

基礎研 レター

中国全人代と今後の社会保障政策

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

2023年3月の全人代では新たな陣営が承認され、習近平体制は更に強化された形でスタートした。これに先立って3月5日には李克強総理（当時）が政府活動報告を行い、これまでの5年間の振り返りや2023年へ向けた提言などを報告している。本稿では、その中でも特に社会保障分野について確認してみたい。

その前に、この5年間（2017年～2022年）を振り返ってみると、社会保障制度においても大きな転換期であったと言えよう。政府は2020年をめどに年金や医療などの皆保険を目指し、すべての国民が何かしらの社会保険制度に加入できる枠組みづくりは達成した。

その一方でこれら社会保険を支える現役層（生産年齢人口）の人口は減少し続け、政府は第3子までの出生をゆるすという出産奨励策や少子化対策へと大きく転換している。高齢化も進展し、高齢化対策を国が取り組むべき課題として格上げした。

更に、総人口も減少に転じるなど、少子化対策、高齢者の老後保障問題・介護問題がこれまで以上に大きな課題として浮上している。財政の状況が厳しさを増し、社会保障に関する経費が急増する中で、社会保障制度の持続可能性をどう確保するのかという問題に対峙しなければならない状況となっている。

しかし、それに対して、李克強総理（当時）による最後の政府活動報告は全体として簡潔であった。社会保障関連の内容についても同様であるが、以下では「政府活動報告」（国务院）に加えて、「2022年の国民経済・社会発展計画の執行状況と2023年の国民経済・社会発展計画の草案の報告」（国家発展改革委員会、以下では「国民経済・社会発展計画」とする）も併せて概観しながら、①過去5年間（2017～2022年）と昨年（2022年）の振り返り、②2023年への提言について確認してみたい。

まず、図表1は上掲①過去5年間（2017～2022年）と昨年（2022年）の振り返りのについてそのポイントをまとめたものになる。医療、失業、労災については新型コロナウイルス禍の影響が大きいと言えよう。例えば、医療については新型コロナによって地域の基礎的な医療機関が発熱外来を設置し、

上位医療機関へのゲートキーパー役としての重要性が再認識された。その結果として基本的な衛生サービスレベルの向上がはかられた。また、今後、深刻な影響を与える感染症への対策として国家疾病予防コントロール局などの体制強化も図られている。失業・労災については新型コロナ禍による就労環境の変化や失業が大きく影響しており、失業給付のみならず、再就職に向けた技能訓練なども積立基金から拠出されている。

一方、年金や介護といった老後保障、少子化対策としては、概ね従前（過去5年より前）の政策を踏襲している状況にある。2022年には個人型確定拠出年金の「個人養老金制度」の導入検討や制度整備がされているが、公的年金制度については積極的な改革が見られなかった。

図表1 社会保障関連に関する過去5年間（2017～2022年）と昨年（2022年）についての振り返り

年金	・企業の保険料率を20%から16%に軽減。
	・全国社会保障基金の準備金を1.8兆元から2.5兆元に拡充。
	・中央調整基金による年金受給の安定給付・平均受給額の増額。
	◇年金加入者が10億5300万人まで増加。多層的な年金体系の実現として、個人養老金制度の導入・制度整備（2022年）。 ◇会社員を対象とした年金制度の基金の全国統合（2022年）。
医療	・新型コロナウイルス禍に伴う基本衛生サービスのレベル向上。
	・医療費・医薬品の高額化に伴う制度改革の実施。
	・国家疾病予防コントロール局の創設。感染症発生時の応急物資の確保体制の強化。
	◇公的医療保険のサービスの平準化に向けて、加入地域外での受診に関する償還制度の整備。
失業・労災	・失業保険基金から雇用安定に向けた還付金給付・技能訓練の拡充。
	・1,000万人に向けて失業給付・失業対策の拡充（2022年）。
	◇失業保険の加入者が2億3800万人、労災保険の加入者が2億9100万人。
介護 (高齢化 対策)	・高齢者向け介護事業の成長促進。高齢者関連施設における税金・水道代・電気代などの優遇措置の実施。
	・社区における在宅介護サービスの普及促進。
	・介護保険制度の試行促進。
少子化対策	・第三子出産容認と関連政策の実施。
貧困問題	・過去8年の取り組みで1億人が貧困から脱却。全国832の県が貧困から脱却。960万人を生活がしやすい場所に転居。
	・6,700万人に向けて物価上昇に伴う生活補助金の支給（2022年）。 ◇貧困県に対して成長産業の育成促進、就業のサポート。3278万人の就業実現（2022年）。
住宅問題	◇都市での臨時就労者（ギグワーカーなど）向け住宅供給体制の改善（2022年）。

（注）「・」を付した内容は「政府工作報告」の掲載内容で、「◇」を付した内容は「2022年の国民経済・社会発展計画の執行状況と2023年の国民経済・社会発展計画の草案の報告」に掲載された内容。

（出所）「政府工作報告」、「關於2022年国民経済和社会発展計画执行情况与2023年国民経済和社会発展計画草案報告」より抜粋して作成。

では、2023年に向けての提言についてはどのようなことが検討されているのであろうか。以下では上掲と同様に「政府活動報告」、「国民経済・社会発展計画」から確認してみる（図表2）。

新型コロナを経て、医療についてはサービスの供給体制の強化・都市と農村の医療資源の平準化が進められることになる。医療保険についてはこれまでの市レベルの統合から、更に大きな省レベルでの統合を目指し、都市間での医療格差の是正、医療財政の強化がはかられる。

年金については昨年に引き続いて個人養老金制度の普及を目指すとしている。しかし、当該制度は公的年金制度を補完する制度にすぎない。公的年金制度の積立金枯渇問題への対処や定年退職年齢(年

金受給開始年齢)の引き上げの全国実施¹、保険料徴収の厳格化といった問題の本丸に着手するかが焦点であろう。

一方、新型コロナ禍以降、社会保障分野において新たな課題として浮上しているのは、雇用が不安定な臨時就労者やギグワーカーといった‘新市民’のリスク保障である。オンライン上の消費の普及に伴ってフードデリバリーや荷物配送などは都市の生活を支える重要なインフラとなっている。そういった都市生活を支える新市民は住宅、医療、労災、失業といったセーフティネットから外れているケースが多い。こういった新市民向けに対しては、地方都市で新たな取組みが開始している。例えば、他地域から転入した新市民向けに住宅購入の規制緩和や支援策を打ち出し、更に住宅購入による当該市の戸籍付与や就業・子どもの教育・社会サービスの受給を可能とするなどの措置も導入し始めている。新市民をサポートするセーフティネットの構築や定住に向けた措置が今後さらに重要となるであろう。

図表 2 社会保障に関する 2023 年に向けた提言

年金	◇老後保障の3本柱に基づいて、個人養老金制度を普及させる。
	◇年金保険料の負担と受給の調整。
	◇基本年金制度の全国統合に向けた整備。
医療	・医療サービス・医薬品提供に関する制度改革。
	◇新型コロナ対策としての医療資源の地方への拡充。重症化治療の拡大。
	◇基礎的な医療機関の医療・衛生サービスのレベル向上。
	◇医療保険料の負担と受給の調整。
	◇基本医療保険の省レベルでの統合。
失業・労災	◇大病医療保険、医療救済制度の加入地域外での受診に関する償還制度の整備。
	◇失業保険、労災保険の省レベルでの統合。
	◇農民工・臨時就労者・新たな就業形態の労働者などの新たな傷害保障の試行導入。
介護 (高齢化 対策)	・高齢化対策を国家戦略として取り上げ、老後保障に関するサービスを拡充。
	◇介護保険制度の試行拡大、政策の統合性の向上。
	◇高齢者向けの医療・介護サービスの更なる拡充、価格の最適化。高齢者の健康管理のレベル向上。
少子化対策	・少子化への奨励対策・サポート政策の整備。
住宅問題	・都市での臨時就労者（ギグワーカーなど）や若年層の住宅問題の改善。

(注)「・」を付した内容は政府工作報告の掲載内容で、「◇」を付した内容は「2022 年の国民経済・社会発展計画の執行状況と 2023 年の国民経済・社会発展計画の草案の報告」に掲載された内容。

(出所)「政府工作報告」、「關於 2022 年国民経済和社会発展計画执行情况与 2023 年国民経済和社会発展計画草案報告」より抜粋して作成。

以上の課題や提言は新体制となった李強総理に引き継がれることになる。習近平体制の強化の下、国務院は改革を経てどのような役割を果たすことができるのかについて注視する必要があるだろう。少子高齢化が急速に進む中で、今後わずか 10 年ほど（2025 年前後）で高齢者（60 歳以上）が人口全体の 3 割を占める社会が到来する。特に、年金、介護といった老後保障の課題については早急に着手する必要があるだろう。

¹ 定年退職年齢の引き上げについては、2022 年に江蘇省、山東省など一部の地域で実施されている。