

原 著

介護施設における内部申告とコンプライアンスについて  
—紛争事例を通して—  
Concerning internal reporting and compliance in nursing homes  
—Through dispute cases

大井川裕代  
Hiroyo Ooigawa

東洋大学大学院社会学研究科社会福祉学専攻  
Department of Social Welfare, Graduate School of Sociology, Toyo University

抄 録

ここ数年、法務省の人権侵害事件の報告で社会福祉施設の施設職員による人権侵害事件が過去最高という報告があった。本稿では、介護施設における援助職の内部申告から紛争に至った人権侵害の事例を通して、施設のもつ組織的な問題について検討を試みた。研究の方法は内部申告した当事者に半構造化インタビューを行い、事例分析を行った。事例については組織特性、施設評価、内部申告の状況から、組織的な問題の整理を行なった。その結果、紛争事例の施設に共通する問題としては人事の不透明性、閉鎖性、属人風土の傾向が強いことが示された。しかし、問題を引き起こす要因は組織的対応の問題だけではなく、介護サービス事業をめぐるサービス評価やコンプライアンス体制のあり様も問われており、具体的な検討が必要である。

Abstract

The Ministry of Justice report on human rights violations stated that the number of incidences of human rights violations perpetrated by staff members at social welfare facilities have seen record highs in the past few years. To examine systematic problems in nursing homes, this paper focuses on the cases of human rights violations raised by the internal reports of support workers in these facilities. We conducted semi-structured interviews with the support workers and performed a case study-based analysis of the interview data. Thereby, we categorized institutional problems with respect to the organizational structure of nursing homes, facility assessments, and internal reports. Our results identified a marked tendency for institutions in which disputes occurred because of lack of clarity in human resources, closed nature, and characteristic issues in the locality. However, the cause of problems was not only the organizational interaction but also the state of service evaluations and compliance systems in the nursing care provision sector, as our research calls into question and suggests a need to examine these specific issues in greater detail.

キーワード：介護施設、内部申告、組織特性、コンプライアンス

Key words : A nursing facility, An internal report, Organization properties, Compliance

I. 問題の所在

1. 施設職員による人権侵犯事件の増加

近年、法務省が公表している人権侵犯事件の状況の報告では、新規救済手続き開始件数からみた特徴的な動向として、「学校のいじめ」「児童に対する暴行・虐待」「教職員による人権侵犯事件」「社会福祉施設における人権侵犯事件」の増加が示されている。社会福祉施設の人権侵犯の件数も年々増加し、施設職員による事件は2010年（平成22年）で193件、2011年（平成23年）は202件で、過去最多となっている<sup>1)</sup>。2011年（平成23年）の法務省統計で示された主な内訳では高齢者施設が69件、障害者施設が59件、児童施設が27件という報告がなされている<sup>2)</sup>。法務省の救済手続きのきっかけは、新聞報道を端緒に調査を開始した虐待等の事例、被害者自身からの通報などがある。法務省が行なった人権侵犯事件に対して処理された内容は措置の処理は「援助」が98件、「調整」が2件、「要請」が10件、「説示」が10件で、「通告」「告発」は0件であった。措置の処理以外の内容は、「措置猶予」は6件「打ち切り」6件、「啓発」が2件、「人権侵犯事実不明確」が27件、未決が53件である。法務省で行なわれる措置内容の「援助」とは法律上の助言、関係行政機関や関係する公私の団体等の紹介、「調整」は被害者と相手方の話し合いを仲介、「要請」とは被害の救済や予防について適切な指導監督の措置を講ずることを求めること、「説示」とは相手方の反省を促し、人権尊重の理念に対する理解を深めさせることである（詳細は表1を参照）。

筆者は、特に介護施設における虐待等の問題から、人権侵害についても関心を払ってきた。法務省で取り扱っている件数はある意味氷山の一角であり、過去の事件報道の顛末からも虐待等の問題は施設内で潜在化、隠蔽化がされているのではないかという危惧を持っている。法務省で報告されている人権侵犯事件に対する措置内容が示されているが、果たしてこの内容が現実の問題への解決になっていくのかという疑問も同時に持っている。措置内容の「要請」「説示」を見ると適切な指導監査とあるが、現状行なわれている定期会計監査、事業監査では人権侵犯に関する実態把握などは極めて困難である。適切な指導監査とは何かが問題である。介護施設におけるケアの質の問題、ケア評価はそう簡単ではなく、極めて内部的な問題も多く、人権侵犯事件の1つである虐待等の問題を指導監査で対応していくことに既に限界があるのではないかと考える。介護保険制度以降、施設には多くの課題と経営的努力が課せられており、利用者とサービス提供事業者の関係は措置から契約によって大きく様変わりしている。確かに契約関係によって、苦情対応や情報開示などのしくみは整ってきている。しかし、施設のケアの内容や実態はなかなか見えにくいし、短期間での調査や確認作業で把握できるものでもない。法務省の事例提示の内容は加工されており、どのような措置対応がされたかしか見えてこない。

施設内虐待は問題の発生メカニズムからも発見しにくく、苦情表明が困難であり、閉鎖的な組織構造によって潜在化することは松岡<sup>3)</sup>、市川<sup>4)</sup>、松川<sup>5)</sup>によって、

表1 法務省人権審判事件の措置の内容

措置	内容
援助	人権を侵犯されたと認められる者の救済のため、司法的又は行政的手続きによるのが相当と思われる事件について、関係官公署その他の機関への連絡をとり、法律扶助機関へあつせんし、法律上の助言をし、その他相当と認められる援助を行うもの。
調整	被害者等と相手方又はその者を指導し、若しくは監督する者（以下「相手方等」という）との関係の調整を行うこと。
要請	人権侵犯による被害の救済又は予防について、実効的な対応をすることができる者に対し、必要な措置を執ることを要請すること。
説示	侵害者又はその者を指導、監督する者に対し、その反省を促し、善処を求めるため、口頭又は文書で事理を説示するもの。
勧告	人権を侵犯したと認められる者又はその者を指導、監督する者に対し、文書で人権侵犯の事実を摘示して、必要な勧告を行うもの。
通告	当該人権侵犯事件の内容を処理するのに相当と認められる官公署その他の機関に対し、文書で人権侵害の事実を通告するもの。
告発	当該侵犯行為が、明らかに犯罪行為に該当すると認められる場合に、刑事訴訟法の規定により告発するもの。

注：法務省のホームページで提示された資料を整理している

問題の背景が示されている。一方、施設の現状を見ると、特に介護保険制度導入後、介護施設では個室化、ユニットケア化でストレスフルな職場と雇用環境の状況で、ケアの劣化も起きている<sup>6)</sup>。また、虐待等の問題などは施設内で介護事故等として処理されている実態もある。わが国では社会福祉サービス事業の内容を確認していく仕組みとして行政による指導監査、第三者評価、介護サービス情報の公表制度などがある。しかし、これらの内容は虐待等の問題を発見し、ケアの質の状況まで確認できるようなしくみにはなっていないことが石渡<sup>7)</sup>、高山<sup>8)</sup>、長澤<sup>9)</sup>、大井川<sup>10)</sup>らによって示されている。

本論では以上の問題意識から、介護施設内で起きた虐待等の問題に対して、援助職が行なった通報行為から、結果として紛争になった事例を取り扱うことを試みた。裁判資料等を扱い、当事者から話を聞き、内部申告行為が引き起こされた状況の整理から、介護施設における内部申告とコンプライアンスの考察を目的とする。

## 2. 内部申告とコンプライアンス

コンプライアンスは直訳では法令遵守であるが、広義には「～に應じる、従う、十分に満たす」ということも意味しており、単に法令を守っていればいいというのではなく、法令のめざす理念、組織倫理、社会規範なども踏まえた上で社会の要請に十分応えられるようにすることと定義されている<sup>11)</sup>。菊池<sup>12)</sup>はコンプライアンス・ルールについては「日常の業務を常に振り返って、提供しているサービス内容や支援方法が適切かどうかを測定する尺度になるようなものが必要で、理念を掲げるだけでなく、具体的に守るべき最低基準を示し、利用者の権利擁護、虐待防止の考え方を含めた内容にすべき」という提言をしている。高野<sup>13)</sup>は福祉の現場では、公益通報保護法が制定された後でも、このことを活用する兆しは全くみられず、仕掛けや仕組みを考えていこうという流れもないという指摘をしている。その上で、あるべきコンプライアンスにおいて、重要なことは単に運営管理、組織統制のためのものではなく、施設の運営に関わる人すべての人権を守り、実現していくという視点がないために権利擁護のしくみが普及していないのではないかと論じている。

コンプライアンスの問題は上（管理者）の問題であり、職員1人ひとりには関係のないことであれば、形式的なものになっていくのは当然であろう。利用者の

家族は目の届かないところで不当な取り扱いを受けないようにと思いつつ、苦情表明をしない傾向はやはりある（国民健康保険連合会報告等）<sup>14)</sup>。米本<sup>15)</sup>はやむにやまれぬ内部告発は施設の閉塞、隠蔽状況を打破する一定の効果があり、「公益通報保護法によって内部通報者が保護されるならば、その効果は相乗することになる」と提示している。しかし、現状の公益通報保護法では違反した側に対する罰則規定や法的拘束はないので、通報者が保護されるとは限らず、極めて不利益な立場になっているのが現状である。本論の事例の裁判資料や当事者へのヒアリングから見えてきた実態から、申告者は個人的にも組織員としても過酷な状況におかれる。また、当然な行為として行なった行為でも周囲から違和感をもたれ、個人的な不利益が増すことから、相当の覚悟があるものと考ええる。また、岩崎<sup>16)</sup>によると日本の「公益通報保護法の法的課題は多く、これらの多くのリスクを考えると内部申告は極めて厳しい選択肢と指摘している。新田<sup>17)</sup>は内部申告への選択は過酷な選択葛藤を生み出すと指摘している。しかし、多くのジレンマを踏んでも内部申告をするか、しないかの最終判断はあくまで、その当事者の判断による。聖隷福祉事業団<sup>18)</sup>では事業が社会的責任と公共的使命の重さから、コンプライアンスを、「法令・諸規則を遵守し、社会的規範の維持、誠実かつ公正な事業活動を実践すること」と定義し、「コンプライアンス基本規程」の原則をさだめ、コンプライアンスの徹底を推進している。原則の内容は組織における監査は業務ルートから独立させており、内部申告という用語は使用していないが内部不正のリスクを設定し、コンプライアンス・ホットラインとして相談を受けるしくみによって、コンプライアンス態勢を実施している。そのため、職員は直接、独立している監査室に報告・相談ができる体制にはなっている。一般的にも内部申告への対応は「組織の責務範囲・行動規範・不正行為について明文化し、内部申告できる仕組みを組織内および外部に作る」「匿名性の維持をする」「リスク担当者やコンプライアンスに関わる人を独立させて機能させていくこと」が必要であるといわれている<sup>19)</sup>。しかし、担当者を独立させるなどは大きな組織体なら可能かもしれないが、コンプライアンス態勢の独立化は小規模であればあるほど、相当、難しく現実的ではない点もある。しかし、人権侵犯事件の増加傾向や内容のひどさを鑑みると、組織としては内部通報の段階で公平な手続きおよび事実確認をして、適切に対処して

いくしくみが必要である。

## II. 研究の視点

施設の閉鎖性は人権侵害事件などが起きるごとに問題として指摘されており、施設の閉鎖性や組織構造的な問題や具体的な要因分析については松岡<sup>20)</sup>、西元<sup>21)</sup>によって既に示されている。本論ではこれらの問題について、介護施設の判例および裁判資料の事案事例(以降、事例とする)を取り扱うことにした。2事例の共通点は2つある。第一は法務省の人権侵害の取り扱いがなされない法廷闘争へ移行していった事案であること、第二は両施設とも「虐待等の問題」が内部申告の引き金になっている点である。ある出来事に対する組織的対応や判断にはその組織風土や組織文化が影響しているものである。また、組織の状態によっては、容易に集団傾向、集団浅慮などが容易に起こりやすくなり、同調行動が強くなる。特に昨今、施設内の虐待等の問題はその出来事の発生も複雑で多様化していて、援助職自身も虐待をしているという罪の意識すらなく、行為が日常化していることの指摘がある。虐待や人権侵害の問題は個人レベルの力や問題意識で解決できるものではなく、本来、組織内で対応し、問題の解決をしていくものであるが、実際は困難であることを本論の2事例は示している。職員による内部申告は意味ある行為か否か、米本<sup>22)</sup>は法律によって内部通報者が保護されるのであれば、内部申告の効果は相乗すると論じているが、内部通報者の保護の要件は厳しいのが実態である。本論では虐待等の問題について内部申告を行なった結果、法的紛争へと移行した事例を通して、内部申告に対する組織的対応について検討し考察をしていく。

## III 研究の方法

### 1. 調査対象

本研究の対象者は介護施設の「虐待等の問題」に対する内部申告によって法的紛争となった4事例のうち、紛争の結果が勝訴であった2事例を対象とした。

### 2. 調査内容

対象者へのインタビューは半構造化面接で行なった。所要時間は90～150分で調査者は筆者のみである。場所はレンタルした会議室と喫茶店で行い、本人の了解を得てICレコードでの録音も行なった。

### 3. 倫理的配慮

本研究の内容の分析にあたっては特に内容が裁判資

料や対象者個人および関連する施設等の情報も含めて重大なプライバシーに関する内容なのでインタビュー前には研究目的、匿名性、データの使用について説明を行い、同意を得た上で行なった。これらの内容を提示するにあたり、個人名は特定されない配慮をしている。なお、当事者へのヒアリングについては東洋大学の研究倫理審査を経て行なっている。

### 4. 分析の方法

2事例の比較は次の3項目で行った。項目1は問題が起きやすい組織の特性、項目2は施設評価の有無では内部評価と外部評価の有無、項目3は内部申告(通告・通報)の状況である。

項目1の問題が起きやすい組織特性は参考文献で示されている内容を整理して採用した。

事例ごとの状況に関する内容の記載はインタビュー時に発言された内容と裁判資料の記録から確認されたことを記載している。

## IV 法的紛争に至った2施設の概要

事例1は施設職員が施設から名誉毀損で提訴されている。事例2は施設職員が施設を不当労働行為で提訴している。

### 1. 事例の概要

事例1 「入所者虐待の事実確定」と「内部告発者への嫌がらせなど」に対する提訴は「正当な権利」と是認された事例<sup>23)</sup>

施設内に起きている虐待を内部告発した介護職員2人に対して、施設が職員を提訴した。それらに対して、職員は施設の嫌がらせに賠償を求めた民事訴訟の上告審で、最高裁では2審・札幌高裁判決を破棄し、審理を高裁に差し戻した。この訴訟は虐待への内部告発で名誉を棄損されたとする施設に対する提訴に対する反訴で、施設の提訴などが職員の人格権を侵害する違法な嫌がらせか否かが争われた。提訴について1審・S地裁判決「受忍限度内」として違法性を認めなかったものの、高裁では人格権の侵害と認めた。差し戻しの理由について最高裁は施設からの提訴が計画的、組織的でなく、「判例に照らしても違法行為といえない」と指摘。差し戻し控訴審は、職員会議に出席させないなど、行為について賠償額を改めて審理している。施設における虐待は別の民事訴訟で事実認定されている。事例における内部申告の状況は虐待に対しては家族が施設に通報、その後、施設側が虐待はないと結論したが、虐待行為を見た職員が行政、労働組合、新聞

表 2

項目	事例 1	事例 2
<b>組織特性 (問題がおきやすい) の有無</b>	<b>事例 1</b>	<b>事例 2</b>
	<b>内容</b>	<b>内容</b>
①組織のルールが不明確である	○ 報告をしても上司まで内容が行かないことが起き、誰が情報を止めているかが不明であいまいになる	○ 上司が部下からの直訴を重視し、会議への手続きをせず重要な判断することがしばしばおこる
②組織の慣習と常識の乖離がある	△ 重要な人事が不透明に行われることが多い	○ 決定機関を経ないで突然に人事や経理的な処理や判断が決まる
③公私混同がある	○ 人事面では昇格のときに資質ではなく同調する人を優先される	○ 重要な決定を会議にかけずに個人的に呼び出し、特定の人が単独で処理している
④縦型組織の問題点	○ トップダウンの権限で決定	○ 全てトップダウンの権限で決定
⑤問題の先送りがある	○ 報告したことを内容によって取り上げない	○ 問題を事前に選別し会議で検討しない、マイナスなことは記載しない
⑥隠匿秘匿がある	○ 情報や報告が途中で止まりあいまいになり、適切に情報が伝わらないことが多い	○ 苦情窓口の担当者に内容が直接いかず、指示を受けた事務職が内容を選別している
⑦個人的処罰がある	○ 異なる意見や見解に対して組織的に無視・排除をおこなう	○ 状況によって会議参加や情報交換の制限が行なわれる
⑧組織的排除 (いじめ等) がある	○ 問題が起きるときの解決として排除が人事で意図的に行なわれる	○ 標的を常につくり、スタッフを団結させることが繰り返され起きている
⑨仕事より好き嫌いで人を評価する	○ はっきりした態度や意見が嫌がれる	○ 感情で動くので仕事より、言うこと聞くか聞かないかが評価となる
⑩会議などで反対意見を表明しないことがある	○ 意見を述べると嫌がられるので表立ってはいわない	○ 意見を述べると嫌がられるので言わない、空気がよめない人とレッテルが貼られていく雰囲気強い
⑪誰が提案したかで物事が決定する	○ しばしばあり、トップの意向で決定	○ 提案者によっては事前に内容が調整されることがある
⑫トラブルは原因より誰の責任かが優先する	○ トラブルの原因を掘り下げることが嫌がる	○ 原因を掘り下げて検討しない、時間がかかることは避け、部署責任者が名指しされる
⑬仕事の優先度は誰が頼んだかで決まる	○ 部署責任者より、管理者の指示が優先され、仕事の内容や量が左右される	○ 事務管理者の一言で決定していくことが多く、事務との力関係で決まることが多い
<b>2 施設評価の有無</b>	<b>内容</b>	<b>内容</b>
①施設内苦情システムがある (内部)	○ 苦情相談窓口は設置し相談員が対応	○ 苦情相談窓口は相談員が対応
②自己評価のファームがある (内部)	× なし	× なし
③専門職倫理綱領がある (内部)	△ 不明	× なし
④利用者評価がある (内部)	× 家族懇親会のアンケート	× 家族懇親会のアンケート 質問票のみ
⑤家族会がある (外部)	× ×家族懇談会はあり	× 家族懇談会はあり
⑥オンブズマン (行政からの派遣の介護相談員など)・第三者委員がいる (外部)	× なし	× なし
⑦第三者評価を実施している (外部)	× ↓ ○ 虐待問題発生時はなし、現在は導入	○ 管理者が第三者機関に評価前に事前調整を機関に求めた結果、機関が受任拒否し評価機関が変更した経緯がある
<b>3 内部申告行為の状況</b>	<b>内容</b>	<b>内容</b>
①②③ (外部通報の内容) ④⑤⑥⑦ (内部通報の内容)		
①法 3 条 2 号 3 号により保護される公益通報 <sup>25)</sup>	○ 虐待行為を目撃し行政・報道機関へ通報	× なし
②法 3 条により保護を受けないが他法律や判例で保護される内部申告	○ 労働組合への相談・通報	○ 労働組合へ相談通報
③法的保護をうけない内部告発 (密告など)	× 行なっていない	× 行なっていない
④法 3 条 1 号により保護される公益通報 <sup>26)</sup>	○ 労務先である施設への内部通報から開始している	○ 労務先である施設への内部通報から開始している
⑤リスク情報の通報	○ 虐待行為を業務報告として行なった	○ 事故や虐待等の問題を業務報告として行なった
⑥改善提案・人事上の悩みとして報告	○ 上司に定期的に報告している	○ 管理会議で定期的に報告している
⑦誹謗中傷	× 組織側は誹謗中傷と判断認識が、通報した当事者には組織への誹謗中傷の認識はない	× 組織側は誹謗中傷と判断認識が、通報した当事者には組織への誹謗中傷の認識はない

注：上記、表 2 の内容は裁判資料及び判例、通報行為を行なった援助職へのヒアリングから得た内容を整理して記載している。○は裁判資料および記録から確認、△は具体的記述が希薄、×は行なわれていないとした (大井川作成)。

社へ外部通報を行なった。

事例2「虐待等の問題」の改善およびユニットケアを推進している最中、異動命令の繰り返しの末、諭旨解雇された事例<sup>24)</sup>

特別養護老人ホームにおいて虐待行為が発見され、施設内の事故の多発への取り組み、及び施設ケア改善のために施設職員全体で取り組んでいた矢先にいきなり、組織変更が行なわれ、1人の管理者に対して組織攪乱及び業務命令違反でさまざまな制裁が行使された。業務上の必要性がなく突如、配置転換を命ぜられ、特命事項が頻発し、職員と接することのない執務室を設置され、他の職員との情報交換を隔離されていった。裁判の結果、諭旨解雇の相当性、パワハラ行為による不法行為の正否が争われたが元職員等の証言もあり、管理者同士による双方の意見の対立を背景にした特命事項違反の結果を解雇という形で原告に負わせるのは相当でなく、合理性に欠いており、社会通念上、認められないものとして、解雇無効となった。この事例における内部申告の状況は職員が内部通報として虐待等の問題を業務報告として課題やリスクについて、具体的に提示を行っていた。しかし、組織は詳細検討することはなく放任し、不当ともいえる組織的排除を行なったので労働組合へ外部通報を行なった。

## V. 事例の比較と分析

### 1. 結果

## VI. 結果と考察

### 1. 内部申告に対する組織対応

2事例に共通する組織的な問題としては「人事関連の問題」があり、「組織の属人風土の傾向」が強く、内部評価や外部評価からの比較では「第三者委員、オンブズマン（行政派遣の介護相談員など）」の導入がなく、施設に部外者をいれたがらない閉鎖性が窺えた。事例1・2で、申告者は施設内の問題をまず、内部通報として「業務報告」「リスク情報」「改善提案」として上司に行っている。しかし、事例1では報告が上層部には届いていないことに加え、管理責任者らが内部調査して「施設内で虐待はない」と行政に報告し、通報した職員が虚偽の報告をし、組織攪乱したと判断をした。しかし、虐待を目撃していた職員は外部通報を選択した。その結果、通報した職員は組織内で排除され、いじめの対象になっていった。その後、最高裁で虐待が認定され、施設は敗訴している。

事例2では当事者が日常の職務として、事故の多発から事故検証委員会などを立ち上げたがその後、いきなり配置転換となり、降格の繰り返しが行われ、諭旨解雇という結果に至り、提訴に至った。両施設の援助職らははじめから、組織と対立する行動を起こしたのではなく、施設内の状況について、専門職としての職務として内部通報を行なったに過ぎない。内部通報を先に行なうことによって、内部申告の誠実性を示していたが、施設側は援助職の行為を誠実な行為を捉えることはなく、中傷誹謗として、急速に敵対視している。これら、2事例に共通するのは職員から提示された報告や課題に対して、組織としての意思決定のプロセスと手続きを適切に踏まえていないことにある。そのことが問題解決を困難にし、内部申告を引き起こすことになったといえる。これらの出来事によって、組織内には混乱と葛藤も高まり、その結果、通告・通報した職員に対して、さまざまな集団圧力が発生し、事実を報告した援助職は周囲からは「暴露者」というレッテル張りも行なわれ、労働争議、裁判へと移行したのである。本事例にあるように虐待行為等が発見し、通報行為に対しての組織的反応は異常ともいえるし、組織的構造や風土からくる問題の壁は大きく、コンプライアンス以前の問題かもしれない。しかし、組織内違反行為が継続的に行われ、適切な組織的対応がなされない結果が外部通報に至っている。福祉は措置の福祉社会から契約型福祉社会へ変換し、施設経営や運営管理に求められることは良質なサービスと利用者雇用されている援助職の権利が実行され、擁護されるシステムの実現のはずである。しかし、現状は施設内の擁護システムやしくみは形成されず、都合の悪い事実を隠し、言わないことが暗黙に強いられていくのである。内部申告は組織内での情報共有の在り方や協力支援関係の欠如によって、様々に生じるものである。特に運営管理の面では組織内で起きた問題や出来事を直視し、施設に関わる全ての人の権利擁護を重視するという視点と行動がのぞまれる。そのためにはコンプライアンス・ルールと具体的な倫理・教育研修も必要になっていると考える。

### 2. 問題を引き起こす組織特性

虐待問題や不適切ケアの指摘は、組織にとっては不祥事にあたる出来事である。まず、一般的に不祥事はどうのような構造からなっているか、確認しておく。蘭<sup>27)</sup>は組織不正の心理の視点から、組織的不正・不祥事には「組織風土」が関与していることを指摘し、その特

徴を3つ提示している。第1の特徴は組織の業務や慣習が恒常的に不正状態にある。第2は事件や事故が起きた時、組織ぐるみで隠ぺいしようとする。第3は不正・不祥事を起こした当事者に罪の意識が弱いという特徴である。ペイン (Lynn Sharp Paine)<sup>28)</sup> は、数多い企業の不正行為の原因は組織風土と強く関連していると指摘し、①非現実的な目標達成への圧力、②誤ったインセンティブ制度、③管理不良、④不注意な雇用、⑤不適切な教育訓練、⑥倫理的リーダーシップの欠如などを挙げている。不正や問題を起こす組織とは草野<sup>29)</sup>によると「大型で官僚機構の組織で、現場とトップの間にいる中間管理職が多い」ことを指摘している。縦割り組織の特徴は、①命令・従うべき価値・規範が上からくる、②成員は階層上の地位を上昇することに価値をみいだす、③人間関係が上下関係で横のつながりが弱い、④権威と権力がトップに集中する、⑤上下関係が法律より重視する」などを提示した。事例から見える不健全な組織特性では問題が深化しやすい特性として隠蔽秘匿、問題の先送りがあり、縦型組織である。組織の属人風土の傾向については人由来と組織由来が混同している。岡本・鎌田<sup>30)</sup> は組織の属人度を示す内容として、次の5項目提示している①相手の体面を重んじて会議などで反対意見が表明されない、②同じ提案でも誰が提案者かで決まる、③トラブルや問題に対して原因より責任を優先する、④仕事ぶりよりも好き嫌いで評価する傾向がある、⑤誰が頼んだかで仕事の優先が決まることが多いである。この5項目は点数化され、全項目の総得点が一定数を超えている場合は組織内に重大な違反行為が起きている可能性があることが検証されている。組織内での属人風土の傾向が強く、長期になるほど、組織の求心力となる価値が不明瞭になっていく。そして、その組織の風土は人間の努力があるなしに関わらず、なんとなく漂っている雰囲気と同調し、重要なことが成り行きや気分で物事が決定されていくといわれている。本来、健全な組織は組織の求心力が具体的には組織理念に表明されていき、その理念の絶え間ない実践によって作り上げていくものである。組織における属人風土の傾向性の確認は組織特性を把握していく上で参考になる1つの見方と言える。

### 3. 組織におけるコンプライアンス

組織がコンプライアンス態勢をとるということは、単に法令遵守違反の防止に終わるのではなく、組織のリスクマネジメントに連動しており、組織マネジメントを実施するという意味を意味する。そのためには日

常的に、組織内の具体的な見直しが必要であり、その見直しによって組織風土、組織文化が変化し、成長していくことが介護サービスの質に変化していくことができ、日常的に行なわれるものという視点は欠かせない。例をあげると行政による監査への組織の対応をみると従来のように慣行然として、事前通知から監査まではピリピリとして、監査に備え、終われば、喉もと過ぎれば熱さを忘れる状態、2年に1回の指導監査を定期的に受けていれば大丈夫などという受身的な状態である限り、コンプライアンス態勢を持つことなどは程遠いのではないかと。現状、行なわれている指導監査の内容が旧来、事前通知制であり、儀式化、形式化はないかどうかは疑問である。行政の指導監査の内容はどちらかといえば、懲罰的な対応が現存しているのが実態である。本稿で取り上げている2施設でも指導監査は何回となく行なわれているが虐待等の問題についてはなんら、機能していないことが明らかである。特に虐待等の問題などは、組織内で対応するしくみや機能がなく、組織内で暗黙に処理されていれば、虐待が潜在化していることは当然である。法務省の人権侵犯事件では、虐待等の事件が内部からではなく外部通報によって明らかにされていることも報告されており、ケアの質や評価に関することは既存の監査や行政対応の指導方法では既に限界があるのではないかと考える。現在の施設は従来と違って、専門職集団によって形成されており、自らの職務や責任性を確認し、認識し、改善していく力とスキルを保持している集団で素人ではないはずである。その意味からも運営管理者が施設の専門職集団を重視し、適切に育成するならば、コンプライアンス態勢は構築されていく可能性はある。基本的には施設に関わる全ての人の権利を尊重するという視点でコンプライアンス実践が必要で、そのためには倫理実践を育むような組織環境を志向していくことが求められている。今回、取り上げた事例にみる現状は組織内の権利擁護システムやしくみは形成されておらず、都合の悪い事実を隠し、言わないことが組織的パワーによって、暗黙に強いられている実態といえる。内部申告は組織内での意志決定、組織風土、情報共有の在り方、協力支援関係の欠如、行為規範の差異によって、様々に複雑な形で生じる。特に運営管理の面では組織内で起きた問題や出来事を直視し、提示された内部申告、特に内部通報をきちんと受け止めていく具体的なしくみが必要である。

### 4. 法・制度の状況とコンプライアンス

今回、取り上げた事例においては施設の組織的構造の問題、運営管理、組織マネジメント（リスクマネジメント）の課題が重積していることが明らかである。2007年のコムスン問題以降、法的な検討もなされ、2009年に介護業務管理体制の整備と届け出等の義務付けが施行<sup>31)</sup>された。しかし、その内容は事業所の現状に合わせたもので緩く、詳細については事業者の主体性に任せられている。現実的に施設に対する監視、評価の主なものには指導監査、第三者評価、介護サービス情報の公表制度がある。指導監査は行政の査察の視点で行なわれ、サービス事業者が指定基準の遵守を確認するためのものでこれを受けることは義務である。しかし、実際に行われる行政による指導監査の裁量と権限はその検査者によるという実態も指摘されている。本論で取り扱った事例でも定期的に指導監査が行なわれているがケアの実態については問題視されることはなく経緯していた。

第三者評価は各事業者自らが改善項目を明らかにしてサービスの質を高めるとともに、利用者のサービス選択を支援することを目的としている。しかし、評価を受けるかどうかは任意で、また、評価の情報は全開示ではなく、評価機関は複数ある機関の中から選択することができる。介護サービス情報の公表の制度は義務であり、利用者の介護サービス事業所の選択（比較検討）を支援することを目的としている。第三者評価と違うのは全ての事業所が対象で、調査結果の全てを公表される。しかし、サービスの評価や改善・指導・助言は行なわないことになっている。指導監査以外は事業者へのコストが発生し、現場サイドからは制度が類似し、一部重複している内容で、百害あって一利なしなど、善悪を超えた感情的な厳しい意見も多い。長澤<sup>32)</sup>は第三者評価を民間委託ではなく、準政府機関で行なっているオーストラリア・イギリスの実践例から、日本の「介護施設（高齢者）のコンプライアンス態勢整備のしくみについては、従来の行政監査による財務的、指導的・懲罰的アプローチだけではなく、事業者の自律的改善を支援・促進するアプローチ、改善策を提案する経営学的、累積した情報を分析して新たな知を生み出すような社会科学的な監査、第三者による監査」の役割と重要性を提示している。中村<sup>33)</sup>はコンプライアンス態勢を整えるには①倫理行動規範の制定、②組織内の倫理教育・研修の徹底、③問題の発見や相談担当部署の設置の必要性を提示している。日本で義務化された「介護業務管理体制」の内容は現状

のサービス事業所の実情に配慮しているせいか、事業所数によって内容の差異があり、義務化された内容も事業者の実態に即したものでよいという緩い実態が在る。介護施設におけるコンプライアンスをより、実践的なものへ押し上げていくためには、①すべての事業者に対する自己評価の義務化、②利用者及び家族の評価プロセスの参加、③第三者機関による評価情報の全開示は必要だと考える。

## VII おわりに

本論では施設で起きる人権侵害について、施設職員による内部申告事例の検討を行なった。その結果、事例の施設の組織的特性としては組織の意志決定、組織風土の問題がいくつか顕在化できた。虐待等の問題への組織対応へ異議をもち、内部通報から外部通報を行なった当事者の実態をみると内部申告がもたらすものの意義はなにかを考えさせられる。施設におけるいわれなき苦痛としての人権侵害を発現させないためにも利用者は当然、雇用されている職員、家族や施設に関わる人々からの苦情表明へのアクセスが適切に機能するような権利擁護システムとしくみが必要である。

## 参考文献

- 1) 法務省人権侵犯統計資料参照 [online] [平成24年1月15日検索] インターネット (URL: [http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03\\_00064.html](http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03_00064.html))
- 2) 法務省統計の図参照 [online] [平成24年1月15日検索] インターネット (URL: [http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03\\_00076.html](http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03_00076.html))
- 3) 松岡智恵子、介護施設内の高齢者虐待防止にむけて電話相談内容の検証—国保連合会「苦情処理業務」の取組みから、電話相談学研究、2010;20 (1): 1-12
- 4) 市川和彦、施設内虐待、誠信書房、2004
- 5) 松川敏道、施設職員の虐待経験と態度、教育福祉研究、2002; 8: 71-80
- 6) 岡田耕一郎、介護組織としてのユニットケア施設の課題—従来型特別養護老人ホームの比較から、東北学院大学論集経済学、2004; 155: 1-49
- 7) 石渡和美、社会福祉施設における権利擁護のしくみ、苦情解決・第三者委員の機能検証と提言、社会福祉研究、2010; 107: 20-28
- 8) 高山由美子、福祉サービス利用者支援における苦

- 情解決システムと『第三者』の機能、ルーテル学院大学・ルーテル神学校紀要、2003；37：85
- 9) 長澤紀美子、高齢者介護施設のコンプライアンス、オーストラリアおよびイギリスにおけるコンプライアンス態勢構築に向けた方策. 高知女子大学紀要. 2009；59：81
- 10) 大井川裕代、高齢者福祉施設における虐待等の問題と組織対応の検討—通告・通報行為をめぐって—、東洋大学大学院紀要、2010；47：57-79
- 11) 大内伸哉、小島浩、男澤才樹他、コンプライアンスと内部告発、社団法人日本労務研究会、2004
- 12) 菊池雅洋、特別養護老人ホームにおける法令遵守、介護施設と法令遵守、ぎょうせい、2010：45-70
- 13) 高野載城、荒中・小湊純一、高齢者・障害者の権利擁護とコンプライアンス、あけび書房、2004
- 14) 松岡智恵子、介護施設内の高齢者虐待防止にむけて、第三者機関活用に関する研究—国保連合会「苦情処理業務」の取組み、社会医学研究、2009；26(2)：97-107
- 15) 米本秀仁、社会福祉施設の実践と人権をめぐる今日的課題—利用者の権利を守るための基盤を問う—、社会福祉研究、2010；107：13-19
- 16) 岩崎将基、内部告発の法と経済学 公益通報保護法の検討 東京大学法科大学院ロールレビュー、2008；3：30-56
- 17) 新田健一、内部告発の社会心理学的考察、日本労働雑誌、2004；530：24-32
- 18) 聖隷福祉事業団 [online] [平成 24 年 5 月 12 日検索] インターネット URL：http://www.seirei.or.jp/hq/compliance/index.html
- 19) 岡本浩一、今野裕之、組織健全化のための社会技術、新曜社 2006：39-62
- 20) 松岡智恵子、介護施設内の高齢者虐待防止にむけて電話相談内容の検証—国保連合会「苦情処理業務」の取組みから、電話相談学研究、2010：20(1)：1-12
- 21) 西元幸雄、小林好弘、紀平雅司ほか、高齢者施設における虐待の構造的分析（特集 高齢者虐待防止システム）、老年社会科学 28(4) 2007；522-537
- 22) 米本秀仁、社会福祉施設の実践と人権をめぐる今日的課題—利用者の権利を守るための基盤を問う—、社会福祉研究、2010；107：13-19
- 23) 平成 16(ワ)2097 号(謝罪広告等請求事件)S 地裁、平成 16(ワ)2617 号(慰謝料請求反訴事件)札幌地裁。平成 21 年(ネ)387 号(慰謝料控訴事件)判決 2010・5
- 24) 平成 19 年(ワ)30681 号(地位保全事件)T 地裁、判決 2009・11
- 松田典浩、論題：労働問題に寄せて職場いじめへの法対策」。労働判例。産労総合研究所、2010；1005：47-57
- 25) 国廣正、五味祐子、青木正賢他、公益通報者保護法が求めるリスク管理実務、日本経済新聞社 2006：12-21
- 26) 斉藤実、わが国における内部告発者保護制度への提言、産能短期大学紀要、2005；38：61-71
- 27) 蘭千壽、河野哲也、組織不正の心理学、慶応義塾大学出版会、2007
- 28) Lynn Sharp Paine、リン・シャープ・ペイン (= 1999、梅津光弘。柴柳英二訳『ハーバードのケースで学ぶ企業倫理—組織の誠実さを求めて』慶応義塾大学出版会)
- 29) 草野厚、『官僚組織の病理学』ちくま新書、2001：203-210
- 30) 岡本浩一、鎌田晶子、属人思考の心理学—組織風土改善の社会技術、新曜社 2008
- 31) 介護業務管理体制の整備と届け出等の義務付けの内容が平成 19 年の有識者会議の提案を受けて平成 20 年に公布、平成 21 年 5 月に施行されている(介護保険法および老人福祉法の一部を改正する法律 [online] [平成 24 年 5 月 12 日検索 [インターネット (URL：http://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/sus/090622\_gyoumukannritaisei.htm
- 32) 長澤紀美子、高齢者介護施設のコンプライアンス、オーストラリアおよびイギリスにおけるコンプライアンス態勢構築に向けた方策、高知女子大学紀要、2009；59：67-85
- 33) 中村瑞穂、「企業と社会」の理論と企業倫理、明大商学論叢 77(1)、103-118

