

平成 21 年 5 月 31 日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2008

課題番号：19530047

研究課題名（和文） 社会福祉・介護サービス苦情解決の法制度と課題

研究課題名（英文） Legal System and Problem of Complaint Resolution in Social Welfare Service and Long-Term Care Service

研究代表者

良永 彌太郎（YOSHINAGA YATARO）

熊本大学・法学部・教授

研究者番号：20139504

研究成果の概要：戦後社会福祉法制の大きな転換となった介護保険法と社会福祉法において新たに導入された苦情解決制度につき、主に法的視点から、当該制度の法令上の根拠等を確認、その制度内容と運用の実情をできるだけ明らかにし、また苦情解決制度について法理的考察を行った。これらを踏まえて、最後に、現在における苦情解決制度について、見直し改善を要すると考えられる諸点を提示した。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	700,000	210,000	910,000
2008年度	400,000	120,000	520,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,100,000	330,000	1,430,000

研究分野：社会保障法

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：社会福祉法、介護保険法、苦情解決・苦情処理、サービスの質、権利擁護。

1. 研究開始当初の背景

戦後初期に立法化された児童福祉法、身体障害者福祉法さらには社会福祉事業法などによる社会福祉法制は公的扶助立法たる生活保護法のいわば補完的的制度としてその周辺に展開されたものであり、その特徴は低所得者対策立法として救済的性格が濃厚であった。このような戦後社会福祉法制の原型は、高度経済成長の時期に立法化された老人福祉法や精神薄弱者法などにおいても基本的な変化はなかった。

このような戦後社会福祉法体制の原型に

変容が現れたのは1990年代以降のことであるが、特にこの変容が明確かつドラステックになったのは1997年から2000年にかけて行われた介護保険法の制定・実施と社会福祉事業法の全面改正および関係法律の改正によるいわば社会福祉法体制への移行である。戦後社会福祉法制の大きな転換の理念や具体的内容の全体像をここで明示しないが、その重要な点の一つは、保護から権利への転換である。具体的に言えば、従来型の社会福祉サービスは、利用者が行政庁の権限行使の結果としてサービスを

受けるといういわゆる措置方式によって行われていたのであるが、一部の例外を除き、サービス利用は利用者が事業者とサービスの利用・提供について契約を締結して行われるという契約方式に転換され、このことを通して、サービス利用が利用者の権利行使として具現化されることになったことである。このように社会福祉サービスの利用が保護から権利へと大きく転換する方向性を示した点については、選別的サービスから普遍的サービスへの流れとして積極的な評価が可能である。

ここで権利という場合、権利・利益が侵害されたとき、最終的には裁判所に訴えての救済が考えられる。社会福祉サービスに関し、違法な行政処分については当該行政処分の取消請求や異議申立て、サービス提供事業者による生命・身体等の権利侵害については損害賠償請求が代表的である。

ところで、社会福祉サービス利用の保護から権利への転換と称することができる法現象の中で、権利の行政的・司法的救済とは異なった新しい法制度が導入されたのである。この新しい制度は、社会福祉法においては苦情解決制度、介護保険法においては苦情処理制度と称されている。両者の具体的内容には、見過ごすことができない相違点があるものの、両者ともに共通の目的をもったもので、従来には存在しなかったものである。なお、社会福祉法においては法文上苦情解決と明記され、介護保険法では苦情処理と称されているが、両者に本質的な差違はなく、研究題目とともに、以下、「苦情解決」という用語を用いる。

苦情解決制度が対象としているのは、権利・利益の行政的・司法的救済に馴染まない事態である。サービス提供は、今日その大半は契約によって提供される。このサービス提供過程では違法とまでは言えないまでも不適切ないし不当なサービス提供が行われることがある。例えば、施設内転倒事故による負傷が発生した場合の事業者による迅速・適切な措置や利用者・家族への納得のゆく説明、事故再発防止対策などにおいて適切でない対応、また利用者の人格を無視した言動など不適切ないし不当な処遇が行われることがある。このような事業主の行為には行政処分性がないのでそもそも行政不服審査や行政事件訴訟の対象にはならない。サービス提供過程は債務の履行過程であるので、債務不履行に該当する出来事については契約法上の救済、あるいは不法行為法上の救済が可能である。しかし、サービス提供過程で生じる事業主の不適切ないし不当な行為のすべてが損害賠償等の私法上救済に馴染むわけではない。このような伝統的な権利救済システムの利用には馴染まないが、しかし利用者やそ

の家族にとっては切実な問題が生じる。苦情解決制度は、このように、伝統的な権利救済システムからはいわば事実問題として放置されてきた問題に新しく目を向けたものである。

以上をまとめると、前述のように、戦後社会福祉法制の大きな転換の過程で苦情解決という新しい法制度が現れたこと、そしてこの制度がサービスの質の向上や利用者の権利擁護という重要な役割を担っているにもかかわらず、この制度についての法的研究が未だ乏しいことが、本研究の当初の背景であった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、社会福祉・介護サービス苦情解決（以下、単に「苦情解決」という。）の法制度を把握・分析し、その法制度の課題を明らかにすることであった。これを少し詳しく述べると次のようなことである。

前述のように、苦情解決制度は、戦後社会福祉法制の大きな転換の過程で現れたものである。まず第1に、この新しい制度の具体的内容と機能をできるかぎり詳細に把握し、これについてその機能を含めて分析することである。第2に、これを踏まえつつ、苦情解決制度についての理論的な側面、具体的には、苦情解決制度の法目的、ADRとの関係、社会保障紛争解決制度との関係、

権利擁護論との関係、を明らかにすることである。第3に、苦情解決制度の理念を生かすために、その将来を展望しつつ、課題をできるだけ具体的に明らかにすることである。そしてこのことは、戦後社会福祉法制の転換の意義と将来展望を、法的側面から明らかにする一助になるものと考えたのである。

3. 研究の方法

研究の方法は、以下のとおりであった。

- (1) 苦情解決に関する資料・データ・文献の収集。
- (2) 制度の運営機関等（社会福祉法については県社会福祉協議会運営適正化委員会や中央社会福祉協議会、介護保険法については県国保連や国保中央会）に対するヒアリング調査。なお、本研究者は熊本県国保連の苦情処理委員であるので、本委員として関与した苦情処理事案は本研究の遂行上、極めて有益なものとなった。
- (3) 収集した資料・データ・文献、ヒアリング結果の整理、解析、検討。この研究方法は、主に、法的視点から実施した。
- (4) 以上を踏まえた上での考察とその結果のまとめ。このまとめについては、社会法研究会や社会の『法化』に最

適な司法制度と紛争解決システムに関する研究会で報告を行い、そこにおける質疑を参考として、再度、考察を行った。

4. 研究成果

研究成果は以下のとおりである。

(1) 苦情解決制度創設の構想

社会福祉法体制への移行を促した基本文書(「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」(平成10年6月)では、この制度の創設が、主として「サービスの質の向上」の観点から構想され、権利擁護という目的とは一応区別されている。また、この制度は事業主と利用者・家族の当事者が納得できるような解決策を見いだせるようにするため、サービスの特性に応じた中立的な第三者が関与する仕組みにすることを提言していた。

介護保険法制定の基礎的文書となった「高齢者介護保険制度創設について一審議の概要・国民の議論を深めるために」(平成8年4月)は、「介護保険制度の適正な運用を確保するため、要介護認定や保険料賦課徴収等に対する不服申立の仕組み、介護サービス等に関するオンブズマン制度などを確立すべきである。」としていた。このオンブズマン制度についての議会における政府答弁は、「利用者からの苦情を受けて、相談し、必要があれば調査をし、サービス事業者に対して指導を行う。調査は行政権限に基づくものではないので、事業者の協力を求めて行い、事業者に対する改善命令や指定の取消等までに至らない苦情処理を通して自主的に的確なサービスが確保されるようにするオンブズマン的な制度である。」旨を説明した。

(2) 苦情解決制度の内容

社会福祉法上の苦情解決制度

社会福祉法は、苦情解決制度を明文規定で根拠づけている(社福82条、83条、85条1項、85条2項、86条)。これらの諸規定によると、社会福祉事業者には苦情解決の努力義務が課され、都道府県社会福祉協議会(以下、単に「県社協」とする。)に運営適正化委員会を置き、同委員会が苦情解決業務を行う。同委員会の業務は、苦情申出につき相談に応じ、申出者に助言し、実情調査を行い、また事業主の同意を得て解決のあっせんを行う。なお同委員会は、当該福祉サービスの利用者のおそれがあると認めるとき、迅速な都道府県への通知義務を課している。これは、強制力を有しない同委員会の業務を行政庁の指導・監督権限に結合させるものである。

社会福祉法は前述のとおり、事業者に苦情解決の努力義務を課しているが、同法は所管大臣に「最低基準」の設定を義務付け、施設設置者にこの「最低基準」の遵守義務を課し

ている(社福65条1項、65条2項)。そしてこの「最低基準」の内容に苦情解決制度が含まれていることからすれば、施設設置者に関しては、苦情解決が義務化されていることになる。

事業主による苦情解決は、制度を実効らしめるため、その目的、体制、手順について、省令および通知・指針によって詳細に示されている。

また運営適正化委員会による苦情解決についてもやはり、命令や通知により苦情解決制度の目的、体制、対象範囲、実施方法、他の苦情解決制度との関係について、詳細に示されている。

介護保険法には「苦情解決」ないし「苦情処理」という明文規定がないが、同法は、都道府県国民健康保険団体連合会(以下、単に「国保連」)が、介護サービスの「質の向上」のための事業者に対する調査、指導・助言に関する業務を行うことを規定している(介保176条1項2号)。

そこで国保連は、苦情処理業務に関する規則および規程を設けている。熊本県国保連の規則や規程は、苦情処理業務について、対象業務、要件審査、調査、指導・助言、結果通知、改善結果報告等について、苦情処理委員に関しては、委員の定数・任期、業務等について、それぞれ規定している。このような規則や規程は、各都道府県国保連ごとに、その内容に多少の相違があろうが類似しているものと思われる。

また事業者の苦情処理に関しては、各省令が根拠規定を設け、これにより事業者に苦情処理業務を義務付けている。事業者に義務付けられた苦情処理業務は、以下のとおりである。苦情窓口の設置義務、苦情内容等の記録義務、市町村への調査協力義務および指導助言に従った改善義務、市町村への改善内容報告義務、国保連への調査協力義務および指導助言に従った改善義務、国保連への改善内容報告義務、である。

なお市町村も苦情処理業務を担当することができる(介保23条)。

社会福祉法と介護保険法はいずれもサービス提供過程で生じる不適切ないし不当な行為についての苦情を取り上げ、これをサービスの質の向上に資するという目的には共通性があるものの、根拠法令の規定形式、内容等にはかなりの相違がある。また、いずれの制度も、都道府県単位としての広域性、市町村、事業者といういわば三重のシステムとなっている点、またその三者には裁判にいう上訴に類する上下関係はない。あえて言えば、苦情事項の内容による事実上の担当区別といった大まかな役割分担があるにすぎない。

(3) 制度運用の実情

社会福祉法上の苦情解決制度の運用に実情につき、その特徴を示すと次のとおりである(いずれも全国統計)。苦情等の受付件数は平成 12 年度には 461 件であったが、平成 13 年度には 1,335 件に急増し、その後更に増加し、平成 17 年度以降はやや頭打ちの傾向があるものの、平成 19 年度には 2,518 件となっている。なお相談件数については、平成 13 年度に 2,894 件であったが、これについてもその後次第に増加する傾向にあり、平成 16 年度以降には 4,000 件を超えるに至っている。

サービス分野別の苦情受付件数について見ると、その絶対件数は、障害の分野にやや頭打ちの傾向が認められるが、おおむね、各分野とも増加している。構成比では、老人と障害の合計が約 80%を占めるが、平成 16 年度以降は障害の占める比率が老人と逆転し、これが第 1 位となっている。

苦情の種別は、職員の待遇、サービスの質や量、利用料、説明・情報提供、被害・損害、権利侵害、その他に区別されているが、平成 19 年度まで職員の待遇が常に第 1 位で約 30%を占めている。なお、権利侵害に区分される苦情は、例えば平成 19 年度には約 7%と構成比としては少ないものの、かなり深刻な内容を持つものと推測され、看過できない。

苦情解決の方法は、相談・助言、紹介・伝達、あっせん、通知、その他、継続中、意見・要望に区分されているが、このうち相談・助言が常に第 1 位であり、平成 19 年度の構成比は約 59%となっている。注意すべきは、この相談・助言は、苦情申出の対象となった事業主に対するものではなく、申し出た利用者に対するものである、という点である。さらに、あっせんについては、制度運用当初から極端な低比率が続いており、平成 19 年度においては 0.3%に止まり、ほとんど機能していないことである。これについては、苦情があっせん以外の方法、主に相談・助言により解決されているのであろうが、あっせんの開始に至る手続きの厳格さと事業主の同意を要するという法規定(社福則 24 条 1 項)が隘路になっているのではないかと考えられる。

介護保険法上の苦情処理制度の運用の実情につき、その特徴を示すと次のとおりである(いずれも全国統計)。苦情受付件数は、平成 12 年度に 301 件であったが、その後次第に増加する傾向にあって、平成 15 年度には 447 件となった。しかし、平成 16 年度から 400 件台でやや減少傾向を示していたが、平成 19 年度には 303 件に急減し、制度発足当時での件数に戻っている。平成 19 年度における急減の要因は不明であるが、下記の相談が機能する中で、苦情申し立てがそれに吸収されているのかもしれないが、いずれにせ

よ、今後の推移が注目される。

苦情内容については、サービスの質、管理者の対応が 20%台で多く、ついで説明・情報の不足、具体的な被害・損害、従事者の態度が 10%台、利用者負担は 5%未満である。

サービスの種別では、訪問介護が約 30%、居宅介護支援が約 25%で第 1 位と第 2 位を占め、これに対し施設介護サービスを行う介護老人保健施設が約 8%、介護老人福祉施設が約 7%であり、介護療養型医療施設は約 2%に止まっている(平成 12 年度～15 年度)。

なお相談件数については、平成 12 年度に 2,828 件であったものが、その後急増し、平成 18 年度には 6,833 件となった。なお翌平成 19 年度には 6,364 件にやや減少している。

(4) 苦情解決の法理

法目的 既に述べてきたように苦情解決制度は、違法な行政処分を取り消して権利の救済を図るものではない。サービス提供過程における不適当ないし不当な処遇にはそもそも行政処分性がないからである。サービス提供過程は法的には債務履行過程であるので、そこで生じる当事者間の紛争解決については、契約法の原則に従った解決が基本的であって、最終的には司法的解決となる。また利用者が受けた損害について、不法行為法による賠償責任の問題として解決することも可能である。しかし、サービス提供過程での不適当ないし不当な処遇であってもそのすべてが契約法や不法行為法の適用による救済に馴染むわけでない。サービスの利用と提供はいわば継続的債権債務関係でもあるので、サービス提供の継続性を考えなければならない。したがって、苦情解決制度は、伝統的な権利救済システムには馴染まないが、利用者にとっては切実な処遇過程での問題をとらえていることになる。このことから、例えば、苦情解決においては訴訟事案、金銭賠償事案、契約の有効性に関する事案など法的権利・義務関係の明確化を要する事案は取り上げられないことになる(国民健康保険中央会『介護保険に係る苦情処理の手引き(第五版)』平成 19 年 3 月、35 頁)。苦情解決の制度目的は、関係法令からも明らかのように「サービスの質の向上」にあるわけである。

解決の方法 社会福祉法と介護保険法とは、苦情解決の方法に重要な差違があることは前述のとおりである。それにもかかわらず、いずれも法的強制力を伴わない助言や指導といった方法で解決が図られる。すなわち、サービスの質の向上は、最終的にはサービス提供者の側の改善意欲と努力に委ねられていることを物語っている。したがって、裁判外紛争解決システムとしての ADR とは区別しておかなければならない。また苦情解決制度における助言や指導は強制力を伴わないことから、場合によっては行政庁の強

制権限の行使対象となり得ることを考えておく必要があり、この点、社会福祉法が運営適正化委員会に対して、「利用者の処遇につき不当な行為が行われているおそれがあると認めるとき」知事への迅速な通知義務を課しているわけである。

権利擁護 苦情解決制度は伝統的な権利救済システムではないが、近年、法令にも規定されるようになった権利擁護との関係が問題となる。権利擁護という概念は多義的であるが、伝統的権利救済システム以外の目的と方法で、サービス提供者との関係で従属的関係ないし契約上の非対称性関係に立つ利用者の立場に立って、その権利や利益を擁護するシステムを広く含むものと解すれば、苦情解決制度も権利擁護の理念を具体化したものと言うことができる。

(5) 課題

権利擁護 苦情解決制度には利用者の権利擁護という目的がある。この目的論はこの制度の運営機関が苦情申立人の代理人的立場を明確化すべきか、という論点を提示している。現行の苦情解決制度においては、運営機関の公正性・中立性が求められているが、少なくとも、サービス利用者とその提供者との間に存在する実質的な非対称性ないし従属性を直視するとき、利用者の立場に立った制度の運用が求められていると言える。この点につき、苦情解決の制度目的として、サービスの質の向上に加えて権利擁護を立法的に明確にすべきであろう。

解決の方法 社会福祉法上の苦情解決の方法には問題が多い。まず第1に、助言の対象者がサービス提供事業者ではなく苦情申立者であるということである。この点、介護保険法上の苦情処理制度においては、指導・助言の対象者はサービス提供事業者であって苦情申立者ではない。苦情解決の制度目的がサービスの質の向上と権利擁護にあることを考えると、助言の対象者はサービス提供者であるべきであって、この点については法令の見直しが必要であろう。

また、福祉サービスに係る苦情につき、あっせんによる解決方法が導入されたことは大いに注目されるが、この方法による解決件数が極端に少なく、ほとんど機能不全状態である点が問題である。この点、あっせんの開始には両当事者の同意を要するとされているが、これは苦情問題が第一義的にはサービスの利用者と提供者との間で解決すべきであり、またあっせん開始には「合理的根拠」が必要であるとの考え方による（社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』中央法規、平成13年、290頁）。しかし、福祉サービスの提供過程での利用者が提供者との関係において従属的ないし非対称的関係にあることを直視すべきであり、事業者の同意なけれ

ばあっせん開始ができないとの態度は、この制度の機能不全状態をも考慮すると、前述の助言対象者の問題を含めて、見直しの必要がある。具体的には、事業者の同意がなくとも運営適正化委員会が必要と認めるときは、職権によるあっせん開始を認めるべきであろう。

業務の範囲 これについては、介護保険法上の苦情処理について問題がある。同法は、「必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付」を行うのであって、そこに医療サービスが含まれている。事実、介護療養型医療施設は医療サービスの提供が主たるものであり（なお、この施設は平成23年度末をもって全廃されることが法律によって決められている。）介護老人保健施設サービスは、「看護、医学的管理の下における介護及び機能訓練その他必要な医療並びに日常生活上の世話」であって、サービス内容に医療が含まれているし、この医療サービスは急性期疾患に対応するものではないけれども、医療行為がサービスとして提供され、その比重と重要性は決して低いものではない。このことを考えると、介護サービスにおける苦情内容に医療事項が含まれることが当然にあり得る。問題は、このような医療に関する苦情に現在の苦情処理制度が対応できているのか、という点である。もちろん、医療事故等に関する損害賠償問題を扱うわけではなく、また医師の専門的判断に介入することは避けるべきであろうが、例えば、介護老人保健施設における医学的管理が適切に実施されているかといった事項に関する苦情処理ができるような体制整備が必要であろう。

なお、介護サービス苦情処理にあっては、訴訟事案など権利・義務の確定に関する事案は受理しないという取り扱いが行われているが、苦情申立書に「本件に係る指導・助言の内容を裁判や訴訟には用いません。」という文言がある。この文言については、裁判を受ける権利との関係で検討を要する問題を含む。

事業者による苦情解決

事業者が苦情相談窓口を設置すべきことは、社会福祉法および介護保険法において法令上義務化されている。その苦情解決での中立性・公正性確保のためには、苦情解決過程に第三者を入れることが必要である。この点、社会福祉法では明確になっているが、介護保険では法令に規定がないことは問題である。

福祉サービスにつき、苦情相談窓口を設置している事業者は約7割であるが、そのうち第三者委員会を設置しているものは5割に満たない（平成16年度）。この点、社会福祉施設設置者の「最低基準遵守義務」（社福65条2項）があり、また平成18年度から実施

されている社会福祉サービス第三者評価事業の評価項目に「苦情解決の仕組みの確立とその周知・機能」が含まれている（社福 82 条関連）。このようなことから、事業者段階における苦情解決システムの整備とその目的に応じた機能が発揮されることが期待される。

市町村の役割 市町村が行う苦情解決業務について、社会福祉法と介護保険法は特段の規定を置いていない。介護保険法では、市町村がサービス提供者へ文書等の提出を求める権限の行使として苦情解決業務が行われることを想定しているにすぎない（介保 23 条）。このように、市町村が行う苦情解決業務に関しては法的整備が不十分である。また市町村が受け付けた苦情の内容や解決方法、組織、運営、機能等が、データ不足もあって、極めて不透明である。いずれにしても、苦情解決に関する市町村の役割は法令上明確化すべきであり、公表についても、プライバシー保護を前提として、規定を整備しておく必要がある。

都道府県との関係 福祉サービスにおいて、運営適正化委員会には、「利用者の処遇につき不当な処遇が行われているおそれがあると認めるとき」、都道府県知事への迅速通知義務が課されている。しかし、介護保険の法令にこのような通知義務は規定されていない。前述のように、苦情解決制度は事業者によるサービスの質の向上についての自主的な改善意欲と努力が前提となっている。しかし、そのような意欲や努力が乏しい事業者については、最終的には、行政庁の勧告、指導、命令といった権限行使による改善が必要である。このことからして、介護保険法においても、行政庁の指導・監督権限と連携させる法規定の整備が必要である。

また、苦情解決と行政指導・監督との連携について、都道府県と市町村の個別具体的な指定と取消の権限に適切に対応した法整備であることが必要である。

結果通知の遅延 国保連による苦情処理にあっては、苦情申立があつて 60 日以内に当該申立者へ結果通知を行うことが原則とされ、この期間内に結果通知を行うことができない場合は、当該申立者に対して遅延理由書を送付することとされている。しかし、調査項目に関する協議、書面調査、現地調査、指導・助言の要否とその内容に関する協議等に多大の日時を要することがあろう。また将来、苦情申立件数の増大が予測される中、原則として所定期間内に結果通知が行われるには、苦情解決体制を拡充・充実すること、具体的には担当職員や調査員及び専門的事項に対応できる委員の増員を検討すべきである。

(6) むすび

制度の整備 苦情解決の法目的が、サービスの質の向上と利用者の権利擁護にあるという点において、福祉サービスと介護サービスは共通している。しかし両者の間には、根拠規定と法令上の形式、解決方法、組織・運営、行政権限との連携等、重要な点で大きな相違がある。また市町村区域における問題、事業所内の問題についても、目的の共通性を踏まえた再検討を行う必要がある。

本研究では、主として、福祉・介護サービスの苦情解決制度の内容、運用の実情、法理論上の問題およびそこから指摘できる課題を明らかにしようとした。今後は、苦情解決制度の運用や機能について更に検証を続けるとともに、裁判外紛争解決との関連にも留意しつつ、苦情解決の法理的考察を深める必要がある。このことは、社会保障における権利救済論と権利擁護論の区別と相互関係、すなわち社会保障の権利保障論の再構築を目指すことになる。また、本研究では、苦情解決と行政権限との制度的・機能的関係、苦情解決と私法上の解決との守備範囲、分担および相互関係、また福祉・介護サービスの中における医療事項の取り扱いという問題については、問題の所在と考察の方向性を示すに止まった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

良永 彌太郎 (YOSHINAGA YATARO)

熊本大学・法学部・教授

研究者番号：20139504

(2) 研究分担者

なし。

(3) 連携研究者

なし。