

平成 21 年 4 月 23 日現在

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2007～2008

課題番号：19530495

研究課題名 (和文) 高齢者虐待防止事業に関する形成的評価研究

研究課題名 (英文) Formative Evaluation of Preventive Programs for Elder Abuse

研究代表者

副田 あけみ (SOEDA AKEMI)

首都大学東京・人文科学研究科・教授

研究者番号：60154697

研究成果の概要：

高齢者虐待防止計画を策定した1自治体を事例として取り上げ、地域包括支援センターによる虐待防止ネットワーク構築を促進するための自治体の支援活動と、新規の高齢者虐待防止事業を対象に、多様な調査方法による形成的評価を2年間実施した。調査結果と結果から明らかになった課題を、自治体等の関係者に随時、文書と口頭でフィードバックを行った結果、これらの支援活動と事業の展開においていくつかの具体的な改善がなされた。同じような条件下でこうした活動を展開しようとする自治体は、取り組みにあたってこれらの課題や改善案を参考にすることができる。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
19年度	2,000,000	600,000	2,600,000
20年度	1,500,000	450,000	1,950,000
年度			
年度			
年度			
総計	3,500,000	1,050,000	4,550,000

研究分野：社会福祉

科研費の分科・細目：社会福祉学

キーワード：高齢者虐待、形成的評価研究、虐待防止ネットワーク

1. 研究開始当初の背景

わが国の高齢者虐待防止研究では、虐待原因の理解とリスク要因の分析研究はある程度進んでいるものの、予防・介入プログラムの効果や高齢者虐待防止ネットワーク（以下、防止ネットワークと略記）構築プロセスの評価に関する研究はまだわずかである。

高齢者虐待防止法が制定され、地域包括支援センター（以下、地域包括と略記）が権利擁護機能を果たすことを求められるように

なったことから、予防・介入方法や防止ネットワーク構築プロセスの評価研究を実施し、より望ましいあり方や実施上の課題を提示する必要がある。

社会福祉事業の評価研究のうち、事業の構築・発展過程を客観的に把握して情報提供し、事業の推進に寄与するという実践現場に貢献する形成的評価研究の社会的必要度は高いが、実際に実施されたものは少ない。社会福祉事業の形成的評価研究のあり方を検討

していくためには、事例をもとにした研究が必要である。

2. 研究の目的

関係機関の代表者から成る高齢者虐待防止ネットワーク運営委員会を設置し、高齢者虐待防止計画および防止マニュアルの策定（18年度）、虐待防止の新規事業の実施（一部18年度から）など、高齢者虐待防止の積極的な取り組みを進めようとしている1自治体を事例として取り上げ、防止活動展開の基盤となる防止ネットワークの構築と、新規防止事業を対象に2年間、その形成的評価を実施する。

これにより、当該自治体の防止ネットワーク構築および新規防止事業の展開・推進に寄与するとともに、他の自治体の参考になる支援のあり方や課題を提示する。また、社会福祉事業における形成的評価研究の可能性と意義を確認する。

3. 研究方法

(1) 評価対象

① 当該自治体による地域包括の「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」構築支援活動

当該自治体（人口約44万人）は、7つの法人に地域包括を委託している。それぞれのキャッチングエリアは広く、その人口も平均63,000人と多い。当該自治体は、防止ネットワークのうちの「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」を、地域包括がそれぞれのエリアで構築していくことを求めている。

自治体は地域包括のこの防止ネットワークの構築を促進していくために、(i)自治体内のすべての関係機関職員に対する啓発活動と、(ii)それぞれの地域包括に対する個別の支援、の2つのレベルの支援活動を行うこととした。この2つを形成的評価の対象とする。

自治体が設置運営する防止ネットワーク運営委員会（保健所や介護サービス事業所部会等の関係機関の代表者と地域包括職員などから構成）も、この防止ネットワーク構築支援の機能を果たすと考えられるが、この運営委員会を正式に評価対象として各種の調査を実施することは、自治体から承認が得られなかった。

(i) 関係機関職員への啓発活動の内容と達成目標状態

関係機関職員への啓発活動は、研修が中心である。19、20年度の2年間におけるこの活動の目標状態は、「関係機関職員の大半（7、8割）が虐待防止に関する基本的知識を習得していること」と、「関係機関職員の過半数（5、6割）がケースカンファランス・共同対応の意欲をもっていること」と設定した。防止ネッ

トワークが円滑に機能していくための前提条件と言える状態である。

(ii) 地域包括への個別の支援活動の内容と達成目標状態

地域包括への個別の支援活動の内容は、「地域包括が行うサービス事業所等への啓発活動の協力支援」と、「地区担当職員や管理職による個別事例対応支援」である。

防止ネットワーク構築の基盤ともいえるべき地域包括と自治体との関係は、実は、地域包括が在宅介護支援センターであった18年度以前から委託業務や条件等をめぐってぎくしゃくとした関係にあり、18年度も虐待でない事例への対応をめぐる意見対立や、防止マニュアル策定をめぐる認識のズレなどが表面化していた。そこで、この個別の支援活動は、自治体と地域包括との信頼関係の回復・強化を目指すものとしても位置づける必要があった。

つまり、この個別支援活動は各地域包括によるエリアごとの防止ネットワーク構築の支援と、自治体と地域包括との信頼関係の回復・強化を目指すものであるが、それぞれの達成状況は、防止担当職員や地域包括職員との話し合いでも具体化できず、関係者からの情報収集をもとに明らかにすることとした。

② 当該自治体による虐待防止新規事業

当該自治体は他に先駆けて、「高齢者虐待高齢者虐待24時間電話相談」「シェルターの設置」「虐待防止のためのデイサービス」「養護者支援のための一時介護事業」「虐待養護者等心のケア委託」の新規事業を実施することになった。これら事業の2年間の目標状態は、計画のように利用が進むことである。

(2) 評価内容と方法

① 防止ネットワーク構築支援の評価内容と評価方法

(i) についての評価内容は、(ア)実施状況評価（予定通り実施されているか）(イ)標的到達度評価（想定した標的集団に届いているか）(ウ)目標達成度評価（関係機関職員の7、8割は基本的知識を習得したか、その5、6割はケースカンファランスへの積極的参加意欲をもっているか）の3つとした。評価は、19年5月の研修時アンケート(N=125)および11月の質問紙調査(全事業所対象に郵送調査で実施：N=150)と、20年6月の研修時アンケート(基礎研修：N=62)および10～12月実施の質問紙調査(4つのサービス事業部会の研修を活用した集合調査として実施：N=214)によって行った。

(ii) についての評価内容は、(ア)実施状況評価と、(イ)満足度評価（対象である地域包括は個別支援活動に対して満足をしているか）で

ある。この(e)を通して、この活動の目標状態として何を設定すればよいのか、その課題は何かを探索する。評価は、19年9月の地域包括職員への面接調査(8人)と、11~12月の自治体職員への面接調査(6人)、20年7月の介護支援専門員(7人)を対象としたフォーカスグループ・インタビューによって行った。

②虐待防止新規事業の評価内容と評価方法

評価内容は、(f)実施状況評価と(g)目標達成度評価である。評価は、19年12月~20年1月の自治体職員および事業受託組織職員への面接調査(各1人)、事業実績値の確認、20年11月の地域包括職員(38人)への質問紙調査によって実施した。

以上の調査結果は、それぞれの調査終了後速やかに文書化し、課題も合わせて自治体を初めとする関係機関にフィードバックした。また、防止ネットワーク運営委員会等でも文書と口頭で報告し、特に自治体と地域包括には具体的な検討を求めた。

なお、本研究は、当該自治体から承認を得て、自治体との協定事業として実施した。また、調査目的と方法について首都大学東京倫理委員会に申請し、承認を得ている。

4. 研究成果

①防止ネットワーク構築支援活動

(i)関係機関職員への啓発活動

(f)実施状況評価

・啓発事業の中心となる研修は、19年度は、基本的知識の習得や自治体の防止事業および防止マニュアル、ケースカンファレンスの理解を狙いとした講義とワークショップを組み合わせた形式のものが(1回の定員40名)、予定どおり4回実施された。

・20年度は、19年度と類似の基礎研修(研修未経験者を対象、定員80名)が1回、家族システム論といった専門的知識に関する講義と、事例検討を組み合わせた専門研修(研修経験者を対象、定員60名)が1回、予定通り実施された。

(g)標的到達度評価

・19年度は、研修案内を発送した全関係機関(295)の23.5%にあたる機関から一人以上の職員が参加した。

・参加者の所属機関別でみると、地域包括(85.7%)、居宅介護支援事業所(33.0%)、訪問看護事業所(17.4%)、訪問介護事業所(13.3%)、通所介護事業所(12.5%)、病院医療相談室(50.0%)などであった。

・20年度の研修では未参加の事業所の参加を勧め、事業所全体の参加率を上げること、特

に、虐待事例の早期発見と地域包括とのケースカンファレンス等を通じた連携強化を目指し、居宅介護支援事業所の研修参加率を33.3%から少なくとも50%程度に引き上げることが課題として確認された。

・研修に参加しにくい訪問介護事業所・通所介護事業所等の介護サービス事業所職員を対象として、意識啓発を兼ねた質問紙調査を実施するなど、啓発のために研修以外の方法を検討する必要性が確認された。

・19年度研修時事後アンケート結果を踏まえて、20年度は基礎研修と専門研修の2種類の研修が実施された。

・20年度の基礎研修に初めて職員が参加した事業所を19年度に参加した事業所にプラスすると、その合計は自治体内の全事業所の32.1%になる。居宅介護支援事業所だけに限ってみると、その研修参加率は44.8%になり、20年度の目標とされた50%には届かなかったがそれに近い数値となった。

・届かなかった理由としては、19年度には4回実施した研修を20年度は基礎研修として1回しか提供しなかったこと、また、未参加の事業所に対して20年度に積極的に参加を呼びかけるなど、広報の工夫をしなかったことが考えられた。

・基礎的知識の習得と対応意欲の向上を狙いとした基礎研修を受けるべき対象、すなわち標的集団は、最終的には自治体内の在宅ケアサービスに関係機関のすべてである。今後も毎年度基礎研修を行っていくのがよいか、地域包括ごとに小規模な研修を複数回実施するのがよいか、検討する必要がある。

・専門研修は定員(60名)を15名超える申込があった。参加者の7割は19年度の基礎研修参加者であった。ただし、これは19年度の基礎研修参加者の25%程度にすぎない。これは、専門研修の開催が1回のみであったことが大きい。

(h)目標達成度評価：基礎的知識習得

・19年度5月に実施した研修時の事前アンケート調査の回答者は、その大半が介護支援専門員や地域包括職員、サービス管理職等の相談調整・管理業務を中心とする職種であった(78.8%)。19年11月の関係機関職員を対象とした質問紙調査でも、この割合は同じ程度であった(82%)。

・「虐待種類」について正しい知識を持っている人の割合は、5月アンケートでは48.8%であった。11月質問紙調査では全体では72.0%で、5月の研修参加別でみると、非参加者(N=106)は67.0%、参加者(N=44)は84.1%であった(p<0.05)。

・「虐待防止新規事業」のうち、「高齢者虐待24時間電話相談」を知っている割合は、5月

アンケートでは56.0%、11月質問紙調査では83.3%、「シェルター」を知っている割合は56.0%（5月アンケート）と80.7%（11月調査）であった。

・以上の結果は、5月の研修が研修参加者の基礎的知識習得に貢献したこと、また、研修参加者が同じ事業所の非参加者にも影響を与えた可能性を推測することができる。

・11月質問紙調査の回答者のうち、5月の研修の参加者は30.7%であるが、当該自治体が行った一般市民向けの講演会への参加者（18%）や、地域包括の行う事例検討会への参加者（17.3%）、地域包括の行う講演会・研修会への参加者（13.3%）もいる（複数回答）。自治体の研修に加えて地域包括が行っている研修や事例検討会などの活動も、関係者の虐待に関する基礎的知識習得に寄与していると推測される。

・いずれにせよ、1年目の全事業所を対象とした質問紙調査結果では、回答者の7,8割が基礎的知識を習得していることが明らかになった。

・だが、20年6月実施の研修時事前アンケートでは、「虐待種類」の正しい知識をもつ人の割合が61.3%と若干下がり、10～12月質問紙調査では38.8%となった。

・また、「高齢者虐待24時間電話相談」を知っている人の割合も、38.7%と22.4%、「シェルター」の割合も54.8%と36.4%で、19年度より低く、また、研修時点よりも10～12月質問紙調査のほうが低かった。

・それゆえ、19、20年度の2年間で関係機関職員の大半（7,8割）が基礎的知識を習得している、という目標状態には、相談調整・管理業務中心の職種においても、まだ届いていないということになる。

・研修時よりも10～12月調査のほうが低かったのは、啓発対象の拡大を狙って、介護サービス事業所を中心に実施したからである。6月の基礎研修の相談調整・管理業務を中心とする回答者の割合（84.0%）に比べ、10～12月質問紙調査のその割合は低く（48.6%）、ケアを中心業務とする職種が相対的に高かった（49.0%）。ケア提供の職種では、「虐待事例への遭遇経験」の割合が低く（ケアワーカー50.9%、看護師62.0%、ソーシャルワーカー75.0%、ケアマネジャー80.4%、サービス提供責任者85.0%）、虐待への関心をもつ機会が相対的に少ない。こうした点が、上記のような結果をもたらしたと考えられる。

(7)目標達成度評価：参加意欲状況

・虐待事例に関する関係機関職員によるケースカンファランスへの参加意欲は、19年度の研修時事後アンケートの結果では、「積極的に参加する」が32.2%、「可能な範囲で参加

する」が56.7%であった。11月の質問紙調査でも33.3%と45.3%であり、「積極的に参加する」については変化がみられず、いずれも目標と仮定していた過半数（5,6割）に達していない。

・ただし、研修参加別でみると、「積極的に参加する」が非参加者28.3%、参加者45.5%、「可能な範囲で参加する」が44.3%と47.7%であった。非参加者には「状況次第」という非常に消極的な回答が21.7%と多く、参加者にはこれが少ない（4.5%）。

・このことから、模擬ケースカンファランスのワークショップを含む研修が、積極的な参加意欲の維持・向上に、また、非常に消極的な意識の低減に寄与することは示唆されたが、「可能な範囲で参加する」という条件付きの消極的意見を低減することには貢献しないことがわかった。

・この点を理解するには、消極的な回答を選択した理由を問い、積極的な参加意欲をもてるようにするために必要なことを検討する必要がある。

・研修時の観察と聞きとり調査によれば、基礎的知識の学習と、模擬ケースカンファランスのワークショップという2つの研修を同時に行うという研修方法は、虐待事例への遭遇体験をもっている参加者（全体の66.4%）にはある程度評価された。しかし、未経験の参加者（33.6%）には、事例のイメージが湧きにくく戸惑いを感じる者が少なからずおり、積極的な意識を持つことは困難であった、という研修方法の問題点も理由として考えられる。

・20年度の6月の研修時事後アンケートでは、「積極的に参加する」は40.0%であった。19年度の結果より若干増えているが、相談調整・管理業務の職種中心であっても、過半数の5割にはまだ届いていない。

・半年後の10～12月質問紙調査では24.3%となった。この低さの理由は、基礎的知識について述べたことと同じことが考えられる。

・ケア提供職員がケースカンファランスに直接参加することは、相談調整・管理業務職種ほどには期待されていないので、特に問題視する必要はない。だが、実際に参加するか否か別として、関係機関職員の多くがケースカンファランスを媒介としたチームアプローチで虐待事例に対応していくという認識と意欲をもっていることが、関係機関職種間の相互理解と連携を円滑にするのであるから、その点の理解を求めていく必要はある。

(ii)地域包括への個別的支援活動

(7)実施状況評価

・防止担当職員への面接調査の結果によると、19年度に想定されていた2人の防止担当職

員による「地域包括が行うサービス事業所等への啓発活動の協力支援」の具体的活動は、各地域包括に出向いて防止マニュアルの内容／使用方法を説明する、各地域包括が開催するケアマネジャー連絡会・民生委員協議会に参加し防止マニュアルや地域包括との連携について説明したり協力を要請する、地域包括の行う虐待防止研修の講師を担当する、などであった。

・あらかじめ実施回数が決められていたわけではなく、地域包括からの要請に応じて、また、防止担当職員のほうから働きかけて実施されるはずであった。

・しかし、防止担当職員は地区担当として相談業務を担いつつ、窓口当番、新規防止事業の立ち上げ、防止ネットワーク運営委員会事務局など多くの業務を担っており、それらが過重となっていたこと、また、一人の防止担当職員の長期病欠もあったことなどにより、上記の支援活動は年度後半の数回の実施にとどまった。

・地区担当職員への調査結果によると、「地区担当職員や管理職による個別事例対応支援」は、具体的には、5人の地区担当職員による地域包括との同行訪問やケースカンファランスへの参加、関係機関の調整、また、管理職による事例対応相談・指導等が想定されていた。

・だが、地区担当職員はそれぞれ1~2の地域包括のエリアを担当し、当該地域包括の個別事例対応を支援することになっており、一人当たりの担当エリア人口数は相当大きい。相談以外にも窓口担当を含む複数の業務を担当しており、こちらも地域包括からの支援要請に常に応えられる状態ではなかった。

(エ) 満足度評価

・19年度、地域包括職員に対し、自治体担当者の個別支援活動に関する意見や評価を尋ねたところ、介護支援専門員とは特に問題なく連携がとれていると回答したのとは対照的に、自治体に対しては不満が目立つ結果となった。

・それは支援要請に迅速に応じてもらえない、といった量的な不満というよりも、1)判断基準のズレ、2)個別事例をめぐる情報共有の不足、3)関係機関調整の不足、4)関係機関に対する啓発不足、などに関するものであった。また、18年度実質的に自治体主導で作成された防止マニュアル作成過程に関しても不満が表明された。

1)は、虐待事例の判断基準、また、自治体に報告すべき事例の判断基準、シェルター利用基準、ケースカンファランス開催基準などが、自治体担当者間で異なっているために、地域包括のあいだでも、自治体と地域包括のあいだでもズレが生じている、といったこと

である。

2)は、自治体地区担当者がもっている個別事例の情報が地域包括に適切に伝達されず、地域包括が民生委員など他機関と連携できない／しにくい、といったことである。

3)は、地域包括が保健所や病院、役所内他部署等、公的関係機関との連携を必要としても、それらの協力が得にくい場合、自治体が関係機関調整という形で支援することが期待されるのに、それが不十分である、といったことだ。

4)は、地域包括の立場からすると、虐待の実態やチームアプローチの重要性を認識していない関係機関がまだ少なく、自治体としての啓発が不十分である、といったことである。

・これらは自治体による地域包括への個別支援活動上の課題として、また、その克服が地域包括と自治体との間の信頼関係回復・強化の達成状況としてとらえられた。

・これらの課題についても文書および口頭による関係者へのフィードバックが行われ、以下のような展開につながった。

1)については地域包括の社会福祉士部会において自治体との意見交換・情報共有の努力がなされた。2)については、自治体地区担当者と地域包括との情報共有に関する認識のずれを確認し、情報共有に関する一定の合意が作られた。3)については、20年度から防止ネットワーク運営委員会に保健所の実務担当者の参加が実現し、相互理解を促進することになった。4)については、20年度から防止ネットワーク運営委員会において、事例検討を実施することになった。これは、地域包括や自治体を含む関係機関の虐待事例の判断基準や介入時期・方法といった対応方法に関する認識の違いを確認し議論する機会を提供した。

・20年度、自治体による個別支援活動を通して、地域包括が介護支援専門員とのネットワーク構築を推進しているかどうか確認するため、介護支援専門員に対して地域包括についての意見や評価を求めたところ、「日ごろから連携がとれているので特にこれという要望はない」「通常の仕事でうまく連携がとれているので虐待事例でもうまくいく」といった肯定的な評価が目立った。

・特に評価されていたのは、地域包括が「定期的な広報誌の発行や、勉強会・ミニ事例検討会を開催してくれる」「自分たちの言い分を聞いてくれる、自分たちの立場に立ち代弁してくれる」、「ファックス用紙を用意されていて、職場にいないときでもファックスを入れておけば、あとから連絡をくれる」、「連絡してきた際に、困っていることはない

かと聞いてくれる」など、居宅介護支援事業所・介護支援専門員へきめ細かな支援活動である。

・こうした積極的な支援活動を実施していない地域包括に対しては、介護支援専門員は距離を感じていて、虐待事例の相談・通報をためらう傾向も見られた。こうしたことから、このようなきめ細かな支援活動の実施が、比較的初期の、地域包括と居宅介護支援事業所との連携・協働、すなわち、防止ネットワーク構築の方法として重要であることがうかがえる。

・これらの活動はいずれも地域包括独自の考えに基づく活動であって、自治体からの指導によるものではなかった。だが、介護支援専門員から評価の高い方法を、自治体に取り上げて評価し、モデルとして関係機関に提示していくならば、それも1つの地域包括の支援活動法になる。

②新規防止事業の評価

(ア)実施状況評価

・各事業が予定どおり実施されているかどうかを確認することを目的として、19年12月に、自治体防止担当者と高齢者虐待24時間電話相談を受託した事業所に面接を行ったが、始まって日の浅い事業が多く、結果的には事業計画の経緯や事業目的の確認にとどまった。

(ウ)目標達成度評価

・各事業の利用実績は、高齢者虐待24時間電話相談：18年度日中19件・夜間29件、19年度日中7件・夜間9件、シェルター：18年度4件、19年度3件、デイサービス事業：19年度0人、一時介護事業：19年度1人、心のケア事業：19年度1人で、いずれも、計画の数値を大きく下回っている。

・20年8月に、進まない理由を探るために地域包括職員を対象とした調査を実施したところ、「サービスの利用条件が限定的で使い勝手がよくない」「実施場所の問題や送迎なし、利用時間の限定といったサービスの質に問題がある」「広報・周知活動が不足している」「事業名称が問題で虐待の文言の入った電話相談を市民に紹介しにくい」として、課題が明らかになった。

・これらの課題は自治体にフィードバックされた。自治体は検討のうえ、21年度から、シェルターの委託事業化、デイサービス事業と一時介護事業の統合化、24時間虐待防止電話相談の名称改正、地域包括およびサービス事業所に対する各種事業についての説明強化、パンフレット増刷・配布、などを行うことになった。

まとめ

高齢者虐待防止に積極的に取り組もうと

している1自治体を事例として取り上げ、地域包括による防止ネットワーク構築を促進するための自治体の支援活動と、新規防止事業を対象に、多様な調査方法による形成的評価を2年間実施した。調査結果と明らかになった課題を、随時、自治体等の関係者に文書と口頭でフィードバックしていった結果、これらの支援活動と事業の展開においていくつかの具体的な改善がなされた。同じような条件下でこうした活動を展開しようとする他の自治体は、取り組みにあたってこれらの課題や改善案を参考にすることができる。

本研究によって、プログラム改良を導くための情報提供を意図した形成的評価は、目標を数値で表すことがむずかしい社会福祉事業についても適用可能であること、また、実際の改善をもたらす意義をもっていることを確認することができた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 0 件)

[学会発表] (計 1 件)

① 副田あけみ、日本高齢者虐待防止学会大会、2008年7月5日、「防止ネットワーク構築支援の形成的評価研究」、(財)海外職業訓練協会(OVTA)会議場にて口頭発表

[図書] (計 1 件)

① 副田あけみ・小川孔美『高齢者虐待防止事業に関する形成的評価研究』(研究成果報告書)2009年、pp.1-317

[その他]

6. 研究組織

(1)研究代表者

副田 あけみ (SOEDA AKEMI)

首都大学東京・人文科学研究科・教授

研究者番号：60154697

(2)研究分担者

(3)連携研究者

萩原 清子 (HAGIWARA KIYOKO)

関東学院大学・文学部・教授

研究者番号：30097472

梅崎 薫 (UMEZAKI KAORU)

埼玉県立大学・保健医療福祉学部・准教授

研究者番号：50320495

小川孔美 (OGAWA KUMI)

埼玉県立大学・保健医療福祉学部・助教

研究者番号：80363787