

「福祉サービスの質の向上」からみた「運営適正化委員会の苦情解決」の意義

佐 藤 みゆき*

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科

【要旨】本研究では、社会福祉法に定める運営適正化委員会が行う苦情解決の意義について、「福祉サービスの質の向上」という制度目的から論じる。「立法事実アプローチ」に基づき、苦情解決制度の立法趣旨を枠組みとしながら、全国の委員会への調査によって得られた結果を基にした考察を行った。運営適正化委員会の関与の段階からみた「福祉サービスの質」には、当事者間の合意により確保される質、「都道府県知事への通知」(社会福祉法87条)により強制権限をもって確保される質、その間の「グレーゾーン」の質の三段階がある。「運営適正化委員会の苦情解決」は、この段階の福祉サービスの質の確保においてはもとより、「グレーゾーン」段階においても、基礎自治体、「第三者委員」などの各機関と緊密な連携、協働体制を取ることで福祉サービスの質の向上に寄与しうることを結論付けた。

キーワード：福祉サービスの質，運営適正化委員会，苦情解決

はじめに - 本研究の目的

本研究で論じたいのは、「福祉サービスの質の向上」という制度目的からみた「運営適正化委員会の苦情解決」の意義である。

「運営適正化委員会」(以下、「委員会」という)は2000年6月に改正・施行された社会福祉法83条により、都道府県社会福祉協議会に設置が義務付けられた委員会である。いわゆる社会福祉基礎構造改革の一環である「利用者の立場に立った社会福祉制度の構築」を支えるために創設された「苦情解決制度」の一翼を担うものである。「苦情解決制度」においては、福祉サービスに対する利用者の苦情や意見を幅広く汲み上げ、サービスの改善を図る観点から、「社会福祉事業経営者の苦情解決の責務の明確化」が規定され、「苦情受付担当者」、「苦情解決責任者」、「第三者委員」が設置されたが(「事業者段階の苦情解決の仕組み」・社福82条ほか)、その仕組みで解決が困難な事例に備え、都道府県に一つずつ運営適正化委員会が設置されることになった(「都道府県段階の苦情解決の仕組み」・社福83条)。委員会

に利用者やその家族から福祉サービスに関する苦情の申出があると、原則として委員会の中の「苦情解決合議体」の合議に諮り、「相談、助言、調査若しくはあっせん又は知事への通知」(社福85条・86条)の手段によって解決に助力することになる。この苦情解決の方法については、社会福祉法の他、社会福祉法施行令・施行規則、国の事業実施要綱、全国社会福祉協議会(全社協)で作成したマニュアルなどが存在する。

事業開始から2009年3月に至るまでの約9年間、北海道社会福祉協議会の委員会の専門員として苦情解決事業に従事した筆者は、全国の各委員会における苦情解決の手順・内容等が多様であり、統一された運用がなされていないと感じ、委員会の苦情解決のあり方について研究、考察を行ってきた。「あっせん」という委員会の苦情解決に特徴的といわれる解決方法がほとんど実施されていないことから(2011年度 全国受付苦情総数2,767件のうち6件全社協調べ)、当初から研究者等に委員会の存在意義自体を疑問視する声もあったことは事実である。近時、社会保障法学研究者の菊池は「福祉サービス供

2012年9月4日受付：2012年12月21日受理

*責任著者

住所 〒096-8641 北海道名寄市西4条北8丁目1

E-mail:miyuki.s@nayoro.ac.jp

給をめぐる苦情解決システム」について「サービスの質の向上」との関係から論じる中で「委員会の苦情解決」の現状に疑問を呈し、「運営適正化委員会の任務を基礎自治体が代替し」、「運営適正化委員会の仕組みを発展的に解消すること」を提案している（菊池 2010。）しかしながら「委員会の苦情解決」は、現実に「福祉サービスの質の向上」に寄与していないのであろうか。また、仕組みとして本当に寄与しえないのか。「運営適正化委員会の苦情解決」については、筆者が全国の委員会を対象として、法社会学にいわゆる「立法事実アプローチ」に基づく調査を行っている¹。その結果を紹介しながら、本稿では「運営適正化委員会の苦情解決」と「福祉サービスの質の向上」との関係について考察したい²。

．「運営適正化委員会の苦情解決」の立法趣旨

この「苦情解決制度」の立法趣旨については、社会福祉法への改正・制定に前後して厚生労働省の社会福祉基礎構造改革の担当者、社会福祉法の立案担当者による解説がなされている（河 1999；古都 2000等）。それによれば、「委員会の苦情解決」は福祉サービスを市民社会の論理の俎上に載せたことから、

利用者の満足度を上げるために利用者を下支えする制度の一つであるが、その解決の手段は一義的に「有識者である第三者」による利用者と事業者との「話し合い」の「調整」にあるという。その結果として、「福祉サービスの質の向上」につながりまた虐待など看過できない人権侵害が委員会からの「都道府県知事への通知」によって早急に対応が図られることから「利用者の権利擁護」にも資するものであるという、制度の効果がある。

ここで注目しておきたいのは、「委員会の苦情解決」の方法の中心が利用者と事業者との「話し合い」の「調整」にあること（本稿では「当事者間の話し合いへの関与」という）が立法時から明確化されていることである。その立法化にあたって採用された方法が、「あっせん」という裁判外紛争解決手続きである³。

．全国運営適正化委員会への調査概要

かつて筆者は「委員会の苦情解決」が果たすべき役割を探るために、全国の委員会（事務局）を対象とした調査を実施した。本研究に関連する部分について、以下結果を示す⁴。

表1 あっせん案の内容（複数該当あり）

件数（％）

あっせん案の内容	該当件数（％）
申出内容実現の検討とサービス内容改善の促進	2 (6.7%)
今後の当事者間のコミュニケーションのあり方に関する助言・利用者対応への事業者の意識喚起	1 (3.3%)
事業者の謝罪の推奨（不適切な対応を認めた上での謝罪・不適切な対応は認めないが利用者に不快な思いをさせたことへの謝罪）	9 (30.0%)
金銭の授受	3 (10.0%)
利用の継続（契約解除の撤回）	2 (6.7%)
介護事故の事後処理への双方の協力（示談書調印）	3 (10.0%)
リスクマネジメント（事故対応）体制整備	1 (3.3%)
苦情解決体制整備	4 (13.4%)
職員研修計画立案	1 (3.3%)
情報公開の体制整備	2 (6.7%)
説明責任の履行（施設内掲示等）	1 (3.3%)
適正な職員配置	1 (3.3%)
合計	30 (100.0%)

¹ 「立法事実」とは、法の創造がなされる場合の、法的価値判断の基礎となる社会科学的事実や自然科学的事実の総称であり、「立法事実アプローチ」とは、立法趣旨等の法制度のフレームを分析枠組みとした上で調査等により立法事実を探り、それを前提として法制度のあり方を考察する研究方法である（太田 2003等）。

² 「運営適正化委員会の苦情解決」について紛争解決機関としての展開可能性を考察したものとして（佐藤 2011）。

1. アンケート調査の概要

北海道以外の46都府県の運営適正化委員会事務局長宛に調査票を送付し、返送を依頼した(回収期間2007年11月9日~30日)。回収数は42件、回収率は91.3%であった。調査項目は、委員会で実施している「あっせん」に関する設問を中心とした、10問である。さらに過去に実施した「あっせん事例」の概要の提供を依頼したところ、28事例の回答があった。

提供があったあっせん事例28件について概略を述べると、対象種別は「障害者(在宅・入所)」が3分の2を占める。申出人は「家族」が6割強と多い。苦情の内容は「職員の待遇」が4分の1ほどだが、「被害・損害」「権利侵害」の割合も高い。処理日数は、「31~60日」と1~2か月間が多いが、「366日以上」(1年超)も3件ある。

あっせん案の内容は多岐にわたるが、「事業者の謝罪の推奨」が約3分の1を占めている(9件)。また、「サービス内容改善の促進」「苦情解決体制整備」などの改善点の指摘が多々行われている。申出人に対して提案を行っている例は「今後の当事者間のコミュニケーションのあり方に関する助言」が1件、「介護事故の事後処理への双方の協力(示談書調印)」3件と少数であった。また、「金銭の授受」「利用の継続(契約解除の撤回)」「介護事故の事後処理への双方の協力(示談書調印)」といった、いわゆる「法律問題」も扱われている(表1)。

2. ヒアリング調査の概要

上記アンケート調査の結果を踏まえて、地域分布とあっせんの実施状況等を考慮して選定した16の委員会(以下、A~Pと表記)³に対し、「『当事者間

の話し合い』に関する困難類型の終結方法」等の35項目について、各委員会事務局に出向き、担当者にヒアリングを実施した(2008年1~5月・所要時間各2~3時間)。メモを元に整理した聞き取り内容を後日聞き取り対象者に示し、正誤のチェックを依頼した。

苦情対応を尋ねるにあたっては、委員会の守秘義務から具体的な事例の提供は得がたいと考え、委員会対応にあたっての「困難類型」を設定して示し、回答を得た。立法趣旨である委員会の「当事者間の話し合いへの関与」の実現に何らかの障壁があるパターンを、アンケート調査の「自由記載」の記述内容と北海道の運営適正化委員会の2000~2007年度の事業報告書に掲載されている苦情事例(「北海道事例」という)を基にして8類型抽出した。各類型に該当する事例が回答者の委員会であったか、それに対して委員会では苦情解決のプロセスにおける、どの段階の対応をしたか等を尋ねた。

「事業者へのアプローチの段階」という視点からみた委員会対応は、表2のようになる。

これらの各対応は、下方に進むほど事業者への委員会の関与が深くなると考えられる。このうち委員会の関与によって事業者の「福祉サービスの向上」が図られる契機となるのは表2の ~ であると考え、ここでは「改善的関与」と称する。

その他、調査対象者に「委員会の苦情解決」の役割、特に「福祉サービスの質の向上」という「委員会の苦情解決」の効果について日常業務の中で考えていることを尋ねたところ、以下のような回答が得られた。

表2 事業者へのアプローチの委員会対応の各段階

事業者に苦情を伝達しない	申出内容を傾聴・助言(法令・要綱上の「相談・助言」)
	委員会以外の機関(行政等)に対応を委ねる(法令・要綱上の「紹介・伝達」)
事業者に苦情を伝達する	苦情のあった事実を情報として伝え状況の確認のみで終わる
	事業者の裁量による善処・改善を依頼する
	事情調査を実施する(法令・要綱上の「事情調査」)
	あっせんを実施する(法令・要綱上の「あっせん」)

³ 「あっせん」は、法学上の「裁判外紛争解決手続き」のひとつであり、「当事者間の交渉が円滑にいくよう、当事者間に入って仲介する行為の一切」をいう(小島 2001)。社会福祉法施行規則では「あっせん」について詳細な規定が設けられている。社福則24条1項, 26条1項本文等参照。

⁴ 本研究で紹介する調査結果は、筆者が2009年、日本福祉大学に提出した学位請求論文執筆のために行ったものの一部份

表3 「困難類型」への対応に関するヒアリング結果の概略

困難類型	北海道事例での具体例 (年度-受付番号)	16県へのヒアリング結果
<p>申出人が匿名、もしくは事業者側に名を明かすことを望まないが改善を希望する場合(申出人が匿名の苦情)</p>	<p>ノロウイルスが猛威を振るっているのに、家族の入っているケアハウスでは特別の対策をしている様子がない。入居者になんらの説明もなく不安である。 (2006-162)</p>	<p>「改善的関与」は21例中14例 「申出人の希望により、事業者に伝えて終結する」(4),「事業者に対応・改善を依頼する」(8),「実名による申出と同様に事情調査等を実施する」(6)。特に虐待疑惑・金銭管理など、利用者の権利擁護に照らし内容に重大性のある「内容が見過ごせないような場合」については積極的に関与する(E・I・M)。</p>
<p>苦情にかかる利用者がすでに施設退所をしているなど、当該事業所の利用を止め、今後利用するつもりがない場合(申出人が今後サービスを利用しない場合の苦情)</p>	<p>身体障害者療護施設に入所していた息子が先日退所したが、入所中、心の中の葛藤から「暴言」を吐くという性癖について理解をしてもらえなかった。職員の言動に深く傷つき、施設に戻りたいという望みが絶たれた。 (2005-34)</p>	<p>「改善的関与」は18例中12例 「事情調査を実施する」(「通常と同じ対応をする」)(9),「事業者に善処を依頼する」(2),申出人の希望などによって「事業者に伝達するのみ」(4),「委員会での傾聴のみ」(2)。 「他の利用者のため」であれば委員会が対応する意義を認める(H・J・K・P)。</p>
<p>申出人の主訴が人員配置、制度上の不備の改善などにあり、事業所の一存では改善が難しいと思われる場合(人員配置等への苦情)</p>	<p>特養に母を入れている。湿疹や床ずれが治らなかつたり、目に余ることがある。再三施設に訴えたが「人がいないからできない」などと二べもなく言われた。 (2004-36)</p>	<p>「改善的関与」は19例中1例 委員会対応(委員会以外の機関(行政等)に対応を委ねる)は7例 「対応できない・対応すべきではない」(8),対応できないことを前提として、委員会自身が「行政などのしかるべき機関に伝達」した(A・F)。 「メッセージャーではないので伝達はしない」(P)。 申出人に、自ら「アクションを起こしてもらおう促す」(E)。</p>
<p>苦情にかかる事実に対して両当事者の言い分が真っ向から対立し、客観的に確定しようがない場合(苦情にかかる事実の主張が相反する苦情)</p>	<p>このグループホームでは、管理者によって日常的に入居者に対して不適切な対応がなされている。入居者を汚がり、2つのトイレのうち1つを職員専用にして入居者に使わせない。大声で「死ね」「早く逝ってくれ」「テメエ、このやろう」「あっち行け!」などと暴言を吐くので利</p>	<p>「改善的関与」は24例中12例 基礎とされる事実につき「委員会では確定できません」と伝える(Eなど5)。事実認定が主訴なら「受けない」(Bなど5),相談者に司法機関を紹介して終わる(3)。事業者に苦情を伝え(基礎となる事実の存否を問題にするのではなく、利用者から「苦情があった事実を真摯に受け止めて」(C),これを契機とした利用者対応の見直しを依頼する(5)。</p>

ある。調査の詳細については(佐藤 2009)を参照のこと。

⁵ 選定したのは、全国を東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州と7地域に分け、各地域で「あっせん」を最多に実施している県、「あっせん」を含んだ苦情受付件数が最多の県、アンケート調査の自由記載欄に当該委員会の苦情解決に関して特徴的な内容の記載のあった県の中から、調査協力依頼に同意の得られた16の委員会である。

	<p>用者が怯えている等々。 (2007-16)</p>	<p>・「謝罪」というかたちの解決方法を促した(G・H)。事実の確定はできないものの、両者の主張を伝え、調整を図るなどして両者の間に入っている(E・F・O)。</p>
<p>申出人が全面的に自己の申出内容を実現することを望み、話し合いをしても譲歩の余地はないと考えられる場合(申出人の理解力等に難のある苦情)</p>	<p>母が長年、身体障害者入所更生施設に入所しているが、年金の入る通帳を施設が勝手に変えて、母や自分がいくら言っても戻してくれない。理由を聞いてもはぐらかされてしまう。通帳の管理を私に戻してもらいたい。 (2006-130)</p>	<p>「改善的関与」は17例中7例 「関与しない」(3),「傾聴に留める」(4), 事業者に苦情を伝え、「再度の説明を依頼」(B・N), 地域の関係者と連携を取るよう「事業者に助言」(F)。当事者間の主張を交互に伝えた「関係調整」(A・O), 「あっせん」実施予定(G)。 「理解力に難のある申出人」に対する委員会対応について、「本人を納得させるために、(当初から委員会が)できないことはできないと予め伝えて、了解の下に聴くことを説明して同意を得てから対応する」(Iなど2), 家族・主治医・担当ワーカーなど申出人にとっての「キーパーソンを中心に進める」(Kなど2)。</p>
<p>事業者側の態度が悪質で(但し「都道府県知事への通知」(社福86条)をするまでの内容ではない), 話し合いをしても譲歩の余地はないと考えられる場合 (事業者の態度に難がある苦情)</p>	<p>精神障害の息子が、グループホームで世話人に心無い対応をされたために、食堂に出て食事をするができなくなった。そのうちに「このままではホームにいる意義がない」と退居を迫られた。(2006-163)</p>	<p>「改善的関与」は12例中2例 委員会対応(委員会以外の機関(行政等)に対応を委ねる)は8例 「事情調査と申入れを行った」(E), 行政に対して、電話などで非公式に情報提供する(6), 監査を依頼(2)。「虐待の虞の訴えで根拠が薄弱な場合など、非公式なかたちで行政に情報提供することはよくある」(J)。当該委員会において、この類型のケースはない(5)。</p>
<p>施設利用者が、問題行動などを理由にして施設から契約解除をされたがその理由に納得がいかないので契約解除を撤回してほしいと訴えてきた場合(事業者からの契約解除に関する苦情)</p>	<p>私の母はグループホームに入居していたが、「これ以上介護しきれない」という理由で施設から解除を言い渡され、退居した。解除理由に納得がいかないので詳細の説明を受けたい。 (2007-91)</p>	<p>「改善的関与」は21例中8例 「施設の決定を覆せる権限がないので対応できない」(J)。通常の事情調査を実施して、「契約解除撤回の余地はないのか、その後つなぐところを探すため」に関与した(E)。「今後の具体的な支援計画を示さずに退所を迫るのではなく、利用者・申出人が納得いくような話し合いをしてほしいと申入れをした」(G)。「合意の上の解除でないといざというときには『負ける場合もある』と話して意識を喚起している」(I)。「契約解除の結論を出す前に問題が起こった背景や事業所での改善策など再検討を求めた」(O)。</p>

<p>介護事故の損害賠償を請求するので、委員会に介入を求めてきた場合(介護事故に関する苦情)</p>	<p>母がデイサービス利用中に大腿骨骨折したが、サービス提供のあり方や職員対応に問題ありと思われるので調査してほしい。適切な額の補償をしてもらいたい。(2004-5)</p>	<p>「改善的関与」は20例中11例 「金銭賠償がメインの相談は対応」しない(Aほか5)。損害賠償に「付随する部分」(説明責任, 不誠実な対応, 謝罪がなかったこと, 職員の態度)については対応する(Aなど10)。</p>
--	---	---

・「権限がないということは即効性がないということである。そもそも福祉サービスの苦情の『解決』には時間がかかるので、当事者も粘り強く関わらなければならないものである」(P)

・「利用者は『今』が大切なので目先の解決にこだわり・・・委員会としては、当該苦情をきっかけとして時間がかかる福祉サービスの質の向上に寄与していくことも視野に入れなければならない。」(E)

・「委員会に行政のような強制的権限がないことについては、無力感や挫折感を覚えることが多い」(K)

・「監査権限や強制力がない運適の苦情解決の意義が問われる時期に来ている」(N)

・「事業者からなめられることもある。『どうせ何もできないんでしょ』と言われる」(H)

・「指導権限があると委員会は楽ではあるが、それは真にその人のためにはならない」(O)

・「この程度の事業実施体制の組織に、もし強力な権限を持たされたなら責任が重過ぎる。権限を持たせるのであれば、それなりのシステムを整えるべきである」(G)

・「事業者に対して福祉のソフトな苦情について、権限を振り回すのもいかがかという思いもある。『権限はないんですけどね』と話を持ちかけたほうがうまくいくことも多い」(G)

・「福祉に関する苦情はスパッと割り切れることはなく、ダラダラと続くものだと思う。申出人のニーズに比して、サービスの供給量が少ないために、結局のところ不満がある事業者を使わざるを得ないので、不満は解消されずに続く。」(B)

・「現行制度の枠内で委員会の苦情解決の実効性を上げるためには、事業報告書に苦情事例を可能な限り詳細に掲載することで、当該苦情があった事業者

の認識が高まり、事業者の委員会への協力が促進されるのではないかと考えている」(K)

・考察⁶

1. 「福祉サービスの質の向上」からみた「委員会の苦情解決」の実態

まず、「委員会の苦情解決」の第一義的方法である「あっせん」において提示された「あっせん案」では、上記の調査結果のように委員会から「サービス内容改善の促進」等の改善点の指摘が多々行われていることがわかった。したがって、「あっせん」の実施によって委員会は「福祉サービスの質の向上」に寄与しているといっているが、冒頭で示したとおり、そもそも「あっせん」という解決方法の実施が、全国的にもごく少数であるのが実情である。

それでは、「あっせん」以外の苦情解決はどのように行われているのであろうか。

「当事者間の話し合い」に関する困難類型（申出人が匿名の苦情）、困難類型（申出人が今後サービスを利用しない場合の苦情）、困難類型（苦情にかかる事実の主張が相反する苦情）、困難類型（介護事故に関する苦情）では全対応数の半数以上で「改善的関与」をしている。それに比べて困難類型（人員配置等への苦情）、困難類型（事業者の態度に難がある苦情）では、ごく少数に留まっている（1例・2例）。

「改善的関与」をあまり行っていない困難類型（人員配置等への苦情）・困難類型（事業者の態度に難がある苦情）においては、「委員会以外の機関(行政等)に対応を委ねる」という終結方法が、他の類型と比べて多く取られている（7例・8例）。したが

⁶ なお、この章においては、9年間委員会事務局で苦情解決に携わった筆者の知見も交えて論じることがある。

⁷ 以上の解釈では、47委員会のうち、16の委員会の調査結果を基にして一部分的調査的な分析も行っているが、その一般化につき難点を指摘されるかもしれない。しかしながら、この16の委員会で受け付けのあった苦情件数は全体の半数近くに上っていることから（2011年度苦情受付全国総数2,767件のうち16県で1,302件、47.1%を占める）、全国的にも先導的である委員会の調査結果を基にして、限界を踏まえながらも「委員会の苦情解決」の法制度的あり方を論じる基礎資料とすることは、可能であると考えられる。

って、委員会は他に当該苦情を解決するのにふさわしい機関がある場合にはそこに対応を委ねるが、それ以外の場合には、可能な限り自ら対応をしようとしているとの解釈が可能である。困難類型（介護事故に関する苦情）では、「金銭賠償がメインの相談」は司法機関等がふさわしいと考えているが、「付随する部分」（事業者の説明責任等）には対応するという回答が多く（10例）、この解釈を裏付けている。一方、この困難類型（人員配置等への苦情）・困難類型（事業者の態度に難がある苦情）を、委員会から見た、事業者自身による改善可能性という面から考察することもできる。すなわち、「福祉サービスの質の向上」は事業者自らの自発的意思に基づき図られることが基本であると考え、事業者の改善意思があっても実現不可能であったり（困難類型⁸）、そもそも改善意思が希薄であるような場合（困難類型⁹）には、強制権限のない委員会としては関与しても実効性が期待できず、権限のあるところに委ねるしかないと考えているとの解釈も可能である。

いずれにせよ、上記のように委員会は「あっせん」（「当事者間の話し合いへの関与」）を第一義的な苦情解決の方法としながらも、「当事者間の話し合い」に関する困難類型に関しても、「福祉サービスの質の向上」に寄与するよう、事業者に対して可能な限り「改善的関与」を行う傾向があると解する。但し、「改善的関与」の結果の定着について、課題を感じている委員会が多いことも調査から明らかにされた⁷。

2. 「委員会の苦情解決」機能を基礎自治体に担わせることの当否

上記のように、委員会は「あっせん」も含めた自らの権能において実効性の認められる限り「福祉サービスの質の向上」に寄与するための事業者への働きかけ「改善的関与」を行っていた。しかし、その結果の定着については課題を感じており、その最大の原因は「委員会に行政のような強制的権限がないこと」にあるかのようである。担当者が限界を自認しているのであれば、冒頭で紹介した菊池が述べたような提案、すなわち「運営適正化委員会の任務を基礎自治体が代替し」、「運営適正化委員会の仕組み

を発展的に解消すること」の選択も現実味を帯びてくるともいえる。菊池はかかる提案を行う理由として、基礎自治体が住民にとって身近な行政単位であり、福祉サービス供給にかかる基礎的単位であること、地域の社会資源に関する情報を持っていること、関係機関等の調整がしやすいことを挙げ、またそれは運営適正化委員会でも担いうるが、現行の仕組みでは、実施主体の社会福祉協議会自身が「事業者団体」であるという中立性・公共性に関する限界があり、都道府県単位の設置であることから、きめ細やかな苦情対応や調査を行うには限界があるという（菊池 2010）。

しかしながら筆者は、現行の運営適正化委員会の苦情解決機能を基礎自治体に代替させることには賛成できない。

それは第一に、すでに述べてきたように「委員会の苦情解決」の方法は第一義的に「あっせん」に代表される「当事者間の話し合いへの関与」であるが、それは「行政」と「住民」との間の「タテの関係」には本来的になじまず、基礎自治体による代替は難しいと考えられるからである⁸。

また、苦情相談においては、障害特性等の理由からインテーク時等に「配慮」が必要な申出人がいることもある。2008年の改正介護保険法に基づき地域包括支援センターの設置が求められたことも後押しして、近時、自治体の職員採用において「社会福祉士採用枠」が出現しているものの、福祉サービスの利用者の特性に合わせた対応のできる、専門性の高い職員の確保が現時点で可能なのかという懸念がある⁹。

第二に、そもそも「福祉サービスの質の向上」をどのように理解し、議論の前提とするかという根本の問題がある。

調査結果をふまえて、社会福祉法による苦情解決の仕組みによって改善の図られる「福祉サービスの質」には、三段階があると考えられる。すなわち委員会の本来的解決方法である「あっせん」「当事者間の話し合いへの関与」に基づく当事者（利用者側と事業者）の合意によって確保される段階と、虐待など明らかな法令違反があり、行政権限による

⁸ ここでの「行政」の「住民」への関与は行政法にいわゆる「調整的行政指導」の機能を果たすことになるが（塩野 2009）、あくまでも「行政指導」として「事実上の強制力」を背景としていることには変わりなく、委員会の機能として予定されている民事的な「あっせん」とは性質を異にすると考えられる。

⁹ 北海道の運営適正化委員でもあった倉田（2003）は委員会のあっせんについて、「将来的に両当事者がどのような関係を取り結ぶべきかという観点からはソーシャルワーク的にことを進めるような実務が望ましい」という。

¹⁰ 石橋は「利用者満足度調査」の活用促進を示し、利用者の主観を加味することは「自己決定権の尊重」原理に即した「福祉サービスの質」の保障にこそほかならぬと論じている（石橋・河谷 2006）。

早急な対応により回復がなされるべく「都道府県知事への通知」（社福87条）を必要とする段階、その両者の間のいわば「グレーゾーン」にある段階である。

「委員会の苦情解決」における「福祉サービスの質の向上」とは、まず、上記の立法趣旨からは、委員会の「当事者間の話し合いへの関与」（あっせん）により当事者が合意に達し、特定の「苦情案件」の解決が図られることを契機として個別の利用者（苦情申出にかかる利用者）へのサービスの質が向上して、その結果として当該事業者における福祉サービス全般の質が向上することを指していると解される。このように「当事者間の合意」により確保される段階の「福祉サービスの質」には、客観的水準とは一線を画する、申出人の主観に基づく水準の内容が加味されうることになる¹⁰。したがって、行政権限の行使のような、一定水準の内容を広範な対象に対し、即時性をもって実現することを本来的性質とする作用にはなじまないと考えられるのである。

菊池の「運営適正化委員会の任務を基礎自治体が代替し」、「運営適正化委員会の仕組みを発展的に解消すること」という提案は、行政責任の強化、地域における苦情解決の拠点の増加を図るという意図においては肯定できる。しかしながらこの提案は、委員会の苦情解決の方法が第一義的に「当事者間の話し合いへの関与」（あっせん）であること、「福祉サービスの質」にはその「当事者間の話し合いへの関与」（あっせん）でこそ向上を図るべき段階が存在することを看過したものであり、その点において同意しがたいものである。

3. 「福祉サービスの質の向上」に寄与する「委員会の苦情解決」のあり方 - 「改善的関与」の実効性の確保

上記で述べたように運営適正化委員会に苦情解決機能を留保するとしても、運用上の課題があることには変わりはない。その解消のためには第一に、委員会は「委員会の苦情解決」の制度趣旨をよく理解した上で、存在意義のゆえんである「あっせん」という解決方法を積極的に実施しなければならない¹¹。

第二に、先に述べた「グレーゾーン」段階の「福祉サービスの質」の向上をどう図るかという問題がある。サービスの質の向上は、そもそも「福祉契約導入の中心的な目的とされる要素である。すなわち、擬似市場メカニズムのもとにおいて利用者の選択と事業者間の競争を利用することにより、提供される『福祉サービスの質の向上』（社福78条）を実現しようとするのが意図されている」といわれる（笠井 2006。）しかし、実際には福祉サービスの供給量に限度があることから¹²、「利用者の選択」と「事業者間の競争」による質の向上には限界があると考えられる。社会福祉法は、苦情解決の制度設計として、「第三者」が関与しつつ両当事者が「話し合い」の機会を持つことで、事業者が自らの役割に気づき、サービスのあり方の再考を図ることを期待していた。いわば、福祉サービス提供者としての事業者の「良心」を信じていたのである。虐待などの法令違反を行うような明白に悪質な事業者については、「都道府県知事への通知」（社福86条）によって権限のある行政に処分を委ねればよいというように、明確な役割分担を想定していた。しかし、実際に事業が始まってみると「あっせん」に支障がありそうなケース（先に挙げた「困難類型」～）についても委員会による「改善的関与」が行われており、特に「都道府県知事への通知」はできないまでも改善の必要が認められる「境界域にあるケース」（「困難類型」）も出てきている。つまり、そこで委員会が関与してもその結果は、当事者の話し合いに基づく合意の拘束力によっても、行政の指導権限でも担保されないということになる。菊池が「福祉サービスの質」について基礎自治体の関与を提案しているのは、この「グレーゾーン」の段階を想定しているものと思われるが、ここに直接的に事業者等に対する強制や義務付けをすることまでは要求していないし、また、そうすべきものでもない。真に利用者を満足させるサービスは、他者からの強制ではなく、提供者が自発的に行うことによって初めて実現できるものと考えられるからである。

苦情解決機能を委員会に留保しながら、この「グレーゾーン」の段階に効果的な苦情解決を行ってい

¹¹ 但し、統計上「あっせん」の実施数は少ないが、各委員会では、日程調整、費用の面で現実には活用しにくい委員を動員しないまでも、事務局段階で当事者間の話し合いを調整する「簡略版のあっせん」とでもいうべき方法を多用して対応していることは注目される。詳細は（佐藤 2009）。

¹² 一例を挙げれば、2011年の北海道による調査では、道内328か所の特別養護老人ホームの待機者は25,694人、そのうち自宅待機者は9,561人である（2011年11月16日北海道新聞）。

くためには、基礎自治体も含めた当該利用者や苦情にかかる関係機関が緊密な連携の下に、各々の権能において重層的に事業者に働きかけをすることにより、事業者の「気づき」を促すことである。基礎自治体が有する「行政指導」等の権限を背景とした事業者への「事実上の強制力」との連携、協働によって、事業者の質改善への自発性との間のバランスに考慮した、きめ細やかな解決が可能であるとする¹³。

一委員会の対応範囲が広域に及ぶという難点を解消するために委員会が連携を図りうる機関としては、市町村社会福祉協議会も考えられるが、ここでは既存の制度内の資源の活用という観点で「事業者段階の苦情解決の仕組み」における「第三者委員」との連携を考えたい。第三者委員は、各事業者において「苦情解決に社会性や客観性を確保し、利用者の立場や特性に配慮した適切な対応を推進するため」に複数名設置されるもので、事業者内で受け付けた苦情の報告を受け、もしくは直接利用者から苦情を受けて、当事者に助言をしたり、話し合いの間に入りたりして解決に助力することを職務とする¹⁴。委員会で受付けた苦情について、いまだ両当事者間の話し合いが行われておらず、より身近な機関の関与による調整が可能なようなケースにおいてはもちろんのこと、委員会の「改善的関与」に対して、事業者の積極的対応が得られにくい場合などでは委員会が直接第三者委員にアプローチをして、改善に協力するよう働きかけをすることは、現行制度上妨げのないものとする。

また、委員会は自らの権能の射程（「当事者間の話し合いへの関与」による関係調整が中心であること）を明確にした上で、その効用を広く利用者と事業者及び関係機関に周知しなければならない。調査結果でも述べられていたように、大半の委員会で作成されている「事業報告書」において委員会での受付事例と委員会对応の経過を可能な限り掲載し、統計上の数値では測り切れない「苦情解決の質」の高さを積極的にアピールすることにより、委員会の役割がより理解され、予算措置等で不利となることのないよう努めるべきである。

．結びにかえて

上記の諸課題について実現化をはかることによって、法が付与した「あっせん」という独自の解決方法を駆使した積極的な事業展開を図るならば、運営適正化委員会は「福祉サービスの質の向上」に寄与すると同時に「利用者の権利擁護」に資するという、社会福祉法の理念を支えるための重要な機関として、今後もその存在意義が損なわれることはないと考える。関係者の今後のさらなる尽力に期待して結びにかえたい。

文 献

- 石橋敏郎・河谷はるみ(2006)社会福祉サービスに関する利用者満足度調査の意義とその問題点：アメリカの事例を参考にして、アドミニストレーション 13：1-45.
- 太田勝造(2003)立法事実アプローチによる法的ルールの評価と選択 弁護士報酬負担ルールを題材として、文科省特別推進研究「法創造教育方法の開発研究 法創造科学に向けて」研究成果発表会報告書.
- 笠井修(2006)第2章 福祉契約と契約責任：福祉契約と利用者の権利擁護(新井誠,秋元美世,本沢巳代子編著), p.23-45.日本加除出版
- 河幹夫(1999)社会福祉基礎構造改革における苦情解決制度について, Aigo 46：23-25.
- 菊池馨実(2010)第12章 社会福祉における苦情解決・オンブズマンの意義：社会保障法制の将来構想, p.277-300. 有斐閣
- 倉田聡(2003)社会福祉系四年制大学における法学教育のあり方. 社会保障法18：225-238.
- 小島武司(2001)ADR・仲裁法教室, 有斐閣
- 佐藤みゆき(2009)運営適正化委員会の苦情解決の果たすべき役割 『あっせん』実施状況の全国調査に基づく考察, 日本福祉大学修士論文
- 佐藤みゆき(2011)『運営適正化委員会の苦情解決』における『紛争解決』機能の展開可能性. 司法福祉研究 11：83-98.
- 塩野宏(2009)行政法：行政法総論, 有斐閣
- 古都賢一(2000)福祉サービスと苦情解決. 判例タイムス 51：169-177.

¹³筆者が所属していた北海道の委員会では、認知症対応型グループホームで、「食事の量が足りないため、利用者の体重が減り、要介護度が上昇している」「居室のカーテン、ベッドなど購入先からの領収証を交付しない」などの多岐にわたる苦情が複数の家族からあった案件で北海道との連携の下に調査を実施した例がある。それに基づき「都道府県知事への通知」(社福87条)の通知を行った結果、当該グループホームの介護保険事業所の指定は取り消された。「北海道福祉サービス運営適正化委員会平成17年度事業報告書」参照。

¹⁴「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」2000年6月7日(障452・社援1352・老発514・児発575)。

Original Paper

**Complaint Solution by the Welfare Service Management Improvement Committee
judging from Improvement of the quality of social welfare service**

Miyuki SATO

Department of Social Welfare, Faculty of Health and Welfare Science, Nayoro City University

Abstract: The present paper discusses the significance of Complaint Solution carried out by the Welfare Service Management Improvement Committee under the Social Welfare Act, from the viewpoint of the system's objective, that is 'to improve the quality of social welfare services'. Based on the 'legislative fact approach', the paper investigated the survey results obtained from the Committees nationwide, using the legislative intentions of the Complaint Solution system as its framework. Looking from the viewpoint of the involvement of the Committees, there are three stages with regard to 'quality'; 1) quality that is secured by the agreement between the parties in interest, 2) quality that is secured by enforcement through the notification to the governor of the prefectures (article 87, Social Welfare Act), and 3) quality that is in the 'grey zone' between 1) and 2). The paper concluded that the Welfare Service Management Improvement Committee could contribute to improving the quality of the social welfare services by collaborating and cooperating closely with other organizations and agencies including local governing bodies and 'the third party committee members', at the 'grey zone' quality of the stage 3, as well as securing the service quality at the stage 1.