

イギリスにおける苦情処理手続

— 福祉サービスの場合 —

橋本宏子

一 はじめに

近年、我が国の地方自治体は自治事務として、ホームヘルプサービスや入浴サービス等を実施してきているが、そこには、検討されなければならぬ多くの法的な課題がある。⁽¹⁾ 在宅福祉サービスをめぐる住民の不満や疑問は、行政処分にたいする不服申立てとこれに対する裁決を中心とする行政救済では、解決の難しいものが少なくない⁽²⁾ ことそのひとつである。具体的な情報の周知やニーズアセスメント、計画の策定と結びついたもっと幅広い苦情申立て手続の確立が必要と考えられる。

こうした問題状況は、諸外国においても基本的にかわりはない。⁽³⁾ イギリスでは、地方当局 (Local authorities) が、保健局 (Dept. of Health) のガイドラインに基づき、「コミュニティでのケアに関する」苦情処理手続 (“Representations and Complaints Procedures”)⁽⁴⁾ を策定中であり、一九九二年五月末現在、すでに多くの地方自治体が、苦情処理手続を制定している。この手続の導入は、直接には、二つの法律 (the NHS & Community Care Act 1990, the Children Act

1989)の要請に基づくもの⁽⁵⁾であるが、その背景には、一九六〇年代末から七〇年代にかけてのイギリスにおける住民参加の論議、一九八〇年代におけるその発展形態としての地方自治体における分権化の試みが、直接・間接の影響を与えていると考えられる⁽⁶⁾。

本稿では、こうした大きな流れの中で形成されつつあるイギリスにおける苦情処理手続の制定過程とその性格を概観し、今後の研究の素材としたいと考える⁽⁷⁾。

二 苦情処理手続が必要とされる理由

イギリスにおいて、なぜ、苦情処理手続が注目されてきたのかをひとことで述べることは難しい。具体的には、制定に至る過程での様々の議論の中にその糸口を求めていくよりないが、SSI (Social Services Inspectorate, Dept. of Health) は、一九九一年七月に発行したドキュメント「The Right to Complain」⁽⁸⁾の中で、次のようにのべている⁽⁹⁾。

「社会福祉諸機関とかかわりをもつ多くの人々にとって、自分の心配ことや、関心をもっていることを、他の人々に表明することは難しい。だから、苦情処理手続 (complaint procedures) が導入され、人々が自分の思っていることを適切な担当者にきいてもらい、そして重要に取り扱ってもらい、そして迅速に公正に対応してもらえらるという環境を作り上げることが大切なのである。社会において弱者である人々(そこには、障害者・高齢者そして彼らを介護する人々、児童とその家族が含まれる)は、多くの場合、社会福祉局 (Social Services Dept. SSD) の援助を失うことになるかもしれない、危険をおかす余裕はない。援助について苦情でもいおうものなら、きつと脅されることになるであろうと感じている。多くのクライエントは、しばしばその決定が何に依拠してなされたか、に気がついていない。また他の者は、福祉サービスをしかたなしに受けていたり、受動的な利用者であったりする。」(ドキュメントはさらに policy guid-

ance (以下、ポリシーガイダンスという。なお注8参照)の Paragraph 6.6を引用し)「苦情処理手続は、それが利用者のニーズと権利に対する認識に基づくものである時には、サービスの質を確保し、個人を保護するものとなりうる」と指摘し、「この力つよいメッセージは、苦情処理手続を効果あるものとするための本質的な原理の確立を求めている」とする。また「問題が、苦情になる前に解決される必要性」にふれ、「この目的を達成するために、当局は、利用者とサービスの供給者の間にある力の不均衡を認め、こうした実態を適切に変更することによって、事態に対する明確な態度を表明することが必要である。苦情をシステマティックに操作することによって得られる、他の積極的な効果は、個人に対するサービスの質を見守り、そのサービスの質を改良していく有効な方法が得られることである」としている。

三 なにが苦情 (complaint) なのか

「なにが苦情なのか」について、ドキュメントは、具体的な定義を示していない。これに対し、一九八七年 NCC (the National Consumer Council)⁽¹⁰⁾ と NISW (the National Institute for Social Work)⁽¹¹⁾ によって開催されたワークショップ⁽¹²⁾では、この点について最終的には、次のような定義がなされている。

※苦情は、地方当局とそのサービス及びそのスタッフに対し、市民によってなされる。

※苦情は、クライエントの助言者 (advocats) を自認するスタッフからも提起されうる。

※問題は、解決され、不一致は解消されることが必要である。しかしもし(特に当該ケースを処理する方法がうまくなくて)、そのいずれもが不可能であるならば、苦情を申立てる理由がある。

※意見具申 (grievances) は、同僚や当局内の管理者 (management) に対し、スタッフから提起されるものである。
 ※懲戒手続 (disciplinary procedures) は、スタッフに対し、管理者によって提起されるものである。

このように、分類した上でワークシヨップに基づくガイドライン⁽¹⁴⁾は、苦情を訴えることは、「(クライアントが)明確さを求めること・第二のあるいは新しい意見を獲得すること・コメントをすること・勧告 (recommendations) をすること・意見表明 (representation) をすることであり、あるいはまた、より多くの情報を(当局に)与えること・再審査を求めること・懸念を表明すること・決定 (decision) についてたづねること・政策について質問することであり、執行の一時停止を求めることである」と指摘する。そして、これらは、「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」ことをあげて、この種の苦情のいづれもが、自身に対するコントロールと自主管理 (self-direction) を行使しようとするクライアントからの適切な反応として対処されるべきものであるとのべている。

さらに、ガイドラインは、「苦情はまた、反対・拒否・訴えであり、また是正を求めること・不平 (moaning) ・非難を述べることであり過失を認定すること、そして、異った見解の承認を求めることでもある」と指摘する。そして、「こうした意味での苦情は、(前述のような苦情に比べて) 気分の良いものではないが、しかし、専門職である多くのスタッフにとって、この種の苦情が正当なものであることに異論はないはずである」と述べている。⁽¹⁵⁾そして最後に、「苦情は、怒りの表明、悲嘆 (grief) の表明の手段でもありうること」を指摘した上で、「苦情が、ソーシャルワーカーに対して、あるいはその仕事に対してむけられている場合には、ソーシャルワーカーは、クライアントが感じている怒りや憤激をより具体的なものとして理解することが必要である」と指摘している。⁽¹⁶⁾

四 苦情処理手続制定に至る流れ

二でふれたように、一九九一年のドキュメントは、利用者とサービス供給者の力の不均衡をみとめ苦情処理手続が、「利用者のニーズと権利に対する認識」から出発するものであることを指摘している。そしてこうした事態に迅速に、(特に苦情になる前に)対処していくことが、利用者の疎外感をやわらげることになると共に、政策担当者はそこから、「サービスの質を改良していく有効な方法」を見出すことができるようになる、とみている。⁽¹⁷⁾

こうした「消費者 (consumer) の声を聞くこと」についての社会福祉局とソーシャルワーク機関の関心は、決して最近のものではない。

別表に示されるように、一九六九年シーボーム報告は、すでに「対人社会サービス委員会 (Personal Social Services Council) の中に、社会福祉の消費者の見解を提示することに特別の責任をもつチームを含めるべきこと」を提案している。

現在は廃止されている対人社会サービス委員会も、一九七六年のディスカッションペーパーにおいて「苦情を申し立てることに対する権利」「意見具申に対する救済 (redress) の権利」が、公共部門においても認められるべきことを提案していた。⁽¹⁹⁾ そして、「商業ベースのサービスと同様、公的なサービスについても消費者は、自ら選択し、正しい情報を収集しうることを求められてきていること」を指摘し、「サービスを評価する権利が、対人社会サービスにおいても具体化される方策」を提案していた。⁽²⁰⁾

一九八〇年、BASW (the British Association of Social Workers) は、「地方当局内の全体としての傾向は、訴え (appeals) や苦情を処理する、より正式なプロセスの制定に向かって、歩み始めているようにみえる。なぜソーシャル

別表

-
- 1969 シーボーム報告
- 1976 Personal social services council (discussion paper)
- 1978 complaint procedures ; A Code of Practice
- 1980 Clients are Fellow Citizen in 1980 (The British Association of Social Workers)
- 1982 バークレー報告
- 1984 the Short Report on Children in Care
- 1985 A Survey of Complaints Procedure (The National Consumer Council)
- 1986 the Disabled Persons (Services, Representation and Consultation) Act 1986
- 1987 NCC/NISW ワークショップ開催
- 1987 シェフィールド大学の調査研究報告
 “地方政府における苦情処理手続に関する報告書” →社会福祉局の苦情処理手続は、はなはだしく不適切であると指摘
- 1988 ワーグナー報告
- 1988 グリフス報告
- 1988 NCC “ガイドライン”を公表
- 1988 会議報告書“Whose Social Services?”発表 (the Association of Metropolitan Authorities et al.)
- 1989 BASW Complaints Procedures in Social Work を発表
- 1989 白書“Caring for People”
- 1989 the Children Act of 1989
- 1990 the NHS and Community Care Act 1990
- 1990 11月 ポリシーガイダンス“Community Care in the Next Decade and Beyond”
- 1991 5月 NALGO 意見提出
- 1991 7月 Dept. of Health Social Services Inspectorate “The Right to Complain” (1990年のポリシーガイダンスの第6章に関連し、それを補充するもの)
- 1992 Guidance on Good Practice (the Local Government Ombudsman)
- 1992 croydon などの自治体で、苦情処理手続が作られ始める。
-

ワーカーの決定だけが、こうした全体的な動向からはづされているのかを説得づける論理的な理由はない⁽²¹⁾とのべ、苦情処理手続の制定は「ソーシャルワーク理論における重要な課題である。つまり、ソーシャルワークはクライアントに何が供給され、何が供給されていないかにまでクライアントの権利を、拡張しようとする試みに向かって、先駆的なとりくみを始めなければならない⁽²²⁾」と指摘している。

このテーマは、一九八二年 Peter M. Barclay を長とする「ソーシャルワーカーの仕事と役割に関する調査報告」(バークレー報告⁽²³⁾)においてもとりあげられた。報告は「ソーシャルワーカーは、クライアントが、他の専門職や機関に対するクライアントの権利を充分に行使できるように援助することに対しては、非常に活動的であるが、翻って同じような配慮がソーシャルワーカー自身に対してもなされるべきこと、そして、現在ではその配慮がたとえ前向きなものであったとしても、手続的には、必ずしも明確なものではない、ということを確認することになると、しばしば、躊躇しがちである」と指摘している。

これより先地方自治体の代表団体である、Representative Body (the body representing the local authority) は、一九七八年苦情と質問に関する規則「A Code of Practice for Local Government and Water Authorities for dealing with Queries and Complaints」⁽²⁴⁾をだしている。当時多くの地方当局の要請は、この code に受けつがれていたといわれている。

しかし、こうした喚起にもかかわらず、苦情処理手続についてのめざましい進展は現実には何もなかったといわれている。

一九八五年 NCC が行った調査は⁽²⁵⁾、「イギリスにおける、多くの社会福祉当局は、対人社会サービスのすべての領域をカバーする正式な手続をもっていない。実に多くの地方当局が正式なあるいは書式による手続をもっていない。そ

他の地方当局は、特定のグループのクライアントに対してのみ適用される手続をもっている。ほんとうに少数の地方当局だけが、異った領域ごとに分離された手続を有するが、全体をカバーする手続をもつところはない。多くの地方当局においては、たとえ手続があってもクライアントは、それを知らないばかりか、スタッフの多くもまた同様の状態にある。」ことを指摘していた。

より最近では、シェフィールド大学の「地方自治体における苦情処理手続に関する報告書」が「社会福祉部局における苦情処理手続は、はなはだしく不適切である」と結論し、「ほとんどの当局が当局内を全体としてカバーする手続をもたず、なかにはその事実を住民に知らせてすらいない」と指摘していることが注目される。報告書の全体としての論調は、おだやかなものであり「広範囲にわたる住民の不満が存在する」ことについてはとりたてて提示していない。また対人社会サービスに関する苦情についての地方当局の処理を他の組織における苦情処理と好意的に比較しているが、それでも報告書は「対人社会サービスに関する苦情の経験をもつ人々の欲求不満が、未解決のまま残っている」ことについては指摘せざるをえなかったのである。

五 一九八七年のワークショップとガイドラインの制定

一九八七年の上半期に、NCCとNISWは、社会福祉局のクライアントのために、効果的な苦情処理手続を実施する上でのガイドラインをつくることをめざす、一連のワークショップを開催した(四参照)⁽²⁷⁾。ワークショップを実施した時点では、苦情処理手続についての社会的な関心は低かったといわれている。しかし、ガイドラインが発表された一九八八年には事情はかわったと指摘されている。⁽²⁸⁾

その理由として一九八七年には、シェフィールド大学の報告書がだされ、一九八八年には、グリフィス報告⁽²⁹⁾・ワー

グナー報告⁽³⁰⁾がだされていることも、影響しているものと思われる⁽³¹⁾。このワークショップは、一九八五年のNCCの調査が先導となって始められたものである⁽³²⁾。ワークショップでは、苦情処理手続について様々な角度から検討がなされており興味深い⁽³³⁾。またここでの議論は、先にふれた保健局の「ポリシーガイダンス」やSSIの“Right to complain”にも大きな影響を与えたものと考えられる。そこでここでは、一九八八年に発表されたガイドラインに基づき、ワークショップでの議論について、一応のまとめをしておきたい。(ガイドラインについての指摘は断りなきかぎり(open to complaints guidelines for social services complaints procedures; National Consumer Council, National Institute for Social Work)による。ガイドラインでの指摘から、明確にワークショップでの議論とわかるものは、「ワークショップでは」とし、その他は「ガイドラインでは」と表現した。なおポリシーガイダンス第六章については、最近翻訳がなされた。長寿社会開発センター「イギリス社会サービス改革の現状」五三―七三頁参照)

(一) ワークショップの目的

ワークショップの目的は、

- 1 社会福祉局における既存の苦情処理手続を検討すること
- 2 社会福祉局以外の分野で行われている、苦情処理の原理と実践についての情報を集めること
- 3 参加者⁽³⁴⁾が互いに、苦情処理手続に関する問題解決について議論する機会を与えること
- 4 参加者が、彼らの組織内で効果的な苦情処理手続を設立し、維持⁽³⁵⁾できるための戦略⁽³⁵⁾を展開することであった。

つまりワークショップの目的をひとことでのべればすでに独自に手続を展開している地方当局を助けるガイドライ

ンをつくることであった。しかし、ワークショップを通じて、単一のモデルとしての手続を作りだそうとしていたわけではなく、各局がその地方地方の状況に応じて、採用してきた提案をワークショップにおいて一般化することがその目的であった。

(二) 苦情処理手続の位置づけ

ガイドラインでは、「今日、商品やサービスの消費者の立場と同様に、人々が受けている公的なサービスについて苦情をいう社会福祉のクライアントの権利を否定するものはほとんどない⁽³⁶⁾。しかしながら、この権利は、人々がその苦情を効果的に申し立てることができないなら、保障されていないも同然になる⁽³⁸⁾」ことが確認され、さらに「苦情処理手続が、適切な処置 (good practice)⁽³⁹⁾の一環としてとらえられ、サービスの評価と実施過程におけるクライアントの参加が、サービスを評価する方法として承認されているのでなければ⁽⁴⁰⁾、苦情処理手続は、効果をもたえない⁽⁴¹⁾」ことが指摘され、このことが、「ワークショップにおける恒常的な主題であったこと」が全体をつうじて強調されている⁽⁴¹⁾。

(三) 苦情が少ない理由

ガイドラインは、バークレイ報告が、「サービス受給者のおよそ三分の二が受けとったサービスに満足している。約二〇%が思ったような援助が受けられないと感じ、一〇%が不満足を感じている」と指摘していたことをあげ、苦情が少ない理由を、地方オンブズマンの指摘に依拠しつつ次のようにまとめている。

※情報が無いので、苦情についての論点を明確にすることができない。

※大きさをしたくない。

※仕返しがこわい。

※どうやって苦情申立てをしてよいかわからない。

※苦情の表現方法がわからない（地方オンブズマンへの苦情は、文書でなければならない。筆者注）。

※電話をするのが、面倒である。

※相談機関から遠いという地理的な問題。

※カウンセラーが近くにいない。

※最初の試みが実りのないものであったとすれば、それに固執したくない。

こうしたことからガイドラインでは、クライエントが苦情をいやすくするためにはクライエントが（若かったり、障害があったりしても）、彼らの将来についての決定に参加しうるような雰囲気を作成することがもつとも重要であると考えられている。「クライエントが当局（国家）にとってサービスの実施状況を知る上での重要な資源であるという考え方、クライエントは、行政の決定とコミュニティ自体に今以上にかわりうるという考え方は、苦情処理が当局にとつても重要なフィールドバックの手段であることを示している。そうであるとすれば、情報公開がその前提として保障されなければならないこと⁽⁴²⁾になる。社会福祉局に期待されうることについて、情報も与えられず、保持されている記録も与えられないとしたら、クライエントは、どのようにして苦情を述べることができるだろうかという疑問が生じてくることになる」とガイドラインは述べている。

（四）クライエントの参加への要請と苦情を申したてる権利

ガイドラインは「苦情を申したてること、特別の場合には賠償（redress）を要求することは、クライエントの権利と

してサービスに関する政策の策定過程や、決定過程へのクライアントの参加を求める大きな流れの一部としてゆっくりにはあるが、⁽⁴³⁾ 確実に承認されてきている」とみている。ガイドラインは、「クライアントの参加は、地方分権の理念、⁽⁴⁴⁾ 地方のそしてコミュニティのソーシャルワークにサービスの実施を委ねる考え方、そしてしばしば「消費者の声を聞く」⁽⁴⁵⁾ という保護的な用語を受けた公的責任 (public accountability) の理念に、結びつけて理解されてきた。そして様々なところで、クライアントの参加に対する様々な試みがなされてきている」とも指摘している。具体的には「社会福祉の分野では、いくつかの団体 (the Central Council for the Education and Training of Social Workers, the British Association of Social Workers, the Social Care Association, the Social Services Inspectorate 等) が、⁽⁴⁶⁾ ジェネラルソーシャルワークあるいは、社会サービス委員会 (social services council) の理念を再び提起させてきている。⁽⁴⁶⁾ SSI の “Using Social Services”⁽⁴⁷⁾ のプロジェクトは、苦情や賠償の問題を、情報とアクセス、参加と選択の問題と結びつけて論じている。また様々な圧力団体 (National Association of Young People in Care, Parents Against Injustice, the National Association of Young People in Care, Parents Against Injustice, the Family Rights Group, the Disability Action Group, the National Council for Voluntary Organisations, the National Association for Mental Health (MIND), the National Children’s Bureau)⁽⁴⁸⁾ の活動は、「『消費者の声』⁽⁴⁹⁾ は聞かれる必要があるという世論のたかまり」⁽⁵⁰⁾ をもたらした。一九八六年の障害者法と新しい児童法に基づく法的要請もこうした動向に新しい動きを加えることとなろう」と指摘している。⁽⁵¹⁾ さらに一般的な意味で、クライアントの参加を求める傾向は福祉国家における福祉サービスのあり方が、政治的・経済的・社会的状況の変化と共に、変わってきていることも関係しているとする。例えば、近年ではサービスの民間依託化⁽⁵²⁾ や福祉多元主義 (Welfare Pluralism)⁽⁵³⁾ の影響が著しいことがあげられているが、こうした状況のもとでは公共機関、ボランティア組織、民間機関いづれによってであれ、そこから供給されるサービスの利用者が、彼らの受けてい

るサービスに対して、平等に不満を表明できるようにすることが求められることになる。⁽⁵⁴⁾⁽⁵⁵⁾⁽⁵⁶⁾

ガイドラインは以上のように指摘した上で最後に、「シーボーム報告において指摘された民間機関から公的機関へと広がってきている消費者主義からの影響も無視できない」として以下のように述べている。「消費者意識の増大になうクライアントの期待の変化・公的責任への関心は、あらゆる分野での苦情処理手続の展開を要求するようになってきている。NCCは、政府から委嘱されている仕事の一部分として公的・私的に供給されるサービスや品物に関する利用者の利益（漠然とした利益あるいは不利益を含む）を保護するために、苦情処理手続を設けることを要請している。社会福祉局が供給するサービスに対するアクセス、選択、情報、供給、救済手続に関してもNCCは、他のサービスと同じ基準を適用している。

しかし実際のところ、社会福祉局のクライアントの場合には、民間のサービスの利用者（消費者）と異なり、自分達の要望のもっていきどころがない⁽⁵⁷⁾ことがある。こうした消費者の権利の欠如は、財源が不足している時、クライアントが貧困である時より明確である⁽⁵⁸⁾。」と。

(五) 消費者の権利を保障するためには、どうしたらよいか

この問題にこたえるために、ガイドラインは、Kent County Councilの“Kent care”キャンペーンを例に、利用者に対応する試みを指摘し、こうした試みは、「地方自治体における公的サービスを方向づけるために、地方自治体研修部（the Local Government Training Board）によって力強く促進された指示のひとつであった⁽⁵⁹⁾」と述べている。ガイドラインは、提供されるサービスが、すでにニュースレター・ポスターキャンペーン・広告によって住民に知らされている自治体では、さらにすすんで利用者が地方や近隣のオフィスに近づきやすいようにする⁽⁶⁰⁾（going local and

neighbourhood office) アプローチがとられていることも指摘している。そして「こうした戦略は、社会福祉局の仕事についての肯定的な見方と、より大きな住民の理解を得るために重要である⁽⁶⁰⁾。住民の認識が高められることは、ソーシャルワークに必要な財源を得るための戦いに対する、住民の支援を可能とする。“outreach teams”(コミュニティワークの技術をもつ人々が、住民に身近なところまで出向き、援助の手をさしのべること。筆者注)の利用は、これらの戦略の重要な要素となろう⁽⁶²⁾。紙の上の政策を実践におきかえられるようスタッフや議員を教育していくことは、それ以上に重要な要素である」とのべている。

ガイドラインはまた、「いくつかの地方自治体では、管理システムを再検討し、スタッフに対する研修を充実させることによって、クライアントと職員の間対話が促進され、その結果クライアントの要求が、従来以上にくみ上げられてきている」ことをあげ「こうした動向は、もちろん最終的には立法によって促進されることではあるが、その背景として実践に対する住民の期待が大きく変わってきていることがあげられる」と指摘している。そして「こうした住民側の変化を背景に、地方自治体は、職業的な行為や自分のケースについて、ソーシャルワーカーと共に論ずるクライアントの能力を評価しはじめている⁽⁶³⁾。こうした展開は、公的責任を重視し、公的サービスを至向する方向が、強化されてきていることのひとつの現れとみることができ⁽⁶⁴⁾」とのべている。

(六) 苦情処理手続とコミュニティ・ソーシャルワーク

ガイドラインは、「現在、コミュニティ・ソーシャルワーク⁽⁶⁵⁾は、社会福祉局のサービスの供給を組織化する重要な方法となっている」と指摘している。サービスが、コミュニティと消費者にとって、より身近なものになるにつれて、利用者と供給者の関係も、変化してくる。そして「ボランティア・介護者・ボランティア団体の異なった関係が形成さ

れてきている⁽⁶⁶⁾。コミュニティについての専門知識と認識が、社会福祉局の機能のいくつかを計画し、発展させ実行するために用いられてきている。なかには住民とのコミュニケーションの可能性が、ほとんど期待できない段階で門戸だけが開かれていることもまれではないが、他面、苦情だけでなく、建設的な批判や補足意見さえ、受けつけられるより多くの機会がもたらされるようになってきていることも事実である」と指摘している。そして、その一例として、「様々なグループが、英国国教会の報告書⁽⁶⁷⁾の影響のもとに、多様なソーシャルワーク機関において、参加と『適切な処置』⁽⁶⁸⁾を拡げてきている」ことを、あげている⁽⁶⁹⁾。このアプローチは、政策策定過程 (policy making) におけるクライエントの参加の必要性と表裏一体をなすものとして考えられている。クライエントは、問題の根源であるだけでなく、政治上の資源として考えられるようになってきているわけである⁽⁷⁰⁾。

さらにガイドラインは、「the Sheridan report⁽⁷¹⁾ the Leeways Inquiry report⁽⁷²⁾ならびに Nye Bevan Lodge⁽⁷³⁾についての調査報告、そして、世間を騒がせた児童虐待のケースが、すべて適切な手続の重要性を強調していたこと」をあげ、「これらが、苦情処理手続の発展に果たした役割も無視できない」としている。特に、「一九七四年のマリア・コウエル事件の調査は、『適切な処置』を伴った苦情処理手続の重要性を高めることになった。もし、そこに手続があり、クライエントや親せき、児童問題の担当者 (junior social services staff) の意見を求めることができ、その結果不服の解決や、意見具申を促進させうる、処理しやすい組織が確立されていたら、このような事件は解決されていたかもしれない」とのべている。このように、ガイドラインでは、マリア・コウエル事件は、当事者の苦情が、所与の手続に従って、調査されなかった一例と考えられている。

(七) 効果的な手続を設立するためには、何が必要か？

効果的な手続を設立するために必要とされる変更の範囲、検討を要する政策の領域についてガイドラインは次のように述べている。⁽⁷⁴⁾

① 手続の変更

多くの地方当局は、一九七八年の code of practice を踏襲することを関係機関に要請してきているが、部局レベルのあるいは、自治体全体を包括する手続は、ほとんど設立されていない。⁽⁷⁵⁾ また、シェフィールド大学の報告は、「自治体が手続を制定している場合で、行政上の行為 (administrative practices) あるいは監視システム (monitoring systems) の最先端に、苦情処理手続を位置づけているところはない」と指摘している。しかしながらも、苦情について、住民が十分に溜飲をさげることができると構造的な、制度化された制度が保障されなければ、非妥協的にみえる苦情⁽⁷⁶⁾に対して、協力的な対応を期待することは難しいとみななければならぬであろう。

一九七八年の code of practice⁽⁷⁷⁾は、「苦情をいかに処理したいか、あるいは、そもそも、正式な手続が必要かどうかの決定は、各地方自治体にある」としていた。ここ一〇年の間に、こうした code of practice の指摘は、充分ではなく、新しい code of practice をつくること、それも必要であれば、法律で制定すべきことの必要性が強調されるようになってきている。⁽⁷⁸⁾ そうなれば、たとえば、議員を通じて苦情に対する非公式な賠償 (redress) を求めるといった既存の特権的なアクセスをさけて、訴えられた明確な事実を処理することが可能となろう。code of practice と法によって具体化された首尾一貫した手続は、スタッフの研修・情報ならびにその他の資料をクライアントに供給することの必要性を喚起することになろう。今までなされてきた様々の調査は『適切な処置』についての沢山の事例を示しているが、『適切な処置』の多くは、開かれた行政、地方自治体の責任、公的責任への至向が具体化されている場合に(こ

れらは、必ずしも手をたづさえて保障されているわけではないが、生じているように思われる。多くの地方自治体は、苦情処理手続を制度化することに消極的である。そのかわりに、問題が早い段階で、近隣事務官(neighbourhood officer)によって処理されることを希望している。事実しばしば、近隣事務官は、よりスピーディに、そして、もっとも満足*の*いく解答を与えているようにみえる。しかし、苦情の中には、苦情を申したてた事務官から距離をおき、もっと客観的に処理されることが望ましいケースもあることを忘れるべきではないであろう。

② 管理上の変更 (managerial changes)

我々は、苦情処理手続は、管理システムの一部であるべきであると考え。もっとも、管理システムの中で「苦情処理手続がしめる位置」については、我々の中にもさまざまな議論がある。しかし、我々は苦情を監視し、疑問・コメント・苦情について恒常的な統計上の分析を行う明確な管理政策が現状において欠如していること、このことが変化しつつあるニード、求められているスタッフの水準についての変更、一貫した傾向性、恒常的な苦情申立人あるいは誤った取扱いや、特定分野での遅れた対応についてすら、正確な評価を下すことができない原因となっていることについては一致した見解をもっている。情報を記録し、分析し、利用するシステムの欠如、そのことが、苦情処理手続を管理戦略に結びつけることを求めるもっとも強い理由となっている。

ほとんどの地方当局が、こうした分析のための手続をもっていないこと、また社会福祉局は、管視の必要性を認めているけれども、データをいかに管理するか、政策検討機構(policy review systems)をどのようなものにするか、査察システム(supervisory structures)をどのようなものにするかといった、⁷⁹⁾評価検討(evaluation)のための効果的なシステムの創設の必要性については、態度を明確にしてい

③ 研修 (training)

関係者に対する研修だけで、物事をかえることはできない。しかし、研修は、苦情処理手続を実施していくために不可欠である⁽⁸⁰⁾。しかも研修には、苦情処理手続自体の周知徹底だけでなく、スタッフの対応の変化が期待できるような、イデオロギー的な意味での研修も含まれなければならない⁽⁸²⁾。こうした研修は、かつて地方主導、コミュニティソーシャルワーク、地方分権、記録へのクライエントのアクセス、人種差別を判別すること等についての研修がなされてきたことと同一の脈絡においてとらえられるべきものである⁽⁸³⁾⁽⁸⁴⁾。

しかし、ソーシャルワークの研修と査察は、特に個人の価値、公的なものに対する期待、政治的に設定された限界、先行する部局のすべての政策に関連する難しい決定がなされなければならない時には、「適切な処置」を保障する上で全く役に立たない。このことは認識されてしかるべきである。

過重労働、資源不足、資源の充当に対するコントロールの欠如が存在する場合には、「ソーシャルワーカーといえども、誤りを犯しうる可能性をもつものなのだ」ということを認めさせる研修は、意味をもたない。こうした場合のために、「苦情は、ソーシャルワーカーの職業な能力を攻撃するものではない。苦情を申立てられることは、むしろ仕事の上での偶然に属するものであることを、理解させること。苦情を申立てられた者は、クライエントと共に交渉したり、議論する機会を共有するものであること」を、周知させる研修が、必要である⁽⁸⁵⁾⁽⁸⁶⁾。

④ スタッフに対する査察 (Staff Supervision)

初めてあるいは現場 (practice) から、管理的な仕事 (managerial or senior administrative positions) に移行したスタッフに対し、就任時に、苦情処理手続について、また、苦情を訴えられたスタッフに対する援助について、あるいは、苦情を申立てた市民を援助したり、励ますことの意義について、何らかの査察や研修をしている当局は、ほとんどみあたらない。

⑤ 労働組合との交渉

NCCのかつての調査は、労働組合との早期の交渉⁽⁸⁷⁾が、苦情処理手続を実施に移す上での重要な要素であることを明らかにしている。このことは、ワークショップでも裏づけられた⁽⁸⁸⁾。ISNCB (Industrial Society to the National Childrens Bureau) に属するこの問題に関心をもつすべてのグループが指摘しているように、サービスの利用者に対するよいケアは、スタッフに対するよいケアから始まるのである⁽⁸⁹⁾。

NALGO (the National Association of Local Government Officers) は、クライアントの権利を守り、たかめる手続、特に、スタッフの権利をも擁護する明確なガイドラインを求める手続の設立を歓迎することを、国家レベルで明らかにしている。

過去、組合は主として懲戒手続ならびに苦情処理手続における証拠の利用が不明確であることを理由に、苦情処理手続の創設や実施について消極的であった。しかしこうした傾向は、ソーシャルワーカーに対する苦情についての公的な調査のあとで、いくつかの地方当局が、懲戒聴聞を導入したことによって変化してきている。

⑥ 政治的な変更

苦情処理手続は、地方における民主主義の基本的な要素である。地方議員は苦情の取扱いにおいて、重要な役割をもつ⁽⁹⁰⁾。地方議員の主たる役割は、苦情処理手続を通じて提示される政策を、実行に移すことであり⁽⁹¹⁾、それを実施する資金 (funds) をわりあてることであり、その結果を監視することである⁽⁹²⁾。しかし、シェフィールド大学の調査によれば、調査対象となった市民は、「地方議員は、今まで非常に不満足な対応しかしてこなかった」とこたえている。事実、オンブズマンシステム⁽⁹³⁾⁽⁹⁴⁾は、地方議員の不満足な対応を是正するために設けられたものである⁽⁹⁵⁾⁽⁹⁶⁾といわれている。

地方議員が、彼れらの権限⁽⁹⁷⁾についての考え方をかえるために、まずおこなわなければならない最大のことは、政策

をつくり、それを監視し、評価することである。

最後に議員は、社会福祉局の仕事のあらゆる側面に対して責任を負うものでなければならない。現在多くの政治家は、「政治家は、ソーシャルワークの判定を必要とするケースの決定過程にあまりかかわるべきではない」とする、社会福祉局の専門家スタッフの考えを、くりかえすばかりである。しかし、ケースワーカーの多くは、研修を受けていない。また、決定されるサービスの中には、政治的な優先順位によって決定されなければならないもの（すでに制度化されたニード基準に基づいて、少ないサービスが、割りあてられねばならないもの）もある。

議員は、すべての社会福祉に対し、絶対的な責任をもつものとして、専門的な行為から生じる苦情についても、全面的にかかわりをもつべきことは明白である。議員が、この領域における苦情に対しても、今以上に大きな役割を担うことは、望ましいことといわなければならない。

⑦ 財政上の提言

苦情処理手続の制定に伴う財政上の問題については、過大に考えることも、過小に考えることも、よくない。いくつかの当局は、住民参加を導入することに伴う財政負担をおそれ、導入に消極的である。確かに、住民への情報の周知、スタッフに対する研修、監視システムに対する必要な変更、手続を実施するために要する時間とスタッフ、すでに過剰気味の委員会の議題に、苦情問題を加えることは、多大な費用を必要とする。⁽⁹⁸⁾ ワークショップに参加したある当局は、「効果的でわかりやすい苦情処理手続を実施するためには、一二五万ポンドが必要である」とみている。また他の当局は、「クライエントが、自分の記録にアクセスする新しい政策を実施するだけで、さらに一七万ポンドが必要である」としている。しかしながら、苦情処理のための財源は、当面、なんとか事態をきりぬけていくための時間と費用について算定されるべきであり、最低でも、公的な調査を行い、その結果として、生じてくる再研修、スタッフの

査察を行い市民の信用を獲得する新しい手段を実施するための費用が見積られるべきである。⁽⁹⁹⁾ たしかに、責任の明確化・より徹底した市民への公開・市民のアクセスの導入は、深刻な苦情をへらし、批判的な疑問やコメントが早い段階で解決されることによって、全体としての費用負担を減らすことになる。しかし、だからといって、苦情処理手続の導入は、安い保険政策でないことは確かである。⁽¹⁰⁰⁾

六 苦情処理手続を設立するために

ガイドラインは、「ワークショップの全体としての目的は、各地方自治体の社会福祉局が、それぞれ独自の苦情処理手続を設立することにあつた。つまり、クライアントが、地方当局の対応に満足しなかった場合次のステップとしてどこにいくべきかということを論じたり、勧告したりすることはワークショップの目的ではなかった」と述べている。つまり、後者の点にこたえるためには、いくつかの次のステップが、必要とされるが、ワークショップでは、この点についての細かい議論は展開されていない。しかし後者についても「ワークショップにおいて提案された諸点がまず優先的に検討されなければならないことは間違いない」として、以下のように言及している。

(一) 第一段階・問題解決の段階

苦情は、迅速な対応を必要としている。しかし、正式な手続が、迅速な解決を保障するかは疑問である。苦情申立者の関心は、苦情申立手続を開始せずに、解決をみいだし、あるいは救済を獲得することが、可能なかぎり迅速に援助されることにある。もし、正式な手続が開始されれば解決は、(非公式な手段による場合より)長引くことになる。行政手続に対するのと同じ懸念が、正式な手続を設立し、それに従うことに対し、多くの地方当局をためらわせるこ

とになっている。しかし、非公式なルートが十分に機能しなかった場合には、クライアントは問題解決を長引かせられ、不安定な状態におかれたままということになる。クライアントの立場を考えていたことが、クライアントの権利をいっそう侵食することになることにも注意を払わなければならない。

さて質問がなされ、苦情が申立られる段階において、苦情についての二つの考え方があることが、ワークショップの討議のなかで明らかになってきた。ひとつには、「苦情とは、クライアントが、苦情とよんだものを意味する」とするものであり、いまひとつは、「クライアントとスタッフが最初の時点で解決できなかったものを、苦情とする」とするものであった。

第一の立場の提案者は、「苦情を定められた定義に枠づけることによって、苦情申立者がより進んだ解決を求めることをさまたげることにはできない」と論じた。第二の立場の支持者は、「苦情は、問題の所在を明確にするためにだされる疑問や要求とは区別されるべきものである。苦情は、迅速に解決されないままになっている事項に限定される。あらゆる種類の申請を苦情として扱うことは、問題を不必要にあつかいにくくするだけである。そして手続の管理と監視を不可能にする」と主張した。⁽¹⁰⁾

しかし、この対立する二つの主張に対する第三のアプローチとして、苦情処理手続を開始する前に、問題解決(problem-solving)の段階をおくべきとする提案が考えられうる。ここでは、始めに部局内での解決手段(the line management system)が用いられることになる。つまり、苦情は、上級職員(senior)によってまず解決される問題として位置づけられる。それが失敗した場合にのみ、苦情処理手続が利用されることになるわけである。このアプローチについてはいくつかの欠点が指摘されたが、ワークショップとしては、手続における第一の段階は、スタッフが直接にかかわりをもつ、あるいはその直接の上司が、ディスカッションや交渉を通じて問題を解決しようとする段階であるべきこととで、

合意をみている。この段階は、後の段階よりは、正式なものではないが、完全に非公式なものであるわけでもない。したがって、この段階についても交渉がいかに行なわれ、いかに進行し、その結果がどのように記録されるかについてのガイドラインが創られるべきである。そして解決にむけての期限設定がなされるべきである。もし期限内に問題が解決されなければ、次の段階への移行措置がなされるべきである。

問題解決の段階をより効果的にするためには、多くの地方当局が現在 welfare rights officer をおいてるように、client right officer のポストを設けることが提案される。client right officer の機能は、クライアントの法的な権利ならびに当局の規則・手続・政策に基づくクライアントの権利について、他のスタッフにアドバイスすること、そして、クライアントの権利ならびに苦情の中に権利侵害が含まれている場合の紛争解決をクライアントにアドバイスすることにある。もし問題解決の段階が、このような形でなされるとしたら、それのみあったスタッフに対する研修も必要となる。たとえば、問題解決の段階が、全体の手続の中で、どのような位置をしめ、どのような解決が期待できるのか、そして、いかにいつ senior officer に苦情が伝えられ、次の段階へと移行することになるのかをスタッフは予め理解していることが重要である。スタッフ自身は、苦情を申したてられたサービスについて責任がない。スタッフの責任は、いかに、そしてだれに苦情を手わたすかを知っていることにある。このことは、たとえば、食事の質や内容についての苦情を受けとる食事サービスにかかわるスタッフのように、第一線で社会福祉にかかわるスタッフに對して、特に重要となる。

(二) 次の段階

ワークショップでの討議を通じ、全体を見通した complaint officer⁽¹⁰³⁾と調査委員会、そして手におえない問題を解決

するための中立的な「上訴あるいは審査機関」が必要であることが確認された⁽¹⁰⁴⁾。

complaints officer と investigating officer への直接的な監督は副局長 (assistant director) に委任されるかもしれないが、⁽¹⁰⁵⁾ 手続が適切に機能することに対する最終的な責任は、社会福祉局の局長にあると考えられる。

① complaints officer⁽¹⁰⁶⁾

問題解決の段階が効果がないとわかった時には、complaint officer が速やかに利用される。

complaints officer は、フルタイムでの活動を要請される。complaint officer は、平等な解決を求める全ての当事者に対し、独立した立場で奉仕する苦情解決の促進者であるべきである⁽¹⁰⁷⁾。そしてまた complaint officer は、定義された手続どおりに行動することが、明確にされるべきである。

complaints officer を設定することは、苦情についての経験と情報を集約するためにも重要である。また、スタッフに対する私的な復讐を抑制するためにも有効である。逆にスタッフからの仕返しをおそれる、老人ホームのクライエントにとっては外部との接点としても重要な意味をもっている。complaints officer は、審査委員会 (panel) のどの委員が当該ケース (たとえば、施設の児童・老人ホームの高令者) に適切かを、決定することにも責任をもっている。

complaints officer の仕事についての定義が、いかに詳細なものであれ、①彼らが、苦情申立者と接触できる場所にいること ②行政側の対応 (その事項が、議員に伝えられるべきことかどうかを決定することを含む) を調整し、③全体としての処理の遂行に対し責任をもつべきものであることが、確認されなければならない。

② investigating officer

ワークショップでは、具体的な経験から complaint officer と同様に、investigating officers (調査官) のチームが、おかれるべきことが提案された。このチームは、社会福祉局内の様々な部局から集められた中心的な職員によって構

成される。彼らは、自分の所属する部局の事件については関係をもたない。つまり、部局からは独立し、局長の権限をもって働くことになる。Investigating officerは、この仕事に対し、当局から財政上・組織上の援助を受けることになる。しかしこれらの仕事フルタイムであるべきかどうかについては、議論がある。

(三) 上訴 (appeals)

上訴に対する権利は、ワークショップにおけるすべての参加者によって受け入れられた。しかし、上訴委員会のメンバーに社会福祉の仕事に経験をもつものを含むことは重要ではあるが、委員会が地方当局の中におかれた場合、その機能には限界がある。従来の経験では、上訴委員会には議員(多くの場合、委員会の議長か副議長になる)、問題となっている苦情に係のない上級ソーシャルワーカー、社会福祉局に雇用されていない人々などから選ばれた人が含まれている。⁽¹⁰⁸⁾

上訴の段階を設けた場合、主として考慮されなければならないことは、「(部局内に設立された独立した調査のための機関を含む) 社会福祉局内の調査段階、(chief executive dep.のような) 地方当局内の他の部門の利用、議員・社会福祉の専門家・そして(公益代表のような) 独立した個人の役割」についてである。ワークショップでは、地方オンブズマンの仕事については、詳細には論じられなかったが、オンブズマンよりも、争いの解決がスピーディーで、威圧的でない方法を検討することが望ましいと考えられた(オンブズマンについては(注93)参照)。

(四) 議員

政策を決定すること、問題の解決に対し主導的な役割を果すといった点での議員の重要な役割が確認された。議員は、クライアントの権利と消費者の参加に関する一般的な政策を実現することができる。また苦情処理手続の創設、

その監視・評価について適切な財源を割りあてることができる。こうしたことからみても、議員の関心や援助がなければ、苦情処理手続の効果は期待できない。特に、決定を再検討し、政策の変更などを勧告するための、ある種の独立した上訴委員会が設けられる場合には、議員の役割は決定的である。⁽¹⁰⁹⁾ 苦情処理手続に加わることが、もっとも明白なのは苦情が財政に関わる場合である。単に専門的なソーシャルワークの判定に関わる決定から、委員会で定められた優先順位によって条件づけられた要件の解釈に関わる問題を区別することが重要である。政治的責任が問われているケースについては部局内解決 (line-management system) に委ねるよりも、直接に議会の議題にアクセスしやすい、complaint officer によって処理されることが望ましい。苦情処理手続における議員のこの側面での役割については、より進んだ議論と交渉が必要とされる。⁽¹¹⁰⁾

(五) 苦情を記録すること

みてきたように、何が苦情であるか、まただが、それを決定するのか、については、議論がある。このことは、苦情がなされたのかどうか、したがって、(苦情についての)記録がなされるべきかどうかについても、大きな影響を与えることになる。

ワークショップに参加した当局の多くは、従来、クライアントが、苦情として何かを申し立てたならば、それを苦情として受けいれてきた。しかし問題は、職員の理解では、その事項は迅速に解決されたものと判断され、苦情に関する記録もとられず、正式な手続もとられなかったが、クライアントは虐げられ、無視されたと感じている時に、おこっている。また苦情をより広義に解すれば、スタッフと利用者の恒常的なかわりの中で、弱者である人々が継続的な苦痛に直面している場合も含まれることになる。たとえば、老人ホームにおける介護に関する苦情の問題もここ

に含まれる。これらの問題は、いかにそしてどこで記録が保持され、だれがそれにアクセスできるかの問題として処理されることが重要である。

(六) 助言者 (advocacy)

検討されてきた手続のいくつかは、苦情申立て者に対する、独立したいくつかの援助を含んでいる⁽¹¹⁾。独立した助言者⁽¹²⁾の存在は、もしクライエントが、その生活にかかわる事項の決定過程に参加できるにもかかわらず、孤立していたり、あるいは文化的な相違から生じた問題のために、不利益を受けている場合には特に重要である。しかしながら、助言者を求めるクライエントの要求にこたえることは、ボランティアな組織の財源をそれだけ拡大させることになる。当局は、地方のボランティアセクターが、助言者を発掘できよう財政的な援助をすべきである。

(七) 苦情申立て手続と懲戒手続

クライエントに対する虐待や、不正 (malpractice) のケースが、初見でみつかった場合には、当局は、クライエントに知らせ、苦情処理手続を停止し、そのケースにあたったスタッフに対する懲戒手続を開始させる。あまり重要でないケースについては、クライエントの利益を考え、苦情処理手続を継続することができる。そして、後になって必要となれば、懲戒手続が発動される。苦情処理手続に必要な以上にとめおかれるべきでないことは、クライエントとスタッフ両方の利益からみて、当然といえよう。

苦情処理手続と意見具申手続の関係も同様である。意見具申手続は、苦情処理手続がなされた後に、とられる。すべての当事者が、手続の継続ならびにその終結について、明確に同意していることも重要である。そのためには、

スタッフとクライエントの利益が敵対する前に、あらかじめ調整を試みる事が重要である。

(八) 責任 (accountability)

苦情処理は、地方当局によって果されるべき責任の一番最後におかれるべきである。そして、その手段は、アクセスの保障、苦情の受理に関する記録の保持、意思決定に関わる他の手続と結びつけられていないならば(簡単にいえば、責任と参加を保障するための手続でなければ)、その効果は制限されたものになろう。

七 ワークショップ以降の流れと“The right to Complain”

ワークショップでの議論に基づき、NCCは、一九八八年にガイドラインを発表したことは前述のとおりである。BASWは、一九八九年に報告書を公にしている(別表参照)。一九八八年にはまたAMAとBASWが、(NCCならびにACC (the Association of County Councils) との協賛のもと) 会議を開催し、手続の導入にさいし特に対人社会サービスの分野において、整理されなければならない諸点について検討をおこなっている(別表参照)。そこでの検討課題は、シェフィールド大学の報告書やワークショップあるいは、オンブズマン等を通じて指摘されてきた事項でもあった。

こうした動向の中で、一九八九年白書“Caring for People”は、「個人とその介護者が有するニーズに柔軟に、そして気配りをもって対応できるサービスの必要性」を強調し、批判と苦情に対する手続を導入することによって、サービスの質を改良し、弱者を保護することの必要性を明白に主張することとなった。

また、the Children Act of 1989, the NHS and Community Care Act 1990 において苦情処理手続の導入は、法的

にも要請されるところとなった。一九九〇年十一月にだされた“Community Care in the Next Decade and Beyond”は、政策の案内書、指示書であり、前述のように“ポリシーガイダンス”と呼ばれるが、そこでは前述の法律により導入された苦情処理手続について、より具体的な説明がなされている。ポリシーガイダンスは、個人の利益を保護するために、これらの制度を導入することの必要性を強調し、苦情処理手続が深い関心のもとに実施されることは、その効果を決定することになるだろうことを強調している。

一九九一年には、保健社会サービス指導監査庁が、ドキュメント“The Right to Complain”を発表するが、これは、前述のポリシーガイダンスの第六章に関連し、かつそれを補充するものといわれている。

ドキュメントの第一章は、「対人社会サービスに関する苦情処理手続の有効性を指摘し、さらに“caring for people”やポリシーガイダンスにふれながら、その導入に至る背景といくつかの論争」に言及している。第二章は「苦情処理手続を確固としたものにしていくために必要とされる“本質的な原則”」を提示している。「苦情に対し、特別な責任をもつ職員 (officer) の任命」と共に、「再審査は、独立した審査委員からなる委員会によって、行われるべきこと」も、ここで提示されていることのひとつである。第三章では、「苦情処理手続を操作するために必要とされる人々と調査の役割」について記述されている。そのシステムについての「情報の必要性」が強調され、苦情処理手続のいくつかの異なった構造についてもふれられている。特に、ガイドラインでは詳細に指摘されていなかった上級職員の苦情処理手続に対する責任の内容が明確にされている。またポリシーガイダンスを引用し苦情審査官(DCO)の役割についても再確認されている。第四章では、手続の三つの段階について説明がなされている。同時に手続は記録され、またその活動は監視されるべきものであることがふれられている。特に、正式な苦情申立ての段階とされる第二段階、再審査のための第三段階については、ワークショップではあまり議論がなされなかった点だけに興味深い。なかでも、

第三段階における委員会の構成についての言及(四―二二から四―二六)や委員会から勧告を受けた当局は、勧告を受けられるかどうか、また勧告にかんがみ、どのような行動をとるべきかを、二八日以内に決定することになること(四―二〇)、いくつかのSSDでは、苦情の結果について、公表することが、強制のもっとも効果的な方法であると考えられていること。苦情の内容によっては、SSDから金銭的な補償がなされうるとされていること(四―二五)などが、注目される。第五章では、手続を有効に実施していく上で必要な事項について、ふれられている。ここでは、特に社会的に弱い立場にあるクライエントのグループのみを対象とする分離した苦情処理システムを導入しているSSDの例も紹介されている(五―一五)。苦情処理システムの統合化を主張するワークショップでの議論とは、ややニュアンスの相違が感じられるところである(なお八―一〇参照)。また、いくつかのSSDでは苦情処理手続に関してクライエントを支援するための試みがなされていることが指摘されている(五―一六)。第六章では、利用者とその介護者に対する支援・アドバイス、弁護をおこなう様々な方法と、苦情処理手続における独立的な要素が記述され、守秘義務の重要性が強調されている。ワークショップでも指摘されていた点であるが、ここでも、「利用者に対する非常に早い段階での対応が、不幸な状態が継続されることを防ぎ、困難な問題を非公式な形で解決することになる」ことが強調されている(六―六)。また「手続を理解することが難しい人々に、開かれた手続を保障するための特別なケアが必要とされる」(六―一四)こと。「SSD内部の資源の活用とともに、シズンアドバイスビューローのようなSSDの外部の資源の活用」(六―一九)を重視するSSDの事例(六―二二)、や「SSD内部の利用者支援サービスを統合して利用することに積極的なSSDの事例」(六―三二)について言及されていることが注目される。第七章では、苦情処理手続と懲戒手続が分離されるべきこと、管理運営についての情報の必要性、評価についての情報の必要性、労働組合・非営利機関・民間機関などとの連携の必要性について論じられている。懲戒手続との関係は、ワークショップにおい

ても、重点的に論じられてきたことのひとつであるが、「苦情処理手続との具体的な調整」(七一一〇)、(七一一一)が提示され明確化されている。苦情処理手続は、「管理者が行うべき品質管理 (quality control) の一環であり」(七一―二二)、それ故に、苦情処理手続の監視システム(七一―二三)が、重視されることになる。また、ナーシングホームにおける人々からの苦情の扱い(七一―一九)、地方当局によって、資金援助されているボランティア・セクターや、民間団体によって供給されるサービスについての苦情申立(七一―二〇)への言及がなされ、これらの場合にも、SSDに苦情を訴える道をひらいていることが注目される。第八章は、スタッフのすべてのメンバーに対する研修の重要性を強調している。そして、優先すべき事柄を確認し、苦情に対して積極的に対応していくことを可能にすることが重要であるとされている。さらに、議員、専門職業団体、労働組合、それから非営利団体に対して、情報を提供していくことの重要性が強調されている。さらに、九章ではよいコミュニケーション、非常に気配りが行き届いたサービスの重要性が強調されている。

研修については、ワークショップでも重点的に検討されていたことのひとつであるが、「スタッフは、苦情処理手続」という名称には、否定的だが、それがクライアントとのよい関係をつくりあげていくこと (clients relations good practice) と位置づけられる時には、よりよい対応を示す」(八一―二三)と指摘されている点などは、意識の上で平均的なスタッフの心情を理解する上で興味深い。ここでは、「研修とは、すべての人が欲していることは、説明であり、謝ってほしいということであり、それから時には、自分にも、そして他の人にも、二度とこのようなことが起らないということを確約してほしいことなのだ」ということをスタッフに改めて確認させることを援助することである」(八一―四)と明快な指摘がなされている。

イギリスにおける苦情処理手続の導入を通じた対人社会サービスへの対応は、確かに問題解決を前進させることに

なるであろう。しかし、財源問題を背景とすることが少なくない優先順位の決定や、基準の厳格性・施策の欠如に関わる苦情の解決には、残された課題が少なくない。具体的には、第三段階での委員会の勧告に、当局がしたがわなかった場合の対応、第三段階における委員会の構成員であり、苦情を政策に反映させていくことが期待される議員の活動が、今後の関心事となつてこよう。⁽¹⁴⁾この点の展望がみえないかぎり、逆に第一段階の問題処理は複雑化し、クライエントを説得することだけが強調されることにもなりかねない。そうなればそれだけ対応にあたったケースワーカーの態度が問題とされ、懲戒手続との微妙な関連が深まることにもなつてこよう。労働組合の強いところほど、苦情処理手続の導入が難しいといわれるのも、この点の状況をふまえてのこととも思われる。しかし、すう勢としては、各自治体は、苦情処理手続を導入の方向にあり、一九九二年二月前後には、croydomなどいくつかの自治体で、苦情処理手続が策定され、実施をみている。

その後も多くの自治体が実施に向つて歩みだしてきている。この点もふまえた、苦情処理手続についての検討は、今後の課題とし、一応の調査研究報告をおわることとしたい。

なお、資料として、"The Right to Complain"の仮訳を添付したので、特に、七で言及した点への理解の一助として頂ければ幸いである。

注

(1) 橋本宏子「在宅福祉サービスと法的課題」研究年報一三三号、同「在宅福祉サービスの法的研究」神奈川法学二七巻一号参照。

(2) そもそも、多くが要綱によって実施されている在宅サービスの受給の権利性について、行政解釈は消極に解している。学説も、憲法上の生存権保障原理に基づく法律の規定を受けたものである場合の他は、否定的に解するものが多い。

- (3) 筆者は、一九九二年四月末から六月にかけて、北欧三国、イギリス、フランスを訪問し、主として、福祉サービスの行政手続について調査を行った。本稿は、その報告の一部として、イギリスの「苦情処理手続」について、一応のまとめを試みるものである。イギリスでの調査にあたっては、留学中の川田 昇神奈川大学教授・河野正輝九州大学教授から、多くの御援助を頂いたことを付記するとともに、あらためてお礼申しあげたい。なお、河野正輝「福祉サービスの苦情」週刊社会保障No.1728は、イギリスの苦情処理手続の現状にもふれている。
- (4) NALGO, T. Secretaries of Local Government branches with Members in Social Services Secretaries of Health branches for information, (14 May 1991).
- (5) 苦情処理手続の導入のタイムリミットは、一九九一年四月とされ、児童法では、一九九一年一月一四日とされている。(注4参照)。
- (6) 一九六〇年代末から七〇年代にかけて、イギリスでも、住民が消費者や主権者としての立場から自治体サービスのあり方を問い、政策に対しても発言を行っていかうとする住民参加の議論がたかまり、一九八〇年代においては、その発展形態として、自治体における分権化の試みが、行われるようになってきたと指摘されている。このことは、同時代のアメリカの動向と比較しても、関心をそそられるところである(橋本宏子「住民参加と法」参照)。
- しかし筆者は、イギリスの住民参加については、研究していないので、本稿ではとりあえず、武田文祥「現代イギリス地方行政における分権化」経済と経済学第六〇号を、適宜参照し、今後の手がかりとしたい。
- (7) 本稿は、以下に指摘するもの他、全体として、下記の資料を参照した。(National Consumer Council & National Institute for Social Work, Open to Complaints Guidelines for Social Services Complaints Procedures, (1988).)
- (8) 苦情処理手続(Complaints procedures)の実施にむけての詳細なガイダンスとして、保健局は、一九九〇年十一月「Community Care in the next decade and beyond」(policy guidance)を発行し、一九九一年七月「The Right to Complain」を発行している。一九九一年七月のドキュメントは、苦情処理手続についての実施要領(practice guidance)を規定するもので、一九九〇年一月のpolicy guidanceの第六章に関連し、それを補足するものとされる。Croydonなど比較的早い時期に苦情処理手続を策定した自治体は、一九九一年七月のpractice guidanceをまたずに、policy guidanceのみに依拠して苦情処理手続を作成している。
- (9) Department of Health Social Services Inspectorate The Right to Complain Practice Guidance on Complaints Procedures

In Social Services Departments, (1991) (『1—11』、『1—19』の要約)。

- (10) The National Consumer Council (NCC) は、一九七五年政府によって設立された。その仕事は、消費者の利益を確保し、中央・地方の第三セクター、実業界、産業界そして専門家集団に対し、消費者の利益を代弁することである。NCCの消費者に対する原則—アクセス・選択・情報・安全・代表・規則・苦情と救済の基準—は、ガイドラインを設立し、実施過程を検討することによって具体化され、クライアントの利益が、行政上の効率や受けいれやすさによって、無視されないようにする有効な枠組を形成した。
- (11) The National Institute for Social Work (NISW) は、ソーシャルワークに関する教育・研修・研究・政策立案・業務ならびに社会福祉の供給に関係する独立団体である。NISWは、対人社会サービスにおける、開発プロジェクトを主導し、政策・管理・実行面での改良を促進するために、多くの任意団体や法定の機関と連帯しながら、活動を行っている。
- (12) 一九八七年の前半期に、NCCとNISWは、社会福祉局のクライアントのための、効果的な苦情処理手続の実施にむけて、ガイドラインを策定するため、一連のワークショップを開催した。
- (13) 「苦情とは何か」にこたえることは、当初考えていたより、はるかに難しかったといわれる。その理由は、ひとつには定義の混乱にあったが、その多くは、苦情や苦情申立て者に対し、専門職として対応すると同時に、一個人として対応することが、必要であると感じていたためであったと指摘されている。
- (14) ワークショップ(注12)での議論に基づき、NCCは、National Consumer Council, National Institute for Social Work, Open to Complaints Guidelines for Social Services Complaints Procedures, (1988) を発行した。(注7) 参照)。
- (15) ガイドラインは、「クライアントの中には、自分の考えを知ってもらうには、あるいは何かの要求をするには、苦情を申立てるしかないと考えている人々がある。多くの専門家は、これらを苦情と解するのでなければ、コメントをきいたり、建設的な批判を受けつけることができないと考えられていることは、残念なことである」と指摘している。さらに「時には、クライアントが、苦情だと考えているものを、当局は苦情として認めないことも考えられる。また苦情は、しばしば、ニードを登録しておく手段であったり、あるいは、クライアント個人や、地域のニーズについて、当局によって収集された情報の変更を求める手段であることも考えられる。結局のところ、専門家は、苦情を、迷惑な行為あるいは、悩ませられる行動様式の一部としてみているのかもしれない。多くのソーシャルワーカーは、こうした考えをもつことをいさぎよしとしない。しかし、多くの参加者は、常習的な文句屋とみら

れているこれらのクライエントに対処することに要求不満を感じていることを認めている」と記している。

(16) ガイドラインは、「そのためには、ケースワーカー自身のいっそうの努力と共に、ケースワーカーに対する監督 (supervision) 援助 (support)、研修が必要である」としている。また「苦情の基礎にある問題は、しばしば解決されない。苦情の原因が、問題そのものではなく、その問題の処理方法にある時に、解決は難しい」と指摘している。

(17) 現在、クライエントは、苦情をオンブズマン (Local Ombudsman) に訴えることができるし、法的なアドバイスを求めることもできる。ソーシャルワーカーの職業上の専門的な行為を監督するソーシャルワークや社会福祉委員会 (Social Services Council) の考え方は、要求に対処するために、再び注目されるようになってきている。とりわけそれは独立した専門家の意見を求める、あるいは、必要とされるケースワーク上の行為全体に対して、客観的な基準を設けようとするパークレイ報告において重視されている。しかし、こうした動きとは別に、① 地方福祉諮問委員会 (local welfare advisory committees)、② 地域保健委員会 (community health councils) をモデルとした地域福祉委員会 (community welfare councils)、③ 社会福祉委員会 (social services committees) のメンバーではない議員 (council members) を含む上訴委員会 (appeals panels) をして、④ ソーシャルワークオンブズマン (local social work ombudsman) の設立を含む、他の独立した審査委員会あるいは上訴機関 (appeal bodies) の設立を求める他の提案がなされてきていた。児童オンブズマンの導入を求める強い要請もあった。こうした提案は、それぞれ意味のあるものであったが、これらを主張する団体の管理をどのようにするかという問題が残されていた。管理は結局クライエントに対するこれらの機関の権限を制限することになりかねない。シェフィールド大学の調査報告書が指摘するように、地方オンブズマンによる現状での救済の制約は、すでに市民を失望させ、欲求不満を惹起させている。市民は、オンブズマンが、地方政府全体に対して広く権限を有するようになることを期待しているのである (以上は、ガイドラインによる)。

(18) Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services (the Seeborn report) Cmnd. 3703, HMSO 1968.

(19) (20) Complaints Procedures in the Personal Social Services : a discussion paper, Personal Social Services Council, 1976.

(21) (22) Client are Fellow Citizens British Association of Social Workers, 1980.

一九八九年、BASW は「Complaints Procedures Project Group, Rights, Responsibilities and Remedies BASW's MODEL Complaints Procedure (ed. 1989)」を発行しているが、その中で、このパンフレットが、苦情の申立に対するクライエントの権利

を擁護する人々の永年の実践的経験に基づくものであることをあきらかにしている。そして特に、一九八〇年の“Clients Are Fellow Citizens”の発行以来、BASWはプロフェッショナルイズムに対する新しいアプローチの展開に対し、主導的な役割を果たしてきたことに言及している。ここにいわれる“new professionalism”とは、消費者に関連のあるサービスを、わかりやすく提示し、また、決定過程(decision making)へのクライアントの参加を確保することによって、また、クライアントの権利を強化することによってクライアントと、ソーシャルワーカーの間の力の均衡を、変化させることであると定義されている。

(23) Social Workers—Their Role and Tasks (the Barclay report, National Institute for Social Work, 1982 124).

パークレー委員会報告前後の社会福祉サービスをめぐる状況について武田論文は、次のように指摘している。「対人社会サービスの分野では、七〇年代中葉からパッチ・システム(Patch)の試みが行われるようになってきた。これは、現物スタッフが地域に密着して、コミュニティと連携のうえでサービスを展開できるよう考えだされたものであった。その場合、行政区分が細分されると共に、その区域を担当するワーカーたちがチームを作って、幅広い裁量権限をもって行動してゆくことが目標となっていた。この計画はそれ以前からあったコミュニティ・ケアの構想を具体化するものとして注目を浴び、それをもととして、一九八二年の『パークレー委員会報告』ではコミュニティ・ソーシャル・ワークが提唱されることとなった。こうしたことを背景にパッチの試みは徐々に広がってきたが、それは主としてコミュニティ・ケアへの関心によって生みだされたものであり、分権化の目標が明確に把握されていた訳ではなかった」(前掲 武田「現代イギリス地方行政における分権化」七〇頁)。

(24) 一九七八年の code of practice は、次のようなものであった。

- 一 苦情への対応は、わかりやすく、迅速で、そして公正なものであるべきである。
- 二 苦情を処理する明確で、単純で、迅速な活動手続がとられるべきである。
- 三 手続は、主たる争点と考えられるものをはじめ、すべての苦情に対処しうるように柔軟であるべきである。
- 四 手続は、メンバーとオフィサーによく知られていることが必要である。
- 五 苦情をもつ人が、それをどのように表明できるのかについて情報を得ることが重要である。
- 六 苦情をもつ人は、(もし望むなら) 苦情に対し迅速に対処できる人と問題解決の機会を保障されるべきである。
- 七 苦情は、適切な対処と最小限のおくれをもって対処されるべきである。
- 八 地方自治体のメンバーは、政策問題が生じたときには参加できる。

一九八七年のワークショップの参加者が、所属する機関のスタッフと code of practice について論じたところによれば、「それは興味深いものであるが、既存のもとでは難しい」とする者が多かったといわれる。また、当時すでに、書式化された手続をもっていったところは、この提案の内容により深い関心を示したが、code of practice の存在をほとんど知らないところも少なくなかったといわれる。

- (25) Complaints Procedures in Social Services Dept. — a survey report, National Consumer Council, 1986.
- (26) Complaints Procedures in Local Government, Norman Lewis, Mary Seneviratne, Sarah Cracknell, Centre for Criminological and Socio-Legal Studies, University of Sheffield, 1987.
- この調査は、Dept. of Environment, the Economic and Social Research Council and Commission for Local Administration の支援を受けて行われた。
- (27) 一九八六年に、プロジェクトが開始された時には、多くの部局、特に D H S S から、社会福祉サービスの領域を特定することの困難さを理由に、苦情処理手続への否定的な意見が述べられた。同時に「苦情を受け入れ調査する手続は必要である。しかし、今はその時ではない。財政も充分ではない」との指摘があったとされる。(Lynne Berry (NISW), Complaints Procedures in Social Services Departments, 16 (1988).)
- その他、一九八六年のプロジェクトに課せられた目的がどのようなものであったかについては、同論文参照。
- (28) "Ibid".
- (29) Community Care : Agenda for Action, HMSO 1988.
- サービス利用者の権利を強調している点では、ワグナー報告と同じである。コミュニティの組織・個人・専門家集団だけでなく、黒人やその他のマイノリティグループはながいこと、苦情処理手続と権利に対する要求を訴えてきていた("Complaints Procedures Project Group, supra note 21, at 2").
- (30) Residential Care : A Positive Choice, Report of the independent review of residential care (the Wagner report HMSO, 1988).
- ワグナー報告は「各地方当局は、明快で全面的に公表された苦情処理手続をもつ民間やボランティアの機関に対しても、同様の手段をとるべきである。苦情を申立てるのに援助を要する人々に対しては、サービスの供給組織から完全に独立した助言者

(advocate) 又は私的な代理人の援助がえられるようにすべきである」と述べていた。

(31) 一九八八年の NCC の “guidelines for social services complaints procedures” は、その結語において、利用者参加 (user involvement) のレトリックは、展開されてきているが、現実の対応は、それよりおくれている。しかし、着実に進んできていることと指摘している。

(32) (一九八八年の時点において) 数年前には、NCC は、対人社会サービスについての会議に参加していなかった。しかし地方自治体が、急速に消費者主義をとりいれるようになってくるにつれ、NCC も公的な、特に地方自治体のサービスの利用者のための活動に熱心になるに至った。(N. Doyle, Putting the Consumer First, 12 (1988).)

(33) 内部的な理由から、また、ワグナー報告やグリフィス報告が誘引となって、多くの地方当局は再組織を検討し始めている。ワークショップでは新しいシステムにおいては、次のようなことが問われなければならないことが提起された。

- ・サービスの遂行を監視することを容易にすること。
- ・スタッフやクライアントの権利を保護すること。
- ・地方当局内の人々の責任と構造を説明するための情報を確立すること。
- ・苦情が検討されその結果苦情申し立て者がスピーディーな答を得ることができるようになること。
- ・クライアントの意見を意味のあるものにする。
- ・可能な限りの協力とパートナーシップを獲得すること。
- ・地方当局外の人の意見を聞くこと。

特に、フィールドワーカーや施設職員の間が、児童保護とか精神保健のような細心の注意を要する領域、在宅サービスやサービスの利用者それから食事サービスや移送サービスの利用者の権利やニーズにもむけられているかどうかを検討されなければならない。

組織の再構成が計画されていない場合は、同じ問題が継続的な監視とプランニングの一部として既存の構造の中で問われるべきである。

(34) ワークショップの参加者は、Brent, East Sussex Hackney, Haringey, Hampshire, Kent の社会福祉局と the National Children's Home であった。参加者は、苦情処理手続についていくつかの形式を作ることを委託されていた。参加したすべての地方当局が、

上級管理者 (Senior manager) と、政策担当者 (policy developers) を派遣した。ワークショップに対しては、the Commission for Local Administration (the Local Ombudsman), the London Borough of Lewisham などの多くの法令に基づき設立されている機関やボランティア団体から支援がなされ、またワークショップでは多くの関係者とのディスカッションが行われた。

- (35) ワークショップでは、戦略を考えることにおいて、各機関は、それぞれの現状から出発しなければならないことが確認された。参加者は、自身の役割を明確にし、各機関の現状を確認し、苦情処理手続を開始する上での有効的な各地域ごとの要因をいかに利用し、資源的な準備を行い、同盟者をどのように、リストアップするかを考えねばならなかった。いくつかの機関は、やみくもに手続を開始しようとした。ある機関は、ある部局にのみ適用される手続を実施しようとした。他の機関は、全機関をカバーする苦情処理手続を設立すべきか、あるいは社会福祉局のみに適用される手続を設立すべきか、またあるクライアアントのグループに対してのみ適用される手続を設立すべきかについて検討することを望んでいた。

ワークショップの参加者は、様々な特色・先行実態・問題・思想をもつ組織を代表していた。こうしたことからみて、ワークショップでは、解決されるべき問題の議題をセットすることはできるが、戦略についての処方箋をみいだすことはできないことと考えられた。具体的にどの戦略を用いるべきかの選択は、変更を委ねられている職員の力と影響力によることになる。彼らは、仕事を前進させる権限をもっている。彼れらは、到達できるものは何か、彼らに付与された役割と立場はなにかを判断しなければならなかった。次の問題は、戦略が選択される以前に解決されねばならないものとして、彼らの中から提起されたものである。

- ① スタッフ間の熱意をいかに創りあげるか。
 - ② 特別の相談手続は必要か。
 - ③ 組合に対しては、どのようにアプローチすべきか。
 - ④ 紙の上の声明を、いかに実践にふりむけていくか。
 - ⑤ 他の利益グループと交渉する最もよい方法はなにか。
- ワークショップの参加者は、「苦情処理手続の必要性について納得させられなければならないのは、私達ではなく、苦情に対するクライエントの権利を、まだ信じていない人々である」と指摘している(以上は、ガイドラインによる)。

- (36) 消費者主義について、地方当局の中に、特に社会福祉局の中に、懐疑があるといわれている。
- (37) いわゆる生存権理念に基づくのではなく、消費者の権利の延長線上にクライエントの権利(なお、(注64)参照)がとらえられ

ていることに注目したい。苦情処理手続の必要性については、前述の B A S W が発行した Rights Responsibilities and Remedies など及び The Local Government of Ombudsman, Devising a Complaints System (1992) 等でも述べられているが基本的には同じ視点にたっている。

(38) 手続の制度と実施に関する問題点は、“Complaints Procedures Project Group, supra note 22, at 3”に要約されている。

(39) “good practice”とは、ケースワーカーが、誠実に、クライアントに対処することを指しているように思われる。本文で述べたように、クライアントの苦情には極めてのどかな対応で処理されるもの、ケースワークを通じて解決されるもの、賠償 (redress) 問題へと発展するもの、他のプレッシャグループや議員とかかわりが必要とするもの等、様々な問題が存在する。苦情をどのように処理するかについては、ソーシャルワーカーの信念・好み・習慣が大きな影響を与えることになる。時に、ソーシャルワーカーが、苦情をきくことに、不快を感じたり、せわしく行動している時には、苦情は、拒否されやすい。ソーシャルワーカーがもつべき最も重要な技術 (skills) は、個人的な同情心と、問題解決の能力等にあるとされるのはそのためである。ケースワーカーがこうした技術を獲得するためには、スタッフに対する研修と援助が必要となる。しかし、こうした狭義の“good practice”を保障するだけでは、苦情は効果的に処理することは難しいとするのが、ワークショップを通じてえられた結論であった。なぜならば、①ケースワーカーによって処理された苦情についての個々の効果的な、実践的な事例は、ほとんど制度的な事例とはならない。つまり、苦情がきかれ、救済がなされる一致した手続がなければ、苦情を処理するための一貫した、一致した戦略を創造することはできない。②クライアントの側からしても、個々のケースワーカーによって一方的に処理されるだけでは、自分の苦情がどのように処理されるのか (議員に苦情がまわされるのか、もう一度検討がなされるのか等々) について、予測をたてることが難しいことになる。③またクライアントにしてみれば、苦情に関係しているケースワーカーやその上司に、苦情を訴えることには抵抗がある。クライアントにとっては、独立した手続、できれば特定の苦情処理責任者 (complaints officer) 等がおかれることが望ましいことになる。④苦情が、特に財源の不足にかかわる時には、苦情が、ケースワーカーへの「人身攻撃」に矮小化されることがなく、当局の責任に関する正式な手続の中におかれることが望ましい。⑤最後に正式な手続をつくることは、苦情を訴えることが、クライアントの正当な権利である、という価値の創造に寄与することになると考えられるからである。

またワークショップでは、苦情処理手続をもつことの実際上の利点として、①住民と当局との関係が、良好となる、② (アメリカのシカゴでの事例のように)、クライアントからの疑問や苦情が、サービスの質とシステムのコントロール (管理 (management))

の機能として行われる、サービスに対する監視 (monitoring) を助けることになる、ことがあげられている。

(40) 一九六〇年頃から高まってきた地域コミュニティへの関心は、六〇年代末には急激にコミュニティ運動を高揚させることになった。この動きは、発展途上国での開発計画をふまえて登場してきたコミュニティ・デベロプメント(CD)の概念と融合して次第に形を整えていった。それはワーカーが指導者の立場に立つことなく、媒介者の役割に徹することで、住民自らの自発的な意思でコミュニティの形成と発展に向かうよう振りむけていく方法を指している。(以上前掲武田「現代イギリス地方行政における分権化」による)。

(41) National Children Bureau が「苦情処理手続は、good practice に代替されるものではなく、その一部であるべきである」と述べている。Singpost : a guide for a person given the responsibility of setting up a complaints procedure for young people in care, Gwen James and Dave Wadcock, National Children's Bureau, 1985.

(42) 情報は、適切でなければならぬ。ホームヘルプサービスの申請者は、保健局の責任の程度を知ることが必要としないが、たとえば彼らは給付の決定のなされる基準を知ることが必要とするし、また彼らが期待できるサービスのレベルについて知ることが必要とする。サービスの提供される人が何を提供されるかについて知ることが必要とするのは、利用者だけでない。管理者も同様である。利用者がどのようなサービスを必要としているのかについて知ることが必要だからである。情報の内のあるものは、利用者の参加を促進するシステムを通じて発見することができる。その他の情報は管理者が施設で居住者と一緒に寝たり、話をし、共に時間を費やすことによって、また申込所などで一緒に待機しながらえることができる。期待についてそして可能性についての対話は有効でありサービスに関連する情報を生み出すことに役に立つ。(T. Harris, *Fostering Users' Rights*, 28 (1988).)

(43) 注(31)参照。

(44) 「イギリスで自治体分権化が試みられるようになったのは、一九八〇年代であり、それはサッチャー政権による自治体政策と密接にかかわっていた。政府からの強い攻勢によって危機に立たされた自治体の側では、サービスの質を改善して住民との連携を深めてゆくことが必要となった。しかし、この政策は、受動的な防衛手段としての意味をこえて、労働党支配の自治体の側では、社会主義政党としての立場から、自治体の構成やサービス体制を抜本的に改革して、より民主主義的な機構をつくりあげることが目標とされていた」(以上前掲 武田「現代イギリス地方行政における分権化」六九頁)。「イギリスにおける分権化は、行政サービスの近隣への配置によって住民の要求に即応できる弾力的なサービス体制を築きあげることが目標となっている。しかしこの行政的分

- 権化には問題があった。住民のニーズに即応できるサービス体制を作りあげるために組織の管理を強化して、官僚制や部局制度の改革が十分に行われぬおそれがあった。分権化やサービスの効率化を口実として、財政削減を図ろうとする動機もあった。そのため自治体機構の民主化に力点を置く政治的分権化を重視する考えが台頭してきた。それは行政的分権化を否定するものではないが、住民のためのサービス効率性だけでなく、住民がそれを民主的にコントロールすることができるようにすることで、分権化の実質を確立しようとする考え方である」(以上同七一頁)。「労働党自治体における分権化政策は、新世代の地方議員によって進められてきたもの、と考えることができる。彼らの政治理念は一樣ではないが独自の権力概念にもとづく反国家主義的な傾向は共通している。例えば福祉国家の制度についても、戦後における長期の所得再分配によっても貧困は十分に解決することはできずにいる。その場合問題となるのは再分配が権威主義的な官僚機構を通じて配分される構造であり、それによってサービス受給者の受動的な態度をうみだしてきてしまっている」とする(以上同七二頁)。なお、武田論文は、自治体分権化運動の背後に見られるこうした思想動向は決して急激に出現してきたものではなかったとし、その背景をなす一九七〇年代からの社会運動の潮流として、(a)コミュニティ運動、(b)ボランティア運動と福祉多元主義、(c)フェミニズム、人権差別反対運動に言及している(同七二―七三頁参照)。
- (45) 苦情申立者は、マルクス(経済的貧困に対する保障としての給付の意 筆者)ではなく、スペンサー(消費者の意 筆者)であることを望んでいる。そうであることを妨げている要因としては、(i)ソーシャルワーカーの判断、(ii)各部署の非能率、(iii)決定された政策の効果と財源の困難さ、(iv)サービスの配分と配分の割合に対する公正でない基準、(v)受益者負担であると指摘されている。
 (“T. Harris, *supra* note 42, at 7”)
- (46) 専門職 (profession) の利権を監視すると共に、専門職の行為を監督する団体。
- (47) 社会サービス指導監査庁 (Social Services Inspectorate) は “Using Social Services” に関するプロジェクトに苦情処理手続をいれることによって、苦情処理手続を制定・実施する場合の明確さを確保しようとしたといわれている。プロジェクトにおける情報・参加・選択・アクセス・苦情の五つの要請についての研究、重要な問題提起については、“Open to complaints” 第三章に詳しく論じられている。(“NCC et al. *Supra* note 7”)
- (48) open to complaints とは “Children’s Bureau’s complaints procedures project からなされたリーフレット “Essential Elements” と “Notes for Councillors” に高い信頼がおかれている。
- (49) 公的に供給されるサービスのすべての局面における、利用者の利益が重要なものと考えられるようになるにつれて、「消費者の声

を大きくこと」は、多くの社会福祉局の政策となった。「クライエントのいる場所から出発すべき」という考え方が、復活してきた。しかしこうした考え方は、特にサービスの基準・施設の有効性・サービスの質・サービスの供給のスタイル・アクセスの欠如に係して主張されてきているわけではない。つまり、こうした考え方は、個々のソーシャルワーカーや事務員を通じて供給される特定のサービスに関わることよりも、むしろ資源の割りあて、供給のレベルについてのコメントに関連して主張されてきている。したがって、この意味での消費者の声は、政策形成過程 (policy-making level) でもっとも明確にきかれることになる。

(50) ここ二〇年のコミュニティアクションの展開は、住民参加の理念を進展させた。ラルフネーグータイプの子消費者主義も、他の型の消費者組織を進展させた。社会福祉の利用者も、NAYPIC, Parents Against Injustice, Disability Action Groupsなどのグループの成長と共に組織化されてきている。

(51) ワークショップが行われた段階で立法化はなされていなかったがその後、児童法・障害者法は、ある種の決定については、その決定に反対し、再審査を求める権利を与えたことになった。事実、社会福祉局の多くの場面においては、苦情処理手続を設立する以外、解決できないことが少なくなかったといわれている。しかも、特定の立法に対してのみ対応する、その場その場のアプローチは、クライエントの参加を促進しない。単一の一貫したシステムの導入が望まれる。特に、単一の一貫したシステムの確立は、児童法・障害者法・精神保健法などの個々の立法ではカバーされないクライエントにとって、重要な意味をもつ。また一貫したシステムの確立は、クライエントに対する明確さと、アクセスの容易さを保障することになると考えられていた。

(52) 「サーチャー政権の民営化政策は、自治体サービスのさまざまな局面でおこなわれた。ひとつは、サービスを民間に委託するという方法であり、ゴミ処理や清掃、老人ホームの運営などについてそれが行われた。しかし、委託されたサービスの質についてもその責任は自治体を負うことには変りなかった。しかも民間委託によってサービスの質が低下することが多く、住民からの不満や苦情が増える結果となって、この政策はあまり成功しなかった」(以上前掲武田「現代イギリス行政における分権化」六三頁)。

(53) 国や自治体による公共部門と民間のボランティア活動を連携させることで福祉のネットワークを作りだそうとするもの(同七三頁)。

(54) 民間委託化された老人ホームに高いサービス基準の維持を求めそれを監視することは、公共機関に対する場合より、いっそう難しいことが指摘されていた。

(55) ボランティア団体のワークショップでは、創造されるかも知れない利用者とのパートナーシップの性格について関心が集中した。

サービスの義務からのがれる契約の増加は、プロジェクトやサービスの質並びに資金をコントロールする人々と、クライアントの距離をより大きなものとしていることが指摘された。

(56) サービスにおける契約関係の増加は、地方当局が民間団体 (private firms) を利用する場合にも地方当局が品質管理と修復に対する責任をもつべきとする認識を、たかめてきている。それは、サービスを供給するために、地方当局がボランティア団体を利用する場合にも適用されるようになってきている。サービスが契約化されるにつれて、ボランティア団体と、公的機関 (statutory sector) の関係においても、社会福祉局とボランティア団体との間のとりにきめにおいて、サービス受給者の権利が見失なわれないようにするための注意深い交渉が必要とされてきている。ボランティア団体がそれ自身の苦情処理手続をもつことができるかどうかについては、ワークショップでは若干の議論があった。

(57) 「公共サービスの場合、その消費者は民間では選択の自由は与えられておらず、また住宅や対人社会サービスなどで見られるように消費者はカテゴリー化された共通のニーズをもった集団となっている。そのため政治的分権化においては、住民は個々の消費者としてではなく、地域コミュニティ、あるいは特定サービスの消費者としての集団化された立場で取り扱われてゆくことも課題となっている。自治体は住民に働きかけてその組織化を行い、その上でサービスへの発言や、行政への参加への道を開いてゆくことが展望されているのである」(以上前掲武田「現代イギリス行政における分権化」七一頁)。なお「The Local Government Ombudsman, *Supra note*, 37 at 3」参照。

(58) 消費者主義は、消費者はその支払いの限りにおいて欲することができる、ということの意味する。しかし、社会福祉の利用者の多くは、貧困の故に、特に価値ある商品やサービスを利用することから除外されている。また商品を選択することができない。したがって、市場消費者主義・顧客消費者主義は、ものを手にいれることができないサービスの分野には、適合しない。しかし、参加消費者主義 (participative consumerism) は、個性と尊厳に価値をおくことにより、サービスに対する消費者の分担したかわりを保障するもので、社会福祉サービスにも、より適合する。この考え方のもとでは、特定のニーズをもった人々は、相談され、選択をすることができ、コミュニティの一員として、参加する機会をもつ。この新しい参加へのアプローチのもとで、管理者 (managers) にむけられる中心的な要請は、危険を引受け、予算と意思決定過程を分権化し、関係する様々な組織との接触をより容易にすることである。このアプローチは、サービスの供給者や利用者にとってわかりやすい組織や手続をもつことによって始めて可能になる。T. Jowell, *Participation, Partners and Professionals*, at 9 (1988)。

(59) いくつかのワークショップでは、苦情処理手続、情報へのアクセスを含むクライエントへの処遇の改善は、分権化された組織、あるいは、パッチシステムのもとで効果をもつという意見が多くをしめたといわれる。

(60) ほとんどの部局は、住民に利用できるサービスの範囲・性質、あるいは権限と義務について知らせていない。その結果潜在的なクライエントは、ほとんど何も知らずに、あるいは、どんな援助を求めることが適切かを知らずに、役所にいくことになる。サービスの供給についての情報がだされている場合さえ、裁量的な項目に（たとえば、援助の内容とか適用要件など）適用される基準について明記したものは、ほとんどない。ローカルオンプズマンは、サービスの利用についての決定、特にサービスの供給量を減らすことの決定は、広く公表されるべきであると述べていた。住民は、社会福祉局の権限の範囲についても知りたいと考えている。ソーシャルワーカーは、単にクライエントとその親族に対し、個別にサービスを受けることについて知らせているにすぎない。しかしこれでは、全体がわからないので、必ずしも望ましいやり方ではない。さいごに、クライエントは、たとえば、正式な手続を通じて要求を通していくことが、いかに苦しい試練であるかというような、苦情をのべることの意味することについても知らされる必要がある。文書化されたガイドラインと情報は、クライエントに対してばかりでなく、少数民族のものや、クライエントを援助する、独立した助言者 (adviser) にも、供給されることが必要である。クライエントが、期待しうるサービスを特定し自分の苦情が理由があるものかどうかを決定することを援助する「サービス」や「契約」「サービス情報のバック」などのアイデアを検討することは有益かもしれない。すべての公開された情報は、平易な言葉でそして英語以外のよく使われる言葉で書かれなければならない(以上は、ワークショップでの議論の要約である)。

(61) public service orientation : この考え方は、かつてはもっと多くの地方当局で、とりあげられていた。それは、まずクライエントが欲するところのことをきき、そのあとでサービスを適用させていくことを意味する。現在地方当局は、住民 (public) の方から自分の方から歩みよっているのだろうか? public service orientation には、苦情処理手続も含まれるのだろうか? いくつかの地方当局は、住民あるいは聴聞委員会に対する情報の中に、苦情処理手続を含んでいるかもしれない。情報の中に苦情を統合することは、地方当局あるいはクライエントを助けることになるか、が検討されなければならない。

Faith in the City : 地方当局とより広い大衆の間のパートナーシップを促進するうえで重要ないくつかの始めにとられるべきやり方がある。ある当局は、英国国教会の報告書 Faith in the city を、再集結の中心概念として、用いた。これは、様々なソーシャルワーク機関における参加とよい処遇 (good practice) を広げることであった。他の地方当局は、他のヴィジョンを描いた。協同と

パートナリシップの理念は、公的な責任、クライエントの権利、参加、苦情処理手続を促進するために、いかに用いられるか？ これらの方法は、単なるレトリックなのか、あるいは、実践に影響を及ぼすものなのか、が検討されねばならない。(以上は、ワークショップにおける指摘を要約したものである)。

(62) 専門家の責任の問題は、シーボーム報告以来、パークレイ報告やBASWで指摘されてきたところである。しかし、(ガイドラインの書かれた一九八八年の段階からみて)二三年前まではさしたる影響を及ぼすことはなかった。ところがガイドラインによれば(ここにきて、National Children's Bureauやその他のソーシャルワークのケースについての最近の調査は、この問題をにわかに注目させることになった、とされる)。

(63) コミュニティ・デベロップメント(CD)の概念は、ワーカーが指導者の立場に立つことなく、媒介者の役割に徹することで、住民自らの自発的な意志でコミュニティの形成と発展に向かうよう振り向けていく方法を指している(前掲武田「現代イギリス行政における分権化」七〇頁)。

(64) ガイドラインは、デュープロセスと自然的正義⁶について次のように述べている。クライエントの権利という理念は、たとえそれが厳密な意味で法的なものでなかったとしても、重要な意味をもっている。多くの専門家は、苦情を申し立てる権利を認めており、たとえ強制できない権利であるとしても、権利という言葉⁷を他の領域にも適用することに、反対しないかもしれない。多くの社会福祉局の仕事に関連する法令(statures)が、よってたつところの法律(legislation)やガイドラインの中に、また地方自治体によって設立された実務要領(Social work practice)と行政の行為に関するガイドラインの中に、実務(practice)の合理的な基準に関する権利と期待を読みとることができる。

他の重要な権利は、自分を弁護し、自分の意見を表明する権利、代理人を選ぶ権利である。また決定に関する、明確な情報を利用する権利、そして異なった決定のたて方について知る権利も重要である。このうちのいくつかは、一九八六年の障害者法に提示されているが、現在の苦情処理手続では、そこで求められているようなことは実現されていない。また、地方自治体が、一九七八年のガイドラインを、重視しているという証拠もない。

地方オンブズマンの仕事は、法令上の義務の遂行ならびに行政一般に関する人々の権利と、自然的正義に関する認識を、たかめることになった。たとえば、シェフィールド大学の研究で引用されたオンブズマンの報告は苦情を調査し、なぜそうした措置がなされたのかを説明し、コメントする機会を与えることをしなかった市の職員(council officer)の過失を、自然的正義に基づき、認

めている。

また、研究者や圧力団体による研究や報告書、政府部内からの通達 (circulars) や、問答集 (consultation documents) は、「クライアントは、明確にされることを要求する権利をもち、当局はこれらの権利を確認し、強化するために、容認される手続に従うことを求められる」という理念を強化してきている。「自然的正義とテュープロセスの理念」が重要視されるひとつの領域は、独立性を保障された苦情処理職員 (complaint officer) あるいは独立性を保障された人々からなる委員会の設立に関係している (官僚制から、個々人の権利を守る方法については、ガイドラインの第三章において詳しく論じられている)。

公的責任を重視し、公的サービスを至向する動きは、地方自治体の議員ならびに職員の見解を訴える権利を強化させた。民主的な手続は、そのような権利を明確に与えている。しかし、もっと大切なことは、Islington, Hackney, Walsall Kent のような自治体で、実施されてきているような、消費者に視点をあてたサービスと結びつけられた、継続的な公的責任の遂行と実践の政策である (本文でふれたように、前述の自治体では、クライアントが、サービスの供給過程や、サービス組織に包摂され、その結果、クライアントはサービスの供給について、当局にコメントをしたり、苦情をいうことができるようになってきている)。

(65) 注 (17) 参照。

(66) 福祉多元主義については注 (53) 参照。

(67) Faith in the City-A call for Action by Church and Nation, the report of the Archbishop's Commission on Urban Priority Areas, Church House Publishing, 1987.

(68) 注 (39) 参照。

(69) ガイドラインによればたとえば、Conventry の社会福祉局は、新しい政策を実施し、供給者と受給者のパートナーシップを発展させた。対話を促進し、批判や賛辞を生み出す手続の創設は、こうしたことのために重要となる。

(70) ガイドラインは、次のように述べていた。

クライアントとソーシャルワーカーの関係が、協同的なものになるにつれて、クライアントの主張が、ソーシャルワーカーにとって望ましいものでない時でも攻撃的な態度になるのをおさえることができるようになる。ソーシャルワーカーは、自分のなした決定を最高のものと考えがちである。しかしながら、特に危険が切迫している子供のケースや精神保健のケース、あるいは少ない財源のわりあてについての決定、他にむけられるべき批判の矢面にたたされる時などにおいては、ひざを打つような答は、めった

に得られるものでないことをソーシャルワーカーは考慮すべきである。

ソーシャルワーカーと社会福祉局に対する素人のコメントは、一般に矛盾しており、好意的なものもめったになく、多くが、情報不足によるものである。ソーシャルワーカーは、クライアントからは、権力があり、攻めききであると思われる。のみならずソーシャルワーカーは、無能であり、重要な存在ではなく、公的な資源の乱費家ともみられている。すべてのおこりうる社会的な悪を防止することに失敗したとして責められている。したがって、彼らの行動や決定に対する市民の批判をたやすく受けいれることは、住民参加についてのソーシャルワーカーの高い理念にもかかわらずソーシャルワーカーと彼らの管理者にとっては、困難なことなのである。それにもかかわらず、決定に対して理由をいわなかったことに對するソーシャルワーカーの過失への非難、この件について基本的な情報をクライアントに与えなかった、そして、ソーシャルサービスへの参加を求める理由を与えなかったことに對するソーシャルワーカーの過失は、一般的に承認されるべきことである。

(71) Homes and Hostels for Children and Young People (the Sheridan report), DHSS Northern Ireland, HMSO (Belfast), 1982
: Report of the Committee of Inquiry into Children's Homes and Hostels, DHSS NI, HMSO (Belfast), 1986.

(72) The Leeways Inquiry Report, London Borough of Lewisham, 1985.

(73) Report of the Inquiry into Nye Bevan Lodge, London Borough of Southwark, 1987.

(74) 効果的な苦情処理手続を設立するための戦略については、プロジェクトに参加した地方自治体の経験もふまえ、ガイドラインの第三章で詳しく論じられている。

(75) NCCの調査では、調査対象一八のうち、五九が回答しているが、そのうちの三三(五六%)が、対人社会サービスの全ての領域をカバーする正式な手続をもっている。

シェフィールド大学の調査では、三七の解答のうち、一八(四九%)が、すべての領域に適用される正式な手続を求めている。

(76) すでに、苦情処理手続について、経験とそのための研修をつんでいる地方当局では、苦情処理手続の存在は、曖昧なあるいは個人的な攻撃から距離をおき、頑固なおそらくは理由のない苦情からスタッフを守ることになると思われる。たとえば、ある地方当局では、一年以内に、数種の苦情が、一人のクライアントからだされた時には、調査が行われる。このことは、クライアントが、重要に扱われることを確保することになると同時に、スタッフは、理由のない批判にさらされていることをあきらかにし、管理者にそのことを申し立てることを援助することにもなる。

(77) (24) 参照。

(78) 現在文書で明記された、苦情処理手続をもっているところは少ない。すなわち通常、苦情は、慣習 (practice) として受けつけられている。また、他のところでは、手続はあるがすべてのシステムを統合する文化化された文書がないところもある。結局、実際には全くないのも同然であり、もしだれかが声高に、あるいは、しつこく苦情をいうなら、それに対応してつくられた答がでてくるのみである。こうした状況は、手続を住民に公表したり、苦情を述べ、救済を求める権利について、住民やクライアントやスタッフに対し、適切な情報を与えることを難しくしている。また手続が文書化されていたとしても、その形式によっては、必ずしも効果的であるわけではないし、スタッフの支持をえているわけでもない、という指摘もなされている (以上は、ガイドラインによる)。

(79) シェフィールド大学の調査では、解答した当局の七〇%が、彼らが受けた不服を追跡する (monitor) ことを求められているが、そのうちの、一九%が、何らかの統計的な分析を行なっているにすぎない。NCCの調査は、同様の点について、より否定的傾向を示していたとされる。ガイドラインは、シェフィールド大学の報告の中で引用された、北アメリカにおける「専門性と民主主義の幸せな結合として表現された」good practiceの事例に深い関心を示している。

(80) ワークショップでは、構成員 (member)、事務員 (officers) いずれの場合も、一般に当局内では手続についての、幅広い認識はもっていない、ということが、確認された。苦情処理手続が導入された時に、新しいスタッフや構成員あるいは管理者に昇進したスタッフに研修がなされたところさえ、苦情処理手続について、詳細なプロフィールが説明されたという証拠はなかった。

そればかりでなく、「地方オンブズマンや、キャンペーングループからだされた報告や、ガイドライン」についても、ほとんどの者が周知していない。こうしたワークショップにでてくるスタッフは、孤立していることも、参加者から指摘された。

(81) ガイドラインによれば手続は、「苦情が重大に扱われない雰囲気や風潮がある場合、あるいは、重大に扱われたとしても、費用や、研修のための財源、あるいは管理上の事項に対し重分な配慮がなされていない」場合には、有効には、作動しない。機関の雰囲気や考え方をかえていくための、管理者の自覚は、外からのコメントが受けいれられやすく、コメントに従って行動する組織を作りあげていくことにかかっている。しかし社会福祉局は、サービスを供給するスタッフの知識と専門性を創造的に利用する経験がなく、また部外の専門家や市民からのコメントを、そのまま放置している。また、ガイドラインでは、以上のことに加えて新しい若いスタッフの関心と困惑を重大にとりあげる管理上の必要性も強調されている。

(82) ガイドラインは、「多くの事務所は、利用者の落胆に対してもっと適切な対応をすべきである。その場合電話は、主要な手段となるが、何の役にも立たない、不安を伴うだけの録音電話であったり、利用者からの電話を、すぐにきってしまったり、利用者が番号をいっておいてもかけてこなかったり、ながくまたせっぱなしであったり、めんどうくさそうな対応であったり、見当ちがいのいいわけをされたり、他の担当者がでて、物うげな、きづつけるいい方で、会議中であるというだけであったり、文書でだすように要求したり、といったことについて、社会保障の事務所さえ、反省をのべていない。これでは、利用者参加のレトリックにもかかわらず、事務所は、あいかわらず、抑圧的な事務所にとどまっていることになる」と指摘している。

(83) ソーシャルワーカーとクライアントの間の力の均衡の問題は、平等と差別の問題にも関連している。社会福祉サービスのクライアントの多くは、少数民族であり、しかもその多くが女性である。しかし、サービスに対する平等なアクセスを促進することは現状ではなされていないし、これらのグループの見解を聞くための手続は、手つかずのままである。たとえばソーシャルワーカーと、子どものためのデイ・ケアを望んでいる両親との関係は、(もし保育の基準、あるいは、労働に対する女性の権利について見解の相異があるなら)めったに改善されないことになる。異なった文化観に基づく期待が、アクセスに対する制限を生みだす場合もある。サービスの受給が決定される基準、アクセスのための手段が、明示されなければ、クライアントは、感受性に乏しい、サービスにかかわる不適切なソーシャルワーカーの対応に対しても、苦情を述べるのが難しくなる。平等の機会のための政策は、行為のすべての側面をカバーし、参加と責任に対する手続を通じて担保されるべきである(以上は、ガイドラインによる)。

イギリスのボランティア運動の中には、人種問題を取りあげるグループも少なからず存在し、社会主義思想とも関連をもちつつ、運動に大きな影響を与えているといわれる(前掲 武田「現代イギリス地方行政における分権化」七三頁参照)。

(84) ワークショップでは「パートナリシップの理念や協力を深める、より進んだプログラムの展開と査察」を通じてソーシャルワーカーはだんだん訓練されてきている。これらのことが効果をあげるためには、すべての当事者が、ソーシャルワーカーの権限の程度と限界を知ることが必要である。これらのうちのいくつかは立法的な変更を必要とする。児童のケアについての立法を明確にするための現在の法改正の提案はこれを助けることになるかも知れないと考えられていた。中でも地方当局は、ソーシャルワーカーならびに補助のスタッフそしてクライアントのすべてに対して、彼らの役割とその限界を知らせるために、多くのことをする事ができる。そのためには明確な情報とガイドラインがつくられることが必要である。またボランティアな部門の側が期待する契約上のパートナリシップのあり方を検討する論議がなされることが必要である」ことが主張されていた。

- (85) 現在、我が国では、個室の養護老人ホームへの入所を求める訴訟が、提起されている。この種の訴訟は、実質的には客観訴訟であり、国の *policy making* を問題にするものとみることができる。にもかからず、自治体職員や施設職員の中に、訴訟の提起は職員個人に対する攻撃であるかのような認識が散見されることは、こうした問題が我が国でも無関係なものでないことを示している。
- (86) ガイドラインは「スタッフは、地方当局の政策や、サービスの割当ての基準を知っている必要がある。スタッフは、議員のつくった割当て基準に対して責任はないが、もし基準を知らなかったなら、あるいは利用者が利用できるサービスについての情報をもたなかったなら、スタッフは利用者との積極的な接触をしぶることになる。」と指摘している。
- (87) ガイドラインは「より早期の段階で、組合と討議することが必要である。組合のメンバーと、組合全体を区別することは役に立つ。個々のメンバーは、異った役割において、異った利益をもつ。」と指摘している。
- (88) イズリントンの分権化計画においても、最大の問題は、これを実施するためのスタッフとの協議、特にその労働組合との協議であった。このスタッフの多くは全国自治体職員組合 NALGO に組織されていたが、この組合の地域支部は分権化計画に対して、職員の労働条件に与える影響などから否定的な態度を示したと指摘されている（以上前掲 武田「現代イギリス地方行政における分権化」七八頁参照）。
- (89) もしスタッフが、自分の立場は保護されているという信頼のもとに、対応するなら、苦情処理手続は、本来の意味で機能することになる。そのためには、クライアントからなされる苦情処理手続と、スタッフから提起される意見具申の手続 (*grievance procedure*) は区別されなければならない。産業社会では、顧客に対する充分な対応 (*good customer care*) は、スタッフに対する充分な手当 (*good staff care*) と共に始まる、といわれているがこうした考え方は、地方当局でも受け入れられるようになってきている。このことは、クライアントの権利が無効になることを意味するものではない。それは、スタッフに対する研修がなされ、困難な時に専門的に、援助されることを意味する（以上は、ガイドラインによる）。
- (90) 自治体分権化の政策は殆んどの場合、地方議員や政党のイニシアティブで導入されてくる（前掲 武田「現代イギリス地方行政における分権化」七一頁参照）。
- (91) しかし、もとより強制力をもつものではない。これにより先は、まさに政治の問題ということであろうか。
- (92) その監視は、主だったそれぞれの委員会が検討のために相応の時間を確保したことを確認することによってなされる。
- (93) 一九八八年五月から、個人は、議員を通さずに直接に、ローカルオンブズマンと接触することが可能となった。オンブズマンの

仕事には、不正 (injustice) ではないが、不当な行為 (maladministration) が結果する不正をとりあげ、地方当局や公務員個人に勧告することも含まれている。苦情処理手続と、オンブズマンの役割は、相互に補完的なものであるべきであり、両者が、より熟知された、明快で、利用しやすい手続をもつことによって、その関係はさらに改良される、と考えられている。

Dr. Yardley は、「だれもが地方オンブズマンのオフィスを訪問してあるいは電話によってコンタクトをとり、調査してほしい苦情について簡単に述べることが出来る。そしてオフィスを訪ねた誰もがその苦情が地方オンブズマンの範囲内の問題であるかどうかを検討するために調査される権利をもつ。そして、それが書式においてなされねばならない正式な苦情とすべきものかどうかの援助が与えられる。手続が支持されるかどうか、実際に調査がなされるのかどうかの決定は、オンブズマンによってなされる。しかしながら、たとえ苦情が調査されなくても苦情申し立て者と地方当局には、今後それによって変わってとられるべき可能性についてのアドバイスがなされる」とし、さらに他方「オンブズマンの利用と有効性に対する直接的なアクセスが増加することを希望するとともに、地方当局についての関心が増加していること、社会福祉局が苦情処理手続を持つようになってきていることは望ましい。二つのシステムは補足しあうものとなるべきであるがよく周知された明確な各地方当局における手続を通じて問題についての地方レベルの解決がより容易になるべきである。」とのべている。"Dr. Yardley, *Supra note 37, at 21*"

(94) 地方オンブズマンは、「不当な行政行為 (maladministration) の解釈は、それが適切とされる場合には、専門的な決定過程 decision making も含む十分に広いものである」ことを明確にしている。「専門的な判断を訴える」ことについての注意を喚起することになった Louis Blom-Cooper の最近の調査報告書に対する論議は、そのような事項を調査するために地方オンブズマンの事務所を、利用することへの関心を増加させた ("Ibid")。

(95) (24) 参照。

(96) 知識の欠如、特に議員の間の知識の欠如に帰因するより深刻な問題は、当局のそれぞれの部局において、個々別々の手続が展開されていることである。それらは、相互に矛盾したものであり補充しあうことはほとんどない、といわれている。

また多くの地方の政治家は、苦情処理手続をつくることに消極的である。なぜなら、彼らは、住民から選ばれた代表として、コミュニティの不満に対する主要な、そして適切な窓口であると考えているためである。また社会福祉サービスは、多くマイノリティに関わる問題であり、票田になりにくいため、地方議員に利益をもたらすことは少ないと考えられている。しかしたとえば、障害者への援助や採用の縮小に関わる問題は、議員の関心事となる。

(97) サービスの供給に関する多くの議論においては、政治上の事項と、職業上の事項がオーバーラップしている。それ故、(i) 特別の審査の形式や申請の形式に服する必要のない専門的なソーシャルワークの決定あるいは行為と、(ii) 政治家の決定に基づいて規定された「ニーズと適格性に関する基準」に従って、乏しい財源を割りあてることにかかわるソーシャルサービスの供給についての諸側面を区別することは、基本的に重要なことである。住民がそうであるようにソーシャルワーカーも、しばしば、この二つがオーバーラップしていることに対して混乱している。資源は、専門的な基準だけでなく、政治的な基準に従って割りあてられる。サービスの実施が費用を必要とするからだけでなく、苦情は、しばしば、「サービスならびにスタッフの質と、有効性」にかかわるものであるために、お金がいかに使われているかということは、苦情処理手続の中心的な課題となる。

サービスの有効性と程度についての政治的な決定と、ニーズに基づいたサービスの適格性についての専門的な決定に、だれが責任をもつかについての混乱は、苦情がどこにむけられるべきかについての明確なガイドラインがあるならば、本当の意味でのクライエントの権利を増加させることになろう。サービスの供給の程度に関する問題あるいは、介護は昼夜を通じて供給されるべきか、勤務時間内だけで良しとされるのか、あるいは相応の料金の徴収がなされるべきか、といった問題は、政治家がこたえる問題となる。これに対し、スタッフが適切にサービスを遂行しているか、彼らの仕事は適切に行われているか、おくれることはないか、親切か、クライエントに対し適切な援助をしているか等についての批判は、当局内の行政上の管理の構造を通じて、対処される。このように、両者は、分離した道すじをたどることになるが、いったん苦情処理手続が設立され、そのいづれもが、社会福祉サービスを監視する手段となり創造的なコメントの情報源であることが、確認されれば、両者は、苦情処理手続のもとで、統一的に処理されることが可能となるとみられている(以上は、ガイドラインによる)。

(98) ほとんどの地方当局は、原理原則においては、苦情処理手続に好意的であったとしても、実際にこの手続に資金をだすことは少ない。苦情処理手続の導入が、緩慢であり、また往往にして部分的であるのは、このためである。こうした事態から、イギリスでは通常の共通した理解として「一般的な手続を設立する前に、現状の部分的な制度を、実質的に意味あるものにしていくべき」とする意見がある。しかし、ワークショップの参加者は、苦情処理手続は、地方当局全体を対象とするものでなければ意味がないとする立場から、こうした主張には批判的である。

(99) ガイドラインは「半独立機関である chief executive の自立的な援助にもとずき、当局内の全機関にわたる手続を創造すること

は、さまなければ、浪費となりあるいは政治的に過敏に反応を示すことになるサービスに対し、有効な保護を与えることができる。」と述べている。

(100) 現在クライエントは、ローカルオンブズマンに苦情を申し立てることができる。彼れらはまた法的な勧告を求めることができる。先へのべたように、一般的なソーシャルワークあるいは、ソーシャルワーカーの専門的な行為を監督する social services council についての考え方は、とりわけ選挙民が受給できるサービスに対し、独立した専門家の意見、あるいは他の客観的な基準をもつべきとする、バークレイ報告に基づく方向が、再び重視されてきていることを示している。これに対し (local welfare advisory committees, community health councils をモデルとした) community welfare councils, social services committee のメンバーではない「議員を含む上訴委員会 (appeals panels) あるいは地方ソーシャルワークオンブズマンといった」(「独立した審査委員会や上訴機関」) を設立することについての提案もだされている。

(101) これらの二つのアプローチは、ワークショップでたえずだされた、いくつかのディレンマを反映していた。手続は、十分に苦情を申立てることができるように、「opening door」に適合されるべきなのか、あるいは苦情が処理されることを、より容易にしながら、当局にとっての要求にも適合させるものなのか、といった論争である。

(102) この目的に対して、National Children's Bureau は、Line-management system に信頼をおくことには、危険があると指摘していた。なぜなら、問題解決のアプローチは、クライエントからは解決をおくらせる戦術とみられるかもしれない。また状況に対する機関の側の支配は、受身の立場におかれているクライエントを遠ざけることになると考えられたからである。

(103) complaints officer を任命することは役に立つように思われる。現在では、多くの苦情申し立て者が、ディレクターのところに、そしてマネジャーのところに、あるいはそれ以外のあらゆるところにいつている。そしてあるものはそのシステムの中で道に迷ってしまう。局長 (director) の権限を持つ任命された complaints officer が、「すべての苦情に対してすべてのものが同じ取扱いを受けることができ、そしてすべてのものが手続の機構を通じて、処理されることを確保する」ために、チャンネルとして活動すべきである。このことは、クライエントにとって決定的に重要なことであるが、またスタッフや政治家にとっても正しいチャンネルを用いることを習慣づけるうえで重要である。

ある当局は、さらに進んで rights officers を任命している。そこには、ある特定のクライエントのグループのためのものたとえば、児童や高齢者といったような、特定のクライエントのグループのためのものが存在した。他のものは消費者サービスに対する、

より一般的な役割をもつ。

こうしたスタッフの役割は、特に法的、手続的な情報についてのスペシャリストとして位置づける場合には、大切な機能を持っているように思われる。法律は、混乱しており、矛盾している。裁量は予測の難しいものである。明確にクライエントの側にたち争いのある矛盾した判決や判断の混乱に対し適切にアドバイスすることができるとは誰なのかを明らかにしていく上で、前述のようなスタッフの存在は非常に役に立つ。そして、高い費用を費やし、苦情の申し立て人を苦しめて終わることのない結果を確保することができるともなっている。また問題となっている当面の苦情が、complaints officer のところにもっていくべきものか、情報や明確さを求める事項として、議員の調査を要するものであるかどうかの明確な判断を可能とすることになろう。このことは、特にその議員が苦情処理手続の再審査委員会の一員であり、中立性が要請されている場合には特に重要である。(T. Harris, *Supra note 42, at 29*)

(104) 地方オンブズマンの事務所は、最近、complaint officer と上訴機関 (appeal bodies) の役割を、重視している。地方オンブズマンの事務所は、シェフィールド大学の研究に依拠しつつ、全ての社会福祉局に対して、苦情審査機関として、また独立機関として行動する意見表明機関 (voice) が、当局内におかれることを要請している。

(105) ワークショップでは chief executive officer に対して、もっと活動的な当局全体を見渡す監督的な役割を期待する見解も、きかれた。

(106) ワークショップでは、complaints officer は、任命されたポストであるべきかどうか、complaints officer は、本質的に、post box (すなわち、苦情が申立てられる場所) であるのか、あるいは complaints officer もまた、investigating officer としての役割を期待されているのか、について議論が展開された。

(107) ワークショップでは、「complaints officers は、完全に line management structure の外側にあるべきこと、そして社会福祉局の相対的に、中立的な personal section の中に位置づけられるべきこと。このことは、懲戒手続、意見具申手続から、苦情処理手続を区別することになる」等について、より進んだ提案がなされた。

(108) Lewisham では、上訴委員会は、多民族から構成されなければならないとされる。

(109) Family Rights Group は、アクセスに関する両親の苦情に対し、議員の主導によってなされた研修の成功の例を指摘した。このことは、ソーシャルワーカーが決定を行う上でなを基本とすべきかを、議員が理解する上で有効である。こうしたことは、議員が上訴機関の一員であり、議員が上級職員 (senior officer) ならびに当局外からの選任された独立した第三者と共に、上訴機関

を構成している場合に有効である。

- (110) 苦情処理手続は、議員と行政職員の間、興味あるディレンマを生み出すことになる。社会福祉委員会は、すべてのクライエントが公正に扱われ、その調査を職員が平等に客観的に遂行するために正式の苦情処理手続を持つべきであるということを決定するかも知れない。けれども、議員の調査システムより、苦情処理手続を利用することは難しいかもしれない。両者の境界線を明確にしていくことが重要である。その結果議員は、この苦情が、苦情審査官のところに行くべきものか、情報や明確さを求める事項として、議員の調査を要するものであるかどうかの明確な判断をすることができ。

このことは、特にその議員が苦情処理手続の再審査委員会の一員であり、中立性が要請されている場合には特に重要である（“T. Harris, *Supra* note 42, at 27”）。

- (111) このことは、主たる関心が、子どもの権利を守ることにむけられている場合と共通している。事実、このことは National Children's Bureau のガイドラインの本質的な要素のひとつとなっている。いくつかの地方当局ではもっと進んでおり、介護を要する児童のための Independent friend を創造している。その結果、若い人々が、地方当局から完全に独立した人々を通じて、アドヴァイスや援助を受けることができるようになっていく。同じようなことが、advocacy alliance でも展開されている。そこでは、ボランティアは、精神的に障害のある人と友達になる、そして彼らに、支援と援助を与え代弁者として行動する。

- (112) 多くの人々が社会福祉サービスへの参加の新しい領域である助言の広がりにおいて同意しているけれども、恐れも感じている。社会福祉局にとって、利用者のグループと会い、助言者 (advocate) を代理人とし、助言者に対し費用の支払を考慮することは、よい考えである。このことは、助言者にとってはミーティングをより容易なものとすることになり、情報をより入手しやすくすることになり、そしてクライエントにとっては彼らの助言者や代表者によって援助されることを可能にする他の財源を得ることを可能にすることになる（“T. Harris, *Supra* note 42, at 27”）。

- (113) (93) 参照。

- (114) 「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なう『苦情処理』は、それが法制化されることによって、行政主体に特有な一種の行政法の制度を成す。もっとも苦情処理機関は関係行政庁に対して勧告できるのにとどまるから、その行政統制力には限りがあるが、それだけに苦情処理機関における第三者的権威が重要であろう。」（兼子 仁『行政法総論』二五頁）

- 23 もし、必要であるならば、より進んだ調査を行う CDO に、勧告をそえてレポートを送付しなさい。

- 内容にもっとも直接的に関連するメンバーや職員の名前をきちんと整理しなさい。
- 10 苦情を今後の行為や決定にかかわるさまざまな要素に分解しなさい。
 - 11 各職員に対する質問の方向を整えなさい。
質問は読み上げるのではなくて、開いてみせるようにしなさい。それから、言葉や態度で自分の見解を表明しないようにしなさい。そして、1度に1つの質問をし、2つの質問が同時に含まれないようにしなさい。つまり、1度に1つの質問をしなさい。
 - 12 通常、はじめに、より上級の職員から、そして最後に苦情にもっとも直接的に関連する職員にという形になるように、インタビューの順序を調整しなさい。
 - 13 インタビューされるすべての人々は、友人あるいは労働組合の代表者を同伴することができるということを知らせなさい（その友人がインタビューされる人の上級監督者の位置にないことが条件であるが）。そして、彼らに苦情について明確に説明しなさい。
 - 14 特別に困難なインタビューについては証人が必要とされるかどうかを考えなさい。証人を伴うことは新しい調査者を教育するためのよい方法でもある。
 - 15 インタビューは、非公式にそしてできる限りリラックスしたやり方で行われるべきである。しかしもし、必要であるならば、問題は執拗に追及されるべきである。他のことに触れるべきではない。同じ質問を2度たずねることをおそれてはいけない。なされた答は、ノートにきちんとかかれなければならない。
 - 16 インタビューされる人たちが、その特別な事実をいかに知ったかをたずねることによって、事実に基づく証拠を噂から、分離するようにしなさい。
 - 17 確証的な証拠を求めることによって、証拠間の矛盾を処理しなさい。もし、これが役に立たないのなら、矛盾する証拠の間の対立点を明確にすることを検討しなさい。
 - 18 インタビューの終わりに、その調査によって、取得された多くの点を要約しなさい。そして、被調査者に対しつけ加えることがないかどうかをたずねなさい。
 - 19 記憶が鮮明な間に、インタビューの後できればすぐに、書かれたノートからインタビューの正式な記録を作りなさい。次の日までそれを延ばしてはいけない。
 - 20 もし、適当だと思えば、日常の生活や行為をチェックするために、前触れなく、苦情を申し立てられた施設を訪問しなさい。
 - 21 得られた証拠から作成されたレポートを起草しなさい。できるならば、意見をいれずに起草することが望ましい。そしてこれをインタビューしたすべての人々（そこには通常苦情申し立てた者も、そうしてはならない特別な理由がない限り含まれる）にコメントを求めて回覧しなさい。
 - 22 コメントを検討し、必要であるならばレポートを修正しなさい。そしてもし適切であるならば、苦情申し立て者のために提案される救済を書き加えて結論を書きなさい。

の仕事が容易に、そして恐れを持たずに遂行するための研修を必要としている。

- 9-6 苦情処理手続は、サービスを供給している人々にとっても、また重要なものである。スタッフは、そのシステムと彼らを雇用し管理している人々を信頼することが必要である。なかでも、スタッフはサービスを受けている人々、あるいはその介護者の感情やニーズについて、これらのことが苦情になる前に気がつくことが必要である。

Appendix A

GOOD PRACTICE FOR INVESTIGATORS 20

よい調査をするためになすべきこと

- 1 苦情を申し立てている当該人物から以前にだされた、正式な苦情の申し立てがあるかどうかのチェックをなささい。
- 2 次のようなことを求めて苦情申し立て人と接触しなさい。
 - a) 苦情を明確にすること
 - b) 解決や結果として期待していることはなにか
 - c) 彼が何らかの援助を欲しているか
彼に視力障害があるか、聴力障害があるかどうか、あるいは言葉についての障害があるかどうか、彼がやりとりを適切に理解するために必要とされるものは何か。その上で必要とされていることの供給が確保されるように勤めなさい
 - d) 調査の手続を説明すること
- 3 苦情の背景ならびに関連する法的、行政的な政策そして手続に目を通しなさい
- 4 苦情処理手続が、この苦情のあつかいにおいて、もっとも適切な方法であるかどうかを検討しなさい。他の適切な方法があるかを考慮しなさい。たとえば、審判所(tribunals)に訴える、あるいは訴訟を提起したり、警察に訴えることなどが考えられる。もし、苦情処理手続が適切でないとするならばそれに代るものについて、苦情申し立て人と討議をしなさい。
- 5 その苦情がより進んだ調査を必要とせず、解決されうるかどうかを検討しなさい。
- 6 時間的なスケジュールと迅速であるべきことの重要性を考慮しなさい。
- 7 もし、その苦情が、部局によって提示された行為に関するものであれば、その苦情が調査されているあいだ、その行為が停止されるべきものかどうかを検討しなさい。
- 8 もし、手に入れることが必要であるならば、関連するドキュメント、例えばファイル、記録表、そしてタイムシートのようなものを手に入れなさい。コピーではなくオリジナルを見るようにしなさい。そして、必要とされるドキュメントのすべてのコピーを手に入れなさい。
- 9 そのファイルから得られた関連する事項の結論を整理しなさい。そして、苦情の

確なガイダンスを与えてきた。

- 8-19 スタッフは悪いサービスの実行を指摘し、不適切なサービスについての情報を明らかにすることにおいて、重要な役割を果たす。あまり負担に感じずにスタッフを利用できる適切なチャンネルを知っていることは重要なことである。

8-20 すべての新任のスタッフは、彼らの基本的な、最初の研修の一部として苦情処理手続についての研修を受けるべきである。

8-21 苦情についての訓練は、SSD の supervision practice staff development management development programme の 1 部となることが要請される。

Chapter 9

CONCLUSION

- 9-1 すべての苦情処理手続についてのアドバイスとガイダンスは、明瞭でかつシンプルであることが望まれる。これは、常識的なことである。しかし、たとえば、SSD の場合のように、(1 人のビジネスマネージャーに対して 1 つの内容・1 つの原因があるケースと異なって)、広範囲にわたる機能・サービスや責任を持った組織に対しそのような、複雑な責任体制に対する、1 つの手続を生み出すことは非常に難しい。
- 9-2 それ故にそのような複雑な組織において、明確さとか単純さを求めることは、本質的に困難を伴っている。こうしたところでは、スタッフに対し 1 つの非常に分かりやすい単一体において物事が処理されうるという説明を与えることは、ほとんどの場合失敗することになる。
- 9-3 多くの苦情処理手続は、すぐれた基本的なサービス行為の一部として利用者とその介護者のいうことに耳を傾けることの重要性を強調している。BR's intercity magazine がいっているように、苦情を操作することは潜在的な敵を、あなたの擁護者に変えることである。
- 9-4 内容の多様性にも関わらず、スタッフの役割の重要性をスタッフに話すことは、それぞれの SSD にとって、等しく重要なことである。口頭での情報は、100冊のリーフレットと同じくらい価値あるものである。人々が信頼するシステムは、それだけ利用されることになろう。そして、スタッフ自身そのシステムが公平で分かりやすいと感じることは、文字によってそのことが強調されるのと同じくらい重要なことである。
- 9-5 もし、その手続が効果的に作動するならば、そのときこそスタッフは本当にその手続を理解するにちがいない。そして、今まで以上にクライアントやその介護者に情報を知らせ、援助することができるようになろう。多くのスタッフは、これら

8-13 研修を受けていなければ、スタッフは、苦情と苦情申し立て人に対して、積極的にそして理解ある態度で、対処することが困難になろう。時には、それは恐ろしい経験にもなり得る。もし、社会福祉部局自体が、挑戦と批判に対して積極的に対応する姿勢を示すならば、そのことはスタッフに対しても、よい影響を与えることになろう。Fifeにおける clients relations officer は、スタッフが苦情の手続に魅力を感じていないことに気づいている。しかし、その手続が、クライアントとの良好な関係を保つための良い実践 (clients relations good practice) と呼ばれるときには、よりよい対応をしめす事になるとも指摘されている。

Learning about what People Expect

8-14 研修とは、スタッフに対して「苦情をもつすべての人が欲していることは、説明であり、謝って欲しいということであり、それから時には自分にも、そして他の人にも、2度とこうしたことが起こらないということを確認してほしいということなのである」ということを、スタッフに改めて確認させることを援助することである。

8-15 人々が、尊敬を持って、そして前向きに、受け入れられ、対応される時には、攻撃や苦情はしばしば消滅してしまう。社会福祉に雇用されている人々は、自分達はクライアントのために働いていると錯覚している。そして、あるケースにおいて、利用者やその介護者が、自分達とはまったく異なった視点から物事を見ていることを始めて知り、その対応がいかに難しいかに気がつくことになる。人々は、サービスやその欠点について、当然の関心をいだいているかも知れない、あるいは苦情を持っているかもしれない。あるいは彼らは誤った情報を与えられているかもしれない。ケースがどのようなものであれ、スタッフにとっ人々が言おうとしていることに耳を傾け、静かに対応し、可能な限り援助することは本質的な任務である。

Involving Elected Members and Trades Unions

8-16 あるスタッフは、苦情についての考え方、そして新しいアプローチについて、懸念を感じているかもしれない。したがって、この新しい文化に適應していくための援助が必要となるのであり、それゆえに、研修事業について、熟知している専門的、職業的な、団体と労働組合の存在がクローズアップされてくる。さらにスタッフが彼らの見解や関心事をオープンに述べるができるようになることも必要なことである。

8-17 研修の内容は、議員に対してもまたサービスを供給したり、苦情申し立て人を支援する独立した団体やボランティア組織の連合体に対しても、公開されることが必要である。

8-18 議員は、彼らの選挙民の苦情や関心事を公的にとりあげることに對し常に重要な役割を演じてきた。苦情処理手続は、このプロセスを停止させるものではない。議員は一般に、様々なところから提起される苦情の平等的な取り扱いに對しより明

て、研修を集中するやり方である。Berkshire やその他のいくつかのところは、とりわけこういったモデルを採用しつつある。

8-5 SSD は、スタッフの中の中心的なグループが苦情処理手続のシステムに近づき、その政策に精通するためには、どのようなことがもっとも効果的かを考えなければならない。

Introduction Training

8-6 Liverpool では、新任のすべてのスタッフのために、就任手続の一部として、研修を行う Pilot scheme を実施し、特に苦情処理手続のために、研修担当官 (training officer) を任命しようとしている。Manchester では、すぐれたサービスを実施していくための研修の一部として苦情に対する研修を導入しようとしている。

8-7 スタッフはまた、苦情処理手続を通じて、利用者やその介護者のために、苦情申し立てをする事は、よいサービスを実施すること (good practice) のひとつの姿を学ぶことになる。そのためには研修を必要とする。こうした研修は、特に新任の研修の経験のないスタッフにとっては、重要なことである。

Priorities for Training

8-8 苦情処理手続に対する研修には、研修支援事業 (Training Support Programme) に基づき、1991年の四月から適切な費用が割り当てられるようになってきている。事業は、section 7B(1)のもとでの業務にかかわるすべてのメンバーや職員が、命令 (Direction 4 (2)) に基づく手続に精通していることを求めるポリシーガイダンスの要件にこたえるために設立される。

8-9 研修事業に対する優先順位は、納得のいくものであることが必要であろう。中心的な人物 (key people) とは、たとえば、管理人、受付、交換手、書記のようにクライアントに情報を与え援助する人々をさす。

8-10 これらの手続を、試行的にはじめようとしている当局にとって、ある特定の地域、あるいは領域、あるいはクライアントのグループに問題を集中することは絶対的に必要であろう。しかしながら、すべてのスタッフが、ポリシーガイダンスをよく理解し誰がどこに行けばより多くの情報を得ることができるかということに、精通していることが必要である。

8-11 研修は、委員会を構成する人々の個々の独立した役割に対しても注意を払うものでなければならない。

8-12 調査に関する研修もまた必要とされる。

Encouraging a Positive Approach

Contracts and Specifications

7-22 地方当局は、機関との協約やその他の契約をつうじて供給されるサービスの受給者に対して、「地方当局に対して苦情を申し立てることができる」ということを明確にすることを希望するであろう。地方当局は、これらの契約がポリシーガイダンスならびにその他のアドバイスにおいての特定された基準、そして地方当局の手続に依拠する手続を含むものであることを確保する必要がある。

Chapter 8

TRAINING

Understanding the System

- 8-1 フィールドワークとともに施設サービス・在宅サービス・デイサービスを扱っているすべてのスタッフは、個々の状況のもとで苦情を、いかに受理し、解決しあるいはそうした苦情に関与するかについて熟知していることを必要とする。受付とか、電話の交換手は、苦情について人々に知らせ、それを受け取ることが彼らの役割の一部であるという意味で、一番はじめの段階で重要な役割を演じることになる。
- 8-2 スタッフは、サービスを利用したいと思っているあるいは利用している人に対して、SSDにおける苦情処理手続を理解させ、それを受け入れ易いものにし、分かりやすいものにするための研修を受けることが必要である。ボランティア組織の連合、地域の組織、その他の地方当局のスタッフもそのシステムを説明し、また利用できることが必要である。

Commitment to the System

- 8-3 管理者が、このシステムの工程を作り、研修を行うことに対し責任を負っているということは、この仕事にとって、本質的な要素である。研修は、スタッフに対し、苦情処理手続に関わっていることを確認させ、その中での、責任の区分を明らかにする事を援助することになるかもしれない。このことは、特にクライアントや利用者、その介護者に直接に接触して仕事をしている人々にとって重要である。しかし、研修は、管理者や、そのほかの査察的なポストにある人々にも必要とされる。研修は、この領域において彼らの専門的な技術を駆使して、苦情申し立て者を援助し、支援し、彼らにアドバイスを与える役割を担っている人々にとっても、必要なものであろう。
- 8-4 苦情処理手続についての経験をもついくつかのSSDは、部局の中での考え方や実践を変えて行くためには、労働組合と連携したrolling training programmeの存在は、欠くことができないものであるとしている。Hillingdonでは、“cascade training strategy”と呼ばれるものが採用されている。これは、SSDの中にあって、スタッフを研修することを期待されている中心的な役割を担っている人々に対し

Voluntary Organizations and Users' and Carers' Groups

7-17 地方のボランティア組織、他の地方グループは、苦情処理手続の運用について、相談されることが必要であり、その結果について、知らされることを必要とする。ある地方当局は、こうしたことをなし得る特別なフォーラムを設立している。

Staff Associations and Trades Unions

7-18 スタッフの連合体ならびに、労働組合と継続的な、そして緊密な関係を維持していくことが必要である。新しい手続に関するガイダンスのあらゆる側面を議論することにおいて、スタッフのグループと公的な代表者を参加させることは重要である。この事は、利用者ならびにその介護者のグループとの改善された人間関係を維持し、よいサービスの提供について新しい考え方をとりいれていく上で、大きな援助を与えることになるであろう。こうした変化の多くは、苦情処理手続に関係するスタッフの態度、利用者やその介護者のグループとともに行動するやり方に影響を与えることになろう。

Nursing Homes and Links with the NHS

7-19 ポリシーガイダンスは、地方当局と、ナーシングホームにおける人々からの苦情を捜査する保健当局との間の正式な調整を求めている。苦情、たとえば、強制退所についての苦情に関連して、他の領域の協力を求めることは有益なことである。

Independent and Private Sector

7-20 地方当局によって、財政的に援助されているボランティアセクターや、民間団体によって供給されるサービスについての苦情処理は、一義的には、サービスの供給者にその責任がある（ポリシーガイダンスのパラグラフ 6-31）。これらのサービスの供給者は、苦情を受取り、解決し記録するための手続を、それ自体で持つことを必要とするであろう。しかしながら、その決定に不満を持つ苦情申し立て者、あるいははじめから SSD に苦情を訴えることを好む者は、そうすることができる。登録している施設（residential homes）は、苦情を調査するための手続を持つことを求められている。もし、それが不十分で、そこでは問題が解決されないと考えられるならば、苦情の申し立て者は、SSD に対し同じ方法で訴えを提起する事ができる。そのような情報は、サービスの確保、査察組織に関わりを持つすべての人々、サービスの評価、ケアの管理、サービスの購入に関して責任を持つその他の人々にとっても関心のあるところである。

7-21 児童法のもとでは、民間およびボランティアな機関は、1991年の法律にもとづいて、特定された手続を設定しなければならないとされている。

なされた決定について、再検討を要求する機会を苦情申し立て人に提供することが望ましい。そのような検討の機会は、懲罰過程においてすでに決定した事項をもう一度審査させるものではない。

Information for Management

7-12 苦情処理手続は、管理者が行う品質管理 (quality control) の付随的な形式として考えられてきている。したがってサービスの供給や基準についての管理者の決定の効果をフィードバックし、適切な情報を与えるために、苦情についての情報が管理者の組織に手渡されることは、非常に役に立つことである。そのような情報は、年次報告においても必要とされるであろう。しかしながら、その主な目的は、サービスやその実施の改善を援助する場合を除いて、管理者の責務の遂行に奉仕することにあるのではない。そうではなくて利用者やその介護者がかかえている問題を援助することにその主な目的がある。

7-13 苦情処理手続の監視システムからのデータ、そこに含まれる人々の見解(その見解の中には、ボランティアな組織やその他のコミュニティーグループからのものが含まれているが)は、計画策定過程にも役に立つものであり、また地方のニーズにより沿った形での対応を援助することになる。

Information for Inspection Units

7-14 査察組織 (inspection units) は、サービスに影響を与える苦情を察知する上で有効である。その存在は苦情に対して秘密を守ること、そして苦情申し立て人の自立性、人間性を尊重するためにも重要である。苦情処理手続が、査察組織の中に置かれている、あるいはそこに移行されることが計画されている場合には、異なった目的のために用いられるような情報の分離と情報の開示の要求について検討することが必要となる (2章参照)。

7-15 在宅サービスや地域サービスに関する苦情よりも、施設からの苦情に対し高い優先順位を与えることは適切ではない。

Information for Assessment and Care Management

7-16 評価の過程に対する苦情は、時には、その評価がなされたときの方法、あるいはその結果に関連して生じてくる。これらの苦情は、その過程を知らせるために、用いられた情報の適切性やそれが要を得たものであったかどうかにも深く関連している。コメントや苦情の表明について、クライアントやその介護者を援助する際に必要なのは、支援に対する態度、援助の仕方が一定であることである。そして苦情がどのようなものであろうとも、問題を解決し、問題にアプローチできることが必要とされる。

させられる理由は、一般的には彼らが、利用者や介護者を一番よく知っているからなのである。

7-5 苦情申し立て人、そしてスタッフは、ともに彼らに影響を与える、他の手続、それから苦情申し立ての手続について十分によく知らされていることが必要である。

7-6 決定に対する苦情は、基準の適用についての誤った判断と、それについての恨みを反映している。と同時に、非常に不適切な財源や、不明確な政策に対する不満をも反映していることが心に止められるべきである。ある非常に不十分な事実上の行為は、よいサービスを実施するための、適切なガイダンスが欠如しているか、あるいは非常に不十分な研修、あるいは査察しか行われていないことを反映している。

7-7 しかしながら、中には本当に少数であるけれども、懲罰規定に基づく調査を必要とするいくつかの苦情がある。これらは、数としては非常に少ないけれど、すべての苦情申し立ての中で、もっともセンシティブであり、困難なものとなるであろう。そして、それを操作するためには、非常に明確でよく理解された手続を持つことが、重要である。

7-8 もっとも困難なケースは、付帯的な事実が争われていて、しかも、苦情と懸念される懲戒行為についての両方の決定が、これらの事実についてなされた評価しだいで決まる場合である。こうした状況は、同じ争われている事柄が、苦情処理手続、懲罰手続の両方において調査されるべきなのか、あるいは分離されてか、あるいは同時に行われるべきか、といった困難を伴うことになる。

7-9 重要な懲罰問題に対する、スピーディーな解決は、重要なものであるので、当局は苦情処理手続が終結するまで、懲罰的な調査を延期するとは考えられない。それゆえに、重大な懲罰問題が生じたときには、おそらく当局は苦情申し立てに関する調査を、中止するか、あるいは終結するべきだという結論をだすことになろう。

7-10 従来考慮されてきた一つの方法は、同じ問題について懲罰上の調査が必要であるということが明確になった時点で、苦情申し立てに対するすべての側面、あるいはある側面に対する調査を終結させるやり方である。こうしたときには、当局はこの決定を、苦情申し立て者に知らせなければならない。それは苦情、あるいは苦情に関連するある部分に関する当局の正式な決定である。苦情申し立て人は、そうした場合に、たとえばもしその懲罰的な調査が苦情に全然関係がない側面を調査してしまった過去の過失の釈明として用いられていると感じたならば、その再審査に対する権利を持つ。

7-11 この種のアプローチがとられた場合には、苦情申し立て人は懲罰調査を通じて修得された事実について、情報を受けることができることを確保しておく必要がある。懲罰手続が終結し懲罰が決定したときには、苦情申し立て人に対する、相応の賠償について適切な考慮がなされることが必要である。そして、賠償について

6-34 行政当局は利用者やその介護者が苦情申し立てをおこない、それが実施されていく過程において、当事者が支援されていると感ずることができるよう、社会福祉部局の内部においても、また外部においても、彼らの心情を理解した援助を、供給すべきことが勧告される。

Chapter 7

LINKS WITH OTHER PROCEDURES

Grievances and Discipline

7-1 ポリシーガイダンスは、「苦情処理手続は、意見具申手続き (grievance procedures) と懲戒手続 (disciplinary procedures) とは、完全に区分される」と述べている。意見具申手続は、たとえばサービスとか、管理、援助の条件といったスタッフの仕事に関連する問題を扱う。懲戒手続は、行為規範、就業規則、それから業務命令、あるいはその他の関連する職業的、行政的なガイダンスに従わなかったという過失にかかわる職員の仕事の行為に対応するものである。

7-2 時には、スタッフの名前が、単に彼らが苦情申し立て人と接触したとか、その苦情の内容、たとえば供給財源の割り当てといったことに関わっていたという理由だけで、苦情申し立ての中に、名前が上がってくることもある。しかし、これらのことは苦情とは何も関係がない。ただ、そのような状況において名前が挙げられたという、直接的な結果のために、懲戒手続が、そのスタッフに対してなされたとしたならば、それはスタッフ自身に対すると同様に、苦情申し立て人に対して決して満足を与えるものではなく、ただ当惑だけを与えることになるであろう。一般的には、士気の低下を結果することになるかも知れない。

7-3 過去においては、苦情申し立て人は、時には苦情の結果について、何も聞かされなかった。またこの苦情に関して、懲戒手続がはじまったときにも、苦情が提示することになった新しいルートについて申立人は何も知らされなかった。このことは、苦情申し立て人との接触がなかったこといいかえれば、コミュニケーションがなかったことを示しており、苦情についての問題や争点についてそれ以上の説明もなければ、釈明もなく、またいかなる賠償もなされなかったことを意味することになる。

7-4 もし、スタッフのメンバーの名前が苦情申し立ての中にあげられると、過失が問題となり、かわり合いが強められるシステム、そのようなシステムはスタッフを、しばしば混乱させ、それによって威嚇されているという感じをいだくことになる。したがってこのことは、労働勢力にとっても非常に重要な問題となる。スタッフに対する研修の重要な一部は、「部局の基準に従い、サービスの充当とか、供給財源の決定を実施することの責任を、彼らは個人的に負っているのではない」ということを、スタッフに再確認させることにある。彼らが、苦情申し立ての過程に参加

6-28 SSDは、クライアントを援助し、支援する事ができる機関あるいは個人の登録を検討すべきである。

6-29 苦情申し立ては、もし苦情申立人が望むなら、苦情申し立て人の友人や、親戚と一緒になされてもよい。彼らは、適切な情報やアドバイスや、他の背景となる知識を供給することができる彼らの代理人や、弁護士とは別に加わることができる。

Confidentiality

6-30 利用者とその介護者は、個人情報について知る権利を持つ。守秘義務に対する、次のような原理が守られなければならない。つまり、情報は、その当該目的のみに利用されるべきである。そして、情報は、利用者や介護者にかかわるものに通常限定されるべきである。情報は関連機関内においてのみ目を通すことが許されるべきである。これは、Access to Personal Files Act 1984 にもとづく。

Independence

6-31 ある状況のもとでは、クライアントや介護者の頼りの拠り所である助言者 (advocate)、相談員 (befriender) の役割と、苦情処理の手続の中であって、中立を保ち、地方当局からも苦情申し立て人とも異なる、独立した立場を保つ人 (independent person) の役割にあいだに、多くの混乱がある。独立した人 (independent person) の役割は、以前の児童法における guardians ad litem や独立した訪問人 (independent visitors) が子どもの利益を代表しようとしていたのと同じような役割である。

6-32 他の部局は、SSDの内部にある利用者支援サービス (user support service) を統合することを申し立てている。このことは、供給されたサービスを評価するうえで、重要な要素である。統合は、迅速な在宅サービスを実施し、その政策を変えていくことを容易にするということが論じられている。これは Coventry や Cumbria における苦情処理手続、Fife における Clients' Relations officer, Leicestershire における Children's Rights Officer の制度の背景をなしている。しかしながら、Berkshire の SSD, Surrey の SSD は最近、いずれもボランティア組織に基づく、それ自身のオンブズマンを設立しており、この2つの SSD は、独立の重要性を強調している。

6-33 上述のことは、サービスの供給者の見解と同様に、苦情の申し立て者とその代理人に対する技術のサンプルリング調査ならびにフィードバックプロジェクトを通じて、利用者の満足感に関する研究を含む多くの実験と評価がなされる必要があることを示している。

に役に立つ支援やアドバイスや情報となると考えられてきた理由となっている。それゆえに、人々は市民相談所 (Citizens' Advice Bureaux) のような、ボランティアな組織から独立した支援やアドバイスをえられることが必要なのである。

6-20 独立ということは、クライアントやその介護者の支援にかかわる多くの機関の課題であった。いくつかの SSD を含む多くの組織にとって、効果的な苦情処理手続は、問題や不満を持った個人を援助する SSD から分離、独立した個人あるいは組織からの援助について規定しているものと理解されている。

6-21 児童のケアに対する A Voice for the Child in Care 等のいくつかの組織は、サービス供給機関からの独立の必要性を強調していた。

6-22 Choice (London borough に基礎をおく独立機関)、これは多くの障害者の人々のために、障害を持つ人々からなる代表を供給している。この機関は、地方当局ならびにそれとは独立した支援団体からの資金によって運営されている。

6-23 この組織の評価に関連して、分離した支援組織の効果は、時には必要とされる論争や困難への対決において、スタッフを支援し補充する組織が形成されたことの結果であると部分的には理解された。こうした独立した組織なしには、弁護人とか代理人の役割は困難なものになり、不快なものとなり、力のないものになるかもしれない。

6-24 多くの SSD は、地方のボランティアな組織と調整したり、あるいはボランティアな中立的な支援組織を設立しつつある。たとえば、Surrey は、苦情申し立て者に対する、弁護サービスを供給している。Liverpool は、MIND and Age Concern と交渉しつつある。Brodford では、精神病の人々に対する支援と、アドバイス、それから弁護が提供されている。Berkshire では、SSD から分離された友好相談機関を設立することが検討されている。

6-25 いくつかの地方当局は、学習困難者や精神的に障害を持つ人々に対し、この種の特定の組織をつくりつつある。他の地方当局は、すべての苦情申し立て者とその代理人に対して、独立した支援機関を提供しつつある。

6-26 多くの地方当局は、ボランティアを教育し、ボランティアが SSD に苦情を申し立てたり、自分の見解を述べようとしている人々を援助できるようにする方向を確信をもって歩みはじめている。ある地方当局は、たとえば、Samaritan や市民相談所のような相談機関のバックグラウンドを持っている。他の地方当局は、地方自治体から独立したボランティアな組織、あるいは民間産業を支援機関として考えている。Conventry SSD は、苦情申し立て者を支援し、援助するための供給源として、MIND、エイジ・コンサーン、その他を利用することを計画中である。

6-27 ある人々は、彼らをよく知っている人が、彼らのために上述の機能を遂行することを好むであろう。しかし、行政当局にとっては、アドバイスに対して中立である人々に、必要なサービスを提供させることが有効である。

る。たとえば、施設の改良を要求しているあるいは、ある施設からの移動を必要としている人々の希望や、ニーズを代弁する人々は、地方当局とのよい協調関係を必要とするであろう。

6-11 SSD のスタッフは、非常にしばしば利用者の代表者、代理人あるいは同調者、あるいは助言者として、クライアントや介護者から選任を受けることがある。この場合は、それが利用者の希望であるということが確認され、そしてスタッフのメンバーがこうした調整役割に対して、同意していることが必要である。

6-12 利用者スタッフは、それが正式なものとなる前に、援助と支援を提供することに同意していることが必要とされる。

6-13 障害を持った人々は、適切な支援や助言、特にサービスに対し、十分にアクセスし、内容を理解するために、特に地方当局から出された情報を必要とするであろう。

6-14 手続について理解することが難しい、あるいはコミュニケーションに困難を持つ人々、社会的弱者に対して、開かれた手続を保障するための特別のケアが必要とされる。

6-15 ソーシャルワーク局や、社会福祉局にいる clients' rights officers や consumer relations officers の今までの働きは大きい。たとえば、彼らは、問題となっている方策や、政策をよく理解している。そして、問題の解決を促進させるよう援助することができる。そこでの力点は判例や公的なガイダンスだけでなく、部局ごとの独自の実施にかかわる文書や手続に基づいた情報や交渉に、おかれている。

6-16 こうしたクライアント支援の方法のいくつかは、利用者との有効的な接触を可能とし、またスタッフとクライアントの両方に、仕事の内容をよく知らせることに効果がある。しかしながら、これらのシステムについての理解は不十分であり、スタッフ、マネージャー、そして不適切な情報やお知らせを受けている利用者によって、誤解されていることが少なくない。

6-17 クライアントを援助する柱を導入することにおいて、情報やお知らせが適切なウエイトを持って与えられることが必要である。

Support and Advocacy Outside the SSD

6-18 ある者は、社会福祉局を相手取って、自分の親戚や友達のために、あるいは自分自身のために、苦情を申し立てたりしたら、有効なサービスは得られないのではないかとおそれるかもしれない。なぜならば、社会福祉局は、いくつかの社会的な弱者のグループにとっては、唯一のサービスの供給者であるからである。

6-19 上述のことは、SSD の外部からの資源が、SSD の内部からと同じく、利用者

たとしても、多くの人々は、自分の見解にはだれも関心がない、ここでがんばる意味はないと感じるであろう。他のクライアントは、唯一の頼みの綱が、攻撃的で、敵対的であることを確信することになるであろう。こうしたことは、非常にしばしば、役人の側、それから苦情を申し立てる側、双方の態度が攻撃的なものになることを意味している。

- 6-3 もし、問題や困っていることが、そのケアに関係する利用者、スタッフ、他の人々からはじめに提示されたときに、問題の解決を援助する余地があるとするなら、これはすべてのものにとってもっともよい解決の手段となるであろう。

Positive Responses

- 6-4 ポリシーガイダンスは、苦情に対し非常に初期の段階で積極的な対応を行うことを重視している。たとえば、援助の直接的な手をさしのべたり、苦情を持っているものに、それがはじめに生じたときの状況について、説明したり論じたりする機会を提供することによって、そこでの問題、あるいはそれ以降に生じてきた問題を解決するチャンスが得られるものと考えられている。
- 6-5 いくつかの地方当局は、こうしたアプローチを、苦情処理に関する文書において強調している。
- 6-6 非常に早い段階で、利用者のいうことに耳を傾けることが、必要とされていることのすべてである場合がほとんどである。そこでは説明と調停が必要とされる。初期の段階で問題に関係していない人が、参加し調停がなされるときには、複雑で、不幸な状態が展開されることを防ぎ、困難な問題を非公式な形で解決できることが少なくない。両方が硬直した状態になる前に、こうした努力がなされることが重要である。

6-7 SSD は、問題を早期に解決するための努力を重視していることに注目しておきたい。

SSD Support and Advocacy

- 6-8 Direction 5 (3) (Appendix c/3) は、「地方当局は、この手続の利用に関して、苦情申立て者に、援助とガイダンスを与えるべきである、あるいは、彼がそれを望んでいるならば、アドバイスを与えるべきである」と述べている。
- 6-9 苦情を申し立てたいと考えている人に対して、援助を提供することはサービスのよい実行となる。助言者 (advocacy) は、ここにおいて重要な役割を演じることができる。(助言者に関する、より詳細な資料は、in the Care Management and Assessment practice guidance において、明らかにされている。)
- 6-10 SSD の内部、あるいは外部にある人々の寄与は、その初期の段階で(もし希望するならばより進んだ段階において) 苦情申し立て者を十分に援助することができ

フの利益について、当然の関心をもっている。スタッフは、意見具申手続や、懲戒手続について理解することが必要である。そして、どんな状況においてそれらが求められることになるかを、明確にしておくことが必要である（7章参照。）

5-24 文献においては、よく引用される、“よいケアの習慣は、よいスタッフのケアから始まる”という、格言は、政策上は必ずしも重視されていない。しかしもし、スタッフが彼らの関心事がそこには反映されていないと感じているならば、利用者がもしそのシステムに苦情を持ち、疑問を提起したとしても、スタッフから、積極的な、同情ある扱いを受ける機会はほとんどないことになるであろう。

5-25 以前の苦情システムにおいては、多くの場合スタッフはその努力を傷つけられ、否定されても改善されないままであった。スタッフの多くが、時には彼らがその苦情に関連していたというだけで、そこにかかわった形、性質は何も考えられずに、停職させられていた。停職ならびに、同様の決定に対して、明確な基準を設けることが重要である。スタッフの支援方法を強化し、あるいは発展させることが重視されなければならない。正式な苦情システムのもとでのスタッフとマネジメントとの関係が重要であるのと同様にスタッフの感情に留意することは、そのシステムを効果的にするうえで重要である。

5-26 苦情処理手続のシステムの働きと結果に、特別の影響を与えるものとして、スタッフへの援助とその査察のシステムが重視されなければならない。

5-27 SSDにおいて、スタッフやその他のものが、何に対して責任を持つのかということを理解するために責任の道筋が明確にされる必要がある。

Chapter 6

USER SUPPORT ISSUES

Problem Solving

利用者を援助するための問題

6-1 苦情が受理される方法は、政策の効果を左右するもっとも重要な試金石であるかもしれない。クライアントと接触するスタッフの役割は、そこではあきらかに重要なものである。問題を最初に受理する人や、電話の交換手や事務員のように、通常一番最初の段階で、苦情申し立て者と接触する人以外にも、利用者に関係する多くの人々がいる。たとえば、デイケアセンターまで、車を運転し、クライアントをエスコートする人や、ホームケアサービスを提供する人々などがそうである。こうした人々も、問題の解決に関する部局の政策や、苦情について知っていることが必要である。

6-2 もし、クライアントが、彼らの意見を表明したときに、職員がそれを非常に敵対的なやり方や、否定的なやり方で受理したなら、たとえその受理が迅速になされ

5-17 地方当局は、新しいシステムを試験的にを行い、点検し、その結果を恐らくは、年次報告の一部に置いて、公表することが必要である。

Feedback

- 5-18 利用者、介護者、この検討過程に参加したコミュニティーグループは、そのシステムに影響を与える機会をもつこと、つまりそのシステムに対して、色々コメントを表明できることが必要である。このことは、消費者、もしくは潜在的なサービスの消費者の見解や、ニーズを見いだすために、特に重要なことである。この事はまた、住民との関係を持続させ、討論をいきいきしたものにするために、重要である。同時に、サービスを修正し改良していくうえでも重要である。
- 5-19 利用者や、介護者の意見をフィードバックすることは、サービスやその供給のパターンに、影響を与えることになる。地方当局は、様々なやり方で、消費者の見解を知ろうと試みている。ある当局は、特定のグループ、あるいは特定の問題に対して、人々と経験を分かちあうために、フォーラムを開催している。他の当局は、利用者と、その介護者についての調査を、質問紙発送の方法や、個人面接によって実施している。他のところでは利用者の声を聞くために、ボランティア的な組織とのかかわりを重視している。
- 5-20 さまざまなマイノリティーグループはその見解や要求を表明することが、にが手である。この種のクライアントのニーズや希望をよく知るために、コミュニティーオーガニゼーションに、特によく質問をすることによって、こうした人々の見解や要求をキャッチすることが必要である。利用者を代理するこれらの組織からの見解の聴取には、通常個人的な接触以上にウエイトが置かれている。それは、個人的な見解の片寄りを避けることになる。

5-21 SSD は、サービスやシステムについてフィードバックをする上で地方のコミュニティーや少数民族グループとの関わりに、特別の配慮をしなければならない。

Staff Involvement

- 5-22 管理者は、このシステムを積極的に促進するために、そのシステムを、スタッフに知らせ、分かりやすく運用することにおいて、中心的な役割を果たすことになるであろう。パイオニア的ないくつかの苦情処理手続は、非常に早い段階で、挫折してしまった。なぜならば、職業的な連合組織、労働組合、特定のワーカーのグループは、そこには参加しておらず、適切な点について意見を求められなかった。そのため結果的に、そのシステムは、明確に、あるいは暗黙の内に彼れらに拒否されることになったのである。
- 5-23 彼れらは苦情処理手続において、でき得る限り明確にされる必要があるスタッ

事柄を含んでいる場合には、苦情処理手続が実施されるべきである。もし苦情申立人が反対しなければ、最終的な段階に続いて、他の苦情の場合と同様に地方での解決や調停の試みがなされることになるであろう。

5-10 平等な機会の問題、たとえば障害とか、ジェンダー、あるいは税金といったことに関わる機会の平等に対する苦情は、苦情処理手続において処理されるべきである。

Testing Systems

- 5-11 1991年4月1日現在で、苦情処理手続が成立していない多くの部局、また効果的に作動できずにいるシステムを持ついくつかの部局は、手続の作業を検討し、修正するために、1つの領域におけるあるいは1つのクライアントグループに対する新しい検討のためのシステムを試行させている。
- 5-12 1991年4月1日までは、ポリシーガイダンスにおいて要求され、その方向づけが与えられた基本的なシステムが、実施に移され適切なものにされなければならない。しかしながら、苦情処理手続の計画をはじめて導入する部局においては、この手続が求めるアプローチ、あるいは強調点、トレーニング、サービスの供給に関わる主要な変化のために、まだ計画化の段階にある。こうしたところでは完全なシステムを、段階的に遂行することになるかもしれない。
- 5-13 Camdenとか、Liverpoolその他の、多くの自治体当局は、この方法において、だんだんにシステムを作り上げてきている。
- 5-14 この手続を、試行的に実施しつつあるこれらの地方当局においては、対象を特定の地域とか、クライアントグループに集中させることの必要性が明確である。しかしながら、すべてのスタッフが、ポリシーガイダンスとその原則であるどこで誰に、より進んだ援助や、正確な情報を求めることができるかについて、精通していることが必要になろう。
- 5-15 いくつかの当局においては、以前からすでに、様々なクライアントのグループに対して、別個に分離したシステムが設立されていた。こうしたところでは特に社会的弱者であるクライアントのニード、ガイダンスの必要性を念頭におきながら、利用者に親しみやすいやり方で、もっとも繊細な注意を持って、これらのシステムを統合することが望まれている。
- 5-16 いくつかのSSDは、ボランティアなセクターの導入について、異なった方法を採用している。たとえば、クライアントを援助したり、アドバイスするために、サービス検討委員会を置いたり、あるいは委員会に独立した人々を、配置したり、近隣の部局と相談をしたり、という方法がとられている。

A New Way of Working

5-1 効果的な苦情申し立てのシステムを導入することは、議員の理解と参加を求めながら、苦情処理システムを通じて、クライアントならびにその介護者に対する態度を、結果的に変えていくことを目的としている。これはまた、当初の相談から離れたスタッフの研修や、スタッフによる計画作業をも含むことになる。

5-2 苦情処理を発展的なものにして行くためには、議員が演ずる重要な役割を承認し、システムの中に組みこんでいくことが必要である。

5-3 サービスに関する態度の変更について、言明されたことは、苦情にかかわる業務に従事するすべてのスタッフに知らせることが勧告される。

Consultation with Local Communities

5-4 地方のコミュニティーグループ、ボランティア組織、それらの利用者や、介護者の代理人との相談は、問題解決にとってまた苦情申し立て者自身にとって重要であろう。コミュニティーにおけるすべてのグループが利用できる手段を講じる必要がある。

5-5 たとえば Berkshire その他の、大多数の社会福祉局が地方のコミュニティーグループと苦情処理手続について相談をしている。そして、このプロセスは、すでに完成した苦情処理手続に対する重要な変更と修正をうながすことになった。

5-6 こうした相互的な関係の中で形成される、少数民族のコミュニティーへの寄与は、サービスを供給する人々が、特定のニーズや、特に強調されなければならない点に気がつくようになるためにも必要である。それはまた苦情処理手続についてのよりよい理解を助けることになり、そのシステムをもっとよく機能させ、異なった文化を持つ人々へのサービスの供給を効果的にすることを助けることになる。ここで包摂されたいくつかの地方グループは必ずしもボランティア組織として設立されたネットワークの一部ではない。

5-7 管理者とスタッフは、サービスについてコメントや苦情をいったり、追求することに関して、サービスの実際上の利用者、あるいは潜在的な利用者が直面している困難に、アドバイスと支援を与えることによってかかわりをもち、適切な対応を展開していく SSD の仕事を援助する上で、有効な貢献をなし得るかもしれない。

5-8 地方のグループやコミュニティーとの継続的な相談や対話が、直面している困難に気づき、問題を解決進行させていく為に、必要となる。

Equal Opportunities

5-9 苦情が、差別的な政策や行為についての苦情を始めとして平等の機会に関わる

る。こうした考え方は、通常提起されるつまらない日常的な苦情が、そのシステムを阻害していると考えられる多くの SSD によって、拒否されている。他の地方当局は、もしその苦情処理手続が、すべての苦情に対して、非常に繊細に対応するものでなければ、より重要な苦情はなされないであろうと考えている。

- 4-46 より実践的な反対は、非公式な苦情の定義にかかわっている。あまりにも、詳細な、細かい事柄を収集しようとする事は、そのシステムに対して過重な負担になり、関連するデータは、しばしば分析にとって受け入れる余地のないものとなる。このことについては、いくつかの証拠がある。(Policy guidance パラグラフ 6-23 にいわれているように) 問題解決の段階で解決されるべき苦情が、政策に関する問題、財源処理、スタッフ、その他の問題に関連している場合には、管理者に通知されるべきである。こうした場合にそのようなデータシステムの利用を指導することは、より効果的な方法を生み出すことになるかもしれない。

Outcome

- 4-47 苦情の結果として、苦情を申し立てたものが、そのシステムから何をしようとしているかを見いだすことは、もっとも重要なことである。経験の示すところによれば、多くの人々は、詫びを求めているのであり、またその政策や手続が、変更され同じことが、本人やその他のものに起こらないということの確認を求めているのである。その手続が、苦情申し立ての結果として変えられたときには、もちろんそのことを、苦情申し立て者に話すことは、非常によい実際上の対応となる。そのことは、通常非常に価値あることとなる。

4-48 苦情申し立て者の期待は明確にされ、できるならば、その結果を明確にすることが勧告される。

- 4-49 いくつかの SSD では、苦情のもととなった事実に対する補償 (compensatory payments) が考慮されており、そのために小額の予算が別途積み立てられている。いくつかの SSD では、苦情の結果について、公表することが苦情の是正を強制するもっとも効果的な形式であるということを強調している。公表には、公的な声明や、釈明や、詫びの形式が考えられる。時には、政策やサービスが、苦情申し立ての結果として、変更されることは、もっとも満足のいく結果と考えられる。

4-50 当局は、苦情申し立ての結果として、実施過程が、あるいは政策が変えられた、あるいは変えられるであろうということを、苦情申し立て者に知らせるために、どのような行動がとられるべきかを考慮することが必要である。

Chapter 5

DEVELOPING PROCEDURES

従って行動が、なされることについてはこれを好むのである。こうした希望は、尊重されるべきである。

4-39 単にコメントをしたいと希望する人々に対してはそれが正式に記録されることなく、コメントができよう配慮されるべきである。

Anonymous Complaints

匿名の苦情

4-40 匿名の苦情は、その部局の裁量にもとづき処理されてよい。個々の当局が対応する方法は、苦情のタイプと、それを誰が受け取るかによって異ってくる。しかしながら、SSDにとっては、どれだけ多くの情報が記録され、あるいは処理されたか、必要ならば、その行為がどんな結果をもたらしたかについて、スタッフに期待されていることを明確にしておくことが、有効であろう。児童に対するサービスにおいては、匿名の苦情は、非常に粗末な福祉サービスの実態をあげき、あるいは児童虐待を明らかにしかつそれに関連するその他の、様々な事故を暴くことになるという点で、重要な役割を演じてきている。

4-41 当局は匿名の苦情、特に社会的弱者に関わる場所の匿名の苦情に対して、適切な配慮をすべきである。そしてまた、適切なやり方で、これらに関わるべきである。

Staff Records

4-42 利用者やその介護者からスタッフに対してなされた苦情を記録することは、もしそれが、懲戒や規律の問題になるのであれば、記録される必要はない。あるいくつかの地方当局はこの点に関する行為の基準について、労働組合と特定の契約を結んでいる。

Annual Reports

4-43 年次報告書は、社会福祉サービス委員会ならびに当局が、苦情処理手続の運用の実態について、知ることのできる一つ的手段となるであろう。また、苦情申し立て者によって指摘されたサービスの欠陥や不足が訂正されたことを知ることは、当局を満足させる手段ともなる。

4-44 報告書は、クライアントのグループによってなされた苦情の数とタイプ、地域ならびにサービスの分析についてふれるべきである。報告書はまた、ボランティア団体やその他の関連する利用者や介護者のグループとの連携の下に、準備された苦情処理システムに対する消費者の反応、利用者の理解、消費者に関する報告をめざすものである。また他の一つの目的は、利用者、スタッフ、その双方に対するシステムの効果を再検討し、改良することである。

4-45 いくつかの地方当局は、すべての公式、非公式の苦情を再検討しようとしてい

4-34 現状ではいくつかのシステムは、次のようなことを記録している。

※苦情のタイプ

例えば、サービスや決定についての苦情

サービスの拒否についての苦情

そのサービスが取り扱われているあるいは取り扱われたやり方に対する苦情

※誰がそのサービスに対して、あるいは決定に対して責任を持つか、

※誰が調査したか

※誰が裁決したか

※何がその苦情についての結果、あるいは結末であるか

※苦情申立て者に対する対応

※どこのクライアント・グループか

※地理的な領域、区域、チームに関するもの

※期日制限が固守されているかどうか、過失に対する理由があるかどうか

4-35 いくつかの苦情は、現在では（そしてこれは、将来も続くかもしれないが）苦情簿 (complaints book) に記録されている。これは、苦情処理手続のもとでの記録に対する要件を満たすものではない。しかしながら、苦情簿は一般には、提案書 (suggestion book) と同様、変更やサービスの実行についての議論を進める上で、スタッフ、利用者、住民には役にたつものとなっている。しかしながら、それらは、一般には、照合、検討、評価に利用するには充分ではない。そして、この情報源だけから、進行過程や結果をチェックすることは、困難であることがわかってきている。

4-36 当局は、監視及び評価の目的のために、苦情についての情報を収集することにおいて、地方当局の苦情簿に、過度の信頼をおくべきではない。

Recording “Comments”

4-37 多くの人々は、たとえそれがかれらのために書かれるものであるとしても、彼らの問題が、文書化されることに恐れをかんじている。Conventry のようないくつかの SSD では、もし政策上、実践上の重要問題が、提起されていると考えるならば、苦情申立人らはコメントと質問を（もし必要であるならば、匿名で、）記録することを求める権利を保持するとしている。もしこれがとられるならば、部分的には、問題解決の第一段階を強化し、利用者が苦情処理手続に接近し易いようにすることになり、それによって問題解決の第一段階が一種の形式主義に流れることを避けることができるかもしれない。

4-38 人々は、しばしばこれらのコメントが、苦情として、レッテルづけられることを好まないかもしれない。しかし、それにも関わらず、彼らは、記録され、それに

そのような情報は、苦情のパターンとか傾向を見るのに役に立つことになるかもしれない。この種の統合されたデータは、不適切な財源の交付を明らかにすることになるであろうし、また、スタッフの研修のあり方を変更する必要性、あるいは現状における非常に不適切な実施を指摘することになるかもしれない。このような情報はまた、年次報告のための情報を提供するためにも必要とされる。

- 4-29 しかしながら、いくつかの当局や機関は、もっとも優れたサービス、もっとも反応のたかいサービスだけが、クライアントやその介護者からの苦情やコメントを生み出していると述べている。これらのことは、そのシステムが、訴えたり、批判したりする事に対して、わだかまりがなくオープンであることを示している。こうした事実は、消費者や介護者の見解についての調査や査察のような他の活動、あるいはサンプリングやフィードバックの他の方式からも確認されることもかもしれない。苦情処理手続のシステムだけが、必要とされるすべての答を生み出すことは滅多にないであろう。

Recording

- 4-30 苦情が手続的に、明快に進行され、苦情申し立て者やその代理人に対して、明確で責任を持った対応がなされるためには、苦情を記録する形式を定めておくことが有効である。クライアント、利用者あるいは苦情を持つ者は、次の段階あるいは明確に特定された段階において、この記録のコピーならびに他の有効な情報を必要とするであろう。
- 4-31 情報には、クライアントの個人記録に関するものと、DCO システムに関するものがある。ある人々は、個人記録に記録されることを望まないと考えるであろう。特にもし問題や直面している困難が、苦情を登録することなしに解決できるならば、記録は必ずしも必要ではないであろう。
- 4-32 問題解決の段階 (problem-solving stage) において解決される苦情は、クライアントが異議を申し立てておらず、また匿名でない場合にのみ、記録される。クライアントは自分のファイルを見ることができるから、一般的には、この段階において、彼らはファイルが記録されることを望むかどうかという決定をすることができるであろう。もし、苦情が上の段階までもちこされることが明かである場合には、もし、特別な例外的な状況になればクライアントのファイルは、それに関連する行動や結果とともに、記録されるべきである。
- 4-33 一般に、正式な苦情処理段階における記録は、クライアントのファイルになされる。その理由は、クライアントのケアに関わる異なったシステムがそれぞれ別個に作られその結果クライアントや介護者に対して、非常に混沌としたわかりにくい状態が作り出されないようにするためである。そのようなやり方は又苦情処理手続とそれについての情報が蓄積され、検討され、評価され、あるいは他で参照される方法にも作用することになるだろう。

適切な人物のリストを策定しつつある。それと逆に、East Sussex のように、委員会のメンバーとして、他の地方当局に属する者や以前公職にあった者を登用することを否定しているところもある。

- 4-23 ポリシーガイダンスが述べているように、委員会のメンバーに地域の多様性を反映させ、苦情の主題に関する適切な経験と専門知識を反映させることは有効であろう。たとえば、苦情申立人に特定の障害者やマイノリティのグループが含まれているのなら、委員会は、苦情申立人の関心が、注意深く、かつ適切に対応されるように召集されるべきである。
- 4-24 いくつかの SSD は、ポリシーガイダンスにおいて規定されているように、再審査機関のすべてのメンバーが、だれからも支配を受けない独立した存在であることを決定している。他の SSD は、苦情のタイプによってはあるけれども、一人を議員、もう 1 人を SSD におけるマネージメントについて責任を持つ上級職員、そしてもう 1 人はボランティアな組織から、抽出された中立的なメンバーの 3 人という形で委員会を構成している。
- 4-25 苦情処理手続において独立した立場にある者の役割は、苦情申し立てを遂行するために利用者やその介護者を援助したりアドバイスしたり友達になったりする役割（特にそうしたものは voluntary sector から提供されるものであるけれども）とは、厳格に区別されることが重要である。
- 4-26 児童法の場合には、正式な手続の段階と再審査の段階の両方において、苦情の審査に同じ中立的な立場にたつ者が関係することを認めている。しかしながら、両方の段階において同じ者が参加している場合には、その委員会が苦情を新鮮な目でみることができるかどうかについて、地方当局の再考が促がされることになるであろう。

Monitoring and Development

- 4-27 実際に生じた事柄を監視したり、記録したり、評価したりするシステムの展開において強調されるべきいくつかの点がある。利用者とその介護者に対するサービスを改良するための他のいくつかの試みと同じように苦情処理手続の展開は、一段一段と進められていく計画された事業の一部として考えられることが必要である。苦情処理手続が通常の政策や実践にとって本質的に欠くことができない部分になるにつれて、サービスの利用者や供給者の変化していくニーズや行為に従って、システムは新しいことを取り入れ、あるいは修正されていくことが必要となろう。
- 4-28 いくつかの地方当局の SSD は、異なったクライアントのグループそして、地理的に異なったところに居住するグループのさまざまな要求、あるいは多様な不満あるいは不満のタイプをたやすく統合化するために、モニタリングのシステムを実施しつつある。それらは、サービスの評価を有効に行うために、匿名の方法で用いることが可能である。

ができる。そして DCO は、その成り行きと部局の決定を苦情申立人に知らせることになる。児童の苦情申し立てに関しては、第 2 段階において当局とかわりのない第 3 者が参加を求められる。参加人は、しかるべき文書を見ることができ、又そこに関わる人々に質問をすることができる。

4-14 ラインマネージャーは最終判断がなされる前に、それに関わる機会を与えられるべきである。

3-The Review Stage 第 3 の審査段階

- 4-15 もし、苦情申し立て人が第 2 段階において、苦情が解決されないと考えあるいは、審査の結果あるいは審査がなされた方法に満足しないならば、再審査を求めることができる。
- 4-16 委員会は、3 人の人々から構成される。そして、少なくともその 1 人は、中立的な立場、独立した立場の者でなければならない。独立した立場の人間が委員会を構成すべきである (Community Care Policy Guidance Annex A para 4)。審査を求めて苦情が申し立てられてから 28 日以内に、以前の決定を再検討することが委員会の仕事である。
- 4-17 委員会のメンバーは、決定をするにあたり、関係する適切な情報あるいは人物に、接触することが必要とされる。委員会は、特定された期限内に招集され、合議のもとに決定をしなければならない。(児童法においては)、最終的な決定と勧告をするための再審査の会合を 24 時間以内に持たなければならないこととされている。
- 4-18 ついで、委員会は、苦情申立人その他の者に勧告を送付する。当局は委員会の勧告を受け入れるかどうか、また、勧告にかんがみ、どのような行動をとるべきかを、28 日以内に決定する。
- 4-19 これまで再審査のためにより多くの財源や、より詳細な計画を要することになる多くのケースに関する議論や考察がなされている。
- 4-20 ポリシーガイダンス以前に、この制度と比較できる苦情処理システムをすでに持っている地方当局は、この段階にまで到達するケースは、非常に少ないことを報告している。しかしながら、情報提供の量やこの手続をスタッフや苦情申立人に精通させるその他の方法がとられるにつれて、多くの変化がもたらされてきている。
- 4-21 委員会に参加するすべての人々は、苦情申し立ての処理に関わって得たすべての情報に対して守秘義務を有する。

Membership of the Panel

- 4-22 いくつかの地方当局は、地方のボランティア組織を委員会の公益代表としてきた。たとえば、Coventry の SSD は、Age Concern MIND その他の地方グループと接触を持ってきている。あるいくつかの当局は、多くの地方当局から抽出された

- 4-6 ステージ 1 は、消費者や介護者が彼らの見解を表明できるそしてできるならば、自分たちの思っていることを聞いてもらい、満足を得ることを確保しようとするのが目的である。この段階では、苦情を申し立てたことの結果によって、申し立て者が何をしようとしているか、何を到達しようとしているかを見いだすことが重要である。
- 4-7 もしその問題や困難に思っていることが、ステージ 1 では解決されない場合には、クライアントや利用者は、第 2 の段階、すなわち正式な苦情申し立てとして登録される段階に問題を移すことができる。
- 4-8 苦情処理手続の目的は「できるだけ早い段階で、問題を解決することにある」ということが、すべての関係者に明確にされるべきである。最終的な段階まで、すべてのケースを遂行させることは、こうした概念に反する。

2-The Formal or Registration Stage

正式な苦情申請段階

- 4-9 ステージ 2 でも、問題の解決のための活動が放棄されるわけではない。この段階では、調査、裁決 (adjudication)、決定、あるいは解決 (solution) がなされる。もし、苦情申し立て者が、何らかの理由で、ストレートにこの第 2 段階に進むことを望むなら、そのための援助がなされるべきである。
- 4-10 正式な苦情を申し立てるためには、DCO に対して、当事者個人あるいはその代理人が、書面で申し立てをすることが必要であろう。大多数の人が部局内あるいは部局外にいる信頼できる者からの支持や援助を必要とすることになる。あるものは書式を書くこと自体助けを必要とするであろうし、時には苦情を申し立てることにおいて援助を必要とする事になる。書くことについて助けを必要とする人々に対しては、いいたいことがきちんと表現されているかどうか確保されなければならない。そして、その苦情申し立て者自身のサインが要求される。
- 4-11 この段階の重要性は、苦情、検討すべき問題それから議論そしてもし可能であるならば調査に関して、他の人々が、オープンに関わりを持つ過程にはいったということにある。
- 4-12 調査者の任命が必要になるかもしれない。またそのためにどんな準備がなされなければならないかということや調査者の役割についてきちんと記録されることが必要である(2章前述 2.15と 2.16)。DCO は、いくつかのケースについては、緊急の決定を求めて上級管理者に提出されるべき政策問題や、事実問題が含まれているかどうかについて、特別の注意を払うことが必要とされる。
- 4-13 報告書が、DCD によって受け取られたときには、最初の決定に関わりを持った管理者やスタッフは、報告書を点検し、報告書に関わる機会を与えられるべきである。しかしながら、もしそれができないか、あるいは合意が不可能な場合は、当該サービスに対して責任を持つ上級管理者が、その部局の対応について決定をする事

3-32 苦情処理手続に対する監督と管理は、日常のサービスの供給に対する責任からは分離されるべきことが勧告される。このことは、そのシステムを監督する上級職員の非日常業務上の役割によって補強されるべきである。

Chapter 4

THE PROCEDURE IT SELF 10

The Details of the Procedure

手続の詳細

4-1 苦情処理手続は、以下の3つの段階からなるであろう。

- 1 問題解決の段階あるいは非公式な段階。
- 2 正式な段階または登録段階。
- 3 再審査の段階。

1-The Informal of Problem-Solving Stage

非公式な問題解決の段階

4-2 社会福祉局の日常的な任務の1つは利用者の満足がいくように疑問と不平をよりわけることである。ついで、第1の段階では、サービスの利用者やその代理人によって認識されている以上にもっと多くの基本的な問題があることを関係するワーカーや監督者やマネージャーに知らせていくことが必要である。このことは、問題をさらに追及していくのかどうかを決定する権利を利用者に与え、問題がスタッフによっていいかげんに扱われることなく対処され、却下されないと言うことを確保することになる。

4-3 ステージ1が正式なものでないという事実は、それがいいかげんに扱われてよいということを意味するものではない。この段階では、問題の解決を援助するために、直接問題に関与しない人の参加が必要とされるであろう。そのためには、6章でいわれているような Clients' Relations Officers の参加が適任であると思われる。

4-4 ステージ1は、問題の解決を試み、あるいは説得をし、交渉を試みる段階である。ステージ1は、いくつかの機関においては知らせる段階、つまり、notifying stage と呼ばれている。そこではクライアントとか、利用者あるいはその介護者が、自分達がいっている関心事や困難に対して、機関の注意を喚起しようとする。この最初の段階においては、いかに対処されるのかということを利用者や介護者に明確にしておくことが重要である。

4-5 ステージ1は、苦情がより正式な制度に依拠することなしに、解決されることを目的としている。しかしそれは、正式な苦情申し立てをする事を、利用者に思いとどませたり、妨げるための手段として、用いられるべきではない。

3-25 苦情処理システムと査察システム,ならびにその他のサービス質の確保に関わるシステムの間で,コミュニケーションが明確に形成されるべきことが必要である。

3-26 在宅サービスに対する苦情が,もし査察組織内での救済に委ねられているなら,苦情は軽視されることになるのではないかとあやぶむいくつかの問題が提示されている。加えて,もしその苦情が施設にも関連するものであるならば,そこにも利害の衝突が生じてくるかも知れない。より早い時期に,苦情処理手続を設立した SSD からの,より早い時期の示唆は「在宅サービスに対する苦情は,もし他の制度的な機能から分離されるならば,より効果が期待できるかもしれない」ことを提示している。

3-27 苦情処理手続は,SSD のサービスの効果を監視するためのサービスの質の確保と関連させて利用することができる。従って,監査機関 (inspection unit) は,苦情処理手続にとってもっとも論理必然的な存在であるという見方がある。しかしながら,苦情処理手続の第一義的な機能は,サービスの利用者と介護者が問題を効果的にそしてできる限り迅速に解決することができるようにすることにある。そしてこの事こそ,問題が判定される主要な基準なのである。

3-28 苦情処理手続が,手際よく行われることより,SSD のために働いている人々によって,苦情が受け取られ,対応されることの方が重要なのである。もし,様々なサービス機関や職員についての苦情の申し立てをただ単に DCO に手渡し,あるいは DCO の名前と住所を告げるだけであるとしたなら,多くのサービス機関や職員は利用者やその介護者に対する彼らの責任を果たしていないことになるであろう。

3-29 そのシステムの効果的な運用は,問題をもつあるいは問題に関心を持っている人々に対する,スタッフの個人的な対応に依存するところが大きい。もし,その手続が,日常的な利用者と職員との相互の関係から,何か遊離したもののようにみられているとしたならば,それは失敗することになろう。

3-30 関係する責任者を見つけたり,非常に積極的で役にたつやり方でその問題について手紙を書いたりするスタッフの協力的な対処が可能となるような機関の対処は,単にそのシステムに責任を持つオフィサーが物理的に割り当てられている以上のことを確実なものにするであろう。

3-31 苦情に対する最初の対応は,日常的なサービスの供給システムの中でなされるべきであり,管理者とスタッフによってその人なりのやり方によって,対処されるべきことが勧告される。苦情処理のためのサービスを日常的なサービスの供給システムから分離することは目的ではない。

Information about the Complaints System

- 3-18 苦情システムの機能が、スタッフおよびクライアント、将来のクライアント、彼らの介護者、代理人に対して、伝えられていることが必要である。その場合直接的な介護スタッフではない、SSDのスタッフも念頭に置いておくことが大変重要である。
- 3-19 苦情処理手続のシステムに関する情報は、多くのSSDにおいて複数の異なった言語で、伝達されている。いくつかの地方当局は、他のメディアイベントを行う場合と同じようにその手続を促進するために、新しいシステムを人々に知らせるための記者会見とか、地方のテレビやラジオを利用しつつある。

3-20 SSDの内部のスタッフ、機関の外にいる人々あるいはメンバーに対して、どのようにしたらもっともよく苦情のシステムおよび展開を知らせることができるについて細心の注意が向けられるべきことが勧告される。

Different Organizational Structures

- 3-21 現在SSDに対する苦情処理手続が、当局レベルで統合されているところは非常に少数である。多くのSSDでは、組織の措置や手段を改良するためにいくつかのシステムが1つあるいは2つの当局において事例として用いられている。
- Oxfordshire County Councilでは、ポリシーガイダンスをうけて修正されたSSD内の既存の手続に基づいて、当該機関レベルの苦情処理手続が修正されつつある。いくつかの苦情処理手続は、Chief Executive's DepartmentあるいはSSDから離れて、他のクライアントに関係する機関に所属することになる。
- 3-22 査察当局に関するプラクティスガイダンス“質を監督すること”，は、質を監督する部局は、初期の段階では例えば苦情を操作する他のサービス機関とコンタクトを持つべきではないと勧告している。
- 3-23 この冊子が、公にされる前に、多くのSSDは、SSDの査察当局の中に、苦情処理手続の管理機関と、時には苦情処理手続の日常的な処理機関をおくことを決定していた。いくつかの地方当局においては、査察に関して責任を負う上級職員は同時に苦情処理手続に対する責任を担うものとされている。しかし、苦情システムは、日常的なレベルにおいて分離して管理されるべきである。いくつかの地方当局においては、苦情処理手続のための単位と査察のための単位は、中立的な立場で、二重に構成され、2つがそれぞれ独立して存在している。
- 3-24 自明なことではあるけれども、サービスの質の評価・監督に関わる人々と苦情の総数に関する情報や、サービスの利用者ならびに介護者の見解を交換しあうことは非常に重要なことである。

の変更を求めている者、またそれを苦情として訴えている利用者や介護者にとって決定を継続させておくことは苦情手続の全体的な目的にとって、意味がないし、すでに、信用を失っているシステムを、彼らに利用させておくことになると考えられる。

3-10 こうしたことから、DCO は、苦情の主題となっている決定を停止したり延期したりする権限を与えられるべきことが勧告される。

調査 (Investigation)

- 3-11 DCO と連携をもつ上級職員は、ラインマネジメントや部局の内外からの調査者の招集と訓練に加えて、迅速で効果的かつ公正な調査のためのガイドラインを提出すべきである。いくつかの地方当局は、(たとえば Greater Manchester のように) この目的のための協約を策定中である。
- 3-12 ほとんどの苦情は、非公式な段階で解決され得るし、またたとえ正式な段階に至ったとしても、そのすべてが調査を必要するわけではないことはすでに証明されている。
- 3-13 調査者が、みじかに利用できる適切な研修が工夫されることが必要である(7章参照)。調査者の信用と地位に対する配慮が必要である。そして、調査者の仕事に対する情報をどのようにしたら部局のスタッフにもっともよく伝えられるかが考慮されるべきである。
- 3-14 調査者は公平で丁寧でそして、公正であることが求められる。共通のアプローチ、共通の価値を持つことは、苦情申し立て者を調査するすべての人々にとって有益である。このことは、よい実践とは何かを理解し、なんらかの組織上の問題に対し迅速に対応し、問題についてディスカッションできるようにするために必要とされる (Appendix A Good Practice for Investigators を参照)。
- 3-15 あるケースにおいては、苦情を処理するのに他の手続あるいは他のシステムを用いる方がより有効な場合がある。たとえば、健康、安全あるいは公衆衛生についての法律、NHS の手続あるいは警察や地方オンブズマンさらには法的な手段の利用の方がより適切である場合もある。そうした場合には SSD に関する他の立法例例えば、1983年の精神保健法などが適切な基盤となり得るかもしれない。
- 3-16 場合によっては、ケースは専門的なアドバイスを必要とするかも知れない。その場合には、苦情処理の進行について必要とされる時間を予め特定することは困難になろう。もちろん、そうした場合でも大体の予測は、計画され得るであろうけれども、進行に必要な時間を特定することは難しくなるかもしれない。

3-17 調査の結果が、サービスならびに管理のシステムに十分に反映されるように SSD 内部での明確なコミュニケーションの手段が計画されるべきである。

3-4 policy circular authorities においてとりわけ強調された基本的な要請は、苦情申し立て者の問題のあらゆる側面を調整することについて援助をする職員を任命することである。

この要請は、システムの日常的な操作と管理に対して責任を持つ職員に関係するものである。

3-5 ポリシーガイダンスは、DCO は、次のことについて責任を持つべきことを提案している。

- 1) 苦情を受理すること
 - 2) 苦情を調査すること
- あるいは
- 3) 苦情の受理・調査を監督すること
 - 4) 苦情に対する SSD の回答について援助をあたえること
 - 5) 審査委員会を援助し、管理すること
 - 6) 審査委員会のために奉仕すること

3-6 利用者ならびにスタッフが、システムを容易に利用でき、また、(苦情を申し立てることができるのと同様に) システムについて提案をするには、誰にコンタクトを取ればよいかを知ることができるように、上述の役割は明確に確認され、公にされるべきである。

3-7 DCO は、次のようなことについても責任を負うべきである。

- 苦情申し立て者に対する明確な手続を組織化すること
- そのシステムを管理すること
- 各々の苦情申し立て者に対する回答を含むすべての活動を統合すること
- 正式な苦情申し立てを記録すること
- サービスの利用者とスタッフを連携させること
- SSD の外部にある例えば NHS のような独立機関を SSD と連携させること
- 規定されている期限内に回答がなされるよう期限を守ること
- 苦情のプロセスを提示すること
- 苦情申し立て者ならびにその代理人に対する適切なアドバイスや指示を検討すること

3-8 SSD において、現在この様なポストにいる人々のうち、ある人々は利用者のニーズによりよく対応しさらに発展させて行くために、部局内の手続の促進についても責任を持つべきである。この事は例えば、異なったサービスとの接触をはかることによって、また利用者や介護者とともに問題解決の方向をさぐり、そのことについてスタッフを援助することによって到達されてきている。

3-9 ある苦情審査官 (Complaints Officer) は、いったん、苦情がなされたならば、決定を停止する権限を与えられてきている。サービスや提供場所の変更を含む決定

そのまますべてのグループに適用しうるものでもない。たとえば、子供たちのニーズや、学習困難者たちのニーズは、情報に対する異なったアプローチを要求する事になる。

2-25 苦情処理手続それ自体の操作についての情報については別に扱う(3章ならびに5章参照。)

2-26 この章では、管理者およびスタッフの責任の重要性は、苦情処理手続を利用したいと考えている人々に対し、手続を利用しやすくかつわかりやすいものにするためにはよい情報と出版が重要であるという事実に関連して指摘されている。

Chapter 3

ORGANIZING THE PROCEDURE

The Role of the Senior Officer

Senior Officer の役割

3-1 ポリシーガイダンスによれば、苦情処理手続の全体的な組織、効果、総括に対する責任は、SSDの上級職員(Senior Officer)にある。この仕事は、国民保健サービスおよびコミュニティ・ケア法と児童法の苦情処理手続における責任と関係している。

3-2 上級職員は、次のことについて責任を持つべきである。

※手続を設立すること

※手続についての財源を確保すること

※手続を監督すること

※研修の整備を指示し監督すること

※出版物の整備を指示し監督すること

※管理者とそのスタッフに対する苦情についてのデータを集めること

※管理者とそのメンバーに対する苦情についてのデータを提供すること

※苦情審査官(Designated Complaints Officer (DCO))の仕事を監督すること

※苦情処理手続についての年次報告書を作成すること

3-3 もし苦情処理手続が上級管理者によって保障され、上級職員がその操作と促進に責任を持つのでなければ、苦情処理手続はスタッフや利用者からは、その部局の本質的な仕事として理解されないであろうことは経験の示すところである。このことは、高水準の援助が苦情処理手続を活性化し、発展させ、進展させた前述のいくつかの地方当局のプロジェクトの経験から、生まれてきたものである。

The Role of the Designated Complaints Officer (DCO)

DCO の役割

的にみてもよいことである。もし、クライアントやその介護者が、そうしたことについてよく知っているとするれば、混乱や恨みの多くは、避けることができるかもしれない。

2-18 サービスが制限されたものである時は、人々にその制約を説明しておくことはスタッフにとっても役にたつことになろう。また彼らが受けることができる基準について話しておくことも重要であろう。たとえば、あるサービスはたまにしか提供されないとか、ある特定の状況においてしか提供されないといったことについてである。この点の必要性は、Care Management and Assessmentに関するポリシーガイダンスのパラグラフ3-11においても、強調されている。

2-19 ワーグナー報告において、強調された多くの問題点を進展させるために設定された the Caring in Homes Initiative の一部として、the Policy Studies Institute は、An Information Design Audit of Information about Residential Care を発行している。

2-20 サービスが、減じられたり、廃止されたり、延期されるといった場合でさえ、その背景や理由を説明することは、重要な行為である。

2-21 多くの人々は、サービスには優先順位があり、予算があり、基準があるということを理解している。そして、一般的な、そして不確定な答を与えられるよりは、サービスを得ることができないことを知ることの方を望むであろう。ある SSD は、こうした点についての専門的な技術を駆使している。そして、サービスと基準に関するリーフレットと情報を作成している。その配付には、ボランティアグループ CHC と CHB が参加した。Sefton, Durham, その他の SSD では、この特種な利用者との関係について特別の政策を企画している。

2-22 Commission for Local Administration によって作成されたガイダンスと、この組織から出された出版物の多くは、効果的な苦情処理手続を設立していく前提条件として情報の重要性を強調している。

2-23 報告書 (Information Needs of Disabled People Carers and Service Provisers) は、Department of Health of the National Disability Information Project の先導によって、作成されたものである。3年以上にわたる (1991-1994) このプロジェクトの目的は、情報サービスに対する国家レベルでの、枠組を設立し、それによって、地方レベルでの、情報を管理し、供給するための実践のモデルを作成することであった。

2-24 異なったグループは、異なったニーズをもつ。重度の障害を有する人々は、ある特定の状況に対する配慮を必要とするであろう。それは、病気で家に閉じ込められたままの人々や、住宅ケアを受けている人々のサービスがそれぞれ特定のニーズを必要とするのと同じことである。ある1つのグループに属するクライアントのために準備された情報は、必ずしもすべてのグループにとって適切なものではないし、

- 2-12 リーフレットやその他の刊行物は、もちろん情報収集にプラスに作用する。ラジオ放送を含む、地方のメディアを利用することものぞましい。Conventryでは苦情処理手続について説明をするビデオテープ、それからフリーダイヤルの0800を設定することが計画されている。いくつかのSSDは住民の情報収集手段を強化するために、役所の情報を伝えるより伝統的な手段の利用と共に地方の新聞 ラジオフリーダイヤルを利用している。
- 2-13 ポスター、リーフレット、その他の刊行物は、図書館やコミュニティーセンター、郵便局、薬局、スーパーマーケットなどに置かれるべきである。いくつかのSSDでは、SSDから発行される無料の情報あるいはその他の同種の刊行物を通じて情報を提供している。そうしたところでは、学校や成人教育など地方当局による、その他のサービスを通じても情報の提供を行っている。DurhamのSSDは、利用者すべてに文書で苦情処理手続を説明しようとしている。Leicestershire planでは、住民が最初にサービスを利用する時に、人々に、その手続についてのリーフレットを渡すことを計画している。Camdenでは、在宅サービスを受けているすべての人々に、リーフレットを送付することを予定しており、また他のSSDの情報手段を通じて苦情処理手続についての情報を載せることを計画している。
- 2-14 他のコミュニティー・オーガニゼーションやボランティア団体 宗教団体の参加を求め、彼らに苦情処理手続について知らせることは、議員や地域、それから他の保健の専門家に対するのと同様、非常に役に立つことが明らかにされてきている。The Birmingham community care projectは、これを試みたものである。こうした方法は、日常語のかわりに古典的なヒンズー語でリーフレットをつくるといった非常に高くつく誤りを防ぐことにもなる。こうしなければ、その言葉を使っている利用者は、リーフレットなどを理解することはないであろう。
- 2-15 BerkshireやCoventryを含む、いくつかの地方当局は、宣伝のための特別な予算を組んでいる。多くの部局が複数の少数民族の言語で情報を発行することになろう。そしていくつかの地方当局は視力や聴力障害者のために、情報を大きな字で打ったり、テープやビデオで提供することを考えている。

Information

- 2-16 社会福祉局の仕事についての誤解、また社会福祉局は、何を提供でき、何を提供することができないのかということについての誤解は広く存在する。パークレー報告における社会福祉の利用者の満足度に関する調査は、多くの人々が満足しており、たった10%の人が実際には不満足であったにすぎないとしている。しかし、Local Government Training Boardの調査によれば、不十分にしか満足していない利用者は、11人であり、本当に満足をしている利用者は3人に過ぎないのである。
- 2-17 サービスの有効性について、また、(サービスの割りあてに関係する)優先順位の決定システムについて、利用者に説明することは、理念の上だけでなく、実践

る。経験からすれば、もしそういった手続が明白でなければ、その手続は名前だけのものとなる。

2-5 ポリシーガイダンスは、上級職にあるものが苦情処理手続に対して責任を持つべきことを勧告している。またその義務を、わかりやすいものとするために（たとえば、Hillingdonなどの）多くのSSDは、苦情に対する責任を副局長（assistant director）レベルにおいてきた。また、その他のSSD（WiganやLiverpool）では、局長代理（deputy director）がその質を確保する責任とともに、苦情申し立て制度に対する責任を、有するものとされてきている。

2-6 地方行政に対する1978年のガイダンスは、苦情が存在しない場合でさえ、こうした手続を設けることは、その部局がこれからしようとする事について、よりよい理解をもたらすことになるであろうという重要な指摘をしている。

2-7 苦情に対する開かれた、そして苦情を持つ側に立った受け入れ体制の重要性は、多くのSSDの政策ドキュメントによって強調されている。スタッフの態度の変化を求める要求は、多くのSSDの賞讃に値する政策ドキュメント、あるいはまた改良されたサービスや、人間関係についての示唆を通じて、表明されている。

2-8 第8章に述べられているように、上記のことを可能とするためにはまた、研修を必要とする。それは苦情に対する、自然的正義のアプローチを強調することでもある。したがってたとえば、苦情を申し立てられている人々は、その苦情を調査すべきでないということが確保されることが必要となる。

Accessibility

情報を入手できる可能性

2-9 情報が十分に入手できるということは、だれをたづねればより詳しいアドバイスを求めることができるか、あるいはどこに行ったらよいかについての援助をも含んでいる。利用者があまりにも弱者である場合には、公務員やボランティアの組織は、自分達の見解を利用者に知らせ、彼らの代わりに行動することが必要である。

2-10 リーフレットに対する一般的な信頼、あるいは他の刊行物に対する一般的な信頼にも関わらず、何か問題をかかえた人、あるいは苦情を解決したいと思、そのことについて知りたいと思っている人にとって、もっとも親しみやすい、馴染み深い情報入手の手段は、その問題をよく知っていて、しかも、利用者を傷つけることがない信頼のおける人から、よく話しを聞くことである。

2-11 マネージャーは、スタッフが、手続に完全に精通しており、スタッフミーティングや、指導のための面接（supervision Interviews）において、そうした手続について、十分に論じる機会を、確保する責務を有すべきことが勧告される。

Communication

- 1-7 ポリシーガイダンスは、問題が、苦情になる前に解決される必要性を強調している。この目的を達成するために、当局は、利用者とサービスの供給者の間にある力の不均衡を認め、適切に是正することによって事態に対する明確な態度を表明することが必要である。
- 1-8 苦情をシステムティックに操作することによって得られる他の積極的な効果は、個人に対するサービスの質を見守り、サービスの質を改良していく有力な方法が得られることである。
- 1-9 このガイダンスで言及されるところの地方当局は、SSD の苦情処理プロジェクトに参加し、研修会を共同企画した。また効果的な苦情手続の創設に向かって活動を行っていくうえでの進行と問題について情報を提供した。そのような手続きをすでに完成している SSD は、ここには含まれていない。
- 1-10 ここで与えられた事例が、同様な経験をする事になるであろう人たちを助け、もっと優れた、さらにより実践を鼓舞することになることが期待される。

Chapter 2

ESSENTIAL PRINCIPLES

- 2-1 ポリシーガイダンスとそれに基づく指令 (direction) は、地方当局に対し①彼らの苦情処理手続が、利用者とその介護者、ならびにその代理人にとって受け入れ易いものであること。②スタッフによって理解され、③苦情を持つもの又はその代理人に対して、迅速で示唆深い回答を与えるものであること。④しっかりとした問題解決の方向性を提示することを求めている。
- 2-2 社会福祉サービスは、苦情に対し特別な責任を持つ職員 (officer) を任命しなければならない。そして、苦情に対する手続をいかに利用することができ、またその利用をどこで手に入れることができるかについてのアドバイスやガイダンスを提示しなければならない。
- 2-3 苦情申立の結果に不満を持つ苦情申し立て人は、審査委員会 (panel) によって行われなければならない再審査を求めることができる。審査委員会は、十分に完備した、整った手続の下で、独立した審査委員から構成される。SSD は、苦情の内容とその処理の結果、さらに、それが限定された期間内にきちんと処理されたかについて記録しなければならない。また SSD は、苦情申し立て人とそのほかの利害関係人に、その結果を知らせる義務を負っている。

commitment (義務)

- 2-4 効果的な苦情処理手続に対する上級管理職員 (senior management) の義務は、その部局で働いているすべての人々にとって明白なものであることを必要とす

資料 ; The Right to Complain

Chapter 1

INTRODUCTION

“An Essential Safeguard” 1

- 1-1 ホワイトペーパー (Caring for People) は、個人とその介護者のニーズに柔軟にそして、気配りをもって対処するコミュニティケアの展開に対し明確な内容を打ち出している。白書はまた、批判と苦情に対する手続を導入することによって、サービスの質を改良し、弱者を保護する必要性を明白に表明している。
- 1-2 政策の案内書、指示書である1990/11のポリシーガイダンス (Community Care in the Next Decade and Beyond) は、国民保健サービスおよびコミュニティ・ケア法 (NHS and Community Care Legislation) において導入された苦情処理手続に対し、より明白な説明を与えている。ポリシーガイダンスは、個人の利益を保護するために、これらの制度を導入することの必要性を強調し、そして苦情処理手続が熱意をもって実施されることは、その効果を実りあるものにするであろうことを強調している。
- 1-3 社会福祉機関とかかわりを持つ、多くの人々にとって、彼らの心配ごとを社会福祉機関に表明し、問題や関心事について述べる事は非常に困難をとまなう。1-2で指摘されていることは、この点からして重要なのであり、人々が自分の思っていることを聞いてもらい、重要に取り扱ってもらい、そして迅速に公正に対応してもらえらるという環境を作り上げることが必要なのである。
- 1-4 (障害者、高齢者、かれらを介護する人々、その子供、そしてその家族を含む) 社会における弱者である人々にとって、多くの場合 SSD の援助を失うことになるかも知れない、危険をおかす余裕はない。彼れらは援助について苦情でもいおうものなら、きっと脅かされることになるであろうと感じている。
- 1-5 多くのクライアントは、しばしばその決定が何に依拠してなされたか、また受給されることになったサービスが、何に依拠して決定されたかに気がついていない。また他のものは福祉サービスをしかたなしに受けていたりあるいは受動的な利用者であったりする。そして制度、もしくは実施主体の代表者を訴えたり、その代表者に疑問を提起したりすることはほとんどない。
- 1-6 苦情処理手続は、それが、利用者のニーズと権利に対する認識を基礎とするものであるときには、人間の尊厳を確保し、個人を保護するものとなりうる (Paragraph 6.6 of the policy guidance)。この力づよいメッセージは、苦情処理手続を効果あるものとするための基本原理の必要性を強調している。