

研究事業結果概要

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

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A4版 150頁)

事業目的

本事業は、地方自治体において、養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止施策を効果的に実施するための課題整理を行うとともに、必要な体制整備・施策展開の支援策を示すものである。

これまで、養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止に関する、地方自治体による体制整備や施策の詳細や課題は、あまり明らかになってこなかった。また、地方自治体において体制整備・施策展開をどのように行うべきかについては、具体的には示されてこなかった。

そのため、本事業では、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を防止するための体制整備や施策展開の現状と課題を明らかにすることを第一の目的とした。このため、都道府県・市町村に対する悉皆調査を実施することとした。またその結果を複合的に分析し、現状を明らかにするとともに、単なる不備不足の指摘にとどまらない、具体的な課題の整理を行うこととした。

次に、養介護施設従事者等による高齢者虐待防止のための体制や施策について、地方自治体が具体的に参照・実行できる資料を提示することを第二の目的とした。このとき、での調査結果のみを根拠として検討するだけでなく、体制整備のモデルや施策展開の例などを、優れた実例をもとに示すこととした。での調査結果を基礎に、課題を克服する体制や施策をもつ自治体へのヒアリング調査や、養介護施設等におけるモデルとなる取り組みについての事例の収集・整理を行うこととした。最終的にこれらの結果を冊子等の参照しやすい形式にとりまとめ、都道府県・市町村を中心に広く成果を還元することとした。

事業概要

以下のように事業が実施された。事業の開始にあたっては、調査を含む事業内容について、認知症介護研究・研修センターが設置する倫理審査委員会の審査を受け、承認を得た。

1) 研究事業プロジェクト委員会の設置

(1) 設置目的

本事業を推進する基盤として、総括的なプロジェクト委員会を設置した。

(2) 作業内容

研究事業全体の方向性の検討

各作業部会における調査内容・方法の概要決定

事業進行状況の把握と調整

事業結果の総括と成果物のとりまとめ

(3) 委員構成

認知症介護研究・研修仙台センターの研究スタッフ、認知症介護指導者、行政職員、施設・事業所関係者、法律関係者、学識経験者。

2) 作業部会の設置

(1) 設置目的

本事業において予定されている調査等を円滑に進めるため、3 作業部会を設置した。

(2) 自治体悉皆調査作業部会

委員構成

プロジェクト委員会委員より 6 名が兼任した。

作業内容(全 3 回)

- ・自治体悉皆調査(全国調査)の調査内容・方法の検討
- ・調査の実施
- ・調査結果の整理・分析と課題抽出

(3) 自治体ヒアリング調査作業部会

委員構成

プロジェクト委員会委員より 6 名が兼任した。

作業内容(全 3 回)

- ・自治体ヒアリング調査の対象選定、調査内容・方法の検討
- ・調査の実施
- ・調査結果の整理・分析

(4) 養介護施設等事例収集作業部会

委員構成

プロジェクト委員会委員より 6 名が兼任した。

作業内容(全 2 回)

- ・養介護施設等事例収集の対象選定、収集内容・方法の検討
- ・事例収集の実施、内容検討、解説の付与
- ・収集事例の提示方法の検討

3) 市町村・都道府県への全国調査の実施

(1) 目的

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の防止・対応に関する体制整備や施策展開の現状と課題を明らかにする。

(2) 方法

対象

全国の都道府県(47 箇所)、市町村(特別区を含む。1,750 箇所)の養介護施設従事者等による高齢者虐待対応担当部署

手続き

自記式(マークシート併用)調査票による郵送法

調査時期

平成 22 年 8 月～9 月

調査内容

- ・自治体の基礎情報
- ・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(体制整備状況および対

応経験)

- ・養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止・対応に資する施策の状況
- ・養護者による高齢者虐待の防止・対応
- ・体制整備・施策展開上の課題
- ・その他自由意見

4) 市町村・都道府県へのヒアリング調査の実施

(1) 目的

養介護施設従事者等による高齢者虐待を防止するための体制整備や施策展開の課題を克服しうる施策の具体的な展開方法を明らかにする。

(2) 方法

対象

全国調査の結果から課題として見出された事項について、同調査の回答においてこれを克服しうる施策を展開していると認められる自治体で、かつ本調査への協力の同意が得られた自治体等。ただし、地域単位あるいは都道府県との連携等の観点から、全国調査の対象自治体以外の対象を一部加え、最終的に 2 都道府県、5 市町村、1 保健福祉事務所、1 社会福祉協議会の計 9 か所を対象とした。

手続き

- ・公聴会形式による合同ヒアリング(4 か所)。
- ・訪問面接による個別ヒアリング(5 か所)。

調査時期

平成 22 年 12 月～平成 23 年 2 月

調査内容

- ・自治体等の基礎情報
- ・養介護施設従事者等による高齢者虐待防止のための先進的かつ特徴的な施策展開の内容と効果
- ・上記施策展開に至るまでの経緯
- ・今後の課題

5) 養介護施設等の事例収集の実施

(1) 目的

養介護施設・事業所に対して、地方自治体が養介護施設従事者等による高齢者虐待を防止する具体的な方策を提示する際に、提示内容のモデルとなる取り組みを整理する。

(2) 方法

対象

養介護施設従事者等による高齢者虐待(身体拘束を含む)を防止するための取り組みを効果的に実施している養介護施設・事業所。対象施設・事業所は、過去当センターが実施した養介護施設・事業所を対象とした調査の結果等から作業部会委員が選定し、かつ事例提供に同意が得られた施設・事業所とした(8 施設等より 12 例)。

手続き

選定された施設・事業所の管理者もしくは取り組みを行った責任者が、作業部会が作成するフォーマットに基づき執筆した。また編集作業を行った後、作業部会により各事例に解説を付与した。

実施時期

平成 22 年 10 月～平成 23 年 1 月

収集内容

- ・施設・事業所の基礎情報
- ・養介護施設従事者等による高齢者虐待防止のためのモデルとなる取り組みの内容と効果
- ・上記取り組みの展開に至るまでの経緯
- ・取り組みを開始するための他施設・事業所への提言

6) 体制整備・施策展開の支援策の整理(成果物冊子の作成)

(1) 目的

養介護施設従事者等による高齢者虐待防止のための体制や施策について、地方自治体が具体的に参照・実行できる資料を提示する。

(2) 方法

自治体悉皆調査(全国調査)、ヒアリング調査、および養介護施設等の事例収集の結果について、プロジェクト委員会により地方自治体が参照しやすい形式に整理した。

7) 報告書の作成

研究事業全体の実施経過及び結果について報告書にとりまとめた。

8) 事業成果の普及

成果物冊子及び報告書を、都道府県・市町村とその関係機関、認知症介護指導者等へ配布するとともに、認知症介護研究・研修センターのウェブサイト「認知症介護情報ネットワーク」上にそれらの電子版を掲載した。

調査研究の過程

本事業においては、市町村・都道府県に対する郵送による全国調査、およびヒアリング調査の2つの調査研究を実施した。具体的な経過は以下のとおりである。

1) 市町村・都道府県への全国調査

(1) 調査の企画

本調査を実施するにあたり、プロジェクト委員会で調査の主旨や主要な構成を確認した後、作業部会において以下のように調査内容・方法等の詳細を検討した。

(2) 対象の選定

都道府県

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対応の担当部署(47か所)

市町村

特別区(東京23区)を含む市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の担当部署(1,750か所)。対象市町村は、財団法人地方自治情報センターが公表している、平成22年7月末時点の地方公共団体コードの一覧から確認された。

(3) 調査内容の決定

自治体の基礎情報

自治体の名称、区分、担当部署、人口動態等

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

・都道府県・市町村共通

通報等の受付体制、通報等受付後の対応体制、通報等の情報の集約体制、事実

確認後の対応経験(都道府県では市町村、市町村では都道府県のみが対応したものを除く)、高齢者虐待防止法の範囲外の施設等における情報把握、虐待を受けた高齢者の保護・支援、虐待の事実が明確でなかった場合の対応(各対象において成立しない一部の項目は市町村・都道府県の別に変更)

・都道府県のみ

市町村の体制整備状況の把握・支援

・市町村のみ

通報等受付後の都道府県との連携体制

養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止・対応に資する施策の状況

高齢者虐待の防止方法の養介護施設・事業所への周知、養介護施設・事業所およびその従事者からの相談等の受付、広域対応による施策、その他特記すべき高齢者虐待防止施策(各対象において成立しない一部の項目は市町村・都道府県の別に変更)

養護者による高齢者虐待の防止・対応

・都道府県のみ

養介護施設等に対して市町村の行う業務の支援

・市町村のみ

養介護施設等に対して行っている取り組み

体制整備・施策展開上の課題

課題の有無および内容

その他自由意見等

自由意見、継続調査(ヒアリング調査)の受入可否

(4) 調査手続きの決定と調査の実施

実施方法

調査票および回答用紙(自記式・マークシート式併用)の郵送(担当部署宛。返送も郵送)による。倫理上の配慮事項として、調査票には、自治体名の記入を含めて回答が任意であり、回答内容について目的外使用を行わないこと、結果の処理方法、回答データの厳重な管理を行うことが示された。調査の名称は「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防止のための体制整備・施策展開に関する調査」とした。

実施期間

平成 22 年 8 月下旬に、調査実施機関である認知症介護研究・研修仙台センターから各自治体への調査票の発送を開始した。回答の締め切りは平成 22 年 9 月 17 日であったが、より多くの回収票を得るため、同年 9 月末を最終的な回収期限とした。

2) 市町村・都道府県へのヒアリング調査

(1) 調査の企画

本調査を実施するにあたり、プロジェクト委員会で調査の主旨や主要な構成を確認した後、作業部会において以下のように調査内容・方法等の詳細を検討した。

(2) 対象の選定

全国調査の結果から課題として見出された事項について、同調査の回答においてこれを克服しうる施策を展開していると認められる自治体で、かつ本調査への協力の同意が得られた自治体とした。対象自治体については、全国調査の結果について作業部会を中心に精査し、合議により選定した。その際、市町村については人口規模等の全国調査において差異がみられた要因についても勘案した。なお、全国調査の結果を踏まえた選定の過程から、都道府県単位よりもより狭い複数の市町村にまたがる地域単位(都道府県内の出先機関や保健福祉事務所・地域振興局単位)での取り組み、および都道府県

と連携した形での外部機関による取り組みについても検討する必要性が示されたため、保健福祉事務所、都道府県社会福祉協議会各1か所を対象に加えた。

最終的に対象としたのは、2都道府県、5市町村、1保健福祉事務所、1社会福祉協議会の計9か所であった。また、各自治体等において養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止・対応を担当する部署・担当者に協力を依頼した。

(3) 調査内容の決定

自治体等の基礎情報

人口、高齢化率、地理的・保健福祉行政上の特徴等

養介護施設従事者等による高齢者虐待防止のための体制整備・施策展開の内容と効果

先進的・特徴的な体制・施策について、全国調査の結果等から個別に指定

施策展開に至るまでの経緯

今後の課題

(4) 調査手続きの決定と調査の実施

調査の形態

調査の形態は、多様な側面から各自治体等の取り組みを聴取するため、以下の2通りの方法を用いた。なお、いずれの対象自治体等に対しても、調査結果の整理・公表の方法、自治体等の名称その他対象自治体等を特定しうる情報を公表しないこと、得られた資料について目的外使用を行わないこと、資料の厳重な管理を行うこと等を書面にて示した。さらに、本報告書の公表にあたっては、使用する調査結果について対象自治体等の確認を受けた。

・公聴会形式による合同ヒアリング

1 都道府県、2 市町村、1 保健福祉事務所の計4か所を対象に、各自治体個別の質疑応答、および全体での討議による公聴会形式での合同ヒアリングを実施した。

・訪問面接による個別ヒアリング

1 都道府県、3 市町村、1 社会福祉協議会の計5か所を対象に、各自治体の庁舎等を訪問し、面接聴取による個別ヒアリングを実施した。

調査時期

対象自治体等との調整により、合同ヒアリング調査を平成22年12月に、個別ヒアリング調査を平成23年1月～2月にかけての期間に実施した。

事業結果

1) 市町村・都道府県への全国調査

40都道府県(85.1%)、908市町村(51.9%)から有効回答を得た。都道府県においては、一定の体制を整備している場合が多かったものの、市町村との連携支援等、実施率が高くない施策もみられた。市町村においては、通報等を受け付ける窓口部署を定めている割合が75.3%であり、窓口の周知や対応方法の取り決めがなされている割合はもっとも高い項目でも60%に満たなかった。その後の対応手順や養介護施設・事業所に対する虐待防止施策、都道府県との連携等についても、明確でなかったり実施されていない自治体が一定程度あり、自治体の規模等による影響もみられた。一方、各種体制整備や施策展開を積極的に行っている自治体もみられた。また、窓口部署の設置を中心として、体制・施策間の関連性も認められた。さらに、体制整備・施策展開の状況は、通報等の受付経験とも関係することが示唆された。また全体として、今後の課題を高率で抱えていた。

以上の結果から、通報等の受付からその後の対応に関わる側面と、虐待の防止に関わる側面における個別の課題に加えて、体制整備・施策展開を総合的に行う必要があることや、市町村と都道府県間の連携をはかる必要があるといった全体的な課題が見出された。また、これらの課題について具体的かつ総合的な目安を示す必要性も示唆された。

2) 市町村・都道府県へのヒアリング調査

各自治体等への調査の結果の概要を個別に示すとともに、広域対応を行う自治体等として都道府県および社会福祉協議会・保健福祉事務所の結果と、市町村における結果をそれぞれ整理した。都道府県等の結果においては、大きく以下の3点に特徴がまとめられた。すなわち、総合的・体系的な体制の構築・施策の展開、市町村への積極的な支援、研修等における工夫である。また市町村における結果の特徴は、以下の5点にまとめられた。管内事業所との連携や相談支援体制の強化、地域における認知症対策への位置づけ、マニュアルの整備と工夫、研修の実施と綿密な指導、都道府県との連携である。

これらの観点から、特徴的にみられた各対象における具体的な取り組みや体制について取り上げた。

3) 養介護施設等の事例収集の実施

事例は、虐待防止にのみ着目したものだけではなく、広く健全な組織運営、ケアの質の担保に資する(結果として虐待防止に資する)ものという観点から、8施設等から12例が収集された。

具体的な使用場面として、通報後の事実確認や実地指導、事業所からの相談受付時、行政が主催する事業所向け研修会や指導の場等において、管理者・管理職と行政がやり取りする場合での使用を想定した。そのため、解説を付与した後、本事業で作成する成果物冊子(ハンドブック)内に掲載した。

4) 体制整備・施策展開の支援策の整理(成果物冊子の作成)

マニュアル・規定というものではなく、それを参考に各自治体での体制整備・施策展開を促す「ハンドブック」とした。体裁は、冊子及び冊子と同内容の電子データ(PDF形式)とした。冊子については、将来的な法改正・制度改正や内容改訂を見込んで加除式とし、ファイル綴じ込み形式とした。またこのファイルに電子データを入れたCD-ROMも同梱した。名称・構成は以下のとおりである。

(1) 名称

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

(2) 構成

第1章: 養介護施設従事者等による高齢者虐待とは

第2章: 市町村・都道府県の責務と役割

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

第4章: 効果的な体制整備・施策展開【通報受付・対応編】

第5章: 効果的な体制整備・施策展開【虐待防止編】

巻末資料

5) 事業成果の普及

(1) 成果物冊子及び報告書の配布

成果物冊子及び報告書を、都道府県・市町村および都道府県が設置する保健福祉

事務所・地域振興局等、関係機関、認知症介護指導者等へ配布し、活用を促した。

(2) 養介護施設・事業所及び認知症介護指導者への周知

認知症介護研究・研修センターのウェブサイト「認知症介護情報ネットワーク(通称: DCnet)」上に成果物冊子及び報告書の電子版を掲載し、都道府県・市町村、関係機関とともに養介護施設・事業所及び認知症介護指導者へ周知し、理解・活用を促した。

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
電話 022-303-7550