

特集 共生科学再考—ウィズコロナ時代の「共生科学」とは

コロナ禍における福祉現場の対応と課題

—高齢介護事業所と里親家庭から—

中安 恆太・砂田 淳一郎

はじめに

新型コロナウイルス感染拡大により、日本国政府は2020年4月16日に全国を対象区域とする「緊急事態宣言」を発令した¹⁾。その後、緊急事態宣言については5月25日に解除されたが、本稿の執筆締切である2020年12月中旬においては、新型コロナウイルスによる感染は終息する気配がない。そのような中、本稿においては、社会福祉法に定義される社会福祉事業（以下、福祉事業所）における高齢介護事業所を中心とした現場の対応と課題、そして、家庭内での福祉が展開される里親家庭²⁾の対応と課題について示す。

福祉事業所は従事する職員が交替勤務にて給与を得ることに對して、里親家庭は、養育者の家庭において委託児童の養育にあたり、里父・里母や同居する家族と委託された児童が寝食を共にする「家庭における養育環境と同様の養育環境」³⁾である。養育費等の公的資金の投入はあるが、措置児童のために使用することが求められる。里親へは「里親手当」としての支給はあるが、給与としての支払いではない。しかし、公的資金が投入される点では福祉事業所と同様である。

なお、本稿では、新型コロナウイルス感染防止に対する具体的な対応は各自治体により異なるため、厚生労働省の通知を中心に示しながら、コロナ禍における福祉現場の対応と課題について述べる。高齢介護事業所を中心とした福祉事業所の文章は砂田（1章）、里親家庭を中心とした文章は中安が担当し（2章）、「はじめに」と「おわりに」の編集は中安が担当した。

1. コロナ禍における福祉事業所の対応と課題（高齢介護事業所を中心に）

1) コロナ禍における福祉事業所の対応の考え方

2020年4月16日の緊急事態宣言により、多くの産業が政府から日々の業務をストップせざるを得ない事態を課せられた。しかし、そのような状況下において、厚生労働省は4月24日に都道府県に対し事務連絡として「介護サービス事業所によるサービス継続について」を通知した。そして、通知には「介護サービス事業所が提供する各種サービスについては、利用者の方々やその家族の生活を継続する観点から、十分な感染防止対策を前提として、利

用者に対して必要な各種サービスが継続的に提供されることが重要です」と記載されており、福祉事業所は通常通りの事業継続を要請された（厚生労働省老健局 2020）。このことについて、土田（2020）は「福祉や保育、介護事業は、緊急事態においても国民の仕事や営業を支え、経済活動などを維持することと、利用者と家族のいのちや暮らしを守ることが要請されています」と述べており、福祉事業所が社会的な必要性や公益性を備えていることを強調している。つまり、たとえ緊急事態の状況下においても、福祉事業所は、事業の継続が必須とされる社会的役割を担うべきものであるということが明確になったと考える。

2) 新型コロナウイルス感染防止に関する対応

福祉事業所で働く多くの職員は、業務中に利用者との濃厚接触が避けられない状況である。また、業務内容が対人援助を主とするものであるため、業務自体を在宅勤務やテレワークなどに切り替えることが難しいものである。さらに、慢性的な人手不足により職員の出勤日数を減らすことや応援体制を整備することも困難である。そのため、緊急事態宣言が発令された頃、つまり新型コロナウイルス感染拡大のピーク時には、多くの福祉事業所が対応策で混乱した。このことについて、鏡（2020）は「新型コロナウイルスに対する知識や防止法、ワクチンなどの薬の開発等根本的な対処法がないため現場で混乱が生じたことである」と述べている。

そこで、新型コロナウイルス感染防止策として、職員は手洗い、手指の消毒、うがい、マスクの着用などの自己防衛をすることに加え、毎日の体温測定など健康管理を徹底し、まずは職員自らが感染源にならないようにすることに努めた。特に感染すると重症化しやすいといわれている高齢者を対象とする現場では、より一層の危機感の中で感染防止策が施された。さらに、高齢者福祉の現場ではマスクや消毒液などが不足する事態が続いた。衛生資材の不足について、西岡（2020）は「このようなことがいっそう現場の不安を高めている要因になっている」と述べており、高齢者福祉の現場で働く職員が危機感に加え不安感も抱きながら日々の業務を行っていたことが伺える。特に入所型の高齢者施設の新型コロナウイルス感染について、前田（2020）は「高齢者施設で感染が発生すると、瞬く間に入所者とともに施設職員を巻き込んだ集団感染（クラスター）が発生する」と述べており、感染拡大の可能性が高いことを強調している。そこで、入所型の施設では3密（密閉、密集、密室）の状態を避けるため、施設内部では入所者同士の距離をとることで非接触を図り、また施設外部については、家族などの面会者や委託業者に対する施設への立ち入り制限を設けることで集団感染の防止を図った。

これら福祉事業所での新型コロナウイルス感染防止策は、これまでに前例がない中で実施されたものばかりである。つまり、福祉現場の“ポテンシャル”のようなものが試されるものとなったと考える。このことについて、鏡（2020）は「ここでの問題は、今回の感染症に対する事前の支援体制や実際の感染者が発生した場合の業務体制が準備されておらず、ぶっつけ本番になったことである」と述べている。また、西岡（2020）においても「これまでのノロウイルスやインフルエンザ感染に向けた感染予防対策にしっかりと取り組んできたこと

で、基本的な感染予防対策がとれているのだろうと考える」と述べており、福祉事業所における日頃の取り組みが実を結んだ結果であったとしている。したがって、いつ集団感染が発生してもおかしくない状況下において、感染防止に努めてきた福祉事業所の取り組みは評価すべきものであると考える。

3) 今後検討すべきことは何か

今もなお新型コロナウイルス感染拡大の問題は長期化しており、さらに第3波の到来が予測されているため⁴⁾、今後も福祉現場においては感染防止策を継続的に実施していかなければならない状況である。そこで、早急に検討すべき課題が2点あると考える。

1つ目は、福祉事業所（特に高齢介護事業所）の職員に対するPCR検査の実施体制を強化することである。厚生労働省によると、2020年11月15日時点において、2月18日から11月15日までの国内におけるPCR検査の実施件数は「2,739,522件」とされており、緊急事態宣言が発令された4月頃と比べるとその数は増加傾向にある⁵⁾。しかし、感染者を早期に発見し、その上で適切な対応をしていくためには現状の体制のままでは不十分であり、また、感染防止の観点から、何よりも高齢者福祉の現場で働く職員が優先してPCR検査を受けられる体制を早急に整備すべきであるとする。そして、2つ目は福祉現場の職員体制を見直すことである。先述したように、福祉現場は慢性的な人手不足の状況の中で、継続的な感染防止策を施しながら日々の業務を行っているのが現状である。したがって、緊急時の応援体制など、コロナ禍における福祉事業所の職員体制の見直しは喫緊の課題ではないかと考える。

2. コロナ禍における里親家庭での対応と課題

1) コロナ禍における里親家庭の対応

ここまで、高齢者福祉の現場を中心に福祉事業所におけるコロナ禍の対応と課題を述べてきた。一方、里親家庭は、里母・里父等の同居家族と共に生活するため、福祉事業所とは異なり、「家庭における養育環境と同様の養育環境」である。同時に里親に委託される児童は、児童福祉法に基づき、児童相談所といった公的機関が保護し養育を里親に委託しているため「親子や家族のようであり、同時に児童福祉制度の担い手としての公的責任を負う」（安藤2017）といった公私両方の役割がある。そのため、新型コロナウイルス感染防止への対応に関しては厚生労働省の通知等に準じた対応が原則求められることとなる。全国里親会にも厚生労働省より「社会福祉施設等における新型コロナウイルスへの対応について（令和2年2月27日付）」、「『社会福祉施設等における感染拡大防止のための留意点について（令和2年3月6日）』に関するQ & Aについて等の通知」、「社会福祉施設等職員に対する新型コロナウイルス集団発生防止に係る注意喚起の周知について（令和2年3月25日付）」⁶⁾等が届いたが、これら厚生労働省の通知内容は入所施設・通所施設・居宅訪問を主な対象としている⁷⁾。

そのため、新型コロナウイルス感染拡大対策に関しては上記の通知文書等を参考にしな

がらも、各里親家庭での対策が求められた。しかし、新型コロナウイルスが流行り出した時には、すでに衛生用品は売り切れ、マスクも高額なものしか手に入らない状態（日本財団 2020）であった。このような状況の中、厚生労働省は、「『新型コロナウイルス感染症緊急経済政策』等に係る児童養護施設等に対する財政措置等について（令和2年4月7日）」通知を出し、里親家庭を含めてマスクや消毒液が自力で購入できない状況を踏まえ、都道府県等が配布するマスク等を業者から一括購入するための必要な費用を補助すると通知が出された。そして、日本財団の基金より全国約7,000箇所の里親家庭に衛生用品等の支給の支援も行われている⁸⁾。

また、新型コロナウイルス感染防止への対応としては、全国すべての小中高校と特別支援学校に対して、学校保健安全法に基づき令和2年3月2日から臨時休校の要請が行われた⁹⁾。その結果、オンライン授業を活用して授業を行う自治体や私立校が出た。その対応として、総務省自治行政局地域政策課特別定額給付金室から示された「施設入所等児童等に係る特別定額給付金関係事務処理について（令和2年4月27日）」（いわゆる特別定額給付金）に関して、厚生労働省は、措置児童に給付される10万円の取り扱いについては、用途の制限はなく、子どもの了解のもと（オンライン授業に必要なタブレット等）使用しても良いと示した（全国里親会 2020b）。

これまで、里親家庭が受ける支援について述べてきたが、里親家庭は一時保護の委託先としての機能も併せ持つため、社会資源として支援を提供する側でもある。厚生労働省が示した「『新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言等を踏まえた支援対象児童等への対応について』に関するQ&Aについて（令和2年4月23日）」の別添、「保護者が新型コロナウイルスに感染したことにより入院した場合等の対応等に関するQ&A」では、保護者が感染した際は、その子どもの受け入れ先の1つとして、一時保護の委託先でもある里親が示され、個室化に要する改修費等に関して財政措置が取られている¹⁰⁾。そのため、全国里親会は、保護者が新型コロナウイルスに感染した場合、養育が困難になった子どもの受け入れなどに関する調査を5月に実施している。回答数は30であったが、受け入れについては、「預かってもよい（7）」、「預かりたくない（5）」、「条件付きで預かってもよい（15）」であった。「条件付きで預かってもよい」の内容としては「同居者や近所の理解があれば（15）」、「感染した場合の補償があれば（6）」等であった（全国里親会 2020a）。受け入れられるためには、前向きな里親をリスト化していくことと同時に、看護師資格を持つ里親の把握や、感染した場合の補償の必要性等が検討事項として述べられている（木ノ内 2020）。

2) コロナ禍における里親家庭の課題

コロナ禍における里親家庭の課題として挙げられるのは、アフターケアに関する事項であろう。児童養護施設等を含めた社会的養護下で生活をする子どもは、児童福祉法に基づき原則18歳（措置延長時は20歳）で措置が解除されるため、その後は社会での自立生活が求められる。本稿執筆時では、里親委託解除後の新型コロナの影響による具体的な課題の情報は限られているが、「若者おうえん基金助成先団体」が、2020年8月に行った「新型コロナウイ

ルス感染症による支援への影響調査」¹¹⁾では、社会的養護のアフターケアに取り組む全国43の支援団体へのアンケート調査を行い、そのうち、新型コロナウイルスによる影響への回答で多かったのが「就労の不安定さ(36団体)」であった。「社会的養護施設等の退所後のアンケート調査」(東京都福祉局2017)では、「月収(手取り)はどのくらいですか(在学生除く)」への回答が、「15万円未満(38.1%)」「15万円から20万円未満(38.1%)」であった¹²⁾。東京都内の施設や里親家庭に対する調査のため、全国調査ではない。しかし、新型コロナウイルスの影響により、突如解雇等がされると収入が20万円以下だと、貯蓄に回す額も限られるため、生活困窮等に陥り、経済的支援が必要になる退所児童が少数ではないことが予測される。

現在、里親家庭から18歳以降の満期退所後に就職・進学する児童には、円滑な自立を実現するため、国の事業として「児童養護施設退所者等に対する自立支援資金貸付事業」があり、里親を含め児童養護施設等からの就職者や大学等への進学者には、家賃相当額の貸付や、進学者には家賃貸付の他にも生活貸付も行われ、5年間の就業継続で返還の免除が規定されている。しかし、新型コロナウイルスの影響で就業継続を断念せざるを得ない状況も考えられる。厚生労働省は令和2年4月7日に就職者には家賃貸付を、2年から休職期間を含み最大3年間に拡充し、月額8万円の生活貸付資金を設けること等を行った¹³⁾。しかし、生活貸付資金の期間は6か月間のため、期限が切れた後の退所児童への金銭的な支援への課題も残る。また、措置解除後の退所児童に対する支援は金銭面だけでなく、精神的な支援も必要であろう。児童養護施設を対象にした調査ではあるが、「奨学金や、家賃や生活費の貸付制度など物理的な支援が整い、退所後支援制度の改善は着実に進んでいますが、困難な状況に陥る退所者はまだまだ少なくありません。」(認定NPO法人ブリッジフォースマイル2020)という指摘があるが、退所児童の困りごとがあった際の支援を、里親家庭以外にもアフターケアを担う事業所等の社会資源と連携を図りながら充実させていく必要があると考える。

おわりに

以上、コロナ禍における福祉現場の対応と課題に関して、高齢者を中心とした福祉事業所と里親家庭について述べてきた。今後も新型コロナウイルス感染予防への対応だけでなく、利用者に対する精神的な支援も一層必要となる。そのため、感染予防対策においても、過度な対応に偏らず、利用者の状態に応じた適切な対応も求められるだろう。例えば、マスク着用の一例をとっても、世界保健機構(WHO)やユニセフは「障害のある子どもたちへのマスク着用に関する方針は、社会的、文化的、環境的な考慮に基づいて適応されるべきである。」と指摘している(公益財団法人日本ユニセフ協会2020)。里親家庭においては、発達障害等の何かしらの障害を抱える児童が24.9%委託されているため(厚生労働省2020)、マスクの着用等に関しては、状況に応じて適切に対応することがケアの質の向上に繋がる面もあろう。よって、今後のコロナ禍においては、利用者の活性化に繋がった具体的な事例を検討し、重ねていくことが必要ではないだろうか。

補 注

- 1) 4月7日に対象地域（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県及び福岡県）を限定した緊急事態宣言が発令され、4月16日に対象地域が全都道府県に拡大された。
- 2) 里親制度運営要綱には「里親の種類は、養育里親、専門里親、養子縁組里親、親族里親」と示されている。
- 3) 2016（平成28）年児童福祉法改正の通知文（「児童福祉法等の一部を改正する法律の公布について（通知）」（雇児発0603第1号））では、「家庭における養育環境と同様の養育環境」とは、養子縁組による家庭、ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）と並び里親家庭が示されている。
- 4) 毎日デジタル, 2020年11月11日, <https://mainichi.jp/articles/20201111/k00/00m/040/308000c> (2020.11.13 閲覧)。
- 5) 厚生労働省ホームページ, 2020年11月15日, https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001.html (2020.11.15 閲覧)
- 6) 全国里親会ホームページにて「新型コロナウイルス感染症への対応について（厚生労働省 通知）」として2020（令和2年）3月30日に示されている。 <https://www.zensato.or.jp/6569> (2020.12.5 閲覧)
- 7) 厚生労働省ホームページ「児童養護施設等における新型コロナウイルス対応関連情報（自治体向け）」に示されている内容のうち、新型コロナウイルス感染症の対応に関する内容は、一部里親家庭に該当する内容もあるが、主に施設を対象としている。 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09848.html (2020.12.5 閲覧)
- 8) 日本財団「LOVE POCKET FUND（愛のポケット基金）」にて寄付が行われた。 <https://love-pocket-fund.jp/> (2020.12.5 閲覧)
- 9) 「新型コロナウイルス感染症対策のための小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における一斉臨時休業について（元文科初第1585号 令和2年2月28日）」 <https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5157609.pdf> (2020.12.10 閲覧)
- 10) 令和2年4月7日に厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課から出された「『新型コロナウイルス感染症緊急経済対策』等に係る児童養護施設等に対する財政措置等について」にて、個室化に要する改修費等事業継続が必要な児童養護施設（里親含む）等において、感染が疑われる者を分離する場合に備え、感染が疑われる者同士のスペースを空間的に分離するための個室化に要する改修費等についての補助基準額等が示されている。
- 11) 調査結果の一部は「READYFOR」のホームページにて確認できる。
<https://readyfor.jp/projects/wakamonokikin/announcements/143498> (2020.12.5 閲覧)
- 12) データは、養育家庭（里親家庭）のみ掲載したが、児童養護施設等を含めた全データでは、「月収（手取り）はどのくらいですか（在生除く）」への回答は、「15万円未満」は52.5%であった。
- 13) 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課より出された「令和2年度第二次補正予算案に係る児童養護施設等に対する財政措置等について（令和2年5月27日付）」に、令和2年度第二次補正予算案が閣議決定され、「（里親含む）児童養護施設退所者等に対する自立支援資金貸付事業の運用改善」がされた。

引用・参考文献

- 安藤藍 (2017). 『里親であることの葛藤と対処－家族的文脈と福祉的文脈の交錯－』, ミネルヴァ書房.
- 鏡論 (2020). 「ウイズコロナ時代の介護・福祉施設」『月刊ガバナンス』 **232**, pp.32-34. ぎょうせい.
- 木ノ内博道 (2020). 「新型コロナ家庭内感染と子どもの養育困難」『里親だより 2020 春号』, **124**, p.9.
- 公益財団法人日本ユニセフ協会 (2020). 「新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) に関連した地域社会の子どもたちへのマスク使用に関するアドバイス－ COVID-19 に関連したマスクの使用に関する助言の附属書－日本語仮翻訳」. https://www.unicef.or.jp/jcu-cms/media-contents/2020/08/AdviceOnTheUseOfMasksForChildrenInTheCommunityInTheContextOfCOVID19_AnnexToTheAdviceOnTheUseOfMasksInTheContextOfCOVID19_JP_20200824.pdf (2020.12.8 閲覧).
- 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 (2020). 「社会的養育の推進に向けて (令和 2 年 10 月)」 <https://www.mhlw.go.jp/content/000711022.pdf> (2020.12.8 閲覧).
- 厚生労働省老健局 (認知症施策推進室・高齢者支援課・振興課・老人保健課) (2020). 「介護保険最新情報 Vol.824 介護サービス事業所によるサービス継続について」. <https://www.mhlw.go.jp/content/000625348.pdf> (2020.11.13 閲覧).
- 東京都福祉保健局 (2017). 「東京都における児童養護施設等退所者の実態調査報告書」. https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/joho/soshiki/syoushi/ikusei/oshirase/H27taisyoisyatyousa.files/H27taisyoisyatyousa_all.pdf (2021.1.29 閲覧).
- 土田昭一 (2020). 「社会福祉現場の状況から今後なにが問われるべきかを考える」『福祉のひろば』 **243**, pp.14-17. 社会福祉法人大阪福祉事業財団.
- 日本財団 (2020). 「新型コロナウイルスに翻弄される里親家族。『子どもを預かる』家庭に必要な支援とは」. <https://www.nippon-foundation.or.jp/journal/2020/50455> (2020.12.8 閲覧).
- 西岡修 (2020). 「高齢者福祉施設 東京都での経過と現状から」『福祉のひろば』 **243**, pp.24-27. 社会福祉法人大阪福祉事業財団.
- 認定 NPO 法人ブリッジフォースマイル (2020). 「全国児童養護施設退所者トラッキング調査 2020」. https://www.b4s.jp/_wp/wp-content/uploads/2020/11/report-tracking-research-2020.pdf (2021.1.29 閲覧).
- 前田潔 (2020). 「介護施設など社会福祉施設における新型コロナウイルス感染症関連死」『老年精神医学雑誌 (7 月号)』, **31** (7) pp.767-774. 株式会社ワールドプランニング.
- 全国里親会 (2020a). 「ZENSATO Monthly 2020 年 6 月号」 **126**. https://www.zensato.or.jp/home/wp-content/uploads/2020/06/dayori_m126.pdf (2020.12.5 閲覧).
- 全国里親会 (2020b). 「ZENSATO Monthly 2020 年 7 月号」 **127**. https://www.zensato.or.jp/home/wp-content/uploads/2020/07/dayori_m127.pdf (2020.12.5 閲覧).