

高齢者虐待対応に影響を与える地域包括支援センターと 市区町村の関係性

春 名 苗
寺 本 珠眞美

高齢者虐待のケースには、市区町村が責任を持ち、地域包括支援センターと連携して対応することになっている。だが、実際には、市区町村がイニシアティブをとって高齢者虐待対応を積極的に行うところ、対応を地域包括支援センターにほぼ任せているところに分かれている。

各11市区町村に1カ所の地域包括支援センターに聞き取り調査を行い、実態を明らかにした。その結果、虐待の対応の会議の開催については、随時行うところと、定例で行うところに分かれた。また、見守り支援については、計画を立ててフォローアップするところと、地域包括支援センターに見守りを任せているところにわかれた。会議開催と見守り支援等の特徴で類型化し、高齢者虐待の会議開催を随時行い、見守り支援の計画を立てる「随時・戦略型」が進むべき方向であると明らかにした。

キーワード：高齢者虐待、地域包括支援センター、市区町村

Local governments are supposed to take responsibilities for the cooperation with community general support centers in cases of elder abuse. Some local governments, in fact, take initiatives for facing elder abuses, but some rely completely on community general support centers.

Hearing investigations, conducted at eleven community general support centers in nine distinct municipalities for understanding the current situations, have revealed the followings: (i) Some local governments hold countermeasure meetings at any time if required and others do on a regular basis. (ii) Some follow-up watch support according to the plan and others rely mostly on the community general support centers for the implementation of watch support.

In the classification by the mode of meetings and watch supports, "anytime and strategic" type, where the meeting is held at any time and the watch support is conducted according to the plan, is desired for the future direction.

Key words : elder abuse, community general support centers, local governments

1. 問題と目的

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」（以後、高齢者虐待防止法）が成立し、2006年4月より施行となった。また同時期に2006年の介護保険制度改正に伴い、地域包括支援センターが設置された。その機能の中には、高齢者の権利擁護業務として、高齢者虐待の早期発見・介入・予防等が位置付けられた。

2006年の「地域包括支援センターの設置運営について」の通知では、以下のようにになっている。

「権利擁護業務は、地域の住民や民生委員、介護支援専門員などの支援だけでは十分に問題が解決できない、適切なサービス等につながる方法が見つからない等の困難な状況にある高齢者が、地域において、安心して尊厳のある生活を行うことができるよう、専門的・継続的な視点からの支援を行うものである（法第115条の45第1項第4号）。

業務の内容としては、成年後見制度の活用促進、老人福祉施設等への措置の支援、高齢者虐待への

対応、困難事例への対応、消費者被害の防止に関する諸制度を活用し、高齢者の生活の維持を図るものである」

高齢者虐待への取り組みに関しては、法施行の前から地域包括支援センターの前身である在宅介護支援センターに「困難ケース」として持ち込まれ、高齢者相談係など、行政が対応していたところもあった（小宮山・永野、2008）。法の施行後は、高齢者虐待の保護や支援については、地域包括支援センター等との連携のもとに市区町村が第一義的に責任を持つ役割を担うことが規定された。

高齢者虐待に関する市区町村の責務としては、以下のことがあげられている。①高齢者や養護者に対する相談、指導、助言（第6条）、②通報を受けた場合、速やかな高齢者の安全確認、通報等に係る事実確認、高齢者虐待対応協力者と対応について協議（第9条第1項）、③老人福祉法に規定する措置及びそのための居室の確保、成年後見制度利用開始に関する審判の請求（第9条第2項、第10条）、④立入調査の実施（第11条）、⑤立入調査の際の警察署長に対する援助要請（第12条）、⑥老人福祉法に規定する措置が採られた高齢者に対する養護者の面会の制限（第13条）、⑦養護者に対する負担軽減のための相談、指導及び助言その他必要な措置（第14条）、⑧専門的に従事する職員の確保（第15条）、⑨関係機関、民間団体等との連携協力体制の整備（第16条）、⑩対応窓口、高齢者虐待対応協力者の名称の周知（第18条）

このように、市区町村が第一義的な責任をもち、地域包括支援センター等、関係機関との連携のもと、対応することが明確になった。しかし、地域包括支援センターの業務の実態については、責任主体の市区町村が地域包括支援センターに丸投げ委託をしているなどの問題を抱えていることが指摘されていた（全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議、2009.2）。

全国地域包括・在宅介護支援センター協議会（2008）からも、高齢者虐待の防止や街づくりに向けて活発な活動を展開する自治体と制度の円滑な運用をなかなか果たせないでいる自治体の格差が広がり、地域包括支援センターの設置運営に大きな違いとして表れていることが指摘されていた。

また、服部（2008）も、市区町村が地域包括支援センターに任せずに利用者の声をきくこと、虐待予防に取り組むことが重要であると述べていた。

日本社会福祉士会（2011）も、市区町村の虐待対応の体制整備状況や対応内容に格差があり、必ずしも確立したものになっていない状況を指摘している。

こうした状況の中、2012年4月に施行された改正介護保険法では、市区町村が地域包括ケアの核としての地域包括支援センターを機能強化することが打ち出された。

「地域包括支援センターの設置者は、包括的支援事業の効果的な実施のために、介護サービス事業者、医療機関、民生委員法に定める民生委員、高齢者の日常生活の支援に関する活動に携わるボランティアその他の関係者との連携に努めなければならないものとする」（介護保険法第115条46）
「市町村は、包括的支援事業の実施に係る方針を示して、当該包括支援事業を委託することができる」（介護保険法第115条の47）

この改正案では、地域連携が努力義務になったこと、委託型に対して、運営を任せっぱなしにならないように市区町村が委託先の地域包括支援センターに実施方針を示すことを義務とした。

このことによって、高齢者虐待のケースに関わる対応だけではなく、市区町村が地域包括支援センターの運営全般にも積極的にかわり強化していく責任が明確化されたといえる。虐待発見やその支援のためには、地域包括支援センターの持つネットワークの活用等が不可欠になってくるし、包括的に市区町村がバックアップ体制をとることが重要であろう。

そこで、高齢者虐待の対応をめぐり、市がイニシアティブをとり、地域包括支援センターとうまく連携がとれているのか、聞き取り調査を行い、その課題を明らかにする。

2. 地域包括支援センターの聞き取り調査

2014年11月から2015年2月まで、11か所の市区町村に対し、各市区町村に1か所の地域包括支援センター、つまり、11か所の地域包括支援セン

ターに聞き取りをした。聞き取りに応じてくれたのは11名の社会福祉士である。面接では相手の了解を取り録音させてもらうか、もしくはメモを取らせてもらった。調査時間は1か所につき60分から120分に及んだ。

倫理的配慮として、調査対象施設については、場所や個人が特定されないようにすること、学術的な目的以外に公表しないことを説明し、十分な理解と承諾を得てから実施した。

調査結果を、(1) 虐待対応会議の持ち方、(2) 見守り支援の計画、(3) 特徴による類型化、の3点によってまとめていきたい。

(1) 虐待対応会議の持ち方

市区町村で、虐待対応会議の持ち方として、虐待ケースが上がると、随時、会議をもち方針を話し合うところが10か所、虐待のケースがあっても、それは定例の月1回の会議まで待ってまとめて報告するというのが1か所であった。随時、会議が開かれてケースを検討しているところでは地域包括支援センターは市区町村が協力的であると感じていることがわかった。

「虐待ケースがあれば、随時、市に言って会議を開いてもらいます。虐待の対応としては、早い対応が必要になりますからね」

「何かあれば必ず動いてくれます。疑問があるときには言って解決しますからありがたいですよ。助かっています」

しかし、虐待の対応のための会議がケースに応じて開かれるのではなく、月1回の定例会議で行われているところは地域包括支援センターが対応に苦慮していることが明らかになった。

「定例会議まで虐待とは市が認定していないので、地域包括としては、虐待ケースとして動くのか、そうでないところで動くのかわからないです。誰の権限で動いたらいいのかと思いますし、会議開催まで不安ですよ」

「定例会議が行われても、事実確認をした人に詳しく聞こうともしない。時間も立っていると情報のずれもあるでしょう。明らかに危険性があるケースでも“夫婦の問題でしょ”というので、必死に危険だと訴えたこともありました」

虐待のケースは、すぐに対応しなければならない場合も多く、定例会議では対応ができないと思われる。また市区町村の担当者も現場に行って話を聞いたり、時系列的に情報を整理したりすることも必要になるだろう。直接得た情報で判断していなければ、ズレが生じることになる。その他、定例の会議での判断だけでなく、その判断の基準も明確にしてほしいとの要望があった。

「定例の会議で判断するとき、虐待対応マニュアルに沿って正確に判断してもらってまだ納得がいくけれど、感覚で、“虐待じゃないでしょ”といわれる。本人にも会っていないところで判断能力があるなしを判断したり。判断の基準を明確にしてほしいと思うのです」

このような問題に対し、現時点では、地域包括支援センターが市区町村に働きかけをしているとのことであった。

「市任せにするのではなく、こちらが判定会議を持ってもらうように働きかけることも必要なのだと思います。一度、緊急のケースだと必死で訴えた時には成功したので、これからも随時、がんばっていきます」

地域包括支援センターの働きかけも必要であると思われるが、市区町村の虐待への理解などは必要であろう。高齢者虐待防止法の第9条第1項では、「通報を受けた場合、速やかな高齢者の安全確認、通報等に係る事実確認、高齢者虐待対応協力者と対応について協議」とあり、迅速な対応が求められる。また、現場の声をきちんと聴く福祉の専門職を配置するなど、虐待のケースの受け皿となりうる体制をつくっていかねばならないと思われる。

(2) 見守り支援の計画

虐待のさまざまなケースの中で、すぐに介入をしなければならない場合は、計画を立て、連携を取り合っているところが多かったが、緊急ではなく、その後の様子を見るような見守り支援に関しては対応が分かれていた。大淵（2008）は、見守り支援をするときに、「①だれが、②なにを、③いつまで見守るのか、④どのような状態になったら、⑤だれに、⑥どのような方法で連絡するのか、⑦見守りを行うものの役割と責任の範囲を明確にする」ことが必要だと指摘している。

実際は、市区町村が主導で地域包括支援センターと共に支援計画を立てて、定期的にモニタリングしているところが6か所、見守り支援の方針は定まらず、地域包括支援センターに全て任されているところが5か所であった。見守り支援を戦略的に行っているところは地域包括支援センターが動きやすいと感じていることがわかった。

「3か月に1回、必ず振り返りをしてくれますよ。何かあれば必ず動いていこうと市も一緒にやるというスタンスですから、心強いですよね」

「虐待ケースの対応には不安や不満はないですよ。市とも同じ目線で話ができますし、ありがたいですね。みんなで振り返りをすれば漏れがありませんね」

市区町村が虐待の見守り等についても、定期的なフォローアップ体制を作り、ネットワークができているところは、地域包括支援センターが動きやすく、また見守りなどについてもしっかりできていることがうかがえた。しかし、虐待ケースに関しての方針は決めても、見守り支援などに関しては方針が定まらず、地域包括支援センターに丸投げしているところは実質的な見守りができていないことが明らかになった。

「判定会議は役所の責任だけれど、その後のことは地域包括支援センターの責任になる。何でも地域包括支援センターにお願いしますねとなってしまうのですけれど、そのケースが多す

ぎて目が行き届かないです。見守りって難しいですよね」

「虐待ケースに対応したその後、どうするかという戦略がないのですよね。表向きは、“見守りをしましょう”となるのですが、支援計画書とか立てないものだから、実態は放置しているケースが多くなってしまっています」

見守り支援などに対して、きちんと戦略を立てて支援計画書を作り、フォローアップがなされていないと、実際には責任の所在も不明確になり、地域包括支援センターにすべて対応が任されることになってしまっている。しかし、そのケースが増えるにしたがって、地域包括支援センターも目が行き届かなくなり、ケースの放置のような状況が起こってしまっている。ケースが悪化してしまっただけからの発見となり、「見守り支援が難しい」ととらえてしまう状況が起こっている。

(3) 類型化による特徴

上記2つの特徴をまとめていきたい。1つめが「虐待対応会議の持ち方」が「定例か随時か」ということである。2つめが「見守り支援」が「放置か戦略か」ということである。これらは以下のように整理できると考える。

まず、「虐待対応会議の持ち方」を見ると、「定例—随時」という軸が設定できる。これは、虐待ケースが上がると、定例の月1回の会議まで待ってまとめて対応するということと、随時、会議をもち方針を話し合うところと考えることができる。そして、「見守り支援」を見ると、「放置—戦略」という軸が設定できる。これは、見守り支援は、支援計画が立てられていないところと支援計画を立てて定期的にモニタリングしているところと考えることができる。

これら2つの軸によって4つの象限が設定されるから、それらを「定例・放置型」、「定例・戦略型」、「随時・放置型」、「随時・戦略型」とし、以下のように4つに類型化することができる(図1)。
・「定例・放置型」：虐待対応会議が定例で持たれており、見守り支援も支援計

- ・「定例・戦略型」：虐待対応会議が定例で持たれているが、見守り支援は支援計画を立てて行っているところ
- ・「随時・放置型」：虐待対応会議はケースに合わせて開催されるが、見守り支援は支援計画が立てられていないところ
- ・「随時・戦略型」：虐待対応会議はケースに合わせて開催され、見守り支援は

支援計画を立てて行っているところ

11か所の市区町村の中では、「定例・放置型」が1か所、「定例・戦略型」が0か所、「随時・放置型」が4か所、「随時・戦略型」が6か所であった。

そして、類型化による特徴を以下のように整理した（表1）。

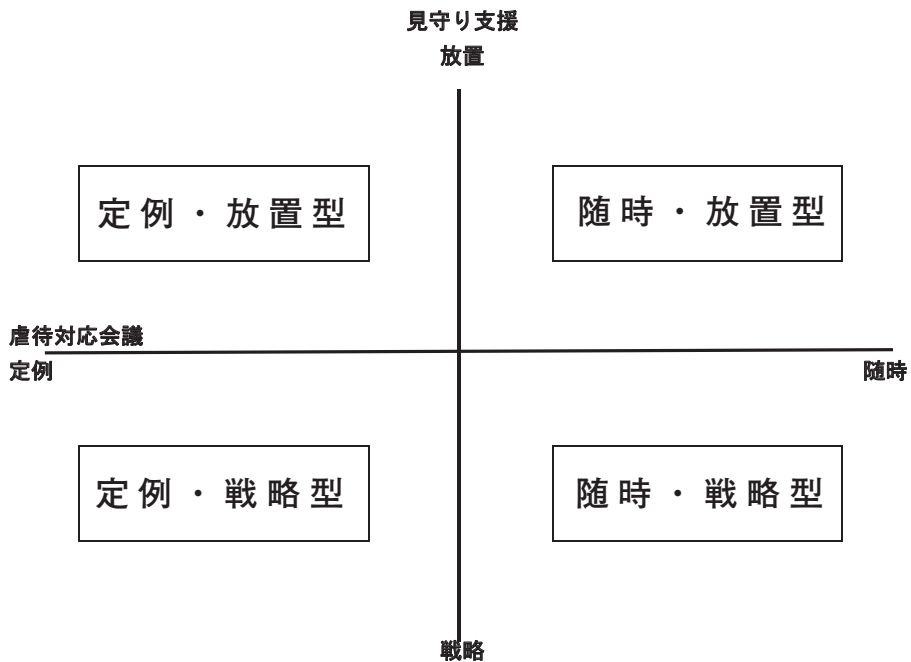


図1 地域包括支援センターと市区町村の関係性における類型化

表1 類型化による特徴

| | 定例・放置型 | 随時・放置型 | 随時・戦略型 |
|------------|---|---|--|
| 虐待対応会議の持ち方 | 定例（月1回まとめて開催） | 虐待ケースに合わせて開催 | 虐待ケースに合わせて開催 |
| 地域包括の思い | ・会議開催まで虐待になるのかどうかかわからない ・何の権限で動いていいかわからないがケースは待ってくれない ・随時動いてくれるように働きかけをしている | ・行政が協力的で助かる | ・行政が協力的で助かる |
| 見守り支援方法 | 支援計画を立てない 地域包括に丸投げ | 支援計画を立てない 地域包括に丸投げ | 支援計画を立てて定期的に必ず振り返り |
| 地域包括の思い | ・見守りはすべて地域包括が行うことになり、目が行き届かずに結果的に放置になってしまっている | ・見守りはすべて地域包括が行うことになり、目が行き届かずに結果的に放置になってしまっている | ・何かあれば必ず動いてくれるし、見守りにも見通しができる。ネットワークが機能している |

3. 今後の課題

高齢者虐待の対応について、地域包括支援センターと市区町村の関係性は、虐待対応会議の持ち方や見守り支援の方法によって類型化できることがわかった。地域包括支援センターからのみの調査であること、また11市区町村のみの実態という限界はあるが、その中から見えてきたものをまとめていきたい。

(1) 類型から見る課題

類型で見ると、虐待対応会議はケースに合わせて開催され、見守り支援は支援計画を立てて行っている「随時・戦略型」が地域包括支援センターが動きやすく、また虐待に対しては、フォローアップもできていることがわかった。

虐待会議はケースに合わせて開催されるが、見守り支援は支援計画が立てられていない「随時・放置型」は、会議などの持ち方等に関しては協力的だと感じているようであったが、見守り支援方法など

に関しては、丸投げされていると感じていた。虐待対応だけでなくその後のフォローアップまで市区町村がイニシアティブをとることが求められる。

虐待対応会議が定例で持たれており、見守り支援も支援計画を立てられていない「定例・放置型」は、会議の持ち方も見守り支援のあり方にも市区町村の協力が無いと感じていた。現場の虐待の問題には早急に対応する必要もあり、定例などの画一的な対応では難しい。会議をその都度開催したり、見守り支援のフォローアップなどをしていくことが求められる。

虐待対応会議が定例で持たれているが、見守り支援は支援計画を立てて行っている「定例・戦略型」は該当する市区町村がなかった。見守り支援等の支援計画まできちんと立てフォローアップする体制ができているようなところは、会議も定例ではなく随時開催になっているからだと考えられる。

今後は、「定例・放置型」や「随時・放置型」は、「随時・戦略型」に移行することが望ましいと考えられる（図2）。

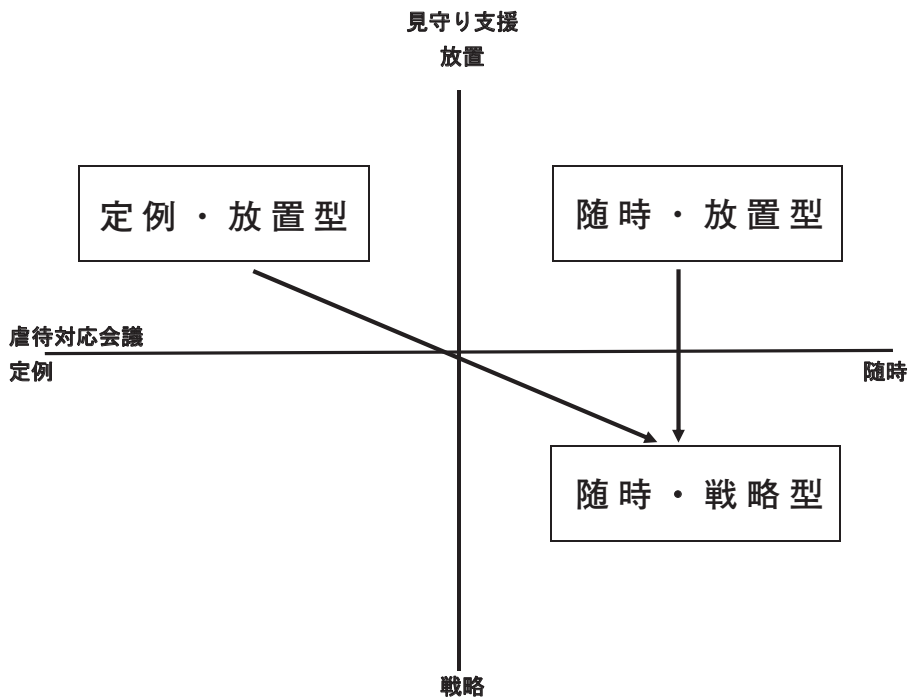


図2 類型化の方向性

(2) 市区町村の責務の徹底と虐待対応の体制整備

高齢者虐待防止法の第9条第1項では、「通報を受けた場合、速やかな高齢者の安全確認、通報等に係る事実確認、高齢者虐待対応協力者と対応について協議」することが市区町村の責務となっている。しかし、市区町村によっては虐待のケースに合わせて対応を協議するのではなく、定例会議で対応しているところがあった。その都度、柔軟に対応するように徹底していく必要がある。

国レベルでは、介護保険制度改正時に、法律の一文に「市区町村の虐待対応の担当者に福祉の知識がある者をおくことが望ましい」という文言を加える必要がある。また市区町村の虐待対応の担当者に虐待対応や支援計画等の研修を義務化する必要があると考える。

市区町村レベルでは、虐待対応の会議の開催について、定例で開催している市区町村は、随時開催をするように体制を見直す必要がある。虐待の対応は、速やかに安全確認や対応を協議する必要があることを認識し、そのケースごとに検討し、支援していかなければならない。また、随時、会議を開催していたとしても、見守り支援など緊急性の高くないケースについては地域包括支援センターに任せるようになっていた市区町村もあった。地域包括支援センターの声をしっかり聴き、虐待に関して、見守りが「ただ見ているだけの放置」にならないように徹底する必要がある。そのためには、市区町村の虐待対応の担当者に福祉の知識がある者をおいておくこと、市区町村レベルでも積極的な研修を行うことなどが必要である。

地域包括支援センターは、高齢者虐待の現場を一番よく知る立場にあり、関係機関のネットワークのキーパーソンになることが多い。そのため、市区町村の対応に関して、疑問を感じた場合にはそのまま受け入れずに働きかけていくことも必要である。市内の他の地域包括支援センターとも連携し、地域包括支援センターサイドから市区町村を巻き込んでいくことも課題になってくる。

このように、国、市区町村、地域包括支援センターそれぞれがこれらの課題に対応することによって、高齢者虐待への対応の体制整備がより整い、迅速で適切な支援ができていくと考える。

文献

- ・服部万里子 (2008) 「新春・これは言いたい 市町村への期待」『月刊ケアマネジメント』1月号、22頁。
- ・角田陽子 (2010) 「松戸市高齢者虐待防止ネットワーク - 多職種連携の実際と看護職が担う役割 - 看護職が担う高齢者虐待の対応と予防～実践事例・活動から学ぶ」『コミュニティケア』62-66頁。
- ・岸恵美子 (2008) 「高齢者と養護者への支援の実際 - 看護職が担う高齢者虐待の対応と予防～実践事例・活動から学ぶ」『コミュニティケア』38-41頁。
- ・小宮山恵美・永野賢一 (2008) 「高齢者虐待防止に対する発見・介入・予防 - 地域包括支援センターの活動を中心に」『老年精神医学雑誌』、1333-1340頁。
- ・厚生労働省、全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議、2009年2月。
- ・大淵修一 (2008) 『高齢者虐待対応・権利擁護実践ハンドブック』法研
- ・全国地域包括・在宅介護支援センター協議会 (2008) 「強化された責任にふさわしい取り組みを」『月刊ケアマネジメント』1月号、28頁。
- ・水上然・黒田研二 (2008) 「高齢者虐待防止システムにおける市町村(担当課)と地域包括支援センターの役割分担 - 高齢者虐待防止における市区町村システムの全国調査から」『老年社会科学』30号、272頁。

