、行政側や介護サービス業者の側の制度の運用に対する誤解などが重なって、多数のトラブルが発生することが予想されます。

(2)福祉オンブズマンの役割について

介護保険の施行に伴う審査請求事項は、①保険給付に関する処分、②保険料その他、法律の規定による徴収金に関する行政処分のみであります。しかし、実際のトラブルは、前記行政処分以外の処分があったり、前述したように行政処分性をもたない事実行為が多く存するといわねばなりません。例えば、(ア)調査員が知人であったり、ケアマネジャーが親戚であったりして、近隣の人からみて公平性、中立性に欠けるとのトラブルが発生することが考えられます。(イ)更に、ケアプランが特定業者や特定の介護サービスに偏重することに伴うトラブル、(ウ)介護サービス業者と利用者との間のトラブル等々があります。特に、(ウ)の介護サービス業者とのトラブルについていえば、介護サービス業者と利用者の契約について、自治体が直接関与しないこともあって、利用者との間では、㊸契約内容の解釈をめぐるトラブル、特に上乗せや横だしの負担金、㊹契約の履行をめぐるトラブル、㊺介護サービス業者の変更をめぐるトラブル、㊻介護サービス業者の利用者への故意又は過失の事故をめぐるトラブル、㊼利用者の意思能力の有無、程度をめぐるトラブル等々が考えられます。前記のトラブルの少なからずは、前記の簡易苦情処理の機関で処理できることが多いといえますが、福祉オンブズマンの役割は、単に個人の苦情処理だけではなく、福祉に関す

る他の制度との関連や事件の再発防止や円滑な運用に向けて、自治体の責務を明確にするなどの広い視野からの提言、勧告を行うという意味で、前記の簡易苦情処理の機関とは全く違った役割が期待されています。

(3) 当面設置が期待されている自治体

福祉オンブズマンを実際においている自治体にあつては、オンブズマンになっている人の多くは、学者、弁護士等の学識経験者が3～5名の範囲でなっているのが実情です。とすれば、全国各地の市町村にオンブズマンの適任者を選任することが難しいこともあつて、当面は福祉オンブズマンを条例で設置できる自治体としては、県庁所在地、大学の所在地、裁判所の本庁並びに支部の存在する地域等の、人口5万人以上の都市などに限定されることになるかもしれませんが、これらの地域に福祉オンブズマンが設置されることは、利用者の権利を擁護するために極めて重要です。

(4) 介護保険法176条2項の国民健康保険団体連合会の勧告の適正な運用について

1996年4月22日の老人保健福祉審議会報告書では「介護保険制度の適正な運用を確保するため、要介護認定や保険料賦課等に対する不服申立の仕組み、介護サービス等に関するオンブズマン制度などを確立すべきである」としていましたが、介護保険法では前記のオンブズマンの制度は創設しませんでした。これに対し、介護保険法176条2項で介護サービス事業者等に対して調査をし、必要な指導及び助言ができることと定めています。176条2項の規定をオンブズマン的機能をもたせたものとして理解することも不可能ではありません。その意味で、前記の機関の積極的な活用が強く期待されています。しかし、連合会が都道府県に1ヶ所であり、スタッフの配置が十分でないこと等からして、解決まで（例えば、勧告）相当の長期の期間を要することが予想されます。ただ、連合会のもっている社会的影響を考えたとき、介護サービスの事業者に対して法令（特に、在宅介護サービスの基準）にもとづいて一定の勧告をすることは、利用者の権利擁護の面から考えれば大きいものがあるといえます。法176条2項の苦情申立に対し、適正な運用と機動力の発揮が待たれるところです。

7. 情報公開と審査請求のあり方について

(1) 個人情報の開示の必要性

① 介護保険法は、要介護認定に不服があるときは都道府県の審査会へ審査請求ができることを定めています（法183条）。

しかし、右の審査請求を本人や代理人、そして成年後見人が適切に権

利行使をするためには、(ア)調査員の調査記録や、かかりつけ医師の意見書、そしてコンピュータの第一次判定の記録、(イ)そして要介護認定に関する自己の部分の議事録等が開示されることが前提です。これらのことが可能になるためには、各市町村で情報公開と個人情報の保護の条例が制定されていることが必要です。

ちなみに、情報公開の条例は、誰もが自治体の実施機関が保有している情報（保険料の金額や自己負担分の金額等の統計）を開示請求ができるのに対して、個人情報保護の条例は、自己の情報に限り開示を請求したり、訂正できるものであります。前記(ア)、(イ)の情報の多くは、個人情報に関するものが多いと考えられます。

- ② ところで、前記2つの条例は、今日、全国各地の少なからずの自治体で制定されていますが、未だ2つの条例を全く制定していないか、個人情報保護の条例を制定していない自治体は多数あり、介護保険の実施にあたって早急に前記2つの条例の制定が望まれるところです。

(2) 早期の救済と情報開示の関係

- ① 介護保険法が、当初構想されたように利用者の選択、権利を真に保障したものにするためには、これまでのような行政庁の権限や裁量を定めた「できる」規定ではなく、利用者の法的権利主体を保障した形式、即ち、国や自治体の義務を明確にした「ねばならない」形式で定められる必要があります。「ねばならない」形式になって、利用者は苦情処理や審査請求などが権利として行使できることになります。
- ② 次に、現行の審査請求の制度は、利用者が申立をする期間については明示するものの、審査機関が生活保護法65条のように、裁決すべき期間を50日以内とすることが法的に義務づけられていません。それゆえ、一般の審査請求に対する行政機関の裁決期間と同じように、特に再審査請求までを考えると、結論が出るまでに多くの時間を要することが予想されます。審査請求機関や再審査請求の結論が公正妥当な形で短期間のうちに出されなければ、審査請求をした高齢者の病状や要介護状態は更に悪化したり、死亡したりするため、本人の救済にならない恐れが大であります。
- ③ 以上のことを回避するためには、地方自治体が前記2つの情報公開の条例を早急に制定するとともに、簡易、迅速な苦情処理機関の設置やオンブズマンに関する定めをするとともに、審査請求人に関する個人情報を直ちに開示し、その上で審査請求された案件については、1、2ヶ月以内に結論を出すべきです。仮に、裁判に発展するケースであっても、

不服申立から判決まで6ヶ月以内に結論が出されなければ、高齢で病弱な利用者の健康状況を考えれば、事実上、利用者の救済としては意味をなさない制度となる恐れが大といえます。

8. おわりに

以上、介護保険実施にともなって高齢者の権利を擁護するために、自治体が訪問調査の段階、要介護認定の段階、ケアプランの段階、介護サービス契約の締結の段階、介護サービス実施後のトラブルに対処するための簡易苦情処理の必要性や福祉オンブズマン、審査請求等を実効あらしめるための情報公開等について述べ、各手続の段階で、多様な権利保障をすべき責務が自治体にあることを述べてきました。介護保険は、その円滑な実施にあたっては、あらゆる段階、手続の過程で、法律家の関与を要請しているといえます。

ところで、当連合会では高齢者・障害者問題に対処するために、これまでもシンポジウムや決議をしてきており、1998年1月には「高齢者・障害者の権利に関する委員会」を設置しました。前記の委員会は、全国各地の弁護士が関与しています。別紙の「緊急提言」は、前記委員会が討議をし、当連合会会長名で厚生省へ執行したものです。緊急提言は、主として国に対して緊急に整備すべきことを中心に述べていますが、本申入書は、前記の緊急提言で提言した事項のうち、自治体はその責任で、独自になすべきことを述べています。いうならば、本書面で述べている事柄は、いずれも自治体が2000年4月の介護保険実施の前に、その責任で実施できることばかりを記述したものです。

更に、当連合会は1999年5月21日の第50回定期総会で、別紙の「介護保険・成年後見制度の実施に向けての決議」を可決しています。前記の決議は、別紙の「緊急提言」で提言していることに加えて、成年後見制度が高齢者の生活援助システムとして実効あらしめるために何をしたらよいかを具体的に例示した重要な決議でもあります。

当連合会としては各地の弁護士会と協力し、今後とも介護保険制度が真に高齢者等にとって利用しやすい充実した制度として運用されるよう、法律家の立場からの関与に万全を期す所存です。

全国の自治体におかれましても、本申入れの趣旨をご理解の上、必要に応じ各地の弁護士会との協議の機会をお持ちいただけるよう、要請する次第です。