

# 障害者虐待防止

～ 自治体におけるより良い対応について  
みんなで考えるための素材集 ～

令和3年度厚生労働省委託事業

障害者虐待事案の未然防止のための調査研究一式

検討委員会

## 目 次

(ページ)

はじめに-----	1 ページ
障害者虐待と市町村職員の関わり（基本視点等）-----	2 ページ
養護者による虐待にかかる対応	
1. 相談・通報・届出の受理から対応方針の協議時における判断-----	6 ページ
2. 事実確認後の協議における判断-----	11 ページ
施設従事者による虐待にかかる対応	
1. 相談・通報・届出の受理から対応方針の協議時における判断-----	25 ページ
2. 事実確認後の協議における判断-----	27 ページ
3. 被虐待者に行った支援の状況（施設等に対する指導等を含む。）-----	33 ページ
むすび-----	37 ページ
トピックス①： 人権侵害に対する調査時の姿勢-----	10 ページ
トピックス②： 多職種・多機関連携の意義 ～点の関わりから面的支援へ～-----	13 ページ
トピックス③： 家族は「頑張る」べき存在か ～自己責任論・家族責任論からの脱却～-----	14 ページ
トピックス④： 虐待の未然「防止」とは ～申請主義の誤解～-----	16 ページ
トピックス⑤： 法の正式名称 ～養護者支援に向き合う～-----	18 ページ
トピックス⑥： 養護者支援のための家族の立体的理解-----	19 ページ
トピックス⑦： 措置権の今日的な意義-----	23 ページ
トピックス⑧： 行動障害がある人に対する「身体拘束」で気をつけなくてはならないこと --	31 ページ
トピックス⑨： 虐待事案にかかる施設・事業所（職員）の法的責任と再発防止策 ---	32 ページ
トピックス⑩： 都道府県に期待される役割－①-----	34 ページ
トピックス⑪： 都道府県に期待される役割－②-----	36 ページ

### 巻末資料

障害者虐待発見チェックリスト-----	40 ページ
障害者虐待防止法に関するQ & A（一部抜粋）-----	43 ページ

## 【はじめに】

本書は、依然として後を絶たない障害のある方に対する虐待に関して、虐待防止の第一線で奮闘しておられる市町村職員が直面する可能性のある難しい場面を紹介し、「こんな場面ではどうしたら良いか」を考える際の参考として作成したものです。令和3年度調査における「自治体間の障害者虐待対応ばらつき解消（対応の標準化）に向けたヒアリング調査結果」と合わせてお読みください。行政職員が虐待防止に携わる場合、その方が専門職であるか否かを問わず、ソーシャルワークの視点が大切です。このことを念頭に、昨今の理論動向も踏まえた上で三つのことを申し上げます。

一つ目は、一見全く性質が違ふと思われるような内容を連続体として俯瞰することの必要性です。すなわち、相手のためを思つての真剣なケアや支援/何らかの理想形を想定した指導/諸種の背景による不適切な対応/結果としての虐待/果ては犯罪、これらはあたかも「正」から「誤」に向かつて違ふ種類のものが見えて、実は地続きにあると考えます。例えば、自傷や他害をめぐっては、障害のある本人や周りにいる人の安全を確保することが、障害当事者の自由を制限し、不適切な対応につながるというジレンマもあり得ます。従つて、人権擁護という根本理念を根底に持ち、いわゆる「虐待」と命名される事態のみならぬ諸種の状況にウイングを広げて検討対応する姿勢が重要です。誰も虐待しようと思つてケアや支援を始めるわけではないにも関わらず、時に過酷な事態が生じる状況全体を連続体として俯瞰し、めげずにもれなく検討と対応を続けていただきたいと願います。

上記内容に関連して二つ目です。ご存じの通りソーシャルワークのグローバル定義は「社会変革と社会開発、社会的結束、および人々のエンパワメントと解放を促進する、実践に基づいた専門職であり学問である」とされています。ここでいうエンパワーされ解放されるべき「人々」の中には、虐待防止に取り組む皆さん自身も含まれると認識することが肝要です。すなわち、日々の業務を本書に記載する方法を進めるには人員が足りない、専門性担保のための研修等が足りない、多部署間の連携に向けた機運が足りない等は必ずしも取り組みを進める個々人の責任ではありません。しかし、だから理想を掲げて無理であると無力化に甘んじるのではなく、それに気づいた一人一人が声を上げ、小さくとも何らかの変革に向けて動くことそのものが皆さんの大切な任務であると銘記ください。

最後三つ目は、この手引きには書かれていない場合についてです。虐待対応に限らず、行政の仕事の中では、百の事例に対して百の対応案を提示したとしても、必ず百一例目が生じるでしょう。従つて、それぞれの職務の中で、皆様自身の頭で独自に考え続けることの重要性を強調したいと思います。法の規定やソーシャルワークの理論に基づいて取るべき行動が明確にわかることと、そうやって提示された内容を吟味し、正解が一つとは限らない中で知恵を絞ることは同時に行えることです。もちろん、すべての事案において、上述の通り根底にある「人権擁護」という理念に立ち返ること、そして常に法の第1条に基づいて考えるということが究極に求められるということは言うまでもありません。

日々生じる複雑な状況を常に想定内としつつ、虐待や不適切な対応に対してしっかりと関わっていく皆さんに最大限の敬意を表します。そのような大切なかつ誇りあるお仕事に従事されておられる皆様にとって、本書が少しでも役立つことを願っています。

令和4年3月

「障害者虐待事案の未然防止のための調査研究一式」に係る検討委員会 委員一同

## 【障害者虐待と市町村職員の関わり（基本視点等）】

### 1. なくてはならない部署・かけがえのない人材

障害のある方に対する虐待が“重大な人権侵害”であることは言うまでもありません。人権は誰しもが尊重・擁護されなければなりません。障害のある方については、時としてこの人権が侵害されるという事例があり、その最も深刻な例が虐待と言えます。

人権の侵害に対して私たちは、自力でこれに抗し、自らを救済し、あるいは救済を申し立てることができますが、障害のある方をはじめ、高齢者や子ども、さらには配偶者や被用者においては、有形無形の事情等により、自力救済の方法に窮し、あるいはその方法を知らないといった場合もあります。わが国に虐待防止に関する各法や労働者保護の法令が整備されているのは、これらの方々の置かれた環境や立場に配慮したものであると言えます。

障害のある方が虐待や不適切な関わりのもとにある時、そして、自らの力や地域の力等では解決が困難な時、**手を差し伸べることができるのは、市町村（職員）をおいてほかにありません。**この点で、市町村において虐待の防止、障害のある方の権利の擁護に関わる業務に従事することは、地方自治法に規定する住民の福祉の増進を最も顕著な形で体現するものであると言えます。逆に、市町村職員が虐待や不適切な関わりに無関心であったり、これを放置してしまった場合、これらの方々にはもはや何らの手立ても残されていないと言えるのではないのでしょうか。

さらに言えば、障害のある方について、社会参加の機会が保障され、主体的な生き方が可能となるためには、一人ひとりの生命・財産・誇りを支えるセーフティーネットとしての安全・安心が確保されてはじめてスタートラインに立てるのではないのでしょうか。

障害者虐待に関わるということは、これらの方々のセーフティーネットを確保するというとても重要な業務であるとともに、障害のある方の幸せにとって、かけがえのない業務、誇りを持てる業務であると言えます。

### 2. 本人中心の視点

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「法」という。）は、「**障害者に対する虐待の防止**」と「**養護者の支援**」という二つの焦点があります。しかしながら、これは二つの焦点を同時並行で考えるということの意味しません。**まずは何をにおいても障害のある方の権利擁護を第一義とすべき**です。その上で、障害のある方の権利を擁護するうえで、養護者の生活環境の安定等を含めた養護者の支援が重要となってくるものだということを理解しておくことが大切です。

後述する対応事例において、「虐待と判断しない方がよりよい支援につながる」といった場面がありますが、虐待という「事実」とその他の「背景」等の要素を混在させることは、極端には虐待の正当化（〇〇を考慮して（虐待ではあるが）虐待と判断しない等）につながりかねません。過去の事例でも、長期間にわたり拘束状態にあった障害のある方を保護していくに際し、家族の重篤な健康状態・心理面に配慮するがゆえに、保護に遅れが生じたケースがありましたが、**今一度、本人中心という視点を確認し、判断等にブレを生じないように留意しておくことが大切です。**（トピックス⑦：p.23 参照）

### 3. 重圧に対する組織上の配慮

しかしながら、虐待の実際の現場においては、諸事情を一切排除して本人中心の視点のみで職務を遂行することが著しく困難な場面に遭遇することも少なくありません。

例として、共依存にある家庭で、親の支援が加齢により限界を迎え、実質的な放置・放棄状態（ネグレクト）になっている場面に介入した場合、本人中心の視点で保護していくことにより、親のこれまでの関わりや行動を否定することにもなり得ますし、極端には親の生きがいを奪う（障害のある子どもに関わることが生きがいとなっていた場合等）こととなり得ます。このような場面に遭遇し、職務を遂行した職員は、そのために自責の念になやまされることも想定されます（自分の判断・とった行動により、もう一方の当事者を傷つけてしまった等）。

それでもなお、**障害者虐待の防止に従事する「職員個人」は、客観的に虐待という事実に向き合い、公平・公正に職務を遂行しなければなりません。それゆえに、想定される重圧に対し、「組織」として細心の配慮をしなければなりません。管理職には特にこのことに留意をお願いします。**

当然ながら、保護・安全の確保は職員個人の判断で行われるべきものではありません。虐待の通報等が寄せられた際に、組織として対応を協議することはもちろんですが、この**対応協議の場面には、「必ず」当該担当部署の長が参画し、長として、事実確認に赴く職員に対し、職務としての保護・安全の確保を命ずるなど、決して職員個人のみが思い悩むことのないように配慮をすることが重要です。また、極めて重い判断・行動をとった職員に対する事後のケアやスーパービジョンについても、長として配慮していくことが望まれます。**

また、虐待はそのほとんどの場合において、当事者同士の利益や思いが相反しています。このような場合、一方の保護ともう一方の支援を並行すべき場面も想定されますが、これを同一の職員に課することは、利益や思いが相反している当事者同士に職員を板挟みにさせることになり、前述の虐待の正当化等にもつながりかねません。社会の慣行・通例としても、例えば自動車事故で加害側・被害側の加入する保険担当者が同一人物であった場合には、一方の担当者を変えるように配慮がなされますが、虐待対応の場合には、必ずしも同様の配慮がなされているとは言えません。

ソーシャルワークにおいては時間軸も含めた全体を見て、相互の関係性に配慮して総合的な判断をしていくことが求められます。これは加害と被害を単純な二項対立でとらえないという視点を意味しますが、しかし、だからこそ上記のように対立関係がある場合には、特にその初期対応において「虐待の判断と保護にかかわる職員（本人中心の視点）」と、「家族等の支援にかかわる職員（養護者支援の視点）」は必ず別となるように組織として配慮することが重要です。（トピックス①:p.10 参照）

### 4. 即時対応の体制整備

虐待にかかる通報がいかなる思いや状況でなされたかを想像すれば、当該通報に対し、即時に対応するという姿勢が基本的に大事であり、この即時対応が可能となる体制を整えておくことが望まれます。「〇〇時間であれば問題はない」「休日のため、訪問は月曜日」と安易に判断することは、虐待が重大な人権侵害であるということを考えると、また、通報した者の思い（時間のある時で良いとする通報は皆無と考

えてよい) から見ても適切ではありません。(トピックス④:p.16 参照)

一方で、職員の労務管理面からは、限られた職員のみ即時対応の責務を負わせるべきではありません。**組織として、土日・夜間を含めた体制を確立しておくこと、普段から緊急保護先を確保しておく等の体制整備が重要**となります。

人権侵害に対し、本人以外の者が「人が足りないから仕方がない」という主張をすることは容認されないと考え、組織及び施設等の地域資源全体で体制の整備を行うことが重要です。

## 5. 小さなサインを見逃さない

衝動的な行為による虐待を除き、それまで良好であった関係がいきなり重篤な虐待となることはまれであり、不適切な関わりが徐々に虐待へとエスカレートしていくことがほとんどであると思われます。

また、障害のある方が暮らす家庭では、支援する養護者の加齢により、数年前と状況が一変していることもあります。家族の事故や怪我・疾病による環境の激変を除いては、日々の小さな変化の積み重ねの結果であることがほとんどであると思われます。

法第 1 条の目的規定では、障害者虐待の早期発見がうたわれていますが、**早期発見のためには、その前段としての不適切な関わりだけでなく、本人及び家族の状況の変化に気付こうとするスタンスが大事です。環境の変化や不適切な関わり初期段階で適切な関わりを行い、良好な環境に向けた支援・助言等を行うことが、結果的に重篤な虐待に至ることを防止し、本人のみならず、周りの人も救う最も有効な手立てとなります。**

そのためにも、普段からの関わりにおける感度を上げておくことが望まれるところです。電話での対応の口調、来庁時の表情や声音、訪問時の居室等の状況など、市町村が直接入手できる情報もあれば、支援団体・地域組織や事業所・施設などからの情報提供にも留意し、通報が「あってから動く」のではなく、虐待に至らないよう早い段階で積極的に関わっていくというスタンスが大事となります。(トピックス④:p.16 参照)

例えば、障害支援区分は最長 3 年に 1 度更新のための調査が行われますが、本人の心身状況の項目だけでなく、支給決定に必要な周囲の環境についても十分な把握を行う中で虐待へと向かう可能性のある兆候に気付くこともできます。また、障害者手帳は所持しているが、障害基礎年金の受給を除いて障害福祉サービス等の利用実績がない者について、個人情報保護に配慮しつつ照合を行い、福祉サービス等未利用者に対する家庭訪問により状況を把握することが考えられます。

**虐待の兆候については、「市町村・都道府県における障害者虐待防止と対応の手引き（以下、「国手引き」と称す）」（令和 2 年 10 月 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）の障害者虐待発見チェックリストを本資料の巻末にも掲載していますので参考としてください。**

## 6. 困ったときは原点に戻る

公務であるか否かを問わず、多くの仕事においては、長く一つの業務に従事するうちに当初の目的や理念が見失われがちです。さらには、具体的な業務に追われるうちに、手続き・手順に関心が集中すること

もあります。ともすれば、あまりの重責に耐え兼ね、無意識に「これは〇〇ではない」「これは〇〇のためにできない」等の理由を探してしまうことも起こり得ます。

このような時こそ、**組織の長は、困惑し疲労している職員に対し、「誰のために」「何のために」業務に従事しているかという原点を指し示し、また、虐待に関わる業務の重要さと、住民の福祉の向上にかかるベースラインを支えるかけがえのない業務であることを伝え、励まし続けていただきたい**と思います。

法令順守とは、個別具体においては法令の手続き規定の部分に重きがおかれがちですし、そのこと自体は誤りではありませんが、誇りをもって業務に従事するというモチベーションを維持した業務遂行にあたっては、時に原点に立ち返ることが大事になります。

#### 地方公務員法

(サービスの根本基準)

第 30 条 すべて職員は、全体の奉仕者として**公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念**しなければならない。

(サービスの宣誓)

第 31 条 職員は、条例の定めるところにより、サービスの宣誓をしなければならない。

(法令等及び上司の職務上の命令に従う義務)

第 32 条 職員は、その職務を遂行するに当つて、**法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない**。

#### 地方自治法

第 1 条の 2 地方公共団体は、**住民の福祉の増進を図る**ことを基本として、地域における行政を**自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う**ものとする。

#### 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

(目的)

第 1 条 この法律は、障害者に対する**虐待が障害者の尊厳を害するもの**であり、障害者の自立及び社会参加にとって障害者に対する虐待を防止することが極めて重要であること等に鑑み、障害者に対する**虐待の禁止、障害者虐待の予防及び早期発見**その他の障害者虐待の防止等に関する国等の責務、障害者虐待を受けた障害者に対する**保護及び自立の支援のための措置、養護者の負担の軽減**を図ること等の養護者に対する養護者による障害者虐待の防止に資する支援（以下「養護者に対する支援」という。）のための措置等を定めることにより、障害者虐待の防止、養護者に対する支援等に関する施策を促進し、もって**障害者の権利利益の擁護**に資することを目的とする。

## 【養護者による虐待にかかる対応】

### (対応の流れ)

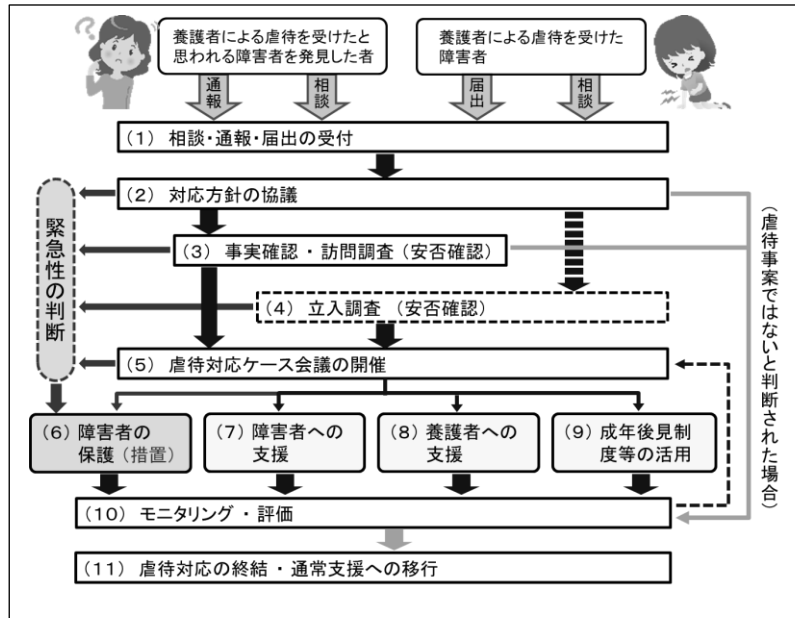
養護者による虐待について、通報から終結までのフローは右図のとおりです。

虐待の有無については、

① 通報等の受理から対応方針の協議

② 事実確認調査

において、特に慎重な判断が求められることとなりますが、以下に、各段階で市町村職員が遭遇する可能性がある難しい場面について考えてみたいと思います。



出典：「市町村・都道府県における障害者虐待防止と対応の手引き」（令和2年10月厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課地域生活支援推進室）P.41 図を一部改変

### 1. 相談・通報・届出の受理から対応方針の協議時における判断

事実確認調査不要と判断した理由

(こんな場面では - 1)

#### ① 匿名・調査拒否

- ・ 届出者が事実確認調査を拒んだ。
- ・ 「両親からの金銭無心の状況を知ってほしいが、両親への働きかけを希望しているわけではなく、両親へ連絡を取ってほしくない。」という要望が本人からあった。
- ・ 虐待が疑われる世帯の特定ができない。
- ・ 虐待が疑われる養護者に警察、市役所他部署が一旦事情を聞いた後、さらに聞き取りをしようとしたら連絡なく行方が不明になっていた。

①： 僅かでも虐待や不適切な関わりが推測される場合には、原則として事実確認しなければなりません。一方で、虐待等の確認を前面に出すと拒否の姿勢を強めさせるだけとなることも考えられますので、援護の実施者として（本来のスタンスとして）相談に乗るという姿勢で関わる必要があります。



少なくとも、「拒んだから仕方がない」「拒んだから調査は不要」と判断してしまうことは避けなければなりません。

調査拒否の場合では、本人の意思を尊重しつつも、相談内容から判断し、必要と思われる場合には事実確認に赴くという姿勢が大事です。本人が口頭で述べた意思表示が真実であるか、相談内容から考えて経済的虐待にあたるのではないかと、といったことを考慮に入れなければなりません。何よりも、**虐待に該当する（不適切な関わりを含む）場合には、本人の拒否を問わず、援護の実施者として関わっていくという姿勢が大事です。決して放置したままにしないという姿勢と、関係部署との情報共有が必要**となります。（トピックス①： p.10 参照）

虐待が疑われる世帯を特定できない場合は、応対時の情報収集のあり方を再検討していく必要があります。虐待や不適切な関わりに関する通報等は、相手がやっとの思いで電話をかけたといった状況にあると考えられます。通報者の秘密は守られることを説明して安心感をもってもらいながら、僅かな手がかりでも得るように心がけておくことが望まれますし、関係部署との情報共有をしておくことが必要です。

また、対象者が行方不明になる等により連絡が取れなくなった場合等、結果として担当部署が直接的な聞き取りが実施できなかった場合でも、本人や関係者への聞き取り等の客観的な情報を基に虐待の可能性を判断して適切に対応していくことが大切です。

（こんな場面では－ 2）

## ② 法の対象・定義

- ・ 教育現場での事案であり通報義務の対象外であった。
- ・ 対象者が児童であり関係部署で過去に関わりがあったため引き継いだ。
- ・ 虐待防止法の対象施設等ではなかったことから所管する部署が確認した。
- ・ 対象者本人は障害者手帳を有しておらず、障害福祉サービス等や自立支援医療（精神通院医療等）の受診歴もない。

②： 法に定められた通報義務の対象外である事案については、相談等の受理後の対応が問われます。例えば、教育現場の事案については、教育委員会などの**関係部署に対する情報提供は当然のことですが、その後の対応についても情報提供先である関係部署から情報を把握するよう努めることが大切です**。法第6条において、学校等は虐待の早期発見に努めるとともに、障害者の保護及び自立の支援のための施策に協力するよう努めることが規定されていますので、当該規定に基づく対応を注視しておくことが望まれます。

次に、手帳所持の有無や、福祉サービス利用の有無をもって、法の定義外とすることには慎重であるべきです。**法第2条の定義では、手帳所持の有無は問題とはなりません。同様に、福祉・医療のサービスの利用歴も、法の対象であるか否かを判断する材料とはなりません**。

現実には、手帳を所持しておらず、福祉・医療サービス等を利用していない場合で、家族が懸命

に支援をしているケースが相当数にのぼること、年齢層が高くなるほどこの傾向が強くなることを意識して、援護の実施者として相談等に適切に対応していかなければなりませんし、手帳所持や福祉サービス利用の有無等によって、事実確認調査の要不要を判断することは避けるべきです。

(こんな場面では－ 3)

③ 警察からの情報

- ・ 警察からの通報でその内容から事実確認を行う必要がないと判断した。
- ・ 警察からの通報で、警察が事実確認済みであった。
- ・ 警察に相談があり、警察が対応して終結。後日警察より通報票の提出があった。
- ・ 警察から障害者虐待事案通報票により連絡があったが、緊急を要するものではなく、障害者本人は避難しており、解決済みである旨の説明を受けたため、事実確認調査不要と判断した。
- ・ 警察から市へ通報までに、日数が経っている。

④ 家庭内の不和・喧嘩等

- ・ 自立をめぐる家庭内トラブル。
- ・ 家族内でのもめ事の可能性が高かった。
- ・ 一般的な家庭内の喧嘩であり、その後おさまった。

③： 警察をはじめ、他の部署・機関との連携は、虐待の早期発見においてはとても重要です。同時に、市町村の福祉部局は、援護の実施主体として、域内住民の福祉の向上と適切な援護にかかる一義的な責務を有しています。警察からの情報をもとに調査不要と判断した場合であっても、障害者虐待防止の観点から養護者支援の必要性を含めて検討し、関係機関に確実につなぎ、その後の状況を注視しておくことが大切です。

なお、**警察からの通報の日数が調査の要不要を左右することはありません。むしろ、日数が経過しているからこそ、速やかに事実確認をしなければならないという認識を持つことが大事です。**虐待に限らず、住民からの相談や発信された情報には、迅速な対応が必要であり、時間が経過している（その後の追加情報がない）ことをもって、調査不要と判断することは避けなければなりません。

④： 聞き取りの内容から、**明らかに虐待ではないとして判断されるものを除き、基本的には全て事実確認をすることが重要です。**また、虐待に該当しない場合であっても、**不適切な関わりが継続したり、これらの関係が家庭内における障害のある方の立場等に起因すると思われる場合には、援護の実施者として関わるという姿勢が大事です。**場合によっては（支援等に関し家族等の疲労が原因と思われる場合など）、適切な福祉サービス利用に結び付けていくことが求められます。

特に、**暴行という事実を把握した場合には、それがいかなる原因であるにせよ、事実確認をしないことは適切ではありません。**家庭への介入（特に夫婦間への介入）には難しい判断が求められますが、少なくとも事実確認を経た後に虐待に該当するか否かの判断が行われるべきです。

(こんな場面では－ 4)

⑤ 養護者との環境的な分離

- ・ 通報を受理した段階で、養護者と障害者が別居しており、対応不要の事例だった。
- ・ 既に自宅から避難した状態で通報があり、障害者本人の「自宅を離れたい」という意志が明確だったため、生活の場の設定に注力した。

⑥ その他

- ・ 訪問看護の様子を見てもらうことにした。
- ・ 虐待かどうか判断できないため、養護者に事実確認をする必要があるが、逆上して本人に危害が及ぶ恐れがある。
- ・ 配偶者暴力防止のネットワークと一体的に実施した。

⑤： これらはいずれも、分離や一時的な保護が既に行われていますので、その後の支援に移行しているという意味では、緊急性は低いと考えられますが、分離・避難後の適切な支援が行われるよう、本人や周辺からの聞き取り等で適切な事実確認に努める必要があります。

⑥： 普段から関わりのあるサービス事業所等に依頼をするということは、必ずしも不適切とまでは言えませんが、これら事業所等に通常業務以外の負荷をかけることは避けるべきです。何よりも、**虐待か否かの判断を、普段から関わりのあるサービス事業所等からの情報のみに基づき行うことは適切ではない**ため、援護の実施者として、かつ法に基づく権限を行使することができる主体として、市町村が事実確認をすることが重要です。(トピックス④: p.16 参照)

次に、**本人に危害が及ぶといった危険が想定される場合には、警察への同行要請のほか、危険を回避する手立てを講じたうえで事実確認をすることが重要です**。虐待が事実であるか否かの判断が、他の要因により妨げられることはあってはなりません。

他機関と連携した事実確認が行われることは、その後の対応の選択肢を用意する点でも有効なものと考えられます。事実確認段階だけでなく、その後の支援等においても双方で情報を共有しつつ、方針を策定し、対応していくことが求められます。

【トピックス①： 人権侵害に対する調査時の姿勢】

通報等に対しては、まず事実確認調査前の対応方針の協議があり、そのうえで事実確認調査が行われます。

**対応方針の協議においては、“障害者本人の安全確保”を最優先に考えなければなりません。**一方で、虐待の場合は、虐待者と被虐待者の利益が相反していることがほとんどです。このような場合に、一人の職員が双方の主張や状況を把握することは適切ではなく、その後の支援のためにも、**複数名での事実確認とその後の支援等の担当をあらかじめ決めておくことが重要です。また、同性職員による対応（性的虐待が疑われる場合は特に）にも配慮することが重要です。**

事実確認調査時においては、可能な限り多方面からの情報を収集しなければなりません。また、虐待は重大な人権侵害であるという点を考えると、「〇〇時間以内」ではなく「速やかに」事実確認をすることが重要であり、そのためにも、**当番制等により休日・夜間でも対応可能な体制を整備しておくことが求められます。**

なお、事実確認調査時においては、相手方との信頼関係に基づく訪問が行われることが望ましいですが、深刻な虐待で、障害者を緊急に保護する必要があると判断される場合には、「**いかなる理由があろうとも（養護者との信頼関係が崩壊など）毅然とした対応が必要**であることは言うまでもありません。この場合において、相手方の調査拒否により事実確認ができなかったということは許されません。**緊急性がある（疑いを含む）と判断された場合は、その後の「立入調査権の行使」「措置権の発動」による緊急保護までを想定した指示を下す必要があります（再度訪問を行う時間的余裕はありません。）。**

（立入調査）

第 11 条 市町村長は、養護者による障害者虐待により障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるときは、障害者の福祉に関する事務に従事する職員をして、当該障害者の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる。

（通報等を受けた場合の措置）

第 9 条

2 市町村は、第七条第一項の規定による通報又は前項に規定する届出があった場合には、当該通報又は届出に係る障害者に対する養護者による障害者虐待の防止及び当該障害者の保護が図られるよう、養護者による障害者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる障害者を一時的に保護するため迅速に当該市町村の設置する障害者支援施設又は障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第五条第六項の厚生労働省令で定める施設（以下「障害者支援施設等」という。）に入所させる等…（後略）

## 2. 事実確認後の協議における判断

### (1) 虐待ではないと判断した理由

(こんな場面では－ 1)

#### ① 家庭内トラブル・喧嘩

- ・ 口論からの発展（障害者も加害している）と考えられる。
- ・ 口論からの発展（加害者が飲酒している）と考えられる。
- ・ 障害者の病状悪化により、互いに暴力行為が見られ、加えて別居等が検討されていた。

#### ② 特定が困難

- ・ 障害者と家族（養護者、養護者以外）の証言が食い違っている。
- ・ 加害者が特定できない。
- ・ 虐待であると明確に認定できる判断材料がなかった。
- ・ その程度が虐待に至るとは認められない。

①： これらは、**いずれも「虐待ではない」と判断する理由とはなりません。法第二条の規定（虐待の定義）はいずれも「結果」に着目したものであり、当該結果の背景や理由を問うものではないからです。**何よりも「背景・理由」により虐待であるか否かが判断されることになると、虐待の正当化（〇〇の理由であれば虐待ではない等）につながりかねません。

②： 事実確認の結果、虐待ではないことが判明するまでの間は、虐待が「あった可能性」を排除せずに対応することが重要です。特に「特定できない」「判断材料がない」という場合には、その段階で虐待ではないと判断することができないことは言うまでもありません（根拠のない判断）。

また、「**その程度が虐待に至るとは認められない。**」という場合ですが、この「程度」の判断基準が、客観的かつ科学的な根拠に基づくものであるかを今一度考える必要があります。この判断については、**複数の者（専門職の参加が望ましい）により、かつバイアスのかかっていない（個人の価値観を排除した）客観的な情報等に基づき行われることが重要です。**

(こんな場面では－ 2)

#### ③ 思い込み・虚偽

- ・ 聞き取りをした結果、本人の受け取り方や思い込みによるものであった。
- ・ 統合失調症により、現実の世界と妄想の世界が入り混じっている。
- ・ 本人の不安定によるトラブル。
- ・ 相談内容（被害内容）自体が虚偽であった。

④ 本人のため・不適切な行為

- ・ 本人が散財しないように養護者が貯金をしていた。
- ・ 本人がコロナウイルス感染症に感染しないように、養護者が通所を中止させていた。
- ・ 不適切であるが、虐待までは至らないと判断した。
- ・ 不適切な介護状態ではあったが重篤ではないと判断した。
- ・ 一時的に介護が不足したものであり、意図的な介護の放棄ではない。

⑤ 事故・行動制限

- ・ 言い合いになった時に、養護者の身体にぶつかって転倒して頬に痣ができた。
- ・ 障害者の危険回避のための行動制限だった。
- ・ 暴れる障害者を制止しようとした。

③： 虚偽や思い込み等であった場合は、その後の生活状況等についてどう関わっていくかについて協議をしておくことが望ましいです。なお、複数回にわたり通報等がなされることもありますが、その都度の事実確認と慎重な判断が求められます。**以前に虐待ではなかったから今度も同様であるという思い込みで臨むことは避けなければなりません。**

④： これらの場面のうち、「本人のため」に養護者が行った行為については、**本人のためであれば虐待ではないということではない**ので、あくまで行われた行為が虐待の定義に当てはまるかどうかで判断し、虐待ではないと判断した場合も、本人と養護者の相互理解に向けた関わりを行っていくことが大切です。一方で、不適切な行為については、当該事実確認調査の結果を「点」でとらえるだけでなく、前後の状況等の把握を含め、「線」または「面」でとらえることが必要です。現時点では虐待ではないと判断したとしても、虐待に至る兆候がうかがえる場合には、福祉サービスによる支援など、本人及び養護者を取り巻く課題の解消に向けた支援について検討しておくことが望まれます。（トピックス②： p.13 参照）

⑤： これらの場面のうち、虐待ではなく偶発的な事故と判断される場合は、今後、同様の事故が発生しないような助言を行い、関係者との情報共有をしておきます。

行動制限については、一時的な危険回避等の正当な理由のある行動制限であると判断したとしても、物理的な抑制や隔離等が常態化している状況であれば、適切な支援に向けた関わりを考えていく必要があります。障害のある方への虐待の防止とともに養護者の支援も重要な関わりとなりますので、養護者を取り巻く状況や支援にかかる疲労の有無等についても適切に把握したうえで、必要な支援を考えていくことが望まれます。

【トピックス②： 多職種・多機関連携の意義 ～点の関わりから面的支援へ～】

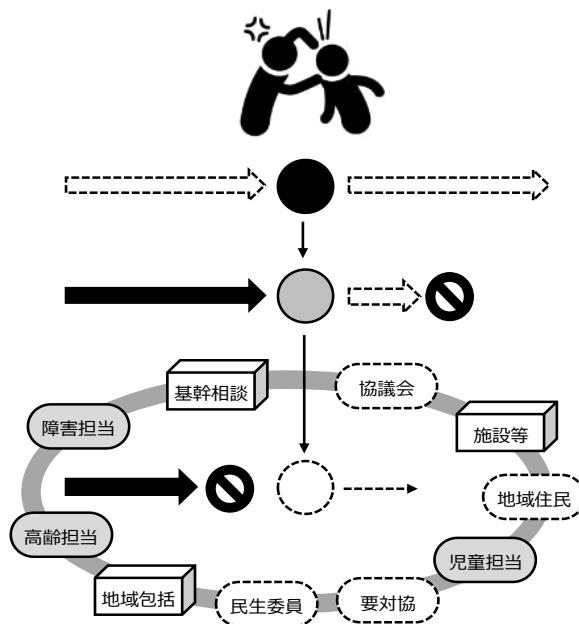
虐待や不適切な対応については、まず何をおいても本人の保護が優先されますが、これらの行為を「点」（当該行為のみに着目）で捉えるだけではなく、当該行為に至るまでの背景や経緯に着目した「線」で捉えることや、行政機関だけの対応ではなく、多職種・多機関連携による継続的な「面的支援」の側面から捉えることが、虐待の未然防止だけでなく、個人・家庭の社会への再統合・自己実現にとって、非常に有効な手立てとなります。

虐待や不適切な関わりを、当該行為だけで捉えても、その根本的な背景・要因の解消に目を向けなければ、将来にわたり再発を防ぐことは必ずしも容易ではありません。また、個々の事例に対する対症療法に終始せざるを得ないこととなります。

これに対し、虐待や不適切な関わり背景等に注目し、また、虐待・不適切な関わりへと進む手前の僅かな兆候に気付くという視点、虐待は、無関心や不適切な関わり、家族の疲労等の延長「線」上にあるとして、本人や家族、施設・事業者に関わりを持つことで、虐待を未然に防止することが可能となることもあれば、将来にわたり、再発防止を考える際の選択肢を広げることにもつながります。

さらには、行政機関内部だけ・障害福祉担当部局だけで考えるのではなく、また、虐待や不適切な関わり防止という視点だけで考えるのでもなく、共生社会を見据え、本人・家族の社会への再統合・自己実現のため、多様な専門職、行政以外の専門機関や地域資源（地域住民や協議会等）と連携した「面的支援」を見据えることが望ましい関わりとなります。また、行政機関だけではなしえない日常的な関わり継続という点でも、多職種・多機関と連携した支援は効果的です。

虐待に限らず、「連携」の重要性は至る所で提唱されていますが、多職種・多機関連携の意義は、虐待や不適切な関わりという「点」ではなく、本人・家族の自己実現という、上位の目的を「面」で支えるというところに最大の意義があるのではないのでしょうか。



「点」での関わりのみでは、要因分析やこれに伴う再発防止という点ではやや弱い。

一連の行為を延長「線」上でとらえ、虐待等に至る前に気づき、早期支援につなげる。

行政機関だけでなく、多職種・多機関の連携により、それぞれの長所を活かし、継続的な関わりを持つことで、本人・家族等の社会への再統合と自己実現を目指す。

【トピックス③： 家族は「頑張る」べき存在か～自己責任論・家族責任論からの脱却～】

一般的な問題を考えてみましょう。例えば、交通事故が頻回に起きる交差点があるとします。大多数の車両は事故なく通過していますが、それでも他の交差点に比べ、交通事故が多い場合に、私たちは当該事故を起こした車両の運転者を責めるのではなく、交差点の環境そのものに目を向け、交通標識や信号機等の設置、さらには道路形状の変更等を検討します。つまりは事故の原因を、本人（運転者）ではなく環境（交差点の状況）に求め、その原因の解消に努めます。

しかしながら、虐待については、依然として虐待に及んだ者にその原因や責を求める傾向があり、虐待に及んだ原因や環境に目を向けようとする動きは必ずしも活発なものではありません。「ほとんどの人はそんなことはしないのになぜ？」という言葉がこの全てを物語っていると言えますし、その根底には、「自己責任論」「家族責任論」から脱却できていないことが背景として考えられます。

認知症の高齢者を懸命に介護している子ども（または子どもの配偶者）や、障害のある方を懸命に支援している高齢の親に対し、私たちは「大変ですね、お身体を大事にしてくださいね。」「頑張ってくださいね。」という励ましを行うことはあっても、「なぜ貴方ひとりが頑張る必要があるのですか？」という声をかけることはほとんどありません。

私たちが優しさをもってかけるこのような励ましが、長期的には、家族を追い込んでいる（私が頑張らないと等）ことがあることを意識しておく必要があります。周囲から、頑張ることを期待され続けた家族が、やがてその負担に（体力的、精神的あるいは、経済的に）耐えられなくなったとき、無関心や憎しみへと変貌してしまうこともあります。

家族の中に、認知症の高齢者や障害のある方がいたとき、それはその家族の問題であると考えてしまうのは、実は、先に挙げた交差点における私たちの視点や対応とは正反対のことをしているということに気がつくことが必要です。

障害のある方に自分自身の人生があると同様に、家族にも自分の人生を謳歌する当然の権利があります。直接的な支援（障害福祉サービス等）が公的責任において保障されたうえで、これらの支援では担えない部分（心のつながり等）に家族が寄り添える環境を構築することが、虐待の未然防止につながるという認識を共有することが大事です。



(こんな場面では－ 3)

⑥ 本人が否定

- ・ 本人に事実確認すると虐待の事実について否定した。
- ・ 本人が虐待を否定し、夫婦喧嘩であると主張した。

⑦ その他

- ・ 緊急的に避難できる場所を提供するも本人の意思で自宅へ戻る。またその後の意思確認も行うが自宅を希望する。
- ・ 空調未設置が原因で熱中症になった事例だが、故意的ではなく、エアコンの必要性を感じておらず、自宅に設置していなかった。
- ・ 虐待と判断しない方が良い支援に繋がると判断した。
- ・ 要求金額が少額であり、GH 利用料を圧迫する状況にない。
- ・ 日常的に行われているものではなく、支配関係にないものと判断した。
- ・ 障害者虐待の防止と対応の手引きにある虐待例に該当しない。

⑥： **本人の否定だけで判断することなく、事実の確認をもって客観的に判断することが求められます。**

虐待に関しては、それまでの関係性により、調査に対し**本人が事実とは異なる答えをすることもありますし、虐待されているという認識がないといった場合も考えられます。**虐待であるか否かの判断に際しては、本人からの聞き取り結果だけでなく、様々な情報をもとに、総合的かつ客観的に行うことが大事です。

⑦： これらの場面は、通報に基づく事実確認調査の際にしばしば見られるものです。

本人の意思を尊重するということは大事ですが、その意思が全ての状況をしっかりと理解したうえでなされたものであるか（代替策等を含めて本人が理解しているか等）に基づいて判断すべきです。口頭でなされた意思表示や行動について、その全てを無条件で受け入れることや、特にその後の関わりを持たないということは避けるべきです。**養護者や障害者自身が虐待と認識をしていない場合でも、虐待や不適切な対応が認められるのであれば、適切に認定して支援につなげる必要があります。**

また、**虐待ではないという判断であっても、その後の状況の継続的な把握が重要です。**決して放置したままとならないよう、関係機関（サービス事業所等）との連携体制を整えることが大事です。さらに、**虐待と判断しない方が良い支援につながる**といった判断は適切ではありません。これは虐待の事実の認定と支援を混同しかねないものであり、**事実は事実として認定したうえで、適切な支援について検討することが必要です。**加えて、国の手引きにある虐待例に該当しないことで、虐待ではないと判断することは適切ではありません。虐待例を参考にしながらも、個別の事案を虐待の定義に照らして適切に判断することが大切です。

【トピックス④： 虐待の未然「防止」とは～申請主義の誤解～】

虐待を「防止」という観点から、市町村としての関わり方を考えるならば、通報・届出に対する迅速かつ適切な対応はもちろんですが、援護の実施者としてのより積極的な姿勢が必要であり、これは虐待の早期発見にも資するということを、今一度認識しておく必要があります。

通報・届出に対する迅速かつ適切な対応については、①まず何をおいても「事実確認」する、②「速やかに」事実確認する、③「直接」事実確認する、ということが基本となります。

- ①： 事実確認以外の方法のみで判断してしまうと、漏れや誤解が生じかねません。市町村職員による事実確認を基本として、客観的かつ総合的な判断が必要です。
- ②： 市町村のマニュアル等では、時折「〇〇時間以内に」という期間を設定しているものが見受けられますが、ともすれば「〇〇時間以内であれば問題はない」という誤解につながりかねないということに留意すべきです。虐待にかかる通報が、どのような思いでなされたかということを考えるならば、「速やかに」駆けつけることを基本とすることが大切です。
- ③： 即時の分離・保護などが想定される虐待の場合、委託先の基幹相談支援センターや相談支援事業所のみならず、事実確認を依頼することは適切ではありません（委託された民間事業所等には、措置を含む権限がなく、即時の対応ができないため）。保護や措置等の行政権の行使が可能な援護の実施者として、地域住民の生命・財産を守り、福祉の向上に寄与するという自覚と責任をもって、通報・届出に対応していく必要があります。

次に、より大事なスタンスとしては、普段からの積極的な姿勢、虐待の早期発見にも資する関わりが求められます。前述の①から③は、その全てが通報等に対する事後的な対応であり、法の名称にもある虐待の「防止」という点では十分であるとは言えません。

通報があってから動く、というだけでは、虐待を未然に防止することができないことは自明のことであり、普段からの関わりとして、障害福祉サービス事業所、相談支援事業所をはじめ、警察、民生委員等の虐待防止ネットワーク関係者、自治会等の地域住民等からの情報に留意するとともに、例えば「手帳所持者で、福祉サービス未利用者の家庭訪問」等を通じた状況把握など、アウトリーチを基本とした姿勢が重要です。しかしながら、市町村の福祉行政機関の中には、「福祉は申請主義」ということを根拠として、相手方からの動きを待たせといった姿勢であることが少なからず見受けられます。

この関わりは、申請主義の本旨を誤解したものであると言えます。申請主義を本人の意思の尊重という点で考えることは基本的には誤りではありませんが、「申請あり＝意思あり」の逆は必ずしも真ではないことを認識しておく必要があります。申請をしない（していない）ことと、支援を必要としていないことは必ずしも一致するものではないことを意識する必要があります。

**現在のわが国における社会保障制度の多くが申請を原則としているのは、支援や保護を請求する（しない）権利を住民に付与するためであり、行政を受動的・消極的立場に置くことを目的としたものでは決してありません。**この点で、「福祉サービスは申請主義のため」という主張は、虐待の防止に対し、積極的に関わらない理由にはなりません。

## (2) 虐待の判断に至らなかった理由

(こんな場面では－ 1)

### ① 不適切な行為・喧嘩

- ・ しつけと虐待の境目の案件で、家族と話し合い指導をする。
- ・ 適切とは言えない叱責方法であったが、「虐待」と認定するまでの状況にはなかった。
- ・ 適切に衣類を着ることができていなかったと考えられるが、家族の知識不足であった可能性があり、「虐待」と認定するまでの状況にはなかった。
- ・ 虐待者の理解力及び生活能力の乏しさから起こるネグレクト及び経済的虐待が疑われる相談であり、家族関係は良好であったため継続して様子を見ていくことになった。
- ・ 本人がパニック等になり家族に暴行し喧嘩に至った。
- ・ 数年に一度の親子の大ゲンカだった。
- ・ 本人の暴力行為を抑えるためであった。
- ・ 家族間の喧嘩によるもので、額を叩くという常習性のない行為のみ。関係性は虐待とは言い切れないが不適切な状況。

### ② 本人が否定

- ・ 被虐待者が聞き取りを拒否した。
- ・ 被虐待者が虐待ではないと言っていたため、相談を継続し、経過を追うことにした。

### ③ 養護者との環境的な分離

- ・ 虐待者の疑いのある親族が家から出て行き行方不明となったため、判断に至らなかった。
- ・ 医療機関と他部署の調整により施設入所が決まった。

①： これらの場面については、現時点で事実の裏付けや情報が不十分であること等により虐待（又は虐待ではない）の判断に至らなかったとしても、その後の関わりの有無が重要となってきます。養護者の知識や認識不足等が要因である場合には、法の規定に基づく支援（養護者の支援）が大事であり、また、養護者の加齢に伴う変化にも注意を払う必要があります。少なくとも「不適切」な行為である以上、よりよい環境や関係となるよう支援をしていかなければなりません。（トピックス⑤： p.18 参照）

②： **本人の否定だけで判断することなく、事実の確認をもって客観的に判断することが求められます。**虐待に関しては、それまでの関係性により、障害者が調査に対し事実とは異なる答えをすることもありますが、虐待されているという認識がないといった場合も考えられます。虐待であるか否かの判断に際しては、様々な情報をもとに、総合的かつ客観的に行うことが求められます。

③： 事実確認を行い、養護者と環境的に分離されている等により必要な情報が得られず虐待の判断に至らなかったとしても、虐待の疑いが残る場合には、引き続き注視していくことが必要です。

【トピックス⑤： 法の正式名称～養護者支援に向き合う～】

法の正式名称は「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」です。これを見ても明らかのように、本法は障害者に対する虐待を防止するとともに、養護者の支援も視野に入れたものとなっています。

本法には養護者支援に関する以下の条文があります。

(養護者の支援)

第 14 条 市町村は、第 32 条第 2 項第 2 号に規定するもののほか、養護者の負担の軽減のため、養護者に対する相談、指導及び助言その他必要な措置を講ずるものとする。

2 市町村は、前項の措置として、養護者の心身の状態に照らしその養護の負担の軽減を図るため緊急の必要があると認める場合に障害者が短期間養護を受けるために必要となる居室を確保するための措置を講ずるものとする。

(市町村障害者虐待防止センター)

第 32 条 (略)

2 市町村障害者虐待防止センターは、次に掲げる業務を行うものとする。

一 (略)

二 養護者による障害者虐待の防止及び養護者による障害者虐待を受けた障害者の保護のため、障害者及び養護者に対して、相談、指導及び助言を行うこと。

三 (略)

この規定については、時折「具体的に何をすればよいかわからない」といった声が聞かれますし、極端な場合には、具体的にすべきことが書かれていないことを理由に、養護者支援に消極的な自治体も見受けられます。

上記の規定の本旨は、「具体的に規定されていない」ことにあると解すべきものです。これが地方分権一括法以降の、地方自治体における「自治事務」の最大の魅力の部分でもあります。生活保護法による措置のような法定受託事務はもとより、自治事務であっても介護保険法・障害者総合支援法の法定給付のように政省令等で精緻な部分まで規定され、全国一律の公平な水準を確保すべきものとは異なり、上記条文の「行間を読み」「地域の実情に合わせ」自由に展開できるものであると理解し、養護者支援に真摯に向き合うことが大事です。

養護者による虐待の一部は、養護者自身の疲労困憊を要因としています。虐待が起きてから（通報等があったから）の事後対応に終始するのではなく、法の名称にある虐待の「防止」を真剣に考えるのであれば、これら養護者の支援に積極的に向き合い、養護者の疲労や社会・地域での孤立を防ぐことが、虐待発生の要因を減らしていく、最も有効な手立てとなることを忘れてはなりません。（トピックス③： p.14 と関連）

【トピックス⑥： 養護者支援のための家族の立体的理解】

養護者が虐待に至る背景を理解することは、適切な養護者支援の検討に必須と言えます。事実確認調査で得た情報から、家族関係図（ジェノグラム）や社会資源との相関図（エコマップ）を作成し、現在の本人・家族を取り巻く状況を把握するとともに、生活史年表を作成することで、時間の経過にともなう本人・家族の状況の変化を立体的に把握することができます。

これらを組み合わせることで、家族に対する審判的な対応ではなく、家族の取組みの価値を認めることができるようになり、それが、養護者支援の出発点となるものといえるでしょう。

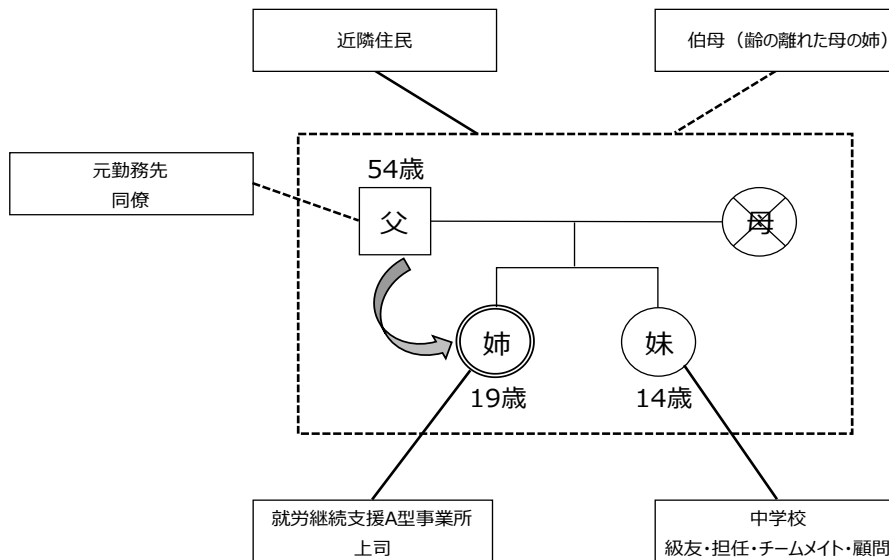
【事例】

- ・ 就労継続支援 A 型事業所に通う知的障害の姉（19 才）と中学生の妹（14 才）の母親（妻）が急逝したことにより、父親が慣れない家事を引き受け、負担が大きくなっていた。父親には以前から飲酒の習慣があったが、母親（妻）の他界後に飲酒量が急激に増えていた。
- ・ 母親（妻）の収入がなくなったことで住宅ローンの返済の見通しが立たなくなり、不足分を補うため、父親は金融機関で借入れを行っていたが、返済の見通しが立たず、さらに飲酒量が増えて仕事に行かなくなり、退職。家事も放棄するようになった。
- ・ 泥酔して大声を上げたり、布団の中に潜り込んで来たりする父親に姉妹は怯えており、妹が隣人に相談したことを受け、隣人が民生委員に、民生委員が行政に相談を持ち込んだ。

（生活史年表）

時期(年月)	家族の出来事	年齢				補足事項 (当時の状況等)
		長女	二女	父親	母親	
1995年	結婚	-	-	32	30	
1998年	長女誕生	0	-	35	33	
2003年	二女誕生	5	0	40	38	
2005年	長女、特別支援学校小学部入学	7	2	42	40	
2009年	自宅購入 父、夜勤で警備の仕事始める 母も就労し家計を支える	11	6	46	44	自宅は25年ローン（月8万円の支払い） 父親は、前職より給与の高い市内大手企業ビルの夜間警備員に転職
2010年	二女、小学校入学	12	7	47	45	
2011年	長女、特別支援学校小学部卒業、中学部入学	13	8	48	46	
2014年	長女、特別支援学校中学部卒業、高等部入学	16	11	51	49	
2016年	二女、小学校卒業、中学校入学	18	13	53	51	
2017年 3月	長女、特別支援学校高等部卒業	18	13	53	51	
2017年 4月	長女、就労継続支援 A 型事業所通所開始	18	13	53	51	
2017年 5月	母、病気により急逝	18	13	53	51	心臓の病気
2017年 7月	父、退職	18	13	54	-	5月以降無断欠勤が続き、7月末に退職勧奨を受け退職
2017年 8月	父、金融機関からの借入れ開始	18	14	54	-	
2017年11月	虐待通報	19	14	54	-	

(ジェノグラムとエコマップの組み合わせ)



(ジェノグラム・エコマップ・生活史年表から推測される虐待の背景)

35才で長女が、40才で次女が生まれ2児の父親となったが、長女に知的障害がある事が分かり、特別支援学校に就学。次女の小学校入学に合わせて自宅を購入、ローン返済のため夜間警備員に転職。母親も就労して家計を支えた。

長女の特別支援学校卒業の年に母親が急逝。妻の突然の死への悲嘆と孤独、2人の子どもの世話、住宅ローンの返済のためにさらに借金を重ねたことでストレスを抱え飲酒が増え、仕事も失ってしまい、孤立してしまった。

(養護者支援で考慮する必要があること)

- ・ 結婚後22年間、家族を支えるために働いてきたこと
- ・ 14年間、障害のある長女と次女を妻とともに育ててきたこと
- ・ 妻との突然の死別後、半年しか経過していないこと
- ・ 父親が妻の死を十分に悲しみ、喪失から回復し立ち直るための気持ちのケアが必要なこと
- ・ 当面の家事負担の軽減が必要であること
- ・ 住宅ローン返済への対応方針に対する相談が必要であること
- ・ 障害のある長女の今後の生活、次女の学校生活を相談できる先が必要であること
- ・ 父親自身がアルコールの問題を相談できる先が必要であること

「国手引き（令和2年10月）」の参考資料 P142～P164「事例で示す養護者による障害者虐待対応におけるポイント・養護者支援に関するポイント」では、上記の生活史年表やジェノグラムも活用した虐待対応のポイントを整理しています。そちらもご参照ください。

(こんな場面では－ 2)

④ 調査不能

- ・ 養護者の協力が得られないなどの理由により虐待の事実確認ができなかった。
- ・ 養護者に虐待について追及を行うことにより、さらに虐待が発生する可能性があったため、十分な情報が得られなかった。
- ・ 養護者が病死したことにより判断に至らなかった。
- ・ 転入前の家庭環境での虐待（警察からの情報提供）であり、現在は虐待の事実の確認ができなかった。

⑤ その他

- ・ 力関係は対等で、喧嘩が絶えない関係性。
- ・ 疑いはあるが、経過観察が必要と判断した。
- ・ 交際相手とのトラブルであり、被害を受けているが、警察が対応することでおさまっている。
- ・ 養護上何らかの問題があるが、虐待の事実は確認できず。

④： **状況確認や事実確認ができないことをもって、虐待の判断に至らなかったとすること（特に最終してしまうこと）は適切ではなく、関わりを継続することが大事です。**通報等に基づく判断としては「虐待である」「虐待ではない」のいずれかであることが基本であり、養護者の協力が得られないこと等を虐待の判断に至らなかった理由とすることは適切ではありません。さらには、事実確認により虐待がエスカレートする可能性があるのであれば、分離・保護までを視野に入れた事実確認を行うことが重要です。

⑤： これらの場合には、虐待の判断に至らなかったとしても、いずれもその後の状況を把握しておくことが必要です。特に何らかの問題があると判断される場合には、虐待対応という視点だけではなく、適切な支援に向けた関わりを考える（あるいは支援を担当する部署に引き継ぐ）ことが大事です。（トピックス③・④： p.14・16 参照）

### (3) 協議時に行われた支援・調整等

以下については、事実確認後の協議時に行われた支援や調整等の例です。

**通報等に対し事実確認を行った結果の虐待判断については、支援・調整とは別に行われるべきことに留意する必要があります。**特に、虐待か否かの判断を回避するためにこれらの支援が検討されることは、問題の本質を曖昧にしまいかねず、また、一時保護や分離等が行われた場合の、将来的な家族との再統合の検討時において、ともすれば問題が解消しないままという状況になりかねません。

#### (支援・調整等の例)

##### ① 分離・分離支援

- ・ 引っ越しによる分離・単身生活に移行・他市の公営住宅の申し込み
- ・ 医療保護入院
- ・ 生活保護を受け、世帯を分けたことで虐待要因が解消
- ・ 転出の際に他市障害福祉課へ情報提供

##### ② サービスの変更・新たな利用

- ・ 個別支援計画の見直し・事業所の変更
- ・ 障害福祉サービス及びそれ以外のサービス利用に向けて、施設紹介や見学同行
- ・ 障害年金及び傷病手当受給の申請手続き補助
- ・ 精神科への受診や入院

##### ③ 見守り

- ・ 定期的な訪問・保健所が養護者の相談にのっている・生活保護ケースワーカーによる見守り・定期受診している病院のワーカーと情報共有
- ・ 相談先を一本化し連携体制を再確認

##### ④ 本人理解・養護者支援

- ・ 過去の相談記録確認・事例検討を実施し本人理解を深めた・虐待担当保健師が介護者の話を傾聴、信頼関係の構築
- ・ 養護者のメンタルケアのための受診支援

##### ⑤ その他

- ・ 警察からの厳重注意
- ・ 隣市及び県への情報提供



## 【トピックス⑦： 措置権の今日的な意義】

戦後のわが国の社会福祉制度は措置制度を中心に展開してきました。日本国憲法の規定（第89条）や、社会福祉事業法（現社会福祉法）制定時の福祉基盤の状況等を考えると、当時としては最も適切な制度であったと言えますし、措置制度が戦後のわが国の福祉の充実に果たした意義は極めて大きなものであります。

その後、福祉が救済の思想からより普遍化し、また、本人の選択（自己決定）の重要性が指摘されるにつれ、措置制度は時代の要請に応えていくことが難しくなり、社会福祉基礎構造改革では、本人の選択を中心とした制度（利用選択制度）へと転換することとなりました。

しかしながら、利用選択制度は、大きな構造的課題を有しています。それは、本人の選択が基本となる以上、「選ぶことができない」「選ぶことをさせてもらえない」者にとっては、これら利用選択制度は全く機能しないということです。このうち、後者の「選ばせてもらえない」ケースの典型例の一つが虐待であると言えます。

このような事態に備え、利用選択制度が主軸となった今日においても、身体障害者福祉法や知的障害者福祉法等の福祉各法には措置規定が存置されています。この点で、**措置制度は社会福祉基礎構造改革によって否定されたのではなく、その重心が移転し、虐待等の人権侵害に対する重要な切り札として、今日的な意義が与えられている**と解するべきです。

また、虐待にかかる障害者の一時保護の手法には、措置のほか、契約による施設・事業所（短期入所など）の利用もありますが、まずは措置による保護を検討すべきです。この理由ですが、養護者による虐待の場合では、一時保護により分離した障害者に養護者が面会を求めるといった場合がありますが、契約入所・利用（緊急ショート等）の場合は、面会制限の規定がありません。そのため、養護者からの面会申出に対して、障害者支援施設の長が面会を見合わせるよう説得しなければなりません。このような責任・負担を障害者支援施設の長に負わせることは適切とは言えません。これに対し、措置入所の場合には、そもそも措置入所先を養護者に知らせる必要がないことに加え、法第13条の規定による面会制限が可能となっています。

これらのことから、虐待による保護を行うにあたっては、まず措置を考えるべきですし、当該措置が、財源を確保していない等の理由により行われなことは不適切であるということを理解すべきです。

なお、措置による一時的な分離を躊躇する理由として、家族関係の崩壊等を懸念してということがありますが、虐待に関しては、まず何をしても障害者本人の安全・安心を確保することが最優先となります。加えて、少なからずの虐待ケースの背景には、長期間にわたる家族の支援疲れ等に起因するものがあり、このような場合は、一時的に分離することで、家族の疲労軽減と閉塞感等の解消に資することとなります。

(通報等を受けた場合の措置)

第9条 (略)

2 市町村は、(略) 養護者による障害者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる障害者を一時的に保護するため迅速に(略) 障害者支援施設等(略) に入所させる等、適切に、身体障害者福祉法(略) 第18条第1項若しくは第2項又は知的障害者福祉法(略) 第15条の4若しくは第16条第1項第2号の規定による措置を講ずるものとする。この場合において、当該障害者が(略) 身体障害者(略) 知的障害者(略) 以外の障害者であるときは、当該障害者を身体障害者又は知的障害者とみなして、身体障害者福祉法第18条第1項若しくは第2項又は知的障害者福祉法第15条の4若しくは第16条第1項第2号の規定を適用する。

(面会の制限)

第13条 養護者による障害者虐待を受けた障害者について第9条第2項の措置が採られた場合においては、市町村長又は当該措置に係る障害者支援施設等若しくはほぞみの園の長若しくは当該措置に係る身体障害者福祉法第18条第2項に規定する指定医療機関の管理者は、養護者による障害者虐待の防止及び当該障害者の保護の観点から、当該養護者による障害者虐待を行った養護者について当該障害者との面会を制限することができる。

身体障害者福祉法

第18条 (略)

2 市町村は、(略) 障害者支援施設等(略) への入所を必要とする身体障害者が、やむを得ない事由により介護給付費等(療養介護等に係るものに限る。)の支給を受けることが著しく困難であると認めるときは、その身体障害者を(略) 障害者支援施設等若しくは(略) 指定医療機関(略) にその身体障害者の入所若しくは入院を委託しなければならない。

知的障害者福祉法

(障害者支援施設等への入所等の措置)

第16条 市町村は、18歳以上の知的障害者につき、その福祉を図るため、必要に応じ、次の措置を採らなければならない。

一 (略)

二 やむを得ない事由により介護給付費等(療養介護等に係るものに限る。)の支給を受けることが著しく困難であると認めるときは、(略) 障害者支援施設(略) に入所させてその更生援護を行い、又は都道府県若しくは他の市町村若しくは社会福祉法人の設置する障害者支援施設等若しくはほぞみの園に入所させてその更生援護を行うことを委託すること。

(略)

## 【施設従事者による虐待にかかる対応】

### 1. 相談・通報・届出の受理から対応方針の協議時における判断

調査不要と判断した理由

(こんな場面では)

#### ① 匿名・調査拒否

- ・ 虐待の疑いがある事業所名を教えてくれなかった。
- ・ 市民からの通報で事業所や被虐待者も確認できない。
- ・ 虐待を受けたことが疑われる障害者が調査を拒んだ。
- ・ 保護者が行政の介入を拒み、また、利用児童がすでに当該事業所を退所し、虐待が疑われる状態が解消していた。

#### ② 事業所から報告のみで判断

- ・ 事業所が個別面談等の事実確認を行い、研修等の実施により再発防止対策が実施されており、対応に問題がなかった。
- ・ 事業所が自主的に提出してきた報告書（再発防止策の記述あり）の内容から虐待に当てはまらないと判断した。

#### ③ その他

- ・ 他自治体の事業所に関する通報であり、調べた結果、当自治体の利用実績がなかった。
- ・ 事実確認調査に入ることによってその後の事業所と利用者の関係性が損なわれる可能性があったことから、相談支援専門員を交えて利用者とは相談を重ねていくことで対応することとした。

①： これらのうち、虐待の疑いがある事業所名を教えてもらえなかったり通報内容から事業所等が確認できない場合については、応対時の情報収集のあり方を再検討していく必要があります。虐待や不適切な関わりに関する通報等は、相手がやっとの思いで電話をかけたといった状況にあると考えられます。通報者の秘密は守られることを説明して安心感をもってもらいながら、僅かな手がかりでも得るように心がけておくことが望まれます。

虐待を受けたことが疑われる障害者が調査を拒んだ場合は、本人の意思を尊重しつつも、相談内容から判断し、必要と思われる場合には事実確認に赴くという姿勢が大事です。いずれにしても、その後の状況（施設等での生活の様子）について注視していく必要があります。

また、「保護者が行政の介入を拒み、また、利用児童がすでに当該事業所を退所し、虐待が疑われる状態が解消」している場合であっても、事実を確認の上、虐待と判断される場合には厳正な対応をしていかなければなりません（虐待・不適切な対応の要因が当該事業所で温存されたままとなるため、虐待の防止に向けた取組が求められます）。

- ②： **事業所からの報告のみをもって調査不要とすることは適切ではありません。**当該報告の内容が事実であるかを含め、必ず事実確認調査を行うことが重要です。これは事業所の報告や事業所自体を信用・信頼するか否かとは別次元の問題です。
- ③： 他自治体の事業所に関する通報であり、自らの自治体の支給決定対象者がいないことがわかった場合には、虐待に関する通報があったことを当該他の自治体に情報提供することが必要です。また、事業所と利用者の関係性が損なわれる可能性をふまえた対応については、他事業所の利用を含めた支援について検討しておくことも重要です。何よりも、虐待が事実であった場合に、当該虐待の要因等が温存されたままとなることは避けなければなりません。**虐待と判断するか否かが、事業所と利用者の関係によって影響を受けることは適切ではありません。**複数の担当者・部署（虐待調査と支援など）による関わりを検討することも必要です。

## 2. 事実確認後の協議における判断

### (1) 虐待ではないと判断した理由

(こんな場面では－ 1)

#### ① 事実の確認が困難

- ・ アザのついた理由、場所、時期が特定できず、関係者も思い当たる状況がない。
- ・ 事実確認調査の結果、当日の勤務体制等を考慮しても訴えのあった内容は起こり難いと判断した。
- ・ 被虐待者の特定ができず、状況確認が困難であった。
- ・ 医療関係者と施設従事者の話が異なる（引き続きモニタリングを継続）。
- ・ 虐待が疑われる職員と連絡がとれない。
- ・ 事業所内での調査の結果、虐待の事実が確認できなかった（事業所の職員同士の折り合いが悪く、腹いせに県に通報をした）。

#### ② 不適切な対応

- ・ 虐待ではなく不適切な対応だった。
- ・ 虐待行為は認められなかったが、職員の不適切な発言等が確認された。
- ・ 施設側の配慮が欠けていた。
- ・ 不適切な支援の内容を一部認めたが、虐待と言い切れるほどの十分な証拠が得られなかった。
- ・ 本人の特性に応じた対応が不十分であることが原因と推察されることから、虐待ではなく、不適切な対応であると判断。
- ・ 施設利用者全員に対する発言で不適切ではあるが虐待に該当しない。

①： 虐待ではないと判断するということは、「通報等に関する虐待の事実がない」「（明確な根拠のもと）虐待の定義に照らして虐待ではない」のいずれかであり、「（アザ等の事実があるが）特定できない」「虐待が疑われる職員と連絡がとれない」等は、虐待ではないと判断する根拠とはなりません。虐待にかかる通報がどのような思いでなされたかということや、虐待は重大な人権侵害にあたるという点に思いをはせ、まずは事実の確認に傾注することが必要です。虐待ではないと判断できるまでの間は、「虐待があった可能性」を排除せず対応しなければなりません。

②： 虐待と不適切な対応の境界は明確ではありませんが、虐待に該当しないものの不適切な行為が継続することや、不適切な行為を安易に容認することは避けなければなりません。**不適切な行為は虐待の温床ともなるものであり、早期にこれらの行為が是正されるよう、「利用者の様子や支援の状況を確認するための随時訪問」「支援上での困りごとに対する技術的助言」「研修の実施や圏域内施設の意見交換会の実施等」など、施設・事業者への関わりを続けていくことが必要です。**

(こんな場面では－ 2)

③ 事故・事実誤認

- ・ 虐待ではなく、公園の遊具にぶつかる事故だった。
- ・ 利用者同士のじゃれ合いの結果のケガだったことが分かった。
- ・ 事業所の車の止め方についての苦情であり利用者でもなかった。
- ・ 利用者ではなく従業員への暴言だった。
- ・ 利用者同士の人間関係のトラブル。

④ 妄想や思い込み

- ・ 精神障害の特性から被害妄想が激しく、認定に至らなかった。
- ・ 被虐待者が訴えた施設への不満を通報者が通報した。
- ・ 職員に交際を申し込み、断られたことに対する逆恨みから通報に至った可能性あり。

③： 事故による怪我等については、事業所は適切な対応を取った上で、都道府県、市町村、当該利用者の家族等への迅速な報告等が求められます。また、事実誤認の場合には、必要な場合にはその旨を通報者や関係者に報告し、理解を求めておくことが重要です。なお、上記のうち、人間関係のトラブルをはじめ、放置することが適切でないと判断された場合には、施設・事業者はその旨を伝え、対応状況を把握しておくことが大切です。

④： 虐待はあくまでも通報や届出にかかる事実の有無により判断することとなりますので、当該事実がなければ、虐待と判断することはできません。一方で、妄想や思い込みが通報となる場合については、施設・事業者等と協議し、要因をつきとめるとともに、相手方の理解を含む再発防止について検討していくことが望ましいと考えられます。

(こんな場面では－ 3)

⑤ 身体拘束・行動制限

- ・ 拘束の目的が危険回避のための制止であり、被虐待者に心身の影響がなかった。
- ・ 支援者の行為に虐待の意図は認められなかったが、本人や保護者は虐待として捉えた。

⑥ その他

- ・ 性的虐待疑いだったが合意の上での行為だった。
- ・ 非を認めたため、注意喚起に止まった。
- ・ 借用書を交わしており、返済を継続できている。
- ・ 虐待が疑われる職員の強い希望と今後の復職を鑑みた結果。

⑤： **身体拘束・行動制限については、「切迫性」「非代替性」「一時性」の要件を“全て”満たすものでなければなりません。**また、やむを得ず身体拘束等を行う場合には、①その態様及び時間、②そ

の際の利用者の心身の状況、③緊急やむを得ない理由等を記録しなければなりません。これらを満たしていない場合で、なおかつこれらの拘束や抑制が常態化している場合には、虐待として厳正に対応していく（研修の実施等を含め不適切な場合には、身体拘束廃止未実施減算を適用）姿勢が求められます。なお、**行為を行った者の認識は虐待の判断に影響を与えるものではなく、要件に照らして客観的に判断することが求められます。**（トピックス⑧： p.31 参照）

- ⑥： これらのほとんどは、虐待（あるいは不適切な関わり）として判断するとともに、改善に向けた指導等が行われるべきものです。少なくとも虐待と判断しなかっただけで対応を終結させることは避けなければなりません。虐待（不適切な関わりを含む）は、あくまでも**事実であったかということが問題であり、その背景や諸事情を併せて判断されるべきものではありません。また、利用者や対象者を中心に考えていくべきものです。**

上記のうち、合意を得た行為や、借用書が交わされているといったことは、一般の家庭や社会であればともかく、施設・事業者と利用者という関係においては適切ではありません。これらの環境にあつては、施設・事業者と利用者は現実には対等の立場とはなりえないということを念頭に置いたうえで、事実確認等が行われるべきです（無意識に誘導された意思等）。

また、職員の復職等を考慮に入れたり、職員の願いや希望に沿うがために、虐待の判断が歪められることは決してあってはなりません。法が何を意図し、誰を支援するためのものであるかを考えれば、市町村職員としての関わりの視点は自ずと定まるものと思われま

### (3) 虐待の判断に至らなかった理由

(こんな場面では)

#### ① 情報不足等

- ・ 匿名での通報であり、虐待が疑われる職員や利用者を特定できなかった。
- ・ 虐待が疑われる職員、利用者双方の言い分が一致しない。
- ・ 該当職員が退職しており、虐待の判断が行えなかった。
- ・ 虐待を受けたと思われる利用者から物証提出の拒否。
- ・ 通報者が虐待の証拠を市には提出せず県に提出すると言われた。

#### ② 不適切な対応

- ・ 歩行訓練の際、利用者の障害特性に応じた介護方法が統一されていないことから生じた事故で、虐待にあたるかは判断できなかった。
- ・ 事業所内の訓練中、介護中に発生したことで安全配慮に欠けた対応であったとして虐待としての判断に至らず。

#### ③ その他

- ・ 事実の判断に至らなかったがその後も継続して通報及び情報提供があったため、現在も調査を継続している。
- ・ 対象者が他市町村の方だった。

- ①： これらはいずれも虐待の判断に至らなかった理由として安易に片づけて良いものではありません。虐待に関する**事実確認後の対応は、「虐待と判断し事後の対応を協議」、「事実がなかった又は定義に照らして虐待ではないと判断」に大別**されますが、**虐待（又は虐待ではない）と判断するに足る情報を得られていない場合は、「虐待があった可能性」を排除することなく、関わりや状況の把握を継続していくことが大切です。**

通報にかかる当事者が特定できない場合は引き続き特定に努め、その結果、事実の有無、事実の場合は当事者の特定ができるよう様々な方法で調査を継続する必要があります。

施設従事者虐待の場合は、指導の対象は虐待した職員個人ではなく、施設・事業所です。**虐待者が虐待行為を否定するのは当然であり、言い分が一致しない場合は、目撃証言や記録等から客観的な情報を集め、虐待に当たるかどうかを判断することで、施設・事業所の適正な運営を確保し、更なる虐待の発生を防止していくことが重要です。**（トピックス⑨： p.32 参照）

また、当該職員の退職は虐待の判断ができないことの原因とはなりません。障害者総合支援法及び児童福祉法には退職した職員からの報告徴収等の規定があり、この権限に基づく聞き取りを行うことも可能です。退職した職員と連絡が取れない場合でも、他の職員等への聞き取り等の客観的な事実を根拠に適切に判断することが大切です。

物証等の提出拒否については粘り強く説得を続ける等の努力が必要であり、都道府県への提出を主張される場合には、その結果をふまえ、都道府県と協議を進めていくことが必要です。

虐待にかかる通報は、ほとんどの場合は切迫した状況でなされていることと、虐待は重大な人権侵害であることを認識し、その思いにこたえていくことが、虐待対応の部署に従事する職員に求められます。

- ②： 不適切な対応については、虐待との判断に至らなかった場合においても、従事者の資質の向上に向けた指導や、設備環境・人員体制の見直し等について、実地指導を担当する部署と連携した関わりが必要となります。
- ③： 調査の継続中は、虐待があった可能性を排除せず対象者の支援を考える必要があります。また、他の市町村の対象者の場合には、適切な情報提供と当該他市町村への引き継ぎが必要となります。



【トピックス⑧： 行動障害がある人に対する「身体拘束」で気をつけなくてはならないこと】

知的障害と自閉スペクトラム症が重複している人の場合、職員の実態への配慮不足や不適切な対応によってパニックが誘発され、自傷・他害や物壊しなどが生じ、それを止めるために職員が利用者を羽交い締めにしたり、手足を押さえたり、一時的に部屋に閉じ込めて隔離し、出られなくなったりする場合があります。これらの行為は身体拘束にあたり、身体的虐待となります。

しかし、次の 3 つの要件の全てに該当する場合は緊急やむを得ない場合として例外として認められます。その場合であっても、身体拘束を行った際の態様及び時間、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その他必要な事項の記録が求められます（なお、令和 4 年 4 月からはこれらに加えて身体拘束の適正化を図るための委員会の設置、指針の整備、従業者への研修の定期的な実施が義務づけられます）。

- ① 切迫性 （本人又は他の利用者等の生命、身体、権利が危険にさらされる可能性が著しく高い）
- 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）
- ③ 一時性 （身体拘束その他の行動制限が一時的である）

虐待通報に基づいて事実確認調査を行なう場合、上記を理由に施設・事業所側から、緊急やむを得なかったと主張される場合があります。その際に注意する必要があるのは、このようなパニックを理由とする身体拘束が繰り返し行なわれていないかという点です。パニックが、職員の実態への配慮不足や不適切な対応によって誘発された場合、身体拘束の原因をつくっているのは職員ということになります。

例えば、本人の障害特性として聴覚過敏がある場合、大きな声や特定の音に驚いたり、感覚過敏がある場合、室温が高すぎたり低すぎたり、あるいは作業服の肌触り等でイライラしたり、こだわりが強い場合、急な作業内容や予定の変更に混乱してパニックを起こしてしまいます。

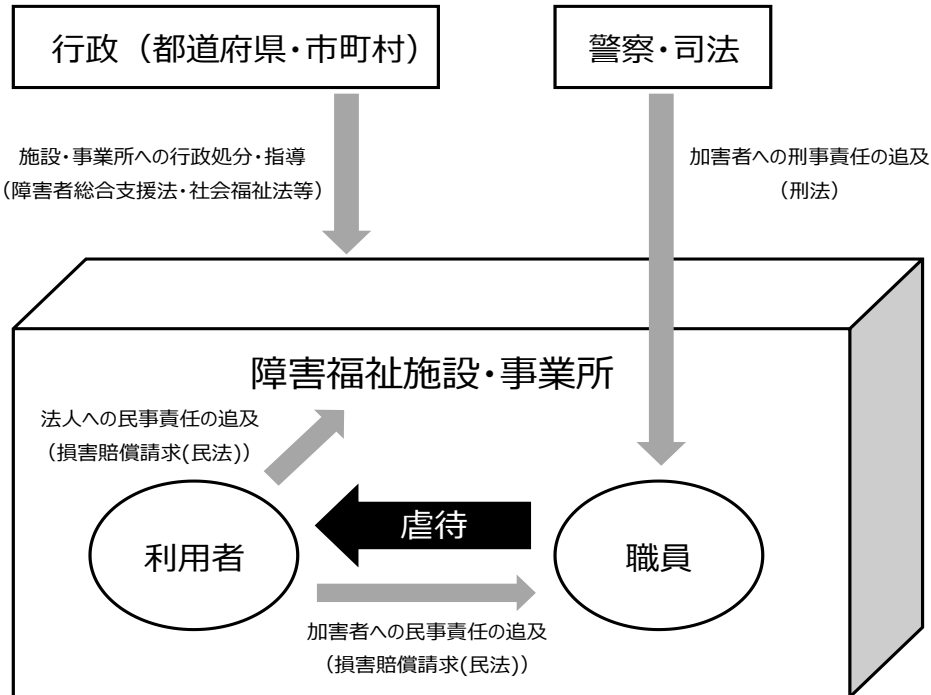
本人のこのような障害特性を理解せず、「本人の問題行動」と捉え、パニックを起こしたら、職員が羽交い締めにしたり、手足を押さえたり、部屋に閉じ込めて隔離するような身体拘束を繰り返している場合、切迫性、非代替性、一時性があっても、やむを得なかったとはいえません。施設・事業所の職員が、本人のために良かれと思って行ったことであっても、また、事実確認調査を行なった行政職員から見て、心情的に「施設職員は頑張っている」「よくやってくれている」と感じたとしても、あくまでも障害のある本人の立場で考え、「緊急やむを得なかった」とはならないことに注意が必要です。

身体拘束を繰り返し行っている場合は、本人の個別支援計画や日常的な支援記録を確認します。パニックの原因を究明し、その原因となる環境への配慮や作業内容・日課が一定となるよう工夫がされているか、職員が共通の認識をもって対応しているかを確認することが必要です。適切な支援かどうか行政職員では判断が難しい場合は、必要に応じて行動障害に対する支援の専門家から意見を聞くことも考慮します。

「物を壊したり、人を叩くという行動が、ご自身にとってマイナスになることを実感していただき、その行動を減らせるように支援していきます」。個別支援計画に、このような「支援目標」が記載されていたら注意が必要です。目標に基づいて、具体的にどのような「支援」を行っているのか、よく確認することが必要でしょう。

【トピックス⑨： 虐待事案にかかる施設・事業所（職員）の法的責任と再発防止策】

施設・事業所職員による虐待事案が起きた場合の法的責任の関係は、次のようになります。



市町村や都道府県が行なう法的権限行使は、障害者総合支援法や社会福祉法、特定非営利活動促進法等に基づき、施設・事業所や法人に対して行なう指導・勧告や行政処分です。

虐待の事実確認調査の段階で、加害者とされる職員が虐待行為を否認した場合、刑法に基づく刑事責任の追及においては慎重に対応することが必要になるかもしれませんが、他の職員や複数の第三者の虐待行為の目撃証言、虐待を受けた被害者の訴え等があり、施設・事業所で虐待が起きたことがあきらかな場合、行政が行なう法的対応は加害者個人に対してではなく、法人や施設・事業所に対する指導・勧告や行政処分ですので、加害者の認否の如何に関わらず虐待認定していくことが求められます。

また、当該虐待の背景や要因を分析し、施設・事業所は自ら再発の防止に向け取り組まなければなりません。行政においても再発防止の取組みに対し適切な助言・指導を行うことが求められます。

### 3. 被虐待者に行った支援の状況（施設等に対する指導等を含む。）

以下は、虐待であると判断された後に、被虐待者に行われた支援の例です。本人の安全・安心の確保が最優先であるとともに、施設に対する指導・助言などによる間接的な支援など、広範囲な対応が必要であることがわかります。

- ① 一時保護・入院・措置入所等
  - ・ 病院への一時入院
  - ・ 主治医と家族・支援者が相談をし、入院
  - ・ 他施設へのやむを得ない措置による短期入所
- ② 施設・事業所の変更・利用中止
  - ・ 施設・事業所の変更
  - ・ 施設・事業所との契約を終了（その後、サービス等の利用希望なしの場合）
- ③ 施設・事業所での支援見直し
  - ・ 施設・事業所内における支援の見直し
  - ・ 個別支援計画に身体拘束の記載を追加
  - ・ 施設・事業所への指導及び改善計画書の提出
- ④ 改善計画書の提出依頼、助言指導
  - ・ 指導権限のある自治体の担当課から改善計画の提出を依頼
  - ・ 業務改善報告書の提出及び指導助言
  - ・ 改善報告書の報告会を開催し、関係自治体と障害者虐待防止センターが助言を実施
  - ・ 職員体制に関する助言
  - ・ 事業所内で再度虐待防止策の確認を行い、目に見える場所に掲示するよう指導
  - ・ 法人代表者及び該当職員を呼び出し、事実確認のうえ、再発防止について直接指導
- ⑤ 虐待防止委員会の設置、研修の要請（※令和4年度からの義務化措置より以前の対応）
  - ・ 虐待防止委員会の設置、虐待防止マニュアルの策定を指導
  - ・ 虐待防止研修への参加を働きかけ
  - ・ 虐待防止委員会の開催や研修会等の記録提出及び助言
  - ・ 職員教育の徹底を申し入れ
- ⑥ 複数の自治体と連携した支援
  - ・ 継続支援を支給決定市町村へ依頼
  - ・ 対象者が複数の市町村にまたがるため、施設への合同調査や改善計画書などの提出を依頼
  - ・ 当該施設が所在する市との、施設環境や職員・利用者の状況等の確認のための施設訪問・指導
- ⑦ その他
  - ・ 見通しが悪い建物構造の施設にインカムの導入を助言、虐待防止センター職員による研修の実施

## 【トピックス⑩： 都道府県に期待される役割－①】

毎年度、厚生労働省が実施している「『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」の平成 24 年度から令和元年度までの調査結果から、市町村窓口への障害者虐待の相談・通報件数について次のことが分かりました<sup>1)</sup>。

養護者による障害者虐待に関してみると、平成 24 年度調査以降、毎年ほぼ半数近くの市町村に相談・通報が寄せられているが、半数は相談・通報件数 0 件である。8 カ年（実質は 7 年半）を通して 1 件も相談・通報件数がない市町村は 20.4%（354 自治体）でした。

施設従事者による障害者虐待の相談・通報件数の有無をみると、例年相談・通報が寄せられている割合は 20～30%であり、70%程度の自治体には相談・通報は寄せられていない。8 カ年を通してみれば、1 件も相談・通報がない市町村は 33.4%（580 自治体）でした。

使用者による障害者虐待についてみると、市町村に相談・通報が寄せられた割合は 10～15%にとどまっており、8 年間で相談・通報が 1 件もない市町村は 59.7%（1,037 自治体）となっています。

令和元年度「障害者虐待対応状況調査」の結果を用いて人口規模別に相談・通報件数のない市町村数をみると、小規模な市町村ほど障害者虐待に関する相談・通報件数が 0 件の割合が高く、特に人口 5 万人未満の市町村では養護者による障害者虐待の相談・通報件数 0 件の割合が 70.6%、施設従事者による障害者虐待では 81.4%を占めていました。なお、8 年間で相談・通報が 1 件もない市町村は、人口 5 万人未満の市町村に集中しています。

このように、「障害者虐待防止法」が施行されてから現在まで経過する中で、市町村における虐待対応の経験に差が生じています。人口規模が小さく通報件数が少ない市町村では、たとえ専門的に従事する職員を配置し、研修を受講するなどの体制を組織的に整えていたとしても、虐待の通報や相談を受けた場合にその対応に戸惑うことが予測されます。

障害者虐待防止法では、**都道府県は、都道府県障害者権利擁護センターを設置し、市町村に対する情報提供、助言その他の援助を行うこととされています。都道府県が、その地域の実情に応じて、経験の少ない市町村への支援や市町村職員への積極的なスーパーバイズの提供などを行うことが求められます。**

具体的には、養護者による虐待において、事実確認や、やむを得ない事由による施設等への措置、成年後見の申立て、面会制限などの判断や実施に当たったの必要な助言や情報提供をすることが求められます。また、市町村の体制や対応が不十分であった場合に虐待対応ケース会議などを通じてスーパーバイズすること、障害者福祉施設従事者等による虐待や使用者による虐待において市町村に求められる役割について、必要に応じてサポートすることが期待されます。

さらには関係機関との地域ネットワーク構築の後方支援も求められます。こうした市町村への支援を通じて課題を把握し、これを都道府県主催の障害者虐待防止研修を企画する際に反映させること、市町村に必要な情報を提供することが期待されます。

(都道府県による市町村支援の具体例)<sup>2)</sup>

① 市町村が抱える困りごとの把握

- ・ 国の障害者虐待対応状況調査とは別に、管内市町村の体制や取り組み状況を把握するための独自の調査を実施
- ・ 市町村の困りごとや悩みを共有し、解消する場を提供することは都道府県の役割。研修や、自立支援給付支給事務等における市町村指導の機会を利用し、障害者虐待対応における困りごとに関する意見交換と共に対応状況を把握

② 障害者虐待対応の検証への支援

- ・ 都道府県主催の障害者虐待対応の検証の場を設置。市町村が虐待対応を報告（他の市町村でも同じように悩むと思われる事例等）。他の市町村の取り組みを参考に、検証を進める市町村を増やす狙いがある。

③ 助言や情報提供

- ・ 市町村から都道府県に相談があった場合に、他市町村の類似の対応について情報提供
- ・ 市町村の管理職に、市町村ごとの個別の状況（相談・通報件数の差や人材育成の状況）に応じて支援することを伝えた。

④ 都道府県独自の手引きや資料の作成・配布

- ・ 相談・通報受理件数が少ない市町村から戸惑いの声<sup>1)</sup>が寄せられたことから、よくある質問への回答を整理し公表した。
- ・ 国手引きを参考に独自の手引きを作成し、市町村に配布。複数市町村が関係する施設従事者虐待の場合の対応を整理し掲載した。
- ・ 市町村向け、住民向け、事業所向けの資料の作成、配布、公表
- ・ 市町村の参画を得て市町村職員向け虐待対応テキストを作成

⑤ 研修の工夫

- ・ 地域別・圏域別の研修を企画し、市町村同士で質問し合える関係づくりをしている。
- ・ 圏域ごとに行政職員と相談支援事業所職員合同の新任研修を開催。

1) (一財)日本総合研究所(2021)令和2年度障害者虐待事案の未然防止のための調査研究一式調査研究事業報告書. 41-44

2) (一財)日本総合研究所(2022)令和3年度障害者虐待事案の未然防止のための調査研究一式調査研究事業報告書. 98-100

## 【トピックス①： 都道府県に期待される役割－②】

前述のとおり、養護者による障害者虐待、障害者福祉施設従事者による障害者虐待を合わせた相談通報件数は全国で年間 1 万件未満、人口 1 万人あたりでは 0.8 件程度です。小規模な市町村では年間 1 件あるかどうかというところでしょう。一方、障害者虐待、とりわけ養護者による障害者虐待は、児童虐待や高齢者虐待に比べて虐待者、虐待行為ともに極めて多様です<sup>1)</sup>。

これらから、市町村は、障害者虐待防止法に定められる対応の経験を蓄積しづらく、経験できたとしても汎化しづらいことが指摘できます。当然、市町村は体制整備を図っていますが、通報等を受けた場合の対応の判断に際して迷ったとき、市町村の拠りどころとなるのは、類似の事案でどのような対応をしたのか、ポイントはどこにあるのかといった、都道府県による情報提供や助言等の援助です。その虐待を市町村の責任で終わらせるためには、都道府県の支えが大きな力になるのです。

また、これまでに報告された障害福祉施設従事者による障害者虐待では、施設所在地自治体、支給決定自治体、指導監査権限自治体が異なる場合や、支給決定自治体が異なる複数の被虐待者がいる場合も珍しくありません。このような事案での対応の参考として、令和 2 年度調査報告書では、支給決定自治体は被虐待者の保護/支給決定の変更等、施設所在地自治体は複数にわたる支給自治体や指導監督権限自治体への情報提供、指導監督権限自治体は監督権限の行使/法人の再発防止に向けた取り組み支援、と役割を整理しました。そのうえで、「施設従事者虐待対応に関係する自治体すべてがまず念頭に置くべきは「被虐待者の生命・生活の安全の確保」という目的である」としています<sup>2)</sup>。

関係する自治体が複数にわたるようなこうした事案では、都道府県に期待される役割は特に大きなものです。複数の自治体に関係する中で、重篤な権利侵害である虐待を早期に終わらせ、被虐待者の生命・生活の安全を確保する必要があるからです。**都道府県は、各法に規定される権限行使を適切に行うとともに、情報を整理して自治体それぞれの役割を明確に伝え、都道府県の情報共有や連携、協力を行うことが期待**されます。

都道府県は被虐待者への直接的な支援は行いませんが、侵害されやすい障害者の権利を守り、回復させるとともに、未然に防ぐための重要な役割があることを改めて確認しましょう。

- 1) 大村美保・五味洋一（2016）養護者による障害者虐待への対応の現状と地域における体制整備の課題．発達障害研究 38(2),169-177.
- 2) (一財)日本総合研究所（2021）令和 2 年度障害者虐待事案の未然防止のための調査研究一式調査研究事業報告書．78

## 【むすび】

本書は、自治体で虐待防止に関わる皆さまが遭遇する可能性が高いと思われる場面を整理し、それぞれの場面ごとにどう向き合うべきかについて取りまとめたものです。

まず、前者の遭遇する可能性が高いと思われる場面についてですが、これらは決して他人事ではなく、皆さまの地域でいつ起きてもおかしくないということ、平易な表現をすれば「あるある」として、我が事として身近に感じてもらいたいと願っています。これらの場面は決して架空の出来事を創作したのではなく、本年度調査で新設された項目に対し、想定を遥かに上回る回答（自由記述）を整理したのですが、そこには自治体規模や地域による差異が見られなかったことが、これらの場面の普遍性を物語るものであると言えます。

次に、後者の部分である向き合い方ですが、場面ごとに異なることはもちろんですが、それぞれの具体的な対応方法にばかり目を向けるのではなく、「なぜこのような対応が必要なのか」「どうすればこのような対応が可能となるのか」を大事にしてほしいと願っています。

この「なぜ」「どうすれば」を軸としてご覧いただければ、一見して異なると思われる対応の根底には、共通するものが横たわっていることに気付かれるかと思います。これらをまとめると、

- ① 本人中心の視点（権利擁護の視点、目視による事実確認と安全確保など）
- ② 組織的対応とアプローチの標準化（庁内対応の組織化、ツールの活用・研修など）
- ③ 地域連携（地域資源の把握やネットワークの構築、都道府県との連携体制の確立など）
- ④ 専門性の確立（保健福祉専門職の配置、関与・基幹相談支援センターの活用など）

に集約されます（「自治体間の障害者虐待対応ばらつき解消（対応の標準化）に向けたヒアリング調査結果」より引用・整理）。

上記からもわかるように、まずは想いの共有・軸とすべき考え方の共有を根底とし、専門職・専門機関・地域資源と連携していくことであり、決して職員個人や行政内部で抱え込み疲労困憊しないことが大事であると考えられます。

最後になりますが、虐待防止にかかる取り組みは、上記のポイントに照らせば、単に個人や家庭、事業所や施設の問題にとどまらず、広く地域として共有すべき課題であるとともに目標でもあります。

本書の標題として「みんなで考える」という文言を用いた意図をご理解いただき、本書に込められた想い・願いが地域で広く共有され、地域のみんで虐待防止に向き合う、そのような社会がいつに日にか当たり前の風景となることを願ってやみません。

「障害者虐待事案の未然防止のための調査研究一式」に係る検討委員会 委員一同

『検討委員会 委員名簿』

令和3年度厚生労働省委託事業

障害者虐待事案の未然防止のための調査研究一式

検討委員会 委員名簿

■委員

五十音順、敬称略

氏名	所属
大村 美保	筑波大学 人間系 障害科学域 助教
◎小山 聡子	日本女子大学 人間社会学部長 教授
曽根 直樹	日本社会事業大学 福祉マネジメント研究科（専門職大学院）准教授
谷口 泰司	関西福祉大学 社会福祉学部 社会福祉学科 教授
野村 政子	東都大学 ヒューマンケア学部 看護学科 准教授

◎：委員長

■オブザーバー

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

■事務局

一般財団法人 日本総合研究所



# 卷 末 資 料

## 【巻末資料 1 : 障害者虐待発見チェックリスト】

出典：「市町村・都道府県における障害者虐待防止と対応の手引き」（令和 2 年 1 0 月 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）P.38-40

虐待していても本人にはその自覚のない場合や虐待されていても障害者自ら SOS を訴えないことがよくありますので、小さな兆候を見逃さないことが大切です。複数の項目に当てはまる場合は疑いがそれだけ濃いと判断できます。これらはあくまで例示なので、完全に当てはまらなくても虐待がないと即断すべきではありません。類似の「サイン」にも注意深く目を向ける必要があります。

### <身体的虐待のサイン>

- 身体に小さな傷が頻繁にみられる
- 太ももの内側や上腕部の内側、背中等に傷やみみずばれがみられる
- 回復状態がさまざまに違う傷、あざがある
- 頭、顔、頭皮等に傷がある
- お尻、手のひら、背中等に火傷や火傷の跡がある
- 急におびえたり、こわがったりする
- 「こわい」「嫌だ」と施設や職場へ行きたがらない
- 傷やあざの説明のつじつまが合わない
- 手をあげると、頭をかばうような格好をする
- おびえた表情をよくする、急に不安がる、震える
- 自分で頭をたたく、突然泣き出すことがよくある
- 医師や保健、福祉の担当者に相談するのを躊躇する
- 医師や保健、福祉の担当者に話す内容が変化し、つじつまが合わない

### <性的虐待のサイン>

- 不自然な歩き方をする、座位を保つことが困難になる
- 肛門や性器からの出血、傷がみられる
- 性器の痛み、かゆみを訴える
- 急におびえたり、こわがったりする
- 周囲の人の体をさわるようになる
- 卑猥な言葉を発するようになる
- ひと目を避けたがる、一人で部屋にいたがるようになる
- 医師や保健、福祉の担当者に相談するのを躊躇する
- 眠れない、不規則な睡眠、夢にうなされる
- 性器を自分でよくいじるようになる

<心理的虐待のサイン>

- かきむしり、かみつき等、攻撃的な態度がみられる
- 不規則な睡眠、夢にうなされる、眠ることへの恐怖、過度の睡眠等がみられる
- 身体を萎縮させる
- おびえる、わめく、泣く、叫ぶ等パニック症状を起こす
- 食欲の変化が激しい、摂食障害（過食、拒食）がみられる
- 自傷行為がみられる
- 無力感、あきらめ、なげやりな様子になる、顔の表情がなくなる
- 体重が不自然に増えたり、減ったりする

<放棄・放置のサイン>

- 身体から異臭、汚れがひどい髪、爪が伸びて汚い、皮膚の潰瘍
- 部屋から異臭がする、極度に乱雑、ベタベタした感じ、ゴミを放置している
- ずっと同じ服を着ている、汚れたままのシーツ、濡れたままの下着
- 体重が増えない、お菓子しか食べていない、よそではガツガツ食べる
- 過度に空腹を訴える、栄養失調が見て取れる
- 病气やけがをしても家族が受診を拒否、受診を勧めても行った気配がない
- 学校や職場に出てこない
- 支援者に会いたがらない、話したがらない

<経済的虐待のサイン>

- 働いて賃金を得ているのに貧しい身なりでお金を使っている様子がみられない
- 日常生活に必要な金銭を渡されていない
- 年金や賃金がどう管理されているのか本人が知らない
- サービスの利用料や生活費の支払いができない
- 資産の保有状況と生活状況との落差が激しい
- 親が本人の年金を管理し遊興費や生活費に使っているように思える

※ 「障害者虐待防止マニュアル」（NPO 法人 PandA-J）を参考に作成

【注】セルフネグレクト（自己による放任）について

NPO 法人 PandA-J の「障害者虐待防止マニュアル」のチェックリストには「セルフネグレクトのサイン」が挙げられています。セルフネグレクト（自己による放任）については、障害者虐待防止法に明確な規定がありませんが、このようなサインが認められれば、支援が必要な状態である可能性が高いので、市町村の障害者の福祉に関する事務を所管している部局等は、相談支援事業所等の関係機関と連携して対応をする必要があります。

<セルフネグレクトのサイン>

- 単身生活の人が、痩せて食事をしていないようであったり、身体や衣類の清潔が保たれていない
- 昼間でも雨戸が閉まっている
- 窓ガラスが割れたまま放置されている
- 電気、ガス、水道、電話が止められていたり、家賃の支払いが滞っている
- ゴミが部屋の中や家屋の周囲に散乱している、部屋から異臭がする
- 郵便物がたまったまま放置されている
- 野良猫のたまり場になっている
- 近所の人や行政が相談に乗ろうとしても「いいよ、いいよ」「放っておいてほしい」と頑なに遠慮したり拒否し、あきらめの態度がみられる

※ 「障害者虐待防止マニュアル」（NPO 法人 PandA-J）を参考に作成

## 【巻末資料 2 : 障害者虐待防止法に関する Q & A (一部抜粋)】

出典：令和 3 年 12 月 24 日事務連絡 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長

### 【総論】

#### (障害者の定義)

問 1 障害者虐待防止法における「障害者」とは、障害者基本法第 2 条第 1 号に規定する「障害者」と定義されているが、障害者基本法における「その他の心身の機能の障害」とは、どのような障害が対象となるのか。

#### (答)

- 障害者基本法の定義では、難病等に起因する障害など、必ずしもそのまま身体障害、精神障害、知的障害のいずれかの類型に当てはまらないものについても、「その他の心身の機能の障害」として含まれるものと整理されている。
- これらに該当するか否かについて、いずれの手帳も取得していない場合には、当事者や家族などからの聞き取りに基づき、例えば、自立支援医療や特定疾患医療の受給者証や診断を受けた根拠となるものの確認、診断を受けた医師に本人から問い合わせを行っていただくなどの確認方法が考えられる。

#### (虐待防止ネットワーク)

問 2 障害者虐待の防止や早期の発見等のための虐待防止ネットワークは、児童虐待や高齢者虐待の防止のための既存のネットワークと一体的に構築することは可能か。

#### (答)

- 一体的に構築することは可能であるが、障害者虐待の防止に係る固有のメンバー（障害福祉サービス事業者や相談支援事業者、使用者虐待に対応する関係機関など）に新たに参加してもらうことに留意する必要がある。
- また、既存のネットワークのうち、要保護児童対策地域協議会については、児童福祉法上、構成メンバー等に守秘義務、構成する関係機関に公示義務等が課されており、障害者虐待への対応体制と一体的に構築する場合は、すべてのメンバーに当該義務等が課されることになるので、十分留意するとともに、要保護児童対策地域協議会の本来の機能が損なわれないように配慮されたい。

#### (通報・届出)

問 3 養護者又は障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の通報先は市町村となっているが、通報者から都道府県へ通報があり、加えて、市町村への通報を拒むようなケースでは、どのような対応が必要か。

(答)

- 通報者が市町村への通報を拒否する場合においても、障害者が虐待を受けたと思われる場合には、都道府県は、市町村へ通報の内容を連絡する旨を通報者に伝えた上で、市町村へ連絡することとなる。

(市町村障害者虐待防止センター)

問4 「市町村障害者虐待防止センター」という名称は、必ずこのようにつけなくてはならないか。

(答)

- 法律上、この名称を使うことは明確に義務づけられてはいないが、障害者や地域住民からみて、法に基づく虐待の相談・通報の窓口であることが明確に分かるように、「〇〇市障害者虐待防止センター」という名称を掲げることが望ましい。

(事実確認及び立入調査の委託)

問5 障害者虐待防止法第9条第1項に定める通報・届出に対する安全確認や事実確認の業務及び障害者虐待防止法第11条第1項に定める立入調査を基幹相談支援センターに委託することは可能か。

(答)

- 市町村が、障害者虐待防止法第9条第1項に定める養護者による障害者虐待の通報又は届出を受けた障害者の安全の確認及び通報又は届出に係る事実の確認のための措置について、基幹相談支援センターに委託することは差し支えない。

ただし、障害者虐待防止法第11条第1項に定める立入調査は、養護者による障害者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる場合に、公権力の行使として市町村が行うものであるため、基幹相談支援センターが行う場合であっても、市町村が自ら設置する基幹相談支援センターの職員（市町村職員としての身分を有する者に限る。）が行う必要がある。

また、養護者による虐待により生命又は身体に重大な危険が生じている可能性があると考えられる場合は、事実確認の流れの中で一体的に立入調査を行う可能性があるため、その場合は、障害者虐待防止法第9条第1項の事実確認についても、立入調査権を持つ市町村（市町村が自ら設置する基幹相談支援センターを含む。）が自ら行う必要がある。

なお、市町村から委託を受けた基幹相談支援センターの職員（市町村職員としての身分を有しない者）が、市町村が行う立入調査に同行することは差し支えないが、あくまで調査委対象者の同意の下に立ち入るものであることに留意すること。

また、市町村障害者虐待防止対応協力者に委託することができる業務は、障害者虐待防止法第33条に規定されているとおりであり、障害者虐待防止法第9条第1項に定める養護者による障害者虐待の通報又は届出を受けた場合の安全確認や事実確認及び障害者虐待防止法第11条第1項に定める立入調査は含まれていない。

問5の2 障害者虐待防止法第9条第1項に定める通報・届出に対する安全確認や事実確認の業務を基幹相談支援センターに委託した場合、また、障害者虐待防止法第11条第1項に基づき、市町村が自ら設置する基幹相談支援センターの職員（市町村職員としての身分を有する者）が立入調査を行う場合、守秘義務は適用されるのか。

（答）

- 市町村から委託を受けた基幹相談支援センターの場合、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律（以下、「障害者総合支援法」という。）第77条の2第6項に基づき守秘義務が適用される。

また、市町村が自ら設置する基幹相談支援センターの職員については、地方公務員法第34条第1項に基づき守秘義務が適用される。

（都道府県障害者権利擁護センター）

問6 障害者虐待防止法第36条第2項第2号において、都道府県障害者権利擁護センターの業務として、「市町村が行う措置の実施に関し、市町村相互間の連絡調整」とあるが、どのようなケースが想定されるのか。

（答）

- 例えば、障害者福祉施設における虐待事案において、利用者全員を別の施設に保護しなければならない場合に、市町村が受け入れ先を探す際、都道府県障害者権利擁護センターが相互間の連絡調整を行うことなどが考えられる。

## 【養護者による障害者虐待】

（市町村障害者虐待対応協力者）

問7 障害者虐待防止法第9条第1項において、「第三十五条の規定により当該市町村と連携協力する者」とあるが、どのような者を想定しているのか。

（答）

- 社会福祉法に基づく福祉事務所の他、障害者総合支援法に基づく基幹相談支援センター等の相談を担当する機関や、「市町村・都道府県における障害者虐待の防止と対応の手引き」のⅡ－1－（3）「虐待防止ネットワークの構築」に示している者や、Ⅱ－3－（5）－ア「虐待対応ケース会議の開催」の「個別ケース会議のメンバー構成（例）」に示している者などを想定している。

（通報等を受けた場合の措置）

問8 障害者虐待防止法第9条第2項において、「当該障害者を身体障害者又は知的障害者とみなして」とあるが、

- ① 「みなして」とは、どのような行為や判断を経て行うべきか。
- ② 「みなし」た後は、身体障害者福祉法又は知的障害者福祉法のどちらの法律を適用すべきか。

(答)

- 障害者虐待防止法第9条第2項に基づく措置が必要と判断されれば、当該障害者を身体障害者又は知的障害者とみなすこととなる。
- 「みなし」た場合には、身体障害者福祉法第18条第1項若しくは第2項又は知的障害者福祉法第15条の4若しくは第16条第1項第2号の規定を講じた場合に、被虐待者に適切な施設やサービスの利用が可能となるかという観点で適用する法律を選択することとなる。

(立入調査)

問9 立入調査に際して、障害者の福祉に関する事務に従事する職員が携帯する身分を示す証明書は、当該職員の職員証で代用することは可能か。

(答)

- 立入調査を行う職員が携帯する身分証明書は、「立入調査を行う職員であることの証明書」であることが求められることから、市町村(長)においては、当該職員に対して、適切な身分証明書を作成・交付し携帯させる必要がある。
- なお、立入調査に係る身分証明書の参考例は、「市町村・都道府県における障害者虐待の防止と対応の手引き」のⅡ-3-(4)-オ「立入調査の留意事項」を参照されたい。

(立入調査)

問10 障害者虐待防止法第12条第1項では、「必要があると認めるときは」警察署長に対し援助を求めることができるとあるが、具体的にどのようなケースを想定しているのか。

(答)

- 立入調査を行う際に養護者から物理的な抵抗を受けるおそれがあるなど、市町村職員だけでは職務遂行をすることが困難な場合を想定している。
- なお、警察署長の行う援助とは、市町村長による職務執行が円滑に実施できるようにする目的で、警察が警察法や警察官職務執行法等の法律により与えられている任務と権限に基づいて行う措置であり、警察に調査業務そのものの補助を求めることはできない。

(やむを得ない事由による措置)

問11 身体障害者福祉法又は知的障害者福祉法に基づく市町村長による「やむを得ない事由」による措置は定員超過減算の対象外という理解でよいか。

(答)

- 差し支えない。  
なお、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施行規則(平成24年厚生労働省令第132号)により、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準(平成18年厚生労働省令第171号)等を改正し、利用定員を超えた利用者の受入を行うやむを得ない事情として「虐待」を明記している。
- 詳細については、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく指定障害福祉サービス等及び基準該当障害福祉サービスに要する費用の額の算定に関する基準等の



制定に伴う実施上の留意事項について」(平成 18 年 10 月 31 日障発 1031001 号)の第二-1の「(7) 定員超過に該当する場合の所定単位数の算定について」を参照されたい。

(他法との兼ね合い)

問 12 18 歳未満の障害児を虐待した保護者又は 65 歳以上の高齢の障害者に虐待をした養護者に対して、児童虐待防止法、高齢者虐待防止法又は障害者虐待防止法をどのように適用したらよいか。また、障害者が配偶者から暴力を受けている場合、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律と、障害者虐待防止法をどのように適用したらよいか。

(答)

- 障害者虐待防止法は児童虐待防止法及び高齢者虐待防止法との間で優先劣後の関係にはないため、状況に応じて各法律の適切と思われる規定により対応することになる。
- 例えば、障害児を虐待した保護者又は高齢の障害者に虐待を行った養護者に対して相談、指導、助言等の支援を行う場合など、障害福祉サービスの利用等が必要な場合には、障害者虐待防止法による支援を行うとともに、児童虐待防止法又は高齢者虐待防止法に基づく支援の対象にもなると考える。
- また、障害者虐待を受けた 65 歳以上の高齢者を保護する場合、障害者支援施設が適当である場合は、障害者虐待防止法を適用する。
- 配偶者からの暴力については、配偶者からの防止及び被害者の保護に関する法律により対応することが適切な場合が多いと思われるが、被虐待者を保護するのに障害者福祉施設等が適切な場合などは、障害者虐待防止法による対応を併せて行うことが考えられる。

## 【障害者福祉施設従事者等による障害者虐待】

(基準該当事業所)

問 13 基準該当事業所で従事する職員は、障害者虐待防止法で規定される「障害者福祉施設従事者等」に含まれるのか。

(答)

- お見込みのとおり。

(やむを得ず身体拘束を行う場合の手続き)

問 14 やむを得ず身体拘束を行う場合には、個別支援計画に盛り込むことが求められているが、切迫性がある場合などは、どのように対応すべきか。

(答)

- 身体拘束は、やむを得ない場合を除き身体的虐待とされており、また、やむを得ない場合とは、切迫性・非代替性・一時性の 3 要件を満たす場合とされている。
- この場合、組織による決定と個別支援計画への記載が求められる。また、緊急性が高く、個別支援計画への記載が間に合わない場合においても、事後に可及的速やかに個別支援計画に記載することが必要となる。

(市町村から都道府県への報告)

問 15 市町村による事実確認やケース会議の段階で都道府県が参画することは可能か。また、参画した場合には、都道府県への報告の手続きを省略することは可能か。

(答)

- 都道府県が市町村の行う調査やケース会議に参加することは差し支えない。
- 都道府県への報告方法は、各都道府県・市町村間で決めるものであるが、省令で定める報告事項を正確に報告するためにも、書面により報告することが望ましい。
- なお、書面による報告書の参考例は、「市町村・都道府県における障害者虐待の防止と対応の手引き」のⅢ－3－(3)「市町村から都道府県への報告」の「障害者福祉施設従事者等による障害者虐待について(報告)」を参照されたい。

(通報等を受けた場合の措置)

問 16 障害者が入所している障害者支援施設の所在地の都道府県が、当該支給決定を行った市町村にとって他県である場合など、遠隔地であった場合の対応はどうか。

(答)

- 同一都道府県である場合と同様に、支給決定を行った市町村と障害者支援施設の所在地の都道府県が連携して対応することとなる。

(公表)

問 17 障害者総合支援法においては、事業所に対する権限の行使が指定都市・中核市に移譲されているが、障害者虐待防止法第 20 条の公表規定について、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待があった場合に指定都市・中核市が採った措置については、どのような対応が必要となるのか。

(答)

- 障害者虐待防止法では、障害者虐待の防止と虐待を受けた障害者の保護を図るため、市町村長又は都道府県知事は、社会福祉法及び障害者総合支援法に規定された権限を適切に行使し、対応を図ることが規定されているが、当該事業所が指定都市・中核市に所在する場合には、各法律の規定に基づき、当該指定都市・中核市が権限を行使することとなる。
- なお、指定都市・中核市が権限を行使した事案等については、障害者虐待防止法上は事案の公表は都道府県が行うこととされているため、都道府県が指定都市・中核市からの報告を含め、各都道府県管内の事案をまとめて公表することが必要となる。

## 【使用者による障害者虐待】

(都道府県労働局の対応)

問 18 都道府県から都道府県労働局に使用者による障害者虐待の報告が行われた場合、都道府県労働局はどのような対応を行うのか。

(答)

- 都道府県から都道府県労働局に報告が行われた場合、労働基準法、障害者雇用促進法、男女雇用機会均等法など、所管する法令に違反する障害者虐待が行われているおそれがあれば、都道府県労働局雇用環境・均等部（室）において対応部署を決定し、都道府県労働局、労働基準監督署、公共職業安定所の職員が事業所に出向くなどして、法令違反が認められれば、その是正を指導等することとなる。
- また、対応終了後には、都道府県に対して情報提供が行われる。

(都道府県から労働局への報告)

問 19 都道府県が使用者による障害者虐待の通報等を受けた場合には、市町村から都道府県への通知と同様に、「使用者による障害者虐待ではないと明確に判断される事案を除いたもの」を全て都道府県労働局へ報告するのか。

(答)

- お見込みのとおりである。
- なお、使用者による障害者虐待に該当するか疑義が生じた場合には、適宜都道府県労働局に照会等されたい。

## 【その他】

(市町村による対応)

問 20 住み込みで働いている障害者が、障害者虐待を受け一時保護が必要とされた場合の居室の確保は市町村の役割になるのか。

(答)

- 住み込みで働いている障害者が、例えば使用者による障害者虐待を受けており生活支援が必要な場合には、都道府県労働局が担当するのは法令違反に対する是正指導等であり、虐待を受けた障害者の一時保護等が必要となるのであれば、市町村において関係機関とも連携して迅速な対応を行う必要がある。

(通報等を受けた場合の措置)

問 21 障害者虐待防止法第 19 条では、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待に係る権限行使の規定があるが、学校や保育所等、医療機関における虐待に係る通報があった際には、どのような取扱いになるのか。

(答)

- 学校や保育所等、医療機関における障害者虐待に係る通報があった場合については、学校教育法や児童福祉法、精神保健福祉法等、各々に対応した法令により権限が行使されることになる。
- 市町村においては、これらの通報を受けた場合を想定し、通報を引き継ぐ機関を事前に確認し連携を図られたい。

(都道府県研修)

問 22 都道府県が障害福祉サービス事業所等の従事者や管理者、市町村等の相談窓口職員に対して行う「障害者虐待防止・権利擁護研修」のカリキュラム等は、各都道府県において独自に定めてよいのか。

(答)

- 各都道府県において研修の実施方法や内容について定める際には、「障害者虐待防止・権利擁護指導者養成研修（国研修）」の内容を参考として、都道府県自立支援協議会等を活用するなどして検討を行っていただきたい。なお、「障害者虐待防止対策支援事業」の補助を受けて実施する場合は、実施要綱に沿って行う必要があるので留意されたい。

【参照】

- 「市町村・都道府県における障害者虐待の防止と対応の手引き」（自治体向けマニュアル）  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000686498.pdf>
- 「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）  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000686499.pdf>