

# 袖ヶ浦福祉センター 中間まとめ

[文書のサブタイトルを入力]

## 目次

3

はじめに 中間まとめの必要性 .....	3
I 袖ヶ浦福祉センターと進捗委員会の置かれた状況（h29年度） .....	3
1.袖ヶ浦福祉センターの置かれた状況 .....	3
2.進捗管理委員会の置かれた状況（任務・責務の確認と中間報告の必要性） .....	4
II .虐待再発防止の勧告・提言の整理と実施状況 .....	5
1.勧告・提言の概要 .....	5
2.県が主として改革検討すべき内容 .....	5
A.地域資源の充実 .....	5
B.有期限・有目的 .....	5
C.改革の進め方 .....	6
c-1 建て替えについて提言・勧告 .....	6
c-2 県全体の体制づくり .....	6
c-3 計画のすすめかた .....	6
c-4 集中見直し期間の設定 .....	6
c-5 県の実態把握 .....	7
D.民間に移譲 .....	7
E.閉鎖 .....	7
3.事業団が主として改革すべき内容 .....	7
A.定員半減 .....	7
B.強度行動障害の地域移行 .....	8

C.職員のあり方 .....	8
D.幹部のあり方 .....	8
4.利用者の生活の質についての内容.....	10
A.閉鎖性 .....	10
B.施設内ネグレクトの克服 .....	10
C.少人数でのケア .....	12
5.改革の進捗状況 中間まとめ.....	14
A.諸改革の進捗状況と評価 .....	14
C.中間時点での評価.....	14
Ⅲ.まとめ .....	14
1.定員半減と少人数ケアのミニマム要件が未達成 .....	14
2.多くの提言も参考に実行されていない.....	15
3.二年経過時点での見通しと判断 .....	15
A.見通し .....	15
B.判断.....	15
4.今後のあり方について .....	15
A.現在の状況の評価.....	15
B.養育園について .....	15
C.更生園について .....	16

## 袖ヶ浦福祉センターの中間まとめ

進捗管理委員 三島卓穂

### 中間まとめの必要性

進捗管理委員として現在、検討をしているが、あと2年を残すのみであり、実際に改革の形を整える最終年度を迎え、委員として個人的にもまた進捗管理委員会としても、これまでの議論と進行を整理する必要性がある。

すなわち、「弱い人を護るために設置された福祉施設が、もっとも手厚い支援をなすべき障害の重い利用者に、幸せでなく死をもたらした」という深刻な事態に対し、寄せられた様々な批判・提言・勧告があった。それらを再度整理し、それがどこまで実施でき、絶対に虐待のない組織になっているかを確認する中間まとめが必要である。そしてその延長上に、進捗管理委員会としての最終的な判断・評価が成り立つ。但し以下のまとめは筆者個人の作業である。

### I 袖ヶ浦福祉センターと進捗委員会の置かれた状況（h29年度）

#### 1. 袖ヶ浦福祉センターの置かれた状況

現在の袖ヶ浦福祉センターはモラトリアム、つまり執行猶予の状況にあることの認識が必要である。

袖ヶ浦福祉センターには、福祉の職務の中核である利用者を守るべき立場の職員が逆に利用者の命を奪った重大な犯罪責任と、同時に適切な支援を行えなかった組織責任があり、事業停止、また廃止が当然の状況にあった。

すなわち重大な虐待を引き起こした施設は、その安全確保に重大な疑問があり利用者を護るため新規入所は停止し、現利用者は保護のため他施設に移転する緊急方針が出され、さらに短期のうちに組織の廃止・事業停止するのが通例である。ただ、袖ヶ浦福祉センターの場合、障害が重く他施設で受け入れが困難、多数の利用者の行き先が確保困難なことから、利用者は人権侵害のリスクのある在籍のまま緊急対策を取ったのである。決して袖ヶ浦福祉センターの存続が許容されたわけではない。とりわけ利用者の生命を職員が奪うという虐待の極限をもたらした袖ヶ浦福祉センターには厳しい目が注がれている。(資料1.毎日新聞の記事見出し)

加えて、国連の権利条約、総合福祉法、千葉県で、等々で共生社会への指向性が基本方針となった今日、隔離収容のシンボルであるコロニーは次々と廃止されている。千葉県のコロニーである袖ヶ浦福祉センターも措置制度下の隔離施設モデルであり、すでに積極的な存在意義を失っている。虐待が日常化し死亡事件まで引き起こしたのは、その措置制度下の隔離・密室性という病理の現れと見ることができ、一層のこと廃止が当然とされる。

しかしながら、今回は自らが加害者であり問題解決能力をもてない県の代わりに、千葉県は第三者委員会という対外的に信頼性を担保できる組織を設置し、一般社会が

らの批判と廃止への要求に対し、この委員会の見識と公平性に今後のあり方を委ねたのである。つまり、第三者委員会の出した最終報告書の条件をクリアできてはじめて袖ヶ浦福祉センターはその存続が社会的に許容されるという厳しい状況に置かれているのである。一人の利用者の命を引き替えにした厳しさがあるのであり、それは過去の出来事として薄れるものではない。

特に今回は、その深刻性と重大性に鑑み通常の第三者委員会報告で終結させず、ひきつづき進捗管理委員会を設置し勧告要件の確実な実行と確認を求めたのである。もしも平成 30 年 3 月末という期限内に最終報告書に緊急対応として求められた定数の半減化と少人数による支援を実現できなければ袖ヶ浦福祉センターは、自浄改革能力のない組織であることを証明したわけであり、人権を護る福祉組織としては適格性がないとされ、モラトリアムとして猶予されてきた廃止も視野に入れざるをえない。これが現在の袖ヶ浦福祉センターの置かれた状況であることを認識することが必要である。

※最終報告書 「民間施設で今回のような虐待事件が起きれば、早急に利用者を家庭や他の施設に移し、施設は閉鎖に追い込まれると考えることが自然である。しかしながら、強度行動障害があるなど手厚い支援が必要であることを理由として、民間施設では支援が困難と判断される利用者への支援に特化してきたという県立施設の特殊性があり、施設閉鎖等の対応は行われなかった」 31 ページ

※ウィンターボーンビュー虐待事件 コーンウォール虐待事件 サットン・マートン虐待事件 カリタス虐待事件 紅梅学園虐待事件 白河育成園虐待事件等 廃止、業務停止。

## 2.進捗管理委員会の置かれた状況（任務・責務の確認と中間報告の必要性）

最終報告書に進捗管理委員会の根拠が示されている。「（9）進捗管理委員会の役割は、見直しの進捗管理」これらの見直しの実効性を確保するため、外部の第三者の評価を受けながら、進捗管理を図る」と示されている。そして一般的には、「「第三者委員会の目的は、基本的には、不祥事やそれに関連する問題について事実解明、原因究明、再発防止策の策定を行うことによって、不祥事によって失われた社会的信頼を回復し、当該組織を、より社会的要請に応えられる組織にすることを目的」とする(郷原)のであるから、第三者委員会には説得力と根拠とが求められ、その後継組織である進捗管理委員会も同様である。

進捗管理委員会の権限は、県や袖ヶ浦福祉センターの意思決定・実行機関ではないので、勧告や評価にとどまるとしなくてはならない。第三者委員会の判断は最終報告書に集約されている。すなわちガバナンスのなさ、複数の職員が関与するという虐待文化の蔓延、自浄能力がなかったこと、密室性・隔離性が大きな要因であると指摘されていた。これらがどう克服されたかの検証、そしてミニマムの条件としての定員半減化と 1 グループの少人数化が達成されたかについて、進捗管理委員会は適宜、提言を行い、そして評価・勧告を行い、公表することが任務である。

三年計画の二年が終了した現時点で、一定の評価をすることは、計画全体のまとめの時期の入り口にあたることから、欠かせない。三年終了時点での評価・勧告は「ためにする」評価でありえても、改革の進行にはもはや影響力を持たない。進捗管理委員会は第三者委員会の勧告実現を目的とする組織であることから、中間総括が必要となると考える。

## Ⅱ .虐待再発防止の勧告・提言の整理と実施状況

### 1.勧告・提言の概要

袖ヶ浦が何に依拠して改革を進めれば良かったのか、すすめるべきであったか、の確認が必要である。依拠すべき根本は最終報告書である。その他にも、何年にも渡って袖ヶ浦のあり方について様々な場で多様な意見が出されてきた。それらを整理して、それらの意見がどのように現在、実現されているかの確認が必要と思われる。

資料としては、第三者委員会最終報告（最終）（最早急）・第三者委員会記者会見（最終）・第三者委員会中間報告・第三者委員会での意見（第三委）・県の障害施策委員会（県委員）・進捗管理委員会での勧告（進捗）・保護者からの声（保護者）・同業施設からの意見（施設）・が現在得られている。

この資料から勧告と思われるものを抜き出す作業を行って整理してみた。（資料2.袖ヶ浦福祉センターの虐待防止になされた提言・勧告の一覧表）。暫定的ではあるが、大きくは、1.地域の整備・2.地域移行・隔離でなく3.閉鎖性4.施設内ネグレクト5.少人数でのケア6.定員半減7.有期限有目的8.民間に移譲9.閉鎖10.県の進め方11.職員12.幹部13.監査モニタリングについて提言されたと分類できる。

以下に、そこでの議論の概要を各領域毎に整理し、同時に現在までの実施状況を確認する。なお、個々の提言はそれぞれの会議での総意ではないことは前提として扱うが、それを、どう受け止めて改革を図っているか、評価には有効と考えられる。

そのうち、県が関与する組織のあり方に関わる勧告は、民間に移譲・閉鎖・県の進め方、地域の整備・地域移行（隔離でなく）と考えられる。事業団の体質改善に関わる勧告は、定員半減、少人数でのケア、職員、幹部である。そして直接利用者の生活に関与する勧告は、閉鎖性・施設内ネグレクトであった。これらの領域で互いに重なる部分はあるが、それぞれが虐待防止に全力をあげて取り組む努力義務があると考え、整理して述べる。

### 2.県が主として改革検討すべき内容

#### A.地域資源の充実

提言・勧告は、最終）地域の小規模入所やグループホームから通所（会見録）（第三委）地域で暮らしていける社会の実現（会見録）（進捗）借家型のグループホームも考える必要あり。袖ヶ浦福祉センターに何でも放り込めば良いのがなくなる。廃止することで40名分地域利用が減る。地域移行の中間施設が必要では。地域に向けて どういう改革をするかの評価が全く項目にない。はるにれの里の実践を参考にすべき。グループホームの廃止10箇所は疑問。地域移行は、県の責任である。（施設）地域で支援すべき人を袖ヶ浦にお願いしていた、があった。つまり、最終報告書も進捗管理委員会でも、地域の小規模入所・グループホームを推進し、地域に向けた改革が求められていた。実施状況としては特に袖ヶ浦福祉センターに関連した地域資源の進展はない。

#### B.有期限・有目的

提言・勧告としては、有期限でないとまた施設に障害者の出口がなく、閉塞状況を作る。施設は、普通の生活ではない。実施状況としては、契約書には有期限であるとの説明があった。



## C.改革の進め方

### c-1 建て替えについて提言・勧告

(最終) コロニーの建物使用 建替えは喫緊、(進捗)・立派な施設の立て直しは、また施設型支援を継続することになる。ハードが暗い、ハードの集団前提の構造が、虐待を誘発。終生型施設の再建か、地域を志向するかが、分岐点。終生型の施設は虐待防止にはならず再生産させる。と現在の建物は許容できないが、集団生活を強いる終生型施設再建は虐待を再生産させる、地域を志向すべきというものである。

実施状況は、着手なし。既に二年経っているが。県は「定員削減後の建て直し」つまり 30 年以降「30 年度以降の指定管理者の選定の際にも指定管理者の意見を踏まえて施設整備を行う」とする。その間の利用者の生活は問題を残す。ごく一部の改修をしたが、殆ど閉鎖性・密室性の解決、個人の生活の豊かさにはつながっていない

### c-2 県全体の体制づくり

提言・勧告としては(最終) 県全体での障害児の受入先を確保(最早急)民間法人による強度行動障害支援体制を構築(最早急) 進捗)・出身地に近い場所での支援必要。県一つではいけない。が概要である。最早急にこの 3 年間で、県全体の受け入れ先確保、民間法人による強度行動障害の支援体制づくりを提言したが、殆どできていない。児童施設は新規施設の増設が決定した。

### c-3 計画のすすめかた

提言・勧告としては、(最終) 上記を 29 年度になってすぐ考えられないので 28 年度には検討する(会見録) (進捗)・全体の見取り図が欲しい。日程などの実行プランがほしい。進捗感委員会でビジョンを検討する、虐待は施設に重い人をあつめるシステムの問題であるが概要であるが、実施状況としては、28 年度 2 月現在、全体像・理念を持ったプランが提示されるという検討はなされていない。

### c-4 集中見直し期間の設定

提言・勧告としては、(第三委) 一挙にやるのは困難なので平成 29 年度までを集中見直し期間と設定し第五次障害者計画で上記を完成(会見録 (第三委) 最終報告を第五次に盛り込む。(進捗)・更生園と養育園を二つに分けて規模縮小して民間法人の参入は良いが、30 年以降は、指定管理が既定とは言っていない。「県立施設」として単独か、「民間施設」なのか早くルールを作ること。

県の他の所でも虐待の可能性があり、県全体のシステムを考えるべき。千葉県には発達障害者支援のための協議会というものがない。アドバンスながうらに 移って虐待要因が濃縮温存される。入所型施設システムについて委員会としてコメントすべき。風化は困る。ビジョンを作る時間がないのでは。

新しく強度行動障害になった人をショートステイ等で短期入所専用棟、地域支援センター、次のグループホームに移動する機能がよい。単に(袖ヶ浦福祉センターを今のまま)続けるのは税金の無駄遣い。回転するシステムとし、地域に地域生活支援センターを作る

具体目標や工程を早く準備してほしい。できればそのモデル的なところを県がきっちと更生園、養育園で打ち出してやっていくというのが新しい道。行動障害のある方の生活の改善をしてから地域生活に移行していく条件に拘ってれば全く変わらない。(エンパワメントの考え方をとるべき)と、概要は、30 年 3 月までを集中みな

おし期間とし、両施設は分離する、その際の県立か。民間かは、議論がある。県内の他の箇所の虐待にも関与する組織を作るべき、地域に強度行動障害の支援機能を作ることが提言された。

実施状況 早く全体像・理念、ビジョンを出す必要があるが、29年2月現在出ていない。

### c-5 県の実態把握

提言・勧告としては、(最終) 県は、センター運営の実態を把握しないまま、運営が適正と評価しており、その責任は看過できない(最)(第三委)現場の職員として1-2週間行く 監査は、書面重視でなく日常の実態把握(9回監査担当者ヒヤリング)モニタリングと施設整備担当が同一人では無理。県も委員会も利用者の日常生活を把握していない。(県委員)・県監査の実質化、無予告、一部監査 (施設) 県の指導・監査がしっかりしていない。というのが、概要であり、書面監査のみでは足りず現場での実態把握を求めている。実施状況については、実態把握には力を注いでいる。

### D.民間に移譲

提言・勧告としては、(第三委)分割し民間に移譲する。事業団は1民間法人を目指す。指定管理の応募は1箇所のみ。(県委員)・指定管理者制度は不適で、そもそも指定の不安定さから人材は集まらない。指定管理の随意性に疑問。公募の形式。事業団の体質 (参考 事業団)事業団事自体も一社会福祉法人にシフトすべき。これは現在、流動的である。

### E.閉鎖

提言・勧告としては、(第三委)解散も可能性としてはある 可能性がなければ)(会見録) (進捗)・毎回地域移行とデイケアの貧弱さ、意思決定 支援という同じ項目がずっとつながっている。県の説明「更生園の日中活動のメニューの乏しさ等は、現在、プログラム内容の見直しを図りつつある」29年1月。事件からもう何年も経っている訳なのにあまり改善していない(施設)時が経てば繰り返す。研修でQOLが改善は無理、民間に払い下げゼロからスタート。と、自浄機能が働かない場合は、解散もあると第三者委員会は述べている。

参考 資料 1.毎日新聞の記事 閉鎖という言葉が見出しにあることは、一つの民意と見ることができる。

## 3.事業団が主として改革すべき内容

### A.定員半減

提言・勧告 (最終)平成29年度末までに半分程度を目指す(会見録)定員規模を縮小する(半分程度を目指す)(最早急)(第三委) 定員半減は県による新規施設の設置が前提(会見録) (第三委) 半分くらい バランスのとれた移行(県委員)・入所施設定員の漸減 (進捗)・ハードを作るところから一緒にやっていくべき。移行がうまく出来ない場合は、独自にグループホームを作るべき。更生園の見込みでは無理。少人数化は、どうなっているか。意識がないのでは。指定管理者がグループホームを作るのは数が問題。(施設) 提言・勧告更生園養育園とも各40名、他は地域法人に分散化。が概要であるが、総じて、半数に縮小が殆どで、最早急の課題として勧告されている。実施状況は、県の方針 は「民間施設それから地域への移行を進



めて定員を減らす」。しかし養育園半数、更正園困難 他施設委託型は困難。とてもできそうにない状態。県「細かい行程表を作っていく必要ある」

これまで長浦等、事業団の自主事業の切り離し、グループホームの廃止、養育園の定数減を担保する新規児童施設の募集と行ってきた。強度行動障害の人の民間施設移行モデルは失敗し、更生園は目標達成困難。なお、すでに 19-21 年度 最終報告書 31 ページに「強度行動障害は、民間施設では配置職員数の確保や生活環境整備等の面で受入れが困難と判断され、移行は実現しなかった」とあり、この方針の破綻は以前から明らかであった。

## B. 強度行動障害の地域移行

提言・勧告 (第三委) 孤立した生活空間(会見録) 強度行動障害の地域移行(会見録) (第三委) 強度行動障害の拠点を幾つか県内に作り、地域支援体制を作る。

(進捗) ・16 圏域のスーパーバイズを育てるのに 16 名は少なすぎる 160 人にすべき。グループホームにあわせデイの整備も行う。研修も地域移行の研修でないと無意味。地域の人材は非専門家でもできる。成功事例をつくるべき。

袖ヶ浦のマネージャーでなく、専門員を置いて個別相談をするべき。マネージャーは地域資源を知らない。地域支援部を作るべき。個別支援計画に地域移行がふくまれるのは、養育園で少数。個別支援計画が個別処遇計画になっている。

ようやく袖ヶ浦にたどり着いた親の気持ちを考える必要。養育園で移行はマネージャーに聞くと家族任せになっている。県の補助制度の緩和必要。受入れ先の開発・開拓は県の事業。市町村行政を巻き込むことが必要。県が主導的な役割を果たし、積極的に知恵を絞ること。強度行動障害といっても 20 名程度ではないか。あとの人たちの地域移行は本人たちでなく、県の場合作りに問題がある。(保護者) ・重度者が社会から疎外 (施設) 強度行動障害の要綱自体を見直すべき。(事業団・参考) センターのみが支援施設ではない

実施状況 孤立した生活空間が虐待の要因であることから 強度行動障害の地域移行し、強度行動障害の拠点を幾つか県内に作り、地域支援体制を作るが、主要な指摘であるが、過去 10 年間かけて地域移行・施設移行できず、民間からも評価されていない。県は「事業団の中に移行支援ワーキングチームを設置」するべきとしているが、地域移行はマネージャーや施設長などが担当し専任は現在もおかれていない。

## C. 職員のあり方

提言・勧告としては、(進捗) ・リーダーからの指導・ヒヤリハットの共有・育成記録の活用・職員の人権感覚が弱い。無期限入所制度が現場を堕落させている。職員も無期限入所施設では管理人にしかねない。(施設) 人材不足 センター職員のスキルアップ、職員の体質改善、などが指摘され、人材育成・研修が求められている。実施状況については、多くの講師を招き、訪問するなど多めの研修を行っている。

## D. 幹部のあり方

提言・勧告としては、(第三委) ミッションに情熱のあるものをリーダーに(進捗) 管理者による職員養成、キャリア形成と研修システムの統一。虐待が 起こらないような大きな改善が本当にあったのか、ということを事業団に聞きたい。管理職、施設長は外部から。(施設) 管理者、リーダーの人材不足。幹部管理者の育成。下りの禁止、役員、本部の人事の刷新。スーパーバイザーの力量の向上。施設のトップが

障害者側に立っていない。強力なリーダーシップを期待、と、全体には、幹部に力量と情熱を期待し、外部からの人材登用が求められた。

実施状況としては、当初は、外部出身の理事長、施設長兼任、養育園は外部からの施設長となり人事の刷新になった。しかし、29 年度末では理事長は元職員、養育園、更生園の施設長は事業団内部の持ち上がり人事となり、旧体制に関係の深い人達が戻った。

#### 4.利用者の生活の質についての内容

##### A.閉鎖性

提言・勧告としては、（最終）閉鎖性の解消に向けた取組み(外部専門職の派遣等によるチェックシステムの構築)(最早急) 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）を進める。（最早急） （第三委）民間施設長を虐待防止アドバイザー パーソナルサポーターの設置 体罰は一度も報告なし （県委員）・入所施設の開放性。多数の職員が集団的に継続的に虐待 他に移れない問題。入ったら出られない。入所施設定員の緊急時の流動化 計画相談は別組織を使う（進捗）・第三者委員との面談希望。短期・有期限の目標を入れる。診療室は自給自足で孤立化につながる。大規模施設内でのユニット化は望ましくない。（保護者）・ごもっともな改善計画はともかく、進捗状況を公表して。県内施設すべて立て直し、検証必要。（施設）センターは孤立。外部の目・意見が反映されない体質。情報発信がない。形骸化した理事会、報告内容は信頼できない、検証者は現場を知るべき。直接支援内容は発信されていない。事例を聞きたい。と、全体的に閉鎖的で、外部に出ている情報も信頼性がなく、不信に近いような表現が散見されていた。

実施状況としては、現在は情報の閉鎖性については、パーソナルサポーターからの情報がある。しかし基本的には立地が陸の孤島のような場所でアクセスが非常に悪く結果的に閉鎖的である。建物の中で寮玄関の常時施錠は改善したが、閉鎖性は改善されていない。また更生園については、入所したら出られないシステム状況は現在もあり、閉鎖性が改善されたとは言えない。

##### B.施設内ネグレクトの克服

###### B-1 提言・勧告としては、

■日中活動について（外出困難、日中活動の貧困さについて）（進捗） 鍵のあるなしでなく、地域に 出て行く場面が日々あるということが開放性。日中活動をみたい、モニタリング以外の日に。障害の重い人の日中活動が貧困、軽度の人のお外出も少ない。高齢の方の日中活動も本人がやる気にはなれない代物。日中活動を1時間やって終わり。日中活動とは言えない。全体的なモニタリングではAやBだが。今いる人たちの暮らしを良くする。腕を組んでの管理「把握」を廃止。殺風景な場はやめる。日中活動がきちんとされていない 保護者 常識からかけ離れた対処 無責任。お役所仕事。施設 サービス提供は死亡事件がすべてを物語る。派遣職員が落胆して帰った。と、その貧困さが共通に指摘されていた。

■ナイトケア（生活寮）について、（会見録） 豊かな生活を志向する支援 問題行動でなく。（第三委） 問題行動対策ばかりで、豊かな生活がない。生活寮の生活に計画性なし。他の支援のため入浴を取りやめた 利用者本位に。デイルームでは、利用者を職員が見張っている、職員と利用者が楽しんでいない。デイルームでどうしても何人も集めているのか、本人も面白くない。（進捗） 豊かな生活のできるユニット化を。日中活動の充実を。衣類なども正視できないような服装がみられる。衣類、住居でも人権侵害。個室、家具なども問題がある。お代わりはない。朝食は9時までで食べられないときもある。冷えたご飯を温める電子レンジも使えない。監査の点数化で生活の質が隠れる。ハードの問題がある。更生園の廃墟のような中では人らしい暮らしは無理。暮らしと暮らしのあり方に視点を職員が持たないとだめ。デイルームにどうしても何人も集めているのか、本人も面白くない。（施設）反面教師として勉強になった。期待はずれ。派遣職員の報告を聞いて疑問。反面教師。と、いずれも管理

ではあっても、豊かな生活とは縁遠い状態が指摘されていた。また、集団の制約から、個人個人の気持ちが尊重されていない実態が強く批判されていた。

■意思決定について、どういう思いを持っているか支援者がつかむ(会見録) (第三委) モニタリング会議への保護者の参加、個別支援計画に保護者の同意がない例あり。個別支援計画でなくて施設内管理計画である。本人の意志と計画に乖離がある。生活の管理的な不自由な生活。保護者への各家庭ごとの説明丁寧。個別支援計画に地域移行が含まれていない。個別支援計画に本人の参加がない。機械的な個別支援計画になっている。地域で暮らすことをイメージした個別支援計画を。代弁機能がないのでは。利用者本人の意向を、苦情としてではなく日常の中で汲み取るのが支援の根本。入所施設で集団型の更生園のような中では、管理で利用者の意見は聞けない。と、同様に本人の意思決定を育て、尊重する文化がないことが指摘されていた。その現れが、個別支援計画での本人の参加である。

## B-2 実施状況

平成 29 年 1 月に強度行動障害を持つ人の生活実態を確認した。対象 強度鼓動障害の人 2 名。更生園で裸の人 44 歳 と 24 歳の男性。個別支援計画は特に目標がない。行動制限 居住寮の玄関は 24 時間鍵。自室の鍵は 不安定時のみ。

■日中活動 CF.県の説明 「更生園の日中活動のメニューの乏しさ等は、現在、プログラム内容の見直しを図りつつある」17 年 1 月。

ネグレクト 週に散歩も 1、2 回で人手がある時に実施する程度で不定期とのこと。依然として「課題活動」が継続していた。課題活動という発想が継続個別支援計画に存続(更生園)日中活動そのものも当日はで取りやめ。

日中活動は著しく貧困で、午前 20 分×2 回、午後 20 分×2 回と一日で計 1 時間程度の課題学習。44 歳の人 24 歳の人、課題は簡単な作業の繰り返し。特に次の展開があるわけではなく「飽きないように」何ヶ月毎に課題を変えとのこと。

視察の日には、通院都合で 4 名の職員が通院に付き添わなければならないということで職員が手配できずデイケアは中止とのこと、委員が疑問を呈した所、該当の 2 名のみ課題活動を実施した)これが週に一回位あると説明された。

その間、この日は他の日中活動のない利用者は 12 時から 5 時半の夕食までに入浴約 30 分以外何することがなく寮内で職員ともども無為の時間をすごすことになる。デイケアがあった利用者もデイケアは 1 時に出発し、2 時に終了し、その後おやつをして 2 時半に帰寮。その後は、五時半の夕食までたまり場で何することなく過ごす。委員が行ったときは、3 名は裸で過ごしていた。(確認できていないが、モニターの際は過去 3 回も裸であった)。夜間のプログラムはあるのか 確認できなかった。

## ■ナイトケア

最終報告書の日第三者委員会で、他の支援のため職員都合で入浴を取りやめたことが問題視されていたが、今回は日中活動で全く同じように安易にプログラムが中止されていた。食堂も、強度行動障害という理由で寮内に改築して、窓一つなく明かりはすべて電気の部屋を食堂にして食事を三食している。



生活の展開は、聞き取りであるが、8 時ぐらいまでに起床 8 時 40 分までに食事 終わる。10 時までに作業に到着 はめ込み課題 20 分休憩 10 分はめ込み課題 20 分 11 時半 帰寮。だいたい、12 時すぎには食事終了。1 時午後の作業午前と同じ。2 時 30 分 おやつ 2 時 30 分 で帰寮。個別入浴 休憩 5 時 30 分 食事 6 時 9 時就寝とのこと。なお、強度行動障害のある利用者の部屋は完全に物がなく貧困な生活である。更生園の寮でも娯楽と言ってもテレビ一台がリビングにある程度であった。

#### ■施設内の監禁状態

寮は 24 時間施設錠、そして室外に出るのは一日に生活寮からデイケアの場に移動する渡り廊下のみ。散歩は定期プロでなく職員の数がある時に不定期に実施。散歩など基本的な活動が存在しないとのこと。生活寮では土日に職員の数があるときにのみ実施。外出プロは半期？に一度との記載も個別支援計画にあった。

#### ■施設内でのネグレクト状態

(殆ど何することもない時間を過ごすのを確認した。) 強度行動障害で放置が 2 次障害を生んでいる可能性がある。裸の利用者は人がそばに付いていたり、外出する時は着衣できているとのこと。生活寮に帰寮直後、脱衣するのを目撃した。また、昨年の勝浦へのプログラムでも楽しんで問題はなかったとのことである。施設で問題行動が出現するのは、逆転していないかとも思われた。

#### ■意思決定

事業団から、人ひとりの気持ちに寄り 添うという部分は、まだまだ私達の弱さがある。と述べているように進んでいるとは思えない。個別支援計画では、個人の意志確認はごく一部であり、意思決定への取り組みは感じられない。障害の重い人の本人意思確認はほとんど家族が行っている。

### C. 少人数でのケア

#### 提言・勧告

(最終) 行動障害など集団生活に馴染まない人が集団生活を強いられている(会見録) その施設は四五人程度の単位で生活できる(会見録)少人数ケアに転換(最早急)

(第三委) 養育園は 5 名程度の生活単位で。更生園はグループホームとして建て替え(県委員)・グループホームの設置基準の緩和。強度行動障害者のグループホームの増設 (進捗)・ユニット化 7500 万は第 2 寮のみ？それだけでグループホームができるのでは。1 寮のユニット化 20 名？ (施設) 共同生活は小規模化すべき、強度行動障害の補助加算は施設のみでグループホームにはない、抜本的な見直しを。良質なグループホームを増やす、むしろグループホームを手放した。4、5 人の単位を実現できた袖ヶ浦福祉センターのグループは例外的。と、殆どが小集団生活をもとめている。例えば 5 名程度等々。この一人ひとりを丁寧にサポートできなかったことが、虐待の遠因であるとの指摘もあった。事業団もグループホームの建設をすると述べている。

#### 実施状況

改善なし、引き続き大集団を単位として生活している。養育園は、卒業などで少人数化が可能としている。評価としては、現在のグループ編成を見ても以前と大差なく、虐待を生んだ反省と緊急対応という切迫感がない。

※「支援のあり方を大規模集団ケアから少人数を対象としたきめ細かなケアに転換するとともに、定員規模を現行の半分程度に縮小することを目指す。もって、きめ細かなケアを進め、個々の利用者に合った暮らしを確保する」と最終報告書にあるように。定員規模の半減は、きめこまかなケアの手段である。個々の利用者にあった生活をするには少人数ケア体制は必須である。第三者員会は、具体的な緊急措置として、2 年間の間に虐待状態の一掃は大前提であるが、それを容易にする定数の半減と少人数化を求めた。従ってこの最低要件である 2 条件を軽視することは許されない



## 5.改革の進捗状況 中間まとめ

### A.諸改革の進捗状況と評価

- 概略下記の通りとなる。X印は満足できるレベルにないことを指す。△は、一部着手し十分ではないがやっていることを指す。（）内は、指摘した委員である。
- 意思決定支援・職員の代弁機能（金子）X
- デイケアの貧困（村山・三島）X デイケアを充実する必要がある、課題学習という捉え方はやめるべき。X
- 外出機会の少なさ（三島）X 個別支援計画を見ても、外出に努力すると言っても自販機に行くのが、・・街なかに出るのが、・・・と驚くほど少ないX
- 地域移行を推進する組織の必要性（大屋・三島）X
- 大規模施設内でのユニット化は望ましくない 緊急に環境改善に着手（早坂・金子）△
- 生活感ある寮の運営が必要ではないか、職員のセンスが大切である△（早坂）
- 個別支援計画の充実（早坂・三島）△
- 自己決定の取り組みをすべき（三島・佐藤）X
- 少人数化への取り組み（三島）X 養育園の第一寮の人数 一人ひとりの意見など聞いてもらえない。X 今いる人たちの暮らしを良くする（ネグレクトをなくす）（村山）
- 職員教育（早坂・金子）△意識が育っていない・新人職員の育成に工夫を。

### C.中間時点での評価

職員教育と県の監査を除いて、殆ど満足できるレベルには実現されていない。着手すらされていない物が多い、たとえ着手されていてもごく一部の改善に留まるようなものが多い。各種の勧告・聞き捨てのような状況にあると思わざるを得ない。

なお殆どの提言は地域に向けた提言であり、同時に袖ヶ浦の実践については、同業者である他施設からは辛口の「反面教師」というような厳しい評価があった。袖ヶ浦はすでに先駆性・指導力を失い、地域での支援によって虐待の克服を期待されていることがうかがえる。

## Ⅲ.まとめ

### 1.定員半減と少人数ケアのミニマム要件が未達成

定員と少人数ケアは利用者の生活の質に大きく関わる要件であり、緊急性が高く虐待との関連が強いとして、ミニマムの緊急の義務条項として要請された。すなわちガバナンスを担保するための定員規模、きめ細やかな支援を担保するグループの少人数化である。このような条件を付けることによって、支援の現場は、健全性を復活でき

ると期待し、現在のままの組織での再生も期待されたのである。しかし、これまでの経過をみるとあと1年を残しているが、勧告は多くが着手されていず、またされていても実現の見込みのないものがほとんどである。

## 2.多くの提言も参考に実行されていない

この理由は、より根本的な孤立・隔離のなかでの楽園という社会実験で失敗したコロニーモデルに依拠していることに求めざるを得ない。つまり、隔離密室化されたロケーション、集団での居住形態、専門家が指導をする治療モデル、実質的に無期限の居住、障害重度を集中的に集める、県立だが事業団に委託という二重権力状態、という虐待に繋がる要素が複雑に絡み合ったモデルである。この性格を今日も引きずっている組織である事業団が、単に、監査を強め、定数を減らし、少人数化しても、他に指摘された虐待リスクは減ることがないと見られる。決定的なのは、隔離性・密室性がクリアできていないからである。これは、イギリスやアメリカでのコロニー・大規模施設といった隔離・密室型の大規模施設の廃止理由がもれなく、虐待、施設内ネグレクトであったことに端的に現れている。

## 3.二年経過時点での見通しと判断

### A.見通し

これまでの事業団の経過からは、依然として利用者の生活は閉鎖性、施設内ネグレクトが克服されていない。自由に外に出られず、施設内でうつろな日中活動を強いられるという虐待状況は事件から3年経過した現在も克服できていない。これまでも進捗委員会の場で繰り返し提言されたにも関わらずできてないことから、あと一年で改善するとことは殆ど期待できないと見ざるを得ない。

### B.判断

さらに、ここにそのまま利用者が住み続けることは、人権の侵害を放置し再度虐待を受けるリスクが高い。将来に向けて利用者の人権が保証され豊かな生活を保障できる組織とは言えないと、この2年間の経過からは判断される。

## 4.今後のあり方について

### A.現在の状況の評価

現在の袖ヶ浦の実態は、こと更生園の利用者に関しては、虐待すれすれの収容状況が続いている。現在もネグレクトでの虐待があり、それに職員は自覚がない。これを生んだ組織のシステムに手を加えずに、研修など内部の自浄作用に期待した二年間は、利用者には殆ど変化をもたらさなかった。この隔離収容システムのまま旧式の発想の小型版を現在地に「再建」しても、施設内ネグレクト・虐待は続く。世の中に逆行した最悪のストーリーになる。千葉県・事業団は津久井やまゆり園の再建が中止になった経緯を学ぶべきである。現在のままの状況が続くとすると、以下のような点を検討せざるを得なくなってくると考える。

### B.養育園について

養育園については有期限・有目的であり、また日中の通学により、虐待に繋がるハイリスクな要因は、隔離・密室性と、意思（自己）決定である。これらの要素がクリアされれば、存続する意義はあるといえる。

さらに、児童施設は家庭との距離が大切であることから、千葉県の辺鄙な山の中に存在するのでは虐待になりかねない。出身地に近い所に、利用できる施設が分散していることが新しい児童福祉として必要な要件である。

利用する児童も、家庭とのつながりが求められるタイプでは、家庭的な小舎性、地域の児童相談所との緊密な連携で早期に家庭復帰のトライをできる期間の付設、が必要である。また、強度行動障害の例については、半年程度とかの短期療育・緊急避難機能を明確に自覚して進めることが必要である。ただし、養育園では虐待死の過去もあるので、相当に注意して、過去の「把握」などの生んだ施設文化をきびしく総括し、自己批判して進むことが絶対に必要な要件となる。

### C.更生園について

更生園については、民間が引き受けてすべてをやり直す方向も考えられる。しかし、もはや民間で受ける資力も支援力もない、と想定される。なぜなら現在の強度行動障害の人たちをどこも受け入れる余力はないと受け入れ拒否がそれを物語っている。また、引き受けても現在の土地や建物を前提とするわけで、再度、隔離というハイリスク状況を再現することになる。とすれば、民間になっても虐待がなくなるという保証はない。

もう一つは、事業団が時間を延期してこのまま「改革」を続けるという方向性である。しかし、この方向はこの2年間の経過から予測すると殆ど期待できない。それは現在も続く更生園の利用者のネグレクト状態が雄弁に語っている。

とすると、今後の方向性は、はるにれの里、横浜の同愛会、北信圏域障害者総合相談支援センター等の実際に地域でうまく行っているモデルを参考にしながら、地域展開に力を注ぐ。もちろん施設利用を希望する人には他施設を丁寧に探す。そしてご本人（利用者・ご家族）には、絶対に片道切符にはしないこと、最後までフォローすること、選択は自由なこと、を約束することが条件になる。強度行動障害については、地域でのベストプラクティスを集積する方向、高齢虚弱の方には高齢者施設やケア付きグループホームのモデル、（アメリカの施設廃止では、グループホームに、強度行動障害、行動障害、看護師常駐、等々のバリエーションがあった）のも良いと思われる。

なお、イギリスの類似虐待事件は酷似している。隔離・密室、長期間利用という共通の性格をもった組織である。そこでの明快な分析と議論を参考すべきと考えるので再整理したものを資料として添付する。（資料3. イギリスの事例から学ぶ）