

【報告 5】

『中国における高齢者居宅サービスの政策と実践』

中国社会学会，社会福祉研究専門委員会副理事長
中国青年政治学院，ソーシャルワーク学院，常務副院長，教授
陳樹強 (Shu-qiang Chen)

1 中国における人口高齢化と居宅サービスへのニーズ

中国は1990年代末既に人口高齢化の現象が顕著となっていた。2010年，中国全国で行われた第6回人口センサスの結果によると，60歳以上の人口が1.78億人で総人口の13.26%を占めており，65歳以上の人口が1.19億人に達し，総人口の8.87%を占めることがわかるⁱ。

高齢化が進展するなか，高齢者の健康状況が悪化し，社会サービスへのニーズが増加する傾向がある。全国老齢委員事務室が2008年に公表した「わが国の都市部における居宅サービスに関する研究」では，生活が自立している，一部介助を要する，全介助を要する割合が，それぞれ都市部高齢者の85.4%，9.6%，5.0%を占めていることが明らかになった。2000年の調査結果と比べると，都市部における高齢者のなか，生活が全介助と一部介助を要する人数が大幅増加しており，全介助を要する人数が154万人から194万人へと増え，一部自立できない人数が260万人より370万人へ増加したⁱⁱ。

同研究報告では，中国都市部において，48.5%の高齢者が様々な現状によって異なる社会サービスへのニーズがあることも明らかにされた。とりわけ，家政サービスに対するニーズ，介護に対するニーズ，話し相手に対するニーズ，法律援助に対するニーズ，それぞれ25.22%，18.04%，13.79%，2.25%と占めている。また，同研究報告では，高齢者が希望する高齢者向けの社会サービスの供給方式が偏っていることが伺える。しかし，居宅サービスを希望する85%以上の高齢者に対して，高齢者福祉施設等の施設サービスを希望する高齢者が6～8%にとどまっているⁱⁱⁱ。

2 中国における高齢者の居宅サービスに関する政策

人口高齢化の進展および高齢者のニーズの増加に対応するために，中国の多くの地域では，21世紀初頭より高齢者向け居宅サービスの方法に対する模索が始まった。全国老齢委員会は全国に散在しているモデル事業の経験をまとめたうえ，2008年，同委員会が他の9つの中央省庁とともに，「高齢者向け居宅サービスの全面推進に関する意見」（以下は「意見」）を通達した。「意見」は，高齢者向け居宅サービスを推進する意義を挙げたうえ，高齢者向け居宅サービスにおける基本的な任務を示し，実行への保障措置を提案したことで，今後の一定期間内における政策的な指針としている。

また，「意見」では，高齢者向け居宅サービスを推進する意義として以下の4点挙げられ

た。①中国で深刻化する高齢者向けサービスの難題を解決することは、高齢者の生命・生活における質を高め、生き延びる重要な道である。②中華民族の高齢者を尊重するという優れた伝統を発揚させ、高齢者の感情や心理的ニーズを尊重する人間性に基づいた選択である。③家族やコミュニティや世代間における調和を促進し、調和の取れた社会の構築における重要な取り組みである。④社会サービス業の推進は、働き口を増やしながらか経済成長を促進するのに有効な方法である。

「意見」で示された高齢者向け居宅サービスの基本的な任務は、全体からいうと、①科学的な発展戦略を方針とし、②社会主義における調和の取れた社会の構築に目指し、③政府主導と社会参加が結合し、④居宅サービスへの取り組みに力を注ぎ、⑤高齢者向け居宅サービスを都市部の社区^{iv}で普及させながら、⑥農村地域へ拡大していくことが含まれる。具体的には、「第11回5ヵ年計画」^vの実施期間中において、全国の都市部社区を基盤にした範囲の広い多種多様な高齢者向け居宅サービスのネットワークを形成することである。それにより、社区におけるサービス施設が増えるだけでなく、サービスの内容と形式が豊かになり、専門職とボランティアの連携による担い手を充足することで、サービス供給の管理体系と監督評価体系がステップを踏んで健全に整備されていくといえる。

また、「意見」で示された高齢者向け居宅サービスの保障措置として、①高齢者向け居宅サービスの実施と展開に関する計画の策定、②政府投資の強化と資源の合理的な配分、③高齢者向け居宅サービスの供給に適応する優遇政策の実施、④資源の統合による社区を基盤にした高齢者向け居宅サービスのネットワークの形成と整備、⑤専門職とボランティアが連携した担い手団体の構築、⑥サービスの供給組織・機関の育成と発展の促進、⑦サービス管理体制の構築、⑧サービス供給の実施に対する政府の指導の強化、の8つが挙げられた。

3 中国における高齢者向け居宅サービスの実践—北京市を例として

政府は「意見」を通じて、高齢者向け居宅サービスを促進する意義を述べ、その基本的な任務と保障措置を提示しただけではなく、高齢者向け居宅サービスの定義を定めた。すなわち、高齢者向け居宅サービスとは、政府と民間組織・機関が社区を基盤にしながら、居宅生活を送る高齢者のために必要な日常生活のケア、家政サービス、リハビリテーション、心理的ケア等を含むサービスの供給方式を指す。つまり、サービスの内容には、主に日常生活のケア、家政サービス、リハビリテーションと心理的ケアの4つが含まれている。

全国老齡委員会が通達した高齢者向け居宅サービスに関する政策を実施するために、北京市は2009年に「北京市民における高齢者（障がい者）向け居宅サービスに関する方法」を公布し、高齢者の日常生活のケア、家政サービス、リハビリテーションと心理的ケア等のニーズに対応し、高齢者向け居宅サービスを全面的に推進するようになった。

第1に、「家庭訪問」と「施設通所」を組み合わせる方式が形成されている。介助が必要な高齢者を中心に訪問サービスを提供し、生活が自立している場合、自宅から出掛けても

らい、社区にある高齢者向けサービス施設でサービスを受けたり、レクリエーション活動に参加したりするというサービス供給方式を用いる。例えば、社区で行われている「高齢者の食卓」事業が、外出困難な高齢者のために配食サービスを供給しており、「社区托老所」との事業が高齢者のデイサービスを提供している。

第2に、専門職とボランティアが連携した担い手ネットワークを形成している。高齢者向け居宅サービスの有効な実施を図るために、北京市にあるすべての街道弁事処^{vi}の中で、5～7名の高齢者向け居宅サービス専門員が設置されるようになっている。また、都市部の社区と農村部の村を単位にし、社区（村）ごとに、少なくとも1名の高齢者向け居宅サービス専門員を設置するようにし、一人暮らし高齢者の多い地域では、社区（村）を単位として、30:1の比率で高齢者向け居宅サービス専門員を配置するように定められている。ほか、北京市では、社区（村）のボランティア組織が、主に心理的ケアを高齢者に供給するように活動を行っている。

第3に、高齢者の居宅サービスへのニーズに対応するために、北京市では、サービスネットワーク（設備）が形成されている。例えば、高齢者向けの食事サービス、外出困難な高齢者や障害者のための配食サービス、高齢者向けのデイサービスを供給する「社区托老所」、外出困難な高齢者が利用できる「シルバー・バリアフリー・サービス・カー」、高齢者の生活・受診・外出・買い物・社交等に役に立つための情報を提供する「デジタル情報供給機」等の様々な角度から高齢者の居宅生活をサポートする取り組みが行われている。

第4に、高齢者向け居宅サービスにおける管理と監督評価体系が構築されている。管理体系においては、区・県^{vii}の行政が高齢者向け居宅サービスの実施、街道弁事処が高齢者向け居宅サービスの日常業務の管理およびサービス供給の実務の実施、社区が高齢者の個人に関する様々な情報の管理およびサービス供給の実施とそれぞれに分担している。監督評価体系においては、北京市政府が、高齢者向け居宅サービスを担う高齢者施設が具体的な高齢者向け居宅サービスの監督を行うと定めている。

第5に、高齢者向け居宅サービスを推進する良好な環境が整えられている。マスメディアの宣伝を強化するほかに、北京市では1万名の「親孝行スター」の選定表彰制度が制定されている。毎年、親孝行を行う者、一人暮らし高齢者のお世話をする者、および高齢者向けサービスを供給する仕事の従事者の中に特別な貢献をした者、高齢者の心理的ケアを行う者、高齢者の合法的權益を擁護する者、高齢者向けの公益事業に熱心に参加した者等の分野において特別な業績や貢献をした市民の中から選定し表彰している。

第6に、政府が高齢者向け居宅サービスにおける財政を保障している。高齢者向け居宅サービスの実施を保障するために、北京市政府は高齢者向け居宅サービスの金券制度を制定した。制度では、北京市戸籍の80歳以上の高齢者が居住地域の行政機関を通じて月に100元にあたる高齢者向け居宅サービスの金券を申請することができると規定されている。ほかに、北京市政府は市の財政と「福祉宝くじ」を通じて一部のサービス項目や施設に対して補助するようにしており、例えば、「高齢者の食卓」「托老所」「家庭内バリアフリー設備」

「シルバー・バリアフリー・サービス・カー」等のような事業に異なる金額であるが政府から補助を提供している。

4. 北京市における高齢者向け居宅サービスの実践に対する考察

北京市における高齢者向け居宅サービスが一定の実績を積み上げてきたが、反省し改善する余地のある課題について以下で示しておきたい。

第1に、全体からみると、「家庭訪問」と「施設通所」と組み合わせる方式が高齢者の居宅生活におけるニーズに対応していると評価できるが、しかし、具体的なサービス内容からみると、「家庭訪問」方式の訪問サービスには、日常生活のケアや家政サービスに偏る傾向があり、心理的ケアに欠如している課題がある。

第2に、高齢者向け居宅サービス専門員の質と待遇の向上が求められている。北京市での新しい試みとして高齢者向け居宅サービス専門員が設置されているが、その質と待遇は懸念される。北京市の政策によると、高齢者向け居宅サービス専門員は政府の設置する公益ポストに取り入れられ、その選出対象は、「4050人員」^{viii}、あるいは北京市の「就労特別困難者認定基準」に適合するソーシャルワーカー資格を有する者、と定められている。これらの条件からみると、高齢者向け居宅サービス専門員の質は高くないことが想定できる。なぜならば、就労特別困難者とは年齢が高い、生活に困難がある、身体障がいを持つ等の理由で就労支援を受けたがなかなか雇ってもらえなかった人たちのことを指しているからである。また、高齢者向け居宅サービス専門員は公益的なポストであるため、賃金が前年度の北京市平均賃金の50～70%に相当する金額が支給される。例を挙げて確認してみると、2010年度のデータより、北京市の年間平均賃金が50,415元であったことに対し、高齢者向け居宅サービス専門員における2011年度の年間平均賃金が25,207～35,290元となり、月間平均賃金が2,100～2,940元となる^{ix}。このような現状だと質の高い人材を誘致したり引き留めたりすることは難しくなるであろう。

第3に、管理体系と監督評価体系の更なる整備が求められる。北京市の場合、区・県の政府、街道弁事処、社区という3級管理体系が形成されているが、高齢者向け居宅サービスの業務を担当する職員が専属職員ではないため、その業務を優先して取り組むことは難しい。また、監督評価に関する業務について主に高齢者向け居宅サービス専門員が担当しているが、実際は、現在の高齢者向け居宅サービス専門員が業務をこなせるとは言い難い。

第4に、政府が投資を強化し、補助のレベルを引き上げ、カバーする範囲を広げることが求められている。2010年度、北京市では既に80歳以上の高齢者33.5万名に向けて総額3.35億元の金券を給付した^x。しかし、現在の給付水準は月に100元程度にとどまり、10時間の家政サービスを支払う程度に相当する。また、2010年度、北京市の定住人口の中、65歳以上の人口が170.9万人であり、80歳以上の33.5万人を除くと、65歳以上の人口が137.4万人となる。さらに、前述した「わが国の都市部における居宅サービスに関する研究」で明らかにされたとおり、生活に一部介助を要する高齢者が9.6%、全介助を要する高齢者が5.0%

を占めているデータで計算すると、生活に一部介助と全介助を要する高齢者は少なくとも20万人がいることがわかる。しかしながら、これらの高齢者たちは、80歳以上の設定の政策、および60～79歳設定の重度障がい者枠（第2期「中華人民共和国障がい者証」を所持し、障がいレベルが1級・2級の視力障がい者と身体障がい者、および障がいレベルが1級・2級・3級の知的障がい者と精神障がい者に相当）の両方とも適応外となる可能性がある。

（翻訳：日本福祉大学大学院，羅佳）

i 中華人民共和国国家統計局，「2010年度第6回全国人口センサス主要データに関する公報（第1号）」，http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110428_402722253.htm

ii 「わが国の都市部における居宅サービスに関する研究」

<http://www.cncaprc.gov.cn/info/156.html>

iii 同2.

iv 訳注：社区とは、1980年代より政策的に注目される都市部の地域コミュニティであり、都市部社会を構成するもっとも基礎的な行政区分である。1930年代に中国の社会学分野で登場した英語の“community”の中国語訳である。社会的組織、生活共同体、社会活動、共同文化、一定の社会制度、一定の社会関係等の要素が含まれる。2000年に公布された公式文書「全国で都市部の社区建設を推進することに関する意見」の冒頭では、「一定地域の中で暮らしている人たちが構成する社会的な生活共同体である。現在の都市部社区の範囲は、規模調整後の居民委員会の管内を指す」と定義されている。

v 訳注：社会主義体制の下で1953年から国民経済と社会発展における5カ年計画を策定し続けてきた。2006～2010年は第11回の5カ年計画である。そのうち、1953～1958年が第1回、1958～1962年が第2回で、1963～1965年の間、計画は策定されなかった。その後、1966～1970年からは順次5カ年計画が策定されてきた。

vi 訳注：都市部の行政出先機関である。

vii 訳注：中国では、県の行政レベルは市の下にある。

viii 訳注：「4050人員」について、国务院が公布した「就労と再就労の更なる推進に関する通知」（2005）には、「満40歳以上の女性と満50歳以上の男性を指す。年齢計算は各地方自治体で決めるが、2007年までの満年齢とする」と規定されている。

ix 「关于印发『北京市社区公益性就业组织安置就业特困人员专项补贴管理办法』的通知」（京人社弁发[2009]7号）（<http://zfxgk.beijing.gov.cn/columns/72/2/187771.html>），及び北京市統計局が公表した「2010年北京市職工年平均工資主要情況」

（http://www.bjstats.gov.cn/tjzn/mcjs/201105/t20110506_201590.htm）より計算した。

x 北京市為80週歳以上老人發放養老服務券已一年有余——讓養老服務更貼心，

<http://finance.qq.com/a/20110825/001653.htm>