

中国の高齢者介護対策 -上海市における高齢者介護改革の動向と課題-

李 鳳月 上海海洋大学

キーワード： 高齢者介護 福祉施設 地域コミュニティ福祉サービス

1. 中国の人口高齢化と介護問題

中国では 20 世紀には高齢化率が低水準で推移していたが、「一人っ子政策」による出生率の低下や医療衛生水準の改善に伴う平均寿命の向上などから、21 世紀に入った後、人口高齢化は加速的に進行していくものと予想されている。2010 年には 65 歳以上の高齢者は約 1.2 億人、総人口に占める比率は 8.8%に達しており、すでに日本の総人口に近づく規模である。国連によれば、中国は 2050 年に総人口の 25.6%、国民の 4 人に 1 人は 65 歳以上という超高齢社会を迎えると予測されている。また、21 世紀前半、中国の高齢者数は世界全体の 5 分の 1 を占め、世界で最も高齢者が多い国になるとみられている。

中国の高齢化の進展は規模が大きく、スピードが速い。さらに、経済成長途上状態の中での高齢化であるため「人口の高齢化と経済発展水準のバランスが取れていない」「各地域によって高齢化の状況が大きく異なり、地域格差が大きい」ことが特徴として挙げられる。その中で上海は 1979 年に 65 歳以上人口がすでに 7%を超えて、高齢化社会に最も早く突入した都市であり、2010 年末に、それが 226.5 万人に達して、総人口の 16%となっている。

人口高齢化が加速しているにもかかわらず、中国では介護サービスの供給量が絶対的に不足している。さらに、高齢者のみの世帯の増加、扶養意識の低下、要介護期間の長期化といった問題が顕在化している。そのため今後は本格的な人口高齢化を迎える前に、高齢者への介護サービスの供給を飛躍的に拡充していくとともに、公的介護制度を構築することが課題となっている。中国では都市部を中心とした社会保障制度がおおむね整備されつつあるが、高齢者介護制度はまだ確立されていない。医療保険は主に疾病の予防と治療に対して補助しているが、高齢者の日常生活を援助する介護サービスは原則として対象とされない。中国において、高齢者介護事業は社会福祉制度の一部として実施されているが、社会福祉制度全体の整備はまだ立ち遅れている。このような状況の中で、各地域においてさまざまな高齢者介護モデルが試行されている。

そこで、本稿は中国の高齢者介護政策を取り上げる。主にどのような動向がみられるか、どのような課題を抱えているかについて、上海の事例研究を通じて考察する。中国の高齢者福祉を理解する上での一助となることはもちろん、日本の高齢者福祉対策を推進していく上で少しでも参考になれば幸いである。

2. 上海市における高齢者介護政策の現状

前述どおり、上海市は中国で最も早く高齢化社会に入る都市であり、上海市民政部門¹⁾の統計によれば、2010年現在、上海市の高齢化率は16%であり、平均寿命は82.1歳（男性79.2歳、女性84.4歳）となっている。また、高齢者のみで暮らしている高齢者の数は94.6万人で、その中で、80歳以上の高齢者が27.5万人、80歳以上高齢者人口の46%となっている。高齢者人口の半分近くが高齢者のみの世帯または独居で生活しているため、急速に進む高齢化の中で、最大の問題とされているのが家族の介護を受けられない高齢者の介護問題である。

上海市は中国全国で高齢者対策が比較的早い段階から実施されている都市でもある。その政策的な背景は、中国では福祉、教育、医療など主要な社会サービスの提供が地方政府に委ねられていることにある。中国は広大であり、各地域により経済発展の速度が著しく異なるために、社会福祉政策を国として一律に実施することができないからである。地方政府がそれぞれの状況に応じて福祉サービスを提供し、中央政府から強制されない。こうした福祉事業における地方主導の政策を進めると同時に、市場経済体制への移行により、近年中国政府は民間資本の高齢者福祉サービス事業への参入を奨励し、高齢者介護分野で市場経済の活用を図っている。さらに「地域コミュニティサービス」²⁾の構築を推進し、高齢者福祉の多元化と社会化を促進しようとしている。それは、訪問サービス、デイサービス、巡回サービスなどの方式により、高齢者に生活援助、家事サービス、緊急救援などのサービスを提供している。

2.1 各種の高齢者福祉施設

中国の福祉施設は、かつては政府・国有企業の投資で建設された公有制施設であった。そのような公有制施設の多くは、財政困難により十分な福祉サービスが供給できなくなった。そのため「福祉の社会化」³⁾という発展目標に関連する一連の政策方針に基づいて、政府は国営社会福祉施設の単一国家所有形態を改革し、経営主体を多元的な民間所有主体に移行させている。所有制の改革、経営請負などの手段を通じて、社会福祉施設が徐々に民間化されてきた。

さらに、2006年には全国高齢工作委員会による「関与加快発展養老服務業的意見」（高齢者介護サービス業の加速発展に関する国の意見）において、民間資本の福祉事業の参入を奨励することが明らかにされた。その中で「国はさまざまな手段により高齢者サービス事業の創業を積極的に支援するとともに、民間の多様な資金が独資、合資、合弁、共同経営、株式参加などの各種方式で高齢者サービス業を創業し、居住、生活、学習、娯楽、健康対策などの機能を兼ね備えた高齢者向けアパートや老人ホームを設立することを奨励する」と述べられている。また、税金や運営費用面での優遇も含めて「民間資本が高齢者事業に投資され、在宅高齢者にさまざまなサービスが提供されるよう奨励する」ことを表明した。つまり、国の財政による福祉分野の基盤整備ではなく、民間資本を活用した基盤整備を積極的に進める方向であり、これは多様な形態から構成される。

上海市は1998年に「上海市養老機構管理弁法」（上海市高齢者介護施設に関する管理規則）を

1) 社会福祉事業を主管する部門である。

2) 中国語では「社区服務」と書く。社区という用語はCommunityの中国語訳で、英語の意味をそのまま訳した「社会区域」から出てきた言葉である。この意味での社区は、一般には「一定の地理的範囲内において、さまざまな社会関係と社会活動が発生し、特定の生活様式と構成員が帰属感を抱くような社会集団、社会組織を有し、一連の規範と制度によって結びつけられた、相対的に独立した社会実体」とされている（城本2005、p.49）。

3) 中国でいう「社会福祉の社会化」とは、民間も含め社会全体で福祉サービスを提供するという意味である。

打ち出して、民間高齢者福祉施設の設立を積極的に導入し始めた。その後、各種の民間高齢者福祉施設が急速に増加した。2010年現在、上海市において各種の高齢者福祉施設は625カ所で、ベッド数は約9.8万床で、全市60歳以上高齢者の3%をカバーしている。そのうち国有の各種高齢者福祉施設は4.6万床で、47%であり、民間施設のベッド数は53%となっている。それらの施設は主に以下のように分けられる。

① 老年社会福利院（特別養護老人ホーム）」

かつての「三無老人（労働能力、生活収入源、法定扶養義務者の3つがない人々）」の収容施設として、政府が入所者の生活費を負担していたが、現在、中・高収入の高齢者を入所させ、有料のサービスを提供している。

② 養老院（養護老人ホーム）」

主に民間経営による利用料金が国の施設より高い高齢者福祉サービス施設である。

③ 老年公寓（老人マンション）」

民間企業が経営し、高齢者が集中的に居住するためのマンション式高齢者住宅である。多様な社会投資あるいは企業経営により運営する。飲食設備完備、清潔な空間、文化娯楽設備、医療保健設備等いくつかのサービス設備を有し、入居者が自身の経済条件と健康状況に応じて部屋やサービスを選択できる。

④ 「敬老院（農村部老人ホーム）」

農村に設置された「三無老人」の生活の面倒をみる高齢者福祉サービス施設である。

⑤ 「託老所（デイサービス）」

短期で高齢者を預けるサービスを行う地域高齢者福祉サービス施設である。日托（デイサービス）、全托（宿泊）、臨時托（タイムサービス）に分かれる。

⑥ 老年護理医院（高齢者介護病院）」

医療、介護、生活上のケアを含めるシステマ的サービス機能を持つ高齢者介護病院で、家庭内で介護を受けられない高齢者が治療を受け、最期を看取ってもらえる施設である。これは全国の中で、上海市が1988年に初めて設立し、その後の1991年に市政府の推進で上海全体に広がってきた。2010年現在は上海市に68カ所あって、ベッド数は2.5万床、利用率は96.9%に達している。しかし、2.5万床は60歳以上の高齢者人口数で割ると、千人あたり7.6床で非常に不足している。龍（2011）の推測によれば、これは介護需要者数の1割も満たさない。上海市は高齢者介護病院の不足を補うために、「家庭ベッド」を設けた。これは医師と看護婦が高齢者の自宅に訪問し巡回診察を行う形で、現在は高齢者向けの「家庭ベッド」の数は4.1万床ある。使用料金が入院より安く、体の不自由な高齢者には歓迎されている。

2.2 地域コミュニティ高齢者福祉事業

中国では民間部門の福祉事業への参入を進めているにもかかわらず、高齢者向けの社会サービスはまだ立ち遅れている。高齢者施設のベッド数も不足しており、福祉サービスの収容量と実際の需要の間に大きなミスマッチが存在している。実際に介護を必要とする高齢者の多くは地域に散在し、介護サービスを受けられない状況にある。

その中で、上海市では1990年代後半から高齢者対策として、まず自宅での生活支援サービスを地域コミュニティで導入した。つまり、高齢者の自立した生活を主軸とし、それをサポートする

担い手として、地域コミュニティにおいて、介護サービスの提供といった役割を拡充したのである。その後、政府は地域コミュニティ福祉サービスの充実に積極的な措置をとり、政策支援や資金投入などにより、地域コミュニティの整備とサービス供給を強化し、高齢者を含む地域住民に便利で多種多様なサービスを提供し、高齢者の在宅介護をサポートする環境を整備しようとしている。現在、中国において社会福祉分野の社会化が進められている中で、地域に密着しているコミュニティとしてのネットワークの役割が重要になっている。政府の強力な主導により、全国の都市において地域福祉サービスネットワークが構築されつつある。

近年、上海市の高齢者介護施策の方針として、第 11 次 5 カ年計画（2006-2010 年）において、「9073」というプログラムを展開した。それは、高齢者介護方式について、「90%が自宅で家族によるケアを受ける、7%が在宅介護サービスを受ける、3%が介護施設に入所する」という方針である。その中で、在宅で介護を受ける 7%の高齢者は主に、地域コミュニティ福祉サービスに頼って介護サービスを受けている。上海市はここ数年間で高齢者介護事業を推進しているにもかかわらず、現在高齢者福祉施設やベッド数はまだ対応できていない。このような現状では、地域コミュニティがやむを得ずいろいろと工夫しなければならない。現在、上海市において、地域高齢者福祉サービスセンターは 233 ヶ所であり、利用者延べ 25.2 万人である。配食センター（地域サービスで食事を自宅に届ける）は 404 ヶ所で、利用人数は 4 万人である。地域コミュニティでの在宅介護サービスでは、デイサービスセンターが現在普及しつつある（現在 330 か所）。地域高齢者福祉センターのサービスを利用する際に、市政府は一部の貧困高齢者に補助金を支給している。2010 年現在、13 万人の高齢者が補助金を支給されている。

これらの地域コミュニティ高齢者福祉サービスは主に 3 つの事業がある。それは日常生活支援、医療衛生保健サービス、精神的ケアである。また、上海市は「六助」という 6 つのサービス事業を打ち出した。それは助餐（配食）、助潔（衛生管理）、助行（外出）、助急（緊急救援）、助浴（入浴）、助医（通院）という高齢者の日常生活のあらゆる方面を含む支援サービスである。

3. 最近の動き

上海市では、高齢者介護事業の発展については、基層社会においてさまざまな取り組み事例がみられる。筆者は上海市浦東新区にある周家渡街道⁴⁾で高齢者介護事業について、現地調査を行った。周家渡街道は住民 14 万人、のうち 27.2%が 60 歳以上の高齢者で、その中で、高齢者のみの世帯は 8000 人もいる。上海市では高齢化率が高い地域である。当街道では地域高齢者福祉センターにより、デイサービスや配食サービスなどの介護事業が行われている。

そのなかで、2011 年に周家渡街道は地域コミュニティ高齢者福祉センターを充実しながら、情報技術を導入し、高齢者サービスプラットフォームを作った。これは上海市で始めての高齢者情報ステーションで、緊急呼出、体調監視、痴呆老人の GPS 定位などの機能を有し、地域で生活している高齢者の緊急事態を通報するシステムである。対象となる高齢者に呼出受信機や通報装置、血圧測定器などの電子機器を配り、その情報を地域の高齢者情報ステーションに送る。たとえば、緊急時には送信機のボタンで、情報ステーションに通報することで、高齢者の居場所を確認できる。血圧の異常もいち早く検知し、無線信号を自動送信する。また、情報ステーションの職員は

4)市—区—街道という中国の地方行政機構のうち最も基礎にある行政単位である。行政の末端機関である「街道弁事処」が「社区（地域コミュニティ）」施設を建設する。

3日に1回高齢者に電話で健康状況を確認する。この情報ステーションの初期建設は、すべて街道政府の財政資金によるものであるが、運営は民間会社と協議書を締結し、サービスを購入する。このシステムの対象者は現在、独居高齢者、貧困高齢者、80歳以上の後期高齢者の、合計2400人である。今後はすべての高齢者を対象とする目標を立てている。

また、2012年7月に周家渡街道は地域内の高齢者にシニア携帯を配布するプランを立て、現在、試行として当地域の50人の高齢者に携帯を配布した。このシニア携帯は大きめの文字、緊急呼出、GPS定位、天気予報、ラジオなどの機能を搭載している。その緊急呼出やGPS定位機能は民間企業が運営している情報ステーションと連携しており、高齢者の緊急事態が把握できる仕組みになっている。その運用試行について、筆者が行った現地調査を通じて、利用状況について以下の問題が分かった。

- ① 使用頻度が低い。携帯配布一ヶ月後、その使用頻度について聞くと、ほとんどの高齢者が「使ったことがない」「たまに使う」と答えた。その理由として、「家に固定電話がある」、「電話代が心配である」ということが最も多かった。
- ② 必要性があると認識しても、使い方がよく分からない。現在、電話を配布された高齢者の平均年齢は78歳で、学歴は小学校卒から大学卒まで、まちまちであるが、「携帯の使い方が難しい」、「教えてもらっても、すぐ忘れる」というのが大方の意見である。しかし、携帯電話の必要性については、調査した高齢者のすべてが「必要」と答え、この理由として、「連絡に便利」、「緊急呼出ができる」といった答えが最も多い。

一方、2011年に周家渡街道で行った地域サービスに関するアンケート調査によると、高齢者向けの連絡サービス（高齢者ホットライン）を設置する必要性について「必要」と答えた人は90.2%（702人）と高い数字を示している。このホットラインに関して期待する機能について、「医療保健」（273人、35.0%）、「緊急救助」（241人、30.9%）、「生活援助」（158人、20.2%）といった順になっている。以上のことから、まだ改善すべきことが多いにもかかわらず、高齢者向けの情報ステーションが必要とされることが窺えた。

4. 今後の課題

上海において、高齢者人口の増加に伴う介護サービス上の問題はますます深刻になっている。上海の介護問題を解決するためには、介護システムを構築しなければならない。上海市も中国全体と同様に、現在政府、市場、社会、家庭などの多元化された主体が共同参加の介護システムを構築しようとしている。政府は介護サービスへの財政投入を増し、優遇政策で介護施設の設立を奨励し、慈善組織や民間企業も積極的に加入している。また、地域コミュニティによる高齢者への医療保健、日常介護、家政サービス、娯楽活動などのサービス提供が行われている。そのなかで、さまざまな新しい取り組みがみられる。しかし、その取り組みが上海市または中国全体に広がるにはまだたくさんの課題があると考えられる。そのうち財政面と供給面の問題については以下のような課題が挙げられる。

4.1 財政面の課題

介護のための財政的側面は、多くの国で大きな関心事となっている。税収か社会保険のいずれ

かを財源にして、介護に目的を絞った財源調達を行なっている国もいくつかある。一方、中国における現在の高齢者福祉システムは、財政支出ならびに寄付金、利用者負担などの民間資金によってまかなわれている。ところで、要介護になるのは一種のリスクと考えられるため、このリスクについて個人が負担するのではなく、すべての者が分担する仕組みにすべきと考えられる。

一方、中国では社会保障制度の構築と改革に伴い、社会保障分野への財政投入が急増しているにもかかわらず、膨大な高齢者人口の介護問題を解決するには、長期的に維持できる財源と供給を保障できる介護システムを構築しなければならない。現在、中国では都市部の介護サービス対象の拡大を図ると同時に、都市部から農村部へ介護サービスの拡大を目指そうとしているが、介護サービスは多大な人件費を必要とし、供給費用は多額であるため、今後、長期的に維持できる制度・仕組みを導入する必要があると考えられる。上海市では2009年から独自の介護保険基金または高齢者互助保障の設立を検討し始めた。中国では2025年ごろの本格的な高齢化社会の到来に対応し、今後、公的責任の下に全国範囲で介護システムを確立することが緊迫した課題であると思われる。

4.2 供給面の課題

経済的に豊かになる前に高齢化が訪れた中国において、伝統的な家族機能の衰退、市場経済の未成熟というような状況の中で、急速に進行している高齢化が国家の経済、国民の生活、国の安定に関わる社会問題であると中国政府も認識し始め、高齢化に対応したさまざまな政策的取り組みがみられるようになってきている。政府資源が提供する介護サービス上の不足を補充するなら、社会の力、市場組織が提供する社会福祉サービスに頼らなければならない。

現在、国の政策支援の下で、民間部門が介護施設の設立や福祉サービス事業の開拓に進出している。しかし、公的社会福祉施設に比べ、民間介護施設に対する国の補助金が非常に少ない。たとえば、上海では民間介護施設の設立に対して、1ベッドあたりに8000元の補助金を出している。そのほか、税金の免除などの優遇政策があるが、これは介護施設の運営費用に比べれば、とても少ない。そのため、民間施設は利用者に対して高い使用料金を徴収しなければならない。上海市の平均年金は月1908元（2010年末）であるが、民間介護施設の利用料金は安くても、これとほぼ同じ金額である。また、2010年上海市の介護病院の平均入院日数は144日で、一日当たりの費用は平均で79円で、高齢者にとっては高い負担である。一方、社会福祉における政府の責任はまだ要保護世帯に限られており、政府部門の高齢者に対する補助金が少ない現状の中、多くのサービスが高額なため高齢者が利用できない。

市場の面からいえば、民間企業、特に営利企業は、利用者のニーズに最も敏感に反応することができ、かつ最も効率的に財・サービスを供給しようとする動機付けが働きやすいといわれている。介護サービスの発展を推進するために、社会介護市場で多種多様で規範化したメカニズムをなるべく早く形成しなければならない。そのために、政府部門は民間企業が介護市場に参入するために、有効な支援政策または規制政策を作らないとしない。現在中国では、最も多いのは行政が建設して民間に経営を委託し、民間がサービスを生産し行政が購入するという形である。これからは、多様な資金投入と経営方式で高齢者福祉サービスを展開し、資源の合理的な配置を図り、サービスの質を高め、高齢者介護産業の発展に積極的に取り組むことが重要な課題である。

一方、現在の中国では、高齢者介護施設がまだ極めて不足している現状、また政府の少ない福

社財政支出では高齢者介護問題を解決できない現状の下で、地域コミュニティがやむを得ずいろいろと工夫しなければならない。2011年に中国国務院は「中国老齡事業發展十二五計画」、更には「社会養老サービス体系建設計画（2011～2015年）において、中国では今後5年間、在宅または地域コミュニティにおける高齢者への生活サポート・サービスの提供を強化する必要があるとしており、介護保険制度の導入にはまだ一定の時間が必要なようである。そのため、中国は当面は地域コミュニティに頼りながら、多様な主体と資金による介護サービスを行っていくが、これに平行して公的介護保険制度の設計に向けた検討も早急に着手する必要があると考えられる。

参考文献

- 方潔（2012）「在中国建立老年介護保険制度的相關探索－以上海市為例」（中国語）『經營管理者』第8期
- 李鳳月（2009）「中国の社会福祉における政府の責任と民間部門の連携－財政責任と財源の視点から－」、『地域經濟研究』第20号、pp.101-111
- 城本るみ（2005）「中国の社会福祉改革と高齢者福祉の行方」、『人文社会論叢社会科学篇』第13巻、pp.37-59
- 鐘仁耀（2011）「上海老年長期照護服務供需矛盾分析」（中国語）、『上海金融学院学報』第107期
- 龍驊（2011）「上海市社区老年護理機構現狀分析及建議」（中国語）、『中国衛生資源』第14巻第3期