

「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」の改正に関する意見書

2010年（平成22年）9月16日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 65歳未満の者に対する虐待についての条文の新設【法第2条関連】
高齢者の定義そのものは改正しない。
ただし，65歳未満の者に対する虐待についても，市町村は，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「本法」という。）の趣旨に則り，高齢者に準じた取扱いを行うべきとする条文を新設すべきである。
- 2 セルフネグレクトについての条文の新設【法第2条関連，法第1条関連】
認知症などにより判断能力の衰えたひとり暮らしの高齢者が，自ら他者に対して援助を求めず放置している場合などの「セルフネグレクト（自己虐待，自己放任）」について，第2条6項として，定義規定を設けたうえで高齢者虐待に準じた取扱いとする旨を定めるべきである。これに関連して，本法第1条は養護者または養介護施設従事者による虐待を対象として，その防止を図るのが本法の目的であると規定しているのを，高齢者自身による「虐待」も，高齢者の尊厳の保持にとって防止することが重要であるから，これを防止することも目的とする旨，定めるべきである。
- 3 「養介護従事者等による虐待」の範囲の見直し【法第2条5項関連】
 - (1) 病院・診療所等医療機関における高齢者虐待についても本法が適用されるよう第2条5項を改正すべきである。
 - (2) 生活保護法第38条に規定する保護施設，社会福祉法第2条3項8号に規定する無料又は低額の施設及び無認可又は無届の施設における高齢者虐待についても本法が適用されることが明らかになるよう第2条5項を改正すべきである。
- 4 身体拘束についての規定の新設【法第2条5項関連】
本法の第2条5項1号イからホまでに加え，身体拘束を新たな類型として規定するとともに，身体拘束が許容される例外要件についての規定を加えるべきである。
- 5 通報義務の要件の緩和等【法第7条及び第21条関連】

(1) 養護者による高齢者虐待に係る通報について【法第7条関連】

第7条1項の「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」との要件を削除すべき。

第7条2項の努力義務規定を削除すべき。

(2) 養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る通報について【法第21条2項，3項関連】

第21条2項の「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」との要件を削除すべき。

第21条3項の努力義務規定を削除すべき。

(3) 第21条6項の「過失」の文言を削除すべき。

6 市町村による虐待の事実確認等における関係機関の情報提供義務規定の整備【法第9条1項関連】

第9条1項の市町村による安全の確認や事実の確認の措置を講ずることについて，市町村がそれらの判断に必要な情報を，高齢者に関わる関係機関，関係者などから速やかに提供してもらうことができるよう，関係機関等への情報提供義務と守秘義務の免責の規定を創設すべきである。

7 「やむを得ない事由による措置」の規定の整理【法9条2項関連】

第9条2項の虐待対応において，緊急性のある場合（生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる場合）以外においても，老人福祉法第10条の4第1項，第11条1項の「やむを得ない事由による措置」の適切な行使が，市町村の権限であるとともに責務でもあることを明確にするため，第9条2項を緊急性のある場合とそれ以外の場合につき，書き分けるべきである。

8 緊急性のある場合の一般病院への措置入院制度の創設【法第9条2項関連】

第9条2項による虐待対応において，高齢者を自宅から救出し，医療的措置が必要な場合に，養護者や本人の同意若しくは本人の判断能力がない場合においても，適切な医療機関への入通院を可能とするため，市町村の権限において一般病院への措置入院をさせられるような制度を創設するべきである。

9 立入調査の要件の緩和等【法第11条関連】

(1) 本法は立入調査の要件として「高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められるとき」としているが，立入調査の必要性を考慮し，一時保護の場合と比較して法益侵害の程度が低いことから，要件を緩和し，「高齢者の生命又は身体に危険が生じているおそれがあると認められるとき」と規定すべきである。

- (2) 本法の定める立入調査によっては、施錠されている場合などには立ち入ることができないため、その目的を達成することができない。施錠されている場合、養護者の強い拒否にあった場合にも、家屋内に立ち入り、高齢者の安否を確認する必要がある。よって、そのための方法を検討すべきである。児童虐待防止法の定めを参考にし、強制手段である臨検、捜索などの規定を設けることを検討すべきである。
- (3) 立入の拒否に対する罰金については児童虐待防止法を参考にし、30万円を50万円に引き上げることも考えられるが、罰金額の引上げにより、拒否を抑止する効果はさほど期待できるとは思われないので、意見書の内容とはしない。

10 面会制限の要件の緩和等【法第13条関連】

- (1) 法第13条の定める「老人福祉法第11条第1項第2号又は第3号の措置が採られた場合」とある要件を削除し、契約による施設入所、入院の場合を含め、「養護者による高齢者虐待を受けた高齢者が養介護施設へ入所又は病院へ入院した場合においては」と改める。これに伴い、「市町村長又は当該措置にかかる養介護施設の長」とあるのを「市町村長及び当該高齢者が入所し、又は入院する施設の長」と改める。
- (2) 「当該養護者による高齢者虐待を行った養護者」とあるのを「当該養護者による高齢者虐待を行った養護者及びこれと同視することのできる者」と改める。
- (3) 制限の対象を「面会」のみではなく「面会又は文書、電話等による通信」に拡大する。
- (4) 制限の態様として、面会時の第三者の立会いを新たに設け、「面会、電話等による通信を制限し、又は面会の際に市町村職員、地域包括センター職員、施設職員等第三者を立ち会わせることができる」とする。

11 市町村及び都道府県の責務の明確化

- (1) 在宅虐待対応について、市町村・地域包括支援センターの責務を、より明確化することによって、虐待の早期発見や迅速・的確な措置（権限行使）を法的に義務づける規定を定める。とりわけ、虐待を原因とする成年後見の申立が必要な場合に、その申立を市町村長に義務づける規定を定めるべきである。
- (2) 施設内虐待対応について、市町村に対して適切に指導をするなど都道府県の責務を、より明確化することによって、虐待の早期発見や迅速・的確な措置（権限行使）などを法的に義務づける規定を定める。

(3) 在宅虐待・施設内虐待のいずれの場合においても、市町村の範囲を超えて虐待対応をする必要があるため、都道府県が広域調整または広域対応をとることができる旨の規定を定めるべきである。

第2 意見の理由

2005年11月に成立し、2006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（以下「本法」という）は、2010年3月に施行後4年を経過し、現在、法改正作業が行われている。

当連合会は、本法成立前の2004年に「高齢者虐待を防止するための提言」を発表して立法化を求めるなど、本法が成立する前から高齢者虐待問題に取り組み、本法が成立した後も、各都道府県・市町村や日本社会福祉士会等と連携するなどして高齢者虐待を防止するための活動を行ってきた。

本法により、市町村の責任が明確化され、関係諸団体の取組みにより、一定の成果をあげているが、他方、改善すべき点や制度の限界も明らかになってきている。

これを受け、当連合会では、制度改善、改正のための検討を行ってきたが、運用の改善によるべきものも多々あるものの、運用の改善では足りず、法改正を要すると考えられる事項もある。

本意見書は、現在の法改正作業に向け、当連合会が法改正を要すると考えられる事項を指摘し、実効的な高齢者虐待防止のための制度を確立するために不可欠な法改正の方向性について意見するものである。

第3 意見の内容

1 65歳未満の者に対する虐待についての条文の新設

高齢者の定義そのものは改正しない。

ただし、65歳未満の者に対する虐待についても、市町村は、本法の趣旨に則り、高齢者に準じた取扱いを行うべきとする条文を新設すべきである。

（理由）

(1) 虐待は、介護のストレスや介護に対する知識不足、養護者の経済的困窮、養護者との人間関係が原因となって発生するものであり、その原因から考えても65歳以上の高齢者に対してのみ生じるものではなく、65歳未満の者に対する虐待も現に生じているところ、保護すべき必要があるという点においては65歳以上の者に対する虐待と変わらない。実際、通報された者が65歳未満の者であった場合においても、市長村が事案に応じて適切に対応している例もあると言われている。しかしながら、現行法においては、65歳未満の者に対する虐待について、市町村が対応できる法的根拠は規定されて

いない。

- (2) 他の法律を見ても、65歳未満の者を保護ないし支援の対象としている例がある。例えば、老人福祉法では、措置の対象者を原則として「65歳以上の者」と定義しつつも、「65歳未満の者であって特に必要があると認められる者」も措置の対象者に含めている（同法第5条4項、第10条の3ないし11条）。
- (3) もっとも、本法における「高齢者」の概念は、通報義務の対象範囲を画する機能や立入調査権限の発生要件としての機能を有しているため、概念としての明確性を失わせることは適切とは言えない。したがって、例えば、「高齢者」の定義を「おおよそ65歳以上の者」であるとか「65歳未満のものであって特に必要があると認められる者」などとすることは適切ではない。
- (4) そこで、「高齢者」の定義については現行法のまあとしつつも、65歳未満の者に対する虐待についても、本法の趣旨に則り、65歳以上の者に対する虐待に準じた取扱いがなされるべき旨の規定を新設すべきと考える。

【新設条文の具体例】

- (a) 国及び地方公共団体は、高齢者虐待防止法の定める第2章及び第3章の制度の運用にあたっては、高齢者以外の者であっても、この法律の目的にかんがみ、特に必要があると認められる者については、高齢者に準じて取り扱わなければならない。

2 セルフネグレクトについての条文の新設

認知症などにより判断能力の低下したひとり暮らしの高齢者が、自ら他者に対して援助を求めず放置している場合などの「セルフネグレクト（自己虐待、自己放任）」について、第2条6項として、定義規定を設けたうえで高齢者虐待に準じた取扱いとする旨を定めるべきである。これに関連して、法第1条は養護者又は養介護施設従事者による虐待を対象として、その防止を図るのが本法の目的であると規定しているのを、高齢者自身による「虐待」も、高齢者の尊厳の保持にとって防止することが重要であるから、これを防止することも目的とする旨、定めるべきである。

（理由）

「セルフネグレクト」とは、高齢者自身による自己の健康を損ねたり、安全を脅かすような怠惰な又は自虐的な行為をいう（全米高齢者虐待問題研究所）。すなわち、認知症などにより判断能力の衰えた、ひとり暮らしの高齢者のか、うつなどのため生活能力や生活意欲が低下した高齢者が、極端に不衛生、不健康な環境で生活しており、必要な栄養摂取ができていないなど、客観的には人

権が侵害されている状態にある場合をさす。

このような「セルフネグレクト」は、現行法の定める「高齢者虐待」の5類型のいずれにもあてはまらないが、高齢者の人権・権利利益が客観的に侵害されていることには変わりがない。そこで、本法のなかに「セルフネグレクト」を定義づけたうえ、これに対する対応規定を設けるべきである。ただし、現行法の規定（第2条3項）の中に加えるのは法律の体裁上無理がある。そこで、第2条に6項を設けて、「セルフネグレクト」を定義し、「高齢者虐待」に準じた扱いとする旨定めることが妥当である。その際「セルフネグレクト」は、健康で判断能力のある高齢者が「自分の世話をしない」場合までを含むものではない。これらの高齢者については基本的に自己決定権が尊重されるべきだからである。

以上のことから、「セルフネグレクト」の定義は、高齢者の尊厳の保持のために防止されるべき行為として「高齢又は精神上の障害により事理を弁識する能力が不十分である高齢者自身による、自己の生命若しくは身体の危険を生じさせるような怠惰な、又は、自虐的行為」であるとの考え方を前提に定めるべきである。そして、そのような「セルフネグレクト」の高齢者に対しては、養護者により虐待されている高齢者と同様の対応がなされるべきである。

3 「養介護従事者等による虐待」の範囲の見直し

- (1) 病院・診療所等医療機関における高齢者虐待についても本法が適用されるよう本法第2条5項を改正すべきである。
- (2) 生活保護法第38条に規定する保護施設、社会福祉法第2条3項8号に規定する無料又は低額の施設及び無認可又は無届の施設における高齢者虐待についても本法が適用されることが明らかになるよう本法第2条5項を改正すべきである。

（理由）

- (1) 本法は、第2条5項で法律の適用の対象となる「養介護施設」「養介護事業」「養介護施設従事者等」を限定列挙しており、療養型医療施設以外の医療施設又は医療機関に従事する者による高齢者虐待は本法の対象から除外されている。

確かに、一般的に介護施設等と医療施設等を同視することはできないが、医療施設が介護施設等と同様、一時的にではあっても高齢者の生活の場となることがあること、また、医療保険制度による訪問看護等と介護保険制度の下での訪問看護等とで特に際だった違いはないこと、医療施設又は医療機関に従事する者による高齢者虐待が防止されなければならないことは当然であ

ること、医療施設又は医療機関において虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者による通報についても、一定の地位にある者に義務を負わせること、守秘義務違反として責任を問われることがないこと、不利益な取扱いをされないようにすること、監督権を持った行政による介入が必要と考えられるなどは養介護施設等における高齢者虐待の場合と何ら異ならないことなどからすれば、療養型医療施設以外の医療施設又は医療機関を対象から除外することに合理的な理由が存するとは考えられない。

したがって、医療施設又は医療機関についても法律の対象範囲とするべきであり、そのための改正を行うべきである。

(2) (1)で述べたように、本法は第2条5項で法律の適用の対象を限定列举しており、生活保護法第38条に規定する保護施設、社会福祉法2条3項8号に規定する無料又は低額の施設及び無認可又は無届の施設等（以下「無認可施設等」という。）は明記されていない。

しかし、高齢者が入所する無認可施設等においても高齢者虐待が防止されるべきことはもちろんあり、特に無届の介護施設又は介護事業については、行政による監督が適時に適切に行われない可能性が高いことから、無認可施設等についても法律の対象範囲とするべきである。

この点、第2条5項の対象とならない施設従事者による虐待については、現行法が「高齢者を現に養護する者」であって養介護施設従事者等以外のものを「養護者」と定義しているため、「養護者による虐待」として対応するという考え方もあり、実際にそのような考え方に基づく対応がされている例もある。

しかし、例えば、立入調査に関する第11条の規定が立入調査に従事する職員として地域包括支援センターの職員を例示していることから窺われるよう、第2章にはもっぱら親族・家族による在宅での虐待を念頭に置く規定しかなく、親族・家族以外の者が業として、あるいは集団的に施設を設けて高齢者を養護しているケースを想定した規定を全く置いていないなど、解釈上の疑義がある。

また、この点に関する本法の規定が不明確であるが故に、各地方公共団体において、「養介護施設従事者等」に該当しない入所施設における虐待についても第2章の規定によって対応可能であるという認識が薄く、そのため、その対応体制も十分に整備されていないのが現状であると思われる（この点本法を契機として在宅での虐待への対応体制が整備されつつある実情と対照的である。）。

したがって、無認可施設等についても法律の対象範囲となることを明記すべきであり、そのための法改正を行うべきである。

- 4 本法の第2条5項1号イからホまでに加え、身体拘束を新たな類型として規定するとともに、身体拘束が許容される例外要件についての規定を加えるべきである。

(理由)

- (1) 本法は第2条5項で虐待の種類を列挙しているが、養介護施設従事者等による虐待に関して特に問題となるのが身体拘束である。

身体拘束は、高齢者等の身体・生命の安全確保等を理由として、現在でも医療や介護の現場で行われているが、そもそも、身体拘束は、高齢者の身体の自由を奪うものであり、本来的には逮捕罪・監禁罪の構成要件に該当する行為であり、正当業務行為や正当防衛・緊急避難により民事上・刑事上の違法性が阻却される余地があるに過ぎないものである。

そして、このような身体拘束は高齢者虐待にあたるととらえるべきであるが、現在問題とされている身体拘束は必ずしも現行法2条5項の類型に網羅的に含まれているとはいえない。身体拘束については、本法に規定する通報制度や監督官庁の指導監督等を及ぼす必要性があることは、現行法2条5項に規定されている虐待類型と同様であり、身体拘束についても規制対象となることを明確化すべく、新たな類型として規定する必要がある。

- (2) ただ、身体拘束については、高齢者自身の生命・身体の安全を守るために必要な場合があるとされており、例外的に身体拘束を認める場合があることは否定できない。この点、厚生労働省の『身体拘束ゼロへの手引き』(2011年3月)においても「緊急やむを得ない場合」には例外的に身体拘束が許容されるとされており、また、介護保険の関係では、例えば平成18年3月14日厚労令35「指定介護予防サービス等基準」第136条や同36「指定地域密着型介護予防サービス基準」第53条等において、当該利用者又は他の利用者等の生命又は身体を保護するため緊急やむを得ない場合を除き身体的拘束その他の行動制限を行ってはならない旨規定され、例外的に身体的拘束を行う場合は態様・時間・心身の状況・緊急やむを得ない理由を記録しなければならない旨も規定している。

しかし、これらの規定はあまりにも抽象的であり、裁量の余地が大きすぎて歯止めとしての機能が不十分であることから、より詳細な規定をする必要がある。

そして、例外について条文化する場合には、世界保健機関が1996年に

まとめた精神保健ケア基本 10 原則の内の原則 4(最小規制の原則)(3)(e) の抑制の必要性の定期的再評価（例えば身体拘束は 30 分毎に再評価する）との規定，同 (f) の厳格に制限された継続時間（例えば身体抑制では 4 時間）との規定など，国際法基準に少しでも近づけた基準を明記すべきである。

5 通報義務の要件の緩和等

(1) 養護者による高齢者虐待に係る通報について

第 7 条 1 項の「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」を削除して，「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」に通報義務の範囲を拡大するべきである。

(2) 養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る通報について

前記(1) と同様，「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」を削除して，「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」に通報義務の範囲を拡大するべきである。第 21 条 6 項は過失による通報にも適用するようにするべきである。また，契約に基づく守秘義務についても免責されることを明確にするべきである。

（理由）

(1) 養護者による高齢者虐待および養介護施設従事者による高齢者虐待に係る通報について【法第 7 条 1 項，法第 21 条 2 項】

虐待は，在宅における場合にせよ，養介護施設における場合にせよ，外部からの発見が困難であるから，通報義務の範囲を拡大することにより，早期に，より多くの高齢者虐待を発見することが可能となる。

法第 7 条第 1 項や第 21 条 2 項の定める「高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じている」かを判断することは極めて困難であり，高齢者虐待を発見した者がその危険が重大か否か分からぬときには，通報を躊躇してしまう危険性がある。法第 7 条 1 項および法第 21 条 2 項の「当該高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じている」を削除すべきである。そして，努力義務を定めた第 7 条 2 項および第 21 条 3 項は削除すべきである。

なお，高齢者虐待の通報を受けた市町村は，通報のみをもって高齢者虐待の事実があると断定することはなく，高齢者虐待が真実か否か事実確認を行う。したがって，通報義務の発生する範囲を拡大することで，仮に，間違った通報が増えたとしても，高齢者虐待を疑われた者に不当な不利益を課すことにはならない。

(2) 養介護施設従事者による通報に過失があった場合

なお，養介護施設等に従事している者には守秘義務が課されているので，

市町村に高齢者虐待を通報することは守秘義務違反になるのではないかとの考えにより通報を躊躇してしまう危険性がある。そこで、現行法は、高齢者虐待の通報が守秘義務違反にはならないことを規定した（第21条6項）。しかし、同項は、過失による通報の場合を除外するので、過失により高齢者虐待の事実がないのに誤って通報したときは、守秘義務違反となる可能性があり、そのため養介護施設等に従事している者は高齢者虐待の事実を発見しても、通報を躊躇してしまう危険性は払拭されない。実際に、養介護施設等における高齢者虐待の通報件数は概して低水準にとどまっている。

そこで、過失による場合を除外せず、過失による通報であっても守秘義務違反にならないことを明確にするべきである。確かに、過失による場合も免責することによって、誤った通報が増える可能性はある。しかし、通報は高齢者虐待の調査の端緒であり、通報のみをもって高齢者虐待の事実があると判断することはなく、高齢者虐待の通報を受けた市町村は、その高齢者虐待が事実か否か事実確認を行う。また、その事実確認も密行的になされるのであるから、施設の業務遂行に支障をきたさない。したがって、仮に過失による通報が増えても、大きな支障はない。むしろ養介護施設等の従事者等が躊躇せず通報するよう、高齢者虐待の発見に努める必要がある。

さらに、法第21条6項による守秘義務の免責は、刑法その他の法律による守秘義務に限られ、民間の養介護施設等と従事者等との契約上の守秘義務には適用されない。そこで、養介護施設等の従事者等が通報することに消極的にならないよう、改正法では、契約上の守秘義務についても免責されることを明記すべきである。

- 6 市町村による虐待の事実確認等における関係機関の情報提供義務規定の整備
第9条1項の市町村による安全の確認や事実の確認の措置を講ずるについて、市町村がそれらの判断の必要な情報を、高齢者に関わる関係機関、関係者などから速やかに提供してもらうことができるよう、関係機関等への情報提供義務と守秘義務の免責の規定を創設すべきである。

（理由）

虐待の通報を受けた市町村の対応機関においては、速やかな緊急性（安全）の確認と虐待認定や支援計画策定のため（第9条1項の措置）に、本人及び養護者その他家族関係に関する様々な情報の収集を図らなければならない。

ところが現場実務においては、市町村が情報収集のために、本人のかかりつけの医療機関や利用している介護事業者などから、医療情報や介護に関する情報提供を求めて、個人情報保護を理由にして、もしくは養護者からのクレー

ム等を恐れて、情報提供を拒否されることがある。また、市町村内部機関において、年金や申告所得に関する情報や医療保険利用情報その他の情報を得ようとしても、これを個人情報保護条例をもとに協力が得られないことがあり、対応を困難にしている。

本法には虐待対応協力義務が謳われ（第5条），個人情報保護法においても第23条において、本人の同意ない第三者提供についての例外規定があり、虐待対応における情報提供が同条1号，2号，4号に該当することは解釈上は明らかである。

しかしながら、第5条から直ちに情報提供義務が導き出されるかは明確でなく、個人情報保護法は情報提供者が積極的に提供した場合の免責規定ではあっても、情報提供を市町村に対し義務づけるものではないから、消極的な機関等に対しては十分な効果がない。

そのため、第9条1項の安全性と事実確認の措置を市町村が確實に行うためには、情報提供義務を課すことが必要不可欠であり、このたびの改正において、その規定を第9条1項に関連して規定する改正を行う必要がある。

7 「やむを得ない事由による措置」の規定の整理

現行法第9条2項に定められた虐待対応において、緊急性のある場合（生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる場合）以外においても、老人福祉法第10条の4第1項、第11条1項の「やむを得ない事由による措置」の適切な行使が、市町村の権限であるとともに責務でもあることを明確にするため、第9条2項を緊急性のある場合とそれ以外の場合につき、書き分けるべきである。

（理由）

虐待対応において、養護者との分離した保護が必要になる場合には、本人の判断能力だけでなく、虐待者との関係性からも、本人の意思に基づく契約による施設入所や養護者以外の親族などによる契約によることは困難であり、不適切ことが多い。そのため、老人福祉法上の「やむを得ない事由による措置」を市町村が積極的に行使する必要が高い。

ところが、これまでの虐待対応の現場実務においては、措置権限者がやむを得ない事由による措置に対し非常に消極的となり、なるべく契約による入所をさせようとするなどして適切な保護ができない、遅れことが多いのが実情である。

また、第9条2項では、緊急性のある場合の短期入所措置は、例示として記載されているにもかかわらず、緊急性のある場合にのみやむを得ない事由によ

る措置をとるかのような誤解をした措置権限担当者が多く見られ、いっそう「やむを得ない事由による措置」の発動を消極的にさせている。

そこで、緊急性のある場合の短期入所措置とその他の場合を規定上明確に区別するとともに、虐待対応におけるやむを得ない事由による措置は、市町村の責務であることを明確にして、その積極的な行使をはかるように改正する必要がある。

8 緊急性のある場合の一般病院への措置入院制度の創設

第9条2項による虐待対応において、高齢者を自宅から救出し、医療的措置を受けさせが必要な場合に、養護者や本人の同意若しくは本人の判断能力がない場合においても、適切な医療機関への入通院を可能とするため、市町村の権限において一般病院へ措置入院をさせられるような制度を創設すべきである。

(理由)

虐待対応において、養護者から分離して本人を保護する場合につき、養護者の暴力による負傷や介護・世話の放棄等による衰弱や疾病の悪化など、医療的措置の必要な場合も多い。ところが、そのような場合に医療機関への入院などを必要としても、養護者はこれを拒否し、本人が意思表示をできなかつたり、養護者を恐れて入院に同意しない場合など、医療契約に基づく入院が困難であり、医療費の支払いもできないために医療が必要であるにもかかわらず入院すらできないという深刻な事態が生ずる。現在は、緊急避難的に入院につなげるなどもするが、法的根拠が明確ではなく、また医療機関の協力も得にくい状況である。

そこで、本人の判断能力がない、あるいは同意が得られない場合においても、養護者の抵抗を排除しても、入院をさせて本人への適切な保護をはかるために、一般病院に対して措置入院をできるように本法上の権限規定をおくとともに、医療法等の関係法令の整備をはかる改正を行うべきである。

9 立入調査の要件の緩和等

(1) 本法は立入調査の要件として「高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められるとき」としているが、立入調査の必要性を考慮し、一時保護の場合と比較して、法益侵害の程度が低いことから要件を緩和し、「高齢者の生命又は身体に危険が生じているおそれがあると認められるとき」と規定すべきである。

(2) 現行法の定める立入調査によっては、施錠されている場合などには立ち入ることができないため、その目的を達成することができない。施錠されてい

る場合，養護者の強い拒否にあった場合にも，家屋内に立ち入り，高齢者の安否を確認する必要がある。よって，そのための方法を検討すべきである。児童虐待防止法の定めを参考にし，強制手段の規定を設けることを検討すべきである。

(3) 立入の拒否に対する罰金については児童虐待防止法を参考にし，30万円を50万円に引き上げることも考えられるが，罰金額の引上げにより，拒否を抑止する効果はさほど期待できるとは思われないので，意見書の内容とはしない。

(理由)

(1) 要件の緩和

本法のもとで，立入調査はさほど多く行われているとはいえないが，介護サービスが提供されていない（できていない）状況のなかで，高齢者の姿が長期間見られないような場合に行われている。これは，立入調査が事実の確認と状況の把握のためになされるものであることを端的に表している。このように，立入調査は，その内容や目的が上記のように特定され，一時保護（措置を含む）のように，緊急に，高齢者が特定の施設へ入所し，養護者との切り離しが行われるなど，居所の移動，養護者との分離といった結果が発生する場合とは異なる。したがって，一時保護の場合と比べ，要件を緩和すべきである。

そこで，まず，「高齢者虐待が行われているおそれがあるとき」とすることも検討されるべきであるが，やはり，立入調査は，居所へ立ち入るものであるため，プライバシー権の保護も考えるべきではあり，その権限は謙抑的に行使されるべきであること，立入調査などの必要性に応じて権限行使すべきことから，権限行使の必要性と相当性の要件を具体化すれば，「生命，身体にかかわる虐待」で「危険が生じているおそれがある場合」になるのではないだろうか。よって，立入調査を行う場合の実体的な要件は「高齢者の生命又は身体に危険が生じているおそれがあると認められるとき」と規定すべきである。

(2) 立入調査だけではなく，強制手段の規定を設けるべきこと

法第11条の立入調査権限は，本法の目玉として注目されたが，実際には行使されにくい状況にある。というのも，権限の行使といえども，現行法のままでは，施錠を解除して立ち入ることができないことや居住する者の強い反対を押し切って立ち入ることは事実上，不可能であり，権限の行使に大きな限界があるからである。一定の要件を備えた場合に初めて強制的な立入り

が許されるべきではあろうが、「高齢者の生命又は身体に危険が生じているおそれがあると認められる」一定の根拠のある場合に、開錠して立ち入ることができなければ、高齢者の生命身体に重大な危険が発生し、回復不可能な被害となることもありうる。適正手続のもとに、強制手段を伴う方法を規定すべきである。そして、その方法は、緊急に対応できる、迅速かつ適切な方法でなければならない。

10 面会制限の要件の緩和等

- (1) 法第13条の定める「老人福祉法第11条第1項第2号又は第3号の措置が採られた場合」とある要件を削除し、契約による養介護施設等への入所の場合を含め、「養護者による高齢者虐待を受けた高齢者が養介護施設へ入所又は病院へ入院した場合においては」と改める。これにともない、「市町村長及び当該措置にかかる養介護施設の長」とあるを「市町村長及び当該高齢者が入所し、又は入院する施設の長」と改める。
- (2) 「当該養護者による高齢者虐待を行った養護者」とあるのを「当該養護者による高齢者虐待を行った養護者及び養護者の意を適えようと行動する他の親族や第三者」と改める。
- (3) 制限の対象を「面会」のみではなく「面会又は文書、電話等による通信」に拡大する。
- (4) 制限の態様として、面会時の第三者の立会を新たに設け、「面会又は文書、電話等による通信を制限し、又は面会の際に市町村職員、地域包括センター職員、施設職員等第三者を立ち会わせることができる。」とする。

(理由)

- (1) 養護者による高齢者虐待を受けた高齢者について養護者との分離が必要と判断された場合、老人福祉法第11条1項に基づく措置が採られることがあるが、当該高齢者の健康状態や病状により入院が必要とされるケースも多く見受けられ、さらには契約による施設入所により分離がなされる場合もある。かかる場合においても面会制限等を行う必要性が認められるケースは当然存在するのであり、老人福祉法第11条1項に基づく措置の場合にのみ面会制限等を可能とする合理性は認められない。
- (2) 面会制限等を高齢者虐待を行った養護者に限った場合、当該養護者が他の親族や第三者に指示をして自らの意向を高齢者に伝えようとすることがあり得る。かかる場合も面会制限等を行わなければ、本条項の趣旨は貫徹されない。
- (3) 面会制限により虐待の影響を薄めるという趣旨からすれば、面会にとどま

らず，電話，文書等による通信も制限する必要性がある。

(4) いかなる場合に，また，いつまで面会制限等を行うかについては，判断に迷うケースが多いと思われる。面会制限等を行うか行わないかという二者択一ではなく，これまでに面会による本人への影響や面会制限後の養護者の対応を考慮して，市職員，施設担当者の立会いを条件として面会した例もあり，実際に，しかるべき第三者立会のもと面会を実施するという選択肢も用意すべきである。現行法においても，不適切な言動があれば面会を制限するという趣旨で第三者を立ち会わせることは可能と思われるが，明文化することでより円滑な立会実施が可能になると思われる。

1.1 市町村及び都道府県の責務の明確化

(1) 在宅虐待対応について，市町村・地域包括支援センターの責務を，より明確化することによって，虐待の早期発見や迅速・的確な措置（権限行使）を法的に義務づける規定を定める。とりわけ，虐待を原因とする成年後見の申立が必要な場合に，その申立を市町村長に義務づける規定を定めるべきである。

(2) 施設内虐待対応について，市町村に対して適切に指導をするなど都道府県の責務を，より明確化することによって，虐待の早期発見や迅速・的確な措置（権限行使）などを法的に義務づける規定を定めるべきである。

(3) 在宅虐待・施設内虐待いずれの場合においても，市町村の範囲を超えて虐待対応をする必要があるため，都道府県が広域調整または広域対応をすることができる旨の規定を定めるべきである。

（理由）

(1) 高齢者虐待対応においては，早期に虐待を把握し，収集した情報に基づいて迅速かつ的確に対応することが求められる。在宅高齢者の虐待については，市町村・地域包括支援センターが，これらの対応の施行主体となっている。他方，都道府県は，施設に対する設置・監督の施行主体であることから，施設内虐待に対する施行主体と位置づけられる。

(2) しかし，現状において，それぞれの施行主体が迅速かつ的確に対応しているとは言い難い。とりわけ，在宅虐待における緊急性の判断や事実確認は，市町村が責任主体として迅速かつ的確に実施すべきであるにもかかわらず，判断が先送りにされたり，事実確認が不十分なため対応が遅れたり不適切な対応となることが散見される。

他方，施設内虐待についても，都道府県による施設に対する調査や事実確認が不十分なため，不適切な対応に陥ることや，市町村が虐待の事実につい

て通報を受けた場合に，何らの措置を講ぜず放置されているケースが報告されている。

- (3) これらの問題点を回避し，市町村・都道府県が迅速かつ的確な対応をするためには，それぞれの責務をより明確化し，市町村・都道府県の担当職員に対して，なすべき措置・権限行使をより具体的に明示する必要がある。高齢者虐待対応の施行主体である都道府県・市町村が主体的かつ積極的に対応するためには，緊急性判断や事実確認の判断基準を定立し明示することも検討されるべきである。
- (4) また，被虐待高齢者に対して「やむを得ない措置」を取る際，養護者の居住場所から距離の離れた他市町村での施設を選定したほうがよい場合など，単一の市町村内だけでは選定できず，結局「やむを得ない措置」をとって分離することが功を奏さない場合がある。都道府県は，このような場合に，市町村・地域包括支援センターに権限行使を委ねるのではなく，複数の市町村を対象に広域調整を行うか，独自に広域対応をすべきである。
- (5) なお，都道府県に「高齢者虐待防止センター」「高齢者シェルター」を設置する場合には，その役割，権限などを明示する規定を策定するとともに，高齢者福祉の担当のみならず，生活保護担当者や障害者福祉担当者などとも連携をして総合的に対応すべきである。