

福祉サービスと苦情解決（一～三章）

橋 本 宏 子

はじめに

本論「福祉サービスと苦情解決」の要旨

I 本論では、苦情解決を以下の二つの視点から検討したい。

一 苦情申立者に対する「自主的解決」への支援とはどういうことを事例を通して具体的に考察する。

二 「自主的解決」に限界がある事例についての「解決」への手立てを検討したい。それはひとことでいえば、「苦情解決と公的責任の連携」の問題である。

検討の素材としては、社会福祉法八五条に規定される「運営適正化委員会の行う苦情の解決のための相談等」（具体的には、「かながわ福祉サービス運営適正化委員会」が行う苦情の解決のための相談）を主たる対象として

いるが、比較のために横浜市という地方公共団体（以下「地方自治体」ともいう）が設置する「横浜市福祉調整委員会」（以下、「調整委員会」ともいう）における苦情解決にも言及する。

Ⅱ 社会福祉法は、利用者の自立を基本とした支援の総合的なマネジメントを基本的な姿勢としており、苦情解決についても例外ではない。

そのことから、以下のことが指摘できる。

一 社会福祉法八五条に規定される「運営適正化委員会の行う苦情の解決のための相談等」は、苦情申立者への「自主的解決」への支援を第一としている（社会福祉法八五条二項については、ここでは説明を省略する）。

二 これに対し、社会福祉法八六条「運営適正化委員会から都道府県知事への通知」は、「苦情解決と公的責任の連携」について規定しているといえよう。

三 苦情解決の背景には、福祉サービスを含む社会保障の権利保障の特殊性が関係していることが多い。苦情解決にあたっては、この「社会保障の権利の特殊性」（詳しくは、本論参照）を考えないわけにはいかない。社会保障の権利保障には、地方民主主義の基本的要素である政策との連携や政策をコントロールする市民の自立が密接に関係しているようにみえる。

以下では、一から三に関する事項を、補足的に述べておきたい。

（一）「自主的解決への支援」と運営適正化委員会による事業者調査の性格

前述のように社会福祉法は、「運営適正化委員会の行う苦情の解決のための相談等」は、苦情申立者への「自

「主的解決」への支援を第一としている。そのため、運営適正化委員会による事業者調査の目的は、「当該事業者を非難したり糾弾したりすることではなく、事故の再発防止、改善へ向けての自主的な取り組みを促すことであつて、真実の追求を旨とするものではないし、またそのような強制的な調査権限は持っていない」(かながわ福祉サービス運営適正化委員会 報告書による)。詳しくは本論参照)とされている。このことは、運営適正化委員会の行う福祉サービスの苦情解決について規定する社会福祉法八五条一項が、苦情を申し立てた利用者等の苦情の解決を支援するという姿勢を示していることともほぼ一致するところだろう。

(二) 社会福祉法において、「苦情解決」に係る規定が設けられた背景

措置に基づくサービスの実施が限定的なものとなり、介護保険制度をはじめとして、サービスの利用者は、サービス提供主体との契約によりサービスを購入することになると、行政不服審査法による権利救済の場面はそれだけ減少してくる。社会福祉法における「苦情解決」の仕組みは、ひとつにこうした変化に対応するものである。

(三) 社会福祉法に規定された苦情解決の仕組み

社会福祉法に規定された苦情解決の仕組みの概要は、図1のとおりである(本稿に係る図及び表は、本稿(完)末尾に掲載)。

まず社会福祉法は、事業者の責務規定として、社会福祉事業の経営者による苦情の解決について定めている(八二条)。八二条は、訓示規定とされるが、トラブルが深刻化し民事訴訟に及んだような場合には、私法上の

裁判規範として作用することが想定されている（社会福祉法令研究会編集「社会福祉法の解説」中央法規二〇〇一年二八三頁 以下「解説」という）。社会福祉施設については、社会福祉施設の最低基準（児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令平成一二年厚生省令第一一二号）に苦情への対応に係る規定が盛り込まれた（「解説」二八三頁 これを受けて事業者による苦情解決については、平成一二年六月七日付けで局長通知による指針が出されている。同二八三頁参照）。

ついで社会福祉法は、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、運営適正化委員会を置くものとした（八三条 「解説」二八五頁参照）。福祉サービスに係る苦情は、まず「社会福祉事業の経営者による苦情の解決」（社会福祉法八二条）によることが期待されているが、直接、運営適正化委員会に、苦情を申し出ることも可能であり、また都道府県に対して直接苦情を申し出ることもありうる。その意味で「重層的な構造」を有するとされている（「解説」二六一頁）。

（四）社会福祉法 八六条——苦情解決と公的責任の連携——

しかし、自主的な取り組みが期待できない場合や、政策の変更がなければ、当事者が納得する「解決」には至らない場合もある。

例えば、平成一八年度かながわ運営適正化委員会事業報告書では、「苦情解決委員会で事実を調査し、（事実を引用者注）隠蔽しようとした事業者に罰則をあたえてほしい」という申出者に対し、苦情解決委員会の事業者調査の目的は、「当該事業者を非難したり糾弾したりすることではなく、事業者の自主的取り組みを促すことにあり、真実の追求を目的とするものではない」という前述のような趣旨が申出者に伝えられている。しかし

ここで述べられていることは、申出者には納得しにくいところでもあろう。前記報告書のような考え方が社会福祉法の趣旨であるうが、そうであるなら、特に社会福祉法八六条の「運営適正化委員会から都道府県知事への通知」が重要となり、規制執行過程を明確化していくことが必要となる。当該苦情の解決について、特に地方公共団体（ひいては国）が、①社会福祉法八六条を発展させ、形骸化が指摘される監督行政ならびに福祉施設内の監査システムを、生命・生存を守るという視点にたった「規制行政手続」に再構成することあるいは②苦情を精査し、そこから明らかになった政策課題を具体的な施策に反映させていく仕組みを確立することまた、苦情解決への支援であり国や地方公共団体の公的責任と考える。①や②の過程に、苦情申出者をはじめとする市民が関与していくこともまた、自主的な解決のひとつの姿ではなからうか。

(五) 苦情解決と公的責任——注目したい国家の位置——

「措置から契約へ」の移行のもとでは、国家の立ち位置は「後方支援」に尽きることとなったのだろうか。いかえれば現代における福祉サービスに対する国や地方公共団体の公的責任のあり様は、「夜警国家」的なそれにつきるのだろうか。そうとはいえないだろうか。

社会福祉事業を提供する主体が多様化してきているとはいえ、その提供主体は、サービスの水準として行政が定める最低基準や指定基準を満たしていなければならず（「解説」三六頁）、社会福祉法のもとでも法令に基づき正当な関与を行うのは行政の責任とされていることにかわりはない（「解説」二三〇頁）。何が正当な関与なのかについては慎重でなければならぬが、突き詰めていえば「利用者の生命・生存を守る」ということである。社会福祉に対する公的責任の具体的内容は福祉各法に明確に定められているとする国家の姿勢（「解説」

二三〇頁)にもそれは示されている。措置から契約への転換の中では、命を守るという視点にたった規制行政の具体的な展開(規制行政の生存権的再構成)が求められているはずである。

福祉サービスに対する苦情としては、「食事やリクリエーション活動など個人の嗜好や選択に関するものから、おむつ交換や爪切り、洗髪などケアの内容に関するもの」(「解説」二八三頁)だけでなく、虐待のような深刻なもの「解説」二八三頁)も考えられる。社会福祉法は、運営適正化委員会の延長線上に、規制行政の展開を始め、どのような公的責任の展開を想定しているのか。その現状と課題を探ることも本稿が考察を深めたい主要な論点のひとつである。

(六) 「苦情申立機関」から提示された対応結果と「解決」との乖離

苦情申立者自身が、①「苦情申立機関」から提示された対応に納得している場合と ②納得していないが(「運営適正化委員会」の場合でいえば)「苦情申立者を支援する」という苦情解決機関のあり方の「限界」から、あるいは(「調整委員会」の場合でいえば)「調査結果のお知らせ」で「対応結果」が示され、その結果として「解決」とされたことになってしまった場合の違いは重要である。

例えば事例(例 かながわ H 一九 No 二 詳しくは本論参照 以下同じ)では、申出者は対応結果に満足せず、「改善されない」と訴えているが、「運営適正化委員会」は(「訴えについては申出者から」直接事業者伝えて頂くようお願い)し、委員会としての対応は終了している。

また別の案件では、事業所調査の結果、苦情の内容が事実であることが判明したが、「運営適正化委員会」からは申出者に「事業者からの連絡を待つように伝え」ることで対応を終了している(H 一九 かながわ No 四 二二

頁)。

これらの案件の詳しい背景は不明なので、あくまで一般論だが現在の苦情解決制度が、「苦情の解決にどこまで寄与しているのか」については検討を要する。

「運営適正化委員会」の場合には、行われていないようだが、「調整委員会」では、「利用者満足度調査」を実施している。その結果によれば、委員の面接やお知らせの表現やわかりやすさについての評価に比べると、お知らせの内容についての評価が低い傾向にある。このことからすると、利用者の中には「対応結果」に満足していない、つまり問題は解決していないと考える者も少なくないことが窺われる。

また「調整委員会」への苦情相談等は、六〇〇件近くに及んでいるが、苦情申立て(委員面接相談)は、二〇件前後に留まりしかも増加していない。このことは、市民が「調整委員会」への苦情相談等に何を期待しているか、いいかえればより複雑な案件の場合にはその解決を「調整委員会」に求める市民は少ないことを示しているともいえないだろうか(もともと苦情相談に対し、苦情申立てが少ない理由については、「調整委員会事務局レベルでの対応が的確に図られてきている結果である」ことも事実だろう)。

「調整委員会」が扱う苦情申立てには、①解決困難な案件が増加しており、また②苦情申立て(委員面接相談)案件のほとんど(平成一八年度は、二三件中一八件。平成一九年度は、一八件中一三件)について、「調整委員会」から「市の所管課や事業者に意見の申し入れ」がなされている。これらのことは苦情解決手続が、申出者の自主的解決を支援する(相互理解という「解決」)だけでは不十分であることを示している。

いいかえれば現在の苦情解決制度の抱える「限界」が、苦情申立て(委員面接相談)が増えない理由のひとつ

になっているといえないだろうか。

もともと「調整委員会」の場合は、苦情申立者の自主的解決を支援するというスタンスを明確にしているわけではなく、必要があれば前記のような申し入れも行っているわけだが、市民からの苦情に対して中立・公正な立場で「所管課や事業者等に対して調査・調整を行うとともに、福祉サービスの質の向上を推進する活動を実施する」というスタンスにも何か改善の余地があるのではなからうか。

(七) 苦情解決における民と公の連携

(1) 命を守る観点から「規制行政」のあり方を見直す

「自主的解決」を促すことは重要だが、そのことが問題の解決をすべて自己責任に委ねることになってはならない。イギリスでは、いくつかの重要な児童虐待事件を契機に、苦情処理手続の必要性が管理システムの一環としても重視されるようになったことを想起したい（橋本「イギリスにおける苦情処理手続」 神奈川法学 二八巻一号 三二〇頁参照）。

わが国でも「権利侵害」（虐待・暴力・暴行等）に対する苦情が散見される（例えば、平成一九年かながわ福祉サービス運営適正化委員会事業報告書 一九頁参照）。

このような「権利侵害」の案件が典型だろうが、その他の案件においても、「一件落着」型の解決はむしろ少ないのが実情であり、本当の解決に至るためには、苦情の相手方の改善への「自主的な取組み」（H一八かながわ四一頁）に期待するだけでなく、「解決方法」が提示された後、それがほんとうに実行されているかのフォローアップ（しかるべき第三者による見守り）こそが重要となる。このことは、かながわ福祉サー

ビス運営適正化委員会が対応した案件について、いずれの時点をもって「終了」とみるのが難しく、「解決方法」の提示後においても、苦情申立者が「当該案件の終了」に躊躇を示し、「しばらく見守ってほしい」旨、希望する場面もあることに示されている。

このことの重要性に鑑み、「調整委員会」の場合は、平成一四年に要綱が改正され、対応状況の確認（一五条）が導入され、これを受けて、調査結果の概要には、「申入れの対応状況」も示されていることは重要である（運営適正化委員会の場合も、規定上は「運営適正化委員会における福祉サービスに関する苦情解決事業実施要綱 第五」の六に「結果の確認」がある）。

（2）「規制行政」に不可欠な「市民参加」

フォローアップの過程には、アメリカのナースィングホームに係るLTCオンブズマン制度（LTCは長期介護Long Term Careの略。以下、単に「オンブズマン」ともいう）にみられるようなしかるべき第三者による見守りが必要であり、それは苦情解決手続への一種の「市民参加」ともいえるだろう。LTCオンブズマン制度では、州によって異なるが、通常多くの市民が「地方オンブズマン」として活動に参加している。このような「地方オンブズマン」は、ナースィングホーム居住者のアドボケートとして「居住者の積年の苦情を解決するために居住者を擁護し、当該問題をより解決に近づけるための方策を求めて施設管理者や他のスタッフと交渉したり、居住者の代理人として苦情を提起したり、政府機関において居住者の関心事を述べたり、行政的或いは法的救済あるいはその他の救済を求めて奔走する」役割も担っている（橋本「ナースィングホー

ムと法」神奈川法学 三三巻三号 五五頁参照。その他 五一頁、七九頁、八一頁、八二頁も参照。

(3) —「流れの中での解決」—ということ

(1)(2)のことに加えて、(3)苦情を本当の意味でコントロールすること すなわち苦情の背景にある政策課題を議会に繋げる等の手続的連携や政策策定過程や計画策定手続との連携を制度化し、苦情申立者が、本来の意味で苦情をコントロールしていくことができる仕組みを確立することが重要である。(1)から(3)のことは、苦情の解決ということが「流れの中での解決」になっていくことを意味する。「流れの中の解決」においては、苦情が個人の問題から社会の共通する問題となっていく。それに伴い問題の「解決」に対し、国家(前記(1)の場面)だけでなく(市民である)他者の「立ち位置」(前記(2)の場面)がより積極的なものになっていくことにも注目しておきたい。以下(4)では、(3)の点を補足的に説明しておきたい。

(4) 地方民主主義の基本的要素

イギリスでは、苦情処理手続が地方自治体の構成やサービスの質を抜本的に改善して住民との連携を深め、民主主義的な機構を創り上げていく手段のひとつとして、いいかえれば地方民主主義の基本的要素と考えられてきた(前掲「イギリスにおける苦情処理手続」三二五頁参照)。

苦情をより充足させた形で解決していくためには、当該苦情に関係する通知や要綱ひいては法令の変更を求める、あるいは当該苦情に関係するサービスの供給量や人的資源ひいては財源問題の改善を地方自治体の

定める福祉計画（例えば老人保健福祉計画）の策定過程に反映させていく手続的な仕組みが、苦情解決制度と連携する形で確立していることがどうしても必要に思えてくる。

イギリスの苦情処理制度においては、苦情処理の第三段階である委員会（panel）の三名の委員の一人は、地方議員であることとされている。この点には批判もあるようだが、前述のようにイギリスでは苦情処理手続の導入が、地方民主主義の基本的要素と目されてきた経緯からすると、苦情を自治体政策と具体的に連携させていく手立てとして一考に値するものと考えられる。

わが国の苦情解決委員会においてはこの点について積極的な動きはみられないようだが、「調整委員会」においては、市長に制度の改善等を勧告できることになっており、その結果苦情を契機に通知等の改正がみられることがある（詳しくは 本論参照）。この点は、苦情解決委員会と調整委員会の「立ち位置」の違いにも関連するところとして注目される。もともと「調整委員会」における「市長提言」は最近はなぜか行われていない。これまでどのようなものが勧告されているのか、制度に関する苦情が少なくない中で、改善勧告がなされない理由は何かをみていくことで、政策と苦情解決制度との連携を阻んでいるものの姿が具体的にみえてくることになる。同様に「調整委員会」の場合には、その立ち位置から、生活保護制度や児童扶養手当制度等に関係する法定受託事務に対する苦情も散見される。「調整委員会」が扱うこれらの事例は、政策と苦情解決制度との連携を考える上で、法定受託事務の場合と自治事務の場合の「障害」の違いを考えていく上で参考になろう。

ところで周知のように、特別養護老人ホームへの待機期間が、多くの地域で問題となっている。神奈川県特に横浜市においては、女性の待機者の場合「三年待ち」が通常とも言われている。横浜市では、特別養護老人ホーム受付センターを経由して、各施設の入退所検討委員会で入所の順位が決定されているようだが、苦情解決委員会や調整委員会に対する「待機者間での優先順位の決定に係る苦情」は、見受けられないようにみえる。「仕方がない」ということで「苦情」は、潜在化しているのだろうか。苦情解決制度と福祉計画等との連携の必要性は、こうした事例からも望まれるところである。しかし現状では、この点についての具體的動きはないように窺える。

本論では、要旨に述べたことを中心に考察を進めたい。

目次

一章 問題意識

一節 問題の所在

二節 検討の視角

(1) 苦情解決の必要性

(2) 苦情解決をどのようなものとして理解するか

(3) 苦情解決に必要な申立者の主体性の確保とその支援

(4) 申立者の主体性と迅速な「解決」

(5) 「流れの中の解決」とその意味

① 「流れの中の解決」とは何か

② 「流れの中の解決」その一——合意形成援助——

③ 「流れの中の解決」その二——苦情と専門性——

④ 「流れの中の解決」その三——他者によるフォローアップ——

⑤ 「流れの中の解決」その四——公と民の連携——

⑥ 福祉サービスの供給量の不足に絡む苦情とその「解決」

三節 検討の視点

(1) 市民の主体性と公的責任

(2) 運営適正化委員会による「苦情解決制度」にみる公私関係

(3) 苦情解決と公的責任の連携

二章 概観 福祉サービスと苦情解決

一節 社会福祉法に規定された苦情解決の仕組み

(1) 運営適正化委員会

(2) 運営適正化委員会における相談対象事業

- (3) 運営適正化委員会と苦情解決の方法
- (4) その他の留意点

二節 横浜市福祉調整委員会における苦情解決の仕組み

- (1) 横浜市福祉調整委員会
- (2) 福祉サービスに係る苦情
- (3) 横浜市福祉調整委員会と苦情解決の方法
- (4) その他の留意点

第三章 苦情解決制度の沿革

一節 福祉サービスと措置

- (1) 福祉サービスと行政不服審査法

二節 行政不服審査法による権利救済の限界

地方自治体による苦情解決の創設

三節 民間の福祉オンブズマン

- (1) 施設単独型福祉オンブズマン
- (2) 地域ネットワーク型福祉オンブズマン
- (3) その他の市民団体の活動状況
- (4) 行政関与の子どもオンブズパーソン

四節 措置から契約への変化と苦情解決制度

- (1) 社会福祉基礎構造改革と国家の立ち位置の変化
- (2) 社会福祉法八三条に基づく苦情解決制度の創設
- ① 公的責任の転換と苦情制度の創設
- ② 運営適正化委員会の構造
- ③ 運営適正化委員会における相談対象事業
- ④ 運営適正化委員会が都道府県社会福祉協議会に置かれた理由
- ⑤ 運営適正化委員会の有する苦情に係る事情を調査する権限と施設最低基準

⑥ 苦情解決と公的責任——注目したい国家の位置——

(3) 介護保険法の成立と苦情解決

(4) 横浜市福祉調整委員会の変化

① 介護保険法の成立やかながわ福祉サービス運営適正化委員会の成立による影響

② 社会福祉基礎構造改革に伴う横浜市ひいては横浜市福祉調整委員会の「立ち位置」の変化

③ 横浜市福祉調整委員会設置要綱（平成七年制定）改正

一章 問題意識

一節 問題の所在

(1) 公的な仕組みの中で提供される福祉サービスが、国家に対する市民の生存の権利の保障に由来するものであるとするなら、個々の福祉サービスの提供に関する苦情については、それがいかに瑣末なものであっても、根底においては「権利あるところ救済方法あり」の原則に基づき、少なくともその「法益救済の手段」⁽³⁾が担保されていることが重要と考える。

注

(1) 「福祉サービス」という語が法律上用いられることとなったのは、平成二年の社会福祉事業法の改正が最初である。その概念について法律上、定義は置かれていないが、法に規定する社会福祉事業のみならず、社会福祉を目的とする事業全般から提供されるサービスを指すものと考えられる(社会福祉法令研究会編集「社会福祉法の解説」一〇六頁 中央法規出版 二〇〇一年。以下「解説」と略)。ここでは、福祉サービスを「障害者や高齢者 児童等にむけて提供される人的 物的サービス」と定義しておく。後述するかながわ福祉サービス運営適正化委員会ならびに横浜市福祉調整委員会の扱う「福祉サービス」の定義は、それぞれ異なる。

(2) 橋本宏子「新たな時代における社会保障の法理念」参照 社会福祉研究 通巻一〇〇号記念特大号 二〇〇七年

(3) 本稿では、広い意味の「権利」保障という意味で法益救済という言葉を用いた。

横浜市立保育所廃止処分取消請求事件で、横浜地裁は、法が市町村の保育所における保育義務を定めていることの反面として児童原告らの「保育所において保育を受ける権利」の保障を認めた(横浜市立保育所廃止処分取消請求事件 横浜地裁 平成一八年五月二二日判決 判例自治二八四号 六三頁)。そして保育所の廃止により、当該児童らは、当該保育所での保育は受けられなくなるが、上記の市町村の義務に照らすならば、そのことは直ちに当該児童らが保育所における保育が受けられなくなることを意味するものではないとされた(本件でも代替の保育所の設置が想定されている 同六三頁)。つまり裁判所は保育所が廃止されても、児童原告らの

「保育所において保育を受ける権利」が保障されなくなることにはならない。しかし他方児童が保育所において受ける利益は、どの保育所であっても共通、等質であるとはいえず、一定の保育方針の下における物的設備や人的体制等を前提として実施されるものである。法が保護者に対して保育所の選択を認めているのも、その違いに一定の意味があるからである。したがって現に児童が保護者の選択した特定の保育所で保育の実施を受け、また、将来保育期間中にわたって受け得るという利益は、法的に保護された利益と解するのが相当であるとしている。物的設備や人的体制等を前提とする福祉サービスの領域においては、物的設備や人的体制等の違いが、権利の保障に大きくかわっている。判決は、その共通等質とはいえない「不確かさ」に対する当該児童の訴えの事実を、法的に保護された利益と表現したといえるだろう。物的設備や人的体制等を前提とする福祉サービスの領域における権利の保障には、固有の課題がある。こうしたことを背景として本稿では、福祉サービスに係る「広い意味での権利保障」をとりあえず「法益救済」という言葉で表現してみた。

以下は、先に触れた横浜市立保育所廃止処分取消請求事件 横浜地裁判決の前述に係る部分の抜粋である。

「〔法〕二四条は、保護者に対して、その監護する乳幼児にどの保育所で保育の実施を受けさせるかを選択する機会を与え、市町村は、その選択を可能な限り尊重するものとして認められるのであって、この保育所を選択しうるといふ地位を、（法がいかなる理由から市町村に応諾義務を課しているかを考えるならば、被告の主張するような市町村の保育応諾義務に対する反射的義務ではなく注）は判決の異なる箇所（前掲 六二頁参照）からの引用者橋本の抜粋）保護者における法的な利益として保障しうると解するのが相当である（同六二頁）。そして、入所時における保育所の選択は、〔その後の一定期間にわたる継続的な保育の実施を当然の前提としたものであるし、入所後に転園や退園を求めるのは自由であるというのでは入所時の選択は空疎なものとなるから、法が入所時における保育所の選択を認めていることは、必然的に入所後における継続的な保育の実施を要請するもの〕ということができる（同六三頁）。そして、児童は、保育の対象であるとともに、その利益を享受する主体であり、保護者による保育所の選択も児童が心身ともに健やかに育成されることを旨として行われるべきものであるから（児童福祉法一条ないし三条）、現に児童が保護者の選択した特定の保育所で保育の実施を受け、また、将来保育期間中にわたって受け得るという利益は、保護者が保育所を選択したことによる反社会的な利益に過ぎないと判断するのは相当（でなく引用者）、児童が特定の保育所で保育の実施を受けており、また、将来保育期間中にわたって受け得るという利益は、法的に保護された利益と解するのが相当である。」

(2) しかし先の指摘も示唆しているように(1)―(注3)参照)、福祉サービスを始め社会保障の権利には、財産法的思考方式に基づく権利概念とは異なる特徴があり、そのため社会保障の権利の保障には、財産の保障とは異なる難しさともなう。⁽¹⁾

特に福祉サービスが提供される過程で生じた問題の解決については、「措置の時代」から適切な権利救済手続の確立が求められてきた。⁽²⁾一九九〇年代以降、福祉サービスに係る「苦情処理機関」⁽³⁾を設ける地方公共団体(以下「地方自治体」ともいう。)が散見されるようになってきたのも前記のような事情と関連していたといえるだろう。

注

- (1) 社会保障に関する権利は、「権利」概念の厳格的規定性が要求される財産的思考方式に基づく権利概念と異なり(後記下山一八六頁注3)、法の柔軟性をもたらす。例えば一定の有限性をもつ財源や資源の中で、予め設定された給付基準額と基準給付を上回る本人の需要を生存権保障の視点からどこまで調和させるか、あるいは現状の施設数の中では、施設利用を必要と判断されるすべての人にサービスを提供することはできないから、誰に優先的にサービスを提供することが合理的なのかを決定する権利決定手続が重要となる、といった事情がある(下山 瑛「サーヴィス行政における権利と決定」人権と行政救済法」特に一八六頁参照 一九七九年 三省堂)
- (2) 橋本宏子「第二章 権利擁護システム 一 苦情処理手続とオンブズパーソン」『講座 障害をもつ人の人権 一 権利保障のシステム』九四頁 有斐閣 二〇〇二年 参照

報告「中野区における福祉オンブズマンのあり方について」(福祉オンブズマン検討委員会 一九九〇年三月)は、「行政訴訟・行政不服申立て」制度が果たした役割は大きい、この制度をもつて区民の苦情処理が十全に行われるとは言い難いと述べ、この制度の対象とならない例として「緊急一時保護事業・貸付・補助金交付等の助成事業・各種相談事業・巡回入浴サービス・訪問理髪サービス・家具乾燥サービス等の各種サービス事業」をあげている(橋本宏子「在宅ケアと行政手続」ジュリスト 増刊「高齢社会と在宅ケア」一九九三年四月 一〇五頁 注13及び一〇五頁 注18参照)

- (3) 前掲 橋本「第二章 権利擁護システム 一 苦情処理手続とオンブズパーソン」九三頁参照

(3) 加えて福祉サービスの領域においては、社会福祉基礎構造改革の結果、措置から契約の流れの中で「公的責任の転換」⁽¹⁾ともいわれる事態が生じたことによって、市民の国家に対する権利であり、国家の市民に対する義務と考えられてきた福祉サービスの権利は、少なくとも表面的には変容をせまられてきている。

すなわち社会福祉基礎構造改革のもとでは、歴史的には市民法原理を修正する中で培われてきた社会保障法において、市民社会の基本原理である対等な関係は基本原理であるとの理解に基づき、福祉サービスの利用は利用者と事業者の契約に基づいて供給されることが基本とされることとなった。その結果、契約の締結過程、契約条項に係るトラブルを解決する手立てとしては、例えば成年後見制度の利用等が想定されており、社会福祉法が規定する運営適正化委員会による苦情解決制度もその脈絡の中に位置づけられていることは、みのがせないところである。

注

(1) 前掲 橋本「第二章 権利擁護システム 一 苦情処理手続とオンブズパーソン」九三頁参照

(2) 社会福祉法令研究会編集「社会福祉法の解説」(本文中では「解説」と表記) 三五頁 二〇〇一年 中央法規出版

(4) こうした変化は、苦情解決に関する「福祉サービスの権利」についての考え方にも一定の影響を与えてきているようにみえる。例えば「措置から契約への流れの中で」サービスの利用者、その提供者、双方が契約行為に基づく対等な関係にあることが認識されるようになるにつれ、サービス利用者(市民)の権利意識も高まり、昨今は自己の主張を苦情として明確にする方々が保健福祉サービスの分野でも増えてきたように思われ(る)⁽¹⁾とか「障

害者自立支援法や児童福祉法の改正なども、権利に基づくサービス利用という市民の意識を定着させ、より高度な要求や苦情を提起させることになるのではないか（以下略）⁽²⁾といった理解が定着してきているように窺える。このような認識をみる限り、社会福祉サービスの権利は、社会保障基礎構造改革が意図したとおり、市民法原理に基づく権利、いいかえれば財産法的思考方式に基づく権利として把握され、評価もされてきているようにみえる。

注

- (1) 横浜市福祉調整委員会 平成一七年度運営状況報告書 六頁 カッコ内は引用者による補充
(2) 同 平成一九年度運営状況報告書 一頁

(5) しかしながら、社会保障に基づく権利を前述のように把握した場合、生活保護を受ける権利は、どのように説明されることになるのだろうか。このことは、近年の生活保護受給者の増加につれ、その苦情も相対的に増加してきていることみても重要な問題である。⁽¹⁾

注

- (1) 前掲 橋本「新たな時代における社会保障の法理念」参照

(6) 社会福祉基礎構造改革がもたらした「権利についての考え方」の変容は、次のようなことにも影響を与えてき

ているようにみえる。

例えば最近の苦情解決についての報告書⁽¹⁾では、福祉サービスに係る苦情内容には、職員の接遇に次いで「権利侵害」への訴えが多いことが指摘されているが、権利侵害の主な事例としてあげられているのは、介護中の骨折事故、セクシャルハラスメント、暴言、暴力、身体拘束等である。もともと「権利侵害」の区分は、全国社会福祉協議会（以下「全社協」ともいう）の例によったもので全社協の「権利侵害」の例示には「暴力や虐待を受け⁽³⁾た。プライバシーを侵害された」といったことがあげられていることは指摘しておく必要がある。

しかしいずれにせよ前述の分類では、福祉サービスの質や量に係る苦情は、まさに「福祉サービスの質や量に係る苦情」として考えられているのであって、「福祉サービスを受ける権利」⁽⁴⁾の侵害としては把握されていないことは注意を要する。

注

- (1) 例えば平成一九年度かながわ福祉サービス運営適正化委員会事業報告書 一九頁参照。
- (2) 前掲（注1）一三頁
- (3) 前掲（注1）一六頁 参考…「苦情内容」「解決結果」の区分例示について（全社協作成）
- (4) 小川政亮「社会事業法制概説」一三六頁 一九六一年 誠信書房

(7) 福祉サービスに係る権利は、一体どこに向けられたどのような権利なのだろうか。(6)のような理解は、本稿一章一節の冒頭で述べたような考え方とは異なるようにみえるが、どうだろうか。

その点はひとまずおくとして、それでは「福祉サービスの質や量に係る苦情」は、どうすればほんとうに解決

されるのだろうか。⁽¹⁾この点についてもやはり、社会保障の権利概念の特殊性を考えないわけにはいかないだろう。また福祉サービスの意味を冒頭で述べたように理解するとすれば、(5) (6)で指摘した問題は、サービスの提供に係る「私的自治(市民社会)と公的責任」の関係やサービスを利用する本人の主体性の問題とも深く関わっているようにみえる。

注

(1) 日本社会保障法学会第五六回秋季大会 二〇〇九年 共通テーマ：シンポジウム「供給体制からみた福祉サービス」(以下、「学会秋季大会」という。)のシンポジウムでは、特に菊池 馨実会員(早稲田大学)の報告に関連する議論のやりとりの中で、報告者は、苦情解決制度の必要性を、ひとつに訴訟に繋がりにくい「質の向上」等の問題の存在に絡めて主張しているものと理解した。また、福祉サービスに係る「行政規制」(行政介入)のあり方(行政組織の中にありながら、行政組織からは「相対的独自性をもった第三者性をもった苦情解決機関」の設置を重視する報告者の考え方も、「質の向上」等の福祉サービス固有の問題の存在を意識してのものと理解された。もっとも報告者の考え方は、今後発行予定の日本社会保障法学会誌において最終的に確認される必要がある。

(8) ここでは、福祉サービスに係る「私的自治(市民社会)と公的責任」の問題の一例を、以下のような事実に絡めて指摘しておきたい。

社会福祉法八三条は、「『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、『運営適正化委員会を置くものとする。』(要旨)としており、その規定の仕方からは、国や都道府県と運営適正化委員会の関係はみえてこない。しかしながら実際には、要綱を通じ、技術的助言であるはずの国の方針が、都道府県を経由し、社会福祉協議会における運営適正化委員会のあり方を規制している。イギリスでは、

注

法律に基づき、国務大臣が、地方自治体に、苦情処理手続の導入を求めているが、本来はわが国でも、運営適正化委員会が公的責任のもとに置かれる制度であることが明示され、それに相応しい法構成がとられることが望ましいようにみえるがどうか（詳しくは補論二参照）。このような考え方は、福祉サービスの運営・管理に係る公的責任について規定した社会福祉法六条の趣旨とも矛盾しないようにみえる。

社会福祉法八三条の規定の仕方は、近年わが国で強調されている「市民社会の基本原理である対等な関係を、社会福祉サービスの利用においても貫徹させる」（「解説」三四頁）政策の姿勢と無関係ではなからう。

（1）橋本宏子「イギリスにおける苦情処理手続」 参照 神奈川法学 二八卷 一号 一九九三年

（9）本稿において、これまで述べてきた問題に全面的に対応することはもとより筆者の能力を超えている。本稿は、社会福祉法八三条により都道府県社会福祉協議会に設けられた苦情解決制度並びに横浜市福祉調整委員会における苦情申立制度の分析を手がかりとして、前述してきたような諸問題を検討するための糸口を得たいと考えるものである。都道府県社会福祉協議会に設けられた苦情解決制度並びに横浜市福祉調整委員会、両者を検討する視点は、ひとつに「地方自治体の外に設置された苦情解決制度」と「地方自治体が設置する苦情解決制度」の差異を検討することにある。しかし本稿の全体としての問題関心はそれにつきるものではなく、関心は突き詰めれば本稿の冒頭に述べたことに関連していく。

福祉サービスの苦情の解決には実に困難なことが多い。苦情解決に携わる方々の記述の中にも「真に意義ある

仕事を行っているのか迷うことがある⁽¹⁾とするものもある。この記述が具体的にどのようなことを念頭において述べられたものかはこの文章だけでは十分に理解できない。

しかし筆者もまたかつて横浜市福祉調整委員(平成一〇年から平成一二年)、かながわ福祉サービス苦情解決委員会委員(平成一二年から平成一四年)として苦情の解決に携わる中で同様の認識をもったことは事実である。筆者の場合、その認識は突き詰めれば本稿の冒頭に述べたことと関連しているということである。本稿が、筆者の積み残してきた積年の課題に一步でも近づくことになれば幸いである。

注

(1) 横浜市福祉調整委員会 平成一九年度運営状況報告書 三七頁

二節 検討の視角

(1) 苦情解決の必要性

福祉サービスを利用するために、社会福祉諸機関やサービス供給機関と関りをもつ多くの人々にとって、自分の心配ごとや関心をもっていることを他の人に適切に表明することは難しい場合が多い。だからこそ、苦情処理手続を導入し、人々が自分の思っていることを適切な担当者に聴いてもらい、そして重要に取り扱ってもらい、迅速に公正に対応してもらえという環境を作りあげていくことが大切になる。

本稿は、個々の福祉サービスの提供に関する苦情については、それがいかに瑣末なものであっても、その「法益救済の手段」(広い意味の「権利」保障)が担保されていることが重要であるとの認識のもとに、その具体的な

「救済方法」を検討しようとするものであることは前述した。そしてこの問題を考えるうえでは、社会保障の権利概念の特殊性を考えないわけにはいかないのであろうことも既に触れた。サービスの提供に係る「私的自治（市民社会）」と公的責任」の関係やサービスを利用する本人の主体性の問題も無関係ではなさそうである。

それでは本稿では、福祉サービスに関する苦情をどのようなものとして理解し、またその苦情の解決のための「救済方法」をどのようなものとして捉えようとしているのか、ここではその概略を予め述べておきたい。

注

(1) 福祉サービスに対する「解決」は多様である。民間活動としての「福祉オンブズマン活動」に従事されている千木良 正 弁護士は、苦情には、永遠に解決されない問題もあるとされる。こうした認識と関連することだろうが、福祉オンブズマン活動に必要な視点のひとつとして、「苦情解決」をする者ではなく、「権利擁護」をする者という意識が必要であると述べている(二〇一〇年一月の神奈川大学における「福祉オンブズマン活動」についての講演での発言)。福祉サービスに対する「解決」とは何かを考える上でも示唆的な指摘と理解した。ただこの場合でも、重度の障害者や言語能力を失っている人の「権利擁護」については限界があり、今後の課題とされている。

(2) 苦情をどのようなものとして理解するか

福祉サービスに対する苦情といわれるものには、以下のようなものがある。

- ① 利用しているあるいは利用しようとしているサービスに関する「怒り 不平 不満やなげきあるいは意見や懸念の表明」(本人も気づいていないが、怒りや不平の本当の原因は、実は他のところにある場合もある)
- ② 利用しているあるいはこれから利用しようとしているサービスについて、あるいはそれに関連して関係部局か

ら出された「決定」について質問する。内容を確認する(②の場合は、必ずしも苦情の対象となっている事項を否定しているわけではない)。

③利用しているあるいは利用しようとしているサービスに関する事項の是正を求める(苦情解決制度が、本来予定している「苦情」といえる)。

④過失を認定し、損害賠償を求める。⁽¹⁾

注

(1) 通常わが国の福祉サービスに係る苦情解決制度では、損害賠償による救済は、対象外としている。イギリスの地方オンプズマンは、苦情申立者に対する金銭的補償を当局に勧告できる。前掲 橋本「二章 権利擁護システム 一 苦情処理手続とオンプズバーソン」二二頁。橋本宏子「福祉サービスと権利保障(二)」研究年報一六号 一九九七年 神奈川大学法学研究所刊

(3) 苦情解決に必要な申立者の主体性の確保とその支援

以上に概観したように、「苦情」といわれるものの内容は実は多様である。

したがって申立者が自分の問題は何かを整理し、なにをどう解決したいのかの道すじを理解できていること、さらに解決への過程においても自分が今どのような位置にあるのかを絶えず確認し納得できていることが重要である。その意味で問題解決の主体は、申立者自身である。特に前記(2)―①のような「苦情」は、申立者が関係者の支援を得て問題を整理していく過程で、問題が「解決」することも少なくないが、「解決」を求めてさらに③の形態へと「移行」していくこともある。申立者の主体性が確保されているということは、苦情解決制度を「市

民が主導権を担う社会の形成」の一翼を担うものとして実質化していくためにも重要である。⁽¹⁾
 運営適正化委員会の行う福祉サービスの苦情解決について規定する社会福祉法八三条も、苦情を申し立てた利用者等の苦情の解決を支援するという姿勢を示している。⁽²⁾問題は「利用者等の苦情の解決を支援する」ことの具体的な内容にある。社会福祉法にいう「苦情解決への支援」と本稿で考える支援の中身は同じものなのだろうか。この点も検討していきたいことのひとつである。

注

- (1) 橋本宏子「社会福祉サービス法と自立」社会保障法第二号 二〇〇七年 法律文化社
 (2) 苦情解決は、利用者への助言が中心となっているように窺える。前掲「解説」二八八頁

(4) 申立者の主体性と迅速な「解決」

苦情（特に前記(2)―①のような苦情）は、申立者が関係者の支援を得て問題を整理していく過程で「解決」されることが少なくないことは前述した。

具体的には、以下のような形で解決が考えられる。

- ①「苦情」を聞いてもらうことで納得し「解決」する。
- ②関係者からの説明を聞いて納得する。
- ③「苦情」の相手方が、「苦情」を聞いて自分の「思い違い」や「問題点」を認識し、対応を変更する。

後述する苦情解決制度に係る統計結果をみる限り、実際にも前記①―③の形で解決は少なくない。そしてこのような形で解決は、問題の迅速な解決を担保することにもなっている。申立者の主体性の確保とその支援が、問題の迅速な解決にも資することになっていることに注目したい。

(5) 「流れの中の解決」とその意味

もつとも苦情解決において申立者の主体性を重んじ、そのための支援を行うことが、常に迅速な解決を導くわけではない。申立者の問題が整理されることで、前記(2)―③の形態へと問題が「移行」していく場合もあることはすでに触れた。また前記(4)―③の解決は、後述する「流れとしての解決」その二とも関連づけて考えておくことが必要となる。

① 「流れの中の解決」とは何か

本稿でいう「流れの中の解決」という言葉は、以下のような意味を複合的にもつものであることを確認しておきたい。

一 前記(4)で触れた「迅速な解決」に対し、「流れの中の解決」という言葉は、解決までに相応の「期間」を要することを指している。その意味では、「流れ」は、期間と同義である。

二 福祉サービスにおける「苦情解決」は、金銭賠償ではなく、事態そのものが改善されることを「解決」とみている。このことから前記(4)―③のような「解決」がなされたとしても、そのことが「常態」として継続していることの確認、「常態」が保持されなくなったときの対応、が「担保」され、しかもそれらのことが

必要に応じて適切に行われることが「保障」されて始めて本当の意味での「解決」がなされたことになる。後述のように苦情解決の実務においては、いつの時点をもつて「苦情が解決されたことになるのか」かについて、関係者間に齟齬が生じ、それ自体が「争い」になることもある。「流れの中での解決」という言葉は、福祉サービスにおける「苦情解決」の中心的な部分が、「充実した手続が制度的に確立しそれが具体的かつ迅速に機能する」ことに関係していることを意味している（千木良弁護士が、「永遠に解決されない苦情」といわれることは、本稿でいう「流れの中での苦情解決」を別の視点から示唆しているようにも窺える。前記二節（1）の注1参照）。

三 社会福祉サービスに関する権利は、一定の有限性をもつ財源や資源を前提とした上での権利であることは先に触れた。そして深刻な苦情ほど、背後に財源や資源の限界が関係している場合が多いことは後述のとおりである。こうした福祉サービスの権利の「特殊性」の故に、苦情の「解決」においては、①苦情を通じて明らかになった「問題のある給付基準」等を定めている法令や通知の再考を、苦情解決機関が必要に応じて関係行政機関や地方議会に求めることができる実質的な仕組みの確立、あるいは②苦情が示唆する「供給量や人的資源の不足ひいては財源の不足」を、地方自治体の政策形成過程（身近なところでは福祉計画。例えば老人保健福祉計画）に反映させつつ、市民が財源問題にも認識をもつことができる手続的な仕組みが、苦情解決制度と連携して設けられていることが必須となる。

一九八〇年代のサッチャー政権下のイギリスでは、危機に立たされた、特に労働党支配の地方自治体において、地方自治体の構成やサービスの質を抜本的に改善して住民との連携を深め、民主主義的な機構を創り

上げていくことが目標とされ、苦情処理手続もその手段のひとつとして、地方民主主義の基本的要素と目されてきたといわれる。⁽¹⁾ このことは、三の視点を理解する上で示唆的である。苦情を議会に繋げる等の手続的連携や政策策定過程や計画策定手続との連携を制度化することは、苦情申立者が、主権者として本当の意味で苦情をコントロールしていくことでもある。⁽²⁾

同時にここである「流れの中の解決」においては、苦情が個人の問題から社会の共通する問題となっていく、いいかえればその過程で問題の「解決」に関する他者（地域住民）の「立ち位置」がより積極的なものになっていくことにも注目しておきたい。

以下では前述した「流れの中の解決」の類型を、もう少し具体的にみておくことにしよう。

②「流れの中の解決」その一——合意形成援助（mediation）——

わが国の調停においては、調停者が解決に向けて積極的な役割を果たすことが多いといわれている。これに対し合意形成援助（mediation）においては、援助者（mediator）の役割は、紛争の解決を望む自立した当事者が、合意形成に向けて、自分の能力を最大限に引き出せるように援助することであり、援助者の積極的な役割は期待されていない。⁽³⁾

自立した当事者であることが前提となる合意形成援助が、わが国でどの程度可能かは検討されなければならないが、社会福祉法八五条一項の趣旨は、合意形成援助に近いものを意図しているように窺える（「解説」二八八頁）。

わが国の実情においては、苦情申立者が運営適正化委員会の積極的な関与による問題解決を望んでいるのか、

あるいは自ら解決したいので支援してほしいと考えているのか不明確なことが多い。この点についての運営適正化委員会の姿勢も、都道府県によって実は様々なのではないかと推測される。

この点はさておき後述の事例の中には、苦情の相手方がなぜそのような行動をとったのかについて苦情申立者が理解することで、合意形成が図られ「解決」へと通じているものも散見されることは指摘しておかなくてはならない。

③「流れの中での解決」その二 苦情と専門性

事例によっては、苦情に係る事態へのソーシャルワーカーの関与の仕方が問題となっている場合がある。イギリスでは、ソーシャルワーカーの専門性（裁量性）の領域にも一定の法的コントロールを及ぼしていく必要性が指摘され、その要請が苦情処理手続の導入とも結びついてきた。わが国の場合、ソーシャルワーカーの専門性がイギリスほど確立しているかはともかく、実例をみていくと、苦情に関するソーシャルワーカーの専門的な判断、法律的な判断、当事者の思いを付き合わせる中で、問題を検討していく必要性も増えてきていることが窺える。

④「流れの中での解決」その三 他者によるフォローアップ

前記（５）―①―②でみたように、解決には、その「解決」が「常態」として保持され、「常態」が保持されなくなったときの対応があらかじめ「担保」されていることが必要な事例がある。典型的には施設での「軽微な虐待」に対する苦情が、その典型といえようが、施設での処遇等についての苦情についても同様のことが指

摘できよう。合意形成援助により、「解決」をみた事例についても「他者によるフォローアップ」の対応が必要な場合がある。

「解決」が「常態」として保持されているかについては、当事者以外の第三者によるフォローアップが重要である。例えばアメリカでは、高齢者等が入居するナースィングホームには、LTC オンブズマン（LTC は、長期介護 Long Term Care の略。以下、単に「オンブズマン」ともいう）が恒常的に出入りし、入居者の権利が守られているかを監視している。⁽⁴⁾ 州のオンブズマンは、政府機関と対峙して居住者の利益を代理し、居住者の健康等を守るために行政上、法律上の或いはその他の救済を求めることを任務のひとつとしている。⁽⁵⁾ 州には、複数の地方オンブズマン組織が設けられているが地方オンブズマン組織には、研修を受けた多くの地域住民が、ボランティアとして参加している州もある。⁽⁶⁾

わが国でも、苦情解決制度の一環として、研修を受けた住民が「解決」の結果をフォローアップする過程に参加し、必要に応じて社会福祉法八六条に基づき都道府県知事に通知する仕組の確立が求められる。

この段階では、前述した問題の「解決」に向けて他者（当事者以外の第三者）の「立ち位置」（関与）がより積極的なものになってきていることも確認しておきたい。

⑤ 「流れの中での解決」その四 民と公の連携

フォローアップの結果、行政の執行が求められる場合には、監督の発動を求める手続の確立が必要である。虐待のような苦情の場合には、前記④（他者によるフォローアップ）の過程を飛び越えて積極的に公的監督につなげていくことが、問題の「解決」に繋がる場合もあろう。

この点について、社会福祉法八六条の規定は、通知を義務づけているだけで、都道府県知事の具体的義務については定めていない（「解説」二九一頁）。イギリスでは、いくつかの重要な児童虐待事件を契機に、苦情処理手続の必要性が管理システムの一環としても重視されたことを想起したい。⁽⁷⁾

社会福祉法八六条にいう「不当な行為が行われているおそれ」が、具体的にどのような場合を指すかは明確ではないが、日常的なフォローアップが行われ、その結果「常態」が保持されていないことが窺われるような場合は、「不当な行為が行われているおそれ」に該当することになる。その意味で前述したアメリカのナーシングホームにおけるオンブズマンの恒常的な施設訪問等を手がかりに、わが国でも「常態保持の確認」の仕組みを導入し、長期的には福祉サービス行政の執行過程にふさわしい監督のあり方が検討される必要がある。⁽⁸⁾

⑥福祉サービスの供給量の不足に絡む苦情とその「解決」——地方民主主義の基本的要素としての苦情解決制度——

社会福祉サービスに関する苦情は、それが深刻なほど、背後に財源や資源の限界が関係している場合が多い。従って当該苦情に正当な理由があると判断される場合において、苦情をより充足させた形で解決していくためには、当該苦情に関係する通知や要綱ひいては法令の変更を求める、あるいは当該苦情に関係するサービスの供給量や人的資源ひいては財源問題の改善を地方自治体の定める福祉計画（例えば老人保健福祉計画）の策定過程に反映させていく手続的な仕組みが、苦情解決制度と連携する形で確立していることがどうしても必要に思えてくる。イギリスの苦情処理制度においては、苦情処理の第三段階である委員会（panel）の三名の委員の一人は、地方議員であることとされている。この点には批判もあるようだが、前述のようにイギリスでは苦情処理手続の導入が、地方民主主義の基本的要素と目されてきた経緯からすると、苦情を自治体政策と具体的に

連携させていく手立てとして一考に価するものと考えられる。⁽⁹⁾

わが国の苦情解決委員会においてはこの点について積極的な動きはないようにみえるが、横浜市福祉調整委員会においては、苦情を契機に、場合により通知等の改正が行われていることは後述のとおりである。この点は、苦情解決委員会と横浜市福祉調整委員会の「立ち位置」の違いにも関連するところとして注目される。もともと横浜市福祉調整委員会の場合も、市長に制度の改善等の勧告が行われ、一定の改善がなされた実例はさほど多くないことは後述のとおりである。これまでどのような勧告がだされているのか、あるいは制度に関する苦情が少なくない中で、改善勧告がなされない理由は何かなどをみていくことで、政策と苦情解決制度との連携を阻んでいるものの姿が具体的にみえてくることになる。同様に横浜市福祉調整委員会には、その立ち位置から、生活保護制度や児童扶養手当等 法定受託事務に関する苦情も散見される。これらの事例は、政策と苦情解決制度との連携を考える上で、法定受託事務の場合と自治事務の場合の「連携上予想される障害の違い」を考えていく上で参考になろう。

ところで周知のように、神奈川県特に横浜市においては、特別養護老人ホームへの待機期間は、女性では三年が通常とも言われている。横浜市では、特別養護老人ホーム受付センターを経由して、各施設の入退所検討委員会で入所の順位が決定されているが、苦情解決委員会や横浜市福祉調整委員会に対する「特別養護老人ホームへの入所に係る優先順位についての苦情」は、筆者の知る限り見受けられない。仕方がないということで「苦情」は、潜在化しているのだろうか。こうした状況が予想されるものの特別養護老人ホームのように苦情解決制度と福祉計画の連携が必要と思われる事案についても連携についての具体的兆しは見出しにくいのが現状である。

注

- (1) 前掲 橋本「社会福祉サービス法と自立」一七頁
- (2) 同 二一頁
- (3) 同 二〇頁
- (4) 橋本宏子「ナーシングホームと法」神奈川法学三一巻三号 一九九九年
- (5) 同 五九頁
- (6) 同 五〇頁
- (7) 前掲 橋本「社会福祉サービス法と自立」一七頁
- (8) 千木良 正弁護士によれば(神奈川大学で行われた前述の講演での発言)、苦情の八割近くは、傾聴であるとされるが、かながわ福祉サービス運営適正化委員会における苦情解決についての講演での発言)、施設から契約解除されそうで悩んでいるという苦情やグループホームに関する深刻な苦情は少なくないという。在宅サービス事業者の場合は、利用者からの苦情対応その他の施設運営について、社会福祉施設のように最低基準に規定が盛り込まれるということもないこと(「解説」二八三頁参照)、また社会福祉施設であっても適任者がいないという理由から、第三者委員による苦情解決の仕組を設置していないことがある等々からすると、日常的な「やわらかい監視システム」の導入は不可避だろう。わが国の福祉オンブズマン活動では、アメリカのLTCオンブズマンと異なり、福祉オンブズマンの訪問日が、あらかじめ決まっていることも再考を要することのひとつだろう。
- (9) 前掲 橋本「社会福祉サービス法と自立」一七頁、一八頁参照

三節 検討の視点

ここでは、二節で述べたことを、次のような視点から再確認しておきたい。

(1) 市民の主体性と公的責任

申立者である市民の主体性は、問題の「解決」が、「自主的な即決的な解決」から、「流れとしての解決」(前記で

いう「流れの中での解決」その三以下）に移行し、他者（当事者以外の第三者）によるフォローアップや監督行政の執行、政策との連携が必要になってくる事例においても維持されていることが期待される。

特に、都道府県社会福祉協議会に設置された運営適正委員会による「苦情解決制度」が、「市民社会の自己内省性」⁽³⁾とも関連するものであるとするならば、それは「市民社会と国家の役割」を検討する上での具体的素材でもあるはずである。

注

(1) 苦情解決委員会で事実を調査し、(事実を)隠蔽しようとした事業者に罰則をあたえてほしい」という申出者を例にあげつつ、苦情解決委員会の事業者調査の目的は、「当該事業者を非難したり糾弾したりすることではなく、事業者の自主的取り組みを促すことで真実の追求を目的とするものではない」との趣旨が述べられている(平成一八年度かながわ運営適正化委員会事業報告書 四一頁 要旨)。しかし申出者にはわかりにくいところだろう。前記のような考え方は、社会福祉法の趣旨でもあるが、そうであるなら、特に社会福祉法八六条の「運営適正化委員会から都道府県知事への通知」が実施的なものになっていることが重要となり、規制執行過程を明確化していくことが必要となる。

民間活動としての「福祉オンブズマン活動」に従事している千木良 正弁護士によれば(神奈川大学で行われた前記講演での発言)、「福祉オンブズマン活動」を受け入れられている施設が、先駆的施設に限定されていた時期には、施設側の協力は得やすく、施設利用者の要求は実現されることが多かったとされる。しかし施設が、地域全体で「福祉オンブズマン活動」に参加するようになると、問題の「解決」が難しい施設も出てくるという。

(2) 公的オンブズマンの要件と機能のなかで、オンブズマンは、「行政苦情を受け付けて処理するだけでなく、行政が法に従って実施されているかどうかを監視し、必要があれば法の改正、立法をも求める」ことを指摘するものもある(堀越栄子「行政福祉オンブズマン」七九頁 福祉オンブズマン研究会編『福祉オンブズマン』中央法規出版 二〇〇〇年)。

(3) 公共機関の関与しない純粋の民間オンブズマンの存在を、「市民社会の自己内省性」の視点から捉えるものもある(川崎市「統合

的市民オンブズマン制度』の調査研究」平成一二(二〇〇〇)年三月における篠原一(東京大学名誉教授執筆部分参照)。

(2) 運営適正化委員会による「苦情解決制度」にみる公私関係

都道府県社会福祉協議会に設置された運営適正化委員会による「苦情解決制度」を、「市民社会と国家の役割」の視点から検討する上で、都道府県社会福祉協議会に設置された運営適正化委員会と国や都道府県との関係あるいは福祉サービス事業者との関係、それを繋いでいるはずの補助金や要綱を分析することは重要である。期待される「市民社会と国家の役割」からすると、補助金や要綱によって繋がられた両者の関係は望ましいものなのか、その関係を是正していく上で、条例や契約が果たす役割はあるのか といったことも検討課題である(詳しくは補論二参照)。

注

(1) 社会福祉法八三条は、「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。」としており、その規定の仕方からは、国や都道府県と運営適正化委員会の関係はみえてこない。しかしながら実際には、要綱を通じ、技術的助言であるはずの国の方針が、都道府県を経由し、社会福祉協議会における運営適正化委員会のあり方を規制している。これらの点について詳しくは、補論一を参照されたい。

(3) 苦情解決と公的責任の連携

かながわ福祉サービス運営適正化委員会による事業者調査の目的は、「当該事業者を非難したり糾弾したりする

ことではなく、事故の再発防止、改善へ向けての自主的な取り組みを促すことであって、真実の追求を旨とするものではないし、またそのような強制的な調査権限は持っていない⁽¹⁾とされている。このことは、運営適正化委員会の行う福祉サービスの苦情解決について規定する社会福祉法八三条が、苦情を申し立てた利用者等の苦情の解決を支援するという姿勢を示していることもほぼ一致するところだろう。

しかし、自主的な取り組みが期待できない場合や、具体的な施策のあり方や政策の変更がなければ、当事者が納得する「解決」には至らない場合もあることは後に詳述するとおりである。こうした場合、当該苦情の解決について、特に地方自治体（ひいては国）が、①社会福祉法八六条を発展させ、形骸化が指摘される監督行政ならびに福祉施設内の監査システムを、生命・生存を守るという視点にたつた規制行政手続に再構成することある⁽³⁾⁽⁴⁾いは②苦情を精査し、そこから明らかになった政策課題を具体的な施策に反映させていく仕組みを確立することもまた、苦情解決への支援であり公的責任と考える。①や②の過程に、苦情申出者をはじめとする市民が関与していくこともまた、自主的な解決のひとつの姿ではなからうか。社会福祉法にいう「苦情解決への支援」を取りまく「広義の苦情解決への支援」が必要といえよう（補論二も参照）。

注

- (1) 平成一八年度 神奈川福祉サービス運営適正化委員会事業報告書 四一頁
- (2) 福祉施設の適正な運営を確保するための内部牽制機関として、社会福祉法人定款準則によって監事の選任が義務づけられている（山田知子「施設単独型オンブズマン」一二三頁 前掲『福祉オンブズマン』所収）。
- (3) 日本社会保障法学会第五六回秋季大会で、豊島明子会員（南山大学）は、公的規制における行政の果たすべき役割、個々の公的規制の制度を方向づける基本理念を抽出しそのあり方を検討する中で、現行の公的規制の諸制度の法的課題を明らかにしている。現行

福祉法制における規制の基本理念として、福祉の継続性・安定性、福祉の専門性等をあげている。シンポジウムでは、福祉の継続性・安定性、福祉の専門性等に福祉分野における「公的規制における行政の果たすべき役割」の具体的あり方を結びつける方向での議論もなされた。その全容は、今後発行予定の日本社会福祉法学会誌において最終的に確認したい。

(4) 愛媛県の市民オンブズマン活動では、施設の内部情報である「施設指導台帳」を公文書公開請求により入手・分析し、「愛媛県特別養護老人ホームの状況」を発表している。その後、施設台帳以外に、各施設が監査に先立って提出している「監査事前提出資料」や「監査結果(改善指示書)」も公文書公開請求により入手したとされる。永和良之助「市民型福祉オンブズマン」一六七頁前掲『福祉オンブズマン』所収)

二章 概観 福祉サービスと苦情解決

一節 社会福祉法に規定された苦情解決制度の仕組み

社会福祉法に規定された苦情解決制度の仕組みの概要は、図1のとおりである。

福祉サービスに係る苦情は、まず「社会福祉事業の経営者による苦情の解決」(社会福祉法八二条) によることが期待されているが、直接、運営適正化委員会に、苦情を申し出ることと可能であり、また都道府県に対して直接苦情を申し出ることとありうる。その意味で「重層的な構造」を有するとされている(「解説」二二六頁)。

(1) 運営適正化委員会

運営適正化委員会は、社会福祉法八三条により、都道府県社会福祉協議会に置かれる。

かながわ福祉サービス運営適正化委員会においては、苦情解決に係る個別具体的案件は、運営監視委員会に設置される苦情解決協議体で扱われる⁽¹⁾。以下、本稿で事例説明とのかかわりで使用する「運営適正化委員会」(また

はかながわ福祉サービス運営適正化委員会」とは、断りなき限りかながわ福祉サービス運営適正化委員会におかれた苦情解決合議体を指すものとする。

注

(1) 運営適正化委員会における福祉サービスに関する苦情解決事業実施要綱（以下「実施要綱」ともいう。）第三。「実施要綱」は、厚生省社会・援護局長から各都道府県知事宛に出されたもので、地方自治法二四五条の四 一項の規定に基づく技術的助言として通知するものとされる。この点について詳しくは、補論二を参照されたい。

なお、かながわ福祉サービス運営適正化委員会では、苦情解決の多くが迅速性を要することから（ともかく、話を聴くことで納得する場合も多いとされる）、実質的には運営適正化委員会事務局が、苦情解決合議体の個々の委員と連絡をとりながら主導的に動くことが多いとされる（二〇一〇年一月に神奈川大学で行われた 古畑 英雄氏の前記講演での発言による）。

(2) 運営適正化委員会における相談対象事業

社会福祉法八三条は、「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。」と述べているが、社会福祉法は、福祉サービスについての定義を置いていない。同法の解説では、「社会福祉を目的とする事業」は、福祉サービスを提供するために実施する事業（「解説」六二頁）という表現がなされていることから、福祉サービスと「社会福祉を目的とする事業」を同義としてみてよいだろう。もともと、「社会福祉を目的とする事業」についても、「解説」は「その範囲は必ずしも明確で

はない」(「解説」六一頁)としている。しかし、社会福祉法二条に定義される「社会福祉事業」は、「社会福祉を目的とする事業」の中でも中核を占める事業であるとしている(「解説」六二頁)。運営適正化委員会苦情解決事業実施要綱は、苦情の範囲を「福祉サービスに係わる処遇の内容に関する苦情」「福祉サービスの利用契約の締結、履行又は解除に関する苦情」(同二条 二項一号)としている。表1(運営適正化委員会の相談対象事業)が、社会福祉法二条をもとに作成されていることからしても、福祉サービスと「社会福祉を目的とする事業」を同義とみる理解は当を得たものといえるだろう。

(3) 運営適正化委員会と苦情解決の方法

苦情内容・解決結果別件数は、表2のように峻別される。社会福祉法は、運営適正化委員会が、あつせんを行うことができることについて規定しているが、総じてあつせん件数は少なく(かながわ運営適正化委員会の場合、平成二〇年度に限っていえば、あつせん 通知は皆無である)、主として「相談 助言」の形をとった運営適正化委員会の積極的関与により、「解決」がなされている。

かながわ福祉サービス運営適正化委員会における平成二〇年度の例でいえば、相談 助言 七七件のうち、一〇件程度が、事実上「あつせん」的なものとされる。ここでいう「事実上のあつせん」の場合は、当事者双方が「話しあいによる解決」を望んでいることが前提とされ、事前に当事者双方に、別の事務局員が対応し、いつどこで、何を、どう話すかを打ち合わせるといふ。この段階では、事務局側は苦情申出人を支援(アドボケート)する「たち位置」だが、「話しあい」の場では、事務局は後方にひきもつぱら申出人の質問に、事業者側が回答する形式で申出人に納得し、苦情の解決に至ることが想定されるといふ。⁽²⁾

なお付言すれば、社会福祉法は、運営適正化委員会は、福祉サービスに関する苦情について、解決の申し出があったときは、その相談に応じ、申出人に必要な助言をし、当該苦情に係る事情を調査すると規定しており（八五条一項）、法は、申立者が、自ら苦情を解決するのを、運営適正化委員会が支援するというスタンスをとっているように解される。

これに対し、平成一二年の厚生省（当時）社会・援護局長から各都道府県知事宛の通知「運営適正化委員会における福祉サービスに関する苦情解決事業について」の中では、解決方法のひとつとして、事業者に対する「申し入れ」もありとするような記述がある（「解説」五五〇頁参照）。運営適正化委員会の機能が、苦情申立者への支援にあるのか、より主体的・積極的に問題を解決することにあるのか、両者だとすれば「その立ち位置の切り替え」がどのようになされているのかは、検討課題のひとつといえよう。

注

（１）運営適正化委員会は、苦情解決のあっせんを行うことができる旨規定されている（社会福祉法八五条二項）。しかし前述のように利用者等からの苦情は、第一義的には利用者―事業者間で解決すべき事項であることが前提とされていることから、運営適正化委員会が苦情のあっせん手続を行うにあたっては、利用者側・事業者側両者の合意を得ることが必要であることが条文上も明記されている（「解説」二九〇頁）。

（２）二〇一〇年一月二日 神奈川大学で行われた古畑 英雄氏の前記講演による。なお古畑氏によれば「表２ 苦情内容・解決結果別件数」にいう、意見要望は、県への意見要望をさし、紹介伝達は、苦情申立者が、苦情の内容を相手方に伝えてくれればよいというものであるという。

(4) その他の留意点

社会福祉法に規定された苦情解決の仕組みについては、なお検討の前提として指摘しておきたいことが多いが、煩雑さを避けるため図1に注を付けることで対応した。適宜参照頂ければ幸いである。

二節 横浜市福祉調整委員会における苦情解決の仕組み

横浜市福祉調整委員会の場合、受付けた苦情相談は、その後 ①説明・助言、他機関案内等と ②横浜市福祉調整委員会（以下「調整委員会」ともいう。）が扱う苦情に分類される。そして後者が言葉の正確な意味での「苦情申立て」ということになる。苦情申立てについては、横浜市福祉調整委員（以下「調整委員」ともいう。）が、面接により苦情相談を直接聴取することもある。この点は、かながわ福祉サービス運営適正化委員会と異なるところである。横浜市福祉調整委員会の場合、その後必要に応じてサービス提供者等調査が行われる。

調査は、「運営適正化委員会」の場合と同様、横浜市健康福祉局相談調整課（以下「事務局」ともいう。）を中心に行われていると考えられる。

横浜市福祉調整委員会の場合、全体としての相談件数は高まっているが、苦情申立て（委員面接相談）は二〇件前後で推移していることが特徴的である。

苦情申立て以外の苦情相談等には、説明・助言等 他機関案内の他、福祉保健サービス提供者との調整がある。このうち福祉保健サービス提供者との調整は、苦情の早期解決が図られた件数ともいえるが、この件数は、平成一六年には六一件 平成一七年 六八件だったものが、平成一八年は、一五六件、平成一九年は一六五件と近年は大幅に

増加していることが注目される（後述「苦情相談等の総件数の推移と特徴」の項 参照）。

（1） 横浜市福祉調整委員会

「調整委員会」は、「職務上独立した中立的な第三者機関として設けられた市長の私的諮問機関」と説明されている。諮問機関とは、本来「行政庁の権限行使について法的拘束力のない意見を出し外部的うらづけを与えることを期待される機関」と⁽¹⁾とされている。

もとより横浜市は、諮問機関の意味は熟知したうえで、本制度の運用においては最大限、「調整委員」の意見を尊重することを前提とし、その姿勢を前記の文面で表明しようとしたと考えられるが、「調整委員会」が、市長の諮問機関でありながら、「職務上独立した中立的な第三者機関」とされ、「福祉調整委員は、独立して自己の経験と見識に基づいて苦情を解決する」と対外的に表明されていることには、疑問の余地もあろう。⁽²⁾

「調整委員会」は、横浜市福祉調整委員会設置要綱（制定 平成七年七月一日 最近改正平成一八年三月二八日以下「横浜市設置要綱」ともいう。）を設置根拠とする。横浜市が横浜市福祉調整委員会の設置を条例で定めることなく、要綱によった理由は機動的・弾力的な運営を考慮したためであるといわれる。⁽³⁾

注

（1） 兼子 仁「行政法総論」一〇六頁 筑摩書房 一九八三年。

（2） 「調整委員会」は、通称「福祉オンブズマン」といわれることがある。東京都中野区 世田谷区 三鷹市等でも福祉の分野を対象とした部門オンブズマンが設置されているが、このうち世田谷区のオンブズマン制度は、「世田谷区地域保健福祉推進条例」の一部を構成するものとして、地域福祉に関する基本事項の一環に位置づけられ、オンブズマンは、市長に申し立てられた福祉に関する苦情

について、市長からの諮問を受け、その調査結果を市長に答申する正式な諮問機関とされており、「調整委員会」が市長の私的諮問機関であることは異なっていることが注目される。

スエーデンに始まるオンブズマンは、元来は議会の代理人として行政監察を行うものであったが、わが国では本文で述べたような福祉行政分野の苦情処理に傾斜した特殊オンブズマンとしての展開も少なくない（塩野 宏「行政法 II」第二版 五〇頁 有斐閣 一九九四年参照）。

川崎市は、川崎市市民オンブズマン条例に基づき、わが国で最初に一般オンブズマンを設置したことで有名である。川崎市のオンブズマンは、執行機関の一つとしての附属機関（地方自治法一三八条の四 三項）であり、諮問機関ではないことに注目しておきたい。しかし川崎市市民オンブズマンは、議会の代理人である本来のオンブズマンとは異なり、執行機関の附属機関として設置されている。このことは、地方自治法一三八条二項が、議会の附属機関を予定していないことと関連しているように窺われるが、「地方自治法は、議会の附属機関の設置を当然には否定していないように読める」との趣旨の指摘（前掲 塩野 五二頁）もある。

（3）『高齢者保健福祉政策実践事例集』「第三編 六 福祉オンブズマン制度（横浜市福祉調整委員会について） 一九九五年 第一法規出版

（2）福祉サービスに係る苦情

「調整委員会」は、横浜市の所管する福祉保健サービスに関して市民からの苦情を受けつけている（表3「内容別一覧」参照）。

（3）横浜市福祉調整委員会と苦情解決の方法

横浜市福祉調整委員会は、所管課及び福祉保健サービスの提供を行う事業者等に対して必要な調査を行うものとされている（「横浜設置要綱」一二条 参照）。調査を終えた後、「調整委員」は申立人に「調査結果のお知らせ」を送付する（「横浜設置要綱」一二条三項参照）。

改善等の申入れを行った場合には（改善等の申入れについては、「横浜設置要綱」一三条参照）、その後一定期間においてその改善状況を確認することになっている（「横浜設置要綱」一五条参照）。

苦情の根本的解決のため、また、サービスの質の向上を目指す上で制度の改善等を市に求めるべきであると「調整委員」全員が判断した場合には、市長への提言（「横浜市設置要綱」一六条）がなされることになっている（表 4 「苦情申立の内訳」参照）。

（4）その他の留意点

「調整委員会」における苦情解決の仕組みについては、その他にも検討の前提として指摘しておきたいことが多いが、煩雑さを避けるため図 2 に注を付けることで対応した。適宜参照頂ければ幸いである。

三章 苦情解決制度の沿革

一節 福祉サービスと措置

第二次大戦後のわが国では長らく、福祉サービスは本質的に現物給付で行われるものであり、人的・物的サービスそれ自体が公的責任において供給されるものと考えられてきた。^① 実際には、社会福祉施設が不足する中、国は民間団体を社会福祉法人として管理する制度を創設し、正当な対価を払うならば行政によるべき社会福祉事業（ここでは、福祉サービスと同義として使用する。後述（2）の四参照）を民間社会福祉事業へ委託できるとし、民間事業をも公的な枠組みに包摂することで国はその任務を遂行してきた。^②

注

- (1) 橋本宏子「福祉をめぐる状況と展望」四頁 講座『社会保障法 第三巻 社会福祉サービス法』二〇〇一年 法律文化社
 (2) 同

(1) 福祉サービスと行政不服審査法

前述のような構造のもとでは、福祉サービスの利用については、福祉サービスの利用を希望する者が、市町村に利用の「申請」を行い、市町村が当該サービスの利用に関する決定（措置）を行うという方式がとられてきた。そして当該処分について不服がある場合には、行政不服審査法に基づき審査請求 再審査請求をすることができるとされてきた。⁽¹⁾

注

- (1) 例えば、昭和三十八年法律一二三号老人福祉法三〇条 三一条参照

(2) 行政不服審査法による権利救済の限界

しかし福祉サービスの利用に係る権利の救済が、行政不服審査法によることについては問題がなかったわけではない。

一 まず国は、児童福祉法や老人福祉法等については、「職権によって保護することを原則」とするという立場をとっていたことから、例えば「措置を受けることにより老人ホームにおいて養護されることは、老人に与

えられた権利ではなく、公的機関に措置義務があることから派生する反射的利益である⁽¹⁾という解釈を示してきた。そのため、例えば市町村に老人ホームの入所申込をしたが市町村が利用の可否について決定をしなといった場合に、行政不服審査法三条に基づく不作為についての不服を申し立てることができるかについては争いがなかったわけではない。

二 また福祉サービスの場合には、一定の物理的制約性を無視できないが、例えば施設数の限界から入所申請却下処分がなされたような場合、当該施設利用を申請した者の権利は、行政不服審査法において必要かつ十分に保障されるのかという問題もあった。

三 さらにいえば福祉サービスに係る措置については、その内実はサービスの実践にも及ぶと解釈しないと意味をもたないことが多い。しかしサービスの内容・水準に関する利用者の権利の救済と、行政不服審査法が想定している権利救済の構造との間には齟齬があるのではないかということも実感されてきたところである。⁽²⁾

四 在宅サービスの場合には次のような問題もあった。すなわちホームヘルプサービスのような人的サービスは、施設サービスに対し在宅福祉サービスと呼称されるが、(平成一二年法律第一一一号による改正前)の社会福祉事業法(昭和二六年法律第四五号)では、在宅サービスは社会福祉事業とはされていなかった(「解説」一三頁)。そのため例えば昭和三八年法律一三三号老人福祉法では、老人家庭奉仕員(現在のホームヘルパー)事業が設けられたが、同事業は長らく市町村の固有事務とされ、「老人家庭奉仕事業運営要綱」に準拠して実施されてきた。⁽³⁾つまり人的サービスについては、多くがいわゆる「要綱行政」として実施されていたために、根拠法規がないことを理由に行政不服審査法の利用については判例においても否定される傾向にあり、その

権利救済にはさらに限界があることが指摘されてきた。

注

- (1) 大山 正「老人福祉法の解説」一二五頁 昭和三十九年 全国社会福祉協議会
- (2) 詳しくは 前掲 橋本「第二章 権利擁護システム 一 苦情処理手続とオンブズパーソン」九四頁等参照
- (3) 前掲「老人福祉法の解説」一四八頁

二節 地方自治体による苦情解決制度の創設

一九九〇（平成二）年の中野区を嚆矢として、東京都世田谷区 同三鷹市において、一九九〇年代に福祉分野に限定された公的オンブズマン制度が設立されている。⁽¹⁾ 前述の横浜市福祉調整委員会の発足もこのような流れの中に位置づけられるものである。同委員会も通称としては「福祉オンブズマン」といわれることがある。⁽²⁾

これらの地方自治体が、福祉サービスに関する苦情に対処するために、「福祉オンブズマン」とも呼称される「苦情処理制度」⁽³⁾を創設してきた背景には、前記一節（2）で指摘したような課題の解決が少なからず意識されていたと考えられる。⁽⁴⁾

注

- (1) これらのオンブズマン制度は、条例に基づくものや要綱に基づくもの等様々であり（横浜市以外は条例 前掲 堀越「行政福祉オンブズマン」八二頁）、正式にオンブズマンの名称を使っているのは三鷹市のみであるという（前掲 堀越「行政福祉オンブズマン」八一頁）。
- (2) ここでいう公的オンブズマンとは、その任命権者が、議会もしくは政府・地方政府であるものを指し、自主組織を除いている（前

掲 堀越「行政福祉オンブズマン」[七七頁]。堀越論文でとりあげる行政福祉オンブズマンは、自治体レベルの福祉領域を対象とする行政オンブズマンということになる。同論文では、「行政オンブズマンはそもそも、行政を監視する機関を行政の附属機関として置くわけであるから、矛盾を含んだ制度であるといえよう」(同七九頁)。「オンブズマンは、法を基準に判断するが、法が道理になっていないかどうかふみ込んで考える。法の改正、立法をも求める。市民 弱者の代理人であり、「第三者機関」と混同してはならない」とされ(同七九頁)、「任命権者とは関係なくその独立性が保障されなくてはならない」(同八〇頁)と述べている。

(3) 「行政が国民・住民からの苦情を受けつけて一定の処理を行う「苦情処理」は、関係行政庁に対して勧告できるにとどまり、この点に「行政処分をめぐる住民からの正式の争いの手続が行政機関あてにとられる「不服申立て」と「苦情処理」の違いがある、とされている。前掲 橋本「二章 権利擁護システム 一 苦情処理手続とオンブズパーソン」九三頁 参照

社会福祉法が規定する苦情解決の仕組みにおいては、「措置から契約」への流れを反映して、苦情の矛先は行政よりも(行政も事業者としての位置づけとなっている)サービス提供者に向けられてきており、関係行政庁に対する一種の規制としての「苦情処理」の意味は変化してきている。もっとも社会福祉法では、運営適正化委員会から都道府県知事への通知という形で「行政機関との連携」の方向性がみられることは本文で触れたとおりである。

(4) 世田谷区地域保健福祉条例の前文に「世田谷区に誇り高い地域保健福祉社会を実現する」という目的を定めた背景のひとつとして、これまでの救済制度では(申し立てるのが)面倒であったこと等の他、対象にならない苦情が存在したことがあげられている(前掲 堀越「行政福祉オンブズマン」八四頁参照)

三節 民間の福祉オンブズマン

我が国において民間の福祉オンブズマンといわれるものには、以下のようなものがあげられる。本稿の参考に資する範囲で指摘しておきたい。本稿がいくつかの場合でとりあげるアメリカのLTCオンブズマンとは、その仕組みが全く異なるものであることにも留意されたい。

(1) 施設単独型福祉オンブズマン

福祉施設内における利用者の代弁や苦情処理のための第三者機関としてオンブズマン制度が導入されたのは、身体障害者療護施設職員の利用者への侮蔑的言動に端を発している。利用者の自治会を中心とした職員と利用者の対等な関係を求める活動が、オンブズマン誕生へと発展しているが、こうした動きに刺激されたソーシャルワークに強く自己を一体化させている施設管理者の中に、施設オンブズマン設置の動きが広がっていった。またこうした動きは、監督行政ならびに福祉施設内の監査システムが、形骸化していることを背景としているという指摘は重要である。⁽¹⁾なお利用者の自治会を中心とした職員と利用者の対等な関係を求める活動は、一九六〇年代以降八〇年代にかけてアメリカ全土に広がった自立生活運動の影響を受けているといえよう。⁽²⁾⁽³⁾

注

(1) (1) についての指摘は前掲 山田「施設単独型オンブズマン」一一三頁による。

(2) 同 一一七頁。

(3) 障害者がオンブズマンに持ち込んだサービスに関する苦情の内容は、障害者の誇りを傷つける暴言などの深刻な介護問題、職員の障害者への配慮の欠如、介護の専門的知識・技術の不足によると思われるものから、食事の配膳時間やレクリエーションへの参加の仕方への要望など施設運営と幅広い問題がある、と指摘されている(前掲 山田「施設単独型オンブズマン」一二九頁)。運営適正化委員会にあがってくる課題と類似している。

(2) 地域ネットワーク型福祉オンブズマン

一定のエリアの複数の福祉施設が組織の母体となり、オンブズマン組織を導入し、施設のサービスの向上、利

用者の権利擁護活動を進めているものは、地域ネットワーク型福祉オンブズマンといわれている⁽¹⁾。地域ネットワーク型福祉オンブズマンの最初のもものは、施設単独型福祉オンブズマンの活動の実績を踏まえ、さらに発展させた形で一九九七年に設立された「湘南福祉ネットワーク」である⁽²⁾。

注

(1) 前掲 山田「施設単独型オンブズマン」一四九頁

前述の日本社会保障法学会第五六回秋季大会での菊池よし実会員(早稲田大学)の指摘の中でも、自治体の中に「相対的独自性」をもった形で設置される苦情解決システムの「中立性」に対し、地域ネットワーク型福祉オンブズマンは、利用者の側にたった「利用者の権利擁護」をめざすものであることの違いが重視されているように理解した。

(2) 前掲 山田「施設単独型オンブズマン」一四九頁

(3) その他の市民団体の活動状況

利用者の権利擁護と福祉サービスの質の向上を目的とし、行政や福祉施設などの事業者をチェック(監視)していこうとする市民団体(「市民運動型福祉オンブズマン」)は、彩福祉グループと厚生省汚職事件を契機として設立され、市民オンブズマンの活動手法をモデルとしていとされている⁽¹⁾。

注

(1) 前掲 永和「市民運動型オンブズマン」一六五頁、一六六頁参照

(4) 行政関与の子どもオンブズパーソン

「いじめ」「不登校」「虐待」などの子どもをめぐる社会問題のクローズアップを背景に、高齢者や障害者の領域にやや遅れて、特に権利性や社会参加の主体性としての認識の乏しさや実体の弱さなどの特殊性から児童独自のオンブズパーソンの必要性がいわれ、模索が始まった。その動向に拍車をかけたのが、一九九四年の国連・児童の権利に関する条約であったとされている⁽¹⁾。

注

(1) 田澤あけみ「行政関与の『子どもオンブズパーソン』の動向」九五頁 前掲「福祉・オンブズマン」所収

四節 措置から契約への変化と苦情解決制度

(1) 社会福祉基礎構造改革と国家の立ち位置の変化

平成一二年社会福祉基礎構造改革（以下、「改革」ともいう。）によって社会福祉事業法（昭和二六年法律第四五号）については、抜本的な改正（社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律（平成一二年厚生省令第一一一号による改正）が行われ名称も社会福祉法と改められた。

「改革」の社会的背景として社会環境の変化に伴う福祉需要の増大と新しい福祉需要の発生（「解説」一九～二五頁）等が指摘され、こうした状況に対処するためには、「公の社会福祉事業の一律性」では柔軟な対応は困難であるとの認識のもと（「解説」二七頁）、「幅広い需要に応える多様な主体の参入促進」（「解説」三二頁）が改革の基本的な方向のひとつにあげられた。そして「改革」において最も重視すべき点とされているのが、「対等な関係

の確立」であった(「解説」三四頁)。すなわち社会保障法は歴史的に民法法原理が修正されるなかで培われてきたが、現在の日本は、民法法原理に基づく国であり、対等な関係は(社会保障法においても)基本原理であるという理由で(「解説」三四頁)、改革においては、「サービスの利用者」と提供者の対等な関係の確立」が基本とされた。このような認識に基づき、サービスの利用者は、「福祉市場」(サービスの水準として行政が定める最低基準や指定基準を満たした提供主体が参加して構成する場「解説」三六頁)においてサービスを選択し、サービス提供主体との契約によりサービスを購入することになった。措置制度は、契約による利用制度に転換されたのである(「解説」三七頁)。ここでは、福祉サービスそれ自体を公的責任において供給するという国家の姿勢は基本的な転換することになった。社会福祉に対する公的責任の具体的内容は福祉各法に明確に定められているとはされるものの(「解説」一三〇頁)、実質的な公的責任は、介護保険法や障害者自立支援法を通じて、サービスを購入する費用の一部を保障する仕組みを確立することで担保されることになったともいえるし、国家は市民が福祉サービスを利用するにあたっての情報入手、判断、契約、利用などそれぞれの局面において、利用者を支援する制度として、成年後見制度や地域福祉権利擁護事業等を整えることで、比喩的にいえば「夜警国家」的に公的責任を果たすことになったともいえそうである。事実、国は昭和六〇年代から平成の時代にかけての政策の変遷を、「戦後の社会福祉制度の基本であった措置制度を見直して、利用者の自己実現を図る支援制度への転換を目指した法整備であったともいえる」(「解説」一九頁)と述べている。

(2) 社会福祉法八三条に基づく苦情解決の創設

① 公的責任の転換と苦情解決制度の創設

措置に基づくサービスの実施が限定的なものとなり、後述の介護保険制度をはじめとして、サービスの利用者は、サービス提供主体との契約によりサービスを購入することになると、行政不服審査法による権利救済の場面はそれだけ減少してくる。契約の一方の当事者である利用者からの苦情は、措置から契約への移行の中で、どこでどのように解決されることになったのだろうか。

まず社会福祉法は、事業者の責務規定として（「解説」二八三頁）、社会福祉事業の経営者による苦情の解決について定めている（八二条）。八二条は、訓示規定とされるが、トラブルが深刻化し民事訴訟に及んだような場合には、私法上の裁判規範として作用することが想定されている（「解説」二八三頁）。社会福祉施設については、社会福祉施設の最低基準（児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令 平成一二年厚生省令第一一二号）に苦情への対応に係る規定が盛り込まれた（「解説」二八三頁）。これを受けて事業者による苦情解決については、平成一二年六月七日付けで局長通知による指針が出されている（同二八三頁。詳しくは同五三五頁以下参照）。

ついで社会福祉法は、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、運営適正化委員会を置くものとした（八三条「解説」二八五頁参照）。

② 運営適正化委員会の構造

運営適正化委員会の構造については、前述の「かながわ福祉サービス運営適正化委員会の概観」の箇所で言及したので参照されたい。

③ 運営適正化委員会における相談対象事業

この点についても、前述の「かながわ福祉サービス運営適正化委員会の概観」の箇所で言及したので参照されたい（表 1「運営適正化委員会の相談対象事業」もあわせ参照）。

④ 運営適正化委員会が都道府県社会福祉協議会に置かれた理由

運営適正化委員会を都道府県社会福祉協議会に設置することとしたのは、都道府県社会福祉協議会が、都道府県の区域内において過半数の事業者が参加し、かつ、地域住民やボランティアも参加する公共性の高い団体であるため、運営適正化委員会を設置する団体として適当であると考えられるためであると説明されている（「解説」二八五頁）。しかし、社会福祉協議会が、「本当に地域住民やボランティアも参加する公共性の高い団体」なのかは、別途検討が必要でありこれだけでは、都道府県社会福祉協議会に特別な位置を与える理由（「解説」三六頁）としては不十分なようにみえる。そうでなくても、都道府県社会福祉協議会には、事業団体としての側面もあるため、運営適正化委員会の組織・運営については一層の中立性・公共性を担保する必要があるとして、政令や厚生労働省令には、詳細な規定が置かれているのである（「解説」二八五頁参照）。また冒頭の説明は、運営適正化委員会（苦情解決の仕組み）が、なぜ地方自治体に設置されなかったかの理由にも応えているとはいえない（以上の点について、詳しくは補論一参照）。

措置から契約への転換の中で、福祉サービスそれ自体を公的責任において供給するという国家の姿勢は転換し、国家は市民が福祉サービスを利用するにあたっての情報入手、判断、契約、利用などそれぞれの局面において、利用者を支援することで、比喩的にいえば「夜警国家」的に公的責任を果すことになったことは前述のとおり

である。運営適正化委員会による苦情解決の仕組みも、こうした利用者支援制度の一環に位置づけられており、社会福祉法が想定する苦情解決の仕組みは、自ら責任をもって選択した〔解説〕三四頁〕サービスについて当事者が、自らの責任において主体的に解決するものであるという私的自治の原則に依拠しようとしていることは間違いないだろう。

このことは、「利用者等からの苦情は、第一義的には利用者―事業者間で解決すべき問題である」〔解説〕二八八頁〕とされ、「事業者段階で第三者が関与して解決することが困難な事例について、さらに、民間団体である都道府県社会福祉協議会に置かれた運営適正化委員会において解決」〔解説〕二九〇頁〕することが予定されていること、社会福祉法は、「消費者に対する私法的な救済の枠組みを法制化」〔解説〕五八頁〕したところの消費者契約法等の流れと軌を同じくするものとされていることにも示されている。⁽¹⁾

⑤ 運営適正化委員会の有する苦情に係る事情を調査する「権限」と施設最低基準

運営適正化委員会は、当該苦情に係る事情を調査するものとされ（八五条一項）、必要に応じては事実関係を的確に把握するため、事業者側の意見も聴取することが想定されている〔解説〕二八八頁〕。「解説」は、運営適正化委員会は、事業者に対する調査権限を付与されているとする（二八八頁）が、厚生省社会・援護局長が、都道府県知事に宛てた通知「運営適正化委員会における福祉サービスに関する苦情解決事業実施要綱」では、運営適正化委員会による事情調査は、「申出人及び事業者の双方の同意を得て」行うこととされている。⁽²⁾

いずれにせよ、法定の団体とはいえ、「民間団体」である社会福祉協議会に位置する運営適正化委員会に対して、事業者には調査の協力を求める根拠はどこにあるのだろうか（以上の点について、詳しくは補論二 参照）。

国は、平成一二年の社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律の施行に伴い、平成一二年 児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令を公布し同年から施行している（以下 この項で「基準」という）。その中で苦情への対応に関する改正もなされており、その一環として児童福祉施設等は、「社会福祉法第八三条に規定する運営適正化委員会が行う同法第八五条第一項の規定による調査にできる限り協力しなければならない」とが規定された。なお指定居宅サービス事業者については、その指定に係る介護保険法七〇条と同条一項にいう厚生省令（介護保険法施行規則一四一―一四五条）をみる限り、運営適正化委員会への調査協力義務に係る規定は見出せない。

⑥ 苦情解決と公的責任——注目したい国家の位置——

さて国家の立ち位置は、前述のような「後方支援」に尽きるもののだろうか。いいかえれば現代における福祉サービスに対する公的責任のあり様は、「夜警国家」的なそれにつきるのだろうか。そうとはいえないだろう。

社会福祉事業を提供する主体が多様化してきているとはいえ、その提供主体は、サービスの水準として行政が定める最低基準や指定基準を満たしていなければならず（「解説」三六頁）、社会福祉法のもとでも法令に基づき正当な関与を行うのは行政の責任とされていることには変わりはない（「解説」一三三〇頁）。

何が正当な関与なのかについては慎重でなければならないが、突き詰めていえば「利用者の生命・生存を守る」ということである。社会福祉に対する公的責任の具体的内容は福祉各法に明確に定められているとする国家の姿勢（「解説」一三三〇頁）にもそれは示されている。措置から契約への転換の中では、「命を守る」という視点

にたった規制行政の具体的な展開（規制行政の生存権的再構成）が求められているはずである。

福祉サービスに対する苦情としては、「食事やリクリエーション活動など個人の嗜好や選択に関するものから、おむつ交換や爪切り、洗髪などケアの内容に関するもの」（「解説」二八三頁）だけでなく、虐待のような深刻なもの（「解説」二八三頁）も考えられる。社会福祉法は、運営適正化委員会の延長線上に、規制行政の展開を始め、どのような公的責任の展開を想定しているのだろうか（「解説」二九一頁参照）。本稿が考察を深めた主要な論点のひとつである。

注

（１）消費者法との関りについては、前述の日本社会保険法学会第五六回秋季大会でのシンポジウムでは、菊池馨美会員（早稲田大学）は、社会福祉における苦情解決は、「サービスの質」の特殊性や利用者個々人の権利擁護を無視できないという点で、消費者法には収斂できない旨の回答をされていたように理解した。

（２）厚生省社会・援護局長が、都道府県知事に宛てた通知（地方自治法二四五条の四 一項の規定に基づく技術的助言）として発せられた「運営適正化委員会における福祉サービスに関する苦情解決事業実施要綱 第5 3 事情調査」では、苦情の内容の事実確認を行う必要がある場合には、申出人及び事業者の双方の同意を得て、おおむね次の手順で事情調査を行うこととされている。①事情者に対する苦情内容の通知 ②聴き取り又は実地調査などによる苦情の内容に関する事実確認 ③事業者の意見等の聴取

（３）介護保険法の成立と苦情解決

前述の社会福祉法の成立に先立ち、すでに一九九七（平成九）年には、「要介護高齢者の自立を社会連帯の仕組みで支援する介護保険法」（「解説」一九頁）が制定され、措置から契約への流れを加速させていたことは重要である。

介護保険法は、保険給付に関する処分又は保険料その他のこの法律の規定による徴収金に関する処分に不服がある者は、介護保険審査会に審査請求をすることができると規定している（介護保険法一八三条）。

そして介護保険制度を通じて保険給付がなされる保健医療サービス及び福祉サービスについての苦情（以下「介護保険サービスに係る苦情」という。）は、国民健康保険団体連合会に申し立てることができる⁽¹⁾とされている。

注

(1) 介護保険法一七六条二項三号に基づくものとされる。介護保険の対象となる福祉サービスに関する苦情については、本文でふれたように国民健康保険団体連合会において対応するのが基本であるが、社会福祉法の制定以後は、利用者の選択により運営適正化委員会を利用することも可能とされている。なお、横浜市の保険者である介護保険に基づくサービスの利用については、横浜福祉調整委員会に苦情を申し立てることができることは、後述のとおりである。

(4) 横浜市福祉調整委員会の変化

① 介護保険法の実施やかながわ福祉サービス運営適正化委員会の成立による苦情相談数への影響

介護保険法の実施は平成一二年であり、こうした流れの中で同年一〇月 かながわ福祉サービス運営適正化委員会が設置されている。

介護保険の対象となる福祉サービスに関する苦情については、前述のように国民健康保険団体連合会において対応するのが基本であるが、社会福祉法の制定以後は、利用者の選択により運営適正化委員会を利用することも可能とされている。なお、横浜市の保険者である介護保険に基づくサービスの利用については、横浜市福祉調整委員会に苦情を申し立てることができる。

このような苦情の対象となるサービスの広がりや変化、福祉サービスの苦情受付機関の多様化は、横浜市福祉調整委員会の苦情対応にどのような変化を及ぼしたのだろうか。

平成一二年前後の横浜市福祉調整委員会の苦情対応数の推移からすると、⁽¹⁾①介護保険制度が浸透してくる平成一三年度以降の問い合わせ等の件数等が、飛躍的に増大している。②面接相談（委員面接）数には、一見大きな変化はないようにみえるが、横浜市福祉調整委員会発足間もない平成九年には、七一件、平成一〇年七三件であった苦情相談（委員面接）数は、以後下降の傾向にあったが、平成一四年度以降は、二〇件前後で推移していることはひとつの特徴といえる（平成二〇年度は、一〇件）。平成一四年度以降は、かながわ運営適正化委員会との「すみわけ」が、定着してきたことも推測されるところである。

②社会福祉基礎構造改革に伴う横浜市ひいては横浜市福祉調整委員会の「立ち位置」の変化

社会福祉基礎構造改革は、措置から契約への転換をもたらした。介護保険制度は、その最たるものである。さて横浜市福祉調整委員会は、横浜市の福祉保健サービスに関する市民からの苦情相談を受けることになっているが、措置から契約への転換は、横浜市ひいては横浜市福祉調整委員会の「立ち位置」に大きな転換をもたらしたようにみえる。

措置制度のもとで、サービスの実施機関である横浜市（ひいては横浜市福祉調整委員会）が、当該サービスに係る苦情を解決するために、当該サービスを実施している民間事業者を調査し、場合によっては相手方に是正を促し、相手方がそれを「甘受」してきたのは、サービスを実施している民間事業者は、措置委託の受託者であり、措置権者である市町村の公的責任は、サービスの実践にまで及ぶと考えられてきたからである。しか

し、措置から契約への転換の中ではどうだろう。

介護保険の仕組が端的に示しているように、そこでは、保険者である市は、介護保険給付を行うにすぎず、例えば介護老人福祉施設である特別養護老人ホームへの入所は、利用者と当該特別養護老人ホームの契約で決まる。特別養護老人ホーム等の認可権限は、都道府県知事にあり、保険者としての市が、サービスの実践について介入する権限は、介護保険の仕組からは直截には導きだせないとも考えられるからである。

事実 介護保険法が実施をみた直後には、介護保険施設や在宅介護保険サービスの供給事業者等から、措置とは異なる介護保険制度等の新しい仕組のもとでは、横浜市福祉調整委員会からの事業者調査や申し入れを受け入れる義務はないのではないか という意見も出されたようである。

こうした動きの中で、横浜市福祉調整委員会は、平成一二年度から福祉施設訪問事業を実施、平成一五年度からは、福祉保健サービス事業者調査を実施し、三二件の事業者から回答を得たとされる（平成一二年度及び平成一五年度 運営状況報告書による）。平成一七年になると、サービス事業者の方から「我々サービス事業者の悩みや相談はどこで受けてもらえるのか」という意見が福祉調整委員会に寄せられるようになり、その結果同年九月には、「対応困難な苦情相談の事業者対応状況調査」が実施されている。この調査の結果、事業者は、横浜市福祉調整委員会に対し、①（対応困難な苦情に対する）横浜市福祉調整委員会の助言を望む ② 横浜市福祉調整委員会を紹介するので、（横浜市福祉調整委員会の方で苦情に）対応してほしい という期待をもっていることが明らかにされている（平成一七年度 運営状況報告書による）。

このような流れをみる限り、サービス提供事業者側には、当初懸念されたような対立的な意識は少なく、横浜市福祉調整委員会との間に「協力関係」を構築しようとする、あるいは対応困難な苦情は横浜市福祉調整委

員会に委ねたいといった姿勢が顕著になってきているようにも窺われる。

「調整委員」は、苦情申立てがあつたときは、所管課及び福祉保健サービスの提供を行う事業者等（以下「所管課及び事業者」という。）に対して、必要な調査を行うものとする（横浜市福祉調整委員会設置要綱 一二条 一項参照）、調査を求められた所管課及び事業者は、調査に協力するものとされる（同条 二項参照）。

③横浜市福祉調整委員会設置要綱（平成七年制定）の改正

社会福祉基礎構造改革にともない、平成一三年一〇月に横浜市福祉調整委員会設置要綱の改正が行われた。この改正では、以下の点について「整備 充実」がはかられている。

- ・「調整委員会」の役割 権限の明確化
- ・苦情の定義「調整委員会」の守備範囲明確化
- ・自己発意に基づく調査

若干補足すると、改正前の要綱（平成一二年四月一日改正のもの。以下「改正前要綱」という。制定時の要綱は入手できなかった）では、要綱一条（目的及び設置）において「横浜市が所管する福祉保健サービス及び介護サービスに関する苦情等に対し」となっていたものが、改正後の要綱（平成一三年一〇月一日 以下「改正後要綱」という）では、「横浜市の福祉保健サービスに関する市民の苦情に対して」と変更されていることが注目される。所管するという言葉が消えていることは、措置から契約への変化に伴う「横浜市の立ち位置」の

変化を反映するものといえよう。苦情等という表現も改正され、「横浜市の福祉保健サービスに関する市民の苦情」とされている。なお、用語の定義に触れた二条において、「福祉保健サービス」とは、「横浜市の所管する福祉保健サービス（括弧内略）及び横浜市が保険者となる介護保険により提供されるサービス」とされ、介護保険により提供されるサービスを含むものに改正されている。

「調整委員会」の守備範囲の明確化に関するところでは、「改正後要綱」一二条で、「調整委員」が行う「調査及び通知」について、「改正前要綱」一二条と比較し、詳細な規定が導入されていることが注目される。また「改正後要綱」一三条では、「調整委員」の行う「改善等の申入れ」について初めて一項が設けられている。

自己の発意に係るところでは、「改正後要綱」一四条で、「調整委員会」は、苦情申立てがない場合でも、所管課及び事業者に対し、その協力を得て必要な調査等を行なうことができるという規定が導入された。

注

(1)

平成一一年	面接五七	問い合わせ等	一四七件
平成二二年	面接四四	問い合わせ等	一〇六件
平成二三年	面接三六	問い合わせ等	四〇二件
平成一四年	面接二一	問い合わせ等	五二三件

(2)

橋本 宏子「介護サービスの供給体制」一二二頁～一二三頁参照 佐藤 進 河野正輝「介護保険法」所収 法律文化社 一九九七年。新田秀樹「高齢者の介護・医療保障における市町村の責任」特に 一〇頁、一六頁参照 日本社会保障法学会編「社会保障法」一五号所収 二〇〇〇年 法律文化社、なお、本稿の補論二 一章一節本文及び注(4)参照。