

機関番号：32403

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530529

研究課題名 (和文)

日本と中国の社会保障改革における財源調達の変化に関する比較研究

研究課題名 (英文)

Comparative Study of Social Security Finance Reform in Japan and China

研究代表者

于 洋 (YU YANG)

城西大学・現代政策学部・准教授

研究者番号：60386521

研究成果の概要 (和文)：近年、東アジア地域の社会保障・社会政策論に関する注目度が高い。しかし、先行文献のなかで中国の社会保障制度に関する財源論的なものがほとんどなく、日中両国の社会保障制度に関する財源調達上の共通性と相違性を分析するものも極めて少ない。このような背景のなかで、本研究は財政学の視点から日本と中国の社会保障改革における財源調達方法の変化に焦点を当たって、それぞれの変化にある経済的・社会的な背景を分析し、その上で、社会保障の財源調達方法の変化をめぐる日中の共通性と異質性を見出し、それぞれに対して新しい評価を導出したいことを目的とした。本研究では、(1) 社会福祉の新しい財源調達方法として、市川市で実施されている「1%支援制度」を取り上げ、その制度概要や経済的効果について論じた；(2) 社会保険の必要性と日本の社会保険制度の概要を考察した；(3) 日本と中国のそれぞれの高度経済成長期間における財政機能の変化および社会保障財政のあり方について、両国の共通性と異質性を分析した；(4) 急速な高齢化が進展しているなかで、高齢者福祉サービスの提供における政府と民間の役割を検討した；(5) 現代中国の公的医療保障制度の全体像を解明し、各制度間の格差問題および政府財政責任の欠如という問題を明らかにした；(6) 1990年代末に創設された現行中国の社会保険制度の仕組みを考察するとともに、新旧制度間の違いを明らかにした上で、脱商品化の視点、または人的資源管理の視点から新制度の統合性が必要であると指摘した、などの成果を得た。なお、上記成果の詳細と現地調査による主な成果は後の部分で報告する。

研究成果の概要 (英文)：Recently, the theory of the social security and the social policy in East Asian region is highly attracted. However, there are few literatures concerning the social security finance in China, and the literature to analyze commonness and the difference between the finance method of the social security system in two countries is extremely few. In this study, I tried to focus on the changes in the finance method of the social security reform in China, and analyzed the economical and social background which exists in each change. Also I tried to find the commonness and the heterogeneity over the changes in the finance method of the social security in two countries, and tried to derive a new evaluation respectively. The following results were achieved in this study:(1) "1% support system" executed in Ichikawa City was taken up as a new finance method for social welfare, and the outline of the system and the economical effect were discussed. (2)

The necessity of social insurance and the outline of social insurance regime in Japan were considered. (3)The commonness and the heterogeneity over the changes in fiscal function and the finance method of the social security in the high economic growth period of two countries were analyzed. (4) The role of the government and the private sector in providing welfare service for the old in two countries was examined. (5) The overview of public health care system in present China was clarified, and the differential problem between each system and the problem of lack of government financial responsibility were clarified. (6) The mechanism of social insurance regime in present China founded at the end of the 1990's was considered, and it was pointed out that the integration of the new systems was necessary from the aspect of decommodification and human resource management after the differences between old and new systems had been clarified. The details of the above-mentioned result and the main result of on-the-spot investigation are described in the following part.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学 社会福祉学

キーワード：社会保障・社会福祉政策

1. 研究開始当初の背景

近年、先進諸国だけではなく、一部の発展途上国でも社会保障制度に関する大幅な改革が行なわれており、その動きに注目されている。なかでも、特に日本、中国と韓国などの東アジア地域の社会保障・社会政策論に関する注目度が高い。

これまでに、日本国内では中国の社会保障制度に関する研究は多数発表されている。例えば、張紀濤（2001）『現代中国社会保障論』創成社、王文亮（2001）『21世紀に向けた中国の社会保障』日本僑報社、劉曉梅（2002）『中国の改革開放と社会保障』汐文社、田多英範編（2004）『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社、鍾仁耀（2005）『中国

の公的年金改革』法律文化社、などがその代表的なものである。

海外では、世界銀行が早い段階から中国の社会保障改革に注目している。World Bank (1996), *China Pension System Reform, Resident Mission in China*, East Asia and Pacific Region, Government discussion Draft, Report No.151 21-CHA や World Bank (1997), *Old Age Security: Pension Reform in China*, China 2020 Series No. 6 などがその代表的な研究成果である。また、Feldstein, M. S. (1998), *Social Security Pension Reforms in China*, NBER Working Paper 6794 や Wang, Shaoguang, (2004), "China's Health System: From Crisis to

Opportunity”, *The Yale-China Health Journal*, Autumn 2004, Vol.3 のような優れた先行研究もある。

中国国内においては、中国社会科学院や中国人民大学および首都経済貿易大学の研究グループが日中の社会保障制度の比較研究を行っている。2005 年から、中国人民大学が主催する「日中韓社会保障国際フォーラム」は毎年開かれるようになっており、そこで日中韓 3 ヶ国の社会保障研究者がそれぞれの国の社会保障制度に関する研究動向を議論している。

なお、日本の社会保障に関する国内外の先行研究は多数あるため、ここではいちいち取り上げない。

上記の研究文献および研究交流を通じて日本と中国の社会保障制度に関する研究動向・制度の現状を把握することができた。しかし、国内外の先行研究のなかで、日本と中国における社会保障制度の形成と展開に関して、独立した形で捉えられたものが多く、両国間の比較研究が少ない。さらに、財源調達の方法（財源論）に焦点を絞って、比較した研究自体がきわめて少ない。

どのような財源方式に基づき、持続的可能な社会保障制度を運営していくことは社会保障改革における重要なテーマである。また、1950 年代半ばから 1970 年代前半まで高度経済成長を経験した日本と、今現在も高度経済成長を続けている中国とは、高度経済成長期間における財政機能の変化および社会保障財政のあり方をめぐり、両国の共通性と異質性を分析することによって、両国の社会保障改革の財源調達方法を検討するために、その有効性と持続性を科学的に検証することができるという今回の研究を発想することに至った。

2. 研究の目的

本研究の目的は財政学の視点から日本と中国の社会保障改革における財源調達方法の変化に焦点を当たって、財源調達方法の変化を歴史的な縦軸と国際比較といった横軸とをうまくバランスさせながら、それぞれの変化にある経済的・社会的な背景を分析し、その上で、社会保障の財源調達方法の変化をめぐる日中の共通性と異質性を見出し、それぞれに対して新しい評価を導出したいと考えた。財源調達方法の変化に焦点を絞った理由としては、財源問題を抜きにして社会保障制度を論ずることは不可能だと考えているからである。

中国においては、一部の地域では独自の財政方式で社会保障財源を調達し、制度を運営している。例えば、蘇州工業園区と東北三省で行われている社会保障改革における異なる財源調達方法がその典型である。蘇州工業園区で行われている改革とは、財源構成における政府支出を減らし、個人と企業の拠出を大幅に引き上げ、完全積立方式の財政方式に変えた内容である。それに対して、東北三省で行われている改革は、依然として賦課方式をとっており、財源調達における政府の役割を拡大するような内容である。本研究において、この 2 つの地域で行われている異なる改革の実態を調査し、それぞれの制度の形成・展開の背景と現状を解明し、それぞれに対して評価を行うことも重要な目的の 1 つと考えていた。

一国の中で異なる財政方式で運営する社会保障制度はさまざまな問題をもたらすと考えられる。中国での現地調査等を通してそれらの問題を解明し、日本の社会保障制度改革に対して参考になることも期待していた。

3. 研究の方法

研究体制としては、申請者が研究代表者を務め、中国人研究者華迎放氏（国立社会保障

研究所研究員)、陳群洲氏(元人的資源・社会保障部統計局課長)、劉曉梅氏(東北財經大學教授)、唐國臣氏(蘇州工業園區積立金管理センター副センター長)らが海外研究協力者になってもらった。

日本の社会保障改革における財源調達方法の変化に関しては、申請者が主に文献研究を行った。

中国の制度に関しては、海外研究協力者の協力を得ながら、現地調査と文献研究を行った。

研究方法は、申請当初企画していた、①先行文献に関する分析を行うこと、②現地調査の実施とそれに基づく理論的・実証的分析を行うこと、および、③学会参加を通して研究成果を発表することを徹底的に行ってきた。

○ 文献資料の収集と整理

- ・ 日本国内において、城西大学現代政策学部を研究拠点とし、同大学における諸設備(図書館やデータベースなど)や早稲田大学図書館などを利用していた。
- ・ 中国において、これまでに北京大学、中国人民大学、国立社会保険研究所、国立衛生経済研究所(北京)、蘇州工業園區積立金管理センター(蘇州)、東北財經大學(大連)との間に、学術交流があったため、先行文献と資料収集に関する協力を得ることができた。
- ・ 文献資料には、①社会保障制度の理念と理論に関するもの、②財政学理論に関するもの、③社会保障制度における財源調達に関するもの、④中国と日本の制度の実態、保険料の徴収と運用、保険金の給付、財政との絡みなどに関するものについての確認と再検討を行った。

○ 現地調査

- ・ 蘇州工業園區に行き、現地調査を実施した。制度形成の経緯、これまでの展開、

財源調達の状況などの資料を入手することができた。

- ・ 東北三省(遼寧、吉林、黒龍江)にて実施した。旧工業基地として、社会保障改革において、中央財政からの支援策と支援規模について聞き取り調査を行った。また、現段階における改革の成果についても把握することができた。
 - ・ 北京、天津、上海などの都市にも本研究と関係するインタビューや現地調査を行った。北京にある人民大学、国立社会保険研究所、労働社会保障部統計局にいる研究協力者にヒアリングを行った。実施されている現行制度に関する資料を入手することや研究者らの意見を聴くことができた。
 - ・ また、各地域における社会保障財源調達に関する調査のほかに、高齢者福祉施設や児童福祉施設にも視察調査を行った。
- #### ○ 国内外で行われる関連学会への参加
- ・ 国内外の学会参加を通じて、研究発表を行った。
 - ・ また、学会参加によって、多くの研究者の研究内容を理解し、意見交換することもできた。

4. 研究成果

上記のように、本研究は日中両国の社会保障改革における財源調達方法の変化に焦点を絞って、研究を進めてきた。以下研究成果の詳細を報告する。

(1) 社会福祉の新しい財源調達方法として、市川市で実施されている「1%支援制度」を取り上げ、その制度概要や経済的効果について論じた。

論文「市民社会的社会福利事业与资金筹措政策的新动向—日本市川市的市民活动团体资助制度—」において、市川市で実施されている「1%支援制度」を取り上げ、その制度

概要や経済的効果について論じた。制度の意義として、納税者の投票行動が真の選好を表しているならば、必要な住民サービスを提供している NPO 団体等に効率的に補助できることを挙げた。これまで、補助対象とならなかった小規模団体についても支援対象となる可能性があり、地域福祉の向上にもつながるであろうと指摘した。さらに、NPO 団体等が単なる行政の下請けとなるのは避けなければならない、行政と団体との役割の明確化を図っていく必要があることや、寄付文化が根付いていない現在の日本では、行政が介入する形での NPO 支援は、セカンド・ベストの選択として肯定できることについても触れた。

(2) 社会保険の必要性和日本の社会保険制度の概要を考察した。

労働力の商品化という視点から、雇用労働者は自分の労働を商品として労働市場に提供している構造と、リスクを回避するための脱商品化＝社会保障・社会保険の必要性について説明した。その上で、現代日本の社会保険制度（労災保険・雇用保険・健康保険・厚生年金・介護保険を中心に）に関して、制度の必要性、被保険者、保険者、保険料と保険給付という順番で考察した。

(3) 日本と中国のそれぞれの高度経済成長期間における財政機能の変化および社会保障財政のあり方について、両国の共通性と異質性を分析した。

1960年代から1970年代後半までの日本と同様に、高度経済成長を実現しつつある中国の社会保障財政における諸変化について、日本の経験と比較しながら、そのあり方を指摘したいと考えていた。その問題意識のもとで、論文「高度経済成長期における日本の社会保障政策とその啓発」において、まず高度経済成長期における社会保障制度拡充の内容を

検討した。その上で、社会保障制度拡充の特徴に関しては、主に国庫負担主導型の拡充、強制加入による全国民の保障の実現、民間セクターの役割および社会保障制度審議会の役割という視点から分析した。さらに、現代中国の社会保障財政における諸変化について、任意加入によるリスク、制度間と地域間の格差と低い給付水準、政府財政責任の欠如と高い保険料率という側面から検討した。日本の経験と比較しながら、現代中国の社会保障制度改革のあり方を指摘した。個人的には、社会保障制度の拡充および制度間・地域間の格差を解消するためには、政府財政主導型が理想的であろうと思うが、政府財政の硬直化、中央政府と地方政府の役割分担などの問題が残される。

(4) 急速な高齢化が進展しているなかで、高齢者福祉サービスの提供における政府と民間の役割を検討した。

急速な高齢化の進展に伴い、高齢者福祉サービスの需要と供給がともに急速に増えている。経済状況の変化、家族の変化、労働雇用形態の変化、さらに価値観の変化により、高齢者福祉サービスの提供形態は多様化になってきた。上記の諸変化を念頭に知れながら、論文「日中両国における高齢者福祉政策の展開」や「日中両国における高齢者福祉サービスに関する研究」において、日中両国における高齢者福祉サービスの社会化の背景とその展開を検討した。また、民間老人ホームを中心に日中両国における高齢者福祉サービス提供の特徴を明らかにした。

(5) 現代中国の公的医療保障制度の全体像を解明し、各制度間の格差問題および政府財政責任の欠如という問題を明らかにした。

論文「中国の公的医療保障制度の現状と課題」において、現代中国の公的医療保障制度に焦点を当てて、現行の5つの医療保障制度

について、それぞれの内容と仕組みを検討した。その上で、本稿においては主に任意加入によるリスク、各制度間の格差問題および政府財政責任の欠如という視点から分析した。さらに、中国政府は 2020 年までに中国版の「皆保険」を目指しているが、職域・地域保険という異なる土台の上で形成されてきた現行制度を見ると、この中国版「皆保険」をいかにして政府主導のもとで統合していくかが今後の課題であろうと指摘した。

(6) 1990 年代末に創設された現行中国の社会保険制度の仕組みを考察するとともに、新制度と旧制度との違いを明らかにした上で、脱商品化の視点、または人的資源管理の視点から新制度の統合性が必要であると指摘した。

論文「中国における社会保障制度の変容と人的資源管理」において、中国における計画経済期と市場経済期の社会保障制度を検討した上で、エスピン-アンデルセンの脱商品化の考え方にしたい、現行の社会保険制度は擬似商品になった労働力をさまざまなリスクから解放するための徹底的な脱商品化の制度設計となっているかどうかを検討した。その結果、従来の制度から変容してきた現行の社会保険制度は統一性に欠けていることから、徹底した脱商品化とはなっていないため、擬似商品になった労働者に対して対等な保障ができていないと結論を付けた。また、統一性が欠如している現行社会保険制度は人材流動の面や人的資源管理の面にもさまざまな影響を与えていることを明らかにし、今後の中国版「皆保険」を形成していく過程においては、脱商品化の視点、または人的資源管理の視点から制度の統合性をいかに図っていくかが重要な課題であろうと指摘した。

(7) 現地調査による主な成果

① 業務担当機関の非整合性

同じ東北地域に位置しながら、社会保険の徴収と支給機関が全く異なっているだけではなく、社会保険と商業保険が業務上混在していることがわかった。

社会保険制度の実際業務の取り扱い機関が地域によって異なっていることは、被保険者本人と企業の人事担当者の両方にとって大変不便なことである。労働者が地域間を移動する際、所定の手続きをとるためには無駄な時間と費用を費やしている。

② 政府財政責任の欠如と高い保険料率

中国の社会保険料率が日本のそれより約 2 倍高いこと、従業員より企業側の負担率がかかるに高いことがわかる。日本では、企業と従業員は労使折半のようにになっているが、中国の場合は 3 : 1 の割合で負担している。住宅積立金や商業医療保険の負担分をも加算するならば、4 : 1 ほどになる。先進諸国の保険料負担構造と比べると、中国においては、企業と従業員の間負担割合はスウェーデンやフランスのそれに似ている。このような負担構造のもとでは、企業の社会的責任が負荷され、従業員の負担が軽減されるというメリットがある。しかし、経済システムがまた移行過程にあるため、企業に押し付けられた負担が大きすぎると、企業収益の圧迫をもたらしてしまう。現地調査によって明らかになった事実であるが、保険料負担を減らすために、従業員数や賃金所得を過小申告している企業が少なくない。虚偽申告の多発によって社会保険料の徴収は予想より少なくなっている。社会保険負担を企業側に転嫁しすぎると、かえって社会保険財政に赤字構造をもたらし、政府財政の補填が求められる。財源政策の中立性基準を考慮し、偏っている負担率の構造を見直す必要があると思われる。

③ 異なる財政方式を持つ社会保険制度

の弊害

蘇州工業園の社会保険制度に対する調査から、財源調達方式、保険料負担割合などにおいて全く異なっている社会保険制度を実施している地域・企業間においては、人材の流動性は起こりにくいことがわかった。蘇州工業園区以外の企業への転職希望者に対しては、引き受け先の社会保険機構から苦情がある。その理由はそれまでに社会プール基金をほとんど払っていないため、転職先での社会保険給付を受ける際に社会プールの部分は支給できないからである。また、蘇州工業園区内の企業への転職希望者にも問題が生じる。つまり、それまでに支払った社会プール基金はこれから自分と無縁になるだけでなく、個人口座にある積立金が少ないにもかかわらず、蘇州工業園区内の社会プール基金も受けられない。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者および連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 3 件)

- ① 于洋、「中国の公的医療保障制度の現状と課題」国際経済労働研究所『Int' lecowk——国際経済労働研究』Vol. 64 No. 11. 12, pp. 7-16、2009年12月。
- ② 于洋、「高度経済成長期における日本の社会保障政策とその啓発」『国際シンポジウム アジア共同体の可能性と問題論文集』pp. 200-217、2009年11月。
- ③ 于洋・青柳龍司、「市民社会的社会福祉事業と資金筹措政策的新動向—日本市川市の市民活動団体資助制度—」中国社会保障研究中心『社会保障研究』2008年第2号、pp.144-156、2008年12月。

[学会発表] (計 5 件)

- ① 「日中両国における高齢者福祉政策の展開」、早稲田大学現代政治経済研究所公開研究会・早稲田大学、2009年12月11日。
- ② 「高度経済成長期における日本の社会保障

政策とその啓発」(使用言語: 英語)、第13回アジア共同体研究センター国際シンポジウム、中国・天津理工大学、2009年11月30日。

- ③ 「高度経済成長期における社会保障制度の拡充」、早稲田大学東アジア経済シンポジウム・早稲田大学、2009年11月14日。
- ④ 「日中両国における高齢者福祉サービスに関する研究」、日本社会政策学会第118回大会・日本大学、2009年5月24日。
- ⑤ “Changes in Social Security Finance in Japan and China” (the Conference on Development between the Traditional and the Modern: The Egyptian and Japanese Experiences, Cairo University, Cairo, Egypt ; October 11th to 13th , 2008)

[図書] (計 2 件)

- ① 于洋、「中国における社会保障制度の変容と人的資源管理」白木三秀編著『チェンジング・チャイナの人的資源管理』白桃書房、印刷中。
- ② 于洋、「社会保障制度と人的資源管理」白木三秀・梅津隆編著『人的資源管理の基本』文真堂、pp.197-216、2010年6月。

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

- (1) 研究代表者
于洋 (YU YANG)

研究者番号: 60386521

- (2) 研究分担者
()

研究者番号:

- (3) 連携研究者
()

研究者番号: