

# 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——

賈 強

## On the Role of Family, Unit and Market in Social Welfare in Changing China

Qiang JIA

### Abstract

While the Chinese economy is growing rapidly, the problems of social welfare are becoming more and more serious. The increasing ratios of unclear family accompanied by rapid urbanization make the care of aged people at home difficult. And the urban communities in Chinese cities are almost inexperienced in giving home care to the aged people. Before the economic reforms, the “units” played an important role in promoting welfare of their workers, including the retired. But the privatization of enterprises and the depression or bankruptcy of some of the national enterprises have weakened this role. So in fact, many of the aged people are cared at home by maids or helpers coming from rural areas where average income is much lower than cities. Most of these helpers are neither organized nor sent by public welfare institutions. They are usually hired directly by families through free labor markets. This paper insists that although the government should play the most important role in promoting social welfare, but at present period, the welfare like caring the aged at home have to depend partly on the market, and the welfare-promoting functions of “units” should not be blamed. What the government should do at present, is to keep order in helper market and protect the rights of both helpers and people who hired them. For those who do not have the economic ability to hire helpers themselves, the government should offer them home help service through related community facilities. And also the government should continue to promote community home help system which at present can not offer enough service yet.

### I 課題

中国では、急速的な経済成長に伴って、一人当たりのGDPが著しく上昇し、03年に既に1,000ドル（上海のような大都市では既に5,000ドル前後）に達した。しかしその同時に、全国的に見ると、社会保障及び社会福祉のいくつかの領域では、深刻な問題が起こり、社会主義時代に比べて著しい後退さえ見られている。特に医療費、年金などの領域では、1980年代以前に比べて、社会成員の安全感が著しく低下している。改革以前に社会問題にならなかった失業者の生活保障問題や表面化しなかった老

高齢者の介護、生きがいづくりなどの高齢化に伴う新しい社会問題はますます深刻化している。これらの問題について、国と地方政府（日本の自治体行政に当たる）が積極的に対応しようとしているが、少子・高齢化の進行スピードに比べると、財源の確保や福祉関連人材の養成、施設の整備及び制度作りなどが遙かに遅れている。しかも、公的社会保険制度の整備や「社区服務」<sup>(1)</sup>などの様々な努力はまだ試行錯誤の段階にあり、老人や心身障害者の介護や家事支援サービスは事実上自発的市場によって提供されている。全体として、新しい社会保障・社会福祉制度は理論的にも実践的にも未解決な難問が山積している。

ご周知のように、社会主義時代の中国では、社会保障制度があったものの、欧米や日本のような社会保険制度と違って、基本的には、企業などの有職者が所属する「単位」<sup>(2)</sup>が従業員の医療費や年金を負担していた。改革以前の「単位」は殆どは国营または公営であったため、事実上医療費も年金も国及び地方政府によって支給されていた。しかし、改革に伴って、国营企業の多くは民営化され、独立採算制を導入したため、国のサポートを失っている。それと同時に数多くの民間企業（外資系を含めて）が誕生し、企業総数の半分以上を占めるようになった。経済の市場化と自由化に伴う競争の中で、国有・国营企業も民間企業もいつでも経営不振や倒産に陥る可能性があるため、従来の医療・年金システムが殆ど（少なくとも部分的に）崩壊しはじめた。医療費や年金など重大な社会保障問題の他に、少子・高齢化に伴って、自力で生活できない高齢者の介護問題、孤独克服を含む生きがいづくりなどの高齢者福祉関連の問題も表面化している。従って、新しい形の公的社会保険制度を始め、新しい社会保障・社会福祉制度の再建が求められている。

これらの問題について、研究者も実務者も盛んに研究と実践活動を行っている。だが、国有企業の倒産や経営不振が相次ぎ、改革以前から進行してきた都市の核家族化、かつて従業員の生活を細かく面倒を見ていた「小社会」とよばれた「単位」体制の解体、財政収入の不足に悩まされつつある国と地方政府、事実上資金面にも施設面にも貧弱としか言えない「社区」の現状下で、新しい社会保障・社会福祉の担い手がだれなのかは、国民の最も大きな関心事である。

この問題に関する研究の中で、実に様々な主張がある。その中で、家庭説（あくまでも家族による福祉を維持する説）、「社区」説（地域社会・コミュニティ福祉を進める説）、市場化説（社会福祉関連ビジネスによる福祉サービスの提供）、「単位」否定説（今まで企業などの経営組織体が従業員に提供していた福祉サービスへの否定）及び国家説（公的社会保険体系の確立が国家しかできない）等があげられる。確かに、一般に、社会保障及び社会福祉の担い手になれるのは、社会システムの主要素としての家族、国家、地域社会、組織及び市場である。従って、どちらの要素も重要である。

今までの研究の中で、国家による新しい社会保険制度の整備の問題に関するマクロ的な研究が最も多い。その次は、最近盛んに進められている「社区服務」に関する研究である。だが、年金や医療費に関する新しい公的社会保険制度の整備が国家の役割であることには、議論の余地はそれほどない。なぜなら、公的社会保険制度の整備は国家の主導でしかできないからである。枚数の限りがあるので、この問題（最も重大な問題であるが）を割愛させていただく。地域社会としての「社区」は、将来期待できる福祉（特に老人の保健や介護など）の担い手であるが、筆者は他の論文の中で既に取り上げ

1 中国では、都市地域社会やコミュニティのことを「社区」という。従って、「社区服務」とは、コミュニティ福祉サービスを意味する。また、社区における住民自治組織は「社区居民委員会」（居委会）という。

2 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」とよばれ、この性質を持つ社会システムは「単位社会」と呼ばれる。

たため、今回はこの要素に重点を置かない。本論文では、理論的にも実践的にも議論の多い家族、組織（「単位」）及び市場の役割に議論の重点を置きたい。今までの研究の中で、この三つの要素はどれも論じられているが、まだ議論のあるところが多いように思われる。

産業化或いは近代化に伴う家族の失敗は元社会主義の中国（特に都市）においても疑いがたい事実であるが、高齢者の介護などを家族にゆだねるという観点もなお健在である。近年最も盛んに進められているのは「社区服務」、即ち、地域福祉或いはコミュニティ福祉であり、しかも一見最も有望な福祉の担い手であるが、実際に問題が多いように思われる。社会福祉サービスの市場化論も一時的に流行っていて、現在も事実上高齢者の介護やホームヘルプにおいて中心的な役割を果たしているが、長期的に見ると、問題が多い。上述各要素の中で、社会福祉の担い手として最もふさわしくないとされたのは「単位」である。つまり、企業、学校、官庁などの人々の勤め先である。その中で、本論文が最も重点を置きたいのは「市場」と「単位」である。

家族、「単位」及び市場が担える福祉機能が多方面に及んでいるが、少子・高齢化の中で、最も目立つ福祉問題の一つは高齢者問題である。統計によると、中国では、65歳以上の高齢者家庭の約三分の一は「空巢家庭」である〔深圳商報, 03.12.26〕。「空巢家庭」とは、老夫婦或いは一人暮らしの老人だけの家庭（子供が自立し、親と別居している）である。その中で、自力で生活できない高齢者の介護問題と孤独克服を含む生きがいづくりの問題が最も深刻な問題である。本論文はこれらの問題を中心に議論を進めたい。これらの問題を解決するために、公的介護施設の整備や介護人材の養成及び財源としての介護保険の設立、老人に生きがいを感じさせる様々な対策が急務である。だが、社会主義時代の遺産として「単位」の中に温存されている福祉機能をどう生かすか、改革の中で誕生した家事支援及び介護サービスの自発的市場をどう生かすかという問題は、最も身近で、現実的な問題である。

## II 都市の社会福祉における家族の役割

まず、家族を見てみよう。福祉の観点から見れば、高齢者の介護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。特に中国では子供による老親の扶養と介護は伝統として提唱されてきた。だが、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く、「空巢家庭」、特に一人暮らしの老人の生活状況は極めて憂慮すべき状態である。最近大きな反響を呼んだ「老年悲歌」〔曲蘭,03〕というルポがこの問題の深刻さを端的に反映している。

まず、第一に、都市の核家族化の進行である。中国では、核家族化は改革以前、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、1982年に69.37%、1990年に77.12%に達した〔張健・他, 00:185〕。現在の都市家庭の殆どは核家族である。核家族化の進行を促す要因は他の産業社会と同じものもあるし、中国独自のものもある。例えば、改革以前は、都市住民の住宅は家族の人数に基づいて「単位」によって分配されていた。子供が自立し、結婚し、子供が生まれると、新しい家庭がつくられる。この新しい家庭は実家に住めなくなる（家族員が増えたため空間的には居住不能になる）。従って、新しい家庭の夫または妻が勤め先に自分用の住宅を申請し、住宅が配分されると、親と別居することになる。当然、住宅の面積はこの新家庭の人数を基準に与えられる。つまり、年配の親を迎え、同居する空間的余裕が全くない。地方の出身地を離れて都市で就職し、結婚した場合、最初から親と別居するため、核家族になる。改

革後、住宅の商品化によって、より広い住宅を買える人が増えているが、少なく現在の段階ではこのような住宅を買える人はまだ少数の高所得層に限り、大多数の家庭にとっては二世帯住宅はまだまだ手の届かないものである。

第二に、共働きという家庭構造の影響である。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。日本のような「専業主婦」という表現自体も中国の都市では馴染みのないものである。職業の持たない女性は、1950年代の初期工業化時代に夫と共に農村から都市へやってきて、その後都市に定住した読み書きのできない農村出身の女性に限り、社会的地位もイメージも低かった。その後、都市生まれの女性は勿論、農村から来た若い女性も、教育の普及によってある程度の教育を受けたため、殆どは夫と同じように職業を持つのである。

このような共働きの家庭では、改革以前から老人の介護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、65歳の人口が7%を越えたと共に高齢者問題が表面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。

第三に、「一人っ子政策」の影響である。中国では、人口の過度の増加を抑制するために、70年代から「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の福祉機能をさらに喪失させたことである。1970年代に生まれた一人っ子は、1990年代から結婚年齢になり、一人っ子同士の家庭が沢山生まれた。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、統計的に実証しなくても困難であることがわかるであろう。

つまり、核家族化、少子化（その原因は先進国と違うが）、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が、家族は望ましい福祉機能（老人介護など）を持たなくなった。中国の都市では、年金や医療費などの社会保障制度が社会主義成立以後早い段階で確立された（改革の中で一部問題が発生しているものの）ため、都市の高齢者は経済的にはそれほど子供の扶養を必要としないのである。目立つ問題は、病気や寝たきりなど、自力で日常生活を維持できない時の介護問題や子供が独立後の孤独問題などである。

1980年代以前は、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に対応していた。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。1980年代以前は、都市コミュニティにおける高齢者福祉の問題はまだ提起されていなかったため、地域社会は殆ど役割を果たさなかった。1990年代以後、コミュニティ福祉が盛んに進められているが、十分に機能をするのはまだ時間がかかる。改革以前に、家族の他に、一定の福祉機能を果たしていたのは「単位」であった。つまり、人々が所属、或いは退職以前所

属した企業などの組織である。だが、「単位」は改革以前にも現在も介護の領域には携わっていなかった。現在、実際に老人や身障者の介護に最も大きな役割を果たしているのは、農村から出稼ぎに来ている女性達である。つまり自発的労働市場を通して都市家庭に進出している「保母」或いは「阿姨」<sup>(3)</sup>と呼ばれた人々である。第Ⅲ、第Ⅳ章では、高齢者福祉における「単位」と「市場」の役割と問題点について考えたい。

### Ⅲ 「単位」：その福祉機能への再認識

前述したように、中国では社会システムの重要な要素の一つ組織（企業、大学、病院など）は、「単位」と呼ばれる。この章では、この「単位」の持つ諸福祉機能（かなりの部分が改革と共に否定され、喪失しつつあるが）を再認識したい。

#### 1 「単位」の福祉機能とその喪失

「単位」は社会システムの諸要素の中で組織にあたるものである。経済機能を担う企業や教育機能を担う学校、保健・医療機能を担う病院などを含む。だが、社会主義時代に、工場にしる、大学にしる、新聞社にしる、あらゆる「単位」が各自の本来の生産、教育、報道の機能を担うと同時に、本来家族や地域社会、国家及び社会福祉団体によって担われる社会保障と社会福祉機能も同時に担っていた。いわゆる「小社会」である。このような社会環境は「単位社会」と呼ばれる。

掲愛花氏が「単位：一種特殊的生活空間」という論文の中で指摘しているように、社会主義時代に「単位」は「保障—拘束メカニズム」を形成し、「従業員及びその家族に必要な生活資源を提供していた。従業員及びその家族にとって、勤め先は生活資源及び福祉の基本的、ひいては唯一の提供者となっていた。給料は勿論、住宅や諸手当、年金、補助金、医療費などはすべて勤め先から支給され、ポジティブな意味で理解すれば、勤め先は「小さい福祉社会」として、従業員に最も基本的な福祉と保障を提供していた[掲愛花, 00:78]。だが、「単位」がこれらの福祉と保障を提供できるのは「国家が都市地域社会の社会資源をすべて独占したからである」[掲愛花, 00:78]。

ところが、この現象をネガティブな意味で理解すれば、「国家がすべての生活資源を独占すると、体制外の民間資源が存在し得なくなる。そのため、都市住民は勤め先に依存すること以外に選択の余地がすべて奪われてしまった」[掲愛花, 2000:78]。つまり、福祉と保障の代償は自由の喪失である。従って、計画経済が市場経済へ移行する中で、「単位社会」の問題点が批判と改革の対象となり、それが持っている福祉機能も批判の対象とされるようになった。勿論、市場経済の中で、国家が資源を独占できなくなったことも、「単位社会」解体の原因の一つでもある。

また、理論的には、多くの研究者がこの「単位」の「小社会」現象を近代化に伴う集団の包括的機能の単一化傾向に反する現象として否定している。この否定説によると、「単位」の機能は生産、販売、医療、教育、行政管理、研究などであり、住宅の提供や保育、退職者の娯楽施設の提供、従業員の看病<sup>(4)</sup>などではなく、福祉機能は家族、行政、市場、地域社会に任せなければならない、という。「単位」の福祉機能の肥大化によって、第三次産業の発展まで妨げられたという見方を持つ研究

<sup>3</sup> お手伝いや家事援助者などは中国では「保母」或いは「阿姨」と呼ばれる。マス・メディア上の正式名称「家政服務員」（「ホームヘルパー」に近い）。

<sup>4</sup> 労災の場合や単身赴任の従業員が病気で入院した場合、負傷者或いは病人に付き添う者もしばしば「単位」から派遣されていたのである。

者もいる。

従って、改革の深化に伴って、「単位」の機能が単一化しつつあり、従業員向けの福祉サービスの多くは削られた。まだ温存されている福祉機能も徐々に弱体化しつつあり、その機能は家族や地域社会に返されつつある。そのために、1990年代から「社区服務」（コミュニティ福祉サービス）が盛んに進められてきているのである。それと同時に、社会福祉の市場化を勧める議論も少なくない。だが、中国の都市地域社会は従来からわずかな福祉機能しか持っていなかった。市場経済もまだ導入されたばかりであるし、福祉関連ビジネスはまだ萌芽状態である。しかも、利益追求を目的として提供されるサービスは、ビジネスであり、「単位」が無償に或いは廉価に従業員に提供する福祉サービスとは質的に違う。

現在、マス・メディアなどの公の場に「単位」の福祉機能を見直す議論は殆ど出ていないが、社会保障・社会福祉問題が表面化している今日に、特に旧制度が解体し、新制度がまだ確立されていない過渡期において、この「単位」の福祉機能問題を改めて考える必要があると思われる。これにはいくつかの問題が含まれる。

## 2 「単位」の福祉機能への再認識

まず、社会主義時代の中国では、「単位」が本来社会（市場、福祉行政、地域社会）が提供すべき福祉を自ら従業員に提供することによって、資金面や経営効率面から見て不合理であるといわれた。だが、実際にこれらの福祉活動は従業員の帰属意識を高める役割も果たし、従業員に生活上の安心感を与えていた。一般に、生活上いつも不安感を持っているより安心感を持っている従業員が効率的に業務を遂行できるはずであろう。

勿論、介護などのサービスは社会主義時代にも「単位」が提供していなかったし、現在も提供できないが、社宅や入浴などの生活施設、定年退職者のために設置されたレジャー施設、退職者のための慰問旅行、春節など年中行事の際の家族訪問、経済的に困った従業員または元従業員への生活補助など様々な福祉サービスは、「単位」が提供していた。

中国では、一定規模の「単位」では、定年退職者のために「老幹部活動站」や「老職工活動站」（いずれも文化センター或いは娯楽センター）のような施設が設けられ、無料で利用できる。筆者が数年前に北京で現地調査を行った時に北京鉱務局と国家気象局の「活動站」を三ヶ所訪ねた。ビリヤード室、麻雀室、囲碁や将棋室が設けられ、面積の大きい施設ではダンスホールとしても利用されている。書道や絵画講座、囲碁トーナメントなども定期的に開かれている。規模の大きい企業や官庁などでは、このような施設は多く設立されたが、いずれも1980年代や1990年代中期以前に作られたもので、最近新設されたものは少ない。

前述したように、社会主義時代に、住宅制度は勤め先による配分制であった。つまり、従業員は勤務年間や家族の人数などに基づいて勤め先から極めてやすい家賃で住宅を借りていた（実際に所有に近い）。この制度は90年代まで続き、一部の地域または部門では1990年代末まで部分的に続いた。この種の住宅の大きな特徴の一つは、建物は「単位」が所有する大きな敷地内、或いは「単位」の周辺に集中的に造られていることである。そのため、従業員が退職しても、元勤め先の敷地内や元勤め先の所有地につくられた住宅に住んでいることはよくあることである。従って、退職者は上述の「活動站」を容易に利用できるのである。勿論、調査の中で、わざわざバスに乗って、一時間かけて元勤め先の「活動站」の書道教室に参加しに来る退職者もいた。面接の質問に対して、「家で一人で書く気が湧いてこない。やはり昔の同僚達と一緒にやったのが好きだ」と答えた。

「活動站」だけでなく、「単位」の敷地内或いは「単位」所有の住宅に住んでいる退職者は、退職してからも引き続き元勤め先の食堂や入浴施設、娯楽センターなどを利用するのも普遍的に存在する現象である。これは中国都市特有の現象かもしれないが、中国社会主義時代の遺産でもある。

筆者の現地調査の中で、国家気象局の中に三ヶ所の「活動站」が設けられている。中に二つは「単位」(気象局)が設けたもので、一つは「社区居委会」(気象局に居住している住民の自治組織、つまり地域社会)のものである。「活動站」をつくる資金と運営資金、つまり福祉の財源を探ると、結局両方とも国民の税金である。分配のルートが違うだけである。気象局は政府官庁として、そのすべての活動は国の財政支出によって支えられている。「活動站」の建設及び運営費用も当然その中から出てくる。「社区居委会」の活動経費は北京市海淀区政府によって支出されているが、住民税のまだない中国では、その財源は国の財政支出であろう。退職者(高齢者)に福祉サービスを提供する機能を全部地域社会に集中することになると、財源的に考えると、税金の利用権を「単位」(国・公有の場合)から地域社会へ移転することにすぎない。だれが提供するかは、利用者の利用しやすさから考えなければならないであろう。

実際には、日本のような中国より地域福祉が比較的に充実している社会においても、大都市では、住民が気軽に利用できる施設はそれほどないであろう。筆者が居住している横浜市では、一住民として気軽に利用できるのは区の図書館ぐらいである。確かに、神奈川県に住民が利用できる公共施設の一覧がある。分厚い一冊の本のような案内で、沢山の施設名が載せられているが、その中で一住民として普段気軽に利用できる施設は極少ない。交通の利便性や団体しか利用できないという制限、利用の費用などを考えると、多くの施設は大多数の住民とは無縁のものといわざるをえない。これに比べると、元「単位」の敷地内に住み、毎日のように碁や将棋などを打てる場所は高齢の退職者にとって遙かに利用しやすいのである。その気軽さや利便性がこの種の施設の長所である。

ただ、定年後も元の所属「単位」の敷地内に住み続ける者もいれば、元「単位」から遠く離れるところに住む者もいる。前者は大企業や政府官庁、大学などの場合が多く、後者は中小企業、その他の職業の場合が多い。その意味では、「単位」が提供する福祉にも大きな格差があり、しかも、利用できるのは社会主義時代の遺産に限るのである。だが、高齢者福祉の領域において、仮に従来の「単位」福祉に問題があるとしても、新しい社会状況に合わせて再編すれば、家族や地域社会による福祉の補足として、大いに潜在力があると思われる。

例えば、社会主義時代に、春節(旧正月)など重要な祝祭日になると、元勤め先の工場長やその他の責任者、「工会」(労働組合)の職員が年賀状や慰問品を持って、既に定年退職した元従業員や病気などで休職中の従業員の家を訪れ、新年を祝うと同時に生活上何か問題があるかを尋ねる習慣があった。これらの訪問が退職者や休職者にこのようなメッセージ伝えている。つまり、「貴方は定年退職した(或いは長期療養している)けれど、いつまでも『単位』に繋がっていて、『組織』(勤め先及びその責任者、職員などの総称)が貴方のことを忘れていない。生活や身体上何か困難がありましたら、『組織』が相変わらず面倒をみますよ」、ということである。これは、一見形式的な活動であるが、立派な福祉活動として評価すべきであろう。定年退職者中の特殊貢献者(長年勤務者、功労者など)に対して、元勤め先から旅行のチャンスも与えられる。企業がこのような余裕を持つ以上、これらの活動を大いに進めるべきであると思われる。

経営不振の企業や財力のない企業にとって、給料さえ出せないのに、そこまですることができるかという意見があるかもしれない。何も「単位」が一律に従業員に福祉サービスを提供するよう強要しているわけではなく、財政や人員上余裕のある「単位」が、家族、地域社会、国、市場と同時にでき

る範囲内の福祉サービスを提供するのは、市民の福祉増進という社会福祉の趣旨に反するものではないであろう。

1980年代に「単位所有制」の不自由さから先進国へ逃走し、もう「単位」に縛られなくなった喜びを感じた人々は、現に海外で生活している中年以上の中国人の中に多数を占めている。筆者もその一人である。だが、自由になったこれらの人々は、いざという時（病気や不況など個人的、社会的原因で労働能力または機会を失った場合など）に、拠り所のなさをしみじみに感じる人は少なくないであろう。つまり、前述したように、改革以前の「単位」は従業員の移動や選択の自由を奪ったと同時に、福祉や安全感を与えていた。現在65歳以上の高齢者は「単位」に生きてきた人間である。この世代の人々は、地域社会に比べて、「単位」への帰属意識が遙かに高い。

自治体や地域社会は倒産しないという意味では、頼もしいと思われるが、実際には、定年退職した人々の中で、地域社会のお世話になりたい人々は多くない。社会主義中国建国後、女性が盛んに社会に進出し、都市では大多数の家庭は共働きである。地域社会を代表する「居民委員会」（町内会や自治会にあたる）のイメージは、少数の無職の主婦のためにつくられた組織であり、正式に職業を持つ人々とは無縁の社会であった。退職後も元の職場への帰属意識が強く、なかなか地域社会に融合し難いのは現状である。この世代の人間は「何かあったら組織と相談し、助けを求める」という意識が元々強かったため、退職後もこの意識がなかなか薄くならない。

従来の「単位」の福祉機能はあくまでも一種の社会主義時代の遺産である。企業の民営化や私有化、更に住宅の商品化などに伴って、新しい「単位」或いは改革された「単位」に再び過去のような福祉機能をすべて持たせることは困難である。国家気象局のような「単位」も今までの福祉機能をすべて継承する必要もない。だが、発想を変えれば、「単位」の福祉機能を維持することは不可能ではない。少なくとも、社会システムの一要素としての組織が従業員にできる限りの福祉サービスを提供する活動は否定すべきではない。勿論、この中にいくつかの問題が存在している。

第一に、効率の問題である。確かに社会保障・社会福祉の水準は最終的には一国の経済発展の水準、つまりパイの大きさに基づいている。保障社会・社会福祉のカバーする範囲を拡大し、水準を高めるためには、経済を発展させなければならない。その意味では、企業の生産・経営効率と競争力を高めるために、経営の合理性を重視し、効率の向上に悪影響を与える要素を取り除く必要がある。だが、問題は「単位」が可能な限り従業員に一定の福祉サービスを提供するのは企業の経営に必ず負の影響を与えるかどうかである。社会主義時代における経済の低効率の原因は、「単位」の「小社会」機能が競争の妨げになったからという単純な理由にあるのではなく、その他の体制上の重大な問題にあるからであろう。改革の目的は「単位」が旧体制下に持っていた機能を無差別に全部捨てるのではないはずである。

第二に、自由の問題である。確かに、従来の福祉（少なくともその一部）の代償は自由の喪失であった。だが、自由を奪わなくても安全感を与えることは可能である。企業の場合、安全感を得るために会社の経営をよくしなければならないので、その中で帰属意識が強く働く。帰属意識は自発的なものであり、自由の喪失ではない。

日本では、「日本の経営」の特徴とされる年功序列制と終身雇用制度が日本経済に本当に活力をもたらしたのか、という議論が多くなされてきた。最近の潮流のなかで、これらの特徴は否定されつつある。従って、不況から脱出するために、最近の日本企業は、生産と経営の効率を高めるために、能力主義体制を導入し、社員のやる気を引き出そうとしているが、実際には能力や業績を強調しすぎ、社員の帰属意識を損なう事態を招いたことがいわれている。特に、社員の中で会社が期待するような



特別な才能を持っていない者や病弱な中高年社員もいる。業績を上げなければ、リストラされる可能性もあるし、給料も減額されることもある。この方式は、悪平等に比べて一見合理的な経営であるように見えるが、長期的に見れば、社員の帰属意識が損なわれ、積極的に自分なりの役割を果たす意欲がなくなる。結局損するのは会社側であろう。

また、組織は、企業のような業務量が計量可能（売上高、契約数など）なものには限らず、計量不可能或いは計量困難（例えば基礎研究を行う研究組織や大学など）なものもある。例えば、大学教師の仕事には自由裁量の余地がかなり大きい。仕事にどれほど力を入れるかは簡単に判断できないのである。もし、病弱者や特別な能力を持っていない者がいつも解雇される危険を感じる場合、個人にとって、職を失わないために一生懸命働くよりも、最大限に体力を温存し、業務遂行を最小限にとどめるのが得策である。これは大学だけでなく、業務量が計量困難なほかの業種においても十分可能である。これらの従業員は実際には企業への帰属意識を失っていたのである。上述したように、結局効率を高める効果は期待できないだけでなく、逆の効果もたらされる可能性さえある。

### 3 「工会」の福祉機能を維持すべきか

中国では、労働組合のことを「工会」という。この「工会」は網領上日本の労働組合に似たような機能を持っているが、実際には資本主義社会における労働組合とは根本的に違う。社会主義社会では、生産手段が公的に所有され、資本主義社会における「労」と「使」の関係は少なくとも理論的に存在しなかった。従って、「工会」は賃金労働者の賃金、労働時間をはじめ、あらゆる労働、生活条件を維持、改善するために、自主的に結成した大衆組織ではなかった。勿論、「春闘」のような運動を通して賃上げを要求したりするような運動も行われなかった。逆に、「工会」は党（共産党）、政府、企業管理者を助け、労働者を基本政策体系に結集することを重要な任務としていた。

だが、実際には、企業などの内部には、「工会」は従業員の生活条件の改善に重要な役割を果たしてきた。従って、中国では、「工会」といえば、まず従業員の福祉増進というイメージが最初に浮かぶのである。経済的に困っている従業員への生活補助を始め、従業員の娯楽活動（映画上演会やダンスパーティなど）、保養施設の利用などはすべて「工会」を通して行われていた。入院する従業員の付き添いや看病などは本来家族の責任であるが、家族がその能力を十分持っていない場合、「工会」が人員を派遣或いは手配をすることもよくある。その他に、定年退職者を定期的に慰問したり、その老後生活を豊かにするために「老職工活動站」を運営したりすることも工会の役割の一つである。

改革と市場化に伴って、「工会」の役割も変わりつつある。沢山誕生した民間企業では、労使間のトラブルが急速に増加し、「工会」が労働組合のように労働者の賃金や雇用をはじめ、労働条件と生活条件を改善・維持し、労働者の社会的地位を確立する役割が強く求められるようになった。一方、国・公有企業及び「事業単位」<sup>5)</sup>では、「単位」の福祉機能が否定されつつある中で、「工会」の機能も萎縮しつつある。従って、社会福祉への要求が高まりつつある一方、かつて福祉の担い手として活躍していた「工会」の福祉機能が縮小しつつある現象が出現している。これは決して望ましい傾向とはいえない。

中国では、改革に伴って、競争が激しくなり、経営不振によってリストラがエスカレートしている企業が急速に増えている。そのため、失業の問題は大きな社会問題になっている。ところが、生産の第一線から退けた人員をすべて解雇するより、その一部を企業内部の「工会」や福祉関連組織に転属

<sup>5)</sup> 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。

させ、従業員の福祉増進に新しい役割を果たさせるのが経営状況の改善に積極的な効果が得られるのではないと思われる。

中国では、食堂は元々企業など「単位」の中の一部門である。改革の中で、一部の「単位」は、食堂を飲食業関連の企業に請け負わせ、その経営効率の向上を図ろうとしている。それによって、「単位」が煩雑な「小社会」から解放され、生産に専念できるようになると期待されている。だが、実際には、元々福祉としての運営された食堂が利潤追求のために「企業」へ変質され、サービスが悪化したケースがしばしばある。確かに、企業の私有化、民営化によって、「工会」も役割の転換が求められる。つまり、昔のように単純に従業員の福祉を増進するための旧「工会」から労働者の雇用、賃金、社会的地位などを守るための組合に変身しなければならない。だが、旧「工会」の福祉機能も極めて重要だし、それを維持するだけでなく、場合によって拡大する必要もある。「工会」による従業員の福祉増進は一見生産高に直接繋がらないように見えるが、従業員の帰属意識を高めれば、間接的に企業の経営に寄与するに違いない。また、企業は、社会システムの一要素として、家庭や地域社会と一緒に社会福祉の一部を担う義務があると考えられる。

#### IV 社会福祉における市場の役割

上述したように、市場経済の中で、福祉関連企業や個人がビジネスとして介護や家事手伝い、その他のサービスを提供する目的は利益追求である。この目的は福祉の性質には合わないように見える。日本では、高齢者の介護サービスを提供する福祉関連企業の評判は良いとは言えない。料金の架空請求や実際に提供できるサービスの内容の過大宣伝などは大きな問題としてしばしば報道される。

だが、極端に言えば、中国の都市では、少なくとも現時点では、高齢者や心身障害者の在宅福祉サービスを支えるのは農村から来た「保母」や「阿姨」と呼ばれる若い女性（中年女性の場合もある）である。これらの女性の中で、一般家庭の家事手伝いや家政婦など社会福祉の範疇に入らないサービスを提供している人々も多いが、専ら高齢者や心身障害者の介護や家事手伝いをやっている人々も少なくない。後者は、一種の「自営ホームヘルパー」といえるであろう。報道によると、このようなお手伝いや「ヘルパー」は全国の都市で約1,000万人いる〔中国改革報, 03.12.17〕。中には都市家庭の居住環境やニーズに合わせて、住み込みタイプと時給制タイプの両方が存在している。

これらの「ヘルパー」は、自治体や公的福祉団体の派遣でサービスを提供している場合もある。例えば、2003年、北京市政府の関係機関は四川省と協議して、次年度に四川省から北京市に2.8万人の「家政服務員」を提供してもらっている。一回目の派遣対象は3,000人で、03年12月末までに出発する予定だったが、実際には契約通り上京したのはわずか56人であった〔人民日報, 04.1.7〕。だが、実際に北京で働いているヘルパーの中で四川省から来た女性は非常に多い（正式統計が出ていないが）。

地方政府間の協議によって派遣されるホームヘルパーは、派遣される前にホームヘルパーの養成施設で訓練を受けて、資格を取得しなければならないため、個人にとってはかなりの出費になるし、時間もかかる。従って、実際に北京などの都市で働いている「自営ヘルパー」の殆どはこのような訓練を受けていない。つまり、実際にヘルパーとして働いている人々の殆どはいわゆる正式のルートを通らない人々である。彼女たちは既に大都市に来ている同郷や親友などの紹介で、直接サービスの対象（家庭）と非正式な契約を結んでサービスを提供しているのである。また、大都市に来てから自治体やその派出機構「街道弁事処」、または「社区居委会」が設置した「紹介所」で登録し、その紹介で家庭に進出する者もいるが、全体の中でやはり少数である。

都市の自治体やその他の公的機関、「居委会」などが、上述の自営ホームヘルプ・サービスに対して管理責任を持っているものの、実際には、その管理は殆ど形式的なもので、提供するサービスの内容も受ける報酬も提供側と受ける側の合意で決められることが多い。従って、サービスに関する様々なトラブルが頻繁に報道されている。

高齢者や身障者の介護を実際にやっているという意味では、これらのサービスは福祉の性質持っているといえる。だが、これらのサービスは公的福祉サービスではなく、基本的には一種の市場活動である。私はこれを「自由市場型ホームヘルプサービス」と名付けた。

このようなサービスが実現できたのは、都市と農村間の巨大な所得格差である。都市の中所得以上の層はこれらのサービスを十分負担できるからである。筆者は、中国都市のコミュニティ福祉に関する一連の論文の中で、この農村女性によって提供されているサービスは都市・農村間の所得格差によってしか実現できないもので、この所得格差の縮小によって成り立たなくなると予測した。この予測は長期的に見れば失効していないが、この数年間の変化から見れば、都市・農村間の所得格差が容易に解消されず、局地的に見ればますます拡大する傾向にある。従って、このような「自由市場型ホームヘルプサービス」は長期的に存在し、都市の社会福祉に重要な役割を演じ続けると予想できる。これは、特定社会状況下の一種の中国独自の福祉形式であると言えよう。

福祉の性質から見ると、これは決して理想的な方式ではないが、国家と地方政府主導の在宅福祉サービスが正式に軌道に乗るまでは、老人や身障者の介護などはこれらの農村女性に大いに頼らなければならない。国や地方政府が家庭とサービス提供者を仲介する正式と非正式の労働市場の秩序を維持し、双方の権利を保障する役割を果たさなければならない。数年前から、区役所の派出機構「街道弁事処」やその他の社会団体には、このようなお手伝い或いはヘルパーを仲介、管理する部署或いは担当者が設けられている。これらの部署は管理機能がある程度果たしている一方、仲介料や外来人口を管理するための各種の「管理費」を徴収し、利益を得ているのも事実である。最近この問題がようやく政府の重視を得られ、双方、特に弱い立場に置かれているサービス提供者の権利を保護するような措置が相次いで登場するようになった。

この数年間、現地調査の中で、筆者は家事手伝いをしている地方から上京した女性を対象に聞き取り調査をしてきた。これらの女性は安徽省、河南省、四川省などから来た者で、時給制或いは住み込みで働いている。調査対象は全員同郷の紹介でこの仕事を始めたので、関係機関の管理を受けていない（勿論、一般外来人口として臨時居住証明費や就労管理費など様々な徴収金を払っているが）。従って、サービス対象としての都市家庭との関係は完全に個人の努力と能力で築くことになっている。極めて良好な関係を保っている者もいるし、様々なトラブルを起こし、悩みを抱えている者もいる。社会福祉という観点から客観的に見れば、最も大きな問題は、これらの女性は家事手伝いには十分な知識や技能を持っているが、高齢者や身障者の介護に必要な知識が乏しいことである。特別な訓練を受けていないからである。勿論、地域の医療機関との連携もない。その結果、ホームヘルプは長い間低いレベルにとどまっている。従って、このようなホームヘルプを高齢者在宅福祉サービスのレベルまで引き上げることは、福祉行政の大きな課題である。

## V 結び：中国の社会福祉のゆくえ

最後は、社会福祉における国家の役割、中国独自の福祉制度及び「動態的福祉国家理論」の考え方という三つの問題から、旧体制から新体制への過渡期における中国の社会福祉を考えて、この論文を

結びたい。

まず第一に、社会保障・社会福祉における国家の役割を考えたい。中国の産業化と近代化は基本的には日本と同じように後発的で、国家主導型の近代化である。従って、社会保障の社会福祉の問題は、家族、組織（企業など）、市場、地域社会のどれにもかかわる問題であるが、「部分的にはともかく全体としては、それらだけによっては解決することのできない問題である」[富永, 2001:223]。つまり、国家（地方政府を含めて）の役割が極めて重要である。

家族と「単位」機能の衰退、都市コミュニティ機能の未熟、市場の未熟というような状況の中で、少子・高齢化が進行し、社会保障・社会福祉の旧体制が崩壊した。地方自治制度のない中国では、自治体、特に日本の市町村に当たる基礎自治体の権限も財源も極めて限られている。各レベルの労働組合（「工会」）が社会主義時代から存在してきているが、あくまでも党や国家の協力組織であり、交渉力が極めて弱い。NPOのような中間団体が最近現れたが、数も規模も活動の範囲もまだ限られている。このような社会の中で、社会保障・社会福祉をめぐる諸問題に対応し、新しい社会保障・社会福祉制度をつくるためには、国家の役割が極めて重要であることがいうまでもない。

だが、現在の中国では、経済の市場化に伴って、企業の自主権が拡大し、市場メカニズムの働きも強くなっている中で、今まで強力な統制力を持った国家（地方政府を含む）が政治的にも財政的にも弱体化しつつある。このような状況下で、国家（特に民政省及び労働と社会保障省などの官僚機構）及び地方政府が積極的に新しい社会保障・社会福祉制度の整備に乗り出しているが、実際に老人の介護などを担っているのはまだ家族と市場である。都市コミュニティと住民自治組織の福祉機能を強化する活動は厚生行政によって盛んに進められているが、介護や家事援助の問題を解決するまではまだ相当な道のりだと予想される。

従って、中国の現状では、国家だけに頼るのは非現実的である。国家が新しい社会保障・福祉制度を整備できる能力を持てるまでには、家族や市場の役割を重視し、失いつつある組織（企業など）の福祉機能を部分的に取り戻す必要もある。だが、実際には、地方政府（特に区以下のレベルでは）がむしろ在宅福祉サービスを提供する農村女性の活動を制限したり、彼女達の労働から利益を得ようとしていた。彼女達の収入の多くは、様々な名目で徴収された「臨時居住証明」料や「就労証明」料、各種の管理費などで消えてしまった。これらの不当徴収が中央政府によって正式に禁止されたのは2004年に入ってからのものである。実際に実行されるのはまだ時間がかかると思われる。

富永健一氏は『社会変動の中の福祉国家』の中で、今日の先進国の社会福祉における国家の役割を強く強調している。しかし、激しい社会変動中にある中国では、家族や組織（企業）の福祉機能が先進国と同じように喪失しつつあると同時に、国家の機能もある意味では弱体化してきた（これから強化されるかもしれないが）。従って、富永氏が（「福祉国家」を強調する意味合いで）「福祉社会」という提案に賛意を表せないのに対して、私は、現段階では、国家だけが福祉実現の役割を引き受けることは不可能であるといわなければならない。確かに、「市場は『社会』ではなく、限定された機能しかだけを果たすメカニズムであるから、家族の機能喪失や日本の経営の解体化のあとを引き受けることはできない」[富永, 2001:240] が、実際には、家族も、企業も、市場も、地域社会も、国家と共に福祉の実現を活動しなければならない。少なくとも国家（地方政府を含めて）も地域社会もNPOも、社会成員に十分な福祉を提供できない現段階では、市場や「単位」（組織）の役割を無視することはできない。

第二は、中国独自の福祉制度についてである。一国の社会保障・社会福祉制度のあり方は決まったパターンがない。社会保障・社会福祉制度が相対的に完備されている先進諸国においても、北欧諸国、

ヨーロッパ大陸、イギリス、アメリカと日本はそれぞれ異なる福祉制度を持っている。少なくとも、従来の研究の分類によれば、リベラル型、保守主義型、社会民主主義型という基本三類型もあり、その他に地中海沿岸諸国（イタリア）や東アジア（日本）型などの独立の類型もある。ある社会の社会保障・社会福祉状況は当該社会の価値観（例えば、福祉国家ではないアメリカの個人主義的価値観）、政党・政治のあり方、労使関係のあり方、その国の歴史的経験（例えば、第二次世界大戦中のイギリスとアメリカとの国内情勢の違い）などによって、それぞれ違う。従って、社会主義的計画経済から市場経済へ移行中の中国にとって、独自の社会保障・社会福祉の制度を模索しなければならない。新しく生まれた要素や資源を利用するだけでなく、過去の遺産も生かす必要がある。この観点から見れば、社会福祉における「単位」の役割や社会主義時代の雇用の安定性は必ずしもすべて負の遺産ではない。改革や体制転換だからといって、これらの旧体制下の資源と制度を全部否定し、捨てることは、新体制の確立や社会安定の維持を困難にする。従って、福祉先進国から新しい理念と制度を導入すると同時に、従来の制度にあった有効な要素を掘り出す作業も必要である。

最後に、社会福祉制度を「動的に」見なければならぬことである。一国の福祉制度の形成には発生と発展の過程がある。現在の形式は決して唯一の形式でもないし、将来の方向を示すものでもない。あくまでも現状下に可能な形式である。国による全国レベルの新しい福祉制度の整備（例えば介護保険制度など）が成功し、地域福祉が成熟すれば、家族が介護の重圧から解放される。都市農村間の所得格差が解消されれば、現在のような「自営ヘルパー」が存在しなくなる。福祉機能を放棄した「単位」も、従業員の帰属意識や忠誠心を効率向上の要素として見直す時期が来れば、新しい形式で従業員に福祉サービスを提供する可能性もある。一国の福祉制度を、常に当該社会システムの諸要素の変化に合わせてつくらなければならない。

## 参考文献

- 阿部志郎・井岡勉編『社会福祉の国際比較：研究の視点・方法と検証』、有斐閣、2000年  
相沢興一『日本社会保険の成立』山川出版社、2003年  
Esping-Andersen, G. *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford Univ. Press 1999（渡辺雅男・景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎』、櫻井書店）  
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  
大塚正修『中国社会保障改革の衝撃』、勁草書房、2002年  
曲蘭「走進都市深处的空巢角落」、『中国老年』2000年第5期  
曲蘭「ルポ 老年悲歌」、『北京文学』2003年第6期  
掲愛花「単位：一種特殊的社会生活空間」、『浙江大学学报（人文社会科学版）』2000年10月第30卷第5期、p.76～83  
周翼虎・楊曉民『中国单位制度』、中国经济出版社、1999年  
周弘「福祉国家の行方」、『中国社会科学』2001年第3期、p.93～112  
徐真慶・他主編『中国社会保障制度改革』、経済科学出版社（北京）、1999年  
尚曉援「社会福祉与社会保障再認識」、『中国社会科学』2001年第3期、p.113～121  
常宗虎「重構中国社会保障体制的有益探索」、『中国社会科学』2001年第3期、p.122～128  
中国研究所『中国は大丈夫か？社会保障制度のゆくえ』、創土社、2001年  
張紀濤『現代中国社会保障論』、創成社、2001年

張健・他編『家庭と社会保障』、社会科学文献出版社（北京）、2000年  
富永健一『社会変動中の福祉国家：家族の失敗と国家の新しい機能』、中央公論新社、2001年  
工藤恒夫『資本制社会保障の一般理論』、新日本出版社、2003年  
広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』、東京大学出版会、  
吉原健二・和田勝『日本医療保険制度史』東洋経済新報社、1999年  
李妍・『ボランティア活動の成立と展開』、ミネルヴァ書房、2002年  
劉建軍『単位中国』、天津人民出版社、2000年