

## 福祉サービスの苦情解決について

近藤鉄浩\*1

(\*1 宇部フロンティア大学短期大学部保育学科)

### Resolving complaints in welfare services

Tetsuhiro Kondo\*1

(\*1 Department of Nursery Education, Ube Frontier College)

福祉サービス苦情解決制度が創設されて 20 年が経過した。この間、都道府県運営適正化委員会に寄せられた苦情件数は増加の一途を辿っている。その背景には社会福祉サービスが契約制度に移行したことで利用者・家族が声を上げやすくなったことが挙げられるが、対人援助としての福祉サービスが本来的に苦情が生まれやすい特徴を持っていることが根底にある。

一般に「苦情」という言葉は、「クレーム」「クレマー」に代表されるネガティブな印象を与えやすく、多くの福祉サービス事業者は、苦情はできればあってほしくないものとして構えがちである。しかし、福祉サービスにおける「苦情」は、力関係において劣位に置かれがちなサービス利用者が対応の改善を求めて上げる「声」の総称であり、この声に対応することは苦情解決制度が目指す「利用者の権利擁護」「サービスの質の向上」につながることを忘れてはならない。

キーワード：福祉サービス、苦情解決、権利擁護、サービスの質

Keyword: welfare services, resolving complaints, advocacy, quality of service

### 1. 苦情解決制度 20 年 理念や基本認識は共有されているか？

福祉サービス苦情解決制度が創設されて20年になる。この間、福祉サービス利用に伴う苦情の件数は増加の一途をたどり、図1に示すように都道府県の運営適正化委員会が受け付けた苦情件数は、2019年度は全国で4,642件であった<sup>1)</sup>。

苦情に対する施設・事業所の捉え方は様々で「自分の所には苦情はない」「苦情や相談が自分たち職員ではなく第三者委員に届いたら、園の負けであり大変恥ずべきこと」「苦情は宝。自施設のサービスを見直す契機と捉えている」などと、苦情に対する認識や受けとめにはかなりの温度差がある。

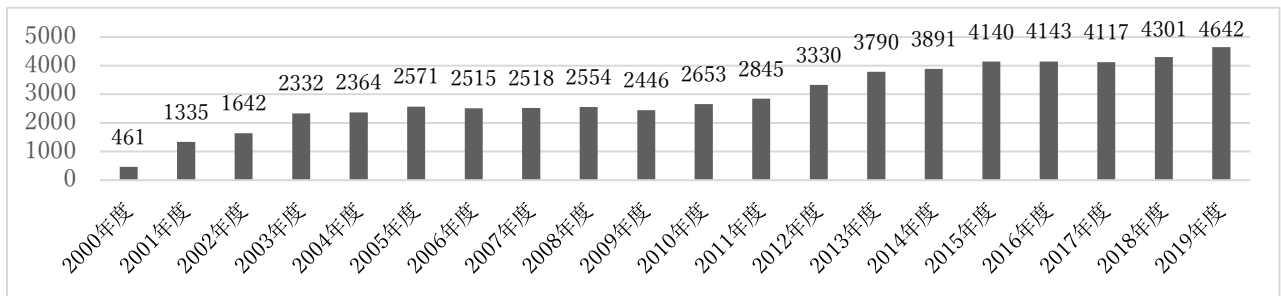


図1 苦情受付件数の年次推移 (全国社会福祉協議会)

今改めて問い直さねばならないこと、それは苦情解決制度の理念や基本認識は関係者の間で共有されているかということである。苦情は、出ないことが良いことではない。自分の所には苦情はないと言う施設・事業所は、見落としているか見ようとしていないだけである。苦情解決制度は「利用者の権利擁護」「サービスの質向上」をねらいとしたものであり、苦情対応を通して、サービス事業者が本気でサービスに取り組んでいるかどうか分かる。決して単なる「クレーム処理」で済ませてはならない。

## 2. 苦情とはなにか

一般に「苦情」というと、被害や迷惑、不利益などを受けたことに対する不満や不快な気持ちのことを想起する人が多い。また先述の「クレーム」と重ね合わせてイメージされることも多く、事業者からすればあってほしくないもの、避けたいものとして認識されるであろう。

しかし、法的には対等の関係にあるとされながらも、利用者と事業者との間には歴然とした力関係の格差が存在することを考えるとき、利用者の権利擁護やサービスの質向上を目指す今日の社会福祉の立場から「苦情」を幅広く捉えるべきであることは論を待たない。

福祉サービスの「苦情」とは、「利用者が事業者に対して、対応してほしいと思って発した声」<sup>2)</sup>の総称として理解すべきである。

平田は表1に示すように苦情を3つのレベルに分けて整理している<sup>3)</sup>。

いずれにしても、事業者は苦情を「クレマー」と称される人物の怒りの発露や理不尽な要求と同類のものとして矮小化することなく、福祉サービスの質向上につながる貴重な声として受けとめ、対応しなければならない。

## 3. 苦情解決制度について

### 3.1. 苦情解決制度の全体像

苦情解決制度は、社会福祉基礎構造改革により2000（H12）年に成立した社会福祉法において導入された。措置制度から契約制度への移行、多様な事業主体の参入促進、サービスの情報公開と第三者によるサービスの評価等をポイントとする上記改革は、サービス利用者と事業者との対等な関係性を担保するためのしくみを併せて制度化した。その一つが苦情解決制度である。

苦情解決制度は、その導入にあたり三段階のしくみとして構想された。

「福祉サービスの苦情については、本当に種々雑多なものがあるわけでございます。特に利用者の好みに属する問題とか実際の現実のケアに属する問題につきましては、まさに事業者みずからが解決していただくことが望ましいわけでございます」

「しかし、事業者段階で解決できない福祉サービスに関する苦情については、まず都道府県社会福祉協議会の中で解決していただくというふうに考えたわけでございます」

「ただし、虐待とか寄附金の強要といったような違法な問題、または著しく不当な問題につきましては、これは直ちに都道府県みずからが乗り出すということが必要でございます。このような分担に考えているわけでございます」

（平成12年4月21日 第147回国会 衆議院厚生委員会）<sup>4)</sup>

社会福祉法第82条において、「社会福祉事業の経営者は、常に、その提供する福祉サービスについて、利用者等からの苦情の適切な解決に努めなければならない」と規定され、福祉サービスに関する苦情は契約の当事者である利用者と事業者との間で解決されるべきこと

表1 苦情の3つのレベル（平田）

|            | 利用者の声                | 内容                                       |
|------------|----------------------|--|
| 「要望」のレベル   | 「もっとサービスがこうだったらいいのに」 | 法的な責任を伴わない、苦情申出人の意向の主張<br>「週に1回は刺身が食べたい」 |
| 「請求」のレベル   | 「契約上こうすべきだ」          | 法的責任を伴う権利の主張<br>「入浴は週3回という契約だったはずでは」     |
| 「責任追及」のレベル | 「責任をとれ」              | 法的責任が結果として生じた後の苦情<br>「職員の過失により負傷」        |

となった。これが第一段階である。

続く第83条では「都道府県の区域内において、福祉サービス利用援助事業の適正な運営を確保するとともに、福祉サービスに関する利用者等からの苦情を適切に解決するため、都道府県社会福祉協議会に、人格が高潔であつて、社会福祉に関する識見を有し、かつ、社会福祉、法律又は医療に関し学識経験を有する者で構成される運営適正化委員会を置くものとする」と定められた。運営適正化委員会は、事業所内において苦情の解決が困難な場合や、利用者が事業者に直接苦情を言いにくい場合の対応機関として都道府県社会福祉協議会に設置されたもので、第二段階にあたる。

これに、虐待や寄附金の強要といった問題等に都道府県が対応することを加えた三段階のしくみにより、利用者や家族がサービス提供者側にNoが言える、サービスの内容や提供方法等について納得いくまで話し合う機会が持てるなど、利用者の権利擁護につながる支援体制の構築を図ったのである。

### 3.2. 事業者段階における苦情解決のしくみ

第一段階にあたる事業者段階の苦情解決は、「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」（平成12年6月7日 厚生省大臣官房障害保健福祉部長，社会・援護局長，老人保健福祉局長，児童家庭局長連名通知）が定められ、ガイドラインの役割を果たしている。社会福祉事業の経営者は自ら苦情解決に取り組む際、苦情解決の体制や手順等について同指針を参考にし、利用者個人の権利を擁護するとともに、利用者が福祉サービスを適切に利用することができるように支援するとともに、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こととされている。

このうち苦情解決体制については、「苦情解決責任者」「苦情受付担当者」を設置することと、法令上の義務ではないが「第三者委員」をおくことで、苦情解決に客観性や社会性を確保することとされている。

苦情解決の手順としては、「利用者への周知」「苦情の受付」「苦情受付の報告・確認」「苦情解決に向けての話し合い」「苦情解決の記録、報告」「解決結果の公表」の流れに沿って行う旨記されている。

## 4. 苦情解決の難しさ

### 4.1. 対応に苦慮した苦情の内容分析

筆者も所属する山口県福祉サービス運営適正化委員

会では、平成30年度に県内事業所を対象に「福祉サービス事業所における苦情事例に関する調査」を行ったが、回答のあった156事業所のうち、過去3年間で受け付けた苦情事例のうち、対応に苦慮した苦情があったと回答した42事業所、計80件の苦情を集計・分析したところ、苦情の内容としては「サービスの内容（職員の接遇）に関すること」が最も多く、ついで「サービスの内容（質や量）に関すること」「被害・損害に関すること」「権利侵害に関すること」の順で続いた。次に、対応に苦慮したと感じた理由を複数回答で問うたところ、おおむね以下のような回答を得た。

対応に苦慮した理由（複数回答）

- ①事業所と申出人との認識のずれ 18件
- ②対応結果や謝罪を受け入れてもらえない 11件
- ③対応による長時間の拘束 11件
- ④事業所のサービスではなく利用者の課題 10件
- ⑤暴言や高圧的な態度による職員の精神的負担 9件
- ⑥他の利用者への迷惑行為 7件
- ⑦事業所の対応の範疇を超える要望をされる 5件
- ⑧申出人と利用者の意見のすれ違い 5件
- ⑨過度な謝罪を要求される 4件
- ⑩職員が暴力を受けた 1件

こうした事案は、事業所の立場からすれば、事実と異なる解釈をされたと感じ、事案が終結せず長期化することからくる疲弊感や、非を認め謝罪をしたが、受け入れてもらえなかったことからくる無力感、なかには相手方から激しい叱責を受けたことが過度な精神的負担になり、向き合うことに苦痛を感じるなどの恐怖感を伴うことになり、ひいては日常の業務そのものに影響を及ぼしかねないものである。

一方、こうした事案を苦情の申出人の側からみると、事業所がちゃんと説明してくれなかったから今回のことが起こったのだという受けとめになる。苦情や要望を言っても反応が遅く、その場しのぎの対応ばかり。

「謝れればいいだろう」という姿勢が見え隠れする。こちらとしては、事業所の支援の質向上のために言っているのに、職員は口裏を合わせて身内をかばい、電話一本で済まそうとしているように映ってしまう。つまりは誠意が感じられないという印象になってしまう。

こうなってしまうと、本来事業所側と利用者・家族との良好な関係性の中で提供されるべき支援が、お互いに信頼感を失った状態となり、以降のサービス継続

が困難な状態となる。

#### 4.2. 苦情が発生する背景

苦情が発生する背景には、大きく「一般的に対人サービスのもつ特性に由来するもの」と「福祉サービスに由来するもの」の2つが挙げられる。

まず対人サービスの特性に由来するものから述べる。一般に対人サービスの良し悪しは、①技術の上手下手だけでなく、職員の利用者に対する配慮・関心・気遣いのありように大きく規定されている。つまり②サービスの良し悪しは、マニュアル化できる部分とそうでない部分で決まることになるが、③マニュアル化できない部分（配慮・関心・気遣い）は「感情労働」であり、職員が精神状態を安定させて感情をコントロールしないとできないため、しんどさを伴ってしまうのである。

次に福祉サービスに由来するものである。こちらは、①福祉サービスは利用者の生活全体をどう支えていくかという視点を常にもっていなければならない、そのため支援すべきことの範囲が大変広くなること、そして②利用者の評価は、福祉サービスに対する個人的な満足度に左右されること、③利用者の満足度の向上、生活の質の向上に向けて事業者側の柔軟な対処が求められるが、人員や設備等の事情から対応困難な場合もあり、利用者の期待と現実とのギャップが生じやすいことが挙げられる。

こういった複雑な要因が背景にあることで、福祉サービスは苦情が発生しやすい特徴をもっているといえる。

### 5. 苦情解決に向けて

#### 5.1. 基本的な考え方

事業者側からすれば、できれば苦情は出ないに越したことはないというのが率直な心情であろう。先述したように、苦情は相手や内容によっては大変深刻な事態をもたらすものであり、「敗北感」を抱きやすいからである。

しかし、対人支援というのは昔も今も一筋縄ではいかない世界である。制度上の制約や人員・設備等の不備を差し置いても、そもそも一人ひとり多様で個別的な背景をもつ利用者にフィットする支援を行うのは並大抵のことではない。支援というのは「うまくいかないうまくいっていないからズレているとか、うまくいっているからズレていないというものではなく、そもそもズレている」<sup>6)</sup>の

である。

支援と苦情との距離はとても近い。そして「苦情なし」は不可能である。苦情がないと思っているのは、「存在しない」のではなく「見えていない」もしくは「見ようとしていない」だけであることを、支援に携わるものは認めなければならない。苦情は発生するものとして、サービスの質向上につなげるのが肝要である。

#### 5.2. 苦情対応のポイント

苦情は主に、利用者・家族とのコミュニケーション不足、職員間の情報共有・連携不足から起こる。要するに関係性の問題として発生するのであるが、苦情の表明がなされたときは信頼度が低下した状態にある。その際心がけるべきことは次の2点である。

##### ① 価値の共有

苦情を申し出た人の目線から問題がどのように見えるかを理解すること。申出人はどのような価値を重視しているかに思いをはせ、その価値を自分たちも守ろうとしていることをしっかり伝えることが大事である。

##### ② 迅速な対応

もし自分が申出人の立場だったらどうしてほしいかを考え、謝罪・説明・再発防止までの一連の対応を行う。

#### 5.3. 苦情対応の流れ

一般に苦情が発生した場合には以下の対応をとることが求められる。

##### ① 謝罪

謝罪するというのは法的責任を認めることとは別問題である。ここでいう謝罪とは「道義的な謝罪」である。例えば、

「私どもの至らなきのせいで、お父様に痛い思いをさせてしまったことにつきましては、心から申し訳なく思い、反省しております」

「ご満足のいくサービスができず、誠に申し訳なく思っております」

といったように、まずは自分達の提供するサービスをめぐって迷惑をかけたことをお詫びし、相手方と価値の共有を図る。

##### ② 状況説明

問題となった出来事はどのような状況のもとで起こったのか丁寧に説明する。申出人は、とにかく真実を知りたい、嘘はついてほしくないと思うものである。

##### ③ 対応策の提示

〔地域社会〕

〔総説〕

再発防止策も含め、今回の苦情を受けて事業所として約束することを伝える。

①から③を通して、事業所側としては受容と共感に努めること、公平・公正を旨とすることが大事である。また、相手の話はしっかり聴き、お詫びはするが、過剰な要求をのんだり約束したりしないことも重要である。

## 6. 苦情対応の充実に向けて

利用者・家族が、最初から苦情を前面に出して訴えてくることはほとんどない。「サービスを利用しながらの生活は、こういうふうになりたい」という思いと現実とのずれが苦情の出発点となる。申出人の中には、苦情を言えば今後サービスを受けられなくなるかもしれないという不安を抱えながらも訴えてくる場合がある。それだけの覚悟をして表に出てきたことは、事業者や職員の側からすれば、言われなければ気づけなかったことである。そう考えると、事業者側としてはサービスの質向上の好機と捉えたい。

苦情が多く上がってくるようになったのは、福祉サービスが契約となり声を上げやすくなったという背景もあるが、サービスを提供する側、受ける側の関係のあり方の再考を促す時期であることを示しているのかもしれない。過去の常識のあり方では通じないことも増え、新しい関係を考えていく時期が来ているのかもしれないと考える。

権利擁護は、支援が必要な当事者の「〇〇したい」を最大化するための手段である<sup>7)</sup>。心身の機能障害等や、少数派の社会参加を阻む社会環境により、日常が奪われ、非日常に陥って「当たり前暮らし」ができない状態におかれている人が沢山いる。こうした人々の自分らしく生きる権利を実現するために福祉サービスがどこまで貢献できるかが問われているのではないか。

繰り返しになるが、「苦情が出ないことがよいこと」ではない。福祉サービスは、利用者・家族の生活スタイルや思いには簡単になじまないものである。そうした中で、苦情対応は「利用者主体」を保障するための一つのあり方であることを理解せねばならない。

## 7. 引用・参考文献

1) 全国社会福祉協議会、苦情受付・解決の状況 2019年度都道府県運営適正化委員会事業 実績報告, pp3-4, 2020.

2) 田山輝明:福祉事業者における苦情解決の手引, 東京都社会福祉協議会, pp1, 2008.

3) 平田厚:利用者の権利擁護と苦情解決の意義, 東京都社会福祉協議会, 2000.

4) 第147回国会 衆議院厚生委員会における炭谷茂社会・援護局長の答弁.

5) 山口県社会福祉協議会, 平成30年度 山口県福祉サービス運営適正化委員会 事業報告書, pp45, 2019.

6) 寺本晃久, 岡部耕典, 末永弘, 岩橋誠治:ズレてる支援!—知的障害/自閉の人たちの自立生活と重度訪問介護の対象拡大, 生活書院, pp126, 2015.

7) 竹端寛:権利擁護が支援を変える—セルフアドボカシーから虐待防止まで, 現代書館, pp47, 2013.

8) 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, テオロギア・ディアコニア, pp77-89, 2004.

9) 石渡和実:当事者主体の障害者地域生活支援を問う, 日本社会福祉学会第12回フォーラム, pp3-20, 2016.

10) 外岡潤:裁判例から学ぶ介護事故対応, 第一法規, 2018.

11) 八木亜紀子:相談援助職の「伝わる記録」, 中央法規, 2019.

12) 中谷内一也:信頼学の教室, 講談社現代新書, 2015.