

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

地域の中でどのような苦情解決のしくみが求められているか、平成10年度に東社協が実施した特設電話相談「在宅介護ホットライン」等の取り組みから考えてみたい。取り組みの中から見えてきた福祉サービスにおける苦情の特質や、苦情が表面化しない要因としては、以下のようなことが挙げられる。

- ・利用者は、サービス利用に抵抗感を持っており、サービスの改善を求めることを権利と思わない。
- ・利用者にとって専門的な言葉は理解しにくく、事業者から必要な情報や説明を得ることができない。
- ・客観的なサービス評価がないため、自分の利用するサービスの良し悪しを判断することができない。
- ・サービスの提供場面に第三者の関与もなく、ちょっとした不満や疑問は苦情として認識されにくいので、深刻化するまでわからない。
- ・利用してみるまでどんなサービスかわからず、使って初めて、その不都合がわかる。
- ・利用者は、事業者との関係悪化や、サービスの中止を恐れて、苦情を言いにくく、あきらめてしまう。
- ・事業者（専門家）が行うモニタリングには限界があり、日常的なサービスの見守りが難しい。
- ・苦情はサービスの質を向上させ、利用者との信頼関係を確立するための貴重な情報という意識が、事業者側に不足している。

これらのことを踏まえると、福祉サービスに関しては、被害に対して補償される権利だけでなく、サービスを選ぶ権利、自分の要望や苦情を伝える権利、良くないサービスに対して改善を求める権利、利用したいサービスをつくりだす権利、困ったときには最終的に必ず救われる権利など、多様な権利が確立されることが必要である。

利用者（市民）自身が権利を幅広く捕らえ、自らの問題として、そして自分を含む地域の問題として、苦情が発生しないような地域をつくっていく力をもたなければ本当の意味で、福祉サービスの苦情は解決されない。

そのためには、苦情として出された問題に対し、〈個別解決〉を図ることはもちろんのこと、苦情を未然に防ぐための〈予防〉や、地域に埋もれている苦情を〈発見（発掘）〉する取り組み

みなど、以下4つの要素に対し、複合的に取り組む必要がある。また、これらの要素が有機的に結びついてこそ、利用者本位のサービスを確立するための、実効力ある苦情解決のしくみと言える。

【『苦情解決』に必要な4つの要素】

- ・ 予防（苦情を生み出さないための取り組み）
- ・ 早期発見（地域の中に苦情を潜在化させないための取り組み）
- ・ 個別解決（苦情が出てしまったときの解決に向けた個別の取り組み）
- ・ サービス向上（苦情を地域の問題として受けとめ、サービス向上につなげる循環性をもった取り組み）

（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

社協はこれまで、市民一人ひとりのよりよい生き方や、暮らしやすいまちづくりを目指して、それを阻害する様々な問題に対して、市民の主体的な取り組みを促し、解決にむけて市民と協働してきた。そのような社協の役割が、新たな社会福祉法においても、「地域福祉の推進役」としてあらためて明確に位置づけられている。いま求められている「苦情解決」についても、地域における権利の多様性を認め、利用者本位のサービスを確立していくということから考えると、社協のもっとも基本的な視点であると言える。

とりわけ、福祉サービスに関する苦情解決のためのしくみや取り組みは、消費者センター等、既にしくみが整っているものとは異なり、まだ緒についたばかりであり、これからしくみを整え、根づかせていかなければならないものである。利用者側の意識も契約の時代に対応したものとなっていないため、苦情自体が出てきにくい、あるいは意識されていないのが現在の状況である。このような大切な時期だからこそ、単に“出来合い”の苦情解決機関を設置し、利用を呼びかけるということではなく、市民とともに福祉サービスのあり方と利用者の権利について考え、その中から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のである。

また、社協の使命・役割である「住民主体による福祉コミュニティづくり」を、これまで以上に具体化していくためにも、真の意味での苦情解決に向け、苦情解決を支える地域づくりに、積極的に取り組んでいくことが望まれる。その際の一つの選択肢として、地域状況等を踏まえた上で必要に応じて、苦情解決機関を直接担うことについても検討していく必要がある。

社協が苦情解決のしくみづくり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、次のようなことをあげることができる。

① 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、権利主体である市民と協働し、実効力ある苦情解決のしくみにすることができる。

社協は、これまで、小地域福祉活動やボランティア活動などのインフォーマルな活動の推進に力を注いでおり、市民との協働を図りやすい立場にある。地域の中で、苦情解決のしくみづくりをすすめるにあたっては、「自分たちの住むまちをどんなまちにしたいのか」「自分はどうか暮らしたいのか」という市民の思いを集め、地域の力を高めていくことこそが求められる。

また、一人ひとりの権利を護り、苦情を生み出さない地域をつくっていくためには、個別解決だけでなく、市民の支えや主体的な取り組みによる、＜予防＞＜早期発見＞＜サービス向上＞といった要素なくしては、十分にその機能を果たすことはできない。

社協は、苦情解決のしくみづくりをすすめるにあたって、「住民主体による福祉コミュニティづくり」という社協の使命・役割をあらためて基本に据えることにより、市民との協働にもとづく、実効力あるしくみをつくり出していくことができる。

② 苦情につながる手前での解決

社協が苦情解決に取り組むことで、明確に苦情と意識されるものだけでなく、そのままにしておくと苦情につながる疑問や不安を、幅広く受けとめ、早期に解決をはかることができる。

福祉サービスにおける苦情は、明確に苦情と意識されるものだけでなく、不安や疑問といった漠然とした形で現れるものも多い。しかも、そういった不安や疑問は、利用者が「取り立てて確かめるほどのものでもない」「自分だけが感じていることかもしれない」と、「苦情相談」という形で窓口へ寄せることを躊躇するため、深刻になるまで表に出てこない。社協は、総合相談や心配ごと相談など、市民に身近なところで、幅広い間口の相談活動を展開しており、不安や疑問を受けとめやすいとともに、社協の様々な活動を活かして、苦情につながる手前で早期に解決をはかっていくことが可能である。

また、社協は、利用者やその家族など、当事者の組織化を図っており、それらの取り組みは、苦情解決を支える上で、非常に大きな役割を持っている。例えば、その活動の一つである「介護者のつどい」をとってみても、当事者同士が、同じ仲間として、介護について語る場は、疑問や不安、そして苦情を伝えやすい雰囲気をつくり出し、非常に貴重な場として位置づけることができる。

社協の様々な既存事業を、「苦情解決」という視点から捉えなおし事業展開を図ることで、不安や疑問を早期に捉え、苦情につながる手前で解決することが可能となる。

③ 苦情の積極的な掘り起こし

社協の強みである小地域福祉活動などを活かし、表面化しにくい苦情を積極的に掘り起こし、効果的に苦情解決に結びつけることができる。

苦情は意識されにくく、しかも言いにくいという特質を持っている。社協は、民生委員との連携や、社協の強みである小地域福祉活動やボランティア活動の推進を通して、地域に潜在化している苦情を、積極的に掘り起こしていくことができる。

このような市民の活動は「同じ市民」、「地域での顔なじみ」という関係性を生み出し、利用者に対して、安心感をもたらすとともに、「自分だけが感じていることかもしれない」という疑問や不安に、客観的な立場からアドバイスするなど、利用者を勇気づける役割や、身近な場所で一貫して利用者を支えるという役割を持っている。

社協としては、主体的な市民の取り組みを促すとともに、市民をバックアップする機関として、掘り起こされた苦情をしっかりと受けとめ、問題の明確化を支援するなど、効果的に苦情解決に結びつけていくことが必要である。

④ 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で、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。

社協では、平成11年度から「地域福祉権利擁護事業」に取り組んでいる。この事業は、判断能力が不十分な方を対象としているが、こうした利用者は、苦情の申し出や権利主張を自ら行いにくいといえる。そういう意味で、地域福祉権利擁護事業は、とりわけ配慮を要する方に関して、苦情を未然に防いだり、苦情を早期に把握するという役割が期待される。

この事業の実施を通じて、専門員や生活支援員が、権利侵害を受けやすい利用者を日常的に見守っており、利用者の不満や苦情をいち早くキャッチすることができる。そして利用者との信頼関係をもとに、よりよいサービスを利用していけるよう、苦情解決機関の利用支援なども含めて支援していくことができる。

地域福祉権利擁護事業と、苦情解決機関を、社協が一体的に取り組むことで、これらの役割がますます明確化するとともに、事業者に対する働きかけなども積極的に行えるという効果も期待できる。

⑤ 事業者への働きかけ

社協が苦情解決に取り組むことで、利用者に対する力づけはもちろんのこと、社協のこれまでのネットワークを活かし、事業者への働きかけも積極的に行うことができる。

苦情が発生する大きな理由の一つに、「情報や説明の不足」ということがある。また、いくつかの先行事例から、苦情相談として寄せられるケースの中には、「自分の名前は言いたくない」

「事業者への働きかけはしないで欲しい」というものが多くあると指摘されている。これらの要望は、事業者との関係が悪化するのを恐れている等の理由によるものと考えられる。

これらの問題に対しては、利用者をはじめとする市民が、サービス利用について学んだり、社協の相談活動を通して利用者への力づけを行うなどの取り組みが必要となる。また、利用者に対する力づけだけでなく、効果的な苦情解決を図るためには、事業者側の苦情に対する積極的な取り組みがなくてはならない。

社協は、地域における事業者とのネットワークづくりという役割を有しており、社協が苦情解決に取り組むにあたっては、事業者の苦情に対する認識を深めたり、より透明性を確保した体制整備を促進するために、市民との協働を促したり、積極的に働きかけを行うことができる。

⑥ 地域のサービス向上へ活かす

社協が苦情解決に取り組むことで、個別解決を図るだけでなく、苦情が起こった要因を、地域の課題として市民に投げかけ、サービス向上につなぐことができる。

社協が苦情解決にかかわる大きなねらいは、「住民主体による福祉コミュニティづくり」であり、「利用者本位のサービスの確立」である。これまで考えられてきた苦情解決のしくみは、苦情を抱える利用者と、個々の事業者の間での対応を中心に考えられてきた。しかし、地域の中で、同じ苦情を繰り返さないためには、こうした個別解決だけでなく、個々の事例を、地域全体のサービス向上につなげる出発点の一つとして、活かしていくことが必要である。

社協が苦情解決に取り組むにあたっては、一つひとつの事例を蓄積し、どうして苦情が起きてしまったのか、苦情が起きた要因を「地域の問題」として、市民や事業者、行政を含めた、地域のシステム全体に投げかけていく。そして、市民の気づきや主体的な行動を促していくことにより、市民の目から見たサービス評価活動の展開や、サービスの向上に向け、市民と新たな協働をつくり出していくことができる。

⑦ 多様な苦情解決のしくみづくり

社協は、直接苦情解決機関を担うだけでなく、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。

社会福祉法が施行され、これまでの「措置」から、利用者と事業者の契約にもとづく「利用」の時代となった。利用者の権利意識が芽生えることにより、今まで隠れていた苦情が表面化してくるものと予測される。

地域の中で、セーフティネット（最終的なとりで）として、個別解決を図る機関が整備されるのはもちろんのこと、多様な苦情解決のしくみが、重層的に整備されることが望まれる。例えば、特定の分野における高い専門性や、アドボカシー（代弁し、提言につなげていく）機能を持つ当事者団体による権利擁護の取り組みや、市民自らの目から見たサービス評価活動など

が考えられる。

社協としては、このような様々な取り組みが地域の中に広がるよう、積極的な地域課題の投げかけを行うことができる。また、市民を中心とする地域が、その課題を受けとめ、活動を展開していくにあたって、行政や事業者との効果的な結びつけを図ることを含め、必要とされる支援を行うことができる。

⑧ 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時や、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を十分に図り、効果的に解決に結びつけることができる。

東京都段階の苦情解決機関として、東社協に、運営適正化委員会が設置されている。基本的には、区市町村段階で解決が図られることが望ましいが、複合的な問題を持つ困難ケースなど、苦情の内容によっては、迅速に運営適正化委員会につなぐことも必要となってくる。これまでの区市町村社協と東社協の強いつながりを活かして、こうした連携を円滑に図り、効果的に解決に結びつけることができる。

なお、運営適正化委員会では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段階での苦情解決の取り組みの支援を行う。

- a) 情報交換や研修等に力を入れることにより、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) 区市町村段階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。

(3) 社協が取り組む苦情解決の視点と展開

苦情解決機関を社協に設置する場合の苦情解決の取り組みや体制等については次章に述べるが、ここでは前述した福祉サービスに関する苦情の特質と苦情解決の4つの要素を意識しながら、苦情解決機関を直接担う場合・他に苦情解決機関がある場合とに関わらず、日常的な社協の活動の視点と具体的な展開について述べる。

なお、地域の状況に応じた新たな取り組みを提案している部分もあるが、主に、社協の本来事業や既存事業に取り組むなかで自ずと展開できていることを明確にしたもの、意識化することでより効果的な展開が望めることを中心に述べた。

1 社協における相談・情報提供機能を充実する

① 福祉サービスを選択するための情報に厚みをつける

福祉サービスは、必要になって初めて接する機会が多く、個々の状況や要望にあった適切なサービスを選択することができるかどうか、苦情を未然に防止する第一のポイントとなる。そのために、社協としては「市民の目を見た」福祉サービス情報を活用したい。

行政の作成するサービス一覧等に同じ種類のサービスが複数あった場合、相談者にとってどちらが適しているのか。どのような形で使うと相談者にとってより有効であるのか。サービスの種類や事業者の連絡先についての情報だけでなく、「どんなサービスをどのように使ったらこんな効果があった」「実際に使ってみたらこの点が良かった」という利用者の声を集め、情報提供し、相談者自身にもっとも適したサービスを選択することを支援する必要がある。これらの情報を提供することで、福祉サービスの利用に対する不安や抵抗を解消することにもつながる。

社協は、身近な地域のなかで福祉サービスを現に利用している人の声や、体験談等の情報を集めやすい。介護者のつどいや当事者団体等とのネットワークを活かして、常にこれらの情報を集積し、社協ならではの情報を増やすことが重要である。

② 社協のもつ「総合相談機能」の充実

ふれあいのまちづくり事業に見られるように、総合相談窓口としての社協の役割は、相談の内容によって、問題解決を図るための適切な機能に結びつけることにある。

この段階で、相談の主訴として表に出てこない、本人や家族が意識していないものも含めて、裏に隠れた苦情や不満を見逃さないことが重要である。相談者の意向を裏に隠されたものも含めて十分に読み取ったうえで、情報を必要とする場合は情報提供へ、サービスの利用を必要とする場合はケアマネジメントや地域福祉権利擁護事業へ、苦情の解決を必要とする場合は「苦情解決」機能へと結びつけることが求められる。苦情や不満は、サービス利用のニーズや疑問等と混在していることが多いので、相談の段階でその人の抱える様々な問題のレベルを分析し、必要な機能に適切に迅速に結び付けることにより、苦情の深刻化を防げることも多いはずである。

総合相談「窓口」として明確に位置づけていない場合であっても、様々な人が多様な相談をもって訪れる社協としては、こうした「総合相談機能」を確立していくことが望ましい。

また、必ずしも「相談」という明確な形ではなく、ちょっとした問合せや雑談の中に生活課題が埋もれていることも多いため、相談窓口担当者のみならず、どの部署においても意識的にこれらをキャッチし適切な対応ができるよう、社協全体で総合相談機能を果たすことが求められる。

③ 地域でのモニタリング（見守り）機能を重視する

社協の相談窓口で福祉サービスに関する相談や、苦情等に対応する際には、サービス提供機関や苦情解決機関を紹介して終結するのではなく、不安や疑問がどのように解消されたのかフォローすることで問題の深刻化や苦情の再発を防ぐことが重要である。

そのためには、社協の相談機能のなかでも特にモニタリングの機能をより一層充実させ、継続して相談者に関わっていくことが求められる。それには、各地域で展開されている市民や民生委員による見守り活動を活用することも考えられる。その場合、活動者に任せきりにするのではなく、常に社協の側からも活動者とコンタクトをとり、問題が深刻化する前に社協とつながるような関係づくりとバックアップ体制をとっておくことが重要である。

こうした相談者に対するフォローとともに、事業者に対して適切に引継ぎ、経過を問い合わせる等の働きかけが求められるため、地域内の事業者とのネットワークを活かしながら信頼関係を築いていくことが重要である。

・苦情解決機関の利用をサポートする

苦情が発生してしまった場合には、社協が苦情解決機関を直接担う場合も、他の苦情解決機関につなげる場合にも、苦情を申し立てた利用者が上手に苦情解決機関を利用できるようサポートする必要がある。

具体的には、利用者の身近な支援者としての立場で解決に向けての目標や方法を共有し、苦情解決機関についての情報提供や、利用者の不安の受け止め、意向の代弁、苦情解決機関利用にあたっての同行等が必要と考えられる。そして、苦情がどのように解決されたのか、利用者とプロセスを共有していくことが重要である。特に思うような解決が得られなかった場合には継続的なフォローが必要である。

・代替サービスの確保など利用者の苦情解決の過程を支える

福祉サービスの利用者が苦情の申立てをためらう要因の1つとして、「代替サービスが得られないことへの不安」がある。

苦情相談を受けた場合には、苦情の解決をサポートするとともに、社協の実施するサービスで対応する他、地域の事業者とのネットワークを活かして速やかに代替サービスを確保しなければならない。個々の苦情が適切に速やかに解決されるためにも、新たな苦情を生み出さないためにも、重要な要素である。サービス事業者によるサービス提供とあわせて、住民や民生委員等の頻繁な見守りで利用者を精神的に支えるなど、幅広く総合的に利用者を支えるケアマネジメントが求められる。

④ 同じ立場の当事者が相談に応じる場を設定する

社協活動の1つに当事者の組織化活動があるが、同じような課題をもつ当事者同士のピア・カウンセリング（経験を語り合う中での共感や相談）がきわめて有効な場合がある。

例えば「介護者のつどい」においては、当事者同士が同じ仲間として介護について語るなかで、疑問や不安、そして苦情を伝えやすい雰囲気を作り出し、またお互いがよき理解者や支え手となり得る。サービスの提供者や公的な窓口等に対してはなかなか言い出しにくい不満や苦情も、立場の近い人になら言える場合も多く、苦情を顕在化させるために意義は大きい。この他にも、社協の相談事業の中に、当事者団体との連携のもとにこのような当事者による相談日を設けたり、場合によっては当事者団体につなぐことも有効であろう。

⑤ 地域のなかで苦情をキャッチする

寄せられる相談に対応するだけでなく、潜在している不満や苦情を掘り起こし、早期に解決につなげるために、市民との接点を積極的に活用したい。

小地域での見守り活動やささえあい活動や、ふれあいいきいきサロンのようなミニデイサービス、介護者のつどい等、こうしたいわばインフォーマルな場は、公的な相談窓口よりも利用者や家族の本音が出やすいという特徴がある。雑談の中で最近の心配ごととして自ら話される場合もあろうし、見守り活動の協力員・ミニデイサービスの活動者など活動の核となる市民や社協職員等が意識的に話題に乗せることもできる。ただし、市民の活動に任せきりにするのではなく、社協として必要なバックアップ体制をとっておくことが重要である。

地域でのこうした様々な活動の中で利用者や市民から出される率直な疑問や不満は、本人にとってもまだ明確な「苦情」として認識されていない場合もあり得るが、そのまま放置しておく深刻な虐待や権利侵害につながる恐れもある。社協として苦情や不満を意識的にキャッチし（早期発見）、対処しやすい芽の段階で適切な対応を行うことは深刻化を防ぐ意味で非常に重要であり、住民主体の活動をすすめる社協だからこそできることと言える。

2 市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

① 市民や利用者が苦情や不満を事業者に伝える力をつける支援をする

多くの市民は、福祉サービスに関して予備知識をもっておらず、ましてや利用の経験がないことが多いため、専門家である事業者とは、情報やノウハウの面で圧倒的に不利である。そのため、福祉サービスに関する希望や要望を伝えるべきときにうまく伝えることができず、深刻な問題になるまで苦情が表にでないことがある。

市民が自分の力で福祉サービスに関する情報を理解し、思ったとおりに事業者に対して要望を伝えられるようになることが重要である。福祉サービスに関する市民の学習会の開催を支援することなどは、住民主体による福祉コミュニティづくりに取り組む社協ならではのサポートと言える。特に、福祉サービスの選択や利用に関するシミュレーションを含むワークショップの企画や、利用経験者との懇談会、一日体験企画など、実際に利用するときに役立つ経験等が得られる学習会が効果的であるため、このような内容を市民とともに企画したい。

また、市民と事業者と一緒に地域の問題として福祉サービスについて考える場等についても積極的に設定したい。サービス利用に関する役割劇等のワークショップを市民と事業者の間で行うなどの企画がやはり有効であろう。これは、社協が事業者とのネットワークをもっているために可能な取り組みである。

② 苦情や権利に関する市民の理解を促進する

埋もれてしまいがちな苦情を顕在化させるには、まず、市民自身が「権利」を意識する必要がある。

市民が集まる様々な場を通じて、「権利っていったい何?」「これは権利侵害ではないか?」「その人らしくよりよく生きるとは?」等を市民自身が考えることが重要である。こうした投げかけを行うには、最初から権利をテーマに設定するよりも、市民も交えた身近な地域でのケア会議（CCM※）等で、実際に困っている人の個別のケアを考える中から具体的に話し合う方がイメージしやすい。そのことで、「権利」について意識する市民を増やしていくことができる。市民全体の「権利意識」を底上げしていくことで、「苦情や不満を言ってもいいんだ」という認識が利用者や家族にも浸透することになる。

また、「契約」についての理解を深めることにより、自分の「権利」を認識できるようにもなる。

地域福祉権利擁護事業の生活支援員や民生委員、見守り活動の協力員等が福祉サービスの利用者と個別に関わり、利用者との信頼関係を築く中で、権利意識を高めていくこともできるであろう。

※CCM（コミュニティ・ケア・ミーティング）

公的サービスだけでは充足しきれないニーズに対し、関係機関の専門職だけでなく近隣住民やボランティア、家族等をメンバーとする地域ケア会議。個別のケースの問題解決を目的とするだけでなく、市民が地域の課題に気づき、ともにその対応を考えることで多様な地域活動が広がる機会とすることもできる。

3 事業者による適切な苦情への対応を支援する

市民に対して福祉サービス利用の支援を行うだけでなく、事業者に対する啓発等の働きかけも、苦情を未然に防止するために不可欠である。

社協は市民と協働する機能だけでなく、事業者等、関係機関とのネットワークをもっており、これらを有効に活用することで一層苦情の未然防止や再発予防に効果が期待できる。

市民と事業者と一緒に、サービス利用までの流れの模擬体験をしながら、サービス利用の情報提供について考える機会づくり等は、利用者が力をつける効果があるだけでなく、事業者にとっても、利用者がどんな点に不安をもっているのか、どのように説明すれば利用者の

理解を促すことができるのか、対等な立場で意見を聞くことができる。このような機会の設定は、事業者サイドからは行いにくく、社協に期待される役割であると考えられる。

社会福祉法では、福祉サービスの利用者の苦情は、第一義的に事業者自身において解決を図ることが求められている。事業者自身の苦情対応は、個々のケースの解決を図るだけでなく、解決を図る過程を通じて職員の意識改革を推進し、自らのサービスを見直し、改善を図ることにつなげていくことに大きな意義がある。社協は事業者の連絡会や従事者向けの研修等で、苦情がサービス改善に役立つという認識を喚起することができる。

なお、事業者がサービス改善に取り組みやすい条件整備も今後、区市町村、東京都、東社協と連携して取り組むべき課題の1つであろう。

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

① サービスのチェックを市民の視点で行い、サービスの向上に活かす

自分の暮らす地域の福祉サービスに満足できるのか、何が足りないのか、どこが改善されるべきか。福祉サービスを評価する主体は市民である。社協では市民の視点によるサービス評価の取り組みを進めたい。

他人の目が届きにくい在宅での福祉サービスについて、民生委員や身近な市民等による見守り活動を通じて、きちんと契約どおりのサービスが行われているか、不適切なサービスが行われていないか等のチェック機能を果たすことができる。判断能力の十分でない利用者については、地域福祉権利擁護事業で、専門員や生活支援員によるよりきめ細かな対応を行うことができる。また、施設等で提供されているサービスについても、市民によるサービス点検・向上活動を側面支援する等の取り組みが考えられる。

「介護者のつどい」等、当事者同士が同じ仲間として介護について語る場合は、福祉サービスに関して疑問や不安、苦情の顕在化に役立つだけでなく、自分以外のサービス利用者と情報を交換することで「自分の受けているサービス内容が適正なのか、どの程度のものなのか」がわかり、客観的にサービス内容を見つめ、よりよいサービスについて考えていく契機になる。

これらの活動等を通じて、市民自身が地域の福祉サービスを評価することの意識づけを行い、市民が考えるサービス水準を事業者や行政に伝え、ともに地域の問題として考えていくことが重要である。例えば、市民・事業者・行政の三者による協議体である「地域福祉サービス向上委員会（仮称）」を設置し、日常的にサービスのモニタリングや評価を行い、その内容を制度全体に還元することにより、地域全体のサービスの質の向上を図る取り組みなどが考えられる。

② 苦情の分析を通じて地域全体の力を高める

社協の相談窓口や地域でキャッチした苦情や不安、疑問等については、個々に解決を図るだけでなく、苦情等が発生した背景や解決のプロセスを分析し、同じ苦情等が発生しないよう、発生してもきちんと解決が図られるよう、地域のシステムに還元しなければならない。

こうした分析を事業者やサービス向上活動を行う市民とともに実施し、「どうして苦情が発生したのか」「どうやって解決できるか」をともに考えていく過程は、地域全体の苦情に対応する力を高めるはずである。「苦情ダイヤル」のような特設相談を実施し、福祉サービスの提供の実態や苦情や不満を意図的に集め、分析する試みも有効であろう。

分析の結果、「こんなときに苦情が発生した」「こんな言い方で事業者に苦情を言ったら上手に伝わった」「このような苦情はこんな方法で解決できた」等の事例を集積し、行政や事業者、市民に投げ返すことにより、サービスの向上や苦情の予防につなげることが重要である。

これらの事例は、①で社協が提供する福祉サービス情報に厚みをつけることにもつながる。利用者にとっては、これらの情報は、権利や苦情について考える契機となり、また、事業者に対して不満や苦情を言う力をつける素材となる②。また、事業者にもこれらの情報を返し、事業者が地域のシステムの一環として積極的に苦情対応を捉えられるよう活用したい③。

③ 制度・施策の改善に向けた提案・発信

苦情や不満の中には、制度・施策の不備やサービス量の不足など、すぐには解決できないものも多々ある。また、苦情に対応するシステムそのものが未整備な場合もある。

こうした苦情や、苦情がどのように解決されたかの事例（解決できなかった事例も含めて）を蓄積し、制度・施策の改善や苦情対応システムの整備に向けて提言を行うことは、社協の大切な機能の一つである。その中には、法改正が必要なものから手続きの改善等まで様々なレベルのものがあるだろうが、社協にはこうした提言を、地域の生の声として市民とともに発信していくことが求められている。

前述②の特設相談等の試みは、行政や地域全体に対するアピール性も高いため、積極的に活用したい。また、日常的に制度・施策に市民の声を伝えていく地域のシステムとして①で述べた「地域福祉サービス向上委員会（仮称）」の設置も有効であろう。