

「区市町村レベルでの苦情解決のしくみ」  
における区市町村社協の役割について

平成13年1月

東京都社会福祉協議会 区市町村社協事務局長会  
「区市町村レベルでの苦情解決のしくみ」における区市町村社協の役割検討会

# 「区市町村レベルでの苦情解決のしくみ」における社協の役割について ＜説明版＞

平成13年1月  
東京都社会福祉協議会  
区市町村社協事務局長会

## 1 本報告書の趣旨

平成12年6月に**社会福祉法**が施行され、「福祉サービス適切な利用」が第8章に規定された。

そのうち、福祉サービスに関する苦情解決については、事業者が第一義的に苦情の解決に努める責務を負うこと、事業者による解決が困難な場合には都道府県社協に設置された福祉サービス運営適正化委員会が解決を図ることとされた。運営適正化委員会では苦情相談・受付、調査、話し合いとあっせん、都道府県への通告を行うとともに、事業者が行う苦情解決への支援を行うこととされている。

一方、同年5月にまとめられた東京都福祉局の「**地域福祉サービス利用支援・評価システムのあり方検討会**」報告書では、苦情解決について、事業者及び都道府県段階のしくみに加えて、区市町村段階でのしくみが必要であると提起されている。

本報告書は、このような中で、区市町村社協が苦情解決のしくみづくりに取り組む意義を「**住民主体による福祉コミュニティづくり**」の視点からあらためて提起し、区市町村社協が苦情解決機関を直接担うことをも含めて、具体的な展開方法についてモデルを示し、その取り組みを推進するためにまとめたものである。

## 2 なぜ、社協が苦情解決に取り組むのか

### (1) 福祉サービスにおける「苦情」の特質と「苦情解決」に必要な要素

福祉サービスには、利用して初めて不都合がわかる、利用者はそもそもサービス利用に抵抗感があり、サービスの改善を求めたり苦情や不満を声に出すことを権利と思わない、事業者との関係悪化やサービスの中止を恐れて苦情を言いにくい等の特質がある。このような福祉サービスの特質をふまえると、その苦情を解決するためには、＜**個別の苦情解決**＞だけではなく、苦情を未然に防ぐ＜**予防**＞や、埋もれている苦情を＜**発見（発掘）**＞する取り組み、苦情を＜**サービスの向上**＞に活かす取り組み等が有機的に結びついたしくみを地域につくる必要がある。

こうしたしくみづくりは、利用者の意識変革も含め、まだ緒についたばかりである。こうした時期だからこそ、市民とともに福祉サービスと利用者の権利について考える中から真に実効性のある苦情解決のしくみづくりをすすめていくという社協らしい視点が重要となる。

### (2) 社協が苦情解決に取り組むことの効果と可能性

社協が苦情解決のしくみづくりに市民とともに関わることにより、地域に生まれる効果と可能性としては、次のようなことがあげられる。

### **福祉コミュニティづくりの一環としての苦情解決**

社協は「住民主体による福祉コミュニティづくり」に取り組んでおり、市民との協働に基づく実効性ある苦情解決のしくみづくりができる。

### **苦情につながる手前での解決**

社協の情報提供機能を活用して苦情を未然に防止するとともに、総合相談や当事者の組織化等を通じて、明確に意識される苦情だけでなく、疑問や不安等についても幅広く受けとめ、早期に解決をはかることができる。

### **苦情の積極的な掘り起こし**

社協活動の特徴である小地域福祉活動等を活かし、表面化しにくい苦情や不満を意識的に掘り起こし、解決に結びつける効果が期待できる。

### **地域福祉権利擁護事業との連続性**

社協が実施する「地域福祉権利擁護事業」と一体的に取り組むことにより、権利が侵されやすい利用者を日常的に見守り、苦情の予防や早期の解決につなげることができる。

### **住民や利用者が上手なサービス利用者になるための支援をする**

福祉サービスの利用に関するワークショップや利用経験者との懇談会、身近な地域でのケア会議等住民が権利やサービス利用について考える場の設定は社協の得意とするところであり、住民自身がサービスを選んだり不満や要望を言う力をつけるための支援ができる。

### **事業者への働きかけ**

社協のこれまでのネットワークを活かすことにより、事業者自身の苦情解決への積極的な取り組みを支援することができる。

### **地域のサービス向上へ活かす**

個々の苦情の解決とともに苦情が発生した背景や解決のプロセスを住民と一緒に分析し、地域に還元することで、苦情の予防やサービスの向上だけでなく地域の福祉力を高めることにもつなげることができる。

### **多様な苦情解決のしくみづくり**

社協は、NPOや市民、当事者団体等の苦情解決や権利擁護、サービス評価、相談等様々な活動を支援することにより、地域における多様で重層的な苦情解決のしくみをつくり出すことができる。

### **運営適正化委員会との連携**

地域内で問題解決が図られないときや、難しいケースについては、東社協が実施する運営適正化委員会との連携により、効果的な解決を図ることができる。

## **3 社協の取り組む苦情解決機関について**

### **(1) 苦情解決機関をどこが担うか～区市町村の役割と社協の関わり**

#### **① 区市町村の役割**

地域全体のサービスを向上させるためにも、区市町村の役割は、苦情対応のしくみづくりを含めた地域全体の福祉サービスの適切な提供・利用システムの構築に責任をもつ立場から、人的、物的な体制や財源、制度的な面から苦情解決機関を整備し、その運営を側面

的に支援することにあるといえる。

## ② 社協が苦情解決機関を担うことについて

社協の役割は、「住民主体による福祉コミュニティづくり」の一環として市民や当事者とともに苦情の予防やきめ細かなニーズ把握など、地域における多様な権利擁護のしくみづくりをすすめることにある。その上で、地域の状況や行政との関係により必要性がある場合には、苦情解決機関を直接担うことも十分考えられる。

なお、社協が苦情解決機関を担うことについては、「福祉サービス等を実施している社協には、第三者性の求められるこの事業を担う資格に欠けるのではないか」「苦情解決は非常に高い専門性を必要とするが、社協にその力があるのか」という疑問も生じると思われる。これに対する考え方及び対策は次のとおりである。

- a) 社協のサービスは、特定のサービス提供という目的に縛られることがなく、高い公共性を有するものであること。
- b) 苦情解決機関の事務局を社協本体から独立させたり、社協のサービスに対する厳格かつ透明性をもった評価体制の確立を図る等、利益相反への具体的な対応策を講ずること。
- c) 弁護士や医師、当事者団体といった特定の分野の専門性を持つ方々の協力を仰ぐ等、専門性の問題に対して積極的に取り組むこと。

さらに、社協が苦情解決機関を担う場合には、専任の専門スタッフの確保、相談室、事務室等の物的な体制の整備、調査や委員会の運営等事業の実施体制の整備、これらのための財源の確保、事業者に対する権限の付与といった条件の整備が不可欠である。

## (2) 苦情解決機関と社協の関わりモデル

社協が苦情解決機関を直接的に担う場合を中心に、また直接担わない場合には外部の苦情解決機関とどのように関わるかという点も含めて、区市町村社協が苦情解決機関との関係でどのような役割を果たすことができるかを具体化したモデルを提示した。（「苦情解決機関と社協の関わり4つのモデル」参照）

## 4 区市町村への要望（報告書40・41頁参照）

- (1) 区市町村の責任として、地域の中に福祉サービス利用サポートシステムを構築すべく取り組むこと
- (2) 区市町村社協を、福祉サービス利用サポートシステムの重要な担い手として位置付けること
- (3) 区市町村における苦情解決のしくみについても区市町村社協を積極的に活用すること
- (4) 区市町村社協の苦情解決の取り組みに対して、福祉改革推進事業の包括補助金等の財源措置及び事業実施のための権限の明確化など体制の整備を図ること
- (5) 他の苦情、相談システムとの調整を行うこと
- (6) 地域福祉権利擁護事業を区市町村の施策として位置付け、その拡充を図ること

## 苦情解決機関と社協の関わり 4つのモデル

### モデルA

苦情解決・利用支援一体型

「地域福祉権利擁護事業」と合わせて「苦情解決機関」としての機能を持つ。相談窓口を一本化することにより、表裏一体の関係にあるサービスの利用ニーズから苦情まで一体的に受け止めることができ、市民にとって利用しやすい。社協としても、利用者に対して連続した支援を行いやすい。

社協事務局からも独立性を保ちうる専門性ある機関とすることが必要。

### モデルB

苦情解決単独実施型

「苦情解決機関」に特化して実施。「地域福祉権利擁護事業」は協力社協としてのみ実施する。「苦情解決」に機能を特化することにより、市民からは社協の役割が見えやすくなる。また、事業者との関係が整理しやすくなり、社協としても力を集中できる。

社協事務局からも独立性を保ちうる専門性ある機関とすることが必要。

### モデルC

利用支援中心型

「地域福祉権利擁護事業」を核に、財産保全・管理サービスや成年後見制度の利用支援を一体的に実施する。別に設置される苦情解決機関を利用するための支援も行うことになる。

機能を利用支援に集中することにより、関連する諸課題へのきめ細かな対応を図ることができる。

### モデルD

市民活動支援型

社協が直接「苦情解決機関」を担うのではなく、市民やNPO等が主体となって取り組む活動を支援し協力する。区市町村の窓口の他に「市民活動」による相談窓口が重層的に設置されることは、市民にとって選択の幅が広がることになる。また、社協は市民との協働活動により苦情を出しやすい環境づくりや苦情解決を支える周辺の活動に取り組みやすい。

## はじめに

社会福祉法の成立をうけて「区市町村における福祉サービスの苦情解決のしくみづくり」の検討が、東京都及び区市町村においてすすめられています。そのような中で、社会福祉協議会として、この「しくみづくり」に積極的に取り組むべく、本報告書を取りまとめました。未整理な点や残された課題も沢山ありますが、課題提起の意味も含めて、社協関係者及び行政関係者をはじめ関係各位の参考に供する次第です。

報告書を取りまとめるにあたっては、区市町村社協の事務局長及び職員よりなる検討会を11月に設置して検討を行い、それをもとに区市町村社協事務局長会でご協議を頂きました。活発なご協議を頂きましたことを感謝申し上げます。とりわけ、区市町村社協の検討会委員の方には、社協活動を通して苦情解決の取り組みに積極的に関わっておられる実践を踏まえての貴重なご意見と提案を頂きました。

報告書では、社協が「区市町村における福祉サービスの苦情解決のしくみづくり」に取り組む上での視点、意義そして事業展開の方法について記述しました。とくに事業展開の方法については、**社協として取り組めること、取り組むべきことを全般的にかつ詳しく盛り込みました。**また、新しい取り組みを志向している記述もあります。このようにしたことには、二つの理由があります。ひとつは、社協が苦情解決に取り組む意義と可能性を区市町村行政や関係者の方々に理解して頂くためには、社協がその特長を活かして社協だからこそ取り組める事項について、体系的かつ具体性をもって示すことが必要であると考えたためです。もうひとつは、各社協が苦情解決に取り組む内容を検討する際に、より多くの取り組みのメニューやモデルを提示することが参考となり、役に立つと考えた次第です。したがって、**各社協におかれては、これらのメニューやモデルの中から実際に取り組む内容について各地域の状況に応じて取舍選択をし、現状に応じて目標を設定して取り組んで頂ければと存じます。**

なお、「区市町村における福祉サービスの苦情解決のしくみづくり」に社協として積極的に取り組むためには区市町村の支援が必要不可欠であり、報告書はその際の区市町村との協議資料として使うことも想定して取りまとめたものです。要約をした説明用資料も作成しましたので、各社協におかれましては積極的にご活用下さい。

関係各位のご理解とご協力をお願い申し上げます。

平成13年1月24日

社会福祉法人  
東京都社会福祉協議会  
区市町村社協連絡協事務局長会  
会長 来栖 幹雄

# 目 次

第1章 検討の経緯と前提	
(1)検討会設置の目的	1
(2)検討の前提として～社会福祉基礎構造改革、国及び東京都の考え方～	1
(3)検討にあたっての視点	4
(4)検討の枠組み	5
第2章 苦情解決に向けた社協の取り組み	
(1)福祉サービスにおける「苦情」の特質と「苦情解決」に必要な要素	7
(2)なぜ社協が苦情解決に取り組むのか～その効果と可能性	8
(3)社協が取り組む苦情解決の視点と展開	12
1 社協における相談・情報提供機能を充実する	13
2 住民や利用者が上手なサービス利用者になるための支援をする	15
3 事業者による適切な苦情への対応を支援する	16
4 苦情をサービス改善の機会とし、地域の福祉力を高める	17
第3章 苦情解決機関と社協	19
(1)苦情解決機関をどこが担うか～区市町村の役割と社協の関わり	19
(2)苦情解決機関と社協の関わりモデル	22
モデルA：苦情解決・利用支援一体型	
モデルB：苦情解決単独実施型	
モデルC：利用支援中心型	
モデルD：市民活動支援型	
(3)社協が苦情解決機関を担う場合の留意点	30
① 苦情解決の対象範囲	
② 苦情解決のための委員会等の設置	
③ 苦情解決のための権限	
④ 苦情解決機関を運営する財源	
⑤ ケース対応に関する区市町村との関係の考え方	
⑥ 地域福祉権利擁護事業との関係	
⑦ 事業者との関係	
⑧ 苦情を出しやすい条件の整備	
⑨ 専門性の確保、向上について	
⑩ 事務局の組織体制のあり方	
⑪ 社協が提供するサービスに対する苦情への対応	
(4)標準的な苦情解決業務の流れ	38
第4章 区市町村への要望	40
委員名簿	42
検討経過	42

## 第1章 検討の経緯と前提

### (1) 検討会設置の目的

平成12年6月の区市町村社協事務局長会において、各区市町村段階における苦情解決のしくみづくりに向けて区市町村社協として積極的に取り組むべく、それぞれの区市町村の中で行政との協議をすすめていくことを確認した。その後、約半年が経過したが、各区市町村行政との協議はなかなか軌道に乗らなかったというのが、全般的な状況である。しかし、いくつかの区市町村は先行してしくみづくりをすすめ、その中で、区市町村社協が実施主体になるというところも出てきた。また、10月に入って東京都から区市町村への説明会が開催され、1月には実務者レベルでの協議が開始される予定である。

このような展開の中で東京都社会福祉協議会（以下「東社協」）では、「住民主体による福祉コミュニティづくり」の視点から、区市町村社協が苦情解決に取り組む意義をあらためて提起し、その具体的な展開方法のモデルを示すことが、区市町村社協の区市町村との協議に際して是非とも必要であると考えた。そして、区市町村社協の事務局長及び職員の協力を得て急速11月に検討会を設置し、1月に報告書(提案)をまとめた。

### (2) 検討の前提として～社会福祉基礎構造改革、国及び東京都の考え方～

#### ① 社会福祉法において「福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域福祉の推進」を目的とすることが明確化された

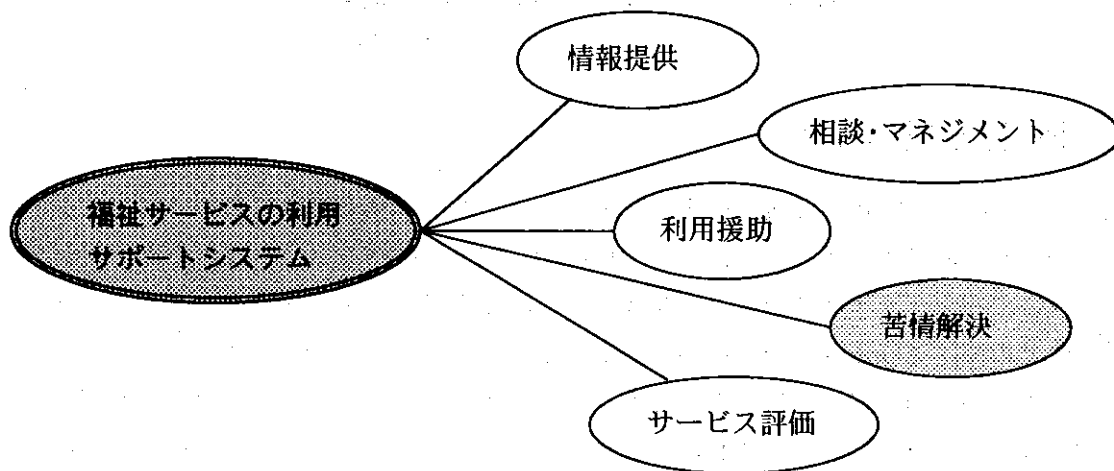
措置制度から契約による利用へと福祉サービス提供の基本が転換され、多様な事業主体が参入する中で、今後の地域福祉の推進のためには、福祉サービスの基盤整備に加えて、利用者の権利を護り、適切なサービス利用を保障するためのシステム（以下本報告書では「福祉サービスの利用サポートシステム」という）が不可欠となった。苦情解決は、情報提供、相談・マネジメント、利用支援、サービス評価とあわせて、こうした福祉サービスの利用サポートシステムの一環として位置づけられるものである（図1参照）。

#### ② 国の考える苦情解決のしくみは事業者と都道府県の2段階

国の苦情解決のしくみでは、まず事業者自身が苦情解決受付担当者や苦情解決責任者、第三者委員を配置し、第一義的に苦情を受け付け、解決に努めることが求められている。そして、解決が困難な場合には都道府県社協に設置された福祉サービス運営適正化委員会（以下「運営適正化委員会」）における解決を図るものとなっている。運営適正化委員会では、苦情相談・受付、調査、話し合いと斡旋、結果報告を行うとともに、事業者自身が取り組む苦情解決への支援を行うこととされている（図2参照）。



《図1 社会福祉法等をふまえた福祉サービスの利用サポートシステムの考え方》



### ③ 東京都では区市町村段階のしくみづくりを

5月にまとめられた東京都福祉局の「地域福祉サービス利用支援・評価システムのあり方検討会」報告書では、区市町村段階での福祉サービスの利用支援・評価システムが必要であるとした上で、苦情対応についても、事業者段階・都道府県段階の国のしくみに加えて、区市町村段階でのしくみの必要性を提起している（図3参照）。

### ④ 運営適正化委員会の役割と区市町村支援の考え方

東社協に設置された運営適正化委員会では、東京都における利用者支援の施策動向等をふまえ、国の制度に基づく個別の苦情解決の取り組みの他に、以下の考え方に基づき区市町村支援の取り組みを行うこととしている。

- a) 情報交換や研修等に力をいれることにより、区市町村における効果的な取り組みを支援する。
- b) 地域福祉権利擁護事業や権利擁護センターすてっぷ事業等との連携を重視する。
- c) 区市町村での対応が困難なケースについては、運営適正化委員会での適切な対応を図ることになるが、その際も可能な限り当該区市町村と連携・協働して取り組む。
- d) 実践を積み重ねる中で明らかになった課題を整理し、施策化につなげる等の対応を図る。

図2 国の苦情解決システム

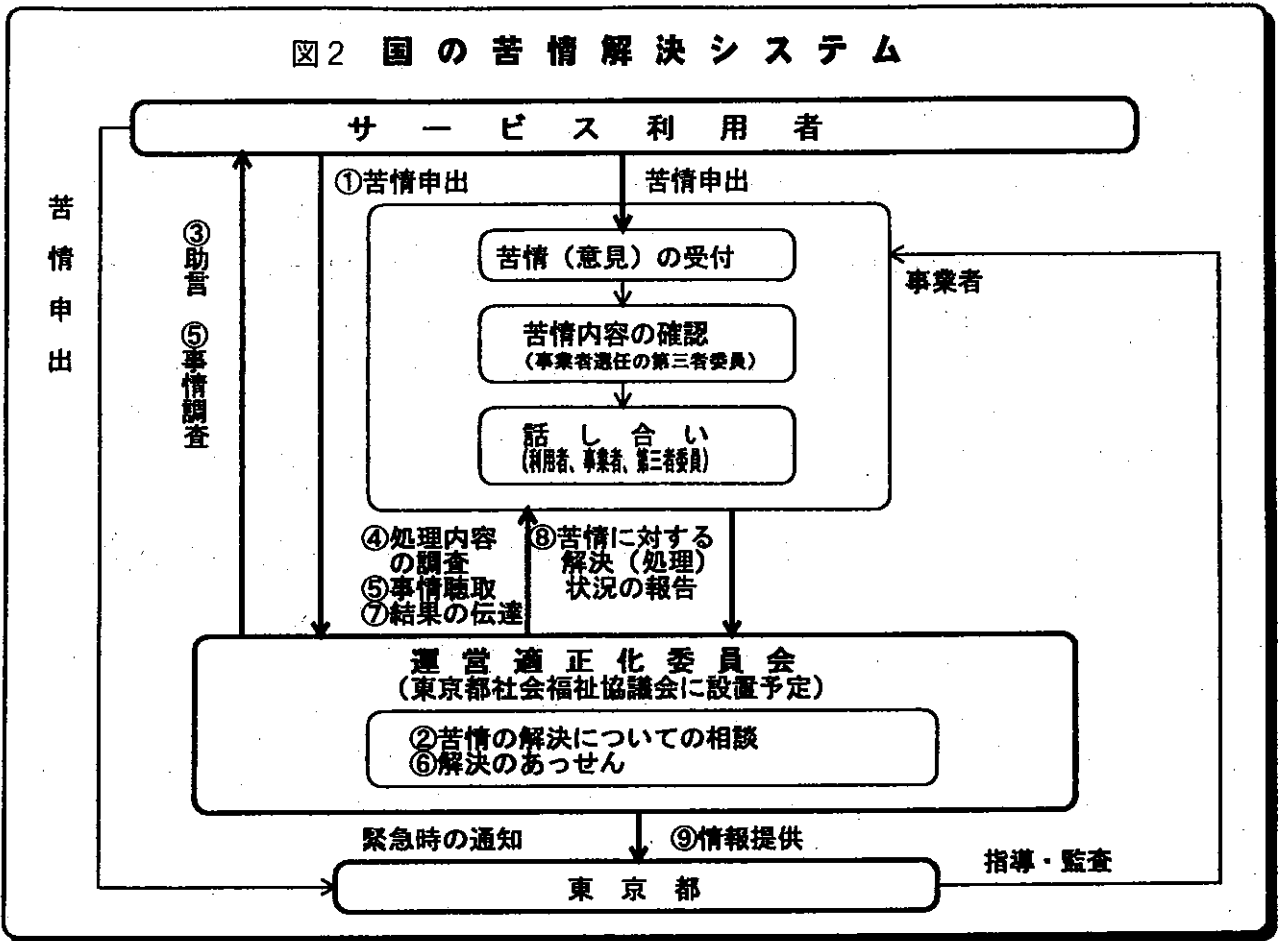
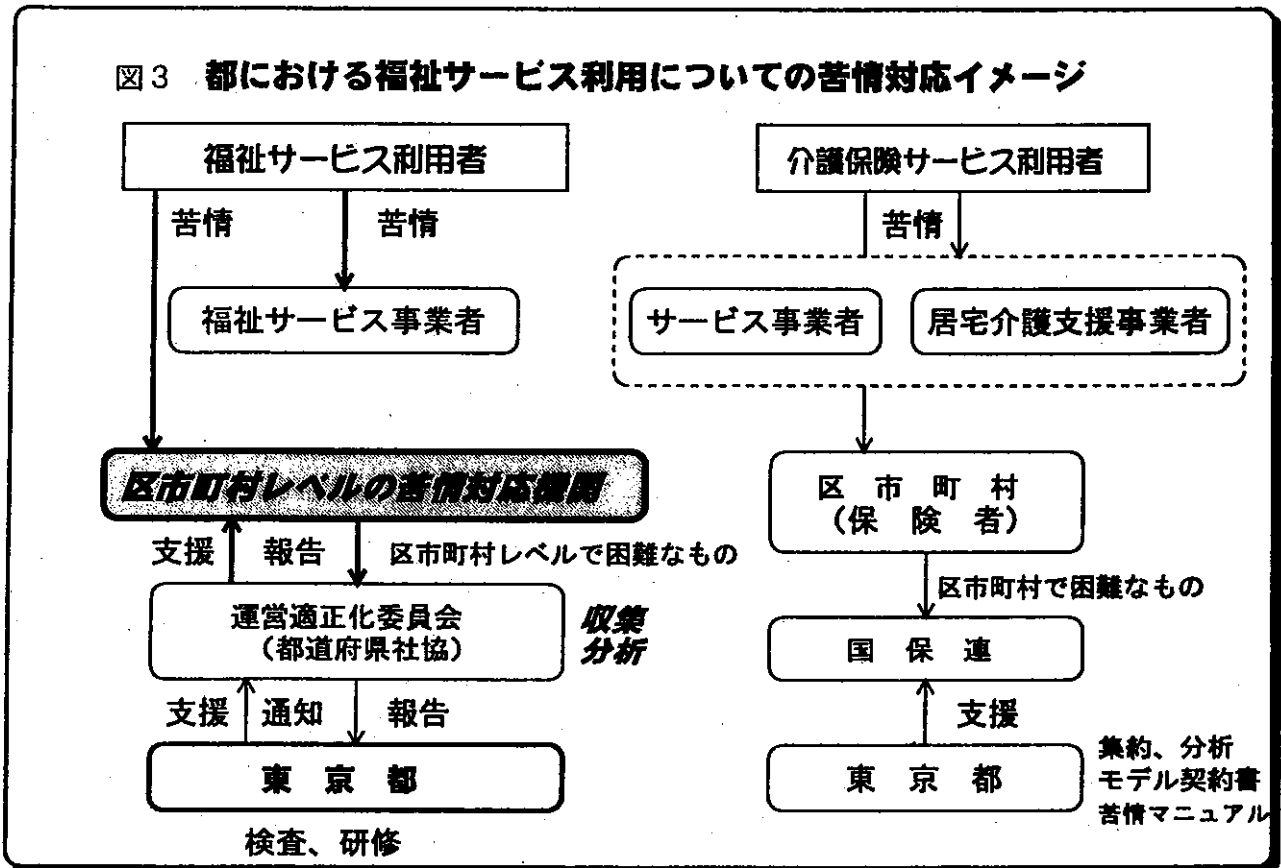


図3 都における福祉サービス利用についての苦情対応イメージ



「地域福祉サービス利用支援・評価システムのあり方検討会」報告書(平成12年5月/東京都福祉局)より抜粋

### (3) 検討にあたっての視点

#### ① 社協は「地域福祉推進の中核」として福祉サービスの利用サポートシステムを構築する役割を担う

区市町村社協は今回の社会福祉法の改正において、地域福祉推進の中核として改めて位置づけられた。これを受け、社協は従来から取り組んでいる福祉コミュニティづくりに加えて、福祉サービスの利用サポートシステムの構築に取り組むことを今改めて明確にする必要がある。

#### ② 国及び東京都の考え方(=区市町村社協への期待)をふまえた社協の役割を考える

- a) 福祉法制定の際の衆議院での付帯決議において、区市町村社協が「福祉サービスの利用が容易に出来る地域環境づくり」に取り組むことが明記された。
- b) 判断能力が不十分な方に対する福祉サービスの利用支援として都道府県社協が区市町村社協等に委託して実施している「地域福祉権利擁護事業」は、福祉サービスの利用援助事業として社会福祉法に規定された。
- c) 苦情解決についても、社会福祉法において、都道府県社協に福祉サービスの苦情解決のための運営適正化委員会を設置することが規定された。
- d) 5月にまとめられた東京都福祉局の「地域福祉サービス利用支援・評価システムのあり方検討会」報告書では、区市町村段階での福祉サービスの利用支援・評価システムが必要であるとしたうえで、情報提供については、「区市町村社協が中心となって・・・情報提供のシステムを地域に築いていく・・・」とし、サービス評価のシステムについても、「様々な形態が考えられるが、区市町村社協の活用も現実的な対応の一つであろう」としている。苦情対応についても、「苦情対応機関を区市町村社協、NPOなどに設置する形態などが考えられる」と区市町村社協はその担い手の一つとして例示されている。

⇒このように、国においても、東京都においても、苦情解決等の利用者支援は社協を中心に、あるいは社協という場を活用してすすめていくことが示されており、社協としてこの課題にどのように応えていくのかが問われている。

#### ③ 社協らしい「住民主体による福祉コミュニティづくり」の一環として取り組む

苦情解決を図るためには、「個別の苦情解決」という問題処理のしくみだけでなく、苦情が発生することのない「誰もが自分らしく生活を送る権利が護られる」地域づくりが不可欠である。社協の基本スタンスは、「住民主体による福祉コミュニティづくり」(住民が自らの地域の福祉課題を自分たちの問題として捉え、ともに学び、考え、行動することができる地域社会づくり)をすすめることであり、社協が取り組む苦情解決は、この「地域づくり」も含めてすすめるべきものと言える。このように考えると、社協がこれまで取り組んできた福祉コミュニティづくりの実績は、今後社協が直接「苦情解決機関」の機能を担

うかどうにかかわらず、「誰もが自分らしく生活を送る権利が護られる」地域づくりに活かすことができるはずである。つまり、苦情の発生を未然に防ぎ、またはその問題を最小限に食い止め、迅速に解決を図ることができる地域社会を、市民や当事者・関係者とともに築いていくことこそ社協の役割であるとも言える。また、こうした取り組みを通じて、従来の社協から更に一步進んだ21世紀の新しい社協像を積極的に打ち出すことができると考えられる。

#### ④ 苦情の範囲を市民の実生活に基づいて柔軟に捉える

区市町村社協が利用者支援の一環として、また社協らしい「住民主体による福祉コミュニティづくり」の一環として「苦情解決」へ取り組むことを考えるとき、その対象となる「苦情」の定義や範囲をどう捉えるかが問題となる。

国の施策である運営適正化委員会では、社会福祉法第2条に定められた「社会福祉事業」に対する利用者等からの「苦情」を対象として想定している。ただし、社会福祉事業の範囲をこれより広げて対応することも可能となっている。

区市町村社協において「苦情解決機関」を担う場合にも、上記の国の考え方に基づいて対応することが基本になると思われる。しかし、地域において市民の実生活に基づいたきめ細かな対応を図る上では、関係機関との密接な連携のもと、福祉サービスに限定することなく、例えば知的障害者の雇用や教育に関する苦情についても対象とすることなどが考えられる。また、サービスにより不利益を受けたことに対する「苦情」だけでなく、サービスの質についての「要望」についても対応することが必要であろう。

なお、苦情解決機関を担うか否かに関わらず、区市町村社協が地域において住民主体のもとにすすめるべき多様な苦情解決あるいは権利擁護の取り組みについては、あらかじめ対象範囲を設定するよりは、市民の生活課題の中から学び、問題を整理していくという柔軟な姿勢が重要であろう。

### (4) 検討の枠組み

今回の検討は、上記の趣旨や経緯からも分かるように、単に国や東京都が提起する新たな「苦情解決機関」の運営主体のひとつとして社協の役割を提起したものではない。むしろ、その前提となる社協らしい役割やアプローチをなるべく具体的にわかりやすく示すことを重視した。こうした役割は、苦情解決機関を担うか否かに関わらず、すべての社協に共通に求められるものである。(第2章)

その上で、社協自らが「苦情解決機関」を担うことについては、地域状況や行政との関係等により必要性が認められる場合には、社協として積極的に取り組むべき課題であることを提起した。そして、その際の取り組みのモデルや留意点についても、これまでの各地区における先行例や、東社協における権利擁護センターすてっぷ並びに運営適正化委員会での実践を踏まえ、可能な限り提示した。(第3章)

なお、上記（3）で述べたように、社協が苦情解決に取り組むことが有意義なのは、苦情解決や権利擁護といった課題が、社協の目指すべき「住民主体による福祉コミュニティづくり」とともにすすめられてこそ生きたものになるからである。したがって、第3章で提起している「苦情解決機関」を担う場合にも、第2章で提起しているような社協らしい地域活動の実践が根底にあってこそ社協が取り組む意味があるということを忘れてはならない。また逆に、「苦情解決機関」を担わない場合にも社協らしい地域活動の実践を根底に据えた多様な苦情解決の取り組みが求められる。

