

博士学位論文審査要旨

2021年12月16日

論文題目： 中国における持続可能な介護保険制度の構想
—パイロット事業および日本の経験の分析から—

学位申請者： 楊 慧敏

審査委員：

主査： 社会学研究科 教授 埋橋 孝文

副査： 社会学研究科 教授 空閑 浩人

副査： 国立社会保障・人口問題研究所 情報調査分析部 部長 小島 克久

要 旨：

本論文の研究目的は、国土が広く人口や経済等に格差がある中国において構築でき、かつ持続的に施行可能な介護保険の制度枠組みを明確化することである。

この目的を達成するために、パイロット事業の展開地である 15 地域および中国に示唆ないし教訓を与える日本の介護保険制度を研究対象とし、以下の 3 つの研究課題を設定し、それぞれについての考察を加えている。

第 1 は、中国の直面している介護問題の内実を明らかにし、パイロット事業が展開された経緯を明らかにすることであり（第 1 章）、検討の結果、2020 年末で高齢化率 13.5%、高齢者人口 1 億 9063 万人の中国では、家族介護の限界から介護問題が切実な問題になりつつあり、2016 年に「介護保険パイロット事業」の開始が決定されたことが明らかにされている。

第 2 は、15 地域の特徴およびそれらの介護保険の制度枠組みや相違点、特徴を明らかにすることである（第 2 章、第 3 章）。先行研究では 15 地域の特定の地域について検討を加えるものが多い中で、本論文は 15 地域全体を考察の対象としていることが一つの大きな特徴である。一人当たり GDP と高齢化率に注目し、15 地域を 4 つの象限に配置し、また、Gilbert, N. & Specht, H. が提示した「分析的フレームワーク」（「誰に、何を、どのような組織を通じて提供し、その財源はどう賄われるのか」）に依拠しつつ、各地域の介護保険制度の特徴を浮き彫りにしている。その上で、先行した日本の介護保険制度との比較をも試みながら「高（低）収入高支出型」「高（低）収入低支出型」の 4 つの類型に分類している。

第 3 は、5 年にわたって施行されてきた 15 地域の介護保険制度における持続可能性の有無を検討し、中国に構築でき、かつ持続可能性のある介護保険制度の枠組みを明確にすることである（第 4 章、第 5 章、終章）。この問題をめぐっては日本の介護保険の 20 年に及ぶ経験から、介護財政の収支バランス、介護ニーズ、介護給付、サービス供給という持続可能性の要素を導き出し、それぞれについて 15 地域のパフォーマンスを評価すると同時に、今後の方向性を明示している。その内容は、1) 都市従業員だけでなく、住民を保障範囲に入れる、2) 現物給付を主な給付方式としながらも、条件付きの現金給付を認める、3) 介護サービスの提供を指定事業者に限る、4) 公費の投入や介護保険料の拠出、宝くじ公益金で介護保険財政を賄う、などである。

本論文の特徴と意義

本論文の大きな特徴は、15 地域の介護保険のあり方（共通性や異なる点）を描写するだけでなく、「持続可能性」の観点からそれぞれの地域の取り組みを評価し、その長短を詳しく明らかにし、かつ今後の制度設計の方向性を提示している点である。

持続可能性のある公的介護保険制度を「一定期間において介護財政の収支バランスがとれる財政基盤をもち、被保険者の介護ニーズに（十分）対応した介護給付を支給できるもの」と定義し、その定義に含まれる 5 つの要素をもとに 15 地域の介護保険制度を評価している。

さらに、今後の方向として一つのパターンに収斂させるのではなく、①財政の確立、②要介護者へのサービスの範囲（カバリッジ）、③現金給付と現物給付、の組み合わせから 3 つのパターンを提示し、持続可能性と実施可能性の両方を加味した提言をおこなっている。評価の基準を 5 つの要素からなる持続可能性と実施可能性に設定し、叙述的 descriptive ではなく政策評価論に立脚して分析的 analytical でかつ規範的 normative な議論を展開している。この点は、高く評価されるどころであり、中国国内や日本での先行研究とは異なる、オリジナリティに富むユニークな特徴である。

よって、本論文は、博士（社会福祉学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

総合試験結果の要旨

2021年12月16日

論文題目： 中国における持続可能な介護保険制度の構想
—パイロット事業および日本の経験の分析から—

学位申請者： 楊 慧敏

審査委員：

主査： 社会学研究科 教授 埋橋 孝文

副査： 社会学研究科 教授 空閑 浩人

副査： 国立社会保障・人口問題研究所 情報調査分析部 部長 小島 克久

要 旨：

2021年12月9日（木）15時から1時間40分にわたり、申請者による公開学術講演会を溪水館1階会議室においておこなった。引き続き、16時50分から約1時間にわたり、上記3名の主査・副査による口頭試問を社会福祉学科資料室においておこなった。

公開学術講演会において申請者は博士学位申請論文に関する講演をおこない、現在進行中の15地域の介護保険制度の詳細を類型化の手法などを駆使して明らかにし、また、持続可能な制度の具体像を鮮やかに示した。二人の副査および講演会出席者からの質問に対しても的確に回答した。

また口頭試問において、審査委員からの学位申請論文内容と社会福祉学に関する質疑に対して的確に回答し、豊かな知識、学力を有していることを証明した。同日（18時～18時50分）に社会福祉学科資料室で実施した語学試験（英語）においても、十分な語学力を有していることが確認された。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 中国における持続可能な介護保険制度の構想
—パイロット事業および日本の経験の分析から—
氏名： 楊 慧敏

要旨：

中国政府は、深刻化しつつある介護問題の対応策として 2006 年より公的介護保険制度を創設する姿勢を示してきた。ところが、介護保険制度は中国にとって新たなものであるため、政府はパイロット事業の展開を通してその制度枠組みを明らかにしようとしている。パイロット事業が 2016 年に開始され、約 5 年が経過したが、制度の枠組みはいまだに明確になっていない現状にある。

本論文は介護保険制度の枠組み、とりわけ国土の広く、人口や経済等に格差がある中国において構築でき、かつ持続的に施行可能な制度枠組みの明確化を研究目的としている。この目的を達成するために、パイロット事業の展開地である 15 地域および中国に示唆ないし教訓を与えるう日本の介護保険制度を研究対象とした 5 つの研究課題を設定した。それらの課題および検討した結果は次の通りである。

1 つ目の課題は、中国が直面している介護問題の内実と、パイロット事業が提示された経緯を明確にすることである。人口母数の大きい中国において、少子高齢化の深刻化に伴い、増加しつつある要介護者の介護問題を家族内でまかなうのは困難である。中国政府はそのような社会背景の下で、2000 年より高齢者向けの社会サービスの整備を促し、2006 年から介護保険制度の創設に言及してきた。しかし、中国政府が本格的に介護保険制度の創設に取り組むようになったのは、2016 年に公表した、介護保険シナリオや指定地域等が盛り込まれた「介護保険パイロットの展開に関する指導意見」である。

2 つ目の課題は、15 地域およびそれらの介護保険の制度枠組みや相違点を明らかにすることである。選定理由がはっきり示されていない 15 地域は、基本的な地域特性（地理的分布、人口の特徴、経済発展）や介護保険に関連する特性（介護サービス、医療財政）に相違がみられる。それらの相違を、相関関係のある経済発展（一人当たり GDP）と人口の特徴（高齢化率）を軸とした 4 つの象限から分析した。その結果明らかになったことの一つは、経済発展程度と高齢化率がともに高い象限 I に位置している上海市・蘇州市等の東沿岸部地域は、深刻な高齢化問題に直面していることである。それらの地域では医療財政規模が大きく、介護サービスが比較的整備されている。

また、地域特性に相違がある 15 地域の介護保険制度の特徴や地域間の相違点を明確にするために、Gilbert, N. & Specht, H. の「分析的フレームワーク (analytic framework)」を用いて、4 つの政策次元から検討を行なった。それぞれの相違点を挙げると、次の通りである。

保障対象者。医療保険に加入している都市従業員を優先的に保障しているが、段階的に広げていき、最終的に全市民へと拡大させる。あわせて、南通市・成都市のように認知症や要介護度の低い者に介護給付を支給する地域があるものの、主に重度要介護者を保障する。

介護給付。長春市・寧波市以外の 13 地域が、施設と在宅サービスの両方を給付内容としている。全地域が現物給付を採択している中、上海市・南通市・成都市等の 8 地域は現金給付の併給を行っている。

サービス供給。介護保険制度内で供給できるのは、各地方政府が定めた基準を満たし、指定を

受けた事業者のみとなっている（石河子市除く）。

介護財政。医療財政から一括調達する寧波市以外の14地域の財政は、介護保険料、宝くじ公益金、寄付金の3つの財源のうち、1つまたは複数から成り立っている。だが、14地域の共通財源は、介護保険料のみである。その保険料の3割から10割に相当する資金は医療財政から調達している。医療財政以外にも被保険者や地方政府の財政補助を強調するケース（南通市・承德市）がある。

3つ目は、制度内容がバラエティ豊かな15地域の介護保険の特徴をより鮮明にするという課題である。この課題をクリアするために、国際比較と類型化の研究手法を用いた。

まずは、15地域の制度の大まかな傾向と介護保険制度の認知度の高い日本との比較を通して、被保険者範囲の規定や要介護認定基準の制約により15地域の保障範囲が比較的狭く規定されていることを明らかにした。あわせて、介護財政において公費投入や被保険者の拠出を強調する日本に対して、15地域は医療財政を活用する色彩が強い。一方で、15の一部地域では、日本で議論となったが導入には至らなかった現金給付（介護手当）の支給が行われていることが特徴的である。

次に、介護保険の（持続的な）運営に欠かせない要素である介護財政の視点から、都市従業員の保険料（収）と、重度要介護者への施設サービス給付（支）を軸として15地域の制度を、収支の高低を組み合わせた4つの類型化に基づいて分類した上で、地域特性に照らし合わせて分析した。その主な検討結果は下記の通りである。

介護保険料のすべてを医療財政から賄う「医療財政依存型」（被保険者は保険料を拠出しなくても給付対象者として認定された場合、給付を受給できる）を採っている上海市や蘇州市等の10地域は、介護保険料の多寡にかかわらず給付額を低く（「低給付」）設定している。医療財政から資金調達するという方式の妥当性や継続可能性が懸念されている中、給付対象者への支給を継続して行うには一人当たりの給付額を抑えるよりほかないだろう。

「医療財政依存型」と異なり、重慶市等の5つの地域の介護保険は、保険料の拠出という給付条件を満たした被保険者に給付を行うため、「介護保険徴収型」として捉えることができる。その特徴として、高い給付額を規定している（「高給付」）（南通市を除く）。その背景には、それらの地域の高齢化率が21%未満であり、かつ受給できるのが重度要介護者のみであるゆえに、給付対象者に該当する者の数が少ないことが考えられる。

4つ目は、およそ5年にわたって施行してきた15地域の介護保険制度における持続可能性の有無を検討することである。この課題の検討を次のような2段階に分けて行った。

第1段階では、明確にした定義や諸要素を用いて日本の介護保険制度の持続可能性を検討した上で、制度を導入しようとしている中国への示唆を考察した。持続可能性のある公的介護保険制度の定義が明確に定められていない中、本論文はその定義を、「一定期間において介護財政の収支バランスが取れる財政基盤をもち、被保険者の介護ニーズに（十分）対応した介護給付を支給できる（と見込まれる）ものである」とする。

この定義に含まれている5つの要素を挙げると、①一定期間（本論文では20年と規定している）、②財政の収支バランス、③介護ニーズ、④介護給付、⑤サービス供給である。これらの要素を用いて日本の介護保険の持続可能性を検討した結果、2000年から2020年までの20年間に於いて、日本の介護保険制度は、財政の収支バランスを保ち、施設入所者の介護ニーズをより正確に測定でき、それに対応する介護給付を支給する仕組みが整っている。その背景には、介護保険制度の構築や持続的な施行をめぐる多くの議論がなされてきたことがある。それらの議論の整理・分析から中国の介護保険制度の構築・施行に次のような示唆を導き出した。

日本のような「走りながら考える」のではなく、少子高齢化の深刻化を見据えた制度を設計すると同時に、介護給付、とりわけ現物給付を支給できるような介護サービス供給体制（量・質が確保できる介護サービスと介護人材）の整備である。

第2段階では、15地域の介護保険制度の持続可能性の検討を行った。その結果、2016年から2036年の20年間において、15地域のうち、5つすべての要素において持続可能性を有する介護保険制度がないということが判明した。だが、上海市・蘇州市の介護保険制度は、財政の収支バランスを除き、一定の持続可能性がある。

なお、要素ごとにみると、青島市の独自の要介護者認定基準は要介護者のニーズを適切に測定できる。介護給付についてはほぼすべての地域は測定できた介護ニーズに対応できる。一方で、大半の地域の介護サービスの供給体制が整備されていない。

最後の5つ目の課題は、上の4つの課題の検討を踏まえて、中国に構築でき、かつ持続可能性のある介護保険制度の枠組みを明確にすることである。提示した枠組みの3つのパターンは次の通りである。

パターン①、制度の構築・施行を短期間に実施することを重視するものである。具体的な枠組みは、寧波市・長春市のように、医療財政を活用して、都市従業員のうち重度要介護者に、施設サービスを支給する。

パターン②、介護財政の収支バランスを重視するものである。すべての住民を保障しながら、重度の要介護者に現物ないし現金給付を支給する。その支給（「支」）を確保するには、被保険者から保険料を徴収すると同時に、公費の投入や宝くじ公益金・寄付金の活用が考えられる。15地域の中では、上饒市の介護保険がこのパターンに類似している。

パターン③、介護ニーズ・給付を重視するものである。パターン②と同様に、すべての住民を保障し、保険料の徴収や公費の投入および宝くじ公益金・寄付金の活用を通して財源の多様化を図る。また、介護給付について、中度・重度の要介護者に現物給付（原則）を支給する。15地域の中でこの枠組みに類似しているのは南通市の介護保険制度である。

中国政府は介護保険パイロット事業に関する政策に、事業の展開を通して2020年までに制度枠組みを明確にするという目標を掲げたが達成できず、2020年に事業の期間を2022年まで延長した。介護保険の枠組みの模索が行われている中、本論文は15の指定地域を対象とした議論を踏まえて、中国に持続可能性のある介護保険制度の具体的枠組みを提起した。この枠組みが中国政府の政策決定の一つの参照となることが期待される。