

# 大連市における「家庭養老院」の現状と課題 日本高齢者福祉からの示唆と考察

キーワード: 高齢者介護、居宅介護、社区福祉、失業問題、社会化

人間共生システム専攻  
金 霞

## 1 問題設定と研究目的

中国は20世紀の80年代以降、伝統的な計画経済から市場経済へと経済政策を大きく転換し、その結果、経済の発展を辿っており、国民の生活が全般的に改善してきた。また1979年から「一人っ子」政策を実施され、人口大国としての中国は出生率の低下を実現できた。しかし、その一方、短期間に中国の深刻な高齢化をもたらした。

中国の沿海の都市部では高齢化がさらに深刻に進行しており、中国全国の平均高齢化率を遙かに上回っている現状である。急速に高齢化を進んでいる中、社会保障などの制度が遅れており、高齢者の介護などの問題が注目に浴びている。一方、市場経済への転換に伴い、従来の国有企業が大規模の改革改造を迎えており、その結果、リストラなどの深刻な失業問題をもたらした。特に従来、重工業基地として発展してきた東北地方では失業問題は一層深刻であった。

発展途上である中国では、高齢者問題や失業問題、社会保障などの問題が山積しており、その解決策の一つとして、大連市の「家庭養老院」の試みがある。2002年、大連市は社区で「家庭養老院」という居宅介護モデルを中国全国で始めて打ち出した。「家庭養老院」モデルとは社区の失業者女性がトレーニングを受けさせ、社区の要介護高齢者の自宅に派遣し、介護サービスを提供するという仕組みである。従来までの介護モデルと違って、高齢者問題や失業問題、社会保障などの問題を一挙に解決できる道を導いた新しい介護モデルである。「家庭養老院」が創立されて以来、それについて多くの論文も見られている。その中、現時点に「家庭養老院」において今後の発展や推進などに関しては、ずいぶん議論されていたが、「家庭養老院」の役割や機能、問題などについて学術面での研究はまだ十分にされておらず、「家庭養老院」の設立に関する社会的背景や条件、発展のプロセスなどについて明らかになっていない状態である。

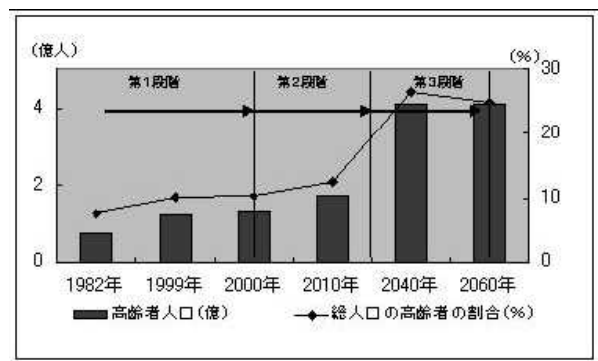
一方、中国より30年早く高齢化社会を体験してきた日本は、当初、高齢者福祉サービスの発展において中国と同じような課題を抱えていたと思われる。日本の高齢者福祉サービスの発展から何らかの示唆や教訓などを得られ、今後「家庭養老院」の発展に役に立つのではない

かと考えている。

そこで、本研究では「家庭養老院」の設立においてその社会背景や条件及び発展のプロセスなどを明確し、「家庭養老院」の役割、機能、問題などを社会学的視点から解明することを目的として設定する。さらに日本の高齢者福祉の経験を踏まえ、今後「家庭養老院」の展開について考察を行う。

## 2 中国都市部「社区」における高齢者サービスの現状

図1-1 中国の高齢化の推移



NTT データ経営研究所データより抜粋

図1-1によれば、中国は今後30年以内に高齢者が急激に増加し、高齢化率が一層深刻になると見られる。高齢化率は2040年にピークを達し、その後も高い割合で維持して行く見込みであり、中国の高齢化問題は今後本格的なチャレンジを迎え、ますます深刻になると予測できる。

しかし、一方、経済政策の大転換期にある中国は、それによって社会全般の制度が大きく変容を遂げてきたと思われるが、社会保障制度が完全に整備できておらず、特に社会福祉の分野において、急激な高齢化を進展している中国社会の実情に充分に対応できない面もあると考えられる。

また、高齢化社会の進展に伴い、都市部では「空き巣」の家と呼ばれる高齢者世帯が年々増加し、少子化・核家族化に伴い、子供が親を扶養する家族扶養体制が崩壊しつつあると考えられる。したがって、都市部における「単位福祉」制度の改革が多くの失業人口をもたらす、都市部の貧困問題が避けて通らない大きな社会問題となった。このような背景の下に、中国政府は福祉の社会化を目指

し、「社区」の機能を見直してきたのである。

#### < 社区サービスと社区建設 >

1980年代の後半、中国民政部は「社区サービス」という概念を提起した。90年代、「社区サービス」が中国の各地域で盛んに繰り広げられていた。しかし、90年代に入ってから、中国で経済体制の改革の深化に従い、市場競争が日増しに激烈になり、多くの企業が経営不振の状況に陥った。企業が経営を成り立つため、従来に抱えていた職員の福祉は社会に投げ出した。整備を整っていない地域社会はそれをしっかりと引き受けることができなかつたため、一連の社会問題と社会矛盾を引き起こした。1998年に民政部によって正式に「社区建設」を提出し、社区サービスは社区建設の範囲に入れられた。これは社区サービスという単一的な社会福祉事業から全体性を持つ社区建設事業へと転換する時期である。

#### < 社区福祉の展開 >

「単位福祉」制度の崩壊により、人口構造の変化と家族形態の変化を起こされ、社会構造の変化をもたらした。社会構造の変化にしたがい、中国の都市部では核家族化が急激に進行しており、家庭の養老機能も徐々に減弱してきており、高齢者介護の状況が悪化する一方である。2000年初めに中国が「福祉の社会化」政策を制定した。この政策において都市部では地域社会を土台にし、居宅養老システムという新しい養老モデルが提出されていた。この政策に基づき、中国の各地域の社区では多様な高齢者居宅養老サービスが打ち出され、「大連市家庭養老院」モデルはこの時期に誕生したものであると考えられる。

### 3 大連市「家庭養老院」の経緯

#### < 「家庭養老院」誕生した背景 >

大連市は1987年に60歳以上の高齢人口は総人口の10.1%を占め、高齢化社会に突入した。中国全国より13年早めに高齢化社会を体験したことが分かった。さらに、高齢者人口は年平均3.2%のスピードで増加している。

高齢者福祉施設のベッド数は全市高齢者人口の2%をしかカバーできず、実際に介護の必要な高齢者はなお社区に散在し、該当の高齢者介護サービスを受けられない現状である。一方、大連市は対外開放都市として改革開放政策の恩恵をいち早く受けたが、東北地方の共通する体質から抜け出していない。市場経済の転換期に国有企業の運営が相次ぎ困難な状況に陥り、1992年以降大連市は全面的に国有企業の改革を実行した。企業改革により、職員が大量にリストラされ、失業問題が深刻であった。

#### < 「家庭養老院」の創立 >

大連市沙河口区中山公園街道は社区の要介護「三無老

人」一人暮らし高齢者の介護問題と失業問題を結びつけて考え、「家庭養老院」という新しい形の在居宅養老サービスを打ち出した。「中山公園街道慈善会」が創立され、区政府、民間会社、個人等々社会各界から合わせて158,000元の起動金が集められた。区内の13人の失業女性を選び、区内のもっとも貧困かつ要介護の13高齢者世帯の家に派遣した。こうして大連市に全国先駆けて「家庭養老院」の序幕が開かれた。

#### < 「家庭養老院」の発展 >

中山公園街道のこの新しい探索は沙河口区民政局に重視され、区民政局は「家庭養老院」を視察し、評価したうえで、正式に認めた。その後、2002年「星光計画の実施 社区家庭養老院体系を建設の推進」、2003年3月「沙河口区家庭養老院づくりの実施方案」、2003年7月「沙河口区居宅介護サービス補助金の実施方案」を制定し、公布した。沙河口区は区内の高齢者と低所得を受けている失業者の状況を徹底的に調査し、沙河口区の区内で全面的に「家庭養老院」の建設を推進しようとした。

2004年4月に大連市民政局は「六化」に基づき、居宅養老サービス事業を発展させるため、運営方法、指導思想、事業目標、実施方法や資金調達方法等々を規範とした『確実に「星光計画」推進、社区に「家庭養老院」を推進しようとする実施方案』を公布した。この方案に従い、大連市が今後5年以内に、都市部の高齢者福祉サービスにおいて、居宅サービス事業を中心に実施し、社区福祉サービスのもとに、「家庭養老院」を基本とする社区高齢者福祉サービスのネットワークを構築することにより、高齢者の居宅養老サービスに対する需要を満たすことを目指している。

2005年10月に「大連市特困高齢者貨幣券補助実施意見」を公布され、バウチャー化制度の試みが始めた。2007年現在、「居宅養老貨幣化サービス補助」を受けている「三無老人」や低所得生活困難な高齢者は8250人である。大連市「家庭養老院」の数は当時の13世帯から2687世帯に増え、沙河口区では669世帯の910人高齢者が「家庭養老院」を利用している。

#### < 「家庭養老院」の組織構成 >

「家庭養老院」は実際運営の際、管理委員会、保障委員会と監督委員会の三つの部門から構成されている。管理委員会は家庭養老院の事業計画、資金募集と需給のバランスの把握及び「家庭介護員」の管理を責務としている。保障委員会が社区の医療センターと慈善会で作られている。医療センターは高齢者の健康状況の統計と定期的に訪問診断をするが、慈善会は「家庭養老院」の補助金を管理する。監督委員会は、街道の老齡委員会、定年退職

管理課と定年退職連合会で作られており、家庭養老院の運営と「家庭介護員」のサービスを監査し、評価する。

#### <「家庭養老院」の問題と課題>

「家庭養老院」の発展に従い、その仕組みや制度等々が完全しつつあると考えられるが、問題と課題は無視してはいけないのである。「家庭養老院」の運営は政府の補助金を頼りながら、寄付や募金への依頼度が高い。運営資金を保障することは課題である。民間の福祉施設の参画がないため、サービスのメニューが単一である。サービスメニューを充実させることは課題である。「家庭養老院」の利用者は「三無老人」と低所得高齢者が中心であるが、利用者を一般化することは課題である。介護員の給料から見ると、極めて低賃金であると思われる。介護員の給与、昇進、諸手当、保険等々の労働条件を充実させることは課題である。サービスの利用は利用者の身体状況により分類されている。精神面の要素を考慮していない。「家庭養老院」の利用者分類がさらに詳しくすることは課題である。介護員の素質から見ると必ずしも高いとは言えない。サービスを保障するため、専門介護人材の養成が課題である。「家庭養老院」サービスは社区を土台にするため、社区の介護環境を改善し、福祉と保健・医療分野との提携や総合の促進が課題である。コストを削減するため、高齢者自宅をそのまま利用し、サービスを提供している現状である。高齢者の自宅のバリアフリーなどハードウェアの機能を備えることは課題である。

#### 4 大連市「家庭養老院」モデルと中国の他の地域の居宅養老モデルの比較と分析

都市人口規模、経済発展等々が大連市と非常に似ている広州市と居宅養老サービスが最も発展している寧波市海曙区の居宅介護モデルを紹介し、大連市の「家庭養老院」モデルと比較する。それを通し、大連市「家庭養老院」モデルの特徴と課題を探り出し、中国の居宅養老サービスの発展の課題を明らかにする。

##### <広州市における居宅養老モデルとの比較と分析>

大連市と広州市の運営の主体を比較すると、大連市の場合は「家庭養老院」の運営過程に政府は指導の役割を果たしているが、社区非営利組織は運営の主体である。それに対し、広州市の場合は民間組織が運営主体の役割を果たさず、指導から運営まではすべて政府が担い、政府の機能がまだ強いと言える。

運営資金の面から比較すると、大連市「家庭養老院」は政府からの補助金に依存しながら、民間企業や募金で運営が成り立っている。それに対し、広州市の居宅介

護サービスの運営費用がすべて政府からの補助金でまかっている。今後の発展において、民間資金を導入することが必要であると考えられる。

サービス提供者と高齢者の関係である。広州市東山区は介護員を高齢者の自宅に派遣するという形であるが、高齢者に選択の権利が与えられていない。それに対し、大連市はバウチャー化制度を実施して以来、高齢者に自由にサービスを選べる権利を与えた。

##### <寧波市における居宅養老モデルとの比較と分析>

宅養老サービスを運営する際、政府の仕組みから見ると、大連市の場合は区政府 街道 社区という「三級管理」というシステムである。一方、寧波市海曙区の居宅養老モデルは大連市の「家庭養老院」モデルと同じ、「三等級管理」の仕組みである。しかし、この仕組みを完全するため、海曙区は「居宅養老事業役員チーム」を設立し、社区非営利組織も居宅養老サービスの管理に関わり、政府とともに政策、企画を制定する。非営利組織は居宅養老サービスの管理に参加することにより、居宅養老サービスを運営する際、政府と社区非営利組織の関係についてバランスをうまく取り、政府の職能転換を促したと考えられる。社区の「非営利組織」の発展は今後中国の社区の居宅養老サービスの発展に関わる重要な課題であると考えられる。

監督、評価システムから見ると、大連市の「家庭養老院」仕組みの中、運営側から独立している監督委員会を設置された。また、大連市民政局は「家庭養老院」の介護員の資質を高めるため、「星級介護員評価制度」を作り出し、介護員を評価、表彰する。一方、海曙区の居宅養老モデルは特別には監督の仕組みが設置されていない。海曙区敬老協会は居宅養老サービスを運営すると共に、直接に監督する。しかし、今後更なる発展のため、独立の監督システムが必要であると考えられる。

比較を通し、大連市「家庭養老院」モデルは中国各地で広がりつつある傾向があると見られている。しかし、各地で実行している居宅養老サービスはそれぞれが特徴を持っており、すなわち、大連市「家庭養老院」モデルは中国各地で様々な形で発展していると考えられる。

#### 5 日本の高齢者福祉からの示唆と考察

##### <福祉サービスの供給における政府の役割>

中国福祉供給における三つのモデルが存在している。すなわち、広州市「柔軟な政府型」モデルと天津市「弱い政府型」モデル、上海市「強い政府型」モデルである。本研究は「政府提携型」という大連市の新しいモデルを提示する。

### <日本の高齢者福祉発展からの示唆>

日本の高齢者福祉発展の過程から見ると、高齢者福祉の理念やないし目的として、基調と考えられる視点がいくつつかまとめることができる。これらはすべて今後中国の高齢者福祉の発展において参考になると考えられる。

高齢者の主体性を尊重し、個性及び尊厳を保持する視点である。在宅生活を中心として地域福祉を基調とする施策を確立する視点である。高齢者福祉の普遍主義的なサービスの視点である。援助技術を高度化し、介護質を保障する視点である。給付と負担・財源の明確化という視点である。

### <中国の居宅養老サービスについての考察>

高齢者の主体性を尊重し、個性及び尊厳を保持するという視点から見ると、現在中国の居宅養老サービスはまだ発展途上段階であると言える。中国ではまだ日本のような利用者本位を理念とする介護保険制度は実施されておらず、福祉に対する理解はすべての高齢者にとって、契約に基づく一種の権利としての位置づけへの認識は不十分であると考えられる。今後の発展において、日本の高齢者福祉の視点を取り入れることが重要であり、「個」として高齢者を尊重する視点が必要である。

地域福祉を基調とする施策を確立するという視点から見ると、中国の現在の高齢者福祉サービス視点が日本に近づいていると考えられる。しかし、地域福祉の展開はまだ初期段階であり、未熟であることは否めない。地域社会の介護環境がまだ完全に整備ができておらず、地域社会の福祉と保健・医療の連携、統合の促進が要請されていると考えられる。

普遍主義的なサービスという視点から見ると、中国の高齢者福祉の発展において、現在の段階に必ずしも利用者の普遍主義があるとは言えない。日本の高齢者福祉の視点から、支援を必要とするすべての高齢者に対し、必要なサービスを提供すべきである。

介護の質を保障するという視点から見れば、中国の居宅養老サービスはまだ発展途上段階であると言える。今後の発展において、介護員の資質を向上させ、介護職を専門化していくことは中国の大きな課題であり、日本の介護質保障という視点から、介護質の向上を図ることはサービス利用 提供における、総合化や体系化を促進していくことが必要であり、高齢者を的確に支援するケアマネジメントなどの方法・技術の確立が必要である。

給付と負担・財源を明確化するという視点から見ると、中国の高齢者福祉の給付と負担・財源を明確化しているとは言いがたく、むしろ、現在段階では大きな問題になっていると考えられる。日本の高齢者福祉の視点から、

中国の高齢者福祉の給付と負担・財源を明確していくことが重要な課題であると考えられる。しかし、豊かになっていないうちに高齢化社会になった中国にとって、財源を明確することは決して簡単な事ではないと考えられ、日本のやり方を参考としながら、自らの国情に合う施策を探らなければならない。

### 6 今後の課題

本研究は中国の居宅養老サービスの展開において、広州市と寧波市の居宅養老サービスモデルを取り上げ、大連市「家庭養老院」モデルと比較、分析を行った。しかし、中国は改革開放以来、都市部と内陸や農村部などの地域格差がますます広がっていくことは現実である。とりわけ、中国の高齢者は6割が農村部におり、高齢化の進行に従い、介護問題が一層深刻化すると思われる。より普遍性を持ったものにするために、中国の内陸や農村部などの地域の複数の事例を用いて検証することは今後の課題である。

### 主要引用文献

- 青柳秀世 2000「中国東北地区における国有企業改革の現状と課題」『大阪経済大学中小企業研究所所報』No.36, pp66
- 瀋潔 2006 『地域福祉と福祉NPOの日中比較研究』日本僑報社 pp67, pp225-229
- 金鳳徳 2000「東北経済新論」『大阪経済大学中小企業研究所所報』No.36, pp83
- 葉南客 2006「都市社区非政府非営利組織の台頭」『唯実』No.10, pp22
- 袁彦鵬 2006「城鎮退休職工單位養老模式から社区養老模式への変遷」『東岳論叢』Vol.27 No.3, pp33

### 主要参考文献

- 大橋謙策 2000「社会福祉基礎構造改革と人材養成の課題：地域自立生活支援とコミュニティ・ソーシャルワーク」『社会福祉研究』第77号 pp18-25
- 松村直道 1998『高齢者福祉の創造と地域福祉開発』勁草書房 pp23-46
- 山下袈裟男 2004『地域社会の変容と福祉研究』ミネルヴァ書房
- 胡安綱 1998「中国の失業問題と雇用対策」『中国経済週刊』第112号
- 賈征 2001『社区サービス与社会保障』中国労働社会保障出版社
- 雷潔琼・王思斌 2001『轉換期の都市基礎社区組織北京市基礎社区組織と社区發展』北京大学出版社
- 夏建中 2000『都市社区事業読本』上海交通大学出版社