

高齢者虐待防止法施行後の高齢者虐待事例への対応状況に関する調査

【研究要旨】

I 目的

平成 18 年 4 月に施行された「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」においては、高齢者虐待発見の際の市町村への通報義務が規定されたことに加え、市町村に対し、虐待の防止、被虐待者の安全確保および養護者に対する支援という包括的な対応を求めるなど、高齢者の権利擁護のために大きな役割が期待されている。

また、介護保険法改正に基づき新しく設置されることとなった地域包括支援センターは、地域における高齢者の介護予防や包括的マネジメントといった役割を担う一方、高齢者虐待防止への取組みを含めた総合相談・支援への対応が重要な役割として位置づけられている。

こうした背景に基づき、本調査研究は高齢者虐待防止法施行後における高齢者虐待事例への対応に向けた市区町村の体制整備の進捗状況や現場での具体的な対応状況を把握し、改正介護保険法や高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（以下「法」とする）施行後の地域包括支援システムの効果的なあり方を検討する際の基礎資料を作成することを目的とした。

II 方法

本調査研究はアンケート調査とヒアリング調査から構成される。アンケート調査では、市区町村における体制整備への取組みや高齢者虐待への対応状況について把握した。ヒアリング調査では、アンケート調査では把握しきれない、各市区町村における虐待対応の組織体制の違いや具体的な取組み、個別事例における具体的な問題点や対応の工夫などについて把握した。

1. アンケート調査

対象は、全国の市区町村 1,840 箇所（平成 18 年 10 月）である。調査票は郵送で配布・回収した。記入者は、各市区町村において、高齢者虐待に関する対応を担当している部署の職員とした。主な調査内容は a) 法施行後の市区町村の取組み状況、b) 地域包括支援センターの設置状況、委託状況、c) 役所・役場と外部機関の役割分担、d) 高齢者虐待に対応するチーム・ネットワーク、e) 平成 18 年 4 月 1 日から 9 月 30 日の期間に新たに受理した家庭内の高齢者虐待の相談・通報件数と対応の状況、および f) 高齢者虐待への対応の困難度であった。平成 18 年 12 月 11 日～12 月 22 日を調査期間とした。ただし回収状況を考慮して平成 19 年 1 月 11 日到着分までを集計対象とした。

2. ヒアリング調査

対象は、市区町村において高齢者虐待に関する対応を担当している職員である。検討委員会からの依頼等により、計 4 箇所の市区町村からヒアリング調査への協力が得られた。対象の選定にあたっては、特徴的な活動を行っている自治体や、大規模な自治体と比較的小規模な自治体の両方を含めることなどを考慮した。主な調査内容は a) 高齢者虐待に対応する組織内の体制、b) 各市区町村での高齢者虐待に対する具体的な取組み・工夫、および c) 個別事例への対応における問題点、対応の工夫であった。平成 18 年 10 月から 11 月にかけて実施した。

Ⅲ 結果

1. 回収状況

アンケート調査票を配布した 1840 市区町村のうち、1096 市区町村（回収率 59.6%）から回答が得られた。

2. 高齢者虐待の件数

1) 高齢者虐待と思われる相談・通報件数

相談・通報件数の有効回答が得られた 1,082 の市区町村において、平成 18 年 4 月 1 日～9 月 30 日の期間に新たに受理した「家庭内での高齢者虐待事例」に関わる相談・通報件数は合計 7,804 件（平均 7.2, 中央値 2）であった。

最大ではひとつの市区町村に 335 件の相談・通報があった一方で、0 件という市区町村も全体の 28.2%を占め、2 件以下の市区町村が全体の 52.7%に至った。市区町村によって相談・通報の件数には幅があった。

なお、平成 15 年度に医療経済研究機構が実施した「家庭内における高齢者虐待に関する調査」において、過去 1 年間（平成 14 年 11 月 1 日～平成 15 年 10 月 31 日）に高齢者虐待を主たる原因とする相談件数を調べている。その結果、2,551 市区町村（回収率 80.1%）の合計で相談は 6,062 件であった。相談が 0 件であった市区町村は 1,249 箇所（48.2%）であった。

平成 15 年度調査に比べて、本調査では 1 件以上の相談があった市区町村の割合が高くなっているが、市区町村の取組み以外にこの割合が高くなる背景として次のような事項が考えられるため、数値の比較においては注意を要する。

- ・平成 18 年度では対象市区町村の数が減少し、特に市町村合併等で規模の小さい自治体が減少した
- ・本調査では規模の小さい自治体からの回収率が低く、平成 15 年度調査に比べて規模の大きい自治体に偏っている

2) 高齢者虐待と思われる相談・通報件数のうち、虐待と判断した件数

高齢者虐待と思われる相談・通報件数が 1 件以上あった 770 市区町村において、相談・通報のうち虐待と判断した件数は 4,870 件（平均 6.3, 中央値 2）だった。

最大ではひとつの市区町村で 213 件が虐待と判断される一方、0 件の市区町村が 18.6%あり、2 件以下の市区町村が 51.5%となった。相談・通報と同様に、市区町村によって虐待と判断される件数には幅があった。

3) 事実確認の状況

虐待と判断した事例の事実確認の方法は、訪問によるものが 68.0%と最も高く、次いで関係者からの情報収集のみによる事実確認が 28.5%であった。立入調査による事実確認は 2.8%（124 件）であった。この立入調査を実施した事例のうち、警察が同行したのは 25.0%（31 件）であった。

4) 事実確認後の状況

①被虐待者の保護と虐待者の分離

虐待と判断した事例が 1 件以上あった 627 市区町村において、事実確認後の状況をみた。被虐待者の保護と虐待者との分離を行った事例は 1,271 件であり、69.4%の市区町村が分離を 1 件以上行っていた。

分離の仕方（最初の対応）をみると、契約による介護保険サービスの利用が最も多く、1,271 件のうち 34.2%であった。次いで医療機関への一時入院が 17.5%、緊急一時保護が 12.4%、「やむを得ない事由等による措置」が 12.2%であった。「市町村独自事業により一時保護」は 4.9%であった。

やむを得ない事由等による措置による分離が行われた事例（154 件）のうち、「面会の制限あり」は 17.5%（27 件）であった。分離における市区町村での措置の割合は高くはなく、また、措置を実施している市区町村でも実効性のある面会制限を実施しているところは現状では多くはないと考えられた。

- ・平成 15 年度調査では、調査に回答した 2,587 市区町村において、過去 1 年間における高齢者虐待を理由とした「やむを得ない事由等による措置」が合計 225 件であった。ただし上述の相談件数 6,062 件は相談件数について回答した 2,551 市区町村での合計であり、母数となる市区町村数にずれがあるため、やむを得ない措置についての相談件数に占める正確な割合は得られていない。
- ・本調査で得られた「やむを得ない事由等による措置」による分離は 154 件であるが、調査の対象としている期間が異なり（平成 15 年度：1 年間、平成 18 年度：半年間）、また相談から分離に至るまでの期間も不明であることから、件数の比較には注意を要する。また平成 15 年度と同様、相談・通報 7,804 件に占める正確な割合は得られない。

②分離していない事例

虐待と判断した事例の中で、分離が行われていない事例への対応では「見守り（観察のみ）」が 1,117 件と最も多く、次いで「見守りと予防的支援」が 895 件、「養護者支援」が 721 件であった。

5) 成年後見制度、地域福祉権利擁護事業の利用

虐待と判断した事例の中で成年後見制度の利用があったのは 108 件、地域福祉権利擁護事業の利用は 87 件であった。

2. 市区町村の取組み

1,096 市区町村において、高齢者虐待の対応の相談窓口となる部局の設置は 89.4%の市区町村が調査時点で実施しており、設置率は高かった。

以下の整備や関係者への周知・研修といった取組みは、法施行後に実施あるいは平成 18 年度内に実施予定という回答が多く、法施行が契機となって進められていることが示された。

- ・独自の高齢者虐待対応のマニュアル、業務指針、対応フロー図等の作成（法施行後に実施 12.7%、平成 18 年度内に実施予定 26.9%）
- ・法に定める「警察署長に対する援助要請等」に関する警察署担当者との協議（21.1%、18.1%）
- ・講演会や市報等で住民への高齢者虐待に関する啓発活動（25.9%、16.5%）
- ・地域包括支援センター等の関係者への高齢者虐待に関する研修（32.4%、12.6%）
- ・居宅介護サービス事業者に法について周知（34.4%、17.4%）
- ・介護保険施設に法について周知（29.1%、16.1%）

平成 18 年度内に実施予定がないものは、「ネットワークの構築への取組み」（47.3%～64.0%）や、「外部の関係機関との連携」（48.8%～54.9%）に関する取組み等で割合が高くなる傾向があった。とりわけ、「成年後見制度の市区町村長申立が円滑にできるように役所・役場内の体制強化」（43.4%）や「老人福祉法の規定による『措置のための居室確保』のための関係機関との調整」（48.8%）については、いざという時にこれらの体制が整っていないと事例への対応がより難しくなることから、今後の整備課題として重要度が高いと思われる。

ヒアリングを行った 4 か所の市区町村においても、法施行を契機に従来の対応体制から切り替えが行われる中で、ネットワークや関係機関との連携も、試行錯誤を経ながら引き継いでいる市区町村の状況がうかがえた。

チーム・ネットワークには、(1) 具体的な事例が発生したときに対応するためのものと、(2) 事例の積み重ねを元に共通となる指針を形成したり、地域における住民・関係者のスキルアップを図ったりするものとの二つがあり、双方共に機能することが重要とされている。本調査において法施行を契機に各市区町村で実施が進められていた周知・研修・啓発活動は、後者のチーム・ネットワーク活動に該当するものと考えられる。したがって今後より重点的に課題となるのは、具体的な対応にあたるチーム・ネットワークの形成、及び対応を円滑に行うための制度の整備になると推測される。

3. 困難度

1) 市区町村における困難度の状況

1,096 市区町村において、高齢者虐待に関する対策等における困難度を尋ねた。

「大変困難である」という回答が比較的少なかったのは、住民ネットワークの構築や関係機関との連携など、外部資源の活用の領域であった（3.6%～20.2%）。

市区町村長による成年後見制度利用開始の審判の手続きは「大変困難である」とする市区町村が 23.4%であった。成年後見制度の申し立て体制強化への取組み状況別にみると、取組みが早くから実施されている市区町村では手続きが「大変困難である」とする割合が低かった。こうした制度運営に関連する領域では、体制整備を進めることにより、現場での対応上の困難度を改善することが可能と考えられる。

虐待かどうか・事例の緊急性・立入調査の必要性といった、市区町村の判断については「大変困難である」とする市区町村が多かった（27.5%～47.0%）。市区町村において判断の目安になるものなど、チーム対応を基本ルールとした何らかの指針を出すことが急務の課題と思われる。

例えば、介入側の養護者に対する感情移入が強く虐待という判断に踏み切れないなどの問題に対して、こうした判断指針の共有や判断をチェックする仕組み等が有効となる可能性がある。

立入調査の実行や、具体的な事例対応に関しては「大変困難である」とする市区町村の割合が高かった（45.4%～72.5%）。中でも、被虐待者と養護者の関係が共依存になっている場合の対応は「大変困難である」の割合が 72.5%に至っており、共依存の事例への対応の仕方やネットワークの組み方は今後検討すべき早急の課題と思われる。

また立入調査の実行や、やむを得ない措置等による家族の分離後の対応の困難度は、それぞれの対応経験（半年間の立入調査事例や分離事例）の有無による差は認められ

なかった。これらの対応は、市区町村において経験が積まれてもなお残る困難な領域であることが示された。

2) 市区町村の体制整備状況と困難度

次のような指標を用いて、市区町村の体制整備状況による困難度の違いを検討した。

①取組み 14 項目の各選択肢（1～4 点）を合計し、体制整備の進捗状況を表す指標として用いた。得点が小さいほど取組みが早かったことを示す。この指標を用い、全 14 項目に回答があった 1,019 市区町村を、取組みが比較的早かった 174 市区町村（14～32 点, 17.1%）、中間の 590 市区町村（33～47 点, 57.9%）、および比較的遅かった 255 市区町村（48～56 点, 25.0%）の 3 群に分けた。

②困難度 13 項目の各選択肢（1～3 点）を合計し、全般的な困難度を表す指標として用いた。得点が小さいほど全般的に困難度が高い市区町村であるとみなす。

以上の指標を用いて検討した結果、取組みが比較的早かった市区町村は、中間の市区町村や比較的遅かった市区町村に比べて、全般的な困難度は低かった。

とくに以下のような市区町村における判断や分離後の対応で、比較的早かった市区町村で比較的遅かった市区町村よりも「大変困難である」の割合が下がった。

- ・虐待かどうかの判断（差分 25.2 ポイント）
- ・やむを得ない措置等による家族の分離後の対応（22.7 ポイント）
- ・市区町村長による成年後見制度利用開始の審判請求の手続き（19.5 ポイント）
- ・事例の緊急性の判断（19.5 ポイント）

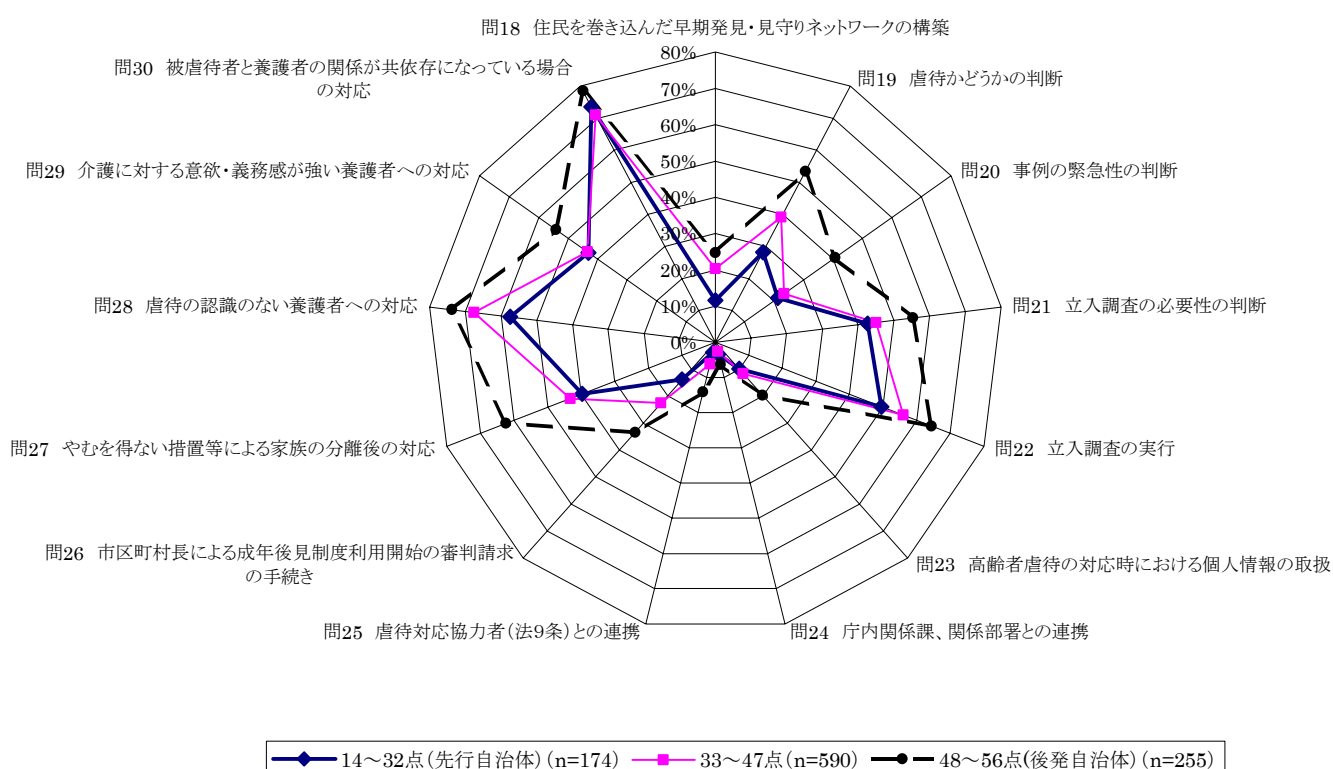
市区町村における判断や分離後の対応は、自治体において対応や実績が積み重ねられ指針が共有されるような段階に至れば、難しさがある程度克服されると考えられる。しかし、前述のように全国ではまだ困難とする市区町村が少なくない。取組みを新しく始めた自治体では、判断・対応そのものだけでなく、判断・対応に関する協議の進め方で苦慮していることが推測される。協議の進め方の詳細を示す指針等が有用と思われるが、そうした指針作成のためには先行自治体の知見をより収集し、普遍化に向けて検討する必要がある。

市区町村長による成年後見制度利用開始の審判請求の手続きは、成年後見制度の申し立て体制強化への取組みをはじめとした体制面でのバックアップがあれば、困難度が一定程度は緩和されることが推察される。

被虐待者と養護者の関係が共依存の関係になっている場合の対応は、取組みが比較的早かった市区町村と比較的遅かった市区町村との間で、「大変困難である」と回答した割合の差が 4.9 ポイントであった。共依存の事例への対応は、市区町村の体制整備が進んだ状況においても課題として残る領域であり、何らかの形で市区町村を支援する体制や方策が必要であることを強く示唆している。

なお取組みが比較的早かった自治体には、高齢者人口が大きく、市や特別区や政令指定都市といったところが多いという特徴があった。また 1 市区町村あたりの家庭内での高齢者虐待事例と思われる相談・通報の件数が多く、虐待と判断した件数も多かった。

図表1 体制整備状況別 「大変困難である」の割合



4. 今後の調査研究に向けた検討課題

調査の結果、市区町村における高齢者虐待関連の窓口の設置は広く実施されており、いくつかの取組みについても法施行を契機に実施が進められていることが示された。この点では、高齢者虐待防止法の制定・施行は、取組みの推進に一定の意義があったと評価できるものと考えられる。しかし、現状において、市区町村における判断や対応の中には困難な領域もあった。とくに体制整備の状況に関わらず困難な課題については、支援方策の検討が必要である。

また今回の調査では、早くから取組みを行い体制整備が進んでいる市区町村には大規模な自治体が多く、小規模な自治体において体制整備の状況が比較的后進となっていた。この背景には(1) 従来の体制でカバーできると考えられている、(2) 体制整備の必要性は認識されているが小規模であるために人員の確保が困難であり、同時に高齢者虐待の専門知識や対応技術をもった職員の確保が困難、(3) 実際には体制が機能しているが本調査のような形では数値としてあがってこない、等が考えられるものの明らかではない。今後は、小規模でかつ体制整備が進んでいる自治体の実態をより詳細に精査する等の方法により、職員のスキル向上のための支援等を含む、体制整備を進める方策について検討する必要がある。

なお、平成18年4月から施行された改正介護保険法により設置されている地域包括支援センターについては、今回の調査で把握の対象とすることを試みたが、平成18年度の本調査結果に基づいて評価することは難しい。同センターは高齢者虐待防止の機能と共に、包括的・継続的なマネジメント等の機能も担っていることから、今後はどのようにこれらの機能を果たしているかを検証していくことが必要である。