

3 高齢者虐待の防止等に対する各主体の責務等

高齢者虐待防止法では、高齢者虐待の防止、高齢者虐待を受けた高齢者の迅速かつ適切な保護及び適切な養護者に対する支援を行うため、国及び地方公共団体、国民、高齢者の福祉に業務上又は職務上関係のある団体及び従事者等に対する責務が規定されています。

3. 1 国及び地方公共団体の責務等

国及び地方公共団体は、高齢者虐待の防止、高齢者虐待を受けた高齢者の迅速かつ適切な保護及び適切な養護者に対する支援を行うため、以下の責務が規定されています。

- 国及び地方公共団体は、関係省庁相互間その他関係機関及び民間団体の間の連携の強化、民間団体の支援その他必要な体制の整備に努めること（第3条第1項）。
- 国及び地方公共団体は、支援が専門的知識に基づき適切に行われるよう、これらの職務に携わる専門的な人材の確保及び資質の向上を図るため、関係機関の職員の研修等必要な措置を講ずるよう努めること（第3条第2項）。
- 国及び地方公共団体は、高齢者虐待に係る通報義務、人権侵犯事件に係る救済制度等について必要な広報その他の啓発活動を行うこと（第3条第3項）。

3. 2 国民の責務

国民は、高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等の重要性に関する理解を深めるとともに、国又は地方公共団体が講ずる高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等のための施策に協力するよう努めなければなりません（第4条）。

3. 3 保健・医療・福祉関係者の責務

高齢者の福祉に業務上又は職務上関係のある者は、高齢者虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、高齢者虐待の早期発見に努めなければなりません。また、国及び地方公共団体が講ずる高齢者虐待の防止のための啓発活動及び高齢者虐待を受けた高齢者の保護のための施策に協力するよう努める必要があります（第5条）。

3. 4 市町村の役割

高齢者虐待防止法では、高齢者虐待の防止、高齢者虐待を受けた高齢者の迅速かつ適切な保護及び適切な養護者に対する支援について、市町村（「特別区」を含みます。以下同じ。）が第一義的に責任を持つ役割を担うことが規定されています。

市町村の役割として規定されている項目は、以下のとおりです。

高齢者虐待防止法に規定する市町村の役割

■ 養護者による高齢者虐待について

- ①高齢者や養護者に対する相談、指導、助言（第6条）
- ②通報を受けた場合、速やかな高齢者の安全確認、通報等に係る事実確認、高齢者虐待対応協力者と対応について協議（第9条第1項）
- ③老人福祉法に規定する措置及びそのための居室の確保、成年後見制度利用開始に関する審判の請求（第9条第2項、第10条）
- ④立入調査の実施（第11条）
- ⑤立入調査の際の警察署長に対する援助要請（第12条）
- ⑥老人福祉法に規定する措置が採られた高齢者に対する養護者の面会の制限（第13条）
- ⑦養護者に対する負担軽減のための相談、指導及び助言その他必要な措置（第14条）
- ⑧専門的に従事する職員の確保（第15条）
- ⑨関係機関、民間団体等との連携協力体制の整備（第16条）
- ⑩対応窓口、高齢者虐待対応協力者の名称の周知（第18条）

■ 養介護施設従事者等による高齢者虐待について

- ①対応窓口の周知（第21条第5項、第18条）
- ②通報を受けた場合の事実確認等
- ③養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る事項の都道府県への報告（第22条）
- ④高齢者虐待の防止及び被害高齢者の保護を図るための老人福祉法又は介護保険法に規定する権限の適切な行使（第24条）

■ 財産上の不当取引による被害防止（第27条）

- ①養護者、親族又は養介護施設従事者等以外の第三者による財産上の不当取引の被害に関する相談の受付、関係部局・機関の紹介
- ②財産上の不当取引の被害を受け、又は受けるおそれのある高齢者に係る審判の請求

この他、市町村では、介護保険法に規定する包括的支援事業として高齢者虐待の防止、対応の義務の実施が義務づけられており、高齢者虐待防止法と相まって運用していくことが必要となります。

3. 5 都道府県の役割

都道府県の役割は、以下のように規定されています。

高齢者虐待防止法に規定する都道府県の役割

■ 養護者による高齢者虐待について（第 19 条）

- ①市町村が行う措置の実施に関し、市町村間の連絡調整、市町村に対する情報の提供その他必要な援助
- ②必要があると認められるとき、市町村に対して必要な助言

■ 養介護施設従事者等による高齢者虐待について

- ①高齢者虐待の防止及び被害高齢者の保護を図るための老人福祉法又は介護保険法に規定する権限の適切な行使（第 24 条）
- ②養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況、対応措置等の公表（第 25 条）

3. 6 国及び地方公共団体の役割

国は、高齢者虐待の事例分析を行い、虐待への適切な対応方法や養護の方法その他必要な事項についての調査研究を行わなければならないこととされています（第 26 条）。

これを受け、厚生労働省においては、老健局計画課認知症対策推進室を高齢者虐待の担当とするとともに、認知症介護研究・研修センターの業務として高齢者虐待の防止及び養護者支援に関する調査研究を追加し、国としての調査研究体制の整備を図ったところです。

施行後は、認知症対策推進室及び認知症介護研究・研修センターが中心となり、各市町村における制度運用状況などについて、調査研究を進めることとしています。

また、国及び地方公共団体は、成年後見制度の周知及び利用に係る経済的負担の軽減のための措置等を講じ、成年後見制度が広く利用されるようにすることとされています（第 28 条）。

国の補助を受けて低所得者が成年後見制度を利用するに当たり必要な費用を助成する事業（成年後見制度利用支援事業）を行う市町村の割合は、制度創設以来年々増加しています（平成 17 年度で約 2 割の自治体で実施）。平成 18 年度以降は、同種の事業は地域支援事業の任意事業として行うことが可能であり、市町村のより積極的な活用が期待されます。

3. 7 養介護施設の設置者、養介護事業者の責務

養介護施設の設置者及び養介護事業を行う者は、従事者に対する研修の実施のほか、利用者や家族からの苦情処理体制の整備その他従事者等による高齢者虐待の防止のための措置を講じなければなりません（第 20 条）。

4 高齢者虐待の防止に向けた基本的視点

4. 1 基本的な視点

1) 発生予防から虐待を受けた高齢者の生活の安定までの継続的な支援

高齢者虐待防止対策の目標は、高齢者を虐待という権利侵害から守り、尊厳を保持しながら安定した生活を送ることができるように支援することです。

高齢者に対する虐待の発生予防から、虐待を受けた高齢者が安定した生活を送れるようになるまでの各段階において、高齢者の権利擁護を理念とする切れ目ない支援体制が必要です。

2) 高齢者自身の意思の尊重

高齢者虐待は児童虐待と異なり、「成人と成人」との人間関係上で発生することがほとんどです。「被害者－加害者」という構図に基づく対応ではなく、介護保険制度の理念と同様、高齢者自身の意思を尊重した対応を行う必要があります。

3) 虐待を未然に防ぐための積極的なアプローチ

高齢者虐待の問題では、虐待を未然に防止することが最も重要な課題です。そのためには、家庭内における権利意識の啓発、認知症等に対する正しい理解や介護知識の周知などのほか、介護保険制度等の利用促進などによる養護者の負担軽減策などが有効です。

また、近隣とのつきあいがなく孤立している高齢者のいる世帯などに対し、関係者による働きかけを通じてリスク要因を低減させるなど、高齢者虐待を未然に防ぐための積極的な取組が重要となります。

4) 虐待の早期発見・早期対応

高齢者虐待への対応は、問題が深刻化する前に発見し高齢者や養護者・家族に対する支援を開始することが重要です。民生委員や自治会・町内会等の地域組織との協力連携、地域住民への高齢者虐待に関する啓発普及、保健医療福祉関係機関等との連携体制の構築などによって、虐待を未然に防いだり、仮に虐待が起きても早期に発見し対応できる仕組みを整えることが必要です。

5) 高齢者本人とともに養護者を支援する

在宅で養護者による虐待が起きる場合には、虐待している養護者を加害者として捉えてしまいがちですが、介護疲れなど養護者自身が何らかの支援を必要としている場合も少なくありません。また、他の家族等の状況や経済状況、医療的課題、近隣との関係など様々な問題が虐待の背景にあることを理解しておく必要があります。

高齢者虐待の問題を高齢者や養護者のみの問題として捉えるのではなく、家庭全体の状況からその家庭が抱えている問題を理解し、高齢者や養護者・家族に対する支援を行うことが必要です。

6) 関係機関の連携・協力によるチーム対応

高齢者虐待の発生には、家庭内での長年の歴史を基にした人間関係や介護疲れ、金銭的要因など様々な要因が影響しており、支援にあたっては高齢者や養護者の生活を支援するための様々な制度や知識が必要となります。そのため、発生予防から通報等による事実確認、高齢者の生活の安定に向けた支援にいたる各段階において、複数の関係者が連携を取りながら高齢者や養護者の生活を支援できる体制を構築し、チームとして虐待事例に対応することが必要です。

4. 2 留意事項

その1 虐待に対する「自覚」は問わない

先に示した「家庭内における高齢者虐待に関する調査」では、虐待を自覚していない虐待者は半数以上を占めており、また虐待を受けている高齢者でも3割は虐待を受けているという自覚はありませんでした。しかし、当事者の自覚にかかわらず、高齢者の権利利益が脅かされている状況に変わりはありません。

高齢者本人や養護者の虐待に対する自覚の有無にかかわらず、客観的に高齢者の権利が侵害されていると確認できる場合には、虐待の疑いがあると考えて対応すべきです。

その2 高齢者の安全確保を優先する

高齢者虐待に関する通報等の中には、高齢者の生命に関わるような緊急的な事態もあると考えられ、そのような状況下での対応は一刻を争うことが予想されます。

入院や措置入所などの緊急保護措置が必要な場合には、養護者との信頼関係を築くことができなくても高齢者の安全確保を最優先する必要があります。その場合、養護者に対しては関係者からのアプローチや仲介によって信頼関係を構築したり支援を行うなど、時間をかけた対応が必要となることもあります。

その3 常に迅速な対応を意識する

高齢者虐待の問題は、発生から時間が経過するにしたがって虐待が深刻化することが予想されるため、通報や届出がなされた場合には迅速な対応が必要です。また、虐待は夜間や休日にも発生するものであるため、地域で夜間や休日においても相談や通報、届出や緊急の保護に対応できるようにし、関係者や住民に周知する必要があります。

その4 必ず組織的に対応する

高齢者虐待の事例に対しては、担当者一人の判断で行うことを避け組織的な対応を行うことが必要です。

相談や通報、届出を受けた職員は、早急に高齢者虐待担当の管理職やそれに準ずる者などに相談し、相談等の内容、状況から緊急性を判断するとともに、高齢者の安全や事実確認の方法、援助の方向などについて組織的に判断していく必要があります。特に、高齢者の安全や事実確認のための調査では、担当者一人への過度の負担を避け、また客観性を確保するなどの視点から、複数の職員で対応することを原則とします。

その5 関係機関と連携して援助する

複合的な問題を抱える事例に対しては、問題への対応機能を有した機関との連携が不可欠であり、地域包括支援センターが構築する「高齢者虐待防止ネットワーク」を活用することが有効です。

ネットワークの運営は地域包括支援センターの業務ですが、各機関の代表者等による会議とともに、個別の事例に対応するための担当者レベルでのケース会議が必要となります。

ケース会議では、事例に対する援助方針やキーパーソン、各機関の役割分担、連絡体制等を定めて援助内容を決定するとともに、定期的なモニタリングによる援助内容の評価や再調整を行います。

その6 適切に権限を行使する

高齢者虐待防止法では、虐待によって生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる高齢者を一時的に保護するため、市町村が適切に老人福祉法の規定による措置を講じ、又は成年後見開始の審判の請求をすることを規定しています（第9条）。

高齢者の安全を最優先に考え、必要がある場合には、適切に行政権限を行使することが必要です。

家族の意に反し措置を実施するなどの事例は数年に1回となるなど少ない頻度となることも想定されます。そういった場合でも適切に権限を発動するためには、組織内での実施ルールの確定、予算措置、実践事例の収集や蓄積、研修など、実施を想定した体制を構築することが望まれます。

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

市町村は、高齢者虐待の防止や早期発見、虐待を受けた高齢者や養護者に対する適切な支援を行うために、関係機関や民間団体との連携協力体制を整備することが必要です（第16条）。

具体的には、地域包括支援センターが構築する「高齢者虐待防止ネットワーク」を活用し、高齢者虐待の防止から個別支援にいたる各段階において関係機関・団体等と連携協力し、虐待のおそれのある高齢者や養護者・家族に対する多面的な支援を行います。この「高齢者虐待防止ネットワーク」を構成する者が、高齢者虐待防止法上の「高齢者虐待対応協力者」に相当し、事例に応じて市町村とともに対応策を検討し、支援を行うこととなります。

市町村に設置される地域包括支援センターは、効率的・効果的に住民の実態把握を行い、地域から支援を必要とする高齢者を見出し、総合相談につなげるとともに、適切な支援、継続的な見守りを行い、更なる問題の発生を防止するために、地域における様々な関係者のネットワークを構築していくことが必要とされており、地域の実情に応じて以下の3つの機能からなる「高齢者虐待防止ネットワーク」の構築も業務のひとつとなっています。

- 民生委員、地域住民、社会福祉協議会等からなる「早期発見・見守りネットワーク」
- 介護保険サービス事業者等からなる「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」
- 行政機関、法律関係者、医療機関等からなる「関係専門機関介入支援ネットワーク」

1) 「早期発見・見守りネットワーク」

住民が中心となって虐待の防止、早期発見、見守り機能を担うものです。

具体的には、民生委員や地域住民、社会福祉協議会等が中心となり、高齢者との普段の関わりや、住民の生活に密着した位置から相談を受けたりする中で、生活の変化に気づき、その情報を地域包括支援センターに伝えるような働きかけをします。

また、地域社会から孤立しがちな高齢者や家族に対して、民生委員や近隣住民が関心を持ちながら見守り続けることで虐待の防止につながったり、虐待が疑われるような場合でも早期に発見し適切な対応を取ることによって問題が深刻化する前に解決することにもつながります。

構成メンバー（例）

民生委員、人権擁護委員、社会福祉協議会、自治会、家族会、老人クラブ、NPO・ボランティア団体、近隣住民等

2) 「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」

介護保険事業者等から構成され、現に発生している高齢者虐待事例にどのように対応するかをチームとして検討し、具体的な支援を行っていくためのネットワークです。

また、日常的に高齢者や養護者・家族等と接する機会が多いため、虐待の疑いや危険性が疑われる場合の早期発見機能としても有効です。

構成メンバー（例）

居宅介護支援事業所、介護サービス事業所、保健センター、医療機関等

3) 「関係専門機関介入支援ネットワーク」

保健医療福祉分野の通常の相談の範囲を超えた専門的な対応が必要とされる場合に協力を得るためのネットワークです。

特に、警察・消防、法律関係者などの専門機関・専門職や、精神保健分野の専門機関等と連携を図ります。

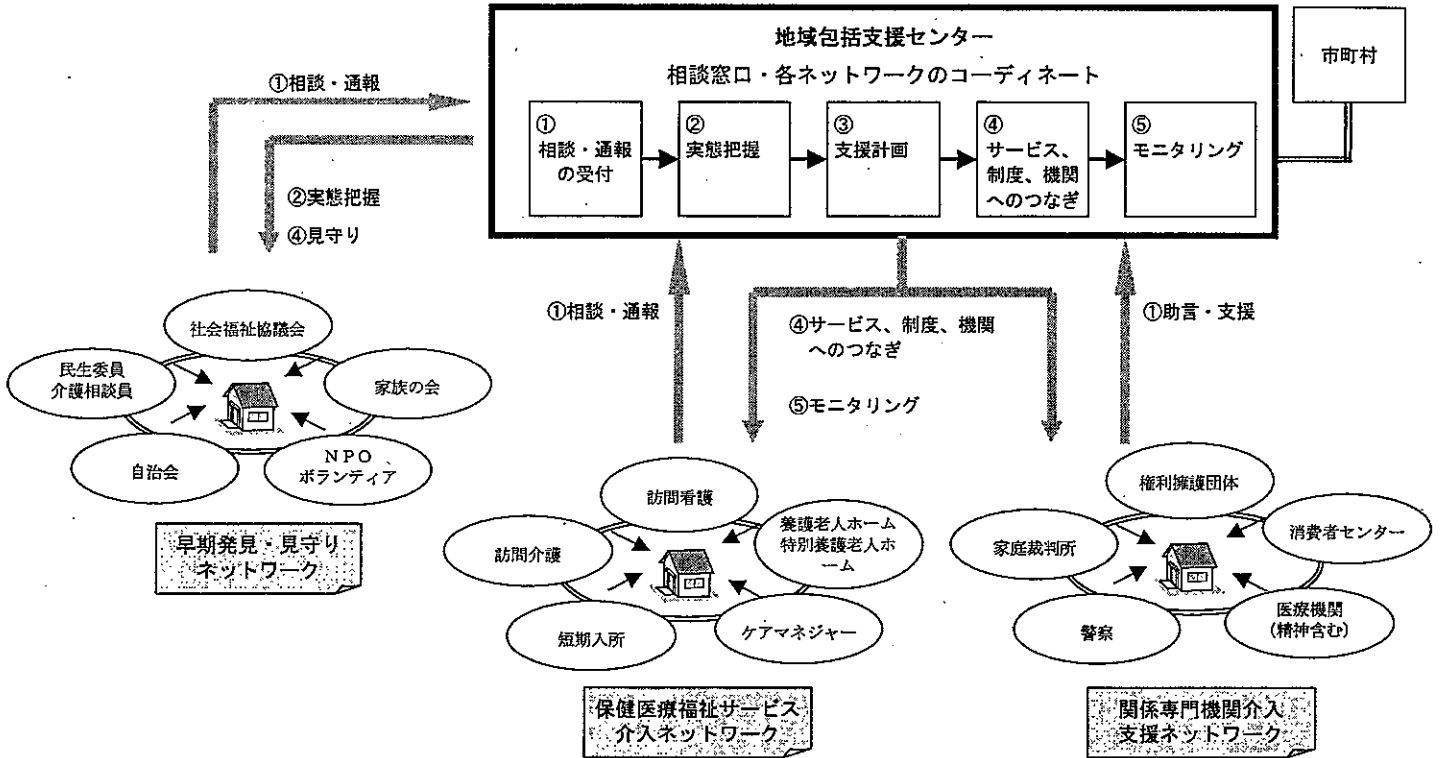
構成メンバー（例）

警察、消防、保健所、精神保健福祉センター、精神科等を含む医療機関、弁護士、権利擁護団体、家庭裁判所、消費者センター等

これらの3つの機能が役割を分担し、連携して対応することによって高齢者虐待を防止したり、問題が深刻化する前に高齢者や養護者・家族に対する適切な支援を行うことが可能になると考えられます。

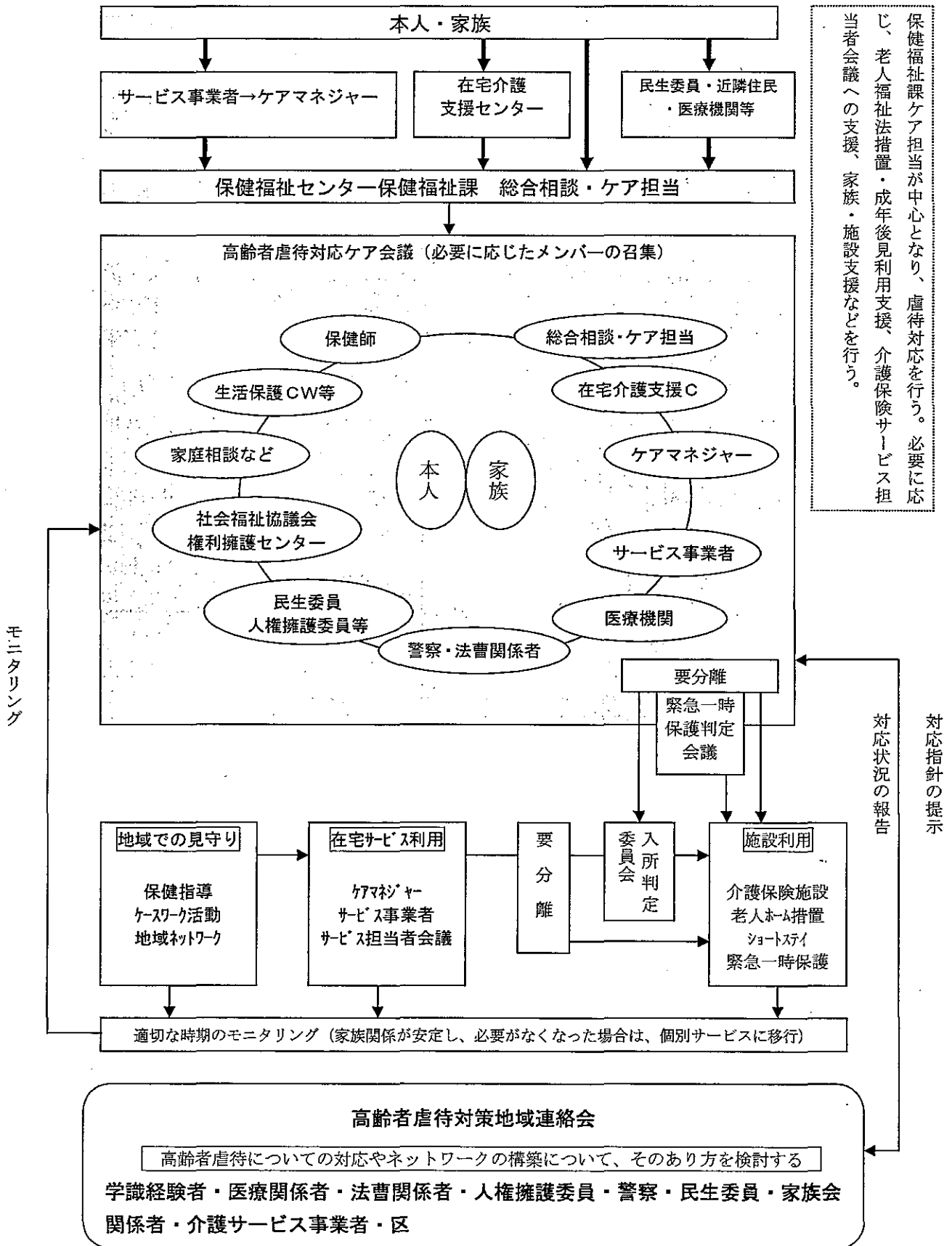
なお、関係専門機関介入支援ネットワークについては、立入調査や緊急の場合の対応などの市町村による権限発動に協力してもらう機関が含まれていること、対象となる機関自体が市町村単位あるいはそれ以上の単位で設けられていることが多いこと等を踏まえれば、当面は、市町村が前面に出てネットワークを構築すると、関係機関の理解・協力が得やすく、地域包括支援センターにおける高齢者虐待防止ネットワークの構築をスムーズに進めることが可能となるものと考えられます。

高齢者虐待防止ネットワーク構築の例

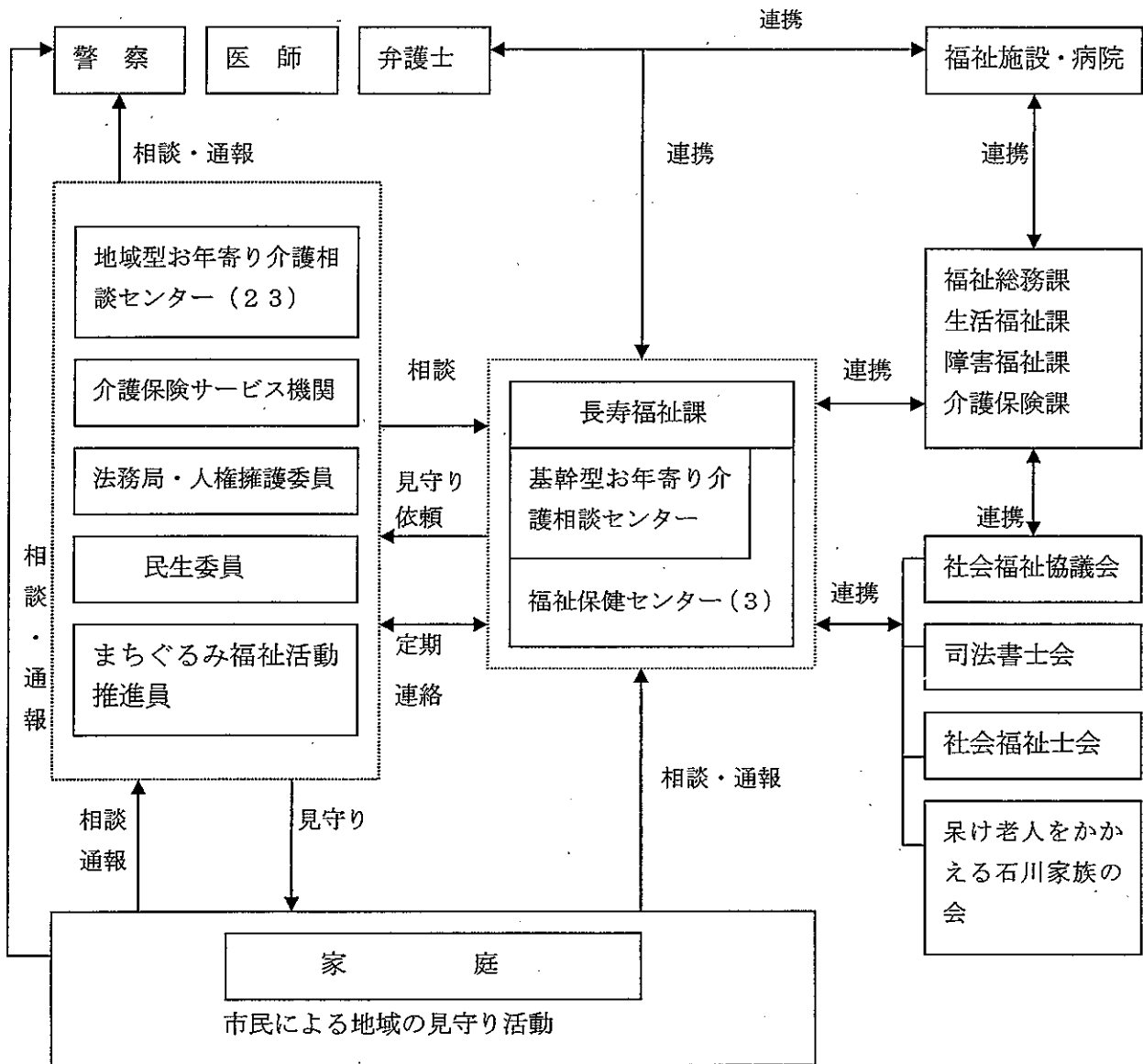


参考 世田谷区における高齢者虐待対応の概念図

高齢者虐待対応の流れ



参考 金沢市における高齢者虐待への相談・支援体制



図—1 金沢市における高齢者虐待に対する相談、支援体制図

それぞれの機関・組織が円滑に動くように、定期的に「高齢者虐待防止連絡会」を開催する。

個別の虐待については、基幹型お年寄り介護相談センターを中心に、関係者による「高齢者虐待地域ケアミーティング」を開いて解決を図る。

2 組織体制

2. 1 組織体制

高齢者虐待関係業務を的確に行うためには、市町村の組織内でこれらの業務を担当する部門を定めることが必要であり、住民との関係では、高齢者虐待に関し高齢者や養護者から相談・質問があればそこで一通りの対応が可能となり、事案に応じて専門機関につなげることができる、ワンストップサービスとしての機能が果たせるようにすることが求められます。

2. 2 事務の委託

高齢者虐待防止法では、高齢者や養護者への相談・指導・助言、養護者による高齢者虐待に係る通報・届出の受理、高齢者の安全確認などの事実確認、養護者の負担軽減のための相談・指導・助言その他必要な措置に係る業務の全部又は一部を地域包括支援センターなど高齢者虐待対応協力者のうち適当と認められるものに事務委託することができることとされています（第17条）。

地域包括支援センターは、先般の介護保険法改正で地域における総合的・包括的なマネジメントを行う中核機関として平成18年4月から設置されることとなったものです。高齢者虐待の関係では、虐待防止も含めた権利擁護業務が主要な業務の一つに位置付けられており、センターに配置される社会福祉士や保健師、主任ケアマネジャー等がチームとなって連携・協力しながら、実態把握や情報の集約を行い、さらに関係機関につないでいくこととされ、いわば地域ケアの結節点としての役割を担うことが期待されています。第17条を踏まえた市町村本庁との業務分担を行う場合には、立入調査のような行政権限の行使は市町村が担わなければならないことを踏まえつつ、迅速かつ適切な対応が図られるよう十分配慮した体制作りを図る必要があります。

その際には、個別事例に適切に対応し、また虐待に対応する仕組みの見直しや予防策の構築、関係者の資質の向上につなげるため、情報を一元的に集約・管理し、また関係機関にフィードバックする仕組みを作ることに留意すべきです。

3 高齢者虐待の防止・早期発見のための取組

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）

高齢者虐待は、身体的、精神的、社会的、経済的要因が複雑に絡み合っ起こると考えられています。「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）や先進的な取組例からは虐待発生の要因が指摘されており、これらの要因は、高齢者や養護者・家族の生活状況や虐待のリスクを見極めるための重要な指標となります。

もちろん、多くのリスク要因を有する家庭で直ちに高齢者虐待が起こるわけではありませんが、「早期発見・見守りネットワーク」等を通じて高齢者や養護者の心身の状況や生活状況を適切に見極めながら、支援・見守りを行うことが重要です。リスク要因を有し、支援を必要としている高齢者や養護者・家族などに対して適切かつ積極的な支援を行うことで、高齢者虐待の発生を未然に防ぐことが可能になると考えられます。

虐待行為は、虐待を受ける高齢者とともに虐待を行った養護者にとっても深い傷跡を残し、その後の関係にも影響を及ぼすと考えられます。こうした意味でも、虐待を未然に防ぐことがより重要となります。

虐待のリスク要因の例

被虐待者側の問題	虐待者側の問題	その他の問題
<ul style="list-style-type: none"> ・加齢や怪我によるADL（日常生活自立度）の低下 ・過去からの虐待者との人間関係の悪さ、悪化 ・要介護状態 ・認知症の発症・悪化 ・判断力の低下、金銭の管理能力の低下 ・収入が少ない ・借金、浪費癖がある ・性格 ・精神不安定な状態 ・整理整頓ができない ・相談者がいない ・他疾病、障害など 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者に対する恨みなど過去からの人間関係の悪さ ・介護負担による心身のストレス ・金銭の管理能力がない ・ギャンブルなど ・収入不安定、無職 ・借金、浪費癖がある ・アルコール依存 ・性格 ・相談者がいない ・親族からの孤立 ・精神不安定、潔癖症 ・他疾病、障害など 	<ul style="list-style-type: none"> ・親族関係の悪さ、孤立 ・近隣、社会との関係の悪さ、孤立 ・家族の力関係の変化（主要人物の死亡など） ・家屋の老朽化、不衛生 ・人通りの少ない環境 ・暴力の世代間・家族間連鎖

出典：「横須賀市高齢者虐待対応マニュアル（第2版）」、横須賀市