

【調査報告】

研究動向からみた養護者による 障害者虐待に関する自治体の取組の課題

野村 政子

和文抄録

国内文献を対象とした文献レビューにより、養護者による障害者虐待に関する自治体の取組の課題を検討した。課題を示す10のカテゴリを同定し、これらを課題が存在する場に着目して4層に構造化した。この4層の構造を分析枠組みとして、自治体の実践報告等の資料や高齢者虐待分野の知見を参考に考察し、次の結論を導いた。市町村の課題は、虐待を 방지し障害者の権利を擁護するという目標を組織内と地域内で共有すること、包括的かつ継続的な支援の実現とそのための組織改革、ソーシャルワークの専門性の確保とそれに必要な人員の配置、組織内外の支援のマネジメント、住民の参画を得た予防と早期発見の取組の充実である。都道府県においては、地域の実情に応じた市町村支援の充実が課題である。今後の研究により、自治体職員に求められる専門性の詳細を明らかにし、自治体における実践モデルを構築することが求められる。

キーワード：障害者虐待、養護者、市町村、虐待防止、包括的な支援体制

I. はじめに

2012年10月、「障害者虐待防止法」が施行された。本邦の虐待に関する法律は、これに先立ち児童、高齢者に対する虐待防止法が施行されている¹⁾。障害者は児童や高齢者と同様に家庭や施設などの生活の場において従属的な人間関係に置かれることが多いため、虐待の被害を受けやすい。中でも障害者虐待は、被害が顕在化しにくいことや、虐待が行われる空間の閉鎖性による初期対応

の遅れ、社会制度の不備による対応の難しさなどの課題が指摘されている（日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会2012: 13-16）。障害者虐待はすべての年齢層が対象であることが特徴で、在宅や施設のみならず職場や学校、医療機関など、発生場所が広範囲に及ぶ。そのため、住民や幅広い立場の人々の理解と協力を得て、地域における重要な福祉課題として取組を進めなければならない。

障害者虐待防止法では、「養護者による虐待」、「施設等従事者による虐待」、「使用者による虐待」の3つの場面の虐待について国民に通報義務を課し、対応体制の整備を市町村・都道府県・労働関係行政の責務として規定している。厚生労働省が毎年実施する「障害者虐待防止法に基づく対応状況等に関する調査」（以下「全国調査」という）

2022年6月21日受付／2022年12月6日受理
NOMURA Masako
東都大学ヒューマンケア学部看護学科／
立正大学大学院社会福祉学研究所（博士後期課程）
E-mail: masako.nomura@tohto.ac.jp

によれば、件数が最も多いのは養護者による虐待である（日本総合研究所 2022: 13-39）。養護者による虐待を発見した者は市町村に通報することが規定されている。市町村は通報を受理し、事実確認を行うとともに緊急性を判断し、必要に応じて保護や成年後見制度利用に向けた審判請求その他の措置、支援計画の作成と計画に基づく支援を行う。さらに市町村は、養護者に対する支援も行うこととされている。地域における支援体制を整備する際に、障害者だけでなく養護者の支援についても考慮し、多くの関係機関の協力を得る必要がある。また、虐待を早期発見するためには地域住民の理解と協力が欠かせない。このように、市町村の養護者による障害者虐待防止のための業務は広範囲にわたり、かつ複雑で高度な専門性を要する。そのためか、地域による取組の格差が広がっていることが指摘されている（鈴木 2014: 50-52；宗澤 2016: 73）。以上のような状況から、市町村における養護者による障害者虐待防止の取組を充実するために、まずは現状を把握し課題を明らかにする必要がある。

II. 養護者による障害者虐待に関する自治体の役割と取組の現状

1. 養護者による障害者虐待に関する自治体の役割

厚生労働省が公表している「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」（以下「国の手引き」という）をもとに自治体の役割を確認した（厚生労働省 2022）。障害者虐待防止法が規定する国及び地方公共団体の責務、養護者による障害者虐待に関する市町村の役割と責務、市町村が設置する市町村障害者虐待防止センターの責務は表1の通りである。さらに、市町村障害者虐待防止センターは、休日や夜間においても速やかに対応できる体制を確保しなければならない。市町村は、市町村障害者虐待対応協力者（基幹相談支援センター等）のうち適当と認められるものに、市町村障害者虐待防止センターの業務の全部又は一部を委託することができるが、通報があった場合に速やかに対応についての協議ができるよう、市町村の担当部局との常時の連絡体制を確保することが必要とされている（厚生労働省 2022: 27-28）。

表1 国及び地方公共団体の責務、養護者による障害者虐待に関する市町村の役割と責務、市町村が設置する市町村障害者虐待防止センターの責務

<p>1. 国及び地方公共団体の責務 ①関係機関の連携強化、支援等の体制整備 ②人材の確保と資質向上のための研修等 ③通報義務、救済制度に関する広報・啓発 ④障害者虐待の防止等に関する調査研究 ⑤成年後見制度の利用の促進</p>
<p>2. 養護者による障害者虐待に関する市町村の役割と責務 ①通報又は届出を受けた場合の速やかな障害者の安全確認、通報等に係る事実確認、障害者虐待対応協力者との対応に関する協議 ②身体障害者福祉法又は知的障害者福祉法の規定による措置及びそのための居室の確保 ③精神保健及び精神障害者福祉に関する法律又は知的障害者福祉法に規定する成年後見制度の利用開始に関する審判の請求 ④立入調査の実施、立入調査の際の警察署長に対する援助要請 ⑤身体障害者福祉法又は知的障害者福祉法に規定する措置が採られた障害者に対する養護者の面会の制限 ⑥養護者に対する負担軽減のための相談、指導及び助言その他必要な措置並びに障害者が短期間養護を受ける居室の確保 ⑦関係機関、民間団体等との連携協力体制の整備</p>
<p>3. 市町村障害者虐待防止センターの責務 ①養護者、障害者福祉施設従事者等、使用者による障害者虐待に関する通報又は届出の受理 ②養護者による障害者虐待の防止及び養護者による障害者虐待を受けた障害者の保護のための相談、指導及び助言 ③障害者虐待の防止及び養護者に対する支援に関する広報・啓発</p>

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（2022）「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」23-30

障害者虐待防止法には養護者、障害者福祉施設従事者等、使用者による障害者虐待に通報義務が定められているが、第3条に定める「何人も障害者を虐待してはならない」の主旨に立ち返り、それ以外の者、すなわち学校、保育所等、医療機関を利用する障害者が虐待に遭った場合や養護者以外の第三者が障害者に対して虐待を行った場合も通報・届出の内容を聞き取り、対応すべき機関に連絡し、確実に引き継ぐことや、必要に応じて市町村や都道府県が対応することを求めている(厚生労働省 2022: 28-29)。

都道府県は都道府県障害者権利擁護センターを設置し、市町村に対する情報提供、助言その他の援助を行うこととされている。都道府県は障害者虐待防止センターの業務を障害者虐待対応協力者のうち適当と認められるものに委託することができる(厚生労働省 2022: 30-31)。

市町村、都道府県、委託を受けた障害者虐待対応協力者は、専門的知識や経験を有し、かつ事務に専門的に従事する職員を確保するよう努めなければならないとされている(厚生労働省 2022: 29, 31)が、専門的知識とはどのようなものかは示されていない。そのため専門性の確保に関する判断は自治体に委ねられているのが現状であり、取組の格差を生む原因となる可能性がある。

2. 自治体の体制整備の現状

2021年度の障害者虐待の全国調査(日本総合研究所 2022: 40-45)によれば、市区町村障害者虐待防止センターの設置状況は、直営のみが77.4%、委託のみが11.3%、直営と委託の両方が11.3%と、市区町村が直接担当している割合が多い。都道府県障害者権利擁護センターの設置状況は、直営のみが63.8%、委託のみが23.4%、直営と委託の両方が12.8%であり、市区町村に比べて委託の割合が多い。

障害者の福祉又は権利擁護に関し専門的知識又は経験を有し専門的に従事する職員を確保しているのは、市区町村が75.9%、都道府県が74.5%である。その職種は、市区町村では社会福祉士(53.0%)、保健師(48.0%)の順に多くどちら

も約半数、次に精神保健福祉士(31.4%)が多い。都道府県では社会福祉士(46.8%)、精神保健福祉士(21.3%)、障害福祉や権利擁護分野の経験のある自治体職員OB、児相OB、元教員等(27.7%)の順に多い。この調査では「専門的知識を有する」だけでなく「経験を有する」場合も含めているが、「経験」に関して年数等の条件を課しておらず、「OB」等を対象としているように非常に幅が広く、ここでの「専門性」の取り扱いには疑問が残る。専門として位置付ける範囲について検討の余地があることを指摘したい。

養護者による障害者虐待の相談・通報件数をみると、2012年度の調査開始から毎年ほぼ半数近い市区町村に相談・通報が寄せられているが、約半数は相談・通報件数が0件である。2012年度以降1件も相談・通報件数がない市区町村は18.7%(324自治体)であった。2019年度の調査結果を用いて人口規模別に相談・通報件数のない市区町村数を見ると、小規模な市区町村ほど0件の割合が高い傾向がみられた。小規模で経験が少ない市区町村に対し、情報提供や技術的な助言などの支援が必要である。

Ⅲ. 研究目的

以上のような状況から、養護者による障害者虐待について、自治体の取組の課題を明らかにする必要があると考えた。そこで本研究では国内文献を対象とした文献レビューにより、養護者による障害者虐待に関する自治体の取組の課題を導き出す。その結果について、4層の分析枠組みによって分類し、各層におけるソーシャルワークの課題を示し、いくつかの解決策を提言する。

Ⅳ. 用語の定義

「養護者による障害者虐待」は、障害者虐待防止法と同様に、養護者がその養護する障害者について行う身体的虐待、性的虐待、心理的虐待、ネグレクト、経済的虐待をいう。「自治体」は都道府県と市町村を指す。市町村を主題として検討を

進めるが、都道府県の役割についても検討する。全国調査の結果について述べる際には、その調査対象が市区町村及び都道府県であるため、市町村ではなく「市区町村」とする。養護者による障害者虐待におけるソーシャルワークは、支援の過程（インテーク、アセスメント、支援計画策定・実行、モニタリング）を実行し、連携ネットワークの構築や不足する社会資源の開発に関する働きかけを行うこととする。

V. 研究方法

1. 文献検索の方法

2022年4月1日にデータベース「医学中央雑誌 Web Ver.5」(以下、医中誌という)、「CiNii」を用いて全年を対象に文献検索を行った。養護者による障害者虐待を研究テーマとするが、幅広く文献を収集するためキーワードを「障害者虐待」とした。会議録を除いたところ CiNii で245件、医中誌で224件を得た。さらに医中誌のシソーラス参照を参考にキーワード「障害者虐待防止法」で検索し、CiNii で111件、医中誌で90件を得た。最古の文献は1971年で、1999年までに6件、2000年から障害者虐待防止法施行の前年の2011年までは33件と少なく、文献の多くは法施行後のものであった。これらの中から次の3つの基準すべてを満たす文献を分析対象として選定した。「国内の動向を探る目的から日本の障害者虐待について記載されている」、「養護者による障害者虐待に関する自治体の取組の課題について記述している」、「学術論文である(解説、総説、実践報告を除く)」。タイトルと抄録でスクリーニングし、残った74文献についてフルテキストを入手し精読した。選定基準に該当しない文献27件と解説・総説21件、自治体の取組の実践報告11件を除外し、15件の論文を採択した。

2. 分析方法

大木(2013: 80-85)の「文献統合の実際」を参考に、まず各文献の研究テーマ、研究目的と研究方法を整理し、次に自治体の取組の課題に関す

る記述内容を断片化しコード化した(表2)。コードを比較・対比し、意味内容が重複するコードをまとめた上で、類似のコードをまとめてあげてカテゴリを同定した(表3)。結果を分析するにあたり、課題が存在する場に着目してカテゴリを比較・対比し、4層に構造化した(図1)。場に着目して構造化した理由は、課題が存在する場ごとに整理することで、何を対象としてどのような方法で解決していけばよいかを検討するための資料を提示することにつながると考えたからである。

1層は市町村行政組織内の課題である。2層は市町村行政組織と関係機関の連携ネットワークにおける課題であり、市町村域の福祉・医療等の関係機関と市町村行政組織を対象範囲とし、市町村と関係機関が協働して取り組むべき課題や両者に共通する課題が含まれる。3層は市町村域の地域全体の課題であり、市町村域を対象範囲とし、市町村行政組織と市町村域の関係機関を含む。住民や市町村の地域内の様々な立場の人々の参画を得た地域を基盤とした取組の課題である。1層から3層は市町村域における課題であり、図1の最も内側の1層(市町村行政組織)から3層(市町村域)に向かって場が広がる。市町村職員は行政組織内の課題に取り組みながら、関係機関や住民と協働し、地域を基盤とした取組を進める。さらにそれらを総合的にマネジメントする役割を担う。最も外側の4層は都道府県域を範囲とし、都道府県の課題として、主に市町村支援について示す。この4層の構造を分析枠組みとし、国の手引きや全国調査、自治体の実践報告等の資料、高齢者虐待の知見等を参考に分析、考察し、養護者による障害者虐待に関する自治体の取組の課題を示す。分析の過程で質的分析に精通する研究者の助言を受け、精緻さの確保に努めた。

3. 倫理的配慮

本研究は公表された論文を対象とし、利用は著作権の範囲内で行った。

VI. 結果

1. 対象文献の概要 (表2)

文献の発表年次は2008年～2018年で、障害

者虐待防止法が施行された2012年以降の文献が多く15件中12件であった。研究方法は、全国調査や報道に基づいた論考が5件、相談支援事業所等を対象とした調査が3件、法律の規定や意義に関する論考が3件、事例に基づいた論考

表2 採択した文献の概要

著者名 (出版年)「論文名」(『書名』『掲載雑誌名』) 巻 (号) 頁	自治体の取組の課題に関する記述内容 (コード)	コード数
研究目的・研究方法		
宗澤忠雄 (2008)『成人期障害者の虐待または不適切な行為に関する実態調査報告』やどかり出版。	地域における行政・支援事業者・法曹関係者・当事者団体・住民の予防と支援に関する協働のネットワーク構築/障害とライフステージに関する包括性の確保/発生場所の包括性に関する配慮/家族全体への支援の必要性/パーソナルアシスタントの制度的保障による予防と早期発見/職員が障害者の人権を守りぬく見識を持つ必要性/自治体・事業者等の地域全体で取り組む児童や高齢者との領域横断的な研修	7
障害者支援事業所と市障害者支援課を対象とした調査により予防と支援のあり方を検討する		
関川雅世 (2011)「障害者虐待防止法における初動期対応の課題」『梅花女子大学現代人間学部紀要』8, 9-22.	初動期の協議への幅広い関係者の参加/障害者虐待防止センター委託による重層的な対応/委託の場合の市町村との協議の体制整備/相談機関の連携ネットワーク整備/地域での早期発見と防止のための体制づくり/虐待を行った養護者に対する相談・指導・助言の充実/成年後見制度市町村長申立の地域格差是正/ライフステージを通じた継続的な支援/自己決定への支援/通報義務を担う住民への啓発	10
高齢者虐待対応との比較により初動期対応の課題を明らかにする		
坂田温志 (2012)「障害者虐待防止法について：法成立の経緯・内容と今後の課題」『浜松学院大学短期大学部研究論集』8, 13-29.	障害者虐待防止法に定める障害者虐待以外 (保育所, 学校, 医療機関における虐待) の対応を可能とする法整備/市町村の事務局体制の整備/マニュアル・チェックリストの整備/地域の社会資源との連携ネットワーク作り/自治体職員のスキル向上のための研修/住民の理解と協力を得るための人権問題としての啓発/養護者支援の具体的施策の研究	7
法成立の経緯をまとめ、障害者虐待に関する新聞報道を年表化し、法成立の意義と法を実効性のあるものとするための課題を述べる		
大村美保・志賀利一・相馬大祐・ほか (2013)「相談機関における障害者虐待の支援実態に関する研究：相談支援事業所及び障害者就業・生活支援センターに対する調査から」『国立のぞみの園紀要』7, 93-102.	自治体による方針の違い/虐待発生前後も含めた継続的な支援/ケースマネジメントの重要性/児童虐待防止法・高齢者虐待防止法等他法との分野横断的な連携・対応/刑事司法との連携/虐待の判断や対応に資する情報の市町村への提供	6
相談機関における障害者虐待の相談支援実態の把握と事例収集により支援の在り方を検討する		
志村健一 (2013)「障害者虐待防止法の意義と課題：権利擁護のためのシステム構築に向けて」『社会福祉研究』116, 2-11.	未然防止のためのネットワーク形成/自立支援協会を活用したネットワーク構築/養護者支援のための行政と地域の連携/コミュニケーションに課題のある障害者への支援の確立	4
権利擁護と関連させながら自治体の取組を踏まえて障害者虐待防止法の意義と課題を考察する		
竹端 寛 (2014)「障害者虐待防止法施行から1年：その成果と課題」『部落解放』687, 107-115.	通報受理の際の力量不足により虐待として認知されない問題/未然防止のためのネットワーク形成/虐待認定されなかった事例の分析/自立支援協議会における予防型システム構築/法に定める以外の虐待への対応 (病院・学校)/障害者のエンパワメント	6
障害者虐待事例の報道や全国調査から法運用上の課題と権利擁護システムの課題を考察する		
山中徹二 (2014)「障害者虐待防止法と障害者虐待防止ネットワーク構築の現状と課題」『大阪人間科学大学紀要』13, 27-34.	関係機関の虐待問題への認識不足/児童・高齢者等との分野横断的な連携・対応/児童期の支援が引き続き行われる体制づくり/自立支援協会を活用したネットワーク構築	4
児童虐待防止法との制度の異なりから生じる機関連携の課題、ネットワークの在り方について専門職へのインタビュー調査、事例から課題を検討する		
五味洋一・志賀利一・村岡美幸・ほか (2015)「相談機関における障害者虐待の認知状況 (その2) -地域の相談機関における虐待事例の分析-」『国立のぞみの園紀要』8, 35-50.	家族機能が弱いと推定される世帯への予防的な支援	1
相談機関を対象とした障害者虐待事例に関する質問紙調査により事例を収集分析し、障害者虐待の分類とリスク評価の基礎資料を得る		
大村美保・志賀利一・信原和典・ほか (2015)「養護者による障害者虐待事案の分離保護に関する研究：分離保護実績のある5自治体の聞き取り調査より」『国立のぞみの園紀要』8, 51-57.	ケースに応じた対応の判断ができる人材の育成・研修/自治体による方針の違い/児童・高齢者等との分野横断的な連携・対応	3
養護者による虐待事案で分離保護を行った自治体に聞き取り調査し分離保護の課題を明らかにする		
大村美保・五味洋一 (2016)「養護者による障害者虐待への対応の現状と地域における体制整備の課題」『発達障害研究』38(2), 169-177.	専門職を配置しない自治体における専門性の確保/市町村虐待防止センター・基幹相談支援事業所の専門性の強化と連携/児童・高齢者との相談窓口の一体的運営/都道府県によるバックアップ	4
養護者による障害者虐待について各種調査結果を踏まえて現状を明らかにし地域の体制整備について考察する		

大塚晃 (2016) 「障害者虐待防止法が目指したものの、これからの課題」『発達障害研究』38(2), 140-147.	虐待認定の地域格差/ソーシャルワーク実践の専門性確保/行政と民間の協働/予防的観点の重視/ライフステージを通じた継続した支援	4
障害者虐待防止法が目指したものと課題について地方自治体及び支援者の立場から検討し障害者虐待防止法の方角性について家族支援, 予防, 権利擁護の観点から論述する		
佐藤彰一 (2016) 「虐待防止法施行後3年法律分野での課題」『発達障害研究』38(2), 148-160.	虐待防止センターの専門性向上/虐待防止センターの独立性/法に定める以外の虐待への対応/予防的観点の重視	4
法施行後の虐待事例とその背景から法の個別規定の課題を指摘する		
宗澤忠雄 (2016) 「人権擁護としての虐待防止」『日本重症心身障害学会誌』41(1), 71-77.	市町村の力量の格差/都道府県のバックアップ/通報受理の際の不作为により虐待として扱わない問題/市町村職員の専門性の欠如/不適切な行為(maltreatment)を重症化させない対応/意思決定支援の取組/関係機関・住民との連携ネットワーク構築	7
意思疎通の困難度が高い人の虐待事例に基づいて, 人権擁護としての虐待防止の在り方を考察する		
坂田温志 (2018) 「障害者虐待防止法施行後に見えてきた課題」『浜松学院大学短期大学部研究論集』14, 31-41.	職員の専門性不足から適切な判断や対応ができない問題/職員の資格要件の検討/専任の独立した機関の必要性/自治体による予防を重視した取組/養護者支援の充実	5
全国調査をもとに障害者虐待の状況を概観し, 先行研究や資料をもとに法施行後の課題を示す		
鈴木敏彦 (2018) 「障害者虐待防止法施行5年を振り返る: 虐待防止・対応システムの進展に向けた課題」『社会福祉研究』131, 10-20.	関係機関との連携による家庭支援/児童・高齢者等との分野横断的な連携・対応/意思決定支援の取組/法に定める以外の虐待への対応の実態把握/取組の地域格差への対応/虐待対応におけるソーシャルワークのあり方の再考/虐待防止のためのエンパワメントやストレスの視点/虐待からの回復期・普段の生活に戻るまでの継続的かつ一貫した支援/自立支援協議会におけるネットワーク構築/児童・高齢者等との分野横断的な連携・対応/地域共生社会・地域包括ケアシステムとの関係	11
全国調査の結果に基づき法施行後の障害者虐待の状況を示し, 虐待防止・対応システムの課題を論述する		

が1件, 専門職へのインタビュー調査が1件, 自治体の聞き取り調査が1件, 高齢者虐待との比較による論考が1件であった。

2. 結果

自治体の取組の課題に関する記述内容を断片化した結果, 83のコードを得た。重複する12のコードをまとめ, コード数を71とした。各コードについて, 文献本体に戻って点検しつつ類似するコードをまとめた結果, 10に分類された。10の分類ごとに意味内容を検討し, 抽象化してカテゴリを同定した(表3)。以下, カテゴリを【】, コードを〈〉で示す。

【障害者虐待事案に対する自治体の支援の基本的なあり方】は12のコードから構成された。障害者虐待の防止と対応のために自治体がどのような理念や方針をもって臨むべきかという基本的な支援のあり方を問う内容である。倫理的側面としての〈職員が障害者の人権を守りぬく見識を持つ必要性〉, 支援の包括性を問う〈障害とライフステージに関する包括性の確保〉〈発生場所の包括性に関する配慮〉が指摘された。支援の継続性を問う〈ライフステージを通じた継続的な支援〉は2文献で指摘された。〈虐待対応におけるソーシ

ャルワークのあり方の再考〉〈虐待防止のためのエンパワメントやストレスの視点〉などが指摘された。〈意思決定支援の取組〉は2文献で指摘された。

【自治体における障害者虐待防止法に基づく制度・施策の適切な運用】は5のコードから構成された。〈児童虐待防止法・高齢者虐待防止法等他法との分野横断的な連携・対応〉が4文献で指摘された。しかし, その具体的な方法を示す文献は無かった。また, 〈マニュアル・チェックリストの整備〉が指摘された。外部の専門性の活用として〈初動期の協議への幅広い関係者の参加〉〈障害者虐待防止センター委託による重層的な対応〉〈虐待防止センター委託の場合の市町村との協議の体制整備〉などが指摘された。

【自治体職員の支援の専門性】は12のコードから構成された。障害者虐待に関する相談・通報の受理や, 支援方針を検討し実行する際の専門性に関して, 〈職員の専門性不足から適切な判断や対応ができない問題〉が指摘された。しかし, 専門性について具体的に示した文献は見られなかった。専門性向上の方法として, 〈自治体職員のスキル向上のための研修〉〈虐待認定されなかった事例の分析〉などが指摘された。障害者虐待防止

研究動向からみた養護者による障害者虐待に関する自治体の取組の課題

表 3 養護者による障害者虐待に関する自治体の取組について論文で指摘された課題

カテゴリ	コード (〈 〉) 内の () は複数の文献で同じコードが出現した数	コード数
【障害者虐待事案に対する自治体の支援の基本的なあり方】	〈障害とライフステージに関する包括性の確保〉〈発生場所の包括性に関する配慮〉〈職員が障害者の人権を守りぬく見識を持つ必要性〉〈自己決定への支援〉〈障害者のエンパワメント〉〈虐待発生前後も含めた継続的な支援〉〈ケースマネジメントの重要性〉〈ライフステージを通じた継続的な支援 (2)〉〈意思決定支援の取組 (2)〉〈虐待対応におけるソーシャルワークのあり方の再考〉〈虐待防止のためのエンパワメントやストレスの視点〉〈虐待からの回復期・普段の生活に戻るまでの継続的かつ一貫した支援〉	12
【自治体における障害者虐待防止法に基づく制度・施策の適切な運用】	〈初動期の協議への幅広い関係者の参加〉〈障害者虐待防止センター委託による重層的な対応〉〈虐待防止センター委託の場合の市町村との協議の体制整備〉〈マニュアル・チェックリストの整備〉〈児童虐待防止法・高齢者虐待防止法等他法との分野横断的な連携・対応 (4)〉	5
【自治体職員の支援の専門性】	〈自治体職員のスキル向上のための研修〉〈通報受理の際の力量不足により虐待として認知されない問題〉〈虐待認定されなかった事例の分析〉〈ケースに応じた対応の判断ができる人材の育成・研修〉〈通報受理の際の不作为により虐待として扱わない問題〉〈市町村職員の専門性の欠如〉〈職員の専門性不足から適切な判断や対応ができない問題〉〈専門職を配置しない自治体における専門性の確保〉〈職員の資格要件の検討〉〈コミュニケーションに課題のある障害者への支援の確立〉〈ソーシャルワーク実践の専門性確保〉〈虐待防止センターの専門性向上〉	12
【自治体行政組織のあり方】	〈市町村の事務局体制の整備〉〈児童期の支援が引き継がれる体制づくり〉〈専任の独立した機関の必要性〉〈児童・高齢者との相談窓口の一体的運営〉〈虐待防止センターの独立性〉	5
【関係機関との連携ネットワーク】	〈地域における行政・支援事業者・法曹関係者・当事者団体・地域住民の予防と支援に関する協働のネットワーク構築〉〈相談機関の連携ネットワーク整備〉〈未然防止のためのネットワーク形成 (2)〉〈地域の社会資源との連携ネットワーク作り〉〈刑事司法との連携〉〈自立支援協議会を活用したネットワーク構築 (3)〉〈関係機関・住民との連携ネットワーク構築〉〈関係機関の虐待問題への認識不足〉〈市町村虐待防止センター・基幹相談支援事業所の専門性の強化と連携〉〈行政と民間の協働〉	10
【養護者支援の充実】	〈家族全体への支援の必要性〉〈虐待を行った養護者に対する相談・指導・助言の充実〉〈関係機関との連携による家庭支援〉〈養護者支援の具体的施策の研究〉〈養護者支援の充実〉〈養護者支援のための行政と地域の連携〉	6
【法が定める以外の虐待への対応】	〈法が定める以外の虐待への対応 (2)〉〈法に定める障害者虐待以外の実態把握〉〈障害者虐待防止法に定める障害者虐待以外 (保育所、学校、医療機関における虐待) の対応を可能とする法整備〉	3
【予防と早期発見のための取組】	〈予防的観点の重視 (2)〉〈パーソナルアシスタントの制度的保障による予防と早期発見〉〈地域での早期発見と防止のための体制づくり〉〈地域自立支援協議会による予防型システム構築〉〈自治体による予防を重視した取組〉〈不適切な行為 (maltreatment) を重症化させない対応〉〈家族機能が弱いと推定される世帯への予防的な支援〉	7
【住民の参画を得た地域を基盤とした取組】	〈自治体・事業者等の地域全体で取り組む児童や高齢者との領域横断的な研修〉〈住民の理解と協力を得るための人権問題としての啓発〉〈地域共生社会・地域包括ケアシステムとの関係〉〈通報義務を担う住民への啓発〉	4
【地域格差是正のための都道府県支援】	〈成年後見制度市町村長申立の地域格差是正〉〈自治体による方針の違い (2)〉〈取り組みの地域格差への対応〉〈市町村の力量の格差〉〈虐待の判断や対応に資する情報の市町村への提供〉〈都道府県によるバックアップ (2)〉〈虐待認定の地域格差〉	7

法は専門的に従事する職員の資格を指定していないが、〈職員の資格要件の検討〉を求める記述があった。

【自治体行政組織のあり方】は5のコードから構成された。〈市町村の事務局体制の整備〉が指摘された。自治体では乳幼児期に母子保健や児童福祉の分野から支援が提供されるが、その後支援が途切れ、成人期以降に障害者虐待事案として発見されることがある。これに対し〈児童期の支援が引き継がれる体制づくり〉が指摘された。〈児童・高齢者との相談窓口の一体的運営〉も指摘さ

れた。また、〈専任の独立した機関の必要性〉を指摘する内容があった。しかし、具体的にどう行政組織を改革するべきか、その方法を示す内容はなかった。

【関係機関との連携ネットワーク】は10のコードから構成された。〈未然防止のためのネットワーク形成〉は2文献で指摘された。〈地域における行政・支援事業者・法曹関係者・当事者団体・地域住民の予防と支援に関する協働のネットワーク構築〉〈行政と民間の協働〉や、〈刑事司法との連携〉が指摘された。〈自立支援協議会を活

用したネットワーク構築)は3文献で指摘された。これらの具体的な方法や効果は示されていない。

【養護者支援の充実】は6のコードから構成された。〈虐待を行った養護者に対する相談・指導・助言の充実〉〈関係機関との連携による家庭支援〉が指摘された。その具体的施策を示す内容は無く、〈養護者支援の具体的施策の研究〉の必要性が指摘された。

【法が定める以外の虐待への対応】は3のコードから構成された。保育所、学校、医療機関における虐待は、障害者虐待防止法において通報義務や通報に対する対応が規定されておらず、それぞれの長や管理者に虐待防止措置を講ずることを求めるのみとなっていることに対し、自治体が〈法が定める以外の虐待への対応〉をするよう2文献が求めている。また、〈法が定める以外の虐待への対応を可能とする法整備〉と〈実態把握〉が指摘された。

【予防と早期発見のための取組】は、7のコードから構成された。障害者虐待を未然に防ぐための取組や、早期発見を可能とする体制整備を求める内容で、〈予防的観点の重視〉が2文献で指摘された。また、〈自治体による予防を重視した取組〉が指摘された。連携体制による解決としての〈地域での早期発見と防止のための体制づくり〉〈地域自立支援協議会による予防型システム構築〉などが指摘された。

【住民の参画を得た地域を基盤とした取組】は4のコードから構成された。〈地域共生社会・地域包括ケアシステムとの関係〉のように、障害者虐待を地域における福祉課題として捉えたもので、〈住民の理解と協力を得るための人権問題としての啓発〉〈自治体・事業者等の地域全体で取り組む児童や高齢者との領域横断的な研修〉などが指摘された。

【地域格差是正のための都道府県の支援】は7のコードから構成された。〈虐待認定の地域格差〉〈市町村の力量の格差〉が指摘された。〈自治体による方針の違い〉は2文献で指摘された。〈都道府県によるバックアップ〉は2文献で指摘され、

〈虐待の判断や対応に資する情報の市町村への提供〉を求める指摘があった。経済的虐待に関する支援の課題として〈成年後見制度市町村長申立の地域格差是正〉が指摘された。

VII. 考察

はじめに自治体の課題を1層~4層の分析枠組みにそって考察し、次に課題の全体像を包括性・継続性と専門性の観点から再構成し、いくつかの解決策とあわせて示す。

1. 各層の課題

(1) 1層(市町村行政組織内)の課題

市町村行政組織内の課題(1層)は、図1では最も内側の四角の中に示した。1層の矢印はカテゴリ間の影響を示す。市町村が制度・施策を適切に運用するためには、支援の基本的なあり方が適切であるかが問われ、また、職員の支援の専門性、行政組織のあり方が影響する。

【障害者虐待事案に対する市町村の支援の基本的なあり方】として、「職員が障害者の人権を守りぬく見識を持つ必要性」(宗澤2008: 106)と指摘されるように、職員の倫理観が問われる。虐待を防ぎ障害者の権利を擁護するという目標を、組織内で共有することが重要である。また、「対象の包括性を担保し制度の谷間に置かれる人を生まない工夫が求められる」(宗澤2008: 104)のような支援の包括性や、「ライフステージを通しての一貫した支援体制の構築」(大塚2016: 145)のような支援の継続性が指摘された。行政組織の縦割り構造に由来する担当部局別のバラバラな支援を、包括的かつ継続的な支援へと改善することが求められる。そのためには【市町村行政組織のあり方】を分野横断的なマネジメントが可能となるよう見直す必要がある。

次に、【市町村職員の支援の専門性】について、坂田(2018: 37)は「職員の専門的知識技術が不十分であることにより、適切な判断や対応ができない場合がある」と指摘し、その原因として「担当職員の資格要件が定められていないことや

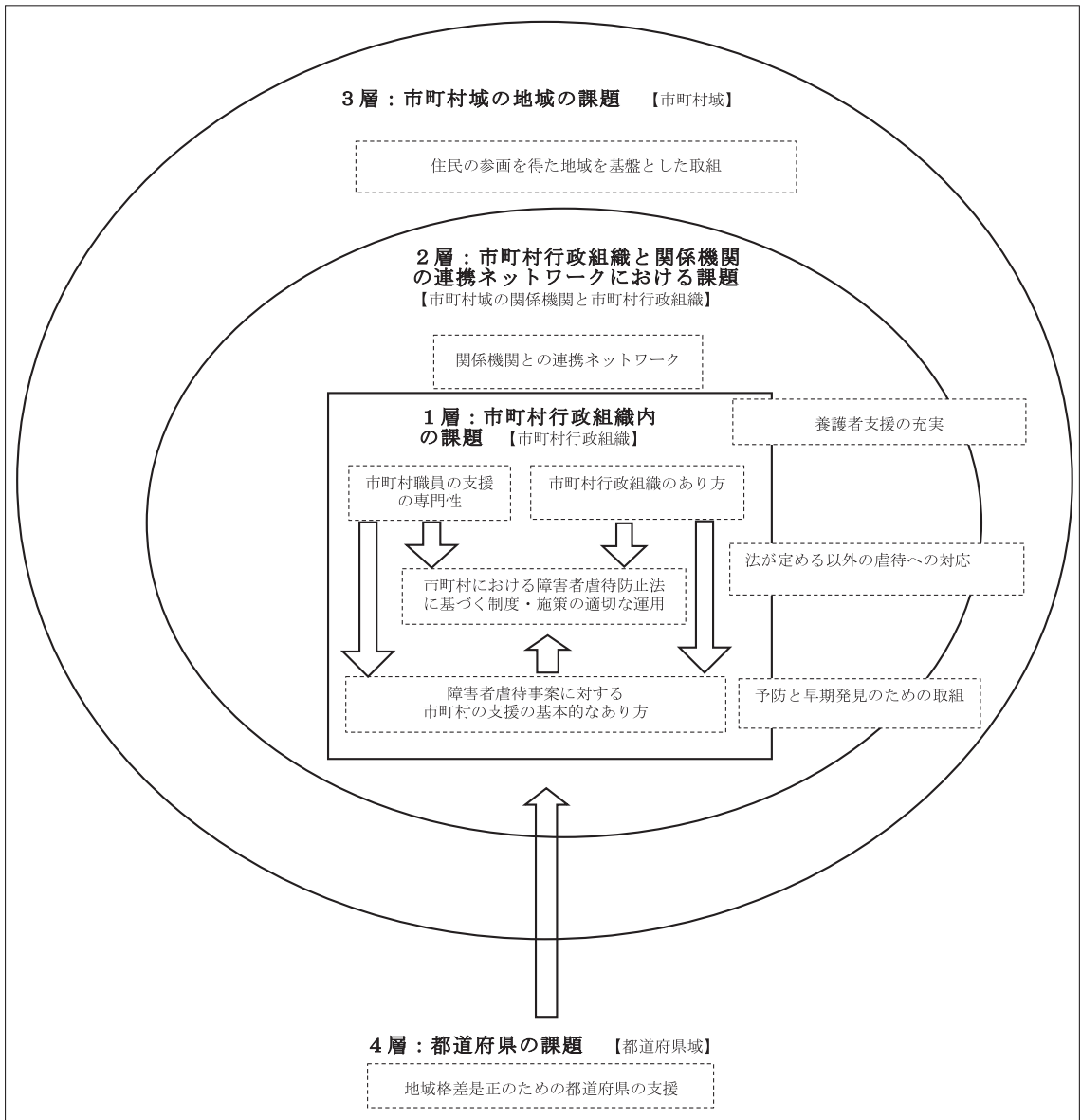


図1 養護者による障害者虐待に関する自治体の取組の課題の構造（筆者作成）

（各層の【 】は場の範囲を示す。☐はカテゴリを示す。1層の⇕はカテゴリ間の影響を示す。4層の⇕は都道府県が市町村を支援することを示す。）

人事異動により経験が蓄積しにくいこと」を挙げている。自治体の実践報告でも「事例のアセスメントの課題」（三田市障害者虐待に係る対応検証委員会 2018: 45-46）が指摘された。鈴木（2018: 19）は自治体の課題として、「虐待対応

におけるソーシャルワークのあり方の再考」を求めている。日本ソーシャルワーカー連盟を構成する四つの団体および日本社会福祉教育学校連盟（現ソーシャルワーク教育学校連盟）が採択した「ソーシャルワーク専門職のグローバル定義の日

本における展開」(2017)では、「ソーシャルワークは、すべての人々が自己決定に基づく生活を送れるよう権利を擁護し、予防的な対応を含め、必要な支援が切れ目なく利用できるシステムを構築する」と示されている。これはまさに権利擁護、予防的な対応、継続的な支援という点で、本研究で示す課題と重なる。ソーシャルワーク専門職に係る国家資格は社会福祉士・精神保健福祉士であり、この点で専門的に従事する職員として適当である。しかしこの2職種を配置している市町村は、前述の通り社会福祉士が約半数、精神保健福祉士は約3割にとどまっている。「担当職員の資格要件の検討」(坂田2018: 37)が指摘されているが、具体的な資格要件や、障害者虐待に関するソーシャルワークのあり方を示した文献はなく、これらを主題とする研究が求められる。

【自治体における障害者虐待防止法に基づく制度・施策の適切な運用】では、〈障害者虐待防止センター委託による重層的な対応〉〈委託の場合の市町村との協議の体制整備〉が指摘された。委託は【市町村職員の支援の専門性】を補う方策となりうるが、課題も多い。障害者虐待防止法は、障害者虐待防止センターの業務を市町村障害者虐待対応協力者に委託することができると規定しているが、前述の通り、センターを委託のみで設置している市区町村は約1割にとどまっている。市町村障害者虐待対応協力者は、国の手引きでは「基幹相談支援センター等」と示されているが、基幹相談支援センターを設置している市町村は45%と半数に満たない(厚生労働省2021a)。一方、高齢者虐待防止法は、高齢者虐待対応協力者に高齢者や養護者に対する相談や助言、通報の受理、事実確認、養護者支援を委託することができると規定している。同法は高齢者虐待対応協力者について、地域包括支援センター等を示している。地域包括支援センターはすべての市町村に設置され(厚生労働省2021b)、社会福祉士、保健師を含む三種の専門職が必置とされている。一方基幹相談支援センターは職種に関する規定がない。このように高齢者虐待と比較すると委託できる関係機関や人材が不足しており、これらの社会

資源の充実は今後解決すべき重要な課題である。

(2) 2層(市町村行政組織と関係機関の連携ネットワーク)の課題: 1層との関連を含めて

図1の内側の円は、2層の市町村行政組織と関係機関の連携ネットワークにおける課題を示す。市町村は、障害者虐待発生時には迅速かつ適切に介入し、虐待を受けた障害者の生命を守り安心して生活できる日常を取り戻さなければならない。ただしそれは、行政だけで支援するという意味ではない。1層の【市町村における障害者虐待防止法に基づく制度・施策の適切な運用】では〈初期の協議への幅広い関係者の参加〉が指摘された。自治体職員のソーシャルワークの専門性が必ずしも十分とはいえない状況の中では、行政以外の関係機関と情報を共有し、意見を出し合い、その地域でその時に最善といえる支援策を地域の関係者の英知を結集して導き出さなければならない。その意味で、行政が果たすべき役割は、地域の幅広い関係機関の参画を得て、住民の基本的人権を擁護する仕組みをつくり、マネジメントすることである。具体的には、日頃から関係機関の参加を得て研修や会議、実際の支援と事例検討などを積み重ね、情報共有と各機関の役割の相互理解をつくることにより、【関係機関との連携ネットワーク構築】に努める必要がある。

【関係機関との連携ネットワーク構築】に関して、地域自立支援協議会の活用が指摘された(竹端2014: 110; 山中2014: 32; 鈴木2018: 19)。児童虐待では「要保護児童対策地域協議会」、高齢者虐待では「地域ケア会議」があり、相談機能としてはそれぞれ「子育て世代包括支援センター」、「地域包括支援センター」等が備えられている。他にも地域においては対象者別のネットワークが複数存在する。これらを個別に機能させつつ、総合的にマネジメントしなければならない。その際には、制度を越えた柔軟な対応が可能となるような、1層の【市町村行政組織のあり方】の再構築が求められる。

(3) 3層(市町村域の地域)の課題

1層では、市町村職員の倫理観が問われること

や、権利擁護を目標として掲げる必要性を述べた。これは、図1の外側の円【住民の参画を得た地域を基盤とした取組】においても重要である。地域における共通の目標として障害者の権利擁護を掲げる必要がある。

住民の理解と協力を得るための広報・啓発は、市町村障害者虐待防止センターの責務の一つである。三田市障害者虐待に係る対応検証委員会(2018: 62)は、「虐待防止のみを目的とした啓発ではなく、障害の有無にかかわらず同じ市民であるという意識の浸透を図ることが効果的」と指摘する。障害者虐待に絞らず、広く住民の権利擁護について啓発することで、多くの人の身近な課題として認識される。自治体の広報活動として、パンフレットや広報紙による方法をよく目にする。「地域の見守りにおいて、障害者虐待の適切な認識が必要」(中村2012: 29)と指摘されるが、パンフレット等の一方的な情報提供だけでは、適切な認識を得るためには不十分である。例えば、小地域ごとに自治体職員と住民や関係機関の専門職が対話する場を設定するなど、双方向性の取組を進めるとよい。その際には、高齢者や児童の分野の施策を含めてマネジメントし、地域ぐるみの領域横断的な取組とすることで、住民にとって身近な問題として捉えやすくなる。

(4) 地域全体(1層・2層・3層)に及ぶ課題

図1では、1層・2層・3層の全体に及ぶ課題として、【養護者支援の充実】【法が定める以外の虐待への対応】【予防と早期発見の取組】を示した。市町村は2層において関係機関との連携ネットワークを構築しマネジメントする役割を持つ。1層で行政組織の縦割りの支援を包括的かつ継続的な支援へと改革し、2層の連携ネットワークの人々に、共通の目標として権利擁護を提示する必要がある。

【市町村行政組織のあり方】が見直され、組織内外の連携ネットワークを総合的にマネジメントする機能を持つことで、幅広い関係機関との協働による【養護者支援の充実】が実現する。また、【法が定める以外の虐待への対応】について、国の手引きが求めるように、共通の目標としての権

利擁護の実現のために、市町村が関係機関の協力を得て確実に対応することにつながる。ただし、法が定める以外の虐待への対応を可能とする法整備を求める指摘があるように(坂田2012: 18; 増田2017: 113)、国による検討と法整備が必要である。法施行当時、「多くの地域で事後対応に関する議論が中心であり、虐待予防に関する取組は低調である」という指摘(鈴木2012: 57)があったが、その後も虐待を予防する取組の充実が求められ続けている(大塚2016: 144; 坂田2018: 38)。【予防と早期発見の取組】は、【自治体における制度・施策の適切な運用】においても求められる重要な視点である。予防と早期発見には、住民や多くの関係者の協力が必要である。権利擁護を目標に掲げ、組織内外が協力することにより、予防と早期発見のための効果的な取組が可能となる。

(5) 4層(都道府県)の課題

【地域格差是正のための都道府県の支援】について、自治体の実践報告の資料では、都道府県による市町村向けの独自のマニュアルや帳票の整備(千葉県福祉部障害福祉課2012: 19-20)が紹介されていた。市町村は、地域性や人口規模が様々で、組織の構造や専門職の配置の有無などの事情がそれぞれ異なる。理想的には、各市町村がその実情に応じ、独自のマニュアルを作り、運用し、地域自立支援協議会や障害者虐待に関する専門性を有する地域の関係者で構成される協議体で検証を受け、改善を図ることを繰り返すことが求められる。しかし前述の通り、これまで通報・相談を受けた実績が0件である自治体が存在する現状を考慮すれば、都道府県が積極的に経験の少ない市町村を支援することが求められる。市町村への指導員の派遣、一時保護先について市町村に情報提供する(千葉県福祉部障害者福祉課2012: 21)などの積極的な支援が期待されるが、全国調査の結果から、都道府県では専門職が十分に配置されていないことが分かっている。高齢者虐待分野での都道府県の取組(小林ら2010: 166-172)では、非常勤の専門職を採用し、独自の調査や研修プログラムの開発、地域ネットワークの後方支援

や市町村職員へのスーパーバイズを提供した例がある。都道府県においても取組の体制を充実し、地域の実情に応じた市町村への支援を充実する必要がある。

以上のように、市町村が組織内の課題に取り組みつつ、住民や関係機関の協力を得て地域の連携体制を充実し、都道府県が広域的な関係機関との調整や市町村間の調整、小規模で経験が少ない市町村への支援を提供することにより、重層的な体制を整える必要がある。

2. 自治体の課題と解決策：包括性・継続性と専門性

(1) 自治体組織内の体制の課題：包括的な支援体制の整備

障害者虐待に包括的・継続的に対応しようとするとき、自治体組織には、縦割り行政の弊害を低減し、分野横断的取り組みのマネジメントが円滑になるような再編が求められる。鈴木(2018: 20)は、地域共生社会の提唱による障害者、児童、高齢者等の支援の包括的・総合的推進と虐待防止の関係を指摘している。改正社会福祉法(2018年施行)に、市町村が住民や関係機関の協力を得て、生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制(包括的な支援体制)を整備する規定が盛り込まれた。同時に地域福祉計画が福祉関係の上位計画に位置付けられ、市町村地域福祉計画策定ガイドライン(厚生労働省2017)の中で、市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項として、高齢者、障害者、児童に対する虐待への統一的な対応や養護者支援が挙げられた。児童、高齢者、障害者の対象別に進めてきた虐待防止の対策を、地域を基盤として捉えなおし、総合化することが求められている。2020年の社会福祉法改正により、市町村による包括的な支援体制整備の一つの方法「重層的支援体制整備事業」が示され、2021年度から取組が始まっている。そこで、市町村におけるこれらの地域共生社会政策に基づく施策の中に、障害者虐待防止対策を位置づけることを提案したい。その際のポイントを4つ示す。①行政組織内において権利擁護の目標を

掲げ、地域の関係機関や住民とも目標を共有する、②包括的な支援体制構築にあたり、障害者虐待防止を主要課題として位置付ける、③障害者虐待を防止するための関係機関の連携ネットワークを、地域の実情に合わせて高齢者や児童に対する虐待防止も含めて構築する、④住民による地域福祉の活動の中に、障害者虐待防止の視点が取り入れられるよう、ワークショップなどの場をつくり働きかける。

(2) 専門職性の課題(ソーシャルワークの専門性と地方公務員としての専門性)

そもそも自治体職員に求められる専門性とはいかなるものか、国の手引きや先行研究において、統一した見解は示されていない。秋山(2005: 206)は、専門職をめぐる概念「専門性・専門職性・専門職制度」をそれぞれ「学問レベル・職業レベル・制度レベル」として捉えている。これに沿って考えると、自治体で障害者虐待を担当する職員は職業としての専門職であり、ここでは専門職性の課題について論考する。京極(1998: 120-132)は、専門職の専門性の三要素、職業倫理(人権の擁護、自立支援、守秘義務等)と専門知識(社会福祉制度・関連分野の知識)、専門技術(社会福祉援助技術)を示し、地方公務員に関して「ソーシャルワーカーの持つ倫理・知識・技術に一部対応できる要素が本来的にあり、例えば倫理では人権擁護や守秘義務が、知識では公的制度の知識が、技術では調整技術が要求されるが、地方公務員はある種のソーシャルワーカーであり、専門資格がなくても、実務経験を重ねながら公務員の業務特性でしのいでいけた状況もこれまではあった」と述べ、同時に「今日では、住民のニーズが複雑多様化し、それに見合った業務の質向上が求められている」と指摘している。専門性の三要素の中で、倫理と知識に関しては、京極が指摘するように公務員としての専門性を生かして実務に当たっている実態があると思われる。ただしそれが十分であるかについては、その実態を把握し検討する必要がある。高齢者虐待分野に目を向けると、ソーシャルワークの視点に基づいて構築された養護者による高齢者虐待対応のモデ

ルが示されている（日本社会福祉士会 2010: 24）。モデルは人権を基盤にした支援であり、ソーシャルワークの価値前提として自立や自己決定の尊重を基盤にするエンパワメントを目的とすることが示されている。モデルは社会福祉士等専門職が行うことを前提としているが、ソーシャルワークの価値前提として示されている内容は、専門職に限らず【障害者虐待事案に対する市町村の支援の基本的なあり方】として市町村に取り入れられるとよいと考える。

一方で専門技術に関しては、ソーシャルワークの専門技術としてのネットワークング、コーディネーション、ネゴシエーション、社会資源の活用・調整・開発、カンファレンスや事例検討などの技術が求められ、先行研究において不足が指摘されている専門性は、主にこれらであると考えられる。そこで、自治体では専門技術をどう確保するか、つまり専門機関に委託するか、組織内に専門職を配置するかが問題となる。ここで指摘したいのは、委託の場合でも、市町村の担当部局に委託先の専門職と協議し最終的に判断を下すための専門性を確保しなければならないことである。例えば坂田（2015: 89）は、地域包括支援センターによる高齢者虐待対応について、行政が委託型地域包括支援センターとの連携を密にすることや、行政職員は専門職とし短期間で異動がないよう考慮することの必要性を指摘している。そこでやはり、社会福祉士等の専門職を一定数配置する必要性を指摘したい。ただし小規模の自治体では、障害者虐待のみを担当する専門職の確保は難しいかもしれない。その場合は地域福祉法に基づく包括的な支援体制の中で、児童や高齢者に対する虐待を一体的に運用するなどの方法も考えられる。こうした体制が整うまでの喫緊の課題としては、一般行政職が担当する場合に、研修やマニュアルによって専門技術の不足を補うことが求められる。その際、組織的な判断を実現するために管理職の役割が重要であることから、管理職を対象とした研修やマニュアルの整備が必要である。地域格差の拡大を防ぐために、都道府県や国による支援を期待する。

障害者虐待に専門的に従事する職員として、社会福祉士と並び約半数の自治体が配置している保健師の専門性に関しては、例えば高齢者虐待の予防と早期発見における保健師の役割として、「住民への啓蒙活動、介護者支援、虐待の第三次予防としての再発防止や分離後の継続支援、虐待防止ネットワーク形成、虐待予防の地域づくり」などが示されている（佐々木ら 2009: 8）。これらは障害者虐待においても共通して求められる役割であり、今後の研究においては、保健師による活動等の他分野の知見を参考にしつつ、自治体におけるソーシャルワーク実践モデルを構築する必要がある。モデル構築に当たっては、障害者虐待は児童虐待や高齢者虐待と比較して、ライフステージに関する包括性や、発生場所が在宅や施設にとどまらず幅広いことへの配慮を要することを指摘する。

また、一般行政職の公務員としての政策のマネジメントや行政組織運営における専門性の活用について着目する必要がある。行政組織内における部局間のマネジメントは障害者虐待防止において欠かせないものであり、一般的に専門職よりも幅広い部局で経験を積むことが多い一般行政職の専門性を明らかにし、モデルに盛り込む必要がある。

以上のように、社会福祉士、保健師等の専門職と一般行政職それぞれの専門性がどのように発揮されているのか、課題を含めて実態を把握し、自治体職員に求められる専門性をさらに詳細に示す必要がある。どの職種が何を担うべきか、どの技術はどのように研修や経験で獲得できるのか、人材育成はどのように計画すべきかを示し、必要に応じて地域包括支援センターのように資格要件を指定するなどの対策を講じる必要がある。それが地域格差低減の一助となる。

VIII. 結論

養護者による障害者虐待に関する自治体の取組の課題は、市町村においては、虐待を防ぎ障害者の権利を擁護するという目標を組織内と地域内で

共有すること、包括的かつ継続的な支援の実現と
そのための組織改革、ソーシャルワークの専門性
の確保とそれに必要な人員の配置、組織内外の支
援のマネジメント、住民の参画を得た予防と早期
発見の取組の充実である。都道府県においては、
地域の実情に応じた市町村支援の充実である。本
研究では、自治体職員に求められるソーシャル
ワークの専門性や公務員としての専門性の詳細を
明らかにすることはできなかった。自治体におけ
る障害者虐待に関する取組を充実するためには、
自治体における実践モデルの構築が求められる。
実践の検証を通じて専門性を明らかにし、実践モ
デルを構築することが今後の研究課題である。

本論文は、JSPS 科研費 21K01968 の助成を受けて実
施した研究成果の一部である。

注

- 1) 「障害者虐待防止法」は、「児童虐待防止法」(2000
年11月)、「配偶者暴力防止法」(2001年10月)、
「高齢者虐待防止法」(2006年4月)に続き2012年
10月に施行された。

引用文献

秋山智久 (2005) 『社会福祉実践論：方法原理・専門
職・価値観』 ミネルヴァ書房。
千葉県健康福祉部障害福祉課 (2012) 「障害者虐待防止
法の施行に向けて：千葉県の取組み」 『実践成年後見』
43, 19-22。
五味洋一・志賀利一・村岡美幸・ほか (2015) 「相談機
関における障害者虐待の認知状況 (その2)：地域の
相談機関における虐待事例の分析」 『国立のぞみの
園紀要』 8, 35-50。
厚生労働省 (2017) 『地域共生社会の実現に向けた地域
福祉の推進について』 29-52。
([https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc
3069&dataType=1&pageNo=1,2022.12.26](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc3069&dataType=1&pageNo=1,2022.12.26))
厚生労働省 (2021 a) 「障害者相談支援事業の実施状況
等の調査結果について」
([https://www.mhlw.go.jp/content/12203000/
000752733.pdf,2022.5.20](https://www.mhlw.go.jp/content/12203000/000752733.pdf,2022.5.20))
厚生労働省 (2021 b) 「地域包括支援センターについ
て」。

([https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/
000756893.pdf,2022.5.20](https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000756893.pdf,2022.5.20))
厚生労働省 (2022) 『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』。
小林ミドリ・高崎絹子 (2010) 「第5章 専門職への研
修システム」 高崎絹子編 『実践から学ぶ高齢者虐待の
対応と予防』 日本看護協会出版会, 166-172。
京極高宣 (1998) 『日本の福祉士制度：日本ソシヤル
ワーク史序説』 中央法規
増田公香 (2017) 「カリフォルニア州における障害者虐
待対応システムに関する考察：日本の障害者虐待施策
との比較を視座に」 『横浜市立大学論叢社会科学系列』
69(3), 97-119。
宗澤忠雄 (2008) 『成人期障害者の虐待または不適切な
行為に関する実態調査報告』 やどかり出版。
宗澤忠雄 (2016) 「人権擁護としての虐待防止」 『日本
重症心身障害学会誌』 41(1), 71-77。
中村保 (2012) 「障害者虐待防止法施行に向けた東広島
市の取組み」 『実践成年後見』 43, 23-31。
日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会
(2012) 『障害者虐待防止法活用ハンドブック』 民事
法研究会, 13-16。
日本ソーシャルワーカー協会, 日本医療社会福祉協会,
日本精神保健福祉士協会, 日本社会福祉士会, 日本社
会福祉教育学校連盟各団体 (2017) 「ソーシャルワー
ク専門職のグローバル定義の日本における展開」
(<https://jfsw.org/definition/japan/,2022.12.9>)
日本総合研究所 (2022) 『令和3年度 障害者虐待事案
の未然防止のための調査研究一式調査研究事業報告
書』。
日本社会福祉士会 (2010) 『高齢者虐待対応ソシヤル
ワークモデル実践ガイド』 中央法規
大木秀一 (2013) 『文献レビューのきほん』 医歯薬出版
株式会社。
大村美保・志賀利一・相馬大祐・ほか (2013) 「相談機
関における障害者虐待の支援実態に関する研究：相談
支援事業所及び障害者就業・生活支援センターに対す
る調査から」 『国立のぞみの園紀要』 7, 93-102。
大村美保・志賀利一・信原和典・ほか (2015) 「養護者
による障害者虐待事案の分離保護に関する研究：分離
保護実績のある5自治体の聞き取り調査より」 『国立
のぞみの園紀要』 8, 51-57。
大村美保・五味洋一 (2016) 「養護者による障害者虐待
への対応の現状と地域における体制整備の課題」 『発

研究動向からみた養護者による障害者虐待に関する自治体の取組の課題

- 達障害研究』38(2), 169-177.
- 大塚晃 (2016) 「障害者虐待防止法が目指したもの、これからの課題」『発達障害研究』38(2), 140-147.
- 坂田温志 (2012) 「障害者虐待防止法について：法成立の経緯・内容と今後の課題」『浜松学院大学短期大学部研究論集』8, 13-29.
- 坂田温志 (2018) 「障害者虐待防止法施行後に見えてきた課題」『浜松学院大学短期大学部研究論集』14, 31-41.
- 坂田伸子 (2015) 「高齢者虐待防止体制の促進に向けて：インタビューから把握した課題の解決策の提案」『高齢者虐待防止研究』11(1), 85-94.
- 三田市障害者虐待に係る対応検証委員会 (2019) 「特集・三田市障害者監禁事件 検証報告書〈抜粋〉」『賃金と社会保障』1743, 28-66.
- 佐々木明子・小野ミツ・高崎絹子・ほか (2009) 「地域の高齢者虐待の予防と早期発見における保健師の役割と対応上の困難」『お茶の水看護学雑誌』4(2), 8-18.
- 佐藤彰一 (2016) 「虐待防止法施行後3年法律分野での課題」『発達障害研究』38(2), 148-160.
- 関川雅世 (2011) 「障害者虐待防止法における初動期対応の課題」『梅花女子大学現代人間学部紀要』8, 9-22.
- 志村健一 (2013) 「障害者虐待防止法の意義と課題：権利擁護のためのシステム構築に向けて」『社会福祉研究』116, 2-11.
- 鈴木敏彦 (2012) 「障害者虐待の防止：養護者への支援のあり方・施設のあり方」『実践成年後見』43, 57-63.
- 鈴木敏彦 (2014) 「わが国における障害者虐待の現状と課題」『さぼーと』61(11), 46-52.
- 鈴木敏彦 (2018) 「障害者虐待防止法施行5年を振り返る：虐待防止・対応システムの進展に向けた課題」『社会福祉研究』131, 10-20.
- 竹端寛 (2014) 「障害者虐待防止法施行から1年：その成果と課題」『部落解放』687, 107-115.
- 山中徹二 (2014) 「障害者虐待防止法と障害者虐待防止ネットワーク構築の現状と課題」『大阪人間科学大学紀要』13, 27-34.

Challenges in Local Government Initiatives Concerning Abuse by Caregivers of Persons with Disabilities:

Review of Research Trends

NOMURA Masako

(TOHOTO UNIVERSITY, Faculty of Human Care/

RISSHO UNIVERSITY, Graduate School of Social Welfare)

Keywords: Disability abuse, Caregivers, Municipalities, Prevention of abuse, Comprehensive support system

We examined the challenges in local government initiatives concerning abuse of persons with disabilities by their caregivers through a literature review of Japanese documents. Ten categories of the challenges were identified and organized into four layers that focused on the areas where challenges existed. Using this four-layered structure as an analytical framework, we examined with reference to materials such as practical reports by local governments and knowledge in the field of elder abuse and drew the following conclusions. In municipalities, challenges include sharing the goals of preventing abuse and defending the rights of persons with dis-

abilities within the organization and the community, achieving comprehensive and continuous support and organizational reform for that purpose, securing social work expertise and allocating necessary personnel for the same, managing support inside and outside the organization, and enhancing prevention and early detection initiatives with the participation of residents. In prefectures, enhancing municipal support according to the actual situation in the region is a challenge. Future research should attempt to clarify the details of the expertise required from municipal officials and create a practical model for local governments.