

経団連総合政策研究所新書 / 2025年7月

シンポジウム

転換期中国の国家戦略 — 先端産業育成と社会保障改革

Keidanren
Policy Research Institute

経団連総研

シンポジウム（2025年7月2日開催）

開会ごあいさつ

日本経済団体連合会 副会長・事務総長

久保田 政一

4

講演 1

「新型挙国体制」と中国における先端産業の発展

経団連総合政策研究所 研究委員

ジェトロ・アジア経済研究所 主任研究員

丁 可

7

講演 2 人口減少社会に転じた中国で、社会保障

制度改革の重点はどう変わっているのか

経団連総合政策研究所 研究委員

ニッセイ基礎研究所保険研究部 主任研究員

片山 ゆき

31

【パネリスト】（順不同）

経団連総合政策研究所 研究委員／
ジェトロ・アジア経済研究所 主任研究員

丁 可

経団連総合政策研究所 研究委員／
ニッセイ基礎研究所 保険研究部 主任研究員

片山 ゆき

【モデレーター】

経団連総合政策研究所 研究主幹／
東京大学大学院総合文化研究科 教授

川島 真

いじあつわし

会員企業の皆さまには、平素から経団連総合政策研究所の活動にご支援を賜り、厚く御礼申し上げます。

私どもの研究所では川島真先生に研究主幹を務めていただき、中国情勢の研究プロジェクトを進めています。今回は「転換期中国の国家戦略」と題し、先端産業育成と社会保障改革の二つのテーマについて、専門家の方からお話を伺います。

中国は、国家間の覇権争いに直結するAIなどの先端産業育成を、国家を挙げて推進しています。経済状況の変化もある中、今後の政策展開がどういった形になっていくのか、非常に注目されるところです。

他方、中国は人口減少局面に突入し、社会構造の変化が顕在化しつつある中、社会保

障改革も重要な課題となっています。

本日は丁可研究委員、片山ゆき研究委員のお二方から、これらの政策について解説していただきます。その後、パネルディスカッションにおいて川島研究主幹にモデレータを務めていただき、議論を進めてまいります。

このシンポジウムを通じ、中国の政策動向とその背景にある中国の戦略的思考の理解が、皆さまの事業活動の参考となることを祈念し、私からの開会のあいさつとさせていただきます。

二〇二五年七月二日

日本経済団体連合会 副会長・事務総長

経団連総合政策研究所 所長

久保田 政一

【講演1】

「新型主国体制」と中国における
先端産業の発展

経団連総合政策研究所 研究委員／
ジェトロ・アジア経済研究所 主任研究員

丁
可

はじめに

本日は、主に四つの内容をご報告します。最初に、国際社会が発表したレポートに基づき、中国における先端産業育成の現状を評価します。次に、中国における先端産業発展の実績は、「新型拳国体制」と呼ばれる動員体制の下で達成されたという事実を指摘し、この体制のどこに新しさと強みがあるのかを解説します。続いて、新型拳国体制の下で、中国政府はどのような産業政策をとってきたのかを詳しく分析し、最後に中国が抱える課題を指摘したいと思います。^(註1)

先端産業育成の現状

先端産業育成の全体状況について、二つの報告書をご紹介します。2023年オーストラリアの戦略政策研究所（ASPI^(註2)）の報告書と、アメリカの国務長官ルビオが、議員時代に発表した報告書^(註3)です。ご存じのとおり、両者とも中国に対して非常に厳しいスタンスをとっています。だからこそ、説得力のある報告書と言えるかもしれません。

(註1) 本講演の内容は、主として丁可「[新型拳国体制]と中国における先端産業の発展」(『東亜』2025年5月号、pp.18-25)に基づいている。

(註2) Australian Strategic Policy Institute (ASPI). "ASPI's Critical Technology Tracker - The global race for future power", 2023

(註3) Rubio, Marco. The World China Made: "Made in China 2025" Nine Years Later. Project for Strong Labor Markets and National Development, The Office of Senator Marco Rubio. 2024



丁委員

ASPIの報告書では、過去5年間に発表された220万本の研究論文の引用数を分析し、上位10%の論文を抽出しました。その結果、44の重要技術のうち、中国は37分野でリードし、対してアメリカは7分野にとどまっていることが明らかにされました。

ルビオ報告では、「中国製造2025」の成果を評価しています。10の重点産業のうち、EV、エネルギー・発電、造船、高速鉄道で、中国は世界的リーダーの地位を築いている。航空・宇宙、バイオテクノロジー、新素材、ロボット・工作機械、半導体は大きく前進しているものの、まだリーダーとは言えない。目標に全く至っていない分野は農業機械の一つのみ、と

報告していません。

この報告書の冒頭には、興味深い記載があります。「もし習近平がファンドマネージャーだったとしたら、このポートフォリオの運用実績には大いに満足しているだろう」と記し、中国製造2025の実績を非常に高く評価しています。

続いて、産業用ロボット、人型ロボット、人工知能の三つの先端分野の最新状況をご紹介します。

高工業業研究院（GGI）の発表によれば、産業用ロボット分野では、中国市場における地場メーカー製ロボットのシェアは、2013年から2023年で24%から52%へ上昇しています。

また、モルガン・スタンレーの最新レポート^(註4)によれば、人型ロボット分野では、バリエーション全体に入る上位100社の上場企業のうち、アメリカ企業は34社、それに対して中国大陸は31社を占めており、アメリカにほぼ匹敵する水準にまで発展を遂げていることが分かります。

最後に、人工知能です。皆さんもよくご存じだと思いますが、杭州のDeepSeekは今

(註4) Morgan Stanley. "The Humanoid 100: Mapping the Humanoid Robot Value Chain", 2025

年1月、人工知能の大規模言語モデルであるR1モデルを開発し、アメリカのOpenAI社のChatGPTとほぼ同等の性能を、約10分の1のコストで実現したことが発表されました。この発表はアメリカの株式市場に大きな衝撃を与え、エヌビディア株価をはじめとするナスダックが大暴落したことは、記憶にも新しいと思います。

新型拳国体制の構築

先端産業の発展に関するこうした実績は、どのような体制の下で達成されたのでしょうか。キーワードは「新型拳国体制」です。詳しく解説します。

まず、「拳国体制」とは何か。これは、国を挙げて重要課題に取り組む資源動員体制のことを指しています。毛沢東の時代、中国が国際的に孤立した状況の中で両弾一星（原子爆弾、水素爆弾、人工衛星）の独自開発に成功したのは、この拳国体制の賜物だったと指摘されています。

拳国体制という言葉は、改革開放期以降、スポーツなどごく一部の分野を除いて死語になりつつありましたが、習近平政権下で復活し、「新型」という修飾語が付されるよ

うになりました。

では、どこが新しいのでしょうか。旧来の拳国体制が主として政府主導で資源を動員していたのに対し、新型拳国体制では市場原理も併用されています。市場のメカニズム、競争の原理が強く働いているところに大きな特徴があります。

新型拳国体制には、主に二つのポイントがあります。一つ目は地域間競争です。ご存じのように、東アジア各国がとってきた通常の産業政策は、中央主導で特定の産業や企業に対して資源を集中的に投入するため、競争を抑制する側面が強いと考えられています。しかし中国の場合は、地方政府が産業政策の制定と執行に関してイニシアティブをとっている側面が強くなります。地域と地域の間では、経済発展や先端産業の育成をめぐって非常に激しい競争が展開されています。

この点に関して半導体産業政策の事例を取り上げ、産業政策における中央と地方の役割分担について見ていきます。中央レベルでは、基本的に政策の大枠の決定にとどめています。例えば2020年に国務院が発表した重要な半導体産業政策では、資金面の支援政策は優遇税制に集中しており、補助金への言及すら見当たらず、資金以外の支援政

策も基本的な措置の制定は地方に委ねられていました。

一方で地方レベルでは、補助金やイノベーション支援に関する詳細な措置が決定しています。江蘇省蘇州市の半導体産業政策では、補助金について、研究開発費やテープアウト費用に対して具体的にどのような補助額を付けていくのか、非常に詳細な記載が見られます。また産業クラスター形成、イノベーション促進、エコシステム整備、投資環境改善の四つの面において、具体的な支援策も発表されています。

中国の地域は、重層的な構造を成しています。江蘇省があり、その下に市、例えば蘇州市があります。その下にさらに県、区、あるいは開発区という行政単位もあります。省と省の間、市と市の間、さらに開発区と開発区がそれぞれ独自の産業政策を発表し、熾烈な地域間競争が展開されているわけです。

このような競争は、激しい企業間競争を引き起こしています。これが中国の産業発展に大きなダイナミズムをもたらしたことは、紛れもない事実です。しかし、後半で分析するように、現在の中国の製造業が抱える過剰生産などの問題も、実はこうした地域間競争の構造に深く根ざしている部分があります。

新型挙国体制の新しさの二つ目のポイントは、民間企業支援です。実は国有企業よりも民間企業が、産業政策の重要な支援の対象になっていました。中国では2010年代以降、国有企業のプレゼンスが拡大し、民間企業が後退する「国進民退」が大きく進んだと一般的に言われています。米中対立でも、中国政府が補助金を通じて赤字経営の国有企業を支援してきたことが問題視されています。

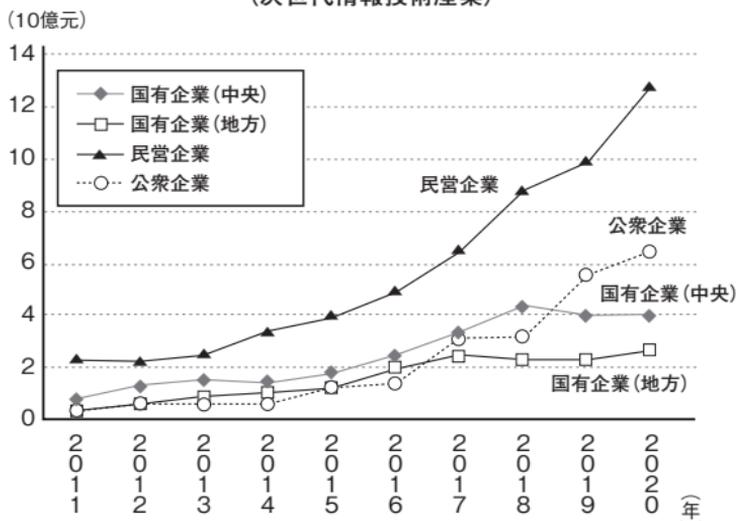
しかしながら、最近発表された実証研究によると、役割分担こそ異なるものの、実際には国有企業と民間企業のどちらも産業政策の支援の対象であり、分野によっては民間企業のほうが重点的に支援されていた事実が明らかになっています。中国政府は、民間テック企業を重点的に支援することによって旺盛な企業家精神を引き出し、起業とイノベーションの活発化を図ってきたのが実状です。

実証研究の成果を一つご紹介いたします。「通商白書2022」^(註5)に掲載されたもので、中国製造2025に関連する六つの先端産業に対する補助金額の10年間の推移を検証しました。企業を四つの所有制に分けて、それぞれにどのくらいの補助金が支払われていたのかを計測した研究です（15〜17ページ資料1）。

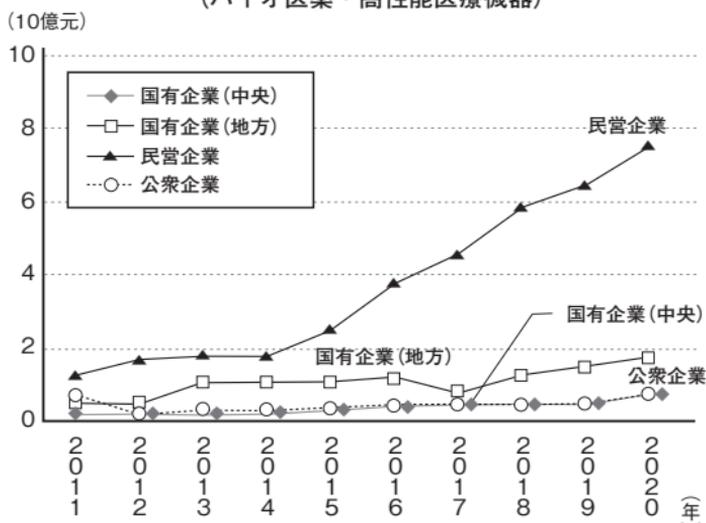
(註5) 経済産業省(2022)。「通商白書2022」

資料1 主要分野における企業タイプ別補助金総額の推移

(次世代情報技術産業)

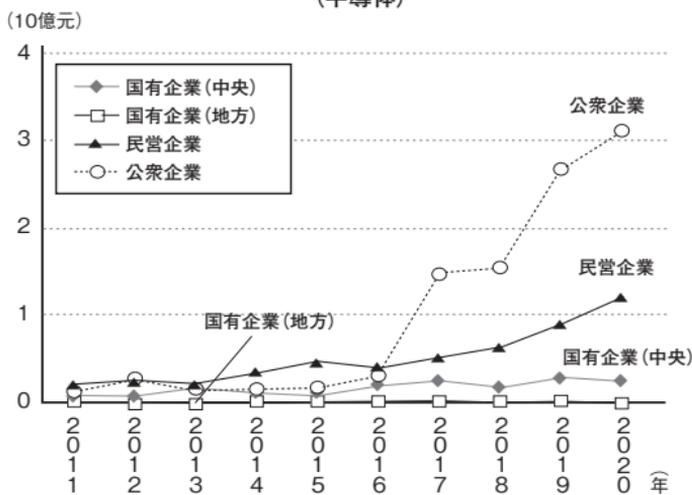


(バイオ医薬・高性能医療機器)



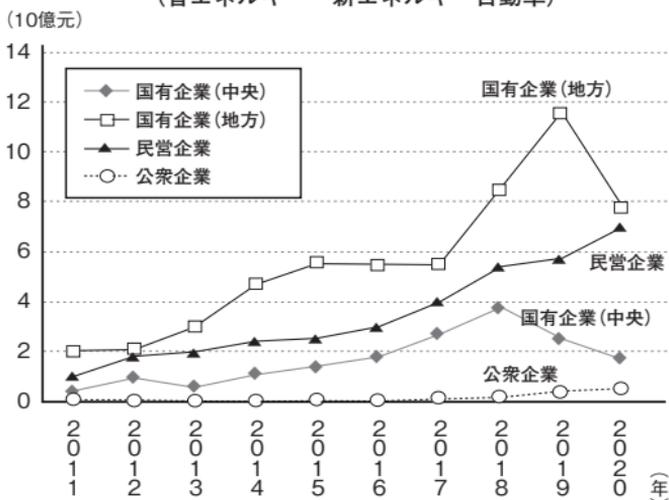
補助金総額の推移

(半導体)



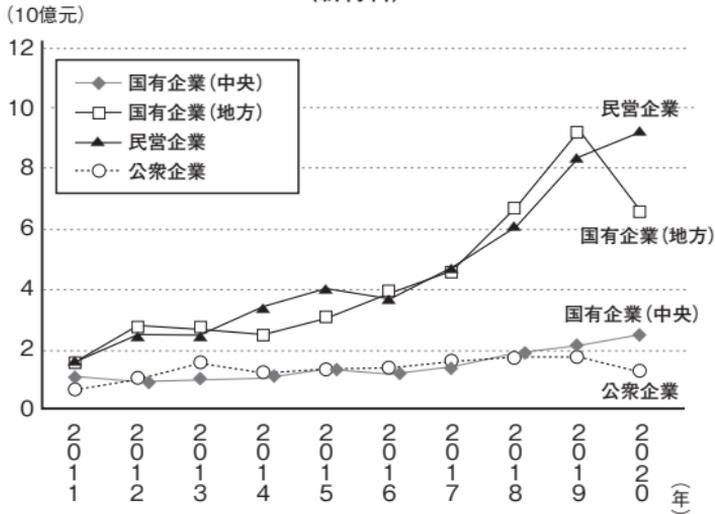
(備考)「半導体」はトランジスタ、ダイオードなど単機能の「ディスクリート部品」と「集積回路」に分かれており、さらに後者は製造工程別に「設計」「製造」「パッケージング」の3分類がある。この4項目を半導体として集計した。

(省エネルギー・新エネルギー自動車)

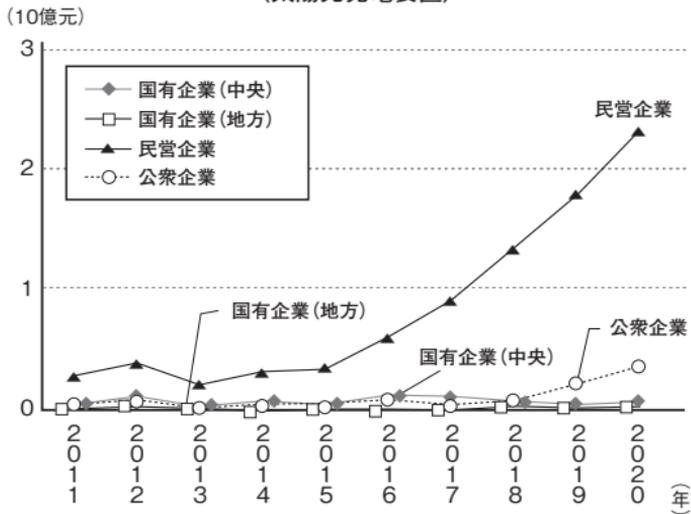


資料1 主要分野における企業タイプ別

(新材料)



(太陽光発電装置)



(出所) 経済産業省「通商白書2022」第1-2-4-38図より転載。元資料は、各社公開情報より作成。

注目いただきたいのは民間企業（▲の線）です。次世代情報技術産業、バイオ、太陽光発電に関しては、2010年代の当初から、民間企業を中心に補助金が支給されていたことがはっきりしています。新材料、素材の開発に関しても、2020年になると民間企業が第1位に躍り出ました。半導体と新エネ車に関しては初期投資の規模が非常に大きく、どうしても国有企業に頼らざるを得ない部分がありますが、それでも民間企業に支払われた補助金は、常に2位に位置しています。

中国政府は、この「新型挙国体制」における国有企業と民間企業の役割分担に対して、明確な認識を持っています。国有企業に期待される役割は、「戦略的テックパワー」、「オリジナル技術の震源地」、そして「忍耐資本」というキーワードに象徴される、非常に長い研究開発です。一方で民間企業に期待される役割は、イノベーションと質の高い発展を推進する「生力軍」、「新産業創出の担い手」、「起業を通じたイノベーション」です。

新型挙国体制下での施策

資料2 資金供給：産業補助金

国・地域	中国大陸	中国大陸 (国際比較用)	アメリカ	日本	ドイツ	フランス	韓国	ブラジル	台湾
補助金額 (10億ドル)	248	212	84	26	16	15	10	6	2
補助金の 対GDP比	1.73 %	1.48 %	0.39 %	0.5 %	0.41 %	0.55 %	0.67 %	0.33 %	0.41 %

(出所) Gerard DiPippo, "Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective", 2022.のFigure3.4とFigure3.5のデータをもとに、筆者作成。

この新型拳国体制の下で、中国政府は具体的に何をやってきたのか。資金供給、サプライチェーンの整備、先端技術の社会実装の三つの面を中心に解説します。

まず資金供給に関して、いくつかの指標を挙げてみます。一つ目は科学研究費です。規模をみると、中国の科学研究費は2021年時点で66・1兆円に達しており、アメリカに次いで世界第2位です。また伸び率で見ると、中国の研究開発費は2000年代以降2021年までの間に31・2倍も拡大してきました。^(註6)これは主要国の中で、最も高い伸び率となっています。

二つ目の指標は、産業政策の主なツールで

(註6) 科学技術・学術政策研究所「科学技術指標 2024」

ある補助金です（資料2）。これはアメリカの代表的なシンクタンク戦略国際問題研究所（CSIS）が発表した数字です。まず補助金額を、国際比較が可能な数字で見えます。2019年、中国の年間補助金額は2120億ドルという巨額の数字で、2位のアメリカ（840億ドル）の3倍近くに達しています。補助金の対GDP比では中国が1・48%であるのに対し、2位の韓国は0・67%、3位のフランスは0・55%と、中国と他の主要国の間で2〜3倍の開きがあります。

留意いただきたいのは、これら産業補助金の大半は、中央政府ではなく地方政府から支給されていることです。人工知能産業の事例を取り上げたいと思います。

中国におけるA-Iの産業政策の原点は、2017年の「次世代人工知能発展計画」にあると言われています。ここでは政府引導基金の創設や優遇税制、補助金支給などの大きな原則にこそ言及されているものの、具体的な施策はほとんど示されていませんでした。

一方、地域レベルで策定された政策では、補助金に関する非常に詳細な記載が見られます。今年2月に中国の各主要都市で発表された、A-Iの産業政策の例をご紹介します。

例えば、杭州は、DeepSeekなどが立地する中国を代表するハイテクの街ですが、産業政策用資金のうち15・72%を、汎用人工知能（AGI）、人型ロボット等の未来産業に投資する計画を立てています。また、「中国のシリコンバレー」と言われる深圳では、100億元規模のAI・ロボット産業基金を設立し、AIのソフトウェアやハードウェア、エンボディドAIに重点的に投資する計画を発表しています。

資金供給の三つ目の指標は、官民ファンドの一種である政府引導基金です。中国における政府引導基金の規模は、2014年の1625億元から2023年になると3兆元近く、20倍弱に拡大してきました。

政府引導基金の創設の主役は、やはり地方政府です。資金規模に関しても、ファンドの数に関しても、地方レベルの引導基金の割合は全体の9割以上を占めていると報告されています。ベンチャーファンド全体に占める、政府引導基金の割合も増加傾向にあります。2014年から2023年までの10年間、国有資本のLP（Limited Partners）によるベンチャー投資への出資比率は、約20%から約40%まで倍増しています。

この政府引導基金は、実は中国における先端産業の新産業創出を促す上で非常に顕著

な政策効果を上げていました。このことは、A-1や半導体など、いわゆるディープテック系のユニコーン企業の台頭にはつきりと見てとることができます。ユニコーン企業は時価総額10億ドルを上回るハイテクのスタートアップですが、中国の場合、その資金調達はほとんどが政府引導基金をはじめとする各種のベンチャー投資から行われています。

ここで2016年と2023年のユニコーン企業を比較してみます。16年の時点で、ユニコーン企業の数はいくつあり、そのうちディープテック系の企業は、3分の1弱の35社しかありません。上位5業種は、EC、フィンテック、エンターテインメント、配車サービス、ヘルスケアという分布になっていました。しかし23年になると、ユニコーン自体は375社にまで増え、ディープテック系の企業は249社にまで増え、大半を占めています。業種分布を見ると、上位は集積回路、新エネ車、新薬、自動運転などになっています。このように、中国政府は引導基金を通じてユニコーン企業を育成し、新たな産業分野をけん引してきたという特徴が強く出ています。

中国政府が新型挙国体制の下で行った取り組みの二つ目は、サプライチェーンの整備です。

資料3 サプライチェーンの整備で急拡大するEV産業(2022)

順位	都市	主力メーカー	生産台数(万台)	前年比
1	西安	BYD、吉利、陝西汽車	101.52	277.7%
2	上海	テスラ、上海汽車、上海GM、上海VW	98.86	56.5%
3	深圳	BYD	84.88	183.4%
4	柳州	柳州五菱、東風柳州汽車	66.7	38.6%
5	長沙	BYD、上汽VW長沙工場	44.72	238.5%
6	重慶	長安新能源、金康賽力斯、フォード	36.5	140%
7	常州	BYD、理想、北汽新能源	34	
8	広州	广汽埃安、小鹏、广汽丰田新能源	31.37	119.9%
9	合肥	蔚来汽車、VW安徽、BYD、江淮汽車、合肥長安	25.5	133%
10	芜湖	奇瑞	21.58	125.8%

(出所) 吳靜「西安上海争[新能源车第一城]、城市打响新汽車争奪戦」(『汽車商業評論』2023年10月22日)の表をもとに筆者作成。主力メーカーの情報は、各種インターネット資料をもとに筆者が補足した。

こちらの資料3は、中国におけるEV生産の上位10都市の数字を掲げています。各都市の間で、完成車メーカーをめぐって非常に激しい誘致合戦があり、どの都市にも基本的に複数の完成車メーカーが集積しています。特にリーディングカンパニーのBYDは、上位10都市のうち5都市に進出しています。

着目いただきたいのは、生産台数の前年比率です。10都市のうち2都市を除いた他の都市では、いずれも100%以上、多い都市では倍以上の拡大が見られます。この背後にサ

プライチエーンの整備があります。政府によって強力にサプライチェーンが整備され、サプライヤーの誘致が進められてきた事実が、非常に重要なファクターとして働いています。

生産数9位の合肥は、最近中国で注目される新興のハイテク都市です。合肥の最も重要なリーディングカンパニーは、蔚来汽車（NIO）という会社です。この会社の誘致に合わせ、当時の合肥市政府は一気に部品サプライヤー120社とEVに関連する50のプロジェクトを誘致してきました。そのおかげで、無名の地方都市から中国の重要なEVの生産拠点に劇的な変身を遂げたわけです。

先端産業の育成を考える上でサプライチェーンの整備がなぜ重要なのか、もう少し踏み込んで分析したいと思います。実はEVのサプライチェーンやエレクトロニクス産業のサプライチェーンは、先端産業の展開に必要なサプライチェーンと高度な互換性を持っています。これが実は非常に重要です。例えばEVのサプライチェーンの約8割は、そのまま空飛ぶクルマ、すなわちeVTOL（電動垂直離着陸機）の生産に転用が可能ですと言われています。ドローンの場合もほぼ同じ状況が見られます。

またEV向けに開発した電動化プラットフォームはEVのコア部品ですが、そのまま人型ロボットを開発の技術基盤として転用することが可能です。中国はこれまでEVやエレクトロニクス産業に関するサプライチェーンを大々的に整備したおかげで、今後、空飛ぶクルマや人型ロボットなど、ハードウェアが必要な先端産業の発展において、持続的な新産業創出が期待できるようになります。

さらに最近では、一部の地方政府はサプライチェーンの整備から一歩踏み込んで、イノベーションエコシステムの構築にまで乗り出すようになっていきます。例えば蘇州では、半導体産業を振興するために産学連携を推進しました。そのために、南京大学など五つの大学や研究機関を地元で誘致してきました。次に、支援施設として蘇州市ICイノベーションセンターを創設し、半導体設計やパッケージング、知財等に関する公共サービスが提供されています。さらに車載半導体とハイパワーレーザーCに関して、政府主導の下、イノベーションコンソーシアムも結成し、半導体をめぐる共同開発体制を強化しています。

新型挙国体制下の三つ目の取り組みは、先端技術の社会実装です。なぜ社会実装が必

要なのかという点、ポイントは三つあります。一つ目は伝統産業の生産性向上です。先端技術を伝統産業に活用することにより、生産の効率性を上げていく。

二つ目は、多様な応用場面の創出です。先端技術そのものは、非常に高い不確実性を伴っています。どのようなビジネスで付加価値が生み出せるのか、いろいろな活用シーンの中での試行錯誤を経て、初めて実際のニーズが見えてきます。そのために応用場面の創出が非常に重要になります。

三つ目は、データに関連しています。社会実装を進めることでデータを蓄積し、それによってアルゴリズムを改善していき、新技術の進化を促していきます。このような社会実装重視の観点から中国の産業政策に関する文書をご覧いただくと、「インターネット」、「ロボット十」、「A十」といったキーワードが頻繁に登場します。

ロボット産業の社会実装の事例を、ごく簡単に紹介します。まず中央は、「第14次五年計画」で大きな政策を決め、その次に工業信息化部は社会実装を推進するためのアクションプラン「『ロボット十』 応用行动実施方案」を発表しました。このアクションプランでは、ロボットの配置密度や分野ごとのサービス用ロボット、特殊ロボットの導

入水準などの数値目標に加え、さらにどの分野でロボットを導入すべきか、製造業、農業、ヘルスケアなど、10の応用領域を指定しています。

中央の政策を受けた、地方の取り組みについて見ておきます。地方は中央と比べると、より具体的な数値目標と支援策が発表されています。

例えば江蘇省では、2024年に省としてロボット産業政策を発表しました。この政策では、製造業であれば、従業員1万人あたりのロボットの配置数は500台に引き上げることを、そして模範となるロボットの応用場面を50選別するという数値目標が挙げられています。

そして、国が指定した10の重点領域においてロボットのメーカーとユーザーのマッチングを進め、一番優秀なロボットサービス事業者に対しては、一時金として最大で100万円を給付するなど、具体的な数字が決められています。

強調しておきたいのは、政府から支給された補助金は社会実装を促し、さらに補助金を増やしていくという好循環がこれまで働いてきたことです。政府の補助金があれば、国産ロボットの採用で品質問題が生じて、損失の大部分をカバーすることが可能です。

その結果、国産ロボットの採用比率が高まり、ロボットメーカーに大量のデータが蓄積されます。

そのデータを活用することで、さらに品質の改善、アルゴリズムの進化につながり、それは地場メーカーの採用比率のさらなる向上に貢献します。地場企業が成長してくると税金が増え、さらに新分野に補助金をつぎ込むことができるようになります。Aーや他の先端分野の場合でも、このような補助金と社会実装をめぐる好循環が働いています。

今後の課題

最後に、中国の先端産業育成に関して、三つの問題点と課題を指摘したいと思います。一つ目は過剰生産の問題です。地域間競争の結果、どの地域でも巨大な生産能力が形成されてしまいました。特にEVや太陽光発電に関しては、問題が深刻化しています。しかし不動産バブルの崩壊により、中国では内需が非常に低迷しています。国内では消費しきれなくなり、どうしても輸出市場に依存しなければならなくなる。これは中国と主要国間の貿易摩擦の重要な原因として働いています。

二つ目は持続可能性の問題です。これまで繰り返し強調してきたように、補助金や政府引導基金の大部分は地方政府が財源を担っています。しかし不動産バブルの崩壊で地方政府の収入が大幅に減少してしまい、債務危機に直面している政府すら出てきています。地域によっては、従来のように新型拳国体制の下で新興産業、先端産業の支援ができるかどうか、かなり不透明になってきました。

そして最後に、産業政策が万能薬ではなく、政策と無縁のところでの発展を遂げてきた先端分野がたくさんあることにも留意したいです。例えばDeepSeekがその典型例です。中国が高い競争力を持つSNS、eコマース、ゲームなどの分野も、産業政策とはほとんど関係なく、市場原理の下で発展を遂げてきました。政府の介入と企業家の創意工夫のバランスを今後どのように取っていくのか。今後の中国の先端産業を見る上では、最も重要な課題になってくるでしょう。

【講演2】

人口減少社会に転じた中国で、社会保障
制度改革の重点はどう変わっているのか

経団連総合政策研究所 研究委員

ニッセイ基礎研究所 保険研究部 主任研究員

片山 ゆき

はじめに

私からは社会保障改革についてご報告をさせていただきます。中国の人口減少、社会の担い手の減少、雇用の流動化の中で、社会保障制度の改革はどうなっているのか。現状と今後の動向を見ていきます。

人口推計から見る未来像

まず、少子化について確認します。一人っ子政策緩和後、中国で2016年に生まれた子どもの数は1786万人と微増しました。しかし、その翌年から減少に転じ、直近7年でおおよそ半分にまで減少しました。2024年は出産や子育てによいとされる辰年であったことから、生まれてくる子どもの数が、前年比で52万人増えています。全体としては大きく減少に転じている状況です。

次に、第1子、第2子、第3子という出生順序別で出生率を確認してみると、第2子の出産がいったん増えたものの、2017年以降、急激に減ってしまっています。近年の急速な少子化に大きく影響していることが分かっています。



片山委員

一人っ子政策は男女の出生バランスを崩し、女性の人口が男性の人口よりも大幅に少ない状況をもたらしました。一人っ子政策は生まれてくる子どもの数を減らすだけではなく、結果として、将来母となる女性人口を減らしてしまつたのです。それに加えて、20代の未婚化の上昇、出産意向の多様化、教育費用の高騰、新型コロナウイルスの影響など、さまざまな原因が複合的に絡み合っている状況にあります。

定性的に見てみます。出産育児をしたくない理由を働く男女に聞いたところ、男性、女性とも最多回答が「養育にかかる経済的な負担が重い」でした。

一方、男性と女性の認識の差が一番大きかつ

たのは「子育てによる仕事への影響が心配」で、女性が23・1%、男性が3・7%でした。中国は女性の労働参加率が高いため、子育てによるキャリアパスへの影響を女性が大変気にしている現状も見えてきます。

加えて「企業及び社会による出産・育児負担」が、ジェンダー平等の重要要素としても取り上げられています。そうした意識が高いのは女性のほうで、女性が52・5%、男性が23・5%となっています。これから少子化に対峙していく中で、女性のキャリアパス、企業や社会による出産育児への負担、理解、さらには働き方の柔軟化が大変重要になつてくると考えられます。

一方で中国は、高齢社会（65歳以上が全人口の14%以上を占める）を迎えています。さらに、国連の推計では、わずか9年後の2034年に超高齢社会へ移行し、2050年には人口の3割を高齢者が占めるとされています（35ページ資料4-1）。

何人の生産年齢人口（中国の場合は15-59歳）で1人の高齢者（60歳以上）を支えているのかを見ると（36ページ資料4-2）、2025年現在では3人を割り、2・93人で支えている状況です。2034年には1・99人となります。さらに1人を割るの

資料 4-1 人口推計から見る中国の未来像(高齢化の推移)

	7%以上	14%以上	21%以上
2024推計	2000年 (7.02%)	2023年 (14.32%)	2034年 (21.83%)
2022推計	2001年 (7.12%)	2023年 (14.27%)	2034年 (21.60%)

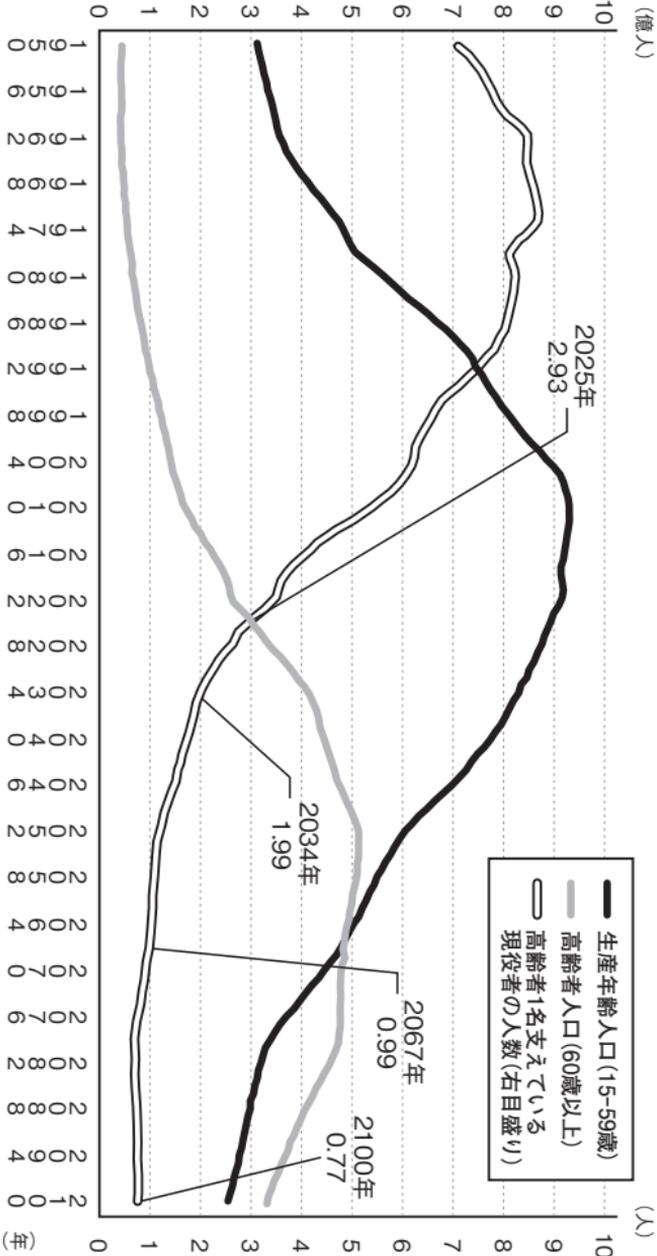
	2050年	2075年	2100年
2024推計	30.92%	41.98%	45.80%
2022推計	30.09%	38.27%	40.93%

(出所) United Nations, World Population Prospects 2024より作成
(いずれも特段の指定がない場合は中位推計を採用)

(億人)

資料 4-2 人口推計から見る未来像

何人の生産年齢人口(15-59歳)で、
(1人の高齢者(60歳以上)を支えているか)



(出所) United Nations, World Population Prospects 2024より作成 (いずれも特段の指定がない場合は中位推計を採用)

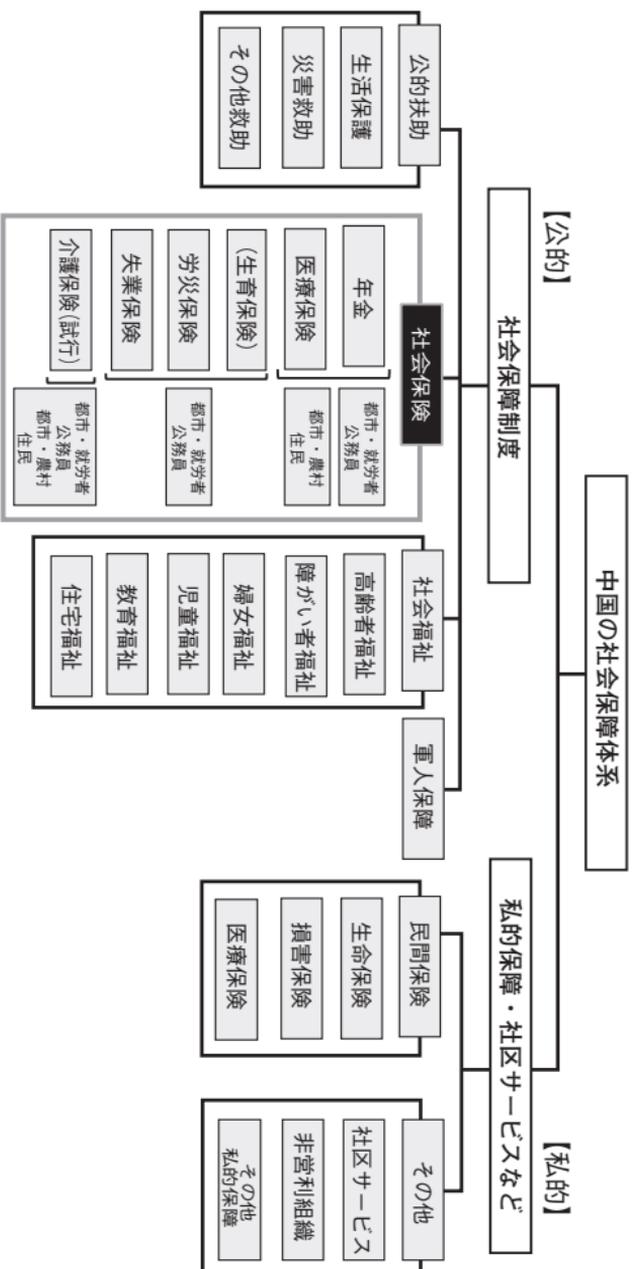
は2067年です。こうしたスピード感を考えると、人口減少社会、さらには高齢化が進む中で社会保障制度を変えていくには、それほど多くの時間は残されていないことが分かります。現在の社会保障制度は、人口が増加局面にある時に整備されたものです。今後は人口減少社会へ急速に転じていくわけですが、そうした社会に適したものに再整備していく必要があるかと思えます。

福祉ミックス体制

中国の社会保障制度のラインナップを示したのが、資料5（38ページ）です。左側を公的、右側を私的としています。基本的には日本とほぼ同じラインナップと考えていただいているかと思えます。

公的保障には公的扶助、社会保険、社会福祉、軍人保障があり、メインとなるのは社会保険です。社会保険は年金、医療、労災、失業、介護と、日本とほぼ同じです。ただ介護に関しては現在試行段階にあり、2025年中の全国への制度普及を目指しています。

資料5 中国の福祉ミックス体制とは？



(注) 2019年、生育保険と医療保険(都市職工)を統合。生育保険の機能は残し、保険料を積み立てた基金、保険料徴収や手続き、制度管理などを医療保険と統合した。(出所) 社会保障関連規定より 講演者作成

社会保障制度で、中国が欧州や日本と異なる点は、中国が「福祉ミックス体制」を敷いていることです。福祉ミックス体制の特徴は、国家がフルスペック（高機能）の社会保障制度を提供するのではなく、制度の運営の一部、もしくは加入促進に民間企業を活用している点です。介護、労災、年金の具体的な例を後ほどご紹介します。

中国は、1990年代後半に現在の社会保障制度を整備しています。ちょうどこの時期は、欧州の福祉国家の危機がありました。国家が財政資金を投入し、積極的な所得再分配機能を持つ社会保障制度システムを導入する福祉国家体制が危機に直面し、再編されている時に、中国の社会保障制度が構築されたこととなります。加えて当時の中国は、国の財政的な自由度が小さかったことから、欧州の福祉国家体制のように財政を多く投入する制度を作るとは困難な状況でした。

中国は、現在の社会保障制度の特徴を四つ挙げています。まず、国民に①「広く普及」させる制度を作り、②「基本を保障」し、政府からの給付を小さくとどめる。その代わり③「多層的な構造」を作る。ここで民間企業やNPOの寄付も含めて民間を活用し、多層的にすることで④「持続可能」な制度を作っていく。こうした形で、中国の社

会保険制度が作られています。

資料6に、2029年までの社会保障制度改革のラインナップを挙げています。重点とされているのは、年金や介護を中心とする老後保障。また冒頭でご報告したとおり、少子化がかなり進んでいることもあり、子育て支援の施策に動きがあります。

社会保障におけるデジタル化も進んでいます。中国の場合、公安や民生、衛生健康などを管轄する省庁が保有する情報を社会保障当局と共有することにより、社会保障サービスの自動化を最終的に目指しています。例えば、交通事故で高齢者が亡くなったという情報が公安に入れば、自動的に年金の給付がストップするといった自動化を目指していると考えられます。

当局のさまざまなアプリ、さらにはアリペイやWeChatからも社会保障に関する手続きができるようになっていきます。

年金の受給では、1年に1回顔認証をして不正受給を回避しています。また医療に関しても、保険会社の保険金の不正請求の防止、入院の不正を防ぐために、顔認証の導入が積極的に進められています。

資料 6 2029年までの社会保障制度改革のラインナップー重点は「老後保障」と「子育て支援」へ

		概要	注記 （注）
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
	●老後保障制度の拡充、カバリー範囲の拡大		
	●保険料の負担と給付の調整		
	●都市・農村住民年金の基礎年金の段階的な引き上げ		
	●個人養老金制度（中国版IDeCo）の推進		
	●老後保障に関する民間保険の充実機能の拡充		
	●基本医療保険基金の増での統合		
	●大病医療保険、医療救助制度の整備		
	●医療費の支払い方式に関するさらなる改革		
	●保険料の負担と給付の調整		
	●基本医療保険基金の監督・管理の強化		
	●社会救助体系の健全化		
	●医薬・衛生体制改革の推進		
	●医療・衛生体制改革の推進		
医療	●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
	●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		
労災	●介護保険制度の導入の加速化		1
	●介護サービス給付の最適化		
失業	●社区における介護サービス施設の育成		1
	●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		
	●農村における老後保障サービスの問題点の改善		
介護（試行中）			
社会保険			

		概要
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	
	●就業地で社会保険に加入する際の戸籍制度の撤廃	
	●社会保険のポータビリティの整備	
	●農村から都市への移住者による社会保険への加入促進	
	●出産・育児、教育にかかるコストの軽減	
	●産休・育休制度、子育て支援の整備	
	●子育てにかかる個人所得税の優遇策の拡大	
	●出産・子どもの医療公共サービスレベルの向上	
	●企業、社区、家庭における託児施設拡充の促進	
	●女性・児童の合法的な権益の保護に関する制度整備	
	●障がい者制度及び関連サービスの改善	
子育て	●障がい者制度及び関連サービスの改善	
	●障がい者制度及び関連サービスの改善	
女性・児童障がい者	●障がい者制度及び関連サービスの改善	
	●障がい者制度及び関連サービスの改善	
高齢者	●障がい者制度及び関連サービスの改善	
	●障がい者制度及び関連サービスの改善	
住宅	●障がい者制度及び関連サービスの改善	
	●障がい者制度及び関連サービスの改善	
その他		

（出所）「中共中央関于進一步全面深化改革 推進中国式現代化的決定」より作成

社会保障関係費の急増

なぜ習近平政権下の中国政府は、社会保障制度の運営に民間企業、特に保険会社を積極的に参与させているのか。大きな要因の一つとして、社会保障に関する経費の大幅な増大が挙げられます。中国では、社会保障関係費が何を示すのかをきちんと法律で定めていませんが、財政部の決算では、社会保障・就業費、衛生・健康費と社会保障に関する大きな費目が二つあります。

この二つを合計すると6兆元を突破し、中国の一般会計における財政支出の約2割を占めます。特に習近平政権下の10年間で、国庫負担を伴う制度を新たに導入していないものの、当初2兆元強であったものが6兆元に達し、3倍に増えていきます。そうした点からも、高齢化が社会保障関係費に大きなプレッシャーを与えていると考えられます。

中国は社会保障関係費に介護に関する経費が含まれていないため、今後さらに動向を注視していく必要があるかと思えます。

この社会保障に関する経費は、一般会計における占有率が一貫して増えていきます。規模も大きく、増加率も大きいいため、財政に対するインパクトは引き続き大きいと考えら

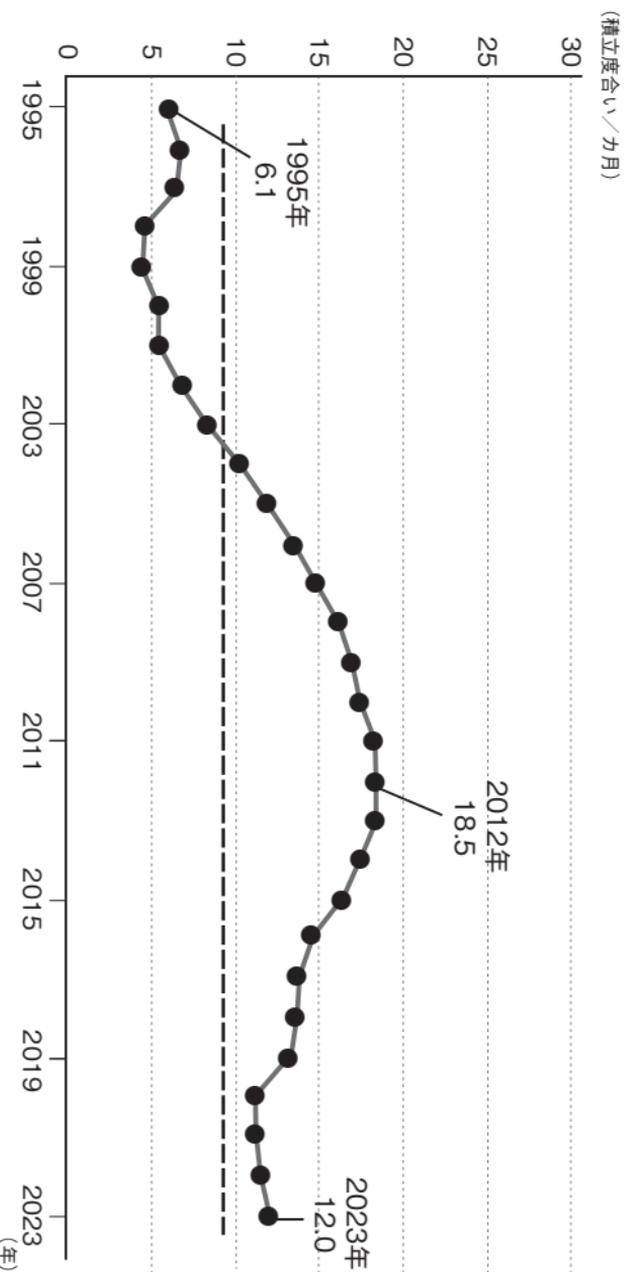
れます。申し上げたとおり、介護保険の試行経費が含まれていない点や、今後、少子化対策の予算がどのように組み込まれていくのか留意していく必要があります。

社会保険に関する財政補助はおよそ2兆元あります。そのうち7割を占めているのが年金で、中国の財政に大きなインパクトを与えていると考えられます。

地方財政が厳しくなる中、年金難民や年金の遅配の頻発に対する懸念も挙がっていますが、制度としてはさまざまな策が講じられています。資料7（44・45ページ）は都市のサラリーマンを対象とした都市職工年金という年金制度について示しており、この年金は賦課方式です。都市職工年金の制度全体としての積立金の余裕度は、基準値をクリアしている状態です。しかし、このサラリーマンの制度は省など地域ごとに管理をしており、地域間の格差が大きいという現状があります。

資料7-2では「都市職工年金の積立度合い」と書いていますが、これは分子が当年度の積立金残高、分母が当年度の年金給付額です。中国政府は基準を9カ月と定めており、2012年度以降、下がっていますが、現時点では基準である9カ月はなんとか満たしている状況にあります。

資料 7-1 都市職工年金の積立度合いの推移 (1995—2023)



(注) 積立度合い=当年度の積立金残高/当年度の1か月あたり年金給付額
(出所) CEIC Dataから作成

それを地域別に見たものが、資料7-2(45ページ)です。広東省のように若年層が全体の多くを占め、年金の支給自体がそれほど多くない地域は、積立残高が積み上がり、積立度合いは53・3カ月で、他の地域と比べて大変余裕があります。しかし地域全体で見ると、およそ半分の15の地域が基準値以下になっています。積立度合いが一番小さく、余裕度が低い黒龍江省は1・1カ月と、地域間で大きな格差がある状況です。

黒龍江省は、近年長らく赤字が続いていました。しかし、2023年の決算ベースではプラスに転じています。どうして赤字の地域がプラスに転じることができたのか。中国政府は2018年以降、特定の地域間での年金財源の移転をしています(資料8)。先ほどご紹介したように、広東省や北京市といった余裕のある地域と、遼寧省、黒龍江省、吉林省の東北3省のように余裕のない地域があります。本来であればGPIF(年金積立金管理運用独立行政法人)のように一つに統合すればいいのですが、各地域で管理がされているということで、2018年以降、広東省や北京市のような余裕のある地域から余裕のない地域に財源が移転されています。黒龍江省は遼寧省に次いで、財源の移転を多く受けています。もちろん中央からの財政補助もありますが、地方間で財政の

やりとりをすることにより、年金の安定的な支給がされている状況です。

また、中国の場合は定年退職年齢が受給開始年齢になりますが、その引き上げが今年1月から始まっています。男性は60歳から63歳へ引き上げられる一方、女性の場合は役職に応じて50歳（一般職）もしくは55歳（管理職）から、それぞれ55歳（一般職）、58歳（管理職）へと引き上げられています。加えて、年金財政の改善目的もあるかと思いますが、受給資格年数、年金をもらうために最低限支払わなければいけない期間、年数が今までは15年でしたが、2039年に向け、20年に引き上げていくとのことでした。

民間企業との連携事例

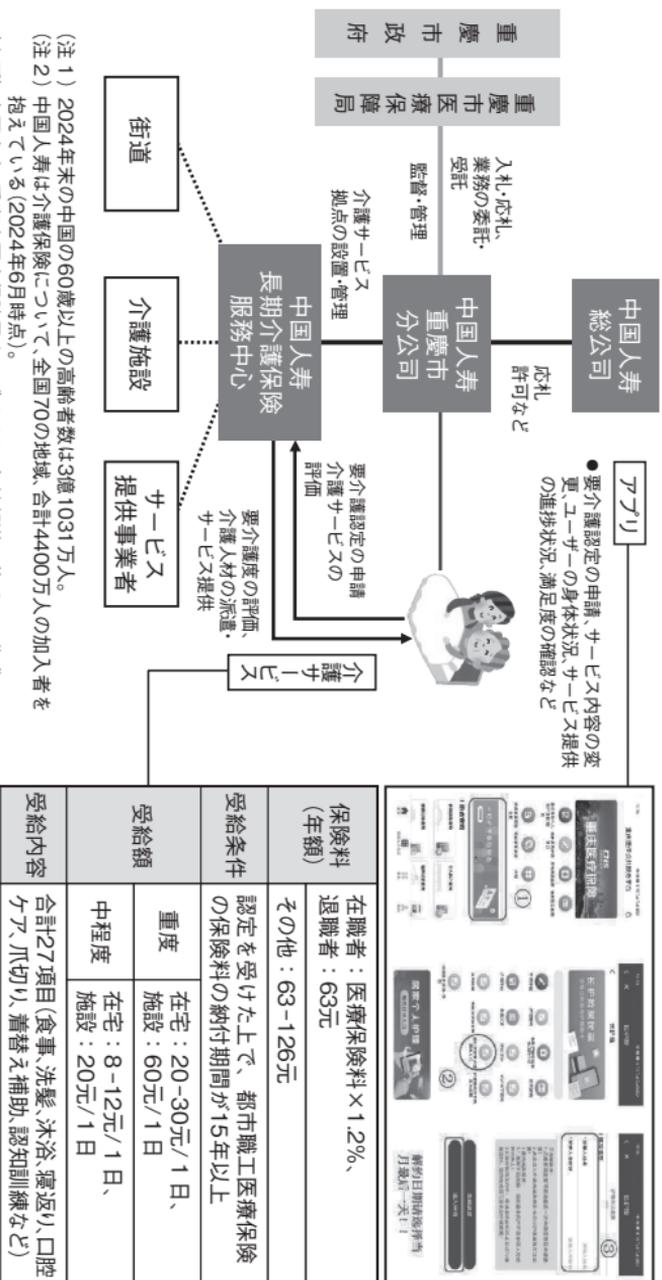
福祉ミックス体制で、制度運営の一部を民間企業が引き受けているとご紹介しました。公的介護保険制度ですが、上海など一部を除いた多くの地域で、その地域に進出した保険会社と協働で運営しています。2016年に試行開始し、2024年11月末時点では、49の国指定のパイロット地域で1.8億人超が加入しています。現時点では約200万人が介護サービスを受給している状況です。ただ、こういった介護保険制度の引き受け

は、中国人寿じんじゅのような中国の大手国有の保険会社が中心なのが現状です。

資料9（50ページ）に重慶市の例を挙げています。中国人寿の下に重慶市の支店があり、支店の下の長期介護保険サービスセンターで、地域や介護施設、サービス業者と連携してサービスを提供しています。利用者はアプリでサービスを頼めます。現時点では試行中ということもあり、保険料は比較的低額にとどめているため、主な対象者は重度で、受給のサービス自体も限定的という状況です。

また、福祉ミックス体制の特徴として、加入促進に民間企業を活用していることも挙げられます。資料10（51ページ）は、フードデリバリー最大手の美団の取り組みです。美団のドライバー数は約745万人で、その多くがギグワーカーです。ドライバーの多くは社会保険への加入が難しく、老後保障である年金にもなかなか加入できていません。美団は政府と連携をし、2025年4月以降、福建省と江蘇省の2都市で試行を開始すると発表しました。対象は、直近6カ月の給与のうち3カ月以上が、社会保険料の最低納付基準額（前年のその地域の在職職員の平均給与の60％）に達していないドライバーです。相対的に給与が低いドライバーに対して、老後の保障をできるだけ確保できる

資料 9 重慶市の介護保険制度（中国人寿が引き受け）



(注1) 2024年末の中国の60歳以上の高齢者数は3億1031万人。
 (注2) 中国人寿は介護保険について、全国70の地域、合計4400万人の加入者を
 抱えている(2024年6月時点)。
 (出所) 中国人寿、重慶市医療保障局ウェブサイト、各社報道に基づいて作成

資料 10 制度加入促進における民間企業との連携

● フードデリバリー最大手の美团の取り組み 2都市で年金保険料の50%補助支給の試行

福建省の泉州市と江蘇省の南通市のドライバー（美团との雇用契約なしの個人事業主）2万2000人に対して、試行開始。今後、全国100万人へ拡大。

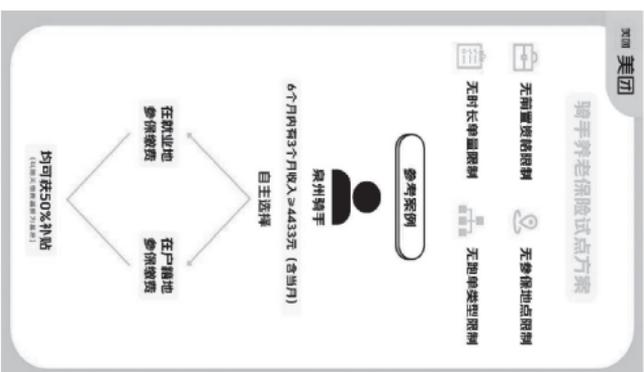
条件：直近6カ月の給与のうち3カ月以上が社会保険料の最低納付基準額（前年の当該地の在職職員の平均給与の60%）に達していないドライバー。試行2市で8割が該当。

泉州市の場合は月額4433元の20%（保険料率）で1人あたり886.6元（約1万8000円）。

保険料を納付する地域（保険料をどこで積み立てるか）を選択できる。

※2024年時点での美团のドライバー数は745万人（1年間のうち、1回でも受注したことがあるドライバー）。また、2023年時点で中国の非正規労働者は2億人（うち、ギグワーカーは8400万人）で、全就業者の21%を占めた。

（出所）美团ウェブサイ <https://www.meituan.com/news/INN250403084001598>



ようにというくらいで、公的年金の保険料の半額を補助する実験的な取り組みです。出稼ぎ労働者が多いため、自分自身の戸籍がある地域などを保険料の納付先にすることもできます。

美団の取り組みは年金以外にもあり、ドライバーなどギグワーカー向けの労災保険に相当する職業医療保障を2022年に導入しています。これは政府が主導して作っている保障制度ですが、既存の労災とは別で、事故の発生率が高く、ケガをするリスクが高いギグワーカー専用に作った制度です。七つの地域で七つのプラットフォームが対象で、美団もこれに参加しています。2025年3月時点で1104万人が加入し、今後、17地域に拡大していく予定です。美団は600万人分のドライバーの費用を負担しています。

フードデリバリー間の競争が激化する中、プラットフォームの安定した運営と競争力の強化から、今まで大きな課題であった社会保険の加入を重要な戦略に変えてきています。制度加入を促進したい政府とリスク保障を得たいドライバーへのサポートにより、社会保険に入れる仕事をしているというドライバーの社会的地位の向上を図り、美団に

対するエンゲージメントの向上もねらっていると考えられます。

消費刺激策と社会保障

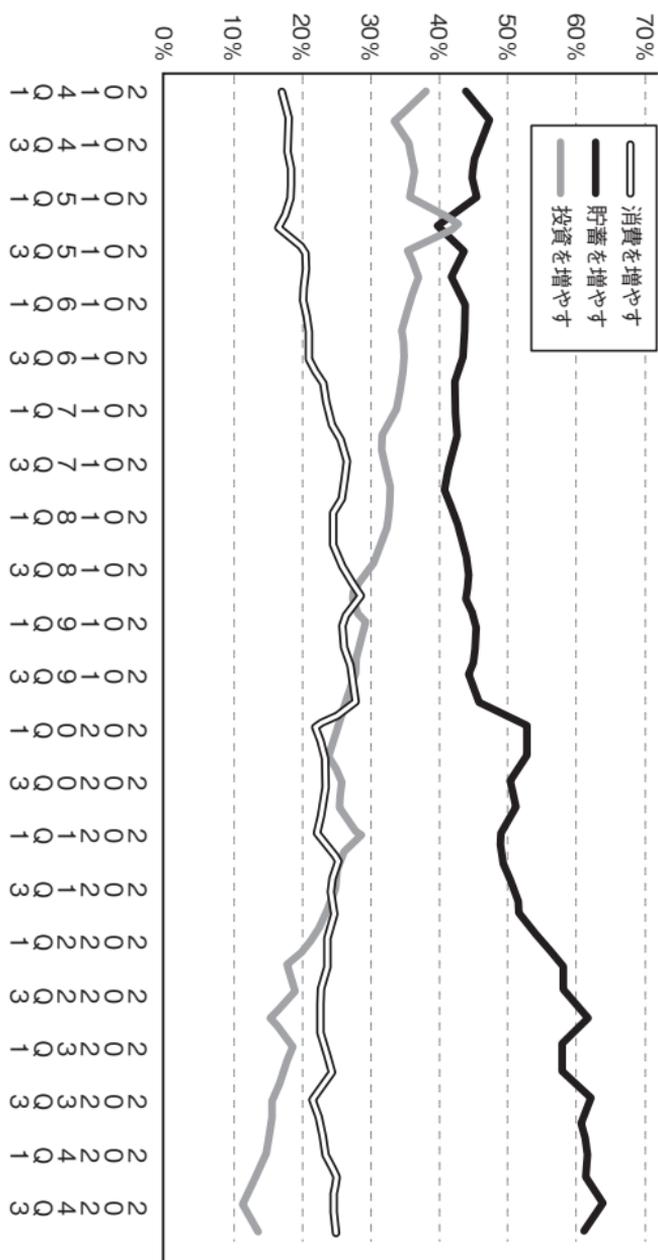
最後に、消費喚起が重視される現在、社会保障はどのような役割が求められているのかを考えてみたいと思います。

現時点では、社会保障、教育、収入、雇用など人々の暮らしと関連する「民生」の枠組みの中の施策として、社会保障の優先順位が上がってきていると考えられます。先ほど丁先生からご紹介のあったように、イノベーションといった従来の供給サイドの改革に加えて、需要サイドの改革も進んでいると思われれます。

資料11（54ページ）は、「中国における消費・貯蓄・投資マインド」を示しています。政府が目指す「消費を増やすマインド」はなかなか上昇していない状況です。その一方で、将来への不安や、老後保障も含めて病気の保障などを考えると、「貯蓄を増やすマインド」がだいぶ上がってきています。

政府の企図は、社会保障により貯蓄を増やすマインドを下げ、消費を増やしてい

資料 11 中国における消費・貯蓄・投資マインド



(出所) 中国人民銀行「城镇儲戸問巻調査報告」(四半期ごと)より作成

たいものと考えられます。具体的には、「消費喚起特別行動計画」が2025年3月に
出されています。住民の収入増加の促進から消費の確保に向けた支援等、社会保障に関
する内容も多く盛り込まれています。中国経済は現在、不動産不況や経済成長も含めて
若年層を中心とする雇用の回復も遅れています。消費を高める上で、従来の政策とあわ
せて就業支援や育児支援に重点が置かれつつあります。

社会保障の四つの役割として、「社会的安全装置」、「所得再分配」、「リスク分散」、「経
済の安定・成長」が挙げられます。これまでは社会的安全装置、セーフティネットとし
ての役割や保険としてのリスク分散機能、共同富裕という視点から「所得の再分配」が
重視されてきました。しかし消費刺激策の中で、経済政策とあわせて社会保障を考えて
いくと、今まではそれほど重視されていなかった「経済の安定・成長」が浮上してきま
した。経済変動が個人の生活に与える影響を緩和し、経済の安定や成長に寄与するこ
とが社会保障の重点となりつつあります。

この「消費喚起特別行動計画」の発出によって、数%の経済成長にはなかなか結び付
きにくいかと思いますが、側面的に支えていく点において、社会保障の位置付けが変化

しつつかある現状があります。

パネルディスカッション

【パネリスト】(順不同) 経団連総合政策研究所 研究委員／

ジェトロ・アジア経済研究所 主任研究員

丁 可

経団連総合政策研究所 研究委員／

ニッセイ基礎研究所 保険研究部 主任研究員

片山 ゆき

【モデレータ】

経団連総合政策研究所 研究主幹／

東京大学大学院総合文化研究科 教授

川島 真

揺れる中国経済…コインの表と裏

川島 先ほど供給サイドと需要サイドという話がありましたが、事実上、コインの表と裏の話だったわけです。経済成長を考えれば、当然ながらやるべきことはありますが、それだけでは不十分で、同時に社会保障をやらなければいけません。しかし社会保障にお金をかけすぎると、財政に苦しんでしまいます。そうした問題があり、どちらを優先するのかという点で中国は非常に悩んでいるという話であったかと思えます。

丁先生のご発表は大変刺激的で、とても勉強になりました。民間へどう支援するか。ご指摘のように、確かに一時「国進民退」と言われたりしたものの、3月の全人代の時には再び民間のほうにシフトしていきました。国と民がジグザグになっているような印象がある中で、丁先生は「国有も民間も両方実はやっている」という話でした。なるほどと思った次第です。加えて、産業の補助金をめぐる問題が地方経由だという話も面白い話で、今まであまり指摘されていなかったかもしれません。

また、サプライチェーンが非常に重要だというご指摘がありました。日本にとってもサプライチェーンは重要であるものの、少しローキーなところにあります。今回は先端



川島研究主幹

産業をめぐるサプライチェーンの重要性のお話で、これが集積に至り、それぞれ次の産業につながる。つまり、イノベーションのコンソーシアムを作っていくことが今非常に注目されているという話でした。とても重要な話です。

加えて、社会実装の重要性です。中国が社会実装を重視するのは、データを蓄積してアルゴリズムを変えていくためです。社会実装ができなければアルゴリズムのレベルは上がらないため、中国は非常に意識して取り組んでいます。

ただ、丁先生が最後に挙げられた問題点や片山先生の発表にあったように、内需が低迷していく中でこれだけのことをやっても、物を買ってくれない。だから輸出依存に向かってしまう

という話があつて、なかなか厳しいわけです。しかし、テクノロジーをめぐる問題は、経済だけの問題ではなく、社会全体の生活レベルを変えていく。社会保険の話にあつたように、デジタル化は、無人化、自動化により、人口減少にも耐えられる社会をつくつていくことにつながるという面もあれば、デジタル化は軍事安全保障にも直結するわけです。だからこそ、中国は当然推進します。けれども中国政府がここに投入する資金ほどこには、社会保障にお金は回らないというのが本日のお話です。

補助金政策の意図

川島 丁先生には、はじめに地方の補助金について伺います。産業の補助金は、きわめて大きな問題です。とりわけ自由貿易をめぐる問題、CPTTP（環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定）をめぐる問題などとも関わりますが、地方政府を經由し、民間も含めて国有企業等に流れていることが多いという指摘はとても重要です。地方政府を經由するのは、中国がCPTTP加盟にシフトしていると思つてよいのでしょうか。

CPTTPでは、地方政府経由の場合は例外条項があるなど、補助金をめぐって規定があります。その部分については、どう考えればいいのでしょうか。CPTTPに限らなくても、自由貿易全体での補助金をめぐる問題において、地方政府を経由することに意味があると捉えていいでしょうか。それは全く違う理由なのでしょうか。

丁 発表を的確にまとめてくださり、ありがとうございます。地方政府を経由した補助金支給は、中国の大きな特徴です。ただ、このような補助金支給の仕組みは、WTOなどの自由貿易体制、あるいはCPTTP加盟を目指して作ったかというところ、そうではありません。

中国では1990年代に税制改革があり、中央税の占めるウェイトが一気に高まりました。地方政府の収入である地方税が減ってしまい、地方政府としては、税金以外で財源を作らなければなりません。そこで思いついたのが、土地使用権の売却収入です。地方政府に土地の所有権があったため、その土地の使用権を売却することで税金以外の財源を増やす。90年代以降、そのような仕組みができました。

では、土地以外の収入をどのように増やすか。企業を誘致して産業を育て、産業クラ

スターを形成していく。新しく入ってくる企業に土地を売却し、やがて産業自体が育つてくると、地方政府に地方税が入ってくるわけです。税金がすこぶる多いわけではありませんが、かなりの部分を占めるようになります。そこで、土地の売却先であり税源でもある企業や地場産業の成長を支援するために、補助金が大々的に支給されるようになりました。

税収のあり方をめぐり、最近、新しい議論が出てきました。現状の中国の仕組みでは、地方政府に入る税金も、基本的に生産部門から徴収されています。そのため地方政府は、消費よりも生産の振興、製造業の振興にどうしても力を入れてしまいます。税改革の一环として、今後、消費部門から取れる税を高めていくべきではないか、1990年代以降の日本のように消費税を上げていくべきではないか。さらには、消費税の大部分を地方政府が受け取るべきではないか、といった議論が進んでいます。この消費税の増額、消費税を中心とする税構造の創出は、今後の地方政府の産業支援の行動様式を観察する上で、重要なポイントの一つになってくると思います。

川島 中国の消費税、いわゆる増値税（VAT）は製品ごとに率が違うし、中央、地方

で取り分が決まっています。製品ごとの税率を上げ、地方の取り分を増やしていくということですか。

丁 おっしゃるとおりです。今の増値税の構造だと生産分野からの徴収が大部分になるため、どうしても生産、供給サイドを重視するインセンティブが働きます。

川島 国家と地方の取り分は、中国の大変深刻な問題です。加えて、これまでの中央政府の財政状況はどちらかというが悪くなく、地方財政の問題が大きい。中央政府が、地方にあまり財源を渡してこなかった。地方債の発行ハードルを下げるようになってきましたが、丁先生がおっしゃるように地方に財源を渡すというのは、これまでなかなかうまく通らなかった案件だと思います。それはどのように議論されているのですか。

丁 不動産売却収入に代わる新たな財源をどうやって作るべきか、に大きなポイントがあります。消費に関わる地方税収を増やすというのが一つで、もう一つは産業クラスター、産業集積を形成させることにより、産業発展から税の基盤を増やしていくことです。

産業発展の基盤は、大企業のほうが税をもたらしってくるので、どうしても一部の特定

地域に大企業を中心とする産業集積が形成するようになる。そこからさらに地域間の税収格差が生じてしまいます。この税収格差をどうやって減らしていくのか。所得移転などの改革も必要なのではないかという議論も出てきています。

川島 ありがとうございます。

興味深いことに、増値税の中央、地方の配賦は一律で、基本的にどの省も均等に分けます。ところが社会保障になると、地方ごとに違います。ここにカラクリのようなものがあり、クラスターのでき方は違うわけだから、クラスターの多い地方の税を増やす、あるいは配賦を少なめにし、クラスターの少ない地方には配賦率を上げるといった配慮は、本来あっていいはず。そこは一律にしておきながら、地方ごとの社会保障は違う。中国は制度が喰い違っている部分があって、それが地方ごとの差を生んでしまうことがあるのだらうと思います。

将来不安と貯蓄マインド

川島 片山先生の話も大変重要で、うかがうたびに毎回アップデートされていて新鮮で

す。

冒頭の中国の少子化をめぐる問題は、日本の状況とは少し異なっています。日本は随分前から減少していますが、中国は2010年代後半から出生数が急減しています。年に子どもが増えると期待されましたが、微増しただけに過ぎなかったわけです。

加えて、第2子の減少です。1人目の減少とともに、2人目が顕著に減っているというのは大変重要な指摘です。これはよく認識しておく必要があると思います。

そして資料4（36ページ）にあるように、2034年に1・99人で1人の高齢者を支える状況になっていき、やがて1を割るといふ極めて深刻な問題になっていきます。しかし中国の場合は、日本のようになってはいけないという圧力もあり、欧米とは少し異なるミックススタイルになっているという話がありました。

ミックスにするにしても、どのようにしてやるのか。政府が「ミックスにして全部は支えない」、「日本のようにはならない」とは言っても、中央政府の負担額もどんどん増えているわけです。この話は丁先生の話と平行で、産業へ補助金を出す話と社会保障の話が同時並行で進んでいます。どちらがどこまで進めるのかというのが難しいわけ

です。

企業年金をはじめ、いろいろな分野で民間と一緒に社会保障に取り組んでいく。しかし、資料11（54ページ）にあるように、やはりみんな貯金してしまう。つまり企業その他と福祉のミックスでやっているとはいっても、人々はまだまだ不安だから、貯金のマインドにいつてしまうところがあります。これは景気にとってマイナスです。

日本のような退職金制度はない中国の人たちにしてみると、定年年齢がどんどん上げられてしまつて、なかなか年金をもらえるようにならず、退職金も期待できない状況であり、普通に考えれば貯金に向かわざるを得ない。景気対策のために現金や商品券を配つても、それを使わずに貯金してしまつて、投資効果がないわけです。

片山先生の本日の話はややマクロですが、この状況をミクロで見た場合、何が問題なのでしょう。個人や夫婦、家族でも結構ですが、将来のことを考えた場合にどこにネックがあつて、なぜみんな貯金に向かつてしまうのでしょうか。

片山 世代によって、状況が大きく違うかと思えます。現在の80代は子どもが平均4人、70代は平均3人、60代は平均2人います。介護問題がまだ顕在化していないのは、子ども

もが複数人いるということに、要因があるかと思いません。

将来不安に関しても、特に70代、80代はほぼ不安がありません。子どもがたくさんいることに加え、年金が比較的多く支払われています。70代、80代の場合は、年金制度そのものに加算していないか、加入していても保険料を払っていない人が、実は多くを占めています。ただ、制度移行もあり、彼らに対しても現在の制度に基づいた年金を給付しています。そういう意味で、お得な世代と言えるかもしれません。

最も不安を感じて貯蓄に走ったり、金融商品を買ったりしているのは、30代から40代と言われています。30代、40代はもちろん一人っ子世代であり、夫婦で考えると4人の親が健在で、今後長寿化が進む中、それぞれの親の老後生活を夫婦二人でサポートしていく必要があります。

さらに言えば、複数人出産できるようになったものの、お示ししたように、結局出産数は増えていません。自分自身を支えてくれる子どもも1人という状況で、全体的に見れば貯蓄のマインドは上がっています。特に問題なのが30代、40代の世代です。若い世代に将来不安が広がっていることは社会不安にもつながりますので、大きな課題として

上がってくるのではないかと思えます。

川島 ありがとうございます。

年金財政の地域格差

川島 もう一つ疑問があります。資料7（44・45ページ）と資料8（47ページ）で地域の格差のお話がありました。あまりにも経済が悪い黒龍江省が最下位であることは理解できるのですが、経済はともいはずの浙江省も下位にいます。経済が悪いとは思えなくても積立残高が少ない理由は、そもそも集めている額が少ないのか、あるいは気前よくたくさん払っているからなのか。そこはどのように見ればいいのか。

片山 省ごとにピンポイントで調べておらず、正確なことはお答えできないのですが、確かに浙江省は積立額が積み上がっていません。

ただ、なぜ広東省がこれだけ積み上がっているかというと、若年層の地域間移動がかなり激しいことが要因にあります。

中国の年金制度には特徴があり、地域をまたいで別の場所に行く場合は、積み立てた

額の4割は残していかなければなりません。若者が多く、移動が激しい地域であればあるほど、積立余裕度が積み上がりやすくなっています。浙江省は広東省より若年層の割合は少ないと思いますので、制度的な部分で積み上がっていないということも考えられます。

川島 興味深いですね。4割を残すから、この積立額になるということですね。

政権内部の意思決定

川島 両先生にお伺いします。政府としては、丁先生がおっしゃるように、経済発展をさせていく上でテクノロジーのレベルを上げていかなければいけないし、効率も上げていく必要があります。先端産業のある部分を中国が握っていくことは、対世界、対米政策でも非常に大事な部分です。そこには当然コストがかかるし、中国の経済構造は基本的に個人消費中心に回っています。しかし逆サイドから見ると、片山先生の示されたように、個人はみんな不安で、将来のために貯金をして手元のお金を吐き出しそうにないという非常に難しい問題があります。

國務院の報告書でも、民生部門が大事だと言いながら、同じ文章にイノベーションを進めると書いてあるわけです。両方を進めるのは、まるでブレーキとアクセルのような関係性になってしまふ部分があります。でも年金部分のデジタル化や社会保障のデジタル化の部分など、重なっている部分もあるにはあるというのが分かります。

この辺り、政権内部ではアクセル派とブレーキ派ではないけれども派閥として分かれてしまっているのでしょうか。それとも、政権の中でバランスをとろうと意識して、うまくギリギリを攻めようとしているのでしょうか。または調整する気もなく、両方とも正しいから両方ともやれという感じでしょうか。日本でも同じ状況ですが、われわれから見ると矛盾するし、その辺りはどういう調整を政策レベル、例えばチャイナセブンなり 國務院なりでやることになるのでしょうか。少し大きな質問ですが、よろしく願います。

丁 政策形成に向けて、政権内部でどのような議論があるのか。何も公表されていませんので私として答えようがありません。申し上げられるのは、中国の産業政策は経済合理性を乗り越えて、経済合理性以外に政策の重点を置いている点を認識していただく必

要があります。

最近、補助金と生産性の関係について、いくつかの実証研究が出ています。補助金を投入すればするほど生産性が上がっていくはずですが、中国に関しては、どの実証研究でも生産性の向上に寄与していないという想定外の結果が出ています。

川島 日本も同様かもしれません。

丁 では、なぜ補助金をこれだけつぎ込むのか。考えられるのは、能力形成です。儲からないかもしれないが、独自に技術を把握しておくことが重要です。

さらにはアメリカとの競争です。アメリカが育成しようとする重要新興技術に関しては、中国も未来産業、新興産業として育てていかなければいけない。ハイテク競争の一端として育てる必要があります。

必ずしも経済合理性を前提にしていないので、経済発展に必要な内需拡大や消費の振興などの政策は、対米競争や能力構築、先端技術の把握といった目標と比べると、どうしても順位が下がってしまうという側面があります。

川島 片山先生、いかがでしょうか。

片山 社会保障、民生という視点から見ると、イノベーションなど供給サイドを支えるための需要サイドの改革と考えています。社会保障の分野を見ても、多くは国務院が指導意見を作り、それに基づいて民政局を含めさまざまな部局が具体案を作る状況にあります。

供給サイドのさまざまな策が出されていますが、それが未来永劫続くかというところ、必ずしもそうではない。ただ、それをより効果的にしていくには、人々のマインドを大きく変えていく必要があると考えているのではないのでしょうか。そういう意味での社会保障の改革ではないかと思えます。

川島 ありがとうございます。

最後に

川島 習近平政権が直面している表と裏ではありませんが、供給と需要の両面があり、現在、両者がかなり引き裂かれてしまっています。両方とも必要で、やらなければいけません。双方はつながっている面もありますが、反発する面も強く、それをどのよう

やるかで中国は非常に苦しんでいます。

もう一つ大事なことは、丁先生のお話も片山先生のお話も、実は日本や先進国と重なるところがあります。違いもありながら重なりが随分あるので、中国と日本の間でも共通の議題がたくさんあると思えました。もちろん違いはたくさんありますが、日本から見ても、「なるほど、こうやっているのか」と思えるところもあります。中国側とも話せるところがあるかもしれません。

最後のマインドをめぐる問題も、日本も全く同じです。経済は、最後は気持ちであるというのが最近の経済学の方角ですので、中国も同じようになっていくということです。中国の人々の気持ちがとても大事で、そこをなかなか変えることができないことに、習近平も苦しんでいるという点も日本と同じかもしれません。

本日は、まさにコインの表と裏といいますが、需要と供給の両面から議論ができました。まだまだ論点はたくさんありますが、これで終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

片山 ゆき (かたやま・ゆき)

経団連総合政策研究所 研究委員

ニッセイ基礎研究所保険研究部 主任研究員

東京外国語大学大学院総合国際学研究所博士後期課程修了。博士(学術)。

2005年よりニッセイ基礎研究所に勤務。専門は中国の社会保障制度・民間保険市場。

著書に、『十四億人の安寧ーデジタル国家中国の社会保障戦略』(慶應義塾大学出版会、2024年)、『習近平の中国』(共著、東京大学出版会、2022年)、『アジアの生命保険市場Ⅱーパンデミックを踏まえた発展・変容と将来展望』(共著、文眞堂、2022年)など。

登壇者略歴紹介（敬称略、順不同、2025年7月2日現在）

川島 真（かわしま・しん）

経団連総合政策研究所 研究主幹

東京大学大学院総合文化研究科 教授

東京大学大学院人文社会系研究科博士課程修了。博士（文学、東京大学）。北海道大学法学部助教授、東京大学大学院総合文化研究科准教授を経て、2015年4月より現職。2023年、外務大臣表彰。

現在、中曽根康弘世界平和研究所研究本部長、日本国際フォーラム上席研究員、日本学術会議連携会員などを兼任。中国・台湾の政治外交史、国際関係史を専門とする。『中国近代外交の形成』（名古屋大学出版会、2004年）でサントリー学芸賞受賞。

著書に、『近代国家への模索 1894-1925』（岩波書店、2010年）、『チャイナ・リスク』（編著、岩波書店、2015年）、『21世紀の「中華」——習近平中国と東アジア』（中央公論新社、2016年）、『中国のフロンティア——揺れ動く境界から考える』（岩波書店、2017年）などがある。

丁 可（てい・か）

経団連総合政策研究所 研究委員

ジェトロ・アジア経済研究所 主任研究員

名古屋大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士（経済学）。2005年よりジェトロ・アジア経済研究所に勤務。専門は中国産業論、中小企業論、イノベーションシステム、グローバルバリューチェーン。

著書に、『中国 産業高度化の潮流』（今井健一氏と共編著、アジア経済研究所、2008年）、Market Platforms, Industrial Clusters and Small Business Dynamics: Specialized Markets in China (Edward Elgar, 2012)、『米中経済対立—国際分業体制の再編と東アジアの対応』（編著、アジア経済研究所、2023年）など。ほか論文多数。

シンポジウム

転換期中国の国家戦略 —先端産業育成と社会保障改革

2026年2月27日発行

編集 一般社団法人 日本経済団体連合会
経団連総合政策研究所

〒100-8188 東京都千代田区大手町1-3-2

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <https://www.keidanren.or.jp/pri/>

Keidanren

Policy Research

Keidanren
経団連総合政策研究所