

養護者による高齢者虐待

R6.3

弁護士 田坂 茜



高齢者虐待防止法 (2006年4月1日施行)

特徴

- ①議員立法で成立
- ②条文は全部で30条の短い法律
- ③高齢者の尊厳の保持、権利擁護が目的であり、虐待した人を罰するためのものではない。
- ④早期発見の努力義務
法6条
- ⑤家庭における養護者による虐待・施設等の職員による虐待の二つのケースの対応システムを規定している。

(1)「高齢者」のとりえ方

①法は、高齢者の定義を「65歳以上の者」と定義(第2条第1項)

②「65歳未満の者」に対する虐待

- ・65歳未満の者には法は適用されないが、保護すべき必要があるという点において変わりがない。
- ・介護保険法は、「被保険者に対する虐待の防止及びその早期発見のための事業」(第115条44の1項第4号)を規定。介護保険法にいう「被保険者」は65歳以上の者に限られてはいない(第9条)。

→ 65歳未満の者に対する虐待についても、高齢者虐待防止法の趣旨に則り、「高齢者」に準じて対応を実施することが重要

(2)「養護者」のとらえ方

①法は、養護者を「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をいう」と定義(第2条2項)

- ・「養護者」は、当該高齢者の日常生活において何らかの世話をする人(金銭の管理、食事や介護などの世話、自宅や自室の鍵の管理など、高齢者の生活に必要な行為を管理したり、提供していること)
- ・「養護者」は、必ずしも当該高齢者と同居していなければならないわけではない。例えば、近所に住みながら世話をしている親族や知人なども「養護者」と考えられる。

②【現に養護していない者による虐待の場合】

- ・虐待を行っている者が「養護者」に該当するかどうか、具体的事実を即して判断する必要がある。
- ・養護者が、同居人による高齢者への身体的・心理的・性的虐待を放置した場合は「養護を著しく怠ること」にあたる。

「養護者による高齢者虐待」の定義と類型

i 身体的虐待

- ①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
- ②本人に向けられた危険な行為や身体になんらかの影響を与える行為
- ③本人の利益にならない強制による行為によって痛みを与えたり、代替方法があるにもかかわらず高齢者を乱暴に取り扱う行為
- ④外部との接触を意図的、継続的に遮断する行為

例

殴る・蹴る

本人に向けて刃物を近づける(物理力が直接触れなくても該当)

無理やり食事を口に入れる

外から鍵をかける、ベッドに縛りをつける

ii 介護・世話の放棄・放任

- ①意図的であるか、結果的であるかを問わず、介護や生活の世話を行っている者が、その提供を放棄または放任し、高齢者の生活環境や、高齢者自身の身体・精神的状態を悪化させていること
- ②専門的診断や治療、ケアが必要にもかかわらず、高齢者が必要とする医療・介護保険サービスなどを、周囲が納得できる理由なく制限したり使わせない、放置する
- ③同居人等による高齢者虐待と同様の行為を放置する

iii 心理的虐待

脅しや侮辱などの言語や威圧的な態度、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またはその強要

v 経済的虐待

本人の合意なしに財産や金銭を使用し、本人の希望する金銭の使用を理由なく制限すること

佐賀県の高齢者虐待

| 区分 | 養介護施設従事者等による虐待 | | 養護者による虐待 | |
|--------|----------------|--------|----------|--------|
| | 相談・通報件数 | 虐待判断件数 | 相談・通報件数 | 虐待判断件数 |
| 平成30年度 | 14 | 7 | 109 | 52 |
| 令和元年度 | 18 | 3 | 122 | 36 |
| 令和2年度 | 21 | 8 | 121 | 35 |
| 令和3年度 | 11 | 3 | 140 | 37 |
| 令和4年度 | 27 | 8 | 125 | 48 |

養護者による高齢者虐待対応への 体制の整備

(1) 市町村の責務と役割

- ・高齢者虐待防止法は、市町村が第一義的に責任を持つことを規定している
- ・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可能性がある。

(2) 市町村が整備すべき体制

- 1) 相談・対応窓口の設置、周知及び時間外対応
- 2) 市町村による判断とそのための協議の場の設定
- 3) 連携協力体制の整備
 - ① 庁内関係部署との連携
 - ② 地域包括支援センターとの連携
 - ③ 関係機関とのネットワークの構築
- 4) 要綱やマニュアルの整備
- 5) 専門的人材の確保・育成

(3) 都道府県の責務と役割

① 市町村が行う虐待対応を支援するために必要な体制の整備

- ア. ネットワークの構築や協定締結に基づく関係機関からの情報収集支援
- イ. 居室確保のための支援
- ウ. 広域での社会資源の調整
- エ. 市町村に対する専門的な支援

② 専門的人材の育成

- ア. 専門的人材の育成
- イ. 事例の検証

③ 老人福祉法や介護保険法に規定されていない施設における虐待への対応

(4) 国の責務と役割

1) 国の責務としての体制整備

2) 事例検証や調査・研究の役割

高齢者虐待防止法では、国に対して、高齢者虐待の事例分析、高齢者虐待があった場合の適切な対応方法、高齢者に対する適切な養護の方法その他の支援に資する事項についての調査及び研究を行うことを定めている(第26条)

- ・全国の自治体からの情報収集によって得られた死亡事例の医学的見地等からのデータの蓄積・検証、困難事例の分析
- ・緊急性の判断をはじめとする様々な対応指標の開発など

虐待対応と個人情報取り扱い

- 相談や通報によって知り得た情報は、個人のプライバシーにかかわるもの
- 個人情報保護法では、本人の同意無しの「利用目的による制限(18条)」「第三者提供の制限(第27条)」を義務づけている

個人情報保護法の例外規定(27条)

- 一 法令に基づく場合
- 二 人の生命、身体または財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。
- 三 略
- 四 国の機関もしくは地方公共団体またはその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。

虐待対応と個人情報保護の例外規定

- ・虐待に関する事実確認は、防止法第9条第1項に基づくもので例外規定の第1号の「法令に基づく場合」に該当する。
 - ・事実確認の目的は、高齢者の生命・身体・財産を危険から救済することにあるから、第2号の「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難である場合」に該当する。
 - ・市町村・地域包括支援センターが高齢者虐待防止法の定める事務を遂行することに対して協力する必要があることから、規定第4号に該当する。
- 介護事業者などが、高齢者虐待対応において、高齢者本人の同意なく目的外に個人情報を取り扱うことや、第三者（市町村など）に情報提供をすることは認められる。

運用上の工夫

- 1) 個人情報保護条例に基づく庁内関係部署からの情報収集
- 2) 本人情報の第三者提供についての(事前)同意
- 3) ネットワークの構築や協定締結に基づく関係機関からの情報収集

医療機関や介護保険事業者には、市町村に対して虐待対応について協力義務を負っている(第16条)ことを理解してもらい、日頃から情報提供への理解を行っておくことが大切

虐待通報義務や通報先の周知等を通知文や説明会、現状報告等を行う、必要に応じて協定書を結ぶ 等

市町村権限の行使

立入調査

ポイント

- ◆立入調査は「養護者による高齢者虐待により高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれ」が認められる場合に、市町村が強制力をもって行使する権限のひとつである。
- ◆立入調査は、適切なタイミングで実施することが求められますが、実施に至るまでに様々な努力をし、実施の要件を満たしていることが求められる。

(1) 法的根拠と法の解説

- 高齢者の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るときは、市町村長は、担当部署の職員や直営の地域包括支援センター職員に、虐待を受けている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させることができるとされている(第11条)。
- また、立入調査を実施する場合、市町村長は、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、当該高齢者の住所又は居所の所在地を管轄する警察署長に対し援助を求めなければならないとされている(第12条第2項)。

(2) 立入調査の要否の判断

1) 要否の判断

立入調査は、強制力の行使にあたることから、その要否については、市町村担当部署の管理職が出席する会議で判断する

- 立入調査の要否を判断するためには、さまざまな工夫を行って、高齢者の生命や身体の安全確認を行ったことを、組織内で確認することが必要
- 立入調査の要件を満たすためには、様々な工夫を重ねてもなお、高齢者の生命や身体の安全を確認することができなかった、ということが根拠として確認できることが必要

【参考】立入調査が必要と判断される状況の例

- 高齢者の姿が長期にわたって確認できず、また養護者が訪問に応じないなど、高齢者に接近する手がかりを得ることが困難と判断されたとき
- 高齢者が居室内において物理的、強制的に拘束されていると判断されるような状況下で高齢者を生活させたり、管理していると判断されるとき
- 何らかの団体や組織、あるいは個人が、高齢者の福祉に反するような状況下で高齢者を生活させたり、管理していると判断されるとき
- 過去に虐待歴や援助の経過があるなど、虐待の蓋然性が高いにもかかわらず、養護者が訪問者に高齢者を会わせないなど、非協力的な態度に終始しているとき など

2) 立入調査で許される行為 (立入調査権のもつ強制力)

- 物理的な有形力の行使をしてでも立ち入るということが認められるわけではなく、高齢者や養護者の同意なく住居内に立ち入りをしてしても住居侵入罪等の罪を問われないということ
- 養護者等が正当な理由なく住居への立ち入りを拒否した場合には、拒否をする養護者等に罰金が科せられること(第30条)を背景に、立入調査を強く求めること。
(間接強制)

【できない行為】

- ・ 鍵屋を呼んで鍵を開ける。
- ・ ドアを壊して立ち入ったり、窓ガラスを破って居室の中に入る

(3) 立入調査の事前準備

- 1) 実施のタイミングの確定
 - ・養護者等に事前通知の必要はない
- 2) 立入調査の実施時に予想される事態へのシミュレーション
 - ・養護者等の非協力や暴言が予測される場合等
- 3) 同行者と役割分担の確認
 - ・高齢者の健康状態を確認する医療職の同行
 - ・養護者に精神的な疾患が疑われる場合の精神保健福祉センターとの連携や同行
 - ・高齢者や養護者等と関わりのある親族等に同行や立会い
- 4) 確認事項の整理
- 5) 高齢者の緊急保護に備えた保護先の確保
- 6) 警察への援助要請

(4) 立入調査の実施

- 1) 身分証明書の携行
- 2) 立入調査の目的の説明
- 3) 高齢者の生命や身体的安全確認と、分離保護の必要性の判断
- 4) 虐待が疑われる事実の確認
- 5) 養護者や家族等への対応

(5) 立入調査記録の作成

チェックシートを用い把握した事実を記載し、コアメンバー会議において虐待の有無や緊急性の判断を行う。

やむを得ない事由による措置

ポイント

- ◆市町村は、虐待の防止及び当該高齢者の保護を図る必要があると判断した場合、適切にやむを得ない事由による措置を実施する必要がある。
- ◆やむを得ない事由による措置を適切に実施するには、措置の手続きを担当する部署との連携はもちろんのこと、日頃から、施設や介護保険サービス提供事業者との協力関係を築いておくことが重要である。

(1) 法的根拠と法の解説

- 高齢者の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場合など、高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護を図るため必要がある場合
- 老人福祉法第10条の4(居宅サービスの措置)、第11条第1項(養護老人ホームへの措置、特別養護老人ホームへのやむを得ない事由による措置、養護受託者への委託)の措置を規定

(高齢者虐待防止法第9条第2項抜粋) 市町村又は市町村長は、…通報又は届出があつた場合には、…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、…措置を講ずるものとする。

(2) やむを得ない事由による措置の要否の判断

① やむを得ない事由

- ・事業者と「契約」をして介護サービスを利用することやその前提となる市町村に対する要介護認定の「申請」を期待しがたいこと
- ・養護者による高齢者虐待を受け、当該養護者による高齢者虐待から保護される必要があると認められる場合、
又は65歳以上の者の養護者がその心身の状態に照らして養護の負担軽減を図るための支援を必要と認められる場合が想定されるもの

② やむを得ない事由による措置のサービスの種類

- ・訪問介護
- ・通所介護
- ・短期入所生活介護
- ・小規模多機能型居宅介護
- ・認知症対応型共同生活介護
- ・特別養護老人ホーム

【参考】積極的な措置権限の行使が求められる状況

- ① 「生命または身体に重大な危険の生じるおそれがある」場合、高齢者の判断能力の有無にかかわらず、「やむを得ない事由による措置」をとることも可能
- ② 高齢者の判断能力が低下し、必要なサービスが利用ができない場合
- ③ 経済的な虐待があり、生活に必要な金銭が高齢者のために使われていない場合
- ④ 高齢者が自ら助けを求められない場合（または求めようとしていない場合）
- ⑤ 面会制限の適用が必要な場合
※ 面会制限を適用する場合は、必ず老人福祉法第11条第1項を実施すること。

(3) やむを得ない事由による措置の実施手続き

やむを得ない事由による措置の実施手続きを行う部署が高齢者虐待担当部署と異なる場合、当該部署に措置の実施手続きを依頼する

(4) 措置を実施した後の支援

1) 養護者からの保護と精神面の支援

- ・養護者による連れ戻し等への対応のための市町村担当部署と施設の連携(面会制限参照)。
- ・高齢者に対する精神的な支援

2) 養護者への支援

- ・養護者に対する必要に応じた精神的な支援や生活支援

(5) 措置解除の判断と契約の移行

居室の確保

ポイント

- ◆市町村は、やむを得ない事由による措置を適用し、高齢者を分離保護する必要があると判断した場合を想定し、居室を確保する必要がある。
- ◆自治体内に適切な施設がない場合や、養護者が高齢者を連れ戻しに来ることが予測される場合に備えて、都道府県や市町村間で連携して、広域で居室を確保することが求められる。

(1) 法的根拠

- ・高齢者虐待防止法第9条第2項が市町村に対して分離保護の措置を講ずる義務を負わせたことから、第10条では、市町村に対して、分離保護の措置をとるために必要な居室を確保する措置を義務づけた。
- ・第9条第2項の分離保護と、第10条の居室の確保とは、表裏の関係。

(2) 定員超過の取扱い

- ・指定介護老人福祉施設は、入所定員及び居室の定員を超えて入所させてはならない。ただし、災害、虐待その他のやむを得ない事情がある場合は、この限りでない。(平成18年3月31日、厚生労働省令第79号)

面会制限

ポイント

- ◆面会制限の必要性が予測される事例については、契約による入所ではなく、やむを得ない事由による措置を適用させる必要がある。
- ◆高齢者虐待防止法第13条は、施設の管理権で面会制限を行うことを可能としているが、その場合でも、市町村と連携しながら、面会制限の継続や解除などを判断する必要がある。

(1) 法的根拠

老人福祉法第11条による「やむを得ない事由による措置」を実施した場合、市町村長や養介護施設の長は、高齢者の保護の観点等から、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。(第13条)

(2) 面会制限の要否の判断

- ・面会制限は、市町村の判断と責任で行う。
- ・高齢者の意思や心身の状況、養護者の態度等から、養護者と面会することによる危険性や弊害も考慮し、総合的に検討する。
- ・制限する期間を定め、見直す時期を定めておく。
- ・面会制限は、やむを得ない事由による措置により特別養護老人ホームに入所を依頼することと直接的な関係があるため、管理職が出席する会議で判断する。

(3) 面会制限中の対応についての検討

養護者の強引な要求や行動(強引な連れ戻し等)については、市町村担当部署と施設の緊密な連携が不可欠

(4) 面会制限の解除の判断

面会制限の解除の判断は、高齢者の意思や心身の状況、養護者の態度等から、養護者と面会することによる危険性や弊害も考慮し、総合的に検討。

- ・高齢者に、養護者との面会の意思があるか
- ・高齢者の心身状態は、客観的にみて安定しているか
- ・養護者の態度や生活態度が改善できたと判断できる根拠があるか など

(5) 面会制限解除後の面会方法の取り組み

- 面会制限の解除が可能と判断した場合、虐待対応ケース会議を開催し、高齢者と養護者が面会する際の要件や役割分担を虐待対応計画で定める。
- 高齢者の安全を第一に考え、当初は市町村担当部署、地域包括支援センターの職員等の同席でかつ時間を制限して行うことから始めるなど、面会方法に工夫をすることが求められる。
- 保護場所を秘匿しておく必要があると判断する場合には、保護先の施設とは別の場所で一時的な面会を行い、高齢者や養護者の様子を観察しながら、次の段階へ進めるかどうかを判断する。

成年後見制度

ポイント

- ◆養護者による高齢者虐待の場合には、他の親族等の協力を得ることも難しいことが多く、市町村長申立てによる成年後見制度の活用を原則とする。
- ◆成年後見人等の選任によって虐待対応が終了するわけではない。選任された成年後見人等と連携を図りながら、高齢者の生活安定に向けた支援を行うことが必要である。

法的根拠

- 認知症等で高齢者の判断能力が低下している場合の虐待対応の手段として、成年後見制度を活用することは有効。
- 高齢者虐待防止法でも、適切に老人福祉法第32条に基づいて市町村長による成年後見制度利用開始の審判請求（以下「市町村長申立て」といいます。）を行うことが規定されている（第9条第2項、第27条第2項）。

参考：老人福祉法 第三十二条（審判の請求） 市町村長は、六十五歳以上の者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときは、民法第七条、第十一条、第十三条第二項、第十五条第一項、第十七条第一項、第八百七十六条の四第一項又は第八百七十六条の九第一項に規定する審判の請求をすることができる。

成年後見制度活用の判断

【参考】成年後見制度を活用することが想定される状況

- ① 経済的虐待等の場面で、高齢者の生活（医療・介護）のための年金等、収入・資産を確保する必要がある場合
- ② 介護・世話の放棄・放任や介入拒否の場面で、介護保険サービスの利用など生活上必要な契約等の判断に関して、高齢者に代わって高齢者の利益のために判断をすることで、養護者の意思を遮断することができる場合
- ③ やむを得ない事由による措置から契約に切り替える場合
- ④ 経済的虐待によって奪われた財産の回復を図る場合

成年後見制度活用の実施手順

- 高齢者虐待対応における成年後見制度利用の場合、市町村長申立てが原則となる。
- 緊急性が高い場合は、審判前に本人の財産を保全したり、本人が不利益行為を行った時に取り消し権を行使するなど、審判前の保全処分を検討することが有効である。

成年後見制度利用支援事業の活用

- ① 申立費用、後見人等報酬等に対する助成
申立費用・登記印紙代、鑑定費用、後見人・
保佐人等の報酬 等

- ② 成年後見制度の利用促進のための広報・普及活動
 - ・パンフレットの作成・配布（印刷製本費、役務費、委託料 等）
 - ・説明会・相談会の開催（諸謝金、旅費、会場借上費 等）