

# 2010 年度大会テーマ投稿論文

## 大会テーマ

## 「ポストモダンにおける貧困とソーシャルワークアプローチ」

### 社会福祉法の運営適正化委員会による 『あっせん』実施状況

—全国アンケート調査に基づく考察—

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科 佐藤 みゆき

#### はじめに（調査の目的）

2000（平成12）年に社会福祉法が改正・制定され、社会福祉における利用者の権利擁護の仕組みの一環として「苦情解決制度」が創設されて10年が経過した。運営適正化委員会（以下、「委員会」と表記）は、都道府県レベルでの福祉サービスにかかる苦情解決機関として、社会福祉法83条により、都道府県社会福祉協議会に設置された専門機関である。福祉サービス事業者に関する利用者・家族からの苦情の申出があると、委員会は「相談、助言、調査若しくはあっせん又は知事への通知」の方法によって解決に助力する（法85条・86条）。

筆者は2000（平成12）年の委員会事業開始時から、2009（平成21）年3月までの9年間にわたり、北海道の委員会の専門員として福祉サービスの苦情解決事業に従事してきた。そこで疑問を感じていたのは、委員会の苦情解決方法の中の「あっせん」のあり方である。介護保険サービスに関する苦情処理を都道府県レベルで行う「国民健康保険団体連合会」（国保連）などの他の機関では、苦情

を契機とした「調査、助言、指導」を行うことはあっても、苦情申出人と事業者との間に入って調整を行うような仕組みではない。このように、苦情解決の方法として委員会に特徴的な「あっせん」は、北海道では筆者が在籍していた9年間のうち6回に過ぎず、直近の全国統計でも少数に留まっている（平成12年度～21年度 苦情受付総件数20,738件のうち、124件 全国社会福祉協議会資料による）。本研究ではこの「あっせん」の現状について、全国の委員会を対象に行ったアンケート調査の概要を述べ、結果を基にして考察を行う<sup>（注1）</sup>。

#### 1 調査の概要

北海道以外の46都府県（以下、すべて「県」と表記）の運営適正化委員会宛に調査票を送付し、返送を依頼した（回収期間 平成19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。

（注1） この事業における「あっせん」には明確な定義はないが、法学上の概念、国が定める事業の実施要綱で定められている手続きから、「委員会の複数名の委員が『あっせん員』として利用者・事業者の両当事者が相対して話し合いをする場に参加し、調整を行うこと」と解する。

## 2 調査結果

- (1) 平成16年度～19年度上半期の3年半の間に、各委員会の考える「あっせん」を行っていない県は全体の7割に上る（29県69.1%）。また、「あっせん」を行った県も3年半の間に1～2件という回答が約9割であり、「あっせん」を解決方法とする苦情解決は実施県でも年間に1件あるかないかであった。
- (2) 「あっせん」結果の確認は、「あっせん」実施県の7割がたで行われているが「申出人・事業者双方に口頭で確認をする」という回答が30.8%と最多で、「事業者から、改善報告書を提出させる」という回答が15.4%、「その他」が23.1%で、「あっせん」に至るまでの文書提出等の手続きの煩雑さに比して、「あっせん」成立後の手続きは比較的簡便に終わっていると言える。
- (3) 「あっせん」の成果のメルクマールを「当事者の満足度」におき、委員会としての感触を尋ねた結果、「満足していると思う」と「概ね満足していると思う」が7～8割を占め（申出人に関して77.0%・事業者に関して84.8%）、「あっせん」の成果について委員会としては肯定的にとらえていることがわかる。
- (4) 「あっせん」実施県については「あっせんに至らなかった案件についてその理由」、「あっせん」未実施県については、「あっせんがない理由」を尋ねたところ、「両当事者からあっせん申請がなかったから」という手続き上の理由はほぼ同様の割合であったものの（25.0%・27.6%）、「あっせん」未実施県で「性質上、『あっせん』になじむ案件がなかったから」との回答が51.7%と半数以上あるのが目に付く。「あっせんになじまない案件」については、「半分以上の苦情が匿名であっせんまで進まない」「施設に名前を明かされることを強く拒む申出人が多い」「既に施設退所やサービス

利用契約を解除している場合が多く、事業者との話し合いを望まないケースが多い」「損害賠償の問題については、訴訟で争うなどの他の機関に移行するため、裁判所の判断に委ねるしかないと考えられた事案」「もともと苦情案件に関する両者の見解が完全に対立している」「申出人と事業者のそれぞれの言い分が平行線に終わることがあり、両者が譲る様子がない」「ほとんどが利用者等への説明不足や認識のズレから発展した苦情であるため、助言で済んでいる」との自由回答があった。

- (5) 「苦情解決の実効性を確保するための工夫等」における諸回答により、各県委員会では「当事者間の話し合い」が苦情解決の基本であるという意識が根強いことがうかがわれる。申出人と事業者との話し合いの機会に事務局が立会い、助言や申入れを行うなど（4県）、複数名の委員が関わらないのであくまでも「あっせん」ではないとの認識の下ではあるが、委員会（主に事務局）がなんらかの当事者間の調整を行って両当事者を解決に導いている例が多い。また、当事者間の話し合いが成立しないようなケース（たとえば、申出人が事業者に対して匿名を希望する場合）であっても、事業者側に可能な範囲で苦情の趣旨を伝え改善を促すといった、いわば「改善的関与」を行っている。

但し、そのような委員会の「改善的関与」結果を当事者（特に事業者側）に定着させることに課題を感じている県は多く、「委員会の権限強化」の必要性を訴える声が多い（6県）。他方、改善報告書の徴収、巡回指導の実施（2県）、他機関との連携（2県）などの工夫により、委員会の「改善的関与」の実効性を保とうとしている。

- (6) 回答県から提供があった「あっせん」事例28件について、対象種別は「障害者（在宅・入所）」が約3分の2を占める（16件

57.1%)。申出人は「家族」が6割強と多く(63.6%)、次いで「本人」(24.2%)。苦情の内容は「職員の接遇」が5分の1強で最多だが(21.1%)、「被害・損害」も同位で(21.1%)、「権利侵害」も三位(15.8%)と、利用者の権利に関わる苦情の割合が高いのが目に付く。処理日数は、「31～60日」と1～2か月間が多いが(32.1%)、「366日以上」(1年超)も3件ある(10.7%)。「あっせん」を実施すると、その約3分の2の場合において、委員会から「あっせん案」の提示がある(18件・64.3%)。「あっせん案」の提示があっても不調に終わったものもあるが(3件・10.8%)、「あっせん案」の提示のない「あっせん」(9件・32.1%)では、すべて両当事者が納得の上終結していることが注目される(後掲表1)。「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・30.0%)。また、「苦情解決体制整備」などの一般的な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(3.3%)、「介護事故の事後処理への双方の協力(示談書調印)」3件(10.0%)と少数であった。また、「介護事故」に関するものに加え、「金銭の授受」(3件・10.0%)「利用の継続(契約解除の撤回)」(2件・6.7%)といった、いわゆる「法律問題」も扱われている(後掲表2)。

### 3 考察

調査結果から、苦情解決の法定の手続きである「あっせん」は委員会の苦情解決ではほとんど実施されていないことが実証された。「あっせん」を実施しない理由については、調査結果では「性質上、『あっせん』になじむ案件がなかったから」という回答が多かった。委員会はそのような苦情申出を放置することなく、積極的に上述の「改善

的関与」を行っているが、委員会に強制権限がないことを主な理由として、その関与の結果の定着には課題があると考えている。この委員会の苦情解決の実効性の確保をどのように考えるべきであろうか。

調査結果にもあったように、事業者からの改善報告書の徴収、事業者への巡回指導の活用によって意識の喚起を図ることに加え、委員会が関係機関と連携を緊密にし、各機関が各々の権能において事業者に働きかけることで事業者の「気づき」を促すこと、特に社会福祉法の苦情解決制度での「事業者段階の苦情解決の仕組み」(法82条)における「第三者委員」の活用がその鍵となるであろう。

調査結果によると、委員会は「あっせん」ではないが、事務局が当事者間の話し合いに立ち会うなどの方法、いわば、「簡略版のあっせん」とでもいうべき方法で両当事者間の苦情解決に助力している。そこで次に考察すべきことは、「当事者間の話し合い」が成立しうるケースにも関わらず、委員会が「あっせん」実施に消極的で、「簡略版のあっせん」で済ませていることの当否である。

社会福祉法85条2項では、「運営適正化委員会」は、前項の申出人及び当該申出人に対し福祉サービスを提供した者の同意を得て、苦情の解決のあっせんを行うことができる」とされている。これをもって、苦情の申出をする者に実定法上の「あっせんを申請する権利」が保障されていると解することは、文理上でも無理であろう。さらに国が定めている事業の実施要綱では、委員会が苦情解決の方法を検討・決定するにあたっての選択肢の一つとして「あっせん」が挙げられているため、「あっせん」を解決方法とするか否かはあたかも委員会の裁量に任されているようにも読める。しかしながら、あっせん員たる委員の専門性に期待し、儀式的な環境において専門家作成の「あっせん案」の提示を受けて「解決」に向かいたいと申し出る利用者が存在するならば、「自己決定の支援」という側面での「利用者の権利擁護」の理念を標榜する委員会は、当然その期待には応

えなければならないはずである。ただ、なぜ、委員会において「あっせん」が回避され、「簡略版のあっせん」を行っているのかについて詳細は不明であり、実態をより知るためにはさらなる調査が必要である。

おわりに

本研究で実施した、全国委員会へのアンケート

調査によって、いまだかつて公開されなかった運営適正化委員会の苦情解決の現状の一端を解明し、新たな課題の設定ができた。このアンケート結果を踏まえて選定したいくつかの委員会に対してヒアリング調査を実施したが、その結果とそれを基にした考察については、紙幅の関係で別稿に譲りたい。

【表１】 あっせん案の有無と結果

件 数 (%)

あっせん案の有無	あっせんの結果
あ り 18 (64.3%)	あっせん案受諾で終結 13 (46.4%)
	不調 3 (10.8%)
	不明 2 (7.1%)
な し 9 (32.1%)	両当事者納得の上終結 9 (32.1%)
	不調 0 (0.0%)
不 明 1 (3.6%)	
合 計 28 (100.0%)	

【表２】 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%)