保険・年金フォーカス

中国の「2025 年問題」
ー人口、財政、社会保障関係費の三重苦

【アジア・新興国】　中国保険市場の最新動向（36）

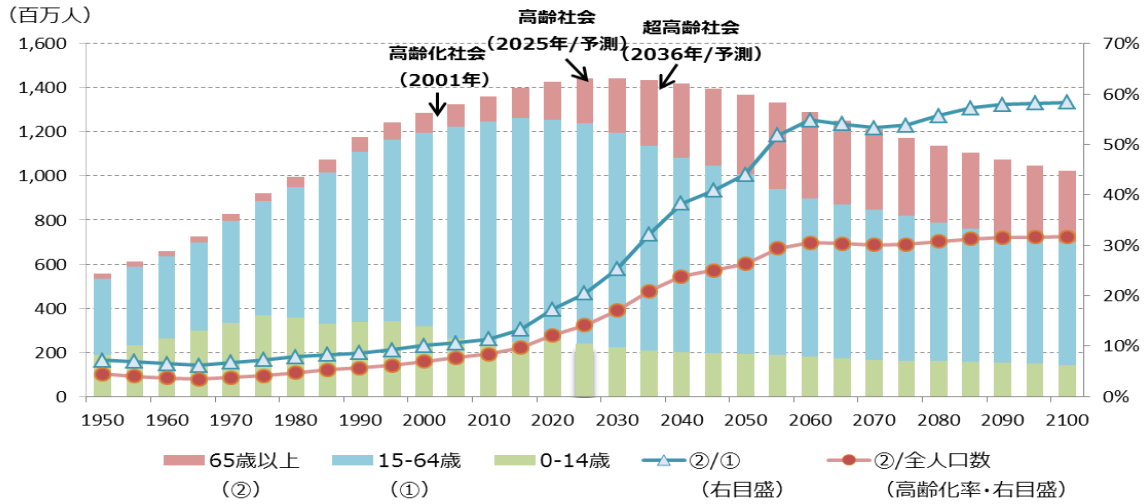
保険研究部　准主任研究員　片山　ゆき
(03)3512-1784　katayama@nli-research.co.jp

1ー日本とほぼ同じスピードで進む少子高齢化、一人っ子政策の廃止も出生率は最低に

団塊の世代が 2025 年頃までに後期高齢者（75 歳以上）になり、医療や介護など社会保障関係費の急増が懸念される、我が国の 2025 年問題。一方、中国では同じ 2025 年に 65 歳以上の人口が全人口の 14%を超える高齢社会を迎えると予測されており、日本と同様に、社会保障関係費の急増をどうするかについて問題を抱えている。

中国では 1970 年代後半から一人っ子政策が実施され、出生率を厳しく抑制する策をとった結果、少子高齢化が急速に進行した。総人口に占める 65 歳以上の高齢者の割合が 7%を超える高齢化社会から高齢社会（14%）、さらには超高齢社会（21%）への移行は、24 年、11 年と日本とほぼ同じスピードで到達すると予測されている（図表 1）[1]。

図表１　中国における人口構造の変化



（出所）UN，World Population Prospects The 2017 Revision より作成

[1] 内閣府「平成 30 年版高齢社会白書」

Copyright ©2019 NLI Research Institute All rights reserved

図表１の中国における人口構造の変化を見ると、65 歳以上の高齢人口に対する 15－64 歳の生産年齢人口の割合は、2025 年を待たずして大幅に減り始め、その後そのスピードは加速度的に進むことになる[2]。長寿化が進む中で（図表 2）、2016 年１月の一人っ子政策廃止の効果はまだ見られず、出生率は過去最低の状況だ（図表 3）。現在、中国政府は 2025 年より 5 年前倒しした 2020 年までに医療、年金、介護の皆保険を目指している。生産年齢人口の減少は経済成長、税収の増加を制約する要因ともなるため、可能な限り速やかに準備を整える必要があるからだ。

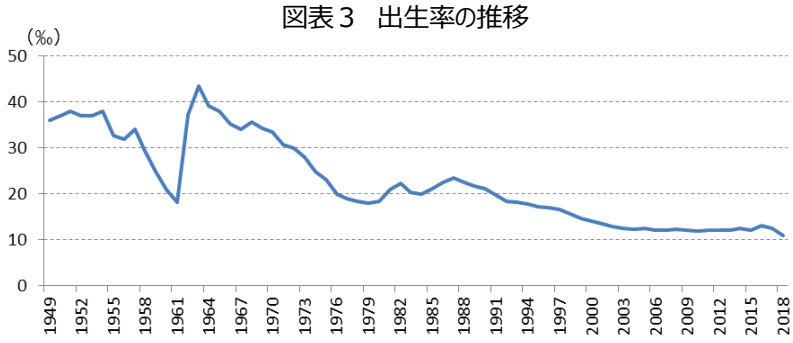
図表２　平均寿命

（歳）

	男性	女性	男女合計
1981	66.28	69.27	67.77
1990	66.84	70.47	68.55
2000	69.63	73.33	71.40
2005	70.83	75.25	72.95
2010	72.38	77.37	74.83
2015	73.64	79.43	76.34

（出所）CEIC、中国国家統計局より作成

図表３　出生率の推移



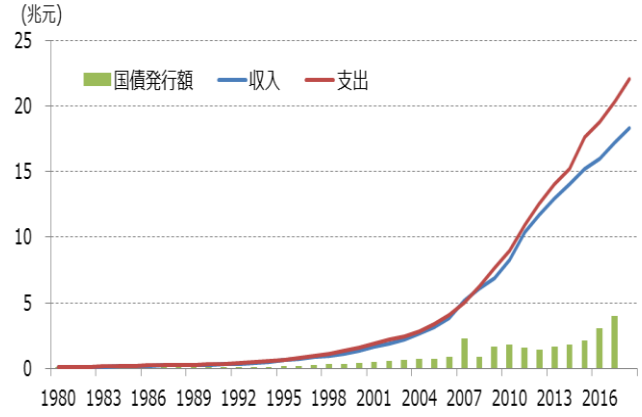
（注）出生率：人口 1000 人当たりの出生数

（出所）CEIC より作成

2－ ゆっくりと開き始める“ワニの口”？、中国の財政状況

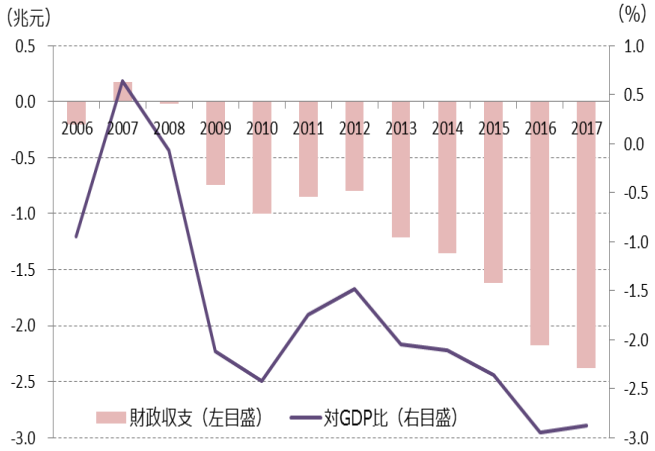
中国の 2017 年の財政収入は前年比 7.4%増の 17 兆 2,593 億元、財政支出は 7.7%増の 20 兆 3,085 億元となった。財政の規模は 1990 年代後半から経済成長とともに拡大し、対 GDP 比で財政収入が 21%、財政支出が 25%となっている（図表 4）。ただし、近年、財政収入の伸びは低下傾向にあり、財政赤字は習近平政権となった 2013 年以降、拡大し続けている（図表５）。

図表４　中国における財政収入と財政支出、国債発行額の推移



（出所）中国国家統計局、CEIC より作成

図表５　中国の財政収支



（出所）中国財政部発表の報告、中国国家統計局より作成

[2] 中国国家統計局は、生産年齢人口が 2012 年に減少に転じたことを発表（2013 年１月）。ただし、この場合の生産年齢人口の年齢は 15-59 歳を対象としている。図表１の国連の推計によると、中国の生産年齢人口（15-64 歳）のピークは 2015 年である（5 年毎の推計）。

 | Copyright ©2019 NLI Research Institute All rights reserved

2017 年時点で財政赤字は対 GDP 比で 3%以下であるが、今後、経済成長の鈍化、生産年齢人口の減少、更なる減税策等の導入から税収が減少し、財政支出と財政収入の開き（ワニの口）が更に拡大する懸念がある。

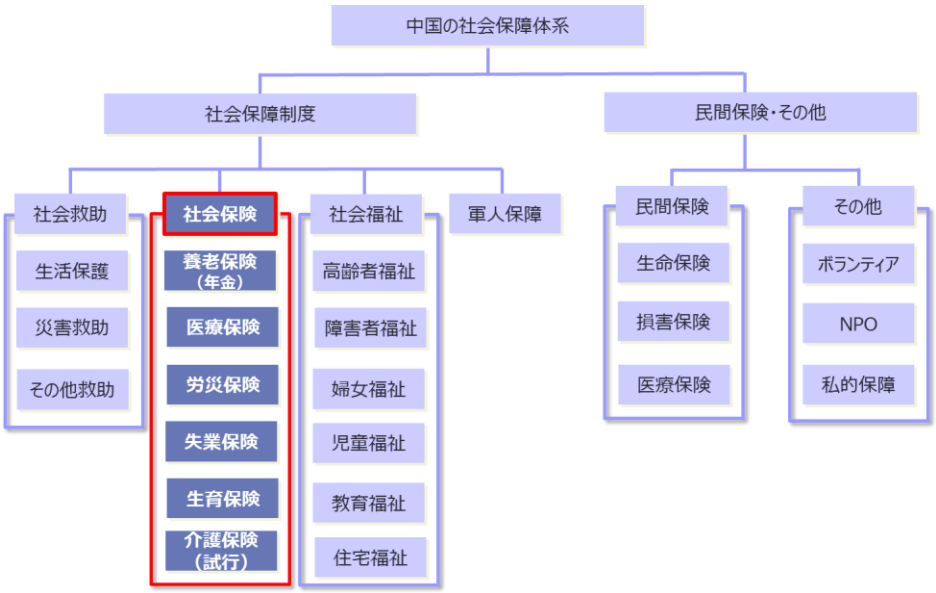
日本は、1990 年以降、税収の減少によって拡大した歳出と歳入の開きを国債で賄った経緯がある。2017 年時点での政府債務残高は GDP 比で 236%まで膨れ上がり、歳出面では社会保障関係費の増加が主要因の 1 つとなっている[3]。

一方、中国の政府債務残高は対 GDP 比で 47.0%と警戒レベルとされる 60%を下回っている[4]。日本と比較するとまだ一定程度の猶予はあるとも考えられるが、財政収入の減少が懸念される中で、医療、年金といった既存の社会保険に加えて、介護保険という新たな財政プレッシャーを引き受ける必要がある点に留意する必要がある。

3－中国の社会保険は、年金・医療・労災・失業・生育・介護の6種類

中国の社会保障体系は、社会保障制度（公助）とそれ以外の民間保険など私的保障（自助（共助を含む））で構成されている（図表 6）。更に社会保障制度は、社会救助、社会保険、社会福祉、軍人保障に分類されている。社会保険については、養老（年金）、医療、労災、失業、生育、介護（試行段階）の 6 種である。介護保険は 2016 年に実験的な導入が始まり、最後に導入される社会保険でもある。1951 年に労働保険条例が導入されて以降、2020 年の皆保険までを含めると、中国はおよそ 70 年という時間をかけて社会保険を整備することになる。

図表 6　中国の社会保障体系（概要）



（出所）社会保障関係の各規定より作成

[3] 財務省「日本の財務関係資料」（平成 30 年 3 月）、IMF－World Economic Outlook Database April2018

[4] 齋藤尚登（2018）「今月の視点－リーマン・ショック後 10 年の中国～高まる金融リスク～」、大和総研グループ。当該内容では、「中国の債務問題をより詳しく見るために、主体別債務残高の GDP 比の推移を確認すると、政府、家計、非金融企業のうち、特に非金融企業の債務が急膨張しており、非金融企業の債務残高の 8 割程度は国有企業によるものと考えると、中国の実質的な政府債務残高の GDP 比は 47.0%ではなく、175.2%と、日本の債務構造に近いと見ることが可能である」点を指摘している。

 | Copyright ©2019 NLI Research Institute All rights reserved

4－急増する社会保障関係費、本当は国の支出の 25%にまで拡大？

では、少子高齢化が急速に進み、財政におけるプレッシャーも高まる中で、社会保障に関する経費（社会保障関係費）の現状はどのようになっているのであろうか。

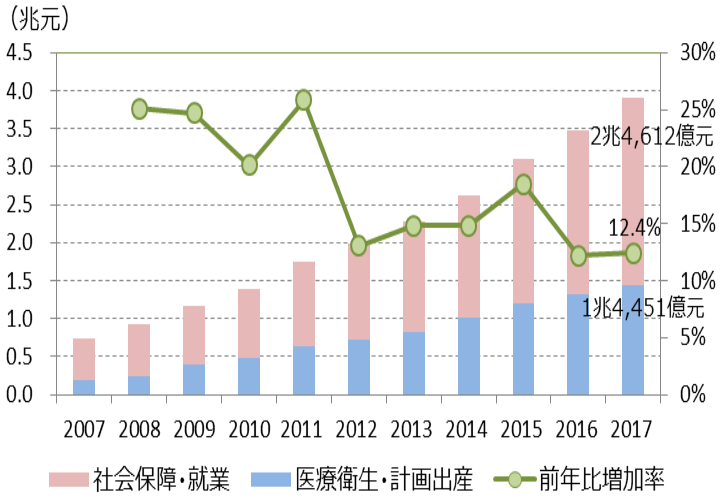
社会保障関係費とは、国による社会保険や福祉など社会保障に関する経費をいう。中国においては、図表 6 で示したとおり、社会救助、社会保険、社会福祉、軍人保障が対象となる。

ここでは、一般公共予算支出の費目のうち、「社会保障・就業費」（社会救助、社会保険（医療、生育を除く）、社会福祉、軍人保障）、「医療衛生・計画出産費」（社会保険（医療、生育））を社会保障関係費としてみてみる。

「社会保障・就業費」と「医療衛生・計画出産費」を合計すると、2017 年の社会保障関係費は前年比 12.4%増の 3 兆 9,063 億元（約 70 兆円）となった（図表 7）。社会保障関係費は、わずか 5 年間で 2 倍に増加し、その増加率も国の財政支出を上回る勢いである[5]。また、一般公共予算支出のうち、社会保障関係費は 19.2%と、最も大きな割合を占めた（図表 8）。

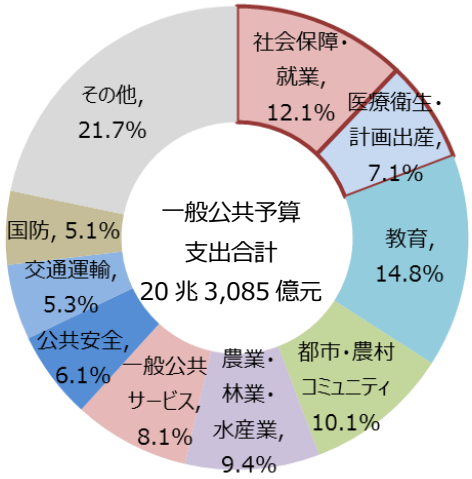
更に、広義の社会保障関係費として捉えるならば、上掲の 2 件の費目以外に、社会保障制度の 1 つで、都市の会社員を対象とした住宅積立金の補助金 1,772 億元、コミュニティ（社区）公共施設の 9,527 億元も挙げられる[6]。現在、中国では、各地域に設置したコミュニティ（社区）に地域住民の軽度な症状に対応できたり、慢性病など安定した疾病の治療が可能な医療機関や、地域住民を対象とした介護施設を付設している。これら広義の社会保障関係費を合計すると、5 兆元を超え、国の支出のおよそ 25%を占めることになる。

図表７　中国の社会保障関係費の推移



（出所）中国財政部発表の決算より作成

図表８　一般公共予算支出の構成（2017 年）



（注）支出費目のうち、構成比が 5%以上を抽出。
（出所）中国財政部発表の決算より作成

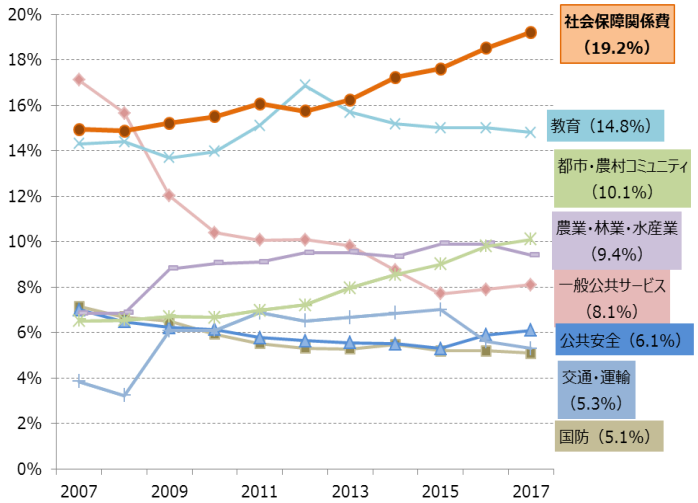
[5] 社会保障関係費の急増の背景については、拙稿「増加する中国の社会保障関係費と高まる財政圧力」、（基礎研レポート、2015 年 10 月 16 日発行）をご参照。

[6] 住宅積立金補助金 1,772 億元は「住宅保障費」（費目総額では 6,553 億元）、コミュニティ（社区）施設 9,527 億元は「都市・農村コミュニティ費」（費目総額では 2 兆 585 億元）に分類されている。

 Copyright ©2019 NLI Research Institute All rights reserved

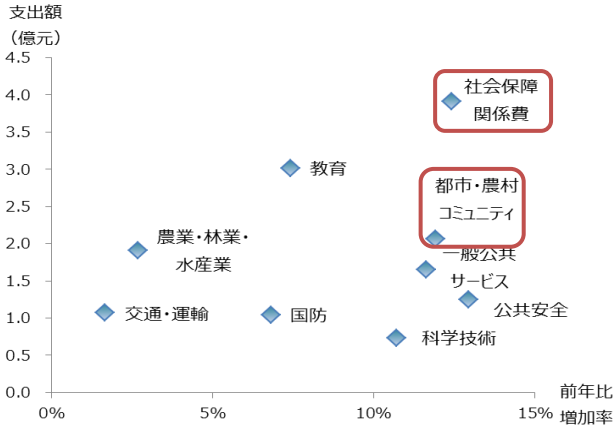
財政支出の費目別の構造変化をみても、社会保障関係費は一貫して増加している（図表 9）。また、社会保障関係費に加えて、上述の都市・農村コミュニティなどの支出も大幅に増加していることがわかる。社会保障関係費、都市・農村コミュニティとも支出額が大きく、増加率も高いため、財政へのインパクトが大きいと言えよう（図表 10）。

図表 9　財政支出の費目別の構造変化



（出所）中国財政部発表の決算より作成

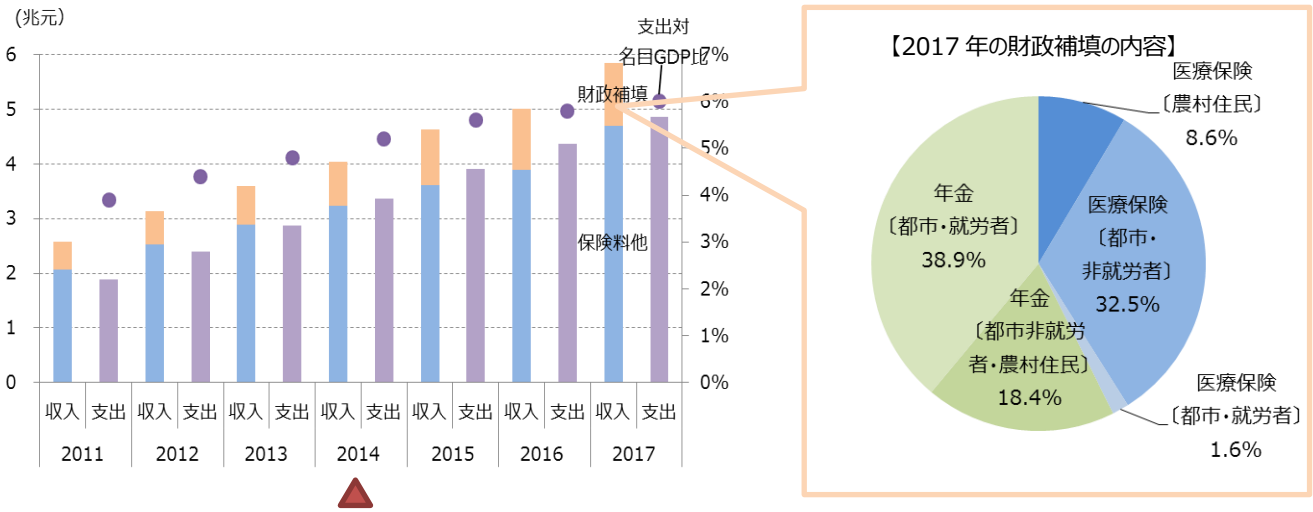
図表 10　財政へのインパクト（2017 年）



（注）支出費目のうち、支出額上位 10 項目を抽出し、
前年比増加率がプラスの 9 項目を表示。
（出所）中国財政部発表の決算より作成

社会保険を運営する財源となっているのが社会保険基金である。中国では各地域で社会保険基金を管理しており、図表 11 は各地域で分散しているものを全国規模で集計したものである（全国社会保険基金、以下、社保基金）。社保基金の収入は、年金、医療、労災、失業、生育の 5 種の社会保険料、社保基金の積立残高の運用収益に加えて、国・地方政府からの財政補填で構成されている。社保基金の収支状況をみると、2014 年以降、保険料等では支出が賄えておらず、収支は赤字化している（財政補填を除いた場合）。

図表 11　全国社会保険基金の収支動向



（出所）中国財政部発表より作成

 | Copyright ©2019 NLI Research Institute All rights reserved

また、2017 年時点での中央・地方政府からの財政補填の内容をみると、種別では年金制度向けの財政補填が全体のおよそ 6 割を占めている。特に、制度疲労をおこしている都市の会社員向けの年金制度は財政補填のうちおよそ 4 割を占め、最も多い[7]。いずれにしても、国・地方財政からの財政補填の合計は直近 5 年間で 2 倍に増加しており、財政への影響は大きい。皆保険を目指し、制度の普及・整備をしている現段階で、支出や給付を抑制方向に転換することは難しく、収入の多くを占める社会保険料をいかに適正に徴収できるか、が大きな課題となっている。

5－社会保険料をいかに適正に徴収するか－保険料の徴収機能を税務局に一本化

このように、今後の財政状況に懸念が残る中で、社会保障関係費は急増し、財政補填も増加している。よって、社会保険料を適正に徴収するべく、2019 年 1 月から新たな取組みが始まった。それは、社会保険料の徴収を従来の社会保障局から税務局へ一本化するというものである。これまで、収入に係る所得税の徴収は税務局、社会保険料の徴収は多くの地域で社会保障局と別々で行っていた。この隙をついて、一部の企業では実際の給与より引き下げた基準で社会保険料を算出し、社会保障局に納付していた[8]。社会保険料を納付するにあたり、多くの地域ではその基準を、地域の前年の平均給与の 60%を下限、300%を上限としている。企業によってはこの下限を基準に算出していた。

適正に徴収できていない保険料分については、最終的に財政から補填されることになる。特に、上述の財政補填が最も多くかかっている都市の会社員を対象とした年金制度については、保険料の納付は本人給与に基くものの、給付は地域の平均賃金に基いて算出されるため、過少な基準に基いて保険料の納付がされた場合、負担と給付のバランスが崩れやすい状態にあった。今後、適正に保険料が徴収されるようになれば、財政負担の軽減も期待できる。

税務局への一本化が進むと、社会保険を算出する上での基準額と個人所得税の税引き前の収入の照合が容易となる。適正な基準に基いて納付していなかった企業にとっては、その差額分が新たにコストとして圧し掛かることになる。

本来、社会保険料は適正に支払うべきではあるが、そもそも負担割合が高く、企業側はこれまで人件費のコスト高に苦しめられてきた。税務局で徴収されることになると、状況によっては過去のデータに基いて追納の可能性も考えられるが、国が企業側に配慮し、過去分への取り締まりを原則として禁止している。加えて、企業によっては社会保障のコストが大幅に増加し、経営に大きな影響が出てしまうことも考えられるため、当局は社会保険料率の引き下げも検討している。

ただし、これと同時に、今後、社会保険に関する違反行為があった場合、その懲戒処分を強化していく取組みも発表されている。中国では、国民や企業による法令順守、社会秩序の向上を目指す「社会信用システム」の構築を目指しており、社会保険の納付等について違反行為のあった個人や企業は、

---

[7] 都市・就労者の年金制度は 1951 年導入で現在の制度となったのは 1997 年、都市の非就労者・農村住民を対象とした年金制度は 2014 年に制度統合（都市の非就労者は 2011 年、農村住民は 1992 年導入）、都市・就労者を対象とした医療保険制度は 1951 年導入で現在の制度になったのは 1998 年、都市・農村住民を対象とした医療保険制度は 2016 年に制度統合（都市の非就労者は 2007 年、農村住民は 1959 年導入・2003 年制度改正）となっている。

[8] 社会保険料の料率は、個人負担割合：医療（2%）、年金（8%）、雇用主負担：医療（8%）、年金（20%）、労災・失業・生育（それぞれを 1%）であるが、地域で異なる。

Copyright ©2019 NLI Research Institute All rights reserved

国が運営する信用システムのウェブサイト上で名前や情報が公表される[9]。また、その情状が重大な場合は、関係責任者が飛行機、高速鉄道などへの乗車ができないなどの制裁を受けることになる。

6－日本と中国の高齢化における時間差はおよそ 30 年、中国が進むべき道は？

中国は 2025 年（高齢化率 14%）に向けて、経済成長の鈍化、減税政策、生産年齢人口の減少に伴う税収減の懸念を抱えながら、急増する社会保障関係費に対応しつつ、残された短い時間で新たな社会保険（介護保険）を導入するという難問に取り組んでいる。

高齢化社会（7%）から高齢社会（14%）までの期間（倍化年数）は、中国はわずか 24 年であるが、例えば福祉国家の代表とされるスウェーデンは 85 年、フランスは 115 年、福祉国家ではないものの市場の役割が大きく、自己負担を中心としたアメリカでも 72 年とほぼ 1 世紀の時間的な猶予があった[10]。

一方、日本と中国の高齢化に向けて描くカーブは類似しており、高齢化率という視点でみると、中国の 2025 年は日本の 1994 年に相当する（図表 12）。日本と中国の時間差はおよそ 30 年と考えることができるであろう。

図表 12　日本と中国の高齢化の比較

	高齢化社会（７%）	高齢社会（14%）	超高齢社会（21%）	７%⇒14%	14%⇒21%
日本〔社会保障関係費/歳出〕	1970年	1994年〔18.5%〕	2007年〔25.8%〕	24年	13年
中国	2001年	2025年（推計）	2036年（推計）	24年（推計）	11年（推計）
日本と中国の時間差	31年	31年	29年		

（出所）内閣府「平成 30 年版高齢社会白書」、財務省より作成

高齢化率を軸にみた場合、日本では、1994 年（14%）の 6 年後の 2000 年に介護保険制度を導入している。中国は 2025 年（14%）より 5 年前倒しして 2020 年に全国導入を目指しているため、制度の導入自体は日本よりも相対的に早いと言えよう。日本は、介護保険制度導入後、高齢化率が 21%に達した 2007 年時点では社会保障関係費は財政支出のおよそ 26%を占めるに至っている。

一方、中国の場合、2016 年時点で社会保障関係費は支出の 18.5%に達し、日本の 1994 年（18.5%）と同一水準となっている。これは、胡錦濤政権の後半期にあたる 2008 年以降の 4 年間で、社会保険制度が一気に整備され、大型の財政投入がされた経緯があり、この時期の社会保障関係費の増加のス

[9] 2018 年 11 月、中国国家発展改革委員会など 28 の中央省庁が、社会保険に関する違反行為があった企業とその関係者（本人など）に対する懲戒処分で協力していく内容の覚書を発表。懲戒処分の対象は、以下の９つのケースが想定されている。（１）規定に従って社会保険に加入しない場合（２）社会保険料を納付するための基数を正しく申告しない場合、（３）社会保険料を納付しない場合、（４）社会保険料や基金を隠避、移転、占用、横領したり、違法に投資を行う場合、（５）証明資料を偽造して社会保険に加入し、給付を不当に受けた場合、（６）社会保険に関する個人情報を不正に入手し、転売した場合、（７）社会保険サービス機関がサービス協定や規定に違反した場合、（８）行政の調査や税務局の検査に協力しない場合（９）その他法律や規定に違反した場合。なお、担当する当局ごとに計 32 の懲戒処分を定めている。（出所）「関于対社会保険領域厳重失信企業及其関係人員実施聯合懲戒的合作備忘録」

[10] 脚注 1 と同一。

Copyright ©2019 NLI Research Institute All rights reserved

ピードは日本と比べて速いと考えられる。

ただし、今後本格導入される介護保険制度については、これまでと異なる様相を呈している。介護保険制度は、習近平政権後、初めて導入される社会保険制度である。習近平政権は、経済成長が鈍化し、国の財政赤字が拡大し、更に生産年齢人口が減少に転じた中で、政権を引き継いでいる。加えて、胡錦濤政権時代に社会保険の整備によって抱えた財政負担増も引き継ぐ必要がある。

実験導入段階ではあるが、現在の介護保険制度の内容を概観すると、給付対象を重度の者に限定し、給付をかなり絞った内容とする傾向がある[11]。また、介護保険制度における諸手続きなどの運営を民間の保険会社に委託するなど、可能な限り財政に負担がかからない制度にしようとする姿が見える。また、地域によっては補助支給の上、民間の団体保険商品に加入するなど、既存の社会保険制度と比べて民間委託の部分が多く、多様性が広く認められている。

2020 年以降、実際どのような内容になるのかを確認する必要はあるが、人口動態、経済、財政など現政権が置かれている状況を考えても、介護保険制度導入に伴う大型の財政投入は難しいであろう。今後はさらに進展する少子高齢化に対応すべく、既存の社会保険制度における財政負担を維持、調整しつつ、方向性としては、可能な限り財政投入を抑えた制度構築が図られていくのではないだろうか。2025 年までに残された時間は短く、解決すべき課題は多いが、30 年先を歩く日本の状況を踏まえつつ、慎重な検討が必要であろう。

[11] 拙著「老いる中国、介護保険制度はどれくらい普及したのか（2018）。－15 のパイロット地域の導入状況は？」、基礎研レポート、2018 年 8 月 27 日

Copyright ©2019 NLI Research Institute All rights reserved