

〔原著論文〕

## 相模原市障害者等殺傷事件を契機とした

### 精神保健医療福祉制度の動向（第三報(最終報)）

—29年精神保健福祉法改正法案に対する日本精神保健福祉士協会の見解・要望の妥当性について—

#### Recent Trends of Mental Health and Welfare Services : A Knife Attack on a Care Centre for People with Disabilities in Sagami-hara City Case (Part 3)

樋澤 吉彦  
Yoshihiko Hizawa

1. 緒言 —目的と問題関心—
2. 29年改正法案に対する協会の対峙の姿勢 —見解・要望の検討—
  - 2-1. 「見解」
  - 2-2. 「要望」
3. 当初案の趣旨削除後の29年改正法案に対する協会の是々非々の関与の姿勢
4. 29年改正法案廃案後の動向 —当面のまとめ—
5. 結語 —ソーシャルワークの暴力性と今後の課題—

**要旨** 本稿は、2016（平成28）年7月26日未明、神奈川県相模原市にある障害者施設「津久井やまゆり園」において発生した障害者支援施設入所者等殺傷事件（「事件」）を契機とした精神保健医療福祉の動向に関する第一報及び二報に続く第三報（最終報）として、精神保健福祉分野のソーシャルワーカー（精神保健福祉士）の職能団体である日本精神保健福祉士協会（協会）による、「事件」を経て2017（平成29）年2月8日に公表され、同28日、第193回国会に上程され結果的には継続審議の後いったん廃案となった精神保健福祉法改正法案（29年改正法案）に至るまでに発出された11の見解・要望の詳解を行うことを目的としている。29年改正法案「当初」案までの協会の一貫したスタンスは、(1)29年改正法案は「事件」の「検証」の場でなく、2013（平成25）年の精神保健及び精神障害者福祉に関する法律改正（25年改正法）第41条第1項及び附則第8条に基づき2016（平成28）年1月7日に設置された「これからの精神保健医療福祉のあり方に関する検討会」（あり方検討会）において議論すべき、(2)「社会防衛」、「再発防止」のための措置入院制度改革には反対、という2点に収斂させることができるが、(1)については当

該スタンスを明示している見解公表より前に再開されたあり方検討会の場に、「事件」の「検証」目的のために厚生労働省内に設けられた「相模原市の障害者支援施設における事件の検証及び再発防止策検討チーム」により2016（平成28）年9月14日に公表された「中間とりまとめ～事件の検証を中心として～」（「中間とりまとめ」）が資料として配布されている。また（2）のスタンスは措置入院制度の中身ではなくその名目上の提案趣旨（目的）のみに対するものであることが、29年改正法案「当初」案の趣旨の削除とその直後の見解によって顕在化する。29年改正法案「当初」案の提案趣旨は、参議院厚生労働委員会の場において（同様の事象の）「再発防止」に関する箇所が法案の中身の実質的な修正はなされないまま厚労相の「お詫び」とともに突如削除された。しかし法案内容自体は修正されず、当該委員会は、そもそもの根拠（立法事実）の存否をめぐって混乱し、廃案に至ることとなる。協会は以上の顛末に比して趣旨の削除プロセスに肯定的評価を示している。協会の肯定的評価の姿勢の背景には、法案における排他的職能の要望が示唆される。29年改正法案は25年改正法の附則に基づくものであるということを目にしながら、実際は「事件」を契機として措置入院制度に焦点化されている。協会が本来この時点で行わなければならないことは、中身はそのまま外装のみ「社会復帰（の促進）」という趣旨へと転換された29年改正法案の本質的な趣旨の剔出とその批判的検証でなければならない。しかし協会は、この検証を「単なる批判」として切り捨ててしまっている。このことは29年改正法案「当初」案における本質的な趣旨一すなわち「再発防止」一を逆に補強する可能性があると考えられる。

キーワード：日本精神保健福祉士協会、精神保健福祉法、措置入院

## 1. 緒言 ——目的と問題関心——

本稿は、2016（平成28）年7月26日未明、神奈川県相模原市にある障害者施設「津久井やまゆり園」において当該施設の元職員（以下、被告Uと略す）により入所者19名が刺殺され、職員を含む27名が重軽傷を負わされた事件（以下、「事件」と略す）を契機として、神奈川県が設置した「津久井やまゆり園事件検証委員会」により同年11月25日に公表された「津久井やまゆり園事件検証報告書」（以下、「県報告書」と略す）、及び厚生労働省（以下、厚労省と略す）内に設けられた「相模原市の障害者支援施設における事件の検証及び再発防止策検討チーム」（以下、国検討チームと略す）により同年12月8日に公表された「報告書～再発防止策の提言～」(以下、「国報告書」と略す)の要点整理（第一報、樋澤2017a）、及び「事件」の検証報告であるはずの「国報告書」が、2013（平成25）年の精神保健及び精神障害者福祉に関する法律改正（6月19日公布。以下、法自体は精神保健福祉法と略す。また、この時改正された精神保健福祉法を25年改正法と略す）第41条第1項及び附則第8条に基づき2016（平成28）年1月7日に設置された「これからの精神保健医療福祉のあり方に関する検討会」（以下、あり方検討会と略す）により2017（平成29）年2月8日に公表され、同28日、第193回国会に上程され結果的には継続審議の後いったん廃案となった精神保健福祉法改正法案（以下、適宜29年改正法案もしくは法案と略す）の土台となった「報告書」（以下、「あり方検討会報告書」と略す）の趣旨転換に接続するまでの

相模原市障害者等殺傷事件を契機とした精神保健医療福祉制度の動向（第三報（最終報）  
—29年精神保健福祉法改正法案に対する日本精神保健福祉士協会の見解・要望の妥当性について—（樋澤 吉彦）  
経緯の詳解（第二報、樋澤 2018）に続く第三報（最終報）として、精神保健福祉分野のソーシャルワーカー（以下、PSWと略す。「精神保健福祉士」に特化する場合は精神保健福祉士とする）の職能団体である日本精神保健福祉士協会（以下、協会と略す）による、「事件」を経て29年改正法案に至るまでに発出された11の見解・要望の詳解を行うことを目的としている1）。

既報でも述べた通り一連の本研究の先にある目的は、(1) 29年改正法案が何を志向しているのか、及び(2) 協会は29年改正法案において「社会復帰」をどのように捉えたうえで如何なる職能獲得を目指しているのか、という2点である。換言すれば、そもそもその目的に不合理性を有している29年改正法案に対する協会の見解・要望の詳解を通して、職能団体の第一義的な存在根拠であり「本能」的活動ともいえる排他的職能要望の本事象における妥当性、正当性を検証するという点にある。

本論に入る前に既報の概要を述べておきたい。

第一報では神奈川県及び国による「事件」検証報告の詳解を行った。「県報告書」はあくまで関係機関の連携の不備に焦点化されたものであり、29年改正法案に直接的な影響を与えているものではない。しかし「県報告書」は端的にいえばやまゆり園側の県への報告・連絡の不備に収斂されており、加えて「警察」を含めた関係機関の連携に言及されている。この点は29年改正法案に盛り込まれている保健所設置自治体の義務事項と規定されている「退院後支援計画」作成の前提となる「精神障害者支援地域協議会」の設置案に結びつくものといえる。それに対して「国報告書」は、「事件」の「特異性」を前提としながら、他方で全体の5割近くを割いて「事件」を精神障害者一般の問題に敷衍したうえで精神保健福祉法における措置入院解除後のフォローアップ体制の不備に焦点化されている。「国報告書」は(1)「退院後支援計画」の作成、(2)「調整会議」の開催、(3)措置入院先病院における「退院後生活環境相談員」の選任、そして(4)措置入院先病院における「退院後ニーズアセスメント」の実施の4点が提案されている。

第二報では25年改正法に至るまでの精神保健医療福祉の主要論点と「事件」前までのあり方検討会における議論の整理、及び「事件」後の「国報告書」を受けた「あり方検討会報告書」の趣旨転換の様相とそれを土台とした29年改正法案の主要改正事項の整理を行った。25年改正法以降「事件」直前までの主要論点は、保護者制度廃止に伴う医療保護入院の同意と意思決定支援に伴う代弁者に関する論点、及び精神病床の機能分化と「病床転換」、「重度かつ慢性」患者の「除外」という「条件付き」の地域移行に関する論点に焦点化されていた。しかし「事件」後の「国報告書」を受けたあり方検討会は、措置入院解除後の地域におけるフォローアップ体制のあり方に論点が移行された。上述の通り趣旨転換された「あり方検討会報告書」は、再発防止ではない旨を強調されながらもほぼそのまま29年改正法案に反映されることとなった。

## 2. 29年改正法案に対する協会の対峙の姿勢 ——見解・要望の検討——

協会は「事件」後、「事件」及び29年改正法案に対して11の見解・要望を公表している（2018年現在）。

<見解>

- ①「障害者入所施設における殺傷事件に関する見解」(2016(平成28)年7月28日)
  - ②「措置入院制度の見直しの動きに関する見解」(2016(平成28)年8月8日)
  - ③「相模原市の障害者支援施設における事件の検証及び再発防止策検討に関する意見」(2016(平成28)年10月31日)
  - ④「『相模原市の障害者支援施設における事件の検証及び再発防止策検討チーム』報告書に対する見解」(2016(平成28)年12月14日)
  - ⑤「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の一部を改正する法律案」に関する見解(2017(平成29)年3月6日)
- 法案提案趣旨削除後—
- ⑥「『精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の一部を改正する法律案』の審議経過に関する見解」(2017(平成29)年4月17日)
  - ⑦「精神保健福祉法改正に係る本協会の対応について」(2018(平成30)年2月15日)

<要望>

- ①「措置入院制度の見直しに関する要望書」(2016(平成28)年11月9日)
  - ②「措置入院制度等の見直しに関する要望書」(2016(平成28)年12月22日)
  - ③「精神保健福祉法の改正に関する意見書」(2017(平成29)年2月14日)
- 法案提案趣旨削除後—
- ④「措置入院者に係る退院後生活環境相談員の選任に関する要望書」(2017(平成29)年6月27日)

2-1. 「見解」

見解①は「事件」直後の協会としての見解である。見解⑤～⑦及び要望③、④は「国報告書」を受けて2017(平成29)年2月8日に公表された「あり方検討会報告書」、及びそれを受けたかたちで同月28日に国会に上程された29年改正法案の動向に合わせて適宜、見解・要望として公表されている。要望①、②、④は厚労省を、要望③は政府与党である自民党政務調査会を名宛人とした要望書である。

見解①は「事件」発生から間もなく公表されたものである。冒頭、被告Uによる「事件」に関する重度重複障害者に対する差別・偏見発言に対する「憤り」に加えて、同種の意見がインターネット等で散見されることに対する「憂慮」する旨が述べられている。また被告Uに措置入院歴があったことがあたかも「事件」の原因のごとくマスコミ報道されていることに対する憂慮と、報道機関に対する「正確かつ慎重な発信」、及び国民に対して報道に惑わされることのない「冷静な反応」を求めている。

その後見解②及び見解③が公表される。見解②は厚労省により、国検討チーム第1回会議が2016（平成28）年8月10日に開催される旨の報道発表がなされた同月8日にあわせて協会の見解として発表されたものである。見解③は同年10月31日に開催された国検討チーム第7回会議の場において関係団体ヒアリング出席者2）として招聘された際の配布資料である。

見解②は冒頭で、「事件」と精神疾患とを関係づけたうえでの政府による措置入院制度見直しについて懸念を表明している。そのことをふまえたうえで措置入院自体については「社会防衛装置として機能し得ないことを確認したうえで、精神障害者にとって適切な医療の確保と福祉の増進等を図ることを目的とした精神保健福祉法の趣旨に則り行われるべき」と述べられており、制度改革自体は必要との認識が示されている。具体的内容は、(1) 自傷他害要件の厳正化・標準化、治療可能性等の診断基準の明確化による通報から措置入院に至る流れの再点検の必要性、(2) 医療観察法と精神保健福祉法上の措置入院の使い分けの曖昧さ、及び（医療保護入院制度と比較して）手薄な退院支援という課題についての検討である。以上をふまえて「治安的色彩を帯びるこの法規定自体の抜本的な見直しに、今こそ着手すべきである」としている。

見解③は「事件」検証に際して、(1)「幅広い見地」からの検証と再発防止策検討、(2)精神科医療、措置入院制度及び退院後の継続的な支援を「再発防止策」として議論することに対する疑義、(3) ノーマライゼーション、インクルーシブ社会実現のための取り組みの推進、(4) 福祉人材の確保と育成方法の見直し（人権教育、待遇改善、教育・研修体制の強化）、(5) 仮に「事件」被疑者をクライアントとしてソーシャルワークを展開する場合の「時間と費用の保障」、以上5点の意見が述べられている。最後に措置入院制度はあくまで「事件」とは切り離れたうえで、あり方検討会で検討すべき事項である旨も添えられている。(1)の「幅広い見地」とは「刑事司法における対応の検証と課題抽出」のことを指している。また(5)については措置入院だけに限定できるものではないとの文言もあることから、措置入院者の退院後生活環境相談員の選任要件に精神保健福祉士を充てることのみならず、自治体への精神保健福祉士の配置等、この後の協会による具体的な排他的職能の要望を示唆するものと言える。(5)の意見は要望②で具体的に提起されている。

見解②及び見解③ともに冒頭において、「社会防衛」、「再発防止」のための措置入院制度改革には一貫して反対する旨の文言があり、協会によるこの見解は一貫しているが、留意すべき点がある。それはすなわち、措置入院制度はあり方検討会において議論すべきとする見解③公表時期の一月ほど前の同年9月14日に国検討チームにより公表された「中間とりまとめ～事件の検証を中心として～」(以下、「中間とりまとめ」と略す)が、同年9月30日に再開されたあり方検討会第3回会議資料としてすでに配布されている点である3)。当該会議以降、あり方検討会の議論の方向性は、25年改正法の持ち越し論点であった保護者制度廃止に伴う医療保護入院における同意のあり方と精神病床の機能分化と退院促進という本来の目的から、「事件」を契機とした措置入院のあり方に関する議論へと一変している。そして協会は、見解③において表明している通り措置入院制度の検討の主戦場があり方検討会に移った以降、措置入院制度のあり方について排他的職能

要望を含む具体的且つ積極的な発言を見解・要望として公表している。

見解④は、後述する要望①～②の間の同年12月8日に出された「国報告書」に対する協会の見解として公表されたものである。冒頭で「精神保健福祉法における措置入院制度には不十分な点が多く、改正が望まれることには言を俟たない」という見解が示されている。そのうえで、「事件の発生と被疑者の措置入院歴の因果関係さえ不明な時点で、事件の再発防止と関連づけて措置入院制度の運用にのみ具体的な提案が詳細になされていること」に対しては「政府の意図」を感じさせると述べられており、これまでのものと比較してより強い批判的見解が示されている。「国報告書」における措置入院制度改革案に対しては、(1) 措置入院者に特化した検討ではなくあり方検討会において「他の入院制度や地域生活支援体制の整備と一体的に検討」すること、(2) 「事件」の特異性を指摘していながら、他方で「全ての措置入院患者の（医療保護入院や任意入院を経た後も含む）退院後の地域社会での孤立防止と事件の再発防止」を企図して「行政責任において継続的な支援を行うよう提案」していることの矛盾の指摘、(3) 「国報告書」で提案されている「措置入院患者の退院後の行政責任による計画的な支援」は『監視』を想起させるものであり、「本人の意思に基づかない」医療や福祉の拡大流用には反対であるとする意見表明、(4) 「措置入院制度の運用実態に関する調査」により措置入院制度運用の都道府県格差が明確になっているにも関わらず、退院後の支援の全体調整を自治体や民間に委ねることができることとする提案がなされていることに対して「調査結果の分析が不十分」であるとする指摘、そして(5) 措置診断における他害のおそれが精神障害によるものか否かの判断が難しい場面における「警察の関与のあり方」の検討の不足、というようにより詳細な指摘と批判的見解が述べられている。

見解⑤は29年改正法案当初案が2017（平成29）年2月28日、第193回国会に上程されたことを受けて公表されたものである。既述の通り29年改正法案当初案は「事件」のような事象の「再発防止」を趣旨としたうえで措置入院制度の改正を主軸とした法案であった。見解⑤では冒頭で、法案当初案の「再発防止」という趣旨について「あたかも精神医療と地域精神保健福祉の不備が今回の事件を生み出したかのような印象を国民に与えることになり、承服できるものではない」というように、これまで同様、厳しい批判的見解が示されている。そのうえで、「入院中の患者の意思決定支援等」を「必須事業」とすることに加えて法案における措置入院制度改正について、(1) 措置入院者に特化した退院後支援制度に対する違和感、(2) 「退院後の地域生活には『医療中心ではなく、生活モデル中心（福祉主導）』の支援が求められる」ことをふまえて精神保健福祉士を退院後生活環境相談員の選任要件とすること、そして(3) 「退院後の地域における支援は、適切な保健・医療を支援する保健所や福祉的視点からのかかわりを担う地域援助事業者との連携が肝要」であり、「こうした役割を担う保健所」全てに精神保健福祉士を配置する必要性、の3点について述べている。見解④とは文の前後が逆になっており、見解④と比して見解の主軸は措置入院制度のあり方となっている。また後述の通り協会は、ここで述べられている排他的職能の要望について、見解⑤公表の前年にあり方検討会の場においてすでに具体的な要望として提示している。

見解⑤公表に至るまでの協会の一貫したスタンスは、(1) 29年改正法案はあり方検討会におい

相模原市障害者等殺傷事件を契機とした精神保健医療福祉制度の動向（第三報(最終報)）  
—29年精神保健福祉法改正法案に対する日本精神保健福祉士協会の見解・要望の妥当性について—(樋澤 吉彦)  
て議論すべきであるという点、(2)「社会防衛」、「事件」のような事象の「再発防止」のための措置入院制度改革には反対であるという点の2点に収斂させることができる。前者(1)はいつけんテクニカルな論点であるが、上述の通り「中間とりまとめ」以降、検討の主戦場は「事件」を契機とした措置入院制度のあり方へと論点が転換されたあり方検討会ヘシフトとしている。協会による具体的な排他的職能の要望についてもこれ以降、積極的に行われている。後者(2)のスタンスはむしろこの後も一貫している。ただしこのスタンスの一貫性は措置入院制度の中身というよりはそれの名目上の提案趣旨(目的)のみに対する一貫性であることが、29年改正法案当初案の趣旨の削除とそれに対する見解⑥によって顕在化する。

29年改正法案当初案の提案趣旨は、2017(平成29)年4月13日参議院厚生労働委員会の場において、「事件」のような事象の「再発防止」に関する箇所が法案の中身の実質的な修正はなされないまま削除された。すなわち「医療の役割は、治療、健康維持推進を図るもので、犯罪防止は直接的にはその役割ではない」旨が強調されることとなった。しかし、結局はその不自然な審議過程が法案推進側にとっては逆にアダムとなり廃案に至ることとなった経緯は既報で述べた通りである。見解⑥は法案当初案の趣旨の削除に合わせて公表されたものである。29年改正法案の顛末に比して、協会は以下の通り冒頭で法案当初案の趣旨削除に対して肯定的評価を示している。

本協会は、かねてより、精神保健福祉法における措置入院制度の見直しについて、相模原市の障害者支援施設における事件と切り離して協議検討するよう要望してきました。この度、政府が審議過程において、改正法案概要の「改正の趣旨」から相模原事件の再発防止を法改正の目的であると誤解させるような表現を削除したことにつき、遅すぎた感否めないものの本協会としては肯定的に受け止めています。報道過程を通じて形成される歪んだ社会的認知のままに、法改正に至った過去の過ちを繰り返さぬよう、国会審議中であって食い止めた姿勢は評価したいと思います。

加えて法案当初案の趣旨削除は「精神病患者監護法から精神衛生法の改正等々と連綿と続く、社会防衛策としてのこの法の成り立ちそのものを見直す覚悟の表れ」であり、「精神科医療をその他の医療から切り離して規定する現行の精神保健福祉法の抜本的見直しの端緒に立つことを示すもの」と認識する旨の表明もなされている。当該の参議院厚生労働委員会議事録を見る限り、法案当初案の第一義的な趣旨であった「事件」を契機とした「再発防止」の文言の削除については、少なくとも厚労省から委員に対する事前の告知は無く、また法案内容自体もほとんど修正のないままの突然の趣旨の削除であったことが伺える、提案側に対する厳しい追及の痕跡がある4)。繰り返しになるが、法案当初案の趣旨削除はこの後、法案の立法事実の存否の議論に接続し、廃案という顛末に至ることとなる。しかし協会はこの顛末に対する認識として、「国会審議中であって食い止めた」、「この法の成り立ちそのものを見直す覚悟の表れ」といったやや大仰な表現で肯定的に評価する姿勢を示している。

## 2-2. 「要望」

協会は29年改正法案の議論は上述の通り「事件」検証に付随して行うのではなく、あり方検討会で行われるべきとの見解を示している。そのため法案の中身の議論があり方検討会に移行した見解③以降、やはり上述した保留付きではあるものの、法案に対する具体的な要望を適宜、発出している。総じて「見解」におけるスタンスを土台にした措置入院制度改正に伴う排他的職能の要望が主軸となっている。

要望①及び要望②は名宛人を厚労省社会・援護局障害保健福祉部長及びあり方検討会座長とした要望である。要望①は前節で取り上げた見解③公表の10日後の2016（平成28）年11月9日付のものであり、同月11日に開催されたあり方検討会第4回会議資料として、要望②は同年12月22日に開催された同第5回会議資料（同日付発信）として配布されている。要望②は要望①の検討課題についてより具体的に提起されているものであり、要望①と要望②とは一体のものともみることができる。要望④は2017（平成29）年6月18日に第193回国会が閉会、結果的に法案が継続審議となった直後の同月27日付に、厚労省社会・援護局障害保健福祉部長を名宛人として発出された要望である。

要望①では、(1)強制入院制度の抜本的な見直しに向けた「精神医療、保健福祉、警察、司法等の有識者と精神障害のある人」で構成された検討の場の設置、(2)措置入院制度において早急に見直しすべき課題をあり方検討会において検討することの2点の要望が示されている。

要望②では特に要望①の(2)についてより具体的に述べられている。はじめに、(1)全国共通のガイドラインの導入による措置運用格差の是正、均てん化、(2)措置入院歴の有無に限らない包括的な支援が提供される仕組みの構築の2点の要望が示されている。(1)については更に、(i)警察官通報から措置入院に至るまでの入口段階での地域（都道府県）格差の解消、(ii)措置入院者等の退院請求等の速やかな審査、(iii)ガイドラインに沿った措置入院中のクリティカルパスの導入、(iv)都道府県及び市区町村への精神保健福祉士の配置、(v)措置入院者に対する一定の経験を有した精神保健福祉士による退院後生活環境相談員の選任の義務付け、(vi)精神科病院従事者に対する全国統一の措置入院制度に係る研修の義務付け、そして(vii)診療報酬の見直し等による財源の確保の7点が挙げられている。このうち(i)～(iii)までについては全国共通ガイドラインの導入による運用を要望している。また、時系列的にいうとここではじめて精神保健福祉士を措置入院者の退院後生活環境相談員の選任要件とすることを要望している。

協会は、法案が第193回国会に上程される直前の2017（平成29）年2月14日、提出法案内容に実質的な影響力を有する自由民主党政務調査会の厚生労働部会障害福祉委員長及び同障害者問題調査会長名による「厚生労働部会障害福祉委員会・障害児者問題調査会合同会議」における「精神保健福祉法の改正に関する団体ヒアリング」に関連団体の一人として招聘されている5)。要望③はその際の提出資料である。要望③では、(1)措置入院者の退院後の医療等の継続的な支援を確実に受けられる仕組みの整備、(2)医療保護入院の入院手続き等の見直しの2点の要望が示されて



相模原市障害者等殺傷事件を契機とした精神保健医療福祉制度の動向（第三報(最終報)）  
—29年精神保健福祉法改正法案に対する日本精神保健福祉士協会の見解・要望の妥当性について—(樋澤 吉彦)  
いる。特に(1)では、(i)措置入院退院者限定の特別な制度ではなく精神障害者全般に対する地域精神保健医療福祉体制の構築の必要、(ii)措置入院者の退院後生活環境相談員は精神保健福祉士を選任することを原則とした（医療保護入院と同様に）地域援助事業者等との連携の構築と「多職種支援チーム」資質向上のための研修受講の必須化、(iii)全保健所への精神保健福祉相談員の配置の3点を挙げている。要望③は基本的にはこの間に発出された要望と同様のものである。

要望④は冒頭で、この時点で継続審議となった法案において措置入院者の退院後生活環境相談員の選任が義務づけられている点に関して「本協会も関心を寄せているところ」である旨の記載がある通り、同職の排他的職能の要望に特化したものとなっている。加えて、現行の医療保護入院者の生活環境相談員1人につき概ね50人以下という目安に対して、措置入院者の生活環境相談員には退院後支援計画の作成や多職種チームの中心的存在となることが想定されているため、担当数は医療保護入院者と合わせて20人以内が望ましい旨の記載もある。特に後者については、要望②において措置入院者1人につき1名の生活環境相談員の選任の義務付け（選任の必置）に次いで具体的な要望事項となっている。

以上の通り協会による要望は、むしろ排他的職能（都道府県及び市区町村への精神保健福祉士の配置、措置入院者に対する精神保健福祉士による退院後生活環境相談員の選任の義務付け）がその軸であるが、法案提出前に限れば、必ずしもそれに収斂されているわけではない。要望①では措置入院を含めた強制入院制度全般の抜本的な見直しについて言及している。要望②はおおむね措置入院制度の見直しに特化した要望であるものの、排他的職能要望のみならず、以前より指摘されていた措置入院制度全般に対する改善提案がなされている。但し法案提出後は要望③及び④にみるように職能の要望に特化されている。

### 3. 当初案の趣旨削除後の29年改正法案に対する協会の是々非々の関与の姿勢

29年改正法案が廃案となった第193回国会以降、実質的に上程のうえ審議される可能性のあった第196回国会（常会、2018（平成30）年1月22日～7月22日）会期中に協会は見解⑦を公表する。なお29年改正法案について厚労省はその後、見解⑦公表の約一月後の同年3月13日までに法案上程を断念している（東京新聞2018）。見解⑦は29年改正法案に対する「複数の構成員」による「反対の立場を表明しないことへの懸念」に対して、当該国会に法案が上程されることを見越して、協会のスタンス及び法案への意見について「あらためて」、「情報共有」することを目的としている旨が冒頭において示されている。文書の最後には協会が本事象に関して発出してきた見解・要望の一覧も付記されている。協会に寄せられたという複数の会員による「懸念」の中身については不明であるが、見解⑦は以下の引用の通り、「あらためて」の「情報共有」に止まらない、法案（特に措置入院制度改正）に対する是々非々の関与の決意表明の意味合いを有している。

（前略）今回の事件を端緒とする改正法案提出までの一連の流れに対しては一定の危機感を

有し、事件の報告書や改正法案の一部の内容については反対の立場を表明してきました。しかし、本協会のスタンスは、いかなる場合においても単なる批判や根拠なき反論を展開することに終始せず、あらゆる情報の収集と現状の分析に努め、精神障害者の利益と福祉を最優先に考えた「代替案」を述べることを何よりも大切にしています。本協会は今後もこのスタンスを変えるつもりはありません。

(前略) 結果として、改訂に改訂を重ねて完成したガイドライン(筆者注)には本協会の意見が相当程度反映されており、改正案にただ反論するだけではなく、反対すべきは反対しつつも建設的かつ協力的な姿勢を貫いた本協会の努力が奏功した結果となりました。

協会のいう「単なる批判や根拠なき反論」とは、換言すれば、代替案無き批判・反論の無意味性についての協会による批判である。「根拠なき反論」は、当該の反論において根拠が示されていない、もしくは実際に根拠が存在しないのであれば文言の通りである。しかし筆者は、「単なる批判」についてはその矛先如何によっては必ずしも否定されるものではないと考える。また見解⑦では「単なる批判」を批判する意味で『代替案』を述べることの大切さを述べている。「代替案」はすなわち「代案」のことであると考えられるが、代案は「対案」とはじゃっかん異なり、一般的に提案主体が不測の事態に備えて準備している代わり(替わり)の案のことを指す。本来的には「代替案」ではなく「対案」のほうが正しいように思われる。また仮に協会のいう代替案が「対案」の意を持つものであったとしても、これまで見てきたように協会の見解・要望は29年改正法案における措置入院制度改正の種々の事項に沿ったものであり、「対案」とはニュアンスが異なる。本稿ではこの点はこれ以上言及しないが、ここで筆者が指摘しておきたいことは、協会のいう「代替案」を提示することが、協会が批判すべき当初案の理念・思想を逆に補強することになる可能性があるということである。

そもそも協会は過去に発出した見解・要望、また機関誌論考等においてどの程度、措置入院制度に言及しているのか。見解⑦では、29年改正法案は25年改正法の附則にある見直し規定に基づき「今回の事件のあるなしにかかわらず」議論が行われていたものであり、措置入院運用については「以前から指摘されていた措置入院運用にかかる都道府県格差や権利擁護機能の脆弱性など、法改正の必要性は本協会としても強く認識しており、その改正に向けた議論には始めから積極的に参画していくつもり」であった旨が述べられている。

協会は機関誌において「事件」前までの25年改正法前後の動向をふまえた、29年改正法案に関する特集を2回組んでいる(日本精神保健福祉士協会2015、同2016)。前者(通巻101号)は「改正精神保健福祉法を現場から検証する--法改正をチャンスに転換するために--」、後者(通巻108号)は「精神保健福祉法改正を現場から検証する--法改正をチャンスに転換できているか?」と銘打っている。なお後者は、発行日が「事件」直後である2016(平成28)年12月25日であり、おそらくは編集の時間的な都合により「事件」については当該発行日までには協会より発出さ

相模原市障害者等殺傷事件を契機とした精神保健医療福祉制度の動向（第三報(最終報)）  
—29年精神保健福祉法改正法案に対する日本精神保健福祉士協会の見解・要望の妥当性について—(樋澤 吉彦)  
れた見解とともに巻頭言（水野 2016）で触れられている程度となっている。「事件」に関しては2017（平成 29）年 3 月 25 日発行の次号である通巻 109 号（日本精神保健福祉士協会 2017）において座談会（大屋他 2017）及びそれをふまえた協会副会長（2019 年現在）田村綾子による論考（田村 2017）が掲載されている。詳解は次報以降にゆずるが、少なくとも 25 年改正法が残した課題に限定された「事件」前の両号に所収されている論考をみるかぎり、保護者制度廃止後の医療保護入院における同意者の課題、権利擁護の「担い手」に関する課題に収斂されており、措置入院のあり方を主題とした論考はない。本邦における基本的な学術情報データベースである NII 学術情報ナビゲータ（CiNii）を用いて協会機関誌（『精神保健福祉』）を条件とした「措置」、「強制」それぞれについて検索した結果は 0 編である 6）。

なお、前者の特集号に所収されている協会常務理事（2019 年現在）木太直人による論考において、協会の前身である日本ソーシャル・ワーカー協会が 1999（平成 11）年に厚労省に宛てた「精神保健福祉法の検討に関する要望」を取り上げられている。その中で木太は当該機関誌発行年より「16 年前にすでに」、協会が医療保護入院の廃止、及びやむを得ない場合に限り措置入院とすること、また二次医療圏ごとの必要精神病床の設定に関する旨の要望を出していることに触れ、「特筆に値する」旨を述べている（木太 2015：10）。協会ホームページには 2004（平成 14）年度以降に発出された見解・要望が掲載されているが、「事件」以前である 2016（平成 28）年度 7 月までに発出されたものの中で措置入院に言及しているものは 4 点のみである 7）。内、2 つは診療報酬改定時期にあわせた「精神科地域定着連携指導料（仮称）」の新設要望である。また、2015（平成 27）年 12 月 28 日付発出の厚労省社会・援護局長を名宛人とした 29 年改正法案に向けての要望書では、非自発的入院制度の見直しとして医療保護入院制度を措置入院制度の 1 類型に再編（医療保護入院の廃止）することを提案している。これは上述した木太論考で触れられている過去の協会見解と同様である。

諸点をふまえると少なくとも協会は、非自発的入院（強制入院）のうち措置入院制度は存置させたうえで、医療保護入院については権利擁護の観点等から廃止を含めた制度改善の見解を有していたといえる。

29 年改正法案は、法案の中身自体はほとんど修正・変更なく当初案の提案趣旨の中軸であった「再発防止」という文言のみ削除されるという経緯を辿っている。そして協会は趣旨削除後の法案に対しては、自らの思想・理念とおおむね一致していることを理由として一定の肯定的評価を示したうえで、改正法案における自らの排他的職能要望を主とする「代替案」の提示を行っている。

しかし趣旨削除後も、29 年改正法案の改正事項自体は措置入院制度改正を主としたものであり、趣旨削除前の法案とほぼ同内容となっている。そもそも 29 年改正法案は 25 年改正法の附則に基づくものであるということの名目にしながら、実際は「事件」を契機として措置入院制度改正に焦点化されたという経緯がある。だからこそ法案当初案の提案趣旨には「再発防止」という文言が堂々と掲げられていた。すなわち主要改正事項が措置入院制度改正になった最大の理由は 25 年

改正法の附則ではなく、「事件」である。今回の法案のように、その趣旨から「再発防止」という文言が削除されるのであれば、主たる改正事項は上述の通り「事件」前までのあり方検討会において議論されていた「保護者制度廃止に伴う医療保護入院の同意と意思決定支援に伴う代弁者に関する論点、及び精神病床の機能分化と『病床転換』、『重度かつ慢性』患者の『除外』という『条件付き』の地域移行」でなければならないはずである。上述の通り、ここに立法事実の存否という根本的な疑義が生起し、法案は廃案となった。

ソーシャルワーカー職能団体として協会が本来この時点で行わなければならないことは、中身はそのままで外装のみ「社会復帰（の促進）」という趣旨へと転換された29年改正法案の本来的な趣旨の剔出とその批判的検証でなければならないはずである。しかし協会が肯定的評価を示した趣旨削除後の法案が上述の経緯により廃案に至る直前で発出された見解⑦は、この批判的検証を「単なる批判」として切り捨てており、29年改正法案当初案における本質的な趣旨「すなわち「再発防止」」の補強に接続するものとなっている。

#### 4. 29年改正法案廃案後の動向 ——当面のまとめ——

29年改正法案は、第194回国会（臨時会）に上程されたものの継続審議となった以降、少なくとも第198回国会（常会）（2019（平成31）年1月28日開会）までは上程されていない。但しその間、厚労省は、地方自治法第245条の9第1項及び第3項の規定による「処理基準」として2018（平成30）年3月27日、社会・援護局障害保健福祉部長名で都道府県知事、指定都市市長に対して「措置入院の運用に関するガイドライン」を、そして同法第245条の4第1項の規定に基づく「技術的な助言」として同日、同名で都道府県知事、保健所設置市町、特別区長に対して「地方公共団体による精神障害者の退院後支援に関するガイドライン」を通知している。この2つのガイドラインは協会の意見が相当程度、反映されている旨、後述する協会による見解⑦において触れられている。

2つのガイドラインのうち特に後者の「地方公共団体による精神障害者の退院後支援に関するガイドライン」では、「退院後支援に関する計画」について「支援関係者等」が参加する会議において協議、作成することが「適当」とされている。「支援関係者等」には自治体の精神保健医療福祉担当者や病院の専門職、地域援助事業者等が想定されるとしており、これは29年改正法案において設置検討されていた「精神障害者支援地域協議会」に相当するものといえる。当該協議会案における「代表者会議」のメンバーには「警察等」が含まれておりこの点も懸念・批判の対象となっていた。本ガイドラインにおける会議メンバーには「防犯の観点から警察が参加することは認められず、警察は参加しない」とされているものの、例外事項がある（8）。また29年改正法案では主にPSWが担う方向で設置検討されていた「退院後生活環境相談員」について、本ガイドラインでは「退院後生活環境相談担当者」をおくことが「望ましい」とされている（14-15頁）。後述の通りこの点は、特に「事件」後のあり方検討会以降、協会の要望事項の主軸の一つとなっている。

相模原市障害者等殺傷事件を契機とした精神保健医療福祉制度の動向（第三報(最終報)）  
—29年精神保健福祉法改正法案に対する日本精神保健福祉士協会の見解・要望の妥当性について—(樋澤 吉彦)

2つのガイドラインについては2018（平成30）年3月27日付で厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長名で協会会長を名宛人として「貴下団体会員等に対する周知」の依頼文書が発信されている（日本精神保健福祉士協会 2018）。2つのガイドライン自体の名宛人は県知事、保健所設置市町及び特別区長宛のものであり、その周知依頼文書を敢えて協会長宛てに発信した理由は不明であるが、動向を素直に読みとれば「退院後生活環境相談担当者」の第一義的な職能はPSWが担うべきという国、協会双方の思惑があると考えられる。

また、第197回国会（臨時会、2018（平成30）年10月24日～12月10日）閉会翌日の2018（平成30）年12月11日、首都圏九都県市の首長連名で「退院した患者支援に関する自治体間の判断にバラツキが生じないように法改正を求める」内容の要望書（「措置入院者等の退院後支援に係る法改正について」）が、九都県市を代表して「相模原市長」より厚労相に手渡されている。相模原市発表資料『九都県市首脳会議『措置入院者等の退院後支援に係る法改正について』に係る要望の実施について』（2018（平成30）年12月7日）によれば、本要望書は埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、そして相模原市による「平成30年11月7日（水）に開催された第74回九都県市首脳会議における合意」に基づくものであるとされている。本要望書では冒頭、上述の「地方公共団体による精神障害者の退院後支援に関するガイドライン」を受けて各自自治体が「地域の実情に応じて支援の検討（一部自治体では実施）」を行っているものの、「支援が必要な者の判断が自治体ごとに異なる」ことによる「居住地を移した場合」の「継続的支援」の不備の懸念、及び当該支援体制整備における「精神保健福祉士、保健師等の人材の確保、育成」の負担と不十分な財政支援策の2点の課題が挙げられている。その解決方策として、(1) 措置入院者等が退院後にどの地域においても必要な支援を継続的に受けることが可能となるための法改正等による退院後支援の仕組みの整備、(2) 措置入院者の人権や個人情報の取扱いの配慮及び支援拡充のための人材確保と育成が円滑に行われるための仕組みの構築、(3) 精神障害や精神障害者についての国による積極的な普及啓発と各自自治体における取組の支援の3点が要望事項として挙げられている（厳密に言えば(2)の要望には2つの事柄が含まれているため、4点の要望と換言できる）。

本要望書は「事件」についての言及は一切無い。あくまで措置入院退院後の精神障害者一般の地域生活支援の仕組みの整備に焦点化された文書となっている（但し、障害者の地域生活支援の基本的法制度である「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」における地域移行、地域定着支援等の充実といったことには触れられていない）。しかし報道されている福祉新聞当該記事では、本要望書提出の背景にあるのは「事件」であり、被告Uの通院中断と入院時の大麻陽性反応情報の警察への伝達の不備であるとしている（福祉新聞 2018）。当該コメントが本要望書提出主体によるものなのか、それとも福祉新聞記者による「解説」なのかについては記事中では明確になっていない。上述の通り本要望書には「事件」のような事象の「再発防止」に関する文言は一切ない。しかし「地方公共団体による精神障害者の退院後支援に関するガイドライン」ですら「不十分」との文言もある本要望書の根拠として、仮に福祉新聞当該記事のよう

な背景が意識されているのであれば「国報告書」と同様の意味合いを内包させているものと言える。

#### 5. 結語 ——ソーシャルワークの暴力性と今後の課題——

以上、第一報及びに二報に続く最終報として、協会による「事件」を経て29年改正法案に至るまでに発出された11の見解・要望について、法案の動向と発出のタイミングに留意しながら、協会による排他的職能要望の本事象における妥当性、正当性検証の端緒として詳解してきた。冒頭で提示した一連の本研究の先にある2つの目的のうち、一点目の目的である29年改正法案の志向の様相の剔出作業については概ね整理検証できたと考えている。二点目の目的については本稿においてその端緒となる作業は行うことができたと考えている。

筆者はかつて、ソーシャルワークを含む支援／治療には、①力を行使する実体的権能が完備されている点、②被支援者の同意如何に関わらず状況に応じてその力を合法的に行使する役割を担っている点、③以上の点から支援の専門家と被支援者との関係は絶対的な非対称性のもとにある点の3点の理由から、必然的に暴力性aが内包されており、それ抜きでの支援実践は成立し得ない旨を述べた。他方で先の3点を覆い隠す修飾語をふんだんに用いて、暴力性などまるで存在しないかのようにふるまう営み（これを暴力性bとした）も存在する旨を加えて述べた。そのうえで筆者はソーシャルワーカーを含む支援／治療の専門家に必要なこととして、暴力性aを保持していることの開き直りの無い自覚とある種の諦念のうえにたった実践の志向、及び暴力性bの顕在化のための継続的且つ徹底的な省察の必要性をやや傲然と説いた（樋澤 2014）。

いわゆる精神保健医療福祉というものは「精神病者／障害者」と「社会（の安全）」の双方に意図せずとも効能を発揮するきわどい二面性を有している。29年改正法案に対する協会の関与の姿勢のなかにこのきわどい二面性を省察する慎重さは意識されていたのか否か。筆者は今後、特に冒頭で示した二点目の研究目的について本稿までの一連の検証作業を端緒として、「精神障害者の社会的復権と福祉のための専門的・社会的活動」を活動スタンスとしている協会の志向する「社会復帰」の指し示すものは何かについて明らかにするための関連資料の収集と整理・詳解を行う予定である。

\*本稿はJSPS 科研費 JP19K02189 の助成を受けたものである。

#### （注）

- 1) 同様の問題関心のもと「心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律」（2003（平成15）年成立、2005（平成17）年施行）に対する協会の関与の過程について検討したものととして樋澤（2017b）。

- 相模原市障害者等殺傷事件を契機とした精神保健医療福祉制度の動向（第三報(最終報)）  
—29年精神保健福祉法改正法案に対する日本精神保健福祉士協会の見解・要望の妥当性について—(樋澤 吉彦)
- 2) 協会以外の「関係団体」出席者（団体名）は以下の通り（資料記載表記に基づく）。社会福祉法人日本身体障害者団体連合会、全国身体障害者施設協議会、全国手をつなぐ育成会連合会、公益財団法人日本知的障害者福祉協会、全国「精神病」者集団、公益社団法人全国精神保健福祉連合会、公益社団法人日本精神科病院協会、日本多機能型精神科診療所研究会（相模原市の障害者支援施設における事件の検証及び再発防止策検討チーム（第7回）資料1より。<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000141629.html>）。
  - 3) 「国報告書」についても公表直後に開催されている第5回検討会（2016（平成28）年12月22日）の場において資料として配布されている。
  - 4) 例えば、「当初」案が提案された2017（平成29）年4月11日の厚生労働委員会、その2日後、「当初」案の趣旨が「修正」（削除）された概要が配布された同13日午後の同委員会、趣旨削除のために一般質問となり、厚労相（塩崎恭久（当時））の「お詫び」がなされた同20日の同委員会における主に野党議員による質疑を参照。
  - 5) 協会以外の「出席依頼団体」は以下の通り（資料記載表記に基づく）。NPO 法人全国地域生活支援ネットワーク、(公社) 全国精神保健福祉連合会、(一社) 日本精神科看護協会、(公社) 日本精神科病院協会、(一社) 全国地域で暮らそうネットワーク、(一社) 日本精神保健福祉事業連合、全国手をつなぐ育成会連合会、(一社) 日本発達障害ネットワーク（JDDnet）。
  - 6) CiNiiには1999（平成11）年12月発行30巻1号以降の情報がある。また「メディカルオンライン『文献サービス』」で機関誌旧名である『精神医学ソーシャル・ワーク』で検索した場合、1997（平成9）年12月発行37号以降の情報が閲覧できるが、措置入院を主題として取り上げている論考は見当たらない。
  - 7) 当該見解・要望は以下の通りである。
    - ① 『精神保健及び精神障害者福祉に関する法律』改正に関する要望について（2004（平成16）年11月22日、提出先：厚労省社会・援護局障害保健福祉部精神保健福祉課長宛、「措置入院制度に関して運用の地域格差をなくすために運用制度に関する規定を全国で統一していくこと。（第29条関係）」「措置入院期間および隔離状況が1年以上の長期に及ぶ場合は書面審査のみでなく、現地調査を行い状態の確認をしよう規定すること。（第38条の2関係）」
    - ② 「2012年度診療報酬改定に関する要望について」（2011（平成23）年6月3日、提出先：厚労省社会・援護局障害保健福祉部精神・障害保健課長及び同保険局医療課長宛、措置入院退院者含む『精神科地域定着連携指導料（仮称）』の新設要望）
    - ③ 「2014年度診療報酬改定に関する要望について」（2013（平成25）年6月26日、提出先：厚労省保険局 医療課長及び同社会・援護局障害保健福祉部精神・障害保健課長宛、措置入院退院者含む『精神科地域定着連携指導料（仮称）』の新設要望）
    - ④ 「精神保健福祉法施行3年後の見直しに関する意見」（2015年（平成27）年12月28日、提出先：厚労省社会・援護局障害保健福祉部長宛、「非自発的入院制度の見直しの必要性」のなかで「本来的には、非自発的入院の最小化を図る制度設計がなされるべきで、医療保護入院制度を措置入院制度の1類型に再編し、なんらかの地方公共団体の長に入院同意と入院中の権利擁護機能を持たせるとともに、医療保険を適用するとしても医療費の一部負担金は原則公費負担とすべきである」との意見表明）

8) 当該ガイドラインでは、退院後計画作成のための入院中に開催する「会議」への警察の参加については、「例外的に、例えば、退院後に再び自殺を企図するおそれがあると認められる者や、繰り返し応急の救護を要する状態が認められている者等について、警察が支援関係者として本人の支援を目的に参加することは考えられるが、この場合は、事務局は、本人及び家族その他の支援者から意見を聴いた上で、警察以外の支援関係者間で警察の参加についての合意が得ることが必要である。この際、本人が警察の参加を拒否した場合には、警察を参加させてはならない。／警察の参加に関する本人、家族その他の支援者、支援関係者の意見の確認は、客観性を担保する観点から、書面等により行うことが望ましい」（同ガイドライン 11-12 頁）としており、きわめて慎重な表現ながらも、警察関与を否定してはいない。

### （文献）

- 福祉新聞（2018）福祉新聞、2018（平成30）年12月17日、2.
- 樋澤吉彦（2014）「治療／支援の暴力性の自覚、及び暴力性を内包した治療／支援の是認について—吉田おさみの狂気論を通して」『現代思想』42(8)、207-223.
- （2017a）「相模原障害者殺傷事件を契機とした精神保健福祉制度の動向（第一報）—「検証委員会報告書」（県）及び「検討チーム報告書」（国）の要点整理—」『人間文化研究』28、73-89.
- （2017b）『保安処分構想と医療観察法体制日本精神保健福祉士協会の関わりをめぐって』、生活書院.
- （2018）「相模原市障害者等殺傷事件を契機とした精神保健福祉制度の動向（第二報）—『あり方検討会報告書』の趣旨転換の様相—」『人間文化研究』30、45-57.
- 木太直人（2015）「精神保健福祉法改正と協会の動き」（日本精神保健福祉士協会 2015、9-12）.
- 水野拓二（2016）「相模原障害者施設殺傷事件に思う」（日本精神保健福祉士協会 2016、266）.
- 日本精神保健福祉士協会（2015）『精神保健福祉（特集 改正精神保健福祉法を現場から検証する—法改正をチャンスに転換するために—）』46(1).
- （2016）『精神保健福祉（特集 精神保健福祉法改正を現場から検証する—法改正をチャンスに転換できているか?）』47(4).
- （2017）『精神保健福祉（特集 帰る Change 鍛える Train 固める Strengthen —中期ビジョン2020を地元に 職場に 自分のもの—to）』48(1).
- （2018）『「地方公共団体による精神障害者の退院後支援に関するガイドライン」及び「措置入院の運用に関するガイドライン」について』（3月29日）<http://www.japsw.or.jp/backnumber/oshirase/2017/0329.html>.
- 大屋未輝他（2017）「座談会：相模原障害者施設殺傷事件を考える—精神保健福祉士の実践を通して」（日本精神保健福祉士協会 2017、4-13）.
- 田村綾子（2017）「いのちの尊厳の軽視と精神障害者支援—相模原障害者施設殺傷事件が問いかけてくるもの」（日本精神保健福祉士協会 2017、14-19）.
- 東京新聞（2018）東京新聞、2018（平成30）年3月13日朝刊、26.