

■ コメント— 高齢者虐待とサービス利用支援

首都大学東京 副田 あけみ

「高齢者虐待とサービス利用支援」というタイトルで3つくらいのポイントについてお話をし、その中で先ほどの報告者の方々のお話についてコメントを入れさせていただこうと思います。

高齢者虐待防止ネットワーク

一つ目は「防止ネットワーク」ということです。サービス利用支援だけではなく、人権を保障していくためには、高齢者虐待のケースを発見しないといけません。虐待されている人、また、虐待する人には、自分からサービスを利用したいという人はあまりいない。サービス利用を拒否されたりします。もちろん手を挙げる方もいらっしゃいますが、大多数はこちらからアウトリーチしていかないと発見できません。

そのためにはいろいろな方法が必要です。例えば、地域の支え合い・見守りのなかで介護や支援が必要と思える高齢者・家族を発見したら民生委員、あるいは自治会役員等につながり、そこから地域包括や行政につながり、地域包括や行政が調査するというふうにつながっていかねばならない。厚生労働省の方では、これを「早期発見・見守りネットワーク」と言っています。こうした地域の情報を専門機関につなぐ機能を持った地域ネットワークが必要になってきています。

それからサービス事業者さん、居宅介護支援事業者の方がサービスを提供していくなかで発見する、実際に家庭の中に入ったり、デイサービスなどでは入浴中の利用者さんを見る機会があるわけですから、「あれ？」と思ったならば、つまり、なんらかのサインをキャッチしたなら、地域包括あるいは介護支援専門員、行政へ相談・連絡通報をする。そして、地域包括・行政の調査結果をもとに緊急分離か見守りか、サービス導入か、ということを決めるケアカンファランスを開く、対応が決まったら役割分担をして援助していく、というように流れていかななくてはならない。これを厚生労働省は「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」と言っています。多職種によるそれも必要だと言っております。

防止法ができた後、厚生労働省は調査をしておりますが、2007年度の調査結果では、この「早期発見・見守りネットワーク」が全市町村の54.9%できている、他方、「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」は37.3%、という数字が出ています。「早期発見・見守りネットワーク」が半数以上できているのは、おそらく虐待に特化したものではなくて、一人暮らしのお年寄りの支え合いのネットワークなども入っていると思います。なぜ、「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」が37.3%と低いのか、児童の虐待防止ネットワークよりもかなり低いのですが、その理由についての話はここでは省きます。

図1、図2にお示ししているのは、公式に「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」ができていると答えた37.3%のうちの二つの市町村の例です。図1の場合は、「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」の一部に焦点を当てた図で、高齢者虐待を専門職が発見した場合にはどう対応していくか、という流れを示しています。左側の図は、介護保険サービス事業者が発見した場合、右側は介護支援専門員が発見した場合としています。これ以外に地域の人々が発見した場合の図もあります。図2は、別の市町村の対応全体の流れを示したものです。こうしたフローチャートを作っておくことによって、どこの人が何をするのか、という役割分担を決めることも比較的やりやすくなります。

先ほど、内田さんがお話になった事例2のところは、たぶんこういったフローチャートはあったが、それに引かかるか引かからないか、という話でした。何が引かかるか引かからないのかよく分からなかったのですが、いずれにしても、フローチャートの中で役割分担して、例えば、この図2でいうと、虐待の疑いが事業所や地域からあがったりすると、地域包括支援センターや在宅介護支援センターに行き、それが、市の方とそれから地域包括支援センターのいずれかに行くようになっています。そして、個別事例検討会は、月1と書いてありますが、これは随時やっていますが、おおむね月に1回はやっているという意味です。この地域包括支援センターがケースカンファレンスを召集する。もちろんここには右側のネットワーク担当者会議があり、これは自治体が事務局になっている専門家が入った会議です、そこと連携を取りながらカンファレンスをして決めていきます。そして、そのカンファレンスには自治体も社会福祉協議会も入ってやっていくという形になっています。

図1のほうでは、虐待の疑いがあると、その方が緊急を要するとか重傷度が高いときには、高齢者支援課、つまり、行政が中心になって地域包括の協力を得ながらやっています。逆にそこまではない場合には、民間の地域包括が中心になって対応することになっています。後者の場合、ケースカンファレンスに関係者を招集するのは地域包括です。このように、このフローチャートを作った上で役割分担を決めておかないと、どっちがやるのか、という話になって、そこで埋もれてしまった結果、間に合わなかったというケースもでてくるのではないかと思います。

高齢者虐待の判断

2番目に「高齢者虐待の判断」と書きました。高齢者虐待の定義は法律でも大まかにしか書いていません。内田先生のお話にもありましたように、基準はなかなか決められない。それだからこそ、防止ネットワークを公式に作っているところは、虐待判断基準のためのツールというものを開発しています。それが、リスクアセスメント・シートであったりします。リスクだけではなくて、子どもの場合と同じように、安全がどれだけ保たれているのか、リスクはどれだけか、という両方をチェックするような安全サインシートを作ったりしていますし、分離判断指針というものも作られています。こういったものを使っていく。

ただ、これですべてが分るわけではないので、おおよその判断はこれでやる。そして、いろいろな調査で情報を収集して全体的に最終的に判断するということをどこでもやっています。それでも判断がずれることがたくさんあります。だから、1人では決めないということが鉄則です。だから同僚や上司と判断をする。あるいはケアカンファレンスでやっていく。

軽微な場合、虐待のおそれですむようなときは、介護支援専門員が中心となってサービス担当者会議でやる。あるいは地域包括支援センターが召集して地域ケア会議などでやる、名前は個別事例検討会という場合もありますが、そういったところでやる。緊急ですぐという場合は、まず対応しておいてからカンファレンスをやります。いずれにしても虐待事例はカンファレンスでみんなが共有しながらやっていくというのが原則です。

それでも判断がつかないとか、対応の仕方について迷いがあるときがあります。つまり、保健医療福祉分野の通常範囲を超える判断が必要な場合があります。その場合、専門家のコンサルタントのもとで判断しましょう、ということになる。これが先ほど内田さんや柴田さんのお話なされたネットワークで、こうした機能を今やっておられる、あるいはやろうとしておられるのだと思います。

全国的にもそれが少しずつ広がっているようです。しかし、まだよくそれを知らない自治体も、

そういうのを利用したほうが良いと思っていない自治体もある。そういうところは、自治体でちょっと声をかけることができる弁護士さんに頼むなどの手段をとっています。行政や地域包括で迷うことが多いのは、精神疾患の人が絡む場合です。そうした場合には弁護士さんだけではなく、精神保健福祉士さんとか臨床心理士さん、精神科医などに入ってもらったほうが良いということがあって、個別にお願いしてコンサルタントとして来てもらう、あるいは1年間にいくらかという形で契約関係を持ったりしているようです。

いずれにしても、厚生労働省で言う、「関係専門機関介入支援ネットワーク」がバックアップのために必要であるのは間違いありません。子ども虐待防止ネットワークのモデル化のときには、こういう関係専門機関介入支援ネットワークは想定されていなかったんですが、今は、それは絶対に必要だと言われています。なので、高齢者機関の場合は、最初から厚生労働省はそれが必要だということを認めているわけですから、それをうまく使えるような、専門機関の協力を得るというシステムづくりをどこの市町村でもしていく必要があると思います。

そういうところが入ったらだいぶ違うと思いますが、入らなかった場合は、緊急か重傷か、あるいはそもそも虐待なのか、虐待の場合でも虐待でないか判断した場合でも、どんなサービスや支援を入れていけばいいのか、ということについての判断にズレが生じることがあります。所属組織によってあるいは職種によって、経験年数などによって、判断基準は違ったりするので、ズレが生じるのはある意味で当然です。そのズレを小さくするようにカンファレンスをやったり、専門家をコンサルタントとしてお願いするわけです。また、事例検討を積み重ねることによって、ズレの幅を狭くしていくことを現場ではやっています。

内田さんが最初に話された事例ですが、おそらく施設と地域包括は経済的な虐待だから、成年後見を活用して、そのうえで払ってもらえないよね、という判断をしたのだと思います。それに対して、行政は、これは経済的虐待ではなく、施設との契約の問題だと判断した。これは判断のズレです。これは、虐待防止法に照らしあわせれば、明らかに経済的な虐待の例です。本人が年金を払える状態なら自分で払ってサービスを利用するわけです。それが今は甥が年金管理をしているから甥が支払う。もし、支払わずに自分の生活費とか遊覧費に使っていたならば、明らかにこれは金銭的な虐待です。当該者から不当に財産上の利益を得ることに当たるので経済的な虐待です。もし、単に支払わないだけだったら、厳密には虐待とは言えないですが、養護の面でネグレクトしていると言ってもいいかもしれません。

私は高齢者虐待防止相談、電話相談などをやっている NPO に参加しています。そのメンバーの一人である弁護士にも確認しましたが、この場合はまずは行政も入って強く甥御さんを説得する、施設の方もずいぶん頑張っておられると思いますが、施設が言うのと行政が言うのでは市民にとってのインパクトは全然違います。それでも駄目な場合には、成年後見をやってくれそうな人を探す。たぶん、そういう人がいないから甥御さんがやっていると思いますが、駄目だった場合には、首長による成年後見の申し立てをやって、成年後見人を立ててもらい、と考えるべき事例ではないかと思います。本人に一定の判断力があつたら、委任を受けて行政のほうで預金封鎖をして払い込み先を変更すればいいわけです。

南方さんが言われるように、行政の到達点や目標は、問題が起きないようにするためのシステム作りにあると思います。ただし、それをやる前に一人ひとりの人権を守るということも行政の責任だと思しますので、この事例はそうすべきだった事例ではないかと考えます。

防止ネットワーク事務局の重要性

3番目は、高齢者虐待防止ネットワークの事務局の重要性についてです。厚生労働省も「早期発見・見守りネットワーク」、「保健医療福祉介入ネットワーク」、「関係専門機関介入支援ネットワーク」を作るほうがいい、と言って図3のようなモデル図を提示しています。そしてそれらをまとめ上げるような形で、地域包括支援センターを置いています。しかし、これでは、各ネットワークの事務局がどこになるのかが見えません。ネットワークというのは、もともと目的を共有して自発的に自分たちの必要性に応じて情報交換をしたり、コラボレーションをしていくために下から立ち上げていくものです。この場合はむしろ、作らなければ実践で苦労するでしょう、ということで上から作っていくというものですから、事務局がしっかりしていないと作れません。ですが、この図ですとどこが事務局なのかよく分かりません。

子どもの虐待防止ネットワークは、個別ケア検討会議も定例の実務者会議も関係機関代表者会議も、みな事務局は市町村です。ところが、高齢者の場合は、地域包括を民間委託している場合があるので少しややこしくなります。表1に人口規模と地域包括の設置状況別に3つのモデルを提示してみました。例えば、数としては最も多いと思いますが、人口規模が小さくて、地域包括が直営であればこのネットワークの事務局は全部直営の地域包括がやればいい。全体を機能的につなげながらやっていく。なお、各ネットワークの機能については、表1の下の方に簡単に書いています。

人口規模が中ぐらいで地域包括が複数ある、でも、そのうちの一つは直営だという場合には、事務局は「早期発見・見守りネットワーク」、つまり住民のネットワークを作るところは、地域の地域包括に任せるが、あとのネットワークは全部直営がやればいい。しかし、たぶん仙台市さんのように人口規模が大きくて地域包括は全て民間委託であるというところは、個別ケース検討会議は各地域包括が事務局として担うほうがいい。実際は、ちょっと分かりませんが、先の図1の自治体は人口40万以上の市町村ですが、ケースカンファランスを招集する事務局は、各民間の地域包括が担っています。

ですが、そういう個々のケースを踏まえて、いったいどんな問題がこの地域にあるのかとか、「前にやったあのケースは大丈夫なのか？」という進行管理、そういったものを含めた実務者会議を定例でやるのは市町村がやればいい。図2の自治体では市町村がやっています。それから、「関係専門機関介入支援ネットワーク」というのはコンサルタントを呼ぶわけですから、これも行政が事務局をやっていく。だけど、「早期発見・見守りネットワーク」は、地域のことでですから、地域支援センターでやる、関係代表者会議は全体ですからこれも行政が事務局をやる。

このようにネットワークの事務局はどこで、その役割は何かということをはっきりさせておかないと、あるいは自分たちでしていかないと漏れがでてきます。こういったネットワークの事務局を明確にして役割分担をうまくやりながら、相互に連携をうまく取り合って有機的にネットワークを作っていくということが大事だと思います。

ただ、言うは易し行うは難しです。私は、図1の市町村のネットワークの実態を少し知っていますが、そこは関係機関代表者会議もやっていますし、個別ケース検討会議もやっています。関係専門機関介入支援ネットワークもやっています。でも、やはりまだまだの認識にズレがあり、役割の押し付け合いがあり、いろいろ齟齬があります。ただ、そういうことを経験しながらチームとしてやっていくようになるしかないよね、という話だろうと思います。以上です。