

中国都市部における高齢者介護の社会化 — 北京市と上海市の事例研究を通じて —

畢 麗 傑

目次

はじめに

- I 中国都市部における高齢化及び高齢者介護施設の現状
 - 1 北京市における高齢化の現状と特徴
 - 2 上海市における高齢化の現状と特徴
 - 3 家族形態の変化と家族扶養機能の弱体化
 - 4 高齢者介護と高齢者介護施設の現状
 - 5 介護職員の現状と介護職員の資格制度
- II 中国都市部社区（コミュニティ）における高齢者在宅介護
 - 1 都市部における「社区サービス」
 - 2 都市部社区における高齢者介護サービス
 - 3 都市部社区が行う「在宅介護モデル」
 - 4 北京市における高齢者在宅介護サービス
 - 5 上海市における高齢者在宅介護サービス
- III 中国都市部における高齢者介護の社会化
 - 1 北京市と上海市の高齢者介護問題の比較
 - 2 都市部における高齢者介護の社会化
 - 3 都市部の高齢者介護保険制度の展望

おわりに

はじめに

本論文は、急速に進む高齢化による中国の家族介護形態の変化のなかで、都市部における高齢者の生活実態や高齢者介護問題にどのような変化がみられ、どのような問題を抱えているかを北京市と上海市における高齢者介護問題の事例研究を通じて明らかにするものである。また、北京市と上海市における高齢者介護問題に関する取り組みを考察し、今後高齢者介護をどのように促進していくか、高齢者の QOL（老後の安定した生活と生活の質）をどのように保障していくか、そして高齢者社会に対応できる介護制度・政策とは何かについて考察することを目的とする。

中国における高齢化問題に関する先行研究および政府の統計データは、高齢者が60歳以上である場合を使用することが多い。統一のために、本論文において、高齢者は60歳以上とする。

中国の「高齢化社会」¹⁾への突入は、日本などの先進国より遅れたが、そのスピードはいまや他の先進国よりも速い。1999年に高齢化社会に入り、10年が経過した現在、世界で最も高齢者人口が多い国となり、すでに21の省・自治区・直轄市が高齢化社会に突入したと言われている。最新のデータによれば、2009年までに60歳以上の高齢者人口が1.69億人に達し、毎年約1,000万人の速度で増加している。これが、2023年には2.7億人となり、2050年になると4億人、80歳以上人口も現在の約10倍に当たる1億人を突破する見込みである²⁾。こうした状況を背景にして、高齢化率の急激な増加と同時に、80歳以上の後期高齢者人口³⁾と要介護高齢者人口の急増も予測されている。

中国では、長い歴史を通して、家族が責任をもって老親を扶養することは伝統文化であり、人々の中に根差している。しかし、一人っ子政策の実施、核家族化によって家族の規模が小さくなり、高齢者夫婦のみや空き巣家庭が増える一方である。三世代の伝統家族が少なくなり、「421」という人口構造（夫婦の二人が4人の老人と1人の子供を扶養する）と「空き巣老人」⁴⁾が増加し続けている。その影響から、伝統的な家族扶養機能が弱まり、高齢者介護問題はますます深刻な社会問題になっている。このような状況の中で、中国都市部では、要介護高齢者の急増に伴う高齢者扶養機能の低下などにより、高齢者の扶養は、家族を中心とする方式がやがて崩壊すると言われており、高齢者介護の社会化が新しい社会問題として顕在化している。

一方、現在の中国では、高齢者向けの社会サービスが著しく立ち遅れており、要介護高齢者のニーズに対応しきれない状態にある。高齢者施設のベッド数は全国で120万5,000床である。これは、国際平均の高齢者1,000人当たり50床で推計すると、2009年の中国の高齢者人口、推計1.69億人に対して724.5万床のベッドが不足していることになる。その他、生活のケア、精神面のケアなどもサービスの提供が遅れている。

こうした状況を背景にして、高齢者介護問題が中国社会において注目されるようになった。

中国政府は、一連の高齢者介護福祉政策を打ち出し、2000年以降、その政策の方向性が「家族中心の介護」から「介護の社会化」へと転換し始めた。そこで注目されたのが、都市部における、社区（コミュニティ）が行う高齢者在宅介護サービスである。

I 中国都市部における高齢化及び高齢者介護施設の現状

本論文において、北京市と上海市を事例研究の対象とした理由は、この二つ都市は最も早い段階から高齢化問題に直面してきた都市であるとともに、早い段階から高齢者介護問題に対して積極的に新しい対策を取り込み、一定の経験を積み上げてきたからである。特に、社区における高齢者介護対策や在宅介護サービスを積極的に進めている点に特徴がある。以上のことから、この二つ都市を中国の都市部における高齢者介護問題の典型ととらえ、筆者が、2008年度、2009年度の2回に渡り、北京市と上海市において独自に行った実態調査の結果に基づいて分析を行うこととする。

以下は、調査対象地域である北京市と上海市における高齢化の現状と特徴である。

1 北京市における高齢化の現状と特徴

1) 北京市における高齢化の現状

第5回人口センサスによると、北京市の、2000年時点の60歳以上の高齢者人口は188万人であるが、2008年時点では、218万人に達し、市総人口の17.7%を占めている。同じく2008年時点では、後期高齢者人口が29.4万人までに増加し、そのうち、100歳以上の高齢者は、すでに396人となっている。また、2008年の北京市の平均寿命はすでに80.27歳であり、大きく伸びてきたことがわかる（表1参照）。さらに、北京市老齡委員会によれば、2050年になると、北京市の60歳以上の高齢者人口は650万人に達すると予測されている⁵⁾。すなわち、3人に1人が高齢者になる超高齢化社会に入るのである。

表1 北京市と上海市の高齢者自立状況及び社会経済状況（2008年）

	自立できない比率 (%)	高齢化率 60+ (%)	平均寿命 (年)	都市化率 (%)	一人当たりGDP (元)	ベッド (1000人/床)
北京市	13.9	17.7	80.27	83.62	63,029	6.41
上海市	9.7	22.0	81.28	89.09	73,124	5.75

注)：自立できない比率、都市化率及びベッド数は2005年の数値である。

出所：中国統計局（2006）、（2009）により筆者作成。

2) 北京市における高齢化の特徴

北京市の高齢化率は全国の平均水準より高く、高齢化の進展が全国第4位となっている。高齢者人口の地域分布は、主に市中心部とその他各区に分散している。2008年末時点、最も高齢者人口が多いのは、朝陽区、海淀区、豊台区であり、高齢者人口は、それぞれ36.9万人、33.4万人と21万人である。高齢化率が高いのは、宣武区、崇文区、朝陽区である。高齢化率は、それぞれは21.3%、20.7%、20.3%である⁶⁾。

また、高齢者人口の中では女性高齢者人口が多く、特に一人暮らしの女性高齢者の比率が女性高齢者人口の80%を占めていることが特徴である。そして、2005年の1%人口サンプル調査によれば、北京市の高齢者人口の中で、34%は「空き巣老人」であることがわかる。

2 上海市における高齢化の現状と特徴

1) 上海市における高齢化の現状

上海市は、中国で最初に高齢化社会に突入した都市であり、1979年には既に60歳以上の高齢者人口が総人口の10.7%に達していた。高齢化のスピードは先進国の2～4倍の速さと言われている。

2008年末時点、上海市の60歳以上の高齢者人口はすでに300万人を突破した。これは人口の22%であり、全国の平均水準の2倍に近く、平均寿命も81.28歳まで延びた(表1参照)。2010年には、60歳以上の高齢者人口は約312万人に達し、人口の22.7%を占めると推計されている(賈曉海(2008))。今年上海市では万博が開催され、世界に注目されている。このような高齢化問題も一層注目されていくであろう。

推計によると、上海市の高齢化は、2010年から2020年までに上海市の「高齢化の高速発展期」、2025年から2030年に「高齢化の発展ピーク」を迎え、2030年前後、上海市の60歳以上の高齢者人口は500万人を超え、人口の40%を占めると予測されている⁷⁾。

2) 上海市における高齢化の特徴

上海市の高齢化のスピードは先進国よりも速く、中国全国の平均水準より速く、高齢化が最も早く進んでいる都市である。上海市の高齢者人口の地域分布をみると、高齢者人口の絶対数が最も多い地区は、浦東新区、楊浦区である。高齢化率で見れば、中心部の静安区、郊外地区の崇明県が比較的高い。

3 家族形態の変化と家族扶養機能の弱体化

都市部では、家族形態の変化により伝統的な家族扶養機能が弱体化してきている。中国では、子に「親の扶養」が法的義務⁸⁾として課せられているため、政府は子に「親の扶養」の義務を果たすよう指導することがあるが、この潮流は止められない現状にある。筆者が独自に行った

事例調査から類推すると、その背景には、親と子の仕事や所得といった経済的な問題があると考えられる。

中国では子は親を扶養する義務感を強く持っているといえる。安否を確認するための連絡や見守りといった家族の繋がりは強く、家族による情緒的支援は現在も存在している。しかし、一人っ子政策による「421」という人口構造が定着することにより、現役世代は、夫婦で4人の親を扶養すると同時に自らの子の教育にも支出が嵩むようになっている。たとえ夫婦が共働きで所得を得ていたとしても、親に対しては、仕送りなどの経済的援助より情緒的支援が優先的にならざるを得ないのである。

現在、中国では都市部でも農村部でも医療制度改革が行われているが、高齢者に過重な負担が課せられることは代わっておらず、介護に関してはいまだ発展途上であることは本論文においても述べているとおりである。また、中国では公的年金制度にも課題が多く、被用者として公的年金制度の傘の下にあった一部の高齢者にしか老齢年金は支給されない。

現役世代は、自らの家族を守ることで精一杯であり、親の経済的援助にまでは一層手が回らない現状にある。仕事の都合などにより、親から遠く離れた所に住むことを余儀なくされた場合、問題はより深刻化することはいうまでもない。2007年に全国老齡工作委员会が公開した『中国都市部・農村部高齢者人口状況追跡調査』によると、親の世話の困難に対する回答では、仕事の忙しさで世話の時間がないのは50%、経済能力で親の医療費が負担できないのは36%、家事負担が過重と思ったのは21%である。このような状況のなか、中国政府は「介護の社会化」を促進することとなったのである。

4 高齢者介護と高齢者介護施設の現状

1) 高齢者介護

①高齢者介護とその種類

中国における高齢者福祉事業は、1949年、中華人民共和国が成立してから政府と共産党の指導の下で発展してきた。とくに改革開放政策を実施して以降、高齢者福祉制度に関する法制度の整備、政策の策定、高齢者の健康管理および教育事業などが行われてきた。

「介護の社会化」が政策課題とされる下で、中国の高齢者介護は基本的に3つに分けられる。すなわち、家族介護、養老院などの施設介護、社区（コミュニティ）が行う在宅介護である。施設での集中的な介護と社区での在宅介護が互いに補完し合う高齢者介護システムが徐々に構築されつつあるが、家族介護の伝統的な考えにより、現在も都市部では、家族介護が依然として高齢者介護のメインモデルである。

②高齢者介護の要介護区分基準

高齢者の要介護認定は、介護サービスにおける非常に重要なプロセスである。これは、介護

サービスを利用するに当たって、利用者の心身の状態により介護が必要かどうか、どの程度の介護が必要かなど、介護の必要度を判定するものである。そして、利用者に対して、要介護状態に応じた最適な介護サービスを提供する仕組みである。中国の高齢者要介護度は、一般的に高齢者の年齢、生活能力、身体状況および特殊な要求に基づき判定され、三級介護（軽度介護）、二級介護（中度介護）、一級介護（重度介護）と専門介護（特別介護）に分けられる⁹⁾。この基準に従って、施設入所者に必要な介護サービスが提供される。2006年に、施設入所者の要介護度の割合は、三級介護が28%、二級介護が25%、一級介護が33%、専門介護が14%となっている（沈傑（2007））。しかし、要介護度の認定は実際、かなり複雑で、各施設の介護評価も統一できず、トラブルが起きているケースも多々ある¹⁰⁾。

2) 高齢者介護施設の現状

これまで、高齢者介護を家族に依存してきた中国社会において、高齢者福祉施設は、主に「三無老人」¹¹⁾ および家族介護がなされえない高齢者を対象として介護するというものであった。しかし、人口高齢化の急速な進展に伴う家族介護の機能低下、高齢者介護の概念の変化により、都市部の介護施設は、社会の高齢者介護ニーズに対応しきれなくなっている。施設ベッド数も、これまでの「需給バランスのよく取れた型」から「供給が需要に追いつかない型」へ急速に変化してきている。

高齢者介護施設への入居希望のニーズに応じて、在宅福祉サービスの供給体制の整備と同時に、施設介護サービスの拡充も急速に進められている。高齢者介護施設の経営も民営化され、民間介護施設が急速な勢いで発展している。このように、施設の経営形態も、政府が主導し、市、区、郷、街道により運営される施設、行政が主導した民間非営利団体により運営される施設、民間団体により運営される施設、医療法人の経営による施設、企業・個人経営による施設に多様化されている。

北京市の高齢者介護施設は、2008年時点で388カ所であり、ベッド数は39,994床である。ベッド数が最も多いのは、海淀区、朝陽区と昌平区で、それぞれ6,009床、5,154床と5,107床である。ベッド稼働率が最も高いのは、西城区、崇文区、東城区であり、それぞれ93.1%、92.6%と90.6%である。これらは、都市の中心部の施設利用率が郊外地域より高いことを示している。また、都市部と郊外地域における社区サービス施設は1,925カ所で、そのうち、社区サービスセンターは176カ所である¹²⁾。

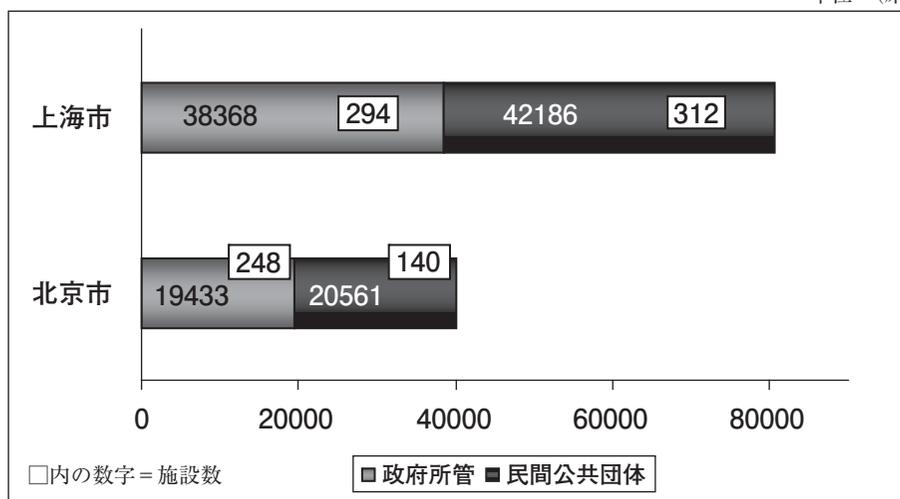
上海市の高齢者介護施設は、1996年時点で365カ所、ベッド数は13,564床である。高齢者人数でベッド数を割ると、1万人に対して56ベッドという非常に少ない割合であった。この問題を解決するために、上海市政府は、1998年から毎年2,500床のベッドを増加させてきた。その結果、図1のように、2008年に上海市の高齢者介護施設は606カ所、ベッド数は80,554床

中国都市部における高齢者介護の社会化—北京市と上海市の事例研究を通じて—（畢）へと増加している。政府所管施設は294カ所で、社会投資で設けられた施設（社会弁）は312カ所、ベッド数は42,186床である¹³⁾（北京市の約2倍）。

このように、北京市においても上海市においても、高齢者介護施設数および施設のベッド数は急速に増加している。

図1 北京市と上海市における介護施設ベッド数の比較（2008年）

単位：（床）



出所：北京市老齡工作委员会（2009）及び上海市老齡工作委员会（2009）により筆者作成。

前述のように、現在の中国における要介護高齢者介護モデルはあくまで家族介護が中心であり、「空き巣老人」であったとしても、家族介護と在宅サービスによって生活が維持できる場合は施設入所に至ることはないといっても過言ではない。しかし、「三無老人」や家族による身体介護が望めない要介護高齢者は施設入所を余儀なくされる。

しかし、利用できる施設の類型には階層間格差がある。政府により運営される施設やNPO非営利民間団体により運営される施設を利用する要介護高齢者は、資産がなく、公的年金も保証されておらず、家族からの経済的支援も望めない場合が多い。設備やサービス内容も劣悪であることがあり、中国における高齢者介護の質を低下させる温床ともなりうる。それに対して、設備やサービス内容が充実している医療法人の経営による施設、企業・個人経営による施設を利用できる要介護高齢者は、一部の富裕層と、昨今中国において台頭してきている中間層の上位にある場合が多い。

5 介護職員の現状と介護資格制度

1) 介護職員の現状－北京市と上海市における高齢者介護施設の実態調査を中心に

施設入所者と介護職員との配置基準を3対1で推計すると、中国全土で2,830万人に達するといわれる要介護高齢者に対して、介護職員が1,000万人以上必要となる¹⁴⁾。しかし、2008年に、中国の高齢者介護施設の介護職員は、わずか22万人しかいない。そのうち、介護の資格を取得している職員は、わずか2万人である¹⁵⁾。ここに、中国に高齢者介護の需要と供給の不均衡が生じていることを見出すことができる。

都市部の介護職員はほとんどが地方出身者で、教育水準も低いことが筆者の実態調査からわかっている。例えば、上海市の介護職員の学歴をみると、小学校卒業及びそれ以下の介護職員の割合が61.78%に達し、非識字者も全体の11.31%を占めている。一方、初級中学卒業及びそれ以上の学歴を有する介護職員は4割に満たない(38.22%)。また、介護職員の年齢は相対的に高く、女性職員が男性職員より多い。ほとんどの職員は40歳から50歳で(全体の5割)、50歳以上の職員も全体の3割を占めている。60歳以上も5%以上を占めている。日本のような「老老介護」が中国の都市部においても見られるようになっている。

介護職員の勤務体制として、8時間勤務(3交替制)、12時間勤務(2交替制)、隔日24時間勤務、24時間勤務がある。給与報酬は、基本給与、超過勤務給与、報奨金、食事手当等から構成される。8時間勤務(3交替制)、12時間勤務(2交替制)と隔日24時間勤務の月給は700～1550元であり、隔日24時間勤務の月給は1,200～2,100元である(ただし、看護する患者数による施設もある)。長時間勤務、低賃金の過酷な労働環境および社会的な評価の低さによって、介護職員が研修を受けて就職した後、一年間か二年間で辞める職員が多いのが現状である。職員の入れ替わりが激しいことが、介護経験の蓄積や介護技術のレベルアップを難しくしている。

介護職員は、高齢者介護を担う介護人材の不足を解決するために不可欠な存在である。介護職員の言動、技術、安定性は高齢者介護施設に影響を及ぼす面もあり、今後、介護職員の養成とよりいっそうの管理強化が必要となっている。

2) 介護職員の資格制度

在宅介護サービス供給の整備の一環として、介護職員の養成が、行政や民間によって取り組まはじめた。2000年、中国労働社会保障部(現・中国人力資源・社会保障部)は「家政服務員国家職業基準」、「養老護理員国家職業基準」を設定した。これらに基づき、北京市と上海市が地域ニーズに合わせて介護職員の養成事業に取り組んでいる。

家政服務員(ホームヘルパー)は、「家政服務員国家職業基準」により、初級、中級、高級の3等級に分けられ、研修時間、研修内容などによって該当するレベルの認定書が授与される。資格を取得した家政服務員は、地域福祉センターに登録され、家事援助が必要な各家庭に派遣

中国都市部における高齢者介護の社会化—北京市と上海市の事例研究を通じて—(畢)

される。2006年、北京市で家政服務員は15.3万人おり、そのうち92%が地方からの上京者である。また、家政服務員のうち、高齢者介護に従事する者は75%を占めている(沈傑(2007))。家政服務員の需要は年々増加傾向にある。

養老護理員(介護福祉士)は、「養老護理員国家職業基準」により、初級、中級、高級、特級の4等級に分けられ、研修時間、研修内容などによって該当するレベルの資格を取得することができる。介護福祉士の養成及び資格の取得には、全国的な統一試験はなく、各地方政府が独自に行うことになっている。例えば、北京市と上海市の場合は、職業技術訓練センターで介護福祉士の教育を行うのが一般的である。このことから、介護福祉士の養成教育内容は、養成研修機関によって異なっている。

II 中国都市部社区(コミュニティ)における高齢者在宅介護

1 都市部における「社区サービス」

1) 「社区」とは

「社区」とは、1930年代に中国の社会学領域に登場した用語で、中国の社会学者の費孝通が英語“community”(コミュニティ)を中国語に訳したものである。中国政府は、「一定の地域範囲内に人々が集まり組織された社会生活の共同体である」と定義しているが、簡潔に言えば、「社区」=「コミュニティ」となる¹⁶⁾。都市部では、末端組織の「街道弁事処」及び「居民委員会」(日本の自治体に相当)を設置する基層社会のことを指し、農村部では、村民委員会と村民小組を設置する農村基層社会のことを指している。「居民委員会」とは、都市部の市町村の自治組織であり、管轄範囲内の住民の全てが居民委員会に属し、行政の末端組織の「街道弁事処」を指導する立場にある。

2) 都市部における「社区サービスセンター」

1993年の民政部および国務院所属の14の部門が公布した「社区サービス業の促進に関する意見」では、「政府の指導の下で、社会成員の多様なニーズを満足させるため、「街道弁事処」を基に提供する社会福祉的な住民サービス業である」と述べており、都市部の「社区」において、当街区域を管轄する行政の末端組織「街道弁事処」が「社区サービスセンター」を設立し、更に区内「居民委員会」がそこで行われるサービスを補完するという形態で、区内の住民に様々な福祉サービスが提供されている。『中国の高齢者事業の発展』によると、2005年末までに、総合的な「社区サービスセンター」の設立は8,479カ所に達している。

2 都市部社区における高齢者介護サービス

2006年、中国国務院は「介護サービス業の促進に関する意見」を通達し、高齢者福祉サービス事業、民間団体の運営による高齢者サービス機関、在宅介護サービス、高齢者看護、高齢者教育等について、それぞれの内容、対象、運営主体等を示した。その後、社区建設と社区サービス業務の強化を図るために、国務院は「全国の都市社区建設の推進に関する意見」、「社区サービス活動の強化・改善に関する意見」等一連の政策を打ち出した。これらにより、社区住民に対して訪問介護サービス、生活援助、家事援助および緊急救援などの社会福祉サービスを提供されるようになり、高齢者の在宅介護を推進する環境の整備が進められた。

3 都市部社区が行う「在宅介護モデル」

1) 「在宅介護モデル」(「在宅養老院」)の展開

① 「在宅介護モデル」

「在宅介護」とは、社区内の要介護高齢者に対して、在宅のままで生活支援、家事援助、身体介護、精神的・心理的ケア等を提供することである。

「在宅介護モデル」は、2002年9月、全国で初めて大連市沙河口区の中山公園民権街道で始まり、発展していった。高齢者介護施設の設立と整備には大きな限界があり、実際に高齢者介護サービスを受けられない生活介護が必要な高齢者がいるという問題を解決するために、高齢者福祉施設を整備すると同時に、家庭内で高齢者を介護する伝統的な高齢者扶養観念に適合させた高齢者介護システムを構築したのである。市政府の政策主導で、社区の居民委員会は社区福祉サービスを活用し、「在宅介護モデル」という在宅介護福祉サービス事業を模索した。

② 「在宅介護モデル」の全国での展開

1990年代末、全国平均の高齢化率を上回った大連市、上海市、北京市等において高齢者介護施策の一環として「在宅介護モデル」が試行された。2001年5月、「社区高齢者福祉『星光計画』実施方案」が発表された。「星光計画」とは、民政部が介護の社会化を促進するために、主導的に取り組んだ最も重要なプロジェクトである。その中身は、3年間(2001年6月～2004年6月)で国・地方政府が100億元の財源を捻出し、都市部と農村部に「星光老人ホーム」という社区介護センターを設立するという計画である。その成果として、2004年6月までに、全国各地域で32,490カ所の「星光老人ホーム」が設立された。

2005年7月、民政部は、青島で「全国介護サービス社会化モデル展開活動に関する会議」を開催し、全国60カ所を在宅介護モデルの展開拠点とした。2008年2月、全国老齡委員会、教育部、民政部等の10部門は「全面的に在宅介護モデルを推進する工作に関する意見」を公布し、在宅介護モデルを全面的に推進することを決定した。このようにして、「在宅介護モデル」は全国的に展開されるようになった。

③「在宅介護モデル」における介護職員及びサービス内容

「在宅養老院」には、社区街道居民委員会が、職業訓練を受けた中年の女性失業者や企業からレイオフされた女性従業員を社区内に派遣する事業がある。これは、市民政局が主導で行う事業であり、介護が必要な高齢者を対象にし、高齢者の日常生活全般を介護するものである。

介護サービス内容は多様化しており、主なサービスは、入所、デイサービス、家事援助、精神的・心理的ケア、食事サービス、ターミナルケアなどとなっている。サービスの流れとしては、「社区サービスセンター」が登録された介護職員を介護の必要な高齢者の家庭に派遣し、高齢者に家事援助、保健衛生、生活援助、健康回復リハビリ等のサービスを提供する。つまり、高齢者は介護施設に行かなくとも、自宅において介護職員からの室内衛生保持と掃除、食事、健康回復リハビリ、相談等の介護サービスを受けることができるのである。「在宅介護モデル」の介護費用は一般的に安く、低所得高齢者の介護問題の解決に役立っている。

④「在宅介護モデル」の財源問題

これまでの「在宅介護モデル」は、運営を主に区や街道の財政補助で行い、補完的に宝くじ売買取益の一部や民間による慈善寄付で賄ってきた。今後、社区福祉サービスにおける在宅介護モデルの安定した運営を行うためには、市・区政府の財政を拡大させることが必要である。

4 北京市における高齢者在宅介護サービス

1) 北京市の「9064」介護方式

2009年12月、北京市民政局等の部局が発表した「介護施設の発展の促進に関する意見」により、「9064」という新たな介護方式が打ち出された。これは、2020年までに、90%の高齢者が社会的な支援サービスを利用しながら家族介護を維持し、6%の高齢者が社区の在宅介護サービスを利用し、4%の高齢者が高齢者介護施設に入所するという介護方式である。

2) 北京市における高齢者在宅介護サービス—西城区を例に

1982年に高齢化社会に入った西城区は北京市の中心地区であり、10ヵ所の街道を有する。2000年には、西城区の60歳以上の高齢者人口は12万人であり、全区人口の17%を占めている。2008年末には、60歳以上の高齢者人口は15.3万人となり、全区人口の19.7%を占めている。北京市老齡工作委员会の推計によれば、2020年になると、西城区の60歳以上の高齢化率が30%に達する見込みである¹⁷⁾。

西城区は、2004年8月に月壇街道と徳勝街道を社区在宅介護サービスのテスト地区として、在宅介護サービスを行った。それに基づき、2005年10月に区政府は「在宅介護サービステストの実施に関する意見」を発表し、12月から全区で在宅介護サービスが展開された。現在、西城区の在宅介護サービスは、すでに全市と全国の先駆けとして、多くの貴重な経験を蓄積している。2009年、北京市の老齡委员会は、西城、順義、房山などの区で、社区をベースとして、

専門化された在宅介護サービスを提供することをテストケースとし試行しはじめた。在宅介護サービスは北京市全域に拡大される見込みである。

5 上海市における高齢者在宅介護サービス

1) 上海市の「9073」介護方式と社区の「在宅介護」の展開

①新たな高齢者介護方式

上海市は、「9073」という新たな介護方式を提唱した。それは、「第十一次五ヵ年計画」期（2006～2010年）において、90%の高齢者が社会的な支援サービスを利用しながら家族介護を維持し、7%の高齢者が社区の在宅介護サービスを利用し、3%の高齢者が介護施設に入所するという介護方式である。

②社区の「在宅介護」の展開

上海市は、高齢者介護施設サービスと並行して、高齢者が居住する社区を受け皿にした在宅介護サービスシステムの基盤を構築してきた。社区での在宅介護サービスは、2000年より本格的に稼動し、社区に居住する高齢者に対して、在宅のまま、または社区の介護センターにおいて高齢者介護サービスが提供されている。

2004年に上海市政府によって、「在宅介護サービスの推進に関する通知」が通達され、在宅介護サービスの対象、サービス内容、介護職員の雇用及び職業訓練、費用の基準等が初めて明確化された。それは、「社区高齢者介護プロジェクト」として、上海市全域に拡大された。在宅介護サービスが奨励され、日常生活補助金と介護サービス補助金が政府の財政予算に組み込まれ、高齢者が居住する社区と連携した補助制度等が設けられた。2005年末までに、上海市すべてにおいて在宅介護サービスセンターが設立され、233個街道（郷鎮）において在宅介護サービスステーションが設立され、83ヵ所の社区高齢者デイサービスセンターが設立された。毎月サービスを受けている高齢者は5.5万人、その内、政府資金援助を受給している高齢者は3.9万人である。

2) 上海市における高齢者在宅介護サービス—浦東新区を例に

①浦東新区における高齢化の現状

浦東新区は上海市において最も高齢者人口が多い区であり、23街道を有する。早い段階から高齢化対策を取り込み、その対策は上海市政府や全国からも注目されている。浦東新区民政局によれば、2008年には、60歳以上の高齢者人口は55万人に達し、浦東新区の人口の20.5%を占めている。つまり、5人に1人が高齢者である。

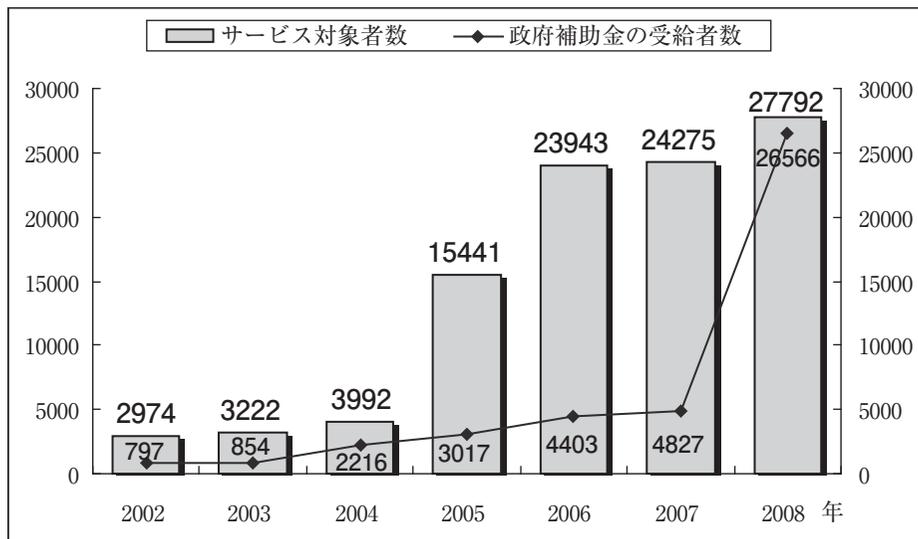
②在宅介護サービスの展開及びサービス対象者数

浦東新区は、2002年から15街道において在宅介護サービスを実施し、2003年からは、上海

市政府の通達により、全区の23街道において在宅介護サービスを展開し始めた。2002年時点で、浦東新区において、在宅介護サービスを利用している高齢者数は2,974人、その内、政府の補助金を受給する高齢者数は797人、介護職員は1,978人であった。全23街道において、在宅介護サービスを利用している高齢者数は2002年の2974人から、6年後の2008年の27,792人まで、約10倍に増えた。政府の補助金を受給する高齢者数は、2002年に797人にすぎなかったのに対して、2008年には26,566人にまで増えた（図2参照）。

図2 浦東新区における在宅介護サービス対象者数及び政府補助金の受給者数（2002年～2008年）

単位：（人）



出所：上海市浦東新区在宅介護評価とサービス指導中心（2009）により筆者作成

2008年末時点で、浦東新区において、高齢者介護施設は122カ所、そのうち政府の出資によって建設された施設は68カ所、民間施設は54カ所である。高齢者デイサービスセンターは30カ所、定員総数は910人である。また、高齢者社区「食事配送」サービスセンターは28カ所、そのうち総合的な「食事配送」サービスセンターは5カ所、毎日の配送数は5,500人（一食）である。

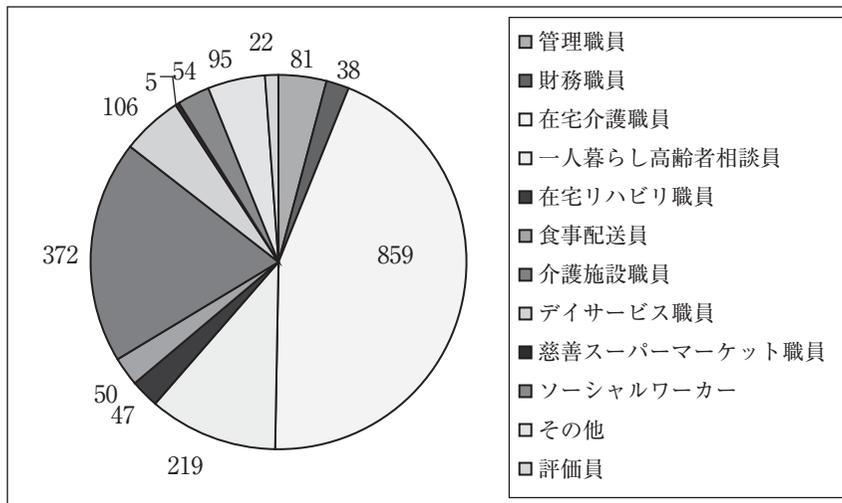
③在宅介護職員の質的な変化

浦東新区の社区在宅介護サービスは、量的な変化だけではなく、質的な変化も現れている。「上海市浦東新区在宅介護評価とサービス指導センター」林主任¹⁸⁾によれば、在宅介護サービス

の質を向上するために、浦東新区は2005年から、介護職員の専門的な訓練に力を入れている。2008年末時点で、在宅介護職員は859人、社区の高齢者介護施設で働く介護職員は372人である（図3参照）。1948人の介護職員の中で、初級介護資格を取得している介護職員は706人であり、中級介護資格を取得している職員は70人で、高級介護資格を取得している職員は3人である¹⁹⁾。

図3 浦東新区社区における介護職員の内訳（2008年）

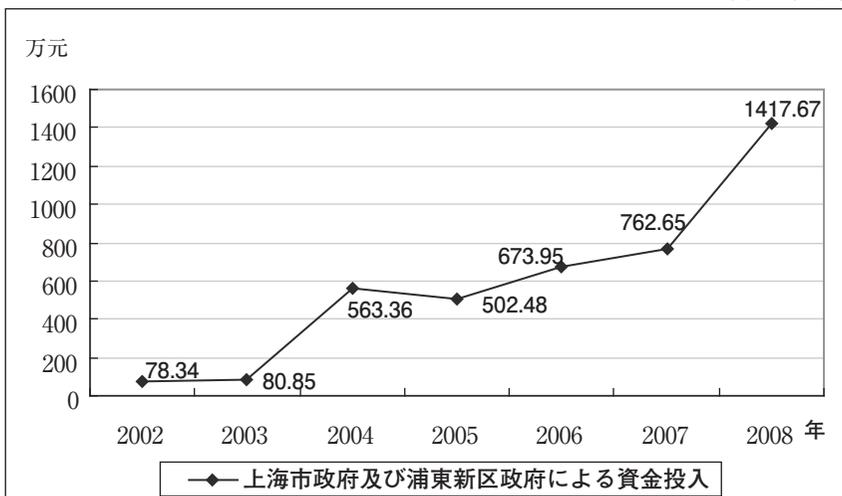
単位：（人）



出所：図2と同じ。

図4 浦東新区社区における在宅介護サービスの資金投入（2002年～2008年）

単位：（万元）



出所：図2と同じ。

④在宅介護サービスの財源

浦東新区の社区在宅介護サービスは、市区政府の財政支援を得て発展してきた。図4をみると、2002年に、上海市及び浦東新区の政府は浦東新区の社区在宅介護サービスに78.34万元を投入したが、2008年にその資金投入はすでに1,417万元までに増加している。このことから、上海市・区政府は社区の在宅介護サービスに注目していることがわかる。

また、上海市政府及び浦東新区政府からの資金投入の内訳(2008年)を見ると、上海市政府は31%、浦東新区政府は33%、市社会福利と区社会福利は各10%、評価経費は16%といった内訳である。

Ⅲ 中国都市部における高齢者介護の社会化

1 北京市と上海市の高齢者介護問題の比較

以上、北京市と上海市における高齢者介護の現状、介護施設の現状および社区が行う在宅介護サービスについて、実態調査をもとに検討した。高齢化の特徴をみると、北京市と上海市の類似点が多く見られる。それは、①高齢化率が全国平均値より高く、高齢化率の上昇が速い。②高齢者人口の規模が大きく、都市の中心区の高齢者人口の絶対数が一番多い。③家族規模が縮小し、家族扶養機能が低下している、以上の3点を挙げることができる。

実態調査をもとに検討してきた高齢者介護施設の現状を見ると、2つの都市の類似点としては、①民間高齢者介護施設が増加しているが、高齢者介護ニーズに対応しきれない。②高齢者介護施設の画一化によって、十分な介護サービスが受けられない。③介護職員が不足している現状の中で、特に専門知識と資格を持つ介護職員が不足している。④高齢者介護施設の地域分布に不均衡があり、都市の中心区と郊外地区の高齢者介護施設の利用率にもばらつきがある。⑤介護施設の財源が不足している、以上の5点を挙げるができる。

北京市と上海市における社区の在宅介護サービスは、政府から打ち出された在宅介護サービスを促進する政策であるという方向性が類似している。2つの都市とも、今後の高齢者介護問題を解決するために、「9064」、「9073」といった家族介護を中心にしながらも、社区の在宅介護と介護施設が補完し合うという介護政策を打ち出している。しかし、北京市と上海市の高齢者の生活状況や経済状況等によって、北京市と上海市の高齢者介護施設及び社区の在宅介護サービスの内容は異なっている。

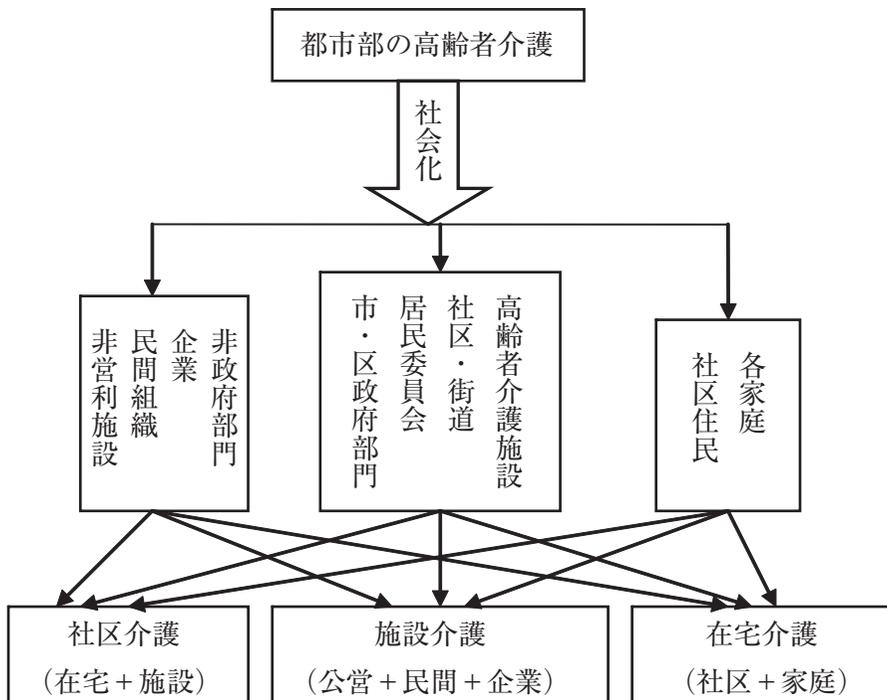
2 都市部における高齢者介護の社会化

都市部の家族介護の長期化、要介護高齢者の重度化によって、高齢者介護の社会化が必要とされている。現在、各都市部の政府は、在宅介護サービスの整備と施設介護サービスの拡充の

積極的な取り組みをしている。しかし、高齢者介護の社会化を実現するためには、社会的介護、施設介護に力を入れ、介護施設と在宅介護サービスを拡充していく必要がある。

中国政府は、自国の国情に合わせた在宅介護に重点をおいた高齢者介護政策をとっている。しかし、今後、家族の負担を軽減し、都市部における社会的介護を実現するために、図5のように、これまでの都市部における施設介護、社区の在宅介護、及び家庭介護を一体化させるべきである。そして、社区に居住する住民と家族の参加を呼びかけ、社区における高齢者介護の助け合いのネットワークを構築すべきである。また、介護に関する知識や技術などを福祉教育として初等・中等教育のカリキュラムに盛り込み、介護予防に力を入れることも重要である。

図5 都市部における高齢者介護の社会化の展望図



出所：筆者作成

3 都市部の高齢者介護保険制度の展望

中国では、1990年後半から政府が高齢者介護問題に注目し、積極的に一連の介護政策を打ち出したことによって、高齢者を取り巻く介護環境が徐々に変わりつつある。この間、公的施設サービス、民間施設サービス、家族介護を中心とする在宅介護サービスなどの整備が行われてきた。しかし、総体としてみれば、依然として家族介護が中心である。高齢者介護問題が社会

的な課題になってきた今日、要介護高齢者を抱える家族負担の軽減、要介護高齢者のQOLの向上等を目指して高齢者介護保健制度を発展させ、とくに一日も早く中国にも介護保険制度を導入すべきであると考えらる。

日本は、介護保険制度を準備する段階で、イギリスやドイツ等の関連制度を大いに参考にした。韓国も日本の介護保険制度を参考にし、2008年7月に長期療養保険制度という新たな介護保険制度を導入した。中国も、日本、韓国、ドイツ等の先進国の介護保険制度から学び、中国の国情に相応しい高齢者介護保険制度の構築に向けた検討を行うべきである。その際、中国都市部と農村部の二重構造により、高齢者の生活状況及び介護政策等が現在でも異なっていることは考慮に入れなくてはならない。上海市において行われるように、まず都市部における高齢者介護保険制度の導入を検討すべきであろう。

おわりに

本論文は、まず、中国都市部における高齢化問題の現状とその特徴を考察し、ついで高齢化が最も進んでいる北京市と上海市を事例としてより具体的な形で、中国都市部における高齢者介護の現状と課題を明らかにした。そして、現行の高齢者福祉政策の展開を整理し、都市部における高齢者介護および介護職員の現状について検討した。とくに、都市部における高齢者介護の対策の一つである都市部社区（コミュニティ）が行う高齢者在宅介護サービスの現状と課題を、北京市と上海市における在宅介護サービスの事例を通じて明確にした。北京市と上海市の高齢者介護問題の現状と課題の比較分析を通して、今後の中国都市部における高齢者介護の社会化について展望し、中国上海市においても検討し始めている高齢者介護保険制度について若干の意見を述べた。

しかし、本論文において紹介した筆者の実態調査は高齢者介護施設が中心であり、高齢者介護施設が提供する施設サービスと在宅介護サービスに偏りがちなところがある。今後、本論文においても紹介した社区による在宅介護サービスや、中国都市部においても成長しつつある民営高齢者介護施設に注目した実態調査も行い、その現状と課題を検討したい。また、今回都市部だけに焦点を当て研究を進めてきたが、今後できれば問題を多く抱える農村部、とりわけ都市に大量の労働力を供給する都市近郊の農村部の高齢化と高齢者介護政策に関する実態調査を行いたい。そして、東アジア先進国などとの国際比較を行い、今後の中国の高齢者介護政策に関する教訓と課題を模索していく予定である。

注

- 1) 高齢化社会とは、高齢化率が7%から2倍の14%に到達するまでのことをいい、その期間（倍化年数）が、高齢化の進展のスピードを示す指標として国際比較などでよく使われている。一般的に、①60歳以上の高齢者人口が総人口の10%以上を占める社会、②65歳以上の人口が同7%以上を占める社会という2通りの社会現象を指す場合がある。本論文においては、前者を指す。
- 2) 中国民生部社会福利・慈善事業促進司の王振耀司長が、2009年11月に、天津で行った「中国—ヨーロッパ社会フォーラム」での報告による。
- 3) 日本では、65歳～75歳の高齢者を「前期高齢者」、75歳以上の高齢者を「後期高齢者」に分けている。それに対して、中国では、60～79歳の高齢者を「前期高齢者」、80歳以上の高齢者を「後期高齢者」に分けている。
- 4) 「空き巣老人」とは、子供が成人後独立し、高齢者夫婦だけで暮らす老人あるいは子供がない老人という意味である。
- 5) 北京市老齡工作委员会（2009）3頁による。
- 6) 北京市老齡工作委员会（2009）4-5頁による。
- 7) 上海市民政局副局長高菊蘭が、2009年4月に開催された「東方講談・太平洋論壇」において行った報告による。
- 8) 1996年に「中華人民共和國老人權益保障法」が全国人民代表大會で初めて制定された。この法律の第10条には「老人扶養は主に家庭に頼り、家族が老人の世話をしなければならぬ」とある。
- 9) 2009年8月に実施した上海市における実態調査の折、上海市民政局関係者から提供された上海市民政局社会福利事業管理所（2001）第18条による。
- 10) 筆者は、北京市と上海市における高齢者介護施設について、それぞれ2008年は北京市、2009年は北京市と上海市において実態調査を行った。北京市では、2回の実態調査で市内にある高齢者介護施設（15カ所）について聞き取り調査を行った。上海市では、市内にある高齢者介護施設（7カ所）について聞き取り調査を行った。
- 11) 「三無老人」とは、法的な扶養義務がある家族がおらず、労働能力がなく、生活のための収入源がない高齢者のことを指す。
- 12) 北京市統計局（2010）による。
- 13) 上海市統計局（2010）による。
- 14) 日本の介護保険制度における施設サービスの配置基準を元にして推計した。
- 15) 中国民生部社会福利・慈善事業促進司の王振耀司長が、2009年11月に、天津で行った「中国—ヨーロッパ社会フォーラム」での報告による。
- 16) 賈曉海（2008）79頁による。
- 17) 北京市老齡工作委员会（2009）6頁による。
- 18) 2009年8月26日に、上海市浦東新区在宅介護評価和服務指導中心の主任である林怡琼氏を訪問した際に行った聞き取りに基づくものである。
- 19) 上海市浦東新区在宅介護評価和服務指導中心（2009）からの聞き取り、その他、2009年8月に実施した上海市での実態調査に基づく。

参考文献

(日本語文献)

- 荒井良雄編著 (2008) 『中国都市の生活空間 社会構造・ジェンダー・高齢者』 ナカニシヤ出版
- 石原邦雄編著 (2004) 『現代中国家族の変容と適応戦略』 ナカニシヤ出版
- 王文亮編著 (2008) 『現代中国の社会と福祉』 ミネルヴァ書房
- 賈曉海編著 (2008) 『中国・高齢者ビジネス 上海リポート～養老施設のこれから～』 ヒューマン・ヘルスケア・システム
- 河合克義等編著 (2001) 『地域介護調査からみた高齢者の実像—「高齢者介護に関する住民生活調査」報告書』 萌文社
- 康越 (2008) 「中国都市部における高齢者対策—北京市のコミュニティサービスを中心に—」 西村成雄・許衛東編著 『現代中国の社会変容と国際関係』 汲古書院
- 張紀濤 (2001) 『現代中国社会保障論』 創成社
- 首藤明和編著 (2008) 『分岐する現代中国家族—個人と家族の再編成』 明石書店
- 沈傑 (2007) 『中華圏の高齢者福祉と介護—中国・香港・台湾—』 ミネルヴァ書房
- 畢麗傑 (2008) 「少子高齢化についての中日比較研究—要因と影響の比較分析を通じて—」 『立命館 国際関係論集』 立命館大学国際関係学会 第8号
- 増田雅暢 (2008) 『世界の介護保障』 法律文化社
- 若林敬子 (2006) 『中国 人口問題のいま—中国人研究者の視点から—』 ミネルヴァ書房
- 和田勝 (2007) 『介護保険制度の政策過程—日本・ドイツ・ルクセンブルク国際共同研究』 東洋経済新報社

(中国語文献)

- 包敏 (2009) 「關於中国城市社区老齡服務今後方向的研究：從日本護理保險的居家服務實踐来看」 『第五回 社会保障國際論壇—社会保障：從歷史走向未來』 中国人民大学労働社会保障研究所
- 北京市老齡工作委員會 (2009) 「北京市 2008 年老年人口信息和老齡事業發展報告」 老齡網 <http://www.laoling.com/>
- 北京市統計局 (2010) 「北京市 2009 年國民經濟和社会發展統計公報」 中国經濟網 <http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2010/09tjgb/>
- 陳立行・柳中權編著 (2007) 『向社会福祉跨越：中国老年社会福祉研究的新視角』 社会科学文献出版社
- 程玉申 (2002) 『中国城市社区發展研究』 華東師範大学出版社
- 戴衛東・董叢文 (2007) 「商業護理保險在中国的前景分析—兼論中国未來老年生活護理制度模式」 『學術交流』 2007 年 4 月 第 4 期
- 杜鵬 (2003) 『中国人口老齡化發展予測』 中国人口出版社
- 顧大男 (2006) 「1992～2002 年中国老年生活自理能力變化研究」 『人口与經濟』 第 4 期
- 桂世勳 (2008) 「構建広義的老年人照料体系—以上海為例」 『人口与發展』 第 14 卷第 3 期
- 郭平編著 (2009) 『2006 年中国城鄉老年人口狀況追跡調查数据分析』 中国社会出版社
- 國務院人口普查办公室・国家統計局人口和社会科技統計司編 (2000) 『中国 2000 人口普查資料』 中国統計出版社
- (2003) 『2000 人口普查分県資料』 中国統計出版社
- (2006) 「2005 年全国 1% 人口抽樣調查数据公報 (全文)」 <http://www.stats.gov.cn/>

- 李本公 (2007) 『中国人口老齡化發展趨勢百年予測』 華齡出版社
- 李玉玲編著 (2006) 『社区老年護理』 中国協和医科大学出版社
- 彭希哲·梁鴻編著 (2006) 『城市老年服務体系研究』 上海人民出版社
- 上海市老齡工作委員會 (2009) 「上海市 2008 年老齡事業發展報告書」 上海市老年学学会
- 上海市浦東新区居家養老評估和服務指導中心 (2002-2009) 『浦東新区居家養老服務工作年報』 上海市浦東新区居家養老評估和服務指導中心
- 上海市民政局社会福利事業管理所 (2001) 『上海市養老施設管理和对劳役的基本基准』 上海市民政局
- 上海市社会福利行業協會·上海市社会福利評估事務所編著 (2006) 『養老機構服務管理实用手冊』
- 上海市統計局 (2010) 「2009 年上海市国民經濟和社会發展統計公報」 中国經濟網 <http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2010/09tjgb/df/san/>
- 熊仿傑·袁惠章 (2006) 『老年介護教程』 复旦大学出版社
- 於学軍 (2002) 「对第 5 回全国人口普查数拠中総量和結構的估計」 『人口研究』 第 3 期
- 趙麗宏 (2005) 「完善社区養老服務 支持居家養老」 『黑龍江社会科学』 第 3 期
- 章曉懿·楊培源 (2007) 『城市居家養老評估指標体系的探索』 上海百家出版社
- 鄭功成編著 (2007) 『社会保障研究』 中国労働社会保障出版社
- 中国国家統計局, 人口和就業統計司編 『中国労働統計年鑑』 中国統計出版社
- 中国社会科学院人口和社会科技司編 『中国人口統計年鑑』 中国統計出版社
- 中国国家統計局 (2009) 『中国統計年鑑 2009』 中国統計出版社
- 中国衛生部編 (2005) 『2004 中国衛生部統計年鑑』 中国衛生出版社
- 中国衛生部統計信息中心編著 (2004) 『第 3 回中国衛生服務調查分析報告』 中国協和医学大学出版社

(畢 麗傑, 立命館大学大学院國際關係研究科博士後期課程)

“Social care services in China’s urban centres with particular emphasis on Beijing and Shanghai”

With the background image of the People’s Republic of China, a country with a rocketing ageing population rate and an epochal shift of view concerning the role of the family in care of parents, this paper looks at the changes in the daily lives of elderly people dwelling in urban centres and the related issue of social care, through an in-depth analysis based on research activities carried out in the municipalities of Beijing and Shanghai. It also aims at identifying trends in such aspects as the future welfare, quality of life and social security of an increasingly aged population.

In 1999 the Chinese population was declared an ageing society. Now, ten years later, China has the most aged population in the entire world. As of 2009 its share of the population over 60 reached 169 million, with a yearly increment of 10 million. Following this trend, in 2023 its number of citizens over 60 will be 270 million, becoming 400 million by 2050, with the number of persons over 80 at 100 million, roughly ten times that of last year. In China, historically the family takes care of its own elderly. Nonetheless, due to the one-child policy and the consequent era of the nuclear family, children become every day fewer and the number of old couples living alone is increasing. That said, China finds itself all of a sudden in a situation in which its newly-established system of care and welfare is becoming an imminent and widespread necessity. Under these circumstances, urban centres are now faced with an unexpected lack of capacity to cope with the sudden increase of people requiring social care, no longer supported by their own families. At present, social services for the elderly are still insufficient and too few social workers are available. In total, in the entire country only 1.205 million beds are available at service centres. If we compare this to the international standard of 50 beds per 1,000 elderly, China is short of some 7.245 million beds. Again, based on the international standard of 3 elderly to 1 social worker in service centres, to the 28.3 million Chinese needing social care the number of social workers would amount to around 10 million. However, there are only 220,000 social workers available, among whom, only 20,000 are professionally qualified.

Thanks to the recently increased awareness about social issues, concerns about social care services have started catching the public’s attention. From 2000, the Chinese Government has adopted a policy on the welfare of service centres for senior citizens that revolutionises the traditional idea of social care, shifting it from family-centred to community-centred. The most

innovative aspect of this policy is that it focuses particularly on the cities, it seeks the active involvement of the local community, and nursing services are aimed directly at senior citizens' private residences. The main reason why I have chosen the municipalities of Beijing and Shanghai for this paper is that these two cities are the forerunner models of the new governmental policy and have already started drawing some benefits. The results herewith explained are based on the author's own extensive research activities carried out twice in 2008 and 2009 in Beijing and Shanghai.

As for the paper's outline, the first chapter analyses the phenomenon of the ageing population in urban centres, with a particular emphasis on the current situation in Beijing and Shanghai.

The second chapter explores the issue of social care services in urban centres, with a particular emphasis on the current situation in Beijing and Shanghai. In this chapter, the rationale and characteristics of urban service centres is also explained.

The third chapter draws a comparison between Beijing's and Shanghai's respective present situations, identifying perspectives and trends for the future of urban centres' social care services and concluding with some insights on the strengths and weaknesses of a newly-introduced health insurance system for senior citizens.

(Bi LiJie, Ph.D. Candidate, Graduate School of International Relations, Ritsumeikan University)