

中国における高齢者福祉の 施設サービスに関する政策の展開

羅 佳

キーワード：中国、高齢者、施設、政策、基準

I. はじめに

中国の人口高齢化の状況は、表1で示したように、2020年の第7回人口センサスのデータ¹によると、65歳以上の人口が総人口の13.5%に達していることが分かる。とりわけ、2000年に65歳以上人口の割合が7.0%に達してから、20年間で13.5%となっていることが分かる。人数を見てみると、2000年の時に、全国の65歳以上の人口が8821万人で、2010年の時に1億1894万人に増加し、3073万人増えた。2010年から2020年までのデータによると、全国の65歳以上の人口が1億1894万人から、2020年の1億9063万人に増加し、7169万人増えた。割合を見ると、2000年の7%から2010年の8.9%に達し、さらに2020年の13.5%に上昇していることが分かる。人口の実数から見ても、割合から見ても、2010年～2020年の10年間は2000年～2010年の10年間と比べると、高齢者人口増加のスピードの速さと人口規模の膨大さが分かる。高齢期の生活を支えるためのサービスの需要が大きくなると想定できる。したがって、高齢期の生活を支えるための社会サービスにおける量的整備が必要である。

2015年現在、高齢者全体の18.3%で約4063万人の高齢者が介護の必

要な状態である（「第4回中国都市と農村の高齢者生活状況サンプル調査報告」による）²。また、核家族化の進行にともなう一人暮らしの高齢者や高齢者夫婦世帯のような、高齢者のみ世帯が増加している。さらに、高齢期に入ってから成人した子どもの死亡により一人っ子を失った高齢者は「失独老人」と呼ばれ、こうした人々への介護や心のケア、経済的支援の問題も浮上している。他方、2015年10月に開催した中国共産党の中央委員会第5回全体会議では、1人っ子政策を撤廃し、すべての夫婦に第2子の出産を認める方針が示されたが、中国国内の反応はどうなっているのだろうか。2016年12月、中国全国婦人聯合会が北京市や遼寧省など合計10の省・直轄市（日本の都道府県レベルに相当）にある21の市・区（日本の市町村レベルに相当）で調査した結果、第2子を生む予定のない人が調査を受けた人の中の53.3%を占めていることが分かった。保育、学校教育、進学、医療等の社会的環境や、親として子どもとのコミュニケーションなど家庭内の環境が影響要素であると挙げられた。また、「中国統計年鑑2021」のデータによると、2016年から2020年までの出生率が減少していることが示されている³。2021年に、中国は全国的にさらに産児制限を緩和し、夫婦1組につき3人の子どもをもうけることを認める方針を打ち出したが、今後の人口変動にも目が離せない。

2015年の時に日本の新聞などのメディアでは中国における「2020年問題」が取り上げられた。具体的には、現在若者の著しい減少で労働力が不足したこと、年少人口の男女差が大きいこと、高齢化が進行したこと等を背景に、2020年以降、労働力難、結婚難、介護難の3つの大問題を抱えることになると言われている（2015年10月21日、中日新聞、朝刊、9頁）。

2000年に中国が高齢化社会⁴に入ってから、中国の中央省庁が高齢者向け社会サービスの整備に関する政策を多く打ち出している。その中で代表的なのは、2000年に中国の民政部・財政部・労働保障部を含めた11の省庁が合同で公布した「福祉の民営化の促進に関する意見」（中国語：関于加快实现社会福利社会化的意見）において指摘された「在宅一地域一福

中国における高齢者福祉の施設サービスに関する政策の展開

祉施設」という体系構築のことである。こうした国の政策の下、「在宅－地域－福祉施設」はどのような割合で組み合わせられているのだろうか。先進的自治体について見てみると、上海の「9073」方式（2006年）と北京の「9064」方式（2009年）を挙げることができる。「9073」方式とは、上記の国が提示した「在宅－地域－福祉施設」の割合はそれぞれ90%、7%、3%で進めていくことを意味する。したがって、「9064」方式は、その割合が90%、6%、4%で実践していくことを指す。いずれも施設の占める割合が少ないことを伺うことができるが、2000年以降の中央政府の政策を確認すると、高齢者福祉施設の整備に力を入れていることも見逃してはいけない。

表1 中国の65歳以上人口の推移

年次	総人口（万人）	65歳以上の人口（万人）	65歳以上人口の割合（%）
1990	114333	6368	4.9
1995	121121	7510	6.2
2000	126743	8821	7.0
2005	130756	10055	7.7
2010	134091	11894	8.9
2015	137462	14386	10.5
2020	141178	19063	13.5

出所：中国国家统计局『中国統計年鑑』と全国人口センサスのデータに基づき筆者作成。

II. 研究の目的と方法

近年、中国における高齢者福祉施設に関する先行研究は日本で発表されたものも少なくない。先行研究を概観すると、主に、①高齢者の施設入所の影響要因に関する分析、②地方都市の高齢者福祉施設の事例、③農村地域の高齢者福祉施設の現状、事例と課題に分けることが可能ではないかという状況である。

本稿では、公式文書を用いて、中国における高齢者福祉施設に関する政策を整理し、高齢者福祉施設の位置づけを明確化する。また、公表された施設サービスに関する基準に基づいて、どのような基準が設けられているのかを確認する。

Ⅲ. 結果

1. 中国の高齢者福祉の展開に関する政策

1) 高齢者向けサービス施設の建設の推進に関する政策の動向

中国の人口高齢化の問題に対して、中央政府は 1990 年代から高齢者に関する事業計画や高齢者の權益を保障する法律を制定してきた。2000 年以降、今後高齢者が急速に増加する状況に対して、在宅と地域を基盤とするサービス供給に関する政策を打ち出しながら、施設建設も着実に進んできている。

中国政府は 1990 年代に入り、今後の人口高齢化に直面して、「中国老齡事業七年發展綱要（1994—2000）」（中国語：中国老齡工作七年發展綱要（1994—2000 年））を発表した。「中国老齡事業七年發展綱要（1994—2000）」の「指導方針」では、「家庭扶養と社会扶養の組み合わせという原則を準拠する」と述べ、「高齢者福祉施設を増やし、社会化したサービスの範囲を拡大するとともに、經濟扶養、生活介護、カウンセリング等における家庭の役割を引き続き發揮してもらおう」と記している。家族による老親扶養の機能を依然として強調しながらも、社会サービスの拡大を図る姿勢を示したのである。

2000 年、中国の民政部・財政部・労働保障部を含めた 11 の省庁の合同で、「福祉の民営化の促進に関する意見」（中国語：關於加快實現社会福利社会化的意見）を打ち出し、「2005 年まで、わが国は、手本とする社会福祉施設を国家が運営し、ほかに多種多様な投資形式や運営主体による社会福祉施設をバックボーンとし、社区の福祉サービスに頼りながら、居宅で老後

中国における高齢者福祉の施設サービスに関する政策の展開

表 2 中国における高齢者福祉に関する主な政策の動向

年月日	政 策
1994/12/14	衛生部、民政部、労働部、労働と社会保障部、財政部、教育部、全国老齡委員会、「中国老齡事業七年發展綱要（1994-2000）」
1996/10/1	「高齢者權益保障法」
2000/02/27	民政部・財政部・労働保障部を含めた 11 の省庁、「福祉の民営化の促進に関する意見」
2000/10/08	中共中央委員会と國務院、「老齡事業の強化に関する決定」
2001/05/31	民政部、「社区における高齢者福祉サービス星光計画の実施方案」
2001/07/22	國務院、「中国老齡事業發展第 10 回 5 カ年計画綱要（2001-2005）」
2005/03/05	民政部、「高齢者向けサービスの社会化モデルの展開活動に関する通知」
2005/11/16	民政部、「民間の力で社会福祉施設を設立することへの支援に関する意見」
2006/02/09	國務院、「高齢者向けサービス業の推進意見に関する通知」
2006/08/16	國務院、「中国老齡事業發展第 11 回 5 カ年計画綱要（2006-2010）」
2006/09/25	民政部、「高齢者向け社会サービスモデルの創設と実施に関する通知」
2008/01/29	全国老齡委員会、国家發展と改革委員会、教育部、民政部、労働と社会保障部等合計 10 の中央省庁、「全面的に居宅養老サービス事業を推進することに関する意見」
2011/09/17	國務院、「中国老齡事業發展第 12 回 5 カ年計画綱要（2011-2015）」
2011/12/16	國務院、「社会的高齢者向けサービス体系建設計画（2011-2015）」
2013/12/12	國務院、「高齢者向けサービス業の推進に関する若干の意見」
2015/11/18	國務院、「医療サービスと高齢者向けサービスの結合を推進することに関する指導意見」
2016/06	民政部、国家發展改革委員会、「民政事業發展第 13 回 5 カ年計画」
2016/07	民政部、財政部、「中央財政のサポートによる在宅とコミュニティー介護サービス改革のパイロット展開に関する通知」
2017/01	「養老サービス業の放・管・服改革の推進に関する通知」
2017/02	「十三五国家老齡事業の發展と養老体系構築の計画に関する通知」
2019/04	國務院、「高齢者向けサービスの發展の推進に関する意見」
2020/02/04	中国国家统计局、「養老産業統計分類基準」
2020/04	「高齢者向け施設の等級区分と評定」（国家基準實施ガイドライン（試行））
2021/03	全国人民代表大會、「国民經濟・社会發展第 14 次 5 カ年計画と 2035 年までの長期目標要綱」

出所：中国國務院公式サイト（中国語：中華人民共和國中央人民政府）と民政部公式サイト（中国語：中華人民共和國民政部）に公表された公式文書に基づき筆者作成。

國務院公式サイト：

http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/16/content_5383270.htm

民政部公式サイト：

<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjbz/b/202108/20210800035746.shtml>

を養うことを基礎とする社会福祉サービスネットワークを構築していく」ことが示された。つまり、高齢者向けのサービスは「在宅－地域－福祉施設」という体系で対応していくことが示されたのである。さらに、2011年には、国は「社会的高齢者向けサービス体系建設計画（2011－2015）（中国語：社会養老サービス体系建設規劃（2011－2015年））を公表し、具体的な内容を示した。

2011年の「社会的高齢者向けサービス体系建設計画（2011－2015）」（国務院）の中、「我国における社会養老サービス体系は主に居宅養老、社区養老、施設養老の3つから構成される」と明記されている。さらに、居宅養老、社区養老、施設養老のそれぞれの内容について、これまでの公式文書より明確に示されている。少し長文になるが、その内容は以下のようである。

居宅養老サービスは日常生活ケア、家政サービス、リハビリテーション、医療保健、心理的サポート等、訪問サービスを主要形式とする。身体状況が比較的良好な高齢者および生活が自立できる高齢者に対して、家庭サービス、高齢者向け食堂、法律相談等のサービスを提供する。生活が自立できず比較的年齢の高い高齢者、独居高齢者、介助が必要な高齢者に対して、家事援助、家庭保健、補助用具、配食、バリアフリーのためのリフォーム、緊急ボタン設置、安否確認等のサービスを提供する。条件が整備されている地域では、生活の自立度と生活の質を向上するために。在宅している要介助の高齢者に手当を支給し、必要なりハビリテーション用の補助用具の利用を促すことができる⁵。

社区養老サービスは居宅養老サービスの主な支えとなり、デイケアと居宅養老のサポートという2つの機能を持ち、主に日中一人暮らしで在宅している高齢者へ提供するサービスを指す。都市部では、サービス提供できる場所を増やし、情報ネットワークを形成していく。そ

中国における高齢者福祉の施設サービスに関する政策の展開

のほか、高齢者の社会参加機会を増やす工夫が必要である⁶。

施設養老サービスは施設建設を重点とし、施設建設を通して基本的な高齢者向けサービスの機能を実現していく。主に介助の必要な高齢者に対して生活ケア、リハビリテーション、緊急救護等の専門的なサービスを提供する⁷。

とりわけ、施設養老サービスの「機能的位置づけ」に関する項目に次の内容が示されている。「施設における高齢者向けサービスは、施設の建設に重点を置き、施設建設を通して、基本的な高齢者向けサービスの機能を実現する。高齢者向け施設建設は主に、養護施設とその他の種別の高齢者向け施設を含む。高齢者向け養護施設は、主に介護の必要な高齢者への専門サービスである」⁸。主な機能として、表3で示したものが提唱されていた。ほかには、施設内に医療サービスを提供する部署を設置することや、条件の満たした高齢者向け養護施設から地域の中の高齢者向けサービスを提供する人材養成や在宅サービスを提供することも提唱されていた。

「建設任務」の項目の中、「施設の高齢者サービス提供においては、主に、供養型⁹、養護型、医療看護型の建設を促進する。県¹⁰レベル以上の都市では、

表3 高齢者向け養護施設の主な機能－「社会的高齢者向けサービス体系建設計画（2011-2015）」より

項目	高齢者向け養護施設の主な機能の内容
生活支援	施設のバリアフリー；付属機能の空間を配置する；高齢者の衣服の脱着、食事、排せつ、入浴、および室内外における諸活動等に関する日常生活のニーズを満たす。
リハビリテーション	リハビリテーションや看護、応急措置等を行う施設の条件を整備する；リハビリテーションの機材を整備する；ある程度に高齢者の身体機能を回復させ、あるいは、部分的に身体機能の衰退を遅らせる。
緊急救援	高齢者の突発的な病気やその他の緊急状況に対応・処置できる救援能力を備える。

出所：「社会的高齢者向けサービス体系建設計画（2011-2015）」に基づき筆者作成。

介護の必要な高齢者が利用できる養護施設を1ヵ所以上建設する。国家と省レベルにおいては、人材養成の機能をもつ高齢者向けサービス施設を建設する」と提唱されている。

2013年8月16日、中国国務院が「高齢者向けサービス業の推進に関する若干の意見」（中国語：關於加快發展養老服務業的若干意見）を公布し、養老サービス業の促進に関する方針、任務、政策等が提示された。

2017年2月に国務院が公布した「十三五国家老齡事業の發展と養老体系構築の計画に関する通知」（中国語：國務院關於印發“十三五”国家老齡事業發展和養老体系建設規劃的通知）が注目される（「十三五」は第13回5ヵ年計画のことを指す。以下「十三五計画」）。

「十三五計画」の中で、老齡事業の發展と養老体系の構築に関する主な指標について、2020年までに達成する目標値が具体的に示されている（表4）。年金保険と医療保険の加入、高齢者向け在宅と施設サービスの双方

表4 「十三五計画」における国家老齡事業の發展と養老体系構築に関する主な指標

項目	指標	目標値
社会保障	基本養老保険加入率	90%
	基本医療保険加入率	95%以上
高齢者向けサービス	政府運営の老人施設ベッドの割合	50%以上
	介護型養老ベッドの割合	30%以上
健康維持	健康リテラシー	10%にアップ
	2級以上の総合病院に設置する老年病科の割合	35%以上
	65歳以上の人の健康管理率	70%
精神的・文化的な生活	老年学校を設置した郷・鎮・都市部の街道の割合	50%
	教育活動に定期的に参加する高齢者の割合	20%以上
社会参加	ボランティアに登録した人が高齢者人口に占める割合	12%
	都市・農村地域コミュニティの基礎的な高齢者協会の普及率	90%以上
資金投入の保障	高齢者向けサービス業に使用する福祉公益金の割合	50%以上

出所：国務院、「十三五国家老齡事業の發展と養老体系構築の計画に関する通知」（2017年2月）に基づき、筆者作成。

の整備、健康づくり、精神的・文化的な生活、社会参加の様々な側面を網羅している。

「第3章 高齢者向けサービスの発展」の「第2節 高齢者向けサービス施設構築の強化」の中、「社会の力で高齢者向けサービス施設を支え、公設保障型施設を順当に経営し、公設施設の改革をさらに進め、医療と介護の結合型の施設を重点的に発展させ、養護型、医療看護型のベッド数を増加し、介護サービスの有効供給を高め、2020年までに高齢者1000名ごとに高齢者用ベッドの数を35-40床まで増やし、そのうち介護型ベッドの割合が30%を下回らないようにする」¹¹との目標が掲げられていた。

2) 医療と介護の連携—「医養結合」

「十三五計画」の第5章では、健康維持の体系づくりについて言及されている。とりわけ、第一節では「医養結合の推進」が取り上げられた。「医養結合」（いようけつごう）は、2015年11月に民政部、衛生計画生育委員会等9つの中央省庁が公布した「医療サービスと高齢者向けサービスの結合を推進することに関する指導意見」（以下「指導意見」。中国語：関于推進医療衛生与养老服务相结合的指导意见）から登場してきた言葉で、中国の中でもまだ新しい言葉であり、日本語訳にする場合、「医療と介護の連携」と訳されることが多い。

2015年の「指導意見」の中では、「医養結合」の必要性について、「中国における高齢者の介護ニーズの増加に対応するために、高齢者の医療衛生と生活支援におけるニーズの重なる傾向が強くなり、保健サービスのニーズがますます高まり、現在の限られた医療衛生と養老サービスの資源、およびそれぞれに独立しているサービス供給体系が高齢者のニーズ充足にはほど遠い状態のため、高齢者に対する医療衛生と養老が結合したサービスの必要性は切実である」と述べられていた。

「医療結合」の具体的な内容について、2015年の「指導意見」では、以下の内容が示された。医療衛生と養老サービスをともに提供できる「医養

結合機関」、訪問して提供する医療衛生サービス、医療機関に高齢者向けの受付窓口の開設、地域コミュニティの公的医療機関を活用した高齢者の健康管理、健康ファイルづくり、病院のリハビリテーションの充実などである。

今回の「十三五計画」の中では、「医療結合」には主に、①医療衛生機関と高齢者福祉施設の連携体制の構築、②高齢者福祉施設の中に設置する医療部署と病院との間の紹介、③治療のための入院、回復期のケア、安定した生活支援、看取りケアを含んだ総合的なサービスの提供、④漢方医と高齢者向けサービスを結合した商品開発、⑤民間が運営する漢方医を活かした介護施設や療養院の開設、⑥高齢者福祉施設が運営するリハビリ病院の開設、⑦医療分野の専門職による疾病予防、栄養管理、保健サービスの提供などの内容が含まれている。さらに、高齢者福祉施設に設置する医療機関について、基本医療保険の指定医療機関に適応する条件を整えている場合、認めることができる。

3) 高齢者の長期ケア保険制度の発足

近年、介護保険制度に関する研究は中国の社会保障領域では複数の論文が報告されている。その名称は、中国語では「護理保險」「長期護理保險」「長期医療護理保險」等まだ統一されていないが、直訳すると「長期ケア保険制度」と訳すことができる。東アジアの諸国において、2000年に日本では介護保険制度が正式にスタートし、2008年に韓国では老人長期療養保険制度の実施が開始した。社会保障・社会福祉分野において、介護保険に関する日中韓3カ国間の学術交流などは行なわれている。例えば、2016年9月、日本の大分大学で開催した第12回日中韓社会保障国際論壇では、「介護保険」分科会が設けられ、中国国内の自治体レベルで実施している介護に関する保険制度の報告があった。ただし、中国では、日本や韓国のような国レベルの公的介護保険制度は現段階ではまだない。また、「自治体レベル」と言っても、すべての自治体ではなく、モデル事業のように試

中国における高齢者福祉の施設サービスに関する政策の展開

行している自治体に限定している状況である。さらに、2016年6月に中国人力資源社会保障部が「長期ケア保険制度のモデルの実施に関するガイドライン」を発表し、合計15の自治体（15の自治体はそれぞれ中国の東北地域、東部地域、中部地域、西部内陸地域、南東沿海地域に散在している）に長期ケアに関する保険を実施するよう指示した。モデル地域の「目標」について、保険としての資金収集方法、長期にわたり介護の必要な人への基本的な生活介護と医療看護に関する資金提供およびサービス供給を保証する社会保険制度の在り方を探り、1～2年間の間に、中国の社会主義市場経済体制に見合った長期ケア保険制度の政策的枠組みを形成していくと示されている。主な任務として、保険のカバーする範囲、保険料の徴収、給付等の政策体系、介護認定の基準と方法、施設と人材の質の確保、保険運営などについて探ると示されている。いずれこれからの長期ケア保険のために検討していく内容であるが、今後どのような方向へ展開していくのか目を離すことはできない。

2. 高齢者福祉施設の種類

2001年、民政部が制定した「高齢者社会福祉施設基本規範」（以下「基本規範」）が公表された。「基本規範」では、高齢者は「満60歳以上の人」を指すとして、自立高齢者、要介助高齢者、要介護高齢者に分けられている（表5）。

表5 「基本規範」で示された利用者の分類

用語	内容
自立高齢者 The Self-care Elderly	日常生活行為が完全に自立し、他人の介護に頼らない高齢者。
要介助高齢者 The Device-aided Elderly	日常生活行為を手すり、杖、車いす、昇降機などの設備の助けに頼る高齢者。
要介護高齢者 The Nursing-cared Elderly	日常生活行為を他人の介護に頼る高齢者。

出所：「基本規範」に基づき筆者作成。

表6は「基本規範」で提示されている施設の種別で、「入所型」「日帰り、入所、一時入所」「高齢者住宅」「通所型」に分けられていることがわかる。また、「高齢者アパート」は「基本規範」の中にも明確に記載されているが、「高齢者住宅」の位置づけとなっている。つまり、この「基本規範」によると、高齢者住宅も「高齢者社会福祉施設」に該当すると理解することができる。

「三無」高齢者とは、「扶養義務者がいないもしくは扶養義務者に扶養能力がない、労働能力がない、収入源がない」高齢者のことを指す。「五保」高齢者は「食事、衣服、住居、医療、葬儀の支援を受ける」高齢者のことを指す。

また、「基本規範」の中では、施設で提供するサービスについて、「食事」「ケア」「心理」「管理」「施設設備」の5項目に分けて内容が示されている。とりわけ、「ケア」について、「自立高齢者」「要介助高齢者」「要介護高齢者」に分けて提供するサービスが提示されていた（表7）。

3. 高齢者福祉施設基準のさらなる標準化

2020年4月、民政部社会福祉センターと全国社会福祉サービス標準化技術委員会が合同で「高齢者向け施設の等級区分と評定」（国家基準実施ガイドライン（試行））を公布し、5月に「実施の手引き」を公表した。具体的な評価項目は、環境、施設設備、運営管理とサービスの4つに分けられ、「実施の手引き」ではより細分化・点数化されたサービス供給の基準が示された。具体的な項目について、例として、表8で一部を示す。

4. 高齢者福祉施設建設の現実—集合住宅密集地周辺の高齢者向け施設建設の場合を例に

集合住宅の密集地周辺で高齢者福祉施設を建設することに対して、住宅

中国における高齢者福祉の施設サービスに関する政策の展開

表6 「基本規範」で示された施設の種別

種別	利用する高齢者の状況	サービス	設立・運営主体	利用形態
高齢者社会福利院 Social Welfare Institution for the Aged	「三無」高齢者、自立高齢者、要介助高齢者、要介護高齢者	日常生活、文化娯楽、リハビリテーション、保健医療など	国が出資開設	入所型
養老院（老人院） Homes for the Aged	自立高齢者、もしくは、自立高齢者、要介助高齢者、要介護高齢者を総合的に受け入れる	日常生活、文化娯楽、リハビリテーション、保健医療など	—	入所型
護老院 Homes for the Device-aided Elderly	要介助高齢者	日常生活、文化娯楽、リハビリテーション、保健医療など	—	入所型
護養院 Nursing Homes	要介護高齢者	日常生活、文化娯楽、リハビリテーション、保健医療など	—	入所型
敬老院 Homes for the Elderly in the Rural Areas	（農村地域）「三無」高齢者、「五保」高齢者、地域の高齢者	日常生活、文化娯楽、リハビリテーション、保健医療など	—	入所型
託老所 Nursery for the Elderly	高齢者	短期間に高齢者を預かすサービスを提供するコミュニティ養老サービス；日常生活、文化娯楽、リハビリテーション、保健医療など	—	日帰り、入所、一時入所
高齢者アパート Hostels for the Elderly	高齢者	飲食、清掃、文化娯楽、保健医療等	—	高齢者住宅
高齢者サービスセンター Center of Service for the Elderly	高齢者	各種総合サービスを提供するコミュニティサービス；文化娯楽、リハビリテーション、保健医療など、訪問サービス	—	通所型

出所：「基本規範」に基づき筆者作成。

表7 利用者類型による「ケア」の内容

ケアに関する項目	自立高齢者	要介助高齢者	要介護高齢者
毎日1回部屋を掃除し、室内にハエ、カ、ネズミ、ゴキブリ、トコジラミがいてはならない。室内の空気を新鮮に保ち、異臭がしない。	○	○	○
清潔でふさわしい服装を提供し、冬・春・秋は週1回、夏は頻繁に洗濯する。	○	○	○
ベッド整理を行う。			○
高齢者のベッド整理を手伝う。	○	○	
毎週1回布団カバー、シーツ、枕カバーを洗う（必要な時は随時洗う）。	○	○	○
夏季は毎週2回身体を洗い、その他の季節は毎週1回洗う。		○	
高齢者の起床就寝時の着替えを手伝う。			○
毎週2回全身を洗う。			○
定期的に爪切り、洗髪を行う。			○
高齢者の洗髪、爪切りを手伝う。	○	○	
口腔ケアをし、異臭がしない。			○
定期的に訪問理髪し、高齢者の身だしなみを保つ。		○	○
タオル、洗面器を頻繁に洗い、便器は毎週1回消毒する。		○	○
居室に食事を運び、食事を介助する。			○
高齢者が排便のためにトイレに行くのを手助けする。		○	
高齢者の排便を手伝う。			○
歩行困難な高齢者のために臨時使用の杖、車いす、その他の補助具を配備する。			○
I°褥瘡発生率5%以下、II°褥瘡発生率ゼロ。入所前に深刻な低たんぱく血症、全身高度浮腫、末期がん、悪液質などの患者は除く。病状により寝返りが打てずに褥瘡になった状況は詳細に記録し、できるだけ保護措置を提供する。		○	○
朝起床後の高齢者の洗面歯磨きを手伝い、夜高齢者の足洗いを手伝う。			○
天気に応じて、毎日高齢者を1時間の屋外活動に連れ出す。			○
サービススタッフは24時間対応し、プログラム化ケースケアを実行する。状況に応じてケアプランを調整する。	○	○	○
高齢者の列車や船のチケット購入を手伝う。			○
知的障害のある女性高齢者と精神病を患う高齢者の人権が侵害されないよう特別に保護する。			○
感染症に感染している高齢者は速やかに特殊保護措置をとり、隔離治療する。他人に影響を与えず、かつ、患者も尊重することを原則とする。			○

出所：「基本規範」に基づき筆者作成。

中国における高齢者福祉の施設サービスに関する政策の展開

表 8 高齢者福祉施設の評価項目の一例

大項目	小項目	基準
居室面積	ベッドごとの使用可能面積	6㎡より狭くならない
	個室の使用面積	10㎡以下にならない
室温	冬季の居室の室温	20 度以下にならない
	浴室の温度	25 度以下にならない
	共用トイレや廊下の温度	18 度以下にならない
	夏季の室温	26-28 度あたりに設定する
設備の面積	施設内の医務室、診療所、衛生所の建築面積	40㎡以下にならない
	診療室、治療室、処置室を設置し、治療室、処置室の使用面積	10㎡以下にならない
	看護ステーションの建築面積	30㎡以下にならない
設備や専門職の設置	ソーシャルワーク専門職	200 名の利用者ごとに (200 名未満の場合 200 名として計算) 少なくとも 1 名配置
	治療室や処置室の設置	
	救急搬送用の緊急時利用できる通路の確保	

出所：「高齢者向け施設の等級区分と評定」（国家基準実施ガイドライン（試行）の「実施の手引き」に基づき、筆者作成。

と書かれている。高齢者福祉施設が住宅地の近くにあると地価が下がるかもしれないと思われることは反対の理由として挙げられた。また、身近に介護の必要な高齢者を毎日目の当たりにするのはつらいという高齢の住民からの声もある。

2016 年 5 月、内陸部にある重慶市の住宅密集地域では、住宅発売の前に計画されていた商業用地の上に老人ホームを建設していた。住宅購入時の不動産屋の約束と異なる事業が進んでいることに対して住民からの不満があるため、老人ホームの建設は住民に反対された。また、沿海地域の深圳市にある住宅密集地には、2016 年 8 月、高齢者向け事業を運営する団体が集合住宅の一部を賃貸して高齢者福祉施設にしようとする例もあったが、住民の反対で事業が停止した。反対の理由は、地価が下がる心配のほか、医療廃棄物の処理、霊柩車の頻繁な出入りが住民に恐怖感をもたらす

等の理由が挙げられた。一方、事業者側は、事前にマーケティング調査を実施した結果、この住宅密集地には 1000 人以上の高齢者の方が暮らしていることを知り、高齢者向けサービスに関するニーズがきっと高いと考え、住宅密集地の中に老人施設を立ち上げようとした。

同じく上記の重慶市と深圳市だが、事業者が住民に対して、事業者の取り組む事業の中身を住民に説明する説明会を何回も開き、住民に納得したうえで事業を展開している地域もある。

IV. 考察

1. 高齢者福祉の施設サービスは量的整備から質的向上へ

1994 年に打ち出された「中国老齡事業七年發展綱要」では、「家庭扶養と社会扶養の組み合わせという原則を準拠する」が述べられ、家族による老親扶養の機能を依然として強調しながらも、社会サービスの拡大を図る姿勢を示したのである。この公式文章の中では、「高齢者福祉施設を増やし」という表現が用いられたことから、社会サービスの拡大の中に、高齢者福祉施設の量的整備を図ろうとしたことがわかる。

2000 年の「福祉の民営化の促進に関する意見」では、「社会福祉施設をバックボーンとし、地域の福祉サービスに頼りながら、居宅で老後を養うことを基礎とする社会福祉サービスネットワークを構築していく」としており、「在宅一地域一福祉施設」の体系が提示された。この政策のもと、上海や北京の先進的自治体が「9073」方式（上海、2006 年）と「9064」方式（北京、2009 年）を打ち出し、「福祉施設」の割合をそれぞれ 3%（上海）4%（北京）と示しているが、2000 年以降の中央政府の政策を確認すると、高齢者福祉施設の整備に力を入れていることも見逃してはいけない。

七二

とりわけ、2000 年以降に公布された「高齢者社会福祉施設基本規範」（2001 年、民政部）、「社会的高齢者向けサービス体系建設計画（2011-2015）」（2011 年、国務院）、「高齢者向け施設の等級区分と評定」（2020

年4月、民政部社会福祉センターと全国社会福祉サービス標準化技術委員会)等の諸政策から、施設を利用する高齢者やサービス(ケア)の内容、基準に関して明確に定める文章が記されている。このことから、国の政策として、高齢者福祉施設のサービスにおける「質的向上」へ力を入れることが示されていると考えられる。2000年以降の「福祉の民営化」の中、国レベルからサービスの質を確保するための基準を設けることの必要性が生じたのであろうと考えられる。

2. 高齢者福祉施設に関する多様な専門用語

公式文章の中では、中国語の表現として、「養老服務」が一貫して使用されている。「養老」という表現は、日本語の辞書では「老人をいたわり世話すること。また、老後を安楽にくらすこと。」と解釈されている。「福祉サービス」との表現は見当たらない。政策の中では、「養老服務」について、民営化、市場化を推進する動向もあるため、「養老服務」が福祉サービスを指しているのか、それとも福祉サービス、市場サービスを包含した用語なのかを引き続き確認していくことが必要である。そのため、本稿では、「高齢者向けサービス」と邦訳することになっている。

政策の中では、「供養型」「養護型」「医療看護型」のような用語を用いられているが、その用語の定義について明確化されておらず、統計上にも明確にされていないことがわかった。2020年2月4日に、中国国家统计局が「養老産業統計分類基準」を公表した。その中、「養老産業統計分類表」によって、「養老産業」の中、「施設介護サービス」について以下のような文章で説明されている。

各級政府、企業と社会的力で設立している養老院、高齢者福利院、高齢者マンション、老年養護院、敬老院、光栄院、農村幸福院、養老大院、農村特別困難人員へサービス供給施設等の養老施設が入所高齢者へ提供する養護と専門介護サービス。施設内に設置される診療所、

衛生所（室）、医務室、看護室の養老施設が提供する医療と介護の結合したサービス。政府が設立・運営の養老施設と公設民営の養老施設が経済的困難な要介護高齢高齢者や認知症高齢者、計画生育特殊家庭の高齢者へ提供する無償、あるいは、軽費入所介護サービス。認知症高齢者向け介護施設が提供するサービス（ただし、施設が在宅している高齢者に提供する訪問サービスを含めない）¹²。

このことから、中国における高齢者向けサービス（養老服務）について、福祉サービスと市場サービスを包含した形で推進されていることがうかがえる。また、対象者としては、介護の必要な高齢者とそうでない高齢者が含まれていることがわかる。中国においては、現在、施設の種別も多種多様だが、どのような方向へ進んでいくのかはまだ模索中だからかもしれない。

V. おわりに

本稿では、公式文書を用いて、中国における高齢者福祉施設に関する政策を整理し、高齢者福祉施設の位置づけを明確化し、また、公表された施設サービスに関する基準に基づいて、どのような基準が設けられているのかを確認した。

確認した結果、中国の政策の中、高齢者福祉の施設サービスの位置づけとして、量的整備から質的向上へと進んできていることがわかった。2000年以降の「福祉の民営化」の推進が背景にあると考えられる。また、施設を利用する高齢者の要介護状態によって供給するサービス（ケア）の基準が設けられていることがわかった。ただし、高齢者福祉施設に関する定義や種類が多種多様で、その内実についてさらに検証していくことが必要である。

地域の中で利用できる高齢者向けサービスの充実を求める人もいれば、

中国における高齢者福祉の施設サービスに関する政策の展開

それによって自分自身の生活にマイナスな影響を与えるのではないかと心配する声もある。今後も急速に進行する中国社会の高齢化およびそれによって生じる高齢者のニーズ等に対して、国民に広く理解してもらおう工夫が必要だと考えられる。

今後の課題として、高齢者向けサービスの実態について、中国での現地調査を通して明らかにしていきたい。

注

- 1 出所：「中国の第7回人口センサスデータ主要データ状況」（中国語：全国人口普查主要数据情况）http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817176.html（2021年9月30日にアクセス）。
- 2 出所：「老齡青書：第4回中国都市と農村の高齡者生活状況サンプル調査報告（2018）」（中国語：老齡蓝皮书：中国城乡老年人生活状况调查报告（2018））<http://www.caoss.org.cn/sbnr.asp?id=1217>（2021年9月30日にアクセス）。
- 3 出所：「中国統計年鑑2021」の「表2-2 人口出生率、死亡率と自然増加率」。<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjsj/2021/indexch.htm>（2021年9月30日にアクセス）。
- 4 65歳以上の人口が総人口の7.0%に達した場合、高齢化社会と呼ぶ。
- 5 出所：2011年、国務院、「社会的高齡者向けサービス体系建設計画（2011-2015）」
- 6 出所：2011年、国務院、「社会的高齡者向けサービス体系建設計画（2011-2015）」
- 7 出所：2011年、国務院、「社会的高齡者向けサービス体系建設計画（2011-2015）」
- 8 出所：2011年、国務院、「社会的高齡者向けサービス体系建設計画（2011-2015）」
- 9 「供養型」「養護型」「医療看護型」について、この計画の中ではその定義は明確に示されていない。中国語の文献や関連する公式文章を確認した結果、「供養型」は中国の「最低限度生活保障制度」に適應する高齢者が主に利用することになっていることがわかる。
- 10 行政区画において、中国の県は市の下である。
- 11 出所：2017年2月に国務院が公布した「十三五国家老齡事業の發展と養老体

系構築の計画に関する通知」

- 12 出所：2020年2月4日に、中国国家统计局が「養老産業統計分類基準」による説明。

【引用文献】

1. 民政部、「高齢者向けサービスの社会化モデルの展開活動に関する通知」（2005年）
2. 国務院、「高齢者向けサービス業の推進意見に関する通知」（2006年）
3. 国務院、「中国老齡事業發展第11回5カ年計画綱要(2006-2010)」(2006年)
4. 民政部、「高齢者向け社会サービスモデルの創設と実施に関する通知」（2006年）
5. 全国老齡委員会、国家發展と改革委員会、教育部、民政部、労働と社会保障部等合計10の中央省庁、「全面的に居宅養老サービス事業を推進することに関する意見」（2008年）
6. 国務院、「中国老齡事業發展第12回5カ年計画綱要(2011-2015)」(2011年)
7. 国務院、「社会的高齡者向けサービス体系建設計画(2011-2015)（2011年）
8. 国務院、「高齢者向けサービス業の推進に関する若干の意見」(2013年)
9. 国務院、「医療サービスと高齢者向けサービスの結合を推進することに関する指導意見」（2015年）
10. 民政部、国家發展改革委員会、「民政事業發展第13回5カ年計画」(2016年)
11. 民政部、財政部、「中央財政のサポートによる在宅とコミュニティー介護サービス改革のパイロット展開に関する通知」（2016年）
12. 「養老サービス業の放・管・服改革の推進に関する通知」（2017年）
13. 「十三五国家老齡事業の發展と養老体系構築の計画に関する通知」

中国における高齢者福祉の施設サービスに関する政策の展開

(2017年)

14. 国務院、「高齢者向けサービスの発展の推進に関する意見」(2019年)
15. 「高齢者向け施設の等級区分と評定」(国家基準実施ガイドライン(試行))(2020年)
16. 民政部、「高齢者社会福祉施設基本規範」(2001年)