

特集：少子高齢化・経済成長下での中国の社会保障制度

中国の少子化対策
——日韓との比較を踏まえて——李 蓮花*¹・張 継元*²

抄 録

中国の人口政策はここ数年のあいだ急激に変化した。1980年ごろから実施されてきた厳格な産児制限は段階的に緩和され、代わりに、出産・育児に対する社会的支援の必要性が強調されるようになった。現時点では具体的な政策目標や制度導入はまだ少ないが、2020年代を通して少子化対策は社会保障のニューフロンティアとして発展していくと予測される。本稿では、中国の人口政策の変遷を歴史的に振り返ったうえで、出産・育児をめぐる最新の政策動向および議論を整理し、日本や韓国など東アジアの「少子化先発国」の経験と比較しながら現時点の中国の少子化対策の特徴を考察する。とりわけ中国における育児の「再家族化」と日韓の家族主義との違い、生育保険制度の限界、ジェンダー視点の後退を指摘する。

キーワード：中国、「一人っ子政策」、少子化対策、生育保険、「再家族化」

社会保障研究 2022, vol. 6, no. 4, pp. 439-453.

I 出産制限から少子化対策へ

2010年代後半、中国の人口政策は大きく転換した。長らく中国の代名詞の1つであった「一人っ子政策」に終止符が打たれ、出産制限が2人、3人へと漸次的に緩和されるとともに、少子高齢化と人口減少への懸念を背景に出産・育児に対する社会的支援を求める声が大きくなった。2021年、中国政府は前年に実施された第7次人口センサスの結果を受けて産児制限から育児支援への転換を宣言し、具体的な支援策に本格的に取り組みはじめた。2021年は中国にとって「少子化対策元年」と言えるかもしれない。

つい最近まで中国で児童福祉または児童政策と言った場合、留守児童や孤児、障害児など特別なニーズをもつ一部の子どもの問題として認識されることが多かった(王2014; 劉2021)。日本でも1990年の「1.57ショック」を境に児童福祉が一部の子どもを対象とする残余的なものから、「少子化対策」という名のもとで一般世帯の子どもを含めた普遍的なものに変わった経緯があるが(李2018; 西岡2021)、現在、中国には転換前の日本よりも子どもを養育する一般世帯を対象とする制度が少ない。1990年代に導入された出産保険(中国語では「生育保険」)を除けば、現時点では児童手当など現金給付制度も、産休とは別の育児休業制度(parent leave)もまだ導入されていない。1980年

*¹ 東京経済大学経済学部 准教授

*² 中国華東師範大学経済と管理学部 専任講師

代まで多く存在していた託児所は市場経済化のなかでほとんど姿を消し、代わりに祖父母による孫の世話が一般化した。「少子化」という用語はかなり普及したが、「少子化対策」はまだ独自の政策領域にはなっていない。

一方で、人口政策の転換を背景に、中国の社会保障・社会政策研究においては子どものケアや家族に関する研究が2010年代終わりごろから急増している。なかには諸外国の家族政策の紹介や家族政策の理論に関するものから（代表的なものとして馬2020、房・陳2021など）、中国の児童関連政策の歴史の変遷の分析（岳・范2018）、生育保険の実証分析（何ほか2017、庄2019）、ケアの実態と第2子出産意欲の関連（李ほか2021、楊ほか2021）など、多様なアプローチによる研究が行われている。また児童手当に関しても、導入に必要な財政規模のシミュレーションを基に0-3歳児への支給を求める研究も出現した（何ほか2021）。

本稿では「少子化対策=育児支援政策≈家族政策」という理解を前提に、家族政策における経済

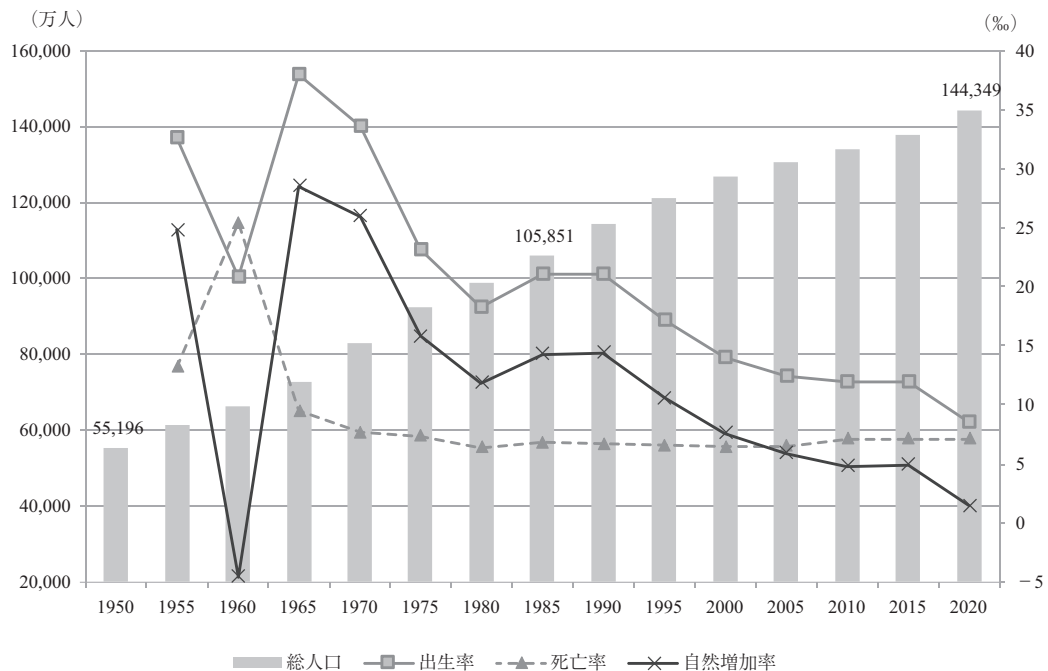
的支援、サービス支援、時間支援の分類に沿って中国における出産・育児関連政策および議論を整理する。本稿の構成は以下の通りである。まず第2節では中国の人口政策の変遷、近年の少子化の実態およびその背景を明らかにする。続いて第3節では、既存の生育保険制度を考察したあと、時間支援、経済的支援、保育サービス、そのほか（住宅、教育など）の順に最新の政策動向を整理する。第4節では、日本や韓国など東アジアの「少子化先発国」と比較しつつ、中国における育児の「再家族化」と現段階での政策の特徴と問題点を指摘する。

Ⅱ 人口政策の変遷と少子化の実態

1 中国の人口政策の変遷

現在の少子化の実態および出産育児関連政策を考察する前に、まず建国以後の人口政策の変遷を簡単に振り返っておこう。

中国は古代から人口が多かったが、1949年の建



データ：中国統計局『中国統計年鑑』。

図1 中国の総人口と出生率・死亡率の推移

国以後、長年の戦争や社会的混乱の終焉、公衆衛生の普及などにより1950-60年代に人口が爆発的に増加した。人口1000人当たりの粗出生率は、1960年前後の大飢饉を除き30%を超えていた。その一方で死亡率は安定的に低下しつづけた結果、総人口は毎年20%を超えるスピードで急増した(図1)。総人口は、1953年の第1次人口センサスでは5.82億人であったが、1964年の第2次人口センサスでは6.95億人、1982年の第3次では10.32億人となった。あまりにも急激な人口増に危機感を抱いた中国政府は1970年代初めから人口の増加を政策的にコントロールする「計画出産政策」を始めた。「晩・稀・少」政策と呼ばれた初期の計画出産は80年代以降の厳しい産児制限に比べ「ソフト」なもので、初産年齢を遅らせ(「晩産」の基準は農村23歳、都市25歳以上)、出産間隔を空けて(3年以上)、少なく(平均2人)産むことを提唱していた。主な政策手段は罰金や解職ではなく家族計画の知識の宣伝、避妊手術の普及などであった。

図1からも確認できるように、「ソフト」な計画出産政策によっても出生率は大幅に低下したが、1970年代末に改革開放への転換とともに経済発展の目標が具体化¹⁾したことを契機に、中国の人口政策は世界で類例を見ない厳しい「一人っ子政策」に変わった。ただ、農村では反発が大きかったため、第1子が女の子だったらもう1人産んでも良いという、いわゆる「1.5人政策」が採られた。また、少数民族地域では最初から2人またはそれ以上とするところもあった。中国発展研究基金会の研究報告書によると、「一人っ子政策」が厳格に適用された人口は全体のおよそ36%で、50.2%は1.5人、残りの12%は2人目ないし3人目まで認められ、全国平均では1.4人であった(中国発展研究基金会2012)。

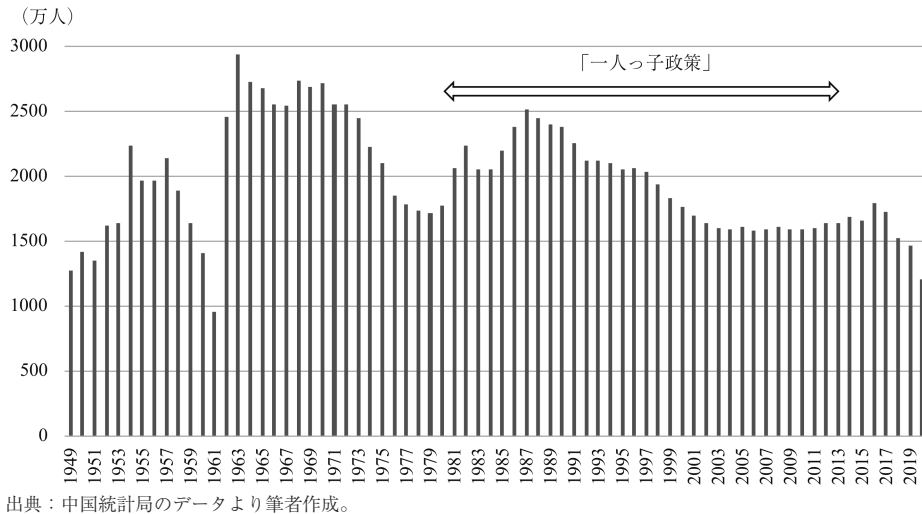
「一人っ子政策」(あるいは「1.5人政策」)は元々1世代(およそ25年間)限定で実施する予定であったが、2000年以降も人口が増えつづけたため政策の緩和は見送られた。しかし、2010年代に入る

と、総人口よりも低い出生率による人口構成のアンバランスが問題視されるようになり、産児制限が段階的に緩和されるようになった。まず、2013年から夫婦のどちらかが一人っ子であれば2人まで出産可とする「単独二児」政策(2人とも一人っ子の場合は以前から2人まで可)を実施したが、政策の効果が所期の目標まで届かなかったため、2016年から「全面二児」(すべての夫婦が2人目まで出産可)となった。さらに2021年には出産可能な子どもの人数が3人まで緩和されるとともに、「社会扶養費」という名目の罰金を含む出産制限措置が完全に廃止されることになった。子どもを4人以上産むケースはさきわめて稀なので産児制限は事実上無くなったと見ていい。政府系のメディアではいつの間にか、子どもをたくさん産むことが社会への貢献であるという論調が増えている。

2 少子化の実態と背景

それでは中国の少子化は現在どれほどの水準なのか。まず、図2の毎年の出生数の推移を見ると、建国以後3回のベビーブームがあったことが分かる。1回目は1950年代の朝鮮戦争後から大飢饉までの比較的小さな波で、毎年の出生数は2000万人弱であった。2回目は大飢饉後の1962年から70年代初頭まで約10年間続き、毎年の出生数が2500万人を超えていた。3回目は1950-60年代生まれが出産年齢に入った1980~90年代後半で、「一人っ子政策」にもかかわらず毎年2000万人以上が生まれ、特に80年代後半は2500万人近くの規模に達した。その「80後」世代が出産年齢に入ったのが2005年ごろからであるが、出生数はおよそ1500万人を維持していた。「70後」世代、「80後」世代の「駆け込み第2子出産ラッシュ」で2016年と2017年は小さな波が見られたが、2018年から急減し、2019年の出生数は大飢饉以後初めて1500万人を下回った。2020年には新型コロナウイルス感染症の影響もあって出生数が1200万人前後に止まり、2021年はついに1000万人を下回るのではないかと

¹⁾ 2000年までに1人当たりGDPを1980年の4倍にするという目標である。その目標を実現するためには2000年までに総人口を12億に留める必要があり、一組の夫婦が産む子どもの人数を1人に制限しなければならないとされた(陳2015:17)。実際は、厳しい政策にもかかわらず2000年の人口目標は実現できず、総人口は12.7億人となった。



出典：中国統計局のデータより筆者作成。

図2 中国の各年の出生数の推移

予測されている²⁾。1990年代後半以降の出生数（とりわけ女性）を勘案すると、近いうちに「出生数の崖」が起きる可能性はきわめて高い。

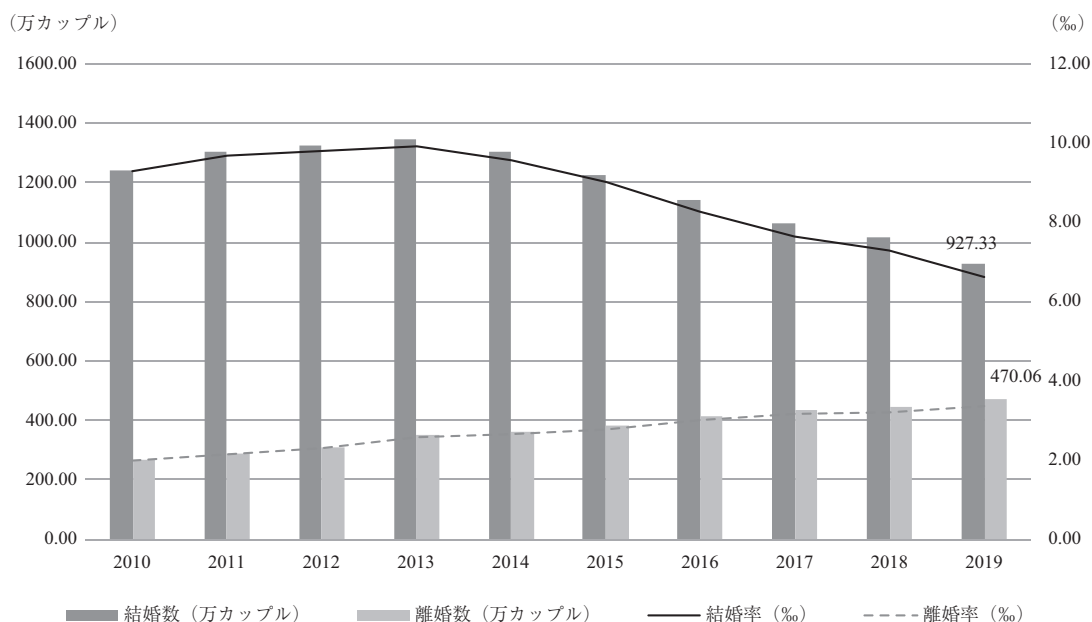
少子化を論じる上で最も基本的な統計となるのが合計特殊出生率（TFR）であるが、中国の合計特殊出生率は長いあいだ謎に包まれていた。罰金を避けようと子どもの出生を報告しなかったり統計の手法に不備があったりして、人口学者のあいだでも合計特殊出生率をめぐる論争が絶えなかった。例えば、2000年の第5次人口センサスでは合計特殊出生率は1.32であったが、統計漏れが多いという理由から統計当局が独自の統計手法に基づき1.8に上方修正したのである。その後も、2010年の第6次人口センサスでは1.18、2015年の人口1%サンプル調査では1.05という驚くべき水準まで出生率が低下したが、政府は公式の合計特殊出生率を1.6前後とし、国連の将来人口推計もこの数値に基づいて行われてきた。一方、実際の出生率は人口センサスからそれほど離れていないと主張する人口学者もいて（郭2012；易2017など）、こうした出生率をめぐる論争が人口政策の修正が遅れた理由の1つにもなっている。2020年の第7次人

口センサスは、「一人っ子政策」が緩和され子どもの人数を隠す必要がなくなったこと、情報化によりデータ収集の正確性が格段に向上したことから正確な出生数と出生率が期待された。予定より1ヵ月遅れて2021年5月に行われた結果発表では、2020年の（予測）出生率は1.3、2020年以前の出生率も公式データより低いことが判明した。それにより総人口がマイナスに転じるタイミングは中国政府や国連の予測より約8年前倒しとなり、早ければ2022年から減少する見通しとなった。

これで少子化は官民とも認める既定事実となったが、中国の少子化の背景には何があるのか。以下では、結婚行動の変化と出産・育児の負担に注目して中国における少子化の要因を考える。

人口学では、ある社会の出生率を決める直接要因は有配偶率、有配偶者の出生力、および非嫡出子の比率であるとされている。日本や中国など東アジアでは非嫡出子の比率がきわめて少ないため、出生率は有配偶率と有配偶者の出生数によってほぼ決まる。日本の出生率低下に最も寄与しているのは有配偶率の低下、すなわち晩婚化と非婚化であることがさまざまな研究から明らかになっ

²⁾ 民間シンクタンク「育娲人口研究智库」が2021年12月に発表した「中国人口予測報告2021」では2021年の合計特殊出生率は1.1、出生数は1000万人を下回ると予測した（<https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2021-12-14/doc-ikyamrmy8978159.shtml>）。



データ：中国民政部『中国民政統計年鑑2020』。

図3 近年の結婚・離婚数と結婚・離婚率

ているが、中国においても経済の発展、教育期間の延長、価値観の変化などによって晩婚化、非婚化が着実かつ急速に進んでいる。図3は2010年代の結婚・離婚の数と対人口比であるが、結婚カップル数は2010年代前半の1200万カップル超から2019年の927.33万カップルへと、5年間で300万近く減少した。それに対し離婚率は高まりつつあり、2010年2.00‰から2019年の3.36‰へと増加し、2019年の離婚カップル数は470.06万に達した。

結婚数の減少は第3次ベビーブーマーである80年代生まれが結婚ピーク年齢を過ぎたことと関連するが、晩婚あるいは未婚・非婚も急速に進んでいる。「2017年全国生育状況調査」によれば、女性の平均初婚年齢は2006年の23.6歳から2016年の26.3歳へと、10年間で3歳近く上昇した。また、全結婚数に占める20代の割合も2010年には69.22%であったが、2019年には54.33%まで減少し、代わりに30代の割合が11.28%から17.69%に増えた

(中国民政部2020)。これらの数値は農村を含む全国平均で、大都市の晩婚・晩産はすでに先進国なみの水準である。例えば上海市の場合、上海市戸籍の女性に限定すると2019年の平均初婚年齢は29.09歳、平均初産年齢は30.29歳となっている³⁾。生殖技術が日々発展しているとはいえ、本人および親の年齢が高くなると年齢的な理由から第2子以降の出産を諦める人が少なくない。

晩婚、非婚が出生率低下の直接要因だとすれば、より根本的な背景は結婚・出産・育児にともなう経済的、精神的、時間的負担の増大である。衛生・計画出産委員会(当時)が2015年に行った「出産意向調査」によると、第2子の出産を諦める人のうち経済的負担、時間的・体力的負担、ケアする人の不足を挙げた人がそれぞれ74.5%、61.1%、60.5%も占めていた⁴⁾。また、北京師範大学の洪秀敏らが6つの省で行った3歳以下の子どものいる世帯へのアンケート調査(N=11,435)によれば、子

³⁾ 『光明網』 (<https://m.gmw.cn/baijia/2021-01/09/1302019513.html>)。

⁴⁾ 中国國務院新聞弁公室のホームページ (<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/wsb/document/1541106/1541106.htm>)。

どもの養育費用が月2000元以上の世帯が全体の50.49%を占め、3500元以上が20.57%、5000元以上は9.9%を占めていた。加えて、子どもの増加（および子どもの世話をする祖父母の同居）にともなう住宅費支出や3歳以上の早期教育費用も子育て世帯の家計で大きな比重を占める。なお、同調査では3歳以下の子どもがいる世帯のうち25.3%が専業主婦世帯で、そのうち66.43%は出産後に育児のためにやむを得ず退職したこと、低所得の女性ほどその傾向が強いことも明らかになった（洪・朱2020）。

Ⅲ 出産・育児関連政策の動向

第7次人口センサスの結果を受け、2021年5月以降、中国政府は人口政策の転換を加速させている。6月には国務院から「出産育児政策の改善と人口の長期均衡発展に関する決定」が公表され、一組の夫婦が産める子どもの人数を3人に増やすと同時に、超過出産に対する罰金（「社会扶養費」）など処罰措置を廃止し、逆に出産や育児を支援する方向性を明示した。続けて、8月には「人口と計画出産法」が改正され、以上のことが法律として明文化されたが、その第27条では、「国は、財政、税収、保険、教育、住宅、就業等の措置を通して家庭の出産、育児、教育負担を軽減する」と規定した。こうした中央政府の政策動向を受けて各地の「人口と計画出産条例」が次々に修正され、本稿執筆中の2021年末には新しい措置が全国各地で雨後の筍のように出現している。本節ではまず出産・育児に関する既存の制度を確認したうえで、時間支援、経済的支援、保育サービス、その他の順に最新の政策動向を整理する。

1 政策転換前の既存の制度

子どもを産み育てること、あるいはその家族を社会的に支援する政策は現在「家族政策」(family policy)として括られることが多いが、そのなかに含まれる制度・政策のルーツは貧困対策、人口政

策（出産奨励）、児童・女性保護、ジェンダー平等など多種多様である。政策転換前の中国には現代的な意味における家族政策または育児支援政策はほとんどなかったが、社会主義的な男女平等思想のもとで女性労働者の保護に関する制度は早くから整備されていた。そのなかで最も重要なのが女性労働者に対する「労働保護規定」、およびそれに基づく出産保険（中国語では「生育保険」。以下では生育保険と記す）である。

社会主義社会では、（実態はともあれ）労働者が国の「主人」である。計画経済時代には労働者と企業の関係が資本主義のような契約関係ではなかったため、日本の労働基準法のように労働条件の基準を定めた法律がなかった。「労働法」は文化大革命期から立法化が試みられたがなかなか制定に至らず、改革開放から10数年が経った1994年ようやく制定されたのである。しかし、その前の1980年代から沿海地域を中心に多くの外資系企業が進出し、多数の若い女性労働者たちが工場で働くようになった。そこで、「労働法」に先駆けて「女性労働者労働保護規定」（中国語では「女職工労働保護規定」）が1988年に制定された。この規定は資本主義諸国における初期の「工場法」の位置づけに類似している。当規定は2012年に「女性労働者労働保護特別規定」に名称変更され、普段から女性の就業が禁止されている業務のほか、月経、妊娠、出産、授乳などいわゆる「4つの時期」に関する保護措置が規定されている。女性労働者の産休およびその期間中の所得保障に関してはこの規定が主な法的根拠となる（詳しくは時間支援、経済的支援の部分で述べる）。

生育保険は、労働者または配偶者が出産する際に必要な医療サービスおよび休業中の所得保障を提供する中国独特の社会保険制度である⁹⁾。労働者の出産に関しては当初総合的な労働者保険である「労働保険条例」（1951年制定）によって規定されていたが、1960年代以降労働保険の「企業福祉化」が進むにつれ、休業中の賃金は各企業（当時は「単位」＝職場）が負担することになった。し

⁹⁾ 非就業者の場合、住民基本医療保険から出産費用の一部を補助する。

かし、市場経済化が進むとこれらの社会保障負担を企業から切り離す必要が生じ、1994年から生育保険が試行的に導入された。1990年代後半には都市労働者の年金保険、医療保険制度が順次整備されたが、生育保険は医療保険に統合されず独立した制度として残った。生育保険の給付には現金給付と現物給付があり、前者に関しては産休中の休業手当（中国語では「生育津貼」または「生育生活津貼」）、後者に関しては妊娠、出産および（計画出産のための）避妊手術など医療サービスがある。生育保険に加入していない企業は、労働者の休業手当と医療費を直接労働者に支払わなければならない。なお、国家医療保障局の設立にともない2019年から生育保険の管理・運営および財政は医療保険と統合的に行われることになったが、保険の種目としてはまだ残っている。

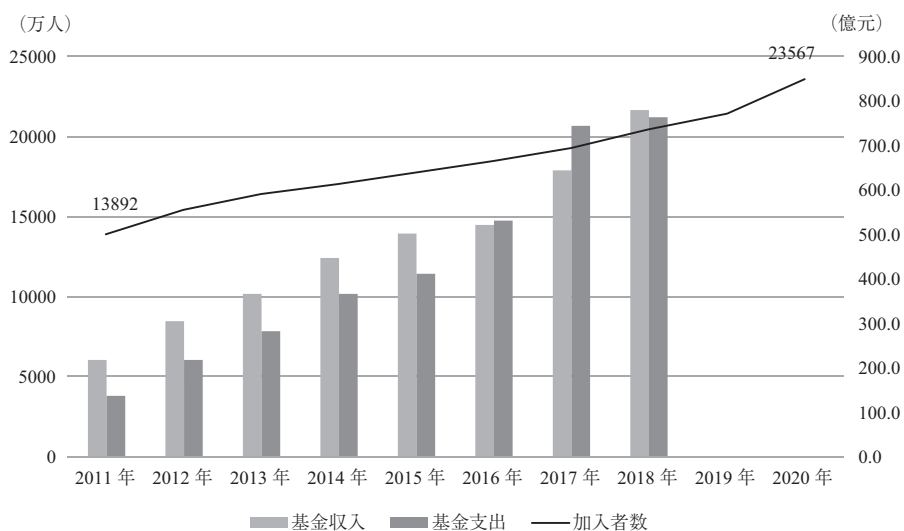
図4はここ10年間の生育保険の加入者数および収支の推移である。加入者数は2011年の1億3892万人から2020年には2億2567万人へと10年間で1億

人近く増加した。なお、生育保険の保険料率は企業の賃金総額の1%以内で各地方政府が決めることになっており、労働者は保険料を負担しない。

2 時間支援

時間支援は家族政策のなかでは比較的新しい分野である。先進国の場合、近年、女性だけでなく男性の育児時間の保障に政策の重点が置かれているが、そのような育児休業制度は中国にはまだ導入されていない。中国の時間支援政策は前述した女性労働者の出産休業⁶⁾（中国語では「産暇」）がメインで、それに加えて産休後の「育児休業」（中国語では「生育暇」）、男性の「配偶者出産休暇」（中国語では「陪産暇」、「護理暇」などさまざま）などがここ数年新たに導入されている。

女性労働者の出産休業期間は建国直後56日間（8週間）であったが、1994年に制定された「労働法」で最低90日間と定められた。一方、前述の「女性労働者労働保護規定」ではILO（国際労働機



注：2019年から生育保険の財政は医療保険に統合された。

データ：国家衛生健康委員会『中国衛生健康統計年鑑』、および国家医療保障局「全国医療保障事業発展統計公報」各年版より。

図4 生育保険の加入者数と収支の推移

⁶⁾ 日本での正式名称は「産前産後休業」で、産前6週間、産後8週間の計14週間（98日）である。産休は、正確には育児支援のためというより母体保護のための制度であるが、ここでは「出産・育児のための時間の保障」という意味で時間支援に含めることにする。

関)などの基準に従い最低98日間(14週間)とし、地方政府の規定または労使が協議した場合はそれ以上休業することが可能としている。現在の「女性労働者労働保護特別規定」によると、産休期間について通常は98日間、難産の場合は15日間追加、多胎児の場合は子ども1人につき15日間が追加される。また、流産の場合も妊娠4ヵ月以内であれば15日間、4ヵ月以上であれば42日間の産休を取得できる。産休中は勤務先が生育保険に加入していれば生育保険から、加入していなければ勤務先から産休手当が支給される(金額については経済的支援を参照)。

「全面二児」政策が導入された2015年以降、多くの地方では政策範囲内の出産に対し98日間の産休に加えてさらに30日間休業を延長する政策が採られた。この休業は「生育暇」と呼ばれ、産休を取得した女性労働者が産休と連続して取得することを想定している。この間の手当も産休と同じく生育保険または勤務先から支給される。そして現在、「生育暇」をさらに30日延長して60日間とする条例改正が各地で行われている。例えば、上海市は2021年11月25日に「上海市人口と計画出産条例」を修正し、「生育暇」を60日に延長した。北京市も類似の規定改正を行ったが、新たに追加された30日間の所得保障は出産保険条例が改正されるまで勤務先が行うとしている。すなわち、これらの都市の女性労働者は産前・産後に合計158日間休業することが法的に可能になったのである。

ここで留意しなければならないのは日本の育児休業制度と違って、中国の「生育暇」は母親だけが取得できる、ということである。父親を対象とする制度としては数年前から各地で導入されている「配偶者出産休暇」がある。期間は地方によって異なるが、7日間から15日間のあいだに定めるところが多い。「その他休暇」扱いである日本の配偶者出産休暇と違って、中国の配偶者出産休暇は企業任せではなく各地の条例によって法定化されている。また、休暇中の賃金も産休手当と同じ扱いで、勤務先が生育保険に加入していれば生育

保険から、加入していなければ勤務先が支払う。

さらに、最近では小さい子どもを養育する労働者に対し「育児休暇」という有給休暇を新設する動きが活発である。これは日本の「子の看護休暇」に似たもので、3歳以下の子どもを養育する労働者は性別関係なくそれぞれ年間5日間の休暇を、年次有給休暇とは別に取得できるとするものである。休暇中の賃金は全額雇用主が支払う。年次有給休暇の日数が限られている中国において⁷⁾配偶者出産休暇や育児休暇は時間支援として重要な意味を持つが、日本の有給休暇と同じく、どれほどの労働者が実際に取得できるかという実効性において課題が残る。

3 経済的支援

次に出産・育児に対する経済的支援について見てみよう。経済的支援のなかには出産一時金から児童手当等家族給付、所得控除・税額控除などさまざまなものがある。その多くは子どもを出産・養育することによって発生する追加的経済的負担を軽減することを目的とし、特にヨーロッパでは多子家庭の貧困防止対策として早くから家族手当が導入された。しかし、厳しい産児制限政策を実施していた中国では、子どもが多いということは自己責任どころか「反社会的」なことであり、そのため高額な罰金が課せられていた。一方、国の晩婚・晩産および計画出産政策を守り、子どもを1人しか産まない夫婦には職場から少額(月額5~10元)の「一人っ子手当」(中国語では「独生子女津貼」または「独生子女保健費」)が支給されていた。少子化の背景として養育・教育費負担の重さが指摘され、子育て世帯の経済的負担軽減の必要性が叫ばれるようになったのはつい最近のことである。

現在、出産・育児に関連する現金給付があるのは生育保険のみである。前述のように、生育保険は医療サービスの保障と産休中の所得保障を合体させたものである。そのうち前者は、制度的には現物給付であるが、実際は現金給付(出産医療費

⁷⁾ 中国の年次有給休暇日数は、勤続年数10年未満の場合年間5日、10-20年の場合10日である。

補助)として事後的に支給され、具体的な支給額は地方によって異なる。上海市の場合、妊娠7ヵ月以上の分娩(7ヵ月未満の早産も含む)に対し3000元、妊娠3ヵ月以上7ヵ月未満の自然流産に対し500元、3ヵ月以下の自然流産に対し300元が支給される(「上海市生育保険弁法」第16条)。出産費とは別に妊娠中の検査に対しても若干の補助がある。一方、産休中の所得保障として生育保険から支給される産休手当は労働者本人に直接支給されるのではなく、勤務先を通して支給する形を取っている。その際に生育保険から勤務先に支払われる金額は当該労働者の従前賃金ではなく、事業所の平均賃金に基づいて計算される。労働者の賃金が平均賃金より高ければ不足分は企業が補填し、低ければ余った部分を企業が留保することができる。この点から考えると、産休手当の直接支払義務は雇用主にあり、生育保険は雇用主の責任を社会化したものであると理解できる。

現金給付のほかに所得控除や税額控除などの税制支援も子育て世帯に対する経済的支援の重要な手段である。日本でも2010年に子ども手当が導入されるまで、所得税と住民税における扶養控除の規模が児童手当など現金給付を上回っていた。ただ中国の場合、そもそも個人所得税を納める人が少ないうえに、租税や社会保障の制度に被扶養家族や扶養控除といった発想がない。所得税に初めて子どもや高齢者にかかわる控除(中国語で「個人所得税専項附加扣除」)が導入されたのはつい最近の2018年である⁸⁾(2019年1月から適用)。控除額は子ども1人当たり月1000元で、夫婦で50%ずつ分けることもできる。この所得控除の中国的な特徴は、扶養控除としてではなく教育費負担の控除として位置づけられていることである。そのため、対象となる子どもの範囲は幼稚園に入園する3歳から全日制の大学院に通う博士課程の院生まで含む。一般的に所得控除は低所得層にメリットがなく、また所得が高ければ高いほど減税額が

大きいことが問題点として挙げられるが、中国ではそもそも所得税を納める人が高所得層に限られているため、一般世帯に対する育児支援効果はほとんど期待できない。

一般世帯に対する児童手当や養育手当などの社会手当は中国ではまだ導入されておらず、近年、制度の導入を求める声が急激に高まっているが、今のところ本格的な制度導入の動きはない。ただ、一部の地方政府が出産奨励または人材呼び寄せの目的から子育て世帯に対し現金給付を行うケースが出始めている。例えば、内陸部の四川省に位置する攀枝花市は2021年7月に、人材を呼び寄せるための政策措置の1つとして、夫婦とも攀枝花市の戸籍を所有しかつ社会保険に加入している住民が第2子、第3子を産んだ場合、子どもが3歳になるまで毎月500元の育児手当を支給すると発表した⁹⁾。ほかにも、出産した際に一時金を支給する政策は各地で実施されており、出生率の低下がさらに続けば家族手当制度の導入の可能性も十分であると筆者たちは考える。その場合、0~3歳の第3子(または第2子以降)が最初の対象となる可能性が高い(何ほか2021)。

4 保育サービス

女性(とりわけ出産・育児期の女性)の就業率が高い中国において、小さな子どものケアを誰がするかという問題は家族の出産戦略にとって決定的に重要である。建国後の計画経済時代には社会主義的な女性解放思想のもとで「家事労働の社会化」が国の政策として推し進められたが、その中核をなしていたのが保育の社会化であった(張2016: ch.3)。多くの企業には託児所が設置され、一週間単位で子どもを預けられる施設も少なくなかった。農村にも農繁期を中心に子どもを預ける託児所が運営され、女性も男性と同じように労働力として生産に参加することが求められた。

しかし1980年代以降、農村の人民公社が解体

⁸⁾ 個人所得税の納付基準が月3500元から5000元に引き上げられると同時に、教育費控除、高額医療費控除、住宅ローン控除、賃貸住宅家賃控除、高齢者扶養控除などの各種控除が導入された。

⁹⁾ 攀枝花市衛生健康委員会「攀枝花市育児手当実施細則」(<http://www.panzhuhua.gov.cn/zwgk/fggw/zfbwj/1944055.shtml>) (2021年12月8日最終アクセス)。

し、市場化の波が社会の隅々に浸透してくると、これらの保育施設は急速に廃止または民営化された。その後に大量に出現したのが営利目的の幼稚園、または英語や各種習い事の早期教育サービスである。「一人っ子政策」のもとで「人口の質=教育」に児童政策の重点がシフトし、保育とりわけ3歳以下の子どもの保育の問題はしだいに公共的イシューから姿を消していった(張2016:50)。3歳以下の子どもを預かる幼稚園も一部あるものの、自分で歩くことができる18ヵ月以上を対象としており、産休明けから1年以上の「サービス空白期」が存在する。そこで動員されるのが祖父母を中心とする親族ネットワークである。兄弟姉妹の数が少なく、女性の定年退職年齢が早いことが祖母による「育孫」の普及を促した。政府や研究者による各種調査では、3歳以下の乳幼児のうち託児所など施設保育を利用している割合は4~5%にすぎず、7~8割は祖父母が世話をしている¹⁰⁾。一方、祖父母やベビーシッターに頼めない家庭では母親が一時的に労働市場から退出するしかない。言い換えれば、1980年代以降中国では急激な保育の「再家族化」が起きたのである(李2015;張2016)。

就学前の子どもの養育・教育問題が再び公共的なイシューに浮上したのは2010年代に入ってからである。行き過ぎた市場化や再家族化による弊害がさまざまなところで顕著化し、保育や学前教育の公共性が強調されるようになった。2010年に制定された「中国児童発展綱要(2011-2020年)」では児童福祉の範囲の拡大、「残滓型」児童福祉から「普惠型」児童福祉への転換が提唱されるとともに、学前教育について、公的投資を増やして4~6

歳児の入園率を70%、就学直前の6歳児の入園率を95%とする数値目標が掲げられた¹¹⁾。

保育サービスに対する関心も高まりつつある。中国語で保育サービスを意味する「托育服務」が初めて中央政府の公式文書のなかで言及されたのは2015年12月であった(中共中央・國務院「全面二児政策の実施および計画出産サービス管理の改革、改善に関する決定」)。続いて、2017年の中国共産党第19回大会の報告では「幼有所育」(幼い子どもへの保育保障)が社会保障および民生分野の7つの政策目標の1つに明記され¹²⁾、2019年4月には保育サービスの発展に関する中央政府の指導的文書「3歳以下の乳幼児の保育サービスの発展の促進に関する指導意見」が國務院から公布された。そこでは、「家庭優先、保育補完」「普惠的保育の優先」¹³⁾「地方政府による管理」などの原則¹⁴⁾が明確に示されるとともに、2025年までに都市と農村をカバーする多元的な乳幼児保育サービス体系の構築が掲げられた。さらに附則では、今まで空白地帯であった保育サービスの拡充における政府の各部門の具体的な責任と役割も明記されている。そこで注目されるのは、保育サービスの政策制定、保育施設への監督管理などの責任が社会保障または民政部門ではなく、いままで母子保健や計画出産を管轄してきた衛生健康部門が担当することになったことである。2021年5月31日に公布された「出産政策の改善と人口の長期的均衡発展の促進に関する決定」においても、ただ出産制限を緩和するだけではなく、保育サービスをはじめとする総合的な育児支援政策の必要性が改めて強調された。

このように、保育サービスは最近になってよう

¹⁰⁾ 中国國務院新聞弁公室のホームページより (<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/wsb/document/1541106/1541106.htm>)。

¹¹⁾ 2019年の「中国児童発展綱要(2011-2020年)統計検測報告」によると、2019年の学前教育の入園率は83.4%で、所定の目標を上回ったという。

¹²⁾ 7つの目標とは「幼有所育、学有所教、勞有所得、病有所医、老有所養、住有所居、弱有所扶」である。それぞれ、保育、教育、雇用、医療、年金、住居、社会扶助の保障を意味する。

¹³⁾ 中国語では「普惠型托育服務」である。「普惠」という言葉には(特殊な児童だけでなく)一般児童を対象とするという意味あいと、(高い水準ではなく)福祉的、基礎的サービスという意味合いが含まれている。

¹⁴⁾ 中国語の原文は「家庭为主、托育补充、政策引导、普惠优先、安全健康、科学规范、属地管理、分类指导」である。

やく社会政策上の課題として正式に位置づけられ、国全体としての具体的な予算や施設、定員の拡充目標の策定まではまだ至っていない段階である。政府は保育分野への多様な主体の参入を呼びかけているが、福祉的性格の強い保育サービスにおいては量的拡充とともに保育の質を如何に保障するか、必要な人材および財源は如何に確保するかも重要な課題である。

5 そのほかの政策

東アジアでは、家族政策のほかに大都市における住宅価格の高騰、激しさを増す教育競争、若者の雇用不安、仕事と育児の両立困難など社会全体のシステムが家族形成を困難にしている。特に中国では住宅費と教育費の負担が非常に大きく、その負担を如何に軽減するかも少子化対策として重要である。

2021年7月に突如発表され、教育業界および子育て家庭に激震をもたらした「双減」政策（学校の宿題と校外学習の負担軽減）は、子どもだけでなく親にとっても大きな負担となっている学校の宿題を減らし、さらに義務教育段階における校外学習支援を強力に規制することで、小中学生のいる家庭の経済的・精神的・時間的負担を減らそうとした。この政策が子どもたちの学習時間や学力、家庭の家計などに実際どのような影響をもたらすのかは今後の検証を待たなければいけないが、似たような社会構造をもつ韓国などの経験を見ると、成績に依存した選抜システム、階層間の大きな格差など社会構造が変わらないかぎり、根本的な問題解決にはならないと考えられる。むしろ、別の形で教育格差が再生産される可能性がある。

住宅に関しては、中国では住宅所有が結婚の重要な条件であるため、住宅費と結婚率、出生率の関係は非常に密接である。1㎡あたりの住宅価格が1000元上昇するごとに第1子の出生率が1.8～2.9%低下するという研究もある（葛・張2019）。最近は行き過ぎた住宅の市場化も問題視され、各

地方政府が公営賃貸住宅（中国語では「公租房」）の拡充を次々と発表しているが、公営賃貸住宅の入居基準で多子家庭を優先するケースも出はじめた。例えば、北京市朝陽区は2021年10月に、公営賃貸住宅の入居待ちの世帯のうち2人以上の子どもがいる175世帯を優先的に選考対象にすると発表した¹⁵⁾。ただ、中国の不動産全体に占める公営住宅の比重はごく僅かなので、少子化対策としてはあまり期待できないかもしれない。

IV 国際比較からみた中国の少子化対策

以上、近年中国の社会政策において急速に重要性を増している少子化の実態および出産・育児関連政策の最新動向について考察した。第4節では中国より先に少子化を経験した日本や韓国の経験と比較しつつ、2020年前後の時点における中国の少子化対策の特徴を検討する。

1 東アジアの少子化と家族主義

日本で出生率の低下が重大な人口危機として認識され、「少子化」という言葉が広く使われるようになったのは1990年の「1.57ショック」以後である。それから30年が経ち、日本の少子化対策は働く女性の両立支援（特に保育の拡充）に焦点を当てた段階から、すべての子育て世帯への経済的支援や男性を含めたワーク・ライフ・バランスと働き方改革の推進の段階へと変化してきた。現在、日本において少子化対策（現在は子育て支援と呼ぶことが多いが）は年金、医療、介護に並ぶ社会保障の重点分野となり、『厚生労働白書』でも毎年の政策課題のトップで取り上げられている。一方、韓国で少子化のショックが起きたのは日本より10年ぐらい後の2000年代初めであったが、少子化対策は日本を上回るスピードで急速に発展した。国内総生産（GDP）に占める公的な家族関連支出の比重を見ると、日本と韓国は1990年にはそれぞれ0.36%、0.03%に過ぎなかったが、2017年には1.79%、1.30%まで増加した（OECD, Family

¹⁵⁾『中国経済網』（http://www.ce.cn/cysc/newmain/yc/jsxw/202110/11/t20211011_36981070.shtml）。

Database)。出生率を決める要因は複雑で、家族関連支出の増加と出生率の変化のあいだに明確な因果関係を確認することはできないが、家族主義福祉レジームの典型と言われた日本と韓国においてこの20年のあいだ「育児の脱家族化」が進んだことは確かである。

日本や韓国で少子化問題が取りざたされていたとき、中国はまだ厳しい計画出産政策を採っていた。出産に対する制限は2010年半ばごろから少しずつ緩和されたが、産児制限から育児支援への転換が公式的に行われたのは2020年以降である。出生率のショックという点からすると2020年前後の中国の状況は1990年の日本、2003年の韓国に似ている。少子化ショックのあと、韓国はラディカルに、日本は漸進的に本格的な少子化対策に取り組みはじめたが、中国はつい最近まで少子化対策とは正反対の政策を採ってきたため、政策の方向転換は日韓以上にエネルギーが必要である。

問題は計画出産政策の見直しだけではない。上で述べたように、改革開放以降とりわけ1990年代以降の市場化のなかで、中国では育児の「脱家族化・脱ジェンダー化」から「再家族化・再ジェンダー化」への逆コースが起きた。公教育を除いて、子どもを産み育てるための経済的・時間的コスト、および必要なケアはすべて家族で賄わなければならないようになった。ただ、ここで「再家族化」と言った場合の家族は必ずしも核家族ではないことに留意しなければならない(呉2021)。祖父母だけでなく兄弟姉妹、いどこなど拡大家族の連帯感が強いのは中華圏の共通の特徴であるが(落合ほか2007)、90年代以降の中国では国家による生活保障の弱体化および市場化、グローバル化のなかで、リスク共同体としての家族(親-子-孫という三世代家族)の紐帯が以前よりも強化された。育児だけでなく住宅購入等においても親の影響が強まり、結婚と出産は2人だけの問題ではなく、双方の家族の介入と調整を前提とする集団的な意思決定の問題となったのである。同時に、家族の規模は縮小しつつあるので世代間の相互扶助の「密度」は高くなっている。現在は祖父母による孫のケアが多いが、祖父母世代が後期高齢者に

なるころは子ども世代の介護の問題が深刻化することが予想される。

政府も意図的に家族の相互扶助義務を強調している。2012年に改定された「高齢者權益保障法」は子による親の経済的扶養と身体的ケアだけでなく精神的なケアも義務として明記した。前掲の保育サービスに関する2019年の「指導意見」でも、冒頭で保育の第一責任は家庭にあること、公的保育サービスは補充にすぎないことを強調した。また、育児における家庭の教育機能の低下も問題視され、2021年10月には「家庭教育促進法」が成立したが、その第一条では立法の目的を「家庭教育を重視する中華民族の優良伝統」を守り、家庭教育と家族福祉を促進することであるとした。ポスト工業化社会で失われつつある家族の価値、機能を維持、再生産しようとする政府の意図が見え隠れする。もしそれが1980年代の「日本型福祉社会論」と同じ意図であるとしたら、公的福祉の遅れによる副作用の方が懸念される。

2 中国の少子化対策の特徴と問題点

少子化対策に舵を切ったばかりの中国の政策を包括的に評価することは明らかに時期尚早であろう。ここでは現時点で観察される政策の特徴または問題点を指摘し、本稿を終えることにしたい。

1つの特徴または問題点として、明確な担当省庁の不在が挙げられる。中国には日本の厚生労働省や韓国の保健福祉部のように社会保障全般を管轄する省庁がなく、社会保険は人力資源・社会保障部、公的扶助と社会福祉は民政部、医療や公衆衛生は衛生健康委員会がそれぞれ管轄している。学前教育を含む教育は教育部の所管であるが、ジェンダー関連では明確な担当部署がなく、全国婦女連合会という准公的組織が中心的な役割を担っている。少子化対策がまだ社会政策のなかで独自の政策領域を形成していないこともあって、どの省庁、部署が予算と権限をもって中心的に政策企画を担当するか明らかではない。2018年の省庁再編時に民政部に新たに設置された「児童福利司」は主として社会的養護を必要とする子どもを対象とし、一般児童の保育は衛生健康委員会

の所管となった。本来ならば労働政策の一環である産休と育休に関しても、今のところ人力資源・社会保障部のコミットメントはほとんど見られない。以前、医療保障に関しても縦割り行政のため改革が難航したが、少子化対策も責任の所在が曖昧なままでは本格的な政策対応は難しいと考えられる。

2つめの特徴は、今のところ現金給付や保育サービスの拡充よりも産休、育休など時間支援のための規制が先行している点である。日本では1990年代にまず保育サービスの拡充と育児休業制度（主に女性）の導入が行われ、その後に経済的支援（児童手当）の拡大、男性の育児時間保障に重点が移った。韓国でも「無償保育」が先行し、その後に養育手当と児童手当の導入、育児休業制度の拡充という順に政策が行われた。一方、中国で真っ先に打ち出されたのは産休期間の延長や育児休暇の新設など時間支援政策である。生育保険に加入していない企業の場合、産休手当は元々企業が負担しなければいけないものであり、生育保険に加入している場合もその財源は企業の保険料である。そのため、産休延長に対しては「政策を出すのは政府だが負担するのは企業」（中国語で「政府請客、企業买单」）という批判が出ている¹⁶⁾。また、産休・育休などの時間支援の恩恵を受けられるのは多くの場合公的機関や国有企業、大企業に勤めている労働者で、中小零細企業や自営業者、非正規労働者はほとんど利用できない。2010年の「第3次中国婦女社会地位調査」のデータを分析した庄（2019）によると、非農業部門の女性労働者のなかで産休を取得できた人の割合は1995-2000年出産経験者では61.1%であるが、2005-2010年出産経験者は40.1%と、逆に低下した。このように生育保険制度は実効性において正規/非正規、国有/民間で大きな格差があることを強く意識しなければならない（何ほか2014）。

最後に、現在の制度・政策には女性への雇用差別や家庭内責任の不平等などジェンダーの視点が

非常に弱いことを指摘しておきたい。中国は女性の就業率が全体的に高く、男女平等が進んでいるというイメージがある。確かに、計画経済時代の名残で女性労働者の保護に関しては制度が比較的整備されているが、差別禁止に関しては進んでおらず、雇用差別は市場競争の激化とともに悪化している。男性の育児休業制度がまだ導入されていない状態で2人以上産むことを求め、女性の産休期間だけを延長すれば、女性に対する雇用差別は一層強くなるだろう。家族政策と出生力の相関に関する多くの研究では、男女問わず多様なライフスタイルを可能にする「選択肢の多さ」、 「自己統制領域の拡大」が「副次的な効果」として出生力の回復につながるものが共通認識となりつつある（岩澤2021）。中国の少子化対策が単なる人口政策に止まらず真の家族政策に発展できるかどうかは、政策のなかにジェンダーの視点がどれほど反映されるかにかかっている。

参考文献

<日本語>

- 岩澤美帆（2021）「家族政策の出生力への影響を考える」上村泰裕・金成垣・米澤旦編『福祉社会学のフロンティア』ミネルヴァ書房。
- 落合恵美子・山根真理・宮坂靖子編著（2007）『アジアの家族とジェンダー』勁草書房。
- 巖善平（2013）「中国における少子高齢者とその社会経済への影響—人口センサスに基づく実証分析」『JLIレビュー』3（4）：21-41。
- 西岡晋（2021）『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制—家族政策の「少子化対策」化』ナカニシヤ出版。
- 李蓮花（2015）「中国における人口問題と出産・育児関連政策」宇佐見耕一ほか編『世界の社会福祉年鑑』旬報社。
- （2017）「児童福祉政策から人口・雇用政策へ—『厚生（労働）白書』からみた日本の保育政策」静岡大学『経済研究』21（3）：55-76。

<中国語>

- 北京師範大学壹基金公益研究院・児童福利研究中心（2011）『中国児童福利政策報告』。
- 陳劍（2015）『中国生育革命紀実（1978-1991）』社会科学文献出版社。
- 房莉傑・陳慧玲（2021）「平衡工作与家庭—家庭生育支

¹⁶⁾ 大手日刊紙である『光明日報』は2021年11月29日に「生育假」のコストをすべて企業に負わせるのは非現実的である、という論評を出して議論を呼んだ（[https://cj.sina.com.cn/articles/view/1750070171/684ff39b040012c4m?key=\\$code](https://cj.sina.com.cn/articles/view/1750070171/684ff39b040012c4m?key=$code)）。

- 持政策の国際比較』『人口学刊』43 (2) : 86-97。
- 何文炯・楊一心・王璐莎・徐琳 (2014) 「中国生育保障制度改革研究」『浙江大学学报 (人文社会科学版)』44 (4) : 5-18。
- 何文炯・王中漢・施依瑩 (2021) 「児童津貼制度—政策反思、制度設計与成本分析」『社会保障研究』2021 (3) : 62-73。
- 葛玉好・張雪梅 (2019) 「房價对家庭生育決策的影響」『人口研究』43 (1) : 52-63。
- 郭志剛 (2012) 『中国的低生育水平与被忽略的人口風險』社会科学文献出版社。
- 洪秀敏・朱文婷 (2020) 「全面兩孩政策下嬰幼兒照護家庭支持体系的構建」『教育學報』6 (1) : 35-42。
- 李婉鑫・楊小軍・楊雪燕 (2021) 「児童照料支持与二孩生育意願—基于2017年全国生育狀況抽樣調查数拠の実証分析」『人口研究』45 (5) : 64-78。
- 劉繼同 (2021) 「中国現代児童福利服務体系制度化建設論綱」『探索与争鳴』2021 (10) : 140-147。
- 馬春華 (2020) 「児童照顧政策模式的形塑—性別与福利国家体制」『婦女研究論叢』2020 (5) : 42-59。
- 喬曉春 (2021) 「從七普数拠看中国人口發展、变化和現狀」『人口与發展』2021 (4) : 74-88。
- 王雪梅 (2014) 『児童福利論』社会科学文献出版社。
- 吳小英 (2021) 「中西方家庭理念的變遷軌跡及其爭論」張季風編『少子老齡化社会与家庭—中日政策与实践比較』社会科学文献出版社。
- 楊雪燕・高琛卓・井文 (2021) 「低生育率時代児童照顧政策的需求層次与結構—基于西安市育齡人群調查数拠の実証分析」『人口研究』45 (1) : 19-35
- 易富賢 (2017) 「中国到底有多少人口」『中国經濟報告』2017 (10) : 40-43。
- 岳經綸・范昕 (2018) 『中国児童照顧政策—回顧、反思与重構』『中国社会科学』2018 (9) : 92-111。
- 張亮 (2016) 『中国児童照顧政策研究—基于性別、家庭和国家的視角』上海人民出版社。
- 庄渝霞 (2019) 「生育保險待遇的覆蓋面、影響因素及拓展对策—基于第三期中国婦女社会地位調查の実証分析」『人口与發展』25 (5) : 78-88。
- 中国發展研究基金会 (2012) 『人口形勢的变化和人口政策的調整』。
- 中国民政部 (2020) 『中国民政統計年鑑2020』。

(り・れんか)
(ちょう・けいげん)

Childcare Policy in China

LI Lianhua^{*1} and ZHANG Jiyuan^{*2}

Abstract

Over the past few years, China's population policy has changed dramatically. Strict childbirth restrictions which enforced since around 1980 have gradually relaxed, shifted to social support for reproduction and childcare. Although there are few specific policies at present, childcare policy is expected to develop as new frontiers of social security during 2020s. In this paper, we will review the historical changes of China's population policy, investigate the latest policy trends and discussions on childcare, and discuss the China's characteristics compared to neighbor countries, especially Japan and South Korea. Finally, we emphasize the "re-familiarization" of childcare in China, the limitations of the maternity insurance system, and the lack of gender perspective.

Keywords : China, One-child Policy, Childcare, Maternity Insurance, Re-familiarization

^{*1} Associate Professor, Faculty of Economics, Tokyo Keizai University

^{*2} Lecturer, Faculty of Economics and Management, East China Normal University