

第2章 高齢者虐待対応の仕組みの構築について

1 高齢者虐待防止・養護者支援法の概略

- 高齢者虐待防止・養護者支援法では、虐待の防止と養護者（虐待者）への支援を目的として、国民や国、地方公共団体（都道府県及び区市町村）の責務等を規定しています。
- 同法により、虐待防止に向けた体制整備、啓発活動などの取組が行政に義務付けられました。

[図表 2-1] 高齢者虐待防止・養護者支援法に規定される行政の役割

国及び地方公共団体の責務等（第3条）

- ① 関係機関及び民間団体との連携強化、民間団体の支援その他必要な体制の整備
- ② 関係機関の職員の研修等必要な措置
- ③ 通報義務、人権侵犯事件に係る救済制度等についての必要な広報その他啓発活動

成年後見制度の利用促進（第28条）

高齢者虐待の防止及び財産上の不当取引の防止等のため、成年後見制度の利用促進

- 高齢者の福祉に業務上又は職務上関係のある団体及び者については高齢者虐待の早期発見及び行政の施策への協力の努力義務が課されました（→74ページ [図表 4-3] 参照）。
- さらに、虐待を発見した者への通報義務なども規定されています。
- また、国民については高齢者虐待の防止、養護者支援等の重要性に関する理解と施策への協力を努めることとされました。

[図表 2-2] 高齢者虐待防止・養護者支援法に規定される国民の役割

国民の責務（第4条）

高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等の重要性に関する理解を深めるとともに、国又は地方公共団体が講ずる施策に協力する努力義務

(1) 養護者による虐待

- 高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者には、区市町村への通報義務（努力義務を含む）が規定されました（→78ページ〔図表4-5〕参照）。
- 区市町村には、届出窓口の設置とその周知などを義務付けるとともに、関係機関の連携強化など体制の整備を求めています。
- 区市町村は高齢者虐待により、被虐待者に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、立入調査を行うことができ、必要に応じて地域の警察署長に援助を求めることができます。また、高齢者を保護するための居室を確保するために、何らかの措置を講ずるよう求められています。区市町村長や高齢者を保護している施設の長は、虐待を行った養護者（家族等）の面会を制限できます。
- 高齢者虐待は、介護と密接な関係があり、その背景には長年の家庭環境や人間関係がある点が児童虐待や夫婦間の暴力とは異なっているため、同法では高齢者の保護のほか、養護者（家族等）の支援もあわせて行うことが求められています。また、経済的虐待など児童虐待や夫婦間の暴力ではまれな虐待類型があることも特徴であり、被害の防止のための成年後見制度の利用促進が法律上に規定されています（→23ページ〔図表2-1〕参照）。
- 法に基づく対応については、〔図表2-4〕（25ページ）に示したので、参考にしてください。

〔図表2-3〕 高齢者虐待防止・養護者支援法に規定される区市町村の役割①

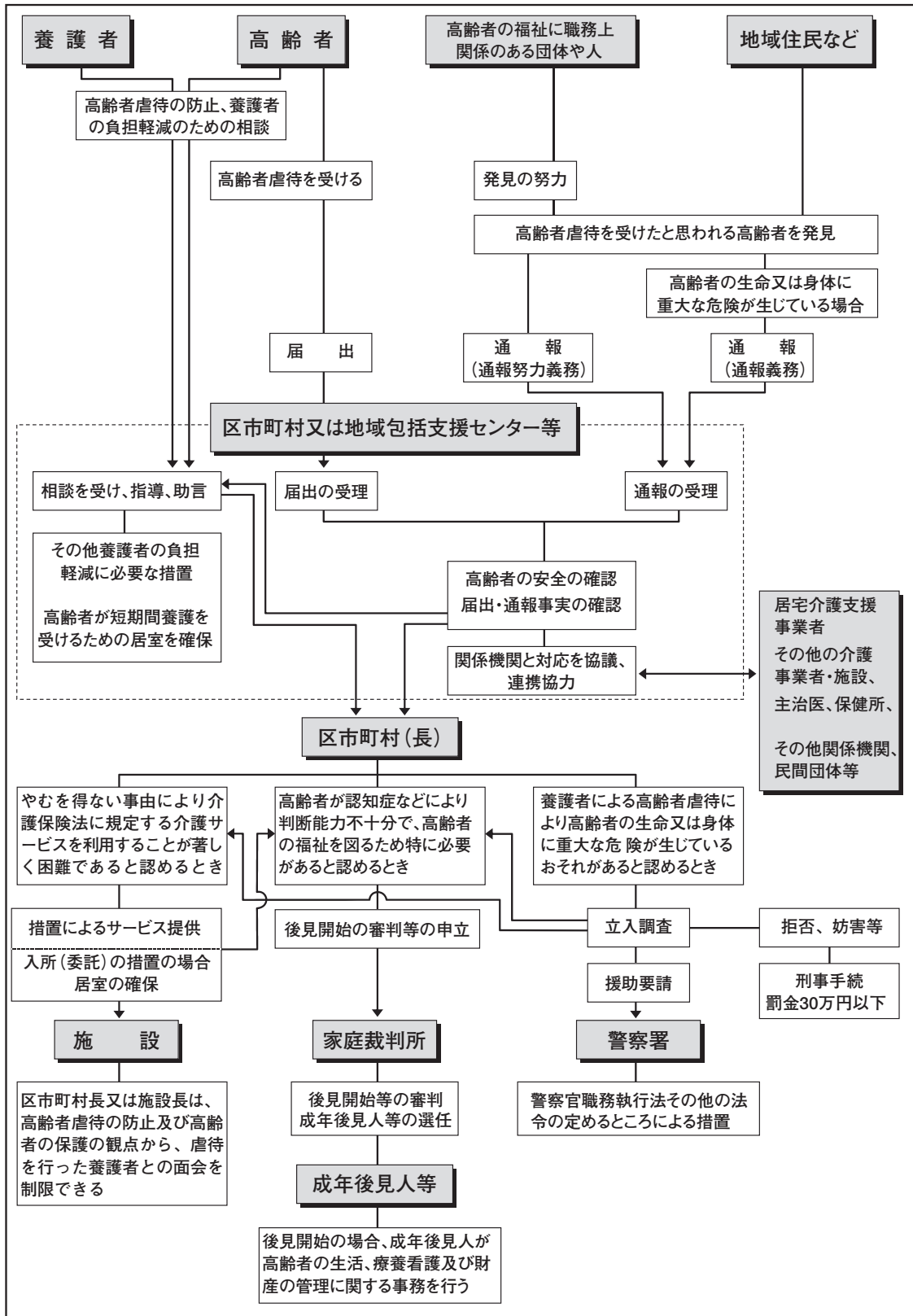
養護者による虐待について

- ① 高齢者・養護者に対する相談、指導、助言（第6条）
- ② 通報等を受けた場合、高齢者の安全確認その他事実確認（第9条第1項）
- ③ 老人福祉法上の措置及びそのための居室の確保、審判の請求（第9条第2項、第10条）
- ④ 立入調査、及び警察署長への援助要請（第11条、第12条）
- ⑤ 面会の制限（第13条）
- ⑥ 養護者の負担軽減策（第14条）
- ⑦ 専門的に従事する職員の確保（第15条）
- ⑧ 連携協力体制の整備（第16条）
- ⑨ 対応窓口、高齢者虐待対応協力者の名称の周知（第18条）

財産上の不当取引による被害の防止等（第27条）

- ① 相談の受付、関係機関の紹介
- ② 老人福祉法第32条による審判の請求

〔図表 2-4〕 「養護者による高齢者虐待」への対応の仕組み 〔参考〕



(2) 養介護施設従事者等による虐待

- 高齢者虐待防止・養護者支援法では、養護者による虐待の他、介護保険施設や居宅介護サービス等、高齢者の生活を支える様々なサービス事業に従事する者が、そのサービスを利用する高齢者に対して行う虐待についても規定されました（→3ページ〔図表1-3〕）。
- 養護者による虐待同様、養介護施設従事者等が高齢者虐待を発見した場合には、区市町村への通報義務を課しており、虐待を受けた高齢者自身も、区市町村に届け出ることができるかとされています。
- このため区市町村は、施設従事者等による高齢者虐待についての通報や届け出を受ける窓口についても、家庭内における虐待同様、明らかにしておく必要があります。
- 区市町村が高齢者虐待の通報等を受けた場合には、区市町村又は都道府県は、通報等内容の事実確認や高齢者の安全確認を行い、高齢者虐待の防止と虐待を受けた高齢者の保護を図るなど、老人福祉法及び介護保険法の権限を適切に行使することにより対応を図ることになります。
- また、区市町村が高齢者虐待の通報等を受けた場合には、必要な事項を都道府県に報告することとなっており、都道府県は、養介護施設従事者等による虐待の状況や実施した措置について、毎年度公表することとなっています。
- 対応の流れについては、30ページの〔図表2-9〕を参照してください。

〔図表2-5〕 高齢者虐待防止・養護者支援法に規定される区市町村の役割②

養介護施設従事者等による虐待について

- ① 対応窓口の周知（第21条）
- ② 通報等を受けた高齢者虐待に関する事項の都道府県への報告（第22条）
- ③ 高齢者虐待の防止及び被虐待高齢者の保護を図るための老人福祉法又は介護保険法の規定による権限の行使（第24条）

- 養介護施設の設置者又は養介護事業を行う者には、利用者である高齢者及びその家族からの苦情処理の体制整備や、虐待防止のための措置が義務付けられました。養介護施設従事者等による高齢者虐待を防止し、適切に対処するための積極的な取組が求められます。

〔図表2-6〕 高齢者虐待防止・養護者支援法に規定される事業者の役割

養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止等のための措置（第20条）

- ① 養介護施設従事者等の研修の実施
- ② 利用する高齢者及びその家族からの苦情の処理の体制の整備
- ③ その他の従事者等による高齢者虐待の防止等のための措置

通報等による不利益の禁止について

- 高齢者虐待の通報等を行った従事者等は、通報等をしたことを理由に、解雇その他不利益な取扱いを受けないことが規定されています（第21条第7項）。この規定が適用される「通報」については、虚偽であるもの及び過失によるものは除かれるとされています。
- なお、平成18年4月1日から公益通報者保護法が施行されます。この法律でも、労働者が所定の要件を満たして公益通報を行った場合の、通報者に対する保護が規定されています。
- 養介護施設・事業所の管理者や従事者に対して、このような通報等を理由とする不利益な取扱いの禁止措置や、保護規定の存在を周知し、啓発に務めることが必要です。

〔図表2-7〕 高齢者虐待・養護者支援法による通報等の規定

養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る通報等（第21条）

- ① 養介護施設従事者等が、当該施設または事業において業務に従事する者から虐待を受けたと思われる高齢者を発見した場合の通報義務
- ② ①に該当する以外の者が、養介護施設従事者等による虐待を受けたと思われる高齢者を発見した場合の通報義務（努力義務を含む）
- ③ 養介護施設従事者等による虐待を受けた高齢者の届け出
- ④ ①及び②について、守秘義務に関する規定の適用除外（虚偽及び過失であるものを除く）
- ⑤ ①及び②の通報による不利益な取扱いの禁止（虚偽及び過失であるものを除く）

〔図表2-8〕 公益通報者に対する保護規定

- ① 解雇の無効
- ② その他不利益な取扱い（降格、減給、訓告、自宅待機命令、給与上の差別、退職の強要、専ら雑務に従事させること。退職金の減給・没収等）の禁止

対応の考え方

- 通報等を受けて行う事実確認等の対応については、「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応について」（厚生労働省）において考え方が示されました。要約して掲載します。

通報等を受けた際の留意点

- 養介護施設従事者等による虐待に関する通報等の内容は、サービス内容に対する苦情であったり、虚偽であったり、また過失による事故の可能性も十分に考えられます。したがって、通報等を受けた場合であっても、当該通報等をうのみにすることなく、迅速かつ正確な事実確認を行うことが必要です。

高齢者の居所と家族等の住所地が異なる場合

- 高齢者が入所している養介護施設の所在地と通報等を行った家族等の住所地が異なる場合、通報等への対応は、養介護施設の所在地の市町村が行うこととし、家族等がいる市町村に通報がなされた場合には速やかに養介護施設所在地の市町村に引き継ぐようにします。
- 施設に入所している高齢者が住民票を移していない場合も同様です。

市町村による事実の確認

- 通報等を受けた市町村は、通報等がなされた養介護施設従事者等の勤務する養介護施設・養介護事業所及び、虐待を受けたと思われる高齢者に対して通報等内容の事実確認や高齢者の安全確認を行います。こうした事実確認等は、通報等を受けた場合に市町村が当然行うべき責務として行われるものであり、基本的には、当該施設・事業所の任意の協力の下に行われるものであることを認識することが必要です。
- また、通報等がなされた施設・事業所が養護老人ホーム、有料老人ホームであっても、第一義的には、市町村が事実の確認の調査を行います。
- 調査の結果、養介護施設従事者等による高齢者虐待が疑われる場合には、個別ケース会議を開催して事例検討を行うとともに、虐待の事実についての確認を行います。
- 養介護施設従事者等による高齢者虐待の事実が確認できた場合には、高齢者本人や養介護施設・養介護事業所への対応方針等を協議します。

都道府県への報告

- 都道府県に報告する情報は、養介護施設従事者等による高齢者虐待の事実が確認できた事例のみとし、毎月定期的に報告することを基本とします。
- なお、養介護施設・事業所が調査に協力しない場合等、区市町村と都道府県が共同で調査を行うべきと判断される事例や、悪質なケースなどで都道府県による迅速な権限発動が求められる場合には、定期的な報告を待たずに都道府県に報告することも必要です。

都道府県に報告すべき事項（厚生労働省令で規定）

- ① 虐待の事実が認められた養介護施設・養介護事業者の情報
（名称、所在地、サービス種別）
- ② 虐待を受けた高齢者の状況
（性別、年齢、要介護度その他の心身の状況）
- ③ 確認できた虐待の状況（虐待の種別、内容、発生要因）
- ④ 虐待を行った養介護施設等従事者の職種
- ⑤ 市町村が行った対応
- ⑥ 虐待を行った施設・事業所において改善措置が行われている場合にはその内容

都道府県による事実の確認

- 市町村からの報告を受けた都道府県は、市町村によって高齢者虐待の事実確認ができていないときは、報告に係る養介護施設・養介護事業所に対して、事実確認のための調査を実施します。
- 調査の際には、当該養介護施設・養介護事業所の所在する市町村に調査への同行を依頼したりするなど連携して対応します。

老人福祉法及び介護保険法の規定による権限の行使

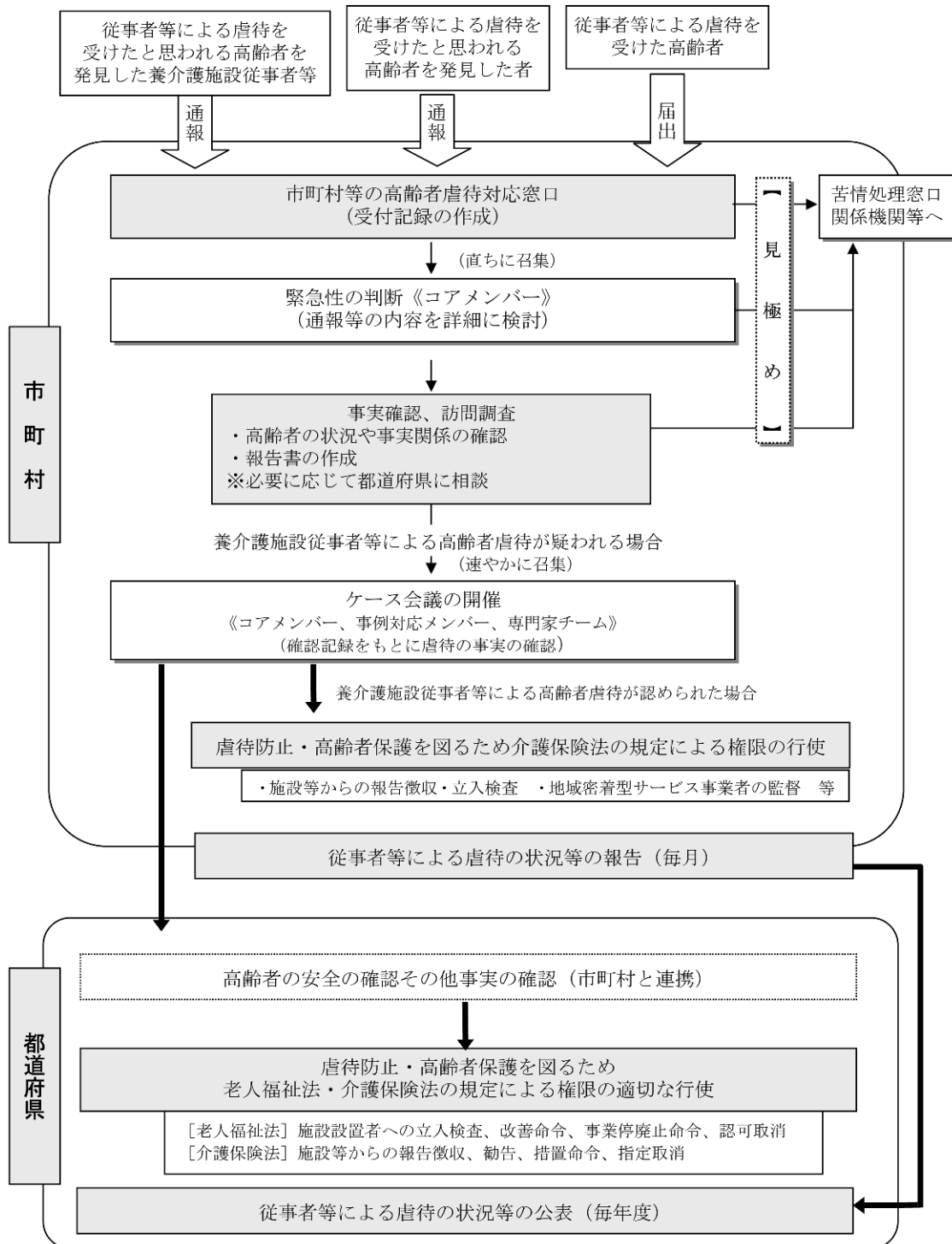
- 養介護施設従事者等から報告徴収を受けて事実を確認し、高齢者虐待が認められた場合には、市町村又は都道府県は、虐待防止改善計画の作成や第三者による虐待防止委員会の設置を求め、改善計画に沿って事業が行われているかどうかを第三者委員が定期的にチェックし継続的に関与したり、当該事業所又は第三者委員から定期的に報告を受け、必要に応じて当該事業所に対する指導や助言を行う、などの指導を行い、改善を図るようにします。
- 指導に従わない場合には、別表に掲げる老人福祉法及び介護保険法に基づく勧告・命令、指定の取消し処分などの権限を適切に行使することにより、高齢者の保護を図ります。

養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況の公表

- 高齢者虐待防止・養護者支援法においては、都道府県知事は、毎年度、養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況、養介護施設従事者等による虐待があった場合にとった措置その他厚生労働省令で定める事項を公表（年次報告）することとされています。具体的な取扱いについては、今後示される予定です。

参考）「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応について」（厚生労働省）

〔図表 2-9〕 養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応



出典) 「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応について」(厚生労働省)

〔図表 2-10〕 老人福祉法・介護保険法による権限規定

老人福祉法	第18条	都道府県知事	老人居宅生活支援事業者、老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、老人介護支援センター設置者、養護老人ホーム・特別養護老人ホームの施設長に対する報告徴収・立入検査等
	第18条の2	都道府県知事	認知症対応型老人共同生活援助事業者に対する改善命令 老人居宅生活支援事業者、老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、老人介護支援センター設置者に対する事業制限・停止命令
	第19条	都道府県知事	養護老人ホーム・特別養護老人ホーム設置者に対する事業廃止命令、認可取消
	第29条	都道府県知事	有料老人ホーム設置者等に対する報告徴収・立入検査等 有料老人ホーム設置者に対する改善命令

介護保険法	第76条	都道府県知事・市町村長	指定居宅サービス事業者に対する報告徴収・立入検査等
	第76条の2	都道府県知事	指定居宅サービス事業者に対する勧告・公表・措置命令
	第77条	都道府県知事	指定居宅サービス事業者の指定取消・指定の効力停止
	第78条の6	市町村長	指定地域密着型サービス事業者に対する報告徴収・立入検査等
	第78条の8	市町村長	指定地域密着型サービス事業者に対する勧告・公表・措置命令
	第78条の9	市町村長	指定地域密着サービス事業者の指定取消・指定の効力停止
	第83条	都道府県知事・市町村長	指定居宅介護支援事業者に対する報告徴収・立入検査等
	第83条の2	都道府県知事	指定居宅介護支援事業者に対する勧告・公表・措置命令
	第84条	都道府県知事	指定居宅介護支援事業者の指定取消・指定の効力停止
	第90条	都道府県知事・市町村長	指定介護老人福祉施設開設者に対する報告徴収・立入検査等
	第91条の2	都道府県知事	指定介護老人福祉施設開設者に対する勧告・公表・措置命令
	第92条	都道府県知事	指定介護老人福祉施設の指定取消・指定の効力停止
	第100条	都道府県知事・市町村長	介護老人保健施設の開設者等に対する報告徴収・立入検査等
	第103条	都道府県知事	介護老人保健施設の開設者に対する勧告・公表・措置命令
	第104条	都道府県知事	介護老人保健施設の許可取消・許可の効力停止
	第112条	都道府県知事・市町村長	指定介護療養型医療施設の開設者等に対する報告徴収・立入検査等
	第113条の2	都道府県知事	指定介護療養型医療施設の開設者に対する勧告・公表・措置命令
	第114条	都道府県知事	指定介護療養型医療施設の指定取消・指定の効力停止
	第115条の6	都道府県知事・市町村長	指定介護予防サービス事業者に対する報告徴収・立入検査等
	第115条の7	都道府県知事	指定介護予防サービス事業者に対する勧告・公表・措置命令
	第115条の8	都道府県知事	指定介護予防サービス事業者の指定取消・指定の効力停止
	第115条の15	市町村長	指定地域密着型介護予防サービス事業者に対する報告徴収・立入検査等
	第115条の16	市町村長	指定地域密着型介護サービス事業者に対する勧告・公表・措置命令
	第115条の17	市町村長	指定地域密着型介護予防サービス事業者の指定取消・指定の効力停止
	第115条の24	市町村長	指定介護予防支援事業者に対する報告徴収・立入検査等
	第115条の25	市町村長	指定介護予防支援事業者に対する勧告・公表・措置命令
第115条の26	市町村長	指定介護予防支援事業者の指定取消・指定の効力停止	

「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応について」（厚生労働省）より

2 家庭における高齢者虐待に対応する仕組み作り

(1) 求められる区市町村の高齢者虐待対応の仕組み作り

- 高齢者虐待防止・養護者支援法において、区市町村は、高齢者虐待の防止や虐待を受けた高齢者の保護及び養護者（家族等）に対する支援を適切に実施するため、関係機関や民間団体等との連携協力体制を整備しなければならないとされています。

[図表 2-11] 高齢者虐待防止・養護者支援法における連携協力体制についての規定

連携協力体制の整備（第16条）

市町村は、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を適切に実施するため、老人福祉法に規定する老人介護支援センター、介護保険法の規定により設置された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らない。この場合において、養護者による高齢者虐待にいつでも迅速に対応することができるよう、特に配慮しなければならない。

- 高齢者虐待防止・養護者支援法でいう「連携協力体制」を、ここでは「高齢者虐待防止ネットワーク」（以下この章において「ネットワーク」という。）と呼ぶこととします。虐待とまではいえないが高齢者の権利擁護や予防的な観点から見守りや支援などを行う事例、一人暮らしなどでセルフネグレクトの事例なども含め、対応を必要とする事例の範囲を広く捉え、そうした事例への対応を支える仕組みとしてネットワークを捉えています。
- 高齢者虐待防止・養護者支援法や介護保険法では、このようなネットワークは、地域に密着した形で作ることが想定されており、区市町村がイニシアティブをとって構築する必要があると言えます。しかしこのようなネットワークは、行政だけで構築・運用できるものではないことから、地域の関係機関との連携強化を図りながら、地域の実情に応じたものを構築していく必要があります。
- そのため、行政には虐待の実態把握、関連事業の構築、民間を含めた対応機関や窓口の明確化、地域の関係機関を連携したネットワーク会議の創設とそのルール化、そしてそれらの地域住民への周知などの体制整備を行うことが、求められます。

[調査結果 8] 先進事例における高齢者虐待対応の仕組みの特徴

- ・ 虐待対応窓口を明確にして、それを事業者や区民にも周知している。
- ・ 高齢者の要介護認定の有無にかかわらず、対応する仕組みとなっている。
- ・ 虐待以外の事例の対応も行っている。
- ・ 虐待をはじめとする困難事例の対応については、多機関と積極的に連携している。
- ・ 主たる担当機関の役割やかかわり方が明確で、組織的に対応している。
- ・ 相談や虐待事例にどの機関でも同様の対応をすべく、マニュアル等を作成している。

(2) 高齢者虐待防止ネットワークに求められる3つの機能

- 調査を踏まえると、ネットワークが本来の機能を発揮するためには、重層的な仕組みが必要となります。先行事例等からネットワークに求められると判断される3つの具体的な機能について、以下で記述します。

1) 身近な地域における見守り機能

- 第一の機能は、虐待の予防・未然防止や早期発見を行い、虐待事例についてはその解決に向けて見守り、支えていく、民生委員や地域組織などによる「身近な地域における見守り機能」です。
- 区市町村は、高齢者虐待の定義や実態、通報義務、対応窓口などについて地域住民に周知し、認識の向上と行政などの関係機関への協力を呼びかけていくことが求められます。
- 具体的な働きかけ方法の例示としてこれまでの調査の中であげられたものを参考にと、地域組織等の会合に出かけていって行う説明、研修会の開催、組織代表によるネットワーク会議の開催、一人暮らし高齢者等の見守りネットワークの活用などが考えられます（→35～37ページ〔取組事例1〕、〔図表2-13〕、54ページ「高齢者虐待対応の具体的取組」参照）。

2) 相談・介護支援を中心とした一次的な虐待対応機能（一次対応機能）

- 第二の機能は、地域で日常的に活動し、虐待事例への対応に第一次的にかかわることが多い、相談や介護支援に関わる関係機関・関係者による虐待対応機能です。具体的な構成メンバーは、地域包括支援センター、在宅介護支援センター、居宅介護支援事業所、介護保険サービス事業者などの関係機関や、民間団体等の職員が考えられます。
- 住民に日常的に接し、介護の最前線に立つこれらの関係機関や民間団体等の職員の対応力は、ネットワークの根幹を支えることとなります。そのため、関係機関及びその職員は、常日ごろから虐待に気づく視点を持ち、必要な場合に適切な対応が選択できるよう、常に専門性の維持・向上が求められます。
- このため区市町村には、高齢者虐待に係る研修会の開催、事業者連絡会、介護支援専門員連絡会、地域ケア会議やサービス調整会議の開催と活用などを通じて、関係者の意識向上と行政による対応体制への理解促進に、積極的に取り組むことが求められています。その上で、関係機関や職員間のネットワーク作りを行う必要があります。その際、虐待事例において適切な対応、支援が行われるよう、専門的な知識のみを伝えるのではなく、地域の仕組みや個別事例対応を前提とした実践的な連携を図っていくことが必要となります（→35～37ページ〔取組事例1〕及び〔図表2-13〕、54ページ「高齢者虐待対応の具体的取組」参照）。

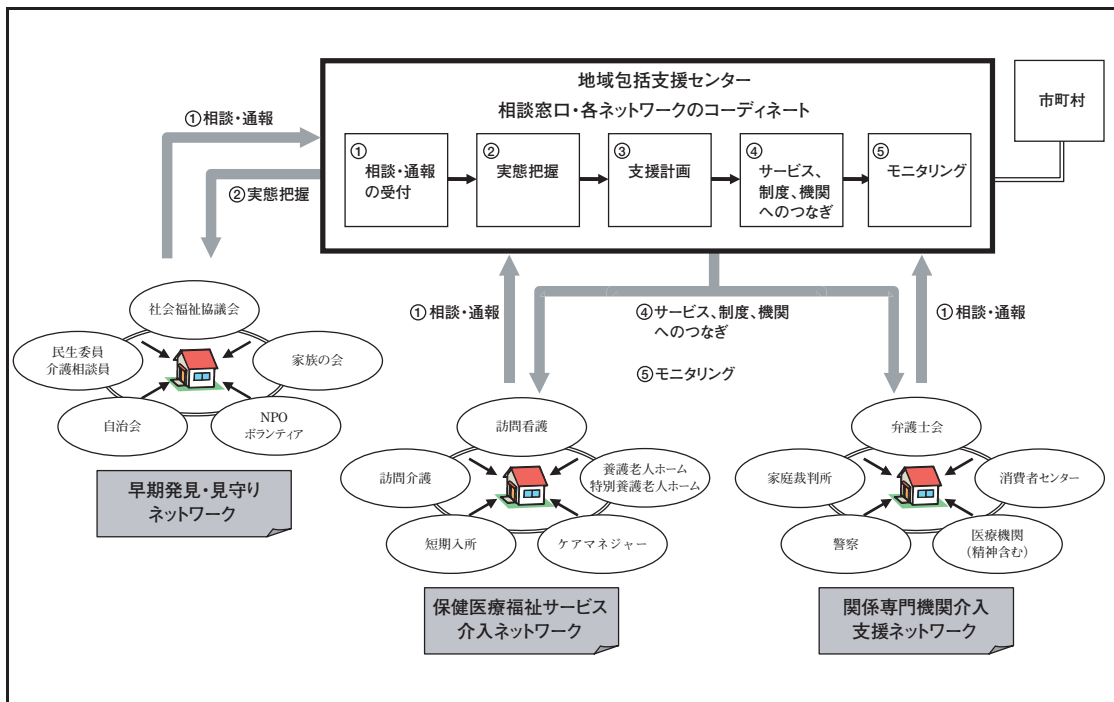
3) 専門的な虐待対応機能（二次対応機能）

- 第三の機能は、地域の通常の相談や介護支援の範囲を超えて専門的な対応を必要とされる場合に、専門機能を持つ関係機関・関係者の協力を得て、連携して対応する、専門的な虐待対応機能です。
- 中でも高齢者虐待以外の様々な問題も抱えている多問題事例、対応困難事例などにお

いては、医療機関や精神保健分野の専門機関、心理職などの専門職、法律等の専門機関・専門職との連携など、スーパーバイズ機能を確保し活用することが求められます。区市町村は、これら多問題事例、困難事例の解決を一定程度想定した対応のための連携体制を確保していくことが求められます。

- また、立入調査の際に必要なに応じて行う警察署への援助要請等も、重要な専門機能の一つです。
- これら専門的対応が求められる事例は、日常的に多発するものではない一方で、その対応には行政を始め多くの機関や民間団体等の職員などによる連携が必要となります。そのため区市町村には、いざという時に備えて地域のそれら専門的な資源を把握し、日常的に連携していくことが求められるとともに、区市町村のエリアを超えた連携についても想定していくことが必要です。

〔図表 2-12〕 高齢者虐待防止ネットワーク運営事業イメージ



〔地域包括支援センター業務マニュアル〕(平成17年12月19日厚生労働省老健局)より

[取組事例1] 高齢者虐待防止ネットワーク運営事業（モデル事業）実践例・豊島区

豊島区では平成17年度高齢者認知症・虐待専門対応事業を立ち上げ、虐待防止のために介入段階に応じた連携が取れるネットワークの構築をめざしています。

<早期発見・見守りのネットワーク>

虐待相談のワンストップ機関として、在宅介護支援センターをその地域の要として位置づけました。まず地域の方にセンターの存在が認知され、地域に浸透し、信頼されることが重要と考えています。

今まで地域ケア会議として開催していた「地区懇談会」を、虐待発見の視点から、ケース検討会議として捉え直しました。在宅介護支援センターごとに小規模で実施し、構成メンバーは地域の要援護高齢者実態を共有しやすい在宅介護支援センター、高齢者福祉センターことぶきの家、民生委員、町会、ケアマネジャーなどとし、対応の難しい事例について、地域の中でどのように支援していくかをポイントに話し合いをします。また、ことぶきの家の主催で、地域の「見守りと支え合いネットワーク事業」を行っており、今後はその連絡会とも連携し、回数を重ねるなかで関係者の顔が繋がり、『顔の見える』地域ネットワークができることをめざしています。

さらに、民生委員に一人暮らし高齢者実態調査をお願いしているので、民生委員に対して「高齢者虐待とは何か、早期発見をするポイント、気になる事例に対してどうしたらよいか」について、勉強会を開催すると同時に、民生委員や区民向けに高齢者虐待防止の講演会を行いました。

<保健医療福祉サービス介入ネットワーク>

在宅介護支援センターに寄せられる事例について、実態把握や情報収集の結果、虐待と判断した場合は、基幹型在宅介護支援センター（保健福祉センター3か所）の「ケア会議」で、支援方法を検討します。

「ケア会議」は、月2回定例開催しており、基幹型在宅介護支援センターの保健師、高齢者ワーカー、地域型在宅介護支援センター、その事例の関係者が出席しています。本人の状態を見守りながら、主に保健、福祉サービスを導入することで状況の改善、解消が図れそうな事例の場合は、その方策を検討します。また、それでは改善が見られないような困難な問題のある事例の場合は、「専門ケア会議（後述）」につなげます。

また、高齢者認知症・虐待専門対応の事業として、「高齢者こころの相談」を実施しています。この事業は、精神科受診に抵抗があるなど、なかなか治療につながらない高齢者やその家族に対しての相談面接の場で、精神疾患等の見立てをして、適切な医療治療につなげる具体的な助言をしています。

また、在宅介護支援センターの職員に対しては、区の状況に合わせた、「高齢者虐待対応マニュアル（豊島区版）」を作成中です。地域包括支援センター開設に向けて、17年度中にマニュアルを用いた職員研修を実施する予定です。

<関係専門機関介入支援ネットワーク>

さらに「ケア会議」では、検討しきれない困難な問題のある場合、専門家が加わった「専門ケア会議」、又は「要介護高齢者援助スタッフ専門相談」で検討します。これらは、基幹型在宅介護支援センター（直営の中央保健福祉センター）に設置しています。

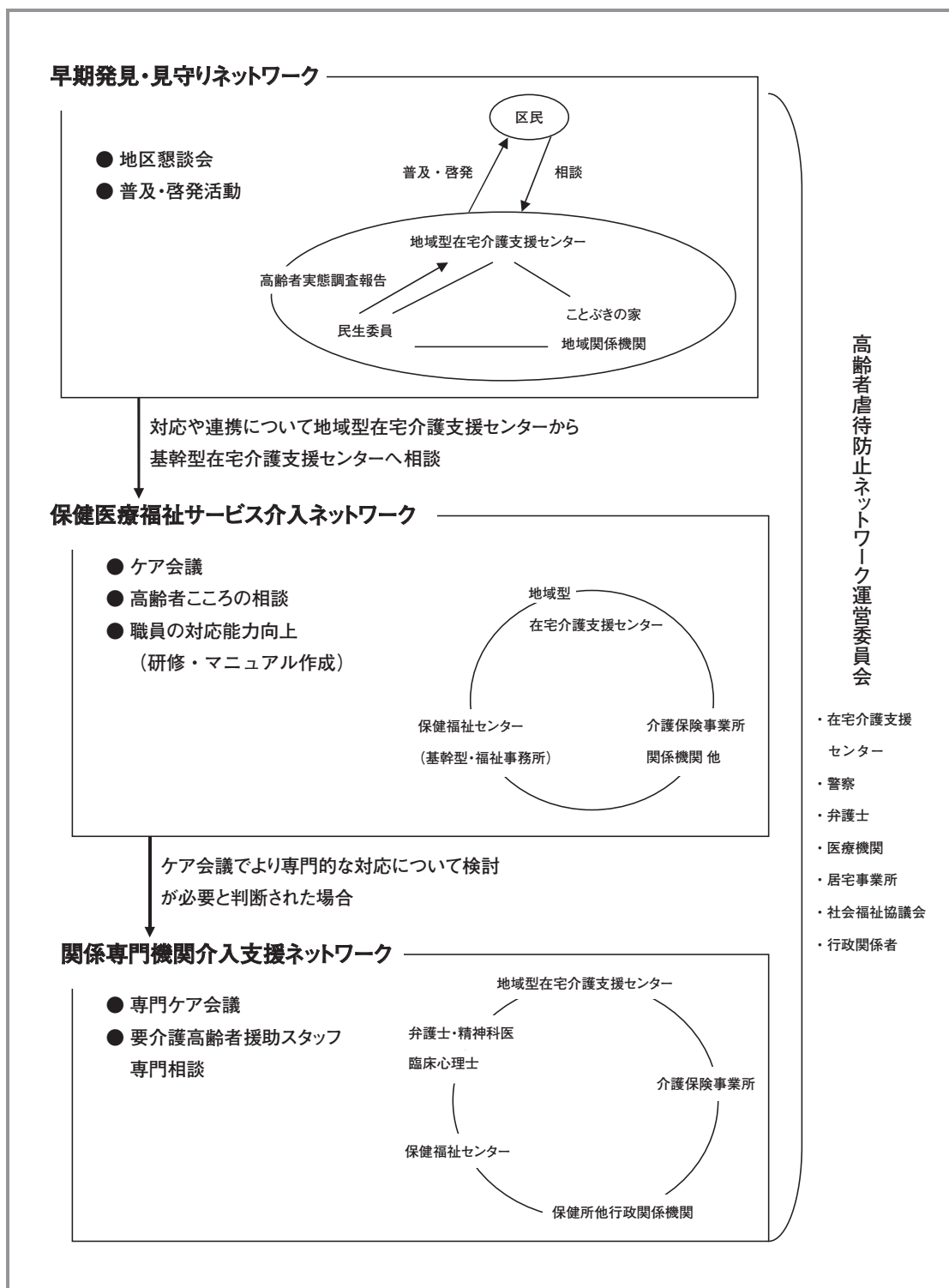
「専門ケア会議」は、より専門的な対応の必要な困難事例について、精神科医師、弁護士も参加して支援方法を検討する会議で月1回、開催しています。専門家の助言を得て、虐待レベルの認定、介入方法、対応方法の検討をします。やむを得ない事由による措置の適用についても、この場で検討しています。

「要介護高齢者援助スタッフ専門相談」は、虐待事例の検討会議で、家族療法を専門にしている臨床心理士から助言を得る形で、月1回実施しています。また、年に2～3回、臨床心理士より在宅介護支援センター職員や、ケアマネジャーに向けての虐待研修も実施しています。

<高齢者虐待防止ネットワーク運営委員会>

豊島区では、数年前より「権利擁護ネットワーク会議」を開催して、行政職員中心に成年後見制度の実施方法等の検討を行ってきました。今後は、これを母体として外部関係機関を加え、「高齢者虐待防止ネットワーク運営委員会」（仮称）を実施していく予定です。

[図表 2-13] 平成17年度高齢者虐待防止ネットワーク運営事業 フロー図 (豊島区)



3 区市町村に求められる高齢者虐待防止の取組

(1) 未然防止・早期発見のための取組

未然防止・早期発見のための地域ネットワークの構築

- 虐待の未然防止と早期発見のためには、地域の中で地域団体や関係機関等による見守りネットワークが機能するようにしていくことが重要です。民生委員・NPO・ボランティア・町内会・自治会・福祉や介護分野のサービス事業者などが、地域での活動を通じて高齢者虐待の予防と早期発見にかかわりながら、必要な支援につなげていくことが求められます。
- 地域との連携や協力を依頼するに当たっては、区市町村が作成した資料やパンフレット等を活用することも有効です（都においてもパンフレットを作成しています）。民生委員協議会、町内会等で高齢者虐待についての啓発を行ったところ、会員から通報連絡が実際に増えたという報告もあります。
- こうした取組を通じ、「風通しのよい地域作り」や、「介護保険サービス、一般保健福祉サービスの適切なケアマネジメント」が地域において着実に実施されていくことが結果的に、虐待の未然防止と早期発見につながります。

高齢者虐待に関係する正しい知識・理解の啓発

- 高齢者虐待については、虐待者と被虐待者の長年の家族関係や、介護の負担などが原因となっている場合が少なくありません。また、高齢者虐待の原因や対応策などについては、まだあまり知られていないのが実情です。
- このため、地域住民や介護者、サービス事業者、その他関係機関等、世間一般に対して広く高齢者虐待についての基礎的な理解が進み、未然防止と早期発見が図られるように、より一層の啓発を行っていく必要があります。
- 虐待を受けている高齢者の約7割には何らかの認知症又はこれが疑われる症状が見られる実態があることから、認知症の正しい知識や介護のポイントについて、家族や地域住民に理解がなされるよう、啓発に努めることも重要です。

相談対応や予防活動への取組

- 高齢者虐待を未然に防ぐためには、家族や高齢者本人が虐待のリスクを認識し、不安なことや困ったことが深刻化する前に、自ら相談できることが大切です。
- このため、区市町村は相談窓口を明確にするとともに、相談しやすい体制作りに努め、虐待といえるまでの問題ではなくとも何か不安を感じる際にはいつでも相談できることなどを、住民に情報提供していくことが重要です。
- また、高齢者に認知症の症状がある場合や小規模の世帯の場合などは、虐待が発生するリスクが高い状況が認められますが、実際にその発生を予測させるような状況が見られる家庭に対しては、地域における見守りや介護サービスの投入など、予防的な取組を進めることが求められます（→12ページ〔図表1-7〕参照）。

地域支援事業における総合的な取組

- 区市町村は、地域支援事業において、介護予防事業や包括的・継続的支援事業など、地域の高齢者の自立した日常生活を営むための様々な取組を行います。高齢者虐待への対応は、これら事業のうちの1つですが、他の地域支援事業の取組を行う際にも高齢者虐待の防止や権利擁護の視点を持ち、事業間の連携をとることが大切となります。
- また、介護予防事業の実施においては、区市町村の責務として特定高齢者を健診等の機会を通じて「スクリーニング」することが求められています。このスクリーニングについて、介護予防だけでなく、高齢者虐待の早期発見及び予防の機会と捉え、有効活用を図っていくことも考えられます。

(2) 相談・通報受理窓口の明確化

高齢者虐待に関する相談・通報の多様性

- 高齢者虐待の事例においては、相談・通報時に、生命の危機や深刻な権利侵害の状態にあり、緊急的な対応が必要な場合があります。
- 一方、一般相談や介護の相談で対応していくうちに、後になって高齢者虐待の事実気づく場合も少なくありません。関係機関の専門的見地から見ても、虐待か否かの判断が分かれる事例もあります。
- また、「虐待」という言葉に抵抗を感じ、相談をためらう家族や住民もいることや、高齢者本人・虐待者・関係者が「虐待」という認識を持たずに相談した事例が実際には「虐待」である場合も少なくないと思われます。そのため相談者の認識によっては、別の窓口で相談が行くことも十分に考えられます。
- このように、高齢者虐待に関する相談・通報には、緊急通報的なものから、高齢者の一般的な相談の中で虐待の問題が浮かび上がってくるものまで、非常に多岐なものがあります。

求められる高齢者虐待対応の窓口の明確化

- 介護保険法の改正及び高齢者虐待防止・養護者支援法の成立により、地域包括支援センターが、高齢者虐待の相談窓口となるべきことが明らかになりました。区市町村は今後、法の趣旨を十分に踏まえた対応が求められます。
- 多様な相談・通報に対応するためにも、すべての区市町村が、高齢者虐待についての相談・通報受理の窓口を明確にし、それを地域住民や関係機関に周知することとともに、他の相談窓口に寄せられた相談についても、必要な場合は速やかに高齢者虐待の相談窓口につないでもらえるよう、区市町村内における連携体制が必要となります。これらの取組が、結果として問題の早期発見と早急かつ円滑な対応を可能にするともいえます。
- また、緊急性が高いと判断される場合には一刻も早く介入・支援する必要があるため、夜間や休日においても、何らかの形で通報等に対応でききる体制（時間外窓口、職員連絡網、夜間対応マニュアル等）の整備も望まれます（→次ページ〔図表2-14〕参照。）。

[図表 2-14] 夜間・休日の窓口対応について [参考]

- (問) 地域包括支援センターは24時間対応を確保することが必要か。
- (答) 必ずしも24時間体制を採ることは必要ないが、虐待への対応等の場合も想定し、センター職員に対して緊急に連絡が取れるような体制を整備しておくことが必要である。(関係機関に、夜間や休日のセンター職員の緊急連絡先を登録する等)

「地域包括支援センター及び地域支援事業に関する Q & A」(平成17年10月13日厚生労働省) 資料より

(3) 介入・支援のための連携体制作り

ネットワークの構築

- 早期発見を適切な支援につなげていくためには、専門機関やサービス事業者が情報交換を行うケースカンファレンスや地域ケア会議のような仕組みを、それぞれの地域で組織し、実質的に機能させていくことが必要となります。
- 高齢者虐待防止ネットワークは、関係機関や担当者の具体的な連携の上に成り立つものです。したがって、ネットワークの在り方や運用のルール、個別事例での役割分担などについては、地域の関係者間の理解と合意の下で形成されることが不可欠となります。
- 高齢者虐待対応は、標準的な区市町村では地域包括支援センターが中心的な対応機関(キー機関)となります。しかし、地域包括支援センターを委託によって運営する場合には、立入調査ができないなどその活動内容が制約されること(→45ページ [図表 2-15] 参照)及び、各区市町村において複数設置される同センターの活動を統括する必要のあることから、会議体の組織化、ルール作り、具体的な様式・帳票作成などにおいては、区市町村が主体的に体制を構築し、必要に応じてリーダーシップを発揮しながら協働していくことが必要です。

居宅介護支援事業者(介護支援専門員)との連携について

- 東京都の調査からも明らかなように、虐待事例への対応においては介護支援専門員がキーコーディネーター又は支援者(→107ページ [図表 4-24] 参照)として大きな役割を果たすことが多くあります。
- 実際の事例において、介護支援専門員が支援者としてどの程度の役割を担うかについては、被虐待者・虐待者との関係性や、生じている問題の内容や程度、介護支援専門員の技量等、個々の状況に応じて、判断していくことになります。
- このため、区市町村や地域包括支援センターは、地域における介護支援専門員の連絡会等を活用しながら、介護支援専門員との連携強化や資質の向上を図ると同時に、その所属機関である居宅介護支援事業者との連携体制を構築する必要があります。
- また、虐待への対応は、ネットワーク全体で行うということからも、介護支援専門員の役割だけが過大にならないよう、サービス事業者との役割分担や、その他の関係機関との連携も強化し、資質向上のための取組を行う必要があります。

専門機関との連携

- 法律分野、精神保健分野、生活保護などの専門的な支援・介入が必要な事例などについては、区市町村の事業者へのバックアップ機能のほか、専門機関の専門スタッフが事例の支援にも直接参画できるような仕組みを構築する必要があります。
- 区市町村が高齢者虐待防止・養護者支援法第11条に基づく立入調査を行う場合において必要なときは、区市町村長は警察署長に援助を求めることができます。具体的な事例に際して警察署とのスムーズな連携を実現するためには、組織として日常的に情報交換をすること等を通じて高齢者虐待防止に向けた活動への共通理解を図るとともに、実際に立入調査を行う際の手順の確認を含む具体的な連携の方策を、双方があらかじめ整理しておくことが大切です。
- また、警察との連携は、このような虐待事例に関する対応だけではなく、いわゆる徘徊等により行方不明になる可能性がある認知症高齢者の早期発見・保護等、認知症高齢者を支える施策の展開においても、今後重要なポイントとなります。

(4) 情報の集約・管理の仕組み

情報の集約・管理の仕組み作りの必要性

- 高齢者虐待防止・養護者支援法により、高齢者虐待については区市町村が中心的な対応機関とされており、通報・相談、事例対応の情報を集約し、適切な対応策を講じていくことが必要です。
- 具体的には、区市町村が相談・通報情報から事例対応までの経過情報を記録する帳票類を整備し、統一的な運用のルールを決めるとともに、これに基づく対応状況を管理していくことなどが考えられます。
- 虐待事例の対応には、様々な関係機関がかかわる場合もありますが、連携を円滑に行うためには、対応結果の情報をキー機関にフィードバックしておくこと、行政への報告などが必要となります。

[取組事例2] 板橋区におけるキー機関の役割 [参考]

板橋区では、おとしより保健福祉センター（基幹型在宅介護支援センター）が、高齢者虐待対応のキー機関として明確に位置づけられています。実際の支援の実施などは地域型在宅介護支援センターが担うことが多いですが、必ず事例情報については統一様式を同センターに送付することになっており、また必ず最初の相談日から6ヵ月後にフォローシートを同センターに提出することになっています。

情報の集約・管理はなぜ必要か

- 情報を集約・管理することで期待される効果は次のようなものです。

【統一的な観点・基準での判断が可能】

高齢者虐待か否かの判断や対応方針の決定について、個々の機関の判断に委ねるのではなく、統一的な観点・基準で確認することができます。個々の機関では虐待として捉えられていなかった事例も、情報を集約できる仕組みとすることで、総合的な視点から拾い上げることが可能になります。

【事例対応における関係機関の連携がより有効に】

高齢者虐待への対応は複数の機関が協働して行うことが多いものですが、それぞれの機関がどのような方針で、具体的にどのように対応したかについて情報を一元的に管理して共有することで、関係機関が互いに他機関の動きを知り、より有効な連携につなげることができます。情報共有することで、関係者が目先の状況や自機関に入る情報だけに振り回されるのではなく、大局的に事例の状況を捉えることができます。

【情報の分析による今後の対応策検討】

地域における高齢者虐待に関する情報を集約し、分析をしていくことによって、地域でどのような虐待が起こっているのか、どういう場合にどのような対応を行えば効果的であったのかといったことについての情報・ノウハウが蓄積されていくこととなります。集約した情報を分析・参照することで、新たな虐待事例への適切な対応の在り方や、地域における予防・未然防止や早期発見の効果的な方法などについて検討することができます。

(5) 研修・ルール作り

関係者に求められる様々な知識・ノウハウ

- 虐待事例にかかわる関係者は、法制度、地域の仕組み、専門的なケアマネジメント、個別事例の対応など、多岐にわたる専門知識やノウハウを蓄積し、それらを駆使して業務に当たることになります。
- 特に事例への対応では、専門的な見地から客観的な観察を行うとともに、信頼関係を築きながら、高齢者や虐待者の心情に働きかけ、必要とする支援を導入していくことが求められます。
- 高齢者虐待は、「家族支援」という共通の視点に基づき、各種専門職種が連携するチームアプローチが基本であり、高齢者と虐待者の双方への支援を行うことがほとんどです。高齢者と虐待者の心身の変化、環境の変化などにも留意する必要があります。
- また、地域の仕組みや社会資源に精通し、関係機関と意見交換をしながら、必要な支援をコーディネートしていく必要があります。
- さらに、個人情報保護法が施行され、個人情報に対する厳格な取扱いが求められるようになってきました。保健福祉関係者にも、個人情報保護に配慮した仕組みの構築と運用が求められています。

マニュアル作成などによる対応の仕組みとルールの明確化

- 高齢者虐待への対応の仕組みは、今回の法整備等を受けて、各区市町村において整備されていますが、その際には、対応にかかわる関係機関や関係者にとって、共通の指針となるマニュアルやルールの作成が必要です。
- 本書もその一助となることを願うものですが、高齢者虐待への対応の仕組みについては、地域の実情に応じてそれぞれの地域により作り上げていくものです。地域で具体的にどのように仕組みをつくり、動かしていくのかということについて、区市町村が、独自のマニュアル作成などによってそれぞれのルールを明らかにしていくことが必要と考えます。

研修等実施による人材養成の必要性

- 高齢者虐待防止の取組はまだ始まったばかりです。行政は、人づくりの観点から、機会を捉えて関係者への各種専門的な研修機会を設けるなど、資質の向上に努める必要があるでしょう。
- 具体的には、虐待のケアマネジメント事例の蓄積と分析、困難事例や典型事例などのケースカンファレンスや専門家を交えた学習会、ネットワークの運用や、それに伴う事務処理についての研修などがあげられます。
- また、東京都としても、専門性の高い知識やノウハウについての研修機会の提供などによる専門人材の養成に取り組んでいきます。

4 対応の担い手について

(1) 区市町村（高齢者福祉主管課等）の役割

ネットワークの整備

- ネットワークを整備することは、区市町村の責務とされています。どのようなメンバーでネットワークを構築し、各メンバーにどのような役割を想定し、どのような方法で連携を図るのか、地域ごとにその特色を活かして、方針を決定し、要綱その他の整備をするほか、行政として関係機関への参加要請を行う必要があります。
- 特に専門的な二次対応が必要な場合を想定し、行政内の他の部署や、専門機関との連携について、責任者レベルで合意をしておくことが重要です。
- また、ネットワークをどう構築していくかということは、地域包括支援センターの具体的業務の在り方や体制と密接に関係するものです。したがって、ネットワークの在り方については、地域包括支援センターの役割・機能の整理と並行して、検討していく必要があります。
- さらに、高齢者虐待への対応について、地域包括支援センターを中心とした地域の連携体制を定着させるためには、地域包括支援センター運営協議会（以下「運営協議会」という。）の積極的な活用も望まれます。
- 本来、運営協議会には、地域包括支援センターの主たる4つの事業の実施状況について検証し、それぞれの事業が円滑に遂行されるよう体制作りを行うなどの重要な役割が与えられています。
- 特に高齢者虐待への対応については、地域包括支援センターを中心とした地域の関係機関とのネットワーク構築が強く求められることから、運営協議会の場において、ネットワーク構築に向けた基盤整備、運用上のルール作り、地域の課題整理等に関する意見・情報交換、合意形成など実質的な協議を行っていくことも考えられます。

適切な権限行使

- 老人福祉法上の措置、成年後見の審判申立、高齢者虐待防止・養護者支援法に基づく立入調査の実施は、区市町村長の権限であり、虐待の状況によっては、速やかな実施が求められます。そのためにも、それぞれの業務の担当部署及び担当者を明確にし、事前に役割を定めて、手続きなどをシミュレーションしておくことも必要になるでしょう。
- 高齢者虐待防止・養護者支援法第10条及び第14条第2項では、区市町村は老人福祉法上の措置を採るため、若しくは高齢者が短期間養護を受けるために、必要な居室を確保するための措置を講ずるものとされています。
- これらの規定は、必ずしも虐待に対応するためにあらかじめ居室を確保することを意味するものではありませんが、やむを得ない事由による措置の手続き等について事前に事業者の協力を依頼したり、緊急時の対応についてのルール作りを進めることなどを含め、区市町村ごとに実効性のある取組を進めて行く必要があります。

地域包括支援センターのバックアップ

- 高齢者虐待対応における中核機関（キー機関）は、多くの区市町村において、地域包括支援センターが担うことが想定されます。同センターは民間への委託も可能ですが、高齢者虐待防止・養護者支援法上は、委託が可能な事項は限定されています。
- また、高齢者虐待事例の事実確認のために必要な情報収集の中にも、様々な福祉サービスの利用状況等、行政でなければ調べることができないものもあります。
- このため、状況に応じて高齢者福祉主管課等の職員が対応したり、地域包括支援センター職員に同行するなどの必要が生じることに十分留意し、関係機関との連携や委託先をバックアップする仕組み作りなど、行政として責任ある体制をとることが求められます。
- なお、地域包括支援センターに業務委託した場合の、区市町村及び同センターの役割について整理したものが50ページ〔図表2-17〕です。

〔図表2-15〕 高齢者虐待防止・養護者支援法に基づいて委託することが可能な業務

- 高齢者及び養護者への相談・指導及び助言（第6条）
 - 通報・届け出の受理（第7、8条）
 - 高齢者の安全の確認その他事実確認（第9条第1項）
 - 養護者に対する相談、指導、助言その他必要な措置の実施（第14条）
 - 第三者による財産上の不当取引による高齢者被害の相談、関係機関の紹介（第27条）
- * 立入調査権など、行政としての権限を伴うものは委託できません。特に委託により地域包括支援センターを設置する場合には、注意が必要です。
- * 事務の委託を受けた者は、その知り得た秘密及び職務上知り得た事項であって通報又は届出をした者を特定させる情報を漏らしてはならないとされています（第7条第1項、第2項）。この秘密保持義務に違反した場合は1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処せられます（第29条）。

情報の集約

- 高齢者虐待に関する情報については、一義的には地域包括支援センターが集約することになりますが、措置権などの速やかな発動のためにも、区市町村全体として事例に関する情報を適切に集約する体制の整備が望まれます。
- 情報を効率的に集約するためには、区市町村内で統一の記録帳票を整備するほか、報告や協議をすべき事項や方法を明らかにしておくことが大切です（→41、42ページ参照）。

個人情報保護とプライバシーの保護

- 高齢者虐待事例への対応においては、複数の関係機関等から情報を収集し、関係機関全体で情報を共有する必要があります。高齢者虐待に関する情報は個人情報であり、区市町村がこれを収集・利用する際には、各区市町村が定めた個人情報保護条例に基

づいた運用が必要です。

- 一方、地域包括支援センターの運営を社会福祉法人等に委託する場合の当該法人や、民間の介護保険サービス事業者等の関係機関における個人情報の取扱いは、個人情報保護法及び厚生労働省の定めるガイドラインに従うことになります。
- また、入手した情報について守秘義務があることを、関係機関に随時注意喚起することも大切です。ネットワークに関する要綱に、個人情報に関する方針を明記することも、関係者間で共通認識を持つために有効でしょう。
- 個人情報・プライバシーへの配慮についての具体的留意事項は、60ページを参照してください。

人材育成

- 多くの区市町村で、地域包括支援センターが高齢者虐待対応の中核を担うことが予想されますが、介護予防マネジメント事業など新しい業務も担っています。このような中で、高齢者虐待事例や困難事例への対応が迅速かつ適切に行われるようにするためには、人材の資質の向上など行っていく必要があります。
- 地域包括支援センター職員だけではなく、その他のネットワーク構成員に対する研修も必要です。これまでも介護支援専門員を始め地域の関係機関・関係者に対し、高齢者虐待に関する研修を行っている例は多く、こうした取組を継続し、広げていくことが求められます。

[取組事例3] ケアマネジメントの充実に向けた取組（世田谷区）〔参考〕

世田谷区では、介護が必要な高齢者がより良い在宅生活を送るためには、ケアマネジメントの充実が不可欠であることから、介護支援専門員の支援を目的に、ケアマネジメント研修を実施しています。ケアマネジメント研修には、基礎研修、現任研修、リーダー研修の3種類があり、8領域21ニーズの基礎知識の習得を通じて、生活全般に目を向け、生活課題を解決するケアプラン作成の考え方を学ぶものです。

虐待防止に向け、ケアマネジメントの充実、担い手の研修などケアマネジメント支援の充実は不可欠です。虐待の原因は、今までの家族関係や家庭環境など様々な要因が複雑に絡み合っています。介護者から、「介護が辛い」「つい、大きな声で怒鳴ってしまう」といった、シグナルが出された場合は、早期に適切なサービスを導入し、介護者をねぎらいつつ介護負担を軽減することで関係が改善する場合があります。虐待（疑いも含む。）の兆候を見逃さず、適切なケアマネジメントを実現させることも、本研修の目的です。

(2) 地域包括支援センター（キー機関）の役割

- 地域包括支援センターの主な業務は、地域住民の保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的とし、①介護予防ケアマネジメント、②多様なネットワークを活用した地域の高齢者の実態把握や、介護以外の生活支援サービスとの調整等の総合相談支援事業、③虐待の防止及び虐待の早期発見等の権利擁護事業、④高齢者の状態の変化に対応した長期継続的なケアマネジメントの後方支援を行う包括的・継続的ケアマネジメント支援が挙げられています。
- 地域における高齢者権利擁護の窓口として位置づけられる地域包括支援センターには、具体的には次のような役割が求められます。

地域における「顔の見える」ネットワークの構築と運営

- 区市町村としての方針に従い、地域ごとに有効なネットワークを構築し、運用することは地域包括支援センターの責務です。
- まず、担当地域における地域資源を把握するため、サービス提供機関や専門相談機関のほか、外からは見えにくい存在であるボランティアや家族の会などの民間団体も把握することが求められます。これら関係機関のリストを作成したり、地図上に印して整理することも有効です。また必要な地域資源がない場合は、その開発に取り組むことも、地域包括支援センターに求められています。
- ネットワークを運用するに当たり、心がけなければならないことは、「顔の見える」連携作りということです。実際に高齢者虐待に対応していく上で、支援を迅速に行うためには、「顔の見える」関係を構築しているかどうか、大きな鍵となります。

ネットワークの構成員に対する普及啓発活動

- 高齢者虐待に関する共通理解を得て、早期発見や迅速な対応を可能にするためにも、構成員への継続的な啓発活動は必要です。事業者連絡会、自治会、ボランティアグループなどと協力して勉強会を行うことを通じて、虐待への気づきや、地域における見守り・支え合いについての認識を共有し、ネットワークの維持・向上を図ることが求められます。

総合相談窓口としてワンストップ機関となること

- 高齢者虐待についての相談・通報を受けた場合、その事例についてどのような対応が考えられるかを総合的に検討し、各関係機関との連携のもと、解決に当たっていくことになります。高齢者虐待の場合は、虐待者・被虐待者双方への支援が必要となることが多く、医療福祉その他の分野と連携した対応が必要となります。このときに、単に関係分野の機関につなげるだけではなく、その後の状況を確認し、常に適切な支援体制がとれているかを確認していくことが求められます。
- 地域包括支援センターを委託により設置する場合でも、同センターは相談や通報を受け止め、対応する一次窓口であると同時に、深刻な事例や多分野の連携を必要とする事例については、区市町村に報告して、より適切な対応に導いていくことが重要な役割となります。

高齢者虐待への対応におけるコーディネート

- 相談・通報を受理した後、事実確認を行い、解決のための支援に結びつけていかなければなりません。個々の事例の状況にもよりますが、実際に訪問をしたり、支援を行うのは、介護支援専門員などネットワークの構成員である場合も考えられます。この場合、支援者に助言を行ったり、適宜状況を確認し、再アセスメントを行うなど、事例全体の進行管理を行うことが求められます。

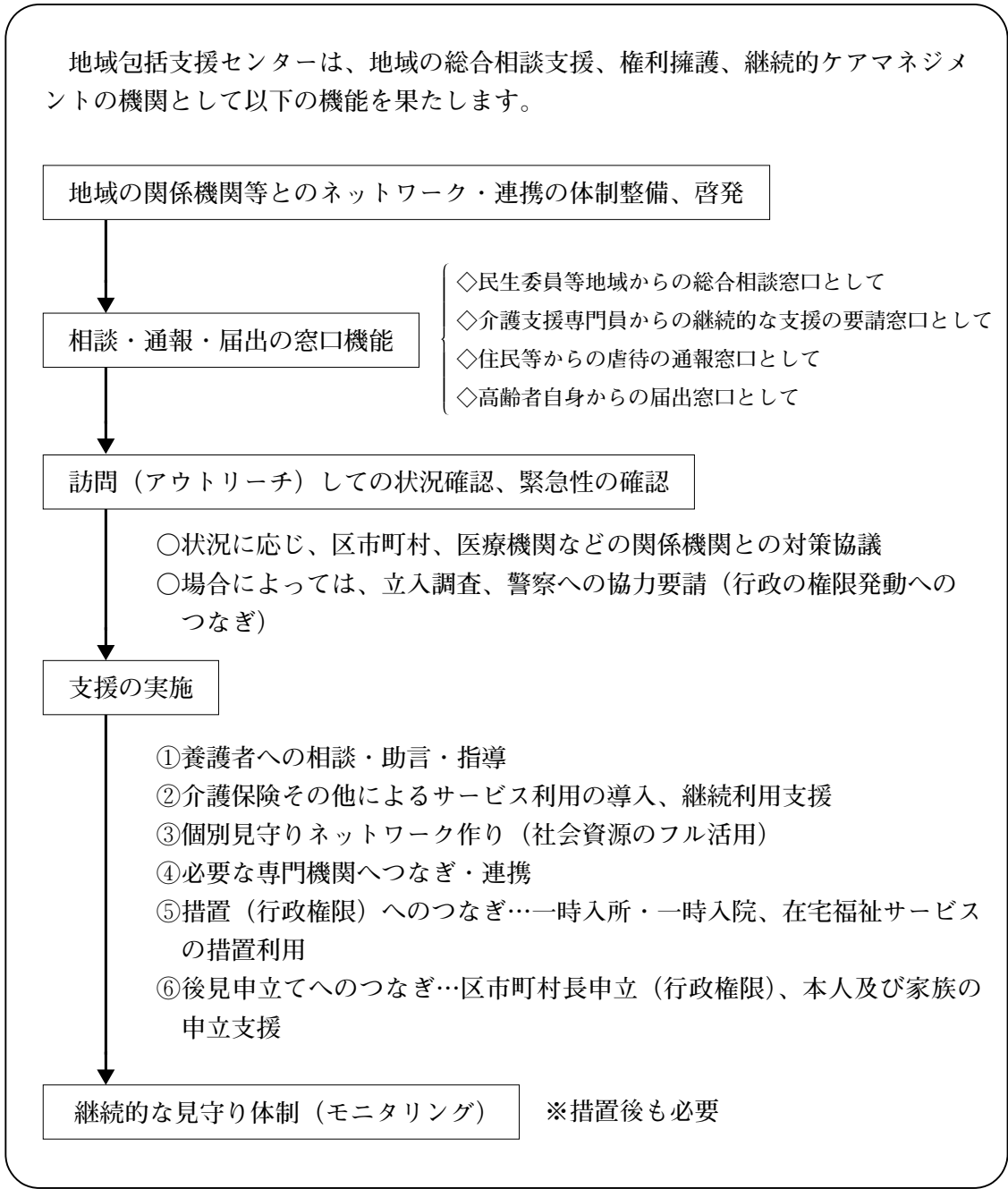
介護支援専門員への支援（包括的・継続的ケアマネジメントの一環として）

- 介護支援専門員は、介護保険サービスに係るマネジメントだけではなく、利用者の生活全般について包括的に支援することが求められています。高齢者の生活における支援の要である介護支援専門員への支援は、高齢者虐待を防止する観点からも、欠かせない、重要なことといえます。具体的には、次のような業務が想定されます。
 - ① 包括的・継続的なケア体制の構築業務
医療機関を含めた関係機関との連携体制を構築し、地域の介護支援専門員と関係機関の間の連携を支援します。
 - ② 地域における介護支援専門員のネットワークの形成
介護支援専門員相互の情報交換等を行う場を設定するなど、介護支援専門員のネットワークを構築し、孤立化を防いで情報・ノウハウを共有するよう支援します。
 - ③ 日常的個別指導・相談業務
地域の介護支援専門員に対する個別の相談窓口を設置し、日常的業務の実施に関し、専門的見地から個別指導、相談への対応、事例検討会や研修の開催を行います。
 - ④ 支援困難事例等への指導・助言業務
高齢者虐待又はその疑いのある事例は、介護支援専門員にとって支援困難事例といえることができます。こうした事例について、必要な指導・助言を行いながら、協力して問題の解決に当たることは、介護支援専門員の専門性と対応力の向上に寄与するだけでなく、虐待についての共通理解を深めるためにも重要です。

以上のような取組を通して、虐待の防止、早期発見・早期対応につなげることが、地域包括支援センターの役割といえます。

以上のような、地域包括支援センターの役割・機能を図示したものが、次ページ〔図表2-16〕です。

[図表 2-16] 地域包括支援センターに求められる機能



[図表 2-17] 地域包括支援センターに業務委託した場合の市町村及び地域包括支援センターの役割

◎：中心的な役割を担う ○：関与することを原則とする
 △：必要に応じてバックアップする 空欄：当該業務を行わない

		市町村	地域包括支援センター	委託規定
ネットワーク	・高齢者虐待防止ネットワークの構築・運営	△	◎	
広報・啓発活動	・高齢者虐待に関する知識・理解の啓発 ・認知症に関する知識や介護方法の周知・啓発 ・通報（努力）義務の周知 ・相談等窓口・高齢者虐待対応協力者の周知 ・専門的人材の確保	◎ ◎ ◎ ◎ ◎	△ △ △ ◎	
相談・通報・届出への対応	・相談、通報、届出の受付 ・相談への対応（高齢者及び養護者への相談、指導及び助言）（第6条・第14条第1項） ・受付記録の作成 ・緊急性の判断	△ △ △ ○	◎ ◎ ◎ ◎	有 有
事実確認・立入調査	・関係機関からの情報収集 ・訪問調査 ・立入調査 ・立入調査の際の警察署長への援助要請	○ ○ ◎ ◎	◎ ◎ (直営のみ◎)	有 有 (直営のみ)
援助方針の決定	・個別ケース会議の開催（関係機関の招集） ・支援方針等の決定 ・支援計画の作成	○ ○ △	◎ ◎ ◎	
支援の実施	(やむを得ない事由による措置等の実施) ・措置の実施 ・措置後の支援 ・措置の解除 ・措置期間中の面会の制限 ・措置のための居室の確保 (成年後見制度の活用) ・市町村長による成年後見制度利用開始の審判の請求	◎ △ ◎ ◎ ◎ ◎ ◎	(市町村へのつなぎ) ◎ △ △ (市町村へのつなぎ)	
養護者支援	・養護者支援のためのショートステイ居室の確保	◎		
モニタリング	・支援の実施後のモニタリング	△	◎	
その他	(養護者による高齢者虐待防止関係) ・個人情報取扱いルール作成と運用 (財産上の不当取引による被害の防止関係) ・被害相談 ・消費生活関係部署・機関の紹介	◎ ◎ ◎ ◎	△ △ ◎	有 有

「市町村・都道府県における 高齢者虐待への対応について」（平成18年3月厚生労働省）より

(3) 都の役割

- 高齢者虐待への対応は、高齢者虐待防止・養護者支援法の趣旨にも見られるように、一義的には地域の行政の役割と考えられます。同法においては、都道府県の役割として〔図表2-18〕のとおり規定されました。これを踏まえつつ、都は以下の役割を果たしていきます。

高齢者虐待対応・予防についてのノウハウの提供など

このマニュアルは、この役割を踏まえて作成しています。また、今後の各区市町村における迅速かつ効率的な対応を支援するために、ノウハウなどを提供するなど、広域的な立場から区市町村を支えています。

情報の収集と提供

区市町村の今後の取組の参考として、都内における高齢者虐待の実態や、都の内外における先進的な取組、国の動向など有益な情報を収集し、提供していきます。

なお、本書を作成するために実施した東京都高齢者虐待事例情報調査については、資料編にその結果を掲載しています。

区市町村間の連絡調整

高齢者虐待防止・養護者支援法第19条に基づき、広域的取組や対応が必要な場合など、区市町村間の調整を行います。

区市町村が実施する事業に対する包括的な支援等

区市町村独自の取組や新たな取組に対して、福祉改革推進事業などによる包括的な支援を行っていきます。

人材養成、研修などのスキルアップ

都においては現在、地域における人材のスキルアップを図るために、認知症介護実践研修やケアマネジメントリーダー研修等、専門職向けの研修を実施しており、その中で更に高齢者虐待や権利擁護に関する講義等を行っています。

今後はその内容を充実させるとともに、新たに実施されている地域包括支援センター職員の研修等を通じて、人材の養成と資質向上を図っていきます。

[図表 2-18] 高齢者虐待防止・養護者支援法に規定される都の役割

<p>① 区市町村の行う措置の実施に関し、区市町村相互間の連絡調整、区市町村に対する情報提供その他必要な援助（第19条第1項）</p> <p>② 区市町村の行う措置の適切な実施を確保するための、必要な助言（第19条第2項）</p> <p>③ 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）</p> <p>④ 養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況、養介護施設従事者等による高齢者虐待があった場合に採った措置等の公表（第25条）</p> <p>*①、②は養護者による虐待の場合、③④は養介護施設従事者等による虐待の場合の役割である。</p> <p>*上記以外にも、「国・地方公共団体の責務」等の規定がある。（〔図表 2-1〕参照）</p>

[図表 2-19] 高齢者虐待に関連して、都が既に作成している資料〔参考〕

<ul style="list-style-type: none">・高齢者虐待防止～尊厳ある暮らしの実現を目指して～（平成17年3月）・地域における成年後見制度の活用に向けて（平成15年3月）・身体拘束廃止に向けての実践事例（平成14年4月）・身体拘束のない介護をめざして～続・身体拘束廃止に向けての実践事例～（平成16年2月）

*いずれも東京都福祉保健局のホームページからダウンロードできます。

(4) 介護支援専門員の役割

- 介護支援専門員は、介護保険法の基本理念である「自立支援」を実現し、高齢者が介護が必要な状態になっても、その人の能力に応じ自立した日常生活を営むことができるようにするために、大きな役割を担っています。
- 高齢者虐待を含む権利擁護事業が、地域包括支援センターの業務として位置づけられましたが、介護支援専門員には、利用者の生活を総合的に支援する責務があります。
- 東京都の調査からも明らかなように、高齢者虐待への対応において介護支援専門員が果たす役割は、発見から支援の実施まで幅広いものです。また、介護支援専門員は定期的に訪問することで高齢者本人や家族との信頼関係を構築しやすく、その日常的な活動が、高齢者虐待の予防や早期発見・早期対応に大きく寄与するものと考えられます。
- 介護支援専門員が開催するサービス担当者会議において、関係する介護サービスの担当者等が日常的に意見を交換し、気づきを共有することにより、高齢者や家族の抱えている困難や虐待のリスク等をより詳細に把握し、適切なケアマネジメントをすることが可能となります。
- 介護支援専門員が、このような役割を十分認識しつつ、過大な負担を抱え込まずに対応を行うためには、地域包括支援センターによる包括的・継続的ケアマネジメントにおいて、適切な支援が行われることが大切です。

(5) 介護サービス事業者の役割

- 実際に高齢者に介護サービスを提供している事業者について、高齢者虐待に係る役割として次のようなことが考えられます。
- あざなど身体的な徴候、高齢者の言動や家族の様子を通じて、虐待の疑いを持ったときは、速やかに介護支援専門員に連絡し、更に区市町村の相談窓口につなぐことが必要です。このとき、高齢者や家族と話す機会の中で得られた情報があれば、できるだけ具体的に伝えましょう。
- サービス提供の際の声かけや見守りを通じて高齢者の精神的安定を図ったり、家族の話し相手になることや介護に関する情報提供を行うことが、家族の負担軽減につながり、虐待の予防や解決に役立ちます。
- 支援の過程における高齢者の状況の変化などについては、介護支援専門員に報告し、支援方針の変更につなげます。
- サービス担当者会議などケースカンファレンスには積極的に参加し、チーム全体での支援を活性化しましょう。なお、高齢者本人についての情報提供の在り方については、これまで同様、個人情報保護に十分配慮する必要がありますが、高齢者虐待防止・養護者支援法に基づく対応は、個人情報保護法の適用から除外されることに留意し、キー機関である地域包括支援センターに必要な情報が遅滞なく届くよう、事業者間でのルール化も望まれます（→60ページ、「個人情報・プライバシーへの配慮」参照）。

5 高齢者虐待対応の具体的取組

〔取組事例4〕おたがいさまネットワークにおける民生委員・自治会との関係作り・北区

北区では、地域における見守りのための「おたがいさまネットワーク」を、高齢者虐待を予防し、発見するために活用しています。

<制度発足の経緯>

介護保険制度の導入後、民生委員から時折「最近、区から高齢者への配り物が減って対象者の把握がしづらく、訪問活動が難しくなった。」という話が聞かれるようになった。一方同じく民生委員から、「在宅介護支援センターって何?」といった声も聞かれるなど、地域の身近な相談者・支援者としての民生委員の役割について、温度差があることが分かってきた。折りしも区内の高齢者人口が66,000人を超え、このうち一人暮らし19,000人超という状況となり、一人暮らし高齢者への対応策が必要となってきた。

<民生委員との連携強化>

このため平成14年11月、各民生委員に、担当地域内に支援の対象者がどこに、何人いるかを明確に認識してもらうことを目的に、一人暮らし高齢者実態調査を民生委員協議会へ委託実施した。民生委員と高齢者が顔をあわせての聞き取り調査として実施した。また、調査票を複写式とし、その一部を地域の在宅介護支援センターに提出することとし、この機会を捉えて在宅介護支援センター職員と民生委員の顔あわせを図った。

その後、調査結果をまとめ、地区ごとに計10ヶ所で報告会を実施した。その上で民生委員ごとに声かけサービス候補者名簿を作成し、再度名簿の中から声かけサービスが不必要な人を削除するための調査を依頼した。こうして声かけサービス対象者の名簿が確定し、平成16年10月から月二回程度の声かけサービスを開始し、翌月10日ごろまでに報告書を在宅介護支援センターへ提出することにし、民生委員と在宅介護支援センターとの関係強化を図った。

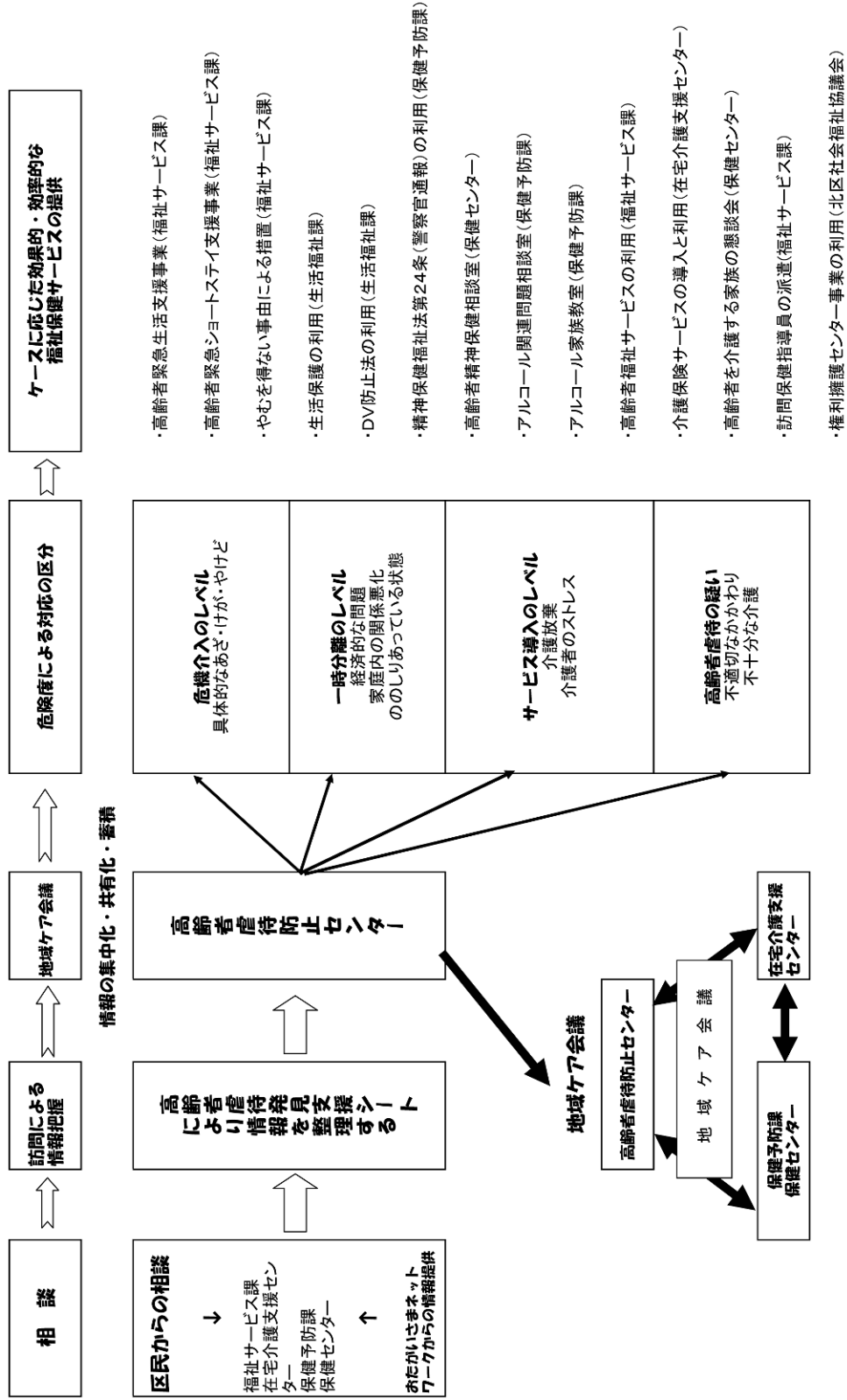
さらに、在宅介護支援センターでは、ネットワークの運営の一環として、民生委員を集めての会議を開催することにした。その結果民生委員と在宅介護支援センターとの関係が円滑になり、地域の情報が在宅介護支援センターへ集約されるようになった上、民生委員への支援が活発になった。

<町自治会との信頼関係の構築>

町自治会は、ネットワークに参加する任意団体の中では一番大きく、各団体の長に対して、時間をかけて慎重にネットワークの主旨説明を行った。特に、情報提供先は民生委員、在宅介護支援センター、区役所と明確にした。情報提供内容は、①地域の中の支援の必要な高齢者を発見したときの情報提供、②もしかしたら虐待を受けているかもという疑いも含めての情報提供、③地域とのコミュニケーションを拒む高齢者、をお願いした。

この主旨が一般の会員まで浸透したとき、地域の関心が高まり、高齢者を見るまなざしがかわり、また自らの家族の介護について考えるきっかけとなり、虐待につながる前に必要なサービスの導入をすることが可能となると考えられる。実際、これらの取組により、徐々にではあるが民生委員、在宅介護支援センターに情報が入ってくるようになっていく。

高齢者虐待対応フロー図



地域ケア会議の役割: ①情報を集約して対応の基本方針を決定する②福祉サービス課が総合調整機能を持ち、関係機関の役割分担を行う③問題解決までの進行管理を行う

[図表 2-20] 高齢者虐待対応の流れ (北区)

〔取組事例5〕 高齢者虐待対応で第一に重要なことは虐待のサインに気づくこと、
そして関係者が連携すること…ワークショップの開催を通して得られたもの・世田谷区

世田谷区では介護保険制度の要となるケアマネジャー支援として、ケアマネジメント研修、地域ケアマネジャー連絡会、個別対応のケアマネジャー支援会議を実施してきました。高齢者虐待の問題が顕在化する中、高齢者虐待対応には、関係者が連携することが重要と考え、様々な職種の関係者の参加を得て「高齢者虐待対応ワークショップ」を開催し、「高齢者虐待対応マニュアル」を作成しました。学識経験者をファシリテーター（まとめ役）として、介護支援専門員、訪問介護事業所、訪問看護事業所、在宅介護支援センター、保健福祉センター職員から参加を募りました。皆が悩んでいた課題だったのか、区の想定より多くの参加希望がありました。

ワークショップでは参加者が実際に抱えている事例を通し、1回目は虐待の全体像、2回目は虐待の発見、3回目は虐待への介入、4回目は虐待の対応策について検討しました。また、毎回、弁護士や家族会の方々をゲストにお迎えし、ゲストの話からの学びもあり、大変内容の濃いワークショップとなりました。また、参加者から出された事例や意見を通し作成した「高齢者虐待対応マニュアル（中間のまとめ）」について、区民や事業者から広く意見をいただくため、「高齢者虐待対応フォーラム」を開催しました。そしてフォーラム参加者の意見を入れ、「高齢者虐待対応マニュアル」が完成しました。ワークショップで検討した多くの事例が掲載されているのも世田谷区のマニュアルの特徴です。

ワークショップ参加者は事例を発表する中で自分の中で事例の整理を行い、参加者からの意見を聞くことで事例を客観的に振り返ることができました。様々な事例を検討する中で、同じ悩みを共有したり、経験していないことを学ぶことで新たな事例への対応などお互いに学びました。そして何より、職種を越え、ともに事例を検討することで、様々な職種の視点も学ぶことができました。ワークショップ参加者は自分たちの作ったマニュアルとして、「いいものができた。今後、マニュアルを参考にしていきたい」「自分たちで作ったマニュアル」という声がかけられました。また、ワークショップを通し、様々な職種の方々が知り合いになれたことも大きな成果でした。

保健福祉センター保健福祉課には、今日も「虐待かもしれない・・・」という相談が寄せられています。保健福祉課では関係者が集まり「虐待対応ケア会議」を開催し、より良い方策を検討しています。関係者で力を合わせ、高齢者の人権を守るために、虐待者を犯罪者としないうために、継続的なマネジメントを実施しています。

[図表 2-21] 高齢者虐待対応の流れ（世田谷区）

