

I 高齢者虐待防止法と行政の役割

1 高齢者虐待防止法の概要

(1) 高齢者虐待防止法の趣旨

「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。以下「高齢者虐待防止法」という。）第1条において、「高齢者虐待を受けた高齢者に対する保護のための措置、養護者の負担の軽減を図ること等の養護者に対する養護者による高齢者虐待の防止に資する支援（以下「養護者に対する支援」という。）のための措置等を定めることと規定しており、①虐待を受けた高齢者の保護、及び、②養護者の支援のための措置をその趣旨とするものです。そして、それらの措置を国及び地方公共団体の公的責務とすることにより、上記①・②を実現するものです。

(2) 高齢者虐待の考え方について

高齢者虐待防止法では、後述するように「高齢者虐待」を類型化して法文として定義しています。具体的な事案において、高齢者虐待に当たるかどうかについては、その定義・要件に該当するかどうかを検討していくこととなります。

しかし、事案において困りごとやトラブルが生じて市町への相談・通報等がなされている以上、高齢者虐待防止法で定義された高齢者虐待そのものに該当しないからといって、市町村として対応しなくて良いわけではありません。

相談時点では、虐待防止法に定義された高齢者虐待に該当しないものであっても、将来的に高齢者虐待に該当するおそれは十分に考えられます。虐待防止法第3条では、高齢者虐待の防止のための措置も地方公共団体の義務として規定されています。よって、事案についての相談・通報があった場合には、その困りごと・トラブルを十分に検討して、対処することが義務となります。

(3) 高齢者虐待防止法の定義に該当する場合

具体的事案において高齢者虐待防止法の「高齢者虐待」の定義規定に該当する場合と、該当しない場合において異なる点について下記のとおりです。

高齢者虐待防止法の「高齢者虐待」に該当することによって、市町として高齢者虐待防止法に基づく権限の行使ができるようになります。

例として、住居への立入りを拒まれている場合であっても、市町村の権限として居住者の意思に反しても住居への立ち入ることができます（高齢者虐待防止法11条1項）。他方で、高齢者虐待防止法の高齢者虐待に該当しない場合には、トラブルが生じていても法的権限の行使として強制的に住居に立ち入ることはできません。

（なお、高齢者虐待防止法に基づく権限として立入りができないものであり、その他の法令により立ち入ることができるかどうかを検討する必要もあります。）

したがって上述したとおり、市町村として相談・通報等を受けた事案について対処しなければならないことは、高齢者虐待防止法の「高齢者虐待」に該当するかどうかで変わる点はなく、「高齢者虐待」に該当することによって法的権限の行使が可能になるかどうかの点で異なるということになります。

（４）高齢者虐待防止法による定義

ア 高齢者の定義

高齢者虐待防止法では、「高齢者」を65歳以上の者と定義しています（第2条第1項）。ただし、65歳未満の者であって養介護施設に入所し、その他養介護施設を利用し、又はその他養介護事業に係るサービスの提供を受ける障害者については、「高齢者」とみなして養介護施設従事者等による虐待に関する規定が適用されます（第2条第6項）。また高齢者虐待防止法は、高齢者虐待を、養護者による高齢者虐待と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。

【高齢者虐待の類型】

- 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。高齢者を養護すべき職務上の義務を著しく怠ること。
- 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って養介護施設従事者等以外のもの」とされており、金銭の管理、食事や介護などの世話、自宅の鍵の管理など、何らかの世話をしている者（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。また、同居していなくても、現に身の世話をしている親族・知人等が養護者に該当する場合があります。

ウ 養介護施設従事者等による高齢者虐待

老人福祉法（昭和 38 年法律第 133 号）及び介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）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の行為が対象となります。

【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 (※)業務に従事する者とは、直接介護サービスを提供しない者（施設長、事務職員等）や、介護職以外で直接高齢者に関わる他の職種も含まれます（高齢者虐待防止法第 2 条）。
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 ・介護医療院 ・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 	

(*) 「届出」の有無にかかわらず、入居サービス、及び介護等サービスの実施が認められるものは、すべて有料老人ホームに該当するものとして取り扱うこととなる。「有料老人ホームの設置運営標準指導指針について」（平成14年 7月18日付け老発第0718003号）

(5) 養護者による高齢者虐待類型(具体例)

i 身体的虐待

暴力的行為で、痛みを与えたり、身体にあざや外傷を与える行為。

(医学的判断に基づかないリハビリを強要することも含まれる。)

外部との接触を意図的、継続的に遮断する行為。

(外から鍵をかけて閉じ込める。中から鍵をかけて長時間家の中に入れない。など)

ii 介護・世話の放棄・放任

介護サービス・世話を放棄・放任し、高齢者の生活環境や心身を悪化させること。

(入院や治療が必要にもかかわらず、強引に病院や施設等から連れ帰る。など)

iii 心理的虐待

威圧的な態度、無視、嫌がらせ等によって、精神的苦痛を与えること。

iv 性的虐待

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又はその強要。

v 経済的虐待

正当な理由なく本人の財産や金銭を使用したり、本人の金銭の使用を制限すること。

(本人の資力や収支状況に比して多額の金銭支援を受ける、または使用することなど)

(6) 養介護事業者等による高齢者虐待類型 (具体例)

i 身体的虐待

暴力的行為、代替方法を検討せずに高齢者を乱暴に扱う行為

(食事の際に、職員の都合で、本人が拒否しているのに口に入れて食べさせる。など)

ii 介護・世話の放棄・放任

高齢者の状態に応じた治療や介護を怠ったり、医学的診断を無視した行為

必要な用具の使用を限定し、高齢者の要望や行動を制限させる行為

(ナースコール、必要なめがね、義歯、補聴器等を使用させない。など)

高齢者の権利を無視した行為又はその行為の放置

(他の利用者に暴力を振るう高齢者に対して、何ら予防的手立てをしていない。など)

その他職務上の義務を著しく怠ること

iii 心理的虐待

高齢者の意欲や自立心を低下させる行為

トイレ、食事等、職員の都合を優先し、本人の意思や状態を無視して介護・世話をを行う。など

心理的に高齢者を不当に孤立させる行為

理由もなく住所録を取り上げるなど、外部との連絡を遮断する。など

その他

(浴室脱衣所で、異性の利用者を一緒に着替えさせたりする。など)

iv 性的虐待

(人前で排せつをさせたり、おむつ交換をしたりする。またその場面を見せないための配慮をしない。など)

v 経済的虐待

(立場を利用して、「お金を貸してほしい」と頼み、借りる。など)

2 市町村の役割

(1) 法的義務

ア 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（法第6条）

市町村は、虐待の防止及び虐待を受けた高齢者の保護のため、高齢者、及び養護者のそれぞれについて相談、指導及び助言を行わなければなりません。

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（法第9条第1項）

市町村は、通報又は高齢者虐待を受けた旨の届出を受けた場合、速やかに、当該高齢者の安全の確認、事実の確認のための措置を講ずるとともに、市町村と連携協力する者を含めて、その対応について協議を行わなければなりません。

高齢者虐待対応においては、必要な対応やその判断根拠、方針を組織的に合議によって決定する必要があることから、そのための協議の場を設定する必要があります。特に、「虐待の有無」、「緊急対応の必要性」、「市町村権限の行使」、「虐待対応の終結」については市町村担当部署の管理職が出席する会議において、必要な情報をもとに、適切な判断を行うことが求められます。

※弁護士・社会福祉士への検討依頼について

高齢者虐待防止法の「高齢者虐待」に該当するかどうかは、法律の要件該当性の判断があるため、その法的判断については専門家である弁護士の意見を踏まえて検討・決定することが望ましいとされています。同時に、高齢者の権利擁護のためには、継続的な支援・社会資源の活用について専門家としての社会福祉士による適切な助言が必要です。

そのため、現在全国的に、行政から、弁護士・社会福祉士が協働で行う高齢者虐待防止専門職チームに相談・会議出席等の委託する契約締結を行い、チームの活用が実施されています。

長崎県においても同チームの活用を十分に検討する必要があります。

「虐待の有無」、「緊急対応の必要性」、「市町村権限の行使」、「虐待対応の終結」の検討について

○「虐待の有無」について

高齢者虐待に該当するかどうか、初期段階では明確に判断できる場合は少ないです。限られた情報から、客観的資料をもとに虐待に該当する可能性が高いかどうかを検討します。

判断するための客観的資料が足りない場合には、どのような情報・資料が必要かを検討し、それらの資料の取得や資料取得のための取るべき手段を検討しなければなりません。

○「緊急対応の必要性」について

高齢者に現在生じている支障・状況を踏まえ、生命や重大な身体への損害が生じる場合や第三者の目が届かない状況での虐待の可能性がある場合には、緊急性が高いと判断することになります。

○「市町村権限の行使」について

現在の状況に照らして、単なる任意の資料提出を促すにとどまらず、法的権限により高齢者の現状確認、調査の必要がある場合には、適切に権限を行使することが求められます。

○「虐待対応の終結」について

一度は、現に生じている高齢者虐待の発生を防ぐことができたとしても、繰り返し虐待が生じる可能性があるため、どのような対応により将来の虐待を防止できるかについて検討する必要があります。

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（法第9条第2項、法第10条）

養護者による高齢者虐待により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迅速に老人短期入所施設等に入所させる等、適切に措置を講じなければなりません。

成年後見制度利用開始に関する審判の請求をしなければなりません。

市町村は、養護者による高齢者虐待を受けた高齢者について措置をとるために必要な場合には居室を確保するための手続きを取らなければなりません。

④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（法第14条）

⑤専門的に従事する職員の確保（法第 15 条）

高齢者の保護及び養護者に対する支援を適切に実施するために、これらの事務に専門的に従事する職員を確保するよう努めなければなりません。

⑥関係機関、民間団体等との連携協力体制の整備（法第 16 条）

高齢者の保護及び養護者に対する支援を適切に実施するため、地域包括支援センターその他関係機関、民間団体等との連携協力体制を整備しなければなりません。

「高齢者虐待防止ネットワーク」の活用（①早期発見・見守りネットワーク②保健医療福祉ネットワーク③関係専門機関支援ネットワーク）

⑦対応窓口、高齢者虐待対応協力者の名称の周知（法第 18 条）

通報又は届出の受理、高齢者の保護、養護者に対する支援等の窓口となる部局及び高齢者虐待対応協力者の名称を明示すること等により、当該部局及び高齢者虐待対応協力者を周知させなければなりません。

イ 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（法第 21 条第 5 項、法第 18 条）

上記ア⑦のとおり。

②通報を受けた場合の事実確認等

上記ア②と同様に、「虐待の有無」、「緊急対応の必要性」、「市町村権限の行使」、「虐待対応の終結」等の事実確認・検討を行わなければなりません。

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）（P31 参照）

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）（資料編 P41～42）

ウ 財産上の不当取引による被害防止（第 27 条）

高齢者の財産を狙った不当な住宅改修や物品販売などの例が少なくありません。こうした被害に対して相談に応じ、高齢者の財産を保護するために適切な対応を図ることが必要とされています。

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、及び、不当に財産上の利益を得る目的で高齢者で行う取引による高齢者の被害について、相談に応じ、若しくは消費生活に関する業務を担当する部局その他の関係機関を紹介し、相談、関係機関の紹介の実施を委託しなければなりません。

(2) 法的権限

①立入調査の実施（法第11条）

高齢者の生命・身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるときは、高齢者の福祉に関する担当職員や直営の地域包括支援センターの職員が、当該高齢者の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をすることができる。

②立入調査の際の警察署長に対する援助要請（法第12条）

立ち入り、調査、質問をさせようとする場合において、必要があると認めるときは、警察署長に対し援助を求めることができる。

高齢者の生命又は身体の安全の確保に万全を期する観点から、必要に応じ適切に、前項の規定により警察署長に対し援助を求めなければならない。

③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（法第13条）

養護者による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護の観点から、当該養護者による高齢者虐待を行った養護者について当該高齢者との面会を制限することができる。

(3) 行政の責任

市町村が上記の法的義務・適切な権限行使を行わなかった場合、市町村として法的責任を負うこととなります。

相談・通報を受けたにもかかわらず、現状の把握にとどめ市町村が適切な権限行使をせず高齢者虐待の対応を放置した場合のように、虐待対応をすべき作為義務があるのにその権限を行使せず、その結果、高齢者の生命や身体、財産に損害が生じた場合、市町村は国家賠償法第1条第1項に基づき損害賠償の責任を負うこととなります。

3 高齢者虐待等の防止に向けた基本的視点

(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

高齢者に対する虐待の発生予防から、虐待を受けた高齢者が虐待のない平穏な生活を送れるようになるまでの各段階において、高齢者の権利擁護のための支援体制が必要です。

②高齢者自身の意思の尊重

高齢者自身の意思を尊重した対応（高齢者が安心して自由な意思表示ができるような支援）を行うことが重要です。

他方で、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。

高齢者虐待対応においては、無視され続けたり暴力を受けたりすることにより、高齢者が本来の生きる力と自信を失い無気力状態となっている場合があるからです。

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。

④虐待の早期発見・早期対応

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。

また、自宅や介護施設等から怒鳴り声や泣き声が聞こえる、服が汚れている、お風呂に入っている様子がないなどの情報、施設に設置された相談窓口に寄せられた情報等を活用した取組が、早期発見等につながります。

⑤相談・通報・届出を受け付けた際には、必ず組織的に対応する

虐待に関する情報が市町村担当部署や地域包括支援センターに届けられるかどうかは、情報提供者の虐待に関する知識や主観に大きく左右されることがあります。

さまざまな相談が寄せられるなかから、一見虐待の疑いが感じられない事例についても、相談・通報・届出を受け付けた組織の複数の職員目で確認や協議をして虐待の疑いを見逃さないことが重要です。

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。

⑥目標や対応方針の設定、計画立案の根拠となる情報収集

高齢者虐待対応においては、各段階において、虐待の有無と緊急性の判断、市町村権限の行使や行った対応の評価、虐待対応の終結の判断などが求められ、その根拠となる情報収集と整理・分析が重要な意味をもちます。情報を収集した段階で、判明していること（不明なこと）は何かを正確に記録するとともに、各種の判断を行うためにはどのような情報を、どの機関から集める必要があるのか、目的をもって情報収集を行うことが求められます。

⑦記録を残す

高齢者虐待の対応に関する会議や当事者とのやり取りはすべて記録に残し、適宜、組織的に対応状況を共有する必要があります。対応如何によっては、個人の生命に関わる事態に発展する可能性もあるため、対応の決定にあたっては、一職員ではなく組織としての実施を徹底させることが重要です。

記録を残し、説明責任を果たすことは、事後検証や権限行使等を伴う虐待対応において欠かすことはできません。

⑧高齢者の安全確保を最優先する

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いときで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。

本人が分離を望んでいなくても、本人の生命・身体の保護のため必要があれば、「やむを得ない事由による措置」をとることを躊躇すべきではありません。この場合、本人に対し、現在の虐待が生じている客観的状況を丁寧に示すことで、本人に保護の必要性の理解を促します。

⑨高齢者と養護者の利害対立への配慮

虐待対応においては、同じ職員が高齢者、養護者への支援を行った場合、それぞれの利害が対立して、根本的な問題の解決ができなくなる可能性があります。このため、高齢者への支援と養護者への支援は、それぞれ別の職員が分担して行う等、チームとして対応する必要があります。

⑩適切に権限を行使する

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。

そのためには、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。

⑪虐待対応計画の評価の実施と終結

虐待対応が終結しないということは、高齢者の権利侵害が継続していることを意味します。そのため、常に終結を意識して虐待対応を行うことが重要です。

市町村が行った各種の判断や対応が適切であったか、課題の解決につながったかについて検証し、適切な進行管理を行うために、期限を区切って虐待対応計画を評価することが重要です。

また、虐待対応計画の目標が達成され、虐待の解消と高齢者が安心して生活を送るための環境が整えられたと確認できたら虐待対応を終結させ、その後のフォローや支援は地域包括支援センターの権利擁護対応（虐待対応を除く）や包括的・継続的ケアマネジメント支援への移行、地域の他の社会資源につなぐようにします。

⑫養護者支援機関へのつなぎ

養護者が虐待発生の要因と直接関係しない疾患や障害、生活上の課題を抱えている場合や、虐待が解消した後に養護者が引き続きこれらの課題を抱えている場合は、適切な機関につなぎ、支援が開始されるよう働きかけを行うことが重要です。

⑬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、家庭内での長年の経緯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（介護保険、高齢者福祉、障害、医療、生活保護の担当部局等）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。

複合的な問題を抱える事例に対しては、市町村が主体となり、庁内の関係部署との連携及び問題への対応機能を有した機関との連携が不可欠です。「事実確認」「緊急時の対応」など、警察、消防、救急、病院、金融機関等との連携が必要になることがあります。