

特別寄稿

中国における要介護高齢者政策の生成過程について

— 時期区分の検討を中心として —

万 琳静

The Policy-planning Processes of Long-Term Care System for the Elderly in China:
Focus on Period Classification

Linjing WAN

要約：中国で要介護高齢者政策が急速に展開される中、2017年に「多層次介護保障」制度の枠組みが示された。本論はこれを要介護高齢者政策の大きな分岐点と認識し、要介護高齢者を対象とした給付制度に焦点を置いて、その政策生成のプロセスの時期区分を明らかにした。先行研究を踏まえた上で、従来の政策展開過程の時期区分と異なり、民政事業報告における要介護高齢者カテゴリーの序列の変遷およびその他の資料に反映された要介護高齢者関係記事の件数から、画期となる時期を確定する。その結果、それぞれ、第1期（1987～1998年）専門家による曖昧な問題提起、第2期（1999～2005年）専門家による明白な問題提起と地方政府によるアイデアの試行錯誤、第3期（2006～2012年）中央政府による「要介護高齢者」の社会問題の取り上げ、第4期（2013～2017年）「多層次介護保障」制度の構築という方向性の明示と、4つの時期に区分する。これによって、中央政府の動きだけではなく、今まで重視されていなかった地方政府、専門家も要介護高齢者政策の生成過程において重要な参加者として捉えることができる。また、要介護高齢者政策の検討を、1987年までさかのぼり、混沌とした問題提起から明白な対策案の選択まで、動的的に各時期に議論する内容の関連性を把握できるものである。

キーワード：要介護高齢者政策、生成過程、時期区分

key words：Long-term care system for the elderly, Policy-planning processes, Period classification

はじめに

2020年に中国の65歳以上の人口は、総人口の13.5%を占め、「高齢社会」が目前となるとともに、要介護高齢者問題も大きな政策課題となっている。中国老齡工作委员会弁公室の推計によると、2020年に60歳以上の要介護、要介助の高齢者は約4,200万人と高齢者の16.6%を占める¹⁾。

中国政府は要介護高齢者問題に対応するために、従来の基盤整備を中心とした供給側への財政支援だけでなく、要介護高齢者への財政支援も重視し始めた。2014年に財政部、民政部と全国老齡委员会は連名で「関与建立經濟困難の高齡、失能老年人補貼制度的通知」（經濟困難な後期高齢者、要介護高齢者への手当制度の設立に関する通知）

を发出し、低所得の要介護高齢者を対象とした高齢者介護手当制度を創設した。2016年に人力資源社会保障部弁公庁「关于長期護理保險制度試点的指導意見」（介護保險パイロット事業展開に関する指導意見）をもとに、15カ所の都市で介護保險パイロット事業が実施された。特に、2017年に國務院が発表した『『十三五』国家老齡事業發展和養老体系建設規画』（老齡事業發展と養老体系整備の5ヶ年計画）の中で「多層次介護保障」の構想が打ち出され、要介護高齢者の対策案として、国レベルで公的介護保險、重度の障害者介護手当、高齢者介護手当、民間介護保險を整合した枠組みを示した²⁾。それ以後、要介護高齢者政策はその方針に沿って急速に展開された。2017年まで高齢者介護手当制度は中国の29の省で実施され、2020年に医療保險局と財政部は「关于擴大長期護理保險制度試点的指導意見」（介護保險パイロット事業擴大に関する指導意見）を发出し、14都市が介護保險パイロット事業に追加指定されている。このように2017年に「多層次介護保障」という対策案の提起はまさに中国の要介護高齢者政策の大きな分岐点であった。

それでは、中国における要介護高齢者問題やその対応策は、いつ頃から出現し、どのような議論や試みを経て2017年まで至ったのだろうか。本論は、要介護高齢者を対象とした給付制度を焦点に絞って、その政策生成のプロセスの時期区分を明らかにしたい。具体的に、まず、1987年頃より専門家が初めて高齢者問題を社会問題として指摘してから、2017年に中央政府が「多層次介護保障制度」を構築するという要介護高齢者政策の基本方針が明示されるまでを、生成期として捉える。また、文献分析の手法を用いて、公文書、調査データ、學術論文、新聞記事、雑誌など多様な資料をもとに、時期区分の要件を検討し、その生成期をさらに4つの時期に区分する。

1. 先行研究

中国における要介護高齢者政策の生成過程に関する先行研究について、二つの視点から整理する。第1に、高齢者福祉サービスの展開過程における時期区分の議論をまとめる。第2に、要介護高齢者政策研究に関する研究の考え方を検討する。

(1) 高齢者福祉サービス政策の展開過程における時期区分

中国の高齢者福祉サービスの政策研究では、國務院と民政部が出した公文書を主な資料として、その展開過程を明らかにしてきた。その時期区分をみると、多くの研究は1949年を検討のスタート時点とし、50年代～70年代、80年代～90年代、2000年代以後という3つの時期、もしくは2000年代以後をさらに2012年で区切り、4つの時期を区別している。その上で、各時期で提供主体、提供対象、サービスの内容等、供給側がどう変化していったかが考察されている（包敏2006、王国忠2006、董紅亞2010、金紅梅2011、劉曉靜2014、施巍巍・羅新録2014、韓艷2015、陳靜2016、楊团2016等）。その結果、「選別から普遍へ」の変化、市場重視の傾向、提供主体の多元化、等の共通認識が導かれている。なお、各研究において展開過程の時期区分の基準については、明白に示されていない。分析の視点は供給側に置かれ、利用側への関心は乏しい。対象把握も、主に所得の多寡によって捉えられ、身体機能やそれに応じてサービスの展開、という観点がほとんど認められなかった。

また、高齢者福祉の展開過程は、国全体の社会經濟發展計画や、高齢者政策計画の画期を軸に描かれてきた（岡室美恵子2008、沈潔2014）。そのため、計画期間がそのまま展開過程の基準となっている。計画は、その該当期の社会經濟全体、若しくは特定分野の施政方針や政策の優先順位を示したもので、政策全体への影響力が大きい。2021

年まで中国には高齢者事業をめぐり、1994～2000年、2001～2005年、2006～2010年、2011～2015年、2016～2020年の5時期にわたる総合的な中長期の事業計画が公布された。沈潔（2014）は、この数回にわたる中国の五カ年計画の資料を分析し、2001～2005年の貧困高齢者対策から、2006～2010年には医療・福祉・介護を含めた総合的な社会サービスシステムの整備へと転換し、2011～2015年にはさらに介護サービスシステムの構築へと変化したことを指摘している。

このように、中国全体の高齢者福祉サービスの展開過程は、社会経済や計画の時期区分を基準とし、10年もしくは5年を単位としてその変化が捉えられている。また、展開内容としては、本論が関心のある要介護高齢者を対象とする政策に焦点を当てなかった。

(2) 要介護高齢者政策研究に関する研究

一方、本論文が検討する要介護高齢者を対象とした給付制度、いわゆる中国の要介護高齢者政策について、従来どのような議論があったのか、日本および中国の研究からそれらを整理しておきたい。

中国の要介護高齢者政策について扱った日本での研究では、先進地域での公的介護保険事業の概要や実態把握が中心であった（岡室美恵子 2015、片山ゆき 2016、于洋 2016、王文亮 2016、沈潔 2016,2017）。その場合、中国に公的介護保険という名称の事業があるものの、具体的な内容は日本と異なること、各地の実践も異なることが指摘され、その実践の類型化が行われている。また、中国が公的介護保険に注目した背景には、高齢化に対応するための公的責任とともに、市場化、産業化の要請もあったと指摘された。

他方で、中国国内では、要介護高齢者という概念自体が確定されていない中で、要介護高齢者政策に関する研究においても、用語等の統一がなされていない。要介護高齢者政策を、従来の高

齢者福祉サービス政策と一線を画した研究がどの程度あるのかを確かめるために、「要介護高齢者政策」をキーワードにし、2019年3月20日付けで、学術誌データベース「中国学術期刊 China Academic Journal Network Publishing Database」（以下、CAJDと略す）で検索を試みた³⁾。その結果は図表-1「中国における「要介護高齢者政策」を主題とした研究（内容別）（2017年まで）」に示した通りである。まず、外国の高齢者介護政策の研究件数が最も多かった。要介護高齢者政策がない中で、諸外国からのアイデアが参考となっていることがよく示されている。また、研究者らは「ニーズ調査」、「医養結合」、「介護サービス論」等から要介護高齢者政策の必要性を論じていた。具体的な制度について、研究者らは自ら構想した「介護保険」の研究に集中し、あるいは先駆地域介護政策のパイロット事業をまとめる作業等を行っている。このように、要介護高齢者政策の整備が求められる中、それをめぐる研究も「政策分析」(policy analysis)が中心である。

以上の先行研究を踏まえると、本論文では要介護高齢者政策生成過程に限定した時期区分は次の特徴を持つ。第1に、社会保障全体ではなく、高齢者政策全般でもなく、要介護高齢者への政策、とりわけ介護サービスの給付制度がつけられてきた過程に焦点を当て、検討すること。第2に、公的介護保険もしくは在宅サービス政策のような要介護高齢者「政策」から出発するのではなく、まず要介護高齢者「問題」がどのように認識されてきたか、またそれに対応するために、どのように多様なアイデアが出されたのか、を研究対象とすること。第3に、最初から問題やアイデアを自明なものとして扱うのではなく、どのように明確化していったのかも検討範囲に入れること。第4に、従来利用されていなかった資料を活用し、区分を行うこと、である。

図表－1 中国における「要介護高齢者政策」を主題とした研究（内容別）（2017年まで）

要介護高齢者政策の必要性を訴える（件）		要介護高齢者政策の構想，具体的制度（件）	
外国の高齢者介護政策研究	169	中国の介護保険の構想	58
ニーズ調査・サービス調査	38	地域介護保険の事例研究	18
レビュー研究	16	介護サービス手当	3
医養結合	10	介護保障	11
介護サービス論	31	財源調達	8
記事・評論	70	介護政策総論	24
その他	13		

出所：万琳静（2020）。

2. 利用資料の説明

中国における要介護高齢者政策の生成過程に対する時期区分を行うために、多様な文献資料を用いた。その資料について下記に整理する。冒頭で示したように、本論文では要介護高齢者政策を検討するにあたり、問題の認識や対応策の模索までを検討範囲にする。そのため、中央政府だけではなく、問題認識や対応策の模索に関わっているほかの参加者の動きも配慮すべきである。したがって、中央政府の公文書以外、官僚の公的な発言（中国で「談話」）、機関紙、学術発表などの資料も、ほかの参加者の動きや考えを把握するうえで重要なものである⁴⁾。これらの資料は厳密なものではないが、継続的に見ていくことで、参加者らの関与やその変化を捉えることができると考える。

(1) 利用資料と収集手法

利用資料には、公文書（中央政府・地方政府の行政法令、介護・福祉実施5カ年計画、年次報告書など）、政策研究と政策分析を内容とした専門家の論文、政策提案、研究調査など、メディア（要介護高齢者とその対策案に関連する新聞記事）の3種類である。なお、ここではメディアを一つの独立した参加者ではなく、その所属機関の意思を表すものとして捉える。特に中国では議事録や内部議論等は公開されないため、中央政府の各省庁の機関紙が、それぞれの動きを把握するうえで

の重要な情報源になると考える。

以下において、この3種類の資料の内容を4つに分けて説明する。

1) 高齢者福祉サービス，高齢者介護サービスの提供部門である民政部の1986～2017年までの年次事業報告

これは高齢者福祉サービスの提供を主管する民政部の公開ホームページから収集する。ここでの公文書は、要介護高齢者問題とその政策に直接関連する資料ではないが、岩田（2008,2016）が指摘したように、社会問題は政策の提起を促す一方で、社会福祉政策がまた社会問題を規定するという側面がある。中国において、要介護高齢者問題はこれまで明白に社会問題として提起されておらず、要介護高齢者問題への対応も、高齢者福祉サービスの中で焦点化されることなく、曖昧なまま対応されてきた。民政部の中で要介護高齢者問題がどのように規定されていったのかを把握するために、ここでは要介護高齢者に関連する事業の位置づけの変化をみていく。こうした位置づけの変化も、要介護高齢者政策の問題認識と対応策の模索を分析するために設定する時期区分の基準にもなると考えられる。

2) 要介護高齢者とその政策について記述した中央政府の公文書

公文書とは、中央省庁から出された効力のある法律、法規のことを指す。現在、高齢者権益保障

法という法律以外、中央省庁が出した要介護高齢者に関連する公文書は「通知」、「意見」という行政通達が多い。資料収集は、中国の法律情報データベース「北大法宝」より、中央政府による法規に限定して「要介護高齢者」、「介護ニーズ」、「介護保険」、「介護サービス手当」、「介護保障」のワードを含めた法律、法規を収集する。具体的な検索ワードは、図表-2「中国の政策名称に対照した日本語表記」で示した通りである。

3) 専門家の見解を把握するために要介護高齢者およびその政策に関する学術研究

資料収集は、学術誌データベース CAJD を用い、「ジャーナル(期刊)」に限定し、図表-2を参照し、2017年まで検索したものである。

4) 要介護高齢者とその対策案に関連する新聞記事
 検索手法として、「中国重要報紙全文数庫」という新聞記事データベースで「タイトル」を検索する⁵⁾。検索ワードは、図表-2を参照する。

図表-2 中国の政策名称に対照した日本語表記

日本語	中国語表記
要介護高齢者	失能老(年)人
	不能自立老(年)人
	介護老(年)人
介護	長期護理
	長期照護
	長期照料
	長期照顧
	養老照護
要介護高齢者手当	失能補貼
	失能老(年)人護理補貼
	老(年)人護理補貼 等

出所：同上。

3. 資料から見る要介護高齢者政策の生成過程と時期区分

以上で示した資料のもと、要介護高齢者政策をめぐる問題認識と対応策の模索の時期区分を、次

の二つの方法で設定する。第一は、高齢者福祉サービスを主管する民政部の事業の中での要介護高齢者に関連する事業の位置づけと、その変化に着目するために、年々の民政部事業概要から要介護カテゴリーを抽出し、その序列変化から、画期となる時期を確定する。第二に、民政部事業概要以外の公文書、専門家の政策研究と政策分析、新聞記事という3つの資料を根拠に、要介護高齢者問題及びそのアイディアに言及した頻度の推移を基準に時期区分を設定する。

(1) 民政事業報告にみる要介護高齢者に関連する事業の位置づけの変化

まず、要介護高齢者に関連する事業の位置づけの変化を通して、要介護高齢者問題は、高齢者福祉サービスを主管する民政部の事業の中でどのように捉えられていたのかをみていく。

分析方法として、岩田の「白書の縦断データ分析」を参考にする(岩田正美2016)。この分析手法は、白書の編別構成とその変遷に着目し、1) 福祉課題の認識、2) ある事業がどのような「事業集合」の中に位置づけられるか、また含まれる事業間の序列や変遷、3) 事業が扱う問題と「対象カテゴリー」、4) 供給手段の種類と選択の状況を、行政の年次報告である白書から明らかにする、というものであった。これは従来、段階論的・類型的に捉えられてきた社会福祉の展開過程を、年々の具体的な事業展開から見直してみる、という意図の下に採用された手法である(同上)。なお、岩田らは、これに先立って、東京都民生局の年報(事業概要)を素材に、社会福祉の「対象カテゴリー」をその事業の変遷とともに捉えるという試みも実践している(岩田ら2001、黒岩亮子2008)。

本論文では、まず民政部の事業報告の見出しを取り上げるが、簡潔な見出しがない場合、できるだけ資料の文脈に沿ってキーワードを抽出し、事業をカテゴリー化する。また、翻訳の都合で、中

国独自の概念をそのまま使用する場合もある。分析する際に、高齢者介護（に関わる）事業の κατηγοリーを全体の事業の中で序列づけ、さらに上位カテゴリーと下位カテゴリーの変化に焦点を当てる。なお、中国民政部は1986年から年次報告を公開しており、ここでは1986～2017年まで年次事業報告を中心に見ていく。

その結果は、図表-3「民政事業における介護サービス事業の位置づけ（1987～2017年）」のように整理できる。年次民政事業報告では、その年の優先事業や事業編成により、事業カテゴリーは短い期間で変動することもあれば、一定の安定期を経てから変化を迎えることもある。特に1999年前後、2009年前後は二つの画期をなしている。一方、高齢者福祉施設や社区サービスという事業に触れているのは、1987年までさかのぼることができる。その時期から中国の高齢者施設は「単一的で、国家主導の体系から国家、集団、個人が共同で設立する体系になり、社会救済型から社会福祉型へ、単純な供養から供養とリハビリの機能を備えた施設となった」（民政部1987）。

1987～1998年に高齢者介護に関連する事業は、「公的施設と都市部社区サービス事業の推進」、「社会福祉」、「社会保障」というカテゴリーの中に含まれていた。この時期カテゴリーの変動が大きい。特に民政部は、担当する事業範囲の拡大を目指し、1996年にそれまで取り組んでいた農村における社会保障、社会救助、災害救済、社会福祉等の事業を、「社会保障」という大きなカテゴリーにまとめた。実際には、都市部年金、医療などを管理・運営しているのは旧労働保障部（労働・社会保険を所管する官庁）であったが、80年代後半から90年代初頭の民政部は、社会保障の中に取り残された農村の年金制度の構築に力を入れていた。そのことはカテゴリー変化にも反映している。なお、農村年金事業の後退によって、このカテゴリーは消失した。

1999～2008年、民政事業のカテゴリーは安定した枠組みの中で展開した。この時期「社会救助」のカテゴリーは最も整備され、制度の体系も作り上げていた。高齢者介護に関連するものは、「社区建設」及び「社会福祉」という二つのカテゴリーに含まれ⁶⁾、優先順位もそれほど高くなかった。高齢者介護サービスに関連する在宅サービスの部分は、「社区建設」カテゴリーであった。「社区建設」は高齢者を含む市民の社会参加を促すことを目的とし、実際の事業では、社会動員や末端社会の組織化に重点を置いていた。施設サービスは、「社会福祉」のカテゴリーだったが、社会福祉施設以外に、殯葬事業、福祉企業、またホームレス事業や里親制度等、性格の異なる様々な事業がこのカテゴリーの中に包含されていた。これは当時の中国で、社会福祉サービスが行政化されたことをもの語っている。

2009年から、民政事業のカテゴリーは大きな分岐点を迎えた。事業報告内で「社会サービス」という上位カテゴリーを形成し、サービスを重視する姿勢を示した⁷⁾。要介護高齢者に関連するサービスは、その下位、さらに下下位のカテゴリーに置かれた。具体的な内容をみると、1) 施設サービスが「入所型社会サービス」というサブカテゴリーに含まれ、その序列が「社区サービス」よりも優先された。2) 「社区サービス」は2011年から「利用型社会サービス」の下位カテゴリーに位置付けられ、より小さな具体的なカテゴリーとして事業を展開した。3) 新たな動きとして、本論文の対象である介護サービス手当が、2015年から「老齡サービス」というカテゴリーの中に置かれることになった。

民政部事業報告のカテゴリーの序列変化から、高齢者介護事業は在宅サービス、施設サービスの中に包含され、それぞれの目標を持つ政策のカテゴリーの中で展開されるようになってきた。高齢者介護に関連するものは、優先的に位置づけられ

図表-3 民政事業における介護サービス事業の位置づけ (1987~2017年)

1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年
<p>一. 都市部と農村部福祉施設</p> <p>二. 社会福祉</p> <p>三. (軍人) 優撫</p> <p>四. (軍人) 安置</p> <p>五. 救済救済</p> <p>六. 行政区画</p> <p>七. 婚姻登録</p> <p>八. 葬務改革</p> <p>九. 民政事業費</p>	<p>一. 農村社会保障</p> <p>二. 都市部と農村部福祉施設</p> <p>三. 社会福祉施設、②サービス</p> <p>四. (軍人) 優撫</p> <p>五. 救済救済</p> <p>六. 行政区分</p> <p>七. 基礎政権、市民自治組織</p> <p>八. 婚姻登録</p> <p>九. 民政事業費</p>	<p>一. 農村社会保障</p> <p>二. 社会福祉</p> <p>三. 社会福祉企業</p> <p>四. 優撫安置</p> <p>五. 救済救済</p> <p>六. 行政区画</p> <p>七. 基礎政権と市民自治組織</p> <p>八. 婚姻管理登録</p> <p>九. 葬務管理</p> <p>十. 民政事業費</p>	<p>一. 基礎政権、村(居)委員会</p> <p>二. 社会保障</p> <p>①農村社会保障ネットワーク</p> <p>②社会福祉施設、サービス</p> <p>③都市部サービス、④社会福祉企業、⑤農村救済、⑥農村救済保険と養老保険、⑦婚姻管理登録</p> <p>三. 優撫安置</p> <p>四. 社会行政管理</p> <p>五. 民政事業費</p>	<p>一. 基礎政権、村(居)委員会</p> <p>二. 社会保障</p> <p>①農村社会保障ネットワーク</p> <p>②社会福祉施設、サービス</p> <p>③都市部サービス、④社会福祉企業、⑤農村救済、⑥農村救済保険と養老保険、⑦婚姻管理登録</p> <p>三. 優撫安置</p> <p>四. 社会行政管理</p> <p>五. 民政事業費</p>	<p>一. 基礎政権と市民自治組織</p> <p>二. 社会保障</p> <p>①農村社会保障ネットワーク</p> <p>②社会福祉施設、③サービス</p> <p>④都市部サービス、⑤農村救済、⑥農村救済保険</p> <p>三. 優撫安置</p> <p>四. 社会行政管理</p> <p>五. 民政事業費</p>
<p>1993年</p> <p>一. 社会保障</p> <p>(一) 農村社会保障ネットワーク</p> <p>(二) 救済救済</p> <p>(三) 農村養老保険</p> <p>(四) 社会福祉</p> <p>①社会福祉施設、②都市部サービス、③社会福祉企業</p> <p>二. 優撫安置</p> <p>三. 行政区画</p> <p>四. 基礎政権と市民自治組織</p> <p>五. 社会団体管理</p> <p>六. 婚姻登録と葬務改革</p> <p>七. 財源投入</p>	<p>1994年</p> <p>一. 農村社会保障</p> <p>(一) 救済救済</p> <p>(二) 農村年金保険</p> <p>(三) 農村社会保障ネットワーク</p> <p>二. 社会福祉</p> <p>①福利院、敬老院、②福祉企業、③都市部サービス事業、④都市部孤老残幼救済</p> <p>三. 優撫安置</p> <p>四. 社会行政管理と基礎行政管理</p> <p>(一) 行政区画</p> <p>(二) 基礎政権と市民自治組織</p> <p>(三) 社会団体管理</p> <p>(四) 婚姻登録</p> <p>(五) 葬務サービス</p> <p>五. 財源投入</p>	<p>1995年</p> <p>一. 農村社会保障</p> <p>(一) 救済事業</p> <p>(二) 農村社会救助</p> <p>(三) 農村年金保険</p> <p>(四) 農村社会保障ネットワーク</p> <p>二. 社会福祉</p> <p>①福利院、敬老院、②福祉企業、③都市部サービス事業の推進、④社会救助、都市部の救済</p> <p>三. 優撫安置</p> <p>四. 社会行政管理と基礎行政管理</p> <p>(一) 行政区画</p> <p>(二) 基礎政権と市民自治組織</p> <p>(三) 社会団体管理</p> <p>(四) 婚姻登録</p> <p>(五) 葬務サービス</p> <p>五. 財源投入</p>	<p>1996年</p> <p>一. 社会保障</p> <p>(一) 農村年金保険</p> <p>(二) 救済</p> <p>(三) 社会救助</p> <p>(四) 社会福祉と社会サービス</p> <p>①都市部建設、②社会福祉施設、敬老院、③社会福祉企業、④農村社会保障関連サービスの建設</p> <p>(五) 優撫安置</p> <p>二. 社会行政管理と基礎行政管理</p> <p>(一) 行政区画</p> <p>(二) 基礎政権と市民自治組織</p> <p>(三) 社会団体管理</p> <p>(四) 婚姻登録</p> <p>(五) 葬務サービス</p> <p>三. 財源投入</p>	<p>1997年</p> <p>一. 社会保障</p> <p>(一) 農村社会保障体系</p> <p>(二) 社会救助</p> <p>(三) 災害救助</p> <p>(四) 社会サービスと社会事務</p> <p>①都市部サービス、②入所型施設、③社会福祉企業</p> <p>(五) 優撫安置制度</p> <p>(六) 農村年金保険</p> <p>二. 自治体と建設</p> <p>(一) 行政区画</p> <p>(二) 基礎政権と市民自治組織</p> <p>(三) 社会団体管理</p> <p>(四) 婚姻と家庭</p> <p>(五) 葬務サービス</p> <p>三. 財源投入</p>	<p>1998年</p> <p>一. 救済救済</p> <p>二. 優撫安置制度</p> <p>三. 基礎政権と都市部サービス施設</p> <p>四. 社会福祉と社会事務</p> <p>①入所型施設</p> <p>②福祉企業</p> <p>③農村社会保障ネットワーク</p> <p>④里親制度、</p> <p>⑤葬務サービス</p> <p>五. 民間組織管理</p> <p>六. 行政区画と地名</p> <p>七. 財源投入</p>

続き

1999年	一、民間組織管理 二、優撫安置制度 三、災害救助・救済 四、自治体と社会建設 ①都市部社会サービス、②農村社会保障ネット、③婚活登録 五、行政区画と社会福祉と社会事務 ①社会福祉施設、②福祉企業、③里親制度、④殯葬管理 七、高齢事業	2000年	一、民間組織管理 二、優撫安置制度 三、災害救助・救済 四、自治体と社会建設 ①都市部社会建設一都市部社会サービス 施設、②村民自治、③婚活登録 五、行政区画と社会福祉と社会事務 ①社会福祉施設、②福祉企業、③里親制度、④殯葬管理 七、高齢事業	2001年	一、民間組織管理 二、優撫安置制度 三、災害救助・社会救助 四、自治体と社会建設 ①都市部社会建設一都市部社会サービス 施設、②村民自治、③婚活登録 五、行政区画と社会福祉と社会事務 ①社会福祉施設、②福祉企業、③里親制度、④殯葬管理 七、福祉宝くじ 八、高齢事業	2002年	一、民間組織管理 二、優撫安置制度 三、災害救助・社会救助 四、自治体と社会建設 ①都市部社会建設一都市部社会サービス 施設、②村民自治、③婚活登録 五、行政区画と社会福祉と社会事務 ①社会福祉施設、②福祉企業、③里親制度、④殯葬管理 七、福祉宝くじ 八、高齢事業	2003年	一、民間組織管理 二、優撫安置制度 三、都市部及び農村部の社会救助制度 四、災害救助、緊急支援体制の整備 五、社会建設、村民自治 ①社会建設一社会サービス施設、②村民自治、③居民委員会の改革、④婚活登録 六、行政区画と社会福祉と社会事務 ①「都市部ホームレス救助管理弁済法」、②孤児家族養育制度の模索一行政弁法」、③社会福祉施設、④国有福祉企業、⑤殯葬管理 八、福祉宝くじ 九、高齢事業：統計指標化	2004年	一、民間組織管理 二、優撫安置制度 三、社会救助制度 四、災害救助、緊急支援体制の整備 五、社会建設、村民自治 ①社会建設一社会サービス施設、②村民自治、③居民委員会の改革、④婚活登録 六、行政区画と社会福祉と社会事務 ①「都市部ホームレス救助管理弁済法」の実施、②「家族養育管理暫行弁法」、③社会福祉施設、④国有福祉企業、⑤殯葬管理 八、福祉宝くじ 九、高齢事業	2005年	一、民間組織管理 二、優撫安置制度 三、社会救助制度 四、慈善事業 五、社会建設、村民自治 ①社会建設一社会サービス施設、②村民自治、③居民委員会の改革、④婚活登録 六、行政区画と社会福祉と社会事務 ①孤児を対象と様々な事業の模索、実施、②高齢者福祉施設の整備、③福祉企業、④殯葬管理 七、福祉宝くじ 八、高齢事業	2006年	一、民間組織管理 二、優撫安置制度 三、災害救助制度 系 四、社会救助体制 五、社会慈善事業 六、社会建設、村民自治 ①社会サービス施設、②村民自治、③居民委員会 七、婚活登録 八、行政区画と社会福祉と社会事務 ①高齢者福祉の推進：民間資源の導入で施設を増加、高齢者福祉サービス社会化のモデル事業、高齢者サービス提供体制の整備、③福祉企業、④児童福祉、⑤火葬管理事業、⑥ホームレス救助事業、⑦ソーシャルワーク制度 十、福祉宝くじ 十一、高齢事業	2007年	一、民間組織管理 二、優撫安置制度 三、災害救助制度 系 四、社会救助体制 五、社会慈善事業 六、社会建設 ①社会サービス施設、②村民自治、③居民委員会の状況等 七、婚活登録 八、行政区画と社会福祉と社会事務 ①社会福祉施設、②高齢者福祉の推進：民間資源の導入で施設を補充とする 三、社会福祉サービス提供体制の基本枠組みの形成：①社会福祉施設、②高齢者サービス事業、③福祉企業、④火葬管理事業、⑤福祉企業 十、福祉宝くじ 十一、高齢事業	2008年	一、民間組織建設と管理 二、優撫安置制度 三、災害救助 四、社会救助 ⑤農村五保養老 五、社会慈善事業 六、基礎自治の推進 七、社会建設 ①社会の介護機能を強化一社会サービス施設、②就職の場を提供する 八、社会福祉事業 ①高齢者福祉施設、②児童福祉、③精神福祉、④社会福祉、⑤福祉企業で障がい者雇用で拡大 九、社会事務 ①婚姻登録、②里親制度、③殯葬サービス 十、行政区画 十一、福祉宝くじ 十二、高齢事業 十三、人材育成
-------	---	-------	--	-------	---	-------	---	-------	--	-------	---	-------	--	-------	--	-------	---	-------	---

続き

2009年*	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
<p>一. 社会サービス</p> <p>(一) 各種入居型施設の増加</p> <p>① 高齢者サービス事業</p> <p>② 社会養老サービス施設</p> <p>③ 後期高齢者サービスの提供</p> <p>④ 高齢者向けサービスの整備</p> <p>(二) 社会建設と社会サービス</p> <p>① 社会建設、② 社会サービス</p> <p>(三) 社会救助</p> <p>(四) 災害緊急対応</p> <p>(五) 社会福祉企業</p> <p>(六) 社会福祉企業</p> <p>(七) 社会福祉企業</p> <p>(八) 福祉サービス</p> <p>(九) 社会福祉企業</p>	<p>一. 社会サービス</p> <p>(一) 社会福祉サービス</p> <p>(二) 社会福祉サービス</p> <p>(三) 社会福祉サービス</p> <p>(四) 社会福祉サービス</p> <p>(五) 社会福祉サービス</p> <p>(六) 社会福祉サービス</p> <p>(七) 社会福祉サービス</p> <p>(八) 社会福祉サービス</p> <p>(九) 社会福祉サービス</p>	<p>一. 総合</p> <p>二. 社会サービス</p> <p>(一) 入居型社会サービス</p> <p>① 高齢者施設、② 精神障害者施設、③ 児童福祉施設、④ その他</p> <p>の入居型社会サービス (ホームレス救助システム等)</p> <p>(二) 利用型社会サービス</p> <p>① 高齢者サービス</p> <p>② 児童福祉</p> <p>③ 障がい者雇用</p> <p>④ 社会救助</p> <p>⑤ 災害防止・災害救助</p> <p>⑥ 慈善事業</p> <p>⑦ 優遇措置制度</p> <p>⑧ 社会福祉企業</p> <p>⑨ 社会福祉企業</p> <p>⑩ 社会福祉企業</p> <p>⑪ 社会福祉企業</p> <p>⑫ 社会福祉企業</p> <p>⑬ 社会福祉企業</p> <p>⑭ 社会福祉企業</p> <p>⑮ 社会福祉企業</p> <p>⑯ 社会福祉企業</p> <p>⑰ 社会福祉企業</p> <p>⑱ 社会福祉企業</p> <p>⑲ 社会福祉企業</p> <p>⑳ 社会福祉企業</p>	<p>一. 総合</p> <p>二. 社会サービス</p> <p>(一) 入居型社会サービス</p> <p>① 高齢者施設</p> <p>② 精神障害者施設</p> <p>③ 児童福祉と児童救助施設</p> <p>④ その他</p> <p>の入居型社会サービス</p> <p>(二) 利用型社会サービス</p> <p>① 高齢者サービス (後期高齢者手当、養老サービス手当、介護サービス手当等)</p> <p>② 児童福祉</p> <p>③ 障がい者サービス</p> <p>④ 社会救助</p> <p>⑤ 災害防止・災害救助</p> <p>⑥ 慈善事業</p> <p>⑦ 優遇措置制度</p> <p>⑧ 社会福祉企業</p> <p>⑨ 社会福祉企業</p> <p>⑩ 社会福祉企業</p> <p>⑪ 社会福祉企業</p> <p>⑫ 社会福祉企業</p> <p>⑬ 社会福祉企業</p> <p>⑭ 社会福祉企業</p> <p>⑮ 社会福祉企業</p> <p>⑯ 社会福祉企業</p> <p>⑰ 社会福祉企業</p> <p>⑱ 社会福祉企業</p> <p>⑲ 社会福祉企業</p> <p>⑳ 社会福祉企業</p>	<p>一. 総合</p> <p>二. 社会サービス</p> <p>(一) 入居型社会サービス</p> <p>① 高齢者施設</p> <p>② 精神障害者施設</p> <p>③ 児童福祉と児童救助施設</p> <p>④ その他</p> <p>の入居型社会サービス</p> <p>(二) 利用型社会サービス</p> <p>① 高齢者サービス (後期高齢者手当、養老サービス手当、介護サービス手当等)</p> <p>② 児童福祉</p> <p>③ 障がい者サービス</p> <p>④ 社会救助</p> <p>⑤ 災害防止・災害救助</p> <p>⑥ 慈善事業</p> <p>⑦ 優遇措置制度</p> <p>⑧ 社会福祉企業</p> <p>⑨ 社会福祉企業</p> <p>⑩ 社会福祉企業</p> <p>⑪ 社会福祉企業</p> <p>⑫ 社会福祉企業</p> <p>⑬ 社会福祉企業</p> <p>⑭ 社会福祉企業</p> <p>⑮ 社会福祉企業</p> <p>⑯ 社会福祉企業</p> <p>⑰ 社会福祉企業</p> <p>⑱ 社会福祉企業</p> <p>⑲ 社会福祉企業</p> <p>⑳ 社会福祉企業</p>	<p>一. 総合</p> <p>二. 社会サービス</p> <p>(一) 入居型社会サービス</p> <p>① 高齢者施設</p> <p>② 精神障害者施設</p> <p>③ 児童福祉と児童救助施設</p> <p>④ その他</p> <p>の入居型社会サービス</p> <p>(二) 利用型社会サービス</p> <p>① 高齢者サービス (後期高齢者手当、養老サービス手当、介護サービス手当等)</p> <p>② 児童福祉</p> <p>③ 障がい者サービス</p> <p>④ 社会救助</p> <p>⑤ 災害防止・災害救助</p> <p>⑥ 慈善事業</p> <p>⑦ 優遇措置制度</p> <p>⑧ 社会福祉企業</p> <p>⑨ 社会福祉企業</p> <p>⑩ 社会福祉企業</p> <p>⑪ 社会福祉企業</p> <p>⑫ 社会福祉企業</p> <p>⑬ 社会福祉企業</p> <p>⑭ 社会福祉企業</p> <p>⑮ 社会福祉企業</p> <p>⑯ 社会福祉企業</p> <p>⑰ 社会福祉企業</p> <p>⑱ 社会福祉企業</p> <p>⑲ 社会福祉企業</p> <p>⑳ 社会福祉企業</p>	<p>一. 総合</p> <p>二. 社会サービス</p> <p>(一) 入居型社会サービス</p> <p>① 高齢者施設</p> <p>② 精神障害者施設</p> <p>③ 児童福祉と児童救助施設</p> <p>④ その他</p> <p>の入居型社会サービス</p> <p>(二) 利用型社会サービス</p> <p>① 高齢者サービス (後期高齢者手当、養老サービス手当、介護サービス手当等)</p> <p>② 児童福祉</p> <p>③ 障がい者サービス</p> <p>④ 社会救助</p> <p>⑤ 災害防止・災害救助</p> <p>⑥ 慈善事業</p> <p>⑦ 優遇措置制度</p> <p>⑧ 社会福祉企業</p> <p>⑨ 社会福祉企業</p> <p>⑩ 社会福祉企業</p> <p>⑪ 社会福祉企業</p> <p>⑫ 社会福祉企業</p> <p>⑬ 社会福祉企業</p> <p>⑭ 社会福祉企業</p> <p>⑮ 社会福祉企業</p> <p>⑯ 社会福祉企業</p> <p>⑰ 社会福祉企業</p> <p>⑱ 社会福祉企業</p> <p>⑲ 社会福祉企業</p> <p>⑳ 社会福祉企業</p>	<p>一. 総合</p> <p>二. 社会サービス</p> <p>(一) 入居型社会サービス</p> <p>① 高齢者施設</p> <p>② 精神障害者施設</p> <p>③ 児童福祉と児童救助施設</p> <p>④ その他</p> <p>の入居型社会サービス</p> <p>(二) 利用型社会サービス</p> <p>① 高齢者サービス (後期高齢者手当、養老サービス手当、介護サービス手当等)</p> <p>② 児童福祉</p> <p>③ 障がい者サービス</p> <p>④ 社会救助</p> <p>⑤ 災害防止・災害救助</p> <p>⑥ 慈善事業</p> <p>⑦ 優遇措置制度</p> <p>⑧ 社会福祉企業</p> <p>⑨ 社会福祉企業</p> <p>⑩ 社会福祉企業</p> <p>⑪ 社会福祉企業</p> <p>⑫ 社会福祉企業</p> <p>⑬ 社会福祉企業</p> <p>⑭ 社会福祉企業</p> <p>⑮ 社会福祉企業</p> <p>⑯ 社会福祉企業</p> <p>⑰ 社会福祉企業</p> <p>⑱ 社会福祉企業</p> <p>⑲ 社会福祉企業</p> <p>⑳ 社会福祉企業</p>	

出所：中華人民共和国民政部統計公報ホームページにより、筆者作成。
 注：カテゴリーの整理は、主に高齢者福祉関連部分（塗りつぶしの部分）に重視して行ったため、他の分野で公文書の変化にそれほど厳密にまともていなかった。
 民政部の事業報告の名称について、1986-1988年は「民政事業発展概況」、1989-2007年は「民政事業発展統計報告」、2008-2009年は「民政事業発展統計広報」に変更、さらに2010年から「社会サービス発展統計広報」に変更した。

るという傾向がみられる。また、他の行政事業と分離したことで、社会福祉サービスとしての性格が強まる傾向がみられた。だが、要介護高齢者についての統一した事業目標はなかったとも言える。また、関連するカテゴリでは、介護サービスとは何かということを具体的に規定しておらず、その内容は羅列的に過ぎなかった⁸⁾。

(2) 公文書における推移

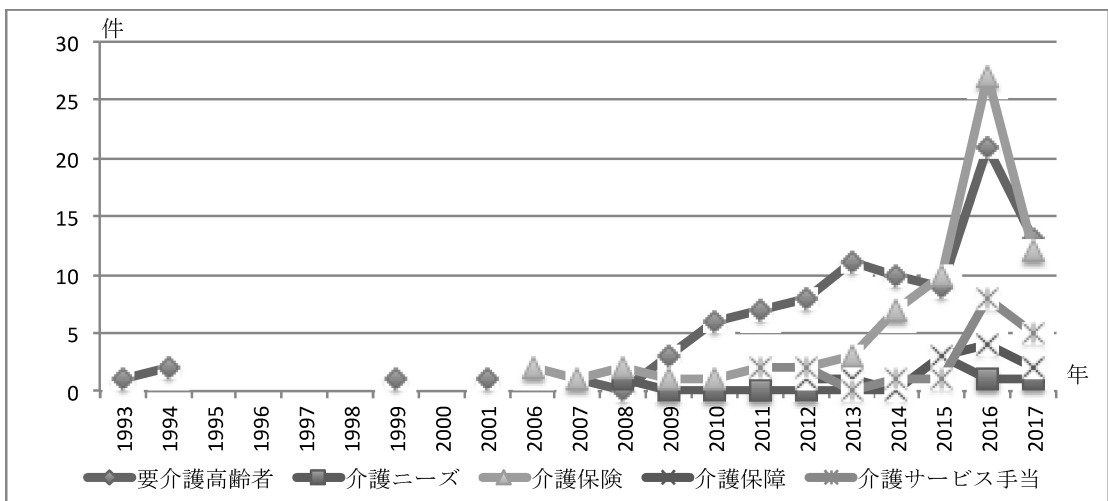
中央レベルの法規の中で、要介護高齢者とその対策案に関して言及した政策の検索結果を概観する。重複を配慮しなければ、図表-4「中央レベルの公文書における要介護高齢者とその政策に言及した件数」で示したように、要介護高齢者とその政策について触れた公文書は235件である。そのうち、タイトルで要介護高齢者政策関連のものを言及したのは4件である⁹⁾。また、キーワード別にみると、「要介護高齢者」と「介護保険」に関する研究はもっとも多く、2015年以後、後者に言及した件数は前者を超えていた。これは中央政府レベルでの対策の選択肢の傾向を示していると考えられる。

メルクマールを確認すると、公文書の中で最初

の要介護高齢者とその関連する対策案に触れ始めたのは1993年である。なお、それ以後公文書では継続に言及していない。2006年以後、これらのキーワードに言及した公文書の件数は増加し、2013年に一つの増加点を迎え、2016年にピークに達した。このように、全国的な要介護高齢者政策が形成される前に、政府レベルで要介護高齢者とその対策案が重視されつつあったことが示唆される。

なお、中央法規の中で要介護高齢者とその対策案に関する表記をみると、図表-5「中央レベルの公文書で要介護高齢者とその政策に関する多様な表記」で示したように、統一した用語はなかった。「要介護高齢者」に関する表記では、早くには「不能自理老人」という表記が用いられ、現在よく使われている「失能老(年)人」は2009年からの使用であった。「介護保険」について、「長期照護」、「養老照護」という新しい表記もあるが、医療分野の「護理」からの造語、「長期護理」の表記が最も多かった。さらに、「介護サービス手当」に関して、件数は少ないものの、その表記は5つもある。こうしたことは、制度の曖昧さを表

図表-4 中央レベルの公文書における要介護高齢者とその政策に言及した件数(2017年まで)



出所：同上。

図表－5 中央レベルの公文書で要介護高齢者とその政策に関する多様な表記

	中国語表記	1993	1994	1999	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
要介護 高齢者	失能老年人								1	2	3	2	7	1	2	16	8
	失能老人								2	3	4	6	4	9	7	5	5
	不能自理老人	1	2														
	不能自理老年人						1			1							
	介護老人			1	1												
介護 ニーズ	長期護理需求														1	1	
	長期照護需求														2		1
	長期照料需求							1									
介護 保険	長期護理保險					2	1	2	1	1	2	2	3	7	9	25	12
	長期照護保險														1	1	
	養老照護保險															1	
介護 保障	長期照護保障														1	1	
	長期護理保障										1	1		2	3	2	
介護 サービス 手当	失能補貼														1		
	失能老年人護理補貼															2	2
	失能老人護理補貼															1	
	老年護理補貼										2	2		1		2	
	老年人護理補貼															3	3

出所：同上。

している。

(3) 学術論文件数における推移

中国国内で要介護高齢者とその対策案に関する学術研究の概要をみる（図表－6「要介護高齢者とその政策を「主題」とした論文件数の推移（2017年まで）－キーワード別」）。まず、要介護高齢者とその対策案が独立した主題となった研究は、1995年から開始されている。件数の推移からみると、1995年から2005年は一桁の横ばいで推移したが、2006年から右肩上がり、2013年、2016年に増加点を迎えていた。こうした学術研究の件数は公文書の件数の推移と一致していた。また、キーワード別にみると、「要介護高齢者」、「介護保険」が多く、2017年に後者の件数は前者を超えている。これも公文書の傾向とほぼ同様である。一方、「介護ニーズ」に関する研究は学術分野で重視されていた。「要介護高齢者」と「介

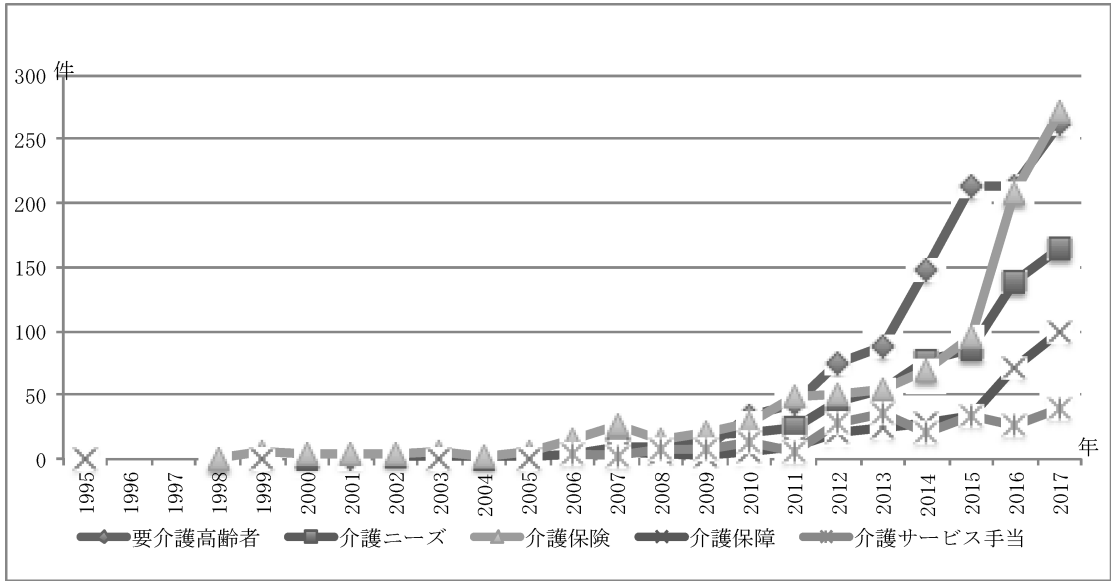
護ニーズ」に合わせた研究件数と「介護保険」、「介護サービス手当」、「介護保障」に合わせた研究件数をみると、2009年以前は対策案に関連する研究は、問題に関連する研究よりも多かった。中国では、問題を把握する前に、対策案についての検討多かったといえる。そうした原因を探ることも、この時期区分のひとつの課題になるだろう。

(4) 新聞記事件数における推移

要介護高齢者とその対策案に関連する議論は、学術研究や公文書だけではなく、新聞記事などを通して行われていた。図表－7「要介護高齢者とその政策に関する新聞記事件数の推移（2000～2017年）－キーワード別」はキーワード別に新聞記事を検索したものである。推移をみると、2006年以前、その記事は一桁でほとんど注目されていないが、その後増加が認められ、2013

図表-6 要介護高齢者とその政策を「主題」とした論文件数の推移（2017年まで）

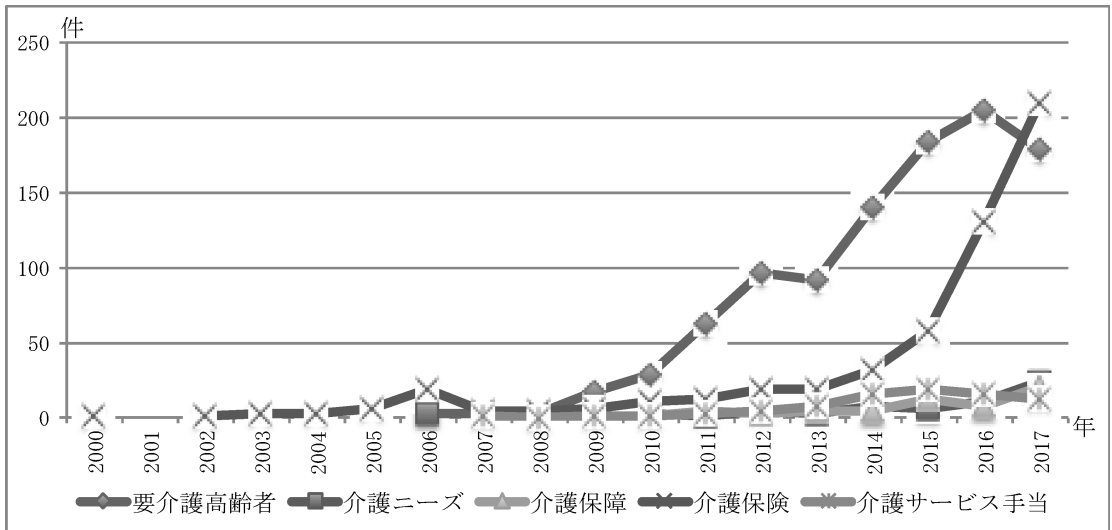
—キーワード別



出所：同上.

図表-7 要介護高齢者とその政策に関する新聞記事数数の推移（2000年～2017年）

—キーワード別



出所：同上.

年以後急速に増加した。また、キーワード別にみると、公文書の傾向とほぼ同様で、「要介護高齢者」と「介護保険」に関する記事は目立つが、「介護保障」、「介護サービス手当」への関心は、それほど高くなかった。今後プロセスを把握する中でなぜこのような状況を生じたのかについて明らかにする必要がある。

4. 結論—資料に基づく検討範囲と時期区分

以上の民政部事業概要の変遷に加えて、その他の公文書、専門家の政策研究と政策分析、新聞記事という資料を根拠に、本論は要介護高齢者問題と対応策に言及した頻度の推移を基準に時期区分を設定してみる（図表－8「資料に基づくメルクマール（2017年まで）」を参照）。中国の要介護高齢者介護政策の生成期間を、1987～2017年とする。また、1998、2006、2012をメルクマールとして、この期間をさらに1987～1998、1999～2005、2006～2012、2013～2017年と4期に分けることができる。

この4つの時期区分は、従来の政策展開過程の時期区分とは異なり、要介護高齢者の問題認識と対策案の模索の過程、すなわちその政策の生成過程を、民政事業報告における要介護高齢者カテゴリーの序列の変遷およびその他の資料に反映された要介護高齢者関係記事の件数によって画期となる時期を確定する。その4つの時期について、主な参加者と政策形成の段階を中心に、それぞれ、第1期（1987～1998年）専門家による曖昧な問

題提起、第2期（1999～2005年）専門家による明白な問題提起と地方政府によるアイデアの試行錯誤、第3期（2006～2012年）中央政府による「要介護高齢者」の社会問題の取り上げ、第4期（2013～2017年）「多層次介護保障」制度という方向性の明示、と名付ける。

このように、本論は限られた公開資料の中で、2017年を分岐点とし、要介護高齢者政策の生成過程について独自の時期区分を設定した。これによって、中央政府の動きだけではなく、今まで重視されていなかった地方政府、専門家も要介護高齢者政策の生成過程において重要な参加者として捉えることができる。また、要介護高齢者政策の検討を、1987年までさかのぼり、混沌な問題提起から明白な対策案の選択まで、動態的に各時期に議論する内容の関連性を把握することも期待できると考えられる¹⁰⁾。

なお、多元的な参加者及び問題提起を含めた生成過程から見える課題だけではなく、実際に「多層次介護保障」の実現に向けてその課題も多い。特に中央省庁間の権力構造の変化、中央政府と地方政府の関係は「多層次介護保障」実現に大きな課題をもたらした。2018年に中央省庁の構造改革で民政部に置かれた「全国老齡委員会弁公室」は国家衛生健康委員会になり、人力資源・社会保障部から新たに国家医療保障局を設置し、介護保険パイロット事業に関連する事務も人力資源・社会保障部から国家医療保障局になった。こうした変化は、介護サービスと医療サービスの連携を一

図表－8 資料に基づくメルクマール（2017年まで）

	スタート時点	メルクマール1	メルクマール2	メルクマール3
民政事業の「対象化」の基準	1987	1998	2009	-
公文書の中でキーワードの頻度	1993	2006	2013	2016
論文の発表件数	1995	2007	2013	2015
新聞記事の報道件数	-	2006	2012	2015

出所：同上。

層図ることができると考えられるが、第一回目の介護保険のパイロット事業の経験のまとめと推進にはむしろ大きな障害となった。さらに、高齢者介護手当と介護保険パイロット事業について、中央省庁は大きな枠を示すにとどまり、ものの実施は主に地方政府に任された。そのため、事業実施都市間の「断片化」問題も度々指摘されている。このように、生成過程から「多層次介護保障」の検討するだけでなく、今後その実施にも目を向ける必要がある。

謝辞

本稿は日本女子大学社会福祉学専攻博士課程後期の学生である万琳静の博士論文「中国における要介護高齢政策の策定過程－『アジェンダ設定』と対応策の設定を中心に」の一部をもとに加筆・修正したものである。博士論文の執筆にあたり、主査の沈潔先生、副査の岩田正美先生、岩永理恵先生、坏洋一先生、小島克久先生からご指導をいただきました。この場を借りて御礼を申し上げます。

註

- 1) 中国老齡科学研究中心 web (<http://www.crca.cn/index.php/13-agednews/311-6-1.html>) による(2021年10月25日確認)。
- 2) 中国では、高齢者福祉サービス手当、重度の障害者介護手当などの制度も設けている。なお、制度の性格や区別が曖昧であるため、それらを統合する意見が多い。本論で要介護高齢者を対象とした政策に焦点を当てたため、その議論には触れず、要介護高齢者に密接に関わる公的介護保険パイロット事業と高齢者介護手当を中心に議論する。
- 3) 検索は、「ジャーナル(期刊)」で、「長期護理政策」/「長期護理制度」or「長期照護政策」/「長期照護制度」or「長期照料政策」/「長期照料制度」or「長期照顧政策」/「長期照顧制度」を検索ワード

とし、2017年までに期間を限定して行った。

- 4) 新聞記事、学術論文、雑誌などの資料を用いた中国の社会政策研究が、要介護高齢者政策分野以外でも進められている。沈は公文書、新聞記事、学術発表や会議発言などを用いて、中国の福祉政治の変革を分析した(沈潔2014:161-186)。こうした資料の活用は、本論文に大きな示唆を与えた。
- 5) 本論では詳細に触れないが、具体的な分析において、中央レベルの総合紙や中央省庁が発刊する専門機関新聞の内容を用いる。中央政府の動向把握は、「人民日報」以外、「光明日報」、「新華毎日電迅」など、共産党、國務院が直接発刊する新聞も加える。また、中央省庁の動きと議論を捉えるために、従来重視されることがなかった中央省庁が発刊する専門機関新聞も取り上げる。機関紙は、中央及び地方政府の最新動向の紹介、行政の情報発信、政策宣伝等の機能を持ち、さらに担当部署の関係者も執筆・寄稿するため、省庁各部署の政策動向を捉える上で重要な資料となる。例えば、民政部の機関紙である「中国社会報」、人社部の機関紙である「中国労働保障報」である。
- 6) 二つのカテゴリーの名称は、年によって変化することも多い。「社区建設」は「自治体与社区建设」、「社区建設、住民自治」等の名称に変更し、「社会福祉」に関しても、「社会福祉と社会事務」、「社会福祉事業、ホームレス救助制度」、「社会福祉施設」、「社会福祉事業」などと表示していた。
- 7) なお、民政部の事業報告の名称を「社会サービス発展統計広報」と変更したように、「社会サービス」の内容のカバー範囲が広い。
- 8) 中国のカテゴリーは、岩田(2008,2016)が指摘したような「問題を規定する」役割が比較的弱いと考えられる。こうした議論は、中国の社会福祉の本質に関わり、別の議論になるためここでは深く分析しない。
- 9) なお、制度に関する規定は、調査に関する通知や制度の展開状況に関する通知を除くと、「人力資源

社会保障部弁公庁関与開展長期護理保險制度試点的指導意見」,「財政部,民政部,全国老齡工作委員會弁公室関与建立健全經濟困難の高齡失能等老年人補貼制度的通知」の2件のみであった。

- 10) 各段階の詳細な分析について,万琳静(2020)を参照。

文献

- 包敏(2006)「中国における高齢者福祉政策の展開:民政部の取り組みから」『日中社会学研究』(14), 89-106.
- 陳静(2016)『福利多元主義視域下的城市養老服務供給模式研究』山東人民出版社.
- 董紅亞(2010)「中国政府養老服務發展歷程及經驗啓示」『人口与發展』(5), 83-87.
- 韓艷(2015)「中国養老服務政策的演進路綫和發展方向——基於1949-2014年國家層面政策文本的研究」『東南學術』(4), 42-48.
- 岩田正美(2001)「社会福祉における対象論研究の到達水準と展望—対象論研究の視角」『社会福祉研究』(80), 27-33.
- (2008)「社会福祉政策における問題—『対象化』のプロセス」日本福祉学会編『福祉政策理論の検証と展望』250-270.
- (2016)『社会福祉のトポス』有斐閣.
- 岩田正美・黒岩亮子ら(2001)「戦後社会福祉対象カテゴリーの変遷—東京都社会福祉事業を事例として」185-216.
- 金紅梅(2011)「中国における高齢者生活支援施策の形成とその現状」『福祉のまちづくり研究』13(3), 8-19.
- 片山ゆき(2016)「老いる中国,介護保険制度はどうなっているのか」『中国保険市場の最新動向(23)』ニッセイ基礎研究所, 1-7.
- 劉曉静(2014)「論中国養老服務的政策取向——基於養老服務政策變遷的視角」『河北学刊』(5), 106-109.
- 万琳静(2020)『中国における要介護高齢者政策の策定

過程—「アジェンダ設定」と対応策の選択を中心に」日本女子大学博士学位論文.

- 岡室美恵子(2008)「中国の介護保障」増田雅暢編著『世界の介護保障』法律文化社 113-132.
- (2015)「中国における介護保険制度導入に関する初期的考察」『千葉経済論叢』(53), 39-53.
- 沈潔(2014)『中国の社会福祉改革は何を目指そうとしているのか』ミネルヴァ書房
- (2016)「中国における介護保険制度の創設を巡って:政策の動向と政策的な要因の整理」『日本女子大学紀要人間社会学部』27,13-21
- (2017)「中国版「介護保険制度」の構想を読み取る」『週刊社会保障』71(2948), 38-43.
- 施巍巍・羅新録(2014)「我国養老服務政策的演變与国家角色的定位——福利多元主義視角」『理論探討』(2), 169-172.
- 王国忠(2006)「中国の高齢者福祉の変遷についての一考察:都市部の高齢者介護を中心に」『人間文化研究』4,15-27.
- 王文亮(2016)「中国における介護保険制度の試験的導入」『週刊社会保障』70(2900), 54-59.
- 楊団(2014)「以家庭為本,社區服務為基礎的長期照護政策探索」『学習与实践』(6), 82-91.
- (2017)「多路綫滿足失能失智老人的長期照護需求」『中国社会報』2017年5月15日.
- (2016)「中国長期照護的政策選擇」『中国社会科学』(11), 87-110.
- 于洋(2016)「中国版介護保険制度の試行と新型都市化との関係」『日中経協ジャーナル』(273), 26-29.
- 中華人民共和國民政部統計公報1986-2017年各年, 中華人民共和國民政部統計公報ホームページ.(2018年12月13日取得, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>)

