

## **障害者福祉施設等における 障害者虐待の防止と対応の手引き**

# 2024年4月

## 目次

### I 障害者虐待の防止

#### 1 障害者虐待防止の成立

#### 2 障害者虐待防止法の意義

#### 3 障害福祉サービス事業者としての使命（倫理・価値）

### II 障害者虐待防止の概要

#### 1 「障害者虐待」の定義

#### 2 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待

#### 3 虐待行為に対する刑事罰

### III 障害者福祉施設等の虐待防止と対応

#### 1 障害者虐待を受けたと思われる障害者を発見した場合の通報義務

#### 2 立ち入り調査等の虚偽答弁に対する罰則

#### 3 通報後の通報者の保護

#### 4 虐待防止の責務と障害者や家族の立場の理解

#### 5 虐待を防止するための体制について

#### 6 人権意識、知識や技術向上のための研修

#### 7 虐待を防止するための取組について

#### 8（自立支援）協議会等を通じた地域の連携

### IV 虐待が疑われる事案があった場合の対応

#### 1 虐待が疑われる事案があった場合の対応

#### 2 通報者の保護

#### 3 市町村・都道府県による事実確認への協力

#### 4 虐待を受けた障害者や家族への対応

5 原因の分析と再発の防止

6 個別支援計画の見直しとサービス管理責任者等の役割

7 虐待した職員や役職者への処分等

## V 市町村・都道府県による障害者福祉施設等への指導等

1 市町村・都道府県による事実確認と権限の行使

2 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の状況の公表

## VI 虐待を受けた障害者の保護に対する協力について

1 居室の確保に関する協力

## VII 身体拘束の廃止と支援の質の向上に向けて

1 身体拘束の廃止に向けて

2 やむを得ず身体拘束を行うときの留意点

3 身体拘束としての行動制限について

4 行動障害のある利用者への適切な支援

(目次終)

## I 障害者虐待の防止

### 1 障害者虐待防止法の成立

障害者に対する虐待はその尊厳を害するものであり、障害者の自立と社会参加にとって障害者虐待の防止を図ることが極めて重要です。障害者虐待の防止や養護者に対する支援等に関する施策を推進するため、平成 23 年 6 月 17 日、「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「障害者虐待防止法」といいます。)成立し、平成 24 年 10 月 1 日から施行されました。

### 2 障害者虐待防止法の意義

かつては、力で抑えつけ、暴力で威嚇することによって対処してきた現場が多く、そうしたことができる職員が暗然たる影響力を持っていたものです。現在でもそのような福祉職場でひどい虐待が起きています。障害者の権利擁護を重視する職員もいますが、先輩や上司が作ってきた暗黙のルールに支配され、同調圧力の強い職場で声を上げられずにいるのです。この法律ができたことで、福祉施設内で虐待防止委員会や虐待防止担当者が設置され、職員には虐待を通報する義務が課せられています。職員の良識を守り、よりよい支援を追求できる職場にするためにも、この法律を生かしていかなければなりません。

### 3 障害福祉サービス事業者としての使命(倫理・価値)

平成 25 年 4 月 1 日に「障害者総合支援法」が施行され、目的規定において、「基本的人権を享有する個人としての尊厳」が明記され、基本理念が規定されています。その理念の一つに、「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえのない個人として尊敬されるものである」ことが示されています。サービスの質とは、「マネジメント・ガバナンスの質」「財務の質」「人材の質」「支援の質」「設備・環境の質」「ステークホルダーに対するパートナーシップの質」であり、虐待防止の基本は、全ての質を磨き上げることにあります。このことから、障害福祉サービス事業者としての使命は、「権利の主体者である福祉サービス 利用者の人権を守り、絶えず質の高いサービスの提供に努力すること」にあります。

## II 障害者虐待防止法の概要

### 1 「障害者虐待」の定義

(1) 障害者の定義 障害者虐待防止法では、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ます。同号では、障害者とは「身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む)その他心身の機能の障害がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」としており、障害者手帳を取得していない場合も含まれる点に留意が必要です。また、ここでいう障害者には 18 歳未満の者も含まれます。

(2) 「障害者虐待」に該当する場合 障害者虐待防止法では、「養護者」「使用者」「障害者福祉施設従事者等」による虐待を特に「障害者虐待」と定めています(第 2 条第 2 項)。「養護者」とは、障害者の身の世話を身体介助、金銭の管理等を行っている障害者の家族、親族、同居人等のことです。「使用者」とは、障害者を雇用す

る事業主又は事業の経営担当者その他その事業の労働者に関する事項について事業主のために行為をする者のことです。「障害者福祉施設従事者等」とは、障害者総合支援法等に規定する「障害者福祉施設」又は「障害福祉サービス事業等」(以下、合わせて「障害者福祉施設等」という)に係る業務に従事する者のことです。

## 2 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待

これらの事業に従事する人たちが、次の行為を行った場合を「障害者福祉施設従事者等 による障害者虐待」と定義しています。(第2条第7項)

- ① 身体的虐待:障害者の身体に外傷が生じ、若しくは生じるおそれのある暴行を加え、又は正当な理由なく障害者の身体を拘束すること。
- ② 性的虐待 :障害者にわいせつな行為をすること又は障害者をしてわいせつな行為をさせること。
- ③ 心理的虐待:障害者に対する著しい暴言、著しく拒絶的な対応又は不当な差別的な言動その他の障害者に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。
- ④ 放棄・放置:障害者を衰弱させるような著しい減食又は長時間の放置、他の利用者による ①から③までに掲げる行為と同様の行為の放置その他の障害者を養護すべき 職務上の義務を著しく怠ること。
- ⑤ 経済的虐待:障害者の財産を不当に処分することその他障害者から不当に財産上の利益を得ること。

## 3 虐待行為に対する刑事罰

障害者虐待は、刑事罰の対象になる場合があります。例えば、

- ① 身体的虐待:刑法第199条殺人罪、第204条傷害罪、第208条暴行罪、第220条逮捕 監禁罪
- ② 性的虐待 :刑法第176条強制わいせつ罪、第177条強制性交等罪、第178条準強制わいせつ罪、準強制性交等罪
- ③ 心理的虐待:刑法第222条脅迫罪、第223条強要罪、第230条名誉毀損罪、第231条 侮辱罪
- ④ 放棄・放置:刑法第218条保護責任者遺棄罪
- ⑤ 経済的虐待:刑法第235条窃盗罪、第246条詐欺罪、第249条恐喝罪、第252条横領罪

等に該当する場合があります。 これまでの虐待事案においても、虐待した障害者福祉施設等の職員が警察によって逮捕、送検された事案が複数起きています。

障害者福祉施設従事者等による障害者虐待類型(例)

## 身体的虐待

- ① 暴力的行為【具体的な例】平手打ちをする。つねる。殴る。蹴る。ぶつかって転ばせる。刃物や器物で外傷を与える。入浴時、熱い湯やシャワーをかけてやけどをさせる。本人に向けて物を投げつけたりする。など。
- ② 本人の利益にならない強制による行為、代替方法を検討せずに障害者を乱暴に扱う行為【具体的な例】介助がしやすいように、職員の都合でベッド等へ抑えつける。車いすやベッド等から移動させる際に、必要以上に身体を高く持ち上げる。食事の際に、職員の都合で、本人が拒否しているのに口に入れて食べさせる、飲み物を飲ませる。など。
- ③ 正当な理由のない身体拘束【具体的な例】車いすやベッドなどに縛り付ける。手指の機能を制限するためにミトン型の手袋を付ける。行動を制限するために介護衣(つなぎ服)を着せる。職員が自分の身体で利用者を押さえつけて行動を制限する。行動を落ち着かせるために、向精神薬を過剰に服用させる。自分の意思で開けることのできない居室等に隔離する。

## 性的虐待

○あらゆる形態の性的な行為又はその強要【具体的な例】キス、性器等への接触、性交・性的行為を強要する。本人の前でわいせつな言葉を発する、又は会話する。性的な話を強要する(無理やり聞かせる、無理やり話させる)。わいせつな映像や写真をみせる。本人を裸にする、又はわいせつな行為をさせ、映像や写真に撮る。撮影したものを他人に見せる。更衣やトイレ等の場면을覗いたり、映像や画像を撮影する。排泄や着替えの介助がしやすいという目的で、下(上)半身を裸にしたり、下着のまま放置する。人前で排泄をさせたり、おむつ交換をしたりする。またその場面を見せないための配慮をしない。など。

## 心理的虐待

- ① 威嚇的な発言、態度【具体的な例】怒鳴る、罵る。「ここ(施設等)にいらなくなるよ」「追い出す」などと言い脅す。「給料もらえないですよ」「好きなもの買えなくなりますよ」などと威圧的な態度を取る。など。
- ② 侮辱的な発言、態度【具体的な例】排泄の失敗や食べこぼしなどを嘲笑する。日常的にからかったり、「バカ」「あほ」「死ね」など侮蔑的なことを言う。排泄介助の際、「臭い」「汚い」などと言う。子ども扱いするような呼称で呼ぶ。本人の意思に反して呼び捨て、あだ名などで呼ぶ。など。
- ③ 障害者や家族の存在や行為、尊厳を否定、無視するような発言、態度【具体的な例】無視する。「意味もなく呼ばないで」「どうしてこんなことができないの」などと言う。他の利用者に障害者や家族の悪口等を言いふらす。話しかけ等は無視する。障害者の大切にしているものを乱暴に扱う、壊す、捨てる。したくてもできないことを当てつけにやってみせる(他の利用者にやらせる)。など。

④ 障害者の意欲や自立心を低下させる行為【具体的な例】トイレを使用できるのに、職員の都合を優先し、本人の意思や状態を無視しておむつを使う。自分で食事ができるのに、職員の都合を優先し、本人の意思や状態を無視して食事の全介助をする、職員が提供しやすいように食事を混ぜる。自分で服薬ができるのに、食事に薬を混ぜて提供する。など。

⑤ 交換条件の提示【具体的な例】「これができたら外出させてあげる」「買いたいならこれをしてからにしない」などの交換条件を提示する。

⑥ 心理的に障害者を不当に孤立させる行為【具体的な例】本人の家族に伝えてほしいという訴えを理由なく無視して伝えない。理由もなく住所録を取り上げるなど、外部との連絡を遮断する。面会者が訪れても、本人の意思や状態を無視して面会させない。その利用者以外の利用者だけを集めて物事を決める、行事を行う。など。

⑦ その他著しい心理的外傷を与える言動【具体的な例】車いすでの移動介助の際に、速いスピードで走らせ恐怖感を与える。自分の信仰している宗教に加入するよう強制する。利用者の顔に落書きをして、それをカメラ等で撮影し他の職員に見せる。利用者の前で本人の物を投げたり蹴ったりする。本人の意思に反した異性介助を繰り返す。浴室脱衣所で、異性の利用者と一緒に着替えさせたりする。など。

#### 放棄・放置

① 必要とされる支援や介助を怠り、障害者の生活環境・身体や精神状態を悪化させる行為【具体的な例】入浴しておらず異臭がする、排泄の介助をしない、髪・ひげ・爪が伸び放題、汚れのひどい服や破れた服を着せている等、日常的に著しく不衛生な状態で生活させる。褥瘡(床ずれ)ができるなど、体位の調整や栄養管理を怠る。おむつが汚れている状態を日常的に放置している。健康状態の悪化をきたすほどに水分や栄養補給を怠る。健康状態の悪化をきたすような環境(暑すぎる、寒すぎる等)に長時間置かせる。室内にごみが放置されている、鼠やゴキブリがいるなど劣悪な環境に置かせる。など。

② 障害者の状態に応じた診療や支援を怠ったり、医学的診断を無視した行為【具体的な例】医療が必要な状況にも関わらず、受診させない。あるいは救急対応を行わない。処方通りの服薬をさせない、副作用が生じているのに放置している、処方通りの治療食を食べさせない。本人の嚥下できない食事を提供する。など。

③ 必要な用具の使用を限定し、障害者の要望や行動を制限させる行為【具体的な例】移動に車いすが必要であっても使用させない。必要なめがね、補聴器、補助具等があっても使用させない。など。

④ 障害者の権利や尊厳を無視した行為又はその行為の放置【具体的な例】他の利用者に暴力を振るう障害者に対して、何ら予防的手立てをしていない。話しかけ等に対し「ちょっと待って」と言ったまま対応しない。など。

⑤ その他職務上の義務を著しく怠ること

## 経済的虐待

○ 本人の同意(表面上は同意しているように見えても、本心からの同意かどうかを見極める必要がある。以下同様。)なしに財産や金銭を使用し、本人の希望する 金銭の使用を理由なく制限すること。【具体的な例】本人所有の不動産等の財産を本人に無断で売却する。年金や賃金を管理して渡さない。年金や預貯金を無断で使用する。本人の財産を無断で運用する。事業所、法人に金銭を寄付・贈与するよう強要する。本人の財産を、本人が知らない又は支払うべきではない支払に充てる。金銭・財産等の着服・窃盗等(障害者のお金を盗む、無断で使う、処分する、無断流用する、おつりを渡さない。)。立場を利用して、「お金を貸してほしい」と頼み、借りる。本人に無断で親族にお金を渡す、貸す。日常的に使用するお金を不当に制限する、生活に必要なお金を渡さない。など。

## Ⅲ 障害者福祉施設等の虐待防止と対応

### 1 障害者虐待を受けたと思われる障害者を発見した場合の通報義務

障害者福祉施設従事者等による障害者虐待を受けたと思われる障害者を発見した者は、速やかに、市町村に通報する義務があります(第 16 条)。「障害者虐待を受けたと思われる障害者を発見した」場合とは、障害者福祉施設従事者等から明らかに虐待を受けた場面を目撃した場合だけでなく、虐待を受けたのではないかと疑いを持った場合は、事実が確認できなくても通報する義務があることを意味しています。発見者は、障害者福祉施設等の外部の人である場合もあると思いますが、障害者福祉施設等の内部の職員である場合も少なくないと思われる。その場合も通報の義務があることは同様です。また、障害者福祉施設等の管理者やサービス管理責任者等が、障害者福祉施設等の内部で起きた障害者虐待の疑いについて職員から相談を受けた場合、職員からの相談内容や虐待を受けたとされる障害者の様子等から、虐待の疑いを感じた場合は、相談を受けた管理者等も市町村に通報する義務が生じます。

### 2 立ち入り調査等の虚偽答弁に対する罰則

障害者総合支援法では、市町村・都道府県が同法に基づく職務権限で立ち入り調査を行った場合に、虚偽の報告若しくは虚偽の物件の提出、虚偽の答弁等を行った者を30万円以下の罰金に処することができる規定されています(障害者総合支援法第 110 条、第 111 条)。

### 3 通報後の通報者の保護

虐待を発見した職員が通報を躊躇う一因として、通報したことが所属団体にわかってしまい不利益を被るのではないか、所属事業所が調査によって混乱し利用者に迷惑がかかるのではないかと心理的抑制が働いています。この心理的抑制を軽減するためにも、通報する際の通報方法として匿名でも可能なことや、自分の身元が分からないように通報できることを研修等を通じて伝えていかなければなりません。また個人情報を出した上で通報した場合に、市町村からの聴取によって通報者が所属団体に特定されるのではないかとということについても、個人が特定されないように配慮をもって聴取されることを伝えるのも心理的負担の軽減につながります。

### 4 虐待防止の責務と障害者や家族の立場の理解

知的障害等で言葉によるコミュニケーションを行うことが難しい人は、多くの場合職員から行われた行為を説明することができないため、仮に虐待を受けた場合でも、そのことを第三者に説明したり、訴えたりすることができません。入所施設で生活した経験のある障害者の中には、「いつも、職員の顔色を見て生活していた。例えば、食事や排せつに介助が必要な場合、それを頼んだ時に職員が気持ちよくやってくれるのか、不機嫌にしかやってもらえないのか、いつも職員の感情を押し量りながら頼んでいた」と言う人もいます。さらに、サービスを利用している障害者の家族も、「お世話になっている」という意識から、障害者福祉施設等に不信を感じた場合でも、「これを言ったら、疑い深い家族と思われたいだろうか。それぐらいなら我慢しよう」と、障害者福祉施設等の職員に対して、思っていることを自由に言えない立場に置かれていることが考えられます。障害者福祉施設等の管理者や職員は、自身が行うサービスによって、利用者である障害者や家族にこのような意識を働かせていることを常に自覚し、虐待の防止に取り組む必要があります。そのため、法人の理事長、障害者福祉施設等の管理者には、障害者福祉施設等が障害者の人権を擁護する拠点であるという高い意識と、そのための風通しのよい開かれた運営姿勢、職員と共に質の高い支援に取り組む体制づくりが求められます。障害者虐待防止法第15条においても、障害者福祉施設の設置者又は障害福祉サービス事業等を行う者は、職員の研修の実施、利用者やその家族からの苦情解決のための体制整備、その他の障害者虐待の防止のための措置を講じることと規定されており、法人や障害者福祉施設等の支援理念を明確に掲げ、虐待防止責任者、組織(虐待防止のための委員会)、防止ツール(マニュアル、チェックリスト等)の整備に具体的に取り組む事が必要となります。人権意識は、リーダーである管理者のゆるぎない意識と姿勢により組織としても醸成されるものです。

## 5 虐待を防止するための体制について

(1) 運営責任者の責務 虐待事案があった事業所に共通したマネジメント・ガバナンス・組織運営の課題が見られます。以下、その課題を図示します。

### 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P  
DCA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

### (2) 運営基準の遵守

障害者福祉施設等は、「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者支援施設等の人員、設備及び運営に関する基準」や「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所等の人員、設備及び運営に関する基準について」(以下「運営基準」という。)に従うことが義務付けられています。令和4年4月から障害福祉施設等の運営基準に基づき、虐待の発生又はその再発を防止するため、新たに以下の措置を講じることが義務化されました。

ア 虐待の防止のための対策を検討する委員会を定期的に開催すると共に、その結果について、従業者に周知徹底を図ること

イ 従業者に対し、虐待の防止のための研修を定期的実施すること

ウ アとイに掲げる措置を適切に実施するための担当者を置くこと

### (3) 事業所としての体制整備

運営基準に基づく「虐待を防止するための措置」として、虐待防止委員会の設置等、必要な体制の整備が求められます。虐待防止委員会の委員長は、通常、管理者が担うこととなります。また、虐待防止委員会を組織的に機能させるために、各サービス事業所のサービス管理責任者やサービス提供責任者、ユニットリーダー等、各事業所や現場で虐待防止のリーダーになる職員を虐待防止マネジャー(又は責任者等)として配置します。また、複数事業所があり、虐待防止マネジャーが複数名配置されている場合は各事業所間、マネジャー間で虐待への認識の相違が起きないように、相互確認を行ったり、複数名で同一現場を確認ながらチェックリストを用い、基準を統一することがポイントとなってきます。一部抜粋 ○

#### (4)虐待防止委員会の役割

委員会には、「虐待防止のための計画づくり」、「虐待防止のチェックとモニタリング」、「虐待(不適切な対応事例)発生後の検証と再発防止策の検討」の3つの役割があります。第1の「虐待防止のための計画づくり」とは、虐待防止の研修や、虐待が起こりやすい職場環境の確認と改善、ストレス要因が高い労働条件の確認と見直し、マニュアルやチェックリストの作成と実施、掲示物等ツールの作成と掲示等の実施計画づくりです。第2の「虐待防止のチェックとモニタリング」とは、虐待防止の取組の実施プロセスです。チェックリストにより、委員会によって虐待が起こりやすい職場環境の確認を行い、また各職員が定期的に自己点検し、その結果を虐待防止マネジャー(サービス管理責任者等)が集計し虐待防止委員会に報告します。第3の「虐待(不適切な対応事例)発生後の検証と再発防止策の検討」とは、虐待やその疑いが生じた場合、行政の事実確認を踏まえて障害者福祉施設等としても事案を検証の上、再発防止策を検討し、実行に移していくこととなります。

#### (5)全ての職員への周知徹底

こうした体制が現場職員の全員に周知され共有されていることが望めます。権利侵害を許さない障害者福祉施設等とするためには、職員一人ひとりが日頃の支援を振り返り、職員相互にチェックし、小さな出来事から虐待の芽を摘むことが重要となります。そのため、虐待を許さないための「倫理綱領」や「行動指針」等の制定、「虐待防止マニュアル」の作成、「権利侵害防止の掲示物」の掲示等により職員に周知徹底を図る必要があります。

#### (6)障害者福祉施設等従事者がとるべき通報の手順

虐待は権利侵害であり、隠さずに通報して利用者を守ります。

① 現場の職員等が、障害者虐待を受けたと思われる障害者を発見した際は、速やかに市町村に設置された障害者虐待防止センターに通報しなければなりません。

② この職員が所属する法人・事業所が虐待防止委員会や「通報の手順」などを定めている場合には、直属の上

司や管理責任者にまずは報告し、通報してもらうことでも構いません。

③ 上司や管理責任者に報告したにもかかわらず、通報がされなかったときにはうやむやにせず自ら通報すべきです。その際には、期間を長くおかずに通報しないと機会を逸することがあります。

④ 疑いを発見した事案が虐待であったかどうかは第三者が認定することで、事実が確認できていなくても通報はできます。

⑤ 通報をしたことによって、その人に不利益が生じないようにされるべきです。

#### (7)通報手順の参考例

組織として速やかな対応と未然防止に努めます。

① 利用者に対する人権侵害や虐待事案が発生したとき、又はその可能性が疑われるときには、施設・事業所としてその事実確認を速やかに行います。

② 職員が日常の支援現場で虐待の疑いを発見するなど気になることがあった場合は、必ず上司にその旨を伝えるように周知します。

③ 利用者に対して不適切な関わりがあった際は、本人に謝罪し、施設・事業所として安全の確保や不安にならないような配慮をしていきます。ご家族にもお知らせし、誠意をもって対応します。

④ 管理者は虐待であると明確に判断できない場合であっても、速やかに障害者虐待防止法にいう通報を行い、市町村・道府県からの立入調査に協力します。

⑤ 通報した者が誰であっても、そのことで不利益が生じないようにします。

⑥ 上記の事案が発生した場合は時系列に記録し、背景要因を探り、報告書にまとめます。必要な場合は家族会においても報告いたします。

⑦ 人権侵害の事案が虐待と認定された場合は、外部の第三者にも加わっていただき、法人として検証と再発防止策を立て、これを公表していきます。

⑧ 虐待を起こしてしまった者に対して、事実が確認できたら就業規則による処分を行います。

⑨ 再発防止の取り組みは、職員との共同のもと計画的に行っていきます。

⑩ 何よりも権利侵害や虐待は未然に防ぐことが重要と認識して、日々の業務改善に努めます。

#### 6 人権意識、知識や技術向上のための研修

虐待は、どの障害者福祉施設等でも起こり得る構造的な要因があると指摘されています。そのため、まず、「障害者福祉施設、障害福祉サービス事業所における障害者虐待防止法の理解と対応」を使って、法人の全職員

が職場単位等で必ず読み合わせによる学習を行い、障害者虐待防止法に関する基本的な理解を得てください。

#### (1) 考えられる研修の種類

研修には以下、5つの類型が考えられます。

- ① 管理職を含めた職員全体を対象にした虐待防止や人権意識を高めるための研修
- ② 職員のメンタルヘルスのための研修
- ③ 障害特性を理解し適切に支援が出来るような知識と技術を獲得するための研修
- ④ 事例検討 事例検討は、個別支援計画の内容を充実強化するための研修
- ⑤ 利用者や家族等を対象にした研修

障害者虐待防止法第6条第3項では、障害者福祉施設等の団体や障害者福祉施設従事者等の関係者に対して、国又は地方公共団体が講ずる障害者虐待の防止のための啓発活動、被虐待者の保護等や自立の支援のための施策に協力するよう努めなければならないとされています。

#### (2) 研修を実施する上での留意点

職員研修の実施に際しては3点留意する必要があります。

1つめに、研修対象者への留意です。職員一人ひとりの研修ニーズを把握しながら、また、職員の業務の遂行状況を確認しながら研修計画を作成することが必要です。福祉職に限らず、給食調理、事務、運転、宿直管理等の業務を担う職員も広い意味での支援者と言えます。関係職員に対して研修を実施することが望まれます。特に新任職員やパート(短時間労働)の従業者等については、障害分野での業務について理解が不十分である場合が多く、(1)の研修と併せて質の高い支援を実施できるように教育する必要があります。また、日々の関わりの中で支援がマンネリ化する危険性がある職員に対しては、ヒヤリハット事例等を集積して日々の業務を振り返る内容とする必要があります。

2つめに、職場内研修(OJT)と職場外研修(Off JT)の適切な組み合わせにより実施することです。職場外研修は、障害者福祉施設等以外の情報を得て自らを客観視する機会を持つことができ、日々の業務の振り返りができるので、管理者は、計画的、継続的に職場外研修を受講させるように取り組む必要があります。

3つめに、年間研修計画の作成と見直しを虐待防止委員会で定期的に行うことです。そのためには、実施された研修の報告、伝達がどのように行われたのか、職員の自己学習はどうであったのかについても検証し、評価することが重要です。

## 7 虐待を防止するための取組について

## (1) 日常的な支援場面等の把握

- ① 管理者による現場の把握障害者虐待を防止するためには、管理者が現場に直接足を運び支援場面の様子をよく見たり、雰囲気を感じたりして、不適切な対応が行われていないか日常的に把握しておくことが重要です。
- ② 性的虐待防止の取組 性的虐待は、他の虐待行為よりも一層人目に付きにくい場所を選んで行われることや、被害者や家族が人に知られたくないという思いから告訴・告発に踏み切れなかったり、虐待の通報・届出を控えたりすること等の理由により、その実態が潜在化していることが考えられます。性的虐待は、成人の障害者に対して行われる事案もありますが、放課後等デイサービス等を利用する障害児に対して行われる事案も報告されています。近年の特徴として、携帯電話やスマートフォンのカメラ機能を悪用し、わいせつ行為を撮影し記録に残している悪質な犯行もみられています。
- ③ 経済的虐待防止の取組 障害者支援施設やグループホーム等で、利用者から預かった現金や預金通帳の口座から当該事業所の職員が横領したり、職員が利用者の名義で私的な契約を結び、その代金を利用者の口座から引き落とさせていた事案や、法人が勝手に利用者の預金を事業資金に流用した事案などが報道されています。これらの事案においては、利用者の財産管理に対するチェック機能が働かず、横領などの防止策が取られていなかったことが考えられます。利用者の財産管理に当たっては、預金通帳と印鑑を別々に保管することや、適切な管理が行われていることを複数人で常に確認できる体制で出納事務を行うこと、利用者との保管依頼書（契約書）、個人別出納台帳等、必要な書類を備えること、利用者から預かってい る財産の抜き打ち検査を行うこと等、適切な管理体制を確立する必要があります。

## (2) 風通しのよい職場づくり

虐待が行われる背景として、密室の環境下で行われることと合わせて、組織の閉塞性や閉鎖性が指摘されます。報道事例にあった障害者福祉施設等の虐待事件検証委員会が作成した報告書では、虐待を生んでしまった背景としての職場環境の問題として「上司に相談しにくい雰囲気、また『相談しても無駄』という諦めがあった」「職員個人が支援現場における課題や悩みを抱え込まず、施設(寮)内で、あるいは施設(寮)を超えて、相談・協力し合える職場環境が築かれていなかったと言える」と指摘されています。職員は、他の職員の不適切な対応に気が付いたときは上司に相談した上で、職員同士で指摘をしたり、どうしたら不適切な対応をしなくてすむようにできるか会議で話し合っ て全職員で取り組めるようにしたりする等、オープンな虐待防止対応を心掛け、職員のモチベーション及び支援の質の向上につなげることが大切となります。そのため、支援に当たっ ての悩みや苦労を職員が日頃から相談できる体制、職員の小さな気付きも職員が組織内でオープンに意見交換し情

報共有する体制、これらの風通しのよい環境を整備することが必要となります。

### (3) 虐待防止のための具体的な環境整備

虐待の未然防止のため講じる具体的な環境整備策は、以下①～⑤のようなものがあります。

① 事故・ヒヤリハット報告書、自己チェック表とPDCAサイクルの活用 虐待の未然防止のためには、的確な現状把握(アセスメント)に基づいた対応策の作成、そして継続した定期的な評価(モニタリング)が重要となります。そのアセスメントに資するものとしては、事故・ヒヤリハット事例の報告、虐待防止のための自己評価(チェックリストによる評価)が有用となります。

② 苦情解決制度の利用 苦情への適切な対応は、利用者の満足感を高めるだけでなく、虐待防止のための手段の一つでもあります。そのため、障害者福祉施設等は、苦情受付担当者、苦情解決責任者、第三者委員を設置し、連絡先等を障害者福祉施設等内に掲示するほか、障害者福祉施設等の会報誌に掲載する等、積極的な周知を図ることが必要となります。特に管理者は、施設を利用している障害者の表情や様子に普段と違う気になるところがないか注意を払い、声を掛けて話を聞く等、本人や家族からの訴えを受け止める姿勢を持ち続けることが求められます。また、利用者の家族に対しても、苦情相談の窓口や虐待の通報先について周知する。

③ サービス評価やオンブズマン、相談支援専門員等外部の目の活用 チェックリストの作成と評価は、事業者や職員による自己評価です。これに加えて「福祉サービス第三者評価」や「オンブズマン」等の外部による第三者評価を受けることもサービスの質の向上を図るきっかけとして有効となります。また、障害福祉サービスの申請または変更の際に、サービス等利用計画案の提出が必要となり、サービス等利用計画が適切であるかどうかについて、サービスの利用状況を検証し、必要に応じてサービス等利用計画を見直すために、定期的に相談支援専門員がモニタリング(継続サービス利用支援)を実施しますが、モニタリングは、施設等に外部の福祉専門職がサービスの実施状況を確認する重要な機会となります。施設等の管理者やサービス提供責任者、職員は、相談支援専門員から見たサービスの実施状況が適切かどうか、虐待につながる可能性のある行為がないかどうか積極的に意見を聞き、必要に応じて改善につなげることが求められます。

④ ボランティアや実習生の受入と地域との交流 多くの目で利用者を見守るような環境作りが大切です。管理者はボランティアや実習生の受入体制を整え、積極的に第三者が出入りできる環境づくりを進め、施設に対する感想や意見を聞くことにより、虐待の芽に気づき、予防する機会が増えることにもつながります。

⑤ 成年後見制度や日常生活自立支援事業の利用 自ら権利を擁護することに困難を抱える障害者については、成年後見制度の活用等を通して権利擁護を行っていくことが重要です。障害者虐待防止法では、市町村が

成年後見制度の周知や、適切な審判開始の請求、経済的負担の軽減措置を図ることが規定されています。

#### 8 (自立支援)協議会等を通じた地域の連携

障害者虐待の防止や早期の対応等を図るためには、市町村や都道府県が中心となって、関係機関との連携協力体制を構築しておくことが重要です。具体的には、その役割と関係者の範囲ごとに、以下のネットワークを構築することが考えられますが、障害者福祉施設等として適切な役割を果たすことができるように積極的にネットワークに参加することが重要です。

- ① 虐待の予防、早期発見、見守りにつながるネットワーク 地域住民、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、身体障害者相談員、知的障害者相談員、家族会等からなる地域の見守りネットワークです。
- ② サービス事業所等による虐待発生時の対応(介入)ネットワーク 養護者による障害者虐待事案等において、障害福祉サービス事業者や相談支援事業者等虐待が発生した場合に素早く具体的な支援を行っていくためのネットワークです。
- ③ 専門機関による介入支援ネットワーク 警察、弁護士、精神科を含む医療機関、社会福祉士、権利擁護団体等専門知識等を要する場合に援助を求めるためのネットワークです。 これらのネットワークを構築するため、(自立支援)協議会の下に権利擁護部会の設置等、定期的に地域における障害者虐待の防止等に関わる関係機関等との情報交換や体制づくりの協議等を行うこととされています。地域の関係機関のネットワークに参加することで地域の連携が生まれ、障害者福祉施設等における虐待防止への意識付けも強化されていくことが期待されます。

### IV 虐待が疑われる事案があった場合の対応

#### 1 虐待が疑われる事案があった場合の対応

障害者福祉施設等で利用者への虐待が疑われる事案があった場合は、障害者虐待防止法 第 16 条に規定されている通報義務に基づき、虐待を受けた利用者の支給決定をした市町村の窓口に通報します。この時に、市町村に通報することなく、施設の中だけで事実確認を進め、事態を収束させてしまうと通報義務に反することとなるため、必ず市町村に通報した上で行政と連携して対応を進めます。

## 2 通報者の保護

障害者福祉施設等の虐待を発見した職員が、直接市町村に通報する場合、通報した職員は、障害者虐待防止法で次のように保護されます。

- ① 刑法の秘密漏示罪の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の通報を妨げるものと解釈してはならないこと(障害者虐待防止 第 16 条第 3 項)。
- ② 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の通報等を行った従業者等は、通報等をしたことを理由に、解雇その他不利益な取扱いを受けないこと(第 16 条第 4 項)。

## 3 市町村・都道府県による事実確認への協力

障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の通報・届出があったときは、市町村及び都道府県が、事実を確認するために障害者やその家族、障害者福祉施設等関係者からの聞き取りや、障害者総合支援法や社会福祉法等の関係法令に基づく調査等を速やかに開始することとなります。そのため、調査に当たっては、聞き取りを受ける障害者やその家族、障害者福祉施設等関係者の話の秘密が守られ、安心して話せる場所の設定が必要となりますので、適切な場所を提供します。また、勤務表や個別支援計画、介護記録等の提出等が求められますので、これらに最大限協力します。

## 4 虐待を受けた障害者や家族への対応

虐待事案への対応に当たっては、虐待を受けた利用者の安全確保を最優先にします。虐待を行った職員がその後も同じ部署で勤務を続けることによって、虐待を受けた利用者が 不安や恐怖を感じ続けるような事態等を起こさないため、法人の就業規則等を踏まえた上で配属先を直接支援以外の部署に変更することや、事実関係が明らかになるまでの間、出勤停止にする等の対応を行い、利用者が安心できる環境づくりに努めます。また、事実確認をしっかりと行った上で、虐待を受けた障害者やその家族に対して障害者福祉施設等内で起きた事態に対して謝罪も含めて誠意ある対応を行います。虐待事案の内容によっては、法人の理事長等役職員が同席した上で家族会を開き、説明と謝罪を行い 信頼の回復に努める必要があります。

## 5 原因の分析と再発の防止

厚生労働省の「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結果報告書では、虐待の発生要因を「教育・知識・介護技術等 に関する問題」「職員のストレスや感情

コントロールの問題」「倫理観や理念の欠如」「虐待を助長する組織風土や職員間の関係性の悪さ」「人員不足や人員配置の問題及び関連する多忙さ」の5つに分類しています。虐待を行った職員に対しては、虐待を起こした背景について聞き取り、原因を分析します。虐待は、一人の職員が起こす場合もあれば、複数の職員が起こす場合もあります。また小さな不適切な対応が積み重なってエスカレートし、やがて大きな虐待につながってしまう等のケースも考えられるため、経過の把握も必要です。さらに、虐待があることを知りながら見て見ぬふりをしてしまった職員がいる場合、職員相互の指摘ができないような支配的な力関係が職員の間にも働いている場合があります。その他、職員が行動障害等の知識や対応の技術が不十分で、力で抑え込むことしかできなかった場合も考えられます。さらに、管理者等役職者が虐待を行っているのではないかと指摘を受ける場合もあるかもしれません。これらを客観的に分析するためには、虐待防止委員会だけでなく、第三者的立場の有識者にも参加してもらって検証委員会を立ち上げることも考えられます。その過程で、複数の障害者福祉施設等を運営する法人の中で組織的に行われたと思われる虐待事案については、同一法人の他障害者福祉施設等への内部調査を検討することも考えられます。

## 6 個別支援計画の見直しとサービス管理責任者等の役割

サービス管理責任者、児童発達支援管理責任者（以下、「サービス管理責任者等」という）は、個別支援計画の作成に当たっては、適切な方法により、利用者について、その有する能力、その置かれている環境及び日常生活全般の状況等の評価を通じて利用者の希望する生活や課題等の把握を行い、利用者が自立した日常生活を営むことができるように支援する上での適切な支援内容の検討をしなければなりません。虐待が起きた際は、虐待を受けた利用者の安全確保が最優先し、利用者が安心できる環境をつくり、虐待を受けた障害者や家族に誠意ある対応を行います。その上で、その原因を明らかにし、どうしたら虐待を防ぐことができたのかを振り返ることになります。サービス管理責任者等は、「個別支援計画」と「記録」をもとに事実の記録をつくり、本人にどのような対応が適切であるのか、本人の意思及び人格を尊重して、家族、担当職員等と事実を共有、分析して個別支援計画をつくり、その際、相談支援専門員による「サービス等利用計画」と連動させ、行政職員による改善指導や有識者による指導、助言を受けることで虐待の再発を防ぎ、より良質な支援の提供を行うことを目指します。

## 7 虐待した職員や役職者への処分等

事実の確認と原因の分析を通じて虐待に関係した職員や施設の役職者の責任を明らかにする必要があるま

す。刑事責任や民事責任、行政責任に加え、道義的責任が問われる場合がありますので、真摯に受け止めなくてはなりません。さらに、法人として責任の所在に応じた処分を行うこととなります。処分は、労働関連法規及び法人の就業規則の規定等に基づいて行います。また、処分を受けた者については、虐待防止や職業倫理等に関する教育や研修の受講を義務付ける等、再発防止のための対応を徹底して行うことが求められます。

## V 市町村・都道府県による障害者福祉施設等への指導等

### 1 市町村・都道府県による事実確認と権限の行使

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等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ます(第 19 条)。障害者福祉施設従事者等による障害者虐待が疑われる場合には、市町村・都道府県から報告徴収を指示される等して事実確認が行われ、障害者虐待が認められた場合には、市町村又は都道府県から、改善指導等が行われます。

### 2 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の状況の公表

障害者虐待防止法においては、都道府県知事は、毎年度、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の状況、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採った措置、その他厚生労働省令で定める事項を公表(年次報告)することとされています(第 20 条)。この公表制度を設けた趣旨は、各都道府県において、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の状況を定期的かつ的確に把握し、各都道府県における障害者虐待の防止に向けた取組に反映していくことを目的とするものであり、公表することによりこれらの施設等に対して制裁を与えることを目的とするものではありません(ただし、障害者虐待等により、障害者福祉施設・障害福祉サービス事業所としての指定取消しが行われた場合には、障害者総合支援法に基づきその旨を公示します)。

○都道府県知事が公表する項目

- 一 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の状況
- 二 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採った措置
- 三 虐待があった障害者福祉施設等の種別

四 虐待を行った障害者福祉施設従事者等の職種 なお、自治体によっては、障害者虐待防止法に基づく公表事項以外にも、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待に対する指導等を適宜公表する場合があります。

## VI 虐待を受けた障害者の保護に対する協力について

### 1 居室の確保に関する協力

養護者による障害者虐待や、住み込みで働いていた会社で使用者による障害者虐待を受けた場合等で、放置しておくことと障害者の生命や身体に重大な危険を招くおそれが予測されると判断された場合、市町村は、虐待を受けた障害者を保護するため、契約による障害福祉サービスの利用(短期入所、施設入所等)や、やむを得ない事由による措置(短期入所、施設入所等)により、養護者等から分離することがあり、市町村から施設に対して緊急的な受入れを要請することになります。身体障害者福祉法第 18 条の2及び知的障害者福祉法 第 21 条において、やむを得ない事由による措置による委託を受けたときは、正当な理由がない限りこれを拒んではならないと定められており、施設としても受入について最大限の協力が求められます。

## VII 身体拘束の廃止と支援の質の向上に向けて

### 1 身体拘束の廃止に向けて

障害者虐待防止法では、「正当な理由なく障害者の身体を拘束すること」は身体的虐待に該当する行為とされています。障害の有無に関わらず全ての人々には自分自身の意思で自由に行動し生活する権利があります。一方で、身体拘束とは、障害者の意思にかかわらず、その人の身体的・物理的な自由を奪い、ある行動を抑制または停止させる状況であり、障害者の能力や権利を奪うことにつながりかねない行為です。身体拘束は、何よりも本人の尊厳を侵害することです。そして、関節の拘縮や、筋力や心肺機能、身体的能力の低下、褥瘡の発生等の身体的弊害、意思に反して行動を抑制されることによる不安や怒り、あきらめ、屈辱、苦痛といった精神的な弊害があります。このことは、家族にも大きな精神的負担をかけるとともに、職員等は自らの支援に自信がもてなくなり、モチベーションの低下や支援技術の低下を招くなどの悪循環を引き起こすこととなります。身体拘束の廃止は、本人の尊厳を回復し、悪循環を止める、虐待防止において欠くことのできない取組といえます。身体拘束の具体的な内容としては、以下のような行為が該当すると考えられます。

- ① 車いすやベッド等に縛り付ける。
- ② 手指の機能を制限するために、ミトン型の手袋を付ける。
- ③ 行動を制限するために、介護衣(つなぎ服)を着せる。
- ④ 支援者が自分の体で利用者を押さえ付けて行動を制限する。
- ⑤ 行動を落ち着かせるために、向精神薬を過剰に服用させる。
- ⑥ 自分の意思で開けることのできない居室等に隔離する。

## 2 やむを得ず身体拘束を行うときの留意点

「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者支援施設等の人員、設備及び運営に関する基準」等には、緊急やむを得ない場合を除き身体拘束等を行ってはならないとされています。さらに、やむを得ず身体拘束等を行う場合には、その態様及び時間、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を記録しなければならないとされています。

### (1) やむを得ず身体拘束を行う場合の3要件

#### ① 切迫性

利用者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ことが要件となります。切迫性を判断する場合には、身体拘束を行うことにより本人の日常生活等に与える悪影響を勘案し、それでもなお身体拘束を行うことが必要な程度まで利用者本人等の生命又は身体が危険にさらされる可能性が高いことを確認する必要があります。

#### 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ことが要件となります。非代替性を判断する場合には、まず身体拘束を行わずに支援する全ての方法の可能性を検討し、利用者本人等の生命又は身体を保護するという観点から、他に代替手法が存在しないことを複数職員で確認する必要があります。また、拘束の方法についても、利用者本人の状態像等に応じて最も制限の少ない方法を選択する必要があります。

#### ③ 一時性

身体拘束その他の行動制限が一時的であることが要件となります。一時性を判断する場合には、本人の状態像等に応じて必要とされる最も短い拘束時間を想定する必要があります。

### (2) やむを得ず身体拘束を行うときの手続き

#### ① 組織による決定と個別支援計画への記載

やむを得ず身体拘束を行うときには、個別支援会議等において組織として慎重に検討・決定する必要があります。この場合、管理者、サービス管理責任者、児童発達支援管理責任者、運営規程に基づいて選定されている虐待の防止に関する責任者等、支援方針について権限を持つ職員が出席していることが大切となります。必要に応じて相談支援専門員の同席も検討します。

## ② 本人・家族への十分な説明

身体拘束を行う場合には、これらの手続きの中で、適宜利用者本人や家族に十分に説明をし、了解を得ることが必要となります。

## ③ 行政への相談、報告 行動制限・身体拘束する場合

市町村の障害者虐待防止センター等、行政に相談・報告して、行動制限・身体拘束も含めた支援についての理解を得ることも重要です。行動障害のある利用者支援の中で、事業所で様々な問題を事業所で抱え込んでしまうことがあります。事業所で抱え込まないで、関係する機関と連携することで支援について様々な視点からのアドバイスや情報を得ることができます。

## ④ 必要な事項の記録

身体拘束を行った場合には、その態様及び時間、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等必要な事項を記録します。

## ⑤ 身体拘束廃止未実施減算

平成 30 年度障害福祉サービス等報酬改定において、身体拘束等の適正化を図るため、身体拘束等に係る記録をしていない場合について、基本報酬を減算する「身体拘束廃止未実施減算」が創設されました。また、令和3年度障害福祉サービス等報酬改定において、身体拘束等の適正化の更なる推進のため、運営基準において施設・事業所が取り組むべき事項として、身体拘束等の適正化のための対策を検討する委員会を定期的開催すること、身体拘束等の適正化のための指針を整備すること及び従業者に対し研修を定期的実施することが追加されました。これらを満たしていない場合にも、身体拘束廃止未実施減算の対象となります。

### 3 身体拘束としての行動制限について

障害者支援施設等において、特に行動障害のある利用者が興奮して他の利用者を叩く、噛みつく等の行為や自分自身の顔面を強く叩き続ける等の行為があるときには、やむを得ず利用者を居室に隔離したり、身体を拘束したりする等の行動制限を行わざるを得ない場面があります。そのような場合に、やむを得ず行動制限をする必要があったとしても、その必要性を慎重に判断するとともに、その範囲は最小限にしなければなりません。

#### 4 行動障害のある利用者への適切な支援

##### (1) 強度行動障害の状態にある人が虐待に遭いやすいこと

行動障害とは、自分の体を叩いたり食べられないものを口に入れる、危険につながる飛び出しなど本人の健康を損ねる行動、他人を叩いたり物を壊す、大泣きが何時間も続くなど周囲の人の暮らしに影響を及ぼす行動が、高い頻度(著しい場合は、強度行動障害)で起こるため、特別に配慮された支援が必要になっている状態のことです。行動障害の状態になりやすいタイプとしては、コミュニケーションが苦手で自分の体調不良や対人不安をうまく伝えられない利用者、他の人は気にならない感覚(明るさ、音、肌触り、臭い、気圧や温度など)に過敏で不快感を持ちやすい人、過去のイヤな記憶を思い出してしまいやすい人などがあります。利用者がこのような状態になったときには、本人の健康や周囲の利用者の安全を守るために、職員は身体拘束や行動制限をやむを得ず行うことがあります。そのときには、事業所の職員全員が利用者の障害特性を理解し、予め本人や家族と相談して決めておいた方法や時間の範囲で対応することが必要になります。

##### (2) 強度行動障害支援者養成研修があること

私たち障害福祉分野の領域で働く者は全て、行動障害の状態になりやすい利用者の障害特性を普段から把握し、咄嗟のときにも利用者に不安や恐怖を与えない対応を行うための知識と技術を持つことが必要です。

##### (3) 強度行動障害を有する人等に対する支援者の人材育成について

強度行動障害を有する人は、施設等において適切な支援を行うことにより、自傷や他害行為等の危険を伴う行動の回数が減少する等の支援の有効性も報告されており、体系的な研修が必要とされています。