

みんなの支えで自殺を防ごう

集団指導

障害者虐待防止法への対応について ～川崎市での予防と対応のネットワーク化の取り組み～

平成28年9月28日～30日

川崎市健康福祉局障害保健福祉部障害計画課

「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」の経緯

平成12年

児童虐待の防止等に関する法律成立

平成13年

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(DV防止法)成立

平成17年

厚生労働省「障害者虐待防止についての勉強会」

平成17年11月

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成立

附則2項

「高齢者〔65歳以下の者〕以外の者であって精神上又は身体上の理由により養護を必要とするもの」(障害者等)に対する虐待の防止等のための制度については、速やかに検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする旨が定められた。

障害者虐待防止法の成立

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 (障害者虐待防止法)の成立

目的

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、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、養護者に対する支援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。

平成24年10月1日施行

「障害者虐待」の定義

障害者

障害者基本法第2条第1号に規定する障害者と定義。
「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」**障害者手帳を取得していない場合も含まれる**。18歳未満の者も含まれる。

障害者虐待

- (ア) **養護者**による障害者虐待
- (イ) **障害者福祉施設従事者等**による障害者虐待
- (ウ) **使用者**による障害者虐待 (第2条第2項)

虐待行為の禁止

「何人も、障害者に対し、虐待をしてはならない。」(第3条)

ア 養護者による障害者虐待

養護者

- ・「障害者を現に養護する者であって障害者福祉施設従事者等及び使用者以外のもの」と定義。
- ・身近の世話や身体介助、金銭の管理などを行っている障害者の家族、親族、同居人等が該当。
- ・同居していなくても、現に身近の世話をしている親族・知人などが養護者に該当する場合あり。

ウ 使用者による障害者虐待

使用者

「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」。派遣労働者による役務の提供を受ける事業主など政令で定める事業主は含まれ、国及び地方公共団体は含まれていない。

イ 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待

障害者福祉施設従事者等

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」に係る業務に従事する者。

法上の規定	事業名	具体的内容
障害者福祉施設	・障害者支援施設 ・のぞみの園	
障害福祉サービス事業等	・障害福祉サービス事業 ・一般相談支援事業及び特定相談支援事業 ・移動支援事業 ・地域活動支援センターを運営する事業 ・福祉ホームを運営する事業 ・障害児相談支援事業 ・障害児通所支援事業	居宅介護、重度訪問介護、同行援護、行動援護、療養介護、生活介護、短期入所、重度障害者等包括支援、自立訓練、就労移行支援、就労継続支援及び共同生活援助 児童発達支援、医療型児童発達支援、放課後等デイサービス、保育所等訪問支援

(障害者虐待防止法第2条第4項)

(障害者虐待防止法施行規則第1条)

- 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・放任** 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。

※**高齢者関係施設の入所者への虐待→65歳未満の障害者に対するものも含めて高齢者虐待防止法が適用**。障害児入所施設等の入所者への虐待→18歳以上の障害者に対するものも含めて児童福祉法が適用(障害者総合支援法の給付を受ける入所者を除く)。

※**勤務時間外又は施設等の敷地外で当該施設等利用者である障害者に行った行為を含む**。

障害者虐待における虐待防止法制の対象範囲

○障害者虐待の発生場所における虐待防止法制を法別・年齢別で整理すると下記のとおり。

所在場所 年齢	在宅 (養護者・保護者)	福祉施設						企業	学校 病院 保育所
		<障害者総合支援法>		<介護保険法等>	<児童福祉法>				
		障害福祉サービス事業所 (入所系、日中系、訪問系、GH等含む)	相談支援事業所	高齢者施設等 (入所系、通所系、訪問系、居住系等含む)	障害児通所支援事業所	障害児入所施設等 ※3	障害児相談支援事業所		
18歳未満	児童虐待防止法 ・被虐待者支援(都道府県) ※1	障害者虐待防止法 ・適切な権限行使(都道府県)(市町村)	障害者虐待防止法 ・適切な権限行使(都道府県)(市町村)	—	障害者虐待防止法(省令) ・適切な権限行使(都道府県)(市町村)	改正児童福祉法 ・適切な権限行使(都道府県) ※4	障害者虐待防止法(省令) ・適切な権限行使(都道府県)(市町村)	障害者虐待防止法 ・適切な権限行使(都道府県労働局)	障害者虐待防止法 ・間接的防止措置(施設長・管理者)
18歳以上 65歳未満	障害者虐待防止法 ・被虐待者支援(市町村)			—	【20歳まで】 ※2	【20歳まで】			
65歳以上	障害者虐待防止法 高齢者虐待防止法 ・被虐待者支援(市町村)			特定疾病 40歳以上 高齢者虐待防止法 ・適切な権限行使(都道府県)(市町村)					

※1 養護者への支援は、被虐待者が18歳未満の場合でも必要に応じて障害者虐待防止法も適用される。
なお、配偶者から暴力を受けている場合は、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の対象にもなる。

※2 放課後等デイサービスのみのみ

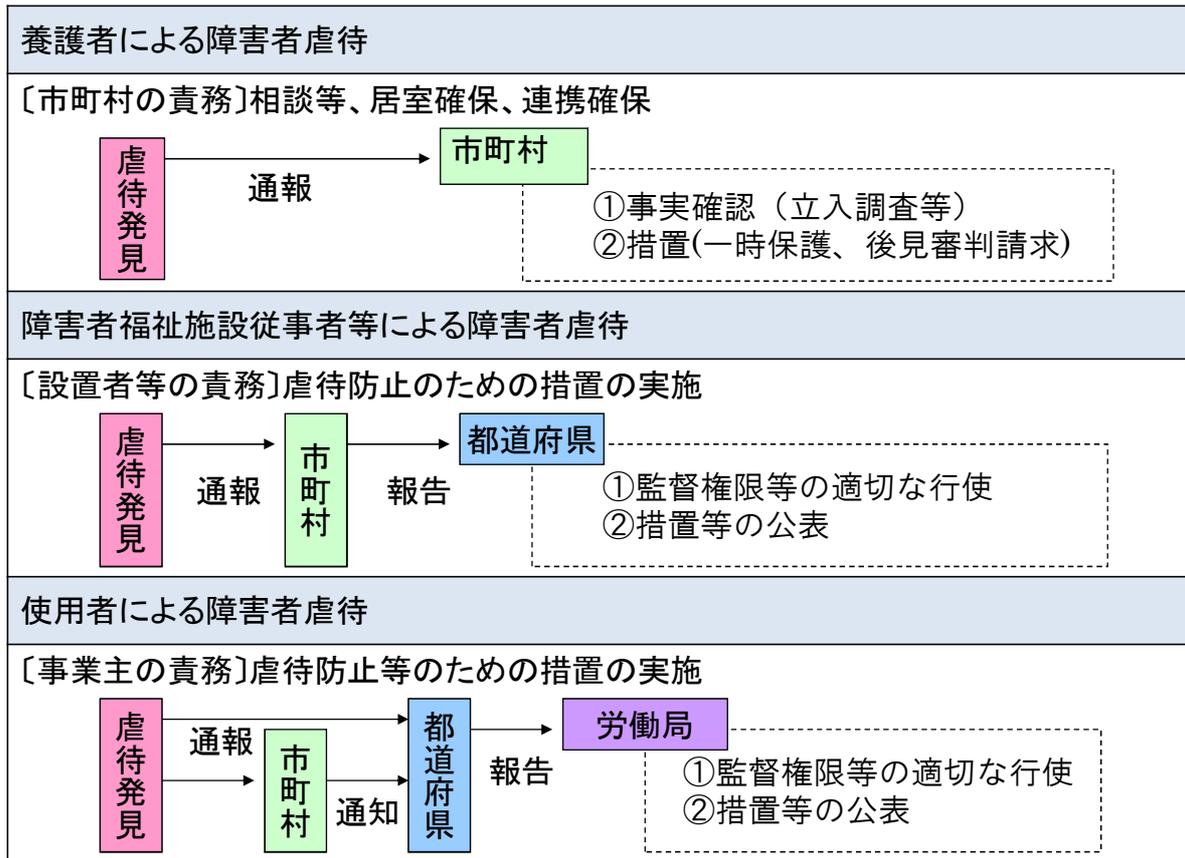
※3 里親、乳児院、児童養護施設、障害児入所施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設

※4 児童一人だけで運営されている施設においては、児童福祉法に基づく給付を受けている場合は児童福祉法、障害者総合支援法に基づく給付を受けている場合は障害者虐待防止法の対象になる。

虐待の発見・通報等に関する規定

①早期発見	<p>国及び地方公共団体の障害者の福祉に関する事務を所掌する部局その他の関係機関は、障害者虐待を発見しやすい立場にあることに鑑み、相互に緊密な連携を図りつつ、障害者虐待の早期発見に努めなければならない。(第6条第1項)</p> <p>障害者福祉施設、学校、医療機関、保健所その他障害者の福祉に業務上関係のある団体並びに障害者福祉施設従事者等、学校の教職員、医師、歯科医師、保健師、弁護士その他障害者の福祉に職務上関係のある者及び使用者は、障害者虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、障害者虐待の早期発見に努めなければならない。(第6条第2項)</p>
②通報	<p>養護者による障害者虐待(十八歳未満の障害者について行われるものを除く。)を受けたと思われる障害者を発見した者は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。(第7条第1項)</p> <p>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、これを市町村に通報しなければならない。(第16条第1項)</p> <p>使用者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、これを市町村又は都道府県に通報しなければならない。(第22条第1項)</p>

障害者虐待防止等のスキーム



障害者虐待の判断に当たってのポイント

虐待であるかどうかの判断に当たっては、以下のようなポイントに留意。虐待かどうかの判断が難しい場合は、**虐待でないことが確認できるまでは虐待事案として対応。**

ア **虐待をしているという「自覚」は問わない**

イ **障害者本人の「自覚」は問わない**

ウ **親や家族の意向が障害者本人のニーズと異なる場合がある**

エ **虐待の判断はチームで行う**

以下の関係者にそれぞれの責務を規定。

① **障害者福祉施設の設置者等**

障害福祉施設従事者等の研修の実施、苦情処理体制の整備など障害者福祉施設従事者等による虐待の防止等のための措置(第15条)

② **使用者**

労働者の研修の実施、苦情処理の体制の整備などの使用者による障害者虐待防止等のための措置(第21条)

③ **学校の長**

教職員、児童、生徒、学生その他の関係者に対する研修の実施及び普及啓発、相談体制の整備、虐待に対処するための措置などの虐待を防止するための措置(第29条)

④ **保育所等の長**

保育所等の職員その他の関係者に対する研修の実施及び普及啓発、相談体制の整備、虐待に対処するための措置などの虐待を防止するための措置(第30条)

⑤ **医療機関の管理者**

医療機関の職員その他の関係者に対する研修の実施及び普及啓発、相談体制の整備、虐待に対処するための措置などの虐待を防止するための措置(第31条)

身体拘束に対する考え方

(1) 基本的考え方

「**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。

身体拘束が日常化することが更に深刻な虐待事案の第一歩となる危険がある。

やむを得ず身体拘束をする場合であっても、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らない。

判断に当たっては適切な手続きを踏むとともに、身体拘束の解消に向けての道筋を明確にして、職員全体で取り組む必要がある。

(2) 身体拘束とは

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る。

- ① 車いすやベッドなどに縛り付ける。
- 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つ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。

身体拘束禁止の対象となる具体的な行為

介護保険指定基準において禁止の対象となっている行為は、「身体的拘束その他入所者(利用者)の行動を制限する行為」で、具体的には次のような行為。

- ①徘徊しないように、車いすやいす、ベッドに体幹や四肢をひも等で縛る。
- ②転落しないように、ベッドに体幹や四肢をひも等で縛る。
- ③自分で降りられないように、ベッドを柵(サイドレール)で囲む。
- ④点滴・経管栄養等のチューブを抜かないように、四肢をひも等で縛る。
- ⑤点滴・経管栄養等のチューブを抜かないように、または皮膚をかきむしらないように、手指の機能を制限するミトン型の手袋等をつける。
- ⑥車いすやいすからずり落ちたり、立ち上がったりにしないように、Y字型拘束帯や腰ベルト、車いすテーブルをつける。
- ⑦立ち上がる能力のある人の立ち上がりを妨げるようないすを使用する。
- ⑧脱衣やおむつはずしを制限するために、介護衣(つなぎ服)を着せる。
- ⑨他人への迷惑行為を防ぐために、ベッドなどに体幹や四肢をひも等で縛る。
- ⑩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。
- ⑪自分の意思で開けることのできない居室等に隔離する。

「身体拘束ゼロへの手引き」(平成13年3月 厚生労働省「身体拘束ゼロ作戦推進会議」)

ア やむを得ず身体拘束を行う3要件

① 切迫性

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。

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。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。

③ 一時性

身体拘束その他の行動制限が、必要とされる最も短い拘束時間を想定する必要。

イ 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

- ・組織として慎重に検討・決定する必要。
- ・個別支援計画に身体拘束の様態及び時間、緊急やむを得ない理由を記載。
- ・個々人のニーズに応じた個別の支援を検討することが重要。

② 本人・家族への十分な説明

- ・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。

③ 必要な事項の記録

- ・身体拘束を行った場合、その様態及び時間、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など必要な事項を記録。

ウ 身体拘束の問題点

① 身体的弊害

- 関節の拘縮や、筋力の低下といった身体機能の低下、圧迫部位のじょく創の発生などの外部的弊害をもたらす。
- 食欲の低下、心肺機能の低下や感染症への抵抗力の低下などの内的弊害をもたらす。

② 精神的弊害

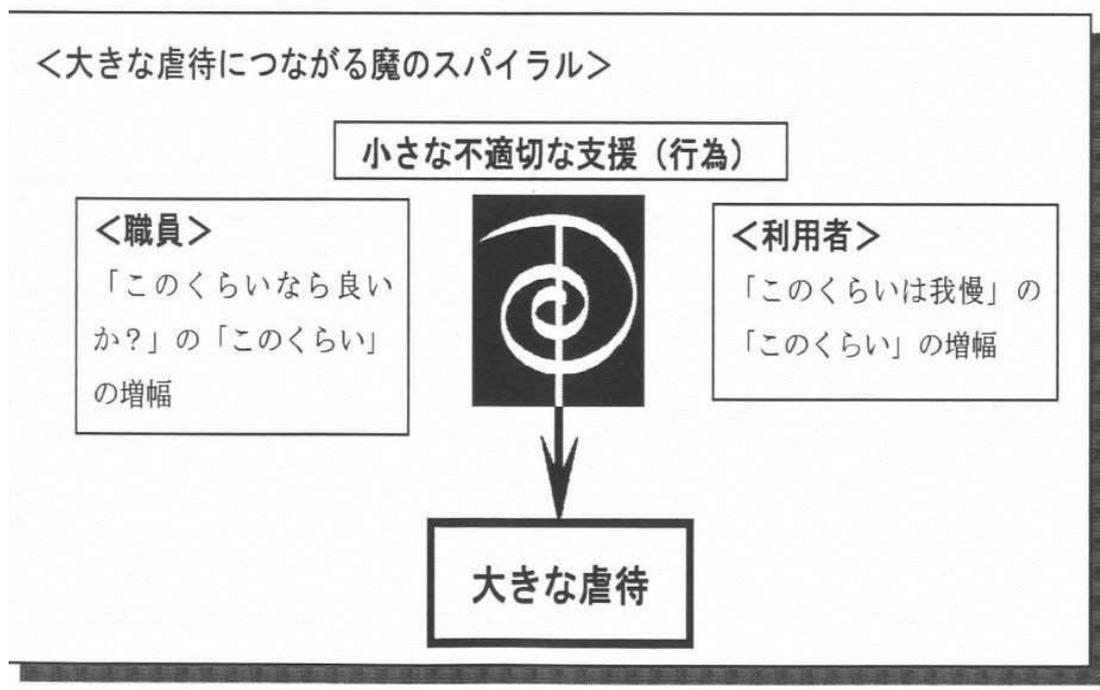
- 本人に不安や怒り、屈辱、あきらめといった大きな精神的苦痛を与え、そして、人間としての尊厳を侵す。
- さらに、看護、介護スタッフも、自らが行うケアに対して誇りが持てなくなり、安易な拘束が士気の低下を招く。

③ 社会的弊害

- 看護・介護スタッフ自身の士気の低下を招くばかりではなく、施設等に対する社会的不信や偏見を引き起こす恐れがある。

(身体拘束ゼロへの手引き(平成13年3月)より)

大きな虐待になる前に事前に防ぐ



どこでも虐待の芽は生まれる！

「絶対に権利侵害はありません」というリスク
「いつ侵害するかわかりません」という安心
恐れるべきものは何か？



- × 絶対に虐待はない～絶対にしてはいけない
～虐待が起きたら大変～起きるはずがない
⇒虐待を否定する心理の形成
- いつ虐待の芽が生まれるかわからない
～感性、謙虚さ、風通しの良い職場
⇒虐待をエスカレートさせない

白梅学園大学教授 堀江まゆみ教授講演資料を一部加工

連続性の錯覚

食事中動き回る利用者、他の人に迷惑だからと抑える

行動の原因を探る



別の部屋やトイレで静かにさせる(クールダウン? 閉じ込める)



それでもおさまらないので、ひもで椅子に固定する。



感覚を遮断するため紙袋を頭からかぶせる



トイレの壁に叩きつける・平手打ちする

当事者の行動の原因を探り、そこに至らないための支援はどのように行うかを常に考えていく。

↓
「当事者の目線の大切さ」と「虐待者を断罪する法律ではない」という意識

白梅学園大学教授 堀江まゆみ教授講演資料を一部加工

虐待事案におけるネットワークとは何か？（一人の行政職員として考えること…）

予防と対応のネットワークのチームづくり

（虐待対応は一人で行うものではない！チームの構成員を増やす）

予 防



対 応

【そもそも起きない環境】 【早期発見できる環境】

- ・虐待の事実は、早期に発見することが重篤化を防ぐ。
- ・そのためには、地域の人々も皆、虐待という事案に「No！」と思える気持ちが大切。
- ・虐待者に「No！」と言うまでは、求めない。
- ・ただ、地域の中で、「虐待」は「No！」と言えるような雰囲気づくりは必要。

○どこまでいっても、地域の中での意識啓発は重要。

○だから、**虐待は「No！」**と自然に思えるネットワークを大きくしていくことが必要

【逃げずに対応できる環境】

- ・アセスメントはできているか
- ・関係機関とはどのような関係を構築するのか
- ・自分にはない他の力をどう活用するか
- ・お互いに行っていることは見えにくい
- ・顔が見えないと互いに信頼感が持てない

○だから、**日頃からの顔の見えるネットワーク**が必要

まとめ

- ・障害者虐待はダメだという理解だけでなく、虐待を起こしてしまうには、何らかの理由があるはず。
- ・その理由に、虐待者と支援者がともに向き合い、虐待が起きないためにはどのようにするべきか、虐待が起きたときの相手の気持ちはどのようなものか考えていくことが大切ではないか。逃げれば、楽にはなるけれども、何も解決されない。
時間がかかるとは思うが、逃げずに、辛抱強くじっくりと向き合う気持ちが大切と考える。
- ・これこそが、虐待を起こさないためのネットワーク（体制）づくりではないか。

「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」一部改訂について

厚生労働省作成の「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」が、平成28年4月に改訂されております。川崎市のホームページに掲載しておりますのでご参照ください。

<http://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000039876.html>

平成28年4月14日付け厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課地域生活支援推進室 事務連絡 抜粋

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改訂のポイント

- (1) 職員に対する研修
「人権意識、知識や技術向上のための研修」中の「(1) 職員のメンタルヘルスのための研修」に、怒りの感情への対処法（アンガーコントロール）の研修を追記（P. 12）
- (2) 利用者や家族に対する研修（P. 13）
 - ① 「人権意識、知識や技術向上のための研修」に「利用者や家族等を対象にした研修」を追記
 - ② 知的障害のある利用者等への情報提供・研修素材として、平成27年度推進事業で製作した障害者虐待防止法のわかりやすいパンフレットを掲載
- (3) 女性障害者に対する性的虐待の防止
 - ① 利用者や家族等を対象にした研修の中で、特に女性利用者に対して性的虐待防止に関する研修を検討するよう要請（P. 14）
 - ② 「虐待を防止するための取組について」の「② 性的虐待防止の取組」の中で、女性障害者が性的虐待に遭いやすい実態を踏まえ、可能な限り女性障害者に対する同性介助が行える体制を整えることを徹底する旨を追記（P. 15）
- (4) 通報者保護の徹底
通報した職員に対して施設側が損害賠償請求を行う事案が起きていることに鑑み、「通報者の保護」の中に、適切に通報した職員に対して、通報したことを理由に損害賠償請求を行うことは、通報義務を定めた障害者虐待防止法の趣旨に沿わないことを記述（P. 19）
- (5) 従来の内容の強調
「市町村・都道府県による事実確認への協力」に、虚偽答弁の禁止の規定を追記（P. 20）
- (6) 身体拘束の判断
「身体拘束の廃止と支援の質の向上に向けて」の中で、座位保持装置等に付属するベルトやテーブルの使用について、一律に身体拘束と判断することは適当ではない旨を記述（P. 25）