

【セミナー報告】

千葉大学 21 世紀 COE プログラム（持続可能な福祉社会に向けた公共研究拠点）・JICA 共催セミナー「中国の経済発展と社会保障～アジアの社会保障と国際協力の展望」

世界の経済成長の一翼を担うアジアは、一方で急速な高齢化に直面している。そのなかでもその人口規模と国内の社会的格差の大きさから、中国がどのように対処するかは注目を集めている。経済の発展にはソーシャル・セーフティネットの整備を含め社会の安定が不可欠であり、社会保障政策は重要な柱となる。

こうした新しい状況を踏まえ、このたび、アジア諸国における社会保障政策やアジア型の福祉社会のあり方等といったテーマについて研究を進めている千葉大学 21 世紀 COE プログラムと、社会保障分野での日本の国際協力を進めている独立行政法人国際協力機構（JICA）人間開発部との共催で、「中国の経済発展と社会保障～アジアの社会保障と国際協力の展望」と題するセミナーを実施した。以下はその報告である。

概要

第 1 部の「中国における現状と課題」では、初めに中国国務院発展研究センター社会開発部研究員の王列軍氏が、「中国の都市―農村をめぐる現状と社会開発の課題」と題して、マクロ経済と社会の背景、都市と農村の二元化構造、改革解放後の社会保障制度の推移を中心に、概要と問題点を報告した。GDP の規模や若年層の割合が高い人口構造など、現在の中国は日本の 1960 年代の状況に類似しているとし、2020 年頃まで続く人口のボーナス期と好調な財政が重なっている現在が社会保障制度増強のチャンスであること、しかし、GDP 比では 15.2%の第一次産業に就業人口の 46.9%が集中し（2004 年）、都市と農村の収入や社会保障の格差が社会問題化していると述べられた。国営企業のレイオフ者を対象とした制度や高齢者の養老保険が順次整備されてきたが、保障の内容が狭く水準の低い社会救済制度（公的扶助）、カバー率の低い社会保険制度、深刻な養老保険の財政危機など、中央政府と地方政府の責任が曖昧な点も相まって、解決すべき課題が多いと指摘された。王氏は現在、ニッセイ基礎研究所の研究員として来日中で、大陸法系の法制度、社会保険制度を基礎とした社会保障体系、分立した衛生医療制度、短い人口のボーナス期など、日本の経験が参考になることをあげられた。今なお、公共サービスの位置づけが明確ではない中国では、諸制度の改革を同時に進めること、人材の養成と情報システムの整備を急ぐ必要があると指摘された。

続いて（株）三菱総合研究所海外事業推進センターシニアコンサルタントの石里宏氏が「中国農村部における社会保障整備の現状と課題―養老保険を中心に」と題して、2005 年 7 月から 9 月にかけて行われた JICA の中国「農村社会養老保険制度整備調査」

(開発調査)の事前調査の概要を報告した。初めに中国の社会保障体系の複雑な制度の概要を保険、保障・救済、補助という部門別、労働社会保障部、民生部、衛生部という主管政府部門別に整理し、その後に農村部の社会保障制度を説明された。1998年の国務院改革によって社会保障各分野の担当部署が移管されて主管部署が錯綜していること、独立制度である「五保戸」扶養制度という農村の障害者や孤児・孤老を対象に衣、食、住、医療、葬儀(孤児の場合は教育)を保障する集団的福利事業が並立しているという課題をあげられた。2002年の中国共産党16回大会では、農村保険の普及率を2025年に60%とする目標が設定されたが、預金金利より変動の遅い養老保険の積立利率、また農民、集団(村)、政府の3者による共済型である新型農村合作医療制度とそれを補完する農村医療救助制度の普及拡大などを問題点として指摘された。かつては食料切符の配給のために設けられた都市戸籍や、農村の集団(村)を単位とした五保戸制度などの歴史的な背景を持つ諸制度と、整備が進められている新型の社会保障体系が並存している中国の現状が述べられた。

第1部の最後は浦和大学総合福祉学部教授の沈 潔氏が「日・中社会保障の比較と協力の可能性」と題して、中国社会保障の課題と日本との比較を展開された。1986年の改革開放以降、国有企業の破綻から始まった中国の社会保障制度改革(1986~1993年)は、政府による公的扶助の拡大(1993~1997年)、制度の枠組みの整備と格差の拡大(1998~2003)の段階を経て、現在は市場経済か国民皆年金・皆保険かのモデル選択の重要な時期を迎えていると解説された。さらに、地域間や都市部と農村部の格差が大きい制度の非公正性、急速な高齢化による財政負担の増加、福祉NPOなどサービス供給への民間の参与、行政区による住民サービスの増加という形でのコミュニティの再建という現状での課題をあげ、大まかには日本の1960年代の状況に近いと指摘された。日本が高度経済成長期以降の課題をどのように解決したかのノウハウの中国への提示の意義と、生産(市場)・政府・コミュニティによる分配・再分配の機能面でのアジアモデルの構築と日本モデルの通用性を指摘された。

第2部の「アジアにおける社会保障国際協力のあり方と今後の展望」は、千葉大学法経学部教授の広井良典氏による「アジアの社会保障とアジア福祉ネットワーク『日本の経験』を踏まえて」と題する報告から始まった。同氏は、経済発展のパラダイムの変化と国際協力のあり方の変化のなかで「アジアの社会保障」というテーマの重要性が高まっていることをまず指摘した上で、アジアの社会保障の枠組みを理解するための経済の発展段階と社会的・文化的多様性という二つの軸を提示し、また社会主義市場経済とポスト福祉国家における、「個人の機会の平等」の保障に向けた政府の介入という面での類似性を指摘された。また、農業人口比率が高い段階での社会保障整備や、医療保険の整備が年金に先行し、ある段階から急速な高齢化に直面した日本の社会保障の発展を、広く産業政策など通じて所得の平等化や再分配が行われた後発産業国の特徴としてとらえられた。また、産業化の過程で伝統的なコミュニティやコモ

ンズの役割が再評価され、新しいコミュニティが形成されつつあること、急速な経済発展や格差の拡大と高齢化・少子化の進行が同時に起き、経済活動の統合が進むアジアにおいて、経済政策・社会政策・環境政策を統合する必要性とそのための研究協力ネットワークづくりの重要性を述べられた。

続いて国際協力機構（JICA）人間開発部社会保障チームの鈴木あゆ美氏が「JICAにおける社会保障への取り組み」と題して、日本の国際協力の状況を紹介された。JICAとしての事業は労働・雇用関係や障害者を中心とした社会福祉分野での実績は積んできているものの、医療保障・年金といった分野へは比較的最近の取り組みであると述べられた。その例としてタイにおける公的医療保険情報制度構築支援、アジア太平洋障害者センター、チリの高齢者福祉行政、マレーシアにおける労働安全衛生能力向上計画プロジェクトの概要が紹介された。また、今後も中国、インドネシア、ルワンダ、エジプトで社会保障に関する開発調査や技術協力プロジェクトが予定されていること、社会保障分野の事業戦略の作成と同分野の課題・知見の蓄積と発信という事業展開の方針を述べられた。

川崎医療福祉大学教授の漆原克文氏からは「東南アジアの社会保障と日本の貢献の可能性—タイ、ラオス、カンボジアの場合を考える—」として、ASEAN加盟10カ国の中でも社会保障の発展段階が異なるタイ、ラオス、カンボジアについて報告があった。1991年に民間企業の従業員を対象とした社会保障制度の整備が完了したタイでは、労働省管轄の社会保障局が設置され、医療・年金・労災・失業などの社会保険が運営されている。日本の社会保険庁の処理に近いシステムや、24時間行われている電話相談の様相などが紹介された。今後は少子高齢化への対応が課題であると指摘された。2001年から10人以上の従業員を雇用する民間企業の従業員を対象とした被用者社会保障制度を開始したラオスでは、特殊法人の社会保障機構が医療、労災、年金等の社会保険を運営している。医療は指定の3病院での現物給付、事務処理はPC-SERVERで対応できる規模で、制度加入の伸び悩みが課題であると述べられ、対象となる企業が従業員10人以上であることが制約になっていると指摘された。カンボジアは1975年から1991年にかけてポル・ポト政権による混乱が続いたという歴史的な背景から、社会保障体制の整備が始まったばかりという段階であり、2002年に労災および老齢・障害・遺族年金を規定した労働者社会保障法は制定されたが未だ施行されておらず、医療保険制度は導入されていないこと、国全体で適用対象となる人口が日本の大企業クラスの被用者数程度の規模しかないことを説明された。このような社会保障制度の異なる課題を抱える各国に対する日本の技術協力の可能性として、タイでは人口の高齢化に対応した制度改革、ラオスでは制度の健全な運営、カンボジアでは国情に合致した制度の段階的な整備といった面での提案や施策協力の必要性をあげられた。

続いて世界規模で進んでいる人口の高齢化と社会保障の国際協力について、千葉大学法経学部助教授の小川哲生氏から「グローバル・エイジングと日本：アジアとヨーロ

ツパ」)として報告された。現在は先進国の人口高齢化と開発途上国の急速な高齢化という大きな人口転換が世界規模で進んでおり、21世紀半ばには高齢者と若年層の比率が同じになるという人類史上初の事態を迎え、産業構造や社会を変えつつあるという状況を説明された。先進諸国と開発途上国では、その影響と必要とされる公共政策群には違いがあるが、グローバリゼーションと同等に高齢化問題に国際的に取り組み、ウェル・ビーイングを目標としたグローバル・ガバナンスの推進の重要性を述べられた。国際連合の高齢化プログラムやミレニアム開発目標 (MDGs) の枠組みの下で、世界銀行グループ (WBG) 等の国連機関や各地域委員会が各国政府と協力して取り組む体制を整えつつあると紹介された。そのなかですでに EU で開発・実践されている「社会の質 (ソーシャル・クオリティ)」に視点をおいた公共政策研究のアプローチを、歴史・文化的に異なり多様化しているアジアに展開・実践する意義を述べられた。最後に OECD 加盟国であり、アジア地域の先進工業国である日本が、EU とアジアの架け橋として、共通な経済社会問題と課題に対処する研究・実践面での協力、連携の必要性を指摘された。

以上の7つの報告を受けて、参加者と報告者の中で活発な質疑応答が交わされた。中国の社会保障整備に関しては、福祉 NPO 活動の具体例、農村部の医療保障の変遷に伴い健康指標は悪化したかどうか、農村養老保険の整備と中央政府の財政負担の動向について質問があった。沈氏からは行政主導型、公設民営型、民設民営型という福祉 NPO の類型とその活動状況について補足説明があった。石里氏からは中国の医療制度は漸進的に改革されており、平均寿命や乳児死亡率などの指標は徐々に改善されているとのコメントがあった。年金財政への中央政府の関与については、現在検討されており、地方政府は土地を強制収用された農民などの特定グループへの財政支援などを行っている、沈氏・石里氏がコメントされた。

アジア型福祉国家や社会保障体制と政治体制の関連といった体制・制度に関する質問には、広井氏から、政府の役割とコミュニティのあり方、環境・自然あるいは所有形態とコモンズなど、アジアはヨーロッパとは異なる発展経路をたどる可能性があること、定率の保険料拠出等を実現するには社会の強い連帯感がベースとなるなど、政治体制との関わりが大きいことが述べられた。また、「公共事業型社会保障」(広井氏の発表にあった、日本においては公共事業が職の提供を通じた生活保障という機能を果たしたという理解)に関する質問に対しては、広井氏からその功罪(開発と所得再分配を同時に達成できるというメリットと、既得権となり環境破壊を招く恐れがあるとともに社会保障制度そのものの整備が遅れるというデメリット)が述べられ[JICA1]、また工業化・産業化のある時期まではメリットのほうが大きい、その時期の見極めが難しいと補足された。また、社会の質を測定する具体的な方法論については、小川氏から個人1000人程度のQOLを合計するというアプローチの説明があった[yh2]。

解説

世界経済の成長センターとして期待されているアジアでは東アジア共同体構想、活発な FTA の推進など経済面での統合が深化する一方で、急速な産業化の進展による社会の変化に直面している。アジアでは高齢化が先進諸国の経験を上回る速度で進行し、社会保障体制の整備とその基盤となる経済の活性化を十分に達成できるかどうか懸念されている。今回のセミナーでは、人口の規模の大きさと経済成長の活力で注目されている中国と、経済を軸に日本との関係が深まっているアジアにおける社会保障整備というソフト面での日本の国際協力のあり方をそれぞれの専門家が一同に会してレクチャーし、時宜に合った内容となった。

膨大な人口と国内の大きな経済格差を抱えながら目覚ましい経済成長を続ける中国では、急速に進行する人口の高齢化に対処すべく、社会保障制度の整備・改革が急がれている。しかし、「一つの国に4つの世界」と沈氏が表現されたように、現在の中国は先進諸国が漸進的に推進してきた経済社会の産業化と福祉国家の建設の諸段階を同時にかつ迅速に展開している状況にある。そのためには、あらゆる国の経験と知見に学び、大胆かつ慎重な政策の推進が必要となる。王氏と石里氏の報告は、改革解放後の中国で取り組まれてきた種々の社会保障に関する取り組みとその改革の動向、破綻した国営企業のレイオフ者への対策や、急激な社会変化に見舞われて集団を基礎とした相互扶助の機能が弱体化した農村部での養老保険や新型社会保険や社会救済制度の整備など、中国の社会保障に関する最新の動向や直面する課題が伝えられた。また、両氏ともに、度重なる制度改革によって社会保障の各分野の所管が複雑になり、中央政府と地方政府の間でも責任の所在が曖昧になるなど、機構面での問題点を指摘されており、中国の統治機構の複雑さと改革の困難さを浮き彫りにしていた。

さらに沈氏が改革解放以降の社会状況の変化に応じて改革を重ねてきた中国の社会保障は、現在、モデル選択の岐路に立っていると総括された。市場経済型の小さな政府により持続的な経済成長を目指すのか、社会保障の整備拡充により経済成長によって拡大している社会的な格差の緩和を重視するのか。前者はアングロサクソン型、後者は大陸ヨーロッパ型の福祉国家のモデルともいえる。このようなモデル選択は国家のあり方の根幹に触れる問題であり、沈氏からは中国政府が先進諸国のケーススタディに基き、いくつかの省をモデルとして社会保障改革に取り組むという慎重な手順を踏んでいると補足説明があったのも頷ける。

このモデル選択という問題に関しては、アジア諸国は欧米型の福祉国家（社会）の発展とは異なる経路をたどる可能性があるとの広井氏の報告が興味深い。社会保障のアクターを政府と個人に加えてコミュニティまたは市民社会という3段階の関係でとらえる枠組みは、小川氏からも示されている。沈氏からも中国で福祉 NPO として第3のアクターが出現していることが報告されており、今後はこうした NPO などの「新しいコミュニティ」や伝統的共同体のもつ役割も視野に入れながら、アジア各国の社

会保障のあり方の検討や欧米諸国との比較等を行っていくことが興味深いテーマとなるものと考えられる [yh3]。

このような理論的な枠組みやセミナーでの議論から、アジアにおける社会保障分野での日本の国際協力は、既に実績のある東南アジア地域での労働・雇用や社会福祉といった分野での実績を踏まえつつ、それらをさらに急速な高齢化に向けた社会保障制度の整備・改革における日本の経験等と関連付けて、総合的な公共政策のパッケージとして体系化されていくことが急がれることが示唆された。

なお、王氏の報告は中国語で行われ、千葉大学大学院の陳金霞さんが通訳を担当した。

2005年12月21日（水）13:30～18:00 於：独立行政法人国際協力機構（JICA）本部

（千葉大学公共研究センター 野村眞弓）