

第2章 高齢者虐待の現状と課題

1 本検証の特徴と課題

本検証は、対応困難な高齢者虐待事例について、区市町村・地域包括支援センター職員といった高齢者虐待対応担当者からだけでなく、民生・児童委員・介護サービス事業者・医療機関などの関係機関からも聞き取りを行った点に特徴があります。それぞれから時系列の支援状況について聞き取り、それらを統合して事例の全体像を把握して分析しました。

本来であれば、統合した事例の全体像について、具体的分析結果とともに報告した方が、より分かりやすくなったと思われます。

しかし、高齢者虐待防止法には、児童虐待防止法 4 条 5 項の「…その心身に著しく重大な被害を受けた事例の分析を行う…児童虐待の防止等のために必要な事項についての調査研究及び検証を行うものとする。」(一部略) という規定がないこと、広く社会の知る事件となったような高齢者虐待事例を分析したわけではないことから、個人情報保護の観点により、事例情報の報告を控えています。

2 高齢者虐待の現状と課題

3 つの事例及び相談事例の集積で把握された現状から事例分析検討を通して把握した課題について、特徴別にまとめると、以下の 4 つに分けられます。4 つのうち (2) ～ (4) については、虐待対応に従事する区市町村・地域包括支援センター職員の努力だけでは解決できない課題であり、医療機関や高齢者虐待対応主管課以外など関係機関との連携と、高齢者虐待防止のための体制整備の推進が不可欠です。

(1) コアメンバーの課題

① 共通認識形成についての課題

事例分析検討を通して、区市町村担当所管職員と地域包括支援センター職員間で、事例についての認識が共有できていない場合があることが把握されました。

高齢者・養護者に予見される状態について、気づいていた職員がいたにも関わらず、そのことが伝えられずに対応が遅れた事例がみられました。

よって、センター内会議やコアメンバー会議による共有はもちろん、日頃から担当している事案について相談しあえる関係を築くことが重要であると考えます。センター職員間での検討、区市町村職員・地域包括支援センター職員間の検討を頻繁に行い、事例についての見立てを共有しながら、チームアプローチを推進していくことが必要です。

*本報告書 p. 55 「コアメンバーでの方針決定」参照

②虐待対応についての研修の必要性

関係機関のみならず、区市町村・地域包括支援センター職員においても、高齢者虐待防

止・対応について、正確な知識を持たずに対応している事例が見られました。

担当者の知識量によって虐待対応に違いが出ることをないように、高齢者虐待対応研修について、区市町村担当所管の全職員、地域包括支援センターの全職員に、研修を受講できる環境を整えるべきであると考えます。具体的には、就任 6 か月以内の研修の受講、年 2 回の研修開催による複数の研修受講機会の提供等、実施時期を工夫することで、より効果的な研修とすることが可能です。

また、区市町村の権限行使や適切な体制整備を図るため、決裁権限をもつ管理職も虐待対応についての知識を身につけることが必要です。研修内容に、従事する職員へのスーパービジョン、メンタルヘルスを含めることで、適切な体制整備を支援する必要があると思われます。

*本報告書 p. 118 「高齢者虐待対応担当者への研修」参照

(2) 関係機関との適切な連携協力についての課題

高齢者虐待対応の関係機関（区市町村の庁内連携を含む）からの適切な連携協力が得られない場合があるという課題が生じています。

① 早期発見・早期対応上の課題

事例分析を通して、既に高齢者虐待という状態になっていたにも関わらず、関係機関や周囲の人々がそれに気づかず、あるいは虐待であると認識できずに通報されない実態があることが把握されました。早期に虐待対応ができていれば、異なる選択ができたと思われるものもありました。

「高齢者虐待防止」の意識を共有できるよう、関係機関に繰り返し啓発していく必要がありますが、これは区市町村だけで行えるものではありません。区市町村、地域包括支援センター、関係機関のそれぞれが、高齢者虐待防止について特に支援を必要としている高齢者・介護者像を共有し、予防的に連携して働きかけていけるような体制構築が望まれます。国・都道府県による分析・研究や研修実施等の支援が必要となっています。

*本報告書 p. 39 「関係機関からの聞き取り」、p. 123～「(2) 連携の推進」参照

② 情報収集上の課題

虐待対応の情報収集であるにも関わらず、関係機関から情報提供の協力が得られないという課題が生じています。虐待対応に協力する際の情報提供については個人情報保護の例外に該当し、提供しても違法とならない³ことについて、周知が徹底していない可能性があります。

特に情報収集上課題が生じやすい医療機関、年金事務所からの情報収集や、複数の区市

³ 個人情報保護法 16 条（目的外利用）・23 条（第三者提供の制限）の 1 項 2 項 4 項のいずれかに該当します。詳しくは東京都(2006)「東京都高齢者虐待対応マニュアル」p. 61 参照。

町村間の高齢者虐待に関する情報共有は可能であることを国レベルでも周知していくことが求められると思われます。

児童虐待防止法 4 条 1 項「関係機関及び民間団体間の連携の強化」の規定や、同法 13 条の 3「地方公共団体の機関は他の市町村の長等からの求めに応じ、児童虐待の防止等に係る児童、保護者その他の関係者に関する資料又は情報を提供できること」と同様の規定を高齢者虐待防止法にも位置付けると、より迅速な情報収集が可能になると考えます。

*本報告書 p. 46～「事実確認における情報収集」、p. 52～「居住地と住民登録地が異なる場合の対応」参照

③ 連携協力が困難な現状

高齢者虐待対応について、介護サービス事業者や医療機関、高齢者虐待対応所管外の行政機関（生活保護所管等）などの関係機関が、協力しにくい現状もあります。

例えば、「やむを得ない事由による措置」で「短期入所生活介護」（措置ショート）を行う場合、介護支援専門員による本人宅への訪問やサービス担当者会議の開催を行う余裕がなく、介護報酬上の減算を余儀なくされる場合があります。措置ショートを行うことについて協力しやすい仕組みの創設は急務となっています。

*本報告書 p. 97～「高齢者と養護者の分離」参照

また、本人が意思表示できない時の「医療同意」について、家族の支援が見込めないという高齢者虐待対応では、医療機関の協力が得られにくく、本人への医療確保に大きな困難を伴っています。

*本報告書 p. 91～「医療機関への緊急一時分離」参照

さらに、生活保護所管の「世帯」についても、一定要件が整えば単身世帯として世帯分離が可能という基準が示されておらず、所管からの協力は得られにくいことがあります。

*本報告書 p. 129～「自治体内・保健所等公的機関との連携」参照

高齢者虐待対応に、関係機関との連携は欠くことができません。制度横断的な連携協力については、国による周知等の後押しがなければ図られにくいものです。それぞれの所管から、高齢者虐待対応に協力が得られやすいような周知が行われる等、連携体制の構築支援が望まれます。

④ 情報管理の課題

高齢者虐待対応において、本人や区市町村・地域包括支援センター、関係機関の協力者の安全を守り、新たな権利侵害を引き起こさないためにも、情報の管理を徹底することはとても重要です。しかし、秘匿すべき情報がもれてしまうことがあることも明らかになりました。

個別ケース会議等、虐待対応で連携・協力する中で共有している情報については、高齢

者虐待防止法 17 条 2 項の適用、漏えいした場合には 29 条の適用の可能性があります。

区市町村・地域包括支援センターは、関係機関に対して上記を周知していくとともに、国もその点について注意喚起を行う必要があると思われま

す。また、不注意による漏えいを防ぐため、共有すべき情報を精査し、措置先の施設名は他の関係機関には知らせないなどの工夫も必要です。

*本報告書 p. 68～「個別ケース会議での情報の取扱い」参照

(3) 高齢者虐待対応における体制上の課題

① 医療機関への緊急一時分離

現在、高齢者虐待防止法上には、医療サービスについて「やむを得ない事由による措置」のような区市町村判断によるサービス導入の権限が規定されていません。そのため、高齢者に必要な医療サービス利用（例えば医療依存度の高い高齢者を自宅から分離する場合の入院等）について養護者が反対しており、かつ、本人や他の親族支援による契約利用が難しいという場合に、区市町村は大きな困難を抱えています。

児童虐待対応では、児童相談所から医療機関への「一時保護委託」が行われています。高齢者虐待防止についても、政省令等により、一定の期間や手続を示した上で、同様の医療機関への分離保護が可能であることを示すことが望まれます。具体的には、老人福祉法 11 条 1 項 3 号の「養護受託者」に医療機関を含められることを示す等の方法が考えられます。

*本報告書 p. 91～「医療機関への緊急一時分離」参照

② 高齢者本人の権利擁護・成年後見制度活用の課題

i 成年後見制度活用の課題

事例分析を通して、高齢者に判断能力の低下があり、本来は成年後見制度活用が必要であるにも関わらず、制度活用の検討がされていない実態が把握されました。高齢者虐待防止法 28 条には成年後見制度利用促進についての規定もあり、判断能力の低下のある高齢者虐待の事例においては、躊躇^{ちゆうちよ}することなく制度活用を行う必要があると思われま

す。成年後見制度活用については、国からの事務連絡でも毎年触れられていますが、高齢者虐待対応での区市町村長申立てについては、親族（2 親等）がいても速やかに行うよう、国による周知が必要であると考えます。

*本報告書 p. 108～「成年後見制度の活用」参照

ii 判断能力の低下がある場合の医療確保の課題

本人の意思確認が難しく、「医療同意」をしてくれる家族がいない事案では、医療機関の協力が得られにくい場合もあり、高齢者虐待対応中の高齢者への介入的医療の確保は困難を伴っている実状があります。

現在、「医療同意」をめぐる問題については法整備の必要性が指摘されているところです。

高齢者虐待対応中の事案についても、適切な医療確保が可能となるような法整備が求められていると考えます。

*本報告書 p. 108～「成年後見制度の活用」参照

③ 養護者支援の課題

i 介護者支援

現在、高齢者虐待防止に付随した「養護者」という捉え方で、養護者支援は行われています。検討委員会では、虐待に至った養護者としての支援ではなく、虐待の有無とは関係しない介護者支援が、虐待予防の上では必要であるということについても検討されました。介護者を支援することは、要介護者を支援することにもつながります。介護者家族への支援が必要であるという認識で、高齢者虐待防止法に付随しない、独立した形での「介護者支援」が行われることが望まれます。

*本報告書 p. 80～「養護者支援」参照

ii 特に支援を必要とする介護者への支援

事例分析を通して、過去に虐待や暴力を受けたことがある養護者が、自分に虐待や暴力を行った高齢者を介護している場合には、かつて被害者であったことによる葛藤を抱えて介護を行っていることがあることが分かりました。

様々なリスクがあり高齢者虐待防止について特に支援を必要とする介護者や、虐待に至った介護者への支援は、通常の介護者支援と分けて行われるべきであると考えます。児童福祉分野の親支援プログラムは、虐待に至った親に提供されるものや虐待予防や回復を目指すもの等、特に支援を必要としている保護者に適したものが開発されています。介護者支援プログラムも同様に、特に支援を必要とする介護者に適した支援プログラムが開発される等、研究が進められる必要があると考えます。また、虐待に至った養護者が集うことで孤立感が軽減され、自己肯定感が高められるような場の提供も求められていると考えます。

*本報告書 p. 83～「児童福祉分野での親支援プログラム」「MCG」参照

iii 養護者個人へのニーズに応える支援

養護者が福祉保健医療ニーズを抱えている場合、高齢者福祉の支援だけでは対応が困難であることも把握されました。高齢者虐待対応により高齢者への虐待が解消されたとしても、養護者自身の抱えるニーズ等は充足されないまま、対応が終結するということが起こります。「高齢者虐待防止における養護者」として捉えるだけでなく、養護者を一人の「福祉保健医療ニーズを有している個人」として捉え、高齢者の支援機関と養護者の支援機関が連携を図りながら対応することが重要です。連携がとりやすい体制整備が望まれます。

*本報告書 p. 129「自治体内・保健所等公的機関との連携」参照

iv 養護者対応の課題

養護者支援を行っても虐待の解消・高齢者の権利擁護が見込めず、高齢者虐待対応担当

者が繰り返し話をしても虐待行為が止まらないような養護者への対応について、区市町村担当所管が困難を感じている実態も明らかになりました。

養護者が高齢者とは別に住んでいる場合ならば、養護者が高齢者宅に近づけないよう、本人や成年後見人等による民事保全法上の接近禁止仮処分¹の申立てを行うことが、現在でも可能です。

しかし、高齢者と養護者が一緒に住んでいる場合に、養護者を退去させることは高齢者虐待防止法上できません。DV防止法では、2か月間加害者を退去させる「退去命令」について、被害を受けた本人が申立てできるようになっています。同様の規定が、高齢者虐待防止法にも必要であると考えます。

*本報告書 p. 80 「養護者支援」 参照

④ 都道府県の専門相談窓口の設置

高齢者虐待対応には専門知識が求められることも多く、区市町村・地域包括支援センターが虐待対応を行う上で相談できる、専門相談の窓口が必要とされています。特に、区市町村によって高齢者虐待対応や人権・権利擁護に違いが出ることを防ぐよう、都道府県による支援は欠かせないものと考えます。

*本報告書 p. 122 「都道府県による区市町村への援助」 参照

⑤ 高齢者虐待防止法上の課題

事例分析や委員による検討の結果から、高齢者虐待防止法上には、以下の課題があると考えられます。

- 高齢者虐待防止法に、「何人も、高齢者に対して、虐待をしてはならない」と明示されていないこと
- 「緊急やむを得ない場合以外の身体拘束」が高齢者虐待になることが明示されていないこと（法2条）
- 「生命又は身体に重大な危険が生じているかどうか」の判断を通報者に求めて通報義務を課していること（法7条1項）
- 「生命又は身体に重大な危険が生じていないと判断された場合の通報については、努力義務としていること（法7条2項）
- 児童虐待防止法4条1項「関係機関及び民間団体の間の連携の強化」や、同法13条の3「地方公共団体の機関は他の市町村の長等からの求めに応じ、児童虐待の防止等に係る児童、保護者その他の関係者に関する資料又は情報を提供できること」の規定がなく、個人情報の情報収集・共有が可能であることについて周知されていないこと
- 「やむを得ない事由による措置」を行う際、医療機関へ分離することができることについて、明示されていないこと（法9条2項、老人福祉法11条1項）
 - 例えば、老人福祉法11条1項3号の「養護受託者」に医療機関を含むことについて

での明示等

- 「高齢者虐待が行われているおそれ（かつ、生命・身体に重大な危険が生じているおそれ）」があるときに、立入調査を行うことができる規定となっていないこと（法 11 条）
 - 例えば、児童虐待防止法では「児童虐待場行われているおそれ」で実施できる
- 児童虐待防止法に設けられているような「出頭命令」「再出頭命令」「臨検・捜索制度」のような、段階的に安全確認を行うことができる確実な措置の規定がないこと
- DV防止法のような保護命令（接近禁止命令、退去命令）の規定がないこと
- 老人福祉法 11 条の「やむを得ない事由による措置」をとっている場合以外での市町村権限による面会制限の規定がないこと
- 障害者虐待防止法で設置されている都道府県権利擁護支援センターの規定がないこと
- 児童虐待防止法 4 条 5 項で社会保障審議会児童部会に設置されているような「心身に著しく重大な被害を受けた事例の分析」を行う高齢者の事例検証専門委員会の設置がないこと（法 26 条）

(4) 重篤な事例分析・研究による体制構築の必要性

上記に挙げた高齢者虐待対応上の課題について情報収集を行ったところ、児童虐待対応では、既に課題解決のための通知等の発出、法の見直しがされているものも多くあることが分かりました。

これは、社会保障審議会児童部会の下に設置された「児童虐待など要保護事例の検証に関する専門委員会」による児童虐待の死亡事例等の分析・検証の効果であると思われます。児童虐待防止については、この検証結果に応じて、通知等の発出や法の見直しがなされてきました。

本検証においても、多くの高齢者虐待対応上の課題が把握されました。事例検証による課題把握・体制の見直しには、多くの効果が期待されるものと思われます。高齢者虐待防止についても、高齢者虐待防止法 26 条に基づき児童虐待と同様の検証を実施する体制をとり、適切な虐待対応が行えるよう体制構築を図る必要があると考えます。

* 本報告書 p. 116 「高齢者虐待対応中の死亡」、p. 136 「特に支援を必要とする世帯への予防的働きかけ」

参照