

投稿：論文

中国における「家庭養老」+「社区養老」モデルの可能性

黄 璋*

抄 録

本稿は「家庭養老」や「社区養老」を中心に、中国の高齢者向けサービスの現状及びその限界を先行研究のレビューを通じて明らかにするとともに、ソーシャル・キャピタル論の視座から社区の性格や相互扶助に基づく「社区養老」の可能性を検討した。考察の結果としては、①中国では家族介護の伝統意識が依然として強く残っている点である。②都市における社区サービスの限界である。中国政府は社区サービスを家族介護への支援として位置付けるとともに、互助サービスも期待している。しかし、現状では都市では社区による高齢者向けサービスの専門性が低く、それに加えて、住民同士による互助サービスも期待通りには機能していない。③都市では相互扶助に基づく「社区福祉」の構築が困難であるのに対して、農村ではその実現可能性が十分ありうるということである。

キーワード：家庭養老，社区養老，ソーシャル・キャピタル，相互扶助

社会保障研究 2023, vol. 7, no. 4, pp. 375-387.

I はじめに

中国は、高齢者福祉政策として「家族による在宅介護を基本に据え、その上で社区が介護支援を行い、その補完的な位置づけとして養老施設を設置する」という養老サービス体系の構築を掲げて

いる¹⁾。そして省級政府は、それを「9073」型²⁾または「9064」型³⁾の高齢者支援モデルとして具現化することを目指している。同モデルでは「家庭養老」⁴⁾が90%、「社区養老」が7%または6%、「施設養老」が3%または4%と設定されている。これにより、高齢者介護の90%を個々の家庭が担い、7%または6%については高齢者が住み慣れた社区が

* 常州大学瞿秋白政府管理学院 専任講師

慶應義塾大学法学研究科 助教（有期・研究奨励）

¹⁾「中国高齢事業発展12次5カ年計画」（2011）では、在宅を基礎に、社区を拠り所とし、施設を支えとする高齢者支援体制を確立する方針が打ち出された。「第13次五カ年国家老年事業発展及び高齢者支援体制計画」（2017）では、「施設を支えとする」から「施設を補足とする」へ変わった。

²⁾ 2005年上海で実施され始めた。

³⁾ 北京市では2009年、9064型を構想し、2015年に明確化した。

⁴⁾ 「家庭養老」とは、家族による老親扶養で、経済的支援、精神的慰問、身体的介護などが含まれている。「社区養老」や「施設養老」とは、社区や施設による養老サービス（精神的ケア、身体的介護、生活介助などの全般）を受けることを指すが、介護・介助が主な内容である。

担うことが期待されている。さらに、残りの3%または4%の高齢者、すなわち家庭や社区が対応しきれない場合に限り、「施設養老」が対応することになる。

家族介護への支援として、社区は介護サービス提供の拠点としての役割を担う。政府は住民区ごとに社区高齢者向けサービス拠点を整備し、この「社区養老」のプラットフォームを通じて社区が「互助養老」の役割を果たすことを期待している。さらに、地方政府は社区職員を雇い、福祉のまたは低廉的な養老サービスも提供している。高齢化の進行に伴い、特に一人っ子世代の親世代が高齢者になるにつれて「家庭養老」の基盤が崩れ、今後は社区の高齢者向けサービスに依存するケースが増加することが想定されることから、社区のサービス拠点としての機能に多くの期待が集まっている。

こうした状況をふまえ、「家庭養老」と「社区養老」が実際にはどのように機能しているのか、家族介護という伝統観念および「家庭養老」体制は果たして今後も持続可能なのか、さらには、介護サービス提供拠点として多大な期待を集めている「社区養老」はその期待に沿うことができるのかという点につき、解明する必要があるだろう。これらの疑問点の解明が本稿の問題意識である。本稿はこうした問題意識のもとに、「家庭養老」、「社区養老」の現状及びその限界を先行研究のレビューを通じて明らかにし、ソーシャル・キャピタル論の視点から相互扶助に基づく「社区養老」の構築の可能性を検討する。

II 先行研究の検討

中国の社会福祉の変容について、沈は歴史の連続性の観点からとらえた〔沈 (2014)〕。沈によれば、1949年以前は主として宗族（家族・親族）単位で相互扶助が行われており、1949年以降は「単位福祉」（職場を経由して福祉を提供するモデル）に移行した。2000年代になると、「単位」に代わって住民に直結する社会福祉の受け皿として「社区」が期待を集めるようになった。なお、張は北

京市でのフィールド調査に基づき、社区サービスの実施により、従来の国家による救済型の社会福祉は地域相互扶助型社会福祉へと転換しつつあると結論付けている〔張 (2005)〕。

次に、「家庭養老」についてみていくことにしたい。膨大な高齢者人口を抱える中国では、年金・医療保険等の給付水準の引き上げには限界があることから、「家庭養老」が主要な養老方式とならざるを得ないと指摘されている〔韋 (2015)〕。特に、農村地域では年金・医療などの社会保障水準が低いために、高齢者の老後生活は家族に依存せざるを得ないとの主張がある〔易 (2013)〕。つまり、中国の研究者らは「家庭養老」を、社会保障水準が低いことを原因として高齢者の老後生活が家族に依存せざるを得ないことの帰結としてとらえている。

このように、高齢者の扶養・介護問題は個々の家庭で解消されることが期待されているが、現実には一人っ子世代の親世代が高齢者になってきており、「家庭養老」も限界にきている。そこで、低コストの高齢者福祉政策指向のもとで「社区養老」または「互助養老」という概念が提唱されるようになった。張 (2017) は「介護の社会化」という政策課題の一環として、中国政府が「社区」を基盤とする高齢者介護サービスのネットワークの整備に力を入れていると指摘している〔張 (2017), p.43〕。なお、張によれば、現在、社区サービスは基本的に家庭訪問サービスと施設通所サービスを組み合わせたものとなっており、介護を必要とする高齢者に訪問介護サービスを提供するほか、外出が困難な高齢者を対象に配食サービス（社区高齢者食堂）、デイケアサービス（社区照料中心、託老所）を提供している〔張 (2017)〕。

社区高齢者向けサービスは家族介護に対する支援・補強として登場したものであるが、実際のところ、「社区養老」「家庭養老」「施設養老」の選好はどのようになっているのだろうか。唐・風 (2010) は、江蘇省・四川省の農村地域でのフィールド調査を行い、一人っ子家庭であるかどうかにかかわらず、大部分の高齢者が「家庭養老」を望んでいることを明らかにした。これはおそらく経

済的な要因だけではなく、家族依存という心理的側面によるところが大きいと推測される〔唐・風(2010)〕。他方、伍は都市部の一人っ子家庭の高齢者の養老方式選好について、5省における一人っ子家庭を対象とした調査を行い、30%強の高齢者が「社区養老」を望んでおり、40%の高齢者が「施設養老」を計画していることを指摘した〔伍(2017), p.79〕。つまり、同じ一人っ子家庭でも都市部と農村部との間で養老方式の選好に差異がみられ、農村部の高齢者が「家庭養老」に執着しているのに対して、都市部の高齢者は積極的に「社区養老」や「施設養老」を検討していることが明らかになった。

なお、施設養老サービスが民营、公営、非営利と明確に区分されているのに対して、社区サービスの性質は曖昧である。唐は、社区高齢者向けサービスは公益的または公的サービスの性格を有しており、営利的サービスは除外されるべきという認識を示している〔唐(2003)〕。その一方で、黄・林は、社区サービスは公的福祉サービスや公益的サービスに加えて営利的サービスを含むと主張している〔黄・林(2000)〕。ただし、いずれも社区サービスは公益的・公的福祉サービスを主体とすべきであるとの認識で一致している。

こうしたなか、相互扶助に基づく「互助養老」モデルが提唱されるようになった。徐によれば、「互助養老」とは健康な高齢者が、そうではない高齢者の生活の世話をしたり、手助けをしたりすることである〔徐(2008), p.112〕。このような「互助養老」は「アクティブ・エイジング」(Active Aging)の理念⁵⁾を実践する最も直接的・効率的な方式であり、高齢者間の相互扶助を通じて「アクティブ・エイジング」の実現が促進され、高齢者活用や介護の人手不足の解消につながることを期待される〔王・韓(2017)〕。また、「互助養老」のメリットとして、介護事業費のコスト削減、高齢者の「アクティブ・エイジング」の促進、ソーシャ

ル・キャピタルの醸成、高齢者の必要とされる実感、孤独感の排除、社会関係の拡大などが挙げられる〔方(2016), 李(2018)〕。こうしたことから、「社区互助養老」は中国における高齢者介護問題を解決するための合理的な選択であるとの見方があり〔金(2014)〕、「時間銀行」や「農村互助幸福院」といった互助養老モデルが模索されるようになった〔『人民日報』(2012)〕。

前述の通り、「社区サービス」や「互助養老」といったテーマは多くの研究者の関心を集めており、養老問題解決における主要な役割を果たすことが期待されている。そして、中国政府は社区を中国の高齢者福祉サービス提供の拠点として位置付けており、「家庭養老」に対する支援という重要な役割を担うことを期待している。いずれにせよ、多くの研究者が「単位福祉」から「社区福祉」への転換という観点⁶⁾から、社区サービスに期待を寄せている。ここで重要なことは、相互扶助に基づく「社区サービス」や「社区養老」という持続可能な高齢者福祉モデルの構築の可否は、社区・コミュニティ・地域のソーシャル・キャピタルの豊かさによるところが大きいという点である。現体制下においては、NPOやNGO、宗教団体といった民間組織や市民社会の成長が抑制されており、共産党がすべてを指導している。これは、いわゆる「共産党組織が全域をカバーし、共産党の「工作」(事業)を隅々まで浸透させる」という共産党建設方針である。そこで、次にソーシャル・キャピタル論の視点から、共産党・政府主導による都市・農村における社区建設と、社区サービスや相互扶助に基づく「在宅+社区養老」モデルの可能性を検討することにしたい。

III ソーシャル・キャピタル論から見た中国の「社区」

多大な期待を集めてきた社区や相互扶助に基づ

⁵⁾ Active Agingについて、WHOにより「健康の維持、家族や地域社会の営みへの参加、安心できる社会づくりのためのさまざまな機会を最大限に高めるプロセス」と定義される。

⁶⁾ 「単位福祉」から「社区福祉」への転換という観点とは、計画経済期に形成された「単位福祉」モデルが崩壊し、その代わりに福祉供給の受け皿として社区が期待を集め、「社区福祉」を構築しようとする構想である。

く「社区養老」は、中国の養老問題解決における主役の役割を果たせるのかという問いに答えるために、まず中国の社区の性格を検討する必要がある。周知のように、社区サービスや相互扶助に基づく高齢者向けサービスは、市民活動に依存するところが大きい。つまり、地域のソーシャル・キャピタルによってサービスは大きく左右されることになる。ソーシャル・キャピタルが豊かな地域では、相互のネットワークが強く、人々が信頼し合い、助け合うとされる。言い換えれば、ソーシャル・キャピタルが豊かであればボランティア・市民活動が促進される。こうしたソーシャル・キャピタル論は、1990年代後半から学術的研究及び政策的領域の両面で注目され始め、日本では地域福祉分野でのソーシャル・キャピタルの実証研究が盛んである〔森 (2017)〕。以下では、ソーシャル・キャピタル論を用いて中国の社区の性質や「社区養老」の可能性を検討することにした。

パットナムによれば、ソーシャル・キャピタルは「人々の協調行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることができる「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴」と定義される〔パットナム (2001), pp.206-207〕。厚生労働省はその本質を「人と人との絆」「人と人との支え合い」としている。そして、「信頼」「規範」「ネットワーク」の三者の関係について、信頼があるから社会的ネットワークは深化し、社会的ネットワークでの交渉の繰り返しのなかで互酬性が強化され、互酬性のある行為の繰り返して信頼が高まるとしている〔厚生労働省 (2015), p.1〕。パットナムのソーシャル・キャピタル概念は、定義そのものの曖昧さや実証の不十分さなど多くの批判がなされてきた〔北井 (2017), p.311〕にもかかわらず、地域ガバナンスや地域福祉などの分野に浸透し、運用されているのも事実である。

そうしたソーシャル・キャピタル論の視点で見ると、互酬性の規範により、助け合う地域社会が

実現することで、高齢者等への福祉サービスの効率化が期待できる。また、住民組織活動によって地域の課題が解決されることで、コミュニティがエンパワーされ、それがさらに住民組織活動を活発にするという好循環が期待できる〔厚生労働省 (2015) p.9〕。つまり、ソーシャル・キャピタルはコミュニティのガバナンスに寄与し、課題解決のコストの削減、効率化にもつながっているといえる。

パットナムは市民共同体であるかどうかを示す市民性の特徴として、①「公的諸問題への市民の積極的参加」、②「権威と従属の垂直的關係」ではなく「互酬性と協力という水平的な人間関係」、③連帯し信頼しあい、互いの相違に寛容であること、④内部で協力のための習慣や連帯、規範を育て外部にそれらを波及させる自発的結社が活発であるということ、の四点を挙げている〔パットナム (2001), pp.105-106〕。パットナムのソーシャル・キャピタル概念において第一義的な役割を持つのは、市民によるネットワークへの積極的な参加である〔北井 (2017), p.312〕。

1 高齢者サービス提供の拠点としての「社区」

それでは、中国の社区はパットナムの市民共同体に該当するのでしょうか。まず、中国の社区の語源についてみると、費孝通が英語の「community」を中国語の「社区」に翻訳したものであるとされる〔黄 (2019)〕。費孝通は、社区という概念は「知人社会」⁷⁾を指すと述べている〔費 (1998)〕。なお、費孝通による社区の定義はフェルディナント・テンニースの共同体⁸⁾の定義に遡ることができる。テンニースは社区(共同体)を血縁、地縁、友人などの絆で結ばれた社会生活の共同体と定義している〔斐迪南・滕尼斯 (1999)〕。しかし、現実における中国の社区は、政府主導による基層社会の再編と社会管理の強化により形成されたものである。民政部の定義によれば、社区とは、①一定の地域に住む人々によって構成さ

⁷⁾ 費孝通によれば、「知人社会」とは血縁や地縁などを通して結ばれた見知らぬ人がいない社会である。

⁸⁾ フェルディナント・テンニースの共同体理論では共同社会の対概念として「利益社会」、すなわち人為的な「選択意志」にもとづき形成された社会共同体が提示される。

れ、②改革を通じて規模を調整した居民委員会⁹⁾の管轄区、となっている¹⁰⁾。その背景には、従来の「単位」、すなわち職場を基盤とした都市住民管理や福祉サービス供給の「単位社会」が崩壊したことがある〔張・呉・趙 (2019)〕。つまり、社区は民政事業（公共サービス提供の強化）の一環として展開され、同時に、社会管理強化の一環として進められてきたといえる〔呉 (2009)、江口 (2010)〕。

現在、社区は複数の住民区から構成される最末端の行政区画としての位置付けで、行政レベル上、農村の行政村¹¹⁾に相当する。そして、都市の社区居民委員会（社区自治の基礎単位）と農村の村民委員会（村民自治の基礎単位）は中国政府が認めた公式な「基層民衆自治制度」である。都市の居民委員会と農村の村民委員会は、基層政府の委託を受け、各種の行政サービス業務¹²⁾を担当し、行政サービスを提供する最末端の現場窓口としての機能を果たしている。居民委員会や村民委員会の幹部らは選挙によって選出されるものの、基層政府から給与を支給される。なお、居民委员会主任・村民委员会主任の職責は、共産党の指導を擁護し共産党の路線・方針・政策と国家法律法規を執行すること、そして共産党・国家の各種の方針政策を社区において貫徹し実施させること、街道弁事処・郷鎮政府の指導や社区・村の共産党組織の指導を受けて社区・村の各種事務を遂行させること、と定められている。つまり、社区は人々の生活の場であるとともに、社会管理の基本的なプラットフォームでもある〔『人民日報』(2012)〕。

さらに、社区の問題点としては、社区ガバナンス¹³⁾の行政化、社区サービスの専門性の低下、社

区の住民のコミュニティ精神の欠如などが指摘されている〔『人民日報』(2012)〕。とりわけ、社区ガバナンスの主体である居民委員会、物業管理公司¹⁴⁾、業主委員会¹⁵⁾が機能していないという点は問題であろう。業主委員会および物業管理公司是權威がなく、うまく機能していない。社区居民委員会は權威を有するものの、それは政府の権力組織により付与されているに過ぎない。業主委員会は、その活動に社区居民が積極的に参加しないため、名ばかりの存在となっている。こうしたことの結果として、多くの社区住民が社区組織とあまり接触せず、社区という共同生活の場への帰属感・アイデンティティが希薄であるのが実情であり、いわゆるコミュニティへの無関心が問題視されている。かつては、単位ごとに住宅が配分されたため、隣人は職場の同僚や上司、部下であり、旧来の生活圏の人間関係が維持されていた〔中岡 (2020), pp.3-4〕が、現在の住民区は人間関係が希薄で帰属意識の薄い住民を抱えているというのが実情である。

この点について、傅は大連市の住民コミュニティ意識調査を実施し、中国都市におけるコミュニティ形成の可能性を検討した。調査結果から、①旧住民区ほど、コミュニティ形成が容易なこと、②定着している高齢者層がコミュニティ形成の主力になっていること、の二点が明らかになった。しかし同時に、都市開発により旧住宅区が再開発され、最終的に土着の住民が排除され、新興住宅街になるとも指摘している〔傅 (2010)〕。傅の分析は、李の社区地域性にに基づく分類法を採用し、「一般住宅社区」に限定して考察しているのが特徴である。李は大連市の社区を①新興「郊外住

⁹⁾ 居民委員会とは、「都市居民委員会組織法」によると「自己管理、自己教育、自己奉仕の末端大衆自治組織」と定義される。日本の町内会に相当する。

¹⁰⁾ 「民政部関于在全国推進城市社区建設的意見」中弁發〔2000〕23号。

¹¹⁾ 行政村は農村地域の最末端の行政区画であり、複数の自然村から構成される。

¹²⁾ 例えば社会治安、公共衛生、労働就業、社会保障等および高齢者、障害者、未成年者、流動人口の權益保障等である。

¹³⁾ 社区ガバナンスとは、共産党の指導下で行政、民間組織、住民が協働で社区公共事務を管理する活動を指す。

¹⁴⁾ 物業管理公司是、ビル管理サービス会社である。

¹⁵⁾ 業主委員会とは、「物業管理条例」に基づいて成立した分譲マンションの所有者の代表組織であり、日本の管理組合に相当する組織である。

宅社区」, ②企業集団住宅社区, ③機関・事業単位住宅社区, ④再開発の旧民家社区, ⑤外来人口の多い混合社区の5タイプに分類している〔李(2002)〕。このうち, ②企業集団住宅社区と③機関・事業単位住宅社区は従来の単位型住民区, すなわち同じ職場の人間から構成される住民区である。従来の住宅制度下では住宅分配が単位ごとに行われていた。しかし, 住宅制度の市場化改革が実施されて以降, このような職場を中心に形成された住民区は減少する一方である。都市部の社区においては, 人口流動が頻繁であり, 住民が普段から顔を合わせる機会も少ない。社区への無関心, 社区共同事務への参加意欲の低下などにより, 大都市ほど社区のコミュニティ形成が難しいと言わざるを得ない。さらに戸籍制度により, 同じ社区に住んでいても現地戸籍保有者グループとそうではないグループに分断される。公共サービス提供は戸籍登録に基づいて行われるために現地戸籍を有していないグループはサービス提供の対象外となる。こうしたことも, 社区への帰属感・アイデンティティの一層の希薄化を招くと考えられる。結果的に, 都市社区ではパットナムのソーシャル・キャピタル論における市民共同体またはコミュニティの形成が困難となるのである。

これまでみてきたように, 現在の都市社区は, 費孝通やテンニースの定義した社区でもなく, パットナムの市民共同体のコミュニティでもない。それだけではなく, 中国の都市社区に二つの大きな問題がある。第一に, 住民のコミュニティへの無関心である。第二に, 自律性をもつ住民組織・市民団体が存在していないことである。近年, 農村地域において政府主導による社区建設が進められているが, 都市の社区とは質的な違いがある。農村は外来人口の流入がなく, 村民たちは共同財産¹⁶⁾を持ち, 連帯感が強い「知人社会」である。その特性を考えれば, 中国農村の社区は費孝通やテンニースの定義した社区, 及びパットナムの市民共同体に近いと言える。このことにより,

次の仮説を立てることができる。都市では相互扶助に基づく「社区福祉」体制を構築するのが困難であるのに対して, 農村ではこの体制の構築の可能性があり得る。この仮説を検証する前提として, 中国における社区建設について詳細に説明しておく必要があるだろう。

2 基層社会の再編としての「社区建設」

中国政府が目指す养老服务体系においては, 社区が养老服务提供の拠点となることが期待される。家庭扶養機能(家族による私的なサービス提供機能)が衰退していく中で, 在宅サービスによる支援なしには「家庭養老」は成り立たないであろう。このため, 「在宅サービス」は家族介護の補強として「社区サービス」の中で高齢者向けサービスの基盤ともなっている。つまり, 中国の高齢者養老問題を解決するにはサービス提供の拠点となる「社区」の動きが重要となる。それでは, 「社区建設」がどのようになされているのかについて見ていくことにしたい。

都市における社区建設の実態について, 江口は山東省の現地調査の事例から, 以下のことを明らかにしている。社区建設は, ①公共サービス提供の向上, ②社会管理の効率化, ③住民自治の要素の後退, という三つをもたらしている〔江口(2010)〕。そして, 社区建設によって実質的に共産党・国家の管理的権限を基層社会に浸透させている〔江口(2010), p.118〕。ヘバラーとゲーベル〔Herberer and Göbel (2011), p.12〕は, 共産党と政府は社区居民委員会を介して法制度や社会生活を規律する枠組を都市末端まで浸透させることに成功しており, 結果として社会の安定化と共産党の統治の安定性を確保してきたと指摘している¹⁷⁾。これらの研究の結論は, 2010年に発表された「都市社区建設工作の強化・改善に関する意見」とほぼ一致している。同「意見」では, 社区居民委員会の社会管理と社会安定維持の機能を突出させ, 社区内の共産党基層組織を中核とする都市社

¹⁶⁾ 村民共同財産について, 農村では土地集団所有制であり, 土地のみならず村所属の山林水鉱山などの資源も村集団所有となっている。

¹⁷⁾ Thomas Heberer, Christian Göbel (2011), p.12を参照, 日本語の表現は橋本誠浩(2020), p.21から引用。

区組織体系を機能させることを明確にした一方、社区運営の所要経費、社区職員の賃金などのすべての経費を政府の財政予算に編入すると定めている¹⁸⁾。つまり、「共産党指導、政府主導、共同参与」が社区建設の新たな方針となっているのである。

農村社区建設については、2015年に農村地域における社区建設を展開する決定、すなわち「農村社区建設のパイロット事業を推進させる指導意見」が発表された¹⁹⁾。その背景として、若年層人口の流出が続く農村地域において「留守児童」（両親とも出稼ぎに行き、郷里に残された子ども）、「留守婦人」（夫が出稼ぎに行き、郷里に残された婦人）、「空巢老人」（一人または夫婦のみで生活する高齢者）ばかりが取り残され、村の空洞化が深刻になっていることが指摘されている²⁰⁾。この点について、羅は江西省農村におけるフィールド調査で明らかにしており、「資源整合、機能強化」（農村の資源を整合し、公共サービス機能を強化する）の社区建設が求められると指摘している〔羅（2006）〕。このほか、任・毛は農村社会管理の衰弱化、公共サービス提供の不足に対応するために農村社区建設が行われていると主張しており〔任・毛（2015）〕、胡は農村社区建設の本質は共産党組織・基層政府の指導下で、行政村単位で村党支部、村民委員会が民主的管理方法を用いて、政府、社会、村民の力を合わせて農村インフラ整備、環境美化、公共サービス提供能力の強化を図ることであると述べている〔胡（2008）pp.17-18〕。いずれにせよ、2015年に発表された「指導意見」においても、農村資源の整合、農村公共サービス水準の向上などが強調されている。現在、空洞化・過疎化が続く農村では、農村社区建設と農村共産党組織建設が同時に展開されており、農村共産党組織の指導下で村民自治を基礎とする農村社区ガバナンス体制を健全化し、「党政主導・社会協働」の農村社区建設を行政村単位で進めるのが特徴である。2017年、都市農村の社区ガバナンスの健全

化を図る「都市農村社区ガバナンスの強化及び改善に関する意見」が発表された。同「意見」では、2020年までに「基層党組織指導、基層政府主導、共同参与」の社区ガバナンス体制を形成させることを、社区建設・社区ガバナンスの総目標として掲げられている。これは、その総目標を実現することで、社区公共サービス、公共管理、公共安全が保障され、共産党の執政基盤の補強、ひいては基層政権の強固につながることを期待してのものと考えられる。

以上のことをまとめると、都市や農村を問わず、「社区建設」は共産党・政府主導による基層社会の組織化、公共サービス提供能力の向上、基層社会管理の強化という三点が主要なポイントとなっていることがわかる。こうした社区は中国の高齢者福祉サービス提供の拠点として位置付けられ、「家庭養老」への支援の役割を担うことが期待されている。しかしその一方で、真に機能する「社区サービス」や「社区養老」の構築が可能なのかという疑問も依然として残っている。

IV 社区サービスと「社区養老」の実態

中国社会で期待されているような「社区サービス」や「社区養老」の構築が可能であるかという疑問を解明するために、まず「社区サービス」と「社区養老」の実態をみるのが肝要である。「国务院による社区サービス工作の強化・改善に関する意見」によると、社区サービスは政府による公共サービス（行政サービス）、社区住民の相互扶助によるサービス（互助サービス）、民間組織によるボランティアサービス（ボランティアサービス）、市場によるサービス（市場サービス）の四つに大別される²¹⁾。現状では市場によるサービスが未発達であるので、社区サービスが主として公益的・公的福祉サービスの性格を有するとされている。そして、多くの地域では社区職員という職業が現

¹⁸⁾ 「关于加强和改进城市社区建设工作的意见」中办发〔2010〕27号。

¹⁹⁾ 「关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见」中办发〔2015〕30号。

²⁰⁾ 同上。

²¹⁾ 「国务院关于加强和改进社区服务工作的意见」（国发〔2006〕14号）。

地戸籍を有する非就業の住民に限定されており、貧困住民へのワークフェア（「公益性崗位」）として運用されている。しかし、このように社区サービスを公益的・公的福祉サービスと位置付けることが、市場によるサービス提供の不足をもたらしているのではないかと考えられている²²⁾。なお、社区高齢者向けサービスについては、民政部によれば、「家庭養老」を中核とし、社区サービスを基幹とし、専門サービスを頼りに、在宅高齢者に生活介護、医療介護、精神的ケア、文化娯楽を提供する養老サービスであると定義されている。「社区養老」は、家庭での介護を中核として社区が家庭訪問介護と社区デイケアの二つの形態で高齢者にデイケア、生活介護、家政サービス、精神ケアなどのサービスを提供するというものである。「社区養老」の特徴は、高齢者が住み慣れた自宅・地域で生活して家族介護を継続しながら、社区高齢者向けサービスを利用するところにあるとされる。以下、都市と農村の事例を取り上げて、「社区養老」の実態を検討することにしたい。

1 都市部における「社区養老」の事例

まず都市における社区サービスや「社区養老」について北京を事例にして検討する。北京市は、中国の社区サービスの最も先進的な地域であるとされている。現在、北京市においては「15分内サービス圏」が構築されており、いわゆる養老サービス拠点のネットワークとして位置付けられている。北京市政府は、社区養老サービス事業の発展を促進させるためにサービスの規範化、サービスの充実化、専門人材養成などに注力し、「北京市居家養老サービス条例」（2015）、「北京市社区養老サービス拠点運営支援弁法」（2018）、「北京市養老サービス人材養成・研修実施弁法」（2018）など

の支援政策を制定・実施してきた²³⁾。また、社区養老サービス事業の効率化・便利化を図るために「インターネット+社区養老サービス」のプロジェクトを展開し、国民的appのwechatを活用した社区居家養老サービスapp予約システムを導入している〔『中国商報』（2019/11/30）〕。それにもかかわらず、現状ではさまざまな課題が表面化している。第一の課題は財源である。社区養老サービス事業の継続は財政補助に依存している。北京市の養老サービス拠点の営業収入は政府補助、介護サービス利用料金、配膳サービス料金から構成されるが、政府補助が占める割合が最も大きい。『中国商報』の調査・報道によると、政府補助が営業収入の50%を超える社区養老サービス拠点が全体の40%を占めている〔『中国商報』（2019/11/30）〕。なお、政府補助は養老サービス事業の家賃補助、開業一時的補助、営業補助で、そのうちの営業補助はサービス利用量に応じて給付するものである。

第二の課題は、提供されたサービスと高齢者の実質的なニーズとの乖離である。北京市の社区養老サービス拠点は、生活介助、ヘルプサービス、食事介助、健康指導、文化娯楽、精神ケアという六つのサービスを提供している。陳・呉の調査によると、北京市の社区養老サービスは供給過剰と供給不足の問題が併存している。具体的には、社区養老サービスの中の文化娯楽サービス、生活サービスが供給過剰状態である²⁴⁾。他方、看病、病院・通院付き添い、訪問介護、訪問診療、慢性病看護、健康管理、デイケアなどの専門的・医療的介護サービスが少ない〔陳・呉（2016）〕。つまり、社区高齢者向けサービスは、専門的・医療的介護サービスが不足する一方、文化娯楽サービスや便利屋サービスが供給過剰となっており、ニ-

²²⁾ 社区サービスが公益的、公的福祉サービスと位置づけられ、一般的に低価格または無償で提供されるものであることから、市場によるサービスの拡充が困難となる。現在、政府は財政補助を通して市場によるサービスを奨励している。

²³⁾ 「北京市居家養老服務条例」（2015）、「北京市養老服務設施專項規劃（2015-2020）」、「北京市社区養老服務驛站運營扶持弁法」（2018）、「北京市養老服務人才培養培訓實施弁法」（2018）。

²⁴⁾ 文化娯楽サービスには太極拳、保健体操、園芸、書道、踊り、歌、手工芸品制作、絵画制作などの14項目が含まれる。それらの項目の利用率が極めて低いにもかかわらず、各社区がそのようなサービスを拡充している。給食サービス、配膳サービス、掃除、買い物代行等の生活サービスの使用率も低い。

ズの実態に見合ったサービスが提供されていない。

第三に、サービスの提供手段として、本来期待されるべき相互扶助が弱いことである。北京市の社区養老サービス事業は社区居民委員会によって展開されておらず、民間企業に委託したビジネス事業として展開されている。北京市は政策優遇や公設民営などの方式で社区養老サービス事業を支援している。前述の通り、大都市では社区に対する帰属意識の低さから相互扶助に基づく福祉体制の構築が困難であり、北京市も社区の住民同士による相互扶助によるサービスに頼ることなく、市場化という手段により社区高齢者向けサービスを拡充せざるを得ないことは理解できる。しかし、この民間委託の結果として、提供される福祉サービスとニーズが乖離するのであれば、それは何らかの形で改善することが望まれる。なお、社区養老サービスに対する北京市民政局の公定価格は、食事サービスが30-50元（約600-960円）/回、重度要介護者の入浴介助が70-180元（約1300-3400円）/回、「失能老人」²⁵⁾の病院・通院付き添いが80-180元（約1500-3400円）/回、夜間訪問介護が12時間で200-220元（約3800-4200円）となっている。

同様の状況は、長春市においてもみられる。張・中山のフィールド調査によると、長春市の社区居民委員会による高齢者在宅サービスについては、①養老サービス担当職員が「公益性崗位」²⁶⁾と位置付けられている。②在宅サービスの提供者は、社区の養老サービス職員である。また社区内の高齢者介護などのボランティア活動の中心は社区の職員である。③22項目のサービスでは、「買い物代行」、「通信機の設置」・「住宅の修繕」や情報提供などのサービスが大半を占めている〔張・中山（2013）〕。つまり、長春市においても高齢者サービスは便利屋サービスに集中していることが明らかになった。また、社区高齢者サービス及びそのボランティア活動は住民同士ではなく、社区職員が中心となって行っていることもわかった。

このように、大都市においては養老サービス体系の拠点とされる「社区福祉」が、相互扶助によるサービスとしては期待通りに拡大されていないのが実状である。

2 農村地域における「社区養老」の取組

農村における「社区養老」の取組については、河北省邯鄲市の「互助幸福院」の取組事例が社会の注目を集めている。河北省邯鄲市の卜寨村は農村高齢者支援システムの国家構想における互助幸福院の発祥地といわれている。2008年に、同村の村民委員会は放置されていた廃校（小学校）の校舍を改築し、25名の「独居老人」（一人暮らし高齢者）を集めて入居させ、全国初の互助幸福院が誕生した。農村では若者が都市へ出稼ぎに行き、高齢者が残され、いわゆる「空巢老人」（高齢者夫婦のみ世帯）や「独居老人」が多い。近年では、「独居老人」が突然の発病で倒れた場合に発見が遅れ、迅速な治療が受けられずに死亡するケースも増えている〔張（2017）、p.20〕。「独居老人」を集めて居住させることで、突然の発病などの緊急対応が可能となる。例えば、夜中にトイレにいく途中に倒れたり、急病や発作が生じた場合にも、早期に発見され迅速な治療を受けさせることで命を助けることができる。このように、互助によって危機の発見と早期の対応が可能となる。その他、日常生活の中で比較的若い高齢者または健康な高齢者がそうではない高齢者の世話（生活介助・介護）をしたり、手助けをしながら集団生活を過ごすことで、孤独感の排除や、必要とされているという実感や生き甲斐につながるなど好循環にも寄与するであろう。

邯鄲市の互助幸福院の特徴は、「村が主体となり、互助によるサービスをすすめる、住民の参加を得て、政府が支持する」（村級主弁、互助服務、群衆参与、政府支持）ことである。こうした互助幸福院による互助養老モデルの最も顕著な特徴は低コストであり、「住民が入居の費用を負担でき、村

²⁵⁾ 「失能老人」とは行動能力喪失の高齢者を指している。

²⁶⁾ 「公益性崗位」とは、労働能力はあるが、再就職が困難となる困窮者を救助するために設置された職種であって現地戸籍保有者に限定されるワークフェアである。

集団が設立の費用を負担でき、政府が支援できる」として民政部からも評価されている。なお、入居者の自己負担は主に食費であるが、子どもが施設を訪問する際に米や野菜などを持ってこることも多いため、実質的には毎月の費用はわずか20～30元（400～600円）程度に収まっている。2019年10月までに、邯鄲市の農村地域では4000の互助幸福院が設置された²⁷⁾。こうした高齢者間の助け合いに基づく「互助養老」のモデルは、高齢者が住み慣れた地域で余生を送ることができるという点が大きな魅力である。現在、村が集団所有する山林水や土地の貸出に伴う収益は、村集団の高齢者福祉事業に使うことができると規定されている。このような高齢者間の互助に基づく高齢者支援体制が中国農村の高齢者養老問題解決の糸口になることが期待されている。

3 小括

これまで都市と農村の事例を取り上げて「社区養老」の実態を検討してきた結果、都市社区では住民同士の相互扶助によるサービス提供が期待通りには拡大していない一方で、農村社区では村民の相互扶助に基づく高齢者支援体制が模索されていることがわかった。パットナム（2001）のソーシャル・キャピタル論によれば、支配・従属関係に基づく垂直的なネットワークでは、社会的信頼や協力が維持されず、市民的積極参加による水平的なネットワークこそが、市民の間に社会的信頼や協力を生み出すことになる。中国における「社区建設」は、共産党・政府による基層社会の再編として展開されるものであることから、社区におけるネットワークは権力の支配・従属関係に基づく垂直的なネットワークであると言わざるを得ない。都市社区における住民同士の相互扶助によるサービスが浸透していないのは、こうした事情も反映していると思われる。しかし、こうした社区がパットナムのソーシャル・キャピタル論におけるコミュニティとは異なるとしても、高齢者支援体制の社区サービス環境が整備されたこと自体は

評価すべきである。また、農村部では、「社区建設」を通じた共産党・政府の介入により、過疎化が続く農村地域における農村資源の整合、公共インフラ整備、公共サービス提供の強化などがもたらされている。そして、その結果として、「知人社会」である農村（または集団財産を持つ村集団）における「社区養老」に必要なプラットフォーム（基本的な施設、経費など）の提供が実現しているという点も見逃せない。

V おわりに

本稿は「家庭養老」や「社区養老」を中心に、中国の高齢者向けサービスの現状及びその限界を先行研究のレビューを通じて明らかにするとともに、ソーシャル・キャピタル論の視点から社区の性格や相互扶助に基づく「社区養老」の可能性を検討した。これまでの分析により、次のようなことが明らかになった。

第一に、中国では家族介護の伝統意識が依然として強く残っている点である。このことは、今後の中国で高齢者福祉政策を推進していくうえで重要なポイントとなるであろう。

第二に、都市における社区サービスの限界である。中国政府は社区によるサービスを家族介護への支援として位置付けるとともに、互助サービスも期待している。このような「家庭養老+社区養老」を通して、高齢者が住み慣れた自宅・地域での家族介護を継続しながら、社区による高齢者向けサービスを受けることで、介護費の低減、介護事業の効率化が期待されている。しかし、現状では、都市では社区による高齢者向けサービスの専門性が低く、それに加えて、住民同士による互助サービスも期待通りには機能していない。その背景としては、都市では人口流動が激しく戸籍制度による社区住民の分断化があること、さらに、住宅所有権による持ち家層と賃貸層との差別化があることなどが挙げられる。こうした事情により、住民の社区に対する帰属意識・アイデンティティ

²⁷⁾ 新華社「河北邯鄲市：互助幸福院里“夕陽紅”」http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/07/content_5436747.htm（2022年6月8日アクセス）。

は希薄にならざるを得ず、こうしたコミュニティへの無関心、社区事務への参加意欲の低下などが、都市における互助サービスの発展を阻害していると考えられる。こうした現状に対して都市の社区養老サービスを拡充するための現実的な手段としては、民間委託により市場サービスを拡大するか、財政投入を増やして行政サービスを拡大するかという二つの方向性を検討することが必要となる。

第三は、都市では相互扶助に基づく「社区福祉」の構築が困難であるのに対して、農村ではその実現可能性が十分ありうるということである。農村は、外来人口の流入がなく集団共同財産を持つ「知人社会」である。つまり連帯感が強くパットナムのソーシャル・キャピタル論におけるコミュニティに近い。このため、「社区建設」が共産党・政府主導によるものであるとしても、農村社区は都市社区に比べて地域の絆や連帯感が強い。実際、農村社会においては「互助養老」が自発的に模索されている。農村社会を起源とする「互助養老」は、社会の注目を集めており、政府もその普及を目指している。

これらのことから、次のような提言をしたい。第一の提言は、家族介護を支える基盤の整備である。家族介護を支援する在宅サービスなどの社区サービスの拡充が重要である。特に高齢者の実質的なニーズに着目し、看病、病院・通院付き添い、訪問介護、訪問診療、慢性病看護、デイケアなどの専門的・医療的介護サービスを拡充すべきである。第二に、低コスト・持続可能な高齢者支援体制の構築という観点から、都市社区における高齢者向けサービスの拡充はビジネス事業（市場原理）として開発していくことを提言したい。一方、農村では高齢者の消費能力が限定的である（低い所得・資産による節約志向）ために、市場原理で高齢者サービスを拡充するのが困難である。そこで、第三の提言として、農村地域については政府が財政投入を拡大して高齢者サービス提供の底上げをするとともに、「社区養老」に必要なプラットフォーム環境を整備し、「互助養老」の活発化を促進することを現実的な方策として提言するこ

とにしたい。

謝辞

本論文は、慶應義塾大学潮田記念基金研究支援プログラムによる研究成果の一部である。執筆する際に、慶應義塾大学法学部小林良彰名誉教授からのご貴重な助言をいただいた。記して感謝申し上げます。

参考文献

- 陳亞萍・呉冬梅 (2016) 「提高中国城市社区養老服務水平研究」電子科技大學學報 (社科版) 2016, Vol.18 Issue (3): 15-18頁, +98頁。
- 江口伸吾 (2010) 「現代中国における基層社会の再編と共産党の役割—都市の社区建設と政治・社会統合の試み—」『総合政策論叢』第18号島根県立大学総合政策学会2010年2月15-30頁。
- (2012) 「現代中国における都市の社区建設と社会管理—山東省の事例を中心に—」『総合政策論叢』第23号 (2012年3月) 109-121頁。
- 費孝通 (1998) 『郷土中国・生育制度』北京大学出版社。
- 方静文 (2016) 「从互助行為到互助養老」『中南民族大学學報』(人文社会科学版) 2016年36号 (5) 132-136頁。
- 斐迪南・滕尼斯 (著)。林栄遠 (訳) 『共同体與社会: 純粹社会学的基本概念』商務印書館, 1999。
- 傅琳琳 (2010) 「中国大都市の「一般社区」におけるコミュニティ形成の可能性—大連市の住民コミュニティ意識調査を通して—」『社会分析』37号, 2010, 99-116頁。
- 橋本誠浩 (2020) 「現代中国における社区居民委員会の従属性と非従属性」『アジア研究』Vol.66, No.3, 20-36頁。
- 胡宗山 (2008) 「農村社区建設: 内涵, 任務與方法」『中国民政』2008 (3): 17-18頁。
- 黄少寬, 林琳 (2000)。「我国人口老龄化問題及其社区服務之对策」『中山大学學報』(社会科学版) 2000 (6): 114-119頁。
- 黄傑 (2019) 「“共同体”, 還是“社区”? — 对“Gemeinschaft” 語詞歴史的文本解讀」『学海』2019 (5): 10-15頁。
- 金華宝 (2014) 「社区互助養老: 解决我国城鄉養老問題的理性選擇」『東岳論叢』35 (11): 123-127頁。
- 北井万裕子 (2017) 「パットナムのソーシャル・キャピタル概念再考—共同体の美化と国家制度の役割—」『立命館経済学』第65巻第6号311-324頁。
- 李梨 (2018) 「“銀髮群体” 生活現狀及互助養老可行性調查研究: 基于重慶市巴南区老年群体現狀調查分析」『統計與管理』2018 (4): 118-121頁。
- 李珊 (2002) 「中国大都市における社区の形成について

- の一考察—中間集団の変容に着目して」(九州大学人間環境学府 発達・社会システムコース社会学専攻修士論文)。
- 劉嫻静 (2006)「城市社区治理模式的比較及中国的選択」『社会主義研究』2006 (2) : 59-61頁。
- 羅筱玉 (2006)「江西農村村落社区建設的探索と啓示」『社会工作』2006 (7) : 24-25頁。
- 森恭子 (2017)「ソーシャルワークにおけるソーシャル・キャピタル活用をめぐる論点」『社会福祉』第58号41-54頁。
- 厚生労働省 (2015)『住民組織活動を通じたソーシャル・キャピタル醸成・活用にかかる手引き』1頁。
- 中岡まり (2020)「北京市における単位社会崩壊後の居住形態の変化と社会管理」アジア経済研究所『IDEスクエア—世界を見る眼』1-11頁。
- 『人民日報』(2012)「關於城市社区治理的研究綜述」2012年02月08日07版。
- ロバート・D・パットナム (河田潤一訳) (2001)『哲学する民主主義—伝統と改革の市民構造—』NTT出版株式会社。
- 任強・毛丹 (2015)「中国農村社区建設中的五種実践邏輯」『山東社会科学』2015 (9) : 63-71頁。
- 沈潔 (2014)『中国の社会福祉改革は何を目指そうとしているのか—社会主義・資本主義の調和—』ミネルヴァ書房12-31頁。
- 唐利平・風笑天 (2010)「第一代農村独生子女父母養老意願実証分析—兼論農村養老保險の效用」『人口学刊』2010 (1) : 34-40頁。
- 唐忠新 (2003)『社区服務思路與方法』机械工業出版社1-28頁。
- Thomas Heberer, Christian Göbel (2011), The politics of community building in urban China. New York: Routledge.p.12.
- 王豪・韓江風 (2017)「互助養老新模式唱響最美“夕陽紅”」人民論壇2017 (12) : 78-79頁。
- 吳鐸 (2009)「社区社会工作実務」中国社会工作協會編『中国社会工作發展報告 (1998-2008)』社会科学文献出版社98-100頁。
- 魏娜 (2003)「我国城市社区治理模式：發展演變與制度創新」『中国人民大学学報』2003 (1) : 135-140頁。
- 韋加慶 (2015)「新時期農村家庭養老的可持續性思考」『江淮論壇』2015 (5) : 42-45頁。
- 伍海霞 (2017)「城市第一代独生子女父母的社会養老服務需求—基于五省調查数据的分析」『社会科学』2017 (5) : 79-87頁。
- 徐光志「多元化農村養老保障制度的建構」『長白学刊』2008 (1) : 109-112頁。
- 易文彬 (2013)「一个村庄家庭養老的基本形式—对中国中部一个城郊村庄的調查」『現代經濟探討』2013 (2) : 76-79頁。
- 張繼元 (2017)「中国農村地域における地域福祉の実態と課題」富士ゼロックス株式会社 小林基金編集・発行20頁。
- 張燕妹 (2005)「中国の高齡者扶養における「社区服務」の役割に関する研究—北京市の事例を中心に」『社会学論叢』(152) 21-37頁。
- (2017)「中国における高齡者の介護」『SJC新情報センター』2017/06/vol104_5-1. 41-48頁。
- 張秀敏・中山徹 (2013)「社区居民委员会事務所による高齡者在宅サービスに関する研究—中国・長春市を事例として—」『日本家政学会誌』Vol.64, No.12: 797-810頁。
- 張平・吳子靖・趙萌「中国城市社区治理研究的發展態勢與評價—基于 (1998-2017年) 2049篇CSSCI的文献計量分析」『治理研究』2019 (1) : 21-39頁。
- 『中国商報』(2019)「破除社区養老服務困境北京探索“互聯網+”新模式」2019年11月30日。
- 「中共中央弁公庁・国务院弁公庁転發關於「民政部關於在全国推進城市社区建設的意見」的通知」中弁發〔2000〕23号。
- 「中共中央弁公庁・国务院弁公庁印發「關於加強和改进城市社区建設工作的意見」中弁發〔2010〕27号。
- 「中共中央弁公庁・国务院弁公庁印發「關於深入推進農村社区建設試点工作的指導意見」中弁發〔2015〕30号。
- 「中共中央・国务院關於加強和改善城鄉社区治理的意見」中發〔2017〕13号。

(HUANG Zhang)

A Study of the “Home Care” + “Community Care” Model in China

HUANG Zhang*

Abstract

This paper clarifies the current status and limitations of services for the elderly in China, focusing on “family caregiving” and “community caregiving,” through a review of previous studies, and examines the nature of community caregiving and the possibility of “community caregiving” based on mutual assistance from the perspective of social capital theory. The results of the study are as follows : (1) The traditional consciousness of family caregiving remains strong in China. (2) The limitations of “community caregiving” in urban areas. The Chinese government has positioned “community caregiving” as support for family caregivers and expects them to provide mutual aid services as well. However, the current situation in cities is that services for the elderly by “community caregiving” are not specialized enough, and in addition, mutual assistance services among residents are not functioning as expected. This means that while it is difficult to establish “community welfare” based on mutual assistance in urban areas, it may be feasible in rural areas.

Keywords : Home Caregiving, Community Caregiving, Social Capital, Mutual Aid

* Qu Qiubai School of Government, Changzhou University, Lecturer
Graduate School of Law, Keio University, Assistant Professor (Fixed-term, Research Fellowship)