

介護サービスにおけるリスク対策(1)

社会的責任とコンプライアンスを中心に

Risk Management in Nursing Service (1): Focusing on Social Responsibility and Compliance

はじめに

人口の高齢化が急速に進んでいる。高齢化率の上昇のみならず、近い将来に前期高齢者（65～74歳）と後期高齢者（75歳以上）の人口が逆転する時代も近づいている。後期高齢者の介護が必要になったとき、少子化や核家族化の進行によって、前期高齢者が介護の主な担い手にならざるを得ない状況が創出されている。このような状況をカバーするべく、介護の担い手を家族から社会に移行させる政策として、2000年4月に発足した制度が、介護保険制度である。

本稿では、まず、介護保険制度の導入により、介護サービスにどのような変化がもたらされたかについて概説する。

次に、介護事業はサービスであること、介護サービスの特性について、また、利用者満足を得るために留意すべき事項について概説する。

さらに、公共性を有する領域である介護事業が、社会的責任を果たしていく上でも、コンプライアンスを実践していく上でも根幹となる経営理念について概説する。

その上で、2009年5月から義務づけられた法令遵守等業務管理体制の整備に対応していくためのコンプライアンス体制の構築と実践について概説する。

なお、本稿の構成は以下の通りである。

1. 介護保険制度設立の背景と設立までの問題点
2. 介護はサービスである
3. 介護サービスの特性
4. 利用者の立場に立った介護サービスの提供

5. 社会的責任（Social Responsibility: SR）

6. 経営理念の浸透

7. コンプライアンス態勢の確立

8. コンプライアンス体制：態勢構築のポイント

1. 介護保険制度設立の背景と設立までの問題点

2000年4月、介護保険法に基づく介護保険制度が開始され、介護サービスに大きな変革がもたらされた。

介護保険制度創設に至った背景として、高齢化の進展に伴い、寝たきりや認知症等介護を必要とする者が増加してきたこと、また、超高齢化社会の到来が予測され、特に今後、75歳以上の後期高齢者数の増加による要介護者数の急速な増大が見込まれること等が挙げられる。

介護保険制度創設以前の制度では、以下のような問題が指摘されていた。第一に、福祉サービスについては、行政がサービスの種類、提供機関を決めるために、利用者がサービスの選択を自由に行うことができなかった。第二に、老人福祉（老人福祉法による）と老人医療（老人保健法による）が分立し、それぞれが生活福祉面、医療面と分担しながら超高齢化者社会の到来に向けて必要なサービスの拡充を行ってきたが、利用手続や利用者負担が不均衡であり、総合的なサービス利用ができなかった。第三に、介護を主たる目的とする一般病院への長期入院（社会的入院）等、医療サービスが非効率的に利用されていた。

このような問題点を解消すべく、介護保険制度は、

表1 介護事業に関する旧来の措置と介護保険制度の比較

旧来の措置	介護保険制度
行政窓口にもまず申請をしたうえで、市町村がサービスを決定する（行政がその権限により強権発動することによってサービスの利用決定を行う職権措置）	利用者自らがサービスの種類や事業者を自己決定し、契約に基づき援助機関のサービスを利用する（利用者の選択権の確保）
医療と福祉別々に申込みをする	介護サービス（ケアプラン）を作成し、医療、福祉のサービスを総合的に利用する
市町村や公的団体（社会福祉協議会等）中心でサービスを提供する	民間企業、生協、農協、医療法人、NPO等多様な事業者がサービスを提供する（競争条件の平等化であるイコールフィッティングを意識した制度改革であり、サービス供給主体の多様化）
中高所得者に利用者負担が重く、利用しにくい	所得にかかわらず、1割の利用者負担で利用できる（負担の公平化）

それまでの老人福祉と老人医療の制度を再編成し、従来「措置」という形で市町村自ら、あるいは社会福祉法人等に委託、提供されていた福祉サービスを、利用者と事業者との間の「契約」によるサービス利用とすることなど、介護サービスについて、福祉系も医療系も同様の手続で、利用者の選択によって総合的に利用できる利用者本位の仕組みとしている。

また、高齢化の進度に伴って社会保障関係の費用が増大するなかで、社会保障制度全体を効率的な制度に改革することも求められている。

介護保険制度は、介護を医療保険から切り離すとともに、医療については、治療という目的に相応しい制度として、医療提供体制を含む総合的かつ抜本的な医療制度の改革を実施する前提をつくること、

民間事業者や非営利組織等の多様な供給主体の参入により、サービスの質の向上、費用の効率化を図ること、高齢者自身を被保険者と位置づけ、無理のない範囲で保険料や利用料の負担を求めること等を具現化することにより、社会保障構造改革の第一歩を印したものと位置づけられる。

2. 介護はサービスである

介護保険法第1条は、高齢者に対する福祉サービ

ス制度設立の目的を具体的に述べ、介護はサービスであることを明確化するとともに、保険の仕組みをサービスの基盤としながらも、行政が干渉する社会保障制度である（二分の一を国民から徴収、もう二分の一を国、地方自治体が負担）ことを示唆している。

第1条 この法律は、加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排泄、食事等の介護、機能訓練、並びに看護、及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう〔＝自立生活を支援する〕、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため〔従来からの医療保険制度と福祉制度の統合化を図る〕、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め〔＝要介護度を保険事故として設定する等〕、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする。¹

¹ 括弧内引用者。

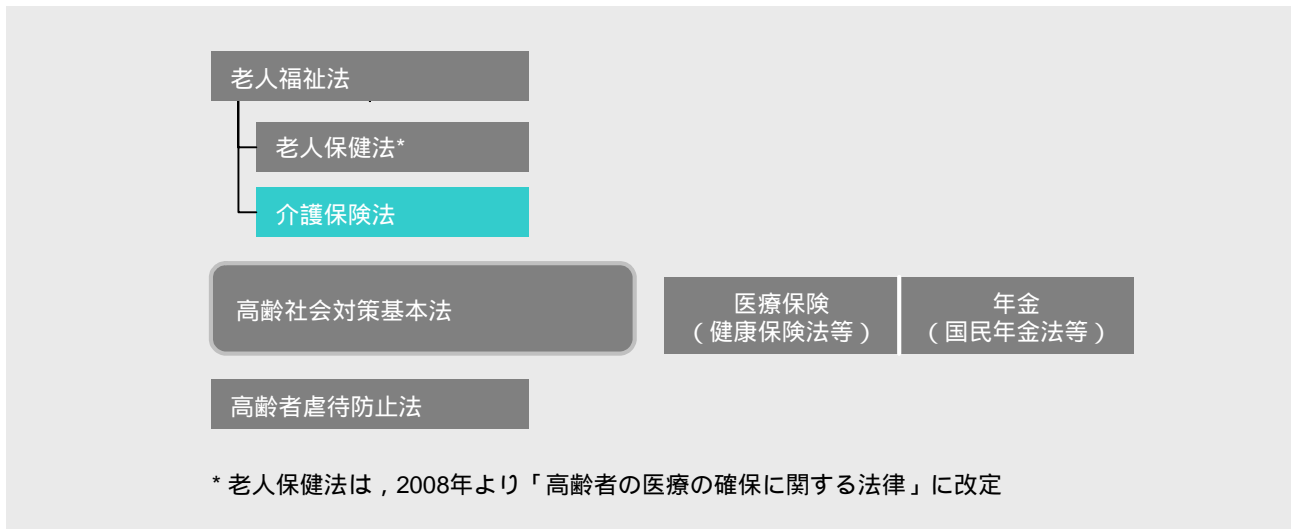


図1 高齢者福祉関連法律体系

第2条では、介護保険制度における福祉サービスの内容が、以下のように規定されている。

第2条 介護保険は、被保険者の要介護状態又は要支援状態に関し、必要な保険給付を行うものとする。

2. 前項の保険給付は、要介護状態又は要支援状態の軽減又は悪化の防止に資するよう行われるとともに、医療との連携に十分配慮して行われなければならない。

3. 第一項の保険給付は、被保険者の心身の状況、その置かれている環境等に応じて、被保険者の選択に基づき、適切な保健医療サービス及び福祉サービスが、多様な事業者又は施設から、総合的かつ効率的に提供されるよう配慮して行われなければならない〔＝被保険者のニーズに応える制度〕。

4. 第一項の保険給付の内容及び水準は、被保険者が要介護状態になった場合においても、可能な限り、その居宅において、その有する能力に応じ、自立した日常生活を営むように配慮されなければならない。²

3. 介護サービスの特性

介護サービスを含むサービス全般の特性として、以下の事項が挙げられる。

- ・ サービスには見えないものが多い。形がない 無形性
- ・ サービスは生産と消費が同時に行われることから在庫（作り置き）等ができない 同時性
- ・ サービスは個別化の要求が強い 標準化の困難性・ワン・トゥ・ワンの特性
- ・ サービスは実際に利用してみなければ良し悪しの判断がしにくい 非可視性
- ・ サービスはお客様と共同で作るものが多い 共同性
- ・ サービスは結果とプロセスの両面から評価される。

次に、介護サービスの特徴を見てみると、以下の事項が挙げられる。

- ・ 無形財としてのサービスであり、人によって価値増殖が図られる典型的な労働集約型のサービスである。
- ・ 無形財としてのサービスであるが故に、直接利用者と接する介護サービス提供者の技量や性格、人格等に大きく依存するサービスである。

² 括弧内、下線引用者。

- ・施設の中にて提供されるサービスと、組織の外である在宅にて提供されるサービスの二種類のサービスが存在する。
- ・回復ということが少なく、サービスの果てしない持続を当然とすることも多いサービスである。
- ・長期間の収容となることも多く、利用者の人格に関わるクライアント支配の可能性に留意しなければならないサービスである。
- ・心から入って技術に至る、技術から入って心に至ることが求められるサービスである。
- ・効率性も時には必要であるが効率を優先するあまりに、思いやり、気持ちを察する想像力や共感できる心がない単なる介護作業であってはならない。
- ・サービス供給側の人たちの熱心な関与、一対一的な全人的対応が重要なサービスである。
- ・利用者にはサービス供給側に一方的に依存しなければならない社会的弱者も多い。
- ・サービスの内容が基本的な人権に関わることも少なくない。

介護サービスは、人による人のための対人的なヒューマンサービスである(図2)。一般的なサービスと大きく異なるのは、人の身体や精神等のもっともプライベートな側面に直接関わり、接触性が極めて高い点にある。

また、人による人のための対人的なサービスであるが故に、一般化、標準化が難しい個別的なサービスである。これは、介護サービスを依頼しても、黙っていれば自動的にサービスが遂行されることはなく、サービスの利用者と提供者が相互に主体的に参加しなければならない相互関与性が高いこと、また、相互の主体的な関わりからなされる介護サービスの結果は、利用者の生死や将来に影響するため、もう一度やり直すことが基本的に不可能である不可逆性を有するサービスであることから明らかである。

さらに、介護サービスの本質は、提供するサービ

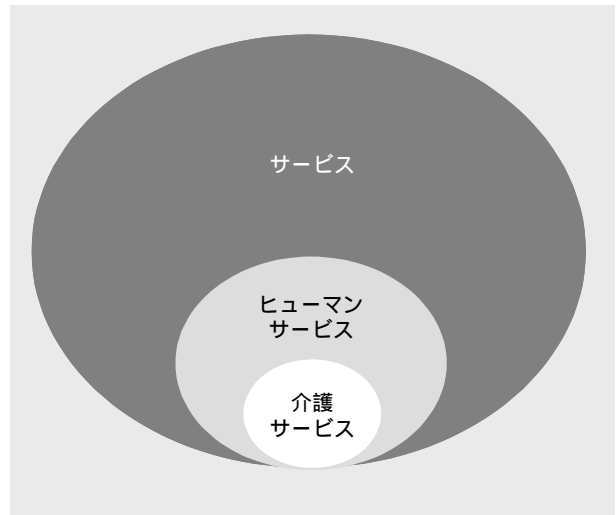


図2 サービス全般の中における介護サービス

出典:宮垣元,2003,『ヒューマンサービスと信頼:福祉 NPO の理論と実証』慶應義塾大学出版会,p.21より作成。

スそのものにある。結果を重視し、かつ商品を守るためのサービスプロセスも重視する一般企業と異なり、サービスの提供プロセスがより重要視され、結果はプロセスの効果としての二義的なものとなる。

介護サービスは、要介護者が日常的な生活を営めるように、その維持をはかり、その支援を行うものである。そのため、できるだけ日常の生活に近いところで、普段の生活が営めるように、また、そのような場面を想定してのサービスの提供が行われなければならない。すなわち、介護サービスは、他のサービスに比べて、サービスの提供者と利用者との信頼関係が重要となるサービスである。

また、利用者側からすると、ある意味、サービスの提供者側に依存しなければならないため、サービスの量や質の是非等について、提供者の一方的な判断が優先されることも多くなる可能性があるサービスである。利用者側の向上や回復のような大きな成果も期待ができないサービスでもある一方、利用者の現状が常に家族等に見えることからアカウントビリティ(説明責任)も問われやすいサービスである。

4. 利用者の立場に立った介護サービスの提供

介護保険法が施行される以前の基本的な考え方であった「介護は措置であり、利用者は介護の客体で

ある」との認識は払拭されなければならない。契約制度に移行した今も、介護事故の裁判例を見ると、依然として利用者側とサービス提供者側の信頼関係構築の不十分さを原因として、裁判という事態にまで発展したと思われる事案も多い。

そのため、利用者側とサービス提供者側との相互理解が欠かせない。また、サービスを円滑に提供していくためには、双方向性のコミュニケーションの実践が必要となる。

介護サービスはルーティンの作業の積み重ね、繰り返しではない。人が相手のサービスである。人の日常生活の援助構造は絶えず変化するものである。自立の度合に合わせて、サービスの内容も変化させていかなければならない。

同時に、利用者の変化を的確に捉えるためのコミュニケーション技術、伝える技術、変化をとらえ見極める技術等も求められる。しかし、コミュニケーション技術等の向上には、個々の職員が有する資質や能力のみに依存するわけにはいかない。これらの技術の向上には、人材マネジメントの視点からの組織的な取り組みがされていかなければならないし、過去は払拭し、現状の運営に満足することなく介護サービスを利用者の立場により立ったものに変革していかなければならない。どんなにやる気があり、また志を持った人達が集まった組織であっても、プロフェッショナルな知識や技術がなければ高い利用者満足を継続して得ることはできない。人材マネジメントの視点からの組織的教育トレーニングが求められる。

コミュニケーションは、単なる言葉のやりとりや技術の問題ではなく、人間的な交流であると捉えなければならぬ。まず、利用者への限らない愛情や関心を寄せることが基本となる。次に、相手を理解しようという心、思いやる気持ちが大切である。利用者は社会的に弱い立場にあるとの認識から、保護や管理の立場からものを言いがちになる。しかし、人間として対等であり、自立を支援する同行者であるとの認識のもとに接していくことがコミュニケー

ションを円滑にしていくポイントの一つである。

また、コミュニケーションを介して、「大切にしていますよ、大事に思っていますよ」という思いを相手に伝える姿勢も必要である。つまり、利用者を多数の利用者の一人と位置づけた対応に終始するのではなく、自分の家族のように一人ひとりが大切な利用者であるという受容的姿勢で臨むことが求められる。

ただし、受容とは、単に利用者の感情や思考をそのまま受け入れることではない。利用者の悩み、苦しみ、悲しみ、喜び、願望、戸惑い等の感情を受け入れつつ、自己決定を尊重し、自主的、主体的に態度や行動を変容していくことができるよう、心が開ける状況を醸成することである。

共感も大切である。共感とは、利用者の身になって感じ、理解し、利用者とともに考えることである。それには聞き上手であること、利用者が求めていることの本心は何であるかをじっくり聞きながら、言葉以外の表情や態度、言葉の調子、抑揚等から内面の思いを感じとることが大切となる。利用者と一緒に問題を共有し、改善する共演者であると思うように努力していくことによって、お互いの心の中に「共感」という感情が生まれてくることになる。感情の共有が「共感」であることを忘れてはならない。人の観察力、想像力、柔軟な気持ちが必要である。

利用者の身体的精神的状態に配慮したコミュニケーションも心がけなければならない。「きく」という語にも「聞く」、「聴く」、「訊く」がある。『新明解国語辞典(第6版)』(三省堂、2005年)によれば、「聞く」は、音や声を耳で感じる(知る)こと、「聴く」は、聞いた内容を理解して、それに応じること、「訊く」は、尋ねる、問う、ということの意味する言葉である。利用者の声等を「聞く」ばかりではなく、好奇心旺盛な心を持って「訊く」ことも時になければならないし、また「聴く」ということを常に心がけていかなければならない。人は誰でも基本的に自分の経験や思いを誰かと分かち合いたいとの欲求を持っているものである。人にとって一番辛いことは

無視されるということを常に忘れてはならない。

介護施設は、利用者にとっての生活の場である。介護による事故等の予防を過度に意識し過ぎた対応をすると、無気力、無感動等、本来人間として持つ利用者の感情が喪われていく恐れもある。作るルールは、施設側の都合等が一方向的に優先されることが多い。施設側の都合等に偏重したルール作りとルールの励行は利用者の尊厳を傷つけることにもなりかねないことにも注意しなければならない。

利用者の立場に立ったコミュニケーション励行の過程から得ることができる種々の情報をルール作りに活かすことも必要である。一律に消灯や起床・入浴の時間を決めたり、生理的欲求が違うにもかかわらず、一律におむつを交換したりすることも、利用者の無気力、無感動を呼ぶことにつながる側面もあり、また無言の怒りを呼ぶかもしれない。理想論かもしれないが、利用者に職員等と同じような生活をしてもらうためには、どのような生活が必要であるのか、利用者が有してきた習慣等も考慮したルール作りと対応が家族を含む利用者に満足を得てもらうことにつながることになる。

人は、期待していることと現実とのギャップにより、怒り 不満 満足 感動 感激 感謝の6段階の感情を体験することになる³。利用者満足を得るためには、利用者全員が満足する絶対値は存在しないことを知る必要がある。介護サービスは、個々の利用者の個別要求に応えられなければ、満足どころか不満や、場合によっては怒りを招くこともありうる。「気づき」、「目配り」、「気配り」が常に求められるプロセス重視（共感性、安心感、好印象度重視）のサービスであることを念頭に置いた対応が求められる。

また、契約の自由は事業者の選択の自由を意味するとしても、利用者の判断能力が不十分であることに基づく非対等性、情報力の非対称性に基づく非対等性、交渉力の不均衡性に基づく非対等性等、利用

者側と提供者側にさまざまな対等でない関係性が元々存在していることにも留意しなければ利用者満足を得ることにつながらないだろう。

利用者満足を高めていくためには、上記のことを心に刻み、利用希望者の現状、利用希望者のニーズや抱える問題から生まれる事前期待度を把握しなければならないし、サービス利用者個人、あるいはその家族を丁寧に個別に評価し、サービスの集団的、画一的な提供ではなく、利用者や家族の必要と同意に応じた個別相談方針に基づくサービスを利用者に提供していくようにしなければならない。それが信頼関係の構築にもつながっていくことになる。

入所したら終わりというわけでもない。利用者の日々変化する状況や期待度を常に把握し、苦情にも対応していくことにより利用者の期待に応えていくようにしなければ、競合事業者が近くに出現しただけで事業基盤が揺らぐことになってしまう。

5. 社会的責任（Social Responsibility: SR）

国際標準化機構（International Organization for Standardization: ISO）による ISO 26000 規格化の動き（2010年9月発効予定）や、不祥事等の頻発等を受けて、日本のみならず世界レベルで社会的責任（Social Responsibility: SR）への関心が高まってきている。

現在、日本を含め、国際的に定まった一義的な定義は存在していないが、社会的責任には、コンプライアンスや社会貢献活動等多様な概念が含まれている。法令を遵守するといった当然の責務から、積極的に組織の経営資源を活用して社会を改善するといったレベルまで存在する。

日本経営倫理学会 CSR イニシアチブ委員会によると、社会的責任のレベルには、利害関係者（ステークホルダー）に関連する法令を遵守する「法的責任」、組織本来の機能を全うする「経済・財政的責任」、利害関係者に迷惑をかけない「倫理的責任」、社会に積極的に働きかける「社会貢献的責任」の4つが挙げられる。

³ 平野秀典, 2005, 『お客様の感動を設計する ハッピーエンドの作り方』ダイヤモンド社。

また、同委員会では、社会的責任を「組織と社会の健全な発展を保護し、促進することを目的として、不祥事の発生を未然に防ぐとともに、社会に積極的に貢献していくために組織の内外に働きかける制度的義務又は責任である」と定義し、「社会的責任を果たしていくために、各組織は、社会的責任に関する各組織における社会的責任に関する行動憲章、行動基準をもとに、各組織を取り巻く多様な利害関係者との良好な関係を構築し、信頼感を高めつつ、組織と社会の持続可能な発展を目指さなければならない」としている⁴。

この定義から分かるように、今日定着してきている社会的責任においては、組織の持続的な発展を目的とすること、多様な利害関係者との対話を促進すること、法的責任と経済的責任という社会が義務づけている責務を果たしたうえで、倫理的責任と社会貢献的責任にまで戦略的に広く対応すること、の3つが特徴的である。

社会的責任は、企業のみならずあらゆる組織体が高めていかなければならないものである。そのため、ISOにおいてもCSR(Corporate Social Responsibility)ではなくSR(Social Responsibility)としている次第である。

介護領域における社会的責任を考えてみると、もともとからの社会福祉法人に加え、営利企業、NPO法人等の参入が見られる現状にある。他方、社会福祉法人以外による特別養護老人ホームの設置は禁止されており(法規制、参入規制)、税制優遇措置、介護報酬といった極めて公共性の高い原資で運用されているため、経営には高い公益性が求められている。

また、利用者がいわば社会的弱者という立場にあることから、施設内外での利用者の人権侵害を防ぐとともに個人の尊厳を実現しなければならないという公共性を有する領域であり、社会からの期待値は高く、一般企業に比して社会的責任を果たしていく

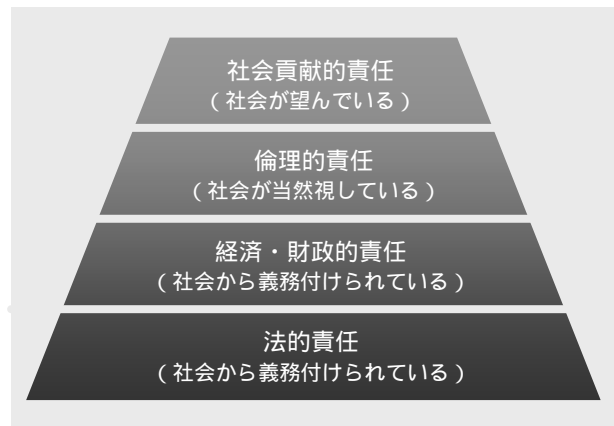


図3 社会的責任のレベル

ことは当然のことと見做されている。

なお、介護を含む社会福祉サービスは、本来は市場になじまないような高い公共性を有しているサービスであるし、介護を含む社会福祉施設の施設運営に突然の施設閉所があってはならない。つまり、事業者の過度の営利追及や事業運営の不安定さによって公共性が失われてはならない存在でもある。

6. 経営理念の浸透

経営理念は、事業体として活動する際の指針となる基本的価値観・哲学、あるいは目標とする理想であり、経営トップによる事業体の経営についての基本的な考えを示すものである。また、事業体としての目標・計画・戦略等を樹立していくうえでの具体的な指導原理として機能しなければならないものである。

理念とは、こうなりたい、こうでありたいとの状態の表明であり、目標はそれを実現可能にするための具体的な形や数字である。目標を設定するためには経営理念がなければならないし、経営理念を達成するためには目標が明確にならなければならないという関係にある。経営理念は、組織にとっての精神的な拠り所であり、組織内においては良い人間関係づくりの前提ともなる柱であり、組織の外部に対しては、活動・運営の信条及び社会的責任を示すものでもある。

一般に経営理念は、社会規範や社会秩序を乱すこ

⁴ 日本経営倫理学会 CSR イニシアチブ委員会 2005 『CSR イニシアチブ』日本規格協会。ただし、一部用語を変更した。

とを否定するものでなければならぬからこそ、経営層は経営理念をお題目の如く掲げるだけでなく、自らが実践の中で示していく、つまり、意思決定の場面において経営理念に則った判断や行動を励行していかなければならない。職員が経営理念を理解し、それに即した行動ができるような組織風土が醸成されていけば、コンプライアンスの問題も浮上しないはずである。

経営理念は、事業体としての諸活動の起点でもあるし、また、何か問題が発生した際の拠り所ともなる重要なものである。

組織としての価値観の表明でもある経営理念は、利用者、地域社会等の多様な利害関係者を結び付ける絆でもあり、安定した質の高い介護サービスの提供や提供するサービスの質の向上にも結びついていくものである。経営トップが自らの言葉も交え、あらゆる機会・場・ものを通じて語りかける等、施設長等を含む経営層が自ら経営理念を体現していく必要がある。

また、職員が経営理念の意味について、解釈や認識の現状などを語り合える機会を積極的に設けることも必要である。外部の利害関係者に対して、ウェブサイトへの掲載、施設内での掲示、名刺・封筒、PR紙など幅広い媒体を用いた組織名の発信など、浸透方法にも工夫をしなければならない。

利益を追求することが求められる一般企業においても、経営理念は一番重要な存在である。公共性を旨とする介護サービス事業者にとって、経営理念に基づく使命(安定した質の高い介護サービスの提供、提供するサービスの質の向上)の達成は、利用者等利害関係者の信頼を得るためには必須であると位置づけられなければならない。

7. コンプライアンス態勢の確立

法令を守るのは当たり前のことであるにもかかわらず、某大手福祉介護会社による介護報酬不正請求事件等、介護事業者が介護報酬の不正請求により自治体から指定を取消される件数も依然多く、介護サ

表2 経営理念の浸透に活用すべき媒体

<p>「機会」や「場」の例</p> <ul style="list-style-type: none"> • 研修会、講習会 • 日常の報告・連絡・相談 • イン트라ネット • 会議 • 朝礼や夕礼 • 職員の募集 • 施設内イベント • KY訓練 • サービス改善活動 等
<p>「もの」の例</p> <ul style="list-style-type: none"> • 事業所案内 • 掲示 • インターネット(ホームページ等) • 回覧・通知文書 等

ービスに対する信頼と安心は磐石の状況下にはないといえる。

介護ビジネスは、介護サービスの開始時における不公正契約や不適切契約を始め、その業務、運営が適正に遂行されなければ、利用者等利害関係者の尊厳を大きく損なう結果を招致することになってしまう。公益性が高く、かつ営利性と福祉という異なる性質のものが併存する介護事業を担う主体として、一般的な営利企業以上にコンプライアンス遵守態勢の確立が望まれる。

まず、介護事業は法令によって各種サービスの人員・運営の基準が定められており、法令を遵守しなければサービスそのものが提供できない事業であることから、関連法令を遵守することは最低の守るべき基準である。法令遵守自体が究極の目的、目標であってはならない。良質で適切な介護サービスを提供するための大前提に法令の遵守ということが位置づけられなければならない。

また、事業を営む限り、長い間をかけて培われてきた良きしきたり(慣習)を継承し、伝統と独自性も作り上げていかなければならない。

社会通念や社会の規範も不変ではない。社会の常識も遵守していかなければならないことは当然である。

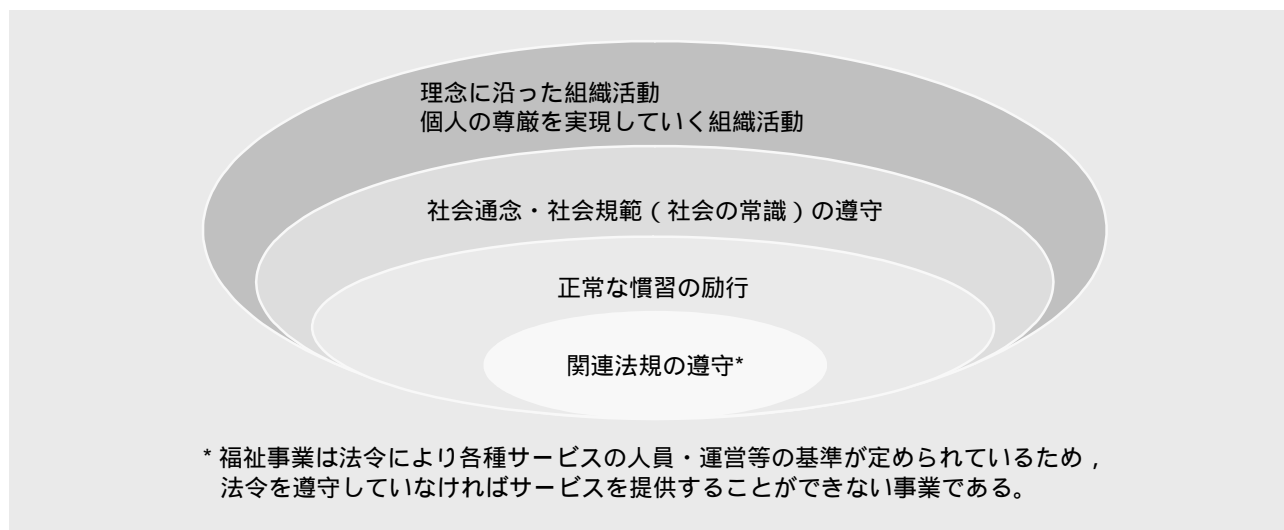


図4 コンプライアンスの対象範囲

これらの積み重ねに基づく経営理念に沿った組織活動、利用者個人の尊厳、権利擁護が実現され得る全員一丸となった組織活動を違和感なく実践できる組織風土を創り上げていくことが、コンプライアンス実践の究極の目的、目標でなければならない。

コンプライアンスは、PDCA（Plan：計画，Do：推進，Check：検証，Action：是正）の循環を繰り返していかなければならない、息の長い、いわば永遠に実践していかなければならない活動でもある。目に見える成果が実感しにくい活動であり、達成感も感じにくい活動でもある。知識も必要であるが、意識が重要な活動である。

コンプライアンスの実践活動により、種々の問題が「生まれない」、「育たない」、「見逃さない」職場、「見ざる」、「聞かざる」、「言わざる」の「3ざる」が蔓延しない職場、気づきの低下による「見逃し」、「見送り」、「見過ごし」が限りなくゼロ化できる職場を作っていくことも目標となる。

2008年の介護保険法の改正により、2009年5月1日から介護サービス事業者に法令遵守等業務管理体制の整備が義務づけられた。改正の趣旨として、介護サービス事業者の不正事案の再発を防止すること、介護事業運営の適正化を図るため、法令遵守等に係る業務管理体制の整備を義務付けること、事業者の

本部等に対する立入検査権の創設、不正事業者による処分逃れ対策等の改正を行うことが挙げられている。

前述のとおり、法令遵守は守るべき最低基準である。法令の制定、改変は、事実の後追いでもあることを常に念頭に置き、法令に定められたことだけを守っていれば問題ないと思わないようにしなければならない。法令で明確になってないことについても、万が一ことが起こった場合に、組織内で原因を調べて、速やかに是正措置や再発防止対策を講じることができるような態勢が整備されていなければならない。コンプライアンスは、社会的責任と同様に、社会の期待に応えていくためのものであることを忘れてはならない。

社会が介護事業者に期待していること、それは、介護サービスを必要とする利用者に対して、効果的・安定的・継続的に個人の尊厳に配慮しつつ、自立支援を目的とするサービスを提供してくれることであろう。この観点からも、法令を遵守することは基本中の基本であることが理解していただけるはずである。

社団法人シルバーサービス振興会の「介護サービス分野における経営品質とコンプライアンスに関する

表3 事業者が整備しなければならない業務管理体制(介護保険法施行規則第140条の39)

事業所等の数	20未満	20以上100未満	100以上
業務管理体制整備の内容	法令順守責任者の選定	法令順守責任者の選定	法令順守責任者の選定
		法令順守規定の整備	法令順守規定の整備
			定期的に業務執行状況の監査を行う

るアンケート調査⁵によると、71.1%が法人・団体内規定・倫理綱領・行動規範等の策定の有無について定めており、46.2%が職員の相談・報告体制や内部通報体制の有無について、相談・報告体制をつくっている。また、15.8%が内部通報体制までつくっており、34.3%がコンプライアンスに関わる3つの事項(「規定・倫理綱領・行動規範」、「コンプライアンス担当者」、「相談・報告、内部通報体制」)とも整備済みであるという結果だった。また、「介護保険法令・福祉関連法令等以外でどのような法令の遵守を心がけているか」との問いに対して、「労働法規」、「個人情報保護法」、「高齢者虐待防止法」の3つの法令が突出して多いという結果が出されている。

2009年5月1日からの、介護サービス事業者に対する法令遵守等業務管理体制の整備義務づけによって、介護サービス分野におけるコンプライアンス体制の確立が当たり前とされる時代に入った。法令遵守をベースとしたコンプライアンス体制の確立から、経営理念に沿った組織活動、利用者個人の尊厳、権利擁護までが実現されうる、全員一丸となった組織活動を違和感なく実践できる組織風土を創り上げていくためのコンプライアンス態勢の確立への移行、定着化が望まれる。

⁵ シルバーサービス振興会、2008、「介護サービス分野における経営品質の評価指標に関する調査研究事業 報告書」。調査は、2008年1月11日～2月19日にかけて、日本在宅介護協会、特定施設事業所連絡協議会、全国介護事業者協議会の3団体に所属する886事業者を対象に実施された。有効回収事業者数は329。

8. コンプライアンス体制：態勢構築のポイント

次に、コンプライアンスの仕組み(体制)を構築し、態勢を作っていく種々のポイントについて概説する。コンプライアンス体制すら構築しようとならない組織は、常にコンプライアンスに関わるリスクを内包したまま不安定な経営を続けることになり、何か問題が発生した場合にも十分な対処ができない。また、説明責任を果たすこともできない。そのため、社会からの信頼、信用に致命的なダメージを受けるとともに、評判の失墜、果ては市場からの撤退という結末を迎えることになってしまう。体制を作った上で、態勢に移行していくことを社会が希求していることを常に忘れてはならない。

【1】コンプライアンスを実践していく明確な目的を持つ

コンプライアンス実践の目的を明確にしなければならない。「法令で求められているから」、「法令等の遵守のため」や「事件・不祥事の再発防止のため」だけでは社会の理解は得られない。「利用者のより一層の権利擁護のため」、「利用者志向の職務遂行と良質かつ適切なサービス提供のため」、「事業に対する利害関係者からの信頼の確保・増強のため」、「自立支援・サービスの公正さの確保のため」等、社会が納得する明確な目的がなければならない。なお、目的は必ずしも一つでなく、複数あってもよい。

【2】組織を取り巻く利害関係者の特定に洩れがないようにする

組織には様々な利害関係者が関係している。自ら

表4 介護事業に関わるコンプライアンスリスク(例)

社会に関わる コンプライアンスリスク	職員に関わる コンプライアンスリスク	利用者との関わりにおける コンプライアンスリスク
<ul style="list-style-type: none"> • 介護関連法令、契約や約束事の不遵守 • 労働基準法違反 • 不正請求 • 補助金等収入の流用 • 利用代金の流用 • 取引業者からのバックリベート • 過剰交際費などの公私混同行為や私物化 • 土壌汚染、廃棄物の不法投棄などの環境汚染 • 騒音、悪臭などによる周辺への迷惑行為 • 虚偽・誇大等の宣伝、情報提供 • 感染症や食中毒事故 • 反社会的勢力との不適切な関係 • 機密情報の漏洩 	<ul style="list-style-type: none"> • セクシュアル・ハラスメント • パワー・ハラスメント • マイカー通勤による交通事故 • 業務中の交通事故 • 飲酒運転などの交通法規の不遵守 • 利用者の金品の搾取 • 服務規定、組織内諸規定の不遵守 • 情報セキュリティ対策の不遵守 • 電子メール、インターネットの私的利用 • 設備、機器、備品などの組織資産の私的流用 • 利益相反行為(組織活動に仮装した個人の利益を図る行為) • 職場内での宗教・政治活動 • 著作権等の知的財産権侵害行為 • 利用者やその家族等からの贈答受領行為 • 競業行為、許可なしの他の職務への従事行為 • 組織の名声や信用等を利用しての私的利益を図る行為 	<ul style="list-style-type: none"> • 身体拘束行為 • 虐待行為 • 利用者間での暴力行為 • 個人情報、プライバシー侵害行為 • 利用者の真のニーズの非受け止め行為 • 利用者本位と利用者の尊厳の非尊重行為

が実践するコンプライアンス活動を効果的なものにするためにも、コンプライアンス委員会や准委員会にて自らの組織を取り巻く利害関係者を特定することが不可欠である。組織は、取り巻く利害関係者のニーズに応え、それら利害関係者との間に円満かつ良好な関係を維持、発展させていく責務も負っている。その根底にコンプライアンスを重視する価値観を持ち、最大限の努力をしていくことが求められている。

【3】組織としてのコンプライアンスリスクを洗い出し、特定する

コンプライアンスリスクの洗い出し・特定の大前提に、利用者やその家族のみならず、組織を取り巻くすべての利害関係者に対し、自らの組織の運営が公正で、かつ提供するサービスが良質・適正なものであることを説明するために、また納得してもらうためにコンプライアンスの行動規範を創る、との強い

想いがなければならない。その大前提を背景に、組織として守らなければならない法令や社会規範を洗い出す。

また、「結果リスク」のみならず、コンプライアンス違反が発生するとしたら、どのような原因で発生する可能性があるかという「原因リスク」についても洗い出す。職員や利用者からの苦情もコンプライアンスリスクの洗い出しに活用することが求められる。

なお、コンプライアンスリスクについては、洗い出したリスクに優先度をつけて、優先順位の高いものから実践していくというリスクマネジメントの実践において一般的に行われている手法は馴染まない。洗い出し、特定したリスクすべてに対処していくべきである。対応しなければならないコンプライアンスに関係する結果リスク例を、参考に掲示しておく(表4)。

【4】経営理念等組織の最上位規定の有無を確認したうえで、それらの内容の検証及び時代適合したものの改訂等を実施する

理念がなければならない。社会の期待に応えていくための理念を創る。理念がすでに存在する事業者については、理念が社会の期待に応えていくことができるものであるのか否かを検証し、場合により創り直すことも必要である。

【5】コンプライアンス推進のための組織体制を確立する

コンプライアンスの推進体制も構築しなければならない。コンプライアンスの実践は、経営トップのみならず、組織を構成する全員が参画しなければならない活動である。そのため、組織規模にも大中小があるが、組織規模が大きければ大きいほど、各部署の核となる職員が集まり、経営トップを長とする組織横断的な「コンプライアンス委員会」を立ち上げたうえで、その委員会を中心とした体制やツールの整備が望まれる。

その際、組織として永続的に存続させなければならない委員会であるからこそ、コンプライアンス委員会の任務、構成や開催頻度、委員の任命、任期や責務を記載したコンプライアンス委員会規定を策定し、組織内での位置づけを明確にすることが望まれる。職員数が少ない組織の場合は、委員会の設置にこだわる必要はない。しかし、そうかと言って、経営トップがすべてを取り仕切るというやり方は望ましくない。あくまで、組織一丸となって取り組むことが大事であるため、中心となる職員と協議、相談しながら、コンプライアンス委員会に準じた組織をつくり上げ、運用していくことが望まれる。

【6】コンプライアンスに関する行動憲章を策定する

コンプライアンスの行動憲章も策定しなければならない。組織としてコンプライアンスを実践する際に、コントロールタワーの役割を果たすものが行動

憲章である。行動憲章なくしてコンプライアンス実践活動は機能しないといっても過言ではない。コンプライアンス行動憲章に盛り込む項目に確たる定めがある訳ではないが、次のようなことを反映させるべきであろう。

- ・ 「経営理念」の反映
- ・ 社会的責任等、社会に対する基本姿勢
- ・ 法令等遵守に対する基本姿勢
- ・ 組織内外の利害関係者に対する基本姿勢
- ・ 役員や職員の行動と責務に関する基本姿勢

なお、行動憲章として選定し掲載する項目の数は10までとされたい。行動憲章は、全職員に浸透させなければならないものである。数が多いとなかなか記憶に留まらず、浸透させにくくなる。また、長文は避け、簡単、簡明、分かりやすさ、力強さを心がけなければならない。

【7】コンプライアンスに関する諸規定の位置づけを明確にする

コンプライアンス行動憲章の位置づけも明確にしなければならない。一般的に、コンプライアンス活動に関係する規定類の位置づけが宙に浮いてしまっている例が多く見受けられる。

もっとも分かりやすいのは、規則一覧でコンプライアンス関連諸規則を単独の位置づけとしておくことである。ただし、就業規則の中には、服務規律や服務心得等の名称で「次の事項を守らなければならない」等と掲載されている部分が存在するはずである。その部分は、コンプライアンスに直接関係している部分であると全員が認識、理解できるようにしなければならない。

また、就業規則の中に懲戒処分についても掲載されているはずである。新たにコンプライアンス行動憲章の下位文書であるコンプライアンスに関連する規定類を作成する場合には、この部分も必ずチェックし、コンプライアンス違反による懲戒処分につい

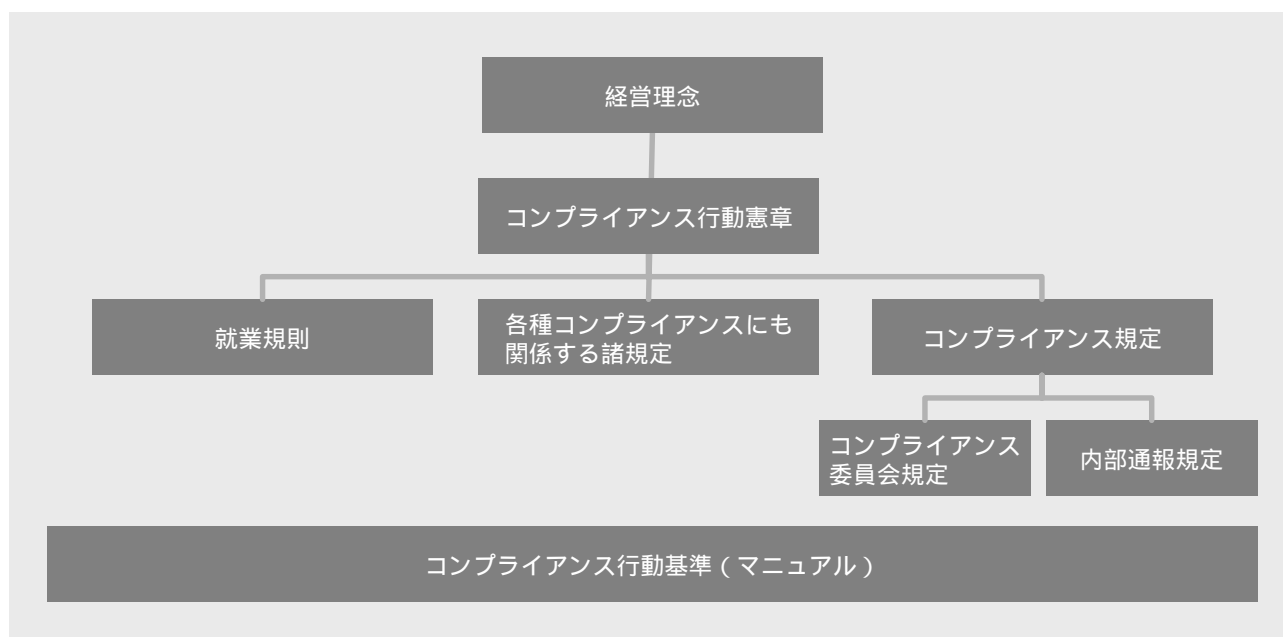


図5 コンプライアンスに関する諸規定の体系（例）

て矛盾が生じないように注意しなければならない。

すでにコンプライアンスに関連する諸規定を作成している組織においては、就業規則に定めている懲戒処分の部分と矛盾した懲戒のルールとなっていないことをチェックしなければならない。

コンプライアンス行動憲章の下位文書である、コンプライアンス関連規定を作成する場合には、たとえば、セクシュアル・ハラスメントについての規定がすでに存在しているかもしれない。既存の諸規定でコンプライアンスに密接に関係している諸規定にどんな規定があるのかについても整理し、統合化を図っていかなければならない。

コンプライアンス行動憲章は、組織内に浸透させていかなければ意味をなさない。経営理念等を額に入れ事業所内に掲示している組織も多いと思われる。コンプライアンス行動憲章も額等に入れ、いつでも職員が目に見えるように事務所内や会議室等に掲示し、意識を常に持ってもらうようにすることも必要である。事業所内に掲示する箇所は一箇所としなければならないという決まりはない。全員がいつでも目に見ることができるよう複数の場所に掲示する工夫があってもよい。

コンプライアンス強化月間を設け、それぞれの職

場でコンプライアンスについて議論する場を設ける等の工夫も必要である。ハンディタイプのコンプライアンス行動憲章を作成し、全員にそのカードを所持してもらう工夫があってもよい。

また、各職員に本年度力を入れて取り組みたいコンプライアンス上の課題や目標をあげてもらい、課題や目標を記載したものを提出してもらう。そして四半期ごと、少なくとも年度末にその課題や目標の達成状況を確認し、次年度に再度チャレンジしてもらうよう指導、アドバイスをする。あるいは、達成状況を確認するとともに、次年度の課題や目標についてアドバイスをする等、浸透への継続的な取り組みが肝要である。

掲示や所持はスタートであり、話し合う機会や議論する場を通して浸透を図っていくようにしていかなければならない。コンプライアンスのPDCAは、コンプライアンス委員会等が旗振り役を務め、組織内に浸透させていくことが大切となる。

コンプライアンス行動憲章等の組織内浸透を図るための手段として、憲章の趣旨に則って業務を遂行していく旨の誓約書を作成し、提出してもらう方法を取り入れてもよい。その場合、誓約書は職員だけでなく役員等の経営層にも提出してもらうようにし

なければならない。誓約書は、意識や認識を高めるための方策のひとつであり、違反した場合に罰する等の絶対的根拠とするものではない。職員の中には、誓約書を出すことにより新たな義務が課されるのではないかとの不安や疑心を持つ者もいるであろう。誓約書を提出してもらふ趣旨を十分に理解してもらうことが必要である。

【8】コンプライアンス行動基準（マニュアル）も作成する

コンプライアンス行動憲章は、簡潔に表現することを主眼としている。しかし、簡潔なだけに、職員が具体的にどのような行動をとるべきか等について、行動憲章のみでは理解し難いところがあることは否めない。そこで、具体的な実行の手引きとなるものも具備する必要がある。具体的な手引きであるコンプライアンス行動基準は、経営理念やコンプライアンス行動憲章の趣旨を全職員に周知・浸透させ、実効性を高めることを目的とするものである。

【9】内部通報制度を設ける

内部通報制度を設けなければならない。事情に精通した内部の人間による外部への通報や告発によって不正行為が明るみになった不祥事や事件の類が増加している。公益目的で通報した所定の公益通報者を解雇や降格、減給等の不利益な扱いから保護すること、国民の生命、身体、財産等の保護にかかる法令を事業者や行政機関に遵守させることを目的とした公益通報者保護法が2006年4月1日から施行されている。

また、男女雇用機会均等法も2度目の改正を行い、2007年4月1日から、男性に対するセクハラを対象としたとともに、事業者に対して、セクハラが行われないよう相談体制を整備する等、雇用管理上必要な措置の義務付けを行っている。今回の改正によって義務付けられた措置には、相談・苦情に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備、事後の迅速かつ適切な対応が含まれている。男女雇用機会均等

法違反に対して勧告を受けたにもかかわらず、その勧告に従わなかったときには企業名を公表する、都道府県労働局長が事業者に対し報告を求めたにもかかわらず報告しない、または虚偽の報告をした場合には、20万円以下の過料が課せられる等、制裁措置も強化されている。

公益通報者保護法の施行、男女雇用機会均等法の改正等、法令により義務付けられたこと等を理由に、内部通報制度を各々の組織に設置しなければならないと主張しているわけではない。すでに記載したように、法令を守ることはコンプライアンス実践活動で守らなければならない最低基準である。コンプライアンスの究極の目的・目標（＝経営理念に沿った組織活動を全員が違和感なく実践していける組織風土を創り上げていくこと）を改めて想起していただきたい。風通しの良い、何でも相談できる組織でなければならないし、また、そのような組織を創りあげていかなければならない。

悪い情報を早く吸い上げて迅速に対応できるようにしておかなければならない。コンプライアンスの実践活動は、行政を含む誰かから強制されて実践する活動ではなく、自浄活動が原則である。悪い情報を吸い上げるためだけでなく、職員の中に、自身の行動が組織のコンプライアンス行動憲章に反しているかどうか判断に迷う場合も多々出てくるであろう。相談の窓口がなければ、経営トップや上司に必ず相談するであろうか。「いつでも相談に乗る」と言っているだろうといわれる経営トップもいるかも知れないが、職階が低ければ低いほど上層部に気軽に質問したり、相談したりできるものではない。相談や通報の窓口は、コンプライアンス委員会の設置が可能な組織については、委員会メンバーの一人とするようにしたほうがよい。多人数が相談窓口となると、相談や通報の内容にはプライバシーや個人情報に関わるものもあるため、その内容が相談者や通報者の思いと違って組織内に拡散してしまうリスクも生じ、相談者や通報者が組織内にいづらくなってしまうかもしれない。相談や通報の本来の目的を想

起し、受付者を限定するようにしなければならない。

通報については、顕名（氏名と所属の連絡）のみ受け付けるとする方法と、氏名、所属を申告しなくてはならない匿名でも受け付けるとする2つの方法がある。顕名を原則としつつも、匿名の場合も通報を受理するという方法の採用が望ましい。ただし、匿名での通報の場合には、事実関係を調査した結果を本人に知らせることができないデメリットについて制度発足の際に周知しておく必要がある。なお、匿名によるデメリットを回避したい、少人数組織であることなどから、組織内に相談や通報を受け付ける人材をなかなか確保できない等の事情がある組織は、外部に相談や通報の窓口を設けるようにしてもよい。外部窓口として弁護士や弁護士事務所等の活用もひとつの選択肢として考慮すべきであろう。

相談や通報の手段については、電話、電子メール、封書いずれの手段も可とするべきである。電話が窓口担当者だけの専用回線でない場合には、通報や相談する側は窓口担当者を指名して電話をしたにもかかわらず、たまたま窓口担当者が不在で他の職員が電話に出ることにより、何となくコンプライアンスに関わる通報あるいは相談だと分かることもある。そのため、できるだけ電話以外の手段にて相談、通報してくれるように周知するべきである。封書の場合、必ず親展の表示をするように周知しなければならない。親展の表示がない場合、通常の郵便物として窓口担当者の職員が封書を開けてしまうこともあるため注意が必要である。相談や、特に通報について、通報したことによる降格や減給等一切の不利益を受けないことを制度発足の前に周知徹底しておくなければならない。通報を受理した場合、裏づけ調査を行って事実関係を確認しなければならない。例えばセクシュアル・ハラスメントのように当事者間で主観的な評価が全く異なる場合もある。対立が予想されるようなケースの場合は、相手当事者を直ちに呼び出したりせずに、行動の観察を行う等の工夫も必要になるかもしれない。

また、不正行為の防止のため、組織の資産である

パソコン等の利用状況をモニタリングすることがある旨、あらかじめ就業規則等に明記し、周知しておくようにしなければ、モニタリング行為が問題とされることも出てくるかもしれない。

主観的な意見や見解の対立が予想されない通報事象については、通報に基づく事実調査の結果、違反が確認された場合に処罰をしなければならないが、就業規則等に記載している懲戒に関する内容との齟齬がないように注意しなければならない。再発防止策の必要性も検討し、実行していかなければならない事態も出てくるだろう。通報の受付から再発防止策の検討、実行、実行の検証等一連の行動は、通報窓口の担当者がすべて個人の判断で行うものではない。コンプライアンス委員会への報告やコンプライアンス委員会での審議や経営トップへの上程、理事会等への上程、決定というようなプロセスを踏まなければならない。

【10】研修、教育を継続的に実施する

コンプライアンスは、知識も重要であるが、知識よりも経営層や職員の意識と認識が大切である。コンプライアンス意識、認識の植え付けから浸透を図っていくためには、継続的な教育や研修が必須である。例えば、新入職員研修、昇格時研修、各業務研修等、既存で実施している諸研修にコンプライアンスの研修を取り入れる等、制度化しなければならない。

【11】研修、教育を継続的に実施する

コンプライアンスの活動はすでに記載したように、PDCAの循環を永遠に実施していかなければならないマネジメント活動である。組織規模が大きいところは、既存の内部監査の項目にコンプライアンスをひとつ追加し、自組織のコンプライアンスの実践活動がうまく機能しているか否か、活動の是正等が行われているか否かといった検証を行わなければならない。

なお、大規模事業者（指定を受けている事業所の

数が100以上の事業者)に対して、2009年5月1日施行の2008年改正法により、法令遵守責任者の選任、法令遵守規程の整備のみならず業務執行状況の定期的監査が義務づけられたことも忘れてはならない。法令が内部監査を義務づけたのは大規模事業者のみであるが、すべての事業者において内部監査を行うことが望まれる。大規模事業者を除き、内部監査は、何も監査専門の部署をわざわざ新設して行わなくてもよい。2008年改正法で義務づけられた法令遵守責任者を中心としたコンプライアンス委員会のメンバーにてコンプライアンスの内部監査を行い、報告書をまとめるようにすればよい。

【12】改善方針を決定し、改善をしていく

コンプライアンス活動は、長期的、継続的な維持・向上活動でもある。各年度の実施状況をチェックするコンプライアンスに関する内部監査結果等から問題点と改善点を整理したうえ、法令遵守責任者を中心とするコンプライアンス委員会から取締役会や理事会に上程し、取締役会や理事会において改善方針を決定する。決定した改善方針に則って、次年度計画を策定し、次年度の活動を行っていくというフローが毎年繰り返されていかなければならない。

おわりに

介護業界においても不祥事が発生している。社会からの信用、信頼を一瞬にして失墜し、破綻に至った企業もある。どんな組織も、社会からの信用、信頼を得るには、多くの時間と絶え間ない努力を要する。しかし、事件や不祥事を起した途端に信用、信頼、良い評判は瞬時に瓦解する。信用、信頼、評判を持続していくために、コンプライアンス実践活動は必須の活動である。法令遵守のためだけの活動ではない。社会的責任を果たしていくため、またリスクマネジメントを実践していく礎の活動でもある。

次回(11月発行予定号)は、苦情対応、危機管理を含むリスクマネジメントについて概説することにする。

執筆者紹介

福田 隆 Takashi Fukuda

研究開発部 主席研究員

専門はリーガルリスク、コンプライアンス、CSR など

日本経営倫理学会 正会員

社団法人消費者関連専門家会議 (ACAP) 正会員