

China Management News

(KPMG中国マネジメントニュース)

2021年3月



ワンヘルス産業を長寿時代の主力産業に据える (5)

産業間連携編

介護業態の多様化促進に対する支援

国家統計局のデータによると、2019年の中国における65歳以上の高齢者は1億7,600万人で、高齢化率は12.6%に達しました。国際連合の予測によると、2030年の中国の総人口は約14億5,000万人のピークに達し、高齢者数も増加し続けると見込まれます。また、2050年に中国における65歳以上の高齢者は3.7億人近くに達し、高齢化率が26%に達する見込みで、4人に1人が65歳以上の高齢者となります。現在、中国の高齢化の進行度合いは明らかに世界平均を超えており、高齢化率が急激に高まる世界的な傾向が中国においても現れています。

中国の高齢化の加速に伴う長寿時代の到来は、中国の社会、経済など多方面の長期的発展に大きな課題をもたらしました。2018年末時点の中国の各種介護機関・施設は合計16.8万ヶ所あり、介護療養病床数は727.1万床で、高齢者1,000人あたりの介護療養病床数は29.1床です¹。このため、「民政事業発展の第13次5カ年計画」で言及された「2020年までに高齢者1,000人あたりの介護療養病床数が35~40床に達する」という目標²とはまだ大きな隔りがあります。介護機関・施設の深刻な不足が顕在化し、政府による公的介護機関への強力な発展推進だけでは現在の介護需要を満たすことはできません。公的介護機関の不足を補うためには、民間介護機関の参加が重要となります。また、現在の社会資本による介護産業の戦略的な枠組みにおいて、主に保険会社が市場開拓の最前線にいます。

需要、供給および政策などから見ると、中国の介護産業は依然として発展の初期段階にあり、各関係者も異なる需要を満たすために、多種多様なモデルの介護コミュニティを試みています。国や地方は近年、高齢化事業の発展および介護体制の構築を積極的に支援・指導する一連の政策を次々と公布しました。

複数の官庁・委員会は、2019年6月28日付けで「介護、保育、家政などのコミュニティホームサービスの租税優遇政策に関する公告」³を共同で公布し、コミュニティ介護に対して多くの租税優遇政策を公布しましたが、当該書類の適用範囲や一部の定義にはあいまいなところがあります。国家統計局は、2020年2月28日付けで「介護産業統計分類（2020）」⁴を公布し、最新の統計分類では、「国民経済業界分類」における「高齢者、障害者ケアサービス（8514）」を「在宅介護サービス」、「コミュニティ介護サービス」、「機関介護サービス」に更に細分化しました。しかし、新興産業の業態は、常に前進と発展の過程において変化し続けており、現在充実し続ける介護サービス分野の業態から見れば、実務では往々にして統計分類における「コミュニティ介護サービス」と「施設介護サービス」という2つのサービスの特性を兼ね備えています。すなわち、コミュニティ介護と施設介護の定義が実務では融合され、明確な境界はありません。

¹ データソース：民政部、「2018年民政事業発展統計公報」

² 民発〔2016〕107号

³ 財政部、国家税務総局、国家発展改革委員会、民政部、商務部、衛生健康委員会公告2019年第76号

⁴ 国家統計局令第30号

1. 76号公告公布の背景

2019年5月29日に、國務院總理李克強氏は、國務院常務會議を主宰し、コミュニティ介護および家政サービス業の発展加速の更なる促進措置の取決めを行い、介護、保育、家政などのコミュニティホームサービスに対して租税優遇政策の支援を強化することを決定しました。会議によると、「政府活動報告」の取決めに基づき、コミュニティを基盤として、介護、保育、家政などのサービス業の発展を加速させることは、国民生活の改善、高齢化への対応、2人っ子政策の全面的な実施を支援するための重要な措置であり、就職率の改善、サービス消費拡大による内需拡大の促進、合理的な社会的分業および経済の構造転換・高度化の推進に資するものです⁵。

介護、保育、家政などのサービス業の発展を支援し、總理李克強氏が取決めた政策実施に応えるために、財政部、国家税務総局、国家発展改革委員会、民政部、商務部、衛生健康委員会は、2019年6月28日付けで「介護、保育、家政などのコミュニティホームサービスに係る租税優遇政策に関する公告」（以下「76号公告」）を公布しました。

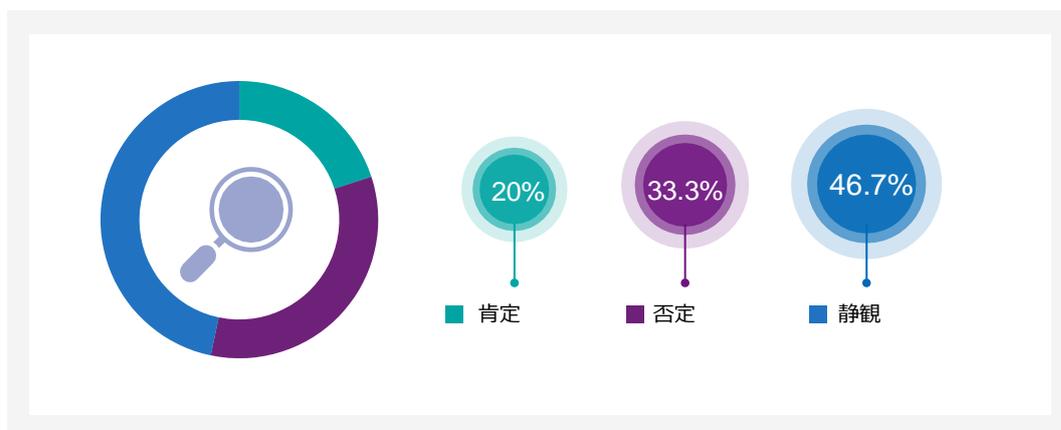
優遇政策の概要

増値税	コミュニティ介護、保育、家政などのサービスを提供することで取得した収入に対して、 増値税を免除します。
企業所得税	コミュニティ介護、保育、家政などのサービスを提供することで取得した収入に対して、課税所得額を計算する際、その 90% で収入総額に計上します。
不動産取得税	コミュニティ介護、保育、家政などのサービスに供するために不動産、土地を取得する場合、 不動産取得税を免除します。
不動産税および都市土地使用税	コミュニティに介護、保育、家政などのサービスを提供する機関が保有し、あるいは賃借、無償使用などの方式で取得し、かつコミュニティ介護、保育、家政などのサービスの提供に使用される不動産、土地に対して、 不動産税および都市土地使用税を免除します。
6つの費用減免	コミュニティ介護、保育、家政などのサービスの提供に使用される不動産、土地に対して、 不動産登記費用、耕地開拓費用、土地復墾（再生）費用、土地遊休費用を免除します。 コミュニティ介護、保育、家政などのサービスの提供に使用される建設工事に対して、 都市基盤整備支援費用を免除します。 地質的な要件などにより防空地下室を建設できない場合、 防空地下室場所変更建設費を免除します。

2. 介護コミュニティに関する財政・租税上の課題

76号公告の公布以来、各地の税務機関は、公的機関介護コミュニティが課税減免対象となるコミュニティ介護に該当するか否かについてまだ合意に達していません。76号公告の解説について、多くの地方税務機関へ打診したところ、異なるフィードバックを得ました。

図 07 公的機関介護コミュニティの76号公告の適用に対する各地税務機関のスタンス



⁵ 中国政府網「李克強氏が國務院常務會議を主宰し、コミュニティ介護および家政サービス業の発展加速の更なる促進措置などの取決めを行う」より抜粋

この結果から見ると、肯定的な地方税務機関は 20%に留まり、多くの地方税務機関は、否定または静観のスタンスを示しています。このうち、介護コミュニティが 76 号公告で規定された優遇政策を適用できるか否かの判断に影響を与える主な検討要素は下記のとおりです。

コミュニティ介護と機関介護には明確な定義・区別がない

76 号公告の定義によると、コミュニティとは一定の地域範囲内の人々により構成される社会生活共同体であり、都市コミュニティおよび農村部コミュニティが含まれます。このため、一部の地方税務機関は、狭義のコミュニティ（例えば、団地コミュニティ、街道弁事処）のみが 76 号公告の優遇政策を適用できると解釈しています。また、民政部が公布した民函〔2019〕807 号⁶では、コミュニティ介護と機関介護を並列して列挙したものの、76 号公告における「コミュニティ」や民函〔2019〕807 号で列挙された「コミュニティ介護、機関介護」のいずれにせよ、その定義の細分化、あるいは「ブラックリスト」「ホワイトリスト」を設定していません。このため、一部の地方税務機関は、76 号公告の適用範囲に対して静観的な態度を示しています。

国家統計局は、2020 年 2 月 28 日付けで「介護産業統計分類（2020）」を公布し、「2017 国民経済業界分類」における「高齢者、障害者ケアサービス（8514）」を「コミュニティ介護サービス」と「機関介護サービス」に更に細分化しました。具体的な定義は下表のとおりです。

コード			名称	説明	国民経済業界分類コードおよび名称（2017）
大項目	中項目	小項目			
01			介護サービス		
	012	0120	コミュニティ介護サービス	介護サービス機関がコミュニティ介護サービス施設に委託してコミュニティ内の高齢者に提供する通所介護（デイサービス）、短期入所生活介護（ショートステイ）などのサービス。コミュニティ介護サービス機関、コミュニティ組込型介護サービス機関および介護療養病床付きのコミュニティケアセンターなどの機関が提供するケアサービス。コミュニティ総合サービス施設およびコミュニティ公共サービス総合情報プラットフォーム、コールサービスシステムおよび緊急救助サービス体制に委託して高齢者に提供する主に短期入所生活介護（ショートステイ）、月次介護、訪問介護（ホームヘルプ）などの精密化・専門化した生活ケア、食事・移動・入浴・掃除・受診の援助、緊急救助、精神的ケアなどのケアサービス。コミュニティの近隣住民間の相互扶助、高齢者援助食堂・食卓、高齢者コミュニティ（全ライフサイクル介護総合施設）が提供するコミュニティ介護サービス。	6210* 普通食サービス 6220* ファーストフードサービス 6241* 食料・飲料配送サービス 6299* その他飲食業 8090* その他住民サービス業 8514* 高齢者、障害者介護サービス 8521* 社会介護・支援サービス
	013	0130	機関介護サービス	各級政府、企業および民間資本により設立された養老院（老人ホーム）、老人福祉施設、高齢者向けのアパート、高齢者ケアセンター、敬老院、光荣院、農村幸福院、高齢者介護施設、農村部特別困窮者扶養サービス施設などの介護機関が機関集中介護を行う高齢者に提供する養護サービスおよび専門的なケアサービス。内部の診療所、衛生所（室）、医務室、ナースステーションなど介護機関が提供する医療・介護連携サービス。公的介護機関および公建民営介護機関が経済的に困難な要介護（認知症を含む）高齢者、産児制限特殊家庭の高齢者に提供する無償または低額な介護サービス。認知症高齢者向けの介護機関が提供するサービス（機関が在宅高齢者に提供する訪問介護サービスを含みません）。	8416* 療養所 8511* 幹部保養所 8512* ケア機関サービス 8514* 高齢者、障害者ケアサービス

⁶ 「中国の介護事業の健全な発展を推進するための提案に関する民政部の回答書」（民函〔2019〕807 号）

しかし、近年ますます加速化する介護サービス産業の発展に伴い、各企業およびチームは各グループの需要に応じて、多種多様なビジネスモデルを有する介護機関を設立しました。このため、上述のサービス分類は多様化する介護産業の業態を明確に区分できません。「泰康ホーム」をはじめとするCCRC⁷モデルを例として挙げると、そのコミュニティには、レストラン、スーパーマーケット、ランドリー、銀行、郵便局、美容院・ヘアサロンや各種娯楽施設などの生活付帯施設を備えていると共に、予防、医療、ケア、リハビリなど多くの医療サービスも提供しています。このため、CCRC という業態は、コミュニティ形式やサービス内容のいずれの観点からも、明らかに上述の2種類のサービスのシナリオや特性を兼ね備えています。

民間資本による介護機関は、「コミュニティ介護」と「機関介護」を定義する必要があるか否かを問わず、客観的な事実から見ると、76号公告の「一定の地域範囲内に居住する人々により構成される社会生活共同体」の定義に該当すべきであり、かつ、当該公告の公布は、高齢者事業の発展および介護体制の構築を積極的に支援することで、より多くの介護需要を幅広く満たすことを目的としています。このため、私どもは、「コミュニティ」の定義を狭義のコミュニティに限ってはならないと考えます。

土地が介護用地に属するか否か

調査によると、一部の地方税務機関は、土地の性質から現地の介護コミュニティが優遇税制を適用できるかどうかを判断します。一部の介護コミュニティは、その土地が介護用地に属さないため優遇税制の適用申請が却下されました。

しかし、土地が介護用地でなければ優遇政策を享受できないとした場合、多くの介護施設は制限を受けます。介護用地は、国土資源部が2014年4月17日に「介護サービス施設用地指導意見」を公布してから定義された土地タイプです。このため、多くの介護コミュニティの土地は介護用地ではありません。

介護コミュニティの運営モデル

近年、介護コミュニティの構築に大量の社会資本が投入されるにしたがって、様々な運営モデルの介護コミュニティが各地に登場しました。各地域からのフィードバックによると、一部の地方税務機関は、非自社運営を76号公告における税収優遇政策の適用対象外と認定しました。また、介護コミュニティの市場における位置づけから見ると、一部の高品質な介護コミュニティもこの政策の適用対象外と認定されました。泰康ホームを例に推計すると、有利なフィードバックを得ていない介護コミュニティが、最終的に76号公告における税収優遇を享受できない場合、2020年に不動産税と土地使用税だけで何千万元も納付しなければなりません。

76号公告によると、コミュニティに介護サービスを提供する施設とは、コミュニティで固定場所・施設に依存し、短期入所生活介護（ショートステイ）、通所介護（デイサービス）、訪問介護（ホームヘルプ）などの方法で、コミュニティ住民に介護サービスを提供する企業、機関と社会組織を指します。介護施設が自社運営か、非自社運営か、高品質介護市場の位置づけか、経済型（格安な）介護市場の位置づけかを問わず、76号公告で定められた介護施設に対する判定要素ではないと考えます。介護施設が自社運営でなければならぬと要求した場合、社会資本の参入障壁を大幅に高めることとなり、介護産業の急速な成長を妨げます。非営利介護施設または経済型介護施設のみを奨励する場合、必然的に介護産業の多様化発展を妨げます。また、銀保監会、国家発展改革委員会、教育部、民政部、司法部、財政部、人力資源社会保障部、自然資源部、住宅都市農村建設部、商務部、国家衛生健康委員会、国家税務総局、国家医療保障局が2020年1月23日に共同で公布した「社会サービス分野における商業保険の発展促進に関する意見（銀保監発〔2020〕4号）」第8条では次の通り規定しています。「介護サービス産業の発展を促進する。リスクコントロールの前提下で、保険資金による介護産業への投資拡大を支持する。保険資金と他の社会資本による、医療・介護を統合したサービス機能を備える介護施設の設立を奨励し、康養小鎮などの複合業態への投資を規範化し、多様化した介護サービスを増加させる。介護・ケアなどのサービス施設を投資・設立する商業保険機関は、規定に従って関連する税金の優遇政策を享受できる」この政策の公布は、政府が多様化した介護サービスの提供に対して肯定的な態度を示し、複合業態運営モデルに対して積極的に応えていることを示しています。

多様化する介護業態をカバーできていない優遇税制

⁷ CCRC（Continuing Care Retirement Community）とは、継続介護付きリタイアメント・コミュニティのことで、高齢者に生活自立、介護、介助を一体化した居住施設およびサービスを提供することで、高齢者の健康状況や自立度が改善しても既に住み慣れた環境に留まり、健康状況に応じたケアサービスを取得できることです。

中国の介護産業は、初期段階から高度成長期に移行しています。近年、加速する産業投資に伴い、保険、不動産、医療、科学技術企業が次々と介護産業の戦略計画に参入し、介護産業にある不備に対して多様に発展する介護業態（例えば、CCRC、AAC⁸、ACCE、CCHC などの業態モデル）を形成しました。76号公告は、コミュニティに依存する介護サービスにとって極めて有利な政策です。しかし、産業全体の需要側と供給側から見て、既存の優遇税制は、すべての介護業態をカバーできていないため、介護産業の多様化発展を妨げています。

3. 介護コミュニティに関する財政・租税上の要望

介護サービスの供給構造の最適化、効果的で持続的な社会投資の拡大、介護サービスの質の向上、介護サービスの潜在的な消費力の引き出しを図るため、税金・課徴金引き下げ政策の徹底を呼びかけています。政策による恩恵を長期にわたって十分に享受することで、介護サービスを真にサポートしていきます。これに対して、私どもは以下の財政・租税上の要望を提示します。

優遇税制の適用範囲の明確化

関連部門が政策実施過程において判断根拠をより正確に把握し、社会資本の介護産業に対する投資の方向性を示すため、76号公告におけるコミュニティ介護の定義、優遇税制の適用範囲を明確にしなければなりません。また、私どもは、各種介護施設モデルが76号公告を適用できるかどうかを判定する際、できるだけ「非禁即準（禁止されていない場合は許可できる）」の原則に従うよう呼びかけています。「介護施設の資質」、「チェーン経営モデル」、「土地が介護用地でない」、「非自社運営」などの要因がすべて、介護施設が規定に基づき優遇税制を享受することに影響を及ぼさないようにすることで、76号公告の主旨を十分に理解し、政策の恩恵の持続的な享受を確保し、介護産業の全面的な発展を刺激することができます。

優遇政策の実施徹底の確保

76号公告の発行機関に自然資源部（旧国土資源部）が含まれていないため、一部の地域では、介護施設の不動産取得税減免に係る交渉がまとまりませんでした。関連官庁間の積極的な協力を通じて、国家政策に従い不動産取得税に関する優遇政策の徹底した実施が期待されます。

優遇政策の有効期間の延長

76号公告の実施期間は、2019年6月1日から2025年12月31日までです。しかし、介護施設の高額な初期投資と長期にわたる投資回収期間という特性を考慮して、私どもは76号公告の有効期間を延長して政策の安定性を高め、中国の介護施設の持続可能な発展を推進するよう提案します。

営利介護施設に対する一般的な優遇政策

住民サービス消費の拡大、内需の拡大促進、介護産業の全面的な発展を図るため、社会資本の介護産業に対する投資を奨励し、営利介護施設向け優遇政策を実施することで各種介護施設が展開する多様な業態をカバーする必要があります。

おわりに

長寿時代を迎え世界各国で高齢者数が増加し、医療サービスと長期介護のための政府支出も急増し、各国の経済的および社会的発展に深刻な課題をもたらしています。医療・介護の改革および多様化は、新たな時代のワンヘルス産業構想にとって重要な一環となります。長寿時代における医療・介護サービス拡充の重要性は、既に多くの国で共通認識となっています。

⁸ AAC (Active Adult Community)とは、身体機能が健康で、介護の必要のない高齢者向けのコミュニティを指します。ACCE(All-inclusive Care Community for Elderly)とは、人工知能とビッグデータ技術を利用した高齢者包括ケアコミュニティを指します。CCHC (Continuing Care Health Community)とは、在宅ケアを基礎とし、介護コミュニティに依存し、介護施設がサポートする介護サービスシステムを指します。

一方、2020年初めから発生している新型コロナウイルスによる肺炎感染症は、中国の医療衛生体制にとって大きな試練であり、国の安定を維持する上での医療衛生保障の戦略的重要性を浮き彫りにしました。新型コロナウイルス感染症の抑制・防止を通して、中国の医療サービス体制に依然として不均衡で不十分な問題点が明らかになりましたが、同時に、中国の医療衛生保障制度改革の全面的な深化を促進しました。中国共産党中央委員会および国務院が、2020年2月25日付で公布した「医療保障制度改革の深化に関する意見」では、今後、公衆衛生体制を強化し、中国の公衆衛生ガバナンス能力と水準を高め、公衆衛生緊急事態に対する予防・対処能力を向上させる必要性を明確にしました。今後、中国の医療衛生サービス体制のあり方は、これまでの医療中心から健康づくり中心に移行していきます。中国の疾患過程の変化と住民の健康づくりのニーズに適応し、医療と予防の両方を重視し、予防法と治療法を組み合わせ、病院、末端と専門の公衆衛生機関の均衡ある発展に取り組み、住民の健康づくりのために川上と川下の防御ラインをさらに強化しなければなりません。

現状に対する分析と今後の見通しから判断して、医療・介護業界は、巨大な成長性とニーズを併せ持つ市場です。また、政府も各界各層から意見を聴取し、ワンヘルス産業の支援に力を入れています。各種医療・介護サービス産業は、支援政策や旺盛な市場ニーズによる後押しを受けて、堅調に推移していくでしょう。公衆衛生の向上は、長期にわたる計画と投資、継続的な推進を必要とするビッグプロジェクトです。この報告書が、中国のワンヘルス産業の発展に貢献できれば幸いです。

(みずほチャイナマンスリー 2021年3月号に掲載)

Contact us お問い合わせ先

KPMG 中国

パートナー

李田 正和

Tel: +86-21-2212-2247 (日本語)

E-mail: masakazu.mokuta@kpmg.com