

H.C.R. 2009

Skill Up Report

ふくしの
スキルアップ講座報告

H.C.R. 2009では、福祉・介護職のスキルアップを図るため、多彩な専門職講座を開催いたしました。保健福祉広報協会ではその内容を順次H.C.R.ニュースに掲載しております。今回は「障害者福祉施設における虐待防止対策のポイント」です。

Vol. 1

障害者福祉施設における
虐待防止対策のポイント2009
9/29
(火)

2009年7月9日、与野党は障害者虐待防止法案をそれぞれ衆議院に提出しました。国会の解散で廃案となりましたが、障害者虐待防止対策の構築は急務です。福祉施設においては、本来利用者の権利擁護に努めることが求められているにもかかわらず、これまで幾度となく体罰など施設内虐待が発覚しています。

ここでは、障害者の権利擁護と施設での虐待防止について学ぶとともに、障害者福祉施設の職員の倫理観について考えました。

講師



平田 厚氏
明治大学法科大学院教授・弁護士

司会



繁田 高広氏
障害者支援施設ローゼンヴィラ藤原施設長

司会 ● 児童虐待や高齢者虐待などの防止対策はすでに法制化されており、その流れを受け、障害者虐待防止に関する制度化を求める機運も高まっています。私たちの法人でも虐待防止に関する取り組みをはじめたところですが、そのきっかけは、利用者から寄せられる苦情の中には、利用者や職員のコミュニケーションが不十分なことが原因と考えられるものが、割合的に多くみられていたことでした。事業所として取り組むべき虐待防止対策の一環として、権利擁護・人権尊重を加味して接遇面を見直そうと、法人内で委員会を立ち上げ検討をはじめました。委員会名は「尊厳と権利の守られる暮らしづくり委員会」で、活動にあたっては「もし自分がその立場だったらどうされたいか」、「自分がされたら嫌なことはしないようにしよう」という発想を尊厳の尊重として念頭においています。

職員の意識調査の結果、①法人の定める苦情解決のシステムが意外と職員に知られていないこと、②プライバシー配慮の取り組みが不十分なことがみえてきました。そうしたことがそのまま虐待にあたるとは言いきれませんが、小さな芽を摘んでいくことが大切だという認識のもとで取り組みを進めています。

積極的な取り組みは障害者の権利擁護の具体化につながるだけでなく、利用者に安全・安心を提供するサービスの向上という観点からも重

要です。今日は障害者の権利擁護と施設での虐待防止について学ぶとともに、障害者福祉施設の職員の倫理観について考えていきたいと思えます。

障害者虐待防止のポイントと
福祉施設

明治大学法科大学院教授・弁護士
平田 厚氏

平成3年頃から、東京都社会福祉協議会が設けた「権利擁護センターすてっぷ」で権利擁護の専門相談を担当してきました。福祉施設での虐待防止はどうあるべきか、私の少ない経験に学んだことを前提にお話しします。

「もし自分がその立場だったらどう感じるか」を出発点にアンケートをとったという司会の繁田さんのお話はとてもよいことだと思います。福祉施設、とくに高齢者施設には一般企業と大きく異なる面があります。介護保険法がスタートし、高齢者施設は非常に忙しくなりました。そのなかで「自分の家族が特別養護老人ホームなどに入ってケアを受けてみて、自分の仕事の何が悪いか初めて気づいた」という意見も多くありました。福祉施設は判断能力が不十分な方のケアをする機会が多いので一方的な保護という目線になりやすく、問題意識をもたずに「こうしてあげればいいだろう」という形で運営が続けられ、あまり批判を受けることもなく過ごしてきています。一般企業、とくにサービス業が常に批判にさらされているのは大違いです。忙しいなかでは、自分の仕事をふりかえる機会が減ります。介護保険がはじまって給付管理業務が加わり、

それに追われて利用者に目がいけないというのは、介護保険制度のマイナス点といえます。

虐待防止法制の現状

現在、ライフステージごとに三つの家庭内虐待防止法が存在します。児童虐待防止法（平成12年5月成立）、DV防止法（平成13年4月成立）、高齢者虐待防止法（平成17年11月成立）の3つで、いずれも議員立法として成立したため、国の法制審議会で審議されたものではありません。

ローマ法の流れを汲む近代法制では、法は家庭に入らないのが原則です。しかし「入らない」と宣言した途端、家庭内で力の弱い者がしわ寄せを食う事態が起き、虐待が生まれました。虐待防止法制によって現代では「法も家庭に入らなければいけない」体制となりました。昔も虐待は少なくありませんでしたが、平均寿命は今より短いものでした。認知症高齢者を家庭内で抱えるようになったのは、日本人の平均寿命が70歳をこえて認知症が発症するまで長生きするようになった70年代以降ではないかと思います。つまり、家庭内の高齢者虐待は、きわめて現代的な事態なのです。

児童虐待も昔から折檻という形で存在しましたが、地域における相互扶助が存在した社会構造においては、深刻化する以前に止められたかもしれません。地域社会の流動性が高まり、地域内での人の繋がりが崩れてきてから児童虐待は大きな問題になったように思います。DVを含め、この三つはきわめて現代的な現象と考えるべきでしょう。

「これら三法にさらに重ねて障害者虐待防止法が必要か」という議論もあります。障害児が受ける虐待には、児童虐待防止法でも対応できます。高齢の障害者でも、同様に高齢者虐待防止法で



対応できる面があります。しかし、青年期・壮年期の障害者には対応する法制度がありません。現状ではむしろこの時期に人格的な虐待が多い以上、障害者に対応する法制を考えるべきです。

これまでの虐待防止法は、家庭内虐待防止をライフステージごとに考えたものですが、障害者虐待防止法は、障害のある人々全体に対応するという意味で横断的な法律になるでしょう。ただし、2009年の法案は、率直に言って、児童や高齢者虐待防止法の焼き直しに過ぎない面もありました。「児童・高齢者が虐待される場面と障害者のそれとはほんとうに同じ意味を持つのか?」という点から考え直すべきだと思います。しかも、「障害者虐待防止法」と一括りにしていますが、知的・精神・身体それぞれの障害で、虐待場面は相当違うと思います。知的障害者には、「本人はわからないだろう」という形での人格的侵害が非常に多いようであり、精神障害者でも同様です。しかし、身体障害者には、判断能力がしっかりしている方が多く、本人にわかる形で嫌がらせを行なうという人格的な権利侵害が多いように思います。総論的な防止法制だけでなく、障害にあわせた虐待防止のあり方を考えるべきです。

三つの虐待防止法

今までの防止法を振り返っておきます（資料①）。児童に関して、施設内虐待はデリケートな問題です。現在、児童養護施設の入所児童の約8割以上が被虐待児だと言われています。虐待下で育った子には、有形力によってしかコミュニケーションができない例も少なくありません。嬉しいときも悲しいときも、子どもが職員に対し有形力でコミュニケーションを図るため、職員は身体を張って頑張らないといけなくなり、有形力の行使が「虐待だ」と指摘されたら職員は仕事にならなくなるおそれがあります。熱心で子ども思いの職員ほど骨折で療養するという、難しい現状があります。

また、DV防止法の特徴は、警察・裁判所によ

る対応がある点です。児童・高齢者の場合、判断能力が不十分なことを理由に保護者から虐待を受ける危険がありますが、DVが問題になるのはもともとは十分に判断能力持っているものの暴力下で判断不能になった状態です。「お前がしっかりしてないからこんなめに会うんだ」と言われ続け、「私がいけないからこんなめに会っても仕方がないんだ」と思い込んでしまうという拘禁心理状態に追い込まれているのです。だから、警察力と裁判所の強制力で暴力をふるう配偶者から切り離して心理的拘禁状態から解放すれば、あとは自力で打開できるだろうという形に作られているわけです。

虐待防止法は、虐待の影響下から被害者を逃れさせるだけでは終わりません。その先、本人が尊厳を守って自立生活を送っていかれるかが重要なのです。防止法の発想では虐待のストップははじまりであって終わりではないのです。虐待を止めたところから支援をどう考えるかがはじまります。障害者虐待防止法を考えるにあたっては、被害を止めた時点から障害者の自立のためにどんな支援ができるのか考える、という発想でなければいけません。

虐待防止法制の課題

課題にはまず、虐待概念の混乱をどうするか挙げられます。障害者虐待防止法案では、たとえば、身体的虐待の定義に、「外傷」あるいはその「おそれ」のある暴行と定めています。この発想は正しいのでしょうか。福祉施設の従事者は障害者をケアするプロであり、手を出すことはプロとして許されません。外傷のおそれがあるとなかろうと、手を出せば虐待なのではないでしょうか。児童虐待の文言に「外傷のおそれ」が入れられたのは、親権が絡む児童虐待を考える際に、けがをしたかどうかで「適法な躰」と「違法な虐待」とを区分するという発想をそのまま引き継いだためです。高齢者や障害者に関しては、こんなことを定める必要はまったくないはずだと私は思います。

高齢者虐待防止法は、児童虐待防止法にならって虐待行為に該当する要件を絞り込んでいますが、そこでの問題は、身体拘束が虐待の概念に入らないことです。身体拘束が虐待ではないというのは日常用語としてもおかしいと感じるのが普通ではないのでしょうか。障害者虐待防止法案では、身体的虐待の定義に身体拘束が含ま

れているものがありました。これは確かに一つの進歩ですが、外傷のおそれと身体拘束を身体的虐待にまとめてしまうのは適切ではないと思います。

また、高齢者虐待防止法では新たに経済的虐待を定めました。親族による年金などの奪取が頻発しているためです。障害者の場合でも障害基礎年金が奪われる事案は非常に多いため、障害のある人の年金奪取は経済的虐待として明記しておくべきです。ただし、高齢者と障害者の年金被害はだいぶ様相が異なり、障害者では障害者の年金でこれまでの支出を清算する必要がある場合も少なくありません。障害者をケアする側、とくに両親自身が高齢になってケアを必要とする状態になったケースなどです。

さらに、高齢者虐待防止法では、訪問販売被害（消費者被害）は虐待に入れていません。これは成年後見制度と消費者法制で対応すべき問題とされるためです。障害者の場合を考えるにあたっては、障害者がどんな権利侵害を被ったら虐待と考えるべきなのかということから定義を考えていかねばいけません。各施設現場で働く職員たちの権利侵害に対する意識を立法的に確に反映させること、従事者が身近で感じているところを的確に吸い上げていくことが必要です。

虐待の定義は明確か？

先述した「外傷」という定義にすれば、対応も明確になるようにみえますが、実は、その程度がどのくらいのを指すのか、これは難しい問題なのです。身体介助で深爪したら？あるいは、入浴介助で足を滑らせて尻餅をつき、尻の表皮が一部剥離したら？さらには、叩いてできた内出血でも外傷と言えないわけではありません。外傷と定めただけでは、対応が明確になるどころか、かえって「外傷とは何か」という難しい問題も起こしてしまうのです。したがって、こんな不十分な定義は障害者虐待防止法では外すべきだと思います。

また、身体拘束やプライバシー侵害についても、「人格的虐待」として虐待の類型に加えるべきではないかと思っています。障害者が権利侵害を受ける場面の多くは、人格的にないがしろにされるというものです。身体障害者があからさまに嫌がらせの言葉を叩きつけられるのは心理的虐待と言っているかもしれませんが、それも人格的に貶めるためということが多いです。知的障害者への権利侵害に多い「子ども扱い」も障害者を人格的に損なっていると言っているでしょう。障害の有無にかかわらず一人前の人格として取り扱うべきだとするのが近代法の考え方です。

また、プライバシーは高齢者施設でも問題になっています。転倒予防のためにカメラ設置が必要だとしても、プライベートな空間でもある居室には持ち込むべきではありません。難しい課題ですが、プロの仕事とは、それを前提にして居室での事故を予防するように考えることです。プライバシーや個人情報に対して過度

資料①

(2) 3つの虐待防止法の概要図			
	高齢者虐待防止法	児童虐待防止法	DV防止法
行為類型	① 身体的暴行 ② ネグレクト ③ 心理的虐待 ④ 性的虐待 ⑤ 経済的虐待	① 身体的暴行 ② 性的虐待 ③ ネグレクト ④ 心理的虐待	① 身体的暴力 ② 心理的暴力
対応システム	① 養護者虐待通報 ↓ ア事実確認 イ一時保護 ウ居室確保 エ立入調査 オ専門職員確保 カ連携協力体制 ② 施設虐待通報 ↓ ア都道府県報告 イ監督権限行使 ウ事実の公表	* 虐待通告 ↓ ア安全確認 イ一時保護 ウ立入調査 エ保護者指導 オ27条措置 カ児童支援 キ親権喪失制度の適切な運用	* 暴力通報 ↓ ア配偶者暴力相談支援センター：保護説明 イ警察：被害防止措置 ウ関係機関の連携協力 エ裁判所による保護命令 i 接近禁止命令 ii 退去命令

に注意しすぎると、ケアの質が悪化する傾向もあります。プライバシーや個人情報を害するおそれがあるときは、本人の了解を得るという原則を守ってあげればいいことです。本人の了解をきちんと取るための手間を一つ省こうとすれば、それだけ問題が大きくなります。正面から対処しようとしなくて、問題を避ける方向を選ぶのはプロの仕事ではありません。

虐待防止の体制を考えるにあたって、何をすべきかについて自分の足もとから考えることが大事です。さまざまな権利侵害の類型を設定し、繁田さんのところのように、「その際に自分ならどうされたくないか」をベースに、どのような行為に縛りをかけるべきか、という発想が必要でしょう。

障害者虐待に特有の視点が必要か？

基本的に、障害者虐待は家庭内ではなく施設内の問題が大きいと思います。施設での虐待事件は今後もしばらくはなくなると思います。大規模施設で大規模な虐待が起きたら、被害者を救済するための対応が難しいのが現状です。障害者の場合、「帰れる家がないから施設でお世話になっている」という人も多くいます。不祥事が発覚して施設が取りつぶされ、行き場のない障害者が100人出たらどうなるか？そういう場合には、的確なケアを受けられる代替場所を確保してからでないとわれわれも動けません。そうした意味では、今後の虐待事件には全国規模で考えないと対処できないでしょう。施設内虐待にどう対処するかは障害者虐待防止法制の一番難しい点です。また、施設内虐待とともに、障害者の場合、就労場所での虐待も考えておくべきでしょう。

家庭内でも施設内でも就労場所内でも、虐待には早期介入が大事です。大規模虐待事件が起きる施設の多くは、以前から組織的におかしなところを持っています。新聞記事にならない小さな虐待事件は日々起きており、それも巧妙化しています。自分の足下から「何をやってはいけないのか」を考えることが虐待の拡大を防ぐための唯一の方法であり、そこでは職員間の十分なコミュニケーションが不可欠です。

障害者虐待防止のための実務的課題

早期介入を可能にするためには、虐待の定義が厳格すぎるとはいけなくて私は考えます。それでは虐待と権利侵害はどう違うのか。私は「権利侵害」と「虐待」とをあえて区別する必要はないと思いますし、故意か過失かにもこだわるべきでないと思います。プロが働く現場ではあらゆる権利侵害は許されません。「自分が嫌なことは押しつけない」という地点から一歩進んで、相手の人格を的確に把握する義務があると思います。自分の感覚だけでなく、「この人だったら」という支援を的確に行なうことが「自己決定」に対す

る支援であり、「推定的承諾」という考え方です。障害を持つ人に対して何をすべきかについての原則は、本人の同意に基づくことであり、それが不可能なら推定される同意に基づくべきである、というのがプロの仕事といえるでしょう。

権利侵害全般を考えるなら本人の同意や承諾を前提にすればよいのですが、知的・精神障害者の場合、その権利侵害の特徴にも配慮する必要があります。判断能力の不十分な方は、加害者をかばおうとしたり、恐怖から真実を述べようとしなかったりすることがあります。そうした心理が働くなかで本人の気持ちを忖度してプロの仕事を行なうのは難しいことでしょう。それでも、時間をかけてでも本人のしかるべき自己決定を導き出すことが重要です。権利擁護は時間とスキルを要する大変な仕事ですが、避けて通ることはできないのです。

私なりの考え方をまとめておきます。まず、施設内虐待はすべての類型で早期介入が原則です。家庭内虐待は、①身体的虐待、ネグレクト、心理的虐待、人格的虐待に関しては、早期介入による本人の権利救済と、ストレスに配慮した介護者支援を（児童については親権との調整も）、②性的虐待、経済的虐待に関しては、早期介入による、法的手段による本人の権利救済を求めます。

当事者には些細なことに思えても、権利侵害事案は施設の存廃に関わる重みを持つものです。障害者施設は批判者がいない存在で、家族でも「家に置いていられないからなんとかお世話してもらっている」という気持ちがあれば言いたいことも言えません。職者はプロとして、自分の仕事をその足もとから自分で検証していかなければいけません。今日のお話を、虐待防止の取り組みを現場で考えていく一つのきっかけにいただければありがたいと思います。

質疑応答

Q 障害者権利条約の批准と、今回の障害者虐待防止法制定の動きとは関係がありますか？

A 条約の批准との関係で障害者虐待防止法案が出されていることは間違いのないと思います。条約を批准するとなると、「その前提となる法制を整えておくべきだ」という議論になるでしょう。しかし、虐待防止法がなければ条約に反するとまで言えるかは微妙かもしれません。

Q 施設内虐待の防止のためにまず必要なのは何か？

A 早期発見・早期予防が何より大事です。虐待は油断すればエスカレートします。職員間コミュニケーションを含め、施設内の透明性を確保することが必要です。職員個々が自己検証の機会をもち、家族などにも施設内が見えるような透明

性を確保する取り組みが求められます。

Q 各種防止法は今後、統合の方向にあるのでしょうか？

A この問題は今、意見が分かれています。「虐待総合法」的なものを作るべきだとする取り組みもすでにあります。虐待防止法はそれぞれに時代ごとの要請から個別に立法されてきたので、それぞれの問題側面をとらえているというメリットがあります。綜合法制は総合的な対応体制を作るのに力を発揮するでしょう。私は綜合法制も考えたほうがいいと思います。行政や法制度の対応が今はバラバラで「市区町村で考えてやりなさい」というに留まっている気がします。綜合法制化して、対策もきちんと国家予算として枠組みを作れば、人材も蓄えていけるのではないのでしょうか。

ただし、各種の虐待はそれぞれかなり異なる要素を含んでいますので、一緒にすると切り捨てられる特徴が出てくる危険があります。対応体制が不十分な現状で綜合法制化するのは不安もあります。それなら今はまだ綜合法制にしない方がむしろいいのかもしれない。個別の虐待があったときに対応できる形をきちんと見据えてから総合化した方がいいのではないかと今は思っています。

司会 ● 障害者虐待防止法は、制定の待たれる法律ではありますが、本日の平田先生のお話を伺い、虐待の定義づけの難しさやその他細かな点でいろいろな課題があることがよくわかりました。また、印象に残ったお話に「自分の家族が特別養護老人ホームなどに入ってケアを受けてみて、自分の仕事の何が悪いかはじめて気づいたという意見が非常に多くあった」ということがありました。私たちは「もし自分だったらどうしてほしいか」という、単純ではありますが、そうした問題意識をもって支援にあたる必要があるように思います。また、仮に虐待や不適切な支援があった場合、早期発見と防止をするためには、職員間の良好なコミュニケーションも大切と感じました。本日は、「障害者福祉施設における虐待防止対策のポイント」と題して、明治大学法科大学院教授・弁護士の平田厚先生より講義をいただきました。平田先生ありがとうございました。そして会場の皆様お疲れ様でした。