

「高齢者虐待防止法の概要及び 施行上の留意点」

淑徳大学総合福祉学部・大学院総合福祉研究科

教授 多々良紀夫

平成19年2月6日(火)12:35 - 13:50

第1部

「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」の概要

第163回特別国会において高齢者虐待防止法が成立に至った過程

- 衆議院議案受理年月日－平成17年10月26日
- 衆議院審議終了年月日/衆議院審査結果－
平成17年10月28日/可決
- 参議院予備審査議案受理年月日－
- 平成17年10月27日
- 参議院議案受理年月日－平成17年10月28日
- 参議院審査終了年月日/参議院審査結果－
平成17年11月1日/可決
- 公布年月日/法律番号－平成17年11月9日/124
- 施行期日－平成18年4月1日

本法律の特徴－1

- 本法律には3つの目的がある。1. 虐待の防止、2. 被虐待者の保護、および3. 養護者への支援。この3番目の目的をして、この法律が「福祉の法律」であると言われるゆえんである。
- 「養護者による高齢者虐待」「養介護施設従事者による高齢者虐待」および「養介護事業業務の従事者による高齢者虐待」(第2条5項)の3種類の高齢者虐待をカバーしている法律はまれである。

本法律の特徴－2

- 行政(全国実態調査の実施)と立法(調査結果を法律に反映)の連携は、世界でもめずらしい(例「虐待の定義」「養護者の支援」「被虐待者が危険な状態の場合の通報義務」等)。
- 児童虐待防止法の成立(2000年)から高齢者虐待防止法の施行(2006年)までわずか6年しか要しなかったと言うことは、世界で類がない。アメリカは18年を要した。
- 「家族暴力対応先進国」と本法律で、日本は「高齢者虐待対応先進国」の仲間入りを果たした。

高齢者虐待防止法の構成

6章30条及び附則3項から成り立っている一

第1章 総則一用語の定義、国、地方公共団体、国民、専門職等の責務(第5条まで)。

第2章 養護者による高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等(第18条まで)。

第3章 養介護施設従業者等による高齢者虐待の防止等(第25条まで)。

第4章 雑則一調査研究、財産上の不当取引、成年後見制度の利用促進に関する事項(第28条まで)。

第5章 罰則一委託受負者の守秘義務違反及びその他の不適切な行為(第30条まで)。

第6章 その他一施行期日及び検討事項(附則第3項まで)

本法律が対象とする高齡者虐待は、 以下の3つのタイプである

- 養護者による高齡者虐待(第2条第4項)。
- 養介護施設従事者による施設入所者及び施設利用者の高齡者虐待(第2条第5項第1号)。
- 養介護事業業務の従事者によるサービス利用者の高齡者虐待(第2条第5項第2号)。

本法律の目的、用語及び虐待の定義－1

法律の目的

- 「...高齢者の尊厳の保持にとって高齢者に対する虐待を防止することが極めて重要であること等にかんがみ... 高齢者虐待の防止、(被虐待者の保護及び)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 ...」(第1条)。

用語の定義

- 高齢者とは、「65歳以上の者をいう」(第2条第1項)。

本法律の目的、用語及び虐待の定義－2

用語の定義(続)

- 養護者とは、「高齡者を現に養護する者で...養介護施設従事者等...以外のものをいう」(第2条第2項)。
- 高齡者虐待とは、「養護者による高齡者虐待及び養介護施設従事者等による高齡者虐待をいう」(第2条第3項)。
- 「養介護施設従事者等による高齡者虐待」は、養介護事業業務の従事者による虐待も含む(第2条第5項)。
- 本法律は以下の5種類の高齡者虐待を対象にしている
 - －(1)身体的虐待(2)世話の放任(3)心理的虐待
 - (4)性的虐待及び(5)経済的虐待(第2条第4項)。

本法律の目的、用語及び虐待の定義－3

「養護者による高齢者虐待」とは、養護者がその養護する高齢者について行う以下の行為をいう(第2条第4項)。

- 「高齢者の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴力を加えること」(身体的虐待)。
- 「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身体的虐待、心理的虐待、又は性的虐待と同様の行為の放置等養護を著しく怠ること」(介護・世話の放棄・放任又はネグレクト)。
- 「高齢者に対する著しい暴言又は著しく拒絶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行うこと」(心理的虐待)。
- 「高齢者にわいせつな行為をすること又は高齢者をしてわいせつな行為をさせること」(性的虐待)。
- 「養護者又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当該高齢者から不当に財産上の利益を得ること」(経済的虐待)。

本法律の目的、用語及び虐待の定義－4

養介護施設とは(第2条第5項(1))

- 老人福祉施設
- 有料老人ホーム
- 地域密着型介護老人福祉施設
- 介護老人福祉施設
- 介護老人保健施設
- 介護療養型医療施設
- 地域包括支援センター

本法律は、上記のいずれかの施設の従事者が、施設の入所者や利用者に行う虐待行為(第2条第5項(1))を「高齢者虐待」と規定している。この虐待の定義は、第2条第4項の定義と同じと考えてよい。

本法律の目的、用語及び虐待の定義－5

養介護事業とは(第2条第5項(2))

- 老人居宅生活支援事業
- 居宅サービス事業
- 地域密着型サービス事業
- 居宅介護支援事業
- 介護予防サービス事業
- 地域密着型介護予防サービス事業
- 介護予防支援事業

本法律は、上記の事業の業務の従事者が、事業からサービスを受ける高齢者に行う虐待行為(第2条第5項(1))を高齢者虐待と定めている。この虐待の定義は第2条第4項の定義と同じと考えてよい。

虐待の発見は「通報」と「届出」にたよることになっている。

全ての高齢者虐待についての「早期発見努力義務者」

- 「養介護施設、病院、保健所その他高齢者の福祉に業務上関係のある団体及び養介護施設従事者等、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」(第5条第1項)。

養護者による高齢者虐待の通報の規定

- 「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、当該高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じている場合は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない...」(第7条第1項)。
- 上で定める場合のほか、「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、速やかに、これを市町村に通報するよう努めなければならない...」(第7条第2項)。

養介護施設従事者及び養介護事業業務の 従事者の通報の規定 - 1

- 養介護施設従事者等は、「養介護施設従事者又は養介護事業業務の従事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は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない...」(第21条第1項)。

本法律は、養介護施設従事者及び養介護事業業務の従事者が、「同僚」に虐待されたと思われる高齢者を発見した場合に通報義務を発生させていることに注意。

養介護施設従事者及び養介護事業業務 の従事者の通報の規定 - 2

- 上で定める場合のほか、「養介護施設従事者等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、当該高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じている場合は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない...」(第21条第2項)。
- 上の2項で定める場合のほか、「養介護施設従事者等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、速やかにこれを市町村に通報するよう努めなければならない...」(第21条第3項)。

養介護施設従事者又は養介護事業業務の従事者による高齢者虐待を受けた者の届出に関する規定

- 「養介護施設従事者又は養介護事業業務の従事者による高齢者虐待を受けた高齢者は、その旨を市町村に届け出ることができる…」
(第21条第4項)。
- 加えて、法律は、市町村に、通報及び届出の窓口となる部局を市民に周知させることを義務づけている(第21条第5項)。

注：養護者による虐待を受けた高齢者も市町村にその旨を届け出ることができるが、法律には第21条第4項のような規定はない。

市町村による通報受理後の措置に関する規定

市町村による通報受理後の措置－1

法律は市町村に以下のことを義務づけている。

(第9条第1項)

- 高齢者/被虐待者の安全の確認。
- 通報又は届出に係る事実の確認。
- 「高齢者虐待対応協力者」と虐待への対応についての協議。

その他、必要であれば、「老人短期入所施設」等への入所、又は「居室」の確保を行うものとする(第9条第2項)。

市町村による通報受理後の措置ー2

本法律は、市町村に、必要に応じて、以下のことができる権限を与えている。

- 立入調査(第11条第1項)。
- 警察署長に対する援助要請(第12条第1項)。
- 高齢者との面会の制限(第13条)。

警察署長は、援助の求めを受けた場合は、高齢者の生命又は身体の安全を確保するため必要と認めるときは、「速やかに所属の警察官に警察官職務執行法、その他の法令の定める措置を講じさせるよう努めなければならない」(第12条第3項)と法律は定めている。

養護者に対する支援

本法律は、市町村に養護者の支援を以下のような形で行うよう義務づけている。

- 「養護者の負担の軽減のため、養護者に対する相談、指導及び助言、その他必要な措置を講ずる…」(第14条第1項)。
- 「…緊急の必要があると認める場合に、高齢者が短期間養護を受けるために必要となる居室を確保する…」(第14条第2項)。

注：第6条は、養護者に虐待された高齢者の保護のために「相談、指導及び助言」を市町村が行うよう定めた。

養護者に対する「相談、指導及び助言、その他必要な措置を講ずる」者は、以下のオフィスにいる筈...

- 地域包括支援センター
- 市区町村の介護保険担当部署
- 市区町村の高齢者福祉担当部署

養護者への具体的な支援の内容...

- ・ショート・ステイ・サービス
- ・アダルト・デイケア
- ・生活保護
- ・介護講習会
- ・介護者支援グループ
- ・成年後見制度
- ・カウンセリング
- ・居宅の申請
- ・介護保険サービス
- ・アメリカの話(NFCSP)

高齢者虐待対応措置に関する 事務の委託ー1

市町村は、高齢者虐待対応協力者の中から
適当と認められるものに、以下の措置の事務の
一部又は全てを委託することができる(第17条第
1項)。

- 相談、指導及び助言
- 通報又は届出の受理
- 高齢者の安全の確保
- 通報又は届出に係る事実確認
- 養護者の負担の軽減のための措置

高齢者虐待対応措置に関する 事務の委託ー2

上の規定に従って委託を受けた高齢者虐待対応協力者若しくは、その役員若しくは職員は、「正当な理由なしに、その委託を受けた事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない...」
(第17条第2項)。

養護者による高齢者虐待に対応するための 市町村の体制づくりと市民への周知

市町村の具体的な義務は以下のことを含む。

- 専門的に従事する職員の確保(第15条)。
- 連携協力体制の整備(第16条)。
- 高齢者虐待対応体制の市民に対する周知(第18条)。

養介護施設従事者及び養介護事業業務 の従事者による高齢者虐待と対応ー1

養介護施設設置者及び養介護事業者が行う高齢 者虐待防止等の措置(第20条)。

- 従事者の研修の実施。
- 入所者、サービス利用者、及びそれらの者の家族からの苦情の処理の体制の整備。
- その他の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を講ずる。

養介護施設従事者及び養介護事業業務の従事者による高齢者虐待と対応ー2

- 本法律は、養介護施設従事者等が高齢者虐待の通報をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを受けないことを保証している(第21条第7項)。
- 最後に、本法律は、市町村に対して、養介護施設従事者等による高齢者虐待の通報と届出に関する事項を都道府県に報告する義務を課している(第22条第1項)。

養介護施設従事者及び養介護事業業務の従事者による高齢者虐待と対応ー3

通報届出及び報告受理後の措置

- 「市町村長又は都道府県知事は養介護施設等の業務の適正な運営を確保するために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こと...」(第24条)。
- 「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があった場合にとった措置、虐待の状況、その他、厚生労働省令で定める事項を公表する」ことを義務づけられている(第25条)。

国、地方公共団体、及び国民の責務 - 1

国及び地方公共団体の責務

- 「関係省庁相互間、その他関係機関及び民間団体との間の連携の強化、民間団体の支援、その他必要な体制の整備に努めなければならない」(第3条第1項)。
- 「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必要な措置を講ずるよう努めなければならない」(第3条第2項)。
- 「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等について必要な広報、その他の啓発活動を行うものとする」(第3条第3項)。

国、地方公共団体、及び国民の責務 - 2

国民の責務

- 「国民は、高齢者虐待の防止、養護者の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高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等のための施策に協力するよう努めなければならない」(第4条)。

高齢者の福祉に職務上関係のある者の責務

- 上の者は「国及び地方公共団体が講ずる高齢者虐待の防止のための啓発活動及び高齢者虐待を受けた高齢者の保護のための施策に協力するよう努めなければならない...」(第5条第2項)。

雑則－1

- ・調査研究－国は高齢者虐待に関する調査・研究をする

雑則－2

- ・財産上の不当取引による被害の防止等

雑則－3

- ・成年後見制度の利用促進

その他

1. 施行期日 平成18年4月1日

2. 検討事項

- ・障害者の虐待の防止の措置
- ・3年後に法律を見なおす

第2部

高齢者虐待防止法の施行上の 留意点について

1. 虐待の定義

- ・米国高齢者虐待問題研究所(NCEA)の定義が基になっている。但し、Self-neglectを除く。
- ・医療経済研究機構が行った全国調査の定義とも殆んど同じ。
- ・虐待の定義及びサインを学習すること。

2. 虐待の早期発見と通報の規定

- ・第5条
- ・第7条第2項
- ・第21条第1項
- ・第21条第2 - 3項

3. 被虐待者の届出

・第21条第4 - 5項

4. 本法律の問題点(1)

- 虐待の発見時における虐待の深刻度の評価をどうするのか。
- 「当該高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じている場合」の判断の基準はなにか(第7条第1項)。

5. 本法律の問題点(2)

- 「通報又は届出に係る事実の確認」をどう行うのか(第9条第1項)。
- 事実の確認の基準は何か、どのような証拠を誰から/何処で集めるのか。
- 事実確認の調査・立入り調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものではない(第11条第3項)。

6. 本法律の問題点(3)

- 事実確認の結果を何にどうつなげるのか。
- 事実確認の調査の結果をどう処理するのか。
アメリカの場合は - (1)虐待は発生した(Substantiated)、
(2)虐待は発生しなかった(Not Substantiated /Unsubstantiated)、(3)虐待は発生したように思えるが、確認ができない(Indicated but not able to substantiate)の3つの選択肢がある。
- サービス提供の基準は何か(アメリカの場合は、Substantiated のみがサービスにつながる州が多い)。

7. 市町村は、(高齢者虐待)連携協力体制の整備を、老人介護支援センター、地域包括支援センター、その他の関係機関、及び民間団体等と協力して行わなくてはならない(第16条)。この「体制」は、本法律の運営上の成果にとって大変重要な意味を持つのである。

8. 施設内虐待及び養介護事業業務の従事者による虐待の通報義務に関する知識は、看護・福祉専門職にとって重要である(第21条第1 3項)。

以上