

法人・事業所の理念と管理者の役割

～障害者虐待防止の意義、障害福祉サービス事業者としての使命・倫理・価値・権利擁護～

社会福祉法人 北摂杉の子会
理事長 松上利男

千葉県袖ヶ浦福祉センター における虐待事件からの学び

千葉県袖ヶ浦福祉センターにおける虐待事件

○2013年（平成25年）11月26日に、養育園の利用者が、職員
の暴行を受けた後、病院に救急搬送され死亡（3月11日傷害致
死容疑で逮捕・3月31日起訴）

○これを受け、同年12月から本年2月にかけて、計28日間、養育
園及び更生園等に対する立入検査を実施（職員延べ約350人を対
象）

※ 確認された状況（平成16年度から平成25年度まで10年
間）

身体的虐待（暴行）を行った職員 11人（被虐待者17人）

性的虐待 // 2人（被虐待者2人） 心理的虐待 // 3人（被虐
待者4人）

合計（実人数） 虐待者 15人 被虐待者 23人

* 虐待者は延べ16人（この他に虐待を行った疑義のある者
3人）

県の立入検査による主な事実認定について

(1) 養育園第2寮における虐待について

- 平成23年5月から平成25年11月までに、5人の暴行が確認された
- 平成23年3月頃に、別の1人の暴行が確認された
- 平成23年度に、他3人の暴行の目撃証言がある(3人は自ら否認)
- 平成19年4月に、別の1人の暴行も確認された
- 暴行に至った5人のうち2人の供述要約は以下の通り(2人のうち1人は平成26年3月11日に傷害致死容疑で逮捕)
- 各職員とも初めから暴行するつもりはなく、支援に行き詰った際、先輩等の暴行を見る中で安易に暴行に至った

(2) 虐待の目撃者について

- この5人の暴行を目撃した3人は、見て見ぬふりをして、上司への報告や通報はしていない
- 平成23年3月頃の暴行の目撃者は、注意はしたものの、報告や通報はしていない
- 当該職員が行った別の暴行の目撃者は、注意もできず、同僚に話したただけだった
- 別の疑義案件である暴行の目撃者は、驚いたのみで、何も対応しなかった

県の立入検査による主な事実確認について

(3)施設長等の対応について

- 平成23年12月、4人(うち1人は逮捕者)の職員の暴行/疑義について、別の職員が上司に報告(通報)
- 平成24年1月、施設長/サブマネージャーが、この4人に事情聴取
- うち2人(1人は逮捕者)に関しては、暴行を確認し指導した
- 施設長は、この平成24年1月の指導後、この2人への個別指導も含め具体的な指導を行っていない
- センター長/前理事長においても、組織的な対策を執っていない

(4)外部への報告について

- これらの暴行/疑義に関する情報について、県はもとより、理事・評議員会、事業団内虐待防止員会、外部機関による第三者評価の機会等において一切報告されていない

なぜ虐待(暴行)が行われていたのか

【1.人材育成や研修、職場環境、人員配置】

【職員の資質や職場環境の問題】

虐待(暴行)の原因のひとつには、個人として以下の問題が挙げられる

- (1) 結果、支援に行き詰り、行動障害を抑える為に暴行に至った面があることは否定できない
- ・支援スキルが不十分
 - ・また、虐待防止についての基礎知識がない

【職員配置の問題】

センター全体の職員数は、法令上の基準を大きく上回っている
しかし、各寮の業務/支援内容や時間帯、利用者の生活スケ

- (2) ジュールに依じて、場面ごとで適切な人員配置がなされていたとは言い難い

【2.幹部の管理体制、虐待防止体制・事故等に関する情報共有】

【幹部の資質・能力、管理体制の問題】

平成24年1月、事業団幹部は養育園第2寮における暴行に関する情報を一部得ていた
しかし、必要な対策を執らなかった。

- (1) また、幹部は支援現場にほとんど足を運ばず、職員との意思疎通や業務実態の把握も不十分
だった。この為、職員配置の問題も放置。一部幹部は、虐待/疑義について「なるべく相談・報告し
ないようにしよう」という雰囲気蔓延。
結果、事業団における虐待防止体制が機能不全に陥ったと考えられる。

【虐待防止体制の整備・運用の問題】

事業団においては、職員に対し虐待防止・権利擁護に関する研修を実施しており虐待
防止委員会も設置形の上では虐待防止体制を整備していた。

- (2) しかし、市町村等への通報も前提とした虐待防止体制がつけられていなかった。
また、一部の職員は、障害特性や行動障害のみならず、権利擁護についての理解が
不足。
幹部職員も、虐待防止に向け具体的な対策を執ろうという意識が欠けていた。

【事故等に関する情報共有の問題】

虐待防止の観点から、不適切な対応や事故(ヒヤリハット)の段階で問題点を検証し改善すること
も必要。

- (3) しかし、事故等の集計は一部あったものの、職員間で討議・報告を行う機会が十分ではなかった。

虐待事案から見た事業所の共通した、マネジメント・ガバナンス・組織運営の課題

【マネジメント・ガバナンス】

- ・「理念」「使命」「ビジョン」の欠如
- ・長期目標(運営方針)の欠如
- ・理事会/評議員会の形骸化、組織としての牽引体制の欠如
- ・コンプライアンスの欠如
- ・組織的な事業所運営の問題
 - 役割分担や指揮命令系統、責任の所在等が不明確
- ・苦情解決/説明責任の問題(特に家族に対する)
- ・職員や関係機関との連携(連絡調整/問題解決等)の欠如

【利用者支援】

【人材育成】

- ・組織的計画的な採用と育成がなされていない
- ・特に自閉症についての障害特性、行動障害の理解と支援についての専門性の欠如
- ・利用者支援におけるPDCAサイクルの欠如
- ・利用者支援についての組織的運営の欠如
 - 職員間の情報の共有化、連携、方針決定、役割分担等
- ・利用者に対する人権意識や支援についてのコアバリューの欠如
- ・スーパービジョンの欠如
- ・利用者支援における関係機関等との連携の欠如

虐待防止法の施設虐待に対する対応スキーム

- 虐待防止法の施設虐待に対する対応スキームとは、言うまでもなく**通報義務**と**施設内の体制整備**のことである。
- （袖ヶ浦総合福祉センターでの虐待について）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。
- 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、ヒヤリハット委員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。

千葉県社会福祉事業団問題等第三者検証委員会委員長
国学院大学教授 佐藤彰一

(1) 運営管理者の責務

運営管理者の責務

理事長・施設長の責務の一つは、明確な組織としての「理念」（何故組織は存在するのか）「ミッション」（何を成すべきなのか）を示し、その「理念」と「使命」に基づく長・中期計画（ビジョン・未来のあるべき姿）を策定し、PDCAサイクルを回し続ける組織的運営をすることにあります。

しかし、どんなに立派な「理念」や「ミッション」「ビジョン」があっても、それを実現するのは職員です。理事長・施設長の二つ目の責務は、現場力を高めること、人材育成です。人材育成を組織的に行うには、組織的計画的な人材の採用と育成、対人援助専門職としての倫理と価値を自覚した質の高いサービス提供が出来る対人援助技術習得のための研修の提供です。人材育成の基本は、OJTを基本としたスーパーバイザーによるスーパービジョンです。スーパーバイザーの養成が求められますが、外部スーパーバイザーによるスーパービジョンも一つの方法としてあります。

（「障害者福祉施設における障害者虐待の防止と対応の手引き」より）

福祉事業所における マネジメント・ガバナンスとは？

明確な「理念」「使命」「ビジョン」に基づくマネジメント

【理念】

- 私たちは何故存在するのか？(Why)

【使命・ビジョン】

- 私たちは何を成すべきなのか？(What)

【オペレーション力(現場力)】

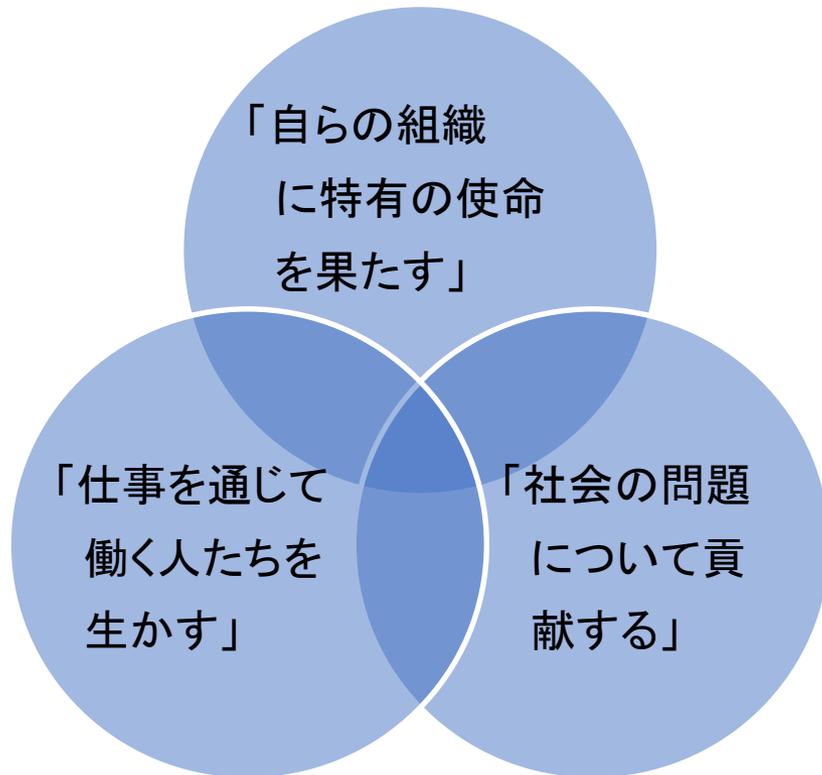
- 私たちは、私たちの「理念」「使命」「ビジョン」をどのように実現するのか？(How)

目標達成に向けてPDCAサイクルを回し続けることが重要！



マネジメント(management) -ピーター・F・ドラッカー-

【マネジメント3つの目的】



「マネジメントとは、
様々な**資源・資産・リスク**を管理し、
効果を最大化する手法の事である」

「経営とは、
成果を生み出す業務行為こそ、
経営そのものです」



ビジョンと目的の重要性

-3人の煉瓦職人の話-



ある通行人が3人の煉瓦職人に尋ねました。

通行人：「何をしていますのですか？」

一人目：「煉瓦を積み上げています」

二人目：「大きな教会の壁を造っています」

三人目：「この村に夢と希望をもたらしたい。

それにふさわしい立派な教会を造る為に、
働いています」

私たちは何故存在するのか？
(Why)

社会福祉法における社会福祉法人の役割と機能

【役割】

- ・ 主たる担い手

【機能】

- ・ 自主性
- ・ サービスの質の向上
- ・ 事業運営の透明性

【第24条 経営の原則】

- ・ 社会福祉事業の主たる担い手
- ① 自主的に経営基盤の強化
 - ② サービスの質の向上
 - ③ 事業経営の透明性を図る



【用語解説】

- ・ 機能：本来備えている働き。固有の役割。

社会福祉法人の社会的役割

第24条 【人と社会の変革】

経 営
の
原
則

（「非営利組織の経営」ドラッカー）

【社会の公器】

地域の福祉課題を解決し、必要とされるサービスを創造する為の、地域の全ての人々の財産・資源

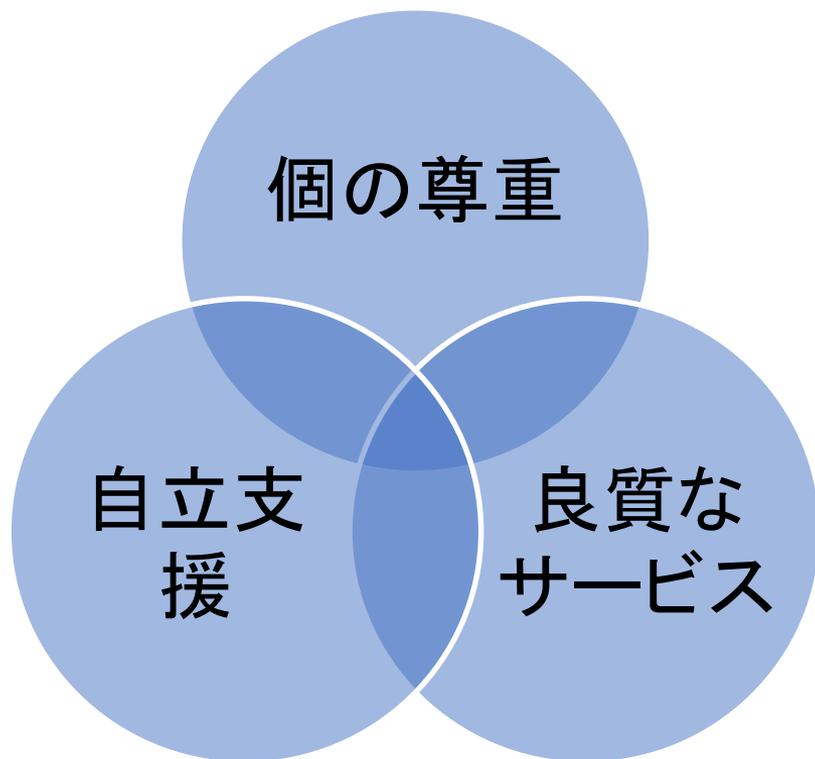
【先駆的・開拓的役割】

制度の谷間にある福祉課題を解決する為に必要な

サービスの創造・支援モデルの発信

私たちは何を成すべきなのか？
(What)

社会福祉法におけるサービス提供の基本的視点



【第3条 福祉サービスの基本的理念】

- ・ 個人の尊厳の保持
 - ①利用者が心身ともに育成
 - ②能力に応じ自立した日常生活
 - ③良質かつ適正なもの

虐待防止におけるマネジメント・ガバナンス・組織運営の要諦

障害者虐待防止のマネジメント・ガバナンス・組織運営の要諦は、組織の「理念」「使命（ミッション）」「ビジョン」を示して、それらを組織運営（人材確保・育成、利用者支援など）に落とし込みをしているかが重要である。

虐待防止体制整備についても「理念」「使命（ミッション）」「ビジョン（中長期計画）」に基づいた「虐待防止年度計画」を作成して、進捗管理を行い実施することが肝要である。すなわちPDCAサイクルを回し続けることである。

法人中期計画と権利擁護・虐待防止委員会活動について②

(社旗福祉法人北摂杉の子会)

法人理念の実現



中期計画ビジョン



権利擁護虐待防止委員会
の取組み



各事業所での権利
擁護虐待防止計画



理事会等への報告

法人理念
『地域に生きる』

法人第4次中期計画

ビジョンを作成
「人権を守る砦となる」

権利擁護虐待防止委員会

権利擁護虐待防止計画を作成
権利擁護虐待防止クレド(信条)の作成

法人内各事業所

権利擁護虐待防止計画を作成
『表出コミュニケーション支援』『合理的配慮』
『意思決定支援』『クレドを盛り込んだ振り返りチェックシート』

人材確保と育成

虐待防止推進に向けた人材確保と育成の要諦

- 組織として必要とする明確な人材像を示す。
- 支援者としての在り方（倫理・価値・コアバリュー）を示す。
- 職員に対するキャリアアップ支援（人材育成計画と研修、スーパーバイズを基本としたOJT、キャリアパスへの支援、資格取得支援、業務貢献表彰など企画提案力アップに向けた支援など）
- 自由闊達に議論できる職場環境の醸成。
- 働きやすい環境、定着支援（ワークライフバランスの導入、ストレスマネジメントなど）
- 行動障害のある利用者への支援力アップ

「求める人材像」

(社会福祉法人北摂杉の子会)



求める人材像

1. 「地域に生きる」という法人の理念に共感し、その実現に努力するとともに、法人の持続的発展を常に考えて行動する職員であること。
2. 知的障がいや発達障がいのある人たちに対する支援に強い情熱を持ち、利用者の個別ニーズに基づいて、利用者及びその家族に対するサービスの向上に絶えず努力する職員であること。
3. 福祉のプロとしての自覚と誇りを持ち、利用者及びその家族に対してより適切なサービスの提供や説明を果たせるよう専門性を磨くとともに、自らのキャリアアップに努める職員であること。
4. 組織の一員としての自覚と責任を持ち、自分を取り巻く人たちと密に連携、協力して、業務の向上、改善に積極的に取り組む職員であること。

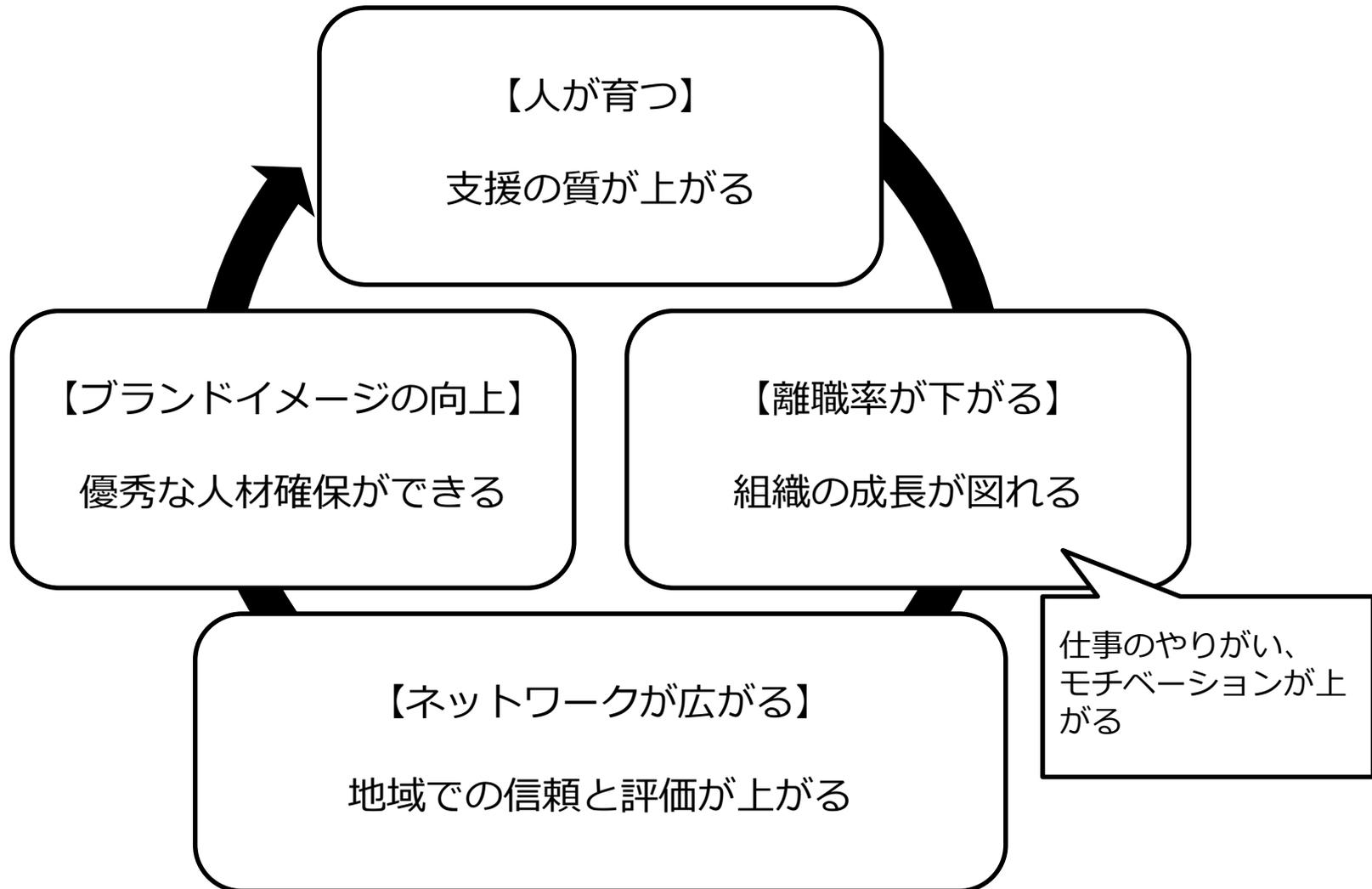
私たちのコア・バリューは何か？どのように価値を生み出すのか？

(社会福祉法人北摂杉の子会)

利用者支援のコア・バリュー

【統合化】	利用者の障がい状況に関係なく、利用者に対する支援を 地域社会との繋がり の中で行うことを基本とします。
【個別化】	利用者のそれぞれのニーズに基づいた 個別的な支援 を推進します。
【専門性】	利用者の持つ様々な障がいや心理的社会的問題、ニーズを理解し、利用者自身がその問題を解決し、そのニーズを実現する為の 専門的な支援技術の向上 に努力します。
【地域】	地域に暮らす知的な障がいのある人やその家族に対して、施設の機能、専門性を活用し、 積極的な支援 を行います。
【連携】	利用者本人を中心として、家族や関係機関、地域住民との連携を大切にし、 トータルケア を推進します。 また、支援を行う上で、 職員間の連携 を大切にします。
【人権】	利用者の 人権を中心に据えた支援 を行います。 利用者の 個性、年齢に応じた支援 を推進します。 また、社会に対する 啓発運動 を積極的に行います。

人材確保と育成・職員の成長が組織の成長に繋がる



行動障害を伴う利用者に対する 支援力向上に向けた組織的アプ ローチ

強度行動障害者支援の現状と課題

- 2012年10月1日：『障害者虐待防止法』の施行
- 2013年から強度行動障害支援者養成研修の実施

- 被虐待者の中で行動障害を伴う人たちが多くを占めている
- 強度行動障害支援者養成研修では毎年2万人を超える支援者が修了
- しかし、2020年度の被虐待者890人中、行動障害のある人の割合は30.6%と30%を超えている…
 - ⇒自閉症・発達障害の特性理解に基づく支援が提供されていない…
- その為、強度行動障害支援者養成研修修了後の継続した現任研修の必要性
 - ⇒特に、福祉事業所における組織的な継続した研修と実践が重要！



公器としての社会福祉法人・事業所が行動障害のある人たちへの適切な支援を提供して、その人たちの社会参加を目指すことが責務としてある

4.行動障害のある人への適切な支援を実現す組織的アプローチの基本は？

- OJTを基本としたスーパービジョンの仕組み
 - ※支援者の育ち、組織の育ち、バーンアウトさせない
- スーパービジョンを担うスーパーヴァイザーの養成
- 外部スーパーヴァイザー、コンサルテーションの導入、活用
- チームによる支援
 - ※支援についての共通理解が重要
(特性理解、アセスメント、個別的な支援マニュアル etc.)
そして、個別支援について
徹底してPDCAサイクルを回し続けること
- 地域資源の活用、相談支援事業を軸にした組織連携の創造