

論文

知的障害者施設において虐待が発生する背景

The Background of the Institutional Abuse against Intellectual Disabled Person

重岡 修
Osamu SHIGEOKA

はじめに

平成17年4月26日に山口県に情報提供があり、知的障害者更生施設U園で、平成10年から平成17年3月まで、累計5人の職員が6人の入所者に対して以下のような虐待をおこなっていたことが判明した。

- ①平成10年から17年にかけて、職員4人が、1人の入所者に水をかけていたこと。
- ②平成15年4月頃から16年4月にかけて、入所者のいたずらを防ぐために羽根をおいたこと。

また、平成17年9月16日に、知的障害者更生施設及び知的障害児施設R園では、法人から県に週刊誌に虐待に関する記事が掲載されているとの連絡があり、平成10年9月から平成16年10月までの間、10人の職員（園長を含む）が10人の利用者に対して、手足を拘束するなど以下のような虐待をおこなっていたことが相次いで明るみに出た。

- ①平成13年から16年にかけて園長が3人の入所者の手や足を入所者の父親に拘束するように指示し、各々1週間程度鎖で拘束させたこと。
- ②平成12年、14年に職員1人が入所者の口にガムテープを貼ったこと。
- ③平成16年に入所者を建物の外のコンクリートの土間に正座させたこと。
- ④平成11年に園長が入所者を下着のまま生活させたこと。
- ⑤平成13年に園長が利用者を怒鳴りつけビンタをしたこと。
- ⑥平成10年9月に職員1人が入所者の顔面を殴り前歯を折ったこと。

（虐待内容の表現については山口県障害者虐待防止検討委員会資料による）

障害の特性からして、知的障害をもつ人たちは、意思の表現能力や判断能力を含めて、自ら訴える能力が乏しく、本来なら人権を守るべき一番身近な施設職員や、保護者により虐待が長期にわたり繰り返されていたことや、短期間の間に二つの施設から虐待事例が報告されたこと、また虐待の期間が長期であること等から、知的障害者施設での虐待はなんらかの共通の構造的な課題を含んでいることが考えられ、その虐待が発生する背景を考察したいと考えたものである。

1. 知的障害者施設での虐待の特性と傾向

1) 全国における虐待事例件数の推移

全国的にも平成15年度以降の知的障害者施設における虐待件数の増加は著しい（図表1）。平成15年度は障害者福祉の分野では、支援費制度により、サービスの利用が措置から契約制度に移行し、利用者の主体を尊重したケアマネジメントや苦情解決制度等がさかんに導入された年であるが、虐待件数が増加する時期と一致していることが注目される。これは、施策、政策の急激な変化に施設現場や職員が対応できず、その適応過程でとまどいや不安がストレスの増加やモチベーションの低下等を引き起こすという制度の変化に伴う影響も大きいと推察できる。

同時に、契約制度と並行しながら、苦情解決制度や第三者サービス評価等のシステムが導入されることにより従来から隠蔽されていた虐待が明るみに出やすくなったという要因もあるかとも思える。しかし、その後も虐待件数が増加傾向にあることから、現実としては契約制度や、ケアマネジ

年度	件数	都道府県	主な事例
H12	4件	宮城、千葉など	・障害児施設の職員による女性入所者への性的行為 ・更生施設におけるやけどなどの体罰
H13	3件	滋賀、奈良など	・更生施設職員による女性入所者への暴行 ・授産施設の男性入所者に対するやけどなどの体罰
H14	4件	大分、東京など	・更生施設で女性職員が利用者に唾をはき返したもの ・更生施設で男性入所者が職員から暴行を受けたもの
H15	8件	鹿児島、千葉など	・更生施設で入所者に対する殴る蹴る等の暴力や食事を取り上げる嫌がらせ等を頻繁に行っていたもの ・更生施設で、入浴中の入所者が死亡したもの
H16	10件	福島、福岡など	・更生施設の職員による女性入所者へのわいせつ行為 ・更生施設長等による利用者への暴行や木炭を食べさせるなどの虐待。

出典：山口県障害者虐待防止検討委員会資料（全日本手をつなぐ育成会の資料により山口県作成）

図表 1 知的障害者施設等における虐待事例

メント、権利擁護のシステムは虐待防止のための効果を出し得ていない事実をも示しているように考えられる。それだけ、知的障害者に対する人権意識を初めとする施設内での支援内容・方法に潜在的な課題が内包されていることが想像できる。

また、施設種別でみると更生施設で虐待の発生が多いことも特徴であろう。

2) 知的障害者施設における虐待の共通点

厚生労働省の障害者虐待防止についての勉強会（平成17年2月から17年5月まで5回開催、学識経験者、知的障害者福祉協会、手をつなぐ育成会等5人で構成）の意見では、知的障害者施設における虐待の共通点を以下のように整理している。

(1) 虐待が表に出ない主な理由

- ①虐待事件の本質が利用者本人にも理解されていない。
- ②虐待による本人の行動が、利用者の問題行動とされる。（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、虐待の原因を利用者の問題行動に帰している）
- ③加害者が本来保護すべき立場にある職員であること。
- ④公的機関（行政側）が、事件を正面から受け止めきれない。行政が虐待を隠蔽する役割を担う

ことがある。

- ⑤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。

(2) 虐待が起こる理由

- ①体罰の容認。
- ②体罰という意識がない。
- ③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。
- ④職員側に利用者への支援のスキルがない場合が多い。

(3) 体罰を繰り返す理由

- ①体罰が発覚しない。
- ②利用者が言わない、言えない。
- ③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）
- ④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。
- ⑤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）

以上の、共通点からは、利用者、職員ともに虐待の本質が見えておらず、「体罰」という言葉が使用されているように、虐待は利用者の問題行動に起因しているという認識が強く、支援の意識や技術として法人や施設内部から捉えようとする視点が見出せていないという内因性と、保護者や行

政の立場・役割という外因的な要因により、虐待に対しての自己解決志向の誘因に弱く、虐待が密室性であり、隠蔽的で、長期にわたりエスカレートするという構造的な傾向が見られる。

3) 障害者虐待の定義

これまでの施設内での虐待事件が明るみにでききかけをみても、職員に体罰・虐待という認識は少なく、「体罰」に代表されるように指導、しつけと捉えている意識が強く、知的障害者に対する虐待は利用者の問題行動に起因されると理由付けし、新聞報道等でも当該施設の管理者は「指導に行き過ぎがあった」という表現を使用していることが目立つ。この面からも施設内では、何が虐待で、権利の侵害につながるのかの具体的な行為と場面の認識が薄いことが考えられる。

高齢者や、児童が虐待に関する法的定義を明確にしているのに対し、障害者では虐待の法的定義が明確に示されていない。平成17年10月20日付の厚生労働省障害保健福祉部長通知「障害者（児）施設における虐待防止について」では、虐待に当たる行為について「障害者（児）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等の犯罪となるものまで幅広いものと考えられる。児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）においては、虐待とは、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おり、施設における障害者（児）虐待もこれに準じるものと考えられる。これら以外にも、障害者（児）の所持する年金等の流用など財産の不当な処分も虐待に当たると考えられるものである。なお個別具体の行為が虐待に当たるかどうかについては『子ども虐待対応の手引き、平成17年3月25日改訂版、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室』を参考とすること。また、自傷行為、他害行為、パニックなどの行動障害に対して、障害者（児）自身、周囲の者等の保護のため、緊急やむを得ず当該障害者（児）に強制力を加える行為は認められる場合があるが、その個々の利用者への適応の範囲・内容

については、施設内のガイドライン等を作成して共通認識に基づいて対応を図るよう指導すること」と整理し、児童虐待防止法に準ずるとしている。

具体的には、施設職員への掲示用として、以下のような場面、内容の例を示している。

①身体的虐待

- ・殴る、蹴る、たばこを押し付ける。
- ・熱湯を飲ませる、食べられないものを食べさせる、食事を与えない。
- ・戸外に閉め出す、部屋に閉じ込める、縄などで縛る。

②性的虐待

- ・性交、性的暴力、性的行為の強要。
- ・性器や性交、性的雑誌やビデオを見るよう強いる。
- ・裸の写真やビデオを撮る。

③ネグレクト

- ・自己決定といって、放置する。
- ・話しかけられても無視する。拒否的態度を示す。
- ・失禁をしていても衣服を取り替えない。
- ・職員の不注意によりケガをさせる。

④心理的虐待

- ・「そんなことすると外にださない」など言葉による脅迫。
- ・「何度いったらわかるの」など心を傷つけることを繰り返す。
- ・成人の障害者を子ども扱いするなど自尊心を傷つける。
- ・他の障害者（児）と差別的な取り扱いをする。

⑤その他

- ・障害者（児）の同意を得ない年金等の流用など財産の不当な処分。
- ・職員のやるべき仕事を指導の一環として行わせる。
- ・しつけや指導と称して行われる上記の行為も虐待である。

また、全日本手をつなぐ育成会権利擁護委員会が作成したガイドライン（第一次案）では「指導、

療育、しつけ、治療などの名目による行為のうち、以下に当てはまるものは虐待とみなす」として、施設内での指導、躰と虐待の標準・基準を明確化している。

- ①本人の意思に反している、あるいは本人に対して十分な説明に基づく選択の機会と同意が確保されていない。
- ②改善効果が明確に証明できない。
- ③改善効果よりも、副次的なマイナスの影響のほうが大きいと懸念される。
- ④その時代の科学的知見に照らして根拠が不明。
- ⑤以上の全ての項目について、虐待を指摘された行為者が反証できない。

2. 知的障害者施設で虐待が発生する背景

1) 知的障害者施設職員からみた虐待(人権侵害)の場面

平成17年に山口県で虐待事例が明るみになった時に、山口県知的障害者福祉協会のスタッフ部会では山口県内、中国地区のスタッフに対して、「①日常生活の場面でどのような人権侵害があると思いますか」(山口県)、②「あなたの県域において、人権侵害に当たる事例がありましたらお聞かせください」(中国地区)

③「施設内でなぜ、人権侵害が起こると思いますか」(山口県)、④「施設において、人権侵害はなぜ起こるのでしょうか、なぜ、無くならないのでしょうか」(中国地区)とアンケートを実施している。

この自由記述の意見を筆者が、虐待種別(その1)、虐待の起こる背景別(その2)に分類し、作成したのが以下の二つの表である。

山口県、中国地区支援スタッフ部会アンケート記述より(その1)

- ①「日常生活の場面でどのような人権侵害があると思いますか」山口県
- ②「あなたの県域において、人権侵害に当たる事例がありましたらお聞かせください」中国地区

虐待事例での加害者となりうる可能性のある知的障害者施設の職員からみる日常的な虐待、権利侵害の場面は、種別では、心理的虐待に分類される項目の指摘が多い。その中でも特に、「言葉」に関するものを虐待と関連付けて捉えていることが特徴で、呼称、命令語、否定語等の使用に関して心理的な虐待につながると認識している。また、障害ゆえの言動や個人の性格等の特徴を職員が自己の興味からあるいはストレスの発散策として利用している(癖を真似る等)は根深い問題だと受け取ることができる。これら、言葉を通じての心理的虐待は支援者の個人的なストレスの発散の方策として一番身近な例として現場で引き起こされやすいことを意味づけているように推測できる。

さらに、個人情報に関することや、プライバシー及び説明責任等の情報の取り扱いについてもその影響力を懸念している。

身体的虐待や性的虐待については日常場面では該当場面の指摘が少ないが、ネグレクトについては「無視」という言葉に代表されるように利用者の存在そのものが否定される場面が多々あることを表している。このネグレクトについては支援の質の課題から考えると施設現場にとっては今後大きな意味を含んでいる領域だと思われる。

このアンケートの表現からは、施設の職員は他の施設等で問題、話題となった事柄については虐待としての具体例を挙げることはできるが、自己の施設や自己に関わる日常支援の場面からでは声かけ等援助技術の課題と虐待を関連付けて指摘しているという特徴が把握できる。

2) 知的障害者施設職員のみる虐待が発生する背景

山口県、中国地区支援スタッフ部会アンケート記述より(その2)

- ③「施設内でなぜ、人権侵害が起こると思いますか」山口県
- ④「施設において、人権侵害はなぜ起こるのでしょうか、なぜ、無くならないのでしょうか」中国地区

以上のアンケート結果を背景別に筆者が整理し

山口県、中国地区支援スタッフ部会アンケート記述より（その1）

虐待種別	内 容
身体的虐待	<ul style="list-style-type: none"> ・暴力行為 ・体罰 ・週刊誌に体罰に関する記事が掲載された（職員が利用者を殴り前歯を折った、利用者の足を鎖で拘束した） ・通所施設において、利用者が指示に従わなかったということで、職員が平手打ちなどの暴力行為を行ったという事例があった
性的虐待	<ul style="list-style-type: none"> ・6年ほど前に、ある施設で施設長による人権侵害（不当発言・セクハラ行為など）が問題になることがありました
ネグレクト	<ul style="list-style-type: none"> ・無視がありえる ・話しかけられても相手にしない態度 ・同じことなどを繰り返し言って来られると、無視はなくてもいい加減な返事になりがち ・忙しいことを理由に、本来の利用者の支援が停滞してしまう ・職員の価値観を優先させた時
心理的虐待	<ul style="list-style-type: none"> ・言葉の暴力 ・言葉の体罰があると思う。知らず知らずのうちに傷つくことを言ってしまう ・人に対する呼び方・・・相手は契約を交わした人で成人した人です ・慣れているために利用者があだ名で呼ばれていた。その利用者は嫌だと言われていた ・「ちゃん」付けはふさわしくない。「さん」付けで呼んだ時に続く言葉づかいと「ちゃん」付けで呼んだ後に続く言葉づかいは違った言葉づかいになってくる。「さん」付けのほうが丁寧語になる。相手は契約者なので、呼び捨てはもってのほかです ・叱責
心理的虐待	<ul style="list-style-type: none"> ・言葉づかい（呼称、命令口調） ・否定的な言葉 ・命令口調で言わないこと ・利用者の年齢に応じた呼び方をしないこと ・作業など利用者に動いてもらいたいときなど、ついつい命令口調になってしまう ・人の苗字で呼ばないことがある ・大きな声で呼ぶ、しゃべる（特に排泄について） ・利用されている方に対しての嫌がらせ等 ・利用者のおでこに鯉のぼりのついた吸盤をつけ写メールで撮影、友人にメールしたなど ・6年ほど前に、ある施設で施設長による人権侵害（不当発言・セクハラ行為）などが問題になったことがありました ・写メールでの利用者の撮影、休暇職員・部外者へのメール ・利用者の真似をする（利用者の癖などを他の人の前で真似る） ・プライバシーの軽視 ・個人の情報漏れやプライバシーの侵害がありえる ・十分な説明を行わない ・苦情が言えない ・活動の制限
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・本人のペースを無視して早く急かす。施設の場合、支援員の都合にあわせてしまう。 ・行動を促す場合、本人の意思とは関係なしに、手をひっぱったり、背中を押したりなど、やや強引な行為が見られる ・職員のことを利用者にしてもらう

山口県、中国地区支援スタッフ部会アンケート記述より（その2）

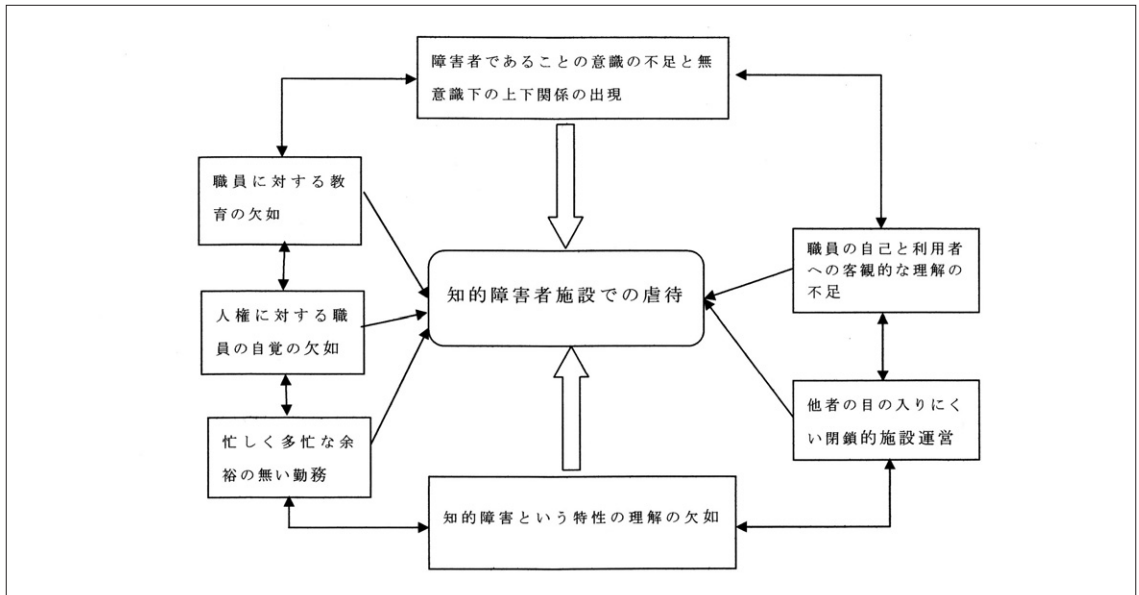
背 景	内 容
知的障害という特性の理解の欠如	<ul style="list-style-type: none"> ・知的障害だから ・利用者はなかなか訴えることが困難な人たちでもある ・訴えることや意思表示が苦手な障害者の状況を、日ごろ接している職員の人たちがよく理解していないことで少しいならという気持ちで人権侵害を引き起こす要因があるのではないのでしょうか ・利用者への理解の不足
忙しく多忙な余裕の無い勤務	<ul style="list-style-type: none"> ・思い通りにならない苛立ち→仕事に追われ余裕がない。支援者一人一人の障害者観・風通しの悪さ ・人権が守られていない人が他者の人権を守れるのかということもあると思います ・職場環境や社会全体を考えていかないといけないのではないのでしょうか ・狭い空間の中で、日々の繰り返しにより、緊張感が薄まってくることもあるのではないかと思います。人がお互いにより良い日々を重ねていくためにはどのような関係を作っていくことが必要かを考えていけば、自分を振り返ることにもなるのではないのでしょうか、併せて職員自身にゆとりが持てるような法人経営も考慮してもらいたいと思います
人権に対する職員の自覚の欠如	<ul style="list-style-type: none"> ・職員の自覚の欠如 ・意識（自覚）の問題に他ならない ・職員の自覚が足りないことがある ・一言で終わってしまいますが、意識の低さからくるものと思います ・なぜ人権侵害がおこるか不思議です。普通に人相手に接していくのに、そういうことは考えられません…… ・人材育成（生育期・学校・職場それぞれの時期）にある程度問題があるのかもしれませんが。「やさしさ」日本人の心はどこへいくのでしょうか ・施設利用者にとって、施設がその人の部屋として考えた時、その人なりの人権が保持、保護されない場合に起こりうる
職員に対する教育の欠如	<ul style="list-style-type: none"> ・職員に対する教育不足 ・職員の質が低い ・職員のモラルの低さ、指導というもて体罰が行われている ・職員の障害に対する理解・知識の無さ ・職員の「福祉」に対する意識の低さと技量の低さ、そして人としての弱さへの無自覚のため
他者の目の入りにくい閉鎖的施設運営	<ul style="list-style-type: none"> ・他者の目が届きにくく、価値観が偏りやすい ・施設という閉鎖された場所なので ・施設が閉鎖的で外部の出入りが少ない ・施設の開放性・透明性が言われていますが、まだまだ施設は閉鎖的なことが強いと思われます ・施設の閉塞感・風通しの悪さ ・保護者がわかっておられても、お世話になっているということで、言ってこれられない ・第三者の目に触れにくい閉鎖的な環境 ・施設では、関係者以外の目にふれる機会が少なく、仲間内で注意しあうために視点が甘くなる。ささいな事でも見逃してしまえば、狭い施設内では惰性で蔓延する可能性もあると思います ・施設という閉鎖的な場所
職員の自己と利用者への客観的な理解の不足	<ul style="list-style-type: none"> ・一生懸命に援助しようとする気持ちが勝ちすぎて行き過ぎることがある ・どのようなことが人権侵害なのかを理解されていない方が多い（意外にこんなことが、人権侵害なのかということ弱い・認識の違い） ・自分の感情のコントロールができなければ難しいと思う ・客観的視野で対応すること

<p>障害者であることの意識の不足と無意識下の上下関係の出現</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・相手が弱者であるという無意識により、衝動的に行動にでてしまう ・対等な立場であるという意識の弱さ ・同等の立場という認識が欠けているというか、そのとき、そのとき再認識するが、持続することが難しい。どこかで境界線を引いている ・契約の意味が薄い。契約の意味→対等 ・強者と弱者にわかれやすい ・多少の偏見があるからではないでしょうか ・潜在的になんらかの偏見(?)のようなものがあると考えられる ・サービスを提供するという気持ちはあっても、やはりまだ、障害に対してという気持ちが依然として残っており、どうしても下に見てしまうからではないか。その他のサービス業のように、お客様という気持ち意識が薄いのだと思う。 ・施設側と利用者側の上下関係のようなものがなくなる限りは、なくなるのではないのでしょうか。人間同士のつきあいはむづかしいですね。 ・環境美化やケアプランなどといった形のあるもので、結果がはっきりわかるものではない。どうしても支援員の心の問題となるもので、その日の気分や相手の態度によって接遇が左右されやすい。人に見られていない時・場所での態度・行為が果たしてきちんとできるか。「対等の関係」「サービスを提供させてもらっている」とう感覚の欠如
------------------------------------	--

たものである。

知的障害者施設の職員の視点からみた、施設内で虐待が発生する背景要因(図表2)は、自己表現の力や、コミュニケーションに課題を抱える知的障害者の特性への職員としての理解の不足と、

無意識で潜在的な上下関係の意識、人権に関する感性や職員個人としての人間性、及び研修や教育の不足から専門職としての意識化、援助技術の向上の機会が少なく、「客観的に個人として、援助者としての自己と、利用者の根本的な把握と理解ができていない」という、人材の質の課題の要因



山口県、中国地区支援スタッフ部会アンケートより筆者作成

図表2 施設職員からみる知的障害者施設で虐待が発生する背景の概念図

と、「他者の目の入りにくい閉鎖的施設運営」の、環境的な二つの面から捉えていることがわかる。

人材の質の課題の捉え方の特徴は、一人の個人としての人間性と、専門職としての専門性の二つの面が相互に関係していると把握していることであり、環境的な課題では、地理的、組織的、運営的、等、複合的な閉鎖性を指摘しているという特徴が読み取れる。

施設職員からの虐待の捉え方は、職員のあり方を中心とする主観的見方と、職員の資質を重視しながらも自己や、自分の施設では起こりえないという客観性も強いという特徴が感じられるが、具体的な問題点と、行政等の関わりかたの視点に乏しいようにも読み取れ、厚生労働省の勉強会が指摘するシステム（図表3）と比較して総合的に捉える視点に薄いようである。

3. 県内施設での虐待発覚後の経過

1) U園の虐待発覚後の経過

山口県の障害者虐待防止検討委員会の資料によるとU園に対する指導経過は以下のように報告されており、虐待の具体的背景とその対応策を示している。

(1) 県よりの指導内容（平成17年6月20日）

文書により「嚴重注意」し、以下の7項目についての是正・改善事項が指示され、併せて原因の徹底的な究明と具体的な改善指導等について報告するよう指示された。

- ①人権擁護に関する意識の確立
- ②入所者、保護者等の意見を反映させるためのコミュニケーションの確保
- ③苦情解決制度の周知徹底や第三者委員を含めた苦情解決システムの強化
- ④入所者の状態の的確な把握や職員間の連携を確保し、チームケアを推進
- ⑤法人の運営に係る最終決定機関、チェック機関としての理事会の機能の充実
- ⑥情報公開の促進や第三者評価の受審などのサービスの向上に向けた取組強化
- ⑦支援技術の向上と職員の資質の向上

(2) 法人からの報告（平成17年7月19日）

(ア) 発生原因とその責任の所在

- ①発足当時から人事異動が少なく、組織がマンネリ化し、人権に対する自覚、責任感が欠如していたこと
- ②仕事に対する職員同士のチェック機能が欠如していたこと
- ③理事長、園長及び施設長の取り組みに連携不足があるなど任務が果たせなかったこと
- ④職員の人権に対する意識が不足し、自らを顧みず、向上心に欠けていたこと

(イ) 主な是正改善措置の内容

- ①施設外の研修会への参加促進
- ②作業等の場に保護者を招き、職員との交流を促進
- ③苦情解決第三者委員を「苦情解決相談員」として配置
- ④多職種の職員によるケース会議の実施
- ⑤理事長、園長、施設長を刷新
- ⑥運営改善委員会（理事会の諮問機関を）設置するなど理事会の機能強化
- ⑦福祉サービス第三者評価の受審 など

(ウ) 改善措置の履行状況

- ①苦情解決システムの強化や福祉サービス第三者評価の受審を通じて、施設のチェック機能が強化されている
- ②第三者委員や保護者を交えた「U園連絡協議会」の定期的な開催（月1回）などにより、保護者とのコミュニケーションが向上している
- ③理事長、施設長の刷新や施設間の人事交流等により、組織の活性化に努めている

2) R園の虐待発覚後の経過

山口県の障害者虐待防止検討委員会の資料によるとR園に対する指導経過は以下のように報告されている。

(1) 県よりの指導内容（平成17年11月24日）

文書により「嚴重注意」し、以下の7項目についての是正・改善事項が指示され、併せて原因の

徹底的な究明と具体的な改善指導等について報告するよう指示された。

- ①施設長と職員が連携できる施設運営体制
- ②法人の運営に係る最終決定機関、チェック機関としての理事会の機能の強化
- ③苦情解決第三者委員を活用した苦情解決システムの強化
- ④利用者、保護者等とのコミュニケーションを密にした相互協力体制の構築
- ⑤情報公開の促進や第三者評価の受審などのサービス向上に向けた取り組みの強化
- ⑥人権擁護意識の確立や専門的な処遇技術の向上などの職員の資質の向上
- ⑦利用者の心身の状況に対応した適切な支援体制の確立

(2) 法人からの報告(平成18年1月5日)

(ア) 発生原因とその責任の所在

- ①利用者の人権擁護や多様な福祉サービスの提供が求められる時代の中、園長はじめ職員に、利用者に対する人権擁護等の知識、自覚が不足していたこと
- ②長期間にわたるトップダウンによる組織運営にも虐待が発生した原因の一端があり、そのため職員間の連携や報告等の職責が果たされなかったこと
- ③施設運営規模が拡大していく中、園長が施設の適切な管理運営を遂行することができなかったこと
- ④職員も園長の指示に従い実践することが習慣化し、人権擁護に対する意識が不足し、向上心にも欠けていたこと

(イ) 主な是正改善措置の内容

- ①施設間の人事交流の拡大による組織の活性化
- ②理事・園長の刷新による理事会の活性化、理事会のチェック機能の拡充
- ③苦情解決第三者委員の設置など苦情解決のシステム化
- ④親の会への理事長の出席など保護者とのコミュニケーションの確保
- ⑤福祉サービス第三者評価の受審

⑥施設ごとに研修委員を設置し、研修の計画的な実施 など

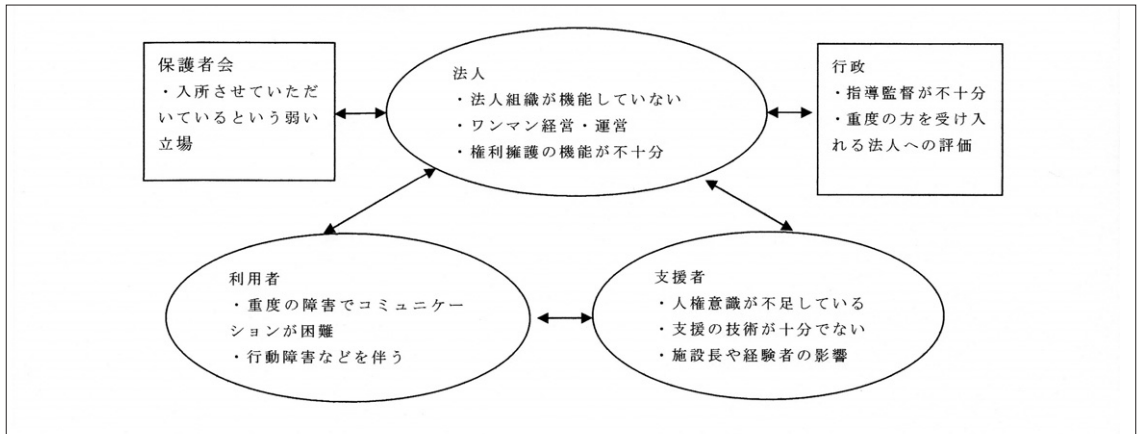
(ウ) 改善措置の履行状況

- ①苦情解決システムの強化や福祉サービス第三者評価の受審を通じて、施設のチェック機能が強化されている
- ②常任理事が月1回親の会に出席するなど、保護者とのコミュニケーションの確保に努めている
- ③計画的な研修の実施など、職員の資質の向上に向けて積極的に取り組んでいる

以上の実際の事例の経過と対応策からその背景をみると、共通して指摘されているのは、「支援者の人権意識の不足」と、利用者、支援職員、施設長等管理者、法人、保護者、その関係者との相互間の「コミュニケーションの不足」が大きな要因として影響していることがわかる。

「人事異動の不足等からのマンネリ化」→「研修の不足等からの向上心の欠如」→「支援者の支援技術や資質の不足」→「支援のチームケアの意識の不足」等の背景要因が段階を経て引き起こされるという支援者集団の持つ課題の内容が見えてくる。その支援者集団に大きな影響を与える要因として、「トップダウン方式や人事異動の機会の少なさ」という直接支援に関わる組織の硬直化と、それらと連動する「理事会、役員等の法人運営の形骸化による内部牽制体制の未機能」が内部チェック機能を低下させているという要因から、権利擁護への関心が薄れ、さらに、そのために苦情解決制度や、サービス評価のシステムとしての「権利擁護機能の未整備、未機能」という悪循環に陥っていることが理解できる。また、それらのシステムを行政が十分に指導監督できていないという背景が見えてくる。

厚生労働省虐待防止勉強会作成の「施設内における虐待構造の例」の概念図(図表3)は、利用者、支援者、法人、という3つの枠組みを示し、そこに保護者会、行政という外部の目を関連づけながら整理しており、事例の経過にみる対応策の



出典：厚生労働省障害者虐待防止についての勉強会資料

図表3 施設内における虐待構造の例

視点とほぼ一致している構造を示していると言える。

4、施設内で虐待のおこる具体的背景と原因

1) 法人の抱える問題

(1) 入所施設への潜在的な需要

近年のノーマライゼーションや地域移行の理念により知的障害者の地域での生活の必要性が主張されながらも、入所施設への入所希望は潜在的に多い。特に、保護者が高齢化した後の生活の場としての需要は高く、保護者にとっての最後の砦となっている。このことは必然的に入所施設の絶対数の不足につながり、施設側の売り手市場が継続するという需給原則の影響を受け、入所施設のサービスの質の向上への動機付けを弱くするものと推測できる。

障害者自立支援法によるサービスの再編成がなされても、障害程度区分により入所の基準化等による将来への不安は保護者の間で最大の関心事となっていることから、今後も継続される課題だと考えられる。

この課題に関しては、宮城県の船形コロニーの解体が保護者の不安により、地域移行理念に変化が起こったこと等からも、親亡き後の不安のため

に施設入所を本人の意思とは別に保護者が選択、決定せざるを得ないという保護者の置かれた現状からも考えてみる必要がある。

(2) 入所施設の社会が要求する対応への遅れ

障害者自立支援法により、今後、知的障害者施設も機能や目的による再編成がされようとしているが、現実にはこれまで、保護者のニーズは入所か通所か、という選択基準であり、特に入所更生施設は、入所者の、高齢化、長期化、重度化が顕著であり、平成15・16年度の日本知的障害者福祉協会の「全国知的障害児・者施設実態調査報告書」でも、全施設種別を通しての65歳以上の利用者総数は5,619人であるが、このうち4,981人(88.6%)が入所更生施設の利用者であり、在籍期間も10年以上の在籍者が57.9%、20年以上の在籍者についても28.2%と全施設種別の中でも最も高い数値を示している。さらに、重度者の入所割合も67.7%と最も高い割合となっている。これらは内にある専門性への自己研磨、自己啓発へ必要性を示唆しながらも、結果としてマンネリ化の中で職員への研修や、新たな支援視点への誘引動機を弱めることとなる。

さらに、入所施設が古くから、郊外に建設され、地理的にも第三者の目が入りにくいという環境的

な課題も大きく、時代の変化への対応を遅らせた要因となっている。これはボランティアや実習生だけでなく、一番身近な保護者の足も、交通の便の悪い郊外の入所施設から必然的に遠ざかることとなり、外部の目が入りにくい環境的悪循環を生み出している。

(3) 施設長のマネジメント能力の課題

今回の山口県内の虐待事件でも、虐待行為そのものに施設長が加担していたという事実があり、全国的にも施設長が施設内での虐待、権利侵害に関与している事例は多い。これは知的障害者施設での虐待のひとつの特徴として捉えることもできると考えられるが、施設の創立以来、施設運営が家族主義的理念で展開され、利用者はみな我が子、しつけのための体罰、愛の鞭、等のパターンリズムの反映とも考えられる。これは必然的に施設は家族という我が家的内部閉鎖的な処遇を生み出す根底ともなり、体罰が虐待であるという認識の欠如につながる。当然ながら、世襲的施設長という安住の場は経験による支援から脱却できず、科学的な援助技術と相対するものにつながっていきやすいと考えられる。現実的には、理念や制度の変化を受け入れることができず、経験主義が振り回される結果となろう。

施設長の資格取得の緩やかな条件や、施設長に社会福祉士が少ないことから施設長が職員に対する科学的な援助技術や理念を徹底させることに限界があることも予想される。

山口県障害者虐待防止検討委員会の席上でも、施設長の組織管理能力が虐待の防止、早期発見、早期対応に大きな影響を与えるという意見が多く出された。

(4) 理事会等の法人運営の形骸化

県内の事例をみても、その指導内容に、「法人の運営に係る最終決定機関、チェック機関としての理事会の強化」という項目が共通しているように、法人の運営責任機関としての理事会の役割は大きい、理事会だけでなく、諮問機関としての地域や利用者の家族等から構成される評議員会が、法人が社会的責任を適切に果たしているか、法人

運営に地域や利用者の声を反映しているか、その機能の強化も重要な課題である。

従来、理事会は借入金の返済等、予算的金銭的管理を中心に機能してきた経緯が強いが、今後は、利用者へのサービスの質という視点からその情報の共有化や、サービス内容の評価、決定、職員養成等の課題に総合的に対応できる機能が求められている。山口県の平成16年度指導監査結果から見ても「理事会運営が低調、及び形骸化」という指摘が10件あり、また、実際の運営場面でも「理事会に特定理事が欠席」「委任状による理事会等への参加」「評議員会が未設置」等を含めると19件もの理事会に関する指摘件数がある。

(5) 権利擁護システムの未機能

前述したように、体罰を繰り返し、恒常的な虐待へと発展する背景としては、体罰が発覚しない。利用者が言わない、言えない。利用者が言っているのに声が届かない。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。体罰を上司に通告しても改善されない。等の要因があるといわれている（厚生労働省障害者虐待防止についての勉強会より）が、これらは利用者の声を聞くシステムがない、あっても機能していない。あるいは職員や第三者からの通告がシステムとしていかされていない。ということがあげられる。これらへの対応は「苦情解決制度」や「第三者サービス評価」システムの徹底と、成年後見制度等による客観的な身上監護のシステムを生かすことである。

ただ、現実的には苦情解決制度が導入されても虐待件数は増加しているという傾向もあるように思われ、内部の牽制機能の工夫も必要である。

さらに、通告等に対して早急に介入できるシステムや法的な裏づけも急務と言える。山口県では三障害施設のサービス評価の受審の促進や、社会福祉士会に委託して虐待防止アドバイザーによる電話による相談や巡回相談を発足させた。

2) 支援者（職員）の抱える問題

(1) 障害者福祉をめぐる理念・制度の変化への

対応の不足

知的障害者施設は昭和40年代から50年代に創設された施設が多く、この間に障害者福祉をめぐる理念はノーマライゼーションを主流として、ADLからQOLへ、指導から支援へ、選択・自己決定へと大きく変化し、制度的にも支援費制度による契約制度、ケアマネジメント等の効果的な援助理念等が導入され、従来の園生という立場から消費者としての顧客満足度を中心に据えた運営や理念が要求される時代となった。

理念や制度の変化に対応するには現場職員には強いモチベーションが要求されるが、実際には様々な課題を要求されても、これまでの措置時代の画一的、上下関係から脱却できない職員が多い。このことは単に個人の問題だけでなく、個人がスポイルすることで集団までスポイルされるという悪循環に陥る。また、理念や制度の変化に真摯に対応しようとしても、組織的なバックアップ体制がないと職員個人をジレンマとストレスに陥らせてしまうということにつながり、利用者への虐待の萌芽ともなりうる。

(2) 専門的援助技術の未熟性

山口県や中国地区のスタッフ会議のアンケートに代表されるように、ひとつは職業人としての意識の低さ、自覚不足による個人的要因の影響も大きいと考えられるが、職員集団としての専門的技術や価値の討議が不足しているという組織的要因も大きいと推測できる。虐待される利用者には行動障害や自閉傾向があったり、重度の障害を有していたりという特徴があり、職員のパニックやこだわり等の問題行動への対応の力量的不足が指摘されている。この背景には職員の支援の専門技術が欠如しており、利用者のニーズに応えられない技術的未熟さが挙げられる。問題行動を阻止するために即効的な暴力や体罰で現象を抑えても、一時しのぎであり、次の問題行動を防ぐためには更なる強い体罰が必要となる恒常的な悪循環へとつながっていく。

(3) 研修制度の課題

様々な虐待事例の施設をみると、外部研修への

出席率の低下、内部研修の未実施等の傾向があるのでと推測される。この面では内部研修を含む研修制度や研修内容のありかたも大きな課題となる。研修内容についてもこれまでは、人権に関する研修や、専門職としての価値についての研修内容の機会は少なかつたことも指摘され、山口県内でも研修課程に人権意識や処遇向上のためのカリキュラムや職員のストレスケアについての研修内容の充実が図られたという事実がある。

職員の資質向上、人権意識の向上のみならず、他施設との情報交換や、援助技術の向上、自己の振り返りの場としての研修の持つ意味は大きい。さらに、内部研修をきちんと企画、実践できる組織、人材を擁する施設では支援のマンネリ化は起こりえず、支援計画へのチームケアの対応等も容易であることから、内部研修と施設組織の活性化の良循環をサイクル化させることが必要である。

(4) 社会福祉士の少なさ

知的障害者施設職員の資格の面では社会福祉士

図表4 社会福祉施設等における生活相談員等に占める社会福祉士の数 (単位：人)

社会福祉施設等	総数	うち 社会福 祉士数	比率
保護施設	860	111	12.9%
老人福祉施設	3,424	396	11.6%
老人介護支援センター	2,150	731	34.0%
身体障害者更生援護施設	4,476	209	4.7%
婦人保護施設	131	17	13.0%
児童福祉施設	937	111	11.8%
知的障害者援護施設	37,891	1,589	4.2%
母子福祉施設	18	-	-
精神障害者社会復帰施設	2,102	91	4.3%
その他の社会福祉施設等	1,643	88	5.4%
総 数	53,633	3,443	6.2%

(注)「社会福祉施設等調査報告」厚生労働省大臣官房統計情報部(平成15年度・平成15年10月1日現在)

単位(人)については、常勤換算数。

出典：「サポート17号」社会福祉士・介護福祉士制度の見直しと改正の方向性 第一法規

の有資格者の絶対数は多いが、その比率が他種の施設に比べて非常に低いことがあげられる（図表4）。このことは基本的知識や、専門職としての自己啓発への意欲の判断根拠のひとつになるのみならず、社会福祉士会の有する専門職能団体として倫理綱領への忠誠という専門的価値の意識化という側面から見た時、比率の高い高齢者、児童等と比較すると大きな弱点であることがわかる。特に、施設内虐待では職員が加害者である職員を擁護するという特性があるといわれ、予防、早期発見の面からも援助技術、専門職の価値醸成に大きな影響を与える社会福祉士の確保という面からも課題を抱えているように思われる。

（5）職員のチームによる情報の共有

平成17年、福岡県の入所更生施設で虐待事件が発生した背景の一つに、施設では利用者の個別支援計画がなく、職員がどのように対応していいかわからなかったという事実があったという。ケアマネジメントの理念に基づき、職員がチームとして利用者に関わること、あるいは、利用者を中心においたケースカンファレンスによる情報の共有に系統的に対応できる職員組織の強化が求められている。質の高い支援のスキルと共に、支援を具体的にマネジメントできる職員の存在が重要である。

個別支援計画は各職員が利用者にとどのように関わるかというマニュアルともなるものであり、利用者や職員の双方にとっての目標でありチームによるカンファレンスと、モニタリング機能の評価という視点は虐待を牽制できる基本的な方策のひとつである。

また、事例検討により、利用者にとっても職員にとっても実現可能な最善の方向性を集団として決定、実践できる力、スーパービジョン機能として、支援者を支え、自己覚知に導く職員集団の力が虐待防止に大きな影響を与える。

3）保護者の置かれた状況

県内の虐待事件でも施設長の指示により保護者が我が子を拘束、虐待する結果となった事例があ

るが、虐待の兆候や、施設に対する疑問、不安があっても「入所させていただいているのだから、お世話になるから」と施設の側に立たざるを得ない保護者の弱い立場も外部の目が生きてこないひとつの大きな要因である。

この親の気持ちを塩見洋介は、以下のように表現し、家族が入所施設を求める背景と、その悪循環による入所施設への処遇の向上、改善への意見の表明の機会から逸脱する立場を整理している。

「長年介護を継続出来なくなった時、最後の拠り所として入所施設が選択されます。『親亡き後の施設』という言葉の裏には、とことんまで家族で世話をし、これ以上どうしようもなくなった時に障害児者の全生活を施設に託したいという願いがこもっています。仮に施設の処遇内容に不満があったとしても、ここまで自分や家族を犠牲に介護を行ってきたという事実と、自分たちが行ってきたものと同じ介護ができる人はほかにいないという二つの『あきらめ』の材料を胸に、家族は障害者を施設に送り出します」……

「こうした形で入所施設が選択され続けるならば、日本の福祉施策の貧しさは二重の意味で放置され続けることとなります。第一に居宅福祉サービスの整備の遅れとサービス利用の抑制、第二に、劣悪な入所施設処遇条件や処遇内容の放置—この悪循環が繰り返されるのです。（略）そして、施設福祉を選択する段階では、もはや家族がその改善を求める気力や体力を失っているからです。」⁽²⁾

山口県障害者虐待防止検討委員会の席上でも保護者の委員から「施設と保護者会のつながりがうまくいっていると虐待はおこらないのではないか、保護者会の活動についても調査が必要」「保護者には常に不安があり、不安があることが発言できないことにつながる。職員が言わない限り現場のことが保護者にもみえてこない」と保護者の置かれた複雑な立場を訴える発言が目立った。

4) 行政の抱える問題

福岡県内の入所更生施設で虐待が起こり、当時の尾辻厚生労働大臣は、強度行動障害を伴うなど重度の入所者を受け入れていることは「情熱の表れだが、入所者の障害程度と職員の能力に格差があると悲劇が起こる。……」⁽³⁾と視察後の記者会見で述べている。このように行政側からすると、重度の利用者を積極的に受け入れてくれる施設は、ありがたい施設であり、高い評価を得るといふ傾向がある。また、この時、大臣は「法人が国の指導を無視して、家族の代表らを加えた評議員会を設置していなかった点を踏まえ、指導を怠っていた福岡県を『行政の怠慢』と叱責した」⁽⁴⁾と報道されているが、行政の監督指導が効果を挙げていないという課題もある。

山口県でもこの虐待事件を機に指導監査の強化方針が打ち出され、専門的な監査体制を整備するとともに、虐待の未然防止、迅速な特別監査等に対応するため指導監査室を新設し、監査方法も管理者以外の職員や利用者等からの聞き取りを取り入れるなどの充実を図った対応を開始した。この結果、施設職員からの聞き取りの内容では、パニックを起こす利用者に対する支援方法に苦慮している職員や利用者に注意をする際の言葉づかいに悩んでいる職員が多いことが報告された。また、利用者の人権擁護に関する研修の実施など、虐待防止への取り組みについて施設間の格差があったとも報告しており、文書による指摘事項では人権研修等、職員の資質向上に向けた取り組みが不十分、入所者の個別支援計画の検討が不十分等の指摘がなされている。

おわりに

これまで見てきたように、知的障害者施設で虐待が発生する背景には「法人（施設）」「支援者（職員）」「保護者」「行政」の各々の立場からの課題が複合的に連鎖し、構造的な背景要因を構成していることがわかる。知的障害者施設での虐待は背景要因の複雑さから、その予防には幅広い総合的な視点が求められる。この意味では施設内の虐待

問題を考えることは今日の社会福祉をめぐるシステムへの対応であり、人権を根底においた根本的な障害者福祉のあり方が問われているとも言えよう。

ある障害者施設職員を対象とした研修で、虐待事例を考えるなかで、「これまで何も疑問に思っていなかったことが、実は虐待であったのではないか」という参加者の声があったが、虐待とは何か、再度徹底して考え、虐待問題を施設職員を主語としてどう取り組むのかという社会的責任も要求されている。この意味では、支援する側の職員の抱える課題は大きな比重を占めると思われる。重度の人や、行動障害を持つ人に対応できる技術の習得は無論のこと、今後は、施設運営を含む総合的な視点から施設内での実践を系統立てて継承、理論化する総合的な力が求められている。多数の人間が生活を管理され、訓練、指導という視点からの支援では、虐待の減少にはつながらないと推測できる。障害者福祉では、人権や、人間の尊厳という言葉が当たり前のように使用されるが、再度、支援の関係のなかで、人権とは何か、人間の尊厳とは何かということを生生活場面や、関わりの中からは具体的に吟味する力が支援者に求められている。

障害者自立支援法の市町村等の責務の条項には、「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」が謳われ、また、障害者自立支援法に基づく障害福祉サービス事業の設備及び運営に関する基準のなかに「利用者の人権擁護、虐待防止等のため、責任者を設置する等必要な体制の整備を行うとともに、その職員に対し、研修を実施する等の措置を講ずるように努めなければならない」と虐待防止のための法律上の位置づけもなされてきたことは特筆すべきことであり、今後、各施設のなかでも虐待防止責任者や、虐待防止委員会の設置が進められ、組織的に総合的な視点から虐待防止への取り組みが展開されるという新しい動きにも注目したい。

また、筆者も関わってきたが、山口県では、虐待の再発防止のために、平成18年6月に三障害を

対象として、施設、保護者、関係者から構成する「障害者虐待防止検討委員会」を設置し、虐待防止の論議をすすめ、その集大成として「山口県障害者虐待防止マニュアル」を全国に先駆けて作成した。具体的に、虐待とは何か、どのような対応が必要なのか等がマニュアル的に文章化されたことで、虐待の背景やその対策が支援者、施設、保護者、行政等各々の立場から見えやすくなり、それに伴い、虐待を防止するための役割や機能も明確になりつつあり、従来の漠然とした障害者への虐待防止への取り組みがより具体的に展開できるきっかけになり得ると、その活用を期待するものである。

引用文献

- (1)社会援護局 (2005)『障害者虐待防止についての勉強会第3回次第』厚生労働省 = wam.go.jp/wamappl/bb15GS60.nsf/vAdmPBigcategory50/...?OpenDocument
- (2)塩見洋介 (2003)『ノーマライゼーションと日本の「脱施設」かもがわ出版
- (3)平成17年3月22日 西日本新聞 (福岡)
- (4)平成17年3月22日 毎日新聞 (福岡)

参考文献

- 市川和彦 (2000)『施設内虐待 なぜ援助者が虐待に走るのか』誠信書房
- 市川和彦 (2002)『続施設内虐待 克服への新たな挑戦』誠信書房
- 副島洋昭 (2000)『知的障害者 奪われた人権』明石書店
- 野沢和弘 (2006)『なぜ人は虐待するのか 障害のある人の尊厳を守るために』Sプランニング
- 社会援護局 (2005)『障害者虐待防止についての勉強会第3回次第』厚生労働省 = wam.go.jp/wamappl/bb15GS60.nsf/vAdmPBigcategory50/...?OpenDocument

SUMMARY

The Background of the Institutional Abuse against Intellectual Disabled Person

Osamu SHIGEOKA

Recently, the institutional abuse has been increasing in Japan. In addition, two abuses were reported by Yamaguchi prefecture. In this paper, we consider that there are common structural factors in the background which the institutional abuse happens.

As a result, we understand that there are four important common factors ; institutions, staffs of institution, parents, and administrative problems. And these factors affect it compositely each other, and these factors open to the institutional abuse.

For the prevention of the institutional abuse, we have to arrange something with the abuse objectively, and it is necessary to manage systematically. It is the awareness of human rights and the improvement of the support skill of the staffs for intellectual disabled persons that are important above all.