

「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」の改正及び運用改善に関する意見

2010年10月16日

日本社会福祉士会

【はじめに】

- （社）日本社会福祉士会（以下、「本会」という。）は、社会福祉士の専門職団体である。
- 社会福祉士は、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（以下、「法」という。）で虐待対応協力者と規定されている地域包括支援センターに配置とされているほか、行政担当者、介護支援専門員、福祉サービス提供事業所の従事者としての業務や虐待を受けている認知証高齢者等の成年後見人への就任等を通じて、高齢者虐待の防止、養護者支援の第一線で活動している。
- 本会は、2007年度から厚生労働省の補助金事業で市町村の高齢者虐待対応の体制整備、とりわけ従事者の専門性の向上に関する研究を進め、2010年度からは「高齢者虐待対応現任者標準研修」を全国的に実施している。また、本会は、市町村及び地域包括支援センターの虐待対応を支援するため、日本弁護士連合会と連携し、都道府県単位で「在宅高齢者虐待対応専門職チーム」を結成し、アドバイザーの派遣を進めている。
- 法施行後4年が経過しているが、市町村の高齢者虐待対応の現状について言えば、三つのことが指摘できる。第1に、高齢者虐待対応の体制整備に市町村の格差が生じていることである。第2に、4年間の実践の中で市町村のシステムができあがり実績を積み上げているところもあるが、市町村の実態を反映し必ずしも法の求める標準的なシステムが確立されていない面も見受けられることである。そして第3に、現場では法に基づきさまざまな工夫をこらしながら実践を積み上げているが、より適切かつ効果的な虐待対応を実施するための法改正や運用改善を必要とする事項が明らかになってきていることである。
- 本会は、4年間の現場での実態と実践を踏まえ、高齢者虐待の防止と養護者支援について市町村を責任主体として一層効果的に推進するため、法改正と運用改善が必要な事項について以下の意見を提出するものである。

【意見及びその理由】

<総則関係>

（1）定義

1、「高齢者」の範囲（2条1項）

●65歳未満の者への虐待対応も必要になる場合があることから、高齢者の範囲を見直し、65歳未満の者についても法の対象とすることを明確にする。

○現行法は、法の対象となる「高齢者」を「65歳以上の者」と規定しているが、65歳未満の者への虐待対応には現場において行政権限を行使する際に混乱がみられ、何らかの法的根拠が必要である。

○老人福祉法では65歳未満でも「特に必要がある場合は」措置の対象となり得るとされているほか、介護保険法では40歳以上の第2号被保険者も対象としており、行政機関や地域包括支援センター等が虐待対応にあたるためには、老人福祉法及び介護保険法との整合性が必要である。

○なお、65歳の未満の者への対応に当たっては、DV防止法や検討されている障害者虐待防止法と対象者が重複することもあるので、運用指針等で考え方を整理することも必要である。

2、「養護者」の範囲（2条2項）

●養護者の範囲を見直し、「特に必要がある場合は、現に養護している養護者以外の同居の親族、別居の親族やそれと同等の関係にある者を含むものとする」ことを明記する。

○現行法は、養護者の範囲を「現に養護している者」としているが、家族関係の多様性を反映し虐待者もさまざまであり、同居の孫や別居の親族、知人等による虐待もあることから、それらの者からの虐待に対応するため養護者の範囲の見直しが必要である。

○「養護者」という文言から、養護されていない自立の高齢者は法の対象者でないと考えている自治体もあるので養護者の意味を明確にすることも必要である。

3、「養介護施設従事者等」の範囲（2条5項）

①「養介護施設従事者等による虐待」の範囲に、無認可施設や無届けの施設を含める。

○現行法では無認可施設については、「養護者による虐待」として対応するなどの工夫がされている面もあるが、市町村による対応は大きく異なっており、混乱もみられる。

○施設管理者の管理下にある無届け施設等について「養護者虐待」として扱うのには無理があり、事実確認や立ち入り調査、保護分離に関しては何らかの強制力がないと介入が難しく、法的な規定が必要である。

○今後施設形態はますます複雑化することが予想され、集団ケアの場を全て含むことで、施設の種別で虐待対応の法的解釈を調整する必要がなくなるようにすべきである。

②「養介護施設従事者等による虐待」の範囲に、医療機関（病院・診療所）を含める。

○医療機関での虐待の対象は、身体拘束だけでは語れない現状がある。また、制度としての苦情対応も介護保険ほど明確でなく、患者や家族は入院して治療を受けている立場から権利侵害を容認せざるを得なくなりがちである。

○法改正では、医療機関も養介護施設に含める（第2条第5項・第24条）、あるいは「医療機関における高齢者虐待」の新設（第2条第6項？）および「通報等を受けた場合の措置」に医療機関を含める（第24条第2項？）など、条文として位置づける必要がある。

4、虐待の定義の拡大（2条5項）

●養介護施設従事者による「身体的虐待」の範囲に、「身体的拘束」を含める。

○国マニュアルでは不当な身体拘束は虐待にあたるとしているが、現場においては何が虐待にあたるかの解釈が混乱しており、施設従事者等に対して「不当な身体拘束は虐待に当たる」という意識を高めるためにも法で規定する必要がある。

○身体的虐待の定義の中に、「不当な身体拘束」を含め、運用指針等で緊急やむを得ない場合等の3要件に言及するなどの方法が考えられる。その場合に、「緊急やむを得ない場合の身体拘束」を判断する委員会設置を義務づける必要もある。

②セルフネグレクトについて、必要な場合に「虐待に準じた対応」が可能となるよう条文を新設する。

○支援が必要なセルフネグレクトとあえて自分の意思で福祉サービス等を利用していない（セルフネグレクトにはあたらない）人を区別した上で、前者については「虐待に準じた対応」が可能となるよう条文を新設する。

○また、現場での対応に困難が予想されるので、対応マニュアルや対応モデルの提示が必要である。その際、具体的対応にあたっては「自己決定の尊重」と「介入支援」の関係について、本人の身体・生命の保護を第一としつつ対応することを示すことが重要となる。

（2）啓発活動の強化（5条）

●啓発活動について、「行うようにする」を「行わなければならない」とする。

○被虐待高齢者等に対する偏見や無関心層も多いのが実情である。また、自治体は、義務化されて動くことも多い現状がある。

<「養護者による虐待」関係>

(1) 通報

1, 養護者による虐待の通報義務の要件の拡大 (7条)

●**現行法の通報義務、努力義務の区分を通報義務に一本化し、「虐待を受けていると疑われる高齢者を発見した者は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。」と改める。**

○現行法では、通報者が、「重大な危険」を判断することになり、ためらいや遅れの可能性が出てしまう。「重大な危険」は、通報を受けた側が判断するようにすべきである。

○「虐待を受けたと思われる」より「疑われる」など表現に工夫も必要である。

(2) 立入調査

1, 市町村長による立入調査の要件の緩和 (11条1項)

●**立入調査の要件から、「重大な」を削除し、「高齢者の生命身体に危険が生じているおそれがあるとき」に緩和する。**

○「重大な危険性」の判断が、立ち入り調査の中心をなす行政職員の消極的・慎重な判断により相当な時間を費やす場合や実施の見送り等の偏りがやすいため、立ち入り調査の実効性を妨げている。

○現行の「重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」では、高齢者虐待の事実が確認されていなければ立入調査が難しい。事実確認の面接調査が全くできない時にも立入調査ができるようにする必要がある。

2, 立入調査を拒否された場合の対応

●**養護者が立入調査を拒否した場合に、高齢者の安全確認を行うための追加規定を設ける。**

○立入調査の実効性を確保する上で、養護者が拒否した場合の次の対応が可能となるよう規定すべきである。

○被虐待高齢者の多くは要介護の認知症であり、そのため「大人対大人」の関係と言っても対等ではありえず、また自ら救助を求めたり、逃げたりすることが困難であるので、立入調査を拒否された場合については、児童虐待対応の教訓を活かした枠組みを用意すべきである。

3, 罰金 (31条)

●**立入拒否の場合の罰金を30万円から、50万円に改める。**

○児童虐待防止法との整合性が必要である。

(3) 市町村の責務

1, 支援計画の策定 (新設)

●**通報受理後の事実確認と緊急性の判断に基づき、虐待を解消するための高齢者保護及び養護者支援についての支援計画を市町村の責任において策定し、評価することを義務づける規定を新たに設ける。**

○高齢者虐待対応は市町村の責任の下での関係機関のチームで対応することになるが、その際高齢者保護、養護者支援のそれぞれの課題と役割分担を明確にすることが必要であり、支援計画の策定と評価を市町村の義務として位置づけることが必要である。

○本会の2009年のヒアリング調査では、市町村の虐待対応システムの整備は初動期対

応においては比較的進んでいるものの、支援計画の策定や評価・終結段階のシステム整備が総じて遅れているのが現状であった。

○最近大阪府下で虐待死亡ケースが発生している。こうしたケースについて、虐待有無や緊急性の判断、支援方針が適切であったかを検証したり、説明責任を果たしたりするためにも、その根拠となった情報とともに支援計画が明示されている必要がある。

○なお、介護プランと支援計画の違いを理解・周知する必要がある。ケアプランは高齢者からの依頼、契約により成立するものであり、虐待対応は契約を前提に対応するのではなく、法的責任に基づく介入支援であり、その支援計画は契約の有無とは関係なく作成されるものである。

(3) 面会制限

1, 面会制限の強化(13条)

① 任意入所・入院の場合も面会制限をすることができることを新たに規定する。

② 養護者による面会制限のほか、養護者と同等の者の面会を制限できることを新たに規定する。

③ 必要な場合に養護者からの通信の制限ができることを新たに規定する。

○面会制限は、虐待から本人の保護を図ることを最優先し、本人の安心・安全な環境を確保するため必要な場合になされるものであるが、制限の内容、対象者はコアメンバー会議や個別支援会議等関係者間で支援方針とあわせて決める必要がある。

○その際に、措置入所以外の任意入所、入院の場合も面会制限が可能なように改正すべきである。また、養護者以外の者への制限も可能となるよう規定すべきである。

○また、現場では面会制限の実効性を確保するため虐待者からの通信を制限する必要がある場合もある。この場合に、被虐待者の通信の自由に考慮しつつ、被虐待者の保護の必要性から一時的に通信の制限をすることが可能となるような規定を設けるべきである。

2, 高齢者の住所等に係る秘密保持(新設)

●**高齢者の保護のため、市町村長又は当該養介護施設の長等は、当該養護者又は当該養護者の親族に対し、当該高齢者の住所又は居所を明らかにしないことができるものとする規定を新たに設ける。**

○現場の支援チームとして、住民票の制限、ケース記録やカルテ開示等についてケース会議での検討が必要になることもあり、住所や居所を明らかにしないことができるDV法に準じた根拠づけが必要である。

○面会制限を行っている事例で、行政の不手際による情報漏れで本人の居所が虐待者に知られてしまうなどの例もあるので、高齢者の住所等の秘密保持について強化すべきである。

(4) 養護者支援

1, 養護者支援の明確化(14条)

●**養護者支援は虐待の解消と再発防止が目的であることを明確にするため、14条に「負担の軽減」に加えて「虐待の解消と再発の防止のため」の文言を付け加える。**

○現場では、本人保護と養護者支援の考え方に混乱が見られる面があるので、養護者支援の目的が「虐待の解消と再発の防止」にあることを明示する必要がある。

○養護者支援については、虐待対応としての支援と虐待終結後における継続的な支援を分けて考える必要がある。

○養護者支援に、誰がどのように関るのか支援計画の中で明確にして対応、評価していくことが重要である。

(5) 体制整備

1, マニュアル等の整備 (16条)

●虐待対応の市町村の体制整備を促進するため、「マニュアルの策定、個別ケース会議等」を例示する。

○国の平成20年度調査によれば、マニュアル・業務指針を作成しているのは、46.2%となっている。
○市町村の体制整備には、格差があるのが現状であり、体制整備を促進するためキーとなる整備項目を例示することが効果的である。
○市町村のマニュアル策定を促進するため、法改正で例示し、標準マニュアルを国が示す必要がある。

2, 従事者の専門研修の実施と都道府県の役割強化 (19条)

●都道府県は、市町村等が虐待対応にあたる専門職員の確保を促進するための専門研修の実施等の支援を行うことを新たに規定する。

○高齢者虐待対応従事者の研修は、国の平成20年度調査によれば、73.5%の実施率となっているが、その内容にバラツキが有るのが実態である。
○市町村担当者等は、異動もあり、継続的な専門研修実施体制の構築が必要である。
○担当職員の専門研修の実施については、市町村のみでの実施には困難な面があるので、この場合は都道府県の市町村への支援として、専門職団体等と連携して実施する必要がある、法改正においては、都道府県の役割強化として専門研修の実施を例示することが適当である。

<「養介護施設従事者による虐待」関係>

(1) 通報

1, 施設従事者の過失による通報 (21条6項)

●施設職員の過失による通報の場合は守秘義務違反にならないようにするため、21条6項から「過失によるもの」を削除する。

○現行法は、施設従事者による虐待の通報について、守秘義務に関する法律の適用についての注意規定や解雇その他不利益取り扱い禁止規定から、虚偽または過失によるものを除外している。
○虚偽と過失は明らかに異なり、過失まで含めることは通報の抑制につながりかねず、通報の実効性をあげる上で、過失は含めるべきではない。
○法律上で「過失」を除外するのではなく、通報を受けた側が内容を吟味して対応すべきである。

(2) 通報を受けた場合の措置

1, 通報を受けた場合の市町村の措置 (24条)

●通報を受けた場合の市町村・都道府県のとるべき措置について、養護者による虐待の場合と同様に、事実確認、立入調査、措置の実施等を具体的に明示するべきである。

○24条は、市町村長、都道府県知事による老人福祉法や介護保険法の「適切な権限行使」を一般的に規定しているのみであるが、それらの規定は虐待対応を想定したものでなく、また対応の内容によって行使主体が違うなど、権限行使に混乱を生じさせている面がある。
○実践的にも、養護者による虐待への対応に比べて、施設従事者による虐待の場合は、件数も少ないこともあって、市町村等で対応手順の作成や体制整備は著しく遅れているのが現状であり、法に市町村等の通報を受けてとるべき措置を具体的に明示するべきである。

2, 都道府県の役割

●施設虐待においては、虐待対応の実効性を確保するため、都道府県の役割をより明確にすることが必要である。

○施設と保険者の関係から、市町村は施設虐待対応への権限行使に慎重であることも起こりがちであり、虐待対応の実効性を確保するには都道府県の関与がより必要となる。
○一方で、都道府県に任せきりの市町村もあるので、市町村と都道府県の役割分担を明確にし、連携を促すことが重要である。
○現状では、施設従事者による虐待対応の専門性を市町村や都道府県が有しているとは言えないのが現状であり、都道府県の関与の方法として虐待防止センターの設置や専門職団体との連携を視野に入れた法改正を行うべきである。

(3) 公表

1, 施設名の公表 (25条)

●重大な虐待ケースにおいては施設名を公表できるようにすべきである。

①公表は、「虐待の状況、類型、措置の内容、施設種別、虐待を行った職員の職種」で、施設名は含まれていないが、重大な虐待ケースによっては施設名を公表できるようにすべきである。
②重大なケースにおいて虐待の内容等とともに施設名が公表されることは、施設ケアについての重要な情報が公開されることであり、現に虐待を行った施設の他の利用者やこれから利用しようとする利用者の利益につながるるとともに他の施設に対する抑止力にもつながると思われる。

<「雑則」関係>

(1) 調査研究

1, 検証の明示 (26条)

●法は国・自治体の責務として「調査研究」を規定しているが、死亡事例等についての検証が必要であり、「検証」を追加し明記する。

○死亡事例＝失敗から学ぶ事は多く、失敗を今後活かすためにも検証は必要である。
○児童虐待においては、死亡事例の検証を行っている。

2, 成年後見制度の利用促進 (27条、28条)

●虐待防止や対応に成年後見制度の利用が効果的であることから、法の規定を強化するか、もしくは運用指針を示す必要がある。

○成年後見制度の利用促進は、法に明記されているところであるが、国の平成20年度調査によれば、市町村長の申し立ての体制強化の実施率は64.2%、「関係専門機関介入支援ネットワークの構築」は41.1%にとどまっており、法の規定を強化するか、もしくは運用指針を示す必要がある。

参考 意見一覧表

<総則関係>

定義	1, 「高齢者」の範囲	2条1項	高齢者の範囲を見直し、「特に必要がある場合は65歳未満の者（もしくは介護保険の被保険者で40歳以上65歳未満の者）を含む」ことを明記する。
	2, 「養護者」の範囲	2条2項	養護者の範囲を見直し、「特に必要がある場合は、現に養護している養護者以外の同居の親族、別居の親族を含むものとする」ことを明記する。
	3, 「養介護施設従事者等」の範囲	2条5項	①「養介護施設従事者等による虐待」の範囲に、無認可施設や無届けの施設を含める。
		新設	②「養介護施設従事者等による虐待」の範囲に、医療機関（病院・診療所）を含める。
4, 虐待の定義の拡大	2条5項	①養介護施設従事者による「身体的虐待」の範囲に、「身体的拘束」を含める。	
	新設	②セルフネグレクトについて、必要な場合に「虐待に準じた対応」が可能となるよう条文を新設する。	
啓発	啓発活動の強化	5条	啓発活動について、「行うようにする」を「行わなければならない」とする。

<養護者による虐待関係>

通報	養護者による虐待の通報義務の要件の拡大	7条	現行法の通報義務、努力義務の区分を見直し、通報義務に一本化する。→「虐待を受けていると疑われる高齢者を発見した者は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。」
立入調査	市町村長による立入調査の要件の緩和	11条1項	立入調査の要件から、「重大な」を削除し、「高齢者の生命身体に危険が生じているおそれがあるとき」に緩和する。
	立入調査を拒否された場合の対応	新設	養護者が立入調査を拒否した場合に、高齢者の安全確認を行うための追加規定を設ける。
	罰金	31条	立入拒否の場合の罰金を30万円から、50万円に改める。
市町村の責務	支援計画の策定	9条	通報受理後の事実確認と緊急性の判断に基づき、虐待を解消するための高齢者保護及び養護者支援についての支援計画を市町村の責任において策定し、評価することを義務づける規定を新たに設ける。
面会制限	面会制限の強化	13条	任意入所・入院の場合も面会制限をすることができることを新たに規定する。
		新設	養護者による面会制限のほか、養護者と同等の者の面会を制限できることを新たに規定する。
		新設	通信の制限ができることを新たに規定する。

	高齢者の住所等に係る秘密保持	新設	高齢者の保護のため、市町村長又は当該養介護施設の長等は、当該養護者又は当該養護者の親族に対し、当該高齢者の住所又は居所を明らかにしないことができるものとする規定を新たに設ける。
養護者支援	養護者支援の明確化	14条	養護者支援は虐待の解消と再発防止が目的であることを明確にするため、14条に「負担の軽減」に加えて「虐待の解消と再発の防止のため」の文言を付け加える。
体制整備	マニュアル等の整備	16条	虐待対応の市町村の体制整備を促進するため、「マニュアルの策定、個別ケース会議等」を例示する。
	都道府県の役割強化	19条	都道府県は、市町村等が虐待対応にあたる専門職員の確保を促進するための専門研修の実施等の支援を行うことを新たに規定する。

<「施設従事者による虐待」関係>

通報	施設従事者の過失による通報	21条 6項	過失による通報の場合も守秘義務違反にならないようにするため、21条6項から「過失によるもの」を削除する。
措置	通報を受けた場合の市町村の措置	24条	通報を受けた場合の市町村の措置を、養護者による虐待と同様に、事実確認、立入調査、措置命令等具体的に記述すべき。
	都道府県の役割	新設	施設虐待においては、虐待対応の実効性を確保するため、都道府県の役割をより明確にすることが必要。
公表	施設名の公表	25条	重大な虐待等があった場合は、施設名を公表できる規定を新設する。

<「雑則」関係>

調査研究	検証	26条	法は国・自治体の責務として「調査研究」を規定しているが、死亡事例等についての検証が必要であり、「検証」を追加し明記する。
成年後見制度の利用促進		27条、 28条	虐待防止や対応に成年後見制度の利用が効果的であることから、法の規定を強化するか、もしくは運用指針を示す必要がある。