

運営適正化委員会事業のあり方に関する検討会 報告書

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
福祉サービスの質の向上推進委員会
運営適正化委員会事業のあり方に関する検討会

目次

はじめに

－利用者本位の社会福祉実現へ向けた運営適正化委員事業のあり方を求めて－ … 1

第1部 運営適正化委員会制度創設の経緯と課題 … 3

1. 運営適正化委員会制度創設の経緯と意義、今後のあり方を検討する目的 … 3

(1) 社会福祉基礎構造改革でめざしたものと運営適正化委員会の創設 … 3

(2) 日常生活自立支援事業の運営監視 … 4

(3) 福祉サービスに対する苦情解決 … 8

(4) 今後の運営適正化委員会制度のあり方を検討する目的 … 9

2. 運営適正化委員会事業の現状と課題 … 10

(1) 苦情解決事業の現状と課題 … 10

①苦情解決事業の目的 … 10

1) 苦情解決事業の仕組み … 10

2) 運営適正化委員会における苦情対応のプロセス … 13

②苦情解決事業の現状 … 15

1) 苦情受付件数の推移 … 15

2) 申出人の状況の変化 … 15

3) 苦情の種類 … 17

4) 苦情解決の状況 … 17

③社会福祉基礎構造改革以降の福祉サービスに係る状況変化 … 19

1) 多様な福祉サービスが創設 … 19

2) 多様な相談支援機関等の創設 … 22

3) 福祉事業の市町村への権限移譲 … 24

④苦情解決事業が抱えている課題 … 25

1) 苦情の傾向の変化 … 25

2) 福祉サービス運営主体の多様化 … 26

3) 相談支援機関との連携の難しさ … 27

4) 行政の理解不足、行政機関との関係 … 27

5) 苦情として対応すべき範囲 … 28

6) 運営適正化委員会の名称からくる誤解 … 29

(2) 運営監視の現状と課題 … 30

①運営監視の目的 … 30

1) 運営監視の仕組み … 30

2) 運営監視のプロセス … 31

②運営監視の現状 … 34

③運営監視の課題 … 38

(3) 運営適正化委員会の組織体制	42
①運営適正化委員会の組織体制の現状	42
1) 運営適正化委員会の事務局体制の現状	42
2) 運営適正化委員会委員選任の現状	44
3) 運営適正化委員会の補助金の現状	45
②運営適正化委員会の組織体制の課題	47
1) 事務局体制の課題	47
2) 委員選任における課題	47
第2部 運営適正化委員会事業の今後の方向性（提言）	49
1. 運営適正化委員会事業の今後のあり方	49
(1) 「苦情解決」と「運営監視」の機能の強化	49
(2) 運営適正化委員会は「福祉サービスの質の向上の促進に資する」 ことを明記	50
(3) 行政の責務の明確化	51
(4) 運営適正化委員会の名称変更	51
(5) 「相談窓口」（利用者保護の仕組み）の再整理	51
2. 苦情解決事業の今後のあり方	52
(1) 運営適正化委員会における苦情解決事業の機能強化	52
(2) 行政の責任の明確化	56
(3) 相談支援機関との連携	58
3. 運営監視の今後のあり方	58
(1) 日常生活自立支援事業の拡大への対応	58
(2) 権利擁護事業全般の見直しに向けて	58
(3) 権利擁護の視点の強化	59
4. 運営適正化委員会の組織体制の拡充に向けて	60
(1) 機能強化に向けた組織体制の拡充	60
(2) 機能しやすい委員会となるために	61
第3部 事業者における苦情解決の現状と今後のあり方	62
1. 事業者における苦情解決の現状と課題	62
(1) 事業者における苦情解決体制の現状	62
(2) 事業者による虐待や不適切事案等の状況	65
(3) 事業者における苦情解決体制の課題	66
①苦情解決制度の意義・目的の理解と体制	66
②第三者委員の設置と活用への理解不足	67
(4) 運営適正化委員会による事業者の苦情解決体制整備に向けた支援	68
2. 事業者における苦情解決体制の整備促進に向けて	69
(1) 事業者における苦情解決の今後のあり方	69
(2) 第三者委員の今後のあり方	72
事例	74
委員名簿・検討経過	75

はじめに

一利用者本位の社会福祉実現へ向けた運営適正化委員会事業のあり方を求めて一

2000（平成 12）年の社会福祉基礎構造改革（以下、「基礎構造改革」）による社会福祉法成立で誕生した運営適正化委員会は、その 20 余年の活動を通じて、福祉サービス利用者の権利擁護や福祉サービスの質の向上に大きな貢献をしてきた。運営適正化委員会事業の大きな柱として社会福祉法に定められている「福祉サービスの苦情解決」と「日常生活自立支援事業の運営監視」は、基礎構造改革前の社会福祉システムにはなかったもので、「利用者本位」を基調とする 21 世紀の社会福祉を支えるものとして、その重要さは今後さらに高まってゆくものと考えられる。

一方、基礎構造改革以降の社会福祉システムの変遷はめまぐるしく、「措置から契約へ」という大きな転換のなかで、利用者の状況、事業者の構成、サービス提供の方法や体系など委員会制度創設時から飛躍的な「変貌」を遂げているが、運営適正化委員会は、独立した立場であることもあって、基本的な組織や機能の見直しがないままに今日に至っている。

運営適正化委員会事業の理念や目的は、今日でもその意義が薄れることはないものの、社会福祉システムの現状とその変化に応じきれなくなっている局面が生じていることも否めない。

そこで、福祉サービスの質の向上推進委員会では、運営適正化委員会事業の現状を把握し、その課題と改善策を検討するため、「運営適正化委員会事業のあり方に関する検討会」（以下、「検討会」）を設置し、約 1 年にわたり調査・分析・議論を重ね、その検討結果をここに報告書としてまとめることになった。

検討会では、まず運営適正化委員会事業の現状の把握からはじめ、多くの関係者からのヒアリング調査を行った。ここからさまざまな課題が浮かびあがるとともに、各運営適正化委員会とその事務局が、難しさを抱えながらも、その業務に真摯に取り組んでいる姿に接することにもなった。

検討を通じて、運営適正化委員会事業の意義は再確認されたが、その担うべき役割を果たすには多くの課題があり、早急な改善の取り組みが期待されていることも明らかになった。

なお、検討をまとめるなかで、運営適正化委員会の目的である「利用者の権利擁護」「福祉サービスの質の向上」を推進するには、運営適正化委員会事業の見直しだけではなく、本来の苦情解決の主体であるべき事業者の役割とその機能の強化が重要であり、これも急務であることから、とくに言及することとなった。

その意味で、この報告書は、運営適正化委員会事業の見直しを課題とはしているが、基礎構造改革以来の社会福祉の課題である「利用者本位の福祉の実現」を問題意識として、運営適正化委員会事業だけでなく、福祉サービス全体を視野に入れたものであることを付言させていただく。

むすびに、検討会のヒアリング等にご協力をいただいた多くの関係者の皆様に御礼を申しあげ、はじめの言葉とさせていただきます。

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
福祉サービスの質の向上推進委員会
運営適正化委員会事業のあり方に関する検討会
委員長 平野 方紹

第 1 部 運営適正化委員会制度創設の経緯と課題

1. 運営適正化委員会制度創設の経緯と意義、今後のあり方を検討する目的

(1) 社会福祉基礎構造改革でめざしたものと運営適正化委員会の創設

- 運営適正化委員会事業は、2000（平成 12）年の社会福祉事業法（現 社会福祉法）改正、いわゆる社会福祉基礎構造改革により、社会福祉法第 83 条に都道府県社会福祉協議会（以下、「都道府県社協」）に運営適正化委員会を設置することが規定され、創設された事業である。

【社会福祉法】

（運営適正化委員会）

第八十三条 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。

- 1951（昭和 26）年に制定された社会福祉事業法は、制定以来大きな改正が行われていなかったが、増大・多様化する国民の福祉への需要に応えるため、社会福祉の共通基盤制度である社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度などの仕組みの見直しが行われた。
- この見直しは、介護保険制度の円滑な施行（平成 12 年 4 月 1 日施行）、成年後見制度の導入（平成 12 年 4 月 1 日施行）、規制緩和推進計画の実施（平成 11 年以降）、社会福祉法人による不祥事の防止、地方分権の推進等に資するものだった。
- 一連の改革である社会福祉基礎構造改革は、その改革の方向性を
 - ①個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度（措置から契約へ）の確立
 - ②質の高い福祉サービスの確立
 - ③地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実とした。

- この社会福祉基礎構造改革により、福祉サービスの利用は行政が行政処分によりサービス内容を決定する措置制度から、利用者が事業者と対等な関係にもとづきサービスを選択する利用契約制度へと転換することとなった。
- 法的には利用者と事業者は対等な関係にあるとされたが、両者には知識、情報、需給バランス、発言力等に格差があることから、利用者を保護するための仕組みの制度化が図られた。
- 利用者を保護する仕組みとして、社会福祉法に以下の内容が盛り込まれ、運営適正化委員会事業が創設された。

【社会福祉法】

(運営適正化委員会の行う福祉サービス利用援助事業に関する助言等)

第八十四条 運営適正化委員会は、第八十一条の規定により行われる福祉サービス利用援助事業の適正な運営を確保するために必要があると認めるときは、当該福祉サービス利用援助事業を行う者に対して必要な助言又は勧告をすることができる。

2 福祉サービス利用援助事業を行う者は、前項の勧告を受けたときは、これを尊重しなければならない。

(運営適正化委員会の行う苦情の解決のための相談等)

第八十五条 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ものとする。

2 運営適正化委員会は、前項の申出人及び当該申出人に対し福祉サービスを提供した者の同意を得て、苦情の解決のあつせんを行うことができる。

- 運営適正化委員会は、社会福祉法第 84 条および第 85 条にもとづき、利用者保護の仕組みとしてともに利用者の権利擁護にかかわるものの、「福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）の運営監視」と「苦情解決」という 2 つの異なる事業を担うこととなった。

(2) 日常生活自立支援事業の運営監視

- 従前の措置制度では、福祉サービス提供の責務は公的機関にあるとされ、利用者の意向を公的機関が把握し、専門的な立場から提供する福祉サービスを選択・決定し、利用者への説明、利用における調整は公的機関が担うとされていた。しかし、2000（平成 12）年の介護保険法施行による利用契約方式の本格的導入により、公的機関の役割が変化した。

- 福祉サービスの利用は、高齢者、障害者等がその対象となるが、利用契約方式の導入により、従前の措置制度では公的機関が担っていた選択等を、利用者が担うこととなった。福祉サービスの利用を必要とする者がその情報や申し込み手続きの手立てがなければ、サービスを利用できないという不利益が生じることが危惧された。
- こうした状況に対応するため、民法改正により成年後見制度が創設され、2000（平成12）年から施行されることとなった。
- しかし、成年後見制度を利用するほどではないが、一人では手続きや生活管理が難しい人もいる。継続して安定的に福祉サービスを利用するには、適切に利用手続きを行い、利用料負担の支払いなどが必要となるが、実務に困難を抱える利用者も少なくない。
- こうしたことから、1999（平成11）年10月に、判断能力が十分ではない認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等に対して福祉サービスの適切な利用のための援助を行い、これに付随して金銭管理や行政手続きなどを支援する「地域福祉権利擁護事業」（2007（平成19）年から事業の名称を「日常生活自立支援事業」に変更、以下、「日常生活自立支援事業」）が国庫補助事業として施行された。
- その後、2000（平成12）年の社会福祉事業法改正で、「福祉サービス利用援助事業」が第2種社会福祉事業に規定された。この事業は第2種社会福祉事業であるため、事業開始から1か月以内に都道府県知事に届けることにより、社会福祉法人、その他の法人など、多様な主体が事業を実施することができる。

【社会福祉法】

（定義）

第二条第三項の十二 福祉サービス利用援助事業（精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービス（中略）の利用に関し相談に応じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手続又は福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行う事業をいう。）

- 「日常生活自立支援事業」は全国あまねく提供されることを目的に、全国にネットワークをもつ都道府県社協を実施主体とし（2003（平成 15）年から指定都市社協にも拡大）、事業の実施のために職員の教育・研修、事業の普及・啓発を課す国庫補助事業である。

【社会福祉法】

（都道府県社会福祉協議会の行う福祉サービス利用援助事業等）

第八十一条 都道府県社会福祉協議会は、第一百条第一項各号に掲げる事業を行うほか、福祉サービス利用援助事業を行う市町村社会福祉協議会その他の者と協力して都道府県の区域内においてあまねく福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業を行うとともに、これと併せて、当該事業に従事する者の資質の向上のための事業並びに福祉サービス利用援助事業に関する普及及び啓発を行うものとする。

- 日常生活自立支援事業をすすめるにあたって、以下のことが課題となった。
 - ① 施設や事業者は法令等で基準が定められており、指導監査や運営指導が行われるが、日常生活自立支援事業は定型的なサービス形態がなく、援助内容も個別的である。不適切な援助が行われれば、利用者の生活の営みに大きな影響を及ぼすことから、適切な援助を確保するための指導が必要。
 - ② 日常生活自立支援事業は、金銭管理や福祉サービスの契約締結等法律行為（代理）などに関わることになることから、実務の適正化をはかる監督が必要。
- こうしたことから、2000（平成 12）年の社会福祉法に、都道府県社協が行う福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）について、公正・中立な第三者機関である運営適正化委員会による「運営監視」の仕組みの関与が規定された。

(図表 1) 日常生活自立支援事業の沿革

年		制度の動き
制度創設前		<ul style="list-style-type: none"> ○東京都社協「権利擁護センターすてっぷ」(平成3年) ○品川区社協「さわやかサービス」(平成4年) ○大阪府社協「大阪後見支援センター」(平成9年)
1998	平成10	<p>中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会(中間まとめ)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○「措置制度から利用制度へ」と移行するなかで、適切なサービス利用を可能とする制度の必要性を指摘
1999	平成11	<p>地域福祉権利擁護事業開始(国庫補助)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○全国どこでも援助を受けられる体制整備が求められたことから、全国的なネットワークを有する都道府県社協を実施主体とした。
2000	平成12	<p>社会福祉法施行(社会福祉事業法改正)</p> <ul style="list-style-type: none"> ※運営適正化委員会事業創設 ※「福祉サービス利用援助事業」を第2種社会福祉事業に規定 成年後見制度開始
2002	平成14	<ul style="list-style-type: none"> ○援助内容・方法の明確化 ○「日常的金銭管理」を明記。援助方法の基本を「情報提供、助言、契約・利用手続きの同行又は代行」とし、「法律行為に関する事務の代理による援助」は契約締結審査会の審査事項になる。
2003	平成15	<ul style="list-style-type: none"> ○事業の実施主体を都道府県社協から都道府県・指定都市社協に拡大
2007	平成19	<ul style="list-style-type: none"> ○事業の名称を「地域福祉権利擁護事業」から「日常生活自立支援事業」に変更 ○援助内容の明確化「定期的な訪問による生活変化の察知」を明記
2015	平成27	<ul style="list-style-type: none"> ○生活困窮者自立支援制度の施行 事業費等補助金において「その他」事業に位置付け ○国庫補助に関する補助基準額の導入

(全社協作成)

(3) 福祉サービスに対する苦情解決

- 2000（平成 12）年の社会福祉法成立により、福祉サービスの基本理念として、福祉サービス利用者が自立した日常生活を営めるよう、良質かつ適切な支援を行うことが規定された（社会福祉法第 3 条）。これにより、福祉サービスは「良質かつ適切」であることが価値基準となり、苦情はその一つの指標であり、その解決が福祉サービスの質の向上を図るものと考えられた。

【社会福祉法】

(福祉サービスの基本的理念)

第三条 福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、**良質かつ適切なものでなければならない。**

- 福祉サービスに対する利用者の苦情への対応は、福祉サービスの提供主体である社会福祉事業の経営者の責務とされている（社会福祉法第 82 条）。運営適正化委員会は、この事業者の苦情解決の取り組みを次の視点から補完することを意図している。
 - ① 利用者と事業者の関係性などから、直接、事業者に苦情を申し出ることが難しい場合。
 - ② 利用者からの苦情に対し、第三者による客観的な判断と解決に向けた関与の求めに対応する。
 - ③ 事業者への苦情を把握し、その分析等を通じ、事業者に福祉サービスの質の向上を図る取り組みを行い、福祉サービス業界全体の底上げを図る。

【社会福祉法】

(社会福祉事業の経営者による苦情の解決)

第八十二条 社会福祉事業の経営者は、常に、その提供する福祉サービスについて、**利用者等からの苦情の適切な解決に努めなければならない。**

- そして、利用者と事業者の間での解決が困難な事例等に対応するため、運営適正化委員会を都道府県社協に設置することとなった。

(4) 今後の運営適正化委員会制度のあり方を検討する目的

- 制度創設以降、運営適正化委員会は、「福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）の運営監視」と「苦情解決」という 2 つの事業を行い、利用者の権利擁護に寄与してきた。

- しかし制度創設から 20 年以上が経過し、福祉サービスの利用と提供等の運営適正化委員会を取り巻く状況が大きく変化しているにもかかわらず、これまで運営適正化委員会事業についての見直しは一度も行われてこなかった。

- 今後も福祉サービス利用者が増大することが見込まれるなかで、運営適正化委員会事業の今後のあり方を整理し、利用者保護の役割をいっそう果たしていけるよう、本検討会でその方策を検討し、提言する。

2. 運営適正化委員会事業の現状と課題

(1) 苦情解決事業の現状と課題

① 苦情解決事業の目的

1) 苦情解決事業の仕組み

- 社会福祉法第 3 条では「福祉サービスの基本的理念」として、福祉サービスは個人の尊厳を保持し、良質かつ適切なものでなければならないと規定されている。また、第 78 条では、社会福祉事業の経営者に良質かつ適切な福祉サービスを提供することが求められている。

【社会福祉法】

(福祉サービスの基本的理念)

第三条 福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。

(福祉サービスの質の向上のための措置等)

第七十八条 社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける者の立場に立つて良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない。

2 国は、社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の向上のための措置を援助するために、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならない。

- 苦情への対応については社会福祉法第 82 条ならびに各福祉施設の運営基準、「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 29 年 3 月 7 日、厚生労働省局長通知、以下、「苦情解決の仕組みの指針」）で以下の内容が定められている。

- ・ 社会福祉事業の経営者は、福祉サービス提供における利用者等からの苦情への適切な対応に努めなければならない。
- ・ 利用者等からの苦情に迅速かつ適切に対応するために、苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じなければならない。
- ・ 苦情解決体制として、苦情解決責任者、苦情受付担当者、第三者委員を設置する。

○このように、福祉サービスに関する苦情は、本来、利用者と事業者との間で解決されるべきものとされている。

○また、各法では、行政に福祉施設・事業者の認可・指定権や利用者の権利擁護のための必要な支援の実施が規定されている。そのため、苦情解決において、行政も当事者として重要な役割を担っている。

【社会福祉法】

(指導監督)

第二十条 都道府県知事並びに指定都市及び中核市の長は、(中略)その指導監督を行うために必要な計画を樹立し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

【介護保険法】

(国及び地方公共団体の責務)

第五条 国は、介護保険事業の運営が健全かつ円滑に行われるよう保健医療サービス及び福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。

2 都道府県は、介護保険事業の運営が健全かつ円滑に行われるように、必要な助言及び適切な援助をしなければならない。

(以下、略)

【障害者総合支援法】

(市町村等の責務)

第二条 市町村(特別区を含む。以下同じ。)は、この法律の実施に関し、次に掲げる責務を有する。

一 障害者が自ら選択した場所に居住し、又は障害者若しくは障害児(以下「障害者等」という。)が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、(中略)、必要な自立支援給付及び地域生活支援事業を総合的かつ計画的に行うこと。

二 障害者等の福祉に関し、必要な情報の提供を行い、並びに相談に応じ、必要な調査及び指導を行い、並びにこれらに付随する業務を行うこと。

三 意思疎通について支援が必要な障害者等が障害福祉サービスを円滑に利用することができるよう必要な便宜を供与すること、障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のために関係機関と連絡調整を行うことその他障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行うこと。

2 都道府県は、この法律の実施に関し、次に掲げる責務を有する。

(中略)

四 市町村と協力して障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行うとともに、市町村が行う障害者等の権利の擁護のために必要な援助が適正かつ円滑に行われるよう、市町村に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行うこと。

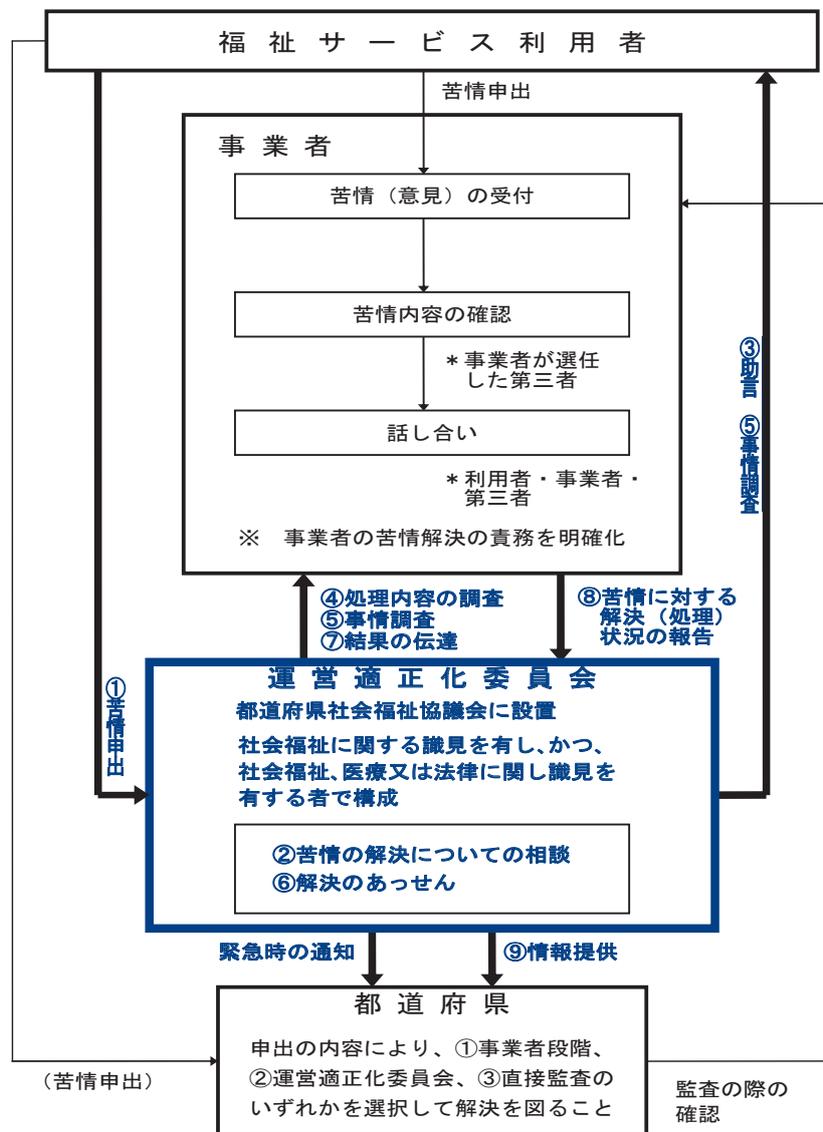
3 国は、市町村及び都道府県が行う自立支援給付、地域生活支援事業その他この法律に基づく業務が適正かつ円滑に行われるよう、市町村及び都道府県に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行わなければならない。

4 国及び地方公共団体は、障害者等が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービス、相談支援及び地域生活支援事業の提供体制の確保に努めなければならない。

○こうしたことから、第一義的には事業者段階において苦情解決の体制を整え、苦情に対応することになるが、事業者段階で解決しない場合の仕組みとして、都道府県段階で運営適正化委員会を整備し対応するとともに、行政の指導責任のもと苦情に適切に対応するという重層的な構造にすることで、利用者等が苦情を申し出しやすい環境の整備を図っていくこととなった。

(図表 2) 福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの概要図

福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの概要図



※ 運営適正化委員会は、①～⑨及び緊急時の通知に係る事項を事業者、都道府県と分担して実施。

(出典：厚生労働省資料)

2) 運営適正化委員会における苦情対応のプロセス

- 運営適正化委員会は、「運営適正化委員会等の設置要綱について」（平成 12 年 6 月 7 日 厚生労働省局長通知 以下、「設置要綱」）により、苦情解決事務を取り扱う合議体を設置することとされている。また、苦情解決合議体は、福祉サービスに関する苦情を解決するための相談、助言、調査またはあっせんを行うとされている。

【設置要綱】

1. 運営適正化委員会について

(中略)

(8) 合議体について

① 設置について

運営適正化委員会には、それぞれ 1 以上の運営監視事務を取り扱う合議体及び苦情解決事務を取り扱う合議体を設置すること。

(中略)

イ 苦情解決合議体について

a 苦情解決のための合議体の設置

苦情解決合議体は、福祉サービスに関する苦情を解決するための相談、助言、調査またはあっせんを行う。

(以下、略)

- 運営適正化委員会における対応のプロセスは、「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」（平成 29 年 3 月 7 日 厚生労働省局長通知 以下、「実施要綱」）に明記されており、「実施要綱」をもとに各運営適正化委員会で運用している。
- 運営適正化委員会は、社会福祉に関し学識経験を有する者（公益代表）、法律に関し学識経験を有する者、医療に関し学識経験を有する者を構成員とした苦情解決合議体を設置し、申し出のあった福祉サービスの苦情の解決を行う。
- 苦情解決合議体の役割は主に 3 つある。
 - ① 福祉サービスに関する利用者等からの苦情の適切な解決を図る。
 - ② 虐待や法令違反等の案件の都道府県知事への通知を行う。
 - ③ その他関連事業¹を実施する。

¹ 「その他関連事業」の詳細は、「実施要綱」に記載されている。具体的には、広報・啓発活動、社会福祉事業経営者等に対する研修会、巡回指導、調査研究である。

○また、苦情解決合議体は、福祉サービスに関する利用者等からの苦情の適切な解決を図るため、以下の4点を行うことができることになっている。

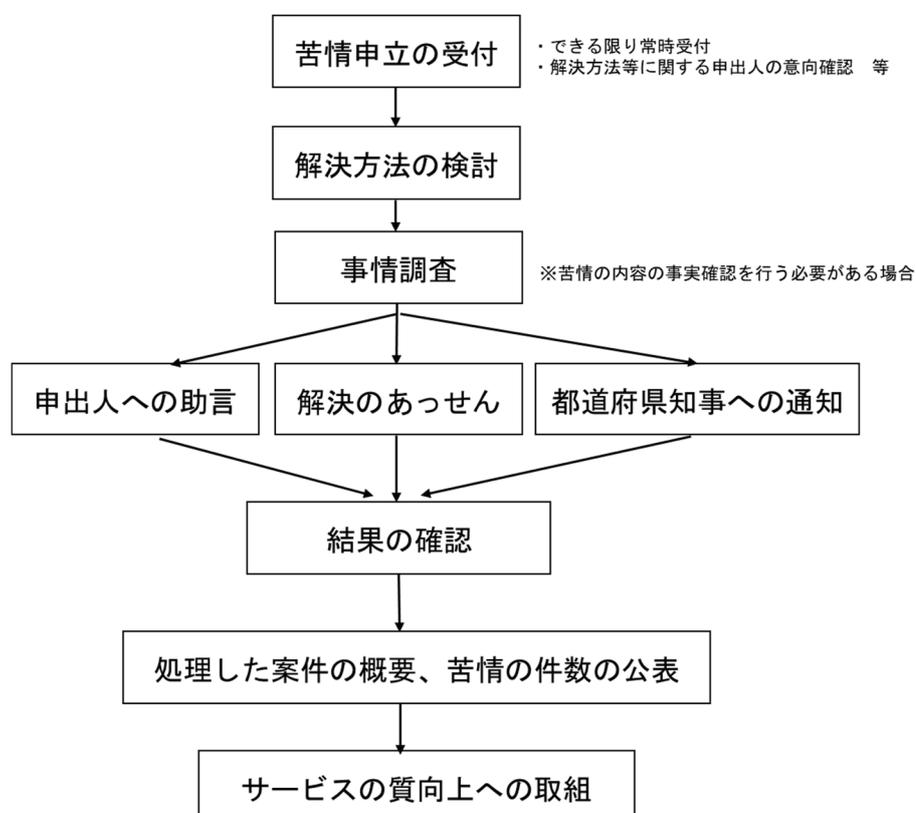
- ① 相談
- ② 助言
- ③ 事情調査
- ④ あっせん

○ 委員や事務局等による相談・受付、情報収集による報告をもとに苦情解決合議体としての対応方法について協議し、

- ① 当事者間での話し合いの場を設定する
- ② 委員や事務局での相談や助言による対応
- ③ 委員会での調査、申入れ
- ④ その他機関で対応する

等の解決方法を決定する。

(図表3) 苦情解決事業の実施方法(プロセス)



(出典：「都道府県運営適正化委員会事務局の実務【改定版】」(全社協作成) 令和2年3月)

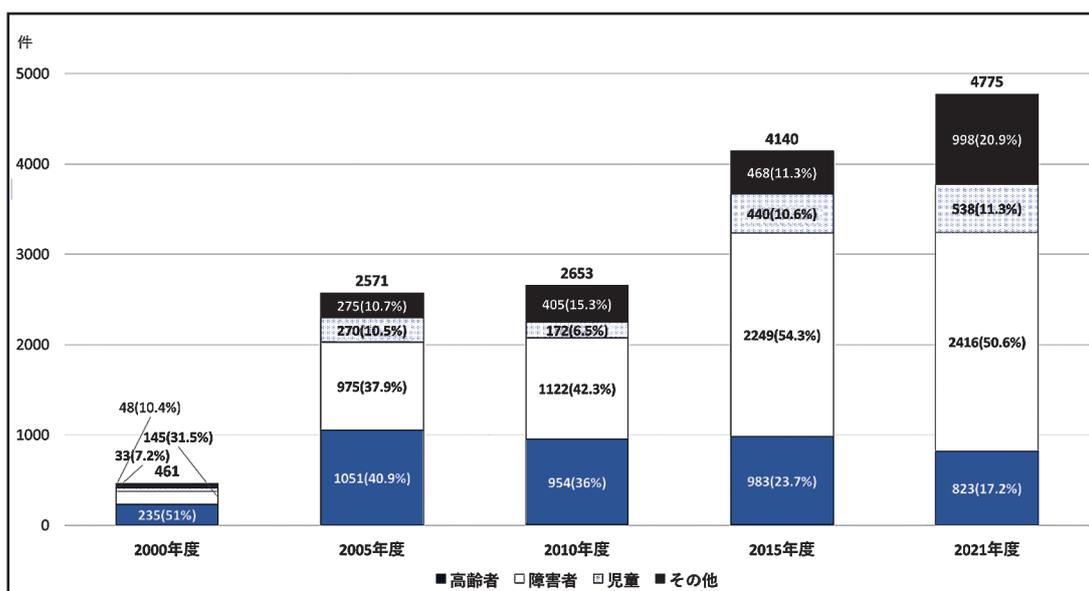
②苦情解決事業の現状

1) 苦情受付件数の推移

○2021（令和3）年度に都道府県運営適正化委員会に寄せられた苦情の受付件数は4,775件であり、苦情受付以外の相談件数は4,036件であった。制度創設以来、運営適正化委員会での苦情の受付件数は増加しており、制度開始の2000（平成12）年の苦情受付件数は461件だったことから、10倍になっている。

○サービス分野別では、「障害者」が5割となっている。

（図表4）サービス分野別苦情受付件数の推移

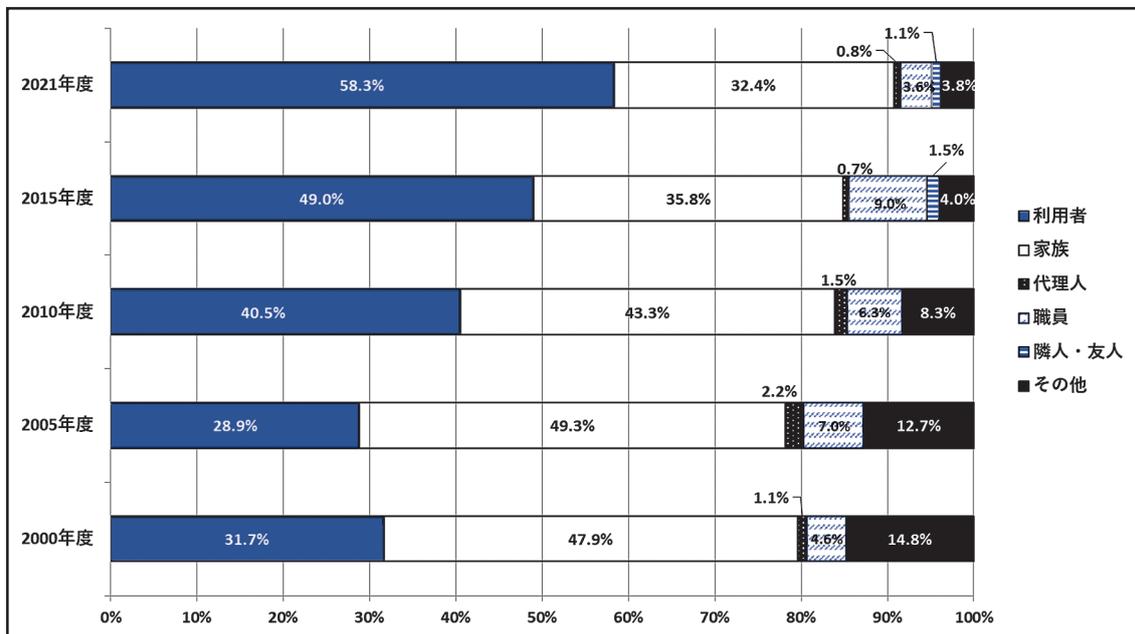


（出典：「苦情受付・解決の状況 令和3年度都道府県運営適正化委員会事業（実績報告）」）

2) 申出人の状況の変化

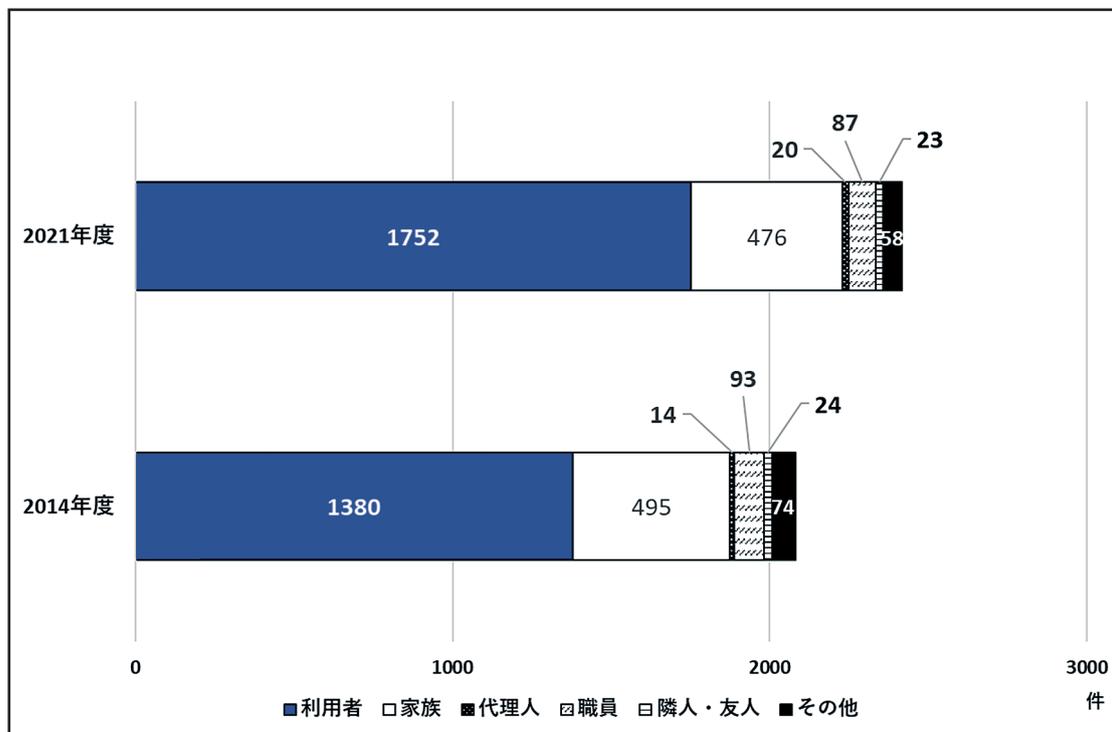
○制度創設当初は家族からの申し出が約5割を占めていたが、利用者本人からの申し出が年々増加し約6割となっている。とくに障害者自身からの申し出が増加している。

(図表 5) 苦情申出人の属性年次推移



(出典：「苦情受付・解決の状況 令和3年度都道府県運営適正化委員会事業（実績報告）」)

(図表 6) 苦情申出人の属性（障害者分野）

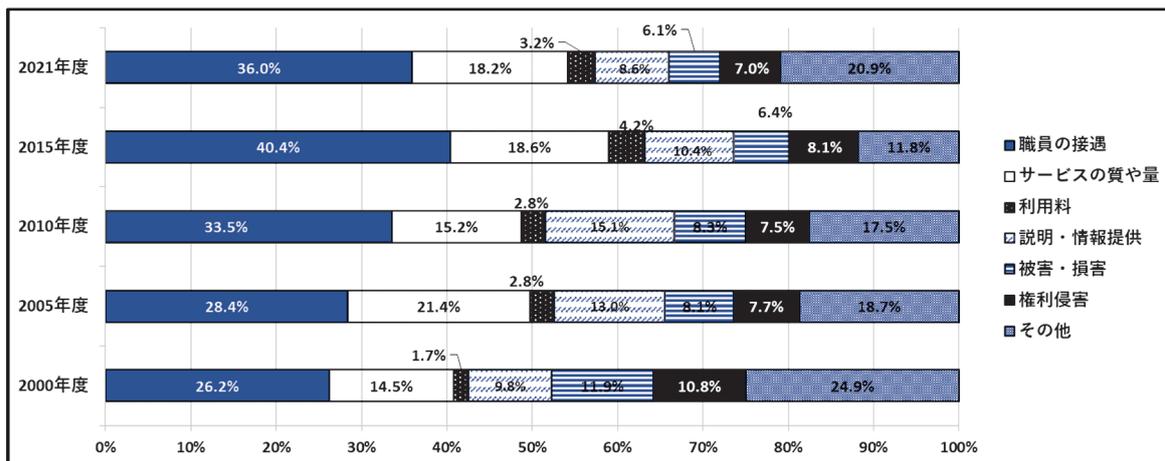


(出典：「苦情受付・解決の状況 令和3年度都道府県運営適正化委員会事業（実績報告）」)

3) 苦情の種類

○ 苦情の種類は制度創設以降、「職員の接遇」に関するものが一貫して多く、次いで、「サービスの質や量」となっている。

(図表 7) 苦情の種類年次推移

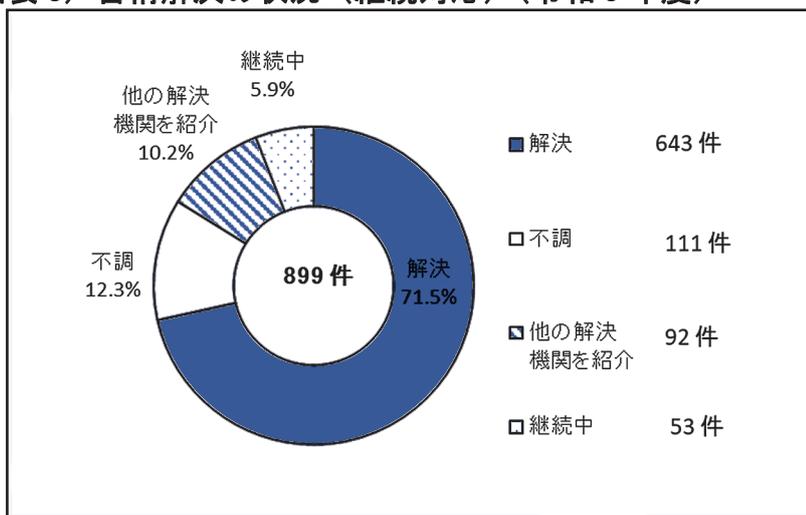


(出典：「苦情受付・解決の状況 令和3年度都道府県運営適正化委員会事業（実績報告）」)

4) 苦情解決の状況

○ 2021（令和3）年度に運営適正化委員会が継続的に対応した苦情899件について、そのうち約7割が解決に結びついている。

(図表 8) 苦情解決の状況（継続対応）（令和3年度）



(出典：「苦情受付・解決の状況 令和3年度都道府県運営適正化委員会事業（実績報告）」)

- 2021（令和3）年度は、継続的に対応した苦情の「対応のべ回数」は平均6回（中央値：5回）であるが、対応回数の最大は145回の対応を行ったケースもある。
- 「終結までの日数」は平均で29日、最大で474日にわたり対応したケースもある。問い合わせ、相談等が頻回なケース、対応が長期間にわたるケースもある。

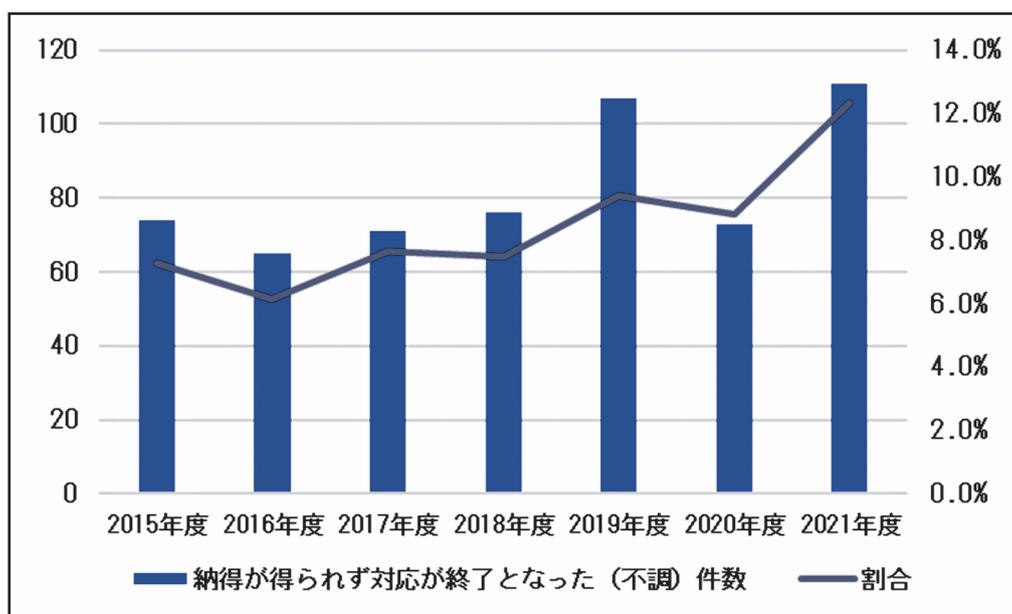
（図表9）終結までの対応回数・日数（2021年度）

対応のべ回数	平均	6回（中央値：5回）
	最大	145回
終結までの日数	平均	29日（中央値：23日）
	最大	474日

（「苦情受付・解決の状況 令和3年度都道府県運営適正化委員会事業（実績報告）」をもとに全社協作成）

- また、申出人・事業者のいずれか、または双方の納得が得られず対応を終了するケース（不調）が増えている（2021（令和3）年度は継続対応した苦情のうち12.3%）。

（図表10）納得が得られず対応が終了となった（不調）件数・割合の推移



（「苦情受付・解決の状況 令和3年度都道府県運営適正化委員会事業（実績報告）」をもとに全社協作成）

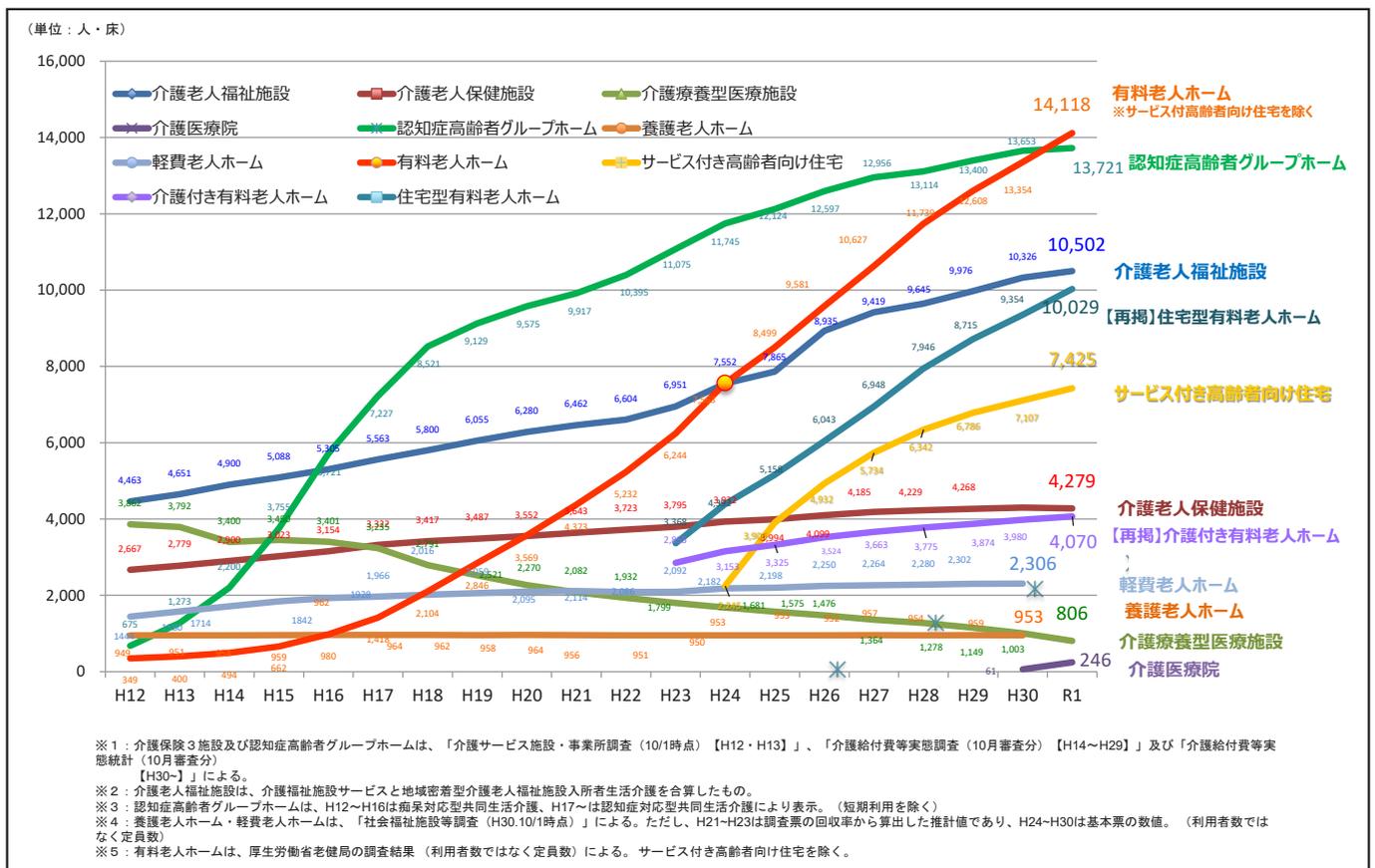
③社会福祉基礎構造改革以降の福祉サービスに係る状況変化

1) 多様な福祉サービスが創設

○運営適正化委員会制度創設以降、介護保険法、障害者総合支援法、子ども・子育て支援法等において、多様な福祉サービスが創設されている。また、サービス付き高齢者向け住宅等、社会福祉事業に該当しないサービスも増加している。

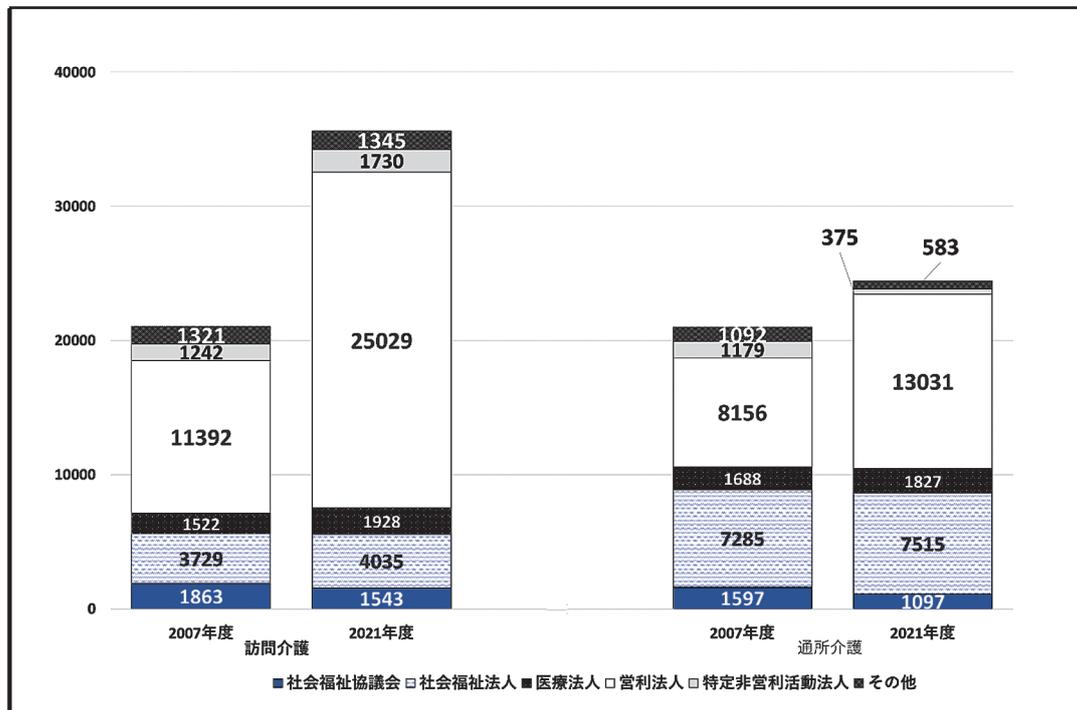
○事業の運営主体も多様になっており、社会福祉法人や行政だけでなく、株式会社やNPO法人等が運営する事業者も増加している（図表 12、14～16「運営主体別福祉サービス事業者数の推移」参照）。

（図表 11）高齢者向け住まい・施設の件数



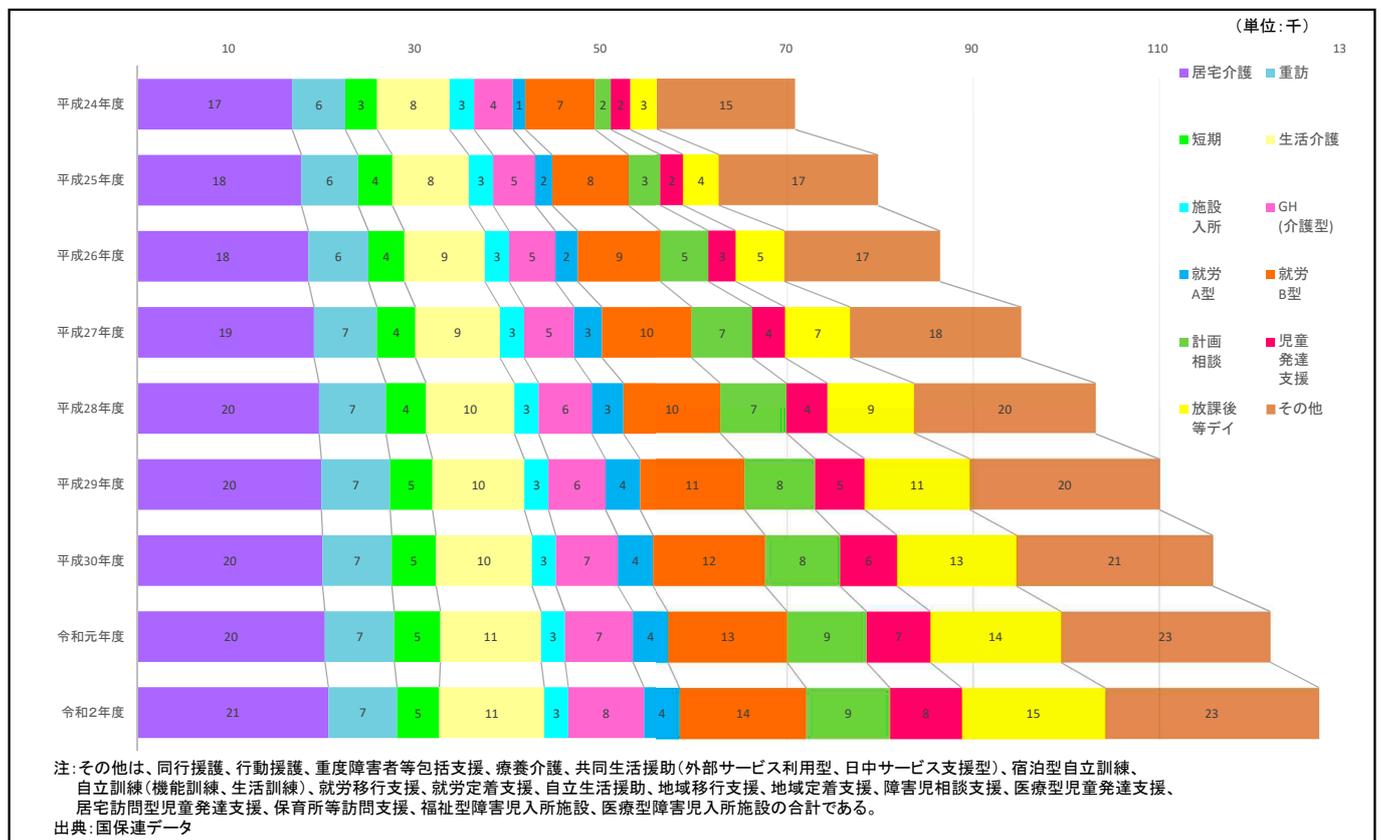
（出典：厚生労働省資料）

(図表 12) 運営主体別高齢者福祉サービス事業者数の推移 (訪問介護、通所介護)



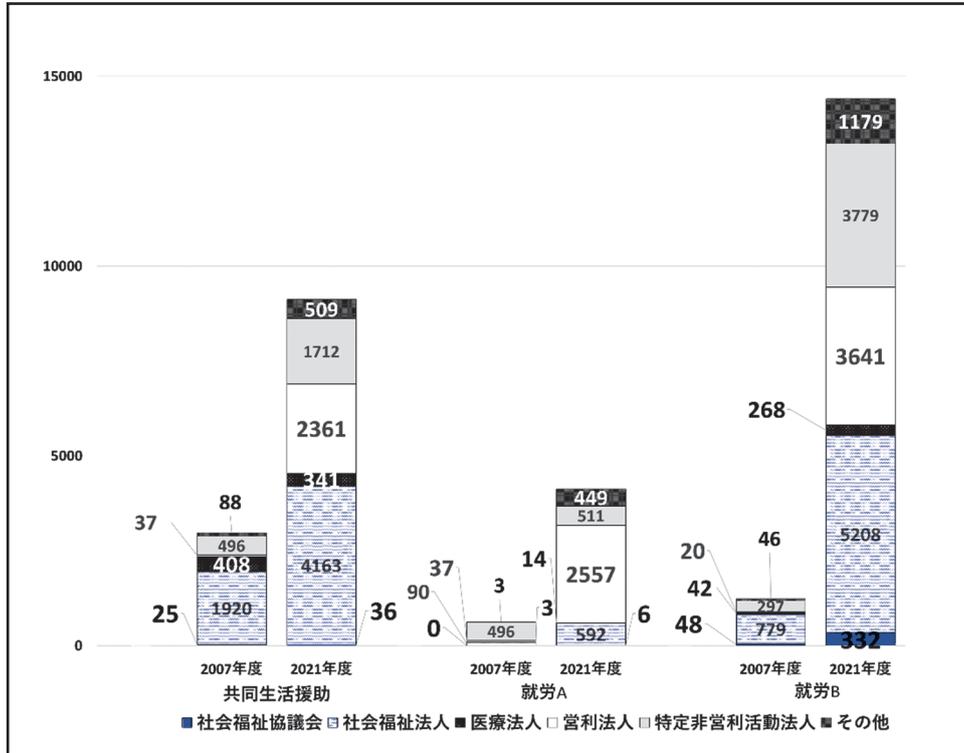
(「介護サービス施設・事業所調査」(厚生労働省)をもとに全社協作成)

(図表 13) 障害福祉サービス等における主なサービス種類別に見た事業所数の推移



(出典: 厚生労働省資料)

(図表 14) 運営主体別障害福祉サービス事業者数の推移 (共同生活援助、就労継続支援 A 型、B 型)



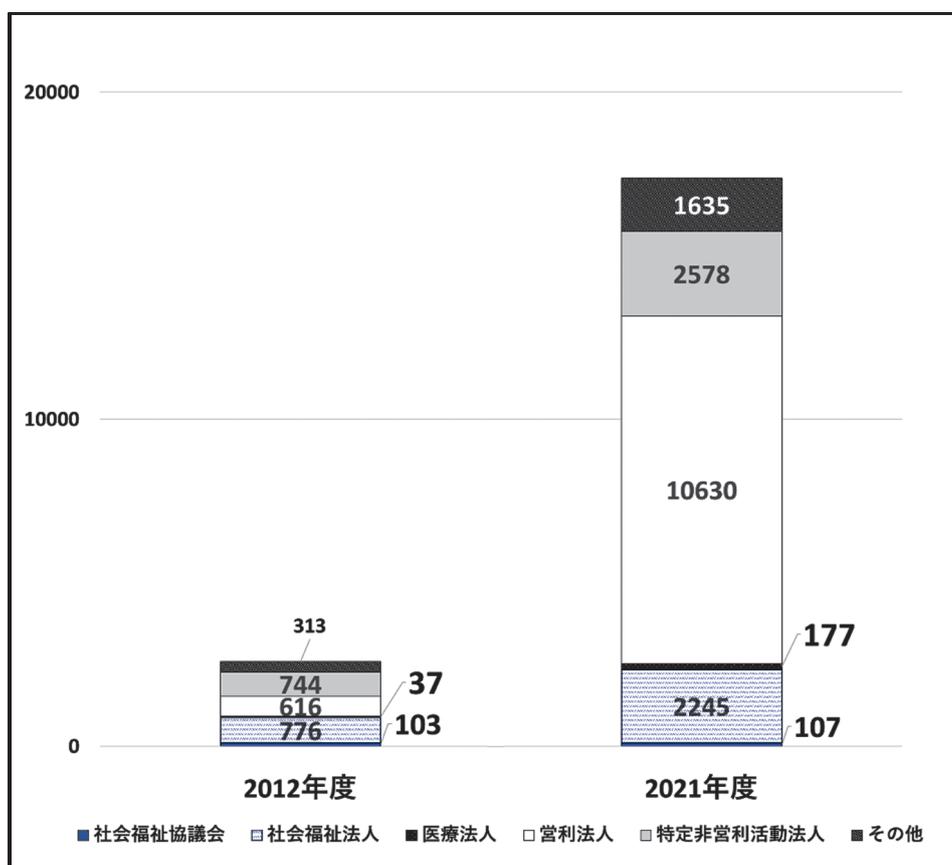
(「社会福祉施設等調査」(厚生労働省)をもとに全社協作成)

(図表 15) 運営主体別児童福祉サービス事業者数の推移 (保育所)



(「社会福祉施設等調査」(厚生労働省)をもとに全社協作成)

(図表 16) 運営主体別児童福祉サービス事業者数の推移 (放課後等デイサービス)



(「社会福祉施設等調査」(厚生労働省)をもとに全社協作成)

2) 多様な相談支援機関等の創設

- また、制度創設以降、20年以上の経過のなかで、地域包括支援センターや基幹相談支援センター(相談支援事業所を含む)等、地域で利用者を支援する相談支援機関が整備され、介護支援専門員、相談支援専門員など、サービス提供支援やその利用調整を業務とする相談職も配備されている。

(図表 17) 福祉各分野における主な資源の例

年		内容	相談支援機関名等	役割
2000	平成 12	介護保険法施行		
		社会福祉法改正		
2005	平成 17	介護保険法改正	地域包括支援センター 創設	市町村が設置主体となり、住民の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援する
2006	平成 18	障害者自立支援法施行	相談支援事業創設、法定化	市町村は、障害者等の権利擁護のために必要な援助（相談支援事業）を行う
2012	平成 24	障害者自立支援法改正	基幹相談支援センター 創設	市町村に設置され、地域における相談支援の中核的な役割を担う機関として、身体障害者、知的障害者、精神障害者の相談支援に関する業務を総合的に行う
2013	平成 25	障害者総合支援法施行	サービス等利用計画の策 定義務化	障害者総合支援法に基づくサービスの利用にあたっては、相談支援事業者が作成する「サービス等利用計画」が必要となる。市町村はこの計画を勧奨して支給決定を行う
2015	平成 27	生活困窮者自立支援法 施行	自立相談支援機関創設	福祉事務所設置自治体が就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等を実施
		子ども・子育て支援法 施行	利用者支援事業（平成 15 年度に創設）、 地域子育て支援事業（平 成 5 年度に創設）等が規 定	【利用者支援事業】 市町村を実施主体とし、子育て家庭 や妊産婦に対して相談、情報提供、 助言等を実施 【地域子育て支援拠点事業】 公共施設や保育所、児童館等の地域 の身近な場所で、乳幼児のいる子育 て中の親子の交流や育児相談、情報 提供等を実施。市町村が実施主体
2016	平成 28	母子保健法改正	子育て世代包括支援 センター法定化（H29.4 施行）	市区町村に設置され、住民の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援する
2017	平成 29	児童福祉法改正	子ども家庭総合支援 拠点設置の努力義務化	市町村において、児童等に関する支援（実情の把握、情報提供、調査、指導、関係機関との連絡調整）を一体的に担うための機能を有する拠点

(全社協作成)

○2006（平成18）年に高齢者虐待防止法が、2012（平成24）年に障害者虐待防止法が施行され、虐待やその疑いを発見した際の第一次的通報先の窓口として、市町村が明記された²。

（図表18）虐待やその疑いを発見した際の通告先

種別	通告先	内容	法律名
高齢者	市町村	養護者による高齢者虐待に係る通報等	高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律
	市町村	養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る通報等	
障害者	市町村	養護者による障害者虐待に係る通報等	障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律
	市町村	障害者福祉施設従事者等による障害者虐待に係る通報等	
	市町村または都道府県	使用者による障害者虐待に係る通報等	
児童	市町村、児童相談所等	児童虐待に係る通告	児童虐待の防止等に関する法律
	福祉事務所、児童相談所、市町村等	被措置児童等虐待の通告	児童福祉法

（全社協作成）

3）福祉事業の市町村への権限移譲

○2000（平成12）年4月に地方分権一括法が施行され、地域の主体的な判断にもとづき、各市町村の実情に応じ、都道府県から市町村に権限を移譲することが可能となった。

○これにより、社会福祉施設・事業の認可、指定権が指定都市や中核市に移譲されてきており、条例により市町村に移譲されているケースも増えている。

² 虐待通報、件数等は65頁参照（「令和3年度高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果」および「令和3年度都道府県・市区町村における障害者虐待事例への対応状況等（調査結果）」を掲載）

④苦情解決事業が抱えている課題

- 制度創設から20年以上が経過し、多様なサービスの利用の量的・質的な変化により、苦情解決事業の多くの課題が顕在化してきている。ここからは苦情解決事業が抱えている課題を整理する。

1) 苦情の傾向の変化

- 苦情解決事業は、情報や制度の理解（非対称性）の面で弱い立場にある利用者の権利擁護の観点から始まった仕組みである。
- 福祉サービスの利用において、十分な対応を受けられず、より良いサービスを期待しながらも声を出すことができない人に対する支援を保障していくことが大切であり、今後も引き続き、こうした対応をしていく必要がある。
- 制度創設当初、運営適正化委員会に期待された役割は、「苦情を解決して、より良いサービスを実現したい」という申出人と事業者に対し、公正・中立な立場で、申出人や事業者による問題解決を促進する仲介的役割であった。
- そのため苦情解決にあたっては、提供される福祉サービスの改善・向上に向けて、利用者と事業者の信頼関係のもとに共働して図っていくことを前提としており、こうした取り組みは他の利用者にとっても、事業者にとってもメリットがあるものである。
- しかし近年、苦情の傾向が大きく変わってきている。
- 利用者本人からの相談が増えるなか、それにともない相談や苦情の趣旨が変化しながら長時間にわたる訴えを寄せるケースや、自身の気持ちを整理することができずに苦情という形で申し出るケースなどが増えている。
- こうした苦情申し出に対しては、主訴をていねいに確認しながら、事実関係を整理したり、相談者の困りごとに耳を傾け、状況を整理しながら対応していくことが求められる。

- こうした背景には、障害者自立支援法や障害者総合支援法の施行等によって利用者の社会参加がすすみ、とくに就労継続支援事業所が大幅に増加したこと（23頁 図表14参照）、利用者の意見表明に苦情解決の仕組みが活用されてきていることなどが考えられる。
- 一方で、事業者が利用者からの苦情申し出に真摯に対応しないために、苦情が増えていることも考えられる。こうした事業者への苦情は、利用者との関係が複雑になった状態で運営適正化委員会に寄せられることが多く、対応に時間を要するという声も聞かれる。
- また、利用者の処遇に対し、職員から内部告発が寄せられるケースもある。
- SNSの発達等により、苦情申出人が豊富な情報・専門知識をもって申し出るケースや、損害賠償や謝罪などを求めて責任を追及するケースも散見される。
- 運営適正化委員会は、福祉や心理・精神保健等の専門的な相談機関という位置づけではないが、日々、利用者の権利擁護のために、相談内容から課題を整理し、申出人の意向を確認し、関係機関等と調整等を図り、申出人の今後の生活の安定につながる方策を考えながら対応を行っている。

2) 福祉サービス運営主体の多様化

- 福祉サービスの運営主体が多様化するなか、サービスの質をどのように担保していくかという課題もある。
- たとえば、障害者支援の経験が浅く、知識や専門性が十分ではない事業者が利用者の特性への理解や配慮が不十分な状況で支援を行うことにより、ていねいな説明が不足していたり職員の言動に課題があるなどのトラブルが起こっている。結果として利用者やその家族との信頼関係が構築できず、利用者が事業所の変更を余儀なくされるケースもある。
- 事業者段階での苦情対応の仕組みが機能していると言い難い状況もみられる。

3) 相談支援機関との連携の難しさ

- 運営適正化委員会制度創設以降、地域包括支援センター・基幹相談支援センター等の相談支援機関や介護支援専門員・相談支援専門員等の相談職が制度化され、定着・拡充している。こうした機関や相談職には、利用者の状況を把握し、対応することが期待されている。
- しかし現状では、運営適正化委員会の苦情解決において、これらの相談支援機関・相談職に福祉サービスの利用にかかわる苦情を調整する役割があるという意識が希薄であったり、忙しくて対応できない等の理由から十分な連携がとれず、運営適正化委員会事務局が抱え込まざるを得ないケースもある。

4) 行政の理解不足、行政機関との関係

- 制度創設から 20 年以上が経過し、運営適正化委員会事業に対する行政担当者等の理解が薄くなっている。事業者への指導を求める苦情も増えており、こうした苦情には認可・指定権者である行政が対応すべきであるが、「民・民」の契約にもとづく福祉サービスへの苦情は運営適正化委員会で対応するものとして、行政が運営適正化委員会を紹介するケースもある。
- 行政は苦情解決の窓口のひとつであり、認可・指導権者として利用者の権利擁護のための支援を行うという責任があるということへの理解が、行政担当者に不足しているのではないかという指摘もある。行政機関の主な役割が利用認定や福祉計画の策定等の環境整備等となっており、福祉サービスの選択・決定やサービス利用の調整などは介護支援専門員等の役割ととらえられている状況もみられる。
- また、運営適正化委員会は、社会福祉法第 86 条により、利用者に不当な行為が行われている恐れがあることを発見した場合は、都道府県知事に通知する仕組みとなっている。しかし、運営適正化委員会制度の創設以降、高齢者・障害者・児童に関する市町村への虐待通報の仕組みが導入されたほか、市町村等に認可・指定権が移譲されており、市町村行政等の指導責任が大きくなっている。

【社会福祉法】

(運営適正化委員会から都道府県知事への通知)

第八十六条 運営適正化委員会は、苦情の解決に当たり、当該苦情に係る福祉サービスの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は、都道府県知事に対し、速やかに、その旨を通知しなければならない。

5) 苦情として対応すべき範囲

- 運営適正化委員会は社会福祉法に基づき設置され、その実施要綱において、運営適正化委員会の対象とする事業の範囲は、社会福祉法第 2 条に規定する社会福祉事業とされている。

【実施要綱】

第 4 事業の対象範囲

1 対象とする「福祉サービス」の範囲

事業の対象とする福祉サービスの範囲は、社会福祉法第 2 条に規定する社会福祉事業において提供されるすべての福祉サービスとすること。

ただし、地域における社会福祉事業以外の福祉サービスの供給状況などを踏まえ、これらのサービス利用者等の権利擁護を積極的に推進するため、運営適正化委員会が必要と認める場合は、対象範囲を拡大することができる。

- 介護サービス等の苦情の窓口は国民健康保険団体連合会となっている。また現在、サービス付き高齢者向け住宅や訪問看護ステーション等、社会福祉事業に該当しない福祉サービスも増えているが、運営適正化委員会が対象とするサービスか否かということは利用者にとってはわかりにくい。
- 法令で苦情の窓口が明記されている有料老人ホームや介護保険事業についても、利用者は社会福祉事業と区別することが難しい。
- そのため、利用者は運営適正化委員会がすべての福祉サービスの苦情に対応していると思って連絡をしていくことが増えている。
- 法律や通知を根拠に厳密に対応すると、利用者支援の理念を損なってしまうため、運営適正化委員会は対象外のサービスについても相談を受けている状況がある。

- また、サービス付き高齢者向け住宅など、社会福祉事業以外の事業で苦情の対応先が法に明記されていないものがあり、苦情の窓口・つなぎ先・受け止め先が明確にされていないという課題がある。

【老人福祉法】

(有料老人ホーム協会)

(略)

(協会の業務)

第三十一条の二 協会は、その目的を達成するため、次に掲げる業務を行う。

(中略)

三 会員の設置する有料老人ホームの設備及び運営に対する**入居者等からの苦情の解決**

(以下、略)

【介護保険法】

第十章 国民健康保険団体連合会の介護保険事業関係業務

(連合会の業務)

第一百七十六条 連合会は、国民健康保険法の規定による業務のほか、次に掲げる業務を行う。

(中略)

三 指定居宅サービス、指定地域密着型サービス、指定居宅介護支援、指定施設サービス等、指定介護予防サービス、指定地域密着型介護予防サービス及び指定介護予防支援の質の向上に関する調査並びに指定居宅サービス事業者、指定地域密着型サービス事業者、指定居宅介護支援事業者、介護保険施設、指定介護予防サービス事業者、指定地域密着型介護予防サービス事業者及び指定介護予防支援事業者に対する**必要な指導及び助言**

6) 運営適正化委員会の名称からくる誤解

- 運営適正化委員会は、苦情解決事業において公正・中立に対応をする立場にあるが、「運営適正化委員会」という名称から、利用者が運営適正化委員会に対し、過度の期待をもつことがある。「運営」を「適正」にしてくれるところであり、事業者を指導する機関であると誤解し、利用者が連絡をしてくるケースがある。
- 運営適正化委員会には事業者指導の役割がないこと等を説明しても理解が得られず、なぜ事業者を指導しないのかと委員会の対応に不満をもち、対応に苦慮するケースもある。

(2) 運営監視の現状と課題

①運営監視の目的

1) 運営監視の仕組み

- 日常生活自立支援事業は、認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等で判断能力が不十分な人に対し、福祉サービスの利用援助や日常的金銭管理等の支援を行っている。
- 日常生活自立支援事業を実施する者が利用者の意向を十分に尊重し、利用者の立場に立って公正かつ適切な方法によって援助が行われているかという観点で、事業全般の運営監視が行われる。
- 運営監視は、
 - ① 日常生活自立支援事業の実施主体である都道府県・指定都市社協および一部業務を委託している基幹的社協等の「事業全般の監視」
 - ② 「契約の個別的な実施状況の監視」を役割としている。

このほか、利用者等からの福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業等）に対する苦情にも対応している。
- ①については、都道府県・指定都市社協における日常生活自立支援事業の体制、審査会の実施状況、事業内容等の監視を行っている。②については、都道府県・指定都市社協および基幹的社協等が提供する福祉サービス利用援助事業の提供状況の監視を指している。
- 日常生活自立支援事業は判断能力が不十分な者を利用対象とし、利用者本人と社協等との契約によって援助が開始されること、援助内容が利用者の金銭管理や福祉サービスの利用契約を取り扱うという特性から、公正・中立な第三者機関による監視の仕組みが重要である。

2) 運営監視のプロセス

- 運営適正化委員会は、設置要綱により、運営監視事務を取り扱う合議体（運営監視合議体）を設置することとされている。

【設置要綱】

1. 運営適正化委員会について

(中略)

(8) 合議体について

① 設置について

運営適正化委員会には、それぞれ1以上の運営監視事務を取り扱う合議体及び苦情解決事務を取り扱う合議体を設置すること。

(中略)

ア 運営監視合議体について

a 運営監視のための合議体の設置

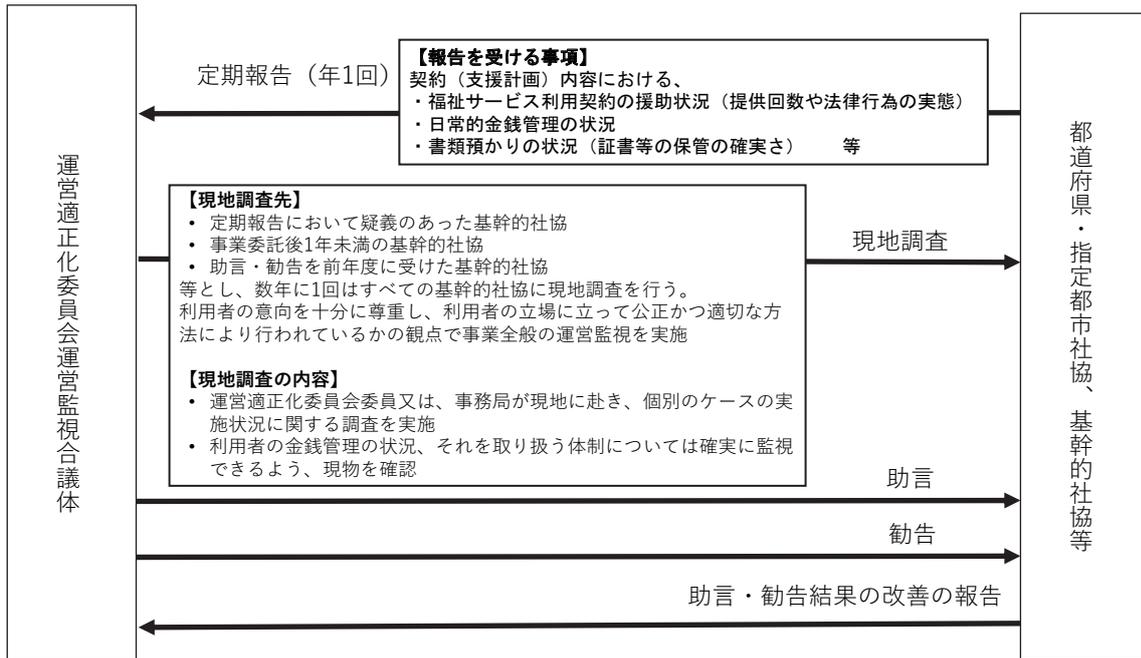
運営監視合議体は、福祉サービス利用援助事業の実施主体（都道府県社会福祉協議会から委託を受けて実施する者を含む。以下、同じ。）が行う事業の透明性、公正性を担保し、事業の適正な運営を確保するため、実施主体から定期的に業務実施状況（契約締結審査会による審査を含む。）について報告を受けること等により、実施主体の事業全般の監視を行い、必要に応じて実施主体に対して助言、現地調査又は勧告を行うものとする。

(以下、略)

- 運営監視合議体は、「福祉サービス利用援助事業の実施主体が行う事業の透明性、公正性を担保し、事業の適正な運営を確保するため、実施主体から定期的に業務実施状況について報告を受けること等により、実施主体の事業全般の監視を行い、必要に応じて実施主体に対して助言、現地調査または勧告を行う」とされている。
- そのため運営適正化委員会では、社会福祉、法律、医療に関し学識経験を有する委員からなる、公正・中立な運営監視合議体において事業運営全般の監視等を行い、必要に応じて都道府県・指定都市社協、基幹的社協等に助言や勧告を行っている。
- 運営監視は「設置要綱」に基づいて実施されている。運営監視の具体的手順等は示されていないが、運営監視のプロセスを図式化すると図表 19 の流れとなる。

- 各都道府県の運営適正化委員会が、運営監視での確認事項を定めて実施しており、具体的には、定期報告にもとづき現地調査実施先を決め、運営適正化委員会委員と事務局とで現地訪問を行い、金銭管理の実施状況の監視のほか、利用者個々のケースを確認し、利用者が適切なサービスにつながっているかという点についても監視が行われている。

(図表 19) 運営監視のプロセス



(全社協作成)

<現地調査での確認事項> (例示)

(1) 契約ケースの援助状況について

- 各ケースの利用者の状況（相談経緯、本人の障害や福祉サービスの利用状況等）について説明を受け、利用者のケース記録を確認する。
- 下記の点に留意して説明を聞き、必要に応じて質問する。
 - ① 福祉サービスの利用状況（適切か、本人は満足しているか）を把握しているか。
 - ② 日常生活自立支援事業の援助内容、回数等が適切であるか。
 - ③ 利用者の意思能力、心身状況の変化を把握しているか。
 - ④ 意思能力、心身状況の変化等により、何らかの対応をした、あるいはする必要があるケースはあるか。
 - ⑤ 支援をする中で、対応上の課題はあるか。

(2) 日常的金銭管理の通帳管理について

- 内規、出し入れの帳簿・書類の整備状況。
- 通帳等の出し入れの際は複数体勢をとっていることを確認。
- 社協内金庫に管理している場合は、現状を見せてもらい、他の書類等と混同しないような管理をしているかを確認。

(3) 書類等預かりサービスについて

- 内規、出し入れの帳簿・書類の整備状況の確認。
- 通帳等の出し入れの際は複数体勢をとっていることを確認。
- 貸金庫に管理していることを確認。
- 利用者ごとに袋に入れて、厳重に封印しているかどうかを確認。

(4) 住民への周知・広報宣伝活動

- 各種関係団体に説明・情報交換しているかどうか確認する。していない場合は、取り組むように伝える。
在宅介護支援センター、居宅介護支援事業所、医療機関、福祉事務所、保健所、親の会、家族会、当事者団体、作業所、精神障害者地域生活支援センター 等

(5) 契約に至らない相談状況について

- 相談記録の確認。
- 相談があった場合に、どのように対応しているか確認。
- 契約件数が少ない場合には、その理由を確認。

(6) 専門員・生活支援員の資質向上について

- 生活支援員の確保状況の確認（生活支援員はどのような人か、利用者の希望に添った人を選べるか、同性による援助ができるかなど）
- 社協職員以外の生活支援員がいる場合は、独自に生活支援員の研修を行っているか。
- 広域対応で事業実施している場合は、他の社協の職員との情報交換を行っているか。

(7) 国等への要望

- 制度改善についての要望等を確認。

(出典：「現地調査マニュアル (例示)」 全社協)

②運営監視の現状

- 日常生活自立支援事業は、事業開始当初は、都道府県社協が、人口規模の大きい市社協等を中心に一部の市町村社協等（いわゆる基幹的社協）に事業を委託して実施してきた。
- 現在は、全市町村社協での実施に移行している都道府県が増えている。その結果、日常生活自立支援事業を実施する市町村社協数が 1,578 か所と大幅に増え、運営監視の調査対象が拡大している。

(図表 20) 都道府県社協における日常生活自立支援事業の実施形態

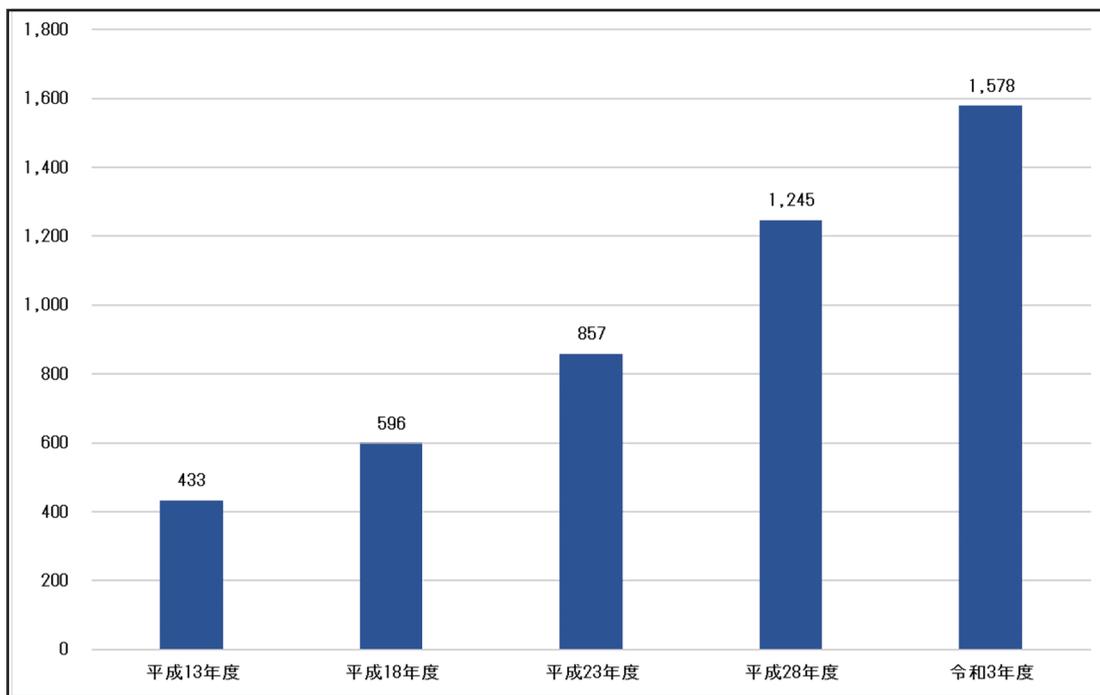
日常生活自立支援事業の実施形態	都道府県社協数
基幹的社協方式	5 か所 (10.6%)
全市区町村実施	39 か所 (83.0%)
併用方式	3 か所 (6.4%)
都道府県社協直営方式	0 か所

※日常生活自立支援事業の実施主体は都道府県・指定都市社協であるが、ここでは都道府県社協における実施形態のみ掲載している。

(「令和 4 年度都道府県・指定都市社会福祉協議会 日常生活自立支援事業・成年後見制度 担当部・課・所長会議 事前アンケート集計表」をもとに全社協作成)

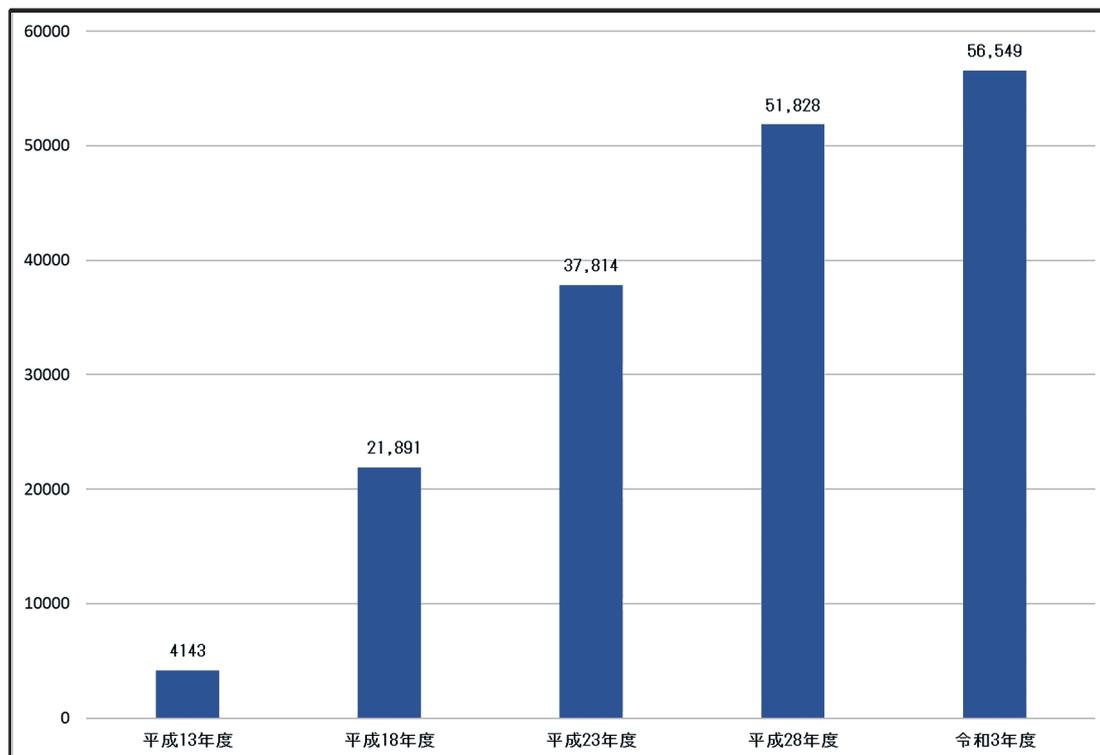
- また契約件数は、2001（平成 13）年度は 4,143 件だったが、2021（令和 3）年度には 56,549 件と 13.6 倍になっている。

(図表 21) 日常生活自立支援事業実施社協数の推移



(「日常生活自立支援事業月次調査」(全社協地域福祉部)をもとに全社協政策企画部作成)

(図表 22) 日常生活自立支援事業の実利用者数(契約件数)の推移



(「日常生活自立支援事業月次調査」(全社協地域福祉部)をもとに全社協政策企画部作成)

- 現地調査は、その頻度が3～4年に1回程度（長いところで7年に1回）の県が多く、定期的に十分な時間を確保して確認することが難しい現状にある。

（図表 23） 運営監視の対象、現地調査の頻度

	最大	最小
運営監視の対象としている社協等（1県あたり）	148か所	16か所
日常生活自立支援事業実施社協数	148か所	3か所
日常生活自立支援事業実施社協以外の市町村社協等	65か所	0か所
都道府県社協を「運営監視の対象としている」と回答：27都府県		
現地調査の頻度	毎年度すべて	7年に1回

（「令和4年度都道府県運営適正化委員会 実施状況調査」をもとに全社協作成）

- 現地調査の訪問体制は、平均値で委員が1.7人、事務局が1.5人体制となっている。

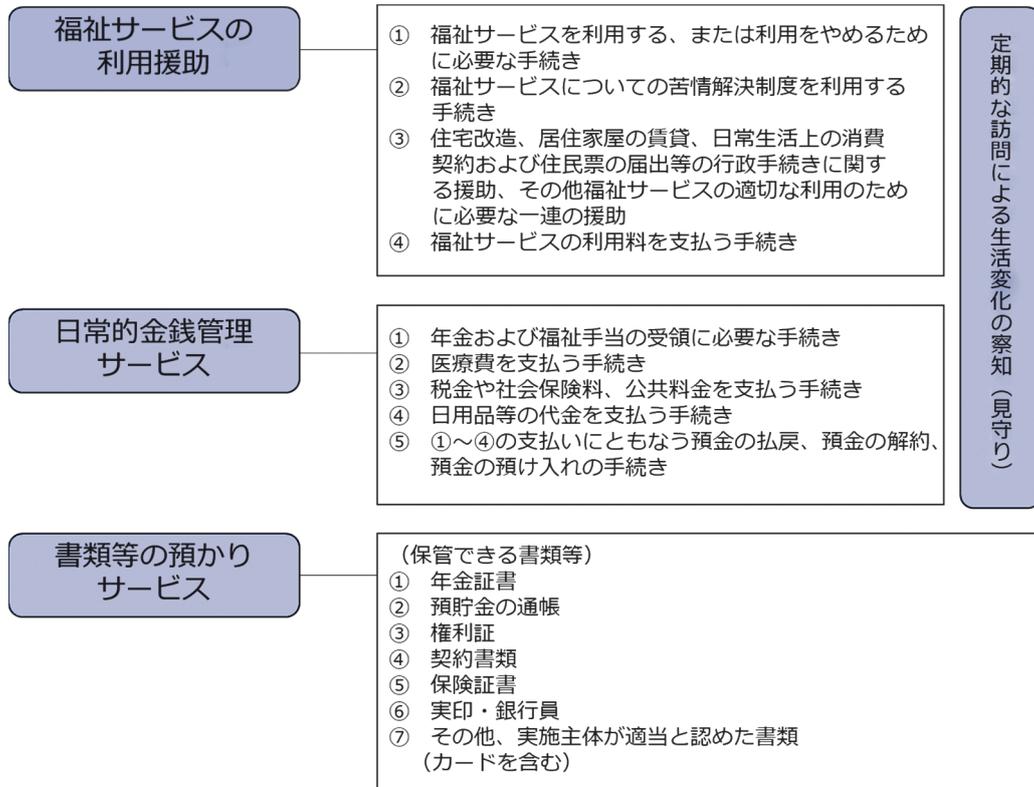
（図表 24） 現地調査における訪問体制

	平均	最大	最小
運営適正化委員会 委員	1.7人	4人	0人
運営適正化委員会 事務局	1.5人	3人	0人

（出典：「令和3年度運営監視の実態に関する調査」（全社協））

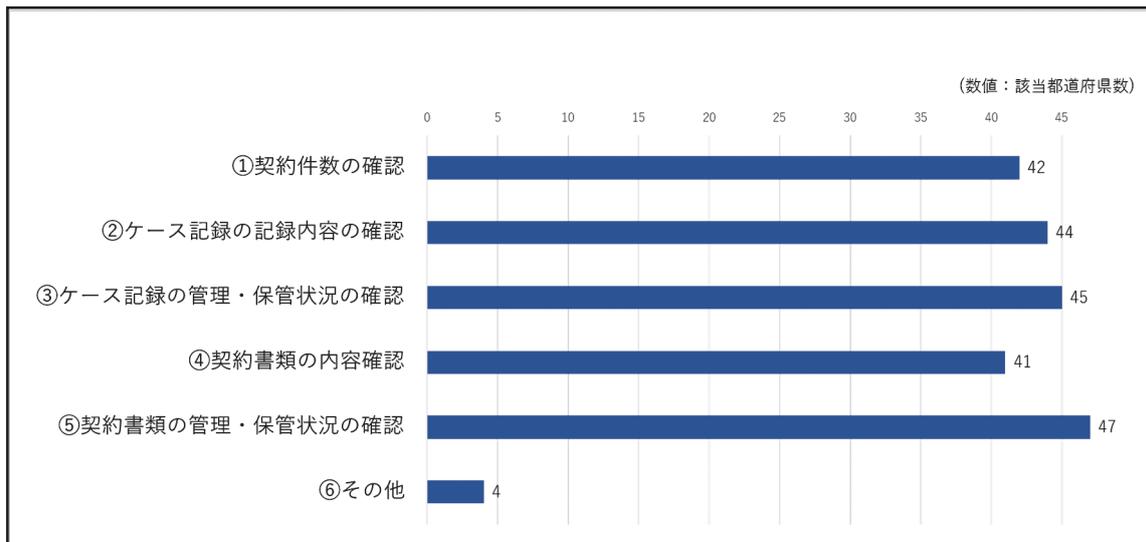
- 日常生活自立支援事業では、主に図表 25 のような援助（福祉サービスの利用援助、日常的に使用する金銭の管理、書類等の預かり）を行っている。そのため、運営適正化委員会では、現地調査において図表 26 の「福祉サービスの利用手続き」のほか、「日常的金銭管理サービス」「書類等預かりサービス」の実施状況、「事業実施体制」「成年後見制度へのつなぎの状況」「契約終了ケースの理由」等に関し調査を実施している。

(図表 25) 日常生活自立支援事業で実施する援助の内容



(出典：「2020年日常生活自立支援事業推進マニュアル【改訂版】」（全社協）)

(図表 26) 運営監視における「福祉サービスの利用手続き」に関する調査内容と調査実施社協数



(出典：「令和3年度運営監視の実態に関する調査」（全社協）)

- 2021（令和3）年度は、現地調査において346件の助言と6件の勧告が行われた。その多くは不祥事防止に関連するものであるが、日常生活自立支援事業を実施する社協の管理のあり方と脆弱な体制（財源や職員体制等）から課題が生じていることが多いのが現状である。

（「助言」の主な内容）

- ・通帳、印鑑の管理・保管方法（複数体制による相互牽制の徹底等）
- ・預かり書類の保管体制の強化
- ・支援内容の記録、支援計画の定期的な見直しの実施、関係機関との連携強化

（「勧告」の主な内容）

- ・内部牽制体制の強化（通帳、印鑑の管理や預かり書類の保管方法等）

③運営監視の課題

- 日常生活自立支援事業に対する公正・中立な第三者による視点は、利用者の権利擁護の観点からも重要である。

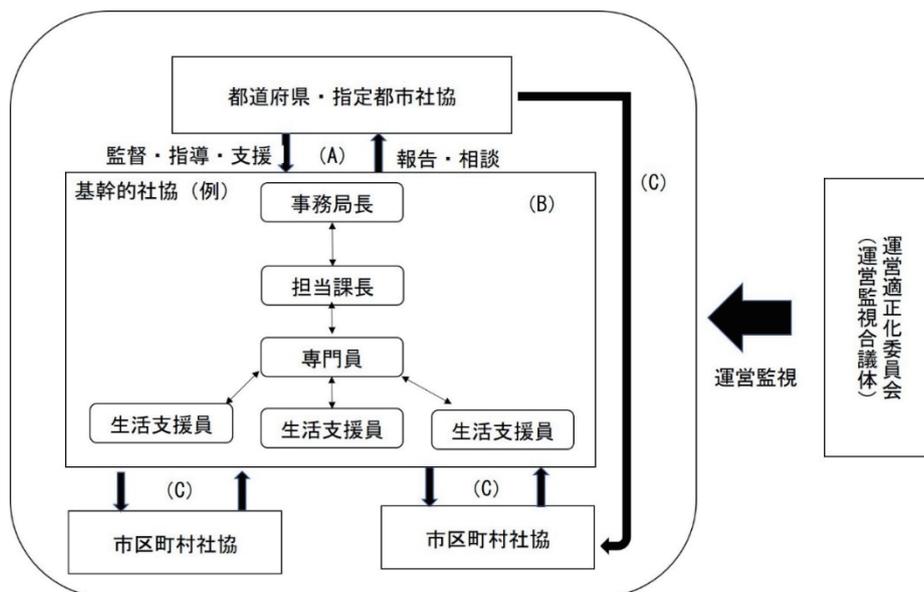
- しかし、現地調査の対象となる社協が大幅に増えているため、運営監視においては以下の課題がある。

- ・運営適正化委員会の事務局体制が脆弱であり、また、機動的に動ける委員を確保することが難しいため、1か所の運営監視に多くの時間をとることができない。
- ・そのため、本来であれば利用者が適切なサービスにつながっているか等、個別支援のあり方などの適切な運営について確認をしたいが、不正防止の観点からのみの監視となっているケースがある。
- ・助言や勧告等を行っても、課題改善の状況確認を十分に行える体制がない。
- ・運営監視の実施要綱等の規定がないため、現地調査で確認すべき具体的事項を各都道府県の運営適正化委員会が判断しており、ばらつきがある。

- 日常生活自立支援事業は、その適正な実施のために、実施主体である都道府県社協における「業務監督」と、運営適正化委員会における「運営監視」の仕組みが設けられている。

- 都道府県社協は、業務を委託している市町村社協に対し、委託内容を適切に実施しているかという観点で「業務監督」を行っているが、運営適正化委員会の実施する「運営監視」と確認している内容が重複しているという指摘もある。

(図表 27) 日常生活自立支援事業における業務監督、運営監視の関係



- ※ (A) : 実施主体である都道府県・指定都市社協が基幹的社協の業務の実施状況を監督すること
- (B) : 基幹的社協内部で業務の実施状況を自らチェックする
- (C) : 基幹的社協が連携している市区町村社協に日常的な金銭管理に利用する通帳の預かりを依頼している場合などに都道府県・指定都市社協及び基幹的社協がその市区町村社協を監督

(全社協作成)

(図表 28) 運営監視における現地調査確認事項と業務監督における確認事項

確認事項	運営監視での確認事項	都道府県社協における業務監督での確認事項
①契約内容の履行状況	<ul style="list-style-type: none"> 各ケースの利用者の状況（相談経緯、本人の障害や福祉サービスの利用状況等）について説明を受け、利用者のケース記録を確認 下記の点に留意して説明を聞き、質疑 <ol style="list-style-type: none"> 福祉サービスの利用状況（適切か、本人の満足度）を把握しているか 援助内容、回数等が適切か 利用者の意思能力、心身状況の変化を把握しているか 意思能力、心身状況の変化等により、何らかの対応をした、あるいはする必要があるケースはあるか 対応上の課題があるか 	<ul style="list-style-type: none"> 契約内容（支援計画）に沿った訪問回数、サービス内容となっているか 日常的金銭管理サービスの実施状況は適切か 書類等預かりサービスの利用者から預かっている書類等の現物は、契約内容のとおり存在し、適切に保管・管理されているか 支援計画の見直し等が、契約書に記載されたとおり定期的に行われているか 契約にもとづいて、適切に利用料を徴収しているか
②金銭管理の実施状況	<ul style="list-style-type: none"> 内規、出し入れの帳簿・書類の整備状況 通帳等の出し入れの際は複数体勢をとっていることを確認 社協内金庫に管理している場合は、現状を確認し、他の書類等と混同しないような管理をしているかを確認 	<ul style="list-style-type: none"> 預かっている預貯金通帳や届出印の所在とその残高をすべて掌握しているか 預貯金通帳や届出印の預かりについて、その口座名義人と預かり書等を作成しているか 日常的金銭管理にかかる出納は、経理規程に則って行われているか 預貯金通帳の預かりや現金の取り扱い等に関する規程を遵守しているか 取り扱いが不明瞭な預貯金通帳や現金がないよう、機会あるごと（不定期）に金庫を点検しているか
③書類等預かりサービスの実施状況	<ul style="list-style-type: none"> 内規、出し入れの帳簿・書類の整備状況 通帳等の出し入れの際は複数体制をとっていることを確認 貸金庫に管理していることを確認 利用者ごとに袋に入れて、厳重に封印しているかどうかを確認 	<ul style="list-style-type: none"> 利用者から預かった書類等が正しく所定の保管場所に管理されているか 通帳の残高と記録に示された残高の確認
④その他	<p>【住民への周知・広報宣伝活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> 各種関係団体に説明・情報交換しているか <p>【契約に至らない状況について】</p> <ul style="list-style-type: none"> 相談記録の確認 相談があった場合の対応方法 契約件数が少ない場合には、その理由 <p>【専門員・生活支援員の資質向上】</p> <ul style="list-style-type: none"> 生活支援員の確保状況の確認（生活支援員はどのような人か、利用者の希望に添った人を選べるか、同性による援助ができるか等） 社協職員以外の生活支援員がいる場合は、独自に研修を行っているか 広域対応で事業実施している場合は、他の社協職員との情報交換を行っているか 	<p>【基幹的社協の実施体制】</p> <ul style="list-style-type: none"> 専門員や生活支援員の確保状況（十分か） 専門員、生活支援員、担当課長、事務局長等の役割分担が明確か 生活支援員や専門員は、現場の情報を適切に記録しているか。専門員と生活支援員間のコミュニケーションがとれているか 専門員は生活支援員の動きを十分に把握し必要な相談・指導を行っているか 担当課長、事務局長は専門員の動きを把握し必要な相談・指導を行っているか 利用者の個人情報や書類等の保管について、適切な保管場所やルールがあるか 県内の市区町村社協との連携や監督体制

(全社協作成)

- 運営監視の結果、指摘事項があったとしても、それが日常生活自立支援事業を実施する市町村社協の管理や実施体制（財源や職員体制等）が脆弱であることから生じる課題である場合には、財源による課題があり、社協だけでは解決できないこともある。
- 近年、キャッシュレス化がすすむなか、日常生活自立支援事業における利用者の金銭管理が難しいという課題が生じている。このことは、日常生活自立支援事業だけではなく、運営監視の課題ともなっている。
- 日常生活自立支援事業創設以降、地域包括支援センター、基幹相談支援センター、生活困窮者自立支援制度等により、日常生活自立支援事業以外の相談援助の仕組みが広がっているが、そうした仕組みとの役割分担等がなされていない。また、日常生活自立支援事業は生活保護受給者も利用できる仕組みであるが、福祉事務所のケースワーカーから、生活費の管理について過剰な期待があるなど、支援の役割分担ができていない状況がある。
- 今後、認知症高齢者がさらに増えることや、単身化や家族関係の希薄化により身寄りのない人の金銭管理等の支援が大きな課題になると予測されることから、国においては、社協以外も含めた多様な主体の参画による権利擁護支援の体制づくりをめざしたモデル事業が行われている。
- 成年後見制度利用促進を含めた権利擁護支援や包括的支援体制については、市町村が体制整備を推進することとされている。そのため、全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会では、日常生活自立支援事業の実施についても、市町村が主体となることも含めて、実施体制のあり方を検討する必要があるとの提言を行っている。

(3) 運営適正化委員会の組織体制

①運営適正化委員会の組織体制の現状

1) 運営適正化委員会の事務局体制の現状

- 運営適正化委員会の事務局は、運営適正化委員会の補助機関であり、委員会事務のうち、委員会の議決を要しない軽易なもの、常時行う必要のあるもの等であって事務局において行うことが適当と委員長が認めるものについて対応を行っている。
- 運営適正化委員会事務局は設置要綱で、その公正性・中立性を担保するため、「局務に専従するものとし、事務局職員の数は、局務を掌握するのに支障のない人数としなければならない」とされている。
- しかし、専従職員のみで配置している都道府県社協が 12 か所ある一方で、兼務職員のみで配置している都道府県社協が 9 か所もある。

【設置要綱】

(9) 事務局について

① 事務局の行う事務について

運営適正化委員会の事務局は、運営適正化委員会の補助機関であり、委員会事務のうち、委員会の議決を要しない軽易なもの、常時行う必要のあるもの等であって事務局において行うことが適当と委員長が認めるもの（以下「局務」という。）を処理すること。

② 事務局長その他事務局職員について

事務局長その他事務局職員の選任等については、次によること。

ア 事務局長その他事務局職員は、局務に専従するものとし、事務局職員の数は、局務を掌理するのに支障のない人数としなければならないこと。

イ 事務局長その他事務局職員については、都道府県社会福祉協議会の代表者が当該都道府県社会福祉協議会の職員のうちから、局務を適切に行うことができる者を選任すること。

③ 事務局長その他事務局職員は、身分上は、都道府県社会福祉協議会の職員の身分を有するものであるが、職務上は、事務局長にあつては委員長の命に従い、その他事務局職員にあつては事務局長の指揮を受けるものであるので、都道府県社会福祉協議会の代表者が、事務局長その他事務局職員に対して、選任等人事に関する事項以外に、業務命令等をする事はできないこと。

(図表 29) 運営適正化委員会事務局職員数 (2022 年 4 月 1 日現在)

都道府県	事務局			都道府県	事務局		
	専従	兼務	計		専従	兼務	計
北海道	2	1	3	滋賀県	2	2	4
青森県	0	3	3	京都府	1	1	2
岩手県	2	0	2	大阪府	3	0	3
宮城県	2	0	2	兵庫県	3	0	3
秋田県	1	1	2	奈良県	1	2	3
山形県	2	0	2	和歌山県	1	3	4
福島県	2	0	2	鳥取県	1	1	2
茨城県	1	2	3	島根県	1	2	3
栃木県	0	2	2	岡山県	1	2	3
群馬県	0	1	1	広島県	1	1	2
埼玉県	0	6	6	山口県	2	1	3
千葉県	3	0	3	徳島県	0	2	2
東京都	3	0	3	香川県	1	1	2
神奈川県	5	0	5	愛媛県	0	3	3
新潟県	1	1	2	高知県	1	1	2
富山県	1	2	3	福岡県	1	3	4
石川県	0	2	2	佐賀県	1	3	4
福井県	0	6	6	長崎県	1	1	2
山梨県	1	1	2	熊本県	1	2	3
長野県	2	0	2	大分県	0	2	2
岐阜県	1	2	3	宮崎県	1	0	1
静岡県	1	1	2	鹿児島県	1	2	3
愛知県	2	1	3	沖縄県	1	2	3
三重県	1	0	1				

(「令和 4 年度都道府県運営適正化委員会実施状況調査 (令和 3 年度実績/令和 4 年度計画)」
をもとに全社協作成)

- 都道府県社協は福祉を経営する事業者も参画している組織であるため、運営適正化委員会の目的である「利用者保護」の観点を考えると、厚生労働省通知に明記されているように社協本体から独立した体制を築くことが必要であるが、そうした体制を構築することが難しくなっているのが現状である。
- また、苦情・相談受付件数および運営監視の対象となる社協数のいずれも制度創設当初から大幅に増えているが、20 年間において運営適正化委員会の体制強化は図られていない。

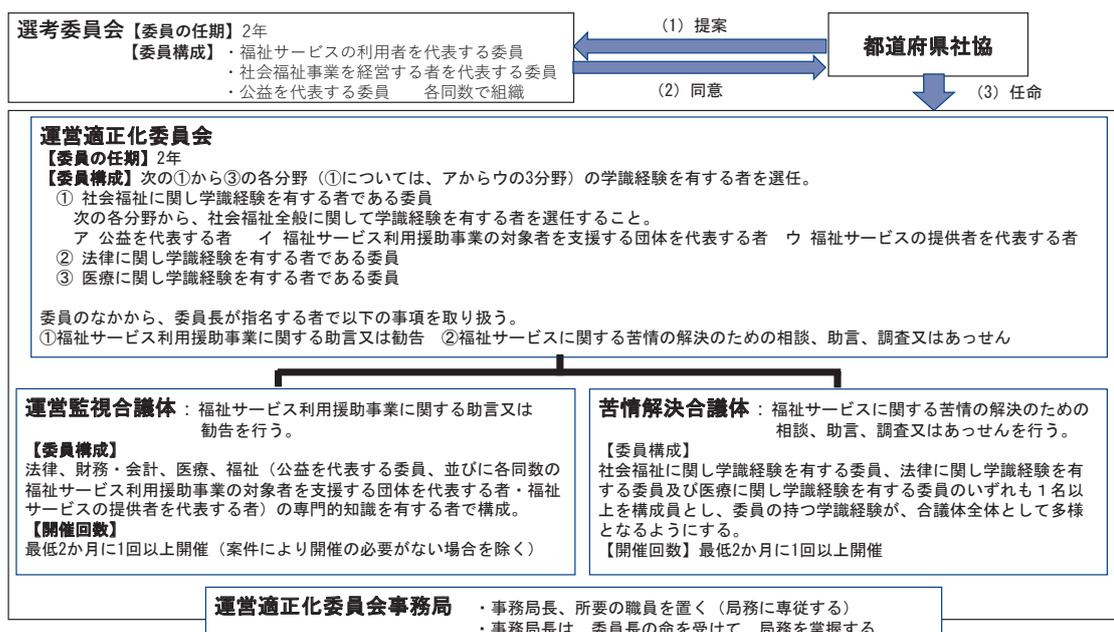
2) 運営適正化委員会の委員選任の現状

- 運営適正化委員会委員の選任方法については、社会福祉法施行令（政令）で都道府県社協におかれる選考委員会の同意を得て、都道府県社協の代表者が選任するとされ、社会福祉法施行規則（省令）や設置要綱に詳細が明記されている。

【社会福祉法施行令】（政令）
（運営適正化委員会の委員の定数及び選任）
 第15条
 （中略）
 3 委員は、都道府県社会福祉協議会に置かれる選考委員会の同意を得て、都道府県社会福祉協議会の代表者が選任する。
 4 前項の選考委員会は、福祉サービスの利用者を代表する委員、社会福祉事業を営業者を代表する委員及び公益を代表する委員各同数をもつて組織する。
 5 第3項の選考委員会の委員は、都道府県社会福祉協議会の代表者が選任する。この場合においては、あらかじめ、厚生労働省令で定めるところにより、住民、福祉サービスの利用者、社会福祉事業を営業者その他の関係者の意見を聴かなければならない。
 6 前三項に規定するもののほか、選考委員会に関し必要な事項は、厚生労働省令で定める。

- 運営適正化委員会委員のなかから「運営監視合議体」および「苦情解決合議体」を構成している。

(図表 30) 運営適正化委員会の体制



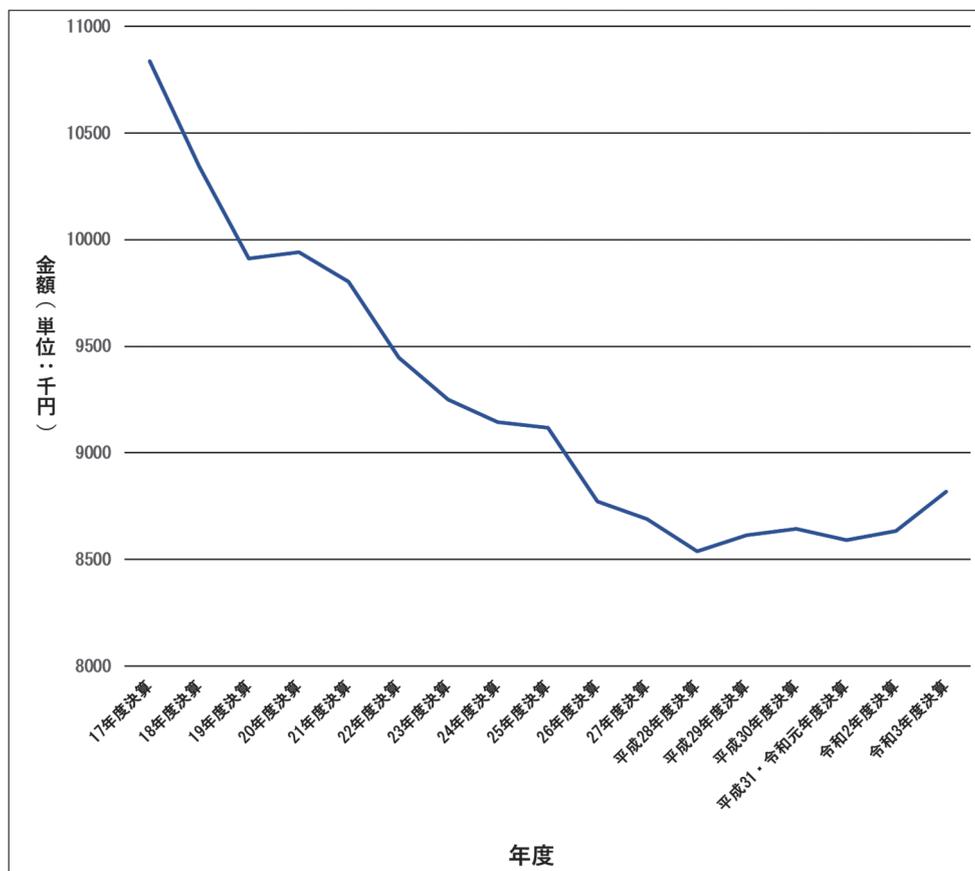
(全社協作成)

- 運営適正化委員会は、その公正性・中立性を確保し、委員の選考過程の透明性等を保つ観点から、選考委員会が設置されている。
- 選考委員は、具体的には
 - ① あらかじめ都道府県社協が選考委員会の委員候補者を選考し、当該候補者を各種公報や、公共団体、市町村社協の掲示板等に公示するとともに、一定の期間（2週間程度を目途）を定めて意見書の提出を受け付ける。
 - ② 都道府県社協が指定し、一定期間（2週間程度）公示した期日及び場所において、都道府県社協があらかじめ選考した委員候補者につき、住民、関係者から意見の聴取を行う。
 - ③ そのほか、上記に類する方法で都道府県社協があらかじめ定める方法等の方法で選任が行われている。
- なお、選考委員会委員は、設置要綱により「交通費等の実費弁償を除き無報酬」とされている。

3) 運営適正化委員会の補助金の現状

- 運営適正化委員会事業は、「生活困窮者就労準備支援事業費等補助金交付要綱」にもとづき、国と都道府県の1/2負担で実施されている。
- 制度創設以降、福祉サービスを行う事業者数、日常生活自立支援事業を行う社協の数がともに大幅に増えているが、各運営適正化委員会の補助金収入は減少傾向にある。

(図表 31) 都道府県からの補助金収入（平均）の推移



(全社協作成)

○令和4年2月に都道府県別に人口区分ごとに定める国庫補助基準額が示されたが、都道府県による運営適正化委員会事業への理解不足もあり、基準額に満たない補助金で体制を構築し事業を行っている運営適正化委員会が多い。

(図表 32) 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金の運営適正化委員会設置運営事業における国庫補助基準額

人口区分	国庫補助基準額	該当都道府県数	基準額に満たない都道府県数 (令和4年度予算)	基準額に満たない都道府県の割合
人口500万人以上	1自治体当たり20,000千円	9	8	88.9%
人口200万人以上500万人未満	1自治体当たり15,000千円	7	6	85.7%
人口200万人未満	1自治体当たり10,000千円	31	24	77.4%

(「令和4年度都道府県運営適正化委員会実施状況調査」にもとづき全社協作成)

②運営適正化委員会の組織体制の課題

1) 事務局体制の課題

- 前述したとおり、運営適正化委員会における業務は、その対象・業務量ともに大幅に増えているにもかかわらず、これまで体制の強化が行われてこなかった。むしろ、補助金が減少するなかで、体制を何とか構築し、運営適正化委員会の担うべき役割に対する使命感で、これまで事業を継続してきたと言える。
- 運営適正化委員会事業において必要とされる体制強化には、以下のような条件整備が必要とされる。
 - ア. 権利擁護の観点から、社会福祉制度に関する知識とともに、福祉サービスを利用する人びとへの理解、申出人に寄り添った相談援助技術等のノウハウの蓄積が必要であり、組織として複数人で対応していくことが必要。
 - イ. 苦情解決においては、運営適正化委員会の第三者性、寄せられる苦情による精神的な負担を複数体制でケアする必要性等を鑑みると、専任職員複数名による体制強化が必要。
 - ウ. 近年は精神障害のある利用者からの相談が多く、対応にはとくに配慮が求められる。対応する事務局職員等が専門性を確保・向上するための研修が必要。
- しかし、現状では、兼務職員しか配置できないところもあり、経験の蓄積や継承が困難であり、有能な人材の確保・育成・定着が難しい状況がある。
- なにより厚生労働省通知により「局務に専従」等の規定があるにもかかわらず、専従職員のみ事務局は12か所のみ（うち2か所は事務局員は1名）であり、独立した機関として設置できないことは、改善が必要とされる重要な課題である。

2) 委員選任における課題

- 運営適正化委員会の委員の選任方法は、政令、省令に定められており、選考委員会の同意を得て都道府県社協の会長が任命する仕組みとなっている。

- 選考委員会委員と運営適正化委員の選出分野が重複しているため、運営適正化委員会委員に依頼したい人が選考委員会委員に選任されるケースがあり、人材確保が難しいなか、そのあり方が課題となっている。

(図表 33) 選考委員会委員と運営適正化委員会委員の選出分野

選考委員会委員 (省令)	運営適正化委員会の委員 (設置要綱)
<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>福祉サービスの利用者を代表する委員</u> ・ <u>社会福祉事業を経営する者を代表する委員</u> ・ <u>公益を代表する委員</u> 各同数をもつて組織する。	次の①から③の各分野（①については、アからウの3分野）の学識経験を有する者を選任すること。 <ul style="list-style-type: none"> ① 社会福祉に関し学識経験を有する者である委員 次の各分野から、社会福祉全般に関して学識経験を有する者を選任すること。 <ul style="list-style-type: none"> ア <u>公益を代表する者</u> イ <u>福祉サービス利用援助事業の対象者を支援する団体を代表する者</u> ウ <u>福祉サービスの提供者を代表する者</u> ② 法律に関し学識経験を有する者である委員 ③ 医療に関し学識経験を有する者である委員

(全社協作成)

- また、運営適正化委員会委員には運営監視における現地調査や苦情対応における事情調査の対応等、実際の現場での対応も求められるが、現状の仕組みでは機動的に動ける人材を確保することが難しい。
- 公正性・中立性を担保するための選考委員会の仕組みではあるが、各運営適正化委員会からは、都道府県社協本体からの独立性の担保という点については機能しているが、「公示をしても意見が出ない」との声もあり、選任方法について課題が提起されている。

第2部 運営適正化委員会事業の今後の方向性 (提言)

- 運営適正化委員会は、制度開始以降、「措置制度」から「契約制度」への移行等により福祉サービスの利用と提供を取り巻く環境がそれぞれ大きく変化するなかにあつて、苦情解決と運営監視を通じて一貫して福祉サービス利用者の権利擁護において重要な役割を果たしてきた。
- ここまで運営適正化委員会の現状や課題について述べてきたが、今後も運営適正化委員会が果たしてきた機能や役割を引き続き担っていくには、こうした課題を改善していくことが急務である。
- ここからは、運営適正化委員会事業の今後の方向性を提言するにあたり、中・長期的な対応が必要な課題、すぐにでも対応を図るべき課題について提言する。

1. 運営適正化委員会事業の今後のあり方

- これまで運営適正化委員会が果たしてきた機能や役割を明確にし強化していくために、運営適正化委員会事業全体について改善が必要なものを、以下のとおり提言する。

(1) 「苦情解決」と「運営監視」の機能の強化

- 社会福祉法では、運営適正化委員会が行う業務として、「福祉サービス利用援助事業に関する助言等」(運営監視)と「苦情解決のための相談等」(苦情解決)が並列に記載されている。
- 「苦情解決」と「運営監視」はそれぞれ利用者の権利擁護のうえで大切な機能であるが、実施すべき業務は全く異なっており、それぞれの課題の改善と機能強化を図る必要がある。
- 中・長期的な視点で今後のあり方を考える際には、福祉サービスを必要とする高齢者の増加など、時代の変化を想定して運営適正化委員会が担っていく業務が拡大すると考え、運営適正化委員会が果たすべき機能や役割を整理しつつ、体制のあり方を含めて検討する必要がある。

- 検討会では、日常生活自立支援事業を市町村事業とする動きになるのであれば、「苦情解決」と「運営監視」を切り分けて、運営監視を運営適正化委員会で行うのではなく、都道府県社協本体の事業として位置づけ、実施できるのではないかという意見もあった。

(2) 運営適正化委員会は「福祉サービスの質の向上の促進に資する」ことを明記

- 苦情解決事業は利用者保護の仕組みであり、事業者のサービスの質の改善を促すものであるが、利用者からの苦情に適切に対応することで、結果的に事業者のサービスの質の向上の取り組みにつなげていく必要がある。
- 運営適正化委員会においては、広報・啓発活動や研修会の開催、事業者の巡回指導、調査研究等を通じて、事業者の苦情解決の取り組みを支援しており、この取り組みは利用者の権利擁護のみならず、福祉サービス全体の質の向上に向けて重要な役割を担っている。
- 社会福祉法においては、運営適正化委員会が苦情解決のための相談等を行うことは明記されているが、こうした事業者の取り組みの支援の機能は「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」（以下、「苦情解決の仕組みの指針」）にのみ記載されている。その取り組みの重要性からも、中・長期的には社会福祉法第 85 条に、3 項を追記し、運営適正化委員会の取り組みが「福祉サービスの質の向上の促進に資する」ことを明記する必要がある。

【社会福祉法】

(運営適正化委員会の行う苦情の解決のための相談等)

第八十五条 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出があつたときは、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ものとする。

2 運営適正化委員会は、前項の申出人及び当該申出人に対し福祉サービスを提供した者の同意を得て、苦情の解決のあつせんを行うことができる。

3 「運営適正化委員会は事業者の福祉サービスの質の向上の促進に資する」という内容を明記

(3) 行政の責務の明確化

- 苦情解決制度において、現在も行政は苦情対応窓口として、また、事業者の認可・指定権者として重要な役割を担っている。
- しかし、そうしたことが社会福祉法等で明確に示されていないため、行政職員の理解が十分でない。認可・指定権者である行政の責務を法令上も明確にし、確実に役割を担っていく必要がある。

(4) 運営適正化委員会の名称変更

- 「運営適正化委員会」の名称は、当初、「運営監視」を想定したものとして設けられ、社会福祉法に明記されたという。
- その名称から福祉サービスの「運営」を「適正化」する、事業者への指導的な立場である理解し苦情を申し出る人も多い。しかし実際の「苦情解決」においては、福祉サービス利用支援の相談窓口、公正・中立な機関として、当事者である利用者と事業者の仲介役としての役割を担っており、指導権限はない。
- 運営適正化委員会に事業者への指導を求めて申立や相談をする人が多い状況を鑑み、委員会が担っている役割や機能が利用者にとわかりやすい名称を再考し、法令上の名称を変更する必要がある。

(5) 「相談窓口」(利用者保護の仕組み)の再整理

- 現在、利用者からの相談を受け付ける相談支援機関は、介護保険法や障害者総合支援法、子ども・子育て支援法、生活困窮者自立支援法においてそれぞれ設けられている。利用者にとって相談窓口が複数あったほうが良いという考えもある一方、窓口が複数あることにより相談のたらいまわしが起こることもあるため、相談窓口の役割を整理していく必要がある。
- 利用者にもわかりやすい仕組みとして、ていねいな議論を重ね、福祉関係法令を再整理する必要がある。

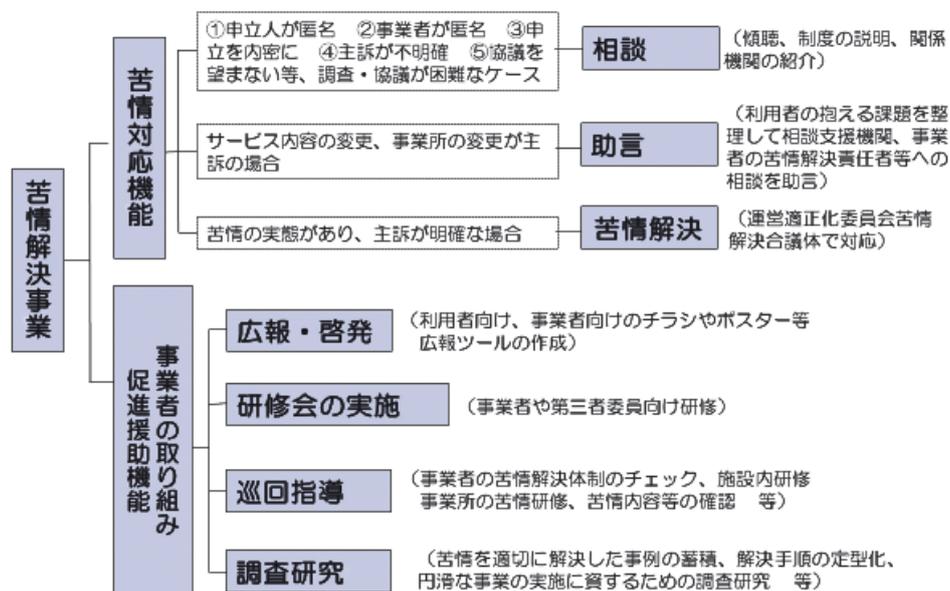
2. 苦情解決事業の今後のあり方

- 苦情解決制度は、社会福祉法第 82 条に明記されているように、社会福祉事業者が自ら構築し機能させるものである。そのため、福祉サービスに関する苦情については、第一義的には利用者と事業者の両当事者間で解決が図られるものであり、事業者にはその責務がある。
- そのうえで、事業者段階で対応できない事案等について、運営適正化委員会で対応することが期待されている。行政による監査指導を求める内容等、運営適正化委員会では対応できないものについては行政が対応する仕組みとなっている。
- しかしながら、現在、事業者における苦情に対する認識が低下していること、また、行政担当者が行政が果たすべき役割に対する理解が不足していることから、本来であれば事業者で対応すべき苦情を含め、多くの苦情が運営適正化委員会に寄せられている。
- 運営適正化委員会の位置づけや体制等により、すべての苦情に対応することは難しいため、あらためてその機能や役割を整理する必要がある。

(1) 運営適正化委員会における苦情解決事業の機能強化

- 検討会では、運営適正化委員会における苦情解決事業は、これまでの取り組みをふまえ、あらためて「苦情対応機能」と「事業者の取り組み促進援助機能」の 2 つの機能を担っていると整理し、その機能強化について検討を行った。

(図表 34) 運営適正化委員会における苦情解決の仕組み（体制）案



(全社協作成)

【苦情対応機能】

- 「苦情対応機能」とは、利用者からの苦情や相談の申し出を受け止め、整理し、対応する。あるいは適切な機関につなげる機能である。
- これまで運営適正化委員会では、相談内容を聞き、相談の内容から課題を整理し、申出人の意向を確認し、苦情解決合議体において公正・中立な立場から解決に向けた対応を行ってきた。また、他の適切な相談機関につなぐ役割等を担ってきた。今後も、引き続きこうした対応をしていくことが必要である。

「相談」：傾聴、制度の説明、関係機関の紹介

「助言」：利用者の抱える課題を整理して、相談支援機関や事業者の苦情解決責任者等へ相談することを助言

「苦情解決」：運営適正化委員会苦情解決合議体で対応

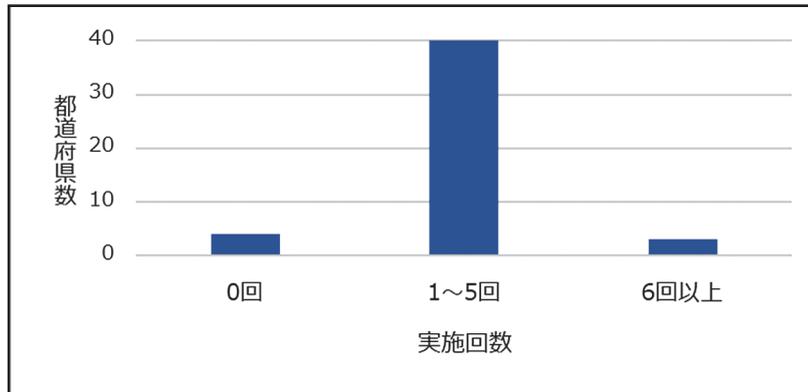
- こうした機能を担うためには、事務局職員には社会福祉制度と関連する制度全般の幅広い知識とソーシャルワークの専門性（相談対応力、課題を見抜く力、事業者・行政との連絡調整力、交渉力等）が求められる。そのため、専門性のある職員を配置し、職員に対する研修の充実を図るなど、事務局体制の強化に向けた道筋も図るべきである。

- サービス付き高齢者向け住宅など、苦情に対応する機関等がない事業（社会福祉事業に該当しない福祉サービス）が増えているが、こうしたサービスに対しても利用者保護の観点から相談窓口をつくっていく必要がある。
- とくにサービス付き高齢者向け住宅は、設置・運営の仕組みが複雑であり、苦情の申出先がわかりにくい。サービス付き高齢者向け住宅や有料老人ホームの苦情の受付の仕組みを整理し、苦情の申出先を利用者にわかりやすく明示する必要がある。
- さらに事業者等の責任を迫るような苦情や社会福祉事業に該当しない福祉サービスに対する苦情については、行政が認可・指定権者としてしっかり受け止めて対応すべきである。

【事業者の取り組み促進援助機能】

- 現在、運営適正化委員会では事業者向けの広報・啓発、研修会の実施、巡回指導、調査研究等を実施しているが、事業者の苦情解決機能を高めるとともに、苦情解決による福祉サービスの質の向上を図るため、「事業者の取り組み促進援助機能」を強化する必要がある。
- この取り組みでは、運営適正化委員会が苦情や相談への対応を通じて蓄積してきた経験を活かすことができる。
- 事業者が初期対応を適切に行うことができず事態が深刻化するケースもあり、運営適正化委員会が日頃の苦情対応を通して得た知見やノウハウを事業者に提供することで、事業者に苦情に対する捉え方や苦情対応のポイントを伝えることができる。
- 「事業者の取り組み促進援助機能」により、運営適正化委員会は事業者の苦情解決機能を高めることができ、それによって利用者の権利擁護を図るという重要な役割を担っている。

(図表 35) 運営適正化委員会による苦情解決研修会開催状況 (令和4年度計画)



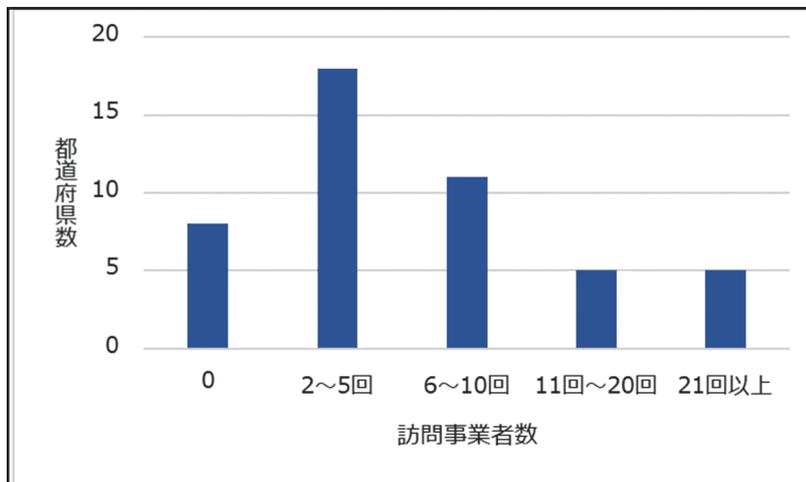
【研修会の主な内容】

担当者の経験年数に応じた研修会、苦情解決責任者向けの研修会、第三者委員向けの研修会などを企画。

内容は苦情解決体制の整備等に関すること、苦情対応の実践研修等。分野別、レベル別（基礎、応用等）に企画したり、施設内研修を行うなど、各運営適正化委員会で工夫して研修を実施。

(「令和4年度都道府県運営適正化委員会実施状況調査」にもとづき全社協作成)

(図表 36) 運営適正化委員会による巡回指導の実施予定 (令和4年度計画)



【訪問事業者の考え方】

過去に苦情の申し出のあった事業者、新設の事業者、第三者委員の設置のない事業者、事業者訪問の要望のあった事業者等を訪問

(「令和4年度都道府県運営適正化委員会実施状況調査」にもとづき全社協作成)

- 現在、これらの取り組みは「実施要綱」において「その他関連事業」として位置付けられているが、社会福祉法第85条3項として「事業者の福祉サービスの質の向上の促進に資する」こと等を追加し、役割を明確にし、その機能強化を図ることを検討すべきである。(再掲)

【実施要綱】

第6 その他関連事業の実施について

1. 広報・啓発活動
事業について、利用者、社会福祉事業の経営者等に対して幅広く周知を図り、苦情の申出をやすくするとともに、社会福祉事業の経営者が安心して事業を利用することができるようにするため、事業に関するパンフレットを作成して配布するなど、広報・啓発に努めること。
2. 社会福祉事業の経営者等に対する研修会
苦情の解決の仕組みの周知や理解の促進を図るため、社会福祉事業の経営者等に対して必要な研修を実施すること。
3. 巡回指導について
社会福祉事業の経営者の段階における自主的な苦情解決が適切に行われるよう、社会福祉事業の経営者の求めに応じて巡回指導を行うこと。
4. 調査研究について
苦情を適切に解決した事例を蓄積することにより、苦情内容に応じた解決手順の定型化を図るなど、円滑な事業の実施に資するための調査研究を行うこと。
また、調査研究の成果を書籍等にするなどの取組が望まれる。

(2) 行政の責任の明確化

- 本来、事業者の苦情解決の取り組みを促進するのは、行政の役割である。たとえば、新設の事業者に対して苦情解決の仕組みやその重要性などについて研修等を開催し伝えるなどの取り組みを、認可・指定権者として都道府県や市町村等が実施していくことが必要である。この取り組みは、行政の役割として、すぐにでも実施すべきである。
- また、現在、社会福祉法人の指導監査ガイドラインでは、苦情解決の取り組みを行わないことは「社会福祉法に違反するものではない」と明記されているため、行政担当者の認識の低下を招いている。各福祉サービスの運営基準で苦情対応は義務となっているため、それに従った対応を行政が行うことを改めて明確にすべきである。

【社会福祉法人指導監査実施要綱の制定について】（厚生労働省通知）
別紙「指導監査ガイドライン」

Ⅲ管理 4 その他 (4) その他

2 福祉サービスに関する苦情解決の仕組みへの取組が行われているか。

<着眼点>

(中略)

- **苦情解決の取組については、その取組を行わないことが社会福祉法に違反するものではない**が、法人は社会福祉事業の主な担い手として、その事業の質の向上を図り、適切なサービスを提供するための取組として積極的に行うべきものであって、実施要綱3の(3)において、監査周期の延長に関する判断基準の一つであるため、指導監査を行うに当たっては、苦情解決の体制整備、手順の決定及びそれらの利用者等への周知を行っているかを確認する。

- 現在、市町村等が認可・指定権者となっている事業が増えている。社会福祉施設・福祉サービスの認可・指定権者には、指導責任があるため、市町村等が認可・指定を行っている事業については、市町村等が指導を行うことを明確にする必要がある。
- 運営適正化委員会は都道府県が設置しているため、社会福祉法第86条に明記されているように、運営適正化委員会は不当な行為が行われている恐れ等を発見した際は都道府県知事に通知することが必要である。
- 本報告書では、この社会福祉法第86条に認可・指定権者への「通報」を明記することを提案する。「通報」を明記することで、認可・指定権が市町村等にある事業に対する行政の責任を明確にすることができる。

【社会福祉法】

(運営適正化委員会から都道府県知事への通知)

第八十六条 運営適正化委員会は、苦情の解決に当たり、当該苦情に係る福祉サービスの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は、都道府県知事に対し、速やかに、その旨を通知しなければならない。

⇒ 「運営適正化委員会は市町村に「通報」する」等を明記

- あわせて、事業者の責任を追及する苦情については、行政がしっかり受け止め、対応していく必要がある。

(3) 相談支援機関との連携

- 運営適正化委員会制度創設時にはなかった、地域包括支援センターや基幹相談支援センター等、相談窓口が多様化しており、介護支援専門員や相談支援員等の職種も創設されている。福祉サービス利用契約変更に関わる苦情等については、専門機関につないだり連携して対応する必要があり、通知等に明確に位置づけることが必要である。
- 利用者がこうした機関や職種に気軽に相談でき、事業者と調整が図られていけば、運営適正化委員会に苦情として寄せられることのない事例が多いことから、その役割を果たすことが求められる。

3. 運営監視の今後のあり方

- 運営監視は、日常生活自立支援事業を実施する社協の適正な運営の確保を目的としている。
- 日常生活自立支援事業を実施する市町村社協が増加する状況にあっても、利用者が安心して事業を利用するために運営監視は必要な仕組みであり、適切にその機能を働かせる必要がある。

(1) 日常生活自立支援事業の拡大への対応

- 先述したとおり、運営適正化委員会は「苦情解決」と「運営監視」の2つの事業をわずか数名の事務局体制で行っている。事業を実施する社協が増加するなか、運営適正化委員会が引き続き運営監視を担い、日常生活自立支援事業の適正な運営を確保することは、現状の体制では困難であり、体制の強化を図る必要がある。

(2) 権利擁護事業全般の見直しに向けて

- 国の第二期成年後見制度利用促進基本計画では、成年後見制度だけではなく、日常生活自立支援事業も含めた総合的な権利擁護支援の拡充が謳われており、日常生活自立支援事業についても成年後見制度との連携強化等の体制強化を図ることとされている。複雑な生活課題を抱える人びとが増え、意思決定支援の役割を果たす日常生活自立支援事業がいつそう期待されており、国では、社協以外も含めた多様な主体の参画や簡易な金銭管理支援

サービスを試行するモデル事業を実施している。

- こうした日常生活自立支援事業を含めた権利擁護支援体制全般の拡充の検討のなかで、あわせて、監視をどこがどのように担っていくのかという方向性を検討することが必要である。
- 検討会では、市町村社協を日常生活自立支援事業の実施主体とするのであれば、都道府県社協が運営監視機能や専門員の育成等の役割を担っていくことが考えられるのではないかと（その場合、運営適正化委員会は運営監視を行わず、苦情解決事業に専念する）という意見が出された。
- それにより、現在課題となっている都道府県社協による業務監督と運営適正化委員会の行う運営監視の役割分担の課題が解消され、双方が担ってきた機能をあわせたかたちで、都道府県社協が運営監視の機能を担うことで、日常生活自立支援事業が適正に実施されるための取り組みを実施することができる。ただし、都道府県社協が運営監視の機能を担うにあたっては、その役割を担えるよう、都道府県社協の体制強化もあわせて行う必要がある。
- こうした提案も含め、運営監視の今後の方向性に関する議論は、現在、国で実施しているモデル事業の動向や、日常生活自立支援事業に関する検討において議論されるべきである。

(3) 権利擁護の視点の強化

- 「運営適正化委員会」の名称からも不正防止の役割に見られがちであるが、運営監視には日常生活自立支援事業を実施する社協が事業を適切に実施できる体制を構築しているのか、利用者の状況にあったサービス利用が適切に行われているのか等、不正防止だけではなく、ソーシャルワーク機能を果たしていくことも求められている。運営監視を通して、日常生活自立支援事業の利用者の意思決定支援を推進していると言える。
- 運営監視の実施にあたっては、事務局職員に加え、現地調査を行う委員等が日常生活自立支援事業の仕組みを理解していることが必要で、経験を重ねながら育成することが大切である。
- また、運営監視の実施要綱等、規定に基づいて行われることが必要である。

- 利用者に提供されているサービスが適切かどうかを判断するためには、現地調査を行う委員等の専門性が必要である。社会福祉士や弁護士等、専門職と連携できる仕組み（謝金の支払いなども含め）を構築することが必要である。

4. 運営適正化委員会の組織体制の拡充に向けて

(1) 機能強化に向けた組織体制の拡充

- 運営適正化委員会は、これまで脆弱な体制のなかで、利用者の権利擁護のために「苦情解決」と「運営監視」を行ってきた。
- それぞれの事業は、利用者の権利擁護にとって重要であり、かつ、運営適正化委員会による取り組みが事業者の福祉サービスの質の向上に寄与してきた。
- これらの取り組みは利用者からも期待される取り組みであり、引き続き行っていくべきであるが、これまで述べてきたように、
 - ・苦情の受付件数が制度創設当初から増加しているとともに苦情の内容が変化してきている。
 - ・日常生活自立支援事業を実施する社協が制度創設時から大幅に増え、運営監視の対象箇所が増えている。
 - ・補助金が制度創設当初より減っており、職員体制も兼務職員による体制になっているところがある。
 - ・選考委員会、運営適正化委員会委員の選任のあり方に課題が生じている。等の現状では、運営適正化委員会事業に期待されている役割を果たすのは限界があり、機能強化を図っていくためには、組織体制の拡充が不可欠である。
- 国として、これまでの運営適正化委員会の取り組みを評価し、利用者の権利擁護のために、今後、どのように改善し取り組んでいくのかを早期に明確にしていくことが必要である。
- その際には、現状の運営適正化委員会を取り巻く状況や課題（利用者、事

業者、運営適正化委員会組織）をふまえ、国としても運営適正化委員会にどのような役割を期待するかを検討することが必要である。運営適正化委員会事業を今後も活かし、その役割を担い続けられるよう、また、都道府県により格差が生じることがないように、まずは補助基準額を確保するとともに、補助金を拡充し、体制を強化していくことが必要である。

- 同時に、都道府県行政や市町村行政に対し、運営適正化委員会の役割や自らの指導責任をあらためて適切に伝え、実効性のあるものとしていくことが必要である。

(2) 機能しやすい委員会となるために

- 運営適正化委員会の委員は、公正・中立であることから選考委員会を経て選任される仕組みとなっているが、選任や選考委員会開催に関する課題を踏まえると、そのあり方を見直す必要がある。
- 選考委員会委員の選任と運営適正化委員会委員の選任という二重の選任方式となっているが、選考委員会委員の選任にあたって候補者を「公示」しても意見は出ず形骸化している現状がある。
- 選考委員会の設置を任意とし、選考委員会を設置しない場合は、運営適正化委員会委員選任規定を設けて都道府県社協の理事会で候補者を選定し、評議員会で選任する、評議員選任・解任委員会を活用するなど、選考方法を見直す必要がある。

第3部 事業者における苦情解決の現状と今後のあり方

1. 事業者における苦情解決の現状と課題

(1) 事業者における苦情解決体制の現状

○社会福祉事業者には、社会福祉法第82条により、自ら苦情解決体制を構築し機能させることが求められている。

○こうしたことから、苦情解決における第一義的な責任は事業者にあり、各福祉サービスの運営基準では苦情を受け付けるための窓口の設置等が義務付けられており、多くの事業者において苦情受付窓口の設置が行われている。

【社会福祉法】

(社会福祉事業の経営者による苦情の解決)

第八十二条 社会福祉事業の経営者は、常に、その提供する福祉サービスについて、利用者等からの苦情の適切な解決に努めなければならない。

【福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準】 ※サービス種別ごとに策定
苦情に迅速かつ適切に対応するために、苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じなければならない。

【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29年3月7日 厚生労働省通知 以下、「苦情解決の仕組みの指針」)
※苦情解決の体制や手順等に関する指針

○「苦情解決の仕組みの指針」において、苦情解決体制は「苦情解決責任者」「苦情受付担当者」「第三者委員」の3段階であることが示されており、各事業者は利用者が苦情や要望を言いやすくする工夫や第三者委員を活用しながら外部の目を入れた取り組みを実施している。

【苦情解決の仕組みの指針】

1 苦情解決の仕組みの目的

- 自ら提供するサービスから生じた苦情について、自ら適切な対応を行うことは、社会福祉事業の経営者の重要な責務である。
- このような認識に立てば、苦情への適切な対応は、自ら提供する福祉サービスの検証・改善や利用者の満足感の向上、虐待防止・権利擁護の取組の強化など、福祉サービスの質の向上に寄与するものであり、こうした対応の積み重ねが社会福祉事業を営む者の社会的信頼性の向上にもつながる。
- 苦情を密室化せず、社会性や客観性を確保し、一定のルールに沿った方法で解決を進めることにより、円滑・円満な解決の促進や事業者の信頼や適正性の確保を図ることが重要である。

2 苦情解決体制

(1) 苦情解決責任者

苦情解決の責任主体を明確にするため、施設長、理事等を苦情解決責任者とする。

(2) 苦情受付担当者

- サービス利用者が苦情の申出をしやすい環境を整えるため、職員の中から苦情受付担当者を任命する。
- 苦情受付担当者は以下の職務を行う。
 - ア 利用者からの苦情の受付
 - イ 苦情内容、利用者の意向等の確認と記録
 - ウ 受け付けた苦情及びその改善状況等の苦情解決責任者及び第三者委員への報告

(3) 第三者委員

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、第三者委員を設置する。

(以下、略)

- しかし、実態としては第三者委員まで設置している事業者は多くない。
- 令和 3 年の社会福祉施設等調査（厚生労働省）では、事業者における苦情解決体制の整備状況を調査している。その結果、
 - ・ 「苦情受付窓口を設置」 89.8%
 - ・ 「苦情解決責任者を設置」 85.4%
 - ・ 「第三者委員の設置」 62.3%（「共同で第三者委員を設置」 29.7%、
「単独で第三者委員を設置」 32.6%）
となっている。

(図表 37) 事業者における苦情解決体制の整備状況

総数	苦情受付窓口を設置	苦情解決責任者を設置	共同で第三者委員を設置	単独で第三者委員を設置	その他の取組を実施
53,028	47,638 89.8%	45,289 85.4%	15,772 29.7%	17,264 32.6%	1,610 3.0%

※有料老人ホームを除く

(「令和3年度社会福祉施設等調査」(厚生労働省)をもとに全社協作成)

(図表 38) 事業者における苦情解決体制の整備状況(分野別)

	総数	苦情受付窓口を設置	苦情解決責任者を設置	共同で第三者委員を設置	単独で第三者委員を設置	その他の取組を実施
介護老人福祉施設	8,414	8,083	7,721	3,689	3,270	130
		96.1%	91.8%	43.8%	38.9%	1.5%
障害者支援施設	2,573	2,457	2,390	1,128	1,087	89
		95.5%	92.9%	43.8%	42.2%	3.5%
保育所	22,719	21,370	20,649	7,020	7,990	596
		94.1%	90.9%	30.9%	35.2%	2.6%

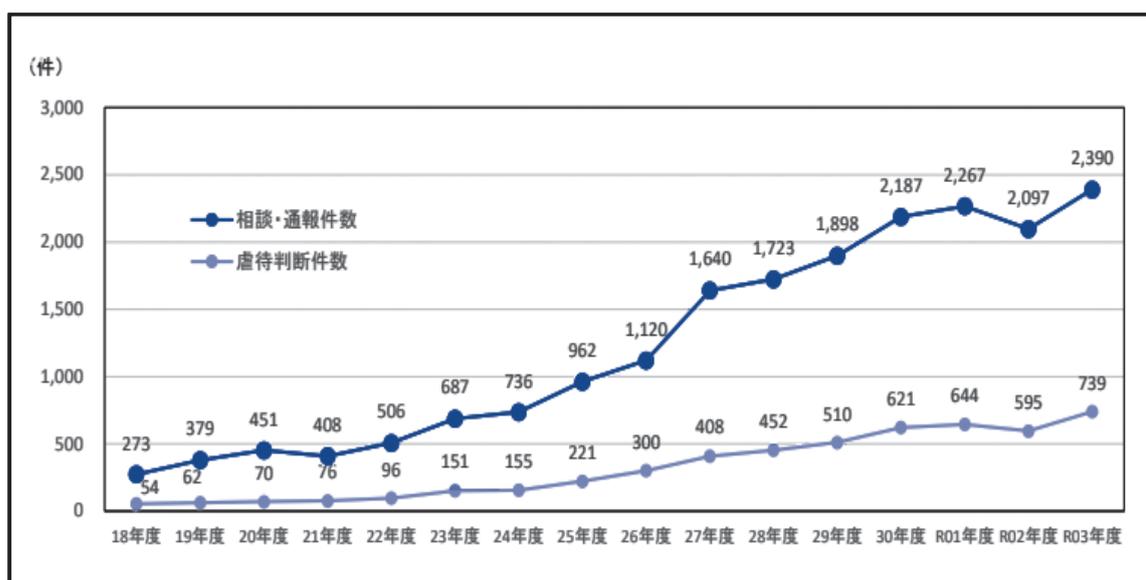
(「令和3年度社会福祉施設等調査」、「介護サービス施設・事業所調査」(厚生労働省)をもとに全社協作成)

- また、県の運営適正化委員会が行った事業者調査によると、第三者委員を施設長や相談員など、本来は苦情解決責任者や苦情受付窓口の担当者となる人が担っていたり、第三者委員を設置していない理由を「職員で十分対応できる」と回答した事業者が約5割になっている。
- 第3部では、苦情解決事業を通じてみえてくる事業者の苦情解決体制の課題やそのあり方について提言する。

(2) 事業者による虐待や不適切事案等の状況

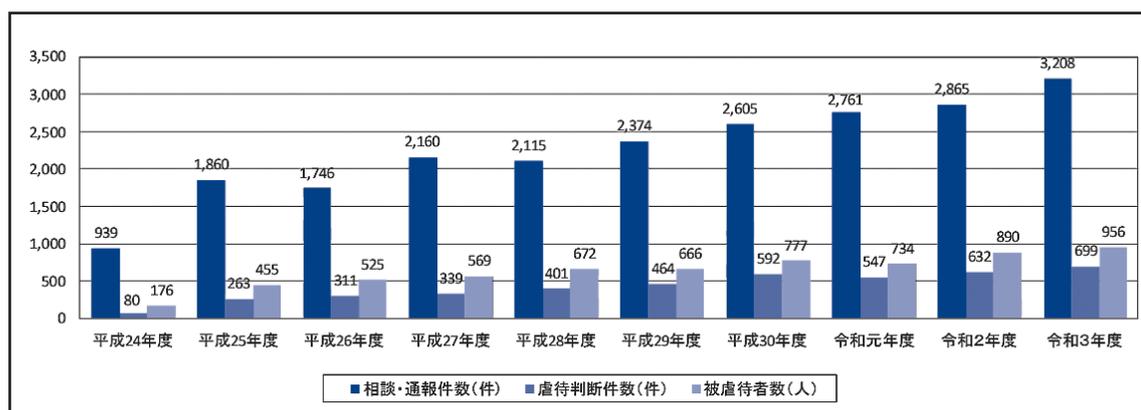
○福祉サービス事業者数の増加とともに、事業者における虐待等の不適切事案について、多くの報告があがっている。

(図表 39) 養介護施設従事者等による高齢者虐待の相談・通報件数と虐待判断件数の推移



(出典：令和3年度「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」に基づく対応状況等に関する調査結果、厚生労働省)

(図表 40) 障害福祉施設従事者等による障害者虐待



(出典：令和3年度都道府県・市区町村における障害者虐待事例への対応状況等（調査結果）、厚生労働省)

(3) 事業者における苦情解決体制の課題

① 苦情解決制度の意義・目的の理解と体制

- 社会福祉法では福祉サービス事業者に対し、苦情に適切に対応することを求めている。社会福祉基礎構造改革以降、多様な運営主体が福祉サービスの担い手となり、事業者数が増大したが、事業者に苦情解決制度の意義・目的等が説明されてこなかったため、苦情解決に真摯に向き合うことがサービスの質向上につながることで事業者には十分理解されていない現状がある。

- 苦情は利用者の声であり、要望・願いであるが、苦情に対して防御姿勢を示す事業者もいる。また、苦情とその対応について公表することで事業運営の透明性の向上につながるが、その意味が理解されていない状況もみられる。

- こうした要因として、
 - ・ とくに 2000（平成 12）年以降に多様な事業主体が参入し、苦情に対する認識が低い状況がみられる。苦情解決は不採算で手間がかかるものとして敬遠している事業者もある。
 - ・ 社会福祉法の規定がそのまま適用されない介護保険事業などは、指定基準に「サービスの質の向上」の規定がないため、事業者が苦情解決を通じたサービスの質の向上を自らの課題として認識しない。等が挙げられる。

- 苦情受付担当者と苦情解決責任者が兼ねていたり、第三者委員を設置していない事業者もある。本来であれば利用者からの苦情申し出に対しては、まずは事業者内で対応すべきであるが、最初から運営適正化委員会に申し出ればよいと、苦情を受け止めない事業者も見られる。

- 一方、各施設の設備および運営に関する基準で「運営適正化委員会が行う調査やあっせんにできる限り協力しなければならない」と規定されているが、事業者によっては行政でない運営適正化委員会の調査等に応じる必要はないと考える等、調査の協力が得られないケースもある。

②第三者委員の設置と活用への理解不足

- 苦情受付窓口や苦情解決責任者は多くの事業者で配置されているが、第三者委員が配置されている事業者は 6 割にとどまる。また、第三者委員を設置する意味を理解していなかったり、配置されていても第三者委員にその役割等の十分な説明をしないなど、第三者委員が形骸化している事業者がある。

- 第三者委員については、以下の課題が挙げられる。
 - ・ 第三者委員が苦情解決に関わるケースは極めて少ない。
 - ・ 「苦情解決の仕組みの指針」によると、第三者委員の職務に「助言」があり、専門性が求められるが、「助言」のできる専門性のある第三者委員を確保することが難しい。
 - ・ 利用者からの申し出を受け止め、事業者との調整を含め真摯に対応を行うとかなりの負担があり、第三者委員の役割を十分に担える人材の確保が難しい。
 - ・ 「苦情解決の仕組みの指針」において、中立性確保のため、実費弁償を除きできる限り無報酬とすることが望ましいとされているが、通知に明記されているような専門性のある人を第三者委員としてお願いするには一定の報酬がないと難しい。報酬のあり方を整理することが必要。
 - ・ 第三者委員同士の横のつながりが少ないため、情報交換・サポートしあう仕組みがない。活動の実態もみえにくい。

【苦情解決の仕組みの指針】

(3) 第三者委員

(中略)

○ 第三者委員の要件

- ア 苦情解決を円滑・円満に図ることができる者であること。
- イ 世間からの信頼性を有する者であること。

(例示)

評議員、監事又は監査役、社会福祉士、民生委員・児童委員、大学教授、弁護士など

(中略)

○ 職務

- ア 苦情受付担当者からの受け付けた苦情内容の報告聴取
- イ 苦情内容の報告を受けた旨の苦情申出人への通知
- ウ 利用者からの苦情の直接受付
- エ 苦情申出人への助言
- オ 事業者への助言
- カ 苦情申出人と苦情解決責任者の話し合いへの立ち会い、助言
- キ 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
- ク 日常的な状況把握と意見傾聴

○ 報酬

第三者委員への報酬は中立性の確保のため、実費弁償を除きできる限り無報酬とすることが望ましい。ただし、第三者委員の設置の形態又は報酬の決定方法により中立性が客観的に確保できる場合には、報酬を出すことは差し支えない。

なお、かかる経費について措置費等より支出することは、差し支えないものとする。
(以下、略)

(4) 運営適正化委員会による事業者の苦情解決体制整備に向けた支援

- 運営適正化委員会における苦情解決事業においては、利用者や社会福祉事業の経営者等への苦情解決事業の広報・啓発、苦情解決の仕組みの周知や理解の促進のための研修会の開催、事業者の巡回指導、円滑な事業実施に資するための調査研究等を行っている。
- この取り組みは、運営適正化委員会が蓄積してきた経験（苦情対応のノウハウ等）を活かす取り組みでもあり、事業者の苦情解決機能を高め、サービスの質の向上に寄与している。

2. 事業者における苦情解決体制の整備促進に向けて

- 運営適正化委員会では、これまで同様、事業者の苦情解決体制を整え、その機能を強化していくための支援の役割を担っていくが、事業者自身が、第三者委員を含めた苦情解決体制を構築し対応力を高めていくことが必要である。

(1) 事業者における苦情解決の今後のあり方

【法人として体制を整備し、対応力を高める取り組み】

- 2016（平成 28）年の社会福祉法改正により、社会福祉法人には経営組織のガバナンスの強化、事業運営の透明性の向上等が求められた。2000（平成 12）年の社会福祉法で明記された質の確保・向上を図る取り組みをより強化することが求められている。

- こういった苦情解決に向けた事業者の体制や対応状況の透明化の取り組みは、事業所単位ではなく法人として仕組みを整えることで、法人全体の質を確保・向上していくことにつながることから、法人として苦情解決体制を整備することを明確にすることが必要である。

【苦情解決状況を公表し透明性を図ることが必要】

- 前述したとおり、事業者には利用者からの苦情を受け止め、責任をもって解決していく責務がある。
- そうしたことを明確にしていくためにも、検討会では、苦情受付担当者には研修受講を義務づけたり、苦情解決状況の公表を義務化する等の対応が必要という意見もあった。苦情の解決状況をホームページや広報誌等で公表している事業者もあるが、苦情を密室化せず、適切に対応することは、事業者の信頼を高めることにもつながる。
- また、社会福祉法人は、所轄庁に毎年提出する現況報告書に「積極的な情報公表への取組」の項目がある。この項目の「任意事項の公表の有無」の欄で苦情処理結果の公表の有無を入力する欄が設けられているが、事業者には苦情に責任をもって解決していく責務があることから、「必須事項の公表の有無」等の位置づけにし、体制の整備状況や苦情の公表件数等を公表することで、事業者の認識を高めるとともに、実効ある仕組みにしていくべきである。

- 同時に、介護サービス情報公表システム、障害福祉サービス等情報公表システム、子ども・子育て支援情報公表システム（ここ de サーチ）においても、苦情受付体制の整備状況や苦情対応件数等の公表を求めていくべきである。

【社会福祉事業にとどまらない仕組みが必要】

- 運営適正化委員会事業は社会福祉法に基づく仕組みであり、「苦情解決の仕組みの指針」も、社会福祉事業を営むものに対する通知であるが、現在、福祉サービスは株式会社等、社会福祉法人以外の多様な運営主体が参入するとともに、社会福祉事業以外の福祉サービスが増加している。

【苦情解決の仕組みの指針】

(対象事業者)

社会福祉法第2条に規定する社会福祉事業を営む者とする。

また、上記以外の福祉サービスを提供する者等についても、本指針を参考として、苦情解決の仕組みを設けることが望まれる。

- サービス付き高齢者向け住宅のように、苦情解決事業が制度化されていない事業も増えている。
- こうした運営主体、事業に対しても、利用者の権利擁護やサービスの質の向上のための仕組みづくりが求められる。
- とくに、苦情解決の理念や役割、効果を適切に伝えることが求められており、事業者はその意義を伝えていく役割は、サービスの指定を行う行政が責任をもって担うべきである。

【運営適正化委員会の調査への協力】

- 各福祉サービスの運営基準では、運営適正化委員会の行う調査等に「できる限り協力しなければならない」とされている。

【福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準】 ※サービス種別ごとに策定

(苦情への対応)

社会福祉法第八十三条に規定する運営適正化委員会が行う同法第八十五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**。

- しかし、運営適正化委員会の調査に非協力的な事業者があり、そのことを

行政に相談をしても、運営基準が「できる限り協力」と記載されているため、対応してもらえない場合がある。

- 一方、介護保険制度の対象となる福祉サービスに関する苦情は、介護保険法第 176 条にもとづき、市町村、国民健康保険団体連合会において対応することが基本とされている（29 頁参照）。
- そして介護老人福祉施設等の運営基準においては、国民健康保険団体連合会の行う「調査に協力する」、「指導又は助言に従って必要な改善を行わなければならない」と明記されており、運営適正化委員会における調査よりも強い表記がされている。

【指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準】

（苦情処理）

第三十三条 指定介護老人福祉施設は、その提供した指定介護福祉施設サービスに関する入所者及びその家族からの苦情に迅速かつ適切に対応するために、苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じなければならない。

（中略）

5 指定介護老人福祉施設は、提供した指定介護福祉施設サービスに関する入所者からの苦情に関して国民健康保険団体連合会（国民健康保険法（昭和三十三年法律第九十二号）第四十五条第五項に規定する国民健康保険団体連合会をいう。以下同じ。）が行う法第七十六条第一項第三号の規定による調査に協力するとともに、国民健康保険団体連合会から同号の規定による指導又は助言を受けた場合は、当該指導又は助言に従って必要な改善を行わなければならない。

6 指定介護老人福祉施設は、国民健康保険団体連合会からの求めがあった場合には、前項の改善の内容を国民健康保険団体連合会に報告しなければならない。

- 今後、運営適正化委員会の機能強化を図っていくのであれば、「運営適正化委員会の調査に協力しなければならない」等の明記をしていく必要がある。

【事業者からの相談に対する支援体制整備】

- 運営適正化委員会は利用者保護の仕組みであるため、事業者からの相談に対応する仕組みになっていない。
- しかし近年、ハードクレマーなど、事業者が利用者への対応等について悩みを抱えるケースが増加しているという声がある。現状では事業者からの相談に対応する機関が十分に整っていないため、事業者からの相談に対する支援体制を整える必要がある。

(2) 第三者委員の今後のあり方

【第三者委員の役割】

- 第三者委員には、以下のような役割が期待されている。
 - ・ 苦情の窓口となる（申し立てしやすい開かれた窓口）。
 - ・ 苦情の放置や密室化を防ぐ。
 - ・ 公正性、中立性、客観性を確保する（事業者にとって都合のいい一方的な解決を防ぐ）。
 - ・ 利用者と事業者を対等な立場に導く（話し合いの場での、利用者の立場での発言等）。
 - ・ 潜在化している苦情を顕在化させる（利用者との意見交換を通じて、内在している不満や意見要望等を発見する）。

- こうした役割を担うため、第三者委員が定期的に事業者を訪問したり利用者と話す機会を設け、その思いを受け止めることが大切である。利用者の権利を擁護するため、こうした取り組みにより、事業所に外部の目を入れ、風通しの良い環境づくりを図ることが必要である。

- また、各福祉サービスの運営基準において「苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じなければならない」とされていることから、第三者委員の設置について、認可・指導権者による指導を徹底する必要がある。

【第三者委員の複数法人での設置】

- 「苦情解決の仕組みの指針」には、第三者委員に期待される職務として、「苦情申出人への助言」「事業者への助言」「苦情申出人と苦情解決責任者の話し合いへの立ち合い、助言」等が記載されているが、実際には苦情解決に第三者委員が関わるケースは極めて少ない。苦情申出人と事業者の間に入って、「助言」をするには、専門性が必要である。

- 「苦情解決の仕組みの指針」では、第三者委員を「複数事業所や複数法人が共同で設置することも可能である」と明記されている。1つの事業者で専門性のある第三者委員を配置することは難しい面もあることから、理念等が共通する複数の法人が地域のなかで連携し、専門性のある第三者委員を確保し、苦情解決の仕組みをより推進していく必要がある。

【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】

(3) 第三者委員

○設置形態

イ 苦情解決の実効性が確保され客観性が増すのであれば、複数事業所や複数法人が共同で設置することも可能である。

○運営適正化委員会ではこれまで、事業者の苦情受付担当者や第三者委員等を対象に苦情対応研修会等を実施してきているが、第三者委員同士が連携し、協働するとともに、横のつながりをつくっていくためには、こうした取り組みをいっそう推進していく必要がある。

【第三者委員の報酬】

○第三者委員の報酬については、「苦情解決の仕組みの指針」で「できる限り無報酬」と明記されているものの、「中立性が客観的に確保できる場合には、報酬を出すことは差し支えない」と明記されているため、事業者ごとに対応にばらつきがある。

○専門性のある第三者委員を配置したり、複数の法人が連携して第三者委員を設置していくということであれば、報酬のあり方等を整理することが必要である。

事例1 利用者と第三者委員の顔のみえる関係づくり

障害者支援施設（生活訓練・就労移行支援）のA事業所では、第三者委員を積極的に活用するために、第三者委員の配置・かかわりに工夫をしています。

利用者が相談しやすいよう、第三者委員3人の男女比や属性等に留意して、第三者委員を依頼しています。同性同士のほうが話しやすい相談等もあることから、ある時期は女性2人、男性1人とし、女性2人のうち1人は民生委員・児童委員、もう1人は親の会の役員にお願いし、男性を学識経験者としました。

また、利用者と第三者委員が顔のみえる関係を築くために、毎月1回第三者委員による相談日を設定し、第三者委員のうち1人が交代で毎月1回17:00～19:00の間、施設内の相談用机に座っているようにしました。その他に、第三者委員は投書箱を毎月1回交代で確認しに行くこと、そして年1回、利用者全員と第三者委員の懇談会を開催するようにしたため、1人の第三者委員が年間少なくとも9回は施設を訪問し、利用者と顔をあわせるようにしています。

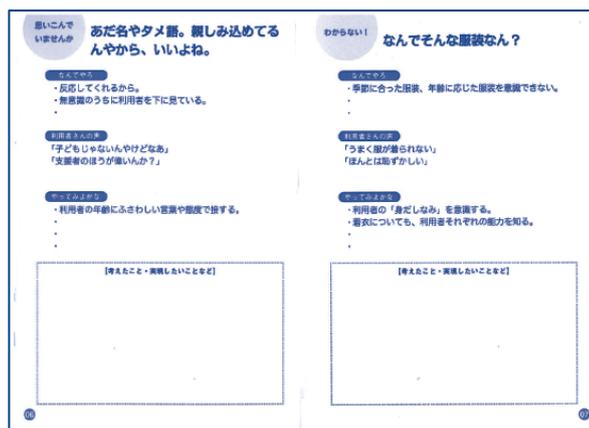
苦情があがった際には第三者委員が立ち合いをしますが、こうした取り組みを通じて利用者が第三者委員を知り、気軽に相談できる関係を築くことができています。

事例2 「良い支援しよう ～わたしのお守り手帳」を活用した職場環境づくり

B事業所では、小冊子「良い支援しよう ～わたしのお守り手帳」（大阪知的障害者福祉協会、令和3年6月1日発行）を活用して、利用者の権利擁護を意識した職場環境づくりを行っています。この小冊子は、「虐待の芽」となる「不適切な支援」を見逃すことがないように、職員一人ひとりが自らの支援をふりかえり、かつ同僚・先輩・上司と対話するためのツールとして作成されています。

具体的には、職員が利用者のことで「思い込んでいること」「わからないこと」を例示し、それに対する「利用者の声（思い）」を示すことで言動の意味や背景を推考し、小冊子に自ら書込むことで自身の支援の振り返りを行い、より良い支援の実践をめざす構成になっています。

この他にも、B事業所では、日頃の支援を振り返りながら、職位を超え良い支援を拡げるための「グッドジョブの会(3チーム)」の活動や体験発表を企画、また事故やヒヤリハット報告、苦情・相談記録等を活用して職員で話し合いを行う等、サービスの質の向上に取り組んでいます。



(大阪知的障害者福祉協会作成)

【委員名簿】

※肩書きは2023年3月現在（敬称略）

委員氏名	所属・役職名
◎ 平野 方紹	立教大学
平田 厚	明治大学法科大学院教授・弁護士
朝日 雅也	埼玉県立大学教授
品川 卓正	全国救護施設協議会 副会長
油谷 佳典	全国社会福祉法人経営者協議会 障害福祉事業経営委員会 副委員長
右京 昌久	岩手県社会福祉協議会福祉サービス運営適正化委員会 事務局長
尾崎 百合香	東京都社会福祉協議会福祉サービス運営適正化委員会 事務局
笹尾 勝	全国社会福祉協議会常務理事

◎：委員長

オブザーバー：厚生労働省社会・援護局福祉基盤課

【検討経過】

令和4年6月2日（木）	第1回検討会 ・運営適正化委員会事業等の現状と課題について（意見交換）
令和4年8月24日（水）	第2回検討会 ・運営適正化委員会における実際の業務内容について（岩手県運営適正化委員会、東京都運営適正化委員会へのヒアリング）
令和4年11月14日（月）	第3回検討会 ・福祉施設・事業所における相談受付体制の状況等について（社会福祉法人豊悠福祉会へのヒアリング） ・運営適正化委員会事業の今後のあり方を検討するにあたって（中間整理）
令和4年12月12日（月）	第4回検討会 ・福祉施設・事業所の利用者家族へのヒアリング（東京都精神保健福祉家族会連合会へのヒアリング） ・日常生活自立支援事業の現状と課題認識について（報告）（全社協地域福祉部） ・日常生活自立支援事業実施社協へのヒアリング（伊賀市社会福祉協議会）
令和5年1月16日（月）	第5回検討会 ・運営適正化委員会事業の今後のあり方について

令和5年2月15日（水）	第6回検討会 <ul style="list-style-type: none"> ・運営適正化委員会事業の今後のあり方について（運営監視、組織体制） ・事業所の苦情解決体制の整備促進について ・報告書とりまとめの方向性と報告書（素案）について
令和5年3月10日（金）	第7回検討会 <ul style="list-style-type: none"> ・運営適正化委員会事業のあり方に関する検討会報告書（案）について
令和5年3月27日（月）	第8回検討会 <ul style="list-style-type: none"> ・運営適正化委員会事業のあり方に関する検討会報告書（案）について

その他、以下の会議等において、都道府県運営適正化委員会との意見交換等を実施。

令和4年7月12日（火）	運営適正化委員会事業研究協議会
令和4年10月5日（水）	九州ブロック運営適正化委員会事務局連絡会議
令和4年10月7日（金）	関東甲信越静ブロック都県運営適正化委員会委員長等連絡会・相談員連絡会
令和4年12月7日（水）	中国・四国ブロック運営適正化委員会事務局長会議
令和5年3月14日（火） ～22日（水）	報告書案についての意見聴取（都道府県運営適正化委員会）

運営適正化委員会事業のあり方に関する検討会 報告書

2023（令和5）年3月31日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

福祉サービスの質の向上推進委員会

運営適正化委員会事業のあり方に関する検討会

（事務局）〒100-8980 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル

社会福祉法人全国社会福祉協議会 政策企画部

Tel 03-3581-7889 Fax 03-3580-5721
