

第5章

養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の流れ（北海道・胆振総合振興局・苫小牧市）

1. 養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の基本的な考え方

「養護者による高齢者虐待」の対応は、関係機関のネットワークの構築、要綱・マニュアルの整備、対応する職員の意識の向上など、一定の体制整備がされてきました。一方、「養介護施設従事者等による高齢者虐待」（以下、施設従事者虐待）は、養護者による虐待に比べて、体制整備が進んでいない現状にあります。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。施設従事者虐待とは、養介護施設又は養介護事業に従事している者による虐待で、人間関係のストレス、虐待行為に追い込まれる労働環境なども原因の一つとされていますが、職業倫理に照らしても決して許されるものではありません。早い時期に市が介入するなどして、虐待を防止することが大切です（※養介護施設従事者等による虐待の定義 P 3参照）。

（1）虐待対応の目的

- ① 高齢者の安全を確保し、虐待を受けている状況を速やかに解消していくこと。
- ② 虐待を生み出す要因になっている職場環境や業務運営、サービス提供のあり方を改善し、虐待の再発を防止するとともに、高齢者が安心してサービス利用ができるように養介護施設・事業所をより良くしていくこと。

（2）高齢者への対応・支援の視点

① 安全確保と迅速な対応

高齢者の安全を確保し、権利利益の侵害を最小限に食い止めることが重要であり、通報受理後の事実確認、必要な支援実施まで迅速な対応が必要です。

② 意志の尊重と自己決定

虐待対応においては、高齢者の意志や希望の確認を第一に考えます。高齢者は恐怖や不安からパワレス状態（無気力状態）に陥り、自ら訴えたり助けを求めることができないことも念頭に置き、高齢者の心理を理解し、本来持っている力（ストレングス）を引き出すような関わりを行いながら、自己決定を支援していくことが大切です。

③ 保護と危機介入

高齢者自身がその後の対応を恐れて、虐待の事実を認めない場合もあります。生命や身体が危険な状況であったり、財産が不当に処分される恐れがある場合には、客観的に判断できる法律・医療・福祉の専門職等を交え、専門的な判断と根拠に基づき、苫小牧市・北海道の責任により必要な権限行使による介入を行う必要があります。

（3）養介護施設・事業所への対応の視点

① 虐待の発生要因と組織の運営課題

虐待を行った職員の必要な知識・技術の未習得、専門職に必要な倫理の理解不足、ストレス対処面での問題等が直接的な原因として発生している場合が多いと考えられます。その背景には組織運営面に何らかの課題があると考えて対処する必要があり、虐待が発生した原因を、虐待を行った職員個人の問題としてではなく、組織の問題として捉えることが重要です。

② 養介護施設・事業所の運営改善への指導

再び高齢者に対する虐待や権利侵害が発生しないよう、養介護施設・事業所に対して業務改善や組織体制の見直しを指導する必要があります。

③ 継続的な関わり

苫小牧市・北海道は、養介護施設・事業所が高齢者の権利利益を尊重し、高齢者が安全に安心して生活が送れるサービス等を継続的に提供できる体制を構築できるよう改善指導を行った後も、継続的に改善取組をモニタリング、評価を行い、必要に応じて適切に指導することが大切です。

（4）未然防止の取り組み

虐待は突然発生するものではなく、不適切なケア、不適切な施設・事業所運営の延長線上にあることを認識し、苫小牧市・北海道は養介護施設・事業所の実態を把握するとともに、虐待の小さな芽を摘む次のような指導を行うことが必要です。

- 提供する介護の質を点検し、虐待につながりかねない不適切なケアを改善し、介護の質を高めるための取り組みに関する指導
- 養介護施設・事業所の経営者、管理者層と職員が一体となって、権利擁護や虐待防止の意識の醸成と認知症ケア等に対する理解を高めるための研修に関する指導
- 苦情対応システムへの外部委員や介護相談員などの、第三者の眼を導入することによる施設・事業運営の透明化に関する指導
- 事故報告書や苦情の詳細な分析と指導

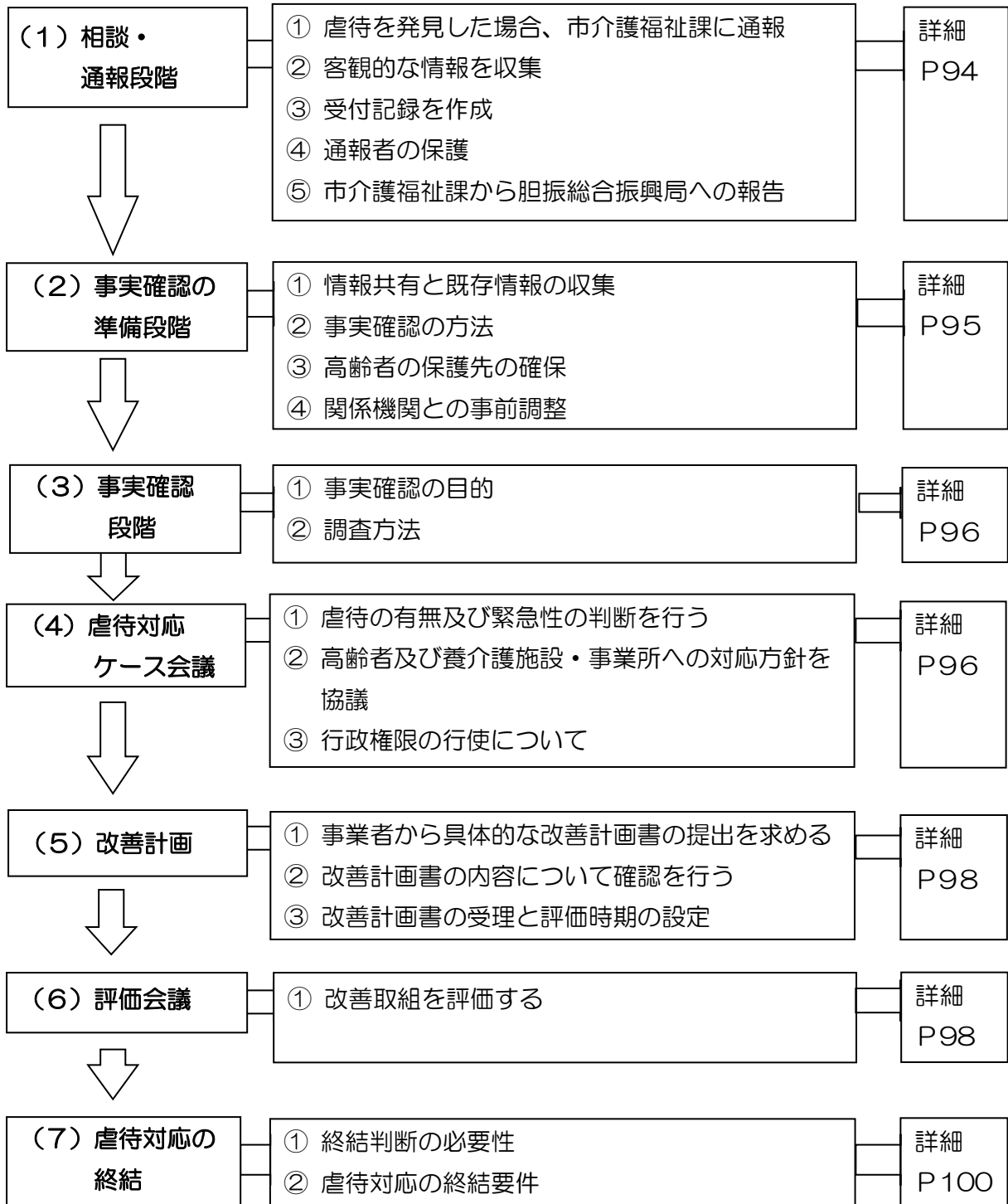
（5）早期発見

不適切なケアや高齢者虐待の実態は、外部からは把握しにくい特徴があります。そのため苫小牧市・北海道は、早期に発見できるように関係機関とのネットワークを構築、連携強化を図り、虐待の早期発見に取り組む必要があります。

2. 養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の流れ

≪ 虐待（疑い）相談・通報からの流れ ≫

見逃せないポイント・注意事項



（1）相談・通報段階

① 虐待を発見した場合、市介護福祉課に通報

施設職員や家族等が、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場合等は、市町村へ通報等を行うこととなります（第21条）。

発見者等	必要な対応
養介護施設・養介護事業所従事者等	速やかに市町村へ通報しなければならない
高齢者虐待を受けた高齢者	市町村へ届け出ることができる
上記以外の者	高齢者の生命又は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しなければならない 上記以外は、速やかに市町村へ通報するよう努めなければならない

② 客観的な情報を収集

通報や相談内容には通報・相談者個人の主観が混在している場合もあります。「いつ」「どこで」「誰が」「誰に対して」「何を」「どのように」それを見聞きしたのかなど、客観的事実を聞き取り、記録として残すことが重要です。

③ 受付記録を作成

通報等を受け付ける際には、できるだけ詳細・正確に聞き取ることで、その後の虐待対応の検討をスムーズに行うことができます。

④ 通報者の保護

通報者を通報による不利益から保護し、通報を躊躇させないようにする必要があります。

高齢者虐待防止法では以下のとおり定めています。

- ・虐待を発見した場合の通報は、虚偽及び過失の場合を除き、刑法の秘密漏示罪その他の守秘義務違反にはあたらない（第21条第6項）。
- ・養介護施設従事者等が通報等を行った場合には、通報等をしたことを理由として解雇その他不利益な取扱いを受けない（第21条第7項）。

⑤ 市介護福祉課から胆振総合振興局への報告

高齢者虐待防止法により、苫小牧市は施設従事者虐待に関する通報等を受けた場合、胆振総合振興局に報告することが義務づけられています（第22条）。高齢者虐待の事実が確認できた事例のみ毎月定期的に報告しますが、悪質なケースや調査に協力しない場合等は、随時報告することとなります。

(2) 事実確認の準備段階

① 情報共有と既存情報の収集

- ア) 市介護福祉課内で、受付記録をまとめ部署内での情報共有
- イ) 虐待を受けた恐れのある高齢者に関する情報の収集
(例：氏名、性別、年齢、要介護度、疾病や障害の有無程度、家族状況、サービス利用状況など)
- ウ) 養介護施設・事業所に関する情報の収集→胆振総合振興局と連携
(例：指導監査結果、苦情相談等の有無内容、事故報告及び指導内容など)
- エ) 通報内容に曖昧な点や、話の食い違いがあれば通報者等に再確認
- オ) 収集した情報をもとに、事実確認が円滑に進むよう確認事項を整理

② 事実確認の方法

- ア) 通報等の内容や養介護施設等の状況を踏まえて、下記の3つから適切な方法を検討
- イ) 実施方法の判断は、管理職を交えて行う
- ウ) 老人福祉法による施設等への立入検査等（権限行使）は、胆振総合振興局が行う

介護保険法に基づく監査 (立入検査等)	指定基準違反や不正請求等が疑われる場合 重大な権利侵害が疑われる場合 実地指導や任意調査が拒否された場合など
実地指導	サービスの質の向上の観点から行う場合 (虐待防止、身体拘束禁止などの指導)
高齢者虐待防止法の趣旨を踏まえた調査	養介護施設・事業所に虐待を防止するという法の目的を適切に説明し理解が得られる場合

③ 高齢者の保護先の確保

- ア) 事前情報から、保護が必要と想定される場合には、あらかじめ施設や医療機関に一時的な保護が可能か確認
- イ) 実際に一時保護を行う場合には、家族へ状況を説明し同意や協力を求める

④ 関係機関との事前調整

- ア) 通報等の内容から重大な事態が発生している可能性がある場合などは、胆振総合振興局に対して調査の共同実施を依頼するなど、協力を求めることが必要
- イ) 通報等の内容に犯罪性が認められる場合、妨害や脅し・恫喝など危害が加えられるおそれがある場合には、警察へ協力を求める

（3）事実確認段階

① 事実確認の目的

事実確認では、高齢者の安全の確保、通報等の内容に関する事実の確認、その他不適切なケア等の有無を確認することが目的です。

② 調査方法

ア) 調査目的の説明を行い、養介護施設や事業所の調査協力を得る

イ) 高齢者の安否や健康状態の確認を行い、安全の確保を最優先に行う

ウ) 基本的には養護者による虐待対応の場合と同様だが、通報等を受けた市介護福祉課が高齢者に対し、通報等内容の事実確認や不適切なケアの有無について確認する

- ・ 高齢者本人や他の利用者への面接調査
- ・ 施設・事業所職員への面接調査（管理者層、介護・看護主任、一般職員、虐待を行った疑いのある職員）
- ・ サービス計画や介護記録などの確認
- ・ 施設・建物環境の確認（居室、フロア、浴室、トイレ、廊下などの配置や衛生面）

エ) 市介護福祉課による事実確認とあわせて、養介護施設におけるオンブズマン制度などを活用することも有効

オ) 事実確認の結果について、胆振総合振興局へ報告し連携を図る

- ・ 施設や事業所の協力が得られない場合は、共同して事実確認を行う
- ・ 老人福祉法や介護保険法の運営基準違反等がある場合、必要な対応を行えるよう情報の共有

（4）虐待対応ケース会議

① 虐待の有無及び緊急性の判断を行う

ア) 「いつ」「どこで」「誰が」「誰に対して」「何を」「どのように」を、事実結果に基づきできる限り特定します。

イ) 通報等において虐待の明らかな事実が特定されている場合は、聞き取りや記録によって事実確認をしていきます。

ウ) 1回の訪問調査だけでは、明らかにすべき事実が特定できるとは限りません。この場合は訪問調査を継続して実施することが必要になります。実地指導や高齢者虐待防止法による任意の調査を行っている場合は、監査（立入検査等）への切り替えや胆振総合振興局との共同実施など調査方法を変更して再調査をしたり、関係機関への補充調査の実施も検討します。

エ) 虐待の有無の判断は事実確認によって明らかになった事実を総合的に判断して行います。

才) 判断する根拠が不明確な場合には、「不適切ケア」や「判断に至らない」としてあいまいにして放置するのではなく、事実確認を継続した上で根拠のある判断を行い、当該養介護施設・事業所に改善を求めることが必要です。

力) 調査結果の確認後、虐待の事実が認められ、高齢者の生命や身体に危険が生じているおそれがある場合には、高齢者の保護や医療機関への受診、入院等の緊急対応の必要性を判断することが必要です。

② 高齢者及び養介護施設・事業所への対応方針を協議

ア) 高齢者への対応

高齢者を保護する必要がある場合には、「やむを得ない事由による措置」を適用するなど、早急に高齢者の保護を行います。また安全が確認された場合でも、虐待の疑いが拭い切れない場合や金銭搾取などの行為が継続される恐れのある場合には早急に高齢者を保護したり、成年後見制度の活用など適切な対応を図る必要があります。

イ) 養介護施設・事業所への対応

事実確認によって養介護施設従事者等による高齢者虐待に該当する行為が認められた場合、不適切なケアや指定基準違反となる行為等が認められた場合には改善指導の対象になります。

虐待の改善指導で最も重要な視点は「虐待を行った職員の処分で終わらせない」ことです。その職員が虐待を行う背景には養介護施設・事業所側の組織運営上の課題があります。虐待の改善指導では、虐待などを生じさせるような組織運営上の課題を明らかにし、その課題を改善するための養介護施設・事業所自らの取組みを促進していくことが重要です。

< 改善指導の視点 >

職員の背景要因	組織運営上の改善課題
<ul style="list-style-type: none"> • 職員の介護、認知症ケア、身体拘束廃止などの知識や技術の不足 • 倫理や法令遵守の必要性に対する理解不足 • 施設方針、アセスメント、介護計画、チームケアの不足 • 介護上の設備や環境などが不十分で、適切な介護が困難 • 職員の業務負担の把握、軽減に対する取組みが不十分 • 職員の業務上の悩みを相談する体制不足 • 給与、有給休暇を取りにくいなど待遇面での問題 	<p>左記に関して、どのような取組みをしているか</p> <ul style="list-style-type: none"> • 各種研修の機会を確保 • 日頃の介護のあり方を見直す機会 • 職員の虐待に対する意識向上 • 業務改善 • 職員体制の見直し • ストレスを受け止める環境作り →職員個人ではなく、組織としての課題と捉える必要がある。
<ul style="list-style-type: none"> • 調査の結果及び改善が必要な事項を、養介護施設、事業所へ通知 • (5)に記載されている『改善計画』の提出要請。 	

参考：平成23年度 東京都市町村職員等高齢者権利擁護研修 養介護施設従事者等による高齢者虐待対応研修講義資料（財団法人東京都福祉保健財団）

③ 行政権限の行使について

ア) やむを得ない事由による措置（P84 参照）

イ) 成年後見制度の活用（苫小牧市長申立て）（P86 参照）

(5) 改善計画

① 事業所から具体的な改善計画書の提出を求める

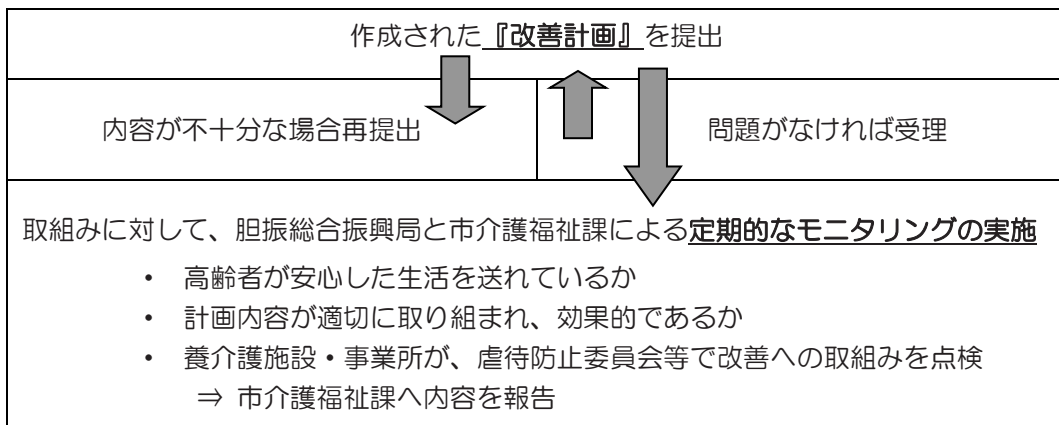
改善指導通知から期限を定めて、養介護施設事業所から改善計画の提出を要請します（通知後、概ね1ヶ月以内が望ましい）。

② 改善計画書の内容について確認を行う

指導事項に漏れがないか、再発防止のための取組みは十分か、具体性や実現性があるかという内容検討とともに、計画作成のプロセス（経営者層、管理職、一般職員の関わり）についても協議します。またその計画が不十分な場合は、再提出を求めます。

③ 改善計画書の受理と評価時期の設定

改善計画の内容に問題がないと判断された場合には、改善計画書を受理します。その際、改善取組に対するモニタリング・評価を行うおおよその時期も定めておき、一定期間後には改善取組の評価が行われることを養介護施設・事業所に伝達することも必要です。



(6) 評価会議

① 改善取組を評価する。

評価会議で確認すべき項目（例） <ul style="list-style-type: none"> ・ 虐待や不適切なケアが解消されているか、また、その他の問題が生じていないか ・ 改善が進んでいない項目に関して、新たな取組みの必要性はないか ・ 環境因子として、虐待が生じるような不安要素はないか ・ 虐待予防のための取組みが継続されているか ・ 虐待が生じた場合の対応策が講じられているか
--

- ア) 評価した内容について、養介護施設・事業所に対して文書等でフィードバックする。
- イ) 未達成事項については、新たな取組みも含めて、目標を達成するための方策を促し、必要に応じて助言などの支援を行う。
- ウ) 改善意識が職員に浸透していない等、改善への取組みが不十分な場合は、胆振総合振興局へ報告の上、改善勧告、改善命令などの権限を行使することもある。

※ 改善勧告、改善命令等、指定取消・効力の停止、指定の取り消し等

- ・ 事実確認の結果、高齢者の生命や身体、財産に重大な危険が生じている
- ・ 権利利益が著しく侵害されている
- ・ 過去の改善指導が遵守されていない

などの場合には、苫小牧市及び北海道は、高齢者虐待防止法第24条（老人福祉法又は介護保険法の規定による権限）により、下記の権限を適切に行使します。

	施設・事業者	権限規定	権限内容
老人福祉法	老人居宅生活支援事業者	北海道知事	報告徴収・立入検査等
	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		報告徴収・立入検査等 事業制限・停止命令
	養護老人ホーム 特別養護老人ホーム		報告徴収・立入検査等 事業停廃止命令、認可取消
	老人居宅生活支援事業者 （認知症対応型老人共同生活援助事業者）		事業制限・停止命令
	有料老人ホーム設置者		報告徴収・立入検査等、改善命令
介護保険法	指定居宅サービス事業者 指定居宅介護支援事業者 指定介護老人福祉施設 指定介護療養型医療施設 指定介護予防サービス事業者	苫小牧市長	報告徴収・立入検査等（※苫小牧市長にも権限有り） 勧告・公表・措置命令 指定取消・指定の効力停止
	介護老人保健施設		報告徴収・立入検査等（※苫小牧市長にも権限有り） 勧告・公表・措置命令 許可取消・許可の効力停止
	指定地域密着型サービス事業者 指定地域密着型介護予防サービス事業者 指定介護予防支援事業者	苫小牧市長	報告徴収・立入検査等 勧告・公表・措置命令 指定取消・指定の効力停止

（7）虐待対応の終結

① 終結判断の必要性

- ア) 虐待対応は、常に終結を意識して行われる必要がある
- イ) 虐待対応が終結していないことは、養介護施設従事者による高齢者への権利侵害が継続していることを意味する
- ウ) 終結の判断は評価会議の検討を踏まえて行う

② 虐待対応の終結要件

- ア) 虐待が解消し、高齢者が安心してサービスを利用できるようになったことが確認できること
- イ) 虐待の要因となった課題について、養介護施設・事業所が再発防止のための方策を講じ、効果を上げていると確認できること

【高齢者虐待対応の流れ：特別養護老人ホームで虐待と判断したケース】

本人・家族の状況
<p>[本人] 79歳 女性 A氏 要介護3（脳梗塞による右麻痺） 長谷川式スケール3点 新人介護士：新人B氏（以下、B介護士） 先輩介護士：先輩C氏（以下、C介護士）</p>
支援の経過
<p>相談・通報段階</p> <ul style="list-style-type: none"> • 新人のB介護士が居室の前を通りかかった時、先輩のC介護士が、大声で騒ぐA氏にマスクをつけているところを目撃した。特に風邪をひいているとの引継ぎもなかったが、その場にいた他の職員も特に気にしていない様子だった。A氏は苦しくても自分でマスクを外すことができない方で、その対応に違和感を覚えた。 • サービスステーションに戻ってきたC介護士に「Aさんって、風邪ひいてましたっけ？」と確認したところ、「あまりにうるさくて、他の人に迷惑だから、マスクでもしたら静かになると思って（笑）」との返答だった。B介護士は「そんな対応は、実習先でも不適切だと教えてもらったのに…」と思いながら聞いていたが、C介護士の行動は、その後も続いてきたため、勇気を持って主任介護士に相談してみた。「あの人に何を言っても聞かないから、もう誰も言わなくなったの」「何かの機会があったら話しをしておくわ！」との返答だった。 • その後、1ヶ月ほどC介護士の行動を観察していたが、その行動に変化がなく「～ちゃん」などと、子ども扱いするような言動も後を絶たなく、他の認知症の利用者にも同じような行為が見られた。B介護士は再度主任に話しをしたが、「あんたは、人のことをかまっている暇はないでしょ！」「私からちゃんと言ってあるから」と、逆に怒られてしまった。 • B介護士は悩んだ末に、大学時代のゼミの教員に相談したところ、「不適切と思われるケアが行われていても、職場で相談ができないのなら、市役所高齢担当課に相談してみたらどうか」と助言をもらった。「大げさではないか…もしかしたら自分の立場も危うくなるのでは…」と心配もあったが、思い切って市役所に相談した。 • 市役所では北海道に相談内容を報告した。 <p>事実確認の準備段階</p> <ul style="list-style-type: none"> • 市役所高齢課では北海道に相談内容を報告すると共に、施設の過去の指導監査の結果、事業所に寄せられた苦情や相談事故報告等を北海道や国保連合会に対して照会をかけて情報を収集した。 • 事実確認を実施するための職員を選任 • 確認すべき記録の一覧作成 • 職員面接で確認すべき事項の作成 <p>事実確認段階</p> <ul style="list-style-type: none"> • 施設の協力により高齢者虐待防止法の趣旨を踏まえた調査を実施した。 • 高齢者の安否を確認。 • 施設管理者に対してはサービス計画や介護記録等の確認、また勤務表、超過勤務記録、労働実態関係の書類、研修記録等の確認を行った。

- 主任介護士からC介護士の勤務態度を聴くと、C介護士は比較的認知症の重い利用者への対応や言葉遣いが悪いと感じていた。しかし気が短い性格だったので、誰も指摘することができなかったとの発言を確認した。
- 職員一人ひとりに聞き取りをした中で、ある職員からC介護士は排泄介助時にA氏を叩いたり、「またでた」「臭いね」など侮辱的な発言があったことを確認した。
- C介護士からは、「排泄時の抵抗が強いので、お尻を叩いてしまった、マスクに関しては悪ふざけをしてしまった、施設で介護職員が不足していて勤務状況が厳しく日常的にイライラしていた」と正直な気持ちを話し、虐待の事実を認めた。
- 職員の聞き取り調査等の結果、身体的・心理的虐待と判断し、施設長に対し虐待の事実が確認されたことを伝え、虐待再発防止の取り組みの必要性について指導し、後日改めて文書にて改善指導を出すことを伝えた。

虐待対応ケース会議

- 事実確認の結果を担当課長と北海道に報告し、施設に提示する改善指導内容の検討を行った。

改善計画

- 施設に対して改善指導内容に基づいた改善計画書を1カ月以内に提出するよう求めた。

評価会議

- 施設を訪問し、業務改善を中心に資料を確認しながら施設長などからヒアリングを行い、目標として掲げた項目が達成されているかどうかをチェックした。
- A氏や他の入所者から生活状況を聞きとり、改善取組の達成状況を評価した。

虐待対応の終結

- 3か月後改善取組状況の確認のため施設を訪問した。
- 施設では高齢者虐待防止に向けた改善計画書に掲げられた「職員倫理・認知症ケアに関する研修会」の開催の実施、またそれによる職員の虐待に対する意識向上を図るとともに、職員の業務負担の把握やストレスを受け止める環境づくり、専門職増員の具体的計画を策定するなど「職員体制の見直し」がされているなど改善取組状況を確認し、目標が一定程度達成されていた。