

中国の財政課題と高齢化

染 矢 将 和
岡 室 美恵子

要旨

中国は、世界経済におけるプレゼンスを増す一方、急速な経済成長がもたらした経済・社会上の様々なひずみに対応し、経済発展を継続する方向を模索している。本稿は、高齢化が進む中国の財政、特に高齢化の影響を受けやすい社会保障関連支出について考察し、検討を加えることを目的としている。第1節では、中国のマクロ経済から今後の財政収入を概観した。改革・開放以降の経済成長について需要項目の貢献度を算出・分析し、高成長を可能にした動因を探った後、国際収支や財政等現在の状況を確認し、今後の財政における歳入の見通しについて、潜在的成長性やマクロ政策運営能力から分析した。第2節では、高齢化の進展がもたらす財政支出上の課題について論じた。中国政府の一般財政支出および社会保障関連支出の現状や特徴について考察し国際比較を行った後、社会保障関連支出の詳細について分析し、社会構造上の課題や高齢化の新たな局面への対応について検討した。

キーワード

中国、高齢化、「民生」支出、社会保障、年金制度、マクロ経済

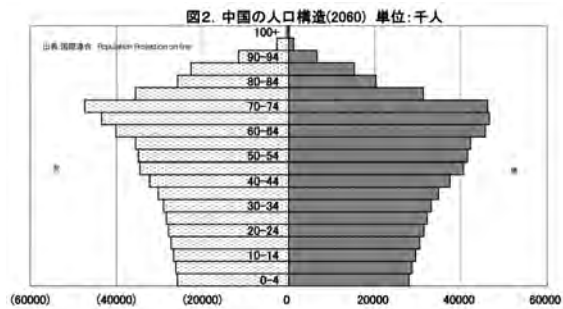
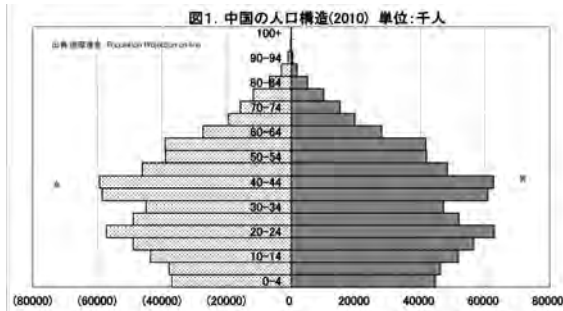
はじめに

中国は、1978年の改革・開放開始以降、一時は年率14%を超える世界市場他に類を見ない急速な経済発展により、国内では飛躍的な所得の増加を成し遂げ、世界経済においては、そのプレゼンスを拡大し、現在では世界のGDPの11.5%（2012年）を占め、米国（同21.6%）について世界で第二番目の経済となった。

2008年以降のリーマンショック後の世界経済の減速局面では積極的な財政支出により世界市場の需要の減速を緩和する役割を果たした。

他方、急速な経済発展は、経済・社会の随所にひずみを生み、現在の中国は所得格差の拡大や環境の悪化、農村経済の低迷などの多様な問題を抱えながら、発展の修正を模索している。このような既に顕在化した問題のほかに、これまでも中国经济に内在しながらも、急速な経済発展の陰で認識されてこなかった課題もある。そのような課題の一つに高齢化の財政に与える影響がある。

現在の中国の高齢化率（65歳以上の人口の総人口に占める割合）は8.7%（2012年）と世界の中では68番目と第1位の日本（同24.4%）や第2位のドイツ（21.1%）に比べて特段高齢化が特に進んでいるわけではない。しかし、高齢化が進んでいる国の多くは日本（2012年一人当たりGDP46,720ドル）やドイツ（同46,720ドル）といった既にある程度の発展を遂げた国が多く、社会保障や福祉制度が比較的整備されている。一方、中国の一人当たりGDPは6,091ドル



(2012年)であり、今後は経済成長の減速が予想されている。以下に示す人口ピラミッドにみられるように急速に高齢化が進むと予測される中、今後、社会保障・福祉制度の整備のための財政的余裕について懸念されるところである。

本稿では、中国の財政、特に高齢化が進むと支出が拡大すると考えられる年金・医療・福祉を含む高齢者への支出について調査し、検討を加えることを目的とする。前半は、中国のマクロ経済について概観する。まず、中国経済のこれまでの経済成長について需要項目の貢献度を算出し分析し、高成長を可能にした動因を探る。次に国際収支や財政等現在の状況を確認したうえで、今後の財政における歳入の見通しについて、潜在的成長性やマクロ政策運営能力から分析する。後半は、高齢化の進展がもたらす財政支出上の課題について検討する。まず、中国政府の一般財政支出および社会保障関連支出の現状を考察し、特徴を明らかにするため国際比較を行う。次に社会保障関連支出の詳細について分析し、社会構造上の課題や高齢化の新たな局面への対応について検討する。

1. 中国のマクロ経済概況

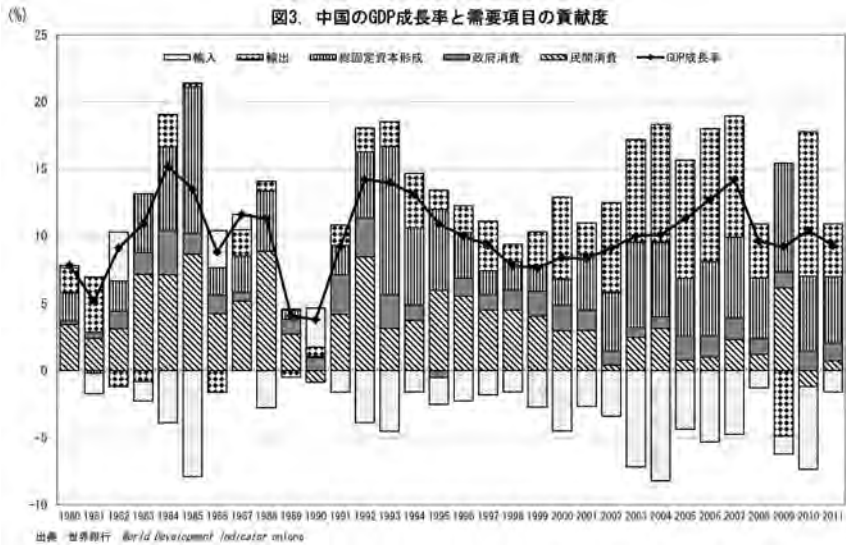
1.1 中国の経済発展：1978－2012

1978年以前：改革開放前

戦後の中国経済は好景気の折には前年比20%近い高い成長率を記録するものの、景気低迷期には同一5%近くまで落ち込むというように景気の変動が大きく、非常に不安定なマクロ経済運営であった。このことは1960年から1980年の平均成長率は5.5%と世界平均の5.0%より高いものの、この期間の世界経済の平均の標準偏差が5.3%である一方、中国は10.6%と非常に大きいことから裏付けられる。

1978年－1989年：改革開放の影響

1978年から始まった改革・開放政策により中国経済は平均成長率10%を超過成長期に入った。1980年代の平均GDP成長率は9.8%に急上昇した。その間



の標準偏差は3.5%、世界経済の平均は2.9%（成長率）と4.5%（標準偏差）であり、その他の国々と比較しても、また、1978年以前に比較して景気変動が小さく、経済運営が安定してきたことが観察される。

1980年代になると、中国政府は中央集権の計画経済に市場経済要素の導入を図った。政府は人民公社を解体し、農民に、農作の経営自主権を与え、生産意欲を喚起するような生産責任制を基礎にした農業改革を実行した。また、農村にある郷鎮企業などの非農業活動を勧めた結果、農村経済が活性化し、農家の所得は拡大した。また、従来は中央の管理下にあった国有企業に自発的な経営を推奨し、市場競争を取り入れ、外資や輸入の自由化を促進した。

当時の経済状況については、上記の図から次のように観察される。改革の当初は、1990年代以降と異なり内需依存的成長であり、外需の役割は比較的限定的であった。輸出の貢献度は時に負であり、2000年以降と大きく異なる。また、輸入についても輸出と同様堅調な拡大は観察できない。一方、投資と共に民間消費が経済成長に大きく貢献している。このことから農業部門における改革の結果、農業生産が拡大、農家所得が上昇し消費が増加した。但し、農業部門は主に国内市場

向けであることから、輸出の拡大には結び付かなかったと考えられる。

1990年—現在

1990年代に入ると平均成長率10%（その他諸国3.0%）と経済成長は加速する一方、マクロ経済は安定を増してくる。1990年代は金融不安等によりその他諸国のGDP成長率の標準偏差は5%と過去50年の中で最も不安定となったが、経済成長の加速化にも拘らず中国の標準偏差は3.2%と過去最低となっている。また、1980年代から続く内需牽引型成長は1990年代後半まで続くが、その後、改革・開放が企業の生産活動に関わる貿易や資本規制に及ぶにつれ、消費の貢献度は徐々に低下し、輸出・入や投資が牽引する現在の中国の成長のスタイルに変化してきている。

2000年以降は、1990年代の高い成長率を継続しつつ、マクロ経済の安定感を更に増してくる。2008年のリーマンショック以降、成長率に陰りが見られるものの、2000年—2012年の平均成長率は10%（その他諸国4%）、GDP成長率の標準偏差は1.8%（その他諸国3.8%）となっている。需要項目の貢献度をみると輸出と投資が大きく成長に寄与している。リーマンショック直後の2009年、輸出の貢献度はマイナスになったもののその後持ち直し、投資・輸出牽引型の成長を維持している。一方、1970年代・1980年代の成長の牽引役であった消費



は貢献度を低下させている。輸入の大きな拡大は、投資の拡大に伴う資本財の輸入や輸出の拡大に伴う中間財の輸入に起因すると思われる。

1.2 産業構造：

要素価格で計ったGDP成長率への各産業の貢献度をみると、1970年代は期間平均成長率2.2%であった農業は、改革・開放開始直後の1980年代は同5.4%に上昇し、僅かながらGDPへ貢献したものの、その後は次第に低下している。改革・開放以降30年間製造業とサービスが主要な生産増加の担い手である。データの入手可能な1983年から2010年の貢献度は期間平均のGDP成長率10.3%に対して製造業が3.3%、サービスは4.4%と製造業とサービスで期間平均成長率の70%占めている。上記の需要構造の分析から輸出の増加が製造業を牽引していると思われるものの、外需の貢献の低い小売や建設といった内需関連のサービス部門でも高い貢献度が観察される。2000年から2011年までの期間平均の貢献度はサービスが4.5%と最も高い。可視化しやすい製造業輸出や投資の中国の経済発展における成長の源泉としての役割が議論される一方、サービスを中心とした内需の役割はこれまで過小評価されてきた可能性も否定できない。

1.3 マクロ経済の安定化

上記のGDPの需要項目の貢献度の分析でも観察されたように中国のマクロ経済運営は1990年代後半より顕著に安定してきている。1990年代の中国のインフレ率は期間平均 7.8%と世界経済の平均の7.1%よりも高く、インフレ率の標準偏差も8.3%と比較的に大きいものの、2000年以降のインフレ率の期間平均は2.3%と世界経済の数値4.3%を下回り、且つ標準偏差も2.2%と格段に安定感を増している。そこで、果たしてマクロ経済指標の安定化が政府・人民銀行の政策運営に起因するのかという視点からブロードマネーの変化率 (Broad)、リザーブマネーの変化率 (reserve)、インフレ率 (CPI)、対ドル人民元レートの変化率 (exchangerate)、実質利子率(lendingrate)、GDP成長率 (gdp) の

表1. 金融指標間のグレンジャーテスト Sample: 1979 2012 Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
CPI does not Granger Cause BROAD	31	0.30919	0.7367
BROAD does not Granger Cause CPI		8.87171	0.0012
EXCHANGE does not Granger Cause BROAD	31	1.15783	0.3298
BROAD does not Granger Cause EXCHANGE		10.507	0.0005
RESERVE does not Granger Cause BROAD	25	0.94738	0.4045
BROAD does not Granger Cause RESERVE		3.20287	0.0621
LENDINGRATE does not Granger Cause BROAD	31	0.25282	0.7785
BROAD does not Granger Cause LENDINGRATE		7.79682	0.0022
GDP does not Granger Cause BROAD	31	0.59818	0.5572
BROAD does not Granger Cause GDP		2.1776	0.1335
EXCHANGE does not Granger Cause CPI	32	1.21505	0.3124
CPI does not Granger Cause EXCHANGE		0.15522	0.857
RESERVE does not Granger Cause CPI	25	0.95279	0.4025
CPI does not Granger Cause RESERVE		0.60721	0.5546
LENDINGRATE does not Granger Cause CPI	31	0.07087	0.9318
CPI does not Granger Cause LENDINGRATE		0.51168	0.6054
GDP does not Granger Cause CPI	33	3.12007	0.0598
CPI does not Granger Cause GDP		1.54949	0.23
RESERVE does not Granger Cause EXCHANGE	25	2.843	0.0819
EXCHANGE does not Granger Cause RESERVE		0.96593	0.3977
LENDINGRATE does not Granger Cause EXCHANGE	31	0.05108	0.9503
EXCHANGE does not Granger Cause LENDINGRATE		0.08367	0.92
GDP does not Granger Cause EXCHANGE	32	0.36711	0.6961
EXCHANGE does not Granger Cause GDP		1.27046	0.297
LENDINGRATE does not Granger Cause RESERVE	25	2.40583	0.1158
RESERVE does not Granger Cause LENDINGRATE		0.71439	0.5016
GDP does not Granger Cause RESERVE	25	1.19953	0.3221
RESERVE does not Granger Cause GDP		0.4379	0.6514
GDP does not Granger Cause LENDINGRATE	31	5.60854	0.0094
LENDINGRATE does not Granger Cause GDP		1.22166	0.3111

データ:世界銀行 World Development Indicator online

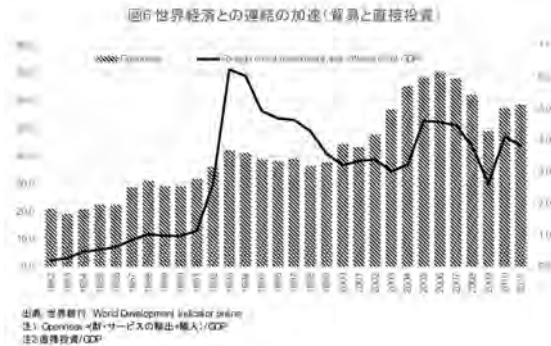
因果関係を1980年から2012年までの年次データ¹を使ってGranger Casalityの手法で回帰した。

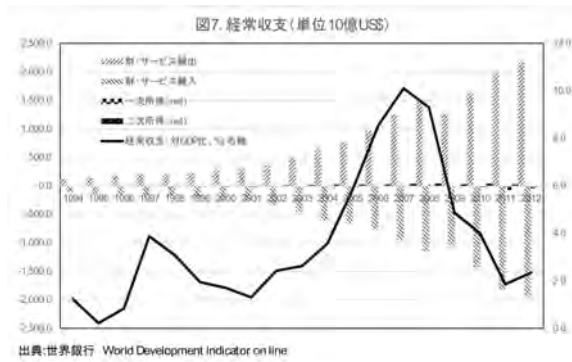
ブロードマネーからインフレ率、ブロードマネーから為替、ブロードマネーからインフレ率への因果関係、ブロードマネーから実質利子率、GDP成長率から実質利子率への因果関係は統計的有意（5％の水準）と認められたものの、リザーブマネーのインフレ率や為替への因果関係は認められなかった。

中国では、債券市場に厚みがあまり無いため、市場金利の操作による金融調節の効果は限定的である。そのため、人民銀行から金融機関への貸出やその貸出に付与する金利や金融機関の人民銀行へ預ける法定準備金に付与する金利を操作することにより市中に出回る貨幣の総額を調節する方法で金融調節を実施している。結果として、実質利子率はその他の金融指標への影響は限定である。

この事は分析結果と一致している²。分析結果は、更に中央銀行のリザーブマネーもその他の金融指標に影響していないことを示している。つまり、1990年代後半からのマクロ経済の安定化は政府・人民銀行の量的制御に起因しているわけではなく、その他の制度的要因や外部環境に起因するものと考えられる。

物価以外にも、在庫水準（対GDP比）の低下にも金融指標以外にも中国経済の安定化が見て取れる。中国は在庫水準（対GDP比）が高いことが知られている。必要以上の在庫は経済の非効率の要因となる。中国の在庫水準（対GDP比）の1980年代の期間平均は、6.8%とポーランドやブルガリアに次いで世界で3番目に高い。しかし、1990年代の後半以降、徐々に在庫水準は低下しており、2000年以降は期間平均2.1%にまで低下している。依然として世界平均の0.8%には及ばないものの、道路、空港や港を含む物流インフラ等の整備





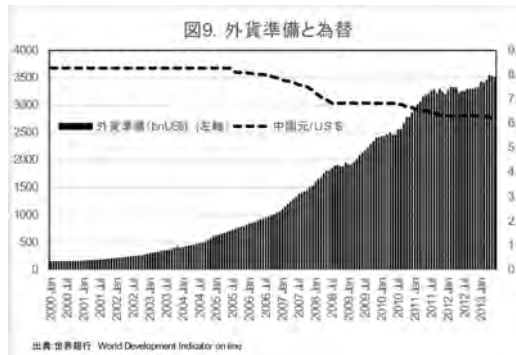
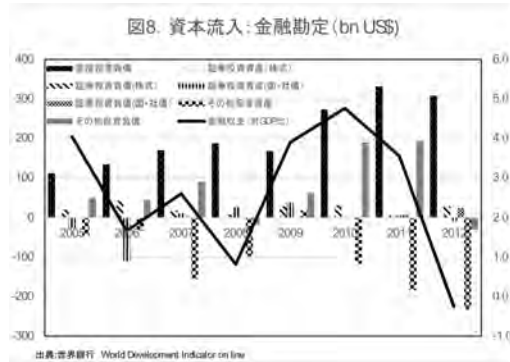
が経済の効率化に寄与していると考えられる。また、輸出・入や対内直接投資の加速により海外の高い生産技術を含む経営資源の流入も経済の効率化に資していると考えられる。

1.4 国際収支

中国では資本取引にかかる規制が厳しいこともあり、投資所得を含む一次所得や労働者送金を含む二次所得は低水準にある。そのため、経常収支は主に輸出・入の動きを反映する。解放以降、輸出・入は順調に拡大してきた。1978年のOpenness Index³は13.7%であったが、その後急速に上昇し、2006年にはピークの70.6%を記録した。

輸出の主力である製造業の特性上、同国は直接投資を通じて国際サプライチェーンに組み込まれ、輸出の拡大は中間財や原材料の輸入を誘発し、改革・解放直後の経常収支は特段黒字というわけではなかった⁴。特に1980年代は、輸出の拡大以上に輸入が拡大した結果、経常収支（対GDP比）は赤字を計上することが多く、期間平均の経常収支はほぼゼロであったが、1990年代に急速に増加する輸出を反映して1.5%となった。経常収支が顕著な黒字を計上するようになったのは2005年（対GDP比5.9%）以降で、2007年には対GDP比10.7%を記録した。しかし、その後、中国の主要な輸出市場である北米や欧州でのリーマンショックやギリシャ財政危機の影響による景気減速を受けて、輸

出・入は急速に減少し、経常収支は2011年1.1%、2012年は2.3%と急速に悪化している。



また、好調な経済は海外からの資本流入を誘った。直接投資は1992年以降外資規制の緩和と経常収支の自由化と共に急速に増加し、対GDP比で3%から5%の水準で安定的に流入している。2009年のリーマンショック後やや低下したものの対GDP比で3%から4%の水準に回復している。中国では株式や公・社債の海外取引に関する規制が厳しい為、直接投資以外の資本流入は伝統的に低水準にある。但し、銀行ローンについては比較的規制が緩かったため、直接投資以外の資本流入については、銀行ローンが中心となった。

銀行ローンについては、2000年以降、アフリカのインフラ向けに中国の銀行からの貸出が増える一方、海外の銀行から中国向けの貸出も順調に進捗し、

2011年には直接投資のUS\$331bnに対し銀行ローンはUS\$192bnにまで増加した。ところが、2012年には国内銀行の海外ローンの引上げや海外銀行のローンの返済や解消が進んだ結果、2001年以来11年ぶりに金融収支はマイナスとなった。総合収支は若干のプラスを計上したため、外貨準備はUS\$3,331bn（1ヶ月の財・サービスの輸入額の20カ月）となっており、流動性について懸念はない。

中国の国際収支は経常収支についても金融収支についても長く入超であったが、ここ数年の世界経済の乱調により、経常・金融収支共に資本流出が起きている。資本流出は、国民貯蓄の低下を通じて中国の高い経済成長の動因であった投資に影響を与えかねない危険を孕んでいる。

1.5 潜在成長力

コップ・ダグラス型生産関数を使用して算出された潜在GDP成長力と資本（K）と労働力（L）、生産性（A）の成長への貢献度を分析した。貢献度は、以下の様にコップ・ダグラス型生産関数を資本と労働力、生産性に分解して、観察できない生産性を残差として導くことによって算出されている、

$$Y = AK^{\alpha}L^{1-\alpha} \text{ を対数変換し、}$$

$$\ln Y = \ln A + \alpha \ln K + (1 - \alpha) \ln L$$

次に時間微分すると、

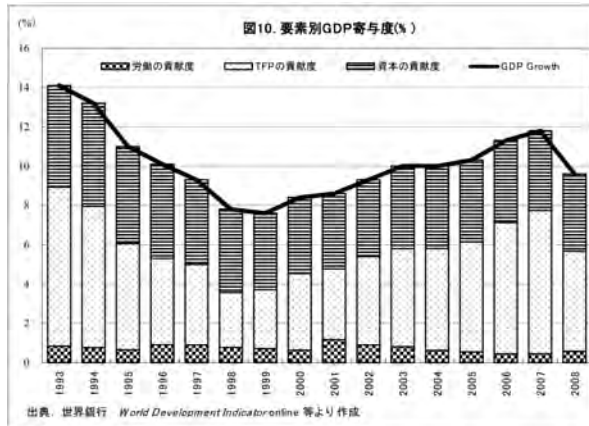
$$\frac{d \ln Y}{dY} \frac{dY}{dt} = \frac{\partial \ln A}{\partial A} \frac{\partial A}{\partial t} + \alpha \frac{\partial \ln K}{\partial K} \frac{\partial K}{\partial t} + (1 - \alpha) \frac{\partial \ln L}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial t}$$

つまり、

$$\frac{\dot{Y}}{\bar{Y}} = \frac{\dot{A}}{\bar{A}} + \alpha \frac{\dot{K}}{\bar{K}} + (1 - \alpha) \frac{\dot{L}}{\bar{L}}$$

になる。この方程式を使い、GDP・労働力・資本の年次成長率から生産性の上昇率が求められる。そして、このようにして算出した生産性の上昇率は全要素生産性（Total Factor Productivity, TFP）と呼ばれる。

上記の需要項目の貢献度の分析では、投資の貢献度が大きかったが、中国の



成長への生産関数における貢献度でも同じように、投資とTFPの貢献度の方が大きく、労働、TFP及び資本の中では労働力の貢献度が最も小さかったことが判る。また、労働や資本の貢献度は観察期間中安定的に経済成長に寄与しているのに対し、TFPの貢献度はボラティリティーが高く、景気変動の原因となっている。他に、1999年のアジア金融危機以降、2000年代の中国経済の成長は主にTFPの上昇によりもたらされたことが判る。

生産性の上昇が過去の中国の高い成長率の主要な要因であったとすると、今後高齢化の進展に伴い予想される労働力の減少は成長にあまり大きな影響は与えないと判断できる。但し、TFPの上昇率の背景にある生産性の上昇⁵をもたらした長期にわたる大規模な投資の結果、供給能力は高水準に積み上がっていると考えられ、今後世界的需要の減少が継続する場合、デフレ要因となり成長を阻害する可能性を否定できない。

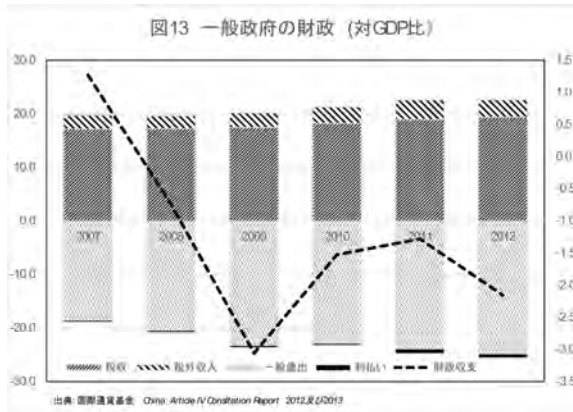
次に、生産関数による方法とは異なるホドリック・プレスコットフィルターを使用して潜在GDP成長率を算出した。改革・解放以降、潜在GDP成長率は一貫して10%前後で推移してきている。但し、2010年以降は潜在GDP成長率を下回る状態にある。成長率の下降基調は、生産者物価指数の下降にも現れている。2000年以降、生産者物価指数の伸びが消費者物価指数の伸びを上回るこ

とが多かったが、直近の2012年の三月以降、消費者物価指数は2%前後で推移しているのに対して、生産者物価指数は連続して前年同月を下回っており、生産市場に於いて需要が弱含んできていることが推察される。



1.6 財 政

近年の財政については、高成長を背景とした歳入の増加により財政赤字幅は縮小傾向にあり2007年には黒字を計上した。それを受け、公的債務残高の対GDP比は縮小傾向にあり、2007年末には19.6%程度まで低下したものの、2009年のリーマンショックの世界的景気減速に起因するGDP成長率の低下を受けて年率30%を越して増加していた歳入の増加が急低下（年率17.5%）する一方、景気減速への対応として公共投資等の歳出を拡大したため、2008年以降、財政収支は赤字（-0.7%）に転落した。2008年も引き続き歳入の増加が減速（年率11.5%）する中で景気対策のための歳出が増加したため、財政赤字は対GDP



比3.1%にまで拡大した。2010年以降は、景気の回復に加え、政府の財政の立て直しも奏功し、赤字幅は縮小してきたものの、2012年は税収を中心とした大幅な歳入の減速（年率9.9%増）により財政収支は対GDP比2.2%の赤字となった。これまでは、年率7%から8%と堅調な経済成長に支えられ税収が増加して来たものの、今後は成長の減速が予想されており、将来的な財政状況については楽観視できない。

また、近年拡大している歳出の一因として、社会保障・福祉支出の拡大が挙げられる。中国の退職年齢は、男性は一律60歳、女性は一般労働者50歳、幹部55歳に分かれる。この年齢が年金の受給開始年齢となり、現在多くの国で一般的となりつつある65歳より早い。早期の退職は課税人口の減少となり、税収の低下を招く。また、年金の低い受給年齢は年金支出の拡大となり、財政収支の押し下げ要因となっている。次節では、社会保障・福祉支出について詳細な検討を加える。

2. 中国の財政における課題

2013年、中国政府は経済成長の当初目標を7.5%とし、その達成の是非が注目されている。しかしながら、同年3月に開催された「两会⁶」においては、中国経済は、構造改革と「民生支出」を優先することが決議されており、経済

構造の健全化とともに、雇用と住民所得の向上、民生の改善、成果の公平な享受（公正な分配）の3点が強調されている。

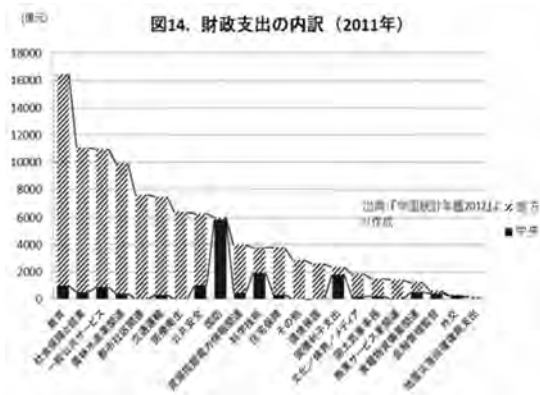
「民生支出」とは、人々の生活を保障し改善するための財政支出であり、広義には環境改善、交通手段の整備、防災なども含まれるが、基本的には教育、医療衛生、社会保障と就業、住宅保障などの社会保障関連分野への支出を示す。本節では、高齢化が進展すると支出が増大すると予想される財政における社会保障関連支出の現状を考察し、中国の現政権が強調する「民生を優先する財政政策」の課題を検討する。

2.1 中国の財政規模

中国の財政支出は、1978年に対GDP比30.8%であったが、改革・開放政策の進展とともに下降し、1994年に11.15%となった。計画経済時代の中国の財政制度は、中央と地方の財政ともに中央政府が統一的に管理し、国有企業の利潤は一括上納されていた。改革・開放後、「財政請負制」が導入された。この制度は各地方政府が中央政府から徴税を請負い、対象となる租税収入を中央に上納すれば、残りは自主財源として自由にできるしくみであった。これは、地方政府や企業の自主性へのインセンティブを与える目的で導入されたが、地方政府は税の代わりに手数料などを徴収し予算外資金とする一方、傘下の企業に対し税の軽減措置をとるなどの裁量により中央への上納分を減らし、結果として、全国の財政収支に占める中央財政の割合は減り、また地方の予算外資金の比率が増え正規の税収比率が減ることなどから、財政収入と支出の対GDP比も下降を続けた。1994年に中央と地方の予算編成を明確化する「分税制」が導入された後は、財政規模の対GDP比率は、経済成長率に比べ緩やかであるが上昇し2012年の財政支出決算額の対GDP比は、26.6%となっている。

2.2 財政支出の内訳

図14は、2011年の財政支出の政策別決算額をグラフ化したものである。これを



みると、支出額が最も多いのは教育で、支出合計の15.1%を占めている。次に多いのが「社会保障と就業」で10.7%、以下一般公共サービス (10.08%) 農林水産業関連 (9.1%)、都市社区関連 (6.98%)、交通運輸 (6.86%) 医療衛生 (5.89%) と続く。農林水産業関連では、農民の所得向上と生活改善の視点から「三農問題⁷⁾」への対応が重視されている。現行財政制度では、中央と地方が50：50の割合で収入を集め、支出面では、地方が84.9%を支出しているが、外交、国防、国際利子支出、金融管理監督、また公共安全のうち武装警察などの支出で中央政府の割合が大きい。

内訳をみる限り、教育や「社会保障と就業」など、中国の財政支出合計に占める社会保障関連支出の割合は比較的大きいといえるが、国際的な比較においてはどうか。

表2は、経済協力開発機構 (OECD) の基準に基づいた政策別財政支出項目のGDPに対する割合を示したものであり、中国の2009年の財政決算データを利用し比較を試みたものである。欧州諸国の財政支出は大きく、13ヶ国が50%を超えている。このうち、一般公共サービスの割合が最も高いギリシャは、社会福祉の割合も上位グループにあり、税収減を中心とした財政収入の悪化だけでなく、巨大な支出によるアンバランスが財政破たんの主な原因となった。財政規模の最も大きなアイルランドは、不良債権処理のための巨額の銀行救済資

表2 2009年 財政支出の国際比較(対GDP)

(%)

	財政支出 合計	一般公 共サー ビス	防衛	公共秩 序と安 全	経済 関連	環境 保護	住宅と コミュニ ティ	健康	文 化、 娯 楽	教育	社会 福祉
アイルランド	66.4	3.8	0.5	1.9	25.0	1.1	1.8	8.5	0.7	8.0	17.1
デンマーク	57.8	7.5	1.4	1.1	3.4	0.5	0.4	8.4	1.6	8.0	25.3
フランス	56.5	6.9	2.1	1.7	3.4	1.0	1.9	8.0	1.5	6.0	24.1
フィンランド	55.8	7.3	1.6	1.5	4.9	0.3	0.5	7.9	1.2	6.6	24.1
ベルギー	52.7	8.3	1.0	1.8	6.0	0.6	0.4	7.9	1.2	6.2	19.2
オーストリア	52.5	6.8	0.7	1.5	5.7	0.5	0.7	8.1	1.0	5.7	21.7
スウェーデン	52.2	6.9	1.6	1.4	4.6	0.3	0.7	7.1	1.2	7.0	21.5
アイスランド	51.5	8.9	0.0	1.4	7.0	0.6	2.5	7.9	3.7	8.3	11.2
ギリシャ	51.4	11.4	2.2	1.7	4.5	0.6	0.4	7.7	0.6	3.9	18.4
ポルトガル	51.4	7.0	1.7	2.4	5.6	0.7	0.6	7.0	1.3	6.5	18.7
オランダ	51.2	5.9	1.4	2.1	6.0	1.8	0.7	8.3	1.8	5.9	17.2
イタリー	50.4	8.3	1.4	1.9	3.8	0.8	0.7	7.6	0.8	4.5	20.4
英国	50.2	5.3	2.7	2.6	3.1	1.0	1.3	8.2	1.1	6.9	17.9
スロベニア	49.8	5.7	1.5	1.8	5.1	0.8	0.7	6.9	2.2	6.6	18.6
ハンガリー	49.7	9.4	1.2	1.9	5.8	0.6	0.4	5.2	1.8	5.6	17.9
ドイツ	47.5	6.1	1.1	1.6	4.7	0.7	0.7	7.1	0.8	4.3	20.5
スペイン	45.7	5.2	1.1	2.1	5.2	0.9	1.2	6.5	1.6	4.9	17.0
ノルウェー	45.5	4.7	1.5	1.0	4.4	0.7	0.7	7.5	1.3	5.9	17.8
ポーランド	45.3	5.9	1.4	1.9	5.6	0.7	1.0	5.0	1.3	5.6	16.9
イスラエル(1)	45.1	6.7	6.7	1.7	2.6	0.7	0.4	5.5	1.7	7.3	11.8
チェコ	43.8	4.6	1.0	2.0	6.6	1.0	0.9	7.8	1.4	4.8	13.7
ルクセンブル	42.8	4.6	0.5	1.0	4.3	1.1	0.7	5.0	1.8	5.2	18.5
米国	42.7	5.0	5.1	2.3	4.1		1.0	8.9	0.3	6.7	9.2
日本	40.7	4.7	0.9	1.3	3.9	1.2	0.8	6.9	0.4	3.6	17.2
エストニア	40.6	3.1	1.8	2.2	4.4	-0.3	0.6	5.3	2.1	6.8	14.6
スロバキア	40.0	6.3	1.2	2.6	3.6	0.9	1.0	6.4	1.2	4.5	12.2
トルコ	39.0	9.8	1.3	1.6	3.7	0.4	1.2	1.3	0.6	3.4	15.8
韓国	30.1	4.6	2.6	1.2	6.1	0.8	1.1	4.6	0.7	4.7	3.8
中国	23.1	4.14	1.27	1.33	5.79	0.56	2.42	1.4	0.4	3.49	2.35
平均	47.29	6.37	1.67	1.75	5.48	0.72	0.94	6.7	1.29	5.68	16.7

出典: OECD, Government at a Glance 2011 及び中国財政省HP「2009年全国公共財政支出決算表」より作成。

金負担のため経済関連支出が突出して大きい。中国の政策別支出費目をOECD基準に照らして分類してみると、平均値を上回っているのは経済関連、「住宅とコミュニティ」で、前節で論じたとおり、金融危機以降の積極財政により経済関連の割合が大きい。アイスランドに次ぎ第2位の規模となっている「住宅とコミュニティ」については、2つの要因が挙げられる。1つは、低所得者向けの住宅である「保障性住宅」の建設と住宅補助政策の構築を急速に進めていること、第2に、市場経済化により、従来計画経済において「単位」という職場で供給されていた福祉サービスを「社区」と呼ばれるコミュニティによる供給にシフトする政策の推進を強化していることが反映されている。支出額では、米国に次ぐ世界第2位である防衛は、対象国の中位グループにあり、武装警察の費用が計上されている「公共秩序と安全」は、日本や韓国より大きい。

一方、平均値を下回っている費目のうち、特に割合が小さいのが医療、教

育、社会福祉である。OECDは、2006年に「Challenges for China's Public Spending: Toward greater effectiveness and equity」を発表し、中国の保健医療と教育分野の公共支出を拡大するとともに資金の有効配分が必要である点を指摘している。教育分野への支出は財政支出においても大きなウェートを占め年々増加している。しかしながら、OECDも指摘している点であるが、教育関連の支出には地域格差がある上、その比較的多くの部分が初等・中等教育を犠牲にして高等教育機関に振り向けられている傾向がある。医療衛生については、診療格差は正のための病院改革が推進され、2012年の支出は、2009年当時の1.81倍となり、対GDP比は1.53%となっている。

2.3 社会支出(Social Expenditure, SE)と社会保護支出 (Social Protection Expenditure, SPE) による比較

OECD諸国との比較では、中国の医療、教育、社会福祉支出の規模の小ささが顕著であるが、それは単に経済発展の程度に由来するものなのだろうか。

次に、OECD基準による「社会支出 (SE)」と、アジア開発銀行 (ADB) 基準による「社会的保護支出 (SPE)」の対象国のデータを用い、社会保障関連支出の比較を試みたい。表3はSEおよびSPEに含まれる政

表3

OECD 社会支出 (Social Expenditure)

・高齢	・保健	・失業
・遺族	・家族	・住宅
・障害/業務災害/傷病	・積極的労働市場政策	・他の政策分野 (低所得者向けその他給付、食事支援等)

ADB 社会的保護支出 (Social Protection Expenditure)

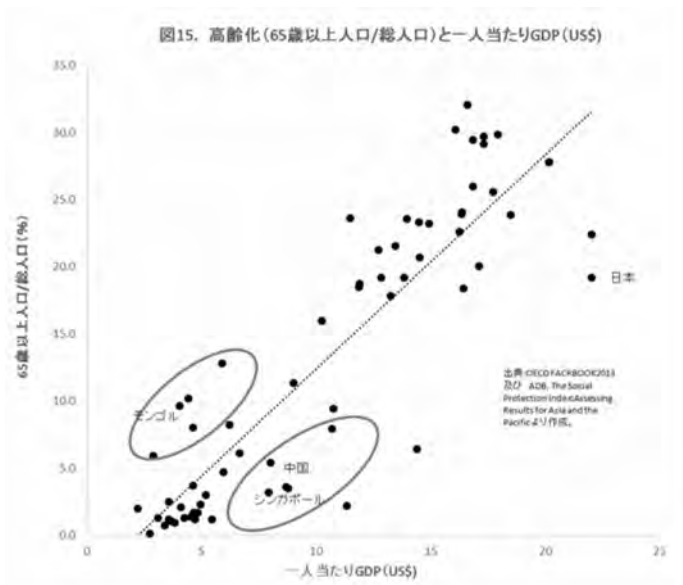
社会保険	社会福祉	就業支援
・健康保険	・社会扶助	・能力開発
・年金	・児童福祉	・トレーニング
・その他社会保険 (失業保険、遺族、積立基金)	・医療扶助	・就業支援補助、食事支援
	・高齢者福祉	
	・障害者福祉	
	・災害救済	

出典: OECD Factbook 2013, ADB (2013), The Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific より作成。

策別支出費目である。比較すると、SEには住宅補助が含まれ、SPEには災害救済が含まれている。例えば、ホームレスなどの「住」の確保は生存権に深くかわるものであり、また途上国における災害救済は生命の救済に日常的に関

係するものである。このような若干の差異を前提としつつ、2つの基準に基づく対象国のデータを用い社会保障関連支出の傾向分析を試みた。

まず経済発展との関連については、社会保障関連支出とGDPとの相関係数は0.72で相関がみられた。次に、給付対象と社会保障関連支出との関連について、人口構成比との相関分析を試みた。結果、社会保障関連費と15歳未満人口の対総人口比との相関係数は-0.76、生産年齢人口（15-64歳）比率との相関は-0.15であったが、高齢化率（65歳以上の対総人口比）との相関係数は0.88で高い相関を示した。経済的な豊かさと高齢化の進展の相関は高く、また高齢化率が高い国ほど社会保障支出がGDPに占める割合が高い。一方で、経済が発展途上にある国の多くは、高齢化も進んでいず、社会保障支出は小さい関係が見いだせる。近似直線近くに集中して分布する2つのグループのうち、第1のグループにはOECD対象国の多くが分布し、「成熟福祉国家型」といえる。それと対照的なグループが「若い途上国型」の国々であり、ADB対象国の多くが分布している（図15参照）。



これらの2つのグループ以外に、共通する傾向をもつ2つのグループがある。1つは、一人当たりGDPは中位グループの下位以下にあり、高齢化率は高くはないが、社会保障費の比率が高いグループである。ここにはモンゴル、キルギスタン、カザフスタンなどが含まれ、社会主義からの移行体制の過程で、計画経済下の福祉供給システムを部分的に継承する、または社会構造改革を緩やかに行った結果、社会保障比率が高くなっている傾向がある「移行経済途上型」のグループである。これに対峙して、高齢化率は高いが、社会保障・福祉支出の比率が低いグループには、シンガポール、タイ、中国、スリランカが含まれている。これらの国々は、伝統的な、統計で拾えない家族間移転を通じて高齢者への保障やサービス提供を行ってきた。一人当たりGDPでは、すでに日本を抜いているシンガポールでは、国民の自助努力を重視し、賦課方式ではなく、積立方式による「中央積立基金」により、各種保障がなされてきた。スリランカは、独立後、60年代に計画出産の普及、全国的な農業開発などの影響による初婚年齢の上昇などにより、出生率が徐々に低下した。家族の同居率が高く、高齢者福祉は主として家族扶養によりなされている。中国は、社会主義国家となった後、「単位」と呼ばれる職場や農村における「人民公社」を通じて生涯生活の保障と福利厚生が提供されてきた。市場経済化とともに、徐々に切り離された保障やサービスを補完する政策のうち、高齢者福祉の拠り所としたのが儒教思想に基づく家族扶養の伝統であった。いずれの国も、所得向上と都市化がもたらすライフスタイルの変化により、制度的な福祉の構築を迫られているが、以下に中国の現状について分析する。

2.4 中国の社会保障関連支出と高齢化

表4は、中国財政省が公表している「全国財政支出決算状況」から作成した費目別支出の詳細である。これをみると、中国政府が「社会保障と就業」として分類する費目のうち、社会保険基金への補助と、「離退職者経費」が大きな割合を占めている。

「離退職者経費」は、公務員、共産党の幹部など、国家建設に寄与した人材が公職を離れたり、退職したりした後の年金や福利厚生のための施設・サービスなどにかかる費用で、「社会保障と就業」の22%を占めている。長年、各行政機関の予算に計上されていたが、実情が把握できず、決算が難しいため、1996年に発布された「行政事業単位離退職者経費の一括管理に関する通知」により、一括管理されることとなった。同費目は毎年予算超過がみられ、財政省による「中央級財政支出決算報告」は、離・退職者手当の再調整で決算額が超過したと説明し、予算の硬直化がみられる。また、遺族手当などを含む公傷病慰安、退役軍人安置の合計は、全体の1割を占めており、国家体制や歴史的な背景に起因する硬直化しやすい費目の合計が「社会保障と就業」の約3割を占めている。一方、都市部および農村部の社会救済費の合計は、当該費目の12.9%、財政支出合計の1.3%、社会福祉サービス費は、それぞれ2.5%、0.2%にすぎない。

2011年以降、「社会保障と就業」で最も大きな割合となっているのが社会保険基金への補助で、その中の6割を占めるのは、都市部労働者のための「養老保険（年金）基金」への補助である。図16は、「都市職工養老保険」の保険料納付者数と受給者数と、中国および日本における受給者1人を何人の納付者でささえるかを示す「年金扶養比率」を示したものである。日本は、1970年に高齢化率7%を超えたが、同年の厚生年金の年金扶養率は42.6、高齢化率14%を超えた1994年の年金扶養率は4.9であった。一方、中国は2000年に高齢化率7%を突破した。年金扶養率は、1989年の5.3から下降し、1998年以降2.9～3.3で推移している。つまり中国は高齢化社会を迎える前に、すでに日本が高齢社会に入った時点での年金扶養率を2.0程度下回っていたことになる。

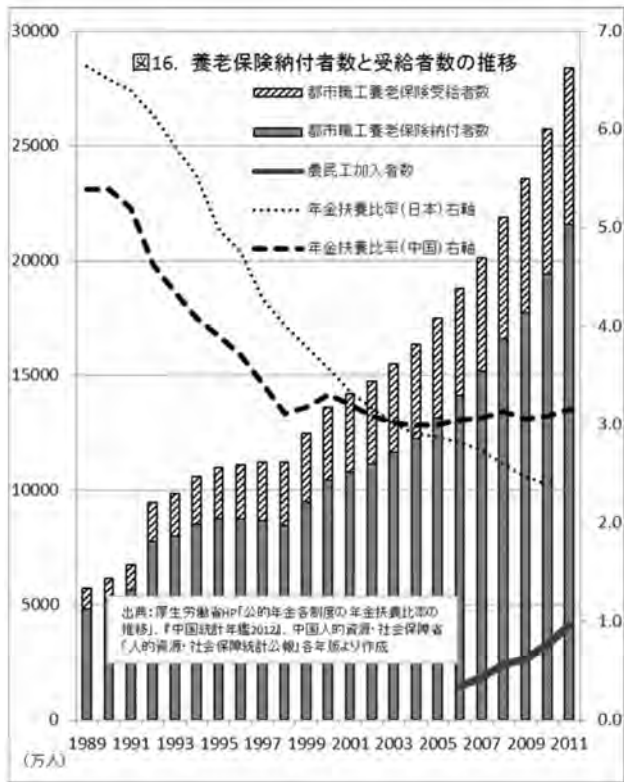
表4のとおり、財政から養老保険基金への補助は、2011年度は前年比14.7%増、12年度は15.3%増と年々負担が増加している。そこで、中国政府は、農村からの出稼ぎ労働者「農民工」の保険加入を積極的に支援し、納付者増加の維持を図ろうとしている。「農民工」の加入者数は年々増加し、2011年現在、納

表4 社会保障・福祉支出の詳細 (億円)

	2010年	2011年	2012年
社会保障と就業	9,130.6	11,109.4	12,585.5
人力資源と社会保障管理事務	317.3	412.0	492.0
民政管理事務	258.7	344.7	404.1
社会保険基金補助	2,309.8	3,152.2	3,828.3
养老保险基金	1,910.4	2,191.7	2,527.3
失業保険基金	4.3	6.6	8.3
基本医療保険基金	56.1	67.0	84.2
労災保険基金	2.5	65.1	16.5
育児保険基金	1.7	3.6	3.9
新型農村社会养老保险基金	240.1	649.4	932.9
都市住民养老保险基金			107.8
その他社会保険基金	94.8	168.7	147.4
全国社会保障基金補助	122.1	150.0	200.0
行政事業単位離退職者経費	2,353.6	2,737.8	2,848.8
企業改革補助	266.4	188.7	178.8
就業補助	624.9	670.4	736.5
公傷病慰安	388.8	448.3	553.5
退役軍人安置	260.4	296.6	364.0
社会福祉	147.6	233.0	302.1
児童福祉	18.1	49.5	47.1
高齢者福祉	30.0	50.4	92.4
義足整形	0.5	0.6	0.6
埋葬	32.1	53.7	61.4
社会福祉事業体	43.3	53.2	61.8
その他社会福祉	23.6	25.7	38.8
障がい者事業	79.1	85.5	101.4
都市住民最低生活保障	539.5	675.1	666.4
その他都市生活救助	51.0	63.3	72.6
自然災害生活救助	333.7	231.7	272.0
赤十字事業	9.5	12.2	14.5
農村最低生活保障	446.6	665.5	698.7
その他農村生活救助	149.2	185.2	196.3
交通事故社会救助基金補充		3.3	3.5
その他	472.4	554.0	652.1

出典:財政部HP「全国公共財政支出決算表」各年度版より作成。

付者数の約4分の1を占めている(図16参照)。一方、表4で、前年に比べ急増しているのが「農村新型养老保险」への補助である。同保険には、2011年現在、3億2643万5千人(給付対象者8921万8千人)が加入している。しかしながら、全国高齢者工作委员会による『2010年中国高齢者追跡調査』報告が、都市部の养老保险加入率84.7%に対し農村部34.6%と発表しているように、農村部の加入率は低い。中国政府は、「農村新型养老保险」の加入率の上昇を図る一



方で、農村の都市化、「農民工」の都市定住による「都市職工養老保険」への加入を促進することにより、第12期五カ年計画期間（2011－2015）に農村部での養老保険加入率を100%とする目標を掲げている。新中国誕生後、中国政府は1951年に「労働保険条例」を公布し、男性の「職工（事務職員と現業労働者）」は、60歳、女性は50歳から養老補助金を受給できると規定した。より過酷な現場では50歳、45歳に引き下げられている。中国における定年は生産と分業を基本とした計画経済のなかで、養老待遇をいつから受けられるという年齢として設定されたため、「老人權益保障法（1996年制定、2012年改訂）」においても、60歳以上を高齢者として規定している。中国民政部が発表する「国民経済と社会発展統計公報」によると、2012年末現在、中国の人口は13億5404万人、うち

60歳以上は1億9390万人（14.3%）、65歳以上では1億2714万人（9.4%）となっている。高齢化率7%から14%までにかかる年数を倍加年数とよぶが、日本は24年、中国は25年程度と予測されており、中国の高齢化は日本に比べ格段速いわけではない。しかし、受給開始年齢が早いことから、高齢化の進展に比較し財政への負担が大きい。

2.5 急速な高齢化への対応を補う非税収入

「中国高齢科学研究センター」の発表では、2010年現在、高齢者人口の19%にあたる3300万人が介護・生活介助を必要とし、うち1080万人が身体機能の低下を伴う非自立高齢者であるという。民政省は1000万人の介護スタッフが必要であると試算するが、現在の介護従事者は約22万人である。2015年には要介護・要介助の高齢者は4000万人に、非自立高齢者は1240万人に増加すると予測されている。また、都市部、農村部ともに高齢者世帯の約5割が「空巣戸」と呼ばれる高齢者のみの世帯となっており、介護や生活介助・支援サービスのニーズが急速に増大している。

計画経済下の社会保障・福祉の供給は、生涯にわたり「単位」や「人民公社」を通じて行われ、「三無（身寄りが無い、収入が無い、労働能力が無い）」高齢者や孤児、障がい者を救済の対象とする残余型の福祉制度がとられていた。市場化がもたらした社会矛盾の中で、まず人民生活の経済的保障への対応が優先され、高齢者や障がい者の福祉は、伝統に基づく家族や血縁者による扶養を主とする政策がとられた。このため、介護などの新たなニーズへの対応についても、困窮高齢者、長寿者、障がい者などに限定し介護サービス利用補助券や手当を支給する政策が普及している。これらの給付費用や施設建設費の多くは「彩票」と呼ばれる宝くじの公益金で賄われている。

1980年代後半、市場経済化と経済成長がもたらした経済格差や内陸部の貧困など新たな社会問題が顕著となった。図17のとおり、財政支出の対GDP比が下降し、当時民政省に割り当てられた予算は財政支出の1.5%で、社会福祉・

救済事業への支出は、その10分の1という状況下であり、問題解決の資金源を社会に求める試みが始まった。ギャンブルが許可されない社会主義国家で人民の相互扶助による賞金付きの募金として販売された「彩票」は、人々の所得水準の向上とともに年々売上を伸ばし、重要財源として発展が期待されている。「彩票」の売上は、「賞金に50%以上、公益金に35%以上、発行費用は15%以内」と規定されている。中央と地方への分配比率は、50:50で、中央管轄分の6割は、社会保障基金の不足分に、残りを民政省と体育総局で二分する。地方割当分は、高齢者福祉と児童・障がい者福祉で二分する。財政省が発表した2012年の全国彩票公益金の決算状況によると、公益金の総額は、753億5234万元、中央財政の管轄分366億7540万元に繰越金105億1628万元を合わせ、471億9168元のうち、241億2569万元が全国社会保障基金の補てんに充てられ、残りは2億1048万元ずつ、民政省と体育総局に割り当てられた。地方への割当分、中央から地方への移転を含めると、公益金による社会福祉支出は、一般予算計上の支出額を大きく超えている。

「彩票公益金」は非税収入の1つであるが、2008年に制定された「彩票公益金管理規則」により、「中央政府性基金」収入として、目的以外の使用を認めず厳格に管理することが明確化された。一方、要介護、要介助者の増大とともに、補助や手当の給付の対象を一般高齢者に拡大する地域が増加している。給付の増大に対処する財源の安定的な確保のため、2012年に改訂された「老人權益保障法」では、高齢者事業費を予算内予算として計上することが規定された。

社会主義国家が、ギャンブル以外に否定してきた行為に「慈善（チャリティー）」がある。2004年秋、共産党中央委員会の決定文書に「社会保険、社会救助、社会福祉と慈善事業をリンクさせた社会保障システムを構築する」と記され、「慈善」の文字が公式文書に初めて盛り込まれた。これは社会主義国家の執政党が社会保障制度の不足を慈善事業で補うことを認めたことを意味する。高齢化事業については主に民間からの寄付を利用し後期高齢者向けの医療・介護、臨終ケア等を行う施設建設が第11次五カ年計画に盛り込まれ、2012年現



在350施設が建設されている。2007年に制定された「企業所得税法」では、公益性の寄付支出を行った場合、年度利潤の12%以内で規定率の寄付控除が適用されることになった。また、広東省広州市では、2011年に「広州市募金条例」を發布し、赤十字や特定の慈善団体に限定されていた募金活動を、一般の公益性社会団体・NPO法人などでもできるように規制緩和を進めており、社会からの寄付は拡大している。

結 論

本稿では、高齢化が進む中国経済について、まず過去の経済成長の動因や、現在、中国経済が抱える各種問題点を踏まえて、全要素生産性（TFP）や潜在的成長性やマクロ政策運営能力について分析を行い、マクロ経済運営の視点から中国経済の今後の成長性を分析した。結果として、中国の経済成長率は投資及び生産性の上昇が果たした役割が大きいことが分かった。よって、高齢化による労働力の減少が中国経済の今後の成長性に与える影響は限定的だと推察される。一方、短期ではこれまでの生産性の急速な上昇を可能にした資本蓄積が今後の世界経済の状況次第で供給過剰を通じてデフレ要因となる可能性を秘めている。また、直近の国際収支から経常収支・金融収支共に資本の純流出が起きていることから、国民貯蓄の低下を通じて、中国の急速な経済発展の需要項

目の動因であり、且つ、生産性の上昇を可能にした投資を引下げ、長期的に今後の成長性の低下を招くことが懸念される。今後予定される国際収支の資本勘定が自由化されると、国内の金融市場の自由化⁸の程度如何では、資本流出がさらに加速すると考えられ、ホドリック・プレスコットフィルターを使った潜在成長力の分析でみられたように国内需要の弱含む中、今後の成長性、更には財政収入の動向については不透明な要素はある。

次に、財政支出に関して詳細な分析を行った。高齢化に伴い中国の財政支出における社会保障・福祉支出は増大している。しかし、国際的な比較においては、その規模は依然として小さい。その要因は、経済の発展途上にあり、経済発展を優先させたことのみならず、計画経済体制下での社会保障・福祉の提供構造によるところも大きい。中国の社会保障・福祉は、社会主義体制下での残余型福祉として開始された。よって財政による支出規模は極めて小さかった。市場経済化による社会構造の変化に伴い増大した社会保障・福祉のニーズに対し、政策上の資金不足を補完したのは、家族扶養の伝統、「彩票」、慈善活動など社会主義体制下では、軽視または否定されていた経済社会活動であった。しかしながら宝くじや寄付という税収以外の財源を最初から組み込んだ高齢者福祉政策は、財源確保の負担を軽減する反面、不安定性も否めない。中国政府は、「老人權益保障法」に基づき、高齢者福祉予算を一般財政予算として徐々に計上していくことを目標としている。一方、巨大人口を有する中国の急速な高齢化は、年金制度による経済的な保障の面だけでなく、家族構造の変化や介護など高齢化の新たな局面に対応するための支出を急速に増大させることも予想され、今後、財政負担の増加が見込まれる。

注)

- ¹ 出典：世界銀行 *World Development Indicator online* (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)
- ² 但し、インフレ率を実質利子率で回帰させたところ、統計的に頑健且つ有意であることが確認されたことから、インフレ率を実質利子率に共通な他の要因が影響していると思われる。
- ³ 輸出と輸入の合計のGDPに対する割合。
- ⁴ また、このころの中国では製造業を支える周辺作業も未成熟であったことも輸出の増加が輸入の増加を招いた一因と考えられる。
- ⁵ 本稿で使用されたTFPの計測には人的資源の質の上昇が入っている。
- ⁶ 中国の国会にあたる「全国人民代表大会」「全国政治協商会議」の2つの会議。
- ⁷ 三農問題とは、農業の低生産性、農村の荒廃、農民の貧困の3つの問題を指し、中国の経済社会の持続的発展を脅かす不安定要因となっている。
- ⁸ 国内の金融市場が自由化されずに資本勘定が自由化された場合、高水準のリターンを求めて資本流出が加速する可能性がある。

参考文献

和文：

- 梶谷 懐 (2011)『現代中国の財政金融システム』名古屋大学出版会
- 加藤弘之／上原一慶編著 (2011)『現代中国経済論』ミネルヴァ書房
- 久保 亨 (2012)『中国经济史入門』東京大学出版社
- 権丈善一 (2009)『社会保障の政策転換—再分配政策の政治経済学V』慶應義塾大学出版会財団法人自治体国際化協会 (2011)『シンガポールの政策福祉政策編』
- 内藤二郎 (2009)「中国の財政制度と政策-改革・開放30年の変遷と課題」財務省総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』平成21年第4号.
- 中兼和津次 (2012)『開発経済と現代中国』名古屋大学出版会
- 西村教子 (2006)「スリランカ都市部の世帯構成と高齢者扶養」『鳥取環境大学紀要』第4号 (2006.2), 91-105
- 増田雅暢編著 (2008)『世界の介護保障』法律文化社
- 丸川知雄 (2013)『現代中国経済』有斐閣

包玉香、李吉（2011）「山东省養老保障的現状評估与需求分析」『西北人口』
2011年第4期 第32卷

英文：

Asian Development Bank (2013), *The Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific*.

Economic Intelligence Unit (EIU), 2013 *People's Republic of China*, EIU, London.

International Monetary Fund (IMF), 2011 *China: Article IV Consultation Report*, IMF, Washington D.C.

International Monetary Fund (IMF), 2012 *China: Article IV Consultation Report*, IMF, Washington D.C.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2013), *Social Expenditure*, OECD Factbook 2013.

（そめや まさかず 本学准教授）

（おかむろ みえこ NPO研修・情報センター理事）