

はじめに

平成 18 年の「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」）の施行後 6 年が経過しましたが、厚生労働省の「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基づく対応状況等に関する調査（以下、「厚生労働省調査」）によると、高齢者虐待に関する相談・通報件数は増加の傾向にあります。また、養介護施設従事者等による高齢者虐待については、報道等でもたびたびクローズアップされるなど、深刻な被害を見聞きすることが少なくありません。

この間、養護者による高齢者虐待対応の現場では、関連機関のネットワークの構築、要綱・マニュアルの整備、対応する職員の専門性の向上等に関する実践の積み上げがなされ、一定の体制整備が行われて来ました。一方、養介護施設従事者等による虐待については、養護者による虐待に比べて通報・相談等の件数が極めて少ない状況から虐待の実態が把握できず、市町村・都道府県の職員が現場での経験を蓄積することが困難であるため、体制整備が進まない現状があります。

こうした状況の中、社団法人日本社会福祉士会（以下、「本会」）は、平成 23 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業として、「都道府県・市町村のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引きの策定に関する研究事業」（以下、「本事業」）に取組み、「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」を策定しました。本手引きは、昨年度実施した市町村・都道府県へのアンケート及びヒアリング調査で得られた現場の実態と課題を踏まえて研究委員会での協議を重ね、市町村・都道府県の担当部署において実践的に活用できる内容といたしました。

また、普及・啓発事業では、「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」を活用した都道府県における虐待対応の体制整備を図ることを目的に、都道府県・政令市の虐待対応担当部署の職員を対象とした研修プログラムを策定し、研修を開催いたしました。

本事業の成果を報告書にまとめましたので、今後の市町村・都道府県での虐待対応の取組みや体制整備に活用いただき、ひいては、高齢者の権利擁護の推進に寄与できれば幸いです。

最後に、各調査にご協力いただいた市町村・都道府県、関係団体の皆様、本研究事業の研究委員会委員各位にこの場を借りて感謝申し上げます。

社団法人 日本社会福祉士会
会 長 山 村 睦

虐待対応システム研究委員会
委 員 長 多々良 紀夫

目次

はじめに

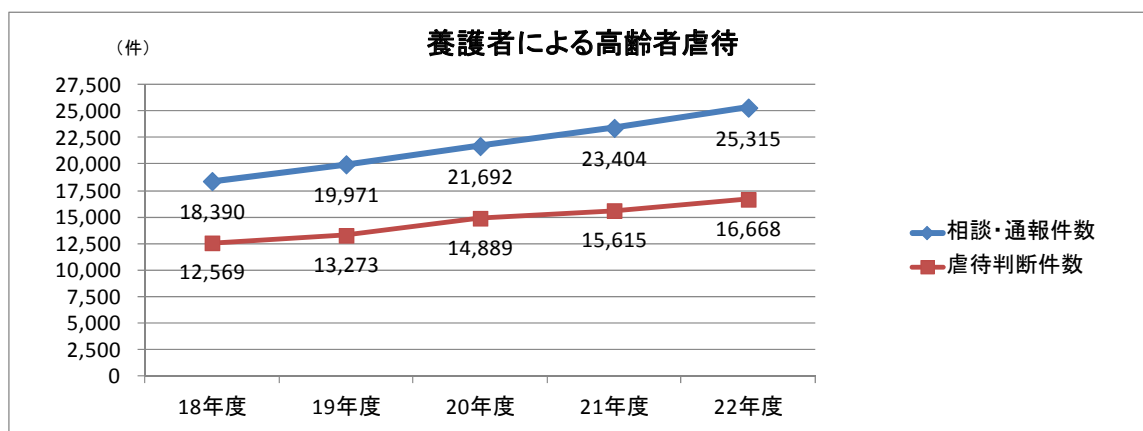
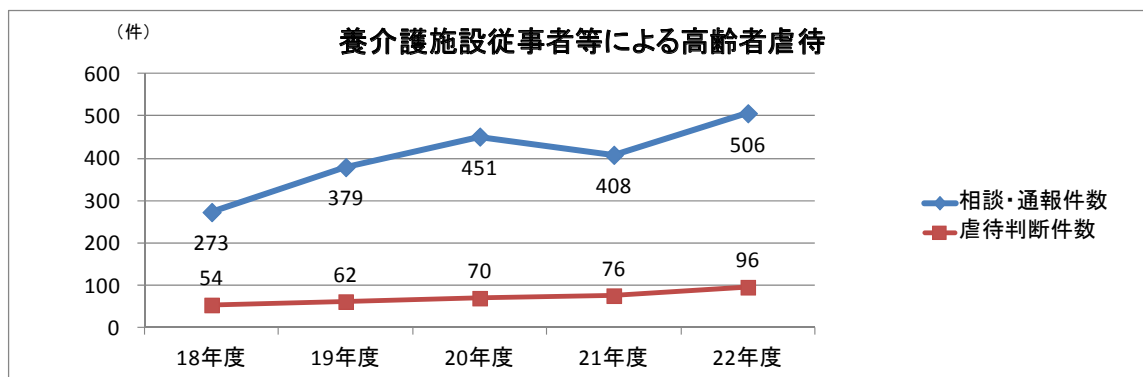
第1章 本研究事業の概要.....	1
1. 研究の目的	2
2. 事業内容	3
3. 実施体制	4
4. 研究の結果	5
5. 成果物	5
第2章 「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」の 策定	7
1. 本手引き策定の背景、目的	8
2. 手引きの位置付けと視点	8
3. 手引きの概要	11
4. 手引き策定に向けた取組み	16
5. 手引き活用にあたっての提言	37
第3章 「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」 の普及・啓発について.....	39
1. 本研究事業の概要.....	40
2. 事業の実施	40
3. 研修の評価	45
4. 5年間の研究経過	65
5. 現状の課題と今後に向けて取組むべきこと	69
参考資料	75

第 1 章 本研究事業の概要

1. 研究の目的

養介護施設従事者等による高齢者虐待についての対応では、市町村への相談・通報件数は 506 件（平成 22 年厚生労働省調査）となっており、養護者による高齢者虐待の 25,315 件と比べ、非常に件数が少なく対応に関する実践の蓄積が困難なこともあり、市町村における虐待対応システムの整備が十分になされていない現状が伺われる。

※高齢者虐待の推移（厚生労働省調査）



本会では、平成 22 年度に厚生労働省老人保健健康増進等事業で実施した「養介護施設従事者等による高齢者虐待への市町村対応に関する調査研究」で市町村における虐待対応の実態と課題を把握し、高齢者虐待対応に必要なと思われる事項を対応段階に即して整理した市町村の対応事例を作成した。

本事業では平成 22 年度事業の成果を踏まえ、今後の養介護施設従事者等による高齢者虐待対応体制整備の促進を図るため、「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き^{※1}」の策定及び「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き^{※2}」の普及・啓発の方法の検討とモデル研修の実施に取り組んだ。

※1・2：第 2 章では、「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」を、

第 3 章では、「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」を“本手引き”と表記する。

2. 事業内容

(1) 「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」の策定

1) 調査

市町村・都道府県の高齢者虐待対応の実態を踏まえた手引きとするため、以下の調査を実施した。

①都道府県・市町村のマニュアル策定状況に関する調査

- ・調査目的：市町村及び都道府県で策定または活用している養介護施設従事者等による高齢者虐待対応マニュアル等（マニュアルや手引き、フロー図等を含む。以下、「マニュアル等」）を収集、分析し、本手引き策定にあたって参考にすることを目的に実施した。
- ・調査対象：47都道府県及び1,755市町村の高齢者虐待対応担当部署
- ・調査項目：マニュアル等の記載項目、帳票等
- ・調査方法：郵送法による配布・回収
- ・調査実施時期：平成23年8月～9月

②都道府県の役割に関する調査

- ・調査目的：養介護施設従事者等による高齢者虐待対応における都道府県の役割の現状と課題の把握を目的に実施した。
- ・調査対象：47都道府県の高齢者虐待対応担当部署
- ・調査実施方法：郵送法による配布・回収
- ・調査実施時期：平成23年10月

③「手引き中間まとめ」に関するモニター調査

- ・調査目的：検討中の手引き案について、モニターによる内容確認を通じて寄せられた意見をもとに、現場での実践の現状・課題を反映した手引きとして整理、検討する目的で実施した。
- ・調査対象：都道府県・市町村の高齢者虐待対応担当部署（12都道府県、14市町村）
- ・調査方法：郵送法による配布・回収
- ・調査実施時期：平成24年2月

2) 日本弁護士連合会との合同検討

策定の過程で、法的側面からの検討を強化するため、日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会からの委員派遣及び合同検討会を実施した。

- ・合同検討会：4回

(2) 「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」の普及・啓発に関する検討

1) 普及・啓発のあり方の検討と研修プログラムの開発

本会が、平成 22 年度事業で策定した「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」の普及・啓発のあり方を検討し、都道府県・政令市高齢者虐待対応担当部署を対象とした研修プログラムの開発を行った。

2) 研修の実施

- ・ 目的：以下①②を目的として、都道府県・政令市高齢者虐待対応担当部署を対象に、1) で開発したプログラムによる研修を実施した。
 - ①都道府県の役割として、高齢者虐待防止法に規定される、専門的人材の確保及び育成のための研修等の実施、市町村の体制整備や市町村に対する援助に求められる知識を習得する。
 - ②専門的人材の確保及び資質の向上のための研修として、本会が都道府県社会福祉士会を実施主体として全国的に実施している「高齢者虐待対応現任者標準研修」を各都道府県及び政令市において活用することで、市町村における高齢者虐待対応の標準化と体制整備を促進する。
- ・ 対象：都道府県・政令市の高齢者虐待対応担当部署
- ・ 開催地：東京
- ・ 時期：平成 24 年 10 月

3. 実施体制

本事業を進めるため、以下の委員会を設置して検討を行った。委員会は、厚生労働省老健局高齢者支援課認知症・虐待防止対策推進室のオブザーバー参加を得て進められた。

(1) 本委員会

- ・ 目的：事業全体の企画、統括
- ・ 構成：委員 5 名（学識者、弁護士、社会福祉士）
- ・ 回数：5 回

(2) 手引き策定作業委員会

【手引き策定班】

- ・ 目的：「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」の策定
- ・ 構成：委員 9 名（行政関係者、学識者、弁護士、社会福祉士）
- ・ 回数：9 回

【手引き普及・啓発班】

- ・目的：平成22年度策定の「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」の普及・啓発の方法の検討及び研修プログラムの開発、研修実施
- ・構成：8名（行政関係者、学識者、弁護士、社会福祉士）
- ・回数：5回

4. 研究の結果

- (1) 「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」の策定
 - ・第2章を参照
- (2) 「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」の普及・啓発に関する検討
 - ・第3章を参照

5. 成果物

- (1) 「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」の策定
 - ・「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」（本報告書別冊）
 - ・本報告書
- (2) 「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」の普及・啓発に関する検討
 - ・研修レジュメ
 - ・本報告書

第2章 「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」の策定

1. 本手引き策定の背景、目的

本会は、平成19年度から平成21年度にかけて、養護者による高齢者虐待対応に関する調査研究に取り組み、虐待対応におけるソーシャルワークワークの視点と手法の体系化及びそのツールとしての高齢者虐待対応帳票の開発を行って来た。こうした研究の成果をふまえ、平成22年度厚生労働省老人保健健康増進等事業として「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」を策定した。

養介護施設従事者等による高齢者虐待については、昨年度同事業において、市町村・都道府県へのヒアリング及びアンケート調査を実施し、実態の把握と課題の整理、対応事例の策定を行った。この成果を踏まえ、本年度は、市町村・都道府県の高齢者虐待対応の体制整備と対応における考え方とポイントを提示し、活用いただくため、「市町村・都道府県のための養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」（以下、「本手引き」。）の策定に取り組んだ。

2. 手引きの位置付けと視点

（1）本手引きの位置付け

1）厚生労働省マニュアルを補完

本手引きは、「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」（厚生労働省老健局、平成18年4月、以下、「厚生労働省マニュアル」。）の策定から5年が経過したことを受け、平成23年度の厚生労働省老人保健健康増進等事業として、法施行後5年間の各自治体の実践の積み上げと体制整備の現状を反映させ、市町村・都道府県における具体的な虐待対応等について記載しており、厚生労働省マニュアルを補完するものとなっている。

策定の過程においても、市町村・都道府県職員にも委員として参加いただくとともに、厚生労働省老健局高齢者支援課認知症・虐待防止対策推進室のオブザーバー参加を得て、内容について必要な意見交換を行う中で進めて来た。

さらに、こうした手引きの位置付けを踏まえ、全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議で、参考図書の形で告知されている。

本手引きが厚生労働省マニュアルを補完している主要な項目として、次の点があげられる。

【事実確認の法的根拠の明確化】

養介護施設従事者等による事実確認を効率的、効果的に実施するには、調査の事前準備が重要となる。厚生労働省は、「介護保険施設等指導指針」「介護保険施設等監査指針」の平成18年10月の改正において、従来は実地指導を監査（立入検査等）の前に実施し、著しい不当等が発見された場合には監査に切り替えるとしていたのに対し、市町村や都道府県が状況に応じて適切な手段を選択して事実確認を実施することと改めた。こうした経緯を踏まえ、厚生労働省マニュアルにおいて、「基本的には、介護保険法に規定する市町村長による調査権限に基づくものというよりも、まず、当該養介護施設・事業所の任意の協力の下に行われるものである」としていた点について、本手引きでは、事実確認の調査権限の行使としては老人福祉法や介護保険

法に規定されている「監査（立入検査等）」を基本とする枠組みを提示している。具体的な事実確認の方法については、当該事案の通報等の内容や当該養介護施設・事業所の状況により、「監査（立入検査等）」「実地指導」「高齢者虐待防止法による施設・事業所等の協力のもとに実施する調査」の3つの中から適切な方法を選択して、調査を実施することとしている。

【都道府県による市町村への積極的な支援】

養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応では、都道府県の果たす役割が重要になる。そのため本手引きでは、都道府県が積極的に市町村を支援し、場合によっては市町村と一体となって虐待対応に取り組む必要性を記載している。

具体的には、都道府県は通報等の内容に関して過去の指導監査結果や苦情等の情報を市町村に提供したり、市町村単独で事実確認を実施することが困難なケース、養介護施設・事業所の拒否により高齢者の安全確認ができないなど悪質なケースなどの場合は、市町村へ助言したり、事実確認を共同で実施したりすることが求められる。また、高齢者の保護や養介護施設・事業所への改善指導においても、市町村と共同で指導内容を検討したり、評価したりするなど、状況に応じた積極的な支援、連携した対応が求められる場合もある。

こうした考え方にに基づき、本手引きでは、対応の各段階における都道府県の役割を具体的に明示している。

2) 「養護者による高齢者虐待対応の手引き」と一対

本手引きは、本会が平成22年度厚生労働省老人保健健康増進等事業で策定した「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」と対をなすものである。

「養護者による高齢者虐待対応」と「養介護施設従事者等による高齢者虐待対応」は、虐待の定義、体制整備や権限行使等においては相互に関係することもある。また、有料老人ホームの定義に当てはまらない施設における虐待は「養護者による高齢者虐待」として対応する。ただし、具体的な対応にあたっては養護者による高齢者虐待担当部署と養介護施設従事者等による高齢者虐待担当部署等が連携して対応にあたる必要があるため、養護者による高齢者虐待対応の手引きと本手引きの双方を参照していただきたい。

(2) 本手引きの視点

1) 対応に重点

本手引きは、市町村及び都道府県の高齢者虐待対応担当部署、介護保険担当部署を対象とし、担当者が虐待対応の実践で活用できる内容とすることを目的として策定した。そのため、全体としても、予防に関する面より、実際に虐待が発生した場合の対応のあり方とそのため体制整備に重点を置いた内容としている。

2) 法的根拠の明確化

養介護施設従事者等による高齢者虐待対応においては、市町村・都道府県の権限行使や通報者の保護等において、法的根拠が重要になることから、本手引きでは、日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会の全面的協力を得て、対応の各段階に必要な「法の解説」や「Q & A」を掲載し、立法の主旨を踏まえた積極的な対応の必要性について記述している。

3) 庁内連携の必要性の提示

本手引きでは、前述のように老人福祉法又は介護保険法における「監査（立入検査等）」を事実確認の調査権限の基本として提示している。このため、高齢者虐待対応担当部署と介護保険担当部署及び関連部署が連携して虐待対応を進めていく体制が必要であり、通報受理後の事実確認、虐待の有無と緊急性の判断から改善指導、評価に至るまで、虐待対応のプロセス全体にわたって連携を図っていくことの必要性を提示している。

4) 虐待の有無の判断についての考え方の整理

虐待の有無の判断は、管理職を含むメンバーによる虐待対応ケース会議で実施するが、その際、虐待と判断するために明らかにすべき事実を確認する必要がある。

本手引きでは、事実確認によって「いつ」「どこで」「誰が」「誰から」「何をされたのか」を明らかにし、確認された事実に基づき虐待の有無の判断を総合的に行うという考え方で整理している。

5) 市町村・都道府県の権限行使の枠組みの整理

事実確認の結果、高齢者の生命や身体に重大な危険が生じていたり、権利利益が著しく侵害されたりしている場合などには、市町村や都道府県は、老人福祉法や介護保険法に基づく権限を迅速かつ適切に行使し改善を促すことになる。

本手引きでは、権限の一覧を示すとともに、やむを得ない事由による措置、成年後見制度の活用等、市町村・都道府県が積極的に権限行使を行うための枠組みの整理を行っている。

6) 虐待対応における組織的決定と評価の明確化

高齢者虐待対応を終結させるためには、①「虐待が解消し、高齢者が安心してサービスを利用できるようになったと確認できること」、②「虐待の要因となった課題について、養介護施設・事業所が再発防止のための方策を講じ、効果を上げていると確認できること」という要件を満たすことが必要である。虐待対応では、常に終結を意識し、組織的に対応方針を決定する仕組みが必要である。

このため、本手引きでは高齢者虐待対応における組織的判断・決定が担保される仕組みとして「虐待対応ケース会議」「評価会議」の2つの会議を提示している。

また、虐待対応を終結させる要件とそのためのモニタリング・評価の重要性を明確にし、改善指導のプロセスで終結を目指した取組みが行えるような枠組みを提示している。

3. 手引きの概要

(1) 手引きの目次構成

本手引き策定にあたって

第1章 養介護施設従事者等による高齢者虐待とは

1. 1 養介護施設従事者等による高齢者虐待の定義

- (1) 「高齢者」の定義
- (2) 「養介護施設従事者等」の定義
- (3) 虐待の定義と類型
- (4) 身体拘束

[虐待のとらえ方、定義に関するQ&A]

第2章 高齢者虐待対応の基本的考え方

2. 1 高齢者の権利擁護と虐待防止

2. 2 虐待の予防・早期発見

- (1) 未然防止の取組み
- (2) 早期発見

2. 3 養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の視点

- (1) 虐待対応の目的
- (2) 高齢者への支援の視点
- (3) 養介護施設・事業所への対応の視点

第3章 養介護施設従事者等による高齢者虐待対応への体制整備

3. 1 各主体の責務と役割

- (1) 市町村の責務と役割
- (2) 都道府県の責務と役割
- (3) 国の責務と役割
- (4) 養介護施設・事業所、従事者の責務と役割
- (5) 高齢者の福祉に関係のある団体・個人の責務と役割

3. 2 虐待対応と個人情報の取扱い

- (1) 「個人情報の保護に関する法律」の規定
- (2) 運用上の工夫
- (3) 通報者の保護

[守秘義務、個人情報保護、通報者保護に関するQ&A]

第4章 行政権限による積極的な介入

4. 1 老人福祉法、介護保険法による権限行使

4. 2 やむを得ない事由による措置

4. 3 成年後見の市町村長申立て

第5章 養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応

5. 1 通報・届出等の受付

- (1) 通報等の受付
- (2) 受付記録の作成

5. 2 事実確認の準備

- (1) 高齢者虐待対応担当部署内での情報共有と既存情報の収集・把握
- (2) 事実確認の準備
- (3) 事実確認について
- (4) 被虐待高齢者等の保護先の確保
- (5) 調査の実施体制
- (6) 調査時の確認事項、質問内容
- (7) 関係機関との事前調整
- (8) 調査へ持参する備品等

5. 3 事実確認

- (1) 事実確認の目的
- (2) 調査の実施手順
- (3) 調査報告書の作成

〔事実確認に関するQ&A〕

〔調査結果に対する養介護施設・事業所からの要求等に関するQ&A〕

5. 4 虐待対応ケース会議

- (1) 虐待対応ケース会議
- (2) 調査結果の確認
- (3) 虐待の有無の判断
- (4) 緊急性の判断
- (5) 対応方針の立案：高齢者への対応
- (6) 対応方針の立案：養介護施設・事業所への対応
- (7) 対応方針の立案：通報者への対応
- (8) 都道府県への報告、対応内容の検討

5. 5 改善計画

- (1) 提出された改善計画の内容チェック
- (2) 改善取組を担保するための方法
- (3) 改善計画書の受理と評価時期の設定

5. 6 モニタリング・評価会議、終結

- (1) モニタリング
- (2) 改善取組の評価
- (3) 終結

5. 7 都道府県に求められる対応

参考資料

(2) 本手引きの特徴

1) 通報受理後の対応のポイント（※手引きより抜粋）

①通報・届出等の受付

【ポイント】

- ・高齢者虐待に関する訴えは、通報のほか相談や苦情、事故といった形でも寄せられます。相談等の内容から高齢者虐待が疑われる場合には、注意深く事実関係を確認します。
- ・通報や相談内容には通報・相談者個人の主観が混在している場合もあります。いつ、どこで、誰が、誰から、何をされたのか、それを直接見聞きしたのかなど、客観的な事実を聞き取り、記録として残すことが重要です。
- ・通報等を受け付けた際には、市町村・都道府県職員には守秘義務があり通報者を特定させる情報は漏らさないことを伝え、聞き取りを行います。また、事実確認等のため関係機関において情報共有することも伝えます。

②事実確認の準備

【ポイント】

- ・高齢者虐待が疑われる通報等を受理した際には、速やかな事実確認が必要です。
- ・養介護施設・事業所訪問による事実確認を効率的・効果的に実施するには、調査の事前準備が重要です。
- ・受付記録に整理した通報等の内容は、直ちに高齢者虐待対応担当部署内で情報を共有し、高齢者や当該養介護施設・事業所に関する既存情報の収集を行います。
- ・養介護施設・事業所への事実確認に関する調査権限の行使としては、老人福祉法や介護保険法による「監査（立入検査等）」が基本となります。
- ・事前準備では、調査内容（高齢者等への面接、職員への面接、介護計画や各種記録等の確認）ごとに担当者を決めて具体的な進め方、調査項目等を確認します。

③事実確認

【ポイント】

- ・事実確認では、高齢者の安全確保が最優先事項です。高齢者への面接時、訪問調査の終了時には、高齢者を保護する必要性の有無を検討します。
- ・事実確認にあたっては、高齢者本人や養介護施設・事業所職員等の権利やプライバシーに十分配慮する必要があります。
- ・訪問調査が終了した段階で、各調査の担当者は調査報告書を作成し、調査結果を整理します。

④虐待対応ケース会議

【ポイント】

- ・虐待の有無の判断は、例示されている行為に該当するか否かだけで判断すべきではなく、虐待の定義の類型に照らして慎重に検討する必要があります。
- ・調査結果の確認後、緊急性の判断を行い、必要な場合は高齢者の保護を行います。

- ・虐待が認められた場合はもちろん、虐待は認められなくとも運営基準違反行為や不適切なケア等が認められた場合には、養介護施設・事業所に対し改善指導を行う必要があります。
- ・再発防止に向けた指導内容は、虐待や不適切なケア等が発生した直接的な原因とともに、養介護施設・事業所の管理運営体制など背景要因を含めて検討する必要があります。

⑤改善計画

【ポイント】

- ・養介護施設・事業所からの改善計画は、期限を定めて提出を求めます（通知後1か月以内が望ましいと考えられます。）。
- ・提出された改善計画に対しては、指導事項に対する漏れがないか、再発防止のための取組みは十分か、具体性や実現性があるかという内容検討とともに、計画作成のプロセス（経営者層や管理職、一般職員の関わり）についても確認します。
- ・改善計画の内容が不十分な場合には修正事項を指摘して再提出を求めます。
- ・改善計画を確定させた際には、改善取組の評価時期をあらかじめ定めるようにします。

⑥モニタリング・評価会議、終結

【ポイント】

- ・改善計画書受理後、一定期間をおいて目標設定時期が経過した段階で、市町村は養介護施設・事業所が実施している高齢者虐待の再発防止に向けた改善取組の評価を行います。
- ・改善取組が滞っていたり、改善意識がみられなかったりする場合は、都道府県と連携して改善勧告や改善命令などの権限を行使し、養介護施設・事業所の改善取組を促すことが必要です。
- ・高齢者虐待対応では、常に終結を意識した対応を行うことが必要です。下記の2つの要件が確認された時点で、虐待対応を終結します。
 - ①虐待が解消し、高齢者が安心してサービスを利用出来るようになったと確認できること
 - ②虐待の要因となった課題について、養介護施設・事業所が再発防止のための方策を講じ、効果を上げていると確認できること

2) 都道府県に求められる対応のポイント

都道府県の役割としては、通報等を受理した市町村に対して、当該養介護施設・事業所に関する過去の指導監査結果や苦情等の情報を提供したり、事実確認を実施する際に助言を行ったり、状況に応じて共同による事実確認が必要となる場合も考えられる。さらに、高齢者の保護や改善指導においても、指導内容を共同で検討するなど、連携した対応が必要となることも考えられる。

このように、養介護施設従事者等による高齢者虐待対応においては、市町村と都道府県が連携し、高齢者の権利利益の保全や養介護施設・事業所の運営適正化に努めることが求められる。

3) その他の特徴

養介護施設従事者等における虐待対応においては、法的根拠に基づいた対応を行うことが重要と考えられる。そのため、本手引きでは、対応を行う各段階での参考となるよう、「法の解説」「Q&A」で法的根拠を示している。

また、本手引きでは、養介護施設従事者等による高齢者虐待対応における市町村・都道府県の対応に関するフロー図を掲載した。フロー図は、市町村・都道府県が有する介護保険法・老人福祉法上の権限の違いを明確にするため、3種類に分けて示している。

4. 手引き策定に向けた取組み

(1) 調査

1) 調査

①都道府県・市町村のマニュアル策定状況に関する調査

i. 調査の目的

本調査は、市町村及び都道府県で策定または活用している養介護施設従事者等による高齢者虐待対応マニュアル等（マニュアルや手引き、フロー図等を含む。以下、「マニュアル等」）を収集、分析し、本手引き策定にあたって参考にすることを目的に実施した。

ii. 調査実施概要

ア. 調査対象

47 都道府県及び 1,755 市町村の高齢者虐待対応担当部署（いずれも全数調査）

イ. 調査の実施方法

郵送法による配布・回収

ウ. 調査実施時期

平成 23 年 8 月～9 月

エ. 回収状況

本調査の配布・回収状況は、以下のとおりである。なお、7 自治体の調査票は、「東日本大震災の影響によるメール便不達」として返送された。

【都道府県の回収状況】

配布数	47
回収数	42
回収率	89.4%

【市町村の回収状況】

配布数	1,755
東日本大震災の影響によるメール便不達数	7
配布実数	1,748
回収数	932
回収率	53.3%

iii. 都道府県調査結果

ア. 回答自治体の人口規模

	件数	(%)
100 万人未満	6	14.3
100 万～200 万人未満	18	42.9
200 万～300 万人未満	8	19.0
300 万人以上	10	23.8
無回答	0	0.0
合計	42	100.0

イ. 高齢者虐待対応マニュアル等の策定状況

都道府県におけるマニュアル等の策定状況は「自治体独自のマニュアル等を策定している」が 42.9%、「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」（厚生労働省、2006 年）を活用している」が 50.0%と、自治体独自のマニュアル等もしくは厚生労働省マニュアルの活用が半々であった。

都道府県におけるマニュアル等の策定状況を人口規模別にみると、人口規模が大きくなるほど自治体独自のマニュアル等を策定しており、人口 200 万人以上の自治体では 6 割以上となっている。

	件数	(%)
自治体独自のマニュアル等を策定している	18	42.9
「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」（厚生労働省、2006 年）を活用している	21	50.0
他自治体の高齢者虐待対応マニュアル等を活用している	0	0.0
その他	2	4.8
特にない	3	7.1
無回答	0	0.0
合計	42	100.0

【人口規模別】

	合計 (件数)	自治体独自の マニュアル等 を策定し ている	「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」 (厚生労働省、2006 年)を活用している	他自治体の 高齢者虐待 対応マニ ュアル等を活 用している	その 他	特に ない	無回 答
合計	42	42.9	50.0	-	4.8	7.1	-
100 万人未満	6	33.3	66.7	-	-	-	-
100 万～200 万人未満	18	27.8	50.0	-	5.6	16.7	-
200 万～300 万人未満	8	62.5	50.0	-	-	-	-
300 万人以上	10	60.0	40.0	-	10.0	-	-
無回答	-	-	-	-	-	-	-

ウ. 本会が策定する手引きに期待する記載内容（自由回答）

本会が策定する手引きに期待する記載内容として、自由回答で意見を求めたところ、15 都道府県から 32 件の意見が寄せられた（「特になし」や、養護者による高齢者虐待のみに関係すると思われる内容、感想と思われる内容を除く）。

■キーワードによる整理

順位	項目	件数
1	事例集	4
1	対応方法・対応手順	4
3	市町村と都道府県の連携、役割分担	3
4	虐待の考え方、虐待の例	2
4	フローチャート	2
4	調査方法	2
4	指導や改善、評価	2
4	Q&A	2
4	虐待の有無や緊急性の判断基準	2
4	成年後見制度	2
11	法の解説	1
11	通報者への対応、通報者保護	1
11	調査項目	1
11	介護保険法、老人福祉法の権限行使	1
11	養介護施設・事業所及び養介護施設従事者等への対応	1
11	介護保険法、老人福祉法に規定されない施設・事業所等への対応	1
11	やむを得ない事由による措置	1
-	養介護施設従事者等による高齢者虐待担当部署の体制	0
-	庁内連携、役割分担	0
-	虐待防止(未然、再発含む)の取組	0
-	帳票	0
-	関係機関との連携	0
-	その他	0
	合計	32

■主な意見（抜粋）

【事例集】

・市町村に通報が入り、調査を行った後、市町村から県に報告が入り、県が対応した他県の事例等。
(100 万人未満)

【市町村と都道府県の連携、役割分担】

- ・市町村と都道府県の役割を明確にいただけると、都道府県の権限行使を行う介護保険法、老人福祉法管轄部署との連携がスムーズに推進できると考えます。市町村への権限移譲が進み、市町村との連携に変化が生じてくる中、都道府県庁内の高齢者虐待担当部署、施設事業所の指導監督部署の連携のあり方、望ましい方向性についてお示しいただくと助かります。(300万人以上)

【調査方法】

- ・市町村から通報を受理した時の対応、特に調査方法についての問い合わせが多い現状であり、具体的に示していただくと、迅速に対応を進めることができると思います。(300万人以上)

【指導や改善、評価】

- ・虐待があったと判断した事案について、市町村の改善についての指導や評価についても課題は感じています。(300万人以上)

【法の解説】

- ・高齢者虐待を理由に、施設への行政処分や指導を行う場合には、高齢者虐待の定義や程度をめぐって、施設と議論になることがある。また、行政処分は、将来の取消訴訟も考慮しなければならない。それを前提にしたときに、どの程度の高齢者虐待であれば、どのような処分や指導が可能なのか、法令に基づいて解説していただきたい。特に、高齢者虐待防止法での虐待の定義は厳密であり、手引きにみられる高齢者虐待の事例とはかい離がみられるので、その点もどう取り扱えばいいのか、解説していただきたい。(100万人未満)

【通報者への対応、通報者保護】

- ・内部告発の場合の対処方法、留意点等。(100万人未満)

【養介護施設・事業所及び養介護施設従事者等への対応】

- ・虐待を行った「養介護施設従事者等」への対応について、なんらかの指針が必要と思われます。養護者については「支援」という視点が認識され、市町村での取り組みも行われてきていますが、虐待を行った養介護施設従事者等への対応、指導については、事例の蓄積も少なく、施設、事業所の指導ともあわせて対応に悩んでいる現状です。(300万人以上)

エ. マニュアル等の回収状況

実際に、自治体で活用しているマニュアル等の提供を求めたところ、18都道府県から提供があった。そのうち、養介護施設従事者等による高齢者虐待対応についての記載があったものは3件だった。

また、自治体独自で、養介護施設従事者等による虐待対応で活用する帳票を作成していたのは1都道府県であった。

iv. 市町村調査結果

ア. 回答自治体の人口規模

	件数	(%)
3万人未満	403	43.2
3万～10万人未満	320	34.3
10万～30万人未満	139	14.9
30万人以上	69	7.4
無回答	1	0.1
合計	932	100.0

イ. 高齢者虐待対応マニュアル等の策定状況

市町村におけるマニュアル等の策定状況は「自治体独自のマニュアル等を策定している」が23.5%、「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」（厚生労働省、2006年）を活用している」が36.4%と、6割弱の市町村がマニュアル等を活用している。一方、「特にない」が20.8%となっており、全体の5分の1の市町村は、マニュアル等を活用していないことも明らかとなった。

市町村におけるマニュアル等の策定状況を人口規模別にみると、都道府県調査結果と同様に、人口規模が大きくなるほど自治体独自のマニュアル等を策定している。

	件数	(%)
自治体独自のマニュアル等を策定している	219	23.5
「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」（厚生労働省、2006年）を活用している	339	36.4
他自治体の高齢者虐待対応マニュアル等を活用している	126	13.5
その他	86	9.2
特にない	194	20.8
無回答	5	0.5
合計	932	100.0

【人口規模別】

	合計 (件数)	自治体独自 のマニュアル等 を策定し ている	「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」 (厚生労働省、2006 年)を活用している	他自治体 の高齢者虐待 対応マニ ュアル等 を活用 している	その 他	特 に ない	無回 答
合計	932	23.5	36.4	13.5	9.2	20.8	0.5
3万人未満	403	15.1	40.0	11.9	9.2	27.0	0.5
3万～10万人未満	320	24.4	37.2	14.4	10.6	15.9	0.6
10万～30万人未満	139	33.1	29.5	20.1	9.4	15.1	-
30万人以上	69	49.3	26.1	5.8	2.9	18.8	-
無回答	1	-	-	-	-	-	100

ウ. 本会が策定する手引きに期待する記載内容（自由回答）

本会が策定する手引きに期待する記載内容として、自由回答で意見を求めたところ、154 市町村から 222 件の意見が寄せられた（「特になし」や、養護者による高齢者虐待のみに関係すると思われる内容、感想と思われる内容を除く）。

■キーワードによる整理

順位	項目	件数
1	事例集	39
2	対応方法・対応手順	20
3	市町村と都道府県の連携、役割分担	16
3	帳票	16
5	虐待の考え方、虐待の例	13
5	フローチャート	13
7	通報者への対応、通報者保護	11
7	調査方法	11
7	虐待防止(未然、再発含む)の取組	11
10	法の解説	10
11	虐待の有無や緊急性の判断基準	9
12	調査項目	6
12	介護保険法、老人福祉法に規定されない施設・事業所等への対応	6
14	養介護施設・事業所及び養介護施設従事者等への対応	5
14	関係機関との連携	5
16	庁内連携、役割分担	4
17	養介護施設従事者等による高齢者虐待担当部署の体制	2
17	Q&A	2
19	介護保険法、老人福祉法の権限行使	1
19	指導や改善、評価	1
19	やむを得ない事由による措置	1
19	成年後見制度	1
-	その他	19
	合計	222

■主な意見（抜粋）

【事例集】

- ・参考にするべき事例及び反省すべき点のある対応事例と、それに対する評価。(3万人未満)
- ・施設虐待で裁判となった事例及び判決内容。(3万人未満)
- ・本市では養介護施設従事者等による虐待ケースは今の所ありません。今後の参考として、事例と対応について記載して頂きたいです。(3万人未満)
- ・通報から具体的な対応、終結までの実際の事例をいくつかあげていただきたい。(3万人未満)

【対応方法・対応手順】

- ・通報から改善命令、その後の経過観察に至る手続きの流れについて。(30万人以上)
- ・養護施設従事者等による高齢者虐待の発生から、虐待対応終結までの流れ(養護者による虐待対応の流れとの違い、ポイントなど)(3万人未満)

【市町村と都道府県の連携、役割分担】

- ・県の立場(許認可の権限をもっている立場)と市町村の立場でできる事の役割分担をきちんと明示しておくことは大切と感じている。(10万～30万人未満)
- ・虐待の事実確認や的確な事業所指導について、市町村では手詰まりになることが多い。都道府県等上級、関連官署の協力体制が必要である。(10万～30万人未満)
- ・都道府県の役割と県・市町村共同での具体的対応。(3万人未満)
- ・市町村の役割⇒地元保険者としての責任や役割と給付している保険者としての役割について、区別した方がよりわかりやすいと思います。(10万～30万人未満)

【虐待の考え方、虐待の例】

- ・身体拘束との兼ね合い(やむなく行う場合の判断、虐待にあたる過剰な身体拘束)。(3万人未満)
- ・苦情内容から虐待としてとらえる際の視点。(10万～30万人未満)
- ・施設からの事故報告、第三者からの苦情等で連絡が来た場合「虐待の判断」「虐待ではない判断」をする際の指標。(10万～30万人未満)

【通報者への対応、通報者保護】

- ・第三者(元職員など)からの通報を受けた際の具体的な対応方法。(10万～30万人未満)
- ・内部通報者の具体的な保護について。(3万人未満)
- ・通報者が匿名を条件にする場合にのみ、情報提供可能との申し出がある場合、又は、特定の施設従事者と容易に判断されることを理由に詳しい情報が寄せられないような事例の対応方法を個別に記述されたい。(3万～10万人未満)

【調査方法】

- ・認知機能の低下のある入所者への事実確認の方法(具体的に)。(3万人未満)
- ・養護施設従事者等による高齢者虐待への市町村の対応として、在宅での虐待ではないため、立入調査の権限がないこと、通報が誤報だった場合の対処について慎重に対応する必要があると思われるため、事実確認の手法についてきめ細かに記載願いたい。(10万～30万人未満)
- ・養護施設従事者等になると、サービス種別毎の事実確認や虐待認定がとても難しい。特にCMさんやヘルパーなど密室でのサービス提供になるため事実確認が難しいのが現状です。(10万～30万人未満)

【虐待防止(未然、再発含む)の取組】

- ・施設で虐待やそれに準ずるような行為が起きないために、各施設で取り組んでいる事や工夫など。(3万人未満)
- ・虐待防止のための職員研修の具体的な内容、日頃からの防止策。(3万～10万人未満)
- ・事業者間の情報交換の場の必要性。(3万～10万人未満)

【法の解説】

- ・一つ一つの対応の根拠法令及び県と市の役割を明確に記載してほしい。(10万～30万人未満)

【介護保険法、老人福祉法に規定されない施設・事業所等への対応】

- ・ 現行の高専賃や高齢者向けマンション等への対応事例。(10万～30万人未満)
- ・ 介護保険外施設における対応について(高専賃、シルバーハウジング、生活支援施設など)(3万～10万人未満)

【養介護施設・事業所及び養介護施設従事者等への対応】

- ・ 施設及び従事者に対するフォローアップ。(3万～10万人未満)
- ・ 施設に対する改善指導等の実施時のポイント(留意事項)。(3万人未満)
- ・ 施設従事者への不利益処分に対応する方策等についても明記されたい。(10万～30万人未満)
- ・ 施設管理者が積極的に報告できるような方策を示して欲しい。(10万～30万人未満)

【関係機関との連携】

- ・ 介護療養型医療施設の場合、養介護施設ではなく病院への指導監査となることもあるため、その場合の保健所との連携の在り方や役割などの記載があると良い。(3万～10万人未満)

【庁内連携、役割分担】

- ・ 高齢者虐待対応担当部署と介護保険担当部署(介護保険課)との連携のあり方や役割分担について。(30万人以上)
- ・ 窓口の明確化(通報等を受け付ける部署間での連携と情報共有を図る)。(3万～10万人未満)
- ・ 事業者指導・監査部署との具体的な連携方法、役割分担等。(10万～30万人未満)

エ. マニュアル等の回収状況

実際に、自治体で活用しているマニュアル等の提供を求めたところ、181市町村から提供いただいた。そのうち、養介護施設従事者等による高齢者虐待対応についての記載があったものは113件だった。

また、自治体独自で、養介護施設従事者等による虐待対応で活用する帳票を作成していたのは6市町村であった。

v. 調査結果のまとめ

本手引きに期待する記載内容として、都道府県、市町村の調査結果どちらにおいても、「事例集」、「対応方法・対応手順」、「市町村と都道府県の連携、役割分担」が上位となっている。

「対応方法・対応手順」が上位にあることは、虐待対応における通報・相談の受付から改善命令、その後の経過観察、終結までの一連の流れを理解したいという意向の高さを反映していると推測される。「事例集」が上位にあるのも、そうした対応の一連の流れを、実際の状況をイメージできるようなかたちで理解したいということだと考えられる。

換言すれば、都道府県、市町村ともに、ケースによる違いはあるにしても、養介護施設従事者等による高齢者虐待対応における全体の流れを理解したいという希望の高さが確認されたといえる。

また、市町村の回答では、「通報者への対応、通報者保護」、「調査方法」、「養介護施設・事業所及び養介護施設従事者等への対応」といった、対応の流れのなかでも、それぞれの段階における対応方法の記載を期待する意見も多くみられた。都道府県の回答からは、こうした各場面における対応の記載についての意見は少なかった。

また、都道府県、市町村ともに、「市町村と都道府県の連携、役割分担」が上位であるものの、立場の違いによって、その意図する内容に違いがみられた。

都道府県は、老人福祉法、介護保険法も含めた、市町村への権限移譲が進むことから、権限が整理された記載がなされることを希望している。一方、市町村の意見として、市町村単独で事実確認や事業所への指導を行うことは困難と考え、都道府県と連携・共同して対応にあたる記載がなされることの希望が多かった。特に、都道府県との連携・共同して対応を行うことの記載を希望する意見は、人口規模が30万人未満の市町村に多くみられ、人口規模が小さい市町村が単独で虐待対応を行うことの困難さを反映していると推察される。

②都道府県の役割に関する調査

i. 調査の目的

養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応では、都道府県による市町村への支援体制、協力体制が重要だと考えられる。本調査は、虐待対応における都道府県の役割の現状と課題の把握を目的として、都道府県虐待対応担当部署を対象としたアンケート調査を実施した。

ii. 調査実施概要

ア. 調査対象

47 都道府県の高齢者虐待対応担当部署（全数調査）

イ. 調査の実施方法

郵送法（メール便）による配布・回収

ウ. 調査実施時期

平成 23 年 10 月

エ. 回収状況

25 都道府県より調査票を回収（回収率 53.2%）

オ. 主な調査内容

調査では、手引き掲載予定項目を示した上で、主に以下の点について質問を行った。

- ・都道府県による市町村の体制整備支援について
- ・都道府県の行う虐待対応について
- ・都道府県の役割や市町村との連携について

iii. 調査結果のまとめ

都道府県からの主な意見は以下の通りである。

【都道府県による市町村の体制整備支援について】

- ・虐待対応専用の居室（シェルター）を確保、維持していくことは財政的に極めて難しいことから、老人福祉法による措置や介護保険施設への契約入所の活用による緊急保護の具体的手続きを記載したらどうでしょうか。
- ・ネットワーク構築は、市町村が実施するもので、ネットワーク構築に関する助言は行うが、虐待の個別事例の国保連等への情報照会は、市町村の業務です。
- ・本県では、複数の保険者が関係する場合の広域調整については、主体的にまず市町村が連絡・依頼等を実施したうえで、調整困難な事案が発生した場合は、都道府県が調整を実施しています。

- ・通報があった場合、第一義的に市町村が調査することになるが、市町村において適切に状況把握されることなく、事業者の指定・指導監督権限を有する都道府県に伝達されることが少なくない。まずは住民に身近な市町村において、迅速に情報収集を行った上で、都道府県との連携を図っていただきたいと考えます。

【都道府県の行う虐待対応について】

- ・都道府県が主体的に虐待対応すべきとの趣旨と思われるが、本来第一義的に市町村が行うべき対応であることから、誤解を招かないよう表現方法、記載内容を再検討していただければと思います。
- ・虐待の事実確認等は、まず、当該施設・事業所の任意の協力の下に行われることとされ、通報等がなされた施設・事業所が養護老人ホームや有料老人ホームであっても、市町村が事実確認調査を行っています。従って、「市町村が立入検査権限を有さない有料老人ホーム（未届を含む）や養護老人ホームに関しては、都道府県が主体的に調査を実施することが望ましい。」などの誤解を招く表現は修正すべきと思われます。
- ・市町村から要請があった場合や市町村と県に情報が寄せられた場合及び、市町村によって虐待の事実確認ができない場合などは、事実確認調査等を市町村と連携して行っている実態があり、都道府県が主体的に虐待対応を行うような記載とすべきでないと考えます。

【都道府県の役割や市町村との連携について】

- ・高齢者虐待防止法の養介護施設従事者等による虐待に関する条文には、都道府県による市町村への助言・指導に関する部分がありません。そのため、直接、都道府県に通報・相談があった事案を除き、市町村が実施する養介護施設従事者等による虐待の事実確認で、虐待と認められず報告されなかった事案は、事実確認の結果の詳細を都道府県は知ることが出来ません。実際には、そのような事案の中にも虐待と判断する必要がある事案があることも考えられ、その部分について法整備が必要と考えられます。
- ・死亡等の重大な案件以外、都道府県による立入検査等（監査）というよりもまずは、市町村による初動調査として施設に対する状況確認を直ちに行うことが、最も重要であると考えます。「市町村単独では調査が困難と思われる場合」というのは実際には非常に少なく、市町村が高齢者虐待防止法、老人福祉法等に基づいた形で、虐待に関する状況確認という目的で該当施設を訪問することはほとんどの場合可能であると考えます。逆に「都道府県と共同でなければ施設への調査は実施できない」と誤解している市町村も少なからずあり、都道府県との連携・共同調査等を優先するあまり、対応に遅れが生じる恐れもあると思われます。

③「手引き中間まとめ」に関するモニター調査

i. 調査の目的

本調査は、本調査対象（以下「モニター」という）による内容確認を通じて寄せられた意見をもとに、現場での実践の現状・課題を反映した内容として整理・検討する目的で実施した。

ii. 調査実施概要

ア. 調査対象

以下の自治体の高齢者虐待対応担当部署（合計 26）

- ①研究委員会委員の所在地（9 都道府県、8 市町村）
- ②平成 22 年度実施のヒアリング調査対象自治体（1 都道府県、6 市町村）
- ③希望のあった自治体（2 都道府県）

イ. 調査の実施方法

郵送法による配布・回収

※本手引き案（以下「モニター調査版」という。）を送付し、

- ・モニター調査版に直接意見を朱書き
- ・別紙に全体の意見を記載

を依頼し、実施した。

ウ. 調査実施時期

平成 24 年 2 月

エ. 回収状況

		配布件数	回収件数
①研究委員会委員の所在地	都道府県	9	7
	市町村	8	3
②平成 22 年度実施のヒアリング調査対象自治体	都道府県	1	—
	市町村	6	5
③希望のあった自治体	都道府県	2	2
合計		26	17

iii. 調査結果（抜粋）

ア. 全体的な意見

全体的な意見として、本手引きの位置付けを明確にする必要があること、厚生労働省マニュアルとの関係、文章の整理（特に「法の解説」）には注意が必要であるという意見が寄せられた。

- ・ 「この手引きの位置付けは何なのか」が気になります。具体的には、①厚生労働省マニュアルの改訂版—すなわち、国の考え方を反映したもの—であるのか、②高齢者虐待防止法に対する（社）日本社会福祉士会独自の考え方をまとめたものであるのか、ということです。
というのも、内容に「Q&A」や「法の解説」というかたちで、法律の解釈や判例が掲載されています。しかし、法の解釈は一律でないことも多いですし、判例も確定判決でなければ上級審で覆ることもあり、いずれも不確定な要素を含むものです。本書の位置付けが①であり、本書の内容が法の作成者であり運用者である厚生労働省の解釈であるのなら問題はありますが、そうでないのなら文章の整理にあたっては、解釈等が公のものとして独り歩きしないよう留意いただいた方がよいのではと思います（特に「【法の解説】通報者の保護について」などは、現実に訴訟になった場合には解釈が争点になるような内容に思えます。（都道府県）

イ. 個別項目に関する意見

個別項目に関する意見としては、上記「ア. 全体的な意見」とも重なるが、主に「厚生労働省マニュアルと異なる記載についての指摘」、「介護保険施設等実地指導マニュアル（改訂版）」と異なる記載についての指摘」が大半を占めた。

■厚生労働省マニュアルと異なる記載についての指摘

厚生労働省マニュアルと異なる記載について多かったのは、「都道府県の役割・関与」に関する意見だった。特に、都道府県から、事実確認調査に都道府県が関与することへの指摘が多く寄せられた。

【都道府県の役割・関与】

全体的な意見

- ・ 養介護施設従事者等による虐待対応において、都道府県が権限行使の主体ともなるのは誤解を与える表記だと思う。（都道府県）

【都道府県の役割・関与】

事実確認調査について

- ・ 「介護保険事業所として登録されていない有料老人ホームや養護老人ホーム等に対する監査（立入検査等）は、権限を有する都道府県が実施します。」該当部分を削除。（都道府県）
- ・ 平成18年度作成の厚生労働省手引き（100p）では、「事実確認」は市町村が行うべき責務であり、有料老人ホーム等であっても、第一義的には市町村が事実確認を行うこととしている。
事実確認調査のプロセスについては、まず市町村による実施、市町村から都道府県への報告、市町村による事実確認調査ができていないときに市町村による事実確認調査の実施となっている。（都道府県）
- ・ 本手引きにおいて、介護保険法にもとづく調査権限や調査、指導等の流れが記載されているが、虐待の事例としては、都道府県が権限を有する介護保険施設等の事例が多い。この場合でも、施設の許認可、指導権限は都道府県にあるが、一義的には市町村が虐待の調査、事実確認、指導業務を行う必要があると考えている。この部分については、虐待防止法のなかでも、市町村が通報受理した後の対応が明確に記載されておらず、後の条文で「市町村又は都道府県が権限を行使」という条文となっている。
また、厚労省マニュアル、また、都道府県へ虐待の事実があった場合の報告書、国が毎年実施している虐待対応調査においても、市町村が実施する調査、事実確認、指導の有無、改善計画書の有無等の記載が求められており、当然であるが、虐待の事実が確認できた事例について、都道府県に報告となっているので、その前段の調査、確認は、当然市町村の役割と解釈する。
そのため、権限を有していない施設に対する、市町村が行う調査等の根拠や、指導の方法、改善報告書の取扱いなど、具体的にどのように対応すべきかを解説した記載があればと思います。（都道府県）

虐待対応ケース会議における、施設・事業所への対応内容の検討

- ・ 「市町村が養介護施設従事者等による高齢者虐待事案に対応する際には、初期判断を行う際の情報収集や、事実確認方法の検討・実施段階など都道府県と密接に連携して対応を行っていくことが現実的と考えられます。そのため、市町村は必要に応じて、虐待有無の判断やその後の高齢者への対応、施設・事業所等への指導に関しても都道府県と連携しながら内容を検討することも必要です。」については削除。（都道府県）

改善計画

- ・ 「※養介護施設・事業所から提出された改善計画の内容については、指定権限を有する都道府県職員にも一緒に検討してもらうことが有効です。改善計画内容のヒアリング等に都道府県担当職員が同席することにより、より実効性の高い改善取組内容への修正も可能になると考えられます。」については削除。（都道府県）

広域調整

- ・ 複数の保険者が関係する場合の対応として、都道府県が広域調整を担う記載がなされているが、「養介護施設・事業所が所在する市町村が中心に対応し、都道府県は必要な対応を行う」という趣旨への修正をお願いしたい。（都道府県）

■「介護保険施設等実地指導マニュアル（改訂版）」と異なる記載についての指摘

「介護保険施設等実地指導マニュアル（改訂版）」では、「実地指導」を行うに当たり、「指定対象となるサービス事業者等を決定したときは、あらかじめ次に掲げる事項を文書により当該サービス事業者等に通知する」と示している。「次に掲げる事項」とは、以下の通りである。

【実地指導を行うに当たり、指導通知に記載する事項】

（介護保険施設等実地指導マニュアル（改訂版））

- ①実地指導の根拠規定及び目的
- ②実地指導の日時及び場所
- ③指導担当者
- ④出席者
- ⑤準備すべき書類等

本手引きでは、「介護保険施設及び事業者の支援を基本とし介護給付等対象サービスの質の確保及び保険給付の適正化を図ることを目的とする」実地指導と、「高齢者の生命、身体の安全確認」を第一目的とする高齢者虐待対応においてはその目的が異なることから、モニター調査版では「基本的に事前連絡は不要」という記載をした。

これに対し、モニターからは以下の意見が寄せられた。

「基本的に事前連絡は不要」という記載

- ・事業者の任意の協力のもとに行われるため、緊急性のない場合は、直前（前日など）の事前連絡が必要ではないか。（自主的な内部調査も期待される。）（都道府県）
- ・「基本的に事前連絡は不要」は削除。（市町村）
- ・監査の場合は事前連絡が不要で、介護保険法 23 条、24 条の場合は必要ということなのか。分かりにくい。（市町村）

■その他

その他にも、本手引きへの「帳票」や「事例」掲載の希望が寄せられた。

【帳票掲載に関する意見】

全体的意見

- ・「相談受付票や事実確認調査報告書などの帳票類は、市町村レベルで作成するのは難しい実態がある。例示すべき。(都道府県)
- ・養護者による高齢者虐待対応の手引きのように、対応帳票があるとよい。(通報、届出受理時の確認事項、調査時の確認事項など)。(市町村)
- ・各段階の参考帳票類が整備されるとより取り組みやすくなると感じました。(市町村)

段階別の帳票に関する意見

- ・受付記録票の様式例を示してほしい。(市町村)
- ・事実確認の事前準備のための帳票等を示してほしい。(都道府県)
- ・事実確認では現場経験のない者が担当することを踏まえ、運営基準上、必要な書類(業務の裏付け)一覧や実務上あるであろう記録一覧(申し送りノート、各業務チャート、体調管理チェックシート、委員会記録など)を確認書類として用意があると、見落とし防止と不一致確認ができると思う。(都道府県)
- ・改善指導項目(例)の表内に「チェック表」と書かれているが、様式例を示してほしい。(都道府県)
- ・厚労省マニュアルで、都道府県への報告様式が示されていたと思うので、参考に掲載しておいたほうがよいのではないのでしょうか。(市町村)
- ・本文に「評価会議における検討内容は、記録に残します。」とあるが、前のページにある「評価報告書」のことか?様式がほしい。(都道府県)

【事例掲載に関する意見】

- ・「事実確認」「虐待の有無の判断」については準備するものであるとか調査手順についてはわかりやすいものになっていますが、利用者の面接や職員等の面接において確認すべき事項や注意すべき事項など、具体的な事例があるとわかりやすいと思います。利用者や職員のちょっとした態度や言動の変化などは実践により経験を積まないと気付かないことも多いと思われるため、それを補うためにも過去の事例を多数公表し、公表内容のなかに職員の苦労話や虐待判断のヒントになったことなどを記載することでバイブル化が図れるのではないかと思います。また、虐待ケースだけでなく、不適切なケアについても事例を多く公表し、虐待有無の判断材料にするとよいと思われます。(市町村)

iv. 調査結果のまとめ

ア. 事実確認の法的根拠について

事実確認の法的根拠については、厚生労働省マニュアルでは、「基本的には、介護保険法に規定する市町村長による調査権限に基づくものというよりも、まず、当該施設・事業所の任意の協力の下に行われるものである」としていたが、モニター調査版では、養介護施設・事業所に対する事実確認の調査権限の行使として、監査（立入検査等）を基本とするという考え方を示した。

また、事実確認調査において、養介護施設・事業所への権限をもつ都道府県の関与が不可欠という考え方を提示した。

さらに、養介護施設・事業所に対して行う事実確認調査の目的を高齢者の安否確認・安全確保と位置付け、「介護保険施設等実地指導マニュアル（改訂版）」に基づいて行われる実地指導の目的との違いから、「基本的に事前連絡は不要」と記載した。

上記の記載について、特に都道府県からの意見が多かった理由として、都道府県、市町村にとって、任意の調査を基本として行っていた事実確認調査の考え方（実施主体・都道府県の関与）や、施設・事業所への事前連絡について、考え方の変更を伴う記載であり、違和感が大きかったことが推測される。

イ. 「帳票」や「事例」掲載の希望

本手引きへの「帳票」や「事例」の掲載を希望する意見も多く寄せられた。

本手引きに「帳票」の掲載を希望する背景として、都道府県、市町村ともに、記載されている対応方法・対応手順の各段階で行う必要のある事柄や確認すべき内容のもれや抜けを防ぐ必要性を十分に認識していることがうかがえる。

また、虐待対応の全体の流れをイメージするために、本手引きへの「事例」の掲載を期待していることが考えられる。

2) 手引きへの反映

本手引き策定にあたって実施した3つの調査をもとに、研究委員会では、以下のような手引き策定方針を確認した。

①都道府県の役割について

「②都道府県の役割に関する調査」及び「③「手引き中間まとめ」に関するモニター調査」では、都道府県の回答として、「都道府県が老人福祉法や介護保険法の権限をもつ施設・事業所であっても、養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の主体は市町村であり、誤解を招く表現は避ける（削除）すべき」、「市町村から要請があった場合や市町村単独で事実確認を行うことが難しい場合、市町村と都道府県が共同で調査を行っているが、都道府県が主体となって調査を行うことは記載すべきでない」といった趣旨の意見が、共通して寄せられた。

研究委員会では、人口規模が小さな市町村単独での事実確認調査の実施や、複数の保険者が関係する場合の情報共有などにおいては、都道府県が積極的に市町村を支援する必要があることを確認した。また、都道府県が養介護施設・事業所の指定権限をもっていることから、虐待対応の通報・相談の受付時から、事実確認調査、改善指導や終結に至る一連の虐待対応において、都道府県の関与が不可欠であることも確認した。

そのため、本手引きにおいては、養介護施設従事者等による高齢者虐待対応を適切に行うため、特に対応の各段階で求められる都道府県の役割を整理し、記載することとした。

また、「本手引き策定にあたって」で本手引きの位置付けを明確にするとともに、厚生労働省マニュアルや「介護保険施設等実地指導マニュアル（改訂版）」など、これまで国が示してきた内容と本手引きとの相違点や記載する理由について、丁寧に説明する必要があることを確認した。

②事実確認調査の実施根拠について

養介護施設・事業所への事実確認については、上記①のように事実確認の実施主体に関する意見が多く寄せられたが、もうひとつ、事実確認調査の実施根拠への疑問も多く寄せられた。主な意見としては「平成18年度作成の厚生労働省マニュアルでは、『基本的には、介護保険法に規定する市町村長による調査権限に基づくものというよりも、まず、当該施設・事業所の任意の協力の下に行われるものである』となっている。」といったものであり、各調査結果からも、都道府県、市町村ともに、任意の調査で事実確認を行っている実態が確認された。

研究委員会では、高齢者虐待対応における事実確認を明確な法的根拠にもとづいて実施することが必要であるとの考え方から、高齢者虐待防止法、老人福祉法、介護保険法の規定にもとづく権限をもとに、都道府県や市町村が状況に応じて適切な手段を選択して事実確認を実施することを基本方針とした。

そのため、本手引きにおいては、事実確認の調査権限の行使として老人福祉法や介護保険法に規定されている「監査（立入検査等）」を基本とすることを提示した。また、具体的な方法として、当該事案の通報内容や当該施設の状況により、指定基準違反や不正請求等が疑われる場合は「監査（立入検査等）」、サービスの質の向上を目的とする場合は「実地指導」という、「介護保険最新情報 vol. 263」（厚生労働省老健局総務課）で示されている考え方にに基づき、「監査（立入検査等）」、「実地指導」、「高齢者虐待防止法による施設・事業所等の協力のもとに実施する調査」の3つの中から適切な方法を選択するとし、その違いや留意点を記載することとした。

さらに、事実確認を実施するに当たっての事前連絡については、高齢者虐待対応の考え方として、監査（立入検査等）においては「事前連絡は不要」とし、実地指導においては、「介護保険施設等実地指導マニュアル（改訂版）」に基づいて、「事前連絡が必要」と整理した。

③「帳票」や「事例」掲載の希望について

「①都道府県・市町村のマニュアル策定状況に関する調査」では、都道府県、市町村どちらも、本手引きへの「帳票」や「事例」の掲載を期待する意見が上位を占めた。また「③「手引き中間まとめ」に関するモニター調査」においても、同様の意見が寄せられた。

しかし、本会の責任として帳票を公表するのであれば、自ら時間をかけて検討を重ねる必要があるという結論に至った。結果として、今年度策定する手引きには、参考であっても他自治体のもも含めて帳票は掲載せず、次年度以降の課題として引き継ぐことを確認した。

また、「事例」の掲載についても、事例収集や分析などを行ったうえで、十分に検討を重ねる必要があると判断し、今年度策定する手引きに、事例は掲載せず、次年度以降の課題として引き継ぐことを確認した。

◆「手引き中間まとめ」に関するモニター調査に協力いただいた都道府県・市町村名・所属部署（機関）名

※報告書への掲載に同意いただいた都道府県・市町村名・所属部署（機関）名のみ記載。

※所属部署（機関）名については、調査実施時点のものである

（平成24年1月～2月）

※都道府県、市町村の順で掲載

都道府県・市町村名・所属部署（機関）名
岩手県 保健福祉部 長寿社会課
神奈川県 保健福祉局 福祉・次世代育成部 高齢福祉課 高齢福祉グループ
愛知県 健康福祉部 高齢福祉課
静岡県 長寿政策課
京都府 健康福祉部 高齢者支援課
台東区 福祉部 高齢福祉課 総合相談係
中野区 健康福祉部 福祉推進分野
横浜市 健康福祉局 高齢施設課
横須賀市 高齢者虐待防止センター
富士市 保健部 介護保険課
大府市 ふれ愛サポートセンター・スピカ（大府市高齢者虐待防止センター）
大阪市 健康福祉局 高齢者施策部 高齢福祉課
与謝野町 福祉課

(2) 日本弁護士連合会との合同検討

策定の過程で、法的側面からの検討を強化するため、日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会からの委員派遣及び合同検討会を実施した。

1) 開催日、議題

第1回：2011年7月27日

- ・本事業全体方針の確認

第2回：2011年10月20日

- ・弁護士会への依頼事項の確認と今後の作業について

第3回：2012年1月12日

- ・弁護士会依頼事項に関する検討

第4回：2012年3月1日

- ・手引き最終案の確認

2) 検討結果の手引きへの反映

養介護施設従事者等による虐待対応において、都道府県・市町村の事実確認での権限行使や通報者保護等で重要となる法的根拠について、合同での検討を実施した。具体的には、「虐待の捉え方・定義」「守秘義務、個人情報保護、通報者保護」「事実確認」等について、法的根拠に関する検討を重ね、「法の解説」「Q&A」への反映を行った。

5. 手引き活用にあたっての提言

(1) 養介護施設従事者等による高齢者虐待対応に従事する市町村・都道府県担当者の専門性の向上について

養介護施設従事者等による高齢者虐待対応については、市町村への相談・通報件数が506件と少数なため、養護者による虐待対応に比べて対応実践の蓄積が困難であるという特質が見られる。

今後、養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応を適切に行うためには、本手引きの活用や高齢者虐待防止法の改正等の環境整備と並んで、従事する職員の専門性を向上させるための研修の実施が極めて重要となると考えられる。

本会は、平成24年度事業として、市町村を支援する役割を担う都道府県担当部署職員を対象とした指導者養成研修のプログラム策定・研修実施を通して、都道府県による市町村支援の体制整備に関する検討を行うことを予定している。

(2) 調査研究、事例蓄積の必要性

前述の通り、養介護施設従事者等による高齢者虐待対応については、対応事例の蓄積が困難であり、市町村・都道府県職員の虐待対応に関する実践力の向上が図りにくい現状が見られる。

今後は、事例の蓄積及び分析を通じて、虐待対応に携わる市町村・都道府県職員の専門性の向上を図ることが必要になると考えられる。また、こうした調査研究により得られた実態を、今後の法改正に生かすことが重要である。

(3) さらなる法整備

本事業では、「養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の手引き」の策定を行ったが、その過程では現行の高齢者虐待防止法における課題が浮かびあがってきた。本会では平成22年の段階で、高齢者虐待防止法の改正及び運用改善に関する意見の整理を行っているが、本事業で把握された課題の多くが、本会意見の中に記載されているものであった。

今後行われることになる法改正においては、高齢者の権利利益のさらなる拡充のため、これらの課題の改善を早急に進めていくことが必要となる（本会の法改正に関する意見については巻末に掲載）。

第3章 「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための
の養護者による高齢者虐待対応の手引き」の普及・啓発
について

1. 本研究事業の概要

本会は、高齢者虐待防止法に基づき、高齢者虐待対応協力者として市町村事務の一部の委託先となった地域包括支援センターに社会福祉士等が必置となっている状況を踏まえ、市町村を責任主体とする高齢者虐待対応の体制整備と対応従事者の専門性の向上のために、平成19年度から継続して高齢者虐待対応に関する調査研究を行ってきた（厚生労働省老人保健事業推進費等補助金）。平成22年度にはこれまでの研究の成果を集大成して、「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き（以下、本章においては「本手引き」）」を策定し、厚生労働省により市町村・地域包括支援センター・都道府県等に参考図書として配布された。

今年度は、本手引きの普及・啓発等を目的として、都道府県・政令市の担当課長及び担当職員等を対象に、「都道府県・政令市の高齢者虐待対応担当課長及び担当職員向け養護者による高齢者虐待対応に関する研修（以下、「本研修」）」を開催した。

2. 事業の実施

（1）本研修の目的（ねらい）

高齢者虐待防止法は、市町村が虐待対応の第一義的責務を担うこととして規定している。一方で、都道府県の役割については、第19条では、市町村が行う措置の実施に関し、市町村相互間の連絡調整や市町村に対する情報の提供など必要な援助を行う役割が位置付けられている。また、第3条第2項では、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に資するため、高齢者虐待に係る通報義務、人権侵害事件に係る救済制度等について必要な広報その他の啓発活動を行うものとする規定されている。

このことから、本研修のねらいを下記のとおり設定した。

- 1) 都道府県の役割として、高齢者虐待防止法に規定される、専門的人材の確保及び育成のための研修等の実施、市町村の体制整備や市町村に対する援助に求められる知識を習得する。
- 2) 専門的人材の確保及び資質の向上のための研修として、本会が都道府県社会福祉士会を実施主体として全国的に実施している「高齢者虐待対応現任者標準研修（以下、「標準研修」）」を各都道府県及び政令市において活用することで、市町村における虐待対応の標準化と体制整備を促進する。

※本章で条文のみ記載している場合、高齢者虐待防止法の条文をさしている。

(2) 実施日及び場所

実施日：平成 23 年 10 月 25 日（火）～10 月 26 日（水）

場 所：中央大学 駿河台記念館

(3) 受講対象者と受講者数

1) 受講対象者

高齢者虐待対応の事実確認、虐待の有無や緊急性の判断、立入調査ややむを得ない事由による措置等についての判断や意思決定は、管理職が出席し、市町村の責務で開催されるコアメンバー会議等で行われる必要がある。しかし、高齢者虐待防止法施行後、各市町村では虐待対応の体制整備を進めているが、地域包括支援センターに虐待の有無の判断や対応の全てを担わせていたり、措置等の権限行使が適切に行われていないなど、市町村責務に関して十分な理解が得られていない面もある。都道府県に期待される役割としては、市町村に対する支援や専門的人材養成の他、事案によっては都道府県が主体的、積極的に関与することが必要な場合もある。

また、政令市については、法律上には明記がないが、政令市と区との関係が都道府県と市町村との関係に近く、実態としては政令市においても都道府県に期待される役割が求められることがある。

以上のことから、本研修の受講対象者には、都道府県及び政令市の担当課長及び担当者を位置付けた。

2) 受講者数

本研修には、29 の都道府県から 34 名及び 11 の政令市から 18 名、合計 52 名が受講した。

受講者の内訳は、課長が参加した都道府県は 1 県、政令市は 3 市であった。また、主幹、課長補佐が参加した都道府県は 7、政令市は 1 であった。

受講者内訳)

	課長	主幹、課長補佐	主査、主任等	合計
都道府県 (29 都道府県)	1 名	7 名	26 名	34 名
政令市 (11 政令市)	3 名	1 名	14 名	18 名
合計	4 名	8 名	40 名	52 名

3) 本研修テキストについて

本研修のテキストには、本会が、昨年度策定した手引きを使用した。

本研修では、市町村に対する支援を行う都道府県・政令市に対し、手引きに基づいて研修を行い、期待される役割を解説した。

4) 研修プログラムについて

研修は 2 日間で、講義を中心にグループワーク及び実践報告を組み合わせ、講義時間合計 9 時間 25 分で行った（研修プログラム及び各講義のねらいと構成は、43 ページ参照）。

研修プログラム 1 日目は、高齢者虐待防止法の解説を重点に講義を行い、手引きの解説や標準研修の内容及び高齢者虐待対応帳票（以下「帳票」）の説明をし、各都道府県等での実施に向けた理解を求めた。

さらに、2 日目には、厚生労働省調査の結果を分析し、課題の整理及び提案を行った。午後にはグループワーク及び受講者である都道府県・政令市から①市町村の体制整備、②専門的人材養成をテーマに実践報告を行うなど、受講者同士が情報交換するための機会を設けた。

なお、講師は手引き普及・啓発作業班の委員が担い、グループワークにおける演習ファシリテーターは、日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会より弁護士の協力を得て行った。

<研修プログラム及び各講義のねらいと構成> ※講義名の下【 】内は講義時間

行政説明 厚生労働省 【20分】	—	高齢者虐待の現状と対応について
講義 1 「研修の目的 とねらい」 【40分】	ねらい	本研修の目的を理解するとともに、研修のテキストである手引きと虐待対応の体制整備について概説する。
	構成	1. 本研修の目的 2. 手引きについて (1) 検討の経過 (2) 手引き策定のねらい (3) 手引きの特徴 3. 養護者による高齢者虐待対応の体制整備 (1) 市町村の責務と役割 (2) 都道府県の責務と役割 (3) 国の責務と役割
講義 2 「高齢者虐待 対応現任者標 準研修プログ ラムと帳票」 【30分】	ねらい	虐待対応の流れを理解し、事実確認や組織的合意形成のためのツールとしての帳票活用の必要性を理解する。 虐待対応の中心的役割をなす、市町村職員及び地域包括支援センター職員に向けた研修の内容と必要性を理解する。
	構成	1. 虐待対応の流れの理解と帳票活用の意義 2. 標準研修の内容
講義 3 「高齢者虐待 対応と 権利擁護」 【45分】	ねらい	高齢者虐待が高齢者に対する重大な権利侵害であることを理解し、高齢者虐待対応の基本となる権利擁護の重要性を学び、第19条に基づく市町村への援助が権利擁護の視点から行えるようになる。
	構成	1. 権利擁護の理解 2. 権利擁護の視点と重要性 3. 高齢者虐待対応の基本的な考え方と視点 4. 高齢者虐待対応の未然防止・早期発見の取り組み
講義 4 「高齢者虐待 防止法の解説」 【90分】	ねらい	高齢者虐待防止法のスキーム、市町村・都道府県の責務並びに市町村・都道府県が実施する虐待対応の内容と根拠を明確にする。
	構成	1. 養護者による高齢者虐待のとりえ方 2. 養護者による高齢者虐待対応への体制整備 3. 市町村権限の行使 4. 第三者による財産上の不当取引による被害の防止 5. 老人福祉法や介護保険法に規定されていない施設における高齢者虐待への対応

講義 5 「法施行 5 年 目における現 場での課題」 【2 時間 45 分 (165 分)】	ねらい	厚生労働省調査からみえてくる課題から、適切な虐待対 応について考える。
	構成	※厚生労働省調査の結果を分析し、課題の整理及び提案 を行った。 1. 初動期段階の流れのポイントと課題 2. 対応段階の流れのポイントと課題 3. 評価と終結段階の流れのポイントと課題 4. 市町村における体制整備の課題
グループワー ク・実践報告 「養護者によ る高齢者虐待 対応への市町 村体制整備の 具体的展開に 向けて」 【2 時間 55 分 (175 分)】	ねらい	1. 都道府県及び政令市における市町村の体制整備の重 要性を再確認し、実状と課題を整理することで、市 町村の体制整備を促進する。 2. 各都道府県及び政令市における市町村の高齢者虐待 対応実践力強化に向けての現状と課題について確認 し、専門的人材の育成について具体的展開に結びつ ける。 3. 関係専門機関介入支援ネットワークとしての在宅高 齢者虐待対応専門職チーム（以下、「専門職チーム」） の活用例や標準研修の実施例の報告から、各都道府 県及び政令市における展開について検討を図る。
	構成	1. オリエンテーション 2. グループワーク ①都道府県、政令市における市町村の体制整備につい て ②市町村等の専門的人材の育成について 3. 発表・コメント 4. 実践報告 ①専門職チームについて ②標準研修について 5. 情報交換・質疑応答等
講義時間合計 【9 時間 25 分 (565 分)】		

3. 研修の評価

(1) 研修時の受講者アンケート調査

1.) 調査実施概要

- 目的：手引きにまとめた「養護者による高齢者虐待対応の都道府県の責務（虐待対応従事者研修の実施や市町村の体制整備及び市町村に対する援助等）」について、研修受講者から研修目的の達成状況や都道府県における課題、問題意識、研修目的の達成状況等を把握することで、都道府県が行う市町村に対する援助や研修の実施に活かすことを目的にアンケートを実施した。
- 対象：研修の受講者 29 都道府県の 34 名及び 11 政令市の 18 名 計 52 名
- 調査方法：研修開催日(平成 24 年 10 月 26 日)にアンケート用紙を配布し、回収した。
- 回収状況：48 件（回収率 92.3%）

2.) 実施結果

①研修受講者像について

■養護者による高齢者虐待対応担当となつてからの年数について

1 年未満	: 47.9% (23 名)
1 年以上 2 年未満	: 25.0% (12 名)
2 年以上 3 年未満	: 14.6% (7 名)
3 年以上	: 10.4% (5 名)
無回答	: 2.1% (1 名)

⇒ 受講者の養護者による高齢者虐待対応担当となつてからの年数は、「1 年未満」が最も多く 23 名 (47.9%)、次いで「1 年以上 2 年未満」が 12 名 (25.0%) で、担当となつてからの年数として 1~2 年が約 7 割であった。高齢者虐待防止法が施行されて 6 年が経過する中で、担当者の人事異動により経験年数が短くなっていることが考えられる。

②各講義について

■講義：『高齢者虐待の現状と対応』について（厚生労働省）

自由回答記述（抜粋）

【国への要望として】

- ・市町村が都道府県に具体的にどのようなことをしてほしいか調査して欲しい。
- ・都道府県の役割は十分理解できるので先進事例があれば情報発信して欲しい。
- ・現状と対応については理解できているので、政策(次年度)のことや実施するにあたり役に立つ情報を発信して欲しい。
- ・厚生労働省として本研修のスタンスを明確化してほしい。
- ・制度上、第一義的な責任は市町村にあるため、県の施策・事業の中で高齢者虐待については優先順位が低くなりがちであるため、県事業に対し国庫補助を 10/10 にするなど、事業を推進しやすくしてほしい。

【シェルター事業に関して】

- ・シェルター事業について県の事業として予算をつけられているが具体的に分からない。
- ・シェルターの活用を国が提唱するだけでは都道府県の事業化は進めにくい。

■講義 1：『研修の目的とねらい』について

自由回答記述（抜粋）

【講義で得たもの】

- ・手引きのねらい、特徴等を含め、国、都道府県、市町村の役割や体制整備について確認できた。

【今後の取り組みに向けて】

- ・「都道府県に期待される役割」を具体的に進める体制ができていないことを痛感した。
- ・手引きを活用するよう、改めて市町村に強く働きかけたい。

■講義 2：『高齢者虐待対応現任者標準研修プログラムと帳票』について

自由回答記述（抜粋）

【講義で得たもの】

- ・帳票と各段階の流れの対応について理解することができた。
- ・初任者でもレベル低下させないために帳票を活用することや統一的な研修を活用する必要性を理解できた（標準研修を繰り返し受講する必要性）。

【今後に向けて】

- ・帳票を活用し、対応の標準化に向け、管内市町村に活用してもらいたい。
- ・実際に標準研修に参加したが継続的な実施が大切だと思う。
- ・市町村への確に伝達できるか不安。標準研修への協力など、専門職団体との連携をすることでカバーしていきたい。

- ・通報が年に 1～2 回であり、虐待認定がないという市町村がある中で、全市町村に帳票を活用してもらえるか不安がある。

■講義 3：『高齢者虐待対応と権利擁護』について

自由回答記述（抜粋）

【講義で得たもの】

- ・介入の際に、情報の積み上げによる客観的判断の重要性や担当の明確化、「組織対応」の必要性など理解できた。
- ・帳票の活用の際に、見失ってはいけない大切な思いを再確認できた。
- ・生命に危機がない場合も権利擁護の視点で普及啓発する重要性を感じた。
- ・「対応」と「支援」が混在しているなど課題が分かりやすく伝わってきた。

【今後に向けて】

- ・改正予定のマニュアルの中で、現場の職員に認識してもらうことが重要だと感じた。
- ・件数が増えていく現状で、改めて「権利侵害」という視点で虐待を捉えることの大切さを認識できた。「誰もが住み慣れた地域で安心して暮らせる」という当たり前のことを脅かされた状態にいかに向き合っていけるか、行政としての覚悟が必要と感じる。
- ・虐待は権利侵害であり、対応は身体・生命の安全確保が第一義であるということ強く意識すれば、自ずと対応への姿勢が変わってくると考える。
- ・地域の見守りネットワークを通し、早期発見できる仕組みが急務と感じた。

■講義 4：『高齢者虐待防止法の解説』について

自由回答記述（抜粋）

【講義で得たもの】

- ・何ができて何ができないか、どこまですべきかという線引きができた。
- ・市町村、都道府県の責務について関係規定を踏まえての業務であることを再認識できた。
- ・法律の意義や都道府県の役割がよく分かり、各事例に対する法的根拠が整理できた。
- ・市町村や地域包括支援センターから法的根拠等の問い合わせが多くあるため、研修が役立った。
- ・法のスキームなどの理解ができ、立入調査についても勉強になった。
- ・個人情報保護についての対応を理解できた。

【今後に向けて】

- ・行政の法的責任などは、管理職に伝え、理解してもらう必要性を感じた。
- ・法的根拠や法の解釈は高齢者虐待の対応において非常に重要であり、対応方針等の検討や決定する際の裏づけとなるため、対応の参考になった。適切に権限行使しないのは“違法”ということを管理職に認識させていきたい。

■講義 5 : 『法施行 5 年目における現場での課題』について

自由回答記述 (抜粋)

【講義で得たもの】

- ・現場の生の声を含めて、小規模の市町村の現状について理解できた。
- ・都道府県は、虐待の対応の後方支援をしている立場であり、想像しにくい部分が理解できた。

【今後に向けて】

- ・県内市町村の「生の声」をまだまだ聞けていないため反省を含めて、市町村の実態把握が重要と感じた。
- ・都道府県と市町村との連携が必要であり、市町村の体制整備に向けた検討課題として取組み、県レベルとしての支援の方法などを考えていきたい。
- ・事例の終結と評価については、課題と感じた。
- ・「対応の甘さ」をきちんと認識することを県内の市町村に伝えたい。

③グループワークについて

■市町村の体制整備に関して、貴都道府県・政令市において活用できる内容があったか。

そう感じる	: 39.6% (19名)
どちらかと言えば感じる	: 54.2% (26名)
どちらかと言えば感じない	: 4.2% (2名)
感じない	: 0.0% (0名)
無回答	: 2.1% (1名)

⇒ グループワークを通じて市町村の体制整備に向けて都道府県及び政令市において活用できるものがあつたかの問いに約 4 割が「そう感じる」、約 5 割が「どちらかと言えば感じる」と回答した。受講者の 9 割以上が活用できる内容であったと回答している。

自由回答では、都道府県及び政令市において活用できると思った内容について、下記の項目が挙げられている。

- ・専門職チーム (専門家による相談支援のあり方や常設の窓口)
- ・担当の交代によって対応が変わらない体制(マニュアル等) づくり
- ・都道府県レベルでの連絡会議の開催やネットワークづくり
- ・都道府県と市町村の連携、情報交換会の開催 (市町村の情報把握)
- ・やむを得ない事由による措置の実施 (施設の理解を促すことや居室・シェルターの確保)

■専門的人材養成に関して、貴都道府県・政令市において活用できる内容があったか。

そう感じる	: 31.3% (15名)
どちらかと言えば感じる	: 50.0% (24名)
どちらかと言えば感じない	: 16.7% (8名)
感じない	: 0.0% (0名)
無回答	: 2.1% (1名)

⇒ 専門的人材養成に関して都道府県・政令市において活用できるものがあったかの問いに約3割が「そう感じる」、5割が「どちらかと言えば感じる」と回答した。約8割の受講者が活用できる内容であったと回答している。

自由回答では、専門的人材養成に活用できるといった内容について、下記の項目が挙げられている。

【研修に関して】

- ・課長（管理職）及び担当者向けの研修の企画について
- ・市町村の虐待対応の実情及びニーズに合わせた研修実施について
- ・実施している研修の再確認と整理、委託による研修実施の検討について
- ・介護保険サービス事業所向けの研修の実施について
- ・標準研修の実施について

【専門職チームに関して】

- ・先進的な取り組みを参考にした事業実施について

【人材養成・体制に関して】

- ・人事異動にともなう課題について
- ・都道府県担当者の人材養成とスーパーバイズしてもらえる体制づくりについて
- ・課長級への説明
- ・職員の人材養成や地域包括支援センターとの関係など
- ・養護者と施設での虐待担当の課が分かれていること

【予算に関して】

- ・標準研修を実施するための予算化について（財政的な困難）

■実践報告の内容は、貴都道府県・政令市において活用できる内容であったか。

そう感じる	: 22.9% (11名)
どちらかと言えば感じる	: 58.3% (28名)
どちらかと言えば感じない	: 12.5% (6名)
そう感じない	: 0.0% (0名)
無回答	: 6.3% (3名)

⇒ 専門職チーム及び標準研修を都道府県として実施している地域からの実践報告について、活用できる内容であったかの問いに約2割が「そう感じる」、6割弱%が「どちらかと言えば感じる」と回答した。受講者の8割の都道府県・政令市で、活用に向けて参考になったとしている。

■グループワークを通じて、専門的人材養成に関して、貴都道府県・政令市において活用できる内容があったか。

そう感じる	: 39.6% (19名)
どちらかと言えば感じる	: 54.2% (26名)
どちらかと言えば感じない	: 4.2% (2名)
そう感じない	: 0.0% (0名)
無回答	: 2.1% (1名)

⇒ グループワークを通じて、専門的人材養成に関して、貴都道府県・政令市において活用できる内容であったかの問いに、約4割が「そう感じる」、5割弱%が「どちらかと言えば感じる」と回答した。受講者の8割の都道府県・政令市で、活用に向けて参考になったとしている。

■グループワーク全体について

自由回答記述（抜粋）

【グループワークで得たもの】

- ・都道府県の役割、責任について知らない点もあり勉強になった。

【今後に向けて】

- ・専門職チームの事業化を検討していきたい。
- ・市町村の実態をまずしっかりと把握していきたい。
- ・社会福祉士会との連携は、今のところあまり図れていないので参考になった。

④研修全体について

■研修全体を通じて都道府県・政令市の役割について理解が深まったか。

そう感じる	: 47.9% (23名)
どちらかと言えば感じる	: 52.1% (25名)
どちらかと言えば感じない	: 0.0% (0名)
そう感じない	: 0.0% (0名)

⇒ 標記の問いに「そう感じる」或いは「どちらかと言えば感じる」という回答の合計は100%であった。全受講者が研修全体を通じて都道府県及び政令市の役割について理解が深まったとしており、本研修の目的は達成されたものと判断される。

■研修を受講して市町村に対する都道府県・政令市の体制整備や支援に活用できる学びがあったか。

そう感じる	: 37.5% (18名)
どちらかと言えば感じる	: 58.3% (28名)
どちらかと言えば感じない	: 2.1% (1名)
そう感じない	: 2.1% (1名)

⇒ 研修を受講して市町村に対する都道府県・政令市の体制整備や支援に活用できる学びがあったかの問いに37.5%が「そう感じる」、58.3%が「どちらかと言えば感じる」と回答した。受講者の95%以上が研修を通して都道府県及び政令市の体制整備や支援に活用できる学びがあった。

■今回の研修はどのような場面で活かせるか。また、都道府県・政令市の役割について、新しく習得した内容、その他の意見について

自由回答記述（抜粋）

【情報共有の機会として】

- ・他の都道府県等の担当者と休日・夜間の相談対応の状況や研修のあり方、専門職チームの活用など情報交換ができた。

【専門職チームに関して】

- ・専門職チームから助言が得られるような体制をつくる必要性を感じた。

【手引き（マニュアル）策定に向けて】

- ・（県の）策定している高齢者虐待対応の手引き改訂に向け、市町村の責務や市と地域包括支援センターの役割、連携の実際等が明確になった。
- ・市の管理職に再認識してもらふ必要性を強く感じたため、研修や説明会を開催し、権限行使の実行性を持たせていきたい。

【市町村の実態把握に関して】

- ・市町村の実態や課題、体制整備状況を十分把握できておらず、都道府県として支援のノウハウの蓄積がなく、市町村との連携がなかったことに気付いた。
- ・国の調査から件数等の把握はしているが、その数の裏にある実態や課題を分析し、

還元していく必要性を感じ、県独自での実態調査が必要と認識した。

【やむを得ない事由による措置の適切な運用に関して】

- ・市町村と施設側双方の理解が十分になく、円滑に進められていないため、要綱の策定も含めて、体制を整えていきたい。

【財源確保に関して】

- ・専門職チームの活用や予算化など、財源確保の必要性を感じた。

【制度に関して】

- ・制度の全体像や課題等を把握することができ、都道府県として何をしたら良いかイメージが掴めた。現場職員に適切に伝えたい。
- ・虐待の通報受理から対応、終結に向けた動きを確認することができた。
- ・市町村の役割についてよく理解できた。
- ・都道府県の役割が記載されているが、法定外施設への対応が難しいと感じた。

【今後に向けて】

- ・広域的な取組みについて検討していきたい。
- ・市町村及び地域包括支援センターを対象とした研修を行いたい。
- ・都道府県の役割について、都道府県計画に盛り込んでいけるよう取組んでみたい。
- ・広域的なネットワークづくり（警察や医師会など）、居室の確保、研修内容の充実など、まだまだやれることがたくさんある（課題は多い）と実感した。
- ・各市町村単独で行うことが困難な居室の広域的な確保や警察との連携などについて再認識でき、県として動くことが重要だと感じた。
- ・都道府県が事業を行うにあたり、予算や専門性がない等の理由で具体的に何ができるのか不明で、不安もあるが、市町村の状況を把握し、情報提供するということは予算がかかることでないため、取組む必要性を感じた。
- ・専門職との連携、研修内容等は持ち帰って参考にしたい。

【本研修への意見】

○良かった点

- ・都道府県担当者が顔を合わせる機会は初めてであったと思われ、研修会の開催自体が有意義であった。
- ・虐待対応に関し、市町村がどのようなことで困っているか、そしてそれに対して何をできるかを考えるきっかけになった。
- ・都道府県として具体的にどのように対応し、動くのか、という事例がなく、グループワークで困っている課題について触れることができた。
- ・各講義とも、より、現状、内容を深く理解し、再認識することができた。
- ・適切な対応を行うこと、またチームとしての対応が適時になされるためにも、帳票の活用の重要性を感じた。
- ・実際に市町村で対応しているの問題点や事例等を聞く機会はあまりないので、今後の研修内容への参考となり、聞けてよかった。
- ・市町村規模の違いが虐待対応の違いになってはいけないと感じた。
- ・意見交換の時間が比較的十分あり、たくさんの意見が聴けて良かった。

- ・現場である市町村や地域包括支援センターから、問い合わせのよくある内容を聴けて大変参考になった。

○改善点

- ・研修後情報交換がスムーズにできるようあらかじめ所属の連絡先(Tel、Eメール)がわかる参加者名簿があると良い。
- ・手引き等の振り返りになったが、国の法改正の見通しや、シェルター確保事業について詳細な説明が欲しい。
- ・各講義とも、講義の時間が短く、時間をかけてじっくりと話して欲しい。
- ・帳票の研修（講義5）はもっと後ろで理解を深めたときにしたほうがよい。
- ・高齢者虐待対応の意義、理念がよくわかり、参考になったため、研修会の一番最初にあってもよい。
- ・説明された『目的とねらい』をもう少し開催案内で詳しく記載されていれば、よりスムーズに研修に参加できた。
- ・県社会福祉士会の研修で聞いていたため理解できたが、初めて触れる内容であったら難しかったと思う。
- ・帳票の数が多く、多忙な市町村職員や地域包括支援センター職員が即活用することは難しいと感じ、簡素化して欲しい。
- ・課長級職員と担当者が一緒に参加した場合にグループワークで担当者が本音を話せないと思う。

○要望

（研修の開催・時期）

- ・人事異動もあり、制度を受け継いでいくことの必要性を感じる。行政対象の研修は貴重な機会であるため、このような研修を毎年実施してほしい。
- ・研修は着任してなるべく早く受講したいため、年度当初など研修の時期を再調整し、新任の職員等に対し基本的な研修をしてほしい。

（研修の内容）

- ・都道府県同士、政令市同士のグループ分けから、混合のグループワークも行ってみたい。
- ・カリキュラム上難しいが、もう少し時間を掛けて説明して欲しい。
- ・行政はいつ裁判を起こされるか分からず、法の裏付けが必要であり、もっと時間をとって欲しい。
- ・自己決定の尊重と言いつつも、パワレス状態ではそれを言葉どおり受け取ることもできず、悩ましい部分であり、ソーシャルワークの領域だと思うため、この技術を深める研修（教材の開発）を社会福祉士会にお願いしたい。

（その他）

- ・国マニュアルの解釈との整合性が必要と感じる。

⑤手引き及び帳票について

■手引き及び帳票についての意見

自由回答記述（抜粋）

【手引きに関して】

- ・各段階でどのような対応が必要で、何をすべきかなどまとまっていて良い。
- ・具体的に、明確な記述をしているので参考にしやすい。
- ・県に期待されることや、市町村支援のポイントが分かりやすい。
- ・市町村として対応している中で、課題となることや、これまで判断に迷う視点について詳細にまとめられており、大変参考になる。
- ・字が多く、読むのが大変と感じる。

【手引きの普及啓発に関して】

- ・手引き及び帳票の更なる普及をしてほしい。
- ・「評価」の部分を含め、手引きの記載内容が国の解釈になれば、普及しやすい。
- ・厚労省における本手引きの位置付けが、「参考図書」として配布されており、国の扱いの位置付けが弱いため、各市町村において浸透させるためにも、厚労省からの活用指示を強めてほしい。
- ・手引きは、「見落としを防ぐ」「同じ基準でチェックする」という点で、非常に優れたもので、Q&Aなどできちんと書き込まれているが、「参考図書」という位置付けを厚生労働省としてはっきりとして欲しい。

※関係部署や機関等を説得する際に国から正式に発出されたものか否かで効果が変わるため。

【帳票に関して】

- ・市町村に活用を勧めているが、記述内容が多くなかなか導入にいたらない。

【研修に関して】

- ・地元でもこのような研修の機会を企画したい。
- ・標準研修の日程を短くしてほしい。

【支援体制に関して】

- ・地域包括支援センター及び市町村での帳票活用を支援する取組みが必要と考える。

【現状把握に関して】

- ・市町村がどの程度活用されているか把握していないため、周知啓発し確認したい。

(2) 研修後の都道府県の取組状況アンケート調査

1) 実施概要

- 目的：本研修に参加した都道府県・政令市の、研修受講後における高齢者虐待に関する取組状況や課題を把握することにより、都道府県が実施する市町村、地域包括支援センターに向けた虐待対応支援の基礎資料を得ることを目的として実施した。
- 対象：研修を受講した 29 都道府県
- 実施期間：平成 24 年 1 月 17 日～平成 24 年 1 月 27 日
- 調査方法：電子メールによる依頼、郵送による配布・回収
- 回収状況：25 都道府県（回収率 86.2%）

2) 調査結果のポイント

①研修受講後の取り組み概要について

設問 1 市町村の実態把握や、専門的人材養成のための研修の開催について【複数回答あり】

「研修以前から実施」	: 60.6% (20 件)
「研修後、新たに実施」	: 9.1% (3 件)
「新たな取り組みは実施していない」	: 30.3% (10 件)

⇒ 市町村の実態把握や、専門的人材養成のための研修の開催については約 6 割が「研修以前から実施」していると回答した。

研修以前から実施している取組の内容について、自由記述には、都道府県社会福祉士会へ委託して標準研修を実施しているとの回答が多かった（標準研修の実施状況は 67 ページを参照）。

自由回答記述（抜粋）

【研修以前から実施している】

- ・国の調査結果に併せて県の調査結果を公表し、市町村に情報提供している。
- ・毎年重点テーマを決めて市町村の高齢者虐待に係る対応を調査している。
- ・社会福祉士会と連携し標準研修を実施している。
- ・虐待対応研修を独自に実施している。

【研修後、新たに実施】

- ・年度内にアンケート調査実施。
- ・市町村を訪問し、現場での課題や要望についての聞き取りを実施する。
- ・市町村・地域包括支援センター職員対象の研修会を実施した。
- ・有料老人ホーム管理者研修会を実施した。

設問 2. 体制整備等に関する検討のための上司への研修内容の報告、担当課内での検討の実施

「実施した」	: 72.0% (18 件)
「今年度中に実施予定」	: 8.0% (2 件)
「実施する予定はない」	: 20.0% (5 件)

⇒ 体制整備等に関する検討のため、上司への研修内容の報告や担当課内で検討を行ったかの問いに、72.0%が「実施した」、8.0%が「今年度中に実施予定」と回答した。

設問 3. 都道府県として、市町村担当課長や担当者を対象とした会議での説明状況について

「研修以前から実施している」	: 56.0% (14 件)
「研修後新たに実施した」	: 4.0% (1 件)
「今年度中に実施予定」	: 4.0% (1 件)
「実施する予定はない」	: 36.0% (9 件)

⇒ 都道府県として、市町村担当課長や担当者を対象とした会議で説明を行ったかの問いに、5 割以上が「研修以前から実施している」と回答した。一方で、「実施する予定はない」と回答したのは 3 割を超えている。

都道府県が市町村に対し、どのような情報を提供かつ説明するかについて明確にしていく必要がある。

設問 4. 研修受講後、他の都道府県担当者との連絡や情報交換について

「研修以前から実施」	: 24.0% (6 件)
「研修後、新たに実施した」	: 20.0% (5 件)
「今年度中に実施予定」	: 0.0% (0 件)
「実施する予定はない」	: 56.0% (14 件)

⇒ 研修受講後、他の都道府県担当者との連絡や情報交換を行ったかの問いに 2 割が「研修後、新たに実施した」と回答した。研修後に新たに実施した 2 割の都道府県は、研修での出会いにより、情報交換が促進されたと考えられる。一方で、「実施する予定はない」と回答したのは 5 割を超えている。

設問 5. 広域的なシェルター確保のための検討や調整等の実施状況について

「研修以前からシェルターの確保を実施」	: 0.0% (0 件)
「研修以前から、市町村が確保しやすいよう、施設側に協力要請を実施」	: 4.0% (1 件)
「研修後、新たにシェルター確保を実施」	: 0.0% (0 件)
「研修後、市町村が確保しやすいよう、施設側に協力要請を実施」	: 0.0% (0 件)
「今後、広域的なシェルター確保を行う予定がある」	: 4.0% (1 件)
「都道府県として広域的なシェルター確保や調整を行う予定はない」	: 92.0% (23 件)

⇒ 都道府県として広域的なシェルター確保や調整等の実施状況について「行う予定

はない」と回答したのは9割を超えている。

受講者からは緊急分離ケースについて、要介護者はやむを得ない事由による措置で対応しても、自立者は養護老人ホーム入所や公営住宅への入所で対応可能であり、現制度の枠を超えてまでなぜ必要なのか理解できないという声が出ている。

一方で本会が全国1973市町村を対象として実施した「自治体アンケート調査」(本会調査、平成20年度)では、いつ起こるかわからない案件に対し、市町村が常時整備しておくのは財政的にも厳しい状況であるので、都道府県で確保することで緊急時の支援が容易になるとの希望が出されている。このような温度差を踏まえ、シェルター確保の必要性について、さらに具体的な活用法を共有する必要がある。

設問6. 体制整備に関連した、弁護士会及び社会福祉士会との連携のための協議について

「研修以前から実施している」	: 56.0% (14件)
「研修後、新たに実施した」	: 4.0% (1件)
「今年度中に実施予定」	: 4.0% (1件)
「実施する予定はない」	: 36.0% (9件)

⇒ 体制整備に関連した、弁護士会及び社会福祉士会との連携のための協議については5割以上が「研修以前から実施している」と回答した。一方で、「実施する予定はない」と回答したのは3割を超えていた。

なお、設問7とクロス集計すると、研修以前から協議を実施している都道府県の多くは専門職チームを活用していることが分かった。

設問7. 専門職チームの活用について

「すでに連携(活用)している」	: 48.0% (12件)
「今後、連携(活用)する予定である」	: 8.0% (2件)
「都道府県としては連携の予定はない」	: 28.0% (7件)
「市町村に周知する予定である」	: 0.0% (0件)
「無回答」	: 16.0% (4件)

⇒ 5割を超える都道府県で専門職チームを活用している。

設問8. 専門職チームの活動範囲について【複数回答あり】

「施設内高齢者虐待対応への活用を検討したい」	: 25.9% (7件)
「障害者虐待対応への活用を検討したい」	: 14.8% (4件)
「その他」	: 29.6% (8件)
「無回答」	: 16.0% (8件)

⇒ 専門職チームの範囲拡大を検討している都道府県があり、今後、チームとしての守備範囲を広げていく必要がある。そのための人材養成が急務となると考えられる。

自由回答記述（抜粋）

【その他】

- ・弁護士、社会福祉士、ケアマネジャー等が所属している団体へ委託している。
- ・独自の方法（権利擁護センター、虐待防止センター）で実施している。
- ・既に在宅に限らず専門職チームとして動いている。

設問9. 都道府県として虐待対応委員会の設置について

「研修前より設置している」	: 40.0% (10件)
「研修終了後に設置を検討している」	: 0.0% (0件)
「今後も設置の予定はない」	: 60.0% (15件)

⇒ 都道府県として虐待対応委員会を設置している都道府県は4割であった。

虐待対応委員会の活動内容は、権利擁護の取組みの推進を目的とした調査や審議、連携強化のための定例会議、各種マニュアル作成、事例集作成、状況分析、対応施策検討があげられており、困難事例に対しての助言機能自体を持たせている委員会もあった。

②都道府県における、養護者による高齢者虐待対応に関する、来年度の予算要求について

設問1. 来年度の虐待対応に関する予算要求について

「来年度の予算要求をしている」	: 84.0% (21件)
「来年度の予算要求をしていない」	: 16.0% (4件)

⇒ 来年度の虐待対応に関する予算要求について84.0%の都道府県において実施している。

設問2. 【設問1】で「予算要求している」と回答した場合の事業内容【複数回答あり】

「事例検証に関する事業」	: 22.3% (10件)
「シェルター確保に関する事業」	: 2.2% (1件)
「専門的人材養成に関する事業」	: 33.3% (15件)
「その他の市町村支援としての事業」	: 42.2% (19件)

⇒ 来年度の予算要求をしている都道府県の事業内容は、主に、事例検討などに関する委員会や研修会開催、専門職チームの運営となっている。シェルター確保については1つの県のみでの回答であり、アンケート1.【設問5】と同様に取組みが見られない状況である。

来年度の予算要求で取組んでいる事業内容は、下記のとおりである。

自由回答記述（抜粋）

【事例検証に関する事業】

- ・ 困難事例の検討を行う委員会運営
- ・ 高齢者権利擁護推進シンポジウムの開催
- ・ 市町村・地域包括支援センター職員を参加者とした事例検討会の開催

【シェルター確保についての事業】

- ・ 居室の広域的確保についての課題を検討するための研究会の開催

【専門的人材養成に関する事業】

- ・ 研修会の開催
- ・ 専門職チームの派遣
- ・ 高齢者虐待対応現任者研修の開催
- ・ 看護指導者養成研修
- ・ 実務看護師職員研修
- ・ 有料老人ホーム管理者研修

【その他の事業】

- ・ 普及啓発パンフレットの作成
- ・ 民生委員や一般市民向けシンポジウムの開催
- ・ 専門相談窓口の設置
- ・ 虐待対応委員会の設置

③本会への意見について

設問 1. 来年度の虐待対応に関する研修会開催希望について

「はい」 : 96.0% (24 件)

「いいえ」 : 4.0% (1 件)

⇒ 研修会の開催を希望している都道府県が 9 割を超えており、内容についても今年度を基本に進めて欲しいという要望が多い。次年度以降の継続開催を検討していく必要がある。

自由回答記述（抜粋）

【研修内容への希望】

- ・ 法的解釈の説明
- ・ 今回の内容が良い
- ・ 今回の基礎的な部分に加え、成年後見制度利用などの専門的部分の解説
- ・ 他県の先進事例や具体的な取組みを例示してほしい

- ・都道府県が担うべき責務や役割について
- ・現場での課題についての情報交換
- ・困難事例の要素を含む事例について、具体的な動きの解説

設問 2. 研修開催する場合の対象者について【複数回答あり】

「初任者」	: 47.8% (22 件)
「初任者以外の担当者」	: 32.6% (15 件)
「課長等管理者」	: 17.4% (8 件)
「その他」	: 2.2% (1 件)

⇒ 研修開催する場合の対象者について、「初任者」「初任者以外の担当者」の回答を合わせると 8 割を超えた。一方で、「課長等管理者」は 17.4%であった。

今回の研修では課長と担当者向けの研修として企画したが、実際の参加、さらに今後の対象は「課長等管理者」向けの希望よりも、担当者としての開催希望が高い状況であった。

設問 3. どの時期に開催すると受講しやすいか【複数回答あり】

①開催月	
「4月～6月」	: 46.2% (12 件)
「7月～9月」	: 38.5% (10 件)
「10月～12月」	: 3.8% (1 件)
「1月～3月」	: 0.0% (0 件)
「いつでもよい」	: 7.7% (1 件)
「無回答」	: 3.8% (1 件)
②開催曜日	
「平日」	: 80.0% (20 件)
「休日」	: 0.0% (0 件)
「いつでもよい」	: 20.0% (5 件)
③日数	
「1日」	: 56.0% (14 件)
「2日」	: 36.0% (9 件)
「3日」	: 0.0% (0 件)
「無回答」	: 8.0% (2 件)

⇒ 都道府県の役割についての講義と次年度予算との関連があるため、上半期での開催を希望していることが分かる。また、担当者の異動を考慮するとできるだけ早い時期での開催が望まれている。

④都道府県として、事案に対する助言、専門職チームやシェルター確保、標準研修の実施による市町村職員の養成などの市町村支援にあたり困難に感じる点について

自由回答記述（抜粋）

- ・ 財政当局から「虐待対応は一義的に市町村の責任で行うものであり、都道府県事業として限定的に実施すべき」という指摘があり、事業継続が困難である。
- ・ 人事異動により、知識・技術の蓄積が難しいのでスキルアップのための研修体系が必要である。
- ・ 都道府県職員は現場での対応経験が無いので、具体的な対応方法、手続き、事案に対する有効な助言が難しい
- ・ 都道府県として何を支援すべきか見えづらい。
- ・ シェルター確保について、全額国庫補助とするか、国が事業の必要性と具体的スキームを示さなければ県は動かない。
- ・ 県の立場で相談するところがないので非常に困惑している。市町村担当者より経験の乏しい県職員が相談を受け、支援するのは大変困難な状況がある。
- ・ 先進的な都道府県の紹介、県担当者向けの相談窓口の設置を検討して欲しい。

(3) 研修評価のまとめ

1) 研修時アンケートから

本研修プログラムは、高齢者虐待防止法等の関連法規の理解や虐待対応の都道府県及び市町村の責務など基礎的な事柄を盛り込み、都道府県・政令市間で情報交換を図れるようグループワークも取り入れ実施した。

研修及び受講者アンケートを通じ、都道府県・政令市の担当者は、担当となってからの年数として1～2年が約7割(41ページ参照)を占め、高齢者虐待防止法の施行から6年を迎える中で、経験値が高い職員が配属されている訳ではなく、人事異動による担当職員の入れ替わりが生じていることが分かる。

都道府県担当者を対象とした全国規模の研修会を実施することは、基本的な虐待対応の知識を伝えるばかりではなく、先駆的な取組みを行っている地域の情報やノウハウを交換し合い、どの地域においても虐待対応が標準的に行える体制を整備していくためにも重要なものとする。

アンケートの結果からも受講者の多くが本研修によって都道府県や政令市の役割を理解するなど、本研修が手引きの普及と標準研修の実施、専門職チームの活用など、都道府県・政令市を対象にして、一定の成果が得られたものとする。

また、受講者の多くが市町村の実態把握を実施する必要性をあげていることから、研修受講後における各都道府県において、研修の実施にとどまることなく、実際に施策や予算計上に結び付けられるような取組みが必要である。

2) 研修後の都道府県の取組状況アンケートから

研修に参加した都道府県職員から、研修継続の要望が多かった。都道府県の担当者は、市町村担当者とは違い、現場での実践経験がない状況で、市町村からの困難な案件についての質問に答えなければならない役割の困難さや、都道府県として、市町村が求めている体制整備をいかに構築していくべきかの「根拠」や「具体のノウハウ」を求めているということが読み取れる。

また、市町村と同様に人事異動による担当者の交代があり、実質、経験の積み上げが困難である状況も勘案し、このような研修が継続していく意味があると考えられる。

さらに、シェルターの確保については、市町村が広域的な体制整備の一環として都道府県に求めているのに対し、都道府県としては財政も厳しいなかで確保することが難しいという差があった。研修終了後の都道府県の取組みに関して、具体的な都道府県の役割を明示していかなければ、体制整備が難しいということが読み取れる。

3) 全体のまとめ

高齢者虐待防止法が施行されてから、間もなく6年が経過するが、市町村の体制整備や専門的人材養成の格差も指摘されてきた。アンケート結果からも、事例を積み上げてきた都道府県や市町村がある一方で、担当者の異動により積み上げが困難であった都道府県や市町村の格差が生じていると読み取れ、積み上げが困難なところでは担当職員が苦悩している状況が見出されている。

政令市では、現場との距離が近いこと事例を積み上げている状況が見られ、研修では積極的な情報交換が実施されていた一方で、異動による積み上げの白紙化についても触れられており、新任の職員への対応を含めた継続研修を定例化する意義があると考えられる。さらに現場の責任者である課長職への継続的な研修の必要性があり、虐待対応への影響が担当者以上に大きいため、管理職に対する継続研修への取組みや枠組みづくりが不可欠といえる。

都道府県では、高齢者虐待防止に関する委員会の設置や委員会に防止センター機能を付加し、事例集の作成やシンポジウムの開催等を通じ、高齢者虐待対応の実際について市町村へ情報提供しているところがみられる。さらに、委員会機能に養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応や障害者虐待への対応を視野に入れ、取組みを開始している状況が見られるところもある。人材養成への取組みに関しても、都道府県社会福祉士会が実施する標準研修の活用(67ページ参照)や、高齢者虐待防止に関する委員会での機能を担っている都道府県が多くなっている。

アンケートの結果からは、都道府県・政令市のほぼすべてが、継続的な研修開催を希望しており、継続的な取組みを検討していく必要がある。そのため、開催時期を人事異動に合わせて行うことや研修プログラムの時間を延長することなど、次年度以降も継続的に本研修が実施できる体制を本会及び都道府県との協働で国に求めていく必要がある。都道府県・政令市が実施する市町村への体制整備に関する取組みには、当然予算措置が絡むこととなるため、次年度の予算編成を経て上半期で開催するのが効果的である。

最後に、それぞれのアンケートに記述された内容から、以下の点を都道府県における課題として8項目に整理した。

1. 都道府県担当が高齢者虐待対応等の十分な知識と経験を積めずに対応していることから、都道府県担当が都道府県や市町村の責務について学ぶ機会を設けていく必要があること
2. 都道府県、政令市間の情報交換等の機会がないことから、先駆的な取り組みや地域を越えた広がりを持つよう情報交換を図る必要があること
3. 都道府県で行っている調査は、厚生労働省調査にとどまり、市町村の体制整備や虐待対応の実状等の実態把握が不十分であることから、市町村の実態把握を行う必要があること
4. 人事異動などに伴う職員の入れ替えや職員の虐待対応力の向上に向けて、本会が実施する標準研修等による市町村及び地域包括支援センター職員の虐待対応の標準化を図る必要があること
5. 都道府県及び市町村の管理職の理解を得るために研修や会議等を開催し、実務上の理解を得ていく必要があること
6. 専門職チームの活用により、専門職から助言が得られるような体制を整備する必要があること
7. 都道府県の役割について、都道府県の策定する計画に盛り込み、専門職チームの活用や研修の実施に向けた予算化を図る必要があること
8. 市町村単独で実施することが困難な居室の確保や広域的なネットワークづくり（警察や医師会など）を図る必要があること

4. 5年間の研究経過

本会は高齢者虐待防止法施行後、高齢者虐待対応ソーシャルワークモデルの構築及び職員研修を通じて、全国の地域包括支援センターに配置されている社会福祉士等の実践現場における虐待対応の専門性の強化を目指すことを決め、厚生労働省の老人保健事業推進費等補助金事業を中心に、平成19年度から平成23年度まで以下の研究及び実践を展開してきた。

【研究事業の展開】

平成19年度	虐待対応の基本的視点、方法を明確にするため高齢者虐待対応ソーシャルワークモデルに関する研究を実施（厚生労働省老人保健事業推進費等補助金）
平成20年度	研修テキスト及び組織的かつ根拠のある虐待対応を可能とするための高齢者虐待対応帳票を開発（厚生労働省老人保健事業推進費等補助金）
平成21年度	高齢者虐待対応現任者のための研修テキストとして「高齢者虐待対応ソーシャルワークモデルに基づく実践ガイド」を発刊
平成22年度～	都道府県社会福祉士会を実施主体に統一プログラムによる標準研修を全国的に実施
平成22年度	「市町村・地域包括支援センター・都道府県のための養護者による高齢者虐待対応の手引き」の策定及び配布（厚生労働省老人保健事業推進費等補助金）
平成23年度	都道府県・政令市の高齢者虐待対応担当課長及び担当職者向け養護者による高齢者虐待対応に関する研修（厚生労働省老人保健事業推進費等補助金）

(1) 高齢者虐待対応帳票の作成

相談通報受理から虐待への対応、終結に至る各段階で実施すべき事項を確認できるよう枠組みを作り、誰でも同じ状況で同じ対応ができることを目的に開発した。

帳票は、コアメンバー会議・虐待対応ケース会議・評価会議の仕組みを基にして、それに応じて帳票を以下の7票で構成している。

高齢者虐待対応帳票

相談・通報・届出受付票（総合相談）
高齢者虐待情報共有・協議票
事実確認票ーチェックシートー
高齢者虐待対応会議記録・計画書～コアメンバー会議用
アセスメント要約票
高齢者虐待対応会議記録・計画書
高齢者虐待対応評価会議記録票

虐待対応の体制を整備する上で、帳票を使用することによる効果として次の点が指摘できる。

1) 虐待対応システムを確立するためのツールとして機能する

初動期段階における事実確認において、情報収集の見落としを防ぐことが出来る、対応計画書における役割分担や実施期日が明確になり、地域包括支援センターが動きやすくなった、対応関係者が多い場合でも情報の共有が出来、意思疎通がしやすくなったなどの効果が報告されている。

2) 虐待対応の実践を見直すきっかけとなる気づきが得られる

経験的な対応から組織的かつ根拠ある判断による対応に変化し、記録化が可能となった。

(2) 標準研修統一プログラムの開発と研修の実施

虐待対応は、標準化すべきであり、一定の知識や技術が必要となる。情報の共有化を図るために帳票を活用した標準的な対応研修が必要と考え、「標準研修実施ガイドライン」「標準研修統一プログラム」を開発した。

<標準研修統一プログラム>

1 目 目	科目1 高齢者虐待防止法と市町村の責務	講義 (90分)	・高齢者虐待防止法の内容と法に定められている市町村の責務を理解する。
	科目2 高齢者虐待対応と権利擁護	講義 (90分)	・虐待対応における権利擁護の視点を理解する。 ・虐待対応の基本的な流れを理解する。
	科目3 初動期段階	講義 (60分)	・通報受理、事実確認や緊急性の判断等初動期の対応のポイントを理解する。
演習 (120分)		・「相談・通報・届出受付票（総合相談）」「高齢者虐待情報共有・協議票」「事実確認票」「高齢者虐待対応会議記録・計画書～コアメンバー会議用」「アセスメント要約票」を体感する。	
2 目 目	科目4 対応段階	講義 (60分)	・虐待の背景・要因をアセスメントし、虐待対応計画を策定するポイントを理解する。
		演習 (120分)	・「アセスメント要約票」「高齢者虐待対応会議記録・計画書」を体感する。
	科目5 評価と終結	講義 (60分)	・対応計画の評価と虐待対応機関としての支援の終結について理解する。
		演習 (90分)	・「高齢者虐待対応評価会議記録票」を体感する。
3 目 目	科目6 総合演習 (初動期段階、 対応段階)	演習 (180分)	・虐待対応の初動期段階の一連の流れを、具体的事例の演習を通じて理解する。
		演習 (180分)	

標準研修は、平成 22 年度から、都道府県社会福祉士会を実施主体にして、都道府県との共催や事業受託などにより実施した。平成 22 年度の受講者数は、41 の都道府県で 2,093 名、平成 23 年度の募集定員は、38 の都道府県で約 2,300 名である。

標準研修の開催にあたっては、都道府県事業の受託や共催などの協力を得て実施しているところも多い。

標準研修の実施状況

		平成 22 年度	平成 23 年度	
①実施数		41	38	
②主催	都道府県主催	5 (12. 2%)	5 (13.2%)	
	都道府県社会福祉士会主催	36 (87. 8%)	33 (86.8%)	
	うち、都道府 県の協力	受託	11	7
		共催	10	6
		後援	8	9
うち、都道府県・市町村 以外の他団体の協力（共 催、後援）	9	7		
③受講者数 (平成 23 年度は募集定員)		2,093 名	約 2,300 名	

標準研修の受講者内訳 (※)

	平成 22 年度	平成 23 年度
市町村	19.3%	22.2%
地域包括支援センター	73.7%	65.7%
他の虐待対応協力機関	7.0%	12.1%
計	100%	100%

※「標準研修の受講者内訳」は、都道府県社会福祉士会から提出のあった実施報告書に基づき作表（平成 22 年度：20、平成 23 年度：18）。

(3) 手引きの策定と普及

本会は、市町村における虐待対応と体制整備を促進するため、帳票を活用し、高齢者虐待対応ソーシャルワークモデルをベースに厚生労働省マニュアルを補完する資料として、本会と日本弁護士連合会の共同作業により市町村・地域包括支援センター・都道府県向けに本手引きを策定した。

1) 本手引きで取り上げている内容

本手引きは、養護者による高齢者虐待に関して、相談・通報・届出を受け付けた後の対応に焦点を当てている。

また、第三者による財産上の不当取引による被害への対応についても取り上げている。さらに、老人福祉法や介護保険法に規定されていない施設における虐待については、養護者による虐待として対応する必要があることとしている。

2) 本手引きの特徴

本手引きは、市町村における適切な虐待対応と体制整備を一層促進させるための参考図書として活用いただくことを目的として策定したものであるが、その特徴は以下のとおりである。

- ・ 高齢者虐待対応の各段階の明確化
- ・ 組織的決定と評価の明確化
- ・ 法的根拠の明確化
- ・ 市町村の高齢者虐待対応担当部署と地域包括支援センターの役割分担の明確化
- ・ 高齢者虐待対応体制を整備するツールとしての帳票の例示
- ・ 実践上のヒントとして事例の提示

本手引きは、研究事業の成果物として、都道府県・市町村及び全国の地域包括支援センターに配布された。

また、本手引きは、厚生労働省の「認知症施策全国担当者会議」(平成23年3月15日)で参考図書として配付され、本会や都道府県社会福祉士会及び日本弁護士連合会の虐待対応に関する各種の研修のテキスト等として活用されている。

5. 現状の課題と今後に向けて取り組むべきこと

(1) 都道府県職員への継続的な研修の必要性

各市町村において虐待対応が標準的に行える体制を整備していくためには、都道府県職員が必要な知識や虐待対応の認識をもって助言や指導に当たることが重要であり、今後も都道府県職員向け研修を継続的に実施していく必要がある。

養護者による高齢者虐待対応は第一義的には市町村が担うが、都道府県は、市町村が行う措置の実施に関し、市町村相互間の連絡調整や市町村に対する情報の提供など必要な援助を行う役割が期待されている。

しかし、今回の都道府県職員向け研修に参加した多くの職員は、市町村を支援する立場でありながら、虐待対応への知識が十分に習得できていないことへの不安をはじめ都道府県としての取組みが十分でなかったと感じている。都道府県職員を対象とした全国規模の虐待対応に向けた研修会は、法施行後、今回が初めてであり、今後、就任後の早い段階で受講することで市町村支援に結び付けやすいといった感想を多く受けている。

研修内容としては、都道府県として、高齢者虐待防止法に規定される専門的人材の確保及び育成のための研修等の実施や市町村の体制整備及び市町村に対する援助に求められる知識の習得、先駆的な取組みを行っている地域の情報やノウハウの意見交換等が考えられる。

(2) 手引き・標準研修の活用

都道府県が実施する市町村職員及び地域包括支援センター職員への継続的な研修を連携して実施していくことが大切といえる。

同時に、一定のスキームを示した手引きの活用も重要といえる。本会が作成した本手引きは、厚生労働省マニュアルを補完する参考図書として策定したものである。

手引きでは、虐待対応の相談受理から、事実確認、コアメンバー会議及び評価・対応会議の開催、支援計画の作成、終結といった支援者側の一連の流れを示している。

虐待対応は、担当者の経験の有無や市町村によって対応が変わるものではない。一連の流れに沿い、段階ごとに情報を共有化するために、帳票を活用することで、どこの市町村においても適切な対応が行えるように開発してきた。

本会は、3日間延べ18時間の標準研修プログラムを開発し、平成22年度より、都道府県社会福祉士会を実施主体に実施し、2年間で4,000名を超える市町村の虐待対応担当者、地域包括支援センター職員が受講している。

標準研修の開催においては、都道府県からの委託事業や協力を受けて実施している都道府県社会福祉士会も多い(67ページ参照)。

(3) 専門職チームの活用

本会が弁護士会と連携して設置している高齢者虐待対応専門職チームについては、国の補助事業等を活用し、市町村が積極的に利用できるよう、都道府県事業としても取組めるような位置付けが必要である。

虐待対応においては、市町村ごとにコアメンバー会議や個別ケース会議が開催されているが、情報の整理や援助の方向性等適切な支援に向けた検討が十分になされていない地域もある。現在、37の都道府県に専門職チームが設置され（本会調べ平成23年12月現在）、専門的助言を行うことで適切な支援に結び付けている。このほか、10の都道府県でも設置を検討している。

本研修においても、その重要性は認識されており活用を広げていくべきとの意見を受けている。

(4) 厚生労働省調査についての改訂

第26条により、国は、高齢者虐待への適切な対応方法や防止に向けた取組み等に関し、調査研究すると規定されている。現在、都道府県を通じて、各市町村に向けて実施している高齢者虐待の実態を把握する意味はその一環であり、重要なものと認識する。

本研修を通し、改めて厚生労働省調査を見直すなか、いくつか改善したほうがよい点が判明した。市町村における適切な虐待対応を行うための振り返りにもなるよう見直しを行うことが必要と考える。

現状の調査報告の中での問題点としては、以下のようなことがあげられる。

- ①対応段階以降の調査項目においては、調査基点が発生時なのか現状での報告なのか判然としていない点が見受けられる。
- ②モニタリングや対応以降、終結に至るまでの項目が把握されていない。
- ③調査報告が各市町村にとって事務的な報告となっており、自己評価や改善に結びついていない。

1) 調査項目に関すること

①「相談・通報者（表18）」について

【提案内容】

- ・「介護支援専門員・介護保険事業所職員」はまとめているが、介護支援専門員と介護保険事業所職員では、業務が異なるため、実態を把握しにくいと考えられる。両者を分けて調査する必要がある。
- ・相談通報者は事例ごとにクロス集計ができるように調査項目を見直しすることで市町村・都道府県が虐待の実態を把握することにつながる。

②「事実確認の状況（表 19）」について

【提案内容】

- ・事実確認は立入調査を実施したかどうかの問いでなく、確認方法や立入調査への実施理由を問うことが実態把握のために必要であると考えられる。
- ・現調査の項目にある「関係者からの情報収集のみで調査を行った事例」は項目名を「関係者からしか情報収集できなかった事例」などネガティブな表現にすることで、虐待対応実践を振り返り、適切な虐待対応の見直しに繋げることができると考えられる。

例えば、事実確認の実施の調査項目を①高齢者への訪問調査（デイサービス等での面接も含む）、②立入調査による訪問調査、③関係者からしか情報収集できなかったとする。

③「コアメンバー会議」について【追加提案】

【提案内容】

- ・現在の調査項目の中に、虐待の有無の判断や緊急対応を組織的に判断する重要なコアメンバー会議開催に関する項目がないため。コアメンバー会議の開催とその内容について問う調査項目を追加する。

例えば、

i. コアメンバー会議の開催について

コアメンバー会議を開催した事例
管理職が出席した事例
管理職が出席していない事例 ⇒その理由

ii. 相談・通報受理後からの開催時間、日数

相談・通報受理後から 48 時間以内実施した事例
相談・通報受理後から 3 日から 7 日以内実施した事例 ⇒その理由
相談・通報受理後から 8 日を越えて実施した事例 ⇒開催までの日数とその理由

④「事実確認調査の結果（表 20）」について

【提案内容】

- ・緊急的な判断を行う初回のコアメンバー会議では、虐待の有無が明確に判断されない場合があるため、調査の基点を2回にし、1回目を「初回コアメンバー会議時点」2回目を「最終段階若しくは年度末時点」とする。

⑤「虐待の種別・類型（表 21）」について

【提案内容】

- ・虐待の種別・類型には現在の類型では当てはならないものがあると考えられるため、調査項目に「その他」を追加する。
- ・可能であれば、3年に一度くらいの割合で、虐待がどのような状態像であったかの調査を加える。

⑥「被虐待高齢者の状況（表 22～29）」について

【提案内容】

- ・表29の「虐待者の被虐待高齢者との続柄」にある「孫」について、①「養護者である孫」と、②「養護している家族の子である孫」があるため、ここで調査するのは①「養護者である孫」である旨、記入上の間違いがないよう解説書に説明を加える。
- ・虐待対応への取組み内容を深めていくためにも各表の「その他」の内容を公表する。

⑦「虐待への対応策・分離の有無（表 30）」について

【提案内容】

- ・虐待対応は分離の有無だけではないため、表記を虐待対応に変更する。
- ・「保護として（中略）分離を行った」という項目があるが「保護」をしたのかを把握することが大切であるため「保護」に訂正したほうがよい。
- ・調査の基点が明確でないため、通報受理後1か月以内とかコアメンバー会議以降2週間以内、通報受理年度内とする等調査基点を明確にしていく。
- ・分離以降の本人、養護者の状況、要因の解消の確認が必要なため、分離を行ったケースは年度末の時点か、翌年度の調査時にどうなったかの調査を加える。

⑧「虐待への対応策・分離を行った事例の対応（表 31）」について

【提案する内容】

- ・「緊急一時保護」の項目は他の項目と重複すること、医療機関入院や介護保険サービス利用を含めて解釈をする可能性もあり、不要である。
- ・現場では、ショートステイ時に面会制限をかけたり、手続きを本人や親族契約としている状況が散見されるため、解説文に緊急一時保護の内容や根拠を明確にする。
- ・「やむを得ない事由による措置」では面会制限を行った事例件数でなく、措置事例ごとに面会制限の実施の有無を調査することで正確さを高める必要がある。
- ・調査の基点（通報受理後1か月以内とかコアメンバー会議以降2週間以内等）を明示する必要がある。

⑨「虐待への対応策・分離していない事例の対応（表 32）」について

【提案内容】

- ・虐待対応の実際の状況に合わせて項目の整理が必要。
- ・「見守り」は、あいまいな対応状態であるため、虐待認定を行っている事案の対応ではないため削除すべき。

- ・高齢者のための養護者支援については、終結時点の状況を把握していないと全体像が見えないので、別途、調査項目を新設する必要がある。
- ・判断理由にある％は調査結果を蓄積して尺度を作るのにそれほどの意味があるといいたいと判断する。

⑩「虐待等による死亡事例」について

【提案内容】

- ・多くの地域課題が含まれた事例であり、市町村がそのような関係者を含め検証会議を開催したか、都道府県が検証会議を支援あるいは共同開催をしたかという項目を追加する。

2) 調査項目「3. 市町村における高齢者虐待防止対応のための体制整備等について」に対する提案

【提案内容】

- ・市町村の体制整備と都道府県における支援内容を分けて結果を出す。
- ・表33を市町村の体制整備の項目とし、表34（新設）を都道府県の体制整備の項目とする。
- ・会議については、個別事例の会議と施策を考えるための体制整備の会議を分けて調査する。

参考資料

- 調査票1 都道府県・市区町村における養介護施設従事者等による高齢者虐待対応マニュアル等の策定状況に関する調査
 - 調査票2 養介護施設従事者による高齢者虐待対応に関する都道府県の役割についてのアンケート調査
 - 調査票3 「都道府県・政令市の高齢者虐待対応担当課長及び担当職員向け養護者による高齢者虐待対応に関する研修」受講者アンケート
 - 調査票4 「都道府県・政令市の高齢者虐待対応担当課長及び担当職員向け養護者による高齢者虐待対応に関する研修」後の取組状況にかかるアンケート
- 「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」の改正及び運用改善に関する意見

**養介護施設従事者による高齢者虐待対応に関する都道府県の役割についての
アンケート調査票**

回答者	都道府県
	担当部署：

高齢者虐待防止法は、国・地方公共団体の責務として、①体制の整備、②専門的人材の確保、③広報・啓発の責務を定めています（3条）。また、養介護施設従事者による虐待対応については都道府県も対応の当事者であり、市町村からの報告受理（22条）、権限行使（24条）、公表（25条）等が規定されています。

（1）市町村の体制整備支援について

「手引き」では、都道府県の市町村に対する体制整備支援について、は下記の項目で記載する予定です。

①体制整備等

- ・市町村に対する各段階での専門的な相談支援
- ・ネットワーク構築等による関係機関からの情報収集（国保連合会、運営適正化委員会、法務局、等における高齢者虐待の通報、虐待が疑われる相談や苦情等の集約）
- ・居室（シェルター）の確保支援
- ・複数の保険者が関係する場合の広域調整

②人材育成

- ・人材の育成支援（事業所や市町村に対する研修等）
- ・事例検証

質問1：上記項目で特に強調すべきことや追加すべきと思われる項目があればお書き下さい。

質問2：都道府県の市町村に対する体制整備支援についてお考えがあれば記入下さい。

2. 都道府県の行う虐待対応について

「手引き」では、都道府県の行う虐待対応については下記の項目で記載する予定です。

①通報受理～初期判断

- ・ 庁内関連部署や関係機関からの情報集約、市町村への連絡・通報
- ・ 当該施設・事業所に関する過去の指導監査結果、苦情等関連情報を市町村へ提供
- ・ 国保連合会、運営適正化委員会など関係機関への苦情等の照会
- ・ 通報等内容を踏まえた初期判断への積極的な関与（市町村が適切に動くため）

②調査準備～実施

- ・ 通報等内容を踏まえ、立入検査等（監査）を適用する場合は市町村と共同で調査を実施
- ・ 調査結果に関する市町村との情報共有

※ 市町村が立入検査権限を有さない有料老人ホーム（未届を含む）や養護老人ホームに関しては、都道府県が主体的に調査を実施することが望ましい。

※ また、市町村単独では調査が困難と思われる場合は、都道府県が共同で調査を実施するなど積極的な支援が望まれる

③虐待の有無判断、施設等への指導

- ・ 市町村が虐待有無の判断が困難な場合のアドバイス
- ・ （必要に応じて）高齢者の保護、施設等への改善指導などを市町村と役割分担
- ・ 施設等への指導内容の検討、共有化
- ・ 改善勧告、改善命令、指定取消などの適切な権限行使
- ・ 虐待認定の場合、市町村からの報告受理

④モニタリング・評価

- ・ 市町村と連携した適切なモニタリング方法・実施時期等の検討
- ・ 評価結果の共有、指導事項の検討

⑤公表

質問1：上記項目で特に強調すべきことや追加すべきと思われる項目があればお書き下さい。

質問2：都道府県の行う養介護施設従事者による虐待対応についてお考えがあれば記入下さい。

3, その他、都道府県の役割や市町村との連携についてお気づきの点があれば記入下さい。

--

質問は以上です。ご協力ありがとうございました。

都道府県・政令市の高齢者虐待対応担当課長及び担当職員向け 養護者による高齢者虐待対応に関する研修 受講者アンケート

(1) あなた自身について

質問項目	回 答
①都道府県名・政令市名	
②養護者による高齢者虐待対応担当 となってからの年数	() 年 () ヶ月

評価 (4 : そう感じる (大変良い) 3 : どちらかと言えば感じる (良い)
2 : どちらかと言えば感じない (悪い) 1 : そう感じない (大変悪い))

(2) 研修全体について

①研修全体を通じて、各都道府県・政令市の役割について理解が深まりましたか。	4 3 2 1
②研修を受講して、市町村に対する都道府県・政令市の体制整備や支援に活用できる学びがありましたか。	4 3 2 1
③自由記述 (今回の研修はどのような場面で活かせると思いますか。都道府県・政令市の役割について、新しく習得した内容がありましたらお書きください。また、不十分な点、その他、意見があればご記入下さい。)	

(3) 各講義について

各講義に関する感想、ご意見をご記入下さい (自由記述)。

〔厚労省〕 高齢者虐待 の現状と対 応について	
〔講義1〕 研修の目的 とねらい	
〔講義2〕 標準研修プ ログラムと帳 票	
〔講義3〕 高齢者虐待 対応と権利 擁護	

(裏面もあります)

〔講義4〕 高齢者虐待 防止法の解 説			
〔講義5〕 法施行5年目 における現 場での課題			
〔グルー プワ ーク・実 践 報 告〕	①グループワークを通じて、市町村の体制整備に関して、貴都道府県・政令市において活用できる内容がありましたか。	4 3 2 1	
	②市町村の体制整備に関して、貴都道府県・政令市において活用できると思われた内容をご記入ください。また、課題がありましたらご記入ください（自由記述）。		
	③グループワークを通じて、専門的人材養成に関して、貴都道府県・政令市において活用できる内容がありましたか。	4 3 2 1	
	④専門的人材養成に関して、貴都道府県・政令市において活用できると思われた内容をご記入ください。また、課題がありましたらご記入ください（自由記述）。		
	⑤実践報告の内容は、貴都道府県・政令市において活用できる内容でしたか。	4 3 2 1	
	⑥この講義に関する感想、ご意見をご記入下さい（自由記述）。		

●手引き及び帳票について

手引き及び帳票について、感想をお聞かせください。また、ご意見がありましたらご記入下さい。
--

アンケートにご協力いただきありがとうございました。

**「都道府県・政令市の高齢者虐待対応担当課長及び担当者向け
養護者による高齢者虐待対応に関する研修」後の取組状況にかかるアンケート（回答）**

（貴都道府県名をご記入ください）

都道府県名	担当者氏名：（ ） 連絡先： — — 都・道・府・県
--------------	--

※自由記述部分については、電子ファイルでご回答いただく際は、
任意に枠を拡大してご回答ください。

1. 標記研修を受講後、養護者による高齢者虐待対応に関して、貴都道府県が市町村を支援するために取り組まれた事項についてお尋ねします。

【設問1】 市町村を支援するため、ニーズ調査や帳票使用状況の照会など市町村の実態把握や、専門的人材養成のための研修の開催などの実施状況について【複数回答可】	
回答欄	<input type="checkbox"/> 研修以前から実施している ⇒ 研修以前から実施している内容をご記入ください（自由記述） <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; border-bottom: 1px solid black; height: 40px; margin: 5px 0;"></div> <input type="checkbox"/> 研修後、新たに実施した ⇒ 研修後、新たに実施した内容をご記入ください（自由記述） <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; border-bottom: 1px solid black; height: 40px; margin: 5px 0;"></div> <input type="checkbox"/> 新たな取り組みは実施していない
【設問2】 体制整備等に関する検討のため、標記研修の内容を上司に報告したり、担当課内で市町村の支援に向けた検討などの実施状況について	
回答欄	<input type="checkbox"/> 実施した <input type="checkbox"/> 今年度中に実施する予定である <input type="checkbox"/> 実施する予定はない
【設問3】 都道府県として、市町村の担当課長や担当者を対象とした会議等で、養護者による虐待対応に関する説明状況について【複数回答可】	
回答欄	<input type="checkbox"/> 研修以前から実施している <input type="checkbox"/> 研修後、新たに実施した <input type="checkbox"/> 今年度中に実施する予定である ⇒ 実施時期： 平成 24 年____月頃 <input type="checkbox"/> 実施する予定はない
【設問4】 研修受講後、高齢者虐待対応に向けた、他の都道府県の担当者との連絡や情報交換等の実施状況について	
回答欄	<input type="checkbox"/> 研修以前から実施している <input type="checkbox"/> 研修後、新たに実施した <input type="checkbox"/> 今後、実施する予定である ⇒ 実施時期： 平成 24 年____月頃 <input type="checkbox"/> 実施していない

【設問5】 広域的なシェルター確保のための検討や調整等の実施状況について	
回答欄	<input type="checkbox"/> 研修以前からシェルターの確保をおこなっている <input type="checkbox"/> 研修以前から、市町村が確保しやすいよう、施設側に協力要請をしている <input type="checkbox"/> 研修後、新たに広域的なシェルターの確保をおこなった <input type="checkbox"/> 研修後、市町村が確保しやすいよう、施設側に協力要請をした <input type="checkbox"/> 今後、広域的なシェルターの確保をおこなう予定がある <input type="checkbox"/> 都道府県として広域的なシェルターの確保や調整を当面おこなう予定はない
【設問6】 高齢者虐待対応の体制整備に関連し、弁護士会及び社会福祉士会との連携のための協議等の実施状況について	
回答欄	<input type="checkbox"/> 研修以前から実施している <input type="checkbox"/> 研修後、新たに実施した <input type="checkbox"/> 今年度中に実施する予定である <input type="checkbox"/> 実施していない
【設問7】 上記2に関連して、在宅高齢者虐待対応専門職チーム（以下、「専門職チーム」という。）の活用について	
回答欄	<input type="checkbox"/> 都道府県として、すでに連携（活用）している <input type="checkbox"/> 今後、連携（活用）する予定である ⇒ 実施時期：平成24年__月頃 <input type="checkbox"/> 都道府県としては連携の予定はない <input type="checkbox"/> 市町村に周知する予定である
【設問8】 現在、専門職チームは在宅高齢者の虐待対応を対象にしていますが、貴都道府県の状況等を勘案して専門職チームの活動範囲について	
回答欄	<input type="checkbox"/> 施設内高齢者虐待対応への専門的アドバイスを含めた活用を検討したい <input type="checkbox"/> 障害者虐待対応への専門的アドバイスを含めた活用を検討したい <input type="checkbox"/> その他（自由記述）
【設問9】 都道府県として虐待対応委員会（例えば、医師会、弁護士会等の専門職団体を含めた委員会、若しくは代表市町村による都道府県設置の委員会等）の設置状況について	
回答欄	<input type="checkbox"/> 研修前より設置している ※委員としてどのような関係者が入っているかご記入ください <input type="checkbox"/> 研修終了後設置を検討している <input type="checkbox"/> 今後も設置の予定はない

2. 貴都道府県における、養護者による高齢者虐待対応に関する、来年度の予算要求についてお尋ねします。

<p>【設問1】 貴都道府県は、来年度、養護者による高齢者虐待対応に関して予算要求をしていますか。また、来年度事業に予算要求をしていない場合は、差し支えない範囲でその理由をお聞かせください。</p>	
<p>回答欄</p>	<p> <input type="checkbox"/> 来年度の予算要求をしている <input type="checkbox"/> 来年度の予算要求をしていない ⇒ その理由をご記入ください（自由記述） </p> <div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div>
<p>【設問2】 【設問1】で「予算要求をしている」と回答した場合、どのような事業をおこなっていますか。その内容をご回答ください。</p>	
<p>回答欄</p>	<p> <input type="checkbox"/> 事例検証に関する事業 ⇒ 事業の概要 </p> <div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div> <p> <input type="checkbox"/> シェルター確保に関する事業 ⇒ 事業の概要 </p> <div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div> <p> <input type="checkbox"/> 専門的人材養成に関する事業 ⇒ 事業の概要 </p> <div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div> <p> <input type="checkbox"/> その他の市町村支援としての事業 ⇒ 事業の概要 </p> <div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div>

「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」の改正及び運用改善に関する意見

2010年10月16日

日本社会福祉士会

【意見及びその理由】

<総則関係>

(1) 定義

1. 「高齢者」の範囲（2条1項）

- 65歳未満の者への虐待対応も必要になる場合があることから、高齢者の範囲を見直し、65歳未満の者についても法の対象とすることを明確にする。

○現行法は、法の対象となる「高齢者」を「65歳以上の者」と規定しているが、65歳未満の者への虐待対応には現場において行政権限を行使する際に混乱がみられ、何らかの法的根拠が必要である。

○老人福祉法では65歳未満でも「特に必要がある場合は」措置の対象となり得るとされているほか、介護保険法では40歳以上の第2号被保険者も対象としており、行政機関や地域包括支援センター等が虐待対応にあたるためには、老人福祉法及び介護保険法との整合性が必要である。

○なお、65歳の未満の者への対応に当たっては、DV防止法や検討されている障害者虐待防止法と対象者が重複することもあるので、運用指針等で考え方を整理することも必要である。

2. 「養護者」の範囲（2条2項）

- 養護者の範囲を見直し、「特に必要がある場合は、現に養護している養護者以外の同居の親族、別居の親族やそれと同等の関係にある者を含むものとする」ことを明記する。

○現行法は、養護者の範囲を「現に養護している者」としているが、家族関係の多様性を反映し虐待者もさまざまであり、同居の孫や別居の親族、知人等による虐待もあることから、それらの者からの虐待に対応するため養護者の範囲の見直しが必要である。

○「養護者」という文言から、養護されていない自立の高齢者は法の対象者でないと考えている自治体もあるので養護者の意味を明確にすることも必要である。

3. 「養介護施設従事者等」の範囲（2条5項）

- ⇒「養介護施設従事者等による虐待」の範囲に、無認可施設や無届けの施設を含める。

○現行法では無認可施設については、「養護者による虐待」として対応するなどの工夫がされている面もあるが、市町村による対応は大きく異なっており、混乱もみられる。

○施設管理者の管理下にある無届け施設等について「養護者虐待」として扱うのには無理があり、事実確認や立ち入り調査、保護分離に関しては何らかの強制力がないと介入が難しく、法的な規定が必要である。

○今後施設形態はますます複雑化することが予想され、集団ケアの場を全て含むことで、施設の種別で虐待対応の法的解釈を調整する必要がなくなるようにすべきである。

↓「養介護施設従事者等による虐待」の範囲に、医療機関（病院・診療所）を含める。

- 医療機関での虐待の対象は、身体拘束だけでは語れない現状がある。また、制度としての苦情対応も介護保険ほど明確でなく、患者や家族は入院して治療を受けている立場から権利侵害を容認せざるを得なくなりがちである。
- 法改正では、医療機関も養介護施設に含める（第2条第5項・第24条）、あるいは「医療機関における高齢者虐待」の新設（第2条第6項？）および「通報等を受けた場合の措置」に医療機関を含める（第24条第2項？）など、条文として位置づける必要がある。

4. 虐待の定義の拡大（2条5項）

↳養介護施設従事者による「身体的虐待」の範囲に、「身体的拘束」を含める。

- 国マニュアルでは不当な身体拘束は虐待にあたるとしているが、現場においては何が虐待にあたるかの解釈が混乱しており、施設従事者等に対して「不当な身体拘束は虐待に当たる」という意識を高めるためにも法で規定する必要がある。
- 身体的虐待の定義の中に、「不当な身体拘束」を含め、運用指針等で緊急やむを得ない場合等の3要件に言及するなどの方法が考えられる。その場合に、「緊急やむを得ない場合の身体拘束」を判断する委員会設置を義務づける必要もある。

↓セルフネグレクトについて、必要な場合に「虐待に準じた対応」が可能となるよう条文を新設する。

- 支援が必要なセルフネグレクトとあえて自分の意思で福祉サービス等を利用していない（セルフネグレクトにはあたらない）人を区別した上で、前者については「虐待に準じた対応」が可能となるよう条文を新設する。
- また、現場での対応に困難が予想されるので、対応マニュアルや対応モデルの提示が必要である。その際、具体的対応にあたっては「自己決定の尊重」と「介入支援」の関係について、本人の身体・生命の保護を第一としつつ対応することを示すことが重要となる。

（2）啓発活動の強化（5条）

●啓発活動について、「行うようにする」を「行わなければならない」とする。

- 被虐待高齢者等に対する偏見や無関心層も多いのが実情である。また、自治体は、義務化されて動くことも多い現状がある。

<「養護者による虐待」関係>

(1) 通報

1. 養護者による虐待の通報義務の要件の拡大（7条）

- 現行法の通報義務、努力義務の区分を通報義務に一本化し、「虐待を受けていると疑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しなければならない。」と改める。

- 現行法では、通報者が、「重大な危険」を判断することになり、ためらいや遅れの可能性が出てしまう。「重大な危険」は、通報を受けた側が判断するようにすべきである。
- 「虐待を受けたと思われる」より「疑われる」など表現に工夫も必要である。

(2) 立入調査

1. 市町村長による立入調査の要件の緩和（11条1項）

- 立入調査の要件から、「重大な」を削除し、「高齢者の生命身体に危険が生じているおそれがあるとき」に緩和する。

- 「重大な危険性」の判断が、立ち入り調査の中心をなす行政職員の消極的・慎重な判断により相当な時間を費やす場合や実施の見送り等の偏りがでやすいため、立ち入り調査の実効性を妨げている。
- 現行の「重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」では、高齢者虐待の事実が確認されていなければ立入調査が難しい。事実確認の面接調査が全くできない時にも立入調査ができるようにする必要がある。

2. 立入調査を拒否された場合の対応

- 養護者が立入調査を拒否した場合に、高齢者の安全確認を行うための追加規定を設ける。

- 立入調査の実効性を確保する上で、養護者が拒否した場合の次の対応が可能となるよう規定すべきである。
- 被虐待高齢者の多くは要介護の認知症であり、そのため「大人対大人」の関係と言っても対等ではありえず、また自ら救助を求めたり、逃げたりすることが困難であるので、立入調査を拒否された場合については、児童虐待対応の教訓を活かした枠組みを用意すべきである。

3. 罰金（31条）

- 立入拒否の場合の罰金を30万円から、50万円に改める。

- 児童虐待防止法との整合性が必要である。

(3) 市町村の責務

1. 支援計画の策定（新設）

- 通報受理後の事実確認と緊急性の判断に基づき、虐待を解消するための高齢者保護及び養護者支援についての支援計画を市町村の責任において策定し、評価することを義務づける規定を新たに設ける。

○高齢者虐待対応は市町村の責任の下での関係機関のチームで対応することになるが、その際高齢者保護、養護者支援のそれぞれの課題と役割分担を明確にすることが必要であり、支援計画の策定と評価を市町村の義務として位置づけることが必要である。

○本会の2009年のヒアリング調査では、市町村の虐待対応システムの整備は初動期対応においては比較的進んでいるものの、支援計画の策定や評価・終結段階のシステム整備が総じて遅れているのが現状であった。

○最近大阪府下で虐待死亡ケースが発生している。こうしたケースについて、虐待有無や緊急性の判断、支援方針が適切であったかを検証したり、説明責任を果たしたりするためにも、その根拠となった情報とともに支援計画が明示されている必要がある。

○なお、介護プランと支援計画の違いを理解・周知する必要がある。ケアプランは高齢者からの依頼、契約により成立するものであり、虐待対応は契約を前提に対応するのではなく、法的責任に基づく介入支援であり、その支援計画は契約の有無とは関係なく作成されるものである。

(3) 面会制限

1. 面会制限の強化（13条）

- ⇒ 任意入所・入院の場合も面会制限をすることができることを新たに規定する。
- ↑ 養護者による面会制限のほか、養護者と同等の者の面会を制限できることを新たに規定する。
- ⇕ 必要な場合に養護者からの通信の制限ができることを新たに規定する。

○面会制限は、虐待から本人の保護を図ることを最優先し、本人の安心・安全な環境を確保するため必要な場合になされるものであるが、制限の内容、対象者はコアメンバー会議や個別支援会議等関係者間で支援方針とあわせて決める必要がある。

○その際に、措置入所以外の任意入所、入院の場合も面会制限が可能なように改正すべきである。また、養護者以外の者への制限も可能となるよう規定すべきである。

○また、現場では面会制限の実効性を確保するため虐待者からの通信を制限する必要がある場合もある。この場合に、被虐待者の通信の自由に考慮しつつ、被虐待者の保護の必要性から一時的に通信の制限をすることが可能となるような規定を設けるべきである。

2. 高齢者の住所等に係る秘密保持（新設）

- 高齢者の保護のため、市町村長又は当該養介護施設の長等は、当該養護者又は当該養護者の親族に対し、当該高齢者の住所又は居所を明らかにしないことができるものとする規定を新たに設ける。

○現場の支援チームとして、住民票の制限、ケース記録やカルテ開示等についてケース会議での検討が必要になることもあり、住所や居所を明らかにしないことができるDV法に準じた根拠づけが必要である。

○面会制限を行っている事例で、行政の不手際による情報漏れで本人の居所が虐待者に知られてしまうなどの例もあるので、高齢者の居所等の秘密保持について強化すべきである。

(4) 養護者支援

1, 養護者支援の明確化 (14条)

●養護者支援は虐待の解消と再発防止が目的であることを明確にするため、14条に「負担の軽減」に加えて「虐待の解消と再発の防止のため」の文言を付け加える。

○現場では、本人保護と養護者支援の考え方に混乱が見られる面があるので、養護者支援の目的が「虐待の解消と再発の防止」にあることを明示する必要がある。

○養護者支援については、虐待対応としての支援と虐待終結後における継続的な支援を分けて考える必要がある。

○養護者支援に、誰がどのように関るのか支援計画の中で明確にして対応、評価していくことが重要である。

(5) 体制整備

1, マニュアル等の整備 (16条)

●虐待対応の市町村の体制整備を促進するため、「マニュアルの策定、個別ケース会議等」を例示する。

○国の平成20年度調査によれば、マニュアル・業務指針を作成しているのは、46.2%となっている。

○市町村の体制整備には、格差があるのが現状であり、体制整備を促進するためキーとなる整備項目を例示することが効果的である。

○市町村のマニュアル策定を促進するため、法改正で例示し、標準マニュアルを国が示す必要がある。

2, 従事者の専門研修の実施と都道府県の役割強化 (19条)

●都道府県は、市町村等が虐待対応にあたる専門職員の確保を促進するための専門研修の実施等の支援を行うことを新たに規定する。

○高齢者虐待対応従事者の研修は、国の平成20年度調査によれば、73.5%の実施率となっているが、その内容にバラツキが有るのが実態である。

○市町村担当者等は、異動もあり、継続的な専門研修実施体制の構築が必要である。

○担当職員の専門研修の実施については、市町村のみでの実施には困難な面があるので、この場合は都道府県の市町村への支援として、専門職団体等と連携して実施する必要がある、法改正においては、都道府県の役割強化として専門研修の実施を例示することが適当である。

<「養介護施設従事者による虐待」関係>

(1) 通報

1. 施設従事者の過失による通報（21条6項）

- 施設職員の過失による通報の場合は守秘義務違反にならないようにするため、21条6項から「過失によるもの」を削除する。

○現行法は、施設従事者による虐待の通報について、守秘義務に関する法律の適用についての注意規定や解雇そのた不利益取り扱い禁止規定から、虚偽または過失によるものを除外している。

○虚偽と過失は明らかに異なり、過失まで含めることは通報の抑制につながりかねず、通報の実効性をあげる上で、過失は含めるべきではない。

○法律上で「過失」を除外するのではなく、通報を受けた側が内容を吟味して対応すべきである。

(2) 通報を受けた場合の措置

1 通報を受けた場合の市町村の措置（24条）

- 通報を受けた場合の市町村・都道府県のとるべき措置について、養護者による虐待の場合と同様に、事実確認、立入調査、措置の実施等を具体的に明示すべきである。

○24条は、市町村長、都道府県知事による老人福祉法や介護保険法の「適切な権限行使」を一般的に規定しているのみであるが、それらの規定は虐待対応を想定したものでなく、また対応の内容によって行使主体が違うなど、権限行使に混乱を生じさせている面がある。

○実践的にも、養護者による虐待への対応に比べて、施設従事者による虐待の場合は、件数も少ないこともあって、市町村等で対応手順の作成や体制整備は著しく遅れているのが現状であり、法に市町村等の通報を受けてとるべき措置を具体的に明示すべきである。

2. 都道府県の役割

- 施設虐待においては、虐待対応の実効性を確保するため、都道府県の役割をより明確にすることが必要である。

○施設と保険者の関係から、市町村は施設虐待対応への権限行使に慎重であることも起こりがちであり、虐待対応の実効性を確保するには都道府県の関与がより必要となる。

○一方で、都道府県に任せきりの市町村もあるので、市町村と都道府県の役割分担を明確にし、連携を促すことが重要である。

○現状では、施設従事者による虐待対応の専門性を市町村や都道府県が有しているとは言えないのが現状であり、都道府県の関与の方法として虐待防止センターの設置や専門職団体との連携を視野に入れた法改正を行うべきである。

(3) 公表

1. 施設名の公表（25条）

●重大な虐待ケースにおいては施設名を公表できるようにすべきである。

- ①公表は、「虐待の状況、類型、措置の内容、施設種別、虐待を行った職員の職種」で、施設名は含まれていないが、重大な虐待ケースによっては施設名を公表できるようにすべきである。
- ②重大なケースにおいて虐待の内容等とともに施設名が公表されることは、施設ケアについての重要な情報が公開されることであり、現に虐待を行った施設の他の利用者やこれから利用しようとする利用者の利益につながるとともに他の施設に対する抑止力にもつながると思われる。

<「雑則」関係>

(1) 調査研究

1. 検証の明示（26条）

●法は国・自治体の責務として「調査研究」を規定しているが、死亡事例等についての検証が必要であり、「検証」を追加し明記する。

- 死亡事例＝失敗から学ぶ事は多く、失敗を今後活かすためにも検証は必要である。
- 児童虐待においては、死亡事例の検証を行っている。

2. 成年後見制度の利用促進（27条、28条）

●虐待防止や対応に成年後見制度の利用が効果的であることから、法の規定を強化するか、もしくは運用指針を示す必要がある。

- 成年後見制度の利用促進は、法に明記されているところであるが、国の平成20年度調査によれば、市町村長の申し立ての体制強化の実施率は64.2%、「関係専門機関介入支援ネットワークの構築」は41.1%にとどまっており、法の規定を強化するか、もしくは運用指針を示す必要がある。

委員会の実施状況

本委員会

○第1回

開催日：平成23年8月1日

- ・事業方針、事業の進め方について

○第2回

開催日：平成23年11月8日

- ・手引き策定作業委員会関連：手引き策定における課題の検討
- ・手引き普及・啓発作業委員会関連：都道府県担当者向け研修の実施報告

○第3回

開催日：平成24年1月17日

- ・手引き策定作業委員会関連：手引きモニター調査版の検討

○第4回

開催日：平成24年2月19日

- ・手引き策定作業委員会関連：モニター調査意見を含めた課題の検討
- ・手引き普及・啓発作業委員会関連：報告書全体構成の確認

○第5回

開催日：平成24年3月13日

- ・手引き及び報告書の最終確認

*全5回実施

手引き策定作業委員会

【手引き策定班】

○第1回

開催日：平成23年8月1日

- ・手引き策定の基本方針について
- ・都道府県・市町村マニュアルに関する調査について

○第2回

開催日：平成23年9月4日

- ・虐待の定義について
- ・事実確認・立入調査の法的根拠について

○第3回

開催日：平成23年10月3日

- ・手引き案（第1章、第4章）の検討
- ・作業工程について

○第4回

開催日：平成23年11月6日

- ・Q&A、法的根拠について
- ・マニュアル策定状況に関する調査、都道府県の役割に関する意見調査の結果について

○第5回

開催日：平成23年12月8日

- ・帳票、事例について
- ・中間まとめ、モニター調査について

○第6回

開催日：平成24年1月21日

- ・モニター調査版の検討

○第7回

開催日：平成24年2月6日

- ・事例について
- ・モニター調査回答状況について

○第8回

開催日：平成24年2月17日

- ・手引き原案の検討
- ・モニター調査結果について

○第9回

開催日：平成24年3月11日

- ・手引き、報告書の最終確認

*全9回実施

【手引き普及・啓発班】

○第1回

開催日：平成23年8月1日

- ・事業方針、事業の進め方について

○第2回

開催日：平成23年9月4日

- ・手引き普及・啓発研修について

○第3回

開催日：平成23年10月9・10日

- ・手引き普及・啓発研修について

○第4回

開催日：平成23年12月23日

- ・手引き普及・啓発研修の実施結果について
- ・報告書のまとめ方について

○第5回

開催日：平成24年2月4日

- ・報告書内容の検討
- ・報告書作成スケジュールについて

*全5回実施

虐待対応システム研究委員会 委員名簿

※五十音順（敬称略）

※所属部署（機関）名は、平成24年3月時点

<本委員会>

◎は委員長

氏名	所属
青木 佳史	日本弁護士連合会 高齢者・障害者の権利に関する委員会副委員長
◎多々良 紀夫	淑徳大学大学院総合福祉研究科
田村 満子	(社) 日本社会福祉士会副会長 (有) たむらソーシャルネット
西島 善久	(社) 日本社会福祉士会常任理事 (社福) 玉美福祉会 高齢者ケアセンター向日葵
山田 祐子	日本大学文理学部社会学科

<手引き策定作業委員会>

【手引き策定班】

○は委員長

氏名	所属
植村 益子	大阪市健康福祉局 高齢者施策部 高齢福祉課
浦野 正男	全国社会福祉施設経営者協議会協議員・措置施設経営委員長 (社福) 中心会
川村 哲穂	富士市保健部 介護保険課 高齢者介護支援室（高齢者地域包括支援センター）
菊地 和則	東京都健康長寿医療センター研究所
滝沢 香	日本弁護士連合会 高齢者・障害者の権利に関する委員会事務局長
土居 正志	(社福) 与謝郡福祉会 高齢者総合福祉施設虹ヶ丘
長澤 忠行	神奈川県保健福祉局 福祉・次世代育成部 高齢福祉課 高齢福祉グループ
○西島 善久	前掲
樋口 忠幸	長野県松本保健福祉事務所 福祉課

<オブザーバー>

厚生労働省 老健局高齢者支援課認知症・虐待防止対策推進室

【手引き普及・啓発班】

○は委員長

氏名	所属
石崎 剛	(社福) 栄和会 札幌市厚別区第2地域包括支援センター
延命 政之	日本弁護士連合会 高齢者・障害者の権利に関する委員会副委員長
○田村 満子	前掲
塚本 鋭裕	大府市ふれ愛サポートセンター・スピカ (大府市高齢者虐待防止センター)
寺本 紀子	津幡町地域包括支援センター
村上 明子	寝屋川市保健福祉部高齢介護室
宮本 雅透	長野市地域振興部柳原支所
山田 祐子	前掲

<事務局>

氏名	所属
阿南 晃伸	(社) 日本社会福祉士会事務局
小幡 秀夫	(社) 日本社会福祉士会事務局
庄子 夏子	(社) 日本社会福祉士会事務局

<調査委託機関>

氏名	所属
坂本 俊英	(財) 日本総合研究所
田口 麻美子	(財) 日本総合研究所



**「都道府県・市町村のための養介護施設従事者等による
高齢者虐待対応の手引きの策定に関する研究事業」報告書**

平成 23 年度老人保健健康増進等事業

作 成：平成 24 年 3 月

発 行：社団法人 日本社会福祉士会

〒160-0004

東京都新宿区四谷 1-1-3 カタオカビル 2 階

tel : 03-3355-6541 fax : 03-3355-6543

mail : info@jacsw.or.jp

URL : <http://www.jacsw.or.jp/>