

総論

第1章 計画策定の趣旨・概要

1 高齢者施策推進の必要性

- わが国では、2017(平成 29)年 9 月時点の推計人口において、65 歳以上の人口は 3,514 万人を超えており、国民の約 4 人に 1 人が高齢者となっています。高齢者数は 2042(平成 54)年頃まで増加し、その後も、75 歳以上の人口割合については増加し続けることが予想されています。
- 特に、団塊の世代がすべて 75 歳以上となる 2025(平成 37)年以降は、国民の医療や介護の需要が増加することが見込まれることから、高齢者施策を積極的に推進していくことが必要となります。
- 国においては、高齢社会対策の推進に当たっての基本的考え方を明確にし、分野別の基本的施策の展開を図ることとして、2018(平成 30)年 2 月 16 日に「高齢社会対策大綱」が閣議決定されました。
- この大綱は、「高齢者を支える」発想とともに、意欲ある高齢者の能力発揮を可能にする社会環境を整えることや、高齢者のみならず若年層も含めて全ての世代が満ち足りた人生を送ることのできる環境を作ることを目的としています。
- この大綱に基づき、国においては、2025(平成 37)年を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制（地域包括ケアシステム）の一層の推進を図ることとしています。
- 大阪市においても、「地域包括ケアシステムの一層の推進」は重要な課題であり、医療・介護・介護予防・住まい・自立した日常生活の支援の 5 つのサービスが包括的・継続的に行われることが必要となっています。
- このため、「大阪市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画(平成 27 年度～29 年度)」(以下「第 6 期計画」という。)の取組みを承継しつつ、上記の課題を解決し、市内で生活するすべての高齢者が、生きがいを持って安心して生活できる環境を実現するために本計画を策定し、総合的かつ効果的に高齢者施策を推進します。

2 国や大阪市における取組みの経過

(1) 国における取組みの経過

- 今後、都市部を中心に75歳以上の高齢者数が急増するとともに、ひとり暮らし高齢者や夫婦のみの高齢者世帯が増加するなど、地域社会・家族関係が大きく変わっていく中で、介護保険制度がめざす「高齢者の尊厳の保持」や「自立支援」をいかに実現していくかが問われています。
- 「できる限り住み慣れた地域で、最期まで尊厳をもって自分らしい生活を送りながら老いていきたい」という多くの人々に共通する願いをかなえるためには、介護のサービス基盤を整備するだけでは不十分であり、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確保される「地域包括ケアシステム」の構築をめざした取組みが進められてきました。
- 2005(平成17)年の介護保険制度の見直しでは、市町村単位でサービスの充実とコーディネートが図られるよう、地域密着型サービスや地域包括支援センターが創設されるとともに、自立支援の視点に立って、予防給付や地域支援事業が導入されるなど、地域包括ケアシステムの構築に向けた取組みが始まりました。
- また、2011(平成23)年の介護保険制度の見直しでは、地域包括ケアシステムに係る理念規定が介護保険法に明記されるとともに、重度者を始めとした要介護高齢者の在宅生活を支える仕組みとして、「定期巡回・随時対応型訪問介護看護」、「看護小規模多機能型居宅介護(複合型サービス)」といった新しいサービスが導入されました。あわせて、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」が改正され、在宅生活を継続するうえでの土台となる住まいを必要な社会資本として整備し、居住確保の取組みが進められてきました。
- さらに、今後の高齢化の進展やサービスのさらなる充実・機能強化を図っていく中で、介護サービスの増加に伴って、65歳以上高齢者の介護保険料(第1号保険料)は、さらに増加していくことが見込まれ、現役世代の介護保険料(第2号保険料)も同様に増えていくことが予想され、介護保険制度の持続可能性を高めていくことが強く求められています。
- このことから、2014(平成26)年の介護保険制度の見直しでは、「地域包括ケアシステムの構築」と「費用負担の公平化」の大きな2つの柱が示されました。

- 「地域包括ケアシステムの構築」については、高齢者が住み慣れた地域で生活を継続できるよう、医療、介護、介護予防、生活支援の充実を進める観点から、在宅医療・介護連携の推進などの地域支援事業の充実とあわせ、予防給付の訪問介護、通所介護を地域支援事業に移行し、市町村が地域特性に応じて多様化することとされました。また、特別養護老人ホームについて、在宅での生活が困難な中重度の要介護者を支える機能に重点化が図られました。
- また、「費用負担の公平化」については、保険料の上昇を可能な限り抑えつつ、制度の持続可能性を高める観点から、低所得者の保険料軽減の拡充、一定以上の所得のある利用者の自己負担の2割への引上げなどの改正が行われました。
- このように、介護保険制度を取り巻く状況が大きく変化している中で、団塊の世代が75歳以上となる2025(平成37)年や、高齢者数がピークを迎える2042(平成54)年も見据えつつ、引き続き、高齢者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう支援することや、要介護状態等となることの予防、要介護状態等の軽減・悪化の防止といった制度の理念を堅持し、質が高く必要なサービスを提供していくと同時に、財源と人材とをより重点的・効率的に活用する仕組みを構築することにより、制度の持続可能性を確保していくことが重要となっています。
- このため、今回の介護保険制度の改正では、高齢者の「自立支援」と要介護状態の「重度化防止」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方に必要なサービスが提供されるようにするための考え方が示されています。(介護保険制度の改正における考え方は、次頁「介護保険制度改正のポイント」を参照)

介護保険制度改正のポイント

「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」の主な改正内容

地域包括ケアシステムの深化・推進

- 1 自立支援・重度化防止に向けた保険者機能の強化等の取組みの推進（介護保険法）
 - ・ 全市町村が保険者機能を発揮し、自立支援・重度化防止に向けて取り組む仕組みの制度化
- 2 医療・介護の連携の推進等（介護保険法、医療法）
 - ・ 「日常的な医学管理」や「看取り・ターミナル」等の機能と、「生活施設」としての機能とを兼ね備えた、新たな介護保険施設を創設
 - ・ 医療・介護の連携等に関し、都道府県による市町村に対する必要な情報の提供その他の支援の規定を整備
- 3 地域共生社会の実現に向けた取組みの推進等（社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法、児童福祉法）
 - ・ 市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り、福祉分野の共通事項を記載した地域福祉計画の策定の努力義務化
 - ・ 高齢者と障害児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを位置づける

介護保険制度の持続可能性の確保

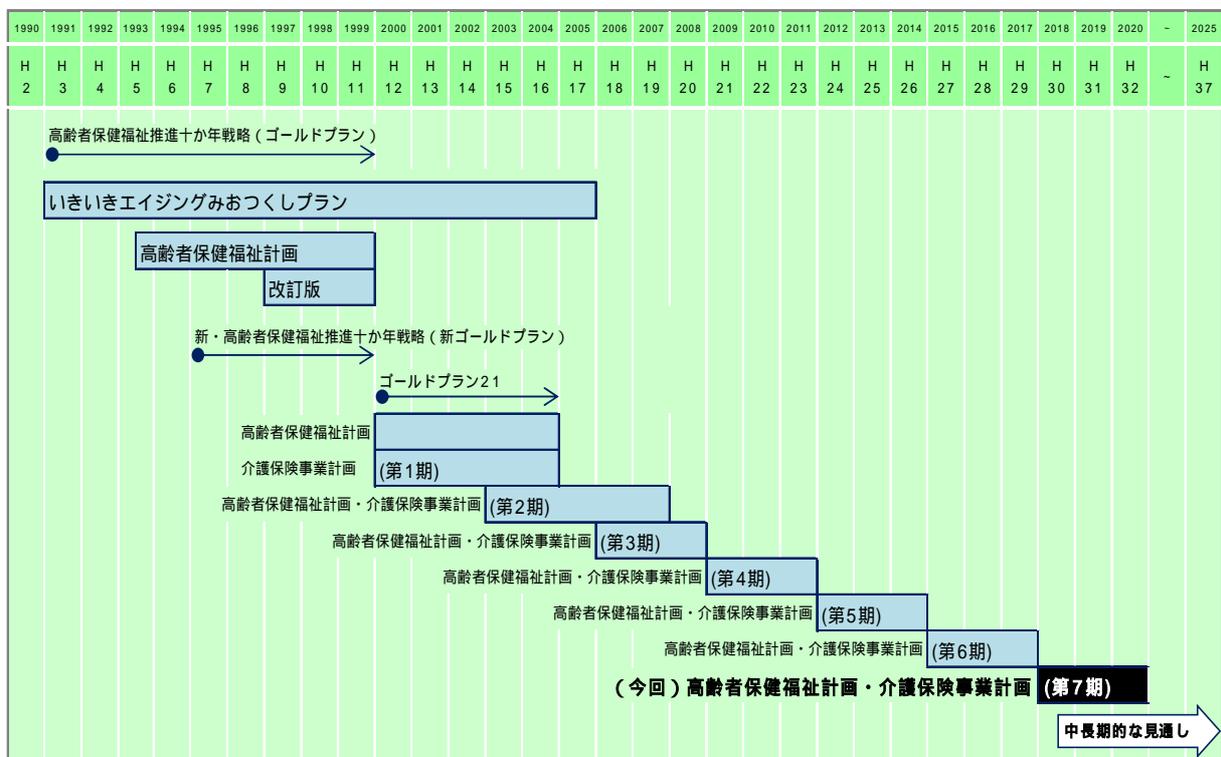
- 4 2割負担者のうち特に所得の高い層の負担割合を3割とする。（介護保険法）
- 5 介護納付金への総報酬割の導入（介護保険法）
 - ・ 各医療保険者が納付する介護納付金（40～64歳の保険料）について、被用者保険間では『総報酬割』（報酬額に比例した負担）とする

資料：厚生労働省

(2) 大阪市の取組みの経過

- 大阪市では、2003(平成 15)年3月にこれまでの「大阪市高齢者保健福祉計画」及び「大阪市介護保険事業計画」を一体化し、2007(平成 19)年度までを計画期間とする「大阪市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」を策定しました。
- 2006(平成 18)年に施行された改正介護保険法で計画期間が3年を1期とするように変更され、「予防重視型システムへの転換」と「地域包括ケア」が大きな柱として掲げられたことを受け、計画期間を2006(平成 18)年度からの3年間に改定するとともに、地域包括支援センターを設置し、段階的に増設しながら地域包括ケアを推進しています。
- 第6期計画では、2025(平成 37)年に向けた中長期的な「地域包括ケア計画」のスタートとして位置づけ、「高齢者の地域包括ケアの推進体制の構築」、「認知症の方への支援と高齢者の権利擁護施策の推進」、「介護予防と市民による自主的活動への支援」、「地域包括ケアに向けたサービスの充実」、「高齢者の多様な住まい方の支援」といった取組みを重点的に進めてきました。

図表 1 - 2 - 1 高齢者に関連する計画の策定経過



3 計画の位置づけ

- 本計画では、第6期計画の取組みや方向性を承継し、「団塊の世代」が75歳以上となる2025(平成37)年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、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確保される「地域包括ケアシステム」の深化・推進を図るための取組みを推進していきます。
- そのうえで、目標年度となる2020(平成32)年の高齢者介護のあるべき姿を念頭に置きながら、高齢者及びその家族の実態と意向を反映するとともに、地域の実情を踏まえ、地域にふさわしいサービス提供体制の実現をめざして策定しています。
- また、本計画は、老人福祉法第20条の8及び介護保険法第117条の規定に基づき、「高齢者保健福祉計画」(法律上は「老人福祉計画」と「介護保険事業計画」を一体のものとして策定することで、介護保険及び福祉サービスを総合的に展開することをめざしています。
- 本計画の策定にあたっては、高齢者に関わる様々な計画との整合性を持ったものとしします。
- とりわけ、「大阪市地域福祉基本計画」は、高齢者、障がいのある人、子ども、生活困窮者等の対象者ごとの福祉施策や、その他の生活関連分野の施策が連携しながら、市民の地域生活を支援することで、だれもが自分らしく安心して暮らし続けられる地域づくりをめざす計画です。(参考：図1-3-2)
- 「地域共生社会」の実現に向けて、「大阪市地域福祉基本計画」の理念をベースとして、「大阪市障がい者支援計画・障がい福祉計画・障がい児福祉計画」とも連携しながら、高齢者の地域生活を支援します。
- また、「大阪府保健医療計画(大阪市二次医療圏)」とは、2018(平成30)年度以降、計画作成・見直しのサイクルが一致することとなるため、本計画の策定においては、両計画の整合性や一体的な作成体制の整備等がこれまで以上に求められています。

高齢者保健福祉計画

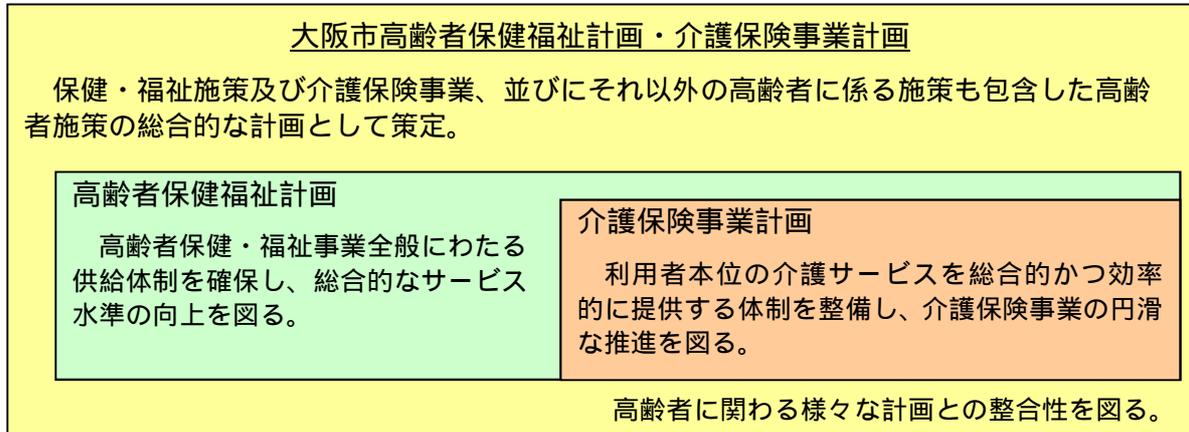
- 高齢者等の健康づくり、生きがいつくり、ひとり暮らし高齢者の生活支援等を通して、自立と社会参加を促す高齢者保健・福祉事業全般にわたる供給体制を確保し、総合的なサービス水準の向上を図ります。

介護保険事業計画

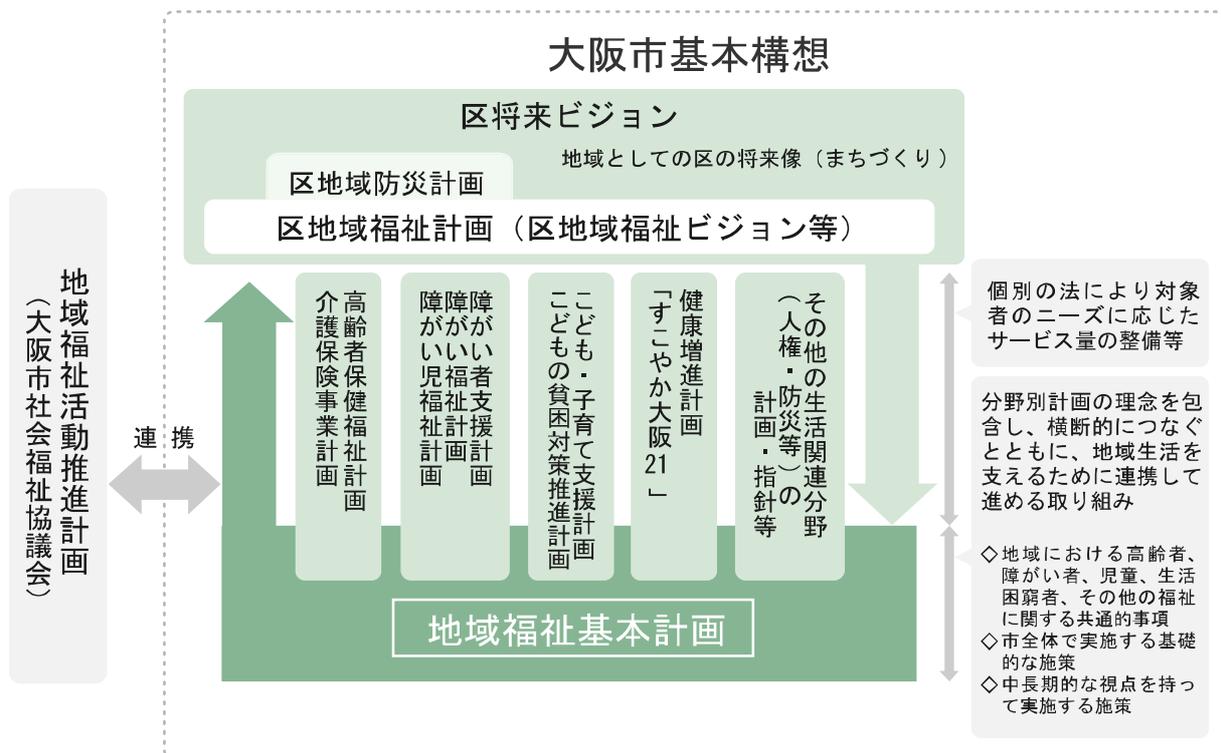
- 地域の実情に応じた介護サービスや自立した生活を支援する事業の内容と量を的確に把握し、介護等を必要とする人が尊厳を保持し、可能な限り自立した生活を営むこ

とができるよう、利用者本位の介護サービスを総合的かつ効率的に提供する体制を整備し、介護保険事業の円滑な推進を図ります。

図表 1 - 3 - 1 高齢者保健福祉計画と介護保険事業計画の関係図



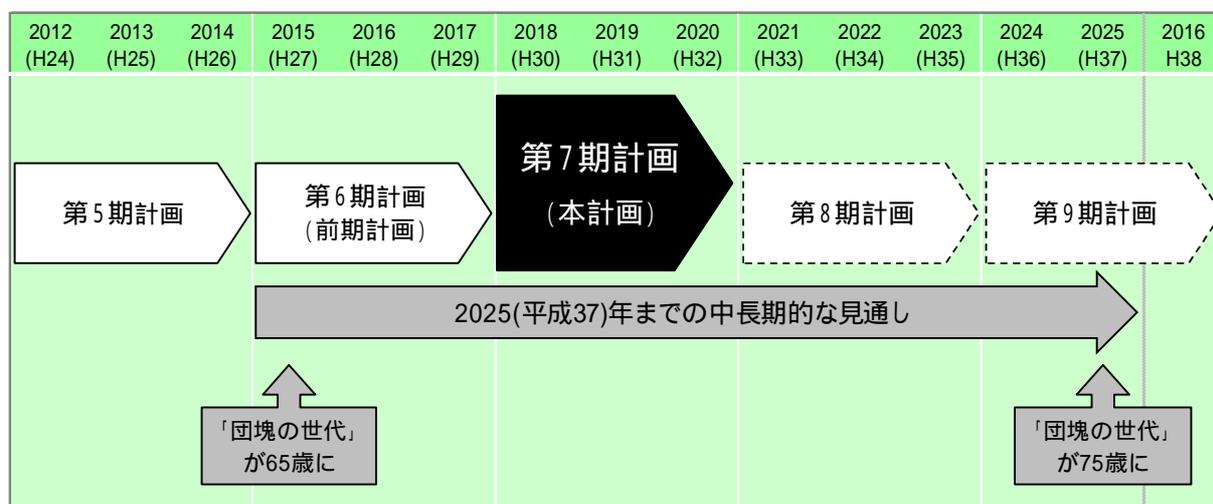
図表 1 - 3 - 2 【参考】地域福祉基本計画から見た他の計画等の関係図



4 計画の期間

- 本計画では、第9期計画期間中にあたる2025(平成37)年を見据え、第6期計画から段階的な構築をめざしている「地域包括ケアシステム」について、より深化・推進していくこととします。
- そのうえで、2018(平成30)年度を始期とし2020(平成32)年度を目標年度とする3か年計画として策定しています。
- なお、高齢者の生活実態・意向や社会情勢の変化に対応するため、各期の計画は3か年ごとに見直し、策定するものとしています。

図表1-4-1 計画の期間



5 策定体制

大阪市では、高齢者施策に主体的に取り組み、その一層の推進を図るための全庁的な組織として、福祉局長を委員長とする「大阪市高齢者施策連絡会議」を設置し、高齢者を支援する施策を総合的かつ円滑に推進するための体制整備を図っています。

本計画の策定にあたっては、高齢者とその家族等のニーズを的確に把握し、計画策定の基礎資料とするため、2016(平成28)年度に高齢者実態調査を実施しました。

また、国等の指針に基づき、「大阪市社会福祉審議会高齢者福祉専門分科会」の委員の意見などを踏まえながら検討を行うとともに、本計画の素案について、広く市民の意見を求めるために、パブリックコメントを実施し、いただいた意見を適宜反映したうえで、計画を完成させました。

なお、計画案の策定にあたっては関連する他の計画との整合性を図りつつ、大阪府等の関連する機関とも連携を図っています。

計画策定の体制については、「参考資料」を参照