



Title	中国における流動人口子女の高校教育機会不平等の制度的要因：広州市の高校入試制度を例として
Author(s)	趙，紫雲
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要，138，375-406
Issue Date	2021-06-25
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.138.375
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/82163
Type	departmental bulletin paper
File Information	22-1882-1669-138.pdf



中国における流動人口子女の高校教育機会 不平等の制度的要因

—広州市の高校入試制度を例として—

趙 紫 雲*

【目次】

はじめに

1. 問題意識

2. 先行研究

第1章 戸籍制度の歴史的変遷と流動人口の現状

第2章 流動人口子女の義務教育政策の変遷

第3章 中国における高校教育制度の変遷と実態

3.1 高校教育の財政政策と経費財源

3.2 高校設置と管理形態

第4章 流動人口子女高校入試政策の変遷および分析—広州市を中心に

4.1 中央政府による流動人口子女の高校入試政策

4.2 地方政府による流動人口子女の高校入試政策

4.3 広州市における流動人口子女の高校入試政策の変遷及び分析

4.4 広州市における流動人口子女の高校入試機会不平等の要因

第5章 流動人口子女の高校入試機会不平等の要因及び改善策

5.1 流動人口子女の高校入試機会不平等の要因

5.2 流動人口子女の高校入試機会不平等の改善策

【キーワード】 流動人口子女 戸籍 高校入試 広州市

はじめに

1. 問題意識

ここ数十年間、中国では経済の急速な発展と産業構造の転換によって大都市の人口集中が進んでいる。日本でも東京・名古屋・関西の三大都市圏に人口の50%以上が居住するようになっている。しかし、中国には特殊な戸籍制度が原因で、日本に見られない複数の社会問題の深刻化が進んでいる。日本では引っ越しをすれば新しく住む土地の自治体から住民票が発行され、正当な住民とみなされるが、中国では戸籍を変えることが一般的にできないことになっている。戸籍は人口管理、教育、住宅、医療や福祉厚生に関わる重要な制度である。戸籍を変更しないまま移動した流動人口は転居先の地域で受けられる社会・行政サービスが大幅に制約される。戸籍制度による問題の一つとして、流動人口子女の教育機会不平等問題が挙げられる。流動人口子女は9年間の義務教育段階を終えた後は、高校入試に参加する条件を満たさなければ、一般的に本戸籍地に戻って進学しなければならない。

* 北海道大学大学院教育学院修士課程修了（教育行政学研究室）

広州市は中国の広東省に位置し、11区を管轄している。北京市、上海市と共に、中国本土の三大都市の一つに数えられる。広東省は改革・開放以来、製造業を中心に、外資を誘致し、中国の重要な生産・輸出基地として経済発展を遂げてきた。中国において人口が1億人を超える唯一の省である（孫萌，2017）。また、南は香港、マカオと隣接しており、その貿易によって中国では比較的裕福な地域になった。広東省の中心都市である広州市には、流動人口が集まって、経済成長に貢献している。集まってくる流動人口には、家族を帯同する労働者が多く、政府の統計データによれば2017年広州市の本地戸籍人口897万人に対し、流動人口は552万人である。

表1のデータでわかるように、北京市、上海市と広州市の流動人口子女の義務教育問題及び高校への進学問題が深刻である。しかし、直轄市である北京市と上海市の流動人口について研究が早期に進められている一方、広州市の流動人口に関する研究はまだ不十分である。そこで、本研究は中国における流動人口子女の高校教育機会不平等問題に注目し、特に広州市の高校入試政策を中心に流動人口子女の教育機会の現状を分析する。中央政府および地方政府が実施した制度を中心に教育機会不平等問題の経緯をたどり、問題の実態を明らかにすることを研究内容とする。

表1 北京市、上海市と広州市の学校在籍者数

地区	小学校の在籍者	中学校の在籍者	普通高校の在籍者
北京市	91.32万人	27.89万人	15.54万人
	そのうち流動人口子女の数： 27.65万人	そのうち流動人口子女の数： 6.59万人	そのうち流動人口子女の数： 1.13万人
上海市	80.02万人	43.25万人	15.82万人
	そのうち流動人口子女の数：50万人		
広州市	105.85万人	35.06万人	16.38万人
	そのうち流動人口子女の数： 47.80万人	そのうち流動人口子女の数： 13.89万人	そのうち流動人口子女の数： 3.59万人

出所：2019年北京市の統計年鑑，2019年上海市の統計年鑑と2018年広州市の教育統計冊子より

2. 先行研究

2.1 概念整理

1980年代後半以降、中国における地域間の人口移動は急増している。まず、戸籍制度によって、本地戸籍と非本地戸籍に分けられる。たとえば、北京市が管轄する行政地域において、都市人口であれ、農村人口であれ、すべて北京市の戸籍を持ち、北京市以外の行政地域の戸籍所有者（通称、非本地戸籍人口）と区別される。さらに、同じ北京市において、都市戸籍と農村戸籍に区別される。現在、農村戸籍と都市戸籍の性質の区別が取り消されたが、本地戸籍人口と非本地戸籍人口の問題がまだ残っている。

戸籍を変えることが一般的にできないことによって、移転者はほぼ移動先の戸籍を取得しないまま移動するため、彼らは「流動人口」と呼ばれる。つまり、「流動人口」の戸籍所在地

と現住所は分離するようになっている。また、流動人口に関する研究の中で、「農民工」という概念が多く現れている。国務院は2006年初めて実施した農村から都市への出稼ぎ労働者の生活実態に関する調査の中で、「農民工」という呼び方が現れた(植村, 2009)。中国国家统计局によると、「農民工」は二つの定義がある。①農村戸籍を持ち、戸籍所在地で6か月以上非農業に従事する労働者と、②戸籍所在地以外の地域で6か月以上農業または非農業に従事する出稼ぎ労働者である。農民工に関する研究を取り上げる際、多くの場合は②の定義を対象としている。

流動人口が帯同する家族は「随遷人員」と呼ばれることが多く、また本文の研究対象となる流動人口の子どもたちは「随遷子女」、「流動人口子女」、「流動児童」、「非本地戸籍学生」、「農民工子女」といった多種の名称と呼ばれている。そのほか、流動人口に関する政策・研究の中で、「都市部に移動する出稼ぎ労働者」(原語: 進城務工人員)、「外来工」、「民工」、「外来流動人口」、「非本地戸籍人口」、「外来暫住人口」など複数の呼び方が現れている。戸籍制度を背景として、人口移動が複合的な状況になっているとともに、流動人口の概念も錯綜している。

本研究の中心課題は、同一市内での農村戸籍・都市戸籍の教育機会不平等問題ではなく、市間を移動した流動人口子女に関する本地戸籍人口と非本地戸籍人口の機会不平等問題である。そして、本文で扱う流動人口子女とは、異なる市に移転する父母にしたがって居住し、戸籍所在地と現住所が分離する子どものことを指す。本文では「流動人口子女」、「農民工子女」または「非本地戸籍学生」を使う。

2.2 関連文献

中国で流動人口子女の教育問題が注目されはじめたのは1995年頃からであり、1998年頃から関連研究が増え始め、すでに数多くの先行研究が行われている。

2001年、国務院は流動人口子女の義務教育が「流入地政府の管理を主に、流入地の公立小中学校での就学を主とする」(通称「二つの主」)という原則を打ち出した。そのため、流動人口子女の義務教育問題に関する研究が盛んになった。研究者たちは教育機会平等、流動人口子女の家庭背景、教育の現状、社会融合などの角度から分析してきた。流動人口子女の義務教育の実態が論じられ、問題点が多く指摘され、それに関する教育制度と政策は完備されていないことが明らかになった。また、戸籍管理制度により、教育経費が戸籍に応じて配分されることが問題の原因だと多く指摘された。

近年、流動人口子女の高校と大学入試政策に関する研究が始められた。それは、流動人口子女の義務教育問題が大きく改善されたことに伴って、研究の中心が義務教育以外に転換したからである。吳霓・朱富言(2011)は、流動人口子女が高校教育と大学教育を受けるニーズがますます強くなると指摘した。彼らは流動人口子女の高校入試を研究し、北京市、石家庄市、合肥市、貴陽市、蘭州市の5つの都市の流動人口及び学生、教師にアンケート調査を行った。以下のような課題が指摘された。①教育資源の配分システムが不合理である。義務教育と高等教育の経費投入が比較的に高いのに対して、高校教育の教育経費が比較的に低い。②戸籍制度が主な障碍となる。③流動人口子女の高校入試制度と大学入試制度の一貫性がないこと。高校入試制度と大学入試制度の制限が異なるため、たとえ流動人口子女が当該都市で高校教育を受けたとしても、大学入試に参加できなくなる可能性がある。④進学率が教育の

質の測定指標になったため、高校側は流動人口子女の入学に抵抗がある。⑤新しい課程改革が高校入試に影響を及ぼす。2001年の新しい課程改革を受けて、教科書が各市の教育行政部門によって選定され、教科書の不統一や各学校の授業の目標、構造、内容の不一致が問題になった。

2012年に中央政府は「流入地政府において出稼ぎ労働者子女の義務教育修了後の入学試験に関する意見」を公布して、吳甯をはじめとする中国教育科学研究院教育発展と改革研究所は10都市の高校入試政策と大学入試政策を調査し始めた。学校一校200人の流動人口子女、100人の流動人口、100人の本地戸籍学生、50人の本地戸籍人口と50人の教師にアンケート調査を行った。調査によると、流動人口子女は中学校を卒業した後、現地で高校教育、さらに大学教育を受けたいと希望している。しかし、職業学校に進学したい流動人口子女は少ない。また、入試に参加できる要件の一つとして「社会保険の年数」という規定があるが、これが最も達しにくく、かつ不合理だと思われると指摘している。

瞿晓理（2018）は、流動人口子女の義務教育及び義務教育修了後の高校教育と職業教育について研究した。2016年5月から10月まで、蘇州市の中学校3年生の流動人口子女916人にアンケート調査を行った。蘇州市で進学した流動人口子女のうち、普通高校に進学した学生は5.9%しかない。それに対して、本地戸籍学生の普通高校の進学率は50%以上であり、流動人口子女と本地戸籍学生の教育機会は不平等であると述べていた。また、流動人口子女の不確実性が高いため、教育経費が無駄遣いになるリスクがあると言及した。

李慧（2014）は、各地方政府の流動人口子女の高校入試政策と大学入試政策を整理し、3つの都市の5校の普通高校で教師と学生のアンケート調査を行った。調査の結果を踏まえて、流動人口子女の高校教育機会不平等問題の原因の一つは、政府は「公平性」を逸脱し、さらに各団体の利益衝突によることであると述べた。また、戸籍制度による教育資源配分の不合理、各地方政府の自由裁量権に対する監督システムの欠如を指摘した。

また、植村（2018）は職業学校を受け皿とする大都市と普通高校を受け皿とする中小都市に分けて、農民工子女の義務教育修了後の進学の実態を把握し、以下の三点を指摘した。第一に、2013年度以降の改革は中央政府主導で進められる本格的な改革であるとはいえ、事実上、新しい制度が農民工子女の教育機会保障に向けて機能しているとは言えない状況にある。第二に、大都市では教育選抜が戸籍制度を存続させる手段として実施されている点である。第三に、受験資格として設定される条件には相当な地域差を指摘している。

北京教育科学研究院の褚（2015）は戸籍制度と教育政策および教育財政の関係を分離する必要があると述べた。戸籍制度の代わりに、学籍管理制度を設定し、教育経費が学籍所在地に応じて配分されることを提案している。また、高校段階の教育経費制度を改善すべきだと述べた。多様なルートから経費を調達し、さらに中央政府の移転支出を増やし、地方政府の財政支出負担を減らす必要があると指摘した。

上述の先行研究から見れば、この10年間流動人口子女の入試政策に関する研究が増えてきたが、広州市の流動人口子女の高校入試政策はいまだにあまり注目されてきていない。また、保護者側、流動人口子女本人、本地戸籍人口や教師などの関係者たちのアンケート調査を通じて、政策の実施効果を議論する研究が多かった。しかし、政策制定側の関係者たちの意見に対する考察は極めて少ない。マクロの視点から各級政府の教育経費制度に問題があると指摘されたものの、中央政府、省政府、市政府と区政府の責任主体と支出主体に関する分析と

考察は少ないため、更なる分析が必要だと考える。戸籍制度の改革が進んでいるのに対して、なぜ流動人口子女の教育不平等問題は解消できないのか、入試政策と教育財政制度及び中央政府—地方政府の関係についてさらに考察する必要がある。

第1章 戸籍制度の歴史的変遷と流動人口の現状

戸籍制度は、一般的に人口（世帯）を登記・管理する制度を指すが、中国国民は戸籍によって受けられる教育、職業、所得、社会福祉、社会的名誉と地位などが異なる（羅歆鎮, 2015）。中国の教育制度は戸籍管理制度と深い関連があるため、流動人口子女の教育機会が十分に保障されないという問題が生じる。本章は現代中国における戸籍制度の歴史的変遷と、その展開によって流動人口の現状について、概観してみたい。

①1949年～1958年：戸籍制度の形成期

1949年に中華人民共和国が成立した際に、最初に確立された戸籍管理制度の基本原則は、「人民の移転の自由を保障し」、「反動分子を発見し拘束する」ことであった。1953年以降、中国は重化学工業化を中心とする第1次五カ年計画を実施し始めたとともに、農村から都市部への出稼ぎ労働者が急増した。都市部人口の急増で、農村で食糧を生産する人口が減少し、都市部での食糧価格が上昇し、一部の都市で食糧不安が発生していた（羅歆鎮, 2015）。それを受けて、1953年に中国共産党中央は「食糧の統一買付と統一販売に関する決議」（关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议）を通達し、統一買付・統一販売（「統購統銷」）制度¹を実施し、1955年に都市に常住する人々に対する「食糧配給切符」（「糧票」）の配布を開始した。政府は食糧の管理・配分制度を混乱することなくスムーズに運用するために、人口や職業の流動化を抑制する必要があると、後述の「盲流」も含めて、戸籍は社会福祉や経済利益と徐々に密接になっていく。1955年6月、国務院は「經常戸籍登録制度の確立に関する指示」（關於建立經常的戶口登記制度的指示）を公布し、全国の都市と農村の戸籍登記制度の創設を定めた。また、都市における雇用機会の増加、統一買付・統一販売制度の実施による農村の食糧危機や生産意欲の低下などの要因によって、農村人口の都市部への流入は続いていた。1957年春から、「盲流」（農村人口が都市部へ盲目的に流入すること）を阻止するための一連の指示が出された。1957年12月に公布された「農村人口の盲目的な流出の阻止に関する指示」（关于制止农村人口盲目外流的指示）では、「公安部は戸籍管理を厳格に行い、流入した農民に都市戸籍を与えない」、「食糧部門は都市戸籍を有しない人に食糧を供給してはならない」と規定された。ここに至って、移動を阻止するための手段として、戸籍管理と食糧供給が結合されることとなった。1958年に、この方針が制度化されることとなる（鎌田, 2010）。

¹ 食糧生産農民は国家が規定する品目・数量・価格に基づき、食糧を国家に販売する（統一買付）。都市部住民と農村の食糧不足農家の自家消費用食料および工業・飲食物などの必要食糧は、国家が計画的に配給する（統一販売）。農民からの食糧買付、食糧流通・加工、都市での食糧配給など、食糧流通にかかわるすべての部門は、1978年に至るまで一貫して国家によって独占されてきた。

②1958年～1978年：厳格な統制の時期

1958年1月8日に「中華人民共和国戸籍登記条例」が制定された。条例の趣旨は「社会秩序を維持し、公民の権利と利益を保護し、社会主義の建設に資するため、本条例を制定する」（第1条）とあった。それに対して、張英莉（2004）は、この時の「社会秩序の維持」は「都市の社会秩序の維持」であり、その目的は、農村人口を農村に釘付けにし、農村から都市への人口移動が行われないようにすることであると指摘した。また、条例の第10条2項で、公民が農村から都市に移転する場合の要件が定められた。鎌田（2010）は、「要件とされる証明書の取得に厳格な統制がかけられたため、農村から都市への移転の道は、事実上閉ざされることとなったのである」と述べた。また、毛桂榮（2012）は、「この制度によって戸籍管理制度の性格は大きく変化した。都市人口の増加を抑制する「特殊的機能」、都市住民に消費財を提供する「付加的機能」（社会保障機能）が付け加えられた」と指摘した。1962年12月8日、公安部は「戸籍管理業務の強化について」（「关于加强户口管理的工作意见」）を發布し、①農村から都市への移動は厳しく制限しなければならない、②都市から農村への移動はすべてその定住を許可する、③都市間の正常な移動は許可してもよいが、中・小都市から大都市への移動、特に北京、上海、天津、武漢、広州等の5大都市への移動は適切に制限しなければならない、と定めた。1963年、公安部は国家計画によって供給される商品穀物（商品糧）を消費するか否かによって、戸籍を「農村戸籍」と「非農村戸籍（都市戸籍）」に区分した。また、1958年から1960年にかけて、「大躍進政策」²の失敗と天候不順などの影響で、全国的規模で食糧不足が深刻化し、政府は都市人口をさらに減らそうとしていた。1964年8月に國務院は「戸籍移転に関する公安部の規定（案）」（「公安部关于处理户口迁移的规定（草案）」）を公布し、農村から都市、鎮へ、そして鎮から都市への移住を厳格的に制限し、小都市から大都市へ、その他の都市から北京、上海への移住を適切に制限すると明記していた（鎌田、2010）。

この時期に、「農村戸籍」と「非農村戸籍」が厳格に区別され、農村出身者にとっては都市戸籍の取得が非常に困難となった。大学への入学は多くの農村の若者にとって都市戸籍を手に入れる唯一の方法と考えられ、受験競争に拍車がかかるようにもなった。大学入試が文化大革命で中止されてから復活する1977年までの間は、農村の若者にとって軍隊入隊がほぼ唯一の都市戸籍取得の方法であった（毛桂榮、2012）。

③1978年～今日：部分的な緩和の時期

1978年から始めた改革・開放下での市場経済の進展によって、戸籍制度は徐々に様々な緩和措置が講じられ始めた。2005年10月には、農村戸籍と非農村戸籍の性質の区別を取り消し、統一の「住民戸籍」に登録することが一部進められた。2007年3月、公安部の情報によると、12の省、自治区、直轄市で次々と農村戸籍と非農村戸籍の二元戸籍を取り消し、都市と農村の戸籍登記制度を統一し、公民身分の法律上での平等が実現された。2014年7月、國務院は「戸籍制度改革の推進をより一層行うことに関する意見」（「关于进一步推进户籍制度改革的意见」）を公布し、全面的に戸籍制度改革を行うことを示した。「意見」の目標として、①戸籍移転政策の更なる調整、②統一の戸籍登記制度の推進、③居住証制度の創設である。

一連の戸籍制度改革を通じて、伝統的な都市と農村の二重構造が大きく変わった。また、

² 1958年から1961年までの間、施行した農業と工業の大増産政策である。

人口規模に基づいて都市分類を行い、都市類型に応じて戸籍移転の要件を定めるという形になった。小中都市の戸籍制度は徐々に取り払われた一方、大都市と特大都市の戸籍制度は依然として厳格的に制限された。「ポイント制」と「居住証」が創設されたが、「ポイント制度の設計は都市によって異なるものの、大都市の都市戸籍取得の条件は非常に厳しい」、「実際に戸籍を取得できるのは一部の高学歴・高所得者に限られる」とも指摘される（三浦有史, 2015）。なお、後述の流動人口子女の高校入試政策は主に「ポイント制」と「居住証」をめぐって制定された。

一方、戸籍制度による制限の緩和とともに、流動人口の規模が次第に拡大しつつある。国家统计局農家調査の結果によると、2001年に農民工の人数は8399万人であったが、2002年から2005年にかけて、流出した農民工の総数は1億470万人から1億2,578万人へと2,000万人余り増えた。21世紀以降、世帯として移動する流動人口が増え始めた。2003年、世帯として移動する農民は2430万人であり、すべての農民工の21.3%を占めていた。2006年の『中国農民工問題研究総報告』によると、世帯として移動する農民工は2470万人である。2008年国家统计局のデータによると、出稼ぎ農民労働者の総数1億3181万人である。農民工の総数は2012年に1億6000万人を超え、その同居家族を含むと2億人以上に上る。2019年国家统计局の『農民工測定調査報告』（農民工監測調査報告）によると、2015年から2019年までの農民工総数はそれぞれ、2億7747万人、2億8171万人、2億8652万人、2億8836万人と2億9077万人である。

第2章 流動人口子女の義務教育政策の変遷

1990年代半ば、世帯として都市に流入してくる流動人口は増えてきた。中国政府は流動人口子女の義務教育が喫緊の課題として認識している。本章では、流動人口子女の義務教育政策および広州市の政策がどのように変わってきたのかを見ていく。

1986年の「中華人民共和國義務教育法」では、児童の義務教育は主に戸籍所在地政府が管理し、教育経費は戸籍学生数によって予算を組むと規定されている。流動人口子女の義務教育についての記述はない。1996年、国家教育委員会（現教育部）は「都市流動人口中の学齡児童・少年の就学方法（試行）」（城鎮流動人口中適齡兒童少年就學辦法（試行））を公布し、6都市が試験的に実施した。保護者は現居住地の臨時居住証を持って近くの学校に入学を申請できると定められた。また、「流動人口子女を受け入れる公立小中学校は、国家の関係規定に基づいて、一定の費用を徴収することができる」（第十一条）とされた。

2001年、国務院は「基礎教育改革と発展の決定に関して」（关于基础教育改革与发展的決定）を發布した。流動人口子女の義務教育が「流入地政府の管理を主に、流入地の公立小中学校での就学を主とする」（通称「二つの主」）という原則を打ち出した。「二つの主」は流動人口子女の教育機会の保障問題を解決するにあたり最も重要な方法であると国務院は提示した。2006年、「中華人民共和國義務教育法」が修正され、流動人口子女が平等に義務教育を受けられることを法律で保障した。2007年に發布された「積極的に農村留守兒童のケアを行うことに関する通知」（关于积极开展关爱农村留守流动儿童工作的通知）では、流動人口子女に対して規定に違反して「借読費」及び他の費用を徴収しないことが定められ、流動人口子女の教育経費を政府財政の支出に組み込み、学校の実際の生徒数に応じて経費を割り当てることが

規定された。2017年、「国家教育事业発展第十三次五カ年計画」（国家教育事业発展第十三个五年规划）では、流動人口子女が、公立学校または政府が購入した教育サービスに就学できるようにすると規定した。また、戸籍制度改革に適應して、居住証に基づく就学方法を設定し、特大都市と流動人口子女が集中している都市が実際の状況を応じて流動人口子女の就学条件を規定できることを提出した。なお、「2つの免除と1つの補助」政策³と、「学生一人あたり経費の地域移動」政策⁴を確実にを行うことを強調された。

植村（2018）は「2001年前後から、学齡期にある子どもを戸籍地に残し、父母だけが都市に流入するケースの増加傾向が顕著になってきた。父母の監督下にいない子どもたちは非行に走る場合が多い」と述べた。そのため、中央政府は出稼ぎ労働者の子どもを同伴してもその教育機会が保障されるよう「二つの主」という方針を打ち出した。さらに、經濟發展とともに国民の資質を向上させるために、流動人口子女の教育平等を図るべきだとの認識をもっていることが窺える。なお、従来の「教育経費が戸籍に応じて配分される」仕組みも変わってきた。当初「借読費」といった各名目の費用の徴収が許可されることで、高額な費用の負担が不可能な流動人口家庭の子女たちは公立学校に就学することができず、質が低い農民工子女学校に就学せざるを得ない状況が生じた。そこで、2003年から不当な費用の徴収を厳しく禁ずることが規定され、流動人口子女の義務教育経費保障の仕組みも徐々に整備され始めた。

中央政府は2001年に「二つの主」を打ち出したが、研究対象となる広州市は2010年に「優秀な出稼ぎ労働者が広州市戸籍を取得すること及び農民工子女の義務教育について意見」（关于进一步做好优秀外来工入户和农民工子女义务教育工作意见）を公布し、初めて流動人口子女の教育に関する条文を出した。流動人口子女が無償義務教育を受けられる条件について明確に規定するとともに、正式に「二つの主」という原則を示し、流動人口子女の義務教育階段の経費保障基準を設定し、市政府と区政府の負担割合を定めた。2011年の「出稼ぎ労働者の子女の義務教育について意見」（关于做好进城务工人员随迁子女义务教育工作的意见）では、公立学校での流動人口子女の比率を増加させ、義務教育無償化の条件に適合する流動人口子女を公共財政の保障範囲に組み込むと定められ、義務教育を無償で受けられる条件が規定された。

上述の政策の実施を通じて、流動人口子女が流入地政府の公立学校で義務教育を受ける権利は基本的に保障された。しかし、義務教育修了後の段階において、流動人口子女は本地戸籍学生と同じ高校・大学入試を受ける権利を持っていない。こうして、流動人口子女の高校教育に対するニーズの拡大が課題になっていく。

³ 2005年、政府が農村の義務教育段階における「2つの免除と1つの補助」政策を提出した。2つの免除は学雑費費用の免除とテキスト費用の免除であり、1つの補助とは、学校寮生活の学生に対して宿泊生活費を補助するということである。2016年、農村部は全面的実施し、都市部は「2つの免除」を達成した。

⁴ 中央政府は学生一人あたりの教育経費基準を定め、流動人口子女が在籍する学校に補助される。

第3章 中国における高校教育制度の変遷と実態

本章は中国の高校教育制度に焦点を当て、高校教育の経費財源と管理形態を概観するとともに、それと流動人口子女の高校入試政策との関係を探ってみたい。中国の高校は、普通高校、職業学校、専門学校、技工学校によって構成されている。本文は主に普通高校について議論していく。

中国の改革・開放以来、高校教育は規模拡大と数量増加を戦略として進んでいる。また、限られた教育資源と地域的な差異により、実際には高校教育は「効率優先」の方針が採られている。一例を挙げると、「重点高校・模範高校」制度が提出された。教育経費、教師、生徒、教育課程などの面において、非模範高校との格差が顕著である。例えば、教育経費においては、省・市によって統一管理され、模範高校のニーズを優先する措置がとられている。また、教員養成を行う師範学院および大学の卒業生は、優先的に模範高校に配分されている。学級編制においては、一般の編制基準より少ない生徒数に抑え、教員を多く配置することで教員一人あたりの生徒数を減らしている（費駿闢，2004）。

3.1 高校教育の財政政策と経費財源

高校教育は基礎教育の一環として、国家の財政制度と教育管理制度とともに、調整と改革を行った。1990年代の分税制改革と農村の税制改革に従い、従来の「県（区）が高校を管理し、郷が中学校を管理し、村が小学校を管理する構造」から県（区）が小中高学校の責任を負う仕組みになった。現在の高校教育は「地方が責任を負って、等級別に管理し、県（区）政府が主な責任を負う」と規定された。しかし、地方政府は「義務教育を普及する」任務を達成するために、高校教育の経費を転用し始めた。他方、中央政府も地方政府への義務教育の財政移転支出を増やすと明言したが、高校の教育経費不足は改善できなかった（李娟，2010）。

高校の教育経費財源は大きく二つ分けており、すなわち政府からの経費と政府以外からの経費である。政府からの教育経費は「国家財政教育経費」と呼ばれ、直接または間接の公財政支出を指す。各級政府（国、省、市、県・区レベル）の一般会計予算額に支出される教育費、教育のために各級政府によって徴収される税金、企業内に設立された学校への財政支出、学校が運営している企業や社会サービスの収入などが含まれている。政府以外からの経費には民営学校の運営経費、学校の収入（学費など）、寄付金などが含まれている。2000年から近年まで普通高校の教育経費の割合は以下のようにになっている。

表2 高校の教育経費財源

項目	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
(一) 政府からの経費 ⁵	55.86%	65.98%	72.16%	77.34%	77.48%	77.99%	80.55%	81.61%
※ (一) のうち一般会計予算額に支出される教育費	45.87%	58.70%	61.64%	66.37%	66.03%	72.65%	80.10%	80.60%
(二) 政府以外からの経費	44.14%	34.02%	27.84%	22.66%	22.52%	22.01%	19.45%	18.39%
① 民営学校の運営経費	—	0.49%	0.31%	0.29%	0.37%	0.44%	0.56%	0.47%
② 学校の収入	32.60%	30.48%	25.01%	20.19%	20.17%	19.71%	16.89%	15.98%
③ 寄付金	7.09%	0.91%	0.75%	0.53%	0.33%	0.32%	0.30%	0.23%
④ そのほか	4.45%	2.14%	1.78%	1.66%	1.65%	1.54%	1.70%	1.71%

出所：「中国教育経費統計年鑑」各年版のデータから作成

上述の図表から、中国の普通高校の教育経費財源は「国家財政教育経費」（各級政府からの経費）を主として、さらに割合が年々増加している傾向が見られる。原因の一つとして、2006年から、中央政府は「択校費」⁶を禁止するとともに、学校が資金を集めるルートが厳格に制限されたことが挙げられる。そのため、地方政府は高校の財政補助を拡大しなければならない。その一方、中央政府は、貧困な普通高校生向けの国家資金制度（2010年）、貧困地域の学生の特別入学計画（2012年）、貧困地域における普通高校の財政援助政策（2015年）などを設定したが、すべての地域をカバーできないため、普通高校の財政不足問題を解決しにくく、普通高校はますます地方政府の財政に頼る状態になっている。中央財経大学の研究グループの研究によると、地方政府は毎年99%の教育経費を負担している。普通高校の教育経費の支出割合は表3のようにになっている。

表3 国家財政教育経費における普通高校の教育経費の支出割合

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
中央政府	0.42%	0.51%	0.56%	0.62%	0.71%	0.86%	0.52%	0.52%
地方政府	99.58%	99.49%	99.44%	99.38%	99.29%	99.14%	99.48%	99.48%

出所：中央財経大学課題組（2019）「基础教育领域中央与地方财政事权与支出责任划分研究」より

次に、地方政府のうち省政府、市政府と県（区）政府の普通高校の教育経費を考察してみたい。賈真真（2010）は「普通高校の教育経費は主に県（区）政府によって負担される体制は、中国の財政体制—財政収入は主に中央政府と省政府によって管理される—と適合していない」と述べていた。楊紅霞ら（2015）は「県（区）政府の財政だけに頼れば、普通高校の教

⁵ ここの「政府からの経費」は各レベル政府（国、省、市、県・区レベル）からの総経費である。

⁶ 子供に重点学校など良い学校に進学させるために、入学したい学校側に施設充実費などさまざまな名目で支払う費用と指す。2006年、「択校費」で入学する学生の割合が30%を超えないと規定され、2013年は10%を超えないと規定された。「択校費」を支払って入学する学生は「択校生」と呼ばれる。本地戸籍学生であれ、非本地戸籍学生であれ、「択校生」になれる。

育経費を増加することはとても難しい」と指摘した。また、現在の普通高校の教育経費について、省政府、市政府と県（区）政府の負担割合が統一的に規定されていないため、各政府の状況は明確になっていない。ここでは、広東省及び広州市の関係条文に基づいて分析していく。

2018年12月、広東省財務庁は「全省高校生1人あたりの教育経費を補助する制度に関する通知」（关于建立全省公办普通高中生均公用经费拨款制度的通知）を公布し、高校生1人あたりの教育経費補助の最低基準を500元（7,700円）と定め、さらに2020年と2021年それぞれ600元（9,300円）と700元（10,900円）に引き上げることを規定した。非発達地域を三つのレベルを分けて、省は70%、50%、30%の割合に準じて補助する。また、広州市、深圳市、珠海市、佛山市、東莞市、中山市6市及び江門市の3つの区に対して、省は補助せず、市、県（区）の自主財源によることを定めた。2020年6月、広東省財務庁は「広東省教育領域において省、市、県行財政権と支出責任の区分に関する改革实施方案」（广东省教育领域省级与市县财政事权和支出责任划分改革实施方案）を發布した。義務教育について、広東省内を四つのレベルを分け、発達地域である広州市は第四レベルに分類されて、学生1人あたりの教育経費補助は広東省から50%の補助を得られる。しかし、高校教育の経費補助については、「普通高校の定員拡大と教員待遇などに関する教育経費は学校の教育行政主管部門に支出され、省と市、県（区）の支出責任はそれぞれの学校の教育行政主管部門が負う」と定められた。つまり、省所属の学校は省の財政によって支出され、市所属の学校は市の財政によって支出され、区所属の学校は区の財政によって支出される。

上述の分析から見ると、中央政府は高校に対して統一的かつ明確な教育経費体系を制定していないために、地方政府の財政負担が大きくなっている。また、発達地域である広州市の場合、中央政府かつ省政府からの補助が少なく、普通高校の教育経費支出は大きく市と県（区）政府に任せられ、市と県（区）政府の財政不足問題が非常に深刻になっていると推察できる。

3.2 高校設置と管理形態

ここでは、研究対象である広州市の高校設置と管理形態を考察していく。2008年に広州市教育局は「広州市普通高等学校設置基準（試行）」を公布し、普通高校の設置基準を定められた。「基準」では、普通高校の設置、規模、敷地、土地面積、校舎面積、教室、教職員や施設などの条件を定めた。また、2020年4月に広州市教育局が公布した模範高校リストによると、広州市の普通高校118校（2018年広州市教育統計年鑑）のうち、省所属の模範高校は2校、市所属は8校、区所属は33校である。ほかの75所の非模範高校は区所属になる。2017年に公布された「広州市レベル模範高校の制定に関する实施方案」（关于新建一批广州市示范性普通高中的实施方案）で、「区主管の市レベル模範高校を増やし、2020年まで模範高校の数を合計70校以上に引き上げる。模範高校の定員数は5.5万人増やし、普通高校のうち模範高校の定員数の割合は現在の56%から85%に増加させる」と目標を掲げ、模範高校の建設に力を入れている。このように、上述の省、市、県（区）の経費支出責任と高校の設置基準から総合的に考えてみると、普通高校の設置・管理、経費支出において、区政府教育部門の行政・財政的な役割が大きいと推測される。

第4章 流動人口子女高校入試政策の変遷および分析—広州市を中心に

本章は、中央政府と地方政府による流動人口子女の高校入試政策を整理していく。特に、広州市を中心として分析していく。

4.1 中央政府による流動人口子女の高校入試政策

中国では義務教育が終了すると、高校入試を受けて、普通高校、職業学校、専門学校または技工学校に進学することができる。高校入試は基本的に「中考」と呼ばれて、毎年6月に行われている。高校入試は省の下位の行政単位である市ごとに実施して、試験問題は各市の教育局が作る。例えば、広東省内の広州市や深圳市の入試制度や試験内容は異なる。試験の前に、学生が自分の中学校の成績を根拠として、市内の進学できる高校をいくつか志望校として選んで願書を提出する。試験の成績は試験後、数日間の内に公表され、学生は自分で成績を調べられる。学校は受験前に学生が提出していた志願表に基づいて1段階から順番に審査していく。ある高校から合格が内定した時点で、次のステップに進むことはなくなる。募集が終わった後、学校の募集定員が満たないと、「補录」（二次募集）が行われる。

しかし、流動人口子女は当該都市の戸籍がないため、進学できるルートが制限されている。学費以外に高額の「借読費」や「択校費」を支払うことを通じて、普通高校に進学できるが、負担できずそのまま就職するか、それとも地元に戻ってしまい、親と離れて生活している流動人口子女は少なくない。そのうち一部の者が将来の社会的不安定要素となりうる懸念され、喫緊の課題になっている。流動人口子女の高校教育の要求に応えるために、中央政府は流動人口子女の高校教育機会を保障する指示を打ち出した。

表4 中央政府による流動人口子女の高校入試政策

年度	政策
2012年	「国家中长期教育改革と発展計画概要（2010-2020年）」 （国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年））
2012年	「国家教育事業発展第十二次五カ年計画」 （国家教育事业发展规划第十二个五年规划）
2012年	「流入地政府において出稼ぎ労働者子女の義務教育修了後の入学試験に関する意見」 （关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见）

出所：筆者作成

2010年、「国家中长期教育改革と発展計画概要（2010-2020年）」が發布され、義務教修了後の段階の流動人口子女の入試政策を研究し、制定することを示した。

2012年、「国家教育事業発展第十二次五カ年計画」では流動人口子女の義務教育体制を整え、非義務教育段階の教育保障制度を議論すべきだと述べた。その後、教育部、発展改革委員会、公安部、人力資源・社会保障部は国务院の同意を得て「流入地政府において出稼ぎ労働者子女の義務教育修了後の入学試験に関する意見」（关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见）を公布した。「意見」では、次のようなことが述べられた。各省、自治区、直轄市の政府は、都市の機能的配置、産業構造や都市資源の収容能

力に応じて、出稼ぎ労働者の合法的で安定した職業と住所及び社会保険の年数と子女の通学年数など状況に基づいて、入学試験に参加する具体的な要件を制定すべきである。各省、自治区、直轄市の政府が流動人口子女に関する入試方案を2012年末までに公布しなければならない。北京・上海など流動人口が集中している地区は非本地戸籍人口の変化と流動人口子女の就学状況を把握すべきである。大学入試に参加できる流動人口子女が多い省に対して、教育部と発展改革委員会は適切に大学定員枠を拡大し、条件に達する流動人口子女が大学入試に参加することによって本地戸籍学生の大学入試の入学率に影響することを防ぐべきである。流入地政府の大学入試の要件に達していない流動人口子女に対して、流入地政府と流出地政府が協力し、流出地政府の入試に参加することを保障すべきだである。

このように、中央政府の指示は各地方政府の政策作成を強く促して、2014年までほぼすべての地方政府は流動人口子女の入試政策を制定した。とはいえ、中央政府は2012年に流動人口子女の入試政策を制定すべきだと指示して以降、今年（2020年）まで新しい指示を打ち出しておらず、中央政府の政策的・行政的対応は未だきわめて不十分な状態が続いている。また、中央政府は各地域の実況を考慮し、統一的な高校入試政策を策定していない。それゆえ、各地方政府の入試政策の恣意性や不確実性が高くなった。

4.2 地方政府による流動人口子女の高校入試政策

中央政府の流動人口子女の高校入試政策に関する方針が発布される前に、一部の地方政府はすでに自主的に政策を制定していた。2012年中央政府の政策を受けて、各地方政府はそれぞれの流動人口子女の高校入試政策を策定・調整した。ここでは、北京市、上海市と深圳市の取り組みを整理していく。

①北京市の流動人口子女の高校入試政策の変遷

北京市は2013年に流動人口子女の高校入試政策を制定した。しかし、条件を満たしても、職業学校にしか入学できず、流動人口子女の公立普通高校への進学ルートは閉じられている。2013年に北京市の流動人口の入試政策が公布された時、当時の北京市副市長楊曉超は「流動人口子女の入試政策の前提は人口管理・調整政策である。人口数をいかに調整するのか、適切な人口規模の調整手段をいかに作り上げるのかは入試政策の策定の前提である」と明言した。なお、中国の大学入試制度は戸籍制度に基づいて、「省内競争、省内合格ラインを制定する」という制度である。つまり、大学の募集定員数は学生が出願する前に各省に振り分けられ、省ごとに合格ラインを制定する。大学は当該大学が所属している省により多く募集定員数を振り分けうる。重点大学の多い省では、当該省の本地戸籍人口は質の高い教育に触れやすい現状となっているのである（黄慶，2014）。本地戸籍人口から見れば、もし流動人口子女は高校に進学でき、さらに大学に進学できれば、もともと本地戸籍人口に属する大学の募集定員数は流動人口子女に振り分けなければならないという懸念が生じる。重点大学が一番多く集まっている北京市にとって、この問題がなおさら深刻になるため、流動人口の入試政策が厳格に制限される原因の一つと思われる。

年度	政策
2013年以前	特定な9つの対象以外、他の非本地戸籍学生は北京の入試を受けることができない。
2013年	「北京市において出稼ぎ労働者子女の義務教育修了後の入学試験に関する方案」(原語:進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在京參加升學考試工作方案)を公布し、出稼ぎ労働者は北京市の居住証を持ち、3年間合法的で安定した住所と職業があり、北京市で3年間社会保険料を支払い、そして子女は北京市の中学校3年間通う場合、北京市の職業学校に入学できると定められた。

②上海市の流動人口子女の高校入試政策の変遷

上海市は中国の最も経済が発達している都市として、流動人口子女の高校入試政策が早期に進んでいる。上海市は中央政府が条文を打ち出す前に、すでに自主的に高校入試を実施した。吴寛ら(2018)の調査によると、上海市の流動人口子女が中学校を卒業した後、80%以上の流動人口子女は遅くとも中学校2年生の後半には地元に戻っており、20%以下の流動人口子女は上海市に残って主に中等職業学校に入ることになる。また、「上海市の入試政策は、実は中央政府の規定よりもっと厳しく制定された。120ポイントに達する流動人口は非常に少なく、さらにポイント制は学歴が大卒以上の者に対して有利だが、高卒や職業学校卒の者はほとんど120ポイントに達することができない」。そのため、優秀な人材の子どもたちに教育機会を与えることによって、優秀な人材を招く手段の一つとして使われていると吴寛らは批判された。また、ポイント制を積極的に導入して、保護者の教育、職業や経済などの条件で子どもの入試機会を決めることが不合理だという批判もある(黄穎, 2018)。つまり、上海市は流動人口の教育、職業や経済などの条件でポイントを加算し、子どもに教育機会を与えることを通じて、優秀な人材を招いて、最終的に人口構成をより高度に変化させたいという狙いがあると思われる。

年度	政策
2002年	「人材を招くために上海居住証制度の臨時規定」を發布し、人材を招くための居住証を持っている流動人口の子どもたちが本戸籍地人口と同じように入試を受けられていると規定した。
2012年	「上海市居住証制度の管理方法(草案)」では所定の要件を満たす流動人口にはポイントを与えるというポイント制によって、A居住証とC居住証を別々に配分することを規定している。A居住証を持っている流動人口の子どもたちは上海市で高校統一入試と大学統一入試に参加できるが、C居住証を持っている流動人口の子どもたちは中等職業学校の入試にしか参加できない。
2014年	「上海市居住証制度の管理方法」では、①A居住証とC居住証を取り消し、ポイント制を明確に定められた。②上海市居住証を持ち、また標準値(120ポイント)に達する流動人口の子どもたちは上海市で高校統一入試と大学統一入試に参加できる。③保護者および子どもたちは上海市居住証を持ち、上海市の中学校3年間通う場合、中等職業学校の入試に参加できる。④上海市の高校入試条件を満たさない流動人口子女は上海市で「借考」ができ、戸籍所在地の高校に進学できる。

③深圳市の流動人口子女の高校入試政策の変遷

深圳市も同じく流動人口が多く集まっており、早くも2004年にすでに高校入試政策を制定している。2012年、中央政府の要求に応じて、新しい政策を打ち出したが、広州市と同じく広東省に位置する副省級市である深圳市は、後述の広州市の「高校側の流動人口子女の受け入れ人数は学生全体の8%を超えてはならない」というような規定は定めなかった。深圳市は中国の改革・開放の重点都市として、1979年に設立された。深圳市統計局2018年のデータによると、深圳市の本戸籍人口は454.7万人に対して、流動人口は847.97万人であり、深圳市の人口の65.09%を占める。深圳市の入学試験委员会主任陸万偉も深圳市を「流動人口の都市」と呼んだ⁷。これが原因で、流動人口子女の入試政策は広州市より緩くなったと考えられる。

年度	政策
2004年	「2004年深圳市高校入試に関する意見」(关于2004年深圳市高中阶段学校招生考试工作意见) では流動人口子女が非市属かつ非省市区重点公立高校、民営高校、職業高校、中等専門学校・5年制専門学校、技工学校の入試に参加できる。
2005年	「2005年深圳市高校入試に関する意見」(关于2005年深圳市高中阶段学校招生考试工作意见) では深圳市で義務教育を受けた流動人口子女が高校入試に参加できる。ただし、以下の書類を提出しなければならない。①両親は深圳市に一年以上居住し、学生本人及び両親の戸籍本、深圳市居住証または臨時居住証を持つ。②両親の住所証明書または賃貸契約。③両親は深圳市の在職証明書と社会保障証明書または営業証明書類。④一人っ子政策を従う証明書。
2016年	流動人口は深圳市に合法的で安定した住所と職業があり、3年以上深圳市の居住証を持ち、3年間社会保険料を支払い、そして子女は深圳市の中学校3年間通う場合、深圳市の高校入試に参加できる。

3つの地方政府の高校入試政策を比較してみれば、北京市は流動人口子女の公立普通高校への進学ルートは閉じられており、上海市は「ポイント制」の点数に応じ享受できる公的サービスの範囲が広がる仕組みとなっており、深圳市は流動人口が多く集まっているため、入試政策が比較的に緩くなっている。戸籍制度の代わりに、流動人口子女の高校入試政策は主に「ポイント制」と「居住証」を用いて制定されており、戸籍制度と教育制度を分離しようとする意向が窺える。その一方、中央政府の指示と合わせて総合的にみれば、上述の大都市は中央政府の政策の一部だけを実施し、また独自の補足条件を追加するという現象が生まれた。

なお、呉寛らがアンケート調査を通じて、「北京市の一部の本地戸籍人口は教育資源、高校と大学の募集定員が流動人口子女を組み入れると、本地戸籍学生の利益が損なわれる不安がある」、「アンケート調査を受けた上海市の本地戸籍人口のうち、三分の一は流動人口子女の高校入試政策と大学入試政策に反対し、それに対して政策に賛成する流動人口は85%以上になった」、「深圳市において、59.1%の本地戸籍人口は流動人口子女の高校入試政策に賛成するのに対して、95.3%の流動人口は政策に賛成する」と述べていた。そのため、政府は高校入試

⁷ 「广东全面放开异地高考 不影响广东户籍考生录取率」『光明日報』2016年5月25日

http://www.edu.cn/zhong_guo_jiao_yu/zhao_sheng_kao_shi/gao_kao/gzzc/yidigaokao/201605/t20160525_1401955.shtml

政策を策定する際に、いかに本地戸籍人口と流動人口の利益のバランスを取るのかが考慮すべき点の一つであると考ええる。

4.3 広州市における流動人口子女の高校入試政策の変遷及び分析

4.3.1 広東省の流動人口子女の高校入試政策

本文の研究対象になる広州市は、直轄市である北京市、天津市と上海市と異なって、広東省の下位政府に位置する。広州市の流動人口子女の高校入試政策を整理する前に、まず広東省の政策を概観していく。

年度	政策
2012年	広東省は「出稼ぎ労働者子女が義務教育修了後広東省で入学試験に参加することに関する意見」(关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在我省参加升学考试工作的意见)を公布した。当該都市の資源、特に教育資源の収容力に基づいて、当該都市で中学校を3年間通学した流動人口子女に対して、合理的に高校入試に参加する具体的な条件を制定すべき。2013年3月末までに広東省教育庁に申告し、2013年に実施すると制定した。なお、流動人口子女の入試政策を促す一方、本地戸籍学生の大学入試の入学率に影響しないようにすると提示した。流動人口子女の高校教育、大学教育経費を政府財政の支出に組み込まれ、公的教育支出を増やすと定められた。各行政部門の責任と役割も規定された。
2017年	「広東省教育庁は高校入試政策改革をより一層推進することに関する実施意見」(广东省教育厅关于进一步推进高中阶段学校考试招生制度改革实施意见)を制定した。流動人口子女の教育に関して、各市の実際状況に応じて、教育資源を合理的に配分し、より着実に流動人口子女の高校入試政策を実施し、流動人口子女の教育機会と教育権利を保障する。

広東省の入試政策は「各市の資源、特に教育資源の収容力に基づく」と定めて、統一の高校入試政策を策定していない。このように、省政府は中央政府が定めた責任を下位の市政府に委譲するようになった。なお、流動人口子女の高校教育を政府財政の支出に組み込むと定めているが、管見の限り関係条文が見当たらない。

4.3.2 広州市の流動人口子女の高校入試政策

2012年の広東省の指示を受けて、2014年1月、広州市教育局は「広州市において出稼ぎ労働者子女の高校入学試験に関する実施方案（試行）」(关于做好来穗人员随迁子女参加高中阶段学校招生考试工作的实施方案（试行）)を公布し、2017年から正式に流動人口子女の高校入試政策を実施し、2014年から2016年までを政策の移行期と定めた。2018年、上述の2017年の「広東省教育庁は高校入試政策改革をより一層行うことに関する実施意見」の指示を受けて、広州市の流動人口子女の高校入試政策は、高校入試政策の改革の一環として調整を行った⁸。なお、北京市と上海市と比較してみれば、広州市は積極的に改革を行い、流動人口子女の高校教育機会を保障する姿勢が窺える。とはいえ、流動人口子女の受け入れ人数の割合を制限するという独自の補足条件を通じて、流動人口子女の人数を制限しようとする志向も現れた。

⁸ 後述の広州市教育局への電話調査より。

年度	政策	要件
2014年以前	—	「借読生」または「択校生」として「借読費」または「択校費」を払い、入学できる。
2014-2016年 (入試政策の移行期)	「広州市において 出稼ぎ労働者子女 の高校入学試験に 関する実施 方 案 (試行)」	広州市の中学校に3年間通う場合、高校入試に参加できる。ただし、高校側の流動人口子女の受け入れ人数は学生全体の8%を超えてはならない。
2017年-2018年		広州市の中学校に3年間通い、両親いずれかが広州市に3年以上居住し、3年以上働き、社会保険料を3年以上支払う場合（通称、四つの「三」）、高校入試に参加できる。ただし、高校側の流動人口子女の受け入れ人数は学生全体の8%を超えてはならない。
2019年-2020年	「2019年 から2020年まで広州市の出稼ぎ労働者子女の高校入学試験に関する実施方 案」	広州市の中学校に3年間通い、両親いずれかが広東省居住証*を持つ場合、高校入試に参加できる。ただし、高校側の流動人口子女の受け入れ人数は学生全体の8%を超えてはならない。
2021年-2023年	「高校入試政策改革をより一層行うことに関する実施意見」	広州市の中学校に3年間通い、両親いずれかが広東省居住証を持つ場合、高校入試に参加できる。ただし、高校側の流動人口子女の受け入れ人数は学生全体の8% [*] 15% [*] または8% [*] 18% [*] を超えてはならない。

※広東省居住証：広州市に半年以上居住すると申請できる。

※8%^{*}15%：省属学校、市属学校、越秀区、海珠区、荔湾区、天河区の学校

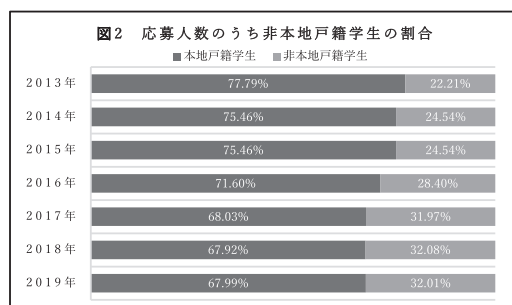
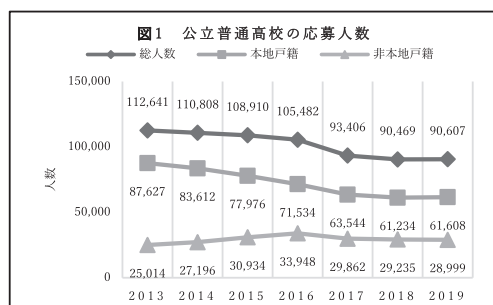
※8%^{*}18%：白云区、黄埔区、番禺区、花都区、南沙区、从化区、增城区の学校

4.3.3 広州市における流動人口子女の高校入試機会の変化

ここでは、広州市の流動人口子女高校入試政策の導入後、流動人口子女の高校入試機会がどう変化したか考察してみる。

広州市の入学試験委員会（广州市招生考试委员办公室）の公布により、2012年広州市の高校入試応募人数118,384のうち、非本地戸籍学生⁹は23,664人、去年より1,662人が増加した。また、択校生の募集定員は7,275人、去年より112人が減った。実際に択校生として入学した人数は6,709人、その中で非本地戸籍学生は5,526人、択校生の82%を占める。2013年から2019年まで、公立普通高校の本地戸籍学生と非本地戸籍学生の人数は以下のようになっている。図1と図2により、2014年入試政策の移行期に入ってから、公立普通高校に応募した非本地戸籍学生の割合が増加した。それは、流動人口子女の人数が年々増加している原因もあるし、入試政策の制定によって、より多く流動人口子女が入試に参加する機会を得られたのも原因の一つである。その一方、本地戸籍学生の人数は急速な少子化で減ってきた傾向が現れた。

⁹ 本地戸籍学生と区別するために、ここでは「流動人口子女」を「非本地戸籍学生」と呼ぶ。



出所：広州市入学試験委員会のホームページ (<http://gzgk.gz.gov.cn/zkzz/index.html>) より筆者作成

2013年から2019年まで毎年、広州市の高校応募マニュアル（广州市高中阶段学校招生报考指南）により、公立普通高校の募集定員計画が公表された。データは図3のようにになっている。図3によると、高校側の流動人口子女の受け入れ人数は学生全体の8%を超えてはならないという規定があるため、公立普通高校の定員枠があまり変わらず、さらに定員枠がやや少なくなる傾向が現れた。つまり、流動人口子女の人数が増えた一方、公立普通高校に入学するハードルが一層高くなった。その一方、本地戸籍学生の人数は減ってきたが、本地戸籍学生の募集定員は大きく変動がないため、本地戸籍学生はより入学しやすくなったと推測される。

また、広州市は2017年に流動人口子女の入試政策を公式に定めた。政策で規定された要件に応じて、毎年4月に流動人口子女の入試参加条件を審査する。図4から見ると、2017年から公式に四つの「三」政策が実施され、2017年と2018年書類審査を通過した非本地戸籍学生は12,962人と14,747人であった。書類審査を通過しなかった学生は高校入試に参加できるが、公立普通高校の入学志願を提出できないため、やむを得ず民営学校または職業学校に進学する。2019年に高校入試政策が緩和され、書類審査を通過した非本地戸籍学生が増えた。

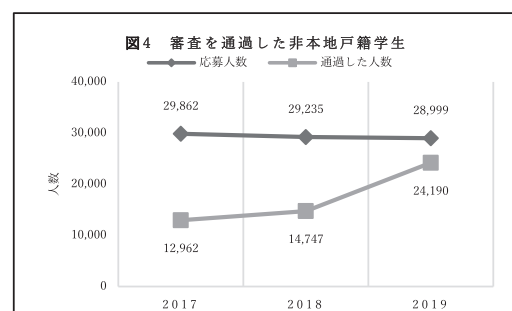
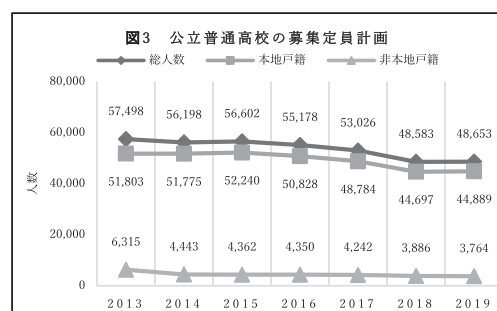
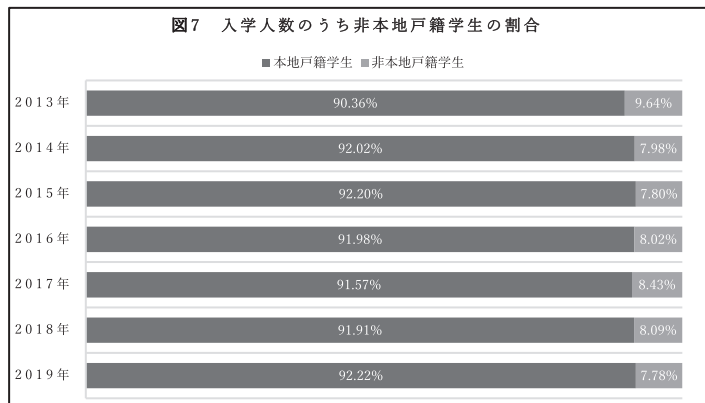
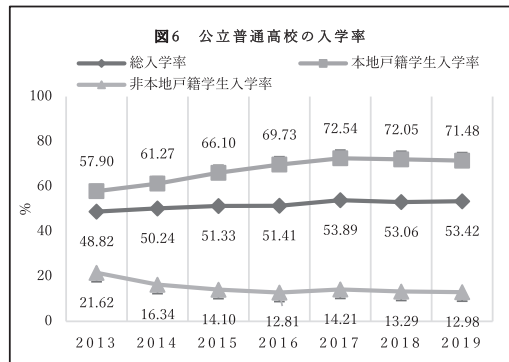
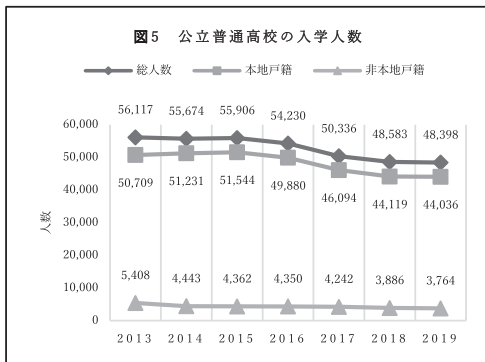


図3の出所：広州市の高校応募マニュアルより筆者作成

図4の出所：広州市入学試験委員会のホームページ (<http://gzgk.gz.gov.cn/zkzz/index.html>) より筆者作成

毎年、広州市の入学試験委員会（广州市招生考试委员会办公室）は普通高校の入学人数を公布している。2014年以前本地戸籍と非本地戸籍の入学者の人数も公布されたが、2014以降総人数のみ公布された。そのため、本論文では非本地戸籍学生の募集定員は100%の達成率と見

なす。例えば、2014年の非本地戸籍学生の募集定員は4,443人であり、実際の入学人数も4,443人と見なす。このようにして、データを図5のように整理した。



注：入学率＝入学総人数／応募総人数

本地戸籍学生の入学率＝本地戸籍学生の入学人数／本地戸籍学生の応募人数

非本地戸籍学生の入学率＝非本地戸籍学生の入学人数／非本地戸籍学生の応募人数

出所：広州市入学試験委員会（<http://gzzk.gz.gov.cn/zkzz/index.html>）により筆者作成

さらに、応募人数と入学人数に基づいて、本地戸籍学生の入学率と非本地戸籍学生の入学率を算出できる。ただし、上述のように、2014年から2019年まで本地戸籍と非本地戸籍入学者の人数が公布されなかったため、非本地戸籍学生の募集定員は100%の達成率と見なし、およその数字を算出した。データは図6のようにになっている。図6によると、本地戸籍学生の入学率は60%～70%に対して、非本地戸籍学生の入学率は13%～16%となっている。図1のデータを参照してみれば、毎年3万人の流動人口子女は公立普通高校に応募したが、4000人だけ入学できて、2万6千人が公立普通高校に入学できず、民営学校または職業学校に進学しなければならない。また、本地戸籍学生の入学率は年々上がる傾向になった一方、非本地戸籍学生の入学率はやや下がっている。さらに、入試政策が実施する前の2013年と比較してみれば、入学率は大きく下がっていた。また、非本地戸籍学生の教育機会不平等を明確にするために、入学人数のうち本地戸籍学生と非本地戸籍学生の割合を算出した。なお、非本地戸籍入学者の人数について、非本地戸籍学生の募集定員は100%の達成率と見なすゆえ、実際の入学者の

人数はそれより少なく、入学人数のうち非本地戸籍学生の割合は図表より低い比率になっている。図7によると、公立普通高校の入学人数のうち本地戸籍学生の割合はほぼ毎年90%を超えたが、非本地戸籍学生の割合は8%ぐらいしかない。非本地戸籍学生の教育機会の不平等問題は深刻である。

4.3.4 広州市における流動人口子女の入試政策の制定意見—広東省教育庁の座談会、記者インタビュー、「羊城晚報」の記事により

上述の広州市における流動人口子女の高校入試機会の考察を通じて、流動人口子女は本戸籍学生と同じ高校入試機会を持っていないことが明らかになった。ここでは、広東省の座談会、記者インタビューと新聞記事を通じて、政策関係者側の視点から格差が生まれる原因を分析してみたい。

①広東省教育庁の座談会

広東省教育庁は流動人口子女の入試政策を打ち出す前に、教育庁の担当者は省人大代表、政協委員¹⁰、省政府参事および専門家と座談会を行った。そこで、入試政策の意図が垣間見える。

省政府参事高凌飈は、「教育の不均衡や不平等の原因は複雑で、教育制度の内部問題だけでなく、戸籍、社会保障、税金の配分、教育投資など、社会のあらゆる側面が関与している。いざ入試政策が全面自由化になったら、北京、上海、広東などの都市に滞在する人が多くなり、人口管理、交通渋滞、雇用問題、エネルギーや資源の配分、社会保障など多くの社会問題を悪化させることになる。流動人口子女の教育権利を考えつつ、広東省の実態を考慮し、合理的な入試要件を設定し、漸次に改革を進めるべき」と指摘した。

省人大代表叶丽琳は、「国の長期発展は、一部の地域や都市だけに依存してはいけない。たくさんの方が大都市に行くことを奨励してはいけない。そうしなかったら、大都市の人口密集や資源不足などの問題がより顕著になる。人口が整然と移動・生活できるように導く必要がある。統計データによると、もしすべての流動人口子女が義務教育を受けさせようとしたら、広州市は合計340校の小学校と中学校を建てなければならない。政府はこの問題を解決するのは非常に困難だ」と述べていた。

政協委員李盛兵は、「流動人口子女の入試政策が全面自由化になったら、高校は先に難局に立って、定員数、土地、教員などの問題を直面する。例えば、新しい学校用地を得るために、国家の土地利用政策と各地方政府の土地利用制限（農地を確保するため）を考慮しないといけない。流動人口子女の教育問題の解決には、新しい学校を建てるのが間に合わないし、そもそもできない。しかし、戸籍改革とともに、また教育公平および納税者の利益を考慮したら、将来は段階を分けて、漸次的に入試政策の制限を解除すべき」と言及した。

¹⁰「人大代表」によって形成される「全国人民代表大会」は中国の最高機関にあたる議会。国家の指針、政策、予算などを審議決定する最重要機関に位置づけられる。政協委員によって形成される「中国人民政治協商会議」は中国共産党、各民主党派、各団体、各界の代表で構成される全国統一戦線組織。

②記者インタビュー

また、流動人口子女の入試政策を公布した後、広東省教育庁の責任者は記者のインタビューを受けて、この注目された問題に回答し、広東省教育試験院のホームページに公開された。このインタビューを通じて、政策制定者の意向が明らかになった。以下はインタビューの一部を抜粋したものである。

記者：広東省は流動人口子女の入試問題を解決するために、どのような困難があるのでしょうか。

広東省教育庁の責任者：

第一、流動人口子女の人数は多く、教育資源の収容力が不足だ。(略)もし入試に参加する条件を設定しないと、毎年20万人以上の流動人口子女が高校に就学する。さらに、80%以上の流動人口子女は珠江デルタ¹¹に集中して、現在の学生数から推測すると、珠江デルタだけで200校以上の中学校と高校を増設しなければならない。それだけの土地、教員や経費支出はとても困難だ。(略)第二、入試競争がもっと激しくなる恐れがある。(略)第三、人口の急激な増加は広東省の経済発展に衝撃を与える可能性がある。(略)第四、近年、省は積極的に都市と農村の教育平等に力を注いでいる。もし無条件で入試に参加できたら、都市と農村の教育格差がより拡大するかもしれない。

記者：なぜ学生の両親の条件を定めるか？

広東省教育庁の責任者：

両親の条件を定めるのは、国務院の「意見」(「流入地政府において出稼ぎ労働者子女の義務教育修了後の入学試験に関する意見」, 略称「意見」)で規定されているからである。(略)政府は有利な環境を創出して、我々の省の経済発展と都市建設に重要な貢献をし、法律を遵守し、社会保険料を支払い、合法的で安定した職業と住所を有する流動人口に、公共サービスを提供すべきだ。それは社会の調和と安定、持続可能な経済発展を促進するためである。一方、都市の産業構造の転換に向けて、人材需要に対応するために、流動人口の質を向上させることを必要としている。流動人口の実情に従って、子供の入試要件を策定することによってこそ、合理的な人口移動を効果的に促すことができると考えられる。

インタビューによって、広東省教育庁も流動人口子女の問題は教育制度の内部問題だけでなく、社会のあらゆる側面が関与していると考えていることが分かった。また、政府は単純に流動人口子女の教育機会の不平等問題を解決しようとしておらず、流動人口子女に入試機会を提供することによって、優秀な人材を確保することも目的の一つと考えていた。入試の制限を通じて、人口の移動を管理することも目的の一つだと推測できる。

¹¹ 珠江デルタは中国の珠江河口の広州市、香港、深圳市、東莞市、マカオを結ぶ三角地帯を中心とする地域の呼称である。中国でも最も人口が密集した地域のひとつである。

①「羊城晚報」の記事

広州市の有名な新聞『羊城晚報』の記事¹²において、政府の関係者たちが、高校側の流動人口子女の受け入れ人数の比率を8%に設定すべきか、それとも10%に設定すべきかについて検討したことが紹介されている。広州市の毎年の高校入学人数のうち、15%は「摂校生」で、さらにそのうち、7%は本地戸籍学生、8%は非本地戸籍学生である。そのため、以前のデータを参考すれば、8%に設定するのが合理である。また、広州市は流動人口子女を受け入れる限度は10%と推測されるため、10%を設定するのも合理である。それに対して、非本地戸籍学生の保護者たちは不満があった。その一方、8%を賛成する本地戸籍学生の保護者たちが多かった。

この記事により、広州市政府は「流動人口子女を受け入れる限度は10%と推測される」というものの、往年のデータを参考し、最後8%を設定した。言い換えれば、広州市の高校入試政策を制定したが、流動人口子女の教育機会は依然として変わらず、本地戸籍学生の利益を最大限確保した。本地戸籍学生の保護者と非本地戸籍学生の保護者の意見分岐は、戸籍人口と流動人口の利益衝突を示している。

4.3.5 広州市の流動人口子女の入試政策に関する分析—広州市教育局の電話調査により

上述の座談会、記者インタビューや記事により、流動人口子女の入試政策の制定意図がある程度明らかになったが、まだはっきりしていない問題が残っているため、筆者は広州市教育局及び広州市各区の教育局に電話調査を行った¹³。調査の結果を踏まえて、広州市の流動人口子女の入試政策を分析してみたい。

①中央政府及び広東省政府との関係構造

まず、ほかの地方政府と比較してみると、近年広州市の政策が頻繁に変更されることがわかる。広州市教育局への電話調査によると、それは広東省の政策に依拠していることが理由である。以下のように回答が得られた。

「広東省教育庁は高校入試政策改革をより一層行うことに関する実施意見」(广东省教育厅关于进一步推进高中阶段学校考试招生制度改革的实施意见)に依拠して、広州市は8つの高校入試改革の試行都市の一つとして、2021年から新しい高校入試政策を実施し、2019年—2020年は政策の移行期になっている。当該「実施意見」のうち、試験科目や試験内容について改革を行うと規定している以外、「各市の実際状況に依拠して、教育資源を合理的に配分し、より着実に流動人口子女の高校入試政策を実施し、流動人口子女の教育機会と教育権利を保障する」と規定しているため、広州市の高校入試政策の改革の一環として、流動人口子女の高校入試政策の調整を行った。

¹² 陳曉璇 (2013)「广州异地中考政策落地 本地和外地家长争辩不休」『羊城晚報』2013年12月11日
<http://www.huaxia.com/gdtb/gdyw/mttt/2013/12/3657213.html>

¹³ 2020年11月5日、6日、9日と10日に広州市教育局、広州市天河区教育局、南沙区教育局、增城区教育局、番禺区教育局、黄埔区教育局、海珠区财政局、花都区教育局、天河区教育局、南沙区教育局、增城区教育局と白雲区教育局に電話調査を行い、調査項目は入試政策の制定意図、流動人口子女の教育経費支出、区教育局の高校教育の経費支出などである。

つまり、中央政府が直轄している北京市と上海市と異なっており、広州市は広東省の指示を受けなければならない。広東省は中央政府の政策を受けて、省の政策を作っており、広東省の下位の各市政府は省の政策に従って、市の政策を作る仕組みになっている。広州市は広東省の指示に応じて、高校入試政策の改革を推進した。

しかし、中国では、中央と地方の関係が、単純な上下関係とは異なる（加藤弘之、2013）。改革・開放以降の地方分権により、中央のマクロコントロールが弱くなり、地方の自由裁量権が大きくなった。そのため、地方政府は完全に中央政府の指導を受けるのではなく、上位政府の指示を「拒否」する傾向が現れた。ここでは、中央政府、省政府と市政府の複雑な関係構造が垣間見えるだろう。例えば、上述の考察を通じて、中央政府は高校段階において流動人口子女教育の責任主体を明確になっていない。広東省政府は中央政府の要求に応じて、入試政策を制定したが、同じく責任主体が明確になっていないため、最終的に広州市政府と各県（区）政府がすべての責任を負うことになった。

②公立普通高校の流動人口子女の受け入れ人数の割合が規定される

また、公立普通高校の流動人口子女の受け入れ人数の割合が規定されるのも特徴の一つとして挙げられる。2014年から2020年まで、「高校側の流動人口子女の受け入れ人数は学生全体の8%を超えてはならない」と規定された。上述の広東省教育庁の座談会と「羊城晚報」の記事を踏まえるならば、戸籍人口と流動人口の利益衝突が原因の一つと推察できる。

従来の「地方主義」の影響で、地方政府は本地戸籍人口の利益を優先するのが一般的な考え方である。中国の「地方主義」は、地方の利益を第一義的に優先し、陰に陽に中央の意向に抵抗し、あるいは周囲に対して閉鎖的になったりする志向や行動趨勢や影響を指している。また、改革・開放時期において、広州市を含めて広東省は自力でインフラ整備を進めたことにより、より高い「地域意識」を持っていると言われる（天児慧、1992）。「地方主義」は流動人口子女の高校入試政策にも反映された。2013年、広州市が流動人口子女の高校入試政策を公布した後、本地戸籍人口と流動人口、それぞれの側の意見が紹介されている。以下は当時のニュースの一部の抜粋である。

広州市A中学校の三年生の劉さんは「質がいい高校に進学するのがより難しくなった」と心配している。「もし流動人口が高校入試と大学入試に参加できるなら、より多くの方は広州市の小学校に就学することにするよ」と言った。広州市B中学校の学生の母親は「流動人口は広州市の発展に貢献し、戸籍人口の一部の利益を譲るのが当たり前です。しかし、前提は戸籍人口の利益を確保することです。そうではなかったら、戸籍人口はきっと不公平だと感じます」と言った¹⁴。

一部の流動人口は「現在広州市の戸籍人口と流動人口の人数はほぼ同じなのに、私たちの子どもの普通高校の受け入れ割合はとても低い。本地戸籍学生と同じ点数を得ても、運命が違います」と言った¹⁵。

¹⁴ 「广州异地中考开放 本地及外地考生各有担忧」『中国教育在线』2013年1月28日
https://chuzhong.eol.cn/gd/gdzk/201301/t20130128_898136.shtml

¹⁵ 「广州异地中考政策年内出台 新政被质疑涉人口歧视」『羊城晚報』2013年8月7日
http://district.ce.cn/newarea/roll/201308/07/t20130807_24643065.shtml

したがって、広州市の高校入試政策から見ると、流動人口の利益を考慮し、流動人口子女は「択校費・借読費」を払わず普通高校に進学できて、ある程度流動人口子女に対する差別を改善するようになった。だが、本地戸籍人口の利益を守るために、受け入れ人数の割合を8%と設定することを通じて、流動人口子女の人数を制限する傾向があると考ええる。

また、2021年から受け入れ人数の割合が「8%~15%」または「8%~18%」に調整した。広州市教育局への電話調査の結果、以下のように回答が得られた。

「教育部は高校入試政策改革をより一層行うことに関する指導意見」(教育部关于进一步推进高中阶段学校考试招生制度改革的指导意见)、「广东省教育厅は高校入試政策改革をより一層行うことに関する实施意见」(广东省教育厅关于进一步推进高中阶段学校考试招生制度改革的实施意见)に依じて、2018年に広州市教育局は「高校入試政策改革をより一層行うことに関する实施意见」(关于进一步深化高中阶段学校考试招生制度改革的实施意见)を制定した。高校側の流動人口子女の受け入れ人数の割合は関係条文に基づいて、市民社会の意見を聴取して制定した。近年広州市の一部の公立普通高校の募集定員が満たされない状況があり、「补录」(二次募集)を通じて流動人口子女の受け入れ人数は増加する傾向がある。そこで、広州市の経済発展と、近年の普通高校の募集人数と入学人数の統計データを踏まえて、公立普通高校の入学試験に参加する条件を緩和し、普通高校の入学率を上げるようにする。将来は普通高校の定員を継続的に拡大して、本地戸籍学生と非本地戸籍学生の進学ニーズを満たすように努める。

すなわち、本戸籍学生を対象とする公立学校の収容能力が急速な少子化で過剰となってしまったことも背景にあり、広州市が流動人口子女の利益を考慮し、戸籍人口と流動人口の利益のバランスを取るという意向を示したのである。

③流動人口子女に対する教育経費補助

普通高校の流動人口子女に対する教育経費補助に関する資料が見当たらないため、広州市各区の教育局に電話をし、いくつかの区教育局から概括的なデータを得た。回答を以下のようまとめた。

広州市番禺区教育局：公開できない。
広州市天河区教育局：高校において流動人口子女に対する教育経費は設けていないが、義務教育段階において、民営学校の教育サービスの購入 ¹⁶ などの「専項経費」を設けて、毎年1000万元（1.5億円相当）が支出されている。
広州市南沙区教育局：（普通高校の教育経費について言及しなかった）流動人口子女の就学比率が50%以下の小学校は毎年一人4000元（6.2万円相当）、中学校は毎年一人5000元（7.8万円相当）が支出され、50%以上の小学校は毎年一人5000元、中学校は毎年一人6000元（9.4万円相当）が支出されている。

¹⁶ サービスの購入とは、政府から出資し、社会機構などのサービスを購入、供給することを指す。教育領域で、「専項経費」などの形で、民営学校、幼稚園、社会サービス機構から教育サービスを購入し、また購入した教育サービスを公共財として、市民に安く提供する。

広州市増城区教育局：（普通高校の教育経費について言及しなかった）公立学校で就学する流動人口子女は本地戸籍学生と平等な教育資源を受けている。流動人口子女に対する経費支出は単独に計算されていない。増城区は公立学校を増設するために、近年30億元以上を支出し、公立学校の受け入れ人数を増やしている。
広州市黄埔区教育局：高校において、流動人口子女は本地戸籍学生と同一経費基準のゆえ、流動人口子女の教育経費は単独に計算されていない。義務教育段階において、毎年の経費支出は大きく違う。2018年から広州市政府の補助を受けて、民営学校の教育サービスを購入し始めて、2018年と2019年はそれぞれ172万元（2,734万円相当）と300万元（4,768万円相当）を支出した。2020年に支出主体は区政府になって、500万元（7,945万円相当）を支出し、小学校450人、中学校330人の就学ニーズを満たす教育サービスを購入した。また、公立学校について、まず本地戸籍学生の入学を優先して、本地戸籍学生の募集が終わった後、定員割れの学校を公表し、流動人口子女の募集を行う。政府が民営学校の教育サービスを購入しても、民営学校の質に不安がある両親は子どもを公立学校に入学させる傾向がある。
広州市海珠区財政局：広州市が制定した「広州市において出稼ぎ労働者の子女の義務教育に対する更なる実施意見」（关于进一步做好来穗人员随迁子女接受义务教育工作的实施意见）に基づいて、流動人口子女に対する義務教育経費を補助している。毎年流動人口子女の人数が違うため、教育経費補助の支出は大きな差がある。流動人口子女の高校教育について、広州市の規定がないため、区のエデュケーション制度は設けていない。
広州市花都区教育局：流動人口子女に対する経費支出は単独に計算されていない。

上述の電話調査で、「義務教育の経費だけ知っていて、高校についてわからない」、「広州市やほかの区の状況がわからない、それぞれの状況が違う」、「毎年の経費支出は大きく違う」、「流動人口子女の高校教育について、広州市の規定がないため、区のエデュケーション制度は設けていない」という回答から、流動人口子女に対する教育経費支出について、各区は独自の財政制度を設けて、特に義務教育に力を入れて、流動人口子女の高校教育経費制度がまだ整えていないことが推察される。

④広州市の高校教育経費支出は大きく区政府に任せられる

上述の電話調査で、「高校において流動人口子女に対する教育経費は設けていない」や「高校において、流動人口子女は本戸籍学生と同一経費基準のゆえ、流動人口子女の教育経費は単独に計算されていない」という回答より、高校入試を経て入学した流動人口子女は本地戸籍学生と同一経費基準を採っていることが推察できる。そこで、高校の教育経費について、広東省、広州市、各区の財政負担状況を考察する必要がある。

上述のように、発達地域である広州市の高校教育は、中央政府かつ省政府からの補助が少ない。電話調査を通じて入手した資料「広州市教育局の部門予算」及び各区の毎年の「部門予算」のデータを踏まえて、更なる分析してみる。

まず、「広州市教育局2019年部門予算」の「一般会計予算額支出表（機能項目別）」（53ページ）によると、広州市教育局の普通高校教育経費支出は129,372.37万元であり、主に広州市の市所属普通高校に対する教育経費支出である。また、「部門予算財政移転項目予算表」で、広州市から各区への財政移転項目が書かれている。直接「高校教育」という分類がないが、「項目予算」として各区へ財政移転している。データを整理し、表5のようにになっている。

表5から見ると、「義務教育段階流動人口子女の財政補助」の項目が書かれているが、黄埔区教育局の関係者は、主に民営学校の教育サービスの購入に支出していると述べている。そ

して、直接高校と関わる項目は「基礎教育の財政移転専項」の一部、「高校貧困生学費免除の財政補助」と「民族班（高校）新疆民族学生の専項経費」のみである。そのほか、「科学研究の項目」、「学校の体育・衛生・芸術事業の発展項目」、「農村教員養成の専項経費」や「民営教育の発展資金」の一部の経費が各区によって高校に配分されるかもしれないが、金額はそれほど大きくないと推測する。広州市南沙区教育局も、「普通高校の教育経費に関して、広州市教育局からの財政補助は単独的に計算していないが、とても少ないです」と回答している。以上の考察を通じて、広州市の高校教育経費支出は大きく区政府に任されていることが立証できるだろう。

表5 部門予算財政移転項目予算表（単位：万元）

	合計	越秀区	海珠区	荔湾区	天河区	白云区	黄埔区	南沙区	花都区	番禺区	从化区	增城区
合計	219794.81	10498.54	12909.93	11103.80	15876.02	34032.20	6980.48	5690.81	18555.24	32893.54	11863.78	29390.47
智慧教育専項	3783.00	519.50	392.00	392.00	490.00	343.00	245.00	245.00	294.00	490.00	225.50	147.00
科学普及の経費	1460.70	125.00	135.00	40.00	177.00	201.00	108.00	48.00	193.20	154.50	134.00	145.00
科学研究の項目	323.00	24.00	50.00	18.00	46.00	35.00	20.00	11.00	17.00	59.00	15.00	28.00
学校の体育・衛生・芸術事業の発展項目	5118.53	416.00	1150.49	1363.34	537.00	553.00	673.70	425.00	0	0	0	0
職業教育・生涯教育の経費	1905.00	105.00	159.00	80.00	159.00	131.00	92.00	65.00	162.00	548.00	92.00	312.00
教員養成の経費	2058.50	361.50	242.00	192.00	200.00	135.00	252.00	99.00	172.00	189.00	74.00	142.00
道德教育と安全管理の経費	396.00	36.00	54.00	72.00	36.00	18.00	36.00	18.00	36.00	36.00	18.00	36.00
国家教育試験、教員資格試験の試験場整備、教育評価などの経費	1315.48	136.50	114.00	124.00	144.78	142.17	98.63	62.90	104.08	143.57	105.45	139.40
基礎教育の財政移転専項	72718.03	508.52	693.04	1601.85	2663.74	13383.91	1557.47	2819.06	6145.54	9587.35	235.28	3522.27
都市と農村の無償義務教育の補助項目	49395.00	4364.00	4867.00	3561.00	4839.00	8194.00	0	0	6188.00	6374.00	4500.00	6508.00
義務教育段階流動人口子女の財政補助	10271.12	779.00	0	0	250.76	325.70	0	0	2293.76	2257.44	208.26	4156.18
農村義務教育段階の学生栄養改善補助項目	3900.00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3900.00
高校貧困生学費免除の財政補助	132.30	8.62	9.13	11.75	3.10	11.50	0	0	8.40	9.60	37.80	32.40
特別支援教育の補助	2362.83	471.81	259.06	241.30	187.71	174.49	200.00	20.00	165.20	297.30	199.73	146.23
幼稚園教育の財政補助	60000.00	2567.13	4730.81	3361.56	5635.33	10367.83	3135.58	1840.85	2710.66	12209.98	4462.76	8977.51
民族班（高校）新疆民族学生の専項経費	1453.80	0	0	0	469.60	0	489.60	0	0	494.60	0	0
農村教員養成の専項経費	2332.80	0	0	0	0	0	0	0	43.20	0	1526.40	763.20
民営教育の発展資金	426.72	39.44	0	0	0	0	0	0	0	0	0	387.28

出所：「広州市教育局2019年部門予算」486～487ページ

4.4 広州市における流動人口子女の高校入試機会不平等の要因

上述の考察を通じて、広州市は段階を分けて、漸次的に流動人口子女の入試政策を改革する意向が見える。さらに、受け入れ人数の割合を増加し、流動人口子女の教育機会の保障を図っている。しかし、流動人口子女の高校入試機会の不平等問題が決して解決したとは言えない。ここでは、広州市における流動人口子女の高校入試機会不平等の要因を分析してみる。

一つ目は、中央政府及び広東省政府との関係構造である。前述のように、中央政府は具体的な責任主体と支出主体を規定していないため、入試政策の恣意性や不確定性を引き起こした。また、広東省政府も統一の入試政策を制定していないゆえ、実質上中央政府から委譲された責任を下位の広州市政府に委譲している。なお、広州市政府は入試政策を策定したものの、実際の実施主体は区政府に委譲する傾向になっている。そのため、区政府は流動人口子

女の入試政策に対して回避や消極策を講じる傾向もなおさら強くなる。

二つ目は、「地方主義」の影響で本地戸籍人口の利益を優先する傾向があること。改革・開放以来、広東省は財政請負を始めて、あらゆる建設は自分で資金を探し、国は財政支出をせず、「すべて自分で解決する」というスタンスになり、「広東人アイデンティティとでもいうべき共通意識が芽生え始めてきた」（天児慧，1992）。歴史の原因で育む「地方主義」の影響で、広州市は本地戸籍人口の「既得権益」を守る傾向が強い。それゆえ、普通高校の流動人口子女の受け入れ人数の割合が規定することを通じて、最大限度本地戸籍人口の利益を守ると考える。

三つ目は、人口の管理・調整の思惑によることである。上述の広東省教育庁の座談会で、省人大代表は「国の長期発展は、一部の地域や都市だけに依存してはいけない。たくさんの人が大都市に行くことを奨励してはいけない。そうしなかったら、大都市の人口密集や資源不足などの問題がより顕著になる。人口が整然と移動・生活できるように導く必要がある」と述べた。また、記者インタビューで、広東省教育庁関係者は「合理的な人口移動を効果的に促すことができると考えられる」を明言した。植村（2018）は中国メディアが「以教育控人」（教育を以て人の移動を抑制する）と表現するように、入試制度改革も農民工の大都市への更なる流入に歯止めをかけることを目的に進められていると指摘した。そこで、戸籍制度改革とともに、人口管理・調整の手段は直接の行政手段から間接的な手段に変更される傾向が窺える。政府は単一の戸籍制度を通じて都市の人口を管理・調整するだけではなく、住宅、職業、教育などの社会サービスの提供を制限することを通じて、人口数量及び人口構造を調整しようとする。

四つ目は、教育経費制度の不備である。広州市の流動人口子女の教育経費の考察を通じて、現段階において、広州市政府は義務教育に力を注いでいるため、高校教育に対して余裕がない。なお、広州市海珠区教育局の関係者が述べたように、流動人口子女の高校教育について、広州市の規定がなく、区のエデュケーション制度も設けられていない。さらに、広州市全体の高校教育財政制度から見ると、中央政府と省政府からの財政補助が少ない。広州市教育局から各区教育局への財政移転項目は多く義務教育に集中し、高校教育に関する項目は少ない。また、現在広州市の普通高校118校のうち、108校は区所属の高校であり、普通高校の設置・管理、経費支出において、区政府教育部門の負担は大きいと考える。さらに、新築学校は「広州市普通高等学校設置基準（試行）」で定められた学校の規模、敷地、土地面積、校舎面積、教室、教職員や施設などの条件を満たさなければならないため、建設費用が大きいと考える。広東省教育庁座談会で述べられたように、流動人口子女の教育問題の解決には、新しい学校の増設や教員の募集に長い時間がかかる。それゆえ、財政力が弱い区政府には流動人口子女の高校教育問題を抜本的に解決できるほどの予算がないと推察できる。

第5章 流動人口子女の高校入試機会不平等の要因及び改善策

5.1 流動人口子女の高校入試機会不平等の要因

これまで中国の戸籍制度の歴史変遷と高校教育行政財政制度を整理してきた。また、中央政府と地方政府の流動人口子女の高校入試政策を把握した上で、広州市の政策関係者への電話調査を通じて高校入試政策を分析してきた。中国における流動人口子女の高校入試をめぐる教育機会不平等の要因は以下のようにまとめていた。

一つ目は、戸籍制度による教育機会の制限である。第一章で述べたように、中国の教育制度は戸籍管理制度と深い関連を持っているゆえに、流動人口子女の都市での教育機会が十分に保障されないという問題が生じる。戸籍制度改革とともに、農村戸籍と非農村戸籍の性質の区別を取り消し、農村戸籍と非農村戸籍の格差を是正したが、市・県（区）間の格差がまだ残っている。北京市、上海市や広州市などの特大都市において、戸籍と社会・行政サービスを関連させる仕組みが長く続いているため、流動人口及び流動人口子女に平等な権利を与えれば、地方政府の財政に大きな負担になる（李慧, 2014）。それゆえ、戸籍制度の改革の進展が遅く、教育の地方分権の問題点を根本的に解決できない。つまり、戸籍制度が今後も長く続く状態の下、北京市、上海市や広州市などの特大都市にとって、流動人口子女の高校入試政策の改革には限界があり、実質上戸籍制度と不可分の問題となっている点に解決の難しさがある。

二つ目は、本地戸籍人口と流動人口の利益のジレンマである。戸籍制度の原因で、本地戸籍人口と流動人口の利益のジレンマと教育資源の不備の問題を起こした。地方政府は本地戸籍人口の利益を優先する傾向があり、厳格な高校入試政策を制定してしまう。戸籍人口の利益を守るために、進学できる高校の種類を制限し、受け入れ人数の割合を設定する政策になった。

三つ目は、人口管理・調整の思惑である。前述したように、北京市の流動人口の入試政策を公布した時、当時の北京市副市長楊曉超は「流動人口子女の入試政策の前提は人口管理・調整政策である」と明言した。上海市は、流動人口の教育、職業や経済などの条件でポイントを加算し、子どもに教育機会を与えることを通じて、優秀な人材を上海市に招いて、最終的に人口構成を調整する目的を達成したいと思われる。また、広東省教育庁の座談会でも、「子供の入試要件を策定することによってこそ、合理的な人口移動を効果的に促すことができると考えられる」と明言した。そのため、流動人口子女の入試政策は、都市の発展に貢献する労働力として十分な役割を果たせない流動人口を排除するための手段の一つとして使われていると考える。

四つ目は、教育資源の不備である。高校教育の経費財源のうち、政府からの経費は80%を占めており、地方政府は99%の支出を負担し、県（区）政府の支出負担が大きいことは明らかである。また、中央政府の流動人口子女の高校入試政策においては、流動人口子女が高校に進学した後に発生する教育経費の財源を誰がどうやって確保するか、また各級政府の具体的な責任について言及していない。そのため、高校に進学した流動人口子女に対して、中央政府及び省政府はまだ明確な財政補助制度を整えていない。実質上の支出主体となる区政府が単独ですべての流動人口子女の高校教育資源を負担することは困難である。

五つ目は、各級政府の責任を明確に規定していないことである。2012年、中央政府は入試政策に関する条文を打ち出したが、各地域の実際状況を考慮し、統一的な高校入試政策を策定しておらず、高校段階の流動人口子女教育の責任主体も明確していない。省政府と市政府は中央政府の要求に応じて、入試政策を制定したが、同じく責任主体が明確になっていないため、最終的に県（区）政府がすべての責任を負うことになった。中央政府は有効な管理・監督システムを設けていないため、一部の地方政府は実際状況に応じて、中央政府が策定した条件の範囲を逸脱した政策を打ち出した。地方政府は本地戸籍人口の利益を優先する傾向があり、結果として流動人口子女の教育不平等問題に至る。

六つ目は、「教育公平」より従来の「効率優先」が根強いことである。1970年代から1990年代、中国の教育は「効率を優先し、公平を考慮する」の方針をとって、短時間で各業界の大量の優秀な人材を育成することが重視されている。しかし、「効率優先」の方針は学校の質の不均等や教育不平等問題を起こしたため、政府は教育格差を是正する政策を実施した。例えば、農村への教育経費を増加し、貧困学生の補助や少数民族の教育への援助を行った。しかし、「効率優先」の方針によって生まれた「能力主義」や「学歴社会」の思想はまだ根強いと思われる。政府は「効率と公平の統一化」を提唱しながらも、教育平等の課題解決を二次的な問題として見ていると考える。重点学校または模範学校に大量の教育資源を投入し、その結果、教育領域の支出構成が歪んでいる。流動人口子女の高校入試政策の方針は流動人口子女の教育機会を保障し、教育機会を均等的に配分するはずだが、現在の入試政策は公平性を逸脱している（李慧，2014）。中央政府は「都市の機能的配置、産業構造や都市資源の収容能力」や保護者の条件に応じて入試政策を制定することが定められ、間接的に流動人口子女の進学機会を奪った。さらに、一部の地方政府も公平性をなおざりにして、厳格な入試要件を制定し、本地戸籍人口の利益を守りうる。このように、流動人口子女の教育機会の不平等問題に至った。

5.2 流動人口子女の高校入試機会不平等の改善策

最後に、以上の考察を踏まえつつ、流動人口子女の改善策を議論してみたい。まず、戸籍制度を抜本的に改革する必要がある。今までの戸籍制度改革で、農村戸籍と非農村戸籍の二元戸籍を取り消し、一本化を実現したと思われていたが、都市農村間の区別をなくし、農民に都市戸籍保有者が享受する公的サービスを提供するという抜本的な改革を行った地域は少ない（三浦有史，2015）。本文で取り上げた「都市間の流動人口」に対して、「ポイント制」と「居住証」を中心として改革を進んでいる。ところが、「ポイント制」は点数に応じ享受できる公的サービスの範囲も広がる仕組みとなっており、「居住証」も戸籍人口と同じく社会・行政サービスを享受できるわけではない。流動人口は「大都市の新型二重構造の中で厳しい生活を余儀なくされ続ける」という指摘もあった（厳善平，2016）。なお、従来の戸籍制度は人口管理・調整、地域主義や教育財政制度と深く関わっているため、戸籍制度が解体されない限り流動人口子女の教育機会不平等問題はそのまま続くだろう。戸籍制度の対処法について、厳は「それは都市農村間、地域間の横たわる様々な格差をたえざる政策的努力で縮め、それを通して人口の大都市集中を抑制することだろう。（略）民主主義体制の下、財源の配分、社会保障、教育等における機会平等のメカニズムが働き、農家も都市住民と同じように経済発展の果実を享受できるようになれば、大都市への過度な人口集中が自ずと軽減され、新型二重構造も崩壊することになるであろう」と指摘している。

次に、中央政府と各級政府の責任を明確しなければならない。今の県（区）政府より一層上位政府によって流動人口子女の高校教育の責任を負うことが、財源の確保や政策の実施効果をより実現しやすいと考える。また、中央政府は流動人口子女教育の責任主体を明確し、省、市、区（県）の財政支出責任を定める必要がある。「省政府は中央政府が下した責任を下位の市政府に委譲し、市政府は区政府に委譲すること」を改善しなければならない。

さらに、社会全体で流動人口子女の教育問題に注目し、「効率優先」の考え方から教育平等に転換しなければならない。地域主義などの「見えない壁」を取り除き、教育均等及び社会平等の実現を図るべきだと考える。

参考文献

- 孫萌 (2017)「中国の省以下財政移転の新展開について—広東省を事例に一」『総合政策論叢』第34号
- 植村広美 (2009)『中国における「農民工子女」の教育機会に関する制度と実態』風間書房
- 張展新・楊思思 (2013)「流動人口研究中的概念, 數據及議題綜述」『中國人口科学』2013年06期
- 徐榮 (2012)「流動兒童的教育公平權的保障」埋橋孝文・于洋・徐榮編『中国の弱者層と社会保障—「改革開放」の光と影』明石書店
- 吳霓・朱富言 (2011)『農民工子女异地中考政策研究』教育科学出版社
- 吳霓 (2018)『随迁子女在流入地升学考试的政策与实践研究——基于10城市的调研』广西教育出版社
- 瞿晓理 (2018)『城市流动人口随迁子女教育问题的研究与思考』蘇州大学出版社
- 李慧 (2014)「农民随迁子女城市普通高中就学政策研究」东北师范大学博士论文
- 植村広美 (2018)「近年における農民工子女の教育機会保障に向けた入試制度改革」『日中社会学研究』第26号
- 褚宏启 (2015)「城镇化进程中的户籍制度改革与教育机会均等——如何深化异地中考和异地高考改革」『清华大学教育研究』第36卷第6期
- 周佳 (2007)『教育政策执行研究——以进程就业农民工子女义务教育政策执行为例』教育科学出版社
- 李紅実 (2010)「中国における農民工子女の教育に関する法規と実施の実態:中央政府の「2003年の意見」に対する北京市朝陽区と海淀区の取り組みを中心に」『学校教育学研究論集』第22号
- 羅欽鎮 (2017)「移行期中国における戸籍障壁及びその要因」『東京経済大学会誌, 経済学』第293号
- 曹迪 (2011)『戸籍制度下での中国「農民工」の定義に関する制度的・実証的研究:遼寧省O市のマグネシウム関連企業の実態調査を踏まえて』『北海学園大学大学院経済学研究科研究年報』(11):1-89
- 張英莉 (2004)「新中国の戸籍管理制度(上):戸籍管理制度の成立過程」『埼玉学園大学紀要(経営学部篇)』第4号
- 毛桂榮 (2012)「『戸籍制度』と公共サービスの制度構築」『明治学院大学法律科学研究所年報』第28号
- 彭希哲 (2015)『中国大城市戸籍制度改革研究』经济科学出版社
- 課題組 (2010)『中国進城務工農民随遷子女教育研究』教育科学出版社
- 嚴善平 (2011)「農民工子女学校教育の政策と実態」中兼和津次編『改革開放以後の経済制度・政策の変遷とその評価』人間文化研究機構(NIHU)現代中国地域研究幹事拠点早稲田大学現代中国研究所
- 鎌田文彦 (2010)「中国における戸籍制度改革の動向—農民労働者の待遇改善に向けて—」『レファレンス』平成22年3月号
- 三浦有史 (2015)「都市化政策と戸籍制度改革は中国经济を救うか—着地点のみにない改革の行方」『JRIレビュー』2015 Vol.4 No.23
- 崔世泉・赵格红・张丽坤 (2012)「广州市进城务工人员随迁子女义务教育政策变迁分析」『教育导刊』2012年2月上半月
- 費駟闢 (2004)「中国の高級中学における学校間格差—設置・管理形態別と財務状況を中心に—」『比較教育学研究』第30号
- 黄颖 (2018)「异地升学考试政策演进轨迹与实施效果」『青少年研究与实践』, 2018年第4期
- 劉麗群 (2018)「我国高中教育政策40年:歷史軌跡与发展願景」中国教育学刊
- 賈真真 (2010)「我国普通高中教育经费政府投入的问题研究」哈爾濱師範大学修士論文
- 楊紅霞・楊興芳・胡朝陽 (2015)「我国普通高中教育经费现状, 存在的问题及建议—基于对湖北省两县的调查」『教育财会研究』第26卷第4期
- 「广州出台异地中考政策有多难」『南方日报』2013年1月15日
<http://edu.sina.com.cn/zhongkao/2013-01-15/1048369075.shtml>
- 広東省教育試験院 (2013)「我省进城务工人员随迁子女义务教育后就地升学考试“热点问答”」,
http://eea.gd.gov.cn/news/content/post_2217995.html
- 陳曉璇 (2013)「广州异地中考政策落定 本地和外地家长争辩不休」『羊城晚報』2013年12月11日

- <http://www.huaxia.com/gdtb/gdyw/mttt/2013/12/3657213.html>
- 卢耀君（2017）「广东省异地高考政策研究」华南理工大学修士論文
- 中央财经大学课题组（2019）「基础教育领域中央与地方财政事权与支出责任划分研究」『预算管理会计』2019年第11期
- 刘泽云（2009）「我国普通高中经费政府分担比例问题研究」『教育与經濟』2009年第1期
- 「广州异地中考开放 本地及外地考生各有担忧」『中国教育在线』2013年1月28日
https://chuzhong.eol.cn/gd/gdzk/201301/t20130128_898136.shtml
- 「广州异地中考政策年内出台 新政被质疑涉人口歧视」『羊城晚報』2013年8月7日
http://district.ce.cn/newarea/roll/201308/07/t20130807_24643065.shtml
- 江利紅（2014）「現代中国における財政法体系の構築とその課題」『比較法雑誌』第48巻第2号
- 李娟（2010）「我国普通高中教育财政体制问题研究」东北师范大学修士論文
- 盛亦男・贾曼丽（2016）「我国特大城市外来人口调控政策的发展」『人口与社会』第32巻第4期
- 「北京市副市长：人口调控是异地高考政策前提」『北京青年报』2014年1月16日
https://www.edu.cn/edu/zhao_sheng_kao_shi/gao_kao/gzcc/yidigaokao/201401/t20140116_1065345.shtml
- 「广东全面放开异地高考 不影响广东户籍考生录取率」『光明日報』2016年5月25日
http://www.edu.cn/zhong_guo_jiao_yu/zhao_sheng_kao_shi/gao_kao/gzcc/yidigaokao/201605/t20160525_1401955.shtml
- 園田茂人・新保敦子（2010）「学歴社会の誕生」『教育は不平等を克服できるか』岩波書店
- 黄慶（2014）「中国の大学における入学者の募集と選抜—統一入試の地域格差をめぐる考察—」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊21号—2
- 天児慧（1992）「地域主義をめぐる政治力学」『華南經濟圏—開かれた地域主義』アジア經濟研究所
- 加藤弘之（2013）「歴史の中の「曖昧制度」」『「曖昧な制度」としての中国型資本主義』NTT出版株式会社

Institutional Reason for Inequality of Senior High School Education Opportunity for Children of Migrant Workers in China

— Focusing on Senior High School Entrance Exam of Guangzhou —

Zhao ZIYUN

Key Words

Children of Migrant Workers, Household Registration System, Senior High School Entrance Exam, Guangzhou

Abstract

This paper focuses on the senior high school entrance exam of children of migrant workers in Guangzhou, which is one of the largest cities in China. Over the last few decades, economic growth in China has maintained a high demand for labor so that migrant workers rush to large cities. Due to the household registration system, children of migrant workers are generally not allowed to enroll in the public schools. In recent years, the government has taken measures to ensure the right to compulsory education of migrant children. However, it's still difficult for them to meet the conditions of taking senior high school entrance exam, so they are forced to return to their original residency after junior high school, living without their parents. This paper analyzes the reasons why migrant children cannot have the equal opportunity of senior high school education, through the research materials and telephone interview of the officials of Guangzhou Education Department. Firstly, the responsibilities of central government and local government are ambiguous, causing arbitrariness and uncertainty of the policy. Therefore, local government which has weak financial base has little incentive to improve the quality of education of migrant children. Besides, the opportunity of education is used to control or adjust the population structure instead of household registration system.