

(2) 健康づくりの推進

現状と課題

高齢期における健康は、日々の食生活や運動、休養等の生活習慣に大きく影響されるため、個々人に応じた適正な生活習慣を若い時期から身につけることが大切です。なかでも大阪市ではがん等の生活習慣病による死亡率が高い状況にあることから、食生活や運動などの生活習慣の見直しや各種がん検診等の定期的な受診など、生活習慣病の予防及び早期発見・早期治療を強化していく必要があります。

また、2016（平成 28）年度国民生活基礎調査では介護が必要となった主な原因として、認知症が 18.0%、脳血管疾患が 16.6%、高齢による衰弱が 13.3%と上位を占め、骨折・転倒、関節疾患と続きます。要介護・要支援状態となることを予防するためには、認知症や脳血管疾患の生活習慣病の予防に加えて、ロコモティブシンドローム（運動器症候群）やサルコペニア（加齢性筋肉減少症）などの加齢に起因する症状を予防することも重要です。

これらのことから、高齢期をすこやかに過ごすためには、生活習慣病対策と介護予防・フレイル予防を総合的に推進していく取組みが重要と考えます。壮年期から高齢期に係る一体的な取組みの実施を通して、「活動的な 85 歳」をめざした介護予防・フレイル予防、健康づくりを推進する必要があります。

また、こころの健康も健康を構成する重要な要素であることから、こころの病気の早期発見・早期治療の促進が必要です。

大阪市では、すべての市民がすこやかで心豊かに生活できる活力あるまち・健康都市大阪の実現に向け、健康増進計画「すこやか大阪 21」を策定し取組みを進めてきました。高齢者の健康寿命（健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間）のさらなる延伸をめざし、計画に基づく取組みのもと、2010（平成 22）年と 2015（平成 27）年の健康寿命の比較で男性 1.02 年、女性 0.77 年の延伸が図られてきたところです。しかしながら、2013（平成 25）年の全国との比較では、男性 1.98 年、女性 1.25 年、大阪市の健康寿命が短いことから、大阪市民の健康寿命の延伸に影響を与える要因の分析を行い、その結果、健康寿命に影響を与えている疾患としては、全国と同様に認知症、脳血管疾患の影響が大きく、女性に限れば関節疾患、骨折・転倒の影響も大きいことが明らかになりました。また、大阪市に特徴的な疾患として、がん、心疾患の影響が大きいことが明らかになりました。

今後は、このような分析結果を踏まえ策定した 2018（平成 30）年度から 2023（令和 5）年度までの健康増進計画「すこやか大阪 21（第 2 次後期）」に基づき、高血圧・

糖尿病などの発症予防と重症化予防、がんの原因とされるたばこ対策などさらなる健康寿命の延伸をめざした具体的な取組みを進めていく必要があります。

(P●・P● 「I 総論 図表 ー ー」 参照)

ア 生活習慣病の予防

食生活や運動習慣などを原因とする生活習慣病の増加に伴い、認知症や寝たきりなどにより要介護状態になる方が増加しています。

大阪市の平均寿命と健康寿命の差は、2017（平成 29）年で男性 1.88 年、女性 3.96 年となっており、この期間を短縮し健康で自立して暮らすことができる期間を延ばしていくことが求められています。

介護が必要になった主な原因として認知症が最も多く次いで脳血管疾患（脳卒中）となっており、認知症のリスクを減らすこと、及び脳血管疾患の危険因子である高血圧症、糖尿病をはじめとする生活習慣病を予防すること、すなわち食生活の改善、肥満の防止のための運動習慣の定着、がん予防のための禁煙、歯周病予防及び食べる喜び話す楽しみを保つための口腔機能の維持・向上等が要介護期間の短縮につながると考えられます。これらは、高齢による衰弱や骨折・転倒など、介護が必要となるその他の予防にも重要な取組みです。

また、生活習慣病の予防と併せて、がん検診や健康診断の受診勧奨を行い、治療が必要な人を早期に発見し、医療機関受診につなげる取組みも重要です。

(P●・P● 「I 総論 図表 ー ー」 参照)

2016（平成 28）年度に大阪市において実施した健康づくり・生活習慣等に関する調査では、65 歳以上の高齢者は、男女とも他の年齢層に比較して、食生活及び運動に関する意識や取組み割合は高くなっているものの、概ね半数の方が食生活の改善や運動の実践につながっていない状況です。

また、喫煙については、65 歳以上の高齢者は、男女とも他の年齢層に比較して、喫煙率は低いですが、男性は 27.9%、女性は 7.6%が喫煙している状況です。

生活習慣病を予防し「活動的な 85 歳」を迎えるために、長年培ってきた自分の生活習慣を見つめ直し、バランスの取れた食生活、適度な運動、禁煙及び口腔機能の維持・向上などの生活習慣を確立し、継続することが大切です。

イ こころの健康

こころの健康は、身体の健康と同様に健康を構成する重要な要素であり、こころの病気については早期発見・早期治療が大切です。発見が遅れると生活の質が大きく低下し、中でもうつ病は自殺の背景に大きく関係することが指摘されています。そのため、ストレス等による不安・抑うつ等の心理的苦痛を軽減させることが必要です。

今後の取組み

ア 生活習慣病の予防

健康寿命の延伸のためには、若いころからの適切な生活習慣を継続し、健康的な社会生活を送ることが重要です。

このため、健康寿命のさらなる延伸を目標とする健康増進計画「すこやか大阪 21（第2次後期）」に基づき、健康寿命に影響を与える循環器疾患やがん、骨粗しょう症などの生活習慣病の予防に向けた取組みを関係機関と連携しながら進めていきます。

循環器疾患の発症を減らすためには、循環器疾患の原因となる高血圧症、脂質異常症、メタボリックシンドロームの予防が必要であることから、主に40歳から64歳の方を対象にして、地域に出向いた健康講座等による健康教育の実施、訪問指導、歯科保健等に関する健康相談等による個別支援を行い、事業実施においては、正しい知識の普及に止まることなく、調理実習を取り入れるなど、生活習慣改善の動機付けとなる効果的な事業の実施に努めます。

また、生活習慣病の予防と併せて、治療が必要な人を早期に発見し、医療機関受診につなげるために、特定健診・特定保健指導受診を推進する必要があります。特定健康診査の受診率向上のために受診の必要性を啓発するとともに、大阪市国民健康保険特定健康診査の対象者に対しては、がん検診を同時に受診できる体制の確保や、電話による受診勧奨を個別に行います。また、特定健康診査の受診者のうち、血圧・血糖コントロール不良者に対しては、医療機関への受診勧奨や生活改善等の保健指導を実施し重症化予防に努めます。

がんは、大阪市の死亡順位の第1位であるとともに、壮年期における死亡順位の第1位でもあることから、早期発見・早期治療につなげるため、がん検診の受診率向上にも努めます。具体的には、がん検診の重要性や受診日程等の普及啓発、個別受診勧奨を行うとともに、市民ニーズの高い夜間や休日開催の拡充など受診し易い環境整備に努めます。

骨粗しょう症は、高齢者が寝たきり等の要介護状態に陥る原因の一つに挙げられる骨折を引き起こすことから、健康で活動的に暮らすために必要な対策の一つとして、適切な食生活や運動習慣の定着など骨粗しょう症予防の啓発と早期発見のための骨粗しょう症検診の受診勧奨に努めます。

その他、歯、アルコールやたばこなどの分野においても、啓発など適切な生活習慣を継続するための取組みを進めるとともに、市民が主体的に行う運動などの健康づくりを総合的に支援する地域づくりの取組みを進めます。

イ こころの健康

こころの健康を保持するためには、ストレス等による不安・抑うつ等の心理的苦痛を軽減させることが必要です。ストレスについての知識及び気分転換の方法等に関する知識の習得は、抑うつや不安等の心理的苦痛を減らすことに役立つことから普及啓発に努めます。また、うつ病、アルコール依存症等のこころの病気について、関係機関と連携しながら病気の知識や予防の普及啓発を行うとともに、健康相談を進めていきます。

（３）保健事業と介護予防の一体的な実施

現状と課題

高齢者は糖尿病や高血圧をはじめとした生活習慣や加齢に伴う複数の慢性疾患に加え、フレイル状態となる原因のひとつである低栄養や口腔機能低下、認知機能や社会的なつながりの低下等、疾病予防と生活機能維持の両面にわたるニーズを有しており、高齢者の心身の多様な課題に対しきめ細かな支援を実施するためには、健康状況や生活機能の課題に対し一体的に支援することが効果的です。

しかしながら、特定健診や重症化予防等の各種保健事業については、実施主体が75歳を境に市町村から後期高齢者医療広域連合に移行し、一方で、低栄養や口腔機能低下等に対する介護予防の取組みは市町村が主体となって実施するため、一体的な支援を継続的かつ効果的に実施することが困難な状況でした。

そこで、高齢者の心身の多様な課題に対し、切れ目のないきめ細かな支援を実施するため、2020（令和2）年4月、国において制度改正が行われ、75歳以上の保健事業について、後期高齢者医療広域連合と市町村の連携のもと、市町村において、介護保険の介護予防事業や74歳までの保健事業と一体的に実施することとされました。

高齢者の保健事業と介護予防の一体的な実施を進めるにあたっては、医療や介護のデータを分析し、健康課題を抱える高齢者や閉じこもりがちな高齢者、健康状態の不明な高齢者を特定したうえで、必要に応じてアウトリーチ支援を行いながら、高齢者が身近な場所で健康づくりに参加できるようにするとともに、フレイル状態にある高齢者を適切な医療や介護サービスにつなげることにより、疾病予防・重症化予防を促進し、健康寿命の延伸に取り組む必要があります。

また、かかりつけ医やかかりつけ歯科医、かかりつけ薬剤師のいる薬局等と連携しながら、医療専門職が通いの場等にも積極的に関与し、社会参加を含むフレイル対策に着眼した高齢者支援に取り組む必要があります。

今後の取組み

高齢者の社会参加を含むフレイル対策に着眼した高齢者支援と、疾病予防・重症化予防の促進に取り組む、健康寿命の延伸を図るため、関係部局との局横断的な連携のもと、大阪府後期高齢者医療広域連合と連携し、医療、介護、保健等のデータを一体的に分析し、高齢者一人ひとりを医療、介護、保健等の必要なサービスに結び付けていくとともに、健康課題にも対応できるような通いの場や、通いの場を活用した地域

健康講座・健康相談や受診勧奨の取組みの促進等、高齢者の保健事業と介護予防との一体的な実施を推進し、高齢者の心身の多様な課題に対し、切れ目のないきめ細かな支援の実現を目指します。

具体的には、KDB システムを活用し医療・介護・健診等のデータをもとに、地域の健康課題や対象者の把握を行い、高齢者に対する個別的支援(ハイリスクアプローチ)と通いの場等への積極的な関与等(ポピュレーションアプローチ)の双方の取組を行います。

ハイリスクアプローチとして、医療専門職がフレイルや循環器病を含む生活習慣病の重症化予防等を行うための訪問による支援等を行います。

また、運動器機能低下や口腔機能低下、低栄養など生活機能の低下が見込まれる高齢者に対し、リハビリテーション専門職等による運動機能をはじめ口腔機能や栄養、認知機能、社会参加などの詳細なアセスメントに基づき、短期間で集中的に日常生活動作(ADL)や手段的日常生活動作(IADL)の向上を目指す効果的な取組について検討します。

さらに、ポピュレーションアプローチとして、通いの場等において、医療専門職が、以下の取組を行います。

- ①フレイル予防の普及啓発活動や運動・栄養・口腔等のフレイル予防などの健康教育
- ②低栄養や筋力低下等の状態に応じた保健指導や生活機能向上に向けた支援等
- ③通いの場等における取組において把握された高齢者の状況に応じた健診や医療の受診勧奨や介護サービスの利用勧奨

〔４〕高齢者の社会参加と生きがづくり

現状と課題

団塊の世代が高齢期を迎えた今、高齢者は支えられる側という画一的な視点ではなく、他の世代とともに地域を支えていくという視点に立ち、団塊の世代を含む高齢者の社会参加と活躍が期待されています。

しかしながら、大阪市高齢者実態調査によると、継続的に参加している団体や集まりとして、「町会・自治会・女性会などの地域団体」が 18.1%、「趣味のサークル・団体」が 14.8%であるものの、49.8%の高齢者が「参加していない」と回答されています。

（P● 「Ⅰ 総論 図表４－１－15」 参照）

今後は、団塊の世代を含む高齢者の多様化するニーズをどのように捉えて、地域活動に参加しやすい状況をどのように整えていくかが、大きな課題となっています。また、震災の影響でボランティア活動や市民活動への関心が高まっており、従来の取組みに加え、防災や救援ボランティアといった内容を取り入れた活動に高齢者が参加しやすい状況をどのように整えていくかも新たな課題となっています。

また、団塊の世代がすべて 75 歳以上となる 2025（平成 37）年に向けて、介護や支援を必要とする高齢者の大幅な増加が見込まれ高齢者の生活支援ニーズも多様化する中、高齢者ができる限り健康な状態を維持し、介護や支援が必要な状態にならないようにするためには、高齢者が生きがいや社会とのかかわりを持ち続けることが重要です。また、何らかの支援が必要となった場合であっても、住み慣れた地域で自立した生活を継続できるようにするためには、高齢者の多様な生活支援ニーズに応じて生活支援サービスを充実させるとともに、元気な高齢者が生活支援活動の担い手として活躍する地域づくりを進めることも重要です。

そのため大阪市では、2015（平成 27）年 10 月から高齢者の外出の機会の増加や社会参加の促進を図り、生きがづくりや介護予防につなげることを目的として「介護予防ポイント事業」を実施するとともに、2015（平成 27）年 8 月から生活支援の担い手養成や多様な生活支援ニーズに応じた多様なサービス資源の創出などを行う「生活支援体制整備事業」を段階的に実施してきました。また、地域における生きがづくりや社会参加を促進する施設として、各区で「老人福祉センター」を運営し、高齢者の生活相談や健康相談などの各種相談を行うほか、「百歳体操」などの介護予防のため

の体操・運動等や生きがいと健康づくりを目的とした各種事業を行っています。また、小学校単位では高齢者の活動の場の提供を行うなど、高齢者の自主的活動を支援しています。

さらに、大阪市高齢者実態調査によると、就労の意向については、「仕事をしたくない（仕事をやめた）」が 39.5%で、「仕事をしたい（続けたい）」が 30.1%となっています。前回調査と比較すると、「仕事をしたくない（仕事をやめた）」の割合が 8.0 ポイント高くなっています。性別では、男性で「仕事をしたい（続けたい）」と回答された方が 36.7%と女性の割合よりも多くなっています。また、年齢別では 65～69 歳の方の約半数が「仕事をしたい（続けたい）」と回答されていますが、高齢になるにつれて「仕事をしたくない（仕事をやめたい）」と回答される方が増加しています。

「仕事をしたい（続けたい）」とした理由としては、「健康に良いから」「生きがいを得られるから」の順に高くなっており、就労を通じた健康の維持や生きがいづくりの支援や高齢者の就労機会の確保が求められています。

（P ● 「I 総論 図表 4－1－12～14」 参照）

そこで、大阪市では、臨時的かつ短期的で軽易な業務を会員に提供している大阪市シルバー人材センターの活動を支援しています。また、大阪市の就労支援窓口として運営している大阪市しごと情報ひろばや大阪市地域就労支援センターでは、大阪市民を対象に就労相談、無料職業紹介及び就労のための講座等を実施しています。

今後も、高齢者の社会参加や生きがいづくりのニーズが多様化していく中、老人福祉センターなどを効果的に活用し、高齢者自らが活動できる場の提供や、地域活動がしやすい機会の提供（きっかけづくり）などの自主的活動の支援や、就労を希望する高齢者に、その意欲と能力に応じ、長年培った知識や経験が有効に活かされる就労機会の提供が重要となっています。

今後の取組み

ア 高齢者の経験や知識を活かした社会参加への支援

地域社会では、全国各地でいわゆる高齢者の所在不明問題が発生し、地域社会のつながりの希薄化が改めて明らかになり、少子高齢化社会における高齢者等の孤立が憂慮されるところです。また、共働き世帯の増加などによる地域での子育て支援がより重要になり、これらの課題解決の担い手となる人材が不足しています。

このような、社会環境の変化に対応するためには、様々な経験や知識を培ってきた高齢者が中心となり、他の世代とともに、地域の活動に参加し、将来を担う子どもや子育て層の世代の人たちとの交流や支援を行うとともに、高齢者同士が声を掛け合い支え合い、ひとり暮らし高齢者の孤立化を防ぐなど自主的な取組みを活性化することが求められています。

地域社会全体が力を合わせて自主的な活動を進めるためには、高齢者が会社と自宅を往復するだけで自分の住む地域との関わりを持ってこなかった、あるいは持ちたくても時間がなかった職場中心の社会から、地域中心の社会へと移行することが必要です。そのため、特技や趣味を通じた地域での交流の場づくりをはじめ、地域活動に関する学習機会の提供など、高齢者が地域活動に参画していくための「地域デビュー」を支援してきました。

現在、大阪市では、「参加・協力」意欲のある市民の参加により、地域活動が活性化するように支援し、地域に合った取組みが進み、積極的な地域活動が広がっていくように努めています。今後は、引き続き高齢者が地域活動に参画していくための「地域デビュー」支援を続けるとともに、「地域デビュー」した高齢者がこれまでに培った知識や経験、技能等を活かし、さらなる地域活動の担い手として積極的な参画が図られるようめざします。なお、高齢者が社会参加や地域貢献活動に取り組むきっかけづくりとして実施している「介護予防ポイント事業」についても、身近なところでこれまで培った経験をもとに得意分野を活かした活動ができるよう、活動施設や活動内容の充実に取り組みます。

また、2011（平成23）年3月に発生した東日本大震災の影響で、市民のボランティア活動や市民活動への関心が高まっています。

そこで、「大阪市市民活動総合ポータルサイト」を運営し、ボランティア募集、イベント開催や社会資源に関する情報等を発信し、ボランティア・NPO活動への参加のきっかけづくりとなる取組みを実施しています。

地域において高齢者が健康で安心して暮らせるための支援体制を整備する中で、高齢者・団塊の世代を対象とした研修を充実させ、高齢者の相互支援が可能となるような仕組みづくりを進め、高齢者を支えるネットワークに高齢者自身の参画が図られるようめざします。

さらに、高齢者が長年にわたり蓄積してきた知識や技能を生かして、地域における団体やサークル活動等の市民ボランティア講師として活動できるよう生涯学習インストラクターバンク等への登録を推進し、高齢者によるボランティア活動を支援するとともに、一層幅広い社会参加活動を支援します。

イ 生きがいきづくり支援のための基盤整備

多様化する高齢者の生きがいきづくりのニーズを踏まえて、スポーツ環境の整備充実やスポーツ参加機会の充実を図る施策等を通じて生涯スポーツの振興を推進するとともに、生涯学習センターや生涯学習ルーム事業等において、高齢者に対する学習機会や情報の提供等の施策を通じて市民主体の生涯学習を推進します。

「老人福祉センター」において、高齢者の生活に関わる各種相談をはじめ、教養講座の開催、レクリエーションの機会の提供や老人クラブ活動への援助を行うことで、地域における高齢者の生きがいきづくり・社会参加を促進しています。

また、「老人クラブ」は、「健康・友愛・奉仕」の実現をめざす地域に根ざした高齢者自身の自主的な活動組織で、地域のニーズに応じた様々な活動展開を行うことにより高齢者同士の交流を通じた生きがいと健康づくりを進めており、区老人クラブ連合会や大阪市老人クラブ連合会、全国の老人クラブとも連携し活動を行っています。

これらの組織及び施設が、情報発信機能を発揮しながら、連携を図っていくとともに、大阪市としてもその活動を引き続き支援し、高齢者の生きがいと健康づくり及び社会参加促進の支援を進めていきます。

また、高齢者の就労支援として、大阪市シルバー人材センターにおいては、より多くの高齢者が社会においていきいきと活動できるよう就業情報提供機能の充実を図るとともに、子育て家庭を支援する人材の養成を図る子育て支援講座や、高齢者の日常生活を支援する人材を育成する高齢者生活支援講座を実施しています。また、訪問介護事業所を設置して行っている訪問介護及び介護予防事業や、子育て支援事業をさらに充実させ、社会のニーズに対応した就労機会の拡大に努め、個々のニーズに応じた就労機会の提供に努めていきます。

さらに、国の施策を踏まえ、多様化する高齢者のニーズに応じた働ける環境づくりを促進します。

これらの取組みに加えて、高齢者の生活支援・介護予防サービスの体制整備を推進していくことを目的として各区に配置した生活支援コーディネーターにおいても、元気な高齢者が生活支援の担い手として活躍し、介護予防や生きがいきづくりにつながるよう、担い手養成に取り組みます。

（５）ボランティア・NPO等の市民活動支援

現状と課題

ボランティア活動は、人々が同じ社会の一員として互いに助け合い、みんながともに生きる社会の実現をめざす自発的な活動です。また、ボランティア活動は、従来の奉仕活動のみならず、社会の一員として活動に参加することを通じて、生きがいを創造し実感する機会としても捉えられています。

国においては、1998（平成10）年3月に、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的に「特定非営利活動促進法」が制定されました。

また、大阪市においては、個性豊かで活力に満ちた魅力ある地域社会を実現するため、2006（平成18）年4月に「大阪市市民活動推進条例」を施行し、地域住民の組織、ボランティア団体、NPOなどが行う市民活動の一層の推進を図っています。

団塊の世代がすべて75歳以上となる2025（平成37）年に向けて、ひとり暮らし高齢者世帯や夫婦のみの高齢者世帯の増加が見込まれる中、すべての高齢者が住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けることができるよう、地域包括ケアシステムの構築を進め、さらに地域の実情に合わせて深化・推進していく必要があります。しかし、行政のみで地域における支援体制を構築することは不可能であり、市民と行政の協働の観点から広く地域住民組織・ボランティア団体・NPOといった多様な組織・団体の参画と協働が求められています。

しかし、大阪市高齢者実態調査では、継続的に団体や集まりに参加している方では「町会や自治会、女性会などの地域団体」や「趣味のサークル・団体」、「健康・スポーツのサークル・団体」、「老人クラブ」などに参加する方が多く、「ボランティア団体（社会奉仕団体）」や「NPOなどの市民活動団体」は少数にとどまり、前回調査と比較してもほぼ変わっていない状況です。一方、地域社会に貢献できると考える活動では、「ボランティア活動」が21.6%と最も多くなっており、前回調査と比較して3.1ポイント増加しています。

（P51・P52 「Ⅰ 総論 図表4－1－15、図表4－1－18」 参照）

ボランティアやNPO等の多様な組織・団体の参画による市民活動を推進するためには、ますます多様化する市民ニーズに対し、市民や行政、企業、市民活動団体等が

それぞれの役割を分担し、協働した取組みの展開を図るとともに、高齢者が生きがいを持ちつつ生活への意欲を高めるためにボランティアやNPOへ参画し、自身の能力を発揮できるような仕組みづくりが重要です。

今後の取組み

大阪市においては、これまでボランティア活動に参加していなかった層へも働きかけを行うことで新たなボランティアの担い手を発掘するため、気軽にボランティア活動に参加できる仕組みづくりのほか、企業や大学などと連携したボランティア活動の需給調整等を行うことにより、福祉ボランティア活動の拡大を図ります。また、市民、企業等からの寄附を区政推進基金（市民活動団体支援型）に積み立て、これを活用して、市民活動団体が行う公益的な事業を支援しています。

また、「大阪市市民活動総合ポータルサイト」により市民活動に役立つ情報を一元的に発信するなど、市民活動が活性化し、様々な活動主体同士が連携しながら活動を進められるよう支援しています。

さらに、企業や個人事業主においては、利益を追求するだけでなく、社員のボランティア参加や寄付などの資金協力により社会貢献を行う「企業の社会的責任(CSR)」や、見守り活動に係る連携協定など、本業を通じて社会の課題解決をめざす「公と民による共有価値の創造(CSV)」といった考え方が浸透してきています。

地域包括ケアシステムの構築を進め、さらに地域の実情に合わせて深化・推進していくためには、これらの団体の協力のもと、行政や地域住民、地縁団体、NPO、協同組合等の多様な主体が、別々に活動するのではなく、協働することにより、地域における支援体制を構築していく必要があります。

また、お互いの立場や役割を理解し協働することで、それぞれの強みを活かした新たな取組みや、よりきめ細かな福祉サービスを提供することが可能となります。そのため、各区では、現在行っている、マッチングやコーディネート、資源の橋渡しを行う事業の活用を促進するなど、多様な主体の協働（マルチパートナーシップ）を推進する取組みを進め、連携を図ることにより一層の市民活動の推進をめざします。

4 地域包括ケアの推進に向けたサービスの充実

2014（平成 26）年度の介護保険制度改正において、「地域包括ケアシステム」の構築に向けた重点化・効率化の取組みとして、全国一律の基準に基づく介護予防給付の訪問介護と通所介護を、市町村が地域の実情に応じて効果的かつ効率的に実施する「介護予防・生活支援サービス事業（新しい総合事業）」に移行することとされました。

また、高齢者が住み慣れた地域で生活を継続できるようにするため、医療、介護、介護予防、生活支援の充実に向けた取組みとして、次の事業を実施することとされました。

ア 在宅医療・介護連携推進事業

地域の医療・介護関係者による会議の開催、在宅医療・介護関係者の研修等を行い、在宅医療と介護サービスを一体的に提供する体制を構築する。

（詳細は P 82 参照）

イ 認知症総合支援事業

認知症の早期発見、早期診断、早期対応の支援体制を構築する認知症初期集中支援チームの配置や医療機関・介護サービス事業所や地域の支援機関をつなぐコーディネーターとしての役割を担う認知症地域支援推進員の配置などを行う。

（詳細は P 100 参照）

ウ 地域ケア会議推進事業

地域包括支援センターにおいて、多職種協働による個別事例の検討等を行い、地域のネットワーク構築、ケアマネジメント支援、地域課題の把握等を推進する。

（詳細は P 86 参照）

エ 生活支援体制整備事業

高齢者の支援ニーズと地域資源の把握や、ボランティア等の生活支援の担い手の養成、関係者間のネットワークの構築、地域に不足するサービスの創出などの役割を担う生活支援コーディネーターを配置し、生活支援・介護予防サービスの提供体制を構築する。

（詳細は P 132 参照）

さらに、2018（平成 30）年度には、高齢者の自立支援と要介護状態の重度化防止や、地域共生社会の実現を図るとともに、介護保険制度の持続可能性を確保することに配慮し、サービスを必要とするすべての方に必要なサービスが提供されるよう、「地域包括ケアシステム」を強化するために介護保険法が改正されました。

高齢化が進行する中で、高齢者がその有する能力に応じて、できる限り自立した日常生活を送ることができるようにするとともに、サービスを必要とする方に対し個々の状態に応じて必要なサービスが提供されるようにするためには、医療・介護・介護予防・住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に提供される「地域包括ケアシステム」を大阪市の実情に応じて深化・推進していく必要があります。

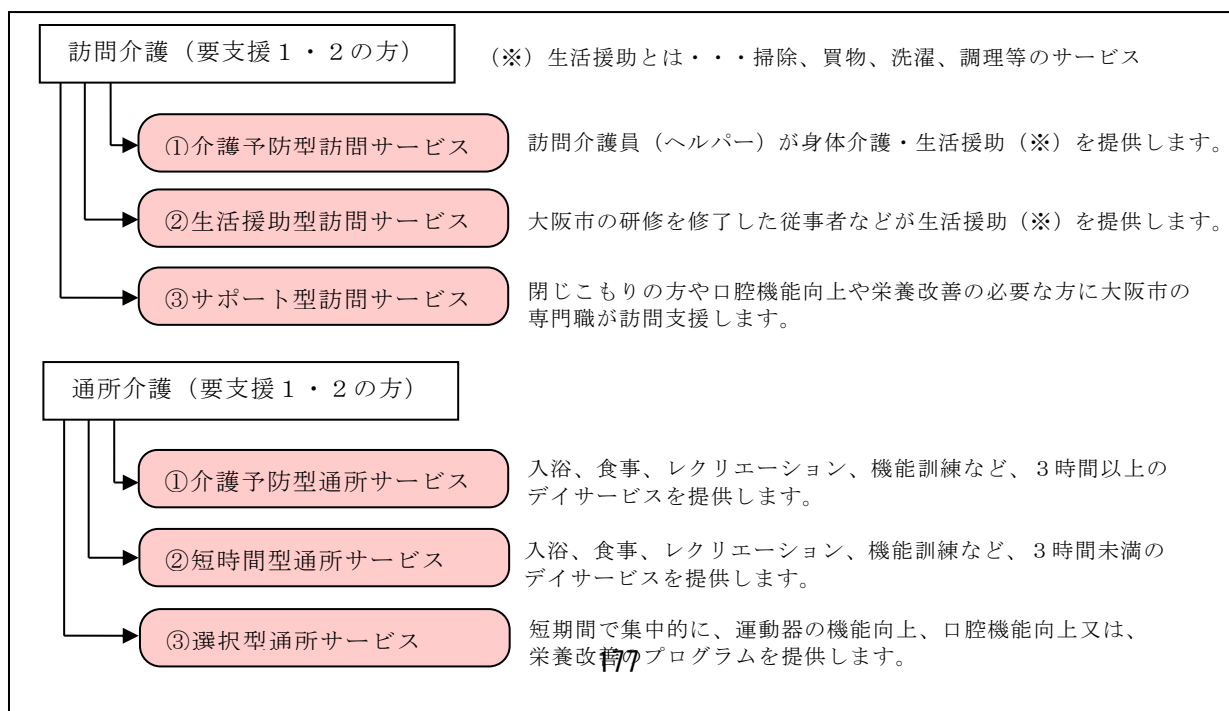
(1) 介護予防・生活支援サービス事業の充実

現状と課題

大阪市では、2017（平成 29）年 4 月から、介護予防・生活支援サービス事業として、訪問型サービス、通所型サービスそれぞれ 3 種類ずつのサービスとして実施し、その後、2018（平成 30）年 7 月から、地域における住民相互の支え合い、助け合いの地域づくりを推進する効果的な手法を検討するため、訪問型サービスのモデル事業を追加して実施しています。

訪問型サービスについては、訪問介護員（ヘルパー）が身体介護・生活援助を行う「介護予防型訪問サービス」、サービス提供者の資格要件等の人員基準を緩和し、大阪府が実施する研修を修了した従事者等が生活援助を提供する「生活援助型訪問サービス」（基準緩和型サービス）、閉じこもりの方や口腔機能向上・栄養改善が必要な方に大阪府の専門職が 3 か月から 6 か月の短期間で訪問支援を行う「サポート型訪問サービス」（短期集中型サービス）に加え、訪問型サービスのモデル事業として、地域にお住まいの高齢者が生活支援を必要とする高齢者に対し、自身の生きがいをづくりや介護予防のために生活支援活動を行う「住民の助け合いによる生活支援活動事業」を実施しています。

通所型サービスについては、入浴や食事、レクリエーション、機能訓練等を提供するデイサービスで 3 時間以上のサービス提供を行う「介護予防型通所サービス」、3 時間未満のデイサービスを提供する「短時間型通所サービス」、3 か月程度の短期間で集中的に運動器の機能向上プログラムや口腔機能向上プログラム、栄養改善プログラムを利用者の状態に応じて選択して提供する「選択型通所サービス」（短期集中型サービス）を実施しています。



2019（令和元）年度に、要介護状態でない高齢者を対象に実施した「大阪市介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」によると、運動器の機能低下のリスク該当者は17.8%、低栄養傾向のリスク該当者は1.9%、口腔機能の低下のリスク該当者は27.6%となっており、これら運動機能、栄養、口腔機能のリスクについては、認定を受けていない高齢者に対し、要支援状態の高齢者のリスク該当の割合が高くなる傾向となっています。

しかしながら、介護予防・生活支援サービス事業において、運動機能や栄養、口腔機能について、短期間で集中的に改善を図る取組として実施している、選択型通所サービスやサポート型訪問サービスについては利用実績が低調なため、効果的な事業実施について検討していく必要があります。

（P● 「Ⅰ 総論 図表4－6－1」 参照）

なお、介護予防・生活支援サービス事業については、介護保険制度の改正に基づき実施していますが、利用対象者が要支援者及び事業対象者に限定されており、要介護認定を受けるとサービス事業の利用継続ができなくなります。このため、国において総合事業の対象者の弾力化の取組みとして、2021（令和3）年度から市町村の判断により要介護者についても、介護予防・生活支援サービス事業の対象とすることを可能とする見直しが行われました。

今後の取組み

介護予防・生活支援サービス事業については、介護予防ケアマネジメントを通じて、支援を必要とする高齢者の個々の状態に応じたサービスが適切に提供されるよう努めるとともに、総合事業の実施状況を把握・分析しつつ、ますます増大する高齢者の多様な生活支援ニーズに的確に対応するため、ボランティアやNPO、民間企業、協同組合、社会福祉法人等の多様な主体による多様なサービスを充実できるよう取り組みます。

また、2018（平成30）年7月から一部の地域でモデル実施している「住民の助け合いによる生活支援活動事業」については、モデル事業における課題や効果を踏まえて、地域における住民相互の支え合い、助け合いの体制づくりを推進できるよう、対象範囲を全市に広げ取組みを進めていきます。

さらに、介護の担い手のすそ野を拡げる取組みとして実施する「生活援助型訪問サービス」については、指定事業所において、資格要件等の基準を緩和したサービス従事者によるサービス提供体制が適切に確保できるよう、本市が実施する研修修了者と指定事業所の効果的なマッチング手法等について検討を進めます。

また、運動器の機能向上や栄養改善、口腔機能向上の効果的な事業実施の検討にあたっては、既に実施している選択型通所サービスやサポート型訪問サービスにおける事業実績やニーズ、課題等を踏まえ、総合事業全体の中で効果的に取り組めるよう、在り方について検討を進めます。

なお、総合事業の対象者の弾力化の取組みについては、介護予防・生活支援サービス事業の継続的な利用による効果的な支援が可能となる一方で、利用者やケアマネジメントを行う地域包括支援センター、居宅介護支援事業者等に大きな混乱を招く可能性も考えられることから、総合事業の効果的な推進に向け、国の制度改正の趣旨を踏まえつつも本市の実情に合わせて、弾力化の取組みの必要性について検討していきます。

（２）生活支援体制の基盤整備の推進

現状と課題

ひとり暮らし高齢者世帯や夫婦のみの高齢者世帯が増加する中で、在宅生活を継続するための日常的な生活支援を必要としている方も増加しています。

このため、2014（平成 26）年度の介護保険制度改正において、高齢者の生活支援・介護予防サービスの提供体制の整備を推進していくことを目的として、「生活支援コーディネーター」の配置と「協議体」の設置が介護保険法の地域支援事業に「生活支援体制整備事業」として位置づけられました。「生活支援コーディネーター」は、高齢者の支援ニーズと地域資源の把握や、ボランティア等の生活支援の担い手の養成、関係者間のネットワークの構築、地域に不足するサービスの創出などの役割を担います。また、「協議体」は、ボランティアやNPO、民間企業、協同組合、社会福祉法人等の多様な関係主体間の定期的な情報共有と連携・協働による資源開発等の取組みを推進することを目的として設置し、生活支援コーディネーターを組織的に補完する役割を担います。

大阪市においては、2015（平成 27）年 8 月に生活支援コーディネーターを港区・鶴見区・住之江区の 3 区においてモデル的に配置し、2016（平成 28）年 9 月には此花区・東成区・生野区・東住吉区・平野区の 5 区に追加配置し、2017（平成 29）年 10 月には全区に配置し、生活支援・介護予防サービスの充実に取り組んでいます。

生活支援・介護予防サービスの充実に向けた取組みを進めるにあたっては、生活支援コーディネーターが各区ごとに年間の事業計画を策定し、PDCAサイクルを取り入れて定期的な検証・見直しを行いながら効果的な進捗管理を行っており、その結果、協議体が活発に開催されるとともに、各地域のニーズ等に応じた地域資源の創出が行われるなど、年々広がりを見せているところです。

また、元気な高齢者が地域活動の担い手として活躍できるよう、講座等の開催により担い手養成にも取り組んでおり、子ども食堂等の担い手として高齢者が活躍するなど、世代を超えて地域住民がともに支え合う多世代の交流等の場も増えてきています。

しかしながら、この間の取組みにより、資源創出等には多くの工程と時間を要することや、同一区内であっても地域によってニーズや課題が異なり、個別課題や地域課題を解決するためには地域ケア会議等への積極的な参画が求められるなど、生活支援コーディネーターの負担が大きくなってきています。

団塊の世代がすべて 75 歳以上となる 2025（令和 7）年、さらには団塊ジュニア世代が高齢者となる 2040（令和 22 年）年に向けて、今後も高齢者の増加が予想され、特にひとり暮らし高齢者や夫婦のみの高齢者世帯の多様化する生活支援ニーズに対応す

Ⅱ 重点的な課題と取組み / 第7章－4 地域包括ケアの推進に向けたサービスの充実

るためには、生活支援・介護予防サービスの充実をより一層図っていくことが必要不可欠であることから、生活支援コーディネーターの体制の充実を図っていく必要があります。

今後の取組み

日常的な生活支援を必要としている高齢者が住み慣れた地域で安心して在宅生活を継続していくために、生活支援コーディネーターや協議体により、地域の実情に応じた多様な事業主体による重層的な生活支援・介護予防サービスの提供体制を整備していくことが重要です。また、元気な高齢者が生活支援の担い手として活躍するような社会参加を進め、介護予防や生きがいづくりにつなげることも必要です。

さらに、この間の取組みにより見えてきた様々な課題を解消し、地域の実情に応じたよりきめ細かな支援を行うとともに、生活支援コーディネーターの地域ケア会議等への参画を促進し地域課題の解決を図っていく必要があることから、生活支援コーディネーターについて、これまでの行政区単位での配置に加えて、日常生活圏域への配置も行うなど、体制の充実を図ります。

生活支援コーディネーターの体制の充実を図ることにより、地域ケア会議等への積極的な参画・連携を通じて、地域ごとに異なる個別課題や地域課題の解決に向けた支援を行うなど、より地域の実情に応じた生活支援・介護予防サービスの充実に努めていきます。

なお、生活支援・介護予防サービスの充実に向けた取組みを進めるにあたっては、各区役所や地域包括支援センター等が参画する協議体や生活支援コーディネーター同士の連携強化を図るための会議等により、関係機関の情報共有を図っていきます。

また、元気な高齢者が地域活動の担い手になるよう、講座等の開催により担い手養成に取り組むとともに、世代を超えて地域住民がともに支え合う地域づくりを推進するため、高齢者の社会参加にあたっては、高齢者と子どもを受け入れる多世代の交流等の場を確保するなど、高齢者に限定しない取組みについても検討していきます。

また、高齢者が生きがいを持って日常生活を過ごすためには、野菜栽培やカフェでの接客といった就労的活動を通じて、地域や社会を構成する一員として社会貢献できる場を提供することも重要です。このような就労的活動については、既に生活支援コーディネーターが支援を行っているところもみられますが、他都市の事例も参考にしながら、高齢者個人の特性や希望に合ったより良い就労的活動の支援について、今後検討していきます。

（３）介護給付等対象サービスの充実

現状と課題

高齢者が要介護状態等となっても、可能な限り、住み慣れた地域において継続して日常生活を営むことができるよう、日常生活圏域ごとに地域ニーズを的確に把握し、その課題等を踏まえながら、介護サービスの充実に取り組んでいます。

重度の要介護者、単身又は夫婦のみの高齢者世帯及び認知症の人の増加、働きながら要介護者等を在宅で介護している家族等の就労継続（介護離職ゼロの推進）や負担軽減の必要性等を踏まえて、必要となる在宅サービスや施設居住系サービス等を充実させていくことが重要です。

今後の取組み

地域包括ケアを推進していくためには、住み慣れた地域での生活を支えるための地域密着型サービスを充実させていく必要があります。

特に、高齢者の日常生活全般を毎日複数回の柔軟なサービス提供により支えることが可能な「定期巡回・随時対応型訪問介護看護」、「小規模多機能型居宅介護及び看護小規模多機能型居宅介護」等については、要介護者等をはじめ地域の住民やサービス事業者等を含めた地域全体の理解を図っていくことが重要です。

また、地域密着型サービスの適切な運営を図るため、事業者の指定等にあたっては、被保険者、学識経験者、その他関係者から構成される「地域密着型サービス運営委員会」の意見を反映させ、利用者の安全・安心に配慮したサービスが提供されるよう取り組んでいきます。

(4) 介護サービスの質の向上と確保

現状と課題

効果的・効率的な介護給付を推進するためには、介護給付を必要とする受給者を適切に認定し、受給者が真に必要なとする過不足のないサービスを、事業者が適切に提供するように促すことが重要であり、これにより適切なサービス提供の確保とその結果としての費用の効率化を通じた介護給付の適正化を図ることが、介護保険制度の信頼感を高め、持続可能な介護保険制度の構築に資すると考えられます。

大阪市においては、利用者への介護サービスの質の向上と確保を図るため、大阪府国民健康保険団体連合会の適正化システム等を活用し、また大阪府と連携しながら、次のア～オの項目について重点的に取り組んできました。

- ア 介護サービス情報の公表と福祉サービスの評価
- イ 介護サービスの適正化
- ウ 介護サービス事業者への指導・助言
- エ 介護支援専門員の質の向上
- オ 公平・公正な要介護（要支援）認定

今後、要介護認定者数が増加する中、必要な介護サービスニーズに対応するため、より一層、介護サービスの質の向上と確保に取り組む必要があります。

今後の取組み

ア 介護サービス情報の公表と福祉サービスの評価

利用者が適切な事業者を選択できるよう、すべての介護サービス事業者に「介護サービス情報の公表」が義務化されております。この制度は、2018（平成30）年度から大阪市の事務として運営することとなったことから、本市では公表に関する事務や公表データの管理を行う「介護サービス情報公表センター（大阪）」を指定し、厚生労働省の「介護サービス情報公表システム」を通じて情報提供を行っていきます。

また、認知症対応型共同生活介護、小規模多機能型居宅介護に係る外部評価結果については、事業所が所在する区保健福祉センター及び地域包括支援センター、福

祉局介護保険課で公開しています。

大阪市では、地域で生活支援等を行う事業者からサービス内容等に関する情報の提供を受け、公開します。

イ 介護サービスの適正化

介護サービスの適正化については、国の「介護給付適正化計画に関する指針」及び大阪市の介護保険事業計画に基づき、要介護（要支援）認定の適正化・ケアプラン点検・住宅改修の適正化・介護給付費通知の送付・医療情報との突合・縦覧点検・給付実績の活用を行い、介護給付の適正化に努めているところです。

ウ 介護サービス事業者への指導・助言

介護サービスの質の向上を図り、利用者に対して適切なサービスが提供されるよう、集団指導や実地指導等を通じ、事業者に対する指導・助言に取り組めます。

特に、いわゆる「高齢者向け賃貸住宅」に高齢者を住ませ、不適切な介護や過剰な介護サービスの提供を行うケースに対応するために、こうした住宅の居住者に介護サービスを提供している訪問介護事業者等への指導に引き続き取り組みます。

あわせて、福祉サービスを提供する事業者については、利用者の安心・信頼を獲得するため、質の向上を図ることが重要であることから、第三者機関評価の利用促進に努め、自ら提供するサービスの質の評価を行い常に改善を図るよう周知します。

個人情報の収集及び提供にあたっては、高齢者の権利擁護の観点に立ち必要な情報を適切に把握し、関係する機関が共有しておくことが重要であり、個人情報保護法、個人情報保護条例、国の「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取り扱いのためのガイドライン」を踏まえ、関係機関間で情報共有するよう指導します。

また、事業所に対する介護保険最新情報の提供や事務連絡等については、本市ホームページへの掲載やファクシミリの一斉送信による方法に加え、電子メールによる通知を推進することで、業務の効率化及びペーパーレス化に取り組めます。

エ 介護支援専門員の質の向上

高齢者の自立支援の観点からは、適正なケアプラン（居宅・介護予防サービス計画）に基づいたサービス提供が必要であり、ケアプランを作成する介護支援専門員の果たす役割は大変重要となっていることから、介護支援専門員の資質・専門性の向上のために、事業所ごと、介護支援専門員ごとに届出を義務付ける二重指定制度や資格の更新体制とともに体系化された研修を各都道府県で実施します。また、介護支援専門員の高齢者の自立支援に資するケアマネジメントを推進するために、ケ

アプランの内容が適切かどうかの「ケアプラン点検」の強化を行うとともに、地域全体の介護支援専門員に対し、自らの気づきを促す資質向上と適正な給付の実施をめざす「ケアマネスキルアップ事業」を行い、ケアプランの適正化に努めます。

また、地域包括支援センターに配置している主任介護支援専門員が中心となり、包括的・継続的なケアを実施するため、関係機関との連携等における介護支援専門員のニーズを把握、地域と多様な関係機関との連携を支援します。また、介護支援専門員相互の情報交換等を行う場を設定するなど介護支援専門員のネットワークを構築します。さらに、専門的な見地から介護支援専門員の日常的業務の実施に関し、個別相談事例や支援困難等へ指導・助言を行い、包括的・継続的ケアマネジメント支援の取組みを推進します。

オ 公平・公正な要介護（要支援）認定

介護保険制度では、要介護・要支援度によって保険給付の限度額が異なるため、公平・公正な要介護（要支援）認定を行うことがきわめて重要であり、要介護（要支援）認定の基礎となる認定調査が公平・公正に行われるよう都道府県の指定を受けた指定市町村事務受託法人に認定調査業務を委託することを基本として実施し、介護認定審査会において全国一律の基準により審査・判定します。

公平・公正な要介護（要支援）認定を行うためには、適正な認定調査及び審査判定を行う必要があることから、引き続き、認定調査員への個別具体的な調査方法や特記事項の記載方法に関する研修等を行うことで、よりの確な審査判定資料の作成に努めるとともに、審査会運営のあり方等に課題がないか検討・検証するなど、要介護認定の平準化に向けた取組みの強化を行います。

（５）介護人材の確保及び資質の向上

現状と課題

団塊の世代がすべて75歳以上となる2025（平成37）年が目前に迫り、今後10年間で介護や支援を必要とする高齢者人口の大幅な増加が見込まれる一方、介護の担い手となる生産年齢人口は減少し、介護サービス等を担う人材の育成・確保が全国的に重要な課題となっています。

国においては、「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」（平成19年厚生労働省告示第289号）を踏まえて、2009（平成21）年度の介護報酬改定以降、介護人材の処遇改善など、多くの取組みを行ってきています。

大阪市においても、本指針をもとに大阪市社会福祉研修・情報センターを福祉・介護人材の確保・定着・育成に関する中核施設と位置付け、キャリア研修やスキルアップ研修、職に就いていない有資格者への復職支援研修などに加え、2018（平成30）年度からは、職員同士の横のつながりを作る場「よこいと座談会」や、子育て世代向けに子どもと一緒に参加できるセミナーを新たに開催するなど、様々な取組みを行っています。

今後、ますます多様化・増大化する福祉ニーズに対応するため、介護をはじめとした福祉人材の育成・確保の取組みをさらに強化していく必要があります。

今後の取組み

福祉・介護の仕事に携わる方が日々感じている仕事の魅力ややりがいを広く市民に周知する取り組みを推進し、福祉・介護の仕事に対する理解促進やイメージアップを図っていきます。また、専門職が、専門性を発揮し、誇りを持ち続けながら働くことができるよう、スキルアップやモチベーション向上につながる取り組みをさらに推進するとともに、人材のすそ野の拡大に取り組んでいきます。

また、国においては介護人材の量的確保と質的確保を両立させるため、専門性の高い限られた介護人材をより専門性の高い中核的な職務に重点化する一方で、介護人材のすそ野の拡大を進め多様な人材の参入促進を図ることとされる中、大阪市においても、要支援者等に対するサービス提供にあたっては、訪問介護員による専門的なサービスを身体介護などのより専門性の高いサービスを必要とする方々に重点化するとともに、軽度の要支援者等に対する生活援助サービスを大阪市が実施する研修修了者等が提供することで、専門的な介護人材の機能分化を進めるとともに、集団指導等にお

いて研修を周知し新たな介護人材のすそ野を拡げる取組みを進めていきます。介護職員の安定的な確保を図るとともに、事業主による介護職員の資質向上や雇用管理の改善の取組みがより一層促進されるよう、国の処遇改善加算は段階的に拡充されており、大阪市としても、介護職員処遇改善加算の取得促進に引き続き取り組めます。

（６）在宅支援のための福祉サービスの充実

現状と課題

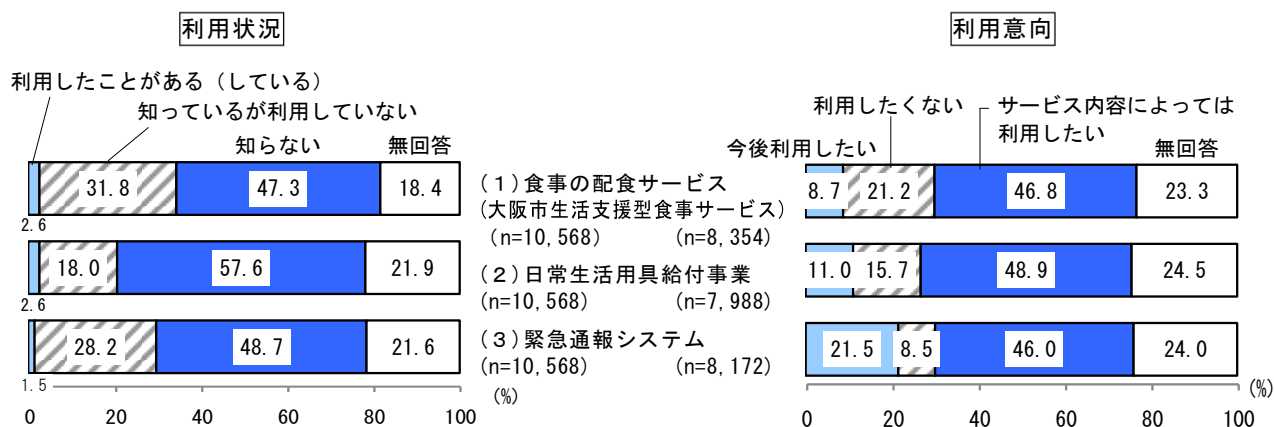
大阪市では、在宅で生活している高齢者に対する介護保険サービス以外の福祉サービスとして、食事の確保が困難な高齢者等に対し、栄養バランスの取れた配食を通じて利用者の安否確認を行う「生活支援型食事サービス」や、急病や家庭内での事故等発生時の緊急通報体制を整備する「緊急通報システム」、在宅の要介護高齢者やひとり暮らし高齢者等に対し、防火等の観点から自動消火器や電磁調理器、火災警報器の給付を行うとともに、緊急通報システムの利用にあたり電話回線がない方に対して高齢者用電話の給付を行う「日常生活用具の給付」等のサービスを実施しています。

また、在宅の要介護高齢者を介護する家族に対する支援として、介護負担を軽減することを目的として各種の介護用品と引き換え可能な給付券を交付する「介護用品支給事業」を実施しています。

大阪市高齢者実態調査によると、高齢者向け福祉サービス・制度の利用意向については、いずれのサービスも「サービス内容によっては利用したい」と回答した方が多くなっているものの、高齢者向け福祉サービス、制度の利用状況では、いずれのサービスもサービスがあることを「知らない」と回答した方の割合が高くなっているため、ひとり暮らし高齢者自身や要介護高齢者を介護する家族が必要な福祉サービスを適切に利用できるよう継続的な制度周知を行っていく必要があります。

（図表Ⅱ－４－１ 参照）

図表Ⅱ－４－１ 高齢者向け福祉サービス、制度の利用状況・意向



（出典：「高齢者実態調査（本人調査）」2020（令和2）年3月 大阪市）

今後の取組み

高齢者が住み慣れた地域で自立した生活を可能な限り継続できるようにするためには、介護保険の居宅介護サービスだけでなく、高齢者のニーズに応じた福祉サービスの提供、さらには要介護高齢者を介護する家族に対する支援も重要となります。

高齢者自身や要介護高齢者を介護する家族が、福祉サービスを適時・適切に利用できるよう、地域包括支援センターや地域のケアマネジャー、さらには見守り相談室等の関係機関との連携のもと制度周知に努めるとともに、高齢者実態調査の結果やサービス利用状況等を踏まえながら、高齢者の多様な生活支援ニーズに応じた福祉サービスについて引き続き検討を進めます。