

# 中国における 0～3 歳の保育制度の構築と子どもの権利

—上海市を例にして—

東洋大学大学院 尹 曉珊

## 1 本研究の背景と問題意識

### (1) 本研究の背景

中国では、1990 年代まで個々の国有企業が 1 つの「単位」として、政府のこれらの社会機能を肩代わりしてきた「単位制度」<sup>(1)</sup>のもとで、国营企業内で働く女性の子育て支援として集団保育が提供されていた。しかしながら、1990 年代後半に市場化経済改革による国营企業の改革がおこなわれて以降、国营企業に付属する保育施設は一気に減少し、公的な保育制度が崩壊した。その結果として、子育ては公的責任から家庭の責任に転換された（洪・陶 2019）。子どもは、3 歳で幼稚園に入るまで、ほぼ子守りや祖父母により養育される状況にあった。

2016 年に中国は、それまでの人口抑制政策を緩和し、人口増加を支持する政策に転換した。しかし、政府は子どもを産むことを推奨する一方で、働く女性の増加による子どもの保育需要への対応をどのようにおこなうのか問われるようになった。0～3 歳の子ども<sup>(2)</sup>の保育は、女性が子どもを産み育てる意欲に大きな影響を及ぼしているため、保育の課題が重視され、議論されるようになった（楊 2020）。

2017 年の中国第 19 回全国人民代表大会では、保育が国民生活の保障と改善に関する重要な課題として初めて提示された。同年の中国中央経済工作会議では「国民が関心を持っている問題として制度・政策が打ち出され、乳幼児のケアと早期教育サービス問題を解決すべきである」という意見が出された。保育の議論については、中国の知網<sup>(3)</sup>(CNKI)を使って「保育」<sup>(4)</sup>をキーワードとして調べたところ、「管轄部局の不明確さ、供給と需要の不一致、保育の基準と監督など保育制度構築に関する課題」などの研究が多く研究者によっておこなわれていることがわかる<sup>(5)</sup>。また楊 (2018) は、政府が保育制度の構築において担う

役割を論じている。さらに、劉 (2017) は、今後保育サービスのあり方は、公益性および市場化、施設化、専門化の傾向にあると述べている。

これらの課題を解決するため、2019 年に国务院（日本の内閣に相当）が公布した「0～3 歳の乳幼児のケアサービスを促進する指導意見<sup>(6)</sup>」では、家庭での保育を主としつつも、施設での保育を補助し、子どもを優先する原則で乳幼児を最大限保護し、乳幼児の安全と健康を確保することが定められた。また、同年に、中国国家衛生健康委員会に公布された「保育施設の設置基準と保育施設の管理規範（試行）」により、保育の管轄部局が明確にされ、保育施設の運営基準と管理規範が定められた。さらに、国の保育制度に沿って、各省・直轄市がその地域の実態に即した保育に関する政策を策定し、全国的に展開されるようになっていく。

1992 年に子どもの権利条約が批准されて以降、中国政府が子どもの権利委員会に提出している定期報告書と子どもの権利委員会からの総括所見においては、0～3 歳の子どもの保育については、言及されてこなかった<sup>(7)</sup>。しかし、保育制度を再建するための国の制度・政策についての国务院の指導意見においては、子どもの権利を保障する視点が取り入れられ始めていることがうかがえる。

### (2) 本研究の目的

本稿では、子育てが家庭の責任として転換されるなか、出生数の増加が期待される一方、働く女性が増え、保育のニーズが高まる中国社会において、どのように子どもの権利の基盤に立った保育制度が構築されるべきなのか検証する。特に、子どもの権利の視点に立って、保育需要が満たされていない 0～3 歳の保育制度を構築するために必要なことについて、上海市を事例として検討する。

### (3) 本研究の問題意識

2019年に実施された中国における北京市、上海市、広州市、鄭州市、太原市など13都市への調査では「子育て家庭における0～3歳の子どもの保育のニーズは82.1%あるものの、現在の保育供給の資源は子育て家庭の保育ニーズを満たせていない」と指摘されている(洪・朱2020)。また、黄らは2019年末に温州市の3,089名の保護者への調査を通して、85.2%の子育て家庭に保育ニーズがあるにもかかわらず、実際の入所率は10.1%であることを明らかにした(黄・高・宋2021:10)。以上のことから、中国都市部においては、保育の需要と供給のアンバランスさが課題として見いだされる。

経済が発展した上海市では、保育制度の構築と保育需要があるにもかかわらず、供給された保育サービスが十分に利用されない問題の解消に向けて、他の自治体よりも先行して保育の改革がおこなわれ、保育制度・政策が続々と打ち出されるようになった。これらの保育制度・政策によって、上海市においては、保育制度が整備され、保育の管轄部局が明確にされ、保育施設の運営基準が定められた。こうしたことなどにより、上海市の0～3歳の子ども向けの多様な保育の供給体制が整備され、保育サービスを提供する保育施設が増加した。また、童が研究代表として2020年6月に公表した「上海市における0～3歳の乳幼児のケアサービス現状分析研究報告」では、上海市における0～3歳の子どもの入所率は約30%に達している(童ら2020:33)。そのため、上海市においては、保育改革の効果が発揮されたと判断できる。このような上海市の事例を分析することで、中国都市部の他の自治体における0～3歳の保育制度の構築についての手がかりが得られると考える。

## 2 上海市における0～3歳の子どもの保育の現状

2020年6月に公表された「上海市における0～3歳の乳幼児ケアサービス現状分析研究報告」では、2019年の上海市における0～3歳の子ども的人数は約60万人であり、そのうち2～3歳の子ども的人数は約20.5万人であると明記され

ている<sup>(8)</sup>。

2021年6月に上海市行政に公布された「上海市の婦女児童発展第14次五か年計画」により、2025年まで都市部の女性従業員の比率は40%を保持するという目標を掲げている。さらに、2021年7月に国務院に公布された「出生政策の最適化と人口の長期的バランスのとれた開発の促進に関する決定」では、3人目の子どもを産むことが推奨されているというような背景のもと、働く女性の増加と出産が推奨され、上海市の保育ニーズは拡大していくことが予想される。

上海市においては、子育て家庭の保育ニーズを満たすために、各類型の保育施設の開設が推奨されている。

上海市における保育施設の類型については統一の分類がなされていないが、「上海市における0～3歳の子どもの保育施設の設置基準(試行)」により、上海市の保育施設の性質<sup>(9)</sup>は営利型、非営利型、福利型に分けられている。また、楊らは保育施設の運営主体によって政府主導保育施設と市場主導保育施設、企業主導保育施設に分類している(楊・井・王・高2019)。以上を参考に、上海市の保育施設の運営主体ごとに、保育施設の性質、保育サービスと保育施設に受け入れ可能な子どもの年齢を【表1】のようにまとめた。

【表1】に示した通り、政府主導の保育施設は、主に2～3歳の子どもをサービス対象者とし、非営利型で全日制と半日制の保育サービスを提供している。市場主導の保育施設は、主に0～3歳の子どもを対象とし、営利型で多様な保育サービスを提供している。企業主導の保育施設は、主に0～3歳の子どもを対象とし、営利型と非営利型の両方で全日制の保育サービスを提供している。

【表1】の「●」印は上海市の主な種類の保育施設である。2020年6月に公表された「上海市における0～3歳の乳幼児のケアサービス現状分析研究報告」では、中国で「保育元年」とみなされている2019年の年末時点で、上海市では各類型の保育施設は約700か所ある。その内訳は、託児クラスつきの公立・私立幼稚園450か所、託児所35か所、各区が運営する区立早期教育センター19か所である。それに加えて、2020年末まで、2018年の保育施設の運営基準に満たして、

【表 1】上海市における運営主体別の保育施設の性質・保育サービス・受け入れ可能な子どもの年齢

運営主体別の保育施設の類型	保育施設の種類の	保育施設の性質		保育サービス			主に受け入れ可能な子どもの年齢
		営利型	非営利型	全日制	半日制	時間制	
政府主導	●政府直接運営幼稚園託児クラス		○	○	○		2～3歳
	●政府間接関与（公設民営）幼稚園託児クラス		○	○	○		2～3歳
	区立早期教育指導センター		○	○	○		0～3歳
市場主導	●民営普惠型幼稚園託児クラス		○	○			2～3歳
	●民営非普惠型幼稚園託児クラス	○		○			2～3歳
	「教育諮問」早期教育機関	○	○	○	○	○	0～3歳
	●上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォームに登録されている保育施設	○	○	○	○	○	0～3歳
	託児所	○	○	○			0～3歳
企業主導	育嬰師型（住み込み）	○		○	○	○	0～3歳
	企業直接運営	○	○	○			0～3歳
	企業間接関与（専門的な保育施設に委託）	○	○	○			0～3歳

注：「●」印は上海市の主な形態の保育施設である。

出所：楊雪燕・井文・王洒洒・高琛卓（2019）「中国0～3歳乳幼児保育サービス実践模式評価」『人口学刊』41(1), p.5-17 と童連・复旦大学公共衛生学院保育研究課題組・国際救助児童会イギリス北京代表処（2020）「上海市における0～3歳の乳幼児のケアサービス現状分析研究報告」を参考し、筆者が作成。

上海市における0～3歳の子ども保育サービス情報プラットフォームに登録する保育施設は286か所がある。そのうち、幼稚園は2歳か2歳半から入園できるもので、すべての施設が0歳から入所できるわけではない。

上海市における保育施設は、保護者のニーズがある程度満たしている。同報告の調査により、上海市における子どもの入所年齢については、0～1歳の子どもはわずか2.96%、1～2歳の子どもは13.12%であるのに対して、2～3歳の子どもは74.18%に達している。

以上のように、上海市における0～3歳の子どもの現状、保育施設の現状と入所率から見ると、上海市では、各類型の保育施設では2～3歳の子どもの受け入れが主となっている。また、各類型の多くの保育施設は全日制のサービスを提供しており、時間制の保育サービスを提供している施設は少ないという特徴がある。

### 3 上海市における0～3歳の子どもの保育制度

2018年に、上海市行政は「上海市における0～3歳の子どもの保育サービスの促進に関する指導意見」と「上海市における0～3歳の子どもの保育施設に関する暫定管理方法」を公布し、上海市教育委員会などの16部局は「上海市における

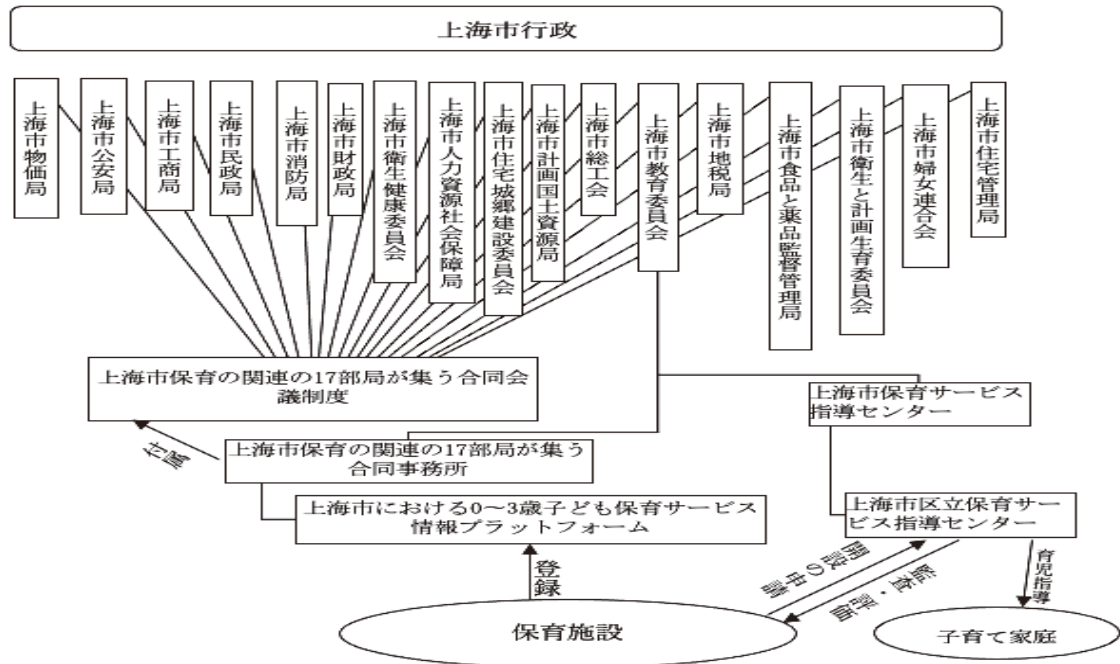
0～3歳の子どもの保育施設の設置基準（試行）」を公布した。これらの政策によって、上海市では率先的に、0～3歳の保育施設の申請から開設まで、管轄部局が明確な運営基準を策定している。また、各区の区立保育サービス指導センターは、保育施設への評価指標も設定し、それを参照して保育施設の開設前の検査、運営中の定期的な評価を実施している。

#### (1) 上海市における0～3歳の保育制度の構築

上海市における0～3歳の保育制度を【図1】のようにまとめた。

2018年8月に、上海市行政によって上海市の保育に関連する17部局が集う合同会議の制度が設けられた。また、それに付随する上海市保育に関連する17部局が集う合同事務所<sup>(10)</sup>が上海市教育委員会に設置された。そして、各部局は連携して上海市の保育を推進している。上海市教育委員会は保育の行政管理の役割を担っており、上海市衛生健康委員会は子どもの健康・衛生など関わるケアサービスの役割を担っている。

また、上海市保育に関連する17部局が集う合同事務所は、上海市における0～3歳の子ども保育サービス情報プラットフォームを開設した。このプラットフォームは、保育施設申請の流れおよび保護者向けの保育施設の情報検索などの機能を果たしている。なお、上海市の教育委員会に管轄



【図1】上海市における0～3歳の子どもの保育制度（筆者作成）

される上海市の保育サービス指導センターは、各区の区立保育サービス指導センターを管理している。区立保育サービス指導センターは各区の保育施設の開設申請、監査・評価をおこなっている。また区立保育サービス指導センターは年間6回、無料で0～6歳までの子どもがいる家庭に育児指導をおこなっている。このような制度を構築することで、上海市は、保育の管理体制を整えている。

## (2) 上海市における保育施設への監査・評価

上海市区立保育サービス指導センターは上海市の保育の専門家と協同し、開設前の保育施設への検査と、運営中の保育施設に対する定期的に保育の監査・評価をおこなっている。監査・評価の指標が上海市各区保育サービス指導センターによって、「上海市における0～3歳の子どもの保育施設の設置基準（試行）」の項目を踏まえて定められた。上海市区立保育サービス指導センターは上海市の保育の専門家と協同して、区ごとに制定された「0～3歳の子どもの保育施設への監査・評価の指標」に基づいて、各区にある保育施設の質を判断する。

例えば、上海市の浦東新区の「0～3歳の子どもの保育施設への監査・評価の指標」<sup>(11)</sup>では、基礎的な指標が主に「行政管理」、「保育管理」、「人員管理」、「安全管理」、「衛生保健管理」に分けら

れ、さらに項目ごとに詳しく分けられている。具体的には、「行政管理」の部分は「組織づくり、ライセンス管理、保育料管理」からなる。「保育管理」の部分は「制度設計、環境と活動の創設、教養活動、保護者との交流、子どもの発達」など実施される保育の内容である。「人員管理」の部分は「職員の配置、従業員の資格、従業員の研修」からなる。「安全管理」の部分は「安全の制度設計、日常の安全確保」からなる。「衛生保健管理」の部分は「健康検査、疾病の予防、健康管理、食品管理」からなる。

上述のように、上海市の保育の管轄部局が明確になり、各部局が連携しながら保育を推進していることにより、保育の部局横断型の戦略をとっていると言える。また、保育施設への監査・評価への項目から見ると、保育施設の運営基準に沿ってつくられる項目は、保護者との交流が明確にされたが、どのような方法によって、保護者との協議がおこなわれるのかについては明確にされていない。また、子どもの保育の内容について保護者などが参加して協議されることが少ないという特徴が見られる。以上から、上海市における保育制度においては、基盤としての子どもの権利の視点の必要と保護者など地域の人々の参加が十分ではないという側面がある。

#### 4 上海市における0～3歳の子どもの保育の取り組み—上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォーム—

2018年に上海市保育に関連する17部局が集う合同事務所が上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォームを開設した。このプラットフォームは、保育施設申請の流れおよび保護者向けの保育施設の情報検索などの機能を果たしている。

この保育サービス情報プラットフォームは、保育施設開設の流れ、保育施設向けおよび保護者向けの三つのコーナーを開設した。そのうち、保護者向けのコーナーでは上海市にある保育施設の情報を検索することができる。具体的には、保育施設の所在地、保育施設の類型（営利型、非営利型、福利型）、申請許可日、サービス内容（保育時間と給食の提供方法）、保育料、保育施設の違法記録、保育施設評価などが明記されている。

そこで、中国社会で先行した上海市の取り組みによる「上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォーム」というインターネット上に作られた保育検索システムを用いて（2021年1月9日現在掲載のデータを使用）、上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォームのうち、保護者向けのコーナーに登録されている（1）保育施設の類型と分布、および（2）保育のサービス、（3）保育料について、SPSS. 26で分析を試みた。

##### （1）上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォームにおける保育施設の類型と分布

2020年12月末の時点で、上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォームに登録されている施設は営利型、非営利型と福利型に分けられ、営利型が203か所、非営利型が83か所、福利型は1か所である。この福利型の保育施設は区立の保育サービス指導センターで運営されている。保育施設の分布については、浦東新区が最も多く、76か所であり、約26%を占めている。

##### （2）上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォームにおける保育施設のサービス

営利型と非営利型の保育サービスについては、給食の提供方法と保育時間によって分析されている。給食の提供方法については、150か所の保育施設は施設内で給食をつくって提供し、129か所の保育施設は外部搬入で給食を提供している。また7か所の保育施設は給食を提供していない。

保育時間については、全ての施設が全日制の保育サービスを提供している。そのうち、204か所は全日制のサービスを提供した上でさらに半日制のサービスと時間制のサービスを提供している。82か所は全日制のサービスのみを提供している。

##### （3）上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォームにおける保育施設の保育料

【表2】 類型別の保育施設の保育料（元<sup>(12)</sup>）

類型	平均値	度数	標準偏差	最小値	最大値
非営利型	4,329	83	3,209	1,800	23,000
営利型	8,917	203	4,049	3,000	18,000
合計	7,585	286	4,351	1,800	23,000

注：【表2】には1か所の福利型保育施設は含まれていない。

保育料については、【表2】のように営利型と非営利型の保育施設の保育料を分析した。平均保育料は7,585元/月である。最低料金は1,800元/月であり、最高料金は23,000元/月に達している。非営利型の保育施設の平均保育料は4,329元/月、最低料金は1,800元/月、最高料金は23,000元/月である。営利型の保育施設の平均保育料は8,917元/月、最低料金は3,000元/月、最高料金は18,000元/月である。福利型の保育施設は1か所のみで、その保育料は無料である。

以上から、上海市の保育に関連する17部局が集う合同事務所によって開設された「上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォーム」の分析を通して、上海市における3類型別（営利型、非営利型と福利型）の保育施設数とその集中的な分布、全日制・半日制・時間制の組み合わせによって運営されている保育サービスの形態、および類型別の保育施設の保育料の高さ

という特徴が見られることを明らかにした。またこのシステムは情報公開ではあるものの、保護者の希望や質問を受け付け、双方向で保育サービスを見直していくシステムではないことが分かった。

## 5 考察

上海市における保育の現状、保育制度、保育の取り組みの分析を通して、以下の特徴が明らかになった。

- (1) 保育施設において受け入れ可能な子どもが2～3歳に集中していること
- (2) 保育施設への監査・評価体制が十分に整備されていないこと
- (3) 保育施設の数が不十分で偏在していること
- (4) 保育施設における保育サービス情報の提示は全日制・半日制・時間制の組み合わせのみであること
- (5) 保育施設の保育料が高額であること

以上の特徴を踏まえ、子どもの権利の視点から保育の課題を考察することを試みた。

### (1) 保育施設において受け入れ可能な子どもが2～3歳に集中していること

上海市では保育制度・政策改革がおこなわれ、2018年の「上海市における0～3歳の子どもの保育サービスの促進に関する指導意見」により、「上海市では新たに保育施設の開設を推奨する一方で、現有の幼稚園にも託児クラスの開設を推奨し、今後新たな幼稚園を開設する際は、2歳以上の子ども向けの託児クラスを開設しなければならない」ことが主要な任務として定められた。また、上海市行政が2020年に公布した「上海市における保育サービス三カ年行動計画（2020-2022年）」により、積極的に2歳の子どもを受け入れる幼稚園を推進し、保育の供給を増加していくことが定められた。

これにより、上海市では2～3歳の子どもを受け入れる幼稚園が増加し、2～3歳の子どもの保育が徐々に保障されるようになった。

幼稚園が2歳の子どもを受け入れる進展により、余らは上海市では0～2歳の子どもを持つ多くの子育て家庭の保育ニーズをどのように満たすかが

課題であることを指摘している（余・洪・朱・史2019）。また、張らは2019年に、上海市徐匯区の1,869名の保護者への調査から51.4%の子育て家庭で保育ニーズがあることを明らかにした（張・王・黄・童2020：57）。そのなかで、0～1歳の子どもの入所希望割合が6.4%、1～2歳の子どもの入所希望割合は44.4%、2～3歳の子どもの入所希望割合が45.9%であり、0～2歳の子どもの保育も必要があることが論じられている（張・王・黄・童2020：58）。

以上のように、上海市では、0～2歳の子どもの保育ニーズへの対応については課題として残されている。子どもの権利委員会一般的意見7号（2005年）「乳幼児期における子どもの権利の実施」のサービスへのアクセス（24）では、「委員会は、締約国に対し、すべての乳幼児（およびそのウェルビーイングに第一義的責任を負う者）が、適切かつ効果的なサービス（乳幼児のウェルビーイングの促進をとくに目的とした保健、ケアおよび教育のプログラムを含む）へのアクセスを保障されることを確保するよう求める」と明記されている。2～5歳の子どもの保育を主に行うのではなく、0～2歳の子どものも含めてすべての乳幼児期の子どもの保育の権利が保障されるべきである。

### (2) 保育施設への監査・評価体制が十分に整備されていないこと

2018年上海市の一連の保育制度・政策が公布されて以降、保育施設の管轄部局が明確にされ、各部局が連携しながら保育を進めている。また、保育施設の申請から開設の一連の流れの確定、保育施設への監査・評価指標が制定された。このことによって、部局横断的な保育の仕組みの構築がなされたと言える。しかし、上海市各区早期教育指導センターと保育専門家は、上海市各区早期教育指導センターが保育施設の開設基準の項目を参照し制定した保育施設への監査・評価の指標によって保育施設の質を判断することは十分ではないと考える。

前述した「上海市における0～3歳の乳幼児のケアサービス現状分析研究報告」では、保育施設の量を拡充している同時に、保育の質の課題を考慮すべきだと指摘されている。

2021年1月12日、中国国家衛生健康委員会が公布した「保育施設における保育指導大綱」では、7か月～12か月、13か月～24か月、25か月～36か月のような月齢で分けて具体的な保育の内容を定めた。また、その基本原則の一つは、「子どもを尊重すること、子どもを優先すること、子どもの権利を守ること。子どもの発達の特徴と規律を尊重し、個人の差異に注目し、子どもの全面的な発達を促進すること」とされている。

国の保育指導大綱は、保育施設への監査・評価の指標より遅く出されている。よって、今後の保育施設への監査・評価指標を制定する際には、国の保育指導大綱の子どもの権利の視点と子どもの保育内容を取り入れると予測される。

子どもの権利の視点を入れて、保育の質を評価する方式を取り入れている自治体としては、東京都・世田谷区の保育の質のガイドラインがある。

その保育理念では、「すべての子どもたちは、幸せに生きる権利があります。子どもにとって最初の保育者は保護者あなたです。世田谷区わたしたちは一人ひとりの子どもの最善の利益を第一に考え、保護者あなたとともに保育を通しての福祉に努めます。」とされる。また保育の質の評価については、「子どもの本来の発達・育ちを重視し、子どもの視点に立った優良な保育を実施しており、保護者支援のみならず、世田谷区の保育理念と地域の特性に配慮した活動が行われること」とされる。

以上のことを踏まえて、監査・評価の指標は子どもの権利の視点に立っている保育の内容を取り入れながら、中国の上海市の保育施設の実態を考慮したうえで、保育施設の類型別によつての保育施設の数、保育施設の立地や入所率などの要素を考慮し保育の質を判断することが求められる。

また、その監査・評価の指標が子どもの最善の利益を実現するものであるかを評価・判定する際には、次のように考えられている。一般的意見14号(2013年)では、「a. 子どもの意見、b. 子どものアイデンティティ、c. 家庭環境の保全および関係の維持、d. 子どものケア、保護および安全、e. 脆弱な状況、f. 健康に対する子どもの権利、g. 教育に対する子どもの権利」という要素を考慮した上で、利用される指標、利用されていない指

標というこれらの指標の比較衡量で判断をおこなう必要があると書かれている。

この評価は、保育にかかわる行政が保育専門家と連携しながら実施されるものである。また、その際には子どもの年齢に相応しい形での意見聴取の方法を工夫し、公聴会、子ども主体の団体などの子どもの参加が要求されるべきだと考えられている。

以上の理由から、保育の仕組みを見直していく際には、子どもの権利を基盤として、各部局が横断的に連携しながら保育を推進し、保育の質を評価していくことが必要であると考えられる。

### (3) 保育施設の数が不十分で偏在していること

「上海市における0～3歳の子ども保育サービス情報プラットフォーム」に登録されている保育施設の分析を通して、上海市16区のうち、浦東新区に全保育施設の約4分の1が集中していることから、上海市の保育施設の分布は偏在しており、既存の各類型の保育施設はかなり足りていない状況であることが分かる。「上海市における保育サービス三カ年行動計画(2020-2022年)」により、コミュニティに15分以内で保育サービスを提供できるようにすることが示された。保育施設の立地の選択については、張らは保護者への調査から、90%以上の保護者は居住地の近くに保育施設の開設を希望している(張・黄・童・銭2021:90)。また、子どもを近所の保育施設に入所させることが保護者の希望であることが多くの研究者によって指摘されている(童・復旦大学公共衛生学院保育研究課題組・国際救助児童会イギリス北京代表処2020)(童2018)。

保護者は主たる養育者として、子どもの養育において子どもの最善の利益を促進するために重要な役割を果たしている。したがって、子どもの育ちにとって最も良い立地(地域での継続する友達関係の維持のしやすさ、利便性など)を選ぶことは前提となる考え方である。そこで、保護者の仕事と子育ての両立のしやすさや利便性などの保護者の希望を考慮しながら、言い換えれば、地域の保育ニーズを把握しながら開設することが重要だと考えられる。

国や自治体が保育の制度・政策を策定する際に

は、保護者の仕事と子育ての実態や保育希望に関する調査、保育利用者の実態調査、策定機関への保護者の参加が求められる。

#### (4) 保育施設における保育サービス情報の提示は全日制・半日制・時間制の組み合わせのみであること

上海市における0～3歳の子どもの保育サービス情報プラットフォームの分析結果から見ると、上海市の保育施設情報として公開されているのは全日制および半日制、時間制のサービスのみである。しかし、近年働く母親が増え、保護者のニーズの多様化に伴い、低年齢乳幼児保育、病児保育、延長保育などのサービス提供も必要になってきた。よって、保護者は保育施設の選択に際しては、保育サービスの内容に関する情報を求めており、提供内容にはサービス内容を具体的に提示することが必要である。

#### (5) 保育施設の保育料が高額であること

前述のように、保育料については、平均は7,585元/月である。2020年上海市統計局のデータによると、2019年上海市平均の月収入は約9,580元であるため、現在の高額な保育料は家庭の経済に負担がかかると考えられる。また、劉は保育料負担の軽減は、上海市行政にとっての大きな課題であると述べている（劉2019）。

上海市は保育料を軽減するため、2017年～2020年に、中国政府の「実事プロジェクト」<sup>(13)</sup>を実施し、「普惠型保育施設」<sup>(14)</sup>の開設を推奨し、土地、建物、税金、補助金などの各方面から普惠型保育施設を推進している。なお、2021年10月15日、中国国家発展・改革委員会は「子どもにやさしいまちの推進の指導意見」を公布した。この意見の（四）では、社会の公共資源の配置については、子どもを優先し考慮するとされる。なお、（八）では、企業事業単位、社会組織、社区などに普惠型保育施設の開設と保育サービスの提供を奨励すること、子どもの両親の育児休暇を整備し、子育て家庭への育児指導を強化することが記載されている。また「上海市における0～3歳の乳幼児ケアサービス現状分析研究報告」により、子育て家庭の保護者は3,000元/月以下の保育料を望

んでいることが明示されている。

給食については、「上海市における0～3歳の子どもの保育施設の設置基準（試行）」により、施設内で調理する場合、30平方メートル以上のキッチンの面積が必要である。これにより、多くの保育施設は外部搬入を選択するだろうと言われている。保育施設内での調理が保護者から望まれ、実施している保育施設においては、給食のための施設整備の費用が保育料に影響を与えている<sup>(15)</sup>と考えられる。

以上のように、高額な保育料は子育て家庭に対して負担になることから、保育ニーズがある子どものうち、すべての子どもたちが保育サービスを受けることはできない状況にあると推測できる。貧富の差によって子どもの保育の権利を奪わないよう、すべての子どもが保育サービスを利用できることを保障するために、子育て家庭の家計に過重な負担がかからない、保護者のニーズに合致する普惠型保育施設の増設と保育料の改定も求められる。

また、保育施設の運営に保護者の意見を反映させていくためには、定期的な保護者へのアンケートの実施、保護者会の開催、日常的な保護者の育児相談に応じるなど、保護者との交流や協議による保護者の参加も確保されるべきであると考えられる。

## 6 結論

「5 考察」において分析した上海市の保育の特徴から導き出された課題を踏まえて、子どもの権利の視点から中国における0～3歳の子どもの保育制度の構築に必要な点として、(1) すべての子どもの保育を受ける権利を保障するため、地域性を配慮した0～2歳の子どもの保育の整備、(2) 保護者の参加、子どもの保育内容についても精査する保育施設への監査・評価項目の設定、ならびに子どもの最善の利益を判断する監査・評価の指標の設定、(3) 各地域ないし各区の保護者の保育ニーズを把握しながらの保育施設の開設、(4) 保護者参加による情報公開、(5) 保護者が支払い可能な安価な保育料の設定の5点を明らかにした。

中国政府が子どもの権利委員会に提出した定期報告書と子どもの権利委員会の総括所見には、0



～3歳の子どもの早期教育は言及されているが、0～3歳の子どもの保育については言及されておらず、中国国内においては、子どもの保育については、十分に議論がおこなわれなままとなっている。そうした背景のもとで、上海市など一部の都市部では先行して、保育制度の再建がおこなわれている。現在の保育制度・政策や保育供給側によって提供されているサービスは、供給側の判断によってつくられているものであり、保護者の希望や子育ての実態を十分に踏まえずにおこなわれていることが多い。その結果として、供給体制と保護者の希望が合致しない実態をもたらしている。

こうしたことから、今後中国において、子どもの最善の利益を保障するための保育制度・政策を推進していく際には、保育に直接に関わる保護者のニーズと子どもたちが有する物質面、身体面、教育面および情緒面で子どもが有する基礎的なニーズをまずは考慮する必要がある。保護者は主たる養育者として、子どもが自己の権利を行使するにあたって適切な手助けや助言を与える使命がある。子どもが発達段階や年齢に応じた適切な保育を受けられるよう、保護者が子どもにとって最善の選択ができるよう、国や自治体が支援することが重要である。そこで、子どもの権利を基盤としての保育の見直し、当事者である保護者との協議や保育内容を検討するにあたっての保護者の参加が求められるものではないかと考える。また、こうした保護者の参加が不十分であることによって、近年中国で新聞報道や裁判事例に報告されている乳幼児施設での子ども虐待事例の発生に影響を与える。保護者参加は子どもの権利の実現にとって、重要な要素であると考えられる。

しかし、保護者参加については、保護者は子どもの意思の代弁者として存在するが、保育を受ける主体は子どもであることを考える必要がある。

子どもの最善の利益を保障するために、親に対する援助と親の権利行使のあり方を検討する必要があると考える。親に対する援助については、一般的意見7号（2005年）において、「子どもの最善の利益を促進する親の能力に間接的影響を及ぼす介入策（例えば税制および諸手当、十分な住居、労働時間など）とより直接的な結果につながる介入策（例えば親子を対象とする産前保健サービス、

親教育、家庭訪問など）が含まれる」とされる。

また、親の権利行使については、安部は「子どもの権利の視点から親の教育権を制約・修正し、親の権利の絶対性を明示的に否定した。」「子どもの権利の視点から親の教育権を制約・修正するとは、子どもの権利行使を可能にする親の「指導」－その内実は「支援」－の必要性を示すものであり、子どもが権利の主体として自立していくためには、支援者としての親の存在が決定的に重要なのである。」と述べている（喜多・森田・広沢・荒牧編 2009）。

以上のことから、保護者は子どもの意思の代弁者として、被支援者と支援者の立場で、子ども参加の促進と子どもの意見を踏まえ、子どもの最善の利益を考慮しながら、子どもに適切な指示・指導をおこなうことは重要であると考えられる。

#### 注

- (1) 毛によれば、「単位制度」とは「諸個人は、組織である『単位』に帰属し、『単位人』となる。『単位』は社会であり、『単位共同体』である。『単位』は、英語では単に『work unit』と訳されるが、社会保障機能のほか、一定の行政機能ないし政治機能をもっている。「単位」は従業員及びその家族の『生老病死』（ゆりかごから墓場まで）に関するすべての責任を負い、大きい『単位』では、各種の社会サービス機構（食堂、浴場、商店、学校、病院）を内在化し、従業員及びその家族の各種社会サービス需要に対応し、小さい『社会』を形成する。従業員及びその家族は単位の内部で自己完結する暮らしを送る、小さい福祉国家あるいは福祉社会である」と述べている。
- (2) 本文の「0～3歳の子ども」は36ヶ月未満の子どもを指す。
- (3) 中国の「知網」は日本の「CiNii」に当たる論文検索サイトである。
- (4) 本文の「保育」の中国語の表現は「托育」である。
- (5) 中国の知網に保育に関する研究に頻繁に引用されている文献には、洪・陶 2019、楊 2018、劉 2018 などがある。
- (6) 「指導意見」は行政に公布された規範的な文書である。法律の効力を持たない。各自治体を引導と指示する公文書である。
- (7) 中国は、1992年に子どもの権利条約を批准し

- た。中国政府が子どもの権利委員会に提出した第1回報告書(1995)、第2回報告書(2003)、第3、4回の統合報告書(2010)とこれら報告書に対する子どもの権利委員会から中国政府への総括所見においては、0～3歳の子どもの保育について、以下のように記載されている。第1回報告書および総括所見では、0～3歳の保育については言及されていない。第2回報告書では、中国の1992年に施行された「未成年保護法」の第33条では託児所の開設が推奨されている。しかし、中国実施報告では幼稚園の入園状況が報告されているのみで、0～3歳の保育のことには触れられていない。第3、4回の統合報告書では、0～3歳の子ども保育が言及されていなかったため、2013年の子どもの権利委員会からの質問事項で0～3歳の子どもの早期教育に関する質問が出されたため、中国政府は0～3歳の子どもの早期教育のサービスの仕組みに関して回答した。
- (8) 上海市の0～3歳の子ども的人数に関するデータを入手することが困難であり、「上海市における0～3歳の乳幼児ケアサービス現状分析研究報告」のデータの信憑性が高いため、同報告に記載されている0～3歳の子ども的人数のデータを使っている。
- (9) 保育施設の性質については、営利型保育施設は国家財政と寄付からの資産の以外の経費で設立され、工商部局(市場監督管理)に会社制法人を登録するとされている。非営利型保育施設は営利を目的にしない、非国家財政経費に設立され、業務管轄単位に許可を得て、民政部局に民営非企業法人を登録するとされている。
- (10) 上海市保育に関連する17部局が集う合同事務所は中国語の表現は「上海市托幼工作聯席弁公室」である。
- (11) 各区の監査・評価の指標の入手ができなかったため、上海市の浦東新区におけるA保育施設から浦東新区の「0～3歳の子どもの保育施設への監査・評価の指標」を入手した。
- (12) 2021年1月11日のiMoneyの為替レートにより、1元≈16.7円。
- (13) 上海市の「実事プロジェクト」とは、1986年に江澤民によって提出された「実事プロジェクト」を、上海市政府が上海市の現状を踏まえて作成した短期的プロジェクトのことである。プロジェクトを実施した翌年、結果を発表し、上海市民の監査を受けている。
- (14) 本文の「普惠型保育施設」は「福祉型の保育

施設」を指す。

- (15) 上海市におけるA保育施設の関係者へのヒヤリングから得た情報である。

#### 参考文献

- ・喜多明人・森田明美・広沢明・荒牧重人編(2009)「逐条解説・子どもの権利条約」日本評論社
- ・黄杰・高瑾・宋占美(2021)「都市部の保護者の保育サービス及び希望」『陝西学前師範学院学報』37(2), p.1-11.
- ・洪秀敏・朱文婷(2020)「保育サービスの三つの課題」中国人口報2020年2月19日第003版.
- ・洪秀敏・陶鑫萌(2019)「改革解放40年我が国0～3歳早期教育サービスの政策及び実践」『学前教育研究』2, p.3-11.
- ・張海峰・王克利・黄楹・童連(2020)「上海市徐匯区3歳未満の子どもの保育サービス需要現状分析」『中国児童保健雑誌』28(9), p.56-58.
- ・張海峰・黄楹・童連・錢序(2021)「上海市3歳未満の子どもの保育サービス需要、利用と供給現状」『中国児童保健雑誌』29(5), p.88-92.
- ・童年(2018)「上海市幼児保育問題研究」『科学發展』119, p.102-105.
- ・毛桂榮(2011)「公共サービス提供の制度構築：中国事業単位の改革」『明治学院大学法学研究』90, p.219-321.
- ・楊菊華(2018)「政府は保育サービス体系改革に果たす役割と定位」『国家行政学院学報』3, p.89-96.
- ・楊菊華(2018)「理論基礎、現実依拠及び改革思路：中国3歳未満の乳幼児保育サービス發展研究」『社会科学』9, p.89-100.
- ・楊菊華(2020)「0～3歳の子どもの社会化の保育サービスの『五Wサービス』」『福建論壇・人文社会科学版』1, p.167-177.
- ・楊雪燕・井文・王洒洒・高琛卓(2019)「中国0～3歳乳幼児保育サービス実践模式評価」『人口学刊』41(1), p.5-17.
- ・劉鄧英(2019)「中国における乳幼児教育・保育改革の過去・現在・未来」『保育学研究』57(2), p.163.
- ・劉中一(2017)「二人っ子政策のもとでの我が国の保育サービス發展の対策」『湖南社会科学』5, p.53-57.
- ・劉中一(2018)「我が国保育サービスの歴史、現状及び未来」『經濟及び社会發展』4, p.70-74.

## 参考 URL

- ・ ARC 平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト  
子どもの権利の委員会一般的意見 14 号 (2013 年)「自己の最善の利益を第一次的に考慮される  
子どもの権利」[https://w.atwiki.jp/childrights/  
pages/236.html](https://w.atwiki.jp/childrights/pages/236.html) (最終閲覧 2022 年 1 月 26 日)
- ・ ARC 平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト  
子どもの権利の委員会一般的意見 7 号 (2005 年)  
「乳幼児期における子どもの権利の実施」[http://  
childrights.world.coocan.jp/crccommittee/  
generalcomment/genecom7.htm](http://childrights.world.coocan.jp/crccommittee/<br/>generalcomment/genecom7.htm) (最終閲覧 2021  
年 12 月 10 日)
- ・ 世田谷区保育の質のガイドライン (2015 年)  
[https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/  
kodomo/003/009/d00138520\\_d/fil/  
setagayakuhoikunoshitsuga.pdf](https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/<br/>kodomo/003/009/d00138520_d/fil/<br/>setagayakuhoikunoshitsuga.pdf) (最終閲覧 2022  
年 1 月 27 日)
- ・ 余宇・洪秀敏・朱文婷・史毅 (2019)「幼保一体  
化パターンの上の上海市の探索及び思考」中国経済  
時報 2019 年 12 月 25 日第 005 版 [https://baijiahao.  
baidu.com/s?id=1653817451757069192&wfr=  
spider&for=pc](https://baijiahao.<br/>baidu.com/s?id=1653817451757069192&wfr=<br/>spider&for=pc) (最終閲覧 2021 年 11 月 17 日)
- ・ 上海市人民政府 (2018)「上海市における 0～3  
歳の子どもの保育サービスの促進に関する指導  
意見」,「上海市における 0～3 歳の子どもの保  
育施設に関する暫定管理方法」,「上海市におけ  
る 0～3 歳の子どもの保育施設の設置基準 (試  
行)」<https://www.shanghai.gov.cn> (最終閲覧  
2021 年 1 月 7 日)
- ・ 上海市人民政府 (2020)「上海市における保育  
サービス三カ年行動計画 (2020-2022 年)」  
[https://www.shanghai.gov.cn/nw5002/20201027/  
7f90e9e8480143648358757cd62b46dd.html](https://www.shanghai.gov.cn/nw5002/20201027/<br/>7f90e9e8480143648358757cd62b46dd.html) (最終  
閲覧 2021 年 11 月 8 日)
- ・ 上海市人民政府 (2021)「上海市の婦女児童発展  
第 14 次五カ年計画」[https://www.shanghai.gov.  
cn/202116bgtwj/20210820/edea51e5ad5545628fe  
9fe9dbd599ad7.html](https://www.shanghai.gov.<br/>cn/202116bgtwj/20210820/edea51e5ad5545628fe<br/>9fe9dbd599ad7.html) (最終閲覧 2021 年 11 月 7 日)
- ・ 上海市統計局 (2020)「2019 年上海市城鎮就業  
人員の平均の賃金」[http://tj.sh.gov.cn/tjxw/  
20200629/fc54a4124e70400098921b6fc5680e1e.  
html](http://tj.sh.gov.cn/tjxw/<br/>20200629/fc54a4124e70400098921b6fc5680e1e.<br/>html) (最終閲覧 2021 年 1 月 6 日)
- ・ 上海市における 0～3 歳の子どもの保育サービ  
ス情報プラットフォーム [http://age03.edu.sh.cn/  
ssearch.aspx](http://age03.edu.sh.cn/<br/>ssearch.aspx) (最終閲覧 2021 年 1 月 9 日)
- ・ 中国国家発展と改革委員会 (2021)「子どもにや  
さしいまちの推進の指導意見」[https://www.ndrc.  
gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202110/t20211015\\_1299751.  
html?code=&state=123](https://www.ndrc.<br/>gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202110/t20211015_1299751.<br/>html?code=&state=123) (最終閲覧 2021 年 11 月  
6 日)
- ・ 中国新聞網 2017 年 12 月 20 日「中国中央経済工  
作会議では：国民が関心を持っている問題に制  
度・政策が打ち出され、乳幼児のケアと早期教  
育サービス問題を解決すべきである」[https://  
www.chinaneews.com.cn/gn/2017/12-20/  
8405275.shtml](https://<br/>www.chinaneews.com.cn/gn/2017/12-20/<br/>8405275.shtml) (最終閲覧 2021 年 11 月 17 日)
- ・ 中国人権ホームページ「子どもの権利条約」  
[https://www.hrichina.org/chs/er-tong-quan-li-  
gong-yue-crc](https://www.hrichina.org/chs/er-tong-quan-li-<br/>gong-yue-crc) (最終閲覧 2021 年 12 月 10 日)
- ・ 中国中央人民政府 (2017)「中国第 19 回全国人  
民代表大会」[http://www.gov.cn/zhuanti/  
19thcpc/jiedu.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/<br/>19thcpc/jiedu.htm) (最終閲覧 2021 年 11 月 7 日)
- ・ 中国中央人民政府 (2019)「0～3 歳の乳幼児の  
ケアサービスを促進する指導意見」[http://www.  
gov.cn/gongbao/content/2019/content\\_5392295.  
htm](http://www.<br/>gov.cn/gongbao/content/2019/content_5392295.<br/>htm) (最終閲覧 2021 年 1 月 7 日)
- ・ 中国中央人民政府 (2019)「保育施設の設置基準  
と保育施設の管理規範 (試行)」[http://www.  
gov.cn/fuwu/2019-10/16/content\\_5440463.htm](http://www.<br/>gov.cn/fuwu/2019-10/16/content_5440463.htm)  
(最終閲覧 2021 年 11 月 18 日)
- ・ 中国中央人民政府 (2021)「保育施設における保  
育指導大綱」[http://www.nhc.gov.cn/rkjcyjtzs/  
s7785/202101/deb9c0d7a44e4e8283b3e227c5b11  
4c9.shtml](http://www.nhc.gov.cn/rkjcyjtzs/<br/>s7785/202101/deb9c0d7a44e4e8283b3e227c5b11<br/>4c9.shtml) (最終閲覧 2021 年 10 月 28 日)
- ・ 中国中央人民政府「出生政策の最適化と人口の  
長期的なバランスの取れた開発の促進に関する  
決定」[http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/20/  
content\\_5626190.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/20/<br/>content_5626190.htm) (最終閲覧 2021 年 10 月  
20 日)
- ・ 童連・复旦大学公共卫生学院保育研究課題組・  
国際救助児童会 (イギリス) 北京代表処 (2020)  
「上海市における 0～3 歳の乳幼児のケアサー  
ビス現状分析研究報告」p.3-34.[http://www.  
savethechildren.org.cn/upload/publication/1086  
bc282badb4b5f0d2c868969ddfd8.pdf](http://www.<br/>savethechildren.org.cn/upload/publication/1086<br/>bc282badb4b5f0d2c868969ddfd8.pdf) (最終閲覧  
2021 年 12 月 10 日)