

令和5年度 第1回

西宮市 権利擁護支援システム推進委員会

会 議 録

□開催日時 令和6年1月30日(火) 午後2時～

□開催場所 西宮市職員会館3階 大ホール

□出席者

委員：北野委員長，福島副委員長，上田委員，清水委員，田中委員，玉木委員，中村委員，永吉委員，馬場委員，藤田委員，本田委員

事務局：町田健康福祉局長，松本生活支援部長，岩田福祉総括室長，胡重福祉部長，園田保健所副所長，島村生活支援課長，山本地域共生推進課長，福田法人指導課長，大谷福祉のまちづくり課長，松本障害福祉課長，北出高齢介護課長，中東地域保健課長，反田健康増進課長

I. 西宮市高齢者・障害者権利擁護支援センター運営委員会報告

(事務局説明)

○副委員長

権利擁護支援センターは、専門性を有する立場にあり、関係機関に助言をする立場が必要だということ で設置されているわけであるが、資料3～4ページの「虐待対応について」の「②課題と取り組み」の記 載にあるよう、権利擁護支援センターの二次的機能が意味をなさなくなっているという状況について、セ ンター側の問題なのか、助言を受ける側の問題なのかということが明確になっていない。私の実感として は、助言をしているにもかかわらず、助言通りの対応をしていただけない状況もあり、そこもなぜなのか ということも詰めていかなければならない。原因を掘り下げて、改善に向けて動いていかなければならな いと感じている。議題の次項以降でお話しさせていただきたい。

○委員

権利擁護システムの全体像があって、その中に権利擁護システム推進委員会、障害者差別解消支援地域 協議会がそれぞれある。本会は、権利擁護支援システム推進委員会の会議であり、障害者差別解消支援地 域協議会については、本来別の機会に協議するべきではないか。

虐待に関しては、西宮市には措置権があるにも関わらず、あまり活用されていない。措置ではなく、利 用契約で折り合いをつけることも必要だが、虐待が起こった際、措置権を行使する時期を見誤ると支援が 後手に回るといった状況になるのではないかと。措置権があるという状況に安心材料が見えてこない。

資料の中で、日常生活自立支援事業のことについては、「II. 各種データからみる本市の状況と課題」 にて初めて出てくるが、権利擁護センターでも実施している事業のため、「I. 西宮市高齢者・障害者権 利擁護支援センター運営委員会報告」にも記載いただいてもいいのではないかと。また、日常生活自立支援 事業の役割が今後強くなるのではないだろうか。

西宮市の権利擁護支援システムについて、大枠から見直しを行う必要があるのではないかと。権利擁護セ ンターはこういった機能を持ち、こういう役割を担うという説明があった方が新任委員にも伝わりやすい のではないかと。

○委員長

副委員長、委員のご意見について、「II. 各種データからみる本市の状況と課題」にてまた再度検討し ていきたい。西宮市の権利擁護システムについても、いろいろなご意見や、改善点、課題をまとめたう えでより良いものを確立できるようにしていきたい。またご意見をくださった委員をはじめ、他の委員の方 からもご意見をいただきながら進めていきたい。

Ⅱ. 各種データからみる本市の状況と課題

(事務局説明)

○委員

資料3ページの豊田市との意見交換について、豊田市は全国的に高齢者・障害者の権利擁護支援について、優れた取り組みをされている自治体の一つであるにも関わらず、意見交換の内容について、もったいないと感じた。豊田市と西宮市で同じような人口規模であり、中核市で高齢化率も大きく変わらないため、大きなサンプルとなり得る自治体であり、今回の意見交換会では虐待対応や成年後見制度といった内容について意見交換している。西宮市における第1の課題は、権利擁護システムの中核機関の作り方であると考えている。豊田市と比較しても徹底的に異なる。とりわけ、行政の立場や関わりが異なる。

豊田市は、成年後見支援センターと行政の2機関で中核機関を構成している点が非常に大きな特徴で、権利擁護施策の推進は行政、個別支援に関しては権利擁護支援センターが担っている。この点は、西宮市と大きく異なる点である。虐待対応や、市民後見人に関することについての報告もあるが、西宮市については、どの機関がどう対応を行うのか極めて不明確である。西宮市権利擁護支援システム推進委員会は一切何のためにあるのか。運営委員会もあり、そこでもいろいろな意見が出されていると思うが、運営委員会で出た意見等について、反映され、建設的な権利擁護支援システムとしての課題検討がなされているのかがわからない。

課題のところで、分野を越えた連携ができていないと上げているが、西宮市における重層的支援体制、あるいは多機関協働事業については、具体的にどのように設定されていて、それが権利擁護支援においてどのように機能しているのか。障害福祉計画においては、一部重層的支援体制についてイメージ図が出ているが、地域福祉計画においては出していない。権利擁護支援の個別事案において、重層的支援体制、多機関協働事業について具体的な取り組み、支援検討を進めていただきたい。そういった体制ができていない状況で連携が取れないということは当たり前のことであり、センターの課題ではないのではないか。センターの個別支援にも至らない点もあるかもしれないが、市の政策的な課題が顕著なのであればまず政策側で取り組むべきである。

虐待対応の部分で言えることだが、資料3ページの虐待対応について、良い点、悪い点と分類して書かれており、悪い点として、「虐待ありと認定される事案の増加、被虐待者と養護者の分離、行政権限の行使の増加していることから、虐待状況が深刻化し、緊張度の高い事案が増加している可能性。」とあるが、この内容はこういった評価を下す項目ではない。なぜこのような状況が増加しているかは、国からのデータを見ていただきたい。決定的に虐待対応関係のデータとして抜けているのは、虐待要因である。虐待要因の分析やそれぞれの関係性の中での評価内容が抜けている。虐待要因をどのように捉え、適切に対応するのか検討が必要である。

行政権限の行使については、必要であれば行使すべきであり、増加しても問題はないのではないか。認定の増加についても同様に認定基準に満たしている案件は認定すべきで適切な支援がなされれば問題ない。事案増加が悪いように書かれているが、悪いことではない。行政権限が強くなり、権利擁護支援センターの二次的機能がうまく機能していないという状況は、行政で検討、対応していかなければならないことで

はないか。行政の捉え方や対応方針がよくわからない。

従事者による虐待が増えているということで、資料の10ページ～11ページに国のデータと西宮市のデータが出ている。先ほどの虐待状況が深刻化しているという点とリンクする部分もあるが、虐待件数が少ない。とりわけ、障害分野が特に少ない。令和4年の国の虐待件数データと西宮市の虐待件数データより、国の虐待通報件数を西宮市の人口比率に当てはめて計算してみたところ、高齢者虐待は164件、障害者虐待は50件となり、本来、年間この件数が上がってくるのが想定される。西宮市の虐待件数は、算出した件数よりも大きく下回っており、虐待通報が少ないという状況は、明らかな状況でなければ通報してこないということである。全国的に見ても、近年の虐待の通報件数は増えている。

一方で虐待対応件数は減っているというのが近年の虐待通報、案件を取り巻く環境だが、西宮市は総計が減っている。通報件数も減っているため、認定件数も減るのは当たり前である。通報者について、ケアマネからの通報が増えていることについてはそれで結構かと思うが、全国的には、この5年警察通報が顕著に増加している。これも大きな問題であり、現場で虐待に関する認識が低下しているという状況である。虐待防止法が制定されたばかりの頃は、職員からの虐待通報が多かった。

高齢者の場合は、警察通報の次にケアマネジャーからの通報が増加している。従事者による虐待通報が増えているとのことで、全国のデータを確認しても高齢者、障害者ともに増加傾向であり、高齢者より障害者の虐待の方が多い。ご存じの通り、障害者虐待防止の更なる推進は義務化されている。しかし、現実的にはあるだけで、虐待防止が推進されたとは言い難い。高齢者も来年度義務化されるが、従事者の虐待の増加に関して虐待防止の義務化をどのように推進し、チェックしていくのか。とりわけ、身体拘束等の適正化が虐待防止の対応策とともに求められている。身体拘束が実際に行われている状況であれば、その状況においての具体的な改善についての具体的な対応も併せて義務付けられている。ちゃんと評価できる対応でなければ、報酬の減算という算定になっている。令和3年ぐらいのデータではあるが、もうすでに減算を受けている事業所はいくつも出ている。実際に従事者虐待について、虐待防止の研修をしているという形式上なことではなく、実行性、内容が伴っているものかどうかを伺っていくような形がよいと思う。私自身、兵庫県の福祉サービス第三者評価推進委員会を長い間務めているが、先日の委員会で第三者評価の取り組みが進んでいないことが議題に上がった。第三者評価を取り組んでいくことは虐待防止につながることもあるため、とりわけ、障害分野ではそうした客観的な意見や評価を受ける機会を推進してはどうか。他市では、第三者評価を積極的に取り入れ、独自に補助金も出し、第三者評価の受審件数も多い。ほぼ全事業所が第三者評価を受けている自治体もある。なぜかという、行政がかなりの補助金を出している。西宮市で補助金が出せるのかはわからないが、少なくとも第三者評価を進めるためには、行政的な立場での指導がなければ推進しないと思われる。西宮市において、近年における虐待対応について、従事者による虐待の増加についてどのような取り組みをなさるのか。

○委員長

事務局に回答いただく前に、これに関連して、他の委員の方々、ご意見やご質問等はあるか。

○委員

委員の意見も含めて、もう一度西宮市権利擁護支援システム推進委員会について、ねじをまき直ししなければいけない。本会は審議会としての場でもあるため、求められる役割も大きいと思われる。しかし、

本会の現状は年一回または二回開催で、近年は下半期に開催となっており、西宮市障害者差別解消支援地域協議会も含めて、それぞれ役割や求められることはたくさんあるものの、果たせていない部分が多くあるのは残念だと感じる。本会は他の地域にはない会議体であり、より活性化させることで、より良い権利擁護の支援体制ができるのではないかと思う。

○委員

障害者の従事者虐待が増えているということで、障害者施設においても虐待防止委員会を設置することが決められたが、実際、まだ虐待は起こっている。従事者虐待が増えているという状況が、世間で浸透されてきたために、これまで見逃されていたことが認知されることが多くなったために件数として増加しているのか、実際明らかに件数が増えているのか自分では判断が難しいところだと思う。

障害者施設の多くは職員数が不足しており、人手が足りなくて職員の負担が大きく、利用者にあたってしまうということがあるかもしれないが、障害者の多くは、障害者自身が虐待を受けていてもなかなか発信できない方も多い。虐待が増えているという現状について、障害がある子をもつ親としては悲しいことで、親の会として従事者虐待の防止についてどうしたらいいかということとはなかなか見つからない。

当会で施設に訪問するという活動も行っており、それを増やしてはどうかという意見も会の中では出ている。施設を見張る、虐待があるという疑いの目を持っているということではなく、どのように施設で支援されているか見学させてくださいと施設に伺い、外から見られている、親からの目もある、ということで施設側も緊張感を持ってもらう。そういった関りを通じて、虐待防止につながっていけばいいなと思う。

○委員

委員と同じように、子が虐待されるような環境にあるかもしれないと思うと、身につまされる思いである。私の子は精神障害があるが、発信力はあるため被害を訴えると思うが、発信できる人、できない人がいること、親は、預かってもらっている立場と負い目を感じていることもあり、少々何かがあったとしても、発信ができないような弱い立場にある。人員不足の問題や、重労働、低賃金といった、職場環境の問題もあり、良い人は集まりにくい。職場環境のストレスから、発信力のない障害者や高齢者に向けてしまうこともあるのではないか。

他市の病院でも刑事問題になるような事件があったが、なぜ市の査察が入らなかったのか。適切な運営がなされているのかチェックするのが行政ではないのか。市の目の前で暴力をふるうスタッフはいないため、市と病院や事業所で行く日を設定した上で訪問しても、虐待や暴力といった事態は隠されてしまう。行政は、虐待が行われているかもしれない、暴力の証拠を見つけるという気持ちをもって、権限を行使して、抜き打ちで査察に行ってほしいと感じる。

○委員

介護者の当事者としての立場でお話しする。家族の会での定例会には、様々な方が見学に来られている。高齢者の両親を介護されている独身男性は、「両親の介護で出勤もできない。」「このままでは会社を辞めなければいけない。」などと話され、働き盛りの世代ならではの悩みを吐露する方や、80代の妻を介護している85歳男性などの老老介護をしている方もおられ、自身も体力が低下している中で、介護をしなければならぬ身体的にも心理的にもストレスのある方もいる。私自身も介護をしていると、介護にストレ

スはつきものだと思う。福祉サービスを少しでも利用し、ストレスを軽減することも大事かと思う。

施設の働き手不足についての意見もあったが、労働環境によるストレスから虐待につながることもあると思う。職員も介護者もストレスを発散することが大事だと思う。

当事者会に来られた際には、福祉サービスの提案と、普段言えないような日ごろの苦労やしんどさを何でもお話しいただき、気持ちを共感し、ガス抜きしてもらい、虐待してしまう状況に陥らないようにしてもらおうのが、当事者会の一つの役割だと考えている。

○委員

いろいろなデータや課題を出していただいているが、どのように進めていくのか。部会の方にもって行って対応するのか。委員が先ほどお話しされていた通り、部会で対応する以上に検討する事項も多くある。

確かに、システム推進委員会のあり方について、運営委員会で課題としてあげられている分野横断的な連携課題や、虐待対応の現場との連携が取れていないという問題は、権利擁護支援センターだけに課題があるわけではなく、各システムの問題である。システム推進委員会が設置されて何年も経って、設置当時と比べ、役割等が曖昧なものになってしまっている。

課題を抱えたままにしておくと、西宮市の権利擁護支援は立ち行かなくなると思う。理念とシステムの再構築、各諸問題対応、人材育成が重要な課題かと思う。それに加えて、可能であれば、成年後見制度、福祉サービス利用援助事業でもない、第三の事業の権利擁護支援事業も必要だと思われる。

○委員

どのくらいの事態が虐待と認定されるのかわからない部分もある。民生委員活動の中で、2回、3回と同じ紙おむつを繰り返し使用する家庭や、高齢者の世帯で、妻はデイサービスに行くのを楽しみにしているが、夫が妻は希望していないと言ってサービスを打ち切ってしまう家庭、三世同居の家庭で、お互いに話もしない、顔を合わせない、挨拶さえもしないという家庭もあるが、どこからが虐待かそうでないか難しい。

虐待通報は警察通報が多いという話もあったが、地域住民が気にして警察に通報したケースもあると考えられる。民生委員の中では、地域で気になる家庭は特に注意して見守るよう話しているが、仕事をしながら民生委員活動をされている方、欠員地域もあるのが現状である。

気になる高齢者については地域包括支援センターにも情報提供しているが、提供後の経過等どうなっているのか個人情報の問題もあって教えてもらえない。地域活動のため、情報等共有していただきたいと思っている。

○委員長

地域では様々なことが起こっており、その中で虐待の通報があるのは一部であり、虐待認定されるのはさらにその一部である。特に、高齢者の配偶者同士のトラブルに関しては、DVか虐待かという判断も難しい。

○委員

虐待に関しては、ケアマネジャーより相談が入ることや、市民より相談を受けて、市に連絡することもある。個人的な意見になるが、虐待の通報や虐待について疑わしい状況があれば、1機関で判断するのではなく、市、権利擁護支援センター、地域包括支援センターの3機関で事態を共有し、客観性が担保された状況下で判断し、認定の判断をするしかないと思う。委員が話されていた通報件数、認定件数にも関わってくる部分かと思う。速やかに介入し、必要に応じてやむを得ない措置を行使することで、支援が後手に回る状況も少なく、事態が重大化することも防ぐことにつながるのではないかと。

以前、ケアマネジャーにアンケートを取ったことがあり、その中で、ケアマネジャーが虐待通報をすることで、その家庭とケアマネジャーの関係性が悪化してしまうのではないかと、養護者と本人との関係が崩れてしまうのではないかと意見があった。地域包括支援センターでは、ケアマネジャー向けの虐待ケースの支援の事例検討や、ケアマネジャーがどこに不安を抱えていて、どのようにしたら、地域包括支援センターとスムーズに連携がとれるかを模索している。地域包括支援センターとしては、本人との生活と密なケアマネジャーとの関わりも強めていきたい。

自分が支援したケースの内容になるが、成年後見制度を利用すべきか、日常生活自立支援事業を活用するか悩むケースがあり、権利擁護支援センターに相談したところ、ご本人やご家族としっかり話をし、いろいろな選択肢を示して決めてくださいと返答いただき、最終的には日常生活自立支援事業を利用するという話になったが、申し込みをしたところ、利用するまでは半年はかかるといわれた。自分は地域包括支援センターに勤務して数年経過するが、現在もその状況は変わっていない。社会福祉協議会もマンパワー不足な点があるのかもしれないが、予算等つけていただいた上で、権利擁護の観点から充実を図っていただくのを検討いただきたいと思う。

私の情報不足な点があるかもしれないが、資料のデータからは、市民後見人が少ないなという印象がある。事務局の説明の中で、専門職後見の受け入れも難しい点もあるとのことだったので、今後は市民後見も拡充させていくという流れになっていくかなと認識しているが、もし報酬がないのであれば、市民後見人の方に過度な負担を強いることになるので、その部分は予算等で保障していかねばならないのではないかと感じた。

○委員

西宮市の市民後見について、現在は3名活動している。報酬については、本人の財産状況も踏まえた額で、市の助成等もある。また、市民後見人は単独で支援を行うのではなく、権利擁護支援センターが後見監督人となり、活動いただくことが家庭裁判所との枠組みとなっている。そのため、担う市民後見人がいる状況、権利擁護支援センターのバックアップする余力がないと実施できないという状況でもある。

現在はこういったケースであれば、市民後見人に担っていただけるかという要件を権利擁護支援センター、市、3士会で協議している。また、専門職が後見人を担っていたケースで、専門的介入を終えたケースを市民後見人に移行できないかということも検討している。もし、今後移行できるということであれば、市民後見人が活動できる場も広がると思われる。

虐待対応のことについての補足だが、高齢者虐待の通報件数のうち、約半数が虐待認定をしている。現時点で、虐待認定したケースの約8割が支援を継続しており、支援が長期化し、終結まで至っていない。

委員の虐待の要因が変化しているという意見を聞き、従来の方法では解決に結びつかない、支援が長期

化してしまう、解決の道筋がつかないケースが増えている。虐待要因が変化していることに合わせて、虐待対応のシステムを変化させていくことも考えていかなければならないと感じた。

○委員長

虐待事案が複雑化している。8050問題の対応や重層的支援体制にまつわる部分でもあるが、全体を支援していく仕組みを西宮市がどう作っていくか。多機関協働や重層的支援体制の全体像がまとまっていなければ対応できない部分もあり、体制を構築し、権利擁護支援センターはその体制の中で、どのような立ち位置で支援に関わっていくのか、これから考えていく必要があると思う。

障害者虐待の通報件数についてだが、西宮市はやはり件数が少ない。3年前、重症心身障害者に対する虐待事案の第三者委員としていろいろな意見を言ったが、なかなか取り上げてもらえないことがあった。

なぜ障害のある方やその家族が声を上げないかということについて、声を上げたら支援が切られるのではないかという不安もあり、特に重症心身障害者の方は、支援が受けられないという状況は死に直結するため、特に声を上げにくい。そういった方々のためにも、厳しいチェックは必要ではあるけれども、施設従事者や学校等も含めた支援者の権利擁護意識を高めるため、市内全体での仕組みや研修についても考えていきたい。

○事務局

権利擁護支援システム、権利擁護支援センターのあり方など各委員の方々よりご意見いただいたが、事務局としては、行政の立ち位置は外れていないのではないかと考える。確かに資料に書かれている表現等に拙い部分はあるかもしれないが、権利擁護支援センター運営委員会で上がってきた案件をその場で止めることは問題があるが、運営委員会で解決できない課題をシステム推進委員会で検討するということは、「II. 各種データからみる本市の状況と課題」という議題ではなく、「権利擁護支援センターの課題から見える本市の権利擁護支援システムの課題」というような議題であればよかったのではないと思う。

通報件数について障害者の虐待通報が少ないということについて、本日の委員会に事務局として、法人指導課、障害福祉課、高齢介護課の所管課長もおり、虐待防止や虐待対応について、権利擁護支援システム推進委員会について市内福祉施設に通達を行うことは可能かと思われる。

さきほど、委員よりご指摘のあった、社会福祉協議会における日常生活自立支援事業についての人員不足といった点も市として把握し、予算化に向けた調整もしている。本日の権利擁護システム推進委員会にあげられている案件は、各所管課が参加していることもあり、把握できている。

重層的支援体制についてもご指摘があったが、こちらも権利擁護支援と絡めて組織を変えていくということについてご指摘を受けており、検討を進めていきたい。今後もこのシステム推進委員会の体制をもってしっかりと取り組んでいきたい。引き続き、本市の権利擁護支援システムについてご意見いただければと思う。

Ⅲ. 西宮市障害者差別解消支援地域協議会

(事務局説明)

○委員

件数について、虐待同様上がってきていない事案もあると思う。特に、教育関係や議会関係においていろいろあるのではないかと。また、システム推進委員会は公開されているが、障害者差別解消支援地域協議会運営委員会は個人情報観点もあり非公開である。外部に障害者差別解消支援地域協議会について知られにくい環境にあることも件数が上がってこない要因ではないか。

障害者に対する合理的配慮が令和6年4月以降、民間の業者にも義務化される。私自身、民間団体等に講師として行き、講義するなど啓発活動を行うが、義務という身構えてしまう民間団体も多いが、建設的な対応を重ねていくことが義務となっている。あいサポート運動に関しても、最近事業者向けに実施することが増えており、受講することで、障害者の理解、対応など、こういうことだったのかを分かりやすく伝えていくことは大事だと思っている。

本日参加されている事務局職員は、福祉関係部署だけだが、選挙管理委員会や議会事務局や農業委員会などそれぞれのところから差別相談についての件数を取りまとめて報告してほしい。依頼しても出てこないということであれば、障害者差別解消支援地域協議会のあり方についても見直しを行う必要も出てくるのではないかと。合理的配慮の義務化について、西宮市においては西宮市障害者共生条例においてすでに義務としている点について、再度市内に周知する必要があるのではないかと。障害者差別解消支援地域協議会の位置づけは、現在はシステム推進委員会内に設置しているという状況ではあるが、来年度には独立し、差別の解消、合理的配慮の対応等について中心に協議、推進していく体制にしてほしいと思う。

○委員長

障害者差別解消支援地域協議会の現体制では、十分に協議ができていないこともある。年1回の差別解消支援地域協議会運営委員会だけでは個別案件の検討も十分ではないため、障害者差別解消支援地域協議会の仕組みを再度検討する必要があるのではないかと考えているので、これから検討していただきたい。

○委員長

最後に副委員長にまとめていただく。

○副委員長

本日は、いろいろなご意見を各委員からいただいた。そもそもこの委員会のあり方についてのご意見もいただき、まさにその通りであると感じている。委員がおっしゃったご意見に対して、私も危機的だと感じている。

今まで何度もいくつかの提案をさせていただいているところだが、正直、受け止めていただけていないように私は感じている。権利擁護支援システムに関しての会のため、虐待対応に限ることではないが、権利擁護支援システムの中でも非常に重要な虐待対応の部分が特に目立っている。もちろん行政だけが対応

に取り組むというわけではないが、行政でしかできないこと、行政が中心を担うという立場であるので、どうしても行政が目立ってしまう。

参考資料にあるセンターへの苦情が多数意見というわけではないと思うが、内容を見ると、通報したが、話にならなかったという苦情もある。障害者虐待のうち、養護者虐待が4件というのも実際そんなわけではなく、表面化していないのではないか。やはり仕組みとして大きな問題があるのではないか。資料の中で出てきているように、虐待の事案が複雑化している、対応機関が長引いているケースが多いと現場の中では課題認識をなされているが、やむ措置の件数が少なかったり、市長申立の件数が少なかったり、現場の状況とのずれもあり、苦情のような通報しても対応してもらえないという考えに至ってしまうのではないか。高齢者虐待の対応について、訴訟されているという案件についても、対応方法に問題があったのではないか。分離措置をとったために訴訟されているということではなく、養護者や家族への対応など、措置を行う手前の対応に課題があり、結果として訴訟されたという状況になったとも考えられる。

今日のご意見を踏まえ、今後、ここで出た課題を対応していく方向で動いていただけるという話で認識しているが、本当にそうしていただかないと、いずれ養護者、家族から訴訟され、行政責任が認められるという状況になりかねない。市民の権利が守られないという状況を一番危惧しており、そういうことがないようにしていくため、市民の権利が守られていくようなため、委員会のあり方、仕組みがきっちり機能していくように、次年度は市からも検討、改善いただきたいと思う。私共もできることはさせていただきますと思う。