



# 市町村・都道府県 ハンドブック

養介護施設従事者等による  
高齢者虐待の防止と対応



社会福祉法人 東北福祉会  
認知症介護研究・研修仙台センター

# 目次

はじめに・本書のねらいと使い方	001
<b>第1章 養介護施設従事者等による高齢者虐待とは</b>	<b>005</b>
<b>1 高齢者虐待防止・養護者支援法の施行</b>	<b>007</b>
<b>2 法に定める養介護施設従事者等による高齢者虐待</b>	<b>008</b>
2.1 高齢者：誰に対する虐待か	008
2.2 養護者と「養介護施設従事者等」：誰による虐待か	008
2.3 高齢者虐待に該当する行為	008
2.4 高齢者虐待の捉え方と対応が必要な範囲	009
<b>3 身体拘束との関係</b>	<b>010</b>
3.1 身体拘束の定義と禁止規定	010
3.2 緊急やむを得ない場合とは	010
3.3 身体拘束が及ぼしうる影響	011
3.4 身体拘束と高齢者虐待との関係	012
<b>4 「防止」の観点から捉える高齢者虐待</b>	<b>013</b>
4.1 「不適切なケア」との連続性から捉える防止の視点	013
4.2 求められる2つの視点	013
<b>第2章 市町村・都道府県の責務と役割</b>	<b>015</b>
<b>1 市町村・都道府県に求められる姿勢</b>	<b>017</b>
1.1 高齢者の人権と尊厳の保持	017
1.2 市町村・都道府県に求められる姿勢	017
<b>2 高齢者虐待防止・養護者支援法に示される各主体の責務</b>	<b>019</b>
2.1 国と地方自治体の責務	019
2.2 国民の責務	019
2.3 保健・医療・福祉関係者の責務	019
2.4 養介護施設の設置者、養介護事業者の責務	019
<b>3 市町村・都道府県の役割</b>	<b>021</b>
3.1 市町村の役割	021
3.2 都道府県の役割	021
3.3 通報・届出等に基づく市町村および都道府県の対応	022
<b>第3章 市町村・都道府県における体制整備・施策展開の現状と課題</b>	<b>023</b>
<b>1 体制整備・施策展開の現状</b>	<b>025</b>
1.1 法施行後の現状把握	025
1.2 通報等の受付やその後の対応のための体制整備	025
①通報等を受け付ける窓口と情報集約	025
②通報等を受け付けた後の対応を行う部署と対応手続き	026
③市町村と都道府県の連携	027
1.3 虐待を防止するための施策	028
①養介護施設・事業所への虐待防止の周知	028
②虐待の事実が明確でないが不適切なケアが疑われる場合の対応	029
③都道府県から市町村への状況把握と支援	029
1.4 体制・施策間との関係	031
①対応窓口を中心とした体制	031
②体制整備と施策展開の関係	031
③通報等の受付経験との関係	031
1.5 市町村の人口規模等による違い	032
①人口規模等による区分	032
②人口規模等による対応のための体制整備状況の違い	032

③人口規模等による防止のための施策展開状況の違い	033
<b>2 体制整備・施策展開の課題</b>	<b>034</b>
2.1 地方自治体が感じている課題	034
2.2 課題の整理	035
①通報等の受付やその後の対応、および虐待防止施策	035
②通報等の受付やその後の対応における課題	035
③虐待防止施策における課題	035
④養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止・対応に向けて	035
<b>第4章 効果的な体制整備・施策展開【通報受付・対応編】</b>	<b>039</b>
<b>0 この章の構成</b>	<b>041</b>
<b>1 通報等の受付体制</b>	<b>043</b>
1.1 通報義務と対応窓口の設置・周知	043
①養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する通報等の規定	043
②通報等のさまざまな主体	043
③窓口の設置と周知	043
1.2 通報等の受付	046
①通報者の保護等に関する規定	046
②通報受付時に確認すべき事項と記録様式	048
③通報等に対応する際の留意事項	049
1.3 緊急性の判断とその後の対応のための準備	051
①緊急性の判断を行う体制	051
②関連情報の把握	051
③緊急性の判断	051
④その後の対応の準備	052
<b>2 通報受付後の対応</b>	<b>053</b>
2.1 市町村による事実確認	053
①事実確認・高齢者の安全確認の重要性	053
②事前の準備：情報収集と整理	053
③事前の準備：事実確認の方法・内容と体制の検討	054
④事前の準備：施設等への連絡や通知	055
⑤事実確認の対象	055
⑥訪問による事実確認調査（任意の協力による）の流れ	056
⑦老人福祉法・介護保険法の権限に基づく立入検査	061
2.2 市町村と都道府県の共同による事実確認	061
2.3 事実確認後の対応	062
①対応の流れ	062
②調査報告の作成	063
③ケース会議の開催	063
④虐待の有無の判断	064
⑤その後の対応：虐待の事実が認められた場合	064
⑥その後の対応：虐待が相当に疑われるが事実が確定しない場合	065
⑦その後の対応：虐待の事実は認められないが改善が必要な場合	065
⑧その後の対応：虐待や不適切なケアの事実が認められない場合	067
⑨市町村から都道府県への報告	067
⑩養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況の公表	067
<b>3 全体のしくみづくり</b>	<b>069</b>
3.1 体制整備の重要性	069
3.2 対応の流れの明確化・マニュアル等の整備と連携	069
3.3 人材の確保と育成	070
<b>4 老人福祉法・介護保険法の規定による権限</b>	<b>071</b>

<b>第5章 効果的な体制整備・施策展開【虐待防止編】</b> .....	<b>073</b>
<b>0 この章の構成</b> .....	<b>075</b>
<b>1 虐待の未然防止</b> .....	<b>077</b>
1.1 未然防止の基本姿勢 .....	077
① 地方自治体に求められる姿勢（第2章より再掲） .....	077
② 虐待や不適切ケアが発生する背景 .....	077
③ 認知症ケアの重要性 .....	078
④ 養介護施設・事業所に求められる取り組み .....	078
1.2 研修を主体とした教育的な手段による虐待の未然防止 .....	080
① 研修等による取り組みの重要性 .....	080
② 集合研修の開催 .....	081
③ 都道府県や外部機関の主催による研修等の情報収集と周知 .....	083
④ 養介護施設・事業所の集まる機会を利用した周知 .....	083
1.3 所内研修や各施設等での取り組みの促し .....	083
① 所内研修や各施設等での取り組みを促すことの重要性 .....	083
② 所内研修の手段や職場での取り組みの手がかりの提供 .....	084
③ 出前研修等による直接的な支援 .....	085
1.4 その他の目的による教育的支援との関連づけ .....	085
① 身体拘束廃止 .....	085
② 認知症ケア .....	085
③ ストレスマネジメント（メンタルヘルス対策）・労働環境改善 .....	086
1.5 養介護施設・事業所の状況把握と関係づくり .....	087
① 調査等による実態把握 .....	087
② 相談支援・情報共有による関係づくり .....	087
③ 介護相談員やオンブズパーソン組織の活用 .....	088
<b>2 不適切ケアの改善</b> .....	<b>089</b>
2.1 不適切なケアが発見される経路 .....	089
2.2 監査等による対応 .....	089
2.3 よりよい水準への改善の促し .....	090
① 改善の視点 .....	090
② 組織運営の健全化 .....	090
③ 負担やストレス・組織風土の改善 .....	090
④ チームアプローチの充実 .....	091
⑤ 倫理観とコンプライアンスを高める教育の実施 .....	091
⑥ ケアの質の向上 .....	091
⑦ 実地指導の姿勢と留意点 .....	091
⑧ 市町村における介護事故・苦情等の情報の把握と分析 .....	093
2.4 施設長・管理者等への対応 .....	094
<b>3 虐待の未然防止・不適切ケア改善に参考となる実践事例</b> .....	<b>095</b>
3.1 具体事例を提示することの効果 .....	095
3.2 掲載事例 .....	095
事例1：虐待発生時の施設の対応と改善の取り組み .....	096
事例2：身体拘束「0」は、通過点であって最終目標ではない .....	098
事例3：身体拘束廃止委員会の再整備から得た成果 .....	100
事例4：利用者の行動の自由を保障し、温かい支援を提供したい .....	102
事例5：不適切なケアを防ぐための取り組み .....	104
事例6：「してあげるマン」からの脱却 .....	106
事例7：良いケア収集の試み .....	108
事例8：利用者本人も参加する職員研修からの学び .....	110
事例9：笑顔写真 .....	112
事例10：フットケアを始めました .....	114
事例11：業務改善のための組織的取り組み .....	116

<b>4</b> 全体のしくみづくり .....	118
4.1 計画や体制づくりの重要性 .....	118
4.2 都道府県と市町村の連携 .....	119
4.3 通報受付後対応等との連動 .....	119
4.4 養護者による虐待の防止・対応との連動 .....	119
事例12：妻を思う気持ちが強く、介護疲れによる共倒れの危険がある夫婦をチームで支え、 笑顔ある朗らかな生活を目指して .....	120

## 巻末資料1 通報・届出等受付記録様式の参考例

<b>1</b> 養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する通報・届出等受付票（例） .....	資1-1
--	------

## 巻末資料2 具体的な行為に対する考え方

<b>1</b> 「高齢者虐待に該当する行為」の考え方 .....	資2-1
1.1 「高齢者虐待」の捉え方と具体的な行為の考え方 .....	資2-1
1.2 この資料の内容 .....	資2-1
<b>2</b> Q & A：具体的な行為に対する考え方 .....	資2-2
2.1 身体的虐待に関連する行為 .....	資2-2
2.2 介護・世話の放棄・放任（ネグレクト）に関連する行為 .....	資2-3
2.3 心理的虐待に関連する行為 .....	資2-5
2.4 性的虐待に関連する行為 .....	資2-6
2.5 経済的虐待に関連する行為 .....	資2-6
2.6 「緊急やむを得ない」場合以外の身体拘束に関連する行為 .....	資2-7

## 巻末資料3 「介護現場のための高齢者虐待防止教育システム」による所内研修

<b>1</b> 教育システムの概要 .....	資3-1
<b>2</b> 教育システムの構成 .....	資3-1
<b>3</b> 教育システムの入手・使用方法 .....	資3-2
<b>4</b> 教育システム活用による研修の効果 .....	資3-2

## 巻末資料4 ケアの質を高めるための教材・ツール・情報（DCnet）

<b>1</b> 認知症介護情報ネットワーク「DCnet」 .....	資4-1
<b>2</b> 掲載している主な学習資料 .....	資4-1
2.1 ひもときねっと .....	資4-1
2.2 知ってなるほど！塾：Web 学習による認知症基礎講座 .....	資4-1
2.3 センター方式「『いつでもどこ』ネット」 .....	資4-1
2.4 DC 博士のワン・ポイント .....	資4-2
2.5 ケアケア家族 .com .....	資4-2
2.6 「大府センター式」コミュニケーションパック .....	資4-2
2.7 初めての認知症介護 『食事・入浴・排泄編』解説集 .....	資4-2
<b>3</b> 研究成果へのアクセス .....	資4-2
<b>4</b> 研修・イベント等の案内 .....	資4-3
4.1 認知症介護指導者養成研修 .....	資4-3
4.2 研究成果報告会・市民講座等 .....	資4-3
4.3 認知症ケアマッピング（DCM）法研修 .....	資4-3
<b>5</b> 関連サイト .....	資4-3
5.1 「認知症でもだいじょうぶ」町づくりキャンペーン .....	資4-3
5.2 若年性認知症コールセンター .....	資4-3
5.3 評価でGO！ネット .....	資4-4
<b>6</b> その他の情報 .....	資4-4

## 巻末資料5 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

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 .....	資5-1
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施行規則 .....	資5-8

# は じ め に

## 「養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止に向けた 地方自治体における適切な施策展開の支援に関する研究事業」 研究事業プロジェクト委員会

2006（平成18）年4月より、「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（高齢者虐待防止・養護者支援法）」が施行されました。同法では、家庭で高齢者を世話する養護者によるもののほか、老人福祉法・介護保険法に定めがある施設・事業所の従事者（養介護施設従事者等）による高齢者虐待の防止が謳われています。

養介護施設従事者等による高齢者虐待は、もちろん各施設・事業所においてその防止に取り組まなければならないものです。しかしこのことは、養介護施設・事業所においてのみ取り組みばよいということと同義ではありません。介護保険制度における保険者としての役割、養介護施設・事業所に対して指導監督や許認可の権限を持つ立場を踏まえて、市町村・都道府県の高齢者虐待防止に関する役割や姿勢は考えられなければなりません。養介護施設従事者等による高齢者虐待は、換言すればもっとも適切性の低いサービスのしかたと捉えることもできます。より適切なケアの実現を保障するという観点から、高齢者虐待防止・養護者支援法が明確に示す内容以上に、養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止に対する地方自治体の責任は重いと考えられます。またこれらのことを考えれば、発生後の対応においても、第一義的な対応を行う市町村だけでなく、都道府県における役割について重く受け止めなければなりません。

しかし一方では、市町村・都道府県において具体的な体制整備や施策展開を行っていくうえで、養介護施設従事者等による虐待への防止・対応に関して参照できる資料は多いとはいえない状況にあります。

このようなことから、私たちは、市町村・都道府県において養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止・対応を効果的に行う際に、どのような体制や施策が必要であるのかを検討してきました。本書「市町村・都道府県ハンドブック：養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止と対応」は、その取り組みの成果として開発されたものです。

本書を、多くの方がたに活用していただけることを願います。

平成23年3月

# 本書のねらいと使い方

## 1 本書のねらい

本書は、市町村・都道府県における、養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止・対応の一助となるよう作成されたものです。各自治体において、どのような体制を整備し、施策を展開していくことが必要であるのかを確認できるよう、ハンドブック形式でまとめています。

厚生労働省老健局による『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』（2006年）などをもとに各自治体の体制整備・施策展開を行う際に、参照していただくことを想定して作成されています。基本的な考え方や地方自治体の役割、現在の課題等を理解し、必要な体制・施策を具体的に検討する助けとなることを意図しています。

また、本書のもう一つのねらいとして、虐待が発生した、もしくは虐待に関する通報等が行われた段階からの事後的な対応だけでなく、虐待の「防止」を適切にはかるということが挙げられます。高齢者虐待防止・養護者支援法の趣旨に則り、いかにして養介護施設従事者等による高齢者虐待の発生を未然に防ぐか、ということを重視し、そのために求められる体制・施策についてもまとめています。

なお、高齢者虐待防止・養護者支援法において、虐待への第一義的な対応は市町村が行うこととなっています。しかしこれは都道府県に役割がないということではもちろんなく、事後対応においても虐待の未然防止においても、市町村と都道府県はそれぞれ担うべき役割を果たし、かつ協力していく必要があります。そのため本書では、市町村と都道府県のそれぞれにおいて必要な体制や施策を、一体的にとりあげています。

## 2 構成と使い方

### 2.1 主な構成

本書は、5つの章と5つの巻末資料から構成されています。各章・資料の主な内容と位置づけは、以下のようになっています。

#### ◆第1章「養介護施設従事者等による高齢者虐待とは」◆

この章では、高齢者虐待防止・養護者支援法に示される高齢者虐待のうち、養介護施設従事者等による高齢者虐待について、その定義や身体拘束との関係、未然防止を含めた観点からの高齢者虐待の捉え方などについて解説しています。

#### ◆第2章「市町村・都道府県の責務と役割」◆

第2章では、養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止・対応において、市町村・都道府県が果たすべき責務や役割について、基本的に持つべき姿勢を示した後、その概要を示しています。

#### ◆第3章「市町村・都道府県における体制整備・施策展開の現状と課題」◆

この章では、認知症介護研究・研修センターが実施した調査の結果を踏まえて、市町村・都道府県における体制整備・施策展開の現状を示すとともに、見出された課題について整理しています。また続く第4章・第5章の導入としても位置づけられています。

## ◆第4章「効果的な体制整備・施策展開【通報受付・対応編】」◆

第3章で整理された課題をもとに、主に虐待に関する通報等を受け付ける時点からの体制整備・施策展開について具体的に解説しています。通報等を受け付けるための体制のあり方、その後の具体的な対応の方法、それらを支えるしくみ等を示しています。また、第5章を含め、さまざまな自治体で行われている取り組み例等も紹介しています。


## ◆第5章「効果的な体制整備・施策展開【虐待防止編】」◆

第3章で整理された課題をもとに、主に虐待の防止に関する体制整備・施策展開について具体的に解説しています。教育的な手段を中心とした未然防止の施策、再発防止を含めた不適切ケアの改善、それらを支えるしくみ等を示しています。また、施設・事業所と協力してこれらに取り組めるよう、具体的な参考となる実践事例も掲載しています。

## 2.2 参照のしかた

本書の参照のしかたとして、次のような流れを想定しています（下図参照）。

まず、第1章および第2章で、基本的な事項や考え方を理解します。その後、第3章において現状や課題を知り、かつ各自治体において該当する課題がないかどうかを確認します。第3章の末尾がそのためのチェックリストと第4章・第5章の内容を紹介するページになっています。

その上で、該当する課題に対応する部分を中心に、第4章・第5章を確認していきます。ただし、各章は段階を追って内容を示していますので、該当部分を含めて全体を確認することを推奨します（各章のはじめに詳細な構成を示しています）。また、これらの章では、さまざまな自治体で行われている参考となる取り組みや留意点等を、コラム形式（ヒント ）として掲載していますので、あわせて確認してください。

なお、本書における「市町村」には、基本的に特別区（東京23区）を含みます。



本書使用時の流れ