

高齢者・障がい者権利擁護研修会

『権利擁護・虐待対応の課題と具体的解決方法』

～エール，地域包括支援センター等の事例から考える～

特定非営利活動法人

宮城福祉オンブズネット「エール」

〒980-0804 宮城県仙台市青葉区大町二丁目 3-12 大町マンション 301

電話 022-722-7225 FAX 022-722-7199

Eメール lastword@alto.ocn.ne.jp ホームページ <http://yell.hello-net.info/>

平日：10:00～15:00（土・日・祝祭日は除く） 担当：佐藤，末永

平成28年度 高齢者・障がい者権利擁護研修会

平成18年4月に高齢者虐待防止法が施行されて10年が経過し、各市町村・地域包括支援センターがその役割を担ってきたところですが、虐待の初期対応（マニュアル・フローチャート）、虐待の判断、緊急性の判断、やむ措置の活用など市町村ごとの対応にばらつきが散見されます。

同じ法律の元、宮城県内すべての高齢者の安全が守られ、安心して生活できるよう、市町村・地域包括支援センターが十分に法律とその趣旨を理解した上で虐待対応・支援を行うべきなのか改めて考え、確認します。

日 時 平成29年3月24日（金）13時30分～16時30分（受付13時～）

場 所 仙台市シルバーセンター 7階 第一研修室

主 催 宮城福祉オンブズネット「エール」

共 催 宮城県高齢者・障害者虐待対応連絡協議会
宮城県社会福祉士会 地域包括支援センター委員会

内 容 『権利擁護・虐待対応の課題と具体的解決方法』
～エール、地域包括支援センター等の事例から考える～

講師：宮城福祉オンブズネット「エール」

大橋洋介，鈴木守幸，小湊純一，内田幸雄，大嶽友和，大泉力也

目 次

- 1 権利擁護・虐待対応の課題・・・1
 - 2 養護者による高齢者虐待への対応手順（厚労省）・・・22
 - 3 高齢者虐待防止法（抜粋）・・・23
 - 4 障がい者虐待防止法（抜粋）・・・26
 - 5 虐待防止法の運用について・・・28
 - 6 やむを得ない措置・・・34
 - 7 緊急ショート・・・40
 - 8 虐待対応指針・・・41
- 参考資料：高齢者虐待対応マニュアル（H28.4.塩釜市）・・・45
- 参加者名簿

権利擁護・虐待対応の課題

弁護士 大橋 洋介

1 高齢者・障がい者の権利擁護

- (1) 人権とは何か
- (2) 権利とは何か
- (3) 権利擁護とは何か～「普通」ということ意識～
 - ⇒消極的側面と積極的側面
 - ⇒成年後見制度との関係
- (4) 「高齢者・障がい者虐待」と「権利擁護」
 - ア 虐待の分類
 - (ア) 身体的虐待
 - (イ) 心理的虐待
 - (ウ) 性的虐待
 - (エ) 経済的虐待
 - (オ) 介護や世話の放棄・放任（ネグレクト）
 - イ 虐待対応≠権利擁護

2 高齢者虐待防止法

- (1) 高齢者虐待防止法の概要（資料1）
- (2) 通報を受けた市町村の対応
 - ⇒①法第9条第1項：事実確認措置、対応についての協議
 - ⇒速やかに、当該高齢者の安全の確認その他当該通報報又は届出に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、高齢者虐待対応協力者とその対応について協議を行うものとする。
 - ②法第9条第2項：措置・一時保護、審判請求
 - ⇒高齢者の保護のため、生命また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高齢者を一時的に保護するため迅速に老人福祉法20条の3に規定するショートステイなどの老人短期入所施設等に入所させる等、適切に、高齢者虐待防止法に基づく施設への入所等の措置を講じ、または成年後見の審判の請求をする。

⇒また、入所措置が行われた場合は、虐待を行った養護者について面会を制限することができる（法第13条）

(3) 高齢者虐待の防止に向けた基本的視点（「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」、平成18年4月厚生労働省老健局作成、資料2）

ア 基本的視点

- ①発生予防から虐待を受けた高齢者の生活の安定までの継続的な支援
- ②高齢者自身の意思の尊重
- ③虐待を未然に防ぐための積極的なアプローチ
- ④虐待の早期発見・早期対応
- ⑤高齢者本人とともに養護者を支援する
- ⑥関係機関の連携・協力によるチーム対応

イ 留意事項

- ①虐待に対する「自覚」は問わない
- ②高齢者の安全確保を優先する
- ③常に迅速な対応を意識する
- ④必ず組織的に対応する
- ⑤関係機関と連携して援助する
- ⑥適切に権限を行使する

3 虐待対応の課題とその克服

(1) 顕在化する問題点

- ⇒様子見
- ⇒高齢者虐待の終了
- ⇒高齢者自身の意思の尊重

⇒意思決定支援との関係性（人単位から行為単位へ）

⇒虐待と被虐待についての自覚

⇒養護者支援

(2) マニュアルの功罪

(3) 裁判例に見る虐待対応

⇒東京地裁平成27年1月16日判決（資料3）

⇒地方公共団体が高齢者について高齢者虐待防止法に基づき講じた一時保護措置等について、「緊急性」の判断を誤る違法・過失があったとして国賠法に基づく損害賠償を求めた事案。

4 さいごに

ともこれに該当します。

高齢者虐待と定員超過の取扱いについて

○指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準（平成 11 年厚生省令第 39 号）（抜粋）
第 25 条 指定介護老人福祉施設は、入所定員及び居室の定員を超えて入所させてはならない。ただし、災害、虐待その他のやむを得ない事情がある場合は、この限りでない。

※ 「虐待」の文言は、平成 18 年 4 月施行に併せて改正することとしているものです。単なる特別養護老人ホームへの入所措置であれば、介護報酬上の減算の対象外となるのは、定員の 5%増（定員 50 人の特別養護老人ホームでは 2 人まで）ですが、虐待に関わる場合であれば、措置による入所であるかどうかを問わず、かつ、定員を 5%超過した場合であっても、介護報酬の減算対象とはなりません。

④ 措置後の支援

やむを得ない事由による措置によって高齢者を保護したことで、虐待事例に対する対応が終了するわけではありません。措置入所は、高齢者と養護者の生活を支援する過程における手段のひとつと捉え、高齢者や養護者が安心してその人らしく生活を送ることができるようになることを最終的な目標とすることが重要です。

施設に保護された高齢者は、虐待を受けたことに対する恐怖心や不安を抱きながら慣れない環境で生活を送ることになりますので、高齢者に対する精神的な支援は非常に重要です。

また、保護された高齢者が特に介護の必要がなく自立している場合などには、高齢者施設の環境になじめないことも予想され、その後の居所をどのように確保するかが新たな課題として出てきます。可能な限り高齢者本人の意思を尊重するとともに、経済状態や親族等の協力度合いを把握しながら、高齢者が安心して生活を送れる居所を確保するための支援が重要となります。

この他にも、年金の搾取など経済的虐待が行われていた場合には、口歴を変更するなど関係機関との連携が必要になる場合もあります。

一方で、家庭に残された養護者や家族の中には、高齢者の年金で生活していたため収入がなくなり生活費や医療費に困窮する場合や、精神的な支えを失って日常生活に支障をきたす場合があります。

養護者に対しても、保護した高齢者と同様に精神的な面での支援が必要です。分離後も継続的に養護者に対する支援を行うことが必要です。また、場合によっては生活保護などの措置が必要となる場合も考えられます。

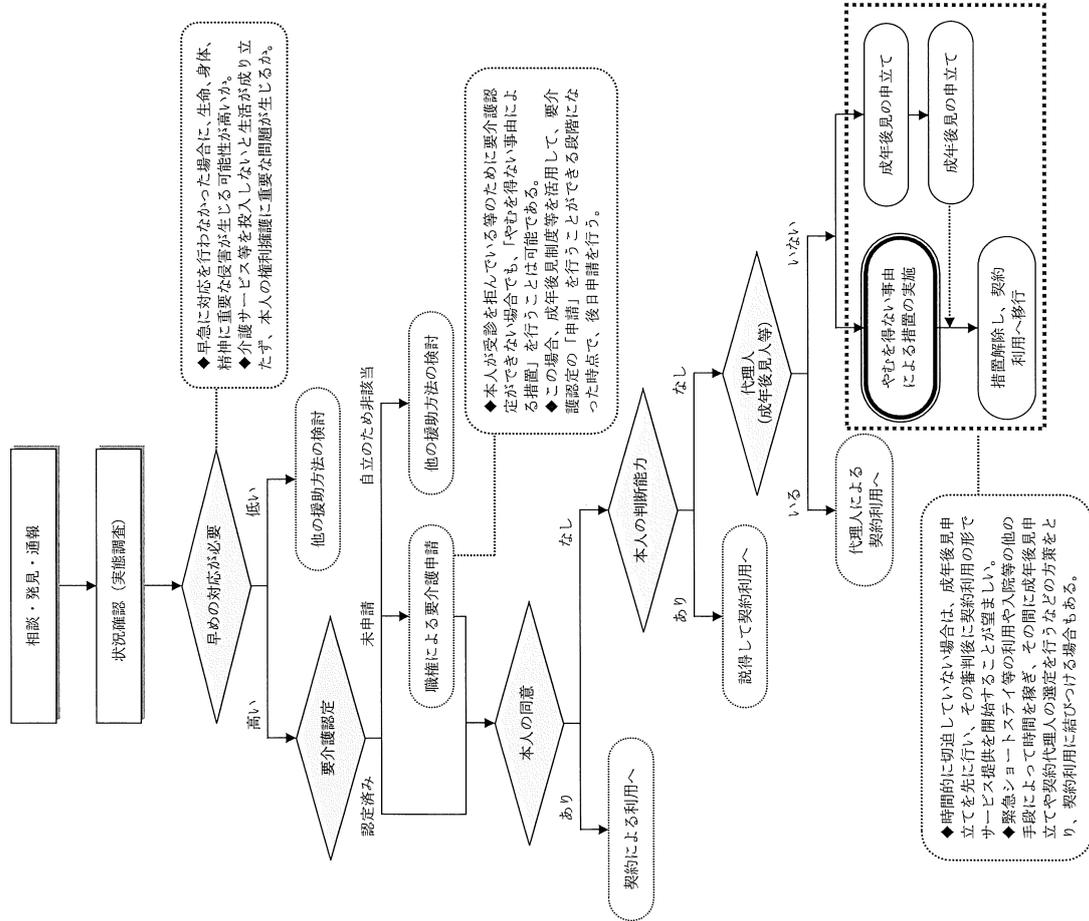
⑤ 措置の解消

老人福祉法の規定による措置によって施設に一時的に入所した高齢者の措置が解消する例としては、以下のような場合が考えられます。

○家庭へ戻る場合
関係機関からの支援によって養護者や家族の生活状況が改善し、高齢者が家庭で生活が可能と判断される場合。ただし、家庭に戻ってからの一定期間は、関係機関等による高齢者や養護者等への手厚いフォローが必要と考えられます。

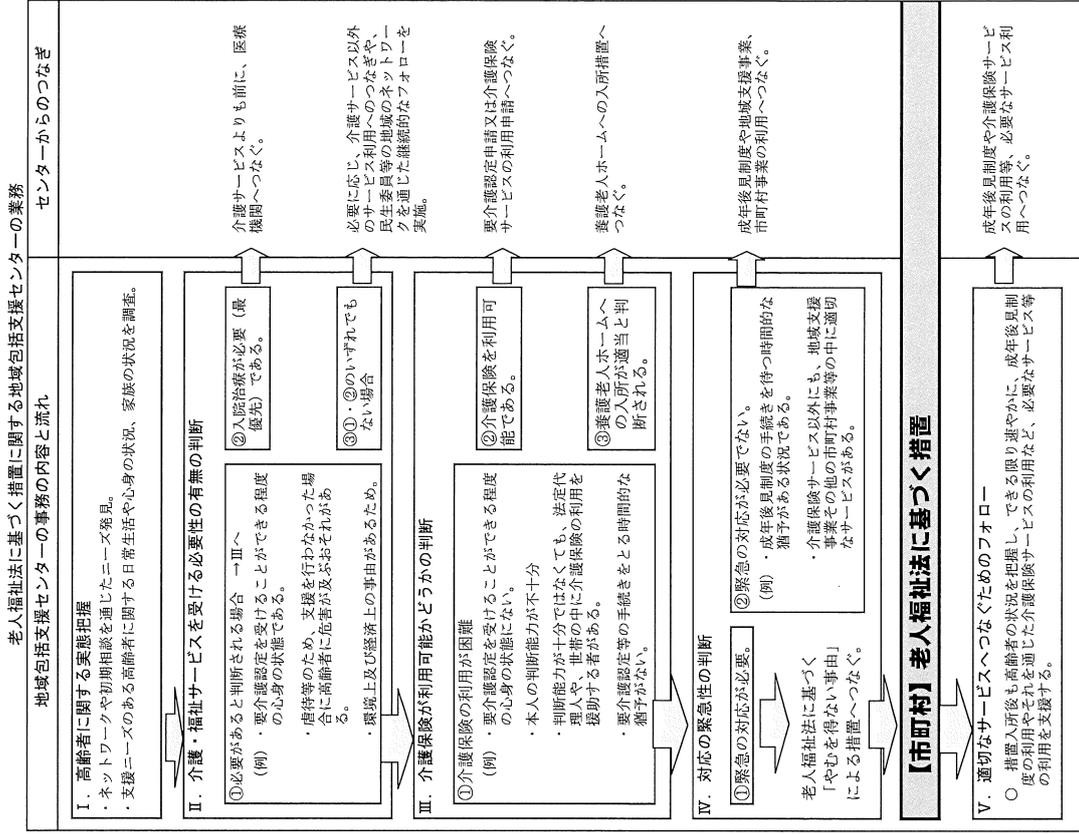
○介護サービスの申請や契約が可能になり、契約入所になる場合
養護者等からの虐待や無視の状況から離脱し、要介護認定の申請や介護サービスの利用に関する契約が可能になった場合や、成年後見制度等に基づき、本人を代理する補助人等によって要介護認定の申請や介護サービスの利用に関する契約が可能になった場合など。

(参考1)「やむを得ない事由による措置」活用の検討フロー



(参考)：「東京都高齢者虐待対応マニュアル」(東京都)

(参考2) 地域包括支援センターが関与する場合の措置に関する手順



⑥ 面会の制限

高齢者虐待防止法では、老人福祉法に規定される「やむを得ない事由による措置」が採られた場合、市町村長や養介護施設の長は、虐待の防止や高齢者の保護の観点から、養護者と高齢者の面会を制限することができます（第13条）。

○面会要望に対する基本的な対応

虐待を行っていた養護者から高齢者への面会申し出があった場合には、担当職員は高齢者本人の意思を確認するとともに客観的に面会できる状態にあるかどうかを見極め、ケース会議で面会の可否に関する判断を行います。その際には、高齢者の安全を最優先することが必要です。
面会できる状態と判断された場合であっても、施設職員や市町村職員が同席するなど、状況に応じた対応が基本となります。

○施設側の対応について

高齢者虐待防止法では、養介護施設長も面会を制限することができますとありますが、その際には事前に市町村と協議を行うことが望ましいと考えられます。

入所施設に養護者から直接面会の要望があった場合の施設職員の基本的な対応としては、養護者に対して、市町村職員に面会の要望について連絡し判断をおおぐ旨を伝え、施設単独での判断は避けるようにします。最終的な責任を負う市町村が判断し、施設は措置された高齢者の生活を支援するという考え方で役割分担が適切と考えられます。

○契約入所や入院等の場合

虐待を受けた高齢者が、「やむを得ない事由による措置」ではなく、契約による施設入所や入院した場合には、高齢者虐待防止法では面会の制限に関する規定は設けられません。しかし、このような場合でも、養護者と面会することによって高齢者の生命や身体や安全や権利が脅かされると判断される場合には、養護者に対して高齢者が面会でできる状況にないことを伝え、説得するなどの方法で面会を制限することが必要となります。

○施設入所者に対する家族等の虐待について

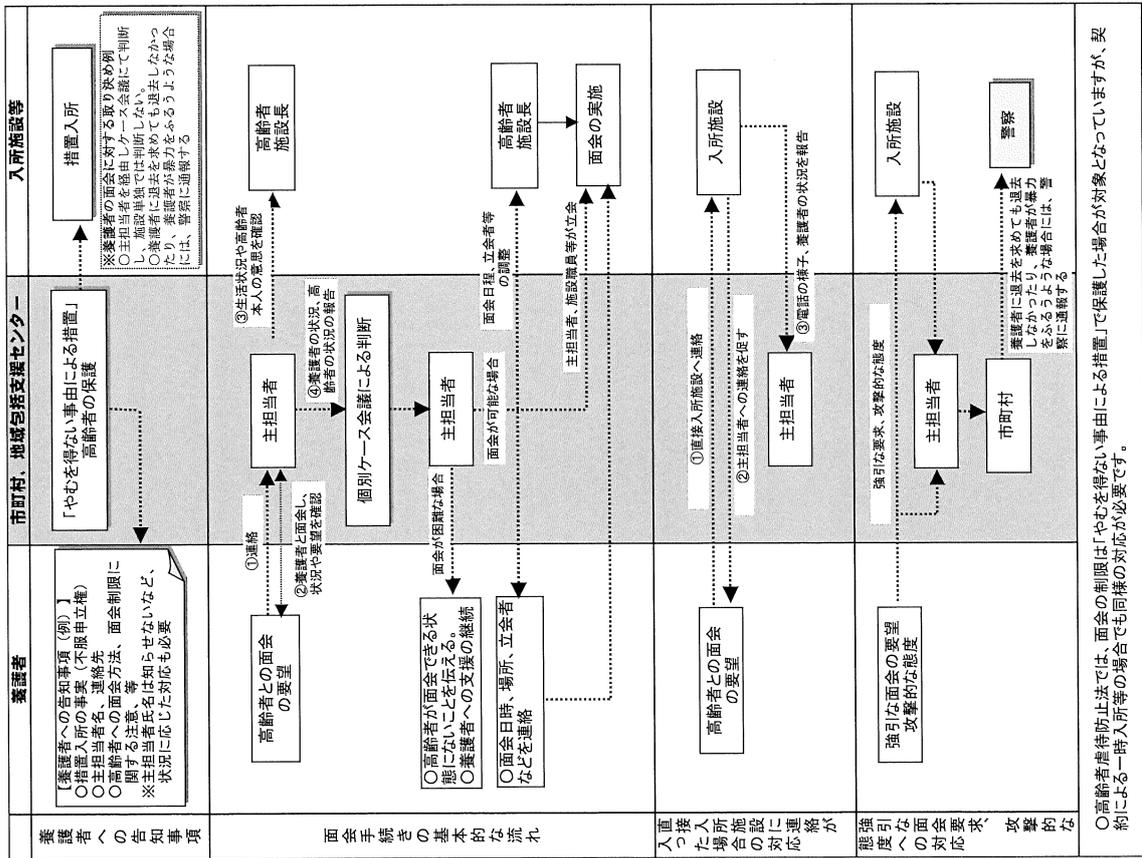
既に老人福祉施設等に入所している高齢者に対して、家族が面会の際に、年金等の財産の使い込みや通帳引き渡しの強要、自への引き取りの強要、暴言等の虐待を繰り返すような場合には、その家族は現に高齢者を養護しているわけではないため、高齢者虐待防止法上の「養護者」には該当しません。しかし、このような場合

でも高齢者の権利を擁護する観点から、まず当該施設職員が家族等による虐待を防ぐための策を講じることが必要です。それでも事態が改善しない場合には、地域包括支援センターにつなぐ等として、地域福祉権利擁護事業や成年後見制度の活用につなげるなどの対応を図る必要があります。

○施設所在地と養護者の住所地が異なる場合

高齢者が入所している施設所在地と養護者等の住所地が異なる場合、基本的には高齢者の居所のある市町村が対応することとし、関係する市町村へ情報提供を行いながら連携して対応にあたることが必要となります。

措置入所者の面会に関する基本的な対応イメージ案



○高齢者虐待防止法では、面会の制限は「やむを得ない事由による措置」で保護した場合が対象となっていますが、契約による一時入所等の場合でも同様の対応が必要です。

Ⅲ 市町村と地域包括支援センターの関係

高齢者虐待防止法では、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及び適切な養護者に対する支援について、市町村が主体的に役割を担うことが規定されています。また、高齢者虐待対応協力者のうち適当と認められる機関に以下の事務の一部又は全部を委託することが可能とされています（第17条）。

<委託可能な事務の内容>

- ①相談、指導及び助言（第6条）
- ②通報又は届出の受理（第7条、第9条）
- ③高齢者の安全の確認、通報又は届出に係る事実確認のための措置（第9条）
- ④養護者の負担軽減のための措置（第14条）

一方、介護保険法においては、各市町村に設置される地域包括支援センターにおける業務として、①総合相談支援業務、②権利擁護業務、③包括的・継続的ケアマネジメント業務、④介護予防ケアマネジメント業務が定められています。そのうち、地域ネットワークの構築や表態把握、総合相談、権利擁護などの業務の中で高齢者虐待の防止や虐待を受けた高齢者、養護者等への支援が行われることとなり、地域包括支援センターは、地域における虐待対応の中核機関のひとつとなります。

第Ⅱ章では、市町村（本章では、これ以降、市町村本庁のことを単に「市町村」といいます。）と地域包括支援センターの関係特に意識せず、どちらかといえば市町村が直接行うことを想定しつつ、地域包括支援センターを含めた市町村が全体として行う業務として整理しましたが、実際に各市町村で業務態勢を検討したり、業務を行ったりする上では、市町村と（特に民間法人に委託している）地域包括支援センターの関係を整理していく必要が生じます。

そこで、本章では、高齢者虐待の予防、高齢者虐待を受けた高齢者の迅速かつ適切な保護及び適切な養護者に対する支援の事務に関して、市町村と地域包括支援センターの基本的な業務役割を示すこととしました。

1 基本的考え方

高齢者虐待防止法においては、市町村を第一義的に責任を有する主体として、地域包括支援センターを市町村の業務を委託する主体として位置付けていることを踏まえ、高齢者虐待防止法では、市町村に対して、同法に規定する業務を主体的に行う役割を求めていると考えられます。

一方、実際に業務を行うに当たっては、担当区域の高齢者について包括的・継続的に関与する役割を有し、より地域に密着した立場である地域包括支援センターが、対応の中心となることが考えられます。

こうした場合には、市町村は、ともすれば、委託した業務について地域包括支援センターに「任せきり」の状態になることが懸念されます。

地域包括支援センター自身の規模（職員数）や、市町村権限の発動との連携等を考えると、地域包括支援センターにおける対応には自ずと限界が生じます。上記の高齢者虐待防止法の趣旨を踏まえ、高齢者虐待防止法に規定される業務を地域包括支援センターに委託した場合でも、あくまで業務の責任主体は市町村自身であることを市町村は常に意識し、その業務への関与を継続することが基本となります。

2 地域包括支援センターに業務委託した場合の市町村及び地域包括支援センターの役割

この項では、高齢者虐待防止法の規定に基づいて市町村が地域包括支援センターに業務を委託した場合の市町村及び地域包括支援センターの役割について、第二章に掲げる養護者による高齢者虐待に関連する業務項目に沿い、整理しました。（すべての市町村における業務の指針として示すものではありません。）

◎：中心的な役割を担う ○：関与することを原則とする
△：必要に応じてバックアップする 空欄：当該業務を行わない

	市町村	職包括支援センター	養護者
ネットワーク 広報・啓 発活動	△ ◎ ◎ ◎ ◎	・高齢者虐待防止ネットワークの構築・運営 ・高齢者虐待に関する知識・理解の啓発 ・認知症に関する知識や介護方法の周知・啓発 ・通報（努力）義務の周知 ・相談等窓口・高齢者虐待対応協力者の周知 ・専門的人材の確保	
相談・通 報・届出 への対応	△ △ △ ○	・相談、通報、届出の受付 ・相談への対応（高齢者及び養護者への相談、指導及び助言）（第6条・第14条第1項） ・受付記録の作成 ・緊急性の判断	有 有
事実確 認・立入 調査	○ ○ ◎ ◎	・関係機関からの情報収集 ・訪問調査 ・立入調査	有 有 (留意のみ)
援助方針 の決定	○ ○ △	・立入調査の際の警察署長への援助要請 ・個別ケース会議の開催（関係機関の招集） ・支援方針等の決定 ・支援計画の作成	◎ ◎ ◎
支援の 実施	◎ △ ◎ ◎ ◎	（やむを得ない事由による措置等の実施） ・措置の実施 ・措置後の支援 ・措置の解除 ・措置期間中の面会の制限 ・措置のための居室の確保 （成年後見制度の活用） ・市町村長による成年後見制度利用開始の審判の請求	(市町村への注) ◎ △ △ △
養護者支援 モニタリ ング	◎ △	・養護者支援のためのモニタリング ・支援の実施後のモニタリング	◎ ◎
その他	◎ ◎ ◎	（養護者による高齢者虐待防止関係） ・個人情報取扱いレベルの作成と運用 （財産上の不当取引による被害の防止関係） ・被害相談 ・消費生活関係部署・機関の紹介	△ △ ◎ ◎

【判例番号】 L07030043

国家賠償請求事件

【事件番号】 東京地方裁判所判決／平成25年(ワ)第9392号

【判決日付】 平成27年1月16日

【判示事項】 原告が、被告(都の特別区)に対し、原告の母Aに対して被告が講じた高齢者虐待防止法に基づく一時保護措置等につき、被告職員が「緊急性」の判断を誤る違法・過失があったとして、被告に対し、国賠法に基づき損害賠償を求めた事案。裁判所は、被告職員が、関係者会議・医師・A本人の発言等から「Aには虐待の疑いがある」として一時保護措置をしたものであり、緊急性があると判断したことが著しく不合理で、裁量の逸脱・濫用があったとはいえず、同判断に国賠法上の違法・過失は認められない等として、請求を棄却した事例

【掲載誌】 LLI/DB 判例秘書登載

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

被告は、原告に対し、771万3800円及びこれに対する平成25年5月2日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

本件は、原告が、同人の母であるA(以下「A」という。)に対して被告が講じ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「高齢者虐待防止法」という。)に基づき一時保護措置等に関し、被告の職員に緊急性の判断を誤る等の違法及び過失があったと主張し、被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、損害賠償として771万3800円及びこれに対する訴状送達の日翌日である平成25年5月2日(本件記録上明らかである。)から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めた事案である。

- 1 前提事実(証拠等が掲記されていない事実、当事者間に争いが無い。)

及び高齢者虐待防止法の規定

(1) ア 原告は、A(大正14年〇月〇〇日生、平成24年12月10日死亡)の長女である。Aは、平成24年2月24日(以下、「年」の記載がないものは、全て平成24年の出来事である。)、介護保険法に基づく要介護認定(要介護3)を受けた。

原告は、かねてAを東京都港区(以下「港区」という。)所在の原告の自宅に引き取って介護をしていたが、1月頃からは、同人を被告所在の同人の自宅において介護しながら2人で生活していた。原告には、A以外の家族として別居している長男と内縁の夫があり、この長男及び内縁の夫もAの介護を手伝うことがあった(以下、原告並びにその長男及び内縁の夫を併せて「原告ら」という。)(甲27、弁論の全趣旨)

イ 被告は、東京都の区であり、地方自治法所定の特別地方公共団体たる特別区であるところ、特別区には高齢者虐待防止法上の市に関する規定が適用される(地方自治法281条、283条)。

(2) Aは、港区所在の特別養護老人ホーム△△(以下「本件ホーム」という。)のショートステイ(短期入所生活介護)制度を9月5日(水曜日)から同月7日(金曜日)までの間利用する予定で、同月5日、本件ホームに宿泊した。

(3) ア 9月6日(木曜日)夕方、本件ホームから港区に対し、Aの体に痣があることを発見した旨及び同人が家族により虐待を受けている可能性がある旨の通報がされ、これを受けた港区から被告に対し、同日午後5時頃、同通報があった旨の連絡がされた。

被告の職員は、その後得られた情報をもとに、Aが家族により虐待を受けている可能性があるかと判断した。

Aは、上記通報から数時間後、東京都立広尾病院(以下「広尾病院」という。)に搬送され、診察を受けた。同病院の医師は、Aが虐待されている疑いがある旨診断した。それから、Aは、翌7日(金曜日)午前零時頃、警察署に搬送され、警察署ではAを裸にして痣の写真撮影が行われるなどし、その後、Aは、同日午前3時過ぎ、警察署から本件ホームに戻された。

そして、被告の職員は、同日、Aを高齢者虐待防止法に基づく一時保護施設である特別養護老人ホーム××(以下「特養××」という。)に搬送した。

イ 被告の職員は、その後同月9日(日曜日)までの間、Aにつき一時保護措置を講じたことを原告らに連絡せず、また、原告らからAの虐待等についての事実確認をしなかった。

ウ 原告らは、本件ホームを通じて被告の職員に対して面談を申し入れ、同月10日(月曜日)、被告の職員と面談した。その際、原告は、被告の職員に、Aのかかりつけ病院、同人の自宅の隣人の連絡先等のリストを交付し、これらの関係者に事実確認することによりA及び原告らの生活状況が分かるはずである旨伝えた。また、原告は、Aの生活状況確認のため同日中に自宅訪問をするよう求め、被告の職員は、同日午後8時30分頃、Aの自宅に赴いてその内部を確

認した。

エ 被告の職員は、同月12日（水曜日）午後、原告に連絡を取り、Aを帰宅させることに決めた旨伝えた。原告は、被告の職員に対し、弁護士を同行した上同日中にAと面会したい旨申し入れるなどし、同日午後8時頃、特養xxに赴いて病室のベッドで寝ている同人を確認した。

オ 被告の職員は、同月13日（木曜日）午後、Aを自宅に送り届けた。

(4) ア 高齢者虐待防止法には、次のとおり規定されている。

(ア) 7条1項 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は、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は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。

(イ) 9条1項 市町村は、7条1項の規定等による通報等を受けたときは、速やかに、当該高齢者の安全の確認その他当該通報等に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、16条の規定により当該市町村と連携協力する者（高齢者虐待対応協力者）とその対応について協議を行うものとする。

(ウ) 9条2項 市町村又は市町村長は、7条1項等の規定による通報等があった場合には、当該通報等に係る高齢者に対する養護者による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護が図られるよう、養護者による高齢者虐待により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き認められる高齢者を一時的に保護するため迅速に老人福祉法に規定する老人短期入所施設等に入所させる等、適切に、老人福祉法の規定による措置を講ずるものとする。

(エ) 16条 市町村は、養護者による高齢者虐待の防止、養護者による高齢者虐待を受けた高齢者の保護及び養護者に対する支援を適切に実施するため、老人福祉法に規定する老人介護支援センター、介護保険法の規定により設置された地域包括支援センターその他関係機関、民間団体等との連携協力体制を整備しなければならない。この場合において、養護者による高齢者虐待についても迅速に対応することができよう、特に配慮しなければならない。

イ 厚生労働省老健局が、高齢者虐待防止法の施行に当たって作成した平成18年4月付けの「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」と題するマニュアル（以下「本件マニュアル」という。）には、「養護者による高齢者虐待への対応手順」「地域包括支援センターに業務委託した場合の業務分担」として別紙のとおりの手続フローや高齢者虐待発見チェックリストが掲載されており、その他に次のとおり記載されている。なお、「緊急性」とは、養護者による高齢者虐待により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ことをいう。

(ア) 相談・通報等の受理時に最低限確認すべき情報の例

- a 虐待の状況
 - (a) 虐待の具体的な状況
 - (b) 緊急性の有無とその判断理由
- b 高齢者本人、虐待者と家族の状況
 - (a) 高齢者本人の氏名、居所、連絡先

- (b) 高齢者本人の心身の状況、意思表示能力、要介護状態
- (c) 虐待者と高齢者の関係、心身の状況、他の家族等の状況
- (d) 家族関係

(イ) 緊急性の判断の際に検討すべき事項

認知症に起因する被害妄想による通報などもあり得ることから、緊急性の判断に当たっては、次の点をよく検討すべきである。

- a 過去の通報や支援内容などに関する情報の確認
- b 虐待の確認と判断
相談・通報・届出内容から虐待が明確に判断できない場合には、高齢者の安全を確認するための調査を行う。

c 緊急性の判断

虐待の状況や高齢者の生命や身体への危険性などから、医療的措置や緊急の措置の必要性について判断する。

d 今後の担当者の決定

原則として複数体制とする。また、身体的虐待や介護や世話の放棄・放任が疑われる場合には、医療職（医師、看護師、保健師等）を加えることが有効である。

e 関係する機関の確認、調査依頼、役割分担の方針

f 事実確認方法（確認項目と確認先機関等）の検討

(ウ) 虐待に関する事実確認の必要性

- a 虐待の事実の確認は、訪問面接によることが望ましい。
- b 事実確認すべき事項は、高齢者の慢性疾患等の有無や通院医療機関、介護サービス等の利用等、高齢者が生活している居室等の生活環境、高齢者と養護者・家族等の人間関係等である。

c 虐待に関する通報等を受けたときは、速やかに、事実確認の措置を講ずる必要がある。「速やか」とは、何時間以内といった具体的な期限を示すものではないが、休日・夜間にかかわらず、できる限り速やかに行うことを原則とするという意味である。

(エ) 緊急性があると判断した後の対応

- a 早急に介入する必要があるから、可能な手段から適切なものを選択して介入する。具体的には、老人福祉法の規定による高齢者を一時的に保護するための緊急ショートステイの措置、特別養護老人ホームへの入所措置、入院等が考えられる。

b 措置が必要と判断した場合、高齢者への訪問、措置の段取り、関係機関からの情報収集、他機関との調整など役割を分担し、即時対応する。

c いずれにしても高齢者の安全の確認、保護を優先する。養護者等から事情を聴取し、措置入所や入院等の措置に関して説明を行う。

(オ) 緊急性が認められないが、個別ケース会議を経て一時保護措置等の支援が講じられた場合におけるモニタリング

個別ケース会議によって決定した支援方針に従い関係機関から援助

が行われるが、実際に援助を受け始めた後も、支援機関からの状況の聴取、高齢者や養護者に対する定期的な訪問等を通じて、虐待を受けた高齢者や養護者等の状況を随時確認しておき、状況の変化に速やかに対応する必要がある。

a 情報の集約・共有化

状況の確認は、虐待事例の担当者が訪問したり、援助を行う関係機関の職員から高齢者や養護者等の状況を把握するなど、関係機関が相互に協力連携しながら複数の目によって行うことが重要である。そのため、個別ケース会議では関係機関による高齢者や養護者等に関する情報の集約・共有化の方法等について取り決めをしておくことも必要である。

b 再アセスメント・支援方針の修正

高齢者や養護者等の状況が変化し、当初立てた支援方針では十分な対応ができなくなる場合も考えられる。そのときには、速やかに個別ケース会議を開催して、再アセスメント・支援方針の修正を行い、関係機関による援助内容を変更していく必要がある。

(5) 被告における高齢者虐待対応の組織体制等は、次のとおりである。

高齢者虐待に係る事務を区役所内にある福祉部高齢福祉課高齢者支援担当の所管とし、同担当及び区内4か所の地域庁舎内にある各地域福祉課高齢者地域支援担当を高齢者の相談（高齢者虐待に係る相談を含む。）及び高齢者虐待防止法7条等の通報の窓口とするともに、区民等からの相談、通報の便宜のため、上記窓口の外、区内に20箇所ある地域包括支援センター（介護保険法115条の46）の設置者に対し、高齢者虐待防止法17条1項に基づき、同法6条（相談、指導及び助言）及び7条1項の事務を委託している。Aの住所地を所管する地域包括支援センターは、地域包括支援センター〇〇（以下「支援センター〇〇」という。）であり、支援センター〇〇は、社会福祉法人Bが設置し、同法人が被告から事務の委託を受けている。

2 争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 争点1

被告の職員が緊急性がある旨の判断をしたこと等について国家賠償法上の違法及び過失が認められるか。

ア 原告の主張

(ア) 緊急性がある旨の判断をしたことについての違法及び過失

a 緊急性の判断に当たり、被告の職員には、本件マニュアルに記載された項目を確認・検討すべき義務があった。また、別紙高齢者虐待発見チェックリストには「養護者の態度にみられるサイン」の項目があるから、被告の職員には、原則として、養護者と直接面談をしてその情報を収集すべき義務があり、最低でも、通報者を通じて間接的に養護者に関する情報を収集すべき義務があった。

b 被告の職員は、本件ホームからの通報後、Aを広尾病院に搬送するまでの間、本件ホームの担当者等から、Aの現病歴・既往歴等の心身の状況、かかりつけ医療機関・主治医に関する情報、意思表示能力に関する情報、要介護

状態に関する情報を何ら取得しようとしなかった。また、被告の職員は、本件ホームからの通報後、Aを広尾病院に搬送するまでの間、Aの虐待者であると疑った同人の養護者である原告と直接面談して、原告とAとの関係や家族内の状況に関する情報を収集せず、本件ホームの担当者からもかかる情報を収集しなかった。さらに、被告の職員は、Aの痣が既に黄色みを帯びて自然治癒に向かっていることを確認し又はその旨報告を受けて認識しており、しかも、本件ホームのショートステイを利用しての期間は、虐待の疑いがあるとされた原告らからは一応分断された環境にあつたため、Aを本件ホームに引き続き置いたとしても同人の生命や身体に虐待による危険が及ぶ可能性はなかつたにもかかわらず、被告の職員は、これらの点についての検討を全く行わなかった。要するに、被告の職員は、港区からの虐待通報直後から、Aに対する一時保護措置ありきとの前提で何ら情報収集等を行わず、自らが主導して関係機関の者を同措置に向けて誘導したものである。

このように、被告の職員は、上記義務に違反して、緊急性がある旨の誤った判断を行ったものであるから、同職員には国家賠償法上の違法及び過失が認められる。

c なお、仮に上記義務が法的義務とまでは評されないとしても、高齢者虐待防止法上の市町村の責務及び権限に関する規定は、養護者による高齢者虐待に関する通報を受けた場合の措置・協議等に関する調査事項、収集資料、手続等の詳細について、その対応に従事する市町村職員の合理的な裁量に委ねられているものであり、当該裁量権を付与した法の目的を逸脱又は濫用したものと認められる場合には、当該措置は国家賠償法上違法となる。そして、本件マニュアルは、厚生労働省老健局が、高齢者虐待防止法の施行に当たって、各市町村等において最低限度必要となる業務を挙げ、現時点で想定できる業務を行うに当たっての留意点を整理したものであり、各市町村等とその職員に対し、その職務権限の行使の適正化を促すために定められたものであるから、少なくとも、被告はいしその職員に対して事実上の拘束力を認めることができるというべきである。したがって、被告の職員において、本件マニュアルに殊更に反した措置をとる場合には、当該措置にそれを講ずるだけの合理的な理由が認められない限り、当該措置は法の目的を逸脱又は濫用したものとして国家賠償法上違法となる。被告の職員によつて、仮に上記義務が法的義務とまでは評されないとしても、被告の職員による緊急性がある旨の判断は、法の目的を逸脱又は濫用したものとして国家賠償法上違法である。

この理は後記各義務についても同様である。

(イ) Aの身体の安全確保のために講じた措置についての違法及び過失

a 高齢者虐待防止法9条2項及び本件マニュアルによれば、緊急性が認められる場合、高齢者を一時的に保護するための緊急ショートステイ等の措置を講ずるものとされているところ、その趣旨が高齢者の心身の安全確保にあることからすれば、上記措置の要否を判断するための検査・診療等の措置において

も、高齢者の心身の安全に最大限の配慮をすべきであるから、上記措置を講ずるに
ついても、それは高齢者の心身の安全のために必要性と相当性の認められる範囲
で行うべき義務があると解すべきであり、被告の職員にはかかる義務があった。

b 被告の職員は、9月6日の午後11時から翌7日午前3時過ぎま
でという深夜の時間帯に、高齢者であるAを、医療措置を講ずる余地のない痣に
ついて、かかりつけでもない広尾病院に搬送し、その後、警察署で行う必要性の
乏しい写真撮影のために警察署に搬送して長時間留め置き、結局は、継続して虐
待される可能性があるとして判断した本件ホームに戻した。

かかる一連の措置は、Aの心身の安全のために必要性・相当性の
認められる措置ではなかったから、被告の職員には国家賠償法上の違法及び過失
が認められる。

(ウ) 原告らからの事情聴取及び原告らへの説明についての違法及び
過失

a 被告の職員は緊急性がある旨の判断をしたのであるから、同職員
には、本件マニュアルに基づく原告らからの事情聴取及び原告らへの説明の義務
があった。

また、原告らからの事情聴取及び原告らへの説明の義務は、行政
による一方的な判断によって家族を奪われるという重大な不利益処分を受ける養
護者の人格権や手続保障の見地からも当然に導かれるものである。

b 被告の職員は、遅くとも9月7日の朝までには、原告らに連絡を
し、原告らから事情を聴取し、また、Aに対する一時保護措置等に関する説明を
行うべきであったにもかかわらず、これを怠ったから、同職員には国家賠償法上
の違法及び過失が認められる。

(エ) 一時保護措置後の事実確認・訪問調査についての違法及び過失

a 本件マニュアルによれば、緊急性が認められないが、個別ケース
会議を経て一時保護措置等の支援が講じられた場合であっても、モニタリング等
を経て最新の情報収集を継続的に行った上で、再度の個別ケース会議を開催し、
支援方針の見直し等を図る義務がある。そうであれば、虐待の通報後、短期間で
収集した情報のみによって緊急性を肯定し、一時保護措置等の重大な措置を講じ
た事案においては、なおさら、当該措置等を講じた直後から引き続き虐待のおそ
れと緊急保護の必要性の要件を継続して充足しているか否かについて、徹底した
情報収集を行うべき義務があるというべきである。そして、この情報収集につい
ては、本件マニュアルに定める事実確認の方法により行うべき義務がある。

b 被告の職員は、9月10日に原告から自宅訪問と事情聴取を要請
されるまで、訪問面接の方法により原告らから事情聴取を行わなかった。また、
被告の職員は、同月7日の一時保護措置直後に行うべきであった、Aのかかりつ
け医療機関と主治医、慢性疾患等の有無・その種類や病状に関する情報取得を行
わなかった。

このように、被告の職員は、上記義務に違反したものであるか
ら、同職員には国家賠償法上の違法及び過失が認められる。

イ 被告の主張

(ア) 法的義務と違法及び過失

a 高齢者虐待防止法は、高齢者虐待に関する通報があった場合の市
町村の義務について、9条に規定する措置、協議等の外、具体的な規定を置いて
ない。そして、同法1条が、高齢者に対する虐待が深刻な状況にあるとし、高齢
者の尊厳の保持にとって高齢者に対する虐待を防止することが極めて重要である
とすると、虐待が、時として生命、身体の安全を揺るがすものであることか
らすると、高齢者虐待に関する通報があったときの対応に従事する市町村の職員
に求められるのは、虐待の防止のために万全を期することであり、そうであると
すると、高齢者虐待防止法が高齢者虐待に関する通報があったときの対応に従事
する市町村の職員に課した法的義務は、速やかに当該高齢者の安全の確認その他
事実の確認のための措置を講ずるとともに、地域包括支援センター等高齢者虐待
対応協力者との対応について協議を行うこと（同法9条1項）、虐待により生
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高齢者を一時的
に保護するため迅速に老人短期入所施設等に入所させる等の措置を講ずること等
（同法9条2項）であると解すべきであり、その措置、協議の具体的内容、その
ためにとるべき手続等については、同法1条に規定された高齢者の権利利益の擁
護という法の目的に向け、個々の職員において、個々の具体的な虐待の事案に応
じた臨機応変な判断に委ねられていくと解すべきである。

b 被告の職員（支援センター□□の職員を含む。）によるAに対す
る一連の対応は、次とおりであり、被告の職員は、高齢者虐待防止法の目的で
ある高齢者の保護のため、同法が課した法的義務を全て履践したものであり、公
務員が通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然とこれを行ったと認められ
ないから、職務上の法的義務違反はなく、国家賠償法上違法であるとは認められ
ない。

(a) 被告の職員は、9月6日、港区から、Aの体に痣があり、
家族に虐待されている可能性があるとの一報を受け、速やかに、直接又は支援セ
ンター□□の職員を通じてなどし、Aの体に多数の痣があることを確認した（高
齢者虐待防止法9条1項）。

(b) 同日、本件ホームにおいて関係者会議が開かれ、これに臨
んだ支援センター□□の職員から、本件ホームにおいて入浴させようとしたら、
Aの全身に痣や打撲痕が見つかり、同人に痣について尋ねると「娘に殴られた」
「娘に殺される」等の発言をしていること、かつAが住んでいた港区において
近隣から虐待の通報があったこと等の情報を得た（同項）。

また、支援センター□□の職員及び同職員を通じて本件ホーム
に連絡をしていた被告の職員は、関係者会議において、Aの生命、身体の保護を
図るためには医師の診断を仰ぐ必要がある旨本件ホームの職員に伝え、本件ホ
ムから提携医療機関たる広尾病院に搬送した（同項）。

(c) 同日、被告の職員及び支援センター□□の職員は、本件ホ
ム一の職員から、Aの現病歴、既往歴等の心身の状況、かかりつけ医療機関・主

治医、服薬に関する情報等について聴取した（同項）。
(d) Aを診断した医師の所見も虐待の可能性を否定するものではなかった。

(e) 同日、広尾病院の医師は、深夜にかかる時間帯ではあったが、虐待の可能性が認められるとして警察に通報し、その後、被告の職員は、翌7日午前中にはAが家族の下に帰る予定となっていたことから、迅速にかつ万全な保護を期するために警察に保護を仰いだ。

(イ) 原告の主張に対する反論

a 本件マニュアルは、政省令その他法から委任を受けて定められたものとは異なり、厚生労働省が、高齢者虐待防止法の施行に当たり、市町村及び都道府県において新たに事務体制を確立し、業務を進める上で必要な最小限のポイントを示し、円滑な立ち上がりを図れるようにすることを目的として作成されたものにすぎないから、これが法的根拠となるものではない。したがって、原告の主張は、その前提に誤りがあり失当である。

b さらに、次のとおり、原告の各義務違反の主張も失当である。
(a) 緊急性がある旨の判断をしたことについての違法及び過失に対して

原告の主張する本件マニュアルに記載された確認事項は、相談、通報等の受理時に確認すべき情報の例とされるものであり、高齢者虐待を行っているかと疑われる養護者に対して必ず確認をしなければならない趣旨ではない。

被告の職員は、9月6日にAの病歴等を取得しており、また、Aの痣が自然治癒に向かっているとは認識していなかった。

被告の職員によるAに対する一連の対応は前記のとおりであり、被告の職員が緊急性がある旨の判断をしたことについて違法は認められない。

(b) Aの身体の安全確保のために講じた措置についての違法及び過失に対して

最終的に広尾病院への搬送を決めたのは本件ホームであり、また、警察署に留め置いたのは警察の判断であるから、これらは被告の職員の義務違反にはならない。この点を措いても、Aの生命、身体の安全を最優先に考えれば、医療的措置が必要か否かを確認する必要があったから、広尾病院へ搬送したことに義務違反はない。また、Aは、警察署内において、暗くした部屋で毛布をかけて睡眠をとるなどしていた。

(c) 原告らからの事情聴取及び原告らへの説明についての違法及び過失に対して

本件マニュアルには原告の主張する説明をいつまでにすべきかは記載されていないから、本件マニュアルを前提としても、9月7日までにAに対する一時保護措置等に関する説明を行うべき義務があったとはいえない。

また、Aに対する一時保護措置は、原告らに対する不利益処分

ではない。

(d) 一時保護措置後の事実確認・訪問調査についての違法及び過失に対して

被告の職員は、港区や本件ホーム等と検討を行っており、情報収集を怠っていないかった。

(2) 争点2
損害

ア 原告の主張

(ア) 慰謝料

a 原告が相続したAの慰謝料

Aは、9月6日の午後11時から翌7日午前3時過ぎまでという深夜の時間帯に、広尾病院に搬送されて診察を受けさせられ、引き続き、警察署に搬送され、ここに長時間留め置かれた末、裸にされて写真撮影をされた。Aは、かかる一連の行為により、肉体的に疲弊し、慣れない環境によってストレスを受けて健康状態を悪化させ、また、その羞恥心を害され、精神的苦痛を受けた。Aのかかる精神的損害を金銭に換算すると200万円を下らない。そして、原告は、Aの被告に対するこの損害賠償請求権を相続した。

b 原告の慰謝料

原告は、9月7日から同月13日まで、6日もの間Aから引き離された。しかも、最初の3日間は、Aの安否や病状さえ知らざれることのないまま突如としてAを奪取された憤りと、同人が病状悪化のために死んでしまうのではないかという強い不安のために、眠れない日々を過ごし、ようやく同人の安否を確認することができた4日目には、自身の言い分を聴聞されることのないまま、一方的に虐待をした犯人扱いを受けた。また、Aはこれから3か月後に死亡したが、Aのわずか3か月の余生において、同人から引き離された6日間は、原告にとって貴重な時間であった。原告のかかる精神的損害を金銭に換算すると500万円を下らない。

(イ) タクシー代及び駐車場代相当額

原告は、9月12日に特養xxでAと面談した際、自宅から自動車で東京都千代田区霞ヶ関所在の弁護士会館まで行って日比谷公園駐車場に自動車を駐車し、そこから特養xxまでタクシーを利用し、特養xxからの帰りもタクシーを利用した。原告は、このため、タクシー代金1万2000円及び駐車場代金1800円を要した。

(ウ) 弁護士費用相当額

被告の職員の過失行為と相当因果関係のある弁護士費用相当の損害は70万円を下らない。

イ 被告の主張

争う。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前提事実に加え、証拠(甲3、甲22の2及び3、甲27、28、乙1、2、7ないし9、乙11の1ないし3)及び弁論の全趣旨を総合すれば、以下の事実が認められる。

- (1) Aは、本件ホームのショートステイ制度を9月5日(水曜日)から同月7日(金曜日)までの間利用する予定で、同月5日、本件ホームに宿泊した。
- (2) 9月6日(木曜日)午後5時頃から同月7日(金曜日)午前3時30分頃にかけて、次のとおりの出来事があった(甲3、甲22の2及び3、乙1、2、7ないし9)。

ア 被告福祉部調布地域福祉課高齢者地域支援担当のC保健師は、9月6日午後5時頃、港区から、本件ホームより港区南麻布地域包括支援センター(以下「港区支援センター」という。)に「Aに痣があり、家族から虐待を受けている可能性がある」との連絡が入り、港区の職員と港区支援センターの職員がAに面会するために本件ホームに向かっている旨、Aの長女である原告が明日Aを迎えに来る旨の連絡を受けるとともに、港区から原告に一報を入れてよいかとの問い合わせを受けた。C保健師は、原告がAを迎えに来る時間を確認したところ、午前10時であるとの回答を得た。

上記港区からの連絡とほぼ同時刻に、被告福祉部調布地域福祉課高齢者地域支援担当のD保健師は、支援センター□□から、港区支援センターより支援センター□□に、Aは原告に虐待されている疑いがあり、痣の状況からも自宅に帰すことはできない旨、Aは、「娘に蹴られた」「家には帰りたい」と言っている旨、Aを同人の住所がある被告で保護してほしい旨の電話があったとの連絡を受けた。

Aの住所がある地域の地区担当であったD保健師は、C保健師とそれが受け連絡内容を報告し合い、対策を検討した。D保健師は、Aの安全の確保を最優先に考え、まず、支援センター□□の職員に、Aの痣の状況の確認と自宅に帰りたくないというAの意思が真意であるか否かの確認を依頼することとし、その一方、Aの認知症の有無・程度によっては同人の発言の真意が疑われることから、自らは、Aの直近の要介護認定情報を調べた。その調査により、Aの介護認定主治医の意見書(1月診察)において、認知症の中核症状については、短期記憶「問題なし」、日常の意思決定を行うための認知能力「自立」(「自立」以外に「見守りが必要」「いくらか困難」「判断できない」との選択項目がある。)、自分の意思の伝達能力「伝えられる」(「伝えられる」以外に「具体的要求に限られる」「いくらか困難」「伝えられない」との選択項目がある。)、認知症の周辺症状については、幻視・幻聴、妄想等はないと記載されていることが分かった。それから、D保健師は、Aの緊急一時保護に備え、利用可能な施設を確保するための手続をとり、午後6時頃、特養xxから、7日午前10時に入所可能であるとの回答を得た。D保健師は、そのことを本件ホームに連絡したところ、本件ホームからは、Aに関して、医療行為はない旨、認知症はあると思いが問題行動はない旨、痣は全身に多数ある(左大腿外側腫れ10cm×7

cm、右大腿血腫、左胸部下5cm×5cm、左手首、顔等)旨の連絡があり、D保健師は、本件ホームに対し、特養xx宛、Aの介護情報等をファクシミリにより送信するよう依頼した。なお、本件ホームは、Aのショートステイの利用に
関し、診療情報提供書の提出を受けていた。

イ D保健師は、9月6日午後7時30分頃、支援センター□□の職員から、次のとおりの連絡を受けた。すなわち、本件ホームの職員2名、港区の職員2名、港区支援センターの職員1名、支援センター□□のセンター長及び職員1名が本件ホームに参集して関係者会議を開き、同会議において、Aが同月5日から同月7日までの予定で本件ホームのショートステイを利用中であること、Aと原告と一緒に移動し、平日は港区所在の自宅で生活をしてAはテイサービスに通い、週末は被告所在の自宅で生活していること、1月から何度か本件ホームのショートステイを利用しており、今まで手首に痣があったがそれは手引き歩行によるものと思われたこと、港区の担当マネージャーからは痣の報告は受けていないこと、同月5日の本件ホームへのショートステイ入所時、本件ホームの職員がAの顔の痣について原告に尋ねたところ、原告は「不注意で」と答えたこと、本件ホームで同月6日午前中にAを入浴させたところ、同人の全身から痣や打撲痕が見つかったこと、それについて本件ホームの職員がAに尋ねたところ、同人は「娘に蹴られた」と発言し、顔の痣については、手をじゃんけんの状態にして殴られたというポーズをとったことなどの情報を共有し、これらの情報に基づき、Aは認知症のようであるが、原告に虐待された可能性が非常に高いと判断した、というものである。

これに対し、D保健師は、支援センター□□の職員に、Aの治療の要否について医師の判断を仰ぐために受診させたいと考えており、診断によっては警察に通報することも検討する旨、Aを虐待している疑いのある原告に緊急一時保護施設を知らせることは望ましくない旨を伝えた。

その後、D保健師は、支援センター□□の職員から、Aの受診については本件ホームの理解が得られた旨、しかし、Aの家族に伝えずに対応することについては、港区、港区支援センター及び本件ホームの了解を得られなかった旨の連絡を受けた。そして、Aを受診させる病院については、同ホームの提携病院の1つである広尾病院に決められた。

さらに、D保健師は、同月6日午後8時50分頃、支援センター□□の職員から、Aと同月午後8時30分頃に面会した際の内容として、Aに、左大腿外側の痣について尋ねたところ、「娘に殴られた」「世話になっているからしよがない」と言った旨、自宅に帰るか否か尋ねたところ、「殺されちゃうよ。強いよ」と言った旨の連絡を受けた。その後、D保健師は、本件ホームの施設長と話をし、同様に、診断の結果、虐待の疑いがある警察に通報するという方法をとりたいたい旨を伝えたが、警察への通報については了解が得られなかった。

D保健師は、同日午後9時30分頃、被告福祉部調布地域福祉課高齢者地域支援担当のE係長に、Aを受診させ、診断の結果、虐待の疑いがある警察に通報するとの方針を伝え、同係長、更には被告福祉部調布地域福祉課F課長

の了解を得た。

ウ Aは、遅くとも同月6日午後9時45分頃までには広尾病院に到着した。

D保健師は、同日午後9時45分頃、Aに同行していた支援センター□□のセンター長から、Aを診察した医師は、左大腿外側の打撲痕と左手首の防御痕は右利きの人に虐待されたときにできやすい場所ではあるが虐待によるものとは断定できない旨、左大腿外側の打撲痕は2、3日前にできたものである旨診断したとの報告を受けた。さらに、D保健師は、同日午後11時頃、支援センター□□のセンター長から、レントゲン撮影の結果、Aに骨折等の異常がなく、積極的に警察に通報する事例ではない旨の報告を受けた。

その後、D保健師は、広尾病院に到着し、同日午後11時25分頃、Aと面会した。その際、D保健師は、Aの左大腿外側に5cm×5cm大の血腫、左手首の痣、右頬の痣と引っ掻き傷、右頬の爪の形をしたかさぶた様の傷、額の瘤など、色の違いから、治りかけのものと新たにできたものが含まれる上腕・下肢の痣を確認した。また、D保健師は、Aに、痣がどうしてできたのか尋ねたところ、「車に乗るからね」と答え、家に帰りたいか尋ねたところ、「家がないのよ」と答えた。

それから、D保健師及び支援センター□□のセンター長は、Aを診察した医師とカンファレンスを行った。医師は、虐待の疑いはあるが、高齢者虐待の場合は本人の意思に基づき通報することになっており、Aは認知症と思われるその意思が判断しにくい旨、広尾病院の高齢者虐待対応マニュアルによると、虐待疑いの場合は翌日に地域包括支援センターに相談することになっている旨説明した。これに対し、D保健師は、既に支援センター□□が港区支援センターからの連絡を受けて対応を開始しているため、医師の判断は理解した上で虐待の疑いがあるものとして被告が病院から警察に通報することができるとか否か質問した。医師は、上席の意見を仰ぐために席をはずしたが、戻って来て、虐待の疑いがあるものとして警察に通報することを決めたとして、同日午後11時43分頃、警察に通報した。

エ 同月6日午後11時55分頃、渋谷警察署から警察官が広尾病院に到着した。警察官は、医師やD保健師から事情を聴取した後、Aを警察署に同行しようとした。本件ホームの職員は、Aの年齢を考慮して同人を本件ホームに帰らせたい旨述べたが、警察官は、Aを保護するために必要であると説明した。

Aは、同日7日午前零時15分頃、渋谷警察署に到着し、そこで事情聴取を受けた。D保健師は、警察官から、Aが原告から暴行を受けた旨話したところ、また、自宅に帰ることについては、「しようがないわね」と述べる一方で、「帰るところがない」「娘のところには帰りたい」と述べたことを聞いた。

警察官は、Aの件の管轄について警察署間で協議した結果、麻布警察署が対応することになったと説明するとともに、同署の警察官がAから事情を聴取する必要があると説明した。そして、Aは、麻布警察署の警察官が到着するまでの同日午前2時10分頃まで間、渋谷警察署にとどまることになった。その

間、Aは、暗くした小部屋で休んでいた。

同日午前2時10分頃、麻布警察署の警察官が渋谷警察署に到着した。警察官は、Aの痣の写真撮影を行うとともに、Aに、怪我はどうしたのかと尋ねたところ、「家にあったもので殴られた」「蹴られた」「持ってきてやった」「げんこつで叩かれた」等と答え、誰がしたのかと尋ねたところ、「よその泥棒とかじゃない」「娘だね」と答えた。そして、D保健師は、この内容を警察官から聞いた。

その後、同日午前3時30分頃、Aは、本件ホームに戻った。

(3) 9月7日(金曜日)午前8時頃から同日9日(日曜日)にかけて、次のとおりの出来事があった(甲27、乙2、7、9、乙11の1ないし3)。
ア D保健師は、9月7日午前8時頃、本件ホームを訪れ、Aの体調を確認した。そして、D保健師は、本件ホームの施設長に、Aの安全確保を第一に考え、現時点では家族に伝えずに対応したい旨伝えるとともに、家族には「入浴時、体に痣があり、受診させたところ、病院が警察に通報し保護された」と伝えるよう依頼した。D保健師は、同日9時10分頃、被告の庁有車により、Aを本件ホームから特養xxに移送することとし、車中において、Aに対し、自宅に帰らず他の施設に行くことを説明すると、Aの表情は穏やかで驚く様子も質問もなく、家に帰りたいか尋ねる、「家には帰らない」との回答であった。Aは、同日午前10時頃、特養xxに到着し、その後、D保健師は、入所の手続きを行うとともに、Aの内服薬が1回分しか残っていなかったため、特養xxの顧問医師の診察及び処方に係る手続きを行い、Aは、診察及び処方を受けるなどした。また、特養xxは、同日午前10時頃、本件ホームから、フアクシミリにより、Aに係る診療情報提供書の他、その日常生活状況、既往症、現病歴、服薬内容といった医療情報や病院情報等が記載された調査書(アセスメントシート)を受診した。

D保健師は、同日午後4時頃、F課長に経過を報告したが、今後の対応については、週明け月曜日の同日10日に協議することとなった。

D保健師は、特養xxに緊急時等の連絡先を伝えていたが、同月8日は特養xxから連絡はなかった。

イ 一方、原告は、Aを本件ホームに迎えに行く予定であった同月7日午前10時頃、本件ホームの施設長から連絡を受け、Aは家族から虐待を受けたおそれがあるとの理由で行政による一時保護下にあるため、家族に引き渡すことができない、今後のことは麻布警察に聞いてほしい旨告げられた。

原告らは、この時から同日9日にかけて、上記以外には情報の提供を受けることはなかった。この間の同日午前零時ないし3時頃、原告の長男は、警視庁宛てに、Aが行政に誘拐されて帰って来ない、Aには持病があり特別の薬を飲んでいるのにその薬を届けることもできない、病気が悪化してAが死亡したら責任を取ってくれるのかなどという抗議の電話をかけた。

原告の長男から上記抗議の電話があったことについては、麻布警察署から、同日午後、被告に連絡された。

(4) 9月10日(月曜日)から同日11日(火曜日)にかけて、次のと

おりの出来事があった(甲27, 28, 乙2, 7, 9)。

ア 9月10日午前, 被告において原告の長男からの前記抗議の電話への対応を検討していたところ, 本件ホームの職員から被告に, 原告らが本件ホームを訪れ, 被告の担当者との面会を求めている旨の連絡があった。原告らは, 同日午前11時頃, Aに対する一時保護措置の件についての事情説明を求めるために本件ホームに赴いたのであった。

本件ホームからの連絡を受け, F課長, E係長及びD保健師は, 本件ホームに赴き, 同日午後1時30分頃から午後5時頃までの間, 原告らと話し合いを持ち, 同日6日以降のAに対する一時保護措置の経緯を説明した。原告らは, Aはもとも痔のできやすい体質であって, 薬の影響もあり, Aの痔は原告らによる虐待によってできたものではない旨述べ, Aの居場所を教えるよう求めたが, F課長は, Aの居場所を教えない旨述べ, Aの居場所を教えるよう求めないことを確かめてもらうため, Aのかかりつけの病院と医師の名前, A宅の隣人の連絡先, 原告宅のマンションの管理人の連絡先, ティサービスの担当者の連絡先等を掲載したリストをF課長に交付し, そこに連絡してほしい旨, また, A宅を訪問し, 同人の生活状況を実際に目で見て確認してほしい旨, さらに, 原告の長男宅にAの薬を取りに行ってもらった旨を頼んだ。

その後, E係長及びD保健師は, まず原告の長男宅でAのサブリメントを受け取り, それから, 同日午後8時頃, A宅に赴いた。そして, E係長及びD保健師は, A宅での同人の生活状況を確認するとともに, 原告らからその説明を受けた。この際, 原告は, Aの左太腿の痣が8月に自宅の階段から落ちてできたものである旨説明し, また, どのような文脈で出た発言かは必ずしも判然としないものの, 同人を叩いたり, 同人に大声を出したりしたことがある旨話した。原告は, E係長及びD保健師が帰る際, Aにリハビリを毎日行わせることや渡した薬をAに必ず飲ませることを約束させた。

イ D保健師は, 同日午前, 特養xxに赴き, 原告との約束どおり, Aにリハビリを行わせ, 薬を飲ませた。また, D保健師は, Aに, 痣のことなどについて聴取した。Aは, 痣はどうしたとの問いに対し, 右太腕の痣を次々に指さして「これも, これも, これも, …娘にやられた」と答え, 家に帰りたいかとの問いに対し, 「家には帰らない」と答えた。

同日午前11時30分頃, E係長, D保健師, 港区支援センターの職員, 支援センター□□のセンター長及び同センター職員が参集して関係会議を開き, 情報交換をした。その後, 同日午後3時頃, F課長, E係長及びD保健師は, 検討会議を開き, Aに血腫を伴う痣を含む複数の痣があること, 原告は, Aの左太腿の痣が8月に自宅の階段から落ちてきたものである旨説明しているが, 医師の診断ではそれが9月6日の2, 3日前にできたものと推定されていること, Aは, 原告に蹴られたり, 殴られたりしたと述べており, 家に帰りたくなりたいと述べていること, 原告は, Aを叩いたり, Aに大声を出したりしたことがある旨話したことなどから, Aが家族により虐待を受けているものと判断した。

D保健師は, 同日午後4時頃, Aに約束どおりリハビリを行わせたことなどを原告に伝えた。

(5) 9月12日(水曜日)から同日13日(木曜日)にかけて, 次のとおりの出来事があった(甲27, 乙2, 7, 9)。

ア 被告は, 同日12日, 支援センター□□から, 同日13日以降特養xxのショートステイの確保が難しい状況である旨の連絡を受けた。F課長, E係長及びD保健師は, これを受けて検討会議を開き, その結果, Aに対する家族の虐待は認められるが, 現時点では, Aが帰宅したとしても生命, 身体に重篤な危機を及ぼす状況にあるとはいえず, 安全に介護がされるよう環境整備や介護サービス等の見直しを図り, 関係機関と連携しながらAを支援し, 虐待の軽減を図れるよう見守りをするので, Aが自宅で生活を送ることができると判断し, Aを明日帰宅させることを決めた。そして, E係長は, 同日午後5時頃, 原告に連絡を取り, Aを帰宅させることに決めた旨伝えた。

イ 一方, 原告は, E係長から上記連絡を受けた同日午後5時頃, Aの一時保護措置に対する対応を原告の本人訴訟代理人である弁護士に相談しており, 同係長に, 弁護士と対応を検討中であるから1時間後に連絡してほしい旨伝えた。

原告は, 同日午後6時頃, F課長から連絡を受け, Aをいつ, どこで引き渡すのか尋ねたところ, F課長は, 現時点では居場所等を教えられない旨答えた。さらに, 原告は, 弁護士同行の上同日中にAと面会し, Aの健康状態を確認して体調が万全であることを確認することができれば同人を引き取りたい旨申し入れた。これに対し, F課長は, Aが体調を崩して発熱し寝ているため, 今日には会わせることができない旨答えたが, 結局, 原告からの強い要望により, 同日, 特養xxでAと面会することを認めた。

ウ それから, 原告及びその内縁の夫は, 弁護士らとともに特養xxに赴き, 同日8時頃, 寝ているAと面会した。D保健師は, 原告に対し, Aの血液検査の結果に問題がなければ, 明日自宅に戻す予定である旨伝えた。

その後, F課長及びD保健師は, 原告及び弁護士らに対し, Aの一時保護措置の経緯について説明した。

エ E係長は, 同日13日昼頃, 原告に, Aの血液検査の結果に問題がなかったため, 同人を自宅に送り届けたい旨連絡した。原告は, これを弁護士に伝え, 送り届ける時間について弁護士の都合のよい午後3時頃を指定した。そして, Aは, 同日午後3時頃, F課長, E係長及びD保健師に連れられ自宅に戻った。

2 争点1(被告の職員が緊急性がある旨の判断をしたこと等について国家賠償上の違法及び過失が認められるか。)について

(1) 高齢者虐待防止法は, 高齢者に対する虐待が深刻な状況にあり, 高齢者の尊厳の保持にとって高齢者に対する虐待を防止することが極めて重要であること等にかんがみ, 高齢者虐待の防止等に関する国等の責務等を定めるものであるところ(同法1条), 本件のように高齢者虐待に関する通報があった場合の

市町村（被告には市に関する規定が適用される。）の義務については、通報した者の情報を漏らしてはならないこと（同法8条）を定めるほかに、①速やかに、当該高齢者の安全の確認その他当該通報に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、16条の規定により当該市町村と連携協力する者（高齢者虐待対応協力者）とその対応について協議を行うものとする（同法9条1項）、②当該高齢者に対する養護者による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護が図られるよう、養護者による高齢者虐待により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思われる高齢者を一時的に保護するため迅速に老人福祉法に規定する老人短期入所施設等に入所させる等、適切に、老人福祉法の規定による措置を講ずるものとする（同法9条2項）を定めているのみであるが、この①及び②の規定は、事実確認措置及び一時保護措置を講ずるものとし、又は高齢者虐待対応協力者との協議を行うものとするという一般抽象的なものであり、事実確認や高齢者虐待対応協力者との協議をする場合又は一時保護措置を決定する場合に、市町村の職員に具体的にどのような義務があるのかについて規定するものではない。これは、高齢者の保護に向けた対応が、事柄の性質上、迅速かつ臨機応変に行われなければならない、また、その対応に当たっては、専門的知識を有する関係諸機関に属する者が多層的に連携する必要があることから（同法3条1項は、国及び地方公共団体は、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及び適切な養護者に対する支援を行うため、関係庁庁長官の迅速かつ適切な保護及び適切な養護者との連携の強化、民間団体の支援その他必要相互間その他関係機関及び民間団体間の連携の強化、民間団体の支援その他必要体制の整備に努めなければならないと規定し、また、同条2項は、国及び地方公共団体は、高齢者虐待の防止及び高齢者虐待を受けた高齢者の保護並びに養護者に対する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及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なければならないと規定している。）、個別具体的な義務を規定することは適当ではなく、当該事案の対応に当たする者のその事案に即した適切な措置に委ねることを相当とした趣旨と解される。

ところで、厚生労働省老健局作成に係る本件マニュアルが存在するが、甲8によれば、これは、高齢者虐待防止法の施行に当たり、高齢者虐待を防止し、養護者を支援するためにどのような体制が必要か、具体的な通報等があったときにどのような流れで対応すべきかなど市町村等が新たに事務体制を確立し、業務を進める上で必要な最低限のポイントを示し、円滑な立ち上がりを図られることを目的として作成されたものであることが認められるから、本件マニュアルに記載された項目が高齢者虐待防止法の委任に基づき規定されたものでないことはもとより、それが直ちに市町村の職員に課された法的義務であるということにはできない。

以上によれば、高齢者の虐待の防止及び高齢者の保護に向けた対応・措置については、これを担当する市町村の職員の合理的な裁量に委ねられており、その対応・措置が著しく不合理であったり裁量の逸脱又は濫用と認められる場合に限る、国家賠償法上違法であると解するのが相当である。

(2) 緊急性がある旨の判断をしたことについての違法及び過失については、高齢者虐待防止法9条2項は、高齢者虐待に関する通報があった場合に、養護者による高齢者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれ、すなわち緊急性があると認められる高齢者について、老人短期入所施設等に入所させる等の一時保護措置を講ずるものと規定しているところ、前記認定事実のとおり、被告の職員は、港区からのAに関する高齢者虐待の通報を受取り、緊急性があると判断し、9月7日午前10時頃、特養xxに入所させるという一時保護措置を講じたものである。

そして、前記認定事実によれば、被告の職員がAについて緊急性がある」と判断した経緯（同月6日午後5時頃から同月7日午前3時30分頃までの経緯）について、次のとおり的事実が認められる。

(ア) Aに関する高齢者虐待の通報元は老人介護を専門とする本件ホームであり、同ホームが港区支援センターにした通報は「Aに痣があり、家族から虐待を受けている可能性がある」というものであって、被告の職員は、港区からこの通報者及び通報内容について連絡を受けた。

(イ) 被告の職員は、支援センター□□から、本件ホームから高齢者虐待の通報を受け職員がAに面会した港区支援センターより支援センター□□に、Aは原告に虐待されている疑いがあり、痣の状況からも自宅に帰すこととはできない旨、同人は、「娘に蹴られた」「家には帰らない」と言っている旨の電話があったとの連絡を受けた。

(ウ) 被告の職員は、Aの認知症の有無・程度によっては上記発言の真意が疑われることから、それを確認すべく直近の要介護認定情報を調査し、同人の介護認定主治医の意見書（1月診察）により、短期記憶、日常の意思決定を行うための認知能力及び自分の意思の伝達能力に問題はなく、幻視・幻聴、妄想等がないことを確認した。また、被告の職員は、本件ホームから、Aに認知症はあると思うが問題行動はない旨の連絡を受けた。

(エ) 被告の職員は、本件ホームから、Aの全身に多数の痣（左大腿外側腫れ10cm×7cm、右大腿血腫、左脚部下5cm×5cm、左手首、顔等）がある旨の連絡を受けた。

(オ) 被告の職員は、支援センター□□の職員から、本件ホーム、港区、港区支援センター及び支援センター□□の各職員が本件ホームに参集して開いた関係者会議において、Aは認知症のようであるが、原告に虐待された可能性が非常に高いと判断したとの連絡を受けた。

(カ) 被告の職員は、支援センター□□の職員から、Aと同日午後8時30分頃に面会した際の内容として、同様に、左大腿外側の痣について尋ねたところ、「娘に殴られた」「世話になっているからしようがない」と言った旨、自宅に帰るか否か尋ねたところ、「殺されちゃうよ。強いよ」と言った旨の連絡を受けた。

(キ) 被告の職員は、支援センター□□のセンター長から、Aを診察した医師が、左大腿外側の打撲痕と左手首の防衛痕は右利きの人に虐待された

きにできやすい場所ではあるが虐待によるものとは断定できない旨、左大腿外側の打撲痕は2、3日前にできたものである旨診断したとの報告を受けた。

(ク) 被告の職員は、広尾病院においてAと面会し、Aの左大腿外側に5cm×5cm大の血腫、左手首の痣、右頬の痣と引っ掻き傷、右頬の爪の形をしたかさぶた様の傷、額の瘡など、色の違いから、治りかけのものと新たにできたものが含まれる上腕・下肢の痣を現認した。

(ケ) 広尾病院の医師は、Aを診察し、最終的には同人について虐待の疑いがあるものとして警察に通報した。

(コ) 警察官が、Aに、怪我はどうしたのかと尋ねたところ、「家にあつたもので殴られた」「蹴られた」「持ってきてやった」「げんこつで叩かれた」等と答え、誰がしたのかと尋ねたところ、「よその泥棒とかじゃない」「娘だね」と答え、被告の職員は、この問答の内容を警察官から聞いた。

イ 上記経緯に照らすと、被告の職員は、Aの全身に軽微といえないものを含むべき時期が異なると見られる多数の痣があることを関係機関の職員からの情報及び自ら現認することにより確認したこと、Aが「娘に蹴られた」「娘に殴られた」「殺された」「殺されたらやうよ。強いよ」「家には帰りたいくない」という話を関係機関の職員又は警察官に話したことを聞くとともに、Aの要介護認定情報等により、Aが認知症に罹患しているものの認知能力等に問題はなく、幻視・幻聴、妄想等がないことを確認したこと（なお、原告代理人がAのデイサービスを担当していた者から平成26年6月11日に聴き取った内容についての報告書（甲31）には、同デイサービス担当者が、当時のAの認知症の程度は、日を中心として、日常生活に支障を来すような症状・行動や意思疎通の困難さがあり、とき見られたのであって、被告の職員が確認したという介護認定主治医の意見書の評価は、Aの認知症の程度とかけ離れていておよそ適切なものとはいえない旨述べたことが記載されているが、乙10によれば、上記の同じデイサービス担当者、当時のAの認知症の程度について、「軽」（「軽」以外に「中」「重」との選択項目がある。）と判断していたことが認められるから、上記報告書の正確性には疑問があるといわざるを得ない。そして、そもそも、仮に被告の職員が確認した介護認定主治医の意見書の評価が事後的・客観的に見ると正確でなかったとしても、評価者の職業や評価時期に照らすと、被告の職員が同意見書を基礎資料としてAの認知症の程度を確認し、同人の述べていることが真意であると判断したことには落ち度があるといえることはできない。）、関係者会議において、Aが原告に虐待された可能性が非常に高いと判断したとの連絡を受けたこと、Aを診察した医師から虐待の疑いがある旨聞いたことなどを総合し、緊急性があると判断し一時保護措置を講じたものであると認められるところ、上記事情から緊急性があると判断することは至極当然といえるべきであり、被告の職員による緊急性の判断が著しく不合理であって裁量の逸脱又は濫用があったといえることはできない。

したがって、被告の職員が緊急性がある旨の判断をしたことについては国家賠償法上の違法及び過失は認められない。

ウ これに対し、原告は、被告の職員は、本件ホームからの通報後、Aを広尾病院に搬送するまでの間、本件ホームの担当者等から、本件マニュアルに記載された項目である、Aの現病歴・既往歴等の心身の状況、かかりつけ医療機関・主治医に関する情報、意思表示能力に関する情報、要介護状態に関する情報を何ら取得しようせず、また、本件マニュアルに従い養護者と直接面談をしてその情報を収集しなかつたから、国家賠償法上の違法及び過失が認められると主張するが、本件マニュアルに記載された項目をもって直ちに市町村の職員に課された法的義務であるということができないことは前記のとおりであり、前記認定事実によれば、被告の職員は上記情報の取得に努めていたものであり、また、原告主張の案にしても、サブリメントであり、医師の投与する薬剤とは異なるものであったとの事実が認められるところであって、被告の職員に上記情報の取得についての懈怠があったということもできない。原告は、被告の職員が、Aに対して一時保護措置ありきとの前提で、自らが主導して関係機関の者を同措置に向けて誘導したとも主張するが、上記事実関係からして、被告の職員が、一時保護措置ありきとの前提で行動していたとはいえないし、高齢者虐待防止法上の被告の役割に照らせば、被告の職員が主導的役割を担ったことは当然であり、非難されるべきことではない。

また、原告は、本件ホームのシヨーステイを利用して期間中、Aを本件ホームに引き続き置いたとしても同人の生命や身体に虐待による危険が及ぶ可能性はなかつたとも主張するが、上記期間内であっても、原告らが本件ホームからAを引き取ることは自由であり、上記可能性がないということではできないから、特養xxに入所させるといふ一時保護措置が不必要な措置であったとはいえない。

(3) Aの身体の安全確保のために講じた措置についての違法及び過失について

前記認定事実によれば、被告の職員は、Aの治療の要否について医師の判断を仰ぐために受診させたい旨本件ホームの職員に伝え、受診させる病院について同ホームの提携病院の一つである広尾病院に決められたこと、Aは、運くとも9月6日午後9時45分頃までには広尾病院に到着して診察を受けたこと、同病院の医師は、同日午後11時43分頃、Aについて虐待の疑いがあるとして警察に通報したこと、Aは、同日午後9時15分頃、渋谷警察署に到着し、そこで事情聴取を受け、その後は暗くした小部屋で休んでいたこと、Aは、同日午前2時10分頃、痣の写真撮影をされたこと、Aが渋谷警察署から本件ホームに戻ったのは同日午前3時30分頃であったことが認められる。上記のとおり、被告の職員は、Aの治療の要否について医師の判断を仰ぐために受診させることを提案したものであるところ、Aの痣の状況に照らすと、Aの生命、身体の安全を図るためには必要な措置であったといえるべきであり、その緊急性にかんがみると、Aが高齢であることを考慮しても、午後9時ないし10時頃に病院に搬送したことが著しく不合理であって裁量の逸脱又は濫用があったといえることはできない。また、病院からの警察署への通報及び警察署での事情聴取や写真撮影につい

て、被告の職員自身に著しく不合理な対応があったということではできない。
したがって、被告の職員がAの身体の安全確保のために講じた措置について国家賠償法上の違法及び過失は認められない。

(4) 原告らからの事情聴取及び原告らへの説明についての違法及び過失について

前記認定事実によれば、被告の職員は、Aにつき9月7日に一時保護措置を講じた直後に、そのことを原告らに連絡せず、また、原告らからAの虐待等についての事実確認をしなかったことが認められる。しかしながら、一時保護措置は、行政処分ではあっても、高齢者本人への介護サービスの提供という性質から、高齢者本人がサービスの提供を拒否する場合に、これを強制できるものではなく、また、高齢者福祉に関する事務に従事する職員に、一時保護措置の有無を養護者に連絡すべきことを義務付けた行政法規もないところ、前記(1)において説示した被告の職員において緊急性があると判断するに至った諸事情や、一時保護措置の事実を虐待を行っていると思われる養護者に伝えることにより、同養護者による連れ戻しの危険等が生じかねないこと、また、一般に、虐待に至る要因には、要介護状態への介護負担、親子の依存関係、複雑な親族関係や人間関係、暴力に対する容認体質、高齢者自身が抱える問題、世帯の経済的状況など、複雑多様なものが絡み合っていて、その把握には、当該家族の長い生活歴、高齢者本人や親族の社会的環境や心理などに関わる多種多様な情報や深い洞察が必要である上、虐待者であると疑われる養護者に対する直接の確認は、実態把握の上では、有用ではあっても、同時に高齢者本人と当該養護者との関係を著しく損なう危険性を有することなどから、その確認の時期等については、当該事務に従事する職員の広汎な裁量に委ねられるべきことに照らすと、被告の職員のかかる対応が著しく不合理であったと認められるべきことには異ならない。原告は、原告及び代理人弁護士と被告の職員がA死亡後に同人に対する一時保護措置に関して面談した際に、被告の職員が原告らに対して連絡が遅れたことについて申し訳ない旨述べたこと(甲26)から、被告の職員の国家賠償法上の違法及び過失が裏付けられるかのように主張するが、その一事によって被告の職員への対応が著しく不合理であったと裁量の逸脱又は濫用があったといえるものではない。

したがって、原告らからの事情聴取及び原告らへの説明について国家賠償法上の違法及び過失は認められない。

これに対し、原告は、被告の職員は、本件マニュアルに基づき、遅くも同日の朝までには、原告らに連絡をし、原告らから事情を聴取し、また、Aに対する一時保護措置等に関する説明を行うべきであったにもかかわらず、これを怠ったから、国家賠償法上の違法及び過失が認められると主張するが、本件マニュアルに記載された項目をもって直ちに市町村の職員に課された法的義務であるとしても、同日の朝までに原告らに連絡等をすべきであったとまでいうことはできない。

なお、原告は、原告らからの事情聴取及び原告らへの説明の義務は、行政による一方的な判断によって家族を奪われるという重大な不利益処分を受ける養護者の人格権や手続保障の見地からも当然に導かれるものであると主張する。しかしながら、児童虐待における親と子の関係とは異なり、高齢者本人が正常な判断能力を欠き養護者が後見人に選任されているような場合を除き、養護者は成人である高齢者本人に対して監護権のような権利を有するものではないから、一時保護措置が高齢者を虐待していると疑われる養護者から高齢者本人を引き離すものであるとしても、それが養護者に対する不利益処分といえないことは明らかであり(このことは、たとえ養護者による虐待がなかったとしても変わらない。)、原告の主張は失当である。

(5) 一時保護措置後の事実確認・訪問調査についての違法及び過失について

前記認定事実によれば、被告の職員は、Aにつき9月7日に一時保護措置を講じた後、今後の対応については同日10日に協議することとし、同日までの間、積極的な対応をしなかったことが認められる。一時保護措置を講ずる趣旨に照らすと、同日8日及び9日が土曜日及び日曜日であった被告において休日であることを考慮しても、被告の職員の対応はいささか緩慢であったことは否めないが、前記(1)において説示した被告の職員において緊急性があると判断するに至った諸事情、殊にA自身が原告に虐待を受けた旨述べ、自宅に帰りたくない旨述べていたこと(同人が原告による虐待はなく、自宅に帰りたくない旨述べていたこと)に照らすと、被告の職員のかかる対応が著しく不合理であったと裁量の逸脱又は濫用があったといえることはできない。

したがって、一時保護措置後の事実確認・訪問調査について国家賠償法上の違法及び過失は認められない。

これに対し、原告は、被告の職員は、本件マニュアルには直接記載されていないがその趣旨に基づき、一時保護措置を講じた直後から引き続き虐待のおそれと緊急保護の必要性の要件を継続して充足しているか否かについて、徹底した情報収集を行うべき義務があるにもかかわらず、同日10日に原告らから自宅訪問と事情聴取を要請されるまで、訪問面接の方法により原告らから事情聴取を行うなどせず、上記義務を怠ったから、国家賠償法上の違法及び過失が認められると主張するが、本件マニュアルに記載された項目をもって直ちに市町村の職員に課された法的義務であるといえることは前記のとおりである。

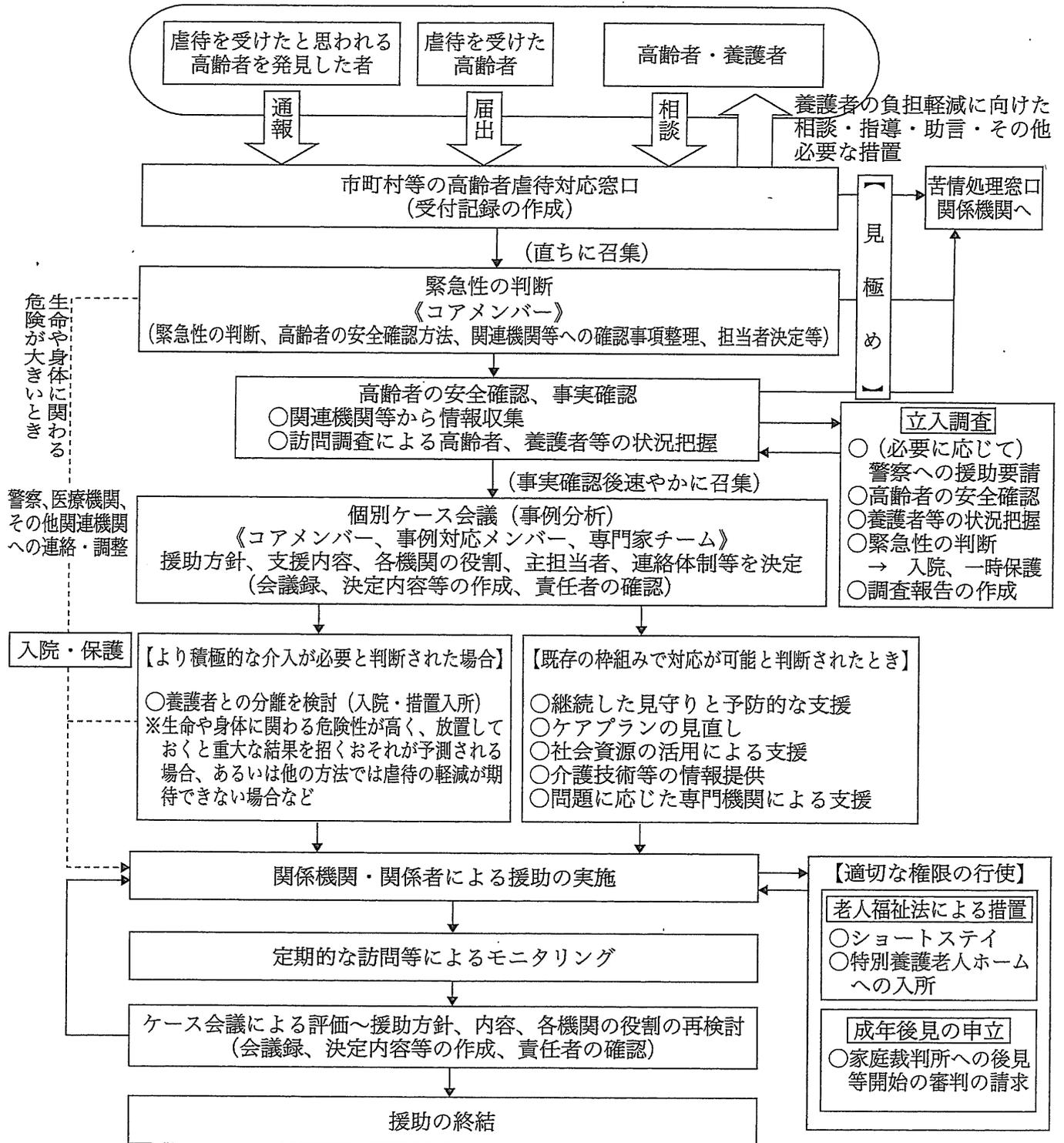
3 結論

以上によれば、その余の争点について検討するまでもなく、原告の請求は理由がない。よって、本文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第4部
裁判長裁判官 松井英隆
裁判官 佐藤重憲
裁判官 大瀬泰平

【図表37】 養護者による高齢者虐待への対応手順

(厚生労働省マニュアル28頁)



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（抜粋）

平成二七年五月二九日改正

第二章 養護者による高齢者虐待の防止、養護者に対する支援等

（相談、指導及び助言）

第六条 市町村は、養護者による高齢者虐待の防止及び養護者による高齢者虐待を受けた高齢者の保護のため、高齢者及び養護者に対して、相談、指導及び助言を行うものとする。

（養護者による高齢者虐待に係る通報等）

第七条 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は、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は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。

2 前項に定める場合のほか、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は、速やかに、これを市町村に通報するよう努めなければならない。

3 刑法の秘密漏示罪の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、前二項の規定による通報をすることを妨げるものと解釈してはならない。

第八条 市町村が通報又は届出を受けた場合においては、当該通報又は届出を受けた市町村の職員は、その職務上知り得た事項であって当該通報又は届出をした者を特定させるものを漏らしてはならない。

（通報等を受けた場合の措置）

第九条 市町村は、通報又は高齢者からの養護者による高齢者虐待を受けた旨の届出を受けたときは、速やかに、当該高齢者の安全の確認その他当該通報又は届出に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、第十六条の規定により当該市町村と連携協力する者（以下「高齢者虐待対応協力者」という。）とその対応について協議を行うものとする。

2 市町村又は市町村長は、通報又は届出があった場合には、当該通報又は届出に係る高齢者に対する養護者による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護が図られるよう、養護者による高齢者虐待により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高齢者を一時的に保護するため迅速に老人福祉法に規定する老人短期入所施設等に入所させる等、適切に、措置を講じ、又は、適切に、審判の請求をするものとする。

（居室の確保）

第十条 市町村は、養護者による高齢者虐待を受けた高齢者について老人福祉法の規定による措置を採るために必要な居室を確保するための措置を講ずるものとする。

（立入調査）

第十一条 市町村長は、養護者による高齢者虐待により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るときは、介護保険法の規定により設置する地域包括支援センターの職員その他の高齢者の福祉に関する事務に従事する職員をして、当該高齢者の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる。

- 2 前項の規定による立入り及び調査又は質問を行う場合においては、当該職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。
- 3 第一項の規定による立入り及び調査又は質問を行う権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(面会の制限)

第十三条 養護者による高齢者虐待を受けた高齢者について老人福祉法第の措置が採られた場合においては、市町村長又は当該措置に係る養介護施設の長は、養護者による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護の観点から、当該養護者による高齢者虐待を行った養護者について当該高齢者との面会を制限することができる。

(養護者の支援)

- 第十四条 市町村は、第六条に規定するもののほか、養護者の負担の軽減のため、養護者に対する相談、指導及び助言その他必要な措置を講ずるものとする。
- 2 市町村は、前項の措置として、養護者の心身の状態に照らしその養護の負担の軽減を図るため緊急の必要があると認める場合に高齢者が短期間養護を受けるために必要となる居室を確保するための措置を講ずるものとする。

第三章 養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止等

(養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る通報等)

- 第二十一条 養介護施設従事者等は、当該養介護施設従事者等がその業務に従事している養介護施設又は養介護事業において業務に従事する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場合は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。
- 2 前項に定める場合のほか、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は、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は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。
 - 3 前二項に定める場合のほか、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は、速やかに、これを市町村に通報するよう努めなければならない。
 - 4 養介護施設従事者等による高齢者虐待を受けた高齢者は、その旨を市町村に届け出ることができる。
 - 6 刑法の秘密漏示罪の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、通報（虚偽であるもの及び過失によるものを除く。次項において同じ。）をすることを妨げるものと解釈してはならない。
 - 7 養介護施設従事者等は、通報をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを受けない。
- 第二十二条 市町村は、通報又は届出を受けたときは、厚生労働省令で定めるところにより、当該通報又は届出に係る養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する事項を、当該養介護施設従事者等による高齢者虐待に係る養介護施設又は当該養介護施設従事者等

による高齢者虐待に係る養介護事業の事業所の所在地の都道府県に報告しなければならない。

2 前項の規定は、地方自治法の指定都市及び中核市については、厚生労働省令で定める場合を除き、適用しない。

第二十三条 市町村が通報又は出を受けた場合においては、当該通報又は届出を受けた市町村の職員は、その職務上知り得た事項であつて当該通報又は届出をした者を特定させるものを漏らしてはならない。都道府県が報告を受けた場合における当該報告を受けた都道府県の職員についても、同様とする。

(通報等を受けた場合の措置)

第二十四条 市町村が通報若しくは届出を受け、又は都道府県が報告を受けたときは、市町村長又は都道府県知事は、養介護施設の業務又は養介護事業の適正な運営を確保することにより、当該通報又は届出に係る高齢者に対する養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護を図るため、老人福祉法又は介護保険法の規定による権限を適切に行使するものとする。

(公表)

第二十五条 都道府県知事は、毎年度、養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況、養介護施設従事者等による高齢者虐待があつた場合にとつた措置その他厚生労働省令で定める事項を公表するものとする。

第五章 罰則

第三十条 正当な理由がなく、第十一条第一項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は同項の規定による質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をし、若しくは高齢者に答弁をさせず、若しくは虚偽の答弁をさせた者は、三十万円以下の罰金に処する。

障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（抜粋）

平成二四年十月一日

（養護者による障害者虐待に係る通報等）

第七条 養護者による障害者虐待（十八歳未満の障害者について行われるものを除く。以下この章において同じ。）を受けたと思われる障害者を発見した者は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。

2 刑法の秘密漏示罪の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、前項の規定による通報をすることを妨げるものと解釈してはならない。

第八条 市町村が前条第一項の規定による通報又は次条第一項に規定する届出を受けた場合においては、当該通報又は届出を受けた市町村の職員は、その職務上知り得た事項であって当該通報又は届出をした者を特定させるものを漏らしてはならない。

（通報等を受けた場合の措置）

第九条 市町村は、第七条第一項の規定による通報又は障害者からの養護者による障害者虐待を受けた旨の届出を受けたときは、速やかに、当該障害者の安全の確認その他当該通報又は届出に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、第三十五条の規定により当該市町村と連携協力する者（以下「市町村障害者虐待対応協力者」という。）とその対応について協議を行うものとする。

2 市町村は、第七条第一項の規定による通報又は前項に規定する届出があった場合には、当該通報又は届出に係る障害者に対する養護者による障害者虐待の防止及び当該障害者の保護が図られるよう、養護者による障害者虐待により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障害者を一時的に保護するため迅速に当該市町村の設置する障害者支援施設又は障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第五条第六項の厚生労働省令で定める施設（以下「障害者支援施設等」という。）に入所させる等、適切に、身体障害者福祉法第十八条第一項若しくは第二項又は知的障害者福祉法第十五条の四若しくは第十六条第一項第二号の規定による措置を講ずるものとする。この場合において、当該障害者が身体障害者福祉法第四条に規定する身体障害者（以下「身体障害者」という。）及び知的障害者福祉法にいう知的障害者（以下「知的障害者」という。）以外の障害者であるときは、当該障害者を身体障害者又は知的障害者とみなして、身体障害者福祉法第十八条第一項若しくは第二項又は知的障害者福祉法第十五条の四若しくは第十六条第一項第二号の規定を適用する。

3 市町村長は、第七条第一項の規定による通報又は第一項に規定する届出があった場合には、当該通報又は届出に係る障害者に対する養護者による障害者虐待の防止並びに当該障害者の保護及び自立の支援が図られるよう、適切に、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第五十一条の十一の二又は知的障害者福祉法第二十八条の規定により審判の請求をするものとする。

（居室の確保）

第十条 市町村は、養護者による障害者虐待を受けた障害者について前条第二項の措置を採るために必要な居室を確保するための措置を講ずるものとする。

（立入調査）

第十一条 市町村長は、養護者による障害者虐待により障害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るときは、障害者の福祉に関する事務に従事する職員をして、当該障害者の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる。

2 前項の規定による立入り及び調査又は質問を行う場合においては、当該職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。

3 第一項の規定による立入り及び調査又は質問を行う権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(養護者の支援)

第十四条 市町村は、第三十二条第二項第二号に規定するもののほか、養護者の負担の軽減のため、養護者に対する相談、指導及び助言その他必要な措置を講ずるものとする。

2 市町村は、前項の措置として、養護者の心身の状態に照らしその養護の負担の軽減を図るため緊急の必要があると認める場合に障害者が短期間養護を受けるために必要となる居室を確保するための措置を講ずるものとする。

(面会の制限)

第十三条 養護者による障害者虐待を受けた障害者について第九条第二項の措置が採られた場合においては、市町村長又は当該措置に係る障害者支援施設等若しくはほのぞみの園の長若しくは当該措置に係る身体障害者福祉法第十八条第二項に規定する指定医療機関の管理者は、養護者による障害者虐待の防止及び当該障害者の保護の観点から、当該養護者による障害者虐待を行った養護者について当該障害者との面会を制限することができる。

(障害者虐待を受けた障害者の自立の支援)

第四十一条 国及び地方公共団体は、障害者虐待を受けた障害者が地域において自立した生活を円滑に営むことができるよう、居住の場所の確保、就業の支援その他の必要な施策を講ずるものとする。

高齢者虐待防止法に沿った対応について

- 1 高齢者虐待防止法では、「速やかに、当該高齢者の安全の確認その他当該通報又は届出に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、第十六条の規定により当該市町村と連携協力する者とその対応について協議を行うものとする。」とあり、①高齢者の安全の確認、②通報の事実確認、③虐待の判断、④緊急性の判断という重要で迅速性を求められる判断をしなければなりません。

法律にある「速やかに」の期間の目安は概ね何日以内に対応判断することになっているのでしょうか。

- 2 虐待の判断および緊急性の判断には、老人福祉法の規定による措置を採る場合もあるため、老人福祉法の担当者も参加する必要があるが、コアメンバー会議の構成メンバーおよび、実施方法はどのようにしているのでしょうか。

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

(通報等を受けた場合の措置)

第九条 市町村は、通報又は高齢者からの養護者による高齢者虐待を受けた旨の届出を受けたときは、速やかに、当該高齢者の安全の確認その他当該通報又は届出に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、第十六条の規定により当該市町村と連携協力する者とその対応について協議を行うものとする。

2 市町村又は市町村長は、通報又は届出があった場合には、当該通報又は届出に係る高齢者に対する養護者による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護が図られるよう、養護者による高齢者虐待により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高齢者を一時的に保護するため迅速に老人福祉法に規定する老人短期入所施設等に入所させる等、適切に、措置を講じ、又は、適切に、審判の請求をするものとする。

(居室の確保)

第十条 市町村は、養護者による高齢者虐待を受けた高齢者について老人福祉法の規定による措置を採るために必要な居室を確保するための措置を講ずるものとする。

3 高齢者虐待防止法第9条第2項は、「高齢者虐待により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高齢者を一時的に保護するため迅速に老人福祉法第20条の3に規定する老人短期入所施設等に入所させる等、適切に、同法第10条の4第1項若しくは第11条第1項の規定による措置を講じ、又は、適切に、同法第32条の規定により審判の請求をするものとする。」と定めているところ、「生命または身体に重大な危険が生じているおそれがある」か否かの判断のことを、一般的に、緊急性の判断と呼んでいます。

緊急性の判断の基準及び緊急性が高いと判断できる状況の具体例をどのようにしているのでしょうか。

(参考)

緊急性が高いと判断できる状況（東京都の例）

- 1 生命が危ぶまれるような状況が確認される、もしくは予測される
 - ・骨折、頭蓋内出血、重症のやけどなどの深刻な身体的外傷
 - ・極端な栄養不良、脱水症状
 - ・「うめき声が聞こえる」などの深刻な状況が予測される情報
 - ・器物（刃物、食器など）を使った暴力の実施もしくは脅しがあり、エスカレートすると生命の危険性が予測される
- 2 本人や家族の人格や精神状態に歪みを生じさせている、もしくはそのおそれがある
 - ・虐待を理由として、本人の人格や精神状態に著しい歪みが生じている
 - ・家族の間で虐待の連鎖が起こり始めている
- 3 虐待が恒常化しており、改善の見込みが立たない
 - ・虐待が恒常的に行われているが、虐待者の自覚や改善意欲が見られない
 - ・虐待者の人格や生活態度の偏りや社会不適応行動が強く、介入そのものが困難であったり、改善が望めそうにない
- 4 高齢者本人が保護を求めている
 - ・高齢者本人が明確に保護を求めている

4 「老人ホームへの入所措置等の指針について（平成18年3月31日付け厚生労働省老健局長通知）」にある、やむを得ない措置における「やむを得ない事由」として、

(1) 65歳以上の者であって介護保険法の規定により当該措置に相当する居宅サービスに係る保険給付を受けることができる者が、やむを得ない事由により介護保険の居宅サービスを利用することが著しく困難であると認められる場合

(※) 「やむを得ない事由」とは、事業者と「契約」をして介護サービスを利用することや、その前提となる市町村に対する要介護認定の「申請」を期待しがたいことを指す。

(2) 65歳以上の者が養護者による高齢者虐待を受け、当該養護者による高齢者虐待から保護される必要があると認められる場合、又は65歳以上の者の養護者がその心身の状況に照らし養護の負担の軽減を図るための支援を必要と認められる場合が想定されるものである。

とあります。「やむを得ない措置」をどのように実施しているのでしょうか。

全国介護保険担当課長会議資料 平成15年9月8日（月）

ウ 「やむを得ない事由による措置」について

○ 老人福祉法上、市町村は職権による措置（やむを得ない事由による措置）を行うことができることとされているが、介護保険の施行後、こうした措置制度への認識が希薄な市町村が出てきているのではないかと指摘がある。一方、要介護高齢者の中には家族から虐待を受けている事例があるとの報道があり、このような場合には、「やむを得ない事由による措置」の実施が求められるところである。

したがって、各都道府県におかれては、管内の市町村に対し、必要な場合には適切に措置を行うよう指導の徹底を図られたい。

なお、一部の市町村において、家族が反対している場合には措置を行うことは困難であるとの誤った見解が示されているが、「やむを得ない事由による措置」は、高齢者本人の福祉を図るために行われるべきものであり、高齢者本人が同意していれば、家族が反対している場合であっても、措置を行うことは可能である。

また、高齢者の年金を家族が本人に渡さないなどにより、高齢者本人が費用負担できない場合でも、「やむを得ない事由による措置」を行うべきときは、まず措置を行うことが必要である。

更に、高齢者本人が指定医の受診を拒んでいるため要介護認定ができない場合でも、「やむを得ない事由による措置」を行うことは可能であるので、これらの諸点について、管内の市町村に周知徹底願いたい。

○ 高齢者虐待は、特に痴呆性高齢者の権利擁護と密接な関係を有する問題であり、必要に応じて成年後見制度の活用につなげていくための支援が求められる。各都道府県におかれては、管内の市町村に対して、成年後見等開始審判の市町村長申立制度

や、成年後見制度利用支援事業（介護予防・地域支え合い事業のメニュー事業）の積極的な活用が図られるよう指導願いたい。

- 5 介護保険の居宅サービス（短期入所生活介護，短期入所療養介護）運営基準において，災害，虐待その他のやむを得ない事情等による定員遵守の例外（定員超過による緊急ショートステイ）が認められているが，どのように運用し被害者を保護しているのでしょうか。

指定居宅サービス等の事業の人員，設備及び運営に関する基準

（短期入所生活介護）

第百三十八条 指定短期入所生活介護事業者は，次に掲げる利用者数以上の利用者に対して同時に指定短期入所生活介護を行ってはならない。ただし，災害，虐待その他のやむを得ない事情がある場合は，この限りでない。

- 2 利用者の状況や利用者の家族等の事情により，指定居宅介護支援事業所（指定居宅介護支援等基準第二条第一項に規定する指定居宅介護支援事業所をいう。）の介護支援専門員が，緊急に指定短期入所生活介護を受けることが必要と認めた者に対し，居宅サービス計画において位置付けられていない指定短期入所生活介護を提供する場合であって，当該利用者及び他の利用者の処遇に支障がない場合にあっては，前項の規定にかかわらず，前項各号に掲げる利用者数を超えて，静養室において指定短期入所生活介護を行うことができるものとする。

（短期入所療養介護）

第百五十四条 指定短期入所療養介護事業者は，次に掲げる利用者数以上の利用者に対して同時に指定短期入所療養介護を行ってはならない。ただし，災害，虐待その他のやむを得ない事情がある場合は，この限りでない。

老人ホームへの入所措置等の指針について

(平成18年3月31日付け老発第0331028号厚生労働省老健局長通知)

介護保険法等の一部を改正する法律(平成17年法律第77号)により、養護老人ホームに係る老人福祉法(昭和38年法律第133号。以下「法」という。)の一部改正が行われることに伴い、同法第11条の規定による入所措置等に係る指針を下記のとおり定めたので、ご了知の上、管内市町村、関係施設等に周知されたい。

なお、本通知は平成18年4月1日から施行することとし、これに伴い、「老人ホームへの入所措置等の指針について」(昭和62年1月31日社老第8号)は、平成18年3月31日をもって廃止する。

記

老人ホームへの入所措置等の指針

第1 入所措置の目的

法第11条の規定による養護老人ホームへの入所等の措置は、65歳以上の者であって、在宅において日常生活を営むのに支障があるものに対して、心身の状況、その置かれている環境の状況等を総合的に勘案して、適切に行われるよう努めなければならない。

なお、同条第1項第2号の規定による特別養護老人ホームへの入所措置については、やむを得ない事由により介護保険法(平成9年法律第123号)に規定する介護老人福祉施設に入所することが著しく困難であると認められるときに限られるものであるが、「やむを得ない事由」としては、

(1) 65歳以上の者であって介護保険法の規定により当該措置に相当する介護福祉施設サービスに係る保険給付を受けることができる者が、やむを得ない事由(※)により介護保険の介護福祉施設サービスを利用することが著しく困難であると認められる場合

(※) 「やむを得ない事由」とは、事業者と「契約」をして介護サービスを利用することや、その前提となる市町村に対する要介護認定の「申請」を期待しがたいことを指す。

(2) 65歳以上の者が養護者による高齢者虐待を受け、当該養護者による高齢者虐待から保護される必要があると認められる場合、又は65歳以上の者の養護者がその心身の状態に照らし養護の負担の軽減を図るための支援を必要と認められる場合
が想定されるものである。

第2 福祉事務所長への委任

法第11条の規定による措置については、市及び福祉事務所を設置する町村にあつては福祉事務所長に委任することができる。

第3 入所判定委員会の設置

1 市町村長(委任を受けた福祉事務所長を含む。以下同じ。)は、老人ホームへの入所措置を判定するため、市町村(福祉事務所長が委任を受けている場合にあつては、当該福祉事務所)内に老人福祉指導主事、市町村老人福祉担当者、保健所長、医師(精神科医を含む。)、地域包括支援センター長及び老人福祉施設長のそれぞれの代表者で構成する「入所判定委員

会」を設置し、入所措置の開始、変更等に当たっては、入所判定委員会の意見を聞くものとする。

なお、市町村長は、市町村又は直営の地域包括支援センターが中心となり、定期的開催される会議（以下「市町村包括ケア会議」という。）に入所判定委員会の機能を付与することができるものとする。この場合においても、同会議には、当該市町村の老人福祉担当者、医師（精神科の判断が必要な場合には精神科医）及び老人福祉施設関係者の参加を要するものとする。

ただし、特別養護老人ホームに係る判定については、介護保険法第14条に基づく介護認定審査会における同法第27条に基づく要介護認定の結果を基本とするものとし、入所判定委員会を開催しないこととして差し支えない。

- 2 入所判定委員会（入所判定委員会の機能を付与された市町村包括ケア会議を含む。）の開催に当たっては、養護老人ホームの求めに応じて行うことができるものとする。
- 3 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（平成17年11月9日法律第124号）第9条の規定により、養護者による高齢者虐待を受け、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高齢者を老人ホームに一時的に保護する場合は、入所判定委員会の開催を待つことなく入所措置を行うことができるものとする。

第4 入所措置の要否判定

- 1 養護老人ホームに係る入所措置の要否の検討に当たっては、入所判定委員会（入所判定委員会の機能を付与された市町村包括ケア会議を含む。）において、本通知中「第5 老人ホームへの入所措置の基準」に基づき、その者の健康状態、その置かれている環境の状況等について総合的に判定を行い、その結果を市町村長に報告するものとする。

第5 老人ホームの入所措置の基準

1 養護老人ホーム

法第11条第1項第1号の規定により、老人を養護老人ホームに入所させ、又は、入所を委託する措置は、当該老人が次の（1）及び（2）のいずれにも該当する場合に行うものとする。

（1）環境上の事情については、次のア及びイに該当すること。

事 項	基 準
ア 健康状態	入院加療を要する病態でないこと。 なお、施設は、入所予定者の感染症に関する事項も含めた健康状態を確認することが必要であるが、その結果感染症に罹患し、又はその既往症があっても、一定の場合を除き、措置を行わない正当な理由には該当しないものである。
イ 環境の状況	家族や住居の状況など、現在置かれている環境の下では在宅において生活することが困難であると認められること。

（注）法では、養護老人ホームへの入所要件を「環境上の理由及び経済的理由」と規定しているが、これは、措置に当たり改正前に規定されていた「身体上若しくは精神上」の理由は問わないこととする趣旨であり、「身体上若しくは精神上」

の理由を有する者を措置の対象外とするものではない。

(2) 経済的事情については、老人福祉法施行令第2条に規定する事項に該当すること。

2 特別養護老人ホーム

法第11条第1項第2号の規定により、老人を特別養護老人ホームに入所させ、又は、入所を委託する措置は、当該老人が、要介護認定において要介護状態に該当し、かつ、健康状態が1(1)アの基準を満たす場合に行うものとする。

なお、胃ろう、経管栄養の状態にあることのみをもって、入所措置を行わない理由とはならないものであること。

第6 養護委託の措置の基準

次のいずれかの場合に該当するときは、委託の措置を行わないものとする。

- 1 当該老人の身体又は精神の状況、性格、信仰等が受託者の生活を乱すおそれがある場合
- 2 養護受託者が老人の扶養義務者である場合

第7 措置の開始、変更及び廃止

1 措置の開始

老人ホームへの入所又は養護委託の措置の基準に適合する老人については、措置を開始するものとする。

なお、措置を開始した後、随時、当該老人及びその家族を訪問し、必要な調査及び指導を行うものとする。

2 措置の変更

養護老人ホーム又は特別養護老人ホームへの入所又は養護受託者への委託の措置のうち、いずれかの措置をとられている老人が他の措置をとることが適当であると認められるに至った場合は、その時点において、措置を変更するものとする。

3 老人ホームへの入所又は養護受託者への委託の措置は、当該措置を受けている老人が次のいずれかに該当する場合、その時点において、措置を廃止するものとする。

(1) 措置の基準に適合しなくなった場合

(2) 入院その他の事由により老人ホーム又は養護受託者の家庭以外の場所で生活する期間が3箇月以上にわたることが明らかに予想される場合、又はおおむね3箇月を超えるに至った場合

(3) 養護老人ホームへの入所の措置を受けている老人が、介護保険法に基づく施設サービスの利用が可能になった場合

(4) 特別養護老人ホームへの入所の措置を受けている老人が、やむを得ない事由の解消により、介護保険法に基づく施設サービスの利用が可能になった場合

4 措置後の入所継続の要否

老人ホームの入所者については、年1回入所継続の要否について見直すものとする。

第8 65歳未満の者に対する措置

1 法第11条第1項第1号又は第3号に規定する措置

法第11条第1項第1号又は第3号に規定する措置において、65歳未満の者であって特に必要があると認められるものは、法第11条第1項第1号又は第3号のいずれかの措置の基準に適合する者であって、60歳以上の者について行うものとする。

ただし、60歳未満の者であって次のいずれかに該当するときは、老人ホーム入所措置の行うものとする。

- (1) 老衰が著しく、かつ、生活保護法に定める救護施設への入所要件を満たしているが、救護施設に余力がないため、これに入所することができないとき。
- (2) 初老期における認知症（介護保険法施行令（平成10年12月24日政令第412号）第2条第6号に規定する初老期における認知症をいう。）に該当するとき。
- (3) その配偶者が老人ホームの入所措置の措置を受ける場合であって、かつ、その者自身が老人ホームへの入所基準のうち、年齢以外の基準に適合するとき。

2 法第11条第1項第2号に規定する措置

法第11条第1項第2号に規定する措置において、65歳未満の者であって特に必要があると認められるものは、法第11条第1項第2号の措置の基準に適合する者であって、介護保険法第7条第3項第2号に該当するものについて行うものとする。

第9 居宅における介護等に係る措置

法第10条の4第1項各号に規定する措置については、特別養護老人ホームへの入所措置と同様、65歳以上の者であって、身体上又は精神上の障害があるために日常生活を営むのに支障がある者等が、やむを得ない事由により介護保険法に規定する訪問介護、通所介護、短期入所生活介護又は認知症対応型共同生活介護（以下「訪問介護等」という。）を利用することが著しく困難と認めるときに、必要に応じて市町村が措置を採ることができることとされているものであり、やむを得ない事由の解消により、介護保険法に基づく訪問介護等の利用が可能になった場合には措置は廃止するものとする。

なお、「やむを得ない事由」としては、

- (1) 65歳以上の者であって介護保険法の規定により当該措置に相当する居宅サービスに係る保険給付を受けることができる者が、やむを得ない事由により介護保険の居宅サービスを利用することが著しく困難であると認められる場合
(※)「やむを得ない事由」とは、事業者と「契約」をして介護サービスを利用することや、その前提となる市町村に対する要介護認定の「申請」を期待しがたいことを指す。
- (2) 65歳以上の者が養護者による高齢者虐待を受け、当該養護者による高齢者虐待から保護される必要があると認められる場合、又は65歳以上の者の養護者がその心身の状況に照らし養護の負担の軽減を図るための支援を必要と認められる場合が想定されるものである。

第10 留意事項

今回の改正に伴い、(別紙)老人ホーム入所判定審査票は廃止するが、入所措置の要否判定においては、これまでの老人ホーム入所判定審査票の内容を参考としつつ、それぞれの地域の実情に応じて、これに代わる審査票を作成する等、総合的な判定に支障が生じないように努められたい。

(注) (別紙)老人ホーム入所判定審査票は掲載省略

全国介護保険担当課長会議資料

平成15年9月8日(月)

厚生労働省老健局

ウ 「やむを得ない事由による措置」について

老人福祉法上、市町村は職権による措置（やむを得ない事由による措置）を行うことができることとされているが、介護保険の施行後、こうした措置制度への認識が希薄な市町村が出てきているのではないかと指摘がある。

一方、要介護高齢者の中には家族から虐待を受けている事例があるとの報道があり、このような場合には、「やむを得ない事由による措置」の実施が求められるところである。

したがって、各都道府県におかれては、管内の市町村に対し、必要な場合には適切に措置を行うよう指導の徹底を図りたい。

なお、一部の市町村において、家族が反対している場合には措置を行うことは困難であるとの誤った見解が示されているが、「やむを得ない事由による措置」は、高齢者本人の福祉を図るために行われるべきものであり、高齢者本人が同意していれば、家族が反対している場合であっても、措置を行うことは可能である。

また、高齢者の年金を家族が本人に渡さないなどにより、高齢者本人が費用負担できない場合でも、「やむを得ない事由による措置」を行うべきときは、まず措置を行うことが必要である。

更に、高齢者本人が指定医の受診を拒んでいるため要介護認定ができない場合でも、「やむを得ない事由による措置」を行うことは可能であるので、これらの諸点について、管内の市町村に周知徹底願いたい。

高齢者虐待は、特に痴呆性高齢者の権利擁護と密接な関係を有する問題であり、必要に応じて成年後見制度の活用結びつけていくための支援が求められる。

各都道府県におかれては、管内の市町村に対して、成年後見等開始審判の市町村長申立制度や、成年後見制度利用支援事業（介護予防・地域支え合い事業のメニュー事業）の積極的な活用が図られるよう指導願いたい。

指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準（抜粋）

1 短期入所生活介護

（定員の遵守）

第百三十八条 指定短期入所生活介護事業者は、次に掲げる利用者数以上の利用者に対して同時に指定短期入所生活介護を行ってはならない。ただし、災害、虐待その他のやむを得ない事情がある場合は、この限りでない。

2 利用者の状況や利用者の家族等の事情により、指定居宅介護支援事業所（指定居宅介護支援等基準第二条第一項に規定する指定居宅介護支援事業所をいう。）の介護支援専門員が、緊急に指定短期入所生活介護を受けることが必要と認めた者に対し、居宅サービス計画において位置付けられていない指定短期入所生活介護を提供する場合であって、当該利用者及び他の利用者の処遇に支障がない場合にあつては、前項の規定にかかわらず、前項各号に掲げる利用者数を超えて、静養室において指定短期入所生活介護を行うことができるものとする。

2 短期入所療養介護

（定員の遵守）

第百五十四条 指定短期入所療養介護事業者は、次に掲げる利用者数以上の利用者に対して同時に指定短期入所療養介護を行ってはならない。ただし、災害、虐待その他のやむを得ない事情がある場合は、この限りでない。

高齢者ケアの指針

1 4 - 1 虐待

～権利侵害の背景～

- 1 障がい等により自分の権利を自分で守れない。
- 2 世話をする側とされる側の上下関係がある。
- 3 生活支援の場が密室になる。
- 4 認知症・高齢障害者の理解が不足している場合がある。
- 5 権利擁護・人権感覚の理解が不足している場合がある。
- 6 自分で情報を集めて選び判断することが難しい。
- 7 人には「相性」がある。
- 8 後見のシステムがまだ一般化していない。

(1) ケアマネジャーの役割（ケアスタッフを含む）

虐待や放置を受けている高齢者、または虐待の危険性を把握し、即時の対応が必要かどうかの状況を判断する。虐待を発見した場合には市町村・地域包括支援センターに報告する。

(2) 高齢者虐待を把握するポイント

- ① 家族や現在介護をしてもらっている者に対して恐れをいんでいる
- ② 説明がつかない怪我、骨折、火傷がある
- ③ 放置、暴力等の虐待を受けている（セルフネグレクトも含む）
- ④ 身体抑制を受けている
- ⑤ 財産が搾取されている

～高齢者虐待とは～

近年、高齢者の虐待について関心が高まっていますが、問題は十分に理解されているとは言えません。多様な状態を包括する定義は「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」により明文化されましたが、すべてを包括するものではありません。高齢者の虐待には遂行（虐待）または放置（無視）があり、故意に苦痛を与えようとした場合と介護者あるいは虐待者の不十分な知識、燃え尽き、怠惰から無意識に苦痛を与えてしまう場合とがあります。

高齢者に対する不当な扱いは以下に分類されます。

- ① 身体的虐待
身体的苦痛や障害（性的な虐待を含む）を与える。
- ② 心理的（精神的）虐待

- ひどい精神的苦痛（恥をかかせる、おびえさせることを含む）を与える。
- ③ 放置（ネグレクト）（セルフネグレクト）
介護の義務の拒否や失敗（放置するのみならず、必要な食べ物や医療等のサービス、眼鏡などを与えないことを含む）。
 - ④ 経済的虐待
所持金や財産の不法、または不適切な搾取または使用。

（３）高齢者虐待

虐待が起こりやすい状況は以下のとおりです。

- ① 高齢者の身体、認知障害
- ② 高齢者の虐待者への依存
- ③ 虐待の高齢者への依存（特に経済的援助を受けるなど）
- ④ 虐待者の精神的状況（薬物乱用や精神疾患の既往など）
- ⑤ 家族の社会的孤立

「新たな適応力を必要とする新たな生活様式の変化（ストレスとなる生活上の出来事）」と「暴力の既往」の２つの要因は子供や夫婦間の虐待に関連することわかっていますが、高齢者の虐待との関連は今のところ明らかではありません。しかし、このことはケアプランを作成するときに考慮する必要があります。

（５）高齢者虐待対応の指針

虐待の判断

- ① 虐待や放置、搾取を判断するためには、その頻度、継続時間、激しさ、重大性、結果を把握し検討します。
- ② 虐待を見分けるには、利用者自身の認識、つまり本人がその行動を虐待としてとらえているか、それを改めるための対応を受け入れる用意があるか、によって左右されることが多い。
- ③ 虐待と放置を確認するには以下を確認する必要があります。
 - ア 現時点での問題は何か。
 - イ 虐待、放置、搾取の危険性があるか。
 - ウ 問題の性質として激しいか、頻回に起こるか。
 - エ 危険性の緊急度はどうか。
 - オ 介護者が虐待者となりうるか。
 - カ 家族のケアは一貫性があるか、質が高いか。
 - キ 過去に介護者が暴力をふるったり、虐待や放置、搾取しているか。介護者は本人以外の他者に暴力をふるったことがあるか。
 - ク 在宅サービス（フォーマルサービス）は信頼できるか。
 - ケ 在宅サービスの機関のスタッフは、根底にある問題に対応する姿勢をとっているか。
 - コ 家族は問題を改めようとする用意があるか。
 - サ 虐待を行なっている者、または利用者に薬物依存はあるか。
 - シ 状況は緊急を要するか。

- ④ アセスメントの目標は、以下を把握することです。
 - ア 虐待、放置、搾取が起きているか。
 - イ 本人が自己の利益にそって意思を決定し、同時に自分で決定したことのもたらす影響について理解する能力があるか。
 - ウ 本人の危険性はどのようなレベルか。
 - エ 福祉、医療、裁判所による法的仲裁、保護等の緊急介入の必要性はあるか。
- ⑤ アセスメントの最初の段階は、虐待が本当にあるのかを確かめることです。介護者が善意を持っているにもかかわらず、迫害されている錯覚苦しんでいる高齢者もいます。このような高齢者は専門家による精神科的治療を受ける必要があります。

分析の方法

- ① 利用者との面接
- ② 利用者に脅迫的と受け止められない方法で面接し、虐待の訴えやアセスメント項目によって虐待を確認します。
- ③ 当初はできないかもしれないが、虐待しているかもしれない者は同席せず、本人と2人だけで話を聞くことが重要です。
- ④ 本人が不当な扱いを受けていると明確に言う（助けを求める。）ことが、介入するかどうかの決め手となります。
- ⑤ 本人が訴えを取り消す場合には、訴えの妥当性を判断します。
- ⑥ 利用者の意思決定能力を見極めます。
 - ア 記憶障害や機能の問題があっても、自分の安全性に関して適切に意思決定することが可能である。ある一定期間ありのままの状態を観察し、高齢者の意思決定能力を評価すること。
 - イ そのうえで、現在の環境に利用者があることの危険性について判断します。危険であれば、裁判所が後見人をたてたり、精神科の措置入院を検討しなければならない場合もあります。
- ⑦ 利用者の訴えや、示唆された虐待を調査します。
 - ア 利用者からの訴えや虐待の可能性が観察されたら、できるだけ早く、医師、被害者の親戚、在宅サービス提供者に紹介し、面接して情報を得ます。
 - イ 虐待をしていることが疑われる者との面接も、ケアの方向性を探るために有効である場合もあります。介護者に面接は通常高齢者と別々に行なうことになっていると伝え、評価者と2人で面接し、介護者の善意や健康状態、能力について評価します。
 - ウ 利用者は、評価者が虐待者と2人きりで面接することを嫌がる場合があります。本人の訴えが間違っているとと言われる、仕返しされる、施設に入所させられる、家族の支えをなくす、家族問題が露呈する、といったことを恐れるためです。
 - エ 経済的な虐待は露骨な場合把握は難しいですが、介護者が利用者に金銭を強要している場合は、同時に身体的心理的虐待も引き起こす可能性があります。

ケアの方向

- ① 要因を取り除く
 - ア 虐待や放置、搾取への適切な対応は、個々のケースにより大きく異なります。
 - イ ソーシャルワーカーは、家族とともに起こる可能性のある虐待や放置に結びつく要因を取り除いて、状況を静めさせることができる場合があります。
- ② 介護者から利用者を引き離す
 - ア 訪問介護や短期入所、通所サービス、虐待をしている可能性のある、あるいは

怠惰な介護者から本人を引き離す時間的余裕をつくるために導入する。

ケアを決定するための意思確認

- ① すべての利用者に対し、以下を確認します。
 - ア 緊急の身体的危険にさらされているが、そうであれば、評価者は直ちに高齢者を現在の環境から移す（離す）手段をとります。
 - イ 利用者は介入を受け入れるか。
 - ウ 在宅サービスの導入や増加は、虐待の状況を改善できるか。
 - エ 介護者が現在の介護負担に耐えられるよう、介護者に対するカウンセリングや支援または医学的治療が必要か。
 - オ 利用者の訴えに根拠がないようならば、精神科的診断や治療が必要か。

～緊急性の判断～

緊急性があると判断した場合は、直ちに保護を行う必要があります。
生命の危険性、医療の必要性、加害者との分離の必要性、虐待の程度と高齢者の健康状態、介護者の心身の状態等から総合的に判断します。

- ① 本人が保護救済を強く求めている。
- ② 生命に危険な状態。（重度の火傷や外傷・褥そう、栄養失調、衰弱、脱水症状、肺炎等）→ 医師に判断を依頼することが有効
- ③ 生命に危険な行為が行われている。（頭部打撃、顔面打撃、首締め・揺さぶり、戸外放置、溺れさせる等）
- ④ 確認できないが、上記に該当する可能性が高い。

再アセスメント

- ① 定期的な再アセスメントは、虐待の証拠が決定的でない場合も含めてすべての利用者に必要です。

緊急体制を整える

- ① 利用者は援助を断ることもあります。断られた場合は、緊急の援助（電話番号、適切な通報・相談先）について情報を書面で知らせ、適切な相談受付と対応の体制をとる必要があります。