

## 第6章 計画の基本的な考え方

### 1 基本的な考え方・基本方針

#### (1) 施策推進の基本的な考え方

「団塊の世代」がすべて75歳以上となる2025(令和7)年、さらにはその先の2040(令和22)年の社会を見据えて、高齢者も他の世代と共に社会を支えていくという考え方を基本として、高齢者の保健福祉をはじめとする諸施策の充実と介護保険事業の円滑な運営を図ることにより、高齢者一人ひとりが住み慣れた地域で自立した生活を安心して営み、長寿化した人生を健康でいきいきと豊かに尊厳をもって暮らすことのできる社会の実現をめざします。

このため、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」を推進します。(P89 図表6-1-1参照)

また、高齢者の自立支援とともに、要介護状態の重度化防止を図りつつ、介護保険制度の持続を確保し、サービスを必要とする人に必要なサービスを提供できる取組みを推進します。

大阪市では、総人口が減少する一方で、65歳以上人口は、2020(令和2)年からほぼ横ばいで推移した後、2025(令和7)年以降増加に転じることから、高齢化が急速に進展すると見込まれています。特に、85歳以上人口は、2035(令和17)年ごろまで急激に増加し続ける推計となっており、それに伴い、医療と介護ニーズを併せ持つ高齢者、重度の要介護認定者、ひとり暮らし高齢者、認知症高齢者などが増加すると見込まれます。

一方で、支え手である生産年齢(15歳から64歳)人口は少なくなっていく、また、核家族化の進行や、ひとり暮らし高齢者や夫婦のみの高齢者世帯が増加していくにつれて、家族や親族の支え合いの機能が希薄化し、地域の支え合いの機能も低下していくことも予測されます。

大阪市では、2000(平成12)年4月の介護保険制度の創設以来、介護保険の保険者として制度運営に取り組んできました。今後、高齢者が医療や介護を要する状態になった場合でも、可能な限り住み慣れた地域で尊厳を保ち、その有する能力に応じ自立した日常生活を送ることができるよう、地域支援事業や地域密着型サービスを効果的に活用した施策の充実を図るとともに、医療・介護の連携をはじめとした在宅支援体制の構築に努めます。

高齢者は、健康状態、経済力、家族構成、住居等が個々の状況に応じて多様であることから、高齢者像を一律に捉えることはできません。

介護を必要とする人がいる一方で、趣味や社会活動への参加など、自らの価値観にしたがって能動的・主体的な生活を送ることもできることから、介護が必要な方は、重度化を防止し、健康な人は、要介護状態になることを予防する取組みを進め

ることができるよう支援をしていく必要があります。また、長年培った知識や経験など自身の持てる力を最大限活かし、高齢者自らが介護予防に向けた活動の担い手となることで、高齢者の社会参加や生きがいづくりに資することができるよう施策の展開を図ります。

ともに生きともに支え合い、だれもが自分らしく安心して暮らせる地域、さらにみんなが生活をともに楽しむ地域を作り上げていくという地域福祉の考え方を踏まえ、地域住民をはじめとしたボランティアやNPO等の多様な主体の参画を促しつつ、地域のすべての人が相互に協力しながら、それぞれの役割を積極的に果たすことにより、地域の実情に応じたきめ細かい対応を進めます。また個々人の意欲や能力に応じた力を発揮し、役割を持って活躍いただくなど、高齢者はサービスの受け手であるだけでなく、地域福祉の担い手でもあるという高齢者自身の自立意識の醸成にも努めます。

認知症の人やひとり暮らし高齢者等については、地域において安心して暮らし、社会で孤立することのないよう、地域住民による見守りによる早期発見や支え合いの取組みを推進します。また、個人情報保護に配慮しながら、高齢者の情報把握や安否確認、避難支援などの仕組みづくりに努めることによって、災害時においても安全で安心して暮らせるまちづくりをめざします。

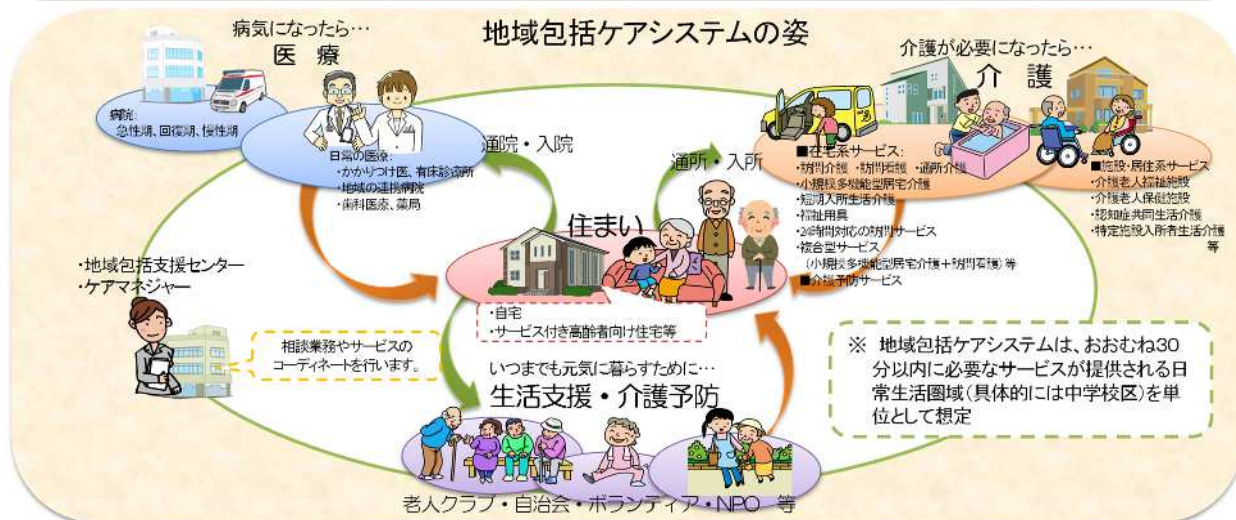
また、大阪市の65歳以上高齢者のいる世帯に占めるひとり暮らし高齢者世帯の割合が全都道府県・政令指定都市の中で最も高いという状況を踏まえ、「ひとり暮らし高齢者への支援」についても取組みを進めていきます。

さらに、近年では、高齢者虐待、高齢者に対する詐欺事件等、高齢者をめぐる様々な問題が生じていますが、これらは高齢者に対する重大な権利侵害です。大阪市の「人権尊重の社会づくり条例」前文に掲げる市民「一人ひとりの人権が尊重され、すべての人が自己実現をめざして、生きがいのある人生を創造できる自由、平等で公正な社会」の実現をめざし、高齢者の権利擁護や虐待の防止・解決等に向けた施策の推進を図ります。

これらの高齢者施策を着実に推進していくため、施策全体の方向性と個々の事業とのつながりを明らかにして、施策展開の中で必要性や効果の低くなった事業は整理していくとともに、新たに生じている課題に対して重点的に取り組んでいきます。また、事業の実施にあたっては、社会・経済状況を踏まえ、負担のあり方も含め、施策の目的がより効果的・効率的に達成できるよう取り組みます。

図表 6 - 1 - 1 地域包括ケアシステムの姿

- 団塊の世代が75歳以上となる2025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・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制(地域包括ケアシステム)の構築を実現。**
- 今後、認知症高齢者の増加が見込まれることから、認知症高齢者の地域での生活を支えるためにも、地域包括ケアシステムの構築が重要。
- 人口が横ばいで75歳以上人口が急増する大都市部、75歳以上人口の増加は緩やかだが人口は減少する町村部等、**高齢化の進展状況には大きな地域差。**
- 地域包括ケアシステムは、**保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要。**



資料：厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」

## (2) 高齢者施策推進の基本方針

本計画では、これらの考え方をもとに、次の四点を基本方針とします。

### 1. 健康でいきいきとした豊かな生活の実現

健康でいきいきとした豊かな生活を実現するため、高齢者が年齢にとらわれることなく自由に主体的に活動し、自立した生活を送ることができるよう、健康づくり支援、生きがいづくり支援や社会参加支援の充実に努めます。

### 2. 個々人の意思を尊重した生活の実現

個々人の意思を尊重した生活を実現するため、生活環境や心身の状況等に応じて、できる限り住み慣れた地域での生活を続けることができるよう、また、高齢者本人の意思に基づき、自立した生活を送ることができるよう、真に支援が必要な高齢者に対して、適切にサービスが提供されるよう取り組みます。

### 3. 安全で快適な生活環境の実現

安全で快適な生活環境を実現するため、高齢者が社会の一員として住み慣れた地域で自立した日常生活や社会生活を営めるよう、住まいづくりや防災体制の充実とともに、「ひとにやさしいまちづくり」の推進に努めます。

### 4. 利用者本位のサービス提供の実現

利用者本位のサービス提供を実現するため、高齢者自らの選択に基づき、安心してサービスを利用できるよう、情報提供、総合相談、サービスへつなぐ支援や権利擁護に努めます。

## 2 本計画における取組み方針

団塊の世代がすべて75歳以上となる2025(令和7)年、さらにはその先の2040(令和22)年を見据えて、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」の推進に向けて、各種取組みを一層強化します。また、高齢化の進展等により、認知症の人が増加すると見込まれることから、認知症の人ができる限り地域のよい環境で自分らしく暮らし続けることができる社会の実現をめざし、認知症施策推進大綱に沿って、総合的に認知症施策を推進していくことが重要です。

高齢者人口の大幅な増加が見込まれる一方、生産年齢人口は減少していくことから、地域包括ケアシステムを支える人材の確保及び資質の向上等に取り組んでいくことも重要です。

さらに自然災害発生時の介護施設等の備えや、新型コロナウイルス感染症(COVID-19)を含む感染症対策について、介護施設等で発生した際の体制整備を図っていくことが重要となっています。

国では、地域共生社会の実現と2040(令和22)年の備えとして、以下の取組みが示されており、大阪市においてもこれらの取組みを進めていく必要があります。

### (1) 介護予防・地域づくりの推進～健康寿命の延伸～ / 「共生」・「予防」を両輪とする認知症施策の総合的推進

#### ・ 通いの場の拡充等による介護予防の推進

介護予防の推進にあたっては、機能回復訓練等の高齢者へのアプローチだけでなく、生活環境の調整など高齢者を取り巻く環境へのアプローチも含めたバランスのとれたアプローチや、高齢者の自立支援に資する取組みを推進することで、要介護状態等になっても高齢者が生きがいを持って生活できる地域の実現をめざすことが重要です。

そのため、高齢者が身近な場所で介護予防や健康づくりに参加でき、また、高齢者のフレイル状態を把握したうえで、適切な医療サービス等につなげることができるよう、介護予防に資する「通いの場」の充実を図る必要があります。

#### ・ 地域支援事業等を活用した地域づくりの推進

地域の実情に応じたよりきめ細かい対応を行うとともに、地域のつながり機能を強化していくため、総合事業をより効果的に推進していく必要があります。

#### ・ 認知症施策推進大綱を踏まえた認知症施策の総合的推進

認知症は、だれもがなりうるものであり、家族や身近な人が認知症になることなどを含め多くの人にとって身近なものとなっています。

大阪市の認知症施策については、これまで国の「認知症施策推進総合戦略(新オレンジプラン)」に基づき取り組んできました。



本計画では、2019（令和元）年6月に国においてとりまとめられた「認知症施策推進大綱」に沿って、認知症の発症を遅らせ、認知症になっても希望を持って日常生活を過ごせる社会をめざし、認知症の人や家族の視点を重視しながら認知症施策を進めていく必要があります。

## （２）地域包括ケアシステムの推進

### ・地域特性等に応じた介護サービス基盤整備

特別養護老人ホーム、介護老人保健施設等の介護保険施設、認知症高齢者グループホーム等の居住系サービス、訪問介護等の在宅サービスなどの介護サービス基盤について、認知症など利用者の状態に応じてそれぞれの役割や機能を果たしながら、また、関係サービスとの連携を強化しながら取り組んでいく必要があります。

### ・質の高いケアマネジメントに向けた環境整備

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「ケアプランの点検」の強化を行うとともに、介護支援専門員に対し、自らの気づきを促す資質の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」などにより介護支援専門員がその役割を効果的に果たしながら質の高いケアマネジメントを実現できる環境整備を進める必要があります。

### ・医療介護連携の推進

切れ目のない在宅医療及び介護の提供体制を構築し、医療ニーズ及び介護ニーズを併せ持ち高齢者を地域で支えていくため、在宅医療・介護連携のための体制を充実させる必要があります。

また、地域の実情に応じた取組みが可能となるよう、PDCAサイクルに沿った事業実施をさらに進めていく必要があります。

## （３）介護現場の革新～人材確保・生産性の向上～

福祉・介護サービスのニーズは今後ますます増加、多様化することが予想され、それらを担う人材の育成・確保は非常に重要な課題となっています。

本市においては、これまで国の指針「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）」に基づき、研修やネットワークの構築などさまざまな取組みを行ってきました。

今後、生産年齢人口の減少などの課題に対応しながら、介護サービスの質の維持・向上に取り組むためには、介護分野で働く人材の確保・育成を行い、介護現場全体の人手不足対策を進めていくとともに、人材のすそ野を広げていくことが重要です。

引き続き、処遇改善、多様な人材の活用の促進、介護の仕事の魅力向上、職場改善に取り組むほか、さまざまな視点から将来に希望の持てる魅力ある職として介護職の人材確保に向けた施策を進めていく必要があります。

また、元気高齢者の参入による業務改善など介護現場革新の取組みを推進していく必要があります。

#### (4) 保険者機能強化推進交付金等の活用による保険者機能の強化

地域包括ケアシステムの推進と介護保険制度の持続可能性の確保のためには、保険者による地域課題の分析と対応が必要であり、保険者機能を抜本的に強化していく必要があることから、目標達成に向けた活動を継続的に改善する取組みである「地域マネジメント」を推進していく必要があります。

「地域マネジメント」によって、「実態把握・課題分析 計画作成 取組みの推進 実績評価」のPDCAサイクルを繰り返し行うことが、保険者機能の強化に資する取組みとして求められています。

2017(平成29)年の法改正により、地域の課題を分析して、自立支援、重度化防止に取り組むことが制度化され、客観的な指標を用いて、取組みを評価し、高齢者の自立支援・重度化防止等に関する取組みを推進する保険者機能強化推進交付金が創設されました。

さらに、2020(令和2)年度には、介護予防及び重度化防止に関する取組みについてさらなる推進を図るため、介護予防・健康づくり等に資する取組みに重点化した介護保険保険者努力支援交付金が創設されました。

これら交付金を活用して、高齢者の自立支援・重度化防止等に向けた必要な各種取組みの一層の強化を図っていくことが重要です。

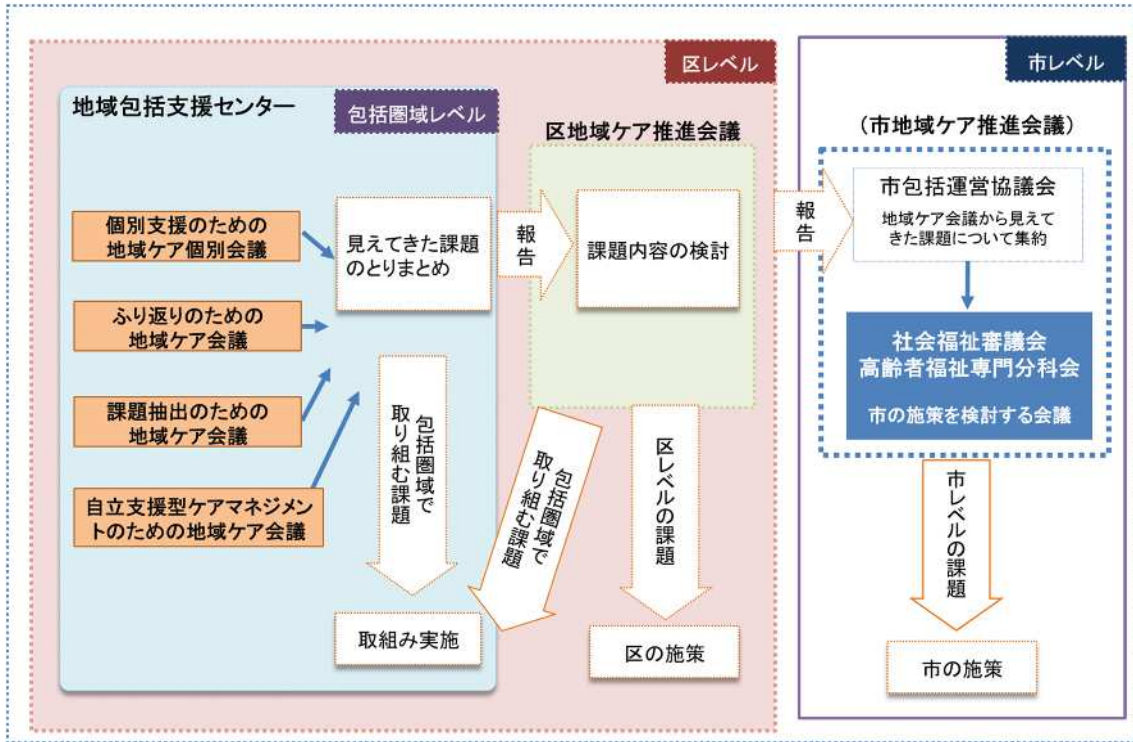
#### (5) 地域ケア会議の課題の検討

地域包括ケアシステムの推進を図っていくためには、個別課題の解決を図る地域ケア会議に加えて、個別ケア会議から見えてきた課題を政策形成につなげるための取組みが必要となります。

地域ケア会議から見えてきた市域レベルの課題については、市地域ケア推進会議で検討し、施策反映に努めてまいります。(P94 図表6-2-1参照)

また、適切なサービスにつながっていない高齢者個人の生活課題に対して、単に既存サービスを提供するだけでなく、その課題の背景にある要因を探り、個人と環境に働きかけることによって自立支援に資するケアマネジメントを、地域で活動する介護支援専門員が推進できるよう支援することも重要です。

図表 6 - 2 - 1 大阪市における地域ケア会議から政策形成につなげる仕組み



### (6) 災害・感染症発生時の体制整備

高齢者に対するサービスは、高齢者やその家族にとって住み慣れた地域における生活を支えるために必要不可欠なものです。

自然災害などの災害対策において、介護施設等は、自力避難困難な方も多く利用されていることから、利用者の安全を確保するため非常災害対策計画の作成及び避難訓練の実施等、日ごろからの備えをしておくことが重要です。

感染症の発生によるサービスの提供体制に対する影響については、これをできるだけ小さくしていくことが求められます。

感染症予防等の観点を踏まえた介護施設等に対する研修実施などの事前準備や、感染症発生時であっても、最大限の感染症対策を継続的に行いつつ、介護施設等や在宅で受けられる代替サービスの確保等、サービスを継続するための備えや連携体制の構築が重要です。

また、サービス提供が減少することによるQOLの低下やフレイル状態を防ぐ取組みも重要です。

さらに、新型インフルエンザ等及び新感染症が発生した際は、「大阪市新型インフルエンザ等対策行動計画」に基づく各発生段階に応じた高齢者及び介護サービス事業所等への対応を大阪府、危機管理、医療、福祉の関係部局及び関係団体等と連携し取り組んでいく必要があります。



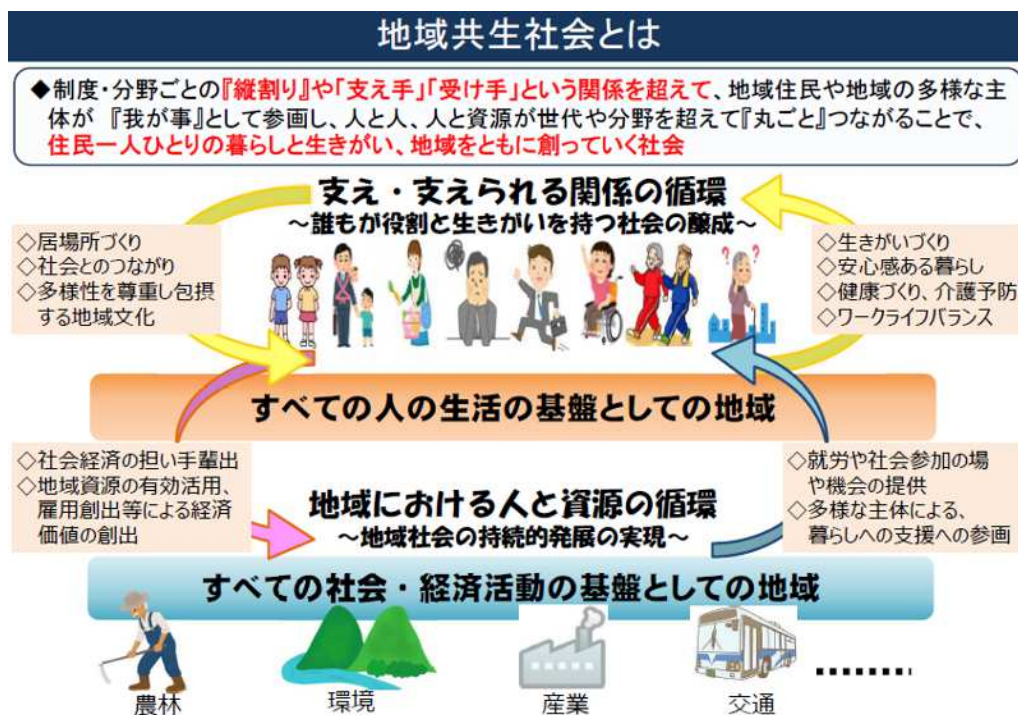
(7) 関係機関との連携と地域づくり(地域共生社会の実現に向けて)

今後高齢化が一層進む中で、例えば、高齢の親と無職独身の子が同居する世帯、介護と育児に同時に直面する世帯など、介護保険制度の中で、高齢者を対象として行われてきた地域包括支援センターによる相談支援やケアマネジャーによる介護サービスの調整、相談支援等だけでは解決できない、複雑化、多様化したケースへの対応が増加していくと考えられます。

これら課題の解決に向けて、地域包括支援センターだけでなく、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援機関等の様々な機関が連携し、区保健福祉センターが中心となり、関係者が一堂に会して支援方針を検討・共有するとともに、支援にあたっての役割分担を明確にする「総合的な支援調整の場(つながる場)」のような複合的な課題を抱えた人や世帯を支援する取り組み等を一層進めていく必要があります。

大阪市では、「大阪市地域福祉基本計画」を策定し、地域共生社会(図表6-2-2参照)の実現に向けて、支え合う地域づくりや相談支援体制の確立を進めており、本計画も連携して地域共生社会の実現に向けた取り組みを進めていきます。

図表6-2-2 地域共生社会とは



## 大阪市の高齢者施策の体系

本計画においては、大阪市の高齢者施策の基本方針に基づき、地域包括ケアシステムの推進に向けた次の5つの重点的課題に向けた取組みを推進します。

### 【基本方針】

健康でいきいきとした  
豊かな生活の実現

個々人の意思を  
尊重した生活の実現

安全で快適な  
生活環境の実現

利用者本位の  
サービス提供の実現

### 【重点的な課題と取組み】

高齢者の地域包括ケアの  
推進体制の充実

認知症施策の推進

介護予防・健康づくりの  
充実・推進

地域包括ケアの推進に向けた  
サービスの充実

高齢者の多様な住まい方の支援

図表6 - 2 - 3 重点的な課題に向けた取組みの体系

重点的な課題と取組み	個別の施策
高齢者の地域包括ケアの推進体制の充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 在宅医療・介護連携の推進</li> <li>・ 地域包括支援センターの運営の充実 (地域ケア会議の推進)</li> <li>・ 地域における見守り施策の推進 (孤立化防止を含めた取組み)</li> <li>・ 複合的な課題を抱えた人への支援体制の充実</li> <li>・ ひとり暮らし高齢者への支援(再掲)</li> <li>・ 権利擁護施策の推進</li> </ul>
認知症施策の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 普及啓発・本人発信支援</li> <li>・ 予防</li> <li>・ 医療・ケア・介護サービス・介護者への支援</li> <li>・ 認知症バリアフリーの推進・若年性認知症の人への支援・社会参加支援</li> </ul>
介護予防・健康づくりの充実・推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護予防・重度化防止の推進</li> <li>・ 健康づくりの推進</li> <li>・ 保健事業と介護予防の一体的な実施</li> <li>・ 高齢者の社会参加と生きがいづくり</li> <li>・ ボランティア・NPO等の市民活動の支援</li> </ul>
地域包括ケアの推進に向けたサービスの充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護予防・生活支援サービス事業の充実</li> <li>・ 生活支援体制の基盤整備の推進</li> <li>・ 介護給付費等対象サービスの充実</li> <li>・ 介護保険サービスの質の向上と確保</li> <li>・ 介護人材の確保及び資質の向上</li> <li>・ 在宅支援のための福祉サービスの充実</li> </ul>
高齢者の多様な住まい方の支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多様な住まい方の支援</li> <li>・ 居住の安定に向けた支援</li> <li>・ 施設・居住系サービスの推進</li> <li>・ 住まいに対する指導体制の確保</li> <li>・ 災害・感染症発生時の体制整備</li> </ul>

また、高齢者施策を総合的に推進するため、「重点的な課題と取組み」を含め、高齢者に関わる保健福祉施策及び介護保険事業、並びにそれ以外の高齢者に係る各施策について、具体的な施策を推進します。

### 3 日常生活圏域の設定

#### (1) 日常生活圏域の基本的な考え方

日常生活圏域は、高齢者が住み慣れた地域で継続して生活できるよう、地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件、介護給付等対象サービスを提供するための施設の整備の状況その他の条件を総合的に勘案して定める区域をいい、介護保険事業計画において設定することとなっています。(介護保険法第117条第2項第1号)

この日常生活圏域は地域包括ケアシステムの基礎となる区域であり、国においては概ね30分以内に必要なサービスが提供される範囲としています。また、地域包括支援センターの設置区域との整合性にも配慮するものとされています。

#### (2) 大阪市における日常生活圏域の設定

政令指定都市である大阪市の場合においては、各種サービスにおける提供の基本となる単位は行政区であることを踏まえ、第3期から第6期介護保険事業計画まで日常生活圏域を行政区単位(24圏域)としてきました。

しかしながら、介護保険事業における日常生活圏域として捉えた場合、今後、地域包括ケアシステムの推進にあたって、高齢者のニーズに基づく地域の課題を解決するには行政区単位では広範囲にわたることから、第7期介護保険事業計画において日常生活圏域をよりきめ細かなニーズ把握とそれに対応する高齢者支援のネットワークを構築できるよう、高齢者人口(概ね1万人に1か所)や地域性を考慮した担当圏域として設置される地域包括支援センター(66か所)が担当する圏域とする見直しを行いました。

(P119 図表6-3-1、P120 図表6-3-2参照)

今後、地域包括ケアシステムの推進を円滑に進めていくためには、地域の実情に応じた取組みを進めていくことが必要不可欠であり、その中で、地域包括支援センターは地域包括ケアの中核的な役割を担うことが求められています。

それぞれの地域包括支援センターが担当する圏域(66圏域)を日常生活圏域とし、高齢者の身近な課題に対して取組みを進めていくこととし、在宅医療・介護連携の推進や認知症の人への支援等の行政区単位の事業については、地域包括支援センターとのより一層の連携を図りながら、高齢者施策を推進していきます。





図表 6 - 3 - 2 日常生活圏域の圏域名

区分	番号	圏域名
北区		北区
		北区大淀
都島区		都島区
		都島区北部
福島区		福島区
此花区		此花区
		此花区南西部
中央区		中央区
		中央区北部
西区		西区
港区		港区
		港区南部
大正区		大正区
		大正区北部
天王寺区		天王寺区
浪速区		浪速区
西淀川区		西淀川区
		西淀川区南西部
淀川区		淀川区
		淀川区東部
		淀川区西部
		淀川区南部

区分	番号	圏域名
東淀川区		東淀川区
		東淀川区北部
		東淀川区南西部
東成区		東成区中部
		東成区南部
生野区		東成区北部
		生野区
		東生野
		鶴橋
旭区		巽
		旭区
		旭区西部
城東区		旭区東部
		城東区
		城東・放出
		城陽
鶴見区		董・鯉江
		鶴見区
		鶴見区西部
阿倍野区		鶴見区南部
		阿倍野区
		阿倍野区北部

区分	番号	圏域名
阿倍野区		阿倍野区中部
住之江区		住之江区
		さきしま
		安立・敷津浦
住吉区		加賀屋・粉浜
		住吉区
		住吉区北
		住吉区東
東住吉区		住吉区西
		東住吉区
		矢田
		中野
平野区		東住吉北
		平野区
		加美
		長吉
		瓜破
西成区		喜連
		西成区
		玉出
		西成区北西部
	西成区東部	