

第5節 社会福祉施設等

(1) 社会福祉施設（高齢者・障害者施設）

(感染防止策の徹底)

国通知や市の方針について、各施設に徹底を図るべく、FAXで市内全事業所に送付し、情報提供に努めた。国の通知が五月雨式で発出されたため、通知そのものだけだと事業者にはわかりにくいと思われたことから、市として独自にマニュアルやQ&Aの形式にとりまとめたり、リンクを掲載した通知文の送付を行ったりと工夫を行ったが、更新作業がかなりの量となり、その事務に追われることとなった。

国の施設向け感染症予防マニュアルは、高齢者施設用、保育所用のみで障害者施設用がなかったため、本市独自の「新型コロナウイルス対策の手引き<障害者(児)施設(入所系・通所系)>(第1版 令和2年4月)」を作成し、市ホームページに掲載して周知を行った。入所施設においては、職員の感染予防対策に加え、出入りの委託事業所に対する予防対策、利用者の家族の面会停止など外部からの感染を防ぐことに最大限の努力を行っていただき、障害者入所施設での感染、クラスターの発生は起こっていない。

4月3日には、感染経路の特定や感染拡大防止の観点から、複数の通所サービスを利用している方に対して、できる限り1か所のサービス利用とするよう呼びかけを行い、協力を求めた。

このサービス利用の限定は、利用者に対して制限を行うこととなるため、サービス契約上疑義があったが、国と事前協議した上で「依頼」という位置づけで対応することとした。なお、障害者施設については、通所系事業所へ調査を行い、回答のあった250事業所のうち、98事業所(39%)が複数利用を1か所に集約したと回答があった。集約後の一方でのサービス量が増えているとは思えず、結果として介護する家族等の負担が増えてしまったおそれがある。ただ、高齢者・障害者の場合、COVID-19による重症化リスクが高いこと、施設内でクラスターが発生した場合に複数事業所への拡大を防止する必要があることから、今回の措置は感染拡大防止のためにやむを得ない措置であったと考える。

また、事業者については、「3密」を避けるための感染防止対策にかかる負担や、利用者のサービス利用の自粛や集約のため、サービス利用が減少したことなどから支援や損失補償を求めるところもあった。なお、通所の代替として、訪問又は電話での健康状況確認等の支援を行った場合には、通常の報酬請求が可能とされている旨、事業所に繰り返し通知文を送付して周知を行った。

日々緊張を強いられているサービス事業者や、サービス調整するケアマネジャーや相談支援員の負担が継続的にある。

業界団体（ケアマネジャー連絡会、シルバーサービス事業者連絡会、老人福祉施設連盟、介護老人保健施設協会、障害者施設連盟等）と適宜、意見交換を行い、情報共有や要望対応を迅速に実施した。その中でも、感染者が発生した場合には、予防措置としてPCR検査を職員全員に実施して欲しいと事業者から強い要望があった。

高齢福祉サービスにおいて、デイサービス利用縮小で最も危惧されるのは入浴サービスであり、一方で訪問入浴介護サービスの提供量も少なく（市内14事業者）、家庭での入浴は困難が予想された。訪問介護は職員が非常勤8割かつ60歳以上が半数程度を占めており、濃厚接触者へのサービス提供など負担を強いる対応は困難な面が多い。介護サービスの利用控えが顕著になっており、また、地域主体での介護予防や居場所サービスの休止により、高齢者の心身の機能低下が危惧される。

障害福祉サービスについては、サービス利用自粛中の障害者が在宅で過ごす時間が増えることにより、家族の負担が増えたのではないかと考えられる。入所施設においては、家族との面会停止によって生じる利用者、家族の不安に対応する支援が必要となった。訪問系サービスでは、濃厚接触者へのサービス提供など負担を強いる対応は困難な面が多い。

（サービスの提供維持）

ア 介護職員等派遣事業

社会福祉施設等で感染者が発生し、事業継続が困難になる事業所に、応援職員を派遣した場合の人件費の助成を市単独で行った。応援職員の派遣及び調整については、概ね各団体と協議し協力を得ることとなったが、一部の応援体制の構築は課題として残っている。

イ 在宅高齢者・障害者の一時受入事業

在宅の高齢者・障害者で、介護者が新型コロナウイルス感染のため入院し、在宅での生活が困難になった障害者の一時受入施設を5月21日に設置した（しあわせの村「保養センターひよどり」）。一時受入れ施設には、介護職員及び看護師を配置。障害者への介護職員の確保・調整は、神戸市知的障害者施設連盟に委託し利用者の支援を行うこととした。一時受け入れ施設での受け入れ時の位置づけ（事故発生時の対応や責任体制）、医療機関との連携体制など整理すべき課題も多かった。6月4日現在、利用実績はない。

今後は、「保養センターひよどり」の宿泊施設としての機能の維持も踏まえ、施設の設置期間や、どの程度の体制を維持すべきか、利用者の支援応援後の自施設に戻ってからの従事時期の担保などの検討が必要である。

(マスク等の物資供給)

当初は、市の備蓄であった期限切れのマスクを高齢者・障害者施設の団体に支給したが、市として社会福祉施設向けの物資備蓄はなされていなかった。各施設においても独自の備蓄を有しているところは少なく、マスク等が入手困難になると、多くの施設で物資不足に直面することとなった。

4月以降、国、県の支援をはじめ、徐々にマスクや消毒液の入手が可能となり、優先順位を付けて、必要性の高いサービスから順に配布を行った。寄付等でいただいた物資についても、高齢者団体や事業所での感染予防に活用していただいた。

障害者施設については、通所系事業所に対しては、調査の上5月当初にマスク及び消毒液の配布を行った。さらに訪問系事業所に対しても6月中に配布することとしている。また、国より優先配布された医療的ケアを要する障害児等のいる家庭への消毒用エタノールジェルについて、人工呼吸器装着児を中心に重症心身障害児のいる家庭に配付を行った。

備品（マスク・防護服・ゴーグル・消毒液等）の備蓄がなかったためその都度対応となったり、無償配布と有償配布の区別がつきにくかったり、配布方法の検討や整理が必要であった。一部、マスク等の確保ができず休止した施設があった。

(クラスター発生施設の対応ー通所事業所①)

＜通所リハビリテーション事業所（利用者4名、職員1名が陽性＞

3月13日に通所事業所（通所リハビリテーション）において2名発生（その後、利用者4名、職員1名の計5名となる）し、3月14日より2週間ほど事業を休止した（3月30日再開）。

事業休止に伴う、利用者（約100人）のサービス調整については、神戸市内事業所での初の事例であり、必要な対応を検討しながら緊急的に行う必要があったことや、事業所での対応が困難な状況であったため、市が全面的に支援を行った。具体的には、市がケアマネジャーへの連絡（約30事業所）や利用者名簿の突合などの調整を行った。利用者確認に時間がかかったことから、平常時からの情報整理の周知徹底を再認識した。3月14日には市内全事業者（約2,600）に対して感染拡大防止に向けた注意喚起文書を発出した。

ケアマネジャーとの個別調整と同時に、何らかの応援の要請も考えられることから、各関係団体へ周知。ケアマネジャー連絡会、シルバーサービス事業者連絡会、老人福祉施設連盟、介護老人保健施設協会にも情報を提供した。併せて国（厚生労働省）、兵庫県にも連絡。以後、関係機関には適宜情報提供を行った。

また、利用者の代替サービスとして、市の外郭団体である在宅医療・介護推進財団に対して、訪問看護の派遣を依頼し、緊急時対応に備えた。

当初の患者2名のサービス提供時の行動の詳細が把握困難であったことから、利用

者全員を「濃厚接触者疑い（若しくは健康観察中）」として対応。濃厚接触者とそれ以外の方を明確に分けることができれば、訪問系の代替サービスの導入がスムーズに進展していた可能性もあったのではないかと推察される。

(感染者発生施設・事業所の対応ー有料老人ホーム①・特別養護老人ホーム②・訪問介護・障害福祉訪問系事業所①)

<A 特別養護老人ホーム（ユニット型）（利用者1名が陽性）>

4月17日第1報、4月14日に入所した利用者が陽性となった。

全室個室で他利用者について症状なし。陽性者にサービス提供した職員6名は濃厚接触者として4月30日まで自宅待機。併設デイサービスについても事業者から利用者に利用自粛を依頼した。その後、新たな陽性者の発生はなかった。施設としての初期対応が早くて確であった。

<B 有料老人ホーム（利用者1人、職員2人が陽性）>

4月18日第1報、有料老人ホームの利用者1名が陽性となった。

介護記録上濃厚接触者の特定が難しいため、少しでも利用者と接触したと思われる職員25名が濃厚接触者として2週間の自宅待機対象となる。

陽性者の病院搬送に随伴した施設管理者も濃厚接触者となったため、当初、施設の連絡対応責任者が不在（主任ケアマネジャーが代行）となったが、現場の状況を把握するために、管理者は感染防御を徹底のうえ一人施設事務室に限定して勤務した。

4月22日及び23日に自宅待機中の職員2名が陽性となり、4月23日に感染拡大防止の観点から、マスク及び消毒用エタノールを市より供給。

福祉局から4月24日法人代表に対し、法人内他施設から応援体制を確保すること、または、住宅型有料老人ホーム利用者に対しては外部サービス（訪問介護など）の導入を検討することなどを伝えた。

4月26日法人代表から福祉局あて、法人内他施設からの応援職員だけでは運営継続が厳しいことから、自宅待機中の職員に対するPCR検査実施または欠員補充支援についての要望があった。

これに対し、4月27日、福祉局から法人代表にPCR検査はできないこと、人員基準については柔軟に対応することも可能であるので、さらに法人内他施設からの調整も含め、出勤可能な人員で必要なケアを継続すること、今後さらに陽性者が出た場合は、市としても関係団体に協力を要請すると伝える。

5月1日、新たな陽性者の発生はなかったため、5月2日より自宅待機を解除し、通常施設運営を再開した。

<C 訪問介護・障害福祉訪問系事業所（職員 1 名が陽性）>

4 月 19 日健康局から情報提供を受け、福祉局担当者から法人代表に聞き取りを行った。当該陽性者は登録ヘルパー（非正規）、支援対象者は（高齢者・障害者）合わせて 8 名で、新たな陽性者の発生はなかった。陽性者が登録ヘルパーの場合、複数事業所に登録している可能性が高く、利用者の特定に時間がかかる。

その後、利用者からの陽性者の発生はなかった。

<D 特別養護老人ホーム（ユニット型）（職員 1 名が陽性）>

4 月 24 日第 1 報、派遣介護職員（非正規）1 名が陽性となった。

職員 6 名、同一ユニット利用者 7 名の計 13 名が濃厚接触者となった。職員は 5 月 6 日まで自宅待機。併設デイサービスは 5 月 10 日まで休止。その後、新たな陽性者の発生はなかった。

施設からの情報提供を徹底していたが、初期の段階では福祉局への陽性者の発生報告が遅くなることがあり、早期の情報把握が困難であった。4 月 28 日、全施設・事業所に対して、陽性者発生情報の早期報告の徹底を通知。なお、施設での陽性者発生に際して、周辺他施設・事業所から濃厚接触者情報の早期公表を求める要望が強かった。

ユニット型以外の施設で職員の業務の切り分けができていない場合、陽性者と接触した機会が多いと思われる職員は全員濃厚接触者として自宅待機の対象となり、事業継続が厳しい状況となった。また、非正規従業者（登録ヘルパー、介護職員）の場合、発熱症状が軽い場合、無理をして介護に従事しているケースがあった。

国マニュアル上の感染が疑われる者や濃厚接触が疑われる者の定義（施設が判断（特定）する）は、施設・事業所職員に伝わりにくく、施設・事業所職員が不安になった。

市の記者発表以前に、施設での患者発生の情報が当該施設から周辺他施設・事業所に広まったケースがあった。事業者名公表は、事業者側の承諾を得ていたが、地域での反響の大きさに事業者は大変戸惑っていた。

マスク、消毒用エタノール等の備蓄が市にも多少あり、発生直後に届けることができたが、十分な量が保有できておらず、多数発生した場合は供給できなかった可能性がある。

（2）放課後等デイサービス事業所等運営支援・補助

（学校園臨時休業に伴う放課後等デイサービス事業所への受け入れ要請）

2 月 27 日の政府による学校臨時休業要請を受け、28 日に神戸市における対応方針として、3 月 3 日からの学校園臨時休業が決定した。放課後等デイサービスは、学校休業中のこどもの居場所となることが求められたことから、28 日に事業所に対して開設時

間延長等による受入れ要請を行った。

さらに事業所が休業初日よりすみやかにこどもの受け入れができるよう、国と協議を重ねて具体的な対応Q&A（第1版）を作成し、3月2日に事業所に通知した。事業所からはQ&Aに対する確認等の細かな問い合わせはあったものの、3月3日から約7割の事業所で時間延長するなどして、こどもの受け入れを行うことができた。

その後も、事業運営、報酬請求等の臨時的対応について五月雨式に発出される国通知を随時事業所に周知するとともに、できるだけ具体的なQ&Aを示して事業所からの問合せ対応を行った。

臨時休業期間の延長のたびに再要請を行い、また4月7日の緊急事態宣言を受け、4月14日より実施された学童保育、保育所等の特定保育実施に際しては、放課後等デイサービスに加え児童発達支援事業所に対しても、こどもの受け入れ要請を行った。開設時間延長は、特別支援学校の分散登校終了日の6月26日まで実施。

学校臨時休業期間中、こどもの受け入れを行った放課後等デイサービス、児童発達支援事業所の実態を把握するために、3月3日時点、3月10日時点、4月13日時点の3回にわたって、開設状況、受け入れ状況、マスク等配布希望等実態調査を実施した。実態調査によって、全事業所231か所中、約7割の事業所が時間延長して学校の休業中のこどもの受け入れ先となっていたが、事業所としては、急な体制変更による職員の確保や保護者対応、さらに経営面での負担増やマスク等の衛生用品が不足していること、などの課題も判明した。

放課後等デイサービス事業所、児童発達支援事業所は学校臨時休業中の児童の居場所、受け皿としての機能を期待されているが、一般に小規模で人員確保にも苦勞する体制の事業所が、通常業務を拡充して学校園、保育所等の代替をせざるを得ない状況が長く続いた。事業所の負担感、疲弊感は多大であった。事業所調査においても、

- 1) 急な体制変更（延長等の判断、職員の確保）に伴う負担増
- 2) 利用方法変更等についての保護者への対応などの負担増
- 3) 経営面での負担増（延長対応・利用者増による人件費増、利用者の自粛により利用者が減少した事業所では報酬大幅減）

など、複数の声が寄せられた。

臨時休業等の方針を受けて事業所への受け入れ要請や対応について通知を行ったが、学校の臨時休業、保育所・学童保育の特別保育の方針を事前に情報を得ることが難しく、事業所には直前の通知にならざるをえず、苦慮した。児童への支援にあたって、学校園との連携が必要であるが、実際には難しい。

（感染予防対策・物資の供給）

実施にあたっては、感染予防対策を徹底させた。適宜、国通知や市の方針についての徹底をFAXで市内全事業所に送付し、情報提供に努め、国の施設向け感染症予防マニ

ュアルは、高齢者施設用、保育所用のみで障害者施設用がなかったため、本市独自の「新型コロナウイルス対策の手引き<障害者（児）施設（入所系・通所系）>（第1版 令和2年4月）」を作成し、市ホームページに掲載して周知を行った。

4月3日には、感染経路の特定や感染拡大防止の観点から、複数の通所サービスを利用している方に対して、出来る限り1か所のサービス利用とするよう呼びかけを行った。

また、マスク・消毒液等については、小規模の事業所では、マスク、衛生用品の備蓄も少なく、確保することも難しく、時間延長、受入れ要請を行っていながら、日々必要なマスク、衛生用品を配布、支援するまでに時間を要した。

当初は、市としての確保が十分でなかったため、市の備蓄であった期限切れのマスクの一部を、まず放課後等デイサービス事業所の中でも最も必要性の高い重症心身障害児対応事業所（15事業所）に対して3月16日に配付した。

4月以降、国、県の支援をはじめ、徐々にマスク、消毒液等の入手が可能となったことから、優先順位を付けて必要性の高いサービスから順に配布することとし、4月17日に全放課後等デイサービス事業所、児童発達支援事業所対象にマスク、消毒液配付した。

（放課後等デイサービス事業所等への運営費補助）

学校臨時休業による放課後等デイサービス事業所の時間延長に伴う人件費等支援を目的に、本市独自の「新型コロナウイルス感染症防止予防のための学校園臨時休業に伴う放課後等デイサービス事業所等への補助制度」を創設し、3月13日に事業所に案内した。

補助金を支給した事業所は、3月分として145事業所、4月分として131事業所で、全事業所の約6割にあたる。

（3）社会福祉施設への新たな支援

（福祉サービス事業所給付金）

介護・障害の福祉サービス事業所は、市民生活に欠かせないサービスとして、感染防止対策と職員の健康管理を徹底しながら事業の継続を要請した。

そのため、市の要請に応じて4月以降も事業を継続している市内全ての介護・障害福祉サービス事業所（約4,000事業所対象）に対して、一律20万円の給付金を支給することとし、4月補正予算に事業を計上し、5/28より申請受付を開始した。

事業者からの申請は、定例の介護報酬等の支払を委託する兵庫県国民健康保険団体連合会などとの緊密な連携により、事業所の負担の少ない方法による電子申請を実現し、開始二日間で約1,100件の電子申請を受け付ける一方、電子申請の方法に関する問い合わせもほとんどなく、スムーズに事業を進めることができた。

ただ、福祉サービス事業所のために活用可能な財源（介護保険財源等）には限りがあ

ることや、事業所の種別ごとに 20 万円ずつの給付としたが、1 事業所で複数の事業を実施している場合の事業所種別の整理に時間を要した。

(社会福祉施設等の多床室の個室化事業)

高齢者介護・障害者支援施設等において、COVID-19 の感染が疑われる入所者が発生した場合に備え、多床室を区切り、感染が疑われる入所者を空間的に隔離するための個室化を行う際の国庫補助制度が、令和 2 年 3 月 10 日に創設された。国からの当該案内を受け、本市は、各法人に当該補助制度の周知及び利用希望の確認を行った。

このうち、令和元年度補正予算分については、国から案内があったものの、短期間（2・3 日）での書類の提出を求められたことから、法人が対応を十分に検討するための時間を確保できなかった。

一方、令和 2 年度予算（当初・補正）分については、複数回に渡り案内があったが、いずれも、締め切りまでに期間があったことから、法人が検討するための一定の時間を確保できている。

（高齢：2 法人 2 施設エントリー（6/5 時点））

（障害：1 法人 1 施設エントリー（6/5 時点））