

## 高齢者虐待問題における専門援助機関の設置に関する考察 ーソーシャルワーク実践と地域ネットワークの活用ー

A Study on Founding Adult Protective Services for Elder Abuse and Neglect  
ーUtilizing Social Work Practice and Community Coalitionsー

江原 勝幸

Katsuyuki Ebara

### I. はじめに

高齢者の虐待問題に対する行政及び研究者・実践者等の対応や対策が遅れている。我が国で高齢者の虐待問題がはじめて表面化したのは、1987年に出版された『老人虐待』である<sup>1)</sup>。その中で金子は、臨床経験、調査、文献等により高齢者虐待の問題や対策を多角的に捉え、老人虐待防止法や老化防止研究機構などの総合的な国家的対策を提言している<sup>2)</sup>。1980年代後半といえ、アメリカでは各州が高齢者虐待問題の対策法が制定され、その実施機関である「成人保護サービス」(Adult Protective Services, 以後APS)の設置及び虐待の「通報制度」を設定した時期である。しかし、1990年までは、我が国の高齢者虐待に関する出版物3冊・研究論文1本<sup>3)</sup>ということから、この問題に対する研究者や実践者の非常に消極的な姿勢が伺える。また、国は高齢者施策の中心は要介護問題とし、高齢者虐待を問題視する取り組みはさらに遅れた。厚生省が設置した高齢者介護対策本部は、高齢者介護・自立支援システム研究会を開催し、その検討結果「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」を1994年に報告書としてまとめた。その中で、多岐にわたる高齢者介護問題の一つに、家族による介護放棄や虐待の問題を取り上げている<sup>4)</sup>。しかし、新介護システム(介護保険制度)の構築が趣旨であり、高齢者虐待が問題として公式文章に記載されたとはいえ、多様な問題の一つとして指摘されたに過ぎない。文献検索による高齢者虐待に関する先行研究レビューによれば、1990年代前半に徐々に増加し、1995年から2000年の間には、研究報告集29冊、書籍7冊、研究論文95本と増加した<sup>5)</sup>。児童虐待の分野と比較すれば格段に遅れているとはいえ、このことは、高齢者虐待が決して放っておけない社会問題という認識を研究者や実践者が示しているといえよう。

国は、深刻な児童虐待問題に対処するために、「児童虐待防止等に関する法律」を2000年に立法化し、「児童虐待」問題に特化して対応した。既存の児童福祉法による被虐待時の児童養護施設等の措置入所は可能であり(同法第25条の2「福祉事務所長の採るべき措置」、26条「児童相談所長の採るべき措置」、27条「都道府県の採るべき措置」)、被虐待児童の発見による福祉事務所や児童相談所への通告も規定されている(同法第25条1項「要保護児童発見者の通告義務」)。このように既存の児童福祉法によって被虐待児の通告や保護が可能であったが、児童虐待問題の深刻さを重視し、虐待の早期発見や防止に対する特定法を制定した。さらに国は、

ストーカー行為による事件などの問題の多発を背景に、配偶者の暴力問題に対し迅速な対応を迫られていた。各関係諸団体の積極的な働きかけにより、2001年に「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」が制定される。高齢者の介護をめぐる殺人事件や無理心中など虐待問題に直接関与するマスコミ報道が続く中、高齢者虐待に対する保護・援助の法律をいまだ制定されていない。既存の老人福祉法に老人ホーム等への措置入所の規定はあるが（同法第10条の3「支援体制の整備等」及び第11条「老人ホームへの入所等」）、被虐待高齢者の保護に結びつけるのは困難である。

近年、虐待援助の根拠となる高齢者虐待防止法制定化を望む声は非常に大きくなってきている。研究者や実践者は2003年8月に「日本高齢者虐待防止学会」を発足させ、「高齢者虐待防止法」の制定を一つの活動目的として積極的に取り組んでいる。2004年5月には「高齢社会をよくする女性の会」が高齢者虐待ゼロ社会をめざす提言を、同年6月には自民党「高齢者虐待問題検討会」が虐待問題対応の要望書を坂口厚生労働大臣に提出した。また、厚生労働省の補助事業で行なわれた我が国初めての全国調査「家庭内における高齢者虐待に関する調査」が2004年4月に発表されている。超党派の国会議員による議員立法という形の法制化が2005年に行なわれるという<sup>6)</sup>。そこで、本論は、高齢者虐待問題に先駆的・実践的なアメリカの高齢者虐待に対する取り組みを検証し、被虐待者援助に必要なソーシャルワーク及びネットワーク支援活動を考察することで、我が国に求められる国家的虐待支援の体制や方法を提示することを目的とする。

## II. アメリカにおける高齢者虐待

### 1. 国家的対応の遅れと問題認識の低さ

1960年代に入り、医療的に説明のつきにくい怪我や傷で病院や診療所に運び込まれる児童の増加から、医療関係者が児童の身体的虐待を指摘し始めた。1960年代後半には、家族や親類などから虐待を受ける児童の多さが社会問題化した<sup>7)</sup>。1970年代初頭、連邦及び州政府は児童虐待に関する法律を早急に作り、児童虐待の専門保護機関（Child Protective Services、以後CPS）を設置することでこの問題に即座に対応した。州政府管轄の保健・福祉・教育等の出先機関である社会サービス機関（Social Services Agency）に置かれるCPSは、児童虐待に関する通報を24時間体制で受理し、他の関連機関と連携を取りながら虐待の援助・保護活動を積極的・専門的に行う第一線の行政機関である。児童虐待防止法の制定から現在に至るまで、CPS主導の事後的な援助や保護活動だけでなく、予防や啓蒙活動などの児童虐待防止対策に国を挙げて本格的に取り組んでいる。

児童と同様、高齢者に対する虐待は、誰かが虐待の事実を明らかにし、何らかの介入が行われない限り、表面化することなく家庭という密室で虐待が繰り返される傾向にある。児童虐待と同じように法的な援助・保護手段の必要性は非常に高いが、高齢者虐待対策の先進国であるアメリカにおいてもその虐待問題の対応は遅れ、十分とはいえない。高齢者虐待（Elder Abuse）という言葉が初めて米国議会で公式に報告されたのは、1978年の配偶者虐待問題小委員会公聴会であった<sup>8)</sup>。児童虐待に次いで社会的問題となった家庭内暴力や配偶者に対する虐待の調査研究を進めるうちに、高齢者世帯の配偶者にも虐待・被虐待の関係があることが明らかになった。つまり、最初から高齢者に対する虐待が問題視されたのではなく、たまたま配偶

者暴力問題の審議から高齢者への虐待問題が表面化したのである。このことから、アメリカにおける高齢者虐待は、即座に法的な対応をみせた児童虐待と比較すると、研究者や議員の対処は非常に遅れたといえる。

勿論、実践者の間では高齢者虐待に対して、個人（又はチーム）レベルの援助は行われていたが、若者中心文化に移行した1960年代以降のアメリカでは、一般市民のこの問題に対する関心は極めて薄かったと言えよう。高齢者虐待の専門的研究活動の萌芽は、1979年に行われたボストン市の本格的な虐待実態調査にみられる<sup>ix</sup>。この調査で在宅高齢者の虐待問題の深刻さが浮き彫りになり、研究者の間で高齢者虐待に対してさまざまな論議が行われるようになった。1981年の米国下院高齢者対策特別委員会「高齢者虐待：隠された問題の検証」(Elder Abuse: An Examination of a Hidden Problem)では、65歳以上の者の25人に1人は中度から重度の虐待被害を受けており、6件中5件はどこへも通報されずに放置されていると報告された<sup>x</sup>。1990年の同委員会「高齢者虐待：10年間の恥辱と怠慢」(Elder Abuse: A Decade of Shame and Inaction)では、全国的な高齢者虐待の増加を指摘し、20人に1人の高齢者が虐待の被害にあってしていると指摘した。また、CPSには虐待3件中2件の通報があるのに対し、APSには虐待8件中1件の通報しか行われていない点も明らかになった<sup>xi</sup>。このことは、一般的な高齢者虐待に対する問題意識の低さを如実に表しているといえよう。

## 2. 各州の法的高齢者虐待対策と高齢アメリカ人法の規定

ボストン市の調査以来、本格的な虐待調査や研究が進められ、高齢者虐待問題に対応する法整備の声は高まった。児童虐待保護法の制定に従い、ネブラスカ州とノースカロライナ州は1973年に高齢者虐待保護法を制定している<sup>xii</sup>。だが、大半の州は一般市民の高齢者虐待に対する反応の低さなどから法律の制定は遅れた。だが問題を放置しておくには限界があり、現在50全ての州と3自治区で高齢者虐待法が整備されている。ただし、通報義務制度や専門相談機関の設置を実施していない州もあり、州によって法律の内容は相当異なる点は課題として残る。

州独自の高齢者虐待法制定で一応の対応が見られたが、連邦政府は児童虐待の場合と異なり、高齢アメリカ人法(Older Americans Act)の中のタイトルVIII(第8章)に基づく高齢者虐待防止プログラムに高齢者虐待の定義と一部の市民教育活動予算について明記してあるにすぎなかった。複雑な要因から起こるといわれる虐待問題に、定義明示と啓蒙費で単発的に対応するだけでは不十分であり、教育、予防、相談、援助、保護、アフターケアにいたる総合的な取り組みが欠かせない。研究者・実践者の切実な声に耳を傾けた議員は、連邦議会により1992年に高齢アメリカ人法を改正し、国家的な包括的・具体的支援プログラムの設置を承認することとなった。2000年に改正されたタイトルVII(第7章)「社会的に弱い立場にある高齢者の権利擁護事業」(Vulnerable Elder Rights Protection)では、在宅や施設で虐待されている高齢者の人権を守るシステム的アプローチを規定している<sup>xiii</sup>。具体的には、施設入所利用者のオンブズマン制度(Ombudsman Programs, 第2条)、在宅生活者の虐待・ネグレクト・経済的搾取の保護制度(Programs for the Prevention of Elder Abuse, Neglect, and Exploitation, 第3条)、人権及び法的援助開発制度(State Elder Rights and Legal Assistance Development, 第4条)に予算執行を認めている。その予算額は1993年度の\$2.9 millionから2003年度の\$17.68 millionと10年間で6倍に増加したとはいえ、国家プログラムの虐待関連予算としては少ないという指摘がある<sup>xiv</sup>。その理由の一つとして、アメリカ政府や国

民はエイジズム（Ageism）－高齢者に対する差別や偏見－の影響が虐待を受けている高齢者に強い<sup>33</sup>ことが考えられる。高齢者虐待の先進国と言われているアメリカでさえ十分な対応が国家レベルとして十分なものではない点に注目する必要がある。

### 3. カリフォルニア州高齢者虐待法の概要と特徴

州によって内容が異なるため、カリフォルニア州を一例に高齢者虐待法と相談援助機関APSについて論を進める。カリフォルニア州の場合、高齢者の虐待法（the Welfare and Institution Code sections 15600-15650）<sup>34</sup>は1980年代初期に成立した。全米でも比較的早期に法的対応を行った州のひとつと言える。特徴としては、まず法律で身体的・精神的・経済的虐待及びネグレクトについて定義がなされている。高齢アメリカ人法では規定されていないが、自らの生命・生活維持に関してNeglect（放任）する「自己ネグレクト」（Self Neglect）も虐待の一つの種類であると明記されている点が特徴である。次に、高齢者だけでなく、精神障害や発達遅滞のために他者への依存性が高い成人（Dependent Adults）も含めた法律である点も注意したい。法律で、18歳以上の全ての成人に関する虐待を援助していくというのではない。基本的として、自分にふりかかる虐待に対し、解決に必要な判断や行動が自ら行なえること市民に前提として求めている。恋人や夫の身体的暴力などに被害を受けている成人にこの法律を用いて援助・保護の介入は行わない。自分ひとりで解決することが困難な場合でも、成人として警察やドメスティック・バイオレンスの適切な相談援助機関に必要な支援を求めることができることみなした法的解釈である。ただし成人の中でも、障害などで警察や適切な機関との連絡・援助を求めることに問題がある者に限って「依存性の高い成人」として法的に保護しようというものである。65歳以上の高齢者の場合、依存性が高い・低いは一切問わず、全ての高齢者がこの法律の対象者となることも高齢者虐待の普遍性を表わしている。

カリフォルニア州をはじめ全米各州の虐待法の大きな特徴として、虐待ケースの発掘や援助に不可欠なAPSへの「通報制度」を設けている点がある。しかし、通報する虐待の種類や通報者の範囲は各州で相当異なる点も注意が必要である。例えば、医師が患者の身体的な虐待の疑った場合、ある州ではAPSへの通報は「任意」であるのに対して、他州では「義務」づけられる。多くの州では高齢者に対する医療・保健・福祉などの専門職従事者に通報を義務付けているが、児童虐待のように、通報義務を一般市民にも課している州は極わずかである。カリフォルニア州の場合、高齢者及び依存性の高い成人を対象として専門的技術を持って援助を行う従事者は、業務上虐待の可能性を見たり、聞いたりした場合、APSに電話で通報しなければならない。その後2日間以内（within 2 working days）に規定の書式に必要な事項を記載した報告書を提出する必要がある。これを怠った場合、罰則規定が設けられている。ただし、通報義務の虐待の種類は身体的虐待（及び性的虐待）に限定されており、それ以外の虐待は「報告してもよい」というあいまいな表現で法律に明記されている（must report physical abuse and may report all other types of abuse and neglect）。また、一般市民を含め、虐待の疑いで通報した場合でも、民法上又は刑法上の責務から保護される（ただし、虚偽のケースは除く）。筆者のソーシャルワーク修士課程におけるサンタクララ郡APS実習経験（1年間）では、心理的虐待、経済的な虐待、ネグレクトなどの方が報告数は多かった。身体的虐待以外は、報告をするように奨励（recommended）されているが、通報者の自由意思によって行われる。ただしAPSは、虐待の種類を問わず通報のあったケースについて必ず援助活動を検討しなけ

ればならないと法律に明記されている。

#### 4. APSソーシャルワークの機能と役割

APSソーシャルワーカーの機能や役割を、サンタクララ郡のAPSの実際例（1996年－1997年）で取り上げてみよう。当時、サンタクララ郡全体の人口は約165万人、高齢化率は10.2%であった<sup>34</sup>。そのAPSは、18歳以上64歳未満の依存性の高い成人を取り扱うユニットと65歳以上の被虐待者の問題を取り扱うユニットで構成されている。合計で16名のソーシャルワーカーが勤務し（各ユニット8名）、各ユニットにスーパーバイザーが1名置かれている。全てのソーシャルワーカーはソーシャルワーク修士（MSW）の学位を有し、ソーシャルワーク博士（DSW）の学位保有者が1名、臨床ソーシャルワーカー（Certified Clinical Social Worker）の資格を有する者（MSWを保有し、2年以上のソーシャルワーク実務の経験を経た後、州の行う資格試験合格によって認定される）は1名であった（スーパーバイザーは2名とも臨床ソーシャルワーカーの資格保持）。一般的にアメリカでソーシャルワークの業務に従事する場合は、MSWが最低限必要である。ソーシャルワーク学士（BSW）は事務的な作業などが中心になり、相談援助実践の前段階の学位としてとらえられているが、虐待という深刻で複雑な問題を取り扱う同郡APSソーシャルワーカーが全員MSW以上というのも当然かもしれない。サンタクララ郡の場合、民族的に多様な地域であり、スペイン語、中国語、ベトナム語を母国語とするソーシャルワーカーを配置し、言語的な配慮もなされている。

虐待の報告は電話で24時間（ただしワーカーの勤務時間以外は留守録音）受け付けている。その日当番のソーシャルワーカーがインテークワーカーとして通報を受け、必要な情報を聞き出しながら対応する。その際、話しの内容から緊急的かつ深刻な身体的虐待やネグレクトのケースであると判断された場合、即座に警察に連絡をとり、緊急介入するよう手続きが取られる。それ以外の場合、スーパーバイザーに虐待ケースとして報告する。スーパーバイザーはユニットの各ソーシャルワーカーの取り扱いケース数や言語・人種的なことを考慮し、通報ケースを割りふる。通報ケースを引き受けたワーカーは通報者と電話連絡を取り、可能な限り複数回の被虐待者や通報者と面接を行い、虐待の状況を調査しなければならない。その結果、虐待されていると認められる場合で、被虐待者が援助を望む場合にはじめてソーシャルワーカーの担当ケースとして本格的に取り扱われる。虐待が認められる場合でも、被虐待者が援助を望まない場合、被虐待者の判断能力が正常な場合は援助活動を行わない。その本人の自主選択を最大限に尊重する理由からである。精神的疾病、知的障害、痴呆など正常な判断ができないと評価された場合、適切な機関への連絡を行うことが優先される。そこでまず法的な手続き、施設入所・通所、医療処置などを行い、その上で他機関から虐待の相談援助が求められれば、必要な機関・組織と協働して援助介入を行うこともある。APSワーカー一人あたりの最大担当ケース数は月に36件以内と規定されている点も注意すべきである。複雑で様々な要素から引き起こされる虐待問題を取り扱う援助者は、一般のソーシャルワーク業務よりも労力を必要とし、ストレスをためやすい<sup>35</sup>。サンタクララ郡においてもAPSソーシャルワーカーの担当ケース数が他分野ワーカーの担当ケース数よりも低く押さえられている。この点は、虐待という特殊な問題を取り扱う業務の困難さや専門性の高さを示している。

APSソーシャルワーカーには家庭内虐待の強制的な介入権限は与えられていない。それは警察や司法が取り扱う問題であり、ソーシャルワーカーは援助利用者の生活問題改善の支持・

支援役を行うのにすぎない。ケースによってはソーシャルワーカーが強力に介入することもあるが、虐待を受けているといっても、生活の主体者は誰かを常に念頭に置いて援助活動を行わなければならない。市民生活の公的な虐待援助システムの中核として虐待の通報を義務化し、その通報を受ける専門機関があり、その援助を専門に行うソーシャルワーカーが存在するという制度上の仕組みは高齢者の虐待問題改善に大きなメリットがある。訪問や電話での調査により、被虐待者がAPSクライアントとなれば、アセスメント及び援助計画の策定をクライアント（及び家族等）と共に行なう。そして実際の介入は、直接APSソーシャルワーカーが調停者（Mediator）、交渉者（Negotiator）、指導者（Educator）などの役割を単独で担うケースもあるが、大半は必要なサービスに被虐待者（及び家族等）を結びつける仲介者（Broker）又は調整（Coordinator）などの役割で機能する。つまり、ケースのマネジメントが主な仕事であり、ケースマネジャーとしての必要な援助を被虐待者（及び家族等）と他機関・団体の専門職者に提供する。

#### 5. ケースマネジメントを用いたネットワーク支援の活用

虐待通報後のAPSのソーシャルワークが効果的であるためには、地域の社会資源との連携や協働が欠かせない。虐待援助への困難さは、虐待の原因が多面で、複雑であることがいえる。単に虐待者との人間関係や生活・介護の依存度との関係だけを見て援助すれば問題は改善するわけではない。被虐待者自身の身体的・心理的・社会的・経済的な様々な要因が複合的に作用している場合が多く、その介護者・家族や援助者、それを取り囲む地域・環境の3相システムを考慮した問題解決のアプローチが求められる。APSは、保健・医療・福祉の行政機関及び民間団体・組織との関係だけでなく、警察、司法、雇用、教育などの社会資源とのネットワーク・システムを構築している。スーパーバイザーは定期的な地域援助ネットワーク代表者会議を定期的に開催し、協力機関としての関係を保つために、情報交換や意見交換を行なっている。その広域の地域援助ネットワークは、多様な対応を求められる虐待援助に非常に有効である。

APSワーカーは、困難事例の場合など、必要な他専門職者との検討会議を開催し、協働チームによる問題解決方法を活用する。地域を基盤とする在宅の被虐待者援助は、限られたチームでの調整ではなく、オープンシステム（Open System）と呼ぶ広く開放されたチームでの活動が必要である。APSは強制的権限を持たないため、虐待といった深刻で複雑な状態から高齢者を守り、適切な支援を実施するためには様々な多専門職機関との協働が欠かせない。それは単に、援助に必要な社会資源の活用といった第一義的な側面だけでなく、高齢者の早期発見・早期予防、啓蒙・教育活動、必要な社会資源の開発アクション、アドボカシーなどの様々な側面に影響を与える。他機関の専門職はAPSに非常に協力的で、虐待という難しい対応において互いの役割や機能を明確化し、問題解決に向けて連携している。それは、APSが高齢者の虐待を専門的に取り扱う公的な行政機関として理解され、虐待問題に特化したソーシャルワークの必要性を認識していることが大きいと思われる。

ネットワーク・システムは形式的に存在しているだけでは不十分である。市民に対する高齢者虐待問題の啓蒙や教育活動を積極的に行うことによって、虐待を引き起こす土壌・環境を少しでも減らすことは必要である。そしてなにより虐待の早期発見が援助活動の最も有効で最も効果的な方法となるため、家族や隣人及び医療・保健・福祉に従事する生活援助者が虐待問題を早期に発見し、できるだけ深刻化する前にAPSへ報告するように周知徹底することが大切で

ある。しかし、現実では、虐待の問題はなかなか早期には表面化せず、深刻になってはじめて周囲が気付くケースが圧倒的に多い。虐待のシグナルをいかに速くキャッチできるかが問われるため、高齢者のサービス提供を行なう者に高齢者虐待の問題についてAPSは研修・教育活動にイニシアチブをとる。実際に問題を発見できる能力や地域でのネットワーク援助の必要性などを事例検討や講座がAPSで開催される。このようにAPSソーシャルワーカーは自らの専門領域と能力の限界を自覚し、家族機能・能力や関連する援助機関のサービスやマンパワーを最大限活用して援助活動に役立てなくてはならない。専門的知識や技術を駆使して、必要な援助者・機関・サービス・プログラムなど地域資源をネットワーク化し、適切にマネジメントできる能力が求められる。

以上、アメリカにおける高齢者の虐待援助に対するソーシャルワークや地域ネットワークの有効性を指摘した。次章では、先駆的・実践的なアメリカ及び構造的問題を抱える我が国の児童虐待の取り組みを基に、求められる高齢者虐待援助の対応について考察する。

### III. 高齢者虐待の制度的対策と専門的援助の必要性

#### 1. 虐待援助専門機関の設置

児童相談所は、通報受理、調査、保護、指導、援助、フォローアップと虐待援助の全てをこなす単一機関の総合的システムである。しかし、相談件数の多さや問題の複雑さに対する児童福祉士の人数不足、必要とされる専門性基準の低さ、親権に対する法的強制力の弱さなど問題も多い<sup>33</sup>。厚生労働省は、児童虐待防止法施行から3年間125件の虐待死亡ケース中、児童相談所が関与して命を落とす被虐待児は24ケースを報告した<sup>34</sup>。高齢者虐待防止法が制定されようという中、児童虐待の法律や制度を準用はあまりにも短絡的である。有効な虐待保護・援助となるように、必要な制度・システムの検討を十分に行なわなければならない。

都道府県に設置されている高齢者総合相談センターや市町村に設置されている在宅介護支援センターなど既存の相談援助機関を高齢者虐待の相談機関に活用する方法が論じられている<sup>35</sup>。確かに効率が良いが、生活・介護相談という形で設置されているに過ぎず、APSのように虐待問題を取り扱う専門機関に求められている役割や機能は期待できない。社会保障審議会介護保険部会「介護保険制度の見直しに関する意見」が報告書として2004年7月末に出されたが、在宅介護支援センターの再編・統合案として、虐待の対応を含めた総合的マネジメント中核機関「地域包括支援センター（仮称）」の創設を提示した。児童虐待の児童相談所のような包括的な相談機関では対応困難さが露呈しているように、虐待問題を他の一般的な生活・介護相談と含めて取り扱うのは非常に危険である。高齢者虐待の対応にはAPSのような専門機関を設置し、社会福祉士有資格のソーシャルワーカーや経験に富んだスーパーバイザーが配置されるべきである。高齢者虐待の保護・援助に関する根拠法が未整備の中、神奈川県横須賀市健康福祉センター「高齢者虐待防止ネットワーク事業」<sup>36</sup>や神奈川県大和市保健所「高齢者虐待防止SOSネットワーク」<sup>37</sup>をはじめ、金沢市、豊島区、世田谷区など先駆的な取り組みで虐待援助の実績をあげている。地域に根付いた活動であり、虐待援助に不可欠な多職種間の連携や協働が実践されている。しかし、保健・医療・福祉の分野ですら縦割り構造の中でチームアプローチを導入することが困難であり、多様な専門職や即時性のある対応が求められる高齢者虐待には、その中核となる専門援助機関設置が不可欠である。その専門機関が虐待通報を受理・調査

し、その後は適切な支援を地域のネットワークを活用する方法が有効であろう。

## 2. 虐待援助を専門とするソーシャルワーカーの配置

まず市町村に虐待を専門的に取り扱う機関を設置することを強調する。市町村の人口や高齢化率などから一概に言えないが、現存する制度を最大限に活用することを考えれば、都道府県及び市には義務必置され、全国に1225箇所<sup>20)</sup>のぼる福祉事務所に<sup>21)</sup>通報機関と位置付けることが現実的である。福祉事務所には、ソーシャルワーカーである現業員及び高齢者福祉を専門に扱う老人福祉指導主事が置かれている。しかし、ソーシャルワーク援助の教育を受けていない一般行政職員が、役所内で配置異動される現業員や老人福祉指導主事では虐待問題を取り扱うには能力・資質不足である。虐待の相談援助を行うには最低限「社会福祉士」の国家資格を有し、相談援助活動経験者が望ましい。しかし、福祉事務所における査察指導員の1.7%、現業員の2.0%しか社会福祉士資格を保有していないのが現状である。さらに、文系大学卒業者なら通常問題なく資格任用され、「三科目主事」と呼ばれる形骸化した社会福祉主事ですら有資格保有率が査察指導員74.4%・現業員74.6%に過ぎず<sup>22)</sup>、命に関わる問題にも発展しかねない虐待援助を担当する専門職の専門性を軽視してはならない。

その問題を踏まえ、高齢者の虐待防止法では、福祉事務所に高齢者虐待の専門ソーシャルワーカーを設置し、インテークからアセスメント・援助計画策定・介入・モニタリング・評価及びアフターケアを総合的に行える資質を備えた人材を確保する。他機関との連携や地域ネットワークの活用も必要であり、個別援助技術だけでなくジェネリックな援助技術やマネジメント能力も要求される。児童相談所の相談員がさまざまな児童問題のケースを抱え、時間や労力もかかる深刻な虐待問題に対応できない<sup>23)</sup>のであれば、やはりカリフォルニア州の例のようにワーカー一人当たりのケース数を制限する必要があるであろう。

## 3. 専門職や住民の通報制度の導入

保健・医療・福祉等の専門従事者に通報を義務化する制度も必要である。2004年に改正された児童虐待防止法では、児童の福祉に職務上関係のある者に早期発見の努力義務と児童虐待の疑いを発見した者の通告義務を明示している（同法第5条「児童虐待の早期発見等」、第6条「児童虐待に係る通告」）。しかし、通告義務違反に対する罰則規定は設けていない。高齢者の虐待防止法では、通報義務に反する行為をした場合の罰則規定が必要であり、通報義務の対象職種を何に規定するかもポイントとなる。少なくともカリフォルニア州の法律のように、医療・保険・福祉に従事する専門職者（医師、歯科医師、看護師、保健師、リハビリテーション専門職、歯科衛生士など医療・保健の専門職及びホームヘルパー、介護福祉士、ソーシャルワーカー、介護支援専門員など福祉の専門職）には義務化すべきである。その他一般の地域住民には通報を促す努力義務を明文化する。そうすることで、虐待に対する住民や社会の認識を高める効果が期待できる。新たに制定された法律に努力義務があることをアピールするだけでなく、社会教育・啓蒙活動を積極的に展開し、虐待の予防や早期発見に役立てることが重要である。ただ、密室で行なわれる虐待問題を発見するキーパーソンとなるのは、在宅の直接援助活動を行うホームヘルパーや地域に根付いた生活問題を把握する民生委員であろう。早期発見が早期解決につながるという原則に従えば、ホームヘルパーや民生委員が虐待のシグナルを早期に察知できる力量が求められる。しかし、ホームヘルパーの養成に虐待問題を個別に取り扱う単元は1級へ



ルパーでも設けられていない。さらに、民生委員にいたっては民間のボランティア的要素が強く、ほとんど専門的な訓練を経ずに委任される。このような現状では早期に虐待問題を発見するのは困難であろう。専門職への通報義務化に伴い、虐待問題の総合的な学習機会を提供する必要性があり、虐待の定義や兆候などの学習プログラムの設定は今後の課題である。

#### 4. 虐待防止研究機構の設置

通報機関の設置、専門援助者の配備、報告義務化制度、秘守義務や免責規定など、高齢者虐待対策支援は包括的に行われる必要がある。市町村独自の状況によってネットワーク・システムを柔軟的に運用すべき点もあるが、法律の中で必要な機関や制度は全国的・普遍的に設置すべきである。そして様々な情報を一括的に集約し、その情報を分析・考察することで虐待の予防・援助・啓蒙活動に役立てる国家レベルの情報集約センター的機能を持った調査・研究機関が必要になる。行政機関内に設置すると柔軟性に欠け、実質的な対応で機能しないため、アメリカの全米高齢者虐待センター（National Center on Elder Abuse, NCEA）のように研究・調査の財政支援を受けた第三機関を設置する必要がある。NCEAは、高齢者虐待に関する理解を市民や援助者に広め、高齢者の権利擁護のために必要な行動指針を発信する情報提供・調査研究機関である。全米弁護士会、高齢者法律協会、デラウェア大学高齢者虐待研究所、全米APS協会、全米高齢者虐待防止委員会などの協力により、多彩な活動を行なっている。全米のAPSからオンラインで集まってくる情報や研究者の研究報告等を活用し、1) 虐待の定義を規定し、市民に提供し、虐待の予防や早期発見などに必要な情報を提供する、2) 高齢者の生活に関連するサービスを提供する機関・団体に所属する専門職者に虐待の兆候や早期対応などに必要な情報を提供する、3) APSに従事するソーシャルワーカーやスーパーバイザーなどに虐待の発見や介入などに必要な情報を提供する、4) 虐待問題をテーマとする研究者に統計・調査・報告書などの情報を提供する<sup>9)</sup>。2001年には第1回全米高齢者虐待対策サミットを開催し、全米高齢者虐待防止行動計画が出され、2002年にはそれが行動指針として明示された。このような第三者的研究教育機関を設けることによって、市民への教育・啓蒙は勿論、虐待という発見や介入が難しい問題の専門職への訓練に役立つ。先ほど挙げたソーシャルワーカーのケース数制限の問題や虐待の共通定義・兆候などの学習プログラムへの課題は、虐待防止研究機構が責任を持って対応する。

## VI. おわりに

以上、アメリカで行われている高齢者虐待の援助システムを見直し、専門機関のソーシャルワークや地域ネットワーク支援により、我が国の高齢者が虐待という暴力や搾取から守られるための制度的・方法的な方向性を示した。

アメリカの場合、公的な援助機関APSが設置され、通報制度も全ての州に取り入れられていることは評価できるが、予算や意識の面で高齢者に関する虐待問題の対応は十分とはいえない点を指摘した。我が国の場合、ようやく実践者や研究者の間で問題意識が高まり、虐待防止法を制定する動きに繋がった。それに対し児童虐待の場合、法律による児童虐待の予防、相談援助、保護、予後に至る行政主導のシステムの援助ネットワークが確立している。しかし、行政の縦割りのトップダウン組織の閉塞性、他機関との形式化した連携・関係、相談援助専門職

の膨大な担当ケース数や専門性など我が国の児童虐待援助のシステムは構造的問題を抱えている。その児童虐待対策の問題や課題をよく検討し、これから求められる高齢者虐待に対する取り組みを論議する必要がある。それには、産官民学の協働による地域福祉推進の生活支援システムでなければならない。安易に既存の行政主導システムに追加的に高齢者虐待援助が取り込まれるとしたら、虐待援助に不可欠な柔軟性・連携性に欠けた、中身の薄い形だけのシステムになる危険性が非常に高いことを最後に強調しておきたい。

[注]

- i 中田知恵海 (2004) 「高齢者が高齢者を支援する－高齢者虐待問題から－」鉄道弘済会『社会福祉研究』第89号、p. 24.
- ii 金子喜彦 (1987) 『老人虐待』星和書店、p. 268-286.
- iii 多々良紀夫 (2003) 「高齢者の虐待について－アメリカと日本の取り組みの現状－」老年社会学会『老年社会学』第25巻第3号、p. 346.
- iv 厚生省高齢者介護対策本部事務局監 (1995) 『新たな高齢者介護システムの構築を目指して－高齢者介護・自立支援システム研究会報告書－』ぎょうせい、p. 11.
- v 前掲 iii)
- vi 多々良紀夫 (2004) 「高齢者虐待防止法への期待」福祉新聞社『福祉新聞』第2208号、
- vii Schene. P. & Ward F. S. (1998). The Relevance of the Child Protection Experience. Public Welfare, Spring 1998, 16.
- viii 多々良紀夫 (1994) 『老人虐待』筒井書房、p. 3.
- ix Shapiro, J. P. (1992, January 3). The Elderly are not Children. U.S. News & World Report, 26-28.
- x U.S. Congress, House Selected Committee on Aging. (1981). Elder Abuse: An Examination of a Hidden Problem. (Committee Publication No. 99-19). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- xi U.S. Congress, House Selected Committee on Aging. (1990). Elder Abuse: A Decade of Shame and Inaction. (Committee Publication No. 101-752). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- xii Meagher, M. S. (1993). Legal and Legislative Dimensions. In Byers. B. & Hendricks, J. E. (Ed.), Adult Protective Services: Research and Practice. (p. 93). Springfield, Illinois: Charles C Thomas Publisher.
- xiii Congressional Record.(2001). Older Americans Act of 1965 ( as Amended in 2001), Sec. 701 -762 (p. 110-126). Washington, DC: Government Printing Office.
- xiv 前掲 iii) p. 342.
- xv Novak, M. (1997). Issues in Aging: An Introduction to Gerontology. p. 3-21, New York: Longman.
- xvi West. (1986). West's Annotated California Codes: Welfare and Institutions Code Section 5000 to 9999. (pp. 780-785). St. Pual: West Publishing.
- xvii U.S.Census Bureau (1997) 「California Quick Facts」

- <<http://quickfacts.census.gov/cgi-bin/county?cnty=06085>> (1998/05/15アクセス)
- xxviii Blunt, A. P. (1933). Financial Exploitation of the Incapacitated: Investigation and Remedies. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, (5) 1, p.19-32.
- xix 才村眞理 (2003) 「児童虐待防止法における自治体ソーシャルワークに関する一考察」、日本社会福祉学会『社会福祉学』第43号第号、p. 33-44.
- xx 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課 (2001) 『平成12年度 児童相談所における児童虐待処理件数報告』
- xxi 高橋美岐子ほか (2000) 「高齢者虐待問題と専門職の課題に関する考察」『日本赤十字秋田短期大学紀要』第5号、p. 7-9.
- xxii 小林篤子 (2004) 『高齢者虐待—実態と防止策』中央公論新社、p. 207-211.
- xxiii 山田由紀・関根佳代子 (2001) 「高齢者虐待防止SOSネットワークシステムの取り組み」地域保健研究会『月刊 地域保健』32 (9)、P. 55-64.
- xxiv 厚生統計協会編 (2004) 『国民の福祉の動向』第51巻第12号、厚生統計協会、p. 63.
- xxv 生活保護制度の在り方に関する専門委員会 (2004) 「相談体制の在り方について」<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/02/s0224-761.html>> (2005/01/05アクセス)
- xxvi 吉村定教 (2004) 「岸和田市における児童虐待事件を二度とおこさないために」『福祉のひろば』04-7, p. 20-21.
- xxvii National Center on Elder Abuse (2004) 「The Source of Information and Assistance on Elder Abuse」<<http://www.elderabusecenter.org/default.cfm>> (2004/11/03アクセス)

(2004年11月4日受理)

