

保険・年金 フォーカス

人口ボーナス期に移行した 中国社会保障の現状と福祉ミックス への期待

【アジア・新興国】 中国保険市場の最新動向(40)

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

1ー中国は 2015 年に生産年齢人口が減少に転じ、少子化・高齢化によるマイナスの影響が顕著に

これまで中国は人口増加が潤沢な労働力を供給し、経済成長を促す人口ボーナスを享受してきた。しかし、2015 年をピークに生産年齢人口は減少に転じており、現在は、少子高齢化による高齢者の増加、年金や医療といった社会保障の負担増など、人口動態がマイナスに働く人口ボーナスの時代に突入している。

中国の人口は一人っ子政策の影響もあり、高齢化が急速に進展している。国連の推計に基づくと、高齢化社会（総人口のうち高齢者が占める割合が 7%・2001 年）から高齢社会（同 14%・2025 年）への移行期間は日本と同じ 24 年、高齢社会から超高齢社会（同 21%・2036 年）への移行期間は日本が 13 年であったのに対して中国はわずか 11 年となる見通しである¹。総人口は、2031 年に減少に転じ、2055 年には現在の日本と同様、およそ 3 人で 1 人の高齢者を支える社会へと変貌する²。

このような局面を前に、2016 年に一人っ子政策を廃止したが、その効果はまだ見られていない。これまで一人っ子であったがゆえに高まった教育熱やそれに伴う教育費の高騰、若年夫婦層のライフスタイルや働き方の変化によって、出産意向や出生率の急速な上昇は難しいようだ。それを反映するように、2018 年の出生率は 1949 年の中国建国以降最低の状態にある。

社会保障制度は、主に毎年の給付をその年の保険料と税金でまかなう賦課方式を採用している。生産年齢の減少、少子高齢化の進展にともなって保険料を引き上げる必要もあり、今後、現役世代の負担が増加する可能性もある。実際、年金については社会科学院が 2035 年に積立金が枯渇するといった推算を発表するなど、問題が顕在化している。現政権にとっては、制度の持続可能性や、給付の十分性をどう確保していくかが大きな課題だ³。

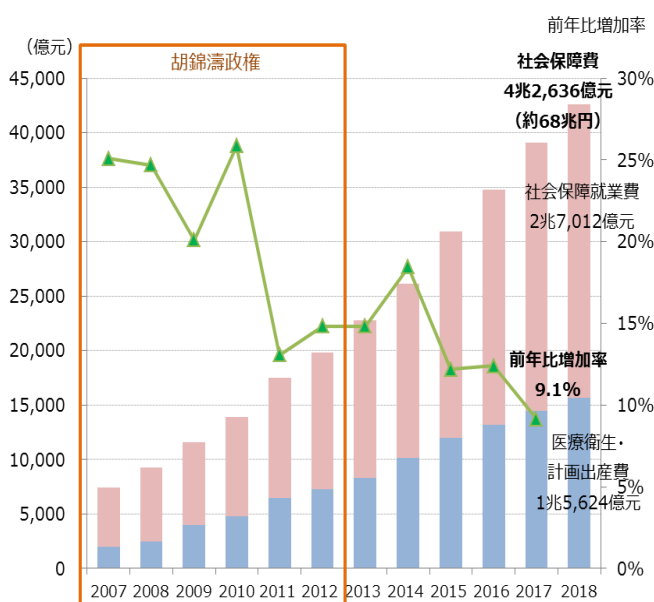
2—中国における社会保障費は 4.2 兆元 (約 68 兆円)、介護を含まない状況で国家歳出の2割に

では、中国における社会保障に関する経費はどれくらい膨らんでいるのか。

2018 年の社会保障費 (年金、医療、労災、失業、生育) は 4 兆 2,636 億元 (68 兆円) に達し、2013 年の習近平政権発足以降 5 年で 2 倍となっている (図表 1)。社会保障費は、国家歳出 22 兆 904 億元 (366 兆円) の 19.3% を占め、最も大きな支出費目となった⁴。ただし、ここに、現在実験的な導入がされている介護保険に関しての経費は含まれていない点に留意が必要である。社会保障費は、近年一貫して増加し続け、2013 年以降は最も大きな支出費目となっている (図表 2)。

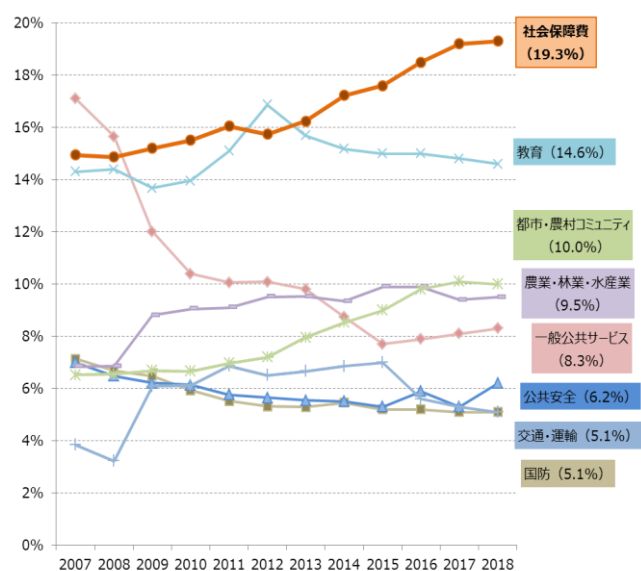
中国政府は、経済成長が鈍化し、国の財政赤字が拡大する中で、既存の社会保障に関する経費のプレッシャーを抱えながら、介護保険という新たなプレッシャーを迎える局面にある。

図表 1 社会保障費の推移



(出所) 財政部決算より作成

図表 2 歳出における支出構造の変化



(注) 社会保障費は、社会保障就業費と医療衛生・計画出産費の合計
(出所) 財政部決算より作成

図表 1 から、これまでの社会保障費の推移をみると、習近平政権となった 2013 年以降では、胡錦涛政権下の 2012 年までと比較して、その伸び率が緩やかになっていることが分かる。

まず、胡錦涛政権 (2003~2012 年) では、「和諧社会」(調和のとれた社会) の実現を目指すとし、高度経済成長がもたらした経済格差や、それによる社会不安について、社会保険による所得再分配を通じて是正をはかろうとする政策がとられた。特に、この時期はそれまで立ち遅れていた農村部の社会保険制度の整備が進んでいる。例えば、2003 年の政権発足時に SARS が発生し、農村部の医療保険制度が整っていない点が世界に露呈してしまった経緯もあり、農村部の医療保険については、国庫負担を導入した制度へと移行している⁵。また、2008 年から 2009 年にかけては、農村住民向けに国庫負担による基礎年金が導入され、2011 年には同様に、都市の非就労者を対象とした年金制度が導入された。胡錦涛政権の後半 5 年間は、国庫負担の導入や新しい制度が一気に整えられたこともあり、

「社会保障が最も整えられた5年間」としての評価を得た。それに伴って当該5年間で社会保障費は3倍に急増している。

一方、経済成長が鈍化し、国の財政赤字が拡大する中で政権を引き継いだ習近平政権では、社会保障費についてもその様相が異なっている。図表1からも、少子高齢化の進展、給付の充分性確保に伴う負担増の影響は見受けられるが、その増加率は前政権と比べても緩やかになっている。習近平政権は、胡錦涛政権で解決できなかった制度の整備や引き続き十分な給付の確保を担っていく必要はあるものの、新たな財政投入には相対的に消極的である。習近平政権の肝いりで進む重要方針の三大堅塁攻略戦において、「貧困撲滅」が重点分野の1つに位置づけられているが、胡錦涛政権が積極的に取り組んできた年金や医療といった財政に大きな影響を与える社会保険の制度改革においては、目立った財政投入は打ち出されていない。

では、経済成長、財政とも厳しい局面にある中で、社会保障の改革をどのように進めようとしているのか。

例えば、日本の状況を振り返ってみると、財政においては歳出が伸び続けているが、その構造的な増加要因は少子高齢化に伴う社会保障費の増加にある。税金については1990年度を境に伸び悩んでおり、大きく開いた歳出と歳入の差は、これまで国が借金をして穴埋めをしている。いまや、日本の債務残高はGDPの2倍を超え、主要先進国の中で最悪の状況にある⁶。

少子高齢化や社会保険制度の構築においても、日本の背中を追ってきた中国が日本と同じ轍を踏むことはないであろう。中国がどのような策をとろうとしているのか。そのヒントとなるのが、政府財政が厳しい中であって、社会保障における守備範囲を一定程度に止め、民間市場などの中間団体を積極的に活用する「福祉（公私）ミックス」体制にある。

3-中国における社会保障と福祉ミックス

ここで、中国において社会保障やその体系はどのように定義されているかを振り返っておきたい。社会保障については、全国民を対象とする「普遍性」、国民が権利として社会保障を利用できる「権利性」、社会保険とそれ以外の公的扶助による制度体系の構築「体系性」が備わっているかについて確認する⁷。

中華人民共和国憲法第45条において、「中華人民共和国の公民は、老齢、疾病または労働能力を喪失した場合、国家及び社会から物質的援助を受ける権利を有する。」としており、ここからも、全国民を対象とし（普遍性）、国民は権利として社会保障制度を利用できる（権利性）となっている。

また、同45条においては「国民がこれらの権利を享受するのに必要な社会保険、社会救済および医療衛生事業を発展させる」としている点からも、社会保障制度が社会保険とそれ以外の公的扶助によって構成され、体系化されている点も確認できる（体系性）。

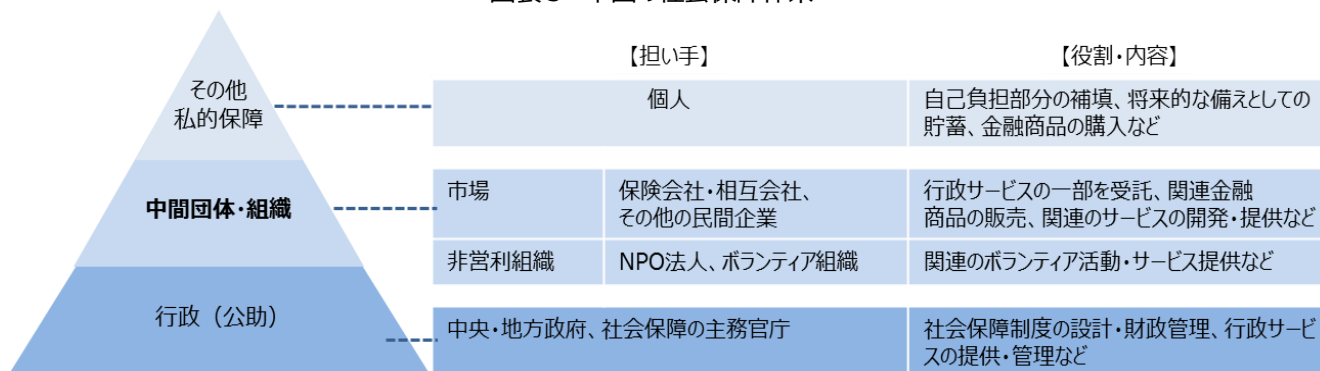
また、2011年に制定された「中国社会保険法」では、第1条で「社会保険関係を規範化し、公民が社会保険に加入し、社会保険待遇を享受する合法的な権利・利益を保護し」とし、また第2条では「国は、基本養老保険、基本医療保険、労働災害保険、失業保険、出産保険等の社会保険制度を確立し、公民が高齢、罹患、労働災害、失業、出産等において、法に基づいて、国および社会から物質的な援助を受ける権利を保障する」としており、「普遍性」と「権利性」について再度定められている。

社会保険法では社会保険が社会の安定装置である点にも言及しており、「国民発展の成果を共に享受させ、社会の調和と安定を促進する」（第1条）ともしている。社会保険法が制定された2011年は経済の高度成長期にあった胡錦濤政権にあたる。胡錦濤政権は、「和諧社会」の実現を掲げていた点からも、所得の再分配を通じた格差の是正や、社会の安定を期待する姿が見えてくる。

加えて、社会保険法では、「社会保険制度は、広く普及させ、基本を保障し、多層的な構造、持続可能という方針を堅持する。社会保険の水準は、経済社会の発展水準にふさわしいものでなければならない」（第3条）としている。

中国において社会保障とは、全国民を対象とした制度で、国民は権利として体系化された社会保障サービスを利用できる。社会保険は広く国民をカバーするものの、行政による保障や給付については基本的な内容にとどめるとしている。一方、それ以上の保障やサービスなどについては、中間団体（市場、非営利組織、インフォーマル組織）との協働や、更なるその上の私的保障（貯蓄など）といった多層的な構造—福祉ミックスを採用するとしている（図表3）。つまり、市場や非営利組織、個人による自助を積極的に取り込むことで、制度を持続可能なものとし、給付の十分性を確保しているのだ。

図表3 中国の社会保障体系



(出所) 関連規定より筆者作成

4-中国における福祉ミックスと金融包摂

では、習近平政権下において、福祉ミックスにはどのような動きがあるのか。前政権に見られるよ

うな大型の財政投入が控えられる中で、少子高齢化の進展、経済成長による給付の調整はなされているが、寧ろ軸足は福祉ミックスの中心である「市場」との積極的な協働に移されつつある。

以下では、中間団体の中でも「市場」の役割として、保険会社（相互会社を含む）と大手プラットフォームの民間保障分野に着目して考察したい。

中国の民間保険事業については、習政権発足翌年の2014年に、国務院が「国10条」を発している。国10条は、国務院が決定したもので、保険事業の発展の方向性や大きな枠組を10項目で示したものである。保険事業はこの国10条を市場形成の指針としている⁸。

実は、最初の国10条は2006年に発表されており、2014年はその改定版である（図表4）。2006年と2014年では政府の保険事業への期待と求める役割には大きな変化がある。2006年の国10条が、保険事業の普及や規模拡大そのものを促す内容であったのに対して、2014年は保険事業の引き続きの成長に加えて、社会保障の補完や自然災害時の経済補償といった、社会保障を支え、社会の安定へ寄与する点をより重要視している。この点からも、保険会社や民間保険商品の社会保障体系におけるプレゼンスが向上している点が見える。

図表4 国10条（2014年/2006年）の内容⁹（主なものを抜粋）

2014年 国10条（主な内容を抜粋）		2006年 国10条（主な内容を抜粋）	
1	全体目標 ・2020年までに事業として保障・機能・安定性を備え、国際競争力をもった「保険強国」となる。 ・1あたりの保険料拠出額を3500元、GDPに占める割合を5%を目指す。	1	・保険業の改革・発展の重要性を十分に認識すること ・自然災害への補償体系の構築 ・高齢化に対応した年金や医療保険の拡充
2	・民間保険を組み込むことで、多層的な社会保障体系を構築する。 ・民間保険を社会保障体系の重要な柱と位置づける。 ・新たな養老保険商品の開発、医療保険商品の多様化	2	・保険業の改革・発展に関する指導・目標・任務達成の加速化 ・保険サービスの領域拡大、保険市場の体系の健全化 ・コーポレートガバナンスの強化
3	・保険のリスク管理機能を発揮し、社会の安定に寄与する。 ・政府と民間保険によって、社会保障制度を補完する。 ・保険会社のコンセッション方式による大病医療保険の拡大	3	農業保険の積極的な拡充
4	民間保険による経済補償システムを構築し、災害救済に寄与する。	4	・年金、医療保険の発展、社会保障制度の補完 ・個人年金、企業による団体年金の奨励 ・農村住民の年金・医療保険の加入促進
5	三農問題に関係する保険を拡充し、新たなサポート体制を構築する。	5	責任保険の拡充、自然災害における補償体制の構築
6	・保険サービスの機能を拡充し、経済の更なる成長に貢献する。 ・機関投資家として、金融市場、インフラ投資等、長期運用の拡充	6	・新たな販売チャネルの奨励、サービスレベルの向上 ・ネット保険の奨励、エージェントの研修強化
7	・保険事業に関する規制緩和を実施し、業界のレベルを引き上げる。 ・保険会社の海外進出の規制緩和、商品開発の促進、再保険市場・仲介市場の整備、	7	保険資産の運用能力向上、機関投資家としての役割強化
8	・保険事業の監督・管理の強化、リスクコントロールの強化 ・監督・管理能力の向上、消費者の権利保護、金融リスクのコントロール	8	保険会社の監督・管理規制の強化
9	・保険事業の発展の基盤強化、環境整備 ・保険事業の社会的信用度・保険加入意識の向上、リスクに関するデータベースの導入、経験生命表・疾病発生リスクの改訂	9	・業界全体の監督強化、ソルベンシー・マージン比率の向上 ・財務・会計制度の改正
10	・保険事業の発展に向けた政策の策定 ・医療保険の課税、年金保険の所得税優遇政策の実施	10	保険関連法・政策のレベル向上、発展環境の整備

（出所）国務院關於加快現代保險服務業的若干意見（2014年）、国務院關於保險業改革發展的若干意見（2006年）

中国では保険市場とはいえ、その主体は保険会社ではなく、政府・主務官庁が握っている。つまり、政府の当事業に対する位置づけ（評価）や意向がその業界の発展を大きく左右するとも言えよう。国務院は民間保険を社会保障の補完として重要な柱とするとしており、特に老後保障分野、医療保険

分野について力を入れたとした。

また、習近平政権以降は、社会保障制度の運営の一部を民間の保険会社が行うコンセッション方式の採用も見られるようになる。例えば、2014年の国10条でも言及されている大病医療保険は、農村部住民や都市の非就労者を対象とした公的医療保険制度（都市・農村住民基本医療保険）の1つ（2階部分）で、高額な入院費や重大疾病による通院費を給付対象とした日本の高額療養費制度にあたる制度である⁹。それまで、都市・農村住民基本医療保険は、都市の就労者を対象とした都市職工基本医療保険制度と比較して、1階の基本的な部分の給付は低く設定されており、2階部分の高額療養費制度については設けられていないケースが多かった。つまり、都市職工基本医療保険との受給格差が大きい点が問題となっていたのだ。政府はこの問題について、公的医療保険制度の官民協働運営という方法を採用し、政府による財政投入や諸コストを抑える方向に舵を切っている。このような官民協働の社会保障制度の運営は、2016年以降実験的に導入されている公的介護保険制度でも採用されている。

2014年の国10条以降、民間保険市場そのものは成長を続けている。しかし、民間保険商品の保険料が相対的に高く、普及については地域格差も大きい。結果、その普及度合いは世界平均に達していない状態だ¹⁰。加えて、中国は、国民1人1人に社会保障を補完する保険商品が広く普及する前に、社会のデジタル化が急速に浸透し、近年は民間保障のあり方が一気に多様化している。

その代表例がアリババやテンセントといった大手プラットフォームやクラウドファンディングの事業会社等によるネット医療保障の提供である。アリババの場合は傘下のアリペイ（支付宝）が「相互宝」として重大疾病保障を提供している。この相互宝は保険商品には分類されないものの、保障コストが安く、仕組みが分かりやすい点がユーザーから評価され、2019年11月末時点で加入者は1億人を超えている。相互宝の加入者は年齢が若く、農村部出身者など所得が相対的に低い者が多く、公的医療保険に加入していないケースもある。こういった経済的に不安定な状況にある人々が基本的な金融サービス（ここでは医療保障）にアクセスできるようにする「金融包摂」としての役割も果たしつつある。相互宝は今後2021年までに加入者3億人を目指すとしており、その場合、国民のおよそ2割が加入する計算となる。

このように、中国は経済成長の鈍化、国の財政赤字の拡大を背景に、既存の社会保障費の増加というプレッシャーと、介護保険という新たな制度導入のプレッシャーを抱えている。少子高齢化による自然増には抗えないが、国債など国の借金に頼った社会保障制度の運営ではなく、福祉ミックスとして民間の市場を積極的に活用しようとする姿が見えてくる。民間保険会社は社会保障制度を補完する保険商品の販売が急速に伸びており、更に社会保障制度の官民協働による運営にも参画することで、そのプレゼンスを更に向上させている。一方、社会の急速なデジタル化によって、大手プラットフォームを中心に、これまで金融サービスにアクセスできなかった人々をネット保障によって包摂することが可能となってきている。このように、中国では、社会保障体系における福祉ミックスの「市場」

のプレゼンスは益々向上しつつあり、社会保障改革を支える一翼としてその役割は拡大している。

¹ UN, World Population Prospects The 2019 Revision, 2031年の総人口は14.6億人と推計

² 2019年の日本の高齢化率は28.4%

³ 年金について、2019年に、都市の会社員を対象とした年金制度において、企業負担を従前の19%から16%に引き下げている。2035年の年金積立金枯渇については、少子高齢化が進展する中で、企業負担を16%に引き下げたままの場合についての推計である。

⁴ ここでの社会保障費には、歳出の費目で医療衛生・計画出産費と社会保障就業費の合計額である。費目分類が異なる住宅補助は含まれていない。

⁵ 飯島渉・澤田ゆかり（2010）『高まる生活リスク－社会保障と医療』（叢書 中国的問題群10）岩波書店。

⁶ 財務省「日本の財政を考えよう」https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/zaisei201804.pdf

⁷ 田多英範編著（2014）『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房

⁸ 出典「国務院関于加快發展現代保險服務業的若干意見」（2014年8月13日）

⁹ 沈潔・澤田ゆかり（2016）『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか』ミネルヴァ書房。

¹⁰ 例えば、中国保険業協会の調査によると、調査対象者のうち47.8%が重大疾病保険への加入が必要と考えているが、実際加入できているのがわずか6.7%にとどまっている。最終的に82.1%が重大疾病に加入できていない状態にあるという。また、保険（生保）の普及度については、1人あたりの生命保険料収入（ドルベース）は、221ドルと世界平均370ドル以下、GDPに占める生命保険料収入の割合も2.3%と世界平均3.3%に達していない