

NPO 法人シンフォニーネット障害者虐待防止マニュアル

NPO 法人シンフォニーネットの職員は以下のマニュアルに基づき、障害者虐待防止法を正しく理解し、虐待防止に務めなければならない。

1 障害者虐待防止法の正しい理解

●障害者虐待防止法の施行

「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」という。)が、2012年10月01日から施行された。

法第1条では、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ため、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、障害者の権利利益の擁護に資することと法の目的を定めている。

●「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」と定めている(第2条第2項)。

「養護者」とは、障害者の身の世話を身体介助、金銭の管理などを行っている障害者の家族、親族、同居人等をさす。

「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をさす。

「障害者福祉施設従事者等」とは、障害者自立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「施設・事業所」という。)に係る業務に従事する者のことをいう。

●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」と定義している。

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。

例えば暴力や体罰によって身体に傷やあざ、痛みを与える行為。身体を縛りつけたり、過剰な投薬によって身体の動きを抑制する行為。

・ 平手打ちする, 殴る, 蹴る, 壁に叩きつける, つねる, 無理やり食べ物や飲み物を口に入れる, やけど, 打撲させる, 身体拘束(柱や椅子やベッドに縛り付ける, 医療的必要性に基づかない投薬によって動きを抑制する, ミトンやつなぎ服を着せる, 部屋に閉じ込める, 施設側の管理の都合で睡眠薬を服用させるなど)

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にわいせつな行為をさせること。

性的な行為やその強要(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)。

・性交, 性器への接触, 性的行為を強要する, 裸にする, キスする, 本人の前でわいせつな言葉を発する, 又は会話する, わいせつな映像を見せる。

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。

脅し、侮辱などの言葉や態度、無視、嫌がらせなどによって精神的に苦痛を与えること。

・「バカ」「あほ」など障害者を侮辱する言葉を浴びせる・怒鳴る・ののしる・悪口を言う。
・仲間に入れない・子ども扱いする・人格をおとしめるような扱いをする・話しかけているのに意図的に無視する。

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。

食事や排泄、入浴、洗濯など身の世話や介助をしない、必要な福祉サービスや医療や教育を受けさせない、などによって障害者の生活環境や身体・精神的状態を悪化、又は不当に保持しないこと。

・食事や水分を十分に与えない、食事の著しい偏りによって栄養状態が悪化している、あまり入浴させない、汚れた服を着させ続ける、排泄の介助をしない、髪や爪が伸び放題、室内の掃除をしない、ごみを放置したままにしてあるなど劣悪な住環境の中で生活させる、病気やけがをしても受診させない、学校に行かせない、必要な福祉サービスを受けさせない、理由なく制限する。
・同居人による身体的虐待や性的虐待、心理的虐待を放置する。

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。

本人の同意なしに(あるいはだますなどして)財産や年金、賃金を使ったり勝手に運用し、本人が希望する金銭の使用を理由なく制限すること。

・年金や賃金を渡さない、本人の同意なしに財産や預貯金を処分、運用する、日常生活に必要な金銭を渡さない、使わせない、本人の同意なしに年金等を管理して渡さない。

2 施設・事業所における虐待防止の責務

●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なくてはならない(第 15 条)。

●自立支援協議会などを通じた地域の連携

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。具体的には、施設・事業所として適切な役割を果たすことができるようにネットワークに参加すること。

●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る(第 16 条)。これは、発見者が同じ施設・事業所の職員であっても同様。その場合、通報を受けた市町村は通報者の秘密は守らなくてはならないとされている。

また、施設、事業所の管理者などが、施設、事業所内の障害者虐待について職員から相談を受けたり、養護者や使用者による障害者虐待に気づいて相談を受ける場合などが考えられる。その場合も、障害者が虐待を受けたと思われるときは、市町村に通報する義務がある。こうした規定は、施設、事業所における障害者虐待の事案を施設、事業所の中で抱えてしまうことなく、早期発見、早期対応を図るために設けられたものである。

3 障害者や家族が置かれている立場の理解

障害者虐待の防止を考える上で、施設、事業所の職員は、障害者やその家族が置かれている立場を理解する必要がある。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。」と言う人もいる。

また、知的障害などで言葉によるコミュニケーションが難しい人は、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ない。サービスを利用している障害者の家族も、「お世話をお願いしている」という意識から、施設、事業所に不信を感じた場合でも、「これを言ったら、疑り深い家族と思われるだろうか、それぐらいなら我慢しよう。」と、施設、事業所の職員に対して、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ある。

施設、事業所の管理者や職員は、利用者である障害者や家族に、このような意識が働い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る。

4 障害者虐待の未然の防止について

施設、事業所での虐待を未然に防止するためには、そのための仕組みと体制の整備が必要。

人権意識や支援技術の向上という職員一人ひとりの努力とともに、組織として、安心、安全な質の高い支援を提供する姿勢を示さなければならない。

特に、法人の理事長、施設、事業所の管理者には、施設、事業所 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良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る。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ある。

5 人権意識、知識や技術向上のための研修

法人の職員は以下のような研修を受講するよう務めることとする。

- ①管理職を含めた職員全体を対象にした人権意識を高めるための研修
- ②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
- ③事例検討などによりスーパーバイザーの助言を得て行う、個別支援計画を充実強化するための研修

6 虐待を防止するための取組について

●日常的な支援場面の把握

施設、事業所の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。

日頃から、利用者や職員、サービス管理責任者、施設長とのコミュニケーションを深め、日々の取り組みの様子を聞きながら、話の内容に不適切な対応につながりかねないエピソードが含まれていないか注意を払う必要がある。また、分場など地域に点在する事業所には目が届きにくい場合もあるため頻繁に巡回するなど管理体制に留意する必要がある。

●風通しの良い職場づくり

虐待は密室の環境下で行われるという指摘とともに、組織の閉塞性、閉鎖性がもたらすという指摘がある。支援に当たっての悩みや苦労を職員が平素から相談できる体制、職員の小さな気づ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、これらの風通しの良い環境を整備することが必要。職員のストレスは虐待を生む背景の1つであり、夜間の人員配置等を含め、管理者は職場の状況を把握することが必要である。

職員は、他の職員の不適切な対応に気がつ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など、オープンな虐待防止対応を心がけ、支援の質の向上につなげることが大切である。

●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
- ・事故・ヒヤリハット事例の報告、虐待防止チェックリスト(別紙1, 2)の活用、苦情解決制度の利用

7 虐待が起きてしまった場合の対応

1. 職員から虐待の相談があった場合の対応

施設、事業所で職員による利用者への虐待が起きた場合、利用者の家族や施設・事業所のボランティア、実習生、第三者の発見者等から施設、事業所に相談がある場合や同じ施設、事業所の職員から管理者等に相談や報告がある場合が考えられる。

その場合は、まず話しの内容をよく聞き取り、その上で、施設、事業所の虐待防止のための委員会等で相談や報告の内容を確認し、職員による利用者への虐待が疑われる場合は、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をする。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る。

また、内部的には法人の理事長に報告し、必要に応じて臨時理事会の開催について検討する。

法第 16 条の通報義務は、障害者虐待を受けたと思われる障害者を発見した者に対して、速やかな市町村への通報を義務づけているため、利用者の家族など施設の中で障害者虐待を発見した者や、同じ施設、事業所の職員が、市町村に直接通報することも想定されている。

その場合、管理者としては、虐待を受けた障害者のためにも、施設、事業所の支援の改善のためにも、行政が実施する訪問調査等に協力し、潜在化していた虐待や不適切な対応を洗い出し、事実を明らかにすることが求められている。

2. 通報者の保護

施設、事業所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ている。

①刑法の秘密漏示罪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(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を受けないこと(第 16 条第 4 項)。
(通報が虚偽であるもの及び一般人であれば虐待であったと考えることに合理性がない「過失」による場合は除く。)

なお、2006 年 04 月から公益通報者保護法が施行されており、労働者が、事業所内部で法令違反行為が生じ、又は生じようとしている旨を①事業所内部、②行政機関、③事業所外部に対して所定の要件を満たして公益通報を行った場合(例えば行政機関への通報を行おうとする場合には、①不正の目的で行われた通報でないこと、②通報内容が真実であると信じる相当の理由があることの 2 つの要件を満たす場合)、通報者に対する保護が規定されている。施設においては、通報先や通報者の保護について日頃から職員に周知し、理解を進めることが必要。

3. 市町村・都道府県による事実確認への協力

市町村及び都道府県は、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、事実を確認するために障害者やその家族、施設・事業所関係者からの聞き取りや、障害者自立支援法第 11 条、社会福祉法第 70 条などの関係法令に基づく調査などを速やかに開始することになる。

調査に当たっては、聞き取りを受ける障害者やその家族、施設・事業所関係者等の話の秘密が守られ、安心して話せる場所の設定が必要になるため、適切な場所を提供する。また、勤務表や個別サービス利用計画票、介護記録等の提出などが求められるため、これらに最大限協力をする。

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あたっては、虐待を受けた利用者の安全確保を最優先にする。

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などを起こさないため、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などの対応を行い、利用者が安心できる環境づくりに努める。

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施設、事業所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う。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る。

5. 原因の分析と再発の防止

虐待した職員に対しては、なぜ虐待を起こしたのか、その背景について聞き取り、原因を分析すること。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る。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などのケースも考えられるため、経過の把握も必要。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で働いている場合もある。その他、職員が行動障害など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る。さらに、管理者など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ない。これらを客観的に分析するためには、虐待防止のための委員会だけでなく、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た施設、事業所への内部調査を検討することも考えられる。

虐待が起きると、施設は利用者や家族からの信頼を失うとともに、社会的な信用が低下し、虐待に関わっていなかった職員も自信を失ってしまう。失ったものを回復するためには、事実の解明や改善に向けた誠実な取り組みと長い時間が必要になる。

虐待が起きてしまった原因を明らかにし、どうしたら虐待を防ぐことができたのかを振り返り、行政の改善指導等に従い、今後の再発防止に向けた改善計画を具体化し、同じ誤りを繰り返すことがないように取り組むことが支援の質を向上させ、職員が自信を取り戻し、施設が利用者や家族からの信頼を回復することにつながる。

8 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る。身体拘束の廃止は、虐待防止において欠くことのできない取り組みといえる。

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。

「障害者自立支援法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る。さらに、やむを得ず身体拘束等を行う場合には、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る。

緊急やむを得ない場合とは、支援の工夫のみでは十分に対応できないような、一時的な事態に限定される。当然のことながら、安易に緊急やむを得ないものとして身体拘束を行わないように、慎重に判断することが求められる。

(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る。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る。

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る。

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すべ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る。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る。

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る。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る。

(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

②本人・家族への十分な説明

③必要な事項の記録

※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、噛みつくなどの行為や自分自身の顔面を強く叩き続けるなど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などの行動制限を行わざるを得ない場面があると思う。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らない。また、判断に当たっては適切な手続きを踏む必要がある。

しかし、職員の行動障害に対する知識や支援技術が十分でない場合、対応方法が分からずに行

動制限をすることに頼ってしまうことも起こる。行動制限をすることが日常化してしまうと「切迫性」「非代替性」「一時性」のいずれも該当しなくなり、いつの間にか身体的虐待を続けている状態に陥っていたということにもなりかねない。職員の行動障害に対する知識や支援技術を高め、行動制限や身体拘束の解消に向けての道筋を明確にして、職員全体で支援の質の向上に取り組む必要がある。

行動障害に対する知識と支援技術を学び、支援をマニュアル化するなどによって職員全体で共有し、行動制限の廃止に向けて取り組むことが施設・事業所での障害者虐待を防止することにつながり、支援の質の向上にもつなげる。

9 利用者及びご家族からの不当な訴えに対する対応

管理する職員は利用者及びご家族からの不当な訴えに対しては速やかに対応し、直接処遇にあたる職員の負担を軽減するように務めなければならない。

別紙1

①虐待防止チェックリスト(支援者用)

1. 通所者への体罰など

- ①通所者に対して殴る、蹴る、その他けがをさせるような行為を行ったことがある。
- ②通所者に対して、身体的拘束や長時間正座、直立等の肉体的苦痛を与えたことがある。
- ③通所者に対して、食事・おやつを抜くなどの人間の基本的欲求に関わる罰を与えたことがある。
- ④通所者に対する他の職員の体罰を容認したことがある。

2. 通所者への差別

- ①通所者を子ども扱いするなど、その人の年齢にふさわしくない接し方をしたことがある。
- ②通所者の障がいの程度、状態、能力、性、年齢等で差別したことがある。
- ③障がいにより克服困難なことを、通所者本人の責めに帰すような発言をしたことがある。
- ④通所者の行為を嘲笑したり、興味本位で接したことがある。

3. 通所者に対するプライバシーの侵害

- ①職務上知り得た通所者個人の情報を他に漏らしたことがある。
- ②通所者の同を事前に得ることなく、所持品等を確認したことがある。
- ③(男性職員が) 女性通所者の衣服の着脱、排泄、生理等の介助をしたことがある。
(女性職員が) 男性通所者の衣服の着脱、排泄等の介助をしたことがある。
- ④通所者本人や家族の了解を得ずに、本人の写真や制作した作品を展示したことがある。

4. 通所者の人格無視

- ①通所者の訴えに対して、無視や拒否をするような行為をしたことがある。
- ②通所者を長時間待たせたり、放置したりしたことがある。
- ③担当専門医の指示によらず職員自らの判断で薬物を使用したことがある。

5. 通所者への強要制限

- ①通所者に対して、わいせつな発言や行為をしたことがある。
- ②通所者の作業諸活動に対して、いたずらにノルマを課したことがある。
- ③通所者に嫌悪感を抱かせるような作業訓練などを強要したことがある。
 - ② 家族友人等への電話や手紙など連絡を制限したことがある。

別紙 2

虐待防止チェックリスト(法人用)

1. 規定、マニュアルやチェックリスト等の整備

- ①倫理綱領、職員行動規範を就業規則等にて定め、職員への周知ができています。
- ②虐待防止マニュアルやチェックリスト等について、職員に周知徹底すると共に活用している。
- ③緊急やむを得ない場合の身体的拘束等の手続き、方法を明確にし、利用者や家族に事前に説明を行い、同意を得ている。
- ④個別支援計画を作成し、適切な支援を実施している。
- ⑤利用者の家族らから情報開示を求められた場合は、いつでも応じられるようにしている。

2. 風通しの良い職場環境づくりと職員体制

- ①職員会議等で情報の共有と職員間の意思疎通が図られている。
- ②上司や職員間のコミュニケーションが図られている。
- ③適正な職員配置ができています。

3. 職員への意識啓発と職場研修の実施

- ①職員への人権等の意識啓発が行われている。
- ②職場での人権研修等が開催されている。
- ③職員の自己研鑽の場が設けられている。

4. 利用者の家族との連携

- ①利用者の家族等と定期的に連絡調整が図られている。
- ②利用者の家族と支援目標が共有できている。
- ③職員として利用者の家族から信頼を得られている。

5. 外部からのチェック

- ①虐待の防止や権利擁護について、外部の専門家らによる職員の評価、チェックを受けている。
- ②事業所の監査において、虐待防止に関わるチェック等を実施している。
- ③地域ボランティアの受け入れを積極的に行っている。
- ④実習生の受け入れや職場見学を随時受けている。

6. 苦情、虐待事案への対応等の体制整備

- ①虐待防止に関する責任者を定めている。
- ②虐待防止や権利擁護について話し合う機会を法人内に設置している。
- ③職員の悩みを相談できる相談体制を整えている。
- ④法人内で虐待事案の発生時の対処方法、再発防止策等を具体的に文章化している。