

# 形成過程から中国社会保障の問題点を探る



千葉商科大学商経学部 教授

**朱 珉**  
ZHU Min

## プロフィール

千葉商科大学商経学部教授、博士（経済学）。専門は社会政策、社会保障。主要業績に、『どうする日本の福祉政策』（ミネルヴァ書房、2020年、共著）、『福祉政策研究入門 政策評価と指標 第2巻』（ミネルヴァ書房、2022年、共著）、『中国の社会扶助—相対的貧困に向けて』『社会保障研究』第6巻第2号、単著）など。

## 1 はじめに

習近平政権になってから、中国経済が「新常态」局面に入り、高度成長の時代が終わった。実際、2013～2021年の年平均成長率は6.6%に低下し、さらにゼロコロナ政策の堅持は中国経済に大きな打撃を与え、2022年の成長率は3%と過去2番目の低水準となった。一方、少子高齢化が急速に進んでいる。2021年に公表された人口センサスによると、2020年の中国の出生数は前年比2割減の1200万人で、合計特殊出生率は「異次元の少子化対策」が打ち出されている日本よりも低く、1.3にとどまった。65歳以上の高齢人口は2021年に2億65万人になり、総人口に占める割合は14.2%に達した。中国が高齢化社会になったのは2001年のことであり、つまり高齢化社会から高齢社会に移行する倍化年数は僅か20年で、日本の24年より短い。少子高齢化の進行は社会保険を中核とする社会保障を根底から揺るがしている。経済が失速したなかで、少子高齢化にどう対応するのか、中国の社会保障はいま難局に立たされている。

中国現行の社会保障は2つの大きな問題を抱えてい

る。1つは財源問題である。もう1つは制度間格差である。持続可能な制度にするためには、この2つの問題を解決しなければならない。その前に、なぜこのような問題が起きたのかを明らかにする必要がある。社会保障制度は時の流れのなかで形成・再編されているため、歴史的視点が今日の問題解明に有効だと考える。

歴史的視点の意義について、小野塚が「いまだけに注目しても、いまはみえてこない」と喝破し、いまを理解するために、過去を知る迂回的方法は2つあるという（小野塚2018、iv）。1つは起源・来歴方法で、現在の問題の起源を調べることによって、現在の問題をより確実に認識し、より適切な解決法を探ることである。もう1つは比較の方法で、過去と現在の社会経済を比較することを通じて、現在の問題を相対化し、現在の特質を炙り出すことである。

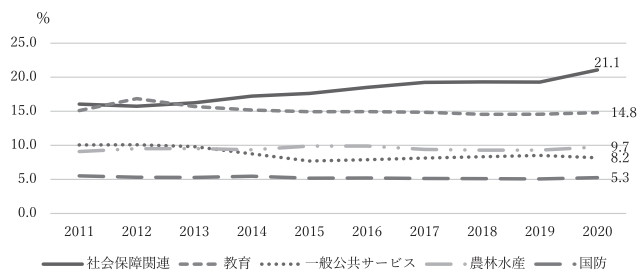
本稿は前者の方法論に基づき、中国社会保障制度の形成過程から現行制度の問題点を説明する。以下では、まず中国社会保障の現状を簡単に紹介したうえで(2)、その構築過程を振り返る(3)。つぎに、その形成過程が中国特有なのかどうかを韓国と比較する(4)。最後に、中国的制度設計がもたらす問題に触れる(5)。

## 2 中国社会保障の現状

### 1. 厳しい財政

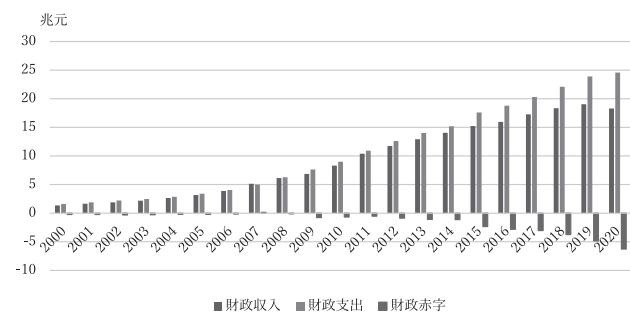
2011年に、中国では「皆保険・皆年金」を中核とする社会保障制度体系が成立された。現行の社会保障は大きく、正規被用者を対象とする従業員基本保険とその他非被用者を対象とする住民基本保険とに分けられる。成立してから10年が経った2021年現在、中国の基本医療保険の加入者は13.6億人、基本年金保険の加入者は10.3億人に達しており、いまや中国は世界

最大規模の社会保障制度体系を有するようになった。図1は全国一般公共予算（一般会計に相当）における主要支出項目の推移を表している。制度普及により、社会保障関係支出は2013年から一貫として最も多い支出項目となり、2020年現在、全国一般公共予算の21.1%を占めるようになった。しかし、全国一般公共予算の収支状況は楽観視することができない。2014年以降、財政赤字は明らかに拡大しており、2014年の1.1兆元から2020年の6.3兆元に増え、7年間で6倍以上に膨らんだ（図2）。



注：社会保障関連支出は「社会保障と就労」および「衛生健康」を合算したものである。  
出所：中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成。

図1 全国一般公共予算における主要支出項目(2011～2020年)



出所：中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成。

図2 全国一般公共予算の収支状況(2000～2020年)

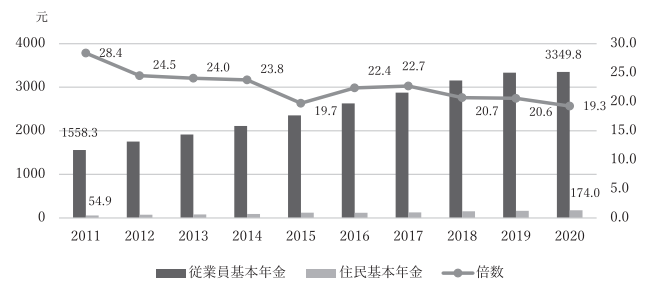
また、中国では1980年代半ば以降、一貫して地方財政の支出が中央財政の支出より大きい。2010年代に入り、地方財政が全体支出の85%となり、中央財政の15%より圧倒的に大きくなっている（内藤2019、35-36）。社会保障費における地方と中央の財政負担も概ね7対3で、地方政府のほうが大きい。しかし、近年、地方政府の債務は拡大する一方である。財政部によると、2021年末に地方政府が抱える狭義の債務残高（一般債務残高と特別債残高の合計）は30.5兆元で、2017年の16.5兆元に比べ1.8倍に膨らんだ。「隠れ債務」を含めると、多くの地域で債務比率が警戒ラ

インに達しているとみられる（関2022、1）。

## 2. 制度間格差

社会保障には、所得を個人や世帯間で移転させることにより、格差を縮小し、国民の生活を安定化させる「所得再分配機能」がある。しかし、中国では社会保障の規模が拡大したものの、その再分配機能は限定的である。中国家庭所得調査のデータによると、2018年の当初所得ジニ係数は0.474であるが、社会保障による所得再分配後0.427に低下した。ジニ係数の改善度は、2013年の7.9%を上回り、9.9%となっているが、日本の30.1%（2017年）にはまだ遠く及ばない。

再分配機能が弱いのは、従業員基本保険と住民基本保険との間にそもそも大きな格差があるからである。図3は従業員と住民年金の月額を示している。住民年金の月額は近年確実に引き上げられてはいるが、2020年現在、従業員年金の月額はなおその19.3倍である。



出所：中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成。

図3 従業員および住民年金の月額(2011～2020年)

また、都市と農村との給付格差も依然として残されている。2018年の中国家庭所得調査によると、都市の年金は年平均7000元であるのに対して、農村は800元に過ぎない。両者の差は約8.6倍であり、都市と農村の所得格差よりも大きい。医療に関しても、都市のほうが優遇されている。都市における1人当たりの医療投入は農村の1.68倍であるにもかかわらず、1人当たりの医療給付費は都市のほうが高く、農村の1.8倍となっている（李・陳・滕2021、39）。

## 3 中国版「皆保険・皆年金」の構築

### 1. 計画経済期の「国家一単位」保障

社会保障という言葉が中国の公式文書に登場したのは1980年代半ばである。市場経済が徐々に導入され、

労働力市場が形成された時期である。それまでは旧ソ連と同様に「労働保険」という言葉が使われていた。このことから分かるように、中国の社会保障を考察する際に「体制転換」、つまり計画経済から市場経済への移行が重要なポイントである。

計画経済期の中国では、労働力市場は存在しなかった。都市では国家による労働力の統一配分によって、農村では自然就業によって、建前上失業のない「全面就業」が実現されていた。ただし、「全面就業」の実現はそもそも都市と農村の分断を前提としており、さらに戸籍制度によって都市と農村の人口移動が厳しく制限され、その分断が強固なものとなっていた。また、当時の重工業優先発展戦略は中国の資源賦存状況（資本が少ないのに対して、労働力が多い）に合致していないため、「全面就業」を維持することが困難で、実際は都市での過剰雇用が常態化し、それでも吸収しきれない余剰労働力を農村に送り込んでいた。

この時期に、高齢や病気、出産などのリスクに対する保障システムも「全面就業」とセットとなっているため、重工業優先発展戦略のもとで都市住民、とくに重工業部門の正規労働者を優遇する選別的なシステムであった。それが都市においては国有企業を中心とする「単位」（勤務先、職場）によって運営されていた労働保険制度である。農村においては「人民公社」によって運営されていた合作医療制度と「五保戸」制度があったが、労働保険と違い、住民の相互扶助に近いものであった。中国の社会保障を考察する際の2番目のポイントはまさにこの都市と農村の二元化である。また、この「国家—単位」保障は資本主義社会の社会保障制度と異なり、すべて第一次分配として実施されており、個人の抛出はなかった。

## 2. 「皆保険・皆年金」の成立

計画経済期に形成された都市 VS 農村という二元化社会構造は、改革開放後も存続している。社会保障制度に関しても、「先都市・後農村」という二段構えの構築過程が観察できる（朱2014）。

市場経済の導入により、国有企業は国の指令下で動くワークショップではなくなり、民営企業や外資企業と競争し、利益を出さなければならなくなった。多くの余剰人員を抱えている国有企業は業績不振のうえに、従業員の保険料も重荷となった。国有企業改革を

推進するために、従来の労働保険を改革する必要があった。1990年代の国有企業改革の本格化にともない、社会保険がつくられ、さらに、アジア金融危機をきっかけに、都市での制度体系が一気に成立した。

1998年に、国有企業に対して「3年間で苦境脱却」という号令がかけられ、ラディカルな改革によって、大規模なリストラや人員削減を余儀なくされた。その結果、「失業洪水」・「一時帰休洪水」（胡1999, 13）と称されるように、大量の余剰人員が「下崗」（一時帰休）という形で労働力市場に排出された。彼らの生活保障問題は最大の政策課題となり、1997年から1999年にかけて、都市企業の従業員を対象とする基本年金保険、基本医療保険、失業保険および最低生活保障が次々と制度化された。

特に、失業保険と最低生活保障の成立は中国の社会保障体系にとって重要な意味をもつ。建前上「失業のない社会」と標榜している計画経済期には、失業保険は存在しなかった。失業保険の成立は中国が、資本主義国家と同じく市場メカニズムによって経済を運営し、労働力が「商品化」されたことを意味する。最低生活保障は政府から最低生活の物資援助を得ることを国民の権利として規定し、国民の最後のセーフティネットとなった。

このように、1990年代末に、国有企業から大量にリストラされた余剰人員の生活を保障するために、社会保険を中心とする社会保障制度体系が都市でまず成立した。いわば、労働者を中心とした失業・貧困問題に対応するため、成立したのである。

2000年以降は、「三農問題」（農村の荒廃、農業生産性の停滞、農民の貧困）が大きな社会問題としてクローズアップされるようになった。「和諧社会」（調和のとれた社会）というスローガンのもとで、農民や自営業、無業者（学生、主婦、障害者）といったこれまで社会保険から排除されていた者への対応が開始された。2003年に新型農村合作医療制度が、2007年に都市住民基本医療保険制度が導入された。2009年に新型農村年金保険が、そして最後に、都市住民年金保険が2011年に成立した。

しかし、2011年の制度体系は実は格差を内包している。正規被用者と非被用者との、また都市と農村との制度が分かれているため、「断片化」された制度体系と呼ばれている（岳2010）。その後、2014年に年金

保険、2016年に医療保険における都市住民と農村住民の制度統合が行なわれた。

以上のように、中国は職域保険と地域保険を組み合わせた「混合型社会保険」により、「皆保険・皆年金」を実現している。社会保障の制度改革が始まった1980年代半ばは、中国における農業従事者は約6割にのぼる。全国民を対象とする制度づくりも考えられるが、国有企業改革の遂行を優先し、国有企業労働者の權益を温存するため、職域保険が先につくられた。その後、農村住民、最後に無業者・自由業者を包摂するようになった。中国社会保障の制度間格差は、つまり国の重要戦略に近いグループほど社会保障の受給において優遇されるということであり、岳・方はこれを「福祉距離」(Welfare Proximity)と呼んでいる(岳・方2020)。

## 4 東アジア的道

東アジア諸国は西欧諸国より遅れて近代化を経験した。福祉においても、西欧諸国が「先発国」であるのに対して、東アジア諸国は「後発国」と呼ばれている。日本も従来「後発国」のグループに属しているとみられていたが、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験したということを考えると、日本は「先発国」グループに入り(金2022)、フォーディズムを経験していない韓国と中国は「後発国」グループに入る。では、中国と韓国は「皆年金・皆保険」の達成までに同じプロセスを辿っているのだろうか。

韓国では、まず1964年に医療保険制度が実施されたが、任意加入の制度のうえ、適用対象がかなり限定されていたことから、有名無実の状態が続いた。1970年に全面改訂が行われたが、その際、労働者、軍人、公務員は強制加入対象となり、自営業者は任意加入のままであった。1977年に、500人以上の事業所の強制適用を始め、職域医療保険として本格的にスタートした。1980年代初めから、専門家による「地域医療保険」の重要性が指摘されていたが、政府は財政補助を忌避し、実施は1980年代後半まで待たなければならなかった。1988年に、職域医療保険は5人以上の事業所へと適用対象を拡大し、同年、農業村地域の住民を対象とする地域医療保険を、1989年に都市地域の自営業者と住民を対象とする都市地域医療保険を実施した。年金制度に関しては、1973年に国民福祉年金法

が制定されたが、石油危機などにより、実施が無期限延期となった。その後、1986年に国民年金法が制定され、1988年に実施された。当初は従業員10人以上の事業所に適用されていたが、1992年に従業員5人以上の事業所に、1995年に農村地域の住民へと適用対象が拡大された。残された空白地帯は都市地域の住民であるが、1999年に適用され、皆年金を達成した。

以上のように、韓国においても中国においても、社会保障制度の適用対象が都市労働者から農村住民、そして都市住民へと拡大されていたという共通経路が発見できる。そして、達成時期もほぼ同じである。

後発国の社会保障の発展は経済発展との関係からみると、以下のような4段階のプロセスがあるとされている(広井2003、13-14；大泉2018、222)。①農業中心の前産業社会においては、大家族や共同体の内部における相互扶助が生活保障の機能をしている。②その後、工業化が進み、農村から労働力が流出し、工業化にとって重要な都市労働者(被雇用者)を対象とする社会保障が構築される。③しかし、核家族の進行や若い労働力の流出により、従来の相互扶助機能が弱まり、都市と農村の格差が社会の安定を揺るがし、社会保障制度は農業・自営業者へと国民全体に拡大していく。④さらに経済が成熟していくと、高齢者や子どもといった従属人口の問題が浮上し、従来の社会保障制度への改編が余儀なくされる。

そのうち②と③は社会保障制度の拡大期に当たるが、「皆保険・皆年金」体制になるかどうかはまた別の話である。経済の高度成長と圧縮された近代化が、「皆保険・皆年金」達成の必要条件であるが、十分条件ではない。韓国や中国、台湾およびタイの状況をみると、アジア通貨危機後に国内で大量の失業・貧困問題が大きな社会問題になったかどうかこそ「皆保険・皆年金」達成の分水嶺と思われる。

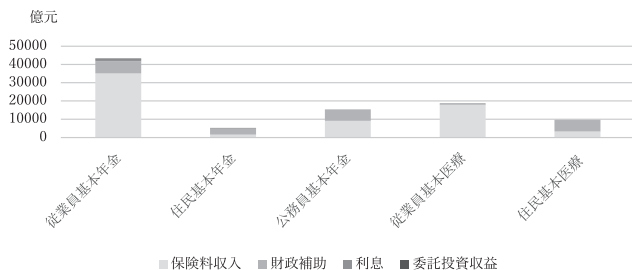
## 5 中国的制度設計

中国は「後発国」と呼ばれる国・地域と同じプロセスを辿り、全国民を対象とする社会保障制度体系が成立したとはいえ、やはり中国版の「皆保険・皆年金」である。計画経済から市場経済への体制転換にともない、社会保障改革が行われていたため、計画経済時期の遺制は新しい制度づくりに大きな影響を与えた。そ

ういう意味では、台湾と同様に、中国も「無から有へ」ではなく、「有から変へ」であるがゆえに、「有」が「変」にとっての妨げになっている（上村2002、160）。従来の労働保険には個人拠出がなかったが、社会保障改革は国家負担の軽減から出発しているため、新しい年金や医療保険には政府、企業および個人の「三者負担」が導入されることとなっている。

そこで問題は国民にどのように個人拠出を受け入れさせるかということである。拠出への抵抗を減らし加入意志を高めるために考案されたのは「個人口座」<sup>1</sup>である。自分の拠出はあくまで自分のために使われるように、個人が拠出した保険料は全額自分の個人口座に計上される仕組みとなっている。

つぎに、住民保険は社会保険でありながら、法的には任意加入である。特に農村では、保険料の負担感が重く、なかなか加入が進まなかった。新型農村合作医療を普及させる際に、国が保険料の一部を補助する措置が導入されてはじめて、農民の加入インセンティブが高まった。統合された住民保険もこの仕組みに基づき設計されているため、その結果政府の補助金に頼らざるを得なかった。2021年の各社会保険の収入構成をみると、住民保険の財源の大半は財政補助であり、保険料収入が財源の大半を占めている従業員保険と対照的である（図4）。



出所：財政部予算局（2021）「全国社会保険基金収入決算表」より作成。

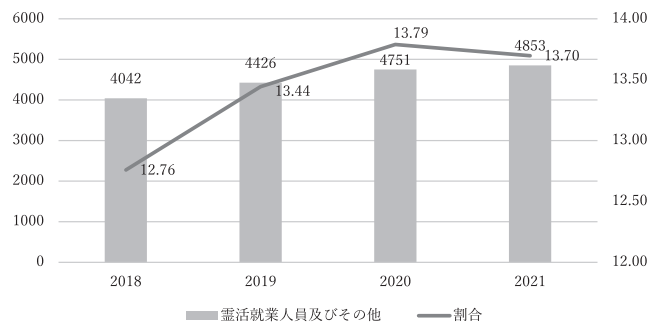
図4 各社会保険制度の収入構成 (2021年)

個人口座や任意加入は体制転換にともない、国民に新しい社会保障制度を受け入れさせるための措置で、全国民への制度普及には大きな役割を果たしたが、社会保険の財政難を引き起こす一因でもあった。年金の個人口座の場合、個人の積立として理解できるが、計画経済期の労働者のための年金積立が不足していたため、新しい基本年金への移行コストを、結局新制度適

用世代が負担することとなった。「個人口座」の積立金が流用され、「空口座」（積立金の不足）の問題が発生した。

年金保険に遅れて、改革が始まった中国の医療保険は「世界的難題」と言われ（宋2018）、当初から論争が多かった。年金保険の仕組みをまねて、医療保険にも個人口座が設けられ、軽い病気にかかった時、まず個人口座から支払う仕組みとなっており、政府および企業の負担を減らそうという意図があった。しかし、個人口座は完全にリスク分散機能を妨げることとなり、医療保険が機能不全に陥る大きな要因となっている。

また、任意加入は住民保険を財政補助に依存させ、住民保険の加入者が増えれば増えるほど、財政負担が重くなっていく構造となっている。さらに、近年デジタル経済の進展により、急増したプラットフォーム就労者<sup>2</sup>といったインフォーマル就労者の社会保険加入が問題となっている。政府は2020年現在、自営業者や新業態就労者、パートタイマー、季節就労者などを含むインフォーマル就労者はすでに2億人にのぼると公式に発表しており<sup>3</sup>、これは同年都市就労者の43.5%にも相当する規模である。しかし、彼らは現役労働者でありながら、ほとんど従業員基本保険に加入していない。図5はインフォーマル就労者（中国語では「靈活就業人員」）の従業員基本医療保険への加入状況を表している。これをみると、加入者の絶対数が増えたものの、2021年現在の加入率は13.7%と2割にも満たない。これほどの規模の労働者が従業員基本保険に加入していないことは、従業員基本保険の空洞化を意味し、また住民基本保険に加入するとしたら、国の財政負担が増えることを意味する。



出所：国家医療保障局「全国医療保障事業統計広報」各年版より作成。

図5 インフォーマル就労者の従業員基本医療への加入状況 (2018～2021年)

1 年金保険における「個人口座」の導入はチリやシンガポールの制度を見本としているが、医療保険における「個人口座」の導入は中国特有の仕組みと思われる。ちなみに、台湾では、国民年金の実施にあたって、「個人口座」を導入する案も検討されていたが、実施には至らなかった。  
 2 伝統的な就労形態は「企業+従業員」モデルであるのに対して、新しい就労形態は「プラットフォーム+個人」モデルと呼ばれている。  
 3 「2億靈活就業者安全感誰來給？国家發話了」中国政府網（[http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/13/content\\_5606191.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/13/content_5606191.htm), 2023年1月20日アクセス）

## 6 おわりに

2011年に、中国では「皆保険・皆年金」を中心とする社会保障制度体系が成立した。成立過程を振り返ってみると、東アジア的なプロセス、つまり都市労働者から農村住民、都市住民へと制度が拡大していったことが確認できる。しかし、計画経済から市場経済への体制転換にともない、「国家—単位」保障から社会保障への移行コストの未解決が社会保障財政に影を落とし、個人口座や任意加入といった中国的制度設計となった。

それから約10年間経った。この10年の間、少子高齢化が一気に顕在化し、インフォーマル就労者も無視できない規模まで増加し、社会保障をめぐる社会・経済の環境が大きく変った。持続可能な制度にするために、まず財政の健全化が必要である。年金に関しては、2022年1月から従業員年金の積立金の全国統合が始まった。論争が絶えない医療保険の個人口座に関して

は、制度の「内在的欠陥」として、改革ないし撤廃すべきとの意見が強くなっている(鄭2021)。インフォーマル就労者の従業員保険への参加は社会保険料の増収につながるが、雇用主負担がない分、個人の保険料がかなり高額になるのがネックである。そのほか、不動産税(日本の固定資産税にあたる)を含む税制改革も視野に入れるべきである<sup>4</sup>。つぎに、制度間格差を縮小する必要がある。特に住民保険の給付水準が低いいため、国民の最低生活を確実に保障できるレベルまでに引き上げていくべきであるが、やはり財源の健全化なしではできない。

2020年代に入り、中国はいきなり少子化、高齢化そして就労のインフォーマル化に同時に対応しなければならなくなり、社会保障は大きな再編を避けられない。後発国では、先進諸国に比べ経路依存的な制約が相対的に弱いゆえに、挑戦しやすい側面もある(金2022)。中国の社会保障は今後どう変化していくのか、興味深く注視していきたい。

4 2021年10月に、中国は不動産税の一部地域での試行導入を決めたが、コロナによる経済の低迷が続くなか、見送ることとなった。

### 参考文献

- 大泉啓一郎(2018)「老いていくアジア—人口ボーナスから人口オーナスへ」遠藤環・伊藤亞聖・大泉啓一郎・後藤健太編著『現代アジア経済論』有斐閣  
小野塚知二(2018)『経済史』有斐閣  
上村泰裕(2002)「台湾の国民年金論議—素描—グローバル経済のなかの後発福祉国家形成」『社会政策学会誌』7巻  
岳経綸(2010)「『建構社会中国：中国社会政策的發展と挑戦』『探索と争鳴』第10期  
岳経綸・方珂(2020)「福利距離、地域正義与中国社会福利的平衡發展」『探索と争鳴』第6期  
胡鞍綱(1999)「跨入新世紀の最大挑戦—中国進入高失業階段」『中国人口科学』第6期  
金成垣(2022)『韓国福祉国家の挑戦』明石書店  
朱珉(2014)「中国—『単位』保障から社会保障制度へ」田多英範編著『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか—主要9カ国の比較研究』ミネルヴァ書房  
関辰一(2022)「中国の地方政府が抱える債務、警戒ラインに」『アジア・マンスリー』9月  
宋曉梧(2018)「親歴労働就業と社会保障改革」中国経済体制改革研究会編『見証重大改革決策—改革親歴者口述歴史』社会科学文献出版社  
鄭功成(2021)「全面深化医保改革：進展、挑戦と縦深推進」『行政管理改革』10月  
内藤二郎(2019)「中国の財政を取り巻く状況と課題」『フィナンシャル・レビュー』第3号  
広井良典(2003)「アジアの社会保障の概観—『アジア型福祉国家』はあるのか」広井良典・駒村康平編著『アジアの社会保障』東京大学出版会  
李実・陳基平・滕陽川(2021)「共同富裕路上的鄉村振興：問題、挑戦と建議」『蘭州大学学报(社会科学版)』5月