

市町村・都道府県における
高齢者虐待への対応と養護者支援について

本資料は、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（平成17年法律第124号）の施行に当たり、各市町村及び都道府県において最低限必要となる業務を挙げ、現時点で想定できる業務を行うに当たっての留意点を整理したものです。

今後、各自治体における高齢者虐待への取組状況その他の制度の運用状況を踏まえつつ、より適切な対応を促進する観点から本資料の内容の追補、充実を図ることとしています。

平成18年4月
厚生労働省 老健局

はじめに

高齢者への虐待の問題は、近年深刻な問題となっています。平成15年に厚生労働省が行った調査では、虐待を受けている高齢者のうち、約1割が生命に関わる危険な状態であり、約半数が心身の健康に悪影響がある状態となっています。この背景には様々な要因が絡んでいることが伺われるところであり、高齢者虐待は高齢者の尊厳を冒す重大な問題であるということを踏まえつつ、社会全体での早急な対応が必要です。

このような状況の下、昨年秋の臨時国会において、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、いわゆる高齢者虐待防止・養護者支援法が与野党全会一致で可決成立しました。

この法律では、住民に最も身近な市町村や都道府県を具体的な対策の担い手として明確に位置付け、高齢者虐待の早期発見・早期対応を図るとともに、養護者の支援を行いその負担の軽減を図ることとしています。

このマニュアルは高齢者虐待を防止し、養護者を支援するためにどのような体制が必要か、具体的な通報等があったときにどのような流れで対応すべきかなど市町村等が新たに事務体制を確立し、業務を進める上で必要な最低限のポイントをお示しし、円滑な立ち上がりが見られるようにすることを目的としています。

体制の在り方には画一的な答えはありません。地域の実情に応じて、様々な地域資源も活用しながら、高齢者の方々の尊厳が尊重される社会の実現に向けて必要な体制が整えられることが期待されます。

法律の附則第3項にもあるとおり、高齢者虐待の防止・養護者支援の制度の在り方については、施行後3年を目途として施行状況等を勘案して改めて検討を行い、必要な措置が講じられることが予定されています。

このマニュアルは先進的な都道府県・市町村や有識者の方々のご協力をいただきながら作成いたしました。今後高齢者の権利利益の援護に向け積み上げられる様々な実例を踏まえながら不断に見直していきたいと考えています。

このマニュアルが高齢者の安全確保と養護者の方々の負担軽減に向けて取り組む方々の業務の一助となることを期待しております。

平成18年3月

厚生労働省 老健局

< 目 次 >

I 高齢者虐待防止の基本

1 高齢者虐待とは	2
1. 1 高齢者虐待防止法の成立	2
1. 2 「高齢者虐待」の捉え方	2
2 高齢者虐待の実態	5
2. 1 高齢者虐待の主な種類	5
2. 2 虐待の発生要因	6
2. 3 虐待者・被虐待者の特徴	7
3 高齢者虐待の防止等に対する各主体の責務等	10
3. 1 国及び地方公共団体の責務等	10
3. 2 国民の責務	10
3. 3 保健・医療・福祉関係者の責務	10
3. 4 市町村の役割	11
3. 5 都道府県の役割	12
3. 6 国及び地方公共団体の役割	12
3. 7 養介護施設の設置者、養介護事業者の責務	12
4 高齢者虐待の防止に向けた基本的視点	13
4. 1 基本的な視点	13
4. 2 留意事項	14

II 養護者による虐待への対応（市町村における業務）

1 高齢者虐待防止ネットワークの構築	17
2 組織体制	22
2. 1 組織体制	22
2. 2 事務の委託	22
3 高齢者虐待の防止・早期発見のための取組	23
3. 1 発生予防の重要性（リスク要因を有する家庭への支援）	23
3. 2 発生予防・早期発見のための取組	24
4 養護者による高齢者虐待への具体的な対応	28
4. 1 高齢者虐待の発見	29
4. 2 相談・通報・届出への対応	32
4. 3 事実確認及び立入調査	44

4. 4	援助方針の決定、援助の実施、再評価	57
5	養護者（家族等）への支援	83
5. 1	養護者（家族等）支援の意義	83
5. 2	養護者支援のためのショートステイ居室の確保	84
6	財産上の不当取引による被害の防止	87
Ⅲ 市町村と地域包括支援センターの関係		
1	基本的考え方	90
2	地域包括支援センターに業務委託した場合の 市町村及び地域包括支援センターの役割	91
Ⅳ 養介護施設従事者等による虐待への対応		
1	定義・概略	95
2	市町村による相談・通報・届出への対応	97
2. 1	通報等の対象	97
2. 2	通報等を受けた際の留意点	97
2. 3	高齢者の居所と家族等の住所地が異なる場合	97
2. 4	相談・通報等受理後の対応	98
2. 5	個人情報保護	98
2. 6	通報等による不利益取扱いの禁止	98
3	事実の確認・都道府県への報告	100
3. 1	市町村による事実の確認	100
3. 2	市町村から都道府県への報告	103
3. 3	都道府県による事実の確認	106
4	老人福祉法及び介護保険法の規定による権限の行使	107
5	養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況の公表	109
6	身体拘束に対する考え方	110
7	養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止	112
	【引用文献】	113
	【参考文献】	114

I 高齢者虐待防止の基本

1 高齢者虐待とは

1. 1 高齢者虐待防止法の成立

近年、我が国においては、介護保険制度の普及、活用が進む中、一方では高齢者に対する身体的・心理的虐待、介護や世話の放棄・放任等が、家庭や介護施設などで表面化し、社会的な問題となっています。

平成 17 年 11 月 1 日に国会において「高齢者に対する虐待の防止、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」といいます。）が議員立法で可決、成立し、平成 18 年 4 月 1 日から施行されることになりました。

1. 2 「高齢者虐待」の捉え方

1) 高齢者虐待防止法による定義

高齢者虐待防止法では、「高齢者」とは 65 歳以上の者と定義されています（高齢者虐待防止法（以下特に法律名を明記しない限り同法を指します。）第 2 条 1 項）。

また、高齢者虐待を①養護者による高齢者虐待、及び②養介護施設従事者等による高齢者虐待に分けて次のように定義しています。

ア. 養護者による高齢者虐待

養護者とは、「高齢者を現に養護する者であつて養介護施設従事者等以外のもの」とされており、高齢者の世話をしている家族、親族、同居人等が該当すると考えられます。

養護者による高齢者虐待とは、養護者が養護する高齢者に対して行う次の行為とされています。

- i 身体的虐待：高齢者の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴力を加えること。
- ii 介護・世話の放棄・放任：高齢者を衰弱させるような著しい減食、長時間の放置、養護者以外の同居人による虐待行為の放置など、養護を著しく怠ること。
- iii 心理的虐待：高齢者に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応その他の高齢者に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。
- iv 性的虐待：高齢者にわいせつな行為をすること又は高齢者をしてわいせつな行為をさせること
- v 経済的虐待：養護者又は高齢者の親族が当該高齢者の財産を不当に処分することその他当該高齢者から不当に財産上の利益を得ること。

イ. 養介護施設従事者等による高齢者虐待

老人福祉法及び介護保険法に規定する「養介護施設」又は「養介護事業」の業務に従事する職員が行う上記 i ～ v の行為です。「養介護施設」又は「養介護事業」に該当する施設・事業は以下のとおりです。

高齢者虐待防止法に定める「養介護施設従事者等」の範囲

	養介護施設	養介護事業	養介護施設従事者等
老人福祉法による規定	<ul style="list-style-type: none"> ・老人福祉施設 ・有料老人ホーム 	<ul style="list-style-type: none"> ・老人居宅生活支援事業 	「養介護施設」又は「養介護事業」の業務に従事する者
介護保険法による規定	<ul style="list-style-type: none"> ・介護老人福祉施設 ・介護老人保健施設 ・介護療養型医療施設 ・地域密着型介護老人福祉施設 ・地域包括支援センター 	<ul style="list-style-type: none"> ・居宅サービス事業 ・地域密着型サービス事業 ・居宅介護支援事業 ・介護予防サービス事業 ・地域密着型介護予防サービス事業 ・介護予防支援事業 	

(高齢者虐待防止法第 2 条)

2) 「高齢者虐待」の捉え方と対応が必要な範囲について

高齢者虐待防止法では、高齢者虐待を上記のように定義していますが、これらは、広い意味での高齢者虐待を「高齢者が他者からの不適切な扱いにより権利利益を侵害される状態や生命、健康、生活が損なわれるような状態に置かれること」と捉えた上で、高齢者虐待防止法の対象を規定したものとすることができます。

また、介護保険制度の改正によって実施される地域支援事業（包括的支援事業）のひとつとして、市町村に対し、「高齢者に対する虐待の防止及びその早期発見のための事業その他の高齢者の権利擁護のための必要な援助を行う事業」(介護保険法第 115 条の 38 第 1 項第 4 号) の実施が義務づけられています。

このため、市町村は、高齢者虐待防止法に規定する高齢者虐待かどうか判別しがたい事例であっても、高齢者の権利が侵害されていたり、生命や健康、生活が損なわれるような事態が予測されるなど支援が必要な場合には、高齢者虐待防止法の取扱いに準じて、必要な援助を行っていく必要があります。

「高齢者虐待の例」

区分	内容と具体例
i 身体的虐待	<p>暴力的行為などで、身体にあざ、痛みを与える行為や、外部との接触を意図的、継続的に遮断する行為。</p> <p>【具体的な例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平手打ちをする、つねる、殴る、蹴る、無理矢理食事を口に入れる、やけど・打撲させる ・ベッドに縛り付けたり、意図的に薬を過剰に服用させたりして、身体拘束、抑制をする／等
ii 介護・世話の放棄・放任	<p>意図的であるか、結果的であるかを問わず、介護や生活の世話をしている家族が、その提供を放棄または放任し、高齢者の生活環境や、高齢者自身の身体・精神的状態を悪化させていること。</p> <p>【具体的な例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・入浴しておらず異臭がする、髪が伸び放題だったり、皮膚が汚れている ・水分や食事を十分に与えられていないことで、空腹状態が長時間にわたって続いたり、脱水症状や栄養失調の状態にある ・室内にごみを放置するなど、劣悪な住環境の中で生活させる ・高齢者本人が必要とする介護・医療サービスを、相応の理由なく制限したり使わせない ・同居人による高齢者虐待と同様の行為を放置すること／等
iii 心理的虐待	<p>脅しや侮辱などの言語や威圧的な態度、無視、嫌がらせ等によって精神的、情緒的苦痛を与えること。</p> <p>【具体的な例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・排泄の失敗を嘲笑したり、それを人前で話すなどにより高齢者に恥をかかせる ・怒鳴る、ののしる、悪口を言う ・侮辱を込めて、子供のように扱う ・高齢者が話しかけているのを意図的に無視する／等
iv 性的虐待	<p>本人との間で合意が形成されていない、あらゆる形態の性的な行為またはその強要。</p> <p>【具体的な例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・排泄の失敗に対して懲罰的に下半身を裸にして放置する ・キス、性器への接触、セックスを強要する／等
v 経済的虐待	<p>本人の合意なしに財産や金銭を使用し、本人の希望する金銭の使用を理由無く制限すること。</p> <p>【具体的な例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日常生活に必要な金銭を渡さない／使わせない ・本人の自宅等を本人に無断で売却する ・年金や預貯金を本人の意思・利益に反して使用する／等

(参考)「家庭内における高齢者虐待に関する調査」(平成15年度)、財団法人医療経済研究機構

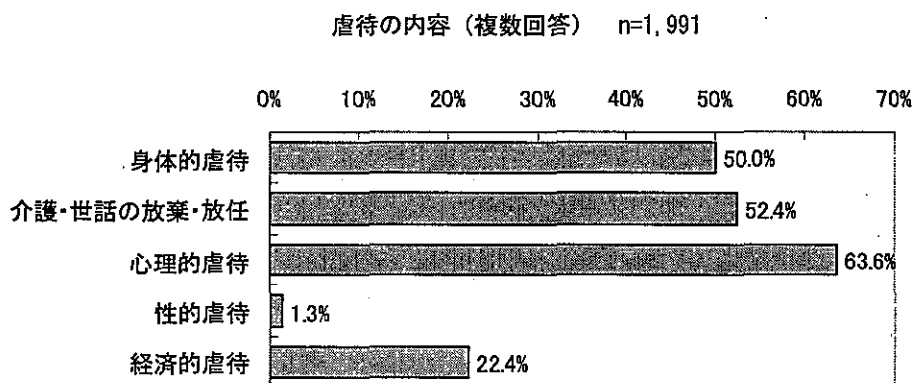
2 高齢者虐待の実態

平成 15 年度に実施された「家庭内における高齢者虐待に関する調査」（財団法人医療経済研究機構）では、全国の介護保険事業所、保健所・保健センターから 16,802 か所を抽出し、アンケート調査を行いました。以下は其中で担当ケアマネジャーの回答（1,991 件）を分析したものです。

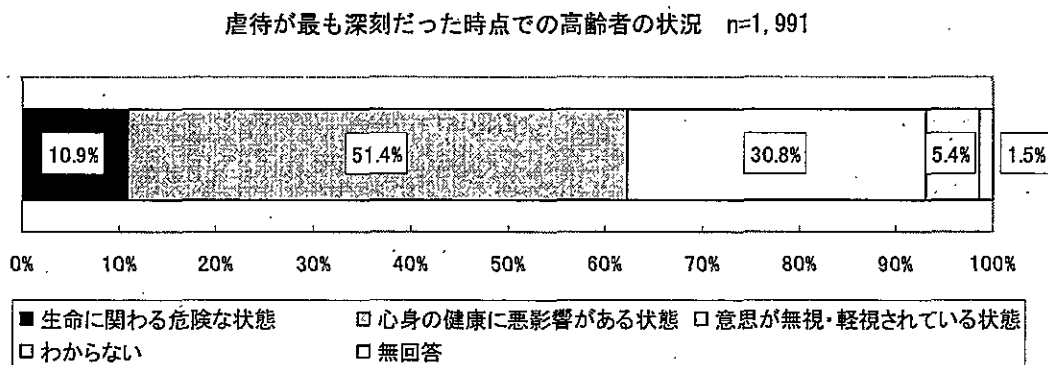
2. 1 高齢者虐待の主な種類

調査で定義した虐待の区分のうち、脅しや侮辱などの言語や威圧的な態度、無視、嫌がらせ等によって精神的、情緒的苦痛を与える心理的虐待が 63.6%で最も多く、次いで介護・世話の放棄・放任（ネグレクト）が 52.4%、身体的虐待が 50.0%を占めていました。

また、本人の合意なしに財産や金銭を使用したり、本人の希望する金銭の使用を理由無く制限するなどの経済的虐待も 22.4%のケースでみられ、様々な形での虐待が行われていました。



また、虐待が最も深刻だった時点での高齢者の状態では、「生命に関わる危険な状態」が 10.9%、「心身の健康に悪影響がある状態」が 51.4%を占めていました。



2. 2 虐待の発生要因

虐待の発生要因について影響があったと思われることとして次のような項目が上位を占めていました。

これをみると、虐待者や高齢者の性格や人格、人間関係上の問題が上位を占めていますが、高齢者に対する介護負担が虐待につながっていると考えられるケースも少なくないことがわかります。また、家族・親族との関係、経済的要因など様々な要因があげられており、これらの問題が複雑に絡み合っただ虐待が発生していると考えられます。

虐待の発生の要因と考えられること

【虐待者や高齢者の性格や人格、人間関係】

- ・虐待をしている人の性格や人格 (50.1%)
- ・高齢者本人と虐待をしている人のこれまでの人間関係 (48.0%)
- ・高齢者本人の性格や人格 (38.5%)

【介護負担】

- ・虐待者の介護疲れ (37.2%)
- ・高齢者本人の認知症による言動の混乱 (37.0%)
- ・高齢者本人の身体的自立度の低さ (30.4%)
- ・高齢者本人の排泄介助の困難さ (25.4%)

【家族・親族との関係】

- ・配偶者や家族・親族の無関心 (25.1%)

【経済的要因】

- ・経済的困窮 (22.4%)

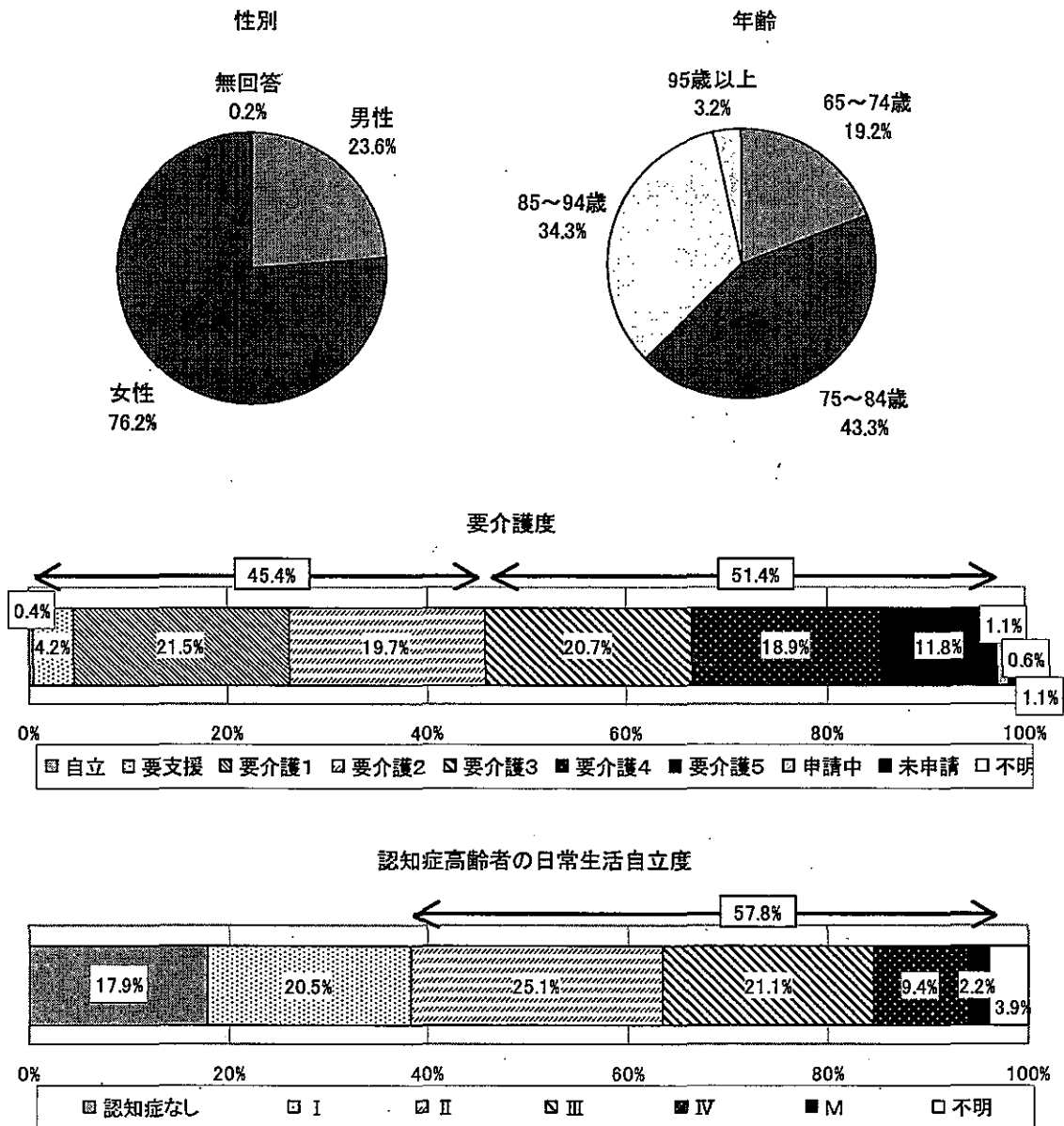
「家庭内における高齢者虐待に関する調査」(平成 15 年度、財団法人医療経済研究機構)

2. 3 虐待者・被虐待者の特徴

1) 虐待を受けていた高齢者本人の状況等

虐待を受けていた高齢者の性別は、男性 23.6%、女性 76.2%でした。また年齢は75歳以上の後期高齢者が80%以上を占めています。

虐待を受けていた高齢者のほとんどが要介護認定を受けており、要介護3以上の方が51.4%を占めています。また、認知症の症状がみられる高齢者が60%程度を占めていました。



2) 主な虐待者の状況

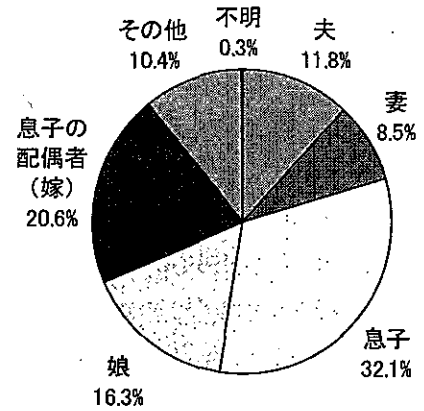
虐待者の高齢者本人との続柄は、「息子」、「息子の配偶者（嫁）」、「配偶者（夫）・（妻）」、「娘」の順で多くなっています。

性別は男女半々であり、年齢は「40代～おおむね64歳程度」が多くなっています。

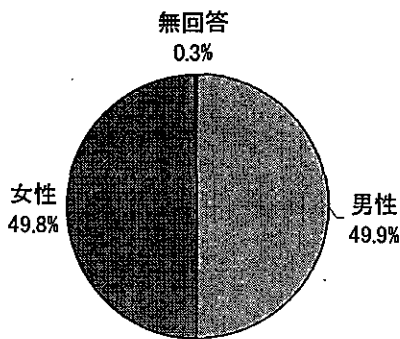
高齢者本人との関わりについては、同居している虐待者が88.6%と多数を占めており、「日中も含め常時」接触している虐待者が半数を占めていました。

虐待者の介護の取り組みについては、「主たる介護者として介護を行っていた」が60.6%を占めており、うち39.0%は「介護に協力してくれる者がいた」と回答していますが、一方で「相談相手はいるが実際の介護に協力する者はいなかった」は38.6%、「介護に協力する者も相談する相手もいなかった」が17.7%を占めていました。

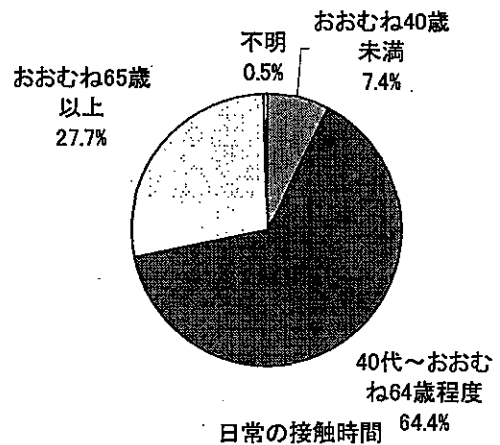
高齢者本人との続柄



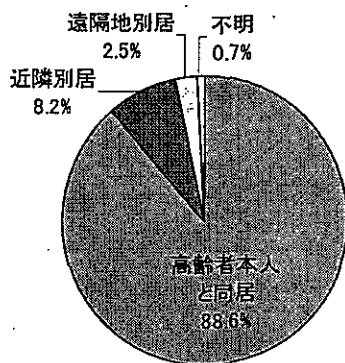
主な虐待者の性別



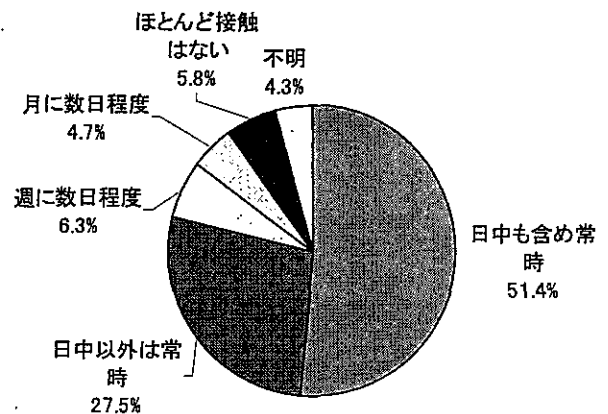
主な虐待者の年齢



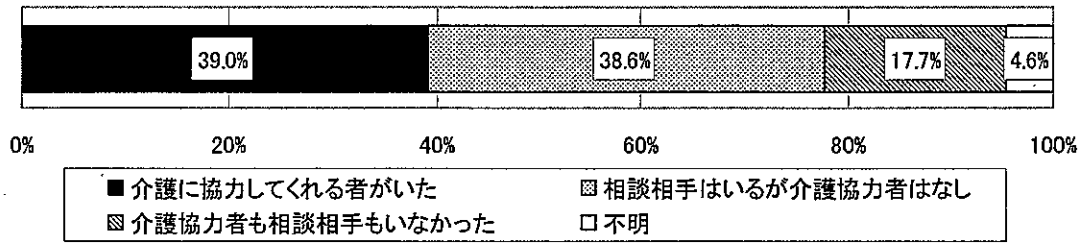
同居・別居の状況



日常の接触時間



介護を行っている虐待者への介護の協力者等の有無 n=1,207

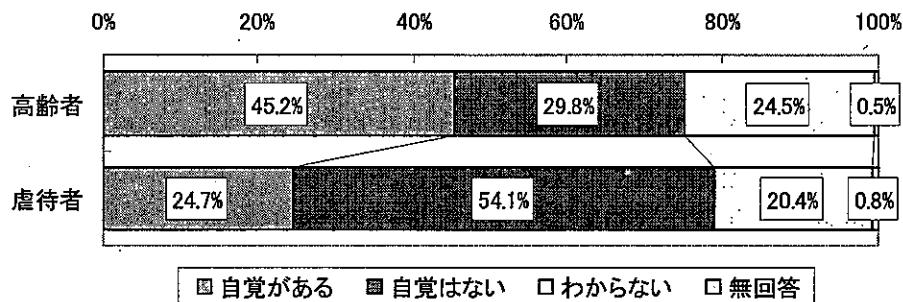


3) 虐待についての自覚

虐待の自覚があるかどうかでは、高齢者本人では虐待されている「自覚がある」高齢者が 45.2%でしたが、「自覚はない」高齢者も 29.8%を占めていました。一方虐待者では、自分が虐待をしている「自覚がある」のは 24.7%にとどまっており、半数以上の虐待者は自覚がないままに虐待行為を行っていました。

また、高齢者本人からの虐待を受けていることに対する意思表示の有無については、「話す、または何らかのサインがある」高齢者が半数近くを占めています。一方で、「隠そうとする」(12.1%) や「何の反応もない」(30.2%) 高齢者も少なくありませんでした。

虐待についての自覚



高齢者から虐待についての意思表示

