

# 曲がり角を迎えた社会保障改革 — 貧困対策と社会保険の見直し —

澤田 ゆかり

Social Welfare Reform at the Critical Point  
— Challenges Ahead to End Poverty and Rebuild Public Pension —

Yukari SAWADA

## はしがき

中国の社会保障改革は、いま大きな曲がり角を迎えている。長期にわたる高度経済成長の結果、都市化と中間層の拡大が進展するとともに、社会保障に対する需要は多様化している。もともと農村部の貧困救済と都市部の国有企業のリストラ対応として始まった改革だが、高齢化や家族のあり方が変容するにつれて必ずしも社会的弱者に限定しない広範な対応が求められるようになった。しかし、このような増大する社会保障の需要は財政を圧迫し、今や赤字を生み出す主なリスクの一つと目されている。しかも従来型の貧困救済のニーズは依然として存在しており、中国が豊かになるほど相対的な脱貧困の圧力は高まっている。以上の状況に対して、中国では従来型の社会保険改革の基本理念を疑問視し、あらたなモデルを模索する動きが高まっている。

本章では、まず習近平政権の社会保障政策の重点である脱貧困の状況を確認したのち、社会保険のうち財政への影響が大きい公的年金と医療保険を取り上げ、最近の動向として無拠出型保険と個人口座の廃止をめぐる議

論を分析する。これを通じて、中国の社会保障改革が当初の自己責任を強調する社会保険の限界に直面し、税を財源とする再配分への依存度を高めざるを得ない状況を迎えていることを示す。

## 第1節 貧困救済の評価と実績

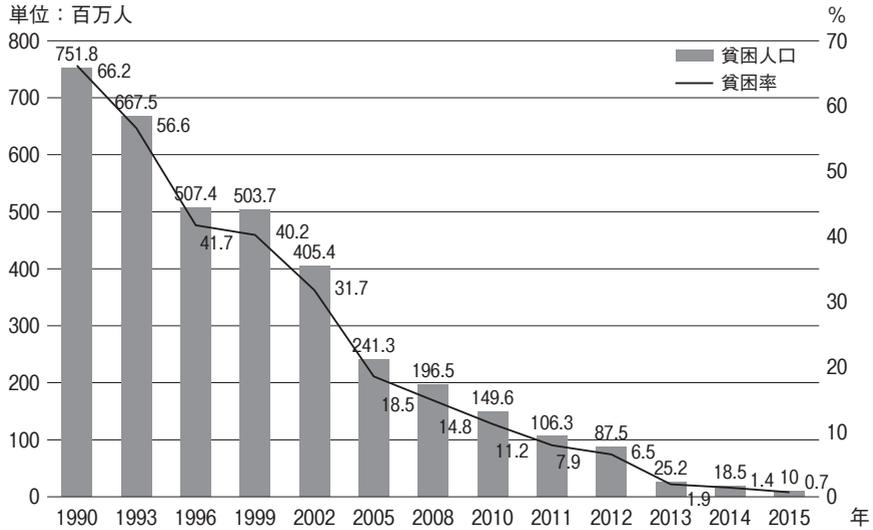
中国の貧困対策は、世界的に高く評価されている。国連の『ミレニアム開発目標報告書2015年』は、中国が世界の貧困削減に多大な貢献があったと記した。この報告書は、2009年から2011年の間に国際貧困ライン以下（1日あたりの購買力平価が1.25米ドル<sup>1</sup>以下の水準）の極度な貧困状態にある人口の比率は、東アジアにおいて1990年の61%から2015年には4%まで低下したが、この成果は中国の脱貧困によるものと結論づけている（(United Nations 2015 : 15)。また飢餓の削減という点でも、中国は賞賛の対象となった。同期間に世界の途上国において、栄養不良人口と比率は9億9,100万人（23.3%）から7億8,000万人（12.9%）まで減少したが、その3分の2が中国によるものとされた（United Nations 2015 : 20-21）。

国連だけでなく世界銀行の統計でも、中国が貧困削減に大きな成果を上げたことが確認できる。図1は国際貧困ライン以下の極度な貧困状態にある中国の人口の数と比率である。ここで用いられた国際貧困ラインは、一人当たり1日の購買力平価が1.90米ドル以下となっている。図1からもわかるように、1990年から2015年にかけて、中国の貧困人口は7億5,100万人から1,000万人へ、比率は66.2%から0.70%へと激減した。

図2は中国独自の貧困線を基準とした貧困人口とその比率である。こちらは2010年から7年間の推移であるが、貧困人口は2億3,000万人から4,300万人に、貧困率は17.2%から3.1%へと大幅に低下していることがわかっていく。

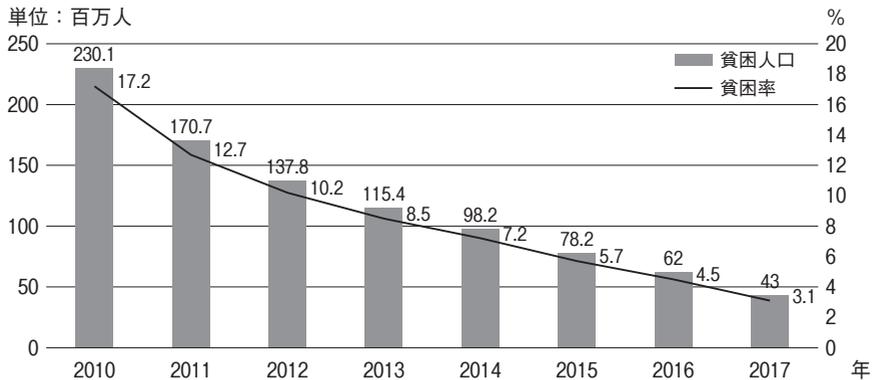
<sup>1</sup> 2015年9月の報告書発表当時の水準。2015年末には、国際貧困ラインは1.90米ドルに引き上げられた。

図1 国際貧困ラインによる貧困人口と比率（1990-2015年）



(出所) World Bank (2019) Poverty & Equity Data Portal, China.

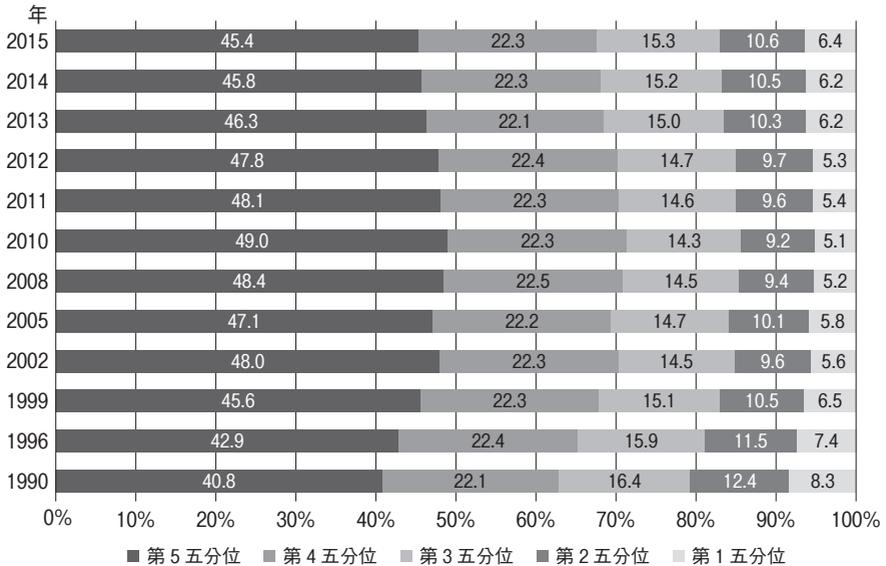
図2 中国の国内貧困線以下の人口と比率（2010-2017年）



(出所) 図1に同じ。

さらに同じく世界銀行のデータベースを使って、五分位階級の変化を見てみよう（図3）。

図3 五分位階級による収入分配の推移（1990-2015年）



(出所) 図1に同じ。

図3の五分位階級とは、収入によって人口を5つのグループに分け、もっとも収入の少ないグループを第1五分位、もっとも高いグループを第5五分位としたものである。いいかえれば、上位20%が図の左端、下位20%が右端である。1990年を例にとると、上位20%が収入の40.8%を占めていた、ということになる。そこで第5五分位と第1五分位のシェアを比較すると、もっとも格差が拡大したのは、第5五分位のシェアが49%、第1五分位が5.1%にすぎない2010年であった。

図3のデータは1990年から2008年までは不連続であるが、2010年からは毎年の数値が記録されている。この間のトレンドを見ると、下位60%（第3五分位から第1五分位）のシェアが増大したことがわかる。なかでも第1五分位と第2五分位の増加幅が大きく、それぞれ1.3パーセントポイントと1.4パーセントポイントであった。これに対して、第3五分位の増加

幅は1.0パーセントポイント、第4五分位はゼロ、第5五分位はマイナス3.6パーセントポイントという状況である。ちなみに2015年時点で全人口の所得の年間増加率（中央値）が7.4%であったのに対し、下位40%（第1五分位と第2五分位）のそれは9.1%と前者を上回っていた（World Bank）。以上のことから、2010年代には低所得層の底上げが進んでいたことが見て取れる。その意味では、習近平の脱貧困政策は効果を上げたといえる。

しかし脱貧困が進むにつれて、残る貧困人口については従来型の政策では救済が困難であることも明らかになった。20世紀の農村に対する中央政府の貧困扶助は、おおむね大規模な開発を伴うものであった。いいかえれば、インフラ整備や公共サービスの改善を通じて、貧困地域と住民の生産能力を高めることが期待されていた。このような開発指向の貧困扶助は、市場経済に適合することを前提とした政策であり、支援を受ける側の自助努力を重視していた。

しかし2000年代に入ると、2,800万人あまりの貧困人口のうち35%が障害者、28%が自然環境の厳しい地域の住民であること、そのほか慢性病患者など市場へのアクセス改善では脱貧困を果たせない者の存在がクローズアップされるようになった。また貧困対策費が貧困世帯ではなく、県や村といった地域単位で配分されたため、利益が地元の上層部に偏在する傾向も指摘されている（朱2018：94）。

このような問題に対して習近平政権は、2013年から2014年にかけて貧困者を正確に選別・管理し、対象にあった支援を行う「精準扶貧」政策を打ち出し、2015年にはこれを国家戦略の一つとして位置づけた。この結果、貧困者の認定の厳格化とデータベースによる管理は急速に進んだが、そのいっぽうで認定できる貧困者総数は地方ごとにあらかじめ定められ、省から市、郷鎮、村へと割り当てられたため、対応が硬直化したとの批判もある（朱2018：101）。

## 第2節 見直しを迫られる基礎年金

### 1. 積立金の枯渇問題が浮上

以上のように、脱貧困政策の実績が脚光を浴びたのとは逆に、これまで社会保障の中核として位置づけられてきた基礎年金は基本設計の見直しを迫られている。その背景にあるのは、年金基金の収支悪化である。2014年4月10日、中国社会科学院の世界社保研究センターは『中国養老金精算報告2019-2050』と題する研究成果の発表を上海で行い、都市部の被用者が加入する都市従業員基礎年金の積立金が2035年に枯渇する、との推計結果を示した。日本でいえば、厚生年金の積立金が消滅するという意味になる。

以下、この報告の内容を確認してみよう。まず都市従業員基礎年金の加入者に占める受給者の比率は、2019年時点では37.7%であったが2050年には81.8%に達すると予測されている。また保険料を支払う現役従業員と退職者の比率でみると、2019年の47.0%から2050年には96.3%にまで上昇する（世界社保研究中心）。いいかえれば、2050年には一人の退職者を一人の従業員が支える「肩車」状態になる。

次に年金基金の収支をみると、2019年は1,062.9億元の黒字を記録しており、2022年までは黒字幅の増加が続く。しかし2023年からは黒字の規模は縮小しはじめ、2028年にマイナス118.3億元の赤字に転じると見られている。そして2050年の当年度収支は、-11.28兆元に達する見込みである。注意が必要なのは、この収支推計には財政補助が含まれている、という点である。財政補助がなければ、2019年の時点ですでに当年度収支は赤字に陥っており、2050年の推計値も-16.73兆元と大幅に増大する（世界社保研究中心）。

このように収支の赤字が続いた場合は、給付のため積立金を取り崩さざるを得なくなる。2019年現在の積立金残高は4.26兆元あり、この規模は増大を続けて2027年の6.99兆元で頂点に達した後、急速に縮小して2035年にゼロになると見られている。また積立金がGDPに占める比率も、2019年

の4.4%から2021年には4.8%にまで上昇するが、その後は急落してやはり2050年にゼロになる、という（世界社保研究中心）。

もっとも都市従業員基礎年金は、全国規模の統一基金ではなく、省市レベルで運用されていることから、収支の赤字転落も積立金の枯渇も地方によって時期が異なると考えた方がよい。この地方間の基金の健全性については、東北地方のような労働力の流出地域でより深刻であり<sup>2</sup>、黒龍江省ではすでに積立金が2016年に枯渇している。逆に広東省のような全国から労働者が流入する地域は大幅な黒字が続いている。こうした地方間格差を緩和するために、2018年7月から中央調整金が導入され、当年度収支に余剰のある地方から赤字の地方に部分的な移転が行われている。

この新制度のもとでも、地方間の基金の収支は相変わらず大きな差がある。2019年時点の当年収支では、広東省は1,296億円の黒字で、2位の四川省（478.3億元）と2位の北京（477.2億元）を大きく上回った。しかも中央調整金の移転前には、広東の黒字は2,000.7億元にも達している。これは2位から10位（北京、湖南、四川、福建、雲南、貴州、新疆、安徽、天津）の省市すべての収支を合計した額に等しい。また16省では、当年度の収支がすでに赤字に陥っている（世界社保研究中心）。

さらに基金の健全性を支払い余力（積立残高が同時点の給付金支払いの何か月分に相当するか）を見た場合、中央調整金が適用されてもなお、地方間の二極分化は進むと見られる。世界社保研究センターは、支払い余力が9か月以上を「基準線」とし、3か月未満を「警戒線」としている。そ

<sup>2</sup> 東北地方の人口流出については市ごとにみると、さらに深刻さがよくわかる。『日本経済新聞』に転載された『ナショナル・ジオグラフィック』のルポルターージュは、この問題をよく表している。このルポルターージュが対象とした黒龍江省伊春市は、林業の町として計画経済時代に成長したが、過剰伐採で資源が枯渇したため、商業伐採の制限が始まり、2013年には完全に禁止された。その結果、2000年から2010年の間に伊春市の人口は8%減少した。同じく黒龍江省の富拉爾基（フラルキ）の事例では、重工業の基地として栄えたのち、2000年から2010年の国勢調査では人口が10.3%減少している。また吉林省の龍井市は、朝鮮族が韓国に移住したのが一因となって、人口が同時期に18%減少した（『日本経済新聞』ウェブ版、2019年3月17日）。

ここで基準線以上の支払い余力を有する地方を「安定」、3か月以上9か月未満を「中間」、3か月未満を「警戒」とすると、2019年の時点では安定が16省、中間が11省、警戒が5省であったのに対して、2028年には安定が17省と微増するも、中間が2省にまで減少し、その分が警戒の13省に含まれるようになると予測している（表1）。

表1 年金基金残高の支払い余力の変化（中央調整金の導入後・省別）

2019年

安定(16)	中間(11)	警戒(5)
チベット	浙江	内モンゴル
広東	陝西	吉林
北京	河北	遼寧
新疆	甘肅	青海
雲南	広西	黒龍江
貴州	江西	
安徽	湖北	
湖南	寧夏	
山西	兵団	
海南	山東	
福建	上海	
四川		
重慶		
江蘇		
河南		
天津		

2028年

安定(17)	中間(2)	警戒(13)
チベット	河南	江蘇
広東	江西	山西
北京		陝西
新疆		甘肅
雲南		浙江
貴州		寧夏
安徽		山東
湖南		上海
海南		内モンゴル
福建		吉林
四川		遼寧
重慶		青海
天津		黒龍江
兵団		
河北		
広西		
湖北		

(注) 積立残高が9か月以上=安定、9か月未満3か月以上=中間、3か月未満=警戒。  
( )内は省の数。

(出所) 世界社保研究中心 (2019)

いうまでもなく、このような長期推計は景気や定年制度、人口構造の変化の速度に影響を受ける。またこの推計は、企業の保険料率を16%に設定しているが、この条件が変わる可能性は高い。

中国の都市従業員基礎年金は、2019年時点の残高が全国合計で4兆元を超えており、年度収支も当面は黒字が続くことから、一見すると他国に比べて巨大な余剰があるかに見える。しかし、これは保険の加入者数が3億人超という規模のためであり、裏返せば将来的な給付の負担も巨大であることを意味している。このように、基金の健全性が問題とされるのは、今後は東北など特定の地方に限らないことが明らかになってきた。

この問題に関しては、元人民銀行の総裁で中国金融学会の現会長である周小川も警告を発している。周は2019年12月21日に開催された中国金融学会の学術大会で、中国の社会保障基金の積立残高は、「金額面では少なくないが、人口の規模が大きいので、積立残高の比率は世界的に見てもかなり低い方である」と指摘し、個人口座の改善を求めた。周はまた、年金の赤字は世界の多くの国・地域で起きており、このままでは持続が不可能になること、これは時間がたてばたつほど解決が難しくなるという認識を示した。そのうえで、現在の個人口座が透明性を欠いており保険料納付のインセンティブも小さいことに注意を促した<sup>3</sup>。

以上のように、年金基金の持続性が問われるにつれて、現在の個人口座と共済を組み合わせた基本設計を見直すべしという声が専門家の間で高まっている。また周小川の発言からうかがえるように、特に個人口座の運用の欠陥を指摘する議論が顕著になっている。

## 2. 無拠出型年金の容認

年金基金の収支悪化に対して、社会保障論を専門とする研究機関や政府

---

<sup>3</sup> 「周小川：養老金改革応緊抓、發揮個人帳戶激勵作用」『第一財經』2019年12月23日記事。 <<https://www.yicai.com/news/100445064.html>>

系のシンクタンクでは、財政補助への依存を容認する動きが強まっている。その証左として、実態としての無拠出年金を肯定する主張が目立つようになった。これは国際機関の社会保障論の潮流にも合致しており、今後もこの傾向が続くと思われる。

そもそも現行の公的年金の設計自体、1980年代から1990年代にかけての国際機関の新自由主義の影響を受けていた。1994年、世界銀行は「年金危機をどう回避するか」(Averting Old Age Crisis)と題する報告書を公表し、公的年金の所得比例部分を積立方式に転換すべき、と主張した。この報告書は、先進国のみならず新興国の年金改革に大きな影響を与えた。この時期に国有企業改革を実施していた中国も例外ではなく、当時の提言にしたがって社会保険の基本設計を確定した。すなわち現行の年金と医療保険にみられる「個人口座」の形で、確定拠出型の積立方式が実現したのである。

ところが世界銀行の提言は、国際労働機関 (ILO) をはじめ多くの専門家から「市場原理主義」との批判を浴び、世銀の副総裁であったステイグリッツ自身もこの提言に厳しい非難を寄せた。こうした論争を反映して、2005年2月18日に世界銀行は新たな年金レポート「21世紀の高齢所得保障：年金制度と年金改革に関する国際的見通し」(Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform)を発表し、従来の一階建て(1階は賦課方式の確定拠出年金、2階が強制加入の個人口座による積立型確定拠出年金、3階が任意加入の個人年金・企業年金)に加えて、新たに「ゼロ階」の設置を提唱した。

このゼロ階は、無拠出型年金 (Non-contributory Pension)、別名で社会扶助年金 (Social Pension) と呼ばれる保険料を徴収しない最低所得保障制度である。ただし、生活保護とは異なり、年金の加入者として扱われる。日本の場合は、老齢福祉年金が無拠出年金といえる。この年金は、原資が国の税によって全額まかなわれている。ただし、老齢福祉年金はもとも国民年金が1961年に発足した時点ですでに50歳を過ぎていた者に対す

る過渡的な措置であり、世界銀行の提言や中国で議論するような規模と恒久化を意図していない。

世銀が無拠出型年金を提起した背景には、20世紀末に経済グローバル化による中産階級の没落とインフォーマルセクターの増大、労働の非正規化が加速したことが要因としてあげられる。保険料の納付を前提とする拠出型年金では、雇用が不安定で賃金水準が低い非正規雇用の労働者にとって加入のハードルが高い。このため彼らは往々にして老後保障のない状態に置かれる。また先進国だけでなく一部の途上国でも少子高齢化が加速したこと、さらにグローバル化による富の分配に対する不公平感の高まりも、ゼロ階創設の主張を後押しした。つまり貧困予防と削減がゼロ階の目的であったといえる。

2005年当時は高度経済成長の真ただ中であつた中国でも、胡錦濤政権が市場競争のなかで貧富の格差が拡大することに対して、和諧社会を打ち出して階級対立の緩和を図っていた。しかし無拠出型年金の概念は、それまでの社会保険の改革理念に逆行するものであつた。もともと都市の従業員基礎は、赤字国有企業を救済するために、企業単位で管理していた労働保険を確定給付型の年金に移行することを目指して誕生した。したがって改革の推進にあたっては、国庫からの税収（国債発行を含む）の移転に依存する体質を改めて、市場経済に適応する個人口座の積立が必須であると説明していた。改革を推進した党・政府の立場からみると、無拠出年金の導入には、新たな方針が必要であつた。

2009年に成立した新型農村年金は、形式上は個人口座と共済部分から構成されており、加入者は保険料を拠出することが求められていた。しかし本質としては、無拠出型年金の性格を備えていた。というのは、基礎部分の毎月55元分の保険料については、国と地方政府が分担することが定められていたからである。とくに中部と西部地域に対しては、国が全額を補助することになっており、東部地域に対しても半額の補助が与えられた。

2011年から全国で実施された都市住民年金についても、農村と同じ比率

で国が補助を提供した。したがって、両者を統合して成立した現行の都市農村住民年金は、基礎部分を財政移転に依存しており個人の保険料の負担とは連動しないのである。個人口座と共済の混合型に見えるが、保険よりも福祉の性質が強いといえる。

このような仕組が必要となったのは、住民保険は給付水準が低く保険料の拠出に対するインセンティブが弱いこと、また情報化社会の発展で新しいサービス産業が台頭し、デリバリーなど新たな雇用の非正規化も進んだことから、保険料の拠出が加入者にとって高いハードルとなったためである。加入者を拡大し、無年金者を減らすには、国庫からの補助が必要条件であった。

また住民年金には、貧困対策としての意義もあった。人力資源和社会保障部の「2018年度人力資源和社会保障事業発展統計公報」によれば、保険料を全額免除された貧困者の数は、2018年の時点で2,741万人に及んでいる。また受給者のうち、貧困と認定された者は4,936万人で、うち60歳以上の貧困高齢者は2,195万人にのぼる<sup>4</sup>。以上の側面を評価して、社会科学院世界社保研究センターと長江養老保険股份有限公司が2019年12月30日に共同開催した『中国養老金発展報告2019』刊行シンポジウムは、「無拠出型年金における中国の選択と海外での実践」（原題：非繳費型养老金的中国道路与国際実践）と銘打って、住民年金を中国における「ゼロ階」の実現と見なしている。

もっとも住民保険を無拠出型年金と再定義することには、社会的な問題も残っている。同シンポジウムでは世界社保研究センター主任の鄭秉文は、負担の不公平感を引き起こす可能性を示唆した。都市従業員基礎年金については個人と企業が保険料を負担しているのに、住民年金の加入者が無拠出で年金を受給できるのは不公平という批判が出てくる、という予測であ

<sup>4</sup> ただしこの貧困受給者の人数は、2018年度の公報から掲載されるようになったため、それ以前からの変化については確認できない。

る。これについては、鄭自身が都市従業員基礎年金もすでに財政補助を受けていることを指摘し、不公平感には根拠がないと主張している。鄭によれば、都市従業員基礎年金に向けられた財政補助は、2018年で6,000億元余、2017年は8,004億元にものぼっている。これを単純に加入者一人当たりで計算すると、毎年5,000元あまりの補助金を受けとっていることになる。月額にすれば毎月420元となるので、住民年金の一人当たり月180元よりも手厚いことが分かる。鄭はいずれの年金基金も財政補助が可視化されていないことが誤解を生むとし、基礎部分が無拠出型年金として捉え直すべきとしたのである<sup>5</sup>。

### 3. 個人口座の投資運用

こうした無拠出型保険の承認は、必ずしも政府補助の拡大による財政赤字を肯定しているわけではない。むしろ財政負担を可視化することで、個人口座の積立金を積極的に運用すべきという主張の根拠としてきた。こうした主張は、2018年に現実の政策となって施行されるにいたった。2018年8月、人社部と財政部は連名で「都市農村住民年金基金の投資委託の加速に関する活動通知（原題：關於加快推進城鄉居民基本養老保險基金委託投資工作通知）」（人社部発〔2018〕47号）を發布し、2018年から2020年にかけての3年間で、住民年金の積立金7,200億元をすべて全国社会保険基金に委託して投資に回すことを決定したのである<sup>6</sup>。

企業従業員年金を含む地方の年金については、2018年6月末までにすでに14省市（北京、山西、上海、江蘇、浙江、安徽、河南、湖北、広西、重慶、雲南、チベット、陝西、甘肅）が社会保険基金理事会と委託投資の契

<sup>5</sup> 「鄭秉文出席『中国養老金發展報告2019』發布式」ウェブ版 <<https://insurance.hexun.com/2019-12-30/199821782.html>>

<sup>6</sup> 「人力資源社会保障部弁公庁財政部弁公庁關於確定城鄉居民基本養老保險基金委託投資省（区、市）啓動批次的通知」（人社庁発〔2019〕33号）2月25日。 <[http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zcfg/gfxwj/201903/t20190306\\_311486.html](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zcfg/gfxwj/201903/t20190306_311486.html)>

約を締結しており、その契約金額は5,850億元にのぼっていた。そのほか上海市は300億元、四川省は1,000億元の追加委託投資の準備をしていた。前年度にあたる2017年の全国社会保障基金の投資収益率は、5.23%であったから、消費者物価の上昇率（同年1.6%）を上回っていた<sup>7</sup>。このような状況から、都市農村住民年金の積立金についても、2018年から同様に全国社会保障基金に投資委託を行い、基金の運用益を上げる試みがなされたのであった。

人社部によれば、2018年末の時点で都市農村住民年金の積立金を投資に委託したのは、上海、湖北、広西、重慶、四川、雲南、チベット、陝西、甘肅の9省であった。また河北、吉林、江蘇、浙江、安徽、福建、河南、広東、青海の9省は、2019年末までに全国社会保証基金理事会と委託投資契約を締結する予定リストに入った。さらに2020年末までには、北京、天津、山西、内モンゴル、遼寧、黒龍江、江西、山東、湖南、海南、貴州、寧夏、新疆、および新疆生産建設兵団の14省市がこれに加わることが確認された<sup>8</sup>。

なお人力資源和社会保障部政策研究司の2020年1月22日付プレスリリースによれば、基礎年金の投資運用の状況は、2019年末の時点で22省市において投資委託の契約を結んでおり、契約総額は1兆930億元であった。そのうち19省市はすでに住民年金の投資委託を開始、その契約金額は2,123億元で、昨年同期比より1,350億元増加した、という<sup>9</sup>。

このように積立金を従来の個人口座の制約から解放して投資運用に回す議論は、公的医療保険においても高まっている。住民医療保険については、

<sup>7</sup> 人力資源和社会保障部政策研究司（2018）「2018年二季度新聞发布会答問実録」7月23日。〈[http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zfxxgk/xwfbh/lxwfbh/201807/t20180724\\_297874.html](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zfxxgk/xwfbh/lxwfbh/201807/t20180724_297874.html)〉

<sup>8</sup> 注7に同じ。

<sup>9</sup> 人力資源和社会保障部政策研究司（2020）「2019年人力資源和社会保障工作主要進展状況及下一步工作安排」1月22日。〈[http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zfxxgk/xwfbh/lxwfbh/202001/t20200122\\_357115.html](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zfxxgk/xwfbh/lxwfbh/202001/t20200122_357115.html)〉

個人口座自体の廃止が2019年に発表された。そこで次節では、医療保険をめぐる個人口座の機能と改革の方向を分析しよう。

### 第3節 医療保険の積立金と運用の動き

#### 1. 住民医療保険における世帯口座の弊害と廃止

2019年5月13日、国家医療保障局と財政部は「都市農村における住民基礎医療保障の活動遂行に関する通知」（原文：関与做好2019年城鄉居民基本医療保障工作的通知）を各地方に通達した。この通知には、医療保険に対する政府補助基準額の増額や入院費の払い戻し比率の引き上げ、貧困人口に対する医療面の支援強化などとならんで、「世帯口座を2020年末までに廃止する」という一条があった。さらに、すでに廃止した口座を復活させたり形を変えて再び設置したりしてはならない、との注意も記されていた。

ここでいう世帯口座とは、都市部の従業員基礎医療保険の個人口座に相当する。農村では個人ではなく世帯単位で医療保険口座を開設するため名称は異なるが、機能としては個人口座と同じと考えて良い。上記の通知によれば、廃止の対象となる世帯口座は、あくまでも住民基礎医療保険に関するものであり、都市部の企業従業員は影響を受けない。

そこで両者の規模を比較すると、2018年の都市従業員基礎医療保険の積立残高が1兆1,466億元であるのに比べると、住民基礎医療保険のそれは4,372億元と前者の3分の1ていどにすぎない。いっぽう加入者数では、従業員医療保険が3億1,681万人（うち在職者は2億3,308万人、定年退職者は8,373万人）であるのに対して、住民医療保険は8億9,736万人と3倍近くに達している（国家医療保障局2019）。

もっとも、すべての住民保険の加入者が世帯口座を保有しているわけではない。現在の住民保険は、2016年に2つの保険（都市住民基礎医療保険と新型農村合作医療）を統合して成立したが、世帯口座は新型農村合作医療

だけに付随していた。したがって今回廃止となる個人口座は、主として以前の新型農村合作医療から引き継いだものになる。また現実として、新型農村合作医療ははまだ住民保険に完全に統合されてはいない。2018年の時点では、7省・自治区（遼寧、吉林、安徽、海南、貴州、陝西、チベット族自治区）で新型農村合作医療が実施されており、加入者数も1.3億人に上る。同年の基金収入は875億元、支出839億元で、残高は318億元とあるので、それなりの規模を維持している（国家医療保障局2019）。

実は、新型農村合作医療の段階で、すでに世帯口座の積立分については、さまざまな弊害が指摘されていた。このため世帯口座の制約を緩和して、共済に積立金を移行させる試みは2018年の通知よりも前から進行していたのである。もともと新型農村合作医療は、三農問題の解決を目指す「新農村建設」の一環として位置づけられていたが、2003年のSARS流行によって農村部での感染症拡大への警戒が高まったために農村の医療システムの再建を担うこととなった。2003年に、国は「新型農村合作医療制度の確立に関する意見」を発表して、新たな医療保険の財源は加入者の保険料と村および地方政府の財政補助とすること、給付面では保険料の一部を専用口座（世帯口座）に積み立てて、外来診療費の補助に充てるほか、入院など高額な医療費については共済部分から払い戻すことが定められた。

この制度の問題点は、世帯口座の積立金が利用されず、外来受診率を抑制するという現象が起きたことである。江西省の農村で新型合作医療の現地調査を行なった王文亮によれば、農民は世帯口座の積立金を自分の貯金と同一視し、できるだけ「節約」しようとする傾向があった。軽い病気は世帯口座を利用せず我慢し、重篤になれば入院して共済を利用するのである。江西省衛生庁の統計によれば、2003年から2007年の間に世帯口座の半分以上が未使用であったという（王2012：57）。

2007年末において、全国の世帯口座のうち75%の口座には積立金が残っており、実際に外来診療などに使用された金額は残高に対してわずか19%にとどまっていた（王：58。元データは安徽省財政庁の発表資料）。世帯

口座は完全な積立方式なので、共済機能は備えていない。また世帯口座に回った保険料は、共済部分には使えない。いいかえれば、世帯口座の自己責任を基にした設計が、農民に私有財産に近い感覚をもたらしたこと、そのために共済部分のリスクが高まったことが指摘できる。また世帯口座と共済の二重の運営が必要となり管理コストがかさむことも、世帯口座の弊害として認識されるようになった。

以上の問題に対応するため、各地で2008年ごろから世帯口座を廃止し、外来診療給付のための共同基金を新たに設ける動きが広がった。山西省、安徽省では2008年にこの改革に踏み切っている。安徽省では、この時点で共済部分の20～30%の資金を拠出して、新たな基金の財源としており、段階的に世帯口座を廃止して、10年後にはすべてを外来診療の共同基金に移すことが定められた。すべての住民保険の世帯口座を2020年末までに廃止するという2019年5月の通知は、ほぼこの10年目にあたる。したがって、通知の役割は地方で進行していた世帯口座廃止を改めて全国に通達したものであったことが推測できる。

## 2. 廃止の効果と従業員医療保険への影響

さて新型農村合作医療において世帯口座を廃止した結果、期待された外来診療の促進と共済機能の強化は達成できたのだろうか。現時点では断定できないが、前述の江西省については、共済部分と世帯口座が並存していた2007年の入院率が全国平均よりも高かった（全国平均5%に対して、一部の地方では10%を上回った）し、2008年の初頭から外来診療の共同基金を試行した県では、軽い疾病の外来受診率が目に見えて上がった。しかし、新たな問題も浮上していた。共済に統合しても住民医療保険基金の規模が小さすぎてリスクが高いこと、その結果として診療費の補助が低水準に押さえられたことである。一回の診療ごとに基金から給付される補助は10元以下、年間でわずか200元以下であったから、2007年当時でも医療給付としては低額と言わざるを得なかった（王：58）。

日本の医療保険にも共通する課題であるが、自分の貯金感覚で節約していた世帯口座がなくなり、共済からの補助を受けるようになると、地元の診療所と患者の双方が過剰診療に対して鷹揚になる。しかも新型農村合作医療は、政府の財政補助が収入に占める比率が高い。上記の江西省の場合、2010年時点で財政補助は収入全体の8割を占めており、加入者が支払う保険料は2割でいどであった。ちなみに日本の2014年度の国民健康保険の国庫負担は40%足らずであった。中国の農村合作医療は財政補助に大きく依存しており、前述の鄭が主張したとおり、無拠出型保険の性格を備えていたといえる。

2019年5月13日の通知の文面にも、無拠出型保険の特徴が滲み出ている。まず財政補助の強化を全面に打ち出して、住民保険の保険料基準額を総額で一人当たり60元引き上げるとし、このうち財政補助は30元（年間で520元）を下回らないようにすることが保証されている。住民保険に対する財政補助額は、2007年の時点では年額で1人当たりわずか40元であったが、2018年には490元に達していた。2019年の世帯口座の廃止は、こうした住民の保険料負担の軽減とセットで推進されていたわけである。

こうした住民医療保険の動きは、基金の規模がより大きい企業従業員医療保険にも波及する可能性がある。『北京青年報』は2019年6月9日に「住民保険の個人口座を廃止するのは、医療保険の共済改革にむけた第一歩である」と題する評論を掲載し、住民保険に続いて従業員保険の個人口座を廃止し、最終的にはあらゆる個人口座の積立金を共済に統合することを提案した。

また2019年9月8日に韓国の原州で開催された第15回社会保障国際フォーラムにおいて、中国の社会科学院・人口労働経済研究所の華穎氏は、従業員保険の個人口座の残高が毎年1,000億元近く増え、2018年には残高が7,144億元にも達したことを指摘し、基本医療保険の残高の4割が個人口座に滞留しているために、共済部分が発揮するはずの再分配機能が制約を受けている、と現行制度を批判している。華氏によれば、従業員保険の

個人口座は管理コストが高いうえに、管理に問題があるという。たとえば地方によっては、加入者が個人口座の積立金を本来の外来診療費や処方薬の補助ではなく、一般生活用品の購入に充てたり、購入した処方薬を利益目的でネット転売したりといった不正行為が報告されている。

ところで従業員保険の個人の保険料率は、賃金総額の2%の水準を維持しているが、使用者側の保険料率は当初の6%から引き上げられている。したがって、個人口座の積立金を共済部分で利用するという主張は、使用者側の負担を軽減するためともいえる。

ここで中国の社会保険改革の過程で、医療保険と公的年金に個人口座が設けられた理由を再び振り返ってみよう。前述のとおり、計画経済期の労働保険は、国営企業や集団所有制企業が従業員の保険料をすべて負担しており、従業員個人の拠出は存在しなかった。最終的な収支バランスは、もっぱら国の財政に依存していた。それが市場経済の導入にあたって、国有企業と国の財政負担を軽減するため、従業員にも保険料の拠出を求めようになったのである。

従業員側からすると、これまで拠出義務のない保険料を新たに課せられるため、積極的に新たな社会保険に加入する意欲は起きづらい。また外資系企業や私営企業の使用者からみれば、新たな従業員年金と医療保険は、国有企業の負担軽減のために保険料を肩代わりさせられるという面があった。こうした不公平感をやわらげて、新制度への加入を促すための装置が個人口座であった。個人口座に拠出した保険料を積み立てることで、自分と使用者の保険料が可視化され、新しい保険制度への加入インセンティブを高めることが期待された。しかし実際には個人口座の積立金は共済部分に貸出という形で流用された。また医療費の急騰に比べると、公的医療保険の給付水準は相対的に低く、個人口座のインセンティブは弱まっている。

以上のことから、公的年金と医療保険において、個人口座の透明性とインセンティブを高める方策が模索されている。本章で論じた投資運用の委託と個人口座の廃止は、こうした動きの表れといえる。

最後に、曲がり角を迎えた中国の社会保障の課題を日本と比較すると、多くの類似性が見いだせる。これは市場経済への移行が完了し、経済グローバル化と少子高齢化という共通した問題を抱えることから、当然の結果ともいえる。住民年金が財政補助への依存を深める過程は、日本が国民年金の未納問題として経験したことでもある。また年金の積立金が枯渇する時期の推計は、日本でも厚生年金と国民年金の積立金の取り崩しが2006年から2011年にかけて進んだ際に、「このままのペースで進めば、2028年には積立金は枯渇する。景気が急回復しても、2030年代には枯渇が避けられない」という年金の危機を訴える推計が耳目を集めた（鈴木2011）。

これらの課題に対する政策にも、両者は似通った面がある。日本では国民年金の空洞化については、2004年に国庫負担金の割合を3分の1から2分の1に引き上げることを決定し、2009年からこれが現実となった。また保険料の積立方式から消費税を用いる税方式が検討された。中国では住民年金を無拠出型として容認し財政補助を強化するとともに、基金運用の効率化を図っている。この点では、中国の現状は日本がいつか来た道ともいえる。

いっぽう中国が日本以上に早い動きを見せているのは、社会保障と社会サービスにおけるICT化である。一例をあげると、ネット企業の「老来網」は、2016年に中国の中央政府が選ぶ「インターネットプラス」のプロジェクトに選出され、高齢者のポータルサイトとして社区サービスを支援している。具体的には、親会社が有する顔認証の技術を利用して、年金など社会保険の認証を窓口に直接出向かずに、スマートフォンのアプリで行うことを可能にした<sup>10</sup>。

とはいえ、現在の中国の高齢者世代にとって、目まぐるしく変わるスマホやアプリを活用するのはそれほど簡単でない。この点では、中国は壮大

<sup>10</sup>「老来網：用最低コスト獲取老年用戶、搭建互聯網養老生態圈」36氪銀髮經濟沙龍2019年9月27日記事<<https://36kr.com/p/5250238>>。

な実験を実行中であり、日本の高齢者サービスにとって参考になると思われる。

## 参考文献

(日本語)

王文亮 (2012) 「中国農村部の公的医療保険制度の特徴について」『金城学院大学論集 (社会科学編)』 9 卷 1 号、pp.52-70。

朱珉 (2018) 「全面的に小康社会の実現に向けての貧困対策—『精準扶貧』を中心に」(谷口洋志編著『中国政治経済の構造的転換』(第 4 章) 中央大学出版社)。

鈴木亘 (2012) 「年金積立金は、本当はいくら残っているのか」 3 月 30 日、アゴラ言論プラットフォーム、  
<http://agora-web.jp/archives/1444129.html>。

鈴木亘 (2011) 「年金財政の現状と現実的な抜本的年金改革」  
<https://www.taro.org/nenkinbenkyokai.pdf>  
(河野太郎公式サイト「自民党・年金制度を抜本的に考える会資料」  
2011年12月15日 <[https://www.taro.org/2011/12/post\\_1136.php](https://www.taro.org/2011/12/post_1136.php)>)

(中国語)

国家医療保障局 (2019) 「2018年全国基本医療保障事業発展統計公報」、6 月 30 日。

華穎 (2019) 「從医保個人帳戶興衰看中国社会保障改革理性回歸」第 13 回 社会保障國際論壇 9 月 8 日 (韓国原州) 報告資料。

人力資源和社会保障部 (2019) 「2018年度人力資源和社会保障事業発展統計公報」 6 月 11 日。

世界社保研究中心 (2019) 「研究成果：『中国養老金精算報告 2019-2050』」  
<http://www.cisscass.org/yanjiucginfo.aspx?ids=26&fl=1>

(英語)

United Nations (2015) “The Millennium Development Goals Report 2015”,  
[https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/  
MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).

World Bank (2019) “Poverty & Equity Data Portal, China”.