

介護保険施設・事業所における高齢者虐待防止に資する
体制整備の状況等に関する調査研究事業

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
(報告書 A 4 版 173 頁)

事業目的

令和3年度介護報酬改定・基準省令改正において、「高齢者虐待防止の推進」と銘打って、全ての介護サービス事業者を対象に、虐待の発生・再発を防止するための委員会の開催、指針の整備、研修の実施、担当者の選任が義務付けられることとなった。

これらの義務付けに対しては、3年間の経過措置期間が設けられた。しかし、平成 18 年4月に高齢者虐待防止法が施行されて以降、施設・事業所における虐待防止措置の徹底は大きな課題である。したがって、今回の義務付け内容についても、速やかに、かつあまねく実施されることが望まれる。特に、今回の義務付けの対象は、入所・入居施設・事業所に限らない「全ての介護サービス事業者」であり、省令改正初年度時点における、施設・事業所の対応実態を広く把握する必要がある。加えて、高齢者虐待防止法の趣旨からは、義務付けされた体制整備は単にその有無によってのみ評価されるべきではなく、実効性を伴う必要十分なものであるか、すなわち体制整備のアウトカムとともに評価される必要がある。実際に、国が経年実施する高齢者虐待防止法に基づく対応状況調査において、委員会の設置や研修の実施があっても虐待が発生しているケースが確認されており、体制整備の形骸化を防止し、取り組みの実効性を担保していくことが一層求められる。

これに対して、施設・事業所における虐待防止措置の実施状況については、地域やサービス種別を限った調査は一部あるものの、全国の、かつ全サービス種別の状況を把握している調査研究はない。また、当法人が運営する認知症介護研究・研修仙台センター（以下、当センター）では、法施行当時の全国の体制整備状況について調査しているものの、現時点の、かつアウトカム評価を含む実態は詳らかではない。したがって、今回の省令改正への対応実態及び効果については、全国の状況を適切に把握し、評価及び課題分析を行うことが必要である。加えて、現状把握及び評価・課題分析の結果は、施設・事業所における体制整備の進展、あるいはそのための保険者・監督権者による指導等に寄与するものである必要がある。例えば、前記の当センターが実施した調査結果は、後年施設・事業所における職場内研修用の教育プログラムを作成する際の基礎資料として活用され、教育プログラムは各自治体における集団指導等でも紹介された。さらに、高齢者虐待防止施策全体への貢献を考えれば、現状把握及び課題分析の結果は、国が法の施行状況を把握するために経年実施する調査の利活用や調査自体への反映とも関連付けられることが望ましい。

以上のことから、本事業では、

- ①主たるサービス種別を網羅した施設・事業所に対する大規模調査を実施し、介護報酬・

基準省令改定に伴い義務付けられた体制整備の現状把握を行うこと

- ②調査結果に対して、体制整備に影響する要因や体制整備がもたらす効果(アウトカム)や課題等の観点から分析を行うこと
- ③施設・事業所における具体的な体制整備方法の参考となり、かつ保険者・監督権者において集団指導等によって伝達すべき内容の参考ともなる内容を整理し、資料化すること
- ④事業結果より、国が経年実施する調査の利活用及び調査内容の検討等に資する提案を行うこと

を目的とした。

なお、本テーマは「介護保険施設・事業所」での体制整備を射程としているものではあるが、今般の介護報酬改定・基準省令改正に合わせて、養護老人ホーム及び軽費老人ホームにおいても同様の体制整備を行うよう省令が改正され、また有料老人ホームにおいても「設置運営標準指導指針」が改められた。そのため、これらのサービス種別についても併せて検討対象とした。

事業概要

1. 検討委員会の設置

本研究事業を推進する基盤として、下記検討及び事業結果のとりまとめを行うための総括的な検討委員会を設置した。

- ・研究事業全体の方向性の検討
- ・施設・事業所に対する調査の企画・設計
- ・調査結果の分析・検討(課題整理を含む)
- ・体制整備の進展に資する検討結果の整理・とりまとめ
- ・国が経年実施する調査の利活用等に関する提案の整理
- ・報告書のとりまとめ

検討委員会は、学識経験者、各分野の専門職、行政担当者等の外部委員 10 名、及び当センターの研究スタッフ4名から構成された。また、オブザーバーとして、厚生労働省老健局高齢者支援課より2名の担当者の出席を依頼した。

検討委員会は事業期間内に3回開催された(第1回:令和3年8月 27 日、第2回:令和3年12 月 23 日、第3回:令和4年2月 10 日)。なお、検討委員会のうち1回は実地会議を予定していたが、新型コロナウイルス感染症対策のため、すべて web 会議形式で開催した。

2. 施設・事業所に対する全国調査

令和3年度介護報酬改定・基準省令改正に伴い義務付けられた、虐待の発生・再発を防止するための委員会の開催、指針の整備、研修の実施、担当者の選任の体制整備状況について、①令和3年度時点での整備状況、②体制整備に影響する要因や体制整備がもたらす効果(アウトカム)や課題等、について明らかにするための、全国の施設・事業所を対象とする調査を企画・実施した。

当初、全事業所の 10%の抽出調査を郵送・オンラインの併用で行うことを基本案に、悉皆かつオンラインでの調査までの間で検討・実施することとしていたが、検討委員会での議論の結

果、次のように実施することとした。

【対象】全国・全種別の介護サービス施設・事業所（介護給付分）、及び軽費・養護老人ホーム（悉皆）

【方法】都道府県（必要に応じて市町村）を通じて自治体ごとの所管施設・事業所すべてに調査依頼の送付・周知を依頼し、調査サイト上で回答するオンライン調査

調査の実施時期は 10 月～11 月とした（10 月 1 日～31 日を調査期間として回答受付を開始した後、11 月 15 日まで回答期間を延長した）。また調査の周知を依頼した都道府県には周知を行った所管施設・事業所数の報告を求め、この合計を客体数とした。結果、客体数 206,621 に対し、46,120 件の回答が得られた。

なお、これらの内容について、あらかじめ当センターが設置する倫理審査委員会の承認（番号：21R04）を得て調査を実施した。

3. 体制整備の現状・影響要因・効果（アウトカム）・課題の整理検討

2 の調査結果について集計・分析を行い、体制整備の現状を明らかにすべく検討を行った。またその上で、国が法の施行状況を把握するために経年実施する調査結果との対照等も行いつつ、体制整備に影響する要因や体制整備がもたらす効果（アウトカム）や課題を明らかにするための分析も実施した。

4. 体制整備の具体的方法等に関する資料作成

2 及び 3 の結果を踏まえ、施設・事業所における虐待防止の指針作成、委員会の運営、研修の実施等を整備するのに具体的に参考となり、かつ保険者・監督権者において集団指導等によって伝達すべき内容の参考ともなる事項について整理した。また、2 及び 3 の調査から得られた具体例等を加え、全体の構造を検討した後、とりまとめて資料化した。資料化にあたっては、効果的な指針内容や委員会の運営、研修内容についてのひな形となることを意図した構成とし、かつ居宅系の事業所等、ごく小規模な事業所における参照も考慮した内容とすることを目指した。

5. 国が経年実施する調査の利活用、及び調査内容の検討等に資する提案の整理

2 及び 3 の結果を踏まえ、また令和 3 年 12 月 24 日付で国から公表された最新の結果を踏まえ、国が法の施行状況を把握するために経年実施する調査の利活用に資する事項や、今後の調査内容検討等に資する事項を整理し、提案としてまとめた。特に、今回の報酬・基準省令改定における経過措置期間中、及び期間経過後、適切に進捗状況の把握や前後比較を行い、評価や対策検討等を行える状況の実現を意図した提案を行った。

6. 事業成果全体のとりまとめと報告書・冊子資料の作成

検討委員会における議論を踏まえ、2～5 の結果を総合的に整理し、全体の結果をとりまとめた。

また、4 で資料化した内容について、報告書別冊として冊子資料化し、その公表用として印刷版・PDF 版を作成するとともに、資料提供用に Word 版を作成した。また、内容を説明するダイジェスト動画も併せて作成した（動画作成作業の一部については株式会社ホクトコーポレーションに委託した）。

以上の結果を、事業全体の経過とともに整理し、報告書としてとりまとめた。

調査研究の過程

検討委員会内での議論を重ねながら、次のように調査研究を進めた。

調査対象については、全国のすべての介護保険サービス施設・事業所（介護給付サービス）、及び軽費老人ホーム・養護老人ホームとした。なお、省令改正の対象としては、予防給付に係るサービス等もすべて含まれるが、施設・事業運営の実態上相当数の重複が見込まれることから、介護保険サービス施設・事業所については介護給付分のみとした。また、介護保険サービス施設・事業所に含まれない有料老人ホームについても、有料老人ホームの設置運営標準指導指針において同様の体制整備が求められているが、省令改正に伴う義務化に対応する調査であることを鑑み、本調査の対象とはしなかった（ただし、調査の結果を踏まえて作成する資料については、調査対象としなかったものも含めた、全施設・事業所での活用を考慮した）。

調査手法については、本調査の対象となりうる施設・事業所数は、調査企画時の概算で 20 数万件に上っていた。これに対して、調査デザインとして、オンライン調査（web 調査）と郵送調査を併用した 10%程度の抽出調査と、オンライン調査による悉皆調査の 2 案の間で検討委員会において議論が行われた。

統計調査としての妥当性、対象サービス種別の確実な捕捉、施策上の必要性等の観点等から検討が行われ、最終的に、オンライン調査の手法をとり、悉皆調査を目指すこととした。調査対象施設・事業所には調査依頼とともに調査回答サイトの URL（もしくは QR コード）が送信・送付され、各施設・事業所が回答サイトにアクセスし、直接入力して回答する形式とした。なお調査依頼文書等において明示的には示さなかったが、問い合わせ等があった場合は、紙媒体もしくは Excel ファイルに直接入力できる形式の調査票も用意し、対応した。なお、調査は自治体名・サービス種別のみ選択回答を行う無記名式とした。

また、調査の依頼方法についても、客体数の多さを鑑みて検討が行われた。その結果、厚生労働省を通じて各都道府県に周知依頼文書を送信し、必要に応じて市町村を經由して、管内の対象施設・事業所に調査依頼文書を送信・送付するよう依頼した。なお、施設・事業所への調査依頼文書の送信・送付にあたっては、オンライン調査の形式を鑑み、極力メール送信にて行うこと、またその際のメール本文にも回答サイトの URL を示すよう依頼した。加えて、都道府県に対しては、客体数を確定させるため、調査依頼文書を送信・送付した施設・事業所数について、サービス種別ごとに集計し、報告するよう依頼した。

調査の実施時期は 10 月～11 月とした（10 月 1 日～31 日を調査期間として回答受付を開始した後、11 月 15 日まで回答期間を延長した）。また調査の周知を依頼した都道府県には周知を行った所管施設・事業所数の報告を求め、この合計を客体数とした。結果、客体数 206,621 に対し、46,120 件の回答が得られた。なお、オンライン調査上で主要な設問を必須回答項目に設定し、必須回答項目の充足により回答が完了する仕様とした上で、回答完了データを有効回答として扱った。

事業結果

1. 施設・事業所に対する全国調査

本調査では、厚生労働省を通じて都道府県・市町村へ管内施設・事業所への調査の周知を依頼し、周知先全 206,621 施設事業所のうち、46,120 施設・事業所から回答が得られた。

省令改正により求められた体制整備4項目(委員会、指針、研修、担当者)のすべてを整備している施設・事業所の割合は32.7%であった。一方、すべて未整備の割合は14.9%であり、今後一層の周知や取り組みの促しが必要と考えられた。また、サービス種別間で大きな差があり、①省令改正自体、及び②省令改正の対象であることを含めた周知も必要と思われた。一方、各項目について、整備されている場合の開始年度が令和3年度である割合は、委員会が20.6%、指針が17.5%、研修が9.2%であり、加えて令和3年度内整備予定であるとする回答もそれぞれ2割程度あり、省令改正が一定の後押しとなっていることがうかがえた。

体制整備の具体的な状況からは、委員会における検討事項、指針に盛り込まれている項目は、必ずしも解釈通知上の要求事項を満たしていない面があり、具体的かつ必要十分な整備内容について説明・周知を行っていくことが必要と考えられた。また、①合同開催時の内容・役割の異同関係を踏まえた適切な実施、②居宅系サービスを中心とした小規模事業所における体制整備促進の観点から、取り組み例や留意事項等を提示することが必要と考えられた。

身体拘束適正化のための体制整備(平成30年度省令改正)は比較的高率で実施されていたものの、未実施の場合は介護報酬減算となることを考慮すると、一定数未実施の施設等があったことは課題と考えられた。また、高齢者虐待防止に関する体制整備との一体的な整備においては、異同関係・すみ分け等に留意することが必要と考えられた。

体制整備が求められる各項目(委員会、指針、研修、担当者)をそれぞれ従属変数、各施設・事業所で虐待防止以外で整備している体制や取り組みを独立変数としたロジスティック回帰分析を実施した。結果から、概ね共通して、人材育成等の体制、職場内外の研修、サービスの質担保や地域貢献等のための体制、職員支援等のための体制等に資する取り組みを行っている場合に虐待防止の体制が整備されやすいことが示唆された(ただし、これらの要因単独の影響はそれほど大きくない)。また、「長期入所・入居サービス」以外、「社会福祉法人」以外である場合、体制整備がされにくいことが示唆されるとともに、同一法人の隣接・併設施設等がある場合、体制整備がされやすいことが示唆された。さらに、分析においては操作的に回答日現在の利用者数「1～19人」を小規模事業所として設定したが、小規模事業所であることが体制整備の有無に不利に働く影響は確認されなかった。

「訪問系」「その他居宅系」事業所を除いて、養介護施設従事者等による虐待(疑い)事例の発生状況を従属変数、整備している体制や取り組み(虐待防止の体制整備を含む)を独立変数としたロジスティック回帰分析を実施した。結果から、虐待防止の体制整備が行われていること、離職率や職員の不足感が高いこと、施設規模が大きいこと等が、該当事例があることに寄与していることが示唆された。ただし、寄与率及びモデルの適合度は低かった(「訪問系」「その他居宅系」事業所を除いたのは、養護者による虐待事例との混同の可能性が排除できないため)。

2. 国が経年実施する調査の利活用や同調査への反映、施策展開等に関する提案

調査結果を踏まえて、国が経年実施する調査の利活用や同調査への反映、施策展開等に関する提案をとりまとめた。

国が経年実施する「法に基づく対応状況調査」については、本調査の結果が、法に基づく対応状況調査で把握されている都道府県・市町村の体制や取り組みと、虐待事例に関する相談・通報及び虐待判断事例の実態との関係を明らかにする際、両者の間を補完するものと考えられた。そのため、調査年度を合わせて、今後連結した分析を行うことを提案した。

施策展開については、本調査が義務化(正確には努力義務期間)の初年度の調査であることを踏まえて、継続的な調査の必要性を提案した。

加えて、後述するように、本事業では調査結果を踏まえて体制整備を促す資料を作成して

おり、この活用の必要性を、活用の機会の確保を含めて提案した。

なお、これら一連の提案にあたっては、単に義務化に伴って形式的に充足されることを目指すべきではないこと、また昨今の介護現場の状況にも配慮することが必要なことを付言した。

3. 体制整備の具体的方法等に関する資料作成

調査結果を踏まえながら検討委員会での議論を重ね、令和3年度介護報酬改定・基準省令改正に伴う高齢者虐待防止体制整備の義務化において求められる、体制整備や取り組みの内容について、施設・事業所における虐待防止体制整備に具体的に参考となり、かつ保険者・監督権者において集団指導等によって伝達すべき内容の参考ともなる事項を、具体例等を含めて整理した。ただし、体制整備義務化は、正確には令和6年度からであり、その間は努力義務期間である。したがって、この期間の初年度の調査データからの提案であること、完全義務化のタイミングでの恒常的資料整備の必要性等を鑑み、完全に独立した冊子資料ではなく、事業報告書の別冊として位置づけることとした。

名称は『施設・事業所における高齢者虐待防止のための体制整備—令和3年度基準省令改正等に伴う体制整備の基本と参考例—[令和4年3月版]』とした。

また、全体で「Ⅰ 高齢者虐待防止のために求められる体制整備の概要」と「Ⅱ 具体的な体制整備にむけて」の2章構成とした。体裁はA4版本文2色刷り 46 ページの冊子形態とし、印刷版及び PDF 版を作成した。加えて、本文内容の Word 版も作成し、自治体等からの依頼があった場合に提供できるようにした。

さらに、集団指導等での利活用をしやすくするため、資料をダイジェスト化した短い動画、及び動画に使用したスライド資料の作成・提供も併せて実施することとした。

印刷版は都道府県・市町村、関係機関・団体等に送付するとともに、PDF 版は認知症介護研究・研修仙台センターの web サイト「認知症介護情報ネットワーク(DCnet)」上で公開した(<https://www.dcnet.gr.jp/>)。また、資料をダイジェスト化した動画資料を作成し、動画に使用したスライドデータとともに、「認知症介護情報ネットワーク(DCnet)」から閲覧できるようにした。

【報告書別冊資料の概要】

名称	施設・事業所における高齢者虐待防止のための体制整備 —令和3年度基準省令改正等に伴う体制整備の基本と参考例—[令和4年3月版]
体裁	A4版本文2色刷り 46 ページの冊子形態 (公表用として印刷版及び PDF 版、資料提供用に Word 版を作成)
構成	Ⅰ 高齢者虐待防止のために求められる体制整備の概要 1. 高齢者虐待の防止 1) 高齢者虐待防止法が施設・事業所に求める責務 2) 基準省令等が求める体制整備(義務) 2. 身体拘束に対する取り組みの適正化 1) 身体拘束の禁止規定と高齢者虐待との関係 2) 身体的拘束等の適正化の推進(身体拘束廃止未実施減算) 【注意】 高齢者虐待防止のための体制整備(義務)との関係 Ⅱ 具体的な体制整備にむけて 1. 委員会組織の設置と運営 1) 委員会組織の設置・運営の基本 2) 具体的な取り組みにおける工夫の例 2. 指針の策定と活用 1) 指針の策定

	2) 指針の参考例 3) 具体的な取り組みにおける工夫の例 3. 研修の企画と運営 1) 制度上求められている研修 2) 研修の企画 3) 研修の内容 4) 研修の方法 5) 具体的な取り組みにおける工夫の例
--	---

4. 事業結果の評価と今後の展開

1) 事業結果の評価

- ①介護サービス事業者等に対して、義務付けされた虐待の発生・再発を防止するための委員会の開催、指針の整備、研修の実施、担当者の選任の体制整備について、その具体的な方法や満たすべき水準を提示することができた。このことにより、各事業者における体制整備が、一定の質が担保された状態で進展していくことが期待される。
- ②上記①の内容は、同時に集団指導その他の場面で事業者を指導・監督する行政機関及び介護保険の保険者における、指導において伝達・共有すべき内容としても使用可能であり、またそれを実現すべく、報告書別冊についてはダイジェスト動画も作成・公開した。そのため、事業者のみならず、行政機関・保険者における指導の質の担保にも寄与することが期待される。
- ③事業結果を踏まえて、国が高齢者虐待防止法の施行状況を確認するために経年実施する調査に対する提案も行った。そのため、今後の調査の改善、ひいては国の高齢者虐待防止行政を進めて行くための基礎資料づくりにも資することができた。

2) 事業結果の評価を踏まえた今後の展開

- ①介護サービス事業者等で整備すべき体制、及び行政機関・保険者が指導すべき内容を整理することができたため、今後当センターで展開する、認知症介護の質評価や教育内容検討等に係る教材開発や調査研究において、サービスの質を確認する指標として活用していくことができる。
- ②当センターが実施する認知症介護指導者養成研修（ならびに同研修修了者が指導する認知症介護実践研修）、及び認知症介護基礎研修等の研修事業を通じて、本事業の成果が教育・学習の面においても広く共有され、各事業者での具体的な取り組みの展開に資していくことができる。
- ③以上の点は、国の事業として認知症介護研究・研修センターに課された、高齢者虐待の防止及び養護者支援に関する調査研究をより実効性の高いものとして実施していくことに大いに資するものである。

事業実施機関

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
989-3201 仙台市青葉区国見ヶ丘6-149-1
022-303-7550