

高齢者及び障害者虐待に係る通報をした者の保護の徹底を求める意見書

2022年（令和4年）11月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 通報者等を萎縮させる行為の禁止について

(1) 「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」という。）について、第1章の中に、「何人も、高齢者虐待に係る通報及び届出を妨げ又は通報及び届出を萎縮させる行為をしてはならない。」旨の定めを置くべきである。

(2) 「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」という。）について、第1章の中に、「何人も、障害者虐待に係る通報及び届出を妨げ又は通報及び届出を萎縮させる行為をしてはならない。」旨の定めを置くべきである。

2 通報者に対する損害賠償請求の禁止について

(1) 養介護施設従事者等による高齢者虐待について、高齢者虐待防止法第21条第7項を、「養介護施設の設置者又は養介護事業を行う者は、第1項の規定による通報をした者に対して、同項の規定による通報をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを行うこと及び損害賠償請求をしてはならない。」と改正すべきである。

(2) 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待について、障害者虐待防止法第16条第4項を、「障害者福祉施設の設置者又は障害福祉サービス事業等を行う者は、第1項の規定による通報をした者に対して、同項の規定による通報をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを行うこと及び損害賠償請求をしてはならない。」と改正すべきである。

(3) 使用者による障害者虐待について、障害者虐待防止法第22条第4項を、「障害者を雇用する事業主は、第1項の規定による通報又は第2項の規定による届出（虚偽であるものを除く。）をした者に対して、第1項の規定による通報又は第2項の規定による届出（虚偽であるものを除く。）をしたことを理由として解雇その他不利益な取扱いを行うこと及び損害賠償請求をしてはならない。」と改正すべきである。

3 通報に当たっての守秘義務等が免じられない場合等の要件を虚偽の通報をした場合に限定すべきことについて

(1) 高齢者虐待防止法については、第21条第6項に定める養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る通報について、守秘義務に関する法律の規定が適用されるための通報者の主観的要件並びに不利益な取扱い及び損害賠償請求を禁止しないための通報者の主観的要件を、いずれも、虚偽であるものに限定するように改正すべきである。

また、養介護施設従事者等が通報するときは、当該養介護施設の設置者又は養介護事業を行う者との契約に基づいて守秘義務を負う場合においても、免責されることを明確にするべきである。

(2) 障害者虐待防止法については、第16条第3項に定める障害者福祉施設従事者等による障害者虐待に係る通報について、守秘義務に関する法律の規定が適用されるための通報者の主観的要件並びに不利益な取扱い及び損害賠償請求を禁止しないための通報者の主観的要件を、いずれも、虚偽であるものに限定するように改正すべきである。

また、障害者福祉施設従事者等が通報するときは、当該障害者福祉施設の設置者又は障害福祉サービス事業等を行う者との契約に基づいて守秘義務を負う場合においても、免責されることを明確にするべきである。

(3) 使用者による障害者虐待に係る通報について、障害者虐待防止法第22条第3項に定める守秘義務に関する法律の規定が適用されるための通報者の主観的要件並びに同条第4項に定める（本意見書の前号による改正後の）不利益な取扱い及び損害賠償請求を禁止しないための通報者の主観的要件を、いずれも、虚偽であるものに限定するように改正すべきである。

また、労働者が通報又は届出をするときは、使用者との契約に基づいて守秘義務を負う場合においても、免責されることを明確にするべきである。

4 通報保護担当官の創設について

(1) 養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る通報について、高齢者虐待防止法第3章の中に、「都道府県及び市町村は、都道府県及び市町村の高齢者虐待担当部署に、独立した第三者である「通報保護担当官」を置かなければならない。」との規定を新設するべきである。

(2) 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待及び使用者による障害者虐待に係る通報について、障害者虐待防止法第6章の中に、「都道府県及び市町村は、都道府県障害者権利擁護センター及び市町村障害者虐待防止センターに、独立した第三者である「通報保護担当官」を置かなければならない。」との規定を新設するべきである。

(3) 上記(1)(2)で提案する通報保護担当官の職責や権限について、新設された

通報保護担当官に関する規定に、次の趣旨を含めることを提案する。

- ① 通報保護担当官が相談をした通報者に寄り添い、その保護と必要な助言指導を継続的に行う職責を全うするために、都道府県及び市町村の高齢者虐待防止担当部署並びに都道府県障害者権利擁護センター及び市町村障害者虐待防止センターにおいて、いつでも相談を受けられるような体制を整備するようにする。
- ② 通報者に対する不利益な取扱いが疑われる場合には、通報保護担当官が、通報者が働く事業者の施設その他の附属建設物に立入調査し、書類その他の物件の提出を求めたり、関係者に質問したりする介入権限を行使できるようにする。
- ③ 高齢者虐待防止法第5章及び障害者虐待防止法第8章の中に、これら通報保護担当官による調査の結果、通報者に対する不利益な取扱いが認められた場合や通報保護担当官の権限行使を妨げた場合等には、通報保護担当官において、都道府県及び市町村と十分に連携し、当該事実を公表するよう都道府県及び市町村に対し進言できるようにするとともに、通報者の解雇、降格及び減給等の重大な不利益取扱いがある場合には、通報保護担当官において、都道府県及び市町村に対し当該事業者の指定取消しを進言できるようにする。

第2 意見の理由

1 はじめに

2006年（平成18年）4月1日に「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」が、2012年（平成24年）10月1日に「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」が施行され、いずれの法律でも通報義務を実効化させるべく、通報者を保護するための規定が置かれている。

しかし、近時、障害者虐待に係る通報をした者が障害者福祉施設等から損害賠償請求を受けるなど、通報等を端緒として虐待からの救済スキームの構築を目指している同法の趣旨に反する実態が認められる。そして、同様の懸念は、養介護施設従事者等による高齢者虐待事案においても妥当する。

高齢者虐待防止法及び障害者虐待防止法は、それぞれの法律の附則において、施行後5年又は3年を目途として、施行状況等を勘案して検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるとしているところ、上記事態が生じていることに対し、適切な措置は講じられていない。

もとより、当連合会は、2008年8月に「障がいのある人に対する虐待防止立法に向けた意見書」を、2010年9月に「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」の改正に関する意見書を公表し、虐待防止のための制度確立のため必要となる法改正の方向性について、意見を述べているところである。

本意見書では、高齢者及び障害者虐待に係る通報をした者の保護という観点に基づき、保護を一層徹底し、ひいては、高齢者及び障害者の権利利益の擁護（高齢者虐待防止法第1条及び障害者虐待防止法第1条）を推進すべく、意見を述べるものである。

2 通報者保護の実態について

高齢者虐待防止法及び障害者虐待防止法は、通報者に対する降格、減給、解雇その他不利益な取扱いを禁止しているが、現実には、勇気を振り絞って職場内での虐待を通報した者は、職場で余計なことをした組織の和を乱すもの等という目で見られて孤立化し、心身共に追い込まれて退職せざるを得ない事態に至ることも少なくない。

例年、養介護施設従事者等による高齢者虐待及び障害者福祉施設従事者等による障害者虐待についての通報者の属性に関して、施設・事業所職員や元職員による通報割合に比べて、職員から報告相談を受けるべき立場にある施設・事業所設置者や管理者による通報割合が低い傾向にある。相談・通報等の割合は、養介護施設従事者等による高齢者虐待において、2020年度の統計では、前者が36.6%、後者が14.5%¹、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待においては、2020年度の統計においても、前者が23.8%あるところ、後者は13.8%にとどまっている²。このような統計から見ても、施設や事業所の職場内では、いまだ通報に消極的かつ忌避的な風土があり、通報した者が孤立化する可能性が高いことが推認される。

2020年9月には、神奈川県内の知的障害者施設を運営する社会福祉法人で、障害者虐待の通報をめぐる、職員が事実とは異なる情報を外部に通報し、許可なく施設内の写真を提供したのであれば、極めて遺憾であり、懲戒処分の対象にもなり得ると考えている旨記載された職員宛ての文書が配布され、後に

¹ 2020年度「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」に基づく対応状況等に関する調査結果（厚生労働省）

² 2020年度「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」に基づく対応状況等に関する調査結果報告書（厚生労働省）

神奈川県知事が法人の当該文書の配布について「極めて不適切だ」と批判したことが報じられている³。また、障害者虐待防止法施行後において、虐待を通報した職員に対し、施設側から損害賠償請求が行われる事案が発生している。

こういった事案からは、法に定める不利益処分を受けなくとも、組織内からの圧力により、退職等の不利益な立場に追い込まれる実態があることが分かる。しかるに、この点について法的な手当をしなければ、結局は通報を萎縮させ、虐待が放置されることになることは明らかである。人権擁護と正義のために立ち上がった者が虐げられる現実を変えないことには、現状を知った者は通報せずに、虐待は黙認・放置され続け、ひいては、高齢者及び障害者の権利利益の擁護という上記各法の目的を達成することができない。

3 通報者等を萎縮させる行為の禁止について（意見の趣旨第1項）

高齢者虐待防止法は、高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者は、速やかに市町村に通報しなければならない（高齢者虐待防止法第7条第1項⁴、第21条第1項）、あるいは通報するよう努める（高齢者虐待防止法第7条第2項）として、通報義務を定めている。また、障害者虐待防止法は、障害者虐待を受けたと思われる障害者を発見した者は、速やかにこれを都道府県又は市町村に通報しなければならない（障害者虐待防止法第7条第1項、第16条第1項及び第22条第1項）として、通報義務を定めている。

そして、高齢者虐待防止法及び障害者虐待防止法は、養介護施設従事者等による高齢者虐待、障害者施設従事者等による障害者虐待及び使用者による障害者虐待について、その通報が虚偽であるもの及び過失によるものを除き、守秘義務に関する法律の規定が通報をすることを妨げるものと解釈してはならない旨を定める（高齢者虐待防止法第21条第6項、障害者虐待防止法第16条第3項及び第22条第3項）とともに、通報したことを理由として解雇その他不利益な取扱いを受けない旨を定めている（高齢者虐待防止法第21条第7項、障害者虐待防止法第16条第4項及び第22条第4項）。

しかしながら、通報を萎縮させる行為は、解雇等の不利益な取扱いに限られない。通報したことにより組織内で嫌がらせを受けるなど、勤務しづらくするような環境に置かれることによっても、通報を萎縮させることになる。

そこで、通報からの虐待防止スキームを採用する高齢者虐待防止法及び障害者虐待防止法における通報義務の重要性に鑑み、総則規定を設け、何人も、虐

³ 2020年10月8日共同通信等

⁴ ただし、養護者による高齢者虐待を発見した場合の通報義務は、生命又は身体に重大な危険が生じている場合に限定されている。

待に係る通報を妨げ又は通報を萎縮させる行為をしてはならない旨を定めるべきである。

4 通報者に対する損害賠償請求の禁止について（意見の趣旨第2項）

前記のとおり、近時、虐待通報をした障害者福祉施設従事者等が、当該施設から損害賠償請求訴訟を提起されるという事件が発生しているが、これは、虐待を受けたと思われる障害者を発見した者に通報義務を定めた障害者虐待防止法の趣旨に沿わないことは明らかである。

すなわち、通報したことを理由として施設側から損害賠償請求がなされるという事態を許容すれば、障害者福祉施設従事者等や労働者が通報することを躊躇する事態が生じることは明らかであり、通報義務を形骸化させる事態に至りかねない。そもそも、法は、虐待の「おそれ」とどまる場合にも、通報しなければならないとして通報義務を課しており、通報者には、虐待の立証責任を負わせていないのであるから、通報したことを理由に施設側から損害賠償請求を行うことは、かかる法律の趣旨とも相容れない。

この点、厚生労働省も、「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」及び「障害者福祉施設等における障害者虐待の防止と対応の手引き」において、「適切に通報した職員に対して、通報したことを理由に施設側から損害賠償請求を行うことは、適切に通報しようとする職員を萎縮させることにもつながりかねないものであり、通報義務や通報者の保護を定めた障害者虐待防止法の趣旨に沿わない」ことを明記している。

このような状況に鑑みると、通報義務を形骸化させないよう、通報者が不利益な取扱いを受けることがない旨を規定するだけでなく、より端的に養介護施設の設置者、障害者福祉サービス事業者及び障害者を雇用する事業主等が損害賠償請求をすることが許されないことを明確に定める必要性は大きい。

したがって、養介護施設従事者等による高齢者虐待、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待及び使用者による障害者虐待について、養介護施設の設置者、障害福祉サービス事業者及び障害者を雇用する事業主等に対して、高齢者虐待、障害者虐待に係る通報を行ったことを理由として、通報者に対して解雇その他不利益な取扱いを行うことを禁ずることに加え、損害賠償請求を行うことを禁ずる旨を定めるべきである。

5 通報に当たっての守秘義務等が免じられない場合等の要件を虚偽の通報をした場合に限定すべきことについて（意見の趣旨第3項）

高齢者及び障害者虐待の有無を調査する責任を有するのは、市町村等の行政機関であって、障害者福祉施設従事者、養介護施設従事者、労働者等ではない。

しかるに、過失によって結果的に事実と異なる通報をしてしまった場合にまで通報者において守秘義務違反が問われたり、不利益な取扱いや損害賠償請求を受ける可能性があるとされたりするようでは、結果的に、養介護施設従事者、障害者福祉施設従事者、労働者等に虐待の有無を調査する責任を負わせることになり、ひいては通報を萎縮させることにつながりかねない。

そこで、養介護施設従事者等による高齢者虐待、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待及び使用者による障害者虐待に係る通報について、守秘義務に関する法律の規定が適用されるための通報者の主観的要件及び不利益な取扱いや損害賠償請求を禁止しないための通報者の主観的要件を、いずれも、虚偽である場合に限定する旨を定め、過失によって事実と異なる通報をした場合において、通報者について守秘義務違反が問われたり不利益な取扱いや損害賠償請求を受けたりすることがないようにすべきである⁵。

加えて、法律の規定に基づいて守秘義務を負う場合だけでなく、契約に基づいて守秘義務を負う場合にも、通報をした者が守秘義務に反するものとして取り扱われるのであれば、通報を萎縮させることにつながりかねない。そこで、契約に基づいて守秘義務を負う場合においても、免責されることを明確にするよう改正するべきである。

6 通報保護担当官の創設について（意見の趣旨第4項）

(1) 独立した第三者としての通報保護担当官の新設

現行法においても、一定の通報者保護の定めがあるにも関わらず、その趣旨に反した対応をとる養介護施設、障害者福祉施設及び事業者等が存するのは、意見の理由第2項に記載するとおりである。

すなわち、施設等での虐待の通報者は、組織を裏切った者として、時として、虐待被害者以上の過酷な扱いを強いられ、孤立化し、やがて退職を事実上余儀なくされる現実がある。例えば、2018年の秋には、都内の放課後等児童デイサービス施設において、障害児虐待を通報した職員が解雇され、地位保全を求める訴訟を提起した結果、当該職員は解雇こそ免れたものの、その後職場で冷遇され、退職に追い込まれたという事案も発生している。

しかしながら、このような通報に起因する職場内での陰湿な行為による通報者の被害は、通報者が職場内で弱い立場にあることに鑑み、これを保護の対象とし、通報者に不利益な状況があれば、権限のある機関が直ちに職場内に介入できるような制度を創設しなければ、根絶することはできない。

⁵ 2010年『「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」の改正に関する意見書』において、高齢者虐待にかかる通報者の保護について、同趣旨の意見を述べている。

それにもかかわらず、現行法において、虐待通報を受理し、これに対応する責務を負っている都道府県や市町村には、通報者保護に関して実効的に職場内に介入する権限は付与されていない。また、都道府県や市町村の担当者は、養介護施設従事者等による高齢者虐待、障害者福祉施設従事者等による障害者虐待や使用者による障害者虐待が発生した場合には、高齢者虐待防止法第24条、障害者虐待防止法第19条や第26条による措置をとる等の迅速かつ困難な対応を求められ、同時に通報者の保護のために個別対応をすることは容易ではない。

したがって、高齢者及び障害者虐待の通報を受けた行政部署においては、当該通報者を徹底的に保護するため、通報者に寄り添い、いつでも通報者の相談に乗る者として「通報保護担当官」を創設するべきである。そして、都道府県及び市町村の高齢者虐待防止担当部署並びに都道府県障害者権利擁護センター及び市町村障害者虐待防止センターに「独立した第三者である「通報保護担当官」を置かなければならない。」との規定を新設するべきである。

なお、高齢者及び障害者虐待の対応を担う行政部署においては、他方で、日頃の高齢者支援及び障害者支援業務を通じて、通報者の属する養介護施設、障害者福祉施設及び事業所等と密接な関係にあることも多い。よって、馴れ合い的に、当該施設や事業者等に対する忖度が生じ、通報者保護が徹底されない事例があることも報告されている。

そのため、この通報保護担当官は、その職責に鑑み、第三者の専門機関が担うか、少なくとも虐待対応を行う部署とは独立した立場にある特別職の公務員を創設して担当させるべきであり、通報者の属する職場・事業者に対して、通報者への不利益な取扱いがないかを調査・監督する義務と権限を有する者でなければならない。

(2) 通報保護担当官の職責及びそれを担保する制度

① 通報者がいつでも相談を受けられる体制の整備

まず、通報保護担当官が相談をした通報者に寄り添い、その保護と必要な助言指導を継続的に行うため、都道府県及び市町村の高齢者虐待防止担当部署並びに都道府県障害者権利擁護センター及び市町村障害者虐待防止センターにおいては、通報者がいつでも、通報保護担当官による相談を受けられるような体制を整備することが必要である。

具体的には、身体障害者福祉法第12条の3の身体障害者相談員及び知的障害者福祉法第15条の2の知的障害者相談員の規定を参考に、あるいは、先般成立した困難な問題を抱える女性への支援に関する法律第11条

に基づく女性相談支援員のように、通報保護担当官は、全都道府県に配置され、専用電話回線を設けるなどして、いつでも相談を受けられるような体制を整備するとともに、相談をした通報者に寄り添い、通報者に対してはその保護に必要な助言を行い、施設及び事業者に対しては、指導を継続的に行う必要がある。

② 立入調査及び質問権等の介入権限の行使

また、通報者保護担当官が適切に通報者を保護し、事業者等に必要な助言指導を行うためには、その前提として事実関係を的確に把握する必要があるから、その権限・職責はより拡充される必要がある。

そこで、通報者に対する不利益な取扱いが疑われる場合には、通報保護担当官が、通報者が働く事業所に立入調査して、書類その他の物件の提出を求めたり、関係者に質問したりする介入権限を行使することを可能とするべきである。

なお、通報者は、その後も継続的に当該事業者の施設等で働くことになるため、通報保護担当官において、通報者と当該施設・事業者との関係を調整する機能を担うべきことにも配慮されなければならない。

③ 施設及び事業者に対して制裁を科す権限の付与

以上のような通報保護担当官による権限行使を実効性のあるものとするために、通報保護担当官による調査介入の結果、施設及び事業者に、通報者に対する不利益な取扱いが認められた場合や、施設及び事業者が通報保護担当官の介入権限の行使を妨げた場合等には、一定の制裁を課す権限を付与する規定を置く必要性が高い。

そこで、通報保護担当官の調査の結果、通報者に対する不利益な取扱いが認められた場合や通報保護担当官による調査を妨害した場合には、通報保護担当官において都道府県及び市町村と十分に連携し、公表を進言できるようにするべきである。合わせて、一定の重大な不利益取扱いが認められた場合には、通報保護担当官において、都道府県及び市町村に対し当該事業者の指定取消しを進言できるようにすることにより、通報保護担当官による権限行使の実効性を確保するための規定の創設がなされるべきである。

7 結語

高齢者虐待防止法及び障害者虐待防止法は、通報（届出）を虐待対応の端緒と位置付けており、通報者の保護は、虐待の被害に遭った高齢者や障害者を保護する上で極めて重要である。国は、本意見書にある実態に鑑み、通報者が適

切な通報をより躊躇なくできるよう、意見の趣旨記載の各法改正をすべきである。

以上