

基礎研
レター2029年までの社会保障改革の
要点(中国)―三中全会の決定からみる
今後のゆくえ

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

中国共産党は7月15日～18日にかけて三中全会（第20期中央委員会第3回全体会議）を開催した。また、7月21日にはその決定内容を記載した「更なる改革の全面的深化、中国式現代化の推進に関する中共中央の決定（「中共中央關於進一步全面深化改革 推進中国式現代化的決定」、以下「決定」）を公表している。決定では、「改革の全面的な深化」と中国独自の発展モデルを追求する「中国式現代化」を推進するとし、5年後の2029年までの改革目標を発表した。

習近平政権は、これまで小康社会（ややゆとりのある社会）実現の2020年、第14次5ヵ年計画の最終年である2025年、小康社会実現の2020年から長期目標（2049年まで）のほぼ折り返しとなる2035年、建国100年で社会主義現代化強国を目指す2049年を政治の上でも重要な年と位置付けている。今回これに建国80年にあたる2029年加わったことになる。

1—三中全会における経済体制の転換と社会保障

三中全会は指導部の中長期的な国家運営の基本方針を決定する重要会議である。これまでも1978年の改革開放路線の決定（第11期三中全会）、1993年の社会主義計画経済から社会主義市場経済への転換の提起など（第14期三中全会）、特に経済面において大きな転換点となる重要な決定がされている。

実は、経済体制とともに社会保障も大きく転換している。その理由は中国における現行の社会保障制度は、新たにもたらされた市場経済の促進の一環として改革が進められた経緯があるからだ。例えば1993年の社会主義市場経済への転換のタイミングで、国有企業による労働保険から国・地方政府による社会保障制度へと転換している¹。市場経済の成長とともに競争が激化し、国有企業は費用・サービス提供の丸抱えから、政府・企業・個人が負担を分担する社会保障体制へ移行することでコスト削

¹ 中国共産党中央委員会「關於建立社会主義市場經濟体制若干問題的決定」,1993年11月14日。なお、年金や医療保険などの社会保険については、個別に改革が進められていた。年金については1986年から改革が進められ、1991年時点で三者負担なども決定している。

減をはかる必要があったのだ。

また、それに併せて現在の福祉ミックス体制に通じる「多層的な社会保障体系」の内容を提起している点も重要である。政府は社会保障について、その内容を社会救済、社会福祉、社会保険、軍人保障、社会互助とした。更に、留意すべきは、それと同時に「民間保険を積極的に発展させ、社会保障の補完としての役割を発揮させる」とした点にある。この点から、中国の社会保障改革の重要点は当初から、市場が担う民間保険会社、NPO といった中間団体、更に家族・地域の共同体などの機能を積極的に組み込み、ミックスする体制—福祉ミックス体制を提起していた。

1996 年からの第 9 次 5 年計画では、1993 年に提示された社会保障の枠組みを明確化し、中国の国情にあった社会保障制度を初歩的に形成するとした。企業や個人による保険料負担の導入、制度運営や積立金の管理など一定の基準を設けた上で国有企業から地方政府・各市に移管するなど、新たな社会保障体制の構築に向けて改革が本格的に実施され、現在に至っている。

2—社会保障と「中国式現代化」

今回の三中全会は経済、不動産、地方債務、財政改革など多くの課題を抱える中で迎えることとなった。また、2022 年には総人口が減少に転じ、少子高齢化の進展、老後保障の整備、出産奨励への転換、2019 年以降の新型コロナウイルスによる社会の変容など前回の三中全会（2018 年）と比較しても置かれている状況は大きく異なる。特に、経済成長の鈍化、消費の低迷、不動産不況など先行きが不透明であることから経済対策に注目が集まった。

決定の内容全体を通して見えてくるのは、今後の政策の優先度がハイレベルな経済体制の維持に加えて国家安全、社会の安定・統治といった政治体制の維持に置かれている点だ。むしろ後者の方の優先度が高いとさえ感じられる。その変化は、今般の決定で強調された「中国式現代化」からも見えてくる。これは 2022 年の中国共産党第 20 回全国代表大会の報告で提起されており、報告によると「中国式現代化とは中国共産党の指導する社会主義現代化であり、各国の現代化との共通点の上、中国の国情に基づいた特色をもつもの」²（一部抜粋）としている。つまり、これまでの改革開放による欧米などの近代化モデルを経て、今後はそれとは異なる中国独自の近代化を目指すことを意味している。

欧米など西側とは異なる中国独自の近代化—それは社会保障分野においてもすでに提唱されている。2021 年 2 月、習近平総書記は第 19 期中央政治局第 28 回集団学習において、「我が国の社会保障事業のハイレベルな成長、持続可能な発展の促進」³と題した講和をした。この講和では、①中国の特色ある社会保障体系を整備すること、②これまで欧州など西側による社会保障モデルの失敗を回避すること、③経済成長の度合いに応じて社会保障の給付の手厚さや多寡を調整すること、が確認されている

² 新華網、中国共産党第 20 回党大会報告全文、2022 年 10 月 28 日、

<https://jp.news.cn/20221028/7d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14/c.html>, 2024 年 7 月 29 日取得。

³ 中華人民共和国中央人民政府、「習近平：促進我国社会保障事業高質量發展、可持續發展」、2022 年 4 月 15 日、

https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/15/content_5685399.htm, 2024 年 7 月 29 日取得。

(図表1)。

図表1 「我が国の社会保障事業のハイレベルな成長、持続可能な発展の促進」
における今後の社会保障に関する指針（一部抜粋）

①	<ul style="list-style-type: none">・中国の特色のある社会保障体系を整備する。世界各国は発展レベル、社会状況、文化的特徴が異なり、社会保障制度も必然的に多様である。これまでは外国の社会保障制度の有益な経験に学ぶことに重点を置いてきたが、中国はそれを模倣したり、単に再現したりするのではなく、国の実情に基づき、積極的に模索し、果敢に革新し、中国の特色ある社会保障制度の構築に成功している。・また、中国の特色ある社会保障制度として、社会保障制度の建設を強化するため、給付は基礎的なものにとどめ、多層的にすることで、持続可能性を確保していく。
②	<ul style="list-style-type: none">・一部のラテンアメリカ諸国のように、やみくもに「福祉のキャッチアップ」をして「中所得国の罠」に陥ることを避ける必要がある。また、一部の北欧諸国のような高福祉化による社会の衰退を避ける必要がある。
③	<ul style="list-style-type: none">・経済発展と社会保障の給付の多寡は連動して調整されるべきであり、そのバランスを間違えると制度の運営そのものができなくなってしまう。

(出所)「習近平：促進我国社会保障事業高質量発展、可持続発展」より作成。

ただし、このような社会保障のあり方の端緒は、社会保障への転換期である1990年代初頭まで遡ることができる。1970年代のオイルショック以降、1990年代における欧州などの先進国では新自由主義的なグローバル化が進み、それまでの福祉国家体制の縮小、再編が進展、「小さな政府」に代表されるようにサッチャリズムの潮流に直面していた。当時の中国の政治指導者である鄧小平は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。中国における多層的な社会保障—「福祉ミックス体制」は世界的な福祉財源縮小への政策移行という潮流を横目で見ながら誕生したのである。欧州における政策移行や潮流は中国においても参照されたが、中国は当時、財政的、政治的、概念的にも欧州のような権利主義的な福祉国家体制を直接導入するのは難しかったのである。

一方、高度経済成長期を迎え、財政が安定した胡錦涛政権下では、経済の高度成長、財政の安定化から社会保険の拡充がはかられた。その背景は経済成長によって発生した格差の改善がある。社会保険は都市部の企業就労者を中心とした選別主義から、それまで保障の対象外となっていた農村部住民や都市の非就労者も含めたすべての国民を対象とする普遍主義に移行した。このように、胡錦涛政権下では介護保険を除いて既存の社会保険の枠組みはある程度整備された。

胡錦涛政権下における高度経済成長、すべての国民を対象とする普遍主義への移行、社会保障の給付・対象範囲の拡充からも、中国の社会保障制度改革については欧米がかつて辿った成長モデル（福祉国家化）の踏襲を期待する向きもあった。しかし、今回強調された「中国式現代化」によって、現在の中国の社会保障制度の改革のあり方が胡錦涛政権下のそれとは異なり、習近平政権が示す中国独自のスタイルや解釈で実施されることを改めて確認することとなった。

3—2029年までの社会保障制度改革の要点

では、今般の三中全会の決定から、2029年までの社会保障制度改革の要点を探ってみたい。

上述のとおり、現在の社会保障制度は社会主義市場経済への移行にともなって、つまり経済成長を促進するために大きな改革が進められた経緯がある。一方、今般の決定を概観すると、これまでの経済成長のための社会保障から、社会の安定・統治のための社会保障へとその重点が大きく移された点が見受けられる。決定の内容を見ると、従前からの年金や医療制度改革、少子高齢化にともなう介護・少子化対策などが挙げられているが、社会を揺るがすような大きな改革は避ける傾向が見られるのだ。

例えば、定年退職年齢の引き上げがその好例であろう。中国では法定の定年退職年齢が年金受給開始年齢となっている。年金制度を主管する人力資源社会保障部は、当初、急速な高齢化を受けて、第14次5ヵ年計画の最終年である2025年までに定年退職年齢の引き上げを実施するとしていた⁴。しかし、今般の決定の中で取り上げられたことによって、むしろその実施期間は2029年までに先延ばしされた感がある（図表2）。定年退職年齢（年金の受給開始年齢）の引き上げは反対意見が根強く、センシティブな話題でもあるからだ。なお、今般の決定発表の翌日の7月22日には定年退職年齢の引き上げに関するワードがSNSの微博で検索3位となるなど、再び注目が集まった⁵。

また、社会保険に加入ができていない非正規労働者や出稼労働者、ギグワーカーなど新たな就業形態の労働者を包摂する取組みに力が入っているのも特徴だ。2023年10月に開催された中央金融工作会议においても、金融を通じて支援に力を入れる5つの重点分野の1つに金融包摂が取り上げられており、民間保険による高齢者、障がい者、既往症・慢性疾患の患者、ギグワーカー向けの保険商品（インクルーシブ・インシュアランス）の開発が推奨されている。決定においても社会保険や民間保険による生活や保障のボトムアップに重点が置かれ、共同富裕を念頭に、金融弱者・社会的弱者の引き上げに力を入れようとしている姿がみえてくる。

一方、今般の決定において、社会保険関連の用語の掲載回数を数えてみると、年金（「養老保険」）が14回、医療が14回、労災、失業、介護（「護理」）が1回であった。年金や医療が政策の重点となっているが、介護についても老後保障政策（「養老」）として言及内容が多かった。特に公的介護保険制度の全国導入の加速化、現在試行中の地域から見てきた介護サービスや人材の最適化は大きな課題となっている。中国では多くの地域が公的介護保険制度の運営を民間保険会社に委託しており、介護関連施設、介護サービスの提供を含め、市場化が強力に推し進められているからだ。ただし、公的

⁴ 出典は人力資源社会保障部「人力資源社会保障部關於印發人力資源和社会保障事業發展“十四五”規画的通知」、2021年6月29日、
<http://efaidnbmnnnibpcajpcqlclefindmkaj/https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/ghcw/ghjh/202107/W020210702639451246627.pdf>。ただし、2022年に江蘇省など一部地域では試行が開始されている。

⁵ 聯合早報「午後察：“延遲退休”晒中90後痛点？」、2024年7月26日。

サービスにおいて、行き過ぎた市場化が「市場の失敗」を招かないか、については今後留意が必要となる。

中国は介護保険制度など老後保障に関する政策と同時に、少子化対策にも力を入れる必要があるが、現時点では介護保険制度により重点が置かれている状況だ。子育て支援などの少子化対策については、出産・育児・教育にかかるコストの軽減、産休・育休制度の整備、託児施設の拡充などが提起されている。中国が第三子の出産を容認し、事実上の出産奨励に舵を切ったのはわずか3年前であり、子育て支援などは動き出したばかりだ。いずれの政策も地方政府や企業努力にその多くが委ねられている状況で、決定においても国による大型の財政投入や中央政府による関与は見えてこない。今後、急速な高齢化とともに、年金や医療など社会保障に関する再分配の多くは高齢者の所得改善に向かうことになる。世代間のバランスをとる上でも現役世代や子育て世代をサポートする政策の拡充が重要となってくる。

図表 2 2029 年までの社会保障改革の要点

		概要	決定での提起回数			概要	
社会 保 険	年金	・定年退職年齢の引き上げ（本人の希望、定年退職年齢の柔軟な選択の原則に基づく）	14	社会 保 険 全 般	社会 保 険 全 般	・非正規労働者、農民工、ギグワーカーなど新たな就業形態の労働者を対象とした社会保険の整備	
		・老後保障制度の拡充、カバー範囲の拡大				・就業地で社会保険に加入する際の戸籍制限の撤廃	
		・保険料の負担と給付の調整				・社会保険のポータビリティの整備	
		・都市・農村住民年金の基礎年金の段階的な引き上げ				・農村から都市への移住者による社会保険への加入促進	
		・個人養老金制度（中国版IdeCo）の推進			子 育 て	・出産・育児、教育にかかるコストの軽減	
		・老後保障に関する民間保険の補完機能の拡充				・産休・育休制度、子育て支援の整備	
	医療	・基本医療保険基金の省での統合	14		そ の 他	子 育 て	・子育てにかかる個人所得税の優遇策の拡大
		・医療費の支払い方式に関する更なる改革					・出産・子どもの医療公共サービスレベルの向上
		・大病医療保険、医療救助制度の整備					・企業、社区、家庭における託児施設拡充の促進
		・保険料の負担と給付の調整				女性・児童	・女性・児童の合法的な権益の保護に関する制度整備
・基本医療保険基金の監督・管理の強化		障がい者		・障がい者制度及び関連サービスの整備			
・社会救助体系の健全化	高 齢 者	・独居・障がいのある高齢者向けサービスの改善					
・医薬・衛生体制改革の推進		・高齢者の就労の多様化、個別化					
労災	・非正規労働者、農民工、ギグワーカーなど新たな就業形態の労働者を対象とした労災の適用拡大	1	住 宅	・保障性住宅の供給拡充			
	・非正規労働者、農民工、ギグワーカーなど新たな就業形態の労働者を対象とした失業保険の適用拡大			・市政府への不動産市場にかかる調整権の拡充			
失業	1 (左記は「養老」として老後保障も含む)	1 (左記は「養老」として老後保障も含む)	そ の 他	・不動産開発のための融資方法、住宅販売の制度改革			
				・不動産に関する税制の整備			
				・民間保険会社による金融包摂機能の強化			
				・介護保険制度の導入の加速化			
				・介護サービス給付の最適化			
				・社区における介護サービス施設の育成			
介護 (試行中)	・公的介護施設の運営の健全化						
	・企業による介護サービスへの参入推進						
	・農村における老後保障サービスの問題点の改善						

(注 1) 中国の社会保障には住宅保障が含まれる。(注 2) 社区は中国行政レベルの末端に設置された「大衆自治組織」であり、住民管理や住民サービス機能の受け皿として機能。

(出所)「中共中央關於進一步全面深化改革 推進中国式現代化的決定」より作成。社区の注釈については、小嶋奈津子（2022）「第 1 章 コロナ禍で現れた習近平政権の「社区」統治」、川島真編著『習近平政権の国内統治と世界戦略 コロナ禍で立ち現れた中国を見る』、勁草書房、pp.38-39。

このように、2029年を目標に進められる社会保障制度の改革は、先進国や西側が考えるべき論ではなく、現政権が考える独自のあり方やスタイルに基づいて実施されることになるであろう。社会の安定・統治といった政治体制の維持を念頭においた社会保障制度改革がどのようなものなのか、それを支える民間保険、NPO、家族・地域のあり方はどう変わっていくのか、今後5年間の改革の動向を注視する必要がある。