

## 主题2

## “充实由区域支撑的福祉和医疗”

<b>参会地方政府</b>	中 国：陕西省、西安市、宿州市 韩 国：京畿道、忠清南道、庆州市 日 本：福井县、静冈县、鸟取县、德岛县、香川县、奈良县、甲府市、奈良市、天理市、御所市、葛城市、三宅町、明日香村、广陵町、下市町
<b>相关组织、机构等</b>	东亚东盟经济研究中心（ERIA）、日本贸易振兴机构（JETRO）、日本国际协力机构（JICA）、日本国际问题研究所（JIIA）、厚生劳动省、关西广域联合、近畿大学
<b>讲 演 者</b>	宫本 太郎 中央大学法学部教授、北海道大学名誉教授

## 讲演者发言



**宫本 太郎** 中央大学法学部教授、北海道大学名誉教授

从社会保障和福利的角度来看，可以强烈地感觉到东亚地方政府乃是一个课题共同体。如今在日本，“2040年问题”成为了一大焦点，预计到2040年，日本的老龄人口将达到3900万，痴呆症患者数量也将超过800万人，劳动力人口与老龄人口的比例将变成约1.5:1。在老年人的独居化、贫困化、痴呆症人数增加等问题日益加重的情况下，如果劳动力人口的贫困化和贫富差距也不断扩大，支撑力量便会缩小。这样一来，将来的“骑脖子型社会”（即形容由一个劳动力人口就要抚养一个老年人的严峻局面），对于劳动力人口来说，便不再是骑脖子的程度了，而是有可能陷入举重般的艰难状况。

这些问题其实也会逐渐在东亚各国显现。而且，东亚的老龄化问题与欧洲相比，有着极为迅速的特点。

如今，不能再以“支撑方”和“接受方”的这种结构为前提，而应思考如何增加所有年龄层的活力人口。然而在日本，社会保障支出的一大半都被用在社会保险的财源填补上，地方政府可自由用于支援老年人和劳动力人口的资金是有限的。

此外，目前在全国各地，各个年龄层中，陷入劳动者社会保险机制与最低生活保障制度的狭缝之间的可称之为“新的生活困难层”的人越来越多。同时面对年老父母的护理、临时工或派遣工等非正规就业、抑郁症发病等多种困难的情况也越来越多。如何让这些既未被支撑、又未发挥出支撑区域社会的力量的人拥有活力，乃是地方政府急需解决的课题之一。

我认为地方政府未来的工作重点应该是考虑如何增加各个年龄层的活力人口，并且其方式

也要从发放现金的形式，转变为更侧重于提供服务。必须从凭借社会保险来应对典型性风险、在一个外壳中予以保护的“保护型福利”向为面临多种困难的对象提供定制化支援、像是给予一对翅膀一样的“赋予活力的福利”转变。同时要提供超出垂直管理的综合性支援，着力创造一个让人变得富于活力的平台。

日本政府在区域共生社会这一愿景下，正逐步推进向“赋予活力的福利”转型。出于“提供超越各个制度领域的垂直管理的综合咨询支援，创造跳脱出支撑方与接受方概念的活跃平台即是在建设城市”的这一观点，日本政府决定从2015年起实施将垂直管理的制度一揽子串联起来的生活贫困者自立支援制度。

作为综合咨询支援的具体形式之一，在三重县名张市，配置了5名各自隶属于不同的垂直管理部门的区域总监相互协作提供着支援服务。并且在所有小学校校区设置“区域保健室”，建立起了由PTA(家长教师协会)、居民自治会、民生委员等方面以小学校区为单位进行合作的机制。

在“创造活跃平台”方面，需要考虑到可以采用不同于平常的就业方式的平台。例如，东京町田市便推出了面向痴呆症患者的日间服务，让护理保险的接受者能够通过就业来作为支撑力量的一分子参与到区域社会中去。

在医疗领域方面，英国推出“社会处方”项目也引人注目。通过该项目，全科医师不仅会给患者开具药方，还会帮助引导患者就业或参与城市建设等活动。同时，也有越来越多的地方政府不断扩展幼老服务。

如今，各种各样的新型劳动方式不断面世，我觉得为更多的人提供活跃平台乃是比较重要的课题。

## 介绍实例



### 日本·广陵町

#### 通过健康促进措施推动区域居民沟通交流

广陵町以打造一个能够让居民过上“健康且幸福”生活、促进接触与交流的区域社会为目标，与本地的大学等相关组织进行合作，开展着将人与人之间的联系摆在重要位置的一系列行动。

区域巡回型健康教室“广陵活力塾”是一项每位居民都能参加的项目，在保健师的协助下，帮助居民改善饮食生活、增加体育运动，同时促进区域居民之间的沟通交流。

此外，通过“广陵町护理预防带头人（KEEP）”措施，培养以运动为切入口开展护理预防活动的志愿者，旨在协助居民促进健康并开展自主活动，同时激发居民的自助和互助力量。我们正在努力推动各项措施，将这些活动平台打造成区域性、常规性的守望关怀平台。



## 中国·宿州市

### 加强福利与医疗的合作，提供更亲情的老年人福利

宿州市的老龄化问题逐年加剧，为此，我们提出了提高生活品质和生活价值、构建更温情的老年人福利与医疗体系的目标。

在福利设施的老年人福利方面，我们正致力于将医疗与福利服务有机融合起来，以缓解看病难、住院难的问题。

在社区的老年人福利方面，我们把整个区域视作“没有围墙的养老院”，在提供生活服务、开展与娱乐活动相结合的衰弱预防活动的同时，积极推进居家养老服务的智能化。

在区域医疗方面，我们也在灵活运用健康档案，并努力建设老年人可优先看诊的医疗环境。



## 中国·西安市

### 健康长寿的老年人福利与医疗政策

西安市正面临着日益加重的老龄化问题，为此，为了让老年人充满活力、健康长寿，我们正推行一系列旨在提高老年人健康水平的措施。

为了让健康习惯在家庭中落地生根，我们针对重新评估营养状态、鼓励接受健康检查、开展慢性疾病管理等方面提供着积极支持。另外，为打造社区级健康环境，我们正在开展包括扶助贫困人群、推进无障碍化、免费乘坐公共交通等在内的一系列措施。

为了让老年人能够健康长寿、安享晚年，我们将进一步推进大型公立医院建设、护理设施的完善、制度建设、人才培养等相关工作。

## 意见交流内容

### 1. 从“提供保障的福利”向“赋予活力的福利”转变

#### (1) 打造一个人人都能身心健康愉快生活的区域社会

- 区域共生社会的蓝图规划是在区域综合护理体系的观点上作了进一步的延伸。例如，在思考如何打造让老年人拥有活力的平台时，仅凭老年人福利这一框架是难以实现的。为了拓展与儿童之间的关联性，需要联合负责儿童的部门的力量。为确保区域内的就业场所，还需要联合当地经济界的力量。以这种形式来不断拓展相互关联的框架体系，正是区域共生社会的相关思路。（宫本讲演者）
  
- 韩国用在福利事业上的预算约为总预算的30%。尽管每个月提供30万韩元左右的退休金，但这却不足以作为生活费。为让老年人参与社会并拥有收入保障，我们正设法鼓励老年人就业，确保其能凭借劳动收入及退休金过上正常稳定的生活。（韩国·庆州市）
  
- 奈良县从多年前开始便已在致力于老年大学的建设与发展。我们借用县立大学等场地，每年收取每人1万日元的学费，以高中教科书为题材举办面向老年人的讲座，报名人数从刚开讲时的约200人大有增加到约2000人的势头。目前我们仅在县北部和中部的会场举办该讲座，今后打算将规模扩大至县南部。老年人身处校园、积极预习和复习的身影也在一定程度上刺激了年轻人。作为预算不大、却成功令老年人充满活力的事例，特此进行介绍。（日本·奈良县）
  
- 内阁府以及国立社会保障与人口问题研究所等方面公布的数据显示，有近15%的独居老年男性表示其在两周内与人交谈的机会不超过一次。出于会意识到未退休时的社会头衔等原因，老年男性之间难以形成共同的连带感，呈现出孤立的倾向。如何突破这一壁垒，能否让老年男性成为区域社会的资源，将决定区域社会未来的命运。（宫本讲演者）
  
- 日本的男性有着孤立的倾向，与此同时，有关预测表明，日本女性尤其是未婚或有过离婚经历的独居老年女性由于在未退休时未能足额支付养老保险费用等原因，到2040年将有近半数女性的收入低于最低生活保障线。针对男性孤立、女性贫困的这一问题，如今已到了必须作出充分准备的地步。（宫本讲演者）

#### (2) 推进不同年龄段之间的交流，促进身心健康

- 法国有着著名的促进不同年龄段的人彼此交流与协作的NPO，正在推行一项让学生居住在老年人家中，如果有半个星期和该老年人一起吃饭便能享受房租减半，如果整个星期都和该老年人一起吃饭便能享受房租全免的举措。在日本，也出台了“Share金泽”等类似的措施，以担任老年人或残障人士的支援志愿者为入住条件，为艺术系学生提供带有工作室的公寓。也有不少入住的学生表示，这起初只是单纯的入住条件，但却逐渐地感受到了志愿者的身份带来的与他人之间的联系的乐趣所在。这项举措现在也越来越受欢迎。（宫本讲演者）

- 我认为像“幼老”服务这样的跨年龄段交流是非常有意义的。御所市把商店街上的闲置店铺拿来开设将棋道场后，看到了孩子们和老人精神奕奕地认真较量的模样，相信对孩子们来说也是一件积极有益的事情。我认为像这样的交流平台应该得到更大范围的运用。  
(日本·御所市)
- 御所市虽然一所大学也没有，但我们通过与关西学院大学签署合作协议，让学生以各种各样的形式参与到了城市建设中来。市里的老年人也都非常高兴，甚至只要看到学生在街上走路，都能让老人们兴奋不已。我们认为像这样的交流在降低老年人自杀率方面也能发挥一定的作用。  
(日本·御所市)
- 广陵町与畿央大学正在合作开展“KAGUYA辉夜项目”，该项目旨在打造一个让年轻人和老年人成为一体，让跨越年龄的区域居民活力充沛地愉快生活的城市。作为该项目的一环，我们正在畿央大学培养健康支援学生小组。通过体力测定会等活动中的交流，学生得以实际看到、听到当地人们生活的情况，作为一个学习和教育的现场平台，给学生带来了积极的影响。  
(日本·广陵町)
- 尽管这不一定存在因果关系，但根据一些统计数据可以推测，饮酒率越高的地区，自杀率也高。尤其对老年人来说，低收入这件事可能会在各个方面削弱他们的意愿吧。健康状况同样也与自杀率的高低有着关联。我们认为除了让居民个人通过控制过度饮酒等方式来注重自身健康之外，还需要打造一个能够健康生活的区域社会，这同样也是有效的自杀对策之一。  
(日本·奈良县)
- 德岛县海阳町是日本自杀率最低的地区。海阳町自古流传着“疾病交给大家来解决”这句俗语，拥有不隐瞒痛苦、哪怕是多管闲事也交由大家来解决的氛围基础。近年来，日本的自杀人数虽然呈减少倾向，但青少年自杀率却在不断攀升，我们必须设法改善这一状况。  
(宫本讲演者)

## 2. 老年人的福利和护理

### (1) 由区域支撑的老年人福利

- 在老龄化不断加剧，护理保险制度等福利与护理公众服务的经费不断膨胀的背景之下，为了守护区域社会中的老年人，必须进一步完善区域综合体系，确保能够实现居家护理等方式。  
(日本·广陵町)
- 老年男性尤其容易感到孤独。作为社区老年人服务之一，我们设有日间护理中心，老年人如果无法自己做菜，可以在那里吃午餐，也可以和在那里的其他老年人下下象棋、聊聊天什么的。  
(中国·宿州市)
- 庆州市的大部分区域都设有名为敬老堂等设施。该设施的使用者中老年女性约占75%，剩余的是老年男性。除了可以在这里消遣娱乐，市政府和民间企业等还会举办各种项目和活动，让老年人在这里重拾了活力。尽管我们希望能够通过敬老堂来在一定程度上解决老年人的孤立问题，然而独居老年人的比例始终居高不下，仍然是一个难题。对于经济上较拮据的独居老年人，我们采取了派遣生活管理师等一系列预防“孤独死”的措施。  
(韩国·庆州市)



## (2) 护理方面的课题和措施

- 面向老年人、残障人士、儿童的福利设施中，屡次发生身体虐待、性虐待等人权问题，市民团体等民间机构也频繁地指出问题并提出整改要求。然而另一方面也存在着预算上的问题，由当地社区来护理和照料在设施受到保护的人是存在难度的。针对这些福利设施入住者的人权问题，我想听一听日本和中国的地方政府采取了怎样的替代方案或解决方案。  
(韩国·庆州市)
- 西安市为提高福利设施的服务质量，设定了约150项指标。我们会对福利设施进行指导，要求其遵守这些指标，如不符合指标，可能会勒令其停止运营。另外，关于虐待问题，尽管数量不多，但确有发生，当出现违反法律的情况时，我们会采取相应的法律措施进行应对。同时我们也在福利设施的食品安全等方面投入了资金。  
(中国·西安市)
- 通过今天的讨论，我们了解到了中国也存在着专业的护理人才不足的问题。在日本，导致护理人才不足的最大原因是护理人员的工资问题，因此，有意从事护理工作的人数量很少，求人倍率远高于其他职业。我想了解一下中国的护理人才不足问题是什么原因导致的，以及“家人护理”的需求有多少。  
(厚生劳动省)
- 造成护理人才不足的原因主要是很多人认为护理工作的负担很大，属于日本人所说的3K也就是“危险、肮脏、吃力”的行业。宿州市为建设护理人才队伍，以须在毕业后一定时间内从事护理工作为条件，推行着学费补助等措施。同时开展相关培训，帮助更多人转行至人才不足的行业，希望以此填补人才缺口。另外，我们根据其床位数向护理机构提供补贴，我们认为这种补贴制度也是解决人才缺口问题的方法之一。  
(中国·宿州市)
- 在中国，孝敬父母是非常重要的美德。通常年轻人会定期回老家关心照料年老的父母。近年来，随着科学技术的进步，也有不少人通过社交软件联系父母、和父母聊天，有效减少了年老父母的孤独感。此外，宿州市的老人护理以居家护理为主、福利设施和医疗机构提供的服务为辅。当出现问题时，社区里的人也会帮忙照料。家庭、福利设施、社区三方面共同支撑起了老年人的生活。  
(中国·宿州市)

### 3. 医疗与护理的合作以及区域医疗的完善

#### (1) 医疗与护理的合作

---

○ 忠清南道正在采取一系列行动，包括在村里的会馆提供交流对话的机会，开展相关项目招募年轻志愿者帮助老年人积极外出、交流等。同时我们还推出了75岁以上免费乘坐公交车、引进廉价出租车等方便老年人出行的支持措施。我们认为为了实现让老年人最终能够在自己家中寿终正寝这一目标，如何打造对话平台，让医生、护士以及具备关怀职能的行政部门能够在本地社区中像老年人的孩子和孙辈那样与老年人一同生活下去是很重要的。

(韩国·忠清南道)

○ 在医疗方面十分重要的是急救行动、康复、疗养、居家医疗以及临终关怀。构建涵盖临终关怀的整体医疗和综合护理体系，既是地方政府面临的一大课题，也是地方政府须承担的责任。

(日本·奈良县)

○ 在老年人福利对策的制度方面，韩国、中国、日本三者之间是十分相似的。韩国自2008年起，以日本的护理保险为基准，开始施行长期疗养保险制度。在养老设施的护理之外，居家护理还包括家政服务、陪同就医等内容。此外，为了让老年人可以在住惯了的地方享受到照料服务，我们正积极展开行动，力争在2026年底前在各个社区建立起综合性的护理体系。

(韩国·庆州市)

#### (2) 区域医疗的完善

---

○ 在应对死亡原因中占比较大的心肌梗塞和脑梗塞等疾病方面，急救医疗提供体制的建设将起到至关重要的作用。奈良县以打造“来者不拒的医院”为目标，致力于通过购置抢救病床和医疗救援直升机来完善医疗体制。另外，为了延长健康寿命，出院后的康复、疗养、生活支援等至关重要，所以我们也在努力打造“无微不至的医院”。

(日本·奈良县)

○ 宿州市为在缩小城乡医疗服务差距，在向农村派遣医生、提供医疗服务的同时，在财政方面也向农村投入了大量资金。通过运用AI等新技术来提供医疗服务，能够有效提升整体医疗水平。我们将继续推进相关工作，让这些优秀技术惠及各个区域，让农村也能享受到与城市地区相同水平的医疗服务和护理服务。

(中国·宿州市)

# 总 结



**宫本 太郎** 中央大学法学部教授、北海道大学名誉教授

东亚地区的各地方政府乃是一个课题共同体。在这届会议上，针对如何通过劳动人口和老龄人口的力量不断增加活力人口这个课题，我们进行了非常丰富的意见交流，并获得了诸多有益的启示。

随着人口的增多，城市也会同心圆式地不断发展。然而，一旦进入人口减少的阶段，城市便会以类似于有不少小孔坑坑洼洼芝士块那样的形状逐渐缩小。想必在今后，如何在尊重各个地区的传统和历史的的同时，构建能够有效提供医疗和护理等服务的紧凑型城市

将是一个不可回避的重要课题。

日本的区域综合护理体系基本建立在“在身体因慢性疾病等因素逐渐衰弱的过程中，轮转于住院和出院之间，最终还是在自己住惯了的地区寿终正寝”的这一设想上。另一方面，也存在像癌症患者那样急速衰弱的情况。如果居家护理至生命终结，那么临终关怀也将成为一个非常重要的问题。

此外，虽然居家生活是最为理想的，但确保住房也是一大问题。近年来日本发生独居老年人孤独死和独居老年人痴呆后家里堆积垃圾等情况，很多房东会出于这些担忧而不愿租房给独居老年人，所以为了解决这一问题，由地方政府协助建设临终关怀人才队伍、建立死亡时的遗物整理机制也是一种可以考虑的办法。

作为新的住房保障措施，如今全国各方面正在逐步展开系列工作以实现让老年人能够在区域社会中安心生活下去的必要条件，比如由国土交通省为愿意租房给任何人员的房东提供翻修补贴等。我认为各省厅和地方政府纷纷行动起来，努力建设人人都能充满活力地愉快生活的区域社会这一点很重要。

