

高齢者虐待への法的対応と課題

Legislative Response to and Problems in Abuse of The Elderly

呉 紅敏

Wu Hongmin

大阪経済法科大学 教育部准教授

目 次

はじめに

1 高齢者虐待防止法の制定

2 高齢者虐待の諸相

(1) 高齢者と高齢者虐待

(2) 高齢者虐待の発生・増加要因

(3) 高齢者虐待が顕在化しない理由

(4) 高齢者虐待の実態

3 高齢者虐待への法的対応

(1) 早期発見と通報

(2) 立入調査と救出

(3) 虐待対応機関

4 高齢者虐待防止と予防への取り組み

(1) 各主体の責務

(2) 高齢者虐待防止のネットワークの構築

(3) 成年後見制度の利用

(4) 高齢者虐待防止に向けた基本的視点と養護者への支援

おわりに

キーワード：高齢者虐待、虐待防止法、法的対応、防止と予防

はじめに

日本における虐待に関する法制度としては、2000年に児童虐待防止法が、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律は2001年に、障害者への虐待に対応する虐待防止法は2011年6月に制定されている。とくに、高齢者においては、近年における顕在化する養護者からの暴力や、世話をされないまま放置されるなど、高齢者への虐待が深刻に

なっており、このような高齢者虐待に対応するために、また高齢者の尊厳の保持のために、2005年11月に「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、高齢者虐待防止法）が成立され、2006年4月1日から施行された。このように、児童・配偶者・障害者、高齢者と家庭内における虐待防止法制が制定されており、虐待を発見した者の通告義務の規定による早期発見と対応、養護（介護）者の支援対策などは大幅に前進され、「法は家庭に入らない」とするローマ法以来の考え方は、大幅に修正されることとなった。

2006年の高齢者虐待防止法が施行されてから8年目になるが、高齢者虐待状況はいっこうに減る気配をみせてない。日本における高齢者虐待状況は、高齢者虐待防止法が施行されてから厚生労働省は自治体に通報のあった虐待件数や内容を「高齢者虐待防止、高齢者の養護者に対する支援などに関する法律に基づく対応状況などに関する調査結果」（以下、高齢者虐待防止に関する調査と略称）として毎年公表しているが、その調査結果によると、高齢者への虐待は養護者、養介護施設職員とともに増加傾向にあり、大きな社会問題になっている。同調査によれば、養護者からの虐待に関わる相談通報件数は2006年度の1万8390件から2011年度の2万5636件へと推移し、実に72%の増加となっている。また、養介護施設従事者等によるものからの虐待に関わる相談通報件数も2006年度273件から2011年度の687件へと増加した¹。

なぜ、高齢者等の弱者に対する痛ましい虐待は減らないのか？そして、高齢者への虐待が減らない背景には何の関係して、またその問題点と解決策はないだろうか。

本稿ではこのような状況や問題意識を踏まえながら、日本における高齢者虐待の状況や特徴について確認したうえで、高齢者虐待への法的対応の現状と課題について検討することにした。

1 高齢者虐待防止法の制定

2006年4月から施行された高齢者虐待防止法は、高齢者虐待の防止等に関する国等の責務、高齢者虐待を受けた高齢者に対する保護のための措置、養護の負担の軽減を図ること等の養護者に対する養護者による高齢者虐待の防止に資する支援のための措置等を定めることにより、高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等に関する施策を促進し、もって高齢者の権利利益の擁護に資することを目的としている。

この高齢者虐待防止法の制定により、高齢者虐待の内容が定義され、高齢者虐待防止などに関する国および地方公共団体と国民の責任とその役割が明確にされた。また、高齢者虐待に対し通報制度が規定され、高齢者虐待の問題は単なる家庭内の問題ではなく、社会的に取り組んでいかなければならない重要な問題であることが改めて認識されることになった。

高齢者虐待防止法は、①高齢者虐待の定義、②市町村を中心とした体制の構築、③個別

¹ 厚生労働省webサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002rd8k.html>

問題への対応、④虐待の禁止、⑤養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止、⑥高齢者の保護に資する関連施策の6つの柱で構成され、その狙いは、高齢者虐待は高齢者の尊厳を損なうものであることを明確にすること、高齢者虐待の早期発見・早期対応に向けた体制を整えること、高齢者虐待の発生を予防・防止する仕組みを整えることの3点とされる²。

この法律の第一特徴は「高齢者の虐待防止、高齢者の養護者に対する支援などに関する法律」という名称から明らかなように、虐待被害を受けている高齢者の救済、再発防止などとともに、虐待者になりかねない養護者の孤立した状況にも目を向け、養護者支援を他方の柱とした。第二には、現場の声としては在宅の高齢者に対する虐待防止の制度化を求める声が大きかったが、高齢者施設における虐待も従来から指摘されており放置するわけにはいかず、同時に制度化することとされた。第三に、通報制度及び立入調査などの制度運営の中心的な役割を担う機関として「虐待防止センター」といった新たな機関を創設することも提案されたが、最終的には市町村の「地域包括支援センター」が担当することとされた、ことがあげられる。

2 高齢者虐待の諸相

(1) 高齢者と高齢者虐待

高齢者とは、きちんとした定義はされておらず、社会の中で年齢が高い層の成員のことをさしており、一般に満65歳以上の者であると定義されている。老人福祉法でも、老人の定義はなく、具体的な施策対象は65歳以上を原則としている。国連の世界保健機関（WHO）の定義では、65歳以上の人のことを高齢者としている。高齢者虐待法では、「高齢者」とは、65歳以上の者と定義されている（第2条第1項）。

高齢者虐待防止法第2条において、高齢者虐待を養護者（高齢者を現に養護する者）による高齢者虐待と養介護施設従事者等による高齢者虐待の二つに分けて規定したうえで、虐待の分類として①身体的虐待（暴力的行為）、②ネグレクト（必要な介護サービスを利用させない、世話をしないなどの行為）、③心理的虐待（暴言や無視、嫌がらせ）、④性的虐待（性的な嫌がらせなど）、⑤経済的虐待（不当に高齢者の資産を使ってしまうなどの行為）5つの定義を行い、次に該当する行為を高齢者虐待とした。これらの虐待分類のうち、「経済的虐待」を除く虐待種類については、他の虐待防止法制の虐待分類と基本的に共通しているが、本法において「経済的虐待」が虐待の分類として定義されているのは、高齢者虐待防止法の大きな特徴であると言える（表1）。

² 黒田研二・清水弥生、佐瀬美恵子編著『高齢者福祉概説（第3版）』191頁（明石書店、2012年）。

表1 高齢者虐待の分類

| | |
|-------|---|
| 身体的虐待 | 高齢者の身体に外傷を与え、又は生じるおそれのある暴行を加えること |
| ネグレクト | 高齢者を衰弱させるような著しい減食、又は長時間の放置、養護者以外の同居人による虐待行為の放置など、養護を著しく怠ること |
| 心理的虐待 | 高齢者に対する著しい暴言、または著しく拒否的な対応、その他の高齢者に著しい心理的外傷を与える言動をいうこと |
| 性的虐待 | 高齢者にわいせつな行為をすること、または高齢者をしてわいせつな行為をさせること |
| 経済的虐待 | 養護者または高齢者の親族が当該高齢者の財産を不当に処分すること、その他高齢者から不当に財産上の利益を得ること |

(2) 高齢者虐待の発生・増加要因

なぜ、高齢者虐待が起こるかについては、定説はない。一般的により年齢の高い高齢者、女性、心身に障害のある者が虐待を受ける確率が高いという報告もあるが、そのような傾向はみられなかったという報告もある³。

財団法人医療経済研究機構が2003年度に実施した「家庭内における高齢者虐待に関する調査」によると⁴、高齢者虐待の発生要因として、虐待者や高齢者の性格や人格、人間関係上の問題が上位を占めていたが、高齢者に対する介護負担が虐待につながっていると考えられるケースも少なくなかった。また、家族・親族との関係、経済的要因など様々な要因があげられており、これらの問題が複雑に絡み合って虐待が発生していることがわかった。

虐待の発生の要因と考えられることとして、まず、挙げられるのは、虐待者や高齢者の性格や人格、人間関係であった。その詳細をみると、虐待をしている人の性格や人格が50.1%と最も多く、高齢者本人と虐待をしている人のこれまでの人間関係が48%で、高齢者本人の性格や人格が38.5%であった。

次に挙げられたのが、介護負担であった。介護負担では、虐待者の介護疲れが37.2%と最も多く、高齢者本人の認知症による言動の混乱37%、高齢者本人の身体的自立度の低さが30.4%、高齢者本人の排泄介助の困難さが25.4%の順であった。高齢者虐待の家族的背景をまとめると、介護が女性の問題とされてきた社会的歪みのもとに、社会的なネットワークによる支えがなく介護者が孤立した場合には、介護疲れのストレスがそのまま虐待行為に転換するようになる⁵。

続いて、三番目に挙げられたのが、家族・親族との関係で、ここでは配偶者や家族・親族の無関心が25.1%であった。最後に挙げられたのが、経済的要因で、経済的困窮が22.4%を占めていた。

³ 津村智恵子・大谷昭編集代表『高齢者虐待に挑む－発見、介入、予防の視点』35頁（中央法規、2006年）。

⁴ 厚生労働種 webサイト <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/boushi/060424/dl/02>.

⁵ 小室豊允編集代表『高齢者施設用語事典』597頁（中央法規、2007年）。

家庭内における虐待については、高齢者虐待に関する基本的な共通認識として最も広く引用されている『老人虐待—アメリカは老人虐待をどう取り組んでいるか』において多々亮らは家庭内高齢者虐待の原因をケア提供者のストレス、高齢者の障害状況、暴力の循環、虐待者の個人問題としている。この中で、ケア提供者（介護者）のストレスと高齢者の障害の状況は要介護者の問題である。つまり、心身の障害と介護者のストレスは高齢者虐待ときわめて強く結びついており、家庭における不十分・不適切な介護は高齢者虐待としてとらえることができる⁶。

また、オマリーらは高齢者虐待の原因として次のような要因をあげている。①虐待される高齢者が依存状態、すなわち介護を要する状態にあること、②家族、介護者のストレスが高い場合、③問題の解決を暴力によって行うという家族員の存在、④虐待者の個人的な問題、⑤エイジズム（年齢差別）などの否定的な見方をする社会の高齢像の影響⁷。

施設内での虐待の原因としては、次のようなことが考えられる。福祉の専門職を目指して就職した以上は介護への熱意をもっているはずだが、日々の仕事の中でその熱意が萎えてしまう状況がある。まず、通常、介護施設は3K（きつい、汚い、危険）の職場であり、心身の疲労が蓄積しやすいことが挙げられる。労働時間が長く、施設経費全体を抑えるための利用者に数に対する職員数が低く抑えられており、そのしわ寄せが職員の労働強化となっている現実がある。日々の苦労が十分に評価されていない状況が、さらに職員のやる気・介護に対する熱い気持ちを冷やしてしまう。このような中で心に余裕がなくなり、日々のルーチンワークに追われてしまい、「仕事として人の世話をしている」という専門職としてのプロ意識や使命感を忘れ、感情を利用者にぶつけてしまい、それが虐待行為となってしまうことが十分考えられる⁸。上記に挙げたいくつかの要因が複雑に重なって高齢者虐待が行われているのではないかと考えられる。

またさらに、近年では高齢者虐待は増加する傾向にある。増加要因としては、表2のようなことが挙げられる⁹。

⁶ 津村智恵子・大谷昭、前掲書（注3）72頁

⁷ 井村圭壮・相澤譲治編著『高齢者福祉史と現状課題』120頁（学文社、2010年）。

⁸ 池田直樹・谷村慎介・佐々木育子著『高齢者虐待対応の法律と実務』23頁（学陽書房、2010年）。

⁹ 高崎絹子・谷口好美・佐々木明子・外口玉子編著『老人虐待の予防と支援—高齢者・家族 支え手をむすぶ』10頁（日本看護協会出版社、2004年）。

表2 高齢者虐待の増加要因

- | |
|---|
| <p>① 介護・家族的要因</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢化による高齢者の増加 ・ 疾病構造の変化と要介護高齢者の増加 ・ 家族構成の変化 ・ 女性の社会進出と介護力の低下 <p>② 心理的・価値観的要因</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 老親扶養の考え方の変化 ・ 能率主義的価値観と老人観の変化 ・ 家族中心から個人中心への変化 ・ 親と子の関係の変化と世代間の断絶 ・ 高齢者・介護者の自立と権利意識の変化 <p>③ 社会的要因</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者世帯の孤立化と虐待の潜在化 ・ ソーシャルサポートとしてのコミュニティの構造の変化 ・ 在宅ケアシステムやサービスの不備 ・ ケアマネジメント機能の不足 |
|---|

（3）高齢者虐待が顕在化しない理由

高齢者虐待は大きな社会問題になっているが、しかし高齢者虐待が十分に社会的な認知を得ているとは言えないようだ。その理由の一つとして、実際に虐待が起こっていたとしても顕在化しにくいという側面がある。例えば、高齢者虐待の発生率についてもいくつかの推計はあるが、虐待を受けている高齢者自身がそれを外に出そうとしないこと、また虐待を発見した専門職や近隣の住民が通報することが少ないことから、実態を把握するのは甚だ困難である。

高齢者虐待が顕在化しないのは、被虐待者が側の要因と虐待を発見する専門職の側の要因がある。まず、被虐待者側の要因としては、家庭内の個人的なことでそれを第三者、特に行政や専門家に伝えるというような表沙汰することに抵抗がある。家族の恥を外にもたらすことへの抵抗感から、そのようなことは家族の恥だから、自分の心の中に抱え込むということにもなる。さらに、経済面・介護の面において家族に依存度が高いほど第三者に伝えることは、より危険な暴力を意味したり、自分の生きることの基本的な部分を失うという、よりひどい虐待を受けることを恐れ、とても外に出すことはできないという態度になる。また、認知症があれば自分の置かれている状況を正確に伝えることも難しい。

もう一つの虐待を発見する側が積極的に取り上げない要因としては、①虐待の概念がきわめて曖昧なことにあり、通常の行為か虐待かを判断するのが難しい。②それまでの家族

関係の悪さが原因の場合、家族関係の修復への見通しをもつこともできず、虐待が起こっている場合でも専門職の介入を躊躇させてしまう。③専門職が虐待に関してはアセスメントや介入について研修やトレーニングを受けていないこと、があげられる¹⁰。

また、施設内虐待の場合は、虐待行為が表面化しにくい。それは、虐待する施設職員に「世話してあげている」という意識が強く課外意識が極端に低いことに起因している・また、「嫌なら出ていけ」という脅迫を背景として、家族も虐待行為に対して声を出せないという弱みをおっているため、なお一層表面化しにくい¹¹。

（４）高齢者虐待の実態

１）養護者による高齢者虐待

養護者による高齢者虐待については、主に在宅での虐待を定めており、虐待の主体である「養護者」とは、高齢者を現に養護するものであって養介護施設従事者などを以外の者であるとした（第２条第２項）。

① 相談・通報件数

厚生労働省の2011年度の高齢者虐待防止に関する調査¹²によると、養介護施設従事者による高齢者虐待と認められ、市町村などによる対応が行われた件数は年々増加し、2011年度に全国の1742市町村（特別区を含む）で受け付けた養護者による虐待に関する相談・通報件数は2万5636件で、2010年度に比べて（2万5315件）、321件（1.3%）増加した。事実確認が行われた結果、市町村が虐待だと判断された事例は1万6599件で、2010年度より69件減少した（表３）。

表３ 相談・通報件数、虐待判断件数

| 年度 | 養護者によるもの | | 養介護施設従事者等によるもの | |
|--------|----------|--------|----------------|--------|
| | 相談・通報件数 | 虐待判断件数 | 相談・通報件数 | 虐待判断件数 |
| 2011年度 | 25636件 | 16599件 | 687件 | 151件 |
| 2010年度 | 25315件 | 16668件 | 506件 | 96件 |
| 2009年度 | 23404件 | 15615件 | 408件 | 76件 |
| 2008年度 | 21692件 | 14889件 | 451件 | 70件 |

厚生労働省の「平成18年～平成23年度高齢者虐待の防止、高齢者の養護者により支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果」より

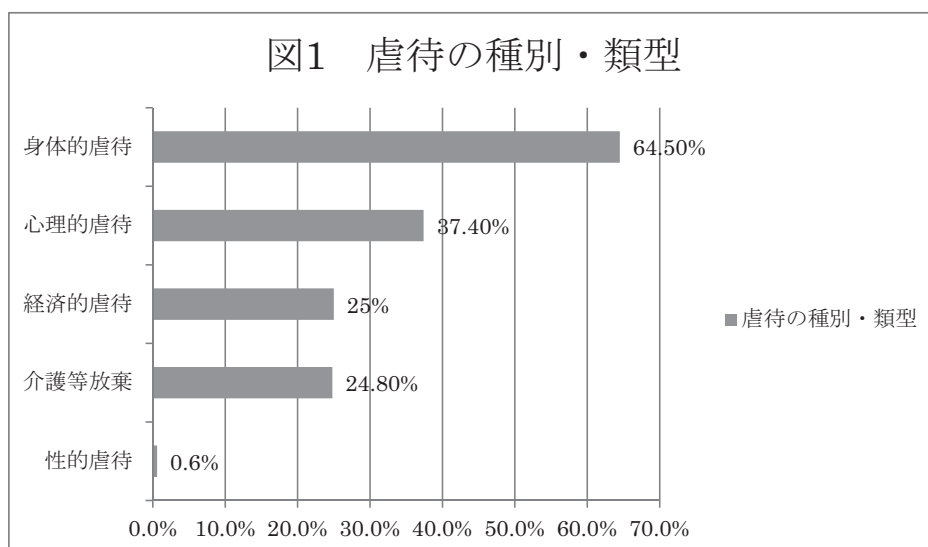
厚生労働省webサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002rd8k.html>

¹⁰ 津村智恵子・大谷昭、前掲書（注３）38頁。

¹¹ 小室豊允、前掲書（注５）597頁。

¹² 厚生労働省webサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002rd8k.html>

虐待の種別・類型をみると、身体的虐待が64.5%と最も多く、次いで心理的虐待が37.4%、経済的虐待が25%、介護等放棄が24.8%、性的虐待が0.6%であった（図1）。



② 被虐待高齢者の状況と虐待者との関係

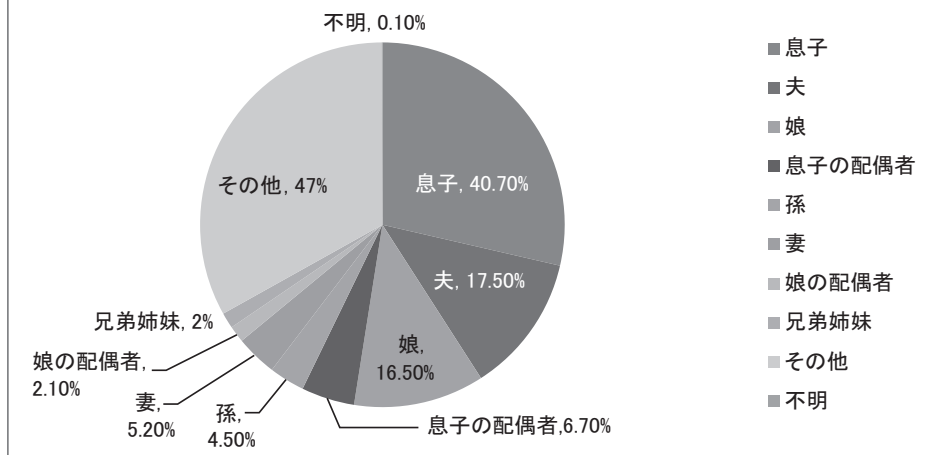
被虐待高齢者の性別は、女性が76.5%、男性が23.4%と、女性が全体の8割を占めていた。年齢階級別をみると、80～84歳が24.4%と最も多く、75歳以上後期高齢者が全体の75%を占めた。被虐待高齢者1万7103人のうち、介護保険の利用申請を行い「確定済み」の者が69.2%と、約7割が養介護認定者であった。養介護認定を受けた者を養介護度別にみると、養介護2が21.3%、要介護1が20.4%の順であった。また、要介護認定者における認知症日常生活自立度2以上の者は69.3%であり、被虐待高齢者全体の48%を占めた。様々な要因から家庭内で最も虐待の被害を受けやすいのは女性である。その中でも、高齢や疾病を抱えてADLが低下したり、痴呆になった高齢女性の被害はさらに多い。特に、日本は老人女性の自殺率は世界的にみて高く、とりわけ75歳以上の女性のそれは世界の第2位と、厳しい現実となって表れている。その要因としては、老人女性の持つ心理的な問題に加え、家庭内介護力の低下という実態から家族と同居が老人・介護双方にとって大きなストレスになっていることが考えられる。このように、老人女性の時差率の高さの裏には、虐待につながる家庭内の要因も隠されていることが推察される¹³。

虐待者との関係では、被虐待高齢者からみた高齢者の続柄は、「息子」が40.7%と最も多く、次いで「夫」が17.5%、「娘」が16.5%の順であった。また、息子の配偶者（嫁）からの虐待は6.7%、孫からの虐待も4.5%あった。「虐待者と同居」が86.2%と、8割強が虐待者と同居であった（図2）。

世帯構成では、未婚の子と同一世帯が38.2%と最も多く、次いで「既婚の子と同一世帯」が24%であり、両者を合わせると62.2%と、6割強が子と同一の世帯であった。

¹³ 高崎絹子その他、前掲書（注9）12頁。

図2 虐待者の被虐待高齢者との続柄



③ 虐待などによる死亡事例

「介護している親族による、介護をめぐる発生した事件で、被介護者が65歳以上、かつ虐待等により死亡に至った事例」のうち、市町村で把握している平成23年度の虐待等による死亡事例は「虐待による致死」が9件9人、「養護者による殺人」が7件7人、「介護等放棄（ネグレクト）による致死」が4件4人、「心中」が1件1人、合わせて21件21人であった。

被害者、加害者の性別及び続柄をみると、被害者の性別は「男性」6人（28.6%）、「女性」15人（71.4%）と圧倒的に女性が多い。加害者の性別は「男性」が14人（66.7%）、「女性」が7人（33.3%）であり、続柄は、多い順に「息子」11人（52.4%）、「娘」3人（14.3%）、「夫」2人（9.5%）、「息子の配偶者」が2人（9.5%）、「その他」2人（9.5%）、「妻」1人（4.8%）であった。

2) 養介護施設従事者等による高齢者虐待

養介護施設従事者等による高齢者虐待は、老人福祉法及び介護保険法に規定されている「養介護施設」または「養介護事業」で行われる虐待であり、「養介護施設従事者」とは上記の施設において業務に従事する者を指している（表2）。

① 相談・通報件数

2011年度、全国の1742市町村（特別区を含む）で受け付けた養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する相談・通報件数は687件であった。2010年度は506件であり、181件（35.8%）増加した。相談・通報件数のうち、「事実確認を行った事例」は606件、「事実確認を行わなかった事例」は96件であった。「事実確認を行った事例」のうち、虐待の「事実が認められた事例」が144件、虐待の「事実が認められなかった事例」が261件、虐待の「判断に至らなかった事例」が201件であった。

虐待の種別・類型（複数回答）をみると、「身体的虐待」が74.8%と最も多く、次いで「心理的虐待」が37.1%、「介護等放棄」が10.6%、「性的虐待」4%、「経済的虐待」が2.6%の順であった。

② 虐待が行われた施設の概況

虐待の事実が認められた施設・事業所種別は、「特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）」が30%と最も多く、次いで「認知症対応型共同生活介護（グループホーム）」が24%、「有料老人ホーム」が12%の順であり、長期入所型の施設が6割強を占めていた。

③ 被虐待高齢者の状況

被虐待高齢者は、男性が33.8%、女性が66.2%と全体の6割強が女性であった。年齢層は、「85～89歳」が21%と最も多く、次いで「80～84歳」が20.4%、「75～79歳」が14.6%であった。養介護状態をみると「要介護」が23.8%と最も多く、次いで「要介護5」が23.5%、「要介護3」が22%であり、合わせて「要介護3以上」が69.3%と約7割を占めていた。

④ 虐待を行った養介護施設従事者などの状況

虐待を行った養介護施設従事者の年齢は、「30歳未満」が27.6%と最も多く、「30～39歳」が14.9%であり、「40歳未満」が4割強を占めており、若年者が多い。

職種は、「介護職員」が81.2%、「看護職員」が5%、「施設長」が3.9%で、介護職員が最も多かった。

3 高齢者虐待への法的対応

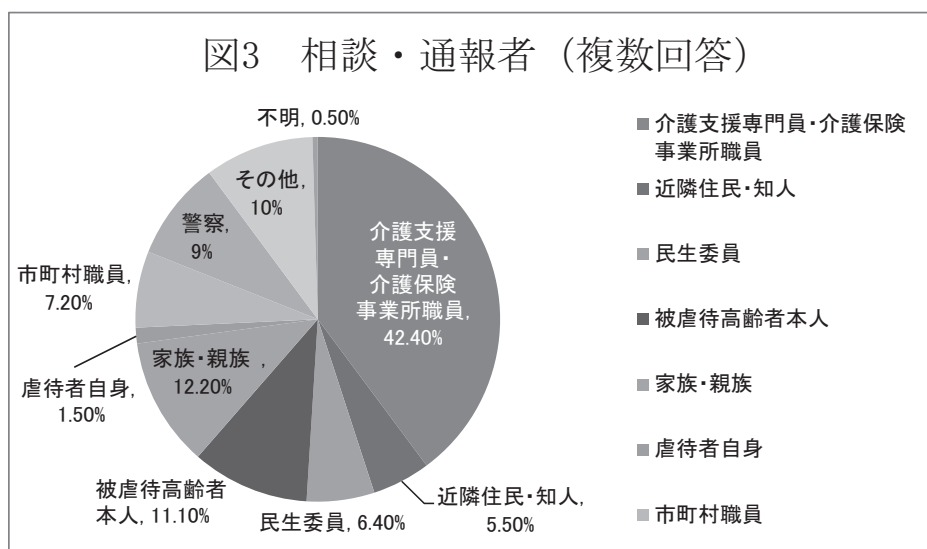
（1）早期発見と通報

まず、高齢者虐待早期発見については、養介護施設、病院、保険所その他高齢者の福祉に業務上関係のある団体及び要介護施設従事者等、医師、保健師、弁護士その他高齢者の福祉に職務上関係のある者は、高齢者虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、高齢者虐待の早期発見に努めなければならない（高齢者虐待防止法第5条）。

そして、養護者による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者はその被害高齢者の生命また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発見者にも通報義務を課している（第7条第1項）。また、養護者による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した場合でも、発見者に通報努力義務を課せられている（第7条第2項）。発見者に通報（努力）義務が課せられたのは、高齢者の保護や養護者の支援を図るため、広く社会に情報を求める目的である。義務として通報することで、市町村は虐待の情報をいち早くキャッチし、早期に高齢者の保護や養護者の支援に入り、解決が困難になる前に対処することができるからである。高齢者の生命・身体に重大な危険が生じている場合において努力義務にとどまるとされたのは、それにより家庭に公的機

関の関与が行われる端緒ともなり、家族関係に影響を及ぼすことにもなることから、家族のプライバシーの保護にも配慮したためである¹⁴。

前述した厚生労働省の高齢者虐待防止に関する調査結果をみれば、養護者による高齢者虐待に関する相談通報者は、「介護支援専門員・介護保険事業所職員」が42.4%と最も多く、次いで「家族・親族」が12.2%、「被虐待高齢者本人」が11.1%、「警察」が9.4%、「当該市町村行政職員」が7.2%、「民政委員」が6.4%であった（図3）。



一方、朝日新聞社と日本高齢者虐待防止学会の共同調査による虐待の通報状況においても、要介護認定を受けている高齢者の約7割が訪問介護のヘルパーやケアマネジャーらの通報が最も多かった。また、認定を受けていない自立高齢者では本人からの通報が4割、警察からが2割を占め、家族からの自覚がない場合は虐待が見逃されている可能性があった。要介護認定をまだ申請していない段階や申請中の場合に、民生委員からの通報も目立ち、民生委員が虐待発見に役立っていることがうかがえた。

養介護施設従事者等による高齢者虐待においても、養介護施設従事者が養介護施設従事者などによる高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した場合や、また被虐待高齢者の生命または身体に重大な危険が生じている場合も発見者に同様の通報義務を課している（第21条第1項・第2項）。しかし、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者には、通報努力義務を課している（第21条第3項）。また、養介護施設従事者などによる高齢者虐待を受けた高齢者は、自ら市町村に届出をすることができる（第21条第4項）。

そして、虐待の通報において、虚偽であるもの及び過失によるもの通報は不利益処分の対象となるものとされている（第21条第6項）。虚偽の通報は、虐待防止制度を悪用して施設を中傷する行為であり、不利益処分の対象となり得ることはやむを得ないと思われ

¹⁴ 池田直樹その他、前掲書（注8）25頁。

る¹⁵。

養介護施設従事者などによる高齢者虐待における相談・通報者の内訳をみると、「当該施設職員」が30.4%と最も多く、次いで「家族・親族」が27.2%であり、「当該施設元職員」が14.8%であった。「本人による届出」も2.6%を占めた。

高齢者と関わる機会の多い介護保険事業所の職員や医療関係者などは、虐待の兆候に気を配り、虐待を早期に発見していくことが当然に求められるが、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もちながら、温かいまなざしで見守りを続けることで虐待の防止につながったり、虐待の早期発見がなされ、問題が深刻化する前に対応ができ、解決が図られる場合も多い。この意味で、民生委員や地域住民、社会福祉協議会などを中心とした虐待の早期発見・見守りネットワークの役割も大きい¹⁶。

（２）立入調査と救出

家庭内での虐待が確認できたとしても、家族以外の者が家族の反対を押し切って家庭内に立ち入ることは難しい。なぜなら、一般には家庭の中は家族の自治に任されており、外部の者に勝手に家庭内に侵入したり覗き見られたりされない権利（プライバシー権）が認められているからである¹⁷。

養護者による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者からの通報または被虐待者高齢者からの届出を受けた時は、被害高齢者の安全の確認と当該通報又は届出に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、当該市町村と連携協力するものである「老人介護支援センター」と「地域包括支援センター」とその対応を協議するとした（第9条第1項、第16条）。

養護者による虐待により高齢者が生命又は身体に重大な危険が生じている恐れがある場合には、地域包括支援センターの職員が当該高齢者の住所又は居所に立入、必要な調査又は質問をさせることができる（第11条）。立入り及び調査又は質問をさせようとする場合において、家族が妨害する恐れがある場合、また被害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、管轄の警察署長に対して警察官職務執行法に基づく援助を求め、警察官を同行させることができる（第12条）。その際に、養護者による虐待を受けた高齢者が生命または身体に重大な危険が生じている恐れがあると認められるときは一時的保護するため、老人短期入所施設等に入所させる（第9条第2項）。また、市町村は養護者による高齢者虐待を受けた高齢者については老人福祉法上の規定による措置を採るために、必要な居室、いわゆる「シェルター」を確保するための措置を講ずるとした（第10条）。

立入調査と警察署長への援助要請に関する規定は、児童虐待防止法と同様の規定である。児童虐待の場合、保護者が立入調査を拒んだときなど、警察官援助により立ち入りできる

¹⁵ 津村智恵子・大谷昭、前掲書（注3）26頁。

¹⁶ 黒田研二その他、前掲書（注2）197頁。

¹⁷ 津村智恵子・大谷昭、前掲書（注3）15頁。

ようにし、児童相談所の職員と警察官との連携プレーによって問題を解決しようという趣旨で定められた。高齢者虐待防止法の立入調査における警察署長への援助要請も、こうした趣旨から明文化されている¹⁸。

養護者による虐待を受けた高齢者については、市町村長又は当該措置に係る養介護施設の長は、虐待防止と当被害者の保護の観点から、虐待者に当たる養護者による面会を制限することができる（第13条）。

前述した厚生労働省の高齢者虐待防止に関する調査結果によれば、養護者からの虐待事例への市町村の対応として「被虐待高齢者の保護として虐待者からの分離」が6273件、35.4%と、3割を超える事例で分離が行われていた。一方、「被虐待高齢者と虐待者を分離していない事例」は、10163件で、57.3%であった。

また、養介護施設での虐待事例への市町村などの対応は、「施設などに対する指導」が129件、「改善計画提出依頼」が114件、「従事者への注意・指導」が19件であった。

市町村または都道府県が、介護保険法または老人福祉法の規定による権限の行使として実施したものは、「報告徴収、質問、立入検査」が27件、人員、設備及び運営に関する基準などが遵守されていないことに伴う「改善勧告」が12件、「改善命令」が1件、指定の停止が1件であった。その他都道府県による一般指導は、17件であった。

（3）虐待対応機関

高齢者虐待防止法では、高齢者虐待の防止、高齢者虐待を受けた高齢者の迅速かつ適切な保護及び適切な養護者に対する支援について、市町村（特別区を含む）が第一義的に責任を持つ役割を担うことが規定されている。

市町村は養護者による高齢者虐待の防止及び養護者による高齢者虐待を受けた高齢者の保護のため、虐待対応事務の一部として、①高齢者及び養護者に対する、相談、指導及び助言、②高齢者虐待に係る窓口を設置し、通報または届出の受理、③高齢者の安全の確認とその他通報または届出に係る事実の確認のための措置、④虐待に専門的に従事する職員を配置し、養護者の負担の軽減のための措置に関する事務の全部又は一部を連携協力機関である老人介護支援センターや地域包括支援センターに委任することができるとした（第17条第1項）。

また、市町村は、養護者による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者からの通報または養護者から虐待を受けた高齢者からの届出を受理し、その被害者高齢者の保護、加害者である養護者に対する支援などに関する事務についての窓口となる部局及び高齢者虐待対応協力者の名称を明示することなどにより、当該部局及び高齢者虐待対応協力者を周知する義務がある（第18条）。

高齢者虐待において中心的役割を担っている市町村の中心的な機関である地域包括支援センターは、市町村が設置する。包括的支援事業とその他厚生労働省令で定める事業を実

¹⁸ 古橋エツ子編『家族の変容と暴力の国際比較』318頁（明石書店、2007年）。

施し、地域十院の心身の健康の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、そ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する施設である（介護保険法第115条第46項）。とくに、地域包括支援センターが行う主な地域支援事業には、高齢者権利擁護事業として「被保険者に対する虐待の防止およびその早期発見のための事業その他の被保険者の権利擁護のため必要な援助を行う事業」が明記されており（介護保険法第115条第45項4）、地域包括支援センターには高齢者の権利擁護業務の一つとして、市町村の虐待対応担当課とともに虐待対応の中核機関として、高齢者虐待の問題に取り組んでいくことが求められている。

都道府県は市町村が行う措置の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供その必要な援助を行うものとされており（第19条第1項）、市町村が行う措置の適切な実施を確保するため必要があると認めるときは、市町村に対し、必要な助言を行うことができるとした（第19条第2項）。

養介護施設従事者などによる高齢者虐待の場合、その対応機関は、市町村と都道府県である。市町村は、養介護従事者などによる高齢者虐待に関する通報や届出を受けた時は、当該通報または届出に係る養介護施設従事者などによる高齢者虐待に関する事項とその当該事業所の所在地の都道府県に報告する義務がある（第22条第1項）。そして、都道府県は市町村からの養介護施設従事者などにより高齢者虐待についての報告を受けたときは、市町村長又は都道府県知事は、養介護施設の業務又は養介護事業の適切な運営を確保することにより、当該通報又は届出に係る高齢者に対する養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護を図るため、老人福祉法又は介護保険法の規定による権限を適切に行使するものとする（第24条）とし、都道府県知事は、毎年度、養介護施設従事者などにより高齢者虐待の状況、養介護施設従事者などによる高齢者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するものとする（第25条）とした。

4 高齢者虐待防止と予防への取り組み

（1）各主体の責務

これまでの概観からわかるように、虐待の問題は多種多様な問題を同時に抱えているケースが多く、ただ発生原因を解決するなどの単純な対応策では効果を得られないことも多い。また、介護職に従事する立場では、親子関係が虐待・被虐待の関係である場合などに介入することが困難であり、すべてのケースに共通する対策があるわけでもない¹⁹。

高齢者に対する虐待防止と予防のため、虐待防止法では、国及び地方公共団体は、高齢者虐待の防止、被虐待高齢者の迅速かつ適切な保護及び虐待者である養護者に対する支援を行うため、関係省庁相互間その他関係機関及び民間団体の間の連携の強化、民間団体の支援その他必要な体制の整備に努めるとしたうえで、そうするために職務に携わる専門的な人材の確保及び資質の向上を図るため、関係機関の職員の研修等が必要な措置を講ず

¹⁹ 千葉喜久也・中里仁著『高齢者福祉論』186頁（中央法規、2007年）。

るとした。その上で、国及び地方公共団体は、高齢者虐待に係る通報義務、人権侵犯事件に係る救済制度などについて必要な広報その他の啓発活動を行うこととした（第3条）。

また、国は高齢者虐待の事例分析を行い、高齢者の虐待の防止、虐待への適切な対応方法や養護の方法その他必要な事項についての調査研究を行わなければならないこととした（第26条）。これを受け、厚生労働省においては、老健局計画課認知症対策推進室を高齢者虐待の担当とするとともに、認知症介護研究・研修センターの業務として高齢者虐待の防止及び養護者支援に関する調査研究を追加し、国としての調査研究体制の整備を図っている。

その上で、国民にも国又は地方公共団体の講ずる高齢者虐待の防止、養護者に対する支援などのための施策に協力するよう求めた（第4条）。

また、養介護施設の設置者及び養介護事業を行う者についても、従事者等による高齢者虐待の防止のための措置として、従事者に対する研修の実施のほか、利用者や家族からの苦情処理体制を整備するよう求めた（第20条）。

（2）高齢者虐待防止のネットワークの構築

高齢者虐待に限らず、虐待問題発生の予防のためには、行政をはじめとする関係機関や民間団体、さらには地域住民などを含んだネットワークの構築が不可欠であるとされる。とくに、高齢者虐待防止法では、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あるとした（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う。

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、支援を行うことになる。

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る²⁰。

（3）成年後見制度の利用

虐待防止に効果が期待される制度としては、他に「地域福祉権利擁護事業」や成年後見制度を活用する「市町村申し立て」などがある。「市町村申し立て」については、地域支援

²⁰ 厚生労働省「高齢者虐待防止の基本」webサイト

<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/boushi/060424/dl/02.pdf>

事業の中で以前からあった「成年後見制度利用支援事業」が移しかえられている²¹。ここでいう成年後見は、判断能力の低下した成年者に対して、代弁的支援を行うことを指す²²。成年後見制度とは、認知症などによって判断能力が十分でない高齢者に代わって、家庭裁判所が選任した成年後見人などが本人の財産管理や福祉サービスの利用契約締結などの身上監護を行い、保護・支援する制度である²³。

国及び地方公共団体は、高齢者虐待の防止及び高齢者虐待を受けた高齢者の保護並びに財産上の不当取引による高齢者の被害の防止及び救済を図るため、成年後見制度の周知及び利用に係る経済的負担の軽減のための措置等を講じ、成年後見制度が広く利用されるようにした（第28条）。

成年後見制度とは、認知症等によって判断能力が十分でない高齢者や知的障害者、精神障害者のように精神上の障害により判断能力が不十分な人に代わって、家庭裁判所が選任した成年後見人等が、本人の財産管理や福祉サービスの利用契約締結などの身上監護を行い、保護・支援する制度である。いわば「成年後見人」などが保護者のような役割で支援していく制度であり、とくに判断能力不十分な高齢者などの権利擁護、虐待防止を図る上で重要な制度である。

前述の2011年度の厚生労働省の高齢者虐待防止に関する調査結果の成年後見制度の利用状況をみると、「利用開始済み」が403件、「利用手続き中」が323件であり、これらを合わせた726件のうち、市町村長申立の事例は349件（48.1%）であった。

（４）高齢者虐待の防止に向けた基本的視点と養護者への支援

高齢者虐待防止に向けた基本視点として、以下の６つが挙げられている²⁴。

①発生予防から虐待を受けた高齢者の生活の安定までの継続的な支援、②高齢者自身の意思の尊重、③虐待を未然に防ぐための積極的なアプローチ、④虐待の早期発見・早期対応、⑤高齢者本人とともに養護者を支援する、⑥関係機関の連携・協力によるチーム対応

とくに、高齢者虐待の防止や予防のためには、高齢者の世話や介護を担っている養護者への支援が大変重要なことである。在宅で養護者による虐待が起きる場合には、虐待している養護者を加害者として捉えてしまいがちだが、介護疲れなど養護者自身が何らかの支援を必要としている場合も少なくない。また、他の家族等の状況や経済状況、医療的課題、近隣との関係など様々な問題が虐待の背景にあることを理解する必要がある。高齢者虐待の問題を高齢者や養護者のみの問題として捉えるのではなく、家庭全体の状況からその過程が抱えている問題を理解し、高齢者や養護者・家族に対する支援を行うことが必要である²⁵。

²¹ 久塚純一・石塚優・原清一編『高齢者福祉を問う』119頁（早稲田大学出版社、2009年）。

²² 小室豊允、前掲書（注5）598頁。

²³ 千葉喜久也・中里仁、前掲書（注19）189頁。

²⁴ 厚生労働統計協会『国民の福祉と介護の動向2012～2013』166頁（厚生統計協会、2012年）。

²⁵ 厚生労働省webサイト <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/boushi/060424/>

高齢者虐待防止法においても、養護者による高齢者虐待の予防・防止のため、市町村は養護者に対する相談、指導および助言、その他の必要な措置を講じるとした（第14条）。また、市町村は養護者に対する支援を適切に実施するために、これらの事務に専門的に従事する職員を確保するように努めなければならないと定めている（第15条）。

おわりに

高齢者虐待防止法の目標は、あくまでも高齢者を虐待という権利侵害から守り、尊厳を保持しながら安定した生活を送ることができるように支援することである²⁶。

しかし、こうした高齢者虐待の防止、養護者に対する支援などに関する施策を促進し、もって高齢者の権利利益の擁護に資することを目的とした、高齢者虐待防止法もいろいろ課題を抱えているのも事実である。

まず、家庭内での課題としては、まず、高齢者自身が引きこもり、社会的孤立によって制度の狭間にいる場合に、どのように支援していくことができるのか、という課題、第2に、介護保険法に基づく住宅サービスおよび介護施設サービスの利用契約は、高齢者が契約の対象者であるため、介護負担の重い家族と高齢者との意見が一致しないときに、介護専門職がいかに助言をするか、という課題、第3に、寝たきり高齢者の場合は、介護サービスを受けていなければ虐待が隠されたままとなるなどの課題である。

他方、介護施設内の課題としては、施設という密室での出来ことであるため立証が困難であること、被虐待者自身が認知症高齢者の場合は、家族などに意思表示ができず虐待が表面化しにくいという課題などもある²⁷。また、施設での虐待は、家族が、虐待の恐れがあると気づいても、確認できなかつたり、立入調査で裏付けがとれなかつたり、「物的証拠」がなければ問題とされない限界がある。とくに、心理的虐待は立証は困難であり、身体的虐待も性的虐待も、アザなどの「痕」が残っていない限り難しい、また、市町村により施設内での虐待が確認されても、都道府県は市町村と連携して立入調査をして、改善命令、事業停止・廃止命令などの権限をもつにとどまっている。一方、直接虐待を行った介護職員などへの処分は、高齢者虐待防止法の罰則規定にないため、施設側が決めている。したがって、家族側が納得のいく処分がなされない場合もあるという問題がある²⁸。

そもそも虐待が未然に防がれ、すべての高齢者が虐待のない平和で、安心して暮らせる豊かで幸福な社会を構築することは、最も望ましいことは言うまでもないことであろう。だが、そういえないのが現実社会である。本稿の冒頭でも指摘したように、高齢者虐待現象は減るところかむしろ増加しているのが現状である。とくに、養護者による高齢者に対する虐待は2006年度の12569件から2011年度の16599件と約76%も増加している。

²⁶ 厚生労働省webサイト <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/boushi/060424/>

²⁷ 福田志津枝・古橋エツ子編著『これからの高齢者福祉』12頁（ミネルヴァ書房、2009年）。

²⁸ 古橋エツ子「高齢者虐待防止への諸外国の取り組みと課題」法研『週刊社会保障』NO2396、50頁（法研、2006年）。

朝日新聞と日本高齢者虐待防止学会による高齢者虐待に関する自治体調査²⁹によると、協力者がなく、経済的にも困窮し、追い込まれていく、そして高齢者を家庭で介護する人が虐待に至るまでの姿が明らかになった。家庭で高齢者日常的に介護する中で虐待に至った人のうち、6割を超える人は協力者のないまま一人で介護にあたっており、自治体の介護者支援が行き届いていなかった³⁰（朝日新聞2013年4月7日（日））。

集計によると、家庭で高齢者を虐待した人の約7割が男性で、息子が4割強で最も多く、娘と夫が各約2割だった。4、50代がほぼ同数で合わせると半数になった。老老介護とみられる7、80代が計約2割あった。

介護の負担が虐待の結びつく要因となることも浮き彫りになっていた。虐待に至ったケースでは、虐待した相手を介護した人が約7割を占め、このうち主な介護者だった人の6割強が介護の協力者がおらず、7割以上が介護疲労を訴えていた。家庭で高齢者を虐待した人の全体でみると、生活保護受給、住民税の非課税といった経済的困窮³¹がうかがわれるケースが半数に上った。50代以下に限ると、虐待した人のほぼ半数は無職で、正規雇用は1割強にとどまっていた。しかし、介護支援に乗り出す自治体もあるが、まだ少ないのが現状だ。分析した津村智恵子・甲南女子大学教授は「経済面で親に依存する息子らの孤立化を防ぐ必要がある。介護の悩みに応じる相談や、介護によって職を失うことがないように就労支援などが欠かせない」と指摘した。

高齢者虐待防止において最も重要なのは、虐待を未然に防ぐことである。高齢者虐待は、家族間の不和や介護負担が背景にあることが多いので、背景要因をアセスメントし、虐待者（養護者）に対しても相談援助や介護負担の軽減といった支援が必要である³²。そのためには、家庭内における権利意識の啓発、認知症等に対する正しい理解や介護知識の周知などのほか、介護保険制度等の利用促進などによる養護者の負担軽減策などを進める必要があり、高齢者と養護者に対して支援が行える、支える地域づくりなど、高齢者虐待を未然に防ぐための取り組みをもっと積極的に展開する必要があると思われる。

²⁹ この調査は、東京23区、道府県庁所在市、政令指定市の区の229市区を対象に、2013年2～3月に調査委、人口比に応じ、2011年度中に虐待と判断した事例を抽出してもらい、177市区から934件が提供された。

³⁰ 虐待防止の取り組みについては、225市区から回答を得ているが、6割強の市区が家庭で高齢者介護をする人や世話をする人へのカウンセリング「必要」としながら、実施していた市区は全体の3割弱だった。

³¹ 「特徴的なのは、経済的な苦境であった。虐待をしていた人の就労状況をみると、無職が最も多く、6割を占めた。世代別でみても、「就労なし」は30代までの59.4%、40～50代の57.6%に上り、働き盛りの世代でも高い割合だった。男女別では、男性は「就労あり」が3割にとどまり、女性より低かった。就労がない人のうち9割近くが虐待相手の高齢者と同居していた。虐待した人と虐待相手が夫婦である場合を除いて収入面の依存状況をみると、虐待した息子や娘らが虐待相手の年金に依存しているケースが4割近くを占めた。年金以外の収入や資産に依存するケースも1割を超え、併せて半数が虐待相手に収入を頼っていた。中でも息子は6割近くが依存していた。」朝日新聞2013年10月1日

³² 直井道子・中野いく子・和気純子編『高齢者福祉の世界』197頁（有斐閣アルマ、2008年）。