

第三者委員の役割と活動

平成15年7月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

はじめに

社会福祉基礎構造改革により社会福祉法が施行され、社会福祉の分野に苦情解決の仕組みが導入されてから三年が経過しました。

事業者における苦情解決の仕組みには、「苦情受付担当者」「苦情解決責任者」の設置とともに、その解決プロセスを透明化することなどを目的として、第三者委員の設置が規定されました。

第三者委員は福祉サービスの苦情解決制度において、客観的な第三者の視点を取り入れるとともに、潜在化して表面に表れてこない利用者の声を吸い上げる役割を期待されるなど、苦情解決制度の要を背負っている存在といっても過言ではありません。

今後、福祉サービスの苦情解決制度が利用者や事業者、そして多くの地域住民からも信頼されるものとするためにも、第三者委員の役割はますます重要となります。

このたび第三者委員向けの基礎資料として「第三者委員の役割と活動（基礎資料集）」をまとめました。本資料が各地で活躍されている第三者委員の活動の一助となることを願っております。

平成15年7月

全国社会福祉協議会

1. 福祉サービスと苦情解決制度

(1) 苦情解決制度の背景

社会福祉の法制度は、戦後間もなく生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法が、昭和26年に社会福祉事業法（現、社会福祉法）が制定され、その後、精神薄弱者福祉法（現、知的障害者福祉法）、老人福祉法、母子福祉法（現、母子及び寡婦福祉法）が順次制定されて、福祉の法体系が整備されました。

これらの法律は、社会福祉法に対する意識や生活水準の変化に合わせ修正を繰り返してきましたが、措置制度を中核とした基本制度は、半世紀の間、大きな見直しはおこなわれていませんでした。

少子・高齢化が急激に進み、今後さらに福祉への要求が増大・多様化することが見込まれることから、平成12年に社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など、社会福祉の共通基盤制度を見直す社会福祉基礎構造改革が行われました。

この社会福祉基礎構造改革は、①利用者の立場に立った社会福祉制度の構築、②サービスの質の向上、③社会福祉事業の充実・活性化、④地域福祉の推進を主な内容とし、これまでの措置制度（行政処分）に代わる利用契約方式の導入、サービスの質の評価の実施、地域福祉計画の策定などがすすめられることとなりました。

福祉サービスの苦情解決制度は、この社会福祉基礎構造改革のなかで、福祉サービスの利用契約制度化に伴う利用者保護と、サービスの質の向上の視点から制度化されたものです。

(2) 苦情解決の仕組み

福祉サービスに関する苦情は本来、当事者である利用者と事業者との間で解決されるべきものですが、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、福祉サービスを提供する事業者段階と都道府県段階に、それぞれ苦情解決の仕組みが導入されています。

事業者段階では、苦情解決の責任主体である「苦情解決責任者」、苦情の受付や記録をおこなう「苦情受付担当者」、苦情解決に社会性や客観性を確保するために「第三者委員」の設置が規定されました。

都道府県段階では、都道府県社会福祉協議会に運営適正化委員会が設置され、事業者段階で解決が困難なケースなどに対し、相談や助言、事情調査、あっせん等をおこなない苦情解決を図ります。

先ほども触れましたが、福祉サービス事業者は、利用者の福祉の向上を図るため、自らが提供するサービスに対する苦情の解決に努める必要があります。そのため、苦情解決は第1義的には事業者の段階でおこなわれるべきではありますが、両者の関係が極度にこじれたり、苦情の内容が極めて悪質なものを、事業者には直接苦情を言いにくいものなど、むしろ運営適正化委員会で対応したほうがよいこともありますので、このような2段階の仕組みが導入されたのです。

(3) 苦情解決の意義

苦情解決制度の導入は、納得のいく解決策を導き出すことで、利用者の福祉サービスに対する満足感を高めたり、苦情解決をルール化して密室化を防ぐことで、最近問題となっている虐待防止の効果が期待されます。

また一方では、利用者の不満や苦情に敏感になることで、事業者が利用者のニーズを的確に把握することができたり、自ら提供しているサービスの妥当性の検証が可能になり、サービスの質が向上することなどが同様に期待されます。

福祉サービスはこれまで与えられるものという印象が強かったため、言いたいことがあっても、なかなか言い出せないという利用者はたくさんいたはずですが、福祉サービスの苦情解決は、苦情として顕在化したものへの対応にとどまらず、これらの潜在的な苦情に対しても積極的に応えていくことが大変重要です。

(4) 第三者委員の位置付け

①目的

第三者委員は、苦情解決制度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設けられました。

不満や苦情は誰でも持っているもので、これまでも福祉サービス利用者による事業者への苦情等は存在しました。苦情解決制度ができるまでは、それぞれの事業者に

において対応をおこなっていましたが、当事者間のみで対応されることが多く、外部の客観的な意見を参考にするということはほとんどなかったといえます。

また、福祉サービス利用者のなかには、事業者から不利益を被ることを恐れて、苦情を言い出すことができなかったり、あるいは物理的・精神的理由で苦情の申出が困難な人もたくさん存在します。

こうした状況に鑑み、苦情を解決していく過程のなかに客観的な視点を入れること、また潜在化して表面に現れてこない声を吸い上げることなどを目的として、苦情解決の仕組みに第三者委員が位置付けられました。

第三者委員はこれらをしっかりと意識し、公正・中立な立場で利用者から信頼されるような対応をとることが求められます。

②要件

利用者にとっては、なんでも安心して相談できるような存在、また事業者にとってはサービスの質を改善するための助言を与えてくれる存在が第三者委員です。そのためには、常に公正・中立な立場で客観的な判断をし、適切な助言ができなければいけませんし、それにより円滑・円満な苦情解決にもつながります。

また、世間からの信頼性を有しているような人物であれば、利用者やその家族、職員などからも信用を得やすいでしょう。

苦情申出者と事業者の双方が、共に解決策を編み出していく過程において、問題の解決とより良い関係作りができるよう、支援していくことができる力が第三者委員には求められます。

第三者委員として活動している方は、最近の調査によると、地域において相談活動や情報提供活動などをおこない、住民の身近な存在である民生委員・児童委員の例が多くなっています。また、事業者の活動内容をよく理解し社会福祉の知見もある、法人の評議員なども、民生委員・児童委員に次いで多くなっています。

その他には法人の監事や監査役、または社会福祉士や大学教授、弁護士などが、第三者委員として活動されていますが、いずれにしても利用者、事業者双方から厚く信頼される人が望まれます。

③人数・配置形態

第三者委員が複数名いるということは、公正性、中立性の確保という観点からは大変望ましいことです。利用者の立場に立って第三者委員の性別にも配慮し、男性と女性が別々に配置されている例もあります。

委員が一人しかいない場合、委員個人にかかる負担も大きくなりますし、苦情の内容によっては、事業所の状況をよく理解した他の委員に相談することで、より多面的な解決策が見出せるかもしれません。また、苦情申出人の意向にもよりますが、複数の第三者委員がチームを組んで対応するといった方法も考えられます。

逆に第三者委員が一人である場合には、特に重い事案などについて一人で抱え込まず、適切な機関へ相談することも選択肢としてもっておくとともに、必要があれば、複数名の委員を配置するよう、事業者に対し要請することも考えられます。

なお、苦情解決制度における第三者委員の役割の重要性から、事業者には利用者が第三者委員に相談したり、助言を得たりできるような体制を整備することが求められており、複数の委員を設置することは、こうした面からも望まれることです。

複数の事業所や複数の法人が、共同で第三者委員を設置することも認められていますが、苦情解決の実効性や客観性がしっかりと確保されている必要があるなどの条件を満たすことが求められています。

④選任方法

苦情は事業者の責任において解決することが原則であるため、第三者委員は経営者がその責任において選任します。選任に際しては、第三者委員に求められる公正性・中立性を確保するため、①理事会が選考したうえで理事長が任命する、②選任する際には評議員会へ諮問したり、利用者等から意見聴取をおこなうなど、決定の過程を明らかにしておくことが求められています。

第三者委員は、このような過程を踏んで選任されているのですから、事業者のサービスの質の向上を図るためにも、積極的に苦情解決に取り組んでいただきたいと思います。

2. 第三者委員の役割と職務

第三者委員の役割と職務については、「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」（平成12年6月7日）に明記されています。

（1）苦情受付担当者から受け付けた苦情内容の報告聴取

苦情受付担当者は、利用者からの苦情の受け付けや苦情内容の記録等をおこなうこととなっており、第三者委員は苦情受付担当者からそれらの報告を受け内容を確認するなど、苦情受付の状況について正確に把握しておく必要があります。

また、意見箱への投書などによる匿名の苦情についても、第三者委員に対して報告されますので、その内容を確認するとともに、必要に応じた対応策が求められます。

なお、苦情受付担当者は利用者から苦情を受け付ける際、第三者委員へ報告する可否を確認しますので、利用者が報告を明確に拒否するような事案については報告されません。

（2）苦情内容の報告を受けた旨の苦情申出人への通知

苦情受付担当者から苦情内容の報告を受けた場合は、苦情申出人に対して報告を受けた旨を通知するとともに、苦情の内容に食い違いがないか苦情申出人に確認します。

（3）利用者からの苦情の直接受付

利用者は、基本的に苦情受付担当者を通して苦情を申し出ることになっていますが、第三者委員が直接苦情を受け付けることもできます。苦情の内容によっては、職員である苦情受付担当者に申し出ることが困難な場合もあるでしょうし、身近な人に苦情を申し出るといのは、概して気を使うものです。

こうした苦情や潜在的な苦情に應えるために、第三者委員が直接苦情を受け付けることは重要であり、第三者委員専用の意見箱の設置や、いつでも相談に応じることができるよう、連絡先を周知するなどの取り組みが求められます。たとえば、在宅サービス利用者からの声を直接聞くために、地元の社協に協力を依頼し、第三者委員への手紙を受ける郵便受けを設置したという工夫をおこなっている事業所の事例や、第三者委員の役割や人となりを知ってもらうために、チラシを作成して配布する事例もあり、このような取り組みによって、潜在的な苦情を引き出すことにつながると考えられます。

なお、苦情の内容によっては、関係者からも話しを聞くなど、苦情の内容を詳しく把握する必要も生じます。その場合には苦情申出人と事業者の説明をおこない、事前に同意を得ておくことが必要です。

また、不利益を被ることを恐れて、苦情申出人の名前や苦情の内容を事業者側に報告しないよう望む利用者もいますので、苦情申出人のプライバシーの取扱いについては、十分注意する必要があります。

(4) 苦情申出人への助言

苦情申出人から相談された場合や、事業者との話合いに際して申出人から助言を求められた場合には、苦情申出人の立場に十分配慮したうえで、的確な助言を行うことが求められます。その際、第三者委員は公正・中立かつ客観的な立場を維持しなければならず、事業者の立場で説得するような行為は決しておこなってはなりません。

(5) 事業者への助言

苦情申出人との話合いに際して、事業者から助言を求められた場合は、利用者の気持ちや立場に十分配慮しつつ、公正・中立かつ客観的な立場から助言をします。事業者として改善すべき点等が認められる場合には、事業者の適正な事業運営によるサービスの質の向上を図る観点から、厳正且つ的確な助言をおこなうことが求められます。

(6) 苦情申出人と苦情解決責任者の話合いへの立会い、助言

第三者委員は、苦情申出人あるいは苦情解決責任者が要請した場合、両者の話合いに立ち会い、必要な対応をします。

話し合いに際しては、第三者委員が苦情内容の確認をおこない、両者に対して助言をするなど、問題の解決に向けた手助けをするとともに、両者の納得する解決案について調整をおこないます。

話合いの内容やその結果、合意した改善事項等については書面で記録され、苦情申出人および苦情解決責任者ととも第三者委員がその内容を確認します。

(7) 苦情解決責任者からの苦情に係る事案の改善状況等の報告聴取

苦情解決責任者は苦情解決の取り組み状況について、第三者委員に対し一定期間ごとに報告をすることになっており、第三者委員はその報告に対して、さらに取り組むべき課題や問題解決のための工夫など、必要な助言をします。

また、苦情申出人と苦情解決責任者の間で合意され、苦情申出人に改善を約束した事項について、苦情解決責任者は一定期間経過後に、第三者委員に対して報告することとなっていますが、この報告の内容についても、必要に応じて助言等の対応をおこなうことが求められます。

(8) 日常的な状況把握と意見傾聴

第三者委員に期待されている役割の一つとして、苦情受付担当者には申し出にくい苦情への対応があります。そのような苦情を吸いあげるためには、第三者委員は、定期相談日や要請があった際の訪問にとどまらず、様々な機会をとらえてできるだけ頻繁に事業所を訪れ、事業所の状況や雰囲気などを把握するとともに、日常から利用者との関係づくりをおこなうことが大切です。

第三者委員が利用者にとって身近な存在となることで、様々な相談がもち掛けやすくなるでしょうし、愚痴や文句のレベルで利用者の思いを引き出すことができれば、大きな問題に発展する前に適切な対応をとることも可能になります。利用者から相談があがらないようであれば、第三者委員から積極的に尋ねていく姿勢も重要です。

また、第三者委員は事業者の状況について理解することも必要です。専門家の視点から気付いた点を指摘したり、市民の視点で疑問をなげかけるなど、サービス改善につながるような働きかけは、事業者にとっても大変貴重なものです。

第三者委員が苦情解決をスムーズに進められるか否かは、日常的な状況の把握と利用者との対話等による意見の傾聴にかかっているといても、過言ではないかもしれません。

3. 苦情解決に至るまでの流れ

ここでは、第三者委員の役割と職務について、前章で記載した内容を踏まえ、苦情解決の流れに沿って整理します。

(1) 苦情受付の報告または直接受付

- 第三者委員は、苦情受付担当者から苦情受付の報告を受けますが、利用者から直接苦情を受ける場合もあります。
- 利用者が第三者委員に対して直接苦情を申し出る機会を確保するためにも、面接日の設定や電話連絡、手紙や意見箱など様々な窓口を用意することが重要です。
- 投書などによる匿名の苦情についても、第三者委員に報告されますので、記録にとどめるなどしたうえで、必要な対応を考えます。

(2) 苦情内容の報告を受けた旨の通知

- 苦情受付担当者から報告のあった苦情については、その内容を確認するとともに、苦情申出人に対しては、報告を受けた旨の通知をします。通知に使用する文書の雛形などを用意しておく必要があります。

(3) 苦情解決責任者への報告

- 第三者委員が直接苦情を受けた場合には、苦情申出人の以降を確認したうえで、苦情解決責任者に対し、苦情受付の事実およびその内容について報告し、苦情申出人と苦情解決責任者の間で、問題の解決に向けた話し合いがおこなわれるように必要な支援をします。
- なお、苦情解決責任者へ報告する際は、匿名者も含め苦情申出人が不利益を被ることのないよう、十分な配慮が必要です。

(4) 苦情解決に向けての話し合い

① 苦情申出人または事業者から助言を求められた場合

- 当事者どうし（苦情申出人と事業者）の話し合いに際し、苦情申出人または事業者から第三者委員に対し助言を求められた場合には、公正・中立かつ客観的な立場から助言します。

○助言にあたり、苦情の内容によっては、苦情申出人と事業者の双方から詳しく話を聞いたり、関係者から事情を聞くなど、客観的な立場から苦情内容の詳細の把握をおこなう必要が生じる場合もあります。その場合には、あらかじめ苦情申出人と事業者双方の同意を得たうえで、実施する必要があります。

②第三者委員が話し合いに立ち会う場合

○第三者委員が苦情申出人と事業者の話し合いに立ち会う場合、両者の見解に相違がないか、事実誤認がないかなど、苦情の内容を詳しく確認します。

○話し合いに立ち会うにあたり、苦情の内容によっては、苦情申出人と事業者の双方から詳しく話を聞いたり、関係者から事情を聞くなど、客観的な立場から苦情内容の詳細の把握をおこなう必要が生じる場合もあります。その場合には、あらかじめ苦情申出人と事業者双方の同意を得たうえで、実施する必要があります。

○第三者委員は話し合いでの内容を受け、両者が納得する解決案について調整し、必要に応じて助言します。

○事業運営やサービスの内容などについて、改善の必要が認められた場合には、事業者に対し改善の助言を行う必要もあります。

○話し合いの結果や改善事項等については、書面による記録をとり、両者に確認をとります。

○第三者委員が直接苦情を受け付けた場合等には、第三者委員が話し合いの場を設定する必要があることもあります。

(5) 報告を受け事後チェック

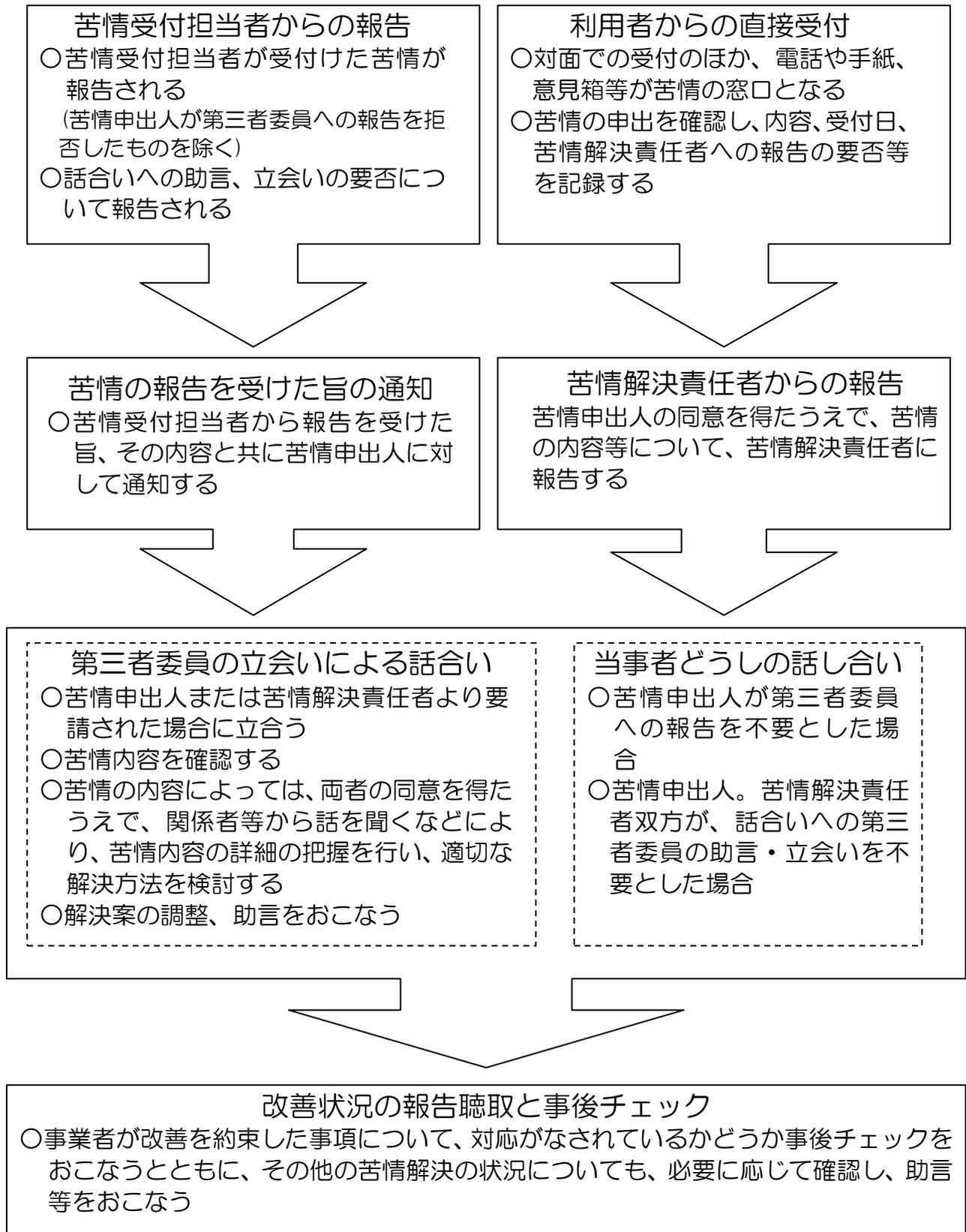
○事業者が苦情申出人に改善の約束をした事項について、苦情解決責任者から一定期間後に報告があります。第三者委員は報告の内容について、必要な助言を行うとともに、利用者に状況を尋ねるなどのチェックも必要です。

○一定期間毎に、苦情解決責任者から苦情解決結果についての報告があります。第三者委員は報告の内容に対し、必要な助言をします。

(6) 解決困難な場合

○苦情の内容や苦情申出人の意向によっては、解決の難しい事案も想定されます。そうした場合、第三者委員が一人で抱え込むことなく、苦情申出人等の同意を得たうえで、外部の適切な機関に迅速につなげることが大切です。

第三者委員からみた苦情解決の流れ



4. 活動にあたっての留意点

(1) 利用者との信頼関係づくり

- どんな人でも、あまり親しくない人に対して、苦情は言いづらいはずですが、とりわけ心身機能が低下している利用者の場合は、苦情を言葉にするという勇気さえもてない場合もあり、そのような人が福祉サービスについて困っていることはないかを引き出すことこそが大切です。
- 第三者委員は日頃からできる限り、福祉サービスを利用している人と接する機会をつくり、信頼関係を深めることで、利用者にとって「いつでも相談できる相手」であることが望まれます。

(2) 福祉サービス利用者の特性を踏まえる

- 第三者委員は、社会福祉法に規定された全ての社会福祉事業において設置されていますので、その対象は大変幅広いものとなっています。
- 第三者委員はその対象者の特性を理解し、コミュニケーションの取り方や対応の仕方を工夫することが必要となります。例えば、視覚障害の人には関係書類をひとつひとつ読み上げて情報を提供したり、知的障害の人には分かりやすい平易な言葉で説明したり、あるいは高齢者にはゆっくり時間をかけて何度も説明することなどが求められます。
- また、苦情があっても心に秘めてしまうような人に対しては、日常的な会話をするなかから、徐々に悩みなどを引き出していくような対応も必要です。

(3) 客観的な立場から、公正な判断による解決

- 苦情については、いつ、どこで、誰が、何を、なぜ、どのようにといった事項について、苦情申出人および事業者とともに、苦情の内容によっては関係者などからも話を聞き、事業者の問題か、苦情申出人に起因するものなのか、あるいは利用者同士によるものなのか等を十分に把握したうえで、助言し解決していく必要があります。
- 第三者委員は、可能な限り苦情内容の詳細の把握をおこない、公正で妥当かつ苦情申出人と事業者が歩み寄れるような解決案を、助言していくことが求められます。

(4) 第三者委員自らもサービス内容をチェック

○福祉サービスの利用者のなかには、例えば、乳児が自ら苦情を言葉にして訴えることが不可能であるように、年齢や障害、または保護者や代理人の不在などによって、本人から苦情の申し出が期待しにくい利用者も存在します。このような利用者を対象とする福祉サービス事業者の第三者委員は、利用者の立場に立って、サービス内容やサービス提供の方法、利用のし易さなどについて点検することで、今まで見えなかった問題点が浮かび上がり、その改善につなげることができます。

(5) 匿名の苦情等への対応

投書など匿名の苦情については、苦情受付担当者が第三者委員に報告することになっており、第三者委員は以下の点を踏まえ、必要な対応をおこなう必要があります。

○匿名による苦情等の申し立ては、根拠のない誹謗・中傷であったり、悪質ないたずらである場合も否定できません。

○利用者の立場から考えると、苦情を申し立てたことによりサービス提供者から不当な仕打ちを受ける恐れがあり、苦情の内容が深刻であればあるほど、利用者は実名を明かすことに大きな不安を抱くことが考えられます。利用者はそれだけ弱い立場にあるということを十分に考慮する必要があります。

○苦情の内容によっては、事業者に対する対応や、匿名の苦情申出人へのプライバシーの配慮等、通常の対応以上に慎重な取扱いが求められます。

○事業者が匿名の投書者を詮索することにより、匿名の投書者が不利益を被るような事態にならないよう、あらかじめ苦情解決責任者に対して注意を促すことが必要な場合もあり得ます。

○匿名の苦情であるために、具体的な内容や基本的な事項が確認できない場合には、取扱いが不可能となることもあり得ます。

(6) 都道府県運営適正化委員会など関係機関との協力

○苦情の内容などによっては、都道府県の運営適正化委員会などの関係機関に相談することや、解決を委ねることが必要な場合もあります。第三者委員として手に余るような困難な事案については、無理に問題を抱え込むのではなく、苦情申出

人の同意を得たうえで、運営適正化委員会へ迅速につなげることが、問題解決につながることもあります。

○運営適正化委員会から協力を求められた場合、第三者委員は必要に応じて、当事者の同意を得たうえで、利用者あるいは事業者の窓口となったり、話し合いに立ち会いその後の利用者と事業者の関係を見守るなど、問題解決にあたって運営適正化委員会との協力関係をつくることも必要です。