

**国務院弁公庁の社会養老サービスシステム構築計画（2011-2015年）の
印刷配布に関する通知**

国弁発 [2011] 60号

＜ご利用にあたって＞

これらの翻訳は公定訳ではありません。法的効力を有するのは原文の法令自体であり、翻訳はあくまでその理解を助けるための参考資料です。このページの利用に伴って発生した問題について、一切の責任を負いかねますので、予めご了承ください。

JICA 中華人民共和國事務所

各省・自治区・直轄市人民政府・国務院各省庁・各直屬機関：

「社会養老サービスシステム建設計画（2011-2015年）」が国務院に承認されたことを受けて、ここに各地方政府機関に対し印刷配布する。執行を徹底されたい。

国務院弁公庁

2011年12月16日

社会養老サービスシステム構築計画（2011-2015年）

人口高齢化に積極的に対応しながら、高齢化プロセスに即応し、かつ経済及び社会の発展レベルともバランスのとれた社会養老サービスシステムを確立し、中国共産党第17回代表大会で打ち出された「老有所養（高齢期の扶養）」という戦略的目標及び第17期第5回中央委員会全体会議で提起された「社会による養老サービスを優先的に発展させる」という要求を実現するため、「中華人民共和國国民経済社会発展第12次5ヵ年計画要綱」と「中国高齢者事業発展第12次5ヵ年計画」に基づき本計画を策定する。

1. 計画の背景

(1) 現状と課題

1999年以降、中国は高齢化社会に突入し、高齢化が加速度的に進んでいる。高齢者人口の基数が大きく、高齢者人口の増加スピードが速く、高齢化や空の巣現象（訳注：「空の巣」とは、高齢者のみの世帯を指す）が顕在化し、介護の必要なセルフケア能力を喪失・半喪失している高齢者が激増している。第6回全国国勢調査では、60歳以上の高齢者人口が既に1.78億人に達し、総人口の13.26%を占め、社会養老サービスシステムの構築を強化するという任務が重くのしかかって来ている。

近年、党と政府の重視を受けて、各地で政策及び対策が発表され資金援助が強化されているが、それにより中国の社会養老サービスシステムの構築が大きく進展している。養老機関の数がますます増加し、サービス規模も拡大し、高齢者の精神・文化的生活がますます充実してきている。2010年末現在、全国の各種入居型養老機関は既に4万カ所を数え、養老ベッド数は314.9万床に達している。また、コミュニティの養老サービス施設が改善され、コミュニティによるデイケアサービスが徐々に増えてきている。既存のデイケア機能を有する総合コミュニティサービスセンター12000カ所、宿泊型ケア用のベッド数1.2万床、デイケア用のベッド数は4.7万床に達する。「三無」（訳注：子女・セルフケア能力・収入が無い）「五保」（訳注：衣・食・住・医療・葬儀の保障）、高齢、独居、空の巣世帯、セルフケア能力の喪失、低所得の高齢者の保障を重点に、専門的な養老サービス組織の助けを借り、生活介護・家事サービス・リハビリ/看護・医療/保健等のサービスを提供する在宅養老サービスネットワークがほぼ形成されている。なお、養老サービスの運営モデル・サービス内容・実施基準等の模索も絶えず行われ、有益な経験を蓄積している。

しかし、中国の社会養老サービスシステムは依然初歩的段階にあるほか、新しい情勢・任務・ニーズに対応できていないという問題がある。主な問題は以下の通りである。①全体計画がなく、システムを構築するに当たり整合性と連続性に欠ける。②コミュニティの養老サービス及び養老機関のベッド数不足が著しく、需給のアンバランスが際立っている。③設備が粗末で機能が単一であるため介護ケア・医療/リハビリ・精神的ケア等のサービスの提供が難しい。④配置が合理的でなく、地域間及び都市と農村間の発展がアンバランスである。⑤政府の投入が不十分で、民間投資の規模も限られている。⑥サービス提供者の専門レベルが低く、業界としての発展力が不足している。⑦国が発表した優遇政策が徹底されていない。⑧サービス規範、業界の自主規制及び市場の監督管理の強化が必要。

(2) 必要性和実行可能性

中国の高齢化は「未豊先老」（豊かになる前に老いる）、社会保障制度が未整備、歴史的事情に起因する多くの問題、都市部と農村の発展がアンバランス、在宅養老機能の弱体化という状況の中で起こっており、社会養老サービスシステムの構築を強化するという任務は極めて重いものと言える。

社会養老サービスシステムの強化は、高齢化に対応し、国民生活を保障・改善する上で必然的要請である。現在、中国は世界で唯一高齢者人口が1億人を超える国であり、しかも毎年3%超——同時期の人口増加速度の5倍余というスピードで増えている。2015年までに高齢者人口は2.21億人に達し、総人口の約16%を占めることが予想され、2020年には2.43億人となり総人口の約18%を占めるとも言われている。人口の高齢化及び高齢化の深刻化に伴い、セルフケア能力を喪失・半喪失した高齢者の数が増え続け、介護・看護問題がますます顕在化し、国民の養老サービスに対するニーズが増大し、社会養老サービスシステム構築を加速することが喫緊の課題になっている。

社会養老サービスシステムの強化は、伝統的な養老モデルの転換に対応し、国民の養老サービスのニーズを満たすために避けて通れない道である。長年、中国では在宅養老を主とする養老モデルが実践されて来たが、計画生育という基本国策の実施及び経済・社会の

変化に伴い、家庭規模の小型化が進み、「4-2-1」（訳注：老人4人・夫婦2人・子供1人）という家族構成が一般的となり、空の巣世帯の増加が止まらない。家庭規模の縮小と構造的変化はその養老機能を弱める結果となり、専門的な養老機関やコミュニティによるサービスへのニーズが増大している。

社会養老サービスシステムの強化は、セルフケア能力の喪失・半喪失した高齢者の養老問題を解消し、社会の調和と安定を促進するための当面の急務だと言える。目下、中国の都市部と農村のセルフケア能力を喪失・半喪失した高齢者人口は約3,300万人で高齢者総人口の19%を占める。競争が厳しく、生活リズムが速くなっている現代社会において、中年及び青年世代は仕事と生活という二重のプレッシャーに曝され、セルフケア能力を喪失・半喪失した高齢者の介護がしたくてもできない状態にあり、社会養老サービスの発展による解決を切実に必要としている。

また、社会養老サービスシステムの強化は、消費を拡大し雇用を促進するための効果的な手段でもある。膨大な数の高齢者の介護及び看護に対する需要が、養老サービス消費市場の形成に一役買うことにもなる。推計では、2015年の中国の高齢者介護サービス及び生活介護の潜在的市場規模は4,500億元超、養老サービス雇用の潜在需要は500万人を超えるとされている。

中国が進めている社会養老サービスシステムの構築は課題もあるが、同時にそれは未だかつてない発展のチャンスでもある。社会養老サービスシステムの強化は、今や各級党委員会及び政府がますます関心を寄せる問題であり、社会が注目し、国民が切実に解決を願う重大な民生問題になっている。また、中国の総合的国力が強化され、都市部と農村住民の所得が増え続け、公共財政の民生分野向け投入も増え、国民の自己保障能力が向上しているが、こうした状況は社会養老サービスシステムを構築するに当たっての強固な社会的基盤になっていると言える。

2. 含意と位置付け

(1) 含意

社会養老サービスシステムは、経済社会の発展レベルに応じ、高齢者のサービスニーズを満たし、高齢者の生活の質を高めることを目標に、全ての高齢者に向けて生活介護・リハビリ/介護・精神的ケア・緊急救済・社会参加のための施設・組織・人材・技術といった要素からなるネットワーク及び関連のサービス基準、運営メカニズム、監督管理制度を提供するものである。

社会養老サービスシステムの構築は、在宅を基礎に、コミュニティを拠り所に、機関を支柱とし、高齢者の実質的ニーズに着目し、優先扶養対象者になっている独居高齢者及び低所得で高齢、独居、セルフケア能力の喪失等の困難のある高齢者のサービスニーズを優先的に保障し、高齢者全体の養老サービスの条件の改善と向上という要求にも配慮したものでなければならない。

社会養老サービスシステムの構築は高齢化に対応する長期の戦略的課題であり、政府による主導を堅持し、社会の参画を奨励し、マネジメント制度を絶えず整備し、サービス内

容を充実させ、サービス基準の健全化を図り、国民のますます増大する養老サービスニーズを満たすための継続的な発展プロセスである。本構築計画はシステム構築の基本的枠組みにのみ着眼したものになっている。

(2) 機能の位置付け

中国の社会養老サービスシステムは在宅養老、コミュニティによる養老、機関による養老の3つで有機的に構成されている。

在宅養老サービスは生活介護・家事サービス・リハビリ/看護・医療/保健・精神的ケア等をカバーし、主に訪問サービス形式をとる。身体的状況が比較的良く、基本的なセルフケア能力のある高齢者に対しては、在宅サービス・高齢者食堂・法律サービス等のサービスを提供する。セルフケアのできない高齢・独居・能力喪失高齢者に対しては、家事労働、家庭保健、補助器具の配置、食事の宅配、バリアフリー改造、緊急通報、安全援助等のサービスを提供する。条件の整っている地方は、在宅の能力喪失高齢者に対して特別補助金を給付し、能力喪失高齢者が必要なリハビリ補助器具を配置し、セルフケア能力と QOL を高めるように奨励することも検討できる。

コミュニティの養老サービスは在宅養老サービスを支える重要な支柱であり、デイケアと在宅養老支援の2つの機能がある。主に日中家庭に人がいないか、家庭に介護能力の無いコミュニティ内高齢者に対しサービスを提供する。都市部においては、コミュニティのサービス施設の建設と結び付けて高齢者施設の拠点を増やし、コミュニティ内高齢者向けサービス能力を強化し、在宅養老サービスのためのプラットフォームを構築する。様々な形式のボランティア活動と高齢者の互助サービスを提唱・誘導し、様々な人々を動員してコミュニティ内養老サービスに参画させる。農村では、都市化の発展と新農村建設と結び付け、郷・鎮の敬老院をベースにデイケアと短期入所型ケアベッドを設け、徐々にそれを地域的な養老サービスセンターに変え、留守を預かる高齢者及びその他ケアの必要な高齢者にデイケア・短期入所型ケア・食事のサービスを提供する。行政村と比較的大きな自然村を基点に、村民自治と集団経済を拠り所に、農村互助養老の新たなモデルを積極的に模索していく。

機関による養老サービスは施設の建設を重点に置き、施設の建設を通じてその基本的養老機能を実現していく。養老サービス施設の建設の重点は高齢者養護機関とその他のタイプの養老機関に置く。高齢者養護機関は主にセルフケア能力を喪失・半喪失した高齢者に専門的サービスを提供し、以下の機能を重点的に実現していく。①生活介護。施設はバリアフリー建築要件を満たし、必要な付属機能室が配置され、高齢者の着替え・食事・トイレ・入浴・室内外活動等の日常生活上のニーズに対応する。②リハビリ/看護。リハビリ/看護と応急処置を行う施設条件を備え、それ用のリハビリ器材が配備され、高齢者のある程度の生理機能の回復または一部生理機能の低下している状態の緩和を助ける。③緊急救援。高齢者の急病及びその他の緊急事態発生時の応急処置が可能な救援能力を備え、高齢者が直ちに有効な救援が得られるようにする。高齢者養護機関の中に医療機関を設けることを奨励する。条件に合致している高齢者養護機関は、これ以外にもその資源的優位性を活かしてコミュニティ養老サービスのための組織及びスタッフを養成・指導し、在宅養老

サービスを提供することでそのモデル・輻射・牽引的役割を果たすものとする。その他のタイプの養老機関は自身の特徴に基づきタイプの異なる高齢者のために集中ケアなどのサービスを提供する。

3. 指導理念と基本原則

(1) 指導理念

鄧小平理論と「三つの代表」重要思想を指針とし、科学的発展観を徹底させ、高齢者のサービスニーズを満たすことを目標とし、中国の基本的国情に鑑み、政府の主導、政策による支援、多方面からの参画、一元計画を堅持し、「第12次5カ年計画」期に高齢化プロセスに対応し、経済・社会の発展レベルと調和した、在宅を基礎とし、コミュニティを拠り所とし、機関を支柱とした社会養老サービスシステムを基本的に確立し、高齢者が安らかに晩年を送り、経済・社会の発展成果を共有できるようにする。

(2) 基本原則

①一元計画でレベルごとに分担する。社会養老サービスシステムの強化は長期にわたる戦略的任務であり、各級政府機関は養老機関とコミュニティ養老サービス施設の建設及び発展を一元的に考慮し、全体計画を作成する。中央は全国規模の全体計画を作成し、その目標と主要任務を決定し、優遇政策を策定し、重点分野の建設を支援する。地方はその地方ごとの計画を作成し、主要任務を担当し、優遇政策を遂行し、基層ネットワークの形成を推進し、その持続可能な発展を確保する。

②政府が主導し多方面から参画する。政府の制度・計画・資金調達・サービス・監督管理面の職責を強化し、社会養老サービス施設の建設を加速する。市場の資源配置における基本的役割を活用し、業界の境界を打破し、社会養老サービス市場を開放し、「公建民営」（政府が建設したものを民間が運営する）、「民弁公助」（民間が開設したものを政府が助成する）、政府によるサービス購入、利子補填等様々な方法で社会の力を各種養老サービス施設の設立に誘導し、それを支援する。都市と農村の自治組織が社会養老サービスに参画することを奨励する。専門的な社会組織の力を十分に活用し、社会養老サービスの水準及び効率の向上に努め、秩序ある競争メカニズムの形成を促し、ウィンウィンの協力関係を実現する。

③地元の実情に合った措置を講じて重点を際立たせる。地域の高齢者数と養老サービスの発展レベルに基づき、既存資源を十分に活かして社会養老サービスシステムの構築を合理的に手配する。在宅養老サービスを方向性とし、長期ケア、介護リハビリ、コミュニティによるデイケアを重点とし、養老サービス機関と施設の機能ごとに分類し、ニーズの最も切実な高齢者の養老問題を優先的に解消する。

④改革を深め持続的な発展を目指す。管理と運営の分離、政府と現業部門・企業の分離を原則に公營養老サービス機関の改革を一元的に推進する。営利と非営利を区分し、社会養老サービス機関の登録と監督管理を強化する。既存資源の活性化を図りマネジメント面を改善する。養老サービスへの投資メカニズム、サービス基準、建設基準、評価システムを整備し、IT化を促し、養老サービスの専門的人材養成を加速し、養老機関の良好な運営

と持続可能な発展を確保する。

4. 目標と任務

(1) 目標

2015 年までに①制度が整備されている、②組織が健全である、③規模が適切である、④運営が良好である、⑤サービスが優れている、⑥監督管理が行き届いている等の特徴とする持続的発展が可能な社会養老サービスシステムを基本的に形成する。高齢者 1,000 人当たり 30 床の養老ベッドを確保する。在宅養老及びコミュニティによる養老サービスネットワークの基本的な健全化を終了させる。

(2) 任務

在宅養老の環境を改善し、在宅養老サービス支援システムを整備する。コミュニティのデイケアセンターと専門的養老機関を重点とし、新設・改造・拡張・購入を通じて社会養老サービスの施設水準の向上を図る。経済・社会の発展水準と高齢化プロセスを十分に考慮し、「第 12 次 5 カ年計画」期にデイケアベッド数と機関の養老ベッド数を 340 万床余り増やして養老ベッド総数を倍増させる。既存ベッド数の 30%を建設基準に合うように改造する。

在宅養老の分野では、ニーズのある高齢者に対し家庭内バリアフリー改造を支援する。在宅サービス機関を助成してサービス内容及びサービス項目を更に開発・整備し、高齢者の在宅養老のために便利なサービスを提供する。

都市部と農村のコミュニティ養老の分野では、高齢者デイケアセンター・託老所・高齢者活動センター・互助式養老サービスセンター等のコミュニティ養老施設を重点的に建設し、コミュニティの総合サービス施設の養老サービス機能の増強を図り、デイケアサービスが基本的に都市コミュニティと半数以上の農村コミュニティをカバーするようにする。

機関養老の分野では、扶養型・ケア型・医療看護型養老施設の建設を重点的に推進する。県級以上の都市部に少なくとも 1 カ所のセルフケア能力喪失・半喪失高齢者の入所介護を主としたケア型施設を建設する。国及び省としては、いくつかの実地訓練機能を備えた養老サービス施設を建設する。

社会養老サービス設備の水準を引き上げ、養老介護専用設備や補助器具の研究開発を奨励し、養老サービス専用車の配備を積極的に推進する。

養老サービスの IT 化を強化し、現代技術を使って高齢者向けに効率的で簡便なサービスを提供し、業界としての管理を標準化し、養老サービスのレベルアップを図る。

(3) 建設方法

新設・拡張・改造・購入等、地元に適した方法で養老サービス施設を建設する。新設の団地は一元的に計画し、養老サービス施設の建設を公共建設工事における付帯施設建設計画に組み入れる。統合・置換または用途変更等の方式で使われていない病院・企業・農村集合住宅及び各種公営の訓練センター・活動センター・療養所・小旅館・小宿泊所等の資源を改造して養老サービスに利用する。設備及びリハビリ補助器具の研究開発や養老サービス専用車の配備と IT 化によって社会養老サービスの能力を全面的に引き上げる。

(4) 運営メカニズム

市場の資源配置における基礎的役割を十分に活用し、各種サービス主体のために参入条件が平等で競争が公平な環境を醸成し、社会養老サービスの持続可能な発展を実現する。

公営養老機関はその基本的かつ保障的な役割を十分に発揮する。国の事業単位法人改革の全体構想に基づき、公営養老機関の運営メカニズムを調整し、責任制と業績評価制度を確立し、サービスの質と効率の向上を図る。

条件があるか、または新設の公営養老機関は「公建民営」（政府が建設したものを民間が運営する）を実施し、公開入札募集方式で各種専門機関の運営担当者を選定することを奨励する。運営を担当する機関は公益性を堅持し、料金・慈善的寄付・政府助成金等の様々なチャンネルを通じて運営費用を調達し、自身の持続可能な発展を確保するものとする。

民間が運営している非営利の養老機関に対する支援を強化し、「民弁公助」（民間が開設したものを政府が助成する）等の方式で建設助成金または運営助成金を給付し、その発展を支援する。民間資本が専門的なサービス施設を建設して社会養老サービスを展開していくことを奨励する。

マネジメント要員の派遣やサービスの指導等、民間専門機関の養老サービス施設運営への参画を推進し、養老機関の大規模化・専門化・チェーン化に向けた発展を誘導する。民間運営の養老機関が政府の扶養対象を収容し、資源を共有し合い、責任を共同で担うように奨励する。

(5) 資金調達

社会養老サービスシステムの構築資金は多方面から調達して解決していかなければならない。

市場メカニズムの基本的役割を十分に活用し、用地保障・貸付支援・利子補填・政府調達等の方式で企業や公益慈善組織及びその他の民間活力を利用した投資を増やし、養老サービス施設の建設・運営・管理に参画することを積極的に誘導・奨励する。

地方の各級政府機関は基本的な公共サービス機能を適切に履行し、社会養老サービスシステムの構築における責任の履行面を強化し、財政による特定プロジェクト資金を準備し、公益性養老サービス施設の建設を支援する。

民政部が行う全国福祉宝くじ公益金及び地方の各級宝くじ公益金の資金投入を増加し、社会養老サービスシステムの構築を優先的に保障する。

中央は特定補助投資資金を設け、各地の経済・社会の発展水準や高齢者人口の規模に基づき地方の社会養老サービスシステムの発展を支援し、コミュニティのデイケアセンター及び高齢者養護施設の建設に重点的に使用する。

5. 保障措置

- (1) 一元的に計画して組織の指導を強化する。社会主義調和社会の構築という戦略的観点から、社会養老サービスシステムを構築することの重要な意義を十分に認識し、使命感・責任感・緊迫感を強化し、社会養老サービスシステムの構築を各級政府機関の重要議案及び目標達成審査の範囲に取り入れ、経済・社会の発展計画に組み入れ、しっかり

それを執行する。各地方は民政・発展改革・老齡工作部門がリーダーシップをとり、関係部門が参画する作業メカニズムは、組織の指導、調整、意思疎通を強化し、計画執行に対する督促とチェックを強化し、計画目標が期限通りに実現するようにする。計画執行に対する社会各界の監督を奨励する。

(2) 資金投入を増やして長期メカニズムを確立する。公営養老機関に対し必要経費を保障し、財政予算に計上し、動態保護メカニズムを確立する。「公建民営」、マネジメントの委託、サービスの購入等の方法で社会によって設立されたか、または運営されている公益性養老機構を支援する。金融機関のリスクコントロールが可能で継続可能なビジネスであることを前提に、金融商品とサービス方式の刷新を図り、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建設プロジェクトに対する貸付を増やすように奨励・誘導する。社会養老サービス産業の市場化された資金調達チャネルの開拓を積極的に模索する。直接的な助成または利子補填方式を積極的に採用し、民間資本による専門的な養老サービス施設の建設を支援していく。

(3) 制度設計を強化して標準化運営を確保する。関連法令を整備し、養老サービスの参入・退出・監督管理制度を確立し、法執行に力を入れ、養老サービスの市場行為を規範化する。在宅養老やコミュニティと機関による養老サービス関連基準を整備し、認証システムを確立し、養老サービスの標準化を強力に推進し、養老サービスのモデル的活動を展開していく。養老機関の等級評定制度を確立する。高齡者の入所評価や養老サービスニーズの評価といった評価制度を確立する。

(4) 支援政策を整備して健全な発展を推進する。各級政府機関は社会養老サービス施設の建設を都市部・農村建設計画と土地利用計画に組み入れ、合理的な調整を行い、科学的な配置によって土地供給を保障する。条件に合致している場合は、土地充当目録に従い法律に基づき土地を充当する。財政補助・社会保険・医療等の補助政策を検討策定し、税制面及び水道・電気・ガスの優遇政策を徹底させる。条件のある地方は高齡者介護補助金や介護保険の実施を模索し、高齡者介護ケアに対する支払能力を強化することができる。高齡者傷害保険制度を確立し、養老サービス産業における合理的なリスク分担メカニズムの構築を支援する。科学的かつ妥当な価格形成メカニズムを確立し、サービス費用徴収項目及び基準の規範化を図る。

(5) 人材養成を加速してサービスの質の向上を図る。養老サービスの職業教育と訓練を強化し、計画的に大学及び中等職業学校に養老サービス関連の専攻と課程を設け、養老サービス訓練拠点を開設し、高齡者医学・介護・栄養・心理分野の専門人材の養成を加速し、養老サービス従事者の職業道徳・業務技能・サービスレベルの向上を図る。養老機関に医療資格がある場合は看護の実習拠点とし、大学生の各種養老機関での実習を奨励する。養老サービス専門の訓練教材の開発を強化し、講師の養成を強化する。介護員の職業資格試験認証制度を推進し、5年以内に資格証明書による就労を全面的に実現する。訓練方針と方法を改善し、介護員の職業技能訓練を強化する。養老サービスにおけるソーシャルワーカー制の導入を検討し、養老機関におけるソーシャルワーカーを開発・推進していく。ソーシャルワークの学歴教育と資格認証を実施する。養老機関が就業困難

な人々の雇用の受け皿になるように支援する。養老サービスに従事するボランティアの養成を加速し、ボランティア登録制度を実施し、専門スタッフがボランティアを指導する協同メカニズムを形成していく。

- (6) 現代科学技術の成果を駆使してサービスの管理水準を引き上げる。コミュニティの在宅養老サービスのニーズを方向性とし、コミュニティのデイケアセンターを拠り所に、一元計画かつ実用的で効率的という原則に基づき、公共情報ネットワーク・ホットライン・見守りドアチャイム・健康ファイル・サービスマニュアル・コミュニティコールシステム・CATV ネットワーク等のコミュニティケアサービスのネットワーク及びサービスのためのプラットフォームを構築し、コミュニティの包括的な情報ネットワークプラットフォームとしての役割を発揮し、コミュニティの在宅高齢者のために便利で効率的なサービスを提供する。養老機関に対し高齢者基本情報電子ファイルを普及させ、ネット上で養老機関の日常的管理を行い、インターネットを柱とする情報プラットフォームを確立し、在宅・コミュニティ・機関の養老サービスの効果的な連携を実現し、サービス効率とマネジメントレベルの向上を図る。高齢者リハビリ補助器具の研究開発を強化する。

各地方は、本計画に基づき、実情に合わせ、自らの地域の社会養老サービスシステム構築計画を策定することができる。

原文リンク：

http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201112/t20111227_64699.html