

中国における高齢者福祉と居住問題

佐々井 司

はじめに

中国はこれまで高齢者¹⁾扶養のほとんどを子どもを主とする親族によるインフォーマルなサポートに任せてきた。経済的援助では労働者全体の3分の1に満たない都市就業者を対象とした公的医療、公的年金制度以外は私的援助に頼っており、身辺介護に関しては身寄り、収入、労働能力のない高齢者を対象とした救貧的性格の強い施設福祉以外はやはりそのほとんどが私的介護に依存している。しかし、急速な高齢化に伴い在職者に対する退職者割合は上昇を続けており、都市の高齢者を対象とした医療費、保険、福祉等のコストは財政を圧迫し始めている（表1）。高齢化に伴う財政問題は、成長過程にある中国経済の懸念材料にもなっている。そこで中国政府は、医療や年金制度を支える新たな資金源を捻出する他方で、医療・福祉費用負担の増大を抑えるためにユニークな地域福祉、在宅福祉を展開しようとしている。その主旨は、高齢者が健康で快適な生活を享受し、活発に社会参加できる環境を整えることで、経済的負担を低減することにある。近隣住民との繋がりを深め、高齢者を取り巻くコミュニティ²⁾活動を活性化することによって、身体的・精神的に高齢者の自立を促し、インフォーマルなサポート

へのアクセシビリティを高め、ひいては社会的コストの低下にも繋がることが期待されている。

1982年7月ウィーンで開催された「高齢者問題世界会議」において、中国は先進諸国と同様に人口の高齢化が深刻な問題となる可能性のあることを認識した。それ以降、高齢者の居住環境に対する関心は確実に高まりつつあり、様々な社会調査による高齢者の居住実態把握も進みつつある。一方、人々の生活の基盤となる住宅への関心は量的問題に集中しており、必ずしも高齢化社会に対応しうるような住宅および居住環境の質に関する議論がなされてきたわけではない。しかし今日、国民全体の生活水準の向上とともに住宅に対する要求も高度化しており、今日の急速な人口高齢化によって、生活拠点としての住宅に対する質的要求がさらに強まる可能性がある。

本稿では、中国における高齢者の居住実態および高齢化社会の到来に備えて中国が試行している高齢者のコミュニティ・ケアの現状を明らかにする一方で、その両者の合理的な結びつきの可能性を検証するものである。なお、ここでの議論は高齢化対策として住宅政策、福祉政策を講じる条件下にある都市³⁾に限定し、今日まで政策として実質的住宅、福祉対策が講じられてこなかった農村における問題点については最

表1 退職者数と保険福利費の推移

年	退職者					在職職工		国民収入	A/B * 100 (%)	a/b * 100 (%)	a/c * 100 (%)
	人数(A)	全人民 所有制	都市集団 所有制	その他	保険福利 費用(a)	人数(B)	保険福利 費用(b)	(c)			
	万人	万人	万人	万人	億元	万人	億元	億元			
1957	280	—	—	—	14.0	3,101	—	—	9.0	—	—
1978	314	284	30	—	17.3	9,499	78.1	—	3.3	22.2	—
1979	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1980	816	638	178	—	50.4	10,444	136.4	3,688	7.8	37.0	1.4
1981	950	—	—	—	62.3	10,940	154.9	3,941	8.7	40.2	1.6
1982	1,113	—	—	—	73.1	11,281	180.5	4,258	9.9	40.5	1.7
1983	1,292	—	—	—	87.3	11,515	212.5	4,736	11.2	41.1	1.8
1984	1,458	1,062	412	4	106.1	11,980	257.7	5,652	12.2	41.2	1.9
1985	1,637	1,165	467	5	149.8	12,358	331.6	7,020	13.2	45.2	2.1
1986	1,805	1,303	496	6	194.7	12,809	420.1	7,859	14.1	46.3	2.5
1987	1,968	1,424	538	6	238.4	13,214	508.7	9,313	14.9	46.9	2.6
1988	2,120	1,544	568	8	320.6	13,608	653.1	11,738	15.6	49.1	2.7
1989	2,201	1,629	562	10	382.6	13,742	768.0	13,176	16.0	49.8	2.9
1990	2,301	1,742	566	11	472.4	14,059	937.9	14,384	16.4	50.4	3.3
1991	2,433	1,833	588	12	554.4	14,508	1,094.7	16,117	16.8	50.6	3.4
1992	2,598	1,972	609	17	695.2	14,792	1,309.9	19,845	17.6	53.1	3.5
1993	2,780	2,143	596	41	913.7	14,849	1,670.2	24,882	18.7	54.7	3.7
1994	2,929	2,249	619	60	1,218.9	14,849	1,958.1	—	19.7	62.2	—

出典：『中国統計年鑑』

終節に簡単にまとめるにとどめる。

I. 高齢者の居住実態

1. 中国の都市住宅制度

1950年代初期に起こった社会主義的変革の一連のプロセスのなかで、都市では土地所有権が公有化され、住宅も設計から使用まで政府によって厳格にコントロールされてきた。中華民国時代から引き継がれ私的所有を認められていたストックのうち自分が居住する部分以外の居住スペースは国家所有としたうえで、1950年代の社会主義改造以降に建設された住宅は、都市在住の一部の農業従事者のセルフビルドを除け

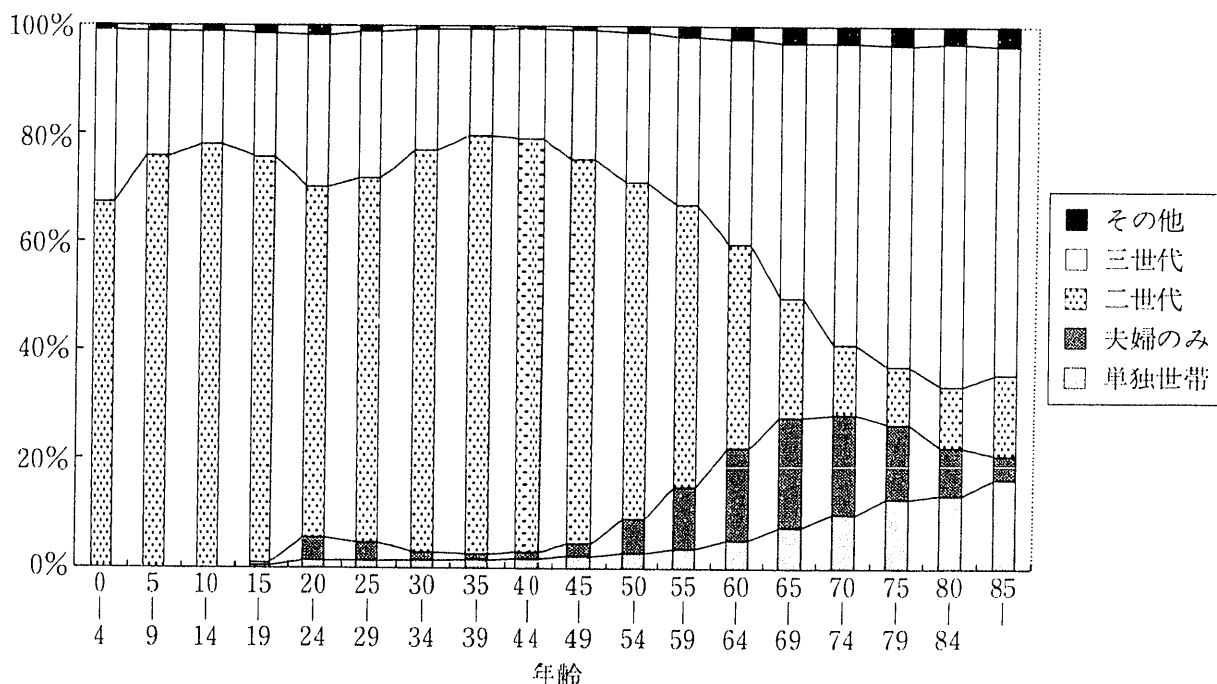
ば、政府財源をもとに企業・団体・機関（以下「単位」とする）が建設し、その後従業員に対してそれらの住宅を賃貸するか、あるいは各級政府が公共住宅として建設し、企業・事業等の「単位」から分配を受けることのできない住民に対して直接分配するかのいずれかの形態をとる⁴⁾。また政策的に住宅用建築資材の配給、建設立地、間取り、最高面積等が厳しくコントロールされており、家賃に至っては平均収入の1%に満たない極めて低い水準に抑えられてきた。「単位」内での分配に際しては、従業員の地位や勤続年数、家族構成など各「単位」によって定められた基準にもとづいて、緊急性の高い従業員世帯から順に分配されるのが原則である。

一旦分配された住宅は本人または配偶者が退職した後も住み続けることができるが、本人の死後も不法に次世代が継続して居住しているケースも少なくない。

2. 都市高齢者の住宅事情

『中国1987年60歳以上老年人口抽样调查资料』⁵⁾によると、都市における高齢者の自住部分の居住面積は市で8.8 m²、鎮で9.8 m²である。それに対し同時期の一般世帯の平均居住面積は市6.66 m²、鎮6.84 m²であるから⁶⁾、高齢者の居住面積が相対的に高くなっていることがわかる。また、自分の個室をもつ高齢者の割合は都市全体の74%である。水道設備や衛生設備（トイレや浴室）についてみると、高齢者のいる世帯のうち水道の普及率は90%強と比較的高くなっているが、衛生設備は共用を含めても依然55%強を占めるにとどまっている。これらの設備状況を1987年の『全国城镇居民家庭收支调查资

料』⁷⁾のなかにみられる一般世帯の結果と比較すると、高齢者のいる世帯の方が僅かではあるが劣っていると解釈することもできる。高齢者の住宅条件が一般世帯のそれと比較して、居住面積や自住部分の居室をもっている点で恵まれているように見える理由に2つのことが考えられる。第一に、住宅分配の基準が高年齢や勤続年数の長い者にとって有利であることである。このシステムの下では若年者層に比べ高齢者の住宅分配率が高くなる。第二に、高齢者層で単独世帯や夫婦世帯割合が特に大きくなることである。同時に高齢者層では三世代世帯に属する割合も大きくなることから厳密には世帯類型ごとの住宅事情について比較分析する必要があるが、世帯の単独化が高齢者一人あたりの住宅面積を大きくしている可能性は十分に考えられる（図1）。他方、高齢者の住む住宅の設備条件が一般のそれより劣る理由として、高齢者は現住宅での居住歴が全般的に長く、その住宅も自ず



出典：胡汝泉編、『1988年中国九大城市老年人状况抽样调查』，天津教育出版社1991年

図1 都市における所属世帯の家族類型（1990年）

と旧式の設計基準に従って建てられたストックが多くなり、近年建設された中高層アパートに比べて劣る傾向にあるからである。

都市住宅におけるもう一つの重要な特徴は、どの「単位」に属するかによって住宅事情が大きく異なる点にある。高齢者の最終職業と居住条件の関係を把握するために、1988年におこなわれた『中国九大城市老年人状況抽様調査』⁸⁾の結果をみると、自住部分の居住面積、住宅の種

類と居住形態、トイレ、浴室等の居住設備において明らかな単位間格差がみられる。一般的に、機関単位責任者、専門技術員、軍人で住宅水準は高く、農林水産業従事者や工人と呼ばれる労働者で低くなっている(表2, 3)⁹⁾。単位間に見られる住宅水準の格差は、住宅供給システムと極めて深い関係がある。まず第一に、何らかの生産をおこなっている企業に比べ、非生産単位である政府機関や事業単位のように政府から

表2 最終職業別高齢者本人の居住面積

(単位：%)

	5 m ² 以下	6—8 m ²	9—11 m ²	12—15 m ²	16 m ² 以上	合計(人)
専門技術員	3.1	6.3	15.9	43.2	31.4	753
機関単位責任者	2.1	5.1	12.2	45.9	34.6	599
事務員および関連職員	2.4	8.7	15.2	47.9	25.9	541
商 業	4.0	11.5	14.9	45.7	23.9	382
サービス業	5.1	13.4	20.7	36.4	24.4	621
工 人	5.0	14.4	16.6	41.4	22.6	2,132
農林水産業	0.0	7.7	15.4	38.5	38.5	28
軍 人	9.5	4.8	9.5	33.3	42.9	21
そ の 他	5.6	15.3	22.6	31.5	25.0	140
無職および不詳	5.8	15.2	18.6	39.2	21.3	1,783
合 計	4.5	12.2	16.9	41.5	24.9	7,000

最終職業別、高齢者のいる世帯における世帯員一人当たりの居住面積

(単位：%)

	5 m ² 以下	6—8 m ²	9—11 m ²	12—15 m ²	16 m ² 以上	合計(人)
専門技術員	15.8	26.5	18.6	19.0	20.1	753
機関単位責任者	12.1	24.8	23.3	16.2	23.6	599
事務員および関連職員	20.0	34.1	17.9	14.6	13.4	541
商 業	23.5	36.4	15.6	12.9	11.6	382
サービス業	25.7	30.8	17.8	13.9	11.8	621
工 人	32.3	35.5	13.6	9.7	8.9	2,132
農林水産業	10.7	28.6	17.9	28.6	14.3	28
軍 人	19.0	19.0	9.5	28.6	23.8	21
そ の 他	22.5	39.1	19.6	9.4	9.4	140
無職および不詳	27.9	33.1	17.0	11.6	10.3	1,783
合 計	25.3	32.5	16.8	12.8	12.6	7,000

出典：胡汝泉編、『1988年中国九大城市老年人状況抽様調査』，天津教育出版社1991年

表3 最終職業別トイレ状況

(単位：%)

	専用	共用	公共トイレ	その他	不詳	合計(人)
専門技術員	46.7	19.1	27.6	5.8	0.7	753
機関単位責任者	55.3	18.4	22.2	4.2	0.0	599
事務員および関連職員	40.3	18.7	31.6	7.9	1.5	541
商 業	21.5	16.5	49.0	12.8	0.3	382
サービス業	24.3	15.3	47.8	12.1	0.5	621
工 人	20.9	21.9	44.6	12.4	0.3	2,132
農林水産業	50.0	14.3	32.1	0.0	3.6	28
軍 人	66.7	9.5	19.0	4.8	0.0	21
そ の 他	21.4	22.1	49.3	7.1	0.0	140
無職および不詳	24.1	16.5	42.7	15.8	0.8	1,783
合 計	29.5	18.7	39.9	11.3	0.6	7,000

最終職業別台所状況

(単位：%)

	専用	共用	なし	不詳	合計(人)
専門技術員	68.0	14.5	16.7	0.8	753
機関単位責任者	76.5	12.9	10.2	0.5	599
事務員および関連職員	59.5	20.1	18.9	1.5	541
商 業	61.3	16.0	22.0	0.8	382
サービス業	62.0	12.7	25.0	0.3	621
工 人	55.8	19.2	24.6	0.4	2,132
農林水産業	78.6	10.7	7.1	3.6	28
軍 人	81.0	4.8	14.3	0.0	21
そ の 他	64.3	9.3	26.4	0.0	140
無職および不詳	55.4	17.2	26.8	0.6	1,783
合 計	60.2	16.7	22.5	0.6	7,000

最終職業別浴室状況

(単位：%)

	専用	共用	なし	不詳	合計(人)
専門技術員	20.1	3.7	75.0	1.2	753
機関単位責任者	22.0	4.0	72.8	1.2	599
事務員および関連職員	12.2	4.1	82.1	1.7	541
商 業	9.2	2.9	86.9	1.0	382
サービス業	9.3	2.1	87.1	1.4	621
工 人	6.3	4.1	88.7	0.8	2,132
農林水産業	14.3	0.0	82.1	3.6	28
軍 人	38.1	0.0	61.9	0.0	21
そ の 他	10.0	2.9	87.1	0.0	140
無職および不詳	8.1	2.9	88.1	0.9	1,783
合 計	10.7	3.5	84.8	1.0	7,000

出典：『1988年中国九大城市老年人状況抽樣調査』

直接福利費用の給付を受けている単位の方が、住宅条件はかなり良い。第二に、企業は生産活動のなかから生じる一部の資金を用いて住宅建設をおこなうのが通例であり、そのため利潤の大きい企業ほど住宅建設にまわす資金的余地が大きくなる。一般的に国営の大企業ほど国家の援助が受けやすく住宅建設の条件も有利となっている。他方、その他の企業、集団、個人に対する国家のバックアップは極めて希薄である。天津市を例に単位間格差をみると、郵政・通信業や政府管理部門における住宅分配状況が最も良く、次に教育、建設、科学、研究・文化部門、続いて重工業、商業、サービス業、衛生部門となっている。住宅分配に関して最も恵まれていない単位は、軽工業、金融保険業、都市のサービス業、飲食業、農林水産業である¹⁰⁾。

全国レベルでみると相対的に高齢者の居住面積は良くなっているものの、大都市における高齢者の住宅問題は異なった様相を呈している。全国で最も平均居住面積が低い上海市では、その住宅問題解決のために後述の住宅の商品化を中心とした住宅制度改革によって住宅建設をのばしており、そこでの事例は今日大都市が抱える問題を代表しているといえる¹¹⁾。若年齢層が市郊外の新しい居住区に移転していくのと対照的に、高齢者は老朽住宅の密集する旧市街地に長期間居住している者が多い。高齢者は、建国前や建国直後の1950年代といった極めて古い時期に住宅の分配を受け、その後も住み続けているケースが多く、それらの住宅は自ずとストックの老朽化が進んでいる。また、国家成立前から存在している住宅で所有権が個人に属している住宅もあり、収入の低くなる高齢時には、修繕や改築の必要が生じても実行が困難であることが少なくない。その結果、上海市に住む高齢

者の住宅は、狭小でかつ老朽化が進んでいるうえ設備の不十分なストック割合が高い。高齢者の居住面積は平均で4.3 m²と極めて狭小であり、高齢者のいる世帯の一人あたりの平均居住面積4.9 m²、上海市の一般世帯平均の6.9 m²よりもさらに小さいことがわかる。そして屋根裏部屋、地下室、廊下や通路、階段室で就寝する高齢者が依然7.5%存在する。トイレのないものが上海市の高齢者世帯総数の60%、台所のないものが38.6%を占める。

3. 子との居住形態と住宅問題

高齢者の居住環境を左右するもう一つのファクターが世帯構成である。

前掲の『60歳以上老年人口抽样調査資料』によると、高齢者のいる世帯の一世帯平均世帯人員は4.9人/戸で、同時期におこなわれた1987年の1%センサスの数字と比較すると、一般世帯の平均世帯人員は4.2人/戸となっており、高齢者のいる世帯の方が0.7人多くなっている。対象者である60歳以上人口のうち75%という極めて多くの高齢者が既婚の子と同居している。しかし、単身世帯の割合が高齢になるほど上昇していることにも注意を要する(表4)。

さらに世帯構成を考えるうえで重要な要素となるのが、子による親の扶養義務である。高齢者扶養に関しての規定は様々な法規のなかにみられる。主なものとして1982年「憲法」、1980年「婚姻法」、1979年「刑法」が挙げられるが、それらは子どもによる親の扶養義務と扶養を怠った場合の責任を明記している。中国の伝統的な家族観や敬老思想が実際の居住形態の選択に及ぼす影響も否定できないが、諸法規によって示されている扶養義務は老親と子の居住形態に決定的な影響を及ぼす。一方、高齢者の多くは意

表4 世帯構成

(単位：%)

男女	単身世帯	夫婦世帯	核家族	三世代同居			孫と同居	複合家族 (2組以上の夫婦同居)	その他	不詳	総数 (人)
				息子家族と同居	娘家族と同居	息子と娘家族を交互					
60-64	4.0	16.4	22.9	33.6	7.3	0.1	4.7	2.7	7.9	0.4	2,490
65-69	6.2	19.1	16.2	31.9	8.1	0.2	8.0	2.6	6.9	0.6	2,069
70-74	10.0	19.7	11.0	32.9	9.8	0.1	8.8	1.5	5.7	0.4	1,361
75-79	15.6	16.3	6.0	33.9	10.9	0.3	8.4	2.3	5.4	1.0	705
80-84	14.2	13.8	3.3	31.3	18.2	0.4	10.5	1.8	5.5	1.1	275
85-89	17.5	5.0	5.0	28.8	20.0	—	15.0	—	7.5	1.3	80
90-	15.0	—	5.0	35.0	25.0	—	10.0	—	5.0	5.0	20
総数	7.6	17.6	15.9	32.9	9.0	0.2	7.2	2.3	6.8	0.6	7,000

出典：『1988年中国九大城市老年人状況抽様調査』

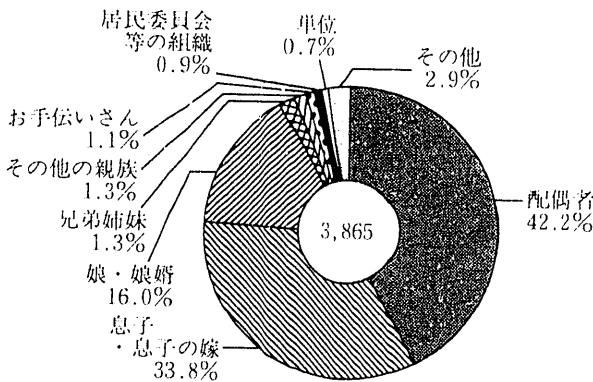
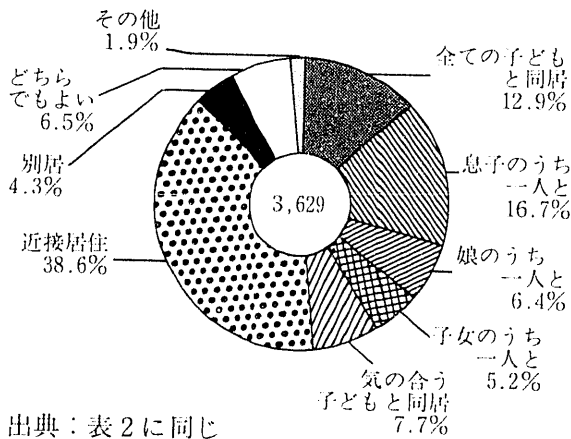


図2 誰に介護を求めるか

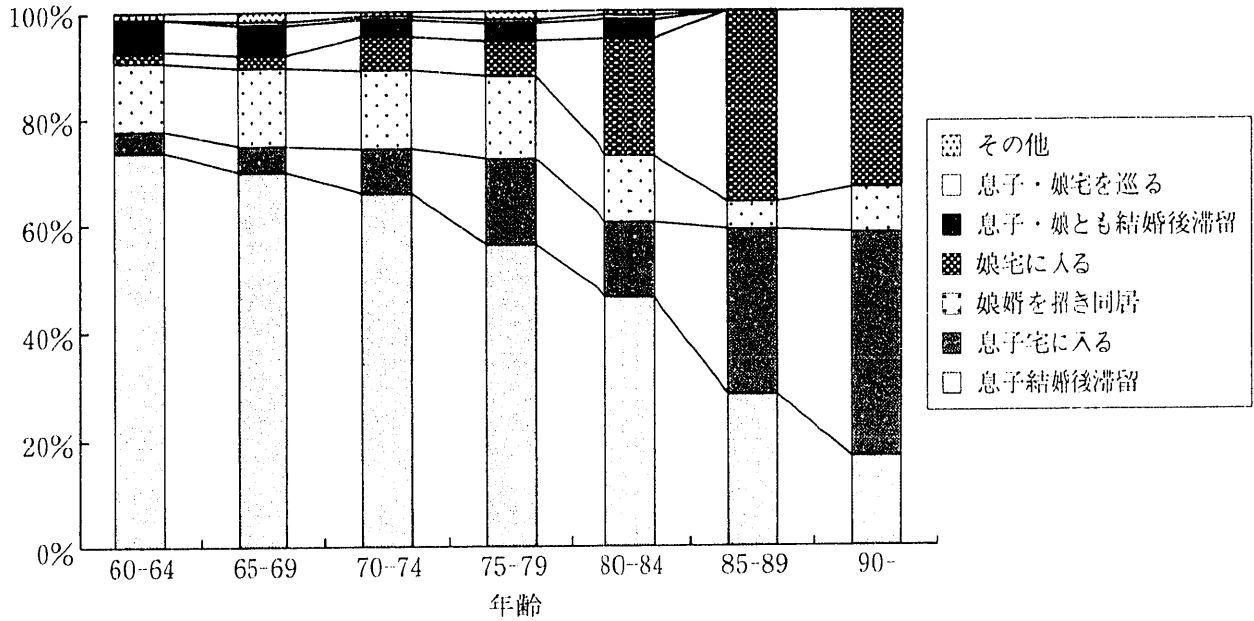


出典：表2に同じ

図3 既婚の子女との居留意向

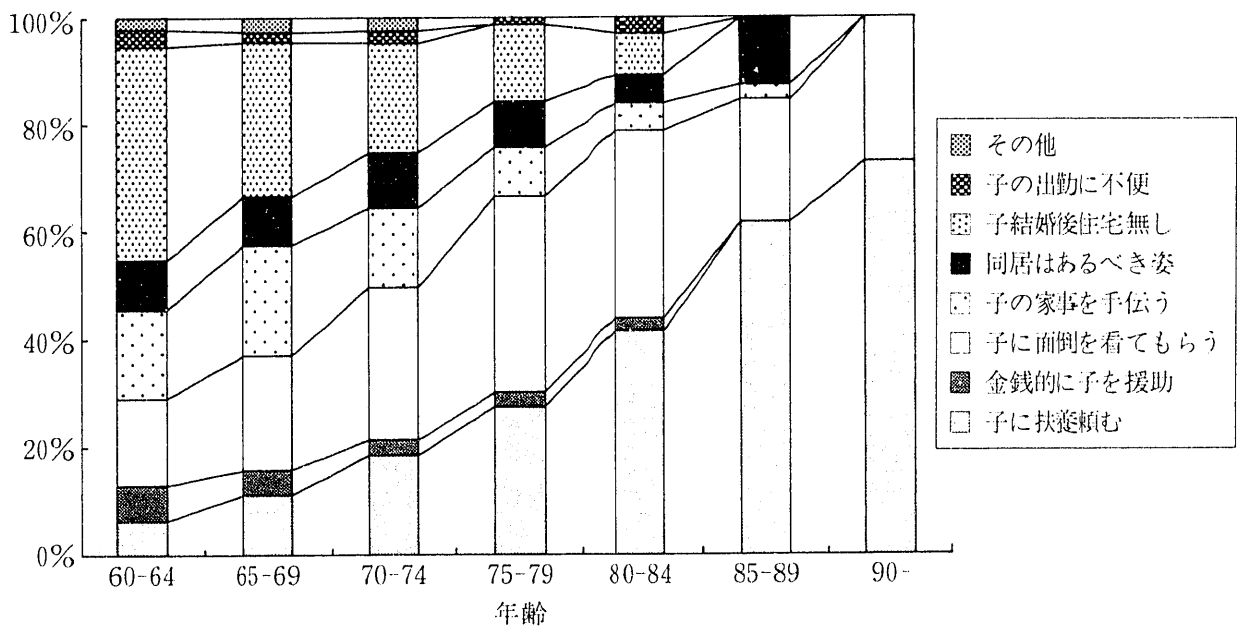
識のうえでも、自らの体が不自由になった際、子どもに面倒を看てもらいたいと考えており、社会的サービスやハウスキーパーといった親族以外の者にサービスを望む者は極めて少数にとどまっている(図2)。しかし、主な扶養者と考えられる息子あるいはその他の子どもとの居住関係でいえば、必ずしも同居という形態にこだわっていないことも伺える。既婚子との同居志向をみると、確かに同居を望む者が約半数を占めているものの、その一方で40%近い者が近接居住という形態を望んでいる(図3)。

次に、扶養を義務とする法規のインパクトや子との同居・近居志向を背景として、実際に老親と子が如何なる居住形態を選択し、その理由が何であるのかについて考察を加える。都市における老親と子との同別居の実態については、前掲の1988年の『中国九大城市老年人状況抽様調査』を通して詳しく考察することができる。既婚子と同居している者のうち、比較若年齢の高齢者は息子や娘側が老親の自宅に住み込む形態をとるが、年齢の高い者ほど逆に高齢者



出典：表2に同じ

図4 既婚子との同居形態

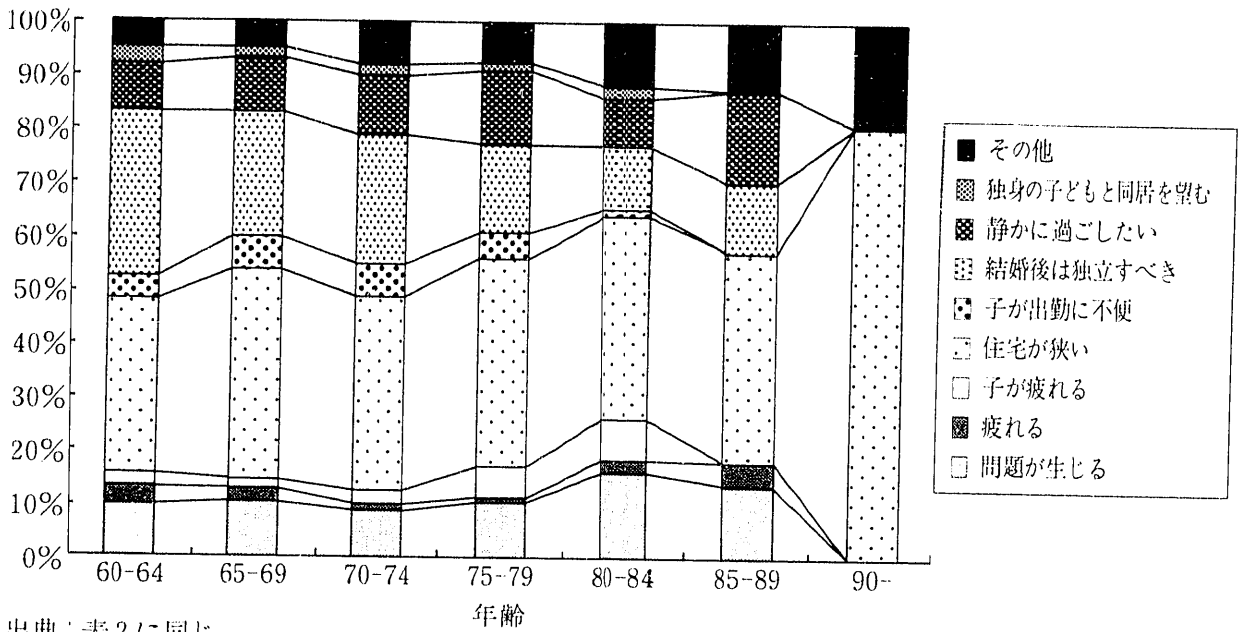


出典：表2に同じ

図5 既婚子との同居理由

の側が息子や娘宅へ移り住む割合が高くなっている(図4)。同居理由をみると、比較的若い高齢者の場合、子どもが結婚した後それらの子どもに住宅がないために仕方なく老親宅に住み込むという理由が大きな割合を占めるが、年齢が

高くなるほど住宅事情の占める割合は低下し、代わりに子どもに扶養してもらったり面倒を看てもらおうといった理由が大半を占めるようになる(図5)。反対に、子と別居している高齢者の別居理由をみると、結婚後子どもは独立すべき



出典：表2に同じ

図6 既婚子との別居理由

表5 別居子の居住地

(単位：%)

男女	同一街道	同一区, 異なる街道	同一都市, 異なる区・県	異なる市	全ての子別居(人)
60-64	45.9	28.6	21.9	3.7	1,668
65-69	45.2	28.1	24.0	2.8	1,415
70-74	43.2	26.8	27.1	2.9	1,023
75-79	39.5	29.0	25.5	6.0	552
80-84	42.2	30.2	22.0	5.6	232
85-	42.3	23.9	32.4	1.4	71
総数	44.2	28.1	24.1	3.6	4,961

出典：『中国老年人供養体系調査数拠匯編』

であるという理由が多いが、高齢になるほど住宅が狭いために同居できないという住宅事情の占める割合が増えている(図6)。

1992年におこなわれた『中国老年人供養体系調査』¹²⁾から、別居子の居住地についてみると、全ての子と別居している都市の高齢者のうち、最も近いところに居住している子どもが同一市区町村内に住んでいるケースは72.3%と極めて高い割合を示している(表5)。

II. 総合的な住宅政策の必要性と住宅制度改革

1. 若年層の住宅困窮

前掲の高齢者に関する諸調査のなかでは、高齢者の最も深刻と考える課題として住宅問題が上位に挙がっており、住宅問題は意識のうえでも深刻な問題として受けとめられていることがわかる。例えば、『中国1987年60歳以上老年人口抽様調査資料』では住宅問題が最も深刻な問題であるとしており、特に若い高齢者ほどその傾向が強い¹³⁾(表6)。上述したように、住宅事情が子との同別居を左右する重要なファクターになっていることを鑑みると、住宅事情の劣悪さが高齢者の生活全般に及ぼしている影響は計り知れない。

他方、労働力人口に属する若年齢階層にとっても住宅問題は極めて深刻である。国家統計局が1990年に都市の労働者・職員8,000人を対象に

表6 最も困難を感じる事柄

(単位：%)

男女	60—64歳	65—69歳	70—74歳	75—79歳	80—84歳	85—89歳	90歳以上	総数
衣食	4.0	5.0	5.5	6.8	5.2	7.4	6.5	5.1
収入	8.9	10.5	12.1	12.5	10.5	9.4	7.8	10.5
医療	17.0	19.0	18.3	18.6	15.1	14.4	16.9	17.7
住宅	29.1	23.9	20.0	17.1	15.1	12.4	18.2	23.1
交通	9.3	8.5	9.8	11.1	12.3	14.9	13.0	9.8
就業機会	10.0	10.4	8.4	7.5	7.9	5.4	5.2	9.2
余暇時間	3.4	4.0	3.8	2.8	3.1	4.0	3.9	3.6
社会参加	7.2	6.9	6.5	6.9	8.4	8.4	5.2	7.0
子の孝行	3.6	2.8	3.3	3.1	2.5	3.0	1.3	3.2
家事労働	7.5	9.0	12.3	13.8	19.9	20.8	22.1	10.9
総数	2,553	1,867	1,383	938	522	202	77	7,542

※約4万分の1のサンプル(1987年、60歳以上人口9,000万人に対し)

出典：『中国1987年60歳以上老年人口抽様調査資料』, 1988年1月

おこなった消費者アンケートによると、早急に住宅問題を解決して欲しいと答えた者が全体の70%以上に及んでいる。特に、若年層の住宅難は深刻で、1992年10月から1993年10月にかけて中国青少年研究中心が10の省、直轄市、自治区でおこなった調査によると、4分の1の青年が「住むところがない」あるいは「住むところがあっても狭すぎる」と答えており、「住宅らしい住宅ではないが、住まいはある」と答えた者を合わせると、住宅難に悩んでいる青年は56.8%に及ぶという結果が出ている。55.9%の青年が「住み心地の良い住宅に住む」ことを生活改善の主要な目的としている¹⁴⁾。

今日の中国の住宅事情は、全般的な困窮度からすると高齢者のみならず若年者層においてもかなり深刻化しており、現状の与えられた住宅条件のもとで選択しうる解決策の一つとして、老親と子が同居という形態をとり、結果的に高齢者の居住条件を圧迫しているケースも少なくない。また逆に、親子ともにそれぞれの住宅を分配されたものの、それぞれのユニットが同居

するには狭いために不本意ながらも別居するミス・マッチのケースが高齢になるほど増えている。

2. 都市住宅政策の新たな展開

今日推進しようとしている市場経済システムのなかでは、限られた政府機関や企業・事業単位で就業する者のみが住宅を含めた福利厚生を享受できるという社会構造は相容れないものになっており、機会の平等が求められている。また福利厚生面で恵まれた地位にあった政府機関や国営の大企業・事業においても、住宅を建設すればするほど建設費や修繕費等によって多額の負担を強いられるという極端な低家賃制度は、政府の財政および企業の生産活動資金を圧迫し続けてきた。そこで、1979年の第11次三中全会(日本の国会に相当)で打ち出された経済の改革開放路線の一環として都市住宅制度改革が打ち出され、これまで公的に所有・管理されてきた都市の住宅が商品として消費財市場に参入することになった。その住宅制度改革の内容

は、①住宅という不動産の私有化を認める、②都市での個人住宅の建設を認める、③福祉的家賃を採用しない、という3つの主たる内容からなっている。制度改革後の住宅建設ラッシュには目をみはるものがあり、第8次五か年計画期（1991年から1995年）に竣工した住宅面積は、第7次五か年計画期に比べ58%増の10億 m² であり、最近発表された第9次五か年計画（1996年から2000年）では5年間にさらに10億 m² 以上の都市住宅を建設する目標が立てられている。その結果、都市一人あたりの住宅居住面積は8 m²/人（1994年末7.8 m²/人）以上に向上すると予測されている。

しかし、今日の住宅建設ブームを支えているのは高価な分譲住宅が中心であり、その購入先

も企業・事業といった「単位」が主流である。新規の住宅建設・販売の一方で、現存する住宅を補助付きの廉価で居住者に売却する施策も本格化している。住宅を商品化し個人に払い下げた結果、現在持ち家率は都市住宅全体の30.5%になっている。しかし他方で、一人あたりの平均居住面積が4 m² 以下の住宅困窮世帯は400万戸以上存在して¹⁵⁾おり、これに対して政府は危険家屋密集地区の再開発や住宅のない世帯向けの住宅を供給する救済事業により問題に対処しようとしている。前述した上海での事例のように、住宅制度改革の途上にある都市では高齢者よりも成長過程の企業に在職中の若年者層において優先的に住宅改善が進んでいる。条件の整っているものから先に水準を引き上げようと

表7 60歳以上人口割合の推移

(単位：%)

	総人口 (億人)	0-14歳	15-59歳	60歳以上	60歳以上		
					60-69歳	70-79歳	80歳以上
1953年	5.81	36.28	56.40	7.32	68.1	27.5	4.5
1964年	6.95	40.69	53.18	6.13	69.4	26.4	4.3
1982年	10.04	33.59	58.77	7.63	63.4	30.0	6.6
1990年	11.31	27.69	63.74	8.58	62.2	29.9	7.9
1995年	12.08	26.82	63.73	9.45	61.8	31.5	6.7
2000年	12.68	25.80	64.01	10.19	60.2	32.9	6.9
2005年	13.24	23.47	65.73	10.80	57.5	35.0	7.5
2010年	13.43	21.86	66.11	12.03	58.7	33.5	7.8
2015年	14.14	20.52	65.19	14.29	63.1	29.4	7.5
2020年	14.47	19.46	64.56	15.98	61.9	30.8	7.3
2025年	14.74	18.28	63.21	18.51	58.2	35.1	6.7
2030年	14.92	17.96	60.26	21.78	60.3	32.6	7.1
2035年	15.00	17.56	58.31	24.13	58.0	33.6	8.4
2040年	14.97	17.21	58.01	24.78	50.2	40.9	8.9
2045年	14.85	16.89	57.95	25.16	45.7	43.7	10.6
2050年	14.63	16.69	57.07	26.24	49.4	37.7	12.9

※総人口には解放軍、台湾、香港および澳門は含まない。

※1987年の中国における身障者調査によると、14万人の高齢者のうち60歳で身障者になる割合が16%、78歳で40%としている。

出典：1953、1964、1982、1990年は人口センサス、1995年以降は中国人口情報中心による推計。

いうフィルタリング理論にもとづく一連の住宅施策が、高齢者の住宅事情の向上と居住環境の改善にどの程度寄与するのかを見通すことは、今日の段階では極めて難しい。

III. 高齢者福祉の新たな動向

1. 地域福祉の展開

中国では現在日常的な生活扶養のほとんどが子どもによっておこなわれているが、上述の住宅問題に加え、急速な経済発展に伴う親子間の経済格差、敬老思想の変化、さらに今後は一人っ子政策の成果により子どもの数が減少し始めることから、親子同居によるライフサポートは徐々に困難になると思われる¹⁶⁾。子どもによる高齢者扶養が困難になる他方で、今後扶養を必要とする高齢者の数は急速に増加することが予想され(表7)、新たなサポート・サプライヤーの発掘が焦眉の問題となっている。このような背景にあって、都市では在宅福祉を中心とする地域福祉が展開されつつある。高齢者が長年慣れ親しんできた居住環境と人間関係のなかで安定かつ継続的な生活を営めるよう、地域社会を基本単位としておこなわれている様々な取り組みである。地域に存在する利用可能な施設と組織を活用しつつ、地域住民の関係やマンパワーを発掘しながら現実的な手段で高齢者扶養の問題に対処しようという試みである。

他方、福祉施設や病院の需給関係も慢性的に逼迫しており、地域福祉の充実をはかるためにもハード面の整備が不可欠となっている。

本節では、人口高齢化が最も進行している上海市¹⁷⁾でおこなわれているユニークな地域福祉の内容を検証する。

2. 高齢者対策組織系統

高齢者対策活動を統轄する機関として老齡問題委員会がある。中国老齡問題全国委員会はウィーンでの国連高齢問題世界会議(1982年)をうけて1983年に設立された高齢化対策専門機関で、高齢者対策に関する調査研究、総合計画の企画・設計をおこない、各地域に配置されている下位の各級老齡問題委員会の指揮・監督のもと、街道や居民委員会が実際におこなう高齢者対策活動を統括している。発足当初は都市の労働者および職員のみを対象としており労働人事部の管轄であったが、1988年に農民や個人経営者を含めた全ての国民を対象とすることを目的に民政部(日本の厚生省に相当)に移管された。現在「部(日本の省)」に準ずる「副部」という高い位置づけになっている。今後の高齢化問題は、都市以上に農村において複雑化することが予想され、全国レベルで裁量権をもつ老齡問題委員会の役割が重要になるであろう。

高齢者福祉の中心的な概念は、「老有所養、老有所医、老有所学、老有所為、老有所楽」(高齢者が扶養、医療、学習、生き甲斐、娯楽において十分な保障が得られるべきである)である。そして、高齢者扶養を展開するうえで極めて重要な位置に置かれているのが「社区社会福利服务(社区服务)」と呼ばれる地域福祉であり、街道办事处や居民委員会といった地域末端の行政組織が実際の具体的な福祉活動の担い手となっている。また、住民の自主的な組織や「退管会」、「工会」と呼ばれる退職高齢者組織、労働組合等による独自の福祉活動も政府主導の活動と連携あるいはそれを補完する形で一連の高齢者福祉体系のなかに組み込まれている。

上位組織系統で計画された施策を実践するにあたり、末端行政機関の責任を明確にしたのが

市の条例である。1986年に施行された「上海市街道老齡工作試行条例」は、街道弁事処が街道老齡問題委員会を設け、諸施設の開設をはじめ高齢者のための諸サービスの供給、權益の保護、啓蒙や宣伝工作等の任務を遂行することを定めている。また同年施行の「上海市居民委員会工作試行条例」では、居民委員会のなかに老齡工作委員会を設置し、地域医療と福祉の連携、日常的なサービスの提供をおこなうことが定められている¹⁸⁾。これらの条例は、2年後の1988年に施行された「上海市老人保護条例」に示された各級機関の任務を担保するものとなっている。

3. 地域福祉を形成する諸活動

(1) 在宅福祉

街道弁事処、居民委員会といった末端組織が担っている地域福祉活動のなかでもユニークな取り組みが「老年包護組」「互助組」という訪問

サービスである。病気や障害をもつ高齢者や一人暮らし高齢者の在宅での生活をサポートするため、1984年に始まった活動で、近隣住民、主として退職後の健康な高齢者や主婦がボランティアな形でサポートをおこなう。街道の管理する登録証に当事者である高齢者にとって必要なサポート内容と基本的属性およびサポート側の属性等を記載しておき、内容に応じて高齢者宅への訪問がおこなわれる。必要となるサポートの内容および水準に応じて扶養担当者の斡旋、調整をおこなうのは街道弁事処であり、その根拠となる高齢者の生活実態に関する基礎的データも常時ここで掌握されている。日常生活が困難な「社会孤老（身寄り、収入、労働能力のない高齢者）」に対しては、在宅ケアを施す。これを「家庭敬老室」と呼び、対象高齢者の住宅門前には看板が掲げられ周囲の注意を促している。また緊急通報用ベルがベッド等に設置され、

表8 都市（城市）社会福利院，集体経営の敬老院，農村五保戸の推移

	城市社会福利院(养老院)		集体経営の敬老院		農村五保戸		
	単位数 (か所)	入院者数 (人)	単位数 (か所)	入院者数 (万人)	対象者数 (万人)	被扶養者数 (万人)	扶養率 (%)
1978	577	38,157	7,843	10.6	315.0	267.8	85.0
1979	606	40,007	7,470	10.6	—	—	—
1980	669	40,722	8,262	11.2	294.4	253.9	86.2
1981	691	39,706	8,544	11.5	289.9	259.5	89.5
1982	684	38,888	10,586	13.8	298.9	269.0	90.0
1983	709	40,216	14,047	16.9	295.1	283.8	96.2
1984	743	41,435	21,190	24.6	296.1	269.1	90.9
1985	752	41,970	27,103	30.9	300.8	223.8	74.4
1986	797	43,655	32,792	36.8	293.2	220.4	75.2
1987	844	45,548	35,015	40.7	287.6	219.0	76.1
1988	870	46,837	36,665	43.4	282.6	207.2	73.3
1989	890	47,272	37,371	45.3	321.7	222.4	69.1
1990	903	48,626	38,161	47.8	283.7	206.4	72.8
1991	930	50,627	39,820	52.0	284.4	203.9	71.7
1992	950	54,394	40,782	56.4	266.9	189.4	71.0

出典：国家統計局社会統計司編，1993、『中国社会統計資料』

有事には介護担当者宅に通報されるシステムを構築しているところもある。この在宅介護を支えているのは近隣に住む退職した看護婦が多い。さらに地域の病院と連携をとることで、外出の困難な治療・看護を必要とする高齢者に対して「老年家庭病床」という訪問看護がおこなわれている。

(2) 施設福祉 (表 8)

施設福祉の中心は民政部の運営する社会福利院および、下位の民政部門や末端行政組織あるいは社会諸団体が運営する敬老院である。

在宅福祉が試行される他方で、施設福祉のなかにも新しい動きがみられる。第一に、在宅福祉との関連で、デイケアやショートステイのサービス拠点として施設が見直され始めたことである。中国では老人ホームの一角を「託老所」としてデイケア用としたり、滞在用ベッドと併用で短期滞在者を受け入れたり、あるいは食堂、浴室の開放によって在宅高齢者のライフサポートをおこなっている。その他にも理髪、洗濯、裁縫等を低利あるいは無料でおこなうサービスセンター等、在宅の高齢者が日常生活を営みやすいように工夫を凝らした様々な施設がコミュニティ内にできている。第二に、居住性にも配慮した滞在型施設が増えてきたことである。上海市では1994年に「敬老院 (老人ホーム)」の運営 (市政府、区、居民区、鎮、居民委員会、社会関連部門管轄のものがある) にあたっての諸基準が制定・施行された¹⁹⁾。さらに、旧来からあった社会福利院や敬老院といった高齢者向けの福祉施設に加えて、近年「老年公寓 (高齢者マンション)」の建設が盛んである。これは地域の病院と提携するなどして医療、看護のサービスを提供する条件を備えた居住施設で、旧来の高齢者施設に比べ設備水準やプライバシーの点で

居住性の高いことが特徴である。1995年11月現在上海では民生部門運営の老年公寓が9か所530床あるが、退職者組織 (退管会) やその他の団体が設立したものを含めるとさらに多くなると思われる。質の高い滞在型福祉施設の増加が求められる背景には、①高齢者全体の生活レベルの向上、②退職金や就労により収入はあるが身寄りのない高齢者や、収入や身寄りはあるが子どもとは同居したくない者の入所希望が増加していること、③一般の住宅事情の悪さ、といった理由が挙げられる。この現象は、旧来のような貧困を理由とする入所が減って、経済的には比較的ゆとりのある高齢者の社会的入院の増加を反映しているともいえる。そのため、福祉施設の増設が入所希望者数の増大に追いつかず、慢性的なベッド数不足がおきている。

IV. 結 び

地域福祉、在宅福祉を推進する背景には、高齢社会に入って施設福祉の充実によって対応していたのでは財政的に破綻する危険性があることから、安上がりの福祉の土壌を築かなくてはならないという消極的な側面があることも否めない。しかし今日の高齢者を取り巻く社会情勢は、そのような難所を順調に乗り切るに十分な条件が整っているとはいえない。経済開放体制下で劇的な社会変動が起こるなかで敬老意識は希薄化しているといわれており、扶養を巡って親子間トラブルが少なからず発生している。特に、当面高齢者扶養の中心的担い手となる子どもによる扶養放棄は、今日進めている様々な高齢者対策を根本から揺るがしかねない。そこで、政府は1985年相続法をはじめとする諸法による扶養者へのインセンティブ付与、高齢者保護を

目的とする条例の制定、親子間での扶養契約の締結²⁰⁾等による拘束力を拠り所として、扶養機能の復権に躍起となっているようである。1996年7月28日に全国人民代表大会常務委に提出された「中国人民共和国老年權益保障法」では、子女（配偶者の妻も含む）が老親の扶養の責任を負うことを明記したうえで、扶養者虐待に対する法的責任も定めている。

そして、今後最も混乱の予想されるのが農村における高齢者問題である。人民公社等の組織社会の崩壊と家族扶養の弱体化に伴い、旧来の一部の高齢者を対象とした救貧施設では対処しきれないほど問題は拡大しており、高齢者一般を対象とした包括的な社会的扶養制度の構築が必要となっている。農村における老後生活の社会的保障は、「養兒防老（老後のために子を育てる）」、「多子多福（子が多いほど幸せになれる）」といった伝統的子女観を払拭し、計画出産の成果をより高めるうえで極めて重要な施策であるという点からも大きな意味をもつ。しかしその前提に、都市・農村という二重構造のなかで発生してきた貧困の問題があり、1994年末現在でなお7,000万人（全農村人口の7.8%）もの衣食にこと欠く貧困人口を抱えている（新華社1995年6月6日）。老後の所得保障を目的に、1991年農村における養老保険制度の試行が決まったが、その普及活動も緒についたばかりである。

中国にとって安定かつ持続的な経済成長が、住宅事情の向上と福祉活動の充実を可能にするうえでの前提条件となる。住宅政策と保健・医療・福祉の連携による諸事業の合理的推進が高齢者対策の課題となるであろう。しかし、中国における高齢者対策には上述したような様々な問題が残されている。家族やコミュニティといった高齢者を取り巻く人間関係を維持し、政府

の進める地域福祉構想を実現するうえで重要な部分を占めているのが住宅事情の改善である。今日の住宅制度改革が高齢者福祉を補完する住宅創出に結びつくのか、今後の動向が注目される。

注

- 1) 中国では都市の男子一般職工の退職年齢である60歳を基準として高齢者と扱うことが多いことから、ここでもそれを踏襲する。
- 2) 本稿ではコミュニティを地域と同義として扱い、一定の共同事業あるいは共同生活が成立する空間の範囲とする。具体的には「街道弁事処」「居民委員会」等の末端行政組織が管轄する範囲を基本とする。なお、中国では人口規模5～6万人の居住単位を「居住区」、5,000～15,000人を「居住小区」、3,000～5,000人を「居住生活单元」と区分している。「居民委員会」によって管轄されている範囲は最小単位である「居住生活单元」規模とはほぼ一致している。「街道」は「居住区」規模に相当し、一般的には公安派出所の管轄地域と一致する。
- 3) 本稿で用いている「都市」とは“市”と“鎮(町)”の両者を併せたものとし、制度上では1984年に変更された基準を根拠としている。具体的には、①人口3,000人以上、非農村人口70%以上の地域、あるいは常住人口2,500人以上3,000人未満で非農業人口が85%以上の地域、②県級の自治体政府所在地が所在する全ての地域、③総人口が2万人以下の郷(村)では、郷(村)役場が所在し、非農業人口が2,000人を超える人口集中地区。2万人以上の郷では、郷役場が所在し非農業人口が10%以上の地域、④少数民族地区、人口過疎の辺境地区、山区および小型の工業・鉱山区、小港、観光地区、国境の港では非農業人口が2,000人以下でも鎮(町)制施行有資格地域。（『中国統計年鑑』1995年版 p. 76等を参照）
- 4) 林、1988年、『走向住房商品化』によると、1988年における都市家屋の内訳は、国家による直接管理は9.0%、国家財産のうち政府機関、企

参考表1 上海市における人口高齢化の概要

	1990年人口センサス	1994年抽出調査
総人口	13,341,852 人	1,356万人
60歳以上人口	1,891,100 人	221万人 (男：女=100：121)
60歳以上人口割合 (%)	14.2	17.0
65歳以上人口	1,251,418 人	150万人
65歳以上人口割合 (%)	9.4	11.6
80歳以上人口	171,970 人	22万人
出生時の平均余命		
男	73.64	74.8
女	78.19	78.2
市区60歳以上人口		173万人
市区60歳以上人口割合 (%)		18.0
郊区60歳以上人口		47万人
郊区60歳以上人口割合 (%)		14.0
※ 廬湾, 静安, 黄浦, 南市などの中心区においては20%以上		
離退休職工		178万人
※ 市区では60歳以上人口に占める退職職工の割合が80%以上		

参考表2 上海市における高齢者福祉事業

老年公寓	9か所	530床
福利院	30か所	3,250床
敬老院	403か所	8,610床
託老所	73か所	290床
護理院	29か所	2,000床
家庭敬老院	1,200か所 (世帯)	1,200床
老年食堂, 老年浴室, 老年理髮室		
老年包護組	9,750か所 (世帯)	1.5万人参加
老年互助組	6,582か所 (世帯)	1.2万人参加
老年問診	89か所	
老年家庭病床	1.5万床 (世帯)	
老年大学 (上海市運営)	4か所	4,571人
老幹部大学, 老年大学, 退休職工大学, 老齡大学		
老年大学 (区, 県, 局, 部隊)	39か所	1.14万人
街道老年学校	103か所	3.36万人
居委分校	699か所	5.69万人

業, 軍隊が自主管理するもの66.0%, 個人所有は15.8%であった。

- 5) 1987年に60歳以上36,755人を対象におこなわれたサンプル調査。高齢者のみを対象とした

調査としては最大規模である。

- 6) 『中国統計年鑑』1987年
- 7) 1987年, 36,730戸を対象におこなった全国抽出調査。
- 8) 1988年4月1日, 北京, 天津, ハルビン, 上海, 武漢, 成都, 貴陽, 西安, 蘭州の9都市においておこなわれたサンプル調査。1928年3月31日以前に出生した者のいる7,100戸が調査サンプル数。
- 9) 『中国1987年60歳以上老年人口抽样調査資料』でも, 職業別には最低の無職(68.3%)および労働者(73.3%)から最高の幹部(89.4%), 専門職(84.7%)まで大きな格差がある。
- 10) 叢梅, 張宝義, 1993, 「住宅分配中の“機会差異”」『城市問題』, 北京市社会科学院
- 11) 叶景蔚, 1993, 「上海老年人住房的現状, 問題と対策—本市市区老年人住房狀況調査報告」『老年学文集』, 上海市老年用房專業委員會
- 12) 1992年2月, 天津, 上海, 浙江, 江蘇, 黒龍江, 山西, 陝西, 四川, 広西, 貴州, 湖北の12省, 自治区, 直轄市において実施された。対象者は60歳以上24,083人。調査対象者の配偶関係は, 都市で男85.2%, 女54.4%, 農村で男72.9%,

女48.3%がそれぞれ有配偶である。この調査では子どものいる高齢者は都市、農村とも約90%となっている。そのうち全ての子どもと別居している者はそれぞれ51.5%、48.5%と他の調査に比べ別居割合は高くなっている。

- 13) 『中国九大城市老年人状況抽樣調査』では「住宅問題の解決を望むか」という問いに対し「強く望む」29.9%、「望む」17.9%と両者で約半数を占める。
- 14) 以上2つのアンケート調査の結果は、『北京週報』1995年4月4日版 p. 10 に掲載されている。
- 15) 『中国年鑑1996』, 中国研究所, p. 195
- 16) 今日高齢者とその子どもとの同居割合が高い理由には、①今日の高齢者は婚姻関係が比較

的安定しており、未婚率が1.39%、離婚率が0.84%と双方とも低いこと、②現存子ども数が都市で3.8人、農村で4.1人と多く(中国老年人供養体系調査)、子と同居できる可能性が高いといった人口学的要因が挙げられる。

- 17) 上海市の高齢化の概要は以下の通りである。
(参考表1, 2)
- 18) 若林敬子, 1992, 『ドキュメント中国の人口管理』, 亜紀書房
- 19) 『北京週報』1996. 6. 18 No. 25
- 20) 鈴木賢, 1996, 「中国家族法の概要と家族の現況」『家庭裁判月報』, 第47巻第11号等を参照。
(ささい・つかさ
厚生省人口問題研究所研究員)