

高齢化時代における上海の在宅福祉サービス： 政策変遷、実践効果及び問題分析

吴明明

中国 華東理工大学

於：同志社大学（京都） 2009年7月11日

上海市2008年末の統計：

- 60歳以上の上海戸籍の高齢者人口が300.57万人、上海戸籍総人口の21.6%に占める。
- 65歳以上の人口が214.50万人、総人口の15.4%を占める。
- 70歳以上の人口が160.65万人、総人口の11.5%を占める。
- 80歳以上の人口が53.44万人、総人口の3.8%を占め、60歳以上人口の17.8%を占める。
- 100歳以上の人口は836人である。

上海市全市において「高齢者世帯」の高齢者人口は86.38万人、そのうち、独居の高齢者は18.80万人である。

2008年上海市戸籍人口の平均の予測寿命は81.28歳、その中、男性は79.06歳、女性は83.50歳である。

内容の概要

統計によると、上海市の高齢化水準は中国の他の地域より遥かに高く、中国平均よりも21年早く高齢社会に突入した。そのため、高齢者の社会保障（養老）問題は研究者や政府が注目する社会問題となった。社会保障の一環としての在宅福祉サービス事業は上海で十何年の歴史があった。中国の民政部が、1980年代のコミュニティ高齢者サービスから、2000年に正式に「在宅福祉サービス（居家養老）」という概念を提出するまで、上海市においても積極的に上海の実情に合ったモデルを模索し始めていた。以下、上海市の在宅福祉サービスの現状、政策変遷、実践効果及び問題分析など4つの側面から上海の高齢化時代における在宅福祉サービスを紹介したい。

一、上海在宅福祉サービス事業の発展と現状

上海の在宅福祉サービスの定義：家族を中心に、コミュニティにおける、専門的なサービスを提供する施設を基盤として、訪問サービス、デイサービスあるいは、インフォーマルサービス（近隣互助）などの形式で、在宅高齢者のために、日常生活のケアやリハビリなどを主な内容とする社会的なサービス。

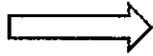
1. 在宅福祉サービスの提出及びその社会的背景

- 上海の高齢者福祉サービスの問題が非常に喫緊である
- 伝統的な家庭養老と施設養老において多くの問題が存在している

2000年に、上海市民政局が「養老施設を基盤に在宅福祉サービスを展開する」という新たな方針を提出した。そして2006年6月から、上海市の6つの区にある12カ所の街道において、在宅福祉サービスのテストモデルを探り始めた。

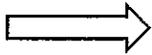
2. 上海コミュニティにおける高齢者福祉サービスの発展と現状

▶1980年代～2000年



コミュニティにおける
高齢者福祉

▶2000年～



探りながら進む

上海在宅福祉サービスの現状

1980年代のコミュニティにおける高齢者福祉サービス

1980年代から、上海ではコミュニティにおいて「敬老院」や「家庭敬老室」、「暖かい家庭」などの創立や、コミュニティボランティアによる高齢者のためのサービスの提供など、各種の形式を通して、コミュニティにおける高齢者福祉サービス事業を展開しはじめた。

中国において実践されている中国型のコミュニティ福祉サービス事業は都市部の居民委員会と農村部の村民委員会を基盤として、住民の互助を提唱し、多様な方法で実際の問題を解決し、家庭の負担を軽減し、高齢者の所得・医療保障や健康的な高齢者福祉文化づくりにおいて大きな潜在力がある。



2000年からの在宅福祉サービスモデルの模索

- ▶2000年、養老施設を基盤に在宅福祉サービスを展開するという方針を提出した。
- ▶2000年3月、上海市民政局が在宅福祉サービスの指導者グループを設立し、黄浦、静安、盧湾、楊浦、長寧、嘉定等6区の12カ所の街道をテスト拠点として決定し、同年6月から次々とサービス事業を展開しはじめた。
- ▶2000年5月、市民政局が社会福祉センターに在宅福祉サービスに関する介護ワーカー養成講座を委託し、実施された（2回）。
- ▶2001年4月～7月に、市民政局が「全面的に在宅福祉サービスを展開する意見」、「在宅福祉サービスに関する補助金の財源と使用方案」、「2001年度在宅福祉サービスの補助金の予算に関する通知」などを公布した。そして、テスト拠点の経験をまとめ、在宅福祉サービス費用の補助基準と金額を統一し、テストに基づいて上海市において全面的に在宅福祉サービス事業を推進した。
- ▶2001年7月、全市の各区・県において在宅福祉サービス指導者グループ、区レベルの在宅福祉サービスセンターを設立し、ホットラインの全てを开通了。そして10月までに500人以上の介護ワーカーを養成した。
- ▶2004年、初めて在宅福祉サービス事業が上海市政府の実務プロジェクトとして、政府の財政予算に組み込まれ、全面的に推進する段階に入った。「政府が主導、仲介が組織、実体がサービスの提供」を運営方針として、「就業課題と連携して、政府がサービスの購入」の養老サービス補助制度を設立し、養老サービスの需給評価制度とサービス基準に合わせた。



上海市在宅福祉サービスの現状

- ▶コミュニティにおける在宅福祉サービスを展開する街道が2000年の12カ所から現在の210カ所まで増えた。初段階の在宅福祉サービス補助制度と評価制度を設立した。「六助」（食事、入浴、衛生、行動、急用、医療などの援助）を主な内容とするサービスを展開する。
- ▶2008年末までに、上海市19区・県の234カ所社区助老服務社（コミュニティ高齢者援助サービス社）の3万人ほどの介護ワーカーが合計17.7万人（60歳以上戸籍高齢者人口の5.9%）の高齢者のために在宅福祉サービスを提供した。そのうち、17.06万人の高齢者に訪問サービスを提供し、6400人の高齢者にデイサービスを提供した。また、認定を通して、政府がサービスを購入するという形のサービス補助を利用する高齢者は10.3万人であり、サービス利用者の58.2%を占める。自己負担でサービスを利用する高齢者は7.40万人であり、41.8%を占める。
- ▶上海市民政局の統計によると、2008年の市政府の高齢者デイサービスセンターの建設の目標は100カ所であるが、実際に101カ所建設された。2008年末まで、上海市の高齢者デイサービスセンターが合計229カ所にのぼり、6400人の高齢者にサービスを提供した。
- ▶全市のコミュニティにおいて合計216カ所高齢者食事援助サービスポストを設立し、受益高齢者が1.9万人にのぼる。
- ▶9.6万人の高齢者に緊急通報システムを設置した。

二. 上海コミュニティ在宅福祉サービスの政策変遷

1. コミュニティにおける高齢者福祉に関する政策

- ▶1987年都市「コミュニティ高齢者サービス」の提出
- ▶「コミュニティサービス事業を加速に発展する意見」
- ▶「社会福祉の社会化を加速に実現する意見」
- ▶財政部、国家税務局が「高齢者福祉サービス施設に関する税收政策の通知」を公布した

2. 在宅福祉サービスの実践

国家政策

- ▶2000年、「在宅福祉サービス」の提出
- ▶2001年、「星光プロジェクト」
- ▶2006年、「中国老齡事業發展「十一五計画」」
- ▶2008年、「全面的に在宅福祉サービス事業を推進する意見」

上海市政策

- ▶上海市政府が主導的に良好な政策環境を提供する
- ▶上海市の特徴によって、一連の政策を制定する
- ▶更なる仕組みを整え、在宅福祉サービスの合理的な発展を推進する

9

三. コミュニティ在宅福祉サービスの実践及びその効果

1. 運営の仕組み

「政府のマクロコントロール、仲介機関の管理、コミュニティのサービス提供」

指導層の仕組み

市、区、街道の3つのレベルにおいて在宅福祉サービスの指導機関を設立した。即ち市在宅福祉サービス指導センター、区（県）在宅福祉サービス指導センター、街道（郷鎮）在宅福祉サービスセンター、コミュニティ高齢者援助サービス社。

サービス施設の設置

3種類の設置

1. 高齢者福祉施設内に設置
2. コミュニティサービスセンターに付設
3. 区、街道に在宅福祉サービスセンターを設置

11

上海市の在宅福祉サービスに関する政策

▶政府が主導的に良好な政策環境の提供

▶滬府弁[2005]42号文、滬民福発[2006]18号文等が、高齢者福祉サービスの発展に関する30条支援策を制定し、その中13条が在宅福祉サービスに関連する

▶「1つの計画」、「2つの取入れ」、「多方面の協力」の政策保障

▶上海の特徴に合わせた一連の政策

- ▶高齢者福祉サービス補助制度の制定
- ▶高齢者福祉サービスに関する需給評価制度の制定
- ▶独居高齢者に対する愛護制度（5+X）の形成

▶事業の推進

- ▶健全な仕組みの設立
- ▶専門的な人材の育成
- ▶「9073」高齢者福祉サービスモデルの確定
- ▶評価体系の整え

10

2. 在宅福祉サービスシステムの実例——康健街道

康健街道の60歳以上高齢者が17,000人であり、総人口の23%を占める。そのうち、80歳以上の高齢者は3,000人、90歳以上は300人、100歳以上は44人である。

康健街道の高齢者援助サービスセンターの機能（参考資料p. 3）

康健街道高齢者援助サービスセンターの主要なサービス項目及び流れ（参考資料p. 1）

康健街道在宅福祉サービスの評価体系（参考資料p. 2）

12

在宅福祉サービス

訪問サービス

評価基準——軽、中、重「上海市在宅福祉サービス需給評価基準」
補助基準——300—500元 / 月（4500—7500円 / 月）
補助形式——サービス券（パウチャー）
ケアワーカー——「再就職」、養成、賃金
配膳サービス——運営、配膳、料金、飲食基準（参考資料p. 6）

デイサービスセンター（参考資料p. 5）

13

3. 在宅福祉サービスモデル

政府からの補助 及び対象者

- ▶サービスの購入：三無、五保、優撫対象、特殊貢献のある高齢者
- ▶サービス利用への補助：最低生活保障を利用する高齢者、後期高齢者、生活に困難がある高齢者
- ▶優遇補償の市場化サービス：一般の高齢者

具体的なサー ビス形式

- ▶訪問サービス
- ▶デイサービス
- ▶ボランティア

15

現在、上海に229カ所のデイサービスセンターがあり、6400人の高齢者にサービスを提供する。徐匯区の現状から見れば、各街道は各自の条件に合わせてデイサービスセンターを設立した。例えば、康健街道のデイサービスセンターは現段階では主に入所希望者の数で設立した。現在、ベッド数は20床、14人の高齢者（12人が女性、2人が男性、最高齢は86歳、最も若い人は68歳）が入所しており、職員が3人である。設備は高齢者食堂、ジム、活動室及び休憩室からなる。

利用料金：6元（90円） / 食×22日+20元（300円）活動費=152元（2280円）。

徐匯区において比較的充実した設備をもっている凌雲街道のデイサービスセンターは、そのベッド数は60床、現在入所者は14人であり（男女半分ずつ）、職員は4人である。その設備は高齢者食堂、ジム、活動室、休憩室、入浴室、散髪室などからなる。

14

四．上海在宅福祉サービス事業の問題分析

1. 体制の問題

2. 関連する法律・法規の不備

3. 財源の不足

4. 人的資源の不足

5. サービスの方式と内容が単一

16

1.体制の問題

政府の主導機能の有限性

不十分なサービスの社会化

民間非営利組織の管理・企画への加入を奨励する

社会資源を導入し、高齢者福祉サービスを市場価格の変化にあわせる

17

3.財源の不足

在宅福祉サービス体系の建設に必要な大量な資金

現在財源のルートが少ない

上海在宅福祉サービス事業は政府が組織し、推進する1つの社会福祉事業である。そのため、「政府が在宅福祉サービスの資金援助において、施設の創設と困難な高齢者への補助に主要な役割を担うべきである。施設の運営費用や職員の賃金等は有償サービスの提供による収入を中心に、社会からの募金を補充として支出すべきである。」在宅福祉サービス基金を設立し、企業やNPO・NGO及び個人の寄付を受け、在宅福祉サービス事業のためにさらなる多くの資金を集まる。

19

2.関連する法律・法規の不備

当該事業の地位、運営仕組み、項目の開発、資金や人員の管理などに関して、次第に高齢者福祉施設の審査制度と財源保障の政策を制定するために、国家レベルの関連する政策の支持が必要である。

地方政府が各地の実情に合わせて、詳細に政策を制定する。

18

4.人的資源の不足

管理者：街道レベルの在宅福祉サービスの責任者が殆ど民政の幹部あるいは招へいしてきた人である。彼らは専門的な養成を受けていないため、ソーシャルワークに関する専門知識をもっていない。

介護ワーカー：失業した工場労働者と地方から来た出稼ぎ労働者からなる。彼らは短期の養成しか受けていないため、一般の家政サービスしか提供できない。

管理者：管理者の専門性を高めるために、計画的に関連する専門学校で教育を受けるようにすべきである。

介護ワーカー：各レベル且つ各技能をもつワーカーが様々なニーズに応じてサービスを提供する必要がある。そのため、「医療ソーシャルワーカー」の募集はもちろん、ワーカーの実務上の全面的な養成を行うべきである。

社会の倫理風潮の提唱：社会的養老と家庭養老の補充を提唱する。インフォーマルなサービスを提唱するとともに、在宅福祉サービスを展開する。

20

5. サービスの方式と内容が単一

高齢者の生活の質への追求がより高くなるにつれて、福祉サービスへのニーズも高くなり、そしてワーカーの資質も更に求められる。そのため、労働力の価格も次第に高くなる。

中国都市部において、48.5%の高齢者が様々な福祉サービスのニーズをもつ。その中、家政サービスのニーズが25.22%、介護サービスのニーズが18.04%、雑談で退屈しのぎのニーズが13.79%、法律援助のニーズが2.25%である。しかし、現在それらのニーズの満足率が合計15.9%しかない。

1. 高齢者のニーズによって、各レベルのコミュニティ日常生活ケアサービスを提供する。

2. コミュニティにある利用可能な資源を統合する。

3. コミュニティサービスの中に専門的なサービス理念を導入する：医療ソーシャルワーカーと高齢者ソーシャルワーカー。

4. NPO に対し在宅福祉サービス事業の引受を励まし、社会資源の利用率を高める。

5. 在宅福祉サービス事業を宣伝し、多くの高齢者にこの事業の存在を知らせる。

21



Thank you !

吴明明

中国 華東理工大学

22
xxiv