

第5節 社会福祉施設等

(1) 社会福祉施設等（高齢者・障害者施設）

高齢者及び障害者については新型コロナウイルスに感染した際の重症化リスクが高く、直接介護等を行う必要性から施設内での感染拡大リスクも非常に高いという認識のもと、各施設においては感染対策の徹底に努めていただいた。新型コロナウイルス陽性患者が発生した施設においても、大半の施設においては1名ないしは数名の陽性患者にとどまっているものの、クラスター化した場合、施設当たり数十名単位での陽性患者が発生するといった事態も生じており、いかにクラスター化させないかが重要なことになる。

クラスター（1か所で5人以上の感染患者が発生）については第2波では市内8件中2件が高齢者・障害者施設、第3波では市内58件中18件が高齢者・障害者施設、第4波では市内104件中48件が高齢者・障害者施設と、とりわけ第4波での爆発的な感染拡大の中、高齢者・障害者施設でのクラスターも激増した。病床の逼迫により入院調整が難しく、施設内で療養いただく状況も多く生じた。

高齢者・障害者施設における感染対策の徹底については、国通知や市の方針について電子メール等で市内全事業所に送付し情報提供に努め、感染者の発生時の対応について研修を行うとともに、衛生資材の確保を依頼するなど、発生の予防、発生した際の備えに取り組み、発生した際には看護師等の訪問、指導等を行うなど、施設と連携して取り組んできた。施設においては長期間にわたる感染対策の徹底に努めていただいているものの、第4波においては1人目の患者が判明した際にはすでに施設内で感染が拡大しているケースも散見されるとともに、感染対策の徹底や施設での衛生資材の備蓄が不十分などところも見受けられ、各施設での感染対策徹底の重要性が再認識された。

第5波においては市内67件中9件が高齢者・障害者施設と激減しており、高齢者・障害者施設の入所者及び職員をワクチン優先接種対象者とし、施設内接種を進めたことによるところが大きいと考えられる。施設内接種については初めてのことであり開始当初、若干の混乱があったものの施設や接種医の協力のもと、比較的スムーズに実施できたと考えており、接種を希望する施設、入所者、職員についてはほぼ接種が完了している状況となっている。施設からは早期の施設内接種を進めていただいたことが利用者や職員の安心につながったとの声をいただいている。

一方でワクチンを2回接種済みにもかかわらず新型コロナウイルスに感染するいわゆるブレイクスルー感染が発生している。重症化することは少ないようではあるが、高齢者・障害者施設については感染症に対するリスクが高いという認識のもと、引き続き感染対策の徹底と重点的な対応が必要である。

高齢者・障害者施設においてはこの間、相当な緊張感のもと長期間にわたる継続的な感染対策の徹底に努めていただいております。相当な負担が生じている。いつまで続けなければならないのかとの声も聞くが、総じて利用者を感染から守るとの認識のもと、各施設

において取り組んでいただいているものと認識している。

今後、市としては再度の感染拡大等に備えた各施設への適切な情報提供、あるいは施設からは介護職離れを危惧する声をうかがっていることから介護人材の確保に向けた側面的な支援などに取り組んでいく必要があると考えている。

(2) 各施設等への支援

(感染防止策徹底のための情報提供)

感染防止対策の徹底を図るため、引き続き、国通知や市の方針についての徹底を電子メール等で市内全事業所に送付し、情報提供に努めた。本市から事業者への通知の送付について、FAXからメールによる配信へ改めたが、一部、メールアドレスの登録期間内に登録を行わない事業者があった。

国の通知が五月雨式であり、膨大であったため、整理して市としてマニュアルにまとめて通知を行った結果、令和2年6月から7月に実施した事業者アンケートでも9割の事業所が活用しているとの回答があった。また、事業者団体の実施する研修にも講師として積極的に赴き、感染者発生時の対応について実例を交えながら説明を行った。

施設への情報提供に関しては感染者の発生した社会福祉施設の名称が非公表となったため、周辺の事業者が情報を得られず不安を感じる事例があった。

令和3年1月13日に兵庫県に対する緊急事態宣言が再発令された際には、本市の対応方針（第12弾）に基づき、介護サービス事業所に対しては、感染防止対策を徹底しながら市民にとって必要不可欠なサービスの提供継続、また職員等に対して不要不急の外出自粛等を徹底すること、入所施設においては直接の面会を原則中止すること、衛生資材の確保を依頼した。令和3年1月21日には、感染拡大防止のため、複数の事業所を利用されている方についての情報共有などについて改めて通知した。

緊急事態宣言再発令にあたって、「必要な介護サービスの提供継続」の要請を行っていることや、学校園の実施継続などを踏まえ、令和2年4月から5月にかけて行った「通所サービスにおける1か所のみ利用呼びかけ」については行わなかった。

令和3年4月以降についても第4波においては1人目の患者が判明した際にはすでに施設内で感染が拡大しているケースも散見されるとともに、感染対策の徹底や施設での衛生資材の備蓄が不十分なところも見受けられ、各施設での感染対策徹底の重要性が再認識されたことから、国通知や本市の方針を徹底するための通知を行い、あわせて、感染拡大防止のために必要な取り組みや本市が作成した啓発ポスター、本市としてのコロナ感染施設等への支援策などの情報提供も実施した。

社会福祉施設等へは、本市対応方針を改定時ごとに示し感染対策の徹底を求めてきた。「①検温、マスク着用などの健康管理及び衛生対策を徹底し、感染が疑われる事案の発生時には、速やかに保健所に連絡すること」「②マスク・消毒液・ガウン・手袋などの衛生資材について、利用の都度交換、廃棄するなど適切な利用を行い、感染予防を徹底するとともに、2か月分の使用量を確保すること」「③面会についてはオンライン面会

等を活用し、直接面会については、緊急の場合を除き中止すること。実施する場合であっても、回数、人数の制限や感染防止対策を厳重に徹底すること」「④利用者の外泊、外出を自粛すること」「⑤施設の職員等及び施設等との関わりのある従業員に対して不要不急の外出の自粛等を徹底すること」を要請している。（令和3年度「新型コロナウイルス感染症対策における神戸市の対応方針－第4弾－」）

緊急事態宣言については令和3年9月30日で解除されたものの、神戸市の対応方針として高齢者・障害者施設については引き続きの感染対策の徹底を求めることとした。特に面会についてはこの間、利用者の家族あるいは施設から緩和を求める声もあった。家族との面会もままならず心情的には十分に理解できるものの、高齢者・障害者施設については発症した際のリスクが非常に高い施設であり、方針について説明し理解を求めた。

今後については状況について十分に勘案し、県対処方針と足並みをそろえながら方針の見直しを図っていく必要がある。（面会については令和3年10月20日付対応方針第5弾（改定）において「面会については原則としてオンライン面会等を活用し、直接面会を実施する場合は、回数、人数の制限や感染防止対策を厳重に徹底すること。」と改定した。）

（施設の介護従事者に対する定期的 PCR 検査の実施）

早期に感染拡大の芽を摘むため、国の動きに先んじた本市独自の対応として、重症化リスクの高い高齢者の生活の場である入所施設に対し、感染経路遮断のため保健所と連携しながら積極的に PCR 検査を実施している。

令和2年8月には医師会と調整の上、新規入所者に対して施設の嘱託医等が必要と認める場合には、症状の有無に関わらず検査を実施することとした。令和2年11月からは、クラスターの防止と医療提供体制の安定的な確保のため高齢者入所施設の一部（特別養護老人ホーム・有料老人ホーム）と障害者入所施設の職員に対して一斉・定期的な検査を開始した。

令和3年4月からはプール検査を活用し、特にハイリスクである高齢者、障害児・者の入所施設だけではなく、当時の国の要請を超えて通所施設を加えて検査を実施した。

令和3年4月時点では当該施設におけるワクチン接種までの間、1人につき、1か月間に1回の受検が可能としていたが、6月には2週間に1回の受検を可能とし、7月末からは1週間に1回の受検を可能する形に拡大をしてきている。

実施期間については2回目のワクチン接種が終了するまでの間としていたが、施設においてもワクチンを接種しない（できない）方が一定数いることから、施設としては2回目の接種が終了している場合においてもワクチン2回目の接種が終了していない者については定期的 PCR 検査の対象とした。また、令和3年11月からはブレイクスルー感染が発生していることを鑑み、ワクチン2回接種済みのものも対象とし、実施期間を延長することとした。

(抗原簡易キットの配布)

高齢者施設等において、従事者等に軽度であっても症状が現れた場合に、早期に陽性を発見することによって感染拡大を防止するという観点から、国において高齢者施設等への抗原簡易キットの配布事業が行われ、本市にて取りまとめの結果、高齢者施設等で 264 施設、20,650 個の申し込みがあり、令和 3 年 8 月末頃に施設へ配布を行った。

(令和 3 年 10 月末までの使用実績：32 施設、863 個)

(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、市の要請に応じて令和 2 年 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、令和 2 年 4 月補正予算に事業を計上し、5 月 28 日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。

令和 2 年 5 月 28 日から 9 月 3 日まで申請を受付、その後も未申請の事業所へ勧奨を行い、申請のあった 4,598 件全てについて支払いを完了、対象事業所の 98.7%へ支給することができた。

(リモート面会推進事業)

入所施設においては、利用者との面会制限が長期化することが見込まれたため、リモートでの面会に必要な機器購入費等を補助することとした。令和 2 年 6 月補正予算ではリモート面会推進事業の予算(見込み：100 件)も計上し、令和 2 年度末までに 100 件(介護：97 件、障害：3 件)の申請があった。

(就職祝い金・定着一時金事業)

介護人材確保プロジェクト「コウベ de カイゴ」と題して、介護業界の魅力発信や、働きやすい職場環境づくりなどによる介護人材の確保・定着の取り組みを推進する中で、コロナの影響により離職された方への早期の再就職を支援するとともに、介護人材の確保を推進するため、11 月補正予算で「就職祝い金(1 万円)・定着一時金(10 万円)」の支給事業を計上した。

令和 2 年 12 月 16 日から受付を開始し、就職祝い金 381 件・定着一時金 424 件の申請

を受け付けている。(令和3年9月30日時点)

事業者からは「コロナの影響による困窮者への支援となるとともに、介護業界にとっても人材確保が図れ、さらに、多様な人材が参入することで既存の介護職員への良い刺激にもなった」と評価する声を受けている。

そのような事業者の声も踏まえ、当初は令和3年3月末までとしていた対象期間を令和3年9月末まで延長した。

(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、新型コロナウイルス感染症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日に創設され本市から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ている。(令和3年度も引き続き実施中)

(高齢：2法人 2施設エントリー (令和3年10月末時点、2法人辞退により実績なし)

(障害：1法人 1施設エントリー (令和3年10月末時点))

(介護施設等の簡易陰圧装置等の整備支援事業)

介護施設等において、新型コロナウイルス感染症の感染が疑われる入所者が発生した場合に備え、ウイルスが外に漏れないよう、気圧を低くした居室である陰圧室の設置が有効であることから、居室に陰圧室を設置する際の国庫補助制度が創設(1台あたり4,320千円)され、本市から各法人に当該補助制度の周知及び利用希望者への補助を行っている(令和3年度も引き続き実施中)。

(令和2年度：24法人 55台)

(令和3年度：22法人 120台 (令和3年9月30日時点))

(支援策一覧表による情報提供)

緊急包括支援事業として兵庫県が国から交付金を受けて、介護事業所への支援や、介護従事者への慰労金支給を実施するなど、様々な支援策が講じられた。これらについて拡充が図られるタイミングで支援策一覧表をホームページに掲載するなど、施設や事業所へ分かりやすい情報提供に努めた。

新たな支援を実施するにあたっては、既存の補助制度と様式をできるだけ統一するなど、申請時の誤りなどが起こりにくいよう工夫したが、それでも多くの修正を依頼するなど事業者とのやり取りに時間を要する事例があった。

感染防止策の徹底と同様に、施設への支援策については国、県からそれぞれ五月雨式に届くため、施設へのわかりやすい情報提供については引き続き課題である。

(3) 感染者の発生した施設への対応等

(陽性者が発生した場合の市への報告)

高齢者・障害者施設での陽性患者の発生をいち早く把握し、必要な支援を迅速に行うため、土日祝日を含めた体制を構築し、対応にあたった。

施設職員への聞き取りの中で、保健所の検査対象に該当しなかった直接処遇にあたる職員及び入所者を対象とした PCR 検査の緊急実施や不足する衛生資材の提供など必要な支援へとつなげることができた。

陽性患者の発生した施設の中には保健所への連絡はしたものの福祉局への連絡を失念するといったケースもあり、連絡の徹底を幾度か図ることとなった。今後は「感染症神戸モデルにおける感染症発生状況連絡アプリ」を導入することにより、発生した施設から保健所（健康局）への報告を福祉局も共有することで連絡漏れを防止する。

(感染者対応施設への補助)

施設において、新型コロナウイルス患者となってもすぐに入院できないケースがあることから、本市独自で、建物内において感染防止に必要なゾーニング対策などを実施するための費用として、患者一人一日当たり 12,000 円の補助を実施した。

(発生施設での従事者への緊急 PCR 検査の実施)

令和 2 年 12 月、国より「感染者の発生した施設に対しては、職員・入所者全員に検査を実施することを要請」との方針が示されたことを踏まえ、新型コロナウイルスの陽性患者が発生した高齢者・障害者の入所施設において、検査を希望する保健所の検査対象に該当しなかった入所者及び直接処遇にあたる職員を対象に PCR 検査を実施した。陽性者が発生したことによる入所者や職員の不安の解消につながったとの声をいただいております。緊急 PCR 検査の実施については施設から高く評価されている。

しかしながら 1 日あたりの検査件数の上限があるため、発生件数が激増した第 4 波においてはすぐに検査を受けられない、受けても検査結果が出るのに時間を要するという状況になった。特に 4 月末から 5 月中旬にかけては発生施設での緊急 PCR 検査実施依頼が多く、ゴールデンウィーク期間の連絡受付体制を整えて対応したものの、検査数がかかり多くなった。通常は検体提出の翌日に検査結果を連絡できていたところ、検査結果の連絡が 1 日・2 日遅くなるという状況となった。また、検査数が多くなってしまったために施設側に検体の提出を遅らせてもらうという状況も発生した。

また事務的なことではあるが、検査の実施に必要な検査キットの配布、検査後の検体受付に必要な場所が無く、専用の会場を設けることが必要になった。土日は会場を使用しない一方で、祝日については必要に応じて対応することとしたため、休日の連絡体制の構築についても課題があった。

検査実施にあたっては、施設との密な情報連携が必要であり、連絡体制の構築が課題となった。

(職員体制の確保)

介護職員体制の確保については、既に令和2年5月以降、兵庫県が関係団体等の協力の下、介護事業所等で感染者が発生した場合等にあっても、必要なサービス提供が確保されるよう、あらかじめ「協力施設等」を登録いただき円滑に必要なサービスを提供できるよう協力いただく仕組みを構築した。

さらに、兵庫県において介護保険施設における「患者急増対策」として医師や看護師との連携に必要な費用（一施設当たり上限7,500千円）の補助や、兵庫県看護協会から感染管理認定看護師を派遣し、施設特性に応じゾーニング対策についてアドバイスするなどの感染防止対策のための支援を令和3年2月、新たに創設した。

新型コロナウイルス感染者の発生施設への応援職員派遣について、令和2年度は神戸市の事業所では実績はなく、令和3年度からは、派遣に必要な経費として応援職員1人あたり1日につき13,000円の協力金を兵庫県が支給することとした（神戸市の事業所では～10月末まで実績なし）。

感染者が発生した施設への緊急的な応援については、応援に出す側にとっても受け入れる側にとっても実際の運用はなかなか難しい旨の声を施設側からは聞いており、平時における一定の準備等が必要であったと思われる。

また、兵庫県において介護保険施設における「患者急増対策」として医師や看護師との連携に必要な費用（一施設当たり上限7,500千円）の補助や、兵庫県看護協会から感染管理認定看護師を派遣し、施設特性に応じゾーニング対策についてアドバイスするなどの感染防止対策のための支援を2月、新たに創設した。

(サービス継続支援事業)

介護サービス事業所・介護施設、障害福祉サービス事業所・障害者支援施設等が、新型コロナウイルス感染症の感染機会を減らしつつ、必要なサービスを継続して提供できるよう、通常のサービスの提供時では想定されない、緊急時の追加人材確保や消毒・清掃、衛生用品購入等に対する補助を、令和2年7月から実施している（令和3年度も引き続き実施中）。

多数の事業所において陽性者が発生したこともあり、事業所に対し本事業を個別に案内している。

また、制度内容が複雑となっているが、事前協議で個別に事実関係の確認を行うなどきめ細やかな対応に努めている。

※補助の状況（令和2年度）

・介護サービス	137,490千円（140件）
・障害福祉サービス	6,287千円（30件）
計	143,777千円（170件）

(介護を必要とする在宅高齢者・障害者の一時預かり事業)

在宅で生活する高齢者・障害者について、介護者である家族等が新型コロナウイルス感染により、自宅等への訪問介護サービス等の利用のみで生活を続けることが難しくなった場合における一時的な受け入れ施設を市有施設を活用し設置した。一般の施設では受け入れの難しい濃厚接触者となった高齢者の受け入れ先として機能した。入院が必要な陽性者が、家族の介護をしなければならないために入院できないといった状況を避けることができた。(令和3年10月末時点の受入人数：高齢者24人、障害者0人)

在宅の重症心身障害児者については、兵庫県において受け入れ体制の整備を行った。(令和2年12月開始)

(在宅介護サービス継続への支援策)

本市においては、家族が感染し濃厚接触者になるなどした際に、日常生活で支障が生じることが無いよう、上記の一時預かり事業などの対策を講じてきた。しかし、第3波においては無症状や軽症の方については入院とならず自宅療養となる事例が発生し、特に高齢者の場合は、その自宅療養期間中の生活支援が課題となった。第3波の時点では、自宅療養となるのは軽症までの方であり、治療というより生活支援が課題となる事例があり、保健センターが生活支援のために人員を割かざるを得ない状況が発生していた。

そのような状況の中で兵庫県との連携により、令和3年3月より、支援が必要な在宅高齢者・障害児者が新型コロナウイルスに感染した場合、入院するまでの自宅療養期間中に、介護・障害福祉サービス等事業所が当該対象者に必要なサービスを提供した場合に協力金を支給している。(フォローアップ体制強化事業)

事例によってはサービス提供から相当期間が経過してから申請が出されるものもあるため、メールのみのやり取りを可とすることで、迅速な支払に努めている。

また、本市においては同じく兵庫県からの補助金について制度化することを要望の上、神戸市高齢自宅療養者等訪問事業を令和3年2月に創設した。

しかし、特に感染者が急増した第4波においては、入院するまでの間、在宅で待機し療養する事例も増加し、一方で介護従事者へのワクチン接種は一部の入所施設で始まったという段階であったことから、自宅療養期間中の支援に関して、介護や生活支援の面だけでなく、さらに医療の面においても対応が必要とされ、大きな課題となった。

第5波においては、高齢者へのワクチン接種が進んでいたほか、介護従事者に対しても優先接種の対象としてワクチン接種が進んでいたことから、第4波と比較して高齢者や介護事業所における感染者の発生は限定的であった。また、高齢者が自宅で療養する場合であっても、地域の医療機関との連携などにより治療や生活が支えられることとなり、介護事業所において対応が必要になった場合も事業所に対してスムーズに協力金の申請を案内するなど、創設した制度が活用された。

(神戸市高齢自宅療養者等訪問事業)

上記のフォローアップ体制強化事業に加えて、本市においては、感染前に訪問サービスを利用していない高齢者等で、感染によりサービスが必要となった場合に、神戸市が委託した訪問看護事業所により必要なサービスを提供する事業(神戸市高齢自宅療養者等訪問事業)を令和3年2月に創設し、自宅で療養中の高齢者・障害者に対する生活支援を3月から訪問を開始した。

事業の創設当初、自宅に留まっている感染者への生活支援を目的としていたが、第4波における4月上旬以降の感染者数の急増という局面においては、生活支援だけではなく、毎日の健康観察のためにも当事業が大きな役割を担うこととなった。さらに、医師による自宅療養中の方への往診が開始されると、往診前の健康状態の把握や、往診後の治療状況のフォローといった新たな役割を担う必要が生じ、保健センター・保健所などとの連携体制構築に追われた。

(訪問実績：3月・19世帯59回 4-5月・225世帯1,255回
6-7月・1世帯5回)

第5波においては、ワクチン接種の進んだ高齢者における感染者数が減少したことから、当事業の役割は8月より対象を高齢者等に限定せず保健所が実施する「新型コロナウイルス感染症自宅療養者への訪問看護師による健康管理支援事業」へ引き継がれた。

自宅で療養する際の課題として、ご家族等介護者の状況によっては支援内容を変更する必要がある、高齢者・障害者本人と介護者の状況を逐次把握する必要がある、医師との連携が必要な状況においては詳細な健康状態の把握が不可欠となった。

さらに、自宅で療養される場合の支援については、要する費用負担に対する請求先として、健康保険・感染症法による公費負担・介護保険といった既存の制度に加えて、国の制度(サービス継続支援事業)や県の制度(フォローアップ体制強化事業)など神戸市が受付する様々な制度が入り組んでいたことから、個別のケースの事情に応じた適切な請求先を案内するまでに時間を要することもあった。

また、事業の実施に当たっては、全市で実施することが可能となるよう、事業を受託する訪問看護ステーションを複数確保する必要があるが、十分な事業所数の確保に至るまでは時間を要し、当初受託した一部の訪問看護ステーションへ移動距離の長さや訪問件数の多さなど、大きな負担をかけることとなった。

加えて、本市の体制に関する課題として、第4波においては総計で1,300件もの訪問についての調整を、通常の業務に加えて実施することとなったことから、業務の執行体制確保が大きな課題となった。

(衛生資材等の支援)

社会福祉施設等に対する国による感染症拡大防止のための衛生・防護用品の支援スキームが確立されており、当該支援スキームの活用を事業者へ周知するとともに、2か月の備蓄を行うよう文書により徹底を図ってきた。加えて、寄付等により市で確保した

衛生資材を各施設及び連盟等の団体に対して配布を行った（令和2年12月・令和3年3月）。

感染者が発生した施設においては、状況を確認した上で、適宜、衛生資材等の郵送を行った。なお、施設入所者が陽性となり、入院するまでの間の陽性者対応にあたり、直接、衛生資材や市作成のマニュアル、施設の感染防止対策（消毒方法等）についての資料を緊急に届けた。