

RIPESS

Working Paper No.38

中国の社区を考える

外国語学部 非常勤講師

汪 義翔

中国における「孝」の実践の変化 —高齢者扶養の社会化の中の「社区」サービス—

外国語学部 教授

三 瀧 正 道

中国における「社区」の試みと共産党・政府の「社区」政策

外国語学部 非常勤講師

金 子 伸 一

中国の高齢化社会への対応 —都市部の“社区”の役割を中心に—

経済学部 助教

陳 玉 雄

「社区」が中国経済の市場化に果たす役割 —ソーシャル・キャピタルの視点から—

平成22年3月31日

RIPESS 経済社会総合研究センター

中国の社区を考える

目 次

はしがき.....	1
汪義翔	
中国における「孝」の実践の変化.....	2
高齢者扶養の社会化の中の「社区」サービス	
三瀨正道	
中国における「社区」の試みと共産党・政府の「社区」政策.....	20
金子伸一	
中国の高齢化社会への対応.....	40
都市部の“社区”の役割を中心に	
陳玉雄	
「社区」が中国経済の市場化に果たす役割.....	63
ソーシャル・キャピタルの視点から	

はしがき

中国の社区問題 - 四つの視点から

1948年の中華人民共和国成立後、中国では、伝統的な地域社会が国有企業や政府組織に根ざした“単位”社会へ変り、その形態が長く続いた。

しかし、1978年に改革開放が始まると、経済発展に伴う国有企業改革の進展に伴ない、従来の“単位”社会が徐々に崩壊し始め、90年代の本格的な経済発展とWTO加盟に向けた1998年からの大改革がそれまでの“単位人”から“社区人”への転換の動きを決定的にした。

2003年の胡温体制スタート後、社区建設は制度・組織としての位置づけが明確化され、様々な取り組みが行われたが、社区を「党と国家の方針・政策・法律の根ざす場所であり、社会の安定を守るよりどころ」として捉え、党の優位性を確保しようとする方向と住民の自治の観点から捉えようとする理念の相克が様々な軋轢を生んでいる。

本研究は、それぞれ異なる専門分野に立つ4人の研究者が、それぞれの分野とその研究手法に基づき、社区の抱える問題を立体的に観察分析し、複眼的に問題の本質に迫ろうという試みである。その中で、

汪は中国社会を貫く中心理念である「孝」の伝統的理念が社区の中でどう継承され、また社区の働きにどんな影響を与えたか、そこにはいかなる問題が内包されているか、を論じた。

三瀧は、2000年以降の社区の概念形成とそこに関わる党の優位性確保のプロセスを明らかにし、社区の実質的な役割内容を観察し、実地調査を踏まえて地域差の持つ問題をも明らかにした。

金子は、社区形成のプロセスを克明にたどりつつ、都市部の社区における高齢化社会への対応状況を分析し、そこに内包される諸問題について、実例を踏まえて探究した。

陳は、社区の問題をソーシャル・キャピタルの視点から観察し、中国社会における経済行為の特徴を踏まえつつ、社区が中国経済の市場化に果たす役割について論じた。

以上の如く、今回の研究は、現代中国の社区について、歴史文化的側面を土台に、政治・社会的側面を軸に、高齢化社会を例とした社会保障や福祉といった側面、また経済的側面などから具体的に問題を考察し、その全体像に迫ったものであり、現代中国の社会分析に対する一つの視点を確立できたものと思う。

なお、前回の研究同様、異なる分野の研究者によるこういった取り組みは互いに刺激的であり、研究の視野を広げる上でも大変有意義であった事を付記したい。

麗澤大学 外国語学部教授 三瀧 正道

中国における「孝」の実践の変化 高齢者扶養の社会化の中の「社区」サービス

汪 義翔¹

1. 中国における伝統社会の「孝」の意味

子の親に対する倫理は中国では「孝」と呼ばれている。中国伝統文化の中で、「孝」に関する道徳的な伝統は、最も重要なものであるといっても過言ではない。

本来、「孝」は親子関係、親子間の絆から自然に生まれた一種の感情または「恩返し」意識と行為として、人類社会に普遍的に存在し、中国に限って特有するようなものではない。ところが、中国歴史においての「孝」の倫理は単に親子の間ではなく、その適用範囲が社会の隅々まで拡大していたということが、世界中の他の文化と異なる特徴的と言える。

『孝経』の「開宗明義章」は次のよう述べている。

「夫れ孝は徳の本なり、教の曲って生ずる所なり。……身体髪膚、之を父母に受く。敢えて損傷せざるは、孝の始めなり。身を立て道を行い、名を後世に揚げ、以て父母を顕わすは、孝の終りなり。夫の孝は、親に事うるに始まり、君に事うるに半ばし、身を立てるに終る。²」

また「孝」に対する基本的な解釈は儒教の代表的な経典『礼記』の「祭義」にも見られる。

「孝に三つ有り、大孝は親を尊び、其の次は辱めず、其の下は能く養う。」

つまり、親に対する孝行には三つのレベルがある。第一に、親を尊ぶこと。すなわち、人の上に立ち、頭角をあらわし、祖先の名を揚げることである。これは『孝経』が言っている「身を立て道を行い、名を後世に揚げ、以て父母を顕わす」に相当する最高の親孝行と見れる。第二に、最高の親孝行ができなくても、せめて祖先と父母の家柄や名誉を傷つけないことに努める。第三に、老親を扶養・介護するのは、もっとも基本的かつ当り前の親孝行である。

さらに、『礼記』の「祭義」には、

「衆の本、教は孝と日い、其の行は養と日う。養は能くすべきなり、敬は難しきと為る。敬は能くすべきなり、安は難しきと為る。安は能くすべきなり、卒は難しきと為る。

父母既に没すれば、其の身を慎み行い、父母に悪名を残さざるは、能く終ると請うべし。」という解釈もある。つまり、子は親に対して、扶養・介護の義務を十分に果たすのみならず、敬愛の情を持ち、礼義を尽くし、また親から受け取った身体を心がけで守り、親を心配させるばかりの冒険や私闘を避け、社会の中で努力して名声をあげて親を喜ばせ誇らしく思わせるということである。このように、中国の長い歴史において親孝行の内容は極め

¹ 麗澤大学非常勤講師

² 桑原隲蔵『中国の孝道』宮崎市定校訂、講談社、1977。

て広範囲のものに展開されていた。

「孝」に関する最古の言及は西周時代の金文に見られることができる。それが子の親に対する従順を意味すると解釈されている。西周時代時代において、「宗族」と呼ばれる支配階級の親族集団のリーダーとしての「父」の権威を支える一種の倫理として「孝」が生まれたと見られている。こうして、「父」の権威によって象徴されたため、祖先に対する祭祀が「孝」とされたと共に、「父」の権威は親族集団内、また集団間の秩序と調和を要求するものであったため、祭祀に参加する父系親族や姻族への奉仕が同様に「孝」と呼ばれ得たのである³。3000年前の中国では、「孝」の理念がすでに集団の秩序を維持するための役割を果たしていた。

倫理道徳を長く持ち続けてきた中国では、「孝」が次第に儒教思想の主幹となし、倫理道徳の社会規範に至るまで発展している。儒家は親子関係自体を抽象化して、その中に人間としてのあり方の本質を見出し、「孝」を一般的な社会倫理に転換するさまざまな論理を模索した。たとえば、『論語』においては、「孝」を行為のレベルの「養」と精神のレベルの「敬」に分けられ、後者の「敬」を真実の「孝」と規定し、親の権威に対する尊重の中で、「孝」の倫理から人間関係に通じる普遍性を追求したものとなる⁴。すなわち、「孝」をもつての家庭教育は社会教育の基礎であり、親を敬う人は社会でも他人を尊敬することを心得ることとなり、家庭を超える概念である仁愛の精神が生まれ、さらに社会教育を通じて幸福で調和ある社会を実現しようと考えていたのである。儒教に教えられたこの「孝」は社会安定の役割をはたすという機能を持つようになり、その機能は2000年以上中国の封建社会の営みを支えていたのである。

今日まで、「孝」の理念がすでに中国人の隅々まで浸透し、一種の基本的な家族倫理ないしは社会倫理として、社会変化に伴って、その内容とそのあり方も変化しているが、その基本的な性質は変わっていない。つまり、中国のない歴史の中で、「孝」という伝統文化の影響により、家族構成員特に子どもが老親を扶養する習慣を身につけ、またそれを世世代代と継がれていることである。いわゆる家族による「孝」の実践「親孝行」という観念が中国人または全体の社会意識に深く根を下ろし、延々と今日まで守られてきて、人々の倫理規範と行動規範の重要な一部となっている。

しかし、近年、少子化・高齢化の進展による家族形態の変化は、家族による老親扶養の能力の低下を引き起こし、高齢者に対する家族の生活保障は危機的状态に陥っていることがわかった。さらに、現代化・都市化の急進、核家族化の激増により、1人暮らしの高齢者や高齢者夫婦のみ世帯が急速に増え、加齢に伴う要介護問題も顕在化し、高齢者が在宅で安心した日常を営み続けること(家族扶養)は困難となってきた。それゆえに、「孝」の実践(家族による扶養)の内容と形態は著しく変化している。さらに、一方では、「孝」の実践するところか、家庭内暴力や高齢者虐待が急増しているという深刻な社会問題がさえ起き

³池澤優著『「孝」思想の宗教学的的研究：古代中国における祖先崇拜の思想的発展』東京大学出版会、2002年。

⁴尾形勇(ほか)編『歴史学事 第10巻 身分と共同体』弘文堂、2003年。

ている。大きな社会変化の中で、中国人の倫理観の基礎となる「孝」の伝統文化を如何に守るが極めて注目すべき問題となる。同時に、こういった問題を抱えている中国では、今、高齢者扶養のあり方をめぐる「孝」の実践が様々な方面から模索されている。本稿は長期的に行われてきた、家族扶養を特徴付ける「孝」の実践の形態は社会扶養の拡大への変化や、社会扶養の拡大における「社区⁵」(コミュニティ)の果たす役割の考察を試みる。

2. 「孝」の伝統に衝突する高齢者問題

そもそも「孝」の観念は血統とくに父子関係を基礎にして形成した血族・宗族との関係性を表すために生まれたものである。長い中国歴史の中で、親子関係と倫理が至上の価値として中国の社会に確立するようになったのである。伝統の中国社会では、親の養老は主に子に頼り、家族による高齢者扶養が「孝」の実践の特徴となる。

扶養は中国語では「贍養」と言う。漢字は表意文字であるから、「贍」の偏は「貝」である。古代では貝殻が貨幣として使われ、中国は殷・周時代から貝殻を貨幣として使い始めた。「貝」を「贍」の部首とするのは、高齢者を贍養するにはまず金銭と物質が必要であるため、子はお金を出さなければ親の扶養はできないと意味している。また、「贍」の右上部は「檐」(家の軒を意味する)字の右上部であり、つまり養老は家であることを意味する。その下には「言」字であり、言語、精神、思考などに関連する。人間は言語を通じて考えを表し、互に感情を交流する。つまり、高齢者の扶養には、経済上の扶養と生活上の介護のほか、情緒的慰安も必要不可欠である。「贍」字の構造を全体的にみれば、高齢者を全面的に扶養することと解釈できる⁶。

「孝」の倫理において親子関係がもっとも重視されているのは言うまでもないことである。家族(子)こそこのような老人に対する物質的、精神的孝養、「愛する・尊敬する・養う」という全面的な扶養を提供することができる。いわゆる伝統の「孝」の実践のあり方として家族扶養は2000年以上続いてきた今日、大きな社会変化によって崩壊しつつある局面を迎えようとしている。その背景には深刻な高齢者問題がある。

(1)大規模な高齢化社会を迎える中国

急速に形成する高齢化

中国の高齢化社会の特徴は高い高齢者人口の割合がより早いスピードで形成し、人類史上にも稀に見るといえる。中国では、人口抑制を目指して、1970年代の前半に計画出産政策が開始され、その一環として80年代の初めに一人っ子政策が実施された。乳児死亡率の低下と平均寿命の上昇も加わり、比較的短期間で、「高出生率、高死亡率、高人口増加率」

⁵社区とは、1930年代に中国の社会学領域に登場した用語で、中国の社会学者の費孝通氏が英語“community”を中国語に訳したものである。(次の4の(2)に説明がある。)

⁶王文亮『中国の高齢者社会保障 制度と文化の行方』、白帝社、2001年。

という発展途上国型から、「低出生率、低死亡率、低人口増加率」という先進国型への「人口転換」を遂げてきた。2000年に行われた第5回の人口調査の結果は、中国の人口年齢構成に以前と比べてかなり大きな変化が生じたことを示している。0歳から14歳までの人口が総人口の22.89%を占め、1990年の人口調査の結果より4.8ポイント下がり、65歳とそれ以上の人口が8,811万人に達し、総人口の6.96%を占め、1990年の人口センサス結果より1.39ポイント上昇した。

一方、国連の予測によると、1999-2020年の世界高齢人口の年平均増加率2.5%に比し、中国の同時期での増加率は3.3%となっている。要するに、世界の高齢人口の全人口を占める割合は1995年の6.6%から、2020年の9.3%に上昇するに比し、中国は6.1%から11.5%に上昇する。従って、中国の高齢人口の増加率も高齢化率も世界のそれより速く、2020年には1.67億人、世界の高齢人口の24%を占めることが推測されている。さらに、2051年には、高齢者人口は4億3700万人を上回って全人口の30%以上を占めるようになり、その後今世紀中は、3億~4億人で落ち着くものと思われる。

「未富先老」

人口抑制政策をとったために人口の高齢化が急速に進み、その速度が日本並みであることである。世界銀行によると1998年の中国の購買力平価換算一人あたりGNPは3051国際ドルで世界ランキングの132位となる。この数値から中国は未だに低所得国家に位置付けられていることがわかる。産業化の過程で時間をかけて高齢化が進行してきた他の先進国とは異なり、中国は国全体の経済水準が低い状態まま多くの高齢者を抱えることになったのである。高齢化は、一般的に先進国で見られる現象だが、中国は豊かにならないうちにこの段階を迎え、「未富先老」という厳しい試練に立ち向かわなければならない。このため国家財政への負担をいかに軽減するかが、実は中国の抱える高齢者問題の当面の最大課題である。生産年齢人口の比重が低下し、扶養比率が上昇に転じる時期が迫ってきている。人口構成の高齢化とは、働く人の数が減り、介護なしでは生きられない人が増えることを意味する。人口の高齢化率がますます高くなることは、社会と経済の発展、産業構造、とくに高齢者福祉サービス及び社会保障システムの確立と健全化などに一連の影響をもたらし、社会全体に大きな圧力を与えることになる。余程の技術革新が発生しない限り、経済は確実に衰退するはずだ。

中国の伝統的な家庭は非常に強い家族凝集力があり、高齢者の生活が困難に直面する際に、子女・配偶者は依然としてもっとも主な援助者であり、家族は主として高齢者の生活や扶養の問題を引き受けている。しかし、現在、中国では、これまでにない速度で進んだ高齢化が家族に拍車をかけ、家族構造が崩れ、家庭機能が次第に弱まり、また核家族化現象の拡大によって、家族の中の若い世帯は益々自分と個人の小さな家族のことにしか関心を持たなくなる傾向が顕著に現れている。

(2) 一人暮らしの高齢者の増加

「三世同堂」や「四世同堂」これは、中国の伝統的な家族のイメージである。つまり、親子3代または4代がひとつの屋根の下でともに暮らすということだが、それまでの中国

というのは、大抵の場合、どこの家庭も大家族であった。

高齢化社会に入った中国では、「三世同堂」や「四世同堂」のところか、「空巢家庭⁷」(老人の一人暮らし)という現象が近年来増加している一方である。中国全国老齡活動委員会事務局が2007年12月17日に発表した「中国都市農村老年人口状況追跡調査」の結果によれば、2006年末の時点で、60歳以上の高齢者は1億4900万人で総人口の11.3%を占める。また、「空巢老人」世帯の割合を都市農村別にみると、都市は49.7%(うち一人暮らし世帯8.3%、夫婦世帯41.4%)、農村は38.3%(うち一人暮らし世帯9.3%、夫婦世帯29.0%)をそれぞれ占める。

「空巢」というのは、子どもが成長して親元を離れていって、親だけが家に残っている状態の世帯である。鳥の雛が巣立っていくことから来た言葉。そのような家で暮らしている高齢者は「空巢老人」と呼ばれる。

このような高齢者の「空巢家庭」が増える現象が出現した主な原因は以下の三つにあると考えられる。1980年代初期から実行されている「一人っ子」政策は、世帯構成の急激な変化をもたらしたといえる。経済発展、都市開発によって人々の住宅条件が改善され、子女と高齢者のどちら側が別居を求める人が益々増えゆく、核家族化も次第に進んできた。

全体的には高齢者が増え、配偶者に死なれて一人暮らしをする高齢者も絶えず増加することになる。

高齢化が進んでいる中国では、近年、「空巢老人」が1人で寂しく亡くなっていくような死に方、いわゆる「孤独死」の現象が多く起き、中国社会に大きな衝撃を与えている。

古くから「寿終正寝」という言葉が象徴するように、中国では、人間として最高の死に方は、自宅で、かつ子孫たちに見守られる中で天寿を全うすることである。しかし、そんな中国も、社会と家庭の激変に伴い、日本や他の先進国と同じように「孤独死」がとうとう起きるようになって来ている。

2009年7月29日付「南方都市報」の報道によれば、7月25日、広州市の越秀区と海珠区でそれぞれ1人の男性高齢者が自宅で死亡し、数日後に発見された。二人とも別居の子どもがいる。1人には別居の妻もいる。こうした老人の孤独死は地域の住民に大きな衝撃を与えているようである⁸。

中国の都市部では、住民の安否の確認等は通常居民委員会(住民自治組織であり、日本の町内会に相当)がある程度担当している。このような老人の孤独死が起きた場合、当然ながら居民委員会は一定の責任を問われる。しかし、居民委員会だけの力は非常に限られている。

高齢者の孤独死はもちろん都市部だけではなく、農村にも数年前から同様のケースが報道されている。

浙江省永嘉県鯉溪鎮在住の謝さんは息子1人と3人の娘に恵まれているが、4人はいず

⁷空巢家庭：近年の中国では、高齢者が独りでまたは夫婦が二人で一緒に暮らし、子女がすでに小鳥が巣立つように家を離れ、高齢者に付き添う人がなくなった家庭のことを指す。

⁸ Searchina news.コラム

http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2009&d=0807&f=column_0807_003.shtml

れも遠く離れているところで仕事している。夫を亡くした謝さんはずっと一人暮らしである。2003年11月23日午前、長女が尋ねてきた時、母の死がやっと分かった。謝さんはベッドで横になっている状態で、すでに死後50日ぐらい経っている。遺体は委縮しており、悪臭が部屋中に満ちている⁹。

謝さんが住んでいるところは寄り合い住宅で、かなり老朽化している。全部で13の部屋があり、6人の高齢者が住んでいる。最年少は68歳、ほとんどひとり暮らしである。

2005年8月、江蘇省カンユ県北部のある鎮では、73歳の張さんが自宅で亡くなり、二日後近所の知人に発見された。張さんには子ども4人がいるが、いずれもよそのところで仕事している。

このように今の中国でも高齢者の孤独死があちこちで発生している。マスコミの報道はもちろんその氷山の一角にすぎない。中国ではこのような事態が起きている背景には、いわゆる「空巢老人」の急増という厳しい現実がある。ところが、これは、「孝」の伝統文化を根強く受け継いでいるはずの中国社会で家族による「孝」の実践が崩壊しつつあると物語っている。

(3) 高齢者の虐待

近年、根強い「孝」の伝統を有する中国では家庭内暴力や高齢者虐待が急増している。一つには、文化大革命の前後における社会変動に対する人々の認識が、頭では理解できていても、実際の言動にはつながらないという点にある。伝統的な孝行思想、男尊女卑思想などが根底にありながら、新しい社会環境の変化での戸惑いや困難に悩む人々の一つの表現とも言えるのではないであろうかと黄金衛氏が分析している。

中国女性連合会の調査によれば、全国の2億7千万の家庭内での暴力・虐待の存在を認めている。全国の約3割を占める割合である。湖南省の9451の家族に対する調査によれば、家庭内暴力が発生したことのある家庭は1533世帯で、全体の16.2%を占めている。虐待の被害者は、主に女性、高齢者、幼児である¹⁰。高齢者の権益を侵害する現象は、都市部のみならず農村部でも多発している。高齢者をネグレクトし、虐待する事件も増えている。調査によれば、自分の子どもに虐待される高齢者は、200万人近くいる。この数は、全国高齢者の約3割を占めている。

現在、公にされた高齢者虐待には、心理的虐待、身体的虐待、経済的虐待、ネグレクトによる虐待などがある。特に心理的虐待は全体の約20%を占めており、罵倒したり、皮肉を言ったり、怒鳴ったり、身体的自由を拘束したりなどのほかに、長期的に帰郷しない場合も心理的虐待とされている。

深刻な高齢者虐待問題に対し、中国では今、虐待者の子どもを訴えることを勧める法律援助運動が全国規模で展開されている。また、法律上の制裁措置として、1996年10月1日に施行されている「中華人民共和国老人権益保障法」には高齢者の権益保護への侵害に

⁹ 「連雲港日報」2005年8月23日付。

¹⁰ 人民網に日本語版 http://j.peopledaily.com.cn/2005/12/17/jp20051217_55995.html

たいする法的な責任などが明確に規定されている。

3. 「孝」の実践(家族による扶養・介護)する力の減退

(1)家族の形態と構造の変化

伝統中国の「孝」の観点から見れば、高齢者の扶養や孤独克服などに関しては、最もふさわしい環境は家庭であり、担い手は家族員である。しかし、現在の都市生活の環境の中では、家族はどんなにふさわしい担い手であると言っても、現実的にはそうなる可能性が低い。前述したように、「空巢家庭」の増加、特に一人暮らしの老人の生活状況の変化は極めて憂慮すべき状態である。この背景に家族の構造と形態の変化があると考えられる。前にも述べたが、そういった変化の主な原因は以下の3つに分けて分析する。

「一人っ子政策」の影響

中国では、人口の過度の増加を抑制するために、70年代末から「一人っ子政策」を実施し始めた。その結果は出生率の下降と全人口に占める子供の比率の減少、つまり少子化である。これは高齢化社会の到来を早めた原因の一つでもあるが、もっと問題になるのは家族による扶養機能をさらに喪失させたことである。1970～1980年代に生まれた一人っ子は、1990～2000年代から結婚年齢になり、一人っ子同士の家庭がたくさん生まれた。だが、一人っ子同士が結婚し、しかも共に働く場合に、老親四人の面倒を見ることは、極めて困難であることがわかるであろう。近い将来、「4人の祖父母 - 2人の親 - 1人の子供」というパターンが中国社会の家族の基本型になってくるにちがいない。

核家族化の進行

核家族化は改革・開放以前、つまり社会主義時代から既に進行してきた。研究によると、核家族は家族総数に占める比率は1950年代に既に50%前後に達している。改革・開放以降1982年に69.37%、1990年に77.12%に達し、核家族化が加速して進んでいる¹¹。現在の都市家庭の殆どは核家族である。世帯構成人数から見れば、1982年4.43人、1990年3.96人、2000年3.44人、2005年3.13人と減少の一途をたどり、とりわけ農村部(3.27人)より都市部(3.10人)で核家族化の現象が顕著に見られる。

夫婦共働きという家庭構造

女性の社会的進出は1949年に社会主義中国が成立した時代から既に始まった。社会地位や賃金、職種、昇進などにおける「男女平等」の制度化によって、女性の社会進出が促されてきたのである。従って、中国の都市では、改革以前にも、共働きが普通であった。このような共働きの家庭では、改革・開放以前から老人の扶養や面倒を見る機能が低下してきた。ただ、1980年代以前は、全人口に占める65歳以上の高齢者の比率は比較的に低かった(つまりまだ高齢化社会が到来していなかった)ため、この問題は社会問題として存在していたものの、現在のように深刻ではなかったのである。1990年代から、60歳の人口が7%を越え、高齢化社会を迎えたと共に、家族(夫婦)による親の扶養の問題が表面

¹¹張健 / 陳一筠主編『家庭与社会保障：国際學術研討會論集』社会科学文献出版社、2000年。

化し始めたのである。

この問題に対して、「女性が家庭に戻るべきだ」という意見が一時的に話題になったが、間もなく静まった。その原因は主に二つある。一つは、女性の社会的進出は世界的に見ても社会の進歩を代表する傾向であり、逆戻りする可能性が低いことである。社会主義中国の伝統から見ても、国が女性の就業の権利を制限或いは無視する政策を取る可能性は極めて低い。もう一つは、中国の賃金水準が低く、絶対多数の家庭は夫婦二人の収入で生計を立てている。この状況は少なく短期間に変わらないのである。

(2) 社会保障制度の不健全

1990年代に入り、市場経済が導入され、企業「単位¹²」は包括的な社会保障の枠組みを提供するものから、単に企業における職場としての役割に移行することとなり、その社会的な機能が大きく変化したため、これまで「単位」が担っていた福祉保障の責任を社会とりわけ社会保険基金にシフトさせた。これにより、社会保障の改革が行われ、社会主義中国建国以来の「社会保障の国家負担」の制度を廃止したとともに、改革後の制度の基本構造は、「単位」による保障から社会による保障への転換がなされた。

現在の中国の社会保障制度は労働者や職員自身の個人負担を導入し、個人のリスク意識と自己保障の考え方を導入した。したがって、市場経済における社会保障構造の基本的な枠組みとも言える「三者負担」の構造が確立された。

中国の社会保障制度は、20年あまりの改革を通して、ある程度の経験を積み重ね、新しい枠組を作り出すことができたが、依然として初歩的で、改革の進展に伴い、解決し難い問題もますます表面化し、深刻になると思われる。

近年、経済発展の地域間格差が拡大している。年金支給をはじめとして、高齢者問題でも地域間の格差は増大するばかりです。都市部において、たとえば、これまで「事業単位¹³」と呼ばれる公務員階層の場合は、国からの資金提供による年金制度に支えられているが、一方、膨大な赤字を抱える国有企業の場合、高齢者の年金が大きな財政負担としてのしかかり、歴史の長い大型国有企業ほど年金支給問題は深刻である。さらに近年、国有企業改革による「下崗」(レイオフ)失業者が増加し、その基本的な生活保障費はほとんど国と企業が負担しているため、それが年金支給財源をさらに圧迫するなどの悪影響を及ぼしている。

社会保障の一つである養老保険(養老年金)は、現在3種類に分けることができる。それは、「城鎮企業職工養老保険」「機関事業単位職工養老保険」「農民養老保険」である。それぞれの保険の加入率が低く、特に国有企業改革が強力に推進されるようになったこの2~3年の加入率はさらに下降した。そのため、2000年1月には国務院が「社会保険費用徴収暫行条例」を頒布し、以来、各地で養老保険への加入を義務付ける条例をつくる動きが出てきたという

¹²中国では、職業を持つ人々が所属する企業や官庁、学校、病院、軍などすべての組織体が「単位」と呼ばれる。日本で言えば「会社」や「勤め先」、「職場」のことである。社会主義時代に「単位」が包括的な機能を持っていたため、「小社会」または「単位社会」と呼ばれる。

¹³中国では、政府機関、国公立学校、研究機関など生産による収入がなく、国家の経費でまかなわれ、採算にとられない部門を「事業単位」とよばれる。

強制的に施行手段を用いようとしている。

東北財経大学の劉曉梅によれば、中国の社会保障はシステム化せず、適用範囲が狭く、保障項目が足りないという特徴が挙げられる。また、社会保障制度への監督とサービスシステムについても、年金保険を除いて、他の社会保険分野においてはまだ整備されていない。つまり、公的保障以外に、多層的な保障システムが形成されていないという問題である¹⁴。従って、たとえば企業年金と個人貯蓄年金の進展が遅れているため、老後の保障の重い負担は基本養老年金に偏ってしまう。このようなシステム上の欠陥により、セーフティ・ネットでカバーされている国民の数は少ない。それゆえ、制度から排除された人たちは、基礎年金保険と社会医療保険の保障がなく、さらに老後生活援助システムもほとんど整備されておらず、農民人口、高齢者と障害者むけの福祉制度の整備も遅れていることによって、社会的弱者の生存権が損なわれ、とりわけ高齢者の老後がますます不安に陥る状況である。

(3) 中国の養老施設の不足

中国の60歳以上の老人人口は2008年末現在1億6000万人で、総人口の約12%を占め、80歳以上は1805万人に達し、老人人口の約11.29%を占めている。中国民政部(省)社会福祉・慈善促進司(局)の王素英副司長が天津市鶴童老人福祉協会主催の第5回全国養老院院長フォーラムにおいて、「当面および今後相当長い期間、中国は深刻な人口老齡化を迎え、養老施設と専門介護の社会的需要が急増する。」と指摘した。

実は現在、中国の養老施設と介護職員は大きく不足しており、需要に対応できない。老人1000人当たりの養老施設のベッド数50床という国際的平均水準で試算すると、中国ではさらに800万床が必要だが、現在は250万床しかなく、550万床不足している。老人人口と介護職員の比率を3対1として試算すると、中国では2830万人の老人が身の回りのことが自分でできず、1000万人の介護職員が必要である。しかし現在、全国の養老施設の職員は22万人で、うち職業資格のある職員は2万人余りにすぎず、需給矛盾は非常に際立っている。同時に養老サービス職員の全体的資質が比較的 low、専門レベル、業務能力、サービスの質もサービス対象の要求に有効にこたえることができない。このため認識を一層高め、施設の建設と介護職員の養成を急ぎ、サービスの水準を高め、ますます増大する養老サービスの需要を満たすことが急務である。

(4) 求められる地域による福祉サービスの提供

これまで、中国の高齢者扶養は「孝行」という道德観・家族観によって支えられ、依然として費孝通が指摘している家族類型の特色である「フィードバック型」という、いわゆる主として家族が福祉機能を担う伝統的な高齢者扶養を基本としている。高齢者の立場としても、自宅にいながらの介護サービスを受けるという「在宅養老」を希望する人が極め

¹⁴劉曉梅「中国における社会変動と社会保障制度改革」『千葉大学公共研究』第2巻第2号、2005年。

て多い。しかし、時代の変化に伴い、高齢者扶養と家族関係、孝行感覚も大きく変容してきており、核家族化、少子化、共働きという中国都市の家族構造の中で、高齢化社会が到来したため、家族による老人扶養・介護は持たなくなった。特に、1990年代まで、これらの問題は社会問題として対応されなかったため、家族はぎりぎりのところで何らかの形で介護などの問題を対応していた。勿論、そのために、面倒を見る側も見られる側も生活の質の面で大きな犠牲を払った。近年、このように、家族としては、仕事と介護を両立させることがますます困難となっている。さらに、上述したように、社会保障制度の整備が遅れており、当面の養老施設と専門介護などの福祉サービスが不足しているなどの理由もあることから、コミュニティの力で実現する在宅介護の形態を取る高齢者介護システムの構築が求められている。

家族による老人扶養・介護がほぼ不可能となった問題を直面して、コミュニティ福祉サービスが盛んに進められるようになった。それは十分に機能をするのはまだ時間がかかるが、中国における老人福祉の提供が家族から社会への変化を象徴する現象であるとみることができ。つまり、中国において、これまで主に家族の力による「孝」の実践は、現在、公共の力、社会の多方面から提供するサービスによって行われているような変革にあると言える。その中で、「社区」というコミュニティから扶養サービスの提供が注目されている。

4 . 社会による「孝」の実践 「社区」の養老サービス事業の促進

(1)改革・開放以来の高齢者福祉制度・政策

1978年から中央政府は改革・開放政策をとり、社会保険制度の再建の一連の改革を行い始めた。1980年代に入ってから、中国における公共的介護サービスのニーズが徐々に高まってきた。

「国民経済発展7次5ヵ年計画」(1985-1989年)の中で、初めて「社会保障」という言葉が使われ、中国の国情に応じた社会保障体系を作る方針が出された。年金制度が実施され、医療制度が改革された。とりわけ、高齢者介護サービスが求められることが論じられ始めた。

1980年代から文化大革命時代に廃止された公的福祉施設が再建され、新規施設も建設された。介護に重点を置いた公的福祉施設の増加、公的介護の受益者負担制の導入、高齢者介護の地域的、部分的制度化が進められた。しかし、この時期からすでに高齢者介護が徐々に社会問題化し、介護ニーズが上昇したにもかかわらず、公的介護制度は顕著な変化が見られなかった。

1990年代に入ってから、公的介護は主に介護施設の増加、利用者範囲の拡大、介護サービス管理の制度化という形で整備されてきたといえる。また、公的介護制度の整備と関連して、公的介護の対象者以外の要介護者に対する制度の整備も見られた。それらの中で、介護手当ての整備と施設介護に関する規定があげられる。1990年代から社会保障制度改革の中で、公的介護制度の整備が求められ社区サービスが登場しはじめた。

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「地域社会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・鎮の老人ホームの建設に用いることである。「星光計画」の実施は中国政府が人口高齢化の挑戦に対応する重要な措置であり、それは短い期間内に全国の大中都市で町をカバーし、付帯施設がそろった地域社会の高齢者福祉サービスシステムを基本的に確立し、中国の高齢者事業全体の発展にきわめて大きな影響を及ぼした。

(2) 「社区」養老サービス促進のための行政の本格的始動

「社区」とは、中国政府は「社区」を「一定の地域範囲内に人々が集まり組織された社会生活の共同体」と定義している。「社区」は当該区域を管轄する行政の末端機関である「街道弁事処」がコミュニティ施設を建設、さらに区内「居民委員会」がそこで行われるサービスを補完するような形で様々なサービスを提供するものとされる。

1つの都市、又は都市の中の区や町を区切って1つの「社区」、農村では1つの村が1つの「社区」となるのが通常である。全国で最初に社区サービスボランティア協会を設立し、住民サービスの提供を行ったのは、天津市和平区新興街道である（1989年3月）。2005年末までに、全国の都市社区サービス施設は19.5万ヶ所、総合的な社区サービスセンターは8,479ヶ所に達している。

高齢者福祉施設の社会化と市場化が進むと同時に、政府は都市部の福祉施設を補完するために、地域の全住民に密着している街道、居住区などの「社区」ネットワークサービスに依拠し、都市部末端行政組織である街道委員会に中心的・指導的な役割を果たさせ、高齢者介護福祉施設、医療リハビリ施設、文化活動施設などを設立し、ボランティアによる生活互助活動を含め、高齢者への在宅介護扶養サービスの提供を中心に高齢者地域福祉サービスの展開を行っている。

1993年に国务院の十四政府部門が連合に公布した「地域福祉サービス事業の発展を加速させることに関する意見」により、高齢者社会福祉介護サービス事業を含む地域福祉サービス事業の展開に一定の優遇政策を与え、その発展を促進した上で、地域福祉サービス事業の産業化、規範化は発展に向けて一歩前進した。現在、全国の大・中都市では、中央政府の強力な推進により、高齢者福祉介護施設サービスと社会互助サービスを中心とする社区（地域）福祉サービスネットワークが構築されつつあり、市場経済体制への移行による福祉サービスの後退がもたらした空白を埋めるため、特に地域の高齢者住民への介護扶養の需要を応じて、都市部高齢者福祉介護事業の発展を押し進めようとしている。

さらに、都市部高齢者福祉施設、社区地域高齢者文化活動センター、農村部敬老院の設立と運営面の財源不足を解決するために、民政部は2001年6月から3年間かけて、前述したように、全国で「高齢者地域福祉サービス星光計画」を実施した。主に中央や各地方の民政部門による福祉宝くじの発売で調達した公益金、また地方財政投入や民間投資を加え、都市農村高齢者福祉施設および地域高齢者福祉サービス施設の設立と運営に投入した。

3年間の星光計画の実施により、投入された金額は約134.85億元で、投資構成からみると、民政部福祉宝くじ公益金の投入が約13.53億元で、地方福祉宝くじの公益金の投入が26.33億元で、地方財政投入が約43.36億元で、社会、民間投資からの調達資金が約51.63億元である。

また、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、2006年、中国国務院は『「中国の高齢者事業の発展における第11回5ヵ年計画」の伝達に関する通知』を公布した。この「通知」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、教育と文化的な生活、高齢者権益保障、社会参加、実施の保証、の以上の項目に沿って、都市部と農村部の計画を明示した。さらに、各大きい項目の中に子項目が設定されている。その中、都市部と農村部の現行社会福祉政策によって異なる部分もあるが、共通する部分もある。異なる部分は、養老保障、医療保障、社会救助、社会福祉、高齢者サービス設備、法律援助、社会参加の以上の6項目である。共通する部分は以下の7点である。

高齢者の社会保障における社会福祉である。

内容：養老保証 医療保障 社会救助 社会福祉

高齢者事業基礎設備建設における公共サービス、住宅と生活環境である。

内容：公共サービス 高齢者サービス設備 住宅と生活環境

シルバー産業における政策の制定、養老サービス業、高齢者用品と高齢者サービスである。

内容：政策の制定 養老サービス業

教育と(高齢者を含む)文化的活動における教育、文化と体育である。

内容：教育 文化と体育

高齢者権益保障における高齢者権益の法律制度、権益宣伝と教育、権益保護である。

内容：高齢者権威の法律制度 法律援助 権益宣伝と教育 権益保護

社会参加における人材開発である。

内容：社会参加 人材開発

実施の保証における政府の主導、財源、活動期間と組織、高齢者サービスチーム、研究と交流、監督と評価である。特に、高齢者の社会保障における社会福祉の項目には、都市部と農村部とは共通する計画であり、「家族介護をお勧めすると同時に、「居宅養老サービス 社区サービス 施設養老サービス」という高齢者福祉サービスシステムの構築を推進する」と明記している。

閻青春氏によれば、居宅養老サービスとは、「社区と社会を通して、居宅する高齢者を対象にし、日常生活上の世話・リハビリテーション・看護と精神的ケア等のサービスを提供することをさす。これは高齢者の新しい生活スタイルの一つであり、社会から提供する高齢者向けサービスと居宅の生活形態とを結合した。」

さらに、2006年、中国国務院は「養老サービス業の促進に関する意見」を通達した。「意見」では、高齢者福祉サービス事業、民間運営の高齢者サービス機関、居宅養老サービス、高齢者看護・終末期ケア、高齢者用品、教育・研修、の6点において、それぞれの内容、対象、運営主体等を示した。

(3) 高齢者に提供する「社区」サービスの概況

様々な「社区」サービスの中で、高齢者の地域生活を保障するために、在宅生活支援の一環として、社区サービスがより重視されてきた。全国の社区サービス状況から見ると、サービスの内容や項目等については、訪問サービス、指定場所でのサービス、巡回サービス等の方式により、高齢者に対し、生活介護、家事サービス、緊急救援及びその他の無料又は低単価でのサービス項目を提供しており、高齢者の在宅支援を推進する環境の整備に努めている。他に、高齢者に対する文化娯楽サービスや高齢者同士の結婚相手を紹介するサービス等も行っている。例えば、「老年保護組」(身内がない老人に家事援助、身体介護などサービスの提供)、街道や居民委員会が設立された「老人公寓」(老人マンションや「敬老院」(老人ホーム)、「老年人保護組」(援助者が要介護高齢者と組んで、生活状況を常にチェックし援助を与える)、「老年人文化娯楽・医療康復診療総合センター」(医療リハビリテーション)、などシリーズとして飛躍的に発展してきた。

都市部を中心に、社区サービス事業は最も顕著的に展開してきた。各街道単位で「社区老人服务中心」(地域老人サービスセンター)や「社区敬老院」(地域老人ホーム)等老人施設が設置された。高齢者の身心を共にした健康づくり事業の一つとして、「大衆浴場」、「食堂」、「老人病院」、「健康回復センター」など地域の高齢者に向けた施設を作り出した。また、生き甲斐事業としては、高齢者を対象に生活、学習、スポーツ活動、老人大学の開催活動が活発に行なわれ、住民参加の助け合い活動の展開や企業団体との交流なども行われている。さらに、在宅で介護を受けられない高齢者を支援するために、民間や個人による高齢者サービス施設の設置もできた。一方、民間事業として、日本ではホームヘルパーとデイサービス事業と呼ばれる「家政事業」と「托老所」、そして、地域高齢者在宅援助サービスネットワーク事業も展開されている。たとえば、2000年まで、全国都市部において高齢者在宅援助サービスネットワーク事業は18.1万箇所、農村部1.9万箇所に達している。

社区養老サービス事業は、従来の企業福祉サービスから社会福祉サービスへの転換を推し進めてきた。これらの新しい社会サービスの展開により、高齢化社会を取り巻く経済、社会の諸問題や、国、企業単位、そして家庭の高齢者への介護負担が軽減されてきている。

しかし、以上のような全国に展開されている動きは、中国においては、政治・経済社会の変化によって、社区サービスの提供体系に違いがあり、地域差も大きいとことは現状である。高齢者が在宅の自立生活を支援しながら、その家族の介護負担を軽減するためには、社区における対人援助サービスシステムの構築が不可欠となる。

(4)各地の「社区」による高齢者在宅介護・看護サービスの例

近年、中国では、社会一般の孤独老人(身寄りの無いいわゆる「三無」高齢者)、定年退職老人(年金収入はあるが、法定扶養者がいない高齢者)、及び近くに子女がいない老人は「三老」と呼ばれている。また、特別な経済的困難がある高齢者、自分で身の周りのことができない高齢者及び90歳以上の高齢者は「新三老」と呼ばれている。この「三老」プラス「新三老」の「六老」、特に「六老」のうちに、寝たきりや通院のできない病人に対し

て、行政の財政支援を受け、「社区」を中心とするコミュニティの在宅介護や看護サービスを提供する事業が展開されている。

具体的には、「社区」の幹部は要介護の状態になっている「六老」がきちんと介護を受けているかどうかを掌握し、子女がきちんとやっていない場合には子女と交渉する。また介護問題で困っている高齢者に対して「社区」の幹部はボランティアとチームを組んで介護を行う。しかし、一つの「社区」には数名か十数名程度しかスタッフがおらず、他に行うべき日常業務もあることから、介護や看護に回せる労力には限界があり、また介護や看護のボランティアに参加してくれる人を確保するのが難しいとの問題点もある。

一方、近年、「六老」のうちの病人に対して、人員不足を克服するため、近隣の医療施設や福祉施設などと連携を取り、より専門的、より質のよい看護サービスを地域に広めようとする社区は増えている。

上海の場合

先駆的に地域の在宅看護サービスを開始した上海市では、往診、家庭病床、地域医療、訪問看護、托老所（老人保健施設）、昼間看護センター（デイサービス）、家政婦、ヘルパー、ボランティアなど9つのサービスが提供されている。訪問看護サービスでは、注射、チューブ類管理、浣腸、消毒などの医療処置、慢性疾患看護やターミナルケアなどを提供している。高齢者は主としてヘルパー・地域看護を活用しており、ニーズとして往診、在宅看護、家庭病床が挙げられている。しかし、およそ50%の高齢者は、上海市で提供される地域看護サービス内容を知らないのが現状である。

北京市の場合

北京市の住民を対象とした地域保健、看護に対するニーズ調査では、訪問看護、家事援助、デイサービス、受診介護が挙げられる。

広東省の都市部住民におけるニーズでは、訪問看護、リハビリテーション、カウンセリング、ターミナルケア、健康教育などのサービスが挙げられている。

湖南省の場合

湖南省における調査では、訪問看護、在宅介護、伝染病予防、生活習慣病等の健康教育、予防接種、妊婦指導、婦人科疾患予防、栄養指導などがニーズとして挙げられる。

また、都市部と農村部を含む中国東北部の吉林省・遼寧省・黒龍江省で行われた調査では、約半数の高齢者は医療・看護の充実、文化娯楽、食事の提供をニーズとして挙げられている。

一方、コミュニティサービスが浸透せず、都市部とは異なる医療制度をとる農村部では、山西省で実施した農村高齢者を対象とした調査では、高齢者の70%は健康問題が生じた時に医療機関を受診すると回答し、その大半（80%）が受診機関として村衛生院を挙げており、医療費の大部分は子どもが負担していることが報告されている。また、健康問題が生じても受診しないと回答する高齢者において、未受診の主たる理由として経済的困難が挙げられており、農村の福祉サービスの乏しさをうかがえる¹⁵。

¹⁵陳金娣 / 新田静江「中国における地域看護サービスと高齢者の家族介護に関する文献レビュー」

5 . 大連市の「社区」の高齢者福祉サービス

(1)大連市の高齢者福祉サービスの現状

大連市の総人口は566万人、60歳以上の老年人口は88.3万人、市の総人口の15.6%である。2005年12月の時点で、高齢者福祉施設が223ヶ所、国有各種高齢者施設が18ヶ所、地域・企業経営養老院が119ヶ所、民間各所高齢者施設が86ヶ所、ベッド数は約1万6千床で全市高齢者の2.4%をカバーしている。しかし、大連市も全国と同様に福祉サービスの収容量と実際の需要の間に大きな差がある。財政投入の不足で「三無老人」だけ優先的に入所させ、高齢者社会福祉施設の設立と整備には大きな限界がある。実際に生活介護を必要とする高齢者は地域に散在し、当該高齢者介護サービスを受けられない。現在介護施設への入所希望者は約10万人(70歳以上の高齢者の約20%)が入所の意思があり、さらに在宅介護、地域介護のニーズを合計すると約40%が介護を必要とする見込みである。

大連市では対策として、家庭内養老を基礎に、「社区」サービスを基本とし、施設養老を補充する養老サービスシステムを推進している。老人向けディサービス施設とサービスネットワーク、定年退職者の社会化管理とサービス、老年サービス仲介組織と高齢者組織、老人向けボランティア団体などの養老サービス業に対するインフラ整備を進め、積極的に養老サービス業の体制改革を検討し、行政が民間に経営を委託、民間が経営して行政が援助、政府が補助金を出すという形で高齢者福祉事業を進めている。同時に、多様な資金投入と経営方式で養老サービス業の展開を模索し、資源の合理的な配置をはかり、サービスの質を高め、積極的に養老サービスを産業としての発展に取り組んでいる。このように、大連市政府としては、官設福祉施設を含む多種所有制を持つ高齢者福祉施設を整備すると同時に、家庭内で高齢者を介護する伝統的な高齢者扶養観念に適合させようとしているという。

従って、市政府の政策主導で、社区は地域コミュニティ福祉サービスを活かし、「在宅養老院」という在宅介護福祉サービス事業を模索した。「在宅養老院」には、市民政局が主導で行い、社区内に職業訓練を受けた中年の女性失業者、レイオフされた女性従業員を介護すべき孤独高齢者や特殊困難高齢者の家に派遣し、高齢者の日常生活を全般的に介護扶助することである。

「在宅養老院」のような小型高齢者福祉事業を推進するために、市政府は単なる社区介護サービスを強調するだけでなく、民間の力にする家庭式小型養老院の創設を奨励する。このように大連市の高齢者福祉施設と社区に密着している「在宅養老院モデル」は、中国における社会福祉事業の社会化、高齢者福祉サービス事業の発展にその経験を参考にすることができる。

(2)大連市の社区養老院の高齢者介護サービスの状況

『Yamanashi Nursing Journal 』 Vol.5 No.2、2007年。

大連市沙河口区南沙河口街道桃山社区にある在宅養老院は、2001年2月に創設された。在宅養老院の初めての利用者は、桃山の管轄地域内に住んでいる21世帯、25人の身寄りのない老人であった。南沙河口街道は専門的な職業訓練を受けた中高年齢層の女性失業者や企業からレイオフされた女性従業員を統一的に老人の家庭に派遣し、養老介護士として老人に保健衛生、生活、健康回復リハビリ、精神援助などのサービスを提供している。創設してから3年間を経た時、南沙河口街道の地域内では235世帯、369人の介護の必要な老人が在宅養老院で介護を受けており、桃山社区の在宅養老院で介護を受けている老人は既に76世帯、83人にまで拡大した。

在宅養老院が創設され、ますます高齢者介護サービスが増加していることにより社区地域の高齢者の需要は一定に満たされることが可能となった。特に在宅養老院は、高齢者の伝統的な家庭内養老を重視する慣習に適合した。高齢者は自分の家で養老介護士からの室内衛生保持と掃除、食事作り、洗濯、健康回復リハビリ、温かい相談などの養老介護サービスを受けている。最も重要なことは、養老介護費用が一般的に350~450元と安いことであり、確実に低所得老人の養老介護問題を解決していることである。そのため、桃山社区の在宅養老院の創設は多くの高齢者や失業者から歓迎された。2004年4月に大連市民政局は、当社区を含む6社区の運営方法に基づいて、在宅介護サービス事業の発展のための運営方法、事業目標、実施方法や資金調達方法を規範とした『確実に「星光計画」推進し、社区に「在宅養老院」を推進しようとする実施方案』を公布した。この「方案」は大連市が近い将来、都市部の高齢者福祉サービスに在宅介護サービス事業を中心に実施し、社区福祉サービスに依拠し、「在宅養老院」を基本とする社区高齢者福祉サービスネットワークを構築することによって、社区地域の高齢者の在宅介護サービスに対する需要を満たすことを目指している。在宅養老院の発展を阻害する最大の要因は、財源の確保問題である。今までの「在宅養老院」は運営を主に区、街道の財政補助で行い、補完的に宝くじ売買取益の一部や、民間の慈善寄付で賄ってきた。今後、社区福祉サービスにおける在宅養老院の運営を安定的に行うためには、市・区政府の財政を拡大させることが大連市の都市部高齢者福祉サービス供給体制の確立にとって欠かせない問題である。桃山社区の宋文琴主任は、「在宅養老院の管理運営、介護サービス水準の向上を図るために、社区では、これから管理運営の市場化、投資主体の多様化、養老介護従業員の職業化と専門化、サービス対象の大衆化、サービスの多様化、管理規範化などを含む運営方針を用いてやっていきたい」と言っている。

6. 「社区」の高齢者サービスの問題点と展望(社会化へ向かう「孝」の実践)

中国の経済改革・開放政策によって、計画経済から社会主義市場経済へと移行するにしたがって、従来の高齢者福祉は企業を中心として行われてきた。しかし、企業における高齢者の増加により、高齢者年金などの社会保障費用が増大してきた。それにより一部の企業では経済赤字を生み、高齢者の年金が支払えなくなり、社会的な問題となった。そのため、年金保険をはじめ、医療保険や社会福祉など制度の改革が急務となり、高齢者の福祉

は企業福祉から社会福祉、特に「社区」福祉への転換を迫られて来た。

社区サービスにより、国家や単位による福祉施策の不足を補い、社会保障体系を充実させるとともに、社会矛盾、社会問題の解決、住民の健康増進、医療保障の発展、困窮者に対する支援を行うことにより、社会を安定させる効果がある。しかし、政治的、経済的变化によって、大都会と小・中規模の都市の経済格差が大きく、そのため高齢者の地域社会において、養老保障の格差も拡大した。特に、高齢者福祉サービスの種類や内容に違いがあり、地域自立生活を向上させていくための目標にも差異がある。また、「社区」自身の管理体制の不備やサービス提供者の不足も運営上の問題として挙げられる。従って、在宅福祉サービスを実践する際に、法制度や政策の確立、財源確保対策の裏づけが必要である。資金不足という各地の「社区」の共通している問題があるため、「社区」の力のみによって高齢者福祉の提供を拡大することが困難となる。そこで、法制度に沿ったサービスと民間サービスとの間パートナーシップを築き、互いに有機的に統合したネットワークを形成させ、新しい高齢者支援システムが展開できるような地域福祉(「孝」の社会化)を実践していくことが望ましい。

このように、現段階において、「社区」はまだ解決しなければならない課題が多く抱えている。しかし、中国では、高齢者扶養を従来の家族的扶養のみに担っていくことにすでに限界が見えてきた。そこで、社会的扶養への道を模索しなければならない。社会的扶養への道を切り拓く方途として、「社区」のもつ意味が大きいであろう。家族による「孝」の実践の社会化への転換において、「社区」の高齢者福祉サービスの形態はますます重要な役割を果たしていくことであろう。

【参考文献】

中国語

中国国家统计局『中国統計年鑑』中国統計出版社、2009号、2009年。

中国经济改革研究基金会 / 中国经济体制改革研究会联合专家组著『中国社会养老保险体制改革』上海遠東出版社、2006年。

大連市民政局編『発展中的大連民政』、2004年。

日本語

池澤優著『「孝」思想の宗教学的的研究：古代中国における祖先崇拜の思想的発展』東京大学出版会、2002年。

尾形勇(ほか)編『歴史学事 第10巻 身分と共同体』弘文堂、2003年。

劉曉梅『中国の改革開放と社会保障改革』汐文社、2002年。

王文亮『中国の高齢者社会保障 制度と文化の行方』、白帝社、2001年。

落合恵美子 / 山根真理 / 宮坂靖子編『アジアの家族とジェンダー』勁草書房、2007年。

袖井孝子 / 陳立行編著『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店、2008。

首藤明和 / 落合恵美子 / 小林一穂編著 『分岐する現代中国家族：個人と家族の再編成』 明石書店、2008年。

論文

向珊「中国における高齢者介護の行方について - 都市部を中心に - 」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第8巻第4号、2006年。

張燕妹「中国における『社区』の発展と現状 高齢者扶養を中心として」『社会学論叢』147、17-37ページ、2003年。

張燕妹「中国における〔社区〕の発展と現状 高齢者扶養を中心として」『社会学論叢』147、17-37ページ、2003年。

賈強「『社区服務』とは何か 中国都市のコミュニティ福祉：その実態、性格と課題」『文教大学国際学部紀要』12(2)、81-98ページ、2002年。

賈強「変革期における中国の社会福祉 現段階の社会福祉における家族、組織と市場の役割」『文教大学国際学部紀要』第15巻1号2004年。

閻青春「居宅養老サービス展開の中の〔位〕」『社会福祉』5、18-20ページ、2007年。

周藤はるみ「中国における高齢者福祉」『Clair Report』No. 338、(財)自治体国際化協会2009年。

インターネット

国家発展と改革委員会・民政部「“11回目5ヵ年” 社区サービスシステム発展計画」

<http://www1.mca.gov.cn/news/content/recent/guihua.html>

中国人口情報ネット <http://www.cpirc.org.cn/index.asp>

中国の高齢者事業の発展

http://japanese.china.org.cn/politics/archive/baipishu/node_7014498.htm

中国における「社区」の試みと共産党・政府の「社区」政策

麗澤大学外国語学部教授 三瀨 正道

まえがき

地域コミュニティの中国語訳である“社区”という語が頻繁に登場し始めるのは 1990 年代後半であり、本格的に社区建設への取り組みが始まったのは 2001 年の WTO 加盟以降とあってよいだろう。

90 年代の本格的な経済発展と反比例するように党の基層組織の足腰が弱体化したことに対する危機感から、1996 年に〈关于加强街道党的建设工作的意见〉が出され、街道・社区の党建设工作がスタートしたことは事実であるが、内実を伴った組織的な改革が本格化したのは 2000 年前後、更には 2002 年の 16 全大会以降になる。

90 年代は、様々な制度が経済の急成長に対応できずに改革を迫られた時期であり、共産党の求心力・組織力の低下という側面は、江沢民の反日教育の推進による共産党の過去の功績の喧伝という側面をも現出した。朱鎔基首相による 98 年から 2000 年における、国有企業改革・金融改革・行政改革という三大改革も経済の急成長に対する対策の最大の具現化であった。

国有企業改革の一環でもあった医療改革は、迷走の末、ここ数年、漸く合作医療という糸口を見出しつつあり、都市と農村の 2 元構造による格差の是正も、温家宝首相の下で、三農（農業・農民・農村）政策という軸に沿った農業の産業化による新農村の建設を通して今まさに推進されつつある。

こういった社会の大変革の中で、新しい地域コミュニティをどうやって形成し、それにどんな役割を持たせ、一方では共産党と政府の権威や影響力を維持しつつ、一方では住民の自治、自主的な地域福祉活動を育てて小さな政府を目指すか、それはともすれば二律背反的であり、その着地点はいまだ五里霧中の感が否めない。

本編では、主として都会の社区に焦点を当て、人民日報に掲載された具体的事例と現地調査を中心にこの取り組みの過程を検証し、また現状を分析し、その抱える問題点を探ってみたい。

1 . 2003 年胡温体制確立初期の社区に関する試みと概念の形成

2003 年春の全人代で温家宝新首相が誕生し、胡温体制が名実共にスタートし、國務院の機構改革も行われ、社区建設に対する新しい取り組みも本格化した。ここではまず、2005 年までの第 10 次 5 カ年計画期間中の動向を分析する。

胡温体制発足前の 2000 年 8 月、北京市東城区の 10 の街道に人民代表大会工作委員会が

設立され、同年末には市内で 50 を突破した。このような動きは、基層行政組織を、従来の飾り物的存在から、住民の意見を吸い上げ政策を提言するという役割を持つ組織に改革しようという意識の現れとも言える試みと位置づける事ができよう。

『民生事業統計公報』（民生部）によれば、1994 年から 1999 年まで 11 万以上を数えていた全国の居民委員会は 2000 年以降、都市人口の急増に反比例して以下の如く急減する。

1999 年	都市部の人口 3 億 8892 万人	居民委員会約 11 万 5000 箇所
2000 年	都市部の人口 4 億 5594 万人	居民委員会約 10 万 8000 箇所
2001 年	都市部の人口 4 億 8064 万人	居民委員会約 9 万 2000 箇所
2002 年	都市部の人口 5 億 0212 万人	居民委員会約 8 万 5000 箇所
2003 年	都市部の人口 5 億 2376 万人	居民委員会約 7 万 8000 箇所

この事から、居民委員会を再編してその統括地域をより拡大し、それを社区とした経過が窺われる。90 年代中ごろまで都市における住民の生活の拠り所であった“単位”はずでに崩壊しつつあり、上述の朱鎔基首相の改革により、企業は大規模なリストラを余儀なくさせられていて、就業人員は 1996 年の 1 億 4300 万人から 2000 年には 9600 万人に減少しており、“単位人”から“社区人”への変化はもはや避けて通れない趨勢になっていた。

2003 年の国务院機構改革は、環境問題・知的財産権問題など様々な新しい取り組みのスタートになったが、社区についても 2004 年から社区への編成替えに伴う組織作りと役割の移管について、各地で様々な試みが始まった。

上記北京市では、「社区管理体制改革検討会」がスタートし、社区は新しい発展段階に突入した。その時点では、社区は「行政管理と社会の自己管理の接点・結合部分」と位置づけられ、「社会の発展が都市管理の様々な職責を社区へダウンすることを促し、社区の自治体制確立の必要性を生んだ」と分析された。具体的な目標としては

- 社会ボランティア組織の育成
- 共産党と政治の優位性・行政による管理・自治機能の確保と深化
- 政府の業務遂行に対する効果的チェック

が掲げられ、現実の問題として、

- 社区居民委員会の職能の誤り
- 自治のレベルの低さ
- 社区に委譲された行政管理職能の私物化と指揮の乱れ
- 共産党の指導力・影響力不足

社区居民委員会幹部選出方法（民選民聘・民選街聘）併用による混乱

が指摘された。この事からもわかるように、住民の自治を謳う一方で党の優位性と行政によるチェック機能は強化したいという難問を抱え、なおかつ概念の曖昧さと住民の自治意識の未成熟がそれに拍車を駆け、相当の混乱を来たしていたことが推察される。

既に 2001 年に 212 の街道居民委員会を 76 の社区に編成替えした江蘇省南通市崇川区では「社区管理の規範化、社区工作者の職業化・専門化」が提唱され、社区党組織を指導者

とし、社区構成員代表大会で方針方策の決定を行い、社区居民委員会を執行機関とする社区の新しい管理モデルが示された。

また、党支部書記・居民委員会主任などは正規に任命され、幹部は社会から招聘。大卒以上が9%から67%に増加し、幹部の基礎給料は800元が財政保障された。

北京市石景山区魯谷社区では、「“全能政府”(街道弁事処)から“有限政府”(社区)へ」をスローガンに、一部の行政その他の職能を政府職能部門や市場や社会に移行し、社会管理・行政サービスの場にする試みが行われた。以下はその具体例である。

[移行例]

統計業務	石景山区	統計局へ
街道駐在都市管理監察分隊	石景山区	都市管理大隊へ
労働監察業務	石景山区	労働社会保障局へ
社会人大学入試業務	石景山区	教育委員会へ
葬祭管理	石景山区	民生局へ
住民個人住宅建替え第一次審査	石景山区	都市計画支局へ

また、組織の統合整理も行われ、15科を“三部三室”に編成しなおした。

“三部”党大衆工作部	“三室”	「地区構成委員代表大会弁公室」
社区 事務部		「トータル代行サービス弁公室」
都市 管理部		「弁公室」

(以上、2004年の人民日報各種記事から)

2005年の6月2日～6月13日の間、人民日報に、[居民委員会の行政的色合いの強化とサービス機能の弱화를是正しよう!]をスローガンに[社区管理体制改革に注目しよう!]というシリーズが全8回連載された。

第1回～第5回は具体的事例が紹介され、第6回～第8回は専門家や行政担当者の意見が掲載された。その内容を整理すると、問題点として以下の諸点が挙げられている。

社区の定義は76種類もあり、概念が不明確である。

社区は病んでいる。帰属・自治・相互作用・アイデンティティが不明確な上に、人間関係が希薄で、単なる住居になっている。

居民委員会は必要か不要か

団地に住み、管理会社が管理しており、居民委員会は不要。

政府にとって社区の把握に居民委員会は必要(社区と政府部門協力関係法規は30以上上る)

つまり、実践の中からあるべき姿を探ろう、という伝統的なやり方に則り、きちんとした定義づけなしに見切り発車したため、各地で様々な解釈の下で様々な実験が行われており、そこから発生した疑問が「居民委員会は必要か不要か」である。

[居民委員会の行政的色合いの強化とサービス機能の弱화를是正しよう!]というスローガンは、発足当時の胡温政権の新しい息吹を反映して、住民自治を後押ししようとする傾向

が窺える。

当時の様々な取り組みは幾つかの管理パターンに分類される。

ハルビン方式 - 行政主導型

欠点：住民独自の自主的権利と能力が欠如。

瀋陽方式 - 住民自治主導型

欠点：住民の一体感や民主的参加意識が欠如すると難しい。

上海方式 - 混合型（行政による管理と住民自治の結合）

欠点：行政側と住民側の折り合いが難しい。

深圳の蓮花北 社区と武漢の百歩亭 社区 - 企業主導型

欠点：企業による行政機能の肩代わりを裏付ける法律の欠如。

深圳の塩田社区型 - 直接選挙による完全自治組織による社区工作セン

ターが行政の指図を受けずに各種行政事務を担当するボランティア機構。

このような状況について同記事は、中国社会の転換期の過渡的状況であり、実情に応じた違いは当然とし、今後の改革の方向として2つの目標と4つの“化”を掲げた。

2つの目標

政府の管理の強化 住民自治の強化

4つの“化”

政府の現代化 - 政府は直接公共の物品を提供せず、監督と保障のみを行う。

居民委員会の民主化 - 住民本位の姿勢に。

サービスの社会化 - 住民の民間組織の育成。

住民の公民化 - 住民による社区への貢献。

更に当面の課題として

1) 政府の減量 2) 住民の交流の場の提供 3) 法律の保障

を挙げ、1000本以上の社区関連法律を整備して『社区組織法』を制定するよう呼びかけた。

このシリーズに対し、2005年6月13日、民生部の“基層政権と社区”建設局詹成付局長が政府の見解を示した。この見解では、社区がまだ時代の変化に対応できていないこと、憲法上、国家機構として公共事務と公益事業を行うと規定されており、西側諸国とは異なること、居民委員会の行政上の負担を減らすこと、財政的裏づけが必要で政府が公共サービスを買って提供するなど工夫が必要なこと、直接選挙に含みを持たせていることなどの内容が注目に値する。

以下、要約すると、

現在の改革は時代の要請であり、以前国有企業が担っていた社会機能の社会への返還であり、その答えが社区だ。

社区は相対的に独立した社会へのサービス・保障システムだ。現在、個人は以前の“单位人”から“社区人”へと変化し、より大きな自由を獲得し、流動性も高まっている。以前のような“单位”による管理は不可能だ。

社区は新しい生活の場になり、其処は、様々な社会関係が盛り込まれているバスケットになっている。党の16期4中全会は社区の機能を“协调利益、化解矛盾、排忧解难”という3つの語で言い表している。

全国7万あまりの社区は多くがまだ時代の変化に対応できていない。ただ、居民委员会は、憲法上、末端の大衆自治組織であると同時に国家機構として公共事務と公益事業を行うと規定されている（第111条）。中国の社区管理制度は中国独自の民主制度で、西側諸国とは異なる。

今後の方向は、“社区業務委託審査制度”のような制度を整えて居民委员会の行政上の負担を減らし、一定の審査と費用の裏づけを行い、社会や市場に積極的に業務を振り分けることだ。

社区の財政的裏づけが必要で、自前による調達、社会からの寄付、政府からの援助が考えられるが、やはり政府からの援助が主になる。そこで、政府が公共サービスを買って提供するなどの工夫が必要になる。

直接選挙は社区の重要な鍵になる。現在、居民委员会には3種類の選出方法がある。

18歳以上の住民による直接選挙。

各家庭から代表を出して参加。

居民小组から代表を出して参加。

直接選挙も一つの方法だが、全国で無条件に一斉にやることには賛成しない。住民の民主的意識を育成し、恒常的に活動に参加するような条件が整ったところからやるべきだ。

2. 共産党支配体制から見た社区の果たす役割と現状分析

1978年に改革開放政策がスタートすると、1980年の11期5中全会では党の新路線が決定され、末端組織の回復と整頓が図られ、1982年の十二全大会で採択された『新党規約』では党員の義務と権利に関する規定が復活し、末端党組織における“三会一課”も復活した。“三会”とは支部党员大会・支部委员会・党小组会の定期開催を指す。

1994年の14期四中全会では『党の建設を強化する幾つかの重大問題に関する決定』が出されて、末端党組織建設への指導方針が明示された。これはまた、当時、89年の天安門事件の影響と経済の急速な発展の中で党の基盤組織が弱体化したことに対する危機感の表れといってよいだろう。

街道・社区の党組織建設については、1996年の『街道の党建設事業強化に関する意見』で街道・社区の党建設がスタートした。

その後2008年に科学的発展観学習活動が展開されると、

「社区は新しい情勢の下で都市工作における党の基礎であり、社区の党建設は都市の基層管理体制改革と社区建設の重要な保証である」

と言う認識に基づいて都市社区党建設の新しい枠組みが形成され、流動党員の教育と管理の強化が叫ばれ、都市と農村が一体化した党員の動態管理が実行に移された。また、新しい社会階層(“ 紮新 ”)¹⁶(注1)の党組織建設と党員の獲得も重点項目として扱われるようになった。

事例研究

事例1：広西チワン族自治区南寧市青秀区新竹街道大板二社区(人民日報 2005.7.10)

現状認識：「“ 単位人 ” “ 社区人 ”」の増加。

例：桂林市：党員 23 万人 社区の党組織とコンタクトを持つ者 1000 名弱。

その多くが定年退職者。

2003 年から在職党員の二重管理(社区 + 単位)の実施。

1. 「単位の党組織が党員証明証を発行、各党員はそれを社区へ提出」
2. 「社区党組織は、社区内党員の基本状況登記カードと双方向連絡カードを作成」
3. 「社区党組織は、各人の特長に応じて社区内の役割を分担」

90%の在職党員が社区へ届出。

視点：一時期の党組織の極度の弱体化と、その再建策として党組織・党員の社区へ関与を高める計画的な取り組みが明瞭に理解できる。

事例2：広東省珠海市香洲区獅山街道とその9社区(人民日報 2007.5.8)

2003 年、社区党組織代表会議制度の確立。

街道党工作委員会：“ 垂直閉鎖式 開放プロデュース式

社区党組織代表会議制度：街道管轄区内の様々な党組織の集合体。

* 76 の単位党組織の代表 92 名と 29 名の社区選出委員で構成。

「街道党工作委員会を中心に、各種党組織の協調を促進し、横の関係を緊密にして、社区内の地域的、社会的、大衆的、公益的な活動に参画させる」

新しい状況に対応して末端党組織の能力を強化するための有効な手段とする。

街道と社区の関係のリセット

街道側：“ 社区党組織代表会議工作委員会 ” の設置。

代表会議の選挙で選任。代表会議閉会期間に社区の業務を担当。

社区側：党組織代表組の設置。社区内単位党組織の代表で組織、情報交換と協力。

4 つのメカニズム

共通参画メカニズム、協調メカニズム、民主監督メカニズム、住民サービスメカニズム

視点：社区党組織代表会議の設置が、街道、社区、管轄区内の各単位党組織の間の

¹⁶ “ 両新 ”: 「新經濟組織」と「新社会組織」。政府の直接管理下でない組織。

「新經濟組織」: 国有企業以外の様々な經濟組織。私営企業・外国企業など。

「新社会組織」: 学会・業界団体などあらゆる分野の非営利団体。

橋渡しとしての場という形で提供され、この会議を通して党の優位性が確保される。

事例 3：遼寧省丹東市（人民日報 2007.7.10）

問題点

都市の社区は名目党员やおばあさん・家庭の主婦が多い。

“ 四多 ”

定年退職党员が多い、民間企業の党员が多い、流動党员が多い、単位に属し街道の党組織に属さない党员が多い。

2005 年から全市に党员活動センターを設置。機関・企業事業単位、新しい社会階層、社区の党組織建設の受け皿。支援に 390 チームが活動。

視点：党员活動センターの設置と言う形式で党の組織を再建している。

事例 4：上海市閔行区（人民日報 2007.10.10）

都市化により農村地区が都市の社区になった事例。

“ 鎮管社区 ”（郷鎮の党委員会と行政府が都市の社区を直接管理）現象の出現

閔行区：都市化率 85%。

区内 9 つの鎮で鎮党委員会の直接指導下に居民区党委と総合党委を設置。

居住区党組織 183、“ 両新 ” 党組織 278（その他流動党员支部など）を分けて指導。

成果：区内 610 社の一定規模以上の非公有制企業全てに党組織を設立。

視点：農村地区が都市化で社区になる事例が増えている。そこでは鎮が直接管理している。

事例 5：広東省深圳市宝安区新安街道宝民社区（人民日報 2008.5.14）

社区駐在党委の設置

従来の街道党組織の主要任務は直屬単位の党組織工作であり、社区駐在単位との関係が希薄だった。

：社区駐在党委は各駐社区党組織と党员による連合型党組織で、街道党組織との上下関係は不変。これにより街道 - 社区 - 居民委員会の系列を形成。

三つの場の構築。

社区駐在党委による組織的枠組み。

“ 社区党建設工作協調委員会 ” の設置。

社区の重大事項は先ず党内で知り、討論し、行動する

社区代表會議の設置。社区委員会の選挙、各種事務。

必要な縛りとして「1センター4カード」制度を確立

1センター：党员連絡センター

4カード：党员登録カード、党员参加活動記録カードなど。

視点：「街道 社区」の上下関係を踏まえつつ、社区内の党組織を強化し、その方策

もより具体化されたきめ細かいものになっている。

事例 6：浙江省奉化市西場街道力邦社区（人民日報 2008.11.4）

“1+N”モデル。

“1”：地域総合党組織。企業内の孤立党員、流動党員の教育と党組織未成立企業の指導。

企業が倒産したときの党員の受け皿。

“N”：村、企業、社区の党組織。

市 県 郷鎮 社区の党内四級情報ネットの構築。

各党組織の活動と党員の把握と危機管理。

視点：社区を含めた地域の党組織の再構築と四級情報ネットによる党員の把握と危機管理という点で、組織構築の具体策が提示されている。

個別参考トピックス

1. 寧波市海曙区鼓楼街道秀水社区（人民日報 2004.2.24）

2003 年、鼓楼街道 6 社区楼道党小組 72 個。（1 棟 15 名くらいほどを単位とした党組織）

2. 湖北省黄石港区楠竹林社区（人民日報 2005.10.22）

1515 の各棟の入り口に党員楼長の掛札。名前と電話番号記載。

視点：各建物ごとに党組織を設置しており、住民の生活の末端まで社区の党組織に組み込んでいる実態を垣間見る事ができる。

第 11 次 5 力年計画の初年度に当たる 2006 年末の時点で、全国の社区は 7 万 5004 箇所、党組織設立率は 98.7%、社区党員数は 413 万 2000 名になる。これを 2003 年の居民委員会約 7 万 8000 箇所と比べると、大きな変動は無い。

「社区は都市基層党組織建設の主要な障地である」

「天津・重慶・杭州などの都市では、団地・各建物・自由市場に党支部や党のサークルを組織しており、全面的に網羅するネットワークを積極的に構築している」

人民日報に載ったこの 2 つの言葉は、まさに社区に対する党・政府の姿勢を余すところ無く示している。2005 年頃までの社区に対する論調は、住民自治に中国社会の新しい可能性を模索するニュアンスが強く滲み出ていたが、それに応じた各地での様々な自由闊達な取り組みが一巡した 2006 年頃から一定の枠をはめる網がかぶせられてきていること、それが、大まかな組織改革からきめ細かな取り組みに深化している事が、以上の事例から見て取れる。

社会の発展で、“両新”や流動人口といったこれまでにない社会層が出現し、これに対処する方法として、社区が大きな役割を果たすようになった。言い換えれば、共産党の一党独裁がいつまで続けられるか、の鍵を握っているのが社区になっている。

その一方で、社区はその本来の趣旨が住民の生活を守り、育むことであり、それは住民自治という住民の自主性によるところが大きく、行政が主となってこれを担う事は、財政的にも不可能であり、大きな政府を目指す事になってしまう。

侯岩らは、2006年の『社区服务工作の強化と改善に関する国务院の意見』が社区の担う役割を 就職 社会保障 救助 衛生と計画出産 文教体育 流动人口のケア 治安や総合的サービスの7項目に分けたのを踏まえつつ、4つの役割を提示している¹⁷。即ち、

1. 公共サービス

社区内の弱者、民政対象者、大多数の住民の基本的な権利と利益に対するもので、上記7項目のうち、文教体育を除くほぼ全ての項目がこれに当たる。これらは主に政府が担う。

2. 市場化サービス

一般住民向けで、需要は高いが政府に負担能力が無く、市場化メカニズムを通して提供可能なもの。文教体育や衛生面のサービスがこれに当たる。

3. 社会化サービス

社区内で共同の利益か趣味を有する一部の集団に対するもので、娯楽や相互扶助、ボランティア活動などがこれに当たる。主に様々なタイプの準民間組織がこれを担う。

4. 混合型サービス

上記1から3の要素が混合したもの。

3. 現地調査による観察と分析

上海市を選んだ理由

2009年12月に社区に関する現地調査を行った。主な調査地域は上海市と福建省である。

上海市は1978年の改革開放初期において、鄧小平の『2つの大局』論に則った『先富論』（条件が整った1億2億が先に豊かになって構わない）の下、沿海14都市開放の中核として真っ先に発展を遂げた。

また、1990年に浦東開発区の建設が始まり、1992年の14全大会で掲げられた『三沿開放』¹⁸の沿海と沿江の発展、いわゆるT字型発展の軸としても急速な発展を遂げてきた。江沢民の地元である事もそれに拍車をかけた。

陸家嘴金融貿易区・外高橋保稅区・金橋輸出加工区などが次々と誕生し、1978年の改革開放スタート以来、GDPは年平均10.3%の成長を維持し、既に90年代から労働集約型産業中心の第2次産業の構造を調整、更に第3次産業を優先的に発展させ、自動車・IT・バイオなどの産業を育成し、2008年には第1,2,3次産業の構成比が0.8:45.5:53.7に

¹⁷ 侯岩主編『中国城市社区服务体系建設研究報告』中国経済出版社2009。

¹⁸ “沿海”と“沿江”(長江沿い)と“沿辺”(国境沿い)の発展を指す。そのうち“沿辺”はハルビンを中心とした東北地方の対口貿易、ウルムチを中心とした西北地区の対口、対中央アジア貿易、昆明を中心とした西南地区の対ASEAN貿易を指す。

まで変化した。

その意味で、中国国内でも珠江デルタと並び、最も早く工業化が進み、それが市民生活の変化にも及んだ地域であり、その中で社区もまた、先駆的な発展を遂げてきた。

例えば、2000年代初期に聯華スーパーが短期間で北京百貨店を抜いて小売業界のトップに立ったのも、いち早く社区の勃興に目をつけたからであり、まだ建設中の社区の入り口に次々と開店し、入居者に家電などの家具類を提供、需要が一巡したところで日用雑貨に切り替えて顧客を囲い込む戦略が奏功したからだった。

2008年に国務院常務会議は<長江デルタ地区の改革開放と経済社会発展に関する指導意見>を原則的に承認、全国に対しGDPが22.5%、財政収入が31.5%、外資導入の過去の累計額が35%あまりを占めるこの地域の発展が、今後の中国経済を牽引する上で欠かせないと判断し、長江デルタを従来の16都市と言う狭い概念から開放して江蘇・浙江と上海の2省1市全体に拡大、江蘇北部・浙江南部地区を包含することで、上海の今後の発展に大きなスペースを与え、可能性を付与する計画を立てている。

また、今回のリーマンショックに乗じて、ウォール街などから大量の金融専門家を引き抜き、上海を世界の金融と運輸の中心に育成する計画も進行している。その意味で、上海における社

区の発展とその行方は、社区の今後を占う上で大いに参考になる。

2009年12月23日に上海財経大学に呼びかけて開催した『社区に関する研究討論会』には、上海財経大学側から以下の出席者があった。

主要出席者略歴

1. 張雄教授

上海財経大学教授、人文学院院长。哲学博士。国務院優秀専門家特別補助対象者。中国応用哲学研究会副会長、上海社区研究会理事。国家重大課題主席専門家。

主要著書：『市场经济中的非理性世界』『评汤因比<历史研究>方法论』

2. 魯品越教授

上海財経大学教授。国務院優秀専門家特別補助対象者。同大現代經濟哲学研究センター主任。

主要著書：『西方科学历程及其理论透视』『社会组织学原理与中国体制改革』

3. 盛邦和教授

上海財経大学教授。国務院優秀専門家特別補助対象者。同大人文学院政治系・歴史系主任。「日本とアジア」研究センター主任、上海中日学术交流協会常務理事。

主要著書：『黄遵憲史学研究』『内核と外縁 - 中日文化論』

4. 張彦 教授

上海財経大学教授。同大經濟社会学系主任。中国社会学会理事、上海社会学

会常務理事。上海社区発展学会理事。

5. 王惠玲教授

上海財経大学教授。同大商務漢語研究センター主任。

その他の出席者

陸緋雲社会学系副主任、甄志宏社会学系副主任、李平民歴史系・政治系副主任、張虎祥社会学系教員、吳淑鳳社会学系教員、張一平歴史系教員

討論の主要テーマ

1. 社区と街道の行政上の関係
2. 今後の党組織の社区強化対策の内容
3. 社区の組織運営メカニズム（人事、財務管理）
4. 社区の機能：治安、環境、老人福祉、児童保護、青少年保護、住民の健康管理、軽犯罪者の教育など。
5. 住民間の交流。
6. 地域及び農村における社区の実態の異同。
7. 今後の課題と方向。

討論の状況と主な内容

討論は張雄教授の司会によって進められ、まず、中国政府の社区政策に関する概略説明があった。張雄教授からは以下の指摘があった。

1. 社区は西洋のコミュニティと同義ではなく、中国の独自性を備えた概念である。
2. 社区の独立性は西側が注視している問題だが、自由放任というわけには行かない。
3. 社区は发育過程にあり、次の一步は『市場化』にある。『市場化』とは政府と人民の合理的な関係であり、これは政府が管轄しきれることではない。
4. 社区に一定の役割を任せ、自治と独立を保障するが、医療・保健など一部の分野では政府の関与が必要になる。
5. 現在抱えている問題は、政府が担う項目が多すぎることである。

これに対し、三瀨から、主として行政組織上での社区と街道の関係、共産党組織との関連、地域による違い、其の役割などについて疑問点を提起した。

その後、フリーディスカッションに入り、2 時間にわたり活発な意見交換を行った。以下に其の主要点と感想を列挙する。

1. 出席者の発言はほぼ3種に分れていた。

共産党と社区の関係など、議論が敏感な問題に深入りしないようコントロールする意識での発言（司会者を中心に）

旧世代に属し、伝統的観念からの発想による発言。哲学系の学者が中心。

留学経験があり、新しい発想を持ち、従来の発想に縛られない人。

「社区の継続的發展を推進し、社区の資源の共有を促進しよう」
いずれもが社区内での交流と融和を呼びかけるものであり、住宅面積の縮小に伴う核
家族化、かぎっ子や孤独老人が問題になりつつある上海の現状を反映したも
のと言えよう。

福建省を選んだ理由

福建省は台湾海峡を挟んで台湾と向かい合っている。したがって福建省と台湾の結びつきは強く、台湾の漢族のうち元々福建籍の者は80%を超えている。

改革開放直後、早くも1980年には、深圳、珠海、汕頭と並んで廈門が経済特別区に指定された。その後、89年の天安門事件で西側が経済制裁を行った隙間を衝いて台湾企業が次々と大陸に進出、2001年以降は金門馬祖を通した“小三通”政策によってその往来は益々發展してきた。

2008年3月の台湾総統選挙で国民党の馬英九が勝利し、6月には<海峡兩岸チャーター便会談

紀要><大陸住民台湾観光海峡兩岸協定>に、11月4日には<海峡兩岸航空運輸協定><海峡兩岸海上運輸協定><海峡兩岸郵政協定><海峡兩岸食品安全協定>に調印、長年の懸案だった<三通>(直接の通商・通信・通航)が大筋で実現、12月15日、各都市で一斉に空中と海上の直行便出発式典が行われた。

こういった背景と、伝統的に海外に積極的に進出し、華僑を多く輩出した福建省は、私企業が多く、民間金融も発達し、改革開放の歴史においてもいち早く市場化を取り入れていった地方である。北方の都市に比べ、自由な活動を尊ぶ市民意識が強い。

また、今後の發展と言う点でも、この地域は今、大変脚光を浴びている。

2009年5月、国務院が32条に及ぶ<福建省の海峡西岸经济区建設加速に関する国務院の若干の意見>を発表、大きな反響を呼んだ。同意見は「海峡西岸经济区は、東は海峡を隔てて台湾に連なり、北は長江デルタ、南は珠江デルタと接する、沿海経済ベルトの重要な組成部分である」と位置づけ、2012年、2020年を視野に置いた發展目標を掲げた。何より福建省の發展の前提条件として絶対欠かせない交通インフラの建設の進展がある。険しい山々に分断された各地域を結びつける道路や鉄道の整備は福建省の悲願で、「豊かになるには、まず道を」と、2008年までに舗装された道路4万キロを建設、省内全ての県が30分以内で高速道路にアクセスできるようになった。171の橋と39のトンネルを擁する、北は福州から南は廈門に至る福建沿岸各都市を縦貫する高速道路も建設され、鉄道建設も2010年には省外に通じる鉄道が6本以上に達し、中国大陸内陸部から福建沿岸への物流は飛躍的に發展すると推測される。

中国国内でも特に自主の精神に富んでいて、しかも急速に發展する福建省の社区の動きもまた、社区の今後を占う上で大いに参考になる。

某市某社区の調査

(取材相手は同社区の責任者だが、名前を伏せる事を絶対条件としており、ここではその

名を伏せる)

社区事務所は市街地にある。

入り口にはx市y街道z社区居民委员会、中国共产党y街道z社区委员会、x市y街道z社区委员会の看板が入り口の両側に並列して掲げられており、其の間には、横に、v派出所・y警務室の看板が両者を結ぶように掲げられている。建物の2Fが警務室、3Fが社区弁公室になっている。x市y街道z社区居民委员会の看板の左横にはたくさんのプレートが掲げられている。以下に列挙する。

x市y街道z社区治保委员会	同文化技术学校	同联合基础工会委员会
同调解委员会	同流动人口登记站	同人口学校
同文明市民学校	同科普学校、	同消费维权服务站、
z社区法律警务站		

ここでは、2007年に居民委员会が社区に轉換しており、名称上では社区居民委员会と称されている。

社区は行政組織であり、その職員は、大都市では試験によって採用されて公務員の資格も持つが、ここではまだそういう制度になっていない。

社区の予算は政府と社区で分担しており、社区の収入は社区が所有している土地、建物の賃貸収入などで賄われている。

共产党委员会に対して、社区の委员会は上部に位置し、企業の党支部はその下に属する。

多くの部署が同居していることから分かるように、実態はそれぞれがかなり重なり合っている印象を受けた。

社区の説明を受けた場所は2Fの警務室であり、そこには“调解委员会”が同居している。ここの“调解委员会”は三級ネットワークで構成されていて、主任、副主任が各一人、そのほかに委員が5人いる。

委员会の下には20の“调解小组”があって、組長がおり、その下に10戸ごとに调解員が置かれ、定期的な報告が義務付けられている。

社区に期待されている養老事業はこの社区ではまだ始まっていない。その理由を社区の責任者は、「当地では一人っ子政策が守られていないことから子供が親の面倒を見ることが可能で、また、親を養老院などへ預けることへの罪悪感が以前根強いため」という。

この責任者はインタビューには快く応じてはくれたが、名前が出ることは極度に恐れている様子であった。

話から受ける全体的印象とそのオフィスの使用状況から察するに、この地方では社区の役割が“调解”など一部の役割に限定されており、実際には、親類縁者や地域住民の民間助け合いが相互扶助的機能を担っているようである。

中国伝統の大家族主義による紐帯が色濃く残っており、知り合った壮年世代はいずれも

子供が複数おり、「罰金を払っても子供は複数」「罰金収入は政府の貴重な財源だ」とこともなげに言う。

当然のことながら、親を老人ホームに入れる事には、誰もが「そんな事はできない」と顔をしかめる。「老人ホームもほとんどない」と言う。この点は上海とはかなり異なる印象を受けた。

福清市海口鎮社区居民委員会の選挙

同委員会では、2009年8月に社区居民委員会の選挙が行われた。

まず、単独あるいは連合による候補者の推薦が行われ、予備選挙が行われ、主任、副主任候補者各1名と委員候補者3名が第一次候補者として告示された。主任、副主任については明らかに“定額選挙”(“定額選挙”とはポストの数と候補者の数が同数の選挙を言う。落選者が出ない。この逆を“差額選挙”という)である。

翌日、正式候補者名が告示された。主任、副主任は同一人物であり、委員候補者3名のうち1名は予備選挙候補者と同一人物、1名は同一名が無造作に二本線で消され、下に別人物が書き加えられ、もう一人は予備選挙と別人物の名前であった。この間の経緯は不明。

この2枚の告示から、選挙が定額選挙であること、予備選挙候補者の告示の翌日に正式候補者の告示が行われていることから、正式候補者の決定までのプロセスが形式に過ぎないことが見て取れる。

即ち、予備選挙候補者決定の段階で既に実質的な決定が行われていると見てよく、選挙とは名ばかりである可能性が強い。また、正式候補者名の告示に書かれている予備選挙候補者が二本線で消され、その下に書き加えられた別人物も、もう一人の予備選挙になくて正式候補者名に名がある人物も、一体どこで浮かび上がってきたのだろうか。

こういった点から見ると、選挙の公正性に疑問を投げかけざるを得ない。

廈門市黄瑯社区居民委員会の選挙

ここでは『滨海街道“村改居”社区居民委員会改選工作实施方案』と『中華人民共和国都市居民委员会組織法』に則り、2009年、9月16日の自薦を経て、10月11日に居民代表大会を開き、『黄瑯社区居民委員会事務監督小組』のメンバーの推薦大会を行う旨が掲示されている。

そして、10月12日付で、「組長1名とメンバー3名が選挙により正式に選出された」と告示されている。ここの社区居民委員会掲示板には、このほか、企業の従業員募集情報も掲示されていた。

上述の『滨海街道“村改居”社区居民委員会改選工作实施方案』の“村改居”と言う名称から、この地区は農村の都市化により社区が成立したと考えられる。

農村の都市化という問題を行政組織からどう見るか、その移行措置はどうなっているのかは、今後、別に課題として探究することになる。戸籍上の問題や様々な社会保障問題が絡んでくるし、老後や医療の問題はより深刻である。

農村部でも社区が成立しているが、都市化により社区が成立する、という変化に内実がどこまで追いついているのか、はたまた名称の変化が先行しているのか、確認していく必要がある。

廈門市洪文社区居民委員会

入り口には、横に赤で大きく洪文社区居民委員会の看板、左横に縦でやや小さく中国共産党思明区蓮前街道洪文社区委員会と廈門市思明区のプレート、右横のシャッターには蓮前派出所洪文警務室の横看板が掲げられている。

入り口を入ると、左側に大きな掲示板があり、『思明区蓮前街道“村改居”社区居委会財務公布欄』と書かれている。

その『洪文村幹部給料手当て公布表』を見ると、街道から支払われる月給はほぼ2000元強、それに交通通信手当てが300~500元、報奨金が2000元で、年収は25000~35000元になっている。

また、掲示板には同居民委員会の資産負債表も詳細な額が期別に掲載されている。目に付いたのは、『廈門市就業困難人員認定申請表』で、写真入の申請表には、姓名・性別・民族・文化程度(学歴のこと)・出生年月日・身分証明書番号・失業登録ナンバー・住所が明記され、城鎮住民欄にチェックがあり、認定対象が以下のどのタイプに該当するかを示す欄では、「その1」にチェックがあった。

1. 男性 50 歳以上、女性 40 歳以上の城鎮住民
2. 身障者住民
3. 同市城郷最低生活保障人員
4. 1 年以上連続して失業している城鎮住民
5. 失業保険に入っていて連続 1 年以上失業している出稼ぎ労働者
6. 引退した漁民か、土地を徴用された者
7. 計画出産を實行し、一人っ子、あるいは女兒二人で、男 40 歳以上、女 30 才以上の者。
8. 都市の無就労家庭の家族

この業務は“社区就業管理機構”の名で行われており、このことから、生活保障業務が社区居民委員会で行われていることが見て取れる。

4 . 社区に本来求められるもの

上記2の末尾に、社区の本来の趣旨に沿った役割は何か、と言う点について触れた。共産党による支配体制の維持と言う側面が強化される中で、もしこの点がおろそかにされれば、長い目で見て、その不満がマグマとなり、いつか噴出しかねない。

一体、社区では、その本来担うべき活動として具体的にどんな活動が行われているのだ

ろうか。浦東陸家嘴功能区域管理委員会が編纂した『社区工作示範案例』²⁰（注五）はその具体例 101 例を六編に分けて紹介している。

第一編は「服务工作」であり、そこには就職・養老・バリアフリー・精神的ケアなど 15 例が含まれている。

第二編は「环境工作」であり、そこにはゴミ・油煙の排気・住居の違法改造などの問題 7 例が含まれている。

第三編は「治安工作」であり、そこには住民同士の衝突、デベロッパーと住居取得者とのトラブル、家庭内トラブル、労使間のトラブルなど 24 例が含まれている。

第四編は「文化工作」であり、そこには音楽・スポーツ・料理・書画・読書といった余暇・趣味に関わる事例 12 例が含まれている。

第五編は「物行管理工作」であり、そこには貸家の管理、もぐり営業の飲食店や旅館の取り締まり、水道管の破裂や漏水など 14 例が含まれている。

第六編は「民主自治工作」であり、そこには居民委員会関係・社区管理・公聴会・自転車違法駐輪問題・ペット管理・募金関係など 29 例が含まれている。

ちなみに 2006 年から 2008 年 3 年間に人民日報に掲載された社区関係の主な記事を見てみよう。そこから、社区が実に様々な役割を担っている事、また、様々な取り組みが試みられている事が見て取れる。

最も多い記事は、和やかで助け合う、幸せな社区を建設しよう、と言う総論的な記事で、“用科学发展观”“科学的發展觀に基づいた”とか「調和の取れた社区」といった現政権のスローガンが垣間見られる。

社区の組織・制度や人員に関する一般記事は当然数多くあるが、これは省く。2006 年で目に付いたのが、公聴会や民意受理に関する記事や写真が多いこと、また、9 月 5 日の記事では、ここ数年で失業者 327 名を社区に受け入れた浙江省寧波市江北区孔浦街道が紹介され、社区の民主的な活動振りが強調されている。

その一方で、6 月 21 日には、雲南省昆明市の 315 の社区居民委員会のうち 117 箇所、全体の 37% がまともな事務室が無い状況で、原因は建物を建設する際の設計図にはあっても、実際には無視されるためであり、全く仕事にならない、と言う。

また、11 月 4 日付では、山西省太原市迎沢区双塔一社区で、以前 36 のプレートが掲げられていたが、今では社区党組織と社区居民委員会の 2 つだけになった。その理由は、社区参入許

可制度を設けて、社区の仕事を減量したからだ、との記事があった。

2007 年は、6 月 3 日付記事で、2010 年までに全国全ての街道に総合サービスセンターが設置されること、住民 1 万人当たり 4 つの社区サービス施設を設けることが報じられた。

²⁰ 『社区工作示範案例』寿幼華主編、上海教育出版社 2008。

司法と社区との関係に関する記事は2つに大別される。

一つは、住民のトラブルの調停に、検察・公安・裁判所・弁護士などが社区へ積極的に入って行って指導・教育・サービスを行う、という指導・啓蒙的側面で、2006年3月22日には、江蘇省崑山市で人民検察院が社区に法律サービス室を設けて法律相談に乗る、と言う記事、2006年11月8日には、山西省太原市で各社区に弁護士を常駐させ、住民のトラブルの相談や調停をすることになり、500人が派遣された、という記事が掲載された。2007年11月14日には、河南省鄭州市の惠济社区で、裁判官が社区に出向いて住民の問題解決に当たろう、という活動が展開された。この種の記事は、2008年にもそれぞれ掲載されている。また、2007年12月12日付では、14面の『“和谐社区”』欄全面を使って、「法律を社区へ」と言う特集が掲載された。この記事の前書きでは、

「社区は社会の最も基層部分の組織であり、都市の基層行政組織が住民に関わる架け橋・紐帯であるとともに、党と国家の方針・政策・法律の根ざす場所であり、矛盾やトラブルを排除し、社会の安定を守るといった面で軽視できない役割を果たす」

と社区を定義している。記事の中で注目される一つは、「広西チワン族自治区の南寧市では、90%の社区に“业主委员会”が成立した」と記載されていることで、住民同士の不動産に関する財産権がらみのトラブルを解決するための制度的な整備が進んでいる事が窺える。同年9月3日付では、安徽省銅陵市の金苑社区で“业主委员会”が開催され、自主管理組織、社区物業理管委員会を設立し、その会則を定めた記事が見られた。

もう一つは「社区矯正」で、2007年8月6日の記事が報じた全国司法局長会議の数字によると、同年6月までに全国25の一級行政区で「社区矯正」の試みが実施されており、街道・郷鎮4189箇所に及び、社区での受け入れは11万人余りに達している。「彼らの社区における再犯率は0.21%であり、軽微である」とも報告されている。

社区に関する記事で多いのが、医療衛生に関する記事である。第10次5カ年計画が完了した2005年末で、全国の3400余りの社区に社区衛生サービスセンターが、12000近くに社区衛生サービス所が設置されている。しかし、2007年12月の記事によれば、国外では80%の患者が地域コミュニティで初診が受けられるのに、中国では20%に満たない、と報じている。ネットワークの整備と共に社区看護師の訓練、内容面の充実（医療看護サービス・免疫活動・女性や乳幼児の健康・慢性病の管理）など内容の充実も欠かせない。

医療をいかに社区に根付かせるか、様々な試みが為されている。2006年10月15日の記事によると、上海市では33万人の住民が156の社区衛生センターと健康協定を結び、各家庭の健康記録を作成、総合的な健康管理を実施している、という。同記事によれば、第1次5カ年計画完成時の2010年に、上海市では7000人の総合治療医を養成し、住民2000~3000人に一人の総合治療医を配する計画である。2007年12月16日付では、5年以内に全国全ての社区衛生従事者を再訓練し、2010年には「住民5000人に一人の総合治療医」という国際的な最低基準をクリアしたい、としている。

より進化した例としては、衛生センターまでの時間に対する取り組みが挙げられる。2007

年11月8日付の記事では、「15分診療圏」、即ち、どこからでも15分で診療が受けられる制度が、河北省邯郸市叢台区を例に論じられている。2008年1月13日付でも北京市西城区の「歩いて15分」の記事が、4月19日にも、江西省南昌市の「15分社区卫生サービス圏」の記事が見られた。

このほか、多くの記事が目付いたテーマには、健康体育（ここでも10分、15分社区卫生サービス圏が登場する）、文化活動・教育・生涯学習・養老・就職・ボランティア・福祉・災害対策・商業、更には本論では対象外だが、最近発展が著しい農村における社区などである。

結語

今回の検討分析から明らかになったことは、まず、WTO加盟に向けた1998年からの大改革が、それまでの“単位人”から“社区人”への転換への動きを決定的に推進したことである。

そして2000年以降、とりわけ2003年の胡温体制スタート後、社区建設の取り組みが本格化し、制度・組織としての位置づけが明確化されていった。

しかし、当初の取り組みは、規範的統一の指導的な概念が曖昧なまま、「各地で様々な実験が行われ、その経験からより良い方法を模索していく」という改革開放のプロセスで常用された手法が用いられた。その結果、かなりの自由度が保証され、そのエネルギーが本格的な住民自治が可能か、という夢をメディアにも住民にも抱かせた。

一方、この時期、都市と農村の格差が広がり、それによって社会不安が醸成され、更にはオ

リンピックを控えて民族問題も発生して、治安の維持、安定の確保が重要課題として浮上した。更に、流動人口の管理の問題、経済発展に伴う新社会層の出現による人々の党離れの問題も深刻化していた。

こういった2つの側面の影響を受け、社区の概念に従来内包されていた二律背反に近い対立が

表面化し、その解決が焦眉の急になった。このため、党は社区における党の優位性の確立を最優先課題として位置づけ、まず、全力を挙げてその組織化に取り組んだ。そして、その前提に立って、行政の負担を軽くし住民の生活の向上を図るために、社区を活用して社会が直面する様々な新しい問題の解決策を探求した。それは、住民生活のあらゆる側面に及び、しまいには社区の引き受け能力をはるかに超える事態さえ発生した。

こうした中、社区における住民サービスの役割分担が論じられるようになり、行政が直接担当す

る分野、住民が自治組織をつくり自主管理する分野、NGOなどの住民ボランティアによる分野、趣味娯楽など住民のサークル活動による分野、市場経済の手法を持ち込んだ商業的サービスによる分野などが次第にその輪郭を表すようになった。

現在、社区は既に中国社会できわめて重要な役割を担いつつあるが、反面、その発展過程の

中で、幾つかの問題点も浮き彫りにされている。まとめて提示しよう。

党組織と行政組織との仕分けをどうするか。

社区委員会（居民委員会）と“业主委员会”の業務と権限の関係をどう整理するか。

社区の財政問題をどう解決するか。

NGOの発展を党組織との関係でどう位置づけるか。

家族関係人間関係が希薄になっている地域と家族関係人間関係が依然濃密な地域による温度差に対して、社区をどう位置づけるか。

農村から都会に転換した地域での社区と従来の都会の社区との概念上、制度上、社会保障上の差異にどう対処するか。

同様に、農村の社区をどう構築するか。

これらの問題については、今後もその動向を注視したい。

主要参考文献

- 『新时期重要会议通览』（1978 - 1998）中央文献出版社 1999.8
- 『中国共产党重要会议记事』（1921 - 2001）中央文献出版社 2001.2
- 『当代中国社会各阶层分析』2007年版 朱光磊著 天津人民出版社 2007.5
- 『非政府组织与社区发展』田玉荣主編 社会科学文献出版社 2008.8
- 『社区工作示范案例』寿幼華主編 上海教育出版社 2009.5
- 『中国城市社区服务体系建設研究報告』侯岩主編 中国經濟出版社 2009.6
- 『农村社区化发展与巩固党的执政基础』中央党校建部課題組 人民出版社 2009.7
- 『中国時事問題解説』第1巻～第7巻三瀧正道（2002～2008）麗澤大学企業倫理センター
- 『人民日報』2003～2010

中国の高齢化社会への対応 都市部の“ 社区 ”の役割を中心に

金子 伸²¹

はじめに

日本が高齢化社会への対応策の一つとして介護保険制度の運用を開始した 2000 年時点における 65 歳以上の高齢者人口は総務省統計局のデータによれば 2,190 万人で全人口に占める割合は 17.3%であった。一方、現在のところ 60 歳以上を高齢者人口としている中国では 10 年後の 2020 年に高齢者人口が 2 億 4800 万人に達し総人口に占める比率が 17.2%になると予測されており、その後は長年一人っ子政策をとってきたこともあり少子高齢化のスピードは更に加速すると言われている。²²

社会主義計画経済が完成したいわゆる毛沢東の時代は高齢者の面倒を見るのは家庭或いはその高齢者が所属していた国営企業や行政機関といった職場であった。1978 年より始まった改革開放政策により市場経済化が進む中、中国社会は大きく変貌を遂げる。構造改革により所属する職場から退場する労働者の増加、職場が提供していた各種サービスの市場化、都市部に流入する農村からの出稼ぎ労働者の増加、家庭の核家族化、少子高齢化などが同時進行していた。高度経済成長を続ける中国であるが、10 年ほど前に高齢化社会が国民経済に与えるインパクトの大きさに気づき早急が高齢化社会への対応に着手すべきというような議論が政府内に起こった。

本稿では、中国政府がこれまでに打ち出した高齢化社会への対応策、特に“ 社区 ”(「地域コミュニティ」)²³と呼ばれる社会の力を結集するための「器」をどのように制度設計してきたか、実際にどのように運用されているのか、課題はあるのか等を考察する。

1 . 政府対応の始動

(1) 「中国高齢化対策委員会」の設立

1982 年 7 月、国連はオーストリアの首都ウィーンにて第 1 回高齢化に関する世界会議(「World Assembly on Aging」)を開催した。中国はこの会議への参加を念頭におき同年 3 月に“ 老齡問題世界大会中国委員会 ”(「高齢化に関する世界会議・中国委員会」)を発足させ、この委員会メンバーが中国の代表団として会議に派遣された。この委員会はその後“ 中国老齡問題全国委員会 ”と名称が変更され、最終的には 1985 年に現在の“ 中国老齡协会 ”

²¹ 麗澤大学外国語学部 非常勤講師。skanek23@reitaku-u.ac.jp

²² 本稿の第 2 章 第 3 節を参照

²³ 本稿では中国語語句を“ ”で、その日本語訳を「 」で表記している。

(「中国高齢化対策協会」)となり、国務院直属の機関として高齢化対策事業に関わる問題を調査研究し政策提言を行うようになった。

1999年10月になると“中国老龄工作委员会”(「中国高齢化対策委員会」)が設立される。当時の副首相、李嵐清氏が初代委員長を務めたことから分かるように、省庁を横断的にとりまとめ政策提言するための組織だと考えられる。設立の主目的は「中国は既に高齢化社会に入った」という認識のもと、高齢化社会に対応した事業の成長戦略を描き政策立案を推進するというものであり、この委員会の事務局は民政省の中に置かれ日常業務は「中国高齢化対策協会」が行うという形をとった。

設立日である1999年10月22日に行われた第一回全体会議において委員長である李嵐清氏は、「1999年10月1日現在、60歳以上の高齢者人口は1億2600万人に達し、総人口の10%を占めており、中国は既に高齢化社会に入った。その上、高齢者人口は毎年3%増加しており世界の人口増加の歴史においても珍しいほどの高率で増え続けている。中国は高齢者大国であり、高齢者人口成長率が最も高い国の一つである」というような現状認識を示し、高齢化社会に入った中国が早急にやらなければならないことは以下の4つの方面にあるという提言を行った。

- 1 高齢者対策事業を経済及び社会の発展計画に組み入れること。
- 2 高齢化社会とはどういうものかを広報を通じて学習すること。
- 3 高齢者に対する福祉を充実させること。
- 4 高齢者対策の法律を整備すること。

3つ目の高齢者に対する福祉の充実を図る具体策としては、年金制度・生活保障制度など社会保障制度面の整備や福祉施設の充実等のほかに、“社区”(「地域コミュニティ」)における高齢者向けサービスを充実させることや“社区”における高齢者介護サービス体系づくりを加速すべきだということが盛り込まれた。ここで提案された“社区”については次章において考察したい。

(2) 高齢化社会への対応方針の転換

中国高齢化対策委員会の第一回全体会議で議論されたことなどが土台となり、翌2000年の8月に「高齢化社会への対応を強化することに関する中国共産党中央委員会と国務院の決定」(“中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定”²⁴)という政策が発表され、国務院より関係する各レベルの行政機関に通知された。7つの部分、合計25項目から構成されているもので、その概略は次のようになっている。

先ず第1項目では高齢化社会への対応強化の必要性を十分に認識しなければならないと

²⁴ 原文は以下のサイトで閲覧できる。

http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/3/20/f72ce100b34464b70fbed6e8581cc654_0.html

して現状を述べている。それは、中国の60歳以上の高齢者人口は1億2600万人、その内65歳以上の人口は8600万人に達していて、それぞれ総人口の10%と7%を占めるものであり、国際的な標準に照らせば、中国の人口構成は既に高齢化の段階に入っており、更にこの高齢者人口は急速に増加し2015年には60歳以上の人口が2億人を超え、総人口の約14%にもなると予測されているというものである。そして、高齢者の急激な増加は国の経済発展に影響を与えることも懸念されるため、高齢化社会に対応することは喫緊の戦略的任務であるとしている。

第5項目には高齢化社会への対応強化や高齢者向けサービス事業を行う際の原則が掲げられた。それは、家庭での介護と社会による介護の連携強化により家庭での介護を中心に行いつつ社会によるサービス体制を整備するということ、政府がリードする部分と社会が起業・運営する部分の連携を強化し高齢者向けサービス事業を発展させること、道徳規範と法律による縛りのバランスをとりつつ道徳教育により敬老精神を高めることと高齢化社会に対応した法律を整備すること等である。

この項目で非常に特徴的なことは、家庭に対比される「社会」、政府に対比される「社会」という概念が強調されていることである。この政策発表の僅か4年ほど前の1996年10月1日に施行された「高齢者権益保障法」(“老年人权益保障法”)では「高齢者の介護は主として家庭により行われる。家庭の成員は高齢者を気遣い世話をしなければならない」(第10条)とが「扶養者は高齢者に対する経済面で面倒を見る義務、生活面の面倒を見る義務、精神面のケアをする義務を果たし、高齢者に特有のニーズを満たさなければならない」(第11条)とあるように、家庭が高齢者の面倒をみるべしという伝統を補強する方面に力が注がれていたのである。この時点では、政策当局が中国の伝統的徳目である“孝”や“孝道”といった親に対する孝行、先祖を大切にすることで生まれる敬老精神などの発揚を喚起すれば、高齢者の介護は伝統的なスタイル、即ち家庭で介護するということで乗り切れるという考えにやや偏ったのではないだろうか。

しかしこの僅か4年ほどの間にも中国の社会は大きく変化しつつあった。1998年3月に国務院総理となった朱鎔基氏がその前年1997年に提唱した国有企業改革を実行する中で職場そのものはもちろんのこと職場が担っていた社会保障や福祉から切り離される労働者が都市にあふれるようになったのである。従来であれば家庭と国有企業に代表される職場が連携して退職した高齢者の面倒を見ていたが、政策により国有企業の構造改革・労働者のリストラを推進したため、そうした職場から切り離される労働者の福祉や労働者の老後の面倒を見る受け皿として「社会」というものを取り上げざるを得なくなったものと思われる。

実は、2000年の8月にこの「高齢化社会への対応を強化することに関する中国共産党中央委員会と国務院の決定」が公表される約半年前の2000年2月に民政部、国家計画委員会、国家経済貿易委員会などが取りまとめた「社会福祉の社会化を加速実現することに

関する意見」(“ 关于加快实现社会福利社会化的意见 ”²⁵) を国務院が批准し地方の行政府など関係各部署に通知し実行を求めているのである。これは四つの章から構成されており、第一章においては、これまで家庭や行政或いは職場が担ってきた高齢者に対する介護を含む福祉サービスを社会化する必要性と緊急性について次のように述べている。

「我が国は既に高齢化社会となり高齢者の数は多く増加のスピードも速い。核家族化の進展に伴い、社会化された介護サービスに対するニーズは急速に高まっている。同時に身体障害者のリハビリや孤児の養育の方面でも改善が望まれている。しかし長年にわたり我が国の社会福祉には、国や地方行政が引き受けてきた中で資金不足や福祉サービスを提供する機関が少なくサービスの水準が低い等の問題が存在しており、人々の日増しに高まる福祉サービスに対するニーズを満たすことが難しくなっている。このため、多くの人々を動員し社会の力を頼り社会福祉の社会化を強力に推し進め、社会福祉サービス事業の発展を加速させなければならない。このことは社会保障制度を更に健全化させることや社会の安定を図ることに対して、そして社会の健全な成長にとって重要な意義を有している」

この政策でいう福祉には高齢者の介護サービスの他にも身体障害者のリハビリ・孤児の養育などが含まれてはいるが、高齢者への介護という部分を家庭が担えなくなっている現実、国や地方行政も担えなくなっている現実を鑑みると、そうした福祉サービスを速やかに「社会化」する必要があると指摘しているのである。社会化を推進する際の目標は第二章の第 2 項で「国が運営する社会福祉施設をモデルとし、その他諸々の所有形態の社会福祉施設を中核とし、『地域コミュニティ福祉サービス』(“ 社区福利服务 ”)をよりどころに、在宅で面倒をみることを基礎とする社会福祉サービスネットワークを 2005 年までに基本的に完成させる」と述べている。また、第三章において述べられていることだが、社会の力を動員することによって福祉サービスの社会化を図るにあたっては「地域コミュニティ福祉サービス」のインフラとネットワーク整備に注力しなければならないというメッセージを発したのである。

いまま少し「高齢化社会への対応を強化することに関する決定」の内容を見てみたい。第 6 項では、高齢者向けサービス事業を発展させる際の主な目標として次のことを掲げた。

- 1 中国の国情にあった社会保障制度と社会互助制度を整備する
- 2 家庭での介護を基礎にし、“ 社区服务 ”(“ 地域コミュニティサービス ”) を使い、施設介護で補うという介護システムを構築する
- 3 高齢者への福祉サービス・生活介護サービス・医療保健サービス・健康増進サービス・文化学習活動サービス・法律相談サービスを主たる内容とする高齢者サービス

²⁵ 原文は次のサイトで閲覧できる。 <http://www.nwccw.gov.cn/html/03/n-120903.html>

体制をを漸次整備する

この、2 で述べられた目標である「居宅介護をベースにし、(居宅介護を支援するものとして)“ 社区 ”(「地域コミュニティ」)によるサービスを使い、(居宅介護でも“ 社区 ”によるサービスでも対応できなくなった場合には)施設介護で補う」というものが、高齢化社会への対応の中で最も重視される介護体制づくりの基本方針になったと思われる。事実、この方針は現在に至るまで堅持されている。また3 で述べられた高齢者向けサービス体制の整備については、第11項で次のように明示された。

“ 社区建设 ”(「地域コミュニティ機能の拡充」)を推し進め、“ 社区 ”を中心にした高齢者向けサービス業を発展させ、“ 社区 ”の高齢者向けサービス機能を更に完全なものにしなければならない。これからは企業などの退職者が徐々にその管理から離れ、“ 社区 ”により管理されサービスを受けることとなる。高齢者向けサービス業発展における“ 社区 ”の積極的機能を十分に発揮させ、“ 社区 ”の高齢者サービス施設とサービスネットワークの構築を急ぎ、施設がそろう機能が完備し管理の行き届いた“ 社区 ”による高齢者サービスシステムを作り上げなければならない。

高齢者の介護は“ 社区 ”によるサービスを使うことで居宅介護をサポートするということの他に、“ 社区 ”における高齢者向けサービスの更なる拡充を求めたのである。中央政府から、このように強い政策メッセージが出されたこともあり、各都市において“ 社区 ”の機能を使った高齢化社会への対応という試験的ではあるが具体的かつ積極的な取り組みが始まった。

2 . “ 社区 ” 体制による高齢化社会への対応

(1) “ 社区 ” の変遷

前章で見たように、中国政府による高齢化社会への対応が本格的に始動したと考えられる2000年頃に出された政策・政策提言のポイントを一言でいってしまえば、高齢化社会への対応の力を発揮すべきは「社会」であり、高齢者介護を含む諸々の福祉サービスは「社会化」されるべきであり、そうした福祉サービスの提供主体は“ 社区 ”(「地域コミュニティ」)が担うべしということである。

社会主義計画経済体制が完成した頃の中国にあっては、人民は大きく分けて労働者・農民・知識人の三通りであり、民間セクターと呼ばれるものが存在しない中、各人は行政機関・国営企業・地方政府などが経営する企業・教育機関・研究機関・病院などの“ 单位 ”(「職場」)に所属することで仕事・給与・住宅・食糧・医療福祉サービスなどの一切切を公的セクターから受けていた。この視点に立てば福祉サービスの「社会化」は、公的セクターが丸抱えしていた部分を公的セクターに替わって「社会」が担うという解釈となる

う。

しかし、1978年に改革・開放政策が始動し、商品・住宅・労働力・医療福祉サービスなどが市場経済化の波に巻き込まれ1993年の憲法改正で社会主義市場経済が国是となる頃には「地域コミュニティサービス」を含む地域住民によるサービス事業も第三次産業の新しい事業として大いに産業化すべしという政策が出されていたのである。それが1992年6月の「第三次産業の発展を加速することに関する中国共産党中央委員会と国務院の決定」（“中共中央、国务院关于加快发展第三产业的决定”²⁶）で、これは地域住民による福祉サービスも市場経済化せよという大号令であり、この分野で金儲けをして良いというお墨付きが出たものと理解された。これにより、街道弁事処（“街道办事处”）という都市行政機関の最も基層にある役所や住民委員会（“居民委员会”）という住民の自治組織が地域コミュニティによるサービスの名のもとに、老人ホームを運営したり、介護スタッフなどを派遣する福祉サービス業を運営したりと地域によっては市場経済化が大いにすすんだ。この流れは1999年頃まで続いたのであるが、この視点に立てば福祉サービスの「社会化」は、行き過ぎた「産業化」・「市場経済化」に歯止めをかけ、地域社会が互助の精神を発揮して担っていくという解釈となる。

では1990年代に地域住民による福祉サービスも市場経済化しようとしていた頃の“社区”と2000年前後に福祉サービスを「社会化」しようという方針が出た後の“社区”は組織実体として同じなのかということ考察しておきたい。

“社区”（「地域コミュニティ」）という中国語そのものは、1949年の新中国成立以前に社会学者の間において欧米社会の“community”を研究対象とする際に地域社会というような意味をもつ言葉として造られたようである。1986年頃になると地方の行政機関や中央政府においても“社区”という言葉が使われるようになり、1989年10月、民政省が杭州市にて“全国城市社区服务工作经验交流会”（「全国都市部の地域コミュニティサービス実施経験検討会」）を開催。全国の街道弁事処と住民委員会が行うべき“社区服务”に関する方針と目標を提示した。そして1989年12月に“城市居民委员会组织法”（「都市住民委員会組織法」）が公布（翌1990年1月1日施行）され、この中で“社区服务”（「地域コミュニティサービス」）に関し、第4条に「住民委員会は住民の利便をはかる地域コミュニティサービスを展開すべきであり、関連するサービス事業を興してよい」というように初めて法律により規定された。1991年には当時の民政省の崔乃夫大臣が“社区服务”を発展させる概念として“社区建设”（「地域コミュニティの機能拡充」）という言葉を使う。そして上述したように、1992年6月の「第三次産業の発展を加速することに関する中国共産党中央委員会と国務院の決定」により地域住民によるサービス事業も新しい第三次産業の一つとして産業化・市場経済化せよという政策が出たことで、地域によっては街道弁事処

²⁶ 原文は以下のサイトで閲覧できる。

http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/0/57/00da5b50f7956938e4c7cd5a1d5a81d7_0.html

という都市行政機関の最も基層にある役所や住民委員会という住民の自治組織が地域コミュニティサービスの名のもとに、老人ホームを経営したり、介護スタッフなどを派遣する福祉サービス業を経営したりするところが出てきたのである。ところが、この街道弁事処や住民委員会がサービス事業を収益事業として行うという行き過ぎた産業化・市場経済化が2000年頃から調整されることとなった。「行政機関である街道が事業活動を行って収益を得ることが禁止された」、「90年代後半には居民委員会のなかにも事業収入を上げるものがあったが、それも同様に禁止された」(黒田由彦2009)のである。「禁止する」という通達のようなものは見当たらないが、民政省が1999年12月30日に発布即施行した“社会福祉施設管理暫行办法”(「社会福祉サービス機関管理暫定規則」)の中の第28条の規定「この規則施行以前に事業を行っていた社会福祉サービス事業体は6ヶ月以内に許可申請を行い許可取得しなければならない」を盾にその後は基本的に許可を出さなくなったようである。

またこのような流れと並行して、民政省は1999年初めに全国から「地域コミュニティ機能拡充実験地区」(“社区建设实验区”)を選び“社区”の拡充に向けての具体的政策検討に入るが、この頃までの“社区”は地域社会とか地域コミュニティといった概念そのものであって、法律法令や中央政府の政策として統一されたルールにて“社区”の組織体制が決められ運用されていたものではなく、実体は都市の末端の行政機関である街道弁事処と数百世帯ごとに設けられた住民の自治組織である住民委員会²⁷が連携をとりながら地域社会による福祉サービス或いは住民相互扶助としてのボランティア活動による福祉サービスの拡充に努めていたものである。

(2) “社区”政策の転換

しかし、2000年に入って中央政府が矢継ぎ早に出した諸施策によって大きな転換期を迎えることになる。特に、前章で述べた2000年8月の「高齢化社会への対応を強化することに関する中国共産党中央委員会と国务院の決定」と2000年11月に国务院より関係機関に通知された「全国規模で都市の地域コミュニティ機能拡充を推進することに関する民政省の意見」(“民政部关于在全国推进城市社区建设的意见”²⁸)により、地域コミュニティサービスを発展させ地域コミュニティの機能拡充を推進するという方針には変わりがないものの、組織としての“社区”を明確に位置づけしなおしたうえで推進することとなり政策転換は明確なものとなった。

5つの部分から構成される「全国規模で都市の地域コミュニティ機能拡充を推進することに関する民政省の意見」は、北京市・上海市・天津市・南京市・青島市・瀋陽市・武漢

²⁷ 「都市住民委員会組織法」の規定は100から700世帯の範囲で組織するよう定めている。

²⁸ 原文は以下のサイトで閲覧できる。

http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/3/21/e6e06273c7f8fe500e6b4cf51b6ac67e_0.html

市など 26 の地域コミュニティ機能拡充実験地区（“ 社区建设实验区 ”）で一年余り運営してきた経験に基づき、都市における地域コミュニティの機能拡充を全国規模で展開することを政府の新方針とする旨、国務院より関係機関や地方政府に対して通知したものである。先ず、「1999 年末時点で中国国内には 667 都市、749 の区（都市が管轄する区）、5904 の街道弁事処、115,000 の住民委員会があり、26 の地域コミュニティ機能拡充実験地区での経験を生かし全国規模で都市における地域コミュニティの機能拡充という作業にとりかかるための政策である」としている。

第一章の第一項には地域コミュニティの機能拡充を推進する意義を十分に認識しなければならないとして、「新しい情勢の下、社会の成員が固定的に社会組織に所属するという管理体制は既に打破され、大量の“ 单位人 ”（「行政機関や国有企業などの職場に依拠する人」）は“ 社会人 ”（「社会に依拠して生活する人」）になると同時に大量の農村人口が都市に流入し社会の流動的人口は増加しており、教育や住民管理の分野には手薄な部分生まれ都市における住民管理が相対的に遅滞しているため、地域コミュニティ式の新しい管理モデルをつくり上げる必要に迫られている」というような現状認識を披露している。この“ 单位人 ” から “ 社会人 ” へ」という表現或いは “ 单位 ” から “ 社会 ” へ」という言い方は他の政府文書などでも頻繁に使われるようになり、その後スローガン化した。第三項では「現在の住民委員会では流動人口問題・レイオフされた労働者の問題・高齢者対策・治安活動・一人っ子政策等の直面する問題に対応できておらず、そこには責任と権限が統一されていない、職責や任務が不明確、管轄範囲が狭すぎる、スタッフが高齢化している、スタッフの処遇条件が低いなどの問題が存在している」と指摘している。

そこで地域コミュニティの組織力を強化するという内容の第四章の第一項において地域コミュニティに共産党の支部を置き地域コミュニティ組織をリードするコアにすると規定した。続く地域コミュニティ住民の自治組織を強化するという内容の第二項において地域コミュニティの組織再編を「元の街道弁事処と住民委員会が管轄していたエリアを適切に調整し、再編後の住民委員会が管轄するエリアを地域コミュニティのエリアとし、“ 社区 ” という名を冠する。これをベースに地域コミュニティ住民自治組織を立ち上げ、地域コミュニティ住民委員会の成員は民主的な選挙を経て任命し、地域コミュニティの日常業務を担当する」と規定した。これにしたがい 1999 年末に 115,000 あった住民委員会は「地域コミュニティ」という新しい自治組織に再編成されることとなった。実際には、従来の住民委員会が管轄していたエリアの世帯数は 100～700 であったものが、千世帯を超えるような規模を 1 ユニットとした “ 社区居民委员会 ” という共産党の支部を内に抱える自治組織として再編されることとなったため、従来のやや概念的な地域コミュニティから管轄エリアが明確で組織化された地域コミュニティ住民自治組織としての “ 社区 ” に生まれ変わる事となった。

上述した民政省の通知文には「1999 年末時点で中国国内には 115,000 の住民委員会」という数字が出ているが、その後の数の変動は次のようになっている。

	住民委員会の数
2000年	108,424
2001年	91,893
2002年	86,087
2003年	77,431
2004年	77,884
2005年	79,947
2006年	80,717
2007年	82,006
2008年	83,413

出所：『中国統計年鑑 2009 年』

従来の住民委員会が一気に新しい組織“社区居民委员会”(「地域コミュニティ住民委員会」)に再編成されたものではなく、地域によって再編成の作業は大きくばらついたようである。また最近では農村の住民委員会が都市部の“社区居民委员会”に再編成されることもあるために今でも数字が変動する要因となっているようである。²⁹

福祉サービスの社会化という視点で見ると、再編成後には“街道办事处社区服务中心”(「街道弁事処地域コミュニティサービスセンター」)と“社区居民委员会服务站”(「地域コミュニティ住民委員会サービスステーション」)が運営され、都市の行政機関と地域コミュニティが連携して高齢者・児童・障害者・貧困家庭などに対する支援サービスや福祉サービスを提供することやエリア内の一般住民に対する福祉サービス等の提供を強化するといったことが第三章の第一項に規定された。

(3) 高齢化社会への具体的対応

“社区”による高齢化社会への対応のための新しい体制・組織づくりは始まった。しかし未だ中央政府からの本格的な財政支援は期待できなかったようである。そのことは、2001年3月に取りまとめられた第十次5ヵ年計画(2001年～2005年)の中に記載された文言が、「高齢化の趨勢を重んじ家庭での介護を支援する。高齢者向けサービス施設の建設に力を入れ、高齢化対策事業・産業を発展させる」³⁰からも推察できる。中国では社会

²⁹ 2009年12月に本研究会メンバーが実地調査で福建省某都市の“社区居民委员会”を訪問した際、複数のところが公表しないことを条件に“社区居民委员会”に再編成したのは2007年である」と話してくれたとのことである。また、複数の所の事務所の掲示板には“村改居”地域コミュニティ住民委員会広報掲示板」と書かれていたそうで、これは都市化が進む中、農村の住民委員会が都市部の住民委員会に変わったことを物語っていると思われる。

³⁰ 第六篇 人民生活、第18章 積極的な就業機会の拡大と社会保障制度の健全化、第3節 その他の社会保障事業の拡充の中に出てくる。

主義計画経済の時代より経済発展に向けての重要施策は一般的に5ヵ年計画の中に明記され、それに伴い予算面での裏づけも取りやすくなるようになるのだが、記載された言葉が「家庭での介護を支援する」という従来の実態と変わらぬものでは、「社会化」というような新しい流れをつくり出すのは難しかったのではないだろうか。

一方で民政省は2001年6月に“社区老年福利服务星光计彦”(「地域コミュニティ高齢者福祉サービス星光計画」)を発表した。これは、都市部地域コミュニティの高齢者サービス施設や文化活動センター・農村部の老人ホームの設立と運営面の財源不足を解決するために、主に中央や各地方の民政部門による福祉宝くじの発売で調達した公益金や地方財政を投入することを骨子とするものだった。今でも「星光」という名を冠する老人ホームを見かけるのは、この星光計画の名残である。また2003年には「民間社会福祉施設への公的援助および社会福祉施設の公有民営に関する指導意見」(“关于社会福利机构民办公助和公设民营的指导意见”)を提起し民間の力を活用することにも注力した。

2000年前後に中国高齢化対策委員会や民政省が中心となって作り出した高齢化社会への対応などが全国的規模で展開するには未だ力不足だったようであるが、2006年になると再び高齢化社会への対応、“社区”を中心とした福祉サービスの社会化などが声高に叫ばれるようになる。2006年2月に中国高齢化対策委員会が「中国の人口高齢化傾向予測についての研究報告」(“中国人口老龄化发展趋势预测报告”³¹)を発表する。述べられている内容を要約すると次のようになる。

1982年の第三回人口調査から2004年の22年間において中国の60歳以上の高齢者は平均すると一年に302万人、率にして2.85%増加している。これは同期間における人口増加率1.17%を大きく上回っている。2004年末における60歳以上の高齢者は1億4300万人で総人口の10.97%を占める。この10.97%という比率を上回っている主なところは上海市(18.48%)、天津市(13.75%)、江蘇省(13.75%)、北京(13.%)、浙江省(13.18%)、重慶市(12.84%)のように大都市や経済発展の著しい沿海地域となっている。

高齢者向けサービスに対する需要は急増しているが、国有企業などが面倒をみていた部分は社会が肩代わりするようになったこと・行政サービスから民間サービスへの転換・家庭内高齢者介護力の弱体化等により高齢者向けサービスの展開が大きく遅れており膨大な需要を満たすことができていない。特に一人暮らしの高齢者或いは高齢者夫婦だけの家庭、病気や障害を持つ高齢者へのサービス需要を満たすことができていない。例を挙げると、中国国内にある色々な種類の老人ホームは総計38,000ヶ所あり、介護用のベッド総数は1,205,000床となっている。これは千人の高齢者当たり

³¹ 原文は次のサイトで閲覧できる。<http://www.china.com.cn/chinese/news/1134589.htm>

8.6 床しかなく、先進諸国の平均的な数である千人当たり 50-70 床に比べ大きく見劣りしている。

21 世紀における中国の高齢者人口趨勢は次のように予測されている。

第一段階 2001 年～2020 年 高齢化の速度が上がる段階

高齢者が毎年平均 596 万人増加する。年平均の増加率は 3.28%となり総人口の増加率 0.66%を大きく上回る。2020 年の高齢者人口は 2 億 4800 万人に達し、総人口に占める比率は 17.17%となる。また高齢者人口の中で 80 歳以上の高齢者は 3,067 万人に達し、高齢者人口の 12.37%を占める。

第二段階 2021 年～2050 年 高齢化の速度が加速する段階

1960 年代～1970 年代半ば、即ち「生めよ増やせよ」の時代に生まれた人々が高齢者となるため中国の高齢者人口の増加が加速し、高齢者は毎年平均 620 万人増える。一方、総人口の伸び率は徐々にゼロへ、ゼロからマイナスへと変化するため、社会の高齢化は更に加速する。2023 年時点で高齢者人口は 2 億 7000 万人となり、0～14 歳の少年人口と同じ規模になると思われる。2050 年には高齢者人口が 4 億人を超え、総人口に占める比率は 30%以上になる。また高齢者人口の中で 80 歳以上の高齢者は 9,448 万人に達し、高齢者人口の 21.78%を占める。

第三段階 2051 年～2100 年 重度高齢化が安定的に推移する段階

2051 年に高齢者人口は 4 億 3700 万人というピークを迎え、大体 0～14 歳の少年人口の 2 倍の規模となる。この段階では高齢者人口は 3～4 億人、総人口に占める高齢者の比率は 31%前後で安定的に推移する。高齢者人口の中に占める 80 歳以上の高齢者の比率も 25～30%で安定推移し重度高齢化社会が定着する。

このような予測の下、次の 5 つの対応策を提案する。

- 1 21 世紀の中国社会は高齢化社会であるということを受け入れ、高齢化社会への挑戦ということを経済成長戦略に組み入れること。
- 2 今から高齢化が加速する 2021 年まで 15 年しかないが、これを最後のチャンスととらえ関連法規を整備することや社会政策や経済政策を調整するなどの中長期的な準備に入ること。この意味で第 11 次 5 カ年計画(2006 年～2010 年)が非常に重要な位置づけとなる。
- 3 高齢者の社会保障制度を整備すること。すなわち年金制度・医療保険制度の整備と生活困窮者に対する医療支援制度整備に尽力すること。
- 4 高齢者向けサービスを提供する組織や専門家を育成し地域コミュニティを足場にした高齢者サービス事業を発展させること。
- 5 高齢化社会に対する予測や戦略的研究を強化し、対応策をとって行く際に科学的根拠を提示すること。

中国高齢化対策委員会が「2023 年時点で高齢者人口は 2 億 7000 万人となり、0～14 歳

の少年人口と同じ規模になる」とか「2051年に高齢者人口は4億3700万人というピークを迎え、大体0～14歳の少年人口の2倍の規模となる」といった衝撃的な報告を発表した2006年2月、国務院は「高齢者介護サービス業の育成加速に関する意見」(“关于加快发展养老服务业的意见”³²)を関係各機関に通達する。この中では先ず「高齢者介護サービス業とは高齢者に対し生活の面倒を見たり介護サービスを提供したりすることで高齢者特有のニーズを満足させるためのサービス業である」と定義づけ、高齢者介護サービス業発展に向けての考え方を「高齢者介護サービス業発展のためには政策・政府助成・社会の力・市場ニーズなどにしたが、居宅介護をベースにし、(居宅介護を支援するものとして)地域コミュニティサービスを使い、(居宅介護でも“社区”によるサービスでも対応できなくなった場合には)施設介護で補うことが求められる。公建民営、民営公助、政府補助、政府によるサービス購入などの多様な方式による介護サービスの起業を積極的にサポートすること。社会の資金が独資・合弁・合作・共同経営・株式取得による資本参加などの方式で介護サービスの起業を奨励すること」と述べた上で次のような具体策を指摘した。

- 1 高齢者社会福祉事業を更に拡大すること
福祉サービス施設数を増やし、サービスの質の向上を図る。
- 2 社会の介護サービス機関の拡充に注力すること
共同生活・学習・娯楽・体力づくりに適した高齢者アパートの建設を奨励する。
リストラされた人や失業者が小規模な老人ホーム、老人預かり施設を開業し高齢者介護サービスを行うことを奨励する。
- 3 居宅介護サービスの拡大を奨励すること
政策誘導を通じ、社会の資金がデイケアサービス、家事代行、メンタルケア、リハビリ、緊急支援などの事業に投資されるよう注力する。
- 4 老人看護、ターミナルケアなどの医療機関の設立をサポートすること
- 5 介護用品市場の開拓を促進すること
- 6 研修を強化しケアスタッフの質を向上すること

この政策により税金や運営コスト面での優遇方針などが示されたため、企業(外資系企業を含む)にとっても高齢者サービス事業への投資を検討する土台ができた。例えば、この年の6月にはドイツで社会福祉サービスを提供しているアウグスティウムグループが9.4億元を投資してケア付き高齢者専用アパートを建設し運営することで上海市と契約するに至った。(高所得層を対象としたものと言われており2010年には全ての施設が完成の予定)³³

³² 原文は以下のサイトで閲覧できる。

http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/7/36/b0e1ff92614769ef900ad2640655d0c8_0.html

³³ <http://www.investment.gov.cn/2006-06-10/1149040807726.html>

そして2006年3月に発表された第十一次5カ年計画(2006年~2010年)の第十篇「社会主義の調和のとれた社会の建設推進」の第38章「人口関連の施策の全面的で確実な展開」の第三節「人口高齢化への積極的対応」において「敬老精神を大いに広め、高齢者が誰しも介護を受けられ、楽しみを見出すことができ、認められる存在となれるような社会的雰囲気を作り出す。高齢者向けサービス産業を積極的に発展させ、社会全体の高齢者介護サービス機能を強化し、高齢者の生活の質を高め、権益を守る。思いやり介護プロジェクトを実施し、介護サービス、医療・介助、家庭訪問看護など的高齢者に対するサービス施設の建設を強化する」と明記され、国家計画の中に高齢化社会への対応ということが初めて組み込まれたのである。

同年5月に国務院は22項目からなる「地域コミュニティサービス活動の強化と改善に関する意見」(“关于加强和改进社区服务工作的意见”³⁴)をまとめ、地方の行政機関などの関係機関に着実に実行するよう求めた。地域コミュニティにおいて提供されるべき公共サービスという概念でサービス項目を整理し、それらを地域コミュニティにおいて「ワンストップサービス」のような形で一括提供できるよう求めている。高齢者対策関連では、高齢者向け公共サービス施設とサービスネットワークを速やかに整備し、既に整備を終えた地域コミュニティは高齢者介護サービスを展開してよいとした。また、地方の行政機関に対しては、地域コミュニティがそうした公共サービス事業を展開する際には資金・場所・スタッフの面でサポートし、互助サービス・ボランティアサービス・社会の力で興すNPOによるサービスを展開する際には政策面・資金面でのサポートをするよう求めたのである。

そして同年の8月に中国高齢化対策委員会は国務院の批准を得た上で「中国の高齢者事業の発展のための第十一次5カ年計画」(“中国老龄事业发展十一五规划”³⁵)を策定し地方の行政機関などの関係機関に通知しこの5カ年計画の実行を求めたのである。主な点は「居宅介護をベースにし、(居宅介護を支援するものとして)地域コミュニティによるサービスを使い、(居宅介護でも地域コミュニティによるサービスでも対応できなくなった場合には)施設介護で補うという高齢者向け社会福祉サービス体制を速やかに整備すること」と改めて求めていること。公共サービスの整備の点では、「資金投入を増やして、高齢者の日常生活と密接に結びついている文化活動・健康増進活動・地域コミュニティサービス等の公共の場を整備し、かつ現有施設を十分に利用して高齢者サービスをおこない徐々に高齢者サービスを地域コミュニティ化するよう努力すること」と求めている。また、高齢者向けサービス業については、「社会の力を結集して展開する地域コミュニティをベースにした高齢者サービス業を支援することで、高齢者向けの介護、健康増進、リハビリ・介助、家事サービス、メンタルケア、文化サークル活動、トレーニング、娯楽等の総合的サービスネットワークを一步步整備し在宅高齢者に質が良く利便性の高いサービスを提供するこ

³⁴ 原文は <http://kfq.people.com.cn/GB/55140/56842/56967/4350793.html>

³⁵ 原文は <http://www.ctc-health.org.cn/file/20061213syw.pdf>

と」と求めた。

以上見てきたように、高齢者に対するサービスネットワークを整備する具体策は第十一次 5 年計画が策定された 2006 年を境に次々と発表された。それと並行してメディアが“ 社区 ” を中心とした高齢化社会への対応というテーマを取り上げ、取材記事を頻りに掲載するようになったため、一部では都市間で対応施策を競争するような雰囲気さえつくり出されたのである。

3 . 各都市における高齢化社会への対応状況

(1) 新聞報道から読み取れる対応状況

2006 年以降、共産党の機関紙である「人民日報」にも各都市の地域コミュニティにおける介護サービスに関するものが数多く報道されるようになった。その中の主なものの概略を以下に取り上げたい。(文頭の日付は記事を掲載した人民日報の日付)

2006 年 4 月 8 日 北京市西城区に 152 ある地域コミュニティの中の一つ、月壇街道三里河一区地域コミュニティには 60 歳以上の高齢者が 1,800 人余りいる。一人暮らしの高齢者の体調が悪いなどと聞くと、地域コミュニティ住民委員会のスタッフとボランティアがすぐ高齢者宅に向かい病院への付き添いや高齢者の自宅に食事を届けるなどのサービスを行っている。

2006 年 4 月 18 日 「居宅介護が介護問題解決のカギ」という題で各都市の状況を紹介：介護サービスの社会化モデル都市の一つである無錫市に昨年 9 月「居宅型介護デイケアサービスセンター」(“ 居家养老日托服务中心 ”) が誕生。このセンターは老人に無料・低料金・通常料金の三種類のサービスを提供。60 歳以上の身寄りの無い老人・100 歳以上の老人・経済的に困窮し費用が捻出できない老人等は、無料あるいは低料金でサービスを受けることができる。

寧波市の 2 つのモデル地区 (江東地区・海曙地区) では「居宅型介護サービスセンター」(“ 居家养老服务中心 ”) が一人暮らしの高齢者或いは高齢者夫婦だけの家庭に各種サービスを提供。このサービスセンターは地域コミュニティを拠点として、医療・家事・生活・文化教育・相談・ボランティア介助の分野で 49 項目のサービスを提供。半数近くが無料。

上海市では 2003 年 11 月、楊浦・浦東の両モデル地区において行政・仲介組織・サービス担当組織の三者による「居宅介護サービス」(“ 居家养老服务 ”) を開始。資格を有する高齢者は在宅介護サービス券をもらい、これを使ってサービスを購入する。券の額面は 50 元から 250 元。介護サービス会社が老人に代わって管理を行う。

街道弁事処の居宅介護サービスセンターは、補助金の基準やサービスの必要性に基づいて行政がサービスを購入する形をとり、居宅介護サービス会社が条件にあったスタッフを派遣して高齢者にサービスを提供。システムの整備に伴い、上海の一部の地域コミュニティでは専門スタッフを配置し、地域コミュニティ内に住む一人暮らしの老人に一对一のサービスを提供、随時生活状況やニーズを把握する。上海市ではこのサービスを受けられる高齢者の対象を70歳以上としていたが、今年2006年から60歳以上に改めた。

2007年2月5日 上海市閘北区臨汾街道では街道弁事処の職員自らが一人暮らしの高齢者宅や生活困窮者の家を一軒一軒訪問し対応するなど、より良い地域コミュニティづくりに奔走している。また39のボランティアチームを編成しており、ここに登録している住民は6000名余りになっている。

2007年2月6日 成都市錦江区では区役所・街道弁事処・地域コミュニティ住民委員会が区内に60ヶ所のサービスステーションを開設し、60数項目のサービスメニューを用意した。同区龍舟路河濱地域コミュニティでは5700余の世帯数の内2000世帯余りがレイオフされた中高年を抱えており、そうした定職のない中高年住民やその子女たちはパソコン端末より職業紹介にアクセスできるようになっている。同区濱江路地域コミュニティでは一人暮らしの高齢者がサービスステーションを訪れば、住民委員会のスタッフがお茶を供し、おしゃべりの相手になるのは勿論のこと、高齢者のためのパソコン教室・歴史教室・法律教室なども開いている。

2007年4月24日 蘭州市城関区内の129の地域コミュニティで居宅介護を全面的に実施。区役所が100万元の財政資金を投入し、129の地域コミュニティにおける高齢者約1000人に居宅介護サービスの費用を肩代わりするというもの。この方法で、特に経済的に苦しい高齢者を救済する。

2007年5月24日 「上海市の居宅介護モデルの実態調査」

上海市では2004年に「居宅介護推進大会」を開催し、その時から「居宅介護整備」を市のプロジェクトとして推進すること・市と区の財政予算にこのプロジェクト予算を組み入れるということを継続して行っている。このように行政施策として実行するスピードを有し継続的に予算計上をするという力の入れ方をしているところは上海市のほかには全国どこにも無い。2005年年末時点で、市内に既に地域コミュニティ高齢者介助サービス社を233ヶ所設立し、居宅介護サービスを行うスタッフとして25,000人を擁し、市内の105,000人の高齢者がそのサービスを受けている。

サービスを受ける高齢者は事前の判定により軽度・中度・重度の3つのグループに分けられている。そしてサービスを受ける資格のある高齢者には1ヶ月1枚、1年

12枚のサービス券が配布される。軽度・中度・重度の区分けにより1枚のサービス券で受けられるサービスは200元限度・300元限度・400元限度の3種類になっており、1ヶ月毎に行政からの補助が得られるシステムである。高齢者は自分のニーズにしたがい、派遣されてくるスタッフに食事や洗濯・掃除などを頼んだり、入浴の介助を頼んだり、買い物や頼んだり、話し相手になってもらったりしている。

2007年5月31日 「ハルビン市・民営老人ホームの成長にボトルネックが出現」

ハルビン市には市の財政で運営する公営の老人ホームが3カ所あるが、合計のベッド数は1600床弱。空き待ちをしている高齢者が大勢いる。民営の最大規模の「老人アパート」を運営している「春華徳善」。市内に本店と3支店。リストラされた労働者だった李春華女史が起業し成功したもの。3カ所の公営老人ホームと「春華徳善」のような市政府の営業許可を取得している老人アパートを運営する企業107社を併せたベッド数は5800床。一方、自立した生活が難しく介護を必要としている老人は市内に6万人弱いると言われている。

市内の地域コミュニティにある老人アパートの規模はベッド数10-20床程度の小規模なものが圧倒的に多く、無税などの優遇策に惹かれ新規に事業を始める民間人が多いが儲けが少なく廃業していくものも多い。また消防施設の不備、衛生管理が一定水準に達していないなどの理由で民政部門の審査に合格していない非正規の老人アパートも市内には300-500カ所あると、市の高齢化対策委員会は推計している。

2007年5月31日 「北京市の老人ホームは足りないが入居率は6割」

北京市民生局の2006年の統計によると、北京市の60歳以上の定住者人口は236万人。老人ホームのような介護施設は332ヶ所あり、ベッド数の合計は36,000床。数字からはベッド数の不足は否めないが、実際に施設に入っている高齢者の数は19,000人に達しておらず、入居率は62.3%である。

実際の状況を調べてみると、北京市の中心部にある施設121ヶ所は基本的にいずれも満員でベッドの空くのを待っている高齢者も沢山いる。しかし郊外の施設は状況が異なり、いずれも低い入居率となっている。市の中心部に居住する高齢者はできるだけ自宅近くの施設に入居したいと考えること・郊外の施設で働く介護スタッフには介護や医療の基礎を身につけていないスタッフがいることなどの要因が考えられる。しかし、いずれの施設においても問題になっているのは、入居している高齢者に対して基礎的な介護をしているだけで、高齢者のメンタルケアをしていないという点である。

2007年11月8日 上海市普陀区真如鎮地域コミュニティサービスセンターでは生活が困難な高齢者を対象に食事配送サービスを行っている。真如鎮地域コミュニティ高齢

者介助サービス社が付近の老人ホームに毎日の昼ご飯を配送する業務を委託、毎月の費用は上海市政府によって肩代わりされる。上海には既に233ヶ所の地域コミュニティ高齢者介助サービス社が設立、居宅介護サービスを担当するスタッフは25,000人を抱えており、2010年末には25万人の高齢者が様々なサービスを楽しむことができる見込みである。

2007年11月25日 長沙市天心区新開鋪街道の新天地地域コミュニティが高齢者食堂をオープン。一食5円で提供。困窮者には市の財政が肩代わり。また地域コミュニティが高齢者サービスセンターを立ち上げた。老人はここで体操・おしゃべり・トランプなどを楽しむことができる。

長沙市には高齢者が90万人、全市民の14.3%を占める。市中心部には27万人の高齢者がいるが、その内一人暮らし或いは老夫婦二人だけの高齢者が47%、生活資金がない・働けない・扶養者がいないという「三無い高齢者」が5%を占めている。これら的高齢者の介護問題について、市の民政局は「公的な介護機関である老人ホームだけでは量の面で絶対的に不足しているので、地域コミュニティによる介護をすすめたいと考えている。2006年には市内の4つの地域コミュニティをモデル地区とした。2007年にはこれを35に拡大。2009年までに300余りの地域コミュニティに拡大する予定。2007年からの3年間で地域コミュニティによる介護サービスシステムを整備し市全体の老人の80%が恩恵に浴することができるようにする」と述べている。

2008年3月20日 『一人暮らしの高齢者をどうやって在宅で介護するか』

杭州市では地域コミュニティがサービス券を発行しお金の代わりとしている。杭州市下城区の地域コミュニティでは「居宅介護サービス券」と呼ばれる券を困難な状況にある高齢者に毎月100元分ずつ配っている。高齢者は地域コミュニティが用意した居宅介護ネットワークを利用しスタッフを派遣してもらい、買い物・洗濯・窓ふき・理髪・裁縫などの仕事を時間単位で依頼する。支払はサービス券で行われる。サービス券の有効期限は1ヶ月なので、高齢者は期限内に使い切るよう言われている。

合肥市瑶海区肥東路地域コミュニティでは施設介護・地域コミュニティによる世話・ボランティア支援・ご近所による助け合い・肉親によるケア・協会による権益保護という六位一体の介護モデルを積極的につくり出そうとしている。地域コミュニティ住民委員会のスタッフも一人暮らしの高齢者宅を定期的に訪問し声をかけたり、24時間つながる緊急用電話を設置したりとサービスに努めている。また「まごころチーム」を組織し高齢者宅を「まごころノック」する活動を展開したり、ボランティア活動に積極的に参加するよう住民に呼びかけたりしている。

2008年10月9日 ハルビン市奮闘路街道のデイケアセンターでは有料・低料金・無料の3タイプのデイケアサービスを行っておりハルビン市が居宅介護サービスを始めて以来初のデイケアセンターである。昼間は地域コミュニティの高齢者20数人がやってきてセンターで過ごし夜になると帰宅する。奮闘路街道弁事処の副主任によると「自分のところの8つの地域コミュニティ全部に業務を拡大するには土地・資金・サービス内容・管理体制の全てにおいて未だ問題がある」という。この副主任の心配は、ハルビン市中心部の500余りの地域コミュニティが直面している共通の問題である。

「人民日報」に掲載された記事から各都市の地域コミュニティを中心とした高齢者介護サービスの状況を見てきたが、報道の多くはボランティア活動や地域コミュニティ住民委員会のスタッフが献身的な活動を行っているという論調である。また報道されているのは各省の省都クラスの大都市における状況、或いはそうした都市の中のモデル地区というある意味では最も積極的な取り組みをしているところの状況であって、中国全体で8万余りもある都市部の地域コミュニティの実際の状況がどうであるかということ伝えるには至っていない。上記のハルビン市奮闘路街道弁事処の副主任の「業務を拡大するには土地・資金・サービス内容・管理体制の全てにおいて未だ問題がある」という言葉が実態を表しているのかも知れない。そうした中で上海市の体制づくりは突出して先行しているように見受けられる。豊かな財政状況が背景にあるのだろうが、上海市政府が他国の介護保険制度を学び、高齢者の生活能力などを評価しクラス分けした上で、財政支出と地域コミュニティの力を組み合わせ一定のサービス網を築きあげている様子が伝わってくる。

(2) 都市毎の報告状況

では各都市は高齢者対策の進捗状況をどのように総括しているのだろうか。2008年12月に幾つかの都市の民政局が中央政府・民政省に報告したものの内、青島市・北京市・瀋陽市の概略をまとめてみる。(いずれも中国民政省のホームページに掲載されたもの)

青島市民生局

青島市は1987年に高齢化都市となった。60歳以上の高齢者が119万3000人で青島市総人口の15.93%を占めており、全国平均より5%高く、介護サービス整備にあたりプレッシャーを感じている。現在、全市にある介護施設は118カ所、ベッド数は21,000床、高齢者千人当たり17床。都市部に限ると千人当たり35床。

多種多様なサービス提供を目指す中で7つの介護サービスモデルを作りあげた。

- 1 公営の介護サービス施設
- 2 民営の介護サービス施設に対する支援
- 3 居宅介護
- 4 グループ居住者に対するサービス

- 5 地域コミュニティにおける互助
- 6 ボランティアなど社会的な支援
- 7 ターミナルケア

近年における青島市の方針は地域コミュニティというプラットフォームを拠り所とし介護サービスを拡充すること。また地域コミュニティにある民間組織を介護サービスに従事させるよう誘導している。現在、地域コミュニティにある民間組織は 3000 余り。内、高齢者自身の活動のためのものと高齢者にサービスを提供するための組織が 2100 あり約 70%を占めている。

青島市南区では地域コミュニティ高齢者介護サービス社、或いは地域コミュニティ高齢者介護サービスステーションなど、公共サービスを担う組織が作られている。青島市北区では居宅介護サービス社、地域コミュニティ老人ホーム、居宅介護協会の三者が相互に補い合う介護サービスシステムを立ち上げようとしている。青島市四方区では地域コミュニティのレベルで介護専門サービス、専門職による介護サービス、ボランティア介護サービスの 3 つのチームを作ろうとしている。

北京市民政局

北京市は高齢化スピードの速い都市で、現在 60 歳以上の高齢者は 243 万人、総人口の 14.9%を占めている。2020 年には、それぞれ 349 万人、19.4%になると予測。こうした状況下、北京市では「9064」戦略を定めた。2020 年に 90%は家庭での介護、6%は地域コミュニティでの介護、4%は施設での介護を実現するというもの。社会化改革を推進力とし、介護サービスの均等化を目標に掲げて高齢者へのサービスを改善していく。そのために次のような施策を行う。

1 高齢者サービス補助を実施

60 歳以上の高齢者で低収入、老人のみの世帯などの条件を満たしている高齢者には 50～250 元の介護サービス補助金を支給する。対象者は 18 万人に上ると推定。

2 高齢者優待サービス

60 歳以上の高齢者は博物館参観料などを無料とする

65 歳以上の高齢者は公共交通や公園入場料を無料とする

3 年金

北京市では 2008 年から、社会保障が得られない 60 歳以上の高齢者には毎月 200 元の福祉年金を支給する

介護サービス施設の拡充に予算投入を増やす

1 都市と農村の介護サービス施設を拡充

2001 年から 3 億 4500 万元を投入し、サービス水準の低かった農村地区 171 ヲ所の老人ホームを総合サービスの提供ができる「農村社会福祉センター」に改造し、ベッド数を 13,776 床増やした。また 2005-2007 年には都市部の老人ホームの改造を実施

2 地域コミュニティにおける高齢者サービス施設の建設を加速

民政省の指揮の下、都市部において「星光計画」を全面的に実施し、2335 カ所の星光高齢者の家（都市部）を建設するとともに、農村部にも拡大し1225 カ所の星光高齢者の家（農村部）を完成。更に2年をかけて2700カ所に資金提供する。これにより都市部・農村部の地域コミュニティにおいて高齢者福祉サービス施設が完全に網羅されることとなる。

瀋陽市民政局

現在の人口は740万人、内60歳以上の高齢者は109万2000人で14.8%を占めている。2005年より高齢者介護サービスの社会化モデル活動を展開する中で、市は総額50億円の資金を投じ高齢者介護事業を大きく前進させた。

1 市政府が主導し高齢者介護施設を充実

この3年間で市政府は資金投入を増大（市・区併せて2億元）し高齢者介護施設を拡充した。例えば市内鉄西区の高級老人アパートには介護・医療・リハビリ・娯楽施設を完備。ベッド数が1810床の純増となった。

2007～2009年の3年間に全市で119カ所ある「農村敬老院」（老人ホーム）を45カ所の農村「農村敬老院センター」に統合整備する。2007年と2008年の2年間で既に1億4000万元を投入し20カ所の近代的でグレードの高い「農村敬老院センター」に改造した。これによりベッド数は4240床増加。

民営公助のモデルにしたがい、1億4000万元を投じ、各種グレードの民営介護施設54カ所を建設。

2 地域コミュニティのインフラ建設を強化し高齢者介護サービスを充実

星光高齢者の家、デイケアステーションなど的高齢者サービス施設を受け皿として、リハビリ・健康増進運動・リラクセーションプログラム・昼食などの軽食サービス等10種類のサービスメニューを提供。

近年、全市ベースで5億6000万元を投入し、区・街道・地域コミュニティに建設した高齢者介護サービスセンターは1043カ所に達した。また地域コミュニティにおける星光高齢者の家、デイケアステーションなどの各種高齢者サービス施設は666カ所にまで増加し、一日平均のサービス提供対象者数は延べ8万人にもなっている。2008年も市政府は1000万元を投資し、100カ所の地域コミュニティデイケアステーションを建設。2009年も同様に1000万元を投じ100カ所を建設予定。これにより地域コミュニティデイケアステーションを100%行き渡らせるという目標を実現する。

紙幅の関係で他の都市の報告状況を取り上げることができないが、上記の3都市の状況を見ただけでも対応に差が出ているのは一目瞭然である。瀋陽市では地域コミュニティの全てに高齢者介護のためのデイケアステーションを設置するという目標を掲げ、その実現

も近いということを報告している。北京市でも近々都市部・農村部併せて数千ヶ所の地域コミュニティの全てが高齢者福祉サービス施設を有するようになると報告している。青島市は施設インフラ整備の面で実数の報告がないということは、未だこの2都市には全然追いついていないようである。また「箱物」ではない部分、サービスを行う専門スタッフがどのように配置されているのか、高齢者が満足するようなサービスが行われているのか、ボランティアの差配はどういうシステムで行われているのか、デイケアステーションのような施設に来ることのできない高齢者への対応こそ大きな問題であるがそうした高齢者への対応も社会の力・地域コミュニティの力で対応できているのかといったことは残念ながら読み取ることはできない。

4. 課題

この10年程の間、中国の都市部では新しく組織された“社区居民委员会”(「地域コミュニティ住民委員会」)を中心にした高齢者向け支援サービスなどを充実してきたのは事実である。もしも、この方式が支援を待ち望んでいる高齢者を十分に満足させ永続的にその体制を維持できるというのであれば、これは非常に画期的な社会システムだと言える。

2007年前後には中国のメディアも各都市が如何に積極的に地域コミュニティの機能拡充に取り組んでいるかというテーマを追いかけ、地域コミュニティ住民委員会のスタッフやボランティアが献身的に高齢者向けサービスに取り組んでいる様子を数多く報道していたが、最近はその類の報道を見ることは少なくなっている。また数多く報道していた頃であっても、取材の対象となっていたのは、サービスを受ける高齢者はデイケアセンターに通って行くことができるような高齢者に対する支援か不自由はあっても自宅で一応自立した生活を営むことができる高齢者に対する支援活動といったものが大半を占めていた。しかし高齢者向けサービスの本丸は自立した生活を送ることができなくなった高齢者や認知症の高齢者に対する支援やケアであり、そうした高齢者に対する支援の実態というものが報道されたことはほとんどなかった。この問題についても地域コミュニティ住民委員会やボランティアという社会の力で乗り切ろうと考えているのであろうか。それとも現時点では中国は未だ健康保険の国民皆保険というのを実現できていないが、サービスの受益者も負担する介護保険制度のような仕組みと社会の力を組み合わせようとするのだろうか。

2009年10月21日に北京大学人口研究所主催で行われた第5回中国高齢化社会学者未来フォーラムにおいて中国高齢化対策委員会弁公室の常務副主任・陳伝書氏は「高齢者がいる家庭において一人暮らしの高齢者或いは老夫婦だけの家庭が占める比率は、1987年には僅かに16.7%だったものが2000年には26%、これが2030年には90%に達するだろうと予測されており、伝統的な親孝行という概念では高齢化社会にどのように対応すべきかという問題を解決するのは困難となっている」という現状認識を示した。また同フォーラムにおいて北京大学の劉継同副教授は「高齢者だけの家庭が増加している。中国人にとり最大の徳目は親孝行であったが、そうした伝統的な道德観念で中国の高齢者介護の問題

を解決することはできない。高齢化社会にどう対応すべきかというのは社会が抱える問題であるのだから、社会の力を総動員して解決にあたらなければならない。中国もドイツや日本の介護保険制度を参考にし、年金保険制度・健康保険制度を国民全員が加入する保険にするという原則を堅持したうえで、それとリンクするような長期介護保険を導入すべきだ」という考えを述べた。³⁶

民政省社会福利・慈善事業促進局の王局長は 2009 年中国欧州社会フォーラムにて「現在、中国国内には自立した生活を営むことができない要介護状態にある高齢者が 940 万人いる。この他に部分的にはあるが介護が必要な状態にある高齢者が 1894 万人いる。しかし、長期的なケアが可能な施設の不足や専門的に介護に従事するスタッフの不足などもあり、十分な介護サービスを受けられる高齢者は限られている。政府としては介護手当ての支給制度を全国に普及させるなどして、要介護状態にある全ての高齢者が介護サービスを受けられるようにする必要がある。そのためには、介護を必要とする高齢者の実態調査を行い、長期的なケアを基本とした老人ホームの建設を進めたり、介護従事者の育成に努めたりする必要がある」と述べた。³⁷

上記のように、ごく最近においては中国の研究者や官僚が「介護保険制度に対する検討」や「介護を必要とする自立した生活を営むことができない高齢者の実態調査の必要性」に言及するようになってきている。おそらく中国はそうした課題を克服する制度設計を加えながら、現在の“ 社区 ”(「地域コミュニティ」)という社会の力を基礎にした高齢化社会への対応を継続するのではなかろうか。

参考文献

中国語文献

袁缉辉「养老问题浅议 - 从理论和实践结合角度进行的思考 - 」『社会科学』1996 年 第 6 期

陈德君「人口老龄化与养老服务保障体系」『人口研究』第 25 卷第 6 期、2001 年 11 月

姜向群「养老转变论：建立以个人为责任主体的政府帮助的社会化养老方式」『人口研究』第 31 卷第 4 期、2007 年 7 月

³⁶ 原文は以下のサイトで閲覧できる。

http://www.tieliu.com.cn/workers/2009/200910/2009-10-22/20091022091631_211750.html

³⁷ 2009 年 11 月 10 日「日中新聞」の記事

日本語文献

郭定平「上海市の社区建設と都市基層社会の管理体制改革」『アジア経済』2003年9月

田多英範編『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版会、2004年2月

宇野重昭・鹿錫俊編著『中国における共同体の再編と内発的自治の試み』国際書院、2005年

沈潔編『中華圏の高齢者福祉と介護 - 中国・香港・台湾 - 』ミネルヴァ書房、2007年

首藤明和・落合恵美子・小林一穂編著『分岐する現代中国家族 - 個人と家族の再編成』

明石書店、2008年

黒田由彦・南裕子編『中国における住民組織の再編と自治への模索 - 地域自治の存立基盤』

明石書店 2009年

「社区」が中国経済の市場化に果たす役割 ソーシャル・キャピタルの視点から

陳 玉雄³⁸

はじめに

中国経済は、比較的安定した高成長を 30 年間も続いたため、世界的な注目を集めている。その高成長は市場経済システムの導入、すなわち市場経済化を伴うものである。また、その市場経済化は、これまで旧ソ連や東欧における市場経済への移行に見られた「ビッグバン方式」の対極として、「漸進的な改革」として語られてきた。すなわち、中国における「漸進的な改革」は「パレート改善」であるため、政府は既得利益集団の抵抗や経済成長の停滞ないし後退を伴わずに経済システムの移行を推進してきた。この中で、政府は唯一決定的な役割を果たしてきた。

これらの通説に対して、加藤・久保（2009、10~11 頁）は、伝統経済、計画経済と市場経済の三極で中国経済を捉え、「計画経済から市場経済へのベクトルと伝統経済から市場経済へのベクトルとが合成され、重なり合って進行する二重の移行である」と主張している。また、陳玉雄（2010）は、地域からの「下からの変革」に重点を置きながら政府による計画経済に対する「改革」と、諸外国からのシステム導入すなわち「開放」と、伝統的な市場システムの復活との「三位一体の経済制度の形成」説を展開している。

上記の両研究を含め、中国の市場経済化に関する多くの研究は地方政府の役割を強調している。「改革開放」初期には、地方政府が地域と一体となって地域間競争を挑み、結果的に外資系企業主導の「珠江モデル」、集団所有の郷鎮企業が主体となる「蘇南モデル」および「赤い帽子をかぶった」私营・個人企業が中心となる「温州モデル」などの多様な地域経済発展のパターンを形成させていた。これは、中国でよく「諸侯経済」と批判され、田島（2000）が「属地的経済システム」と呼ぶものである。

また、これまでの「社区」に関する研究は、「単位社会」から「社区社会」（地域社会）への移行過程を究明した。しかし、その多くは政府の役割を強調し、地方政府の末端組織と化けしている「社区」の社会的な機能に重点を置いた。本稿は、これらの研究を踏まえ、「社区」（コミュニティ）が中国経済の市場化に果たす役割を検討する。

1 . 計画経済における総合職域「単位」制度の確立

「社区」は、元来 Community の中国語訳であり、長らく社会学専門用語として学術図書の中に閉じ込められていた。しかし、1990 年代から政治・社会機能を包摂した総合職域「単位」の崩壊が進行する中で、「社区」は「単位」に代わる住民に対するガバナンス機構

³⁸ 麗澤大学経済学部 助教。

として政府に注目・提唱されるようになったのである。

中国語の「単位」は、元来日本と同様に度量衡の計量基準を意味するが、計画経済段階では国・社会を構成する基本管理単位をも意味するようになった。1950年代後半から、中国は全国民を何らかの「単位」に組織化し、国力を結集して工業化を目指した。この中で、都市住民は政府部門・廠（工場）など世帯主等の勤務先に編入された。農民も、土地改革で手に入れたばかりの農地を始め、生産手段の供出が強制され、共産主義社会への移行を視野に入れたコミュン（共同体）「人民公社」の一員となった。このように、「人民公社」は農業・工業・商業・文化・教育・軍事などすべての機能を行行使し、都市部の職域と同様に唯一の意思決定機関「国企業」の「単位」となった。しかし、「大躍進」の失敗によって、1960年前後に1500万と言われる農民が餓死した結果を招いた³⁹。その後、「人民公社」は「単位」から外され、「戸籍制度」⁴⁰によって都市から隔離された一方、都市と工業に専念した「都市企業に規模縮小した」国の食糧・原材料供給基地となった。農民たちは、「人民公社」内に固定され、その移動が厳しく制限された。現在でも、都市部の公安局（警察署）が発行した「臨時居住証明書」がなければ、農民は都市での生活・就業は基本的に認められてない。また、最近一部の都市で都市に就業した農民の子弟のため「農民工学校」を設立したものの、「農民工」の子弟の教育は出身地の農村で行われるのは、一般的である。

一方、残された都市の「単位」は、政治・経済・生活などの人間社会のあらゆる機能を持たされたが、経済的に経営体として最も重要な意思決定権限を持たず、実質的に「都市企業」の一部門と化けたのである。その最も重要な機能は、職域としての本来の生産機能の他に、抱える従業員とその家族の管理や生活保障にあった。特に、雇用面では「単位」のメンバーとその子孫に対する「終身雇用」が基本となり、一種の「万世終身雇用」だといえる。管理機能について、少なくとも1990年代初頭まで、飛行機に乗るにはもちろん、ホテルに宿泊する、列車に乗るのも、身分証明書の代わりに「単位紹介書（出張者の職務、その出張の目的、期間および出張先が明記される出張証明書）」は必要であった。

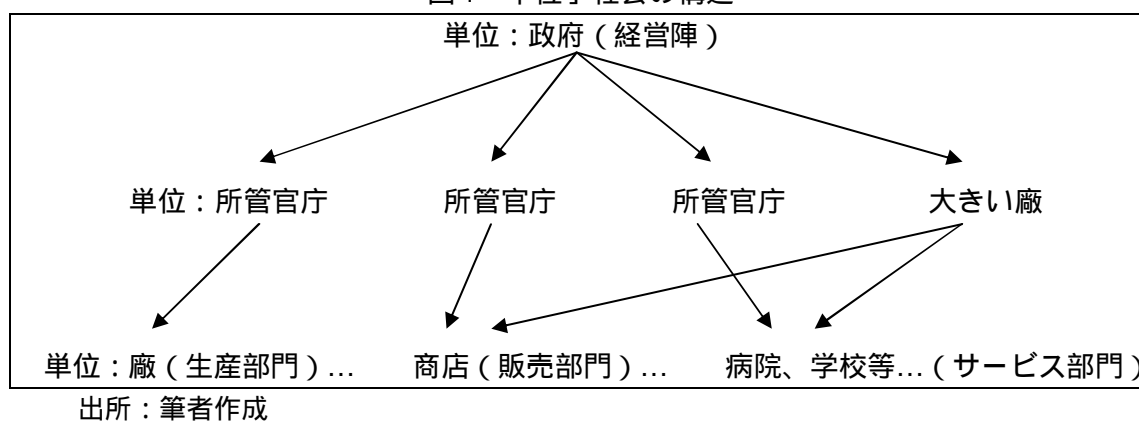
すなわち、「単位」は名実ともユニット（部門）となり、従業員・住民の総合職域、政府のコントロール・政策実行の総合集団のユニットとなり、全体社会たる「都市企業」を支えてきた基礎的な構成となったのである。図1は、「単位」社会の構造を単純化して、示したものである。図に示されるように、政府、官庁、廠（工場）、商店、病院、学校などがすべて「単位」となった。これらの「単位」は、完全に分業関係にあり、上段の政府が経営の意思決定を、中段の所管官庁（大きな「廠」が自ら生産と監督を兼ねる）が監督・管

³⁹ 農村における国への食糧供出が優先され、都市における国による都市住民への食糧配給が行われたため、餓死されたのはほとんど農民であった。

⁴⁰ 1958年の「戸籍登録条例」によって成立し、「農業戸籍」と「非農業戸籍」を分離した制度である。この制度により、大学への進学などごく限られた場合を除き、農業戸籍から非農業戸籍への転換はほとんど不可能となった。「改革開放」になっても、農民労働者は都市に移動しても定住できない場合が多く、「盲流」（当てもなく都市への流入）、「民工潮」、「農民工」などと差別されてきた。

理を、下段の廠、商店、病院、学校などはそれぞれの業務を行うことになった。これらのすべてのものは、共同で「都市企業」を構成していた。「都市企業」は、市場を閉鎖したままで（計画経済の下商店等は、販売よりも配給機関となる）全体的なモノ不足のなかで供給サイドの生産力の向上を至上課題としてきた。これは、一種の企業内取引による市場取引の代替である。

図1「単位」社会の構造



コースは企業が市場と同様に、一種の資源を配分するシステムと見なしている。コース（1992）によると、企業は市場で取引するため相手を探索する、契約する、契約を履行させるなどにはコストがかかる。これはいわゆる「取引費用」である。このような取引費用が存在しているため、企業が生まれる。「企業の特質は、価格メカニズムにとって代わることにある」（同書、42頁）。市場で取引するか、企業で「組織化される取引」するかを決定するのは、市場での取引費用と企業での管理費用のどちらが高いかである（同書、47～48頁）。また、1949年以降の中国は、計画経済化によって前述のように都市部全体があたかも一つの企業となり、各都市の廠⁴¹や国の商業・流通部門がその企業の生産工場、販売部門になると考えられる。すなわち、都市全体はコースの言う管理費用を無視した企業となり、本来費用的に市場で取引した方が良いものまで、すべて企業内の「組織化される取引」にしてしまったのである。一方、生産コストの面においては本来企業規模の拡大に伴って「規模の経済性」が生まれ、生産の限界コストが下がり全製品の平均コストも低下する。しかし、これはある規模を超えたらかえって生産コストの急上昇を招く。中国の場合、「都市企業」は全国に散在し、「集積の利益」を無視されたため、「規模の経済性」が発揮でき

⁴¹ 「廠」は、日本で企業などに訳されているが、実質的に意思決定、企画、マーケティングなどの本来の企業機能を持たない工場である。これらの廠は官庁と共に企業内の「単位」、すなわち一部門となったのである。小宮隆太郎はこれを、「工場あり、企業なし」と言った。また、農村部は、一時期各「人民公社」が総合的企業にも成る勢いであったが、全体的に都市という企業の食糧、原材料供給地と見なしてもおかしくないだろう。

なくなった。その上、政治面の考慮から、経済コストを犠牲にすることはしばしば発生した。実際には、戦争に備え輸送、社会インフラなどのコストが安い沿海部から、コストの高い内陸山間部に企業を移すなど「三線建設」が行われていた。また、後述のように「ネットワーク型ソーシャル・キャピタル」が蓄積されてきた中国においては、「万世終身雇用」体制の下で従業員のインセンティブを引き出すのは容易なことではない。このような高いコストと低いインセンティブの組み合わせは、計画経済が行き詰まった根本的な原因であると考えられる。やがて「都市企業」の経営陣たる政府は、「万世終身雇用」という基本を破り、農民の再教育を受けるという名の「上山下郷運動」で強制かつ一律的に青年を農村に送って、凌がざるを得なかったのである。

また、中国政府は、これに全く気付かないわけではなかった。早くも、1958年の「大躍進」の直後、「整理整頓」という名の下で調整策が取り、一部の市場機能による補完を認めた。さらに、改革開放初期には社会主義計画経済の補充として、最初は個人企業、のちに私営企業も認めるようになった。この中で、農産物を販売する自由イチバから工業品を販売する「専業市場」が多く生まれたのである。これらのものは、「単位」の中心的な存在である国有企業に競争を挑み、結果的に後の「社区」の中心的な存在である街道弁事処、居民委員会の役割を増大させた。

2. 「社区」と市場主体の形成

1953年から、中国政府は次第に各種のイチバを閉鎖し、私営商工業に対する「社会主義改造」を行い、計画経済体制の確立に取り組んだ。1956年から私営企業がほとんどなくなり、1960年には一旦調整段階に入ったが、1966年からの「文化大革命」期には自営業もほぼ消滅された（李虹霖 2008、75頁）。また、農民を人民公社の管理下に置かれ、都市住民に対する配給制が導入され、真の消費者がほぼ存在しなくなる時期があった。このように、市場経済の最も重要な要素である市場参加者（生産者たる企業、消費者）取引の場としての市場なども姿を消した。しかし、前述の高コストと低インセンティブの罠に陥り、1970年代末にイチバと私的経済活動を部分的に認めざるを得なかった。都市部の場合、その突破口は、実質的に失業対策であった「上山下郷運動」によって農村に送り続けられた「帰城（都市）青年」の雇用問題であった。

1970年代半ばの都市では、これまでの10数年間「農民の再教育」を受けると称し「上山下郷運動」によって農村に送り続けられた3000万人とも言われる青年は続々と都市に帰還し、糊塗されていた失業問題がさらに深刻な形で噴出していた。その数は74年に60.4万、75年に139.8万、76年に135.3万、77年に103.0万、78年に255.3万、79年に395.4万となり、80年に88.5万、81年23.1万でようやく100万を切るようになった（丸川 2002、11～12頁）。これらの人々は、生存のため露天、行商、手工業などを自発的に行うようになり、政府も都市个体経済としてこれを認めざるを得なかった一方、その管理を強化する

ため街道弁事処や居民委員会⁴²の機能を拡充した。また、街道弁事処や居民委員会は、増え続けた「待業青年」⁴³の受け皿として、また管内住民へのサービスを提供するため、積極的に所属の集団所有制企業を作るようになった。その中で、赤い帽子をかぶる私营・個人企業も続出した。これらの非国有企業は、国有企業の市場を奪いそのリストラを促進してきた。国有企業のリストラがさらなる受け皿が必要となり一種の循環を起こされ、結果的に街道弁事処や居民委員会の経済活動は「単位」社会を侵食してきた。また、街道弁事処・居民委員会、個人などによるこれらの経済活動は、次第に政府によって認められた。この意味で、街道弁事処や居民委員会による「社区サービス（中国語で社区服務という）」は、中国経済の市場化に役割を果たしたと言える。以下は、個人企業⁴⁴を中心にその経緯をもう少し詳しくみる。

1979年2月、中共中央、国務院は、雇用対策の一環として工商部門の報告を通達した。これにより、各地は市場需用に基づき主管部門の同意を得ることを条件に、正式な戸籍を有する⁴⁵遊休労働力による修理、サービス及び手工業の个体労働を認められた（当年には10万世帯の个体工商戸を許可）。

1980年8月、全国労働就業工作会議では、「个体経済の適当な発展を支持する」ことを決議した（趙海均2008、61～62頁）。

1981年7月、国務院（日本の内閣に相当）は「都市非農業个体経済に関する若干の政策規定」を通達し、国家が「待業青年」の个体経営を支持すると態度を明確にした。計画的に一部の小手工業、修理、サービスと商店を個人に賃貸または請け負ってもらおうと提起した（鄭韶、何曉星1998、40～42、47頁）。同規定は、また労働者の雇用を認めないが、工商行政管理部門の許可を得て1か2人の手伝い、5人までの弟子を入れることを認めた。同年末、全国の都市で個人企業が183万社、従業員が227万に達した（趙海均2008、62～63頁）。これを活用して、個人企業が労働者等を雇用することができるようになった一方、「個人企業」と称する私营企業も続出した。

⁴² 街道弁事処や居民委員会は、現在実質的に末端の行政機関の役割を果たしている。因みに、中国の行政機関の階層は以下となっている。中央政府の次に、省（直轄市、自治区）地区（市）、県（市、区）の順になる。県（市）の下には、郷（鎮）政府、その県（市）庁所在地の県区（市区）には県（市）政府の出張所たる街道弁事処が設けられる。さらに、街道（街区）の中でいくつかの居民委員会が政府の主導の下で組織される。最後に、郷（鎮）の下の子には、村民自治の下で「村民委員会」が設置されているが、これも実質的に政府の末端組織となっている。なお、「市」は三つのレベルがあることに注意したい。

⁴³ 失業した若者を指す。社会主義中国には一時的な「待業」はありうるが、失業減少は存在しないとされた。

⁴⁴ 個人企業は、中国で个体戸、个体経済、个体経営などと呼ばれる。また、日本で「自営業」とも訳されているように、基本的に経営者とその家族による労働であり、労働者に対する詐取が存在しないとされていた。現在は、従業員7名までの家内企業（8名以上は私营企業）を指す。しかし、2003年筆者が福建省のある「個人企業」を訪問した時、その従業員が50名以上と知り、その経営者は「私营企業」に登録するときの手続きが煩雑になるためといった。

⁴⁵ 本来の農民とその子孫と、都市に帰還したが戸籍を農村に残した人を除外する。

その後、1982年12月に、「憲法」に「法律規定の範囲内の都市・農村労働者个体経済は、社会主義公有制経済の補充である」との条項を設けられた。

1983年4月に、国務院は「城鎮非農業个体経済に関する若干の政策性規定の補充規定」公布し、定年退職者の弟子入れを認めた。また同月に、国務院は「労働者合作経営に関する若干の規定」を通達し、合作経営組織が各種の経営方式を採用してもよいし、(国有、集団所有及び個人との)共同経営が地域、業界の制限を受けるべきではないと提起した(鄭韶、何曉星1998、82頁)。同規定は、城鎮(都市部)の合作経営企業による農民の雇用を認めた(孔麗2008、79頁)。なお、これらの合作経営・共同経営の企業は、ほとんど実質上の私営企業だと言える。

さらに、1984年は個人・私営企業を含む郷鎮企業にとって決定的な年であった。2月27日、国務院連続して個人企業に関する下記の3つの決定を公布した。「農村の个体工商戸に関する若干の規定」は農村个体工商業に5名以下の徒弟を認めた(孔麗2008、81頁)。「農村個人工商業に関する若干の規定」は食料の配給を行わず、農村の戸籍のまま農村労働力が小都市で個人企業を経営することを認めた。「農民個人あるいは共同で機動車船及びトラクターを購入し、運輸業に従事する問題に関する規定」は農民個人のトラックなどの購入を認めた(鄭韶、何曉星1998、96頁)。最後に、3月に農林漁業部(日本の農林水産省に相当)の「社隊企業の新局面を切り開くことに関する報告」は、個人企業を郷鎮企業に含むようにして、「公私混同」されるようになったのである。

このように、民間における住民たちの生き残り策は、ときには後退したが、全体的に政府によって漸次的承認され、次第に市場化につながっていた。無限責任を負う自営業である「个体戸」に対する政府態度の変化は、この市場化のプロセスをよく現している。まず、生活難を緩和するため農家による自らの農産物及びその加工品の販売が認められた。そのうち市場(イチバ)などで自家製品以外のものの販売も認められ、行商・露店・個人輸送業が「个体戸」として多く見られるようになった。多くの地方で黙認されるようになったが、一時家族以外のものを雇用した「个体戸」が資本主義的な詐取の再見として、問題とされることもあった。結局、1984年に「个体戸」の定義が従業員7人以下に拡大され、7人以上の「私営企業」とともに公的な性質を有する「郷鎮企業」⁴⁶の一部分とされるようになったのである。都市部でも雇用対策により「待業青年」⁴⁷による露店・個人輸送業が容認されるようになった。「資本主義の尻尾」として根絶すべき対象であった「个体戸」が、1982年の憲法で従業員5人以下の「労働者個人企業」が「社会主義公有制の補充」に格上げされ、99年の憲法でそれを含む非公有企業が「社会主義市場経済の重要な構成部分」と「社会主義の仲間」に編入されたのである。

⁴⁶人民公社とその下部組織である生産大隊が主体となって設立された「社隊企業」が社会主義的な公的な性質を有することは容易に理解できるだろう。「社隊企業」の後身である「郷鎮企業」も公的な性質を有するとされていた。このように、農村部における企業は、国有企業、外資系企業を除きすべて「社隊企業」から公的な性質を継承した「郷鎮企業」の範疇に入ったのである。

⁴⁷失業した若者を指す。社会主義社会には一時的な「待業」はありうるが、失業現象は存在しないとされた。

これらの容認のプロセスは、自発的な発生と取締りが繰り返されるなかでの、実務的な追認の連続である。鄧小平は、1987年6月12日、ユーゴスラビア共産党幹部と会見したさいに、「農村改革の中で、我々が予想しなかった最大の収穫が郷鎮企業の発展である。いろいろな業種、商品経済、(公有制以外の)各種の小型企業が突然現れた」と述べた(鄭韶、何曉星 1998年、169頁)。すなわち、自らの生活難を解決するために自発的に始めた住民の行動を認めた結果、このような意図せぬ新しい経済現象、制度の変化、いわゆる「改革」が発生・進行したのであった。

このように、生活のためにやむをえないとはいえ、少なくとも70年代まで「個人企業」は明らかに当時の法律あるいは政策に違反することになる。これによる制度的な圧力は、決して小さいものとはならなかったと考えられる。これに対して、多くの企業は、「赤い帽子を被る」(「掛靠」ともいう。集団所有制企業に成り済ます)副業(農業外の時間で従事するという)、「掛戸経営」(個人企業が集団所有制企業の名義を借りて経営活動に従事)などの対策で凌いだのである。これらが、基本的に地元政府の積極的な支持を受けていた。

「掛戸公司」とは、設立が認められないあるいは取締りのリスクがある私営・個人企業などに空白の契約書・「単位紹介書」、銀行口座などを貸し出す法人資格を持つ集団所有制企業(あるいは地方政府)を指す(張翔 2004、298頁)。「掛戸公司」は、上記のものを貸出すことによって管理費、手数料などを徴収する。ほとんどの「掛戸公司」は、その名義貸出先の「掛戸経営者」を対象に預け金・貸出業務を行い、「第二信用社」とも呼ばれるようになった。またその多くは、郷鎮によって設立され、郷鎮の影響力で銀行、信用社から資金を借入れ、その名義使用側に貸し出した。1988年蒼南県の下の二つの郷鎮に、96の「掛戸公司」が設立され、そのうち70社が「掛戸経営者」を対象に預け金・貸出業務を行っていた「掛戸経営者」の資金調達総額の25.7%も占めていた(張翔 2004、301頁)。これらの「掛戸公司」による「転貸」方式は、2003年東北地域の「企業家クラブ」による「対縫」⁴⁸にも見られる(李建軍 2006、7~9頁)。また、政経分離の精神の下で設立された「社区服務中心」(サービスセンター)の一部は、入居する企業に様々なサービスを提供し、「掛戸公司」と似たような役割を果たした。

なお、現在の個人企業の法的形態は「個人独資企業」と「一人公司」の2種類がある。個人独資企業は、2000年1月1日施行の『個人独資企業法』によるものであり、株主が無限責任を負う自然人である。また、設立申請から決定までの行政回答期間が15日とされている。一人公司是、2006年1月1日施行の『公司法』(第2章有限責任公司の設立と組織構造の第3節一人有限責任公司の特別規定58~64条)によるものであり、一人(法人も)が1社のみを設立でき、一人会社がさらに一人会社を設立できない。最低資本金が10万元、会計年度ごとに財務報告書を作り、会計事務所の監査を受ける必要がある。また、有限責任であるが、株主は会社の財産が個人財産から独立していることを証明できなければ無限責任になる(中国注册會計師協會 2007、575~579頁、519頁)。

これらの市場化のプロセスの中、街道弁事処や居民委員会は自らプレイヤーとして市場に

⁴⁸ フォーマル金融機関からの融資を他の中小企業へ転貸する業者及びその行為。

参入し、市場経済を担う主体となった一方、イチバなどの場所を提供し、市場競争からのこぼれものを救済するという保険機能も果たしうると考えられる。このような「社区」と市場経済を担う様々な主体が厳しい計画経済システムの中で生まれるのは、多くの要因が存在したと考えられる。そのうちのひとつは、中国の伝統社会で蓄積されたソーシャル・キャピタルであろう。

3. 「社区」とソーシャル・キャピタル

ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）とは、人々あるいはグループ間の協力を円滑にするような規範・価値観などの広義の制度と、信頼関係などを指す。近年、取引、とりわけ繰り返す取引の潤滑油、社会化生産を円滑にする一種の「資本」として経済学者に注目されるようになった。また、代表的な研究者パットナムらによって、数量的な計測も推進されているが、容易な作業ではない。異なる社会に人間関係の様式が異なるのは自然的であり、同じ基準で測ることは不可能であろう。

岩田、岩田（2007）は、欧米が「自己依拠型社会」であり、個人は集団に対する自己の優位性を確保しながら、目的や機能が異なる多数の集団に参加する。これに対して、日本は「集団・ネットワーク統合型社会」であり、企業などの明確な枠を持つ定常的組織における帰属意識を伴った集団が形成される。中国は「ネットワーク中心型社会」であり、「疎遠な人々の間で起こりがちな『対立・競争』と家族・友人間の『ネットワークによる緊密な協力』という2つの対極的關係が、社会を構成する重要な関係要素となっている」。また、日本におけるネットワークは、「集団の一員としてのネットワーク」の特徴があり、企業などの組織の資産と見なされる。一方、中国における「人的ネットワーク」は、あくまでも「個人の資産」である。その上、中国人にとって「親戚の親戚が人文の親戚である」、「友人の友人が自分の友人である」のように、個人のネットワークの範囲が日本より広いのは、明らかである（同書、7～10頁）。

上記の岩田説に従えば、パットナムなどが地域における自発的な組織と個人のそれへの参加率を、ソーシャル・キャピタルの計測尺度とする方法には問題があるといえる。欧米では機能的・時間的に限定しながら、一人が複数の「集団」に参加している一方、日本では、個人が帰属感を得るため特定の「集団」に入り込む傾向がある。さらに、中国では特定の「集団」に在籍しながら、その「集団」よりも個人のネットワークを大事にする。ここでいう欧米の「集団」は、役所、企業などの公的組織と異なり、民間で個人によって自発的に形成されるものを指す。中国でいえば、個人の「人的ネットワーク」と同じようなインフォーマルな組織である。これに対して、日本と中国の特定の「集団」は、個人の勤め先になる場合が多い。日本ではこの特定の「集団」を中心にあるいはその周辺に多数の欧米型、すなわちインフォーマルな組織が形成されている場合が多い。これは、いわゆるソーシャル・キャピタルの蓄積の典型的な表現であるとされている。これに対して、中国における「人的ネットワーク」が、組織の形になっていないためか、ソーシャル・キャピタルと見なされていない。この「人的ネットワーク」は、多くの場合上記の欧米型「集団」

の役割を代替している一方、「集団」の形成の障害になると考えられている。中国人は、同じ組織内の個人によく協力するが、公的になると自らの立場を堅持し協力しない場合がよく観察される。そのため、組織の公的な決定を実施する場合でも、責任者が同じ組織に属する相手に個人として協力を要請することはしばしばである。これらは、中国においてソーシャル・キャピタルが蓄積されないとされる原因であると考えられる。しかし、ここでいうソーシャル・キャピタルはあくまでも組織型ソーシャル・キャピタルであることは言うまでもない。

フクヤマ(1995)は、豊かなソーシャル・キャピタルを備えた「高信頼社会」として、アメリカ、日本、ドイツをあげた。これに対して、フランス、イタリア、中国人社会(香港、台湾あるいは海外中国人社会を含む)韓国は「低信頼社会」であるため、国家の介入なしには巨大企業が生まれにくいという。これを上記のコースの理論と合わせ、以下のように解釈できる。「高信頼社会」はソーシャル・キャピタルが蓄積されたため、大企業による資源配分が市場の資源配分機能を補い、結果的に国家の介入なしに市場経済システム全体の効率を向上させる。これに対して、「低信頼社会」は資源配分機構としての大企業が成立し難く、資源配分が市場での価格によるしかなかった。市場経済システムの効率を上げるため、市場の資源配分機能を補完装置が求められる。結果的に、韓国は政府主導の下での財閥形成、中国はさらに一歩進んで社会主義計画による市場の配分機能の完全代替を選んだのである。

確かに、中国には集団あるいは社会全体に広く行き渡る「信頼」、とりわけ見知らぬ人に対する「信頼」があまり存在しにくい社会であるといえる。しかし、後述のように中国には「非公式制度」に基づく「人的ネットワーク」が存在し、それが一種のソーシャル・キャピタルであると考えられる。社会あるいは集団の中で、部分的なネットワークが重層的に形成されている。これは一種の「スモール・ワールド」(Watts1999、pp67-69)だといえる。すなわち、ネットワークにおける接続は大方規則的で、かつ一部のランダム接続が存在することにより、メンバーを包容しながらネットワーク全体が活性化する。

このように中国で形成された「信頼」の多くは、フクヤマのいう集団あるいは社会全体に広く行き渡る「信頼」ではなく、集団あるいは社会の一部のメンバーによるネットワーク型「信頼」である。このようなネットワーク型「信頼」は、組織型信頼と比較して、表5-1に示される通り協力関係がネットワーク(その重合を含む)に限定され、範囲が狭い分強い。信頼の基本が個人に置かれ、それぞれの個人を中心に多角的に構成される。時の情勢に対応し再編成することができる。安定性に欠ける一方、即応性に優れるといえよう。このような環境の中では、フクヤマが言うように組織の「零細化」が起きやすい。これが原因で国全体のマクロ経済のパフォーマンスが弱くなる可能性が高い。これに対して、組織型ソーシャル・キャピタルが豊かな社会では、社会全体の協力がより達成しやすくなり、巨大企業が生まれてくる。これは、情勢変化に臨機応変に対応する能力が低くなる場合もある。また、大企業などには「規模の経済性」があるのに対して、「人的ネットワーク」は、電話、インターネットなどの物的なネットワークと同様に、参加者の増加あるいは異なるネットワークの交差によって「ネットワークの経済性」を得られると考えられる。

また、ネットワーク型ソーシャル・キャピタルが豊かな場合、部分的な合意を得やすい。中国における「改革」は、多くの場合ある仕組みがまず狭い範囲の「社区」、特定の地域あるいは業界で合意され、次にその合意に基づき「実験」が行われ、その「実験」の成果次第で制度化される。そのため、その仕組みが制度化されても別の「実験」が行われて徹底されなくなる可能性が高い。これに対して日本の場合、組織型ソーシャル・キャピタルが豊かで全体的な合意を形成しやすく、まず議論を重ねて制度ができてから実行に移す。一旦実行に移されると、徹底される場合が多い。

表1 ソーシャル・キャピタルの類型

	範囲・強度	経路	基本的な形態	制度化	安定性
組織型	組織全体にわたり一般的な協力関係	制度に対する信頼が、組織全体に及ぶ(個人はその一員として受ける)	基本的な形態は全体性にある。ビッグ・ワールド。	議論から制度化 制度の実施程度が高い。	安定性が高く、即応力が低い。
ネットワーク型	ネットワークに限定される一方、協力関係が強い。	個人に対する信頼から、ネットワークの一部に及ぶ(直接なものや信頼するもの仲介によるものがある)。リーダーに対する信頼が、ネットワークの大部分に及ぶ。	基本的な形態はネットワーク上の個人間関係にある。個人を中心に多角的に構成されている。スモール・ワールド。	実験から制度化 制度が徹底されない可能性が高い。	即応力が高いが、安定性に欠けている。

出所:筆者作成。

このように、ソーシャル・キャピタルは、組織型ソーシャル・キャピタルとネットワーク型ソーシャル・キャピタルの2種類がある。組織型ソーシャル・キャピタルは、組織内あるいは社会全体における信頼などの関係によって管理コスト並びに組織内取引コストを節約し、大企業が成立しやすいようにした。さらに組織内取引と市場取引の代替関係が成立し、結果的に市場メカニズムの効率を向上させる。一方、ネットワーク型ソーシャル・キャピタルは、ネットワーク内あるいはその交差における信頼などの関係によって探索、契約、モニタリングなどの取引費用を節約し、市場取引を成立しやすいようにした。これも、結果的に市場メカニズムの効率を向上させるのである。

すなわち、ネットワーク型ソーシャル・キャピタルは、インフォーマル・システムそのものである場合が多い。インフォーマル・システムは、非公式制度とそれを運営する実行主体である各種の「人的ネットワーク」の両面を含む。非公式制度とは、公式制度のいわば反対語であり、いかなる国家や地域にあっても、公式制度への対抗物またはそれを補完する実体的な仕組みとして存在する。「公式に制度化されていない規則」、あるいは「非公式な制約」といってもいい。つまり、それぞれの社会の風俗、習慣、倫理、価値観、イデオロギーなどによる、公式に制度化されていないルールや規範を指す。このようなネットワーク型ソーシャル・キャピタルの復活や蓄積により、計画経済という全体的なシステムの中で、インフォーマルな「社区サービス」、赤い帽子をかぶる私営企業、個人企業、さらには農産品市場から工業品の「専門市場」が生成、発展してきたのである。しかし、これ

らの個人企業は、国有商業銀行を中心とするフォーマルな金融機関から必要な資金を調達することは容易ではないと考えられる。その経済活動、とりわけ創業時など初期の企業活動に必要な資金調達を可能にしたのは、むしろ次節に取り上げる「合会」などの「社区金融」であろう。

4. 「合会」という「社区金融」

「合会」とは、参加者(10 数名から数 10 名程度の場合がほとんど)が集まって、定期的に参加者の人数に等しい開催回数で積立て(掛金)を行い、毎回 1 人の参加者がその 1 回の掛金全部の給付を受ける庶民の相互的な金融方式である。その仕組みは、その英語名 Rotating Saving and Credit Association が示した通り、貯蓄機能と貸付機能を兼ねた回転式組合(非永続)組織である。その形態は、給付を受ける順番、給付金額の決定方式によって「輪会」(順番無尽)、「揺会」(抽籤無尽)および「標会」(入札無尽)などに分けることができる。

表 1 は、「合会」の代表的な形態「標会」の仕組みを簡単に説明するための設例であり、実際に発生したものではない(15 口以下の「標会」はほとんど観察されない)。表の 1 列目は、会合すなわち給付順番を表し、各行は各会合における親および各会員が受ける給付金あるいはその他の会員が支払う掛金の金額を示している。例えば、給付順番 3 の場合、給付を既に受け取った会員 A1、A2 が定額掛金 100 元を掛け、給付をまだ受け取っていない A4 は 82 元(定額掛金 100 元マイナス当会合での最高入札金額 18 元)を掛け、その掛金全額 282 元を落札した A3 に給付する。初回(給付順番 0)に限っては、会員 A1 ~ A4 が 100 元ずつ払って親(A0) が 400 元の給付をうける。最終回(給付順番 4)には、親がまだ一度も落札していない会員 A4 に 400 元を渡して会合は終了する。また、「合計」はすべての会合における各参加者の掛金の合計額を示す。最終行は、各参加者の給付金に対する掛け金の比率を表し、1 より大きいものはその参加者が金利を払うことを示し、1 より小さいものはその参加者が金利を受け取ることを示す。

表 2 「標会」の設例 (単位: 元)

給付 順番A	受給者	給付金b 参加者	参加者の掛金a					合計	落札割引 額(「標金」)
			A0	A1	A2	A3	A4		
0	A0	400	0	100	100	100	100	400	
1	A1	240	0	0	80	80	80	240	20
2	A2	266	0	100	0	83	83	266	17
3	A3	282	0	100	100	0	82	282	18
4	A4	400	400	0	0	0	0	400	
合計		1,588	400	300	280	263	345	1,588	
a/b		1	1	1.25	1.05	0.93	0.86		

出所:筆者が作成。

注:実例ではなく、仕組みを説明するための設例である。

中国における「合会」の方式は、日本の「無尽」の方式と全く同様である。「合会」は、

最初窮境に陥るものを助けるために始まった。困窮者を救済するためコミュニティーが共同で資金を出し合い、これがまた救済したものの自身が困窮した時に助けられる仕組みになる。まさに、コミュニティー金融である。

中国における「合会」の起源についてはいろいろな伝説があるが、その仕組みが日本と同様古くから存在していたことは事実である。三国時代に作られる伝説があるが、確認できない。しかし、唐代にはすでにある程度に普及していたことが文献によって確認できる（清水 1951、456 頁）。清の後期および中華民国期（1912～49 年）において、「合会」は隆昌を極めた。当時池田竜蔵は次のような観察を記している。「中華民国人の所謂『平民金融』制度としては他の何物にも勝りて意義深いもので、日本の無尽以上の実勢力を有する事は事実が証明する所である」（王宗培 1930、池田訳序、12 頁）。中国の高名な社会学者費孝通（1986、145 頁）は、江蘇省の奥地のある村における、互助を目的とし、結婚式、葬式などの資金調達に使われた「合会」の仕組みを説明した。

しかし、1949 年中華人民共和国が成立し、中国経済が計画経済化されるにつれて「合会」は、その重要なサービス対象としてきた私営・個人企業とともに、ほとんど見られなくなった。ただし、福建省晋江市益家村に対するある調査では、この期間にも大きな「合会」倒産が発生した事が報告されておる（陳・丁 1999、302 頁）。これは計画経済期にも「合会」が存在したことを示唆している。もっとも、これらの地域は、台湾の対岸、すなわち「前線」にあり、国有企業がほとんど建設されず、政府による統制も比較的緩やかなものであった。

70 年代末からの改革開放以降、中国において商品経済が著しい発展を遂げるとともに、「合会」も清水の言う「経済合理的傾向の強い」都市型⁴⁹のものを中心に復活してきた。最初に復活した「合会」は、互助的な性格が強いものが多いが、その主流はあくまでも都市型「合会」である。しかも、互助的な性格が後に行けばいくほど弱くなる。この復活は、隆昌期の延長線にあることが伺える。

「合会」による金融活動が地域経済においてどのような役割を果たしているのかについては、民間金融という性格上きちんとした統計がないため、現地関係者による推測や断片的報道などをもとに推測する以外にない。「合会」の浸透ぶりはしばしば「合会」に対する取締りによってはじめてわかるという場合も少なくない。例えば 2001 年 11 月 14 日付の「江海晩報」は、通州金沙鎮住民の 5、6 割が「標会」に参加していることを報道している。中国銀行業監督委員会温州監管分局張震宇副局長は、温州の「民間信用」（本書のいう「地下金融」）の新しい動向の一つとして「違法な『抬会』はほとんど見られなくなったが、互助性の『呈会』（合会の別称）は普及している」とあげている。また一つの「会」には金額（一回の給付金の金額を指す）が一般的に 3 万元前後になり、多くても 5 万元以下になるという（張震宇 2004）。すなわち、「合会」が普及している（個別的な犯罪ではない）が、一つ一つの「合会」は規模が小さく互助的なものとして、その正当性を主張する。この本は 2004 年 4 月に刊行されたが、執筆されたのは 2003 年後半あたりと考えられる。ここ

⁴⁹ 相互救済を目的に組織された「村落型合会」に対して、

から、2003年になっても「合会」は広く行われていると推測することができるだろう。

また、「法制日報」や「福清時報」、「温州都市報」のような地方のみで発行される新聞の報道などから、少なくとも浙江省温州市、台州市、義烏市、福建省福清市、平潭県、泉州市、龍海市、寧徳市、晋江市、石獅市、広東省吳川市、貴州省盤県、江蘇省通州市、阜寧県で「合会」が繁盛したことがあることがわかる。このように、「合会」が繁栄したのは、浙江省、福建省、広東省などの東南沿海の農村部（中小都市を含む）であった。これらの地域は、商品経済がより発達した地域であるとされ、80年代に商品経済の発展に伴って「合会」を含むインフォーマルな金融が復活してきた。

王は、「合会」が保険機能を有し、互助性をもつ貯蓄、貸付の仕組みであり、「中国式的貯蓄制度」であると主張した。彼は、「合会に関する法律の制定は猶予すべからざる問題であり、法律が制定されたならば、合会を發起する人々はこれに依拠することが出来、未給付者の利益も亦これによって相当保証されることになる」（同書、4頁、306頁）と強調した。1980年代の中国においては、「合会」が置かれる経済環境とその役割は、ある意味で1920年代のそれと共通する部分がある。

「合会」に対して、民国政府も中華人民共和国の地方政府も、その役割を認めながらも構造的な欠陥の存在を理由に、平常時の「積極的不介入」政策と問題発生時の「消極的な介入」対策に終始してきた。これに対して、日本の明治政府は、同じくこれまでの「積極的不介入」政策と「消極的な介入」対策を継承しながらも、各地方の警察にその規制を促した。それが大正4年（1914）の「無尽業法」、さらには昭和26年（1951）の「相互銀行法」の成立につながったのである。この結果、無尽は講から営業無尽・無尽会社、相互銀行、第二地方銀行（第二地方銀行協会に加盟している普通銀行）に「解消的發展」してきた。一方の中国では個別の事例を除き、未だに「合会」は「無尽講」の段階に止まっている（陳玉雄2010、94～104頁）。

これらの「合会」は、「高利貸」の侵蝕に対抗し、「社区サービス」と同様に困窮化した住民の救済、社会の安定という役割を果たしたと考えられる。また、陳玉雄（2010、82頁）に示されるように個人企業などの資金調達に活用されている。すなわち、古い体制の維持と新しい体制の芽を育つという二つの相反する役割を果たし、市場化の円滑な移行を支えてきたのである。このような役割を果たしうるのは、「社区」の場合と同様に、ネットワーク型ソーシャル・キャピタルの蓄積があるからである。ネットワーク型ソーシャル・キャピタルの蓄積によって、結果として「社会的排除」を取り除き、ソーシャル・キャピタルの重要な要素のひとつとしての「社会的包容」をかなりの程度実現している。実際には、「インフォーマル金融」は庶民と中小企業に金融へのアクセス機会を提供し、不十分ではあるがフォーマルな金融機関による「社会的排除」を取り除いてきた。「インフォーマル金融」の中でも互助を目的とする「合会」は、庶民と零細企業に金融へのアクセス機会を与え、貧困層に金融へのアクセス機会を提供することをひとつの目的とする「グラミンバンク」よりも「社会的包容」を実現した可能性が高い。また、似たような役割は、伝統的な「寿縁会」と改革開放初期の「老人会」からも見出すことができる。

唐代以降の中国において、冠婚葬祭のため資金を貯蓄する相互金融「社」が盛んに行わ

れていた。この後、「寿縁会」となり、「標会」、「輪会」、「揺会」などの給付金使途が制限されない「合会」とともに大いに発展し、隆昌した。このように、「社」あるいは「寿縁会」は、給付金の使途が制限され日本の「条件附無尽講」に相当するもので、相互的な保険機能を果たしてきた。また、最近では、このような機能を果たしている仕組みを一部の「老人会」から見出すことができる。

中国の「老人会」は、日本では老人ホームとか老人クラブとかに翻訳されているが、実際にはもっと複雑なものである。場合によっては、町あるいは村の自治会、福祉機関、金融機関などの性格を兼ね備えている。特に福建省や広東省あたりの農村では敬老的な伝統が強く、1980年代半ばに「人民公社」の崩壊により農村部における政府の統制が弱体化したのに伴い、「老人会」は宗族組織とともに影響力が拡大した。「老人会」は、会員から「会費」を集め、葬式資金を中心に、入院した老人の見舞金、老人の正月、仲秋などの費用に充てる。「老人会」は、村の祭りはもちろん、村の公共事業、村民間の糾紛の調停にも主役になる場合が多く見られた。この「老人会」は、村の声望が高い老人が会長に就き、村の人々に信頼され、村から補助金を得、華僑あるいは企業から寄付を受け場合が多い。

このように、中国東南沿海部における「老人会」は、社会情勢の変化に伴い、資金調達方式が多様化している。これは、特別の事例を除き給付金使途が無制限の「合会」のように商工業向けの事業資金調達に役立つ金融の仕組に発展することはないが、「社」あるいは「寿縁会」のように庶民にとって相互的な保険機能を果たした場合が多く見られる。これも、前節で見たネットワーク型ソーシャル・キャピタルの蓄積があるからこそできるものである。さらに、下記の産業集積内における資金調達にも、ネットワーク型ソーシャル・キャピタルの果たす役割が大きい。

浙江省にある永康市の電動工具産業集積における親企業の資金調達の場合、自己資金および借入資金のほかに、下請企業への買掛金も大きな役割を果たしているという。例えば、浙江三峰工具製造有限公司の場合、総資産 3,000 万元あまりの内訳は、自己資金が約 1,000 万元、銀行借入が約 580 万元、部品の買掛金が約 1,420 万元に達しているという。

このように、下請企業への部品代金の支払いを完成品の販売後に行うことは、永康市では慣例となっている[程学童ほか 2005,329 頁]。このような仕組みの下では、親企業と下請企業との間には相互依存および役割分担という関係が成立する。親企業が完成品の品質管理に責任を持つ一方、積極的に市場を開拓する。下請企業は、同様に自らが製造する部品に対する責任を持つ外に、親企業に資金を供給すること、親企業の市場リスクを分担すること、という二つの役割を果たす。

の下請企業が親企業に資金を供給する役割を果たせるのは、一つの親企業よりも多数の下請企業が「インフォーマル金融」から調達しやすい一方、政府の取締り対象になるリスクが低いためであると考えられる。全体的に民営企業がフォーマル金融機関から資金を調達することが難しい中で、産業集積内における親企業を含む中小企業が企業間信用とその他の「インフォーマル金融」に依存せざるをえない。多数の下請企業は、その個々の経営者あるいは企業自体の付き合う範囲が狭くても、その全体が多くのネットワークに関係し、より末端の情報を確保しやすく、内部性が強くかつ小規模分散的な点などを特徴と

する「インフォーマル金融」からは容易に資金を調達することができる。また、個々の下請企業が調達した資金は比較的少額で済み、調達対象も限定されるものとなり、政府の取締り対象になるリスクがかなり低くなるといえる。

次に の下請企業が親企業の市場リスクを分担する役割を果たせるのは、親企業に市場開拓に専念させ、親企業が開拓した市場の利益を享受できるためであると考えられる。部品代金の支払いが完成品の販売後になるため、親企業と下請企業は、製品品質に共同責任を負うことになる。また、下請企業は販売には責任を負わないが最終的にその影響を受けることになり、その親企業の下請企業である限り親企業との運命共同体が形成されている。

この事例は、親企業を結節点とするネットワーク、すなわちソーシャル・キャピタルが企業の協力を円滑にし、ネットワーク内の各企業の効率を高め、ネットワーク全体としての競争力を強化した典型的な事例だといえる。農村信用合作社の融資が、農産品加工企業の保証・利息補填によって、信用力が乏しいとされる農家に供給される「上からの資金供給」事例とは逆に、一種の「下からの資金供給」であると言える。

おわりに

以上のように、街道弁事処や居民委員会は、「単位」の崩壊や「社区」の形成を促し、中国経済の市場化に一定の役割を果たした。街道弁事処や居民委員会の経済活動は、農村部の郷鎮企業と共に国有企業に競争を挑み、そのリストラを促し、結果的に「単位」社会の崩壊につながった。また、国有企業のリストラによって「単位」外に放出された人員、サービス業の受け皿となり、「単位」社会の旧崩壊による社会混乱を防ぎ、保険機能を果たした。すなわち、混乱を避けながら、「単位」の縮小と「社区」の役割拡大の循環ができたのである。その結果、意思決定主体としての企業、社会機能を担う「社区」、取引の場としてのイチバが生成・発展した。しかし、1990年代後半からの政府介入によって、「社区」の行政機関としての性格が強化された。筆者が調査した福建省の社区は、これまでの居民委員会の看板のみを変えたものである。

このような市場化過程の中、伝統的に蓄積されてきたネットワーク型ソーシャル・キャピタルが大きな役割を果たしたと考えられる。このようなネットワーク型ソーシャル・キャピタルが「漸進的な」市場化過程に果たす役割は、「合会」の事例からも見られる。

本稿は、上記の「単位」社会から「社区」社会への発展と市場化との関係、その中に果たすソーシャル・キャピタルの役割を見てきた。しかし、これらの実証は今後の課題として残されている。

参考文献

日本語文献

岩田奇志、岩田龍子(2007)『中国企業の経営改革と経営風土の変貌 経営革新はどこまで進んだか』文眞堂

- 王宗培（1930）池田龍蔵訳『支那の無尽に関する研究』無尽の研究社（中国語版：『中国之合会』中国合作学社、1931年）
- 加藤弘之、久保亨（2009）『進化する中国の資本主義：叢書 中国的問題群5』岩波書店
- 黒田由彦、南裕子（2009）編著『中国における住民組織の再編と自治への模索 地域自治の存立基盤』明石書店
- コース（1992）『企業・市場・法』宮沢健一・後藤晃・藤垣芳文 訳、東洋経済新報社
- 孔麗（2008）『現代中国政策史年表』日本経済評論社
- 清水盛光（1951）『中国郷村社会論』岩波書店
- 水原清香（2008）「中国都市基層社会における統治機構 都市部『社区』の機能と役割」大阪市立大学『創造都市研究』第4巻第1号（2008年6月）
- 水原清香（2009）「都市『社区』における農民工子弟教育政策：北京市と天津市の事例比較」中国経済学会『中国経済研究』第6巻第2号（2009年9月）
- 立石昌広（2002）「中国における都市住民サービスの構造」中国経営管理学会『中国経営管理研究』第2号（2002年3月）
- 陳玉雄（2010）『中国のインフォーマル金融と市場化』麗澤大学出版会
- 陳立行（2000）「中国都市における地域社会の実像 『単位』社会から『社区』社会への転換」『現代中国の構造変動：社会 国家との共棲関係』東京大学出版会
- フクヤマ（1995）
- 丸川知雄（2002）『労働市場の地殻変動 シリーズ現代中国経済3』名古屋大学出版会
- 三橋秀彦（2002）「『社区』をめぐる最新動向 中国における都市基層社会の再編」亜細亜大学国際関係学部『国際関係紀要』第12巻第1号
- 林毅夫、蔡昉、李周（1997）『中国の経済発展』渡辺利夫、杜進訳、日本評論社

中国語文献

- 卜長莉ほか（2009）『社区衝突与社区建設：東北城市社区矛盾問題案例研究』北京：社会科学文献出版社
- 陳祥水、丁毓玲（1999）「改革開放後の私人企業經營 福建晋江益家村的靴廠企業」莊英章主編『河南農村社会文化研究論文集』台北：中央研究院民族学研究所
- 程学童・王祖強・李涛（2005）『集群式民营企业成長模式分析』北京：中国経済出版社
- 費孝通（1986）『江村經濟』南京：江蘇人民出版社（邦訳：小島晋治ほか訳『中国農村の細密画 ある村の記録1936、82』研文出版、1985年）
- 高桂賢（2009）主編『社区服務：高職高専社区管理与服務專業系列企劃教材』北京：電子工業出版社
- 李建軍ほか（2006）『中国地下金融調査』上海人民出版社
- 浦東陸家嘴功能区域管理委員会（2009）編著『社区工作示範案例』上海：上海世紀出版股份有限公司上海教育出版社
- 趙海均（2008）『30年：1978 - 2007年中国大陸改革的個人觀察』北京：世界知識出版社
- 張明亮（2004）主編『社区建設政策与規章』北京：中国社会出版社

- 張翔 (2004) 「民間金融合約形式的信息機制分析」鄭也夫·沈原·潘綏銘『北大清華人大
社会学碩士論文選編』山東省：山東人民出版社
- 張震宇 (2004) 『温州模式下的金融發展研究』中国金融出版社
- 鄭韶、何曉星 (1998) 『中国經濟体制改革 20 年大事記』上海辭書出版社
- 中国注冊會計師協會 (2007) 『經濟法規匯編』北京：中国財政經濟出版社
- Watts, Duncan (1999). *Small Worlds : The Dynamics of Networks Between Order and
Randomness*. Princeton: Princeton University Press.