

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（地球規模保健課題推進研究事業））

分担研究報告書

東アジア、ASEAN 諸国の人口高齢化と人口移動に関する総合的研究

「中国の介護保険モデル事業の現状と特徴」

研究分担者 小島 克久 国立社会保障・人口問題研究所

研究協力者 万琳静 日本女子大学大学院博士課程

研究要旨：本研究は、中国の高齢者介護制度の沿革と現在の介護保険モデル事業の概要と特徴を日本との相違点を含めて分析し、まとめたものである。

中国では高齢化が進行しつつあり、60 歳以上の者の数では 2015 年で 2 億人を超えている。また、一人っ子政策と相まって、若年人口の減少と社会的な高齢者扶養圧力の上昇や「空巢化」（高齢者のみの世帯の増加）という変化も起きている。そのため、中国でも介護制度の構築が大きな課題となっている。

中国では、1950 年代以降の計画経済化のもとで、企業や人民公社で高齢者福祉などを提供していたが、対象者は身寄りがない者などに限られていた。1980 年代以降の改革開放、市場経済化により、企業などによるセーフティーネット機能が失われ、貧困救済から生活ニーズに対応した支援へと、福祉のあり方も問われるようになった。1980 年代以降は、高齢化問題への関心が高まり、中国政府による新しい政策方針の提示、地方政府による実践、諸外国の研究を含めた研究者による政策研究などが進められた。2000 年以降は、人口学などの研究者や中国政府の関係者を中心に、介護問題の提起が本格化し、解決策の検討も行われた。その結果、民政部主導による「介護サービス手当」の検討とモデル事業、人力資源・社会保障部主導の「介護保険」の検討が進められた。そして、2016 年より「介護保険モデル事業」が中国の中から指定された 15 都市で行われることになった。

「介護保険モデル事業」の特徴を見ると、①運営は医療保険活用型（日本は医療保険から独立）、②財源も医療保険基金活用型（日本は独自の財源）、③給付は基金の財源の規模に左右されるため、日本よりも幅広くなく、「介護の社会化」よりも「医療保険の補完」という性格が強い、という点を挙げることができる。このような特徴がある一方で、モデル事業であるためか、中国の介護保険の内容は多様である。その背景として、①方針は中央政府が示したが、具体的な制度設計は地方政府が担った、②これまでの中国の高齢者福祉制度の構築過程が複雑であり、中国政府（人力資源・社会保障部、民政部など）、中国の地方政府の動きなど様々な動きがあったこと、

③研究の面でも、中国の要介護高齢者の分析が行われる一方で、日本をはじめとする海外の介護制度の研究が行われ、これが幅広い研究者の介護制度構築の意見として影響を与えたこと、などを考えることができる。

中国の介護保険がもし 2020 年以降に実現されるとしたら、その内容はわが国や韓国のものとは大きく異なることが予想される。このことは東アジアの介護制度にいつもの多様性をもたらすことを意味する。そして、日本からわが国から介護サービス・人材育成のノウハウを学び取る際に、中国の事情にかなりカスタマイズした形で行われると考えられる。

#### A. 研究目的

高齢化は、わが国や欧米諸国だけでなく、東アジアの国や地域でも急速に進んでいる。中でも近年の経済成長が著しい中国では高齢化が進行しつつあり、60 歳以上の者の数では 2015 年で 2 億人を超えている。また、一人っ子政策と相まって、若年人口の減少と社会的な高齢者扶養圧力の上昇や「空巢化」（高齢者みみの世帯の増加）という変化も起きている。そのため、中国でも介護制度の構築が大きな課題となっている。

このような問題意識のもと、本研究では、中国の高齢者介護制度の沿革と現在の介護保険モデル事業の概要と特徴を日本との相違点を含めて分析し、まとめることにする。

#### B. 研究方法

本研究では、これまで行った研究成果も活用しつつ、中国の人口などの中国の政府統計、介護制度、高齢者福祉に関する資料を収集し、分析を行った。また、これを補足するために、機会があるたびに中国の専門家との意見交換

も行った。

（倫理上への配慮）

本研究は、公表された統計・文献資料またはヒアリングで得られた情報をもとに進めた。これらの情報は制度に関する情報で個人に関する情報は含まれていない。また、個票データの利用は行っていない。そのため、倫理面での問題は発生しなかった。

#### C. 研究結果

本研究で明らかになったことは以下のとおりである。

- ① 中国では、1950 年代以降の計画経済化のもとで、企業や人民公社で高齢者福祉などを提供していたが、対象者は身寄りがない者などに限られていた。1980 年代以降の改革開放、市場経済化により、企業などによるセーフティーネット機能が失われ、貧困救済から生活ニーズに対応した支援へと、福祉のあり方も問われるよ

うになった。1980年代以降は、高齢化問題への関心が高まり、中国政府による新しい政策方針の提示、地方政府による各種モデル事業の実践、諸外国の研究を含めた研究者による政策研究などが進められた。2000年以降は、人口学などの研究者や中国政府の関係者を中心に、介護問題の提起が本格化し、解決策の検討も行われた。その結果、民政部主導による「介護サービス手当」の検討とモデル事業、人力資源・社会保障部主導の「介護保険」の検討が進められた。そして、2016年より「介護保険モデル事業」が行われることになった。

- ② 「介護保険モデル事業」は、中国全土から指定された15都市で実施されることになっている(1カ所は2018年から実施)。15の都市は地理的な位置、高齢化率などで多様であり、さまざまな特徴を持った都市が指定されている。その「介護保険モデル事業」の特徴を見ると、①運営は医療保険活用型(日本は医療保険から独立)、②財源も医療保険基金活用型(日本は独自の財源)、③給付は基金の財源の規模に左右されるため、日本よりも幅広くなく、「介護の社会化」よりも「医療保険の補完」という性格が強い、という点を挙げるができる。
- ③ このような特徴がある一方で、モデル事業であるためか、中国の介護保険の内容

(対象者のほか、財源確保方法、給付内容)は多様である。その背景として、①方針は中央政府が示したが、具体的な制度設計は地方政府が担った、②これまでの中国の高齢者福祉制度の構築過程が複雑であり、中国政府(人力資源・社会保障部、民政部など)、中国の地方政府の動きなど様々な動きがあったこと、③研究の面でも、中国の要介護高齢者の分析が行われる一方で、日本をはじめとする海外の介護制度の研究が行われ、これが幅広い研究者の介護制度構築の意見として影響を与えたこと、などを考えることができる。

#### D. 考察

このように、中国では高齢化進む中、一部の都市で「介護保険モデル事業」が実施されている。その内容には医療保険活用型であるといった共通点がある。このことは逆に医療保険から独立した介護保険を持つ日本との相違点となっている。一方で、対象者、財源確保方法、給付内容に地域差がある。その背景として、中央政府は大まかな方針を示し、制度設計や実施は地方政府に任せたこと、これまでも介護制度構築に向けた様々な取り組みがあったこと、研究者も諸外国の比較とともに、中国の実情に合った介護制度の在り方を研究するなど、政策提言につながる研究もさまざまであったこと、といった複雑な経緯

がある。

1. 特許取得

なし

E. 結論

2. 実用新案登録

なし

中国では介護保険制度の全国的な実施を目指している。中国で介護保険がもし 2020 年以降に実現される場合、その内容はわが国や韓国のものとは大きく異なることが予想される。このことは、東アジアの介護制度にいつもの多様性をもたらす。そのため、わが国から介護サービス・人材育成のノウハウを学び取る際に、中国の事情にかなりカスタマイズした形で行われることになると考えられる。

3. その他

なし

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

・小島克久「日本の社会保障支出と経済成長一時系列データ分析と国際比較一」、『第 13 回社会保障国際論壇』（南京大学）、2017 年 9 月 16 日。

・小島克久「日本の介護保険制度の実績と課題」、『社人研・中国民政部政策研究中心 合同フォーラム』（中国民政部政策研究中心）、2017 年 12 月 16 日。

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況