

令和6年度 申立案件の振返り

令和7年3月21日公開会議

1 高齢福祉分野

申立NO.1： いわゆるホスピス型有料老人ホームの対応について

サービス利用者：申立人の母

申立人：娘

調査対象機関：住宅型有料老人ホーム（訪問看護ステーション・訪問介護事業所施設内併設型）

1 苦情申立ての主旨

癌の終末期で施設に入居していた母が、施設の看護師が吸引を行った数分後に亡くなった。施設のケアに不信感があり、対応時の状況について説明を求める手紙を出したが、対面して話ができしたのは7か月後だった。その時の対応や説明に納得できない。

施設の運営管理体制について、職員へのサポートや教育が不十分であり、適時適切な措置を受けられたとは思えない。床ずれ防止のベッドマットの体重設定が誤ったまま使用されていた。入居してから一度も体重測定はなく、杜撰さを感じる。

介護記録は受け取ったことがないと伝えると、「本人の署名をもらっている」と説明されたが、開示された介護記録の署名は、全て施設職員の代筆によるものだった。経緯の説明が二転三転し、憤りを感じている。看護記録についても、母が亡くなった際、私が看護師に吸引対応への疑問を投げかけたこと等は記録されていなかった。記録上は何も問題なく、自然な流れで人が亡くなっているかのようにされていることに怖さを感じる。

今後同じような思いをする人が出ないように、苦情を申し立てたい。

2 有料老人ホームへの調査結果

(1) 苦情対応について

申立人から手紙を受領していたが、内容が質問であるとの認識がなく、返事が遅くなった。その後、お気持ちに寄り添ってお応えするため面談を設定した。面談の実施は遅くなったが、看護師への速やかな事実確認は、すぐに実施しており、面談時にそのことは伝えられている。

施設のケアに関して、法的問題があったとは考えていない。他方で道義的な面で家族の納得が得られなかったことについては反省材料と認識している。具体的には、吸引時に申立人に対してかけた言葉や説明内容が、適切な判断のもとに各種ケアが実施されていないのではないかと不信感につながってしまったと考えている。

職員へはカンファレンスで内容を共有し、全看護職員に報告書の提出を求め、介護職員にも同内容を共有した。また、改めて終末期ケア・家族支援・看取りパンフレットの説明方法や話し方等の指導を行っている。今回の件を通し、医療面以外に、利用者への声かけ

や対応時の態度などの配慮について伝えた。

(2) 支援の記録について

看取りの際の看護記録は、本人・家族の意向、バイタルサインや意識レベル等の本人の状態についての客観的な内容、逝去時の死亡時刻等を記載するように指導している。

併設の訪問介護事業所の訪問介護記録は、現在は、毎月家族に郵送し確認及び署名をもらっているが、過去、意思決定能力がある方については、本人に署名をもらっていたこともあった。

申立人のお母さまの署名については、お母さまから依頼があり職員が代筆していたが、代筆者の記録などはない。現在、代筆は行わないこととした。

(3) 福祉用具の利用について

福祉用具の利用の判断は、施設内に併設されている訪問看護ステーション及び訪問介護事業所職員や、ケアマネジャーとも相談しながら判断している。申立人のお母さまの床ずれ防止エアマットの使用に際しては、施設の備品であるエアマットを導入したが、導入時の記録は無い。したがって、ケアマネジャーへの相談経過や体重測定実施については不明である。

(4) 入居者・家族への相談支援体制について

入居後の相談については面会時か、電話で連絡をしていただくよう、入居時や担当者会議の機会に話している。相談窓口は有料老人ホームの重要事項説明書に記載し周知している。

看取りの際の家族への心理的支援については、入居から退居までを通して担当するプライマリー看護師の体制がある。

3 福祉調整委員の意見

(1) 職員間の情報共有と相談体制

入居後、申立人は退居の相談を施設に行っていたとのことであるが、施設では入居者や家族からの疑問や質問や回答について、記録を作成していない場合があった。また、申立人は、退居についての相談をする相手として、看護師以外に思い浮かばなかった、と話されており、施設の相談体制が申立人に十分伝わっていなかった可能性がある。

入居者や家族からの疑問や質問等の相談は、不安や期待などの気持ちの表れであるとも考えられ、相談内容を丁寧に記録し、職員間で共有することが必要である。また、多職種の複合的な視点で検討を行った上で入居者や家族に説明することで、信頼関係が構築され、安心した生活を過ごすことができるのではないかと。

(2) 入居者の心身の状況に応じた適切なサービスの提供

床ずれ防止エアマット等の身体に直接の影響を与える福祉用具を貸し出す場合、必要性、使用方法や注意点などを入居者や家族に丁寧に説明する必要があるが、導入時の記録は確認できず、また、お母さま本人や申立人に説明をしたかどうか不明な状況である。このことから、申立人は不安を増したことと思う。

施設として福祉用具を導入した場合は、その経緯や必要な事項を記録し、さらに今回のように、入居者の心身に影響を及ぼす危険がある事態が生じた場合には、組織内で共有し、再発防止に向けた対応を講じる必要があったのではないかと考える。

(3) 入居者への説明不足

調査を行って感じたことは、相談支援の経過の記録が不十分であることに加えて、入居者や家族とのコミュニケーションや説明が不足していたことである。例えば、署名の代筆の経緯や代筆した職員の氏名等が記録されておらず、このような経緯が見えない状況は、施設への不信に繋がる要因になるものと考えられる。

調査の中で「看取りの時だけでなく、入居者や家族との日々の関係作りが重要である」と施設から話があった。日々の中での関係作りは、医療的なケアのみならず生活全般における状況を入居者や家族に説明し、互いの認識を丁寧に確認することが必要である。日々のコミュニケーションを通して信頼を築き、最期を迎えようとしている方やその家族を支える施設として重要な役割を担っていただくことを期待する。

4 申入れ内容

- (1) 入居者や家族からの相談窓口として、今ある相談体制をわかりやすい方法で情報提供すること。
- (2) 入居者や家族からの要望や質問への対応については、担当者を明確にし、手順に沿って経過や内容を記録に残し、職員間で共有すること。また、必要な場合は、多職種による複合的な視点により検討・対応すること。
- (3) 福祉用具等の備品を提供する場合は、必要な事項を介護記録に記載し、適切な説明と提供を行うこと。また、入居者の心身に影響を及ぼす事態が生じた場合は、組織内で共有し、再発防止に向けた対応を行うこと。
- (4) 最期を迎えようとしている方やその家族を支える施設として、入居者や家族との日々の良好な関係構築に努め、意思確認や心理的ケアを丁寧に行うこと。

5 申入れの対応状況

- (1) 相談体制の情報提供方法について

入居時、本人と家族に管理者とサービス提供責任者は氏名を伝え、相談は面会時やお電話でいつでも受け付けていることを説明している。またどの職員にでも気軽に声をかけていただけるよう関わり、相談内容は管理者に引き継ぐようにしている。

(2) 要望や質問への対応について

要望や質問を受けた場合は記録し、情報共有を徹底している。その人らしさやケアの内容が伝わりやすいよう、記録する書式の変更を行った。必要時には多職種や他事業所との会議等を行い、その記録を共有することで職員によって対応が異なる、履行されないことのないようにしている。

(3) 施設として備品提供をする場合の対応について

施設の備品（エアマットや車いす等）を使用することになった場合には、その経緯を介護記録に記録するよう徹底している。また、使用方法や注意事項を全職員へ伝達し、エアマットの体重設定はサービス提供責任者が一元的に管理するようにしている。

(4) 最期を迎えようとしている本人や家族を支える重要な役割を担う施設としてのかかわりについて

利用者やご家族には積極的にお声がけし、その時々のご意向や言葉に隠された心情はないかを汲みながら、ご本人の状況を分かりやすく説明するよう、職員指導を行っている。また、終末期の意向確認を全入居者に行うと共に、パンフレットを用いて今後の経過を説明し、本人や家族の希望に沿ったケアにつなげていくよう努めている。

2 生活保護分野

申立NO.2： 区生活支援課職員の対応について

サービス利用者：本人

申立人：本人

調査対象機関：区生活支援課

1 苦情申立ての主旨

区生活支援課の職員は、開示請求の非開示部分についての解釈や家庭訪問の必要性についての説明、また、家賃の代理納付手続きにかかる書類の押印の有無や郵送時期について、回答に時間を要し、説明が二転三転するなど、役所側にとって都合の良いような説明をする。都合が悪くなると「記憶・記録にない」と発言し責任の所在を有耶無耶にする。職員からの要望は守るのが当たり前で、受給者からの要望は無視されることが多い。これまでもさまざまな対応を受けたことが積み重なり、強い不信感を持つようになっている。

2 区生活支援課の調査結果

(1) 開示請求手続きの対応について

申請の際に、非開示部分について「第三者に関する内容など開示できない部分はある、請求をふまえ開示箇所を確定する」と説明した。文書開示の際、医療機関での病状調査の記録部分については非開示になることを説明したところ、申立人から同席し知り得ている情報であり開示すべきとの申し出があった。これに対し、事実を確認し開示対象とするか確定すると説明した。後日、申立人から即時に開示を求められたため、審査請求をしている他の開示箇所と合わせて判断をするため、即時に開示はできないと説明した。今後、審査請求の結果を踏まえて対応したい。

(2) 家庭訪問の対応について

申立人から、家庭訪問が2か月遅れていること、自身が来所しないと訪問の話が出ず、重要ではないと考えるため、訪問不要、前任の担当ケースワーカー（以下、CWという）より家庭訪問は断れると聞いているとの申し出があった。前任のCWは、受給者の体調等を考慮し、当日の訪問が難しければ別日で調整できることを説明していたが、正しく伝わっていなかった。訪問は居住の確認、生活状況の把握を目的としており、被保護者が訪問調査を受けることは義務であることを改めて説明した。

前担当CWが行った家庭訪問が最後の訪問となっており、現在の担当CWは家庭訪問を行っていない。訪問の時期については、あくまでも目安として決めており、被保護者と約束しているわけではない。申立人へ手紙を出して訪問の候補日を提案しているが、実現可能性が低い日を提示されてしまい、日程が決まらないという状況がある。

(3) 家賃の代理納付手続きにかかる対応について

申立人より代理納付開始の通知が届いていないと連絡があり、通知に記載している日にちに郵送していると繰り返し説明したが、納得が得られなかった。その後、通知が届いたが、届くのにかかり過ぎており虚偽の説明をしたとの申し出があった。

郵便物の到着が遅くなったことについては、重大な問題と捉えており、当面の対応として書類送付前に申立人に電話で伝える、送付日を封筒に印字するなどの対応をしている。

書類の押印について必要と説明をしたが、申立人は印鑑を所持しておらず、押印なしで書類を受領した。後日「押印は不要なのか」と質問があった。原則として押印が必要な書類であるが、意向確認のための書類であり、窓口にて意向を確認できたため、有効な書類と判断して手続きを進めたと説明。手続きについて混乱をさせてしまったことについては、申し訳なく思っており、真摯に謝罪をした。

(4) 受給者からの問い合わせへの対応について

受給者とのやり取りに相違があれば、やり取りを確認するなど丁寧な対応を心掛けており、できる限り意向に添う対応をしている。申立人は窓口でのやり取りを録音しており、後日、細かい言葉のニュアンスを職員に求めるが、やりとり全てを記録しているわけではなく、子細な内容は記録にないためお答えできないと答えざるを得ない。このことで「記録していないのか」「不適切な対応だ」と主張をされ、この繰り返しとなる。

課としても信頼関係を作り、家庭訪問や面接を通して生活状況を把握し、自立に向けての就労支援等の取組を進めていきたいが、現状は、やり取りの内容や発言の確認に終始してしまい、自立に向けての話を進められない状況である。

3 福祉調整委員の意見

本件については、福祉調整委員として第三者としての中立的な立場から、事実関係や非のある対応を具体的に追及するのではなく、今後のよりよい対応につなげていくために、申立てに至った理由を確認・共有することを意識して、両者の聞き取りを行った。

(1) 「区役所の対応」について

担当CWによる「記憶・記録にない」という趣旨の発言が繰り返されてきたことが、今回の申立てにつながった最大の要因ではないかと思われる。

一般論として、「記憶・記録にない」のような発言はそこで発生している見解の食い違いの原因を相手の「理解不足」や「誤解」に求める姿勢を伴っている。相談援助者から「記憶・記録にない」という言葉が口にされると、対象者に「相手は自分の言動に責任をもってくれない」という印象を与えてしまうのではないか。受給者との何らかの“ズレ”が生じたときに、普段の対応を一度点検し、改善の余地がないのかを確認してみる必要性はあるのではないか。

一方で、行政組織では、市民からの問い合わせには、その内容を管轄する部門の担当者

に確認をとり、責任者による決裁を得なければ正式な回答をすることはできない。どうしても一定の「時間がかかってしまうこと」は、常に念頭におく必要があるように思う。また、すべての職員が手続きや書式等の内容にすべて同じレベルで精通していることを期待するのは難しく、職員によって対応や認識に多少の違いは生じることは、ある程度まではやむを得ず、申立人による評価はいささか厳しすぎるように感じた。

(2) 家庭訪問の実施について

生活保護における家庭訪問は、「要保護者の生活状況等を把握し、援助方針に反映させることや、これに基づく自立を助長するための指導を行うことを目的」(厚生労働省社会・援護局長通知第12の1)としており、生活保護の適正実施に関わる前提条件として位置づけられている。家庭訪問を断ったり、明確な理由もなく時期を引き延ばすことは、被保護者の「指示等に従う義務」(生活保護法第62条)に抵触し、保護の停止や廃止を含む「不利益変更」につながりかねない。また、申立人が支援を受ける機会を逸しているという見方もできるので、早急な改善が必要であると思う。

4 申入れ内容

(1) クライアントと担当CWとのあいだでの認識や記憶の“ズレ”が生じてしまった際の対応方法について点検を行い、その結果を踏まえた改善の方策を検討すること。

(2) 家庭訪問ができていない現状は、適切であるとはいえ、早急に家庭訪問を実施する手筈を整えること。

なお、家庭訪問の実施にあたっては、家庭訪問の目的や意義を改めて丁寧に説明したうえで、申立人の要望にも十分に配慮して訪問日程を確定すること。

5 申入れの対応状況

(1) 認識や記憶の“ズレ”が生じてしまった際の対応について

職員の対応に不信感が募り、円滑にコミュニケーションが図れなくなったことが大きく影響していることをあらためて認識をした。信頼回復に向け、申立人の訴えを誠実に受け止め、丁寧な説明を心がけるように課内で共有した。

やりとりについては、業務上必要な記録を取っているが、十分に納得されない事が生じた場合には、内容の確認を行い、認識のズレが生じないように丁寧な対応を行うよう努めている。

行政機関として子細なやりとりの記録には限界があることや他の被保護者の支援を平行して行っている事情についても、理解を求めていく。

(2) 家庭訪問について

課としては信頼回復が優先と判断し家庭訪問の実施が先送りとなっていた。区役所にて話し合いの場を設け、家庭訪問の目的と今後の訪問日程の決め方についての提案を行ったが、十分な理解には至らなかった。3か月後に家庭訪問の実施を提案し、同月月初に訪問日の返事をいただく約束をした。

引き続き、相談者の意思を尊重しつつ、同時に他の被保護者との差異が無いように、円滑な実施について相談者へ協力を求めていく。

3 高齢福祉分野

申立NO.3：老健通所リハビリテーション事業所のサービス提供拒否について

サービス利用者：申立人本人

申立人：本人

調査対象機関：介護老人保健施設通所リハビリテーション事業所

1 苦情申立ての主旨

通所リハビリテーションサービス（以下、デイケアという）の送迎担当の事業所職員に対し、翌日の粗大ごみ回収に備えて、粗大ごみを屋外に移動するように要望したが、職員が対応しなかった。その数日後、自宅の庭にある水道のホースのリールが破損した。事業所が水やりで使用したことが原因であると考え、電話して人物の特定を要望したが、破損させた人物はいない、デイケアサービスの継続はできないと言われた。申立人は、サービス利用を続けたいと要望したが、了承されなかった。

その後、事業所の事務長から申立人に電話があり、事業所内で会議があり、カスタマーハラスメントと認定したため、サービス利用拒否を決定したと言われた。サービス利用を拒否されるに至った経緯と理由に疑問がある。サービス利用再開を希望する。

2 老人保健施設通所リハビリテーション事業所への調査結果

(1) 契約外の対応を行っていたことについて

契約当初から、例えば、燃えるごみのごみ出しや庭の水やり等さまざまな契約外の要望があり、対応に苦慮しながらも、契約内のサービス提供をスムーズに行うために、やむを得ず対応していた。

(2) サービス利用拒否のきっかけとなる出来事について

申立人から送迎担当の職員に対し、自宅内に置いてある粗大ごみを屋外の玄関先へ運んでほしいと要望があった。担当職員から相談を受けたデイケア責任者がケアマネジャー（以下、CMという）に連絡し、これまで要望に応じてきたが限界であり、今回は応じられないと伝え、担当職員に対し、粗大ごみの移動は対応しないように指示した。粗大ごみが移動されていなかったことについて、申立人が送迎担当の職員に対し粗大ごみを運ぶよう強い言葉で再度要望され、さらにその場でデイケア責任者とCMを呼び出して、不満をあらわにして、CMの胸倉をつかむ場面があった。最終的に、CMが粗大ごみを移動し、職員らは事業所に戻ったが、送迎担当の職員1名が、恐怖を感じて泣き出し、翌日、精神的な不調で欠勤した。

(3) サービス利用拒否の決定と告知について

申立人のこのような言動を受け、事業所運営法人の3名が会議を行った。会議内容は不明だが、法人の顧問弁護士に意見を聞き、今回の申立人の言動について、以前からの契約外の要望も加味して、カスタマーハラスメントと認定し、サービス終了を決定した。デイケア責任者から申立人に対し架電し、暴言暴力があったのでサービス継続はできないと伝えたところ、申立人が電話を切った。再度法人内で会議を行った結果、事務長から申立人に対して改めて電話し、①粗大ごみの搬出に関連して起きた件をカスタマーハラスメントと認定したこと、②利用契約書の「利用継続が困難となる程度の背信行為または反社会的行為を行った場合」にあたること、③事業所運営法人として、今後一切のサービス提供を行わないことを伝えた。

(4) 厚生労働省の提示する方針に沿った対応の有無について

事業所の利用契約書等には、契約解除の「手続」に関する規定はなく、事業所として、カスタマーハラスメントに関する規定がなかったため、令和3年度厚生労働省老人保健健康増進等事業にて改訂された「介護現場におけるハラスメント対策マニュアル」（以下、「マニュアル」という。）に沿って、今回の経過を確認した。

ア マニュアルによれば、病気または障害の症状として現われた言動は、ハラスメントとしてではなく、医療的なケアによってアプローチする必要がある、ハラスメントか、症状として現われた言動か、の判断は主治医等の意見も確認する必要がある。この点については、ハラスメントの決定を行った2回の会議出席者に医師が含まれており、確認がされたという説明があった。

イ マニュアルによれば、ハラスメントを理由とする契約解除は「正当な理由」が必要であることを認識すべきだと指摘されている。「正当な理由」が肯定される可能性がある場合として、①他の施設・事業所及び関係機関の担当者とともに利用者と話し合った、②具体的な再発防止策を提案したが拒否された、③契約解除の予告期間をおいた、④後任の施設・事業所の紹介その他の必要な措置を講じた、との事情が例示されている。

この点については、デイケア責任者から申立人に対して電話していること、デイケア責任者が(他事業所職員である)CMと話して対応していること、その他の対応は行っていない、との説明を受けた。

3 福祉調整委員の意見

(1) 契約外サービスの提供について

現在の日本の福祉制度は、まだまだ、ご本人を助ける存在としての家族の支援を前提としており、家族からの助力を受けない高齢者や障害者が増加している現状に鑑みて、不足があると思う。その結果、福祉の現場では、事業者側も利用者側も、制度のすき間を埋められずに困っている。しかしながら、このような制度の不足があるからといって、利用者側が契約外のサービスを要望することが正当化されるとはいえず、事業者側がそれに応じることが正当化されるともいえない。契約外のサービスの提供が、結局は真の契約の範囲

をよくわからなくするという意味で、カスタマーハラスメントの誘因となる。利用者側は契約外サービスをできる限り求めない、事業者側はできる限り提供しない、とのギリギリのラインを意識する必要は、あるのだと思う。そうすると本件では、申立人が粗大ごみの移動を求めたことはよいことではなかったと言わざるを得ず、事業者が申立人からの契約外サービスの求めに応じてきたこともよいことではないと言わざるを得ない。

一方、今回のきっかけとなったのは、事業所側が、前触れなしに、契約外サービスを断るという方向転換をしたことにあるように思う。契約外サービスを断ることが、原則に立ち返ることであったとしても、事前の説明なしに行われた場合は、申立人が違和感を覚えたのみならず、担当職員も困惑させたのではないか。この点について、事業所において検討をお願いする。

(2) 利用拒否の理由および告知について

「横浜市指定居宅サービスの事業の人員、設備、運営等の基準に関する条例」に規定される、正当な理由のない「提供拒否の禁止」、「サービス提供困難時の対応」、「居宅介護支援事業者等との連携」等の規定に照らすと、事業所側からの契約解除については、相当重い理由が必要であり、かつ、丁寧な手続が必要であると考えられる。

2(4)のとおり、厚生労働省の事業として作成されたマニュアルに、契約解除の「正当な理由」が肯定される可能性のある場合として例示された4つの事情への対応は、事業所側の説明の内容では、不十分だと思われるため、事業所におかれては、利用拒否告知の手続について、省みること。あわせて、厚生労働省は、各事業所にてカスタマーハラスメント対応マニュアルを定めることを推奨しているため、その点も検討してほしい。

なお、福祉調整委員会は、解除に関する正当理由の有無や解除手続の良し悪しについて判断する機能を有しない。今回の意見は、あくまでもマニュアルが例示した事情との対比を行ったに過ぎず、「正当な理由がある」または「正当な理由がない」等の判断を行ったものではないことを付言する。

4 申入れ内容

今回、申立人は、サービス利用が拒否された理由について、結論のみが伝えられたと受け止めている。事業所への調査においても、事業所側でどのような話し合いが行われたか詳細の回答はなく、本人への告知の際も、会議でカスタマーハラスメントと認定されサービス終了を決定したこと及び契約書の解除条項に該当する旨の説明のみ行われ、文書での通知は行われていない。電話という通知の手段、及び理由として伝えられた内容は、障害のある方がサービス利用を拒否される場面としては、不親切であると思わざるを得ないため、次のとおり申入れる。

事業所は、すみやかに、申立人に対し、書面をもって、利用を拒否した理由を通知すること。当該書面には、「利用契約書第〇条〇項にあたる場合」等の抽象的・形式的理由でなく、どの事実を基礎として、どのような判断を行ったかの具体的・実質的理由を記載すること。

5 申入れの対応状況

令和7年4月に対応状況を確認する予定。