

令和4年3月31日	参考資料 1-1
第8回 地域で安心して暮らせる精神保健医療福祉体制の実現に向けた検討会	

2022年3月31日
全国「精神病」者集団

障害者虐待防止法改正の論点整理

1. 障害者虐待防止法を改正しない理由の不存在

1) 障害者虐待防止法附則第2条に基づく検討の結果

○ 厚生労働省は、同法附則第2条に基づく検討をおこない

① 障害の有無に関係なく利用する機関においては、障害者への虐待のみが通報対象となる不整合が生じること

② 各機関における虐待に類似した事案を防止する学校教育法や精神保健福祉法等の既存法令と重複する部分の調整の必要性が生じること。

上記の2点を挙げて法改正を見送ることと結論付けた。

○ 第119回社会保障審議会障害者部会において同法附則第2条に基づく検討結果を報告したことをもって法改正が見送られることとなった。

2) 障害者虐待防止法附則第2条に基づく検討結果の問題点

○ 厚生労働省が示した検討結果は、次に掲げる理由から不十分である。

① 障害者への虐待のみが通報対象となることへの不整合の有無について

・障害者虐待防止法には、使用者による虐待を定めている。仮に障害者への虐待のみが通報対象となることへの不整合が生じるのであれば、職場において障害者への虐待のみが通報義務にされることへの不整合という議論も起こり得るわけである。その意味では、法改正しない理由と本法律の立て付けとの間で深刻な矛盾が生じていると言わざるを得ない。

② 既存法令と重複する部分の調整が必要かどうかについて

・通報義務及び通報者保護は、障害者虐待防止法に定められた制度であり、現行の精神保健福祉法による対応は不可能とされている。また、精神保健福祉法に基づく精神医療審査会制度は、申立人が本人及び家族、その代理人に限られており、通報者保護もなく、制度の趣旨自体が虐待防止を目的としているわけではない。虐待の件数を網羅的に把握できているわけでもない。入院中に虐待で死亡した場合は、死亡退院になるため精神医療審査会に処遇改善請求をすることができず、実態把握を困難せしめている。そもそも、処遇は医療であり虐待ではない。よって、精神科病院における虐待を通報義務及び通報者保護化するにあたって障害者虐待防止法と既存法令との間に重複する部分は存在しない。

・あくまで仮定の話として、障害者虐待防止法の通報義務と精神医療審査会の機能の一部が重複していたとしても、重複してよいと整理することができるはずである。よって、既存法令と重複する部分の調整が必要であることを理由に法改正を見送る合理性は認められない。

・各制度の窓口間の連携を規定することで障害者のみが対象となる不整合や既存法令との重複による問題は生じない。なお、他の虐待防止法制には、連携に係る規定が存在する（参考資料1）。

3) 虐待と処遇の混同

- 障害者虐待防止法附則第2条に基づく検討委員会は、精神科病院における行動制限が障害者虐待に相当すると考えられる事態が発生した場合、当該機関を所管する法制度で対応や再発防止に向けた必要な措置がなされていると想定されるため、新たに障害者虐待防止法の通報義務の対象にこれらの機関を含めることの適切性や、それによって生じる問題の可能性等について、関係諸官庁との調整が必要であるとしている。
- また、公益社団法人日本精神科病院協会は、同検討委員会のヒアリングにおいて、非医療専門職から見たら身体拘束等の行動制限と虐待の判別が困難であり、精神医療審査会での対応が求められるものと述べている。
- しかし、身体拘束等の行動制限は、精神保健福祉法第37条第1項において厚生労働大臣が定めた基準に基づく処遇という位置づけを得ており、兵庫錦秀会神出病院の事件に代表されるような深刻な虐待は、同基準に基づく処遇には該当し得ない。同事件のような深刻な虐待が医療行為でないことは一目瞭然であり、制度的、実態的に見ても医療者が立ち入らずとも外形的に見て判別が可能であることは自明と言わざるを得ない。なお、同協会の意見は「行動制限に対して虐待と誤解して通報する者がいた場合に手を焼くのではないか」という懸念を述べたものと考えるべきであり、意見交換することで誤解を解くことができると思う。

4) 所轄問題について

- 精神科病院を所轄しているのは、精神・障害保健課である。障害福祉課としては、精神・障害保健課との調整に躊躇しているのかもしれないが、同じ障害保健福祉部であり法務省や文部科学省との調整と同じレベルで論じられるものではない。仮にその主張が通るなら「障害者虐待防止法の利用者による虐待は労働局すべき」という議論さえも起こり得るわけで、現行法との間に深刻な矛盾が生じることになる。精神・障害保健課の事務をおこなう都道府県の部局は、多くの場合、障害福祉課の事務をおこなう都道府県の部局と同じ部局内にあり、混乱が少ないことが明らかである。そのため、精神科病院に限っては、法改正を困難せしめるほどの所轄問題が生じているとは言い難い。

5) 関連法令との整合性

- 精神科病院に入院している65歳以上の患者は高齢者虐待防止法で対応すべきか、障害者虐待防止法で対応すべきかで現場が混乱するおそれがあるとの意見がある。しかし、高齢者虐待防止法との整合性が問題になることはない。当然ながら、高齢者虐待防止法と

障害者虐待防止法のいずれが担うかで混乱は生じない。精神保健福祉法では、精神科病院の定義が設けられていない。精神科を標榜する病院であれば精神科病院と考えられている。（※精神科病院以外で精神病室が設けられているところであれば、精神保健福祉法の対象となる。）認知症病棟は、精神病床に該当する。すべての認知症病棟は、精神保健福祉法の枠組みで運用されており、入院するのも精神保健福祉法上の精神障害者に限られることになる。

6) 小括

障害者虐待防止法を改正しない理由については、合理性を欠いており根拠的ではないと言わざるを得ない。

2. 精神科病院における虐待の通報義務及び通報者保護の根拠法について

1) 理念規定と通報義務・通報者保護新設の必要性

- 精神科病院における虐待については、虐待を禁止する理念規定を設けるとともに、通報義務及び通報者保護制度を新設する必要がある。理念規定は、法律の立場を明確にし、通報義務・通報者保護は、閉鎖性からの脱却、自浄作用の促進、通報者が守秘義務の対象外であることの明確化に資すると考える。

2) 障害者虐待防止法の改正

- 精神科病院における虐待の通報義務・通報者保護は、次の理由から障害者虐待防止法を改正して実現すべきである。
 - ① 精神保健福祉法それ自体の問題
 - ・精神保健福祉法それ自体に問題があり、精神保健福祉法の目的規定のもとに通報義務の規定を設けるべきではない。
 - ・精神保健福祉法は、将来的には撤廃されるべきである。精神保健福祉法が将来的に廃止される前提で精神保健福祉法によらない方策を現段階から準備する必要がある。
 - ② 外部の目を入れることによる適正化
 - ・精神保健福祉法の存続の有無にかかわらず、精神保健福祉法に通報義務・通報者保護を定めることには問題がある。精神保健福祉法の所轄部局以外の部局が所轄することで異なる複数の視線が確保され事務の適正化に資する。
 - ③ 障害者虐待防止法改正を求める声の大きさ
 - ・障害者虐待防止法改正を求める声は大きい。障害者虐待防止法改正を求める声が文末の（参考資料2）に掲げた通り、政党、地方公共団体、障害者団体、職能団体など数多くの団体が出している。
 - ④ 現行制度の活用

・現行の障害者虐待防止法には、通報制度が存在し、精神科病院における虐待の通報も受理している。仮に精神保健福祉法の中に通報義務・通報者保護が規定された場合、通報先が都道府県等になるため、現行通報制度の通報先である市区町村との調整や相互の連携が必要になる。いずれにせよ、障害者虐待防止法の通報制度は、法律に基づく効力が生じているため、精神科病院における虐待の通報を受理した場合に都道府県等の通報先を紹介して終わりというわけにはいかない。

・障害者虐待防止法の運用は、日本総合研究所が毎年、実施している調査の枠組みで実態把握されている。障害者虐待防止法に通報義務・通報者保護を規定することで、この枠組みを活用した精神科病院における虐待の実態把握が可能となる。

・障害者虐待防止法第31条には、医療機関における研修の規定があり、どのみち精神科病院は、この規定からの拘束を免れない。また、今年度より義務化された障害者虐待防止・権利擁護指導者養成研修は、日本総合研究所が厚生労働省からの補助を受けて毎年まとめている調査報告書のデータに基づいてコンテンツを作成した経緯がある。同調査報告書は、障害者虐待防止法の運用状況が詳細にわかるようなモニタリング機能を果たしており、新たに精神保健福祉法下で研修コンテンツやモニタリング体制を作っていくことよりも、すでに動き出している障害者虐待防止法の枠組みを活用するほうがよいと考える。

⑤ 障害者虐待防止法を改正しない理由の不存在

・第1章で記した通り、障害者虐待防止法の改正をしない理由がない。

3) 精神保健福祉法で対応することの問題点

- 医療及び保護を目的（1条）とする精神保健福祉法の中に通報義務・通報者保護の規定を設けるべきではない。
- 精神保健福祉法の目的である医療及び保護という性格上、精神保健指定医の判断に依拠した閉鎖的な体制によって運用されることになる。外部の目が届かない閉鎖的な環境の中では、医療者の集成的なモラル低下を招きやすい。そのため、精神保健福祉法体制の外部からのチェックにこそ効果が期待される。しかし、通報義務・通報者保護を精神保健福祉法に規定するとしたら、精神保健福祉法の所轄庁以外の部局の目が入りにくくなるため、問題に歯止めがかからなくなる。
- 既存の制度としては、障害者虐待防止法に基づく通報制度が存在する。精神科病院における虐待の通報を精神保健福祉法にも規定することになれば、既存の制度との整合性や調整が問題になる。

4) 精神保健福祉法で対応する利点として挙げられている事項の問題点

- 精神保健福祉法で対応する利点としては、「通報の受理から事実関係の調査、虐待と認定された場合の指導監督まで、都道府県等の精神保健担当部局が一貫して実施。同一部局

が担当することになり、迅速な対応が可能。」が挙げられているが、3)の通りで既存の法令との関係から必ずしも一貫して実施することにはならない。

3. 提言

- 本検討会の報告書は、あくまで通報義務・通報者保護に関しては障害者虐待防止法改正でまとめることとする。
- その上で精神保健福祉法の枠内で考えるべきことを考える。とくに精神保健福祉法には虐待防止の理念規定を入れることが必要ではないかと考える。

(参考資料1)

- ・高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律

第16条 市町村は、(中略)他関係機関、民間団体等との連携協力体制を整備しなければならない。

- ・児童虐待の防止等に関する法律

第4条 国及び地方公共団体は(中略)学校及び医療機関の間その他関係機関及び民間団体との間の連携の強化、民間団体の支援、医療の提供体制の整備その他児童虐待の防止等のために必要な体制の整備に努めなければならない。

- ・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

第35条 市町村は、(中略)その他関係機関、民間団体等との連携協力体制を整備しなければならない。

第39条 都道府県は、(中略)福祉事務所その他関係機関、民間団体等との連携協力体制を整備しなければならない。

- ・配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律

第9条 配偶者暴力相談支援センター、都道府県警察、福祉事務所、児童相談所その他の都道府県又は市町村の関係機関その他の関係機関は、被害者の保護を行うに当たっては、その適切な保護が行われるよう、相互に連携を図りながら協力するよう努めるものとする。

(参考資料2)

- ・2015/12/10, 公益社団法人日本社会福祉士会, 「障害者虐待通報者への賠償請求に対する声明」
- ・2015/01/08, 全国「精神病」者集団, 「障害者虐待防止法改正意見書」
- ・2016/1/15, 一般社団法人長野県社会福祉士会会長三村仁志, 「障がい者・高齢者の虐待防止と虐待を見逃さない地域づくりについて(会長声明)」

- ・ 2016/02/09, 特定非営利活動法人日本障害者協議会(JD), 「障害者虐待防止法改正を求める要望」
- ・ 2020/03/17, NPO 法人全国精神障害者地域生活支援協議会, 「神出病院における患者虐待事件に対する声明」
- ・ 2020/4/23, 日本弁護士連合会会長荒中, 「精神科病院における虐待に障害者虐待防止法の通報義務と必要な措置等を適用することを求める会長声明」
- ・ 2021/03/23, 日本障害フォーラム (JDF), 「障害者虐待防止法改正について (要望)」
- ・ 2020/10/27, 神戸市会議長壬生潤, 「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の改正を求める意見書」
- ・ 2020/12/11, 兵庫県議会議長原テツアキ, 「精神保健医療福祉の改善を求める意見書」
- ・ 2020/12/16, 西宮市議会, 「精神保健医療福祉の改善を求める意見書」
- ・ 2021/06/23, 千葉市議会, 「障害者虐待防止法が規定する通報義務の対象に医療従事者による虐待を加えるよう法改正を求める意見書」
- ・ 2021/06/25, 大和市議会, 「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の改正を求める意見書」
- ・ 2021/06/22, 大阪府茨木市議会, 「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の改正を求める意見書」
- ・ 2021/09/02, 千葉県鎌ヶ谷市議会, 「障害者虐待防止法が規定する通報義務の対象に医療従事者による 虐待を加えるよう法改正を求める意見書」
- ・ 2021/09/24, 千葉県柏市議会, 「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の改正を求める意見書」
- ・ 2021/09/27, 千葉県我孫子市議会, 「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の改正を求める意見書」
- ・ 2021/09/27, 千葉県松戸市議会, 「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の改正を求める意見書」
- ・ 2021/09/29, 横浜市会議長清水富雄, 「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の一部改正を求める意見書の提出」
- ・ 2021/09/30, 守口市議会「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の改正を求める意見書」
- ・ 2021/10/07, 北九州市議会, 「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の改正を求める意見書」
- ・ 2021/10/08, 川崎市議会, 「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の改正等を求める意見書」
- ・ 2021/10/13, 渋谷区議会, 「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の改正を求める意見書」 他