

## 中国社会養老サービスシステム構築計画（2011－2015年）

中国国務院 2011-12-28

【我が国の国民経済社会発展第12次5カ年計画綱要】と【我が国高齢者事業発展12次5カ年計画】に基づき、人口の高齢化に積極的に対応し、高齢化の進展と経済社会の発展に対応する社会養老サービスシステムを構築し、我が党の第17回全国代表大会で掲げた「老有所養」（年寄りを扶養する）戦略目標と第17期五中全会で提出された社会養老サービスの発展を優先させる方針に沿い、本計画を策定する。

### I. 背景

#### （1）現状と問題点

1999年から我が国の高齢化社会への突入以来、人口の高齢化は加速し、高齢者の割合も大きくなり、益々増えている。この結果、介護が必要な寝たきり・準寝たきりの高齢者が激増している。第5回人口センサスの統計データでは、全国の60歳以上の高齢者人口は1.78億人に達し、全人口の13.26%を占めるに至っている。このように社会養老サービスシステムの構築は重大かつ重要な課題となっている。

近年、党と政府が重要視する中、各地域が様々な政策を打ち出し、資金面でのサポートを強化した結果、我が国の社会養老サービスシステムの構築も一層の進展を見せている。2010年年末までで、全国各種の養老機構数は4万箇所となり、養老施設ベッド数は314.9万床となった。社区<sup>1</sup>養老サービス施設が改善され、社区昼間介護サービスが拡大した結果、昼間介護機能付きの総合社区サービスセンター数は1.2万箇所、宿泊介護ベッド数は1.2万床、昼間介護ベッド数は4.7万床となっている。「三無」<sup>2</sup>、「五保」<sup>3</sup>、「高齢者」、「独居老人」、「空き巣老人」<sup>4</sup>、「寝たきり老人」と「低所得高齢者」に重点を置き、専門化した養老サービス組織を通じて、ライフケア、家政サービス、介護リハビリテーション、医療保健などの在宅養老サービスを提供するネットワークも出来上がりつつある。また、養老サービスの運営形態、サービス内容、サービス基準におけるイノベーションについても試行錯誤し、有益な経験も積みつつある。

しかし、我が国の社会養老サービスはまだ初期段階にあり、新たな状況、新たな任

---

<sup>1</sup>「社区」とは、コミュニティのことを指す。中国政府は「一定の地域範囲内に人々が集まり、組織された社会生活の共同体」と定義している。

<sup>2</sup>「三無」とは、「三無老人」の略。収入のない、労働能力のない、法定扶養者のいない60歳以上高齢者のこと。

<sup>3</sup>「五保」とは、「五保戸」の略。労働力を喪失した身寄りのない、老人、病人、孤児、寡婦、身体寝たきり老人に対して、医療、食糧、燃料、教育、葬儀の5つを保護すること。

<sup>4</sup>「空き巣老人」とは、子どもが巣立った後に残された高齢者の独り暮らしまたは夫婦だけの世帯のこと。

## 翻訳

務、新たなニーズに適応していない課題が存在する。具体的には、1) 全体的な計画の欠如、システムの整合性と継続性の欠如；2) 社区養老サービスと養老機構の床不足の深刻化、需要と供給の明らかなギャップ；3) 粗末な施設と単一の機能による、介護、医療リハビリテーション、心理・精神的ケア、および他の多くのサービスの不十分な提供；4) 都市と農村部の、地域間の発展の格差による施設の不公平；5) 政府の資金投下不足と民間投資の限界；6) サービスの専門的なレベルの低さ；7) 国の優遇政策の未実行；8) サービス基準、業界の自主規制と市場管理の未成熟等様々な問題に直面している。

### (2) 必要性と実現可能性。

我が国の人口高齢化がもたらした社会背景として、「未富先老」（豊かになっていないうちに高齢化社会を迎えた）がある、社会保障制度の不完全さが残り、又都市と農村部及び各地域間の発展の格差、家族間の扶養力の格差が顕在化してきた。従って、社会養老サービスシステムの構築は解決が難しい問題ともなっていると言える。

社会養老サービスシステムの構築を加速することは、人口の高齢化への対応と民生の保障に対するニーズでもある。今現在、我が国は世界で唯一高齢者人口が1億人を超えた国であり、しかも高齢者人口は3%以上の年間成長率で増加しており、人口成長率の5倍強となっている。統計データによれば、高齢者人口は、2015年までに2.21億人に達し、総人口の16%を占める；更に2020年までに2.43億人となり、総人口の18%を占めると推定されている。人口の高齢化と高齢化の深刻化に伴い、寝たきり・準寝たきり高齢者の数も増え続けている。その結果、介助と介護の問題が益々顕著となり、国民の養老サービスに対するニーズは増え、社会養老サービスの構築は一刻も早く解決すべき状況を呈している。

社会養老サービスシステムの構築を加速することは、従来の養老モデルを変え、国民の養老サービスのニーズを満たすための必要な道筋でもある。長い間、我が国は主に家庭養老という形で実行してきたが、一人っ子政策の実施と共に、家庭規模が小さくなり、「4-2-1 家族構成」<sup>5</sup>が一般的となりつつあり、家庭規模の縮小による家庭の養老機能は弱体化し続け、専門の養老機構及び社区サービス確立のニーズは益々増加している。

社会養老サービスシステムの構築を強化することは、寝たきり・準寝たきり高齢者層の養老問題を解決し、社会の調和と安定を促進する急務でもある。現在、我が国の都市と農村部の寝たきり・準寝たきり高齢者は約3300万人となり、全体の高齢者人口の19%を占めている。若い世代は現代社会の熾烈な競争と豊かな生活追求の二重のストレスに直面し、寝たきり・準寝たきり高齢者を介護しようにもできない現状である。社会養老サービスの構築による解決の緊急性は増している。

---

<sup>5</sup> 「4-2-1 家族構成」とは、1人の子供に両親、そして2組の祖父母であること。

## 翻訳

社会養老サービスシステムの構築は、膨大な高齢者層に対する介助と介護のニーズに応え、養老サービス消費市場の形成にも資する。2015年に、我が国高齢者向け介助・介護サービスの潜在的な市場規模は4500億元を超え、養老サービスの需要により500万人超の雇用を生み出すと推定されている。

このように、多くの課題を抱えるものの、我が国の社会養老サービスシステムの構築には、政府、社会及び国民から高い関心と期待が寄せられている。同時に、我が国の総合的な国力向上と国民収入の増大、さらには民生への投資増加によって、建設に向けての社会的基礎は既に整備されていると言える。

### II. コンセプトとポジショニング

#### (一) コンセプト

社会養老サービスシステムは、高齢者の養老サービスニーズを満たし、高齢者の生活の質を向上させることを目標としている。これはすべての高齢者に向け、生活ケア、介護リハビリテーション、心理・精神的ケア、緊急救援を充実させ、社会参加のための施設、組織、人材養成、関連のサービス基準、運営メカニズムとその監査・管理制度を整備しようとするものである。

社会養老サービスシステムの構築は、在宅を基礎とし、社会福祉機構のサービス提供を補助機能とする。又、「孤老優扶対象」<sup>6</sup>及び低所得の高齢者、独居者、寝たきり老人のサービスへの需要を優先し、高齢者全体の養老サービスの改善を図っていく。

社会養老サービスシステムの構築は、人口の高齢化に対応する長期的な戦略であり、政府主導の下、サービス内容の充実、サービス水準の向上を目指すものである。

#### (二) サービス内容

我が国の社会養老サービスシステムは主に「在宅養老」、「社区養老」と「機構養老」の3つの部分により構成される。

「在宅養老」は、ライフケア、家政婦によるサービス、介護リハビリテーション、と心理・精神的ケア等のカバーが含まれる。主に訪問サービスの形式となるが、基本的な生活では、自分自身の世話をすることができる高齢者に、家事サービス、高齢者食堂、法律面での相談サービスなどのサービスを提供する；自ら生活できない高齢者、独居者、寝たきり高齢者には、家事労働、家庭保健、補助器具の配置、食事宅配サービス、バリアフリー改造工事、緊急呼び出しと安全援助サービス等を提供する。又、在宅養老の寝たきり高齢者には補助金を与え、必要なりハビリ補助具を購入することによって、自分自身の生活自立能力と生活の質の向上を促進させる。

---

<sup>6</sup>「孤老優扶対象」とは、60歳以上の男性及び55歳以上の女性のうち、子供等法的扶養義務者がいない、かつ農村部の「五保」基準又は都市の社会保障の最低基準に満たしていない人。

## 翻訳

「社区養老」は「在宅養老」サービスの重要なサポートであり、社区昼間介護と在宅養老サポートの2つの機能を有する。主に昼間家庭に介護者がいない、または家族が在宅してもケアできない社区高齢者にサービスを提供する。都市部において、社区サービス施設を建設し、養老施設ネットワークを充実させ、在宅養老サービスのプラットホームを創設していく。農村部においては、都市化と新農村の建設の組み合わせにより、「城郷」<sup>7</sup>（都市と農村）の老人ホームをベースに高齢者に対し、昼間介護と短期介護の養老病床数を増やし、徐々に地域の養老サービスをセンターとして昼間介護、短期介護、ケータリングなどのサービスを提供する；また、「建制村」<sup>8</sup>と比較的規模の大きい「自然村」<sup>9</sup>をベースに、農村部における新たに助け合う養老モデルを積極的に作り上げていく。

「機構養老」サービスは施設の建設に重点を置き、施設の建設を通じて基本的なサービス機能を実現する。サービスの施設建設は高齢者介護機構とその他の養老機構を重点的に行う。高齢者介護機構は主に寝たきり・準寝たきり高齢者向けにサービスを提供するが、主な機能としては：1) 生活ケア。施設はバリアフリー基準を満たす必要があり、必要な付属機能付きの部屋を配置し、高齢者の衣、食、排泄、入浴、室内外活動等日常生活の需要を満たす。2) 介護リハビリテーション。リハビリテーション、介護及び救急医療サービスを整備し、相応なリハビリテーション設備を配置する。3) 緊急救助。高齢者の突発性の病気とその他の緊急時の緊急救助サービス機能を完備し、高齢者にタイムリーに効果のある救助を提供できるようにする。又、高齢者介護機構内に医療機構を設立することも奨励する。条件を備えた高齢者介護機構は自らのリソースを利用し、社区養老サービス組織とスタッフの訓練と指導を行い、在宅養老サービスを提供し、主導的な役割を果たす。その他の養老機構も各自の特徴を生かし、高齢者の状況に応じて集中ケアサービスを提供する。

### III. 指導思想と基本原則

#### (一) 指導思想

鄧小平理論と「三つの代表」<sup>10</sup>を以って指導し、高齢者の養老サービスニーズを満たすことを目標とし、我が国の国情に適した政策面のサポートをする。更には、「12次5カ年計画」期間中に、高齢者が安心した老後生活を送れるよう、又、経済社会の発展を共有できるよう、人口の高齢化に適応した社会養老サービスシステムを構築する。

<sup>7</sup>「城郷」とは、都市と農村のこと。「城」は都市、「郷」は農村を意味する。

<sup>8</sup>「建制村」とは、省、市クラスの国家機関の同意を得て設置される村のこと。

<sup>9</sup>「自然村」とは、自然発生的に形成された村落のこと、日本の「集落」に当たる。

<sup>10</sup>「三つの代表」とは、中国共産党は、「先進的な社会的生産力の要請」、「先進的文化の発展」、「広範な人民の根本的利益」の3つを代表するという思想。江沢民・中国共産党総書記が2000年2月に発表した思想である。

## 翻訳

### (二) 基本原則

1. 計画は全体的に策定し、責任は各級行政が負う。社会養老サービスシステムの構築は長期に渡る戦略的な任務である。各級人民政府が養老機能と社区養老サービス施設の建設と発展を全体的に策定・計画する。中央政府が全国の計画を制定し、目標と主要な任務も決定し、主要分野をサポートするための優遇政策を策定する。地方政府は地方の計画を制定し、優遇政策を実施する。又、当該地域のネットワークを構築し発展に寄与するものとする。
2. 社会養老サービス施設の建設を加速するため、政府は制度設計、資金調達、サービス、監督・管理の役割を強化し、資源配置における市場の機能を充実させる。又、業界間のバリアをなくし、社会養老サービス市場を開放し、「公建民営」<sup>11</sup>、「民弁公助」<sup>12</sup>、等の政府によるサービスの購入や、補助金を提供するなど、様々な形で民間の各種の養老サービス施設の建設をサポートする。
3. 各地域の状況に応じて優先順位をつける。つまり各地域の高齢者人口および養老サービス内容に応じて、現在のリソースを十分に活用し、社会養老サービスシステムの内容を合理的にアレンジする。在宅養老サービスを基本とし、長期ケア、介護リハビリテーションと社区昼間介護に重点を置く。又、各種の養老サービス機構と施設の機能を改善し、特に高齢者層の養老ニーズを最も緊急な課題として優先する。
4. 改革を深め、持続可能な発展を実現する。「管辦分離」<sup>13</sup>、「政事分開」<sup>14</sup>の原則に従い、公立養老サービス機構改革を統括的に推進する。社会養老サービス機構の登記と監督・管理を強化するため、営利および非営利を区別する。既存のリソースを活用しつつ、管理面も改善する。養老機構の健全な運営と持続可能な発展を確保するため、養老サービスの形態、サービス基準、評価システムの改善と完備、情報技術の導入と専門的な養老サービス組織を作り上げる。

## IV. 目標と任務

### (一) 構築の目標

2015年までに、システムと組織を基本的に完備し、適切な規模と運営に注力し、サービスと監督・管理の質を向上させ、持続発展可能な社会養老サービスシステムを形成する。高齢者千1,000人あたりの養老施設病床数を30床とし、基本的な在宅養老と社区養老サービスのネットワークを完備する。

---

<sup>11</sup>「公建民営」とは、行政が設立するが、民間が運営すること。

<sup>12</sup>「民弁公助」とは、民間組織で設立し運営するが、行政からの補助がもらえること。

<sup>13</sup>「管辦分離」とは、主に公立病院管理体制改革の原則で、管理監督機能と実際の事務機能を分離すること。

<sup>14</sup>「政事分開」とは、行政改革の一環として、行政単位と事業単位を区分すること。

## 翻訳

### (二) 構築内容

在宅養老の環境を改善し、在宅介護サービス支援システムを健全化する。社区昼間介護センターと専門的な養老機構を柱に、新設と拡張と買い取りを通じ社会養老サービス施設のレベルを高める。経済社会発展のレベルと人口高齢化の進展を十分に考慮し、12次5カ年計画期間中に、昼間介護病床数と機構養老病床数を340万床余増加させ、養老施設病床数を2倍にする。同様に、既存病床の30%を建設基準に満たすように改造する。

在宅養老については、需要がある高齢者の住宅のバリアフリー化を支援する。さらには、高齢者在宅養老に対しより便利なサービスを提供するため、サービス内容と種類を改善し、在宅サービス機構の充実化をサポートする。

城郷（都市と農村）の社区養老について、昼間介護サービスは概ね全部の都市社区と半数以上の農村社区をカバーさせる。このために、高齢者の昼間介護センター、高齢者センター、相互支援養老サービスセンター等の社区養老施設を集中的に建設し、社区総合サービス施設の養老サービス機能を強化する。

機構養老の形態については、看護型、介助型、医療介護型の養老施設を重点に充実させる。県レベル以上の都市では、寝たきり・準寝たきり高齢者を収容する高齢者養護施設を少なくとも一箇所以上建設する。国と省レベルでは、訓練機能付きの養老サービス施設を複数建設する。

社会養老サービスの設備の水準も引き上げ、養老介護の専門設備と補助具の研究開発並びに、養老サービス専用車両の開発も促進する。

養老サービスにおける情報技術レベルを強化し、最新の技術を利用し、高齢者に効率かつ便利なサービスを提供する。併せて業界の管理基準も制定し、養老サービスの質を向上させていく。

### (三) 建設方法

新築、拡張、改築、買い取り等の方式を通じて、地域に応じた養老サービス施設を建設する。新規建設の社区においては、公共工事の配置計画に養老サービス施設の建設も含まれるよう、全体的に設計する。統合、入れ替え、または用途変換等の方式で、遊休病院、企業、農村の集体遊休建物及びその他のレーニングセンター、文化センター、小型旅館・ホテル等の施設を養老サービスに適用できるように改造する。このように施設の整備とリハビリ器具製品の研究開発や、養老サービス専用車両の配備と情報ネットワークの充実により、社会養老サービスのレベルを全面的に向上させる。

### (四) 運営メカニズム

市場の機能を十分に活かし、各サービス提供者に平等で公平な競争ができる環境を作り、社会養老サービスの持続可能な発展を実現する。

## 翻訳

国の事業者改革の全体方針に従い、養老機構の運営メカニズムの整理と説明責任を果たし業績評価システムを設立し、サービスの質と効率を向上させる。

既存又は新規の公立養老機構は、「公建民営」の形で、運営の母体としての各々の専門機構を公開入札で選出する。運営に当る選定された機構は、公益の性質を守りながら、自らの機構の持続可能な発展を確保するため、サービス料の徴収方法、寄付金、政府の補助金などの獲得等多様な方法で運営資金を調達する責任を負う。

非営利社会養老機構の育成の強化に対しては、「民弁公助」<sup>15</sup>等の形で、相応な建設補助金若しくは運営補助金で支援する。又、民間資本の専門サービス施設の建設による社会養老サービスの展開もサポートする。

専門機構より管理チームの派遣とサービスの指導等の方法で、養老サービス施設の運営へ参加し、養老機構の規模拡大、専門化、チェーン展開での運営も推進していく。

民間の養老機構により政府の介護対象者を受け入れ、官民で分担し運営責任を負う。

### (五) 資金調達

社会養老サービスシステムの構築資金は、多様な方法にて調達する。

市場の機能を十分に活用し、土地使用の確保、信用補完、投資補助、優遇金利等の方法により、積極的に民間企業、公益慈善団体及びその他の民間団体を誘致し、養老サービス施設の建設、運営と管理への投資と参加を呼びかける。

地方各級の人民政府は、基本的な公共サービス機能を整備し、社会養老サービスシステムの構築における支出の責任を負い、財政上の特別資金を手当し、公益性の養老サービス施設の建設をサポートする。

社会養老サービスシステム建設を優先的に実施するため、民政部の福祉宝くじ公益金及び地方各級宝くじ公益金の投入を増加させる。

中央政府は特別な投資補助金を新設し、各地の高齢者人口の規模等に応じて、積極的に地方の社会養老サービスシステムの発展をサポートする。取り分け社区昼間介護センターと高齢介護機構施設の建設を重点的に実施する。

## V. 保障措置

(一) 全体計画を強化し、組織の指導を強化する。社会主義と「和諧（調和）社会」を構築するとの国家戦略の観点から、社会養老サービスシステムの構築の重要性を十

---

<sup>15</sup> 「民弁公助」とは、民間が主体となって実行し、国家が助成すること。

## 翻訳

分に認識させる。その使命感、責任感と緊急性により、社会養老サービスシステムの構築は各級人民政府の重要なアジェンダと目標・責任評価範囲に取り込み、経済社会の発展計画に組み入れて、徹底的に実行する。それぞれについては民政部门、発展改革委員会、老齢部門が指導し、関連部門が関与するようなメカニズムを構築し、組織の指導と協調、計画の実施に対する監督・検査を強化し、計画の目標に従い、予定通り目標を必達する。

(二) 資金投入を増やし、長期かつ効率的なメカニズムを作り上げる。公立養老機構保障用経費を財政予算に織り込み、ダイナミックな保障メカニズムを設立する。「公建民営」、「委託管理」、「サービス購買」等多様な手段で、民間組織による公益性の養老機構の設立や運営をサポートする。金融機関には、リスク管理と事業継続ができる前提で、金融商品とサービス提供のイノベーションにより、社会養老サービス産業に対する金融サービスを改善し、養老サービス企業及びその他の建設プロジェクトへの融資金額を増やすよう指導する。社会養老サービス産業への融資チャネルを積極的に拡大させる。これは直接的な補助金若しくは低金利での資金供給の形態で、民間資本による専門化した養老サービス施設の建設への投資をサポートすることを意味する。

(三) 制度を強化し、秩序よく運営する。つまり、関連法令の策定と運用により、養老サービス市場への参入、撤退、監督・管理制度を設立し、法的執行力を高め、養老サービス市場を整備する。又、在宅養老、社区養老と機構養老のサービス基準を制定・改善し、資格認定体系を設立し、養老サービスの標準化を図り、養老サービスの標準的なモデルを創り上げる。更に、養老機能のランキング・評価システムを構築し、高齢者の入院や、養老サービスへの需要に対する評価制度を整備する。

(四) 各級人民政府は、社会養老サービス施設の建設を城郷（都市と農村）の建設計画や土地利用計画に組み込み、合理的な配置により土地の提供を行う。基準を満たした案件には、【土地割当目録】に従って、用地を配分する。社会保健、医療等の扶養政策には財政補助を行い、税収及び、水道、電気、ガス等における優遇政策も実施する。基準を満たした地域には高齢者介護補助金や介護保健等の実施も行い、高齢者の介助・介護ビジネスをサポートする。高齢者への傷害保険制度を設立し、養老サービス業における合理的なリスク分担システムを構築する。又、合理的な価格形成システムを構築し、サービスに対する料金体系（項目と基準）を標準化する。

(五) 人材の養成を加速し、サービスの質を向上させる。養老サービス業への教育と訓練を強化し、高等教育と中等職業学校に養老サービスに関する専門課程を増設し、養老サービスの訓練拠点を設立する。高齢者医学、介護、栄養と心理における専門人材の育成を加速し、養老サービス業への従事者の職業倫理、業務スキルとサービスレベルを強化する。医療資格を有する養老機構では、介護系専門インターシップを組み込ませ、大学や専門学校生徒たちが養老機構でのインターシップへ参加出来るようにする。養老サービス専門トレーニングテキストの内容を充実させ、教員の養成を強化する。養老介護士の職業資格制度を設置し、五年以内に業界従事者の資格所持制度を整備し、義務化する。トレーニングの内容と方法を完備し、介護労働者の職業技能訓練を強化する。養老サービスに民間の専門家を投入するシステムの設立も検討し、

## 翻訳

養老機構における「社工」<sup>16</sup>職の設置も行う。社会福祉活動に対し資格認証制度を作り、養老機構での就職困難者の採用を増やす。養老サービスに従事するボランティアの養成を強化し、ボランティア登録制度を作り、専門従業員とボランティアを組み合わせる作業のメカニズムも作る。

(六) 現代科学と技術の成果を利用し、サービスの管理レベルを向上させる。社区在宅高齢者のサービスに対するニーズに基づき、社区昼間介護センターは効率的な運用方針を策定する。この内容は生活利便情報サイト、電話ホットライン、「爱心门铃」<sup>17</sup>、健康手帳、サービス冊子、社区呼び出しシステム、ケーブルテレビネットワーク等様々な形で、社区養老サービス情報ネットワークとサービスプラットフォームを構築し、社区総合情報ネットワークプラットフォームの役割を果たし、社区在宅高齢者に便利でかつ効率の良いサービスを提供する。又、養老機構では、高齢者基本情報電子データベースを構築し、インターネットを通じて養老機構での日常管理を行い、情報ネットワークに情報プラットフォームを構築する。これにより、在宅、社区と機構養老サービスの効率の良いネットワークを実現し、管理レベルを向上させ、併せて高齢者リハビリテーション補助具製品の研究開発も強化する。

各地域は、現場の状況に応じ、該当地区の養老サービスシステム構築計画を策定する。

---

<sup>16</sup> 「社工」とは「社会工作者」の略。社会福祉活動に従事する専門職のこと。

<sup>17</sup> 「爱心门铃」、即ち「ハートマークドアベル」、緊急呼び出しベルのこと。室内に設置されたドアベルのボタンを押すと、社区に設置された受信装置に発信し、警報機の音を聞いたなら近所の方が助けて来る仕組みである。

【免責事項】本翻訳稿に記載の内容はお客様への情報提供のため、弊社（みらいコンサルティング株式会社）が収集した情報に基づき、当社が翻訳したものです。本翻訳稿をご利用（他者への配布や勉強会、企業活動等）いただく場合は、弊社までご連絡ください。なお、お客様独自のご判断により本翻訳稿の情報をご利用される場合は、弊社ではその結果に責任を負いかねますのでご了承ください。