

第2章

市町村・都道府県の
責務と役割

1

市町村・都道府県に求められる姿勢

1.1 高齢者の人権と尊厳の保持

高齢者に限らず、すべての人間は、生れながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利について平等で
す（世界人権宣言第一条）。これは、決して侵されるべきものではなく、わが国の憲法においても保障され
ています。

人権にはさまざまな側面がありますが、そのうち重要なものの一つとして、個人の尊厳が保持されるこ
とが挙げられます。第1章で示した「高齢者のための国連原則」においても、「自立」「参加」「ケア」「自己実
現」とともに、「尊厳」が高齢者の人権保障の原則の1つに挙げられています。そこでは、高齢者は、「尊
厳および保障を持って、肉体的、精神的虐待から解放された生活を送ることができるべきである」とされ、
かつ「年齢、性別、人種、民族的背景、障害等に関わらず公平に扱われ、自己の経済的貢献に関わらず尊
重されるべきである」とされています。

養介護施設・事業所が運営される根拠となる法律では、高齢者の人権、特に尊厳の保持について、高い
理想を掲げています。2000（平成12）年に施行された介護保険法では、その第1条で、法の目的を、要介
護者が「尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう」にすることと
し、2006（平成18）年施行の改正介護保険法からは、各条文において、開設者や事業者に対して「要介護
者の人格を尊重するとともに、この法律またはこの法律に基づく命令を遵守し、要介護者のため忠実にそ
の職務を遂行しなければならない」という、いわゆる「忠実義務」を定めています。また、老人福祉法に
おいても、その基本的理念の一つとして、「老人は、多年にわたり社会の進展に寄与してきた者として、か
つ、豊富な知識と経験を有する者として敬愛されるとともに、生きがいを持てる健全で安らかな生活を保
障されるものとする」ことが謳われています（第2条）。さらに、2000（平成12）年に施行された社会福祉
法においても、社会福祉事業を行う際の基本的理念として、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、
その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、またはその有する能力に応じ自立し
た日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」こ
とを示しています。

高齢者虐待は、高齢者がその人生の最期まで尊厳を保ち、自分らしく生きていくという基本的な権利を
深刻に脅かすものであり、どのような理由であれ、あってはならないものです。特に、養介護施設・事業
所は、上述のように本来こうした権利を護る存在であるべきであり、なおさら養介護施設従事者等による
高齢者虐待の発生は防がなければなりません。

1.2 市町村・都道府県に求められる姿勢

第1章の最後で示したように、養介護施設従事者等による高齢者虐待の問題は、高齢者に提供されるサー
ビスの質の向上を図る観点からは、明確な「高齢者虐待」だけでなく、「高齢者虐待」を含む「不適切なケ
ア」も取り上げて検討する必要があります。また、「不適切なケア」の中にも、法令または介護契約に違反
するレベルのものから、法令や介護契約には違反しないものの、より一層の改善が求められるレベルのも
のがあります。したがって実際の介護サービスの中で高齢者虐待に類する行為について検討する場合は、
こうした連続的な概念の中から考えていく必要があります。

また、通報等を受けた市町村や都道府県は、「老人福祉法または介護保険法による権限を適切に行使す
る」とこととされており、しかもその「権限」は「高齢者虐待」に関するものに限られるものではありません。
したがって市町村または都道府県は、「高齢者虐待」に該当する場合以外にも、サービスの質の向上と

いう観点から、必要に応じて権限を「適切に」行使することが求められます。さらに、サービスの利用者は、「高齢者虐待」に該当しない不適切なケアやサービスについても、従来どおり、国保連（国民健康保険団体連合会）、市町村、運営適正化委員会等に対し苦情を申し出ることができることにも注意が必要です。

いずれにしても、介護保険制度における保険者としての役割、養介護施設・事業所に対して指導監督や許認可の権限を持つ立場を踏まえて、市町村・都道府県の高齢者虐待防止に関する役割や姿勢は考えられなければなりません。養介護施設従事者等による高齢者虐待は、換言すればもっとも適切性の低いサービスのしかたと捉えることもできます。より適切なケアの実現を保障するという観点から、高齢者虐待防止・養護者支援法が明確に示す内容以上に、養介護施設従事者等による高齢者虐待の「防止」に対する地方自治体の責任は重いと考えられます。またこれらのことを考えれば、発生後の対応においても、第一義的な対応を行う市町村だけでなく、都道府県における役割について重く受け止めなければなりません。



高齢者虐待防止・養護者支援法に示される各主体の責務

2.1 国と地方自治体の責務

国および地方自治体は、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および適切な養護者に対する支援を行うため、表2-2-1のような責務があることが示されています（第3条）。これは、養護者、養介護施設従事者等によるかを問わず、また国、都道府県、市町村を問わずに示されているものです。

2.2 国民の責務

国民は、高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等の重要性に関する理解を深めるとともに、国または地方自治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りません（第4条）。

2.3 保健・医療・福祉関係者の責務

高齢者の福祉に業務上関係のある団体（養介護施設・事業所、病院、保健所など）、または職務上関係のある人（養介護施設従事者等、医師、保健師、弁護士など）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りません。また、国および地方自治体が講ずる高齢者虐待防止のための啓発活動や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る必要があります（第5条）。

2.4 養介護施設の設置者、養介護事業者の責務

養介護施設の設置者および養介護事業を行う者は、虐待の防止のために、表2-2-2のような措置を行わなければならないとされています（第20条）。したがって、養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止・発見・対応の責任は、従事者個々人の問題だけでなく、施設・事業所そのものにもあるといえます。

表2-2-1 国と地方自治体の責務

①関係省庁相互間その他関係機関およ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こと（第3条第1項）
②支援が専門的知識に基づき適切に行われるよう、これらの職務に携わる専門的な人材の確保およ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ること（第3条第2項）
③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こと（第3条第3項）

表2-2-2 養介護施設の設置者および養介護事業者の責務

①養介護施設従事者等の研修を実施すること
②利用者や家族からの苦情処理体制を整備すること
③その他の養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止のための措置を講じること (例：虐待防止のための指針・対応マニュアル等の作成、高齢者虐待防止委員会等の設置など)

なお、養護者から虐待を受けた高齢者の保護（老人福祉法の「やむを得ない事由」による措置に伴う施設・事業所の利用）や、養護者の支援（養護者の介護負担軽減のための短期入所等の利用）、地域の高齢者虐待防止ネットワーク（地域包括支援センター等が中心となって構築する専門職・専門機関による高齢者虐待の防止・対応を担うネットワーク）などへの協力が求められる場合もあります。

3 市町村・都道府県の役割

3.1 市町村の役割

高齢者虐待防止・養護者支援法においては、高齢者虐待の防止、虐待を受けた高齢者の迅速かつ適切な保護および適切な養護者に対する支援について、市町村（「特別区（東京23区）」を含む。以下同じ）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ます。これは、介護保険施設等で指導監督権限が都道府県にあるような場合においても変わりません（必要に応じて都道府県と連携し、最終的に都道府県が権限を行使すべき場合があります）。したがって、市町村は、養護者による虐待と同じく、養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止・対応についても主体的にこれにあたるなくてはなりません。

法に規定されている役割のうち、養介護施設従事者等による高齢者虐待に関わるものは、表2-3-1のとおりです。しかし、これらの役割だけではなく、前述した国および地方自治体の責務を踏まえた上で、必要な施策を積極的に行っていくことが求められます。特に、高齢者虐待防止・養護者支援法は、その名称のとおり高齢者虐待の未然の防止や早期発見・早期対応を主眼とした法律です。したがって、通報等があった後の対応だけでなく、いかにして虐待の発生を予防していくかという観点や、通報等に至らずに表面化していないケースをいかにして発見し改善していくかといった観点から必要な施策を考えていく姿勢が求められます（法に規定されているものを含め、詳細については本書第4章以降で解説しています）。

また、市町村においては、介護保険法に規定する地域支援事業（包括的支援事業）のひとつとして、「被保険者に対する虐待の防止及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」（介護保険法第115条の44）の実施が義務づけられています。したがって、本事業についても高齢者虐待防止・養護者支援法と相まって運用していくことが必要となります。

3.2 都道府県の役割

養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応に関係する都道府県の役割については、高齢者虐待防止・養護者支援法では表2-3-2のような規定があります。しかし、市町村の場合と同じく、これらの規定に基づくものだけでなく、地方自治体として課された責務を果たすべく、積極的な施策展開が望まれます。虐待の未然防止や早期発見・早期対応という意味から、通報等があった後の対応だけでなく、いかにして虐待の発生を予防していくか、通報等に至らずに表面化していないケースをいかにして発見し改善していくか

表2-3-1 市町村の役割

①高齢者虐待に関する通報・届出等の受付や対応の窓口の周知（第21条第5項、第18条）
②通報・届出等を受けた場合の事実確認等
③養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る事項の都道府県への報告（第22条）
④高齢者虐待の防止および被害を受けた高齢者の保護を図るための老人福祉法または介護保険法に規定する権限の適切な行使（第24条）

表2-3-2 都道府県の役割

①高齢者虐待の防止および被害を受けた高齢者の保護を図るための老人福祉法または介護保険法に規定する権限の適切な行使（第24条）
②養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況、対応措置等の公表（第25条）

といった観点から必要な施策を考えていく姿勢が求められます（法に規定されているものを含め、詳細については本書第4章以降で解説しています）。

3.3 通報・届出等に基づく市町村および都道府県の対応

高齢者虐待防止・養護者支援法では、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人には、市町村に対する通報義務もしくは通報努力義務が生じます。これは、職場の同僚や管理者など、発見者が養介護施設従事者等である場合も同様です。ただし、発見者が養介護施設従事者等である場合、努力義務はなくすべて通報義務であり、その他の人が発見した場合は、当該高齢者の生命や身体に重大な危険が生じている場合には速やかに通報する義務が、それ以外の場合には通報するよう努力する義務があります。また、虐待を受けた高齢者本人がその旨を市町村に届け出ることもできます。

市町村はこれらの通報・届出等を受け付け、必要に応じて都道府県と連携しながら対応をはかっていく必要があります。以下に、それらの対応の概略図を示します（図2-3-1。それぞれの過程において必要な体制・施策や留意点については、本書第4章以降で解説しています）。

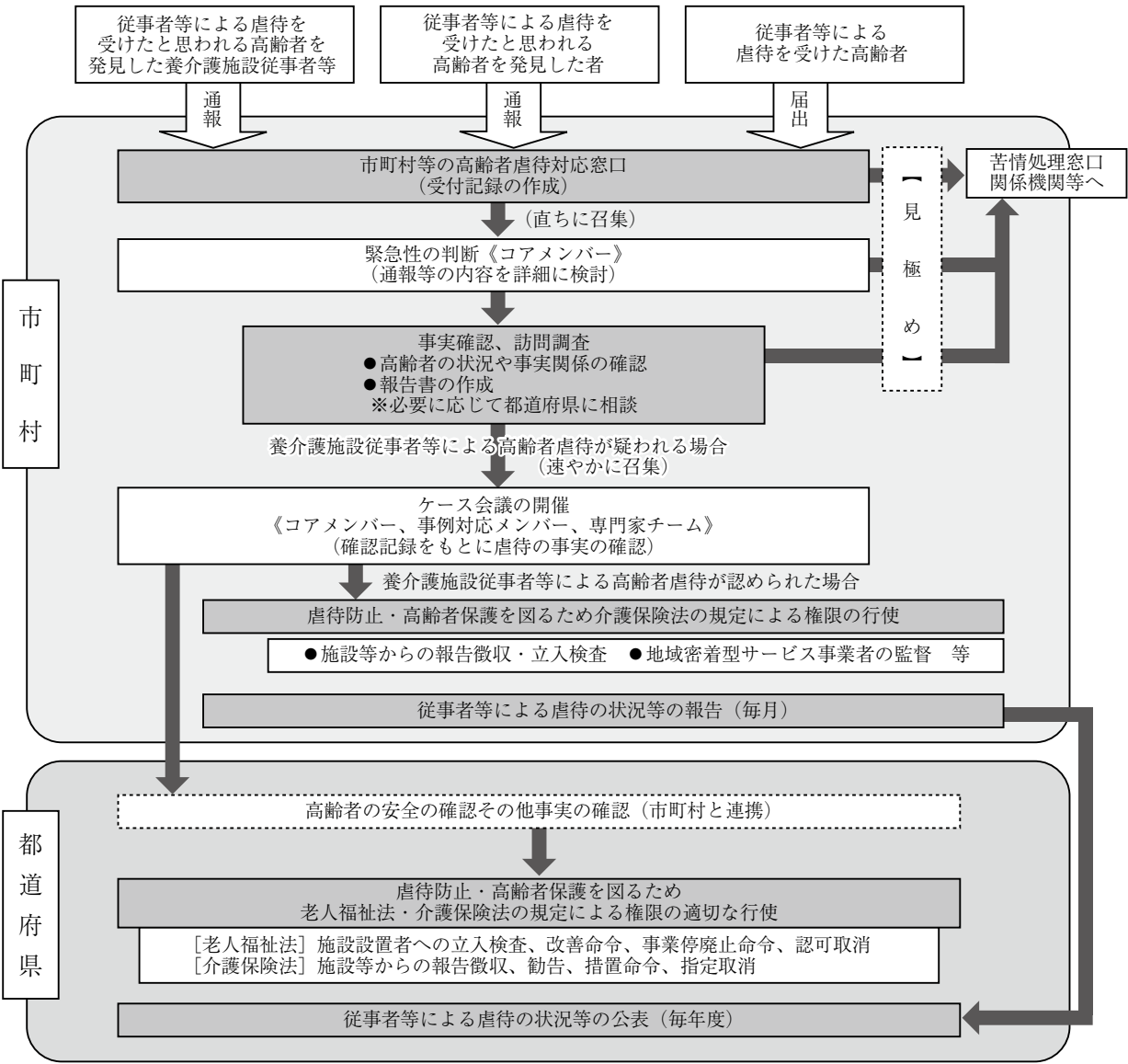


図2-3-1 通報・届出等に基づく対応の概略
(出典：厚生労働省老健局『市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について』2006年、p.96)