

超高齢社会の中の弁護士

第8章 地域包括支援センターとの連携 ～法律相談支援と虐待対応～

第1 地域包括支援センター

高齢者・障害者総合支援センター運営委員会 副委員長 徳村 初美

1 はじめに

みなさん、高齢者のご家族から、「親が必要のないと思われる高額な商品を購入しているようだが、どうしたらよいか」との相談を受けたり、高齢者の破産事件が終了したあと、「独居で生活していけるのか心配だ」等の相談を受けた場合、弁護士としての法的処理以外は、どうしていますか。

「生活上の困りごとは、地域包括支援センターに相談してみてください」と助言してはいかがでしょうか。

この「地域包括支援センター」とはどんな機関なのでしょう。

2 地域包括支援センターの設置

地域包括支援センターは、2006年（平成18年）の介護保険法の改正により設置されました。

地域包括支援センターとは、「保健師・社会福祉士・主任介護支援専門員等を配置して、3職種のチームアプローチにより、住民の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的とする施設である。（介護保険法第115条の46第1項）」（厚労省HPより）とされています。

すなわち、高齢者が住み慣れた地域で、安心してその人らしい生活を続けることができるようにするためには、介護サービスをはじめ、さまざまなサービスが高齢者のニーズや状態の変化に応じて、切れ目なく提供される必要があり、こうした高齢者の生活を支える役割を果たす総合機関として、地域包括支援センターが設置されたのです。

設置主体は市町村です（介護保険法第116条の46第2項）。

平成30年9月3日現在、大阪府内には、268ヶ所の

地域包括支援センターが、設置されています。

大阪市では、中学校区ごとに1個程度ずつの設置とされていますが、市町村ごとに異なります。市町村が直営で設置しているものもあれば、社会福祉法人等に委託しているものもあります。

3 地域包括の業務

地域包括支援センターの主な業務は、「介護予防支援及び包括的支援事業（①介護予防ケアマネジメント業務、②総合相談支援業務、③権利擁護業務、④包括的・継続的ケアマネジメント支援業務）」で、制度横断的な連携ネットワークを構築して実施する。（厚労省HPより）とされています。

保健師・社会福祉士・主任介護支援専門員によるチームアプローチであること、地域の社会資源との連携ネットワークを構築することが特徴的です。

(1) 高齢者の相談

高齢者、家族、その近隣の方の介護に関する相談、心配事、悩み、健康、福祉、医療、生活など様々なことの相談を受ける業務を行っています。

(2) 権利擁護

地域包括支援センターは、高齢者の尊厳を保持して、高齢者の権利を擁護するために、成年後見制度の利用促進や、高齢者虐待の対応をしています。

平成30年4月1日から施行された成年後見利用促進法においても、地域の連携の要としての役割を期待されています。

また、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が、高齢者虐待対応協力者のうち適当と認められる機関に事

務の一部又は全部を委託することが可能とされており（高齢者虐待防止法第17条）、地域包括支援センターに委託されていることも多く、地域における虐待対応の中核機関のひとつとなっています。

(3) 包括的・継続的マネジメント

高齢者が住み慣れた地域で暮らし続けることができるよう、ケアマネージャー、主治医、地域の関係機関等の連携、在宅と施設の連携など、地域において、多職種相互の協働等により連携するとともに、個々の高齢者の状況や変化に応じた包括的・継続的ケアマネジメントを実現するため、地域における連携・協働の体制づくりや個々のケアマネージャーに対する支援等を行うものです。

(4) 地域ケア会議

地域ケア会議を行うこともあります。地域の支援者を含めた多職種による専門的視点を交えて、適切なサービスにつながっていない高齢者の支援や地域で活動する介護支援専門員の自立支援に資するケアマネジメントを支援するとともに、個別ケースの課題分析等を通じて地域課題を発見し、地域に必要な資源開発や地域づくり、さらには介護保険事業計画への反映などの政策形成につなげることを目指す会議です。

(5) 介護予防

介護認定審査において、要支援1、2の判定が出た高齢者を対象に、「介護予防ケアプラン」の作成支援を行うなど、介護予防につながる介護サービスの利用方法を、要支援認定者と話し合いながら決めていく業務もしています。

4 地域包括支援センター支援事業

「ひまわり」では、平成26年度から、地域包括支援センター支援事業を実施しています。

平成26年度は、大阪市及び堺市（権利擁護のためのセンターが設置され、すでに弁護士相談が実施されていたため）を除く市町村の地域包括支援センターに無償で派遣し、平成27年度からは大阪市の各地域包括支援センターにも無償で派遣するなど、いわゆるお試し期間を経て、現在は、有償で各自治体もしくは、各地

域包括支援センターと契約を行い、地域包括支援センターの職員から相談を受ける体制を整備しました。

地域包括支援事業の実施状況は、現在、大阪府内19の市町村、大阪市内の17区となっています。

地域包括支援センターの業務の一つには、前述したように相談業務がありますが、その中には法律問題が潜んでいることも多く、地域包括支援センターの職員から弁護士が相談を受け、弁護士が解決すべき問題か否か等の整理を行い、必要であれば当事者の直接の相談を受けることも可能としています。

弁護士が地域包括支援センターに向向いて、定例の相談を2時間受けるほか、電話、メールでの相談も可能となっています。各市町村もしくは各区の需要や予算によって、年1～2回から毎月まで相談回数は様々です。

市町村、区ごとに、担当弁護士を決め、顔のみえる関係を築き、直接当事者からの相談や受任も可能とすることで、地域包括支援センターの職員が気軽に相談し、当事者の法律問題の解決に結びつくことができるようにしています。

また、この事業の相談の一環として、地域ケア会議に弁護士が出席することも可能となっています。

当事者と直接相談する際は、ひまわりの出張相談や法テラスの特定援助対象者法律相談援助事業の出張相談を利用して、出張相談をすることもできますし、この相談からの直受も可能となっています。

5 相談の概要等

ひまわりの地域包括支援センター支援事業で受けた、相談の概要、助言の一例を挙げます。

① 亡親が借地上に建物を所有。建物に妻と長男が居住。妻も死亡、長男が継続して居住し続けている。長男には精神障害があり、生活保護受給中。地主が変わり、その地主が次男に契約終了時は更地にして明け渡す旨の条項を入れた建物賃貸借契約書を作成するように求められている。次男はこれに応じるべき義務があるか？

(助言要旨)

賃貸借契約は賃借人死亡後、その相続人に承継されます。承継せず、放棄することも、承継後解除すること

も可能です。地主が変わっても、土地の上に建物を所有していますので、新たな地主に対して賃借権を主張することができます。賃貸借契約が終了するものではありません。したがって、新たな地主に対し、そのまま建物を使用することを主張することが出来るわけです。

そして終了時には建物を取去し明け渡し義務がありますので、更地にして返すのは通常のことです。

② 地域住民からの総合相談で、隣家から発する臭いやお風呂に入れておらず、体臭が迷惑だ、という悪臭に関するものがこれまで数件ある。ヘルパーによる清掃やデイサービス利用による入浴の対応などの対応をしているが、臭いがなくなる場合もあり、根本的な解決には至っていない。悪臭苦情に対する相談対応はどうあるべきか？

(助言要旨)

法的に考えると、悪臭については、それが一般人を基準に、受忍限度を超えている場合に初めて慰謝料が発生すると考えられている。但し、悪臭を発している人に対し、慰謝料を請求すると警告しても、悪臭の原因、その原因を解消しないことには問題が解決しない。

そこで、悪臭が事実であれば、その原因を探り、そ

れが入浴をしていないことにあるのであれば、入浴を勧め、自分で入浴ができない状況にあるのであればサービスの導入を勧める。その場合、本人の意向を無視して無理強いするのではなく、意思を尊重しながら、入浴できることの実感を感じることができるように進めていく。苦情を述べる人に対しては、一般的に考えられる入浴しない原因や、悪臭に対する対応を行っていることを説明する。

そのほかにも、債務整理、賃貸借関係、夫婦関係、生活保護申請など、様々な相談を受けています。

6 地域包括支援センターとの連携の重要性

このように地域包括支援センターは、さまざまな高齢者の相談を受けており、その相談の中には、弁護士の法的助言や法的処理が必要な場合もありますし、弁護士が、法的処理を行った高齢者の事案で、生活の支援が必要で、地域包括支援センターが関わっていく必要があるものもあります。

地域で生活する高齢者の権利を擁護し、安心して生活が送れるよう、弁護士と地域包括支援センター等福祉機関との連携が今後も重要となってきます。

第2 虐待対応について

高齢者・障害者総合支援センター運営委員会 委員 脇田 俊宏

1 高齢者及び障がい者に対する虐待の現状と法制度

(1) 高齢者虐待

わが国の高齢化が進むにつれ、介護疲れによる殺人や無理心中が報道されるようになり、高齢者に対する虐待が深刻な人権問題として意識されるようになりました。増加する高齢者虐待の問題に対処するため、平成17年に高齢者虐待の防止、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」と言います。）が制定され、平成18年に施行されました。

高齢者虐待防止法は、高齢者（65歳以上の者）に対する虐待を、行為者の主体の観点から「養護者による虐待」と「養介護施設従事者等による虐待」の2つに分類しています。そして、虐待行為として「身体的

虐待」「心理的虐待」「性的虐待」「介護等放棄」「経済的虐待」の5種を定めています。

厚生労働省の統計によると、高齢者虐待の認知件数は増え続けています。これには、虐待件数そのものが増加したこと、通報等により虐待として認知できた件数が増加したことの2つの側面があると考えられますが、いずれにせよ、虐待案件として対応を要する事案が年々増加していることは確かと言えます。

また、虐待主体別で件数を見てみると、養護者による虐待件数の増加もさることながら、養介護施設従事者等による虐待の件数増加も顕著です。介護現場における過重な労働や労働環境の悪化、介護職員のスキル不足などが原因となり、虐待に及んでしまう例が後を絶ちません。

(2) 障がい者虐待

高齢者だけでなく、障がい者に対する虐待も深刻な人権侵害です。かつて、障がい者を雇用する優良な企業と目されていた会社が、雇用する障がい者に対し殴る蹴るの暴行を加え、さらには満足な食事も与えず、年金さえも搾取するといった、極めて重大な人権侵害を行っていた事件があり、社会の注目を集めました。障がい者虐待の問題に対処するため、平成23年に障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（以下「障がい者虐待防止法」と言います。）が制定され、平成24年に施行されました。

障がい者虐待防止法では、障がい者（障害者基本法第2条第1号の定義を引用しています。）に対する虐待を、こちらも行為者の主体の観点から、「養護者による虐待」「障がい者福祉施設従事者等による虐待」「使用者による虐待」の3つに分類しています。虐待行為については、高齢者虐待防止法と同じ5つの類型を定めています。

厚生労働省の統計によると、障がい者虐待の認知件数はこちらも増加傾向にあり、高齢者虐待と同様に、施設内での虐待の件数も増加しています。

(3) 高齢者及び障がい者虐待への対応

高齢者虐待防止法及び障がい者虐待防止法のいずれにおいても、市町村が、虐待に対応する責務を担っています。市町村は、通報や届出を受けて虐待を認知したときは、速やかにコアメンバー会議（市町村担当者、地域包括支援センター職員などにより構成される虐待対応の責任を担う会議です。）を開催し、高齢者・障がい者の安全を確保するとともに、虐待認定、緊急性判断を行います。そして、虐待の原因を突き止め、これを解消するべく適切な対応（被虐待者と虐待者を分離する措置を執る、成年後見等の市町村長申立を行うなど）を実施します。

2 大阪弁護士会の取組

(1) 高齢者・障がい者虐待防止専門職チーム派遣事業

ア 派遣事業の概要

上記のとおり、市町村は、虐待対応の責務を負っていますが、法的・福祉的問題が複雑に絡み合

った困難な状況下で、判断に迷う場面は少なくありません。そこで、ひまわりでは、平成17年以来、社会福祉士会との協力のもと、高齢者虐待対応について悩みを抱える市町村に対し、弁護士・社会福祉士からなる「専門職チーム」を派遣してアドバイスをを行う事業を展開してきました。平成24年の障がい者虐待防止法施行を控えた平成22年から障がい者虐待対応についても同様のチームによるアドバイスをを行っています。

虐待対応の現場では、常に状況が動いており、即時に専門家に相談すべきことも多くあります。そこで、ひまわり及び大阪社会福祉士会は、契約市町村との間で、平日午前9時30分から午前11時30分までの時間帯に開催されるコアメンバー会議に、前日午後5時までに要請があれば、専門職チームを派遣するという体制を整えています。

そして、ひまわりでは、これに対応するため、アドバイザーの名簿を編成し、当番制を敷いています。なお、ひまわりでは、派遣要請に対し、主担当と副担当の2名の弁護士を派遣しています。コアメンバー会議の場で発言するのは主担当のみですが、副担当には書記を務めていただくほか、副担当として経験を重ねてもらおうと、いずれ主担当に昇格してご活躍いただきたいと考えております。平成31年1月21日時点で、アドバイザーの名簿には、主担当42名、副担当47名が登録されています。

イ 派遣実績と今後の課題

過去5年間の派遣実績は以下のとおりです。

| | 高齢者 | 障がい者 |
|-----------------------|-----|------|
| 平成26年 | 76 | 23 |
| 平成27年 | 76 | 19 |
| 平成28年 | 63 | 21 |
| 平成29年 | 41 | 26 |
| 平成30年 (H31.1.21時点) | 41 | 10 |

専門職チーム派遣事業はすでに14年の歴史があり、最近の傾向としては、虐待認定や分離措置の要否と

いった基本的な問題だけでなく、被虐待者のみならず虐待者の側も障がいや貧困など困難を抱えている事案や、虐待対応を終結すべきか否かの判断など、より進んだ内容についての相談が増えています。

他方で、市町村の側では、数年おきに担当者が異動により変更することから、虐待対応のノウハウ、専門職チーム活用のノウハウがうまく蓄積されていないことがあります。その結果、虐待対応が機能不全に陥ってしまうことがあるように感じています。

弁護士としては、難しい内容の相談にも対応できるようアドバイスの質を高めること、専門職チームの意義をアピールし、利用の裾野を広げることが課題と言えるでしょう。

ウ 弁護士の研鑽

上記のとおり、ひまわりでは、アドバイザー名簿を作成していますが、当該名簿に登載するための要件として、一定の研修（高齢者虐待対応研修、障がい者虐待対応研修）を受講して頂く必要があります。研修を受講していただいた方は、申出により、アドバイザーの名簿に副担当として登載されます。そして、副担当として何度か派遣を経験した方は、ひまわり（介護福祉部会）の審査を経て、主担当に昇格することになります。これまでも、副担当として派遣経験を積んだことで、主担当になっていただいた例が多数存在します。

また、弁護士と社会福祉士で互いに研鑽し、連携を強めるための方法として、年に1回、合同勉強会を実施しています。本年度は、平成30年11月22日に、虐待対応における帳票の活用とその限界をテーマとして実施しました。

エ 自治体懇談会

上記いで述べたように、市町村の側で、専門職チーム活用のノウハウが継承されていない可能性があるため、年に一度、市町村の職員を招いて懇談会を実施しています。ここでは、市町村と弁護士・社会福祉士間、あるいは市町村間での情報共有を図るとともに、専門職チーム活用の啓発を行っています。

(2) 研修事業

大阪弁護士会では、アウトリーチ事業として、平成28年度に養介護施設従事者等による高齢者虐待対応研修、平成29年度及び平成30年度に障がい者福祉施設従事者等による障がい者虐待対応研修を展開してきました。これは、年々深刻化する高齢者・障がい者施設での虐待を予防するため、施設の職員を啓発する試みです。

弁護士による研修は、近年の厚生労働省令改正で虐待予防の観点強化されたことを背景に、高齢・障がいのいずれの分野においても非常にニーズが大きく、多数の申込みを頂きました。ひまわりでは、今後も施設向けに研修事業を展開していきたいと考えていますが、そのためには講師の数及び質の確保が重要です。

講師になるための要件は、上記アドバイザーの名簿に登載されていることと、一定の研修を受講することです。また、ひまわりでは、研修で用いる標準的レジュメや資料について一式を用意しているほか、MLにより内容についてのバックアップを随時行っています。

3 おわりに

わが国における高齢化は今後も加速していくと考えられます。その中で、老々介護、障がいを原因とする80-50問題（引きこもり等の問題を抱えた子が50代、その親が80代に突入し、支援につながらないまま孤立する問題）など、家庭での介護負担は増加し、虐待のリスクはますます大きくなると考えられます。また、施設においては、利用者の職員に対する暴力やハラスメントが虐待のきっかけになっている事例など、次々に新しい問題が生じています。

高齢者、障がい者に対する虐待への対応は、まさに待ったなしの状況にあります。会員の皆様におかれましては、是非この問題に興味を持っていただき、ひまわりのアドバイザー派遣事業や研修事業にお力添えを頂ければと思います。