

施設従事者等の虐待防止と対応

主任研究者 志賀利一¹⁾ 分担研究者 佐藤彰一²⁾
研究協力者 大村美保¹⁾ 相馬大祐¹⁾ 五味洋一¹⁾ 村岡美幸¹⁾

1) 国立重度知的障害者総合施設のぞみの園 2) 國學院大學

【研究要旨】

「平成 24 年度障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果報告書」「相談支援事業所及び障害者就業・生活支援センターに対する調査（調査 1・調査 2）」「千葉県社会福祉事業団による千葉県袖ヶ浦福祉センターにおける虐待事件問題、同事業団のあり方及び同センターのあり方について（中間報告）」の 3 つの資料から、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の実態ならびに問題点を整理し、制度・運用上の課題を中心に質的な検討を行った。結論として、障害者福祉従事者等による虐待の実態は、養護者あるいは利用者虐待より把握されているという証拠は存在しない。その理由として、①事業所が閉鎖的で外部の目が入りづらい、②虐待の通報を行った事業所内部の職員を保護する仕組みの不十分さ、③虐待認定の基準の曖昧さがあると考えられる。次年度以降、この 3 点を中心に調査研究を続けていく。

A. 研究目的

「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」（以下、「障害者虐待防止法」とする）の施行後約 1 年半が経過した段階で、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の相談・通報、認定された虐待、そして全国の事例から現段階の問題点を整理することを目的とする。

B. 研究方法

以下の 3 つの資料を参考に、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の実態ならびに問題点を整理し、制度・運用上の課題を中心に質的な検討を行った。

【資料 1：平成 24 年度障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果報告書】¹⁾

平成 25 年 11 月 11 日に厚生労働省・障害福祉課地域生活支援推進室が発表した報告書の「2 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待についての対応状

況等」を中心に、平成 24 年度 10 月から 3 月までの 6 ヶ月のデータの分析を行う。

【資料 2：相談支援事業所及び障害者就業・生活支援センターに対する調査（調査 1・調査 2）】

本研究により平成 25 年 9 月に実施した、「調査 1：相談機関における認知状況及び業務実態調査」ならびに「調査 2：事例調査」のデータから、障害者福祉施設従事者等の虐待について分析を行う。

【資料 3：千葉県社会福祉事業団による千葉県袖ヶ浦福祉センターにおける虐待事件問題、同事業団のあり方及び同センターのあり方について（中間報告）】

平成 26 年 3 月に、千葉県社会福祉審議会・千葉県社会福祉事業団問題等第三者検証委員会が提出した中間報告の内容から、過去に発生した同様な事件と比較しながら、障害者福祉施設従事者等の虐待についての分析を行う。

C. 調査結果の概要

【資料 1：平成 24 年度障害者虐待の防止、障害者の

養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果報告書】

障害者福祉施設従事者の虐待通報件数は、平成24年度下半期で939件であり、内訳として市町村が受け付けた件数が775件、都道府県が受け付けた件数が164件である。通報者としては、「本人による届出(29.7%)」、「家族・親族(18.0%)」と本人や家族・親族が通報者の約半数にのぼっている。また、次は「当該施設・事業所職員(15.1%)」であり、「当該施設元職員(5.1%)」、「当該施設設置者(1.6%)」を加えると当該施設関係者は21.8%となる。

市町村ならびに県において、相談・通報のうち虐待の事実が認められた事例は合計で80件であった。市町村、都道府県の相談・通報数とその後の確認状況の割合については図1に示す。

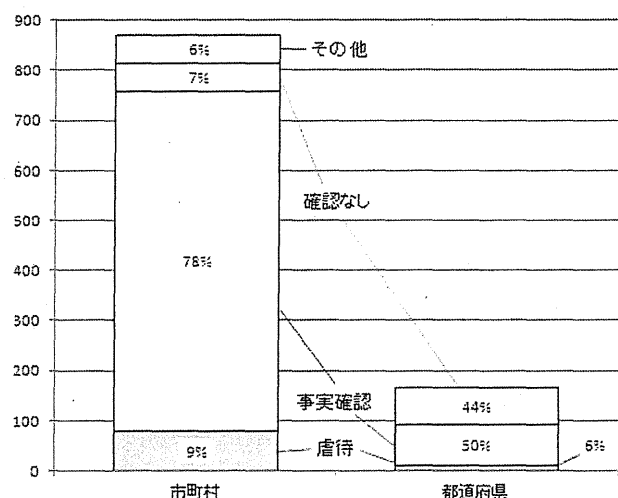


図1. 相談・通報後の確認状況について

80件のうち、事業種別では就労継続支援B型が最も多く20件、ついで障害者支援施設18件、ケアホーム10件、生活介護9件の順であった。また、被虐待者の障害種別の割合は、知的障害が97件、精神障害が70件、身体障害が35件の順であった。

全体を通して、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待は、相談・通報件数に比較して、虐待と認定された割合はかなり低い実態があることが明らかになった。しかし、図1からは、事実確認を必要としない相談・通報は少数であり、大多数は事実確認を行っていることから、虐待として認定されてい

ない事例の中にも「認定はできないが疑いあり、あるいは何らかの不適切な支援あり」と判断された事例も一定の割合含まれるものと推測される。障害者虐待防止法が施行されても、市町村・都道府県が虐待として認定するにはかなりハードルが高いようである。また、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の件数ゼロの県が13県もあり(青森、山形、新潟、富山、福井、山梨、山口、徳島、香川、愛媛、高知、長崎、沖縄)、法の主旨が必ずしも浸透していない可能性も考えられる。「事実確認の困難さ」「市町村・都道府県の指導の在り方」「施設の運営管理方法」等の視点から、詳細に調査を必要とする課題である。

また、当該施設からの通報に関しては、高齢者虐待においても、通報者の保護の仕組みに課題があると言われており、今回の結果においても元職員が48人(5.1%)存在することも、保護の在り方の難しさが示唆される。

【資料2：相談支援事業所及び障害者就業・生活支援センターに対する調査(調査1・調査2)】

資料1において、虐待の相談・通報者として相談支援専門員等の外部の福祉関係者からが106件存在している。資料2では、この数字に対応する、全国の相談支援事業所及び障害者就業・生活支援センターに調査を行っている。

調査1において、全国の相談支援事業所の虐待通報・届出件数は533件、そのうち障害者福祉施設従事者等による虐待件数が90件、障害者就業・生活支援センター39件のうち同従事者等虐待が7件であり、合計97件(17.0%)が障害者施設従事者等の虐待件数であった。この件数は、資料1の市町村・都道府県調査の91.5%から回答を得ていることになる。しかし、調査2の事例調査については、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の件数は21件の回答しか得られていない。また、この事例の事業種別は、グループホームと就労支援事業であり、加害要因として悪意のある法人が、意図的に搾取を行っている事例が特徴的であった。また、法施行後1年半で大きく報道された虐待は、障害者支援施設で起きた相当地に深刻なケースばかりであるが、障害者支援施設

の虐待事例は1件も存在しなかった。

この調査からは、①相談支援事業所及び障害者就業・生活支援センターは、障害者福祉施設従事者等虐待のかなりの割合を把握している、②サービス量の拡大に伴い、急激に増えている障害福祉サービス事業所が意図的に搾取を行っていると思われる事例を通報しており、③虐待防止法以前より深刻な事件として取り上げられる障害者支援施設の虐待事例についてキャッチしづらい可能性があると考えられる。

【資料3：千葉県社会福祉事業団による千葉県袖ヶ浦福祉センターにおける虐待事件問題、同事業団のあり方及び同センターのあり方について（中間報告）】

障害者支援施設における深刻な事案のひとつとして、平成25年11月に発生した、千葉県袖ヶ浦福祉センターにおける利用者の死亡事件に関する、第三者検証委員会がとりまとめた中間報告（平成26年3月）の内容を取り上げる。この資料を取り上げた理由として、①利用者の死亡理由が複数人の職員の暴行が強く関係していると考えられること、②事件後早い段階で検証委員会の中間報告が公表されており、県を中心とした事後の対応について比較的詳細に資料として提示されているためである。

事件の内容や経過の詳細については、ここで改めて記載することはしない。以下には、第三者検証委員会においてまとめられた「なぜ虐待（暴行）が行われたのか」の項を要約して紹介する。

人材育成や研修、職場環境、職員配置の問題としては、「支援スキルが不十分で支援に行き詰まりかけて、緊急避難的に過剰防衛として力を行行使してしまい、安易にその支援（暴行）を繰り返した」「この安易な支援が目撃されてはまずいと思われるリーダーや同僚の前では、さらに自ら訴える能力があると判断された利用者に対しては行わず、意図的で陰湿な行為が2年以上続いた」「このような安易な支援を目撃した職員も、虐待防止の意識が低かった」「当時1人の職員配置上の欠員が続いており職員から不満が出ており、支援スケジュールとしては職員配置が十分ではなかった」と指摘されている。また、幹部の管理体制、虐待防止体制・事故等に関する情報共有

の問題として、「2年近く前に同じ寮で虐待が発覚しているにもかかわらず必要な対策をとらなかったことと今回の事件の結びつきは否定出来ない」「幹部は支援現場にほとんど足を運ばず職員との意思疎通や業務の実態の把握が不十分であった」「虐待防止体制の整備は行われていたものの通報等、法に則った仕組みではなかった」「事故等の段階で問題点を検証、改善する仕組みが機能せず、職員間あるいは外部への情報提供が十分な討論・報告がなされていない」「指導監査や外部評価において利用者の生活実態などを独自に把握・評価する姿勢が乏しかった」と指摘されている。

千葉県袖ヶ浦福祉センターは、知的障害児者を中心に、長年専門的な支援を提供してきた組織であり、近年急激に増えている新しい事業所・組織とは異なる。障害者支援に関する、組織としての経験や知識が不十分ということは考えられない。しかし、残念ながら、歴史と経験のある組織で、深刻な虐待が発生している。中間報告では、①閉鎖性の強い障害者支援施設において利用者の生活実態について外部の目が入る新しい仕組、②強度行動障害等コミュニケーション能力が限定されている人への適切な支援、③虐待防止に向けての組織全体の組織づくり（ガバナンス）の重要性を強く指摘している。また、この資料は第三者検証委員会が提出した中間報告であるが、一度深刻な虐待事案が発生した際、その施設や組織、さらには地域の障害福祉関係者が、その後どのような経過で何をすべきかを考える重要な資料でもある。

D. 考察

障害者虐待防止法の施行により、虐待の定義と通報の仕組み（その後の対応）が、明確化され、障害者虐待に対する関心も高まってきた。ところが、虐待の実態・実数の把握は困難を極める。「実際にどのくらいの虐待が起きているのかは誰にも分からない」²⁾とは、障害福祉に携わる多くの関係者の実感だと推測される。特に、障害のある人の権利や生活を守る立場にある障害者福祉施設従事者等による障害者虐待については、その防止の視点から、より正確

な実態把握が求められる。

しかし残念ながら、障害者福祉施設等従事者による障害者虐待について、養護者あるいは使用者虐待より把握されているという証拠は存在しない。現在、60万人以上の障害者が、障害福祉サービスを利用しているにもかかわらず、法施行後半年間の虐待通報件数は939件であり、市町村・都道府県で虐待と認定した件数はわずか80件に過ぎない(13県では虐待件数ゼロ)。比較検討する数字は現段階では存在しないが、虐待防止の現行の仕組みは、実態把握としては明らかに不十分であると考えられる。特に、障害者支援施設においては、定期的に深刻な案件がマスコミで報道されており、その前段で数多くのより小さな虐待が行われると推測されるにもかかわらず、全国で半年間に18件しか認定されていない。

実態把握が困難を極める理由、つまり障害者福祉施設等従事者の虐待に関する通報の仕組みが機能していない仕組みを、今回整理した資料から推測する。まず、「事業所が閉鎖的で外部の目が入りづらい」という実態がある。施設・事業所に対する第三者評価、指導監査、そして苦情解決の仕組みでは、利用者の生活の実態を把握することが難しく、さらに、障害者本人のコミュニケーション能力に限界が有る場合、その実態を把握しているのは障害者福祉施設等従事者に限られてしまう。次に、「虐待の通報を行った事業所内部の職員を保護する仕組みの不十分さ」という理由が考えられる。虐待の通報を行った従事者が、職を失う、通常の業務に支障をきたす、ワークモチベーションが明らかに低下するといった事態に至るようでは、虐待の通報が増えることは期待できない。3つ目の理由は、「虐待認定の基準の曖昧さ」である。多くの人が明らかに不適切と判断する支援と虐待とでは、どのような違いがあるのだろうか。障害者虐待防止法では、虐待を広範囲に定義している。しかし、自治体は、不適切な支援を虐待と認定するだろうか。また、密室性や利用者のコミュニケーション能力の限界等が理由で事実確認が困難な場合、どのような判断を行うのであろうか。さらに、ごく初期段階のいわゆる比較的軽微な虐待の通報があり、確認段階では、施設・事業所等で適切な対応を行って

いる事例をどのように自治体は指導するのか。虐待認定の基準の曖昧さは、通報後の対応の難しさだけでなく、通報者の判断も鈍らせる。次年度以降、この3つの課題を中心に障害者福祉施設等従事者の障害者虐待の調査研究を続けていく予定である。

平成25年度障害者虐待防止・権利擁護指導者養成研修の研修テキストにおける「障害者福祉施設等における障害者虐待防止の対応研修コース」では、①福祉事業所のガバナンス、②身体拘束、③職員養成とリスク管理の3つのカリキュラムが設定されている。特に、虐待の予防や再発防止には、管理者のガバナンスが最も重要であると記している³⁾。このガバナンスのあり方については、実際の事例を中心に今後も検討していく予定である。

E. 文献

- 1) 厚生労働省：「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」に基づく対応状況等に関する調査結果報告書、2013。
- 2) 野沢和弘：「障害者虐待防止法が変えるもの」、手をつなぐ 2013年11月号。
- 3) 社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会：「平成25年度障害者虐待防止・権利擁護指導者養成研修：資料集」 2013。

養護者虐待の実態に関する研究
—相談支援事業所、就業・生活支援センター
を対象とした調査—

養護者虐待の実態に関する研究

－相談支援事業所、就業・生活支援センターを対象とした調査－

井上 雅彦¹⁾

1) 鳥取大学医学系研究科臨床心理学講座

【研究要旨】

厚生労働省による平成 24 年度調査と相談支援事業所および就業・生活支援センターを対象に行った 2 つの調査結果から、養護者による障害者虐待の実態について分析し考察を行った。結果として全体的には男女比以外はほぼ同様の傾向が得られることが示された。特に養護者による虐待は福祉施設従事者や使用者と比較して最も多く、障害種別で言うと知的障害と精神障害で 7 割を超える状況であった。虐待者・被虐待者の年齢や虐待の種類からは、個々の状況の違いとともに脆弱世帯で低年齢から様々な虐待リスクが高いことが示された。また脆弱世帯でない場合もライフステージの中で家族構造が変化し、ハイリスクとなることも示唆された。虐待の予防に関してはリスク把握が重要であるが、その変動性にも敏感である必要性が指摘された。今後、障害種や家族構成、ライフステージによってどのような虐待リスクが生じるかを明らかにするとともに、虐待のグレーゾーンや事実確認後の対応についても支援の実態と効果的な支援の在り方について検討していく必要がある。

A. 目的

障害者虐待防止法施行に関連して、厚生労働省は全国 1,742 市区町村及び 47 都道府県を対象とした実態調査を行い、「平成 24 年度都道府県・市区町村における障害者虐待事例への対応状況等（調査報告）」を発表した（以下、「厚労省調査」とする）。本研究では、この厚労省調査と今回研究班で行った「障害（児）者虐待の認知状況、及び障害（児）者虐待にかかる業務実態調査」に関するデータの比較を通して、養護者虐待の実態について分析を加え、その予防と治療に対して分析を行うことを目的とした。

B. 方法

今回の研究班では、相談支援事業所（一般相談）および障害者就業・生活支援センターに対して往復はがきによる調査（調査 1）と事例調査（調査 2）が実施された（志賀らの報告参照）。その 2 つの調査結果と、前項の厚労省調査とデータ比較し考察を加える。

C. 結果

1. 養護者による虐待の割合

今回の調査 1 と厚労省調査を比較した結果を図 1 に示した。いずれの調査対象においても養護者による虐待の割合が高いことが示された。特に厚労省調査と相談支援事業所は同様の傾向を示し、共に 8 割を超えた。この傾向は調査 2 でも同様であった。

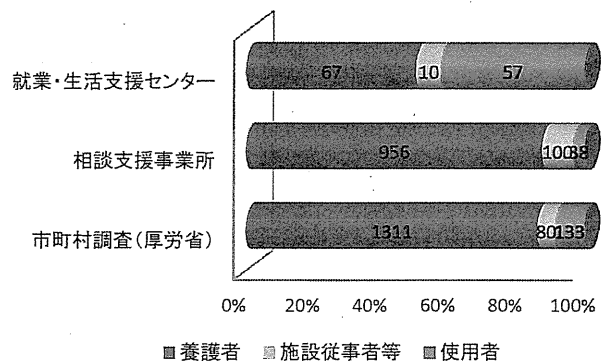


図 1 養護者による虐待の割合

2. 養護者虐待による被虐待者の男女比

厚労省調査では男性 35.1%、女性 64.9%であり、

女性が多いという結果であった。調査2では男性92名、女性99名で差異は認められなかった。

3. 養護者虐待による被虐待者の障害種別

厚労省調査では知的障害が最も多く48.5%、続いて精神障害36%、身体障害27.5%、発達障害1.9%であり、調査2では知的障害58%、精神障害19%身体障害17%発達障害6%でほぼ同様の傾向を示した。

4. 養護者虐待による被虐待者の年齢

厚労省調査では年齢が上がるにつれ、虐待件数が増加傾向にあった。今回の調査2では19-39歳が71件、40歳以上が77件という結果であった。

5. 養護者虐待による虐待種別

厚労省調査では身体的虐待が最も多く790件、続いて心理的虐待456件、経済的虐待357件、放棄・放置277件、性的虐待54件の順であった。今回の調査1、2では養護者による虐待の種別は分析できなかった。

6. 虐待者

厚労省調査では60歳以上が36.7%、50-59歳が20.6%、40-49歳が19.1%と60歳以上が目立ち、養護者の立場としては父親22.7%、母親20.7%、兄弟姉妹が20.4%であった。今回の調査1、2ではこのような分析はできていないが、脆弱世帯7.9%、遠い血縁者によるもの5.8%という分類での結果が示された。脆弱世帯では若年者への虐待が、遠い血縁者による虐待では被虐待者の年齢が高い傾向にあった(調査2)。

7. 行動障害の有無

この分析は厚労省調査のみであるが、行動障害がある被虐待者が養護者虐待で26.9%、福祉施設従事者等で22.7%であった。

8. 事例による分析(調査2)

養護者による虐待の内容の分析からは、低年齢での身体的虐待、心理的虐待、ネグレクトなどから年

齢が上がるにつれて、性的虐待や経済的虐待が加わる構図が示された。個々の事例によって養護者の中での虐待者は様々であるが、脆弱世帯の低年齢では親による虐待リスクが高いのは当然として、年齢が上がり主たる養育者が死亡などで変わった場合、父親やきょうだいなど障害理解や本人との関係の薄い家族によって虐待が生じるケースがあった。

D. 考察

国による調査の中での養護者による虐待データと今回の相談支援事業所、就業・生活支援センターを対象に行ったハガキによる一次調査(調査1)と事例調査(調査2)から養護者による障害者虐待の実態について分析を行った。

今回研究班で行った2つの調査についてはデータの項目の違いから国調査との十分な比較は困難であるが、全体的には男女比以外はほぼ同様の傾向が得られることが示された。特に養護者による虐待は、福祉施設従事者や使用者による虐待と比較して最も多く、障害種別で言うと知的障害と精神障害で7割を超える。

またデータ数の不足から今回の調査で確定はできないが、虐待者・被虐待者の年齢や虐待の種類については、個々の状況の違いによっていくつかのパターンに分けられるのではないかと考えられた。例えば今回あげられた脆弱世帯、つまり経済的状況がよくなかったり、養護者に精神疾患や障害があったり、母子・父子世帯などでは、低年齢から様々な虐待リスクが高いことが示された。

しかし、脆弱世帯でない場合もライフステージによって主たる養護者が別居・離婚・死別などで変わった場合、家族構造が変化しハイリスクになることが示唆された。虐待の予防に関してはリスクの把握が重要であるがそのリスクは家族構造の変化によって変化するため、教育や福祉の支援者はその変化に敏感でなければならない。

行動障害との関連については25%程度が認められた。今回の調査では因果関係の分析はできないが、脆弱世帯や行動障害がある子どもの場合は、親が障

害特性への理解やかかわり方を身につけるためのペアレントトレーニングなどの支援プログラムなどを普及させていくことが重要であると考えられる。

今後は調査データの数を蓄積し、障害種や家族構成、ライフステージによってどのような虐待リスクが生じるかを明らかにしていくことが課題となる。さらに、虐待のグレーゾーンや事実確認後の対応についても支援の実態と効果的な支援の在り方について検討していく必要がある。

E. 結論

1. 障害者虐待については養護者による虐待の割合が最も多く示された
2. 養護者による虐待においては障害種別としては知的障害、精神障害で7割を占めた
3. 養護者に精神疾患や障害のある人がいたり、母子・父子世帯などでは、低年齢から様々な虐待リスクが高いことが示された
4. 脆弱世帯でない場合もライフステージによって主たる養護者が別居・離婚・死別などで変わった場合、家族構造が変化しハイリスクになることが示唆された

F. 文献

厚生労働省：平成24年度都道府県・市区町村における障害者虐待事例への対応状況等(調査結果)。(2014).

障害者雇用における虐待の防止と支援

障害者雇用の場における虐待の防止と支援

分担研究者 小川 浩¹⁾

研究協力者 小林 哲也¹⁾

1) 大妻女子大学人間関係学部

【研究要旨】

使用者による虐待の現状を把握し、発見、通知、防止等の今後の在り方を検討するため、相談支援事業所と就業・生活支援センターを対象に郵送アンケート調査を行った。その結果、使用者の虐待では、賃金の不払いや不当な労働条件など、経済的虐待の事例が特徴的であり、しかも就労継続支援事業A型での賃金不払いなど悪質な事例も含まれていた。事業所規模では小規模事業所、住み込み就労等の閉鎖的な労働環境において、経済的虐待と心理・身体的虐待が複合する深刻な事例が見られた。虐待の発見や通報は、就業・生活支援センター等の就労支援機関が関与する例が複数見られたが、その他にも本人による通報、相談支援事業所による通報など経路は様々であり、使用者虐待について本人、事業所を含めて幅広い周知が必要であることが示唆された。

A. 研究目的

「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」（以下、「障害者虐待防止法」とする）が施行されてから約1年半が経過した。障害者虐待防止法では「養護者」「障害者福祉施設従事者」と並んで「使用者」による虐待が規定されているが、「使用者による虐待」は児童虐待防止法や高齢者虐待防止法にはない新たな概念であり、虐待の内容、発見及び通報の状況等について現状を把握し、今後の検討に役立てていくことが必要である。本研究では、使用者による虐待について、認知・通報等の状況を把握すると共に、使用者虐待に関わる事例について質的検討を行うことにより、今後の発見、通報、問題解決、防止等の体制構築に資することを目的とする。

B. 研究方法

第一次調査では、相談支援事業所と障害者就業・生活支援センター（以下、就業・生活支援センターとする）合せて3,383事業所を対象に、平成24年度下半期における虐待の認知、通報・届出に関する郵送アンケート調査を実施し、1,288事業所から回答を得た（回収率38.1%）。第二次調査では、虐待の具体

的な事例を収集して質的検討を行うため、第一次調査において「虐待の認知あり」もしくは「虐待の通報・届出あり」と回答した467事業所を対象に郵送アンケート調査を行い、234事例に関する情報を得た。以上の方法で得た情報について、事例の要因等について質的検討を行った。

C. 調査結果の概要

1. 使用者による障害者虐待の認知・通報等の件数

第一次調査によると、使用者による障害者虐待の認知件数は、相談支援事業では全体の認知件数の3%にあたる29件、就業・生活支援センターでは全体の認知件数の35%にあたる37件であった。相談支援事業と就業・生活支援センターを合わせた全体の認知件数では、養護者782件、施設従事者97件、使用者66件、その他24件となっており、3つのカテゴリーの中では使用者による虐待がもっとも認知件数が少なかった。また就業・生活支援センターでは37件の使用者虐待が認知されていたが、それを上回る51件の養護者虐待が就業・生活支援センターによって認知されていた。

2. 認知したもののうち通報・届出の件数

第一次調査によれば、相談支援事業では「養護者」「施設従事者」「使用者」を合わせた全ての認知件数 881 件の 42%にあたる 367 件が通報・届出につながっていた。一方、就業・生活支援センターでは「養護者」「施設従事者」「使用者」を合わせた 96 件の認知件数のうち 31%の 30 件が通報・届出の対象となっており、相談支援事業所に比して就業・生活支援センターの方が通報・届出の割合はやや低かった。しかし、養護者、施設従事者、使用者等の区分についてデータがないため、使用者虐待が通報につながり難い傾向があると判断することは難しい。

3. 事例の検討

第二次調査で得られた 234 事例のうち、使用者虐待に関するものは 18 事例 (7.7%) であった。その内容を検討したところ、「経済的虐待」「身体的・心理的虐待」を中心とした事例が多く見られたが、複合的要素から成る事例もあった。経済的虐待では、賃金の未払いや遅延、支援機関が支払いを催促しても支払われない事例をはじめ、休みが週 1 日で月 1,500 円の小遣いが支払われている事例など、そもそも雇用契約が存在せず、障害者に極めて不利益な条件で労働が行われている例も含まれていた。「身体的・心理的虐待」では、本人と使用者の見解が異なり業務上の厳しい指導と虐待の区別が難しいものから、明らかな暴言、暴力、いじめ等の行為が認められ、あざなどの証拠が確認されるものまで、質は様々であった。その中でも特に住み込み就労については、賃金の不払いや低賃金、業務上の指導に名を借りた暴言・暴力など複合的な問題が認められた。また住み込み就労の場合、本人の側にも養護者が不在だったり、本人が社会的問題を抱えているなど様々な問題が見られ、問題解決の難しさが伺われた。事業所の規模では、小規模事業所の問題が多かったが、中にはチェーン店を持つ一定規模の事業所の事例も含まれていた。

問題の認知及び通報では、就業・生活支援センターや就労支援事業所等の関与が虐待発見につながる事例が散見された。一方、入職時に就労支援機関が

関わっていなかったり、福祉や労働の制度の狭間で問題が深刻化している状況が見られた。当初から就労支援機関が関わっていない例では、相談支援事業所が把握した例、本人が児童相談所に相談した例、本人が FAX で虐待防止センターに通報した例など、認知や通報に至るルートは様々であった。

今回は使用者による虐待ではなく福祉施設従事者等による虐待に分類されているが、障害者就労継続支援事業 A 型 (以後、A 型事業とする) による賃金未払い、事業継続困難 (倒産) による賃金未払いなど、A 型事業所における虐待事例が複数見られたことは注目する必要がある。社会福祉法人等ではなく営利目的の企業が運営主体となる A 型事業が増えており、しかも賃金未払い等が計画的に行われている恐れもあることから、福祉施設従事者による虐待であると同時に使用者による経済的虐待とみなすこともできる。

D. 考察

一般的に虐待というと身体的・心理的虐待が想像されるが、使用者による虐待では経済的虐待が多く、その発見と問題解決が今後の課題となる。経済的虐待の場合、相談支援事業所や就業・生活支援センターと労働関係機関との連携が重要となるため、連携の在り方等について更なる検討が必要である。身体的・心理的虐待が深刻化しているケースは、小規模事業所、住み込み就労など、閉鎖的な労働環境によるものが多かった。養護者の問題、生活面の問題等も含めて、多角的な虐待の防止・発見の仕組みが必要である。複数の事例から、虐待の発見から通報に至るまで、就労支援機関が様々な判断と介入を行っていることが示唆された。今後、就労支援機関の判断、介入、調整の在り方等についてガイドラインを示すことが必要と考えられる。

E. 文献

厚生労働省：「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」に基づく対応状況等に関する調査結果報告書、2013。

(資料2)

- a. 平成 25 年度「障害者虐待防止に関する研究会」及び
「障害者虐待防止を考える研究セミナー」まとめ
- b. 障害者虐待防止法施行後半年（平成 24 年度下半期）の調
査結果報告書から
- c. 障害者虐待防止を考える研究セミナープログラム

平成 25 年度「障害者虐待防止に関する研究会」及び 「障害者虐待防止を考える研究セミナー」まとめ

1. はじめに

平成 24 年 10 月より障害者虐待防止法が施行され、国立のぞみの園では、厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）を受け、平成 25 年度から 3 年間、「障害者虐待防止及び養護者・被虐待者の支援の在り方に関する研究」を行っている。

「障害者虐待防止に関する研究会」（以下、研究会）は、研究検討委員会とは別に開催し、実践経験及び課題意識の高い自治体や有識者、先行して虐待防止法等が実施されている児童・高齢等の他分野での取り組み状況及び課題を伺うことを目的に開催した。本研究会を通し、今後の障害者虐待防止、及び支援の在り方を考えるうえでの貴重な知見を得ることができた。また、研究会の成果として、「障害者虐待防止を考える研究セミナー」（以下、研究セミナー）を開催した。

2. 研究会及び研究セミナーの開催日時等

【第 1 回研究会】

日 時： 平成 25 年 8 月 27 日（火） 18：30～20：50

場 所： 東京八重洲ホール 中会議室 302

内 容： (1) 川崎市を中心とした政令指定都市における取組状況と課題
川崎市障害保健福祉部障害計画課就労支援担当係長 滝口和央 氏、
矢部恒平 氏
(2) 行田市の取り組みと課題
行田市健康福祉部福祉課トータルサポート推進担当 野村政子 氏

【第 2 回研究会】

日 時： 平成 25 年 9 月 24 日（火） 18：30～20：50

場 所： 東京八重洲ホール 中会議室 302

内 容： (1) 法施行後の国の調査とその課題／高齢者施設における虐待について
認知症介護研究・研修仙台センター 主任研究員 吉川悠貴氏
(2) 高齢者虐待防止研究の動向／養護者支援について
淑徳大学国際コミュニケーション学部人間環境学科 山口光治氏

【第 3 回研究会】

日 時： 平成 25 年 10 月 29 日（火） 18：30～21：00

場 所： 東京八重洲ホール 中会議室 302

内 容： (1) 児童虐待の現状と防止法及び実践上の課題について／児童福祉分野から見る障害児者の虐待の実態
日本子ども家庭総合研究所 子ども家庭福祉研究部長 山本恒雄氏

【研究セミナー】

日 時： 平成 26 年 2 月 25 日（火） 18：30～21：00

場 所： ヒューリックカンファレンス ROOM 1

内 容： 巻末資料参照

各研究会の出席者は以下の通りとなっている（表1）。

表1 各研究会の出席者、及び発表者（講師）一覧表

氏名(敬省略)	所属、職名	8月27日	9月24日	10月29日
大塚 晃	上智大学 総合人間科学部	○	○	○
井上 雅彦	鳥取大学大学院 医学系研究科			○
小川 浩	大妻女子大学 人間関係学部		○	
佐藤 彰一	國學院大學法科大学院	○	○	○
志賀 利一	国立のぞみの園 研究部	○	○	○
曾根 直樹	厚生労働省 社会・援護局	○	○	○
大村 美保	国立のぞみの園 研究部	○	○	○
相馬 大祐	国立のぞみの園 研究部	○	○	○
五味 洋一	国立のぞみの園 研究部	○	○	○
村岡 美幸	国立のぞみの園 研究部			
堀口 寿広	国立精神・神経医療研究センター	○	○	○
滝口 和央	川崎市障害計画課	◎		
野村 政子	行田市福祉課	◎		
吉川 悠貴	認知症介護研究・研修仙台センター 主任研究員		◎	
山口 光治	淑徳大学 国際コミュニケーション学部人間環境学科		◎	
本多 勇	武蔵野大学	○	○	○
山口 友佑	東洋大学大学院		○	
矢部 恒平	川崎市障害計画課	◎		
木下 大生	聖学院大学		○	○
小林 哲也	大妻女子大学 助教		○	○
高梨 憲司	社会福祉法人愛光 常務理事	○		
田中 正博	全日本手をつなぐ育成会			○
八尾 友里子	社会福祉法人あいん			○
藤井 亘	社会福祉法人みらい			○
内山 洋史	社会福祉法人 昴			○
竹之内章代	東海大学 健康科学部社会福祉学科			○
山本恒雄	日本子ども家庭総合研究所 子ども家庭福祉研究部長	◎		

○ = 研究会出席者

◎ = 研究会時の発表者（講師）

3. 各研究会及び研究セミナーの概要（まとめ）

3-1. 第1回研究会（8月27日）

(1) 川崎市を中心とした政令指定都市における取組状況と課題

1) 政令指定都市への調査結果について（平成25年2月実施）

平成25年1月29日～同年2月5日を調査実施日とし、政令指定都市各自治体（札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、新潟市、静岡市¹、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市）にアンケート調査を実施した。アンケート結果からの考察、及び感想等を以下にまとめる。

- ① 虐待の通報受付は明らかに人口比を見ても多かったり少なかったりする。カウントがばらばら。重複してきたもののカウントの仕方も政令市によって異なる。川崎市は7月末まで36件、うち施設虐待18件（24件）、使用者虐待が比較的多い。横浜市は重複カウントあり。神奈川県は件数が多い。施設の職員が虐待の意識が高く通報の高さにつながっている。小さい法人や地域活動支援センターでは研修が不十分で、そんなこと（虐待）といわれても、という反応で、意識の違いを感じる。よって、研修体制をどう作るかが課題。DVDなどを作れないかと検討している。これは、虐待が起きた法人でDVDを作ってGH等も含めて勉強をしているものにヒント、参考にしたい。
- 虐待防止センター機能が非常に重要。高齢や児童にはない仕組み。土日含めて24時間受け付けることが大事。川崎では外部のコールセンターを使っていて、ダイヤルサービス株式会社と契約している。精神障害の方が繰り返し連絡してくることもあるが、それも忠実に記録してくれている。川崎、横浜、広島、福岡、世田谷、足立区などが採用している。虐待防止センターはとにかく通報を受けるといえることが必要。しかし、政令指定都市でも24時間受けていないところもある。
- 専門機関の関わりについて。一時保護をするとき、支援部署では判断しきれない。保健福祉センターも半分は事務職ということもあり、組織的に一定の担保をとらないといけない。そこで、川崎市では独自のやり方として専門機関である精神福祉センターと更生相談所が判断することとしている。相当に酷な判断となるので安定した判断を担保することは重要。
- ④ 基幹相談支援センターとの連携について。7区に1つずつ機関相談支援センターを持っているが、必ずコアメンバー会議に入ってもらっている。どのような虐待案件も、外部の目として行政と相談センターとがしっかり加わってもらう仕組みとしている。
- ⑤ 警察署について。県警によってかなり違うがどこも大変。県警は縦割りなのでしっかりお願いごとなどおろしてもらえるが、所轄レベルでは、すべて区に通報するとか、逆に扱ってくれなかったりすることもある。高齢者虐待では所轄との連携が比較的スムーズなので、障害者虐待でも何年かするとスムーズになるかもしれない。精神科との関係はいつさい持っていないという実態。一時保護先という意味でも課題が大きい。
- 弁護士、医師との連携について。川崎市では、PANDA-Jの関係で大石先生を中心に弁護士チームに、高齢者虐待と障害者虐待を含めて対応してもらっている。関心のあ

¹ 静岡市については、今回の調査は未提出となっている。

る弁護士はかなりいるのでネットワークは作りやすい。月 2 万円で何回でも相談に乗ってもらえる。緊急だと客観的な事実積みあがっているかなど見てもらえてすごくありがたい。逆に、医学的な専門家チームは難しい。外傷や体重の著しい現象など、医学的専門チームはかかりつけ医にお願いするしかない中で、最終的な判断は市がやらないといけない。1 ヶ月に 10 キロ体重減少したケースがあったが判断は難しい。

- ⑦ 対応時間について。24 時間対応は川崎市ほか数市で、多くは開庁時間だけ。多くがそういう自治体なのではないか。
- ⑧ 事実確認、安全確認の方法について。実際は相談支援（事業所）がよく知っているケースで役所が行くと何で来たの？といわれるので、川崎は相談支援（事業所）に入ってもらっている。いきなり行政が入るとよけいにこじれる。関係性があるところが少しずつ入っていく。緊急性があるときは市が入るということは言っている。ただし、人（担当する行政職員）が変わると対応が変わるので、川崎ではマニュアルで落とし込んだ。
- ⑨ 一時保護先について。川崎市は SS（ショートステイ）をうまく使っている。自治体によってはベッドを確保しており、最終手段としては相模原市のビジネスホテルを使用している。施設を転々とする本人が健康を害するし、「入れておけば安心」ということにもなるため、川崎市では原則 10 日間としている。次の行き場所を見つけないといけないが、そこは柔軟に実施している。児童相談所のように一時保護所はないので苦労するところ。また、移動をどうするかということが課題。「タクシー券を用意して公費で払う」と仕組み上はなっているが、実際の利用は今まではない。

□ その他自由記述。

- ・ 政令市が対応で困っていることとしては、知的障害の専門ではないので、訓練を積む必要がある。それは児相でやっているようなものでなくて、聞き取り方の訓練。
- ・ 施設通報者について。通報者が誰だかわからないように確認しないとイケない。そういう状況を知っているかどうかはすぐにわかってしまうのでノウハウが必要。
- ・ お尻をたたいたら虐待、となると、「暴行を受けて傷害のおそれ」が実際にあったかどうかは疑問となる。施設とすると、ぽんとたたいた、その 1 点のみでは困ると言うが、「市としてはそうではない支援をすることが大事ですよ」と返す。「虐待じゃないですか？」と言って責めるのではなく、「違う支援を考えましょう」というのが施設の支援では分岐点となる。施設にもそのことを繰り返して伝えていく必要がある。
- ・ 児童虐待では、児相では被虐待者が他の自治体に連れ去られると情報を流す仕組みがあるという話を聞く。障害者虐待でも作る必要があるのだが、県からは検討事項と流された。

2) 川崎市における虐待予防に向けた取り組み

- ・ 川崎市では外部のコールセンターと契約し、土日を含めた 24 時間受付可能な虐待通報体制をとっている。
- ・ 「川崎市障害者虐待対応マニュアル」を作成（対応する職員が実際に現場で活用できるように、初動対応を中心に、対応時に気をつけるべきこと、具体的な事務手続き上の留意事項を整理した内容）。

- ・ 各種研修会の実施。①区役所職員・専門機関職員向け、②相談支援事業所向け、③施設管理者向け、④施設従事者向け²、等の研修を、それぞれ年1～2回実施。
- ・ 弁護士とのサポート体制の構築（弁護士相談）。
- ・ 専門機関のソーシャルワークサポート体制作り（一時保護等、判断に迷うケースについては専門機関に相談を行う）。

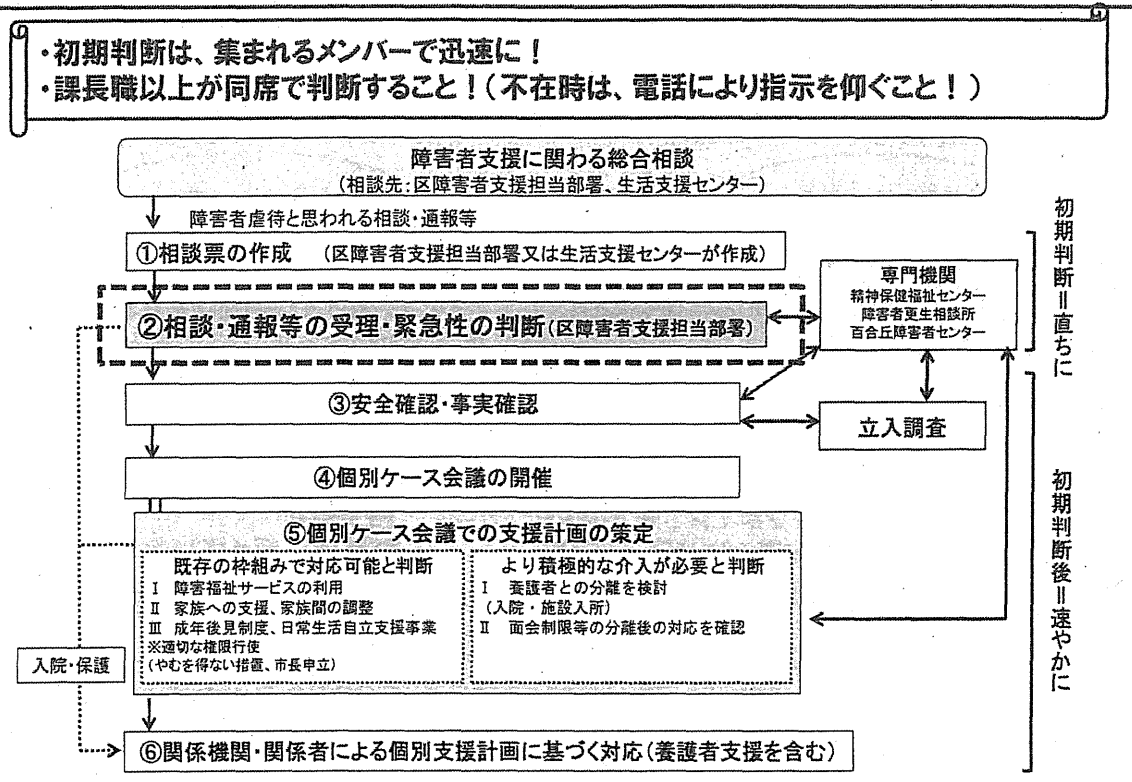


図1 川崎市における通報受理から対応までの一連の流れ

² 当日資料として、平成24年に行われた「施設従事者向け研修」の資料を持参。その中で「施設ではどのような虐待の疑いがあるかを研修会で出し合った（A3資料）、かなりたくさんあった。この結果を受けて、自発的に施設職員さんが対策委員会を作っている。ここに掲載されているようなことをなくすよう、学識者も含めて取り組んでいるところ」との説明あり。

虐待事例 1： 養護者虐待

別居の兄による母と本人への経済的虐待。著しい体重減少。事実確認中に本人の身柄が別居の兄により別の自治体へ移された。その自治体は虐待への課題意識が薄く、事情をコンパクトに伝えて対応を依頼した。

被虐待者の体重が、40 キロから 33 キロに減少。父が亡くなり、本人と母は作れない、兄は食料を届けている。「これがネグレクトかどうか判断に迷う」という話もあったが、作れないのだから実際に食べられる状況にしてもらえればよいと考えた。また、銀行にどのくらいあれば経済的虐待といわないのか？という問題もあった。高齢のほうで母の措置先はすぐにあるがそれでは本人が生活できなくなるので措置をちょっと待ってもらった。この方の場合、相手先自治体で支援が切れたら困るので、取り決めをしたほうがよいと思う。行った先でさらに行方不明になることもあり、そういう情報を共有する仕組みが必要ではないか。自治体職員も眠れない状態となった。生命に危険がある事案ではなかったがいろいろ考えさせられたケースであった。

虐待事例 2： 施設従事者虐待

水飲みが激しい利用者に対し、腕をつかむ行為や厳しい言葉かけ、「裸踊りをしてみる」といった暴言などがあった事例（その場にいた誰かしか知らないような状況で、4 人しか職員がいない施設での虐待事例）。虐待を 2 人の職員がやっていて、通報者が誰なのかわかってしまう。このケースでは施設長の統制ができていたのでよかった。しかし、どうやって事実を積み上げるか、聞き取りが難航する事例だろう。特効薬はなく事実を積み上げるしかない。調べる時間も長いと忘れてしまう。市としては研修をして聞き取りの仕方をやっていかなければいけないと思う。どういうタイミングで誰にどう聞き取るかを積み上げていかないと、担当が変わると対応が変わってしまうと感じた。

虐待事例 3： 使用者虐待

横浜市では 4 件と少ない。川崎市では身体的虐待が 1 件、ほうきで殴られるという使用者虐待があった。写真含めて区役所に通報した。

週 6 日、朝 6 時から夜 11 時まで働いているといった虐待事例について（本人は仕事が好きで続けたいと思っている）。工場に対してどうアプローチするか悩んだ。市役所である程度聞き取りをして、県を通じて労働局へ通報することにした。留意して対応してほしいと依頼した。まだその後の返事はないが、就労支援センターに定着支援など入ってもらえればと思っている。使用者側も障害者の雇用の経験が少なくよくわからないような印象を受けた。

心理的虐待（1 件）では、本人が精神障害で仕事をずいぶん休んでいる、みんなの前で叱責されたり退職勧告をされたりするといった虐待事例がある。ハローワークが定着支援に入り、勤務時間や休暇に配慮してもらい、対応にあたってもらった。使用者側も気を使っていたが、本人の受け取りの問題もある。継続して働きたいということで市のほうで完結している。

.....

【質疑】

大塚： いろいろな対応があると思うが、養護者の虐待は区が中心ということでいいか。市本庁はどういう関わりか。／施設従事者の虐待での、市本庁と区との関係、マネジメントやキーパーソンの流れを知りたい。／相談支援は虐待についてどう関わっているのか。

滝口： 川崎は本庁と区がある。まず区で受ける。福祉職か事務職かということはあるが担当区で分けている。コアメンバー会議で課長に相談、課長がその場にいなければ電話で相談する。その人だけで対応することはない。本庁は主にならずに後ろ盾、弁護士相談もある。区だけで受けきれないようなものに対応する。

施設虐待のほうはダイヤルから直接本庁に来ることになっているが、区に相談に来られることもある。本庁に伝えることをあらかじめ断ってもらうことにしている。

基幹相談支援センターとは関係を持っている。去年まではもし知っているケースであればコアメンバー会議に来てもらっていたが、今年度からは全虐待ケースについて、基幹センターが知らないケースであっても入ってもらいスーパーバイズできるようにしている。主任の相談支援専門員に来てもらっている（地域包括支援センターのイメージ）。

.....

(2) 行田市の取り組みと課題

1) 行田市の取り組み

行田市の紹介

平成 17 年度から障害・高齢・児童の3つの虐待に対応する条例を作り、障害・高齢・児童それぞれの窓口を持っていた。人口は8万人。城下町で保守的な面がある。自治体加入率は85%。地域の支えあいの活動を進めやすい地域。

虐待予防を目指した町作りとして、平成 20 年から「トータルサポート推進事業」を開始し、平成 25 年 5 月より「地域安心ネットワーク」事業を実施している。

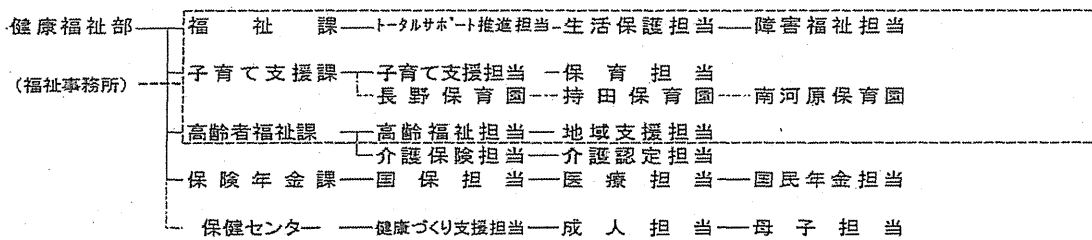
虐待への一つの対応策として、毎晩、ホットライン 12 台（各課・センターごとに 3 台）の携帯を 12 人が持って帰り、24 時間対応を行っている。また安全確認については、通報を受けて市の職員が 48 時間以内に必ず目視している。

- ① 平成 19 年度に人事異動があったのをきっかけに事業の継続性を考え、「トータルサポート推進事業³」を作った。これは総合相談をやるもの。虐待でいえば、起きない地域を作ることが重要。組織体制としては兼務の辞令を発令してもらい協力しあって

³ 安心生活総合事業として野村氏が職員提案した事業

対応することとした。推進幹（マネージャー、リーダー）を配置。通常であれば子育て支援課長の命令で動くが虐待事案については命に関わるため地域福祉推進幹の対応とした（図 2）。公務員の特性として担当業務にあたるということがあるが、一緒にやるという意識改革を図った。相談支援は 3 つの自治体で共同委託している。委託の相談支援事業所にすると、当事者の相談に関する負担が少なくなった。民生委員からも有効、といった意見も聞かれた。

組織体制(平成25年度)



トータルサポート推進担当 24名(地域福祉推進幹、社会福祉主事14名、保健師6名、社会福祉士3名)

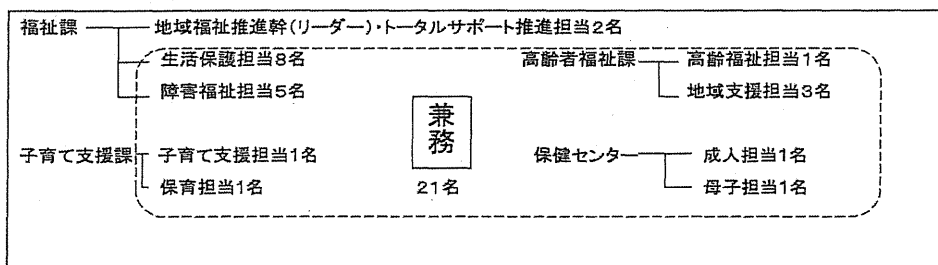


図 2 行田市における組織体制図（トータルサポート推進事業を中心として見た組織図）

- ② 先ず、権利擁護について職員が理解しているかどうか。市町村は最後のセーフティネットとしての機能があり、その役割がある。虐待の仕事は、無意識に夢に出てくる。職員の精神的負担をいかに軽くするかがよい支援に繋がると考えている。施設職員や住民、民生委員の顔が浮かぶような仕事ができる環境が望ましい。行政だけではできない。
 - ② 虐待は、予防することが最も理想。虐待予防は行政だけではできない（縦割りだと漏らしてしまう）ので、住民にも熱意をもってもらい協働して取り組んでいく。戦略的にやっていく必要がある。そういったこともあって安心生活総合事業として実施することとした。
- 「トータルサポート推進事業」の3大特徴。
- A, 地域住民のニーズに対応した相談窓口の一本化。
 - B, 現実的な課題解決に必要な関係各部署の連携や組織編制。
 - C, 市民と行政との共同事業（後に住民主体の事業へと変化していく）。

「トータルサポート推進事業」実施に当たって、行政内部の意識改革が行われたこと、また住民の自助、共助力の強化がなされた。