

<研究ノート>

上海市における地域福祉事情： 官設民営の「健康福祉コンビニション」

小川全夫
馬利中

はじめに

日本は「第二の人口転換」といわれる段階に入っている。人口学で言う人口転換理論は、多産多死型人口構造が、多産少死型を経て少産少死型に変わっていくという人口変動に注目する。近代化の過程で多くの国や地域がそうした過程を進むという収斂理論も含意している。この過程は、働く世代が子供や高齢者を支える従属人口指数が減少傾向になる結果となり、経済発展には都合のよい人口構造、いわゆる「人口ボーナス Demographic Bonus」を生み出す。日本は戦後いち早くこの「人口ボーナス」を生み出して、高度経済成長を成し遂げる一つの促進要因とした。しかし既に1995年以後の日本は従属人口指数は反転して上昇傾向にあり、今後ますます上昇すると推測されている。いわば「人口ボーナス」を使い果たして、むしろ人口構造が経済発展には都合の悪い「人口オナス Demographic Onus」に陥っている。これは人口学者が予測していた人口転換理論の収斂状況とは違っている。今や日本は少産多死型の人口構造に突入し、人口減少段階に入っている。

東アジアの諸国は日本の経済発展に注目し、政策的に人口転換を急速に進めるといふ道を後追いしている。なんとか「人口ボーナス」を作り上げて経済発展をしようという取組みは、韓国、シンガポール、台湾、香港、そして中国本土でも展開している。とりわけ中国では、「一人っ子政策」という人口政策が強力に推し進められてきた。そして急速な経済発展を遂げつつある。しかしその一方で「豊かになる前に高齢化する」という危機意識が急速に高まっている。今のままでは2030年代より早く人口ボナ

スは使い果たすことになりかねないからである。

中国では、「一人っ子政策」によって、子供を一人しか持たなかった夫婦がいよいよ高齢者の域に達して、伝統的な親孝行の倫理に基づいて子供から世話を受けようとする、一人っ子たちは、結婚した途端に4人の親とさらにその上の祖父母世代何人かを含めて世話しなければならないことになる。これはこの世代にとってはきわめて厳しい状況なので、中国の中央政府は、これから急速に高齢者福祉問題に取り組みざるを得なくなっている。そこで、こうした人口高齢化の先進地として日本に対する関心が高まっている。東日本大震災や尖閣列島問題がこじれる前には、大がかりな高齢者介護教育指導者の研修団を日本に送り込む計画が官民間問わず動いていた。残念ながら政府関係のこうした動きは止まってしまったが、民間レベルではなお動き続けている。

日本は今後、高齢者に対する福祉施設ケアを中心とするシステムから「地域包括ケアシステム」という高齢者が自宅にすみ続けながらサービスを受けられるシステムに転じる政策を打ち出している。中国政府もこれまでのいわば裕福な高齢者向けの有料老人ホームや貧困高齢者向けの公設老人ホームという選択肢だけでなく、地域にすみ続けながら必要なサービスが受けられるシステムの整備を急いでいる。日本の民間事業所もこうしたところに新しいビジネスチャンスを見いだして事業展開を始めている。

そこで、2012年2月に、小川全夫が上海市を訪問し、上海大学の馬利中教授、上海社会科学院張啓新研究員とともに、人口と計画生育委員会の協力により、社区といわれるコミュニティにおける動きについて現地で聞き取りを行った。現地では、瑞金二

路街道弁事処の卡唯敏さんの案内を受けた。

1 上海市における人口高齢化

上海市は、中国最大の都市である。2010年の上海市総人口は2300万人を突破しているが、そのうち、上海市に戸籍を持つ人口は1404万人であり、他の地域から流入して居住するいわゆる外来常住人口は898万人がいて、全体の39%を占めている。

上海市は、改革開放の「窓口」と呼ばれる先進都市であるが、同時に、少子高齢化のスピードが最も速い地域である。中国の場合は、日本などと違って、高齢化を戸籍人口に注目して、60歳以上人口割合で捉える事が多い。1979年には60歳以上人口割合が7%となったが、全国平均のそれより20年、北京市、天津市より10年も早かった。2010年末現在、上海市戸籍人口のうち60歳以上人口割合は23.4%となっており、日本と同じように65歳以上人口割合で捉えると16.0%になっている。通常、65歳以上人口割合が7%を超えると高齢化社会、14%を超えると高齢社会というが、上海市は既に高齢社会の段階に入っているのである。

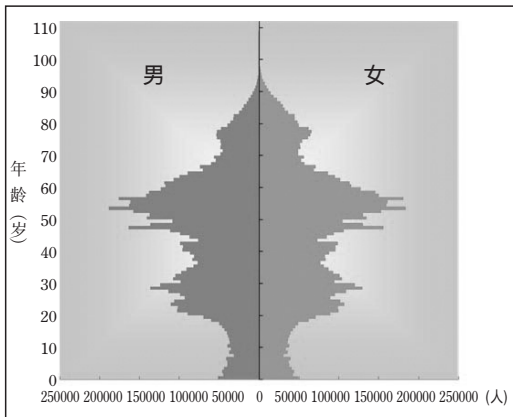


図1 上海市の戸籍人口の年齢・性別人口分布

上海市の人口高齢化に大きな影響を与えたのが「一人っ子政策」といわれる少子化促進策である。この政策の結果、1951年には合計特殊出生率が5.10もあったのに、1995年には1.00を割り込み、2010年には0.89にまで落ち込んでいる。通常人口

の単純再生産が維持されるためには、合計特殊出生率が2.00を確保されていなければならないといわれるので、上海市の戸籍人口は確実に縮小再生産の過程にある。

もうひとつ上海市の人口高齢化に影響を与えたのが、いわゆる長寿化である。平均寿命を指標としてみると、1951年の女性の平均寿命は45.56歳、男性は42歳であったが、2010年には女性が84.44歳、男性も79.82歳にまで延伸している。こうしていわゆる少子高齢化は急速に上海市の社会を変化させている。

急速で大規模な人口高齢化が進む上海市では、とりわけ後期高齢者が急増することが推測されており、それも「老々世帯」とか子供が去った後の「空の巣世帯」という状態になってしまう高齢者が増えることが懸念されている。また、次第に一人っ子の親世代が高齢者になる時期となっており、2013年に60歳に達する人の80%がそういう人々になる。政策で一人っ子しか持てなかった世代が子供に依存すると、子供の世代は結婚したとすれば2人で4人の親に加えて、その上の祖父母世代まで支えなければならなくなる。それはきわめて厳しい負担であるため、急速に高齢者扶養に対する政府支援を求める声が高まりつつある。

2 上海市の地域福祉

改革開放以前の中国では、国営企業が職場と生活の場を「単位」としてまとめて責任を持つ体制であったが、改革開放以後、企業は、競争力を高めるために、職場だけに責任を持つようにして、生活の場は職場から切り離された。そこで生活の場は、「社区」（コミュニティ）として位置づけられた。

1980-90年代の上海市には、契約した内容に従って、2人以上のグループで要介護高齢者1人の手助けをする約1万の「包護組」といわれる組織が活動していた。また高齢者同士が助け合う約7000組の「老年互助組」といわれる組織もあった。しかし、一人っ子政策を推進し、従属人口指数を減少させ、経済発展に都合のよい人口構造へ転換させた結果、短期間に驚異的な経済成長を遂げることが可能になった反面、敬老意識でつくられていた「包護組」や

「老年互助組」のような民間組織が弱体化していった。

そこで「社区」は居住者の福祉に責任を負う組織としての機能を付与されることとなった。上海市の場合、市の下に16の区と1つの県、区と県の下に99の街道と108の鎮という行政末端組織が置かれているが、「社区」は街道の中に置かれている約3500の居民委員会に属する住民の居住コミュニティである。市、区、街道にはそれぞれが設置主体となっている老人福祉施設がある。その総数は2011年で625ヶ所、97,841床となっている。老人病院や老年護理院といわれるターミナルケアの施設が68ヶ所ある。しかしそれでも増大する高齢者の福祉需要に、施設福祉だけで対応することはできないので、「居家養老」という在宅福祉に力が入られている。この在宅福祉が「社区」の重要な機能とされているのである。

上海市の場合、高齢者福祉を推進するにあたって、「9073」という数字が語られる。これは高齢者の90%は在宅で暮らしてもらい、7%は地域福祉で世話を受け、残りの3%を施設に入所してもらうという目標を意味している。つまり自宅で世話される高齢者が大多数を占め、施設で老後を過ごす高齢者はごく一部で、その間に「社区」から世話を受ける高齢者がいるという目標が立てられているのである。

上海市の老々世帯にいる高齢者は94.56万人、一人暮らし老人は19.32万人いると言われており、これらの人々が要介護になった時に施設に入所を希望するということになると、莫大な施設建設が必要になり、数多くの介護職員を確保しなければならなくなり、市は財政的負担にとっても耐えられないので、施設福祉には抑制的な目標を掲げているといえよう。

そこで、「老老世帯」高齢者に対して、上海市の「社区」は、毎日、17.48万人の安否訪問、6.77万人の困っている人の手伝い、月に一度、24.57万人に慰安のための訪問と話し合いというような活動を行っている。

社区には在宅老人のための配食センターが設置されており、404ヶ所で4万人の高齢者に配食サービスを提供している。また233カ所の「社区」には「社区助老服務社」が置かれており、生活保護を受けている13万人の高齢者を含めて25.2万人の手助

けを必要とする高齢者に支援サービスを提供している。さらには、社区日託所・日間照料站（デイサービスセンター）が330カ所に設置されており、9,000人が通っている。自宅療養する人のベッド数は6.66万床あるが、その中で高齢者向けが4.08床を占めている。

そのほかに、元気な高齢者向けの老年活動室が6,062ヶ所（面積156.04万平米）あり、上海市の各地に設置されているので、かなりの「社区」がこういう施設を備えていることになる。生涯学習のプログラムも、市や区／県や街道／郷鎮の設置管理する老年大学や老年学校の他に、居民委員会／村民委員会の設置する4,144カ所の老年教室も置かれ、18.37万人の高齢者が受講している。テレビ老年大学教室も4,268カ所あって、21.76万人が受講している。60歳以上高齢者人口の69.9%を占める231.47万人分の健康記録も管理されている。

3 上海市盧湾区瑞金二路街道の事例

上海市の旧市街地に淮海中路という繁華街がある。この地区を管理する盧湾区は、都市のドーナツ化現象に伴って人口が減少したために、2011年に隣の黄浦区と合併して、今では新しい黄浦区の一角となっている。旧盧湾区所属の瑞金二路街道の面積は1.93km²、戸籍人口は7万6,000人となっているが、実際には戸籍を残したまま、若い世代は郊外に住居を移しており、実際に住んでいる人は4万3,000人くらいに減っている。外来人口が3万人以上住んでおり、そのうち、外国人も1万8,000人、地方からの常住人口が1万2,000人ほど住んでいる。このような人口変動に伴って、残った住民の高齢化も進んでおり、現在60歳以上人口が28%となっている。ただ注目すべきは、郊外に住居を移しても、ここに住居を登録したままの人々が多いという事実である。それは、自分たちの子どもたちには、教育水準の高いこの区の学校に通わせたいという親の意向が強く現れている。

合併後の区には10の街道（末端行政機関）があり、そのひとつである瑞金二路街道の下には16の居民委員会（住民代表の協議組織）が置かれている。街道管轄の16の居民委員会にはそれぞれ在宅福祉

の拠点として「社区公益站」が置かれているが、街道は16の居民委員会の「社区公益站」と連携して、「10分間歩けば老人サービスを受けられる」という社区老人サービスのネットワーク形成に力を入れている。

今回、瑞金二路街道弁事処の卡唯敏さんの案内を受けて訪問したのは街道が設置した総合的な拠点施設の一つである瑞金街道社区服務綜合楼である。この施設は、いわばコミュニティの総合サービスセンターである。



図2 瑞金街道社区服務綜合楼の入り口

入り口からみると階段を上らなければ建物の中に入れない構造になっており、まだバリアフリーにはなっていない。いわば、元気な高齢者などが想定されている施設だといえる。しかし機能の面で言えば、この拠点施設は日託所（デイサービスセンター）、社区医療服務站、健康相談室、在宅老人給食センター、障害者リハビリ教室、心理相談室、生活困難在宅老人支援センター（掃除、入浴・急用・病院通院などの時、手助けのヘルパー・ボランティアを派遣する）など社区に住む高齢者に「地域包括ケア」的なサービスを提供する多目的支援センターである。

まず入ってすぐ目に付いたのが、「愛心超市」という看板を掲げた店である。店というより倉庫である。ここには生活必需物資が用意されている。それぞれの物品には値段がつけられている。会社などから寄贈された物品も棚に並べられている。この店に来るのは、低所得者で上海市から生活支援物資の現物配給を受けていた住民である。



図3 愛心超市で使われるICカード

定期的な現物支給だと不要なものが出る一方で、必要なものが不足する時もあるという住民の不満を解消するために、「愛心卡」というICカードが導入され、このカードで必要なものはいつでも必要な時にこの店で購入できるように改善された。これによって、公的支援を行う側も無駄なコストを削減することができるようになった。奉仕活動をすれば、ICカードにポイントが入っている。また会社、地域住民などから寄贈された物資（中古テレビ、タオル、アイロン、茶碗セット、湯のみセットなど）

にも値がつけられ、ICカードに貯めたポイントを使って手に入れることもできるようになっており、また現金でそれらが売れば活動資金に使えるようになっていっている。ふとん、服装などの場合は、購入したい人がいると、いったん洗濯に出してから手渡している。

この事業は、江西省の教員出身でビジネスを成功させた人（上海康楽家実業有限公司社長、康楽家社区服務發展中心主任）が、政府予算の合理的な執行を図るためにICカード方式を提案して始めたという。カードの導入で無駄な消費をなくすだけでなく、家の電気製品などの修理に人を派遣するといったさまざまなサービスの拡大にも貢献する全国的に評価された事業となっている。例えば、社会的連帯感や倫理的義務感に基づいて、16の居民委員会の「社区公益站」へ月ごとに巡回したり、「愛心集市（定期市）」バザーや即売会を開催して慈善活動基金を集めたり、在宅困難老人、障害者を対象に無料散髪、健康・心理相談、電気製品・日常生活品の修理などのサービスを提供している。

次の部屋は高齢者活動室である。福祉宝くじの益金を使って整備が進められている国家プロジェクト「星光計画」の助成を受けた「星光老年之家」である。すでにこの日の高齢者の活動プログラムは終了して、この事業の係員が休憩していた。毎日のようにさまざまな活動プログラムが実施されている。中には「数学」などといった基礎的知識に関するプログラムもあった。高齢者の作品が飾ってあったが、原料は新聞紙で、これを細かく巻いて棒状の素材を作り出し、これを切ったり張ったりしているような作品を作り出していた。安上がりな素材の割には、きわめてデザインのいい作品ができていた。さらに奥の部屋にいくと、そこはいわゆる老人日托站（デイサービスセンター）である。高齢住民が交流する場となっていて、思い思いに住民が憩いのひと時を過ごしていた。この事業には光明村配餐分公司という民間企業が、社会貢献活動の一環として取り組んでおり、身寄りのない高齢者へのサービスやボランティア活動に対する支援をしている。在宅高齢者への給食活動も行っている。

同じ階には助老服務社という団体も入っている。この団体は、老年協会の60歳以上の女性が組織し

たものであり、もめごとを仲裁したり、高齢住民の健康点検をしたり、比較的若い世代の高齢者が年配の高齢者の安否確認のために一日2回訪問するといった活動をしている。また巡回で体の不自由な老人、一人暮らし老人、老老世帯を重点的に訪問して、ガス、電気などの安全チェックをするといった活動を繰り返している。自分たちが毛糸で編んだマフラーを一人暮らし老人と年配の高齢者に贈る活動なども行っている。いわば、日本老人クラブ女性部による高齢者ボランティア組織といえる活動である。親孝行という世代間の助け合いに多くを期待することができなくなった時には、こうした同世代内の助け合いが重要になってくる。

障がい者が集っている部屋では、残疾人補助器具服務社というグループが、さまざまなプログラムを



図4 星光老年之家の図書コーナー



図5 助老服務社の足浴サービス

提供していた。さらに老人心理指導、自殺防止のための電話相談窓口とカウンセリング活動が展開されている。これには上海市と盧湾区心理師協会が深く関わっており、企業家基金会、老年基金会のような機関から助成金を受けて活動している。日本からは箱庭療法の手法も取り入れており、そのキットも取り揃えられていた。ここに登録しているボランティアは100人くらいだそうである。



図6 心理カウンセリングに用いられるフィギュア
(日本のキャラクターも多い)

以上のようないわゆる「社会組織」(NGO)が活動し始めたのは2008年以後である。そのきっかけは2007年下半年に開かれた共産党第17次大会である。そこで「社会組織(NGO)の経済、政治、文化と社会での重要な役割を重要視しよう」の呼びかけに従って、NGOの社区における老人サービス事業の活動も活発になった。2010年上海万博開催の6ヶ月の間にはNGOとボランティアも大きな役割を果たしたが、この波及効果が社区の活動にも現れたといえる。

中国の大学には今や社会工作系といわれる社会福祉学科が数多く設置され、資格制度も民生部の下で整備され、数多くの卒業生が巣立っている。その卒業生たちの職域としてこうした社区やそこで事業を担う民間組織が注目されている。社会工作者たちは民間組織を起業し、行政から委託を受けて社区服務事業を展開しているのである。

さらに建物の中を進むと人口計画生育委員会の活動をしている部屋があり、家族計画の講話をしたり、



図7 人口と計画生育委員会による女性の健康指導

個別の相談に応じていた。子供連れで相談にくる人のために、子どもの遊具も備えられていた。この部分は上海市直営の部分である。この部分は衛生部の管轄といえるが、上記のような活動は民政部の所管である。いわば衛生部、民政部の連携が図られているといえる。街道の係員は、このセンターに4から5人いる。100人以上のボランティアを動員してこの体制を維持している。

4 考察:「健康福祉コンビニ」の示唆

これから、日本は高齢者サービスの統合を図って、「地域包括ケアシステム」を構築する準備段階に入る。住まい、医療、介護、介護予防、生活支援が高齢者の暮らす地域で一貫的に提供される仕組みづくりが、施設介護に頼りすぎる弊害を取り除く戦略として有効であると見込まれているからである。しかし実際には医療保険、介護保険、住宅政策等の行政の縦割り状態は民間協力組織にも貫徹しているために、なかなか専門家の組織化が容易ではなく、医療・保健・看護・介護・生活支援、住まいなどの関係機関や団体も実際にどのような連携可能性があるのか模索中である。また地方行政側から言えば、日本政府から地域包括ケアシステムを推進するために、地域包括支援センターを1万人コミュニティに1カ所設置しろといわれても、人口規模が大きい都市ではあまりも財政負担が多いことから抵抗がある。また相談事例1件当たりにかかる費用が約2万円かかるといわれており、財政負担をかけずにこの方式

をいかに現地の実情にそった方式に変えていくのが問われている。また現下の地域包括支援センターは基礎自治体の直営か、関係機関への委託に委ねられているが、住民側からはあまり見えない組織である。

このために、私は、1万人コミュニティの住民に可視的な「健康福祉コンビニステーション」とでもいべき拠点施設を設置して、そこにいろいろな民間事業所を含めた各種機関団体からサテライト・サービスが供給される仕組みを提案している。それは医療保険制度・介護保険制度の枠組みの中にとどまらない機能を持つべきだと考えている。現在、自治体によっては、さまざまな施設を集中的に合築して、「健康福祉コンビニステーション」を整備する所も出てきたが、なかなか縦割り行政の枠を外すのは容易ではない。

そんな中、2012年2月に上海市を訪ねたときに、まさに中国版官設民営の動きが急であることを印象づけられたのが、この瑞金街道社区服務综合楼であった。現在こうした取組みが上海市各地で実験的に行

われているということであった。日本ではなかなか取り組めないような「健康福祉コンビニステーション」といった地域包括的なサービスシステムが民間の創意工夫を取り入れて進められていることに、日本で掲げた「地域包括ケアシステム」の進め方にとっても参考になると痛感した。まだまだこうした取組みに対する評価は定まっていないが、今後は自治体の実務家や事業家の間での研究交流を深めて、東アジアの高齢化する地域における包括的なサービスシステム構築の課題を明らかにして、相互に知恵と工夫を交換しあう体制づくりが重要であると考え、福岡市総務企画局と上海市人口と計画生育委員会の間で研究交流の覚書を交わすことを提言している。国家間ではかなり神経質な「国境問題」に火がついた状態であるが、地方自治体や民間レベルでは肅々と高齢化の進展に対する取組みにおいて相互に連携することが必要であるということを確認したい。現在、福岡市と上海市人口と計画生育委員会に対しては、政策研究に関する覚書交流を進言しているところである。

Community Services in Shanghai: A Convenience Station for “Health and Social Services” in the Public-build and Private Operate System

Ogawa, Takeo
Ma, Lizhong

The demographic transition theory in population studies takes notice of population change that the many-births/ many-death type population structure changes to the few-births/few-death type through the many-births/few-death type. It also connotes the convergence theory which will be able to apply to many countries and areas following such a process of modernization. But, Japan goes into the stage so called as “second demographic transition.” This differs from the convergence situation of demographic transition theory which the demographer predicted. Now, Japan rushed into the few-births/many-deaths type population structure, and goes into the decreasing population stage. Then, Japan has set forth the health and social service policy changing from institutional care system to the system in which every older person can receive services in community-based comprehensive care.

The countries and areas in East Asia are following the way of advancing demographic transition politically, paying attention to economic development in Japan. Especially, the “one-child policy” has been promoted powerfully in China. And rapid economic development is accomplishing in China. However, on the other hand, the sense of crisis of “aging before becoming rich” is mounting quickly. In addition, parents who have only one-child are getting old, and require the care by a child based on the ethics of filial piety, but their child cannot support them because of many old survivors. Then, the Chinese society should provide not only private assisted livings for rich-end people, and residential homes for the poor elderly, but also community-based comprehensive care system in which many older persons can access to the health and social services. We will describe a case of community-based comprehensive care system in Shanghai.

This report is written by the collaboration with Fukuoka-city, Shanghai University, Shanghai Social Science Academy and Kumamoto Gakuen University, cooperated by the Shanghai Population and Family Planning Commission. The site-visit was done in February 20-21, 2012.