

保険・年金 フォーカス

中国の社会保障財政(2022年)

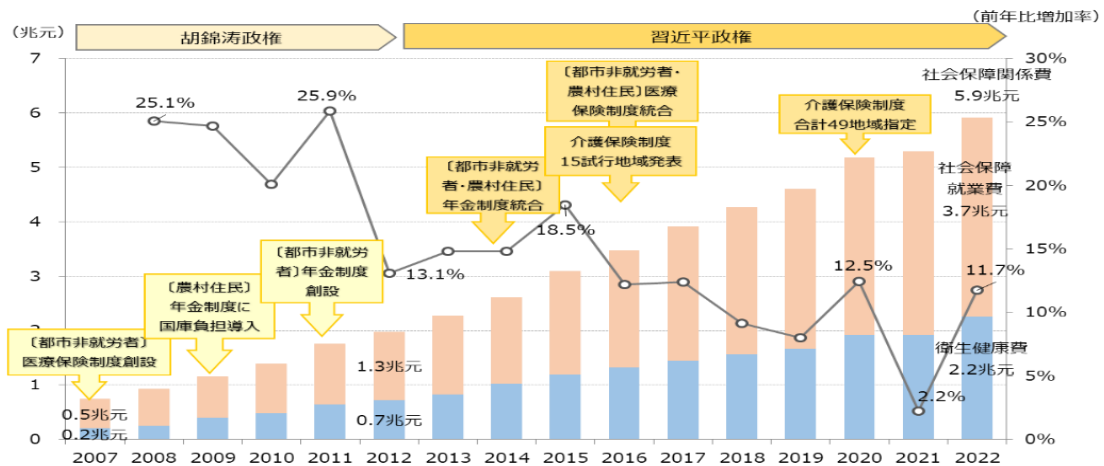
【アジア・新興国】 中国保険市場の最新動向(59)

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

1——社会保障に関する経費は年間およそ6兆元(120兆円/2022年)、習近平政権以降の10年間で3倍に膨張。

中国財政部の決算発表によると、2022年、中国の社会保障に関する経費(社会保障関係費)は前年比11.7%増の5.9兆元(120兆円)となった。社会保障関係費は一貫して増加しており、習近平政権以降10年間で3倍の規模まで膨れ上がっている(図表1)。中国では社会保障関係費について明確な定めがないため、本稿では年金・失業・労災・就業・生活保障など社会保障関連の多くの経費を含む「社会保障就業費」(3.7兆元)、医療・衛生事業などの経費を中心とした「卫生健康費」(2.2兆元)を合計したものとし、その姿を概観する¹。

図表1 社会保障関係費の推移



(出所) 財政部決算より作成。

図表1より、これまでも社会保障関係費が一貫して増加していることが分かる。しかし、前の胡锦涛政権下と現在の習近平政権下に分けてその状況を見ると、増加の背景は異なると考えられる。

胡锦涛政権では経済の高度成長の下、拡大した諸格差を是正するために社会保険制度の創設や給付

¹ なお、住宅購入補助なども社会保障の1つとされているが、別の費目で計上されており、ここでは含めていない。

拡充を積極的に実施した。つまり、限られた国民を対象とする選別主義から、すべての国民を対象とする普遍主義への移行に伴う積極的な経費の増加と言える。それに伴って、社会保障関係費は前年比20%を超えるほど増加した。

一方、それを引き継いだ習近平政権以降は制度の統合、新たな制度（介護保険）の試行発表などにとどまり、大型の財政支出を伴う積極的な動きは見られない。経済成長の鈍化、財政赤字の拡大の中で、現行の制度を維持するだけでも経費がかさみ、それ以外での積極的な財政投入は控えられる傾向にある。2020年は新型コロナウイルス禍によって経費が増加したが、全体的には少子高齢化の更なる進展によって医療・年金を中心に経費が増加している点がかがえる。

2——2022年は新型コロナ以降続く雇用状態の不安定化、生活保護や貧困対策の費用が増加。社会保障関係費は一般会計支出の22.7%と最大の支出。

直近の2022年の「社会保障就業費」、「衛生健康費」の内訳を振り返ってみよう。社会保障就業費をみると、公的年金関連の支出が全体（3.7兆元）の65.1%と最も多くを占めている（図表2）。また、前年度からの増加率が高い項目をみると、生活保護事業、就業補助、社会福利、特別貧困救助などが挙げられ、新型コロナ以降続く雇用の不安定化、生活保護や貧困対策と関連する費用が増加していることがわかる。

衛生健康費をみると、新型コロナ関連の公共衛生事業（疾病予防コントロール関連）が全体の28.5%、公的医療保険基金への支出が28.4%を占めている（図表3）。特に、公共衛生事業は前年比79.0%増と大幅に増加している。更なるその内訳をみると、突発性公共衛生事件応急処理、重大公共衛生サービスといずれも新型コロナ関連の費用、サービス費用に多くが拠出されており、2022年も新型コロナ対策に引き続き経費がかかった点が見えてくる。

図表2 社会保障就業費の内訳

	決算金額 (億円)	占有率	前年比 増減率
行政事業単位向け年金支出	13329	36.4%	9.0%
基本養老保険基金への財政補助	10518	28.7%	7.6%
生活保護事業	1814	5.0%	11.5%
人力資源社会保障管理事務	1539	4.2%	2.2%
その他退役軍人関連の就職斡旋など	1481	4.0%	2.9%
その他社会保障・就業に関する経費	1464	4.0%	8.0%
退役軍人死亡・障害など	1316	3.6%	9.6%
就業補助	1074	2.9%	12.1%
社会福利	985	2.7%	11.8%
民生管理事務	935	2.6%	6.4%
障がい者事業	755	2.1%	7.0%
特別貧困救助	463	1.3%	12.8%
退役軍人管理事務	286	0.8%	4.9%
臨時救出	153	0.4%	6.3%
企業改革補助	132	0.4%	-3.1%
その他生活救助	107	0.3%	8.9%
全国社会保障基金への補填	50	0.1%	0.0%
赤十字事業	34	0.1%	12.5%
その他	176	0.5%	-
合計	36609	100.0%	8.1%

(出所) 財政部決算資料より作成。

図表3 衛生健康費の内訳

	決算金額 (億円)	占有率	前年比 増減率
公共衛生事業 (疾病予防コントロール関連)	6433	28.5%	79.0%
基本医療保険基金への財政補助	6398	28.4%	-1.6%
公立病院	2725	12.1%	4.3%
基層医療衛生機関	1514	6.7%	4.3%
その他衛生健康支出	811	3.6%	28.9%
衛生健康管理事務	630	2.8%	13.4%
計画出産事務	611	2.7%	-5.5%
医療救助	598	2.7%	2.7%
医療保障管理事務	274	1.2%	7.9%
中医薬	70	0.3%	18.0%
その他	2474	11.0%	-
合計	22537	100.0%	17.7%

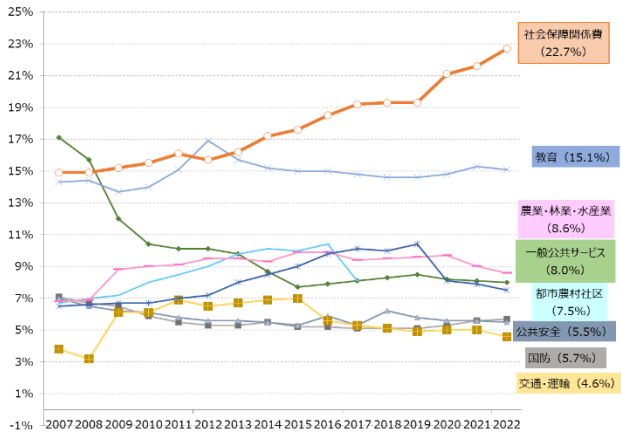
	決算金額 (億円)	占有率	前年比 増減率
突発性公共衛生事件応急処理	2831	44.0%	225.0%
基本公共衛生サービス	1153	17.9%	3.4%
重大公共衛生サービス	941	14.6%	135.0%
疾病予防コントロール機関	593	9.2%	17.6%
その他公共衛生支出	448	7.0%	18.0%
婦人・幼児保健機関	180	2.8%	0.5%
衛生監督機関	108	1.7%	3.9%
採血機関	82	1.3%	3.1%
救急機関	69	1.1%	41.3%
その他専門公共衛生機関	19	0.3%	-16.8%
精神衛生機関	10	0.2%	-20.3%

(出所) 財政部決算資料より作成。

一方、2022年の一般会計支出額は26兆552億円で、そのうち社会保障就業費は14.1%を占め、衛

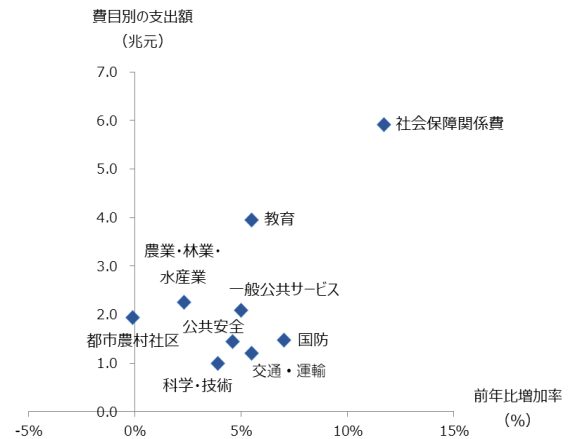
生健康費は8.6%を占めている。両者を合計した社会保障関係費は全体の22.7%となり、最大の支出となっている（図表4）。また、教育、農業・林業・水産業、一般公共サービスなどその他の費目が経費の支出を縮小する一方、社会保障関係費は一貫して増加している。また、社会保障関係費は前年比の増加幅、経費の規模も大きいいため、一般会計支出に与えるインパクトは大きい（図表5）。

図表4 一般会計の支出構造の推移



（注1）上位9項目を抽出。（注2）社会保障関係費は社会保障就業費と衛生健康費の合計。（出所）財政部決算資料より作成。

図表5 費目別の支出額と前年比増加率

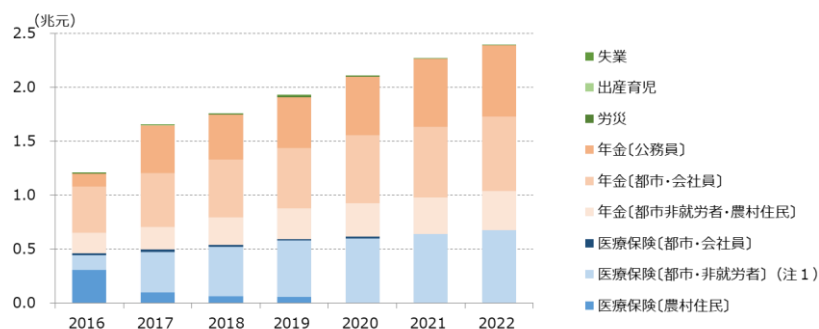


（注1）上位9項目を抽出。（注2）社会保障関係費は社会保障就業費と衛生健康費の合計。（出所）財政部決算資料より作成。

3—社会保険のうち、財政からの補填が最も大きいのは年金制度。社会保険の財政支出の7割を占める。2022年、各省・自治区で管理をしていた年金積立金を全国統合、赤字地域の給付を確保へ。

社会保障制度において、中核をなすのは社会保険制度である。社会保険は運営上、その他の予算とは別枠で設けられた基金で財源が管理されている。2022年、財政からの基金への支出は合計2兆4106元（46兆円）と2021年とほぼ同規模であった。そのうち、71.8%が年金関連である（図表6）。最も多くを占めるのが都市の会社員向けの年金制度で31.0%を占め、次いで公務員向けで25.8%を占めた。加入者数を考えると公務員向け年金制度への財政からの支出は相対的に多く、制度間の受給格差も積年の課題である。今後も高齢者数は加速度的に増加することが見込まれており、制度の持続性を考えるのであれば財政支出のあり方も検討する必要がある。

図表6 社会保険に関する財政支出の構成内容



（注1）2020年、「医療保険（農村住民）」の財政支出については、制度統合にともなって、「医療保険（都市・非就労者）」に統合。以降、都市の非就労者と農村住民を対象とした医療保険の財政支出合計となっている。（出所）財政部決算資料より作成。

公的年金制度はその他の社会保険、社会保障制度と同様に地方政府が運営している。年金積立金についてはシステム上全国統合されたものの、制度の運営や負担・給付の基準などはこれまでと同様、地方政府が担っている状態にある。年金積立金の統合により、高齢化が進んだ給付プレッシャーの高い地域と、余裕度の高い地域を全体で調整し、余裕のない地域の年金給付の安定化をはかることが可能となった。しかし、保険料の徴収、給付の基準は制度内でも統合されておらず、未だ地域によって異なっている。特に給付については、当該地域のこれまでの平均給与を加味して算出するなど、給付における地域格差といった課題は残されたままとなっている。

加えて、2025年までに改革が予定されている、定年退職年齢（年金受給開始年齢）の引き上げ、年金積立金の運用改善、年金現価率の改定については大きな動きは見られない²。特に、定年退職年齢の引き上げは受給が先延ばしされ、年金原価率の改定は1回の受給額が減額となってしまったため、これまでも検討には慎重な対応がとられてきた。更に、経済成長の先行きの不透明さもさることながら、昨今の不動産不況も改革に二の足を踏む要因となっている。それはこれまで値上がりが続けた不動産を老後保障の1つの手段として保有するケースが多いためである。少子高齢化の進展、ベビーブーム世代の大量退職などからも改革は喫緊の課題であるが、政府としては更に身動きがとりにくい状況になりつつある。

4— 社会保障制度を運営する地方政府と、それを支える分税制の課題が表面化。

中国は1994年に財政収入・徴税責任などに関する中央と地方政府の分担を明確化する分税制を導入している（孟2017）³。これによって中国の国家財政は中央財政と地方財政からなり、中央政府と地方政府がそれぞれの役割分担に応じて税財源を中央と地方に区分している。この分税制の下、中央政府が主に国家の安全保障、マクロコントロール等に関する分野の歳出を担い、地方政府が主に地域の管理、地域社会・地域経済の発展に関する分野の歳出を担っている⁴。つまり、日々の生活に直結する社会保障については主に地方財政が担っており、加えて、中央財政から地方財政に一定額が財政移転される形をとっている。

2022年の社会保障の運営における中央からの財政移転と地方による財政支出の状況をみると、全体の68.1%が地方による財政支出であることが分かる（図表7）。つまり、社会保障制度の運営・維持は地方財政の状況、特に実質的な運営を行う「市」の財政に大きく依存していることになる。しかし、分税制の課題としては、中央から地方への財政移転の際に上位の行政単位（この場合は省など）の予算確保が優先され、それよりも下位の行政単位が苦しい状況に置かれてきた点にある。下位の行政単位はこれを補填するために土地使用権の売却収入によって行政運営の財源を確保してきた。国の規制

² 人力資源社会保障部「人力資源和社会保障事業発展“十四五”規画」、2021年6月発表。なお、定年退職年齢（年金受給開始年齢）の引き上げについては2022年3月から江蘇省など一部の地域で導入が開始されている。

³ 孟健軍（2017）「中国における財政制度に関する研究—中央と地方の関係の再構築に向けて」経済産業研究所、RIETI Discussion Paper Series 17-1-030。

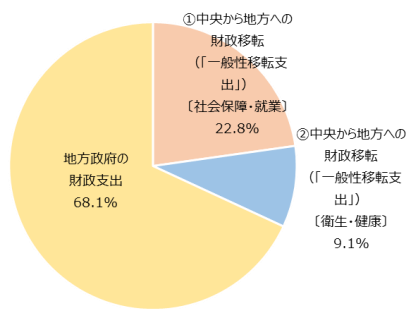
⁴ 自治体国際化協会（2021）「中国の地方行財政制度」、p.56。

によってこの土地権利売却収入が急速に減少している現在においては、市など下位の行政単位の財政は更に厳しい状況にある。

よって、2022 年は中央政府が下位の行政単位の財政移転を直接行うことができる「特殊移転支出」を実施している。これは新型コロナウイルス禍にあった 2020 年に財政が困難な行政単位の就業支援や年金給付の確保など民生政策を目的として新設された支出方法である。これによって 2020 年は 5992 億元（決算ベース）が移転されたが、2022 年はそれよりも増額した 8534 億元が別途移転されている。地方政府の財政問題は、土地権利売却収入の減少や地方政府傘下で資金調達を行う融資プラットフォームを通じた債務問題もあるが、根本的には下位の地方政府に大きな負担がかかるという分税制の構造的な課題にも留意が必要である。また、地方政府の一般会計の赤字額について名目 GDP に対する比率をみると、東北三省、特に吉林省と黒龍江省の赤字が大きい状況が分かる（図表 8）。吉林省、黒龍江省はいずれも高齢化率が高く、年金などの社会保障財政も厳しい状況にある。上掲の特殊移転支出は暫定的な措置であり、地方政府の財政基盤をどう立てなおすのか、分税制が抱える課題をどう改善していくのが重要となる。

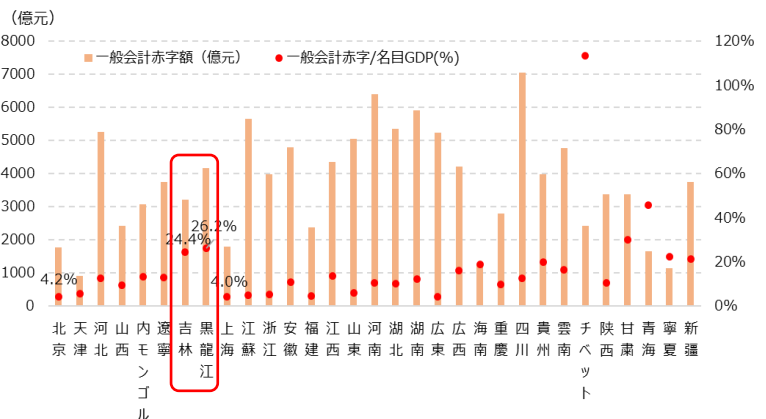
図表 7 社会保障制度の運営における中央と

地方財政の支出状況（2022 年）



（出所）財政部決算資料より作成。

図表 8 地方政府における一般会計赤字の状況



（出所）CEIC より作成。