

障害者虐待防止法と医療機関の通報義務

Obligation to report based on Act on the Prevention of Disabled Abuse, Support for Caregivers of Persons with Disabilities and Other Related Matters

北村 香織*
Kaori KITAMURA

Keywords : *Obligation to report of medical institution, Disability abuse, Indirect preventive measures*
医療機関の通報義務, 障害者虐待, 間接的防止措置

1. 問題の所在

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）は 2011 年 6 月に成立し、2012 年 10 月に施行された。これは、障害者の権利に関する条約（以下、障害者権利条約）批准に向けた国内法の整備の 1 つでもある¹⁾。

筆者は、法成立の前から「障害のある人は虐待されてはならない」「障害のある人に対する暴力は許されない」ということを社会は改めて明言する必要性があり、そのために障害者虐待防止法のような法が求められると考えてきた。至極当然のことをわざわざ明言しなければならないほど、障害のある人への虐待があまりに多く、また表面化しないと感じていたからである²⁾。法の施行は、虐待をなくすための大きな一歩として捉えてきた。

2022 年で障害者虐待防止法の施行から 10 年を迎える。実態を踏まえた詳細な振り返りが必要であるが、本稿では障害者虐待防止法における「通報義務」の対象に精神科病院が含まれない点に絞り検討したい。

2. 障害者虐待防止法の通報義務とは

障害者虐待防止法では、障害者³⁾に対する養護者による虐待、障害者福祉施設従事者等による虐待、使用者による虐待を発見した者に対し、速やかに市町村（使用者からの場合は市町村又は都道府県）へ届け出なければならないという通報義務が課されている。⁴⁾⁵⁾

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（以下、高齢者虐待防止法）においては、養護者による虐待の通報は努力義務、ただし虐待を受けている者の生命身体に重大な危険が生じている場合

の通報は義務である。また、養介護施設従事者が同従事者による虐待を発見した場合にはその程度によらず通報義務がある。

高齢者に対する虐待の通報義務には条件や程度が定められているが、障害者に対する虐待には条件や程度を設けずに通報義務を課するという特徴がある。障害のある人は被害を認識しにくいこと、言葉による表現の難しさから訴えることができない場合があることから被害が顕在化しにくい状況を想定しているといえよう。仮に言語化できたとしても、支援を受けなければ生活できないという状況は、利用者が声をあげることを困難にする。だからこそ、支援を前提とする養介護施設と障害者福祉施設に対しては通報を義務としているのである。

ただし、障害者虐待防止法には罰則規定があるわけではないので、早期発見をして虐待を防止することに主眼をおいているといえよう。

2-1. 間接的防止措置

上記で示した通報義務のほかに、医療機関に対しては障害者虐待防止法第 31 条で、医療機関の管理者は職員あるいは関係者に対し、障害及び障害者に関する理解を深めるための研修を行うことや、医療機関を利用する障害者に対する虐待に関する相談体制の整備、医療機関を利用する障害者に対する虐待や虐待防止のために必要な措置を講ずることが定められており、これは「間接的防止措置」と呼ばれている⁶⁾。

つまり、精神科病院を含む医療機関に対しては虐待の通報義務が定められていない。ということは、かかる機関で起こった虐待の状況等について、障害者福祉

*三重短期大学生活科学科生活科学専攻 生活福祉・心理コース 准教授
修士（社会福祉学）

Assoc. prof., Dept. of Life and Environmental Science at Tsu City College.
Master of Social Welfare

施設における虐待のように都道府県や市町村による把握もできないということになる。

3. 間接的防止措置や通報義務に関する意見

精神科病院を含む医療機関を通報義務の適用対象にする必要性については、日本障害者協議会や日本弁護士連合会等の団体が声明や要望を出し、関係者や研究者による提言も数多くなされてきた⁷⁾。

とりわけ、2020年4月23日付の日本弁護士連合会「精神科病院における虐待に障害者虐待防止法の通報義務と必要な措置等を適用することを求める会長声明」では通報義務について特化して取り上げている。その背景には、2020年3月に発覚した兵庫県神戸市の神出病院における看護師らによる患者への虐待事件がある。声明の冒頭にも言及されているこの事件は、看護師が病院内のトイレで男性患者を裸にして椅子に座らせ顔にホースで放水したり、患者の頭を何重にもガムテープで巻いたりするなど凄惨な虐待暴行を行い、準強制わいせつや暴行、監禁の容疑で看護師・看護助手の6名が逮捕されたものである⁸⁾。そして、事件が発覚したきっかけは内部通報ではなく、別件で逮捕された主犯格の看護助手のスマートフォンに残されていた動画から偶然みつげられた。また、この病院だけの特別な問題とはいえ、精神科病院においては過去様々な虐待事件が起きている⁹⁾。神出病院事件後、実態把握のために厚生労働省が自治体に向けて行なった全国調査では、2015年度から2019年度に把握した精神科病院における虐待の疑い事案(89件)のうち、49%が「医療サイドからの通報」であったとの報道がなされている¹⁰⁾。間接的防止措置の存在により医療機関からの内部通報が積極的になされるはず、と期待するのは難しい数字である。

神出病院事件被害者の障害の程度は重度であったと言われており、他の病院においても自ら声をあげられず被害を受け続けている人がいるであろうことは想像に難くない。虐待を受けている本人や直接処遇を行う関係者のみに通報を委ねるのではなく、虐待を発見した者が通報しなければ障害のある人に対する虐待の早期発見は難しい。

2020年10月27日には神戸市会が、衆参両院議長・内閣総理大臣・厚生労働大臣宛に「虐待発見時の市町村への通報義務対象に、医療機関における障害者虐待を加えること」の実現を要望する意見書を提出しており、以降全国の自治体からも提出されている¹¹⁾。

障害者虐待防止法が成立してから今まで、精神科病院を含む医療機関が通報義務の対象とすることの必要性がこれだけ提起され、実際に事件が起きているにもかかわらず未だ実現されないのは何故なのだろうか。次に国会での質疑を確認し、政府の見解を検討したい。

4. 通報義務に対する政府の見解

2017年以降にも障害者虐待防止法見直しについての質問主意書が提出されているが、いずれも、附則第2条のあり方について検討をおこなっている、医療機関の管理者における障害や障害に対する理解を深めるための研修等の措置の実効性の確保に取り組む、などの内容が答弁され、基本的に法改正は必要ないというスタンスを政府は貫いている¹²⁾。

2021年6月に櫻井周議員は提出した質問主意書の中で「医療機関従事者による障害者虐待についても同様に通報義務を課すことを提案するが、政府の見解如何」と質問している¹³⁾。これに対する内閣総理大臣菅義偉(当時)による答弁書を少し長くなるが引用すると「医療機関は一般的に障害の有無にかかわらず利用される機関であることに鑑みれば、障害者への虐待のみが通報対象となると医療機関において障害者と障害者以外の方との間に不整合を生じさせることになること、及び精神保健福祉法第三十七条の二の規定に基づき、精神保健指定医は、精神科病院に入院中の者の処遇が著しく適当でないと認める時は、当該精神科病院の管理者にその旨を報告すること等により、当該管理者において当該精神科病院に入院中の処遇の改善のために必要な措置が採られるよう努めなければならないとされていることから、現時点では、政府としては、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(平成二十三年法律第七十九号)において、医療機関に従事する者による障害者虐待に係る通報義務を課すことは考えていない」と述べている¹⁴⁾。

4-1. 機関の特徴と通報対象の重複

この回答のうち、障害の有無に関係なく利用する医療機関において、障害者への虐待のみが通報対象となることへの懸念は、一般財団法人日本総合研究所が提出した『「障害者虐待事案の未然防止のための調査研究について」調査研究事業報告書』においても取りあげている。該当団体へのヒアリング調査での意見として、障害の有無によって法律の対象や対応を分けることについての疑問が挙げられており、要するに障害のない人への虐待が通報義務の対象から外れることが問題だ、ということである¹⁵⁾。もちろん、誰が対象であれ虐待をしてはならないことに議論の余地はない。障害者虐待防止法が施行される前から、今に至るまで、医療機関を利用する障害者ではない患者への虐待に対しても、都道府県等の機関に通報することは妨げられていないし、実際に通報があった場合は監督権限のある行政機関によって対応はなされていたはずである。

しかしながら障害のある人は前述のように被虐待者となる可能性が高いからこそ、ポイントを押さえた観察が必要であり、見逃さないために「障害者虐待防止法」が成立しているのである。特に慎重を期した虐待

への対応をすることは障害者への特別な対応ではなく、非障害者と同様に尊厳を持って生きるために必要な仕組みではないだろうか。精神障害のある人が多く利用する精神科病院における虐待に対して、障害者虐待防止法の通報義務が適用されることこそ妥当であると考えられる。

障害者虐待防止法は、誰であっても障害者に対して虐待をしてはならないと明示している¹⁶⁾。そして、現行の虐待防止法において通報がなされることによって可能なことは、行政が介入することであり、実際に虐待を受けている人を発見し状況の改善をはかるために重要な方策である。行政が介入できる先を明確にするために、通報義務がそれぞれ定められているとすれば、医療機関が「間接的防止措置」となることこそ不整合ではないだろうか。

対象者が重複する場合に（例えば、65歳以上で認知症の入院患者等）、通報先の混乱があるという意見や1つ制度があればその制度の充実でよいのではないかという意見もみられるが、要素が重複するというのはそれだけリスクが高く、様々な目が必要だということだと考えられる。例えば高齢者虐待防止法では、養介護施設に入所している65歳未満の者や障害者については、みなし規定で高齢者虐待の規定を適用すると定めている¹⁷⁾。対象が重複する場合には指針を定めた上で、通報は受け付け、適切だと考えられる機関と法により対応されることが現実的ではないだろうか¹⁸⁾。まずは、障害者に対する虐待を早期発見する可能性を広げることこそ追求される必要がある。

4-2. 精神保健福祉法 第37条の2の効果

そして、前述の答弁書では医療機関に通報義務を課さない理由として、精神保健福祉法第37条の2の精神保健指定医（以下、指定医）による精神科病院の管理者への報告があるからだと述べているが、指定医は原則その医療機関の医師である。虐待する人が自分のした行為を虐待だと認識できていないことが多々あることを考えると¹⁹⁾、虐待の発見を、同じ組織内にいる指定医が指摘することのみに委ねられる理由が明確ではない。また、指定医の報告先は当該病院の管理者であり、どんなに重大な虐待であっても第三者による検討もなされないまま組織内で完結するか、あるいはなかったことにすることも考えられるであろう。第37条の2の仕組みは必要ではある。しかし、これで虐待の早期発見や再発防止への措置が確実に行われるはず、というような言説は説得力を持たない。

また、精神保健福祉法第37条の2は本来第36条の行動制限が適切か適切でないかの判断をするものであり、虐待の報告を主眼したものではない²⁰⁾。条文の「処遇が著しく適当でない」と認めるとき」の報告が虐待を指すと考えられるが、虐待は日常生活の中に潜むもの

である。特別なシチュエーションで起こるというよりは、一見いつものようにご飯を食べている時、お風呂に入る時、デイルームで休憩をしている時にこそ起こるのである。凄惨な虐待は突然起こるのではなく、ちいさな不適切な対応の積み重ねが従事者の感覚を鈍らせた末に出現する。著しく不適切な処遇のみが組織内部のみで取り上げられるだけでは、虐待は防ぐことができない。

4-3. 間接的防止措置のゆくえ

2021年3月に一般財団法人日本総合研究所が提出した「障害者虐待防止法に規定する障害者虐待の間接的防止措置に関する研究報告書」は、厚生労働省令和2年度障害者総合福祉推進事業に基づいて行われた研究の報告書である²¹⁾。冒頭の「事業目的」においては、間接的防止措置の取組みは各機関に委ねられており、その取組実態や概要が把握されていないことを問題認識として提示している。そして、「こうした現状、問題認識をもとに学校、保育所、医療機関における障害者に対する虐待防止の実効性を高めることを目的に」研究事業を行なった、としており、間接的防止措置の内容充実に主眼がおかれている。

報告書終盤の「総合考察」では、間接的防止措置の呼称を「各機関における虐待や不適切行為等の防止措置」という呼称に変更することと、障害者虐待防止法所轄官庁、所管部署の役割推進の2点を提言している²²⁾。

報告書では、関係機関に対し多くのアンケートが採られており、各機関が虐待防止にむけて様々な工夫を重ねていることは明確となっている。が、これらはあくまで各機関の努力であって、その努力と虐待の防止が必ずしも結びつく保証はない。防ぎきれなかった場合の対応も同時に行う必要がある。また、様々な工夫を重ねていることが、通報義務を課せられない理由にもならないであろう。

呼称の変更については、間接的防止措置という位置付けがはらむ問題や論点を曖昧にする効果しかもたらさないのではないか。

5. まとめ

本稿では、医療施設の中でもとりわけ精神科病院の通報義務について検討した。実際には障害者虐待防止法附則第2条であげられる学校、保育所等、官公署も一緒に検討する必要があるが、今回は課題を明確にするために医療施設に限定した。障害者虐待防止法が「障害者の尊厳を害するものであ」る虐待の予防及び早期発見を目的としていることを考えた時、精神科病院は間接的防止義務の適用ではなく、やはり通報義務の対象にする必要があるとの結論にいたった。

虐待が精神科病院で特に起きやすいというより、障

害のある人たちが虐待を受けやすいという傾向は確実にあり、障害者福祉施設も同じ構造を持っている。だからこそ、考える最善の予防策を同様にとる必要があるのではないかと。精神障害のある人への政策・処遇の歴史を振り返れば、またしても異なる扱いを受けているのではないかと感じさせる。

虐待予防についても早急に策を進める必要がある。実際、障害者福祉施設も精神科病院も人手が十分ではなく、かつ利用者や患者が選択できるほど潤沢に施設がないのも現状である。重い精神疾患をもつ人に対して、余裕のある看護体制をとれる診療報酬の設定も必要であろうし、研修を含めた丁寧な人材育成も求めら

- 1) 障害者権利条約の対応する条文は、第 16 条 搾取、暴力及び虐待からの自由。
- 2) 北村香織 (2010) 「知的障害を持つ人への施設内虐待—虐待を許さない仕組みをつくるために」『日本の科学者』Vol.45、No.1、pp.22-27。
- 3) 障害者虐待防止法における「障害者」の定義は障害者基本法に依る。基本法に依る必要があるのかどうかについての検討も必要である。本稿では障害者虐待防止法の内容を扱うため、特に断りのない限り「障害者」は障害者基本法の定義による。
- 4) 通報義務について、養護者による虐待は同法第 7 条第 1 項、障害者福祉施設従事者による虐待は第 16 条第 1 項、使用者による虐待は第 22 条第 1 項で定めている。
- 5) 虐待の行為類型としては、身体的虐待、性的虐待、心理的虐待、ネグレクト、経済的虐待が定義されている。(第 2 条 第 6 項、第 7 項、第 8 項)
- 6) 同様に学校、保育所等に対しても間接的防止措置を定めている。(第 29 条、第 30 条)
- 7) 代表的なものとして以下。いずれも通報義務の対象に学校、保育所、医療機関、官公署を適用対象とすることを求めている。

日本障害者協議会 (JD) 「障害者虐待防止法改正を求める要望」(2016 年 2 月 9 日)

日本弁護士連合会 「障害者権利条約の完全実施を求める宣言」(2014 年 10 月 3 日)

日本弁護士連合会 「『障害者の権利に関する条約』の批准に際しての会長声明」(2013 年 12 月 4 日)

8) その後の裁判で 6 名は容疑を認め、3 名は執行猶予付きの有罪判決、3 名は実刑判決を受けた。

9) 原昌平 (2017) 「精神科で発覚した主な問題事件」『賃金と社会保障』1673・1674 合併号、pp58-61。などを参照。

10) NHK 政治マガジンホームページ 「精神科病院内の虐待病院半数が自治体に通報せず」(2020 年 8 月 18 日)

https://www.nhk.or.jp/politics/img/title_magazine.svg
(2022 年 2 月 28 日最終閲覧)

調査については厚生労働省社会・援護局 障害保健福祉部精神・障害保健課事務連絡 「精神科医療機関における虐待が疑われる事案の把握に関する調査について (依頼)」(2020 年 4 月 16 日)

11) 神戸市会 「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対す

れる。実際人材育成にはお金も時間もかかるが、これがないがしろにしては、虐待の予防までには結びつかないであろう。また、入院治療が必要なければ退院ができるように地域の福祉サービスを充実させることも必要である。行き場のない人を精神科病院に任せて、虐待すら容認するような社会のあり方も変えなければならないだろう。

障害者権利条約との関連も含めて、検討すべき事項は多く残されている。今後の課題としたい。

る支援等に関する法律の改正を求める意見書」(2020 年 10 月 27 日)

2020 年 12 月には西宮市議会や明石市議会、兵庫県議会等も病院を障害者虐待防止法の通報義務の対象に加えること含んだ意見書の提出案を可決している。

同様の意見書を例えば 2021 年 10 月には渋谷区議会が、2021 年 12 月には沖縄県うるま市、長野県飯田市が提出しており、兵庫県のみならず全国で意見書の提出がなされている。

12) 川田龍平 「障害者虐待防止法見直しに関する質問主意書」(2017 年 12 月 5 日提出 質問二九号)

内閣総理大臣 安倍晋三 「参議院議員川田龍平君提出障害者虐待防止法見直しに関する質問に対する答弁書」(2017 年 12 月 12 日 答弁二九号)

13) 櫻井周 「精神科病院における患者虐待防止のための取組みに関する質問主意書」(2021 年 6 月 10 日提出 質問第一八九号)

14) 内閣総理大臣 菅義偉 「衆議院議員櫻井周君提出精神科病院における患者虐待防止のための取組みに関する質問に対する答弁書」(2021 年 6 月 22 日 答弁第一八九号)

15) 一般財団法人 日本総合研究所 「『障害者虐待事案の未然防止のための調査研究について』調査研究事業報告書」(2018 年 3 月) p.108。

16) 障害者基本法 第 3 条。

17) 高齢者虐待防止法 第 2 条第 6 項。

18) 通報とその流れについては、佐藤彰一 (2012) 「障害者虐待防止センターの役割」『季刊 福祉労働』第 136 号、現代書館、pp.30-34 にわかりやすくまとめられている。

19) 前出の神出病院事件の主犯格の容疑者は「患者の反応が面白かった」と述べており、かつ虐待場面の動画を保存していた。

20) 行動制限を法律で認めていること自体が虐待であり問題だという考え方もあるが、ここでは触れない。

21) 一般財団法人 日本総合研究所 「障害者虐待防止法に規定する障害者虐待の間接的防止措置に関する研究」(2021 年 3 月)。

22) 一般財団法人 日本総合研究所 「『障害者虐待事案の未然防止のための調査研究について』調査研究事業報告書」(2018 年 3 月) p.108。