

令和2年度 島根県障がい者虐待防止・権利擁護研修

# 養護者による虐待事案への 対応と支援

松江市家庭相談課

障がい者相談グループ 高田 真由子

# 障害者虐待防止と早期発見に向けた 取組と養護者支援

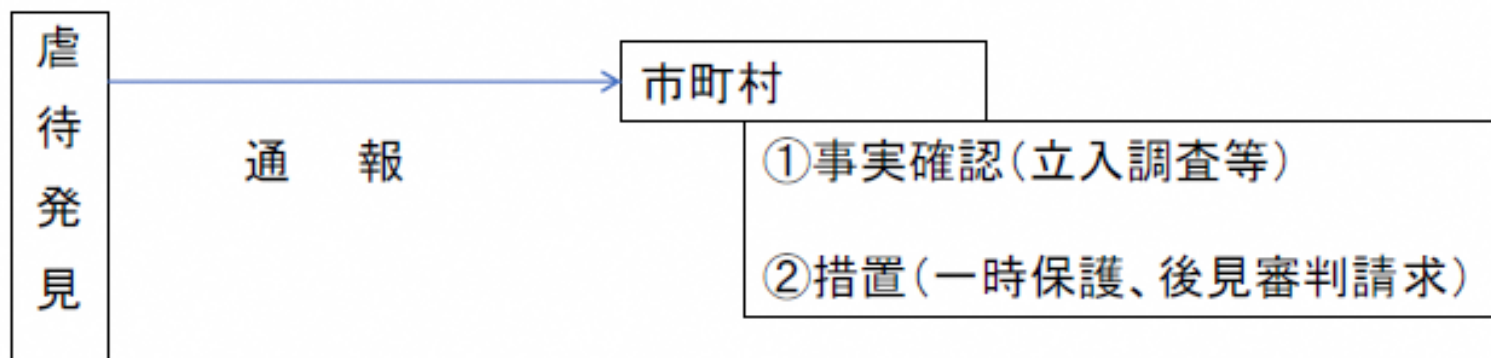
# 障害者虐待防止等のスキーム

(厚生労働省

「市町村・都道府県における障害者虐待の防止と対応の手引き」)

## 【養護者による障害者虐待】

市町村の責務: 相談等、居室確保、連携確保



「養護者」とは:

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をいう。(法2条3項)

- ・身辺の世話や身体介護、金銭の管理等を行っている障害者の家族、親族、同居人等。
- ・同居していなくても、現に身辺の世話をしている親族・知人等も該当する場合がある。

## 【はじめに】障害者虐待の防止に向けた 基本的視点

- 1 虐待を未然に防ぐための積極的なアプローチ
- 2 虐待の早期発見・早期対応
- 3 障害者の安全確保を最優先する
- 4 障害者の自己決定の支援と養護者の支援
- 5 十分な情報収集と正確なアセスメント
- 6 関係機関の連携・協力による対応と体制
- 7 十分な説明と見通しを示す

# 1 障害者虐待の防止に向けた取組

- ・虐待を未然に防ぐための取組が重要
- ・虐待を未然に防ぐための体制整備が必要

## (1) 障害者虐待に関する知識・理解の啓発

- ・住民の理解
- ・顕在化する前に虐待の芽に気付く
- ・広報・啓発：障害者虐待防止法の内容、  
障害者の権利擁護、障害に関する正しい理解

## 住民の理解と協力を得る

- 児童虐待、高齢者虐待の担当部局との連携  
(住民が相談しやすくなる。住民の協力を得やすくなる。)
- 自治会・町内会、民生委員・児童委員との連携

### 【地域の特性】

- 地域住民の生活は対象者別に切り分けられて存在するのではなく、総体として営まれている。
- 住民とともに障害者虐待防止を通じて地域全体の幸せを考えるという発想

# 1 障害者虐待の防止に向けた取組

## (2) 養護者支援による虐待の防止

- ・家族全体の状況からその家族が抱える問題を理解する。
- ・リスク要因を有する家族には、その要因を分析し適切な支援を行う。

# 養護者支援

- ①養護者との間に信頼関係を構築する。
- ②家族関係の回復・生活の安定
- ③養護者の介護負担・介護ストレスの軽減を図る、ねぎらう。
- ④養護者への専門的な支援
  - ・障害者と養護者の支援を別の担当（チーム）で行う。
  - ・養護者支援を担当するチームにつなぎ、協働する。



# 1 障害者虐待の防止に向けた取組

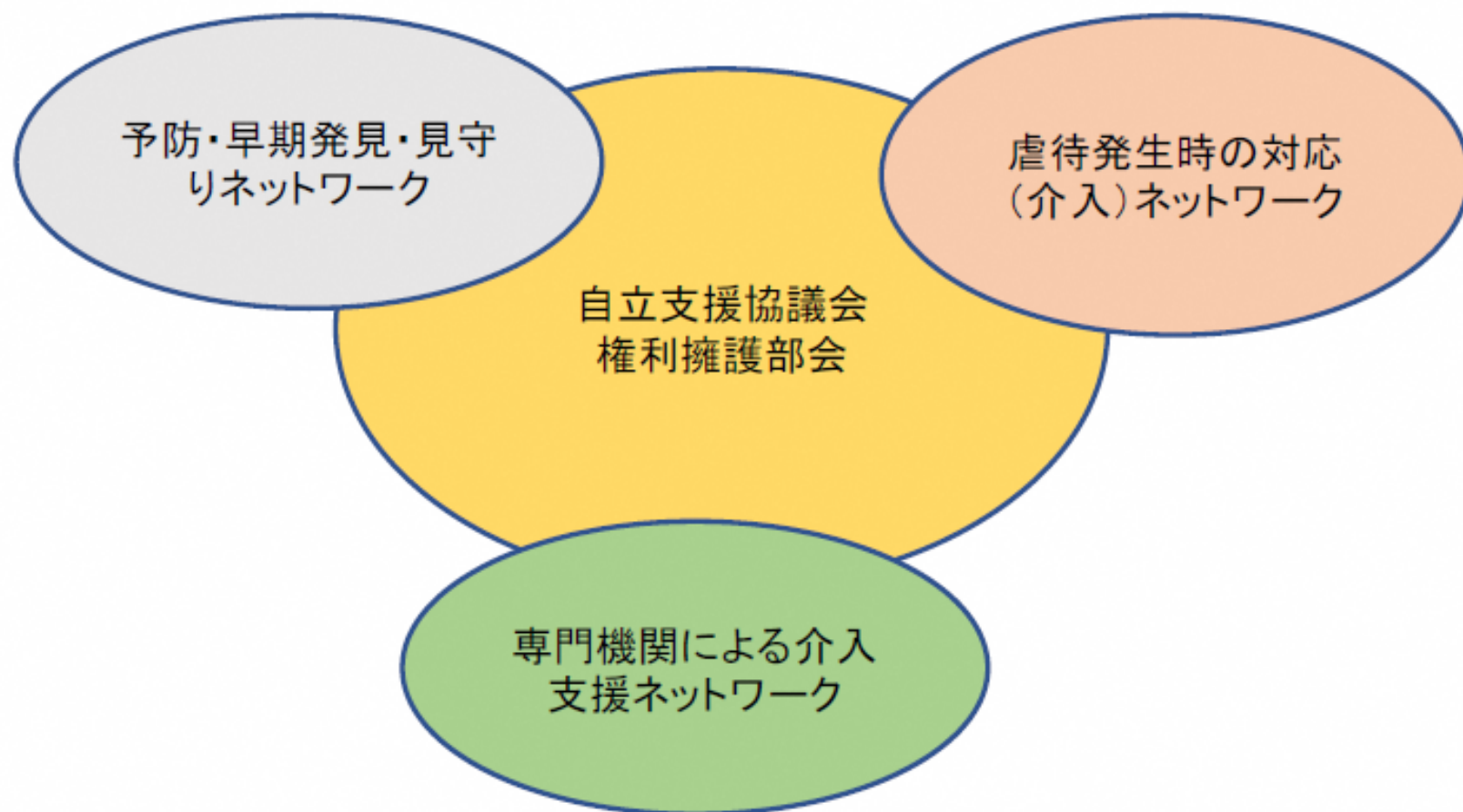
## (3) 虐待防止ネットワークの構築

### 【連携協力体制の整備】

- ・市町村（第35条）、都道府県（第39条）

※ネットワーク構築には地域生活支援事業の障害者虐待防止対策支援事業が活用できる。

## 機能別の三つのネットワーク(例)



## 2障害者虐待の早期発見に向けた取組

### (1) 通報義務の周知

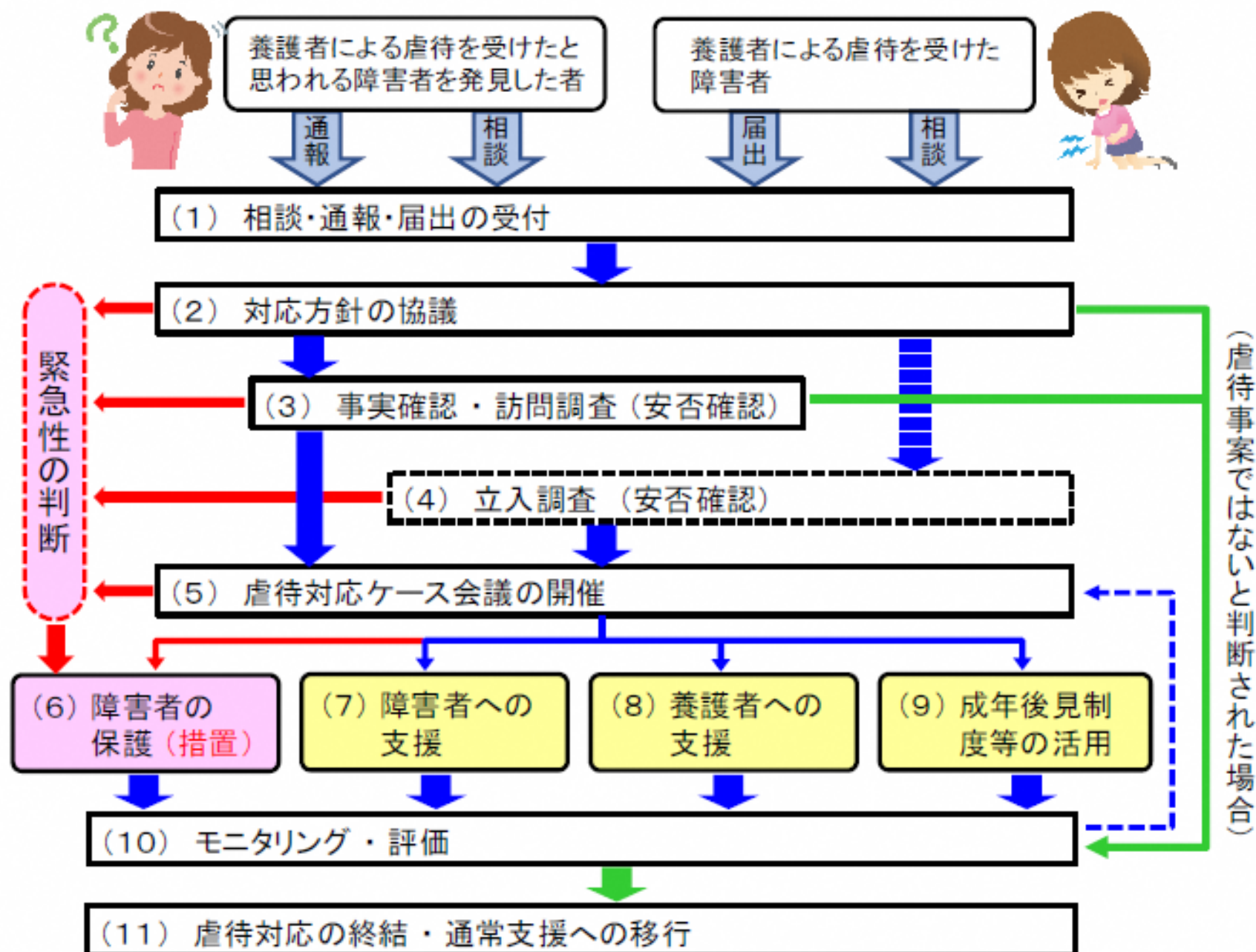
- ・障害者の福祉に業務上関係のある団体や職員等は、障害者虐待の早期発見に努めなければならない(第6条)
- ・虐待を受けたと思われる障害者を発見した者は、速やかに通報しなければならない(第7条第1項)
- ・市町村:住民や関係機関に対する障害者虐待の理解や普及啓発と併せて、通報義務の周知を図り、早期発見につなげることが重要
- ・障害者本人や養護者・家族にもこれらの情報が伝わるようにすることが必要

## 2障害者虐待の早期発見に向けた取組

### (2) 早期発見に向けて

- ・不当な扱いや虐待を受けていることを見逃さない。
- ・市町村において、地域の見守りネットワークや虐待発生時の対応（介入）ネットワークを構築することが重要。
- ・虐待として顕在化する前に、前兆としての差別や不当な扱い等の虐待の芽に気が付くことも大切。
- ・発見者は一人で問題を抱え込まずに速やかに市町村虐待防止センターに通報する。
- ・通報等を受理した職員は、通報等をした者を特定させる情報を漏らしてはならない（第8条）。通報者の秘密が守られることについても十分に周知する。

# 養護者による障害者虐待が 発生した場合の対応



# (1) 相談・通報・届出の受付 (P.41)

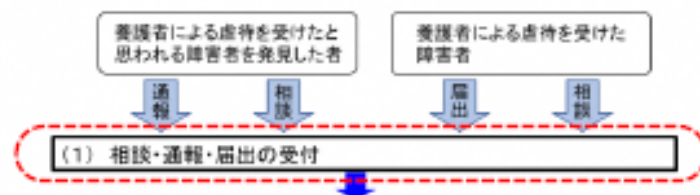


## ① 虐待対応窓口の明確化

- 虐待発見者や障害者本人が、必ずしも虐待対応窓口に通報・届出等を行うとは限らないため、いずれの部署であっても、迅速に(直ちに)虐待対応窓口へ伝達される体制整備が重要となる。
- 後述する内容を的確に記録するためには、全ての部署が詳細を聴き取ることは現実的ではない、しかしながら、切迫した状況その他の場合で、折り返し連絡できないことも想定されるため、
  - ✓ 虐待対応窓口への転送（電話等の場合）
  - ✓ 虐待対応窓口担当者が出向くこと（庁舎等訪問の場合）
 等について、全ての部署が理解しておくことが求められる。

「後ほど連絡します」は禁句（初回接触時の不信感等は致命傷）

## (1) 相談・通報・届出の受付 (P.41-43)



### ② 24時間対応の体制整備

- ・ 虐待にかかる通報等は平日の日中に寄せられるとは限らない。
- ・ 夜間や休日に関しても直ちに対応できる体制整備は必須

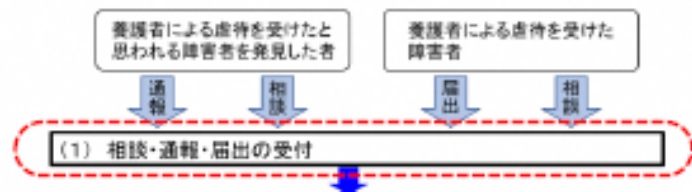
### ③ 受付記録の共通化・適正化

- ・ 通報等に関する内容を的確に記録することが、その後の動きを左右するため、経験年数を問わず、窓口担当職員が的確に記録するための研修や記録様式の周知徹底が求められる。
  - ✓ 客観的な事実・情報に基づき、主観的な見解を付記するが、客観的な事実・情報は、非言語領域に少なからず存在するという認識が必要

「〇〇です」と話した時の声音・震え・表情等に真実がある



# (1) 相談・通報・届出の受付 (P.44-47)



## ④ 警察との連携の確保

- ・ 障害福祉サービス未利用者・障害手帳及び年金手帳等の未所持者  
にあっては、市町村とこれら障害者及び家族との接点がなく、警察からの情報は極めて有効なものとなる。

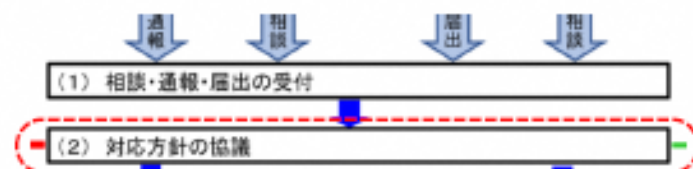
## ⑤ 個人情報保護と障害者の尊厳の保持

- ・ 生活困窮に関する過去の事案からも、個人情報保護に関して誤った認識を持つ市町村（職員）が皆無であるとは言えない。
- ・ 個人情報保護の例外規定の適用の前提として、当該情報が“虐待という最も重大な人権侵害”にあたるものという認識を共有することが重要

「誰を向いて」「何を大事に」業務を遂行するかが問われる

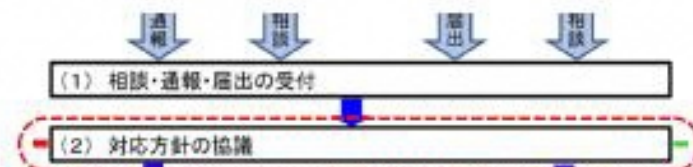
## (2) 対応方針の協議 (P.47-48)

### ① 初動対応の決定



- 受付記録を根拠とした客観的・組織的(コアメンバー招集)な判断
- 夜間や休日に関しても直ちに対応できる体制整備は必須
  - ✓ 事実確認方法・日時等の決定
  - ✓ 事実確認後の対応協議(コアメンバー会議)日程の決定
  - ✓ 関係機関への連絡・情報提供依頼等の今後の方針の決定
  - ✓ 職員の役割分担等の決定
- なお、(1)受付の時点で、緊急対応の必要が明らかな場合は、当該協議や受付記録作成の手順を踏むことなく、受付者が担当部局の管理職等を交え検討し、判断並びに行動を起こすべきことは言うまでもない。

## (2) 対応方針の協議 (P.48-49)



### ② 緊急性の判断にかかる留意点

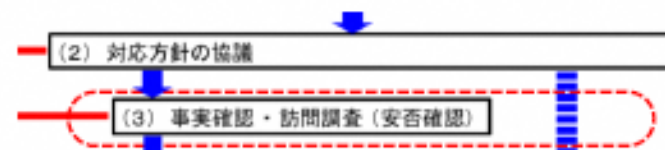
- あくまでも“障害者本人の安全確保”が最優先
  - ✓ 障害者支援・養護者支援は必ず別の者が担当
  - ✓ 同性職員による対応に配慮（特に性的虐待が疑われる場合等）

緊急性あり	状況を現認のうえ、 <u>直ちに安全確保</u> のための対応
緊急性なし	その後の調査方針・担当者等の決定
情報不足等	障害者の安全が確認できるまで引き続き調査

緊急性がある（疑いを含む）と判断された場合は、その後の「(4) 立入調査権」の行使、「(6) 措置権の発動」による緊急保護までを想定した指示を下す必要がある（再度訪問を行う時間的余裕はない）。

「福祉・障害は特別」ではない！ ← 利益相反状態時の対応

### (3) 事実確認・訪問調査 (P.50-51)



#### ① 迅速な対応と多角的な情報収集

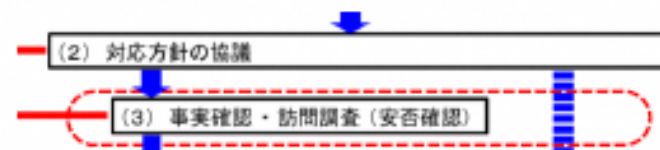
- ・ 「(2) 対応方針の協議」時の方針に基づき迅速に対応
- ・ “訪問”による事実確認と可能な限り多方面からの情報を収集
  - ✓ 虐待は重大な人権侵害であるという意識の共有
  - ✓ 休日・夜間でも対応可能な体制の整備
  - ✓ 現認した状況に加え、障害福祉サービス事業者・民生委員等からの多角的な情報収集 → 背景・要因分析等に必要

(確認すべき項目)

虐待の状況・障害者の状況・養護者の状況・  
障害者と養護者の関係・障害福祉サービス等の利用状況 など

「〇時間以内」ではない! → 「直ちに対応」という意識

## (3) 事実確認・訪問調査 (P.52-54)



### ② 訪問調査時の留意事項

(原則)

- 信頼関係に基づく訪問
- 複数職員による訪問 (客観性の担保・危険回避・同性支援等を考慮)
- 健康面への配慮 (医療関係者の同行・オンラインによる診断・状況把握等)
- 障害者・養護者のプライバシーへの配慮



(緊急時等における例外)

- 深刻な虐待で、障害者を緊急に保護する必要がある場合には、いかなる理由があろうとも (養護者との信頼関係が崩壊その他)、毅然とした対応が必要

## (3) 事実確認・訪問調査 (P.54-56)



### ③ 介入拒否時の対応

- 最終的には「いかなる理由があろうと現認する」という姿勢
  - ✓ 関係機関・養護者の知人・地域の関係者からのアプローチを含め、養護者の抵抗感の少ない方法による訪問方法を検討するが、最終的には「(4) 立入調査」の権限発動も視野に入れる。
  - ✓ 虐待が深刻で緊急性が高い場合には、養護者の態度に関わらず積極的な介入が必須

### ④ コアメンバー会議の開催

- 「虐待の有無」「緊急性」の判断および「支援方針」の決定を行う。
- 市職員(担当者・管理職・市町村障害者虐待防止センター職員等)を中心に、必要に応じて障害者基幹相談支援センター職員、保健師等(健康面での必要がある場合等)により構成
- 現認ができない場合の立入調査権の発動についても協議

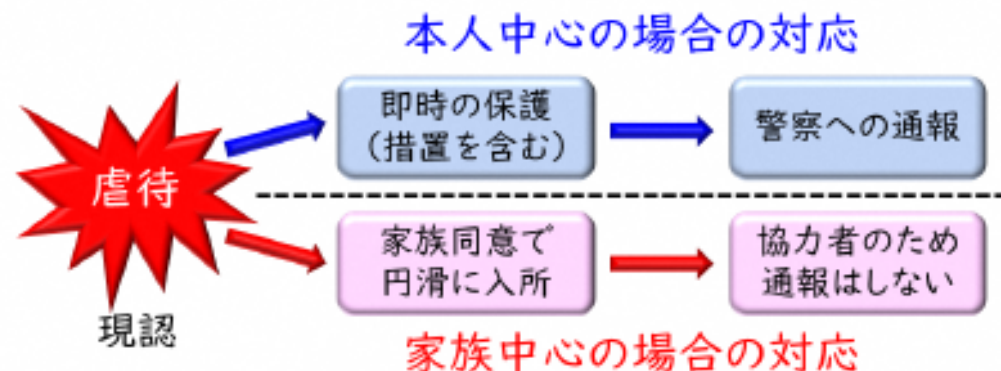
## 事例) 担当者のジレンマと判断のブレ

20年以上にわたり、自宅内で監禁状態にあるという通報を受けたが、

- ① 状態の現認から保護まで4日(通報から保護までは6日)を要した
- ② 状態の現認から警察への通報まで1か月以上を要した

### 【対応の遅れ・ブレの要因】

- ・ 措置基準・予算措置等なし
- ・ 休日対応・受入施設が限定
- ・ 同居家族の重篤な状態
- ・ 訪問調査に対し協力的な家族(介入拒否等はなし)
- ・ 本人・家族について担当を分けることなく対応



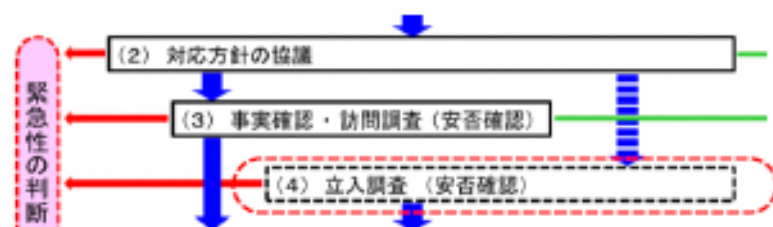
等の状況にあって、「本人中心支援」であるべき虐待対応判断にブレが生じた。

→ 想定外・極限状態が複層する状況では、全ての市町村で起こりえること

判断・対応のブレを生じさせない体制整備 → 職員を守る

## (4) 立入調査 (P.56-59)

### ① 決定時の留意点・警察との連携



- 立入調査が必要と認められる状況とは、  
「緊急性・重大性があるとともに、養護者の協力が得られない場合」
- 管理職が出席している会議での検討を踏まえた決裁を経ることが必要

養護者の協力の有無は法の要件ではない。

第11条 市町村長は、養護者による障害者虐待により障害者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるときは、障害者の福祉に関する事務に従事する職員をして、当該障害者の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる。

第12条 市町村長は、前条第一項の規定による立ち入り及び調査又は質問をさせようとする場合において、これらの職務の執行に際し必要があると認めるときは、当該障害者の住所又は居所の所在地を管轄する警察署長に対し援助を求めることができる。

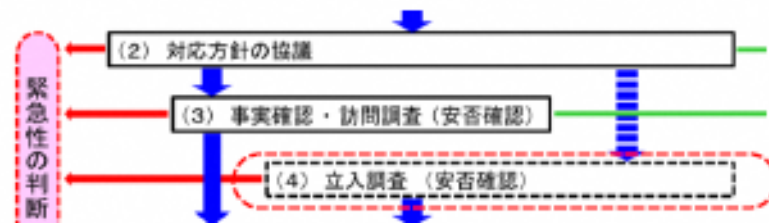
「～できる」ではなく「～しなければならない」という姿勢



## (4) 立入調査 (P.59-61)

### ② 調査時の留意点

- 立入調査は市町村職員のみが可能
- 客観的かつ総合的な状況把握
- 事態が深刻である場合には、措置権の発動による緊急保護の実施
  - ✓ 養護者等への事前通告は不要
  - ✓ 器物損壊（ドアを壊して入室等）は認められないため、確実にドアを開けてもらう手段を講じる。
  - ✓ 障害者の状況と意向等の確認が最優先であるとともに、居室の様子等を含め、総合的な判断ができるための情報を把握
  - ✓ 措置権発動による緊急保護時においては、養護者の同意は不要

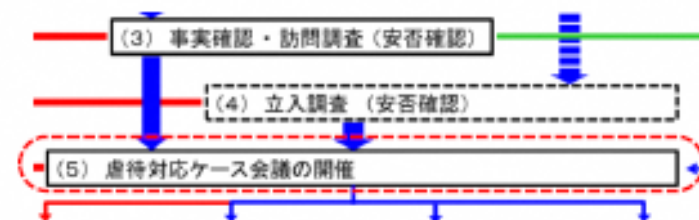


立入調査に至る状況では、その後の対応も想定しておく

## (5) 虐待対応ケース会議の開催 (P.62-63)

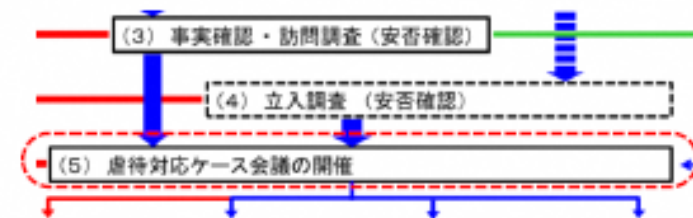
### ① 構成員

- ・ コアメンバー会議 (3-④) で策定した  
支援方針 (対応計画) に基づく具体的な支援方法等について協議



区分	構成員
コアメンバー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 障害者虐待担当職員 (<u>管理職の参加は必須</u>)</li> <li>・ 事務を委託された委託先の職員</li> </ul>
事案対応メンバー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政職員</li> <li>・ 相談支援事業者・障害福祉サービス事業者等</li> <li>・ 医療機関</li> <li>・ 労働関係機関等</li> </ul>
専門家チーム	(事案内容に応じ) 警察・弁護士・医療機関等

## (5) 虐待対応ケース会議の開催 (P.64-69)



### ② 協議項目等

#### 【アセスメント項目】

大区分	中区分
I 虐待の程度	1. 現在の虐待の状況 2. 過去の不適切な状況 3. 本人と虐待者の距離・関係
II 本人の状況	1. 現在の状況 2. リスク要因
III 虐待者の状況	1. 現在の状況 2. リスク要因
IV 家族の状況	1. 現在の状況



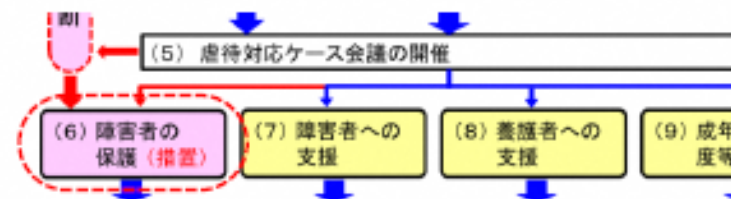
事実確認(日時・氏名・方法等)・支援の利用状況・虐待対応チームの記録とともに、

- 左記項目の最終評価(支援の必要度を含む)
- 支援上の重要課題等について協議

## (6) 障害者の保護 (P.70)

### ① 留意点

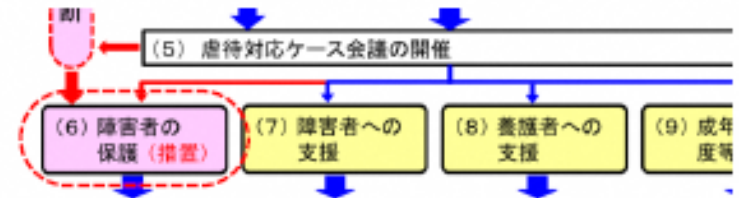
- 組織的・客観的な要否判断
  - ✓ 一連の調査・検討結果をもとに客観的に判断
  - ✓ 保護は相手方の人権等にも立ち入るため、組織的な判断が必要
- 迅速な対応
  - ✓ 場合によっては「直ちに」保護（夜間・休日は関係ない）
  - ✓ 上記に備え、受入先（緊急避難先）の確保は必須
- 保護・分離の手段
  - ✓ 障害者支援施設等への措置を基本（理由は6-③）として、契約による障害福祉サービスの利用・医療機関への一時入院等を活用



分離が結果的に養護者支援にもなる（支援疲れの場合等）

## (6) 障害者の保護 (P.70-71)

### ② 措置権の発動



#### ・施設入所に係る措置権発動は「義務」

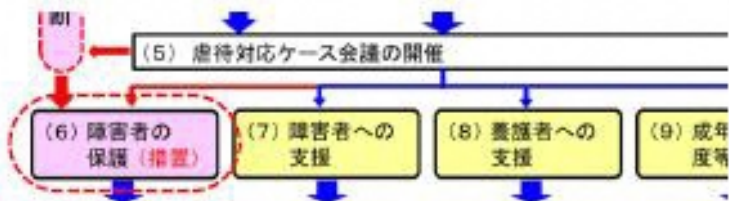
- ✓ 「やむを得ない事由」(≒虐待)で、障害者の生命や身体に著しい危険があり、放置できない場合は「措置しなければならない」
- ✓ 障害者支援施設等は市町村の措置委託要請を拒否できない。  
(措置入所による定員超過は容認)



- ✓ 平常時から、委託先施設の確保・連携が重要
- ✓ 施設協会等との連携により広域での委託先確保が重要
- ✓ 感染症等の危険性をふまえ、入所前の健康チェック体制の確保
- ✓ 措置に関する基準(要綱等)整備
- ✓ 財源について財政担当部局と予め協議(扶助費≒義務的経費)

要綱・財源を理由に措置しないことは許されない!

## (6) 障害者の保護 (P.71-72)



### ③ 面会の制限

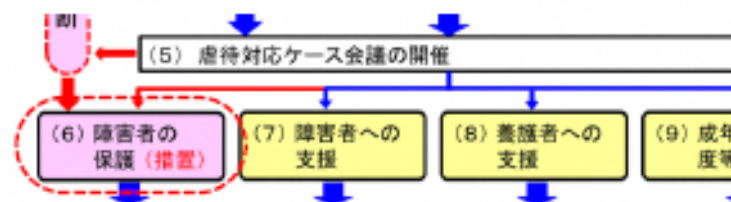
- 措置入所等については面会制限が可能
  - ✓ そもそも措置入所先を養護者に知らせる必要はない。
  - ✓ 養護者からの面会申出については慎重に判断（面会を許可する場合にあっても職員同席等の配慮が必要）



#### 【措置入所を基本としなければならない理由】

- 契約入所・利用（緊急ショート等）の場合は、面会制限の権限がない。
  - ✓ 結果として、養護者からの面会申出に対し、障害者支援施設の長が面会を見合わせるよう説得しなければならないが、“このような責・負担を障害者支援施設の長に負わせる”こと自体が非常識

## (6) 障害者の保護 (P.72-73)



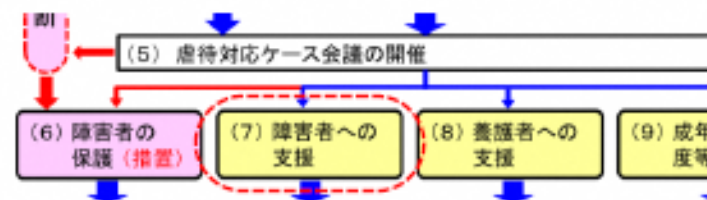
### ④ 措置後の対応・措置解除

- 生活環境の激変に対する支援
  - ✓ 環境激変による精神的な支援は重要
  - ✓ 口座変更等(経済的虐待の場合等)など、関係機関との連携
- 養護者に対する支援
  - ✓ 養護者の生活困窮(経済的虐待の場合)に対する支援、過度な共依存にあった養護者に対する精神的支援等

「意思決定支援」を大前提とした措置解除に向けた対応

- 自立生活への移行 (地域移行・地域定着支援の活用等)
- 家庭復帰 (一定期間は継続的な観察と支援が必須)
- 契約入所・サービス利用への移行 (成年後見制度等と並行)

## (7) 障害者への支援 (P.73-74)



### ① 各種福祉サービス等へのつなぎ

- ・ 適切な福祉サービスの利用がなされていない場合等
  - ✓ 結果的に養護者支援につながる場合もある（障害福祉サービス利用による養護者の支援疲れの軽減等）
  - ✓ 生活困窮状態にある場合の生活保護制度等の活用や就労支援機関との連携による所得保障・自己実現の支援

### ② 住民基本台帳の不当利用の防止措置

- ・ 養護者から身を守るために居所を移した場合等
  - ✓ 加害者からの閲覧請求等を拒否できる。
  - ✓ 第三者からの閲覧請求等についても審査が厳格化（なりすましによる閲覧の防止）
  - ✓ 申出に基づき、迅速に住民課等に伝達・周知を図ることが必要



## (7) 障害者への支援 (P.74-78)



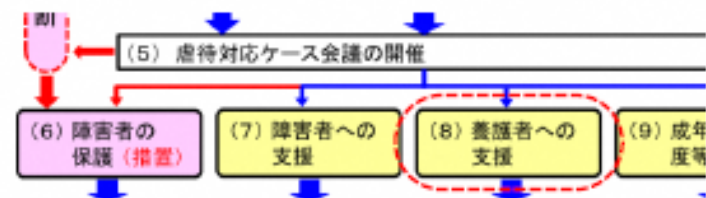
### ③ 年金個人情報にかかる措置

- ・ 経済的虐待等にあつて障害者の年金を保護する必要がある場合等
  - ✓ 年金の搾取が疑われる場合、事実確認の把握のために、年金個人情報の市町村に対する提供は可能（2016年4月以降）
  - ✓ 市町村等の支援機関が発行する証明書により、年金個人情報の秘密保持のための対応が可能（2017年7月以降）
    - 基礎年金番号の変更
    - 本人・法定代理人以外の者に対する個人情報開示の拒否

### ④ マイナンバー制度における不開示措置等

- ・ 養護者から身を守るために居所を移した場合等
  - ✓ 住所等の情報の不開示設定・マイナンバーカードの変更等

## (8) 養護者への支援 (P.79-80)



### ① 養護者支援の意義

- 養護者による虐待の要因は極めて多様かつ複雑な場合がある

- ✓ 長期間にわたる支援の疲れ・将来に対する閉塞感
- ✓ 世帯全体の経済的困窮
- ✓ 家族間の人間関係(強弱関係・過度な共依存)
- ✓ 高年齢層に多い障害に対する偏見・周囲への遠慮 等



- 障害者支援と同様に、対症療法だけでなく、要因の解消が必要

- ✓ 家族関係の修復とともに世帯全体の生活の安定に対する支援
- ✓ 支援にかかる負担の軽減・閉塞感の解消に向けた支援 等

養護者支援は虐待の再発・未然防止に最も効果がある

## (8) 養護者への支援 (P.80-83)



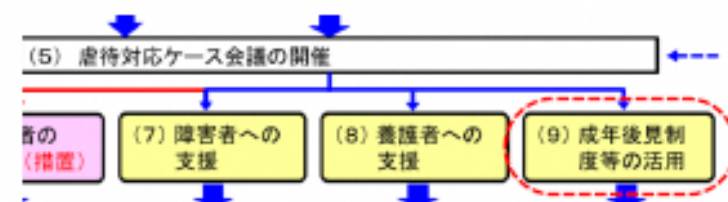
### ② 養護者支援の視点とポイント

- ・ 養護者支援を専門に担当する職員（チーム）の配置（2-②参照）
- ・ 関係機関へのつなぎと協働
  - ✓ 経済的困窮や高齢化の問題など、他の部署による支援が必要

### ③ ショートステイの確保

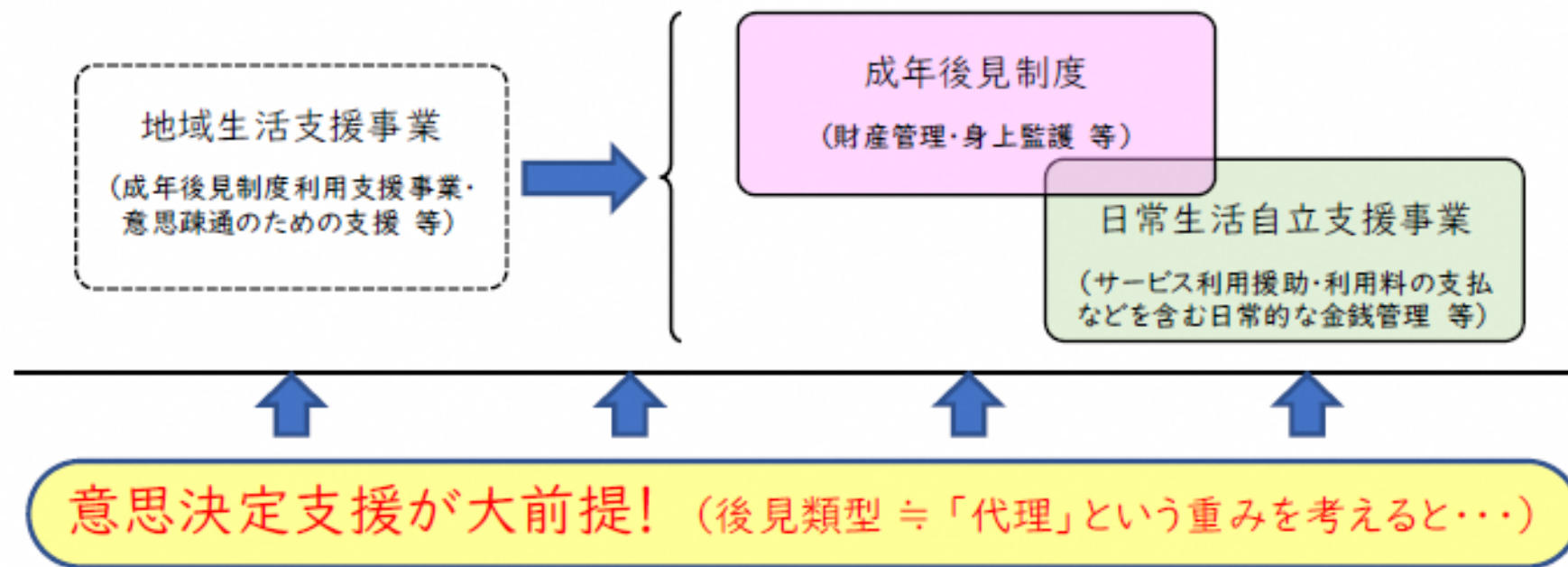
- ・ 養護者の支援疲れを軽減するための短期入所サービス利用は有効
  - ✓ 施設側の危惧を解消するための普段からの関わりが重要（施設の体験利用・困難な場合には施設職員による訪問等）
  - ✓ 既成の短期入所以外に、地域の実情と障害者の意向を踏まえた柔軟な事業の検討・展開

## (9) 成年後見制度等の活用 (P.83-87)



### ① 権利擁護関連諸制度の活用

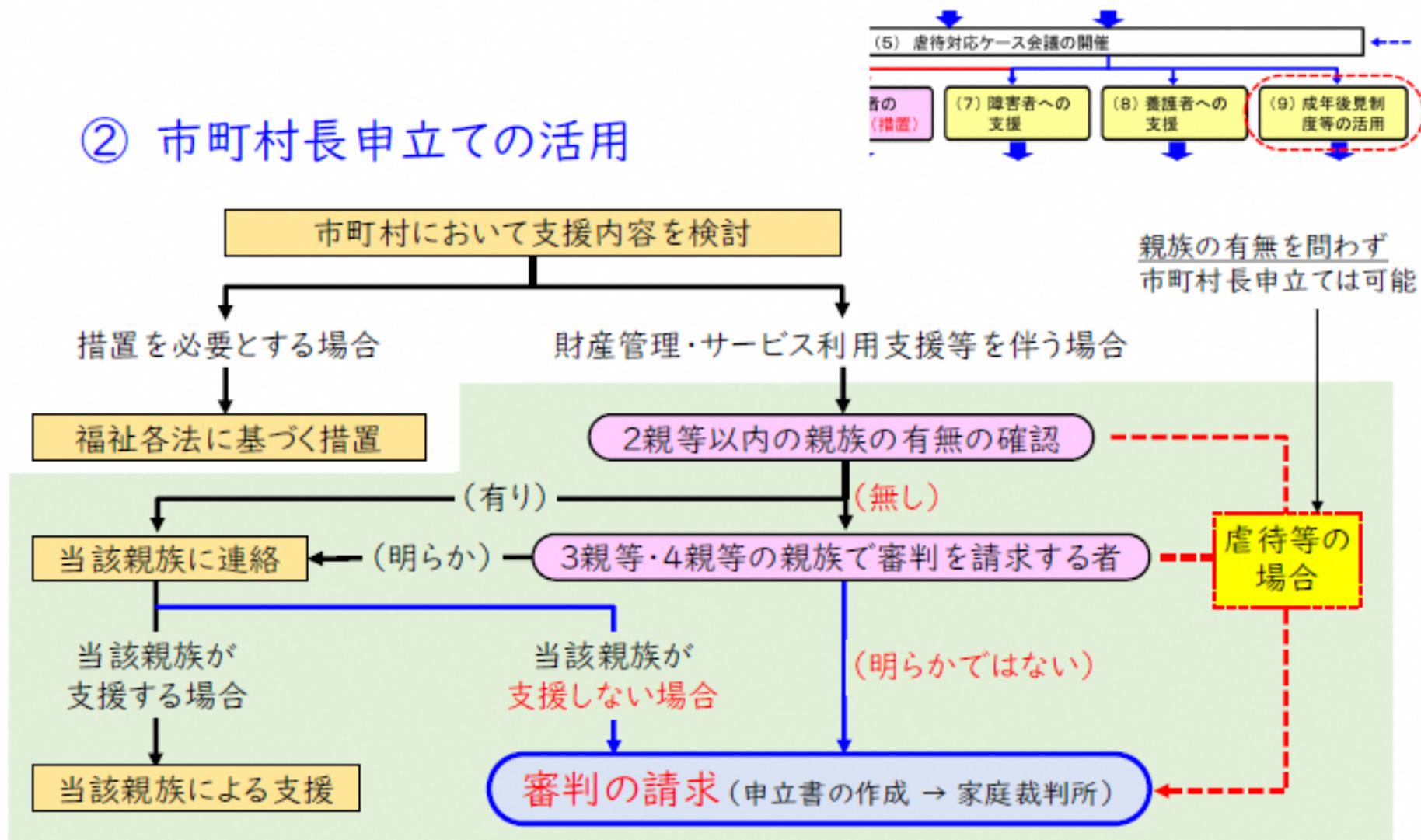
- ・ 権利擁護に関連する諸制度・事業等を最大限に活用
- ・ 成年後見制度市町村長申立てにかかる人材確保



意思決定支援が大前提! (後見類型≒「代理」という重みを考えると…)

## (9) 成年後見制度等の活用 (P.83-87)

### ② 市町村長申立ての活用



※ 市町村長申立てにかかる具体的な手続き・フローチャートはP.85参照

## (10) モニタリング・評価 (P.88)

### ① モニタリング

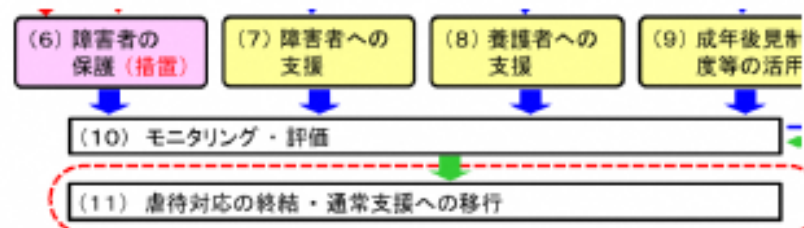
- 定期的な実施(2週間を目安)
- 関係諸機関との連携
- 状況の変化に応じた対応方針の柔軟な見直し → ケース会議の開催



### ② 評価

- 客観的な評価が必要 → 特に課題に対する評価
- 対応等で課題があった場合は、次につながるように、今後の対応方法等についても協議
- 虐待対応ケース会議における評価をもとに、
  - (更なる対応が必要な場合) → (6)~(9)を実施し、再評価
  - (事案にかかる課題が解消) → (11)「虐待対応の終結」へ

# (11) 虐待対応の終結 (P.88-89)



## ① 終結の判断基準

- 虐待“行為”だけでなく“要因”を含む
  - ✓ 要因が解消されなければ、再発の芽が残ることに留意
  - ✓ 行為の解消は即時対応であるが、要因の解消は長期にわたることもある。

## ② 終結後の支援

- 虐待対応の支援から通常支援への切り替え
- 終結判断後の虐待の再発に備えた情報共有

## 財産上の不当取引による被害の防止 (P.90)

- 市町村は、養護者・施設従事者・使用者以外の“第三者”による財産上の不当取引により、障害者が被害にあわないための対応策を講じる必要がある(市町村長の成年後見制度の審判請求は上記の場合にも可能)。

(財産上の不当取引による被害の防止等)

第43条 市町村は、養護者、障害者の親族、障害者福祉施設従事者等及び使用者以外の者が不当に財産上の利益を得る目的で障害者を行う取引(以下「財産上の不当取引」という。)による障害者の被害について、相談に応じ、若しくは消費生活に関する業務を担当する部局その他の関係機関を紹介し、又は市町村障害者虐待対応協力者に、財産上の不当取引による障害者の被害に係る相談若しくは関係機関の紹介の実施を委託するものとする。

2 市町村長は、財産上の不当取引の被害を受け、又は受けるおそれのある障害者について、適切に、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第51条の11の2又は知的障害者福祉法第28条の規定により審判の請求をするものとする。

(成年後見制度の利用促進)

第44条 国及び地方公共団体は、障害者虐待の防止並びに障害者虐待を受けた障害者の保護及び自立の支援並びに財産上の不当取引による障害者の被害の防止及び救済を図るため、成年後見制度の周知のための措置、成年後見制度の利用に係る経済的負担の軽減のための措置等を講ずることにより、成年後見制度が広く利用されるようにしなければならない。



## 参考文献

- 1) 令和2年度 厚生労働省 障害者虐待防止・権利擁護指導者養成研修「養護者による障害者虐待の防止と対応」資料
- 2) 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「市町村・都道府県における障害者虐待の防止と対応の手引き」令和2年10月