

中国社会保障制度の形成、現在地と今後の方向性

朱 珉

The Formation Process, Current Status, and Future Directions of China's Social Security System

Min Zhu

はじめに

1990年代後半以降、日本では東アジア諸国・地域を対象とする比較福祉国家研究が活発に行われ、その理論研究の集大成として、2010年に『現代の比較福祉国家論』が刊行された。同書の終章において、編著者の金は欧米発の理論から脱却し、「東アジア発の新しい理論構築」によって「東アジアから世界をみる」と新たな視角を提示した（金 2010、529）。その問題提起は既存理論を乗り越えようとする意欲的なものであった。

しかし、それから15年以上が経過したが、新たな理論構築は必ずしも期待どおりに進展せず、東アジアを対象とする比較研究への関心自体も減退していることは否めない。その背景には、まず政治体制や経済体制、人口構造、産業構造、宗教、文化など、東アジア内部の多様性が想像以上に大きく、それらを包括できる統一的な枠組みを構築することの困難さがある。また、近年諸国の動向を観察すると、東アジアが欧米型の「福祉国家」へと収斂する可能性が低いことについては、一定の共通認識が形成されつつあり、その結果、欧米発の理論枠組をそのまま適用することがますます難しくなっている。他方で、西欧との相違のみを強調すれば、「逆福祉オリエンタリズム」（鄭 2010、428）を生み出す危険性もある。

さらに、1990年代後半以降の東アジア研究の興隆を支えたのは、韓国、台湾からの留学生たちの存在である（李 2011、4）。彼らは母国の最新動向を持ち込み、国際的な学術交流を活性化させた。しかし、その他の東アジア諸国からの留学生が相対的に少なかったため、地域間の知的交流が限定的であった。このような状況を踏まえ

ると、東西を問わず一足飛びに比較することは困難であり、まずその前提となる基礎的情報の整備、すなわち各国の社会保障制度を歴史的な脈のなかで丁寧に整理する作業が先決である。

したがって、本稿は中国の社会保障について、比較研究のための「基礎作業」を行うことを目的とする。以下では、(1)1980年代における制度改革の初期条件と、その後制度の質的变化に注目しつつ、中国社会保障の形成過程を振り返る。(2)後発国である中国の保障水準が先進諸国に比べ低いことはある程度予想されるが、現状を明らかにするため、社会保障支出の規模と再分配効果の2つの側面から整理する。(3)近年の社会保険改革の動向を踏まえ、インフォーマル就業者への包摂、国民基礎年金の導入検討および家族扶養の制度的活用から、今後の方向性を展望する。

第1節「単位」保障から社会保障へ

1. 計画経済期の「単位」保障

計画経済期の中国では、老齢・疾病・出産といった生活リスクに対する保障は、制度的に都市部と農村部に明確に分断されていた。都市部は国有企業を中核とする「単位」が制度運営の担い手となる労働保険制度、農村部は人民公社を基盤とする合作医療および貧困者救済の「五保戸」制度という二元構造である。そして、社会主義社会において、生活保障は国家責任と位置づけられていたため、こうした保障費用は社会的消費基金として実質的に国家財政が全面的に負担していた。

とりわけ指摘すべきは、この生活保障体系が「全面就

業」と制度的に一体であった点である。重工業優先発展戦略を遂行するため、都市部では労働力の統一配分が行われ、農村部では自然就業とみなすことで、建前上「失業のない社会」が実現された。すなわち、労働力は商品化されず、労働市場も存在しなかった。この帰結として、個人は「単位」あるいは人民公社への帰属それ自体によって生涯保障へのアクセスを確保し得たのであり、失業保険制度の必要性は制度論的に発生しなかったのである。

では、「全面就業」から漏れた者——すなわち労働能力をもたない高齢者・障害者・乳幼児——へのケアはどのように対応されていたのか。一言で言うと、高齢者ケアの「家族化」と乳幼児ケアの「社会化」である。高齢者・障害者については、ケアニーズがほとんど家族によって吸収され、独居あるいは障害をもつ高齢者などごく限られた者のみが福祉院等の施設に収容された。家族扶養が成り立つ背景としては、第一に、計画経済期の中国は高齢化率および高齢者扶養比率が低く、ケアニーズが相対的に小さかったこと、第二に、戸籍制度によって、人口移動が制度的に抑制され、「単位」および人民公社が実質的にコミュニティとして機能し、ケアに必要な人的資源を比較的安定的に確保できたことが挙げられる（郭2019、51）。

これに対し乳幼児ケアについては、サービス提供および費用負担の両面において、「育児の社会化」が実現されていた。計画経済期において、女性の就労は経済的自立を意味し、かつ経済建設を支える安価で大量の労働力確保が必要であったことから、国家は女性の社会進出を意図的に推進した。その中核が「育児の社会化」であり、国家戦略目標として位置付けられた。1953年の「労働保険条例実施細則草案」の第51条は、企業に託児所設置義務を明記し、運営費は企業・行政負担とし、乳幼児の食費のみ自己負担とした。1956年に、教育部・衛生部・内務部は連名で、「母親たちが自分の子どもを養育・教育することを支援するために、託児所と幼稚園を相応に増設しなければならない」という主旨の通達を發した。また、当時の産休は56日間に設定され、生後56日から預け入れ可能な託児所が整備されたほか、父母の就労形態に応じて、全日制・寄宿制等の多様な運営形態が存在していた（朱2024）。

2. 社会保障改革の始動

1978年に改革開放が始まり、中国では計画経済から市場経済への「体制移行」が開始された。改革の中心は当初は農村部に置かれていたが、1980年代半ばに都市

部へと軸足が移り、社会保障改革の幕開けがもたらされた。その契機が1986年の労働契約制の本格実施である。これは政府による労働力の統一配分が終了し、労働市場が形成され、労働力の商品化を意味した。労働市場の形成は、従来「全面就業」によって表面的に形成されてきた「失業のない」社会が維持できなくなり、失業保険の必要性を生じさせた。また、個人が一つの「単位」に終身雇用されることを前提に構築されてきた「単位」保障の制度基盤も、ここで掘り崩されたのである。

他方、国有企業では自主権拡大・利改税等の改革が進み、国家財政からの自立化を迫られる一方、年金・医療などの生活保障費用を抱え込んだまま市場競争に晒されており、この構造的矛盾は一層先鋭化した。したがって、従来の「単位」内部で生活保障を完結させる仕組みを、「単位」外へと切り離すことが不可避となったのである。このように「体制移行」の圧力のもと、1986年の第七次五ヵ年計画では社会保障の概念が初めて国家公式文書に明記され、年金・失業保険の制度づくりが始まった。

3. 「皆保険・皆年金」体制の成立

1990年代に入ると、経済改革の市場化は一段と進展した。1992年の「南巡講話」によって市場経済化の方向性が再確認され、1993年には「社会主義市場経済」が経済体制改革の正式目標として確立された。以後、都市部の国有企業改革が最重要課題となり、1997年のアジア金融危機をきっかけに、国有企業に対して、「3年間で苦境脱却」という政治的コミットメントのもと、ラディカルな改革が一気に加速した。その結果、国有企業は膨大な余剰人員を抱えきれず、大規模なリストラが発生し、中国社会は「失業の洪水」に直面することとなった。しかも失職したのは計画経済期に「単位」内の労働者として優遇された人々であり、彼らは仕事と生活保障の両方を同時に失うという深刻な困境に陥った。こうした状況への対応は政府の喫緊課題となり、1997年から1999年にかけて、年金保険・医療保険・失業保険・最低生活保障が相次いで制度化され、都市部の被用者向けの社会保障制度が整備された。

都市部に限定されているとはいえ、ここに中国の社会保障における最初の質的転換が確認できる。従来、社会救済は労働能力を有しない者のみを対象としていたが、「体制移行」に伴う大量失業への対応として導入された最低生活保障制度は、労働能力を有する者も包摂し、しかも失業保険と連携する仕組みが新たに構築されたのである。

これに対し、被用者以外の都市および農村住民を対象とする制度構築は2000年代に入ってからである。2003年のSARSを契機に公衆衛生リスクが可視化され、まず新型農村合作医療（2003年）と都市住民基本医療保険（2007年）がつくられた。その後、農村部に最低生活保障制度（2007年）が導入され、最後に農村・都市住民の年金保険（2009年／2011年）が制度化された。こうした都市から農村へという二段階構築を経て、2011年には「皆保険・皆年金」を中核とする、普遍性を備えた社会保障制度体系が確立されたのである。

ここで、雇用の側面から中国の社会保障改革を考えてみよう。20世紀型福祉国家とは、一般的に「完全雇用」と「社会保障」が制度的に相互補完し合った時期として理解されることに異論はほとんどないであろう。これに対して中国の場合、社会保障改革は、終身雇用の維持が不可能となり、国有企業から排出された膨大な余剰人員への対応を出発点として始まった。彼らの多くは年齢層が高く、技能も限定的で、労働市場での競争力が乏しかったため、初期対応では現金給付による所得保障が優先され、雇用促進政策は後追いの位置づけに置かれた。2002年に公布された「下崗・失業人員の再就業をさらによく行うことに関する通知」において、「積極的の就業政策」という言葉が初めて登場したが、ここでいう「就業」は正規雇用に限定されておらず、パートタイマー、臨時工、季節工などのフレキシブルな就労や自主創業を奨励し、さらに社区における警備・清掃・公共施設の保全などの公益ポストの活用も含まれていた。すなわち、中国の社会保障改革はその当初から「完全雇用」を制度前提としていなかった。

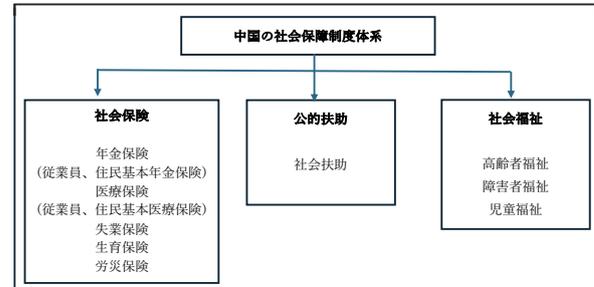
また、家族の側面からみると、改革期以降も高齢者ケアの「家族化」は継続された一方、子どもケアについては、計画経済期に実現されていた「社会化」から逆に家庭内に押し戻された。国有企業改革により生活保障関連費用が大幅に圧縮され、これまで企業福祉として設置されていた託児所が相次いで廃止されたためである。特に3歳未満の乳幼児については、制度的に利用可能な公的サービスがほとんど消失した。

第2節 社会保障の規模と再分配機能

1. 制度体系

2012年に発足した習近平政権は、とりわけ貧困問題に重点的に取り組んだ。2015年には農村部の極貧層を対象とする全国的キャンペーンである「精准扶贫」を始動させ、2020年には、このキャンペーンの総決算として絶対的貧困の撲滅が公式に宣言された。また、こうし

た貧困対策の展開と並行して、高齢者・障害者・孤児といった社会的弱者に対する制度整備も進められた。現在、中国の社会保障制度体系は第1図の通りである。



(出所) 筆者作成。

第1図 中国社会保障制度の体系図

2024年末時点で、年金保険の加入者は10億7,282万人、医療保険の加入者は13億2,662万人に達しており¹、加入率はいずれも95%に上っている²。したがって、中国はほぼ「皆保険・皆年金」を実現しており、社会保障制度のカバレッジの点で世界最大級と評価できる。

2. 社会保障支出の規模

包括的な制度体系を有している中国の社会保障であるが、その量的な側面として社会保障支出についてみていこう。政策的に適切な保障水準を設定するためにも、現行の保障水準を実証的に把握することが必要である。しかし、中国では社会保障関連支出の統計が公表されていないため、その規模については、採用する統計範囲によって、研究者の見解には大きな相違がみられる。例えば、2022年に発表された中国の社会保障に関する報告書では、中国人民大学の鄭功成教授は、中国の社会保障支出がGDPの13%に相当すると推計する一方、同大学の劉元春教授は2.96%と推測してお

¹ データは「2024年人力資源和社会保障事業発展統計公報」、「2024年全国医療保障事業発展統計公報」に基づくものである。

² 2025年9月26日に開かれた人力資源と社会保障部の記者会見において、年金保険の加入者は2020年より7,300万人以上増加し、加入率は91%から95%に上昇したと発表された (https://mp.weixin.qq.com/s/vwaB3_GCJtvbUB-MyCkjeQ, 2025年11月9日アクセス)。医療保険の加入率は「2024年全国医療保障事業発展統計公報」によるものである。

り³、両者の乖離は著しい。

そもそも中国の財政予算体系は一般公共予算、政府基金予算、国有資本経営予算および社会保険基金予算から構成されているが、財政予算および支出統計項目のなかで「社会保障支出」という独立項目は設けられていない。そのため、2010年代半ば以降、OECD基準の社会支出やEU基準の社会保護支出に準じた推計が試みられてきた（顧・孟 2015、「社会支出統計指標及可行性研究」課題組 2017）。これまでの社会保障支出の推計については、狭義から広義まで3つの統計範囲がある。すなわち、①一般公共予算支出決算の「社会保障と就業支出」、②

一般公共予算支出決算の社会保障関連支出＋社会保険基金支出、③一般公共予算支出決算の社会保障関連支出＋社会保険基金支出＋教育事業支出である（王 2011、関 2017、張・岳 2024）。2022年の推計値の差異は、劉が①を、鄭は②を採用したことに起因すると考えられる。

社会保障制度体系との整合性からみれば、②の範囲設定がもっとも妥当であろう。具体的にみると、社会保険基金以外に、一般公共予算支出決算における社会保障関連の支出項目として、「社会保障と就業支出」、「衛生健康支出」および「住宅保障支出」の3項目が該当すると考えられる。そのうち、金額規模がもっとも大きい「社会保障と就業支出」は2007年に新設された項目であり、

第1表 全国一般公共財政決算における「社会保障と就業支出」の構成内容の変遷

	構成内容の変遷
2007年	社会保障と就業管理事務、民政管理事務、社会保険基金に対する財政補助、全国社会保険基金に対する補助、行政事業単位の年金、企業改革・破産に対する補助、就業補助、軍人福祉（所得補助、就業支援）、社会福祉、障害者事業、赤十字事業、その他社会保障と就業支出
2010年	「社会保障と就業管理事務」を「人力資源と社会保障管理事務」に改称した 農村最低生活保障が新たに追加された
2013年	道路交通事故の社会扶助基金への補助が追加された
2015年	都市と農村の最低生活保障を合併した 臨時扶助、特別困窮人員扶養、その他生活扶助が追加された
2017年	「社会保険基金に対する補助」を「基本年金保険基金に対する補助」に改めた
2019年	退役軍人管理事務が追加された
2020年	財政からの社会保険料支出が追加された

（資料）張・岳（2024）、4頁より修正。

第2表 その他の社会保障関連支出の構成内容

	構成内容
衛生健康支出	衛生健康管理事務、公立病院、基層医療衛生機構、公共衛生、計画出産事務、基本医療保険基金への補助、医療扶助、医療保障管理事務、漢方薬事務、疾病予防事務およびその他の11項目
住宅保障支出	保障型住宅建設、住宅改革、都市・農村の社区住宅の3項目

（資料）中華人民共和国財政部（2025）「2024年全国一般公共予算支出決算表」により作成。

³ 中国宏観経済論壇（2022）「中国社会保障報告：現状評価と高質量発展」（<http://ier.ruc.edu.cn/docs/2022-04/32f6aef7b362405a822c442f5794defd.pdf>、2025年11月9日アクセス）。

第3表 中国の社会保障支出および対GDP比

(億元、%)

年	社会保障と就業	衛生健康	住宅保障	扶貧	基本年金基金補助	基本医療基金補助	社会保険基金	社会保障支出	GDP	対GDP比
2020	32,568.51	19,216.19	7,106.08	5,621.63	9,405.97	7,106.08	78,362.17	126,362.53	1,015,986	12.44
2021	33,788.26	19,142.68	7,096.44	4,309.98	9,771.97	6,504.36	86,693.84	134,754.87	1,143,670	11.78
2022	36,609.15	22,536.72	7,498.74	4,431.03	10,518.45	6,397.97	90,663.41	144,822.63	1,210,207	11.97
2023	39,886.65	22,396.01	8,213.56	4,572.70	11,382.76	6,723.83	99,095.51	156,057.84	1,260,582	12.38
2024	42,136.63	20,348.20	8,345.52	4,387.20	12,396.47	6,973.14	105,680.45	162,762.82	1,349,084	11.97

(資料) 財政部「一般公共予算支出決算表」および「全国社会保険基金支出決算表」各年版、国家統計局「国民経済と社会発展統計年報」各年版により作成。

その後数回にわたり構成内容が追加されてきた⁴。その変遷の概要は第1表に、「衛生健康支出」および「住宅保障支出」の構成内容は第2表に示している。

以上でみてきたように、「社会保障と就業支出」および「衛生健康支出」には、基本年金保険および基本医療保険基金への補助が含まれており、その部分は社会保険基金支出と重複するため、差し引く必要がある。また、「農林水支出」項目に「扶貧」費用が含まれているため、その部分を加算する必要がある。これらの調整を踏まえて算定した社会保障支出は第3表の通りである。

これをみると、近年、中国の社会保障支出は総額としては年々増加傾向にある。2020年の12兆6,363億元から2024年には16兆2,763億元に達しており、名目額では約1.3倍に拡大している。一方、対GDP比でみると、2020年の12.44%から2024年の11.97%へと僅かに低下しており、経済成長に比べ社会保障支出の比重がやや縮小していることがわかる。また、社会保障支出の対GDP比は近年12%前後で推移しているが、この水準はOECD諸国の平均(2021年22.6%)や日本(同年26.9%)と比べて明らかに低く、同じ後発国の韓国(18.7%)をも下回っている⁵。したがって、中国現行の社会保障制度はカバレッジの広がりに対して給付水準が

⁴ 2007年までは、中国の予算体系はまだ計画経済時期の財政管理体制下にあり、社会保障支出は①軍人と社会福祉救済費用、②社会保障補助支出および③行政事業単位の年金費用の3項目から構成されていた(財政部社会保障司課題組2007、39)。2007年以降は、政府の支出機能に基づく統計分類改革が実施され、従来の3項目とその他の関連支出を統合する形で、新たに「社会保障と就業」という大項目が設定された。

⁵ OECD Data Explorer ([https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_SOCX_AGG%40DF_NET_GDP&df\[ag\]=OECD.ELS.SPD&df\[vs\]=1.0&dq=.A..PT_B1GQ.ES50._T._T.&pd=2010%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_SOCX_AGG%40DF_NET_GDP&df[ag]=OECD.ELS.SPD&df[vs]=1.0&dq=.A..PT_B1GQ.ES50._T._T.&pd=2010%2C&to[TIME_PERIOD]=false)、2025年11月12日アクセス)。

低い、いわゆる「広くて浅い」構造を有していると概括できよう。

3. 社会保障の再分配効果

社会保障は所得再分配の主要な政策手段であり、その再分配効果は制度の有効性を測るうえでの重要な指標である。OECD諸国のデータをみると、社会保障支出の対GDP比と格差改善の間には明確な正の相関関係が確認されている(甘・王・何2025、22)。では、社会保障水準がなお不十分な中国において、実際格差は正にどの程度機能しているのだろうか。

結論を先取りすれば、中国の社会保障は一定の再分配機能を有するものの、その効果は総体としては限定されており、今後さらなる強化が求められる(楊・趙2022、李・朱2023、蔡・岳2024)。李・朱(2023)は2018年の中国家庭収入調査(CHIP)データに基づき、個人所得税、社会保険料、政府移転給付および個人移転所得がジニ係数に与える影響を推計している(第4表)。その主な含意は以下の4点に整理する。

第一に、税による再分配効果はさきわめて小さい。個人所得税は全国でジニ係数をわずか0.40%しか低下させておらず、都市部で-0.62%、農村部では効果がほぼゼロである。

第二に、社会保険料は逆進的に作用している。全国でジニ係数を+0.62%押し上げており、特に農村部では+2.54%と格差拡大の効果が大きい。内訳をみると、年金保険料(全国+0.06%、農村部+1.02%)と医療保険料(全国+0.54%、農村部+1.42%)の逆進性が主因となっている。

第三に、社会保障給付には明確な格差縮小効果がある。全国では年金給付がジニ係数を7.33%、医療費給付が1.12%、社会扶助が0.70%それぞれ低下させている。ただし、その寄与には都市部と農村部で差異がみられる。

年金給付は都市部の格差改善効果が大きい一方で、社会扶助は農村部の格差縮小により強く寄与し、医療費給付も農村部での格差改善効果がやや大きい。

第四に、出稼ぎ労働者の送金や扶養費などの「個人の移転所得」による所得再分配効果が非常に大きい。全国ではジニ係数を7.6%低下させ、農村部においては-15.45%と最大の効果を示している。

以上からわかるように、中国では、社会保障給付が一定の格差縮小効果をもつものの、社会保険料の逆進性や都市・農村間の制度格差によって、その効果が一部相殺

されたため、社会保障全体としての再分配効果は限定的になっている。実際、OECD 諸国では、社会保障給付によってジニ係数をおおよそ0.5前後から0.3前後へと大幅に低下させているのに対し、中国は2020年時点でわずかに0.085の低下にとどまっている（甘・王・何2025、22）。特に農村部においては、社会保障制度よりも家族間送金のほうが大きな格差縮小効果をもっており、社会保障給付の不十分さを如実に示している。また、年金水準の高い従業員年金が都市部の格差改善に大きく寄与している現状を踏まえると、住民年金の給付拡充が、社会保

第4表 社会保障および税の所得再分配効果（2018年）

	全国		都市部		農村部	
	ジニ	変化率	ジニ	変化率	ジニ	変化率
	係数	(%)	係数	(%)	係数	(%)
再分配前所得	0.544	—	0.46776	—	0.53054	—
-個人所得税	0.5418	-0.4	0.46484	-0.62	0.53053	0
-社会保険料	0.5474	0.62	0.47111	0.72	0.54404	2.54
-年金保険料	0.5443	0.06	0.46904	0.27	0.53596	1.02
-医療保険料	0.5469	0.54	0.46959	0.39	0.53806	1.42
-失業保険料	0.5439	-0.02	0.46769	-0.01	0.53054	0
-その他の社会保険料	0.5439	-0.02	0.46761	-0.03	0.53057	0.01
+政府の移転給付	0.494	-9.2	0.38958	-16.71	0.4863	-8.34
+年金保険	0.5041	-7.33	0.39321	-15.94	0.50842	-4.17
+従業員年金給付	0.5124	-5.81	0.40059	-14.36	0.52107	-1.78
+都市住民年金給付	0.5394	-0.84	0.46131	-1.38	0.52791	-0.5
+農村住民年金給付	0.54	-0.74	0.46655	-0.26	0.51986	-2.01
+その他の年金所得	0.5424	-0.3	0.46626	-0.32	0.52834	-0.41
+医療費給付	0.5379	-1.12	0.46178	-1.28	0.5231	-1.4
+社会扶助	0.5402	-0.7	0.4657	-0.44	0.52176	-1.65
+政府の生活費補助金	0.5424	-0.3	0.46697	-0.17	0.52741	-0.59
+その他の経常移転所得	0.5424	-0.29	0.46638	-0.3	0.52949	-0.2
+その他の農村補助金	0.5405	-0.64	0.467	-0.16	0.52167	-1.67
+個人の移転所得	0.5026	-7.6	0.44591	-4.67	0.44855	-15.45
再分配後所得	0.4578	-15.85	0.37097	-20.69	0.42223	-20.42

（出所）李・朱（2023）の表4および表5。

障の再分配機能を強化するうえで今後の重要課題となる。

第3節 今後の方向性：社会保険の堅持

2025年6月に、国务院弁公室が公布した「民生をさらに保障・改善し、国民の切実な困難・不安の解決や期待に応えることに関する意見」（「民生十箇条」とも呼ばれている）は、今後の方向性として、「社会保障体系における社会保険の中核的役割を強化する」と明確に打ち出した。しかし、デジタル経済に伴うインフォーマル就業者の増加が、安定雇用を前提としてきた従来の社会保険の制度基盤を揺るがし、また少子高齢化の急速な進行は制度の財政負担と世代間の緊張をもたらしめている。これらに対応するため、政府は以下の3つの側面から社会保険の持続可能性の強化を図ろうとしている。

1. インフォーマル就業者への包摂

2023年に全国总工会が実施した第9次職工状況調査によれば、プラットフォーム就業者は8,400万人に達し、全職工の21%を占めた。また、国家統計局の発表によると、2024年のインフォーマル就業者は2.4億人にのぼり、全就業者（7.3億人）の32.4%、都市就業者（4.7億人）の51.1%に達している⁶。インフォーマル就業者はもはや労働市場の「周縁的」な存在ではなく、「主力軍」として定着しつつある。

しかし、収入が不安定な彼らは従業員社会保険ではなく、保険料が安く、国家財政補助の比率が高い住民保険に加入する傾向が強い。なぜなら、使用者が存在しないため、従業員社会保険に加入する場合、彼らは使用側の保険料まで自己負担しなければならず、個人負担が重くなるためである。この状況が長期化すれば、従業員社会保険の保険料収入は伸び悩む一方で、住民保険に拠出能力の弱い層が多く流入することで、国庫負担のさらなる増大を招くことになる。

より多くのインフォーマル就業者が従業員社会保険に加入しやすくするため、保険料負担の軽減策が試行され始めている。例えば、北京市は2024年からインフォーマル就業者に対して、「先払い・後補助」方式で社会保険料の補助を導入し、その補助額は最低保険料の3分2を上限としている。また、プラットフォーム企業も社会的責任の一環として、保険料補助に取り組む動きをみせている。フードデリバリの最大手の美团は、2025年末ま

⁶ 「推動靈活就業 業界優化騎手保障体系」（人民網、<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1838062130518025265&wfr=spider&for=pc>、2025年11月25日アクセス）。

で年金保険料の50%を補助する方針を発表しており、対象者は100万人に達すると見込まれている（朱2025）。

2. 国民基礎年金の導入検討

社会保険の持続可能性を確保するうえで、現行の住民年金が抱える構造的問題は避けて通れない。住民年金は拠出額が低く、その結果として給付水準もきわめて低い。2024年の全国平均は月額246元にとどまり⁷、老後所得保障としての実効性は限定的である。そのため、そもそも就職難に喘いでいる若年層の間では、制度への信頼低下と加入インセンティブの弱体化が深刻化している。

加えて、住民年金の財源構造をみると、基金収入の約6割が財政補助に依存しており⁸、現行制度は「低負担・低給付・高財政依存」という構造的ジレンマに陥っている。

以上の状況から、住民年金を拠出ベースの社会保険として維持しようとする従来の枠組み自体を再検討する必要性が生じてきた。とりわけ、住民年金の高財政依存がすでに固定化していること、個人の拠出金が個人口座に積み立てられリスク分散機能がしていないことを考慮すると、無拠出で全国民に一定水準の基礎年金を給付する国民基礎年金（中国版ベーシックインカムと言われている）の導入を、制度改革の有力な選択肢として積極的に検討すべきとの議論が広がりつつある。国民基礎年金によってすべての国民に対して最低限の老後所得を保障し、そのうえに企業年金や個人年金などの多層的制度体系が考えられる。

3. 家族扶養の制度的活用

中国ではすでに少子化が進んでおり、2020年の人口センサスによると、1世帯当たりの人口は2.62人にまで減少し、独居高齢者世帯は高齢者がいる世帯の21.4%を占めている（喬2024、4）。このように家族規模の縮小と高齢者の単身化が同時に進むなかでも、中国の社会保障制度は依然として家族の扶養機能を積極的に活用しようとする特徴を示している。

すでに述べたように、住民年金の給付水準が低い最大の要因は、拠出額自体がきわめて低いことであり、その不足分を補うために家族が制度運用に取り込まれている

⁷ 「2024年度人力資源和社会保障事業發展統計公報」によると、住民年金基金支出は5,322億元で、受給者数は1.8039億人である。

⁸ 「2024年全国社会保険基金収入決算表」によると、住民年金保険の基金収入は7,293.48億元であり、そのうち、財政補助は4,345.91億元である。

点が注目される。具体的には、子どもが親に対して追加拠出することで、親の個人口座の積立金が増加し、結果として将来受け取る年金額を引き上げることが可能となる仕組みが整備されている⁹。すなわち、年金給付の不足分を政府ではなく家族によって補完するという仕組みが、公式制度のなかに取り込まれているのである。

また、医療保険においても、家族間での個人口座の医療費の共同利用が認められ、家族の内で医療費負担を相互に補完し合う世代間リスク分散の仕組みが整備されている。

まとめ

本稿は中国社会保障の形成、現状および今後の方向性を整理し、国際比較に向けた「基礎作業」を行ったものである。より精緻な理論的検討は今後の課題として、ここではひとまず主要なポイントをまとめておく。

第一に、中国の社会保障改革は、計画経済から市場経済への「体制移行」のなかで進められた。その中核には、労働力の商品化の進展と国有企業改革に伴う大量失業という歴史的条件が存在した。こうした状況に対応するため、1990年代には失業保険と、稼働能力を有する者まで対象に含む最低生活保障制度が整備され、「皆保険・皆年金」に向けた体系性の基盤が構築された。また、社会保障制度は国有企業の余剰人員の処理と密接に関連して創設されたため、当初から「完全雇用」を前提としない（あるいはできない）制度設計が採用されていたことが、改めて確認できた。

第二に、中国のケア政策は、高齢者ケアと乳幼児ケアとを分けて考える必要がある。高齢者ケアについては、改革期以降も家族依存が続き、介護サービスの社会化は限定的である。一方、乳幼児ケアは計画経済期には企業附属託児所によって一定程度「社会化」されていたが、国有企業改革によりほとんどの託児施設が廃止され、1990年以降むしろ家族依存へと逆戻りしている。したがって、中国のケアを論じる際に、一律に「家族化」や「再家族化」と総括することができない。

第三に、現在、中国の社会保障は制度のカバリッジという点では包括的であり、全国民を対象とする制度があるということから、名目上は「皆保険・皆年金」を実現している。しかし、社会保障支出の対GDP比は国際的にみても低く、社会保障総体としての再分配効果は小さい。その背景には、社会保険料の逆進性や従業員年金と

⁹ 年間の追加拠出できる上限額は、各地域で定められた最高保険料を超えてはならないとされている。

住民年金との制度間格差が存在し、制度が本来もつべき格差縮小機能が十分に発揮されていない点が指摘できる。

第四に、インフォーマル就業者の主流化や少子高齢化が進行するなかでも、中国は依然として社会保険を社会保障制度体系の中核に据える方針を維持している。その持続可能性を強化するために、インフォーマル就業者への包摂が進められているものの、保険料負担の軽減策は地方政府レベルにとどまり、民間企業の社会的責任に期待する側面もみられている。また、社会保険の構造を見直すため、無拠出の国民基礎年金の導入も議論されつつある。さらに、保障水準の不足を補うために、年金では子どもによる追加拠出、医療では個人口座の家族間利用といった形で、家族に依存する仕組みが制度に組み込まれている。しかし、少子化や単身高齢者の増加、人口流動化の進行を考えると、こうした企業負担や家族扶養に依拠する制度調整は、その持続可能性に関してなお不確実性が残る。

参考文献

- 王延中・龍玉其（2011）「改革開放以来中国政府社会保障支出分析」『財貿経済』第1期、13-20。
- 郭林（2019）「中国養老服務70年（1949-2019）：演变脈絡、政策評估、未来思路」『社会保障評論』第3期、48-64。
- 関信平（2017）「当前我国社会政策的目標及總体福祉水平分析」『中国社会科学』第6期、91-101。
- 甘犁・王軍輝・何青（2025）「对工作年齡段人群的保障：現状、効果及國際比較」『經濟与管理研究』第1期、9-30。
- 金成垣（2010）「終章 比較福祉国家研究のセカンド・ステージに向けて」金成垣編著『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房、515-529。
- 喬曉春（2024）「中国人口老齡化的決定因素和後果」『養老研究』第1期、1-31。
- 顧昕・孟天広（2015）「中国社会政策支出增長与公共財政結構性轉型」『廣東社会科学』第6期、183-192。
- 蔡萌・岳希明（2024）「中国收入再分配政策的演進趨勢与效应評估」『財經問題研究』第6期、67-78。
- 財政部社会保障司課題組（2007）「社会保障支出水平的國際比較」『財政研究』第10期、36-42。
- 「社会支出統計指標及可行性研究」課題組（2017）「中国与欧盟社会保障支出对比分析」『調研世界』第9期、10-13。

- 朱珉 (2024) 「中国が目指す『普惠型』保育について」『週刊社会保障』77(3216)、42-47。
- 朱珉 (2025) 「中国におけるインフォーマル就業者の社会保険包摂: 脱雇用契約化と官民協働」『週刊社会保障』79(3333)、42-47。
- 張虎平・岳経綸 (2024) 「社会支出視閥下我国財政社会保障支出規模的重估」『公共行政評論』第4期、1-17。
- 鄭武権 (2010) 「第25章 東アジア福祉レジーム論の新しいパラダイムを求めて」金成垣編著『金成垣編著『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房、419-443。
- 李実・朱夢冰 (2023) 「中国社会保障制度的収入再分配効応: 一些新発見」『社会保障評論』7月、46-62。
- 李蓮花 (2011) 『東アジアにおける後発近代化と社会政策』ミネルヴァ書房。
- 楊穗・趙小漫 (2022) 「走向共同富裕: 中国社会保障再分配的实践、成效与启示」『管理世界』第11期、43-56。