

〈論 文〉

福祉サービスに関する苦情解決制度 における第三者委員の役割

高 松 智 画

1 はじめに

筆者は、滋賀県下のある社会福祉法人の苦情解決体制における第三者委員を委嘱され、法人が運営する3つの特別養護老人ホームへの月1回の訪問活動をはじめてからおよそ8年になる。この間、滋賀県運営適正化委員会が開催する第三者委員の研修会において、他の法人や事業所等の第三者委員と交流する中で、定期的な訪問活動をしている委員は皆無であることを知った。また、滋賀県運営適正委員会が行った調査において¹⁾、第三者委員が1年間に事業所を訪問した日数が、「0回」が33.5%、「1回」が16.3%で約半数を占め、「11回以上」との回答は6.8%という結果からも、第三者委員の定期訪問は一般的な活動スタイルではないことがわかった。

そして、第三者委員活動の中で、利用者は、苦情受付担当者（相談員など事業者が選任）に申し出ることがほとんどで、直接第三者委員に持ち込まれることは皆無であること、定期訪問時に利用者と会話する中で、認知症等により、意思表示が困難なため自ら苦情を申し出ることができなくなっている場合が多いこと、利用者の苦情を理解するには日常生活を知る必要があることなどがわかってきた。これらのことから、第三者委員が利用者の元へ出向き、苦情を聞き出す活動なしには、その役割を果たしたことはならないと考えるようになった。しかし、多くの場合このような活動がなされていない。それはなぜなのか明らかにしたいというのが、本稿作成の発端となっている。

そこで、まず、苦情解決制度創設時にさかのぼって、苦情解決制度において第三者委員にはどの

ような役割が期待されていたのかを検討する。さらに、実態調査や実践事例の報告から、第三者委員活動の実態を把握する。それらをふまえて、苦情解決制度における第三者委員の役割とは何かを明らかにすることを本稿の課題とする。

2 苦情解決制度創設の経緯

現在、社会福祉施設・サービスの利用の仕組みの原則となっている契約制度は、利用する者は自らの意思で選択・決定し、提供する者と契約関係を結び、提供される内容に不満や問題があれば、それを直接提供者に申し出て訂正させることができることになっている。ただし、その前提として、利用する者と提供する者は対等な関係でなければならない。

ところが、利用する者は、障害や疾病などによって判断能力が不十分な場合がある。また、介護などの援助は、「助ける側と助けられる側といった非対称的な関係のうえで成り立つ行為」²⁾であり、援助を受ける側はそれなしには生活が立ち行かなくなることもありうる。する／される関係は常に非対称であることから、対等な関係の構築には、利用する者への何らかの援助が不可欠である。

そうした援助は権利擁護の一つと位置付けられるが、平田氏は、権利擁護という概念を次のように整理している。

まず、狭義の権利擁護概念は、「判断能力が不十分な人々に対して憲法的要請から自己決定権を保障することを示しているもの」³⁾であり、自己決定過程の支援と自己決定した権利の主張の支援（代弁）として、現行制度では、成年後見制度、

日常生活自立支援事業、各種の相談支援制度がこれに該当する⁽⁴⁾。

そして、広義の権利擁護概念は、「判断能力の有無にかかわらず、立場性の違いから自己決定権を阻害されている場合に、自己決定の実現を法令上保障すること」⁽⁵⁾であり、主張された権利の実現の支援として、苦情解決制度、オンブズパーソン制度、虐待防止制度、第三者評価事業があるとしている⁽⁶⁾。

このように、苦情解決制度は広義の権利擁護制度の一つとして位置づけることができるが、どのような経過で導入されるに至ったのかを述べてみたい。

苦情解決制度は、社会福祉基礎構造改革の論議が進む中で、1998年6月17日、中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会による「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」の中で、改革の具体的内容のひとつである、「質と効率性の確保」の課題において「利用者や施設職員などの意見を反映する仕組みを設けるとともに、第三者機関において苦情を受け付け、それを改善につなげるための対応を行う必要がある」として、そのあり方が示されている。

ついで、1998年12月8日、中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」では、利用者の立場に立った福祉制度の構築として、「利用者及び事業者の双方が納得できる解決策を円滑に見いだせるよう、すでに行われている地域での自主的な取り組みも活かしながら、サービスの特性に対応した中立的な第三者の関与する適切な苦情解決の仕組みとすること」として、さらにその内容が明確化されていった。

これらの検討において、苦情という用語が採用され、その解決の仕組みは、苦情処理ではなく、「苦情解決」と表現されているが、ここに、「ネガティブにとらえられ、ともすれば密室化しやすい、この課題の捉え方の転換が伺われる」⁽⁷⁾とみることができる。さらに、その仕組みを、事業者、都道府県段階という重層構造にすることも示されている。

さらに、全国社会福祉協議会福祉サービスに係

る苦情解決に関する検討委員会が、1999年10月15日に提出した「福祉サービスに係る苦情解決に関する検討会」報告書において、そのあり方、実施方法が整理されているが、第三者委員は、湘南ふくしネットワークによるオンブズマンの活動を発想の基本として、その制度化を図ったと苦情解決制度の構想にかかわった平田氏は述べている⁽⁸⁾。

では、第三者委員はどのような役割を担うことが想定されていたのか、湘南ふくしネットワークのオンブズマンの活動の概略を示しておきたい。

湘南ふくしネットワークは、「施設の閉鎖性、縦割りの状況、自己完結性などの構造的欠陥を突破する、利用者主体の施設のあり方」⁽⁹⁾を問うという問題意識のもとに結集した施設や弁護士などによる活動が発端となっている。

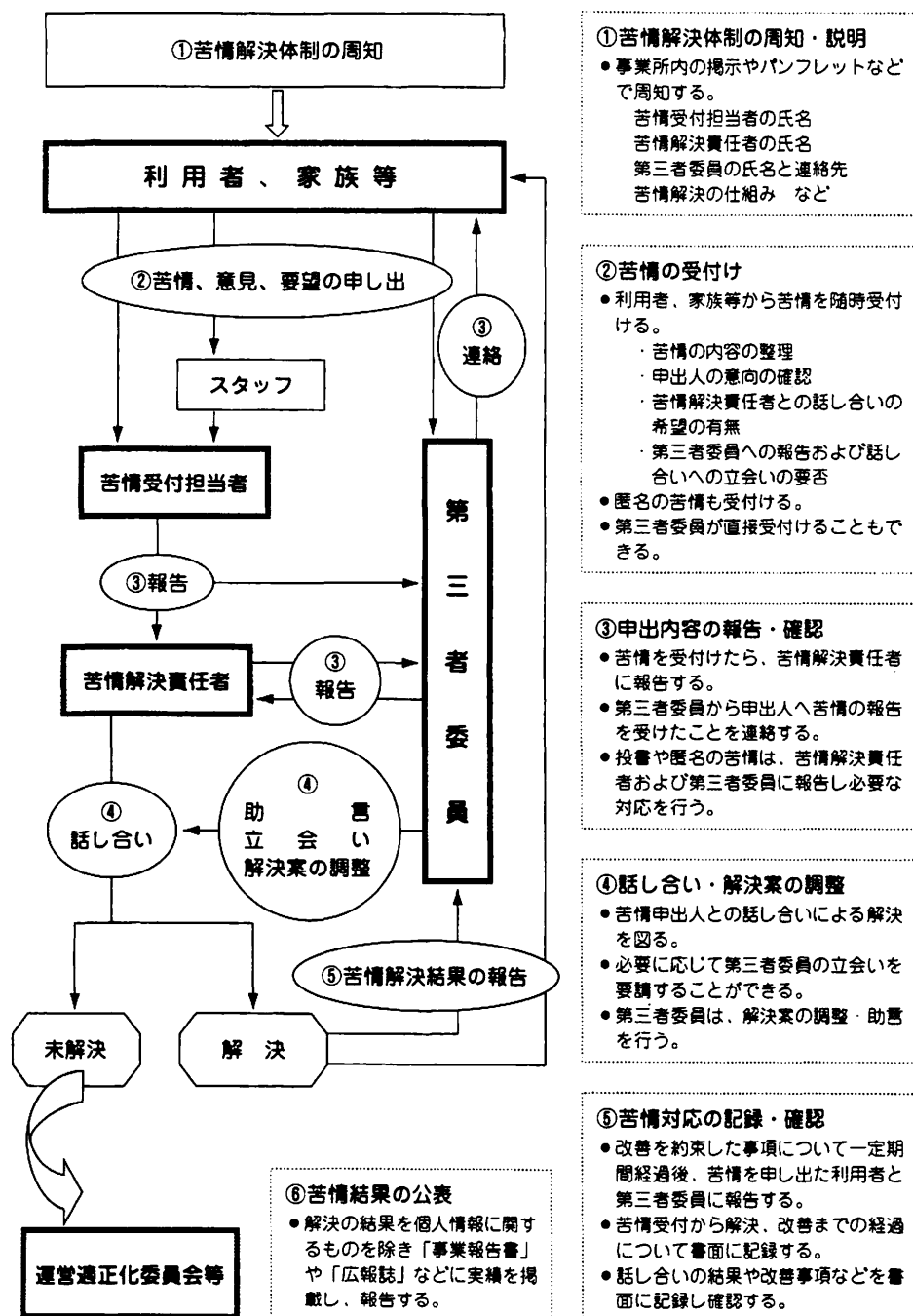
1997年に設立されたが（2013年8月現在、21名の福祉オンブズマンによって、県内19箇所の施設に毎月訪問）、施設単独型福祉オンブズマンの限界⁽¹⁰⁾を克服する「施設利用者の地域での生活支援、権利擁護という観点から活動を進めることをめざした取り組み」⁽¹¹⁾であると評価できる。

湘南ふくしネットワークのオンブズマンには、弁護士、大学・専門学校教員、司法書士などの利用者の権利擁護に関する実務経験のある人や、障害のある人やその家族、問題意識の高い市民などが選任されている⁽¹²⁾。

そして、オンブズマンは2～3人で加盟施設に最低月1回は訪問し、利用者や職員から相談を受けるが、それらについては毎月開催されるオンブズマン委員会で共有化され、問題への対応が協議される。是正・改善の必要がある場合は、その旨施設と相談者に通知する。定期的な訪問以外にも、利用者家族との懇談や利用者の会への参加などの方法でかわりをもつ活動を展開している⁽¹³⁾。

第三者委員は、このような活動を行うことを想定して苦情解決の仕組みは制度化されていたわけであるが、最終的には事業者段階のものは社会福祉法第82条において、都道府県段階のものは社会福祉法第83条以下において定められるところとなった。

図 事業者における苦情解決の流れ



(出所) 滋賀県運営適正化委員会『平成 23 年度福祉サービス苦情解決体制整備状況等に関する調査報告書』

その仕組みは、具体的には厚生労働省「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）で示されているが、前述の全国社会福祉協議会「福祉サービスに係る苦情解決に関する検討会」報告書の内容を踏襲しているので、その中で、第三者委員の意義、職務内容、選任方法について述べられた部分をあげてみたい。

まず、「事業者に第三者を含めた苦情解決の仕組みの導入を図ることにより、苦情を密室化せず、一定のルールに沿った方法で解決を進め、円滑・円満な解決の促進や事業者の信頼や適正性の確保を図る」ために、「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する」ことを第三者委員設置の意義としている。

そして、第三者委員の主な職務としては、①苦情受付担当者から受け付けた苦情内容の報告聴取、②苦情内容の報告を受けた旨の苦情申出人への通知、③利用者からの苦情の直接受付、④苦情申し出人への助言、⑤事業者への助言、⑥苦情申出人と苦情解決責任者の話し合いへの立ち会い、助言、⑦苦情に係る事案の改善状況等の報告聴取、⑧日常的な状況把握と意見傾聴が列記されている。

さらに、第三者委員は、経営者の責任において選任すべきであるとし、設置の形態の例示として事業所単位での選任、法人単位での選任、複数事業所の共同での選任、複数法人での選任の方法があげられている。このような仕組みを図に示すと前頁のとおりである。

3 苦情解決体制における 第三者委員活動の実態

苦情解決体制における第三者委員の活動状況をうかがい知るために、大阪府下の老人福祉施設を対象に行われた調査をとりあげる。

本調査は、大阪府下の老人福祉施設482施設を対象に、2007年3月に実施されたものである⁽¹⁴⁾。

調査結果をみると、まず、第三者委員の活動内容であるが、「施設内の見学・訪問」が38.7%で最も比率が高く、ついで、「苦情内容・改善状況

の聴取」が32.5%となっている。「利用者からの苦情の直接受付」は10.6%に止まっており、「現在、活動が行われていない」との回答が27.8%に上っている。また、第三者委員が1年間に施設を訪問した回数は、「1～11回」が60.5%、「12回以上」が20.7%、「未訪問」が18.7%となっている。

第三者委員の活動状況の分析では、第三者委員の人数が多い施設ほど、第三者委員が施設側から苦情内容や状況を聴取する割合が高いことと、苦情受付担当者と利用者との話し合いによって苦情解決を行う割合が高いこと、そして、第三者委員設置の効果として「職員の意欲が高まった」「第三者委員はぜひ必要である」と回答した割合が高くなっているということを指摘している。

また、訪問回数が「12回以上」の施設では、「未訪問」「1～11回」の施設に比べ、「利用者からの苦情の直接受付」「積極的な状況把握・意見聴取」の割合が顕著に高く、未訪問の施設の64.3%は現在活動を行っていない状況であることも明らかになった。加えて、訪問回数が「12回以上」の施設で、「サービス内容の改善」「利用者により影響がある」と回答した割合が高くなっていることも注目に値する。

さらに、苦情が「ない」施設の35.8%は第三者委員が現在活動しておらず、苦情が「あり」の施設より苦情内容および改善状況の聴取が少ないという結果も出ている。

こうした分析から、「苦情『あり』」の施設、第三者委員の人数が多い施設、および第三者委員の訪問回数が多い施設の共通点は、苦情内容の聴取とそれに基づく改善への対応を積極的に行っていたこと⁽¹⁵⁾が結論づけられているが、第三者委員が本来の役割を果たすためには、事業者が苦情を積極的に受けとめるか否かが大きな鍵を握っており、複数の委員を設置することや定期的な訪問が必要であることが明らかになっている。また、第三者委員の活動は、利用者への援助に一定の成果をもたらしているとの結果が得られている。

他の地域においても第三者委員の活動状況を把握するために、本調査と同様の報告書や論文を検索したが、本調査を実施・分析した金、黒田両氏

が、「第三者委員の実際の活動状況に着目し、具体的な役割について検討した研究はみられない」⁽¹⁶⁾と指摘しているとおりで、わずかに収集できたのは、各都道府県の運営適正化委員会が苦情解決体制の活動状況に関する調査結果であるが、その概要をうかがい知ることができる程度である。

ここでは、筆者が活動している滋賀県下の状況を取り上げることとする。

滋賀県運営適正化委員会『平成 23 年度福祉サービス苦情解決体制整備状況等に関する調査』によると⁽¹⁷⁾、苦情解決体制において第三者委員を設置しているのは 65.8% で 2005 (平成 17) 年調査時の 49.1% よりも設置は進んでいる。

しかし、第三者委員が 1 年間に事業所を訪問した日数について、「0 回」が 26.0%、「1 回」が 19.4% となっており、「11 回以上」との回答は 5.9% で、依然として定期的な訪問活動はほとんど行われていない。

そして、第三者委員の活動として高い比率を示しているのは、「事業者への助言」(30.1%)、「苦情受付担当者から受け付けた苦情内容の報告聴取」(27.6%)、「苦情解決責任者から苦情にかかる事業の改善状況等の報告聴取」(21.2%)で、苦情申出人との直接的なかわりを示す「利用者からの苦情の直接受付」(6.6%)「苦情申出人への助言」(5.3%)は 1 割にも満たない低率になっている。さらに問題なのは、「活動は行われていない」との回答が 29.1% に達していることである。

これらのことから、滋賀県下では、苦情解決制度において第三者委員を設置するという体裁は整いつつあるが、それは形だけで実際には機能しているとは言えない現状にあると言ってよいだろう。

さいごに、具体的な実践事例として、行政主導でネットワーク化を図り、苦情解決事業を展開している川崎市苦情解決第三者委員会を取り上げてみたい。

川崎市は苦情解決体制への独自の取り組みとして第三者委員会を、2 年間の議論を経て 2003 年 4 月に設置したが、行政主導の地域ネットワーク型オンブズマンという特徴をもっている。

2010 年 2 月現在、加盟施設は合計 131 事業所 (身体・知的・精神の障害者関連施設で入所 6, 日中活動事業所 53, グループホーム・ケアホーム 72) であるが、もう一つの特徴は、第三者委員を補佐する「協力員」の存在である。協力員は 2 カ月に 1 回程度担当する施設への訪問を行うことになっている。

第三者委員 1 名と 5~6 名の協力員でグループを構成し、苦情解決にかかる活動はまずこのグループ単位で行われる。さらに、2 カ月に 1 回、第三者委員、協力員、行政担当者、加盟施設の委員が集まり、グループごとに活動状況報告、対応について協議、情報共有、研修 (権利擁護など) が行われる⁽¹⁸⁾。

4 第三者委員の役割とは何か

(1) 第三者委員は矛盾した存在である

制度上、誰を第三者委員に選任するかは事業者の判断に委ねられていることから、第三者委員は、事業者によって委任されながら、利用者の立場に立つという矛盾した存在であるという本質的な問題をかかえている。このような位置づけにあることを認識し、利用者の代弁者となれる第三者委員を事業者が選任する可能性は、誠意や熱意にゆだねられているといってよい。また、権利擁護の概念からして、利用者からも事業者からも中立、公正な立場であると理解することにも誤りがあると考ええる。

このような矛盾を克服し、第三者性を担保できるのは、先に紹介した湘南ふくしネットワークのオンブズマン活動であると考えられていたのである。

しかし、地域ネットワーク型福祉オンブズマンの活動は、一部の地域に限られていた状況で、「各自治体では、早急に形を整えることが必要だと判断されてしまい、監査の過程で直ちに第三者委員を就任させるよう指導・勧告がなされた」⁽¹⁹⁾ため、そうした素地のない地域では、当初の構想に反して形だけが整えられてしまったのである。これは、先述の調査結果で、法人や事業所単独で第三者委員を選任する方法をとっている場合が大半を占めているという実態⁽²⁰⁾にあらわれている

といえよう。

(2) 第三者委員の活動のあり方

第三者委員創設過程での構想、大阪府下の調査結果や実践事例から、第三者委員が利用者の代弁者であるためには、利用者の元に出向かなければならないことは明らかである。

とくに、利用者が苦情として言葉で表明できない場合には、定期的な訪問を通して、継続的に利用者とコミュニケーションを図る中で、ちょっとした会話や表情などから言葉にならない訴えをくみ取ることによって利用者の苦情を代弁するという、第三者委員からの積極的な働きかけが不可欠である。これについては、介護保険市民オンブズマン機構大阪のオンブズマン活動が重要な示唆を与えている。

介護保険オンブズマン機構大阪は、養成講座を開催して自前でオンブズマンを養成し、大阪と兵庫県下の高齢者福祉施設に派遣している。オンブズマンを施設と利用者の「橋渡し役」ととらえ、苦情の申し出ができない利用者のベッドサイドまで足を運び、埋もれている苦情や要望を吸い上げていく活動をしている⁽²¹⁾。このことから、苦情解決制度は、苦情の申し出があって始めて機能する仕組みであるが、第三者委員はこの仕組みを機能させる、仕組みを動かしていく役割を担う必要があるといえるのではないだろうか。

また、福祉サービスは施設内という閉鎖的で密室化しやすい場で提供されることから、第三者の関与が必要であるという視点からも、第三者委員の定期訪問の重要性を見出すことができる。

その根拠として、国民生活センターが調査結果をあげてみたい。

この調査は、高齢者ホームを訪問している第三者を対象に、入居者の暮らしをどのように把握しているかを調査したものであるが、第三者が利用者やその家族から苦情を聞いたことがあるという回答が5割強に上っており、介護の仕方や食事・入浴に関すること、職員の言動などについての苦情の比率が高くなっている。また、身体拘束を目にしたことがあることや、1割程度の施設で排泄時にプライバシーの配慮がなされていなかったな

ど、定期的に訪問し、権利擁護の視点で利用者側から実態を把握することでさまざまな問題点が見えてくることが明らかになっている⁽²²⁾。

(3) 第三者委員活動は利用者援助に必要

先述の大阪府下の調査で、訪問回数が「12回以上」の施設で、「サービス内容の改善」「利用者により影響がある」と回答した比率が高かったという結果は、第三者委員が定期的に訪問して苦情を聞き取る活動をすることが、利用者援助において何らかの成果をあげているということを示している。このことは、第三者委員の活動を含む苦情解決への取り組みを、利用者への援助の一側面として積極的にとらえ⁽²³⁾、苦情解決のための対応をするということは、苦情を通じて援助過程をたどっていくことであり、第三者委員活動を積極的に事業運営に取り込んでいくことの重要性を、事業者に認識させることにつながると考えられる。

ただ、現時点では、利用者援助にどのような成果があるのか、職員の業務にどのような効果をもたらすかといった具体的な内容の調査・分析の蓄積がなされていないという問題がある。十分な説得力をもって、第三者委員活動の重要性を社会に発信していくためには、介護保険市民オンブズマン機構大阪が毎年発行している、オンブズマン活動の実績の事例分析のような取り組みが必要であると考えられる。

5 おわりに

苦情をうまくまとめた言葉にして言えなかったり、言い出しにくい状況があったりすることから、それを受けとめる側の対応が苦情の有無を大きく左右する。したがって、苦情の申し出においてどのような取り組みをしているかということ抜きにして、苦情の多寡でサービスの内容を評価することは誤りであろう。また、申し出た人のプライバシーにかかわる極めてデリケートで個別的な問題であるため、苦情解決過程を含めて、社会化していくには細心の注意が必要である。そして、それを一般化・普遍化した形で情報発信していくためには相当な労力を要すると思われる。

しかし、これまで述べてきたように、利用者の

権利擁護の視点に立ち、利用者の代弁者としての役割を第三者委員が発揮していくためには、制度そのものの矛盾を克服しなければならない。そのために必要なのは、第三者委員活動の質的な現状把握・分析を行い、利用者援助において重要な役割を果たしていることを示し、形骸化している活動をどうすれば変えていけるかを明らかにすることであろう。

そこで、今後は、筆者が第三者委員活動をしている法人の第三者委員活動について、利用者援助においてどのような成果をあげてきたか、職員の業務においてどのような効果をもたらしてきたのかということに視点をおいて、自らの活動を振り返ることを研究課題としたい。

注

- (1) 滋賀県運営適正化委員会『平成 15 年度 福祉サービス苦情解決における第三者委員の活動状況調査結果』より調査の概略は以下のとおりである。調査対象：滋賀県下の社会福祉施設と市町村社会福祉協議会 1,036 事業所、調査期間：2004 年 2 月 25 日～3 月 10 日、回収方法：郵送、回収率：54.2%
- (2) 六車由美著『驚きの介護民俗学』医学書院 2012 年 152 頁引用
- (3) 平田厚『権利擁護と福祉実践活動』明石書店 2012 年 54 頁引用
- (4) 同上書 177～189 頁参照
- (5) 同上書 54 頁引用
- (6) 同上書 190～198 頁参照
- (7) 古賀賢一「福祉サービスと苦情解決（福祉サービス契約と地域福祉権利擁護事業（一）総論）」『判例タイムズ』vol.51 no.17 2000 年 172 頁引用
- (8) 平田 厚『権利擁護と福祉実践活動』明石書店 2012 年 32～33 頁参照
- (9) 高山直樹「施設サービス全体をみるオンブズマン活動の展望」『月刊福祉』vol.86 no.4 2003 年 29 頁引用
- (10) 施設単独型には次のような問題点がある。「施設長のある意味での相談組織としての位置づけであるため、利用者からの信頼を得にくい」「職員側から見て、一種の人事考課材料として機能するだけではないかという懸念材料を提供するだけに終わりがち」島田肇「なぜ福祉にオンブズマン制度が必要なのか」『おはよう 21』1998 年 12 月号 22 頁引用
- (11) 福祉オンブズマン研究会編『福祉“オンブズマン”－新しい時代の権利擁護』中央法規 2000 年 150 頁引用
- (12) 同上書 151～152 頁参照
- (13) 同上書 151～152 頁参照、高山直樹 同上論文 29 頁参照
- (14) 金 高閏・黒田研二「老人福祉施設における苦情解決システム－『第三者委員』の役割の検討－」『老年社会科学』vol.30 no.4 2009 年参照、回答数 347（回収率 72.0%）
- (15) 同上論文 495 頁引用
- (16) 同上論文 490 頁引用
- (17) 調査の概要 調査対象：滋賀県下の社会福祉施設と市町村社会福祉協議会 1,526 事業所、調査期間：2011 年 12 月 1 日～12 月 28 日、回収方法：郵送、回収率：53.0%
- (18) 石渡和実「社会福祉施設における権利擁護の仕組み－苦情解決・第三者委員の機能検証と提言－」『社会福祉研究』no.107 2010 年参照
- (19) 平田 厚 前掲書 2012 年 34 頁参照
- (20) 金 高閏・黒田研二 前掲論文 第三者委員の設置形態についての調査結果で、「法人単位」が 58.1%、「施設単位」が 33.7% となっている。
- (21) 介護保険オンブズマン機構大阪『オンブズマン活動と“第三者評価”の違いを探る 介護サービスの質の向上のために』2007 年、介護保険市民オンブズマン機構・大阪「介護現場の“気づき”を創出『市民』による『オンブズマン』としての活躍－その①』『おはよう 21』2006 年 3 月号参照
- (22) この調査は、高齢者ホーム（特別養護老人ホーム、老人保健施設、認知症高齢者グループホーム、有料老人ホーム）を訪問している第三者（介護相談員、第三者評価機関の評価者・調査員、成年後見人・保佐人・補助人、地域福祉権利擁護事業の専門員、生活支援員、介護サービス情報の公表制度の調査員）を対象に、入居者の暮らしをどのように把握しているかを調査したものである。回答数 14532 で、2006 年 8 月～9 月に実施
- 木間昭子「高齢者ホーム入居者の権利擁護の現状と課題」『社会福祉研究』no.107 2010 年 31～35 頁参照
- (23) 高山由美子「福祉サービス利用者支援における苦情解決システムと『第三者』の機能」『ルーテル学院大学・日本ルーテル神学校紀要』no.37 2003 年参照