

中国大都市部における高齢者向け
コミュニティ・ベースド・サービスへの
転換をめぐる課題

羅 佳

『中京大学現代社会学部紀要』 第9巻 第1号 抜刷

2015年9月 PP. 143-170

中国大都市部における高齢者向け コミュニティ・ベースド・サービスへの 転換をめぐる課題

羅 佳

はじめに

「養児防老」は中国の四字熟語で、子どもに老後の面倒を見てもらうために子育てをするという意味である。その出所は中国・南宋（1127年～1279年）の末に福建出身の陳・元靚（チン・ゲンセイ）が著した「事林広記（ジリンコウキ）」という当時の民間の生活に関する資料を多く記載された民間書籍の1つである。この四字熟語は家族による老親扶養という伝統的な中国人の考え方を表している。このような考え方は中国社会の中で長期にわたって老親扶養に関する伝統的な観念として根付いていた。しかし、今日の中国社会において、一人っ子政策による「421」家族構成の定着や高齢者のみ世帯の増加、さらに一人っ子を亡くした高齢者（中国では「失独老人」と呼ばれる）の抱えている問題などが浮上し、家族による老親扶養の実行性が問われはじめている。

中国政府は1990年代に入り、今後の人口高齢化社会における対策について、「中国老齡工作七年發展綱要（1994-2000年）」（中国老齡工作7ヶ年發展綱要（1994-2000年））を発表した。「指導方針」では、「家庭扶養と社会扶養の組み合わせという原則を準拠する」と述べ、「高齢者福祉施設を増やし、社会化したサービスの範囲を拡大するとともに、経済扶養、

生活介護、カウンセリング等における家庭の役割を引き続き發揮してもらう」と記している。家族による老親扶養の機能を依然として強調しながらも、社会サービスの拡大を図る姿勢を示したのである。2000年、中国の民政部・財政部・労働保障部を含めた11の省庁の合同で、『關於加快實現社会福利社会化意見』（福祉の民営化の促進に関する意見）¹を打ち出し、民間の力を大いに發揮する意図を明示した。とりわけ、「2005年まで、わが国は、手本とする社会福祉施設を国家が運営し、ほかに多種多様な投資形式や運営主体による社会福祉施設をバックボーンとし、社区²の福祉サービスに頼りながら、居宅で老後を養うことを基礎とする社会福祉サービスネットワークを構築していく」ことが示された。つまり、高齢者向けのサービスは「居宅—地域—福祉施設」という体系で対応していくことが示されたのである。2011年には、国は『社会養老服務体系建設規範劃（2011-2015年）』（社会養老サービス体系の構築計画（2011-2015年））を公表し、具体的な内容を示した。

こうした国の政策をどのように実施してきたかについて、先進的の地方自治体について見てみると、上海の「9073」方式（2006年）と北京の「9064」方式（2009年）を挙げることができる。「9073」方式とは、上記の国が提示した「居宅—地域—福祉施設」の割合はそれぞれ90%、7%、3%で進めていくことを意味する。したがって、「9064」方式は、その割合が90%、6%、4%で実践していくとのことを指す。いずれにせよ、居宅と地域を中心として、高齢期生活を支えていくことを中心とした政策であることは明らかである。

中国が高齢化社会から高齢社会へ移行する段階において、高齢期になっても、できるだけ自宅や地域で老後を養うことを政策の重点とするという方向性が明らかとなっている。

国および自治体の政策推進の方針に対して、実践レベルはどのような取り組みを行っているのか。とくに大都市部の地域において、高齢期になっても安心して暮らすために必要なサービスやサポーとはどうあるべきか。

現段階の在宅サービスや地域での取り組みを紹介しながら、その実践を評価し、問題点を明らかにしたいと考える。本稿では、まず老親扶養の社会サービス化の背景を述べたうえ、以下について述べていきたいと考えた。

- ①老親扶養の社会サービス化に関する公式文書を確認し、政策展開および政策で示されている社会サービス化の方針とその変化および具体的な内容を明らかにする。
- ②具体的な事例を通じて、政策で示されている「在宅—地域—福祉施設」の在宅と地域の部分における現状や実態を明らかにするために、大都市である北京市での現地調査の結果を用いて分析を行なう。

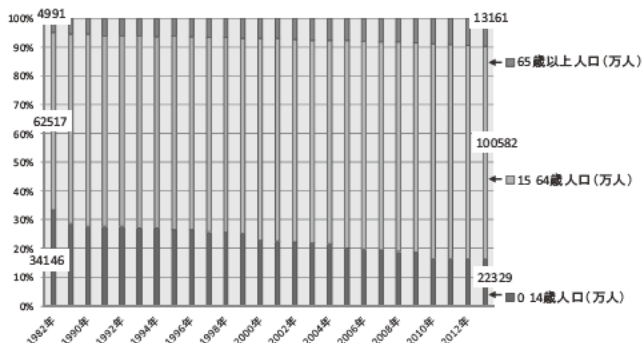
1. 老親扶養の社会サービス化における背景

1) 高齢化社会の進展と「一人っ子政策」の影響

2000年に行われた第5回の人口センサス結果において、65歳以上の人口が総人口の7%に達し、中国は高齢化社会に突入したことを明らかにした。1980年代以降の65歳以上の人口割合は上昇していることに対して、0歳～14歳の人口割合は減少していることが明らかになった。また、図1で示したように、中国の高齢者人口は1982年の時、4,991万人であったが、2013年現在、13,161万人に増加し、31年間で8,170万人増加したことが分かる。単純計算すると毎年263万人が増加してきたことが考えられる。65歳以上の人口増加のスピードの速さと人口規模の膨大さが分かる。

2000年に高齢化率が7%となり、高齢化社会に入った中国は、現在、高齢化社会から高齢社会に進行しつつある段階である。中国における高齢化社会の特徴は、①高齢化のスピードが速いこと、②高齢者人口の規模そのものが巨大であること、③高齢人口比が省・市・自治区別にみて、地域間格差が大きいこと、④高齢化社会に入るとともに、少子化が進んでいること、⑤国家経済が成熟しきれない中で高齢化時代を迎えようとしているのである（王・和田2001）。こうした状況の中で、中国の高齢者福祉政策

図1 中国における人口構成の推移 (単位: 万人)



※『中国統計年鑑 2014』の「表2-4」に基づき筆者作成。

の構築が急がれている。今後直面しなければならない局面を迎えている課題は、(1) 全体的に社会福祉サービスの提供がまだ不十分で、需給のアンバランスがみられること、(2) 地域間の格差が、とくに農村部の高齢者福祉施設の水準がかなり低いこと、(3) 高齢者の医療保障システムの改革が遅れていること、(4) 高齢者福祉サービスの水準が全体的に低いこと、(5) 高齢者福祉施設の設置場所が合理的でなく、利便性に欠けること、(6) 社会資源の統合的利用が少なく、非営利組織が相対的に少ないこと、(7) 高齢者福祉サービスの提供を担う専門職の育成が遅れていること、(8) 高齢者互助組織の設立が遅れていることである (王 2001)。

中国では、成人になった子どもが親と同居しないことを「鳥が巣立つ」ことに喩え、高齢者単独世帯や高齢者夫婦世帯のことを「空巢老人」と呼んでいる。高齢化社会の進展の中、「空巢老人」が増加している。「空巢老人」の増加理由は、①人口移動政策の緩和によって、子どもは親元を離れて働くチャンスが多い大都会に集中していること、②高齢者数が増加していること、③配偶者に先立たれて一人で暮らすように高齢者が増加したことなどが考えられる。いずれにせよ、「空巢老人」は地域の中に新たな支援を必要とする存在として登場してきている。

中国の人口高齢化が加速した1つの理由は、中国の独特な人口政策である「一人っ子政策（夫婦1組がもうけられる子供の数を1人に制限する政策）」が挙げられる。1979年より、中国では「一人っ子政策」が実施され始めた。1980年9月には、中国共産党中央委員会と国務院は、「人口増加抑制の問題に関するすべての共産党員・共産主義青年団員への公開書簡」を出し、「一人っ子政策」を国の政策として浸透させた。「一人っ子政策」は1980年に制定された新婚姻法により、「一人っ子政策」は一人の女性が一生に1人の子どもだけを生むことであり、合計特殊出生率に影響を与えた。そのことは、出生率が低下することから高齢化率の上昇にもつながる結果となっていた。「一人っ子政策」は、現在に至るまでに30年以上が経過している。実施当時に生まれた一人っ子たちは、現在結婚・育児年齢に入っているわけである。中国は「一人っ子時代に入っている」とも言われている。現在、これらの「一人っ子たち」が抱えている課題は「421」問題と呼ばれ、育児と老親扶養の負担を両方に背負っているのである。「421」とは、一人っ子である2人が結婚して子供が生まれると、夫婦2人が4人の高齢者（実父母・義理父母）と1人の子どもを扶養する、ということを目指すことであり、とくに都市部における家族による高齢者扶養の機能低下が急速に進行してきていると推察される。

2) 国家による一括保障から社会サービス化への変化

中国では、1978年12月に開催された中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議において、「改革開放」政策の実施が提起され、1979年より実施されている。その中身は、「対内改革・対外開放」と総称され、国内における経済体制改革を行うと同時に、国外にある国際的な経済力を導入することを通じて、国内の経済成長を促すという政策方針である。とりわけ、「改革開放」政策の重要なキーワードの1つとなるのが経済体制改革である。この経済体制改革において、1949年の中華人民共和国建国後に設立してきた社会主義計画経済体制を社会主義市場経済体制へ転換することを

図り、1978年～1992年の過渡期を経て、1992年以降、中国の経済体制改革の目標が社会主義市場経済体制の構築であることが確定された。こうして、1950年代以来の社会主義計画経済体制は、経済体制の改革によって社会主義市場経済体制へと転換が図られた。

このような経済体制の転換によって、他国と比べると中国は目覚ましい経済成長を遂げている。中国の国内総生産（以下、GDP）は1985年以降、右肩上がりの成長を示している。2010年、中国の名目GDPが日本を抜いたのは確実で、日本は42年間にわたり保ってきた世界第2位の経済大国の地位を中国に譲った。中国の経済成長は、1978年より実施された改革開放政策のもとで行った経済体制転換による経済成長の成果は明らかである。世界第2位を占めていた日本は経済成長を遂げた1990年代後半より、GDPが減少・低迷ははじめ、2008年にわずかな成長傾向を見せるに留まっている。しかしながら、1人当たりのGDPの水準を確認すると、2010年現在、中国は日本の10分の1にしか相当しないことを見落としてはいけない。

経済体制転換の重要な一環は1950年代～1970年代の「単位」³体制のもとで運営されていた国有企業に対する改革である。

「単位」体制の揺らぎは様々な形で表われてきた。社会保障・社会福祉に直接につながるとされる点は、①労働力の終身雇用制度から契約制への変化、②「単位」が丸抱えしていた労働保険制度の社会保険化、③「単位福利」から「社区服務」への転換が挙げられる。とりわけ、①終身雇用制度から契約制への変化から現在中国で深刻となっている失業問題への対応につながる。また、②労働保障制度の社会保険化は社会保障制度再編の一部であり、中国の社会保障制度における社会保険化の特徴につながる。③「単位福利」から「社区服務」への転換は、国有企業が担っていた都市部住民の生活保障の一部を「単位福利」から地域を基盤とした社会サービスへ転換するようになることを意味している。

2000年以降、65歳以上の人口は総人口の7%を突破したことに對して、

国は高齢化社会への対策に特に重要視し、民間の力を大いに発揮させようと政策上に明記している。とりわけ、2000年以降、一連の公式文書を通して、高齢化社会への対策として、家庭による老親扶養の機能を重要視しながら、民間の力で高齢者向けの社会サービスを充実する方向性を打ち出した。

2. 老親扶養の社会サービス化の政策展開

老親扶養の社会サービス化は中国語で表現する時、「社会養老」という言葉が使われている。ここでは、中国の国家レベルの政策では「社会養老」についてどのように定められているのか。高齢化社会に突入した2000年より、政策における「社会養老」に対する考え方の変化について整理しておきたい。

2000年は中国が高齢化社会に突入した年で、中共中央と国務院は『関于加強老齡工作的決定』（高齢者業務の強化に関する決定）を公布し、「今後一定期間において我が国の高齢者業務発展の主要目標」について、「家庭養老を基礎にし、地域を頼りとしながら、社会養老を補足とする高齢者を支えるメカニズムを構築していこう」と示されている。

2000年時では、老親介護はあくまでも「家庭」を基礎とすることとされていた。

2008年に入り、「関于全面推進居家養老服務工作的意見」（居宅養老サービス業務の全面推進に関する意見、2008年1月、全国老齡業務委員会事務局および他9の中央省庁や部局公布⁴⁾）が公布され、「居宅養老」について以下のように定義された。

「居宅養老サービスとは、政府と民間の力が地域を頼りにしながら、自宅で暮らしている高齢者へ提供する日常生活ケア、家政サービス、リハビリテーションと心理的サポート等の分野におけるサービスの形式のことを指す。これは伝統的な家庭養老モデルへの補足と更新であ

り、我が国のコミュニティ・ベースド・サービス⁵の発展、高齢者向けサービス体系の構築における重要な構成部分である。」

この時期に、「居宅養老」という言葉が公式文書に登場し、また、その内容について定義されている。ただし、「伝統的な家庭養老モデルへの補足と更新」とあり、家庭養老は基礎であるという位置づけは変わっていない。

2011年、『社会養老サービス体系建設規範(2011-2015年)』(社会養老サービス体系の構築計画(2011-2015年))が公表され、その中で、「我国における社会養老サービス体系は主に居宅養老、社区養老、施設養老の3つから構成される」と明記されている。さらに、居宅養老、社区養老、施設養老のそれぞれの内容について、これまでの公式文書より明確に示されている。少し長文になるが、以下に引用してその内容は以下のようである。

「居宅養老サービスは日常生活ケア、家政サービス、リハビリテーション、医療保健、心理的サポート等、訪問サービスを主要形式とする。身体状況が比較的良好な高齢者および生活が自立できる高齢者に対して、家庭サービス、高齢者向け食堂、法律相談等のサービスを提供する。生活が自立できない割と年齢の高い高齢者、独居高齢者、介助が必要な高齢者に対して、家事援助、家庭保健、補助用具、配食、バリアフリーリフォーム、緊急ボタン設置、安否確認等のサービスを提供する。条件が整備されている地域では、生活の自立度と生活の質を向上するために。在宅している要介助の高齢者に手当を支給し、必要なリハビリテーション用の補助用具への利用を促すことができる」

「社区養老サービスは居宅養老サービスの主な支えとなり、デイケアと居宅養老のサポートという2つの機能を持ち、主に日中一人暮らしへの在宅している高齢者へ提供するサービスを指す。都市部では、

サービス提供できる場所を増やし、情報ネットワークを形成していく。ほか、高齢者の社会参加機会を増やす工夫が必要である」

「施設養老サービスは施設建設を重点とし、施設建設を通して基本的な高齢者向けサービスの機能を実現していく。主に介助の必要な高齢者に対して生活ケア、リハビリテーション、緊急救護等の専門的なサービスを提供する」

3. 居宅養老サービスの具体的な内容

前述のように、政策レベルでは、中国政府は居宅養老サービスを推進する方向性を明確に打ち出している。しかし、その実態を明らかにした既存研究は見当たらない。そこで、本稿では北京市の1つ民間業者が運営する高齢者向け居宅養老サービスの内容を例に挙げて、そのサービスメニューを確認していこう。

表1は北京市万福年華養老サービス有限会社という営利企業が公式ホームページ上で公表している居宅養老サービスの内容である。「生活ケア」と書いている項目には、身体介護のサービスは含まれていない。また、全体として、医療系やリハビリ系のサービスが圧倒的に多いというイメージを受ける。

費用から見ると、このメニューの中で最も金額の低いサービスは「生活ケア」であり、1時間60元（1,100円に相当）かかる。2015年現在、北京市の基礎年金は毎月3000元を超えているという報道がある。基礎年金をすべて居宅養老サービスに使うことと想定して単純計算すると、「生活ケア」は月に50回使える。最も費用の高いサービス1時間300元かかる。そうすると、月に10回サービス利用できる。基礎年金をすべてサービス利用にするとしたら、生活費を別途に確保する必要があると考えられる。

表1 北京万福年華養老サービス有限公司 居宅養老サービス内容と費用一覧

サービスの種類	対象者の健康状況等	サービス内容	費用
生活ケア	<ol style="list-style-type: none"> 1. 身体が健康で、正常に思考することができる 2. 正常に体を動かすことができる 3. 日常生活に人から手助けする必要はない 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 健康と居住環境の評価 2. バイタルチェック 3. 室内掃除 4. 衣服の洗濯・整理 5. 話し相手 6. 安否確認 	決まった時間、60元 / 1時間
リハビリテーション	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高齢者のみの世帯 2. 健康状態は優れていない 3. 肢体機能の衰退 4. 正常に思考することができる 5. 行動する時に介助が必要 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 健康と居住環境の評価 2. バイタルチェック 3. 服薬の注意を促す 4. リハビリテーションのプランの作成 5. 機能回復のための訓練 6. 健康に関する相談 7. カウンセリング 	300元 / 1時間/回
特殊ケア	<ol style="list-style-type: none"> 1. 脳血管後遺症(脳梗塞) 2. 肢体機能の衰退 3. 日常生活に支障がある 4. 手術後の回復期、腫瘍の化学療法を受ける期間 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 健康と居住環境の評価 2. バイタルチェック 3. 服薬の注意を促す 4. リハビリテーションのプランの作成 	300元 / 1時間/回
慢性病に対するケア	<ol style="list-style-type: none"> 1. 寝たきり状態の高齢者 2. 高血圧 3. 心臓疾患 4. 糖尿病 5. パーキンソン病 6. 高齢者の骨と関節障害 7. 認知症 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 健康と居住環境の評価 2. バイタルチェック 3. 服薬の注意を促す 4. カウンセリング 5. 食事への指導 6. リハビリテーションのプランの作成 	200元 / 1時間/回
心理的ケア	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高齢者のみ世帯 2. 日常生活に支障がある 3. 不安、恐怖、うつ病 	<ol style="list-style-type: none"> 1. カウンセリング 2. 良好な人間関係の構築 3. 社交能力の向上 4. 積極的健康的な生活習慣の形成 5. 社会参加への促進 	150元 / 1時間/回

サービスの種類	対象者の健康状況等	サービス内容	費用
精神障害へのケア	1. 障害を持つ人 2. 認知症高齢者	1. 服薬の注意を促す 2. リハビリテーションのプランの作成 3. 肢体や言語に関する訓練 4. 基本的な生活技能を訓練し育む 5. 認知能力の回復	200 元 / 1 時間/回
医療サービス	各種急性症状、重症、再診等	1. 病院への連絡、病院への付添 2. 再診のスケジュールの注意を促す	200 元/回/日

出所：北京万福年華養老サービス有限公司公式ホームページ、2015 年 9 月 1 日アクセス。

<http://www.wanfucare.com/jujiayanglaofuwu.shtml>

4. 地域を基盤とするサービス供給の実態

1) 高齢化社会対策における「社区服務」の役割

1991 年 6 月、国務院は「企業の従業員の養老保険制度改革に関する決定」を公布し、従来の養老年金を国家と企業が全額負担する制度を撤廃し、国家・企業・個人の 3 者が共同で負担する新制度を導入した。1993 年に開催された第 14 期 3 中全会では、『中共中央關於建立社会主義市場經濟体制若干問題的決定』（社会主義市場經濟の確立における若干の問題に関する決定）が採択され、養老年金の社会統合と保険料の個人納付の必要性を強調された。1995 年 3 月、国務院による『關於深化企業職工養老保險制度改革的通知』（企業従業員の養老保険制度改革の深化に関する通知）を公布した。

1997 年 7 月 16 日、国務院は『關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定』（統一的な企業従業員基本養老保険制度の設立に関する国務院の決定）を公布し、1994 年、基本養老保険の加入者数が 105.735 万人で、保険料の収入が 7.074 億元であったが、その後、加入者数が年々増加し、2007 年では、加入者数が 20136.9 万人で、保険料の収入が 7834.2 億元に増加し

た。

1993年、第3次産業発展の背景の中、民政部および他の14の中央省庁は、『關於加快發展社區服務業的意見』（地域を基盤とした社会サービス業の促進に関する意見）を公布し、「社區服務」を第3次産業の一環として展開する方針を明示したとともに、高齢者が年金受給の手続きを便利するために、年金管理が社區に移行することも定められた。

2000年、中国の民政部・財政部・労働保障部を含めた11の省庁より、『關於加快實現社会福利社会化意見』（福祉の民営化の促進に関する意見）を打ち出した。この公式文書の冒頭に、「わが国における社会福祉事業の改革と発展を推進し、社会主義市場経済体制における社会福祉サービス体系を構築するため、福祉の民営化することについていくつかの意見を提起する」と述べられており、「社会主義市場経済体制における社会福祉のサービス体系を構築する」という「福祉の民営化」⁶の目的と背景を明記されている。

「福祉の民間化」を推進する政策は、福祉サービスの資金投入方法が政府のほか、各種団体（起業・事業団体、NPO）および個人よりの資金投入を求めている。また、供給方式について、社區を基盤とした福祉サービス供給体系の構築は求められている。

2001年6月初め、中国民政部は、人口高齢化の挑戦に対応するため、全国の「社區高齢者サービス星光計画」をスタートさせると発表した。この「星光計画」の主要な任務は、2001年から3年以内に、中央から地方にいたる民政部門は福祉宝くじの発行で集めた福祉金をほとんど都市部の地域社会高齢者福祉サービス施設、活動場所と農村部の郷・鎮の高齢者福祉施設の建設に用いることである。

2006年2月、中国国務院は「關於加快發展養老服務業的意見」（養老サービス業の促進に関する意見⁷、以下は「意見」）を通達した。「意見」では、社區で暮らしている高齢者に対して、在宅生活を支えるためのサービスを提供することが示され、サービスの内容について、家政サービス、心理

相談、健康回復等が定めされていた。高齢者の在宅生活を支えるサービスの運営方式について、行政が設立し民間が運営する「公建民営」⁸、および民間の力で各種社会事業を立ち上げてから政府が一定の資金援助を行う「民弁公助」のような運営方式は政策に勧められていた。同年6月、中国国民経済と社会発展における第11回5ヵ年計画を背景にし、中国国務院は、「中国高齢事業発展“十一五”企劃」（中国の高齢者事業の発展における第11回5ヵ年計画、以下は「第11回5ヵ年計画」）を公布した。「第11回5ヵ年計画」は、高齢者の社会保障、高齢者事業基礎設備建設、シルバー産業、教育と文化的生活、高齢者権益保障、社会参加、実施の保証、等の項目が設定されている。「通知」には、「社会福祉社会化の促進に関する意見」と一貫して、「在宅—社区—施設」の福祉サービス実施基盤が示されている。

中国広東省の広州市では、政機関は社区の高齢者在宅サービスを提供することを保障するため、行政の役割に関して以下のように定めている。社区の高齢者在宅サービスの提供を行政の社区建設に関する全体計画に取り入れる。市の民政部の主な機能は、統一的計画、調査と研究、サービス評価、全体調整、であると唱えている。財源上は、一方、行政から仲介組織に委託し、社区の高齢者福祉サービスを実際に提供してもらう。他方、①社区の高齢者福祉サービス施設の建設、②ボランティア活動の管理組織の運営、③特定高齢者を対象とするサービスの購入、④非営利的サービス施設と事業の運営、の4つの項目に応じて財政上の支援を行っている（易2006）。

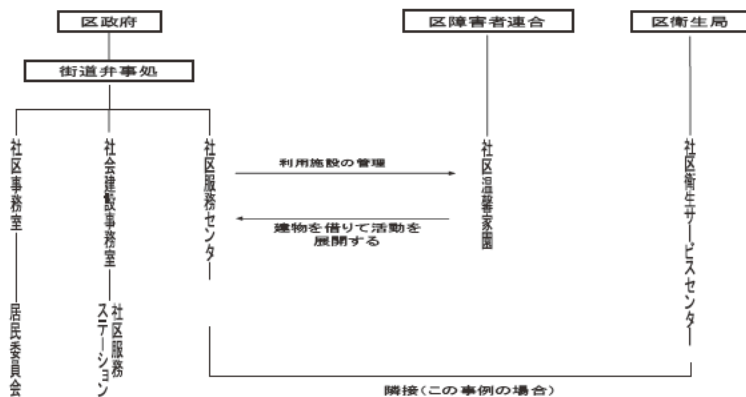
2) 北京市における「社区服務センター」の位置づけ

北京市では、「社区服務センター」は街道弁事処に属しており（図2）、社区に関する事務を総括する「社区事務所」（中国語では「社区弁公室」）と同等な行政レベルである。居民委員会は社区の住民自治組織であるが、行政の政策の伝達などの役割も果たしている。「社区事務所」より居民委

員会に種々な政策を伝達して住民へ広報したり宣伝したり伝えたりしている。「社区服務ステーション」は北京市の「ソーシャルワーク委員会」に管理されている。市の「ソーシャルワーク委員会」は2007年12月2日に設立し、その下に区と街道レベルの「ソーシャルワーク委員会」が設立され、さらにその下に「社区服務ステーション」が設立されている。

以上は縦割りの関係であるが、横割りの関係では、「社区服務センター」は街道の行政レベルの機関であり、職員が行政編制である。「社区服務センター」は居民委員会の役員からフィードバックされた住民の情報よりサービスの資源を統合し、サービスを供給する。では、居民委員会と「社区服務ステーション」の関係はどうであろう。居民委員会が住民の自治組織であるため、「社区服務ステーション」の指導を受ける義務がある。この指導は行政の政策伝達する際の指導である。例えば、街道弁事処が「社区服務ステーション」を通して計画生育政策の宣伝活動を行う際、「社区服務ステーション」は宣伝のためイベントを展開するが、居民委員会を通して住民へイベントの開催を伝え、住民を集めてもらう。つまり、同じような政策の実施に関するイベントを開催する際、居民委員会は「社区服務ステーション」の指導を受けながら、住民を集める役割を果たしている。

図2 「社区服務センター」の位置づけ



※現地調査の結果に基づき筆者作成。

3) 北京市の「**社区服務センター**」が供給する公的サービス

「SCH 街道社区服務センター」は、高齢者の在宅生活を支えるために、食事、文化娯楽、ケアという3つの大きな分野のサービスを供給している。具体的に、食事分野には配食サービスセンター（社区服務センターの食堂を活用している）、野菜市場がある。文化娯楽分野には社区服務センター敷地内の多機能ホールや体操室やジムの管理である。ケア分野にはデイケア室があるが、活用されているかどうかは今回の調査では確認できなかった。ほか、社区で高齢者の暮らしを支えるサービスモデルとして居宅養老サービスセンターが設置されている。

(1) サービスを開発するための既存サービス利用のデータ集計・管理

居宅養老サービスセンターの事務室の壁に「SCH 街道社区住民サービス統計表」が貼り付けられている。この統計表は統計表には、街道管内25社区の社区ごとに利用しているサービスを項目別に利用ケースのデータを収集されており、3ヵ月1回更新すると言われた。統計表のデータを確認すると、社区ごとにサービス項目が異なり、それぞれの利用ケース数が明示されている。社区ごとにサービス項目は異なるが、全体を確認すると、家政サービス（ホームヘルプ・サービス）、理髪、配食サービス、入浴、家電修理、医療サービス、ガスボンベの交換、下水道の清掃、レストランで利用できる高齢者限定の一定額の食事券などの項目が含まれている。これらのサービスの中、区の高齢者政策によって決まったサービスもあれば、SCH 街道社区服務センターが独自に実施しているサービスもある。その中、レストランで利用できる高齢者限定の一定額の食事券というサービスが北京市の統一した高齢者優待券サービスであり、配食サービスが社区服務センターに設置されている配食サービスセンターによって供給される。そのほかのサービスは、社区服務センターが街道管内の業者と契約を結び、低料金で供給してもらうサービスである。こうして、社区服務センターが地域の資源を活用したとともに、業者が社区服務センターと契約を

結んだことで地域の中の他の店より信頼度が高まり、福祉サービス利用者以外の地域住民の利用も増えたことで、双方にとってもメリットのある方法だと社区サービスセンターの主任に言われた。

データ更新は年に1回ではなく3ヵ月1回更新する目的は、1年を通してどの時期（季節）に高齢者にとってどのようなサービスの利用率が高いことを把握したかったと言われた。また、データを収集する目的は、今後のサービス設計に根拠を示したいからと言われた。

データは、サービスを供給するために利用者宅を訪問したサービス供給者から得る。

(2) 配食サービス

2006年11月21日、配食サービスセンターを立ち上げ、街道管内の一人暮らし高齢者、夫婦世帯高齢者、最低生活保障受給高齢者、生活困難者、障害者を主な利用対象にして、配食サービス事業を始めた。

街道管内に6つの配食センターを設置し、それぞれを拠点にして、その射程範囲内で一人暮らし高齢者や生活困難な高齢者へ配食サービスを供給している。配食員は公募で採用した人で、特にソーシャルワーク等の専門資格にこだわっていないが、配食員の配食際、「聞く、見る、嗅ぐ、感じる」ことは求められている。「聞く」とは、配食利用者との会話を通して利用者の生活状況、健康状況などを把握し、変化があったら報告すること。「見る」とは、配食で訪問した際、利用者の家には安全でない箇所を観察して、問題がある時に社区サービスセンターに報告すること。「嗅ぐ」とは、特に冬季、平屋の四合院づくりの居住様式が多いため、冬季に石炭ストーブを利用している人が多い、配食で訪問した際、ガス漏れのおいがあるかどうか、あるいは、調理場のガス漏れのおいがあるかどうかを確認すること。「感じる」とは、季節によって、特に夏季と冬季に配食で訪問した際、室温を感じて、自分にとって暑いか寒い室温なら利用者にとって適切かどうかを確認すること。以上の4つを通じて、配食サービスを利用す

る高齢者の日ごりの様子を把握した結果を配食後に社区サービスセンターへ戻ったら日誌に記入してもらい、「社区サービスセンター」がそれらの情報に基づいてそれぞれの利用者へのサービスを調整する。将来的に、「社区サービス管理システム」というソフトを整備したら、上記の利用者の状況をすべてデジタル化管理方式に移す予定である。

6つの配食センターの1つは社区サービスセンターの食堂を活用したものであり、他の5つは地域内の信頼度の高い飲食店と契約したりして工夫しているようである。

2010年7月現在、街道管内の社区で暮らしている60歳以上の高齢者が約2万人で街道総人口の20%を占めており、そのうちの200人が配食サービスを利用しているが、毎日利用している人は約130人である。

配食する料理は各配食センターから調理し、統一した弁当箱に入れて、さらに社区サービスセンターが統一に購入した箱に入れてから、配食員が「SCH街道居宅養老配食センター」と「問い合わせ電話番号」の書かれた自転車で配食する。中華料理の特徴の1つは温かい料理が食べることで、各配食センターで調理して配食利用者に届くまで冷めないのがポイントとなる。自転車で順番に回ってお届けしているので、最後にお届けする利用者にも温かい料理を食べてもらいたいという原則に基づき、各配食員の担当範囲は自転車で15分から30分で回れる範囲である。利用者のおうちに到着したら、利用者のご自身のお皿やお茶碗に配食の料理を移して、そのうち少し会話をしたりすると言われた。

(3) 居宅高齢者向けの巡回員制度

2007年11月に、北京市西城区をモデル地域として試みが始まった。最初の巡回員は区の公募で採用された3名のうち、1名が管理職で、2名が地域を巡回する巡回員を担当する。2名の巡回員はそれぞれ100名の巡回対象者を担当する。3名とも区の民政局に管理されていた。巡回員を設置する当初の目的は、居民委員会の役員が一人暮らし高齢者などの支援の必

要な住民を巡回しているかどうか、情報を把握しているかどうかなどを確認するためだったが、現在は、居民委員会の役員がほとんど巡回していないため、巡回員が自ら自転車で地域を走り、巡回するようになった。

2009年、区の民政局の管理から街道の管理へと移行された。現在、5名の巡回員が採用されており、1人が5つの居民委員会の管内の巡回対象者を担当している。巡回対象になっている高齢者から夜中でも急用で電話を掛けられたことがある。

巡回員のZHさんに案内してもらい、担当する利用者の自宅を訪問した。ZHさんは巡回時にいつも社区服務センターが統一に手配した自転車を利用する。筆者も「社区服務センター」から自転車を借りて、ZHさんと一緒に、「社区服務センター」から出発して、大通りの信号待ちを含めて、自転車で約5-7分間の路地を走り、何回か右に回ったり左に回ったりして、古い町並みの一角にある四合院の前に止まった。

利用者は78歳の女性(YAさん)で、14年前から11年間介護をしていた夫に先立たれ、視覚障害を持ちながら一人暮らしを始めた。20歳台前半の孫は週に1回か2回泊まりに来る。現在、最低生活保障を受給している。当初は、居民委員会の役員が巡回した時に、YAさんに生活問題を抱えていることを伺え、街道弁事処へ報告した。

YAさんの暮らしている住宅は北京市の中心部に残されたわずかな古い町並みにある四合院の一角にある。四合院の玄関に入ってから、2人で並んで通れないぐらい細い通り道に沿って、両側にレンガ造りの部屋がずらりと並んでいる。この四合院に10世帯ぐらい住んでいると言われる。YAさんの部屋はその通り道の半ばぐらいの途中にあり、東向きの合計20㎡ぐらいの2つの部屋が並んでいる。

YAさんは家政サービスを週に2回利用しており、1ヵ月に合計8回利用している。毎回は決まった人が来て、2.5時間のサービスを供給する。主に家事援助である。家政サービスを供給する人は区の民政局が管理する家政婦団体で公募した人である。

入浴は月に1回、家政サービス供給者の同伴で徒歩20分程度の銭湯で済ませる。

2009年3月より、街道が管理する社区サービスセンターからの配食サービスを利用し始めた。そのほか、家政サービス、プロパンガスボンベの交換サービス、300元が入っている消費カード等のサービスも利用している。消費カードには300元に相当する金額が入金されており、そのうちわけは、市の高齢者政策による80歳以上の高齢者向けの100元、区から100元、市の障害者政策による100元である。プロパンガスボンベの交換サービスとは、サービスホットライン「96777」に電話を掛ければ、障害者を対象にした無料サービスが利用できるとのことである。無料になるのは、新しいガスボンベを運んできて、古いガスボンベと交換してくれる人力費の部分であり、ガスボンベ本体の40元の支払いが必要である。

巡回員は週に2~3回程度巡回に来る。巡回に来ない日にも電話を掛けて生活状況を確認している。

体の具合が悪い時に、かかりつけ医の制度はないが、居民委員会の役員が依頼した医師に電話を掛けると往診に来てくれる。これはYAさんのような80歳以上で障害を持っている人に、居民委員会の役員と街道弁事処の職員が地域の資源を調整して手配するサービスである。

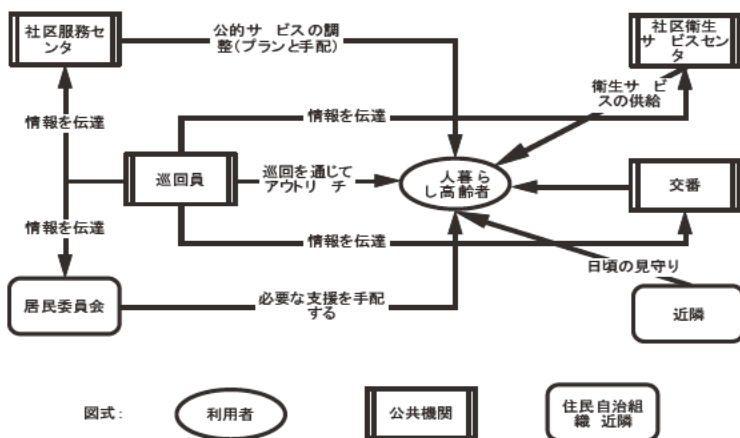
隣近所の人とペアを組んで、その人のお家にベルを設置し、YAさんは緊急時にベルを鳴らせばその人が駆けつけてくる。巡回員に電話を掛けることもある。ペアを組む相手は居民委員会の役員が依頼した人であり、ボランティアである。ほかの隣近所の人が仕事の帰りや外出の帰りに、食材を買ってくれたり、料理のお裾分けをしたりしてくれることが多い。

朝食は近くの朝食屋で買った肉饅頭や饅頭、自分で作るお粥などは多い。昼食は街道社区サービスセンターの配食サービスを利用しているため、困らない。たまに配食された料理に八角や山椒などの苦手な調味料が入っている場合、配食員がそれを取り除いてくれる。夕食は朝食と昼食の残りですませる時が多い。配食サービスは年中無休なので、利用し始めてから食

事には困らないようになった。

巡回員の役割は図3で示したように、一人暮らし高齢者の自宅を定期的に訪問し、把握した情報を「社区サービスセンター」と居民委員会、および社区で衛生・医療サービスを提供する「社区衛生サービスセンター」と警察の交番等の機関に伝達する。それらの機関を通じて、一人暮らし高齢者の抱えている生活問題を解決するようにする。巡回員は一人暮らし高齢者を各種機関につなげる重要な役割を果たしている。

図3 巡回員を通じた一人暮らし高齢者を支援するネットワーク



※現地調査の結果に基づき筆者作成。

(4) 「居宅養老サービスセンター」の役割

SCH 街道居宅養老サービスセンターの職責は、街道弁事処と上級行政管理機関の要求に基づき、管内各社区の居宅養老サービス供給の実施、調整、指導、監督、評価を行うことである。

- ①北京市、西城区および街道弁事処から委託される居宅養老サービス供給を実施する。
- ②管内の居宅養老サービス供給の実施における方針を定め、居宅養老サー

ビス供給側の指導・監督・評価を行う。

- ③管内の指定した高齢者施設、家政サービス業者、地域の医療機関のサービス供給状況を監督し評価する。
- ④居宅養老巡回員の研修を行い、関連機関と連携してサービスの質とサービス供給態度に対して評価する。
- ⑤管内の社区に暮らしている高齢者の情報ファイル、およびサービスの対象、供給者、内容、供給方法等を含めたファイルを作成する。
- ⑥「居宅養老社区服務管理システム」の管理し活用する。「管理システム」を活用し、サービス対象に専門的なサービスを供給する。
- ⑦サービスホットラインの受付、伝達、対応などを行う。
- ⑧サービスに対する管内の住民からのクレームを処理し、アドバイスをを行う。

SCH 街道居宅養老サービスには、5つのサービスネットをベースにした45項のサービスが含まれている。

①高齢者に対する情報化管理ネットの構築

社区で働いている専門職より高齢者のニーズをはっきりと把握し、高齢者の基本属性情報ファイルを作成し、社区の情報管理システムに入力しておき、常に情報の変更に応じて更新する。

②高齢者の医療・保健サービスネットの構築

街道管内の社区卫生サービスステーションを拠点にし、社区で暮らしている高齢者の健康教育と疾病予防・保健サービスを供給し、家庭病床や居宅看護を徐々に整備していく。街道管内で暮らしている70歳以上の高齢者を対象にする全面的な健康診断を年に1回行い、高齢者の医療健康ファイルを作成し整備していくほか、慢性疾患の問い合わせホットラインを設置したり、健康クラブの活動を促進したりする。

③社区を基盤にした高齢者日常生活ケアのサービスネットの構築

機能の完備した、規範に基づいた社区高齢者生活サービスネットを構築

し、施設サービス、拠点サービス、訪問サービスなどを通して、高齢者へ多様な形式を通じた多層式の全面的なサービスを供給する。生活に苦しんでいる高齢者や自立できない高齢者に対して、政府がサービスを購入したり、近隣とペアを組んだり、低価格や無料サービスを利用したりする方法を取り入れる。高齢者向けのボランティアを積極的に育成し、隣近所の助け合い、「愛の心玄関ベル」、ペアを組むなどの形で高齢者の生活ケアのサービスネットを絶えずに整備していく。

④ 養老保障サービスネットの整備

街道の民政課や社区服務センターが街道と社区の中で構築した社会保障と福祉サービスを基盤にし、社区養老保障とサービス供給を整備し、とりわけ、独居、生活困難、障害などを抱える高齢者に対して、年金の受給、最低生活保障の受給、ペアを組んで助け合い、心理的・精神的需要への対応などのサービスをきちんと提供する。

⑤ 高齢者の權益保障サービスネットの構築

社区教育と市民文明学校の連携として、社区の宣伝員、調停員、法律ボランティアなどの役割を發揮させ、「高齢者權益保障法」などの法律宣伝を行い、高齢者のいる世帯の家庭内トラブルを調停し、高齢者の合法的權益を守り、家庭の融和と社会安定を促進する。法律知識の研修を適時に行い、法律諮問や援助・調停サービスを供給し、高齢者の扶養・財産・結婚などの合法的權益を保護する。社区で暮らしている高齢者の生活ニーズに基づき、高齢者の在宅生活を支えるサービスプログラムを合理的に設計する。

(5) 北京市朝陽区 YYC 街道「社区服務センター」の現地調査

① 「社区服務センター」の概況

建物は2階建てのW字型のデザインであり、「社区服務センター」の事務室は2階の3つの部屋の一番奥の部屋である。2階の手前にある2つの部屋は高齢者の居宅生活を支える家政サービスやマッサージ屋の業者が

入っている。1階には、社区卫生サービスステーションが設置されており、また、地域で暮らしている高齢者向けの健康講座を行う教室や地域の障害者が集まって工作をしたりする部屋がある。

②「社区服務センター」が供給する公的サービス

現在、「社区服務センター」は家政部を運営している。家政部が供給しているサービスは、高齢者の介護、服の洗濯サービス、カーテンのクリーニング、食事の調理サービス、部屋の掃除サービス、エアコンの掃除サービス、窓の掃除サービス、



下水道の掃除サービス、ゴミブリヤネズミの駆除サービス、運搬サービス、漢方薬の煎薬サービス、などがある。介護サービス以外に、地域の住民の生活不便を解消するサービスがほとんどである。

ほか、地域で暮らしている高齢者と障害者向けに北京市が供給する「北京市市民居家养老(障害者扶助)券」(写真をご参照)を利用対象者に届ける前に、封筒入れなどの作業を行い、その後、各社区服務ステーションへ配布する。「北京市市民居家养老(障害者扶助)券」は2009年12月に公布された「北京市市民居家养老(障害者扶助)方法」に基づいて定められた以下の4種類の給付施策である。①60歳~79歳の重度障害者は、毎月1人あたりに100元(1元=12円で計算する場合、2,400円に相当)⁹に相当する商品券を政府より支給してもらう。②16歳~59歳の無職の重度障害者は、毎月1人あたりに100元に相当する商品券を政府より支給してもらう。③80歳以上の高齢者は、毎月1人あたりに100元に相当する商品券を政府より支給する。④100歳以上の高齢者は、北京市の指定医療機関で外来と入院の医療サービスを利用した場合、北京市の医療費申請規定に基づき、利用した医療費の中の個人負担割合の部分を政府により補助し

てもらう。「北京市市民居宅養老（障害者扶助）券」は現金に替えることはできないけれども、行政と契約した指定業者が供給する家政サービスや食事サービスなどの生活の不便を解消するサービスに利用できる。商品券はチケットのように1枚ずつ手で切り離せる形で1冊に綴っており、金額が最大の20元から、10元、5元、2元をはさんで、最小の1元まで、商品券の金額区分が細かくされている。

4) 住民自治組織による居宅高齢者の暮らしへの支え

居民委員会という組織は1950年代より、中国の都市部では住民の自治組織として、地域ごとに形成されており、各地域内の秩序の維持、人口流入と流出等の管理等、行政への協力機関と住民自治の2重の機能を果たしてきた。

1980年代より、地域・ベースド・サービスは政策的に推進される動向の中、居民委員会は住民の最も身近にある組織として、地域内で社会サービスを提供する機能は新しい加わった。

(1) アウトリーチ

高齢者の情報を把握するために、居民委員会がお誕生日の日にちを把握している社区で暮らしている60歳以上の高齢者に1人ずつ、お誕生日の前に居民委員会の役員より「長寿麺」をお届けするサービスを行っている。以前、高齢者の生活情報を聞き取りに訪問した時に、断れたことがあるため、お誕生祝いをする方法で訪問することを考え付いた。高齢者に「長寿麺」をお届けしてお誕生祝いをするを通じて、高齢者と居民委員会の役員との間に信頼関係を築いたうえ、「家庭状況調査票」を記入してもらった。

(2) 高齢者のふれあいの場づくり

地域の高齢者にお互いに知り合うきっかけを作るために、2010年7月29

日に、居民委員会の役員は社区で暮らしている60歳以上の高齢者を招待して、居民委員会の事務局敷地内の施設を活用して、高齢者向けのお誕生日パーティーを開催した。パーティーを通じて、ふだんお出かけしない高齢者がパーティーにお出かけして参加してくれたりして、お互いに知らなかった人が会話を交わしたりして、地域で暮らしている高齢者の交流の場となった。

まとめ

1) 地域の中の「拠点」

中国都市部における現地調査を通じて明らかにした結果より、「実施機関」として、地域を基盤とする社会サービスを直接に運営・管理する機関であり、街道弁事処が管理する公的機関である「社区服務センター」、住民自治組織と呼ばれる居民委員会、および市行政が管理する「社区服務ステーション」がある。

本稿では北京市で実施した現地調査の結果を取り上げたが、地域ごとに高齢者向け社会サービスの取り組みには特徴があることは明らかになった。ただし、どの地域でも、社会サービスを実施するよりどころが必ず存在しているのである。その「よりどころ」を筆者は社会サービス推進における「拠点」と呼ぶことにする。「拠点」となる諸機関は本稿で取り上げた事例の中の独特な機関ではなく、中国都市部における社区に関わる一般的に設置されている組織・機関であり、地域の中では定着している組織・機関でもある。これらの諸機関は地域を基盤とする高齢者向けの社会サービスを支えている機関であり、今後も機能することは期待できると考えられる。ただし、「社区服務ステーション」については、本稿の事例より、北京市での新しい試みであるため、北京市に限定する場合は普遍的な機関として設置されていることは確かである。中国の都市部と一言で言っても、地域によって実情が異なるため、「社区服務ステーション」は北京市以外の都市部でも設置されるのか、あるいは、同じような役割を果たして

いるが呼び方の異なる施設が設置されるのか。これらについて、ほかの大都市地域での現地調査で明らかにする必要がある。

2) 現金給付と現物給付を組み合わせたサービス供給

本稿で取り上げた現地調査の結果によると、北京市では、在宅で暮らしている高齢者に対して、現物としてのサービスを提供するだけでなく、現金給付も行われていることが明らかになった。

例えば、「北京市市民居宅養老（障害者扶助）券」は各地域で設置されている「社区服務センター」を通して、その地域で暮らしている高齢者へ配布している。これは北京市政府から一律支給するものであり、各地域の財源で独自に行なっているものではないが、自宅で暮らしている60歳以上の高齢者であれば、年齢区分によって、決まった金額に該当する商品券を受け取ることができる。これらの商品券は行政の指定する各種の店で使用できる。行政の指定する店は地域の中で評判の良い店であり、行政指定により評判がさらによくなるため、利用する高齢者にとっても、サービスを提供する店にとってもメリットがある。

3) サービス実施機関の間の連携

本稿で取り上げた事例では、異なる地域での取り組みはそれぞれの地域における高齢化の特徴に基づいて工夫したものは少なくない。また、上記の「実施機関」の担っている役割は地域の特徴に基づいてそれぞれである。

ただし、今回の調査では、1つの地域の中で、それぞれの実施機関の間に連携について見出すことは難しかった。今後、1つの地域の中で、「社区服務センター」「社区服務ステーション」「居民委員会」という異なる性格を持つ組織・機関の間の連携を確認することが必要であると考えている。

(付記) 本稿で取り上げた現地調査は日本文部科学省科学研究費基盤研究

(A) 「東アジア包摂型福祉社会の創出と地域福祉専門職養成の循環システムの形成に関する研究」（代表：日本福祉大学，野口定久，2009–2011）の研究連携者として、北京市社会科学院の于燕燕（YU Yan-yan）教授のご紹介で実施したものである。調査期間は2010年8月上旬～9月上旬であった。調査にご協力いただいた方々に深く感謝申し上げたい。

【引用・参考文献】

- 王文亮・和田要（2001）『中国の高齢者社会保障—制度と文化の行方』白帝社。
- 王文亮（2001）『21世紀に向けた中国の社会保障』日本僑報社。羅佳（2010）「中国大都市部における社区サービスの現状と課題」『中部社会福祉学研究』日本社会福祉学会中部部会、創刊号、29–38。
- 羅佳（2010）「中国大都市部における社区サービスの現状と課題」『中部社会福祉学研究』日本社会福祉学会中部部会、創刊号、29–38。
- 羅佳（2011）「中国大都市部の社区サービスの推進における行政・NPO・住民組織の協力的仕組み」『中部社会福祉学研究』日本社会福祉学会中部部会、第2号、1–14。
- 羅佳（2013）「中国大都市部社区に配置されているソーシャルワーカーの現状と課題—北京市での現地調査を通じて」『中部社会福祉学研究』日本社会福祉学会中部部会、第4号、51–63
- 易松国（2006）『社会福利社会科的理論与实践』中国社会科学出版社。

【注】

- 1 原本では、「福祉の民営化」は「社会福祉社会化」と中国語で表現している。「社会化」を理解する際、中国従来の「単位」体制を通じて国家が都市部住民の生活保障を一括に担っていた体制から、民間の力を期待する意味が含まれている。つまり、ここでいう「社会化」は「民間化」と置き換えて理解することができ

る。この点は、日本の1980年初期に推進されてきた「施設の社会化」における「社会化」と異なる意味である。

- 2 社区は英語の「Community」の中国語訳である。中国の制度・政策の中では、地域という意味で使用されている。
- 3 本論文で用いる「単位」とは、社会組織方式と社会管理及び動員体制であり、すべての労働者を各種の労働組織に所属させる上に、それらの労働組織が国家の全体計画に基づいて労働者に対する労働内容の分配や生活必需品を提供し、さらに労働者を組織し、労働以外の政治と社会活動を行うとともに労働者を管理するものであり（王・馬2001:80）、その中で提供されている福利厚生は「単位福利」と呼ばれている。
- 4 全国老齡業務委員会事務局は2005年8月より、「全国老齡業務委員会」の事務局は中国民政部の中に設置することになった。「居宅養老サービス業務の全面推進に関する意見」は、全国老齡業務委員会事務局のほか、発展・改革委員会、教育部、民政部、労働保証部、財政部、建設部、衛生部、人口・計画生育委員会、税務総局の合計10の中央省庁や部局により公布された。
- 5 コミュニティ・ベースド・サービスは中国語では「社区服務」と言われている。筆者が行なった現地調査の結果によると、「社区服務」には、サービスだけではなく、地域住民による自発的な活動も含まれていることが明らかにされている（羅2011）。
- 6 同1
- 7 養老サービス業とは、高齢者のために、日常生活上の世話・介護・看護サービスを提供し、高齢者の生活上の需要を対応するサービス業のことを指す。
- 8 「公建民営」とは、政府が所有権を持つ新設の高齢者福祉施設の運営権利を企業や民間組織、個人へ委譲し、下請けや共同運営等の形式を通して運営してもらうことを指す。
- 9 為替レートについて、調査を実施した2010年9月の為替レートに準じたものである。