

# **障害者虐待防止の手引き (チェックリスト)**

[Ver. 2]

平成 23 年 (2011 年) 3 月

社会福祉法人全国社会福祉協議会

障害者の虐待防止に関する検討委員会

## 障害者虐待防止の手引き（チェックリスト）

障害者の虐待防止に関する取り組みは、障害者の人権の尊重や権利擁護の具現化につながるのみならず、利用者に安心と安全を提供するサービスの質の向上という観点からも意義のある実践であると考えする必要があります。

現在、障がい者制度改革推進会議において、障害者権利条約（障害者の権利に関する条約）の批准に向けた国内法制度の整備等に関わる議論が進められています。ここでも障害者の虐待防止については、重要な課題として位置づけられ、今後の制度化の必要性が明確に示されています。

障害者権利条約は、すべての障害者の人権及び、基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、また、保護・確保すること、さらに障害者の固有の尊厳を尊重すること等を目的としています。

そして、この目的等を前提としながら、「搾取、暴力及び虐待からの自由（16 条）」とともに、「身体的自由及び安全（14 条）」、「拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰からの自由（15 条）」を障害者の権利として明記し、虐待防止や権利擁護に関する取り組みを要請しています。さらに、これらの議論等を踏まえながら、障害者の虐待防止法制の制定も図られようとしています。

このように、障害者支援に関わる者、また、施設・事業所において、障害者の権利や虐待防止の重要性の再確認と具体的な実践を着実に進めることが求められています。

本手引きは、障害者支援施設等において、虐待防止に関わる取り組みを更に進めるために活用していただけるよう、以下の内容で構成されています。

- ◎障害者虐待防止に求められる視点や、障害者虐待の定義や虐待防止に向けた取り組みの状況等
- ◎「施設・地域における障害者虐待防止チェックリスト」の活用方法
- ◎「施設・地域における障害者虐待防止チェックリスト」

今後、安心・安全かつ良質なサービス提供の実現と施設・事業所に対する信頼の向上に向けた実践の一助として活用してください。

## 《目次》

1. 障害者の虐待防止に求められる視点	1
2. 障害者虐待とは（定義・特徴）	3
3. 施設・地域における虐待の防止に向けた具体的な取り組み	5
(1) 虐待の防止等に関する事業者の責務（関係法令を中心として）	5
(2) 虐待の防止等に向けた体制の整備	7
(3) 虐待の早期発見～早期発見に向けた取り組み	9
(4) 虐待発見時の対応	10
(5) 発生後の対応	11
(6) 地域における虐待防止ネットワークの構築～行政、相談支援事業者、地域自立支援協議会との連携	11
(7) その他、虐待防止に向けた関連制度の活用	12
4. 施設・地域における障害者虐待防止チェックリストの活用	13
(1) 「A：体制整備チェックリスト」と「B：虐待防止に関する取り組みの推進・改善シート」の活用	
(2) 「C：職員セルフチェックリスト」の活用	
(3) 「D：早期発見チェックリスト」の活用	
『施設・地域における障害者虐待防止チェックリスト』	
A：体制整備チェックリスト	15
B：虐待防止に関する取り組みの推進・改善シート	18
C：職員セルフチェックリスト	19
D：早期発見チェックリスト	21
5. 障害者虐待防止の更なる推進に向けて～今後の課題～	24
【参考資料】	26
	※次ページ「参考資料一覧」参照
【障害者虐待防止の手引き（Ver.1）の作成にあたって（委員名簿）】	81
【障害者虐待防止の手引き（Ver.2）の作成にあたって】	81

## 〔参考資料一覧〕

1. 「障害者支援施設等における虐待防止のための取り組みに関するアンケート調査結果」…… 28  
(全社協・障害者の虐待防止に関する検討委員会／平成 20 年 11 月 25 日)
  
- 〔障害者の虐待防止に関する通知等〕
2. 「障害者（児）施設における虐待の防止について」 …… 33  
(厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知／平成 17 年 10 月 20 日)
3. 「障害者（児）施設等の利用者の権利擁護について」 …… 37  
(厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知／平成 20 年 3 月 31 日)
4. 「障害者虐待防止についての勉強会の意見の概要」 …… 41  
(社会保障審議会障害者部会（第 26 回）資料／平成 17 年 6 月 10 日)
5. 「施設内における虐待構造の例／障害者施設の虐待防止のイメージ」 …… 49  
(厚生労働省 障害者虐待防止についての勉強会（第 3 回）資料／平成 17 年 3 月 23 日)
6. 障がい者制度改革推進会議における虐待防止に関する議論の状況 …… 51
7. 「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」 …… 53  
(平成 22 年 6 月 29 日 閣議決定)
  
- 〔虐待防止等に関するマニュアル等（参考）〕
8. 『社会福祉法人常盤会「人権配慮マニュアル」』 …… 61
9. 『社会福祉法人誠光会「権利擁護規程」、「権利擁護ガイドライン」等』 …… 68

## 1. 障害者の虐待防止に求められる視点

- 虐待防止法については、現在までに、「児童虐待の防止等に関する法律(児童虐待防止法)」「平成 12 年 5 月成立」、「配偶者からの暴力の防止及び保護に関する法律(DV防止法)」「平成 13 年 4 月成立」、「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(高齢者虐待防止法)」「平成 17 年 11 月成立」が成立しています。児童・配偶者・高齢者と、ライフステージの 3 つの段階で家庭内における虐待防止法制は制定されてきました。「法は家庭に入らない」とするローマ法以来の考え方は、大幅に修正されることとなりました。
- そうすると、残る立法課題は、ライフステージを横断するものとしての、障害者虐待防止法だけになりました。障害者は、障害児として、配偶者として、高齢者として、各虐待防止法によって虐待防止の対象となっていました。障害があることに基づく特徴的な虐待問題に対しては、今までの虐待防止法とは別に考える必要性があります。また、障害者は、青年期・壮年期においても、特に施設内において特徴的な虐待問題が発生しうるので、ライフステージを横断する独立した法律をもって虐待防止に取り組むべき理由があります。
- 障害者虐待防止法については、理念を定めるのにとどまるのではなく、できる限り具体的な虐待の防止について実効性のあるものとしなければなりません。また、法律の制定の有無を問わず、日常的な虐待防止の取り組みが進められなければなりません。
- そのためには、障害者支援の現場の知恵を活用して、障害者虐待の特徴を捉えて、具体的な障害者虐待防止の視点を定めておくことが不可欠となります。
- 障害者虐待が生じる場所は、他の虐待ケースと同じように、施設内と家庭内の両方があります。虐待の種類には、高齢者虐待防止法に定められている 5 つの種類(身体的虐待・ネグレクト・心理的虐待・性的虐待・経済的虐待)のほかに、身体拘束やプライバシー侵害などによる人格的虐待も考えるべきだと思います。
- そのような視点から、以下では、障害者虐待に特徴的な問題を、施設内虐待と家庭内虐待に分けて考え、虐待類型のうち、年金侵害を指摘されることの多い経済的虐待と、新しく分類を試みた人格的虐待を特に取り上げておきたいと思います。

### 特徴① 施設内虐待

- 障害のある人への虐待事件の特徴としては、第 1 に、施設内虐待があります。障害者に対する施設内虐待は、密室状況下で大規模に行われる危険性がある点で、特別な注意が必要です。密室的状況では、犯罪的な実態を把握することが困難です。しかも、基盤整備が不十分で利用する施設を選択することが難しければ、いくら支援がひどいと思っても家族が告発することすらできません。したがって、障害者の虐待防止は、これまでの家庭内虐待法制とは異なった視点で、施設内虐待を中心に考えることが求められます。

## 特徴② 家庭内虐待

- 障害のある人がいる家庭では、制度が不十分な部分を補うために、多くの家族が人一倍の努力をしてくれています。しかし、そのために家庭内には、相当の介護ストレスも存在し、介護ストレスを原因とする虐待は、児童虐待や高齢者虐待と同様に存在していると思われます。そうだとすると、障害者の虐待防止でも、家庭内虐待に対処するとともに、一方では、介護ストレスを原因とする虐待について、養護者支援も行わなければなりません。
- 養護者支援が必要な家庭内虐待とは、身体的虐待・ネグレクト・心理的虐待・人格的虐待を指しており、性的虐待や経済的虐待は含むべきではありません。介護ストレスを原因とする虐待類型は、身体的虐待などに止まるからです。介護ストレスで、施設内虐待を正当化すべきでないことはもちろん、性的虐待や経済的虐待につながるということもありえません。

## 特徴③ 経済的虐待

- 障害のある人への経済的虐待は、施設内でも家庭内でも起っています。家庭内での経済的虐待としては、多額の障害基礎年金を保持している障害者について、身近な介護者がその年金を勝手に消費しているという相談が権利擁護センターなどに多く寄せられています。また、施設内虐待の著しい人権侵害事例でも、施設ぐるみで利用者の預金を使い込んでいるなど、経済的虐待を含んでいることが多いといえます。
- これらの身近な介護者による経済的虐待については、一定の法的対応を考慮しておかなければなりません。ただし、家庭内の場合には、家族が本人の年金に一切手をつけずに自分のお金で生活を支えてきたなどという事情もありますから、本人の同意を得ずに本人の年金を使ってしまうことは許されないにしても、金銭的には過去の使用分の清算として考える余地もあります。したがって、原則として本人の同意を欠く金銭取得・金銭消費は違法であることを明確にしたうえで、個別具体的に違法性の程度を吟味する対応を考えるべきです。家族による年金使い込みに正当な理由がなく違法性が著しい場合には、直ちに成年後見人を選任して金銭の返還請求を行うべきでしょう。

## 特徴④ 人格的虐待

- 今までの虐待防止法においては、虐待の定義を非常に絞り込んでおり、たとえば、身体的虐待では、外傷のおそれなどがないと虐待とされてきませんでした。また、心理的虐待では、心理的外傷が生じないと虐待にならないのですから、本人に意思能力が不十分な場合、心理的虐待に該当しうるかどうかについて問題がありました。さらに、身体拘束は、じょくそうを身体的外傷とみない限り、今までの虐待の定義には含まれない可能性もありました。
- 虐待防止法制が児童虐待からスタートし、懲戒権を持つ親権に対抗するには、そのような絞り込みも必要だったかもしれませんが、障害者虐待では特に施設内虐待を中心に考えるならば、そのような絞り込みを行うことは不当です。身体拘束は、障害者の権利侵害を事前に予防するという視点から、人格権を侵害するものとして、虐待に位置づけるべきです。プライバシーの一方的な侵害なども含めて、人格権を侵害する虐待類型にも対処すべきです。

- なお、心理的虐待や性的虐待は、人格的虐待と重なる部分があることも確かです。身体的虐待やネグレクトも、究極的には、人格的虐待といえる部分があります。したがって、人格的虐待という考え方は、これらの個別的な虐待類型を支える一般的包括的な虐待概念であると考え、それらの個別の虐待に含まれない人格権侵害に該当する行為を規制するものとして考えればいいのではないかと考えます。

## 2. 障害者虐待とは（定義・特徴）

### （1） 障害者虐待の定義

- 障害者（児）に対する「虐待」は、「障害者に対する不適切な言動や障害者自身の心を傷つけるものから傷害罪等の犯罪となるものまで幅広いもの」と考えられています。
- 障害者の虐待防止を考えるに当たっては、家庭内虐待に対しては虐待を受けた者と虐待を行ってしまった家族等の双方への支援を位置づけることが求められます。また、施設内虐待に対しては「訓練」や「指導」の名のもとにおける虐待を許してはなりません。施設内虐待では、密室状況下における権利侵害行為を事前にできる限り防止する必要があります。そうすると、家庭内虐待にしても施設内虐待にしても、早期の介入こそが不可欠なのですから、虐待の定義は拡大して捉えるべきでしょう。
- たとえば、外傷のおそれがなくても暴行が行われていれば、身体的虐待であると定義すべきであり、一度でもネグレクトがあれば著しくなくてもネグレクトであると定義すべきであるし、本人を傷つける言動や行動があれば心理的虐待であり、身体的拘束を行ったりプライバシーを侵害したりするのは人格的虐待と定義して考えるべきです。性的虐待には、もともと何の限定も付されていません。経済的虐待については、虐待類型別に成年後見制度の利用支援を明確にするほうが望ましいでしょう。
- 今までの立法例では、①身体的虐待、②性的虐待、③ネグレクト、④心理的虐待とされていますが、これらの定義も拡大するとともに、これら以外にも、⑤身体的拘束やプライバシーの侵害、⑥障害者の所持する年金等の流用など財産の不当な処分等もそれぞれ虐待に当たるものと考えたいと思います。

①身体的虐待	身体に暴行を加えること。
②性的虐待	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ネグレクト	衰弱させるような減食、又は長時間の放置、養護者以外の同居人による虐待行為の放置など、養護を怠ること。
④心理的虐待	暴言又は拒絶的な対応、その他心理的外傷を与える言動を行うこと。
⑤人格的虐待	理由のない身体的拘束、無断でプライバシー侵害を行うこと。
⑥経済的虐待	養護者又は親族が財産を不当に処分すること、その他不当に財産上の利益を得ること。

- これらの虐待は、複合的に発生していることがあるとともに、顕在化していない場合も考えられます。また、障害者に対する虐待は、養護者や親族によるもの、障害者支援施設や障害福祉サービス事業者等の従事者によるものがあります。

## (2) 障害者虐待の特徴・共通点

- 障害者の虐待の特徴や共通点について、「障害者虐待防止についての勉強会」(厚生労働省、平成17年設置)では、主に施設・事業所における虐待の共通点を以下のように整理しています。

### 施設における虐待の共通点 (知的障害者施設の場合)

<p>虐待が表に出ない主な理由</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・虐待事件の本質が利用者本人にも理解されていない。</li> <li>・対応が困難な行動を抑えるのだから強い指導も必要だと、虐待の原因を問題行動に帰している。</li> <li>・加害者が本来保護すべき立場にある職員であること。</li> <li>・公的機関(行政側)が、事件を正面から受止めきれない。行政が虐待を隠蔽する役割を担うこともある。</li> <li>・親が虐待する側を守る行動をとる。背景にわが子を預ける場のない、行き場のない状況がある。</li> </ul>
<p>虐待がおきる理由</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・体罰の容認</li> <li>・体罰という認識がない(指導、しつけと考えている)。</li> <li>・体罰はいけないと思いつつ行ってしまう。職員の個人的性格、ストレス等にも関係している。</li> <li>・職員側に利用者への支援のスキルがない場合が多い。</li> </ul>
<p>体罰を繰り返す理由</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・体罰が発覚しない。</li> <li>・利用者が言わない、言えない。</li> <li>・利用者が言っているのに声が届かない→利用者の声を聞くシステムがない。</li> <li>・職員が体罰を内緒にしている。仲間としてかばう傾向がある。</li> <li>・体罰を上司に通告しても改善されない→通告が生かされないシステム。</li> </ul>

- これは主に知的障害者施設の場合を中心に整理がなされていますが、施設、通所サービス等を実施する事業者、さらには、身体障害者、精神障害等の障害者に対する虐待においても類似の傾向が見られる可能性もあり、例えば「体罰」を「虐待」に置き換えてみれば、様々な障害(者・児)に対する虐待を理解するヒントとして考えることができます。また、具体的な虐待防止策を講じる上でも踏まえるべき視点が示されているものといえます。
- また、虐待の発生については、「虐待者」、「被虐待者」、「その他環境や関係性」それぞれの側面の発生要因を踏まえて理解し、解決にあたるのが求められます。虐待の背景を十分に把握することが、具体的な対応策を明らかにします。さらに、発生要因をしっかりと分析することが、虐待の再発防止や早期発見に結びついていくことを認識することが求められます。
- いずれにせよ、障害者虐待の問題は、障害者権利条約の「すべての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳を

促進する」(第1条)という目的や、障害者基本法における「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」といった理念を確認するまでもなく、障害者の人権や尊厳、そして安らかな生活に対する大きな侵害行為であるということを理解することが重要です。

- また、虐待に対する問題意識と、その防止に対する日々の配慮は、障害福祉サービス等の社会福祉サービスの提供に関わる事業者、従事者にとっては、サービスの質といった重要な課題以前に、利用者に向き合う大前提として認識することが不可欠です。そして、虐待事案の発生は、利用者の生命と生活を脅かすことのみならず、社会福祉法人・施設としての社会的な信頼を著しく損なうこと、そして、その後の事業経営において大きな困難を抱えることになる問題として十分に認識する必要があります。

### 3. 施設・地域における虐待の防止に向けた具体的な取り組み

- 障害福祉サービス等を提供する施設・事業所においては、施設・事業所内における虐待の防止、早期発見・早期対応等に関わる取り組みのみならず、地域生活を支える拠点、中核的な社会資源として、地域における虐待防止等の実践も積極的に行うことが求められています。これは、社会・地域における社会福祉法人・施設の存在意義を高め、その使命と役割を果たすことにもつながります。

#### (1) 虐待の防止等に関する事業者の責務（関係法令を中心として）

- 障害者自立支援法においては、事業者の責務として「指定事業者等は障害者の人格を尊重するとともに、この法律又はこの法律に基づく命令を遵守し、障害者等のため忠実にその職務を遂行しなければならない」(第42条第3項)と定めています。
- また、サービス提供にあたっては、「障害者自立支援法に基づく指定障害福祉サービス事業(障害者支援施設)等の人員、設備及び運営に関する基準」(以下、指定基準)において、利用者の人権の擁護、虐待の防止等のため、責任者を設置する等の必要な体制の整備を行うこと、また、職員に対し研修を実施する等の措置を講ずるよう努めなければならないことが定められています。さらに、利用者本人又は他の利用者等の生命又は身体を保護するため緊急やむを得ない場合を除いては、身体的拘束やその他利用者の行動を制限する行為を行ってはならないこととされています。

#### 指定基準において求められている事項

【義務規定：運営規定に明記すべき事項】

- ◆虐待防止に関する責任者の選定
- ◆成年後見制度の利用支援
- ◆苦情解決体制の整備
- ◆従業者に対する虐待の防止を啓発・普及するための研修の実施
  - ・実施の有無、研修方法や研修計画の策定の有無

【努力規定】

- ◆緊急やむを得ない場合の身体拘束等の手続き及び、苦情解決の体制 ⇒ [解説\(6・7頁\)](#)を参照

- さらに、「障害者(児)施設における虐待の防止について」[平成17年10月20日 障発第1020001号 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知]や、「障害者(児)施設等の利用者の権利擁護について」[平成20年3月31日 障発第0331018号 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知]において、虐待防止等に向けた具体的な取り組み事項が示され、施設・事業者への積極的な対応を求めています。

**通知において求められている事項「障害者(児)施設における虐待の防止について」**

- ◆緊急やむを得ない場合の強制力を加える行為について、個々の利用者への適応の範囲・内容について、ガイドライン等を作成し、共通認識に基づいて対応すること
- 【職員の人権意識、知識・技術の向上】
- ◆職員に関心を高める掲示物等を掲示すること
- ◆倫理綱領、行動規範等を定め、職員に周知徹底すること
- ◆普段から研修などを通じて、職員の人権意識を高めること
- ◆研修等を通じ支援に関する知識や技術を向上すること
- ◆個別支援計画の作成と適切な支援
- ◆職員が支援等に関する悩みを相談することのできる相談体制を整えること
- ◆苦情解決制度の活用
- ◆第三者評価の活用
- ◆施設の事業・会計監査における虐待防止に関わるチェック
- ◆成年後見制度の活用

- これら法令に定められた事項を遵守しつつ、虐待防止に関わる取り組みをより推進する観点からの工夫と実践が求められています。また、これまでのサービス提供の中で行われていた事柄についても、例えば適切な方法や手順を欠いて「緊急やむを得ない場合の強制力を加える行為」(身体拘束)にあたりと考えられるようなことはないか等、異なった視点で点検を行うことも必要です。

**解説：「緊急やむを得ない場合の強制力を加える行為」(身体拘束)は虐待にあたる場合があります。**

⇒ベッドや車椅子などに身体を固定するなどの拘束は、個別支援計画等に明記し事前に利用者・家族への説明と同意を得ることが不可欠です。また、職員が共通した対応を行うこと、また、やむを得ず拘束をする時と場合を明確化する等、手順と方法を予め定めておくことが重要です。

具体的な対応にあたっては、身体拘束廃止に向けた取り組みの重要性や具体的なポイント、また、利用者・家族等への説明・同意のための参考書式等を含め、「身体拘束ゼロへの手引き～高齢者ケアに関わるすべての人に～」(厚生労働省「身体拘束ゼロ作戦推進会議」平成13年3月)等を参考にしてください。なお、ここでは「緊急やむを得ない場合」として、以下の3つの要件を満たすことを求めています。

- ①切迫性～利用者本人又は他の利用者等の生命又は身体が危険にさらされる可能性が著しく高いこと。
- 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介護方法がないこと。
- ③一時性～身体拘束その他の行動制限が一時的なものであること。

## 参考 「身体拘束禁止の対象となる具体的な行為」の例

- ① 徘徊しないように、車椅子や椅子、ベッドに体幹や四肢を紐などで縛る。
- ② 転落しないように、ベッドに体幹や四肢を紐等で縛る。
- 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、四肢を紐等で縛る。
- 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 車椅子や椅子からずる落ちたり、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、車椅子テーブルをつける。
- 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椅子を使用する。
- ⑧ 脱衣やオムツ外しを制限する為に、介護衣(つなぎ服)を着せる。
- ⑨ 他人への迷惑行為を防ぐ為に、ベッド等に体幹や四肢を紐等で縛る。
- ⑩ 行動を落ち着かせる為に、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～高齢者ケアに関わるすべての人に～」(平成13年3月),p7

## (2) 虐待の防止等に向けた体制の整備

- 施設・事業者における虐待防止に向けた体制の整備として、以下の取り組みと視点が求められます。
  - ⇒ 「A：体制整備チェックリスト」の活用
  - ⇒ 「B：虐待防止に関する取り組みの推進・改善シート」の活用
  - ⇒ 「C：職員セルフチェックリスト」の活用

### 【経営者・管理者の責任と方針の明確化・徹底】

- 障害者虐待防止の体制整備や具体的な取り組みを進める上では、各施設・事業所において、虐待防止は、障害者の人権の尊重や権利擁護の具現化につながることで、さらに、利用者の安心と安全に資するサービスの質の向上という観点から不可欠な実践であるという目的を認識することが前提となります。また、本手引き及び、チェックリストの利用方法等を含めた具体的な推進方法を明確にし、サービス提供や事業経営に関わる者全てが目的と方法を共有することが必要です。
- 体制整備を進める上では、経営者・管理者の責任を明確にするとともに、職員が連携して取り組むことのできる仕組みや環境を整えていくことが必要です。本手引きで示した「A:体制整備チェックリスト」等を活用し、継続的に体制整備を行うことが求められます。継続的な体制整備について、現状の課題の解決等を積極的に図るため、「B虐待防止に関する取り組みの推進・改善シート」も活用し、計画的な改善を進めてください。

### 【サービスの質と職員の資質・意識の向上】

- 施設・事業所及び、地域における虐待防止等に関する取り組みを進める観点から、サービス提供理念や倫理綱領の明示と職員への周知徹底、また、「虐待防止マニュアル」を整備し、日々のサービス提供において徹底を図ることが重要です。また、サービスの質や職員の人権意識の向上という観点から、職員研修を計画的に実施することも求められます。なお、職員の虐待に対する意識を高めるため、本手引きで示した「C:職員セルフチェックリスト」等を活用してください。
- なお、効果的な虐待防止の推進にとっての重要な要素の一つに、サービス提供に関わる職員の知識とスキルの向上があることは言うまでもありません。そこで、この観点からもサービス提供職員のスキルアップや資質の向上のための取り組みや機会の提供等を継続的に図ってください。
- 虐待防止の推進に係る施設・事業所における研修の実施にあたっては、本手引きの活用とともに、障害者権利条約の理解、障害者の虐待事例等の分析・検討、虐待事案に関わる法的問題、高齢者分野における虐待防止や身体拘束の廃止に関わる先駆的事例等の内容を適宜盛り込みながら、効果的な研修の実施を検討してください。

### 【利用者の声、サービス提供のモニタリング】

- 利用者の声は日々のコミュニケーションの中で把握することが第一ですが、第三者委員の協力を含めた苦情・相談窓口を活用することが必要です。これは、虐待防止等に関わらず、サービスへの信頼性を高め、利用者のニーズを適切に把握したサービス提供を行うことにもつながっていきます。
- その他、利用者との個別面接や自治会の集会、さらには家族会の集りなどの機会を通じて、日々のサービス提供に関わる意見とともに、虐待事案につながる可能性がないか常に留意します。これは、早期発見への第一歩にもつながります。

### 【福祉施設リスクマネジメントに関する取り組みの活用】

- 施設・事業所におけるサービスの質の向上と、安心・安全なサービス提供の実現の観点から取り組みの進められている「福祉施設リスクマネジメント」の一環として、虐待防止の取り組みを位置づけていくことも一つの方法として考えられます。ヒヤリハット報告の分析による虐待事案の予兆の察知や、事故報告書から虐待の可能性はないか考察するなど、福祉施設リスクマネジメントの視点からの実践の展開も考えられます。

### 【虐待防止委員会の設置等】

- 虐待防止に関する対応責任者を明確にするとともに、虐待防止委員会を設置し組織的な取り組みを進めていくことが効果的であると考えられます。
- 虐待防止委員会の作り方には、いろいろな方法が考えられます。第1には、サービス向上委員会などのような内部委員のみで構成する内部委員会と兼任体制で作る方法があります。これは、人材確保という点で現実的な対応かもしれませんが、内部感覚が麻痺してしまうと全く機能しなくなる危険性もあります。第2には、苦情解決委員会などのような外部委員を含む委員会と兼任体制で作る方法がありま

す。これは、一定の外部チェック効果を期待できますが、外部委員のやる気と人望に左右されることもあります。第3には、全くの外部委員のみで構成する第三者委員会として作る方法があります。これは、内部感覚の麻痺を持ち込ませない厳格な体制ですが、人材確保が最大の課題だといえるでしょう。

- 虐待防止委員会においては、どのような行為が具体的に「虐待」にあたるのかについても、各施設・事業所における利用者やサービス提供の状況などの実態に即しながら検証してください。また、その際には、「何が辛いのか」、「やめて欲しいと思う行為等はないか」等を利用者にヒアリングし、障害当事者の声を反映した「虐待」概念の整理を試みることもより有効な取り組みのための一つの方法であると考えられます。

#### 〔外部からのチェック・第三者評価の受審〕

- 施設・事業所に外部からのチェックを入れることは虐待の防止に大きな効果があるものとされています。そこで、実習生やボランティアの受入を積極的に行うことをはじめとして、見学者を随時受入れすることも一つの方法と考えられます。
- また、法人内の他施設・事業所（職員）による定期的な相互チェックや、法人の監事による事業監査の一環としてのチェック等を活用すること、また、福祉サービスの第三者評価事業を受審するなど、常に外部の目を意識する環境を整えることも大切です。

#### 〔個別支援計画〕

- 利用者の希望やニーズ、そして、障害の特性に応じたサービス提供を適切に行うという観点から、個別支援計画を作成し、職員一人ひとりがこれに基づいた実践に努めることが必要です。個別支援計画を策定し、利用者や家族の同意を得る際には、緊急やむを得ない場合の強制力を加える行為（身体拘束にあたる行為）についても明文化し、あわせて説明を行い、同意を得るという工夫も考えられます。

### （3）虐待の早期発見～早期発見に向けた取り組み

#### ⇒ 「D：早期発見チェックリスト」の活用

- 虐待事案は、虐待を裏付ける具体的な証拠がなくても、利用者の様子の変化を迅速に察知し、確認や管理者等への報告が重要です。また、地域で生活している障害者のサービス利用時等の様子にも配慮し、疑いがもたれる場合には、家庭訪問や相談支援事業者との連携、さらには、行政への通報を含め迅速に対応を行うことが必要です。
- 虐待事案については、大きな問題には至らないと思われるような出来事から、次第に深刻な虐待に発展していく危険性を有しています。日頃から、ささいな変化にも留意するとともに、関係者のコミュニケーションを図り、虐待事案の予兆を素早く察知する早期対応への心構えと、具体的な体制の構築が求められます。

- 特に、地域生活を送る障害者について、家族が虐待を行っているような場合、家族自身が虐待の認識がないこと、さらには、虐待を受けている障害者自身が家族をかばう傾向や、虐待されていると認識していないケースも、高齢者や児童における被虐待状況を見ても明らかになっています。
- そのような場合には、当事者間が自覚しているか否かを問わず、客観的に見て違和感がある、または、権利侵害が明らかであるような場合には、虐待事案として深刻に受止め、行政への通報を含めて迅速な介入を行うことが求められます。
- なお、施設及び、居宅サービスや通所サービス利用者に対する日々の観察力を高め、虐待を早期に発見する目を養うため、「D:早期発見チェックリスト」等を活用してください。

#### (4) 虐待発見時の対応

- 施設・事業所において虐待もしくは虐待が疑われる事案を発見した場合には、速やかに、組織的な対応を図ること、また、行政に通報・相談することが求められます。

##### **解説：障害者の虐待に関する市町村の対応義務**

⇒障害者自立支援法においても、市町村の責務として、「障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のために関係機関との連絡調整を行なうことその他障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行なうこと」（第2条第3項）が定められており、必要な対応を求める必要があります。

- 施設・事業所においては、虐待発生時もしくは、疑いのあるケースを発見した場合等の、施設・事業所内における対応の明確化が重要です。施設・事業所内で虐待が起こった場合には、速やかに誠意ある対応や説明を行う等、利用者や家族に十分に配慮すること、また、被害者のプライバシー保護を大前提としながらも、対外的な説明責任を果たすこと等も必要となります。さらに、発生要因を十分に調査・分析するとともに、再発防止に向けて、組織体制の強化、職員の意識啓発等について、一層の徹底を具体的に図ることが不可欠となります。
- 地域における虐待事案の場合には、行政への連絡・通報の方法や手順を定め、職員等に周知徹底を図ることが、迅速な対応を可能とします。また、被害者の生命と身体の安全を第一に考え、行政や相談支援事業者と十分に連携を図りつつ、発生時の連絡ルート、被害者の緊急的な保護を含めた対応方法等について、日頃から連絡・調整を行い、あらかじめ定めておくことも有効な手段であると思われます。

## (5) 発生後の対応

- 虐待の発生後、「被害者である障害者」と「虐待を行った者」双方への視点をもって対応することが必要です。
- 被害者である障害者に対しては、まず、(4)で示したとおり、生命と身体の安全を十分に確保した上で、落ち着きを取り戻すための支援、もしくは一日も早く安心した生活を取り戻すために必要な取り組みを進めることが重要です。必要に応じて、臨床心理士等の心理的なケアの専門家との連携を取りながらフォローを行うことも考えられます。
- 「虐待を行った者」に対しては、虐待の背景には様々な要因があるという前提のもとに、適切なフォローを行います。

施設・事業所の職員が虐待を行った場合には、家庭生活上の不安や、職場における人間関係等のトラブル、さらには、日々の業務に対する過剰感等が虐待に至る要因として考えられます。これらの状況について、日常的に把握できるような環境や仕組みを整えるとともに、発生後はその他の職員の状況に改めて配慮する取り組みを進めます。

また、家族(養護者)による虐待の場合、その背景には、障害者本人と養護者・家族の人間関係や、地域社会での家族の孤立感や孤独感、過重な介護に対する負担、経済的な困窮や、家族(養護者)自身が身体的もしくは精神的な支援を必要としているような場合もあります。

このような状況を少しでも緩和する観点からショートステイ等の活用によるレスパイトケアや、相談支援事業等による日々の相談等の活用を薦めることも考えられます。

## (6) 地域における虐待防止ネットワークの構築～行政、相談支援事業者、地域自立支援協議会との連携

- 虐待の防止や早期の対応等に当たっては、市町村等の自治体を中心としながら、関係機関との連携協力体制を構築することが重要です。また、各施設・事業所において、これらのネットワークの構築をそれぞれの地域において促していくこと、また、積極的に参画していくことが適切であるといえます。
- 例えば、障害者自立支援法における仕組みの活用を考えた場合、障害者の権利擁護に対する取り組み等が求められている相談支援事業者との連携の促進や地域自立支援協議会において虐待防止に取り組む体制を構築することが考えられます。
- 具体的に求められる仕組みとしては、各地域において、①早期発見や見守りにつながる仕組み・ネットワークの構築、②関係する専門機関(行政、警察、医師、相談支援事業者等)による虐待発生時の対応(介入)を行う仕組み・ネットワークの構築、③保健・医療・福祉・教育の連携による虐待の予防や早期発見、虐待発生時対応(介入)と発生後のアフターケア等を総合的に行うことのできる仕組み・ネットワークを構築すること等が考えられます。

- 障害者の虐待防止に関わる仕組みやネットワークの構築にあたっては、制度として先行している高齢者や子どもの虐待防止に対する取り組みを参考にしながら、それぞれの地域性やそこで生活する障害者の生活やサービス利用状況に応じて検討していくことも考えられます。

## (7) その他、虐待防止に向けた関連制度の活用

- 障害者の虐待防止の観点からは、状況に応じて「成年後見制度」及び「日常生活自立支援事業」等を積極的に活用することも必要です。障害者の虐待防止に繋がると考えられる様々な仕組みや制度を活用するという視点が重要です。
- 障害者自立支援法における相談支援事業では、権利の擁護のために必要な援助や専門機関の紹介を行うこととされており(下記、解説を参照)、これらの機関と相談・連携して対応を行うことも考えられます。

### **解説：相談支援事業における成年後見制度の利用支援**

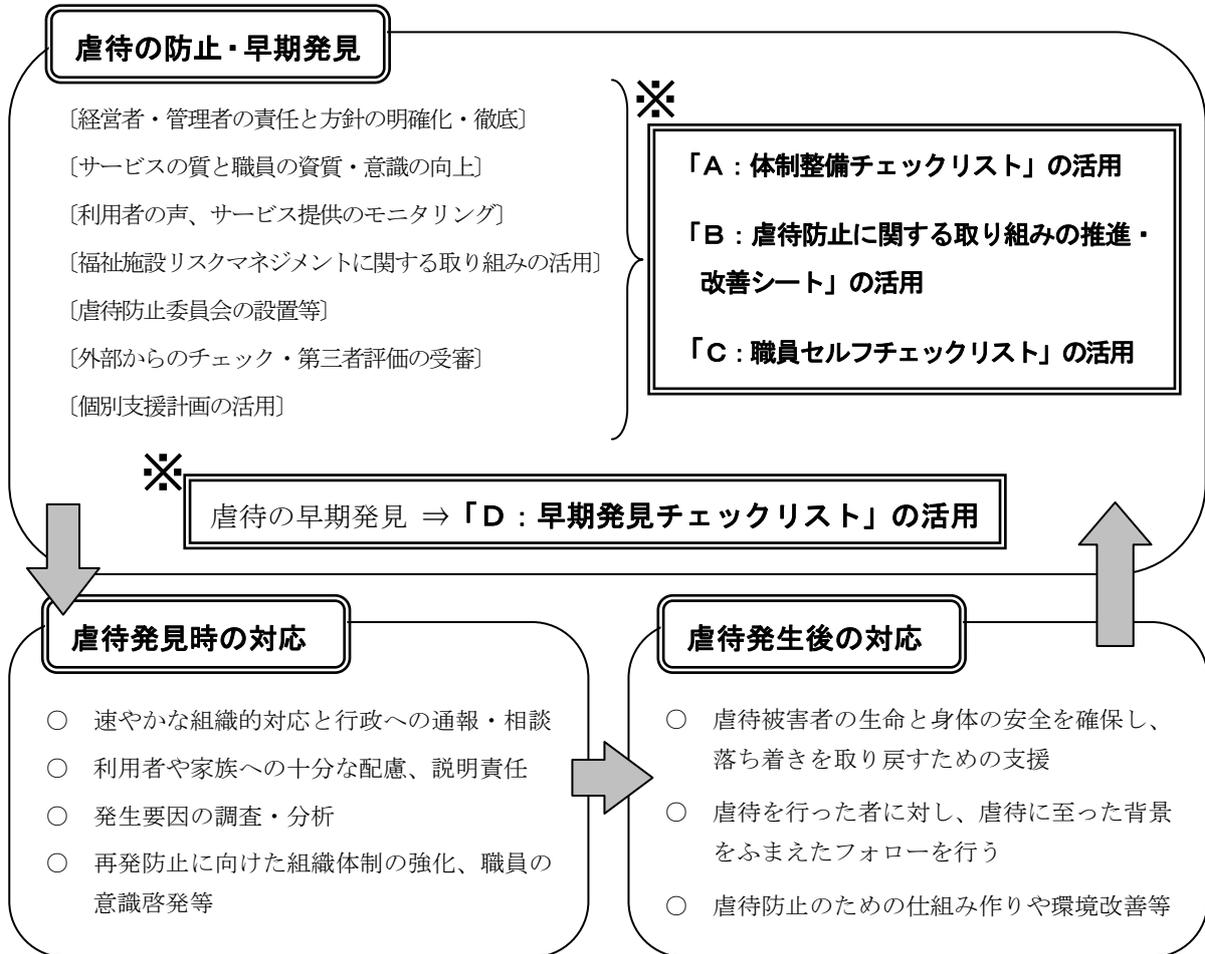
⇒相談支援事業には、成年後見制度の利用が有効と認められる障害者に対し、成年後見制度の利用を支援することにより、これらの障害者の権利擁護を図る観点から「成年後見制度利用支援事業」が設けられており、成年後見制度の申立てに要する経費（登記手数料、鑑定費用等）及び後見人等の報酬の全部又は一部を助成することも可能であるとされています。

参考)「地域生活支援事業実施要綱」[平成 20 年 3 月 28 日付・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知]

## 4. 施設・地域における障害者虐待防止チェックリストの活用

- 施設・地域における虐待防止に関する取り組みを進める観点から、チェックリストを作成しました。これらを参考にしながら、虐待防止に向けた体制の整備や職員の意識の向上等を図ってください。

### 虐待防止のフローチャート（例）



#### (1) 「A：体制整備チェックリスト」と「B：虐待防止に関する取り組みの推進・改善シート」の活用

「施設・事業所内」と「地域」の双方における虐待防止と、その早期発見・対応等を進める施設・事業所の体制整備を促進する観点から、施設長・管理者を中心に活用いただくチェックリストです。

また、体制整備チェックリストから明らかにされた更なる取り組みと改善が必要な事項に対する「B：虐待防止に関する取り組みの推進・改善シート」を合わせて活用してください。

体制整備チェックリストは、施設長・管理者等が中心に実施し、体制の点検や実践課題等の抽出等に用いることを想定した内容となっています。なお、活用方法の一つとして、サービス提供職員等のより多くの職員がそれぞれの立場や視点で記入し、その後の取り組みに活用することも考えられます。これら様々な視点からのチェックを虐待防止委員会等で総合的に分析することにより、体制をより充実させるための取り組みを明らかにすることにつながる可能性が高まるものと思われます。なお、虐待防止の体制に

については、定期的に点検を行い、継続的な改善に努めることが重要であり、適宜、再度の研修の実施やマニュアル等の見直しを含め、体制の充実・向上を図ってください。

## **(2) 「C：職員セルフチェックリスト」の活用**

職員の虐待防止への意識を高めることを目的として、職員が自己診断を行うチェックリストです。まず職員本人が自分自身の状況を知って自己改善につなげるために活用します。

施設・事業所の虐待防止委員会等が、職員の意識及びサービス提供の状況を把握し、体制の整備、所要の対応を適切に推進する観点から定期的に回収し検討し対応を行う等、施設・事業所の実情にあわせて活用してください。

ただし、その場合には、事実を記入することのできる仕組みと雰囲気を担保することが重要であり、記入内容により就業規則、配置等において当該職員に対する不利益な処分・取扱いを行わないことを明示することが必要です。

## **(3) 「D：早期発見チェックリスト」の活用**

虐待事案の早期発見を促し、迅速な対応を実現する観点から、職員が日々のサービス提供において留意すべき着眼点・ポイントのチェックリストです。虐待発見のための気づきを高める取り組みに活用してください。

なお、このチェックリストは、「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について」(平成 18 年 4 月厚生労働省老健局)に掲載されているチェックリスト(参考:「東京都障害者虐待防止マニュアル」)をもとに障害特性等を勘案し、検討・作成したものです。

## 5. 障害者虐待防止の更なる推進に向けて～今後の課題～

- 障害のある人に対する権利侵害は、虐待にとどまるわけではありません。むしろ、日常的に気がつきにくい小さな行為が権利侵害に当たることも多いのです。利用者を人間的・人格的におとしめる行為は、すべて利用者の人格を侵害する行為なのだという意識を持つことが必要です。
- また、施設内では、障害のある人と施設職員という立場の関係性を考えなければなりません。障害のある人は日常生活において支援を必要とする一方、施設職員は利用者の日常生活を支援する最前線にいます。したがって、利用者にとって施設職員という存在は、非常に強い立場になりがちですから、なかなか利用者と対等にはなれるものではありません。抽象的には、本当に対等な関係をめざして、施設内の風通しを常に良くしておくことと、職員の個人個人が高い権利意識を保持するよう努力することが必要だろうと思います。
- それでは具体的に利用者の権利を侵害しないようにするのは、どうしたらいいのでしょうか。私は、利用者の自己決定権を尊重する努力を重ねることだと思います。自己決定権の尊重を実践するのは非常に困難で時間がかかるものです。
- 自己決定権の尊重とは、いわば利用者とともに、新たな利用者の自己決定を生み出していくことをめざしていかなければならないのです。そういう意味で、自己決定権の尊重とは、ある時点の「点」での支援ではなく、うねった時間に寄り添っていく「線」での支援です。利用者本人を対等な人間として扱い、傲慢になることなく、粘り強く説得を続け、利用者本人の納得を得て、利用者本人の新たな自己決定形成に寄り添っていく支援のあり方だろうと思います。そのように利用者の人格と正面から向き合って、利用者の人格を最大限に尊重していけば、日常的な権利侵害はなくなっていくのではないのでしょうか。
- 支援者の採るべき態度は、次の態度を保つことだろうと思います。まず第1に、利用者本人の人格を尊重して、頭ごなしに利用者本人の自己決定を否定しないこと。第2に、利用者本人の自己決定が、客観的に見て利用者本人にとって最適かどうかを判断すること。第3に、それが利用者本人にとって最適でない場合には、何が最適であるかを利用者本人に伝え、それが新たな自己決定とならないかどうか問いかけること。第4に、利用者本人が支援者の問いかけに応じない場合には、継続的に利用者本人の新たな自己決定に寄り添い、粘り強く説得すること。第5に、相互の信頼関係を構築して、利用者本人への説得と納得というプロセスを持続すること。
- 施設における権利侵害は、侵害行為を犯している当の本人たちが気づかないうちに、定着したり広がっていったりします。現実の介護現場は、非常に忙しい状態になっており、「人権意識が麻痺した状態」に陥りやすくなりがちです。福祉の現場は、外から見ると、「やりがいはあるかもしれないが、とても大変でしんどい現場」という印象があります。しかも、個人で努力することには限界があります。権利侵害のない施設・事業所を作っていくには、個人の努力だけでなく、施設を運営する法人が組織的に取り組まなければなりません。個人の勘と経験に頼っていたのでは、「人権意識が麻痺した状態」が簡単に出来上がってしまいます。

- したがって、障害のある人への虐待や権利侵害を防止するために、このような手引きを参考にして組織的な取り組みを推進していただきたいと思います。自らの施設における虐待や権利侵害の防止だけでなく、地域における虐待や権利侵害を防止するためには、障害者虐待防止法を制定していくことが不可欠となるでしょう。今、障害者の権利に関する条約の締結に必要な国内法の整備を始めとするわが国の障害者関係制度の集中的な改革の推進を図るため、「障害者制度改革推進本部・会議」により議論が進められる中、平成22年6月29日に閣議決定された「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」の中で虐待防止については、「障害者に対する虐待防止制度の構築に向け、推進会議の意見を踏まえ、速やかに必要な検討を行う」と記されています。こうした動きをふまえつつ、施設職員の皆さまには施設内の虐待や権利侵害の防止のための日常的な取り組みをさらにすすめていただくとともに、現場の知恵に基づいた情報発信等の積み上げにも積極的にご尽力いただきたいと思います。

## ◆障害者虐待防止の手引き（Ver. 1）の作成にあたって（委員名簿）

### 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 平成 21 年度「障害者の虐待防止に関する検討委員会」委員名簿

敬称略  
(平成 21 年 3 月)

委員長	平田 厚	明治大学法科大学院 教授・弁護士
委員	有村 律子	NPO 法人全国精神障害者団体連合会 事務局長
〃	仁木 雅子	社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会 理事 社会福祉法人名古屋手をつなぐ育成会 理事長
〃	今田 昇	社会福祉法人東京コロニー
〃	久木元 司	全国社会福祉施設経営者協議会 障害者施設経営委員会委員 ／社会福祉法人常盤会 理事長
〃	守家 敬子	全国救護施設協議会 調査・研究・研修委員長 ／救護施設萬象園 施設長
〃	阿由葉 寛	全国社会就労センター協議会 制度・政策・予算対策委員会筆頭副委員長 ／社会福祉法人足利むつみ会 理事長
〃	真下 宗司	全国身体障害者施設協議会 調査・研究委員長 ／障害者支援施設誠光荘 施設長

## ◆障害者虐待防止の手引き（Ver. 2）の作成にあたって

本手引き・各チェックリストは、本会が設置した上記「障害者の虐待防止に関する検討委員会」において議論を行い、障害者の虐待防止に関する実践や高齢者・児童分野における取り組みを参考にして、平成 21 年 3 月にとりまとめました。その後、各施設・事業所において活用いただいた上でのご意見・提案等をもとに今般、平田厚弁護士（平成 21 年度検討委員会 委員長）の協力のもとに一部改定を行いました。なお、本手引きは、今後の障害者権利条約の批准や障害者の虐待防止の法制化等の動向を踏まえながら、引き続き適宜改定を行う予定としています。

監修 敬称略

平田 厚 （明治大学法科大学院 教授・弁護士）

## 「障害者虐待防止の手引き（チェックリスト）」



平成 23 年（2011 年）3 月



社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
障害者の虐待防止に関する検討委員会



〒100-8980 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル  
全国社会福祉協議会 高年・障害福祉部内  
TEL 03-3581-6502（代表）/ FAX 03-3581-2428