

養老サービス業の発展を加速することに関する

国務院の若干の意見

国発〔2013〕35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、国務院の各部・委員会、各直属機関：

近年、我が国の養老サービス業が急速に発展し、在宅養老を基礎とし、社区養老を拠り所とし、養老施設を支えとした養老サービス体系が徐々に構築され、高齢者消費市場が形成され、老齡事業の発展が著しい成果を挙げた。しかし、全体的に、養老サービスと製品の供給が依然として不足し、市場が不健全で、都市と農村地域の発展の格差が著しいなどの問題は相変わらず突出している。現在、我が国は人口高齡化の急速な発展段階に突入しており、2012年末時点で、我が国では60歳以上の高齡者が既に1.94億人に達し、2020年には2.43億人、2025年には3億人を突破すると予測されている。人口の高齡化に積極的に対応し、養老サービス業を急ピッチで発展させ、高齡者の日々増加する養老サービスへの需要を絶えず満足させることは、小康社会を全面的に建設するための急務の一つであり、高齡者の權益の保障、改革の成果を共有するのに役立ち、消費と雇用の拡大、民生の保障と改善、社会の調和、経済と社会の持続的で、健全な発展に有効である。養老サービス業の発展を加速させるため、以下に意見を提出する。

一、全体要求

(一) 指導思想。鄧小平理論、「三つの代表」重要思想、科学的發展觀を基礎に、国情から出発し、高齡者のますます拡大する養老サービスに対するニーズを出発点及び着地点とし、政府の役割を十分に發揮し、政府の活動機能を簡略化し、権限を下級に移し、体制とメカニズムを刷新し、社会の活力を創出し、民間の主体性を十分に發揮させ、養老サービス体系を健全化させ、多様化した養老サービスの需要を満たし、養老サービス業が人口高齡化に積極的に対応し、

民生を保障し改善するための重要な対策、また、内需と雇用を拡大し、サービス業の発展を促進し、経済方式の転換と上昇を促進するための重要な力になるように努める。

（二）基本原則。

体制の改革を一層進める。政府の職能転換を加速させ、行政からの干渉を減らし、政策への支持と誘導の度合いを強化し、各種のサービス主体の活力を引き出し、サービスの供給手段を改革し、監督管理を強化し、サービスの質と効率を高める。

基本的保障を堅持する。政府主導で、社会的サポートを発揮し、特に生活に困窮している高齢者の養老サービス需要を保障し、すべての人が基本的な養老サービスを享受できることを保障する。末端及び農村の養老サービスへの投入を強化し、在宅養老サービスにおけるコミュニティの末端組織及び養老施設の重要な役割を十分に発揮させる。家族、個人の責任履行をサポートする。

一元的な発展を重視する。在宅養老、施設養老及びその他多様な形の養老サービスの一元的な発展を図り、一般サービスと個別化したサービスの結合を図る。都市と農村の養老資源の統合的利用を図り、養老サービスと医療、家事代行、保険、教育、運動、観光など関連分野との協調した発展を促進する。

市場メカニズムを構築し改善する。資源分配における市場の基本的な作用を十分に発揮させ、社会が養老サービス業発展の主体になるよう、平等な参加、公平な競争という市場環境を養い、養老サービス業を大いに発展させ、便利で利用しやすく、合理的価格で各種養老サービスと製品を提供し、養老サービスの多様化したニーズに応える。

（三）発展目標。2020年までに、在宅を基礎とし、コミュニティを拠り所とし、養老施設を支えとした、完全な機能で、適切な規模で、都市及び農村をカバーする養老サービス体系を全面的に構築する。養老サービス・製品をより豊富なものとし、市場メカニズムを絶えず完備し、養老サービス業を持続的に、健全に発展させる。

——サービス体系をより一層完備させる。介護、医療看護、メンタルケア、緊急時救援などの養老サービスがすべての在宅養老高齢者をカバーする。基準を満たしたデイサービスセンター、高齢者活動センターなどのサービス施設がすべての都市のコミュニティをカバーし、90%以上の郷・鎮及び60%以上の農村地域において養老サービスを含めたコミュニティ総合サービス施設と拠点を設立する。全国において民間の養老病床数が高齢者1000名あたりで35~40病床に達し、サービス能力を大幅に向上させる。

——産業規模を大いに拡大させる。高齢者介護、高齢者用製品、高齢者健康サービス、高齢者の運動、文化娯楽、金融サービス、観光などを主とする養老

サービス業を全面的に発展させ、サービス業に占める養老サービス業の増加割合が明らかに高まり、全国の施設養老、在宅・コミュニティ介護と看護などのサービスにおいて1000万人以上の雇用を生み出す。大きな牽引力を有する企業及び多くの創出力のある中小企業が現れ、養老サービス産業クラスターを形成し、有力なブランドを育成させる。

——成長環境をさらに適正化させる。養老サービス業に関する政策法規体系を構築、改善し、業界基準が科学的に、ルールに則って作成し、監督管理メカニズムをより一層完備し、サービスの質を向上させる。社会全体の人口高齢化に積極的に対応する意識が強化され、養老サービスに参加し、それをサポートする環境を作り、養老に関するボランティアサービスが幅広く展開され、敬老、養老、助老のすばらしい伝統をさらに広く伝える。

二、主な任務

(一) 都市の養老サービス施設の一元的な計画及び発展。

社区サービス施設の建設を強化する。各地で都市の全体的計画、規制の詳細計画を作成する際、一人当たりの用地が0.1平方メートル以上の基準に基づいて、区及び級ごとに養老サービス施設の整備を計画しなければならない。新たに建設されるすべての市街地又は居住地域（住宅団地）においては、基準に則って養老サービス施設を建設しなければならない。また、これらは住宅と同時に計画し、建設し、検査し、使用開始しなければならない。従来からあるすべての市街地又は既に建設済の居住地域（住宅団地）において、養老サービス施設がないか既存の施設が計画及び建設指標の要件を満たしていない場合は、期限付きの買収、等価交換、リースなどの方法で養老サービス施設を整備し、且つほかの目的として利用してはならない。

様々な施設を総合的に活用する。各地において社区の公共サービス施設の養老サービス機能を発揮させ、社区養老サービス施設と社区サービスセンター（サービスステーション）及び社区の衛生、文化、体育などの施設との間の機能上の相互補完を図り、使用率を高め、総合的効果を発揮させるように努力する。民間の各主体による社区総合サービス施設の建設、運営及び管理への参加、養老サービスの提供を支援し、誘導する。高齢者サービス機能を有する各種の施設は必ず高齢者へ開放しなければならない。

社区のバリアフリー化及び環境改造。各地域においてバリアフリー化施設工事建設の関連基準と規範に従い、高齢者家庭におけるバリアフリー改装を推進、支援し、ランプ、エレベーターなど高齢者の日常生活と密接に関係する公共施設の改修を進める。

(二) 在宅養老サービスネットワークを大いに発展させる。

便利で快適な在宅养老服务を発展させる。地方政府は企業と施設を主体、社区を掛け橋とし、高齢者の様々なニーズに応える在宅养老服务ネットワークの構築を支援する。支援政策・措置の制定を通じ、在宅养老服务企業と施設を積極的に育成して、在宅高齢者のために、食事介助、入浴介助、清拭介助、緊急時介助、医療介助などの個別のサービスを提供する。家事代行サービスを大いに発展させ、在宅高齢者のための基準化、個別化したサービスを提供する。社区における在宅养老服务拠点の設置、社会組織及び家事代行、不動産管理などの企業の参入、高齢者食事提供所の設立・運営、社区デイサービス、高齢者活動センターなど多様な养老服务の展開と改善を支援する。

高齢者向けの文化運動娯楽サービスを発展させる。地方政府は社区が公共サービス施設又は民間施設を利用して高齢者に適した大衆型文化体育娯楽活動を実施することを支援すると同時に、住民組織及び個人の積極性も発揮させる。専門の养老施設が自身の資源の優位性を活用して社区の养老服务組織と人員に対して研修や指導を行うことを奨励する。

在宅ネットワーク情報サービスを発展させる。地方政府は企業及び施設がインターネット、モノのインターネット(Internet of Things :IOT)などの技術・手段を利用して在宅养老服务モデルを刷新し、高齢者向けの電子取引を発展させ、在宅サービスネットワークプラットフォームを構築し、緊急呼び出し、家事代行予約、健康相談、買い物代行、ユーティリティ支払い代行など高齢者に適するサービスを提供する。

(三) 养老施設の建設を大いに強化する。

社会の力による养老施設の建設を支援する。各地域において都市農村計画配置の要求に基づき、各種の养老施設の整備を一元的に計画する。資本金、場所、人員などの面で、社会の力による养老施設建設の基準を下げ、手続きを簡略化し、手順をルール化し、情報を公開し、行政認可及び登記機関がその経営と活動範囲を審査し、社会の力による养老施設建設のために便利なサービスを提供する。海外資本による养老服务業への投資を奨励する。個人が家庭式、小規模の养老施設を整備し、社会の力で大規模化、チェーン店化の养老施設を設立することを奨励する。民間資本が企業の工場建物、商業施設及びその他利用可能な社会資源に対し整合と改造を行って养老服务へ提供することを奨励する。

公営保障的养老施設を適切に運営管理する。各地の公営养老施設はサポート的役割を確実に果たし、「三無」(労働能力無し、収入源無し、扶養義務者無し又はその扶養義務者には扶養能力がない)老人、低収入老人、経済困窮で生活能力を失ったか、半分失った老人のために無料又は低費用な扶養、看護サービスを提供する。政府が設立した养老施設は必ず実用的であり、無駄遣いや豪

華なもの避ける。

公営養老施設の制度改革試行事業を実施する。条件が備わったところは、積極的に確実な形で、社会のみに対して経営サービスを提供する公営養老施設の企業への転換を推進し、法人運営の構造を完備させる。政府が投資し設立した養老病床は徐々に政府による建設、民間による運営などの形式によって管理運営され、民間資本が委託管理などの方式で、公有不動産である養老サービス施設を運営することを積極的に奨励する。サービス項目及び施設の安全基準化を図り、サービスの水準を絶えず高める。

(四) 農村の養老サービスに確実に取り組む。

健全なサービスネットワークを構築する。農村の養老サービスにおけるサポート体制を完備し、農村のすべての「三無」老人を五保扶養の範囲に組み入れ、五保扶養基準を適時に高め、農村の五保扶養施設の機能を健全化させ、農村の老人向けの五保扶養を確保する。農村の五保扶養対象の集中的扶養のニーズを満足させるのを前提に、郷鎮の五保扶養施設の条件改善及び社会への開放、運営効果利益の向上、看護機能の強化、地域的養老サービスセンターへの転換を支援する。行政村(訳注：行政区画の末端)、大きな自然村(訳注：行政的に区画されたものではない自然に形成された住民部落)を拠り所とし、農家の建物などを十分に活用して、デイサービスセンター、託老所、高齢者活動センターなど、互助型養老サービス施設を整備する。農村の党建設活動室、衛生室、図書室、学校などは農村の養老サービス活動をサポートし、高齢者関連の活動を実施する。村民の自治機能及び老年協会の役割を十分発揮させ、家庭構成員が扶養の義務を果たすよう促し、近隣の人たちの助け合い、ボランティアを実施し、周辺の高齢者の実際の生活困窮状況を解決する。

資金ルートを拡大する。各地において「中華人民共和国高齢者権益保障法」に定められた、農村における請負未実施の集団所有の一部の土地、山林、水面、干潟などを養老基地とし、その収益を高齢者の養老に供するという要件をさらに実施貫徹する。都市部の資金、資産及び資源が農村の養老サービスへ投入されることを奨励する。各級政府が養老サービスに使う財政資金は重点的に農村部へ傾斜的に分配される。

協調的メカニズムを構築する。都市部公営養老施設は農村の五保扶養施設などと長期的で安定的なカウンターパート支援及び連携体制を構築し、職員研修、技術指導、設備支援などの形でそのサービス能力向上を支援する。地域を超え養老サービス協調メカニズムを構築し、発達した未発達の地域を支援することを推進する。

(五) 養老サービス消費市場を拡大する。

養老サービス内容の拡大。各地において養老サービス業を積極的に発展させ、

養老サービス企業及び施設が基本的なサービスに対する高齢者の需要を優先的に満足させることを促し、関連業界が高齢者に適した文化娯楽、体育運動、レジャー観光、健康サービス、メンタルケア、法的支援サービスなどのサービスを積極的に展開することを促進する。

高齢者向け製品開発。関係部門は高齢者の衣、食、住、交通、医療、文化娯楽などのニーズをめぐり、企業が安全かつ効果的なリハビリテーション器具、食品薬品、洋服アクセサリなど的高齢者用品器具及びサービス製品を積極的に開発することを支援し、デパート、スーパーマーケットでは高齢者用品専門エリアの設立を促し、高齢者用住宅、高齢者マンションなど高齢者の生活施設を開発し、高齢者の生活の質を高める。商業銀行、保険会社、証券会社など金融機関が高齢者向けの資産運用、融資、保険などの商品を開発することを促し、規範化させる。

養老産業クラスターを育成する。各地域及び関係業界部門は計画と誘導を強化し、関連する産業発展計画の作成において、養老サービス中小企業の発展を奨励し、主要企業の発展を促し、ブランド戦略を実施し、イノベーション創出能力を高め、産業チェーンが長く、カバーする分野が広く、経済的社会的効果が顕著な産業クラスターを形成する。健全な市場ルール及び業界基準を構築し、養老サービスと製品の品質を確保し、安全、便利、信頼性の高い消費環境を構築する。

(六) 医療衛生と養老サービスの結び付きを積極的に推進する。

医療と養老の融合的発展を推進する。医療衛生資源の養老施設、社区及び住民家庭における活用を促進する。衛生管理部門は条件の備わった養老施設における医療機関の設置を支援する。医療機関は養老サービスを積極的に支援し、発展させる。条件の備わった2級以上の総合病院は老年病科を開設し、高齢者用病床を増やし、老年慢性病の予防及びリハビリテーション看護を適切に実施する。医療機関と養老施設の連携の新たなモデルを模索し、医療機関、社区衛生サービス機関は高齢者のために健康ファイルを作り、社区病院と高齢者家庭の医療契約サービス関係を構築し、訪問診査、健康診断、保健相談などのサービスを実施し、養老施設向けの遠隔医療サービス試行事業の実施を加速する。医療機関は来院の高齢者のために優先的にサービスを提供し、且つ料金面も配慮する。

健全な医療保険メカニズムを構築する。養老施設内に設置される医療機関が、都市部労働者・職員（住民）基本医療保険及び新型農村合作医療の指定機関の条件を満たした場合は、指定機関の認定を申請することができ、保険に加入している入居高齢者は規定に従って相応な待遇を享受することができる。医療保険の給付金支払い制度を改善し、高齢者が他地域に居住する場合の給付問題を

確実に解決する。高齢者の健康保険、長期看護保険、傷害保険などの人身保険への加入を奨励し、商業的保険会社の関連業務の展開を奨励し、促進する。

三、政策措置

(一) 投融資政策の改善。支援政策の改善を通じ、より多くの民間資本を吸引し、養老施設及び企業を育成する。各級政府は投入を拡大し、財政資金を手当して養老サービス体系の整備を支援する。金融機関は金融商品とサービス方式のイノベーション創出を加速させ、融資の抵当担保物件の範囲を拡大し、養老サービス業の融資の需要に積極的に応える。政府財政の利子補填、小額融資などの手段を積極的に活用し、養老サービス業への効果的な融資投入を強める。養老サービス施設の信用体系の構築を強化し、融資及び民間資本の参入を強化する。段階的に規制を緩和し、保険資金の養老サービス分野への投資を奨励し、支援する。高齢者の住宅抵当融資（リバースモーゲージ）養老保険試行事業を実施する。養老施設が責任保険に加入し、保険会社が責任保険を取り扱うことを奨励する。地方政府は債券を発行する際に養老サービスの需要を一元的に考慮し、養老サービス施設の建設及びバリアフリー化を積極的に支援する。

(二) 土地の供給政策の整備及び改善。各種養老サービス施設建設用地を都市部土地利用全体計画及び年度用地計画に盛り込み、土地を適切に手配し、公共の遊休地を養老サービス用地へ転換することができる。民間資本により建設される非営利的養老施設は政府が建設する養老施設と同等の土地利用政策を享受し、法に従って指定される国有地又は農民の集団所有の土地を使用することができる。営利的養老施設の建設用地に関して、国有地に関する法律に基づいた有償土地利用の手続きの規定に従い、供給を優先的に保障すると同時に、養老サービス業の発展支援に関する土地政策を制定する。養老施設建設用地の用途、容積率など土地利用条件を変更して不動産を開発することを断固禁止する。

(三) 税金・課徴金優遇政策の整備及び改善。国の現行の養老サービス業支援の税金優遇政策を確実に実施し、養老施設が実施する介護看護サービスに対して営業税を免除し、非営利的養老施設の自家用不動産・土地に対して不動産税・都市土地利用税を免除し、条件に合致した非営利的養老施設に対し、規定に従って企業所得税を免除する。企業・事業体、社会団体及び個人による非営利的養老施設への寄付に対し、関連規定に合致したものに関しては、その納税すべき所得金額の計算において税法に定められた比率に基づいて控除することを認める。各地は、非営利的養老施設の建設に対して行政事業関係の課徴金を免除し、営利的養老施設の建設に対して関連する行政事業関係の課徴金を半減して徴収し、養老施設が実施する養老サービスに対しても行政事業関係課徴金を適当に減免し、養老施設の電気、水、ガス、熱利用は住民生活類価格に従っ

て費用を徴収する。国内外の資本を問わず、養老施設の建設は同等の税金納付など優遇政策を享受することができる。民間資本の養老サービス業への投資を支援するための税収優遇政策を策定し改善する。

(四) 補助金による支援政策の整備及び改善。養老サービス評価体制の構築を加速し、経済困窮の後期高齢者、生活能力を失った高齢者などのための補助制度を構築し、健全化を実現する。養老サービスの実際のニーズに基づき、政府の民間補助を推進し、投資補助、貸付利子補填、運営補助、サービスの購入などの手段を通じて、社会の力による養老サービス施設建設、その養老サービスの実施を支援する。民政部の部級宝くじ公益金及び地方の各級政府が福祉事業に使う宝くじ公益金に関して、その50%以上の資金は養老サービス業の発展支援に利用しなければならず、さらに高齢者人口の増加に伴い徐々にその割合を高めなければならない。国は、経済と社会の発展水準及び労働者・職員の平均給与の増加、物価の上昇などの状況に伴い、基本養老、基本医療、最低生活保障などの政策をさらに改善し、養老保障水準を適時高めなければならない。政府は社会から養老サービスを購入するための政策措置を制定する。

(五) 人材育成及び雇用の政策の策定・改善。教育、人的資源と社会保障、民政部門は大学や中等職業学校における養老サービス関連の学科とプログラムの増設を支援し、人材育成の規模を拡大し、老年医学、リハビリテーション、看護、栄養、心理及びソーシャルワークなどの専門的人材の育成を加速し、優遇政策を制定し、大学の関連学科の卒業生が養老サービスに従事することを奨励する。開放した大学の役割を十分に発揮し、継続教育及び遠隔学歴取得教育を引き続き展開する。大学及び養老サービス施設を拠点として養老サービス訓練基地を設立する。高齢者看護人員の専門研修を強化し、養老看護職業研修及び職業技能鑑定に参加して、条件に合致した従業員に対し、規定に従って関連する手当を支払い、養老施設及びコミュニティにおいて公益的なポストを設け、農村の移転労働力、都市部の就職困難な人員を受け入れて養老サービスに従事させる。養老施設は養老看護員の勤務条件を積極的に改善し、労働安全及び職業保護を強化し、法に基づいて養老保険費などの社会保険費を納付し、従業員の給与福祉待遇を高める。養老施設は科学的に専門技術ポストを設置し、医師、看護師、リハビリ医師、理学療法士、ソーシャルワーカーなど免許又は職業資格を有する専門技術者を重点的に養成し、導入する。養老施設に勤務する専門技術者に対して、医療機関、福祉機関と同等の免許取得、登録審査政策を実施する。

(六) 公益慈善組織の養老サービスへの支援の奨励。公益慈善組織の養老施設建設への参加、養老製品の開発、養老サービスの提供を特に促し、公益慈善組織が養老サービス業発展の重要な力になるよう支援する。高齢者サービスを

提供する公益慈善組織を積極的に育成し、発展させる。各種の高齢者サービスボランティア組織を育成し、発展させ、ボランティア活動を実施させる。政府機関職員及び企業・事業体の職員、大学生、小中学生が養老サービスボランティア活動に参加することを提唱する。高齢者組織が自己管理、自己サービス及び社会奉仕サービスを実施することを奨励する。健康な高齢者がボランティアサービス又は互助活動に参加するための業務調整メカニズムを模索し、構築する。敬老、養老、助労のすばらしい伝統を向上させ、社会サービス業界が「敬老文明号」創建活動の実施を支援する。

四、組織指導

(一) 業務調整メカニズムの健全化をはかる。養老サービス業の発展を国民経済と社会発展計画に盛り込み、政府の重要な議事日程に組み入れ、業務調整メカニズムをいっそう強化し、養老サービス業の発展状況及び問題点を定期的に分析し、養老サービス業発展の加速化のための各種政策措置の推進を研究し、養老サービス業発展の関連要求を真剣に実施に移す。民政部門は監督管理、業界規範、業務指導の職責を確実に履行し、公営養老施設の改革と発展を推進する。発展と改革部門は養老サービス業を経済と社会発展計画、専門計画及び区域計画に盛り込み、養老サービス施設の建設を支援する。財政部門は既存の資金ルート内で養老サービス業に対して財政面の保障を与える。高齢者サービス機関は総合調整の役割を果たし、監督と指導を強化する。教育、公安消防、衛生と計画生育、国土、住宅と都市農村建設、人的資源と社会保障、商務、税務、金融、質量検査、工商、食品薬品監督管理などの部門はそれぞれの職責を履行し、業務中の問題を適時に解決し、ともに努力し、一丸となって業務を推進する。

(二) 総合改革試行事業を実施する。国は特徴があり、代表性のある地域を選定して養老サービス業総合改革試行事業を実施し、財政、金融、用地、税金／課徴金、人材、技術及びサービスモデルなどにおいて模索し、イノベーションを創出し、先にモデル事業を実施し、体制とメカニズム、政策措置を整備し、全国の養老サービス業の発展のために経験を提供する。

(三) 業界監督管理の強化。民政部門は養老サービス業界の参入と退去、監督管理制度を健全化させ、養老施設の管理規範改善、サービスの品質向上を指導し、高齢者に対する人身・財産権侵害の違法行為及び労働安全事故を速やかに検査し処理する。価格主管部門は、科学的で合理的な養老サービス価格設定メカニズムの構築を模索し、法に則って政府指定価格及び政府指導価格の適用範囲を定める。関係部門は養老サービス業統計制度を整備し、改善する。その他の部門は職責分担に従って養老サービス業に対して監督管理を実施する。養

老サービス業協会を積極的に育成し、発展させ、業界の自主規制の役割を発揮させる。

(四) 監督及び検査体制の強化。業績調査を強化し、責務の確実な履行、目標の達成を確保する。省級人民政府は本意見の要求に基づき、実際の状況に基づいて実施意見の作成を急がなければならない。国務院の関係部門はそれぞれの部門の職責に基づいて具体的な政策措置を策定する。民政部、発展改革委員会、財政部などの部門は民間資本の養老サービス業参入の促進に関する具体的な措置と意見を早急に検討し提出する。発展改革委員会、民政部及び老齡工作機関は本意見の実施状況に対する監督検査を強化し、速やかに国務院へ報告する。国務院は専門のモニタリング検査を適時実施する。

国務院

2013年9月6日

(この文書は省略版である)

原文リンク：

http://www.gov.cn/zwgc/2013-09/13/content_2487704.htm