

中国人口老龄化特点以及应对策略

中国における人口高齢化の特徴とその対応策

2018年12月14日
赴日調研发表稿
訪日研修発表稿

人口老龄化是一个世界性议题，也是中国未来相当长一段时间内需要面对的挑战。

人口高齢化はグローバルイシューの一つであり、中国においても将来の長きに渡り直面する挑戦となります。

中国人口老龄化的程度与日本相差近 30 年。自 1999 年中国进入人口老龄化社会以来，老年人口增长速度超过总人口的增长速度。截至 2017 年底，中国 60 周岁及以上老年人口 2.41 亿，占总人口的 17.3%，其中 65 周岁及以上老年人口 1.58 亿人，占总人口的 11.4%。老年人口基数大、发展速度快给中国全社会应对老龄化带来前所未有的挑战，同时未富先老、未备先老以及发展不均衡等突出问题也让中国应对人口老龄化的形势更加复杂和多变，需要更为科学、合理并且具有预见性的顶层设计。

中国の人口高齢化の程度は、日本と 30 年ほどの差があります。1999 年、中国が人口高齢化社会に入って以来、高齢者人口の増加スピードは総人口の増加スピードを上回っています。2017 年末までに中国における 60 歳以上の高齢者人口は 2.41 億人となり、総人口の 17.3% を占めました。そのうち、65 歳以上の高齢者人は 1.58 億人、総人口の 11.4% を占めています。高齢者人口の数が多く、またそのスピードが速いことは、中国社会全体が未だかつて経験したことのない挑戦であり、また同時に「未備先老（準備が整わないうちに老いる）」、発展の不均衡などの突出した問題は、中国が人口高齢化に対する情勢をより複雑にしており、科学的、合理的、かつ予見性を備えたトップレベルのデザインが必要となります。

在应对策略上,中国秉承“积极老龄化”“健康老龄化”的理念,把满足老年人养老服务需求作为出发点和落脚点,坚持深化改革、放开市场、改善结构、突出重点,鼓励创新、提质增效,强化监管、优化环境,创新体制机制,激发社会活动,支持鼓励社会力量成为养老服务举办主体,推进养老服务业供给侧结构性改革,提升养老服务质量,健全养老服务体系。

対応策の上では、中国は「積極的な老齡化」「健康な老齡化」の理念を掲げています。高齢者に対するサービスニーズを満たすことが出発点でもあり着地点でもあります。改革を深化させ、市場を開放し、構造を改善し、重点に注力することを堅持します。イノベーションを奨励し、質の向上をはかり、監督管理を強化し、環境を合理化します。体制メカニズムを刷新し、社会活動を盛り上げ、社会がもつ力を奨励することで高齢者サービスの主力となるようサポートし、高齢者サービス業におけるサプライサイドの構造改革を進め、高齢者サービスのクオリティを高め、高齢者サービス体系を健全化します。

一、 深化改革，注重顶层设计

1. 改革を深化させ、トップレベルのデザインを重視する

目前,中国社会各界对社会养老服务体系格局的认识达成了基本共识,即“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合”的服务体系,并将其写入《老年人权益保障法》和国务院发布的有关政策文件中。

現在、中国社会各界は高齢者サービス体系の構造について、次のような基本的な共通認識があります。すなわち、「在宅を基礎とし、コミュニティを拠り所とし、介護施設がそれを補う。医療と介護を結びつける」というサービス体系です。これは「老人權益保障法」、また國務院が公布した関連政策文書に見られます。

近年来,随着《老年人权益保障法》《关于加快发展养老服务业的若干意见》《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干

意见》以及《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》这四政策法规的相继出台，我国养老服务政策体系建设日趋完善。目前涉及养老服务扶持发展、支撑保障、监督管理三个层次，涵盖 80 余个专项政策与标准规范。我国已初步形成了以老年人权益保障法为核心,综合性政策规划为骨架,专项政策和标准规范为支撑的养老服务政策框架体系。

数年来、「高齢者權益保障法」「介護サービス業の発展加速に関する若干意見」「介護サービス市場の全面開放による介護サービスの質向上に関する若干意見」「『第 13 次五か年計画』国家老齡事業発展および介護体系構築計画」の 4 つの政策法规が相次いで登場しました。中国の高齡者サービス政策体系の構築は日に日に整いつつあります。現在のところ、介護サービスの扶助と発展、介護サービスの支援と保障、介護サービスの管理・監督といった 3 つのレベルにわたり、80 件を超える専門政策および標準規範が出されました。中国は「老人權益保障法」を中核とし、総合的な政策計画を骨格とし、専門政策と標準規範で支えるという、高齢者サービス政策のフレームワークを初歩的に形成しました。

二、提质增效，全面放开养老服务市场

2. 質を上げ、効率を増し、高齢者サービス市場を全面的に開放する

全面放开养老服务市场，激发社会活力，推进养老服务产业供给侧结构性改革。

高齢者サービス市場を全面的に開放し、社会がもつ活力を高揚させ、高齢者サービス産業のサプライサイドの構造改革を推進しています。

首先，明确了家庭是养老保障的第一责任主体，以及居家养老在养老服务体系中的基础地位，明确了养老服务体系建设的主攻方向,老年人根据不同的家庭状况经济状况和身体状况,可选择居家或者社区和机构养老的不同路径。在中央层面，陆续开展多批次的中央财政支持开展的居家养老和社区养老服务改革试点工作，巩固居家和社区养

老服务在养老服务体系中的基础地位，满足绝大多数有需求的老年人在家或社区享受养老服务的愿望。试点工作强调充分发挥政府的支持居家和社区养老服务发展方面的主导作用，落实准入、金融、财税、土地等优惠政策，强化行业监管，制定标准规范，有效提高养老服务供给能力。通过搭建平台、购买服务、公办民营、民办公助、股权合作等方式，支持和鼓励社会力量参与管理运营，形成一批服务内容全面覆盖、社会力量竞争参与、人民群众普遍认可的居家和社区养老服务成功经验。地方层面，多地方也专门就居家养老和社区养老服务制定政策法规，促进其发展，比如北京市于 2015 年实施《北京市居家养老服务条例》，并在近年来就构建“四级三边”的养老服务体系制定了相关政策规定。特别关注空巢老人、高龄老人、失能老人、低收入老人、农村留守老人等城乡特殊困难老人家庭养老问题，构建相应的制度体系。

まず、家庭こそが高齢者保障の最も重要な責任主体であると明確にし、高齢者サービス体系において在宅介護が基礎である、最も力を入れるものであると位置付けています。高齢者個々の家庭状況、経済状況および身体状況に応じて、在宅、コミュニティ、介護施設など異なるルートがあることは明らかです。中央レベルにおいては、在宅介護と社区介護のサービス改革モデル事業を続々と展開しています。在宅と社区（コミュニティ）の高齢者サービスを、高齢者サービス体系の中で基礎的な位置にあると強調し、圧倒的多数の高齢者が在宅や社区でサービスを受けたいというニーズに応えます。パイロット事業は、政府が在宅や社区で高齢者サービスを展開する主導的な役割を強調するものであり、許可、金融、財政、納税、土地など優遇政策を実行し、業界の管理監督を強化し、標準規範を制定し、効果的に高齢者サービスの供給能力を高めます。プラットフォームの構築、サービスの購入、公設民営、民設公助、合資合併などを通じて、社会の力による参画と管理運営をバックアップし、サービス内容の全面的なカバー、社会の力による競争参加、民衆による在宅と社区における高齢者サービスの成功経験の理解を形成しています。地方レベルにおいては、多くの自治体で在宅介護、社区介護サービスに関連する専門的な政策法规が制定され、その発展が促進されています。たとえば、北京市では 2015 年に「北京市在宅高齢者サービス条例」が実施され、そして数年来「四級三辺」の高齢者サービス体系を構築し、関連する政策規定

を制定しました。特に独居老人、高齢老人、要介護老人、低収入老人、農村留守老人など、都市や農村における特殊で困難な状況にある老人家庭の介護問題について注視し、相応する制度体系を構築しています。

其次、推進機構养老服务提质增效。一方面提高养老服务供给数量，截至 2017 年底，中国各类养老服务机构和设施 15.5 万个，比上年增长 10.6%，其中注册登记的养老服务机构 2.9 万个，社区养老机构和设施 4.3 万个，社区互助型养老设施 8.3 万个；各类养老床位合计 744.8 万张，比上年增长 2%（每千名老年人拥有养老床位 30.9 张），其中社区留宿和日渐照料床位 338.5 万张。养老设施基本覆盖所有城市社区和 50%左右农村社区。另一方面，提高养老服务质量，2017 年开始，开展养老院服务质量建设专项行动，着力解决影响养老院服务质量的突出问题，建立以质量和效益为导向的养老院服务发展机制，塑造养老院“安全、诚信、优质”的服务品质。养老服务质量明显提升，全国 93%的养老机构可以通过不同形式为入住老年人提供医养结合服务。

次に、介護施設のサービスの質の向上、効率性の向上を推進しています。高齢者サービスの供給量の向上について、2017 年末の段階で、中国の各種の高齢者サービス機構と施設は 15.5 万か所あり、前年に比べて 10.6%増加しています。登録された高齢者サービス機構数は 2.9 万か所、コミュニティ介護機構と施設数は 4.3 万か所、コミュニティ互助型高齢者老後施設数は 8.3 万か所です。各種の介護ベッド数は合計 744.8 万床で、昨年比 2%増、そのうちコミュニティにおけるショートステイとデイサービス用のベッド数が 338.5 万床を占めています。高齢者施設は基本的にほぼ全ての都市部社区と約 50%の農村部社区をカバーしています。一方、サービスの向上については、2017 年から養老院の質の向上に特化した行動が展開され、養老院でのサービスに影響を与える突出した問題を解決するよう力が入れられ、質とその効果によって養老院のサービスメカニズムを作り出し、養老院の「安全、誠実、優良」なサービス品質を形成するようにしています。高齢者サービスの質は顕著な改善を見せており、全国の 93%の高齢者施設で各種形式により入居高齢者に医療・介護連携型サービスを提供することが可能となっています。

再次，养老服务主体更加多元化。政府举办的公办养老机构发挥了兜底线、保基本的键作用，重点满足空巢、高龄、失能、低收入等老年人的集中托养需求。同时，通过鼓励社会力量办养老服务机构，满足社会托养老人多样化的养老服务需求。目前全国民办养老机构数量已达 1.57 万家，另外 3000 余家公办机构实行公办民营。

高齢者サービス主体は多元化しています。政府（自治体）による公営の高齢者施設は、ボトムラインの確保、基本条件の保護において重要な役割を發揮しています。空巢（独居）、高齢、機能喪失、低収入などの高齢者がもつ集中的な委託介護ニーズに力を入れています。同時に、社会の力を高齢者サービス機構に役立て、社会で多様化する委託介護高齢者のニーズに応えます。現在、民営の高齢者施設は既に 1 万 5,700 か所に達し、3,000 か所以上の公設機構でも「公設民営」が実行されています。

三、支持保障与强化监管并重

3. 保障のサポートと監督管理の強化を

第一，明确政府在养老服务中的基本职责。首先是兜底线,政府要兜住城市三无老人和农村五保老人等特殊困难老年人群的基本养老服务;其次是保基本,通过实施老年人社会福利政策,扩大养老服务供给,降低养老服务成本。

第一に、政府による高齢者サービスの基本的な職責を明確にします。ボトムラインについて、政府は都市部に暮らす「三無老人」と農村に暮らす「五保老人」といった特殊な困難をもつ高齢者群への基本サービスをカバーします。次に基本を守り、高齢者社会福祉政策の実施を通じて、高齢者サービス提供を拡大し、高齢者サービスコストを下げます。

第二，通过一系列支持保障措施，加大对养老服务体系建设的扶持。首先是投融资支持政策,通过鼓励社会资本采取建立基金发行企业债券方式筹集资金等措施,满足养老服务机构多样化融资需求;其次是社会支持政策,明确对非营利性养老机构的减免政策;另外是土地支持

政策,出台养老服务设施规划用地、整合利用闲置社会资源举办养老等扶持政策;除此之外是“放管服”政策,简化审批流程,放宽准入,进一步放开养老服务市场。探索建立长期护理保险制度,在上海、重庆等市开展长期护理保险试点工作,着力完善养老服务支付体系。“十二五”以来,养老服务财政投入大规模增长,各级财政对养老服务和老年人福利直接投入达 840 多亿元。

第二に、一連のサポート保障措置を通じて、高齢者サービス体系構築へのバックアップに力を入れています。まず投融资サポート政策ですが、社会資本を活用し、基金を創設し、企業債権を発行する方式などの資金調達措置を通じて、高齢者サービス機構の多様化する融資ニーズに応えています。次に、社会サポート政策について、非営利性の介護施設の減免政策を明確にします。その他、土地サポート政策についてですが、高齢者サービス施設用の土地を計画する、休閒社会資源を高齢者施設に活用するなどのサポート政策を打ち出しています。このほか、「放管服（行政の簡素化、権限の委譲と管理の結合、サービスの最適化）」政策で、審査許可手続きを簡略化し、門戸を広くし、高齢者サービス市場開放をさらに進めます。長期介護保険制度の創立を探求し、上海、重慶などの市で長期介護保険のパイロット事業を展開し、高齢者サービスにかかる支出体系の整備に力を注いでいます。「第12次五カ年計画(2010年～2015年)」以来、高齢者サービス財政投入は大規模に増長し、高齢者サービスと高齢者福祉にかかる各レベルにおける財政上の直接投資は840数億元以上にのびりました。

第三、在全面放开养老服务市场、推进“放管服”制度改革的同时,明确了养老服务监督管理政策。配合养老院服务质量大检查以及取消养老机构设立许可的衔接工作,逐步强化监管机构对养老服务的事中事后监管,建立综合监管机制,创新监管方式,保持行业安全运行和稳定发展。多地方开始积极探索养老诚信体系建设,建立以信用监管为核心的新型管理体制,提升养老服务质量和效益,整顿和规范市场秩序,促进养老服务市场健康发展。

第三に、高齢者サービス市場を全面的に開放し、「放管服（行政の簡素化、権限の委譲と管理の結合、サービスの最適化）」制度改革を推進すると同時に、高齢者サービス監督管理政策を明らかにしました。養老院のサービス・クオリティの全面的な検査と

介護施設の設立許可取消を結びつけるなど、徐々に稼働中の施設のサービスにも管理監督を強化し、総合的な監督管理メカニズムを構築し、またその方式を刷新し、事業の安全な運営と穏やかな発展を維持しています。多くの地方都市では積極的に信頼のおける体系構築をスタートし、信頼できる管理監督を中核とした新型の管理体制を構築し、高齢者サービスのクオリティと収益を高め、市場秩序を整頓し規範化させ、高齢者サービス市場の健全な発展を促進しています。

感谢大家！

ありがとうございます。
