

障害者虐待事案から学ぶ

～虐待事案の検証と防止に向けた取り組み・袖ヶ浦の経験～

2014年9月26日

千葉県社会福祉事業団問題等

第三者検証委員会座長

佐藤 彰 一

2013年11月下旬に発生いたしました県立施設袖ヶ浦福祉センター養育園における利用者の虐待死亡事件をご紹介します、施設における虐待発生と対応、予防への取り組みの考え方の一例を本日ご参加のみなさまにご提供したいと思います。

なお、取り扱いますデータは、千葉県庁の健康福祉部のHPに掲載されております千葉県社会福祉事業団問題等第三者検証委員会サイトに公開されております。本日の報告は、同委員会の最終報告に依拠しておりますが、意見にわたる部分は、報告者の個人的なものであります。

第1 事件の概要（添付資料「8月7日付答申概要」参照

- 1) 事件の経緯
- 2) 袖ヶ浦福祉センターとは

第2 今回の虐待事件の特徴

- 1) 県立施設である（強度行動障害を引き受ける県内唯一の位置づけ）
- 2) 案件の大きさ（延べ数人・・・）

概要参照

- 3) 意図的で陰湿な虐待

第2寮では、5人の職員が他の職員に隠れて、言葉のない利用者を狙って暴行を行っていた。

- 4) 虐待防止法のスキームが機能しない

法定の制度はすべて揃っていたが、機能していない。通報もない。

第3 原因と思われるもの

- 1) 閉鎖性

誰の目にもさらされない

（例；保護者はこない、外部監査は表面的：三度チャンスを逃している）

場所は人里離れた地域で、学校も医療も作業も日中活動も、そこだけで完結
建物は、上記完結型・大規模集団生活を前提にした古いタイプのもの

- 2) 孤立性

利用者を外へ移せない。他の施設と連携が難しい。

障害者福祉の終着点になっている。

※ これはセンターだけの問題ではない・・・千葉県の問題

3) 視野狭窄

利用者をトータルにみることなく、問題行動だけを見ている。

※その結果、利用者を人間としてみる側面が後退し支援者本位の支援

支援技術の不足？ 職員に対しても支援不足（指導不足・管理不足）

※その結果、利用者と職員を施設された密室空間に放置することで負の連鎖が起きたのではないか

第4 再発防止への対応

1) ダウンサイズ（現定員の約半数を目標）

条件：県内各所に同様の機能をもつ支援拠点「民間型」を創設

2) 施設の機能の明確化

自主事業の移譲 養育園・更生園の運営分離

3) 生活環境の開放化・個別化

集団生活が困難な人達（行動障害）に集団生活を強いる矛盾を解消

ユニット型の建物環境を整備

4) 外部交流の増加

パーソナルサポーター（利用者）、外部との職員交流など

監査・研修の実質化

第5 集中見直し期間（プロセス型改革）

改革は、センターの再生・廃止・移譲などいくつかの選択肢がありうるが、それを今の段階で一義的に決めるのではなくセンター内外の上記改革を一定の時間幅の中で実施しながら千葉県第5次障害者計画の終期までに県が判断する。改革の実施責任は県にあり、第5次計画の進捗の中で関係各機関の協力を得ながら、上記対応策を実施・実現する。

第6 報告者（佐藤）が認識しているさらなる課題（全国的な課題でもある）

1) 定員問題 どこも定員が一杯。流動性・交流性が起きない。

利用者側・保護者側から選択の余地がない。

2) 強度行動障害とはなにか

ご本人の課題なのか、環境の課題なのか、両方なのか

3) 支援力量の問題

不足している？ 高度な支援？ 何が不足し、何が高度なのか

※ 今回の問題は、千葉県特有つまり袖ヶ浦福祉センター特有の問題もあるが
多くは全国的に潜在している課題であり、同様の虐待事件が他の施設（とりわけ閉鎖性
の強い施設）で起きる可能性は否定できない。現在の虐待防止法のスキームは施設虐待
の防止には十分ではなく、全国的な対応が必要である。

千葉県社会福祉事業団による千葉県袖ヶ浦福祉センターにおける虐待事件問題、同事業団のあり方及び同センターのあり方について（答申）概要

平成 26 年 8 月 7 日
千葉県社会福祉事業団問題等第三者検証委員会
（事務局：健康福祉部障害福祉課）

1 検証に至る経緯について

平成 25 年 11 月に、県立施設千葉県袖ヶ浦福祉センター（指定管理者：千葉県社会福祉事業団）養育園（児童施設）の利用者が死亡する事件が発生し、県において立入検査を実施したところ、同園及び更生園（成人施設）において、暴行・虐待が確認された。これを受けて、外部の有識者により徹底的に調査し、問題の全容を究明するため、平成 26 年 1 月 16 日に「千葉県社会福祉事業団問題等第三者検証委員会」が設置された。

〔千葉県社会福祉事業団問題等第三者検証委員会の活動の概要〕

- 1 月から 8 月にかけて全 12 回開催
- 2 月 14 日に緊急提言提出（虐待防止体制及び外部チェック体制の整備・強化）
- 3 月 25 日に中間報告（※）提出
- 今回 8 月 7 日に最終報告（答申）提出

※ 中間報告の概要

① 事案・立入検査の概要

- 昨年 11 月 26 日に、養育園の利用者が、職員の暴行を受けた後、病院に救急搬送され死亡（3 月 11 日傷害致死容疑で逮捕・3 月 31 日起訴）
- これを受け、昨年 12 月から本年 2 月にかけて、計 28 日間、養育園及び更生園等に対する立入検査を実施（職員延べ約 350 人を対象）

※ 確認された状況（平成 16 年度から平成 25 年度まで 10 年間）			
身体的虐待（暴行）を行った職員	11 人	（被虐待者	17 人）
性的虐待	〃	2 人	（被虐待者 2 人）
心理的虐待	〃	3 人	（被虐待者 4 人）
合計（実人数）	虐待者 15 人	被虐待者	23 人
* 虐待者は延べ 16 人（この他に虐待を行った疑義のある者 3 人）			

② 県から事業団に対する改善勧告の状況

- 昨年 12 月から本年 2 月まで計 4 回勧告を実施（養育園については、新規利用者の受入停止の行政処分も実施）
- 主な勧告の内容は、次のとおり
 - ・ 虐待防止のための体制の整備
 - ・ 職員の人材育成、教育及び意識改革、支援現場の処遇改善
 - ・ 事故発生時の県への迅速な報告、保護者への説明、情報提供の充実
 - ・ 幹部の処分、幹部の刷新

③ 主な虐待の原因等とそれに関する提言の概要

【人材育成、人事配置、研修の不備】

- ・ 支援に必要な理念を共有し部下を指導するリーダーの育成、支援の困難性に見合った人員配置、全職員に対する外部研修の実施

【事業団内虐待防止体制の機能不全】

- ・ 幹部刷新、虐待防止委員会の機能強化

【県のチェック体制や外部チェック体制の不備】

- ・外部の相談支援に長けた専門職（パーソナルサポーター）の派遣
- ・県の監査・モニタリングの強化

【医療支援体制の未整備】

- ・施設内の医療職（看護師等）と支援員とのコミュニケーション・連携促進

＊提言に対する改善を検証委員会において確認し、「V 県の勧告や中間報告を受けての改善は進んでいるか。」に記載

2 これまでのセンターの位置付け及び平成15年以降の見直しについて

(1) センター及び事業団の見直しの経過について

【これまで県が掲げてきたセンターのあり方について】

平成15年にセンター・事業団の果たす役割として、地域移行の推進、強度行動障害等の民間施設で受入れが困難な者の受入れ、被虐待児童のシェルター機能等が掲げられ、その後の県の障害者計画にもその旨規定された。

【強度行動障害支援事業について】

強度行動障害者の行動改善には一定の成果を挙げたが、事業目標とした民間施設・地域移行は達成できなかった。

【指定管理者制度の開始】

地域移行等に伴う職員の削減と同時期に人件費の削減が行われ、中堅職員の大量退職を招き一部職員に対する指導・教育・管理が甘くなった。

【自主事業の進展】

地域移行の推進に一定の役割を果たす一方、人事偏重等によりセンター運営に負の影響があった。

(2) センター及び事業団に対する民間からの評価について

強度行動障害者や医療的ケアを必要とする者への支援自体はある程度評価されていたが、支援ノウハウの発信等による民間との連携については低い評価だった。なお、わからないとする回答も多く、センターからの情報発信の不足とともに、強度行動障害支援等に対して関心が高くない施設もあることが推測された。

障害者支援に関わる者全てが、強度行動障害者支援を自らのこととして受け止め、県全体で支援していく、といった視点が望まれる。

(3) センター及び事業団に係る県の責任について

センターの役割の達成に向けて踏み込んだ進捗管理は行われておらず、指導監督の面でも、事業団に虐待体質があることを見抜けた可能性がある機会を三度は失っており、事業団に対して踏み込んだ指導監督が行われていなかった。

県は、センター運営の実態を把握しないまま、事業団によるセンター運営が適正に行われていたと評価しており、その責任は看過できない。

3 今後のセンター・事業団のあり方について

センターでは、県立施設として民間施設では支援が困難であった障害児者の受入れ等に特化するという既定の方針の下、地域移行を進めてもなお大規模施設で、県内各地から最重度の利用者が集中し、組織・人材ガバナンスが困難となるなど虐待のリスクが増長していた。

その反省を踏まえ、虐待のリスクを極小化し、ガバナンスを働かせ、個々の利用者の特性に合った適正な支援を確保する必要がある。

(1) 今後のセンターのあり方について

[早急に取り組むべき事項]

- ・大規模ケアからきめ細かな支援を可能とする少人数ケアに転換する。
- ・利用者の民間施設・地域移行により定員規模を縮小する（半分程度を目指す）。
- ・養育園規模縮小に当たって県全体での障害児の受入先を確保する。
- ・県内各地で民間法人による強度行動障害支援体制を構築する。
- ・閉鎖性の解消に向けた取組み（障害特性に応じた施設整備等による改善や外部専門職の派遣等によるチェックシステムの構築）を進める。

[目指すべき方向性]

- ・養育園は、公的責任として被虐待児のシェルター機能や利用者と保護者、地域をつなげる相談・療育支援等の機能・役割を果たす。
- ・更生園は、当面、民間のモデルとなる強度行動障害支援等拠点としての機能・役割を果たす。

(2) 今後のセンターの管理運営のあり方について

- 第五次県障害者計画の周期と整合する「集中見直し期間」（平成29年度末まで）を設定する。
- 外部の第三者の評価を受けながら見直しの進捗管理を行う。
- 集中見直し期間中は、県の積極的な関与の下でセンター・事業団の見直しを進めるため、県の責任において事業団を非公募で指定する。
- 集中見直し期間中に民間法人がセンターの運営に参入しやすい環境整備を図り、集中見直し期間終了時には、指定管理者制度の運用を見直し、養育園と更生園の一体運営の見直し・分割により民間法人の参入を促す。

(3) 今後の千葉県社会福祉事業団のあり方について

- 千葉県知的障害者福祉協会の協力を得て民間施設との交換研修を実施し、支援の質及び意識の向上を図る。
- 県内関係機関等と協議しながら、強度行動障害者支援に係るノウハウの情報発信・事例報告会での討議等を通じ、民間施設等との連携を強化する。
- 支援現場に精通した者の事業団顧問等への就任により執行体制を強化する。
- センター運営に注力するため自主事業について計画的に民間移譲する。

(4) 県や外部による重層的なチェックシステムの構築について

- 施設内巡回時間の拡大、支援員からの聴き取り、抜き打ち検査の実施等により、県の監査・モニタリングを強化する。
- パーソナルサポーター等の派遣、虐待防止委員会への外部有識者の参加、保護者の定期巡回等により、外部チェックを強化する。
- 外部の相談支援事業所の計画相談・モニタリングにより支援の客観的評価を行う。
- 外部機関により計画的に研修を実施し、外部機関が研修成果等を確認する。
- 指導監査において現場支援に精通した民間人材によるチェックを活用する。

参考資料１ 千葉県袖ヶ浦福祉センター及び千葉県社会福祉事業団の概要

１ 千葉県袖ヶ浦福祉センターについて

- (１) 所在地 袖ヶ浦市蔵波 3 1 0 8 番の 1
- (２) 面積 敷地面積 79,758 m² 建物延床面積 30,259 m²
- (３) 開設 昭和 4 1 年 7 月
- (４) 施設種別
 - ア 障害者支援施設（更生園）【定員 9 0 名、短期入所有り（空床型 1 0 名）】
知的障害者に対して、入所・排泄・食事の介護等を行うとともに創作活動又は生産活動の機会を提供する。（根拠法：障害者総合支援法第 5 条第 1 2 項）
 - イ 福祉型障害児入所施設（養育園）【定員 8 0 名、短期入所有り（空床型 4 名）】
知的障害のある児童を入所させて、これを保護するとともに、独立自活に必要な知識技能を与える。（根拠法：児童福祉法第 4 2 条）（昭和 4 2 年 4 月～）
他に、診療室（診療科目：内科、小児科、精神科、眼科、耳鼻咽喉科、皮膚科、歯科）があり、両園の入所者に対する医療的支援のほか、障害のある人への医療サービスを行っている。
- (５) 管理運営 社会福祉法人千葉県社会福祉事業団
 - ア 平成 1 7 年度まで管理運営委託
 - イ 地方自治法の改正により平成 1 8 年度から指定管理者制度導入
第 1 期：平成 1 8 年度～平成 2 2 年度
第 2 期：平成 2 3 年度～平成 2 7 年度
（いずれも公募により選定、応募 1 法人）

２ 千葉県社会福祉事業団について

- (１) 設立年月 昭和 4 1 年 7 月
- (２) 指定管理業務（袖ヶ浦福祉センター）
 - ・ 1 のとおり
- (３) 指定管理業務以外の自主事業
 - ・ 障害者支援施設「アドバンスながうら」（定員：入所 8 0 名、通所 5 0 名）
⇒土地及び建物を千葉県から事業団に無償貸与
 - ・ グループホーム 1 3 か所（定員 5 5 名）
 - ・ 児童デイサービス 1 か所（定員 1 0 名）
 - ・ 共同生活介護事業所「ケアホームアシス」（定員 2 0 名）、生活介護事業所「アトリエけやき」（定員 3 0 名）
- (４) 職員数（平成 2 6 年 6 月 1 日現在）
3 3 6 名（正規 2 1 3 名、非正規 1 2 3 名）

袖ヶ浦福祉センター エリア配置図〔居室部分（各寮）はゴシック表記〕

