第8回日本障害法学会報告

**障害のある人の虐待に関する法的課題―とりわけ知的障害のある人と入所施設に着目して**

鈴木　靜（愛媛大学）

**１．はじめに―問題意識と報告の射程**

・2016年7月の津久井やまゆり園事件を契機に、事件の「普遍性」に着目し再発防止を目的に共同調査研究を行っている[[1]](#footnote-1)

・本シンポジウムテーマは入所施設を前提にし、施設内での虐待に関する法的検討を行うもの。入所施設において、有資格（を前提にした）専門職が虐待することを問題視するものだが、しかしそもそも障害のある人が、なぜ施設入所するのかを問う必要がある。

：多くが本人の意思ではなく、家族の意向で入所する実態。

：障害のある人の権利条約では、施設収容を終了させる締約国の義務と位置付けている。

⇒施設政策を前提にした虐待問題の捉え方自体を問う

・そうはいっても、実際には入所施設が存在し、虐待件数は基本的に右肩上がりに増えており、有資格（を前提にした）専門職による深刻な虐待事件が引き続く現状が存在する。

：再発防止を目的に、現行の虐待防止及び虐待発生後の体制について法的検討が必要

⇒国際的には固有の人権に関する条約は豊かな水準、内容として発展してきている。その豊かな内容を保障する専門職の労働及び社会保障の整備が乏しい。

1. **障害のある人がなぜ施設に入所するのかを問う**

**（1）施設入所割合と特徴**

１）厚生労働省調べ

・身体障害者における施設入所者の割合1.7％、精神障害者における入院患者の割合7.2％に対して、知的障害者における施設入所者の割合は12.1％と、知的障害者の施設入所がとりわけ多い点に特徴がある[[2]](#footnote-2)。

２）大阪市調べ

・施設入所を決めたのは「自分で決めた」が6.5％に過ぎず、「自分以外の人が決めた」64.8％、「わからない」27.2％。本人が選んで入所していない実態。

・施設入所の理由は「在宅で、家族からの支援を受けることができなかったから」39.5％が最も多い[[3]](#footnote-3)。

**（2）知的障害のある人と家族の生活実態**

　①施設入所割合が高い、②成人で親との同居率が高い、③家族等への経済的依存度が低下しにくい、④社会資源不足に起因してサービス利用者が少ない、⑤親役割に終わりがない、⑥親は若いうちから子どもの老後に不安を抱く、⑦親による殺人被害者が増加している、⑧低所得・貧困の状況にある、⑨養護者や施設従事者による虐待が多い、⑩地域移行が進まない，⑪消費トラブル被害者が多い等である[[4]](#footnote-4)。

⇒矢嶋（2018年）によれば「知的障がい者及びその家族の生活実態は、極めて深刻な状況にある。にもかかわらず多くの人が現状を肯定し福祉サービスの利用に至っておらず、こうした「現状肯定」の背景には、『全般的な諸制度の貧しさのなかで、別の選択肢を持てず、こうした印象を持たざるを得ない』こと、また『サービス利用率の低さ』にはスティグマが影響する」[[5]](#footnote-5)

**（3）国連障害者権利委員会第1回日本政府に対する総括所見ー抜本的見直しの要請**

１）主要分野における懸念と勧告

・父権主義的アプローチの適用による障害に関連する国内法制及び政策と本条約に含まれる障害の人権モデルとの調和の欠如を懸念し（7）、障害のある人が他者と対等であり人権の主体であると認識し、全ての障害関連の国内法制及び政策を本条約と調和させること（8）。

２）搾取・暴力及び虐待からの自由（16条）の懸念と勧告

・とりわけ知的障害や施設に入居している者を個別にあげ、性的暴力等の報告と性的暴力からの保護や救済策の欠如等を指摘（35）。その上で、被害者が利用可能な苦情および救済の仕組みに関する情報、法的な救済を提供するための措置を確立するために、虐待の防止やケアを提供する者（Caregivers）に対する支援等に関する法律を見直すこと等を勧告する（36）

３）自立した生活及びコミュニティへの包摂（第19条）

・知的障害を筆頭にあげ、地域生活を奪う様々な種類の施設で入所が永続的であることや、居住地及びどこで誰と生活するかを選択する機会が限定的であること等を懸念し（41）、施設入所を終わらせるために迅速な措置をとること、地域社会でも特定の生活施設で生活する義務を負わず、自分の生活について選択及び管理することを可能にすることや、地域社会への生活移行のために期限ある基準、財源を伴う法的枠組みや国家戦略に着手すること等を勧告する（42）

**（4）考察**

・障害のある人が自身の選択で「施設入所」していない現状。とりわけ知的障害のある人は家族へのケア依存度が高く、家族の意向によらざるをえない。

⇒権利条約は、ケアの必要性や家族環境により居住場所や居住形態を強制されることを権利侵害ととらえ[[6]](#footnote-6)、かつそのための財源を伴う法的枠組みや国家戦略を求める。いまや人権保障は、理念にとどまらず具体化を求める時代に入った

⇒一方、豊かにその水準と内容を発展させた人権保障を実現するため、ケアを提供する者（Caregivers）の人権保障も検討されなければならない。

1. **障害のある人の虐待と人権のにない手[[7]](#footnote-7)としての専門職**

**（1）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法的構造**

1）目的

・虐待は、「障害者の尊厳を害するもの」として位置づけ、「障害者に対する虐待の禁止、障害者虐待等の予防及び早期発見その他の障害者虐待の防止等に関する国等の責務」、「障害者に対する保護及び自立の支援のための措置」と「養護者に対する支援」を定める（第1条）。

2）障害者虐待の類型

・養護者、障害者福祉施設従事者、使用者による障害者虐待（第2条）

・身体的虐待、性的虐待、心理的虐待、放棄・放置、経済的虐待（第3条）

3）障害者福祉施設従事者による虐待防止

・研修の実施、入所等の障害者や家族からの苦情処理体制整備（第15条）

・障害者福祉施設従事者等による虐待を受けたと思われる障害者を発見した場合は、通報義務が生じる（第16条）。障害者福祉施設従事者は、通報をしたことを理由として、不利益な取扱いを受けない（第16条4）

4）障害者福祉施設従事者による障害者虐待の対応スキーム

・虐待を受けた障害者は市町村に届け出る（第16条2）。市町村は障害者虐待に関する事項を確認し、都道府県に報告する（第17条）。

・都道府県が障害者虐待の報告を受けた時は、市町村長又は都道府県知事は、障害者福祉施設の業務又は障害福祉サービス事業等の適正な運営を確保することにより、関係法規に基づく権限を適切に行使する（第19条）

・都道府県知事は、毎年度、障害者虐待があった場合の措置等を公表する（第20条）

**（2）障害のある人への虐待の現状―**厚生労働省調べ[[8]](#footnote-8)

1）概要

・2021年（令和３年）度の「障害者福祉施設従事者等職員」による虐待相談・通報件数は3,208件、そのうち虐待判断件数は699件、被虐待者数は956人。2012年（平成24年）度から右肩あがりで増加

・通報者は本人による届け出が最も多く16.5％、当該施設・事業所その他職員15.0％、設置者・管理者14.3％と続く。

・虐待行為の類型（複数回答）は身体虐待が56.8％、心理的虐待42.2％、性的虐待42.2％が多数を占める。虐待が認められた施設・事業所の種別では、共同生活援助が23.2％と最も多く、障害者支援施設が20.9％と続き、生活の場で発生することが多い。

2）被虐待者の特徴

・被虐待者956人のうち、男性が66％を占め、障害種別（重複障害あり）では知的障害が72.9％をも占める。身体障害のそれの16.5％、精神障害のそれの15.3％の約4倍にもある。行動障害がある者は36.2％にのぼる。

3）虐待者の特徴

・施設における虐待者は、男性が約7割おり、「60歳以上」が約2割と最も高く、職種は生活支援員が4割弱を占める。市区町村等職員が判断した虐待の発生要因は「教育・知識・介護技術等に関する問題」64.5％が最も高く、「職員のストレスや感情コントロールの問題」54.8％、「倫理観や理念の欠如」50.0％が続く。

**（3）現行法上の課題**

・知的障害のある人への虐待数が際立つが、実際には顕在化していない虐待が懸念される

★虐待を基本的人権の侵害と捉える視点が脆弱であること

　※障害福祉サービス等報酬改定により、2022年度から法人内に従業員への研修実施、虐待防止委員会を設置、責任者を置くことと委員会の検討結果の周知が義務化された。勝田（2022年）は「法人内の自助努力に収斂された」と批判[[9]](#footnote-9)

・市区町村等職員が判断した虐待の発生要因の選択肢の多くは、虐待者個人の問題に収斂するもの。重大な虐待事件については、その発生要因について環境を含めて検証する体制が不可欠。さらに検証結果が環境整備の整備や向上に資することが必要。

★なぜ、これほどまで虐待が減少しないのか：人権のにない手の有資格（を前提とした）専門家の位置づけ、労働条件の見直しがされていないことも一因ではないか

⇒豊かな水準と内容に発展をとげた障害のある人の人権保障を実現するため、ケアを提供する者（Caregivers）の人権保障も検討されなければならない。

⇒ILO看護職員条約を参考に、有資格を（前提とした）専門職の労働条件を見直すべき[[10]](#footnote-10)

**おわりに**

・入所施設での虐待問題の前提として、そもそも障害のある人が、とりわけ知的障害のある人がなぜ施設入所するのかを問う。

⇒国連障害のある人の権利条約に基づき、ケアの必要性や程度によって居住場所や居住形態が強制されない具体的な制度保障が求められる

・入所施設が存在し、虐待件数は基本的に右肩上がりに増えており、有資格（を前提にした）専門職による深刻な虐待事件が引き続く現状をどのように捉えるか

⇒虐待を基本的人権の侵害ととらえる視点が弱く、重大な虐待事件については、その発生要因について環境を含めて検証する体制が不可欠。

⇒障害のある人の権利条約を実現するにふさわしい人権のにない手たる専門職の労働及び社会保障の整備が必要

1. 金川めぐみ「企画の趣旨」社会保障法第34号2018年5～9頁。共同研究は矢嶋里絵（東京都立大学）、井上英夫（金沢大学名誉教授）、木下秀雄（大阪市立大学名誉教授）、金川めぐみ（和歌山大学）、田中智子（佛教大学）等とともに行っている。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 内閣府『令和4年度版障害者白書』[https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r04hakusho/zenbun/siryo\_01.html（閲覧2023年10月17](https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r04hakusho/zenbun/siryo_01.html%EF%BC%88%E9%96%B2%E8%A6%A72023%E5%B9%B410%E6%9C%8817)日） [↑](#footnote-ref-2)
3. 大阪市「令和4年度大阪市障がい者等基礎調査報告書、障がい者(児)基礎調査(施設入所者用) 調査結果」（2023年10月17日）[https://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000599/599183/050906.pdf（閲覧：2023](https://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000599/599183/050906.pdf%EF%BC%88%E9%96%B2%E8%A6%A7%EF%BC%9A2023)年10月17日） [↑](#footnote-ref-3)
4. 矢嶋による先行研究の整理。矢嶋里絵「知的障がい者の意思決定・自立・地域生活」社会保障法第34号法律文化社2018年10～11頁 [↑](#footnote-ref-4)
5. 矢嶋前掲11頁 [↑](#footnote-ref-5)
6. Arlene S. Kanter,*The Development of Disability Rights Under International Law*, Routledge,2015 [↑](#footnote-ref-6)
7. 本報告では「人権のにない手」につき、賃金など対価を得て生計を立てるための職業の

側面、および医療、看護、介護労働等のケアを組織として日常的に行う業務の側面に焦

点を当てる。にない手は、雇用されている労働者ないし被用者を指す。井上英夫「社会

保障・社会福祉の仕事と人権のにない手」事典刊行委員会編『社会保障・社会福祉大事

典』旬報社2004年583頁。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 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「令和３年度『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」2023年3月[https://www.mhlw.go.jp/content/12203000/001077284.pdf（閲覧2023年10月17](https://www.mhlw.go.jp/content/12203000/001077284.pdf%EF%BC%88%E9%96%B2%E8%A6%A72023%E5%B9%B410%E6%9C%8817)日） [↑](#footnote-ref-8)
9. 勝田陽子「『「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』における5年間の障害者虐待の現状―知的障害のある人への虐待の集中」山口県立大学学術情報第15号2022年82頁 [↑](#footnote-ref-9)
10. 拙稿「社会福祉施設および人権のにない手としての福祉労働者―津久井やまゆり園殺傷事件を契機に―」社会保障法第34号法律文化社2018年28～46頁 [↑](#footnote-ref-10)