

事業者による高齢者・障害者に対する虐待検証のための第三
者委員会ガイドライン

2023年（令和5年）7月13日
日本弁護士連合会

まえがき

本ガイドラインは、事業者による高齢者若しくは障害者に対する虐待が発生した場合又は虐待が疑われる場合において、当該事業者から独立した委員のみをもって構成され、虐待発生の有無、要因及び背景の調査を行い、再発防止策を提言する第三者委員会を設置及び運営するためのガイドラインである。

第三者委員会に関するガイドラインとしては、既に当連合会が2010年に作成した「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」（以下「企業等不祥事ガイドライン」という。）が存在する。本ガイドラインは、企業等不祥事ガイドラインを踏まえた上で、並行して参照及び利用されることを念頭に置いて策定するものである。

策定の理由について付言すれば、高齢者及び障害者等を利用者とする社会福祉事業者又は病院（精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（以下「精神保健福祉法」という。）に基づき指定を受けた精神科病院を含む。以下、本ガイドラインにおいては、これらの者を「社会福祉事業者等」という。）において虐待が発生するケースは、一般の企業不祥事とは異なる特徴を有する。

第一に、虐待発生後も利用者が継続して当該施設や病院を利用し続けなければならない場合が多いという特徴がある。特にいわゆる入所系施設や病院においては、高齢者及び障害者が生活の拠点としており、また入所するのに十分な施設数が存在しないこと、地域的に偏在していること、障害者が地域で生活するための社会的なインフラが不十分であることなどの理由から、虐待発生後であっても継続して同一の入所系施設や病院を利用せざるを得ないことが多い。

第二に、施設や病院に入所又は入院する高齢者及び障害者は、いずれも、機能障害・認知障害・各種の疾病やパワーレス等により自らの意見を対外的に十分に表明できないことがあるとともに、前記のように他の施設や病院を選択しづらいという立場の弱さもあって、被害申告を躊躇してしまう可能性も少なくない。このため、被虐待者からの聴取等には十分な配慮が必要となる。

第三に、高齢者及び障害者に対する虐待を対象とする第三者委員会には、高齢者、障害者に対する介護、支援及び看護計画並びにそれらの計画等の実施状況の妥当性

の評価、検討及び提言も含まれる。このため、第三者委員会の委員にはこれらの実務に関する専門知識が不可欠という点においても、一般の企業不祥事とは異なる側面を持つ。

なお、社会福祉事業者等が、社会福祉法人、医療法人、一般社団法人及びNPO法人など株式会社や有限会社以外の法人格である場合には、ガバナンスにおける法的な相違点があるため異なった対処も必要となる。

このように社会福祉事業者等においては、一般企業と異なる配慮を要することが多く、一般的な企業等不祥事ガイドラインとは別に、上記相違点を鑑みたガイドラインが必要であると考えられることから、今回の策定に至ったものである。

本ガイドラインは、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。）、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。）及び精神保健福祉法が対象とする事業者又は精神科病院を念頭に置くものであるが、高齢者及び障害者に対する虐待がそれらの事業者に限られないことから、高齢者虐待防止法、障害者虐待防止法及び精神保健福祉法が対象とする事業者又は精神科病院以外の組織¹における高齢者及び障害者に対する虐待にも適用可能なものである。

高齢者施設、障害者施設及び精神科病院を含む病院における虐待の要因、背景の分析及び再発防止策の提言に際しては、本ガイドラインとともに企業等不祥事ガイドラインも適宜参照されて検討が進められることを期待するものである。

第1 基本原則

本ガイドラインが対象とする第三者委員会とは、高齢者虐待防止法第2条第5項に規定された虐待行為又はその疑いのある行為、障害者虐待防止法第2条第7項に規定された虐待行為又はその疑いのある行為、精神保健福祉法第40条の3第1項²に規定された虐待行為又はその疑いのある行為又は入院患者に対する虐待の疑いのある行為又は虐待行為（以下、これらの法律に基づく虐待行為又はその疑いのある行為をまとめて「虐待等」という。）が発生した場合に、社会福祉事業者等から独立した高齢者及び障害者の権利擁護に精通した委員のみをもって構成され、専門家としての知見と経験に基づいて調査を実施した上で、原因を分析し、具体的な再発

¹ 例えば精神科病院以外の病院のほか、学校や私塾的な任意の共助グループ等に対しても適用可能な場合があると考えられる。

² 2022年12月10日、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律等の一部を改正する法律案が可決・成立したことに伴い、2024年4月1日に施行予定。

防止策等を当該社会福祉事業者等に提言する委員会である。

第三者委員会は、社会福祉事業者等の利用者、その家族、地域住民及び関係各機関等ひいては国民を含む全てのステークホルダー³のために調査を実施し、その結果及び再発防止策を公表する⁴。それによって、虐待等により傷つけられた高齢者及び障害者が、再び個人の尊厳を保持して、日常生活及び社会生活を営むことができるように改善されるとともに社会福祉事業者等の信頼の回復に繋がる。第三者委員会による虐待事案の検証及び再発防止策についての提言とその実現は、同時に、社会福祉事業者等が求められる公益性も充足するものであろう。

第三者委員会は、社会福祉事業者等の下で設置されるものが原則的な設置形態となるが、自律的な設置が望めないケースや指導、監督を担う自治体等が報告・提言を求めるケースも考えられるところであり、社会福祉事業者等で構成される各種協会等の団体の下で設置されるもの⁵や、事案によっては行政機関の内部の委員会の下で設置されるもの⁶⁷が存在する。いずれの第三者委員会においても、その目的が問題状況の改善と社会福祉事業者等の信頼回復のみならず、高齢者及び障害者の個人の尊厳の保持等にある場合には、本ガイドラインの各規律は可能な範囲で適用されるべきものである。

1 第三者委員会の活動

(1) 虐待等に関連する事実の調査、認定及び評価

第三者委員会は、社会福祉事業者等において、虐待が発生した場合又はこれが疑われる場合、調査を実施し、事実認定を行い、これを評価して原因を分析する。

① 調査対象とする事実（調査スコープ）

³ ステークホルダー（stakeholder）とは、利害関係者のことを言う。企業・組織・行政機関等の団体に利害（影響を与え、又は責任を持ち、成功に関心）を有する者（従業員、顧客、株主、市民等）を含む広い概念である。ここでのステークホルダーとしての国民とは、事業者に保険料や補助金を通じて税金が投入されているという意味にとどまらず、国民の誰もが将来高齢者となりあるいは障害者となって被虐待者やその家族となりうるという意味で、全ての国民にとって利害関係があるという意味を含んでおり、この点で、企業等不祥事ガイドラインにおけるステークホルダーとはやや射程を異にする。本稿では、利用者、その家族、地域住民、関係機関及び国民をステークホルダーとする。

⁴ ステークホルダーが国民全体に及び得ることから、公表を不要とされるケースは、例えば虐待等の事実がおおよそ確認できなかった場合等極めて例外的なケースに限定されるであろう。

⁵ 一例としては、2015年に発覚した山口県下関市の障害者施設での虐待事案の検証委員会等がある。

⁶ 一例としては、2010年に発生した埼玉県春日部市の特別養護老人ホームでの虐待事案の検証委員会等がある。

⁷ 行政機関の内部に設置される場合には、「地方公共団体における第三者委員会調査等指針について」（日本弁護士連合会、2021年）も参照しつつ設置、運営を行うこととなる。

第三者委員会の調査対象は、第一次的には虐待等の発生の有無、背景及び要因である。それらの調査の過程において、調査対象となった虐待等、過去に発生した虐待等、組織のあり方（事業計画、内部統制、コンプライアンス、ガバナンス上の問題点及び法人の風土等を含む）等にも及ぶ。

② 事実認定

調査に基づく事実認定の権限は第三者委員会のみ属する。第三者委員会は、証拠に基づいた客観的な事実認定を行う。

③ 事実の評価及び原因分析

第三者委員会は、認定された事実の評価を行い、虐待等の原因を分析する。事実の評価と原因分析は、主として再発防止の観点から行われるものとし、法的責任追及のために行われるものではない。

(2) 説明責任

社会福祉事業者等には、虐待防止に向けた経営組織のガバナンスの強化、事業運営の透明性の向上及び地域における公益的な取組を実施する責務がある。第三者委員会は、このような観点から、ステークホルダーに対する説明責任を果たす目的で設置される委員会である。

(3) 提言等

第三者委員会は、調査結果に基づいて、再発防止策等の提言を行う。提言には、虐待等を受けた利用者が同一の施設等を利用せざるを得ないケースがあることを踏まえた視点も不可欠である。提言後も、必要に応じて事業者の運営に関与して、提言の効果的な実行について助言、協力を行うことがある。

2 第三者委員会の独立性及び中立性

第三者委員会は、依頼の形式にかかわらず、社会福祉事業者等から独立した立場でステークホルダーのために、中立・公正で客観的な調査を行う。

3 社会福祉事業者等の協力

第三者委員会は、その任務を果たすため、社会福祉事業者等に対して、調査に対する全面的な協力及びそのための具体的対応を求めるものとし、社会福祉事業者等は、第三者委員会の調査に全面的に協力する。

第2 指針

1 第三者委員会の活動についての指針

(1) 虐待等に関連する事実の調査、認定及び評価についての指針

① 調査スコープ等に関する指針

ア 第三者委員会は、社会福祉事業者等及び場合によっては行政機関等の

関係機関との協議を踏まえて調査対象とする事実の範囲（調査スコープ）を決定する。調査スコープは、第三者委員会設置の目的を達成するために必要十分なものでなければならない。

イ 第三者委員会は、社会福祉事業者等、関係機関との協議を踏まえて、調査手法を決定する。調査手法は、第三者委員会設置の目的を達成するために必要十分なものでなければならない。

② 事実認定に関する指針

ア 第三者委員会は、各種証拠を十分に吟味して、自由心証により事実認定を行う。

イ 第三者委員会は、虐待等を明らかにするために、法律上の証明による厳格な事実認定にとどまらず、疑いの程度を明示した灰色認定や疫学的認定を行うことができる。

③ 評価及び原因分析に関する指針

ア 第三者委員会は、法的評価のみにとらわれることなく、公益的観点から、ステークホルダーの視点に立った事実評価及び原因分析を行う。

イ 第三者委員会は、虐待等に関する事実の認定及び評価、過去に発生した虐待等、法人組織のあり方（事業計画、内部統制、コンプライアンス、ガバナンス上の問題点及び法人の風土等を含む）等にかかわる状況の認定及び評価を総合的に考慮して、虐待等の原因分析を行う⁸。

(2) 説明責任についての指針（調査報告書の開示に関する指針）

第三者委員会は、調査開始に先立ち、社会福祉事業者等と、調査報告書のステークホルダーへの開示に関連して、次の事項を定めるものとする。

① 社会福祉事業者等は、第三者委員会から提出された調査報告書を、原則として、遅滞なく、ステークホルダーに対して開示すること。

② 社会福祉事業者等は、第三者委員会の設置にあたり、調査スコープ、開示先となるステークホルダーの範囲、調査報告書を開示する時期・期間を明示すること。

(3) 提言等についての指針

第三者委員会は、提言を行うに際しては、社会福祉事業者等が実行する具体的な施策の骨格となるべき「基本的な考え方」を示す。必要に応じて、提言後も、第三者委員会の委員が虐待防止委員会に出席するなどして助言、協

⁸ 原因分析や再発防止策の観点は、これまでに公表されている虐待に関する第三者委員会の報告書等が参考となる。

力をすることができる。

2 第三者委員会の独立性及び中立性についての指針

(1) 起案権の専属

調査報告書の起案権は第三者委員会に専属する。

(2) 調査報告書の記載内容

第三者委員会は、社会福祉事業者等の新旧役員等に不利となる場合であっても、調査により判明した事実とその評価を調査報告書に記載する。

(3) 調査報告書の事前非開示

第三者委員会は、調査報告書提出前に、第三者委員会が事実の確認等のため必要と認める場合を除き、その全部又は一部を社会福祉事業者等に開示してはならない。

(4) 資料等の処分権

第三者委員会が調査の過程で収集した資料等については、原則として、第三者委員会が処分権を専有する。具体的な処分方法については、提言等の内容として言及された場合にはこれによるほか、予め第三者委員会の設置の目的に従い契約書や設置・運営規程等により定められることもある。

(5) 利害関係

社会福祉事業者等と利害関係を有する者⁹は、委員に就任することができない。

3 社会福祉事業者等の協力についての指針

(1) 社会福祉事業者等の協力が必須な事項

第三者委員会は、受任に際して、社会福祉事業者等に次の事項を求め、社会福祉事業者等は、それに協力するものとする。

- ① 第三者委員会に対して、社会福祉事業者等が所有するあらゆる資料、情報並びに社会福祉事業者等の役員及び職員へのアクセスを保障すること。
- ② 社会福祉事業者等の役員及び職員に対して、第三者委員会による調査に対する優先的な協力を業務として命令すること。
- ③ 第三者委員会の求めがある場合には、調査を補助するために適切な人数の社会福祉事業者等の役員及び職員による事務局を設置すること。当該事務局は第三者委員会に直属するものとし、事務局担当者と社会福祉事業者等の間で、厳格な情報隔壁を設けること。ただし、社会福祉事業者等の事

⁹ 利害関係を有する者の範囲は、個別具体的に検討する必要がある。詳細は、本ガイドライン解説第2の8(1)を参照されたい。

業規模等に照らし、事務局の設置が困難な場合には、相応の処置をとること。

(2) 社会福祉事業者等の協力が得られない場合の対応

社会福祉事業者等による十分な協力を得られない場合や調査に対する妨害行為があった場合には、第三者委員会は、その状況を調査報告書に記載することができる。また、協力の欠如や調査に対する妨害行為の程度によっては、第三者委員会としての業務が遂行不可能となる。そのような場合に第三者委員会の委員を辞任できるようにしておく必要がある。

4 関係機関とのコミュニケーションに関する指針

第三者委員会は、調査の過程において必要と考えられる場合には、捜査機関、行政機関、苦情処理第三者委員及びその他関係機関等と、適切なコミュニケーションを行うことができる。ただし、行政機関の指導、監査等に対し否定的な評価を行うことがあることから、中立性には十分注意する必要がある¹⁰。

5 第三者委員会の委員等についての指針

(1) 委員及び調査担当弁護士

① 委員の数

第三者委員会の委員数は3名以上を原則とする。

② 委員の適格性

第三者委員会の委員には、事案の性質により、弁護士のみならず、社会福祉士、精神保健福祉士、学識経験者、高齢者及び障害者分野の施設・病院の管理者・経営者等が委員として加わることが望ましい場合も多い。第三者委員会の委員となる弁護士は、施設等における虐待等に関連する法令の素養があり、社会福祉法制、社会福祉事業者等の組織論（内部統制、コンプライアンス及びガバナンス等を含む）に精通した者であることが期待される。委員である弁護士は、他の職種の委員らと協力して、多様な視点で調査を行う。

③ 調査担当弁護士

第三者委員会は、第三者委員会の委員とは別に調査担当弁護士を選任できる。調査担当弁護士は、第三者委員会に直属して調査活動を行う。調査担当弁護士は、法曹の基本的能力である事情聴取能力、証拠評価能力及び事実認定能力等を十分に備えた者でなければならない。加えて、虐待防止

¹⁰ 例えば、「神出病院における虐待事件等に関する調査報告書【公表版】」においては、行政の対応の杜撰さが指摘されている。

法令、社会福祉法令及び社会福祉事業に精通した者でなければならない。

(2) 調査を担当する専門家

第三者委員会は、事案の性質により、医師、社会福祉士、精神保健福祉士及びデジタル調査の専門家等の各種専門家に調査の一部を委任することができる。これらの専門家は、第三者委員会に直属して調査活動を行う。

6 その他

(1) 調査の手法など

第三者委員会は、次に例示する各種の手法等を用いて、事実をより正確、多角的にとらえるための努力を尽くさなければならない。

加えて、虐待等を受ける高齢者は要介護状態にある可能性が高く、また、障害者は支援を必要としている可能性が高いことから、聞き取りの際には、高齢者又は障害者が自身の意見を十分に表明できるよう、十分な配慮が必要である¹¹。

(例示)

① 関係者に対するヒアリング

第三者委員会の委員及び調査担当弁護士は、関係者に対するヒアリングが基本的かつ必要不可欠な調査手法であることを認識し、十分なヒアリング¹²を実施すべきである。

② 書証の検証

第三者委員会が、関係する文書を検証することは必要不可欠な調査手法であり、あるべき文書が存在するか否か、存在しない場合はその理由について検証する必要がある。なお、検証すべき文書は電子データで保存された文書（またパソコン等で削除・抹消された復元データ）も対象となる。

③ 証拠保全

第三者委員会は、調査開始に当たって、調査対象となる証拠を保全し、証拠の散逸、隠滅を防ぐ手立てを講じるべきである。社会福祉事業者等は、証拠の破棄、隠匿等に対する懲戒処分等を第三者委員会に対し、明示すべきである。

④ アンケート調査

社会福祉事業者等の組織、統制環境、コンプライアンスに対する意識、ガバナンスの状況などを知るためには社会福祉事業者等の役員及び職員を

¹¹ 聞き取りの際には、福祉、医療の各専門職の立会いの下、行う必要がある。

¹² 記録の正確性の担保、争訟準備等の観点等から、必要に応じて録音録画の手法によることも検討されるべきである。

対象としたアンケート調査が有益なことが多いことから、第三者委員会は
この有用性を認識する必要がある。

⑤ 統制環境等の調査

社会福祉法人、医療法人の場合には、理事長、理事会に対する評議員会
等の牽制機能が十分に発揮できているか否か、その他ガバナンスの状況な
どを確認する必要がある。

⑥ 自主申告者に対する処置

第三者委員会は、社会福祉事業者等に対して、事案に関する役員及び職
員の自主的な申告を促進する対応を求めるとともに、自主的な申告をした
ことに基づき不利益処分を行わないことの表明を併せて求めるべきであ
る。

⑦ 第三者委員会専用のホットライン

第三者委員会は、必要に応じて、職員や利用者又はその家族らにより虐
待等に関する情報等の提供ができるホットラインを設置することが望ま
しい。

(2) 報酬

弁護士である第三者委員会の委員及び調査担当弁護士に対する報酬は、時
間制を原則とする。

第三者委員会は、社会福祉事業者等に対して、その任務を全うするため
には、既述のとおり、独立性が確保され、弁護士等第三者により構成された事
務局の設置による運営のほか、相応の人数の専門家が相当程度の時間を費や
す調査が必要であり、それに応じた費用や事務に伴う経費が発生することを、
事前に説明しなければならない¹³。

(3) 辞任

委員は、第三者委員会に求められる任務を全うできない状況に至った場合、
辞任することができる。

(4) 文書化

第三者委員会は、その設置にあたって、社会福祉事業者等との間で、本ガ
イドラインに沿った事項を確認する文書を取り交わすことができる。

(5) 本ガイドラインの性質

¹³ 地方自治体から依頼を受けて第三者委員会が設置される場合には、通常、地方自治体の報酬
体系が会議日当を前提としており、弁護士委員が中心となっていくことが多い起案、調査及び
事務作業についての報酬が含まれていないことが多い。それらの点についても、就任（契約）
段階で地方自治体と個別具体的に十分協議を行い、適正な報酬が担保される必要がある。

本ガイドラインは、第三者委員会の目的を達成するために必要と考えられる事項について、現時点におけるベスト・プラクティスを示したものであり、第三者委員会の委員となる弁護士等の協議において定められた方針等を拘束するものではない。

(6) 第三者委員会の設置形態等

本ガイドラインの全部又は一部が、適宜、内部調査委員会、各種団体内に設置された第三者委員会及び行政機関に設置された第三者委員会に準用されることが期待される。

以 上