

黄璋著

『中国の高齢者福祉政策
——人口減少社会に向けての制度
設計——』

慶應義塾大学出版会 2023年 iii + 426ページ

こじま かつ ひさ
小島克久

I はじめに

中国では、少子高齢化の進展とともに、人口減少社会に突入している。そうしたなか、社会保障制度の構築が進められてきた。しかし、医療保険や年金保険が省や直轄市のレベルで地域別に運営されている。またこれらの制度は、戸籍の設定場所（都市か農村か）と就業上の立場（従業員か否か）で加入する制度が異なる。さらに制度がよく変わるなど、複雑さを感じる人が多いのではなかろうか。本書は、中国の高齢者福祉政策について、その制度設計、行財政の仕組み、政策の沿革や現状、人々の満足度や幸福度にまでフォーカスして論じたものである。本稿では、本書の内容、特徴をまとめるとともに、東アジアの介護制度の比較研究をこれまでに行い、中国で研究者や介護関係者との意見交換を行った経験のある評者の視点からみた本書の位置づけなどをまとめる。

II 本書の内容

本書の構成は、序論、13章の本論、全体のまとめと政策提言の終章で構成される。本書の内容を、上述の評者の視点から分類しながら紹介すると以下のとおりである。

1. 本書の目的と中国の高齢者福祉の特徴（序論、第1章～第3章）

まず序論では、中国の高齢化の特徴と本書の構成、

目的を論じている。とくに目的は、「中国の政府のガバナンスと高齢者福祉との関係、財源確保と少子高齢化の問題を結びつけるという視座で、中国の高齢者福祉政策をデータ分析に基づいて実証的に検証」することである。

第1章から第3章では中国の高齢者福祉について、制度設計、政治的信頼、行財政の視点から特徴を論じている。第1章「高齢者福祉政策の制度設計——先行研究レビューを中心に——」では、日本と中国の先行研究を交えつつ、中国の高齢者福祉の特徴として、家族主義への依存の一方で、在宅ケアのサービス不足、質の低さを指摘している。加えて、共産党の組織の活動の視点を指摘し、その点からの研究の少なさも指摘している。第2章「福祉政策と政治的信頼との関係」では、先行研究をもとに中国の支配の正統性の検討、人々の政治的信頼の要因の分析結果を示している。その要因として社会保障の満足度、公共サービス充実度の重要性などを指摘している。第3章「福祉行財政と福祉供給制度」では、中国の福祉行財政制度の特徴を中央と地方との関係に着目して整理している。中央政府の役割として、政策の基本方針、制度の大枠の決定、地方への補助金、税収返還制度（特定の国税収入の一部を地方に返還する制度。豊かな地域ほど地方政府の税収が増える）を通じた財政負担を挙げている。省や直轄市（北京市などの大都市）レベルから鎮郷政府といった住民に身近な行政単位までの地方政府の役割として、制度実施、財政負担があり、とくに省や直轄市といったレベルの地方政府の制度運用における大きな裁量の一方で、地方政府部門全体の大きな財政負担を指摘している。また、戸籍制度が社会福祉サービス利用の有利さにつながるものとして、都市戸籍と農村戸籍の違いに加え、現住地に戸籍があるか否かにも着目している。

2. 中国の高齢者福祉の展開（第4章、第5章）

まず、第4章「計画経済期における社会主義福祉政策」では、中国の計画経済期の福祉政策の特徴をまとめている。1949年の建国後の中国は、工業化に必要な資金等の確保を農産物の輸出に求めた。一方で、国民には最低限の生活保障（医療などの現物供給、賃金も低く抑える）を行い、食糧供給が必要な都市人口も抑制した。社会福祉は労働を基礎とし、

都市では雇用主の企業が福祉を提供し、農村では、自助、互助の集団による福祉提供とした。その結果、国家財政支出に占める社会保障費の割合は低く抑えられたとしている。

つぎに、第5章「改革開放期における福祉政策改革とその帰結」では、1980年代以降の改革開放から現在までの中国の社会保障制度の変化の背景を取り上げている。改革開放により、国家や集団（農村）による生活保障から、都市部、農村部それぞれで社会保障制度構築に迫られた。都市と農村の人口移動の活発化により、都市と農村戸籍間などでの制度の引継ぎの問題が生じ、これが、都市、農村住民の医療、年金保険の統合につながったとしている。

3. 中国の高齢者福祉制度——介護、貧困対策——（第6章～第8章）

第6章と第7章では介護制度、第8章では貧困対策を取り上げている。まず、第6章「中国型高齢者福祉政策の形成と現状」では、中国の高齢者福祉政策の展開、現状、課題を取り上げている。展開としては、1980年代の「老齡問題全国委員会」の設置から、2011年以降の「在宅を基礎に、社区を拠り所とし、施設によるサポート」を基本とした高齢者福祉サービスの整備などを取り上げている。その上で、国、地方政府レベルでの施策の現状、課題として、制度や政策が断片的で内容も抽象的、財源確保が十分でないことなどを挙げている。

つぎに、第7章「介護保険の試行とそのビジョン」では、中国で実施されている介護保険パイロット事業を取り上げている。同事業実施前から自主的かつ模索的に介護保険を実施した青島市の事例を論じた上で、国レベルのパイロット事業の概要、特徴を論じている。とくに、このパイロット事業の仕組みが医療保険の延長として作られたこと、医療と介護の連携が強いことなどを特徴としている。国レベルではないパイロット事業の例（山東省済南市）も挙げ、その特徴（例：給付内容が国レベルの事業都市より低い）をまとめている。

そして、第8章「貧困対策の中国モデル」では中国で進められてきた貧困撲滅を取り上げている。貧困撲滅には経済成長が有力な手段としつつも、実際にとられた策として、ペアリング支援、集団移転を挙げている。前者は、裕福な地域、企業や大学によ

る支援であり、具体的には産業支援、人材派遣（幹部派遣）、資金支援が行われる。とくに幹部派遣の効果の計量分析結果として、有意ではないが貧困改善に弱いながらもプラスの効果があるとしている。後者の集団移転は、自然状況が劣悪な地域などから、村ごとの一括移転、各地に分散した移転が行われる。移転先での戸籍登録、住宅や就業支援などの利用ができる。

4. 中国の社会保険の持続可能性、高齢者福祉サービス提供モデル（第9章～第11章）

まず、第9章「社会保険制度の持続可能性——年金・医療保険を中心に——」では、中国の年金、医療保険制度の持続可能性の計量分析を行っている。中国の医療、年金社会保険制度の財政収支状況を論じた上で、都市住民医療保険、同養老（年金）保険の財政収支を左右する要因として、前者では一人当たり財政収支（黒字幅）、後者では可処分所得（住民の経済力）が有意に財政収支に貢献するとしている。これらの持続のためには、非国有企業の従業員賃金の正確な把握、保険料納付率の向上、土地利用料からの収入確保の重要性を指摘している。

つぎに、第10章と第11章では高齢者福祉サービスの提供モデルに着目している。第10章「主幹的役割の「家庭介護+社区介護」モデルの可能性」では、家族介護をサポートする社区サービス提供の実態を都市、農村別に論じた上で、社区ベッドの空きベッド率の地域差、社区介護に対する個人の選好要因の計量分析を行っており、家族介護を支援するサービスの充実などを提言している。第11章「補完的役割の「施設介護」の供給と利用状況」では、中国の介護施設における介護ベッドの不足と高い空きベッド率という状況を指摘した上で、空き介護ベッド率の規定要因を地域と個人の視点からのデータ分析を行っている。たとえば、都市では、小規模な施設が多い、専門スタッフが多い地域が空きベッド率を下げているという結果を示している。

5. 中国の幸福度・満足度と高齢者社会福祉、まとめと政策提言（第12章～第13章、終章）

社会福祉とは人々の幸福のために存在するものであることは言うまでもない。第12章「高齢者の生活満足度・幸福度の規定要因」では、中国の高齢者

の生活満足度、幸福度を、親不孝、公務員や農民の経験などから検証している。その結果の例として、高齢者の生活満足度、幸福度は、性別（女性）、有配偶、収入や健康などがこれらを向上させる。子どもの数も生活満足度の引き上げに貢献する一方で、医療機関の利用などで優遇のある党幹部や公務員の経歴もこれらの引き上げに貢献している。第13章「社会保障における満足度の規定要因」では、中国の社会保障制度に対する満足度を左右する要因の計量分析を行っている。その結果の例として、社会保障制度への満足度を高めるのは、年齢、学歴、医療サービス、住宅所有などを挙げている。それに加えて、共産党員であることが、政府機関の勤務、持ち家所有などに影響を及ぼす形で、社会保障制度への満足度にプラスの影響を与えている。情報取得手段がテレビ（政府の管理が行き届きやすい）であることもプラスの影響を与えている。

最後に終章では本書で得られた結論のまとめと政策提言を行っている。政策提言として、①戸籍の一元化、②財政調整制度である税収返還制度の廃止と同額を住民基本養老制度の給付に充てること、③高齢者産業支援策を事業所支援から、利用者の利用料支援とすること、④非就業者の社会保険への支援は、土地利用料などの収入（土地税収）を基本とすること、⑤農村地域の地域福祉サービス提供体制の構築、⑥高齢者支援事業の効率化改革、⑦在宅介護支援向けのサービスの拡充、⑧脱公費医療改革（公務委員優遇の改革）、⑨伝統的なマスメディア（今後視聴が減るもの）支援より福祉給付の充実、⑩党組織を活用した「群集工作」（党の組織を活用した農村などの社会福祉サービスの充実）、を挙げている。

Ⅲ 本書の位置づけ

中国の高齢者福祉、社会保障を取り上げた書籍は多い。それぞれの書籍では、中国の高齢者福祉や社会保障制度の深い分析を行っている。評者もこれらを興味深く読んだことがあるが、本稿の最初に述べた、医療保険や年金保険などが省や直轄市レベルでの地方政府別に運営され、都市従業員（雇用されている者）か都市または農村の住民（都市従業員以外の者）で加入する制度が異なるのはなぜかという疑問への答えを与えてくれるものは非常に少なかった。

本書はまさに日本人が感じるであろう疑問を解き明かすヒントを与えてくれるものであると感じた。その例を以下でまとめる。

まず、第4章で中国は建国以来、計画経済下で工業化を進めてきたが、その財源を農村、つまり農産物に求めてきた。国民にその消費を抑え、輸出に回すことで工業化の財源を確保してきたことが明らかにされている。ここから中央政府としては、経済発展を重視するため、社会福祉の充実による国民生活の向上は、国有企業や人民公社、そして地方政府に任せざるを得ず、その結果、第3章で述べられている高齢者福祉制度の運営における省や直轄市レベルの地方政府の大きな財政負担や裁量につながっていると理解できた。こうした経緯が、「中央政府は大枠を決め、詳細な運営は地方政府に任せる」という中国の高齢者福祉制度の特徴の背景であると理解できた。

つぎに、都市と農村別の戸籍制度についても、第3章、第4章から都市への人口流入を抑え、食糧生産にあたる人口をできるだけ多く確保したいという、計画経済下での人口管理であること、これが現在まで続いていることが理解できた。都市戸籍保持者でも、持ち家がない場合、職場の住所に戸籍が設定され、これが社会サービスの格差につながるが第13章からもわかった。この点は日本人にとって意識に上らない点であろう。日本人にとって、どこで戸籍（本籍地）や住民登録を行うかが、社会保険の加入や給付の違いにつながることは想像が難しい。日本人にとって最も中国的な事情と考えられる都市、農村戸籍の存在、戸籍の登録地の問題の経緯が理解できた。

そして、中国の高齢者介護施設を見学したことがある日本人のなかには、介護施設の空きベッドの存在を知る人も多い。介護ニーズが今後の高齢化で大きくなるなか、介護ベッドの空きが多い理由はなぜなのか、きちんとした理由を知ることは評者にとって困難であった。第11章では、中国の地域データや個人を対象とした調査データを活用して、その要因を分析している。都市部では、スタッフが充実した小規模な施設が好まれるが、その供給が不十分な地域が多いこと、農村部では貧困層などの特別な支援対象者を多く受け入れる介護施設が好まれることが明らかにされた。つまり、中国の高齢者介護施設

は住民のニーズに合っていないことが、高い空きベッド率の背景になっていると理解できた。この点は、日本が経験してきた、地方自治体が住民ニーズもふまえて介護サービス提供体制を計画的に整備する仕組みが欠如しているのではないかという推察につながった。一方、日本で地方自治体が策定する高齢者福祉や介護保険の事業計画の有効性を感じるところにつながった。

さらに、評者は人口高齢化も専門とする。高齢者の人口移動という視点から、第6章や第11章で言及された「異地養老」、第9章の「集団移転」が興味を引いた。前者は、戸籍登録地や長年住み慣れた場所とは別の場所に移住する、季節によって居住地を変えることである。介護施設の定員に余裕があるところへの居住を促すものと思われる。後者は、自然条件が厳しい理由で貧困であるならば、高齢者を含めてみんなで豊かなところに移住しようという発想かと理解した。高齢期の転居における中国の思い切った施策の背景の理解につながった。

他にも多くの気づきを得られたが、誌面の関係で以上とする。中国の高齢者福祉、社会保障制度がもっている特徴、とくに日本人だけでは知り得ない側面の理解につながる内容をまとめていることが本書のもつ特徴であると評者は感じた。また、過去の経緯を含めた政策分析、統計・調査データ分析という多様な手法も用いており、この点も他の書籍より際立った特徴であると評者は感じた。

IV 若干の疑問と課題——今後への期待——

本書は、日本で読むことのできる中国の高齢者福祉に関する書籍として、非常に際立った特徴をもつものであり、研究者だけでなく、中国に関心のある

人にも読んでいただきたい。その上で、評者からの若干の疑問と課題を提示する。

各章で統計や調査データによる分析が示されている。モデルはシンプルで結果もわかりやすい。しかし、中国の公的統計を用いた地域分析では、説明変数の数が少ないことに物足りなさを感じた。その理由として、有意でない地域変数に何があったのかを幅広く知ることができなかったためである。中国の統計データは、日本と比べてその利用に制約があることは否めない。しかし、省や直轄市レベルの地域分析であれば、もっとさまざまな説明変数を含めた結果を示してもよかったのではないかと感じた。

日本でなじみが多い「農民工」の分析結果がかざられたのが今後の課題かと思われた。たとえば、第12章の幸福度の分析では、農民工のサンプルが少ないとして分析結果の解釈が十分でなかった。戸籍制度の下で、就業や所得のチャンスを求めた農民工の幸福度が高い場合、その要因をどこに求めるのか、サンプル数が多いデータでの今後の分析を期待したい。

終章を中心にまとめられている政策提言であるが、中国の実情をふまえた現実的なものが多いと感じた。第12章でふれられている、「老人給食サービス」の充実は、老後の豊かな食生活という観点からは重要であるが、決して万能ではない。中国の実情に合わせた多様な高齢者介護サービスの提供の姿（居宅、施設、通所の組み合わせ、大規模、小規模の事業所のどちらがよいか等を含めて）について、本書では関連する知見が断片的には示されていた。そのため、具体的な解決策となる政策提言を著者には期待したい。

(国立社会保障・人口問題研究所副所長)