

第4章

効果的な体制整備・施策展開
【通報受付・対応編】

0 この章の構成

この章では、地方自治体における養介護施設従事者等による高齢者虐待への防止・対応に関わる課題のうち、通報・届出等の受付やその後の対応を行うための体制に関わるものについて、効果的な体制整備・施策展開を行う方法について示しています。

第3章で整理した課題（p.036 図3-2-4）にしたがい、本章は図4-0-1のような構成としています。図3-2-4と同様にチェックリスト形式で確認できるようにしていますので、あらためて確認してください。また、章末には、「**4** 老人福祉法・介護保険法の規定による権限」として、養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応として行使しうる権限規定について一覧を示しています。

なお、この章の内容は、第3章で示した調査の結果、および調査の結果を踏まえて複数の自治体を対象に実施されたヒアリング調査の結果が反映されています。ヒアリング調査は、平成22年12月～23年2月にかけて、2県・5市町村・1保健福祉事務所・1社会福祉協議会を対象に実施しました。調査の結果等から示される具体的なヒントも示しています。

第4章 効果的な体制整備・施策展開【通報受付・対応編】の構成 兼 課題チェックリスト



p.043 1 通報等の受付体制	 Check! 対応窓口 以下のような状況はありませんか？ <input type="checkbox"/> 対応窓口が定められていない <input type="checkbox"/> 対応窓口が周知されていない（本人・家族等や施設等に対して） <input type="checkbox"/> 対応窓口が周知されていない（関係部署・機関・地域等に対して） <input type="checkbox"/> 時間外の対応等の体制が定められていない	 GO! → p.043～045 [1.1 通報義務と対応窓口の設置・周知]
	通報等の受付 <input type="checkbox"/> 通報者の保護等に関する規定が確認されていない <input type="checkbox"/> 通報等を受け付けた際に確認する事項が定められていない <input type="checkbox"/> 通報等を受け付けた際の記録様式が定められていない <input type="checkbox"/> 通報等を受け付けた際の具体的な応答のしかたが定められていない	→ p.046～050 [1.2 通報等の受付]
	緊急性の判断 <input type="checkbox"/> 緊急性の判断を行う体制（コアメンバー等）が定められていない <input type="checkbox"/> 関連情報を把握・集約するしくみが無い <input type="checkbox"/> 緊急性の判断を行う基準がない <input type="checkbox"/> その後の対応に結び付ける手順が定められていない	→ p.051～052 [1.3 緊急性の判断とその後の対応のための準備]
p.053 2 通報受付後の対応	事実確認 <input type="checkbox"/> 事前に準備すべきことが定められていない <input type="checkbox"/> 訪問による事実確認調査（任意調査）の手順が定められていない <input type="checkbox"/> 法令の権限に基づく立入検査等の手順が定められていない <hr/> <input type="checkbox"/> 市町村と都道府県が連携して事実確認すべき場合が明確でない	→ p.053～061 [2.1 市町村による事実確認] → p.061～062 [2.2 市町村と都道府県の共同による事実確認]
	事実確認後の対応 <input type="checkbox"/> 対応の基本的な流れが明確でない <input type="checkbox"/> 事実確認後の調査報告についての定めがない <input type="checkbox"/> ケース会議の構成や開催方法が明確でない <input type="checkbox"/> 虐待の事実の有無について判断するめやすがない <input type="checkbox"/> 虐待の事実が認められた場合の対応方法が定められていない <input type="checkbox"/> 虐待が疑われるが事実が確定しない場合の対応方法が不明である <input type="checkbox"/> 虐待は認められないが改善が必要な場合の対応方法が不明である <input type="checkbox"/> 市町村から都道府県へ報告すべき場合が定められていない	→ p.062～068 [2.3 事実確認後の対応]
p.069 3 準備と連携	対応の流れ <input type="checkbox"/> 全体的な対応の流れや連携のしかたが明確でない <input type="checkbox"/> 対応の手順がマニュアル等の形で明文化されていない	→ p.069～070 [3.1 体制整備の重要性] [3.2 対応の流れの明確化・マニュアル等の整備と連携]
	人材 <input type="checkbox"/> 人材の確保・育成が困難である（市町村） <input type="checkbox"/> 各市町村での人材確保・育成に困難さが見受けられる（都道府県）	→ p.070 [3.3 人材の確保と育成]
p.071 4	権限 老人福祉法・介護保険法の規定による権限	→ p.071

図4-0-1 効果的な体制整備・施策展開【通報受付・対応編】の構成

1

通報等の受付体制

1.1 通報義務と対応窓口の設置・周知

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

高齢者虐待防止・養護者支援法では、保健・福祉・医療関係者の責務として、高齢者福祉の仕事に関係する人は、高齢者虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、その早期発見に努めるべきことが示されています（第5条第1項）。

その上で、養介護施設従事者等による虐待を受けたと「思われる」高齢者を発見した人は、その生命や身体に重大な危険が生じている場合は、速やかに市町村へ通報する義務があるとされています（通報義務：第21条第2項）。重大な危険が生じている場合でなくとも、速やかに通報するよう努力する義務があります（通報努力義務：第21条第3項）。また、養介護施設従事者等による高齢者虐待を受けた高齢者（養介護施設・事業所の利用者）は、自らこれを届け出ることができます（届出：第21条第4項）

ただし、「養介護施設従事者等」が発見者である場合には、通報に関してより重い義務が示されています。養介護施設従事者等は、自分の働いている施設など（施設設置者や事業者が同一の施設・事業所を含む）で養介護施設従事者による高齢者虐待を発見した場合、生命・身体への重大な危険が生じているか否かに関わらず、通報義務（努力義務ではない）が生じます（第21条第1項）。

②通報等のさまざまな主体

養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する通報・届出等は、上記のような形で市町村の窓口になされることになっていますが、通報等を行う主体者にはさまざまな可能性があることを理解しておく必要があります（図4-1-1）。

例えば、通常の通報・届出等以外にも、国保連（国民健康保険団体連合会）、都道府県社会福祉協議会による運営適正化委員会などでは、養介護施設・事業所における介護サービス等に関する苦情・相談等を受け付けています。これらの機関に対する苦情・相談の中には高齢者虐待に該当する疑いの高いものがある場合があります。市町村あるいは都道府県に対して連絡（通報）がなされることがあります。また、苦情・相談については保険者である市町村等に直接寄せられることもあります。さらに、本来は通報等は市町村に行くべきですが、指導監督権限等との関係で、都道府県に対して直接通報等がなされる場合もありますし、人権相談のような形で他機関・他部署を経由して情報が寄せられることもあります。

なお、地域包括支援センターにおいては、養護者による高齢者虐待に関する通報や相談を受け付けることが多いと思われませんが、同様の経路で、訪問や通所を主とする介護サービス等における養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する情報もたらされる場合があります。

加えて、養介護施設従事者等もしくは虐待の被害を受けた本人以外からの通報等については、医師等の医療関係者やケアマネジャー、設置者・事業者を異にする他施設・事業所の養介護施設従事者等、当該施設等の元職員などの専門職からの通報等があります。また養介護施設・事業所利用者の家族・親族や、介護相談員（制度を実施している場合）、民生委員、施設等の実習生・ボランティアや見学者、出入り業者、近隣住民等、虐待の被害にあった高齢者を発見しうるさまざまな立場の人がいます。匿名での通報が行われる場合もあります。

③窓口の設置と周知

高齢者虐待防止・養護者支援法では、市町村は、養護者による虐待への対応窓口となる部署（第18条）に準じて、養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する通報・届出等の受付等を行う対応窓口となる

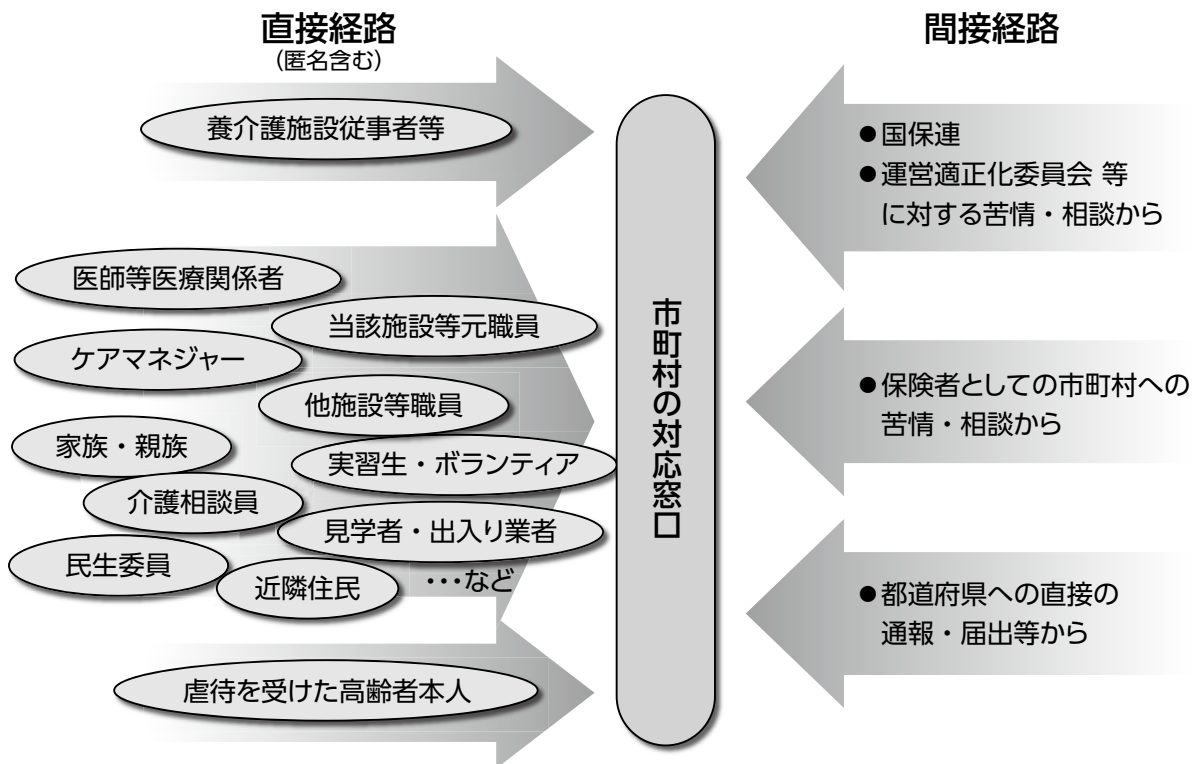


図4-1-1 さまざまな通報等の経路

部署の周知を行わなければなりません（第21第5項）。また、周知を行うためには、当然ながら対応窓口となる部署が明確に定められていなければなりません。

したがって、養介護施設従事者等による高齢者虐待への通報等を受け付けることができる、対応窓口を設置することがまず必要となります。第3章に示したように、未だこの窓口が定められていない市町村が一定数あるため、未設置の場合は早急に設置することが必要でしょう。特に、「養介護施設従事者等」による高齢者虐待への対応を行う窓口であることを明示する必要があります。また、法律上は明記されていませんが、実際には都道府県に対して直接の通報等が行われる場合もあるため、都道府県においても対応窓口は明確にしておいた方がよいでしょう。

また、窓口となる部署は、単に定められているだけではいけません。前項で示したような通報等の主体者となりうる人たちに、可能な限り周知するよう努める必要があります。特に、本人や家族・親族、養介護施設従事者等に対しては、少なくとも明示しておくべきです。本人や家族・親族に対しては、苦情処理窓口などと同様に、養介護施設・事業所を介して周知することも考えられます。もちろん、その他の通報者となりうる機関や人への周知も十分に考える必要があります。

さらに、前項で示したように、他部署・他機関を経由したり別名目で情報が寄せられる場合があります。また、介護事故報告の中などから虐待が疑われる事例が発見される場合もあります。これらのことを考えると、対応窓口に対して直接的な経路以外で情報が寄せられるケースは十分考えられます。そのため、こうした間接的な経路からの情報も集約できるよう、関係しうる部署・機関等に対しても、対応窓口の周知を十分に行う必要があります。

加えて、通報・届出等は夜間や休日に行われる場合があり、その中には緊急性の高いケースが含まれる可能性もあります。正規の担当者が24時間365日の受付が難しい場合も多いでしょうが、夜間・休日には通報等は一切受け付けない、という形にはするべきではありません。夜間・休日にはどこが一時的な窓口となり、その後どのようなルートで情報伝達がなされるのか、あらかじめ決めておく必要があります。

なお、家族等が通報者である場合、当該養介護施設・事業所の所在市町村以外の自治体へ通報を行う場合も考えられます。しかし、通報等への対応は養介護施設・事業所の所在する市町村が行います。こ

れは、虐待を受けたと思われる高齢者の住民票上の所在地に関わりません。所在地以外の市町村において通報等を受けた場合は、速やかに所在地の市町村に引き継ぐようにします（厚生労働省老健局『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、p.97）。



窓口の明確化

「養介護施設従事者等による高齢者虐待」に対応できる窓口は、明確にするとともに、**図 4-1-1** (p.044) に示したさまざまな経路からの情報が集約されるような体制を整えておく必要があります。例えば、下記のような工夫を行っている自治体があります。

- **ワンストップ（市町村単位）** …通報等を受け付ける可能性がある部署間で連携と情報共有をはかり、通報等に対して「担当部署ではない」という理由で受け付けない・たらい回しにする、といったことがないようにしている。また、最終的に情報を共有・集約する手続き・部署を定め、責任をもってその後の対応を引き継ぐようにしている。



窓口の周知

窓口の周知は、さまざまな方法で行うことができます。

- **文書による通知**…養介護施設・事業所およびその従事者に対しては、文書等で通知することができます。医療機関その他の機関に対しても、同様です。各市町村ごとに窓口となる部署は異なりますので、基本的には市町村が通知を行うこととなりますが、都道府県においても市町村に対して通知を促すことができます。
 - **ポスター・チラシ等の配布**…高齢者虐待の問題への啓発という目的も含めて、わかりやすいポスターやチラシを用いて通報等の窓口を周知することができます。文書による通知と同様、窓口は市町村ごとに異なりますが、都道府県において雛型を作成して各市町に提案するなど、後方支援を行うこともできます。また市町村の窓口と併記して、都道府県の対応部署も示すことができます。
 - **ウェブサイト・広報誌等による周知**…市町村のウェブサイトや広報誌等で一般市民を含めて周知することもできます。また、都道府県においても、一覧や所在地によって検索できる形で掲載することができます。
 - **研修会・集団指導などでの周知**…高齢者虐待の防止、身体拘束の廃止に関するもののほか、サービスの質に関わる研修会や集団指導、連絡会等の場で周知を行うことができます。
- * いずれの場合でも、「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受付等を行う対応窓口であることを明示するとよいでしょう。
- * 特に養介護施設・事業所に対して周知を行う際には、施設長や管理者だけでなく、施設・事業所をとおして従事者や関係者全体に周知されるように促しましょう。



間接的に情報が寄せられうる部署・機関へも窓口の周知を

1.2 通報等の受付

①通報者の保護等に関する規定

養護者および養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する対応状況については、全国の状況を厚生労働省が毎年度集計し、公表しています。このうち、2009（平成21）年度における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受付状況をみると、通報者が「不明（匿名を含む）」であった場合が10.0%ありました。また当該施設等の「元職員」や「その他」という区分で集計されている通報者もそれぞれ12.5%、15.0%ありました。

これらのことから、通報等の受付において、通報者が特定できない場合が少なからず生じうることを想定しておく必要があります。

また、通報者が匿名などの形で通報を行わざるをえない理由を考えると、通報者が特定されることによって被りうる不利益を恐れている可能性があります。例えば、養介護施設従事者等が通報者であった場合に自施設・事業所などで糾弾を受けたり、利用者に対する守秘義務違反を責められる可能性、本人の届出や家族等が通報者であった場合に施設等からいやがらせを受ける可能性などです。通報・届出等によって知りえた情報や通報者に関する情報は、個人のプライバシーに関わり、これを漏らすことで多大な影響を与えうる極めて繊細な性質のものであります。

このような状況で通報等を受け付けた場合、その真偽がはかりにくかったり、その後の事実確認につなげる正確な情報が得にくくなる場合があります。

したがって、通報等を受け付けた際には、表4-1-1に示す規定についてわかりやすく説明し、通報者の不安を取り除く必要があります。また、その上で同意を得て、できるだけ正確な情報が得られるように促していくことができればよいでしょう。ただし、匿名のままでは通報はできない、ということではありません。

なお、表4-1-1のうち、通報者側の守秘義務の除外や不利益取扱いの禁止については、虚偽であるものおよび過失によるものは除かれます。「虚偽であるもの」とは、虐待の事実や虐待があったと思われた根拠がないにもかかわらず故意に嘘の通報を行った場合と考えられます。また、「過失によるもの」とは、一般人であれば虐待があったと考えることには合理性がない場合の通報と考えられます。ただし、虚偽または過失の場合であっても、通報者と養介護施設等との関係の悪化や、施設側の説明不足等によって誤解を積み重ねた場合なども考えられます。そのため、虚偽または過失の場合はそこで対応は打ち切るということではなく、別の問題が背景にあると考えられる場合は、それに応じた対応を検討する必要があります。また、通報者が虐待があったと思ったことに一定の合理性があれば過失とはならないことにも留意が必要です。



通報者の不安を取り除き、十分な情報提供を受けられるよう配慮を

表4-1-1 通報者等の保護について留意すべき規定

●通報等を受け付けた自治体職員の秘密保持義務

通報等を受け付けた市町村職員や市町村から報告を受けた都道府県職員は、通報・届出等を行った人を保護するために、その人を特定させるような情報を漏らしてはいけなくなっています（第23条）。

得られた情報は、個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）に規定されている利用目的の制限（第16条：本人の同意を得ない情報の目的外取扱の禁止）、第三者への提供の制限（第23条：本人の同意を得ない情報の第三者への提供の禁止）およびその例外規定（第23条：法令に基づく場合、人の生命・身体または財産の保護のために必要な場合で本人の同意を得るのが困難なとき、等）に則って使用しなければなりません。また、現在すべての市町村・都道府県において個人情報保護に関する条例が定められています。したがって、条例の運用規定との調整をはかって、通報等に関する情報の使用方法についてもあらかじめルール化しておくことが必要です。

なお、通報等に関わる情報をみだりに漏らすことは、地方公務員法第34条にも抵触します。

注意

通報者に対しては、説明していなかったことによる後のトラブルや情報提供の中断を避けるために、

- ◆その後の適切な対応のために関係行政機関で通報者に関する情報を共有する場合があること
- ◆必要な場合、事実確認のために行政機関から当該施設等への訪問等による調査を行うこと
- ◆施設等へ調査する場合に、通報等に基づいた調査であることを施設側に説明すること（*ただし、同意や必要性なく通報者の情報は明かさないこと）

について理解を求め、了承を得るよう努める必要があります。

●通報者の職務上の守秘義務の除外

刑法の秘密漏示罪の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、養介護施設従事者等による高齢者虐待の通報を妨げるものと解釈してはならないこと（第21条第6項）が示されています。したがって、高齢者虐待について通報等を行うことは、養介護施設従事者等がする場合であっても、「守秘義務違反」にはなりません。これは養護者による高齢者虐待の場合でも同じです（第7条第3項）。

ただし、「虚偽であるもの」（高齢者虐待の事実がないのに事実であるように嘘の通報等を行うこと）と「過失によるもの」（一般の人から見て虐待があったと「思った」ことに合理性がない場合に通報を行うこと）は除かれます。

●通報等による不利益取扱いの禁止

養介護施設従事者等が、自分の働いている施設などで高齢者虐待を発見した場合、発見者が直接市町村に通報を行うことは、非常に勇気がいることです。しかし、高齢者虐待防止・養護者支援法では、通報したことによって、解雇その他の不利益な扱いを受けることを禁じています（第21条第7項）。この規定は、高齢者虐待の問題を施設・事業所の中だけで抱え込まずに、早期に発見し対応をはかるために設けられたものです。

なお、ここでいう「その他の不利益な扱い」は、公益通報者保護法の運用に準じて考えることができます（高齢者虐待防止・養護者支援法で「養介護施設従事者等」を規定する介護保険法および老人福祉法は、公益通報者保護法の対象となる法律に含まれています）。この法律では、労働者が事業所内部で法令違反行為が生じまたは生じようとしていることを、①事業所内部、②行政機関、③事業所外部（必要がある場合）に対して、所定の要件を満たして公益通報を行った場合の、通報者に対する保護が規定されています。

【要件（行政機関に通報する場合）】

- ・不正の利益を得たり他人に損害を加えるなどの目的でないこと
- ・通報内容が真実であると信じる相当の理由があること

【通報者に対する保護規定（通報を行ったことによる次のような対応の禁止）】

- ・解雇の無効
- ・その他不利益な取扱い：降格、減給、訓告、自宅待機命令、給与上の差別、退職の強要、専ら雑務に従事させる、退職金の減額・没収など

②通報受付時に確認すべき事項と記録様式

通報・届出等を受けた場合、速やかにその後の判断や対応を行っていく必要があります。また、匿名による通報などのように、継続的な情報収集が困難となる場合もあります。

そのため、はじめに通報等を受けた段階で、その後の判断や対応につなげられる情報をなるべく得ておく必要があります（ただし、無理に聞き出そうとすると通報者を躊躇させてしまいかねませんので、十分に留意する必要があります）。

以下に示す内容については、早い段階で情報を得ておくよう心がけましょう（表4-1-2）。

なお、電話や来所による通報等以外にも、FAX やメール、手紙等の手段によって通報等がなされる場合があります。その場合、連絡先が明記されていれば詳しい状況を確認していくことができますが、そうでない場合は文面などからなるべく情報を読み取り、推測される関係者・関係機関等からの情報収集に慎重にあたっていく必要があります。

また、通報等を受け付けた場合は、その後どのような情報収集が必要なのか、どのような対応が必要なのかを、他の担当者を含めて客観的に判断していくために、また受け付けた担当者によって確認事項が異なるように、受け付けた内容を一定の基準で記録しておく必要があります。

そのため、受付記録の様式を整備しておくことが求められます。市町村独自で整備していなくとも、都道府県単位で様式が用意されていることも多くあります。使用できる様式がなければ早急に整備しておくべきです。また、すでに様式がある場合は、表4-1-2に示した確認事項が含まれているかについても確認しておくといよいでしょう。なお、巻末資料1（p.資1-1～1-2）に、受付記録様式の参考例を示しましたので、必要に応じて確認してください。

表4-1-2 通報等の受付時に確認することが望ましい事項

【虐待を受けたと思われる高齢者の状況】 <ul style="list-style-type: none">・氏名、年齢、性別等・心身の状況（虐待と思われる行為を受けた結果としての心身状態、および認知症や身体機能障害・疾病の有無や程度、要介護状態）・生命、身体もしくは財産等に緊急に対応すべき差し迫った危険が及んでいるか・家族・親族、後見人等の状況や認識
【虐待を行ったと思われる養介護施設従事者等の情報】 <ul style="list-style-type: none">・施設・事業所の名称、種別、所在地等・虐待を行ったと思われる養介護施設従事者等の氏名、職種、性別等
【通報者の情報】 <ul style="list-style-type: none">・虐待を受けたと思われる高齢者もしくは虐待を行ったと思われる養介護施設従事者との関係、氏名、連絡先等（*対応のために関係行政機関で情報を共有する場合があること、および表4-1-1（p.047）に示した規定があることを伝達し、了承を得る必要あり）
【虐待と思われる行為の状況】 <ul style="list-style-type: none">・虐待を受けたと思われる根拠となる事項（養介護施設従事者等の具体的な行為の内容、傷やアザ、衰弱、心理的外傷のあらわれ等の高齢者の被害の状況、およびそれらの日時や場所、回数・期間等）・上記のうち、通報者が実際に見聞きした事項と、間接的に得たり推測した事項の区別（当該施設等の内部の状況がわかる場合）・ほかに虐待を受けたと思われる高齢者や虐待を行ったと思われる養介護施設従事者等が存在するか・本通報以外に施設の管理者等へ申し立てや相談を行ったか、また行った場合はその後どのような対応がなされたか・その他当該施設・事業所の運営状況や養介護施設従事者等の言動に問題があるか
【その他】 <ul style="list-style-type: none">・その他特記すべき事項

*いずれも判明しているものや通報者が回答可能なものについて聴取等を行う。特に通報者の氏名等、回答をためらう可能性がある事項については、無理にたずねない等の配慮が必要。



通報受付時の確認事項を明確にし、記録様式の整備を

③通報等に対応する際の留意事項

ここでは、通報・届出等を実際に受けた際に、基本的に持つべき姿勢について示します。

(1)傾聴と安心

ここまで述べてきたように、通報・届出等を行う人は、少なからず不安を抱えています。また、緊急性が高い（と考えている）場合や、通報者が虐待を受けた高齢者本人である場合、虐待を行った養介護施設従事者等本人が通報する場合などは、焦りや混乱の気持ちとともに通報等を行うことが予想されます。そうした場合、通報等の内容が感情的になり、そのままでは客観性のある情報を引き出しにくくなります。そうでなくとも、高齢者虐待に対する通報等を行うということ自体、心理的なハードルが高いものです。

したがって、まずは通報・届出等をしてきた人の話をよく聴くという「傾聴」の姿勢が求められます。話を聴いていく中で通報者の不安をやわらげ、信頼関係が築けるよう努力しましょう。通報者もその中で客観的な情報伝達を行いやすくなっていきます。通報等を行ったことに対する感謝やねぎらいを伝えることも大切です。

また、表4-1-1 (p.047) に示したような、通報者の保護に関する規定や通報受付側の守秘義務等について説明することも大切です。

(2)高齢者虐待に関することの明示は問わない

高齢者虐待防止・養護者支援法では、通報者は虐待のあった明確な「事実」に関してのみ通報・届出等を求めているわけではありません。本人による届出以外では、虐待を受けたと「思われる」高齢者を発見した場合に通報が行われます。

したがって通報者が「虐待に関する通報であること」を明確に示さない場合や、判断に迷っている状態での「相談」という形であっても、その疑いがあれば積極的に情報提供を受け付けていくことが求められます。

通報された内容が虐待にあたるかどうかは、通報等を受け付けた市町村やそこで設置されるコアメンバー・事例対応メンバー・専門家チーム（後述）、あるいは必要に応じて市町村と連携して都道府県などで事実確認や検討を行い、判断されることとなります。その判断の結果によっては、苦情として対応すべきものや、虐待とはいえないが指定基準違反として対応すべきもの、通報者にはわからなかった事実により虐待が行われていなかったことが判明するものなど、高齢者虐待とは判断されないケースも出てきます。しかし、それらの判断の根拠は、通報者が示さなければならぬものではありません。

(3)客観的な情報収集と主訴の明確化

通報者の訴えを傾聴することは大切ですが、そのことと通報者の言うことをうのみにすることは異なります。

通報者の訴えたいこと（主訴）と通報等を受け付けた担当者が受け取る問題とが異なる場合もあります。例えば、よく話を聴くと施設等に対する苦情であったり、虚偽や過失によるものであることがある一方、虐待の通報であるということが明確でなくとも、訴えの内容から虐待が強く疑われることもあります。

したがって、通報等を受けた場合は、なるべく客観的な情報が得られるように努めます。よく言わ

れることですが、「5W1H（When：いつ、Where：どこで、Who：誰が、What：何を、Why：なぜ、How：どのように）」を意識した聴き取りを行うよう心がけましょう。また、受付記録様式や、表4-1-2（p.048）に示した確認することが望ましい事項にあてはめながら聴くことも大切です。もちろん、通報者になるべく安心して冷静に話すことができる状況や関係を整えることが重要になります。

その上で、通報者の主訴がどのようなものであったのかを、こちらから要約して示すなどして確認し、話の焦点を合わせていくことが大切です。

緊急性の判断を迅速に行うためにも、これらの姿勢は重要です。

(4) 審判的・威圧的な態度や拙速な判断を避ける

(3)で示したような対応を行う中で、虐待とはいえないケースについての情報提供であることや、虚偽や過失によるものであることが強く疑われる場合も出てきます。また、通報者が感情的であったり情報が不明確であったりして、通報等を受け付けた側がもどかしさを感じることもあります。

しかし、そのような場合であっても、審判や裁定を下すような態度や、情報を強く求めすぎのような態度は示すべきではありません。虐待ではなくとも他の対応が必要な問題であったり、強い不安や混乱の中で通報をしてきてくれたのかもしれない。

また、通報等を受け付けた担当者の個人的な判断や考えを、確定的なものとして検証もなく伝えるべきではありません。ただし、通報者がその後の対応がどうなるのかを気にしていたり、市町村等がその後の対応を行う中で通報者との継続的なやりとりが必要であったり、通報者の情報を関係行政機関で共有したり、通報情報をもとにしたことを示して施設等へ調査を行う場合があったり、といったことが考えられます。そのため、今後行う可能性がある対応については、必要に応じて通報者に説明します。

なお、通報等を受け付けた担当者が、その場で虐待の有無や対応を判断してしまうことは避けるべきです。組織的に判断するようにし、そのためのしくみや手順を準備しておくことが求められます。

(5) 関係の継続

迅速な対応をはかるために、初回に通報等を受け付けた時点で必要な情報を得ておくことは、望ましいことです。しかし、通報者の状況や通報内容、あるいはその後の対応の検討内容によっては、複数回に分けて情報提供を受けることになる場合もあります。

そのため、通報者と継続的なやりとりが行えるよう、関係を築くとともに、連絡先や連絡手段を確認するよう努めましょう。



対応の姿勢とトレーニング

高齢者虐待の問題に関する通報等は、非常に繊細な内容を含みます。そのため、電話や面接等による通報等の受付においては十分注意しなければなりません。その準備として、以下のような取り組みを行っている自治体があります。

- **通報受付の手順と留意点の関連付け（市町村単位）** …通報等を受け付けた際の対応の手順をマニュアルにまとめた際に、具体的な応答の段階ごとに、受付者側の姿勢や質問のしかたなどの留意点をポイントとして掲載した。
- **面接技法の習得（市町村単位）** …通報等の受付の際に留意する事項の多くは、一般的な相談援助に関わる面接技法と共通するものがある。そのため、担当職員が一定の面接技法が習得できるよう、研修の実施や自己学習の促しを行っている。

1.3 緊急性の判断とその後の対応のための準備

①緊急性の判断を行う体制

通報等の内容により養介護施設従事者等による高齢者虐待が疑われる場合、まずすべきことは、緊急に対応すべきケースかどうかを判断することです。

この判断は、通報等を受け付けた担当者個人で行うべきではありません。その後の対応の中心となる複数の担当者（これを「コアメンバー」と呼びます）によって直ちに検討を行います。コアメンバーには、養介護施設従事者等による高齢者虐待防止事務を担当する行政職員、および担当部局の管理職が含まれます。緊急の判断が求められることとなりますので、管理職は必ずコアメンバーに含まれなければなりません（厚生労働省老健局『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、p.57）。

したがって、だれがコアメンバーとなるのかについて、またコアメンバーの召集をどのように行うのかについて、あらかじめ定めておくことが必要になります。



迅速な対応のため、コアメンバーはあらかじめ定めておく

②関連情報の把握

状況をより正確に把握し、速やかな判断を行うため、迅速性を損なわない程度に関連情報を把握することが求められます。

これは、新規に情報を得ることよりも、すでにある情報を速やかに集める、という意味合いです。

養介護施設従事者等による虐待を受けた疑いがある高齢者であれば、要介護認定を受けていたり、養介護施設・事業所を利用していると考えられるため、高齢者の情報を得られることがあります。

また、当該施設等がわかっている場合は、施設等の情報を得ることができます。所在地や設置者・事業者等の概況だけでなく、苦情や事故、指導の状況などが分かれば、参考になります。

これらの情報、特に当該施設等に関する情報把握を速やかに行うためには、苦情や事故、指導等の内容についても、不適切なケアが将来的に虐待へとエスカレートするという観点から、高齢者虐待の問題と関連づけて整理しておくといよいでしょう。

③緊急性の判断

以下のような状況は緊急性が高いと考えられますので、判断の基準として参考になります（表4-1-3）。

このような場合、緊急性の判断を悠然と行うべきではなく、コアメンバーの判断により、できる限り速やかに訪問調査や高齢者の安全確認・保護などの対応を行います。

なお、例外的にコアメンバー全員の検討を経ずに、通報等を受け付けた後に即時に対応すべき場合もあります。例えば、今まさに虐待行為が行われており、救急や警察の介入を即行しなければ虐待を受けている高齢者の生命の安全が確保しがたいと思われるような場合です。また、介護保険施設・事業所に対して実地指導を行った際に虐待の事実が疑われたような場合は、速やかに事実確認を開始する必要があります。

表4-1-3 緊急性が高いと考えられる状況

<p>●生命が危ぶまれるような状況が確認される、もしくは予測される</p> <ul style="list-style-type: none"> ・骨折、頭蓋内出血、重症のやけどなどの深刻な身体的外傷 ・極端な栄養不良、脱水症状 ・器物（刃物、食器や介助具、身体拘束を行う器具など）を使った暴力の実施もしくは脅しがあり、エスカレートすると生命の危険性が予測される ・悲鳴やうめき声など、深刻な状況が予測される情報
<p>●人格や精神状態に歪みを生じさせている、もしくはそのおそれがある</p> <ul style="list-style-type: none"> ・虐待を理由として、本人の人格や精神状態に著しい歪みが生じている
<p>●虐待が恒常化しており、改善の見込みが立たない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・虐待が恒常的に行われているが、虐待を行っている養介護施設従事者等もしくは養介護施設・事業所の自覚や改善意欲が見られない、もしくは隠ぺいしようとしている ・すでに虐待その他適切でないサービス提供等について指導等が行われているにもかかわらず、改善されていない
<p>●高齢者本人が保護を求めている</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者本人が明確に保護を求めている
<p>●（通所・訪問系事業所等において）養護者や支援者が存在しない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・独居等により、養護者や、虐待を行ったと思われる養介護施設従事者等以外の支援者が存在せず、放置すべきでない状況

(東京都「東京都高齢者虐待対応マニュアル」2006年、p.99等を参考に作成)



被害を受けた高齢者の安全確保を第一に

④その後の対応の準備

緊急性の判断は、通報等の受付直後だけでなく、新しい情報を得たり、状況に変化があるごとに行っていく必要があります。また、それぞれの時点で、判断の根拠と判断を行ったメンバー、判断の内容、および対応の内容と結果を記録していくことも必要です。

また、虐待を受けた高齢者が医療機関等に所在を移して適切な治療を受けている、サービスの利用を中止している、当該施設等において適切な対応がなされている、虐待を行った養介護施設従事者等が退職などですでに直接接していない、といった場合は緊急性がそれほど高くないと判断できます。しかしそうした場合であっても、その後の対応が必要ないということではありません。また、即時的な対応が必要でない場合でも、状況をそのままにしておくことで事態が悪化する恐れもあります。

そのため、緊急性の判断は、緊急対応を行うことを決定する場合だけでなく、それ以外の場合に今後どのような対応を行っていくかということを検討することと連動すべきです。したがって、事実確認や訪問調査、ケース会議等にどのようにつなげていくかについても協議し、併せて必要な情報収集に努めることが求められます。

2

通報受付後の対応

2.1 市町村による事実確認

①事実確認・高齢者の安全確認の重要性

養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する通報等を受け付けた市町村は、緊急性の判断を行った後、通報等の内容に関する事実確認や高齢者の安全確認を行います。これは、事実の有無を把握し、虐待があった場合などに速やかな改善をはかるために大変重要な手順となります。

事実確認は、基本的には通報等の対象となった養介護施設従事者等の勤務する養介護施設・事業所、および虐待を受けたと思われる高齢者に対して実施します。

通報等の内容はさまざまであり、明らかな虚偽である場合は別として、虚偽あるいは過失による通報であったかどうかについては、丁寧に事実確認を行い、実態や背景を慎重に見極める必要があります。

この事実確認等は、通報等を受けた市町村が当然行うべき責務として実施されるものです。後述するように、必要に応じて都道府県等と連携をはかるべき場合もありますが、本書第1章などで示したように、市町村は第一義的な対応を行うことになっており、都道府県に指導監督や許認可の権限がある場合でも、事実確認以降の対応において持つべき責任は変わりません。

②事前の準備：情報収集と整理

養介護施設従事者等による高齢者虐待について事実を確認する場合、当該施設等への訪問等による実地調査を行う必要性が生じる場合があります。

しかし、やみくもに施設等を訪問しても効果は得られません。準備に時間をかけすぎて時機を逸してはいけませんが、事実確認前に得ることができる情報は収集し、整理した上で、事実確認の焦点を効果的に合わせられるよう準備しておく必要があります。

具体的には、表4-1-2 (p.048) に示した内容について、具体的な情報を速やかに得よう努めましょう。また、そこで不明な事項があれば、訪問調査等の実施時にもれなく確認できるようにしておきましょう。

その際、通報等の内容からだけでなく、市町村内の関係部署や都道府県、その他の関係者や関係機関からも情報が得られる場合があります。例として、表4-2-1 (p.054) に示したような関係者・関係機関から情報が得られないか、確認しておくべきでしょう。特に通所系や訪問系 (p.056 表4-2-2) の事業所の従事者による高齢者虐待事案の場合、家族・親族やケアマネジャー、民生委員・近隣住民など、サービス利用時以外の日常生活において本人と接触する機会の多い関係者からの情報が有効である場合があります。虐待を受けた可能性のある高齢者が独居で通所・訪問系のサービスを利用している場合は、特に注意しましょう。これらの情報収集や整理も、事実確認の一環であるということができます。したがって、表4-1-1 (p.047) に示した通報者の保護等に関する規定などに留意し、かつ訪問調査等が後日予定されている場合はそこへの影響も考慮しながら行う必要があります。また、通所・訪問系事業所の従事者による高齢者虐待事案の場合、家族や近隣住民との関係等も考慮しながら情報収集を行う必要があります。

ただし、迅速性を損なわないことが原則となりますので、虐待を受けた可能性のある高齢者の安全の確保を第一に、時間的な情報収集の優先順位を検討する必要があります。場合によっては事実確認等と並行しながら情報収集を行うことも考えられます。また事実確認によってあらたに情報を収集すべき場合も出てきます。

表4-2-1 当該養介護施設・事業所および高齢者本人以外の情報収集先

情報収集対象	収集する情報
市町村内の関係部署 や都道府県、社会福 祉協議会、国保連等	当該養介護施設・事業所における通報受付時点までの ・苦情等の受付・対応状況 ・実地指導その他の指導監督状況 ・介護事故情報とその対応状況 ・その他個別対応を行った状況 等
当該高齢者の主治医や 養介護施設・事業所の 囑託医、その他治療等 を受けたと思われる医 療機関（歯科医師、薬 剤師等を含む）	・虐待等に関わると思われる治療を行っているか ・骨折、昏倒など、重大な事態があったか ・不自然な傷や打撲等がなかったか ・精神状態や認知症の症状（特に行動・心理上の症状）の急激な悪化等があったか ・体重の急激な減少、栄養失調、衰弱その他の兆候があったか 等
介護支援専門員 (ケアマネジャー)	・サービスの利用状況 ・通報等の内容と合致するような情報を得ているか ・当該高齢者の心身状態 等
介護相談員等の関係 者、オンブズパーソ ン等の第三者性の担 保された組織	・通報等の内容と合致するような情報を得ているか ・当該高齢者や養介護施設従事者等と接したことがあるか ・当該養介護施設・事業所もしくは養介護施設従事者等の職場環境やケアの質 等
民生委員・近隣住 民（地域密着型サー ビスや通所・訪問系 サービスの場合）	・当該養介護施設・事業所の状況 ・在宅時の当該高齢者の状況（金銭管理や周辺との関係等も含む） ・送迎時等の当該高齢者のようすや養介護施設従事者等の接し方 等
家族・親族、後見人	・通報等の内容と合致するような情報を得ているか ・不自然な怪我や体調不良、精神状態の変化、認知症の症状の変化等があったか （施設への訪問時や通所・訪問サービスの終了後など） ・家庭での様子に気がかりな点がないか（通所・訪問系サービスの場合） 等

③事前の準備：事実確認の方法・内容と体制の検討

事実確認の根拠については、介護保険法に規定する市町村長による調査権限（立入検査等）などがありますが、まず当該養介護施設・事業所の任意の協力の下で事実確認のための調査を実施することを検討するとよいでしょう。ただし、緊急性が高かったり、悪質なケースと思われる場合はその限りではありません。なおその場合、後述のように都道府県と共同して事実確認を行うことが必要な場合があります。立入検査等による事実確認については、「⑦老人福祉法・介護保険法の権限に基づく立入検査」(p.061)に示しています。

通報等の内容を含む事前情報を収集・整理する中で、任意の訪問調査とするか否かは判断していくこととなります。また、任意の調査を行うという方針を立てていても、当該施設等が実際には拒否的である場合もあります。その際には、権限行使としての立入検査等に移行できるよう、事態を想定しておくことも必要です。

また、同じく事前情報の収集・整理の中から、事実確認すべき事項や対象者についても検討します。具体的に想定される内容については、次の節で示していますので、参照してください。

さらに、事実確認の内容や方法の詳細を検討する際に重要な体制として、市町村内のどの部署が、どのように連携して対応すべきか、ということについて合意を得ておくことが挙げられます。

特に、養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応については、関わるべき部署が複数あることがあります（虐待対応部署のほか、介護保険業務の担当部署、施設・事業所の指導監督の担当部署等）。全ての部署が全てのケースに対応すべきとは限りませんが、可能性のある部署間で、どこに情報を集約するか、事実確認等の対応をどのように連携して行うかといったことについて、事前に協議し、できれば明文化しておくことが望まれます。その上で、実際のケースにおいてどのような体制で事実確認に臨むかを検討します。ただし、訪問調査の場合は、客観性を保つために原則として複数名の担当者が行うことが望ましいと考えられます。また後述2.2「市町村と都道府県の共同による事実確認」(p.061)に示すよ



施設等と十分なやりとりができる人選

特に訪問による事実確認調査を行う場合などにおいて、対象施設等と十分なやりとりができるように、あるいは適切に安全確認等の判断ができるように、担当する職員の人選が重要になる場合があります。予想される状況に応じて、次のように経験や資格のある担当者が赴くようにしている自治体があります。

- 施設等における高齢者介護の実態をよく知る担当者…施設等での職務経験者、実地指導を長年担当し指導のポイントを熟知している職員など
- 相談援助業務に長けた担当者…社会福祉士・保健師等の実務経験者、臨床心理士等の有資格者など
- 医療職…保健師、看護師、医師など

うに、必要に応じて、都道府県との連携も行います。

なお、より具体的に事実確認を行うため、また適切な対応を行うため、実際に事実確認に行く職員については、その担当業務や専門性を勘案することが効果的です。例えば、当該施設等の指導等に詳しい職員や、医師・保健師・心理職・福祉職等の専門職などです。特に、高齢者の安全確保の観点から、必要性が想定される場合には医療職の同行が望まれます。

④事前の準備：施設等への連絡や通知

訪問等による事実確認の調査を行うことが決定すれば、実行に移していくことになります。

その際、基本的には当該養介護施設・事業所の任意の協力の下に行われることになりますので、事前に協力を要請することになります。そのため、当該施設等の協力を得るための配慮も必要です。また、施設長・管理者等の責任者が不在であると、適切な事実確認が行えない場合もあります。調査の目的に照らしながら、なるべく協力が得られる時間帯や方法について検討しましょう。

ただし、緊急性がある程度高い場合はもちろん、実際に虐待が行われていて当該施設等の姿勢が悪質な場合、要請から実際の訪問までに時間が空くことで、記録の改ざん等の隠ぺい工作や疑いのある養介護施設従事者等の解雇・配置換え等が行われてしまう可能性があります。そのため、前日や当日など、直前の連絡を行うことが想定されます。

また、上記の理由とも関係しますが、事前連絡の際には、高齢者虐待に関する通報にもとづくこと、および高齢者の安否の確認その他必要な事項について確認したい旨を知らせます。しかし、通報等の内容の詳細や通報者を特定させるような情報、事実確認を行おうとする具体的な内容について触れる必要はありません（これは、次に示す文書による事前通知の場合も同様です）。

なお、事前の情報収集・整理により、事実が相当の確度で確認できている場合や、緊急性や悪質性が低いと考えられる場合などは、文書により事前通知を行い、その後訪問調査等を行う場合もあります。

任意の調査ではなく、老人福祉法もしくは介護保険法の権限行使として立入検査等を行う場合は、根拠条文を明示するなどして、通告を行って事実確認に入ることになります（⑦（p.061）も参照）。

高齢者の安全の確保と事実確認の目的を勘案し、より効果的な方法を選択することを前提に、調査方法の決定と連絡・通知等を行いましょう。

⑤事実確認の対象

高齢者虐待防止・養護者支援法に定める養介護施設従事者等が従事する施設・事業所は第1章の表1-2-1（p.008）に示したとおりですが、これらの養介護施設・事業所は、主に3つの利用形態に分ける

表4-2-2 対象となる養介護施設・事業所

入所系：高齢者が生活の場を当該施設・事業所に置くもの	
介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）	認知症対応型共同生活介護（グループホーム）
介護老人保健施設	小規模多機能型居宅介護
介護療養型医療施設	短期入所生活介護
養護老人ホーム	短期入所療養介護
有料老人ホーム	介護予防特定施設入居者生活介護
軽費老人ホーム（ケアハウス）	介護予防認知症対応型共同生活介護
特定施設入居者生活介護	介護予防小規模多機能型居宅介護
地域密着型介護老人福祉施設	介護予防短期入所生活介護
地域密着型特定施設入居者生活介護	介護予防短期入所療養介護
通所系：高齢者が当該施設・事業所に出向いてサービスを受けるもの	
通所介護	介護予防通所介護
通所リハビリテーション	介護予防通所リハビリテーション
認知症対応型通所介護	介護予防認知症対応型通所介護
小規模多機能型居宅介護	介護予防小規模多機能型居宅介護
老人デイサービスセンター	
訪問系：高齢者が訪問を受ける・相談するなどしてサービスを受けるもの	
訪問介護	地域包括支援センター
訪問入浴介護	介護予防訪問介護
訪問看護	介護予防訪問入浴
訪問リハビリテーション	介護予防訪問看護
居宅療養管理指導	介護予防訪問リハビリテーション
福祉用具貸与	介護予防居宅療養管理指導
特定福祉用具販売	介護予防福祉用具貸与
夜間対応型訪問介護	特定介護予防福祉用具販売
居宅介護支援事業	老人福祉センター
老人介護支援センター	

*（介護予防）小規模多機能型居宅介護は、入所系と通所系の機能を合わせ持っているため、両者に掲載。

ことができます。それは、高齢者が①生活の場をそこに置くもの（入所系）、②その場に出向いてサービスを受けるもの（通所系）、③訪問を受けるなどしてサービスを受けるもの（訪問系）、の3形態です。

この形態の違いごとに、具体的な養介護施設・事業所を示すと、表4-2-2のようになります。ただし、介護保険法と老人福祉法との間で実際には重複していたり、複数の施設・事業所が併設されていたり、自主事業が併設されていたりする場合（デイサービスに付設の宿泊施設等）がありますので、注意が必要です。

なお、未届けもしくは高齢者専用賃貸住宅等の形で運営されている施設のうち、有料老人ホームの定義にあてはまるものや有料老人ホームに該当するようなサービス（介護や食事、家事援助、健康管理等の提供）を行っているものは、老人福祉法上の有料老人ホームとみなされ、高齢者虐待防止・養護者支援法の対象になりえます。

⑥訪問による事実確認調査（任意の協力による）の流れ

訪問調査等による事実確認を行う際には、基本的には図4-2-1のようになります。ただし、順番は固定的なものではなく、状況に応じて前後させたり、並行して行うことが必要です。

介護保険法や老人福祉法の権限による立入検査等を行う場合は、根拠法令および留意事項がありますので、その点については別途示します（⑦ p.061）。

1施設等への説明

訪問による調査を開始するにあたっては、施設長や管理者等に対して、表4-2-3のような内容を説明します。

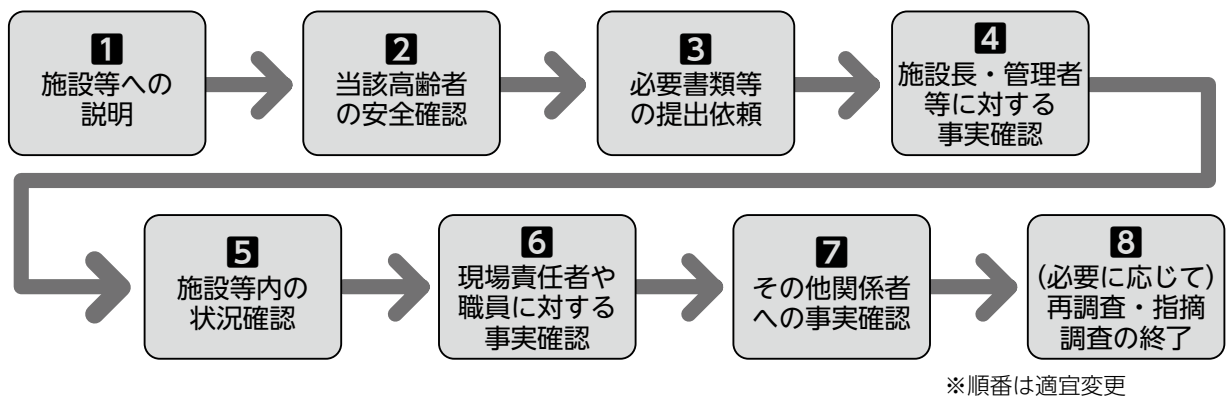


図4-2-1 訪問による事実確認調査の流れ

なお、調査を拒否したり、調査を受け入れても非協力的な態度であったり聴き取りや書類の提出を正当な理由なく拒むような場合、任意での調査が困難となることがあります。その場合は、速やかに介護保険法・老人福祉法の権限に基づく立入検査等に移行できるよう、準備しておきます。

また、これ以後の過程において、すでに述べた通報者保護および秘密保持義務などから、通報等の情報源が特定されないように厳しく留意する必要があります。施設等が情報源を特定しようとするような場合には、関係する規定を伝え、そうした行為を慎むよう説明しましょう。

②当該高齢者の安全確認

訪問による調査のもっとも重要な事項の第一に、虐待を受けた可能性のある高齢者の心身における安全の確認を行うことが挙げられます。

可能な限り、高齢者本人に直接会い、表4-2-4 (p.058) のような内容について確認します。

虐待やその他指導等が必要となると思われる状況が確認された場合は、本人の了承を得た上で写真に撮るなどして明確かつ客観的な記録を残すようにします。③～⑦による事実確認を含め、虐待の事実が強く疑われる場合はその事実が発生した日時や具体的な状況をなるべく特定できるよう努めます。なお、この時点で病院への搬送、警察への協力要請等緊急対応を行う必要があると考えられた場合は、今後の調査の前に対応を行うべきであることはいうまでもありません。

また、表4-2-4 (p.058) に示す内容について、その根拠や経時的な変化を確認するために、介護記録やサービス計画書等が大いに役立つ場合がありますので、提出・閲覧を求めましょう。

虐待を受けたことによる高齢者の不安や混乱といった精神状態、および認知症の有無や症状については、十分に留意する必要があります。本人に会って話を聴くにあたり、必要な配慮があれば事前に職員等に確認しておく必要があります。また認知症の基本的な症状や接し方については、日ごろから学んでおくといでしょう。

なお、通所・訪問系事業所の従事者による高齢者虐待事案の場合、安全確認は当該高齢者が居住する家庭において行われるべきことも多くあります。その場合は、これらの配慮事項に加えて、当該高齢者の家族や近隣との関係、家庭での生活状況等にも十分に配慮し、安全や虐待の事実を確認しようとする際にはその申し出のしかたを含めて慎重に行うことが必要です。

また、通報等の内容や事前の情報収集によっても虐待を受けた可能性のある高齢者が特定できない場合は、③～⑦により事実確認を行っていきます。

③必要書類等の提出依頼

虐待を受けた可能性のある高齢者の安全確認、虐待の事実確認、および虐待発生の防止やサービスの質の確保の状況を詳しく確認するために、必要書類等の提出を求めます。

表4-2-3 調査開始時の説明内容

<p>●調査を行う市町村等職員の自己紹介</p> <p>●目的・趣旨の説明</p> <p>事前連絡・通知を行っている場合でも、高齢者虐待防止・養護者支援法に基づき、高齢者虐待に関する通報を受け付け、これをもとに事実確認および虐待を受けた可能性のある高齢者の安否確認のために調査を開始することを説明します。</p> <p>⇒訪問調査を拒否されるような場合は、介護保険法・老人福祉法の権限による立入検査等に移行できるようにします。</p> <p>●調査を行う職員の職責・守秘義務等に関する説明 (表4-1-1 (p.047) 参照)</p> <p>●調査を行おうとする事項と方法の説明</p> <p>虐待を受けた可能性のある高齢者の安否確認、施設等内部の様子の確認、施設長等および職員等関係者からの事情の聴取、関係記録の閲覧など、予定されている調査事項と調査方法について、その必要性とともに説明します。また随時の調査事項が発生する可能性がある場合は、そのことも説明します。</p> <p>●高齢者の権利および他利用者や職員等への配慮</p> <p>高齢者の尊厳が保持されるべきことと、その具体的な保障が介護保険法・老人福祉法、および高齢者虐待防止・養護者支援法によりなされていること、またそのために市町村等が必要な措置等を行うこと等を説明します。</p> <p>また、調査にあたっては、虐待を受けた可能性のある高齢者本人はもとより、他の利用者、および職員等の権利やプライバシーを侵すことのないよう極力配慮することを伝えます。</p>
--

表4-2-4 虐待を受けた可能性のある高齢者の安全確認の内容

<p>●身体状況および精神状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・心身状態に現時点で緊急の対応を行うべき状況が認められるか ・通報等の内容に合致するような心身状態やその痕跡が認められるか (身体の傷害だけでなく、表情や行動に表れる精神状態にも注意) ・その他気がかりな心身の異変がないか <p>●確認時点での状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・継続的に虐待を受けている可能性があるか ・通報内容等から予測された状況から変化や違いがみられるか ・通報内容等に関わるもの以外に虐待行為を受けていないか (受けている可能性がないか) ・適法でない身体拘束や不適切なサービス提供が行われていないか <p>●生活環境・生活状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・適切な生活環境に置かれているか ・必要な介護や医療を受けているか ・生活状況の変化 (体重の減少、食欲の減退、認知症の症状の増悪、精神状態の停滞等) がみられないか <p>●本人の認識や心情・希望等 (本人に過度な負担なく聴取できる範囲で)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・通報等の内容、およびその他不適切な対応等が疑われる場合はその内容について、本人がどのように認識し、感じているか ・当該施設等における生活やサービス利用において、不満や希望、思っていること等があるか
--

提出を依頼する書類等としては、表4-2-5 (p.059) のようなものが考えられます。ただし、ここに示す書類等はすべて確認しなければならないということではなく、どのような情報を確認する必要があるか、事前に検討しておくことが望まれます。

なお、ケアプランや介護記録等、「ない」ことが不自然な書類等について「どこにあるのかわからない」「存在しない」等の回答があった場合は、その後の事実確認をより厳しく行うことが求められます。

4施設長・管理者等に対する事実確認

当該施設等の施設長・管理者やサービス提供責任者等に対しては、通報等の内容の事実に関する事項と、関連する施設等の状況について聴取していきます。なお、施設長・管理者等が不在などで聴取が行えない場合は、できる限り近い立場の人への事実確認を求めます。

聴取する内容としては、表4-2-6 (p.060) のようなものが考えられます。

表4-2-5 提出を依頼する書類等（例）

●重要事項説明書	●苦情処理に関する規定および苦情・相談対応の記録
●ケアプラン	●事故およびヒヤリハットの報告・対応に関する記録
●アセスメント表	●事故防止・対応の指針・マニュアル等および関連委員会等の設置規定・活動記録等
●サービス計画表	●虐待防止に関する指針・マニュアル等および関連委員会等の設置規定・活動記録等
●介護記録	●身体拘束廃止に関する指針・マニュアル等、関連委員会等の設置規定・活動記録および身体拘束実施に関わる記録
●看護記録	●職員研修の実施記録等の人材育成状況に関する記録
●医療機関受診記録	●その他サービスの質を確保するための組織・取り組み等の記録やマニュアル等
●サービス利用に関する契約書	●その他必要書類
●金銭管理・出納の契約書・記録	
●組織図	
●職員名簿	
●勤務予定表および実績記録	

なお、**4**～**6**による事実確認については、特に順番を考慮して実施します。聴取への回答内容の整合性をみるために、**4**施設長・管理者等よりも**6**現場責任者・職員への聴取を先に行うことなどが考えられます。

5施設等内の状況確認

通報等の内容に関する具体的状況の確認や、当該施設等で行われているサービスの提供状況、利用者の生活環境・生活実態等の確認を行うために、施設等内の状況を見ていきます。

管理者や現場責任者等に同行を求め、適宜説明を受けながら確認していきます。確認するのは、主に通報等の内容に直接関係する場所や状況、および虐待を受けた可能性のある高齢者がその生活やサービス利用時に使用する場所や環境、サービス内容などです。通報等の内容やそれまでの聴取等による事実確認と、実地にみられる現状とを照合させます。

また、通報等の内容に関わるもの以外に、虐待や不適切なサービス提供、適法でない身体拘束の実施、事故の多発等が疑われる場合にはそれに関係する状況もあわせてみていきます。さらに、状況確認をする中で上記の疑いが生じれば、より詳しく確認していきます。当該高齢者以外の利用者のようにについても気を付けてみていきましょう。

6現場責任者や職員に対する事実確認

当該施設等の介護・看護部門の長などの現場責任者や、リーダー等の主要な立場の職員、入所系の施設の場合の施設ケアマネジャー、相談員等を含む現場職員に対しても、事実確認のための事情の聴取を行います。

聴取は、関係すると思われる職員に対して、可能な限り実施するよう努めます。

ただし、通報等の内容やそれ以前の情報収集、事実確認等によって虐待を行ったことが疑われる職員が特定できている場合は、当該職員に事実の有無を確認することをまず考えます。この際、注意すべき事項として、当該職員本人の自覚の有無ではなく、事実関係の確認に重きを置くことが挙げられます。自覚の有無によって虐待か否かが決定されるわけではありません。ただし、事実を認めた場合は、後の指導の内容決定も考慮し、どの程度意図性があったかという点については確認しておくといよいでしょう。

それ以外の場合の聴取内容は、おおむね表4-2-6（p.060）と同様と考えられますが、虐待が疑われる行為の具体的状況や当該高齢者・養介護施設従事者等の状況、就労環境等については、より具体的にたずねます。また、明確な虐待とは認識されていなくとも、事故の多発、不適切なケア、安易な身体拘束、職員間の人間関係や噂等、虐待発生の温床となりうる内容が隠れているかもしれないものについては、注意深くたずねていく必要があります。

さらに、ここで聴取された内容が、施設長・管理者等の説明や書類等の内容と異なるような場合は、より注意して確認していくことが求められます。また、複数の職員からまったく同じような回答がなされそれ以上の質問には明確に答えないなど、いわゆる「口裏合わせ」が推測される場合もあるため、注

表4-2-6 施設長・管理者等に対する聴取内容（例）

●通報等の内容に関する事実確認

- ・通報等の内容に相当する事実があったか、また把握しているか
(把握している場合)
- ・事実の具体的な内容（日時、状況、行為の内容、高齢者への影響や反応等）
- ・現時点までどのような対応をおこない、その結果はどうであったか
- ・当該高齢者以外の利用者に対する虐待もしくは適切でないサービス提供の有無や内容

●当該高齢者に関する事実確認

- ・サービスの提供状況
- ・心身の状況
- ・生活の状況
- ・サービスに関する訴え・希望等

●当該養介護施設従事者等に関する事実確認

- ・勤務状況
- ・通報等の内容以外での介護事故、苦情、トラブル等の状況
- ・虐待の発生が疑われる期日における勤務体制

●虐待の防止等に関する取り組み状況

- ・高齢者虐待防止・養護者支援法に定める規定等の認識（虐待の定義、通報義務等）
- ・当該施設等における養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止に向けた指針や法の周知、研修・委員会その他の取り組み内容
- ・虐待が疑われる行為を発見した場合の組織内の報告・記録、事実確認等の体制
- ・身体拘束、苦情処理、事故の現状や廃止・対応・防止に関する指針や報告・記録・改善の方法
- ・利用者の金銭等財産の管理方法・状況

●その他サービスの質の維持向上および職場の環境整備の状況

- ・外部研修への職員派遣・所内研修の実施を含む人材育成の体制・内容・実績
- ・適切でないサービス提供に関する発見・報告・指導等の体制・内容・実績
- ・職員の労働条件（指定基準等の遵守状況を含む）・就労環境、人間関係等

●その他随時の質問を含む必要と思われる情報

意が必要です。

なお、非常にデリケートで敏感な内容に関する事情の聴取であるため、職員の権利やプライバシーを侵すことがないように十分に配慮します。また、法的責任の追及や処罰が目的ではなく、まず事実を確認するための調査であるという目的をよく説明するようにしましょう。他利用者の生活やサービス提供についても、極力影響を及ぼさないよう配慮しながら行う必要があります。話しやすく秘密が守られる環境を用意するため、個室等を確保した上で行うとよいでしょう。

さらに、虐待が行われた可能性が非常に高いことがわかるような場合でも、同様の事項について調査を行っていきます。ただし、調査はより慎重に進めていく必要があります。

7 その他関係者への事実確認

その他、関係する立場の人で事実確認を行うべき対象がある場合は、同様に聴取等を行います。訪問調査において対応が難しい場合や別途確認すべき場合などは、表4-2-1（p.054）に照らして聴取以外の方法により情報を収集します。

8 再調査・指摘および調査の終了

それまでの事実確認の中で、新たにもしくは再度確認すべき事項が生じた場合は、必要に応じて再度調査を行います。

また、高齢者の安全確保の観点から緊急に当該施設等において対応すべきことがあれば、指摘します。非常に明確な場合は別ですが、虐待の有無や類型の判断、その後の市町村等における指導等の内容が

その場で確定できないこともあります。また虐待が強く疑われた場合など、文書に残してその後の対応を行うべき場合も多くあります。

そのため、日を改めて再度調査することも含めて、今後の対応について、どのような形で施設等へ通知し、実施していくのかについて示し、協力への謝意を示した上で調査を終了します。



必要な手順や確認内容を整理しておく

⑦老人福祉法・介護保険法の権限に基づく立入検査

高齢者虐待防止・養護者支援法では、養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止および当該高齢者の保護をはかるため、老人福祉法または介護保険法の規定による権限を適切に行使することとされており（第24条）、この権限には立入検査等による調査も含まれます（本章の末尾（表4-4-1）に、介護保険法・老人福祉法による権限規定の一覧を示しています）。

施設等への事実確認は、まずは任意の協力のもとで行われることが望ましいものではありません。しかし、調査を拒否したり、調査を受け入れても非協力的な態度であったり、聴き取りや書類の提出を正当な理由なく拒むような場合、任意での調査が困難となることがあります。その場合は、介護保険法・老人福祉法の権限に基づく立入検査等を実施することになります。また、任意の調査によって高齢者の安全確認等を行った後、あらためて立入検査を実施すべきと判断された場合にも実施します。

なお、その際には、施設等の種別によって都道府県に指導監督権限があること、継続的な法令に基づく指導等を要する可能性があることなどから、都道府県との共同による調査を検討し、協議を行います（地域密着型サービスの場合で市町村が単独で立入検査を行う場合等を除く）。

立入検査等による事実確認調査の流れや内容はおおむね本章でこれまで示してきたとおりですが、以下の点については十分留意し法令によって遵守あるいは留意すべき事項を守る必要があります（表4-2-7）。なお、表4-2-7に示す罰則規定を有効なものとするため、必要に応じて了解を得た上で聴取内容を録音するなどして正確な記録が残るようにしておきます。

表4-2-7 権限行使による立入検査等において留意・遵守すべき事項

- 立入検査等を行う法令上の根拠の明示
- 法令に基づく身分証明書の携帯・提示
- 立入検査の拒否、帳簿書類等の提出の拒否、虚偽の報告をした場合等における罰則規定の存在とその当該施設等への説明

2.2 市町村と都道府県の共同による事実確認

事実確認を含めた養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応は、市町村が主体的に行うべきものです。しかし、事実確認の段階から、市町村と都道府県とが共同で対応にあたるべきケースもあります。特に、都道府県が法令上の権限を持つ施設等で下記のような状況にある場合は、事実確認が済んでいない場合であっても市町村は都道府県に随時報告し、連携して対応する必要があります（表4-2-8）。

なお、都道府県においては、連携して対応すべき場合に市町村からの連絡を受ける窓口や、対応をはかる担当部署および対応部署への連絡の経路等について、あらかじめ定めて明らかにしておくことが望ましいと考えられます。また市町村においては、都道府県の体制を確認しておく必要があります。

第3章で示した調査の回答などからは、市町村が第一義的に対応をはかるべきことをもって、事実確認前の市町村からの相談等を受け付けない都道府県の存在も指摘されています。確かに、市町村が主体的な対応をはかることは大変重要な責任です。しかし、虐待を受けた可能性のある高齢者の安全確保の観点から、および権限を有しそれを行すべき立場であることから、都道府県においては積極的な姿勢で連携による対応にあたることが望まれます。

また、都道府県内の地域ごとに置かれる保健福祉事務所や地域振興局等においても、介護保険施設等の集団指導・実地指導等を担当しているような場合は、市町村・都道府県と連携していく必要があります。

表4-2-8 事実確認の段階で市町村と都道府県との連携を検討すべき場合の例

- 当該施設等が事実確認・訪問調査等に応じない場合
- 事態が緊急を要する重篤な場合で、早急に権限行使が必要と思われる場合
- すでに都道府県等による指導等を行っているが効果が認められない場合や再発が疑われる場合
- 通報等の内容や情報収集の初期段階において虐待や重篤な指定基準違反が相当に疑われる場合
- 市町村単独での対応の体制やノウハウに不安があり、対応に大きな遅れや不十分さが生じ、結果高齢者に損害が生じる可能性がある場合（ただしこの場合、並行して早急に体制を整備すべき）



都道府県の積極性

市町村との共同による事実確認について、次のような取り組みを行っている都道府県がありますので、参考にしてください。

- 初動からの情報共有と連携**…市町村において通報等を受け付けた場合、事実が確定していなくとも都道府県（もしくは地域の保健福祉事務所）と情報を共有するよう要綱等を定めている。あくまで主体は市町村であるが、初動の段階で情報を共有することで、共同で事実確認等の対応を行う場合も速やかに動くことができる。
- 市町村に都道府県の姿勢を示す**…共同による事実確認を行うことを含め、都道府県が必要に応じて市町村からの相談の受付・体制整備の支援等のバックアップを行うことを、具体的に示した上で市町村の主体的な対応を促している。またそれらの施策の根拠として、市町村の体制整備の状況を確認する調査を実施している。

2.3 事実確認後の対応

①対応の流れ

訪問調査を含む事実確認を終えたら、基本的には次のような手順で対応を行っていきます（図4-2-2）。以下、この手順に沿って説明していきます。



必要な手順を確認しておく

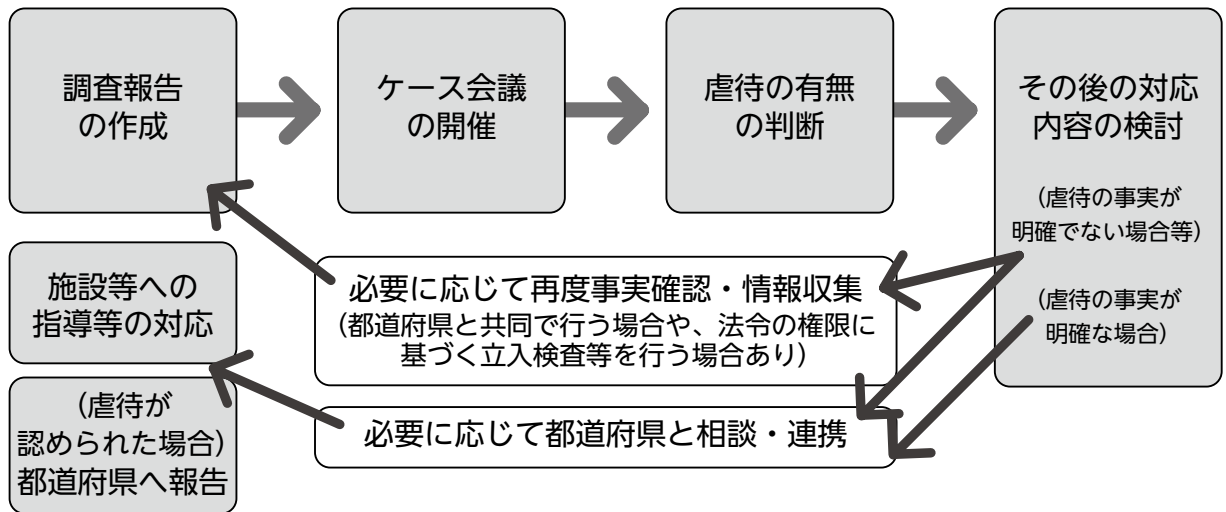


図4-2-2 事実確認後の対応の基本的な流れ

②調査報告の作成

訪問調査を含む事実確認を終えたら、市町村では調査報告書を作成し、管理職をはじめとして関係部署内で確認をとります。

ここで、高齢者虐待の疑いが認められないケースについては、苦情処理窓口等の適切な対応窓口につなぎ、通報等への対応を終了することになります。

虐待が行われた疑いがある場合は、次に示すように個別ケース会議を開催し、検討します。

③ケース会議の開催

虐待が行われた疑いがある場合は、市町村でケース会議を開催します。

ケース会議には、コアメンバー(p.051参照)のほか、事例対応メンバー、専門家チームが入ります(表4-2-9参照)。

ケース会議においては、事実確認等による情報の共有をはかった後、虐待の有無およびその後の対応について協議します。

また、事実確認が不調に終わり再調査が必要な場合も含め、都道府県と協力して対応にあたるべきケースかどうかについても検討し、必要な場合速やかに連携をとります。

虐待の有無の判断については次項④を、具体的な対応については次々項⑤を参照してください。

市町村と都道府県が共同で事実確認等を行った場合は、市町村と都道府県の協議により事実確認の結果を検討します。

なお、個人情報の取扱いについては、表4-1-1(p.047)の内容を踏まえ、明確にルール化しておくことが大切です。

表4-2-9 ケース会議の構成員

コアメンバー	養介護施設従事者等による高齢者虐待防止事務を担当する行政職員、および担当部局の管理職(管理職は必須)
事例対応メンバー	事例に応じて、社会福祉協議会、養介護施設・事業所、医療機関等の必要な支援が提供できる各機関等の実務担当者
専門家チーム	事例に応じて、専門的な対応が必要となる場合に、医療機関、弁護士、権利擁護団体、警察、消防等の機関で専門的な実務にあたる担当者

*事例対応メンバー、専門家チームについては、養護者による高齢者虐待への対応で設置が求められる「早期発見・見守り」「保健医療福祉サービス介入」「関係専門機関介入支援」の各ネットワークに参加する機関・人材の活用も考慮する。
(厚生労働省老健局『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、p.57を参考に作成)

④虐待の有無の判断

ケース会議において、事実確認等の情報をもとに、虐待の事実が認められるかどうかについて検討していきます。

この際、高齢者虐待防止・養護者支援法に示す「身体的虐待」「介護・世話の放棄・放任（ネグレクト）」「心理的虐待」「性的虐待」「経済的虐待」の各類型の定義によく照らして考える必要があります。しかし、本書第1章で示したように、これらの類型は高齢者虐待を広い意味で「高齢者が他者からの不適切な扱いにより権利利益を侵害されている状態や生命、健康、生活が損なわれるような状態に置かれること」と捉えたうえでの法の対象規定であることには注意が必要です。形式的に類型に当てはまるかどうかということよりも、高齢者の被った被害の内容から考えていく姿勢が望まれます。また特に、これも第1章で示しましたが、養介護施設従事者等による高齢者虐待においては、「緊急やむを得ない」場合以外の身体拘束も原則高齢者虐待と解釈されますので、その点にも十分注意してください。

これらの類型等に対する具体的な考え方の詳細については、**巻末資料2「具体的な行為に対する考え方」**（資2-1～2-7）を参照してください。

さらに、虐待であるとの判断に至らなくとも、法令または介護契約に違反するケースや、法令や介護契約には違反しないものの、より一層の改善が求められるケースなどの不適切なケアも存在します。このことについて、通報を受けた市町村や都道府県は、「老人福祉法または介護保険法による権限を適切に行使する」とされており、しかもその「権限」は「高齢者虐待」に関するものに限られるものではありません。したがって市町村または都道府県は、「高齢者虐待」に該当する場合以外にも、サービスの質の向上という観点から、必要に応じて権限を「適切に」行使することが求められます。したがって、これらのケースにおいても十分な対応を検討する必要があります。

ただし、これらのケースにおいて、高齢者虐待防止・養護者支援法に基づいて行う、高齢者虐待に該当するかどうかの判断が留保されるということではありません。例えば、虐待かどうかの判断をせずに「極めて不適切な行為」として処理することなどは、同法上は想定されていません。「極めて不適切」な行為であれば、高齢者虐待に該当する可能性が高いものと考えられます。

したがって、十分に事実確認等の調査を行ったうえで、法やマニュアル等に照らして慎重かつ適切に判断し、市町村において判断しがたい場合は、都道府県への相談や必要に応じた国への照会等を行い、法の趣旨に沿って適切に対応していくことが求められます（2010年9月30日付老推発0930第1号、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）。



施設や従事者の処罰ではなく、適切なサービスの確保と再発防止に注目を

⑤その後の対応：虐待の事実が認められた場合

虐待の事実の有無を判断した後、市町村が中心となってどのような対応が必要かを決定していきます。このうち、事実確認を行いケース会議の開催等を実施した結果、虐待の事実が認められた場合は、当該施設等に対して高齢者の安全確保および再発防止のための取り組みを求めていく指導等を行うことになります。そのため、その具体的な指導等の内容を検討していきます。

施設等への指導については、任意の協力による改善の依頼を行うこともできますが、高齢者虐待防止・養護者支援法においては虐待の防止・高齢者の保護をはかるために介護保険法・老人福祉法の規定による権限を適切に行使することとなっています（第24条）。したがって、法令に基づく権限により、勧告や改善命令、公表、指定の取消や効力停止等のうちどのような対応を行うべきかについても十分に検討す

るべきです。具体的な権限については、章末の表4-4-1 (p.071) を参照してください。

その過程において、地域密着型サービス等市町村の権限のみで対応可能な場合もありますが、都道府県の権限により対応すべきケースも出てきます。その可能性が生じた場合、あるいは都道府県と市町村が共同で事実確認を行った場合などは、適宜、市町村と都道府県との間で対応を協議する必要があります。事実確認の場合と同じく、あるいはそれ以上に、都道府県においては積極的な対応が望まれます。

上記の高齢者虐待防止・養護者支援法第24条の規定による介護保険法・老人福祉法の権限行使は、「養介護施設・事業所の適切な運営の確保」により行うこととされています。したがって、対応の内容としては、改善の見込みがあると考えられる場合は、綿密に指導を行い、改善計画の提出を求めるなどして状況の改善を期待することになります。虐待の事実を認めて指導を行うということは、単に処分を与えるということではありません。高齢者の尊厳を保つことができる適切なサービス提供環境の構築を、その地域の自治体と虐待が発生した施設等が協力して目指していくという視点が必要です。

具体的には、表4-2-10 (p.066) のような内容が考えられます。

しかし、非常に悪質な場合や、過去に指導を繰り返していても改善の見込みがなく虐待が発生していたような場合は、改善命令や指定の停止・取消を含めた強い対応についても検討する必要があります。また、改善勧告等の権限行使を行い、綿密な指導を行ったにも関わらず改善がみられない場合も同様です。任意の協力による改善の依頼を行って改善がみられない場合も、権限行使への移行を検討します。これらの虐待事例に対する権限行使、および⑦(本ページ) に示す不適切ケアや指定基準違反等の場合の権限行使や改善の促しについては、再発防止を含めた「防止」の観点から、本書第5章の「**2** 不適切ケアの改善」(p.089～094) に示しています。

また、一定の指導を行った場合は、改善状況の継続的な確認(モニタリング)が重要です。一過性の指導で終わらず、適切なサービス提供が達成されるよう、適宜確認し、指導や助言を継続しましょう。これらの過程においても、必要に応じて都道府県と市町村が協力して行っていくことが求められます。また訪問系の事業所等では、事業所外で1対1のサービス提供が行われる場合も多く、当該従事者による報告とサービス提供責任者による綿密な確認や同行による観察・指導など、事業所内でのモニタリングの方法を含めて考えていく必要があります。

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

事実確認によって、虐待があったことが相当に疑われるものの、明確な根拠となる証拠・証言等を得ることができない場合や、施設等が虐待の事実を認めない場合、虐待を受けた高齢者や虐待を行った従事者等が特定できない場合があります。

これらの場合は、ケース会議や市町村と都道府県の協議などにより、できる限り事実が確定するよう取り組みます。任意調査による場合は法令の権限による報告徴収・立入検査に切り替えて再調査する、調査対象を拡大したり調査方法を変えるなどして再調査する、ケース会議等にあらたに弁護士・医師などの専門家を加えて再検討する、といったことが考えられます。

その結果、虐待の事実が認められれば、前述の「虐待の事実が認められた場合」の対応を行うこととなります。また再調査等の過程で虐待の事実が認められなくとも、指定基準違反に該当する事実や、より適切なサービス提供が求められる状況等が認められる場合がありますので、適切に対応します(詳細は本書第5章で示しています)。

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

事実確認によって、虐待の事実が認められなくとも、指定基準違反に該当する事実や、より適切なサービス提供が求められる状況等が認められる場合があります。表4-2-10中の囲み「当該虐待行為以外の適切でないサービス内容・サービス環境への指導」のような状況が確認された場合は、積極的な対応をはかっていくことが求められます。

指定基準違反にまでは至らない場合は、嚴重に注意した上で、任意の協力により改善計画策定・提出の依頼を行ったり、改善内容に関する助言等を行い、経過を確認していきます。この場合、市町村等に別に主管する部署がある場合は、連携もしくは担当の移行等を行います。

また虐待でなくとも指定基準違反が認められる場合は、介護保険法・老人福祉法による権限を適切に行使していくことになります。介護保険法に基づく施設・事業所の場合は、監査の実施を検討します。当該施設等を罰するというよりも、状況を改善し虐待発生の防止をはかるという観点から綿密に指導・

表4-2-10 虐待の事実が確認された場合の対応（例）

●施設等への指導等

【施設長・管理者等】

- ・虐待の事実とその具体的な様態、および当該高齢者への影響を認識させる
- ・当該施設等で実施可能な場合、当該高齢者の安全確保を行わせる（当該従事者と接しないよう配置転換等を行ったり、提供するサービス内容の再検討・生活環境の再整備等を行わせる）
- ・虐待が発生した原因、未然に防止できなかった理由を分析・説明させる
- ・本人、家族・親族、後見人等に対して、虐待の事実や、改善計画その他その後の施設等における対応についての説明を行うよう指導する
- ・再発防止策とその実行に関する改善計画を策定させ、提出を求める（「指導した」ことをもって対応を打ち切らないよう、期日を明確に定める）
- ・改善計画の提出を受けたらその内容を市町村等において吟味し、必要な指導・支援を行う（当該従事者の解雇のみなど、短絡的な対応がなされそうな場合は特に厳しく指導）
- ・改善計画のスケジュールに合わせ、適宜報告を求めたり、現地での確認を行う
- ・その後も実地指導等において注意して確認・指導を行う

* 当該虐待行為以外の適切でないサービス内容・サービス環境への指導

虐待の事実に関わるもの以外で、以下のような点について改善が必要と考えられる場合は、再発防止のための環境整備、あるいは適切でないサービス提供の改善の観点から、あわせて指導を行う。内容によっては、介護保険法に基づく監査として行う。

- ◆ 身体拘束廃止のための体制・身体拘束の実施状況
- ◆ 苦情処理体制および対応状況
- ◆ 事故報告・対応の体制および対応状況
- ◆ 虐待防止に係る方針・周知・研修・発見時の報告・対応等の体制
- ◆ 人員配置等に関する基準違反
- ◆ 介護給付費算定の不正請求等
- ◆ 劣悪な生活環境、労働環境
- ◆ その他指定基準に違反する状況
- ◆ その他指定基準違反とはいえないがより適切なサービス内容・サービス環境が求められる状況

【虐待を行った養介護施設従事者等】

- ・虐待の事実とその具体的な様態、および当該高齢者への影響を認識させる
- ・虐待が発生した原因を説明・分析させる
- ・個人としての再発防止策について計画等を策定させる（施設等における改善計画と連動させる）
- ・施設等の改善状況の確認と並行して改善状況の確認、適宜の指導・助言等を行う

●当該高齢者および家族・親族、後見人等への対応

- ・当該施設等への指導によるものを含め、当該高齢者の安全を確保する（希望や客観的な必要性により、サービス利用の停止や他施設等への移動、老人福祉法による措置等も検討する）
- ・必要に応じて事実確認の状況やその後の対応等について説明する
- ・施設等の改善状況の確認と並行して、安全確保や生活環境改善等の状況を確認する（施設等からの虐待や不適切なケアの継続がないか、当事者となったことで退去要請・いやがらせ等の不利益を被っていないかについては十分に確認する）

●通報者等への対応（※個人情報の取扱いには十分注意）

- ・事実確認の内容・その後の対応について報告する（通報者保護等について遵守したことも伝える）
- ・通報等を行ったことにより、不利益を被っていないか確認する（通報者が当該施設等の従事者であった場合の解雇その他の不利益取扱い、家族等であった場合の退去要請・いやがらせ等があれば、嚴重に対処する）

助言等を行い、その程度や改善の状況に応じて権限行使の段階を追っていきます（第5章も参照してください）。

なお、この場合であっても、必要に応じて市町村と都道府県が連携して対応を行います。

その後、対応の経過を記録に残した上で担当部署・関係部署等で情報を共有します。また、個人情報の取扱いに十分注意したうえで、適宜通報者等への報告も行います。

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

虐待の事実が認められず、かつ他に改善が必要な不適切なケア等も認められない場合は、市町村等における対応窓口や助言・指導等の体制について説明し、継続的な虐待防止施策への協力を依頼するなどして、対応を終結します。この場合も、経過の記録と共有・必要な報告を実施します。

なお、当該時点で虐待や不適切なケアの存在が認められなくとも、虐待の防止に資すると思われる施設・事業所内の取り組み（所内研修、苦情処理体制の整備、介護事故の防止、身体拘束の廃止など）で不足しているものがあれば、予防的な観点から取り組みを行うよう求めることも大切です。



明確な「虐待」ではない場合の対応（第5章へ）

虐待の事実が明確でないからといって、市町村や都道府県からの対応がそこで終結するわけではありません。

養介護施設従事者等による高齢者虐待は、発生後の対応だけでなく、いかに発生を防止していくかという観点が重要です。したがって、不適切なケアの存在、あるいは不適切なケアを生み出しかねない環境の存在は、虐待防止の観点から積極的にその改善をはかっていく必要があります。この章の内容とあわせて、本書第5章の「**2** 不適切ケアの改善」(p.089～094)も確認するようにしてください。

⑨市町村から都道府県への報告

高齢者虐待防止・養護者支援法においては、養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する通報等を受けた場合、市町村は虐待に関する事項を都道府県に報告しなければなりません（第22条）。

ただし、通報等で寄せられる情報には、苦情処理として対応すべき内容や過失による事故等、虐待事例以外のさまざまなものが含まれると考えられます。そのため、都道府県に報告する情報は、養介護施設従事者等による高齢者虐待の事実が確認できた事例のみとし、毎月定期的に報告することを基本とします（厚生労働省老健局『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、p.103）。

しかし、本章でここまで示してきたように、これは通報受付段階での都道府県への報告・相談や市町村と都道府県との連携を妨げるものではありません。市町村は必要な場合速やかに都道府県への随時の報告と連携を行う必要があります。一方、都道府県においても、上記の基本によることで対応の遅れを招かないよう、積極的に対応していくことが求められます。

⑩養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況の公表

高齢者虐待防止・養護者支援法においては、都道府県知事は、毎年度、養介護施設従事者等による高齢者虐待の状況、養介護施設従事者等による高齢者虐待があった場合にとった措置その他の厚生労働省

表4-2-11 都道府県が公表する項目

1. 高齢者虐待の状況

- ・被虐待者の状況（性別、年齢階級、心身の状態像 等）
- ・高齢者虐待の類型（身体的虐待、介護・世話の放棄・放任、心理的虐待、性的虐待、経済的虐待）

2. 高齢者虐待に対して取った措置

3. その他の事項

- ・施設・事業所の種別類型
- ・虐待を行った養介護施設従事者等の職種

(厚生労働省老健局『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、p.109。)

令で定める事項を公表することとされています（第25条）。

これは、各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状況を定期的かつ的確に把握し、各都道府県・市町村における高齢者虐待の防止に向けた取り組みに反映していくことを着実に進めることを目的としており、高齢者虐待を行った養介護施設・事業所名を公表することによって制裁を与えることを目的としているものではありません（ただし、高齢者虐待等により、介護保険事業所としての指定取消が行われた場合には、法令に基づき公示が行われます）。

公表の対象となるのは、市町村または都道府県が事実確認を行った結果（共同で事実確認を行った場合を含む）、実際に養介護施設従事者等による高齢者虐待が行われていたと認められた事例です。

公表される内容は、表4-2-11の項目になります。

また、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）により、養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応状況等を把握することにより、より効果的な施策の検討を行うための基礎資料を得ることを目的に、全国の市町村・都道府県の状況を確認する調査が行われ、毎年度公表されています（養護者による虐待と同時に調査・公表）。

3 全体のしくみづくり

3.1 体制整備の重要性

本章でこれまで示してきたような対応を適切にはかっていくためには、あらかじめ十分な体制を整備しておくことが求められます。例えば、市町村において通報等があつてはじめて担当部署や担当者を検討するような状況や、事実確認等の体制が全くない状況から訪問調査やその後の対応を検討するような状況では、初期対応が遅れてしまうことは明かです。また、都道府県においても、市町村との連携を含めた体制を整備しておかなければ、対応が遅れたり、十分な対応ができない恐れがあります。特に、それらのことにより虐待を受けた高齢者の被害が拡大するようなことがあれば、取り返しがつきません。

以下に示すような体制を整えておくようにしましょう。

3.2 対応の流れの明確化・マニュアル等の整備と連携

本章でこれまで示してきたような対応の流れに沿って、対応の流れを明確にするとともに、どのような部署・どの担当者が対応をどのように行うかを明示しておくといでしょう。

第3章で示した調査結果では、通報等を受け付ける対応窓口が設置されていても、その後の対応を行う部署やそこでの動き、市町村と都道府県の連携を行う体制等については検討されていない自治体も一定数見受けられました。またその理由として、「過去にそのような事例がない」ということを挙げる場合もありました。しかし、養介護施設従事者等による高齢者虐待は「あつてはならない」ものではありません。「ありえない」ものではありません。通報等を受け付けた段階でどのように情報を集めるか、事実確認等をどのように行い結果を検討するか、行いする対応にはどのようなものがありどの部署がどのように対応するのかといったことについて、実際に動けるよう体制を定めておきます。

第2章で示した対応の概略図（p.022 図2-3-1）や、本章で示した事実確認調査の流れ（p.057 図4-2-1）・事実確認後の対応の基本的な流れ（p.063 図4-2-2）に合わせて、対応の流れと担当部署、対応が分かれる場合の基準、担当部署以外に連携をとるべき部署・機関やその連絡先等をまとめておくといでしょう。

このとき、都道府県においてこれらの内容が定められている場合は、それに合わせたり必要な内容を加えたと、連携がしやすくなります。市町村の規模等によっては単独でこれらの流れを明確にする作業が困難であったり、都道府県と連携して対応すべき内容も多いのですから、都道府県は都道府県自体の対応の流れを明確にするだけでなく、地域の保健福祉事務所や地域振興局等の動きも含めて、管内市町村において求められる体制についても積極的に示唆していくことが求められます。

さらに、通報等の受付や事実確認、ケース会議、その後の対応などの記録（報告書）については、その様式をあらかじめ定めておくことが望まれます。この部分についても、都道府県と市町村が連携し、情報の共有時に行き違いやそれによる対応の遅れが生じないように、また通報等の受付や事実確認において確認漏れや対応の遅れが生じないように、共通の様式を定めておくことが有効です。厚生労働省による資料（厚生労働省老健局『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）なども参考にしましょう。

また、それらの体制は、現行の人員における了解事項にとどめてしまうと、異動等があった場合に不明確になることも予想されます。マニュアルや規定、フロー図等の形で明文化しておくことが望まれます。また、対応を主管する部署だけでなく、養介護施設従事者等による高齢者虐待の問題に関わりうる部署および外部機関ともその内容を共有しておくことが望まれます。



「使える」マニュアルづくり

マニュアル等によって対応の流れや体制を示す場合、実際にそれらに基づいて動くことができる「使える」ものであることが大切です。

このことを担保するために、次のような取り組みを行っている自治体がありますので、参考にしてください。

●他自治体からの情報収集

すでにマニュアル等を作成している自治体の例を参考にする。その際、ただ集めるのではなく、自治体の規模や行政上の特徴を勘案する、当該自治体の担当者に具体的な内容や作成のポイントを確認するなどしている。

●作成段階から養介護施設・事業所と協力する

実際に事案があった場合に効果的な対応が行われるよう、マニュアルの基礎となる指針づくりの段階から検討委員会を組織し、養介護施設・事業所の代表にも入ってもらった。実践に即したものとなることが期待でき、マニュアル作成の過程が一種の啓発にもなる。

●検証作業の実施

一度作成したマニュアルが実践に対応しうるものかどうか、過去の事例をもとに、関係者が集まってシミュレーション(事例検討)を実施し、マニュアルを見直した。またその過程で、マニュアルを基本としながら、実際の対応時に応用的に動くべき部分も確認することができた。

3.3 人材の確保と育成

第3章で示した調査結果からは、多くの都道府県・市町村において、自治体内で担当する人材の確保・育成が課題として挙げられています。

この課題に対して、増員による体制強化をはかることができる自治体が多いとはいえません。

まずは、前項で示したような体制整備を十分に行うことで、直接の担当部署以外の関係部署等を含めて関係者が効率的に動けるようにすることが考えられます。また、体制整備の中で、外部機関との連携をはかり、体制強化を行うことも有効です。例えば、社会福祉協議会等の高齢者の権利擁護に関する業務を担う機関との連携による体制強化は、積極的に考えていきましょう。

また、都道府県においては、管内市町村における人材の確保・育成に協力していくことが望まれます。養護者による高齢者虐待への対応については行われている場合も多いと思われませんが、養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応についても、市町村の担当者に対する研修等を行うなどして、より専門性の高い人材を確保・育成していくことを考えましょう。また、実際の対応時に積極的に連携をはかる姿勢を示し、かつ連携をはかるための体制を整備し周知することも大切です。

4

老人福祉法・介護保険法の規定による権限

高齢者虐待防止・養護者支援法においては、虐待の防止・高齢者の保護をはかるために介護保険法・老人福祉法の規定による権限を適切に行使することとなっています（第24条）。

行使しうる権限は表4-4-1のようになります。

表4-4-1 老人福祉法・介護保険法による権限規定

老人福祉法	第18条	都道府県知事	老人居宅生活支援事業者、老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、老人介護支援センター設置者、養護老人ホーム・特別養護老人ホームの施設長に対する報告徴収・立入検査等
	第18条の2	都道府県知事	認知症対応型老人共同生活援助事業者に対する改善命令 老人居宅生活支援事業者、老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、老人介護支援センター設置者に対する事業制限・停止命令
	第19条	都道府県知事	養護老人ホーム・特別養護老人ホーム設置者に対する事業廃止命令、認可取消
	第29条	都道府県知事	有料老人ホーム設置者等に対する報告徴収・立入検査等 有料老人ホーム設置者に対する改善命令
介護保険法	第76条	都道府県知事・市町村長	指定居宅サービス事業者等（事業者であった者、従業者であった者）に対する報告徴収・立入検査等
	第76条の2	都道府県知事	指定居宅サービス事業者に対する勧告・公表・措置命令
	第77条	都道府県知事	指定居宅サービス事業者の指定取消・指定の効力停止
	第78条の7	市町村長	指定地域密着型サービス事業者等（事業者であった者、従業者であった者）に対する報告徴収・立入検査等
	第78条の9	市町村長	指定地域密着型サービス事業者に対する勧告・公表・措置命令
	第78条の10	市町村長	指定地域密着型サービス事業者の指定取消・指定の効力停止
	第83条	都道府県知事・市町村長	指定居宅介護支援事業者等（事業者であった者、従業者であった者）に対する報告徴収・立入検査等
	第83条の2	都道府県知事	指定居宅介護支援事業者に対する勧告・公表・措置命令
	第84条	都道府県知事	指定居宅介護支援事業者の指定取消・指定の効力停止
	第90条	都道府県知事・市町村長	指定介護老人福祉施設開設者等（施設の長、従業者であった者）に対する報告徴収・立入検査等
	第91条の2	都道府県知事	指定介護老人福祉施設開設者に対する勧告・公表・措置命令
	第92条	都道府県知事	指定介護老人福祉施設の指定取消・指定の効力停止
	第100条	都道府県知事・市町村長	介護老人保健施設の開設者等に対する報告徴収・立入検査等
	第103条	都道府県知事	介護老人保健施設の開設者に対する勧告・公表・措置命令
	第104条	都道府県知事	介護老人保健施設の許可取消・許可の効力停止
	第112条	都道府県知事・市町村長	指定介護療養型医療施設の開設者等に対する報告徴収・立入検査等
	第113条の2	都道府県知事	指定介護療養型医療施設の開設者に対する勧告・公表・措置命令
	第114条	都道府県知事	指定介護療養型医療施設の指定取消・指定の効力停止
	第115条の7	都道府県知事・市町村長	指定介護予防サービス事業者等（事業者であった者、従業者であった者）に対する報告徴収・立入検査等
	第115条の8	都道府県知事	指定介護予防サービス事業者に対する勧告・公表・措置命令
	第115条の9	都道府県知事	指定介護予防サービス事業者の指定取消・指定の効力停止
	第115条の17	市町村長	指定地域密着型介護予防サービス事業者等（事業者であった者、従業者であった者）に対する報告徴収・立入検査等
	第115条の18	市町村長	指定地域密着型介護予防サービス事業者に対する勧告・公表・措置命令
第115条の19	市町村長	指定地域密着型介護予防サービス事業者の指定取消・指定の効力停止	
第115条の27	市町村長	指定介護予防支援事業者等（事業者であった者、従業者であった者）に対する報告徴収・立入検査等	
第115条の28	市町村長	指定介護予防支援事業者に対する勧告・公表・措置命令	
第115条の29	市町村長	指定介護予防支援事業者の指定取消・指定の効力停止	