

中国の一人っ子政策の規制緩和をどう見るか —効果は期待出来ず、「未富先老」が現実化—

調査部

上席主任研究員 大泉 啓一郎

要 旨

1. 中国共産党は、中央委員会第3回全体会議（三中全会：2013年11月9日～12日）で、一人っ子政策の緩和を公表した。これにより、夫婦のどちらか一方が一人っ子の場合、第2子の出産が認められることになった。
2. ただし、一人っ子政策は地域によっては、かなり緩和されており、今回の緩和は部分的に過ぎない。そのため、出生数の大幅増加は期待出来ず、また、中国のように強制的な人口抑制策を実施していない東アジア諸国においても出生率が低下している点を勘案すると、中国の出生率は低水準にとどまる可能性が高い。
3. 出生率が上昇した場合も、当面は経済にプラスの効果は生じない。中国の労働力年齢人口（15～59歳）は2012年から低下に向かっているが、出生率上昇がこの傾向を緩和するのは15～20年先であること、それまでは高齢社会への対処に子どもの養育費が加わることから、国内貯蓄率が低下する可能性も高まる。これは、むしろ成長抑制要因となる。
4. 高所得国になる前に高齢化が加速することを、中国では「未富先老」と呼ぶが、一部の地域では現実化している。とくに内陸部・農村の高齢化の加速に注意すべきである。他方、沿海部の大都市では、若年層の流入が多いことから、高齢化のスピードは減速している。上海市のように「未富先老」を回避した地域もある。低水準の出生率のなかの国内人口移動の加速は、国内所得格差を拡大させる要因となっている。
5. 中国共産党は、三中全会で都市化の加速（農民の都市戸籍の取得緩和）を決議した。これは所得格差是正策であるが、中高年が都市でどのような雇用を見つけることが出来るかなど乗り越えるべき課題は多い。むしろ、強制的な移転は社会不安、政治不安拡大の一因となりかねない。
6. 一人っ子政策緩和の経済効果は期待出来ない。今回の緩和は、構造改革への共産党のゆるぎない姿勢を示す政治的な発言と捉えるべきであろう。

目次

1. 一人っ子政策の緩和を発表
2. 期待薄な一人っ子政策の効果
3. 労働力年齢人口の推移
4. 生産年齢人口の変化と経済成長
5. 高齢化への影響
6. 強制的な都市化はかえって高齢社会を歪める

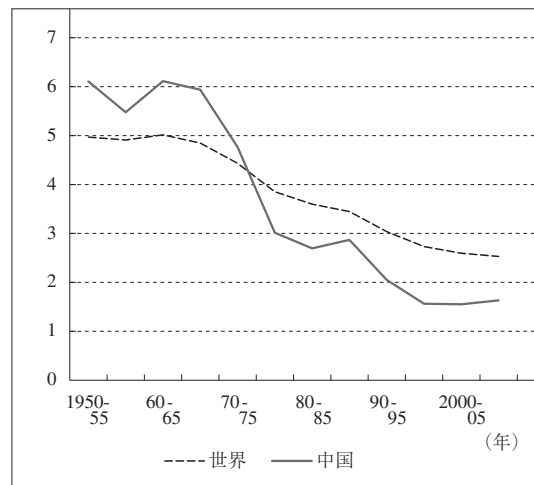
1. 一人っ子政策の緩和を発表

中国ほど出生率が急速に低下した国はない。図表1が示すように、1950～65年までの合計特殊出生率（女性が生涯に出産する子どもの数）は6近辺と高水準にあったが、その後急速に低下し、2005～10年には1.6の低水準にある。

このような少子化に歯止めをかけるため、2013年11月に開催された中央委員会第3回全体会議（三中全会）で、中国共産党は、一人っ子政策の緩和を発表した。具体的には、夫婦のどちらかが一人っ子である場合に、第2子の出産を認めるというものであった。

「一人っ子政策」は、1970年代後半以降の鄧小平体制が、「急速な人口増加は経済改革の達成に不利である」との認識の下で実施し

図表1 合計特殊出生率の変化



(資料) UN, *World Population Prospects: The 2012 Revision*

た人口抑制策である。具体的には、1978年憲法で「計画出産を促進する」ことが明文化され、1980年の第5期全国人民代表大会において「一組の夫婦に子ども一人」とする一人っ子政策が承認された。それ以降、一人っ子を宣言する夫婦に対しては証書を発行し、奨励金の支給、託児所の優先入所、学校への優先入学、保育費や学費補助、医療費支給、就職の優先、住宅や宅地の優先割当、年金の割り増しなどの手厚い恩典を付与した。他方、一人っ子を順守しない場合には、超過出産費の徴収、社会養育費の徴収、賃金カット、昇給昇進の停止などの厳しい罰則が科せられてきた。

しかし、これまで一人っ子政策は厳格に運用されてきたわけではない。1980年代半ば以降、農村における第2子出産の条件の一部緩和をはじめ地域ごとに様々な条件の緩和が見られる（図表2）。

実際に、一人っ子政策がある程度厳格に適用されているのは、全国の都市部と、北京市、天津市、上海市、重慶市、江蘇省、四川省の農村だけである（図表中のA）。

他の地域の農村については、第1子が女子であった場合、第2子の子が認められている（図表中のB）。さらに、海南省、雲南省、チベット自治区、青海省、寧夏回族自治区、

図表2 地域別産児制限

	都市部	農村部	条件付き緩和	少数民族		都市部	農村部	条件付き緩和	少数民族
北京	A	A	(2)	-	湖北	A	B	(2)	-
天津	A	A	(1)	-	湖南	A	B	(2)	-
河北	A	B	(2)	-	広東	A	B	(2)	-
山西	A	B	(2)	-	広西	A	B	(2)	-
内モンゴル	A	B	(2)	-	海南	A	C	(2)	-
遼寧	A	B	(1)	-	重慶	A	A	(2)	-
吉林	A	B	(1)	-	四川	A	A	(2)	-
黒竜江	A	B	(2)	3.0	貴州	A	B	(2)	-
上海	A	A	(1)	-	雲南	A	C	(2)	3.0
江蘇	A	A	(1)	-	チベット	C	C	-	制限なし
浙江	A	B	(2)	-	陝西	A	B	(2)	-
安徽	A	B	(1)	-	甘肅	A	B	(2)	-
福建	A	B	(1)	-	青海	A	C	(2)	3.0
江西	A	B	(2)	-	寧夏	A	C	(2)	3.0
山東	A	B	(2)	-	新疆	A	C	(2)	3.0
河南	A	B	(2)	-					

- (注) Aは、一人っ子政策。
 Bは、一人目が女子の場合、第2子の子が認められる。
 Cは、無条件に第2子の子が認められる。
 (1)、夫婦のうち一方が一人っ子の場合、第2子の子が認められる。
 (2)、夫婦の双方が一人っ子の場合、第2子の子が認められる。
 3.0は、第3子の子が認められる。

(資料) 財新：新世紀専科

新疆ウイグル自治区においては、条件なしに第2子の出産が認められている（図表中のC）。

さらに、このような基本政策の上に、緩和条件が設定されている。たとえば、すべての地域において、夫婦の双方が一人っ子的場合に第2子の出産が認められる（図表中の(1)）。さらに、天津市、遼寧省、吉林省、上海市、江蘇省、福建省、安徽省の7直轄市・省では、夫婦のどちらか一方が一人っ子的場合、第2子の出産が認められる（図表中の(2)）。今回の緩和は、(2)の規定を全国レベルで実施するというものである。

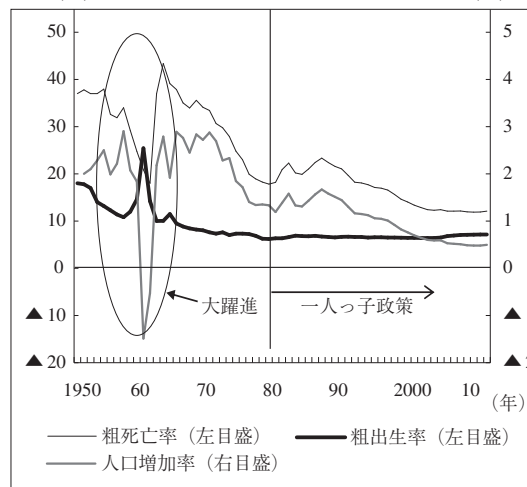
2. 期待薄な一人っ子政策の効果

このように今回の緩和は、すでに実施されている部分的緩和を全国レベルで展開するものであり、その効果への過度の期待は禁物である（注1）。

加えて、一人っ子政策だけが出生率低下の原因ではない。

図表3は、1950年から現在までの粗出生率と粗死亡率、人口増加率の変化を見たものであるが、一人っ子政策を開始した時点で、出生率はすでに低下傾向をたどっていたことがわかる。「一人っ子政策」が中国の出生率低下の出発点という見方が有力だが、実際には出生率の低下を加速させる要因であったと捉

図表3 中国の人口動態（1950～2011）
（%）



（資料）中国国家統計年鑑

えるべきであろう。

そして、前述のように一人っ子政策は、段階的に緩和されてきたにもかかわらず、出生率が低下傾向にあることは、他の要因が作用していることを示すものである。

たしかに、国連の人口推計による2005～10年の合計特殊出生率は1.63と、2000～05年の1.55を上回っているが（図表4）、2010年の人口センサスに含まれる1%サンプル調査では1.2を下回っており、出生率が改善に向かっていると考えるのは早計である。

さらに、「一人っ子政策」のような強制的な人口抑制策を実施していない他のアジア諸国においても出生率の低下が加速している点にも注意したい。韓国や台湾、香港、シンガポールの出生率は日本よりも低く、その他の地域も出生率が大幅に低下しており、人口置

図表4 合計特殊出生率の推移

	1995-2000	2000-2005	2005-2010
中国	1.56	1.55	1.63
日本	1.37	1.30	1.34
韓国	1.51	1.22	1.23
台湾	1.73	1.43	1.26
香港	0.87	0.96	1.03
シンガポール	1.57	1.35	1.26
タイ	1.77	1.60	1.49
マレーシア	3.18	2.45	2.07
インドネシア	2.55	2.48	2.50
フィリピン	3.90	3.70	3.27
ベトナム	2.18	1.93	1.89
世界	2.73	2.60	2.53

(資料) UN, *World Population Prospects: The 2012 Revision*

き換え水準（合計特殊出生率がおよそ2.1）を割り込んでいる国・地域は、8カ国・地域に及ぶ。

東アジアの出生率の低下には、幼児死亡率の低下、都市化の進展、女性の社会進出の進展などの様々な要因が作用している。また、未婚化や晩婚化などの結婚観の変化、学歴社会の浸透による教育費の急増なども影響を及ぼしていると考えられている。

これらの指標は、今後の中国において経済成長とともに、出生率を抑制する方向に変化するため、出生率の改善の見込みは乏しい。たとえば、15歳以上人口に占める未婚者の比率は、2000年の20.2%（男性：23.7%、女性16.7%）から2010年には21.6%（男性24.7%、女性18.5%）に若干上昇した。なかでも30歳以上の未婚率は、2000年の6.3%（男性

10.4%、女性2.2%）から2010年には13.5%（男性18.1%、女性8.8%）に上昇している。これは、晩婚化と未婚化の進展を示している。中国においても、今後の経済成長とライフスタイルの変化に伴い晩婚化、未婚化が進展し、それは出生率を抑制する要因となろう。これらを総合して考えると、今回の一人っ子政策の部分的な緩和によって、出生率が急速に改善すると見るのは楽観的すぎる。

(注1) 中国政府の試算でも、今回の規制緩和の対象となる世帯の6割が第2子を出産しても、増加する新生児は年100万人に過ぎないとしている。

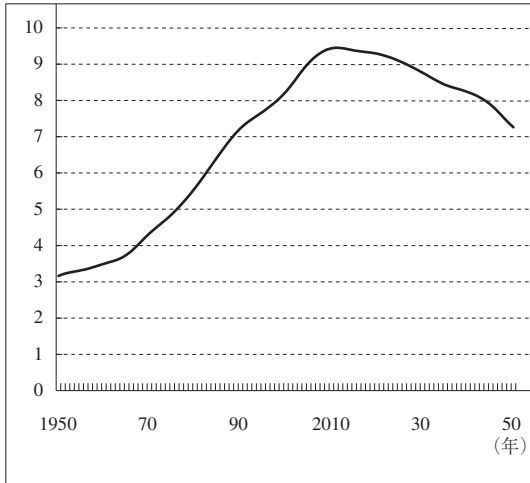
3. 労働力年齢人口の推移

一人っ子政策の緩和の背景には、労働力人口の減少による経済減速に歯止めをかけたいという意図がある。実際に、中国の労働力に直接関係する「労働力年齢人口（15～59歳）（注2）」は、2012年から減少に転じている（図表5）。国連の人口推計（World Population Prospects：中位推計）によれば、同人口は、2012年の9億4,505万人から2020年には9億2,920万人へと1,585万人減少する。

それでは、一人っ子政策の緩和により出生率が変化したとして、それが人口動態にどのような影響を及ぼすのかを検討してみよう。

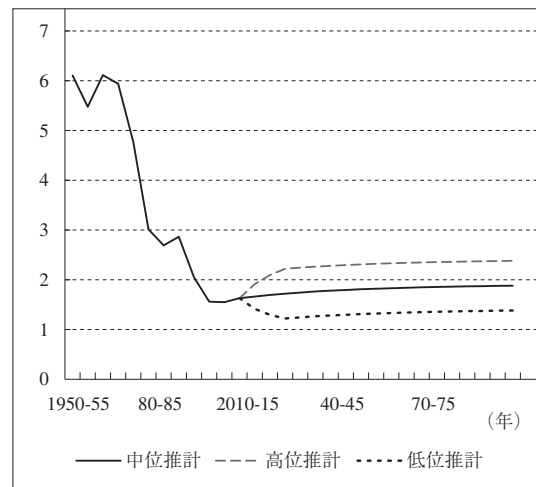
中国政府は人口推計を発表していないので、ここでは、国連人口推計の高位推計、中位推計、低位推計の3つのシナリオを用いる。これらは出生率が高位、中位、低位で推移す

図表5 労働力年齢人口の推移（中位推計）
（億人）



（資料）UN, World Population Prospects: The 2012 Revision

図表6 国連人口推計における中国の合計特殊出生率シナリオ

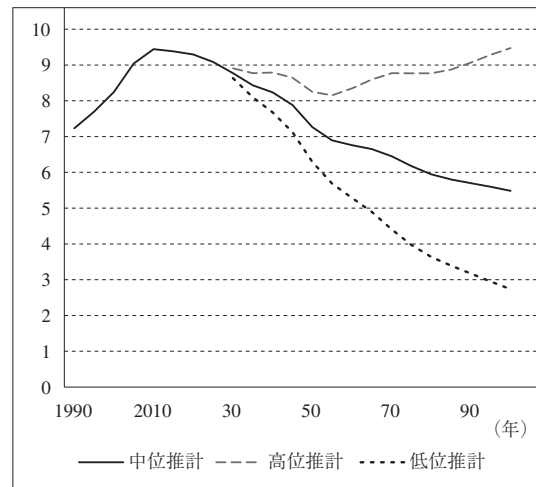


（資料）UN, World Population Prospects: The 2012 Revision

るシナリオに基づいて人口動態を推計している。図表6は各シナリオにおける合計特殊出生率の変化を見たものである。2005～10年の出生率は1.63であるが、中位推計では緩やかな上昇傾向をたどり、2045～50年に1.80、2095～2100年には1.88になると想定している。これに対して、高位推計は2010～15年に1.91、2035～40年には2.30に急上昇するシナリオである。その後も緩やかながら上昇傾向を持続し、2095～2100年には2.38に達する。低位推計では、出生率は低下を続け、2020～25年には1.22に低下する。その後上昇に向かうが、2045～50年に1.32、2095～2100年に1.38の低水準にとどまるシナリオである。

3つのシナリオによる労働力年齢人口の変化を見たものが、図表7である。出生率が上

図表7 シナリオ別労働力年齢人口の推移
（億人）



（資料）UN, World Population Prospects: The 2012 Revision

昇しても、労働力年齢人口に反映されるまで15年を要するので、2025年まで3つのシナリオに差異はない。すなわち2025年まで出生率

の水準に関わらず、労働力年齢人口は減少を続け、9億842万人になる。違いが顕著になるのは2030年以降であるが、2050年に中位推計では7億2,643万人と2010年に比べて2億1,775万人も減少する。出生率が大幅に改善する高位推計でも2050年の労働力年齢人口は8億2,465万人であり、やはり1億1,953万人少ない。低位推計になれば、6億2,950万人と2010年より3億1,468万人少なくなる。つまり一人っ子政策の緩和による経済成長へのプラスの効果は期待出来ないといわざるをえない。

たしかに、中国の場合、年齢で規定した労働力年齢人口と実際の労働力人口は異なる。農村部と都市部には過剰労働力が多く存在し、雇用環境が整備すれば、実質的な労働力人口は増加する可能性がある。実際に、近年の高成長は、農村からの都市への労働力移動、いわゆる農民工による実質的な労働力人口の急増に支えられてきたことは明らかである。

ただし、沿海部の賃金上昇や労働力不足から明らかのように、農民工による労働力の調達には年々困難になっている。近い将来、労働力年齢人口の減少に伴い、実質的な労働力人口も減少すると見た方がよいだろう。

(注2) 中国では15～59歳を労働力人口と呼ぶ。ILO（国際労働機関）が定義する労働力人口（実際に労働に従事する人口）との混乱を避けるため、本稿では、15～59歳を労働力年齢人口とした。

4. 生産年齢人口の変化と経済成長

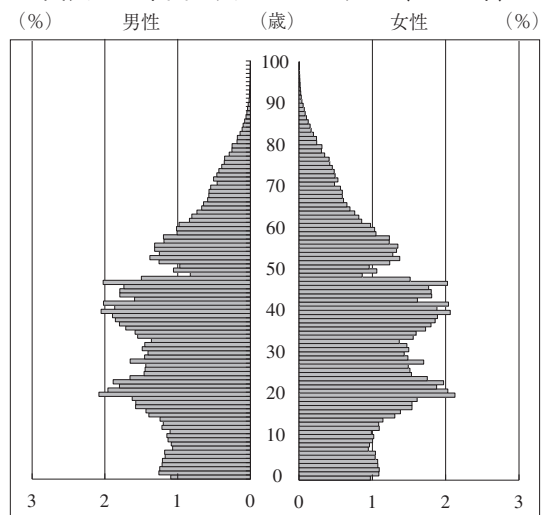
長期間低水準にあった出生率は、中国の人口構成を大きく歪めた。

図表8は、2010年人口センサスに基づいて作成した人口ピラミッドである。すでに人口構成はピラミッドの形状をとどめていない。人口ピラミッドには大躍進時の人口減少とその後の出生率の上昇により、40歳代と20歳前後に人口塊が確認出来る。

さて、人口構成は、一般的に年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）、高齢人口（65歳以上）に区分され、年少人口と高齢人口の合計は従属人口とされる。

2010年の生産年齢人口の比率は74.5%と最も高い水準にある。これは、経済成長に最も

図表8 中国の人口ピラミッド（2010年）



(資料) 2010年人口センサス

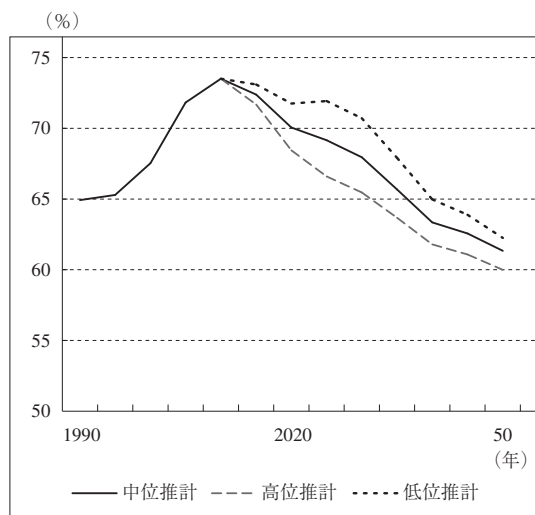
好都合な人口構成である。生産年齢人口の増加や同比率の上昇が経済成長を促進する効果は、「人口ボーナス (demographic dividend)」と呼ばれる。しかし、その効果は、少子化による新規労働力人口の減少と、高齢化による退出労働力人口の増加により失われる。

図表9は、出生率の違いにより生産年齢人口比率がどのように変化するかを見たものである。中国の生産年齢人口比率は、2010年にピークを迎え低下傾向に転じている。

生産年齢人口比率の変化は、労働力人口だけでなく、国内貯蓄率に影響を及ぼす。出生率が高いほど、子どもの養育費負担が増加し、収入を得ることの出来る生産年齢人口比率が低下するため、国内貯蓄率が低下する可能性が高い。

つまり、一人っ子政策により出生率が改善

図表9 生産年齢人口比率の推移



(資料) UN, World Population Prospects: The 2012 Revision

すると、国内貯蓄率を低下させることになる。前述のように出生率が上昇しても労働力人口の減少に歯止めがかからない。出生率が上昇しても経済成長にプラスに働く要因は少ない。ちなみに、生産年齢人口が65%を下回るのは、低位推計が2040年、中位推計が2037年、高位推計が2031年である。将来的に一人っ子政策が撤廃され、出生率が回復した場合も、人口動態は成長にプラスに働かないことに注意したい。

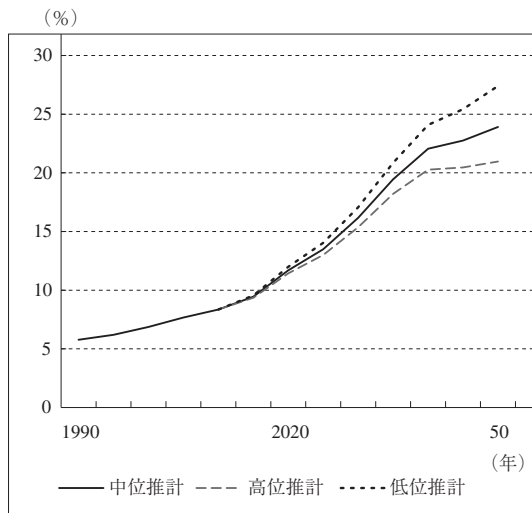
5. 高齢化への影響

「一人っ子政策」の一部緩和は、「人口の長期的かつ均衡の取れた発展を促進すること」を理由としている。たしかに、出生率が上昇すれば、高齢化率の上昇スピードは減速することになる。

図表10は、前述の3つのシナリオによる高齢化率の推移を見たものである。出生率が高いほど、高齢化率のスピードが鈍化するが、高齢化率に1%ポイント以上の差が確認出来るのは、2030年以降である。したがって、一人っ子政策により出生率が改善したとしても、高齢化問題が解消に向かうと考えるのは早計である。

前述のように出生率の上昇により従属人口が増え、国内貯蓄率が低下する可能性もある。社会は引き続き高齢者の生活を支える一方で、増える子どもの養育費を捻出しなければ

図表10 高齢人口比率の推移



(資料) UN, *World Population Prospects: The 2012 Revision*

ならないからである。高齢者を支える財源がかえって減少する可能性さえある。

中国の高齢者（65歳以上）の人口は、すでに1億2千万人と、日本の人口と同規模にある。国連の人口見通しによれば、2025年に2億人、2045年には3億2千万人に増加する。

このような高齢化が経済成長を抑制し、中国が先進国に移行する前に高齢化が加速してしまうことを「未富先老」と呼んでいる。しかし、未富先老は、未来の問題ではない。なぜなら、一部の地域で、すでに高齢化が深刻化しており、未富先老と捉えるべき事象が出始めているからである。

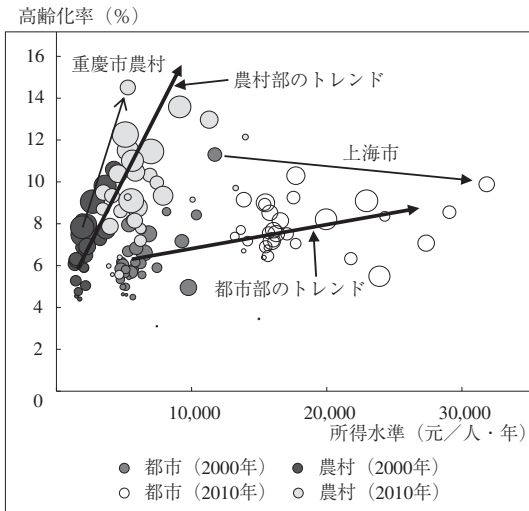
たとえば、重慶市の農村は、高齢化率は14.5%と高い。2000年の7.7%に比べてほぼ倍増した。高齢化率が7%を超えた社会を「高齢化社会」、14%を超えた社会を「高齢社会」

と呼ぶが、重慶市の農村は10年強で高齢化社会から高齢社会へ移行したことになる。これは、世界一高齢化のスピードが速かったといわれるわが国（24年）の倍の速度である。

重慶市だけでなく、中国全土の農村で「未富先老」が次々と現実化している。これは、一人っ子政策に加え、若年層が沿海部や都市部へ向けて流出した結果である。近年、沿海部で賃金が急上昇していることから、内陸部や農村部には余剰労働力がなくなったという指摘があるが、都市部で雇用を見つけるのは困難なため、多くの中高年は引き続き農村で暮らしているのが現実である。この中高年が高齢になれば、農村の「未富先老」は深刻さを増すことは明らかである。

他方、日本企業と関係の深い北京市や上海市などの沿海部都市は、若年労働力を引き付けてきた結果、人口構成は若い。その結果、高齢化率の上昇スピードは緩やかである。なかでも上海市の高齢化率は2000年の人口センサスでは全国第1位の11.0%であったが、2010年には第6位の10.6%に低下した。高齢化率は低下さえしている。上海市の一人当たりGDPは1万ドルを超えていることを考えると、上海市は「未富先老」を回避したといえる。おそらく北京市や天津市、沿海部の省（とくに都市）も、「未富先老」を回避していくであろう。このように沿海部・都市部と内陸部・農村部の人口動態が異なるトレンドを示していることは注意すべきである。適切な政

図表11 地域別都市農村の高齢化



(注) 円の大きさは高齢人口の規模。
 (資料) 2010年人口センサス、2000年人口センサス、中国国
 家統計年鑑より筆者作成

策を実施しなければ、地域間所得格差は拡大することは明らかである (図表11)。

6. 強制的な都市化はかえって高齢社会を歪める

今回の全三中全会では、同時に「農村・都市の一体化」が決議された。これは、農民に小都市や鎮レベルの都市戸籍を開放するというもので、段階的に中規模都市の戸籍取得も認める方針である。中国政府は、都市化の加速を計画している (中国共産党 [2013])。

この都市化には、農村の人々を半ば強制的に都市に移住させることも含まれているかもしれない。たしかに農村の高齢化問題は緩和されるが、これまで農作業にのみ従事してき

た中高年者が都市でどのような職に就くのかなど、課題は少なくない。製造業の労働集約的な生産工程や都市部の付加価値の高いサービス産業での就労は困難である。具体性を欠いた都市化の加速は、失業者を生み出し、社会を不安定化させ、かえって高齢社会を歪めることになる。

一見、中国の持続的成長に不可欠だと思われる一人っ子政策の緩和や強制的な都市化が、本来目的とする持続的な成長や豊かな高齢社会に対して負の効果を合わせもつことを軽視してはならない。報道によれば、中国政府は、一人っ子政策緩和で、人口構成が大きく変わることがないと認識しているという。一人っ子政策の緩和は、実は、その実質的な効果よりも、中国共産党が、これまでの政策にこだわらず、構造改革に取り組むことを象徴的に示すためのものであったのかもしれない。

いずれにせよ、今回の一人っ子政策の緩和の影響を経済へのプラス要因と捉えるべきではない。

<参考文献>

1. 大泉啓一郎 [2007] 『老いてゆくアジア』中公新書
2. 早瀬保子編 [1992] 『中国の人口変動』アジア経済研究所
3. 若林敬子 [2005] 『中国の人口問題と社会的現実』ミネルヴァ書房
4. 中国共産党 [2013] 『中共中央关于全面深化改革若干重大问题的決定』人民出版社（和訳：財団法人ラヂオプレス [2013] 「改革の全面的な深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」『旬刊 中国内外動向』）
5. Population Census Office, China [2012] *Tabulation on the 2010 Population Census of the People's Republic of China*, China Statistics Press. (2010年人口センサス)
6. UN [2013] *World Population Prospects: The 2012 Revision*