

平成24年度からの継続分
苦情申立ての趣旨に沿った事例（全文）

～ 目 次 ～

(1) 無料法律相談	2
(2) 地域公民館に対する補助金等	4
(3) 嘱託相談員の雇止め1	23
(4) 嘱託相談員の雇止め2	27
(5) 親子に対する支援のあり方	31
(6) 保育園に対する市の対応	53
(7) 生活保護の不正受給に関する情報提供	56
(8) 生活保護の介護扶助	58

※ 個人情報の観点から、一部の文言や図などは公表しておりません。

また、(3) 嘱託相談員の雇止め1、(4) 嘱託相談員の雇止め2については、
要約のみ掲載しています。

(1) 無料法律相談

【苦情申立ての趣旨】

平成 24 年 5 月〇日に、市の無料法律相談を利用したが、その時の相談委員の対応は、上から目線の言動で怖さを感じさせるものであった。私としては、話したいことの半分も話すことができなかった。また、私が相談した内容には、相手方が存在したため、相談委員から相手方のフルネームを答えるように求められたのに対して、私が相手方の姓のみを答えると、相談委員から何度もしつこくフルネームを聞かれた。相手方とは、親しい間柄にあったわけではないので、フルネームを知るはずもない。相手方のフルネームを答える必要があるのであれば、電話予約の際にその旨を言っておいて欲しい。結局、相談した内容の解決の糸口もつかめずただ不快な思いをただけだった。

対応にあたった相談委員にも問題があったと思うが、そのような人選をした市にも問題があるのではないか。

【市の回答】

今回の苦情申立てにおける申立人の主張は、大きく分けて以下の 4 点だと考えます。

- ① 法律相談委員が上から目線の言動であり怖さを感じた。
- ② 相談内容に存在する相手方のフルネームをしつこく聞かれた。答える必要があるのであれば、電話予約の際に言っておいて欲しい。
- ③ 解決の糸口もつかめず不快な思いをただけだった。
- ④ 相談委員にも問題があったと思うが、人選した市にも問題があるのではないか。こ

ここで、本市としての見解を説明する前に、本市が行っている無料法律相談についてご説明いたします。

無料法律相談は、市民の皆様のさまざまなご相談のうち、法律の知識が必要な相談について、弁護士が相談にあたることによって、ご相談内容へのご助言を行い、解決への一助となるよう行っているものです。

この法律相談は、本市が業務委託を行い実施しているものです。申立人が相談を受けられた平成 24 年度については、熊本県弁護士会へ業務委託を行い実施いたしました。

この業務は、熊本県弁護士会に登録されている弁護士を本市に派遣していただき、相談を実施するものであり、本市が個々の弁護士の人選を行っているものではありません。

以上を踏まえたうえで、上記 4 点の主張について、本市としての見解をご説明いたします。

- ① 法律相談委員が上から目線の言動であり怖さを感じた。

本市職員は、相談者のプライバシーや個人情報への配慮といった観点から、相談の場には立ち会いません。そのため、申立人が相談を受けられた際、弁護士がどのような対応を行ったのかはわかりませんが、ご相談いただいた際に、このような感情を

抱かれたことについては、大変申し訳なく思います。

- ② 相談内容に存在する相手方のフルネームをしつこく聞かれた。答える必要があるのであれば、電話予約の際に言うておいて欲しい。

相談の内容によっては、相手方が存在する場合があります、担当する弁護士が、相談者の相手方の弁護を行っている可能性もあります。その場合には、利益相反にあたるため、その弁護士はご相談をお受けすることはできません。弁護士が相手方を確認する場合としては、そのような状況が考えられます。

その日に派遣される弁護士が相手方を確認する必要がある状況かどうかは、市では判断できませんので、電話予約の際にこのことについてお話をすることは困難な状況です。

- ③ 解決の糸口もつかめず不快な思いをただけだった。

前述のとおり、法律相談は、相談者の方への手助けとなるように行っているのですが、その目的を果たすことができず、かえって不快な思いをされたということについては、申し訳なく思います。

なお、平成24年6月から、相談を受けられた方を対象に、相談の感想などについてのアンケート調査を実施しております。今後もご意見をお聴きしながら、市民の皆様にとって身近で利用しやすい相談窓口となるよう努めてまいります。

- ④ 相談委員にも問題があったと思うが、人選した市にも問題があるのではないか。

前述のとおり、本市が個々の弁護士を人選しているのではなく、熊本県弁護士会から弁護士を派遣していただいたうえで法律相談を実施していますので、相談員の人選については市が関与することはできません。しかしながら、このようなご意見をいただいたことは、業務委託を行っている熊本県弁護士会へお伝えし、今後、相談者の方が不快な思いをされないよう、ご指導をお願いしたいと考えます。

【オンブズマンの判断】

- 1 申立人の申立てを調査いたしましたところ、上記市の回答のとおり、本件法律相談は、法的問題を抱えている市民の方々に法律の専門知識を有する弁護士に相談できる場を提供するために、市が熊本県弁護士会に法律相談業務を委託しており、熊本県弁護士会において、市の法律相談を引き受ける旨を登録している弁護士の中から名簿順に市に派遣して、相談者からの法律相談を受けているものです。したがって、個々の担当弁護士の選任は熊本県弁護士会で行っており、市が担当弁護士の選任を行ったり、弁護士を指導することはできません。

2 しかし、申立人は、担当弁護士の上から目線の言動で怖い思いをした上、相手方のフルネームを聞かれたり、不快な思いをしたとのことですが、そのような思いをされたことは大変申し訳ないことと思います。市の職員は相談の場に立ち会っておりませんが、これは相談内容が個人的な問題となることが予想されますので、個人情報からしても、相談者と担当弁護士だけの話に収め、拡散させないことが必要と思われるためです。紛争当事者の名前や具体的な相談内容を予約の際に詳しくお聞きしないのも、同様の配慮によります。それ故、相談そのものは、担当弁護士に任せておりますが、市としても、担当弁護士に対しては、弁護士の職業倫理に則った適切な相談者との面接を強く期待しております。

市は、担当弁護士が、その期待に応じてくれているかは知りたいところですので、法律相談を受けられた方々にその感想などについてアンケート調査を実施し、その結果を今後の法律相談業務に活かして、利用しやすいものとなるよう努めてまいります。

なお、熊本県弁護士会においても、依頼者と弁護士との間のトラブルが増えているのではないかとこのことを憂慮していることは、同会のパンフレットからも伺えます。

3 今回の件も、このようなご意見が寄せられたことを熊本県弁護士会に連絡して、その対応を検討してもらいたいと思っております。

(2) 地域公民館に対する補助金等

【苦情申立ての趣旨】

地域公民館（部落公民館）の主催事業費補助金等を公民館長に交付するのは当然のことだが、公民館が自治会の所有・管理下にあることからすれば、公民館の建設・修繕費等補助金については自治会長に交付すべきであり、公民館長に交付するのはおかしい。地域公民館建設・営繕費補助実施要綱と地域公民館運営費補助実施要綱及び自治振興補助規則等の内容の棲み分けを整理し、法令・実態に沿うように施設の建設・維持管理費等の補助金は自治会へ、公民館事業費等の補助金は公民館へ交付するよう要綱を改めて欲しい。

また、熊本市地域公民館運営費補助実施要綱で補助金の額は一館につき15万円以内とし、積算については別表に定めてあるが、運営費補助と事業費補助（事業割の一部）が混同され、また、事業割の補助対象事業費は事業実施額ではなく当初予算額を対象とするなど法令（地方自治法、市会計規則等）に抵触していると思われる。そこで、地域公民館運営費補助実施要綱の運営費補助と事業費補助は区別し、法令等に抵触しないように要綱を改めて欲しい。

さらに、旧〇〇町では自治会の約半数は地縁による団体として法人格を取得しており、その認可は自治体自ら認可・告示しているにもかかわらず、熊本市に合併したからといって〇〇校区第1自治会、第2自治会などと自治会の名称を市の都合で市が勝手に決めるのは問題である。自治会の呼称（名称）は旧〇〇町だけではなく、熊本市全体に及ぶ問題で

もある。自治会は行政組織の一部や下部組織ではないので、市はこれらのことを尊重し適正に自治会の名称を使用するよう改めてもらいたい。

【市の回答】

1 地域公民館にかかる各種補助金の交付先について

平成 24 年 4 月 1 日、政令指定都市移行に伴い、地域公民館の運営支援については各区役所まちづくり推進課が窓口となり、地域公民館運営費補助、建設・営繕費補助、借家料補助の申請受付、審査、交付決定等を行い、その補助金交付制度を含めた地域公民館にかかる総合調整に関する事務を生涯学習推進課が担当しています。

地域公民館につきましては、現在 623 館（組織）ございます。

本市では、町内住民の生涯学習あるいは地域活動を行っている地域公民館に対し、「熊本市補助金等交付規則（昭和 43 年制定）」に基づき、運営に対し「熊本市地域公民館運営費補助実施要綱（昭和 50 年制定）」、建築及び営繕事業に対し「熊本市地域公民館建設・営繕費補助実施要綱（平成 6 年制定）」、活動拠点を持っていない地域公民館組織の建物または居室の借り上げに対し「熊本市地域公民館借家料補助実施要綱（平成 8 年制定）」を定めており、施設建設・営繕・運営等に補助金を交付し財政的支援を行っています。

本市における町内自治会と地域公民館の関わりでございますが、地域公民館は、昭和 27 年から組織や館（建物）が設置され、社会教育法に定める公民館に類するものとして、教育委員会において昭和 32 年から、平成 20 年度には市長部局へ移管し、現在各区役所において運営支援として補助金交付を行っております。

一方、町内自治会につきましては、昭和 42 年の制度発足以来（嘱託員制度から）地域住民への広報伝達や住民の意見集約など、行政と住民の間を取り持つ中継ぎ機関としての機能を重要視し支援してまいりました。

このように相互の歴史がある中、地域公民館の運営については、

- ・町内自治会からの助成を受け運営されている（80％）
- ・地域住民の方々から公民館費を徴収されている（12％）
- ・市からの補助金と使用料収入のみで運営されている（3％）

さらに、自治会長が公民館長を兼務されているところが 4 割あり、町内の集会所いわゆる自治公民館としての色彩が濃いところなど、町内自治会と地域公民館との関わりは、地域の実情により多種多様な状況にあります。

また、建物の所有形態につきましても、熊本市が所有しているものをはじめ、認可地縁団体や個人等様々な状況でございます。

このように地域公民館においては、様々な地域の実情や所有形態があることは認識しておりますが、地域公民館にかかる各種補助金につきましては、活動している地域公民館組織に対して支援を行なう補助金であることから、地域公民館長から申請があるべきと考えますことをご理解ください。

2 地域公民館の運営費補助金について

熊本市地域公民館運営費補助金につきましては、地域社会における住民の自主的活動の推進と生涯学習の振興を図ることを目的とする地域公民館の運営費に対し「熊本市補助金等交付規則（昭和 43 年制定）」に基づき、「熊本市地域公民館運営費補助実施要綱（昭和 50 年制定）」を制定し、運営に対する補助金を交付し財政的支援を行なっています。

運営費補助金の交付につきましては、年度の途中（9 月末日まで）に地域公民館を結成した場合を除き、申請に基づいて概算交付を行なっており、要綱に定める補助金交付申請書、会計予算書、月別事業計画表、役員名簿等、補助金概算交付申請書の提出を受け、審査後、概算交付決定を行い、補助金を交付しております。

補助金の額は 1 につき 15 万円以内としており、積算については別表に定め、内訳については、均等割、施設割、校区代表館、世帯割、事業割となっております。

補助金交付を受けた地域公民館については、「熊本市補助金等交付規則（昭和 43 年制定）」に基づき、事業終了後に決算書、事業報告書等を添えて補助金実績報告書の提出をしていただき、審査後、交付確定を行なっているところであります。

しかしながら、交付確定通知書の送付につきましては、再度補助金が交付されると勘違いされる地域公民館長が多かったため問い合わせが絶えず、数年前から交付確定までは行っていたものの、交付確定通知書の送付を見送っておりました。

交付確定通知書を送付しなかったことは市の落ち度であり、今後は「熊本市補助金等交付規則」に基づき、交付確定通知書を交付することに改めるものであります。

3 自治会の名称について

校区自治協議会、町内自治会等への運営補助金の申請受付、審査、交付決定等を行ない、その補助金交付制度を含めた地域コミュニティ活動推進に係る総合調整に関する事務は、区政推進課が担当しています。町内自治会につきましては、現在 841 団体（うち旧〇〇町 113 団体）あり、認可地縁団体は 204 団体（うち旧〇〇町 55 団体）となっています。

本市では、町内自治活動及び地域住民への連絡調整に関し、昭和 47 年に「町内自治振興補助金交付規則」を定め、町内会、町内自治会及びこれに準ずる団体でその代表者からの届けに基づき承認し補助金を交付しており、4 月 1 日現在の加入世帯数に応じて確定交付を行っているところです。また、「町内自治振興補助金交付規則に係る基準」では、承認するため要件などを満たしていることを確認するために関係書類を徴収することを定めており、第 3 条第 1 号において団体の新設等届出書を明記し、その届出様式は、誰もがわかりやすいよう、〇〇校区〇〇町内自治会長と定めているところです。

このような中、旧〇〇町におきましては、平成 23 年 4 月 1 日に嘱託員制度から町内自治会制度に移行いただきますことから、平成 22 年 5 月に校区説明会、行政連絡員説明会を開催し、本市の町内自治会の概要や補助金等についてご説明させていただいております。

す。これらの説明会におきましても、この度の申立てと同様のご意見がありましたことから、本市としましては、誰もがわかりやすい名称となりますように、届出等の申請書におきましては、例えば字名を用いた「△△自治会」から「〇〇校区第〇〇（△△）町内自治会」と併記していただくことをお願いした経緯がございます。また、認可地縁団体の認可につきましては、地方自治法第 260 条の 2 に基づき、認可を行っているところですが、旧市内では集落名によるもの 35 団体、〇〇校区第〇〇町内で認可しているもの 74 団体があり、地域の歴史や設立の経緯などにより、使いやすくわかりやすい名称を選択されている状況であると考えております。なお、認可地縁団体は、地域的な共同活動のための不動産または不動産に関する権利等を保有できることから町内自治振興補助金届出団体の区域の一部の区域で構成される団体も登録されている状況にあります。

このようなことから、届出により自治会の名称を行政が強制的に変更するものではなく、校区名と数字による町内名に統一することにより、誰もがわかりやすい自治会の名称を取り扱っているところであり、今後も、字名を用いた「△△自治会」から「〇〇校区第〇〇（△△）町内自治会」と併記していただきますようご理解・ご協力をお願いしていきたいと考えております。なお、届出・申請等の中には、併記できない様式のものもございますので、今後は併記できるような様式に改めたいと思います。また、旧〇〇町での説明会等において、広報での併記等の要望があったことについては確認できず、旧〇〇町においては、平成 23 年 4 月から町内自治会制度へ移行し旧熊本市の制度に沿うよう〇〇校区〇〇町内自治会の呼称を使用していただいている町内自治会も増えてきていると伺っておりますが、今後も町内自治会の広報周知のあり方については、旧〇〇町住民の皆様方のご意見等も踏まえ、検討していきたいと考えております。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨と市の回答をふまえると、直接の論点は大きくは二つに集約されます。ひとつは、地域公民館に対する補助金のあり方についてであり、もうひとつは、自治会の名称の適正な使用のあり方について、です。

二つの論点を考えるためには、関連事項についての検討が必要になります。そこで、1 では、論点の検討に先立ち、地域住民の共同活動に対する基礎的自治体（今回のケースでは熊本市）の財政的支援のあり方、町内自治会と地域公民館の関係のあり方を検討します。

そのうえで、2 では、地域公民館の建設・営繕費補助金は公民館長ではなく自治会長に交付すべきであるという主張について、3 では、運営費補助金と事業費補助金を区別すべきであるという主張について、最後に 4 では、自治会の名称の適正な使用について、順次検討したいと思います。

なお、申立ての内容が補助金をめぐる制度設計のあり方とも密接に関連していたために、調査と判断に時間がかかりましたことについてご理解いただければ幸いです。

1 地域住民の共同活動に対する熊本市の財政的支援

(1) 地域住民による共同の課題への取り組み

進学、就職、結婚などを契機に、生まれ育った地域から移動して現在の地域に住んでいる人々が少なくないので、地域に対する帰属意識や愛着の程度は様々ですが、私たちは特定の地域に定住しています。それぞれの地域には、住みやすい地域にするために地域住民が協力して対応している共同の課題があります。子どもの通学の安全を確保するといった日常的な課題から、相互援助や共同行動が緊急に必要な災害時のような非常時の課題まであります。もとより、地域においても行政による対応がなければ解決できない共同の課題が少なくないとはいえ、それらのなかにも、地域住民の参画と協働が必要な課題も少なくないと言えます。そのような課題に取り組む、共同で意思決定するために、地域住民が寄り合う場、話し合う場が古くから形成されてきました。それが集落の寄り合いであり、町内会・自治会です。

戦前・戦中に町内自治会が果たした住民統制的な役割に対する反省に立ち、戦後の町内自治会も、法人格の取得が可能になった現在の町内自治会も、一定範囲の地域内に定住する住民によって自主的に組織される任意団体として位置づけられています。町内自治会に加入したい地域住民は誰でも加入できる、加入したくない地域住民は加入を強制されないというのが町内自治会の所属原則になっています。

町内自治会は、昭和42年の制度発足以来、地域住民への広報伝達や住民の意見集約など、行政と住民の間を取り持つ中継ぎ機関として機能してきた、というのが市の説明です。この中継ぎ機関という位置づけは、行政から見た町内自治会の位置づけです。住民の視点からみれば、町内自治会は地域に定住する住民からなる地縁団体であって、行政がどのように位置づけようが、それ自体として存在しています。町内自治会は、同じ地域に住んでいる住民が自分たちの意思によって自主的に組織している任意団体であることを本質としているからです。

地方自治法の一部改正により、平成3(1991)年4月から、このような町内自治会が、所定の要件を充たしさえすれば、市町村によって法人格をもつ地縁団体として認可されるようになりました。これによって自治会の名義で不動産の登記が可能になりましたが、法人化したからといって、任意団体としての自治会の本質にも自治会活動にもなんら変更はありません。

現在では、地域が都市化されてきたのに加えて、各地で深刻な地域災害が続いてきましたので、地域の問題解決能力や町内自治会の存在理由があらためて問い直されています。このような時期に、申立人らによって、町内自治会と地域公民館に対する補助金のあり方等についての重要な問題提起がなされました。それに応えるためには、町内自治会と地域公民館の関係のあり方や、二つの地域組織に対する熊本市の財政的支援のあり方についてもあらためて検討する必要があります。

(2) 町内自治会と地域公民館の関係

地域住民は、住みやすい地域や暮らしやすい地域をつくるために、様々の共同活動をしていますが、地域住民の共同活動の主な拠点である町内自治会と地域公民館がどのような関係にあるのかを見ておく必要があります。

熊本市が作成した「地域公民館運営の手引き」によれば、公民館は「公立公民館」と「地域公民館」（自治公民館・類似公民館）に区別されます。前者は、社会教育法第21条を根拠にして市町村が設置・管理している公民館、後者は地域住民が設置し地域で管理運営している公民館です。社会教育法第42条によれば、何人も「公民館に類似する施設」を設置することができることになっています。

私たちがここで検討対象にするのは地域公民館ですが、「地域公民館要綱」によれば、1町内自治会の区域を対象にする「町内公民館」と1小学校区の区域を対象とする「校区公民館」がありますが、ここで私たちが取り上げるのは「町内公民館」としての「地域公民館」、しかも町内自治会と区域を同じくする地域公民館に限られます。

このような地域公民館の最も原初的な機能は、地域住民が共同で意思決定するために寄り合う場であり話し合う場であることです。もちろん現在では、地域公民館は、その原初的な機能を超えて、町内自治会の活動拠点としての役割を拡大しているだけでなく、地域公民館としての独自の活動を展開するようになっています。もしも地域公民館がなければ、町内自治会は自分たちの地域の外に地域公民館に代わる活動拠点を求めるか、地域内の民家や大きな施設（地域コミュニティセンター、老人憩いの家等）の集会室などを借りて活動拠点にする必要があります。いずれの場合も日常的活動が制約されるために、地域の活動拠点としての地域公民館の整備がこれまで積極的に進められてきたことがわかります。

市の説明資料によれば、熊本市における町内自治会の数は、841（平成24年4月1日現在）、そのうち法人格を取得した認可地縁団体数は、204（熊本市全体の24.3%）です。そのうち、申立人らの地域もある旧〇〇町に限れば、町内自治会数113で、そのうち認可地縁団体数は55（旧〇〇町全体の48.7%）です。法人格が付与された最大の目的は、町内自治会という団体名義で土地・建物の登記ができるようにすることですので、旧〇〇町に不動産を所有している町内自治会の割合が高いことがうかがわれます。

熊本市における地域公民館（校区公民館も含む。）の数は623（平成24年4月1日現在）です。そのうち旧〇〇町地域公民館数（校区公民館も含む。）は119です。旧〇〇町では町内自治会数よりも地域公民館数が多いのが注目されます。市の説明によれば、旧〇〇町では、古くから同一の町内自治会のなかに複数の小集落単位の地域公民館が存在している、ということです。

地域公民館の目的は、「地域公民館要綱」第1条によれば、「地域社会における住民の自主的活動の推進と生涯学習の振興を図るために、地域公民館の自主性と創造性を

生かし、地域の連帯意識・福祉の向上と、まちづくりに寄与すること」です。具体的には、地域公民館は、(a) 地域住民交流の場、(b) 地域住民学習の場、(c) 住民自治の拠点、と位置づけられています。(a) は「伝統的行事、レクリエーションなどを通じて住民交流を深める場」、(b) は「健康づくり、文化に親しみ、学習を通じて教養を高める場」、そして(c) は「環境整備、ごみ問題、青少年健全育成などの様々な生活問題について話し合う場」です。このように、地域住民は、自治的な地縁団体としての町内自治会に結集しながら、交流の場、学習の場、および自治的な話し合いの場として地域公民館を有効活用することになります。

地域公民館の活動は町内自治会をはじめ、町内の他の団体や校区ごとの団体に支えられて初めて成り立っています。町内自治会にとっては、地域公民館はなくてはならない活動拠点ですから、町内自治会が組織的にも財政的にも公民館活動を支えるのは当然のことと考えられているものと思います。地域公民館活動はおもに町内自治会からの助成金と市からの補助金によって運営されているのが常です。

同じ区域を対象とする町内自治会と地域公民館の関係は、町内自治会が地域公民館を全面的に支援しているという共通の前提のもとに、二つに類型化されます。両者が組織的に分化したうえで連携している場合(分化・連携型)と両者が組織的に未分化で一体的な場合(未分化・一体型)です。

なお、両者が組織的に分化されたうえで対立している場合(分化・対立型)も考えられないわけではありませんが、地域公民館が自治会からの助成金と組織的支援なしには運営できないことを考えると、分化・対立型は、一時的には人的対立を含むことはあっても組織的には持続できませんので、ここでは分化・連携型と未分化・一体型が両極にあるものと考えことにします。

① 両組織が分化したうえで連携している場合(分化・連携型)

ひとつは、地域公民館が町内自治会から組織的に分化している場合です。もちろん、二つの組織が分化しているといっても、町内自治会が地域公民館を支えている基盤ですから、両者は組織的に連携していることは言うまでもありません。

典型的には、熊本市が作成した「地域公民館運営の手引き」の「地域公民館(町内)の運営規則(例)」にみられる地域公民館組織と町内自治会の関係です。この場合には、地域公民館には、役員として館長、副館長、主事、会計、監事、が置かれます。町内自治会及び地域団体の代表的なメンバー(自治会長、老人会代表、子ども会代表など)が地域公民館の運営委員となり、役員とともに運営委員会を構成しています。運営規則の制定・改正、予算書・決算書の作成・決定、事業計画の審議・決定を任務としているのが運営委員会です。必要に応じて運営委員会と役員会を招集するのが公民館長です。

このように、町内自治会および他の地域団体の代表者たちが、公民館長をはじめ

とする地域公民館の役員を選び、地域公民館の運営をも支援している、というのがこの類型の組織のあり方です。

② 両組織が未分化で一体的な関係にある場合（未分化・一体型）

もうひとつは、地域公民館が町内自治会と未分化なまま一体的に運営されている場合です。市の資料によれば、町内自治会の会長が地域公民館の館長を兼ねている地域が4割あるということですが、おそらく両者が組織的に未分化で一体的に運用されているものと推測されます。たとえ自治会長と公民館長が別人であっても、実質的には、事業（活動）計画も会計上の予算項目や決算項目も、町内自治会と地域公民館によって分けられてないまま一体的に編成されているのもこの類型の特徴です。両者の活動を一体的に記載したひとつの事業実績報告書等が、補助金を扱うそれぞれの担当課に提出されていることになると推測されます。

いずれの類型であっても、町内自治会をはじめとする各種団体を基盤として、公民館長を中心に地域公民館が活動していることは共通です。どのような町内自治会と地域公民館の関係も、組織的に見れば、実際には以上にみたような二つの類型の中間のどこかに位置づけられます。たとえ未分化・一体型であっても、町内自治会も地域公民館も活動しているのであって、地域公民館活動が識別されなければ、地域公民館に対する補助金を申請することはできないはずです。

（3）補助金の執行の適正化のための「規則」と「要綱」

地方自治法第232条の2には、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」とあります。熊本市も、地域住民の共同活動に「公益性」があることを認めて、町内自治会活動に対しても地域公民館活動に対しても補助金を設けています。そして補助金の執行を適正化するために、「熊本市補助金等交付規則」（昭和43年制定）が設けられています。申立人らの問題提起に応えるには、地域公民館と町内自治会の双方に対する現行の補助金の仕組みをふまえておく必要があります。

① 地域公民館に対する補助金

熊本市では、「地域公民館要綱」に挙げられている三つの要綱、すなわち、「熊本市地域公民館運営費補助実施要綱」（昭和50年制定）、「熊本市地域公民館建設・営繕費補助実施要綱」（平成6年制定）、および「熊本市地域公民館借家料補助実施要綱」（平成8年制定）が定められています。このように、地域公民館に対する補助金には、（a）運営費補助金、（b）建設・営繕費補助金、（c）借家料補助金の三種類があります。しかもこの順序で補助金の対象が広げられていったことがわかります。

（a）は、積算の内訳によれば、均等割、施設割、校区代表館、世帯割、事業割を

もとにしたもので、その補助金額は 4 万円以上 15 万円以内です。(b) は建設に要した費用の 50% (750 万円以内)、営繕費補助金は営繕に要した費用の 50% (60 万円以内) まで、それぞれ予算の範囲内で補助するものです。(c) は年間 6 万円以上の借家契約で、15 万円を超えない範囲内で、年間借家料の 1/3 まで予算の範囲内で補助します。(b) と (c) は特定目的の補助金です。

② 町内自治会に対する補助金

町内自治会に対する補助金には、おもに「町内自治振興補助金交付規則」(昭和 47 年)に規定されている「町内自治振興補助金」と「熊本市地域コミュニティづくり支援補助金に関する要綱」(平成 20 年制定)に基づく「地域コミュニティづくり支援補助金」があります。ほかにも、防犯灯補助金と LED 等防犯灯取替補助金という特定目的の補助金がありますが、地域公民館との関係で重要なのは前二者です。

「町内自治振興補助金」は、加入世帯数に応じた均等割と世帯割の合算額を補助金額としていますから、町内自治会の基本的な運営費に対する補助金です。「地域コミュニティづくり支援補助金」は地域的な共同活動を行うという目的を達成するために必要な事業を行っている団体を対象にした補助金です。これは「自主自立のまちづくりの推進と安全安心で住みよい地域社会の形成のため、町内自治会等が主体的かつ継続的に行う環境・子育て・防犯防災などの地域に身近な課題の解決や地域コミュニティの活性化に向けた取り組み」であって、「引き続き活動が見込まれる事業」に対して交付されています。

補助金の額は、町内自治会等が行う事業の場合には、5 万円以上 30 万円以内で、補助対象事業費の 1/2 以内です。「地域コミュニティづくり支援補助金」はすべて事業費です。

③ 補助金の仕組みに対する申立人らの主張内容

以上をもとに現行の補助金の仕組みをまとめてみれば、つぎのようになります。

	地域公民館に対する補助金	町内自治会に対する補助金
運営費関係	①a 運営費補助金	①b 町内自治振興補助金
	② 建設・営繕費補助金	
	③ 借家料補助金	
事業費関係	(事業割)	④ 地域コミュニティづくり支援補助金

①は経常的な運営費の一部補助です。①a は均等割、施設割、世帯割および事業割を合算した補助金額です。①b は均等割と世帯割のみを合算した補助金額です。ただ、同じ世帯割といっても、一世帯あたり、①b は 600 円、①a は 20 円というように、金額には大きな開きがありますから、世帯割の意味づけの比重に違いがあることがわかります。②と③は特定の目的のための補助金です。④は事業費補助金です。地

域公民館に対する補助金には、独立の事業費補助金がありません。

ただ、①a 運営費補助金のなかに「事業割」が組み込まれているだけです。なお、ほかにも町内自治会に対する補助金に、特定目的の防犯灯補助金とLED等防犯灯取替補助金がありますが、ここで申立人らの主張に関連するのは①②③④の補助金です。

ところで、申立人らは、地域公民館に関する補助金のあり方を批判する二つの主張をしておられます。ひとつは、地域公民館の建設・営繕費補助金は地域公民館長にではなく、自治会長に交付すべきであるという主張であり、もうひとつは、「地域公民館運営費補助実施要綱」にある運営費補助金と事業費補助金を区別し、法令等に抵触しないように要綱を改正すべきであるという主張、です。しかも、申立人らは、「地域公民館建設・営繕費補助実施要綱」と「地域公民館運営費補助実施要綱」と「町内自治振興補助金交付規則」等の内容を棲み分けることを考えておられますから、町内自治会に対する補助金も含めた補助金の再編成も念頭にあることがうかがわれます。そこでつぎに、現行の補助金の仕組みをふまえながら、申立人らの二つの主張について検討することにします。

2 建設・営繕費補助金は自治会長に交付すべきであるという主張について

この主張が妥当かどうかを判断するために、(1) 建設・営繕費補助金の目的・申請手続き、(2) 自治会が地域公民館を法的に所有していることの意義、(3) 町内自治会の地域公民館に対する組織的支援の実態、についてそれぞれ検討することにします。

(1) 建設・営繕費補助金の目的・申請手続き

地域公民館の建設・営繕費補助金は、「地域公民館活動に必要な施設並びに附属施設の建設及び営繕事業」の一部を補助するものです。建設事業はもとより営繕事業も、「業者に発注する事業」に限定されています。運営費補助金と違って、この建設費補助金と営繕費補助金は使用目的が特定されています。建設費補助金は公民館の建設に要した費用の1/2で最高750万円まで、営繕費補助金は営繕に要した費用の1/2で最高60万円まで、それぞれ予算の範囲内で補助するものです。

公民館建設補助金の申請手続きをみると、通常補助金交付申請書や補助金実績報告書などのほかに、建設計画書、建設見積書、建設決算見込書、建設決算書、工事請負契約書などを提出する必要があります。公民館営繕費補助金についても、通常書類のほかに、営繕見積書、営繕予算書、営繕決算書などの提出が必要です。これだけの書類を用意しなければなりませんから、建設・営繕費補助金の執行について公民館長に裁量の余地があるわけではないと言わねばなりません。しかも、「補助金は補助事業終了後に交付する」ことになっていますので、公民館の建設・営繕費補助金が公民館長に交付されても、補助金の適正な執行が脅かされるおそれがあるとは思われませ

んし、補助金の執行をめぐって、町内自治会と地域公民館の間で紛争が生じる可能性も考えがたいと思います。

したがって、建設・営繕費補助金の目的・申請手続きに即して、地域公民館の館長に補助金を交付するのが適切であるということになります。

いずれの補助金も、公民館の建設費、営繕費の 1/2 ですから、補助金だけでは公民館の建設工事も営繕工事もできません。地域公民館の運営財源の中心はおもに町内自治会からの助成金と市からの補助金ですから、市にこれらの補助金を申請するためにも、建設費や営繕費の 1/2 は、自治会からの助成金等で賄うことができることが当然の前提要件になっていることが看過されてはなりません。

(2) 町内自治会が地域公民館を法的に所有していることの意義

申立人らは、法人化が可能になった直後の平成 5 年 12 月〇日には早くも法人格を得て認可地縁団体として今日まで自治会活動を続けてこられた先駆的な自治会のひとつです。それゆえに、法人格を備えた町内自治会とそうでない地域公民館組織の法的な違いが大きいことを意識されているものと推測されます。地域公民館を法的に所有・管理している自治会こそが、公民館に対する建設・営繕費補助金の交付対象として最も適確であると考えておられるのではないかと推測されます。そこで、町内自治会に法人格を認めることの意義があらためて問われることになります。

町内自治会に法人格が付与された最大の目的は、町内自治会という団体名義で土地・建物の登記ができるようにすることです。市が作成した「町内自治会の法人化について」の説明のなかでも、「町内自治会の名義で不動産等の登記ができます。」とあります。これこそが、町内自治会が法人格を持ったことの法的効果です。「法人化されても、市の監督権限はありません。町内自治会活動は従来通りです。」という説明も付加されています。これまで町内自治会の名義で不動産の登記ができなかったために、町内自治会が所有する不動産をめぐる紛争が多発してきました。とくに、町内自治会所有の不動産の登記簿上の名義人およびその相続人と、不動産の本来の所有者である町内自治会との間で多発してきたような紛争を予防するために、不動産等をもつ町内自治会に法人格が認められるようになったのでした。

言い換えれば、地方自治法 260 条の 2 第 1 項に規定されている認可の目的は「地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため」ですから、不動産などを保有する目的がない地縁団体にまで法人格の取得を認めることはないのが、現行の法人化の制度です。

もちろん、法人格を取得するために、町内自治会は、役員を中心に、規約を作成し、名簿を備え、管理運営の体制を整えることになりますから、自治会運営も民主的になされ、役員の運営もチェックされる体制が働く可能性が高くなるのは確かです。しかし町内自治会は法人格を備えなければ、運営管理が民主的に行われたいわけではない

のはもとよりです。

町内自治会は、補助金を申請するときには交付申請書と事業計画書と予算書を、補助金の交付が決定され、補助事業が完了したときには事業実施報告書と決算書又は決算見込書を提出しなければなりません、法人格を付与されていようといまいと、これらの手続きには何の違いもありません。

確かに、申立人が主張されるように、認可地縁団体である町内自治会が地域公民館を所有している場合には、公民館建設・営繕費補助金を自治会長に交付するのが望ましいという考え方も成り立ちます。しかし、誰が地域公民館を所有・管理しているかによって補助金の交付対象を異にするのが自治体の地域支援政策として望ましいかどうかは別問題です。法人格を認められている町内自治会には公民館建設・営繕費補助金を自治会長に交付すべきだと主張するのであれば、町内自治会が法人格をもっていることに、不動産の登記名義を認めること以上の過大な意味を込めることとなります。法人格にこのような過大な意味を込めるに値する積極的な理由があるのかどうか問題になります。しかも、(1)にみたように、建設・営繕費補助金の目的・申請手続きに即して考える必要があるにもかかわらず、建設・営繕費補助金を公民館長ではなく、あえて自治会長に交付しなければならない積極的な理由があるのかどうか問われることとなります。

町内自治会の組織的実態が法人格の有無によってどれほど違うのかをみるには、町内自治会が「町内自治振興補助金」という運営費補助金の交付を受けるための要件と、町内自治会が法人格をもつ認可地縁団体となる要件とを比較してみるのがわかりやすいと思います。

「町内自治振興補助金」の交付が認められる団体（＝町内自治会）の要件は、「町内自治振興補助金交付規則に係る取扱基準」（平成8年制定）の第2条によれば、つぎの四つです。

- ① 良好な地域社会の維持及び形成に役立つ地域的な共同活動を行うことを目的とし、この目的を達成するために必要な事業を行っていること。
- ② その組織の区域が、原則として、面的に連続し、住民にとって客観的な境界により定められ地域の一体性を有していること。
- ③ その区域に住所を有する全ての世帯は、構成員となることができるものとし、その相当数の世帯が現に構成員となっていること。
- ④ その組織の運営を公正かつ円滑に行うために規約を定めていること。
ほとんどの自治会がこの補助金の交付を受けているはずで

つぎに、法人格が認められる地縁団体（＝町内自治会）の要件は、「地方自治法」第260条の2第2項によれば、つぎの四つです。

- ① その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っているものと認められること。
- ② その区域が、住民にとって客観的に明らかなものとして定められていること。
- ③ その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員となっていること。
- ④ 規約を定めていること。

それぞれの要件を比較してみるかぎり、「町内自治振興補助金」の交付が認められる町内自治会と、法人格が認められる町内自治会との間には、自治会の目的、区域、構成員、規約のいずれにおいても、したがってその組織の実態においても違いがないことがわかります。すでにみたように、分化・連携型であれ未分化・一体型であれ、町内自治会と地域公民館の基本的な関係にも違いはないのですから、町内自治会が法人格を備えたからといって、地域公民館に対する組織的支援の実態にも違いが生じるとは思われません。

重要なのは、町内自治会が地域公民館を組織的かつ財政的に支援していることから、(1)に述べたように、建設・営繕費補助金の目的・申請手続きに即して考える限り、地域公民館の館長に補助金を交付するのが適切であると思います。このほうが、不動産等の所有に関わりなく町内自治会の組織と活動を実質的に支援する自治体の地域支援策としてみても、町内自治会と地域公民館を公正に扱うことになると言えます。

このように、町内自治会が法人化したからといって、町内自治会の組織の実態も地域公民館への組織的・財政的支援の実態も変わるわけではないのですから、法人化した町内自治会の場合にも、公民館の建設・営繕費補助金を自治会長に交付しなければならないという積極的な理由を見出すのは困難です。したがって、これまでと同じように、地域公民館の建設・営繕費補助金は公民館長に交付されるのが望ましいと考えます。

(3) 町内自治会の地域公民館に対する組織的支援の実態について

公民館の建設・営繕費補助金は公民館長にではなく、自治会長に交付すべきであるという主張のなかには、町内自治会よりも地域公民館の組織的実態が弱いために公民

館長にはこの補助金を適正に執行する能力がないという主張が含まれているのかもしれませんが。

確かに、町内自治会が地域住民組織の中心です。地域公民館は町内自治会や他の地域団体の組織的支援によってはじめて存在しうる組織です。町内自治会のほうが公民館よりも組織的に確立しているのは確かですし、町内自治会が法人化されていれば、ますます町内自治会のほうが組織的に確立していると思えるのはよく理解できます。

しかしながら、地域公民館および公民館長がこの補助金の受け皿になるだけの組織的かつ財政的支援を受けていないとすれば、公民館組織を強化するために町内自治会や他の地域団体からのより一層の組織的かつ財政的支援が必要だということを意味しています。具体的には、公民館の館長を始めとする公民館の役員体制が地域住民から信頼されうるものへと整備される必要があります。そのように整備されていなければ、地域公民館には公民館建設・営繕費補助金を申請する力量がないと思われるのではないかと思います。

公民館建設・営繕費補助金は公民館の建設・営繕のために特定の用途に使用される補助金ですから、公民館活動計画を充実させるとともに、町内自治会の支援のもとに、信頼できる公民館役員体制を整備したうえで、公民館長を補助金の申請主体かつ交付対象とするのが望ましいと思います。

市の説明によれば、自治会長が公民館長を兼ねているところが4割ありますから、町内自治会と地域公民館は未分化のまま一体的に運営されている地域が少なくないことがうかがえます。それでも、地域公民館組織の運営が町内自治会の全面的支援のもとに行われているのであれば、地域公民館は補助金の交付対象になるだけの組織的実態を備えていると言ってよいと思います。

「地域公民館建設・営繕費補助実施要綱」の補助金申請様式には公民館長が申請者とありますが、申立人らが触れておられるように、交付される対象者についての規定はありません。補助金の振り込み先として口座名義人と口座番号の添付が求められているだけです。補助金の交付対象は実質的には公民館組織そのものであるとはいえ、口座名義人は代表者である公民館長が予定されているものと思います。ただ、市の説明によれば、公民館長の委任状があれば、例えば自治会長名義の口座に振り込むことは認められている、ということです。もっとも、申立人らの求めておられるのは、このような委任状に基づく自治会長への補助金の交付ではないのは明らかですが、地域の実情に合わせて交付対象については柔軟に運用されていることがうかがわれます。地域公民館に対する三つの補助金はいずれも「活動している地域公民館組織に対する支援を行う補助金」であるから、地域公民館長から申請すべきである、というのが市の説明ですが、(1)(2)(3)をふまえると、建設・営繕費補助金については、地域公民館長が申請者かつ交付対象者であるのが地域公民館に対する補助金の目的に沿う、というのがオンブズマンの判断です。

3 運営費補助金と事業費補助金を区別すべきであるという主張について

つぎに、「地域公民館運営費補助実施要綱」における運営費補助金と事業費補助金を区別すべきであるという主張、および町内自治会と地域公民館への補助金を組み替えるべきだという主張を検討するために、(1) では運営費補助金と事業費補助金の区別について、(2) では事業費補助金の再編成の可能性について、取り上げます。

(1) 運営費補助金と事業費補助金の区別について

すでにみたように、町内自治会に対する補助金では、運営費補助金としての「町内自治振興補助金」と事業費補助金としての「地域コミュニティづくり支援補助金」が明確に区別されています。ところが、すでに申立人らが批判しておられるように、地域公民館に対する補助金では、運営費補助金と事業費補助金は明確に区別されていません。

運営費補助金は、地域公民館の経常的な運営費の一部を安定的に補助するものであり、事業費補助金は地域公民館が実施している事業費の一部を支援するものであるとすれば、地域公民館に対する補助金には事業費補助金に相当する補助金はないと言わねばなりません。

申立人は「熊本市地域公民館運営費補助実施要綱」における運営費補助金と事業費補助金を区別し、地方自治法・市会計規則等に抵触しないように、要綱を改正すべきであると主張しておられますので、申立人の問題提起に応えるためには、地域公民館に対する補助金については、つぎの三点を問題にする必要があります。

① 運営費補助金と性質を異にする「事業割」の扱いについて

事業費というのは、地域公民館の運営に必要な一般事務費や維持管理費とは性質を異にしていますから、運営費補助金と事業費補助金は区別されるのが妥当です。したがって、運営費補助金のなかに、積算の内訳として均等割、施設割、校区代表館、世帯割と並んで「事業割」が組み込まれているのは疑問です。「事業割」は、町内自治会に対する事業費補助金と同じように、運営費補助金から除いて、事業費補助金として別建てにするのが望ましいと思います。

もっとも、「事業割」は一つの公民館あたり最大 3 万円と金額は少ないとはいえ、事業費補助金として独立させて補助金の配分を決めるにはかなりの事務負担の増加が予想されます。別表には、特別の理由がなければ運営費補助金を「前年度交付金額と同額とする」と定められていますから、「事業割」といっても、いわば便宜的に運営費補助金の中に組み込まれたのではないかと思われます。市によっても、「事業割」を明記する必要性が生じた平成初期に、新たに事業費補助金に対する要綱を作るよりも、運営費補助金の要綱の中に追加されたのではないかと説明されています。

このような現行の補助金の編成の仕方に対して、申立人らが運営費補助金と事業

費補助金を区別すべきだと批判されたのはよく理解できます。

「事業割」が、補助対象事業費に1.912%を乗じて算出することになっているのも理解しがたいことです。市の説明によれば、「事業割」が導入された年度において、運営費補助金に占める「事業割」として分配された金額の割合が1.912%だったのが、そのまま現在まで踏襲されている、ということでした。最初の年度にのみ妥当した数値が、その後も見直されなかったために、このような細かい数値が残されてきたというのですから、現在では不正確であるだけでなく無意味な数値と言ってよいと思います。

② 「事業割」の積算基礎としての補助対象事業費について

運営費補助金の中に「事業割」を組み込むことを認めるとしても、「事業割」の算定基礎になる補助対象事業費が、別表の中で「地域公民館の当該年度の当初予算額から、特別維持管理経費及び予備費を除いた額」とされているのも疑問です。

市の説明によれば、運営費補助金についての要綱が作成されたのは昭和50年だったのに対して、別表は平成に入ってから追加されたということでした。そのときに、一般事務費や一般の維持管理費が「事業割」の補助対象事業費に含まれた理由が何だったかが問題になりますので、市に説明を求めたところ、昭和から平成にかけて在籍していた職員などに確認をとったけれども、その理由はよくわからなかった、ということでした。

運営費補助金の中に「事業割」を組み込むこと自体が問題ですが、「事業割」の組み込みを認めるとしても、その対象とされている補助対象事業費のなかに、事務費である一般事務費と維持管理費を含めたのは適切ではなかったと言わざるを得ません。

制度設計として望ましいのは、地域公民館の「事業費」のみを対象とする補助金が事業費補助金として別建てで設けられることです。そうすれば、運営費補助金も、公民館組織の経常的な運営費のみを対象とするものに純化されることになります。

以上の①と②の見解が妥当であるとすれば、「熊本市地域公民館運営費補助実施要綱」の別表改正が必要になります。

③ 「熊本市補助金等交付規則」に抵触する概算交付問題をめぐって

事業割の補助対象事業費は事業実績額ではなく当初予算額を対象としているのは法令（地方自治法、市会計規則等）に抵触しているというのが申立人の批判ですが、この批判は妥当かどうかは問われます。

「熊本市補助金等交付規則」によれば、「概算払」の手続的な流れはつぎのようになっています。すなわち、補助金等交付申請書→申請書の審査→補助金等の交

付決定→補助金等交付決定通知書→補助金等の概算交付申請書→概算額の交付決定→補助金等概算交付決定通知書→実績報告書（補助事業等完了後 30 日以内）→実績報告書の審査→補助金等交付確定→補助金等交付確定通知書→補助金等の交付、という流れです。

運営費補助金は、「補助金概算交付申請書」に基づいて、「概算で交付できる」ものとされています（「熊本市地域公民館運営費補助実施要綱」第 5 条）から、概算交付それ自体には問題はないと思いますが、現在の概算交付の決定後の手続きの運用には、予算執行の適正化という視点からみると、問題があるように思います。この手続のなかで、「補助金等交付確定通知書」が交付されずに、補助金等の交付がなされてきたのは「熊本市補助金等交付規則」第 10 条に抵触する、というのが申立人の批判ではないかと思えます。

市の回答によれば、補助金の交付を受けた地域公民館は、「熊本市補助金等交付規則」に基づいて、事業終了後に、決算書、事業報告書等を添えて「補助金実績報告書」の提出を求め、審査後に交付確定をしてきたが、これまで「補助金等交付確定通知書」の送付を見送っていたので、これからは「熊本市補助金等交付規則」に従って「補助金等交付確定通知書」を送付したい、ということです。この回答は、予算執行の適正化を求める申立人の批判に応じてこれまでの手続きの運用を改善することを約束したものです。

もっとも、「補助金等確定通知書」が送付されなかったことにも理由があったことがうかがわれます。地域公民館側に誤解が生じたから交付確定通知書を送付しないようになったという市の説明をうかがうと、実績報告書の提出後に、補助金の交付確定通知書がきてから補助金が交付されるという手続きの流れについて、地域公民館側にあらかじめ説明しておかなければ、これからも誤解が生じるおそれがあると思えます。

（2）事業費補助金の再編成の可能性について

すでにみたように、町内自治会に対する補助金の場合には、運営費の一部を補助する「町内自治振興補助金」と事業費の一部を補助する「地域コミュニティづくり支援補助金」が区別されていますが、地域公民館に対する補助金の場合には、運営費の一部を補助する運営費補助金があっても、事業費補助金は独立には設けられていません。

地域公民館活動に対する補助金であれ、町内自治会活動に対する補助金であれ、「世帯割」と「施設割」など毎年の変動のきわめて少ない算定基礎による補助金額は、おもに経常的な運営費の一部を安定的に補助するものですから、このような積算の仕方は、市が地域公民館をその規模に応じて実質的に公平に扱うことを可能にします。というのも、このような積算の仕方をすれば、行政の恣意的判断が入らないために、地域活動への安定的な支援を可能にしますし、補助金分配に関する行政事務負担も小さ

くて済みます。

問題は、事業費補助金の扱いをどうするかです。地域公民館の事業費のなかにも、毎年恒常的なものもありうるので、「事業割」として便宜的に運営費補助金のなかに組み入れている現在の仕組みにも、事務簡素化という視点から見れば、理由がないわけではありません。しかし、申立人らが主張されるように、補助金の趣旨からすれば、運営費と事業費は区別されますので、補助金の再編成が望まれます。それには二つの可能性が考えられます。

ひとつは、地域公民館に対する運営費補助金のなかから「事業割」を除き、地域公民館に対する事業費補助金を独立に設けることです。この方法は、補助金の性質からすればわかりやすく明快ですが、事業費補助金の配分のための事務負担を新しく発生させるという難点があります。この難点を克服できるのであれば、事業費補助金の執行の適正化を最もチェックしやすいのは、独立の事業費補助金を設けることです。

もうひとつは、町内自治会に対する事業費補助金（＝「地域コミュニティづくり支援補助金」）を、地域公民館の事業費も含めた補助金として再編成することです。私たちがここで考えてきたのは、町内自治会と同じ区域を対象とする地域公民館ですから、この再編成は、事業費に関する二つの補助金を地域の共同活動に対するひとつの事業費補助金として編成し直すことを意味しています。この再編成された事業費補助金の中で、地域公民館枠と町内自治会枠に分けることも考えられますし、地域公民館と町内自治会を一体化してひとつの地域の共同事業に対する補助金として一元化することも考えられます。これならば、現在の「地域コミュニティづくり支援補助金」における分配決定の事務負担が少し加わるだけで実施可能です。なお、一元化できない校区公民館の事業費については、別途検討する必要があります。

このように事業費補助金を再編成すれば、町内自治会と地域公民館の違いはあれ、事業費だけに純化されるのですから、補助金の執行の適正化とそのチェックも容易になります。

地域公民館の事業のために「地域コミュニティづくり支援補助金」を活用すれば、自治会活動と公民館活動が未分化・一体型の関係にある場合だけでなく、両組織が分化・連携している場合にも、二つの組織の事業をひとつの地域ごとの共同事業として連動させることも容易になります。

いずれの再編成であれ、運営費補助金と事業費補助金を区別すべきであるという申立人らの問題提起に沿うことになるのではないかと推測されます。

4 自治会の名称の適正な使用について

自治会は行政組織の一部でもなければ下部組織でもないから、市が勝手に〇〇校区第1自治会、第2自治会というように名称を決めるのではなく、法人格を取得した自治会の名称を適正に使用してほしい、というのが申立人の主張です。ひとたびは申立人らの

要望を受け入れて正式の自治会名称を併記するようになったが、市の広報では併記されていない、というのが申立人らの批判でもあります。

思えば、行政が広域化されるにつれて、地域住民が愛着を持っていた由緒ある「字」や「大字」の地名が、私たちが目にする地図からも住所表示からも消えていきましたが、行政上の理由によって広域化に対応した地名や住所表示にする必要があるのと同じように、第1町内自治会、第2町内自治会というように、同じ小学校区における多くの自治会を行政的な視点でわかりやすく識別する必要があることは疑いありません。

市が作成した「町内自治会の手引き」にも、町内自治会の名称として「〇〇校区第〇〇町内自治会」のみが例示されています。「字」名を用いた「△△自治会」を用いるのではなく、「〇〇校区第〇〇（△△）町内自治会」というように併記していただくようお願いしたいという意向がうかがわれます。確かに誰もがわかりやすい名称にする必要があることも、否定できません。

しかし他方では、町内自治会が自分たちの地域への帰属意識と愛着を示すために、長い間言い習わしてきた地域名称を町内自治会の名称にすることは、地域住民にとって当然の選択だと思えます。申立人らの町内自治会は、旧〇〇町にあって早くも平成5年12月に法人格を取得し、認可地縁団体としてすでに19年におよぶ活動実績をお持ちです。この間、自分たちの選んだ自治会の名称のもとに自治会活動を重ねてこられたのですから、旧〇〇町が熊本市に合併したからといって、直ちに熊本市のやり方に合わせるように求められても不本意にちがいないと思えます。校区の第〇町内自治会という名称には馴染みにくいのも理解できます。法人格を認可された自治会の名称こそが正式の自治会の名称であるという認識が申立人らにはあるものと推測されます。

古くからの地名に愛着を持つ地域住民が、その地名を自分たちの町内自治会の名称として選んだのであれば、その名称は市によっても尊重される必要があると考えます。町内自治会は基本的に自治的な任意団体であるという本質が想起されるべきです。

このようにみえてくると、町内自治会の名称には、地域住民によって主体的に選択された名称と小学校区内の多数の自治会を行政的視点から数字で識別する名称の二つがあるというべきです。どちらの名称の使用にも十分な理由がありますから、町内自治会の名称をどちらか一方に限ることはできないと思えます。そうであれば、二つの名称を両立可能にするための方法を考える必要があります。

ふたつの方法が考えられます。ひとつは、町内自治会の名称を用いる目的に応じて二つの名称を使い分けることです。自分たちの自治会内部では、自分たちが名づけた自治会名称のみを用いても全く問題はありませぬ。自分が住んでいる「字」名の自治会名称だけはわかるが、第〇町内自治会と聞いても、どこを指すのかわからない住民も少なくないと推測されます。自分の自治会から他の自治会に向かって発信する場合にも、同じ小学校区内であれば、「字」を用いた自治会名称を用いることにそれほど支障はないかもしれませぬ。しかしもっと広域で町内自治会を識別するには、〇〇校区第〇町内自治会

という名称が不可避になります。

もうひとつは、申立人らがかつて要望されていたように、二つの名称を併用することです。小学校区の第1町内自治会、第2町内自治会といった行政上の自治会名称のあとに、括弧して、法人格を認められた自治会の名称または古くからの地域の名称を加えるという方法です。小学校区内の行事で他の自治会との識別をわかりやすく示す場合や、補助金の申請書類に書き込む場合には、行政上の必要から付与された自治会名称と自治会自身によって選択された自治会名称を併記できるようにすることが考えられます。

市は、届出や申請の様式のなかに自治会の二つの名称を併用できない様式のものがあるので、今後は併記できるような様式に改めたいと回答していますから、各種の申請書の様式に二つの名称を併記できるように工夫していただくように期待したいと思います。

市の広報では二つの名称が併記されていないという申立人らの批判に対しては、届出等の申請書では併記に心掛けてきたが、広報での併記が要望されていることは確認できなかった、というのが市の説明でした。「字」名をつけた町内自治会名称に強い愛着を持つ住民が少なくないし、第〇町内自治会という名称だけではどこの地域なのかがわからない住民も少なくない現在の状況を考えると、市の広報でも、紙面が許す限り二つの名称を併記するように工夫してほしいと思います。広報はより多くの地域住民にわかることが望ましいからです。

(3) 嘱託相談員の雇止め1

【苦情申立ての趣旨】

昨年4月からA室（B課の出先機関）の嘱託電話相談員として働いており、ある症状の子をもった親から電話相談を受け、具体的な支援の為に庁内の関係部署に働きかけたが、「検討する」というB課長の口約束のみで何一つ前に進まなかった。その後、A室長は、「この件で積極的に動いてはならない」と私を激しく注意し、さらに、「あなたは間違っている！」と感情的に大声で叱責を繰り返した。あれは明らかにパワハラであった。その後、公務として支援が行えないならば、民間のボランティアとして公務時間外に支援する旨をB課長とA室長に伝えたところ、双方から「ボランティア活動も守秘義務に違反するので許可できない。」と命じられた。

上司の意向に反し、ボランティアとして在宅支援活動を昨年9月から開始する一方で、C委員会に守秘義務について問い合わせたところ、「このケースは守秘義務に当たらない。」との回答を得たため、そのことをA室長に報告したところ、A室長は「その支援に一切関知しないし、以後の報告は無用である。」と告げた。

その後、私とボランティアに関わるもうひとりの相談員（※）が更新を断られた。

その他、A室長から、正職員だけにアクセス権が認められている福祉情報データベース上の当該親子に関するコピーを見せられた。コピーには親の人格的問題という誤解と偏見による危険な記述があり、誰も疑問を呈せない事に強い危惧を覚えた。

話し合いを継続することによって現実的な解決策を探ろうとする私たちに対して、意に沿わないからと一方的に関係を断絶する市の方針は如何なものか、市は弱い者に対して生殺与奪の権を握っている事を自覚してほしい。

(※) もうひとりの相談員は、「(4) 嘱託相談員の雇止め2」の申立人のことです。

【市からの回答】

熊本市夜間・休日相談員設置の任用期間及び服務に関する定めに照らし、申立人は、業務において、重要な相談の報告及び記録の提出が遅れること、相談者に対し申立人の価値観に基づく助言を行う等の行為がありました。そのため、A室長から継続して注意を行ったにもかかわらず、申立人には改善が見られませんでした。このことは〇〇相談員設置要綱（以下「要綱」という。）第7条第2項の「所属長の指示に従わなければならない」に反し、再任の要件として規定されている第5条第2項の「特に必要があると認められるとき」とは言えないことから、申立人を再任しませんでした。

また、夜間の業務が終了し、朝の業務引継ぎを行うたびに、申立人から、A室の職員として、ある相談者の具体的な支援をしたいという申し出があったため、A室長及び担当主査は、相談対応マニュアルに基づき、まずは傾聴・情報提供を行うことや困難事例等は専門機関・関係機関に繋ぐことが相談員としての役割であることを踏まえ、業務遂行するよう指導していましたが、聞き入れてもらうことができませんでした。

また、申立人は「A室長はA室の業務を拡大しなければならない。それをしないのはA室長としての業務怠慢である。」と執拗に主張を繰り返したことから、A室長は申立人に対し、申立人の相談対応が市民の不利益につながる恐れのあることを説明し、業務に対しての役割を指導しました。

このような相談員の役割について指導することは、パワハラに当たらないと考えられます。

また、福祉情報データベース内の相談支援記録は、保健福祉の相談窓口で市民から相談を受けた場合、その相談者に関するその後の福祉関係相談があった際に、ワンストップで適正、的確に相談対応できるよう、相談者の相談履歴等の情報を保健福祉関係部署で共有するためのものです。今回、申立人が述べる親の相談においても、相談を受ける者が経過を理解し、親子がこれまでの長い経過をたどり、乗り越えて、今の生活にたどり着いて、今そこに適応しようとしていること、しかし親は不安から自分の判断が良かったのか揺れていることを理解して、対応に当たってもらいたいという思いで、福祉情報データベース情報の共有を行ったものです。

なお、申立人がご指摘の記述については、記録元であるD課に確認しましたところ、「親の人格に問題があるという趣旨ではないものの、記録が誤解を与える可能性があれば遺憾であり、平成25年2月下旬、D課で協議のうえ、削除した。」との回答を受けました。

【オンブズマンの判断】

要綱によれば、相談員の任用期間は1年以内とされており、当該任用期間の満了する日の30日前までに更新しないことを予告すれば、再任せずに任期満了にすることができます。法的には、再任しない理由を明示する必要はありません。特に必要があると認められるときに、相談員を再任することができるのであって、特に必要があると認められない場合には再任しなくても特に問題にはなりません。しかしながら、1年間の雇用が原則であっても、嘱託職員が雇用継続を希望するかぎり5年間は雇用継続されている場合が圧倒的に多いという人事の動向から判断すれば、嘱託職員については、1年以内の任用期間で雇用されても、5年間は雇用継続されるという人事慣行があるのではないかと思います。このような人事慣行があれば、5年間は雇用が継続されるのが普通です。

それにもかかわらず、申立人を1年で雇止めにした公式的な理由が所属長の指示に従わなかったということですから、それがどのような主張・行動だったのかが問われます。申立人とA室長の間には、A室の相談・支援に関する理念的対立があった、と言うのがオンブズマンの認識です。

相談対応マニュアルによれば、A室の相談・支援の理念は傾聴、受容、共感の態度を持って、相談者の自己決定を支援するというものです。これはカウンセリング的支援と名づけることができます。これは二つの理念的前提に立っています。ひとつは、相談者は自己決定能力ないし問題解決能力を本来的に持っているという前提、もうひとつは、自己決定・問題解決をするのは当事者（相談者）であって、A室を含めた第三者の役割は当事者の自己決定・問題解決を支援することであるという前提です。このように、A室の理念は、相談者の自己決定能力への信頼と相談員の第三者としての役割に限界があることを踏まえていることとなります。A室の業務は、相談先としての専門機関や関係機関を教える情報提供的支援も含まれますから、カウンセリング的支援を中心にしながら、相談者の同意のもとに情報提供的支援も行うのがA室の相談・支援業務ということになります。

それに対して申立人は、自分では解決できない深刻な紛争を抱えている相談者が求めている具体的な支援（問題解決的支援）に応えることを主張するものです。これは、行政（A室）はできるだけ市民（相談者）のニーズに応答すべきであるという理念的主張ですから、A室の支援・相談の理念に反してA室業務を拡大することを求めるものです。A室長はA室の責任者ですから、カウンセリング的支援というA室の相談・支援の理念の立場から申立人の主張に反論するのは職務上当然だと思います。こうして、申立人とA室長は個人的な見解の違いによって対立しているのではなく、A室の相談・支援業務のあり方をめぐって理念的に対立していると言うことができます。

一般化して言えば、相談者がA室の相談・支援業務では理念的に対応しきれない支援（問題解決的支援）を求めた場合に、相談員はどのように対応したらよいか問われているのだと思います。第一の対応はA室が理念的に提供できるカウンセリング的支援と情報提供的支援に徹することです。第二は、A室の業務を拡大して、その業務の中に相談者の求め

る問題解決的支援を組み入れることです。第三は、相談者の求める問題解決的支援に応えるために、A室の相談・支援業務を、民間のボランティア活動と連携させることです。

申立人は、当初は第二の対応を主張しておられましたが、第一の対応をすべきであるというA室長の強い理念的な反論を受けて、第三の対応を自ら実践するために、A室の業務外でボランティア活動を開始されたのでした。申立人は、A室の業務外で民間ボランティアとして相談者の問題解決的支援へのニーズに応えようとされたのですから、このときに、A室長と申立人の理念的対立は事実上調整された、と言ってよいと思います。したがって、申立人がA室長とA室の相談・支援業務のあり方について理念的に対立していたのは、申立人がA室の業務の拡大を迫っていた時期です。申立人が民間ボランティア活動を開始した時点で、両者の理念的対立には事実上の決着がついたとすることができますから、所属長の指示違反という雇止めの公式的理由の実質的根拠は著しく弱められたこととなります。したがって、申立人を1年で雇止めにすることを正当化するだけの実質的理由はほかに求められる必要がありますが、そのような実質的理由が説明されているとは言えません。

もうひとつの問題は、雇止めに際して手続的な配慮がどこまでなされたのかです。

5年間の雇用継続の慣行がある場合、嘱託職員に、1年間の任用ごとに雇用継続を希望するかどうかを聞くという手続きが行われます。雇止めの理由がある場合、今回のような要綱違反の実質的理由が弱い場合には、今後もA室の相談業務の理念に従うつもりがあるのかどうかを申立人に聞き、申立人が従わないと回答すれば再任しない、従うつもりがあると回答すれば再任する、という手続的配慮を任用期間満了の30日よりも前に行う必要があったと言わなければならないと思います。要綱違反のない嘱託職員と違って、雇用継続の希望だけでは再任できないのは当然ですが、相談者に対して、A室の業務理念に反する支援を行ったことが要綱違反とされたとすれば、理念的対立が事実上解消している以上、ほかに要綱違反とされた理由があれば、その理由にあたる行為をするかしないかを聞くという手続きが必要だったと思います。

1年間で雇止めにするだけの重大な実質的理由が弱くても、手続的配慮が欠けていても、その雇止めが法的に問題になるわけではありません。しかしながら、申立人の雇止めが実質的にも手続的にも問題だと思われるのは、第一に、雇止めの実質的な理由が弱いだけでなく申立人に明確に説明されていないこと、第二に、雇止めを決める前に申立人に対して、A室の相談業務の理念に従うかどうかを選択させる機会を与えなかったことによります。

今後、1年任期の嘱託職員を1年間で雇止める場合にも、5年間の雇用継続の人事慣行を考慮して、嘱託職員ができるだけ納得できるようにその実質的理由を説明するとともに、手続的にも配慮するように努力していただきたいと思います。

次に、パワハラかどうかについてですが、A室長と申立人の見解の対立は、A室の相談・支援業務についての理念的対立であるというのが、オンブズマンの認識ですから、ふたりの見解の対立の本質は、上司と部下の対立というようなものではないと言うべきです。

申立人は、具体的な支援を切実に求めている相談者に応えようという意欲と熱意をもつ

て理念的主張をされており、それに対抗するA室長の反論も相当に熱のこもったものにならざるを得ないのは容易に想像できます。このような場面で申立人とA室長との論争が感情を帯びたものになったとしても、理念的論争であるという本質には変わりはありません。申立人はA室長と対等に論争しておられると推測できますので、この論争の過程においてA室長から申立人へのパワハラがあったということには無理があると思います。

最後に、人格的問題という表現についてですが、現在では精神医療の分野でも人格障害という用語はパーソナリティ障害という用語に変更されており、パーソナリティ障害にかかわる問題が人格的問題と言い表されているとすれば、適切ではないと言うべきです。その意味では、人格的問題という表現は、パーソナリティ障害に理解をもつ福祉関係部署の職員にも、誤解を与えかねないのではないかと思います。

なお、申立人等からの記述内容に対する抗議を受け、必ずしも迅速に対応されたとは言えませんが、2月下旬に、誤解されやすい記述内容が削除されたのは適切であったと思います。

今回の申立てを通して、福祉情報データベース上に不適切と思われる記述内容が書き込まれた場合に、誰がどのように対処するのかという問題もまた提起されたものと思います。

相談員間の相互連携が有効に機能するためにも、相談者の利益になるためにも、福祉情報データベースには適切な情報が入力されなければならないのは当然です。今回のような用語法の適切さが問題になったり、差別・偏見を含む表現かどうかなどが問題になったりするので、福祉情報データベースに入力されている記述内容が適切かどうかを、福祉情報データベースに関わる関係者で議論する場ないし検証する場を設けることが望まれます。

(4) 嘱託相談員の雇止め2

【苦情申立ての趣旨】

昨年4月からA室（B課の出先機関）の嘱託電話相談員（以下「相談員」という。）として働いており、ある症状の子をもった親からの電話相談を受けたものの、市はその親子を支援する見込みのない状況であったため、親子の直接支援に向け動き始めたが、B課長やA室長から、その親子の直接支援は許されないとわれ、そのことをC委員会に訴えたところ、支援を禁ずる法的根拠が無かったことが判明した。それ以降、この件に関してB課長やA室長から特に言われることはなかった。本年2月、突然、A室長から任用期間満了通知書が渡され、A室長に雇止めの理由を聞いたところ、口頭で、「①電話の受け方に感情が入り込みすぎており、そのことを何度も注意してきたのに改めなかった。②連絡ノート等を見ても、A室に対して公正ではない、③電話のかけ間違いが直近でも2件、それ以外にもある、④緊急性のある電話があった際に、相談表の提出が遅れた。」などの理由を言われた。①②の理由は抽象的で何を言いたいのか分からず、③④の理由は、確かにミスはあったものの、取って付けたという感じは否めない。

そこで、A室長とA室の主査に対し、雇止めの理由としては①～④で間違いが無いかの確認をメールでしたところ、何の返事もなかった。

このような一連の市の対応に対して納得ができない。雇止めの合理的な理由を文書で明示すべきである。

また、市には福祉情報データベースがあり、親に人格的問題ありと記述されていた。記述は親の人権を侵害するものであり、職務上閲覧可能な職員に対して先入観を与えることにもなり、親子に対して非常に大きな悪影響を及ぼすと考えられる。

そこで、B課長に「そのような記述は削除してほしい。」と申し入れたが、対応してもらえなかった。市の管理職がそのような態度であるのは、職業倫理上も極めて問題であると思う。

また、相談員は、朝8時45分に電話相談の職場からA室に移動し業務報告をするが、A室長は自席にいることは少なく給湯室で花を生けている。ひどい時には9時半頃まで及ぶ。このことを指摘したところ、反省どころか、開き直った発言をされた。1時間とはいえ、税金で賃金が支払われており、A室長の行為は、地方公務員法第35条に違反すると考える。また、相談員は、21時から翌朝9時まで、眠れないお母さんからの電話、児童虐待の通報などがあるため、心に緊張感をもちA室に入るが、年末年始の6連休にA室長は元旦に酔った状態で電話をかけてきた。A室長は、悩みを抱える市民がかけてくる相談電話や、私たちの仕事の意味を全く分かっていないと思う。

【市からの回答】

熊本市夜間・休日相談員設置の任用期間及び服務に関する定めに照らし、申立人には、業務において、重要な相談の報告及び記録の提出が遅れること、相談者に対し申立人の価値観に基づく助言を行う等の行為がありました。そのため、A室長から継続して注意を行ったにもかかわらず、申立人には改善が見られませんでした。このことは〇〇相談員設置要綱第7条第2項の「所属長の指示に従わなければならない」に反し、再任の要件として規定されている第5条第2項の「特に必要があると認められるとき」とは言えないことから、申立人を再任しませんでした。

また、福祉情報データベース内の相談支援記録は、保健福祉の相談窓口で市民から相談を受けた場合、その相談者に関するその後の福祉関係相談があった際に、ワンストップで適正、的確に相談対応できるように、相談者の相談履歴等の情報を保健福祉関係部署で共有するためのものです。今回、申立人が述べる親の相談においても、相談を受ける者が経過を理解し、親子がこれまでの長い経過をたどり、乗り越えて、今の生活にたどり着いて、今そこに適応しようとしていること、しかし親は不安から自分の判断が良かったのか揺れていることを理解して、対応に当たってもらいたいという思いで、福祉情報データベース情報の共有を行ったものです。

なお、申立人がご指摘の記述につきましては、記録元であるD課に確認しましたところ、

「親の人格に問題があるという趣旨ではないものの、記録が誤解を与える可能性があれば遺憾であり、平成25年2月下旬、D課で協議のうえ、削除した。」との回答を受けました。

また、A室の朝の業務は、引継ぎ及びメールの返信が主な業務です。特に月曜日は、土日のメール相談が多く、職員は返信案を作成します。今回の申し立てである月曜日の当該時間帯は、A室長が、相談に訪れる市民が少しでも心理的負担を減らし、相談しやすい環境を確保するため、A室、相談カウンターに草花を飾っていたものです。

しかし、申立人からの意見を受け、始業前、又は昼休みの休憩時間に室内環境の整備は行うよう行動を改めたところです。

また、A室長は、暮れから元旦の相談業務は、一般の方の休日が続くため、大変苦勞をかけるものと感じており、そのような中、申立人には、元旦の勤務で特にご苦勞をおかけすると感じ、ねぎらいのため電話をかけたものです。A室長として、常に相談員が任務についていることを意識し、相談員からの相談対応のため電話は常に携帯しており、申立人の言う倫理の乱れにあたる行為はないと認識しています。

【オンブズマンの判断】

要綱によれば、相談員の任用期間は1年以内とされており、当該任用期間の満了する日の30日前までに更新しないことを予告すれば、再任せずに任期満了にすることができます。法的には、再任しない理由を明示する必要はありません。特に必要があると認められるときに、相談員を再任することができるのであって、特に必要があると認められない場合には再任しなくても特に問題にはなりません。しかしながら、1年間の雇用が原則であっても、嘱託職員が雇用継続を希望するがぎり、5年間は雇用継続されている場合が圧倒的に多いという人事の動向から判断すれば、嘱託職員については、1年以内の任用期間で雇用されても、5年間は雇用継続されるという人事慣行があるのではないかと思います。このような人事慣行があれば、嘱託職員は5年間雇用が継続されると期待するのが普通です。

問題は、申立人には、5年間の雇用継続への規範的期待を断念させるだけの重大な要綱違反があったのかどうか、その説明がなされたのかどうか、1年間での雇止めに際して手続的配慮がなされたかどうかです。

要綱では、所属長の指示に反すると理由づければ、それ以上の理由を明示しなくても雇止めができますが、嘱託職員の安心して働く権利という視点から言えば、所属長の指示に反するという公式の理由の実質的根拠をさらに説明する必要があります。

申立人らは、当初親子を支援するために、A室の業務を拡大しようと主張しておられましたが、業務の中に具体的支援を組み入れることを断念し、A室の公的業務外で、民間ボランティアとして支援活動を始められました。この方針変更は、A室の相談業務の理念に従うこと、公的にできない支援活動を民間ボランティアとして引き受けることを意味していますから、この支援活動自体が、所属長の指示違反の理由にされてはならないと思います。

むしろ、雇止めの理由として重要なのは、A室の相談業務そのものに関する①電話相談の仕方、②相談員間の引継ぎや記録提出などの遅れです。

①について、申立人は、電話相談の仕方に問題があるという雇止めの理由に対し、あまりに抽象的で何を言いたいのか分からないと反論しておられるのを見ると、A室の相談業務の理念の理解の仕方には問題があるのではないかという思いを禁じ得ません。そうは言っても、申立人は、確信を持って、相談業務の理念に反したりその理念を軽視したりしておられるわけではないように思います。

②について、申立人は、A室の一員として組織的に協力しあいながら、相談者からの電話相談に対応するのですから、業務遂行のルールに従う必要があるのは当然です。

しかし申立人が、組織としての業務遂行の仕方から従わなかったのも、意図的なものであったとは言えないと思います。

①と②の理由を複合させても、事実上の解雇に相当するだけの重大な所属長の指示違反と判断できる理由になるかどうかは疑問です。また、B課長とA室長は、申立人に対して、口頭ではほかにも重大なミスがあったと指摘していますが、結果責任を問わねばならないほど重大な職務上のミスがあったとまで言えるかどうか疑問です。

また、要綱に基づき1年間で雇止めにする場合には、30日前に任用期間満了となることを予告する必要がありますが、5年間の雇用継続への期待を担保する人事慣行がある以上、1年間で雇止めにせざるを得ないだけの重大な実質的理由に加えて、その理由を説明する機会または雇止めになる嘱託職員に改善の約束による雇用継続選択の機会を提供するという手続的配慮が必要です。このような手続により、申立人は、1年間で雇止めを受け容れるか、相談業務の遂行の仕方を改善するよう努めるかを、選択する機会を得ることになります。

今回の場合、雇止めの実質的理由が少し弱かったことを考えると、それだけ一層、申立人にこのような選択の機会を設けるという手続的配慮が必要であったと言わざるを得ません。

1年任期の嘱託職員について、1年間で雇止める場合には、嘱託職員に雇止めの実質的理由を納得できるように説明することに加え、雇用継続のためにその実質的理由に当たる行為を改めるつもりがあるかどうかを聞く機会を手続的に設けることが必要です。

現在、精神医療の分野でも人格障害という用語はパーソナリティ障害という用語に変更されていますから、パーソナリティ障害にかかわる問題が人格的問題と言い表されているとすれば、適切ではないと言うべきです。また、文脈を読み取る限り、親の人格的問題であるためという表現は、特定の親に人格的問題があると決めつけているわけではありませんが、誤解を与えかねないのは確かだろうと思います。

また、記述を削除してほしいとB課長などに申し入れたが改善してくれないことについては、2月下旬、改めて抗議した直後にA室がD課に問い合わせたものと推測され、その3日後、D課内の協議により情報が削除されています。親の人格的問題の用語もその用語

が用いられた文脈も誤解されやすいのは事実であり、その記述内容が削除されたのは適切であったと思います。もっとも、申立人が記述内容の削除を申し入れてから、削除されるまで相当の時間が経過していますから、削除は遅すぎたと言わざるを得ないと思います。

今回の申立てにより、福祉情報データベース上に不適切と思われる記述内容が書き込まれた場合に誰がどのように対処するか、という問題も提起されたものと思います。今後、福祉情報データベースに入力されている記述内容が適切かどうかを、福祉情報データベースに関わる関係者で議論する場ないし検証する場を設ける必要があるのではないかと思います。

また、A室長がA室の環境を整えることは、私的内職などではありません。A室の責任者として相談業務をよりよくするための環境づくりとみてよいので、職務専念義務に反しているとは言えないと思います。ただ、勤務時間外に室内環境の整備をやり終えることができるならば、それに越したことはないのは確かです。その意味では、申立人のご指摘によって、望ましい改善がなされたということができません。

また、A室長が元旦に酔った状態で相談電話に電話をかけてきたことについては、A室長が元旦から電話相談に従事している申立人に対してねぎらいの意図を込めて、電話をしたのは確かだろうと思います。A室長には申立人の仕事の時間を乱すつもりはなかったのはもとより、元旦でも何かあればいつでも連絡できる状態にあることを相談員に知らせなかったことも推測されます。酔った状態で電話したことは確かに問題になりますが、たとえお屠蘇気分であったとしても、元旦に勤務している嘱託職員のことを心にとめて電話しているのですから、嘱託職員によっては、A室長のねぎらいの電話をうれしく思う人もおられると推測されます。A室長による儀礼的電話の受けとめ方は嘱託職員によって分かれるのではないかと推測されます。

(5) 親子に対する支援のあり方

【苦情申立ての趣旨】

児童相談所の対応、支援のあり方、管理体制などに対して不審な点や不満がある。以下のことについて、納得できるように説明するとともに、今後の支援のあり方や管理体制を改善して欲しい。

まず、児童相談所で子どもを保護してもらっていた平成23年7月～平成24年2月にかけて、保護先の施設で、子どもが暴行事件の被害にあった。子どもの様子が変わったので、私は児童相談所に対して、平成24年2月〇日までの間に4回の問い合わせをしたが、児童相談所からは何も知らないと言われるなど、何も起きていないかのような対応をされた。しかしながら、実際は、同年2月〇日に里親が児童相談所へ事件を通報しており、その時点で児童相談所が事件を認知していたことが分かった。児童相談所はなぜ嘘をついたのか、不信任感が募っている。

また、子どもが病院に行った時に、暴行事件の加害者が付添い人もなく一人で自由に行動

できる状態で病院にいたため、子どもがとても恐がったということもあった。児童相談所によると手違いがあったということだったが、そのようなことで私の子どもを恐がらせたことに対しても納得ができない。

また、児童相談所の担当者は子どもと定期的に面会をしているということだった。しかしながら、子どもに聞いたところ、担当者との面会がないばかりか、担当者すら知らないということだった。私が担当者に子どものことを尋ねた際には、毎回、「元気ですよ」というのみで、具体的な状況等を教えてくれなかったことからしても、面会は実際には行われていなかったと思われる。なぜ、そのような嘘をつくのか。

また、子どもが〇〇症なので、平成23年5月〇日に児童相談所の担当者に対して、子どもが〇〇科で受診できるようにお願いをした。しかしながら、翌年の1月になっても〇〇科は連れて行っておらず、〇〇症の薬を飲ませたりするなどの不適切な対応をされていたことが分かった。なぜ適切な対応をしてくれなかったのか、憤りを覚える。

また、平成24年11月に子ども宛に荷物を送ったので、数日後に担当者に届いたかの確認をしたところ、「知らない」と言うことだった。しかしながら、運送会社に確認をしたら、既に荷物は児童相談所に届いていることが分かった。担当者が子ども宛に届いた荷物のことを知らないのはおかしいと思う。

最後に、子どもの様子や心境も教えて欲しい。子どもは昨年8月半ばに施設に入った当初は家に帰りたと言っていたが、8月末には家には帰りたくないと言っていると児童相談所から聞いた。もしそれが本当ならば、子どもの心境の変化の過程などを教えて欲しい。また、現在も子どもに会うことが制限されており、子どもの様子や心境について確認ができない状況にある。そこで、それらを確認できるようにして欲しい。

【市の回答】

1 申立人が児童相談所（以下「当所」という。）に暴行事件の問い合わせをした際の、当所の対応について

当所は施設長（以下「施設長」という。）から、平成24年2月〇日に、申立人の子（以下「本児」という。）が他の入所児童より暴行を受けている疑いがあるとの連絡を受けました。そこで、即日、施設長に本児と加害児童の生活の場の分離を指示し、かつ、加害児童が施設へ出入りをしないよう職員が常時在宅すること、及び本児の登下校については職員による校門前までの送迎を徹底させました。

その後、2月〇日に当所職員が本児に面接し、状況の確認を行いました。翌日には、加害児童については施設長及び管轄児童相談所の職員による状況確認がそれぞれ行われました。双方の話しから、暴行の事実が確認できたため、本児の保護者である申立人へ報告しました。

本件における当所の対応は、事実認定ができていない段階で不確実な情報を知らせることは、かえって不安をあおることとなり、適切ではないと判断したことによるもので

す。平成 24 年 2 月〇日の連絡時には、当所より事件の事実関係が確認できしだい申立人に連絡することを伝えています。

このような理由があったにせよ、当所が知りえてすぐに申立人に連絡ができなかったことについては、申立人の主張のとおり事実であり、結果として当所に対する不信感を持たせてしまったことに対してはお詫びいたします。

2 事件後に加害児童と本児が病院で会い、本児を怖がらせたことについて

当所は、施設長に対し、加害児童の施設への出入りを禁止し、本児の学校登下校時における施設職員の付添いを指示するなど、加害児童との分離を図りました。しかしながら、加害児童は当所の管轄児童ではなく、その日常の行動を知りえるところではなかったため、結果として本児に怖い思いをさせてしまったことについては、申し訳なかったと感じています。

3 当所の担当者と本児の面会について

当所の担当者と子どもの面会については、施設職員と協議して、定期的な面接や必要に応じて随時面接を行っています。平成 21 年から平成 24 年の間、施設や一時保護中に限っても、本児との面会は、51 回行っています。また、本児と面会できない時も施設長及び学校等から本児の生活状況等を聞き取り、定期的な状況の把握に努めていたところ です。

4 ○○症への対応について

○○症ではありませんが、○○科への受診において○○症に関する相談をしており、担当医師の指示のもと○○症の薬を処方してもらい、適切に服用していたところですが、○○科で受診させて欲しいという申立人の意向には沿えず、心配をかけてしまったことに対しては、申し訳なかったと思っています。

5 本児宛てに送った荷物について

一般的に、当所宛に保護者等から届いた荷物や手紙は、運送業者等から受け取った職員が担当職員へ渡し、担当者が施設へ持参または郵送により届け、児童へは施設職員から渡しています。

本件では、申立人からの連絡の時点で、すでに別の職員によって荷物が施設に届けられ、本児の手に渡っていることを、担当者が把握できていなかったことは申立人の主張のとおり事実であり、ご心配をかけ申し訳なく思っています。今後は荷物の受け渡し等については、受け渡し簿を作成するなど、担当が把握できるよう、慎重を期したいと思っています。

6 本児の様子や心境について確認できるようにしてほしいとの主張について

今後、定期的に申立人に来所してもらい又は当所が申立人宅へ家庭訪問を行うなど、本児の気持ちを申立人に伝える機会をもちたいと考えています。

7 今後の方針について

当所としては、将来的には、本児と申立人の関係改善を第一の目標にしたいと考えており、本児に対しては、施設生活を継続しながら課題改善と自立支援を行い、申立人に対しては、申立人の不安を軽減するため、心の健康センターで月 1 回程度、〇〇科医師によるカウンセリングができるよう調整していきたいと思っています。また、2、3 ヶ月に 1 回程度の定期的な来所面接や家庭訪問を行い、申立人の支援を行いたいと考えています。

現時点で、本児の家庭引取り等の具体的な時期について定めることはできませんが、親子それぞれが安定した生活を送る中で、親子の気持ちや状況を把握し、少しずつ親子の交流ができるよう支援したいと考えています。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、児童相談所で保護してもらっている自分の子ども（以下「Aさん」という。）に対する児童相談所の対応や支援のあり方が納得できない、ということです。児童相談所に不信感をもたざるをえないような数々の対応を受けたから、そのような対応の責任の所在を明らかにして、自分たち親子に対する今後の支援のあり方に改善を求めたい、ということです。そこで、第一に、申立人が不信感をもった児童相談所の対応が妥当なものであったかどうかを検証します。第二に、Aさんの施設入所の決定とその後の施設生活状況をみてから、第三に、Aさんの施設入所を親に受容していただくために必要なことを検討します。そして最後に、距離を保った親子関係の安定的な形成のために求められる今後の児童相談所の支援のあり方について検討することにします。

1 申立人が不信感をもった児童相談所のおもな対応について

(1) 申立人の子どもが被害を受けた暴行事件に対する児童相談所の対応について

① 暴行事件に対する里親と児童相談所の対応について

申立てによれば、Aさんが児童相談所に保護されていた期間に、平成23年7月から平成24年2月にかけて、保護先の施設で暴行事件の被害にあっていたことが、平成24年2月〇日に発覚したということです。申立人は、これまでもAさんと話した際に、Aさんの様子が変わったことから、なんらかの問題をかかえていると感じていたので、児童相談所の担当者に対して、息子が元気にしているか、大丈夫かどうかを確認していたが、担当者は「元気です」と返答するのみであったというのが申立人の主張です。

市の説明によれば、児童相談所は、2月〇日に、施設長(里親)から、Aさんが他の入所児童から暴行を受けていた疑いがあるという連絡を受けています。その日に、児童相談所は、施設長に対して、直ちにAさんと加害児童の生活の場を分離するように指示し、加害児童が施設に出入りしないように職員を常時在宅させ、Aさんの登下校につき職員による校門前までの送迎を徹底させた、ということでした。

そして、2月〇日に、児童相談所職員が、児童相談所でAさんに面接して状況の確認を行い、2月〇日には、施設長と管轄児童相談所職員が、加害児童について状況確認を行った結果、Aさんに対する加害児童の暴行が確認できたということでした。

そこで、児童相談所は、双方の保護者にその事実を報告し、親とAさんの意向を確認して、2月〇日に東署に被害を届け出た、ということでした。

子どもの様子の変化から何かあったにちがいないと直感している親が、事情を知りたいと切望しておられた間には、児童相談所は事実確認とその事実に対する迅速な対応策をとっていたことが推測されます。

施設長から〇日に連絡があった後、児童相談所は直ちに加害児童とAさんを引き離すように指示し、被害児童と加害児童が接触しないように手を打っているのは、まことに妥当だったと思います。しかし、〇日以降の児童相談所のこのような対応は、申立人には全く知らされていません。まずは事実確認をしなければならない、事実が確認されなければ何も知らせることはできないという認識が児童相談所にあったものと推測されますが、申立人はすでに親として直感的に子どもの異変に気づいておられたからこそ、〇日以降、息子のことが心配で電話で問い合わせを続けていたものと推測されます。それにもかかわらず、そのつど児童相談所職員から何も知らないような対応をされたのであれば、申立人がその職員の対応に不信感をもたれたのは当然であろうと思います。その意味では、暴行事件発覚後の親に対する初期対応が不十分だったと言わざるをえません。

市の説明によれば、2月〇日の連絡時には、申立人が少し落ち着いておられたので、事件の事実関係が確認でき次第連絡すると伝えていた、ということですが、Aさんのことが心配でならない申立人には、〇日以降の児童相談所の初期対応への不信感が強く印象づけられているものと推測されます。

親がAさん自身の口から暴行事件について直接知らされたのは2月〇日だろうと思います。この日のうちに申立人は児童相談所に対してAさんを家庭に引き取りたいと申し出ておられます。Aさんもすぐ家に帰りたくて強く訴えていることがうかがわれます。

申立人からAさんを引き取りたいという申し出を受けた児童相談所は、Aさんを3月末に家庭復帰させる予定でその準備を進めていたところでもありましたから、〇日には、再度Aさんに意向を確認し、家庭復帰の時期について所内会議し、引取りに際しての親子への約束事の設定のために、Aさんをひとまず〇〇に一時保護しま

したが、その翌日の 2 月〇日には、その一時保護を解除して、Aさんの家庭復帰を認めています。この対応は迅速に行われています。

おそらくAさんは、施設にいた間、この暴行を受けているという事実を誰にも言えずに、苦しい思い、怖い思いをしていたものと推測されます。施設長は身近にAさんをはじめとする児童たちと接しているし、児童相談所の担当職員もAさんとは定期的に面接しているのだから、どうしてAさんの異変にもっと早く気づいてくれなかったのかという思いが、親にはあるものと推測されます。

Aさんに対する暴行が続いていたことに早く気づいてAさんを守れなかったことについては、施設長と児童相談所から申立人への責任ある謝罪はなされているようには見えません。後に触れる平成 25 年 2 月〇日の申立人と児童相談所の話し合いに際して、申立人に付き添った方も、事件発覚後の施設長と児童相談所の対応に疑問を持っておられます。この事件について親に対して謝罪もなく、不信感が募った、と証言しておられるからです。

今回の申立てを受けたことから、遅ればせながら、児童相談所は、Aさんに対する暴行事件について伝えられた後も、すぐに申立人に連絡しなかったために、結果として申立人に児童相談所に対する不信感をもたせたことについて、お詫びをしています。

このお詫びが、暴行事件発覚後の対応に限られているとはいえ、児童相談所に対する申立人の信頼を回復する第一歩になることを願っています。さらに、この信頼回復への歩みをもっと確かなものにするためには、Aさんに対する暴行事件を早期発見できなかったことについても、施設長と児童相談所の反省と親に対する謝罪が求められるのではないかと思います。

② 事件後にAさんが病院で加害児童と会ったために怖がったこと。

事件後に、子どもが病院に行ったときに、暴行事件の加害児童が自由に行動していたので、子どもがとても怖がったことから、申立人は児童相談所がAさんと加害児童を引き離していなかったことに抗議しておられます。申立人には、里親も児童相談所も、Aさんが被害にあった暴行事件を重大なものと受け止めていないと思えたにちがいません。

児童相談所は、施設長に対して、加害児童の施設への立ち入りを禁止し、Aさんの学校登下校時における施設職員の付き添いを指示するなど、加害児童との分離を図った、ということでした。しかしながら、加害児童はすでに施設を出ていたことから、Aさんを担当している児童相談所が直接管轄している児童でなかったために、その日常行動を知ることはできなかった、というのが市の説明です。そうだとすれば、児童相談所が当日の加害児童の行動を知りえなかったのはやむをえなかったと思います。Aさんと加害児童は病院でいわば偶発的に出会ってしまったことがわか

ります。それでも、児童相談所は、結果としてAさんに怖い思いをさせたことについては、申し訳なかったと感じていますので、申立人にも、この気持ちを受け容れていただきたいと思います。

(2) 子どもを〇〇科に受診させてほしいという要望が聞き入れられなかったことについて

まだ施設にいた平成23年5月〇日に、児童相談所の担当者に対して、子どもが〇〇症なので〇〇科で受診できるようにお願いしていたのに、翌年の1月になっても〇〇科には連れて行かずに、〇〇の薬を飲ませたりするなど、不適切な対応が行われていた、というのが申立人の主張です。

市の回答によれば、〇〇ではないが、〇〇への受診において〇〇に関する相談をして、担当医師の指示のもとに〇〇症の薬を処方してもらい、適切に服用していた、ということです。しかしながら、後日、息子を〇〇に連れて行ったところ、その医師は、〇〇の医師が指示したのは成長を妨げる薬で、誤った処方であると指摘したということです。申立人が児童相談所に対して不信感をもったのはもっともだと思います。〇〇症の治療のためには〇〇科専門の医師に受診させてほしかったという親の思いはよく理解できます。Aさんに適切でない治療薬が施されていたという〇〇科の専門医の判断をふまえると、親が児童相談所に対する不信感を強めたことにも理由があると言わざるを得ません。

児童相談所は、〇〇科で受診させてほしいという申立人の意向には沿えず、心配をかけてしまったことに対して、申し訳なかったと詫びていますので、申立人には、この詫びも、これからの児童相談所に対する信頼回復の第一歩として受け容れてほしいと思います。

(3) 児童相談所職員と里親のもとにいたAさんとの面会の有無について

これも、Aさんが施設入所していた期間中のことですが、申立人は、児童相談所の職員がAさんとは面接していなかったのではないかと主張しておられます。

親は子どもと引き離されているがゆえに、子どもがどうしているかを切実に知りたいと思うのに、Aさんの具体的な様子を少しも伝えてもらえなかったと言うのですから、担当者は本当にAさんに面会していたのかと疑いたくなるのはよくわかります。申立人が子どもに聞いたところ、担当者とは面会していない、担当者の名前も知らない、という回答だったということです。申立人の疑いは確信に変わったとしても不思議はありません。

市の回答によれば、平成21年から平成24年間に、施設や一時保護中に限っても、Aさんとの面接は51回行われています。確かに、面接の記録からも、それだけ面接が行われたことは確認されます。それにもかかわらず、Aさんが担当者とは面会してい

ないと申立人に証言しているとすれば、Aさんの証言には何か理由があるように思います。

Aさんは、暴行を受けている事実を誰にも気づかれまいとしながら、ひとりで耐えていたことが、この証言の背景にはあるように思います。Aさんと親の間答が行われた文脈のなかでAさんの隠された思いを考えてみる必要があります。

Aさんは、暴行事件については児童相談所にも親にも知られたくないと思っていたことが推測されます。Aさんは暴行を受け続けていた間に実施された面接でも、面接者に対して暴行事件については全く語っていないことがうかがわれます。

申立人がAさんと面会されたとき、親の直感でAさんの様子に変だと感じられたために、申立人はAさんに担当者と面会しているのかどうかを聞かれたのではないかと推測されますが、暴行事件が続いていた期間に限っても、面接は行われていたことを考えると、Aさんがあえて担当者とは面会していない、担当者の名前も知らないと答えたのは、面会の内容を聞きたい親に対して内容を知られたくなかったので、面会があったかどうかの回答それ自体を拒みただけではないか、という推測が成り立つように思います。私たちは、誰かに会って話したことがあっても、その話の内容について語りたくないければ、誰かと会ったかどうかを聞かれたときに、とっさに、自分の知られたくないことを守るために、会ったこと自体を否認することがあります。Aさんが受けた心の傷の深さを思うとき、暴行事件のことは知られたくないと思って、児童相談所の担当者と面接していないと答えているのではないかという推測があたりければ、Aさんの対応は理解できるように思います。それと同時に、Aさん自身が自分の心の傷について語ってくれるまでは、親であっても面接者であっても、第三者がAさんの思いを容易にうかがい知ることにはできないのではないかと思います。

これからも、親とAさんの間に介在する児童相談所の担当者は、面接や行動の観察を通してAさんの心境や思いをどのように的確に把握するのか、Aさんのことを知りたい親に対してAさんについて理解しえた内容をどのように伝えるのがよいのかが、問われ続けるように思います。

(4) Aさんの施設入所の決定をめぐる対立

① 児童相談所がAさんの一時保護委託を決定した理由について

平成24年2月〇日には、暴行事件発覚直後で、施設には帰りたくない、家に帰りたいというAさんの思いが強かったこと、申立人も親としてAさんを直ちに家庭に引き取りたいと要望したことから、2月〇日にAさんの家庭復帰が認められましたが、その約6ヶ月後の8月〇日に、Aさんの家庭での養育が困難になり、再びAさんの一時保護がなされました。Aさんとの心理面接等が重ねられた結果、9月〇日には施設入所が決定されたのですが、申立人はこの決定に納得しておられません。申立人が児童相談所に求めたのは、児童相談所の一時保護所での保護であって、それに続

く施設入所ではなかったことがうかがわれます。申立人は、児童相談所が申立人の意思に反して母子を強制的に引き離したと考えておられるものと思います。

児童相談所による施設入所の決定に先立ち、8月〇日から9月〇日までに、心理面接18回、担当司面接4回、本児面接2回が実施されていますが、その結果分析により、施設入所が決定された理由は、おもに、Aさんが今は親のもとに帰りたくないと思っていることと、児童相談所が親子の一時分離のために施設入所が必要であると判断したことにあるものと推測されます。

申立人がAさんの施設入所に納得できないのは、Aさんが家庭復帰ではなく施設入所を選んだという児童相談所の説明自体が信用できないからであろうと推測されますが、より一層踏み込めば、申立人は、施設内で暴行被害を受けたというのに、家庭復帰よりも施設入所をAさん自身が選んだという事実を受け容れがたいのではないかと推測されます。この受け容れがたさが、次に取り上げるAさんの心境の変化の過程を知りたいという申立て内容に表現されているように思います。

② Aさんの心境の変化の過程を知りたいという申立人の思い

施設に入った当初は家に帰りたいたと言っていたAさんが、8月末には家に帰りたくないと言っていると児童相談所から聞いたが、子どもの心境の変化の過程などを教えてほしい、というのが申立人の趣旨です。この趣旨から、Aさん自身が家庭復帰よりも施設入所を選んだという児童相談所の説明は受け容れがたいと思いつつも、何とかAさんの心境の変化を理解したいという親の揺れる思いを読み取ることができます。申立人が親として最も信じがたいと思っておられるのは、Aさんが施設入所を選んだことだけでなく、Aさんが親との面会も通信も拒んでいるという事実ではないかと推測されます。だからこそ、申立人はAさんの心境の変化の過程を知りたいと願っておられるものと思います。どうしてAさんがここまで親を拒否しているのかを知りたいという申立人の切実な思いは容易に想像できるように思います。

しかしながら、Aさん自身は、児童相談所の職員にも心理面接員に対しても、自分の心的状況の変化についてはほとんど語っていない以上、児童相談所の担当職員がAさんの心の変化の過程を知ることは著しく困難であるように思います。おそらくAさん自身が、自分の心的な変化の過程について自分の言葉で語るためには、相当の時間が必要なのではないかと思います。親が知りたいと思っていることを誰がAさんに聞いたとしても、AさんからAさんの思っていることを聞き出すことは困難であろうと思います。

Aさんが親との面会も通信も拒否している理由のなかには、施設入所を選んだ理由を親に問われても、親に納得してもらえないように答えられないであろう、親には何と説明しても納得してもらえないだろうというAさんの思いが含まれていることも推測されます。

(5) Aさんに送った荷物をめぐる児童相談所の対応について

第二回目の施設入所後、Aさんとの面会も手紙のやり取りもできなくなってからのことですが、平成24年11月に、児童相談所に子ども宛の荷物を送った数日後に、担当職員にその荷物が届いたかどうかを確認したところ、「知らない」と言われた、ということでした。運送会社に確認したら、すでに荷物は児童相談所に届けられたことが確認されたのに、なぜそのような対応だったのかが納得できない、というのが申立ての主張です。

通常、保護者から児童相談所に届けられた荷物や手紙は、保護者→運送業者→それを受け取った児童相談所職員→児童相談所の担当職員→施設への届け→施設職員→本人の順に渡って行くのが一般です。市の説明によれば、実際には、申立人からの連絡の時点ですでに別の職員によって荷物は施設に届けられ、Aさんの手に渡っていましたが、Aさんの担当職員がそのことを把握していなかった、ということです。

会いたくても会えない子どもへの親の思いが荷物には込められていたことがわかります。親は子どもとの面会も手紙のやり取りも許されていない状況に置かれているのですから、親と子どもの間をつなぐのが児童相談所の担当職員の役割です。

担当職員は、親の問い合わせに答えられるように、自分の担当する児童の現状について把握しておく必要があります。今回のような事例があれば、担当職員は知らないと言って済ますのではなく、直ちに調べて申立人に連絡する必要がありますし、自分たちの手違いを申立人にお詫びする必要があります。

今回の申立てを受けて、申立人にご心配をかけたことを申し訳なく思っている、というのが市の回答です。今後は受け渡し簿を作成するなどして担当職員が把握できるように改善するというものですから、申立てのような事態の再発は防止されるものと期待できます。

(6) 平成25年2月〇日における申立人と児童相談所の話し合いの物別れ

児童相談所が、平成24年12月に親との連絡をとったところ、親はAさんの入所には納得できていないこと、Aさんとの面会を希望するとの話があったので、入所の経緯や面会できない旨を伝えたが、平行線だった、ということでした。平成25年1月〇日にも親と連絡を取ったが、担当職員のみとの話し合いでは親の納得が得られないので、親の希望もあって、親の支援者である第三者を交えて2月〇日に、児童相談所長以下の担当チームで話し合いの場を持った、ということでした。

この話し合いに込めた児童相談所の意図は、申立人にAさんの施設への一時保護委託を納得してもらうことだったと思いますが、その納得は得られませんでした。申立人の児童相談所に対する不信感には根強いものがあったことがわかります。おそらくこの不信感は、これからの児童相談所職員の時間をかけた格別の努力によって解消されていくほかないと思いますが、何よりも急務なのは、申立人にAさんの施設入所を

納得していただけるように説明責任を果たすことです。この納得を前提にしなければ、つぎの親子関係形成に向けた支援のあり方を現実的に考えることは困難になります。

なお、申立人の要望に従い申立人に付き添って、申立人と児童相談所との話し合いの場に同席された方は、事件発覚後の里親と児童相談所の対応に疑問をもった、事件に対する謝罪もなく、周りで見ている私自身も不信感を募らせた、と証言しておられます。また、親にとって自分の子どもが暴行の被害にあっていることは大変な事件だったにもかかわらず、里親と児童相談所はこの事件を軽く扱っていることに憤りを覚えた、里親さんが事件を発見できなかったことに対して言い訳を軽々しくしていた、と証言しておられるのも注意をひきます。

結局、申立人は、この話し合いを経ても、児童相談所がAさんを施設に保護委託したことには納得できなかったからこそ、今回の申立てをされたのでした。

2 Aさんの施設入所の決定とその後の施設生活状況

(1) Aさんの施設入所の決定が受け容れられない二つの理由

平成24年8月に、申立人は、Aさんの家庭養育が困難になったために、児童相談所に一時保護を求められたにもかかわらず、児童相談所がAさんを施設入所すると決定したことに納得しておられません。しかしだからといって、申立人が、Aさんを家庭に引き取りたいと思っておられるわけでもありません。申立て内容は、児童相談所に申立人親子に対する支援のあり方を改善してほしいということであって、Aさんを家庭に引き取りたいというわけではないからです。

すでにみたように、申立人は児童相談所に対して強い不信感をもっておられますので、Aさんを施設に保護委託するという児童相談所の決定に納得しておられないのは容易に理解できます。しかしそれだけにとどまらないのではないかと。児童相談所に対する不信感が前面に出ているために見えにくいのですが、申立人はAさん自身が施設入所を選択したという事実が受け容れがたいのではないかと、というのがオンブズマンの認識です。その意味では、申立人がAさんの施設入所の決定に納得できない理由は二つあると言うほうが正確だと思います。ひとつは、児童相談所がAさんを施設入所すると決定したことが納得できないこと、もうひとつは、Aさん自身が施設入所を選択したことが納得できないこと、です。

ここで確認しておきたいのは、当時の状況では、児童相談所がAさんを施設に保護委託するよう決定したことは妥当であったということです。1か月あまり一時保護所にいる間には、Aさんは家庭に帰りたくないという意思が強いこと、一時保護所に長く保護し続けることはできないことから、制度的には児童相談所はAさんをどこかの児童養護施設に保護委託すると決定せざるを得なかったと思います。それにもかかわらず、それまでの児童相談所に対する不信感が大きかったために、申立人がその決定に納得できなかったのはよく理解できます。しかしそれだけでは申立人が児童相談所の

決定に納得できない理由が理解できたとは言いがたいと思います。Aさん自身が施設入所を選択したという事実を親が受け容れることができないから、児童相談所の決定に納得できなかったのだと思えば、申立人の思いを一層よく理解できるように思います。この理由は、児童相談所と親の関係の基礎にある親とAさんの関係にかかわるものです。後者の関係を真正面から取り上げなければ、前者の関係も適切に論じることができないと思います。

(2) Aさんの施設入所による親子関係の分離状況

Aさんは、施設入所を選んだだけではありません。施設入所に際して、親との面会も手紙のやり取りも居場所を知らせることも拒もうと決心したのです。これらのAさんの選択と決心の意味を理解しなければ、これからの親子関係の形成を問題にすることはできないと思わざるをえません。

Aさんは施設入所を選んだというよりも、親から離れることを選んだというのが正確な認識だと思います。Aさんは親から離れることを決心したのだと思います。Aさん自身が辛いから親から離れようと決心しただけでなく、自分が親のそばにいないほうが親にとってもよいと思ったのではないかと推測されます。Aさんは自分が親の心配と不安の原因になっていること、その意味で自分が親の大きな負担になっていると意識しているのではないかと推測されます。家庭養育が困難だから児童相談所に一時保護を求められたのは申立人ご自身ですから、Aさんとの家庭生活が辛かった経験を共有しておられるので、申立人はAさんの選択と決心の意味に気づいておられるにちがいないと思いますが、その意味は意識的には受け容れがたいのではないかと思います。

親から離れて生活したいという思いは、親を必要としていないということではないのはもちろんです。それどころか、親を強く意識しているからこそ、親から離れようとしているのは確かだと思います。Aさんには、親に対する距離のとり方がよくわからないはずですが、親との中間的な距離のとり方ではなく、親から完全に離れて、いわば親の目の届かないところに行きたいと決心したのは、そのためだと思います。

Aさんが家庭に復帰するよりも施設入所を選択したという事実を受け容れること、それに加えて、Aさんが親との面会も手紙のやり取りも拒否しているという事実を認めることは、Aさんのことを一番知っていると確信している親にとっては、とても辛いことだと思います。その事実を受け容れなければならないと気づいておられるが、意識的に受け容れるのは辛すぎるという予感と、児童相談所への強い不信感とがあるために、児童相談所が強制的にAさんを施設に入所させて、自分と子どもの間を無理に引き離したと思っておられるように見えます。施設では辛い事件を経験したAさんならば、しかも自分のよく知っているAさんならば、施設入所を選択したはずはないという思いが、申立人の気持ちの中にあるからです。それでも、今回の申立てのなか

に、家に帰りたいたと言っていた子がどうして施設に入りたいと思うようになったのか、その心境の変化の過程を知りたいという趣旨のことが含まれているのは、Aさんの選択と決心を受け容れたくないが、そのことに直面しなければならないという申立人の戸惑いが感じられます。

申立人の納得が得られないまま、Aさんが施設入所してからもうすぐ1年になります。1年近くの間、Aさんの施設生活の現実を否定しがたい重みをもっていますので、つぎにこの現実に触れることにします。

(3) Aさんの施設生活の現実と児童相談所の関与

昨年9月から1年近くの間、児童相談所と施設の支援のもとにAさんが施設生活をしながら学校に通っているという確かな現実が進行しています。このような現実が進行しているのに、申立人は、児童相談所がAさんの施設入所を決定したことにまだ納得しておられません。このことは、申立人が、Aさんが施設で生活しているというこの日常的な現実をも認めていないことを意味しています。

市の説明によれば、施設にいるAさんの現状について、二つのことが確認できるように思います。ひとつは、Aさんは、施設内で生活習慣を身につけてきているし、学校にも慣れてきていることです。施設内でも仲のよい友達ができていることです。少なくとも、Aさんは施設にも学校にも適応しようと努めていることが認められます。これらは、ある程度Aさんの日常行動の観察からも確認できることです。

もうひとつは、現在のところ、Aさん自身は親についても自分の心の傷についてもまだ率直には語るができない状況にあると思われることです。それゆえに、担当職員や施設職員が、Aさんの抱えている親への思いや暴行事件から受けた心の傷を知ることは難しい状況にあることがうかがわれます。

現在のAさんは施設で生活しているだけでなく、親との面会も手紙のやり取りも、居場所を知らせることも拒否している以上、Aさんと親の親子関係の形成を促すために支援できるのは、両者の間に介在する児童相談所の担当職員に限られます。現在は、親は、児童相談所の担当職員の仲介がなければ、自分の子どもに連絡することもできない状況に置かれています。

申立人が児童相談所の対応に強い不信感を持つことになったのは理由のあることです。その反省に立てば、これからの児童相談所には、申立人の信頼を取り戻すためにも、申立人の信頼に応える支援の仕方が求められることとなります。

今回の申立てに対する市のお詫びの態度表明が、申立人と担当職員の協力関係を進める第一歩になってほしいと願いますが、看過されてはならないことは、児童相談所が望んだとしても、申立人は直ちにAさんと面会することができるわけではないことです。Aさんが親に対する気持ちを変えてくれなければ、親はAさんと面会することができないからです。

申立人は児童相談所による施設入所の決定に納得しておられないとはいえ、すでにAさんは1年近く親から離れて施設生活と学校生活をしているという否定できない現実があります。しかもこの施設入所はAさん自身の選択の結果でもあります。

現在の申立人に求められているのは、Aさんが施設に入所しているという現実を受け容れていただくことです。この現実を生んだ出発点が児童相談所の決定ですから、この決定にも納得していただくことです。もちろんこの現実を否定できないことはわかっておられますので、申立人は事実上はこの現実を認めておられると思います。

しかし、大切なのは、Aさんを施設に保護委託するという児童相談所の決定を、親に納得して受容していただくことです。そのためにも、親にAさん自身が施設入所を選択したという事実を受け容れていただく必要があるといわねばなりません。

そこでつぎに、Aさんの施設入所を親が受容するために何が必要かを考えることにします。

3 Aさんの施設入所を親が受容するために必要なこと

申立人にAさんの施設入所を受容していただくためには、児童相談所と親の関係、親とAさんの関係のいずれも変わる必要があるというのが、オンブズマンの認識です。

ひとつは、親に対する児童相談所の対応が変わることです。言い換えれば、児童相談所の努力により、児童相談所に対する親のある程度の信頼が回復することです。これには三つの面があります。すなわち、①申立人に不信感を与えた出来事について児童相談所がお詫びをすることによって、児童相談所に対する親の信頼がある程度回復すること、②児童相談所がAさんの施設入所の決定について説明責任を果たすこと、③児童相談所の担当職員に対する申立人の信頼がある程度回復すること、です。

もうひとつは、Aさんに対する親の対応が変わることです。これにも三つの面があります。すなわち、①親に、Aさんに対して距離をおいていただくこと、②施設の中でAさんが自立に向けた成長過程にあることを、親に認めていただくこと、③Aさんの意思と存在を親に受容していただくこと、です。それぞれについて順次検討することにします。

(1) 親に対する児童相談所の対応が変わること

① 申立人に不信感を与えた出来事に対する児童相談所の反省とお詫び

Aさんの暴行被害が発覚してからの児童相談所の不適切な初期対応をはじめ、Aさんを〇〇科に受診させてほしいという要望への不十分な対応、施設入所の決定を申立人に納得させることができなかったこと、申立人がAさんに送った荷物についての児童相談所の手違いなど、申立人に不信感をもたせた児童相談所の対応については、今回の申立てを受けて、児童相談所は申立人に対するお詫びの気持ちを表明していることは、すでにみたとおりです。

ただ、暴行事件の重大さを考えると、Aさんに対する加害児童の暴行事実を防止も早期発見もできなかったことに対しては、里親と児童相談所はもう少し重い責任を感じて謝罪する必要があるのではないかという思いを禁じえません。平成 25 年 2 月〇日の話し合いに際して申立人に付き添われた方も、里親と児童相談所が自分たちの責任を自覚していないと受け止めておられます。

今回の申立てを受けて、申立人に不信感を与えた主要な事柄についての児童相談所のお詫びの表明は、申立人からみれば不十分だろうと思いますが、Aさんの施設入所の決定に申立人が納得されるための第一歩になりうるのではないかと思いますし、その第一歩にしてほしいと願っています。

② 児童相談所がAさんの施設入所についての説明責任を果たすこと。

申立人がAさんの施設入所の決定に納得されるまでは、申立人に対する児童相談所の説明責任が果たされているとは言えません。

申立人には、児童相談所の決定によって親子が引き離されてしまったという思いが強いのではないかと推測されます。しかし児童相談所のその決定は、Aさん自身の意思と選択を尊重したものであったことは、申立人には十分に伝わっていないのではないかと推測されます。

もちろん、申立人には、児童相談所に対する不信感がきわめて強かったために、児童相談所の決定を説明して納得していただく機会をもてなかったのだろうと思います。今回のお詫びの態度表明が、申立人のもつ不信感を少しでも緩和して、児童相談所に対する親の信頼回復につながれば、児童相談所が説明責任を果たす機会をもてることを期待したいと思います。

施設入所の決定理由についてだけでなく、Aさんの施設内での生活状況のあり方についても、児童相談所が申立人の求めに応じて説明責任を果たす機会が得られるように願っています。

③ 児童相談所の担当職員が申立人に信頼されること。

親とAさんの間に介在するのはAさんの担当職員であり、親と児童相談所の間に介在するのもAさんの担当職員ですから、その担当職員が申立人の信頼を得ることはきわめて重要になります。平成 25 年 9 月〇日以降には、親には施設入所したAさんとの面会も手紙のやりとりも許されていませんので、親がAさんの現況を知りたいときには、その担当職員に聞くことができるだけです。また、児童相談所に対する親の信頼は、Aさんの担当職員に対する信頼によって裏づけられているのが常ですから、その担当職員には、申立人に誠実に対応することによって、その信頼を得るように努めていただきたいと思います。

(2) Aさんに対する親の対応が変わること。

① 親に、Aさんに対して距離をおいていただくこと。

Aさんの家庭養育が困難になったために、申立人が児童相談所にAさんの一時保護を求められたことを考えれば、Aさんが9月〇日からの施設入所を選択したのは、親から離れようと思ったからだとも推測されます。もちろん、施設内で暴行被害を経験していますから、Aさんにとって施設は安心できる場所であるとは思えないはずです。しかし、親から辛くあたられるという経験をした直後ですから、Aさんは今家に帰っても同じことが繰り返されるといったものと推測されます。Aさんは親から離れたいと思っていることが推測されます。

一般的に考えても、子どもは、成長するにつれて、親から離れようとするのが常です。親の過干渉や親の支配や強制に対して反発する時期がくるのが常です。親があまりに子どもに近づきすぎて、子どもに強い思い—愛情であれ心配であれ—で働きかけていると、子どもは息苦しく感じるのが常です。そのような親の強い思いが子どもの自由や発達を妨げるように働く場合には、子どもは自分を守るために、親から離れようとするか、親に対して距離をおこうとするのが常です。

同居しては距離をおくのが無理と思った子どもは、親元から離れようとしません。親によっては、親元を離れようとする子を追いかけますが、親が追いかけるとすればするほど、子どもは離れようとしません。もちろん、親元を離れて子どもが危険に近づくのであれば、親はその子を追いかけて危険から守るために保護することが必要なときもあります。しかし通常は、親元を離れていく子どもに対して親が示す対応には、ふたつのタイプがあります。

ひとつは、そんなに親から離れたいのなら、勝手にしなさい、もう親でも子でもないという対応を示すタイプです。もうひとつは、子どもが離れることを受容したうえで、帰りたくなったら、いつでも帰ってきなさいという対応を示すタイプです。前者は離れていく子どもを突き放す厳しい対応であるとするれば、後者は親でなければ示せない優しい対応であると言えそうです。もちろん、親は、もう知らない、勝手にしなさいと言いつつも、子どものことを心配しているのが常ですから、二つの対応は実際にはそれほど違いがあるわけありません。しかし、親の対応に対する子どもの側の受け止め方は違ってきます。前者の場合には、子どもは親元に帰りにくいし、帰ればどうして帰ってきたのかと厳しく非難されると思うのが常ですし、後者の反応には、子どもは、失敗して親元に帰っても受け容れてもらえると思うので、安心してひとりでも頑張れるのが常です。

両極の対応の間には中間的なタイプがあります。親は離れた子どもの成長を温かく見守るという対応の仕方です。親は、子どもが必要としているときだけ子どもに援助をするのがこの対応の特徴です。

Aさんの場合に、親に求められるのはこの中間的な対応の仕方ではないかと思

ます。現在の親に求められるのは、施設生活を通してAさんが自立に向けて成長しているのを温かく見守るという対応ではないかと思います。Aさんが、自分が親から離れようとしているにもかかわらず、親のほうはその自分を暖かく見守ってくれているとわかれば、無理に親から離れようとしなくても、親とは適切な距離を保てばよいと気づくのではないかと期待されます。そしてAさんは、親に対して、必要としている援助を求めることもあると思います。Aさんが親から離れようとしたのを受け容れて、親のほうも、距離をおいてAさんを見ることができれば、Aさんの成長過程が見えてくるのではないかと思います。

② Aさんが施設内で自立に向けた成長過程にあることを親に認めていただくこと。

自分の子どもが施設内で暴行事件の被害にあったことから、Aさんが里親によっても児童相談所によっても守ってもらえなかったという思いが申立人には強いのではないかと思います。そのほかにも申立人が不信感を抱かれた数々の出来事が重なっていますので、申立人が自分の子どもが施設の中で大切にされていないのではないかと心配しておられるのはよくわかります。

それでも、申立人に認めていただきたいのは、Aさんは、施設の中で自立に向けて日々成長を続けている、ということです。施設での日々の生活も施設から通っている学校での生活も友人との関係も、Aさんにとって成長の糧になっているはずで、親が心配している間にも、親には見えない多様な関係を毎日経験しながら、Aさんは、親とは別の存在として成長しています。これがAさんの日常的な現実です。この現実を認めないわけにはいきませんし、この現実を認めなければ、新しい親子関係の形成も回復も望めません。

思えば、私たちは子育てする過程で親であるがゆえにしばしば経験することがあります。子どもに対する過剰な期待や保護意識や支配意識にとらわれて、子どものありのままの姿が見えなくなるという経験です。子どもは、親とは異なる存在として自立に向けて成長しつつあるのに、その子どもが親の期待の対象、保護の対象、支配の対象としてしか見えなくなります。子どもとの距離を取れないのは、むしろ同居している場合が多いものです。また、親が子どもに対する心配や不安をかかえている場合にも、親には子どもの成長の姿や自立した姿が見えにくくなります。私たちが子育ての過程で経験するこのような傾向は、子どもが家庭に同居していても、離れたところにおいても、同様にみられます。時折、子どもからの思いがけない反発を受けてはじめて、私たちは子どもが成長していることに気づかされます。親は、自分の子どもをいつまでも子ども扱いして、子どもから手痛い反発を受けるのが常です。

ただ現在の申立人の場合のように、子どもが施設に入所していると、親は子どもの成長過程に日常的に接触することができませんが、施設内にいる多くの職員から

の日常的な世話を受け、仲間と付き合いながら、子どもたちは様々の社会的能力を身につけながら自立に向けて成長しています。家庭でなければ身につけたい能力もありますが、施設生活だから身につけやすい能力もあります。施設内でどのようなケアを受けているかを知ることによって、施設生活での子どもの成長が確認できるのではないかと思います。

子どもと面会できるようになったときには、子どもの施設や学校での成長ぶりを自分の目で確かめることができるようになります。

子どもたちは自分の存在が認められていると実感することができれば、自然な感情をこめて自分を語り出す可能性が生まれてきます。そうなるためには、親が子どもの存在を認めて受け容れるのが先です。そのうえで、子どもが自分を語るようになるのを待つ必要があります。

なお、Aさんは、現在までのところ、暴行事件についても親との関係についても他者にはほとんど何も語っていないようにみえます。Aさん自身が自らを語らない限り、親であっても専門の心理面接員であっても、Aさんのかかえている心の傷の深さを知ることは困難です。おそらく大人になるまで待つ必要があるかもしれませんが、Aさんが自分を語るのを待つことも、Aさんの成長を見守ることに含まれるのはもちろんです。

③ Aさんの意思と選択を親に受容していただくこと。

Aさんが施設入所を選択したこと、施設入所に際して親との面談も手紙のやり取りも拒否したことは、Aさんが親から離れようと決心してと考えざるを得ません。このAさんの決心は、Aさんにかなり強い意思があることを推測させます。施設入所の選択と親から離れる決心は、施設を経験したことがあることもAさんの選択と決心を何ほどか後押ししたことも考えられます。

Aさんが施設入所を選択したことも親から離れたいというAさんの決心も、親にとっては大変辛いことにちがいないと思います。ましてや、その選択と決心を納得して受容することは辛いことだと思います。しかし、Aさんのこのような選択と決心がAさんの成長の証であると認めることが、これからの親とAさんの関係形成にとって不可欠です。しかも、Aさんの選択と決心には、親に対する願いも込められているように思います。

もう子どものことは心配せずに、親ご自身のことを考えてほしいという願いです。子どものことが心配で不安になっている親を見るのは辛い。申立人には、親から離れようとするAさんの意思をそのまま受容していただくのに加えて、Aさんの願いにも応えるためにどうしたらよいかも考えていただきたいと思います。

以上に見てきたように、児童相談所と親の関係および親とAさんの関係が変わるなら

ば、申立人＝親は、Aさんの施設入所に納得していただけるものと確信しています。しかしその納得は、今後の親子関係の形成のために親と児童相談所が協力しあうための前提ができたにすぎません。これからの課題は、Aさんの施設入所のまま、親がAさんと距離を保った親子関係を形成するにはどうしたらよいか、児童相談所はそのような親子関係の形成をどのように支援することができるのか、ということになります。

4 距離を保った親子関係の安定的な形成への継続的な支援の必要性

—まずは親子の面会を可能にするために—

施設入所からもうすぐ1年近くになりますが、Aさんが施設生活や学校にも慣れ、施設職員との関係も深まりつつある段階にあること、しかも、通信・面会等による親との関わりをAさん自身が強く拒否していること、これら二つの理由により、児童相談所は、一時保護委託後にはまだ親子面接を認めていない、ということです。

少なくともAさんの気持ちに変化がおきて、親と会ってもよいと思うようにならないかぎり、親がAさんと直接に面会するのは難しいのではないかと思います。

もとより、二人が会うだけで意思疎通することができるとはかぎりません。しかし、直接会わなければ、自分の言葉と自分の感情をこめて、自分の思いを相手方に伝えるのは困難です。直接の面会を重ねて、お互いの思いや感情を率直に伝えあうことによってはじめて、親とAさんの相互関係を安定的に形成することが可能になると言わざるを得ません。

(1) 二人の間を仲介する児童相談所職員の役割の重要性

親には、施設内のAさんについて知りたいこともあれば、Aさんに伝えたいこともあるはずですが。現在のところ、親はAさんと離れて生活していますから、Aさんのことを知るにもAさんに親としての思いを伝えるにも、児童相談所の担当職員を通す必要があります。

児童相談所職員は子どものことを最優先で配慮するのが常ですし、それが仕事です。親も子どもから離れていると、自分の気持ちを安定的に保つのが難しいときがありますから、親も支援を必要としています。親は、あるときは、自分のそばにいない子どもに会いたいと思い、あるときは、子どもが自分に会いたくないならば、もう知らないと思いたくなるだろうと思います。子どもと離れているだけでなく、子どもに会いたくても会えないことが、子どもの将来についての親の不安を大きくするのは理解できます。親として子どもに責任をもたなければならないという思いが強くなればなるほど、離れている子どもに対してどのように親の責任を果たしたらよいかはわからなくなるのも理解できます。

親の不安や心配が和らげられるとすれば、児童相談所と施設が信頼でき、Aさんが施設で成長するのを親が安心して見守ることができることと、施設にいる子どもに対

しても親の配慮が伝えられることの二つの理由によると思います。いずれも面会によって確認されることですが、面会できるようになるまでは、児童相談所の担当職員の支援が不可欠です。

Aさんに対する親の気持ちが安定するように、担当職員は、親の求めに応じて、Aさんの施設生活や学校生活などについて知っていることを丁寧に説明する必要がありますし、親がAさんに伝えてほしいことを伝える必要があります。おそらく、今はまだ申立人は、施設を信頼しているというよりも施設内のケアが気になっていると推測されますから、申立人は、施設に対しても心配しながら見守らざるをえない状態ではないかと推測されます。申立人は親として、施設ケアがAさんの性格や行動を理解して適切に行われているかどうかに関心をもっておられるだろうと思いますので、親の気持ちが落ち着くように、Aさんを思う親の気持ちを十分にくみ取ってAさんに伝えてほしいと思います。

その場合に大切なのは、Aさんのことだけを切り離して考えるのではなく、Aさんと親の親子関係の安定的な形成にとって最適な支援をすることです。Aさんは施設内で各種の世話を受けながら、施設生活と学校生活を日常的に行っていますが、親は子どもと会いたくても会えないのですから、時として強い疎外感を感じておられることが想像されます。

そのような親に対して、施設生活と学校生活でのAさんの成長ぶりを丁寧に知らせることは担当職員の大切な役割です。担当職員には、親が施設への信頼を取り戻すことができるような支援の仕方を考えていただくように願っています。親が、安心して施設でのAさんの成長を見守ることができるようになれば、Aさんが施設の中においても、親にできる子どもに対する働きかけが可能になると思います。そうなるように、担当職員には親に対する協力的な配慮をお願いしたいと思います。

担当職員が、申立人とAさんの間に、距離を保った親子関係が安定的に形成されるように支援するためには、Aさんのことを親に伝えることにも、行き届いた配慮が必要になります。

現在もAさんは親に会いたくない、手紙のやり取りもしたくないと思っているので、Aさんと親の意思疎通と面会が可能になるように支援することが当面の課題になります。親がAさんと面会できるようになるまでには、親は相当の期間待つ必要があることが予想されます。というのも、親から離れたいたいという思いから、親に会ってもよいという思いへと、Aさんの気持ちが変わらなければ、親はAさんと面会することは無理だからです。親には焦らずにそのときを待っていただく必要があると思います。

そこで当面の児童相談所の支援の目標は、親がAさんと面会することができるように、担当職員が支援すること、そして、施設生活とそこから通う学校生活を続けながら、親とAさんが距離を保った親子関係を安定的に維持することができるように支援

することだと思います。その意味では、担当職員の役割が大変大きくなります。

(2) Aさんの自立に向けた成長を育む施設内支援と親の役割

Aさんのような年齢層の子どもの成長にとっては、親しい友達のいる施設生活や学校生活が極めて重要です。施設生活では、集団生活を始めとして、家庭生活では経験できない多くの経験があります。しかも施設のなかでは、多くの施設職員が、自立に向けて成長していくように子どもたちをケアするために働いているものと思います。

学校には家庭からも施設からも通うことができますが、学校では基礎的な学習能力を習得するとともに集団生活訓練を経験できます。しかも親しい仲間との交流を通して、自己と他者の個性的な違いや他者との付き合い方などを身につけることができます。

すでにAさんが入所している施設では、遊びを通してAさんの自然な感情の表現がみられるようになってきているという証言がありますので、これからも、施設内の各種の体験—集団行動、遊び、仲間との付き合いなど—を通して得られた満足感や充実感が、Aさんの自然な感情を育み、Aさんの自己評価が高まるものと期待できると思います。

Aさんは、施設において職員や仲間との親密な関係を経験しながら自然な感情を育み、自立に向けて成長していくことが期待できます。このような施設生活と学校生活を通してAさんの成長がみられることによってはじめて、親に対するAさん自身の気持ちが変わることが期待されるのではないかと思います。

親は、基本的には、施設での子どもの成長を温かく見守ることが望まれますが、施設に入所しているからといって、親が子どもと関係を保つことは可能ですし必要です。

たとえ子どもが施設に入所していても、親との関係としてしか経験できないことがありますから、望ましい親子関係を形成するために親に期待されている役割があります。親でなければ果たせない親に特有の役割があるといつてよいと思います。

ひとつは、親だから知っている子どもの行動や性格を、施設内ケアの参考になるように担当職員に伝えることです。これが担当職員から施設職員に伝えられると、子どもへのより適切なケアが可能になるだけでなく、親が子育てに参加しているという実感をもつことができます。

もうひとつは、子どもが施設や学校で頑張っていること、成長していることを親として認めてあげることです。親が自分の成長や努力を認めてくれることは、子どもには大きな励みになります。親が自分を温かく見守ってくれていることがわかれば、子どもは自分が親の愛情に包まれているように感じるようになります。

このような親の役割は、施設にいる子どもとの安定的な親子関係の形成に寄与するのは疑いないと思います。ただ、親とAさんの面会が可能になるまでは、親の役割も、児童相談所職員と施設職員の支援を通して果たされる必要があります。担当職員によ

って、親子関係の安定的形成に最適な支援が継続されて始めて、親とAさんの面会が可能になるものと思います。

(3) 当面の目標は親とAさんの面接を可能にするための支援

親とAさんの面会が可能になるための段階を単純化してみると、次のようになります。①児童相談所に対する親の不信感が解消されること、②親が、Aさんが施設入所を選択したという事実を受け容れ、成長過程にあるAさんの存在を受け容れること、③親がAさんに会いたいという思いをAさんに自然な形で伝えること、④Aさんに対する親の態度の変化がAさん自身によって実感されること、⑤Aさんが成長することにより、親の思いに応じて親に会ってもよいと思うようになること、です。

どの段階でも、担当職員の支援と配慮が必要になります。①では親に対する担当職員の誠実な対応が必要になりますし、②が可能になるためには、Aさんに対する親の対応が変わる必要があります。③では、親との面会を拒否しているAさんに、会いたいという親の思いを伝えるのですから、担当職員の協力的な支援が必要になります。④では②がAさんによって実感される必要がありますので、②を担当職員がAさんに伝えることができなければなりませんので、担当職員の繊細な支援が求められると思います。

Aさん自身の思いを理解することにも、繊細な配慮が必要になります。⑤のためには、施設職員の協力や心理面接員の協力がどうしても必要になります。

それぞれの段階を経なければならないことを考えると、二人の面会が実現するまでには相当の期間が必要になると予想されます。その間は、Aさんの施設生活も学校生活も安定的に続いていることが必要ですし、親の生活も安定的に保たれていることが必要です。

というのも、施設生活と学校生活が安定していなければ、Aさんの自立に向けた成長は難しくなりますし、①によって担当職員に対する親の信頼が回復することによってはじめて、Aさんに対する親の気持ちも落ち着いたものになるものと思われるからです。

子どもと離れて生活している親にとって、いつ面会できるかもわからない状態というのは辛いものと想像されますが、親を離れようというAさんの決心を変えるのは、容易ではないことも、親には理解していただく必要があります。親がAさんの決心を受容し、親が施設生活のなかでのAさんの成長を温かく見守りながら、Aさんが心を開いてくれるようにAさんの頑張りや努力を認めるなど、Aさんに対する効果的な働きかけを続けることが望まれます。②が実現できてはじめて③が可能になります。この②から③にかけての親の変化が実現されるためには、担当職員の協力的な配慮と支援が必要になります。

相当の期間が必要となると予想されるとはいえ、Aさんも、自立に向けた成長を重ね、自分に会いたいと思う親の気持ちを知ることにより、親に会ってもよい、あるいは、親

に会いたいという気持ちが生まれるときが来るのは確かだと思います。そのときに、親とAさんの直接の面会交流をはじめることが可能になります。そのような面会交流を通して、施設生活を続けるAさんの自立に向けた成長を見守り、成長しているAさんの存在を認めることができれば、距離を保ったままでも安定的な親子関係の形成を期待することができると思います。

最後に、あらためて確認しておきたいのは、児童相談所の担当職員は、子どもの最善の利益の実現のための支援のみならず、親子関係の望ましい形成に最適な支援も心がけてほしい、ということです。児童相談所は子どもの利益だけを考えていると思っている親は、しばしば自分が疎外されていると思いがちです。今回のケースに即して言えば、親から離れたたいというAさんの決心に重きをおけば、親子の面会が実現できるという予想はなかなかできません。その反対に、Aさんと面会したいという親の要望に急いで応えようとすれば、Aさんの拒否反応が強まることが予想されます。したがって、できるだけ早く面会を実現するためには、担当職員が、親の意向に配慮しながら、Aさんも親と面会してもよい、あるいは面会したいと思うようになっていることを把握し、親子関係が面会を可能にするのに最適な状況になっていることを読み取る必要があります。

当面の目標は、申立人とAさんの面会ができるだけ早く実現できることであり、さらに、二人の面会が重ねられることにより、申立人と施設で生活しているAさんとの間に、距離を保ったまま親子関係が安定的に形成されることです。この目標ができるだけ早く実現できるように願っています。

（6）保育園に対する市の対応

【苦情申立ての趣旨】

私は保育園に2人の子どもを預けていたところ、保育幼稚園課に対して保育園には姓が変わったことを知られないようにしてほしい旨お願いしていた。それにもかかわらず、保育園に私の姓が変わったことが知られるに至った。これを発端として、同じ保育園に子どもを預け、私と同じ職場で働いていた人たちにも、私の姓が変わったことを知られることとなり、結局、子どもを他の保育園に転園せざるを得なくなったし、私自身も当時の仕事を辞めざるを得なくなった。このような事態が生じた原因は、保育幼稚園課にあるのに、わびる様子もなく、憤りを感じている。

また、当該保育園においては、延長保育料を無駄に請求されたり、子どもが保育園の先生から肘関節をはずされたりしたことがあったため、保育幼稚園課に相談したが、話もあまり聞いてもらえず、今まで何も解決してこなかった。

このような状態が続き、精神的にも疲弊し、どうにかかなりそうなので、上記諸問題を早く解決して欲しい。

【市の回答】

本市においては、継続確認書等の文書は住民基本台帳記載の氏名で送付しており、保育園が保育を行う上で、生活実態を把握しておくことは重要であり、より良い保育につながることから、家庭状況に大きな変化があった場合においても、そのことを特段伏せるような手続きはとっておりません。

そのため、申立人に対しても、通常の事務手順にしたがって、保育園を通じて継続確認書を手渡してもらったものです。

もっとも、職員が窓口で対応した際に、申立人の申出内容を十分に理解せず、適切な説明を行わなかったものと考えられますので、申立人にお詫びしたところです。

また、申立人の姓が変わったことが保育園を通じて他の保護者等の第三者にも知られるにいったこととありますが、児童福祉法第 18 条の 22 では、「保育士は、正当な理由がなく、その業務に関して知り得た人の秘密を漏らしてはならない。保育士でなくなった後においても、同様とする。」と厳しく定め、第 61 条の 2 で、「・・・規定に違反した者は、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する」と定められており、立場上、第三者に対して、姓が変わったこと等の個人情報を漏らすことはありえないとの回答を保育園から得ており、申立人に対しても、その旨お伝えしているところです。

本市としては、申立人のお子様の転園及び申立人の失職が、保育園が改姓を知りえたことに起因するものではないと考えています。

次に、延長保育料及び申立人のお子様の肘の脱臼については、保育園を調査したところ、延長保育料については、保育園の規定と利用状況に応じて適切に徴収されていること、肘の脱臼については、第三者の行為によるものではないことを確認し、申立人に対してもその旨お伝えしているところです。

【オンブズマンの判断】

- 1 あなたの申立てについて調査いたしましたところ、申立人が保育幼稚園課に対し、「保育園には姓が変わったことを知られないようにしてほしい」旨をお願いしていたのに、保育幼稚園課は「継続確認書」等に変更後の姓を記載して通知したことから保育園に申立人の姓が変わったことを知られるに至ったこととありますが、この点につきましては、保育幼稚園課は、すべて住民基本台帳記載の氏名で手続きをしており、混乱しないよう実態を把握しておく必要がありますので、特段姓名を伏せたり別の姓名で通知するような手続きはしておりません。

したがって、担当課において、本来、申立人のご依頼の件は対応できない旨を説明すべきであったと思いますが、その説明が不十分だったことが考えられます。担当課においても、その説明が不十分であったことはお詫びし、今後は、このようなことがないように反省し、市民の皆様からの申し出を正確に把握し、それに対して適切な対応をするよう職員の指導を行ってまいりますので、お許し頂きたいと思っております。

2 また、保育幼稚園課からの「継続確認書」等の記載から申立人の姓の変更を知った保育園が、その事を他に漏らしたのではないかとのことですが、姓の変更、いわゆる離婚の情報は「継続確認書」等が届く前から既に園児の保護者が知っており、職場でトラブルがあったとか、欠勤しているとか、退園3ヶ月前ころから仕事を辞めているとかの色々な情報をもたらしているようですが、保育園では、そのことは聞かなかったもの、知らないものとして申立人に接していたとのことで、申立人にも、もちろん、他の保護者にも話すことはしていないし、当然の配慮をしていたとのことです。

そうだと致しますと、保育幼稚園課の「継続確認書」等には職場のトラブルとか欠勤とか退職とかは通知内容に入っておりませんので、本件とは全く別のことで生じている現象だと考えられます。しかし、保育園内で話されていたとのことですし、品位を欠いた話と思われるので、そういう話はさせないように普段から環境を整えておくべきであったと思います。その点において踏み込んで配慮することが不足していたことはお詫びいたします。

3 さらに、お子様の肘の脱臼については、「事故記録報告書」の傷病名の記載の「小児肘内障」からすると、肘内障の症状と原因は、別添資料「子どもの整体」の説明にあるように、「肘内障は、5歳未満の子どもに多く見られます。5歳未満の子どもは、骨や靭帯が未発達なので、尺骨と橈骨をつないでいる靭帯の輪から、橈骨頭がはずれやすいのです。橈骨頭が発達し、靭帯も強くなってくる7歳以降には、ほとんど起こらなくなります。子どもの手を急に強く引っ張ったり、手を持って振り回す遊びなどをしていた時に起こりやすく、また、自分で不自然な体勢で腕をひねったときや、肘を体の下にして寝ていて起こることもあります。」ということです。そして、第1回目の事故発生状況は、「午睡後、左腕が痛いと言き、使おうとしない」となっておりますから、午睡の後ですので、肘を体の下にして寝ていて起こることもあるというのですから、それにより起こったとも考えられますので、先生や誰かが引っ張ったと断定はできません。また、第2回目の事故発生状況は、「親子参観のふれあいあそびが終わり、給食が始まる前に手を洗おうとしたとき、左うでがいたいと言き出す」となっておりますので、手が引っ張られた可能性があります。その帰責原因は明確に特定できません。しかし、第1回目で、再発防止のための改善点では、「手を引っ張らないよう気をつける。子ども同士で関わる時も気をつけて見ておく。」となっておりますから、その改善点の実行に欠けるところがあつたものと思われる。その点はお詫び申し上げます。

4 以上の次第ですが、結果として、申立人にストレスを負わせ多大の心労をおかけしたことに対しては、深くお詫び申し上げます。ご理解いただけますようお願い申し上げます。

(7) 生活保護の不正受給に関する情報提供

【苦情申立ての趣旨】

私と同じ市営団地に居住している住人 A は、生活保護を受けているにもかかわらず、車を保有していた。また、A が居住している市営団地においては、ペットの飼育が禁止されているにもかかわらず、A は犬を飼育していた。そこで、平成 25 年 1 月〇日に、私は東区保護課に対して、A が乗車している車両の車種、ナンバー及び駐車場所並びに A が飼育している犬のことにについて情報提供を行った。同月〇日に、再度、担当課に問い合わせたところ、担当者から「車の確認に行ったが、その時は置いてなかった。」「本人も乗っていないと言いつ張った。」「現在、陸運局に車両照会を依頼中である。」との返答を受けた。その後、同年 2 月〇日にも担当課に問い合わせたところ、担当者から「上司より個別の事に答えないう、お叱りを受けた」との返答を受けたので、担当課係長と話をしたところ、「担当者もそこだけを担当しているわけではない。」「警察じゃないので捜査はできない」との返答を受けた。

担当課との一連のやり取りの中で、市民からの情報提供に対して担当者のみでの対応に終始し課内での情報共有が図られていないこと、住宅管理センターに対して犬の飼育の件について報告がなされていないことが判明した。

生活保護費は私たちの税金で賄われているし、市営団地は市と市民の財産である。そのようなものが正しく運用されているかどうかは、市民の関心事であり、それらに関する情報の提供がなされた場合には、提供された情報をそのまま放置するようなことがあってはならないはずである。

市としては、誠実な対応をこころがけるべきである。

【市の回答】

今回を含め保護受給者に関する情報の提供を頂いた場合、その内容の具体性、客観性が高いものから調査を行いつつ上司への報告が行われ、これが生活保護の実施上に問題がある事項であれば、法に基づく指導・指示を行い、更にこれにも従わない場合は、保護の変更等についての協議を行い、行政処分等の対応を行っています。

しかしながら、今回のように保護受給者に関する情報を提供頂いた場合であっても、地方公務員法上の守秘義務の観点から、保護受給者について回答はできませんし、一般的な対応についてしか回答はできないこととなっております。

今回の保護受給者が車を保有しているとされる情報提供についても、保護受給者か否かを確定しうる様な個別回答は出来かねるのが実情であり、被保護者に対しては、法に基づく調査確認指導を厳正に行う一方、通報者への回答は通報事実を前提とした一般的な調査や対応についての回答に止まらざるを得ないと考えております。

また、市営住宅で禁止されている犬の飼育についても、保護受給者にそのような事実が確認された場合には、禁止されている犬の飼育をしないよう、地域生活におけるマナーやルールを守るように家庭訪問時等による助言や一般的な生活指導は可能だと考えており、

これを着実に行っていくこととなりますが、生活保護法に基づく行政処分を前提とした職権をもつての指導指示については対応困難だと判断しております。

住宅管理者への直接の通報、情報共有等につきましては、やはり守秘義務の関係から、行政内部においても法に基づく必要な場合がある以外には情報提供は困難だと考えており、犬等の動物の飼育についての訴えは、その状況についてお話を伺ったうえで、悪質な場合は市営住宅を管理する住宅管理センター又は住宅課へ、直接ご相談いただくことを勧めており、今回もそのような対応をしています。

なお、今回のお問い合わせへの対応で、担当者と係長で回答に一貫性が無く情報が共有されていないとお感じになられた点につきましては、再度、課内での研修等により周知徹底を行い対応改善に努めてまいります。

【オンブズマンの判断】

- 1 あなたの申立ての隣人の生活保護受給に係る苦情については、特定個人の事柄を回答することが出来ませんので、一般的な話になりますが、市民からの情報に対して、市は、それなりに関心をもって対処しております。

しかし、生活保護受給者の方々は、病気、失業、事故、家庭内暴力、離婚、身体障害、知的障害、差別等さまざまな事情をかかえている人がおりますから、受給者であることが明らかになると生活に支障が出ることもあると思われますので、どなたが生活保護受給者であるかは明らかにすることは出来ません。一切非開示にしております。生活保護行政は国からの法定受託事務として生活保護手帳と生活保護手帳別冊問答集に基づいて対応することになっておりますが、この中においても受給者の個人情報には秘密にあたる事項として取り扱われております。したがって、特定個人に対する情報の提供があっても、その情報の対象者が生活保護受給者であるとか、ないとか答えることはできませんし、また、その情報に対して、どのように対処するか、どう処理したかの結果を情報提供者にお話しすることもできません。

なお、一般的に言えば、市民から不正受給ではないかとの通報がなされた場合は、その対象者が生活保護を受給しているかどうか答えることはできませんので、通報については、仮に対応の必要がある場合は調査を行うこともある旨の回答をするだけですが、その通報が客観的な事実を摘示しての通報なら、その事実を調査して確認し、民生委員等にも情報提供を求め、被保護者に対しても通報があった事実について聴き取り調査をし、被保護者の生活実態を確認し、その結果、証拠が存在し、たとえば車の所有が認められる条件を有していない受給者が車を使用及び保有しているような不正が判明した場合は、指導、指示を行ったり、生活保護法に基づく行政処分を実施したりすることになります。

- 2 生活保護を不正受給していた問題が新聞に出たりして収入をごまかしている人がいる、

怠けて働かない人がいる、ギャンブルや遊興に浪費している人がいるなどというイメージが広がったりしており、受給者の不正や浪費についての情報提供を市民の責務とする、いわゆる不正告発条例が報道されたりし、これに賛意を表する方もおられますが、市のやり方は、これと異なっております。

このような告発は、生活援助が必要な生活困窮者に十分届いていないのに、これから生活保護を利用しようとする人を萎縮させかねませんし、また、受給者に対する偏見を助長し侮蔑を与えかねません。生活保護は、最期のセーフティネットであり、それを切り捨てるようなことは生命にかかわることですから軽々に行っているものではありませんが、不正受給は許すべきものではありませんし、また、不正受給者の存在は制度の信頼性を揺るがしますので、その受給資格の調査は注意して厳格に行なっておりますが、それは行政自身の務めであると受け止めております。市民に開放して情報提供を求めたりせず、行政自身で行うことが弱者への優しさを維持するのに役立つものと考えております。

以上の次第ですので、申立人の情報提供について、生活保護受給者に対する通報として受け止めているのか、その通報をどのように処理したか、その結果がどのようなものか等についてお知らせすることは出来ませんので、単に、仮に必要な場合は一つの情報として取り扱うだけですとの回答ができるだけですが、このような回答にとどまるのは、受給の有無が世間に広がるのを防止し、生活保護受給者の生活に支障が出ないように配慮する必要があるためですのでご理解いただければ幸いです。今回、申立人の情報提供に対し、担当者らの回答に一貫性が無く情報が共有されていないのではないかと感じられたようですが、保護行政のあり方について研修等により周知徹底を行って対応改善につとめることにしております。

(8) 生活保護の介護扶助

【苦情申立ての趣旨】

私は、脳出血後のリハビリのため、生活保護の介護扶助を使ってA施設のデイケアに通院していた。

昨年10月、西区役所の保護課の職員から連絡があり、「今受けているサービスは受けられない。障害福祉が優先し、そちらにも似たようなサービスがあるので、そっちを受けるように。」とのことだった。理由として、65歳未満で生活保護を受けている人は介護保険を使えないからである、と言われた。65歳未満の被保護者でも介護保険を使っている人がいるので、私が使えない理由を聞いたところ、「法律で決まっている。」の一点張りだった。

後日、福祉課から紹介された施設を見学しに行ったところ、その施設はデイサービスしかしておらず、デイケアと同様のリハビリはできないことが判明した。

その旨を福祉課の職員に伝えたところ、他にも施設があるということで、リストを送っ

でもらった。しかし、リストに載っている施設では、パンフレットに載っている自立訓練を実際にはやっていたり、遠方にもかかわらず送迎がなかったりするなど、私に適切な施設は一つもなかった。

このような経緯を保護課の職員に連絡したところ、A施設のデイケアに戻って良いが、他の施設を探したが見つからなかったので再度お願いしたいという理由を添えるようにとのことだった。

そこで、A施設のデイケアに連絡した。しかしながら、「予約でいっぱい状態なので空きが出るのを待って欲しい。」と言われ、A施設のデイケアに戻ることは出来なかった。

しばらくリハビリが出来なくなったせいで体も硬くなり、この前までは杖をつけてどうにか歩行できていたのが、レンタルの歩行器を使わないと歩行できないような状態にまできてしまった。結局元のデイケアでリハビリができるのであれば、なぜ私は上記のようなたらい回しにあったうえ、順番待ちで戻れないなんていうことになったのか。

保護課においては、その人の現状の姿を自分の目で見てから次に進んで欲しいし、デイケアとデイサービスの違いを知っていて欲しい。また、A施設のデイケアに戻る際にして「他の施設を探したが見つからなかったので再度お願いしたいという理由を添えるように」と言われたことにも納得ができない。更に、法律で決まっているというくらいではなんの説明にもなっていないことを分かって欲しいし、もう少し相手の立場になって考えて欲しい。

福祉課においては、施設等の内容確認を定期的に行い、パンフレット通りのメニューがなされているかも把握して欲しい。また、家から遠い施設を紹介されたとしても現実的には行けないので、もう少し相手の立場になって考えて欲しい。

【市の回答】

今回、「保護課や福祉課にたらい回しにされたうえ、元のデイケアに戻れなかったことに対して納得ができない」とのことですが、①保護の補足性（保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。）及び、②「40歳以上 65歳未満の医療保険未加入の生活保護受給者」が介護サービスを受ける場合は、介護保険の被保険者ではないため生活保護の介護扶助を利用しますが、その方が障害者自立支援法の障害福祉サービスの対象者でもあった場合には、生活保護には他法優先の原則があるため、「介護扶助ではなく障害者自立支援法を利用する」という考え方を基に、障がい福祉サービスへの移行を進めさせていただいたところ。なお、このことについては、機会あるごとに（H24. 7. ○、H24. 10. ○、H24. 11. ○付面談）ご説明させていただいております。

その後、①保護の補足性及び②他法優先の考え方に基づいてサービスを移行するにあたりましては、障害福祉サービスの申請により、障害者自立支援法に基づき、福祉課障害福祉係調査員による 106 項目にわたる障害程度区分認定調査及び概況調査を行い、調査結果

と主治医の意見書をもとに医師等で構成される西区障害者自立支援審査会に諮ったところ、障害程度区分6段階中障害程度区分2と認定されました（6が重度）。

福祉課としましては、その審査結果を受け、障害福祉サービスで介護扶助デイケアと同様の理学療法士及び作業療法士による身体機能訓練のサービスを継続して受けられるよう、担当ケアマネージャー、障害福祉サービス提供事業者等と連携をとり、障害者自立支援サービスの相談・提案・提供に努め、併せて、通常行っているとおり当該施設へ直接見学に行っていただき、利用希望を確認したうえでサービスの決定手続きを行いました。

しかしながら、利用希望の障害福祉サービスを提供する施設のサービス内容等（個人リハビリの時間が短い・送迎がない・施設が遠い・サービス休止中）が、十分に納得できる施設ではなく、施設との契約が不調に終わったとのことで、障がい福祉サービスには適合する施設が見つからないという状態に陥ってしまいました。このままでは、サービスを継続して受けられないという状況になるため、熊本市西福祉事務所としましては、生活保護法第4条（保護の補足性）の第3項の「前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。」との規定により、機能訓練を継続したいというご意向と、最低生活の維持の観点から、生活保護の介護扶助の継続を決定させていただいたところです。

以上、今回のご指摘の件については、決してたらい回しにしたのではなく、①保護の補足性及び②他法優先の原則を基に真摯に対応させていただいたと考えております。

【オンブズマンの判断】

1 あなたの申立てを調査いたしましたところ、以下のような事情でした。

(1) 申立人は、平成9年ころ、脳疾患のため肢体不自由となり身体障害者手帳2級を所持し、生活保護を受けていたが、平成22年ころ、再び脳出血を発症し、B病院で入院治療を受け、退院後は、A施設のデイケアにおいて、介護扶助による通所リハビリ（デイケア）により担当医師の判断の下に理学療法士等によるリハビリサービスを受けていた。

なお、その間、平成22年3月24日付けで「生活保護制度における他法他施策の適正な活用について」という厚生労働省社会・援護局保護課長通知がなされており、「生活保護の決定及び実施に当たっては、他法他施策の優先活用が前提ですが、会計検査院が行った実施検査において、障害者自立支援法に基づく自立支援給付の適用が適切に行われていない事例が多数見られたことから、生活保護の他法他施策の活用が適時適切に行われるよう是正改善を行うべきとの指摘を受けているところです。」等とし、会計検査院における指摘の概要につき、「介護扶助と自立支援給付等の適用関係について」として、「40歳以上65歳未満の介護保険の被保険者でない被保護者については、障害者自立支援法の自立支援給付等が生活保護の介護扶助に優先して適用されることに対する担当者の認識が十分でないこと及び被保護者の病状の把握及び身体障害者手

帳の取得の可否に関わる検討が十分でないこと等により、自立支援給付等が適切に活用されていない事態が見受けられること。」とされている。

- (2) 平成 24 年 7 月ころ、保護課において介護扶助 10/10 (40 歳以上 65 歳未満の医療保険未加入の生活保護受給者は保険料なし。全額保護費 (介護扶助) 負担) の該当者を精査し、福祉課所管での障害福祉サービスの提供が受けられるものについては、他法を優先するよう再確認しつつ調査を進め、申立人の通所リハビリ (デイケア) によるリハビリサービスについては、障害福祉サービスの適用が考えられたことから、福祉担当者に連絡し、障害福祉サービス (デイサービス) に同様のリハビリサービスがあるかを尋ねて、標準利用期間 1 年 6 か月と制限はあるが障害福祉サービスにも通所でのリハビリを中心とした自立訓練があることを確認した。

そこで、保護課において、申立人に対し、前記生活保護制度における他法他施策の適正な活用についての趣旨を説明し、現在の介護扶助による介護サービスと同等の福祉課所管の障害福祉サービスを活用するよう話しをし、申立人の申請を促し、申請に際しては、申立人の生活を支えている C 事業所居宅担当ケアマネージャーに相談するように話しをした。

- (3) 申立人は不安を感じてためらっていたが、平成 24 年 10 月ころ、申立人から福祉課に申請をなし、福祉課において、障害者自立支援サービス (自立訓練) 手続き準備のため、申立人と本人状態調査の調査日の調整がなされた。

福祉課では、申立人からの障害福祉サービスの申請により、障害者自立支援法に基づき、福祉課障害福祉係調査員による申立人の 106 項目にわたる状況調査を行い、調査結果と主治医の意見書をもとに医師等で構成される障害者自立支援審査会に諮り、障害程度区分 6 段階中の障害程度区分 2 の判定となった。

なお、A 施設のデイケアの主治医の意見は、リハビリの継続性の必要があるというものであった。

- (4) その後、申立人は、保護課担当者から「本人の医療費は生活保護からの扶助ではなく、障害者としての医療費助成となり、医療費に関しては担当課が保護課から福祉課に変更になった。」と言われていたが、平成 24 年 12 月ころ、申立人は、福祉課担当者から、「今後 A 施設のデイケアへの通院ができなくなったため、デイサービスセンター D 施設に通所個所を変更してください。」と言われた。そして、福祉課担当者から申立人に連絡があり、一度デイサービスセンター D 施設に見学に行ってくださいと言われた。

- (5) 平成 24 年 12 月〇日、申立人は、C 事業所居宅担当ケアマネージャーと共に、デイサービス D 施設の施設を見学に行き、デイサービス D 施設の担当者から同施設について

の説明を受け、申立人に関わるケアプランについて話し合いを行なった。

この話し合いの中で、申立人は、A施設のデイケアで受けていたリハビリと同様の1回当たり1時間のリハビリを希望した。

このことに対し、D施設の担当者は、「本所はデイケアではなく、デイサービスであり、1回当たり15分のリハビリは可能である。」と説明があったが、申立人は、「障害があるためどうにかリハビリできないか。」と同担当者に懇願したところ、同担当者は「上司に相談します。」と言って、その後、「上司と相談したが本人の希望を叶えることはできない。よって、施設利用を受け入れることはできない。」と返答してきた。

そして、D施設の担当者は、福祉課にも、本人とのサービス契約が困難であり、受け入れできない旨を連絡した。

- (6) 後日、申立人は、A施設のデイケアと同様のリハビリを求めるために、福祉課の担当者に連絡したところ、同担当者から「施設資料を送ります。」と言われ、その後、施設一覧表が届いたが、それらの施設の内容を確認し、D施設の別施設もあったので、それらを除外し、E施設に連絡したが、E施設は、自立支援のリハビリは行っていないということであった。

また、さらに申立人がF施設に連絡したところ、F施設は「自立支援のリハビリはおこなっているものの、送迎はない。」と返答した。しかし、申立人には障害があり、バス・電車などの公共交通機関を利用することは困難であった。

結局、保護課と福祉課とで、他法優先により福祉課所管の障害福祉サービスへの移行を進め、申立人もそれに従っていたが、申立人が希望するサービスを受けることが可能な施設との契約はできず、障害福祉サービスの提供が受けられない状態になった。

- (7) そこで、申立人は、保護課の担当者に連絡してこれまでの経緯を話したところ、同担当者は、他の施設では十分なリハビリサービスが行えなかったり、サービスを中止していたり、遠方で送迎を行っていない等して申立人に適当な施設のないことを確認したことから、「A施設のデイケアに移って良い。」と返答した。

そして、平成25年1月〇日、保護課において、申立人の最低生活の維持のため介護扶助によるサービスを継続することにし、同日、保護課からC事業所居宅ケアマネージャーに電話で、申立人は、施設との契約がどこともできず、障害福祉サービスを受給できなくなったことを説明し、今後も保護の制度による介護扶助によるサービスによる(10/10)ケアプランの作成を依頼した。

しかし、その後、申立人がA施設のデイケアに連絡したところ、A施設のデイケアから、「今は予約でいっぱい状態である。空くのを待っていただくしか方法がない。」と返答されてしまった。

その結果、申立人は、自立訓練を申請したのに利用できなかった上、元のA施設のデイケアを使うこともできなくなってしまった。

2 以上のことから、申立人は、行政のたらい回しに合わされ、何故以前同様のリハビリを受けることができないのか納得がいかないとのことですが、そのように感じられるのは尤もなことです。援助をする必要があるのですから、同じ援助をするなら、受ける人が喜ぶようにするべきものですが、それが今回、あべこべに恨まれる様な結果になってしまったことは行政の失敗です。申立人は、このような結果を二度と引き起こさないよう望んでおりますが、尤もなことです。

福祉課の介護サービスを利用できるなら、そちらを利用するという他法優先の原則は厚生労働省の強く指導するところであり、その原則に従うのが望ましいとしても、原則には例外が付きものですし、個々人の事情を考慮しないで原則論だけでは人に対するサービスはうまくいかないこともありますから、福祉課の介護サービスが利用できるのかどうか十分な検討が必要であった事案だろうと思われます。しかし、リハビリという言葉のみで判断したかのようで、どのようなリハビリが行われているのか把握が不十分だったことによる不都合が起こったものと思います。デイケア（通所リハビリ）とデイサービス（通所介護）とは良く似たサービスですが、申立人が受けていたデイケアは医師、専門職（理学療法士、作業療法士等）によりリハビリがサービスの中心になっている施設におけるものです。デイサービスは機能訓練を取り入れて、中には本格的なリハビリを提供している施設もありますが、そうでない施設もあります。したがって、申立人が再度の脳出血による退院後のしっかりした本格的リハビリを必要としていたのですから、リハビリをしているという言葉だけでなく、その内容を判断して十分な提供ができるか否かを検討して施設を紹介しなければならないと思います。その施設にはリハビリ専門職である理学療法士や作業療法士がしっかりいるかどうか、人の手でしっかりケアをしてもらい、動作指導や運動療法をきちんとしてくれるか、しっかり効果判定を定期的に行い、その説明などをしてくれる施設かどうかなどを把握し、リハビリの質を計っておくべきものですし、本人で通所が可能か、送迎があるのか等も把握が必要です。今回は、これが欠けていたと思われます。

したがって、今後、このようなことがないように他法優先ではあっても、本当に、福祉課の介護サービスを利用することで済むものかどうか、また、そのようなサービスを本当に利用者に提供できるのかどうか十分に検討し、このようなことが二度と起こらないよう注意して欲しいと言わざるを得ません。