

# 天津市における養老介護サービスシステムの構造 および現状

ハ   ン   ヨ   ウ<sup>†</sup>

## Abstract

With a population of 1.3 billion, China is the most populous country in the world, and the elderly proportion of the population is now the highest in the world. The coexistence of low birth rate and population aging is a huge policy issue for China.

As one of the pilot cities for elderly caregiving services, Tianjin can be seen as representative. This is an investigation of China's elderly caregiving social services system, through analysis of the current situation of aging in Tianjin and actual state of caregiving services including problems involved.

キーワード：①高齢者，②介護サービスシステムの構造，③介護サービスの問題

## はじめに

中国は13億人以上の人口を有する世界一の人口大国であり，世界最大規模<sup>1)</sup>の高齢人口<sup>2)</sup>を抱えており，その人口高齢化率はまだそれほど高くないものの，高齢人口の規模は

---

† 大阪産業大学 経済学研究科 大学院生

草 稿 提 出 日   11月21日

最終原稿提出日   1月11日

- 1) 2013年1月に国家統計局が発表した「2012年度人口統計および調査」のデータによると中国の人口は13億5,404万人に達した。そのうち，60歳以上の高齢者は1億9,390万人であり，総人口の14.3%を占めており，男性49%，女性が51%となっている。65歳以上の人口は1億2,714万人で，総人口の9.4%を占めた。そのうち，70歳以上の高齢者は32%，80歳以上の高齢者は11.8%を占めている。中国は1億人以上の高齢者人口を抱える世界唯一の国となった。
- 2) 高齢者：本文では高齢者は65歳以上の老人，老齢者は60歳以上の老人を指す。国際的習慣上においては，高齢化社会とは総人口に占める60歳以上の老年人口比率は10%を超えた場合をいう。高齢化社会とは総人口に占める65歳以上の老年人口比率が7%を超えた場合をいう。中国においては，あらゆる施策が60歳以上の老人を対象とするため，本文において高齢者と老齢者両方の概念およびデータを使って説明する。

すでに世界一となっている。高齢化が急速に進行している現状の中で、中国が目指している持続可能な発展は如何に遂行されるのか。また、少子高齢化が中国の「新常态」（「ニューノーマル」）の一側面として長期化すると予想される中で、それによってもたらされた人口ボーナス期の終了に伴う労働力人口の低減および財政リスクの顕在化などのチャレンジへの対応は、中国にとって大きな政策課題となっている。

2000年以降、中国政府は「社会养老服务体系建设规划」概要を中心に、人口高齢化に対応した戦略的システムの基本枠組みを構築しようとした姿勢をみせた。特に近年になると、地域や地方政府の役割が強調され、各地域は各自の高齢化の実態に応じて自分自身に適應する政策を相次いで取り上げた。

天津市は全国の高齢者介護サービスに関わる整備の試行都市の一つとして代表性を持っている。天津市の高齢化の現状、介護サービスの実態、問題および対応策などについて分析することにより、現行の対応策は中国の高齢者介護問題を解決できるか、高齢化進行の地域格差に如何に対応するか、地方政府はどのような役割を担っているのかなどの問題を明らかにし、中国の高齢者介護サービスシステムの構造およびあり方について探求したい。

## 第1章 中国の高齢化の現状と介護の実態

### 1-1 中国の高齢化現状

図1は中国の高齢者人口を表したものである。1982年に、中国の高齢人口規模は約5,000万人で、高齢化率は4.9%である。2015年では、高齢人口規模は1.44億人へ増大し、高齢化

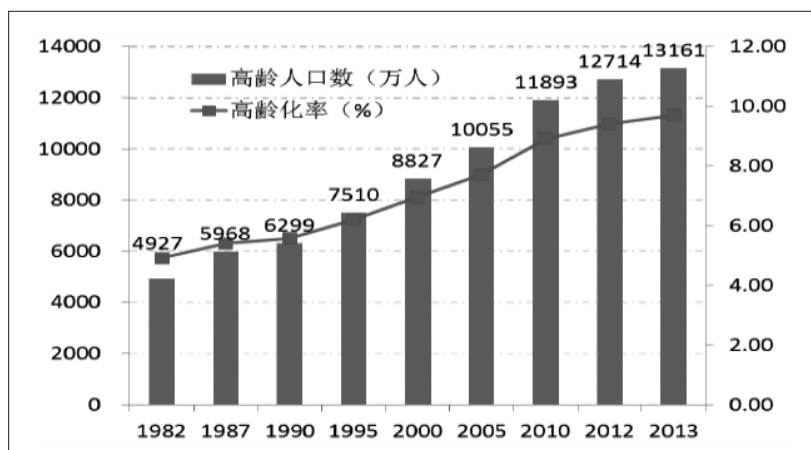


図1 中国の高齢者人口

典拠：『中国統計年鑑』を基に、著者作成。  
注：左軸：高齢人口数；右軸：高齢人口割合

率は10.5%へ上昇した<sup>3)</sup>。2020年までに、全国の65歳以上の高齢者人口が総人口に占める割合が11.3%前後に達する見込みである<sup>4)</sup>。

## 1-2 中国人口の年齢構造

表1は中国人口の年齢構造を表したものである。高齢化率は1982年から1995年の間に4.91%から6.2%へ上昇した。一方、少子化を表す年少人口率は、高齢化率と逆の方向に変動し、1982年から1995年にかけて年少人口率はそれぞれ33.59%から26.60%へ低下した。

2001年になると、中国人口の高齢化率と年少人口率はさらにそれぞれ7.1%と22.50%になり、両者に基づいて計算される老年化指数（＝高齢化率／年少人口率）は31.56%と高くなった。中国は2001年の段階ですでに「高齢化社会」<sup>5)</sup>に入った。その後、中国の少子高齢化が持続的に進み、2013年に高齢化率と年少人口率はそれぞれ9.7%と16.4%になり、少子高齢化の深刻度は一層増大している。

表1 中国人口の年齢構造の変化

| 年次   | 0-14歳 | 15-64歳 | 65歳以上 | 老年化指数 |
|------|-------|--------|-------|-------|
| 1953 | 36.30 | 59.30  | 4.40  | 12.12 |
| 1964 | 40.70 | 55.70  | 3.60  | 8.85  |
| 1982 | 33.59 | 61.50  | 4.91  | 14.62 |
| 1987 | 28.68 | 65.86  | 5.40  | 19.04 |
| 1990 | 27.69 | 66.74  | 5.57  | 20.12 |
| 1995 | 26.60 | 67.20  | 6.20  | 23.31 |
| 1996 | 26.39 | 67.20  | 6.41  | 24.24 |
| 1997 | 25.96 | 67.50  | 6.54  | 25.19 |
| 1998 | 25.70 | 67.60  | 6.70  | 26.07 |
| 1999 | 25.40 | 67.70  | 6.90  | 27.16 |
| 2000 | 22.89 | 70.10  | 6.96  | 30.40 |
| 2001 | 22.50 | 70.40  | 7.10  | 31.56 |
| 2005 | 20.30 | 72.00  | 7.70  | 37.94 |
| 2010 | 16.60 | 74.53  | 8.87  | 53.43 |
| 2013 | 16.40 | 73.97  | 9.70  | 59.15 |

典拠：『中国統計年鑑』（2013）を基に、筆者作成。

3) 中国統計年鑑2015年

4) 中国民政部2015年

5) 高齢化社会とは、総人口に占める65歳以上の人口の比率が7%を超えた社会をいう。

### 1-3 中国における介護の実態

近年、後期高齢者、要介護者、独居者および「空巢老人」<sup>6)</sup>の数がさらに増加し、高齢者の養老、医療、看護および福利等の分野の社会的支出も持続的に増加していくため、人口高齢化への対応はきわめて困難となっている。中国における介護の実態を明らかにするうえで、親を扶養する義務に関わる法律的、社会的、心理的面から考察する必要がある。

#### ① 親を扶養する義務

中国の場合は古来、子は親を扶養する義務感を強く持っているといえる。親の扶養に関する定義は、「成年の子孫は親や目上の親類に対して、物質的な援助および生活上の世話になること」と中国の『辞海』という大辞書に記載される。

また、近代の中国では「高齢者の扶養」が法的義務として課せられている。公的（社会保障）の面では、『中華人民共和国憲法』第45条において「国民が老年・疾病または労働能力の喪失の状況下にあるときは、国家と社会から物質的援助を得る権利を有する」と定めている。一方、私的扶養の面では、第49条において「成年子女は、父母を扶養扶助する義務を有する」と定めている。また『婚姻法』第15条は、「子女は、父母に対し扶養扶助の義務を負う。子女が扶養の義務を履行しないとき、労働能力がなく、または生活に困難な父母は、子女に扶養費の給付を要求する権利を有する」と定めている。

社会的面においては、1980年から「一人っ子」政策が実施され、少子化・高齢化が急速に進んだ。また、改革開放によって、西側の影響を受け、社会観念、価値観は大きく変化した。従来の「親孝行」観念は希薄化し、高齢者扶養・介護に関する事件が急増した。

扶養者の生活実態および心理的な面に見ると、80年代の一人っ子政策の成功を裏腹に、祖父母4人、夫婦2人、子ども1人の「4・2・1家族」が生み出され、その80年代後と呼ばれる子どもが結婚してまだ子どもが生まれれば、極端な話では「8・4・2・1家族」までが誕生する時代となってくる可能性もある。「一人っ子政策」の制限を開放したにしても、子どもたちがそれぞれの親たちを扶養することはきわめて困難であろう。夫婦共稼ぎが主流で、日々の生活に追われている現実の中で親の扶養などと言われても、肉体的にも経済的にも限界があり、「扶養」の文字は常に念頭にあっても実際に対応することは困難という実情である。

---

6) 空巢老人：子供たちが独立し一人または夫婦のみで生活する高齢者をいう。

## ② 要介護者の実態

上述した実情に踏まえて、都市化と核家族化の進展や農村での若者の出稼ぎに伴い、「空巢家庭」が増えている。中国人民大学・中国調査・データセンターが2016年3月に発表した『中国老年社会追跡調査』によると、60歳以上の「空巢老人」は全国の高齢者の47.5%を占めている。

また、要介護高齢者の現状を見てみると、2015年末時点で中国の「要介護高齢者（失能老人）」は約4,000万人を超え、高齢者総人口の19.0%を占め、「全介助高齢者（完全失能老人）」は1,240万人、高齢者総人口の6.05%を占めている。

ただし、「一人っ子政策」による「4・2・1家族」という人口構造が定着することにより、現役世代は、夫婦で4人の父母を扶養すると同時に自らの子の教育にも支出が嵩む事態になっているため、高齢者介護の主役は家庭から社会へ移行する必要があるに大いにある。

### 1-4 中国の高齢者介護社会サービスシステムの形成及び推移

中国の高齢者介護社会サービスシステムの形成する経緯は、主に五ヶ年計画の時間軸にそって確立してきた。概ねに四つの期間に分けられる。

#### ① 発動期（1983-1999年）

1983年には中国老齡問題全国委員会<sup>7)</sup>が設置され、高齢者対策の基本方針として、高齢者の五つの権利<sup>8)</sup>を保障することを発表した。委員会の設置やそれ以降の高齢者関係の諸法規に関して、高齢者の生活や健康、社会参加や生きがいなどの状況を向上していくという目的が明らかにされた。この時期の社会養老服務体系建設(高齢者社会サービスの確立)は主に財政面に傾き、いわば養老保険と医療保険の整備に集中していた。

#### ② 準備期（2000-2010年）

21世紀より、中国の少子高齢化が急速に進行し、老親の扶養は子供が行うという家族扶養の状態が続けられなく、国や社会の責任およびそれを反映する高齢者介護サービスシ

---

7) 中国老齡問題全国委員会の主な仕事は、「高齢者関連事業の発展戦略および重要な政策を検討・制定し、高齢者関連事業の企画実施を推進し、高齢者の權益を擁護・保障すること」である。具体的には「関連部門と協力しながら高齢者関連活動に対するマクロ的指導と総合的管理を強化し、高齢者の心身の健康に有益な活動の展開を推進すること、各省・自治区・直轄市の高齢者関連活動を指導・監督・点検すること」などである。（王文亮（2001）『中国の高齢者社会保障』白帝社 p53）

8) 五つの権利:「老有所養」(しかるべき支援を受ける),「老有所医」(医療サービスを受ける),「老有所為」(社会に貢献する),「老有所学」(生涯学習に勤しむ),「老有所楽」(人生を楽しみ過ごす)の5つの権利をいう。

テムが強く求められてきた。

中国政府は人口高齢化に積極的に対応し、高齢化対策を促進するために2000年に「中共中央国务院が高齢工作を強化する決定」を発表した。高齢者事業強化の方針に従い、2000年12月に全国老齡工作委员会弁公室及び中国老齡協会が民政部とともに実施した「中国都市農村高齢者サンプリング調査」では、あらためて中国の高齢者が現在抱えている問題、とりわけ都市と農村の大きな格差が指摘されている。

この調査は国务院の指示によって企画されたもので、中国では初めての全国規模の高齢者状況調査である。その内容は高齢者層の基本的な生活状況や経済扶養状況、医療保健、地域福祉サービス、文化生活、社会活動、高齢者基層組織とその活動状況など多岐にわたり、今後の高齢者施策の基礎データとされるものである。

### ③ 整備期（2011-2015年）

高齢化対策を促進するために、2011年中国政府は「中国高齢事業発展十二五計画」概要、「社会養老服務体系建設計画」概要などを発表した。「社会養老服務体系建設計画」概要では、社会保険制度の完備と養老介護サービスの向上といった新しい高齢者養老保障システムを構築する目標を掲げた（図2）。養老介護サービスを向上させるには、在宅養老支援策の整備などを主要な任務とし、コミュニティによる社区養老サービスを充実し、養老施設などの高齢者施設のインフラ整備を目指していた。

また、「中国高齢事業発展十二五計画」概要（2011-2015年）は、年金保険制度の構築、医療保険制度の改善、高齢者向けの社会福祉制度の改善、在宅養老支援策の整備などを主要な任務とし、人口高齢化に対応した戦略的システムの基本枠組みを構築し、高齢者事業のための長期発展計画を策定・実施することを明らかにした。同計画では、初めて中国の

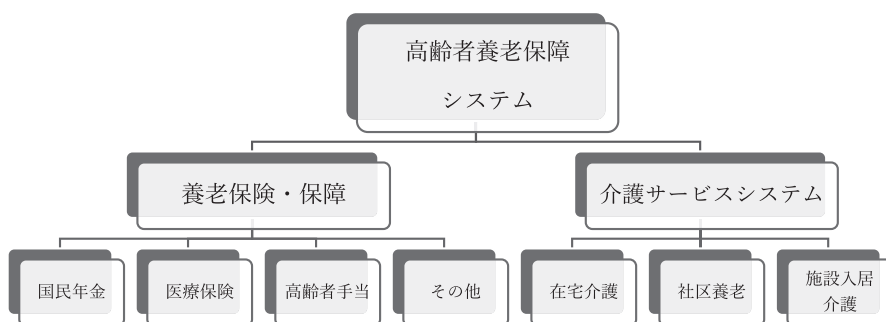


図2 中国の高齢者養老保障システム

典拠：『社会養老服務体系建設計画』（2011）を基に、筆者作成。



社会介護サービス体系における「9073」という目標が掲げられた。つまり在宅介護サービスを90%、コミュニティによる社区養老サービス7%、施設入居介護を3%とすることである。2015年までに、基本的な養老、基本的な医療の保障のカバー範囲は絶えず拡大しており、保障水準は年々向上している。在宅を基礎に、社区（コミュニティ）を拠り所にし、介護施設を補助とし、医療と結合した養老サービス体系がほぼ構築され、養老ベッド数は672万7,000床に達した。しかし、実際には上述の施策の重点は施設入居介護に偏重し、メインである在宅介護サービス及び社区養老サービスには施策による支援が十分に届かなかった。

この時期の特徴は、中央政府のサプライサイド構造改革<sup>9)</sup>の要求に則り、各地方政府は介護施設・サービスなどの社会資源の均衡化を主眼に置き、在宅社区養老サービスの大幅な発展、社区養老サービス施設建設の強化、公設養老機関改革の加速、民間レベルでの介護機関の起業支援、介護機関のサービス品質の全面的向上、農村養老サービスの強化等の任務を打ち出したことで、高齢者に多様、高品質、公平でアクセシビリティ<sup>10)</sup>のある養老サービスを提供することを目指していた。

#### ④ 充実期（2016-現在）

上述の問題点を反省材料にして、2016年民政部が公表した「第13次五ヶ年計画」には施策をより充実させる姿勢が強調されている。「計画」は中国の高齢者事業の発展と養老体系の構築という現実的基盤に立脚し、小康社会の全面的実現という目標・要求に着目し、一つのメイン目標<sup>11)</sup>と四分野<sup>12)</sup>におけるサブ目標を明確に打ち出している。

この時期は、高齢者優遇制度を普遍的に確立、整備するとともに、長期介護保険制度、

---

9) 2011年以降、中国経済は労働力過剰から不足への転換など、供給側の変化に伴う潜在成長率の低下をきっかけに、それまでの高度成長期と異なる「新常态」に入っている。これに対して、政府は政策対応として、「供給側構造改革」を打ち出している。2015年12月の中央経済工作会议において、その五大任務として、1) 過剰生産能力の解消、2) 過剰在庫の解消、3) 過剰債務の解消、4) コストの低減、5) 脆弱部分の補強（合わせて「三つの解消、一つの低減、一つの補強」）が示されている。政府側の主眼は、生産性の向上よりも、各産業における需給不均衡の是非に置かれている。

10) アクセシビリティ：中国語で「可及性」、つまり利用のしやすさや入手の容易さを指す。

11) 一つのメイン目標とは、2020年までに高齢者事業の全体的発展水準を大幅に引き上げ、養老体系をより改善、充実させ、人口高齢化に適時に科学的かつ総合的に対応するための社会的基盤をより堅固なものとするのである。

12) 四つのサブ目標とは、1) 複数の支柱、全面的カバー、より公平、より持続可能な社会保障体系の充実、2) 在宅を基礎に、社区（コミュニティ）を拠り所にし、介護機関を補助とし、医療と結合した養老サービス体系の充実、3) 政府と市場が自らの役割を十分に果たせる制度体系の充実、4) 高齢者事業の発展と養老体系構築に友好的な社会環境づくりへの支援である。

高齢者保険制度の設立、全国的に統一されたサービス品質基準及び評価体系、介護機関の分類管理及びサービスの評価・判定制度の整備等を模索するなど、関連制度の設計を的確に行うことを目指している。

## 第2章 天津市の養老介護サービス体制の現状および問題点

### 2-1 天津市の概況

天津という地名の由来については、建文2年（1400年）明の永楽帝が、燕王であったときに南京をめざして攻める折に（つまり靖難の役の際）通過したことによると、伝承されていた。天子の渡し場の意味である。永楽帝の即位後、北京が国都の機能を強めるとともに、明の軍事制度に基づいて天津衛という拠点を設けた。長年にわたって天津衛城は何度かの修築を経ながら、光緒二十六年（1900年）に撤去されるまで、ほぼ同じ位置に存在していた。清代の雍正年間に天津衛は直轄州に昇格したあと、ついに天津府となり、府城に県の官署も設けられることになった。

天津城は、渤海に流れ込む白河が大運河と交差する水運の要衝に位置していた。江南などから北京に運ばれる税糧を乗せた河船は、すべて天津を通過した。天津に流れ込む河川の流域は華北平原の相当広大な面積を占めるので、河川運搬を通じて各地の特産品が集まってくる。それ故、経済的な特徴として、国内のあらゆる商品および舶来品の貿易が盛んであったうえ、天津は全国の塩政の中心でもあった<sup>13)</sup>。

人口変遷として、19世紀中葉、アヘン戦争が始まったころ、天津の人口はおおよそ19万人である。1860年天津の開港以来は各国租界の設置と拡大が盛んであったうえ、商工業部門も活躍していた。1900年には人口は約32万人に増え、1928年には112万に達した。わずか20数年間の間に、天津は都市人口において爆発的な増加を見せ、中国を代表する都市となった<sup>14)</sup>。

表2：1982-2015年天津市高齢人口比率

|        | 1982年 | 1990年 | 2000年 | 2005年 | 2010年 | 2015年 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 60歳以上% | 8.52  | 9.61  | 12.03 | 13.61 | 13.02 | 15.25 |
| 65歳以上% | 5.57  | 5.85  | 8.38  | 9.68  | 8.52  | 9.61  |

典拠：天津市統計局（人口調査）1982-2015年のデータに基づき、著者作成。

13) 吉澤誠一郎（2009）『天津の近代』名古屋大学出版会 p22-23要約

14) 天津地域史研究会編（1999）『天津史——再生する都市のトポロジー』東方書店 p7要約



建国後、天津市は首都北京至近の工業都市および中国北部の最大対外港として著しい経済の発展を遂げた。2015年時点で、天津市では、常住人口は1546.95万人、60歳以上の高齢者人口比率は15.25％、65歳以上の高齢者人口比率は9.61％に達しており、中国国内でも高齢化が進んでいる都市となっている（表2）。同市は北京市、上海市、重慶市とともに中国の直轄市であり、近年、施設の民間委託、社区養老センターの整備など、高齢者サービス分野における民間参入を積極的に推進している。本文は天津市の多層的養老体系の構築に着眼し、その現状及び課題について検討する。

## 2-2 天津市の養老介護サービス構造の現状および問題点

2011年天津市は「中国高齢者事業発展の第12次五ヶ年計画」に基づき、天津市の社会介護サービス体系における「973」という目標が掲げられた。つまり、コミュニティのサポートに依存する在宅介護サービスを97％、施設入居介護を3％とすることである（図3）。2011年末に、すでに「973」という養老格が形成したと天津民政局が公表した。ただし、施策は主に施設入居介護サービスに傾き、メインである在宅介護サービス及び社区養老サービスには施策による支援が十分に届かなかったなどの課題はいまだに存在する。以下は、施設入居介護、コミュニティによる社区養老サービス、在宅介護サービスそれぞれの現状を踏まえ、問題点を明らかにする。

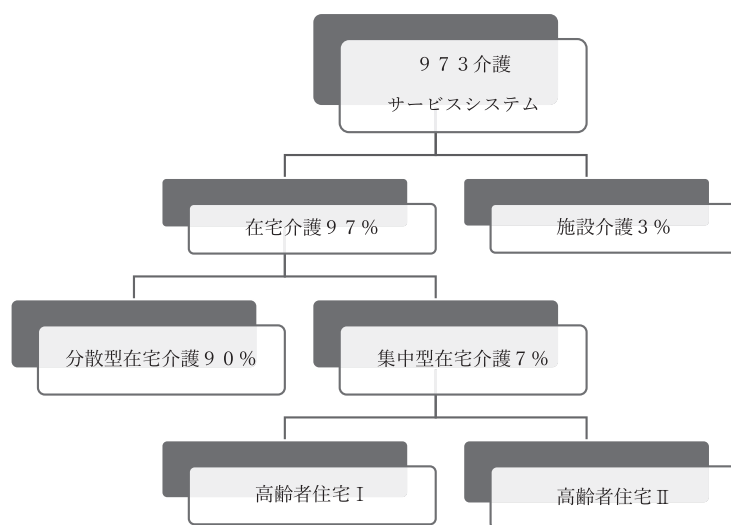


図3 天津の「973」介護サービスシステム

注：高齢者住宅Ⅰ：サービス付き高齢者向けの新築住宅社区

高齢者住宅Ⅱ：高齢者の生活をより快適に改造しあらゆるサービスを取り組んだ住宅社区

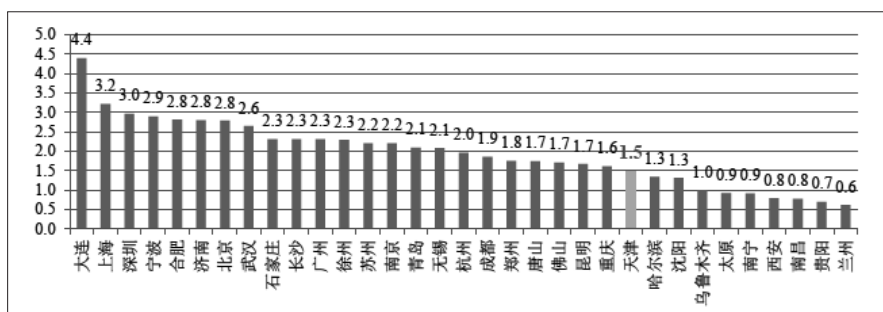


図4 2010年中国特大都市における養老施設のベッド数(100人毎)

典拠：中国年統計年鑑(2011)に基づき、筆者が作成した。

### ① 施設入居介護に関する考察

2011年に天津市民政局が公表した社会サービス発展統計広報より、2010年まで天津市養老サービス機構と施設は288箇所、ベッド数25,305床、60歳以上の高齢者100人毎の介護ベッド数は1.5床となっていた(図4)。2015年では、養老サービス機構と施設は398箇所、ベッド数64,651床、60歳以上の高齢者100人毎の介護ベッド数は3.0床となっていた。このベッド数のデータをもち、「社会養老サービス体系構築第12次五ヶ年計画」に掲げられた該当指標が達成したと言えるが、実際には養老施設の分布、利用現状、経営実態およびサービスレベルについてはいくつかの問題点がある。

#### 1) 地域により養老施設の分布が不均衡

天津市は市内六区を中心にし、四郊、五県、滨海新区により構成する(図5)。2010年各地域における60歳以上の高齢者が人口に占める比率は、それぞれ17.5%、10.3%、13.0%、7.8%であり(表3)、当時の100人毎の介護ベッド数の1.5床を基準にしても、市内六区以外の地域のベッド数がまだ不十分であると明らかに示している(図6)。

#### 2) 地域により養老施設の利用率が不均衡である。

2013年に天津市民政局が公表した社会サービス発展統計広報によると、2012年まで天津市養老サービス機構と施設は399箇所、地域的な格差が徐々に改善している。しかし、市内六区に傾いていた状況は変わらなかった。一方、民営の介護施設は養老サービスを提供する主力であり、全体の65.8%に占めている。

養老施設の入居率について、公立の場合は、市内六区の入居率は70%とそれ以上に達する施設が8割強、近都市四区(四郊)は2割未満、近郊区・村(五県)は3割未満、滨海新区は2割未満となっている。私立の場合は、市内六区の入居率は70%以上に達する施設が7

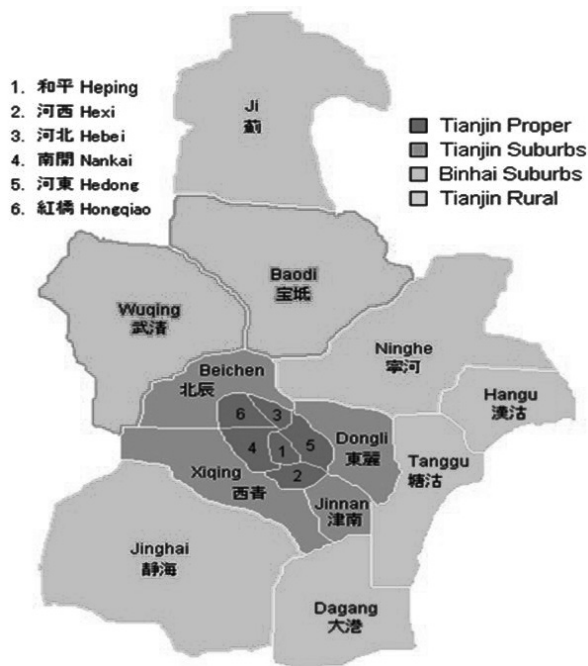


図5 天津行政区分地図

表3 天津市各地域60歳以上の高齢者数の現状及び予測

|           | 2010年老齡率（％） | 2020年老齡率（％） |
|-----------|-------------|-------------|
| 市内六区      | 17.5        | 22.0～25.0   |
| 濱海新区      | 7.8         | 12.0～15.0   |
| 近都市四区（四郊） | 10.3        | 15.0～18.0   |
| 近郊区・村（五県） | 13.0        | 20.0～23.0   |

典拠：天津市2010年人口調査に基づき，筆者作成。

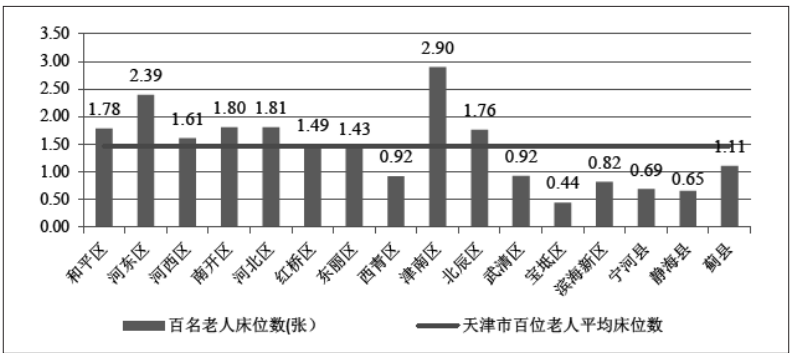


図6 2010年天津市各地域における養老施設のベッド数（100人毎に）

典拠：天津市2010年人口調査および中国2011年統計年鑑に基づき，筆者作成。

表4 2012年天津市各地域における養老施設の利用率

| 行政区分<br>入居率 | 市内六区         |               | 近都市四区（四郊）    |               | 近郊区・村（五県）    |              | 滨海新区          |               |
|-------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
|             | 公立           | 私立            | 公立           | 私立            | 公立           | 私立           | 公立            | 私立            |
| 90%以上       | 3<br>(42.9%) | 45<br>(34.4%) | 1<br>(14.3%) | 5<br>(10.0%)  | 1<br>(9.1%)  | 2<br>(18.2%) | 3<br>(3.3%)   | 2<br>(6.5%)   |
| 70% - 90%   | 3<br>(42.9%) | 47<br>(35.9%) | 0<br>(0.0%)  | 10<br>(20.0%) | 2<br>(18.2%) | 5<br>(45.5%) | 13<br>(14.3%) | 7<br>(22.6%)  |
| 50% - 70%   | 1<br>(14.2%) | 24<br>(18.3%) | 1<br>(14.3%) | 16<br>(32.0%) | 2<br>(18.2%) | 2<br>(18.2%) | 17<br>(18.7%) | 5<br>(16.1%)  |
| 50%以下       | 0<br>(0.0%)  | 15<br>(11.5%) | 5<br>(71.4%) | 19<br>(38.0%) | 6<br>(54.5%) | 2<br>(18.2%) | 58<br>(63.7%) | 17<br>(54.8%) |
| 合計          | 7            | 131           | 7            | 50            | 11           | 11           | 91            | 31            |

典拠：2013年天津市民政局のデータに基づき、筆者作成。

割、近都市四区（四郊）はほぼ3割、近郊区・村（五県）は6割弱、滨海新区は3割未満となっている。つまり市内六区以外の養老施設の入居率はかなり低い状態となっている（表4）。

### 3）養老施設の経営状況および入居者の満足度

2013年国家統計局が天津市における養老施設の運営状況について訪問調査を行った<sup>15)</sup>。具体的には、市立施設を2軒、区立施設を1軒、民営施設を5軒、計8軒を選び、それぞれの経営状況、サービス状況、入居者の満足度などについて調査を行った（表5）。具体的には、

- 天津市における養老サービス機構と施設の整備は民営施設に頼っている。ただし使用料金、住居条件、医療条件などの理由で民営施設への入居率が低く、ほとんど経営困難な状況に陥っている。
- 運営コストについて、公立施設の場合は人件費の占める比率が高く（82.3%）、特に管理者のコストが高い。民営施設の場合は土地代のコストがより高いため、従業員の報酬がかなり低いことが予想できる。
- 公立施設は赤字経営が続いている。
- 同研究における入居者の満足度調査によると、9割以上の高齢者が自分の意思で入院し、施設の生活に慣れている。また、9割以上の入居者が施設のサービスに満足し、7割が使用料金も合理だと考えている。

15) 個人による養老施設に対する調査は困難なため、施設の運営状況および入居者の満足度に関する部分は2013年に（詳しい期間是不詳）国家統計局が行った訪問調査を基に筆者が要約した。詳しい調査方法及び調査期間は報告書には触れていなく、その内容は『求知』2015年2月号に掲載した。

表5 2013年天津市養老施設の運営状況

|                                | 公立施設（3軒）   |       |        | 民営施設（5軒）  |
|--------------------------------|--|-------|--------|---|
|                                | 市立（2軒）   |       | 区立（1軒） |   |
| 創 立                            | 1953年  | 1958年 | 1989年  | 2002年-2012年   |
| 面 積（㎡）                         | 26,667   | 7,334 | 3,200  | 平均6,627   |
| ベッド数                           | 850  | 300   | 200    | 450   |
| 管理者比率                          | 1：2.2  |       | 1：5    | 1：5.9   |
| 待ち時間                           | 1年以上   |       | 2-5ヶ月  | 無   |
| 使用料金<br>（入居者の自立度・<br>年齢によって違う） | 自 立：1,408元<br>半自立：2,017元<br>非自立：2,382元           |       |        | 自 立：1,920元<br>半自立：2,169元<br>非自立：2,600元                      |
| 入居率                            | 92.1%  |       |        | 64.3%   |
| 資金来源                           | 主に政府の財政給付（手当）                                    |       |        | 2軒は経営収入<br>3軒は本社の資金   |
| 運営コスト<br>構成比                   | 人件費：82.3%<br>その他：17.7%                           |       |        | 人件費：34.8%<br>土地代：44.3%<br>その他：21.2%                         |
| 損益状況                           | 1軒：ほぼ維持できる<br>1軒：122.81万円／年の損失<br>1軒：23.7万円／年の損失 |       |        | 1軒：収益4.4万円／年<br>2軒：ほぼ維持できる<br>2軒：損失それぞれ<br>100万円／年と10.8万円／年 |

典拠：天津市民政局のデータに基づき、筆者が作成した。

## ② コミュニティーによる社区養老サービスに関する考察（集中型在宅介護）

コミュニティーによる社区養老サービスを提供する媒体は高齢者住宅である。主に2種類あり、1）サービス付き高齢者向けの新築住宅社区、と2）高齢者の生活をより快適に改造し、あらゆるサービスを取り組んだ住宅社区である。天津市の介護サービスを提供する主体はいずれも政府ではなく、市場経営に任せている。これらの養老社区には、高齢者昼間介護センター、託老所、高齢者活動センター、相互援助介護サービスセンターなどを設け、給食、医療介護、リハビリ補助、レクリエーション活動などを配置することも要求する。また、既存の住宅社区を高齢者向け住宅に改造する際には、要求事項に基づき、コミュニティー昼間介護機構を設置し、且つ住宅と並行して企画、建設、検収、交付使用を要求する。

天津市静海団泊湖の養老社区——康寧津園は、サービス付き高齢者向けの新築住宅社区の代表として、2015年より正式に運営した。購入者は60歳以上の高齢者に限定し、ローンが申請できないため、一括で50-80万円で購入する。その上毎月1人の3,500元の入居金を支払い、基本的な生活サポート（食事、クリーニング、定期的な身体検査など）および娯楽活動（トレーニング、旅行支援など）を受けることが出来る（図7）。

a. 生活の環境



b. 娯楽及び給食



図7 養老社区——康寧津園の概況

出所：康寧津園ホームページ

上述した二種類のコミュニティー養老施設はいずれも所有権と経営権分離のモードを用い、政府側はプラットフォームを作り、市場化経営、ボランティアの参加、民政部門による規制などの方法によって運営する。社会主体は、プロジェクト請負及び政府による購入の方式で養老事業に参入する。



### 1) プロジェクト（請負）型

まず、コミュニティ養老施設が提供するサービスを幾つかのプロジェクトと設け、政府部門より企業や非営利組織を選別し、契約を結ぶ。企業と非営利組織は契約に関わるプロジェクトの内容をめぐり各自で運営を展開する。政府側は当時の政策や契約に書かれた要求に基づき適切に支援する。こうしたサービスアウトソーシングの形で政府の負担を軽減し、コミュニティ養老の効率性を高めることが望める。

問題点として、評価システムの完備性、参入する主体に対する公平性および公開性が欠けているなどの問題が挙げられる。具体的には、

- ①プロジェクトの達成度および民間企業が提供した介護サービスに対する評価システムはほとんど設けていない。政府側はサービスを提供する主体に対する監督及び指導するシステムが不完備であり、利用者の満足度を把握できず、サービスの向上を図ることが極めて困難である。
- ②天津市政府は高齢者事業を推進するために、民政局に「養老課」といったオフィスを設けた。筆者は実際に訪問してみたが、係員はわずか4人だった。この4人は主に市民の問合せへの対応をすることが主な仕事であり、養老事業に関する企画や採算などの仕事は企画課及び財務課に任することになっている。

また、天津市民政局のホームページをアクセスしても、プロジェクトに関する情報の事前公布がほとんど見当たらず、そのため、民間企業および非営利組織はこういった情報を把握することは困難であり、プロジェクトへの参入に関わる公平性も疑問されている。

### 2) 政府購入型

政府は高齢者の社会福祉に関わる諸機能を補完するために、専門機構が介護サービスを提供する関連企業の製品（有形製品やサービス）を購入し、「サービス券」の形で特定の高齢者層に配布することを言う。ある意味では、高齢者への手当ての一種とも言える。こういった方法を通して、政府の養老介護能力を高め、養老介護サービスの専門化上の欠陥を補完することが望める。

### 3) 問題点

筆者の調査により、こういった住宅に入居する高齢者たちは現行の介護サービスに対して高い満足度を持っている。ただし、新築高齢者住宅の入居率は2017年筆者が調査する時

点で30%未満<sup>16)</sup> となり、運営企業にとって現行の介護サービスを維持することは非常に困難な状況に陥っている。運営者の話によると、その理由としては、a 高齢者は家庭において子育て補助の役割を担い、b 家族を離れることが困難、c 高齢者住宅への入居意識が薄い、d 入居コストが高い、など挙げられる。

### ③在宅介護サービスに関する考察（分散型在宅介護）

#### 1) 在宅介護の現状

分散型在宅介護とは、高齢者たちが住みなれた場所でコミュニティー・サポート・サービスセンターなどの民間機構が提供した介護サービスに頼り自宅で養老することをいう。天津市は全国の高齢者介護サービス整備の試行都市として、2014年末まで市内六区、四郊五県、滨海新区の全地域をカバーするコミュニティー・サポート・サービスセンターを1,011箇所設立した。そのうち、デイサービス・センターは606箇所、短期託老所は405箇所である<sup>17)</sup>。

センターが提供した介護サービスは具体的に、緊急呼び出し、家事代行予約、健康管理、買い物代行、食事配達、料金納付代行、リハビリケア補助器具など高齢者向けのサービスを指す。高齢者は在宅サービスを利用する際には、主に以下の3つのルートで注文する。

- a. 電話で在宅介護サービスセンターに直接連絡する。
- b. 室内に設置したインストール呼び出し装置で、老人が必要な時にベルを押す。
- c. 電信網（モバイルなど）、デジタル・テレビやインターネットの3つの端末を通して、サービスの提供者によって設けられた特別なサービスを注文する。

在宅介護サービスセンターは主に区・県レベルの民政部門の指導のもとで事業を展開し、つまりセンターの運営者は政府であり、財政面の支援が必要となる。民政部門は民間企業の入札を受け、サービスの内容や費用に関する審査を行い、契約を結ぶ。その契約に基づき、免税や手当などの財政手段で支援を与え、介護事業を展開する。

#### 2) 高齢者の満足度

在宅介護に関する高齢者の満足度を検討する際に、天津市の介護サービスに関する先行

16) 2017年4月-6月をかけて筆者は天津市の三箇所の新築高齢者住宅を訪問し。そのうち、上述した康寧津園の入居率は3割弱超、東麗区に属す二箇所は3割未満の状態だと、不動産会社の係員および高齢者住宅の入居者が話した。ここでいう入居率は（入居率＝入居戸数÷全体戸数×100%）販売された戸数の比率ではなく、実際に住宅に入居した戸数のことである。売り出した戸数の方がより高く、康寧津園の場合は2017年の時点で8割以上にも上っている。

17) 2015年に天津市民政局が公表したデータである。現在は、やや減少した傾向がある。

研究文献を読み、結論を絞ってみた。

- a. 高齢者は在宅介護サービスに強いニーズを示している。このニーズ（デマンド）は高齢者の職業，収入，子供と同居か別居，子供が通う頻度などにかかわらず，高齢者全体的に介護サービスへのデマンドが高いと指摘されている<sup>18)</sup>。
- b. 在宅介護サービスの質及びレベルは高齢者の満足度に大きく影響を与える。介護施設・サービスが完備したかどうか，また設備に関する利用方法の説明や使用料金にかかわる説明も十分に行われていない。これらの要因はすべて高齢者の満足度に大きな影響を与えた<sup>19)</sup>。
- c. 介護サービスの内容に関して，住宅地域にケア・サービス・センターや，高齢者給食レストランなどの施設が完備した住宅地域の高齢者満足度がより高い。娯楽活動に関わる施設が設置しているかどうかは高齢者の満足度に著しい影響が見当たらない<sup>20)</sup>。

### 3) 問題点

2018年より，筆者は在宅介護サービスの現状および問題点に専念し，天津市の一般住宅社区，高齢者住宅社区および三箇所のコミュニティー・サポート・サービスセンターを訪問した。60歳以上の高齢者を三つの年齢層に分けてみれば，aは85歳以上の超高齢者，bは70-84歳の高齢者，cは60-69歳の高齢者とする。

- a. 85歳以上の超高齢者たちは，コミュニティーに住んでいながら，コミュニティー・サポート・サービスセンターを利用せず，施設そのものも聞いたことはないと答える高齢者はほとんどである。彼らは転倒や道に迷うことが心配で，子女にさらなる迷惑をかけないように，なるべく外へ出ず，自宅でこもっている方が多い。
- b. 70-84歳の高齢者は，「コミュニティー・サポート・サービスセンターはご存知ですか」と聞かれたら，25%の老人たちが「聞いたことがある」と，さらにそのうち半分の老人は「利用したことがない」と答えた。
- c. 60-69歳の高齢者は，半数以上の方がセンターを利用したことがあるが，月に一回や半年に一回の頻度で，センター施設に頼っていないことが明らかになった。

つまり，天津市既存のコミュニティー・サポート・サービスセンターはほとんど国務院

---

18) 何蘭萍（2016）「天津市における在宅介護サービスの効用および高齢者の満足度に関する研究」人口と社会 2016年2月号 p67

19) 文太林（2014）「天津市における在宅介護サービスの現状及び発展」天津経済 2014年9月号 p39

20) 王麗（2015）「在宅介護サービスの発展，困難および対策」発展研究12期 p85

の政策に応じて建設されてきたが、高齢者の真のニーズに応えず、あるいは利用者の実際の生活状況を考慮に入れずに運営してきた。「9073」といった社会養老サービスの構造において、この97%もしめる在宅介護サービスはまだまだ整備されていないといえよう。

### 第3章 天津市の高齢者介護サービスの課題および展望

第12次五ヶ年計画（2011年～2015年）は中国の高齢者福祉事業に関する準備期間と例えるのであれば、第13次五ヶ年計画期間（2016年～2020年）は全面的な起動期とすることができる。世界最大規模の高齢者社会に備え、中国の高齢者社会福祉事業のあり方や成長方に世界中の注目を集めている。

ただし、前述したように2015年までに政府施策の重点は施設入居介護に偏重し、メインである在宅介護サービス及び社区養老サービスには施策による支援が十分に届かなかったため、国民が目指す高齢者介護社会サービスシステムの目標にはまだ遠いと言えよう。本研究を充実するには、今後主に4点について検討したい。

- ① 「9073」という社会養老サービスの構造は高齢者の需要にマッチしているかどうかについて、アンケート調査などの方法で明らかにする。特に在宅介護サービスへの満足度に関しては、既存の研究はまだ解決していない問題を解明する。例えば、介護サービスのレベルと支払い能力（自変量）の中で、家族における役割、子供の送りなど考察に入れる実証研究、高齢者活動センターと満足度の関係の検証、高齢者支出の内訳・介護サービスの料金とのトレードオフ関係の検証、などの課題を明らかにする。
- ② 在宅介護サービス及びコミュニティ養老サービスに対する施策および支援のあり方についてさらに探究し、日本の高齢者介護社会サービスシステムの形成経緯に参考する上、国と地域・社会団体の施策が如何に国民の生活と確実につながっていく方法や手段を検討する。
- ③ 中国の高齢者介護における都市と農村部の差異を考察する。社会保障制度の改革の経緯をみると、中国における高齢者扶養・介護は、工業社会と農業社会とで、その内容が大きく異なる二元的な構造を有してきた。つまり、都市部においては社会保障制度が存在し、高齢者の経済生活は、年金、医療保険などによって保障されていた。このような社会保険制度は「文化大革命」によって職場保険へと変更された。つまり、職場は、定年退職した元職員に直接的に年金、医療費等を提供するようになった。一方、農村部においては、一部の「三無」老人（労働能力がない、収入がない、

法定扶養義務者がいない高齢者を指す）が「五保」（食、住、衣、医、死後の葬祭の五つを保障する）という形で生活保護を受ける以外、完全に私的扶養・介護にたよっている。ただし、農村の労働力人口が都市へ移行する現状の中で、「空巢老人」が増えつつ、現在の在宅介護制度ではとても対応できない状況になっている。農村部の介護問題に関わる諸問題も念頭に入れる必要がある。

- ④ 中国の高齢者介護における公私の役割分担のあり方を考察する。天津における今後の公私役割分担に関する基本的考え方としては、基本的な生活費と医療費は公的保障によって賄い、面倒見・介護については私的扶養に委ねる。コミュニティーは面倒見・介護に関する低料金サービスを提供することによって在宅ケアを援助する。しかし、現状では介護サービスを受ける諸費用はあくまでも私的負担となっている。このような役割分担は、ますます進行する高齢化社会のなかで維持できるかどうかは、極めて疑問といわねばならない。

## 参考文献リスト

### 日本語文献

- 天津地域史研究会編（1999）『天津史——再生する都市のトポロジー』東方書店  
吉澤誠一郎（2009）『天津の近代』名古屋大学出版会  
王文亮、和田要（2001）『中国の高齢者社会保障—制度と文化の行方』白帝社  
内閣府経済社会総合研究所（2012）『中国の人口高齢化—進行の趨勢、経済への影響及び対策』国際共同研究プロジェクト（DRC—ESRI）  
石田路子（2013）『中国における高齢者介護サービスの現状と課題』城西国際大学紀要 第21巻第4号  
日本貿易振興機構（ジェトロ）（2013）『中国高齢者産業調査報告書』

### 中国語文献

- 国務院（2010）『中華人民共和国社会保険法社会保険法』  
中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑』2016年迄  
姜向群（2005）『老年社会保障制度の歴史と変革』中学人民出版社  
易松国（2006）『社会福祉の理論および実践』中国社会科学出版社  
民政部（2011）『社会養老サービス体系構築第12次五ヶ年計画』  
国家統計局（2011）『中華人民共和国2011年国民経済と社会発展統計公報第10版』人民日報  
何玲（2015）『天津市養老機構に関する問題及び対策研究』『現代商貿工業』2015年10月号  
王光荣（2015）『养老システムの改革及び探求——天津を中心に』『城市』2015年11月号  
国家統計局天津分局調査チーム（2015）『天津市の養老機構の運営状況及び入居者満足度のアン

ケート調査」『求知』2015年2月号

何蘭萍（2016）「天津市における在宅介護サービスの効用および高齢者の満足度に関する研究」人口と社会2016年2月号

文太林（2014）「天津市における在宅介護サービスの現状及び発展」『天津経済』9期

王麗（2015）「在宅介護サービスの発展，困難および対策」『発展研究』12期

中国人民大学データセンター（2016）「中国老年社会追跡調査」中国人民大学