

3 事実の確認・都道府県への報告

3. 1 市町村による事実の確認

通報等を受けた市町村は、通報等内容の事実確認や高齢者の安全確認を行います。この際、事実確認の調査は、通報等がなされた養介護施設従事者等の勤務する養介護施設・養介護事業所及び、虐待を受けたと思われる高齢者に対して実施します。前述のように、通報等の内容は様々です。通報が明らかな虚偽である場合はともかくとして、虚偽の通報であるのかどうかについては、丁寧に事実確認を行い、事案の実態や背景を慎重に見極める必要があります。

こうした事実確認等は、通報等を受けた場合に市町村が当然行うべき責務として行われるものであり、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(介護保険法第76条第1項、第78条の6第1項、第83条第1項、第90条第1項、第100条第1項、第112条第1項、第115条の6第1項、第115条の15第1項、第115条の24第1項)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ことを認識することが必要です。

また、通報等がなされた施設・事業所が養護老人ホーム、有料老人ホームであっても、第一義的には、市町村が事実の確認の調査を行います。

3. 2に示すとおり、市町村から都道府県への報告は、市町村が行う事実確認により養介護施設従事者等による高齢者虐待が確認された事例に限るのが基本ですが、養介護施設・養介護事業所の協力が得られない場合、早期に都道府県へ報告し、都道府県と共同で事実確認を行うことも検討する必要があります。

なお、養介護施設において、第三者性を担保したオンブズマン制度や虐待防止委員会などの組織が整備されている場合には、市町村による事実確認調査とあわせ、これら第三者性を担保した組織が事実確認を行うことにより、当該施設の運営改善に向けた取組が機能しやすくなると考えられます。

1) 調査項目

ア. 高齢者本人への調査項目

- ①虐待の種類や程度
- ②虐待の事実と経過
- ③高齢者の安全確認と身体・精神・生活状況等の把握
 - ・安全確認・・・関わりのある養介護施設従事者等（虐待を行ったと疑われる職員は除く）の協力を得ながら、面会その他の方法で確認する。特に、緊急保護の要否を判断する上で高齢者の心身の状況を直接観察することが有効であるため、基本的には面接によって確認を行う。
 - ・身体状況・・・傷害部位及びその状況を具体的に記録する。
 - ・精神状態・・・虐待による精神的な影響が表情や行動に表れている可能性があるため、高齢者の様子を記録する。
 - ・生活環境・・・高齢者が生活している居室等の生活環境を記録する。
- ④サービス利用状況
- ⑤高齢者の生活状況等
- ⑥その他必要事項

イ. 養介護施設・養介護事業所への調査項目例

- ①当該高齢者に対するサービス提供状況
- ②虐待を行った疑いのある職員の勤務状況等
- ③通報等の内容に係る事実確認、状況の説明
- ④職員の勤務体制
- ⑤その他必要事項

2) 調査を行う際の留意事項

○複数職員による訪問調査

訪問調査を行う場合には、客観性を高めるため、原則として2人以上の職員で訪問するようにします。

○医療職の立ち会い

通報等の内容から高齢者本人への医療の必要性が疑われる場合には、訪問したときに的確に判断し迅速な対応がとれるよう、医療職が訪問調査に立ち会うことが望まれます。

○高齢者、養介護施設・養介護事業所への十分な説明

調査にあたっては、高齢者及び養介護施設・養介護事業所に対して次の事項を説明し理解を得ることが必要です。

- ・訪問の目的について
- ・職務について・・・・・・・・担当職員の職務と守秘義務に関する説明
- ・調査事項について・・・・調査する内容と必要性に関する説明
- ・高齢者の権利について・・高齢者の尊厳の保持は基本的人権であり、老人福祉法や介護保険法、高齢者虐待防止法などで保障されていること、それを擁護するために市町村がとり得る措置に関する説明

○高齢者や養介護施設従事者等の権利、プライバシーへの配慮

調査にあたっては、高齢者や養介護施設従事者等の権利やプライバシーを侵すことがないように十分な配慮が必要です。

3) 調査報告の作成

虐待を受けたと思われる高齢者、虐待を行った疑いのある養介護施設従事者等、所属する養介護施設・養介護事業所に対する調査を終えた後、調査報告書を作成して管理職の確認をとります。

ここで、高齢者虐待の疑いが認められない事例に対しては、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します。

4) 個別ケース会議の開催

調査の結果、養介護施設従事者等による高齢者虐待が疑われる場合には、個別ケース会議を開催して事例検討を行うとともに、虐待の事実についての確認を行います。

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場合には、高齢者本人や養介護施設・養介護事業所への対応方針等を協議します。

3. 2 市町村から都道府県への報告

高齢者虐待防止法では、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、苦情処理窓口で対応すべき内容や過失による事故等、虐待事例以外の様々なものも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。

ただし、3. 1において述べたとおり、養介護施設・養介護事業所が調査に協力しない場合等、都道府県と市町村が共同で調査を行うべきと判断される場合には、高齢者虐待の事実が確認できていなくとも市町村から都道府県へ報告することが必要となりますので、その場合には、随時報告することとなります。

また、悪質なケース等で、都道府県による迅速な権限発動が求められる場合には、定期的な報告を待たずに市町村から都道府県に報告することも必要です。

都道府県に報告すべき事項(厚生労働省令で規定)

- ①虐待の事実が認められた養介護施設・養介護事業者の情報
(名称、所在地、サービス種別)
- ②虐待を受けた高齢者の状況
(性別、年齢、要介護度その他の心身の状況)
- ③確認できた虐待の状況(虐待の種別、内容、発生要因)
- ④虐待を行った養介護施設等従事者の氏名、生年月日及び職種
- ⑤市町村が行った対応
- ⑥虐待を行った施設・事業所において改善措置が行われている場合にはその内容

【報告様式は次ページ】

養介護施設従事者等による高齢者虐待について（報告）

本件は、当市町村において事実確認を行った事案

養介護施設従業者等による高齢者虐待の事実が認められた事案である。

特に、下記の理由により、悪質なケースと判断したため、都道府県の迅速な対応を行う必要がある事案である。

更に都道府県と共同して事実の確認を行う必要がある事案である。

（注）（※）印の項目については、不明の場合には記載しなくてもよい。

1 養介護施設等の名称、所在地及びサービス種別

・名称	:	_____
・サービス種別	:	_____
		（事業者番号：_____）
・所在地	:	_____
		TEL _____ FAX _____

2 養介護施設従事者等による高齢者虐待を受けた又は受けたと思われる高齢者の性別、年齢階級及び要介護度その他の心身の状況

性別	男	女	年齢階級※
要介護度等	要支援	1 2	
	要介護	1 2 3 4 5	
	その他		
心身の状況			

※ 該当する番号を記載すること

1 65～69歳	2 70～74歳	3 75～79歳	4 80～84歳
5 85～89歳	6 90～94歳	7 95～99歳	8 100歳以上

3 虐待の種別、内容及び発生要因

虐待の種別	身体的虐待 心理的虐待 その他（	介護・世話の放棄・放任 性的虐待	経済的虐待 ）
虐待の内容			
発生要因			

4 虐待を行った養介護施設従事者等の氏名、生年月日及び職種

氏名(※)		生年月日(※)	
(資格を有する者についてはその資格及び職名を、その他の者については職名及び職務内容を記載すること)			

5 市町村が行った対応

施設等に対する指導
 施設等からの改善計画の提出依頼
 虐待を行った養介護施設従事者への注意・指導
 (主として地域密着型サービスについて) 介護保険法の規定に基づく勧告・命令・処分
 その他(具体的に記載すること)

()

6 虐待を行った養介護施設等において改善措置が行われている場合にはその内容

施設等からの改善計画の提出
 介護保険法の規定に基づく勧告・命令等への対応
 その他(具体的に記載すること)

()

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第22条第1項の規定に基づき、上記の通り報告する。

平成 年 月 日

〇〇〇 都道府県(担当課名)

市長村長名

市町村
長 印

3. 3 都道府県による事実の確認

市町村からの報告を受けた都道府県は、市町村によって高齢者虐待の事実確認ができていないとき、報告に係る養介護施設・養介護事業所に対して、事実確認のための調査を実施します。

調査の際には、当該養介護施設・養介護事業所の所在する市町村に調査への同行を依頼したりするなど連携して対応します。

4 老人福祉法及び介護保険法の規定による権限の行使

高齢者虐待防止法では、高齢者虐待の防止と虐待を受けた高齢者の保護を図るため、市町村又は都道府県は、老人福祉法及び介護保険法に規定された権限を適切に行使し、対応を図ることが明記されています（第24条）。

養介護施設従事者等による高齢者虐待が強く疑われる場合には、当該施設から報告徴収を受けて事実を確認し、高齢者虐待が認められた場合には、市町村又は都道府県は、指導を行い改善を図るようにします。

改善指導の例としては、虐待防止改善計画の作成や第三者による虐待防止委員会の設置を求め、改善計画に沿って事業が行われているかどうかを第三者委員が定期的にチェックし継続的に関与したり、当該事業所又は第三者委員から定期的に報告を受け、必要に応じて当該事業所に対する指導や助言を行う、などの対応が考えられます。

指導に従わない場合には、別表に掲げる老人福祉法及び介護保険法に基づく勧告・命令、指定の取消し処分などの権限を適切に行使することにより、高齢者の保護を図ります。

【別表】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6	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8	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9	市町村長	指定地域密着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6	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7	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8	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15	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16	市町村長	指定地域密着型介護サービス事業者に対する勧告・公表・措置命令
	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の指定取消・指定の効力停止
	第115条の24	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25	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26	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	

5 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厚生労働省令で定める事項を公表するものとするものとされています(第25条)。

この公表制度を設けた趣旨は、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組に反映していくを着実に進めることを目的とするものであり、高齢者虐待を行った養介護施設・養介護事業所名を公表することによりこれらの施設等に対して制裁を与えることを目的とす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、介護保険法に基づきその旨を公示します)。

こうした点に留意しつつ、運用することが必要です。

公表の対象となる養介護施設・養介護事業所は、市町村又は都道府県が事実確認を行った結果、実際に高齢者虐待が行われていたと認められた事例です。具体的には、次のようなものが考えられます。

- ① 市町村による事実確認の結果、高齢者虐待が行われていたと認められるものとして、都道府県に報告された事例
- ② 市町村及び都道府県(市町村と共同で行う場合を含む。)が共同で事実確認を行った結果、高齢者虐待が行われていたと認められた事例
- ③ 市町村からの報告を受け、改めて都道府県で事実確認を行った結果、高齢者虐待が行われていたと認められた事例

上記の事例を対象とし、次の項目について集計した上で、公表します。

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(厚生労働省令で規定(今後公布予定))
 - ・ 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

6 身体拘束に対する考え方

平成12年の介護保険制度の施行時から、介護保険施設などにおいて、高齢者をベッドや車いすに縛りつけるなど身体を自由を奪う身体拘束は、介護保険施設の運営基準において、サービスの提供に当たっては、入所者の「生命又は身体を保護するため緊急やむを得ない場合を除き」身体拘束を行ってはならないとされており、原則として禁止されています。

身体拘束は、医療や介護の現場では援助技術のひとつとして安全を確保する観点からやむを得ないものとして行われてきた経緯がありますが、これらの行為は、高齢者に不安や怒り、屈辱、あきらめといった大きな精神的な苦痛を与えるとともに、関節の拘縮や筋力の低下など高齢者の身体的な機能をも奪ってしまう危険性もあります。また、拘束されている高齢者を見た家族にも混乱や苦悩、後悔を与えている実態があります。

高齢者が、他者からの不適切な扱いにより権利を侵害される状態や生命、健康、生活が損なわれるような状態に置かれることは許されるものではなく、身体拘束は原則としてすべて高齢者虐待に該当する行為と考えられます。

ただし、高齢者本人や他の利用者の生命又は身体が危険にさらされる場合など、「身体拘束ゼロへの手引き」（厚生労働省 身体拘束ゼロ作戦推進会議編）において「緊急やむを得ない場合」とされているものについては、例外的に高齢者虐待にも該当しないと考えられます。

身体拘束については、運営基準に則って運用することが基本となります。

身体拘束の具体例

- ①徘徊しないように、車いすやいす、ベッドに体幹や四肢をひも等で縛る。
- ②転落しないように、ベッドに体幹や四肢をひも等で縛る。
- ③自分で降りられないように、ベッドを柵（サイドレール）で囲む。
- ④点滴・経管栄養等のチューブを抜かないように、四肢をひも等で縛る。
- ⑤点滴・経管栄養等のチューブを抜かないように、又は皮膚をかきむしらないように、手指の機能を制限するミトン型の手袋等をつける。
- ⑥車いすやいすから落ちたり、立ち上がったりにしないように、Y字型抑制帯や腰ベルト、車いすテーブルをつける。
- ⑦立ち上がる能力のある人の立ち上がりを妨げるようないすを使用する。
- ⑧脱衣やおむつはずしを制限するために、介護衣（つなぎ服）を着せる。
- ⑨他人への迷惑行為を防ぐために、ベッドなどに体幹や四肢をひも等で縛る。
- ⑩行動を落ち着かせるために、向精神薬を過剰に服用させる。
- ⑪自分の意思で開けることのできない居室等に隔離する。

出典：「身体拘束ゼロへの手引き」（平成13年3月：厚生労働省「身体拘束ゼロ作戦推進会議」発行）

「緊急やむを得ない場合」に該当する3要件（すべて満たすことが必要）

- 切迫性：利用者本人または他の利用者の生命または身体が危険にさらされる可能性が著しく高い場合
- 非代替性：身体拘束以外に代替する介護方法がないこと
- 一時性：身体拘束は一時的なものであること

※留意事項

- ・「緊急やむを得ない場合」の判断は、担当の職員個人又はチームで行うのではなく、施設全体で判断することが必要である。
- ・また、身体拘束の内容、目的、時間、期間などを高齢者本人や家族に対して十分に説明し、理解を求めることが必要である。
- ・なお、介護保険サービス提供者には、身体拘束に関する記録の作成が義務づけられている。

7 養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止

1) 管理職・職員の研修、資質向上

養介護施設従事者等による高齢者虐待を防止するためには、ケアの技術や虐待に対する研修によって職員自らが意識を高め、実践につなげることが重要です。

養介護施設・養介護事業所において、定期的にケア技術向上や高齢者虐待に関する研修の実施を依頼するとともに、市町村や都道府県でも研修等の機会を設け、養介護施設従事者等の資質を向上させるための取組が期待されます。

また、養介護施設従事者等による高齢者虐待防止には、実際にケアにあたる職員のみでなく管理職も含めた事業所全体での取組が重要です。管理職が中心となってサービス向上にむけた取組が期待されます。

2) 個別ケアの推進

養介護施設には数多くの高齢者が生活しているため、業務をこなすためには流れ作業的なケアを実施せざるを得ない状況があります。このような状況の中で、身体拘束や心理的虐待と考えられる事態が発生しており、また従事する職員にも士気が低下するなどの影響があると考えられます。

このような反省からユニットケアの導入が進められてきました。入所している高齢者一人ひとりが、尊厳を保ちながら自分らしく生活できる環境をつくるのが養介護施設には求められています。高齢者の尊厳を尊重するという視点から、入所している高齢者一人ひとりに対して個別的なケアを実践することが重要です。

3) 情報公開

養介護施設は、入所している高齢者の住まいであるため、外部からの目が届きにくい面があります。しかし、地域の住民やボランティアなど多くの人々が施設に関わることは、職員の意識にも影響を及ぼすと考えられます。

また、サービス評価（自己評価、第三者評価など）の導入も積極的に検討することが大切です。

4) 苦情処理体制

高齢者虐待防止法では、養介護施設・養介護事業所に対してサービスを利用している高齢者やその家族からの苦情を処理する体制を整備することが規定されています（第20条）。

養介護施設・養介護事業所においては、苦情相談窓口を開設するなど苦情処理のために必要な措置を講ずべきことが運営基準等に規定されており、各施設・事業所での対応が図られていますが、サービスの質を向上させるため、利用者等に継続して相談窓口の周知を図り、苦情処理のための取組を効果的なものとしていくことも大切です。

【引用文献】

- 「高齢者虐待防止に向けた体制構築のために―東京都高齢者虐待対応マニュアル―」
東京都福祉局、2006年3月
- 「高齢者虐待防止マニュアル 高齢者虐待のない社会をめざして」
金沢市、2004年3月
- 「高齢者虐待防止に向けた体制整備のための手引き」
大阪府健康福祉部高齢介護室、2005年6月
- 「横須賀市高齢者虐待対応マニュアル（第2版）」 横須賀市、2004年3月
- 「横須賀市高齢者虐待防止事業報告書～事業立ち上げのために～」
横須賀市、2004年3月
- 「市町及び介護サービス事業者のための家庭内における高齢者虐待防止マニュアル」
石川県健康福祉部、2005年3月
- 「高齢者虐待対応マニュアル」 世田谷区、2005年3月
- 「高齢者虐待対策検討報告書（人としての尊厳を実感できる地域社会づくりに向けて）」
世田谷区高齢者虐待対策検討会、2004年3月
- 「地域包括支援センター業務マニュアル」 厚生労働省老健局、2005年12月
- 「身体拘束ゼロへの手引き」 厚生労働省 身体拘束ゼロ作戦推進会議、2001年3月
- 一時保護の要否判断フロー図 副田あけみ・首都大学東京都市教養学部教授
(「<http://members3.jcom.home.ne.jp/asoeda/index.html>」より引用)

【参考文献】

- 「子ども虐待対応の手引き 平成 17 年 3 月 25 日改定版」
社会福祉法人恩賜財団母子愛育会 日本子ども家庭総合研究所編、2005 年 9 月
- 「高齢者虐待に挑む―発見, 介入, 予防の視点―」
高齢者虐待防止研究会編 津村智恵子他 2004 年 7 月
- 「高齢者虐待―実態と防止策―」 小林篤子 2004 年 7 月
- 高齢者虐待―専門職が会った虐待・放任― 寝たきり予防研究会編、2002 年 10 月
- 高齢者虐待―日本の現状と課題― 多々良紀夫著 2001 年 9 月
- 「高齢者虐待を防ぐ地域のネットワーク」 角田幸代編著、2006 年 1 月
- 「高齢者虐待対応支援マニュアル」 北海道保健福祉部、2005 年 9 月
- 「北九州市の在宅における虐待防止マニュアル」 北九州市、2006 年 3 月
- 「羽曳野市高齢者虐待防止モデル事業報告書」
羽曳野市保健福祉部高年介護課、2005 年 3 月
- 「門真市高齢者虐待防止モデル事業報告書」 門真市高齢福祉部、2005 年 3 月
- 「高齢者虐待と向きあうために」 門真市高齢福祉課、2005 年 3 月
- 「関係機関のための高齢者虐待防止・支援マニュアル」
青森県健康福祉部、2005 年 3 月
- 「岡山県高齢者虐待防止ガイドライン」
岡山県保健福祉部長寿社会対策課、2005 年 2 月
- 「香川県高齢者虐待防止・対応マニュアル」 香川県健康福祉部、2005 年 11 月
- 「三鷹市高齢者虐待予防・対応マニュアル～高齢者の人権・尊厳を守るために～」
三鷹市健康福祉部高齢者支援室