

地域の介護予防について

【特定所管事務調査最終報告】

令和6年11月27日

教育民生常任委員会

委員長	中山 治	副委員長	守谷 智明
委員	直井 誠巳	委員	本間 真由美
委員	マクキム 洋子	委員	前嶋 竜乃介

報告書

1 はじめに

つくばみらい市議会教育民生常任委員会において、特定所管事務調査として下記の項目について、調査を行った結果、以下のように報告する。

2 調査事項

地域の介護予防について

3 調査目的

高齢者の平均寿命が延びている一方で、必ずしも健康寿命は長くなったわけではない。

現在、介護予防の施策は各自治体において様々なものが展開されているが、なかでも厚生労働省が令和2年4月に法整備を行った「高齢者の保健事業と介護予防の一体的実施」に関して、高齢者の健康を維持し、フレイルを予防するための新たな取組が各市町村において実施されている。（ここで「フレイル」とは、加齢に伴い心身の機能が低下した状態をいい、健康な状態と要介護状態の中間の段階を指す。）こうした背景を踏まえ、本委員会では介護予防の新たな取組の一つとして地域の実情に合わせたフレイル予防事業について調査、研究し、報告書としてまとめた。

4 調査について

【第1回】

教育民生常任委員会

日 時：令和6年3月14日（木）午後1時39分開会

場 所：谷和原庁舎 全員協議会室

出席者：委員6人、事務局職員

議 題：特定所管事務調査について

≪協議内容≫

特定所管事務調査の調査項目を「地域の介護予防について」とすることに決定した。

【第2回】

教育民生常任委員会

日 時：令和6年4月16日（火）午前9時58分開会

場 所：谷和原庁舎 全員協議会室

出席者：委員6人、保健福祉部長、介護福祉課職員、事務局職員

議 題：特定所管事務調査「地域の介護予防について」

≪協議内容≫

執行部から、本市の介護予防事業の現状及び取組について説明を受けた。

令和6年7月2日（火）に、県内行政視察を実施することとした。

【第3回】

教育民生常任委員会

日 時：令和6年5月14日（火）午前9時58分開会

場 所：谷和原庁舎 全員協議会室

出席者：委員6人、事務局職員

議 題：特定所管事務調査「地域の介護予防について」

《協議内容》

県内行政視察について、視察地及び視察内容について協議を行った。

【第4回】

教育民生常任委員会

日 時：令和6年6月6日（木）午後1時29分開会

場 所：谷和原庁舎 委員会室

出席者：委員6人、事務局職員

議 題：特定所管事務調査「地域の介護予防について」

《協議内容》

県内行政視察の協議を行い、常陸太田市及び高萩市に対して、フレイル予防に関する取組について調査することを決定した。

【第5回】

行政視察1

期 日：令和6年7月2日（火）午前9時50分から

場 所：常陸太田市役所

出席者：委員6人、議長、介護福祉課長、事務局職員

視察項目：フレイル予防の取組について

行政視察2

期 日：令和6年7月2日（火）午後2時から

場 所：高萩市総合福祉センター

出席者：委員6人、議長、介護福祉課長、事務局職員

視察項目：フレイル予防の取組について

【第6回】

教育民生常任委員会

日 時：令和6年8月6日（火）午前9時58分開会

場 所：谷和原庁舎 委員会室

出席者：委員6人、事務局職員

議 題：特定所管事務調査「地域の介護予防について」

≪協議内容≫

令和6年7月2日に実施した常陸太田市及び高萩市での県内行政視察について、委員間での意見交換を行った。また、宿泊を伴う県外行政視察について協議を行った。

【第7回】

教育民生常任委員会

日 時：令和6年9月9日（月）午後1時28分開会
場 所：谷和原庁舎 委員会室
出席者：委員6人、事務局職員
議 題：特定所管事務調査「地域の介護予防について」

≪協議内容≫

宿泊を伴う県外行政視察について協議を行い、令和6年10月17日（木）に秋田県湯沢市、10月18日（金）に秋田県にかほ市で、それぞれ地域の介護予防・フレイル予防の取組を調査することに決定した。

【第8回】

行政視察3

期 日：令和6年10月17日（木）
場 所：秋田県湯沢市役所
出席者：委員6人、議長、介護福祉課長、事務局職員
視察項目：介護予防・フレイル予防の取組について

行政視察4

期 日：令和6年10月18日（金）
場 所：秋田県にかほ市総合福祉交流センター
出席者：委員6人、議長、介護福祉課長、事務局職員
視察項目：介護予防・フレイル予防の取組について

【第9回】

教育民生常任委員会

日 時：令和6年10月29日（火）午前9時58分開会
場 所：谷和原庁舎 委員会室
出席者：委員6人、事務局職員
議 題：特定所管事務調査「地域の介護予防について」

≪協議内容≫

秋田県湯沢市及び秋田県にかほ市で実施した行政視察について、委員間で意見交換を行った。また、最終報告書の提言内容等について、協議を行った。

【第10回】

教育民生常任委員会

日 時：令和6年11月5日（火）午前9時58分開会

場 所：谷和原庁舎 委員会室

出席者：委員6人、事務局職員

議 題：特定所管事務調査「地域の介護予防について」

《協議内容》

最終報告書の提言内容等について、協議を行った。

【第11回】

教育民生常任委員会

日 時：令和6年11月14日（木）午後1時30分開会

場 所：谷和原庁舎 委員会室

出席者：委員6人、事務局職員

議 題：特定所管事務調査「地域の介護予防について」

《協議内容》

最終報告書の協議を行い、第4回定例会において議長に提出することを決定した。

〈調査によって判明したこと〉

前述のように、フレイルとは健康と要介護の間の段階のことで、加齢に伴う筋力や心身の活力が低下する虚弱の状態をいうが、その要因として3つの側面、「からだ」「こころ」「社会・環境」が挙げられており、これらの変化が組み合わさることによりフレイルが起こるといわれている。具体的には、「からだ」の要因として筋肉量の減少、食欲の低下、口腔機能の低下があり、「こころ」の要因として意欲や活力の低下、記憶力、意識力の低下、さらに「社会・環境」要因として外出しなくなることや、人や社会とのつながりや交流がなくなり孤立状態になることが多いとされている。そのため、多くの自治体において、「運動」「栄養」「社会参加」をフレイル予防のための3つの柱として事業を展開している。

人生100年といわれる現在、高齢化は避けては通れないものの、誰でもフレイルや要介護にならずに、長く健康を保ちたいとの思いがある。そのためには、健康な状態のうちからフレイルにならないための対策が必要である。いつフレイル状態になるかは、各人を取り巻く家庭・社会・地域環境によって様々であり、一概に何歳からと定義づけることはできないが、フレイルに対する理解を深め、フレイル予防を日頃から積極的に実践していくことが健康で充実した生活を送るための重要な鍵と考える。

まず、県内行政視察、茨城県常陸太田市及び高萩市における調査を報告する。

常陸太田市は、茨城県北部に位置し、人口46,861人、うち65歳以上の高齢者19,369人（令和6年5月現在）であり、高齢化率41.3%と茨城県内の市で1位の高齢化率である。そこで、常陸太田市では、健康で快適な市民生活の実現を目標に、健康寿命延伸プロジェクト「長生き上手常陸太田」を推進させるため、令和4年4月にフレイル対策室を新たに設置した。

フレイル対策室を中心として、今までに1. 高齢者の保健事業と介護予防事業の一体的事業の実施、2. フレイル予防普及啓発事業、3. フレイルサポーター養成、フレイルチェック等の実施を事業として行っている。

1. 高齢者の保健事業と介護予防事業の一体的な事業の実施としては、保健師や管理栄養士による「長生き上手栄養教室」（低栄養予防教室）の実施や、介護予防自主グループ団体と連携し健康教室等を実施している。
2. フレイル予防普及啓発事業として、市内イベント等での啓発のほか、「長生き上手音頭」を作成し、市民の体操普及に努めている。また、市内スーパーと「フレイル予防弁当」を共同で開発し、市内3店舗で販売するほか、団体の会議等でのフレイル予防弁当の利用を促していることが特徴的であった。
3. フレイルサポーター養成、フレイルチェック活動事業については、フレイルトレーナー（6人）、フレイルサポーター（54人）の養成を3期にわたり行っているが、フレイルチェックを実施する際に活躍するフレイルサポーターを市民ボランティアで養成していることは市民参加の観点からも参考になると考える。

上記事業に共通していることは、各種イベントや市内の各種団体のもとに頻繁に訪問して継続的な普及啓発を行っていること、また、弁当の開発や音頭の作成、フレイルサポーターの養成など、市民が気軽に利用できる機会を作ってフレイル予防に対する啓発を行っていることは参考としたい。

次に高萩市であるが、高萩市も茨城県北部に位置し、人口25,601人、高齢者人口9,897人、高齢化率38.6%（令和6年4月現在）と、常陸太田市同様、高齢化率の高い市である。

高萩市では、フレイル予防事業を高齢福祉課、健康づくり課、生涯現役推進課を中心として行っており、運動、栄養、社会参加をフレイル予防の3つの柱とし、生活習慣の中にこれら3つの柱を取り込む事業を展開して普及啓発を行っている。

まず、運動面では、シルバーリハビリ体操指導士による体操教室を市内各所で開催し、専門家による講話の他、参加者の体力測定を実施し、静的バランスや敏捷性、歩行・筋力の維持向上などを追跡調査していた。さらに民間事業所と連携して「らくらく水中ウォーキング」事業も実施していた。また、医療機関と連携し、リハビリ専門職を高齢者の通いの場や介護事業所、個人宅に派遣し助言指導を行っている。

次に栄養面からのフレイル予防事業であるが、これは主に健康づくり課と高齢福祉課が中心となって、生活習慣病予防教室の開催、動画配信による歯の健康づくりのための講座、また、日本歯科大学との連携協定に基づく無料歯科検診実施（75・80・85歳が対象）を実施している。さらに、高齢者への配食サービスの際にフレイル予防のチラシを配布したり、高齢者の通いの場においてフレイルについての健康教育（口腔・栄養）を開催している。配食サービスの際のフレイル予防啓発チラシの同時配布などは、つくばみらい市でもすぐに実施できる事業として考えられる。

最後に社会参加の側面からのアプローチであるが、市内のシルバーリハビリ体操指導士の活動の他、介護サポーター事業としてボランティア登録を行った市民による高齢者への支え合い活動（ゴミ出し、買い物支援、外出時の付き添い、散歩や食事の準備手伝い等）の推進を制度として実施していることが特徴的であった。つくばみらい市でも高齢者に対する社会福祉事業として実施しているものもあるが、介護やフレイル予防の観点からも制度化していることは参考となる。

次に、県外行政視察における調査を報告する。

まず、秋田県湯沢市は、秋田県東南端にあり、東を奥羽山脈、西を出羽山地に囲まれた横手盆地の南部に位置する。人口は40,051人、高齢者人口17,062人、高齢化率42.6%の市である。（令和6年4月現在）

湯沢市では、市民課を主管課とし、事業実施担当課を健康対策課として令和2年度から事業を開始した。さらに関係機関として介護予防活動に関して地域包括支援センターとも連携している。

高齢者のフレイル予防事業としては、疾病予防・重症化予防（ハイリスクアプローチ）として低栄養予防、さらに健康状態不明者の状態把握などに努めている。また、フレイル予防の普及啓発（ポピュレーションアプローチ）として、専門家によるフレイル予防講座を市内で開催している。この予防講座は、地域のサロンなど市内の各種団体からの依頼があった場合も開催しており、低栄養予防や口腔などについて講義を行っている。

湯沢市において特徴的だったのは、前述の健康状態不明者の状態把握に関してアプローチしていることであった。過去5年間健診や医科・歯科の受診履歴がなく関係機関との関わりや情報がない高齢者（75～79歳、介護認定・施設入所なし、独居、高齢世帯、40～50代の独身の子と同居の高齢者が主な対象）について、健康対策課の保健師や管理栄養士による訪問や電話連絡、また、健康確認アンケートを送付して、該当者の健康状態や生活状況をアセスメントする事業を行い、助言・指導の他、必要に応じて地域包括支援センターや医療・介護等につなげるなどの事業を行っている。これはフレイル予防だけでなく介護予防といった広い視点からの事業展開であるが、各種機関と連携して高齢者の健康状態の把握・追跡として大変示唆に富む事業内容であった。

さらに、地域介護予防活動支援事業として、介護予防に関するボランティアや地域の活動組織の育成等を地域づくりの視点から実施しており、これは、前述の常陸太田市のフレイルサポーターの育成とも共通点がみられた。湯沢市での当該事業の内容は、介護予防サポーター育成事業（養成講座・フォローアップ講座）、介護予防活動団体研修会及び交流会の開催、仲間っこの集い、地域サロンへのリハビリ専門職の派遣などであり、地域包括支援センターが主となって取り組んでいる。あくまでも地域包括支援センターはボランティア活動組織育成のための伴走的支援を提供するところであるが、市民による活発な自主的活動に至るまでの課題が多いと話されており、つくばみらい市でも同様の事業を実施する際に検討事項として留意する必要があると思われた。

最後に秋田県にかほ市であるが、にかほ市は秋田県南西部に位置し、平成17年10月1日に仁賀保町、金浦町、象潟町が合併して誕生した人口22,145人、高齢者人口8,977人、高齢化率40.54%（令和6年9月現在）の市である。

にかほ市では市民課、健康推進課、福祉課、長寿支援課及び地域包括支援センターが連携して高齢者の保健事業と介護予防の一体的実施を推進する庁内体制をとっている。主な担当は健康推進課と思われるが、介護保険事業や高齢者の見守りを担当する長寿支援課を設置していることは珍しかった。

フレイル予防関連事業としては、健康推進課が中心となって、楽しくアンチエイジング教室の開催、貯蓄体操、出前講座、フレイル栄養教室、さらに体組成測定機械であるInBodyを利用した体組成測定日などを実施している。さらに、これは参加者が高齢者だけでなく幅広い層になるため、スポーツ振興課が実施しているが、地元サッカーチームとの共同で運動指導、栄養指導、また、民間企業との提携によるヘルスデータに基づく健康状態の把握（フレイル健診）などを、健幸プロジェクト、として実施していた。

にかほ市におけるフレイル予防事業の特徴の一つは、官民連携体制を有効に活用し、市民が気軽に参加できるイベントを提供し、その中で参加する市民の健康意識を高め、健康習慣の定着を目的としていることである。地元サッカーチーム、プラウブリッツ秋田との楽しく・アンチエイジング教室や隣接市のミズノ運動指導士による運動教室などがその例である。また、栄養の面からは「うまみ牛牛っと減塩弁当」を開発し、フレイル予防だけでなく、地域の活性化にもつながる事業を展開している。

にかほ市において印象的だった事業に、市民の地区診断（健康診査）の結果を踏まえたフレイル予防の際に健康課題となる疾病を予測し、次年度以降の重点課題として取り組んでいることであった。

具体的には、地区診断の結果を国保データベースシステム（KDB）より抽出し、例えば血糖・脂質の組み合わせで疾病が増加しているなどの傾向を分析し、次年度以降の重点課題として取り組むフォワードルッキングなアプローチを実践していたことであった。その結果、重点課題となる疾病は翌年度以降横ばい、もしくは低下傾向がみられたことは、費用対効果の面からも特筆すべきで、つくばみらい市でも大変参考となる点である。

5 課題

地域の介護予防、とりわけフレイル予防については、要介護となる前の健康な状態の時から各自が健康に対する意識を高め、日常の生活習慣の中でフレイル予防、運動、栄養、社会参加の3つの側面から予防策を実施していくことが肝要であるが、そのためには正しい知識の普及啓発を広めていくことが重要である。当然行政の人的資源だけでは限界があり、ボランティアによるサポーター育成など、それぞれの地域における自主的な住民参加が望ましいことは言うまでもないが、まだ現状そこまで至らない自治体も多く苦慮しているところである。

また、フレイル予防にあたっては、事業実施主体が多くの課に分かれていることが多く、情報の共有や連携等の庁内体制の整備が必要となるほか、地域特性を活かす、もしくは地域資源を活かす意味でも地元事業者との連携も不可欠と思われる。

フレイル予防に関しては、国の高齢者の保健事業と介護予防事業の一体的な事業の実施についての指針があるため、各自治体でガイドラインに沿った似たような施策を実施しがちであるが、各市町村での高齢者の構成や特性及び将来のまちづくりまで考慮した独自の施策を展開していく必要がある。

6 まとめ

現在の高齢化社会において、平均寿命が延びることは喜ばしいことであるが、健康で生き生きと暮らすことができることが、より重要となってきた。

フレイル予防、介護予防の取組として、つくばみらい市においても、筋力強化のための貯筋教室や移動健康相談、リハビリ専門職による講話を実施したり、シニアストレッチサークルの開催、各公民館等での地域体操団体のもとにシルバーリハビリ体操指導士の派遣を行ったりするなどして、介護予防に取り組んでいる。

近年、フレイルは注目を浴び、各自治体ではフレイル予防事業として様々な事業を展開しているところである。その一方で、地域でのフレイル・介護サポーターの育成、集会所・サロン等の通いの場に、いかに高齢者の方々に集まっていただいて普及啓発事業を行うか、すべての高齢者の方々の健康状態をいかに把握するか等、問題や課題を抱える自治体も多い。さらにフレイル予防だけでなく、場合によっては介護・医療機関との連携等も重要となるケースもある。

高齢者だけでなく、すべての市民が健康に対する意識を高め、日常の生活習慣の中で加齢に伴うフレイルを予防していくことを今後さらに普及啓発していくことが重要と考える。とりわけ高齢者にとっては、地域ですこやかに暮らし、安心して住み、生きることのできることを目標としたフレイル予防及び介護予防の事業実施が望まれる。

7 提言

下記の通り提言する。

- (1) 介護予防の関連部署による、サポート体制を充実させること。
- (2) 市シルバーリハビリ体操指導士（フレイル予防サポーター）の育成に努めること。
（シルバーリハビリ体操指導士を参考）
- (3) フレイル予防の内容について、普及啓発・社会参加の推進を図ること。
- (4) フレイル予防ため、地域の情報把握に努めること。
- (5) 行政が行うイベントにおいて、フレイル予防の啓発を図ること。
- (6) フレイル予防のため、医療機関や民間事業者と連携して一体的事業を充実させること。

特定所管事務調査の提言に対する回答については、進捗状況に応じて、原則半年又は1年後に報告すること。