令和3年度 厚生労働行政推進調査事業費補助金 (障害者政策総合研究事業) 地域精神保健医療福祉体制の機能強化を推進する政策研究

精神保健医療福祉制度の国際比較

研究分担者:佐竹直子(国立精神・神経医療研究センター病院)

要旨 障害者の権利擁護について日本は欧米諸国に比べ遅れており、これからの日本の精神 保健医療福祉制度を検討するときに、精神障害者の権利擁護制度の充実は重要な課題であ る。海外の精神保健福祉分野における権利擁護制度に関して、カナダ・ブリティッシュコロ ンビア州の制度について調査し、今後の日本における制度設計に対する提言を行った。

A.研究の背景と目的

我が国のこれからの精神保健福祉におい て、その方向性を検討するために海外の精神 保健医療福祉のシステムとの比較や、先進的 な制度について学ぶことは重要であると思わ れる。初年度度は、欧米の先進国における精 神科病床数について調査した。2年目はイン グランドにおける精神保健医療福祉の状況の 調査を実施し、この10年のイングランドに おけるメンタルヘルスに関する政策と、近年 イングランドで導入が始まった精神医療とプ ライマリケア、福祉、行政が一体化した包括 的な地域システムの在り方について、日本の 精神障害にも対応した地域包括ケアシステム の構築に参考となる情報をまとめた。

今年度は精神医療における権利擁護

(Advocate: アドボケイト) 制度につい て、カナダ・ブリティッシュコロンビア州 (以下 BC 州)の状況について調査を行い、 これからの日本における精神障害者に対する 権利擁護制度構築について提言を行う。

B.方法

調査方法としては、BC 州の精神科医療の アドボケイトに関する情報について文献およ びウェブサイト調査を実施した。また前年度 調査を実施したイングランドの精神保健医療 システムの調査情報も一部利用した。

C.結果/進捗

BC州は、カナダ西部太平洋岸に位置する人 ロ約 500 万人の州でバンクーバーが最大都市 である。

BC州の精神医療は、1970年代バンクーバ ー郊外にある州立リバビュー(Riverview)病 院の脱施設化が始まり、5,500床の病床を段階 的に削減していった。人口数万人ごとに外来 とケアマネジメント拠点となるメンタルヘル スチームを設置し、精神科 2 次医療サービス を提供した。

2013年にリバビュー病院が完全閉鎖となった後は、急性期ユニットと、難治性患者のための小規模の慢性期治療ユニットが入院治療の場となり、大半の精神障害者は地域サービスを利用しながら生活をしている。BC州内の精神科強制入院対応施設は、総合病院内にある精神科急性期ユニット 37 と精神科観察ユニット 14 あわせて 180 床と、州立の慢性期治療ユニット 25 計 321 床、あわせて 492 床になる。司法精神医療は一般の精神医療とは完全に分かれており、日本の措置入院のように他害行為があっても一般精神医療の中で対応することはない。

カナダの精神科強制医療は州法の元運営さ れている。BC 州の精神保健法(The Mental Health Act:以下 MHA)は1964年に制定さ れ、現在は2005年改訂版にて運用されてい る。この法律は主に精神科における強制医療 の適正な運用を目的とした法律で、精神科入 院は自発的入院と非自発的入院の2つのタイ プがあり、強制的な医療は入院のほかに1980 年代に制定された強制通院制度(Community Treatment Order: CTO)が存在する。CTO は精神科治療の継続が必要な状況で何回も治 療から離れてしまうことが繰り返される場合、 退院後の外来治療について詳細な治療命令、 例えば定期的に受診すること、持効性注射剤 の治療を受ける、命令に従えない場合には強 制入院に戻るなどの条件付きで退院し、メン タルヘルスチームのサポート下での治療継続 を行う。BC州の場合CTOはExtended Leave と呼ばれる。

精神障害者に対する権利擁護は、大きく分 けて次の2つの支援がある。

- 生活支援のマネジメントを行う権利擁護
 事業
- ② 強制医療における権利擁護事業 権利擁護サービスは主に NGO が提供し ている。

1. BC 州における権利擁護事業

1) 生活支援のマネジメントを行う権利擁護 事業

すべての精神障害者が希望するサービスを 必ず受けているとは限らず、住居や経済的な 支援などが受けられない状況にあり、そもそ もサービス利用にたどり着けず困窮した状態 に置かれている精神障害者のために、マネジ メントするアドボケイトサービスがある。

BC 州で生活支援に関する権利擁護サービ スを提供している NGO について紹介する。

【Canadian Mental Health Association(カ ナダメンタルヘルス協会)】

カナダメンタルヘルス協会は、生活支援に 関する権利擁護に特化した権利擁護サービス を展開している。精神障害者の地域生活にお ける困難や不公平感を持つ精神障害者に対し て行政サービスや住居サービス、経済的な問 題(公的扶助や借金問題)に対しての情報提 供や、本人が抱える問題に立ち向かうための エンパワメントを行う。

[The Kettle Society]

州立リバビュー病院の脱施設化開始まもな く1976年に設立されたNGO団体The Kettle Society (<u>https://www.thekettle.ca/</u>)では、地 域でサービスにうまくつながれず孤立する精 神障害者に対して、権利擁護事業を長年展開 してきた。内容としては①医療や福祉サービ スへのアクセスの支援、②住居確保について の支援、③借金問題の支援、④自立生活の支 援、⑤児童虐待関連の支援、⑥精神医療にお ける人権問題などがある。

図 1, 2 のように 2019 年の活動報告におい て、アウトリーチと権利擁護事業の成果とし て、年間 2,550 人へのサービスを提供し、626 人に対して経済状況の改善、396 人に対して 住居環境の改善についての支援を行っている。 同年の年間予算は 1,270,000 カナダドル(約 10 億 2000 万円)で、そのうちの 2%が権利 擁護事業に充てられている。

2) 強制医療における権利擁護事業

i)アドボケイト派遣事業

非自発的入院など強制治療下の患者に対す る支援として、日本にける退院請求審査にあ たる処遇解除請求審査(Review Panel)にア ドボケイト(権利擁護者)を派遣するサービ スがある。

アドボケイトは図3のようにBC州の場合 本人が希望する人だれでも指名することがで きる。無料で提供される権利擁護サービスを 利用する、弁護士を雇う以外に、家族や友人 など自分の身近な人を指名することも可能で ある。

これに対しイングランドでは、強制治療 下にあるすべての精神科患者は Mental Health ACT で規定される権利擁護者であ る Independent Mental Health Advocate

(IMHA)が無料で利用できる。IMHA は 医療サービスとは独立したサービスで、治 療や退院後の生活についての意思決定支援や 基本的な人権擁護、強制処遇についての精神 医療審査会(Tribunal)での支援も行う。 IMHA として活動するためには弁護士など専 門職資格は必要ないが、資格取得のための専 門研修の受講が必要である。

[Community Legal Assistance Society]

法律専門(Legal Aid)の NGO である Community Legal Assistance Society (CLAS: https://clasbc.net/)は、1772年に 創立された弁護士会で、低所得者の住居や生 活保障など人権問題の法的な援助、あらゆる 差別について人権委員会への申し立ての援助、 職場でのハラスメントについての相談、人権 に関するオンラインでの法律相談などあらゆ る人権問題についての法的サービスを無料で 提供している。

Review Panel におけるアドボケイト派遣 事業もこの団体の5大事業の一つになってい る。派遣サービスについての情報はBC州精 神医療審査会(BC Review Board)のウェブ サイト上にあり、患者が情報を得られやすい ようになっている。またCLAS以外の人権に 関する法律相談サービスではアドボケイトの 派遣は行わないが、Review Panel に関する電 話法律相談を受け付けている。CLASが2018-19年に行ったアドボケイト派遣は1,116件あ り、年間全申請件数2,016件の過半数を占め ている。

CLAS の事業は公的事業としての位置づけ があり、中央政府、州、自治体などからの予算 と BC Law foundation, BC Legal Aid などの 法律関係の団体のほか、BC Mental Health & Substance use Service のような医療サービ ス事業体から助成を受けて運営されている。 ii)情報提供サービス

強制治療下にある患者やその家族に対して は、入院・通院施設でその処遇について説明 を受けていると思われるが、入院時の混乱し た状態でなかなか説明が理解できない、また 法律的な用語が多く理解が難しいなどの問題 が生じることがある。2011年にカナダ保健省 が行った調査で、精神科の非自発的入院患者 の43%が入院中に自身の人権を守る方法につ いてちゃんと理解できるような説明を受けて こなかったと答えていた。図 4 のように Mental Health Review Board もウェブサイ トなどで強制治療下での人権に関する情報提 供は行っているが、より分かりやすい情報提 供の必要性を感じた2名の非自発的入院体験 者と、精神科専門看護師、バンクーバーにあ る Simon Fraser 大学の研究者のグループが、 MHA 下の強制処遇におかれている人の人権 に関するウェブサイト BC Mental health Rights を立ち上げた。(図 5)

このサイトでは、医療機関や Mental Health Review Board で提供している情報を パンフレット (図 6) やアニメーションなどで より分かりやすい形で提供し、医療者のより 人権に配慮した医療の提供のための情報提供、 強制医療と人権に関する Q&A、 法律や人権 支援団体についての情報提供、さらには Mental health Review Board の活動内容評 価を実施している (図 7)。

2.BC州における精神科強制入院と精神医療 審査会

1) 精神科強制治療に対するモニタリング制 度と退院請求

MHA下での精神科医療は、自発的入院、非 自発的入院、CTOの3つがある。非自発的入 院および CTO下にある患者が法の下適切に 対応されているかは精神医療審査会がモニタ リングを行っている。強制入院下にある場合、 強制処遇の是非を入院後1か月、2か月、3か 月、6か月後にそれぞれ書類審査を実施する。 それ以上処遇期間が延びる場合には6か月ご とに同様の書類審査が実施される。強制通院 制度も同様で、入院と同じ間隔で審査が実施 される。

入院期間が短いため、多くの非自発的入院 は1か月以内に退院もしくは自発的入院に切 り替えとなるが、強制処遇が2か月後の審査 でも継続となる場合には、患者は処遇解除(退 院もしくは強制入院処遇の中止)請求をする ことが可能である。この処遇解除請求審査会 を Review Panel という。

2)BC の精神医療審査会(BC Mental Health Review Board)

精神科入院が適正に運用されているかを審 査する機関として、日本の精神医療審査会に あたるものが、BC Mental Health Review Board である。(図 8)

2005 年までは裁判所の 1 部門がこの機能 を担ってきたが、2005 年に別組織として独立 し、州政府の一機関として位置づけられてい る。イングランドにおける Tribunal と同様の ものになる。

図 9 の組織図のように、審査員は定員が 99 名で、法律家、精神科医、一般人(多くが精神 科医療のケースマネージャー)で構成され、 メンバーのプロフィールは Review Board の ウェブサイトに掲載されており、だれでも閲 覧が可能になっている(図 10)。また、このサ イトでは、審査会の年報や処遇終了請求審査 についての匿名化した事例も掲載されている。

3) 処遇解除請求審查(Review Panel)

精神医療における強制処遇後2か月を超え ると、患者は処遇解除請求をReview Board に 提出することができる。申請から14日以内に 書類審査を終了させ、28日以内に審査会を開 催する必要がある。この審査会をReview Panel と呼ぶ。

参加者は Review Board のメンバーから法 律家、主治医以外の精神科医、一般人の3名 の合議体と、本人、アドボケイト、希望があれ ば near relative と呼ばれる近親者もアドボケ イトもしくは立会人として参加が可能である。

近親者は単に配偶者や親、子などの肉親だ けでなく、友人など本人が指名する人がなる こともできる。Near relative は本人と同様処 遇解除請求やセカンドオピニオンの請求など を行うことができるが、治療内容の決定権は 有さない。

審査の内容は、主治医、ケースマネージャ ーから治療経過の説明と強制処遇継続の必要 性について述べた書類を確認後、合議体から 治療者側、本人側への質問があり、会は終了 する。この審査会には審査会終了後、合議体 は 48 時間以内に結果を通知しなければなら ない。

また、2020 年からの Covid-19 パンデミッ クにおいて、審査会をリモートで開催できる ように体制を整えるなど、常に審査が中断し てしまうことのないような工夫も行われてい る。

処遇改善審査に関しては、本人、アドボケ イトに関して、精神医療審査会のウェブサイ トで情報提供を行っている。(図 11, 12)

4) 審査請求の状況

図 14 のように 2018-19 年にかけて、BC 州 内での処遇終了審査請求は年間 2,092 件と 2,000 件前後で推移している。このうち書類審 査を経て審査会 (Hearing) が開催されたのは 820 件(39%)、退院や審査のキャンセルが 773 件(37%)、書類審査で審査会必要なしと判断 されたのは 352 件(17%) であった。

図 15 にあるように、審査会時に弁護士など 法律の専門家がアドボケイトとして参加して いるのは 820 件中 547 件 (67%) で、2016-17 年が 416/832 件 (50%)、2017-18 年が 559/873 件 (63%) と年々増加傾向にあり、制 度上は専門家以外もアドボケイトになりうる が、審査ケースの 2/3 は法律家のアドボケイ トを利用しており、ある程度専門性が必要な 傾向にあるのではないかと考えられる。 審査会後の転帰は、2018 年度審査会が開催 された 547 件中、処遇終了となったのは 97 件

(17.7%)で、この数年同じような割合である。
 2005 年以前裁判所が審査機能を有していた
 時には、処遇終了審査のおよそ 1/3 が処遇終
 了になっていた。

BC 州全体で Review Board のランニング コストは、処遇終了請求申請の書類審査等に かかる経費が 2018-19 年で年間 2,420,841 カ ナダドル(約1億2600万円)、一件当たりの コストが 1,157 カナダドル(約92,500円)、 審査会(Hearing)の経費は同年で 1,571,347 カナダドル(1億2600万円)、一件当たり 1916 カナダドル(153,000円)となっており、審査 費用は年々増加傾向にある。

D.考察

精神障害者に対する権利擁護制度について カナダ・BC州の状況を調査した。

BC州の権利擁護サービスは、①日常生活に おける権利擁護サービスと、②強制医療にお ける権利擁護サービスの大きく2つに分かれ、 主にNGO団体がサービスを提供している。

日常生活における権利擁護については、精 神障害者以外の障害(身体、知的)や高齢者、 なども同様な問題があると思われ、精神障害 に限定したサービスより、他の障害と同じ制 度の中で対応する方向性がよいと考えられた。

強制医療における権利擁護制度に関しては、 ①権利擁護のための情報提供

②アドボケイトサービス

③精神医療審査会の充実

の3点において充実した制度が構築されてい ると考えられた。

権利擁護のための情報提供に関しては、州 政府、精神医療審査会、NGO 団体などいくつ かの情報提供サイトがあり、本人、家族に対 してアクセスしやすくわかりやすい情報提供 を心掛けている。保健省が強制入院経験者に 対して、強制入院の状況に対しての医療者か らの説明がどの程度理解されているか調査す るなど、効果的な情報提供についての検討が なされている。より分かりやすいパンフレッ トやサイトを構築し、必要な情報がタイムリ ーに届くように工夫しており、日本でも同様 の調査や情報提供を行うことが望ましいと考 えられる。

アドボケイトに関しては、現在日本におい ても導入が検討されているところであるが、 BC州の制度は一つの参考になると思われる。 誰がアドボケイトを担うのかについては、BC 州のように専門家でも非専門家でもアドボケ イトになりうるようなものと、イングランド のIMHAのように研修を受けた専門家が担う ものとがあるが、非専門家である本人が希望 する家族・知人がアドボケイトを担う場合に も、彼らに対する情報提供を精神医療審査会 が実施しており、本人が希望する人に自分の 権利擁護を行ってほしいという本人の希望に 沿うことが可能になるような体制になってい る。また、法律家によるアドボケイトについ ても、NGO が提供する法律サービスへの無料 での派遣要請が可能であるなど、強制治療下 での権利擁護について、協力体制が得られな い孤立した状況にならないような制度が整備 されている。

精神医療審査会の機能は、システム、予算 ともに日本と比べ充実した状況にあると思わ れる。処遇継続に関する頻回の審査、本人、家 族からの処遇終了請求審査についても迅速に 実施され結果通告がなされている。

また、精神医療審査会の組織・構成メンバ ーや経理情報の公開、審査内容統計や審査ケ ースのサンプル掲示など、その機能の透明化 を心掛けている。

カナダのように多くの欧米諸国では精神障 害者または精神科強制治療下におかれている 患者に対しての権利擁護制度は日本に比べか なり成熟した状況にあると思われる。今回の 調査で日本の精神保健医療福祉体制において は、権利擁護の情報提供の充実、アドボケイ ト制度の確立と精神医療審査会機能の充実な どが今後の制度構築に関してのポイントとなると考えられる。

E.健康危険情報

なし

F.研究発表

なし

G. 知的財産権の出願・登録状況

なし

文献

- 1. British Columbia Mental Health Act <u>https://www2.gov.bc.ca/gov/content/hea</u> <u>lth/managing-your-health/mental-</u> <u>health-substance-use/mental-health-</u> <u>act</u>
- 2. The Kettle Society <u>https://www.thekettle.ca/</u>
- 3. Independent Mental Health Advocate <u>https://assets.nhs.uk/prod/documents</u> <u>/MH-CoP-IMHA.pdf</u>
- 4. Community Legal Assistance Society <u>https://clasbc.net/</u>
- 5. BC Mental health Rights <u>https://www.bcmentalhealthrights.ca/</u>
- 6. BC Mental Health Review Board <u>https://www.bcmhrb.ca/</u>











under BC's Mental Health Act? The Mental Health Act is the law that sets out the	CERTIFICATION 48 hrs 1 month 1 month	3 months	
		5 monuns	6 months (can repeat)
rules for when a person can be kept in the hospital against their will.	If the doctor believes you still meet the criteria after a month, they can renew your certification, first for 1 month. then for 3 months. then for		
That law says that you can be certified as an	periods of 6 months.		
involuntary patient only if a doctor has examined you and believes you meet all four of these criteria:	During each of these certification periods, you		The states
 your ability to react to your environment and 	have the right to:		- Lay -
associate with others is seriously impaired because of a mental disorder,	 be told what your rights are, be examined by a doctor to see if you still meet the criteria for certification. 	A review pan includes:	el is independent of the hospital a
 you need psychiatric treatment, you need care, supervision, and control: 	 ask for a review panel hearing, and 	 a lawyer, 	
to protect you or others, or to prevent you from deteriorating substantially,	 ask for a second medical opinion. 		no isn't on your treatment team, and of the community.
either mentally or physically, and 4. you can't be admitted as a voluntary patient.	What rights do I have if I'm certified?		r your case and decide if you meet r hospitalization. If they decide tha
 you can't be admitted as a voluntary patient. If you've been certified, you may feel scared, 	certified?		r nospitalization. If they decide tha u'll be decertified. If they decide th
confused, or angry, especially if you aren't sure	➤ You have the right to know where		have to stay in the hospital.
what your rights are.	you are		review panel hearing, ask a
When you're certified:	Ask a nurse if you need to know the name and address of the hospital.		you fill out Form 7. If you are in a ification period, your hearing will b
 you can't leave the hospital without your doctor's permission, and 			thin 14 days from when you apply.
 you can't refuse psychiatric treatment, including 	You have the right to know why you've been certified		right to have an advocate or lawye
medication. But you can still talk to your doctor about your	The doctor must write the reasons for your		I and help you prepare and presen he review panel.
treatment, and you don't lose all your rights.	hospitalization on your medical certificate	1	vitnesses to testify on your behalf.
	(Form 4) or, if your certification has been renewed,		he review panel if you can bring
How long do I have to stay in the hospital?	on your renewal certificate (Form 6). You have the right to know what is on your certificate.	someone to s	upport you, but it's up to the chair lecide if this will be allowed.
That depends on how many certificates have been	➤ You have the right to ask for a		e a hearing scheduled, if you need
completed. One certificate lets your doctor keep you in hospital for up to 48 hours. If a second certificate is	review panel hearing		an advocate or lawyer to represent
completed, you may have to stay for up to 1 month.	If you don't agree with the doctor's decision to	1 A A A A A A A A A A A A A A A A A A A	Mental Health Law Program: 5-3425 in the Lower Mainland
If, at any point, the doctor believes you no longer meet the criteria, you will be decertified.	certify you, you can challenge your hospitalization. One way is to ask for a hearing with a review		-685-6222 elsewhere in BC
	panel. There is no cost for a hearing.	10 AM-noon	& 1:30 PM-4:30 PM, Monday to Frid

BC MENTAL HEALTH RIGH	TS (
Rights materials v Info sessions for clinicians Frequently asked que About Contact	stions Blog External resources
精神医療審査会の年度報告書に ブログで紹介	対するコメントを
Highlights from the Mental Health Review Board's 2017-2018 annual report	
The <u>Mental Health Review Board</u> conducts review panel hearings that decide if someone who is an involuntary patient should continue to be certified. (Our <u>rights materials</u> have some information about how involuntary patients can apply for a review panel hearing and what a	Mental Health Act resources for clinicians working with children and youth
hearing may involve.) This past year, the Mental Health Review Board moved from the	Highlights from the Mental Health Review Board's 2018–2019 annual report Mental Health Act news roundup
Ministry of Health to the Ministry of the Attorney General. Under the Ministry of Health, the board hadn't been regularly reporting on its	New Mental Health Act video for youth in BC
activities (See <u>Operating in Darkness</u> , p. 18). Now, under the Ministry of the Attorney General, the Mental Health Review Board is subject to the Administrative Tribunals Act, which requires that the board publish an annual report. In June, the <u>Mental Health Review Board issued its</u>	Will forcing health authorities to complete all Mental Health Act forms help patients better understand their rights?
2017-2018 report, giving the public a glimpse into its operations for the first time in years.	ARCHIVES
Mental Health Review Board	March 2020
	August 2019
2017/2018	July 2019
ANNUAL REPORT	May 2019
) page 2018	April 2019
	March 2019





		Current members	Cuntan menuero				
Name:	Location:	Position:	By order:	Expiry:			
Acton, Clara (Tess) Tess	VICTORIA	Member - Lawyer	Minister Order 536/18, January 2, 2019	January 2, 2023			
Adilman, Philip Harvey	VANCOUVER	Member - Physician	Minister Order 154/19, March 27, 2019	March 27, 2024			
Aggarwal, Anil Kumar	VANCOUVER	Member - Lawyer	Minister Order 535/18, January 2, 2019	January 2, 2023			
Amlani, Yasin Sadru	BURNABY	Member - Lawyer	Minister Order 536/18, January 2, 2019	January 2, 2023			
Apland, Joshua (Josh) Hall	BURNABY	Member - Public Lay	Minister Order 535/18, January 2, 2019	January 2, 2023			
Atwal, Susan Kaur	SURREY	Member - Lawyer	Minister Order 536/18, January 2, 2019	January 2, 2023			
Beck, Kathryn Helen	SURREY	Member - Public Lay	Minister Order 535/18, January 2, 2019	January 2, 2023			
Beltgens, Jacqueline Antoinette	VICTORIA	Member - Lawyer	Minister Order MO 369/18, September 17, 2018	September 17, 202.			
Brink, Johann Helgard	DELTA	Member - Physician	Minister Order 210/19, June 17, 2019	June 18, 2023			
Bubbs, Joan Alice	KELOWNA	Member - Lawyer	Minister Order 537/18, December 31, 2018	December 31, 2023			

ウェブサイトで閲覧可能













精神医療審査会のコスト

Fiscal Year	Total Applications	Total Cost	Cost Per Application
2018/19	2,092	\$2,420,841	\$1,157
2017/18	2,155	\$2,021,568	\$938
2016/17	2,277	\$2,087,398	\$917

処遇終了請求 総額 2420841カナダドル(1億9200万円) 1件に対するコスト 1157カナダドル(92500円)

Fiscal Year	Hearings Proceeded	Member Related Cost	Cost Per Hearing
2018/19	820	\$1,571,347	\$1,916
2017/18	878	\$1,644,173	\$1,873
2016/17	832	\$1,662,872	\$1,999

審査会(Review Panel) 総額 1571347カナダドル(1億2600万円) 1件に対するコスト 1916カナダドル(153,000円)

審査費用は年々増加

BC Mental Health Review Board 2018-2019 Annual reportより

17