

C. 企業にとっての虐待防止と差別禁止・合理的配慮の提供義務

障害者虐待防止法では第 21 条において、「障害者を雇用する事業主は、労働者の研修の実施、当該事業所に使用される障害者及びその家族からの苦情の処理の体制の整備その他の使用者による障害者虐待の防止等の措置を講ずるものとする」として、労働者に対する研修の実施と、障害者や家族からの苦情処理の体制整備を柱として、虐待防止措置を取ることが求められている。また、労働者が通報や届け出をしたことを理由に、解雇やその他不利益な取り扱いとしてはならないとされている。

また障害者虐待防止法とは離れるが、平成 25 年に改正された障害者雇用促進法においては、平成 28 年 4 月より労働場面における差別禁止と合理的配慮の提供義務が施行される。改正障害者雇用促進法については各労働局が積極的に広報啓発を行っていることもあり、障害者雇用を積極的に行っている企業においては差別禁止・合理的配慮の提供義務への関心は高まりつつある。障害者を雇用する企業にとって何が差別にあたり、障害に対する配慮をどこまで求められるのかは、日々の業務遂行、雇用管理の対応に直結する問題である。そのため厚生労働省では、法の円滑な施行を図るため「障害者差別禁止指針」及び「合理的配慮指針」を出して考え方を整理し、さらに解釈が難しい合理的配慮については「合理的配慮指針事例集【第一版】」において「募集及び採用時」と「採用後」に分けて障害ごとの具体的事例を示している⁶⁾⁷⁾⁸⁾。また改正障害者雇用促進法において事業主に求められることとしては、第 36 条の 4 にて「事業主は、前条に規定する措置に関し、その雇用する障害者である労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない」として相談体制の整備が定められている。虐待防止法においては障害者及びその家族からの「苦情の処理の体制」の整備が求められ、同様に、改正障害者雇用促進法では「相談の体

制」が求められているのである。

D. 大企業等における対応の状況

使用者虐待が小規模事業所で起きやすい傾向にあることは既に述べた。虐待にしても差別にしても悪質な例を防止することが第一義的には重要であり、今後も小規模事業所の状況を注視していくことが必要である。一方、わが国の障害者雇用を全体的に見ると、民間企業における実雇用率の上昇は従業員規模 1,000 人以上の大企業に牽引されている。虐待防止法や改正障害者雇用促進法を背景に、障害者雇用に積極的に取り組む大企業が職場における障害者の権利擁護課題にどのように対応していくかは、我が国の障害者雇用の質的方向性を考える上で重要である。

そこで本研究では、大企業における障害者の権利擁護に関わる先駆的取り組みを知ることが目的に、一般社団法人障害者雇用企業支援協会（全国特例子会社連絡会事務局）に加盟している特例子会社 96 社を対象に郵送による調査協力の意向確認を行った後、協力可能と回答した 35 社（36.4%）に対し、電話又はメールにて障害者虐待防止法に関する聞き取り調査を実施した。その結果、平成 28 年 4 月より施行される差別禁止・合理的配慮への具体的な対応については関心が高いが、ほとんどの企業において使用者虐待に対する関心は薄く、虐待防止のパンフレット等の存在を知らず、障害者虐待防止に関する研修会に参加していないことがわかった。

その後、より質的に把握を行うため、東京近隣の特例子会社 7 社に対して訪問による聞き取り調査を実施した。ヒアリングにおいては、①相談窓口の設置及びその周知について、②苦情処理の体制について、③研修などの実施について、④通知やチラシなどの受理について聞き取りを行った。

1. 対象企業の概要

ヒアリングを行った 7 社の概要は表 1 の通り

である。F社は地方信用金庫の特例子会社であるため小規模であるが、他はいずれも親会社の従業員数が1,000人を超える大企業の特例子会社である。設立年次はもっとも古い1989年からもっとも新しい2012年まで幅がある。どの会社も親会社や関連会社等から仕事を切り出し、また喫茶サービスやノベルティ作成など新たな仕事を創出して多様な業務に取り組んでいた。特に多く見られた業務としては、清掃、簡易事務、データ入力、社内メール、名刺や資料の印刷などがある。

2. 雇用管理の体制

雇用管理の体制は、従業員の主な障害種や業務内容等によって会社ごとに特徴が見られた。知的障害者の雇用が多い会社では、業務内容に応じて数名でグループを組み、グループ単位に障害者の業務指導を主たる役割とする指導員（名称は指導員、リーダーなど会社によって異なる）を配置している。またC社やD社では、現場の指導員の他に中間コーディネイト部署（職場定着推進室、定着推進課）を設けて数名の人員配置を行い、困難な問題への対応、関係機関や社内の連絡調整、本人や親からの相談への対応、研修の企画運営などを行っている。またG社では看護師の配置しており、D社やG社では外部の臨床心理士による巡回相談を行うなど、専門職の配置や委託によって対応を厚くしているところもある。また、すべての会社で指導員、中間コーディネイト部署、管理職が定例のミーティングを実施して情報共有を図っていた。以上のように特例子会社においては、通常会社とは異なり障害者の業務指導のための人員、相談や調整のための人員、健康管理やメンタル面のケアのための人員など、手厚い体制が整えられていることが改めて確認された。

3. 相談体制

虐待防止法及び改正障害者雇用促進法で事業主に求められる相談体制の整備については、

ほぼすべての企業が、上記のような重層的な業務指導、雇用管理、健康管理の体制の中で、内容に応じて対応しているとの答えであった。また、それらの周知については、入社時の研修で周知する、顔写真付きの体制図を掲示する、適宜研修の中に組み入れる、朝礼での話題に組み入れるなど、様々な工夫が行われていた。全体としては、差別禁止・合理的配慮に関しては、特定の相談窓口の明確化というより、日常的に相談や申し出が気軽に行える職場環境作りの大切さが強調されていた。一方、虐待防止法による相談体制については、深刻な事態に関する苦情対応の性格を帯びるものであることから、親会社やグループ会社共通のハラスメント等に関するホットラインを周知しているとする企業が多かった。

E. まとめ

本稿は、虐待防止法施行後の使用者虐待の現状を明らかにした上で、次のステップである差別禁止・合理的配慮の提供義務も視野に入れ、特例子会社が障害者の権利擁護にどのように取り組んでいるのか、好事例の情報収集を行った。その結果、今回ヒアリングを行った特例子会社は、虐待防止、差別禁止・合理的配慮の提供、いずれの面においても高い意識で取り組んでおり、体制が整備されると共にきめ細かな対応のノウハウも蓄積されていた。大企業においては、今後、精神障害や発達障害者の雇用が進む中、通常の職場環境の中で差別禁止・合理的配慮、虐待防止などへの配慮をどのように行っていたら良いかが大きな課題となる。特例子会社には、親会社やグループ会社をはじめとする他企業に対してこれまでの経験で培った理念や体制、方法や技術を伝達していく役割が期待される。また、本稿では取り上げることが出来なかったが、中小企業に関しては特例子会社とは異なり、事業所が主体的に整える体制には限界がある。虐待防止の面では、労働局や就労支援機関が定期的に訪問して状況を把握することが必要であろう。また差別禁止や合理的配

慮については、外部の就労支援機関等からの専門的な助言が必要ある。それらは理念や考え方のみではなく、ジョブコーチ等が職場に入ることを通して、実際にどのような配慮が必要か、どのような調整が可能かを具体的に示すこと

が有効である。

虐待防止法及び改正障害者雇用促進法が、障害者雇用の「量」から「質」への転換の契機になることを期待したい。

表1 ヒアリング対象企業の概要

	業種 承認年	障害者 数/ 全従業員数	業務内容	雇用管理の体制	相談と苦情処理	研修
A	広告 社 平成17年	68/129	購買、経理、ファイリング、データ入力、名刺作成、その他多数	配属部署ではトレーナーをつける。 配属部署外からもメンターを配置。	トレーナーとメンターが第一次対応、本社人材開発部門の相談窓口、社長による年1回の全員面接、外部委託のカウンセリング等。	従業員が委員会を作り、合理的配慮について提案。障害特性の理解について研修を実施。
B	電鉄 社 平成16年	69/102	駅清掃、乗務区の清掃、宿泊室のシート交換、簡易事務等	グループ単位にリーダーを配置。管理部長、業務部長が統括。ミーティングを通して情報を共有。	リーダーが第一次対応。状況に応じてマネージャー、管理部長、業務部長等の上席が対応。親会社の苦情受付窓口を周知。	親会社コンプライアンス研修。リーダーが定例会議で事例検討。外部セミナー等の参加。
C	生命保険 社 平成18年	150/212	印刷、書類発送、清掃、総務・経理、ブランド清掃、喫茶等	各部署に障害の有無に関わらない職位を設けている。各部署の指導体制の他、職場定着推進室を設置。	現場の主任、及び職場定着推進室に相談が上がる。職場定着推進室の役割が大きい。本社のハラスメント相談窓口も周知。	入社時、6ヶ月時、2年目研修等にコンプライアンスも入れる。分かりやすく内容を工夫。
D	教育・介護 等 社 平成17年	127/198	清掃、社内メール、印刷、製本、スキミング、総務、マッサージ等	各現場に指導員を配置。さらに定着推進課を設置し、就労支援機関や家族等との調整、困難事例に対応。	各部署の指導員または定着推進課が第一次対応。組織体制図・相談のラインを分かりやすく図示。人事へのホットラインも明確化。	指導員と定着支援課が定例研修を実施。グループ会社の障害者雇用について助言。
E	小売り 社 平成4年	144/760	メール、経理、印刷、店舗清掃、商品陳列、商品加工、クリーニング等	グループごとにリーダーを配置、現場のリーダーと社長、ノーマライゼーション推進部が連携	グループリーダーが第一次の対応。必要に応じて上席に情報があがる。家族や支援機関から本社人事に情報が上がるルートもある。	全社的に合理的配慮研修を実施。アンケートで課題を把握、職場での改善活動等も行う。
F	地方信金 社 平成24年	15/22	データ処理、印刷・製本、ノベルティ加工、日常清掃、マット清掃等	業務の部署ごとに管理者を配置。月1回職場定着推進会議を開催し情報共有。顧問が全体を統括。	全体ミーティング、3ヶ月ごとのストレスチェック、職場定着推進会議等で情報を収集し、早期に対応。	管理者には業務ごとに研修を義務付け。管理者の勉強会を実施。
G	銀行 社 平成23年	108/126	公的機関からの調査への回答、各種データ入力、書類発送等	各部署にリーダーを配置、必要に応じて上席と連携。常勤で看護師を配置、外部の臨床心理士による相談も実施。	各部署のリーダーが第一次対応。人事部長、看護師、外部臨床心理士、親会社のホットライン等の相談ルートを準備。投書箱も有る。	入社時に就業規則、権利及び義務について研修。従業員中心で委員会を作り各種研修を実施。

F. 参考文献

- 1) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課地域生活支援推進室(2015):平成26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.
- 2) 厚生労働省大臣官房地方課労働紛争処理業務室(2015):平成26年度使用者による障害者虐待の状況等.
- 3) 厚生労働省大臣官房地方課労働紛争処理業務室(2014):平成25年度使用者による障害者虐待の状況等.
- 4) 小川浩(2014):障害者雇用の場における虐待の防止と支援,厚生労働科学研究費補助金障害者対策総合研究事業,障害者虐待の防止及び養護者及び被虐待障害者の支援の在り方に関する研究,平成25年度総括・分担研究報告書(主任研究者志賀利一), pp.43-44.
- 5) 志賀利一,小川浩ら(2015):相談機関における障害者虐待の認知状況(その2)―地域の相談機関における虐待事例の分析―,厚生労働科学研究費補助金障害者対策総合研究事業,障害者虐待の防止及び養護者及び被虐待障害者の支援の在り方に関する研究,平成26年度総括・分担研究報告書(主任研究者志賀利一), pp.11-13.
- 6) 厚生労働省(2015):障害者差別禁止指針.
- 7) 厚生労働省(2015):合理的配慮指針.
- 8) 厚生労働省(2015):合理的配慮指針事例集【第一版】.

(資料 1)

調査票【郵送調査】

回答用紙


調査内容の要旨

今回の聞き取り調査の結果は「障害者虐待の防止及び養護者・被虐待障害者の支援の在り方に関する研究（厚生労働科学研究）」においてのみ活用するものであり、聞かせていただいた内容について、個別企業の情報として公表するものではありません。

聞き取りの主旨は、「障害者虐待防止法や差別禁止等、雇用の現場において障害者の権利を守るための何らかの体制整備が求められる時代になってきており、貴社においてその対策としてどのような取り組みが行われているか（セクハラ、パワハラ防止や親会社の仕組みの活用含む）、あるいは現実的に対策が困難な条件にはどのようなものがあるか」について率直なご意見を頂戴したいと考えています。また、もし「雇用されている障害者が、職場内あるいは家庭や社会生活場面で遭遇した権利侵害が推測されるトラブル事例」がありましたら、その後の対応の顛末についても、可能な範囲でお教えいただければと思います。抽象的な内容の聞き取り調査となりますが、雇用の場における障害者の権利擁護については、施策的にも調査研究においても、明確な方向性が打ち出せておりません。障害者雇用の促進における責任ある立場にある皆様からの、ご意見を今後の施策ならびに調査研究の参考にさせていただきたいと考えております。

聞き取り調査へのご協力が可能な場合のみ下記の回答欄にご記入の上、FAX または E-mail でご回答いただければと思います（E-mail の場合は下記①～⑧についてご送信下さい）。

FAX 番号 027-320-1391 E-mail shiga-to@nozomi.go.jp

①聞き取り調査へのご協力は可能でしょうか？ (可能な場合、右の四角に○をおつけ下さい)			
②貴社名			
③ご記入者氏名		④所属・役職名	
⑤E-mail		⑥電話番号	
⑦ご住所			

※ ⑧本調査に関してご意見等ございましたら、ご記入下さい

--

平成27年11月13日（金）までにご返信下さい

虐待防止法 施行後 3 年 法律分野での課題

虐待防止法 施行後 3 年 法律分野での課題

佐藤 彰一¹⁾

1) 国学院大学教授・全国権利擁護支援ネットワーク代表

【研究要旨】

平成 24 年（2012 年）10 月 1 日に障害者虐待防止法が施行され 3 年半が経過した。この法律ができた当時は、家庭における養護者虐待についての通報もそれなりにあったが、最近は件数において減少気味である。また、施設虐待の通報については、虐待だと認定する件数が増ええている。

しかし、施設虐待については、残念ながら障害者虐待防止法の対応スキームが機能していないのではないかと疑いを向けざるを得ない事例がマスメディアで報道されている。加えて、施設側が通報職員や行政に対して報復的とも思える法的手段を採る事例が出てきており、障害者虐待防止をめぐる論議は、平成 23 年（2011 年）6 月の法制定当初とは異なる局面を迎えている。制定当初の課題、つまり学校や病院が対象からはずれていることなどは、いまだ十分な対応が計られていないが、新しい課題も登場しており、見直しと改正が必要となっている。

A. はじめに

平成 24 年（2012 年）10 月 1 日に障害者虐待防止法が施行され 3 年が経過した。この法律ができる前に比べると、家庭における養護者虐待については通報もそれなりにあり、行政の関与も比較的積極的になっている。また、就労先、つまり職場における虐待についても法定雇用率の達成問題もからんで法制定前に比べて企業側の関心が高まると同時に、労働行政の関与が積極化しているのではないかと声を聞いたこともある。家庭と職場は、法施行以前には、虐待防止について十分な行政上の関与が制度化されていなかった領域であるから、障害者虐待防止法施行によって変化が生じることは当然に予想されたところであるし、実際に変化が生じたと言って良い。

しかし、家庭虐待の通報件数は減少気味である。そして、施設虐待については、残念ながら障害者虐待防止法の対応スキームが機能していないのではないかと疑いを向けざるを得ない事例がマスメディアで報道されている。加えて、施設側が通報職員や行政に対して報復的とも思える法的手段を採る事例が出てきており、障害者虐待防止をめぐる論議は、

平成 23 年（2011 年）6 月の法制定当初とはやや異なる局面を迎えている。

B. 施設では既存の法的スキームは機能しないのか

虐待防止法の施設虐待に対する対応スキームとは、いうまでもなく通報義務と施設内の体制整備のことである。施設内での支援体制を整備することによって、日常的な支援を計画化し、支援日誌の記録などを通じて、やむを得ない場合の身体拘束の 3 要件¹などの、支援にあたって守るべきことを確認し、ひいては利用者の方々の意思の尊重と生活利益に配慮することを目的としていた。ところが、これを空文化するような事態が、現場では起きている。

1. 袖ヶ浦の経験

まず 2013 年 11 月に発覚した千葉県袖ヶ浦市の県立袖ヶ浦総合福祉センターでの虐待事件がある。これは職員による暴行行為の結果、利用者の一人がお亡くなりになるという、あってはならない虐待事件であり、そのこともショックであるが、事件後の調査によって、複数の職員による継続的な虐待行為が

続いており、それにも関わらず職場の誰も通報しなかったし、支援記録や支援日誌にそうした事態が記録されることがなかったことが明らかになったのである。同施設は県立施設であり、施設内に虐待防止委員会や第三者苦情委員会が設置され、ヒヤリハット検討会まで開催されていたが、そうした組織内チェック機構に問題が提起されることもなかった。また、外部の第三者評価や監査によって虐待の疑いを持たれることもなかった。つまり、外観上は、この施設においては、虐待防止法の対応スキームはほぼ完璧なまでに揃っていて、その意味では虐待防止法は順守していたのであるが、その中で継続的なしかも後述するような深刻な虐待行為が続いていたのである。

また、この施設では、虐待に関わった職員以外は、熱意のある職員が多く、いまでも家族会や行政あるいは地域の他の福祉事業者からの信頼は高いと言っている。しかし、その中で継続的な虐待行為が行われ、そして、誰も通報することがなかったのである。事態に驚いた厚労省は、施設従事者向けの虐待防止マニュアルを改定し、その中で同事件を取り上げ、通報義務や報告の徹底化を記載している。また、直接の管理責任者である千葉県も事態を重く見て、県職員による調査に続いて、外部第三者による第三者委員会を立ち上げ、経過・背景事情を含めて事実関係の報告をまとめて公表している¹⁾。現在に至るまで障害者虐待事案の検証経過と結果が公表されているのは、公設、民間を問わず、この事件だけである。千葉県のこの一連の対応は評価されて然るべきである²⁾。

2. その他の事例

袖ヶ浦の事件の後も、虐待防止法の現実の機能に疑いを向けざるを得ない事件が相次いでいる。2014年に報道された秋田県湯沢市にある皆瀬更生園の虐待事件では、複数の職員が虐待行為を行っているとの通報が湯沢市の虐待防止センターにあったが、市の担当者は「正式な通報」だとは思わなかったという不可解な理由でこれを握りつぶして対応しなかったことが報道された。後に秋田県は、湯沢市に対し

て虐待防止センターの改善策を報告するように指導している。

同じ2014年の暮れに発覚した高知県の県立障害者施設である南海学園の虐待事件報道では、施設が恒常的に夜間の居室を外から施錠していたことが保護者の通報によって判明し、県の指導によって改善された。この施設では夜間の施錠管理が記録されておらず虐待防止法の対応スキームである3要件が守られていなかったことは明らかであり、そうだとすれば、この夜間の施錠拘束は刑法上の犯罪行為に該当する可能性もある悪質な虐待行為にあたることになるが、指導を行った高知県当局は、施錠管理はやむを得なかった対応で虐待には当たらないとの見解を議会で表明していると報道されている。もしこれが事実であるならば、高知県の行政対応は日本の虐待防止法を無視していると言わざるを得ない。

2015年に入って、山口県下関市の大藤園という通所施設で、支援職員が、利用者に対して身体的な暴行や言葉による心理的虐待を繰り返していることが、隠しカメラの映像で報道されて世間を驚かせた。この事件では、初期に心理的虐待の映像を伴う通報があったにもかかわらず市の虐待防止センターが動かなかったことが報道されている。怪我でもなければ虐待が判断できなかったとの理由によるものらしいが、もしそれが事実だとすれば、高齢者虐待についての古い対応方針（重大な怪我を確認しないと身体的虐待を認定しない）を障害者虐待防止においても維持していることになり、日本の虐待防止についての専門的知識が市行政の担当者に欠けていることを示している。実際はどうなのか、なぜ市当局の対応ができなかったのか、これらについては、結局、行政の調査が行われておらず事実の検証が行われていない。

3. 何が問題なのか

これら一連の事件で伺われることは、繰り返しになるが虐待防止法のスキームが施設虐待の現場では機能していないことである。虐待は通報されない、不都合な支援は記録されない、書類だけは整えてある。だから誰かが死んだり、怪我をしたり、マスコ

ミが取り上げて映像を流し続けなければ、施設が問題視されることがない。多くの施設がそうだと思うが、このままでは国民一般からそうした目で施設が見られてしまいかねない。これは施設側の問題である。そして行政側では、通報があっても虐待判断を避ける、あるいは行政が虐待だと理解できない。これは対応する行政側の問題である。真摯に対応している行政担当者が多い中で、そうした目で行政が社会から見られることは、好ましいこととは思えない。

厚生労働省は虐待防止マニュアルを毎年のように改定して、通報義務の履行を施設従事者に促すと同時に、行政関係者、施設職員・管理者が虐待対応の専門性を高めるような内容を研修に入れようとしている。しかし、そうした努力をあざ笑うかのように、虐待防止法の趣旨とは真逆の方向の動きが毎年、各地で報道されるのである。

C. 虐待事件の背景

なぜ障害者に対する虐待事件が起きるのか。またまった資料として公表されているのは、前述の袖ヶ浦の事件だけである。前述の問題点の改善に方向を考えるために、この事件をもとに虐待の背景を分析してみる。

1. 突発的不適切支援とその対応

千葉県最終報告の中にもその数字が出ているが、袖ヶ浦の事件は、虐待事件としては規模の大きなものである。確認された全体状況としては、虐待をした人が15名、虐待をされた人が23名である。

しかし、その多くは、「思わずやってしまった」という類の虐待事件である。行動障害のある人であれ、ない人であれ、支援をしているといろんなことが起きる。職員が噛みつかれる、殴られる、蹴られる、そんなこともある。そんなときに思わず殴ってしまう、蹴り返してしまう、そんなことが実際に起きる。私は、これを「突発的不適切支援」と呼んでいる。それはあってはならないことである。虐待である。殴られても殴り返してはいけない。それが支援の常識である。しかし、人間の対応であるから「思わず」

ということがあるのである。袖ヶ浦で確認された虐待行為の中の多くのものは、こうした類のものであった。

こうした突発型の虐待行為は、おそらく根絶は難しい。しかし、こうした突発型の虐待行為が起きた時には、それを正確に確認して、支援のあり方を検証することは可能だし必要である。そこに利用者の意思表示が隠されているかもしれなし、支援の問題点があるはずだからである。その結果として支援の見直しが必要であれば見直す、研修が必要であれば実施する、組織の運営体制の見直しが必要であれば見直す、そうしたチェックをすることが必要である。厚労省の虐待防止マニュアルでPDCAサイクルに言及しているのはそうした狙いがある。それが、袖ヶ浦では行われていなかった。そうした委員会や制度があったにも関わらずである。内部での報告や外部への通報を毛嫌いする体質があったとしか思えない。虐待についての基本的な無理解が管理者側にあったと思われる。虐待問題に敏感な管理職がいる施設では、こうした突発行為が起きた時は、内部で検証することはもちろん、施設自らが行政へ通報して行政とともに事態の改善に努力する。袖ヶ浦でも事件後はそうした対応が行われている。

2. 意図的で陰湿な虐待行為

袖ヶ浦の虐待事件で死亡した利用者が生活をしてきた養育園第2寮と呼ばれる場所で起きていた虐待事件は、前述のような「突発的なもの」ではない。養育園2寮の虐待行為は、5名の「仲間意識を持った職員」が、言葉のない利用者を狙い撃ちにする形で、5名以外の他の職員がいない時と場所を選択して、いわば隠れて虐待行為を行っていたものである。このことは、検証過程でも確認されていたが、逮捕立件され懲役6年の実刑判決を受けた職員の刑事法廷で、関係職員の証言がそのありさまをまざまざと浮かび上がらせている。それによれば、5名の職員は、退職したMという名前の職員のリーダーシップのもとMイズムとも呼ぶ、独自の対応方針を取っていた。Mイズムとは刑事法廷の証言によれば次のようなものである。平成23年ぐらいに退職した職員が始めて

仲間を作った2寮での支援方針（裏マニュアルのようなもの）である。

①「パニックや大声などは、暴力で早くとめたほうがよい。」

②「話が出来入所者に対してはやってはいけない。」

③「施設に報告する職員のいるところでもやってはいけない。」

④「あとから残るような傷もダメ。腹部をねらうこと」

⑤「何があっても仲間は売らない」

この方針に従って5人の職員が平成23年ぐらいから日常的に2寮で暴力行為を繰り返していたのであるが、これはその後の第三者検証委員会の調査結果とも符号している。被害者は、全員言葉のない人、従って暴行を受けたことや暴行をした相手を他人に伝えることができない人たちであった。つまり、2寮における虐待行為は、支援時に起きる突発的なものではない。報告書では、「意図的に陰湿なもの」と表現している²³⁾。

3. 行動障害の支援に行き詰っていたからか？

では、なぜ2寮で、そのようなことが起きたのか。なぜ蹴ったのか、なぜ殴ったのか。報道によると、暴行職員は「支援に行き詰まって」とか「支援の方法がわからなかった」と警察に語っている。ほかの職員（繰り返しになるが、事業団には真摯に働いて虐待をしていない職員の方が圧倒的に多い）の目をかすめて殴ったり蹴ったりしていたのであるから、これが支援ではないことは分かっていたはずである。その職員の主観的な弁明（支援が難しい）とは別の理由があったというべきである。袖ヶ浦福祉センターにかぎらず施設の虐待事件は、行動障害の支援の難しさと関連付けて議論されることが多い。実際、その問題も重要ではあるが、この2寮で起きた虐待行為に限って言えば、そのような問題ではない。

しかし、逮捕された職員は、主観的には、やはり行き詰まっていたのではないかと、そう推測できる。経験の浅い若手職員であり、なんの研修も受けてい

ないし、指導も（Mイズムは別にして）受けていなかったのである。管理者側はどうみていたのか。報道によれば、人員配置に失敗したと述べている。しかし、なにに失敗したのか。平成24年7月（事件が発覚する1年半ほどまえです）に養育園の施設長と理事長が千葉県庁を訪れて千葉県に要望書を手渡している。2寮の扱いに困っていたのではなくて、じつは4寮や3寮の軽度の人たちの扱いに困っていたのではないかと。重度の人は鍵をかけておけば管理できる。しかし軽度の方は施錠してもこじ開けて無断外出する。だから軽度の人の方が支援が大変だと認識していたのではないかと、私はそう推測している。そうしたまじい組織管理の中で、経験の浅い若手職員が虐待行為に走ったのである。

そこには、3つくらいの背景事情がある。まとめていうと、センターが閉鎖的な社会であったということ、しかも単に閉鎖的なだけでなく、他の福祉施設や社会から孤立をしていること、そういう孤立した閉鎖社会の中で、施設の職員が視野狭窄のようなものに至っていたのではないかと、以上である。この点については、すでに別に書いている。

これは袖ヶ浦福祉センターだけの問題ではない。他の施設や地域で困った人がいれば、「特別の施設」に預け、それで他の施設や地域は安心してその人のことは忘れてしまう。戻ってくるとなると「困る」と言う。このような形で、特別な専門施設でうまく支援ができたとしても他の施設や地域と連携がとれず、その施設が孤立した組織になる。日本国中で見られる現象が袖ヶ浦で典型的に生じていただけなのである。

孤立した、閉鎖的な空間の中で、利用者と支援職員が、社会から切り離された生活を強いられるとどうなるか。特に養育園では管理職たる施設長すら現場にほとんどこない状態で、利用者のトータルな人間性を把握する目が一部職員の中から徐々に失われていったのではないかと。施設の記録を見ると、利用者の問題行動だけが日誌に記載されている。利用者の趣味や特性は記載しない。そして、問題行動が起きたときに支援者がどのように対応したのかもほとんど記載しない。利用者は人間ではなく問題行動を

起こす面倒な厄介者でしかない、そうした視野狭窄を起こしていたのではないかと、検証委員会が支援日誌の閲覧から推測している事実である。

4. 改善の方向

袖ヶ浦では、定員の削減、閉鎖空間の打破、監査や第三者委員などの充実、職員研修、アドバイザーなど、さまざまな改善策が提案され実施されている。ここでは、とくにパーソナルサポーターという工夫に言及したい。虐待行為の防止のためには、職員、家族への支援を行うことが必要である。そして、支援者への支援の要点は、利用者の個人の立場に立てる人の存在である。支援者や家族も利用者の意思・意向を汲もうとしている。しかし、立場上、思い込みや誤解は避けがたい。そして視野狭窄の危険もある。誰からも影響をうけずに利用者の代弁が出来る人、その存在が閉鎖的になりがちな施設ではとりわけ重要なのである。パーソナルサポーターという試みは、それを目指している。

D. 個別規定の課題

筆者は虐待防止法制定直後から幾つかの文章を公表している。もう3年から4年前の文章ではあるが、そこで指摘したことを現在の時点に合わせて、簡略にまとめておく。

1. 虐待定義

虐待防止法施行後、我が国は、障害者権利条約を批准している。同条約は、14条で身体的自由と安全の保障、15条で非人道的な取り扱いや刑罰からの自由の確保、そして16条で搾取、暴力、虐待を禁止している。虐待行為として非人道的な行為や、自由の剥奪、搾取や暴力が行われることがあるが、ここに書き分けられている「虐待」は、一定の関係性の中で支配力の乱用（Abuse）が行われることである。虐待防止法においても、2条の虐待禁止規定と3条の虐待禁止規定が併記されているが、2条については、定義規定があるものの3条については、定義がない。市販の解説書類にも3条の規定に触れるものはないようである。厚労省による国マニュアルでは、養護

者虐待を対象とした市町村向けマニュアルに3条についての言及があるものの、2条の虐待定義よりも広いとの解説があるのみで、定義らしい定義は与えていない。障害者権利条約を批准した現時点では、条約の虐待解釈に近い国内法の解釈をとることが必要であろう。この点、障害者権利条約の委員会に対する政府報告案では、虐待概念についての言及が見られないことが残念である。

3条の虐待は、通報義務の対象とはなっていないものの、すべての人を対象にしている規定であり、防止センターを始めとして、もう少し実務上の工夫が計られてしかるべき規定である⁴⁾⁵⁾⁶⁾。

2. 2条の個別虐待

障害者虐待防止法は虐待関係法令の中では、もっとも最近の立法であり2条に規定される各虐待行為も高齢者のそれより明確に進んでいるものが多い。たとえば、①身体的虐待に「正当な理由なく障害者の身体を拘束すること」が明示されている。家庭や就労先での身体拘束の「正当な理由」の解釈は制定時から課題であるが、身体拘束の3要件をプロセス的にクリアすることが必要であることが、現場ではあまり理解されていないように思う。②心理的虐待につき、福祉現場と就労先には、「不当な差別的言動」という例示が入っている。家庭での障害者虐待には入っていないが、家庭虐待の本人通報でこれが意外に多いように思うので、なぜ入っていないのか、その理由を明確にすることはなお課題として残っている。③ネグレクトの定義につき、障害者同士による身体的虐待、性的虐待、心理的虐待を施設や使用者が防止しないことも、虐待の中に含まれている。しかし、経済的虐待が入っていない。これも謎として残っている⁴⁾⁵⁾⁶⁾。

このように規定上進んでいる部分もあるが、不明確な部分も残されており、なお改善が必要であろう。医療機関や教育機関が対象から外れていることも制定当初からの課題として残されている。

3. 虐待防止センターの専門性・独立性

前述した最近の事例では、防止センターの専門性

や独立性が課題として浮き彫りになっている。障害者権利条約16条は虐待防止のための独立した専門監視機関の設置を締約国に求めているが、我が国の防止センターは、専門性と独立性に課題があるほか、通報を受けてから虐待対応を行うとの建付けで設計されており、「予防のため」という観点が制度上は弱い。防止センターの仕組みを再考するか、あるいは別に「虐待防止専門官」を独立した形で置くことが必要である。行政職員は数年で移動する。権利擁護センターや虐待防止センターを行政直営で運営しているところで、職員が移動すると虐待問題についての理解の乏しい職員や管理職員が行政に存在する可能性が生じるが、これを防ぐことが必要である。また行政は施設事業者にいろいろお願いをする立場でもあり、常に一定の良好な関係性を保たなければならない。その中で中立的な判断が阻害される虞もある。虐待担当の行政職員の専門性・独立性を高める工夫が必要であろう。

また、運用面で、支給決定をした自治体と虐待が発生した施設を監督する自治体が違う場合、支給決定をした自治体が虐待対応をすることになっている(厚労省の施設従事者向けマニュアル)。この扱いだと、結局、虐待対応を行う責任主体があいまいになり、事実上、対応が不十分になる。共同対応を義務付けるか、独立した対応機関を設置することが望まれる。

さらに複数の自治体にまたがって事案が発生している場合であれ、単独の自治体の場合であれ、対象者の家族が、児童、高齢、障害の複数のセクションに、それぞれ支援を受けている場合など、各セクションの役所の中の連絡や地域の法と福祉の資源が、それぞれでバラバラに利用されていると、各セクションの対応がちぐはぐになり適切な支援が行えない。こうした場合のキーとなる機関としても、専門的で独立した機関の設置は重要である⁸⁾。

E. 被虐待者からする提訴は不当か？

施設虐待を行政に通報した職員に対して名誉毀損その他の理由に基づき損害賠償請求訴訟を提起した事業者がいたことが、2015年の暮れに報道され注目

を浴びた。専門職団体も注目して声明を公表したところがあるし、ほかならぬ厚労省が障害者虐待防止法の先行きに非常に心配をしているとの声も聞こえてきている。

法律家の目から冷静に見たとき、通報職員に対する提訴行為は、1) 氷山の一角であって、もう少し広くみれば関係者に対する法的手続きの利用は当然に予想されてしかるべきであること、同時に2) 提訴行為そのものを封じること考えるより、そのことを冷静に受け止めたほうがよいこと、この2点をまずは指摘しておきたい。

1. 虐待を疑われた施設側からの提訴行為など

まずいくつか例をあげよう。

① 第三者委員・行政に対する提訴

西東京市にあるある社会福祉法人が運営する入所施設が、入所者への虐待やずさんな運営が明るみに出て2013年9月東京都から新規利用者の受入れ停止を命じられた。これに対して同年12月、法人側は東京都を相手取って処分取消を求めて訴訟を提起すると同時に、入所者や職員、家族らの聞き取り調査を実施した「第三者委員会」の報告に事実誤認があるなどとして、法人が設置した委員会のメンバーを被告として損害賠償請求訴訟を提起していた。東京都は、翌2014年にも改善がみられないとして2年連続で行政処分を継続する異例の事態になったが、2015年2月になって東京都に対する訴訟は取り下げた。

しかし、第三者委員に対する民事訴訟は、その後も継続し、その後、同法人の理事長が退任して運営体制を刷新し、被告であった第三者委員を新たに理事に入れるなどの画期的な和解が地裁で成立して終了している。現在、法人の再生に向けて真摯な努力が続けられている。

法人側が当初立てていた第三者委員に対する提訴理由の主張の中心は、虐待でないものを虐待認定した、というものである。どういうことかというとな法人側も職員が利用者に対して暴行行為を働いたことは認めていたのであるが、法人側の理解では、「利用者から殴られたから殴り返しただけであって虐待にはあたらない」。したがって事実誤認だと訴訟におい

て主張していたのである。

② 通報職員に対する提訴・法的手続きの予告

これが本章冒頭の記載事件であるが、埼玉と鹿児島
島の事例が報道されており、両方で事態は異なっ
ている。鹿児島の場合は、通報職員に対して110万円
の支払いを求める損害賠償請求訴訟を、就労支援を
営む原告株式会社
が実際に簡易裁判所に提訴したことが報道されてい
る。会社側に弁護士がついているかどうかは不明であ
る。職員の虐待通報に対して行政側は虐待だと認定
していないと報道されている。通報職員の名前がど
うして会社側にしれたのか、そもそもどこの会社の
話なのか、事実関係が十分に報道されていないので、
提訴理由などは推測するしかないが、虚偽通報によ
る名誉毀損を理由とする損害賠償請求ではないかと思
われる。

他方、埼玉の場合は、通報した職員に対して虚偽
の風評を流したことにより取引先を失ったことを理
由とする損害賠償請求である。こちらは通報に伴い
行政側は虐待を認定しているが、それ以外の事実を
同職員が付け加えてマスメディアに流しており、同
職員のマスメディアに対する情報提供活動が不法行
為を構成するとの主張のようである。したがって、1)
通報したことそのことのみをもって損害賠償を請求
しているわけではない、2) まだ提訴はしていない(少
なくとも本稿執筆段階では、代理人弁護士による内
容証明の送付のみである)、3) 通報された内容につ
いては、行政が虐待だと認定している(性的虐待類
型)、以上の3点において鹿児島島の事例とは異なる
事案である。

2. 不当提訴をめぐる法学的議論

上記のような提訴行為、とくに通報職員に対する
提訴については、マスメディアは一様に批判的であ
る。いわく、このようなことがまかり通るようでは、
通報を行う職員が萎縮してしまい、通報義務を定め
た障害者虐待防止法の趣旨が損なわれる、というも
のである。こうした批判は筆者も共感を覚えるが、
参照される虐待防止法上の条文である16条4項の
「障害者福祉施設従事者等は、第一項の規定による通

報をしたことを理由として、解雇その他不利益な取
扱いを受けない」との文言から、施設の提訴行為そ
れ自体を否定するのは無理である。「裁判を受ける権
利」は、憲法に保障された基本権であり、これを下
位規範である法律の規定で排除することは許されな
い。問題となる法手続きが裁判を受ける権利の保障の
対象となるものであるか否かは論議の余地があるが、
今回の問題は、通常民事訴訟手続きそのものの利用で
あって、そこに裁判を受ける権利の保障がないと考
えることはできない。通報をめぐる別異の紛議調整
手続を観念すれば、そこでは別の議論がありうるが、
それでも名誉毀損その他の提訴の可能性を排除する
ことは無理である。このことは、16条3項で4項に
も適用されている「虚偽であるもの及び過失による
ものを除く」との規定を考慮に入れる前の問題であ
って、同規定を考慮に入れる余地のない議論である。
また、巷間において、SLAPP訴訟(strategic lawsuit
against public participation)なる言葉が存在している。
強者が弱者を恫喝する、黙らせる「けしからん」提
訴というような意味合いが込められているようであ
る。しかし、すでに判例上には、訴権の濫用と不当
提訴問題という伝統的な議論が存在しているので、
本稿では法学的な検討のみを行う。

① 訴権の濫用

提訴行為を封じることはできないが、このことと
提訴行為が違法行為となるかどうかは、別問題と考
えられている。たとえば、判例上、古くから「訴権
の濫用」法理が形成されており、ごくごく例外的に
ではあるが、訴え提起行為が権利の濫用であるとし
る判例が存在している。有名な例は、会社の経営権
の対価を得て譲渡し、そのために社員総会決議の形
式を整えて移転手続きを終了した後に、3年を経由し
てから会社の経営が新経営者のもとでもちなおして
から、社員総会決議は実際には開かれていなかった
と主張して決議無効の確認を求めた旧経営者の訴え
を「権利の濫用」であるとして却下した最高裁判決
がある(最判昭和53年7月10日判決・ケンコウ薬
品事件・民事訴訟法判例百選第5版31号事件・民集
32巻5号888頁)。このように訴権の濫用として却下

する方法は、裁判所の職権判断で訴えを却下する点で被告の応訴負担を軽くする面がなくはないが、1) それでも、濫用がどうかをめぐって實際上、かなりの攻防を余儀なくされること、2) 裁判を受ける権利を職権で否定する点で、担当裁判官に「却下することが司法制度への信頼を維持することになる」との強い信念と毅然とした覚悟が必要である。このように裁判官が毅然とした対応を示し有名な例として「信平判決」がある（東京地裁平成12年5月30日判決判例タイムズ1038号154頁）。この判決は、訴権の濫用の判断の要件として次のように述べている。「訴えの提起において、提訴者が実体的権利の実現ないし紛争の解決を真摯に目的とするのではなく、相手方当事者を被告の立場に立たせることにより訴訟上又は訴訟外において有形、無形の不利益・負担を与えるなど不当な目的を有し、提訴者の主張する権利又は法律関係が事実的、法律的根拠を欠き権利保護の必要性が乏しいなど、民事訴訟制度の趣旨・目的に照らして著しく相当性を欠き、信義に反すると認められる場合には、訴権を濫用するものとして、その訴えは不適法として却下すべきものと解される。訴権濫用に当たるか否かは、提訴者の意図・目的、提訴に至るまでの経過、提訴者の主張する権利又は法律関係の事実的根拠・法律的根拠の有無ないしその蓋然性、それらの法的性質・事実的背景、提訴者の訴訟追行態度、訴訟提起・追行による相手方当事者の応訴の負担、相手方当事者及び訴訟関係者が訴訟上又は訴訟外において被ることがある不利益・負担等その評価にかかわる事実（評価根拠事実）を総合的に考慮して判断すべきである。そして、民事訴訟の提起は、本来であれば、原則として正当であるのであるから、訴権濫用というためには、そうした制度利用を許容すべきではないとするほどの不当性が認められることが必要であると解される。」

前述の鹿児島島の事件とか、さいたまのNPO法人の事件が（もし提訴されれば）、訴権の濫用の主張が被告側から出てくる可能性があるが、その場合は、この枠組で判断されることになろう。

② 提訴が不法行為になる場合

訴権の濫用法理以外に提訴が違法行為と判断する手法として、法手続の利用を不法行為と構成するものがある。古くから判例・学説上存在していたが、最高裁は昭和63年1月26日にこのことを明確に定式化している（民集42巻1号1頁）。それによれば「提訴者の主張した権利又は法律関係（以下「権利等」という。）が事実的、法律的根拠を欠くものであるうえ、提訴者が、そのことを知りながら又は通常人であれば容易にそのことを知りえたといえるのにあえて訴えを提起したなど、訴えの提起が裁判制度の趣旨目的に照らして著しく相当性を欠くと認められるときに」、提訴行為が不法行為になる場合があることを認めると同時に、裁判を受ける権利との関係から慎重な判断を求めている（この判例のケースそのものでは、不法行為であることを否定している）。その後、いくつかの判例の積み重ねがあるが、弁護士に対する懲戒請求についてこの法理を適用して不法行為にあたるとしたものがある（最高裁平成19年4月24日判決民集61巻3号1102頁）。このことから分かるように、この構成は単に提訴行為だけでなく応訴行為はもちろん、裁判外の法的手続きの利用に応用されるものである。

③札幌エミエール事件

本稿との関係でこの問題が争われた参考判例を紹介しよう。特別養護老人ホームの入所者に対して虐待行為が行われている旨の新聞記事が同施設の職員からの情報提供等を端緒として掲載されたことにつき、施設を運営する法人が、記事を掲載した新聞社、情報を提供した職員、職員を支援している労組などを被告として謝罪広告と名誉毀損を理由とする慰謝料請求を提起したところ、被告となった職員側から法人側の嫌がらせ行為ならびに訴訟提起が不法行為にあたるとして100万円の反訴請求が提起されたケースである。第一審の札幌地裁は、原告の本訴請求も被告の反訴請求もいずれも棄却したが（平成19年6月11日判決）、控訴審である札幌高裁は、原告法人内で虐待行為があったことにつき真実性の立証があったとして原告の請求を棄却したうえで、被告側からの反訴請求を全部認容した（平成20年5月16日

判決)。法人側から上告があり、最高裁は反訴請求を認めた部分を破棄し、先の昭和 63 年最高裁判決を引用しながら、本件法人側の提訴行為は不法行為にはあたらないと判断して札幌高裁へ差し戻した（最高裁平成 21 年 10 月 23 日判決・判例タイムズ 1313 号 115 頁）。差し戻し審である札幌高裁は、改めて被告側の反訴請求について判断をなおし、原告法人側の嫌がらせ行為を認定して 80 万円の支払を法人（反诉被告）に命じている。

この事件での最高裁判決は、虐待施設の法人側から通報職員に対する提訴行為が不法行為にあたらないとしたものであるが、その前提として高齢者虐待防止法が成立はしたもののまだ施行されていない時期の判断であったこと、問題となった虐待行為が報道された時期が、高齢者虐待防止法が成立する前であること（成立平成 17 年 11 月、施行は平成 18 年、虐待報道は平成 16 年）に留意する必要がある。控訴審は、施行前であったとしても高齢者虐待防止法の趣旨を加味して、通報職員を保護すべき立場にある法人側が通報職員に嫌がらせ類似の行為を行い提訴まで行うことは、高齢者虐待防止法の趣旨に反すると判断したのであるが、最高裁は、この点についてはまったく言及していない。差し戻し後の札幌高裁判決では、再度、高齢者虐待防止法の趣旨を加味して、嫌がらせ行為を認定し、他方で最高裁判決の羈束力を考慮したと思われるが（提訴行為を違法だと差し戻し後は判断できない）、請求額から 20 万円を減額して反訴請求を認めている³。

このように、この事件の最高裁判決は、介護施設での虐待通報を行った職員に対する提訴が不法行為を構成するか否かが最高裁で判断された初めてのケースと注目すべきものであるが、高齢者虐待防止法が成立する前の事件であり、その趣旨を最高裁としてはまったく判断していないばかりか、判断内容の中にも、「施設の入所者の身体に暴行の痕跡があったとの確たる記録がない」ことを、法人側の提訴行為を正当化する根拠にあげるなど、今日的な虐待判断の実務からすると、いささか時代遅れと評すべき内容となっている。もともと、提訴行為が不法行為にあたるか否かの判断は、事案の具体的な中身に左右

される可能性が高いことをも考え合わせると、障害者虐待防止法をはじめとする各種虐待防止法が整備されている今の時点で、改めて通報職員に対する提訴行為が有った場合に、不法行為にあたらないとの判断を最高裁が繰り返すかどうかは、極めて疑問である。

3. 通報の過失とは何か

虐待防止法 16 条 3 項によって 4 項にも適用される「虚偽であるもの及び過失によるものを除く」の解釈について付言する。まず確認すべきは、行政による虐待認定が行われなかったことは、通報が虚偽や過失に基づくものであることを意味しないことである。虐待認定という結果に依拠すると通報制度がそもそも成り立たないからである。

証拠を捏造したりして、存在しない虐待を作り上げて通報した場合は、虚偽である。こうしたものが不利益扱い禁止から除外されることはやむを得ない。もっとも、この場合であっても通報者情報の守秘義務が行政側にあるので、不法行為事件などの別件として立件されるとすれば、それは通報行為以外のなんらかの事情が介在していることになる。

問題は、過失である。虐待だと「思ったこと」「疑ったこと」が過失であると評価される事態というのは、現実には観念しづらい。支援の行き違い、支援をめぐる解釈の違いが現場で生じることはある。その場合に、違う立場の人の行為を虐待だと断定することは妥当性を欠くかもしれないが、「虐待かもしれないと疑う」こと自体を過失だと考えることはできない。そのことに基づいて通報があれば、そのようなものとして行政側が判断すれば足りることである。日弁連は、この過失規定に疑問を提起しており、その疑問には合理性があるというべきである⁹。立法論的には、この条項は廃止すべきだと考えるが、現行法の解釈としても、通報が過失に基づくものと判断されるのは、よほどの例外ケースでほとんど存在しえないと理解すべきであろう。

通報義務の履行についての「虚偽」と「過失」をこのように理解した場合、職員や施設虐待の発見者は、「通報義務」を負っているのであるから、通報行

為が施設側に対する不法行為を構成することは、ほとんどありえない事態だということになる。したがって、施設側が通報職員に対して民事提訴をすることは、法的請求権が基本的にはなりたたないことを自覚したうえで、根拠を確かめて提訴することが必要である。そうでなければ、通報者に対する民事提訴は、不法行為で違法となると言うべきであろう。

4. 訴訟手続の性格をめぐる問題

訴権の濫用法理を使うにせよ、不法行為法理を使うにせよ、提訴されてしまえば、応訴が必要になる。そのことだけでも一般市民に通報をためらわせる効果がある。どうすべきか。法律家であれば、粛々と提訴を受けて立ち、施設側の主張の間違いを公に明らかにしてく方針をとるかもしれない。前述の西東京の事例では、第三者委員会側は、粛々と応訴し、法人経営者の主張がなりたたないことを、法廷で明らかにしていった。

しかし、一般の通報職員の場合はどうか。匿名通報の場合は、提訴される心配がないと言うこともできるが、なんらかの事情で名前が施設側に伝わることもあるだろうし、職員によってはみずから懸命に施設側に改善要求を提示していることも多いだろう。そうした場合に、提訴されることは、やはり一般人としては辛い。提訴行為事態を止めることができないのであるから、対応方針としては、既述のように法解釈上の工夫を進めると同時に、応訴の負担を減らすことと、提訴施設を公表して事件の中身を明らかにすることである。

応訴負担を減らすには、弁護士の派遣と費用の負担である。これは、虐待防止法の中に組みこむことが必要であろう。提訴施設の公表は、重要である。みずから虐待の事実がなかったと主張して通報職員を提訴しているのであるから、施設側も公表についてなんら否定する理由はないはずである。

F. あすに向けて

最後におおきなまとめとして3点ほど指摘しておきたい。

1. 通報制度依存からのさらなる展開を

現行の虐待防止法は通報を受けてからの虐待対応を基本的なスキームにしている。障害者権利条約16条は、そうした事後的な対応スキームではなくて、虐待が起きるまえの専門的な監督機構の設置を締約国に求めている。予算的な制約が強いのですぐさま実現できるか否かは、難しい問題であるが、既存の通報スキームが限界をみせている以上、障害者権利条約の趣旨に沿った改革を早急にすすめる必要があるというべきである。通報に依存した虐待対応システムは、決して望ましいものではなく、より積極的な虐待予防の対応が図られるべきである。

2. 孤立した空間を作らない努力を

家庭虐待も施設虐待もそうであるが、閉鎖的で孤立した空間で虐待は起きやすい。その背景事情、実情は、本稿で説明した通りである。地域社会との交流を増やす、地域は施設に障害者を任せてその存在を忘れるようなことがあってはならない。そのことが施設の閉鎖性を増幅し虐待体質を醸し出す要因なのである。外部の訪問者を増やすこと、法人の囲い込みをなくすこと、そしてなにより暮らしやすい地域づくりが必要である。

3. 独立した代弁者を

自分の思いを十分に伝えることができない障害者の方々の側に立って、その思いを代弁できる人を作ることを強調したい。前述したように袖ヶ浦の事件後、パーソナルサポーターという工夫を一部で取り入れている。利用者一人ひとりの意向に配慮した支援が行われているところでは、すくなくとも継続的で深刻な虐待行為は起こりえないのである。虐待防止法施行以降の私達の経験は、そのことを教えてくれているというべきである。

なお、本稿では十分に検討する用意がなかったが、各種専門職倫理と通報制度の問題が虐待防止法に大きく横たわっている。弁護士であれ、社会福祉士であれ、およそ専門職は倫理規範を有しており、その中に大抵の場合、守秘義務条項を持っている。虐待

者と疑われるサイドからなんらかの相談を受けた場合、そのことを通報するのもしないのか。虐待防止法は、守秘義務の規定は、通報義務を免除するものではないと規定するが、守秘義務違反による専門職倫理との調整についてはまったく配慮が行われた形跡がなく、なんら解説がない。たとえば、施設や行政には多数の福祉専門職が勤務しているが、この人達は専門職倫理と虐待防止法上の通報義務との衝突問題には遭遇していないのであろうか。法律職も同じであり、顧問としてであれ法律相談としてであれ、虐待に関わる相談を受けた場合に、守秘義務との抵触をどのように回避しているのか、すべきなのか。大きな社会福祉法人には必ずと言ってよいほど顧問弁護士が存在する時代になっているが、この弁護士さんたちは、どうしているのであろうか。実務的にも理論的にも、悩ましい問題であるが、これについては別の機会に譲りたい。

注

- i. ここにいう虐待防止の3要件とは、介護や福祉現場における身体拘束が原則的に禁止される中で、それが許容される要件と手続を定めたものである。もともと、厚労省が1990年代から医療分野で検討を初めて2001年に発表した「身体拘束ゼロの手引」の手引に掲載されている「緊急やむを得ない場合」の身体拘束の3要件を基にしており、現在では介護、福祉分野にも適用されている。その内容は次のものである。

身体拘束が許容される緊急やむを得ない場合にあたるとされる3要件

①切迫性：身体拘束を行うことにより本人の日常生活等に与える悪影響を勘案し、それでもなお身体拘束を行うことが必要な程度まで利用者本人等の生命又は身体が危険にさらされる可能性が高いことを確認する必要がある。

②非代替性：身体拘束その他の行動制限を行う以外に代替する方法がないことが要件。利用者本人の状態像等に応じて最も制限の少ない方法を選択する必要がある。

③一時性：身体拘束その他の行動制限が、必要

とされる最も短い拘束時間を想定する必要。

重要なことは、以上の3要件を現場の支援者が単独でとっさに判断すればよいのではなく、次の手順を経由することが必要となる点である。

■やむを得ず身体拘束を行うときの手続き

①組織による決定と個別支援計画への記載：a. 組織として慎重に検討・決定する必要、b. 個別支援計画に身体拘束の様態及び時間、緊急やむを得ない理由を記載、c. 個々人のニーズに応じた個別の支援を検討することが重要

②本人・家族への十分な説明：a. 利用者本人や家族に十分に説明をし、了解を得ることが必要)

③必要な事項の記録：a. 身体拘束を行った場合、その様態及び時間、その際の利用者の心身の状況並びに緊急やむを得ない理由など必要な事項を記録

- ii. 直接の加害行為を行った職員は逮捕立件され、傷害致死罪で懲役6年の実刑判決を受けて現在服役中である。その刑事法廷の様態を千葉県内の育成会の関係者が毎回傍聴して報告した記録が、手をつなぐ育成会の機関誌に掲載されている。
- iii. ルミエール事件については、最高裁判決以外は公刊物には未掲載である。経緯については、札幌弁護士会の末長宏章弁護士にご教示いただいた。

G. 参考文献

- 1) 千葉県：千葉県社会福祉事業団問題等第三者検証委員会。
<http://www.pref.chiba.lg.jp/shoufuku/shingikai/dai3shakensho/index.html>.
- 2) 佐藤彰一（2014）：虐待事件の検証と防止に向けた取り組み<前編>—袖ヶ浦福祉センター事件の経験から—、手をつなぐ、10, No703, 32-34.
- 3) 千葉県健康福祉部障害福祉課（2015）：障害者虐待事例集1人1人を大切に～つながる&つなげる支援を！～、<https://www.pref.chiba.lg.jp/shoufuku/kenriyogo/gyakutai/index.html#jireishuu>.

- 4) 佐藤彰一 (2012) : 障害者虐待防止法とは, 月刊福祉, 2月号, 16-23.
- 5) 佐藤彰一 (2012) : 障害者虐待防止センターの役割, 季刊福祉労働, 136号, 28-35.
- 6) 厚生労働省 (2016) : 障害者福祉施設・事業所における障害者虐待の防止と対応の手引き (施設・事業所従事者向けマニュアル).
- 7) 佐藤彰一 (2011) : 障害者虐待防止法の成立, ノーマライゼーション, 8月号, 43-45.
- 8) 佐藤彰一 (2012) : 障害者虐待防止センターの役割, 季刊福祉労働, 136号, 28-35.
- 9) 日弁連高齢者・障害者の権利に関する委員会 (2012) : 障害者虐待防止法活用ハンドブック, 民事法研究会, 111.

発達障害のある子どもと発達障害特性が疑われる

母親への心理的支援