

---

# 高齢者虐待防止法施行後の市町村の取り組みにおける一考察

## —埼玉県内市町村へのアンケート調査結果の分析—

松 浦 信 二

---

### 要旨

高齢者虐待防止法施行後の埼玉県内市町村の高齢者虐待防止への取り組み状況について、埼玉県社会福祉士会が実施した「高齢者虐待の防止に関するアンケート調査」の結果を分析し、高齢者虐待防止へ向けての対応を検討するものである。また、高齢者虐待防止への市町村の具体的な取り組みとして、さいたま市の呼びかけにより、埼玉県弁護士会、埼玉県社会福祉士会の合同による「高齢者虐待対応についての懇談会」が実施された。具体的な内容としては、高齢者虐待事例を行政側と高齢者虐待への対応が期待されている埼玉県弁護士会、埼玉県社会福祉士会が、それぞれの専門的立場で検討・分析をするものである。高齢者虐待防止への取り組みは始まったばかりであり、行政及び関係機関が連携して対応を検討していくことが必要である。そのためには、高齢者虐待防止への現状を把握して、個々の事例の検討を積み重ねる中で、高齢者虐待の背景要因や問題点を分析して、どのような対策が必要なのかを行政側と関係機関とで協議することが求められている。

キーワード：高齢者虐待防止法，成年後見制度，地域包括支援センター

### 1. はじめに

平成17年に制定された「高齢者虐待防止法」（正式名称は、「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」）制定の背景には，悲惨な高齢者虐待の実態がある。平成12年に児童虐待防止法が制定され，児童虐待についての国民の関心は高まり，児童虐待防止への対策も実施された。その後，児童虐待防止法は改正を重ねてきたが，テレビのニュースや新聞報道では，児童虐待の事件を伝えているのが実態である。高齢者虐待においても，平成19年3月25日付けの読売新聞では，高齢者虐待防止法が施行された平成18年4月以降，市町村に寄せられた高齢者虐待に関する相談件数は約19,000件に上り，そのうち市町村が虐待と判断したケースは約9,400件に達すると報じている。市町村においても，関係機関とのネットワークの構築など，高齢者虐待防止へ向けての取り組みが始まっている。

社会福祉士の職能団体である日本社会福祉士会としても，高齢者に対する虐待の深刻な状況に対して，高齢者の尊厳を保持し権利擁護を訴えてきた。そして，高齢者虐待に対応する専門的人材に

についても、ソーシャルワークと権利擁護に関する専門的視点と技術が不可欠であり、社会福祉士の活用を要望してきた経緯がある。平成17年の介護保険法改正に伴い、新たに地域包括支援センターが設置され、その中に社会福祉士の配置も明記された。地域包括支援センターは、市町村の行う包括的支援事業として、総合相談支援及び高齢者虐待防止・権利擁護事業を実施することになっている。日本社会福祉士会としても、高齢者虐待防止へ向けて、積極的な対応が期待されている。

こうした経過の中で、日本社会福祉士会の埼玉県支部である埼玉県社会福祉士会としては、高齢者虐待防止担当チームを立ち上げ、埼玉県内の市町村に対して高齢者虐待のアンケート調査を実施した。そして、高齢者虐待防止に向けては関係機関との連携が必要であることから、埼玉県弁護士会との合同で高齢者虐待防止研修会を実施した。具体的には、個々の高齢者虐待の事例について、虐待通報を早期に行わせるにはどうしたらよいか、受理後の安全確認、立入調査はどのような方法でどこまで行うべきか、被虐待高齢者の保護や養護者支援のための措置や対応策について協議した。さらには、さいたま市高齢福祉課の呼びかけによる埼玉県弁護士会、埼玉県社会福祉士会の合同による「高齢者虐待対応についての懇談会」が実施された。具体的には、個々の高齢者虐待事例について、それぞれの専門的立場や視点から協議し検討するものである。

高齢者虐待防止法が施行されて2年目であり、高齢者虐待防止への取り組みは始まったばかりである。高齢者虐待の問題は根が深く、一般論では解決は困難であり、行政と民間の関係機関が協力し合い連携を図ることが必要である。埼玉県社会福祉士会の高齢者虐待防止担当チームの一員として、埼玉県内の市町村の高齢者虐待への取り組み状況を把握し、さいたま市の取り組みにおける実際の事例の検討・分析を通して、高齢者虐待の背景や対応策について考察し、今後の課題や問題点を明確にしたい。

## 2. 埼玉県内の市町村に対する高齢者虐待防止等に関するアンケート調査結果

### (1) 埼玉県社会福祉士会によるアンケート調査の目的

高齢者虐待防止法施行後の埼玉県内の市町村における高齢者虐待防止対策についての取り組み状況を把握し、今後の高齢者虐待防止対策を検討する。高齢者虐待防止対策の役割を担う地域包括支援センターの設置状況及び社会福祉士の配置状況を把握し、埼玉県社会福祉士会として、今後の取り組みの方向性を明確化することを目的とする。

### (2) 埼玉県社会福祉士会によるアンケート調査の対象・方法・時期

調査対象は、埼玉県内すべての71市町村である。調査方法は、「高齢者虐待等に関するアンケート」用紙を作成し、郵送調査を実施した。調査時期は、平成18年度末の平成19年1月から平成19年の3月末の期間で実施したものである。

### (3) 埼玉県社会福祉士会によるアンケート調査結果

①Q1では、自治体の市町村名を調査した。埼玉県内すべての71市町村へアンケート用紙を発送したが、回答した市町村は、29市、26町、1村の56市町村であり、回収率は78.9%であった。

②Q2では、高齢者虐待に関する対応窓口となる担当課が設置されているかを調査した。設置されていると回答した市町村は56市町村であり、回答したすべての市町村に高齢者虐待に対応する担当窓口が設置されている。Q2-1では、具体的に、その担当課の名称を質問した。一番多かったのが高齢者福祉課地域包括支援センターの14市町村であり、ついで介護保険課や高齢介護課等であった。各市町村としては、高齢者虐待防止対策の担当窓口として地域包括支援センターを位置づけている。

③Q3では、高齢者虐待の対応策として、市町村における保健福祉医療関係職員が、高齢者虐待に関する知識を身につけるための研修等を実施しているかを調査した。研修等を実施していると回答した市町村は、10市町村で全体の18%であった。Q3-1では、研修等を実施していない46市町村に今後研修を実施する予定を調査した。今後研修等を実施すると回答した市町村は、10市町村であった。残りの35市町村は、今後も研修等を実施する予定はないという回答であった。

Q3-2では、研修等の具体的な内容について質問した。高齢者虐待防止についての講演会や地域ケア会議において高齢者虐待事例についての検討会等を実施するものである。また、利用者の権利擁護についてや高齢者虐待の対応マニュアルに基づいた講習会も実施されている。Q3-3では、厚生労働省作成の高齢者虐待発見チェックリストを利用しているかについて質問した。26市町村では、厚生労働省のチェックリストを活用しており、残りの30市町村では活用していない。Q3-4では、厚生労働省のチェックリストを活用していない30市町村について、独自のチェックリストを使用しているかを調査すると、使用していると回答した市町村は1市町村だけであった。

④Q4では、高齢者虐待について検討する機関が設置されているかを調査した。検討する機関を設置していると回答した市町村は、25市町村で全体の45%であった。Q4-1では、設置していると回答した25市町村に対して、具体的な構成職種と人数を調査した。構成職種としては、医師・民生委員・介護支援専門員・地域包括支援センター職員・行政担当職員・社会福祉協議会職員・保健師・社会福祉士等である。機関の人数については、6名程度から20数名の市までであり、各市町村で異なるが町よりは市のほうが高齢者虐待について検討する機関の規模が大きくなっている。

⑤Q5では、高齢者虐待に関する事案の通報の受理を行ったかを調査した。通報の受理を実際に行った市町村は、36市町村あり全体の64%を占めている。Q5-1では、実際に通報を受理した36市町村のうち、高齢者からの届け出を受理したかを質問した。36市町村のうち13市町村が、高齢者からの届け出を受理していた。Q5-2では、高齢者虐待防止法第11条に定める立入調査を実施したことがあるかを調査した。36市町村のうち、13市町村が立入調査を実施したと回答した。残りの22市町村は立入調査までは実施しておらず、1市町村は無回答であった。立入調査を実施した13市町村の立入調査件数は、合計すると22件であり、平均では1市町村で1.7件である。Q5-3では、高齢者虐待防止法第12条に定める警察署長に対する援助要請をしたことがあるかを調査した。立入調査と比べるとわずか2市町村だけであり、全体の2%にすぎない。

警察署長に対する援助要請は、明確な判断基準がないと躊躇する傾向にある。

⑥Q6では、高齢者虐待防止法施行後、老人福祉法第10条第4項、第11条第1項の「やむを得ない事由による措置」が適用された高齢者虐待に関する事案はあるかを調査した。その結果として、やむを得ない事由により措置したと回答した市町村は、4市町村のみの7%に過ぎない。残りの52市町村では、老人福祉法上のやむを得ない事由による措置は行っていない。件数としては、4市町村で5件である。Q6-1では、措置の決定の手続きについて質問した。老人ホーム入所判定委員会で決定するという市町村が11市町村と一番多く、その他には市役所高齢福祉課と協議・調整して福祉事務所長の判断により決定する。埼玉県高齢者福祉課と協議し市長決裁で決定すると回答した市役所もある。Q6-2では、措置の決定のための機関は設置されているかを質問した。46市町村で措置を決定するための機関が設置されており、設置されていない10市町村のうち2市町村は今後設置を予定しているとの回答であった。さらに、Q6-3では、設置していると回答した46市町村について、決定機関の構成職種及び人数を質問した。老人ホーム入所判定委員会と回答した市町が多いので、老人ホーム入所判定委員会のメンバーである医師・老人福祉施設長・保健所長・高齢福祉課職員・地域包括支援センター社会福祉士・介護支援専門員等である。人数的には、5名から20数名までと各市町で異なっている。村では、措置決定の機関は設置されていない。

⑦Q7では、高齢者虐待防止法第10条では、老人福祉法の規定による措置を行う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定められているが、居室を確保するための措置としてどのような取り組みがなされているかを調査した。一番多かったのは、ショートステイの予算を確保し、市内・外の養護老人ホーム及び特別養護老人ホームと委託契約を締結しているという回答であった。具体的には、養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの空室状況を確認し、緊急措置を必要とする案件が発生した際には優先的に、入所できるように依頼している。その他には、高齢者虐待防止ネットワークを構築し、その中で高齢者虐待などによる緊急介入時のセーフティネットを構築していくというものや、普段から老人福祉施設と連携を強化し、高齢者虐待対応の緊急時には協力を呼びかけている等がある。

Q7-1では、居室として具体的にはどのような施設を利用し、緊急の場合に最大何室利用することができるかを質問した。Q7の回答で、養護老人ホーム又は特別養護老人ホームと契約していると回答した市町村が多かったので、ほとんど養護老人ホーム又は特別養護老人ホームであるが、その他には介護老人保健施設やケアハウスと回答した市町村もある。最大何室利用できるかについては、具体的に何室という契約はしていない市町村が多く、最大2室程度が4市町村あった。Q7-2では、老人福祉法の規定による措置の発動により、実際に居室を確保したことがあるかを質問した。措置を発動し居室を確保したことがあると回答した市町村は、14市町村で全体の25%であり、4分の1の市町村で実際に居室を確保している。14市町村で件数としては、22件であった。

⑧Q8では、老人福祉法第32条に基づき、市町村長による成年後見等開始審判の申立をしたことがあるかを調査した。成年後見等開始審判の申立をしたことがある市町村は、16市町村であり、

全体の30%である。その中で、高齢者虐待に関連する事案を含んでいる申立は、4件であった。その4件すべてが、高齢者虐待防止法施行以前に申立を行ったものである。

- ⑨Q9では、地域包括支援センターの設置数について調査した。平成17年度の介護保険法改正により、平成18年度から地域包括支援センターが設置されたが、各市町村において2年間の経過措置が設けられている。各市町村で複数設置されているので、平成18年度末までに埼玉県内の市では101箇所、町では20箇所、村については1箇所だけである。設置していると回答した市町村は、市では23市、町では20町、村では1村である。つまり、市においては複数設置しており、町や村では1カ所だけの設置ということである。

Q9-1では、地域包括支援センターの実施主体を質問した。平成18年度末までに埼玉県内に設置された地域包括支援センターのうち、市町村が直接運営するものは31箇所と全体の25%である。運営主体として一番多いのは、社会福祉法人の57箇所と全体の48%であり、約半数は社会福祉法人で運営されている。その他には、医療法人の27箇所であり、営利法人の4箇所、社団法人の2箇所、財団法人の1箇所となっている。

Q9-2では、地域包括支援センターには、社会福祉士、保健師、主任ケアマネジャーの配置が規定されているので、有資格者の合計人数を調査した。市においてはケアマネジャーが166人と最も多く、次いで社会福祉士の110名、保健師の80名となっている。町の場合では、保健師が30人と最も多く、次いでケアマネジャー28人、社会福祉士13人となっている。Q9-2では、有資格者を4名以上確保している地域包括支援センターについて調査すると、市では16箇所であり、町では7箇所であった。

地域包括支援センターとは、地域住民の心身の健康保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、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に設置された。地域にあるさまざまな社会資源を使って、高齢者の生活を総合的に支えていくための拠点として設置されたものである。保健師、社会福祉士、主任介護支援専門員が中心になって、介護予防に関するマネジメントをはじめ、高齢者を総合的に支援するための機関である。

設置主体は市町村であるが、社会福祉法人、医療法人、公益法人、特定非営利法人等に委託することもできる。事業内容としては、包括的支援事業として介護予防の相談や介護予防ケアプランの作成を行う介護予防ケアマネジメント事業や介護保険関係だけでなく、さまざまな制度や地域資源を活用した総合的な支援を行う総合相談支援事業を行う。高齢者の人権や財産を守る権利擁護の事業の拠点として、高齢者虐待の早期発見・防止や成年後見制度の活用を促進する権利擁護事業や介護支援専門員のネットワーク構築や困難事例に対する助言などを実施する包括的・継続的ケアマネジメント事業を行っている。

また、指定介護予防事業として、介護保険における予防給付の対象となる要支援者に対して、介護予防支援計画の作成や介護予防サービス事業者との連絡調整を行っている。職員の配置については、原則として保健師、社会福祉士、主任介護支援専門員を配置することとなっている。<sup>4)</sup>

表1 地域包括支援センターの職員数

第1号被保険者数	人員配置基準
1000人未満	3職種のうち1人又は2人
1000人～2000人未満	3職種のうち2人(うち1人は専従常勤)
2000人～3000人未満	保健師1人+社会福祉士等又は主任介護支援専門員1人 (いずれも専従常勤)

⑩Q10では、高齢者虐待の防止及び高齢者の養護者に対する支援に関して、社会福祉士又は社会福祉士会への要望について調査した。市の担当者が気軽に相談できる窓口がほしい、円滑な連携がとれるような窓口や体制の整備についての要望が多く、市町村と高齢者虐待ネットワーク構築に向けて社会福祉士会との連携を望んでいる。また、社会福祉士会から高齢者虐待対策に詳しい会員を研修の講師として派遣してほしいという要望や困難事例に関する専門的なアドバイスをしてもらいたいというものもあった。最後にQ10-1では、高齢者虐待の防止に取り組むに際しての問題点について質問した。介護放棄による虐待での入院・治療が必要な場合には、病院への手続きや費用負担は誰が行うものなのかといった問題が指摘された。家族への介入が困難なケースに対して、虐待を判断するのが難しい。また、高齢者本人に自己決定能力がある場合には、本人の意思を尊重するので介入をためらい支援が遅れる等の問題点があげられている。

埼玉県社会福祉士会が実施した「高齢者虐待の防止に関するアンケート調査」の結果については、単著での論文掲載使用の許可を得ているものである。

(4) アンケート調査結果についての分析

埼玉県の各市町村における高齢者虐待への対応については、71市町村のうち回答した56市町村のすべてに高齢者虐待対応窓口担当課が設置されており、高齢者虐待防止法施行後の取り組み姿勢としては評価できる。保健福祉医療関係者に対する高齢者虐待研修等を実施している市町村は、10市町村と18%にとどまり、今後も研修を実施する考えのない市町村が35市町村もある。厚生労働省の指導に沿って体制だけを整えておくという姿勢が認められ、実質的に高齢者虐待防止に積極的に対応しようという姿勢が見られない。厚生労働省が作成した高齢者虐待発見チェックリストを利用している市町村は、26市町村あるが、市町村で独自のチェックリストを作成して意欲的に高齢者虐待の発見に取り組もうとしている市町村は1市町村だけである。

高齢者虐待防止を検討する機関を設置している市町村は、25市町村で全体の48%である。実際に高齢者虐待に関する事案の通報を受理した市町村は、36市町村であり、件数としても162件である。その内で高齢者虐待防止法第11条に定める立入調査を実施したのは、8件であり、高齢者虐待防止法第12条に定める警察署長に対する援助要請はたったの2件にとどまっているのが実態である。高齢者虐待防止法が施行されて1年であり、これから通報が多くなり、現実的な対応が求められるようになる。また、介護保険法が改正され、各市町村に設置される地域包括支援センターは、高齢者虐待防止のための権利擁護事業の拠点として位置づけられており、重要な役割を

担っている。その地域包括支援センターが回答してくれた56市町村の内では、未設置の市が6市と未設置の町が6町もあるのは問題である。運営主体も市町村が直接運営するものよりも、社会福祉法人や医療法人への委託が70%にもなるのが実態である。地域住民に一番身近な市町村を中心に責任を持って、高齢者虐待防止を実施していくという基本的な姿勢が薄れてしまうのではないかと危惧される。<sup>2)</sup>

### 3. 考 察

高齢者虐待の実態については、厚生労働省が委託した医療経済研究機構が調査し平成16年に公表した「家庭内における高齢者虐待に関する調査」の報告書が、介護保険法施行後の最初の全国調査である。この報告書では、虐待を受けている高齢者本人の状況は、平均年齢81.6歳で要介護度3以上が51.4%であった。虐待を行っている者の状況は、息子が32.1%と最も多く、年齢は40歳から60歳が6割を越えている。虐待の状況としては、心理的虐待が63.6%と最も多く、次いで介護放棄・放任の52.4%、身体的虐待の50.0%である。虐待発生の要因としては、虐待者の性格や人格、高齢者と虐待者との人間関係、高齢者本人の性格や人格、虐待者の介護疲れ、高齢者の認知症による言動の混乱等多様な要因が関わっているという報告である。こうした全国調査での実態を踏まえて、高齢者虐待防止法が制定された。高齢者虐待防止法の目的は、高齢者の尊厳保持のために虐待を防止することであり、高齢者の権利擁護を目的としている。また、地方公共団体の責務等が定められており、高齢者虐待を防止し、高齢者虐待が発生したときに適切な保護と支援を行うことは行政の責任であることを明記している。そのためには、民間団体を含む関係機関の連携強化、民間団体の支援等の体制整備を行う責務があると規定されている。そこで、埼玉県内の市町村の高齢者虐待への取り組み状況について、アンケート調査に基づき分析すると、高齢者虐待対応窓口担当課は設置されているが、意欲的に高齢者虐待の発見・防止に取り組もうという段階までには至っていないのが現状である。

高齢者虐待防止法制度上の課題としては、65歳以上の高齢者が対象であり、65歳未満の者は保護の対象から外れてしまう点があげられる。例としては、64歳の方が同居の親族から虐待を受けているとの通報を受けても、市町村の担当職員は高齢者虐待防止法では対応ができない。65歳未満の高齢者に対しても、対応がとれるようにすべきである。そして、高齢者虐待とは、養護者及び養介護施設従事者等による虐待であると定義しており、養護者でない親族による虐待は、高齢者虐待防止法の適用対象にならないのである。養護者ではない親族による虐待についても、養護者同様な対応がとれるようにすべきである。また、同居人による虐待についても、高齢者虐待防止法の対象とはならない。高齢者虐待防止においては、虐待の早期発見が重要であり、高齢者虐待の徴候を早期に認識・発見できる体制づくりがなされなければ実効性のない法律となってしまう。市町村は、各種関係機関や団体との連携を図り、早期発見のために地域におけるネットワークづくりの体制を整備しなければならない。高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した場合には、市町村へ通報するように努めるべきとされており、生命又は身体に重大な危険が生じていると判断した場合にのみ通告義務が課せられる。児童虐待防止法では、生命又は身体に重大な危険が生じているかどうか

かわりなく、虐待の発見者には通報義務を課している。生命又は身体に重大な危険が生じているかどうかの判断が難しく、通報が遅れてしまう場合もある。

高齢者虐待防止法第18条には、市町村には通報または届出の受理の窓口となる部局を周知させる旨の規定があるが、現状では担当窓口が設置されていない市町村もある。第11条の立入調査については、犯罪捜査ではないので、裁判所の令状に基づくものでもなく、司法審査を経ないものである。養護者が鍵をかけて立入を拒否した場合には、市町村職員等は自ら鍵を開けたり、業者に解錠させることは出来ない。第13条面会の制限についても、具体的にどのような場合に面会制限ができるか判断に迷うところである。以上のような高齢者虐待防止法制度上の課題については、今後の法改正において検討されるべき点である。<sup>6)</sup>

埼玉県さいたま市の取り組みとして実施された埼玉県弁護士会、埼玉県社会福祉士会による合同の「高齢者虐待対応についての懇談会」において、個別の高齢者虐待事例を検討するなかでも様々な問題が指摘された。高齢者虐待の発見の難しさ、緊急性や立入調査の判断基準の明確化、個人情報保護やプライバシーへの配慮、専門職員の確保、虐待者が精神疾患である場合、成年後見制度の利用促進、関係機関との連携など、こうした課題に対して、行政側と民間の関係団体が連携・協力をして地域包括支援センターを拠点とした高齢者虐待防止ネットワークを地域の中に構築することが重要である。

## 謝辞

本調査には、埼玉県社会福祉士会の浅見隆行氏、山本進氏に多大な協力を得たことを記して感謝申し上げます。

(まつうら・しんじ 社会福祉学科)

## 参考文献

- (1)井上泰司・塩見洋介 2005「障害者保健福祉改革のグランドデザインは何を描くのか」かもがわ出版 14～66
- (1)市川和彦 2002「施設内虐待」誠信書房 12～20
- (2)市川和彦 2003「続・施設内虐待」誠信書房 36～70
- (3)パトリシア・ブラウネル他 2004「世界の高齢者虐待防止プログラム」明石書店 11～36
- (4)京都社会福祉士会学術研究委員会 2005「高齢者虐待対応マニュアル」ミネルブア書房 27～39
- (5)日本高齢者虐待防止センター 2006「高齢者虐待防止トレーニングブック」中央法規出版 43～59
- (6)鶴沼憲晴 2006「虐待者である息子の特徴と高齢者虐待防止への視点」Japanese Journal of Social WELFARE Vol 47-4 111～123



A review of efforts by municipalities after the enforcement  
of the Elderly Abuse Prevention Law  
— Analyzing questionnaire responses from municipalities in Saitama Prefecture —

Shinji Matsuura

Abstract

Regarding the progress of efforts by municipalities in Saitama Prefecture after the enforcement of the Elderly Abuse Prevention Law, responses to a questionnaire survey on the prevention of elderly abuse conducted by the Saitama Association of Certified Social Workers were analyzed to evaluate actions aimed to prevent elderly abuse. In addition, as a practical municipal effort, a “round-table conference on actions against elderly abuse” was jointly held by the Saitama Bar Association and the Saitama Association of Certified Social Workers under the initiative of the city of Saitama. Since municipal efforts to prevent elderly abuse have just begun, it is necessary for the administration and relevant institutions to grasp the current situation, and analyze background factors and problems for the purpose of identifying required actions.

Key words: The Elderly Abuse Prevention Law, Adult guardianship system, Comprehensive community support center