



市町村における高齢者虐待防止体制を強化するための
の評価モデルの開発：
相談通報全事例についての評価（レビュー）を中心
に

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2011-02-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 水上, 然, 黒田, 研二 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00003100

市町村における高齢者虐待防止体制を強化するための評価モデルの開発 - - 相談通報全事例についての評価（レビュー）を中心に - -

水上 然¹⁾，黒田 研二²⁾

1) 大阪府立大学人間社会学研究科 博士後期課程

2) 大阪府立大学人間社会学部

要 旨

「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」にもとづき市町村は虐待防止の取組みを強化させていく必要がある。本研究の目的は、個々の市町村が虐待防止の取組みの評価を自ら行い、虐待防止体制を強化できるようにするための評価モデルを示すことである。評価モデルの開発にあたっては、市町村への質問紙調査(近畿2府6県の全市区町村対象)や聞き取り調査(5市町村対象)を行い、虐待対応の実態を把握し、ワーキング会議で議論を重ねた。評価の基本コンセプトを「虐待事例への個別対応から虐待防止の体制整備につながる評価」とし、評価を 個別事例、全事例、虐待防止体制の3つのレベルに整理し、評価の中核に全事例評価(レビュー)とそのための会議を位置づけた。そして、この評価システムを「市町村における虐待防止体制を強化する評価モデル」と名づけた。この評価モデルに基づき試行実施した2市町村職員からは、おおむね肯定的な意見を得た。現在、評価モデルをもとにした評価ガイドとツールの改良と普及活動を行っており、今後この評価モデルが虐待防止体制を強化するものであることを実証的に明らかにしていきたいと考えている。

キーワード：高齢者虐待、評価、市町村

はじめに

「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、高齢者虐待防止法)」に基づき厚生労働省が毎年行っている調査(2007;2008;2009)によれば、高齢者虐待に関する市町村への相談通報件数は、2006年度18,390件、2007年度19,971件、2008年度21,692件と推移し、2年続けて前年比8%の増加となっている。

相談通報件数の増加と共に、虐待の認定件数も増加しており、高齢者虐待への対応力の強化が課題となっている。高齢者虐待を早期に発見し、高齢者の権利擁護へとつなげていくには、個別事例への直接的支援力の向上(ミクロレベル)、組織・地域の対応力強化(メゾレベル)、制度施策の充実(マクロレベル)の3つのレベルでの実践が重要となる。

高齢者虐待への取り組みにおける実践を扱った研究には、次のようなものがある。個別事例のレベルでは、虐待の対応モデルの研究(高崎2005;萩原2004;津村2001)や、援助理論の応用(難波ら2006;根本2005)、専門職の虐待への対応状況(山口2004;松田ら2000)などがある。高齢者虐待防止における市町村の取り組みを扱った研究には、副田(2009)、堂田(2007)、山口(2006)などがあり、高齢者虐待対応での市町村の発達過程やネットワークモデルなどがまとめられている。

ミクロ・メゾ・マクロレベルでの対応力の向上は、互いに関連がある。高齢者虐待に関わる制度施策が充実し、地域の力が高まれば、当然、虐待事例に対する直接的な支援は質の高いものになる。また、個別的な支援が充実し、的確なアセスメントがなされるようになれば、ケースを通し制度施策の課題が明らかになり、それらの改善につながると考えられる。

高齢者虐待への個別の対応の手引きについては『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』(厚労省2006)や『地域包括支援センター業務マニュアル』(厚労省2005)などがまとめられている。また、地域包括支援センターの機能を評価するためのチェックリストを中心としたワークブック(日本社会福祉士会2008)や評価票(大阪府地域包括ワーキングチーム2008)がつくられ、機能を強化するための方策が検討されている。

ただ、高齢者虐待に対する実践および実践を強化するための評価については、個別ケースごとの、もしくは、単一機関ごとの実践や評価にとどまっている。総合的な対応や評価がなされなければ、虐待の対応から抜け落ちてしまうケースや、複数の機関が支援しているにも関わらず状況の改善がみられないということが起きてくる。厚生労働省の調査(2009)によれば「保健医療福祉サービス介入ネットワーク」を構成している市町村は44.1%であり、ケースにおける連携や関係機関の連携の重要性が指摘されている(高崎2007;上原ら2007;小川ら2007;江原2004)。

高齢者虐待防止におけるミクロ・メゾ・マクロの取り組みを相互につながりのあるものとし、総合的な対応力を向上させていくためには、現状を総合的に正確に把握し課題を抽出した上で対策をたてること、つまり、適切な評価に基づく対策が重要となる。だが、評価を実践の中にどのように位置づけ、実践の質を高めることに貢献させるかという視点で行われた研究は少ない。日本社会福祉士会(2008;2009)が、いくつかの研究を行い地域包括支援センターレベルでの評価や、個別事例における評価のあり方についてはスタンダードな評価方法を示しつつあるが、市町村における高齢者虐待防止の取り組み全体を評価する研究はこれからの段階である。

そこで、本研究では、ある事業を総合的に評価するための理論であるRossiら(=2005)の「プログラム評価」の理論を参考に、市町村の高齢者虐待防止プログラムの評価モデルの開発を行いたいと考えている。

プログラム評価(Rossiら=2005:340)とは、「政策の発展に影響を与え、社会的介入のデザインを形づくり、実施を推進し、社会プログラムの運営を改善するための目的志向的な活動である」とされ、評価が実践に変化をもたらす人間の生活状況を改善するような広がりを持つことが期待されている。社会プログラムとは、その主たる存在理由が社会的に「良いことをする」こと、すなわち社会問題を改善し、その状況を向上させるための活動である。

この考え方にたてば、高齢者虐待防止の取り組みも、社会プログラムのひとつであるため、プログラム評価の定義に基づき、高齢者虐待防止の取り組みの評価のあり方を検証し評価モデルとして示すことにする。

．プログラム評価モデル開発の枠組み

(1) 目的

本研究は、個々の市町村が虐待防止の取り組みの評価を行い、虐待防止体制を強化できるようにするために、虐待防止に向けたプログラムの評価(以下、評価)のあり方を整理し、評価モデルとして示すことが目的である。

(2) 評価モデルの開発過程

評価モデルの開発は、次の段階で行った。第1に、市区町村職員を対象に聞き取り調査と質問紙調査を行い、市町村における高齢者虐待防止に対する評価活動の現状と課題を検討した。その上で、プログラム提供者である市町村職員が評価において重視する事項を整理し、それらのプログラム評価における意義を考察した。また、

ミクロ・メゾ・マクロの実践における評価のポイントを整理し評価モデルの基本コンセプトに組み込んだ。第2に、基本コンセプトをもとに評価プロセスを整理した。第3に、開発した評価モデルをもとにした評価の試行実施を2市で行い、開発した評価モデルを現場に適用することが可能かを検証した。

（3）評価モデル開発プロセスへのプログラム実施者の参加

プログラム実施者の評価チームへの参加は、評価の取り組みに利用できる資源面での制約をより具体的に知ることができ評価の実効性を高める。また、プログラム実施者が行う評価は、プログラムの制度設計の改善や、事業の確実な実施に結びつく可能性が高いと考えられる。今回の評価モデルの開発には、高齢者虐待防止プログラムの実施主体である市町村の参加を重視した。また、プログラム実施者である市町村の意見を集約調整する場として、実務者ワーキング会議を設定した。

実務者ワーキング会議への参加市町村の選定は、以下の手順で行った。大阪府を南部、東部、北部の3つの地域に分け、それぞれ1市町村ずつを選び、そこに政令市を加え5市とした。その際、政令市以外では市町村規模が10～30万人程度であること、高齢者虐待防止の体制の整備がある程度進んでいると考えられることを選定基準とした。会議のメンバーは、虐待防止担当課の実務者および管理者で構成した（社会福祉士の資格所持者3名を含む）。

ワーキング会議参加市町村の人口、65歳以上人口、高齢化率、地域包括支援センターの設置状況、相談通報受理件数は表1のとおりである。

表1 実務者ワーキング会議参加市町村の状況

	人口	65歳以上人口	高齢化率	地域包括支援センターの設置形態	H18年度相談通報受理件数	H18年度相談通報受理件数
A市	27万人	5万人	18%	委託4	25	32
B市	27万人	6万人	22%	直営1+委託5	25	42
C市	9万人	2万人	20%	直営1+委託1	45	37
D市	85万人	17万人	21%	委託7	114	131
E市	265万人	56万人	21%	委託24	392	416

（平成20年3月31現在）

（4）評価モデルの質を高めるための方策

プログラム実施者である市町村職員だけで評価モデルを開発するのではなく、市町村職員と専門家で評価モデル案を相互にチェックし補い合う形で評価モデルの開発を行った。専門家には、この領域における十分な知識と経験を有している、精神科医、法律家、ソーシャルワーカー、学識者を含み、これらのメンバーだけでアドバイザー会議を開催し、様々な意見を率直に述べていただく場を設けた。

．市町村における高齢者虐待防止に対する評価活動の現状と課題

（1）市町村への質問紙調査

市町村における高齢者虐待防止に対する評価活動の現状と課題を把握するため、近畿2府6県の302市区町村を対象に「高齢者虐待防止における評価体制構築のためのアンケート」を行った。記入対象者は高齢者虐待防止担当主管課長、調査期間は平成20年10月～11月、有効回収率は51%（153市区町村）であった（水上・黒田2010）。

調査の結果、対応事業の評価体制が整うなどすでに評価を行っていると答えた市町村は2割、個別事例の評価シートを有している市町村が1割、事例検討会議についても、虐待と認定されたすべてのケースで会議を行

っている市町村は半数に過ぎず、多くの市町村で評価が行われていないことがわかった。評価に対する負担感をたずねた質問では、「実際の事案への対応、対策に追われるなど、評価に時間をかけることが難しい」「対応事案の評価には職員の負担が大きい」「評価の方法がわからない」と7割の市町村が答え、評価に対する負担の大きさがうかがえた。しかし、「評価結果は実際の施策や対応に役立つと感じる」「事案ごとに対応の評価を検討することは、職員のレベルアップに必要である」「今後、評価体制を充実させたい」との質問に対し9割近くの市町村が「そう思う、どちらかと言えばそう思う」と答えており、評価体制の充実を望むことがわかった。職員の負担を軽減でき、わかりやすい評価方法を考案できれば、市町村において評価が導入される可能性がある結果が示された。

また、この調査では、評価の意識(積極性)について30項目の質問を用意し、意識(積極性)が高い市町村において点数が高くなるよう回答項目を設定し、それぞれの市町村の評価に対する意識(積極性)を調べた。その結果、厚生労働省が市町村の体制整備状況を把握するために調査している13項目(ネットワーク構築の3項目、啓発と研修の実施4項目、役場内での体制強化の3項目、その他3項目を含む)について、その構築状況に差が見られた。評価に対して積極的な回答を示した市町村では平均9.5項目の体制整備がなされていたのに対し、それ以外の市町村では8.1項目であった($p < 0.01$)。評価への積極性と体制整備の関連を示すデータが示された。

こうした調査結果を総合すると、市町村職員は評価の意義を理解し、評価体制を充実させたいと考えているが、実際に評価を行っている市町村は少なく、評価に対する業務負担感や評価方法がわからないことが評価の導入を妨げる要因のひとつになっていると考えられた。職員の業務負担の少ないわかりやすい評価方法を考案すれば評価を行う市町村が増え、その結果、虐待防止体制の構築が進む可能性が示唆された。これらの結果より、評価モデル開発の必要性が確認された。

(2) 市町村への聞き取り調査から

ワーキング会議に参加した5市町村の庁舎を訪問し「市町村における虐待対応の現状と課題」について2時間程度の聞き取りを行った。調査期間は、平成20年10月から11月にかけてで、調査対象者は各市町村の高齢者虐待防止担当課職員とし、インタビューガイドを予め渡し、その項目に基づきインタビューを行った。インタビューの項目は、高齢者虐待対応における市町村の状況と課題、相談通報の受理体制、ケース管理と記録について、会議(ケース会議の開催状況、モニタリングの状況、ネットワーク会議)、研修について、その他であった。

聞き取りから、以下の内容が明らかとなった。市町村では、虐待の相談通報受付台帳が整備され、どのようなケースを受理しているのかが把握されていた。緊急性の高い、動きのあるケースについては、事例検討が随時行われていたが、その他のケースでは不十分な場合があった。ケースの組織的で定期的な検討体制の整備は十分でなく、結果として、ケースの終結か継続かの判断がされず、継続しているケースと終結したケースが曖昧にされ、全体の管理ができていなかった。また、市としての年度総括ができず、地域の関係機関に課題が十分にフィードバックされないことが確認された。高齢者虐待対応において、現状ではケース管理が不十分であり、評価モデルを開発するにあたっては、ケース管理が十分できるものにする必要性が認められた。

・市町村における虐待防止体制を強化するための評価モデル

(1) 評価の基本コンセプト

1) 評価で何を重視すべきか

質問紙調査と聞き取り調査の結果をもとにワーキング会議(平成20年10月~21年3月:6回開催)で議論を重ねた結果、評価モデル開発において下記の7点が重視された。第1に、すべてのケースを一定期間ごとにフ

フォロー（評価）し、ケースそのもの、もしくはケースの重大な変化を見落とさない仕組みを構築すること、第2に、評価に客観性を持たすこと、第3に、評価を通し職員の力量を高めること、第4に、評価結果を地域の関係者にフィードバックし、関係者の虐待防止に向けた理解を促進することで、地域の機能を高めること、第5に、データの整理が簡単で統計的な処理が素早くでき様々な報告に利用できること、第6に、評価にかかる負担と効果のバランスをとること、第7に、誰もが実施でき続けられることの7点である。これら7点は、評価方法、評価の信頼性、評価の効率性、評価結果の活用に関する内容を含んでいる。

繰り返しになるが、プログラム評価は、政策の発展に影響を与え、社会的介入のデザインを形づくり、実施を推進し、社会プログラムの運営を改善するための目的志向的な活動であるとされ、評価が実践に変化をもたらす人間の生活状況を改善するような広がりを持つことが期待されている。これらの目的を達成するためには、

プログラムのニーズ評価、事業の設計に関する評価、その実施とサービス提供（プロセス）に関する評価、そのインパクトあるいはアウトカムに関する評価、その効率性についての評価を行う必要があり、これらの評価は、プログラムの改善、社会に対しプログラムの必要性を説明する責任を果たすこと、実践を向上させるための知識の生成を行うことに貢献する必要があるとされる。

実務者ワーキング会議で重視された7点は、プログラムの改善、社会に対する説明責任、知識の生成に貢献する上で重要な点である。また、評価の実効性を高める上でも重要な視点を含んでおり、評価モデルに組み込む価値のあるものだと考えられた。

2) ミクロ・メゾ・マクロレベルでの評価のポイント

市町村を対象とした調査の結果やプログラム評価理論を参考に、評価の狙いをミクロ・メゾ・マクロの3段階に整理した。ミクロ(個別支援)レベルでの狙いは、「短時間ですべてのケースのフォローアップを行う、虐待事例の改善状況を把握し、支援介入の効果を確認する、市町村の担当課と地域包括支援センターの間でのケースの現状認識の共有化をはかる」とした。メゾ(組織・地域)レベルでは、「虐待事例の共通の課題を抽出する、高齢者虐待の全体の傾向を把握し、次年度の取組みに役立てる、地域ケア会議などに情報を提供することにより地域の虐待防止ネットワーク機能を高める」とした。マクロ(制度政策)レベルでは、「優先順位の高い課題を抽出し新しい施策へとつなげることができる、制度の問題点を抽出し現行の制度改定につなげることができる、効果の高い施策と低い施策の判断に役立て、拡充、縮小などを判断する材料とすることができる」とした。

3) 評価の基本コンセプト

評価の基本コンセプトを「虐待事例への個別対応から虐待防止の体制整備につながる評価」とした。市町村の虐待防止に関わる施策が具体的な取り組みとして実行され、個別事例の改善につながっているのかどうかを個別事例の評価を行うことでチェックする。それらのプロセスを通し、虐待防止の取り組みにおける課題を洗い出し、虐待防止の施策にフィードバックすると共に、虐待防止に関連する具体的な取り組み計画の立案や変更へとつなげていく評価、つまり、ミクロ・メゾ・マクロレベルでの実践の評価を連結させ、虐待対応力のすべての側面を強化していく評価を目指した。

具体的には、個別事例の検証においては「シンプル（簡単）で」「短時間に」「もれることなく、すべてのケース」を評価できるモデルの開発を、評価結果においては「個別事例の課題を明らかにできる」「共通の課題を抽出できる」「実績を目に見える形で示すことができる」の3点を、体制の整備状況については「優先順位の高い課題」を抽出できるような評価モデルの開発を目指した。

ミクロ・メゾ・マクロレベルの実践の強化へとつなげていくために、評価を個別事例、全事例、虐待防止体制の3つのレベルに整理（図1）し、評価の中核として全事例評価（レビュー）とそのための会議（以下、

レビュー会議)を位置づけた。なお、全事例評価(レビュー)については、「高齢者虐待へのミクロ・メゾ・マクロレベルでの総合的対応力を強化する」といった意図を持って、市町村やある特定の圏域内で把握されたすべての高齢者虐待に関わる事例を網羅的に評価し、高齢者虐待に対応する上での課題を抽出すること」と定義した。

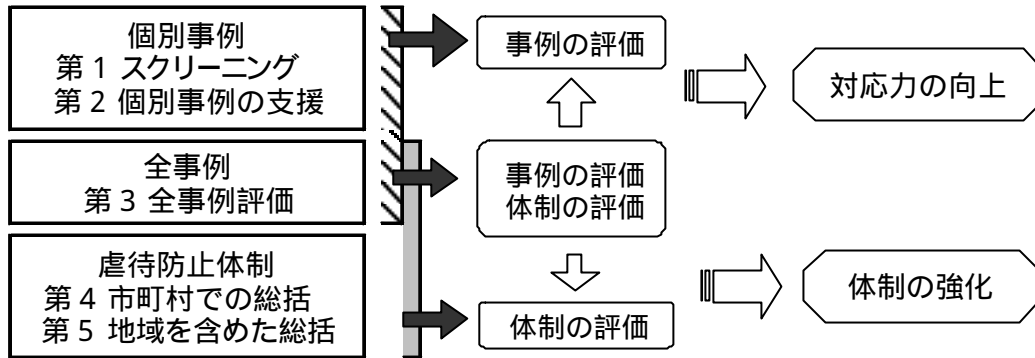


図1 評価の3つのレベル

(2) 評価のプロセス

評価の基本コンセプトをもとに、市町村で行われる評価を3つのレベル及び5つの段階(第1段階・スクリーニング、第2段階・個別事例の支援、第3段階・全事例評価、第4段階・市町村での総括、第5段階・地域を含めた総括)に整理し「市町村における虐待防止体制を強化するための評価モデル」と名づけ、それぞれの段階ごとに評価者、評価対象、評価目的、評価方法、評価に利用する様式、評価する視点を示した。

1) 個別事例レベルでの評価

a. スクリーニング(第1段階)

スクリーニングの段階では、事例を受け付け、相談通報受理シートに内容を記入した者が、最初の評価者となる。ここでは、支援対象者の状況の把握、個別支援の課題、対象者を取り巻く環境に焦点があてられる。評価の目的は、支援対象者の状況を的確に把握し、今後の支援方針の決定のための情報を適切に集め、支援が必要なケースをスクリーニングすることが中心となる。

b. 個別事例の支援(第2段階)

個別事例の支援内容の検討は、単一の機関内での検討と多機関での検討の2つに分かれる。単一の機関内での個別事例の検討は、支援対象者の状況の把握、個別支援の課題、対象者を取り巻く環境の他に、今後の支援方針に焦点があてられる。評価の目的は、支援対象者へ適切なチームサポートを提供することが中心となる。個別課題を抽出し、必要な支援の提供を行い、適切な環境設定などが適切に行われているかを個別事例シート、情報共有シートをもとに同一の機関内の職員チームで検討する。

多機関での個別事例の検討は、支援対象者に関する多機関の職員チームが評価者となる。ここでは、支援対象者の状況の把握、個別支援の課題、対象者を取り巻く環境、今後の支援方針に加えて、関係機関の連携状況に焦点があてられる。評価の目的は、支援対象者へ多機関による適切なチームサポートを提供することで、個別課題の抽出、必要な支援の提供、適切な環境設定、関係機関の連携が上手く行われているかどうかなど情報共有シートを用い検討する。

2) 全事例評価(第3段階)

全事例評価は、評価のプロセスの核となる段階である。個別事例レベルでの評価と体制レベルでの評価を結びつけ、両方の評価を強化する役割がある。全事例評価(図2)では、ある時点で対応しつつある、もしくは、

ある一定の期間に対応した全事例の評価を行う。基本的には、全事例を対象とした評価会議を実施する。評価者は、事例の全体を管理している者を中心に、会議の参加者全員となる。ここでは、すべてのケースを対象に、虐待の判断、支援状況、虐待の改善状況、支援の継続・終結、ケースの特徴に焦点をあて評価を行う。評価の目的は、第1に、すべてのケースの状況と経過を確認し、適切な支援が行われているか、支援の輪からもれているケースはないかを確認し、個別事例レベルでの評価を確実に行うことである。第2に、虐待ケースの認定、支援の継続、支援の終結といった重要な事項の個別の判断が適切であるかを確認し、支援者間で認識を共有化することである。第3に、虐待事例の現状を、全事例の評価台帳である情報管理台帳（電子媒体を利用）から、数量的データを含め把握し、評価エリア内のケースの共通課題、地域の課題を抽出することで、虐待防止体制の評価へとつなげることである。

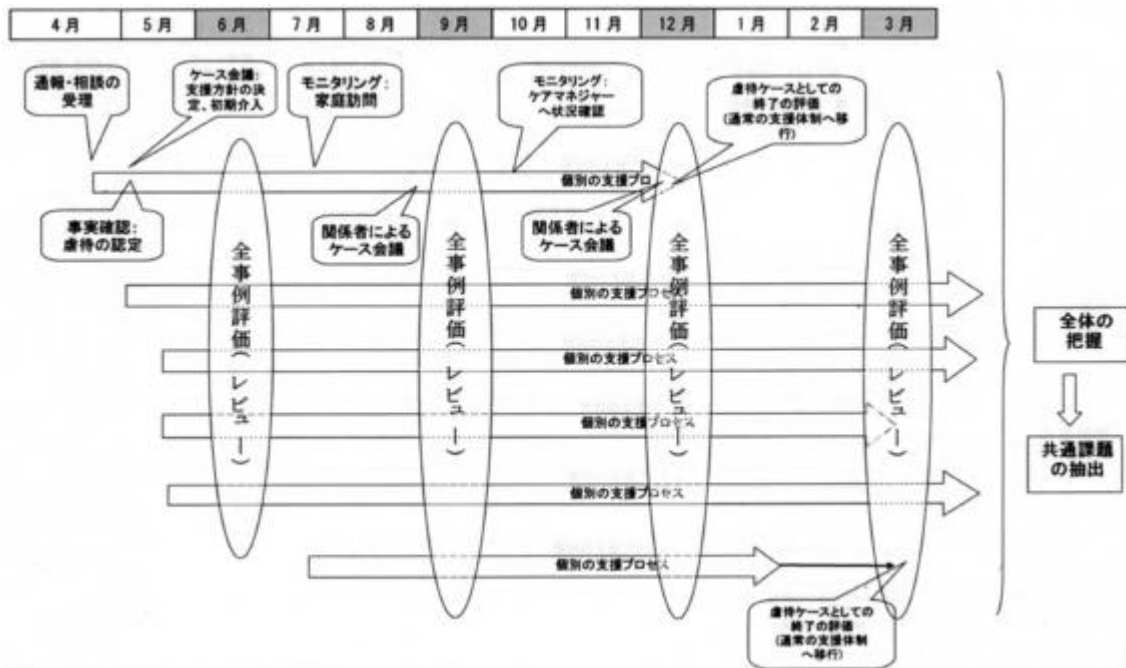


図2 個別事例の支援と全事例評価（レビュー）

3) 体制の評価

a. 市町村での総括（第4段階）

市町村での総括の評価者は、ケース担当の現場職員だけでなく、虐待防止に関連する市町村の職員となる。ここでは、ケースの共通課題、支援介入の効果、現在の虐待防止体制、地域の状況（資源）、重大な結果をもたらしたケースの経過等に焦点があてられる。市町村の虐待防止担当課は、全事例評価で明らかとなった虐待の現状（数量的データを含む）と課題を事業報告書にまとめ自ら振り返りを行うと共に、関係部所に課題を提起する。評価目的は、市町村内で起こっている虐待の全体像を把握し、虐待の防止に向け市区町村や担当課が取り組むべき課題を抽出し、次年度の計画へとつなげることである。

b. 地域を含めた総括（第5段階）

地域を含めた総括での評価者は、地域の関係機関の職員を中心に地域ケア会議、虐待防止ネットワーク会議等の参加者となる。ここでは、地域の状況を把握し地域が取り組むべき課題に焦点があてられる。市町村の担当課が作成した事業報告書をもとに、虐待の防止に向け関係機関や地域の人に取り組むべき課題を抽出し、地域の体制の強化をはかることを目的とし、街づくり・地域づくりの計画へとつなげる。

(3) レビュー会議の重要性

市町村における虐待防止体制を強化するための評価モデルでは、レビュー会議を重視している(図3)。レビュー会議は、すべての事例を振り返ることで、個別事例の管理を行い支援のものを防ぐと共に、個別事例の支援状況をチェックすることを通し個別事例への「対応力の強化」をはかることが期待されている。また、個別事例に共通した全体の課題を検討することで「虐待事例に共通した課題」「地域の課題」「制度施策の課題」など、体制の強化に向けた評価を行うことが可能となる。レビュー会議は、個別事例の評価と虐待防止体制の評価のどちらをも強化すると共に、両者をつなげる役割を果たすものといえる。

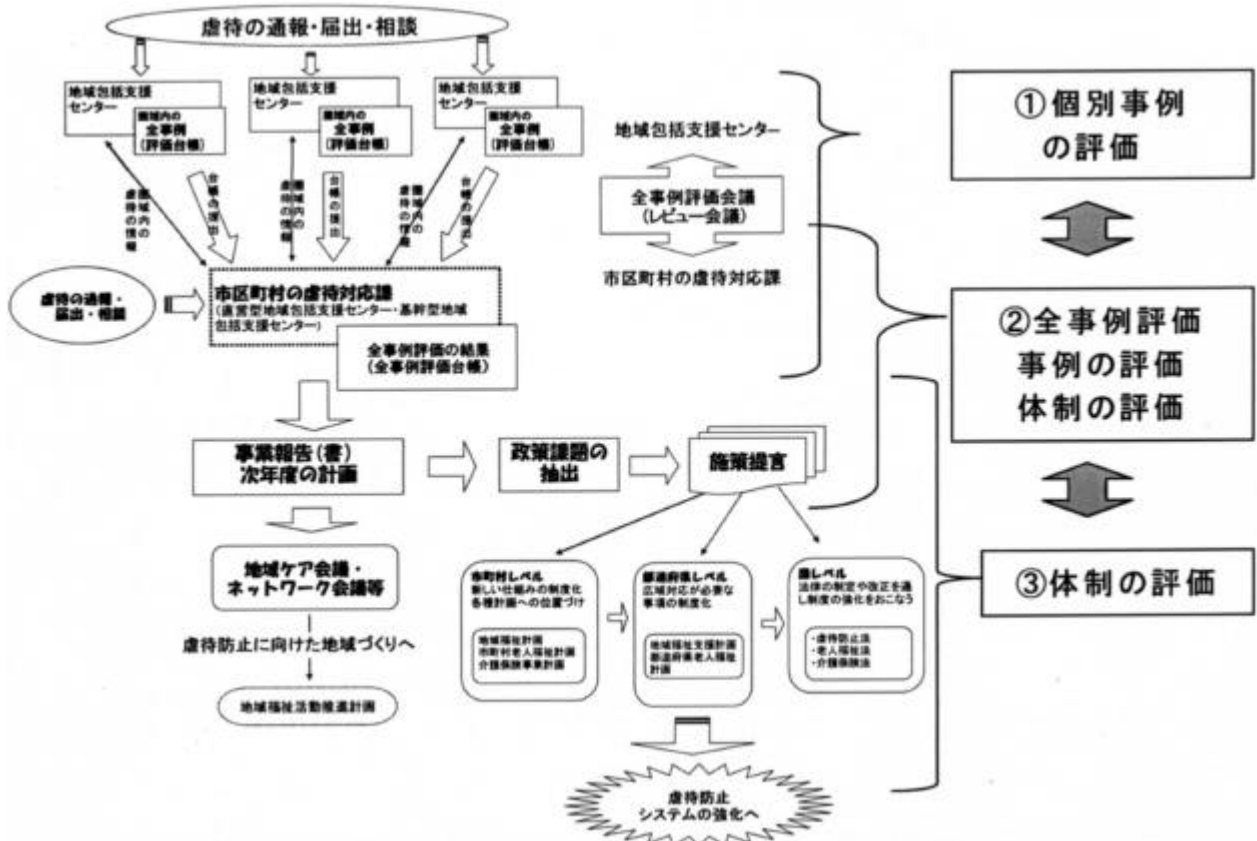


図3 高齢者虐待防止体制を強化する評価のイメージ図

・全事例評価の試行実施

(1) 試行実施の概要

「市町村における虐待防止体制を強化するための評価モデル」の核となる全事例評価の有用性と課題を検証するため、平成21年2月に大阪府内のA市、B市の2市(人口30万人規模)を対象に試行実施を行った。

A市では、全地域包括支援センター(委託4ヶ所)が評価台帳を記入し、それぞれの地域包括支援センターと市町村の担当課で全事例評価のためのレビュー会議を行った。B市は、市内の6カ所の地域包括支援センターの中から1ヶ所を選びレビュー会議を実施した。1回の会議にかかった時間は、A市、B市ともに2時間程度であった。B市のレビュー会議では、初期介入で4割、その後の支援も含めると相談通報を受けた全ケースのおおよそ7割が通常の支援体制でフォローできるレベルまで改善し、虐待事例としての介入が終了できていることが確認できた。

全事例評価を行った結果、「ケースへの理解と支援の進捗状況についてチームで共有できた、虐待ケース全事例を振り返る事により、ケース支援の方向性、反省点が見つめた、ケースの終結・継続を担当者のみで

なく会議の参加者で判断することが確実でよい」という肯定的な評価から「こういった形での評価は必要であり、ぜひ実施すべきだ」という結論を得て、これら2市では継続してレビュー会議を行うことになった。B市からは、全事例評価は高齢者虐待対応だけに有効なものではなく、独居の認知症高齢者やいわゆる支援困難事例にも応用が可能なため、それらの対象者でも、全事例評価を行いたいという希望が出された。

（2）試行実施で提起された課題

試行実施の結果、下記の課題も提起された。レビュー会議の中では、個別事例の検討に重点がおかれがちであり、ケースの共通の課題に目が行きにくかった。特に、新人職員はケースを細かく見すぎる傾向があり、全体を捉える視点が弱い。その点を強化するための研修が必要だろう。全事例評価では、個別支援計画の扱いをどのように考えればいいのか合意しておく必要がある。ケアマネジメントのプロセスには支援計画に対しての評価という筋道があるが、全事例評価は個別支援における単なるモニタリングと異なることを現場職員が理解する必要がある。それと関連し、言葉による説明を行うだけでは全事例評価のイメージを伝えづらく、職員への説明に時間を要した。全事例評価を広めていくためには、図解や動画など全事例評価の意図をわかりやすく伝えるための工夫が必要だろう。

これらは評価モデルにもとづく実践を行う上での課題であり、全事例評価の意義を否定するものではないと考えられる。現場職員は、全事例評価を継続して行うこと望んでいる。今回の試行実施によって、全事例評価は高齢者虐待へ対応する現場職員に受け入れられ、意義が確認できたと考えてよいだろう。

．考 察

（1）「市町村における虐待防止体制を強化するための評価モデル」の意義

はじめに述べたが、高齢者虐待の取り組みに関する研究領域では、評価を実践の中にどのように位置づけ、実践の質を高めることに貢献させるのかという視点で行われた研究は少なく、今回、高齢者虐待防止の取り組みにおける総合的な評価の枠組みとして、「市町村における虐待防止体制を強化するための評価モデル」を示したことは意義がある。

この評価モデルでは、「虐待事例への個別対応から虐待防止の体制整備につながる評価」を基本コンセプトとし、評価を 個別事例、 全事例、 虐待防止体制の3つのレベルに整理し、評価の中核に全事例評価(レビュー)とそのための会議(レビュー会議)を位置づけ、これまで、別々に行われることの多かった個別事例の評価と虐待防止体制の評価を結びつけ、総合的な評価モデルとし、ミクロ・メゾ・マクロレベルの実践の強化を目指した。これは、この評価モデルの独自な点である。

今回の評価モデルの中核であるレビュー会議は、すべてのケースを評価することを通し、個別事例への対応力を強化することに役立つこと、また、個別事例への支援のもれを防ぐことに貢献することが、試行実施によって示された。試行実施を受け、レビュー会議のあり方について、いくつかの課題が提起されたが、多くは評価モデルにもとづき実際に評価を行う際の基準作りや研修を通じて、カバーできる内容だと考えられた。評価モデルをもとに、実践に応用させるための手法を検討する中で解決されるべき課題だろう。

この評価モデルでは、レビュー会議で整理された事例やデータは地域ケア会議などを通し、地域の関係者にフィードバックし、地域の課題を地域の人々と共に考え、共に機能を強化させていくことを想定している。今回の試行実施では、レビュー会議を実施しているが、全事例評価を体制の評価へとつなげていく段階については実証しておらず、継続的な検証が必要だろう。また、多くの市町村では、まだ、第1段階、第2段階の個別事例の評価が十分機能せず、第3段階である全事例評価に到達していないため、そこを強化していくための方法を合わせて考えていく必要があるだろう。

(2) レビュー会議のあり方について

「市町村における虐待防止体制を強化するための評価モデル」において、レビュー会議は評価の核となるものであり、重要性が高い。レビュー会議のあり方について、検討を加えておきたい。

レビュー会議では「個別事例の課題の討議に焦点があてられがちなこと、特に、個別支援を直接担う職員にその傾向が強いこと」が指摘された。これは、今後この評価モデルを用いた評価を行う上で、継続した課題になるだろう。なぜなら、この評価モデルは、チームでの評価を基本としており、様々な場面で多くの評価者が評価に参加することになるからである。レビュー会議には、市町村、地域包括支援センター、管理者、現場職員、専門職、様々な立場のものが参加する。例えば、虐待防止施策の立案に携わる市町村職員と地域包括支援センターで直接支援を行っている職員では、おのずとレビュー会議での発言や会議に期待することは異なってくる。自らの業務に直結し役立つことを優先するのは、職業人として当然の帰結である。そのため、レビュー会議の本来の意図であるミクロ・メゾ・マクロレベルの総合的な対応力の向上を目指した評価を行うためには、きめの細かい配慮を要する。参加者の互いの業務に対する理解を深めると共に、個別事例の評価・体制の評価のどちらにも役立つ評価の書式、個別事例および共通課題を検討する時間の配分、参加者の構成、スーパーバイザーの活用など、配慮すべき事柄がある。どのような形でレビュー会議を運営すれば、参加者それぞれのニーズを満たすことができ、全体としても最大限の効果をあげることが可能なかを、今後、検証していく必要があるだろう。

全事例評価では、ケースの個性だけでなく、共通性に焦点があてられることが、個別ケースへの対応を中心としたケアマネジメントにおけるモニタリングと異なる点である。そのため、個別支援計画にもとづく評価の比重も低くならざるを得ない。全事例評価では、全事例を評価し電子的な記録として残しているため、データを数量化し、視覚化することが可能である。今回の試行実施では、厚生労働省が毎年行なっている高齢者虐待防止法に基づく調査の基本事項を自動集計したにとどめているが、改良を加え、本来行われるべき虐待対応のプロセス、つまり、事実確認、支援方針会議の開催、モニタリングのための訪問等が確実に実施されているどうかを時間軸を含めてデータ化することや、虐待の要因を分析できるような仕掛けを組み込んでいくことが可能である。どのようなデータを集計すれば有益なのかは非常に重要な点であり、別途検討している。そのことについては、別の機会に論じることにしたい。

(3) 本評価モデルの応用の可能性

全事例評価を試行実施した市町村より、独居の認知症高齢者への対応など、高齢者虐待以外を対象に評価モデルが応用できるのではないかという意見をいただいた。アドバイザー会議からも、保健福祉センターでフォローアップしている「閉じこもり傾向のある精神疾患のある患者」などの領域への評価モデルの応用の可能性が示唆された。本評価モデルは、社会的プログラムを対象としており、かつ、市町村や区といった形で対象エリアを限定できること、評価対象が明確である特定の集団を対象としていること、1回のレビュー会議で取り扱う評価事例数が一定数を超えないことといった条件を満たせば、他の領域でも応用の可能性があると考えられる。

・ 本評価モデルにおける限界と可能性

プログラム評価では、プログラムのニーズ評価、事業の設計に関する評価、プログラムの実施とサービス提供に関する評価(プロセス評価)、プログラムのインパクトあるいはアウトカムに関する評価、プログラムの効率性に関する評価の5つの評価を行うことを重視している。

本評価モデルは、その中のニーズの評価、事業の設計に関する評価、プロセス評価までカバーしているが、

残りの2つについては、十分にカバーできていない。本評価モデルにおけるインパクトあるいはアウトカムに関する評価についてであるが、本評価モデルでは全事例についての数量的データを得るという形でアウトカムの測定が可能である。だが、評価対象はあくまで「虐待の相談通報が寄せられた事例」であり、無作為に割り付けられた対照群と比較検討するような形で、効果測定を行う評価モデルの設計にはなっておらず、厳密な意味での介入によるインパクト評価を行うことは難しい。また、プログラムの効率性に関する評価、つまり、コストパフォーマンス(費用対効果)に関する評価についてであるが、この評価モデルには、プログラム実施にかかるコストを総合的に検証するというプロセスを含んでおらず、それらの評価を行うことも難しいものになっている。

これらは、プログラム評価を行う上での共通の課題であり、Rossiら(=2005)もその課題にふれている。プログラム評価はプログラムの改善や説明責任を果たすことを目的としており、評価は適切なタイミングで行われる必要がある。そのために「与えられた時間とコスト」と「厳密な評価にかかる時間とコスト」はしばしば異なりを見せる。そのため、方法的な質の高さが必ずしも評価の最も重要な側面となるわけではないと指摘している。高齢者虐待防止プログラムにおけるコストパフォーマンスに関する評価は、難題をはらむ。高齢者虐待防止法にはそもそも予算に関わる条文がない。自治体では高齢者虐待防止に向けた普及啓発活動や短期入所のための居室の確保などに関わる事業等が一部予算化されている(黒田・水上2010)。だが、高齢者虐待防止プログラムは、介護保険制度など他の制度施策や、その事業に関わる人材を一部高齢者虐待防止プログラムに活用している状況があり、評価を行う前提条件として虐待防止プログラムにかかる費用がいくらかを知ることは容易ではないだろう。

本評価モデルには、可能性もある。本評価モデルは、ある特定のエリアを対象に全事例評価を行うため、エリア間でのデータの比較が可能な設計になっている。市町村内では、地域包括支援センターが対象とする圏域間や、市町村が予め設定した地域間のデータを比較検討することが可能である。多くの地域のデータを集めることで、虐待対応における様々なデータの標準値を知ることが可能となる。仮に、標準値とかけ離れた数値を示していた場合、そこには何らかの要因(地域特性、対応者側の支援のあり方、地域と対応側の両者の相互関係等)が働いていることが推測され、様々な課題を発見するきっかけを提供する。そのことは、結果的にプログラムの質を評価することにつながる。また、市町村が得たデータを積み重ね、都道府県単位、国単位で分析を行えば、全国における標準値を知ることができ、虐待を防止する上で重要となる様々な知識の生成に役立つだろう。

以上、本評価モデルにおける限界と可能性について述べた。本評価モデルはプログラム提供者による参加型評価の形態をとっており、プログラムの質の改善に直接貢献するプログラムのニーズ、設計、プロセスに関わる評価の重要性がより高い。また、この評価モデルの中で、限界はあるもののインパクトおよびアウトカム評価については、評価指標とデータの収集の方法を工夫することで、データの質を高めることが可能だと思われる。今後は、評価指標の検証と共に、評価モデルを実践に応用させ、評価の質そのものを高めるための方策を検証していきたい。

引用文献

- 堂田俊樹(2007)「市町村における高齢者虐待防止システムの課題」『人間社会環境研究』13, 105-119.
- 江原勝幸(2004)「高齢者虐待問題における専門援助機関の設置に関する考察：ソーシャルワーク実践と地域ネットワークの活用」『静岡県立大学短期大学部研究紀要』18(1), 171-181.
- 萩原清子(2004)「高齢者虐待防止と支援に関する対応のあり方を問う」『関東学院大学』102, 157-173.

厚生労働省認知症・虐待防止対策推進室、平成19年12月19日発表

「平成18年度高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果」(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/12/h1219-1.html>, 2009, 4, 25)から

厚生労働省認知症・虐待防止対策推進室、平成20年10月6日発表

「平成19年度高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果」(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/10/h1006-1.html>, 2009, 4, 25)から

厚生労働省認知症・虐待防止対策推進室、平成21年11月20日発表

「平成20年度高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果」(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1006-1.html>, 2010, 8, 1)から

黒田研二・水上然(2010)『高齢者虐待防止における評価体制の構築；市町村の高齢者虐待防止対策の質的改善につながる方策の検証及び普及に関する研究報告書』

松田美保子・馬庭恭子(2000)「老人虐待に対する訪問看護婦の介入」『保健の科学』42(2), 117-120.

水上然(2010)「高齢者虐待対応におけるスクリーニングとその関連要因の検証」『社会福祉士』17, 132-139

水上然・黒田研二(2010)「高齢者虐待防止の取り組みへの評価に対する市区町村職員の意識 - 評価活動への積極性と高齢者虐待防止体制構築の関係 - 」『高齢者虐待防止研究』, 6(1), 92-100.

難波貴代・北山秋雄・三縄久代 他(2006)「高齢者虐待における介入モデルの開発 - 主介護者と被介護高齢者間の共依存関係に焦点をあてて」『日本保健福祉学会誌』13(1), 7-18.

日本社会福祉士会虐待対応ソーシャルワークモデル研究会(2008)『地域の高齢者虐待対応におけるソーシャルワークアプローチに関する調査研究並びに研修プログラムの構築事業報告書』

日本社会福祉士会虐待対応権利擁護センターぱあとなあソーシャルワークモデル研究会(2009)『市町村における虐待対応の専門的人材を育成を目的とする研修基盤整備に関する調査、研究事業報告書』

日本社会福祉士会地域包括支援センター評価研究委員会(2008)『地域包括支援センターのソーシャルワーク実践：自己評価ワークブック』

根本治子(2005)「家族の健康問題をめぐる役割と葛藤に対するサポート - 家族の高齢者虐待回避の可能性 - 」『花園大学社会福祉学部研究紀要』13, 73-87.

小川孔美・副田あけみ・梶川義人・萩原清子(2007)「高齢者虐待防止ネットワークが機能するための条件」『高齢者虐待防止研究』3(1), 91-99.

大阪府地域包括ワーキングチーム(2008)『地域包括支援センター自己評価票』

大重好一(2008)「高齢者虐待防止法と地域包括支援センターの役割」『高齢者虐待防止研究』4(1), 41-44.

Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman (2004) Evaluation a systematic approach seventh edition, Sage Publications (=2005 大島巖・平岡公一・森俊夫・元永拓郎「プログラム評価の理論と実際：システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド」日本評論社.)

副田あけみ(2009)「高齢者虐待防止事業に関する形成的評価研究 平成19~20年度 基盤研究C 研究成果報告書」首都大学東京

高崎絹子(2005)「高齢者虐待への対応の現状と課題」『老年精神医学雑誌』16(2), 212-218.

高崎絹子(2007)「高齢者虐待の現状とケアシステム・ネットワークづくりの課題」『老年社会科学』28(4), 513-521.

津村智恵子(2001)「介護保険下での高齢者虐待の早期発見と対応」『訪問看護』6(5), 370-375.

上原たみ子・井上スエ子・大光房枝(2007)「松戸市高齢者虐待防止ネットワーク事業の活動と事例援助の実際」

『保健の科学』49(1), 20-25.

山口光治(2004) 「高齢者虐待問題に対する社会福祉士の役割と課題」『社会福祉士』11, 95-102.

山口光治(2006) 「高齢者虐待防止に関する自治体の取り組みの現状と課題」『淑徳大学社会福祉研究所総合福祉研究』1, 40-58.

Developing an evaluation model for municipalities to improve the system for preventing elder abuse

Focusing on a review of all the cases reported

Tsuzuru Mizugami¹⁾, Kenji Kuroda²⁾

1) Graduate student, Osaka Prefecture University

2) Osaka Prefecture University

Abstract

Municipalities require an improved system to prevent elder abuse on the basis of “the Elder Abuse Prevention and Caregiver Support Law.” The aim of this study is to provide an evaluation model so that each municipality can improve its system for preventing elder abuse by evaluating its own preventive activities against such abuse. For the development of the evaluation model, we obtained information regarding the actual state of activities by using a questionnaire survey (the participants were 153 municipalities from eight prefectures), interviews (five municipalities participated), and numerous working group discussions. The basic concept of evaluation was set as “evaluation toward improving the system for preventing elder abuse by using all individual case data.” The evaluation is carried out at three levels: (1) for each case, (2) for a review of all the cases, and (3) for the prevention system. The review conference of all the cases was considered the core of the evaluation system and we called it “the evaluation model for municipalities to improve the system for preventing elder abuse.” The working group members of two municipalities evaluated themselves on the basis of this model and reported the usefulness of tools developed in this model. We are now working on “the evaluation guideline” and tools included in this evaluation model and publicizing it among municipalities. We will then empirically verify that the evaluation model will improve the system for preventing elder abuse.

Key word: elder abuse, evaluation, municipality