

医療保護入院制度について(論点)

1. 医療保護入院制度についてどのように考えるか
2. 医療保護入院の同意のあり方についてどのように考えるか
3. 医療保護入院の必要性・妥当性をどのように審査すべきか
4. 移送を含む医療へのアクセスを確保するための手段について、どのように考えるか
5. 入院中の患者の意思決定支援等についてどのように考えるか

医療保護入院制度について①

1 医療保護入院制度についてどのように考えるか。

(現状)

- 精神保健福祉法では、自傷他害のおそれのある者を対象とする措置入院、本人の同意に基づく任意入院、医療及び保護のため入院の必要があつて任意入院が行われる状態にない者を対象とする医療保護入院の3つの入院形態が設けられている。
- 「入院制度に関する議論の整理」(平成24年6月28日 新たな地域精神保険医療体制の構築に向けた検討チーム(第3R)取りまとめ)では、「自らが病気であるという自覚を持てないときもある精神疾患では、入院して治療する必要がある場合に、本人に適切な治療を受けられるようにすることは、治療へのアクセスを保障する観点から重要」とし、措置入院、任意入院以外の入院制度として医療保護入院を維持することとした。
- 「良質かつ適切な精神障害者に対する医療の提供を確保するための指針」(平成26年3月)では、「入院医療のみに頼らず精神障害者が地域で生活しながら医療を受けられるよう、精神障害者の急性増悪等への対応や外来医療の充実等を推進する」とし、「入院医療中心から地域生活中心」という考え方が示されている。
- 衛生行政報告例によれば、新規医療保護入院件数は平成26年度で169,799件であり、平成25年改正法の施行前後を通じて増加傾向にある。一方で、医療保護入院患者数は、平成26年6月30日時点で131,924人であり、法改正前の平成25年6月30日時点と比較して4,756人減少している。

(対応の方向性)

○ 医療保護入院という非自発的入院の形態の必要性についてどのように考えるか。

- ・ 精神障害者に対する医療の提供については、できる限り入院治療に頼らない治療的な介入を行うことが原則であり、その上で、入院治療が必要な場合についても、できる限り本人の意思を尊重する形で任意入院を行うことが極めて重要である。
- ・ ただし、病気の自覚を持てない場合があり、症状の悪化により判断能力そのものが低下するという特性を持つ精神疾患については、自傷他害のおそれがある場合以外にも、入院治療へのアクセスを確保する仕組みが必要と考えられる。
- ・ その上で、医療保護入院は、精神保健指定医の判断により入院治療が必要とされる場合であって、任意入院につなげるよう最大限努力をしても本人の同意が得られない場合に選択される手段であるということを再度明確にするべきである。
- ・ こうした観点から、入院に当たって医師が考慮することが想定される要素(例:医療の介入によって病状の改善が期待される、入院以外の治療的介入手段がない等)を明確化し、医師がそれに基づいて入院が必要となる理由を本人や家族等に文書等により丁寧に説明することが求められる。説明の内容については、既に入院時に患者に対して交付されている入院診療計画書の内容等との関係性や医療機関の事務負担にも留意しながら検討する必要がある。

医療保護入院制度について②

2 医療保護入院の同意のあり方についてどのように考えるか。

(現状)

- 現行制度は家族等(＊)のうちのいずれかの者の同意を要件とする。
 - ＊ 配偶者、親権者、扶養義務者、後見人又は保佐人。該当者がいない場合等は、市町村長が同意の判断を行う
- 家族等同意は、本人の同意に基づかない入院を精神保健指定医の診断のみで行う仕組みは患者の権利擁護の観点から適当でない等の観点から、本人の身近に寄り添う家族が、医師からの十分な説明を受けた上で同意することを目的に、平成25年改正により導入された。
- 現行の市町村長同意は、同意を行い得る家族等がいない場合等に行うことができることとされており、本人を知り得る家族等が同意を行い、それが困難な場合には市町村において同意の要件に合致するか確認し、同意を行う制度となっている。
- 自治体への調査結果によれば、改正法施行後の市町村同意の件数は施行前と比較して減少しているが、家族等同意による入院件数は旧法下の保護者同意による入院件数よりも多く、医療保護入院件数も増加している。

(対応の方向性)

○ 医療保護入院に医師以外の者の同意を求める必要性についてどのように考えるか。

- ・ 医療保護入院の場合は、入院の必要性について、医師による医学的な判断だけでなく、本人の利益を勘案できる者によるチェックが必要と考えられる。
- ・ なお、医師以外の者の同意を求めず、医療保護入院を行う医療機関以外の指定医の診察を要件とすることも考え得るが、指定医の確保が難しい現状においては、医療アクセスが阻害されるおそれがある等の課題がある。

○ 同意者に求められる機能・役割はどのようなものか。

- ・ 現在の家族等同意の機能は、入院することを本人に代わって同意することではなく、
 - ①医師の判断の合理性(説明に対する納得性)
 - ②入院治療が本人の利益に資するかについて、本人の利益を勘案できる者の視点で判断する点にあると整理できる。
※ 制度上、医療保護入院の要件としての同意は、上記のような機能を果たすのみであり、同意を行った者が当該入院により発生する債権・債務の当事者となることはない(結果としていずれの同意も同一の者が行うことが多いと考えられるが、法律上は異なる同意であると考えられる)。
- ・ ①については、現在の家族等同意では、家族等に医学的な専門知識まで必ずしも求めてはおらず、医師が家族等に対し、理解しやすいよう丁寧に診療情報を提供した上で家族等が医師の説明に納得して判断できれば足りると考えられる。
- ・ ②については、家族等には、本人についての情報をより多く把握していることが期待されていると考えられる。

○ 同意者に求められる機能・役割に鑑み、現在の「家族等同意」についてどのように考えるか。

- ・ 市町村長同意も含め、現場において何らかの同意を得るのにあまりに時間を要する制度では、医療へのアクセスを阻害する可能性があるため、現在実務上困難となっているような、同意の対象となる家族等と連絡が取れない場合等の取扱いを整理すべきである。
- ・ 本人と家族の利益が相反する場合や本人と家族が疎遠な場合等について、必ずしも家族の関与を前提としない仕組みについてどのように考えるか。例えば、本人との関係が疎遠であること等を理由に、家族等から意思表示が行われなような場合について、市町村長同意を行えるよう検討することが適当である。
- ・ 家族等同意をその趣旨に則った運用とする観点から、家族等がどのような観点から同意することを求められているかを明確にし、同意を行う際に医療機関側からその旨を伝えることとすることが適当である(例:医師の説明の内容や、従前の本人の意向を踏まえ、入院医療を行うことが病状の改善等の本人の利益に資するかという観点から同意を行うこと 等)。また、本人が示している意向やその理由について、家族等に適切に伝え、同意の判断を行う際の考慮要素の一つとして明示することが考えられる。
- ・ 市町村長同意についても、市町村長の判断に資するよう同意を行う際にどのような手続が求められるかについて、実務的な対応を明確化することが適当である。
- ・ 家族等以外の者が同意者となることについて、家族の負担を軽減する観点からは、同意を行う者を家族等以外とすることも課題として考えられるが、家族等が同意者となっている趣旨や実務的な対応可能性を踏まえると、現状でどのような者が同意を行うべき者に当たるかについて直ちに整理することは困難と考えられる。

医療保護入院制度について③

3 医療保護入院の必要性・妥当性をどのように審査すべきか。

(現状)

- 現在、入院に当たっての家族等同意、入院後の病院内における退院促進措置、精神医療審査会における入院届や定期病状報告、退院請求等の審査という形で、入院の妥当性について確認するプロセスがそれぞれ制度上盛り込まれている。
- 前回改正で導入された病院内における退院促進措置については、医療保護入院者退院支援委員会の開催や地域援助事業者との連携などが進められており、退院支援委員会の開催が早期退院に結びついた事例があるとした医療機関は約30%である。また、地域援助事業者との連携は約60%で認められる。
- 精神医療審査会における審査件数については、改正法施行による大きな影響は見られず、定例報告の審査件数は増加傾向にある。
また、審査に要する期間について、退院請求等の受理から審査結果通知までは全国平均で30日程度であり、都道府県別に見ると地域差(例えば定期病状報告では自治体別の平均処理日数が最長106.4日となっている)が存在する。
- 精神医療審査会の審査結果について、例えば退院請求では「入院又は処遇が不適當」との審査結果となる割合が4%程度である。また、定期病状報告において「入院継続不要」となる割合は0.1%未満である。

(対応の方向性)

(1) 退院促進措置について

○ 現行の退院促進措置について、その実施状況等をどのように考えるか。

- 退院後生活環境相談員の配置や業務の現状、地域援助事業者との連携の状況、退院支援委員会の実施状況、その効果などをモニタリングするため、実態把握を定期的に行うべきである。

○ 退院促進措置をさらに充実させるためにはどのような対応が必要か。

- 退院促進措置の地域援助事業者の範囲について、入院時から早期に関わりやすくする観点から、市町村による障害者相談支援事業を実施する者も含めることが適当である。
- 現在、退院支援委員会を開催する対象となっている患者であって、1年以上の入院となった者についても退院支援委員会を開催することについて、一定の期間ごとに定期的に行われるよう検討することが適当である。その際、医療機関における実務的な負担にも留意するべきである。また、委員会に医療保護入院者本人が出席することについて、出席が困難な特段の事情がなければ出席を求めることが考えられる。

(2) 精神医療審査会について

○ 精神医療審査会の審査のあり方についてどのように考えるか。

- 精神医療審査会の審査の内容や審査の期間についてどのように考えるか。審査期間等の地域差を平準化し、審査の迅速化を図るため、各自治体における運営の実態を把握するとともに、平均処理日数の共有や好取組の紹介などの取組が必要である。
- 一部の自治体において、定足数に満たない審査会による決定など、過去に不適正な運営が行われたことが確認されており、審査会の運営に当たって適正な手続を確保するための取組について検討する必要がある。
- 患者の権利擁護の観点からは、特に、最初の入院届の審査に当たって、迅速にチェック機能が働くようにするため、法定の提出期間(10日)の遵守を改めて促進するとともに、提出期間に関わらず、早期の提出を行えるよう、実務的な対応について検討することが適当である。また、予備委員の積極的な活用の周知などを行うべきである。
- 精神医療審査会の委員の確保が促進されるよう、精神保健指定医制度の見直しと合わせて検討するべきである。

医療保護入院制度について④

4 移送を含む医療へのアクセスを確保するための手段について、どのように考えるか。

(現状)

- 現行制度では、医療保護入院に係る移送は、指定医の診察の結果、精神障害者であり、かつ、直ちに入院させなければその者の医療及び保護を図る上で著しく支障がある者については、家族等(*)の同意があれば、本人の同意がなくても応急入院指定病院に移送することができることとされており、その運用件数は地域によって違いがある。

* 配偶者、親権者、扶養義務者、後見人又は保佐人。該当者がいない場合等は、市町村長が同意の判断を行う。

- 自治体アンケートによれば、家族等の依頼により保健所において診療支援計画を作成して家庭訪問を検討したものうち、約4割が受診勧奨に、約3割が実際の受診に結びついているとの結果が出ている。

(対応の方向性)

○ 移送を含む医療へのアクセスを確保するための手段について、どのように考えるか。

- 精神科医療においても、まずは病状の理解に基づく任意の受療が前提であり、本人に対する行動制限を伴う移送のような手続は、医療アクセスの最終手段として位置づけられるものと考えられる。その上で、未治療や受療中断の状態にあるが、医療を必要とする場合について、どのような形で医療へのアクセスを図るかという観点から検討することが適当である。
- 医療へのアクセスのあり方として、当初から入院に結びつけることなく、①医療導入を検討するためのアウトリーチを行い、②必要に応じて医師による診断に結びつけた上で、③診断に応じて必要な医療導入を図る、という全体の流れが考えられる。
- ①の医療導入を検討するためのアウトリーチは、保健所等の行政による対応が考えられるか(保健的アウトリーチ)。他方で、アウトリーチの機会を増やすためには、福祉を担う市町村との連携による保健的なアプローチも考えられる。
- 保健的なアウトリーチを行うに当たって、家族支援をより積極的に行えるよう、支援の内容について検討するべきである。
- 地域において医療アクセスの確保について検討するに当たって、どのような場合にどのようなアクセスの手段(アウトリーチによる受診勧奨、移送等)を用いるべきか、患者の状態等に応じた一般的な対応のあり方の研究を進めるべきである。

- ・ 地域の実情に応じて医療へのアクセスを確保する体制づくりについては、地域の保健・医療・福祉等の関係者による協議会を中心に「精神障害にも対応した地域包括ケアシステム」を構築する中で、地域の実情に合わせた取組について検討するべきである。
- ・ 医療へのアクセスを図る中で、指定医による診察の結果、緊急性が高い場合に移送の手続きによる対応を検討するべきではないか。この点、どのような場合を緊急性が高いと考え、移送を実施するかをより明確化する必要がある。
- ・ 医療保護入院に係る移送の事前調査も含め、診断がついていない段階で行政に強制的な調査権限を付与すべきかどうかについては、権利擁護の観点から特に慎重に検討するべきである。

医療保護入院制度について⑤

5 入院中の患者の意思決定支援等についてどのように考えるか。

(現状)

- 新たな地域精神保健医療体制の構築に向けた検討チーム(第3R)「入院制度に関する議論の整理」(平成24年6月)において、いわゆる「代弁者」について提案されたが、どのような者が「代弁者」となるか、またその果たすべき役割が必ずしも明らかでなく、平成25年精神保健福祉法改正の際、制度化が見送られた。
- 「長期入院精神障害者の地域移行に向けた具体的方策の今後の方向性」(平成26年7月)においては、本人の意向に沿った地域移行支援に向けた取組みを徹底して行うこととされた。
- 入院中の精神障害者の意思決定支援について、平成26年度及び27年度の障害者総合福祉推進事業において「入院に係る精神障害者の意思決定及び意思の表明に関するモデル事業」が実施され、精神障害者に対する「アドボケーターガイドライン」がまとめられている。
- 知的障害や精神障害等で意思決定に困難を抱える障害者の支援について、「意思決定支援の在り方及び成年後見制度の利用促進の在り方に関する調査研究」(障害者総合福祉推進事業)の成果を踏まえ、障害福祉サービスを提供する事業者向けに、全障害者を対象とした「意思決定支援ガイドライン(仮称)」を今年度中に通知することとしている。
- 判断能力が低下した者のために、契約等の法律行為の代理等を行う成年後見制度については、近年、その活用が進んでいる。

（対応の方向性）

○ 入院中の患者の意思決定支援等の権利擁護についてどのように考えるか。

- ・ 医療保護入院や措置入院は、疾患による判断能力の低下により、治療に結びつきにくい精神疾患のある患者について、本人の同意に基づかない入院により治療を行う制度であるが、こうした制度の特性上、病院以外の第三者による意思決定支援等の権利擁護を行うことを検討してはどうか。具体的には、障害者総合支援法に基づく地域生活支援事業において、このような役割を位置づけることが考えられる。
- ・ できる限り自らに関わることは自らが行いたいという希望を持つ患者もいることを踏まえると、すべての患者に意思決定支援等を行う者が選任されるようにすることまでは必要とせず、明確な拒否がなければ必要に応じて支援を行う者として考えてはどうか。ただし、権利擁護は表示された意思と関わりなく行うべきという観点にも留意することが適当である。
- ・ 意思決定支援等の権利擁護については、過去に「代弁者」として提案された経緯もあるが、「代弁」の趣旨が明確でなく、また本来の権利擁護の趣旨を不明確にしている側面もある。このため、意思決定支援等を行う者の名称についても、必ずしも「代弁」という点に重点を置くのではなく、入院者の権利擁護を一層進めるという役割を踏まえた呼称とすることが適当である。
- ・ 入院中の患者の財産的利益の保全等の権利擁護については、成年後見制度により対応することが考えられ、成年後見制度の利用促進に係る議論の中で検討することが適当である。
- ・ 退院後の患者が障害福祉サービス等を利用する場合の意思決定支援については、「意思決定支援ガイドライン（仮称）」に基づく事業者向け研修等により、適切に行われるよう取り組むべきである。

○ 意思決定支援等を行う者の必要性の有無を検討する上で、その機能についてどのように考えるか。

- ・ 意思決定支援等を行う者に想定される機能については、研究事業でまとめられた「アドボケーターガイドライン(仮称)」や分科会の議論から、例えば以下のような機能を医療保護入院を行う医療機関に所属しない外部の者が担うことが考えられるが、それぞれの機能について、概ね以下のように整理できる。

- ① 患者の意思を引き出し、意思決定等を支援し、本人の同意があれば医療機関に意思を伝える機能
→ 病院職員が果たすべき機能であり、主な機能として位置づけることについては慎重に考えるべきである。ただし、意思決定支援等を行う者の活動の結果としてこうした機能を果たす可能性はあると考えられる。
- ② 退院に向けた意思決定等を支援し、退院促進を図る機能
→ 退院後生活環境相談員、地域援助事業者の機能と重複する部分があるが、患者本人が退院を希望する前から第三者が関与する意義も大きいことから、意思決定支援等を行う者が果たすべき機能とすることが適当である。
- ③ 退院請求など入院者が持つ権利行使を支援する機能
→ 退院請求等については入院者本人が行行使できることから、こうした権利行使を行えることを適切に伝えることを意思決定支援等を行う者の機能とすることが適当である。
- ④ 入院の必要性や適切な医療が行われているかどうかを判断する機能
→ 入院の必要性等について外部の視点から審査する機能は、精神医療審査会や自治体による指導監査が果たす機能であり、意思決定支援等を行う者の機能として位置づけることについては慎重に考えるべきである。