

「日中高齢化対策戦略技術プロジェクト」実施に至る 経緯、成果と課題及び今後の展望

佐々木 美穂

はじめに

人口一四億人を超え、経済規模も世界一になろうとしている中国の動向は、あらゆる分野においてインパクトが大きき、少子高齢化の急加速もその例外ではない。二〇二一年三月に発行された中国人民銀行ワーキングペーパー^①は「人口動態が変わったことを認めなければならない」と指摘し、「出生率を過大に推計しているのはほぼ事実だ」とも述べている。「中国の人口が五十年ぶりに減少する」との報道もなされている。国連は中国の人口ピークを二〇三一年と推定し、二〇二五年に総人口に対して六五歳以上が占める割合が一四％に達し高齢社会を迎えると予測して



いる。^③しかし、JICA（国際協力機構）が二〇二一年三月、中国海南改革・発展研究院に委託した調査によれば、二〇二二年には一四％を超える見通しが示されており、^④高齢化のスピードは予測以上に早いと言える。

二〇一八年一〇月、安倍晋三総理が訪中した際、中国に対する政府開発援助（Official Development Assistance 以下、ODA）は同年度をもって新規採択を終了すると発表したが、それを遡る二年前の二〇一六年に採択された「日中高齢化プロジェクト」は、中国政府がその経費の八割以上を負担する前提でスタートした。過去のプロジェクトでも中国側は部分的な負担はしているが規模は限定的であった。我々はこの課題へ取り組み中国側の本気度や深刻度を感じた。

「日中高齢化プロジェクト」報告に先立ち、まずJICAがなぜ国際協力の中で高齢化という課題に取り組むのかについて紹介する。「日中高齢化プロジェクト」の具体的な取り組み内容については、その前段に行われた高齢化分野における日中協力の実績を整理した後、報告する。最後に、今後の日中連携の展望、可能性について考察する。

一 高齢化という課題に対する国際協力

先進国と開発途上国では、高齢化が招く社会問題の質が大きく異なる。ここではデータを具体的に示しながら、(一) JICAの役割について説明し、(二)開発途上国の高齢化の現状とそれをJICAが支援する必要性や意義について述べる。

(一) JICAの役割

我が国のODAは二〇二四年、開始七〇周年を迎える。外務省ウェブサイトでは「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」のことを開発協力⁽²⁾といい、そのための公的資金をODA⁽³⁾という⁽⁴⁾と定義されている。

JICAは現在二〇一七年に制定されたODA大綱の下、国際機関への資金拠出を除く二国間援助を、三つの手

法（技術協力、有償資金協力、無償資金協力）で二元的に担う、世界最大規模の援助実施機関である。事業規模は年間約二兆円であり、九六カ所の海外拠点を窓口として、約一五〇の国と地域で事業を展開し、また一五カ所の国内拠点が日本国内と海外の結節点の役割を果たす。

最新の内閣府「外交に関する世論調査」（二〇二一年二月）の「今後の開発協力のあり方」に關し、「積極的に進めるべきだ」三〇・六%と「現在程度でよい」五五・一%を合わせると全体の八五・七%を占め、「なるべく少なくするべきだ」九・七%と「やめるべきだ」一・一%を合わせた一・八%を大きく上回る。この傾向は五年以上を遡っても、ほぼ変わらない。また「実施すべき観点」としては、「災害や感染症など世界的な課題に対して、各国が協力して助け合う必要があるから」を挙げた割合が五八・九%と最も高く、「エネルギー資源などの安定供給の確保に資する」（四二・八%）、「国際社会での日本への信頼を高める必要がある」（四二・八%）と続く。特に二〇二〇年初頭から現在に至っても続く新型コロナウイルス感染症の世界的な流行は、各国に世界的な課題に対する国際協力の必要性を再認識させるものとなった。

ただし一方でそれは、他の国に援助している場合なのかということが、改めて問われる契機ともなった。新型コロナウイルス感染症は先進国も途上国も無関係に、感染当事

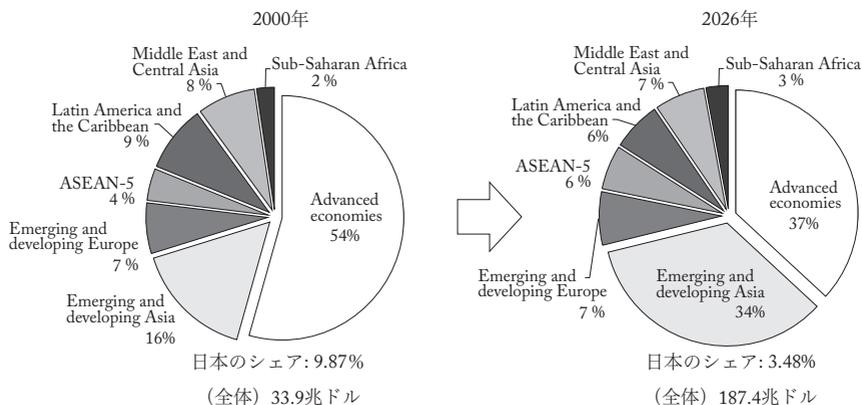


図1 GDPシェアの変化に見る新興国・開発途上国の経済的重要性の高まり

出所：IMF (International Monetary Fund), “World Economic Outlook Database,” Apr.2021 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April> を参照し、著者作成。

者となっている。

ここで新興国、開発途上国の世界経済全体に対する国内総生産（GDP）割合の変化を示す（図1）。世界全体のGDPシェアの内、とりわけアジアの開発途上国の拡大が顕著である。国際通貨基金（IMF）は新型コロナウイルス感染症の影響で二〇二〇年こそマイナス成長となったが、二〇二一年からはプラスに転じるとの予測を示しており、その成長率も数回にわたり上方修正されている。我が国も、特に経済成長可能性が高い開発途上国の成長を取り込みながら、利益も共有していく必要がある。新型コロナウイルス感染症対策は、我が国が他国と密接に繋がっている課題である。その対策がどうしても遅れがちになる開発途上国を支援しなければ、それが巡って自国に影響することを、今私たちは身をもって体験している。ODAは開発途上国がこの瞬間に直面している困難の支援をするだけでなく、我が国の将来への先行投資とも言える。

(二) 開発途上国における高齢化

高齢化の主な要因は出生率の低下と平均寿命の延伸であり、かつては先進国の課題であった。しかし世界保健機関（WHO）の調査データによれば、全世界的な衛生環境や栄養状態の改善、医療技術の向上等により、平均寿命は二〇〇〇年から二〇一九年までのわずか九年間でも六年以上

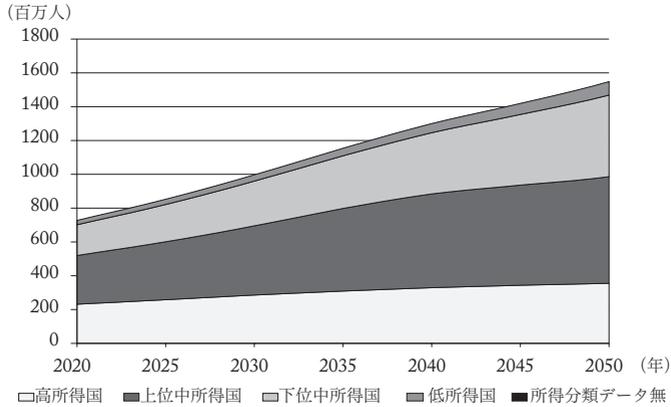


図2 所得別及び国別に見た65歳以上の人口推移 (2020-2050)

出所：UN (United Nations), World Population Prospects 2019 (<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>) より JICA 作成 (2020年12月9日)。

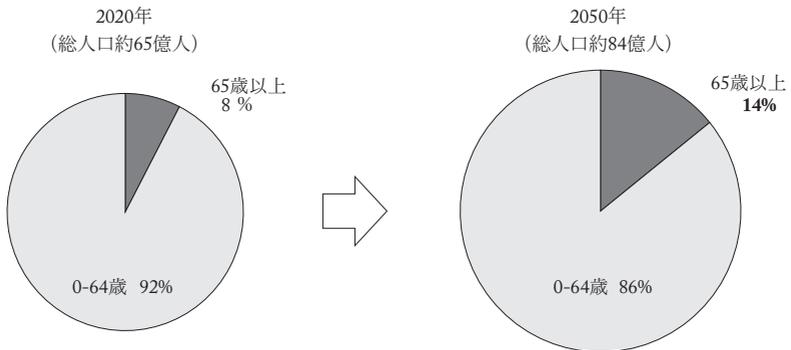


図3 中所得国及び低所得国の高齢化率推計

出所：図2に同じ。

延び、出生率は中所得国の場合でさえ、既に一九六〇年頃から二・〇を下回り始めた⁹⁾。国連の人口見通しによれば、二〇二〇年から二〇五〇年にかけて、世界の六五歳以上の高齢者人口は約七億人から一五億人へ倍増すると見られているが、その内の約八割が現在の中所得国及び低所得国に居住している(図2)。中所得国及び低所得国全体の高齢化率は八%(二〇二〇年)から一四%(二〇五〇年)に増加すると推定されている(図3)。

我が国の高齢化率は二八・四%¹⁾であるが、欧米諸国と比較し、急速に高齢化が進展したという特

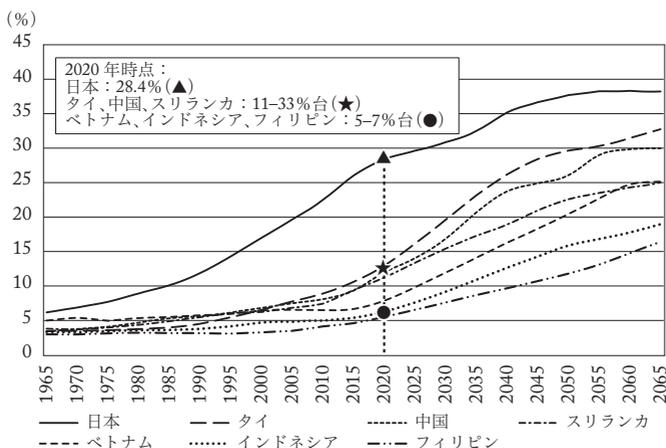


図4 アジア諸国の高齢化率（1965-2065）

出所：図2に同じ。

表1 アジア各国の倍加年数

国	高齢化社会に達した (達する)年	高齢社会に達した (達する)年	倍加年数
ベトナム	2017	2035	18
スリランカ	2007	2027	20
タイ	2002	2022	20
日本	1970	1994	24
中国	2001	2025	24
インドネシア	2023	2044	21
フィリピン	2027	2058	30

注：倍加年数＝高齢化率が7%を超えてから、その倍の14%に達するまでの所要年数。

出所：図2に同じ。

徴を有する。フランスが一〇〇年以上をかけて「高齢化社会」から「高齢社会」を迎えたのに対し、日本は二四年でそれに達した。

今後、高齢者人口が増すと見られる多くの国々はアジアに存在する中所得国及び低所得国である。高齢化率が二倍になるのに要する年数は中国二四年、タイ二〇年、ベトナム一八年と予測されており、日本を上回るスピードで高齢化が進展する(図4及び表1)。中国の第一二次五カ年計画に「未富先老」(富む前に老いる)という言葉で表現されたように、開発途上国の高齢化は、社会基盤さえ覚束ないところ

表2 国際高齢化施策・戦略について重要なマイルストーンとなった国際会議等

年	出来事
1982	第1回高齢者問題世界会議 (World Assembly on Ageing) (於：オーストリア・ウィーン) → 「高齢化に関する国際行動計画」を採択
1990	毎年10月1日を「国際高齢者の日」と定めることを決議 (第45回国連総会)
1991	高齢者のための国連原則を採択 (第46回国連総会) → 高齢者の自立・参加・ケア・自己実現・尊厳の実現を5原則として掲げる
2002	第2回高齢者問題世界会議 (於：スペイン・マドリード) → 高齢化に関する「国際行動計画2002」を採択
2010	国連に高齢化問題に特化した作業部会「高齢化に関するオープンエンド・ワーキンググループ」が設置される (第65回国連総会)
2015	持続可能な開発目標 (SDGs) に、高齢者についてのターゲットが盛り込まれる
2019	G20首脳会議 (於：大阪) G20保健大臣会議 (於：岡山) → G20で初めて高齢化について本格的に議論され、岡山保健大臣宣言に、高齢化への対応が盛り込まれる
2020	A Decade for Healthy Ageing (健康な高齢化のための10年) 開始 (第73回世界保健総会)

出所：JICA「高齢化勉強会」(2020年10月2日) 資料より著作作成。

に襲い掛かってくる。一例を挙げると中国では、特に都市部の重要な社会インフラともなっている配達サービスがある。コーヒー一杯、鉛筆一本でも届けてくれる非常に便利なサービスで、利用者が増える一方であるのに対し、配達員は不足している。この配達員の担い手の多くは農村から出稼ぎとして都市に出てくる「農民工」であるが、二〇二一年四月三〇日中国国家統計局が発表した「二〇二〇年農民工観測調査報告」^⑤によれば、農民工の規模が前年に比べ初めて減少したことと同時に、高齢化が加速していることが見て取れる。対策を打たなければこうした社会インフラが現在と同様には、機能しなくなる可能性がある。配達員が加齢のために身体機能が衰えれば、交通事故や転倒事故なども増える。比例して労災保険や医療保険の支出も増える。このように待ったなしの課題であり、必要な対策を現時点から講じていくことが急務である。

高齢化が世界的課題として認識され始めたのは一九八〇年代頃からであるが、特に重要なマイルストーンとなった国際会議等を示す(表2)。第一回会議から一貫して注目されているのは、この課題は医療・介護を中心しつつも、多分野にま

表3 高齢化分野におけるJICAの協力プロジェクト実施実績

開始年度	国名	案件名
2004	チリ	高齢者福祉行政プロジェクト
2007	タイ	コミュニティにおける高齢者向け保健医療・福祉サービスの統合型モデル形成プロジェクト
2012	タイ	要援護高齢者のための介護サービス開発プロジェクト
2014	インドネシア	社会保険制度強化プロジェクト
2014	マレーシア	高齢化社会に向けた地域社会に根差したプログラムおよび社会的支援の構築プロジェクト
2016	モンゴル	社会保険実施能力強化プロジェクト
2016	中国	日中高齢化対策戦略技術プロジェクト（コストシェア型）
2017	インドネシア	社会保険実施能力強化プロジェクト
2017	タイ	高齢者のための地域包括ケアサービス開発プロジェクト
計画中	スリランカ	コミュニティにおける高齢者向けサービス運営能力強化プロジェクト
計画中	メキシコ	コミュニティを基盤とした高齢者の包括介護プロジェクト
計画中	チリ	高齢者ケアのための地域モデル形成支援：ケアするコミュニティプロジェクト

出所：JICA 内データベースより著者作成。

たがり、社会全体で取り組まなければ解決できないということである。医療・社会保障制度をはじめとする政策面での対応、医療や介護人材の確保、労働人口減少への対応、道路や建築物等ハード面の改善等々、短期間に多面的で多層的な改善や整備が求められる。二〇三〇年までの持続可能な開発目標（SDGs）においても高齢化は「目標三：すべての人々に健康と福祉を」に直接合致するほか、「目標二：飢餓をゼロに」、「目標一：住み続けられるまちづくり」等をはじめ、随所に関連性が見て取れる。

JICAは途上国に対し、二〇〇〇年代初頭から技術協力を中心に、様々なプロジェクトを実施してきている。特に一〇年以上にわたり断続的に協力を続けてきたタイには、日本と同様のケアマネージャーを中心とした地域包括ケアサービスシステムが整備されつつある。これは世界に先駆けて急速な高齢化を経験した「課題先進国」日本ならではの知見・教訓を活用した開発協力である（表3）。

二 中国の高齢化分野に対する

JICAの支援

ここでは「日中高齢化プロジェクト」以前と、プロジェクト開始後に分けて、支援実績を示しつつ、成果、及び課題について報告する。(一)では、高齢化分野に対し、初めてODAで支援した案件から、比較的小規模な事業までを網羅的に振り返る。特に「日中高齢化プロジェクト」を形成した背景については、対中ODAの沿革も踏まえながら、その過程を述べる。(二)では、「日中高齢化プロジェクト」に対する主な投入実績を時系列的に示しつつ、成果及び課題とその対応策を紹介する。

その前に、政府間プロジェクトとして中国の高齢化分野への支援を実施しているのは、JICAだけであることについて、私見を述べる。二〇二一年現在でも、ドイツ、フランス、イギリスなどは中国に対するODAを継続している。またこの分野については、欧米諸国も中国を巨大市場と見なしており関心も高い。しかし中国側から欧米諸国に対して、この分野への支援要望はさほど高くないと聞く。また中国側は、加速度的な高齢社会への進行や文化的背景が日本と共通しているため日本から学ぶ価値があると言うが、果たしてそれだけであろうか。

著者は、中国では障害者と高齢による身体機能の衰えによって介助やリハビリを要する人を明確に区別していないという点から、改革開放間もない一九八六年から二〇一一年まで断続的に日本による障害者リハビリテーション支援の実績を、中国側が評価していることも一因と推察する。無償資金協力によって障害者リハビリセンターを整備した後、専門家による技術協力、また同分野に対する青年海外協力隊等の派遣を含めると相当な実績となる(表4)。特に作業療法といった考え方は青年海外協力隊を派遣した当時の中国にはなく、「隊員の指導で、通院していた人が変わった」、「一人でできることが増えた」等、目に見えて著しい成果が出現したことに対し、極めて高い評価を得ていた。なお、草の根技術協力とは、我が国の公益法人や大学、地方自治体等が、既に海外で実施している活動のスケールアップ等を目指す際に、JICAが支援し、共同で実施する事業形態である。また青年海外協力隊は、日本の青年が自らの知識や技術を活用し、開発途上国の人々と同じ目線で、その国の地域社会や経済発展に協力・貢献するため、JICAが派遣、支援する事業で、中国には一九八六年にその派遣が開始されている。

(一) 「日中高齢化プロジェクト」以前の支援状況

JICAが中国で取り組んだ高齢化分野への主な協力実

表4 中国のリハビリテーション分野に対するJICAの主な協力実績

開始年度	実施地	日本側実施団体	案件名
無償資金協力			
1986	北京市	—	肢体障害者リハビリテーション研究センター整備計画
技術協力			
1986	北京市	—	リハビリテーション研究センタープロジェクト
2001	北京市	—	リハビリテーション専門職養成プロジェクト
2008	陝西省、重慶市、広西壮族自治区	—	中西部地域リハビリテーション人材養成プロジェクト
草の根技術協力			
2008	大連市	社会福祉法人北九州手をつなぐ育成会	大連市障害者職業技能訓練センターによる就労開発事業の強化
2009	北京市	社会福祉法人日本点字図書館	視覚障害者音声情報提供技術指導事業
2010	秦皇島市	岐阜日中美谷福祉協会	河北省における自閉症児教育教員養成支援プロジェクト
青年海外協力隊派遣			
理学療法士のべ27名を1987-2015年までの間、中国全土に派遣			
作業療法士のべ14名を1991-2014年までの間、中国全土に派遣			
言語聴覚士1名を1994-1996年までの間、北京市に派遣			

出所：JICA内データベースより著者作成。

績を示す(表5)。
二〇〇五年から実施した「農村社会養老保険制度整備調査」は、従来、コミュニティや家族が担ってきた農村部の伝統的な老後の生活保障機能が、核家族化や農村から都市への出稼ぎ者の増加などによって減退・変質していることに鑑み、中国政府と共に農村社会養老保険制度(農保制度)の改善案を策定すると同時に、制度運用に必要な人材育成や管理システムの構築、及び農保制度の普及啓発活動を行うことを目的とした技術協力型の開発調査である。

日本の国民皆年金制度導入事例等に照らして農保制度を評価し、改善点を洗い出した上で公的年金制度案を作成・提示するとともに、年金制度運用体制整備に関する提言を行った。それが現在の中国農村年金制度の基

表5 中国の高齢化分野に対する JICA の主な協力実績

開始年度	実施地	日本側実施団体	案件名
開発調査			
2005	山東省、山西省、安徽省、福建省、四川省、雲南省	—	農村社会養老保険制度整備調査
草の根技術協力			
2005	上海市	社会福祉法人旭川荘	岡山-上海高齢者介護教員養成センター
2006	江西省	岐阜県立寿楽苑	高齢者介護支援技術研修
2009	江西省	社会福祉法人旭川荘	高齢者介護教員養成事業
2011	上海市	社会福祉法人旭川荘	上海医療福祉関係人材養成事業
2012	西安市	特定非営利活動法人日中介護事業交流協会	陝西省における介護人材育成支援事業
情報収集・確認調査			
2013	北京市、上海市、青島市、成都市、西安市、大連市	—	高齢化問題に関する情報収集・確認調査

出所：JICA 内データベースより著者作成。

礎となっている。中国側調査関係者は当手を振り返り「当該制度に携わる部局の人数も、業務経験も不足しており、日本側の協力がなければこれだけの短期間で、数億人をカバーする制度の構築・普及はできなかった」とコメントしている。

これに並行して行われた草の根技術協力は主に、介護人材の育成を目的としたものだった。当時の中国には日本の介護士に相当する養老護理員という国家資格があったが、実際にその資格を活用して仕事をしている事例はほとんどなかった。草の根技術協力を実施した日本側の機関はいずれも、中国に日本人専門家を派遣・配置して介護の基礎研修を行い、終了後に日本に招いて、実際の介護施設で実習を通じてさらに研修を行うという方式によって、のべ五〇〇名以上の人材を育成した。その中には日本語を学び、日本で介護職員初任者研修を受講して、その資格を取得した一〇名以上が、現在、実際に日本の介護施設で介護職に従事している。

これらの成果を踏まえ、本格的な技術協力プロジェクトを形成すべく、その準備として取り組んだのが二〇一三年の「高齢化問題に関する情報収集・確認調査」¹⁶⁾である。この調査では、(1)中国の

高齢化の現状及び対策についての課題整理、(2)中国が取り入れられる日本の高齢化対策についての知見や制度の抽出、(3)日中両国に寄与する協力方法の検討、以上三点に主に取り組んだ。

特に留意すべきは三点目「日中両国への寄与」である。一般的にODA事業は先進国から途上国に対する単方向的資金や技術の提供と理解されている。しかし途上国の発展状況は一律でなく、とりわけ中国については二〇〇八年の北京オリンピック開催や、二〇一一年にGDPが日本を抜き、米国に次ぐ第二位となったこと、二〇一二年のいわゆる尖閣諸島国有化に伴う反日運動の激化等を経て、「対中ODAは必要なのか」とする世論に常にさらされてきた。

その沿革を示す(図5)。このため調査を進める中では、過去に実施したプロジェクトのように日本側の資金、技術、知見を総動員して中国側を支援するといった形式でなく、日本へのメリットやリターンを十分に考慮する必要があった。同時にプロジェクトの実施に当たっては、中国側にも相応の資金負担に応じてもらう必要があった。

この調査結果は、プロジェクトとして取り組むべき二通りの方向性を示した。一つは、日本の高齢者介護サービスの専門性がとりわけ長けていることである。当時は未だ、技能実習制度に介護職種が含まれることは決定されていなかったが、日中双方に不足する介護人材の養成強化が日中

協力においては有望であろうことが確認できた。もう一つは、使用や購入の際に、中国の公的支援を受けるために、統一された福祉用具の規格の必要性である。これは利用者、介護施設だけでなく、特に日系企業からも強く要望が出されたもので、種類が豊富で質の高い日本の福祉用具を中国で普及させていく方策の必要性が確認できた。

これらに加えて、実際にはもう一つ、介護保険制度構築支援の必要性についても調査結果は触れている。日本の介護産業が介護保険なくしては成り立たないように、中国でも同様の制度を導入し、介護産業を發展させ、国民は等しくその恩恵を受けられるようにすべきとしている。この調査は、北京、青島、上海、成都で実地踏査を行ったが、青島、上海では既に試行的に介護保険制度が導入されており、介護の必要性が認められた場合には、その程度に応じて補助金が支出されている等、その有効性を確認した。ただしこの分野は当時、アジア開発銀行(ADB)が支援対象にしようとしていたこと、日本側へのメリットが先述の二つと比較して小さい、即効性がない等の判断から、プロジェクトの枠組みからは除外することとなった。

(二) 日中高齢化プロジェクト

日中双方で合意したプロジェクトの枠組みを示す(表6)。中国側の実施機関を民生部としたのは、「高齢化問題

1979年12月 大平総理大臣（当時）訪中後、対中国 ODA が開始

「より豊かな中国の出現がよりよき世界に繋るとの期待。我が国が中国の近代化に協力するとの方針を強く打ち出した所以も、このような世界の期待に裏打ちされているからである」（訪中時の大平総理演説）

1980年代～ 経済成長のボトルネックの解消（運輸、通信、エネルギー）市場経済化・近代化支援

- 円借款による大規模な経済インフラの整備→秦皇島港拡充、大同・秦皇島港間鉄道建設（内陸から沿海部への石炭輸送）、連雲港、青島港、天生橋水力発電所の建設など
- 国営企業の工場近代化支援（119件）
- 中日友好病院（施設・機材整備と医療技術者の育成）



1990年代～ 新たな開発課題への対応

- 都市化の進展→北京（地下鉄1号線、上下水道）、主要都市の上下水道・ガス供給など
- 急速な経済成長に伴う経済インフラ整備→海南島開発、北京空港第2ターミナル、上海浦東空港など
- 環境汚染の顕在化→日中友好環境保全センター建設及び技術協力
- 貧困対策（沿海部・内陸部間、都市部・農村部間の格差拡大）



中国の経済発展に伴う開発課題の変化

2001年 「対中国経済協力計画」の策定

- 沿海部中心のインフラ整備から環境・生態保全、内陸部の民生向上や社会開発、人材育成、制度作り、技術移転を重視→環境問題など地球規模問題への対処
 - ・ 改革開放支援
 - ・ 相互理解の増進
 - ・ 貧困克服のための支援
 - ・ 民間活動支援
 - ・ 多国間協力の推進



2006年 一般無償資金協力の新規承諾終了
2007年 円借款の新規承諾終了

現在

- 日本国民の生活に直接影響する越境公害、感染症等協力の必要性が真に認められる分野における技術協力など限られたものを実施
- 対中 ODA の大部分を占める技術協力については、日中の新たな協力のあり方として、日中双方が適切に費用を負担する方法を段階的に実施

2022年3月をもって、対中 ODA は終了

図5 対中 ODA の沿革

出所：「日本の対中国 ODA 概要」 JICA 中国事務所（2021年7月）より著者作成。 https://www.jica.go.jp/china/office/others/pr/ku57pq0000226edm-att/Japans_ODA_to_China.pdf

表6 「日中高齢化対策戦略技術プロジェクト」概要

実施機関	<ul style="list-style-type: none"> ・民生部 ・北京市、江蘇省、浙江省、陝西省各民生部門およびモデル施設10カ所 		
期 間	2016年5月～20年5月（4年間）		
対象地域	北京市・江蘇省・浙江省・陝西省		
プロジェクト目標	日中間の介護福祉サービス関連政策に関する多層的なネットワークの形成を通じて、中国民政部及び協力地区における介護福祉サービス関連政策及び介護福祉人材育成システム構築に関する能力が向上する。		
プロジェクト成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 日本の高齢化対策法令・制度構築の経験の共有を通じ、中国中央レベル及び地方レベルの介護福祉サービスが分析されかつ提言がなされる。 2. モデル施設において、介護福祉サービスに関する拠点訓練施設としての能力が向上する。 3. 日中の経験の相互共有のネットワークが強化される。 		
モデルサイト	<table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>【北京市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・北京市第一社会福利院 ・北京社会管理職業学院 <p>【江蘇省】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・南京鐘山職業技術学院 ・江蘇省老年公寓 ・九如養老産業グループ（施設、学院） </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>【浙江省】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・杭州市社会福祉センター ・衢州職業技術学院 <p>【陝西省】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・陝西工運学院 ・陝西省自強中等專業学校 ・陝西偉芝堂老年公寓 </td> </tr> </table>	<p>【北京市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・北京市第一社会福利院 ・北京社会管理職業学院 <p>【江蘇省】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・南京鐘山職業技術学院 ・江蘇省老年公寓 ・九如養老産業グループ（施設、学院） 	<p>【浙江省】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・杭州市社会福祉センター ・衢州職業技術学院 <p>【陝西省】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・陝西工運学院 ・陝西省自強中等專業学校 ・陝西偉芝堂老年公寓
<p>【北京市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・北京市第一社会福利院 ・北京社会管理職業学院 <p>【江蘇省】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・南京鐘山職業技術学院 ・江蘇省老年公寓 ・九如養老産業グループ（施設、学院） 	<p>【浙江省】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・杭州市社会福祉センター ・衢州職業技術学院 <p>【陝西省】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・陝西工運学院 ・陝西省自強中等專業学校 ・陝西偉芝堂老年公寓 		

出所：「日中高齢化プロジェクト」討議議事録附表1より著者作成。

に関する情報収集・確認調査」の結果が示した二つの方向性、すなわち高齢者介護サービスと福祉用具規格制定を所管する政府の責任部門だったためである。この時、JICAは民生部以外に、國務院国家老齡弁公室も有力なカウンターパートになり得ると考え、プロジェクト実施を働きかけた。老齡弁公室は中国全体の高齢化に関わる制度構築の中心となる機関であるが、当時専任職員は四名であった。彼らの業務所掌は中国全土に及ぶため北京に全員が揃うことはほとんどなく、所定の業務で手一杯で新たな任務を抱える余裕がなく、腰を据えてプロジェクト内容に関わる協議を行えるような状況ではなかった。さらに高齢化関連の事業に関わる主な部門として、医療と養老の一体化政策や高齢者医療政策に関わる国家衛生計画生育委員会¹⁸⁾、社会保険制度や介護職員の資格認定に関わる人力資源・社会保障部、高齢者産業発展政策全般に関わる国家発展改革委員会等がある。現在でもこの状況に変化はなく、所掌の重複や縦割りによる弊害も多い。ただし民生部には省庁横断の調整機関である全国老齡工作委員会弁公室が設置されており、そこに主な関連部門が全て含まれていたため、実施機関を民生部と定めるこ

とが合理的であり、また中国国内への波及効果も高いと判断した。民生部側は傘下の北京社会管理职业学院⁽¹⁹⁾にプロジェクト事務局を設置し、同学院がプロジェクトの年間計画作成やモデルサイトとの連絡調整を行う体制を構築した。

(三) プロジェクト成果と課題

最初にプロジェクトの主な投入実績を示す(表7)。

我が国のみならず、世界的にも技術協力は、(1)専門家の派遣とそれに伴う現地での活動、(2)支援国での研修、(3)資機材の供与、の三つの投入要素の効果的な組み合わせで構成される。このプロジェクトは経費の八割以上を中国側が負担する前提であったため、日本側の投入は彼らの予算に依りて調整する必要があった。しかし日中間の予算年度や執行手続きの違い、公費で支出可能な項目の差異、必要な時にタイミング良く資金が準備できない等の事態が頻繁に発生した。

プロジェクト開始直後は、(1)現地での活動が暗礁に乗り上げた。資金制約のため、当初計画した様々な分野の専門家日本から派遣することが困難になった。通常であればこの状況では予算に応じ、相当規模を縮小、場合によってはこの分野の投入は中止するところである。しかし、日中間には、物理的な距離のみならず、長い歴史を経て築かれて

きた多層的な人材交流、特にこの分野に対する早い段階からの支援という、日中ならではの強みがあった。

中国側の資金準備ができるまでの間、過去にJICAプロジェクトや調査に関わった日系福祉法人やNPO法人、中国の高齢者産業に関心を有する企業等に、この専門家の役割を補充してもらうことができた。中国に常駐している方のみならず、出張機会があると聞けば協力を願った。通常のプロジェクトであれば専門家が体系的・学術的に日本の政策や制度、取組み状況や課題を整理して講義を行うところだが、このプロジェクトでは例えば介護施設運営に携わる方には、介護の現場にある実際の課題、職員の育成方法、日本の現場はどういった人材を求めているか等、極めて実務的な講義から始めた。企業の方には、時に自社製品を使用した実演指導をいただきながら、高齢者・介護者の助けになる用具紹介、安全性や利便性への配慮等を教示いただいた。政策面は日本大使館に、また大学で高齢化を研究対象とする研究者に自治体や地域、医療機関等との連携や介護理念等を講義いただいた。この手法は結果的に、中国側の知見を高めただけでなく、現場の需要に実践的に応えたものとなった。

かかる形で(1)現地での活動が軌道に乗ってくると、その繋がりを端緒として、(2)訪日研修で、視察や実習を受け入れてくださる機関、企業が出てきた。研修から帰国した中

国側は必ず報告会を開催し、研修成果の還元を図ると共に、介護人材育成に携わる者は例えば日本の介護人材育成に関する教材や用語集等を参考に、中国側での整備に取り組んだ。制度整備を担う民生部は建議や論文として成果を多数まとめた。

中国の介護人材育成には確実に変化が現れた。まず各モデルサイトで差はあるものの、総じて介護人材の育成を体系的に学ぶようになった。一方的または場当たり的だった講義をカリキュラム化し、また現場実習を重要視するようになった。北京社会管理職業学院を例に挙げると、三年間の内、一年生で一週間、二年生で一カ月の現場実習を一年生の段階からのべ一か月以上になるように設定、全ての学年に実習を組み込んでいる。

民生部も介護人材の確保・育成を重視するようになった。財政状況が異なるため、全国一律の展開には至っていないが、養老人材奨励政策を打ち出し、高等教育を受けた者が介護職に従事した場合には破格の奨励金を用意したり、介護人材育成をプロジェクトのモデルサイトでもある学院等に委託したりする等、新しい政策や取組みを開始した。

このプロジェクトに、(3)資機材投入は、当初の計画にはなかったが、(1)現地での活動や(2)訪日研修を通じて、中国側が実習で紹介された介護用品等を自主的に整備し始め

た。また、中国側の介護施設に対する日系法人とのコンサルティング契約が締結された事例もあった。

振り返れば、四年の間にこのプロジェクトには実にのべ八〇以上の日系福祉法人、企業、大学、NPO等が参画し、それぞれの関心や事業に合わせて中国側との接点を持つに至った。JICAが実施する一つのプロジェクトに対し、これほど多くの参画が得られることは極めて稀である。民生部もプロジェクト総括の場において、多くの日本側機関と関係構築がなされたことを「財産」と述べ、日本側に謝意を示した。

プロジェクトが当初定めた成果に対し、応えとなり得る具体事例は複数生み出された。当初からプロジェクト期間中の達成は困難と見て、目標や成果として明記はしなかったが、日本側の需要、すなわち技能実習生として介護を学ぶ人材の獲得については、介護技能のみならず語学も必要となるため、まだ年数を要するものの一定の道筋ができた。しかしその一方で、福祉用具規格の整備については課題を積み残した。

この要因は民生部が考える高齢者対策政策の中では緊急性が必ずしも高くなかったことや、そもそも福祉用品とは何かを位置付けるのは発展改革委員会の業務である等、縦割りの弊害が現れた結果でもあった。JICAからは再三にわたり、民生部に期待した全国高齢工作委員会弁公室と

表7 「日中高齢化対策戦略技術プロジェクト」投入実績

(1) 現地活動 (国内研修 合計9回 のべ517名参加)		
実施日	場 所	主な内容
2016.11.19	北京社会管理職業学院	・介護職の能力開発とマネジメント ・介護人材の教育に関わる経験紹介
2017.4.25	陝西省 自強中等専門学院	・介護保険制度など日本の高齢者保健福祉制度、資格制度の紹介 ・日本の大学における介護福祉士養成カリキュラム、授業方式、介護実習紹介
2017.6.15	南京市九如学院	・日本の介護施設（サービス内容、運営方法、職員育成方法など） ・中国の養老政策と日系企業の介護サービス状況
2017.11.19	北京社会管理職業学院	・要介護判定システム（開発の波形、概要、使用実演）
2018.9.15-17	北京社会管理職業学院	・介護予防、運動・口腔機能向上のための演習 ・認知症ケアと予防マネジメント ・日中養老政策の比較分析
2018.12.7-9	北京社会管理職業学院	・認知症の基礎知識、種類、特徴、ケーススタディ ・中国における認知症ケア現状と課題、介護とリハビリテーション
2019.3.25-26	高新健康城	・ケアプラン作成のための実践演習
2019.9.20-22	北京社会管理職業学院	・日本の福祉用具紹介、日本企業の認知症ケア取り組み紹介 ・認知評価と基本ケアの経験紹介（演習を含む）
2019.12.3-5	北京社会管理職業学院	・自立支援のための日本における住宅改造 ・機能訓練、生活リハビリ（演習を含む）
(2) 訪日研修 (合計8回 40名参加)		
実施期間	研修テーマ	主な研修先（具体的な企業名は省く）
2016.12.5-9	高齢者福祉政策・行政サービス	厚生労働省、東京大学高齢社会総合研究機構、神戸市役所
2016.12.12-16	高齢者福祉政策・介護人材育成	厚生労働省、東京大学高齢社会総合研究機構
2017.9.25-29	福祉用具・介護人材育成	国際福祉機器展示会、企業
2017.10.23-27	介護施設及び認知症ケア	日本福祉用具評価センター、企業
2018.10.15-19	高齢者介護政策	北海道大学、小樽市総合福祉センター、介護施設
2018.12.10-14	高齢者ケアマネジメント	渋谷区総合ケアコミュニティ、静岡県立大学、企業
2019.10.14-18	高齢化政策	横浜市役所、湘南医療福祉専門学校、企業、介護施設
2019.12.16-20	高齢者ケアマネジメント	北九州市役所、福岡介護福祉専門学校、企業、介護施設

出所：JICA 内データベースより著者作成。

しての調整機能の發揮を求めたが叶わなかった。发展改革委とは、JICA単独にもまた他の機関と共同でも、福祉用具規格整備の必要性を巡る協議を行っているが、日本の製品にのみ市場優位性を持たせるような方向性には当然ながら難色を示しており、まずは中国国内の福祉産業の成長を見守るといった姿勢であった。

他方、プロジェクトが終了する二〇二〇年の中国日本商會発刊「中国経済と日本企業白書」(以下、「日本企業白書」)に初めて高齢者関連サービス・産業の項が設けられたことは光明であり、その執筆にJICAも協力させていただいたことは大変光栄であった。ここに福祉用具規格の創設、使用方法の国際標準化、医療保険対象となる品目の拡大や手続きの簡素化等が建議されている。

これは人民網「二〇一九年日本対華進国提高 日企加強開發中国市场」や第一財經「日企借進博覽會撬動中国銀發產業商機」でも、「日本企業白書」に初めてその項が設けられた」として報道されている。いずれも中国有数のメディア媒体であるが、JICAや他関連機関から直接中国政府へ働きかける方法に加え、こうした形で広く一般の人々の目に止まり、世論形成に関与していくことも中国側の制度政策整備に有効な手段であると考ええる。

三 今後の日中連携における展望

「中国は世界最大の開發途上国である」²⁴。これは中国政府の目下の認識であるが、我々が日頃プロジェクトを共にする開發途上国と中国は、大きく異なる点が二つある。一つが豊富な資金力にあることは論を俟たないが、もう一つは強烈なオーナーシップである。多くの開發途上国は長年にわたる紛争や政情不安等により国家機能が脆弱である。それを敢えて公言しなくともその自覚があり、だからこそ特に先進国に助言を求め、国際協力を通じて、その経験や成功事例を取り入れて、開発を進めていこうとする。

しかし中国の場合、先進的な経験や事例を取り入れることに意欲的ではあるが、国家の意思決定手法がいわゆる先進国とは異なっているため、その既定路線を覆すまでに至ることは極めて稀である。従い、共に取り組もうとする課題が、中国側の政策優先順位の上位にあることが、彼らを積極的にかせる絶対条件である。

この特徴を踏まえ、今後の日中連携における可能性を二つ検討する。

一つは、中国の高齢化対応に対する日中共同での「仕組みづくり」である。

中国側の高齢化対応についての優先順位は高い。しかし

ながらまた、その中にも優先順位がある。介護人材育成の順位は高かったが、福祉用具規格等の制度整備について現段階では高いとは言えなかった。これはプロジェクトを実施して実感したことであり、既存文献の収集や関連会議への出席等だけでは、差異の承知は難しかったと考える。

目下、彼らが高齢化対応の中でも最も重視しているのは退職年齢の引き上げ及びシルバー人材の活用である。これは一〇年以上前から議論されているが、国民の反発も根強く、退職年齢を定めた労働法を改定するところまでには至っていない。しかし、複数の都市や国有企業等で、例えば退職年齢選択制の導入やパート契約的な労働継続等、様々に試行的取組みが実施されている。中国では法的整備の検討や全国展開の前には必ず、比較的大規模に、かつ具体的な行動を伴って、ある種の社会的実証がなされ、その成否や影響について政府部門を中心に様々な分析や評価がなされる。

JICA中国事務所は二〇二一年五月二四日、中国国際経済交流中心(CCIEE)と「高齢化に関する協力覚書」を締結したが、こうしたシンクタンクがしばしばその分析や評価に参加している。また中国政府が整備しようとする法律や制度の草案作りも担う。政府部門ほど厳重な縦割りに縛られず、また分析や評価を行うために様々な視点からの意見を取り入れようとする柔軟性も高い。中国の高

齢化対策に関する「仕組みづくり」については、日本企業の要望も高い。さらには「課題先進国」である日本に優位性が高い。中国の高齢化関連の法律や制度が実際の形になる前に、意見や要望、知見を中国の意思決定プロセスの中に持ち込むこと、社会的実証に取り組みべき施策を提案し、関与していくことが、日本社会も抱えるこの課題にフィードバックされるメリットも大きいものになると考える。

二つ目は、農業で言えば展示圃場のような役割を果たす「日中介護展示場」の構築である。

JICAの中国高齢化分野への協力は、人材育成、制度整備支援等、総じてソフト面での支援である。受益者が限定的であり、多くの人が見てすぐに理解できる形式とは言い難く、プロジェクトを通じてもしばしば「日本が協力して何が変わったのかよく分からない」という声が聞かれた。中国の政策普及の手法は、一つの目に見える成功事例をまず作り、それを広げていくというものである。従い、早期に目に見える、変化が分かる「展示場」を構築する必要がある。

「日中高齢化プロジェクト」が積み残した課題である福祉用具規格整備は、その元をたどれば良質な福祉用具の普及に、少しでも公的な補助が入れば促進剤になるという発想であった。逆に公的な補助金が入りやすい用具は何かと

いう方から見れば、現在中国政府が注力しているのはAI機能などが搭載された無人化・省力化機材である。農民工の減少や高齢化の課題対応も含め、中国では無人化農業や産業用ロボット導入などが盛んに進められている。福祉用具については、中国発展研究基金会が出版した『中国発展報告二〇二〇』²⁶に「日本富士通公司最新設計一款智慧手杖」として、GPSを活用した高齢者見守り杖の紹介や、「在日本東京公立医院、新出現一些針對臥床老人的智慧病床」とベッドに横たわるだけで、患者の体温を測定し、それに合わせて空調温度を自動調節する、マッサージ機能も付いた製品がある等と紹介している。

とは言え、展示圃場のような役割としては、スマート化された福祉用具を用いた介護だけではいささかスケールが小さい。一方、街づくりのようなスケールを掲げると、例えばスマートシティ建設などは、国家戦略として推進される場合が多いため規模が大き過ぎ、介護という観点での注目は弱まること懸念される。

中国側の資金を期待しながら、何が展示場となり得るだろうか。最近JICAに、中国側から相談のあった事例から二つの可能性を考える。一つは介護施設である。現在中国政府は、二〇六〇年のカーボンニュートラル実現を目指している。そのため、事業転換を迫られている複数のエネルギー、特に石炭関係の国有企業がある。この企業が有す

る資金、人材、施設等を高齢者介護に向かわせることはできないだろうかとする相談であった。目下、こういったことができるか協議中であるが、JICAからは、最初は小さい規模であっても、来訪者に「施設運営を見せる」ことを前提にした介護施設を作っていくことを提案している。これまではもともと介護施設として運営されている所の変化や技術向上を目指していたが、異業種からのスタート自体が既に一つの変化であり、インパクトが大きい。我が国は、建設業等からの介護事業参入経験を先行して有しているため、その提携先ともなり得る。新たに建設する介護施設であれば、利用者の獲得、その財務状況はどうか等から調べる必要があるが、こうした国有企業はその退職者を、はじめの利用者として考えているため、懐事情もお互いにおよそ分かっていることも利点である。

もう一つは中国特有の仕組みである「社区」の活用である。「社区」内には診療所、理髪店、コンビニ、食堂、公民館、保育園から中学校までの教育機関等が揃い、コミュニティ管理の中心となっている。既に高齢化対策のための試みとして、「社区」内で使える無料の散髪や食事等のチケット配布、高齢者の見守りボランティア導入等が見られるが、他にどういった行政サービス導入のアイデアがあるか、しばしば求められる機会がある。パリアフリーの促進や福祉用具レンタルステーションの整備、「社区」内無人

宅配車の導入等を高齢化対策の観点からは提案しているが、「社区」での社会的実証は、我が国の特に中山間地域が抱える課題対応へのヒントにもなり得ると考える。スマートシティは前述したように規模が大き過ぎるが、「社区」のサイズであれば、我が国の市町村規模にも合致する社会実証が可能であろう。

早期に、多くの人の目に留まる「展示場」の一つのパターンを実現させる。日中連携の可能性は両国にメリットを生む形で実現することが可能であると考えている。

注

- 〈1〉 陳浩・徐瑞慧・唐滔・高宏「關於我国人口轉型的認識和應對之策」「中国人民銀行工作論文」<http://www.pbc.gov.cn/vedianzhuanqi/118742/4122386/4122692/4214189/4215394/2021032618473569432.pdf> (二〇二一年四月二三日参照)
- 〈2〉 REUTERS 「中国の人口が五〇年以内に減少」<https://jp.reuters.com/article/china-society-census-idjPKBN2CF00L> (二〇二一年四月二九日参照)
- 〈3〉 UN (United Nations), “World Population Prospects 2019”
<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>
- 〈4〉 中国 (海南) 改革發展研究院國際經濟研究所「中国应对人口老龄化的政策与中日老龄化社会合作建議」二〇二一年。
- 〈5〉 外務省「日本のODAプロジェクト 中国 対中ODA概要」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chink/china.html> (二〇二一年五月八日参照)
- 〈6〉 JICA 「市場経済の健全な発展と民生の保障のための法制度プロジェクト」や「日中石綿関連癌診断能力向上プロジェクト」等で中国側も部分的な費用負担をしている。 https://www2.jica.go.jp/evaluation/pdf/2014_1302072-1_s.pdf <https://www.jica.go.jp/project/china/017/outline/index.html>
- 〈7〉 外務省「開発協力、ODAって何だろう」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda.html> (二〇二一年五月八日参照)
- 〈8〉 内閣府「外交に関する世論調査」<https://survey.gov-online.go.jp/r02/r02-gaiko/2-2.html> (二〇二一年五月二三日参照)
- 〈9〉 WHO (World Health Organization), “The Global Health Observatory” <https://www.who.int/data/gho/data/themes/mortality-and-global-health-estimates/ghe-life-expectancy-and-healthy-life-expectancy> (二〇二一年二月二六日参照)
- 〈10〉 WHO (World Health Organization), “World Report on Ageing and Health”, p. 49 http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186463/9789240694811_eng.pdf;jsessionid=DCDF8DB6F84FCDDDE0276B7F44D6B5788?sequence=1 (二〇二一年二月二六日参照)
- 〈11〉 内閣府「令和二年版高齢社会白書」(PDF版)二頁

https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/zenbun/02pdf_index.html

<12> 人口に占める高齢者（六五歳以上）の割合が七%を超えている状態を「高齢化社会」、一四%を超えると「高齢社会」、二二%を超えると「超高齢社会」という。

<13> 中国国家統計局「二〇二〇年農民工監測調査報告」
http://www.stats.gov.cn/fjsj/zxfb/202104/t20210430_1816933.html（二〇二一年四月三〇日参照）

<14> 国際的に先例のない課題を多く抱え、それをいかに解決し、乗り越えていくかという問題に直面している国（新語時事用語辞典より）。
<https://www.weblio.jp/content/%E8%AAB2%E9%A1%8C%E5%85%88%E9%80%B2%E5%9B%BD>

<15> 現・JICA海外協力隊。

<16> 独立行政法人国際協力機構「中華人民共和国高齢化問題に関する情報収集・確認調査 最終報告書」二〇一四年
<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12153276.pdf>

<17> 二〇一二年九月、日本政府が尖閣諸島を長期にわたる平穏かつ安定的に維持・管理するために、所有権を民間から政府に移転したことを指す。

<18> 現・国家衛生健康委員会。

<19> 三年生の職業技術学院（専門的な職業に特化して学ぶ）であると共に、民生部幹部研修センターの機能も持つ。

<20> 新華網「『北京市養老服務人才培养培訓實施辦法』發布、入職獎勵分三年發放」
<http://www.xinhuanet.com/local/>

2020-11/25/c_1126782349.htm（二〇二〇年十一月二十五日参照）

<21> 二〇一〇年から、中国の中央・地方政府との対話促進を目的として、中国各地の商工会組織の日系企業が直面する課題の分析および解決のための建議をまとめたもので、最前線で中国ビジネスに取り組む会員企業人等、実務者が実際の執筆に当たっている特徴がある。米国やEU商會も白書は毎年発刊しているが、執筆者の点に違いがある。中国日本商會調査委員會（事務局・シエトロ北京事務所）が企画・編集などの取りまとめを行っている。

<22> 人民網「『中国日本商會白皮書』發布——二〇一九年日本對華進口提高 日企加強開發中國市場」
<http://japan.people.com.cn/n1/2020/0917/c35421-31865242.html>（二〇二〇年九月一七日参照）

<23> 第一財經「日企借進博覽會撬動中國銀發產業商機」
<https://www.yicai.com/news/100832472.html>（二〇二〇年十一月二日参照）

<24> 國務院新聞辦公室「『新時代的中國國際發展合作』白皮書」（二〇二一年一月）
<http://www.scio.gov.cn/zdps/32332/Document/1696685/1696685.htm>（二〇二一年一月一日参照）

<25> China Center for International Economic Exchanges. 二〇〇九年六月。温家宝總理の指示の下、元國務院副總理の曾培炎を理事長として成立。国家發展改革委員會傘下の國際協力センターと對外開放諮問センターという二つのシン

クタンクを統合したもの。 <http://www.cdiec.org.cn/>

〔26〕 中国発展研究基金会『中国発展報告二〇二〇——中国人口老齡化的發展趨勢和政策』中国発展出版社、二〇二〇年、九〇―九一頁。