

第7章 養介護施設従事者等による虐待事案への対応

1 養介護施設従事者等による高齢者虐待対応に向けた連携・協働体制の整備

高齢者虐待防止・養護者支援法第24条は、「市町村が第21条第1項から第3項までの規定による通報若しくは同条第4項の規定による届出を受け、又は都道府県が第22条第1項の規定による報告を受けたときは、市町村長又は都道府県知事は、養介護施設の業務又は養介護事業の適正な運営を確保することにより、当該通報又は届出に係る高齢者に対する養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護を図るため、老人福祉法又は介護保険法の規定による権限を適切に行使するものとする。」と規定しています。

そのため、養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応においては、区市町村の高齢者虐待対応担当部署と老人福祉法各担当部署、介護保険法各担当部署等が連携・協働して対応する必要があります。

また、通報や届出、相談（以下「通報等」という。）があった当該養介護施設等の指定権限が都道府県にある場合、区市町村は、高齢者虐待防止・養護者支援法第22条第1項に基づく報告を行うとともに、指定権限を有する都道府県と連携・協働して対応することが不可欠です。

（1）庁内関係部署との連携・協働

区市町村における高齢者虐待対応においては、通報等が他部署に寄せられた場合、その内容を担当部署へ高齢者虐待防止・養護者支援法第21条に基づく通報として連絡し、必要な情報の提供及び高齢者の安全確認や養介護施設等への対応等、虐待対応の全プロセスにおいて庁内関係部署との連携が不可欠です。特に、養介護施設従事者等による高齢者虐待対応担当部署が養介護施設等の指導監査業務を担当していない場合は、指導監査担当部署と連携・協働して対応する必要があります。

養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応においては、高齢者の安全確保とともに当該養介護施設等における虐待の解消、虐待の事実確認、行政処分等の検討、再発防止を図るための運営改善に向けた支援・指導等を行うことが求められます。これらの対応については、関係部署間における適切な役割分担や、迅速な対応を可能とするための事前協議を行い、フロー図等で整理しておくことが有効です。

（2）都との連携・協働

養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応においては、老人福祉法や介護保険法に規定される養介護施設等に対する指定権限に応じて、区市町村と都との連携・協働が重要です。

具体的には、当該養介護施設等に対して都が実施した指導監査結果や苦情等情報、区市町村による事実確認の実施や高齢者の保護、虐待の有無の判断、指導内容や改善計画の内容等を共有し、区市町村と都で必要に応じて連携・協働して対応します。そのため、迅速に対応できる連携・協働体制を整備しておくことが必要となります。

2 養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応

養介護施設従事者等による高齢者虐待に関する通報等が寄せられた場合の基本的な対応の流れとしては、主に「区市町村が指定権限を有する地域密着サービス事業所の場合」（中核市の場合も同様）と「都道府県が指定権限を有する養介護施設等の場合」、「有料老人ホーム（未届施設を含む。以下単に「有料老人ホーム」という。）の場合」の3種類があります。

養介護施設従事者等による高齢者虐待対応では、虐待を受けたと思われる高齢者の安全を確保して生活環境の安定を図るとともに、老人福祉法又は介護保険法に基づいて、当該施設に対し、立入検査等の権限を適切に行使して事実確認を行って高齢者虐待の有無を判断し、老人福祉法に基づく高齢者の保護の実施や、同法及び介護保険法に基づく適切な権限の行使、必要な指導等を行うことにより、虐待の解消及び再発防止を図ります。

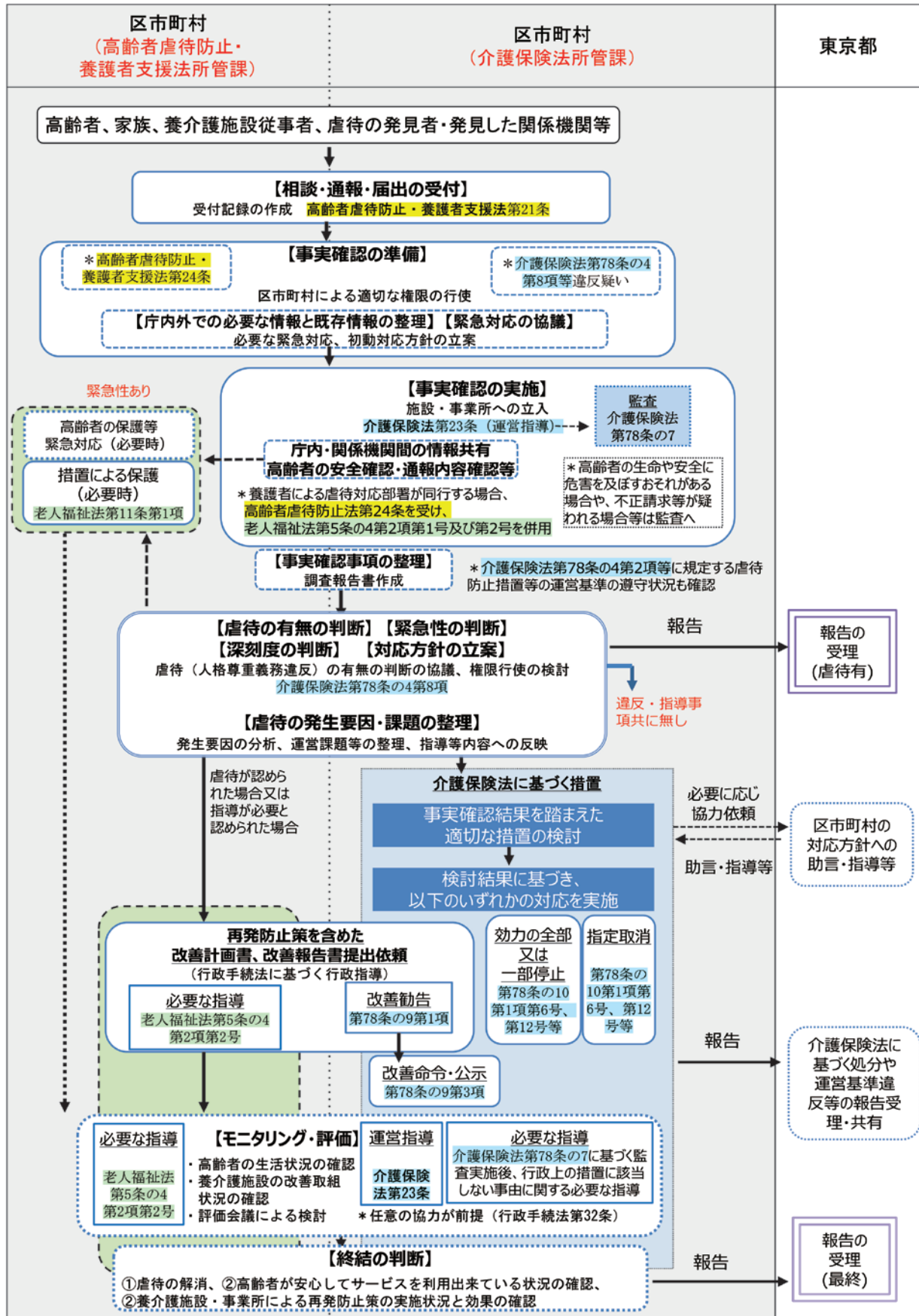
また、通報等を受けた際には、高齢者の権利が侵害されている状況をいち早く発見し、事態が深刻にならないうちに早期に対応するとともに、虐待が発生した養介護施設等に対して、高齢者が安心してサービスを受けられる運営に向けた改善を図るための支援を提供することが高齢者虐待担当部署及び老人福祉法・介護保険法各担当部署等に求められます。

具体的な対応は、次ページの流れを参考に、区市町村において検討・実施することになります。

なお、区市町村が指定権者である施設等における虐待対応については、必要に応じ、都から区市町村へ必要な助言等を行うことも可能です。

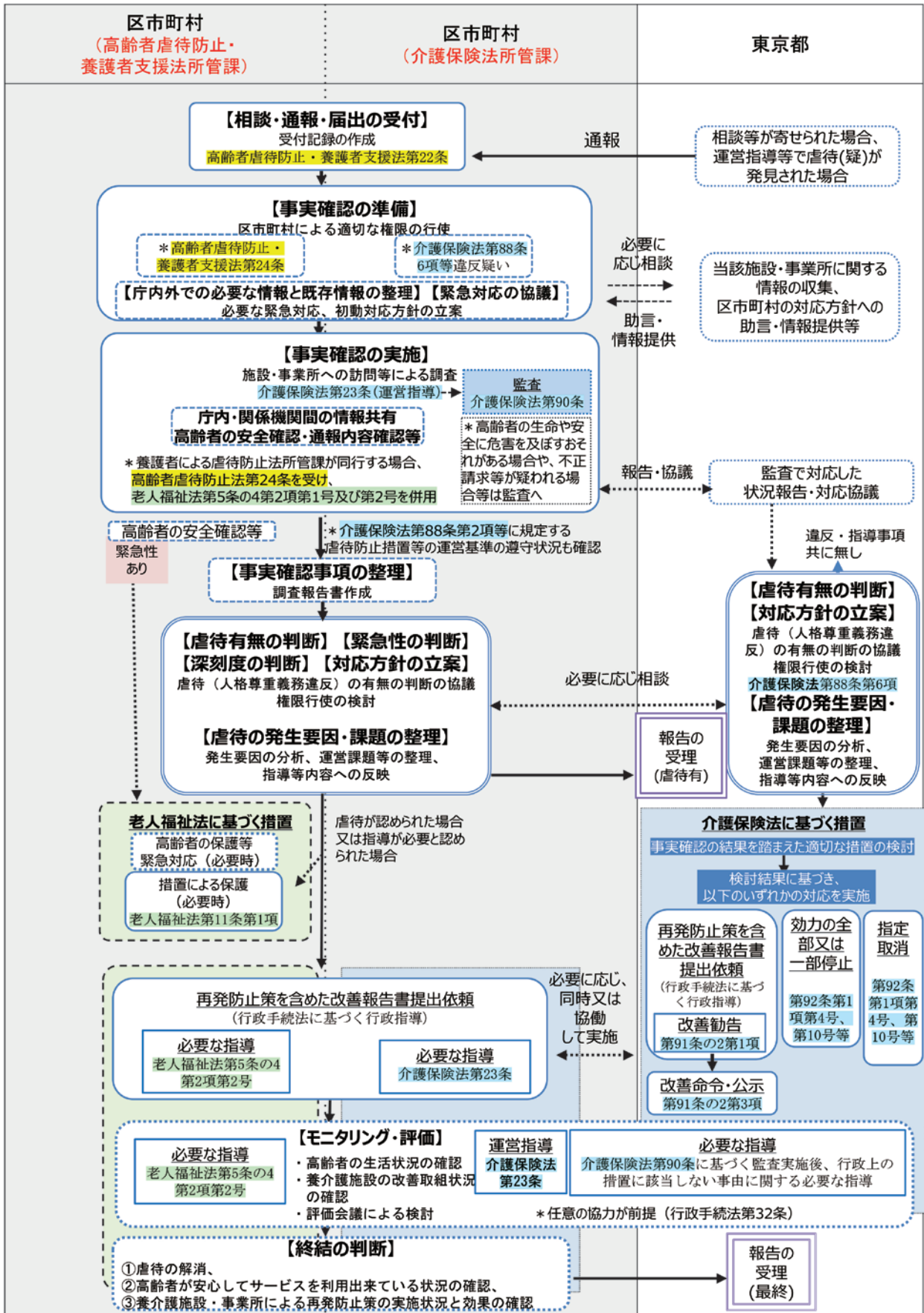
〔図表 7-1〕 養介護施設従事者等による高齢者虐待への対応

区市町村が指定権限を有する地域密着型サービス事業所の場合

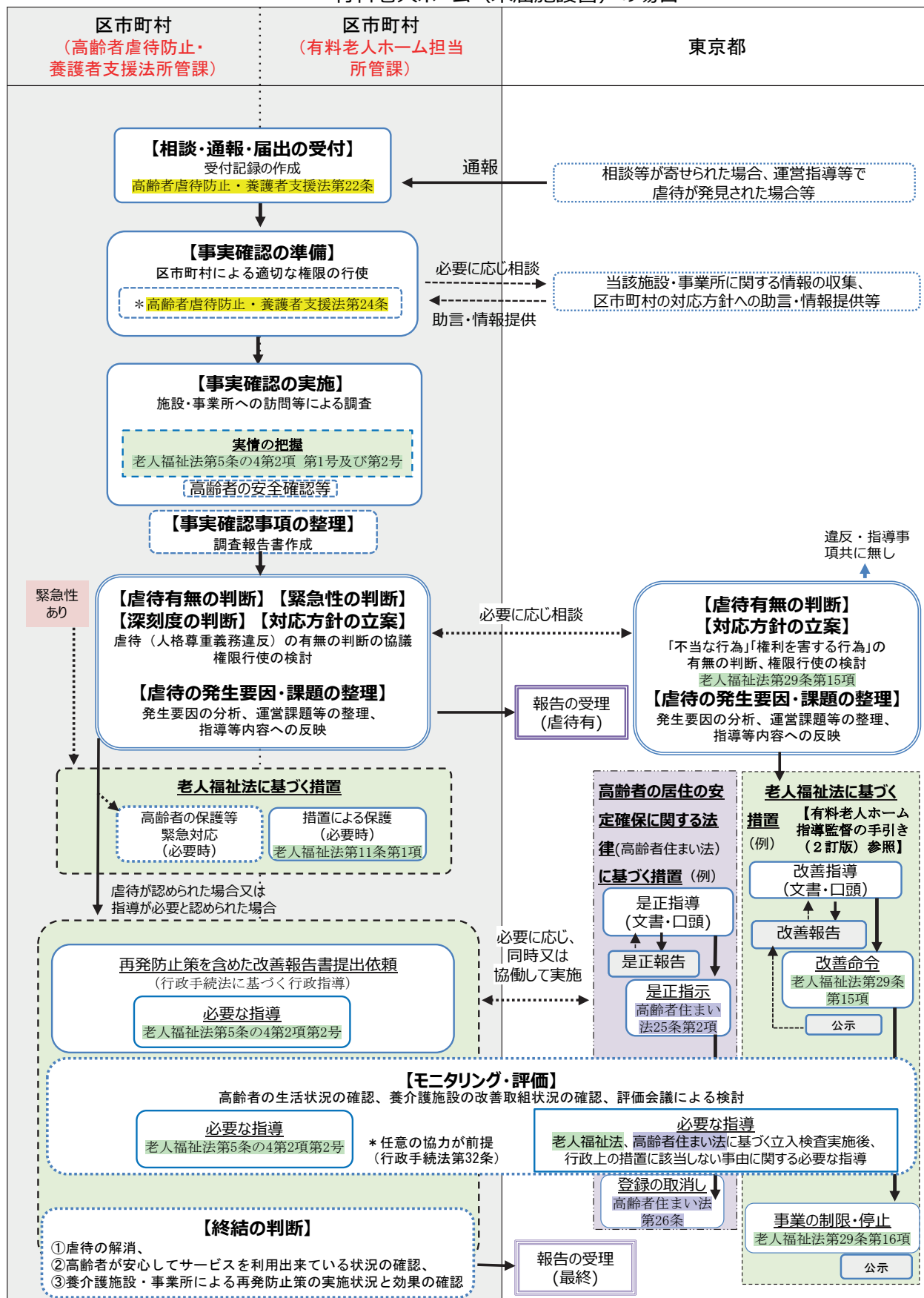


東京都が指定権限を有する介護保険施設・事業所の場合

注) 条文は特別養護老人ホームの場合

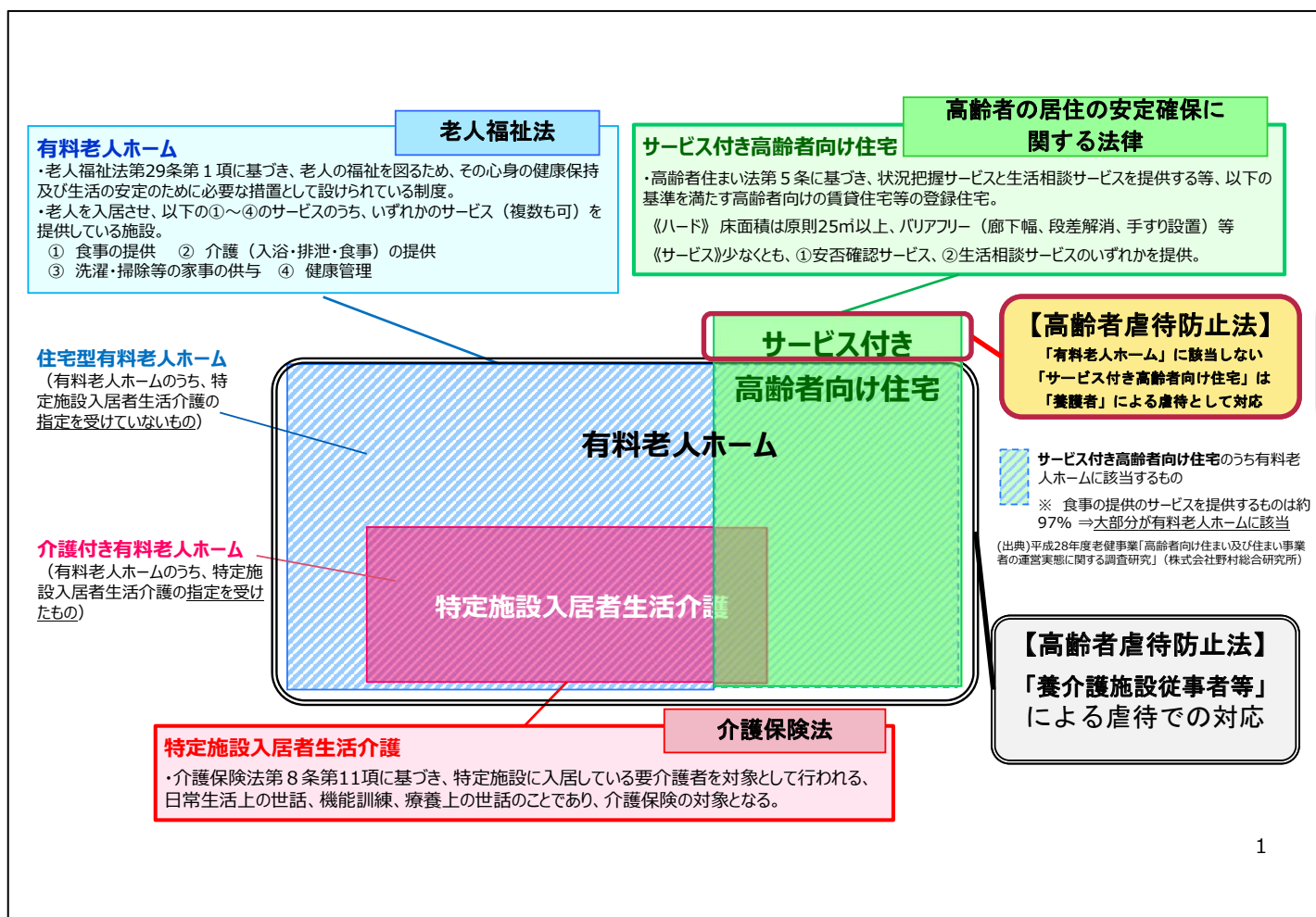


有料老人ホーム（未届施設）の場合



* 有料老人ホームのうち、特定入居者生活介護の指定を受けたものは、前頁の「東京都が指定権限を有する介護保険施設・事業所の場合」を参照のこと

〔図表 7-2〕 有料老人ホーム等における高齢者虐待への対応



(1) 相談・通報・届出への対応

ア 相談・通報等受け付け後の対応

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虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者に対し、速やかに区市町村へ通報するよう通報義務等を規定しています（同法第21条）。

当該養介護施設等の所在地の区市町村が通報を受け付けた場合は、老人福祉法又は介護保険法に基づく立入検査等の権限を適切に行使し、事実確認を行います。当該養介護施設等所在地以外の区市町村が相談・通報を受け付けた場合は、当該養介護施設等の所在地の区市町村に通報する必要があることから、通報者に当該区市町村へ通報することを案内するとともに、通報を受け付けた区市町村として必要な情報を通報者等から確認し、その他高齢者に関する基本情報と合わせて養介護施設等が所在する区市町村へ通報します。

養介護施設等の指定権者である都の担当部署に相談等があった場合は、介護保険法や老人福祉法に基づく運営指導を行うことも可能ですが、法令の範囲内で当該養介護施設等所在地の区市町村にも通報し、必要に応じて連携・協働して対応します。

なお、通報等の際には、虐待を受けたおそれのある高齢者等の氏名や、住所等の個人情報（要配慮個人情報を含む）を提供することになりますが、高齢者虐待防止・養護者支援法第21条の規定に基づいて、提供をすることが可能です（個人情報保護法第27条第1項第1号及び第69条第1項）。

(ア) 都及び区市町村職員の守秘義務規定

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対応において、区市町村職員や都道府県職員に対して守秘義務を課しています（同法第23条）。通報者や虐待を受けたおそれのある高齢者等に関する個人情報（要配慮個人情報を含む）や、虐待を行った疑いのある職員等に関する個人情報の取扱いについては十分配慮するとともに、関係機関等に対しても個人情報の保護を遵守するよう求める必要があります。

(イ) 通報者の保護

養介護施設従事者等が通報者である場合、通報者に関する情報の取扱いは特に注意が必要であり、事実の確認に当たっては、通報の内容が虚偽又は過失によるものでないか留意しつつ、養介護施設等には通報者を特定させるものを漏らさないよう調査を行う等、通報者の立場の保護に配慮することが必要です（高齢者虐待防止・養護者支援法第23条）。

(ウ) 通報等による不利益取扱いの禁止

高齢者虐待防止・養護者支援法では、

- ① 刑法の秘密漏示罪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（この旨は、養護者による高齢者虐待についても同様）（高齢者虐待防止・養護者支援法第21条第6項）。
- ② 養介護施設従事者等による高齢者虐待の通報等を行った従業者等は、通報等をしたことを理由に、解雇その他不利益な取扱いを受けないこと（同法第21条第7項）。

が規定されています。したがって、高齢者虐待に関する通報をしたことを理由として、解

雇や不利益な取扱いに該当する法律行為が行われた場合においては、当該行為は民事上無効と解されます。この規定は、養介護施設等における高齢者虐待の事案を当該養介護施設等の中で抱えてしまうことなく、早期発見・早期対応を図るために設けられたものです。

なお、これらの規定が適用される「通報」については、虚偽であるもの及び過失によるもの（※）を除くこととされています。

高齢者虐待の事実がないのに故意に虚偽の事実を通報した場合には、同法第21条第1項から第3項までに規定する「高齢者虐待を受けたと思われる高齢者」について通報したことにはなりません。したがって、通報が「虚偽であるもの」については、「高齢者虐待を受けたと思われる高齢者」に関する通報による不利益取扱いの禁止等を規定する同法第21条第6項及び第7項が適用されないこととなります。

（※）「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」と解されます。

したがって、例えば、虐待を現認した上での通報でなければ過失ありとされるのではなく、虐待があると信じたことについて一応の合理性があれば過失は存在しないと解されます。

一応の合理性とは、具体的には、高齢者の状態や様子、虐待したと考えられる施設従事者の行動、様子などから、虐待があったと合理的に考えられることを指します。

虐待があったと考えることに合理性が認められる場合でなければ、不利益取扱いの禁止等の適用対象とはなりません。

出典：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（令和7年3月改訂版）, 2025, p. 100.

また、虐待を通報した職員に対して、施設側から損害賠償請求等が行われる事案の発生が確認されていますが、適切に通報した職員に対して、通報したことを理由に施設側から損害賠償請求を行うことは、適切に通報しようとする職員を萎縮させることにもつながりかねないものであり、通報義務や通報者の保護を定めた法の趣旨に沿うものではありません。

都や区市町村は、養介護施設等の管理者や養介護施設従事者等に対して、研修等様々な機会を通じて、高齢者虐待防止・養護者支援法の趣旨について啓発に努めるとともに、通報義務に基づいて適切に虐待に関する通報等を行おうとする、又は行った職員等に対して解雇その他不利益な取扱いがなされないよう、通報等を理由とする不利益な取扱いの禁止措置や保護規定の存在について、周知徹底を図っていきます。

〔図表 7-3〕 通報受付時の留意事項

○通報者等への対応

通報者等に対して再度確認が必要な場合もあるため、通報者等の氏名や連絡先、連絡の可否や連絡方法等は確認しておく必要があります。また、事実確認を実施した場合、市町村等の通報受理機関側から通報者名を伝えることはありませんが、施設側の推測により通報者が特定される場合があることから、その可能性と併せ、必要に応じて、市町村として行う一般的な通報後の流れについて説明をします。

○内部通報、匿名通報の場合

施設・事業所内関係者からの通報や家族等からの匿名による通報等の場合、通報者に関する守秘義務によって、市町村等の通報受理機関から通報者名を伝えることはないことを伝え、通報等の内容の詳細を聞き取ります。既述の通り、施設側の推測により通報者が特定されることはあり得ます。

(参考) 公益通報者保護法における規定

公益通報者保護法（平成16年法律第122号）でも、労働者（退職後1年以内の退職者を含む）又は役員が、事業者内部で法令違反行為（犯罪行為若しくは過料対象行為又はこれらにつながる行為に限る）が生じ、又はまさに生じようとしている旨を事業者内部、権限を有する行政機関、その他の事業者外部に対して所定の要件（※）を満たして公益通報を行った場合、通報者に対する保護が規定されています。

（※）所定の要件

例) 労働者が権限を有する行政機関への通報を行おうとする場合

以下①又は②のいずれかの要件を満たす場合

- ①公益通報の対象となる事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある
- ②公益通報の対象となる事実が生じ、又はまさに生じようとしていると史料し、かつ、所定の事項を記載した書面（通報者の氏名、住所、公益通報の対象となる事実の内容や当該事実が生じ、又はまさに生じようとしていると史料する理由等を記載）を提出すること

■公益通報者に対する保護規定

- ① 解雇の無効等
- ② 解雇以外の不利益な取扱い（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こと、退職金の減給・没収等）の禁止等

（エ）受付記録の作成

通報等を受け付ける際は、可能な限り詳細・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。虐待やその可能性のある通報等を聞き洩らさないために、聞き取るべき項目について帳票の形に整理し、受付時に手元に置いて活用できるようにしておく効果的です。

(2) 事実確認の準備と実施

ア 通報内容の情報共有の実施、既存情報の収集と整理

高齢者虐待対応担当部署は、寄せられた通報等の内容について受付記録としてまとめ、部署内で情報共有を行い、当該養介護施設等や高齢者等に関する必要な情報及びその収集方法について整理します。

〔図表 7-4〕 収集すべき情報（例）

○虐待を受けたおそれのある高齢者に関する情報

高齢者が介護保険の要介護認定を受けている場合は、介護保険認定調査や給付管理情報等から、必要となる情報を収集する。

性別、年齢、要介護度、障害高齢者の日常生活自立度、認知症高齢者の日常生活自立度、疾病や障害等の有無や程度、主治医意見書、担当の介護支援専門員や利用している介護サービス事業所、家族状況、他

○通報等が寄せられた養介護施設等に関する情報

- ・過去の指導監査や第三者評価の結果（区市町村、都道府県）
- ・当該施設・事業所に関して寄せられた苦情や相談等（区市町村、都道府県、国保連等）
- ・当該施設・事業所からの事故報告やそれに対する指導内容（区市町村）
- ・その他、必要事項

区市町村は、都が指定権者である養介護施設等の通報等が寄せられた場合、必要に応じて都へ報告し、今後の対応の協議のための準備を行います。

イ 区市町村と都による対応の協議（中核市を除く）

事実確認の準備段階で整理した情報を該当部署・関係機関等に照会し、その内容を確認します。事実確認等は基本的に通報等を受けた区市町村が第一義的に行います。通報等に係る養介護施設等の指定権者が都の場合は、通報等を受けた区市町村は、都に報告した上で必要に応じ、今後の対応の協議を行い、事実確認を実施します。ただし、利用者の生命・安全に関わる等の緊急性の高い事案については、区市町村は迅速に対応することが必要です。

ウ 事実確認の根拠について

(ア) 法令による規定

高齢者虐待対応担当部署に寄せられた通報等の内容について、情報共有を行い、通報等の内容から高齢者虐待が疑われ、老人福祉法の規定にある「入居者の処遇に関し不当な行為」や「運営に関し入居者の利益を害する行為」及び介護保険法の規定にある「人格尊重義務違反」に該当する可能性があるると判断された場合は、老人福祉法第5条の4第2項第1号及び第2項及び介護保険法第23条の規定に基づく運営指導（※）（以下「運営指導」という。）等による事実確認を行い、必要に応じて立入検査等を行います。

なお、養介護施設等が、区市町村が行う事実確認に協力しない場合や、重篤な事態が想

定され、解決のためには早期に老人福祉法・介護保険法による指導検査等が必要と考えられる場合、指導等を繰り返している養介護施設等であって、早急に介入することが必要と考えられる場合等は、都と区市町村が連携・協働して対応します。

(※)「介護保険施設等の指導監督について」令和6年3月26日老発0326第6号の別添1 介護保険施設等指導指針で示している運営指導のことを指します。

〔図表7-5〕老人福祉法及び介護保険法に基づく立入検査等

| | |
|-----------------------------|---|
| <p>介護保険法 に基づく施設・事業所</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 居宅サービス：第76条 ・ 居宅介護支援：第83条 ・ 介護老人保健施設：第100条 ・ 介護医療院：第114条の2 ・ 介護予防サービス：第115条の7 ・ 地域密着型介護予防サービス：第115条の17 ・ 介護予防支援：第115条の27 ・ 地域密着型サービス：第78条の7 ・ 介護老人福祉施設：第90条 |
| <p>老人福祉法に 基づく施設・事業所</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 第18条 (老人居宅生活支援事業、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、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム) ・ 第29条第13項(有料老人ホーム) |

(イ) 事実確認を実施するに当たっての留意点

事実確認は、老人福祉法又は介護保険法に規定する運営指導や立入検査等の権限を適切に行使して行うことが基本となります。特に介護保険法においては、指定取消しや指定の効力の一部停止処分の事由として「人格尊重義務違反」が規定されていますが、高齢者虐待はまさに高齢者の人格を否定し、尊厳を踏みにじる行為と言えます。ただし、事実確認の契機となる通報等の内容は多種多様です。通報等の内容から、高齢者の生命又は身体の安全に危害を及ぼしている疑いがあると認められる場合は、立入検査等による事実確認が必須ですが、寄せられた通報等の内容や当該養介護施設等の状況、既存の情報等を踏まえ、個別事案に応じて事実確認を行う根拠を検討することが必要です。

また、通報を受けた際の対応として、立入検査等以外に、介護保険法第23条に基づく運営指導及び高齢者虐待防止・養護者支援法第24条を受け、老人福祉法第5条の4第2項に基づく事実確認を行うことも可能であり、養介護施設等へ直接訪問して行います。

この場合は、あくまでも当該養介護施設等の任意の協力のもとに行うことが前提です。このため、明らかに高齢者虐待が疑われる際や、当該養介護施設等の協力が得られない、あるいは事実の隠蔽や虚偽報告等が疑われる際は、行政処分の可能性を視野に入れ、運営指導から直ちに立入検査等に切り替えて事実確認を行う必要があります。なお、事実確認の実施方法の判断は管理職を含めて行います。

区市町村が虐待の事実を確認するための調査権限としては、虐待が発生した養介護施設等が介護保険法に基づく指定介護老人福祉施設の場合は、介護保険法第23条に基づく運営指導あるいは、介護保険法第90条に基づく監査となります。有料老人ホームの場合は、老人福祉法第5条の4第2項第1号「老人の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること」及び第2号「老人の福祉に関し、必要な情報の提供を行い、並びに相談に応じ、必要な調査及び指導を行い、並びにこれらに付随する業務を行うこと」が調査権限となります。

なお、区市町村の養護者による虐待防止法所管課が事実確認調査に同行する場合は、高齢者虐待防止・養護者支援法第24条を受け、老人福祉法第5条の4第2項第1号及び第2号を根拠に虐待の事実を確認することが可能です。

都が、虐待の事実を確認するための調査権限としては、介護保険法に基づく指定介護老人福祉施設の場合は、同法第24条に基づく運営指導、あるいは、同法第90条に基づく監査、有料老人ホームの場合は、老人福祉法第29条第13項に基づく立入検査、高齢者の居住の安定確保に関する法律（平成十三年法律第二十六号。以下「高齢者住まい法」という。）第24条～第26条により、虐待の事実を確認するための調査を必要に応じて実施します。

＊都においては、高齢者の居住の安定確保に関する法律施行規則第15条の規定に基づき、サービス付き高齢者向け住宅の登録基準として、高齢者虐待防止及び高齢者の権利利益の不当な侵害防止に向けた対策を講じること等を登録の要件としており（「高齢者の居住の安定確保に関する法律」に係る登録事務要領）（東京都都市整備局策定）第5条第4項）、これに反した場合、高齢者住まい法第24条～第26条に基づき、報告徴収・立入調査、是正指示、登録の取消の措置を講じることができるとしています。

（ウ）事実確認における個人情報の取扱いについて

通報等を受け付けた区市町村が事実確認のための立入検査等や運営指導等を行う時に扱う情報には、高齢者や養介護施設従事者等の要配慮個人情報を含む個人情報が含まれます。

行政機関等（例えば庁内の他部署や他区市町村、都道府県）が上述（イ）に記載した立入検査等の調査権限によって、高齢者や養護者等の個人情報を保有するに当たっては、法令（条例を含む。）の定める所掌事務又は業務を遂行するために必要な場合に限り、かつ利用目的を特定した上で、特定された当該利用目的の範囲内において、当該行政機関等から高齢者虐待対応担当部署に対し、高齢者や従事者等の当該個人情報を利用・提供することが可能です（個人情報保護法第61条第1項、第69条第1項）。

なお、区市町村が当該有料老人ホーム等や医療機関等の関係者・関係機関等（事業者）に事実確認及び指導を行う場合は、高齢者虐待防止・養護者支援法第24条を受け、老人福祉法第5条の4第2項第1号に基づき事実確認を行い、同項第2号に基づき、事実確認及び指導を行うことが可能です（個人情報保護法第27条第1項第1号、第69条第1項等）。

（エ）事前連絡

事実確認を行う際は、事前に当該養介護施設等へ立入検査等を実施する旨の連絡をすることで、正確な調査が阻害される等の弊害も考えられることから、事前連絡については慎重に検討する必要があります。

また、立入検査等による事実確認を実施する場合は、証拠隠滅等を防ぐため、事前に連絡する必要はなく、立入検査等の開始時に、根拠規定、日時及び場所、担当者、立入検査等の対象養介護施設等の出席者（役職名等で可）、必要な書類等、虚偽の報告又は答弁、検査忌避等による罰則規定等を記載のうえ、通知書の交付を行います。なお、証拠保全や通報者保護の観点からも、立入検査等による事実確認を実施する理由は、伝える必要がありません。

一方、運営指導等による事実確認を実施する場合は、事前に、運営指導の根拠規定及び目的、運営指導の日時及び場所、運営指導担当者、当該養介護施設等の出席者（役職名等

で可)、準備すべき書類等、当日の進め方、流れ等(実施する運営指導の形態、スケジュール等)を通知することが原則必要ですが、あらかじめ通知したのでは当該養介護施設等の日常における状況を確認することができないこともあるため、当日や直前に上記の内容を通知し、連絡から時間を空けずに運営指導等による事実確認を実施することが必要です。ただし、あくまでも養介護施設等の任意の協力を前提に行われる行政指導であることに留意が必要です。

エ 高齢者等の保護先の確保

通報等の内容や収集した関連情報から、高齢者の保護が必要と考えられる場合は、あらかじめ施設や医療機関等に対して一時保護が可能となるよう受入調整を行うことが必要です。また、事実確認で高齢者の安否確認をした結果、保護が必要と判断され、被虐待者が加入する保険者等と受入調整を行い、老人福祉法第11条第1項等に基づく措置等を検討する場合があります。

また、高齢者の一時保護場所やその後の生活場所の確保については、通常時から準備を行っておくことが必要です。高齢者を一時保護する必要がある場合は、家族へ状況を説明し、同意や協力を求めることも必要です。

オ 事実確認の実施体制

事実確認の実施に向けた準備段階においては、事実確認の準備で通報者等から得た養介護施設等の種別や規模、職員勤務体制(夜勤体制を含む)等の情報を整理し、事実を確認する対象範囲や調査参加メンバー、役割分担を確定していくことが必要です。

(ア) 調査実施日時

事実確認の実施に当たっては、準備に時間をかけ過ぎることなく、当該養介護施設等に対して速やかに実施することが求められます。

また、夜間のみ居室に施錠して高齢者を閉じ込めるといった通報内容の場合は、夜間に事実確認を行う等、実施する時刻についても検討が必要となることもあります。

【図表7-6】事実確認までの時間がかかり過ぎることによる弊害

- ・高齢者が亡くなったり、容態悪化によって面接や事実確認が困難になるおそれ。
- ・高齢者が他施設等へ転居する等、事実確認が困難になるおそれ。
- ・時間経過に伴いアザや外傷等が消えてしまい、通報等の内容確認ができなくなるおそれ。
- ・虐待等を行った職員が退職する等、当該職員への事実確認が困難になるおそれ。
- ・財産等搾取の場合、被害額が拡大するおそれ。 等

(イ) 参加メンバー

当該養介護施設等に対する事実確認においては、高齢者の安否や心身状況の確認、職員等への面接、各種記録等の確認等を行う必要があります。そのため、事実確認には高齢者虐待対応担当部署及び老人福祉法担当部署、介護保険法担当部署から調査の責任者や職員が参加するとともに、保健師等の医療職、社会福祉士等の福祉専門職等の参加が必要となります。

なお、養介護施設等への事実確認は一度で終了しない場合もあり、複数回実施する必要があることを念頭におく必要があります。ただし、初回の調査では高齢者の安否確認・安全確保を最優先で行うことが求められることから、高齢者との面接等によって心身状態が確認できる職員（医療職等）を必ず同行させる必要があります。

（ウ）事実確認の進め方と役割分担

養介護施設等に対する事実確認を実施する場合、「カ 事実確認の実施手順、確認事項」で示す事項を行う必要があります。そのため、参加メンバーの中で各業務を担当する職員を決めておく必要があります。

なお、対象となる養介護施設等の規模によっては、確認する資料や面接を行う者の数が多くなり、調査時間が不足することも考えられ、調査が複数回に渡ることも念頭におき、タイムスケジュールを組むことが必要です。

カ 事実確認の実施手順、確認事項

（ア）調査目的の説明と調査協力の依頼

事実確認を立入検査等で実施する場合、立入検査等の開始時に通知書を交付する等して、根拠規定等が記載されている当該通知の内容を説明します。既述の通り、証拠保全や通報者保護の観点等から、立入検査等による事実確認を実施する理由は、伝える必要がありません。

運営指導及び高齢者虐待防止・養護者支援法第24条を受け、老人福祉法第5条の4第2項に基づいた事実確認では、調査対象となる養介護施設等に対して、高齢者虐待に関する通報等に基づく事実確認であることを明確に伝え、当該養介護施設等に調査への協力を依頼します。

事実確認の根拠規定によって、養介護施設等に対する説明方法や内容を検討しておくことが必要です。

（イ）高齢者、他の利用者への面接・確認事項

事実確認を行うに当たり、高齢者の心身状態や安全の確認を行うことが最も重要です。対象となる高齢者に直接面接して生活状態や心身状態を確認するとともに、通報等の内容に関する事実の確認を行います。

なお、この面接調査は、例えば、介護保険法に基づく運営指導の場合は、当該保険給付を受ける者、被保険者に対して行い、立入検査等の場合は関係者に対する質問を行うことができる権限の行使により行います。

事実確認の準備段階においては、具体的に確認する事項の一覧表を作成し、その項目に関連する質問内容を準備します。

① 高齢者の安全確認、心身の状態把握

高齢者への面接調査では、まず高齢者の安全や心身の状態を、目視や健康管理記録等で確認することを優先します。また、高齢者が怯えていたり、不安な状態にないかを観察して高齢者の精神状態を把握することも必要です。

高齢者が健康を損ねていたり、高齢者の安全確保が困難な状況にある場合には、早急に一時保護又は医療機関への入院の手続を行います。

② 通報等の内容に関する事実確認

高齢者への面接は、原則として養介護施設等の職員が立ち会わない状況で行い、通報等の内容に関する事実確認を行います。

コミュニケーションが困難な高齢者に対しては、質問時の表情やしぐさ、居室内外の環境等を注意深く観察し、通報等の内容を検討することが必要です。

③ 高齢者の希望や意向の確認

高齢者は、自身の生活やサービス提供内容に対する希望や意向を持っていることも考えられることから、面接では、高齢者の希望や意向を汲み取れるよう十分配慮しながら質問を行うことも必要です。

※訪問系・通所系事業所利用者の場合、高齢者への面接は自宅訪問や利用している通所系事業所等での実施が考えられます。特に自宅訪問で面接を行う場合には、担当の居宅介護支援専門員等に高齢者以外に必要な調査対象者を確認しておくことも必要です。

④ 他の利用者への面接調査

高齢者本人以外の利用者に対しても虐待や権利利益の侵害等が行われている可能性も考えられることから、可能な範囲で他の利用者に対しても面接調査を行い、安全確認や心身の状態把握を行うことが望まれます。

(ウ) 当該養介護施設従事者等への面接・確認事項

当該養介護施設従事者等に対する面接調査では、通報等の内容に関する確認や高齢者への介護内容を確認するとともに、養介護施設等としての高齢者虐待防止や事故防止への取組状況や職員の意識、業務に対する負担感等を確認する必要があります。

事実確認の準備段階で具体的に確認する事項の一覧表を作成し、その項目に関連する質問内容を準備した上で、一人ずつ個別に面接による調査を行います。管理職と一般職員の意識や取組に差がみられることもあることから、当該養介護施設従事者等への面接調査では、管理者層（事業所長等）や現場責任者（介護主任やフロア責任者等）、一般職員に分けて質問内容を準備する必要があり、職員の様々な勤務形態（短期間勤務者や夜勤専門）を踏まえ、調査方法を検討しておくことも必要です。

また、事実確認では、虐待の事実だけでなく虐待発生の背景となっている当該養介護施設等の問題を明らかにするための確認も行います。事実確認の結果、改善指導や行政処分を検討する根拠として必要となります。

なお、通報等の内容や養介護施設等の規模、職員の勤務形態等を考慮して、適切な体制や方法で行うことが望まれます。

- ※ 事実確認の実施時における不在の職員への対応
面接が必要な職員の中には、調査当日に不在にしている職員もいます。その職員に対しては、後日、事実確認を実施することが必要です。

(エ) 各種記録等の確認

各種記録等の確認では、高齢者に関する記録等から通報等の内容に関連する記載（記録の有無、内容等）を確認するとともに、通報等の内容以外で虐待が疑われる事案が発生した背景要因を確認する必要があります。訪問系サービス事業所の場合には、高齢者宅に残されている介護記録等の確認も必要です。

また、通報等の内容や適切とはいえない行為等に関連する記載があった場合は、その書類をコピーする等の方法で記録を残しておきます。

なお、高齢者の介護記録等とともに、利用者全員に関係する記録類、虐待を行った職員（疑いを含む）に関する記録類、介護保険法に基づいて設置されている養介護施設等の運営基準や有料老人ホームの指導指針に規定する「高齢者虐待防止措置」及び「身体的拘束等の適正化のための措置」等の取組についても確認を行います。

〔図表 7-7〕 各種記録等から確認すべき事項

- 通報等の内容に関する記録の有無と内容（いつ、どこで、誰が、誰から、何をされたのか、通報等の内容の事実を確認したり、虐待の有無を特定したりするための情報確認）
- 通報等の内容以外に、高齢者への虐待や権利利益の侵害に該当する行為が行われていないか、適切とはいえない介護等が行われていないか、苦情や事故への対応が適切に行われているか
- 虐待の防止のための取組状況（虐待の防止のための委員会の定期的な開催、指針の整備、研修の定期的な実施、担当者の配置等）
- 身体的拘束等の適正化のための取組状況（身体的拘束等の適正化のための委員会の開催、指針の整備、研修の定期的な実施等）

なお、身体的拘束等廃止未実施減算の対象施設等において、身体的拘束等を行うに当たり、「その態様及び時間」、「その際の利用者の心身の状況」、「緊急やむを得ない理由」を適切に記録していない場合、若しくは、運営基準に基づく「身体的拘束等の適正化のための措置」が行われていない場合は、減算の対象となります（身体的拘束等については、p. 15 第 1 章 2（6）「身体的拘束等に対する考え方」を参照）。

(オ) 養介護施設等の状況把握、点検

高齢者の居室やフロア内、浴室やトイレ、廊下等を確認し、居室の配置や衛生面、虐待につながるおそれのある構造上の問題はないか等をチェックし、養介護施設等全体の様子を観察します。

特に、高齢者のアザ等に関する通報等の場合は、何によってできた可能性があるのかを推測しながら点検することも必要になります。

- 高齢者の居室の配置（フロア見取り図）
- 高齢者の居室内の物品等の配置、衛生状態
- フロア内、浴室、トイレ、廊下等における物品等の配置、衛生状態、構造上の問題等

なお、事実確認を行うに当たっては、養介護施設等の全体状況を把握することが必須であるため、養介護施設等への訪問後の早い段階で実施することが望まれます。

(カ) 事実確認終了時の対応

① 調査結果の確認

高齢者や養介護施設従事者等への面接調査、各種記録等の確認が終了した時点で、参加メンバー全員により、調査から明らかになった事項を確認します。

特にこの時点では、現在の状態で高齢者の安全確保が可能かどうかを重点的に検討する必要があります。高齢者の安全確保に問題がある場合には、早急に高齢者虐待対応担当部署の管理職や一時保護施設と連絡を取り、高齢者を保護する手続を行います。

また、通報内容の事実がどの程度確認できたのか、通報内容以外に適切ではない行為等が行われていないか等の調査結果の整理が必要ですが、これは帰庁後に行っても構いません。

調査結果が確認された時点で、調査責任者は、高齢者虐待対応担当部署の管理職に連絡を取り、調査結果の概要を報告します。

② 当該養介護施設等への調査結果報告、今後の手順の伝達

事実確認の終了時に、当該養介護施設等の管理者等に対しては、調査結果の詳細は後日、文書にて通知すること（ただし、行政処分を行う場合はその通知文書に代えることが可能）に加えて、虐待や権利利益の侵害に該当する行為が認められた場合には虐待等の行為を行った養介護施設従事者等の勤務体制の見直しを含めた再発防止の措置を行うこと等、高齢者の安全確保に取り組むよう口頭で指導します。

なお、一度の調査では十分な確認ができなかった場合や、調査の中で新たに確認すべき事項が発生した場合等は、時間を空けることなく再度調査を実施することが必要です。

(キ) 関係者・関係機関等からの情報収集

虐待の有無の判断は、養介護施設等に対する報告聴取の権限に基づく立入検査等の一環として、関係者・関係機関等に対する質問を通じて、情報を収集し、内容を確認して行います。

高齢者が医療機関を受診していた場合は、当該医療機関の医師等から受診時の状況や怪我等が発生した原因の可能性について聞き取りを行います。また、高齢者が他の居宅サービスを利用している場合は、その事業所の管理者等からも高齢者の状況等に関する聞き取りを行います。

養介護施設等への訪問調査と同様に、関係者・関係機関等からの情報収集も重要であることから、十分な調査を行います。なお、関係者・関係機関等から情報収集を行うための理由の伝え方次第では、当該養介護施設等の風評被害につながる可能性があることに十分に留意します。

キ 事実確認結果の整理、調査報告書の作成

事実確認の結果の確認作業では、最初に調査の責任者が、どのような調査を行ったのか

概要を説明し、当日の養介護施設等側の対応状況等について報告します。

次いで、各調査の担当者から確認した内容と結果を順次報告します。報告の際には、調査で確認した内容ごとに各担当者から報告することで、調査結果が整理しやすくなります。

調査で確認された事項は、調査報告書に整理します。なお、調査報告書では調査で確認できた事項、確認できなかった事項を明確にすることが必要です。

(3) 虐待の有無の判断、緊急性の判断、深刻度の判断、課題の整理、対応方針の決定

ア 虐待対応ケース会議

事実確認の結果に基づく虐待の有無の判断と緊急性の判断、深刻度の判断、課題の整理、対応方針の決定は、事実確認に参加した養介護施設従事者等による高齢者虐待担当部署職員（管理職含む）、老人福祉法及び介護保険法担当部署職員及びその他関連するメンバーによる虐待対応ケース会議で行います。このような判断等の前提として、立入検査等の事実確認によって得られた個人情報（要配慮個人情報を含む。）や、高齢者虐待防止・養護者支援法第24条を受け、老人福祉法第5条の4第2項に基づき、立入検査等の事実確認によって得られた個人情報（要配慮個人情報を含む。）を虐待対応ケース会議において共有することができます（個人情報保護法第69条第1項）。

イ 虐待の有無の判断

(ア) 高齢者虐待の有無を判断するために明らかにすべき事実

養介護施設従事者等による高齢者虐待の有無の判断に当たっては、法律の定める養介護施設等の業務に従事する者が、その養介護施設に入所し、あるいは養介護事業を利用する高齢者に対して虐待行為を行ったことを事実によって確認することが必要です。

虐待の有無の判断では、基本的には、「いつ」、「どこで」、「誰が」、「誰から」、「何をされたのか」を事実確認の結果に基づき可能な限り特定することが必要です。

養介護施設等においては、介護記録をはじめとする様々な記録等が存在しますが、通報等において、明らかにすべき事実が特定されている場合は、その内容が聞き取りや記録によって確認できるかどうかを調査し、事実の有無を判断していくことになります。

しかし、通報等の内容によっては、虐待の内容が曖昧で、明らかにすべき事実が特定されていない場合があります。その場合は、事実確認において、何を特定すべきであるかについて整理していく必要があります。

養介護施設等における虐待は、密室性が高いため、事実確認によって「いつ」、「どこで」、「誰が」、「誰から」、「何をされたのか」の全てを特定できるとは限りません。例えば、「いつ」、「どこで」については、厳密に日時や場所を特定できない場合であっても、ある一定の期間内や範囲で行われたことを特定することができれば、虐待有りと判断できます。

また、1回の実事確認で、明らかにすべき事実が特定できるとは限らないことから、この場合は、事実確認を継続して実施することが必要になります。

(イ) 虐待の有無の判断に当たっての総合的判断

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。事実確認においては、虐待を行った者から聞き取りができなかったり、行為者や当該養介護施設等が否定していたりする場合がありますが、その事実のみをもって虐待の判断ができないとするのではなく、高齢者や他の利用者、他の養介護施設従事者等からの聞き取りや記録によって虐待があったと判断することが可能です。

老人福祉法に規定する養介護施設等における虐待は、「入居者の処遇に関し不当な行為」や「運営に関し入居者の利益を害する行為」、介護保険法に規定する養介護施設等における虐待は、「人格尊重義務違反」に該当します。

また、虐待対応ケース会議で行う虐待の有無の判断においては、その時点で確認された事実に基づき判断することになることから、判断する根拠が不明確な場合は、「判断に至らない」等として曖昧にするのではなく、事実確認を継続した上で根拠のある判断を行い、当該養介護施設等に改善を求めることが必要です。

〔図表 7-8〕虐待の有無を判断する際の考え方・方法

○行われた行為のみでなく、高齢者の尊厳、心身や生活への影響という視点で捉える

高齢者に対して行われた行為だけをみれば、虐待とまではいえない場合であっても、その行為が高齢者の身体面、精神面、行動面に対して何らかの悪影響を及ぼしていないか（あるいは及ぼすおそれはないか）、それによって高齢者の権利利益が侵害されていないかという視点で検討することが必要です。

○専門職や関係機関等からの意見を踏まえて総合的に判断する

高齢者に対して行われた行為が、虐待に該当するかどうか判断に迷う場合には、区市町村が構築している高齢者虐待防止ネットワーク等に参画している法律専門職、医療関係者、学識経験者等、複数の専門職や都道府県等の関係者・機関を交えて検討し、総合的に判断することが望ましいと考えられます。

なお、虐待有りとして判断した場合は、老人福祉法や介護保険法に基づく行政上の措置の検討を行うため、虐待と判断した根拠を記録等で整理しておくことが必要です。

「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2条第5項に基づく高齢者虐待の解釈について

「養介護施設従事者等による高齢者虐待」については「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」という。)第2条第5項に規定されているところですが、通報等を受けた場合は、事案について調査を十分に実施したうえで同条第5項に照らし、「養介護施設従事者等による高齢者虐待」に該当するかどうか判断することが重要となります。次のような行為は同項に基づく高齢者虐待に該当すると考えられるところであり、該当するか否かについての判断をせず、例えば「極めて不適切な行為」として処理することは同法では想定されていないことについてご留意願います。

- ・入所者を車いすやベッド等から移動させる際に、必要以上に身体を高く持ち上げた。
- ・裸になった入所者の姿を携帯電話で撮影し、他の職員に見せた。
- ・入所者の顔に落書きをして、それを携帯電話で撮影し、他の職員に見せた。

今後とも、これらの判断にあつては、調査等を十分に実施した上で、法やマニュアルに照らして慎重かつ適切に判断し、市町村等において判断しがたい事案が発生した場合には、都道府県に相談するとともに、必要に応じて国にも照会するなど、法の趣旨に沿って適正に対応していただきますようお願い致します。

また、管内の市区町村等への十分な周知についてよろしくお願いいたします。

出典：「「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2条第5項に基づく高齢者虐待の解釈について」平成22年9月30日老推発第0930第1号

ウ 緊急性の判断と対応

(ア) 高齢者の保護

事実確認の結果、虐待の事実があると判断し、高齢者の生命又は身体に危険が生じているおそれがある場合には、高齢者等の保護や医療機関への受診や、入院等の緊急対応の必要性を判断することが必要です。特に、当該養介護施設等において、高齢者の安全・安心な生活が確保できない場合は、やむを得ない事由による措置等によって早急に高齢者を保護したり、医療機関の入院につなげる必要があります。

(イ) 養介護施設等への対応

再発防止の観点から、養介護施設等に対しては、当日の当該養介護施設従事者等のシフトを変えることや、代替職員を探す、あるいは警察への通報が必要になる等、その場で可能な対応を行う場合があります。

エ 深刻度の判断

虐待の深刻度は、高齢者が虐待によって被害を受けた程度を示す指標として、法に基づく対応状況等調査で使用している指標です。

深刻度の定義は、「被虐待者が虐待によって被害を受けた程度」であり、深刻度を判断する時点及び判断者は、相談・通報受理後や事実確認実施後に、緊急性の判断と同様に複数名により、組織として検討するものです。また、深刻度の区分は、4(最重度)、3(重度)、2(中度)、1(軽度)の4段階として、虐待の程度(深刻度)計測フローの活用等により判

断することとなっています。

〔図表 7-9〕 深刻度の区分 (再掲)

| 深刻度区分 | 説明 |
|---------|--|
| 1 (軽度) | 医療や福祉など専門機関による治療やケアなどの介入の検討が必要な状態。 |
| 2 (中度) | 権利侵害行為が繰り返されている、高齢者の心身への被害・影響や生活に支障が生じている。 |
| 3 (重度) | 権利侵害行為によって高齢者の身体面、精神面などに重大な健康被害が生じている、生活の継続に重大な支障が生じている。保護の検討が必要な状態。 |
| 4 (最重度) | 権利侵害行為によって高齢者の生命の危険や心身への重篤な影響、生活の危機的状況が生じている。直ちに保護が必要な状態。 |

出典：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（令和7年3月改訂版），2025, p. 112.

オ 対応方針の決定：高齢者への対応

高齢者を保護する必要がある場合には、老人福祉法に基づく「やむを得ない事由による措置」を適用する等、「ウ 緊急性の判断と対応」における対応を行います。

また、高齢者の安全が確認された場合であっても、経済的虐待等によって金銭や財産等の搾取が継続するおそれがある場合には、区市町村長申立てを行う等、適切な対応を図る必要があることから、高齢者が安心して生活できる環境を整えるためにも、迅速な対応を行います。

なお、刑事訴訟法第239条第2項に、公務員はその職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない旨が規定されています。したがって、虐待の対応においては、区市町村、都道府県が事実関係を把握した段階やその後調査を進める中で、警察等への被害の届出、告発の要否を適正、迅速に判断し、必要に応じ、被害者による被害の届出の支援や行政として告発を行うことが求められます。ただし、被害の届出の支援や告発においては、被虐待者本人や家族の心情に留意し、フラッシュバック等の二次被害が生じないよう配慮が必要です。また、警察との連携については、日頃から意見交換の機会を持ち、円滑な協力関係を作ることが求められます。

カ 対応方針の決定：養介護施設等への対応

(ア) 指導内容の検討

立入検査等による事実確認の結果を踏まえた適切な措置の検討の結果、指定取消処分以外の措置（指定の効力の全部又は一部の停止に限る。）を行う場合や、指定基準に違反する行為等が認められた場合には、区市町村は指定権者と協議の上、介護保険法の規定に基づく改善指導の実施を判断します。

また、有料老人ホームについては、状況に応じ、東京都有料老人ホーム設置運営指導指針に基づき、当該ホームの応諾のもと、区市町村が行う改善指導や、老人福祉法に基づく改善命令等の実施を判断します。

特に、養介護施設従事者等による虐待に該当する行為等が明らかとなった場合には、当該養介護施設従事者等が虐待を行った要因や、養介護施設等側の取組及び管理運営面の問

題に加えて、発生事案に対する養介護施設等の適切な対応の有無等を検討する必要があります。

改善指導において最も重要な視点は、虐待を行った養介護施設従事者等個人の処分で終わらせないことです。つまり、実際に虐待を行ったのは、特定の者であっても、その者が虐待を行う背景に養介護施設等の組織運営上の課題がある場合が少なくありません。よって、虐待対応ケース会議において、虐待が発生した要因や組織運営上の課題を明らかにし、再発防止に向け、その課題を改善するための養介護施設等自らの取組を促進していくことが重要です（p.216 2（4）「虐待発生要因・課題の整理」参照）。

（イ）調査結果及び指導の通知、改善計画書及び改善報告書の提出要請

養介護施設等に対して、事実確認の結果と改善が必要と考えられる事項を整理して通知するとともに、期限を定めて指導内容に準じた改善計画書の提出を求めます（改善計画書の提出期限は1か月以内が望ましいと考えられます）。

養介護施設等に対して調査結果や改善が必要な事項を伝える際には、指導内容の主旨を徹底するため、直接説明することを基本とし、手渡すようにします。

また、改善計画には、虐待が発生した要因の分析や再発防止に向けた実効性のある具体的な取組を盛り込みます。改善計画の作成に当たっては、経営者・管理者層だけでなく、一般職員も含めて関わり、現場の実態を踏まえた実効性のある計画とする必要があります。

なお、外部委員を含む高齢者虐待防止検討委員会や身体拘束適正化検討委員会の定期開催等による改善取組の担保と定期的な評価の仕組みについても十分検討するよう伝える必要があります。

加えて、改善計画書及び改善報告書等の提出を求めることは行政指導に当たり、あくまでも施設・事業所の任意の協力が前提となることに留意が必要です（行政手続法第32条）。

【図表7-10】改善計画書・改善報告書を文書等にて行政指導を行う根拠

| <p style="text-align: center;">介護保険法 人格尊重義務違反(虐待)、 運営基準違反</p> | <p style="text-align: center;">老人福祉法 「入居者の処遇に関し不当な行為」(虐待)、 「運営に関し入居者の利益を害する行為」(虐待)</p> |
|---|--|
| <p>○運営指導 介護保険法第23条(市町村)又は第24条(国又は都道府県)による権限行使の結果に基づく必要な指導に該当</p> <ul style="list-style-type: none"> ・任意の協力が前提(行政手続法第32条) ・介護保険施設等監査指針*¹ 「2運営指導(5)報告書の提出」 ・介護保険施設等運営指導マニュアル p.40~48*¹ ・高齢者虐待対応国マニュアル p.93~133*² <p>*市町村が指導する根拠法として、老人福祉法第5条の4第2項第2号の併用も可</p> | <p>○市町村による行政指導 高齢者虐待防止・養護者支援法第24条を受け、老人福祉法第5条の4第2項第2号に基づいた指導に該当</p> <ul style="list-style-type: none"> ・任意の協力が前提(行政手続法第32条) ・高齢者虐待対応国マニュアル p.93~133*² |
| <p>○立入検査(監査) 介護保険法第90条等(都道府県及び市町村)に基づく監査実施後、行政上の措置に該当しない事由に関する必要な指導に該当</p> <ul style="list-style-type: none"> ・任意の協力が前提(行政手続法第32条) ・厚生労働省老健局「介護保険施設等に対する監査マニュアル」令和6年4月, p.14 ・高齢者虐待対応国マニュアル p.93~133*² | <p>○都道府県による行政指導 高齢者虐待防止・養護者支援法第24条を受け、老人福祉法第29条第13項に基づく立入検査実施後、行政上の措置(第15項・第16項)に該当しない事由に関する必要な指導に該当</p> <ul style="list-style-type: none"> ・任意の協力が前提(行政手続法第32条) ・高齢者虐待対応国マニュアル p.93~133*² ・有料老人ホーム指導監督の手引き(2訂版) p.112~117, p.171*³. |

*1 厚生労働省老健局長「介護保険施設等の指導監督について(通知)」(老発0331第6号、令和4年3月31日)

*2 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」令和7年3月。

*3 公益財団法人全国有料老人ホーム協会「有料老人ホーム指導監督の手引き(2訂版)」令和6年3月。

キ 対応方針の決定：通報者への対応

基本的に、通報者に対する行政機関からの報告義務はありません。ただし、事情によって報告が必要な場合には、事実確認の結果やその後の対応について、個人情報・法人情報等の守秘義務の取扱いに十分配慮した上で、可能な範囲で報告します。

通報者等が不利益を被っていた場合(当該養介護施設従事者等の解雇その他の不利益取扱い、退去要請や嫌がらせ等)には、当該養介護施設等に対して高齢者虐待防止・養護者支援法に規定する通報等による不利益取扱いの禁止について説明することが必要です。

ク 都への報告、対応内容の検討

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に関する通報等を受けた場合、区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(同法第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、虐待事案以外の様々なものも含まれると考えられます。

都では、次ページの報告様式により、報告を求めています。

養介護施設従事者等による高齢者虐待について（報告）

（区市町村名）

年 月分

（初回・最終）

本件は、当区市町村において事実確認を行った事案であり、以下に該当する。

- 養介護施設従事者等による高齢者虐待の事実が認められた事案である。
- 東京都と共同して事実の確認を行う必要がある。
 - 重篤な事態が想定され、早急に老人福祉法・介護保険法による指導検査等が必要と考えられる
 - 指導等を繰り返している施設・事業者で、東京都として早期に介入することが必要と考えられる。

【東京都との連携・協力が必要な理由】

1 養介護施設等の名称、サービス種別及び所在地等

・名 称 : _____

・サービス種別 : _____
 （事業所番号 : _____）

・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される高齢者の性別、年齢階級、要介護度、日常生活自立度、心身の状況及び人数

| | | | |
|----------------|--|---------------|--|
| 性別 | | 年齢階級 | |
| 要介護度等 | （ _____ ） | | |
| 認知症高齢者の日常生活自立度 | | 障害高齢者の日常生活自立度 | |
| 心身の状況 | | | |
| 人数 | <input type="checkbox"/> 1人 <input type="checkbox"/> 複数 （他（ _____ ）人） <input type="checkbox"/> 不明（不特定多数含む） | | |

3 虐待の種別、内容、発生要因、通報日及び判断日

| | | | |
|-----------|---|-------------------|--|
| 虐待の種別 | <input type="checkbox"/> 身体的虐待 <input type="checkbox"/> 介護・世話の放棄・放任 <input type="checkbox"/> 心理的虐待 <input type="checkbox"/> 性的虐待 <input type="checkbox"/> 経済的虐待 <input type="checkbox"/> その他（ _____ ） | | |
| 虐待の内容 | | | |
| 発生の要因 | | | |
| 相談・通報日（※） | 年 月 日 | ※複数の場合は最初の相談・通報の日 | |
| 判断日（※） | 年 月 日 | ※虐待有りと判断した日 | |

4 虐待を行った養介護施設従事者等の氏名、生年月日（又は年齢）、職種及び人数

| | | | |
|---|-----------------------------|-----------------------------|--|
| 氏名 | | 生年月日（又は年齢） | |
| (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) | | | |
| 人数 | <input type="checkbox"/> 1人 | <input type="checkbox"/> 複数 | (他 () 人) <input type="checkbox"/> 不明 (不特定多数含む) |

5 区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等への注意・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 介護保険法又は老人福祉法の規定による権限の行使

報告徴収、質問、立入検査、指導
 改善勧告
 改善勧告に従わない場合の公表
 改善命令
 指定の効力停止
 指定の取消
 その他(具体的に記載すること)

7 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。

年 月 日

東京都知事 殿

区市町村長名
(公印省略)

報告様式の提出について

1 報告期日

(1) 初回報告

虐待の事実が認められた日から概ね一か月以内

(2) 最終報告

事業者に対し、改善の提案・要求を行い、改善状況の確認が行われた後、概ね一か月以内

2 記載事項

(1) 初回報告

ア 報告様式（項目 1 から 4 までを記載したもの）

イ 区市町村における対応経過を記載したもの（任意様式）

通報日、通報内容、事実確認調査日、事実確認調査の内容、虐待と判断した根拠等。

(2) 最終報告

ア 報告様式（全ての項目を記載したもの）

イ 事業者へ通知した文書及び事業者から提出された文書

ウ 区市町村における対応経過を記載したもの（任意様式）

報告様式の項目 5 から 7 までを補記するもの等。事業者への通知文書及び事業者から提出された文書で詳細がわかる場合は任意様式の提出の必要はありません。

〔図表 7-11〕 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等の情報（名称、所在地、サービス種別）
- ②虐待を受けた又は受けたと思われる高齢者の状況（性別、年齢、要介護度、障害高齢者日常生活自立度、認知症高齢者日常生活自立度、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従事者等の氏名、生年月日及び職種
- ⑤区市町村が行った対応（虐待と判断した日等）
- ⑥虐待を行われた養介護施設等において改善措置がとられている場合にはその内容

（４）虐待発生要因・課題の整理

虐待が発生した養介護施設等に対する再発防止に向けた指導内容を検討するため、虐待が発生した要因の分析や課題整理を行う必要があります。

養介護施設従事者等による高齢者虐待は、虐待を行った養介護施設従事者等のみにその原因を求められるものではなく、ましてや利用者の属性に帰結されるものでもありません。虐待が発生する要因として、組織運営面における何らかの問題が、養介護施設従事者等の行動に影響を及ぼしていると考えられます。

法に基づく対応状況等調査によれば、虐待を行った養介護施設従事者等個人の要因として「虐待や権利擁護、身体拘束に関する知識・意識の不足」、「高齢者介護や認知症ケア等に関する知識・技術不足」、「ストレス・感情コントロール」、「倫理観・理念の欠如」等の回答が上位を占めているが、これらの多くは養介護施設等における養介護施設従事者等への育成体制や労働環境、チームケア体制等が背景にあることが容易にうかがえます。

また、虐待を行った養介護施設従事者等の要因とともに、組織運営上の課題として、「施設従事者等の指導管理体制」をはじめ、「虐待防止や身体拘束廃止にむけた取組」や「チームケア体制・連携体制」の不十分さ、「研修機会や体制」、「養介護施設従事者等が相談できる体制」等の不十分さが指摘されています。さらに、運営法人・経営層の課題としては、経営層の「現場の実態や理解の不足」、「虐待や身体拘束に関する知識不足」、「業務環境変化への対応取組」の不十分さ等も指摘されています。これらの経営や組織運営上の問題と養介護施設従事者等個人が抱える問題が相互に影響し虐待が発生している実態がうかがえます。

〔図表 7-12〕 法に基づく対応状況調査による虐待発生要因の上位項目

| |
|--|
| 虐待を行った職員の課題（上位項目） |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 職員の虐待や権利擁護、身体拘束に関する知識・意識の不足 ・ 職員の高齢者介護や認知症ケア等に関する知識・技術不足 ・ 職員のストレス・感情コントロール ・ 職員の倫理観・理念の欠如 等 |
| 組織運営上の課題（上位項目） |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 職員の指導管理体制が不十分 ・ 虐待防止や身体拘束廃止にむけた取組が不十分 ・ チームケア体制・連携体制が不十分 ・ 職員研修の機会や体制が不十分 ・ 職員が相談できる体制が不十分 等 |
| 運営法人・経営層の課題（上位項目） |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 経営層の現場の実態理解不足 ・ 経営層の虐待や身体拘束に関する知識不足 ・ 業務環境変化への対応取組が不十分 等 |

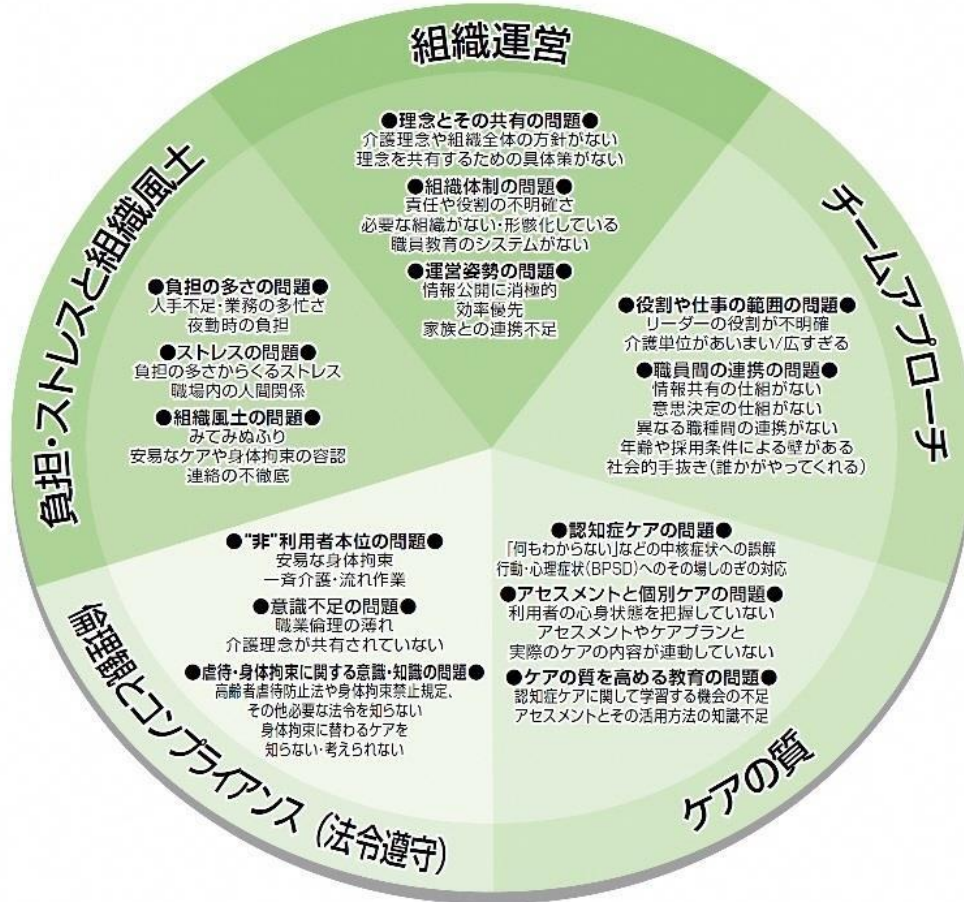
養介護施設等における高齢者虐待の背景要因として、「組織運営」（組織運営は健全か）、「負担・ストレスと組織風土」（負担・ストレスや組織風土の問題はないか）、「チームアプローチ」（チームアプローチは機能しているか）、「倫理観とコンプライアンス」（倫理観を持ち、コンプライアンス（法令遵守）を考えているか）、「ケアの質」（ケアの質は保たれているか）の5つの次元に分けて整理しています（図表 7-13）。

これらの背景要因は、必ずしも直接的に虐待を生み出すわけではないものの放置されることでその温床となったり、いくつかの要因が作用することで虐待の発生が助長されたりすることもあること、また、これらは必ずしも独立した要因ではなく、相互に関係している場合が多くあることが指摘されています。

【取組事例】 臨床心理士による相談事業「介護者の心の相談窓口」

介護者に対する相談・助言の場として「介護者の心の相談窓口」を設置し、月2回程度、介護者及び介護従事者を対象に、完全予約制で臨床心理士が相談に応じています。

〔図表7-13〕 養介護施設等における高齢者虐待の背景要因



出典：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，「養介護施設従事者等による高齢者虐待の背景要因」，2008，p. 17.

これら5つの次元ごとに虐待発生予防のポイントや、関連するキーワードから具体的な取組内容例も整理されています。これらは、虐待が発生した背景要因を養介護施設等の組織運営面や経営的側面から検討し、再発防止に向けた改善指導を行う際にも参考になる視点です。虐待を行った職員個人の問題に帰することなく、経営や組織運営面の課題を含めて改善指導を行うことにより、より実効性の高い再発防止の取組につながります。

〔図表7-14〕 養介護施設従事者等による高齢者虐待発生要因と予防のポイント

| 課題1 組織経営に課題がある | |
|--|---|
| 背景・要因 ●組織設立の理念や組織目標が共有されていない ●利用者の立場を考えた組織になっていない ●経営責任が果たされていない | ⇒ ☑予防のポイント <input type="checkbox"/> 組織の理念や組織目標の共有と見直しを図っている <input type="checkbox"/> 組織の理念や組織目標を職員が具体的に理解している <input type="checkbox"/> 職員を支援する仕組みを整備している <input type="checkbox"/> 苦情を受けつけ対応する体制が整備され周知されている |
| 課題2 チームケアが上手くいっていない | |
| 背景・要因 ●ケアはチームで行うという意識が薄い ●連携の目的がより良いケアの提供ではなく、職員の人間関係維持に向いている | ⇒ ☑予防のポイント <input type="checkbox"/> それぞれの職種の専門性や役割の相互理解を進めている <input type="checkbox"/> 職員間の報告、連絡、相談のやり方を決めている <input type="checkbox"/> 話し合いを否定や批判ではなく、合意を形成する場にする <input type="checkbox"/> チームケアの目的を確認している <input type="checkbox"/> 管理職は職員がチームケアの成功体験をできるようにする <input type="checkbox"/> ヒヤリハットや事故報告を検討、共有して活用している |
| 課題3 提供するケアに課題がある | |
| 背景・要因 ●認知症ケアの専門的知識・技術の習得が十分ではない ●ケアの前提となるアセスメントが十分に行われていない ●一人ひとりの利用者に合わせてケアが提供されていない ●ケアの質を高める教育が十分でない | ⇒ ☑予防のポイント <input type="checkbox"/> 認知症の利用者のアセスメント方法や認知症ケアの方法を知っている <input type="checkbox"/> 一人ひとりのニーズを把握し、ニーズに合ったケアプランを作成している <input type="checkbox"/> 職員の経験に応じた教育システムができています <input type="checkbox"/> ケアに関する相談をしやすい環境、体制ができています <input type="checkbox"/> 他の施設の見学や外部の研修を受ける機会がある <input type="checkbox"/> 外部研修の伝達が十分になされている |
| 課題4 必要な倫理や守るべき法令が理解されていない | |
| 背景・要因 ●人を支援することの意味を考える機会がない ●虐待・身体拘束に関する意識・知識が不足している | ⇒ ☑予防のポイント <input type="checkbox"/> ケアになぜ倫理観が必要か理解している <input type="checkbox"/> 何が高齢者虐待や身体拘束にあたるのか知っている <input type="checkbox"/> 虐待防止や身体拘束廃止の具体的な方法を知っている <input type="checkbox"/> 虐待防止や身体拘束廃止について話し合う仕組みがある |
| 課題5 組織のあり方を変えにくい雰囲気 | |
| 背景・要因 ●組織として負担やストレスを軽減する取組みをしていない ●現状を良しとして、組織を変えていくことに抵抗がある | ⇒ ☑予防のポイント <input type="checkbox"/> 管理職が職員一人ひとりの業務内容を把握している <input type="checkbox"/> 管理職が職員の負担やストレスに気づき、適切な環境を整備している <input type="checkbox"/> 職員の意見を聞く機会を組織として設定している <input type="checkbox"/> 利用者、家族、外部の人（実習生やボランティア、第三者評価）の意見を聞く機会がある <input type="checkbox"/> 経営層が組織のあり方を常に見直している |

出典：公益財団法人 東京都福祉保健財団、養介護施設従事者等による高齢者虐待発生要因と予防のポイント（『その人らしさ』を大切にケアを目指して）、2016, p. 9-10. を基に作成。

〔図表7-15〕養介護施設従事者等による高齢者虐待防止のキーワードと取組内容のまとめ

| キーワード | 取組内容 |
|---------------|--|
| 理念の共有 | <ul style="list-style-type: none"> ・法人理念がわかる教材（映像等）を作成し、新入職員研修等で活用しています ・日頃の会議で法人の理念を伝える機会があります ・経営層が業務に関わることで、理念を伝える機会があります ・職員の個人目標を考える時に、法人理念と照らし合わせています |
| 個別ケア・認知症ケア | <ul style="list-style-type: none"> ・入居前の暮らしの様子、長年なじんだ習慣や好みを確認しています ・認知症の人の「その人らしさ」を知るツール（センター方式、ひもときシートなど）を活用しています ・定例の会議でミニ事例検討をしています ・利用者の状況が変化した時に臨時で会議をしています ・職員が持ち回りで講師になる認知症ケアの勉強会を行っています |
| 権利擁護意識の確立 | <ul style="list-style-type: none"> ・「虐待の芽チェックリスト」や「虐待予防セルフチェックリスト」を年に何回か行っています ・組織の管理者や委員会が中心になって、「虐待の芽チェックリスト」の結果を集計して、比較可能な形（数値化・グラフ化・内容やフロア別の傾向等）にまとめて、話し合い、改善をしています ・「虐待の芽」の状態に気付いた時に、職員間で声をかけ合い、助け合える関係を構築しています ・身体拘束が利用者・家族や職員に与える悪影響を確認しています ・一人ひとりのモラルを高めるような研修を実施しています |
| 職場内訓練（OJT） | <ul style="list-style-type: none"> ・新入職員を教育する担当制の指導者を配置（アドバイザー／プリセプター制）し、指導者向けの研修も実施しています ・新入職員に応じた指導ができるよう、アドバイザー・プリセプターに対しての研修を実施しています ・よりよいケアを提供できるように、ケアのチェックリスト（「介護職員技術チェックリスト」・「業務チェックリスト」など）を作成して、職員が自分のスキルを自ら点検できるようにしています。結果を上司と話し合って共有しています ・上司は、1日の半分はケアの現場に入って、実際にケアをやって見せています ・利用者やチームの状況等に応じた研修のテーマを設定しています |
| 職場外訓練（OFF-JT） | <ul style="list-style-type: none"> ・勤務形態にかかわらず全ての職員が研修に参加できるようにしています ・職員の希望や状況に応じて受講する研修を選べるようにしています ・定例会議で、外部研修の伝達をする時間（15分から30分）を設けています |
| リスク管理 | <ul style="list-style-type: none"> ・ヒヤリハットや事故報告を書きやすい書式にしています ・提出されたヒヤリハットや事故報告を、すぐに共有できる手順やマニュアルを決め、再発防止に努めています ・なぜヒヤリハットや事故が起きたのか、話し合うことで今まで気づけなかったリスクに気づけるようにしています ・感染症対策のマニュアルを作成し、みんなが同じケアができるようにしています |
| 開かれた組織運営 | <ul style="list-style-type: none"> ・利用者や家族向けのアンケートや交流会の声を、ケアや組織の事業計画に反映しています ・福祉サービス第三者評価の結果を活かして運営しています ・コミュニティスペースとして、施設の一部を地域住民に開放しています ・ボランティアや実習生が、自分の施設のケアをどのように感じたかを把握して活かしています ・虐待防止委員会に、家族や地域住民に委員として出席してもらっています |
| ストレス・負担感の軽減 | <ul style="list-style-type: none"> ・ケアの中での困りごとやストレスを話し合える場をつくり、対応方法を共有しています ・職員が困ったり、苛立ったりしている時には、声をかけ合い、ケアの方法を話し合います。時には、交代することもあります ・シフトごとの人数や交代時間を見直し、夜勤に負担がかかり過ぎないようにしています ・人事考課に関係しない面接を行い、職員の働きやすさの確保に努めています |

出典：公益財団法人 東京都福祉保健財団、平成27年度 高齢者権利擁護に係る研修支援・調査研究事業「高齢者虐待防止事例分析検討委員会報告書」、2016,p.23.

〔図表 7-16〕 指導文書の例

参考例

〇〇区市町村第〇〇〇号
令和〇〇年〇月〇日

〇〇法人 〇〇施設
理事長 〇〇〇様

〇〇区市町村長 〇〇〇

施設における虐待と思われる事象に係る調査結果通知
及び改善計画の提出依頼について

〇〇施設において令和〇年〇月〇日から〇月〇日までの間に実施した介護保険法〇条（老人福祉法〇条）に基づく事実確認の調査の結果については、下記のとおり通知します。改善計画を令和〇年〇月〇日までに提出願います。

なお、改善計画をもとに、定期的な訪問や聞き取り等の調査を行う予定です。

記

1 調査結果

〇〇施設において、〇〇月〇〇日夜中に発生した入所者に対する施設職員における行為は、虐待に該当すると判断しました。

以前から入所者に対して暴言や暴力と思えるような言動、及び適正な手続きを経ていない身体的拘束等の実施があり、高齢者虐待（人格尊重義務違反）があったことを確認しました。

また、本調査においては、痣等の身体的な状態について記録の記載、及び施設内での連携や対応方針の明確化等がなされず対応方針が徹底できていない状況が確認されました。加えて、高齢者虐待防止・養護者支援法第 21 条第 1 項に定める通報義務に反する状況が確認されました。

2 改善計画の提出

〇〇施設において、以下の点を重視して施設内部での調査検討を全職員が関与する形で行うとともに、調査結果に基づき経営者・管理者の責任において改善計画書（書式は任意）作成及び提出を求めます。なお、改善の取組においては具体的な目標及び達成時期等、必ず明記することを求めます。

- (1) 虐待防止マニュアルの整備
- (2) 職員全員に対する虐待防止マニュアル等の周知徹底
- (3) 第三者委員会の設立及び施設内での虐待が発生した原因の究明と検討
- (4) 職員の外部研修の実施と評価の充実
- (5) 風通しのよい職場づくりの検討と具体的な対策
- (6) 高齢者虐待防止措置の適切な実施と評価
- (7) 身体的拘束等の適正化措置の適切な実施
- (8) 適正な組織運営の確保と通報義務等の遵守

以上

〔図表 7-17〕 指導に沿った改善計画例

| 指導内容 | 改善内容 |
|--|--|
| <p>(1) 虐待防止マニュアルの整備</p> <p>①虐待防止マニュアルに組織として虐待防止を実施する義務に対する姿勢が明確にされていない。</p> <p>②管理者が虐待早期発見の責任者であることが明記されていない</p> <p>③継続的な虐待防止教育や早期発見のための体制づくりが明確化されていない</p> | <p>①現行の虐待防止マニュアルについて、組織として断固として虐待の発生する環境を作らないことを明記し、その方針及び具体的施策をマニュアルに追記を行う。</p> <p>②虐待予防・早期発見の責任者を明確にし、日常実施すべき役割をマニュアルに反映させる。</p> <p>③虐待防止委員会の組織作りと委員会議事録及びヒヤリハットを安全委員会と共有し、虐待の早期発見と継続的な教育展開ができる組織作りを実施する。</p> |
| <p>(2) 職員全員に対する虐待防止マニュアル等の周知徹底</p> <p>①虐待防止マニュアルの早期発見や通報義務について職員の理解が低い</p> <p>②定期的な教育がなされていない</p> | <p>①虐待防止委員会立ち上げ後、虐待防止マニュアルを改訂。その後、早期発見のポイントや通報義務について内部監査にて理解度を確認。理解が低い点について、各所属において学習会を開催し徹底する。</p> <p>②年間教育計画内に、4月の入職者研修時に新人対象で「虐待防止マニュアルの理解」研修を実施すること（年度途中で新たに職員を採用した場合は同様の対応を行うこと）。9月度、虐待対応自己点検シート実施後、結果を受けた形で「虐待防止研修」を全職員対象で実施することを入れる。</p> |
| <p>(3) 第三者委員会の設立及び施設内での虐待が発生した原因の究明と検討</p> <p>①第三者委員会の設立に関わる規定がない</p> <p>②虐待発生時の原因究明と検討できる体制がない</p> | <p>①虐待防止マニュアル内に</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第三者委員名簿（連絡先を含む） ・第三者への連絡方法 ・第三者委員会開催規定及び議事録作成規定を追記する。 <p>②虐待発生時（疑いを含む）その事実確認後、即日虐待防止委員会を開催し、前後情報の記録の確認・職員ヒアリング実施し、時系列分析及び対策立案実施することを虐待防止マニュアル内の虐待防止委員会規程に追記する。</p> <p>※ただし、高齢者虐待防止・養護者支援法に基づく通報は上記過程を経ないと行えないものではないため、法に基づく通報等を妨げないように、通報義務に関する説明は別途記載すること。</p> |
| <p>(4) 職員の外部研修の実施と評価の充実</p> <p>①虐待対応に関わる職員の外部研修が実施されていない</p> <p>②虐待対応に関わる研修評価制度がない</p> | <p>①安全委員会と連携し、外部研修情報を収集し、3年目以上の職員は全員1回は虐待に関わる外部研修を受講することを虐待防止マニュアルに規定する。その上で、年度末に未受講者について、各所属長から事由書及び受講計画予定表の提出を規定する。</p> <p>②外部研修受講者は、当該受講年度でチームを組み、虐待防止研修会（9月度）の研修実施を行い、研修受講者からのアンケートによって理解度の評価とする。理解度が低い内容については、当該研修チームで再度その項目に関わる研修を実施することを規定する。</p> |

| | |
|--|--|
| <p>(5) 風通しのよい職場づくりの検討と具体的な対策</p> <p>①管理者が職員のストレス状況や現場の環境を把握できる体制ができていない</p> <p>②職員が気軽に相談できる体制がない</p> | <p>①管理者は、ヒヤリハット報告書を利用し施設内状況を把握する。職員に報告書の重要性及び運用を教育し、状況把握ができる報告書の提出を促す。ヒヤリハット報告書項目に</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職員への暴力 ・利用者間トラブル ・外傷等 <p>虐待兆候を把握するための項目を追記すると共に苦情対応委員会と連携し、利用者・家族からの苦情報告書内に虐待の兆候がないか、確認していく責務を虐待防止マニュアルに規定する。</p> <p>②相談しやすい環境づくりのため、管理者は、ヒヤリハット報告書による施設内状況の把握を行ったうえで、ケアの度合いが高い利用者や認知症の利用者等の状況から、管理者から適切に職員への声かけを行う。安全委員会の機会等を利用し、現場の課題に対し、職員をねぎらいながら解決への指導を行う。その際に不満や不安の兆候がある職員に対し、個別の声かけを行い相談受入体制を示す。また、管理者等がサービス提供現場をラウンドして直接業務の実施状況等を確認する等、自ら積極的に状況把握に努める。</p> |
| <p>(6) 高齢者虐待防止措置の適切な実施と評価</p> <p>①虐待防止のための対策を検討する委員会が設置されていない、指針が具体的な内容に乏しい、虐待防止のための研修が定期的実施されていない、担当者が定められていない等、高齢者虐待防止措置が適切に実施されていない</p> <p>②上記の状況について職員からの意見が出されていたものの、数か月間放置されていた</p> | <p>①別途適用された高齢者虐待防止措置未実施減算の内容にしたがって適切に改善計画を策定・実施するとともに、今後の虐待防止の取組が適切に実施されるよう、(1)～(5)の指摘事項を含めて総合的に評価し、本指導に係る改善計画の見直しを図る(見直しの時期をあらかじめ定め、結果を報告すること)。</p> <p>②改善計画の実施状況について定期的に職員に報告し、また職員からの意見を定期的に集約する。</p> |
| <p>(7) 身体的拘束等の適正化措置の適切な実施</p> <p>①利用者家族の意向を根拠に、要否の検討を十分実施せずに身体的拘束等を実施している</p> <p>②人員不足や多忙を主な理由とした身体的拘束等が行われている</p> | <p>①家族等に対して、身体的拘束等を実施することによって生じる身体的・精神的弊害等について十分に説明するとともに、当該高齢者に対する再アセスメントを実施し、カンファレンスを行う。またこれらの実施をルール化するとともに、記録を行う。</p> <p>②身体的拘束等の適正化のための委員会・指針・研修を通じて、安易な身体拘束を未然に防ぐための取組が十分に行われるよう、別途適用された身体拘束廃止未実施減算の内容にしたがって適切に改善計画を策定・実施する(改善計画の内容・実施状況については、本指導に係る報告に含めること)。</p> |
| <p>(8) 適正な組織運営の確保と通報義務等の遵守</p> <p>①管理者が定着しない、離職率が高止まりしている等、組織運営全体に課題がある</p> <p>②職員からの虐待(疑い)事例の報告に対し、確認せずに否定する、通報を禁ずる等の対応が管理者からなされた</p> | <p>①適切な組織運営がなされるよう、法人本部を交えて検討し、組織運営全体の改善計画を策定する。またその内容を職員に周知する。</p> <p>②通報義務を含む高齢者虐待防止・養護者支援法、及び高齢者虐待防止措置の内容を適切に理解し実施できるよう、管理者及び管理職が定期的に高齢者虐待防止に係る外部研修を受講する。</p> |

※各指導内容・改善内容について、短期目標・中期目標・長期目標を分けて設定する、最終報告の前に中間報告のタイミングを設ける等して、改善計画の着実な実施を担保するとよい。

※本表は例示につき「等」と表記している箇所があるが、実際の指導においては、課題となる事項を特定し、具体化する必要がある。

※(8)のような課題に対し、当該施設等あるいは法人自らの改善が期待しにくい(あるいはみられない)場合は、市町村等がモニタリングを兼ねた相談支援を行うほか、コンサルテーションが行える専門家の紹介や、組織運営・経営等に関する相談支援が可能な団体等(例:全国社会福祉法人経営者協議会)との仲介を行う等の対策を検討してもよい。

〔図表 7-18〕 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停止廃止命令、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、事業制限、停止命令 |
| 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 | 指定地域密着サービス事業者の指定取消・指定の効力停止 |
| | 第83条 | 市町村長 | 指定居宅介護支援事業者に対する報告徴収・立入検査等 |
| | 第83条の2 | 市町村長 | 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 | 市町村長 | 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114条の2 | 都道府県知事・市町村長 | 指定介護医療院の開設者等に対する報告徴収・立入検査等 |
| | 第114条の5 | 都道府県知事 | 指定介護医療院の開設者に対する勧告・公表・措置命令 |
| | 第114条の6 | 都道府県知事 | 指定介護医療院の指定取消・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 |
| | 第115条の33 | 厚生労働大臣 都道府県知事 市町村長 | 指定居宅サービス事業者、指定地域密着型サービス事業者、指定居宅介護支援事業者、指定介護予防サービス事業者、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、指定介護老人福祉施設開設者、指定介護老人保健施設開設者、介護医療院開設者に対する報告徴収、立入検査等（業務管理体制） |
| | 第115条の34 | 厚生労働大臣 都道府県知事 市町村長 | 指定居宅サービス事業者、指定地域密着型サービス事業者、指定居宅介護支援事業者、指定介護予防サービス事業者、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、指定介護老人福祉施設開設者、指定介護老人保健施設開設者、介護医療院開設者に対する勧告、公表、措置命令（業務管理体制） |

(5) 虐待の再発防止と必要な措置

老人福祉法又は介護保険法の規定に基づく事実確認の結果、高齢者虐待（人格尊重義務違反、入居者の処遇に関し不当な行為や運営に関し入居者の利益を害する行為）の事実が確認された養介護施設等に対しては、虐待の再発防止のため、要因分析、必要な権限の行使、モニタリング・評価、事案終結に向けた対応を行っていくことになります。

指導監督担当部署においては、立入検査等に基づく事実確認の結果、高齢者の被害の程度、故意性、組織性、悪質性の有無等を整理し、事業所に対する老人福祉法及び介護保険法に基づく改善指導、命令（老人福祉法に限る。）、指定の取消しや効力停止等の行政処分の必要性を検討し、対応（措置）を行っていくことから、老人福祉法及び介護保険法及び高齢者虐待防止・養護者支援法の各担当部局が密接に連携し対応していくことが不可欠です。

なお、介護保険法に基づく監査の実施や行政処分等の実施及び処分の程度の決定に当たっては、介護保険法関係法令の規定の他、厚生労働省老健局から発出されている通知（監査指針や監査マニュアル）や、各自治体で作成している監査実施要綱や行政処分の処分基準等を参照してください。

有料老人ホームの場合の指導監督については、「有料老人ホーム指導監督の手引き（2訂版）」を参照してください。

また、高齢者虐待に該当する身体的拘束等が確認された場合は、上記に示した措置に加えて、身体的拘束等を原則禁止とする規定、及び身体拘束廃止未実施減算との関係を確認し、p15 第1章2（6）「身体的拘束等に対する考え方」に記載の措置を実施します。

身体的拘束等の原則禁止や記録に関する規定（以下「身体的拘束等の原則禁止規定」という。）があり、かつ身体拘束廃止未実施減算の対象となる施設・事業所においては、記録の不備や運営基準違反等が認められた場合に必要な措置を検討するとともに、身体拘束廃止未実施減算も適用することとなります。また、減算対象ではないものの身体的拘束等の原則禁止規定がある施設・事業所においては、記録の不備や運営基準違反が認められた場合に必要な措置を検討します。

高齢者虐待防止措置についても、運営基準違反が認められた場合に減算等必要な措置を検討します。

なお、有料老人ホームについても、有料老人ホームの運営指導指針において、身体的拘束等の原則禁止規定並びに身体拘束廃止未実施減算の要件と同等の身体的拘束等の適正化のための措置及び高齢者虐待防止措置が示されていますので、これを踏まえ、老人福祉法に照らして必要な措置を行います。

ア 提出された改善計画の内容チェック

事実確認の結果や指導通知から期限を定め（提出期限は通知後1か月以内が望ましいと考えられます。）、当該養介護施設等に対して、改善計画書の提出を求めます。

養介護施設等から提出された改善計画書は、以下の点を踏まえて内容を検討することが必要であり、改善計画に記された取組内容が不十分である場合や、具体性や実現性がない等、改善計画の内容が不十分と考えられる場合は、養介護施設等に対して修正するよう指導を行います。

なお、指導を行う根拠として、以下の規定に基づき実施することとなります。

○介護保険法に基づく施設・事業所の指定権者が都の場合

- ・都は、介護保険法24条による権限行使の結果に基づく必要な指導及び同法第90条等に基づく監査実施後、行政上の措置に該当しない事由に関する必要な指導
- ・区市町村の介護保険法所管課は、介護保険法第23条による権限行使の結果に基づく必要な指導
- ・区市町村の養護者による高齢者虐待防止・養護者支援法所管課は、高齢者虐待防止・養護者支援法第24条を受け、老人福祉法第5条の4第2項第2号に基づく必要な指導

○有料老人ホームの場合

- ・都は、老人福祉法第29条第13項に基づく立入検査実施後、行政上の措置（同条第15項・第16項）に該当しない事由に関する必要な指導
- ・区市町村は、高齢者虐待防止・養護者支援法第24条を受け、老人福祉法第5条の4第2項第2号に基づく必要な指導

いずれにおいても、当該施設・事業所の任意の協力が必要です（行政手続法第32条）。

【図表7-19】改善計画のチェック事項（例）

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> 区市町村が指摘した事項が改善取組として網羅されているか<input type="checkbox"/> 改善取組の目標や達成時期が明確になっているか（短期・中長期に達成すべきこと等）<input type="checkbox"/> 改善取組の具体的方法が示されているか<input type="checkbox"/> 改善取組のために適切な職員（役職者等）が割り振られているか<input type="checkbox"/> 改善計画の作成には経営者層・管理者層や職員全員が関わっているか<input type="checkbox"/> 改善計画は経営層の責任において作成されているか<input type="checkbox"/> 改善取組を担保するための仕組みの実効性はあるか等 |
|--|

改善計画の具体的な作成方法等について、養介護施設等が、都や区市町村に支援を求める場合も考えられます。その場合は、指摘した指導内容に対してどのような方法で取り組むことが必要である等の助言を行い、高齢者虐待等の再発防止のための取組を促すことが必要です。また、養介護施設等のみでは十分な取組が困難と思われる事項や、都や区市町村が関与できる事項については、支援方法を検討する等して積極的に改善取組に協力する姿勢が求められます。

※養介護施設等から提出された改善計画の内容については、指定権限等を有する都職員と必要に応じて協議します。改善計画の内容のヒアリング等に都道府県担当職員が同席することにより、より実効性の高い改善取組内容への修正も可能になる場合があります。

イ 改善取組を担保するための方法

養介護施設等の改善取組を行うための工夫には様々な方法があると考えられます。以下に示す方法を参考としつつ、それぞれの地域の実情や事案内容に合わせたモニタリング方法を検討し、養介護施設等の改善取組を促すことが必要です。

〔図表 7-20〕改善取組を促すための方法（例）

- 施設・事業所内の高齢者虐待防止検討委員会に第三者委員の参加を促し、定期的に改善取組の評価を行う。委員会等に区市町村職員が参加したり、区市町村に定期的に報告を行う。
- 施設・事業所の苦情対応に第三者委員を導入することや介護サービス相談員（※）を受け入れるなど、常に第三者の目が入る環境を整える。
- 当該施設・事業所内で定期的に自己評価を実施し、何がどこまで改善しているのか、未達成の課題は何かなどを整理して区市町村へ報告する。
- 都道府県がホームページなどで公開している第三者評価の結果から優れた取組を参考にする。

※「介護サービス相談員派遣事業の実施について」平成 18 年 5 月 24 日老計発 0524 第 1 号

ウ 改善計画書の受理と改善報告書の提出及び評価時期の設定

改善計画の内容が適切であると判断された場合は、改善計画書を受理します。その際、改善取組に対する改善報告書の提出とモニタリング・評価を行うための時期を定めておきます。改善状況の経過を報告等で把握しながら、一定期間後には最終的な改善報告書の提出を求め、改善取組の評価が行われることを養介護施設等に伝達することが必要です。

なお、受理した改善計画書の内容や改善報告書の提出とモニタリング・評価の時期については、必要に応じて都へも報告を行い、情報を共有します。

（6）モニタリング・評価

ア モニタリング

改善指導を行った区市町村は、養介護施設等における改善取組の実施状況や効果について、当該養介護施設等からの報告にとどまらず、改善への取組開始から一定期間後に当該養介護施設等を訪問することにより、高齢者の生活状況や高齢者虐待防止検討委員会等の取組状況等を点検する等、虐待の再発防止に向けた取組を、改善報告書を確認しながら最終まで責任を持って行う必要があります。

なお、改善指導を行った区市町村が、有料老人ホームへのモニタリングを行う場合は、老人福祉法第 5 条の 4 第 2 項第 2 号に基づき必要な指導を実施することになります。

イ 改善取組の評価

養介護施設等の改善取組は、改善計画に基づいた改善報告書にて評価を行います。特に、期間を定めて目標を設定した場合には、期間が過ぎた時点で評価を実施し、その後の改善状況を検討します。その際、区市町村等による支援策を提案する等して、養介護施設等の改善取組が円滑に行われるように対応することが重要です。

（ア）評価の実施時期

改善計画は、期間を定めた上で個々の項目ごとに目標を立てて、作成します。例えば、3 か月後、6 か月後、1 年後という期間を区切って目標を設定し、それぞれの期間が到来した段階で再発防止に向けた取組状況を確認します。

(イ) 改善取組・目標達成状況の確認

期間を定めて取り組んでいる個々の目標が達成できているか否かは、当該養介護施設等を訪問して確認を行います。例として、改善取組に関する実施状況については実施記録等、管理者や従事者の状況についてはヒアリングやアンケート等、高齢者の生活状況については面接等により、確認を行います。

例えば、管理者や従事者への確認では、指摘した指導事項がどのように改善しているか、行動面や意識面の変化をアンケート調査形式で行うことで、定量的な把握も可能になります。また、グループホーム等の従業者数が少ない事業所であれば、一人ひとりから改善取組に対する意識や行動の変化の聞き取りを行う方が効果的な場合もあります。

養介護施設等の規模や事案内容によって具体的な評価方法は異なると思われませんが、改善報告書を確認し、区市町村の実情に合わせて、効果的な方法の工夫・検討が望まれます。

なお、養介護施設等を訪問して確認した結果は、評価報告書に整理します。

(ウ) 評価会議

評価会議では、高齢者虐待対応担当部署（管理職を含む。）、老人福祉法担当部署や介護保険法担当部署及び、その他関連部署のメンバーにより、養介護施設等で確認した改善取組状況の確認を行います。なお、確認の際には以下のような視点で評価を行うことが考えられます。

〔図表 7-21〕 評価会議で確認すべき項目（例）

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> 事実確認において確認された虐待・虐待が疑われる事象等が解消されているか<input type="checkbox"/> 評価時点でその他の虐待・虐待が疑われる事象等が生じていないか<input type="checkbox"/> 個々の改善目標が計画どおり達成されているか<input type="checkbox"/> 改善が進んでいない項目について、新たな取組の必要性はないか<input type="checkbox"/> 当初指摘した事項以外の点で、虐待に関連して改善を要する事項はないか<input type="checkbox"/> 高齢者の生活を支援する環境として虐待を生ずるような不安要素はないか<input type="checkbox"/> 虐待予防のための取組が継続して行われているか<input type="checkbox"/> 虐待が生じた場合の対応策が講じられているか など |
|--|

評価会議における検討内容は、記録に残します。

(エ) 評価結果のまとめ

評価を行った時点で、上記の改善計画目標の達成状況を確認します。達成されていない目標は、期限を再設定して目標達成に向けて取り組むよう指導を行います。

(オ) 評価結果のフィードバック

養介護施設等の改善取組や目標達成状況の評価を行った結果は、当該養介護施設等に対して文書等でフィードバックを行います。特に、改善取組や目標達成が進んでいない事項に関しては、新たな取組も含め、目標を達成するための方策を十分検討するように促します。

(7) 終結段階

ア 終結の判断

虐待対応は、常に終結を意識して行う必要があります。虐待対応が終結していないことは、養介護施設従事者等による高齢者への権利侵害のおそれがある状態が継続していることを意味しています。そのため、養介護施設等における改善取組を促し、高齢者が安全で安心できる生活環境を整え、虐待対応を終結させることが重要です。

なお、終結の判断は、改善計画に沿った改善報告書に基づき、モニタリングを行った結果を踏まえ、評価会議にて行います。

イ 虐待対応の終結要件

改善取組に関する各項目の目標が達成され、下記の2つの要件を確認した時点で、虐待対応を終結します。

〔図表7-22〕 養介護施設従事者等による高齢者虐待対応の終結要件

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 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と確認できること② 虐待の要因となった課題について、養介護施設等が再発防止のための方策を講じ、継続的に虐待防止の取組が継続的に実施できる体制の整備ができたことを確認できること |
|---|

具体的には、以下に示す状況が確認された場合に、虐待対応の終結と判断します。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 事実確認において確認された虐待・虐待が疑われる事象等が解消されている・ 評価時点でその他の虐待・虐待が疑われる事象等が生じていない・ 個々の改善目標が計画どおり達成された・ 改善が進んでいなかった項目についても目標が達成された（新たな取組を含む）・ 虐待予防・防止のための取組が継続して行われている・ 虐待が生じた場合の対応策が講じられている |
|--|

なお、終結の判断は、指導を行った区市町村等が主に行い、把握した改善状況を都へ最終報告として書面で提出します。

3 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（同法第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・区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こと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等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（全部停止、一部停止を含む）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。また、有料老人ホームにおける高齢者虐待等により改善命令や事業の制限又は停止命令が行われたときは、老人福祉法に基づきその旨を公示します。）。

公表の対象となる養介護施設等は、区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案です。具体的には、次のようなものが例としてあげられます。

- ① 区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、都に報告された事案
- ② 区市町村及び都が協働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案
- ③ 区市町村からの報告を受け、改めて都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案

上記の事案を対象とし、次の項目について集計した上で、公表しています。

※東京都の公表資料は、以下に掲載しています。

<https://www.fukushi1.metro.tokyo.lg.jp/zaishien/gyakutai/torikumi/jouhoukoukai/index.html>

〔図表7-23〕 都道府県が公表する項目

- | |
|--|
| <p>① 高齢者虐待の状況</p> <ul style="list-style-type: none">・ 高齢者の状況（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） <p>② 高齢者虐待に対して取った措置</p> <p>③ その他の事項（厚生労働省令で規定）</p> <ul style="list-style-type: none">・ 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 |
|--|

【執筆協力者等】（五十音順・敬称略）

| 氏名 | 現職 |
|--------|---|
| 田熊 喜代巳 | カウンセリングルーム ベア 代表 臨床心理士・公認心理師 |
| 竹内 真弓 | まゆ こころのクリニック院長 |
| 藤田 和弘 | 特別養護老人ホーム こもれびの郷 施設長 東京都社会福祉協議会 高齢者福祉施設協議会 利用者支援検討委員会 委員長 |
| 星野 美子 | 公益社団法人日本社会福祉士会参事 TRY 星野社会福祉士事務所 |
| 待鳥 三津子 | 東京都生活文化局 東京都消費生活総合センター活動推進課 高齢者見守り支援専門員 |
| 三森 敏明 | ヒューマンネットワーク三森法律事務所 弁護士 |
| 和気 康太 | 明治学院大学 教授 |