

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。

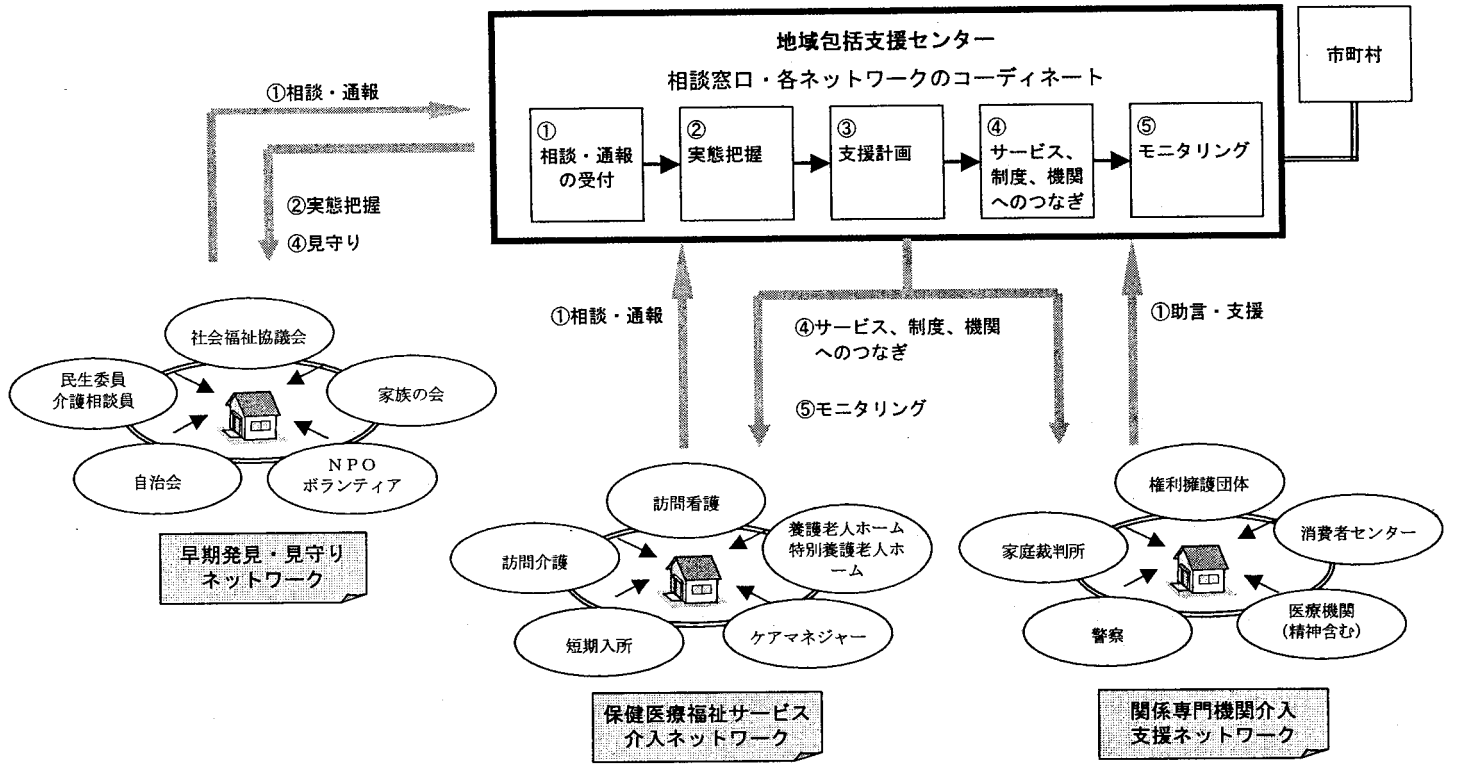
構成メンバー（例）

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。

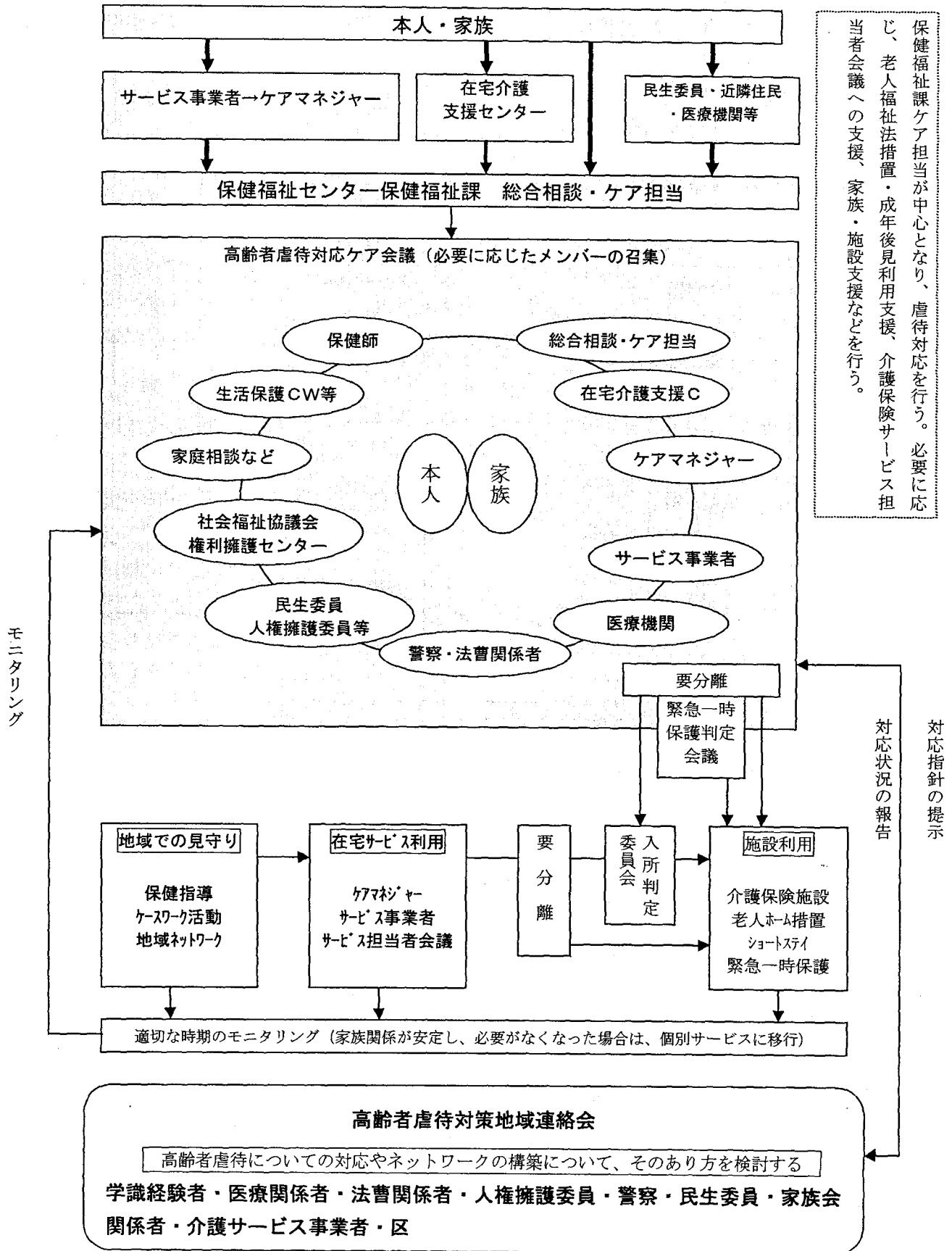
なお、関係専門機関介入支援ネットワークについては、立入調査や緊急の場合の対応などの市町村による権限発動に協力してもらう機関が含まれていること、対象となる機関自体が市町村単位あるいはそれ以上の単位で設けられていることが多いこと等を踏まえれば、当面は、市町村が前面に出てネットワークを構築すると、関係機関の理解・協力が得やすく、地域包括支援センターにおける高齢者虐待防止ネットワークの構築をスムーズに進めることが可能となるものと考えられます。

高齢者虐待防止ネットワーク構築の例

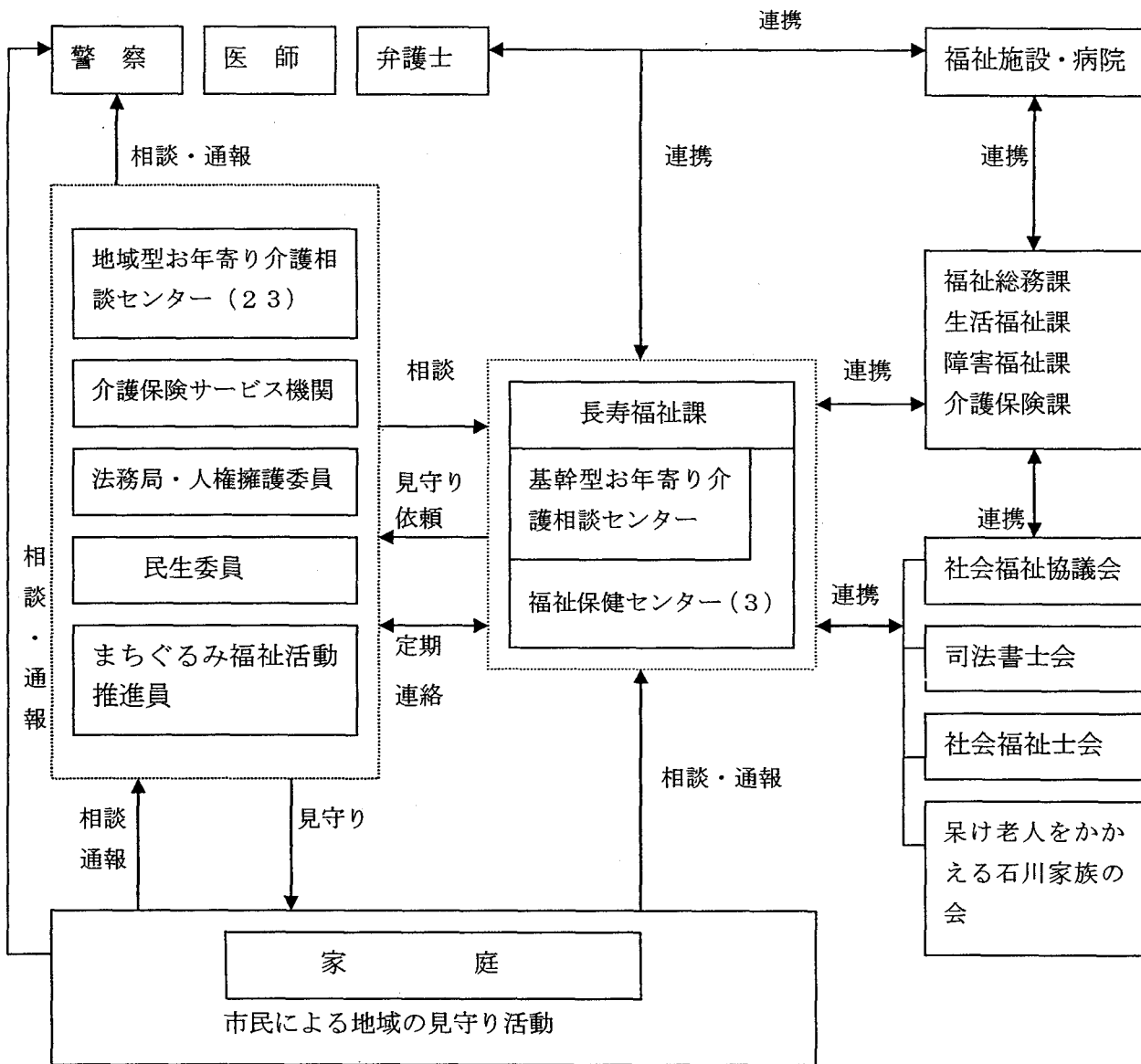


参考 世田谷区における高齢者虐待対応の概念図

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

3. 2 発生予防・早期発見のための取組

高齢者虐待の発生を予防するためには、住民が高齢者虐待に関する正しい知識と理解を持ち、虐待を発生させない地域づくりを目指すことが重要です。

1) 高齢者虐待に関する知識・理解の啓発

住民一人ひとりが高齢者虐待に対する認識を深めることが、高齢者虐待を防ぐことの第一歩となります。

虐待は、高齢者の尊厳を侵す行為ですが、高齢者虐待は、特定の人や家庭で起こるものではなく、どこの家庭でも起こりうる身近な問題です。

特に、認知症の高齢者を介護する養護者・家族等にとっては、親や配偶者が認知症になったという事実を受け入れることができない、あるいは認知症によって引き起こされる症状に対してどうしてよいかわからないなど、混乱を招きやすい状況があります。また、認知症の高齢者にとっても、養護者・家族等の言うことが理解できないために、場合によっては叩いたり怒鳴るなどしてしまうこともあります。

高齢者虐待については、高齢者本人とともに養護者・家族等に対する支援も必要であるということを認識するとともに、そのことを住民にも広く理解してもらうような取組を行う必要があります。

2) 認知症に関する知識や介護方法の周知・啓発

「家庭内における高齢者虐待に関する調査」の結果では、虐待を受けている高齢者の6割に認知症の症状がみられました。認知症高齢者は、養護者・家族等の言うことが理解できなかったり、周辺症状が現れたりすることがありますが、養護者・家族等がこれを理解できず、又は受け入れることができずに対応してしまうと、認知症の症状が更に悪化する場合があります。また、家族に認知症に関する正しい知識がないために、認知症を恥ずかしいと思っただけで家に閉じこめ、必要な医療や介護を受けさせないという虐待もあります。

そこで、認知症高齢者に対する正しい知識や介護方法などについて養護者・家族等や地域住民に理解がなされるような取組が必要となります。

例えば、認知症サポーター養成講座、認知症予防や治療に関する講演会、認知症介護教室などの開催は、認知症の正しい知識や理解を促進すると考えられます。

また、認知症の介護経験を有する当事者による支援団体の情報を家族に提供することは、認知症介護に関する身近な相談窓口となることや、ピアカウンセリングや介護疲れの癒しの場となるなどの効果も期待できると考えられ、認知症の介護に直面した家族にとって、精神的な支えになることが期待できます。

3) 養護者に対する支援

リスク要因を有する家庭を把握した場合には、その要因を分析し、養護者に対して適切な支援を行うことで、高齢者に対する虐待を未然に防ぐことが可能となります。具体的には、「5 養護者（家族等）への支援」の項目を参照してください。

4) 通報（努力）義務の周知

高齢者虐待防止法では、高齢者の福祉に業務上関係のある団体や職員などは、高齢者虐待の早期発見に努めなければならないとされています（第5条）。また、高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者は、速やかに通報しなければならない（または通報するよう努めなければならない）とされています（第7条）。

住民及び関係機関に対して通報（努力）義務の周知を図り、問題の早期発見につなげるのが重要です。

なお、通報等を受理した職員は、通報等をした者を特定させるものを漏らしてはならないとされており（第8条）、通報者に関する情報が漏れることはないことも十分に周知します。

5) 相談等窓口の設置と対応

高齢者虐待防止法では、高齢者虐待及び養護者支援に関する相談の実施、通報、届出の受理、相談者に対する助言・指導等を行う部局を明確化し、窓口を設置することが定められています（第18条。以下「相談等窓口」といいます）。この相談等窓口は、高齢者虐待対応協力者への委託も可能となっており、市町村の他に地域包括支援センター等でも実施することができます。

相談等窓口では、以下の事務を行います。

- 高齢者虐待や養護者への支援に関する相談への助言・指導
- 通報、届出内容に合った適切な相談窓口へのつなぎ（通報等の内容がサービスへの苦情など高齢者虐待とは明らかに異なる場合等）
- 高齢者虐待の通報や届出内容に係る受付記録の作成
- 作成した受付記録の台帳への編綴
- 市町村担当部署職員、担当役職者への受理報告

相談等窓口に寄せられる通報等は、必ずしも高齢者虐待に関する内容だけとは限らないことが予想されますので、受理した職員は通報者から状況を詳細に確認し、それが高齢者虐待とは明らかに異なる内容の場合は適切な相談窓口につなぐようにします。

また、複数の相談等窓口を設ける場合には、寄せられた通報等に関する情報を市町村あるいは地域包括支援センターに集約することが必要であり、そのため窓口間で情報のやりとりに関するルールを作成することが望ましいと考えられます。

6) 高齢者虐待・養護者支援に関する対応窓口の周知

高齢者虐待防止法では、相談等窓口、高齢者虐待対応協力者の名称を明確にし、住民や関係機関に周知することが規定されています（第18条）。

高齢者虐待に関する窓口業務は、市町村が行う場合、地域包括支援センターが行う場合、虐待防止センターや人権擁護センターなどの専門機関が行う場合など、地域の実情によって異なると考えられますが、相談等窓口はどこなのか端的に分かる名称を工夫し、住民や関係機関等に対して、「高齢者虐待や養護者支援の担当窓口」であることを明示して、市町村の担当部局名や機関名、その電話番号を周知しなければなりません。また、休日・夜間対応窓口についてもあわせて周知する必要があります。

高齢者虐待・養護者支援対応部局・窓口の周知事項（例）

お年寄りの虐待や養護者の支援に関する相談は下記まで

【日中（〇時～〇時）】

〇〇市役所 □□課 △△係 TEL 〇〇-〇〇〇〇

〇〇市高齢者虐待防止センター TEL △△-△△△△

〇〇地域包括支援センター TEL ××-××××

【休日夜間（〇時～〇時）】

〇〇地域包括支援センター（携帯）TEL ×××-×××-××××

また、高齢者虐待の要因には様々なものがあるため、他の窓口等に相談が入る可能性もあります。他の窓口で相談や通報・届出が入った場合にも、速やかに担当窓口で連絡が入るように、行政内及び関係機関の相談等窓口間で連携体制を整備しておくことも必要です。

なお、周知に当たっては、「高齢者虐待防止ネットワーク」を構成する関係機関・団体等の高齢者虐待対応協力者の名称もあわせて周知します。

7) 専門的人材の確保

養護者による高齢者虐待の防止、養護者による高齢者虐待を受けた高齢者の保護及び養護者に対する支援の業務を適切に実施するため、その業務に専門的に従事する職員を確保できるよう努めなければならないこととされています（第15条）。

市町村が的確な援助を行うためには、実情に応じてその業務を行う事務職、保健師、社会福祉士、心理職等の職員を確保し、資質の向上を図ることが重要です。

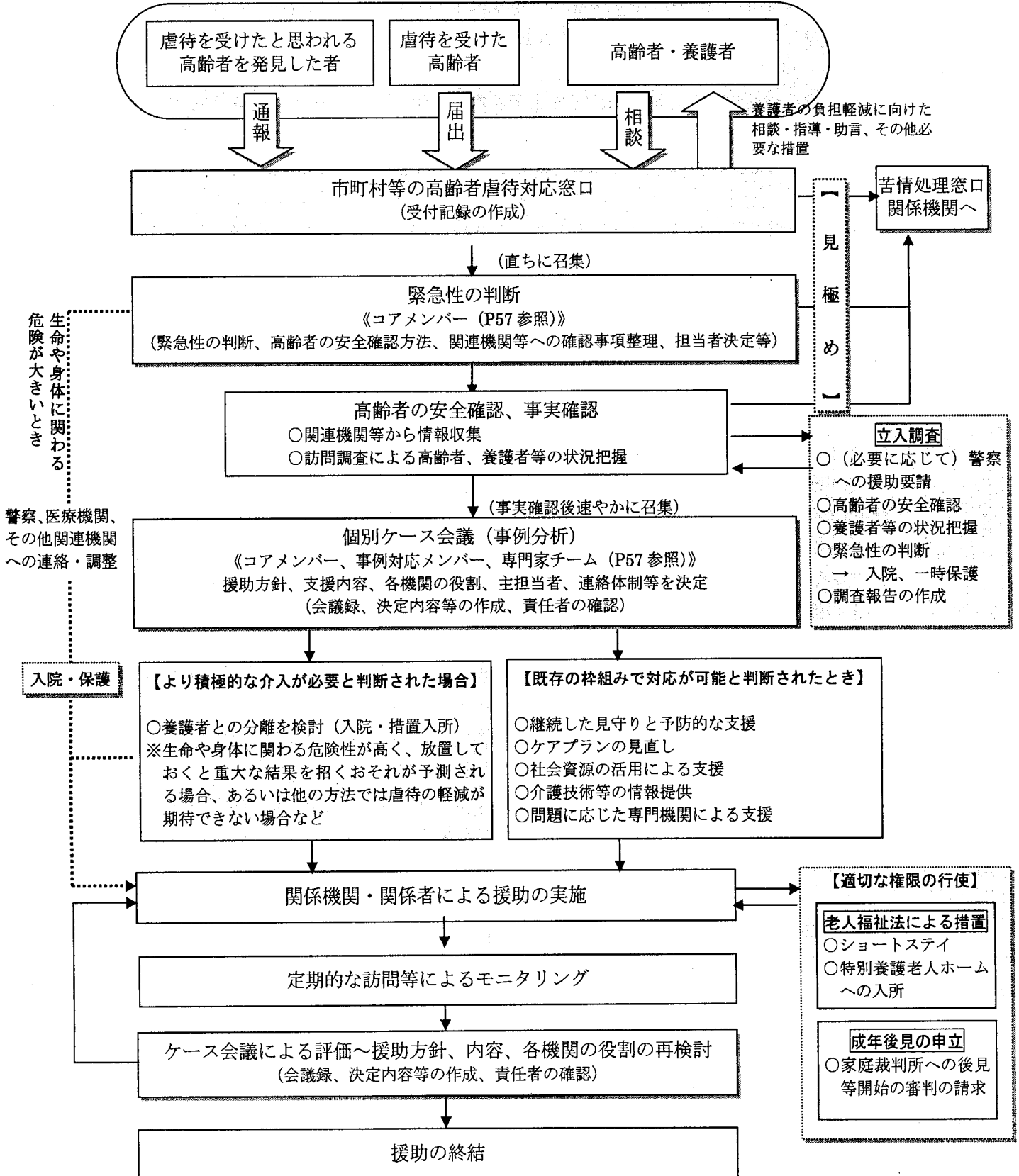
また、専門的な人材の資質の向上を図るため、関係機関の職員の研修等必要な措置

を講ずるよう努めなければならないとされています。(第3条第2項)

このため、高齢者虐待防止ネットワークのメンバー、養介護施設や養介護事業の経営者や従事者等に対し、市町村や都道府県において、法の趣旨や仕組みを十分周知するとともに、例えば関係機関・関係者向けの共通の指針となるマニュアルの作成、通報義務など虐待に関わる法制度や事例検討など様々な知識・ノウハウを提供する研修の実施などを行うことが期待されます。

4 養護者による高齢者虐待への具体的な対応

養護者による高齢者虐待への対応手順



4. 1 高齢者虐待の発見

虐待をしている養護者本人には虐待をしているという認識がない場合が多く、また虐待を受けている高齢者自身も養護者をかばう、知られたくないなどの思いがあるため虐待の事実を訴えにくく、家庭内における高齢者虐待は発見しにくい状況にあります。

虐待を早期に発見し問題の深刻化を防ぐためには、近隣住民をはじめ、地域の民生委員や自治会などの地域組織、介護保険サービス事業者など高齢者を取り巻く様々な関係者が高齢者虐待に対する認識を深め、虐待の兆候に気づくことが大切です。

高齢者虐待防止法では、虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者に対し、市町村への通報努力義務が規定されており、特に当該高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じている場合は、速やかに、市町村に通報しなければならないとの義務が課されています（第7条）。なお、この場合、虐待を受けたと「思われる」とは、「一般人であれば虐待があったと考えることには合理性がある」という趣旨と解することができます。

また、高齢者の福祉に業務上関係のある者は、早期発見に努めなければならないことが高齢者虐待防止法に規定されています（第5条）。特に、高齢者が介護保険サービスを利用している場合には、担当の介護支援専門員や介護保険サービス事業所の職員は高齢者や養護者・家族等と接する機会も多いことから、高齢者の身体面や行動面での変化、養護者・家族等の様子の変化などを専門的な知識を持って常に観察することが重要です。

高齢者や養護者・家族等に虐待が疑われるサインがみられる場合には、積極的に相談に乗って問題を理解するとともに、担当者は一人で問題を抱え込まずに相談等窓口につなぐようにします。

また、できる限り高齢者本人や養護者・家族が自ら相談等窓口連絡するように働きかけることも重要です。虐待は、当事者が問題に気づくことが重要であり、これによってその後の援助の内容も大きく変わってきます。介護支援専門員や介護保険サービス事業所の職員には、このような高齢者や養護者・家族等を支援する役割も期待されます。

高齢者が不当な扱いや虐待を受けていることが疑われる場合のサインの例を次ページに示します。虐待事例の発見には、このようなチェックシートを利用することも有効です。