

2023年2月9日

## 「中国の社会保障の現状と今後の方向性」 (米中関係研究会コメンタリーNO.15)

ニッセイ基礎研究所  
保険研究部 主任研究員

片山ゆき

中国で2022年の総人口が減少したことが発表された。少子高齢化の進展、財政が厳しさを増す中で、今後、老後保障など社会保障制度をどのように持続可能なものにしていこうとしているのか。以下では、人口、社会保障に関する財政、民間保険市場の活用といった視点から考察する。

### 1 2035年前後には3人に1人が高齢者の社会に

2023年1月、中国国家统计局は2022年末の総人口が前年より減少したことを発表した。総人口は、死亡者数（前年比27万人増の1041万人）が出生数（956万人）を上回り、2021年末より85万人減少の14億1175万人となった。中国は、出生数が急速に減少する「少子化の崖」、低出生率がある程度続いた社会では出生率改善への転換が難しいという「低出生率の罨」に直面していることになる。

更に、中国の国家衛生健康委員会は、2022年8月に発表した共産党の機関紙である『求是』において、2035年前後には、60歳以上の高齢者が人口の30%以上を占める社会の到来についても言及している。中国は、今後わずか10年ほどで3人に1人が高齢者となる社会に到達することが見込まれている。

その一方で、中国の平均寿命は延びている。国連の人口推計（World Population Prospects 2022）によると、2021年の平均寿命は78.2歳（男性が75.5歳、女性が81.2歳）である。20年前の2001年と比較すると、平均寿命は5.6歳（男性が5.3歳、女性が5.9歳）延びている。加えて、平均余命（例：65歳時）についても、2001年と比較すると、2.0歳（男性1.5歳、女性2.4歳）延びている。つまり、老後の生活が長期化する長寿リスクも出現していることになる。

加えて、2022年前後で、1963年を出生率のピークとするベビーブーム世代の男性（60歳）が定年退職年齢に達している。以降、10年ほど大量退職が続き、中国当局は2021年から2025年までで4000万人が高齢者に移行するとしている。今後、高齢者が急増することが予測されており、老後保障、年金給付のプレッシャーも増加することになる。

### 2 国の最大の支出は社会保障に関する経費

社会保障制度の中核をなす社会保険は、社会保険法で「①広く普及させ、②基本を保障し、③多

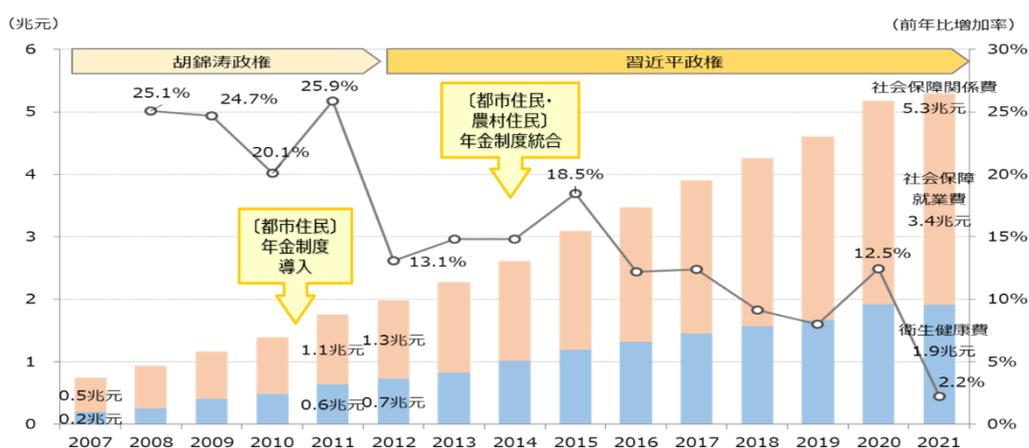
層的な構造、④持続可能という方針を堅持する」と定めている（社会保険法第3条/2011年）。つまり、すべての国民が加入することができ、給付は基礎的な内容にとどめ、公的・私的・家族保障からなる多層的な社会保障体系を構築することによって、持続可能な社会保障制度を築くとしている。

中国で現在の社会保険制度が構築された1990年代は、欧州において福祉国家の危機・再編を迎えた時期でもある。中国は世界の潮流を横目に見ながら、現在の制度を検討、構築したのである。加えて、当時、国民の所得水準がまだ低かった点からも、国全体の財政的な自由度は小さく、福祉国家体制のような制度の構築は財政的にも困難であった。鄧小平自身も1992年の南巡講話において、欧州の福祉国家が財政的に立ち行かなくなっている点を指摘し、特に、中国における高齢者の老後保障に関する問題については、家庭・家族による扶養の重要性を強調した。

経済の高度成長を果たし、所得格差が社会問題となった胡錦濤政権では、民生を重視し、それまで社会保険のカバー範囲外にあった人々を対象とする新たな社会保険制度を導入した。例えば、農村部住民・都市部での非就労者を対象とした医療保険制度や年金制度がそれに該当する。中国はこの時期（2000年代後半）になって、ようやくすべての国民を対象とする社会保障制度へと移行することができたのである（選別主義から普遍主義へ移行）。ただし、新たに導入した制度は国庫負担に頼る制度であったため、この時期に社会保障を目的とした財政投入が急増した。

一方、経済成長の鈍化、少子高齢化の進展の中で引き継いだ習近平政権は、社会保障に関する経費が大きな財政プレッシャーになっている。高齢化の進展による自然増、給付の引き上げなどを含め社会保障関係経費は一貫して増加しており、直近5年間で1.5倍に増加している（図表1）。また、社会保障関係経費は国の歳出（全国一般公共予算）の21.6%を占めるなど、最大の支出となっている。ただし、ここに現在試行中の公的介護保険に関する経費や子育て支援に関する経費は含まれていない点に留意が必要である。

図表1 中国の社会保障関係経費の推移



（注）中国では「社会保障関係経費」について明確な定義がなされておらず、ここでは、社会保障に関する2つの費目（社会保障就業費、衛生健康費）の合計を社会保障関係経費とする。

（出所）財政部の決算資料より作成。

### 3 社会保障の財政補填の7割は年金。所得再分配機能に限界あり。

中国では、社会保険を運営する上で、予算とは別枠で財源を基金で管理しており、それは全国社会保険基金と呼ばれている。基金の収支状況をみると、2021年の収入は、前年比26.9%増の9兆6877億元と回復し、支出は10.6%増の8兆6694億元であった。一方、2020年は新型コロナウイルス禍の影響で、基金収入が大幅に減少（収入は前年比8.2%減の7兆6364億元、支出は前年比4.9%増の7兆8372億元）し、財政補填をしても支出（給付）が賸えなかった。単年度収支では2008億元の赤字となっている。原因としては、社会保険料の企業負担軽減策が大きい。保険料収入は前年比17.9%減の4兆9225億元で、特に保険料率が高い年金が顕著であった。都市・会社員を対象とした年金基金の保険料収入は前年比30.4%減（2兆887億元）と大幅に減少する一方、年金給付は前年比5%増を政府が求めるなど、支出も増加した。このように、2021年は、社会保険関連の財政支出2.3兆元のうち、71.1%が年金関連となり、財政的にも老後保障問題が大きな課題となっている。

一方、医療については、コロナ禍の2020年、2021年も黒字収支で安定していたが、都市・農村部住民を対象とした医療保険制度は財政補填がなければ運営は困難な状況は続いた。コロナ禍では患者が診療や手術を控えるなど本来の給付が抑えられた。また、制度構造として、公的医療保険による給付に限度額を設けるなど、給付そのものを限定している。更に、都市農村住民を対象とした医療保険は、本人の所得ではなく、リスク（年齢）に応じて保険料を徴収するなど、再分配機能は限定的である。

社会保障の再分配機能の効果については、Li (2016)<sup>1</sup>が北京師範大学収入分配研究院による2013年の世帯調査データ（CHIP2013）を用いて分析している。それによると、中国の社会保障は、格差を示すジニ係数に対する改善効果が欧米諸国と比較しても限定的であるとした。欧州全体の平均改善効果が30%であったのに対して、中国ではわずか8%にとどまった。なお、日本については、厚生労働省の「所得再分配調査（平成29年（2017年）」によると、再分配前の当初所得のジニ係数が0.5594、再分配後のジニ係数は0.3721と、再分配によって33.5%改善されている。33.5%のうち社会保障による改善度合いは30.1%であった。

### 4 進む民間保険市場の活用

少子高齢化が急速に進む中、財政赤字の拡大、社会保障に関する経費は増大しており、財政は厳しさを増している。加えて、社会保障制度を運営する地方政府は、新型コロナ、不動産不況・土地使用料の規制から元より財政が厳しい状況にある。政府としては、結果的に私的備えなど民間の金融市場に大きな期待を寄せざるを得ない状況にある。

老後保障を目的とした保険商品については、特に近年強化されている。それまでの一般的な個人年金に加えて、個人所得税の課税が繰り延べられる年金保険が2018年に導入されている。また、2021年にはギグワーカーなど非正規労働者向けの簡易な個人年金、2022年には日本のiDeco（個人

<sup>1</sup> LiShi (2016) Redistributive effects of social security system in China, EU-CHINA Social Protection Reform Project

型確定拠出年金)に相当する「個人養老金」について、実験的な導入が36都市で始まった。個人養老金については、銀行で専用口座を開設し、資金の拠出、商品の購入、給付、納税を行う。中国では、少子高齢化が進んでいるものの、社会保障を目的とする国債の発行はされていない。多層的な社会保障体系の1つとして位置づける民間保険市場や私的保障を強化することで、社会保障を補完し、持続可能な制度を目指している。