

中国の社会保障改革と専門職制度の確立

日本女子大学人間社会学部

沈潔

中国では、改革開放の成果を如何に国民全体に享受させるか、改革の真価が問われる時期に入った。国民の不満や不安を少しでも和らげるように、社会福祉サービスの充実や社会保障制度の整備などが政府の重要課題として日程にのぼり、引き続き国民がその進展を注意深く見守っている。

近年、これに関連する政策の動向としては、社会保障行政改革と社会保障の立法及び社会福祉人材育成が取り上げられる。特に、急速に押し進められた社会保障改革によって展開された社会保障・社会福祉領域においては、福祉人材不足の問題が浮き彫りになった。いよいよ社会保障改革の山場を迎える時期にあたり、政策・制度と市民の間において、社会福祉を有効に機能させる担い手の役割が求められている。今後、福祉人材の養成は福祉政策の中心的な課題になるであろう。

次に、中国社会保障改革の動向を考察しながら、それと関連する福祉人材育成の課題を分析していく。

1 社会保障改革の新動向

1) 社会保障行政の改革

2008 年末に中央行政改革の一環として旧人事部、労働社会保障部の業務を統廃合し、人力資源社会保障部を新設した。官庁の名称は人事・労働社会保障部の表現から人力資源社会保障部が変わった。人力資源に変えることにおいて、何にこだわったかと言うと、従来の管理的な部門から事業サポート部門へ、さらに、事業と人をつないで、事業を促進していく部門としての役割に変化していくべきという考え方だと思われる。

人力資源社会保障部の英語表記は「The Ministry of Human Resources and Social Security」で、つまり人力資源に対応する英語表記はヒューマンリソースとなる。政策用語としての人力資源の理解については、中国学者らの解釈によれば、①人間が備えるべき知識と体力を育てること、②この知識と体力を社会の発展とつなげ、社会的な富の源になること、③各々の知識と能力が如何に組織されるか、という組織化のプロセスのこと、これら3つの意味が含まれているようである。この名称の変更は社会保障に対して国民の権利性（以人為本）を重視する姿勢を打ち出している現政権の考え方を表しているといえよう。

人力資源社会保障部の主な職能は、労働、雇用、年金、失業保険などと言った分野を職掌とするが、今回の中央省庁再編に新たに加えられた職能は、所得分配制度の整備、実務レベルの人材育成と資格制度の開発などである。社会保障の拡充や年金・医療保険に関連

する業務が増加するにつれて、社会保障業務に携わる人材の育成が求められている。

2) 「社会保険法」の公布と実施

社会保障行政の改革と連動させたもう一つの動きは「中華人民共和国社会保険法」（以下に社会保険法）の公布である。「社会保険法」は2010年10月28日に中華人民共和国主席の発令によって公布された。同法は中国における社会保険制度の基本法として位置付けられ、2011年7月1日から施行する予定される。「社会保険法」は、1980年代から始まった社会保障改革を制度化、法律化の方向に導く役割を担うことを期待されており、政治的にも社会的にも大きな話題を集めた。

同法は、草案作成から公布するまでに、なお幾多の曲折があるという。2003年に人民代表大会の委員たち（国会議員に相当する）が人民代表大会（国会）に立法議案を提案し、これを受けて、2004年に旧労働社会保障部が「社会保険法」プロジェクト・チームを組織し、関連部門の答申を踏まえて、法案の草案を作成した。3年余りの時間を経て練られた原案は、2007年12月に国务院を通じて、人民代表大会常務委員会に提出され、第1回目の審議・答申を受けたが、結局、却下された。引き続き、2008年12月に第2回目の審議・答申を受け、また、2009年12月に第3回目の審議・答申を経て、2010年10月における第4回目の審議・答申で賛成144票、反対4票、白票9票の結果で最終的に通過した。そして、この立法過程の間では、さまざまな研究会が開催され、幅広い意見を収集する共にマスメディアやインターネットを通じて世論を喚起したこともあった。「社会保険法」の成立はこれまでとは異なるプロセスを経たといえる。

「社会保険法」の主旨と目的は、社会保険関係を規範化し、国民が社会保険待遇を享受できる適法的権益を擁護することである。また、国民に社会発展の成果を享受させ、和諧社会の形成を目指して、憲法に基づいて本法を制定すると第1条に明記した。また、国民の権利について、第2条では、国は基本養老保険、基本医療保険、労災保険、失業保険、生育保険を構築し、国民が老齢、疾病、労災、失業、生育である場合は、国及び社会から物質的な援助を受ける権利を保障すると明記された。

本法は、総計11章と附則から構成される。その第9章の社会保険の扱い、第10章の社会保険の監督においては、社会保険料の徴収、管理、責任所在、監督責任などが詳細に規定されている。

「社会保険法」が創設される以前でも、個々の社会保険制度が実施されてきたが、それを規範する統一的な理念、基準が明確でなかったため、さまざまな社会的な矛盾が生じてきた。従って、「社会保険法」は統一的な理念、基準を明確化したという意義を有していると言える。また、何よりも年金、医療、失業に対する公的な援助を受けることが国民の権利として法的に保障されたということの意義が大きいと思う。

2 社会保障改革にもたらされた福祉人材の需要

「社会保険法」の実施に向けて体制を整えている中、社会保障及び社会福祉の実務を十分に理解し、やり遂げる人材が不足している問題が浮上した。これまでに進められてきた社会保障の制度化、法律化の改革成果が国民生活の向上に有効に機能させることができるかどうか。それをつなぐ人材の養成及び確保こそが重要な課題であるという認識が共有できた。

中国側の調査によって、社会福祉人材の需要と供給のギャップが非常に大きいことが明らかになった。近年では、社会保険業務の増加や地方政府社会保険の所掌事務の一部を分掌させるため、コミュニティにおける社会保障事務所の新設が急増した。しかし、社会保障事務所に配置された従事者らは、そのほとんどが他領域から移動させた職員であり、社会保障業務に精通するスタッフが非常に少ないことが悩みの種となっていた。また、2009年に要介護高齢者人口は2800万人にのぼっており、中国老齢委員会の試算では、要介護高齢者に十分なサービスを与えるために少なくとも300～500万人の介護専門職が必要となる。しかし、現在、各施設で働いている専門スタッフは22万人にとどまり、そのうち、介護専門資格を持っている者はわずか2万人前後しかいない。

一方、都市部及び農村部の低所得者は6500万人以上、障害者は8200万人以上、孤児は57.3万人以上にいるといわれている。1人のソーシャルワーカーが対応できる利用者が平均約1000人という大きい人数であることに鑑みると、中国の現状と社会福祉先進国との間には大きな格差があるといえる。そして、各国の社会福祉専門職者が総人口に占める比率を見てみると、アメリカが0.2%、日本が0.5%、カナダが0.22%、香港が0.17%となっている。

また、2010年に中国「青年日報」新聞社は、社会福祉人材の需要と供給について、2056人を対象にアンケート調査を行った。社会保障・社会福祉の分野である社会救助（公的扶助）、施設福祉、地域福祉の三つ領域における人材不足の問題はもっとも深刻であるという実態が明らかであった。

日本の経験から見ると、福祉人材養成の課題は大きく4つの時期に区分できる。まず、第1期は、社会保険制度などの所得保障が十分でなく、かつ経済的に多くの国民が貧困であった。主に、1979年以前における公的扶助の担い手の問題であり、福祉事務所の生活保護を担当する社会福祉主事の養成が重要な時代であった。第2期は、1971年の「社会福祉施設緊急整備5カ年計画」で、急速に整備されていく福祉施設に働く生活指導員、寮母などの職員養成と確保が量的にも質的にも問われてきた時代である。第3期は、1990年の社会福祉関係8法改正により、在宅福祉サービスが法定化されたことに伴い、ホームヘルパーなどの訪問型サービスの担い手、あるいはホームヘルプやデイサービス利用をマネジメントする職員を量的、質的に確保することが問われた時代であった。第4期では、介護保険実施に伴うケア・ワーカーの確保、そして、2000年以後の社会福祉のメインストームであった地域における自立生活支援を抱えるソーシャルワーカーの確保とその質が問われている。

すなわち、日本の福祉人材不足の問題は慢性的に発生しており、各発達時期に生じた国民の福祉ニーズに答え、対応してきたと思われる。しかし、中国の場合は社会変動があまりにも激しいため、福祉のニーズや人材不足の問題などが一気に噴出した状況で、段取りをとって対応していく余裕がなかった。こうした構造的な問題をどのようにクリアしていくかが問われている。

3 福祉人材の養成と確保の課題

1) 社会保障事務所従事者の研修制度

近年、社会保険業務の増加や地方政府社会保険の所掌事務の一部を分掌させるため、コミュニティにおける社会保障事務所の設置が続いた。事務所の主な職掌業務は、国家及び所在地方政府が公布した法令、政策の宣伝、執行；年金、医療保険に関する事務処理；失業者の生活支援及び再就職の斡旋；公的扶助に関する関連業務；コミュニティにおける社会保障に関する業務指導などと決められている。現行では、社会保障事務所に関する組織規則や所掌事務に関する統一規定はなく、各地方政府の人力資源社会保障局が地域の情勢をもとに作成した規定しかないのが現状である。

また、社会保障事務所に配置された従事者には、他領域から移動した職員が多く、社会保障業務に精通するスタッフが非常に少ないことが課題であった。数年前から、旧人事部、労働社会保障部は、自ら従事者研修プロジェクトを導入し、省市レベルの社会保障事務官を対象とした研修に取り組んでいた。従って、省市レベルの社会保障事務所の従事者を対象とした研修も地方政府が責任を持って展開されたと見られる。このような最初にリーダーを育て、そのリーダーがさらに人材育成をするという過渡的な方式で従事者研修が進められているところである。

一方、大学における専門家の養成も同時に進められた。現在、中国人民大学や北京大学及び中国社会科学院などの教育、研究機関は、人力資源社会保障部の委託を受けて、ハイレベルの社会保障専門職の養成を始めている。

2) ソーシャルワーカー養成と資格制度の導入

2000 年以後、中国では、高度経済成長及び高齢化が進行するにしたがって、国民の福祉需要が一般化、普遍化し、あらゆる階層にそのニーズが発生し、広がっていった。従来の行政主導の福祉供給は、政策の緩和により、NPO や民間人など誰でも参加できるようになった。社会福祉が新たなパラダイムに向かって転換していく一方、それを担う福祉人材の欠乏という問題が浮き彫りになった。このような情勢の下において、2000 年以後は各大学で福祉系学部の新設がブームとなった。

表 1 に示されたように、ソーシャルワーク教育を復活させた 1986 年から 1999 年までの間においては、ソーシャルワーク教育を開設した大学は北京大学などの 28 校であったが、2000 年以後は凄まじい勢いで急激に増え続け、2009 年には 243 校に達した。

年	新設数	累計
1999前		28
2000	27	55
2001	36	91
2002	35	126
2003	26	152
2004	21	173
2005	15	188
2006	12	200
2007	13	213
2008	14	227
2009	16	243

出所： 中国社会工作教育協会提供資料より

学部教育のニーズが高まっていく中、研究者をみざす者、高度専門職へのキャリアアップを希望する者が増加してきた。2009年に教育部の許可を得て、ソーシャルワークの大学院教育（MSW）がスタートした。MSW教育は、2010年3月までに北京大学をはじめ全国33校の大学に展開されるようになった。

一方、ソーシャルワーカーの社会的地位や身分の安定化を図り、職務の専門性を高めるための政策の一環として、2006年7月20日に、旧人事部、労働社会保障及び民政部は、『社会工作者職業水準評価暫行規定』、『社会工作者職業水準試験実施方法』など社会福祉専門職国家試験に関する法規を發布した。この法規は、今後中国において益々増大する福祉ニーズに対応するため、社会福祉専門職に相応しい人材か否かを判別する国家試験の客観的基準について規定された行政法規である。具体的な内容を見てみると、『社会工作者職業水準評価暫行規定』の第一条では、社会福祉の専門性を高め、社会福祉専門職の制度化を図るといふ本法規の目的が規定されており、第二条では、社会福祉の職種を横断的に包括して、その機能でもって統一性を図るなど本法規の適用範囲が規定されている。また、第四条では、社会福祉士国家資格の中には、初級ソーシャルワーカー（助理社会工作者）、中級ソーシャルワーカー（社会工作者）、高級社会福祉師（上級ソーシャルワーカー）の3つのランクが規定されている。

具体的には、初級ソーシャルワーカーについては、高校卒業者は福祉の実務経験が4年間；社会福祉短大卒業者は実務経験が2年間；また、一般短大卒業者は、実務経験4年間、一般大学卒業者は、実務経験が2年間；そして社会福祉系の大学卒業生が資格を有する。中級ソーシャルワーカーについては、高校卒業者は福祉の実務経験が6年間；社会福祉短大卒業者は実務経験が4年間；社会福祉系大学の卒業生は実務経験3年間；社会福祉修士学位を取得者は、実務経験1年間；社会福祉博士学位の取得者は資格を有する。また、一般の短大・大学の卒業生は、実務経験が福祉系の卒業生より2年間引き上げられる。『社会福祉師職業水準試験実施方法』では、実施に関する諸規定が詳細に決められている。

2年間の準備を経て2008年6月、第一回目の全国試験が行われ、111,720人が試験に挑戦した。試験の合格率は初級ソーシャルワーカーが39.5%、中級ソーシャルワーカーに至ってはわずか6.7%であった。

現在では、毎年、各大学から1万人を超えるソーシャルワーク専攻の大学生を社会に送り出している。しかし長い間、福祉に関連する職場に就職する卒業生は3割程度で、大半の卒業生は企業や行政など他領域に流出している。その主な原因は、3つにあると考えられる。一つ目は、ソーシャルワークの専門性に対する社会的な認識度が低いため、雇用市

場でソーシャルワーク関連の求人が少ないことである。二つ目は、ソーシャルワーク職種の給与が他職種より低いため、福祉分野の就職に希望したものの、より給与の高い他の職種を選ぶ者が多かったことである。三つ目は、今の福祉現場では専門性の確立が出来ていないため、福祉現場に就職したソーシャルワークの卒業生が、その環境に馴染まず、離職率が50%という高いことである。

すなわち、社会福祉専門職の配置基準及び勤務条件などの労働環境の改善は福祉マンパワーの確保の鍵となっている。政府関連部門が策定した「第11回五ヶ年計画」(2006—2010年)の中には、1千人余りの上級ソーシャルワーカー(高級工作福祉師)、1万人余りの中級ソーシャルワーカー(社会工作師)、10万人余りの初級ソーシャルワーカー(助理社会工作師)¹を育成する目標が盛り込まれた。また、福祉人材の供給先、すなわちソーシャルワーカーの就職・雇用に関しては、政府関連部門は4つの職種を明示した。第一の職種は、主に行政機関・公共機関での社会福祉政策の策定及び執行に関わる福祉職としての公務員である。第二は、各種別の福祉施設という福祉事業の職場である。第三は、公益事業・福祉事業に関わるNGO・NPOの民間団体の専門職員である。第四は、コミュニティ・ソーシャルワーカーとして様々な地域福祉活動に関わる福祉専門職である。また、医療現場への医療ソーシャルワーカーや学校現場へのスクールソーシャルワーカーの配置も増えつつある。

2007年以後、各地方自治体は福祉マンパワーの確保について、さまざまな計画が立てられた。たとえば、江蘇省は地域福祉推進のために、2010年までに21,269人の福祉専門職を採用し、コミュニティセンターに配置する計画を立てた。また、北京では、各コミュニティにおいてソーシャルワークステーションを設置し、地域計画、福祉相談などを担う福祉専門職のポストを開拓している。

3) ケア・ワーカー資格認定制度の導入

2002年に人力資源社会保障部の前身である旧人事部は「養老護理員(介護専門職)国家職業基準」を設定し、各地域が地域のニーズに合った在宅福祉サービスを支える人材養成事業に取り組み始めた。しかし、社会から養老護理員と言う専門職に対する理解や認識度が非常に低いことと、高齢者ニーズの地域差が大きいことで、養老護理員の専門職制度が実質を伴わないところが多かった。

「養老護理員国家職業基準」では、初級、中級、高級、特級(技師)の4等級に分けられており、研修時間、研修内容によって該当するレベルの資格を取得することになっている。現在、大都市の各病院、老人ホーム、地域介護福祉センターなどの介護福祉業界においては、介護職員、臨時介護職員を採用するときに、初級から特級までの何らかの資格を

¹注：便宜上、中国語名称の助理社会工作師、社会工作師、高級社会工作師を初級ソーシャルワーカー、中級ソーシャルワーカー、上級ソーシャルワーカーに表現した。

持っていないと採用されないようになってきている。それと同時に、2010年から養老護理員認定制度も本格的に展開され始めた。現行の規則によれば、資格獲得に際し、初級は少なくとも180時間の研修を受けた上で、実務認定試験に合格すれば、中級に昇格することができる。そして、中級は150時間、高級は120時間、技師は90時間の研修を受けることがそれぞれ定められており、いずれも実務認定試験に合格でなければ昇進できないことになっている。今後の見通しでは、ソーシャルワーカー専門制度との整合性を取りながら、日本のような介護福祉士とする国家資格制度は整備していかだろろうと思われる。

4 日本との比較

ソーシャルワークの在り方に関しては、各国の歴史的な経緯や実践の目標によって異なる。専門職組織の研究者であるフレイドソンやコリンズは、専門職の性格を、英米をモデルとするアングロ・アメリカン型とフランスなどの中央集権国家をモデルする大陸ヨーロッパ型に区別している。中国国内の学者は、中国のソーシャルワークの性格は大陸ヨーロッパ型に近いと分析している。大陸ヨーロッパ型の専門職は、政治的・社会的権威によって正当化されることが特徴である。中国では1980年代以後、ソーシャルワークの復活から専門職養成課程の導入に至るまで、すべてが国家や政治にからんでおり、「上から下へ」という傾向が強かった。一方、日本においてもソーシャルワークの形成の過程の中で大陸ヨーロッパ型に似た傾向が見られる。

また、福祉人材の養成と確保が抱えている課題について日本と中国には共通点がある。つまり、専門職を如何に社会福祉の現場に定着させるかという課題である。しかし、中国の場合は、専門職の報酬や待遇などの労働環境よりもソーシャルワークの専門性に対する社会的な認知度がきわめて低いことの方が要因なのではないかと考えられている。今後、社会的な認知度を高め、ソーシャルワーカーに対する信頼性を確保していくことが喫緊の課題である。日本の場合は、専門職の労働環境の改善だけでなく、ソーシャルワーカーを多様なニーズに如何に対応させるかという課題も横たわっている。

そして、中国では、社会福祉教育の現場に立つ社会福祉研究者や教育者が日本に比べて少ないことが独自の課題となっている。例えば現在も、ソーシャルワーク領域で教鞭を執っている教育者の多数は、哲学や社会学、政治学などの隣接領域から方向転換したものである。そのようなこともあり、中国におけるソーシャルワーク教育科目の中には、歴史、哲学、国際経済などの関連領域の知識を摂取したり、寄せ集めたりする傾向がよく見られる。また、他国と比べ、ソーシャルワーク教育の方が福祉現場の拡充や整備より一歩先に走り出しており、教育先行という特徴を有している。本来、福祉人材の育成は、社会福祉現場の要請や福祉ニーズにあわせながら教育規模や目標を立てるべきである。しかし、中国の場合では、経済成長政策の一環としての教育産業化に左右されるようになり、ソーシャルワーク教育の定員が急に拡張されたのである。その結果、卒業生の他領域への流出が深刻となり、ソーシャルワークの専門性が現場に定着しにくくなるという実態がある。

今後、社会福祉専門職の確立は、いかなる視野や専門性、科学性を持ち、理論と方法を構築していくことができるか、中国の社会保障・社会福祉改革の成果に関わる大問題であろう。

参考文献：

- ① 中国社会工作教育協会編『社会工作藍皮書：中国社会工作発展報告 1988～2008』社会科学文献出版社 2009年4月
- ② 中華人民共和国国家人事部・民政部刊行 『社会工作者職業水準評価暫行規定』2006年及び「全国社会工作者職業水平考試大綱」2007年版
- ③ 大橋謙策著『社会福祉入門』放送大学教育振興会 2008年
- ④ 「中国青年日報」調査 http://big5.gmw.cn/g2b/politics.gmw.cn/2011-03/29/content_1766761.htm

(雑誌「週刊社会保障・論壇」2011年4月12日に掲載)