

## 市区町村における高齢者虐待防止のための体制整備の取組みに関する調査 【研究要旨】

### I 目的

本調査研究は、現状では高齢者虐待防止対応のための体制整備への取組みに課題を有すると考えられる市区町村に対し、以下の検討を通じて、改正介護保険法や高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（以下「法」とする）施行後の地域包括支援システムの今後の整備に取り組む動機を高めるための情報を提供することを目的とした。

- 1) 高齢者虐待防止対応のための体制整備について、より市区町村の実態に即した取組みのプロセスと整備によるメリットを提示するとともに、遭遇している課題や困難点を解決するために有用な情報を提供する。
- 2) 小規模な市区町村において平成 18 年度に医療経済研究機構が市区町村に対して実施したアンケート調査（以下「平成 18 年度調査」とする）で課題とされた点を検証し、解決策を探る。
- 3) 以上をふまえ、体制整備の進行状況をよりの確に把握できる方法を検討する。

### II 方法

平成 18 年度調査に回答した市区町村を対象に、プレ調査を経てヒアリング調査を実施した。

調査対象は平成 18 年度調査の取組み状況別に市区町村を分類して選定した。市区町村の分類およびヒアリング対象市区町村の分布を図表 1 に示す。分類にあたっては階層クラスター分析のグループ間平均連結法を用いて平成 18 年度調査のデータを再分析した。

法律施行後の取組みプロセスを提案するという観点から、分類 IV に該当する市区町村を中心に、合計 8 ヲ所（プレ調査 2 ヲ所を含む）の市区町村から調査への協力が得られた。

調査内容は市区町村の規模、高齢者虐待防止の体制整備への取組みのプロセスと課題、平成 18 年度調査についての確認などであった。

図表 1 取組み状況の分類別にみたヒアリング対象市区町村の分布

取組み状況の分類	N	平成 18 年度調査時の高齢者人口				ヒアリング対象自治体		
		有効数	構成比(市区町村数)	高齢者人口合計	構成比(高齢者人口カバー率)	名称	直近の高齢者人口	直近の総人口
I 法以前から取組みを始め、ほぼ体制が整備されている	29	27	2.7%	1,903,135	7.8%	A	18,765	57,541
II 法以前から取組みを始めており、法施行後も順次実施予定	95	94	9.5%	5,219,517	21.4%			
III 法施行後に多くの取組みを始めた	37	37	3.7%	1,032,132	4.2%			
IV 法施行後から取組みを始め、順次実施予定	210	207	21.1%	5,566,945	22.8%	B* C* D E	2,683 2,611 17,141 41,033	8,852 8,275 65,301 187,394
V 取組みの多くがこれから実施予定	71	69	7.0%	1,147,784	4.7%	F	4,304	22,831
VI 取組みの多くは実施予定がない	560	547	55.7%	9,467,249	38.9%	G H	11,802 5,354	38,551 18,015

\*プレ調査を実施した自治体

### Ⅲ 結果とまとめ

#### 1. 高齢者虐待防止の体制整備の実態・プロセス

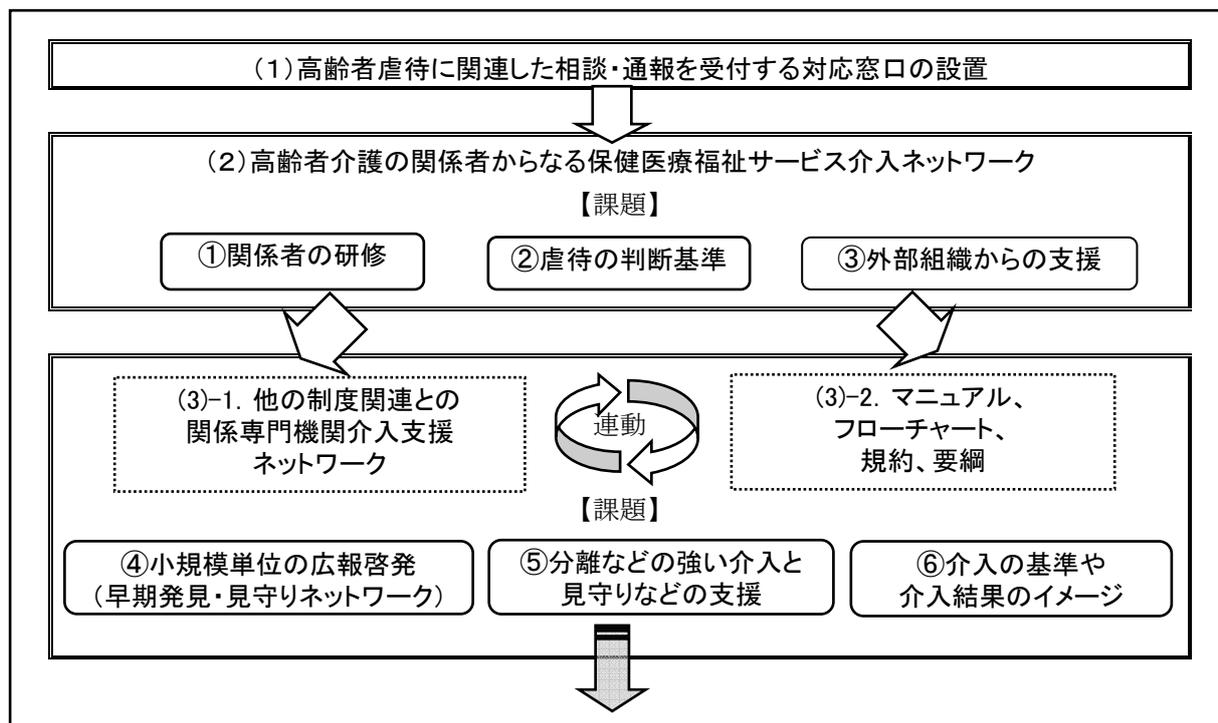
##### 1) 取組みの発発・転換点となる動機と高齢者虐待に対する認識

- 法以前からの取組みであっても厚生労働省のモデル事業や県による市区町村の対応状況の調査を通じて、また、法律施行といった制度上の変化や体制整備の必要性について再認識を促すような外的な動きをきっかけに、高齢者虐待防止の体制整備が行われてきた。
- 行政担当者が体制整備を行っていないと自己評価していても、実際は、既存の民生委員やデイサービス活動により、高齢者虐待を早期に発見する仕組みができていた市区町村があった。

##### 2) 市区町村における高齢者虐待防止の体制整備のプロセス

- (1) 高齢者虐待に関連した相談・通報を受付する対応窓口の設置：市区町村がまず行うことは相談窓口の設置であった。新しい窓口の設置に限らず、既存の高齢者介護の相談窓口で高齢者虐待に関する相談を受けることも含まれる。
- (2) 高齢者介護の関係者からなる保健医療福祉サービス介入ネットワーク：今回の調査で把握した例ではほとんどが、既存の高齢者介護・処遇困難に関するケア会議などのネットワークの見直しを行い、「処遇困難」の中に高齢者虐待を位置づけて保健医療福祉サービス介入ネットワークとしての機能を果たしていた。ネットワーク構築の際には以下の課題が挙げられる：
  - ①事例が出てきたときにすぐ対応できるための職員や関係者への意識づけ及び維持（例えば、研修システム）
  - ②行政が主催するケア会議等で「高齢者虐待」と判断して対応するべきか検討する際の、虐待と認定する基準や対応の必要性の判断基準
  - ③困難事例における高齢者等の支援者をフォローする体制（例えば担当者が疲弊しないように、精神的な支援を提供するスーパーバイザー的な外部組織）
- (3)-1. 高齢者介護以外の他の制度関連との、関係専門機関介入支援ネットワーク：後述する(3)-2.「マニュアル、フローチャート、規約、要綱」の作成によってネットワークの機能が促進される。したがって(3)-1.と(3)-2.は連動するものと考えられる。関係専門機関介入支援ネットワークは、事例への対応を積み重ねていく中で、介護サービスの導入・追加だけでは好転しないような事例（やむを得ない措置や成年後見制度の利用などを要する事例）が登場し実際に必要性が生じてくることで、ネットワークの構築が進むという側面がある。また市町村合併などで規模が拡大する場合や、同じ市区町村の中でも中枢部分と地域との間に距離ができるなどの事情で、小規模な地域単位での広報啓発活動（早期発見・見守りネットワークの構築）が必要になってくる。関係専門機関介入支援ネットワーク構築の際には以下の課題が挙げられる：
  - ①高齢者と養護者の分離といった強めの介入と、通常の見守りなど継続した支援とのバランス
  - ②他の制度関連の関係者と話し合う際に前提となる介入の基準や介入の目標設定
- (3)-2. マニュアル、フローチャート、規約、要綱：(3)-1.他の制度関連との関係専門機関介入支援ネットワークと連動して、マニュアル・フローチャート・規約・要綱など、何らかの活動の定型を示すものが作成される。対応の方法や手順および判断基準を示したものを整備することが、多様な専門性・機関との間で相談協議を行うための前提として必要と考えられていた。

図表2 市区町村における高齢者虐待防止の体制整備への取組みプロセス



## 2. 体制整備状況の調査・評価方法について

### 1) 調査の際の注意点

- それまでと同様の体制の中で柔軟に対応している事例を把握するためにも、外形的な評価のみではなく、実際に果たしている機能・実態の評価を行える調査票にする必要がある。
- より適切に取組み状況の実態を把握するためには、現場になじむワーディングまたは記入要領における丁寧な記載が今後は必要である。
- 平成18年度調査で把握された取組み状況は法施行後9ヶ月時点のものであり、このような一時点だけの評価ではなく経時的な変化を把握することが望ましい。しかし市町村合併や職員の異動などにより、自治体全体を見渡した上での回答や以前との比較が難しい状況もあった。

### 2) 取組みを把握する項目の案

- 1) の注意点をふまえ、平成18年度調査で用いた項目別に各自治体の意見を整理し、注意点、必要な補足説明等をまとめた(図表3)。

図表3 市区町村における高齢者虐待防止の取組みを把握する項目の案

項目	注意点、必要な補足説明
① 高齢者虐待の対応の窓口となる部局の設置	新しい設置に限らず、従来から高齢者介護に関する相談に対応してきた窓口で、高齢者虐待についても対応することが決まっている場合を含む。
② 高齢者虐待の対応の窓口となる部局の住民への周知	(特になし)
③ 先進的な取組みをしている自治体についての情報収集	(特になし)
④ 独自の高齢者虐待対応のマニュアル、業務指針、対応フロー図等の作成	「独自の」とあるが「自治体の状況に応じた」程度が適当であろう。「マニュアル」といった名称に関わらず、何らかの対応の方法や手順・判断基準などを整理して示したものが該当する。 都道府県などのマニュアルを実際に用いてみて変更した場合も該当する。
⑤ 地域包括支援センター等の関係者への高齢者虐待に関する研修	他の、権利擁護・成年後見、認知症など、高齢者介護領域に関する研修や啓発に付随して高齢者虐待をとり扱うときも該当する。
⑥ 講演会や市報等で住民への高齢者虐待に関する啓発活動	⑤の関係者が受ける研修は、市区町村単位で実施するものに限定されず、都道府県や他の団体が開催したものに参加するものも含む。
⑦ 居宅介護サービス事業者に法について周知	
⑧ 介護保険施設に法について周知	
⑨ 民生委員、住民、社会福祉協議会等からなる「早期発見・見守りネットワーク」の構築への取組み	新しくネットワークを立ち上げる場合に限定されない。高齢者介護の事例検討や問題共有を図る既存のケア会議で、高齢者虐待にも対応している／これから対応するための要綱を作成した等は該当する。
⑩ 介護保険サービス事業者等からなる「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」の構築への取組み	また⑨～⑪がそれぞれ別個のネットワークである必要は必ずしもない。とくに小規模な自治体では、核となるひとつのネットワークの周辺に状況に応じて他の機関・メンバーを入れられるような体制で、必要な機能を果たしていればよいと考えられる。ネットワークにあげられている機関もあくまで例示であり、必ず全ての機関が参加していなければいけないということではない。
⑪ 行政機関、法律関係者、医療機関等からなる「関係専門機関介入支援ネットワーク」の構築への取組み	ヒアリングした小規模自治体では、市区町村の行政担当者が⑨～⑪を兼ねる高齢者ケア会議や地域ケア会議に関与していることが多かった。⑪の行政機関は、より上位の、都道府県レベルと考えた方が良いとみられた。
⑫ 成年後見制度の市区町村長申立が円滑にできるように役所・役場内の体制強化	体制強化とは、要綱を作成するなど実際に申立をする際の手続きを明らかにしておくこと等をさす。
⑬ 法に定める「警察署長に対する援助要請等」に関する警察署担当者との協議	公式な協議に限定されない。これら機関の支援が必要な際に、支援を要請し・応じてもらえる関係ができていけるように相談するなど、働きかけをしていることを含む。
⑭ 老人福祉法の規定による「措置のための居室確保」のための関係機関との調整	また高齢者虐待に限定しない、他に必要な事例が出てきて対応してもらえる関係になったなども含まれる。

### 3) 相談の受付・事例発見・対応の実績件数に対する評価

○高齢者虐待防止の体制整備を行う目的は、実際に虐待を受けている事例を発見し対応することに限定されるものではなく、そのリスクがある段階から虐待へとつながることを防止することも大きな柱のひとつである。そこで、介護の「困難事例」として受けた相談の中に、「虐待」の要素があることが発見されていくプロセスにも注意が必要である。

○相談・通報の後、事実確認をした上で虐待があると判断（発見）された件数は、結果として重要な意味を持つと考えられる。ただし、高齢者虐待の事例は非常にみつけにくいことを考えると、発見件数は高齢者虐待件数とイコールではなく、発見件数の多寡自体を比較して評価することは現時点では非常に難しい。しかし、虐待の発見件数を体制整備を表す指標の一つと考え

れば、市区町村単位で発見件数の法施行後の年次推移を比較することには意味があると考えられる。

○高齢者虐待の中でも発見しやすい種類（身体的虐待など）、発見しにくい種類（経済的虐待など）があるという意見があげられた。発見された虐待が5種類のどれに該当するか、その分布状況には、自治体での虐待のとらえ方や対応体制・取組みの特徴が反映されていると考えられる。

### 3. 市区町村が高齢者虐待に取り組む中で今後の課題

#### 1) 地域の力の活用

高齢者虐待防止に取り組むためには、小地域による取組み（**図表2**小規模単位の広報啓発）が必要と考える市区町村がみられた。その背景には（1）市町村合併により行政がカバーする地域が急速に広がった、（2）体制整備が進みネットワークが複層化されたことで中枢と地域との間に距離ができた、がある。小地域による取組みは高齢者虐待問題だけをターゲットにするものではないが、これらが機能すれば高齢者虐待の防止にもつながると考えられる。

#### 2) 市町村合併

市町村合併を迎えた自治体においては、いまだ自治体全体が1つのシステムで動いていない、というところもあった。小さい自治体であったからこそ、細やかに住民情報が把握できていた部分について、新たな取組みが必要になっている自治体もあった。このような状況では、関係者が共通認識をもって活動できるための取組み（**図表2**関係者の研修）が求められると考えられる。

#### 3) 他の法律との関係

高齢者虐待の領域だけでは取り扱いが困難な場合、行政担当者は関連する行政の他部門と調整を行っている。しかし要介護状態ではない被虐待者やDV防止法との関係等、その市区町村で事例が稀であり他部門との調整でもなかなか対応方針の目途がたたないなどの場合、法律関係（弁護士等）など他の領域の専門機関から助言等（**図表2**外部組織からの支援）が得られる体制があることが望ましいと思われる。

### 4. 国や県に期待される役割

市区町村の取組み状況や、その自治体においてどのような性質の事例が高齢者虐待としてあがっているかによって、期待される役割は異なってくる。まだ虐待の事例があまり多くない市区町村では「虐待の判断基準」を示すことが期待されている一方、取組みを始めて事例がある程度出てきている市区町村では「分離などの強い介入と見守りなどの支援との分担」や、「介入の基準や介入結果のイメージ」、また高齢者虐待以外の専門領域に関する「外部組織からの支援」といった役割が求められている。体制が整備されてきた市区町村では、より広範に高齢者虐待を捉え対応を検討できるようにしてほしいとの要望があげられた。

### 5. 今後の調査研究の課題

○今回の調査では、**図表2**に示した(3)-1. 他の制度関連との関係専門機関介入支援ネットワークと(3)-2. マニュアル、フローチャート、規約、要綱の先のプロセスは把握できなかった。今後は、実際に市区町村が作成したマニュアル等を事例に当てはめて対応する中で、マニュアル等に必

要な修正が加えられていくことが予想される。その修正のプロセスや見直し作業におけるポイントは、将来の調査研究で検証されるべき課題と考えられる。また市区町村の取組みプロセスが分岐した先で、再び同じ段階に収束するのか、それとも分岐したまま進展し別個のパターンとなるのか、フォローアップ調査等により明らかにすることが期待される。

- 調査の対象を比較的小規模な市区町村に絞ったことで、これらの市区町村が国や都道府県に必要としている支援を把握できた一方、都道府県の立場からこれらの支援を検討した場合の妥当性や実施可能性は必ずしも明らかでない。例えば日本弁護士連合会と日本社会福祉士会が各都道府県で協力して設置する「高齢者虐待対応専門職チーム」等、都道府県で始まっている取組みが実際にはどのように機能を果たしているかなどを今後把握することが望まれる。
- 本調査研究で提案された市区町村における取組みの把握方法についても、実際に市区町村を対象とした調査を経るなどして、検証する余地がある。