



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中国の農民工随遷子女の義務教育入学問題の検討：広東省深セン市のポイント入学制の実態と課題
Author(s)	黄，桂花；黄，桂花
Citation	公教育システム研究，22，1-36
Issue Date	2023-10-16
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/90611
Type	departmental bulletin paper
File Information	010_AA11562857_22.pdf



< 論 文 >

中国の農民工随遷子女の義務教育入学問題の検討
— 広東省深セン市のポイント入学制の実態と課題 —

黄 桂花*

— 目 次 —

はじめに

第 1 章 義務教育中央政府政策の変遷

- 1.1 戸籍制度
- 1.2 義務教育中央政府政策の変遷
- 1.3 中央政府政策についての考察

第 2 章 各地方政府による農民工随遷子女の義務教育政策

- 2.1 地方政府政策の全体像
- 2.2 地方政府政策の比較

第 3 章 深セン市の人口構成と生徒数・学校数の動向

- 3.1 深セン市の概要
- 3.2 深セン市の人口構成の変遷
- 3.3 深セン市の小中学校数の変遷

第 4 章 深セン市義務教育政策の変遷

- 4.1 ポイント入学制の変遷
- 4.2 各区のポイント入学制の実施案
- 4.3 小括

第 5 章 深セン市におけるポイント入学制の実態とその原因

- 5.1 ポイント入学制の実態
- 5.2 保護者のポイント入学制に対する対応策
- 5.3 深セン市における義務教育管理・財政負担の行政主体
- 5.4 考察

第 6 章 農民工随遷子女の義務教育課題の要因及び改善策

- 6.1 農民工随遷子女の義務教育課題の要因
- 6.2 農民工随遷子女の義務教育課題に対する改善策

【キーワード】 中国、農民工随遷子女、出稼ぎ労働者随遷子女、非戸籍人口、
ポイント入学制、義務教育を受ける権利、義務教育法

* 北海道大学大学院教育学院修了（教育行政学・2022 年度）

はじめに

0.1 問題意識

1978年に改革開放政策が実施されて以降、現代中国は急速な経済成長を遂げた。経済発展に伴い、農村部から都市部、地方から大都市圏への人口流動が生じた。その一方、中国は戸籍制度で人口管理を実施している。国家統計局により、戸籍登録地にある市から離れて別の市または県に居住する人口は「流動人口」と呼ばれる。国家統計局 2021 年の人口調査によると、2020 年に中国の流動人口は約 3.7 億人である。2010 年のデータに比べ、流動人口は 1 億 5,439 万人増え、伸び率は 69.7% である。人口の流動で生じた社会課題の一つとして流動人口子女の教育問題が注目されている。例えば、義務教育段階における流動人口の子どもが平等に教育を受けられない課題が提起されている。

「中華人民共和国義務教育法（2018 改正）」第十二条は「政府は適齢児童及び少年が戸籍地での入学する権利を保障する」と定めている。言い換えれば、各地政府は原則的に当地戸籍を持っている子どもだけの教育権利を保障する。しかし、近年の人口流動により非戸籍地で長く居住する人口は増加し、当地戸籍を持っていない子どもの義務教育入学が課題になっている。同法は「戸籍地以外に仕事する親または保護者と一緒に引っ越した子どもに対して、流入地政府は等しい義務教育の受ける条件を提供しなければならない」と定めているが、「具体的な実施方法は当地政府により決められる」とも書かれている。そのため、各地方政府は流動人口の子どもに対して、独自の教育政策を策定する可能性があり、戸籍地を離れた流動人口の子どもは流入地で入学できない、入学しにくいといった現象が少なくないと考えられる。

0.2 概念整理

流動人口の子どもは主に「流動児童」と呼ばれる。20 世紀 80 年代末の人口大移動に伴い、2000 年以降、中国は流動児童現象が生じた。流動児童はほとんど農村で生まれ、出稼ぎ労働者の親と一緒に都市に流入する。そのため、流動児童も「流動人口子女」、「農民工子女」、「随遷子女」、「非戸籍児童」と呼ばれる（韓嘉玲, 2020）。以下、それらの概念を整理する。

「問題意識」に紹介したように、戸籍登録地の市から半年以上離れた者は「流動人口」という。戸籍人口に対して、「流動人口」は流入地の戸籍を持っていないため、「非戸籍人口」とも呼ばれる。また、流動人口の子どもは「流動人口子女」、「流動児童」、「非戸籍児童」と呼ばれることが多い。

流動人口の中には農民工という概念がある。中国国家统计局は戸籍登録地で農業以外の仕事に従事する、または戸籍登録地以外で半年以上仕事する農村出身の労働者を「農民工」と定義する。「農民工」の子どもは「農民工子女」と呼ばれ、親と一緒に移動する者は「農民工随遷子女」、農村に残る者は「留守児童」に分けられる（国务院研究室, 2006）。また、「農民工随遷子女」が「農民工子女」と呼ばれることが多い。

「農民工子女」という概念と似ているが、中国教育部の全国教育事業発展統計公報では、戸籍登録地が居住地とは別の省（区、市）、省内の別の県（区）の農村であり、親と一緒に都市に流入し、義務教育を受ける適齢児童または少年を「出稼ぎ労働者随遷子女」と定義されている。

以上のように「流動児童」、「農民工随遷子女」、「出稼ぎ労働者随遷子女」といった概念が人口流動によって生まれたが、詳細を見ると戸籍別、居住地、年齢は異なっている。このうち、義務教育段階の「農民工随遷子女」と「出稼ぎ労働者随遷子女」の概念はほぼ同じと捉えられるため、本研究は「出

「稼ぎ労働者随遷子女」を義務教育段階の「農民工随遷子女」として扱う。

表 1-1 各概念の比較

概念	戸籍別	居住地	年齢
流動児童	農村または都市	都市	0～18 歳
農民工随遷子女	農村	都市	0～18 歳
留守児童	農村	農村	0～18 歳
出稼ぎ労働者随遷子女	農村	都市	6～14 歳

0.3 研究目的と研究対象

本研究は義務教育段階の「農民工随遷子女」（出稼ぎ労働者随遷子女）を対象とし、都市部に住む農民工随遷子女の義務教育入学問題の解明を研究目的とする。具体的には、農民工随遷子女の義務教育入学問題の現状及び要因の分析によって、その義務教育入学に関する政策の変遷及び実施効果の検討を課題とする。また、流動人口が多い深セン市の実態を事例として、地方政府の政策を分析する。

中国国家统计局 2021 年の農民工監測調査報告によると、2021 年の全国の農民工は合計 2.93 億人である。その中で、第二次産業に従事する農民工は総数の約 48.6%であり（その内製造業：27.1%、建築業：19.0%）、第三次産業に従事する農民工は総数の約 51.5%である（その内小売業：12.1%、物流業：6.9%、ホテル・外食業：6.4%、サービス業：11.8%、他：13.7%）。また、農民工の学歴構成は、2021 年では、「ほぼ非識字である」は 0.8%、「小学校」は 13.7%、「中学校」は 56.0%、「高校」は 17.0%、「専門学校以上」は 12.6%である。半分以上の農民工は中学校学歴以下で、ほぼ半分の農民工は第二次産業に従事している。学歴が低く、多くが肉体労働に従事している農民工たちは物価の高い都市では弱い立場になりやすいため、農民工の子どもの就学も難しくなると考える。教育部が公表した 2010～2020 年の随遷子女のデータを見てみよう。ここで、教育部は「随遷子女」を農村部戸籍出身の出稼ぎ労働者の子どもと定義しているため、「農民工随遷子女」と同じ概念と捉えられる。

表 1-2 出稼ぎ労働者随遷子女在籍者数の変遷（単位：万人）

年別	合計	公立割合	小学校	公立割合	中学校	公立割合
2010	1167.17	/	864.30	/	302.88	/
2011	1260.97	/	932.74	/	328.23	/
2012	1393.9	/	1035.5	/	358.3	/
2013	1277.17	/	930.85	/	346.31	/
2014	1294.7	79.51%	955.6	78.53%	339.1	82.25%
2015	1367.1	79.90%	1013.6	79.10%	353.5	82.40%
2016	1394.8	79.50%	1036.7	78.80%	358.1	81.50%
2017	1406.6	79.70%	1042.2	79.00%	364.5	81.60%
2018	1424.04	79.40%	1048.39	78.90%	375.65	80.80%
2019	1427	79.40%	1042	78.90%	384.9	80.80%
2020	1429.7	80.00%	1034.9	79.50%	394.9	81.30%

出典）中国教育部「中国教育概況」（2010 年～2020 年）より筆者作成

表 2 によれば、この 11 年間に於いて各年の小学生の総数は約 1000 万人であり、中学生の総数は約 300 万人である。2020 年では、人口の移動を無視する場合、都市部の小学校を卒業しても中学校に進

学できない随遷子女は約 30 万人いると推計される（小学生 1 学年平均 130 万人、中学生 1 学年平均 100 万人として計算）。

親と一緒に住めず、農村に残った農民工の子ともである「留守児童」の数は 2010～2015 年で以下のようになる。

表 1-3 留守児童数の変遷（単位：万人）

年別	合計	小学校	中学校
2010	2271.51	1461.79	809.72
2011	2200.32	1436.81	763.51
2012	2271.07	1517.88	753.19
2013	2126.75	1440.47	686.28
2014	2075.42	1409.53	665.89
2015	2019.24	1383.66	635.57

出典）中国教育部「中国教育概況」（2010 年～2015 年）より筆者作成

表 3 によれば、農村部に残った留守児童数はこの 6 年間でやや減少傾向にあるが、大きな変動はなく、2000 万人余りで横ばいである。教育部が公表したデータは 2015 年までであるが、表 2 の随遷子女のデータを参照にすると、2016 年以降の随遷子女数は大幅な増加を見せていないため、農村に残った留守児童数も大きく変化していないと思われる。随遷子女と留守児童はともに農民工の子ともであり、都市部の学校に入学できる場合は随遷子女となり、できない場合は留守児童になるため、留守児童数は農民工随遷子女の入学政策の効果を反映していると考えられる。

0.4 先行研究

農民工随遷子女の義務教育段階における入学政策に関する研究は 1990 年代から始まった。曹冰華（2017）は中国国内の先行研究の動向を主に三つの段階に分けている。①2000 年以前は主に農民工子女の流動意向、教育ニーズ、入学ルート、就学状況及び教育課程などに関する研究である。②2001 年～2003 年では、出稼ぎ農民工数の増加に伴い、一緒に引っ越す随遷子女の教育を受ける問題が注目されるようになった。この時期は農民工随遷子女が平等に教育を受けられるかに関する研究が多かった。③2004～2017 年では、出稼ぎ農民工数が急激に増加していたため、農民工随遷子女の教育を受ける課題が一層深刻になった。この時期では研究者が中国教育体制及び教育政策に注目していた。また、農民工が社会から排除されている指摘もあった。

0.4.1 原因に関する先行研究

農民工随遷子女が都市部の義務教育段階の学校への入学が困難である要因に関して、いくつかの研究が行われている。植村（2006）は戸籍制度の視点から、中国は人口大国で、社会安定を維持する上での基盤となる「戸籍管理制度」を施行し、義務教育段階では原則として戸籍所在地の学校で就学することが定められていると分析した。曲頌（2019）は制度面から原因を提出した。曲（2019）の研究によると、戸籍制度は根本的な原因であり、農民工子女の流入が都市政府に負担をかけるため、都市部政府が農民工子女の入学を厳しい政策で制限している。また、教育財政体制が不健全で、中央政府は地方政府に農民工子女を受け入れるための資金を支出していないことも原因の一つであると曲

(2019) は主張している。

0.4.2 教育政策の変遷に関する先行研究

農民工随遷子女の教育政策の変遷について、嚴善平（2011）は2011年までの政策を整理し、1998年の流動児童就学の暫定要項、2000年以降の「両個為主」政策、2006年の授業料免除制度、2008年の「両免一補」政策をまとめた。ここで、嚴（2011）は農民工子女を対象とした政策だけではなく、農民工子女に適用する流動児童及び義務教育生徒を対象とした政策もまとめた。ただし、各政策の対象を分けて書かれていないため、農民工子女の義務教育課題の解決過程が把握にくい場合があると考ええる。

劉培蕾（2021）は財政支援の視点から中央政府（国務院）が2001年～2014年に発行した財政政策をまとめた。それによれば、2001年から中央政府は「流入地政府の管理を中心にする、全日制公立小中学校を中心にする」という「両個為主」政策を出し、2014年になると「農民工随遷子女教育を地方教育発展及び財政保障範囲に取り入れる」といった「二つの納入」政策を提出した。ここで、劉は財政の視点から農民工子女に関する政策をまとめたが、政策の変遷をまとめるために、財政以外に、教育を受ける権利の保障の視点も大切だと考える。

0.4.3 農民工子女の義務教育政策の評価に関する先行研究

劉培蕾（2021）は中央政府が出した政策について以下のように指摘した。①中央政府の「二つの中心」（両為主）政策の曖昧性により、政府と市場の責任区分が地方によって異なる。②中央政府は農民工子女の義務教育の課題解決を行政命令の形で流入地政府に委託したが、流入地政府に経費を支出していないため、義務教育に対応する主体の県（区）政府の財政能力は農民工随遷子女教育の課題を解決できない。結果として、農民工随遷子女の平等に教育を受ける権利の保障は実現できていないと劉は指摘した。

「中華人民共和国義務教育法」により、流動人口子女を受け入れるための具体的な実施方法は当地政府により決められる。地方政府が規定している書類を保護者が揃えられる可能性について、鄒志輝、李静美（2016）はアンケート調査を行った。それによれば、全ての必要書類を揃えることができる農民工家庭は17.45%だけであった。鄒、李は農民工子女の公立学校への入学に必要な書類が多く、困難であると指摘している。

0.4.4 地方政府の義務教育政策に関する先行研究

胡玉へイ（2014）は北京市の流動人口子女の義務教育政策をまとめた。2002年前に、北京市は流動人口子女の教育を制限する政策を実施していたが、2006年以降、北京市政府は流動人口の義務教育経費を予算化し、借読費、暫住証費などを禁止するようにした。

葉継紅、何詩敏（2020）は保護者へのインタビュー調査を通して、蘇州市が実施しているポイント入学制の実態を分析した。葉、何（2020）により、蘇州市のポイント入学制はポイント項目の非合理性、政策宣伝の不十分、優れた教育資源の不足などの問題点がある。ただし、葉、何の研究は蘇州市ポイント入学制の政策詳細を論じていないことに難点がある。

農浩（2022）は深セン市における出稼ぎ労働者の子どもの「就学難」という課題を提起し、「政府は

義務教育より、不動産、高等教育などに投資している」、「義務教育段階学校の建設用地の申請が難しい」、「随遷子女数の統計が難しく、民営学校への政府サービス購入が不足である」、「ポイント入学制の内容により、出稼ぎ労働者の子どもが弱い立場になる」などの点を問題点としてあげた。農浩(2022)は主に社会学の視点から深セン市の義務教育課題を分析している。また、ポイント入学制を批判したが、具体的な実施方法についての説明は不足している。

以上のように、農民工随遷子女の義務教育課題に関して、戸籍制度、中央政府の政策、地方政府の政策などの視点から分析する先行研究が主である。しかし、それぞれの先行研究は一つの視点のみに議論が限定される傾向がある。また、一つの地方政府を対象とした事例研究を行う先行研究が少ない。例えば、中央政府方針の一つである「一視同仁」は農民工随遷子女と戸籍住民の子どもを同じように扱うべきだと強調したが、実際に地方政府がこの方針通りに農民工子女入学政策を作成するとは限らない。大都市では平等に義務教育を受けられない農民工子女がいることが現実である。そのため、中央政策だけでは問題を解決しにくいところがあり、また中央政府の政策のみの分析では課題全体の把握は難しい。

他に、地方政府政策を考察するために、入学申請の必要書類に関してアンケート調査が行われたが(鄔、李,2016)、具体的な地方政策を絞って分析していない。現段階では、地方の状況によって、ポイント入学制や材料準入制などの異なった教育政策が実施されている。アンケート調査を行うことは有益だとしても、政策背景を明確にする必要があると考える。

最後に、深セン市の義務教育政策である「ポイント入学制」を批判する先行研究があるが、ポイント入学制度の詳細について検討したものが少ない。現状から見ると、「ポイント入学制」を実施した都市の状況によって、ポイントの計算方法が違う。ポイント入学制を考察するには具体的な事例を分析しなければならないと考える。

以上の分析を踏まえて、本研究は中央政府と地方政府の政策を整理し、現実に合わせてそれぞれ政策の効果及び実態を検討する。人口の7割が非戸籍人口である深セン市を事例として、農民工子女の義務教育課題に対する政策の実践を考察し、また、農民工子女の義務教育を受ける権利の保障に向けて、改善策を提案する。

第1章 義務教育中央政府政策の変遷

1.1 戸籍制度

問題意識の所に述べた通り、地方政府は原則的に当地戸籍を持っている子どもの教育を受ける権利を保障する。教育を受けることは戸籍に深く関わり、戸籍制度の発展は教育に影響している。中国の戸籍制度は1950年代から発足した制度である。戸籍は身分の確認だけではなく、教育制度、住宅・医療・年金等の社会福祉制度と一体となっている(張英莉,2004)。以下は戸籍制度の変遷を整理したものである。

①1958年に公表された「中華人民共和国戸籍登録条例」に「農村戸籍」、「非農村戸籍」という概念が提起された。1964年公安部の通知により、農村戸籍から都市戸籍と鎮戸籍への移転、鎮戸籍から都市戸籍への移転が厳しく制限されるようになった(新華社,2014)。

②1978 年～1984 年に、戸籍制度はやや緩和され、農村戸籍から鎮¹の戸籍へ移転することが認められるようになった。

③1985 年～1999 年に、戸籍制度改革が開始された。暫住証制度の形成に伴い、小規模都市の都市戸籍への移転の制限が緩められた。

④2000 年～2013 年に、戸籍制度改革が全面的に展開されるようになった。政府は「流動人口の市民化」を進めようとしていた。

⑤2014 年～現在、居住証制度ができ、居住証を手段として公共サービスを提供する体制が設けられた。また、戸籍移転の制限がさらに緩和され、常住人口が 300 万人以下の中小都市で戸籍移転に関するポイント制度を実施してはならないこと、常住人口が 300 万～500 万人の都市は戸籍移転の制限を緩和することなどの政策が策定された（李、汪、2020）。

上記の改革を見ると、戸籍の移転は当初は厳格に禁止されたが、1980 年代から少しずつ緩和されてきた。これは中国の改革開放による人口流動の発生と関係があると考ええる。また、流動人口は流入地の戸籍に移転できないにもかかわらず、「居住証」を申請することができるようになった。こうして、流動人口は都市部で長く居住することができるようになった。

1.2 義務教育中央政府政策の変遷

先行研究（0.4.2）に紹介した通り、農民工随遷子女の義務教育政策に関する先行研究があるが、政策の対象を分けて整理する先行研究が少ない。しかしながら、農民工随遷子女の義務教育の発展経緯を把握するため、政策の適用対象を明確にする必要があると考える。そこで、本節は中国政府機関（国務院、教育部）が発行した法律及び通知を整理し、「義務教育生徒」、「出稼労働者随遷子女」、「農民工随遷子女」、「流動児童」を対象とした部分を抽出し、以下のようにまとめていく。

1.2.1 義務教育生徒

1986 年	「義務教育法」：地方各級人民政府は小中学校を設置すべきであり、児童、少年を近所の学校に入学させること。
1996 年	「義務教育段階学校費用徴収管理暫定要項」：公立義務教育段階学校の生徒の学費を免除し、雑費、借読費だけを徴収すると提出。
2003 年	「国務院が農村教育をいっそう強化する決定」：2007 までに全国の義務教育段階における農村部貧困家庭出身生徒が「両免一補」を受けるよう推進する。
2005 年	「国務院から農村義務教育経費の深化及び体制改革の保障に関する通知」：2006 年から西部地方、2007 年から中部地方と東部地方の農村義務教育段階公立学校生徒の学費及び雑費を免除する。
2008 年	「国務院から都市義務教育段階生徒の学費を免除する通知」：2008 年秋学期から、都市部義務教育段階公立学校生徒の学費及び雑費を全額免除することにする。
2015 年	「国務院から都市と農村の義務教育経費をいっそう保障する通知」 一、都市と農村の「両免一補」政策（2017 年から）や公用経費基準定額（2016 年から）を統一する、流動児童は経費の補助対象である ² 。 二、公用経費の負担割合は、中央と地方：西部 8：2、中部 6：4、東部 5：5。 三、公立学校校舍修繕費は、中西部：中央と地方 5：5、東部農村：中央が地方に適当に奨励する、東部都市部：地方全額負担。

¹ 中国の郷級行政区である、日本の「町」に相当する

² 「銭随人走」政策により、2016 年から生徒は非戸籍地で義務教育を受けても公用経費の補助対象になる

2018 年	「基本公共サービスに関する中央と地方の共同財政権限及び支出責任区分の改革案」(国務院)：一年生の辞書は中央政府が負担するようにする。
2019 年	「教育分野における中央と地方の教育権限と支出責任区分改革案」(国務院)：公立学校校舎修繕費の負担比率(中央と地方)： レベル 1 ³ の地域(西部)：中央と地方 8:2、レベル 2 の地域(中部)：中央と地方 6:4、レベル 3 の地域(東部)：中央と地方 5:5、レベル 4 の地域(東部)：中央と地方 3:7、レベル 5 の地域(北京、上海)：中央と地方 1:9。

以上の内容を見れば、中央政府の財政的な支援にしても、義務教育関係経費の無償化にしても、都市が農村より、東部が中西部より支援力が弱く、無償化された時期が遅い。しかし、農民工の流動は主に中西部から東部へ、農村から都市へ移動するという傾向がある。そのため、農民工子女が都市部に流入した後、都市部の義務教育生徒として、戸籍地と同じように義務教育を受けられるかどうかという疑問が生じる。

1.2.2 流動児童

1998 年	「流動児童少年就学暫定要項」： 一、流戸籍所在地政府は義務教育段階適齢児童の流出を厳しく管理すること。 二、流動児童の就学先は流入地の公立小中学校を中心とされ、借読費の徴収ができる。民営学校や簡易学校で義務教育を受けることも可能である。
2001 年	「基礎教育改革と発展に関する決定」：流動人口子女の義務教育の管理は流入地政府を中心にし、入学先は全日制公立小中学校を中心とすること(両為主)。多様な形式で流動人口子女の義務教育を受ける権利を保障すること。
2006 年	「中華人民共和国義務教育法(2006 年改正)」：戸籍を持っていない子どもに対して、流入地政府は等しい義務教育の受ける条件を提供しなければならない。具体的な実施方法は当地政府により決められる。

上記より、流動児童に対して、政策は 1998 年の「厳しく管理する」から 2001 年の「権利を保障する」に変更したと分かる。また、2006 年改訂された「義務教育法」では流入地政府は非戸籍人口子どもの義務教育を受ける権利を保障すべきであり、具体的な実施方法は地方政府に任せると定められた。同じ内容は「義務教育法」の最新版(2018 年改正)でも維持されている。また、農民工随遷子女は流動児童の一部であるため、流動児童を対象とする政策が適用される。

1.2.3 農民工随遷子女/出稼ぎ労働者随遷子女

2003 年	「出稼ぎ農民工随遷子女義務教育をいっそう対応する意見(国務院)」： 入学：流入地政府は農民工随遷子女の義務教育を受ける業務を確実に行うこと。 財政： 一、流入地政府は経費調達メカニズムを確立すべきである。 二、流入地政府財政部門は農民工随遷子女を多く受け入れた学校を支援し、補助を行うべきである。
2006 年	「国務院が農民工課題の解決に対する意見」： 入学： 一、都市公立学校は借読費及び他の費用を徴収することは禁止する。 二、農民工随遷子女義務教育業務の委託を受けた民営学校に対して、流入地政府は支援や指導をすべきである。 財政：

³ レベル 1：内モンゴル、広西、重慶、四川、チベット、新疆など 12 省。レベル 2：河北、江西、河南、湖南など 10 省。レベル 3：遼寧、福建、山東。レベル 4：天津、広東など 4 省及び大連、寧波、アモイ、青島、深セン。レベル 5：北京、上海

	一、流入地政府は農民工子女義務教育を教育経費予算に入れるべきである。 二、農民工随遷子女の受け入れは全日制公立小中学校を中心にし、実際の在校生徒数に応じて学校の公用経費を支給すべきである。
2008 年	「農民工随遷子女の義務教育に対する中央財政奨励の暫定方法」（2016 年廃止）： 財政：中央政府は農民工子女を多く受け入れた都市への資金援助を奨励する。
2008 年	「国務院から都市義務教育段階生徒の学費を免除する通知」： 入学：条件を満たした出稼ぎ労働者随遷子女に対して、流入地政府は近所の公立学校に入学させ、学費、雑費を免除し、借読費を徴収しないこと。 財政：地方人民政府は予算内の公用経費標準と実際の受入生徒数に基づいて、出稼ぎ労働者随遷子女を受け入れた公立学校に教育経費を全額支給すべきである。
2012 年	「国務院が義務教育の均衡ある発展の推進に対する意見」 入学： 一、管理が流入地と公立学校を中心とする「二つ中心」（両為主）政策を実行し続けるべきである。 二、公立学校が足りない場合、地方政府は教育サービスを購買する形で、出稼ぎ労働者随遷子女に民営学校で義務教育を受けさせることにする。 財政：地方政府は常住人口を区域教育発展計画に組み込み、出稼ぎ労働者随遷子女在校数に応じて教育経費を支給することを実行すること。
2014 年	「国家新型都市化に関する計画（2014－2020 年）」（国務院）： 財政：農民工随遷子女義務教育を各級政府教育発展計画と財政保障の範囲に入れること（両納入）。
2015 年	「国務院から都市と農村の義務教育経費をいっそう保障する通知」 財政：2016 年から生徒が非戸籍地に流入する際、生徒平均公用経費も非戸籍地に「移転される」（銭随人走）。
2017 年	「教育部事務局から 2017 年義務教育生徒募集及び入学に関する通知」： 入学：居住証明書为主要書類とする随遷子女入学政策の確立を早く推進し、入学申請の流れや必要書類を簡単化すべきである。

上記の通り、農民工随遷子女の義務教育課題に対して、国は前向きに検討し、政策を実行していると捉えられる。具体的には、入学の権利や財政の保障に取り組んでいる。まず、入学権利について、国は 2003 年に流入地政府に対して、農民工随遷子女の教育を受ける権利を保障するという要求を出し、2006 年に「借読費」の徴収を禁止するようになった。2008 年以降は学費、雑費の免除や入学権利の保障を強調し、管理が流入地と公立学校を中心とする「二つの中心」（両為主）という政策を実行している。また、2017 年の通知は地方政府に入学申請の流れや申請書類を簡易化することを要求した。

また財政保障について整理すれば、国の指導方針は主に三つの段階に分けられると考える。①2003 年～2008 年、流入地地方政府が農民工子女の義務教育を発展計画に入れ、公用経費を支給すべきであるという意見を出していた。②2008 年～2016 年、中央政府は奨励金制度を設けて、農民工子女を多く受け入れる都市の政府に資金を支出していた。同時に、地方政府が農民工子女の義務教育経費を保障すべきだと要求していた。③2016 年以降、中央財政奨励金制度が廃止された。農民工子女を受け入れる地方政府には中央政府に定められた「生徒一人分の公用経費基準定額」が支出されるようになった。

1.3 中央政府政策についての考察

1.3.1 財政政策の不完全

現行の中央政府財政制度から見れば、唯一の農民工随遷子女を対象とした財政政策は 2016 年から実施された「金が人と一緒に動く」（銭随人走）という政策である。ここの「金」は 1.2.1 で述べた「公

用経費基準定額」と「両免一補」の中央政府負担分の補助金である。つまり、農民工随遷子女が都市部に流入しても、公用経費と「両免一補」の補助対象になる。ただし、「両免一補」と公用経費の支出範囲や財政負担主体から見ると、この政策は農民工子女の入学課題を根本的に解決できないと考える。

まず、「両免一補」と公用経費の支出範囲から検討する。「両免一補」の支出範囲は教科書代、雑費の免除や貧困な寄宿生の生活費補助である。また、「都市と農村における義務教育補助金経費の管理要項」（原語：城鄉義務教育補助経費管理弁法）により、公用経費の支出範囲は授業業務管理、教師トレーニング、電気、燃料費などであり、教職員の福利厚生、非常勤職員の給料、インフラ整備は支出の範囲外である。戸籍人口ではない農民工随遷子女を受け入れるために、学校規模を拡大する必要がある。そして、学校規模を広げるために、教職員の増員やインフラ整備が不可欠である。しかし、「両免一補」にしても、公用経費にしても、教職員の給料、福利厚生やインフラ整備は支出対象になっていない。そのため、この政策は実際に農民工随遷子女の入学課題に十分な効果がないと言える。

次に、「両免一補」と公用経費の負担主体から検討する。「両免一補」の中に、寄宿生への生活費補助は中央政府と地方政府が 5:5 の割合で共同負担するため、地方政府は非戸籍人口の農民工随遷子女を受け入れると寄宿生への生活補助経費を負担しなければならない。公用経費基準定額分の負担主体を見ると、中央と地方の分担割合は 8:2（西部）、6:4（中部）、5:5（東部）である。そのため、地方政府も公用経費を負担する。さらに、中央政府が負担する分は最低基準額であり、公用経費の支出実績から計算すると地方政府はより多く負担していると分かる。教育部ホームページの内容により、2021 年まで、公用経費の最低基準額は小学生 650 元/年、中学生 850 元/年である。つまり、中央政府の負担金額は小学生 650 元/年、中学生 850 元/年を基準として計算される（教育部,2022）。しかし、流動人口が多い都市の支出実績（2020 年）⁴では、北京市は小学生 8472.08 元/年、中学生 15479.42 元/年であり、広東省は小学生 3047.22 元/年、中学生 4282.69 元/年である。公用経費の実績から考えると、農民工随遷子女を受け入れることで流入地政府の財政負担が大きくなるため、これも農民工随遷子女が入学しにくい要因の一つとなっていると考える。

以上の分析から見れば、支出範囲や負担主体といった視点から考えると、「金が人と一緒に動く」（銭随人走）という政策は学校規模の拡大に役立たず、地方政府の財政負担が大きいため、農民工子女の入学の課題解決にとっては不十分であると考ええる。

1.3.2 中央政府と地方政府の行動の乖離

中央政府が実施してきた政策の変遷を見ると、農民工随遷子女義務教育課題に関して、入学の権利の保障や財政の調達など全般的に地方政府に任せるものとなっている。その結果、地方政府の裁量権が大きいと考える。例えば、戸籍を持っていない生徒の義務教育に関して、具体的な実施方法は流入地政府により決められると規定されている（義務教育法,12 条）。不適切な政策が地方政府によって策定される可能性がある。他方で、中央政府は公用経費や「両免一補」以外の財政支援を行っていないため、地方政府の負担が重くなる。特に農民工子女は戸籍を持っていない生徒として、都市発展計画の対象外である同時に、その数も変動する。そのため、地方政府は計画より多くの生徒を受け入れなければならない事態に直面しやすく、学校の規模拡大や増設、教育経費の調達などで苦勞する傾向が

⁴ 「2020 年全国教育経費執行状況統計表」

ある。

地方政府に大きく任せられ、負担が重くなることにより、農民工随遷子女の義務教育課題に対して、中央政府と地方政府の対応は乖離している。農民工随遷子女に関する政策の方向性は中央政府が決めるが、実施方法が地方政府によって策定されるため中央政府は流入地の状況を完全にコントロールすることは難しい。そうすると、中央政府と地方政府の行動が大きく乖離することになる。

第2章 各地方政府による農民工随遷子女の義務教育政策

2.1 地方政府政策の全体像

「中華人民共和国義務教育法」により、義務教育段階の非戸籍児童に対する入学政策の実施方法は地方政府が個々に決定できる。そのため、各地方政府は非戸籍児童の入学に対して様々な政策を進めている。都市に住んでいる農民工子女も非戸籍人口の一部分であるため、本章では、各地方政府の非戸籍人口政策の実施状況を検討する。現在実施されている非戸籍人口の入学政策は「ポイント入学制」、「材料準入制」、「優遇政策」といった三つの種類がある。

ア. ポイント入学制

「ポイント入学制」は、当年度公立学校の受け入れ能力の範囲内で、流動人口のポイント管理制度に応募し、そこで算定された点数を判断基準として、適齢児童を上位から順に公立学校に入学させる管理方法である。「ポイント入学制」は最初広東省中山市が試験的に行った後、珠江デルタ、長江デルタに広がった。続いて上海が「居住証明書ポイント制」を実施した。各項目の合計点数によって順に入学させることと違い、「居住証明書ポイント制」では、入学を申請するため、居住証ポイントの点数が120点以上であることが条件になっている。現在「ポイント入学制」を実行している地域は主に珠江デルタ、長江デルタの一部の都市及び成都、重慶などである。

イ. 材料準入制

「材料準入制」の場合、流動人口の子どもは流入地の学校に入学するために、規則によって指定された書類を提出する必要がある。例えば、2019年に北京市が実施した政策は「四つの証明書」を提供することである。具体的には、「北京の就業証明書」、「北京の住所証明書」、「戸籍簿」や「北京在住証明書」（あるいは在住登録カード）といった四つの書類を政府に提出し、審査される。結果が合格の場合、指定される学校と連絡し、入学できるようになる。現在北京、天津、南京、西安、武漢、蘭州などの都市は「材料準入制」を実行している

ウ. 優遇政策

優遇対策は实际的に特殊的な材料準入制である。高レベルまたは特殊人材に対して特別な子女入学政策を実行する。例えば、2014年北京の政策により、台湾出身者子女、博士研究員、師（旅）階級軍人の子女、華僑子女は流入地戸籍を持っている者として扱われる（朱、馮、馬、2020）。

2.2 地方政府政策の比較

上記の通り、地方の状況により、各地方政府が実施している随遷子女に対する教育政策は異なっている。表2-1は北京（首都）、上海（東部）、深セン（南部）、西安（西部）、武漢（中部）、成都（西南部）における入学政策の必要書類の説明である。

表 2-1 各地方政府の実施方法（2022 年）

都市	必要書類
北京（材料準入制）	1.（親）北京市就業証明 2.北京市住所証明 3.（全員）戸籍簿 4.北京市居住証（北京教育委員会）
西安（材料準入制）	1.（親両方）西安市居住証 2.住宅購入契約書または賃貸借証明書 3.（親両方）就業契約書または営業許可証 4.（全員）戸籍簿 5.身分証明書 6.流出許可証明（戸籍地政府発行）（西安市教育局）
上海（ポイント入学制）	1.（児童）上海市居住書または居住登録証明 2.（親のいずれか）上海市居住証 3.一年以内での6ヶ月以上の保険加入証明または柔軟就業登録証明（3年間連続）（上海市政府）
広州（ポイント入学制）	1.戸籍簿、出生証明書 2.居住証明書（連続居住1年以上） 3.社会保険加入証明書（加入期間1年以上） 4.就業契約書または営業許可書 5.住宅購入契約書または賃貸借証明書（広州市越秀区教育局）
深セン（ポイント入学制）	1.居住証、 2.社会保険加入記録 3.出生証明書、戸籍簿、身分証明書 4.住宅購入契約書または賃貸借証明書（深セン市政府）

出典）各地方政府ホームページより筆者作成

以上のまとめから見ると、全ての都市は本市の居住証、就業証明書を前提にしている。つまり、非戸籍人口子女を入学させる条件として、保護者が本市に合法的な就職先や住所が必要であると分かる。ただし、入学させる条件を満たしても、必ず入学できるとは言えない。例えば、点数の順番により生徒を受け入れるポイント入学制では、学校の受け入れ数に制限があるため、点数が低い生徒は入学できない可能性がある。また、材料準入制の場合では、必要な書類を揃えても、不合格と判断される可能性がある。以下、北京市（材料準入制）、広州市（ポイント入学制）及び深セン市（ポイント入学制）の政策を紹介する。

2.2.1 北京市（材料準入制）

北京市は書類の提出を条件にする材料準入制を実施している。北京市教育委員会 2022 年の意見（原語：北京市教育委員会關於 2022 年義務教育段階入学工作的意見）に従い、各区政府は非戸籍児童の入学について実施細則を制定しなければならない。実施細則では、保護者は北京市就業証明書、北京市在住証明書、戸籍簿、北京市居住証などを鎮政府に提出し、入学資格の審査を受けることとされている。ただし、北京市各区は義務教育段階学校の申請書類の他にさらに条件を加えている。北京市海淀区では 2022 年の場合、就業証明に関して社会保険加入期間は「2021 年 9 月－2022 年 5 月に海淀区の社会保険に連続加入していること」と規定されている。住所証明に関して、地下室、シェアハウス及び性質が住宅ではない借家の証明書は不合格だと規定されている（海淀区教育委員会、2022 年）。また、各学校の募集要項も異なっている。たとえば、北京市怀柔区第一小学校の場合、同校は全ての

生徒に対して、提出書類（原本）に基づき、児童の入学順位を決めて入学させることとされている。以下は 2022 年北京市怀柔区第一小学校一年生の募集ルール（原語：一年級招生簡章）である。

第一順位：学校の定められた学区内に持ち家があり（所有権 100%）、児童と保護者の戸籍もその持ち家にある。

第二順位：学校の定められた学区内に持ち家があり（所有権 100%）、児童と保護者の戸籍が持ち家がない。

第三順位：その他の状況。

この募集ルールでは、怀柔区第一小学校は持ち家や戸籍を持っている生徒が優先的に入学できるように捉えることができる。農民工随遷子女は流動人口として、戸籍や持ち家を持つことが少ないため、第三順位となることが想定される。もし学校の応募人数が募集計画人数を超える場合、第三順位の児童が入学できないこととなる。つまり、定められた書類を揃えても、入学できない可能性があると言える。

2.2.2 広州市（ポイント入学制）

広州市の場合、義務教育公立学校の生徒募集は非戸籍人口随遷子女だけにポイント入学制を実施している。広州市教育局 2021 年の通知は、広州市在住の義務教育段階における非戸籍人口随遷子女⁵に対して、各区は居住証明書を主な根拠にしてポイント制を実施することとしている。また、なるべく条件を満たした非戸籍人口随遷子女を公立小中学校に入学させることが規定されているが、同時に戸籍児童が義務教育公立学校への就学を保障されることが前提とも書かれている。

ポイント制の実施に関して、ポイント入学制の要件を満たした非戸籍人口は子どもの公立学校あるいは公共サービスの委託を受けた民営学校の入学を申請できる。具体的な実施案は各区政府により作成されると定めている（広州市非戸籍人口管理局⁶,2021）。たとえば、越秀区教育局 2022 年の実施細則では、以下のいずれかの条件を満たした非戸籍人口子女はポイント入学制を通じて越秀区の公立学校を申請できる。

①越秀区の居住証明書を一年以上で持ち、一年以上で越秀区に連続居住すること。

②越秀区の居住証明書を一年以上で持ち、一年以上で越秀区に就職し、社会保険（一つでよい）に加入すること。

ポイント点数は「広州市非戸籍人口ポイント制服務管理指標システム及び点数表」⁷に定められた項目により計算される。計算項目は基礎指標、加点項目及び減点項目により構成される。基礎指標は「居住期間」、「社会保険参入期間」、「年齢」、加点項目は「学歴」、「技術能力」、「革新能力」など、減点項目は「信用情報」、「違法状況」などである。広州市の非戸籍人口随遷子女が義務教育公立学校を申請する際、比較されるポイントは広州市非戸籍人口管理用のポイントである。つまり、広州市では、義務教育公立学校への入学申請は非戸籍人口が申請する公共サービスの一つとして取り扱われていると言える。

⁵ 「来穗人員随遷子女」と呼ばれる、「穗」は広州市の略称、「来穗人員」は「広州市戸籍を持ってなく、広州市に居住する住民」である。（広州市人民政府）

⁶ 原語：「广州市来穗人员服务管理局」

⁷ 原語：广州市来穗人员积分制服务管理指标体系及分值表。

2.2.3 深セン市（ポイント入学制）

深セン市は義務教育公立学校と民営学校の両者にポイント入学制を実施している。ポイント入学に関する最近の政策は 2018 年に深セン市教育局が公表した「非戸籍人口子女が義務教育を受けることに関する管理要項」（原語：深圳市非深戸籍人員子女接受義務教育管理弁法）である。「管理要項」では、深セン市は戸籍児童と非戸籍児童とともにポイント入学制の対象として、生徒募集計画とポイント点数に基づいた統一的な制度を採用している。また、ポイントの計算項目は「戸籍」、「住宅性質」、「戸籍転入後の在籍期間」、「居住期間」、「社会保険加入期間」などであり、各区は児童の獲得した点数を根拠として高い点数から入学手続きを行う。

深セン市各区はポイント入学制の具体的な実施案を制定している。ポイント点数は主に「基礎点数」+「追加項目点数」で構成される。深セン市光明区の 2022 年の実施細則では、基礎点数は戸籍や住宅性質、追加項目は社会保険加入期間や戸籍転入後の在籍期間の長さで決められる。学区に家を購入した戸籍児童の基礎点数は 90 点であることに対して、持ち家を持たない非戸籍児童の基礎点数は 20 点である。つまり、子どもが深セン市の義務教育段階学校を申請するために、保護者の深センでの住所、戸籍、就業期間が重要であると言える。

以上の分析により、ポイント入学制と材料準入制両方の場合とも、申請の条件を満たしても、農民工子女が入学できない可能性がある判断する。例えば、深セン市が全面的にポイント入学制を展開したが、実施内容から見ると、農民工子女のポイント点数が戸籍人口より低いことが明らかである。また、広州市と北京市の場合、それぞれポイント制と材料制を実施しているが、実質的に非戸籍人口を戸籍人口と区別している。言い換えれば、戸籍人口の就学機会の保障を前提にして、非戸籍人口子女の就学に対応する。こうして、農民工子女は非戸籍人口子女として、弱い立場になりやすく、農民工子女の義務教育入学は困難になっている。地方が出している教育政策は農民工子女の義務教育入学の実現のためにどれほど真剣に考慮しているのか疑問が生じる。次章は、戸籍児童及び非戸籍児童を同じくポイント入学制の対象としている深セン市の状況を事例として地方政府教育政策の詳細を検討していく。

第 3 章 深セン市の人口構成と生徒数・学校数の動向

3.1 深セン市の概要

深セン市は中国南東である広東省の南部に位置し、中国の本土と香港を結ぶ近代的な都市である。1979 年に中央政府と広東省政府は深セン市の成立を決定し、1980 年 8 月に全国人大常委会は深セン市に経済特区の設置を承認した。改革開放政策が実施された全国最初の経済特区として、深センは全国の経済、技術革新、金融や貿易物流の中心であり、国際社会における知名度や影響力が広がっている（深セン市政府ホームページ）。

深セン市産業の発展は三段階に分かれる。①労働集約的産業発展期（1979～2002 年）、②IT・ハイテク産業発展期（2003～2011 年）、③イノベーション都市への転換期（2011 年～）である。1979～2002 年に、出稼ぎ労働者「農民工」が大量に流入し、労働集約型産業が集積した。2003～2011 年に、農民工の不足及び 2008 年のリーマンショックのため、行政当局は下請け量産基地から IT・ハイテク産業への移行を目指していた。2011 年以降、深セン市は先端分野（「5G、AI、医療、ロボット、EV、ウェアラブル端末、ドローン等」）のスタートアップ企業支援を始めた。2017 年の深センは、GDP 総額では上海、

北京に次ぎ 3 位であり、成長率と一人当たり GDP は最も高い（永井,2018）。2022 年上半期の都市別 GDP（域内総生産）ランキングにおいても、深セン市は全国 3 位である（中国経済網,2022）。

3.2 深セン市の人口構成の変遷

改革開放政策が実施された後、深セン市常住人口は年々増加している。以下は深セン市の人口構成の変化になる。

表 3-1 深セン市人口構成変化（単位：万人）

年別	常住人口	常住戸籍人口	比率	常住非戸籍人口	比率
2005	827.75	181.93	21.98%	645.82	78.02%
2010	1037.20	251.03	24.20%	786.17	75.78%
2015	1408.05	354.99	25.21%	1053.06	74.79%
2020	1763.38	514.10	29.15%	1249.28	70.85%

出典）深セン市政府「深セン統計年鑑 2021」のデータより筆者作成

表 3-1 のように、深セン市では 2005～2020 年の間に常住非戸籍人口数は常住戸籍人口数の 2 倍以上になっている。また、2005 年から 15 年の間に常住非戸籍人口数は 605 万人の増加を見せた。一方で、ポイント入学制を実施する深セン市では、義務教育段階の学校に入学するため、戸籍は重要な評価指標である。そのため、総人口の約 7 割である非戸籍人口の子どもの就学が課題になると考える。

表 3-2 深セン市産業別年末就業人員合計数（単位：万人）

年別	合計	第一次産業	比率	第二次産業	比率	第三次産業 ⁸	比率
2000	308.54	3.87	1.25%	175.78	56.97%	128.89	41.91%
2003	422.29	4.23	1.00%	240.82	57.03%	177.24	41.97%
2010	705.17	0.34	0.05%	363.08	51.49%	341.75	48.46%
2015	906.14	0.13	0.01%	422.58	46.64%	483.43	53.35%
2020	1292.29	1.30	0.10%	499.28	38.64%	791.71	61.26%

出典）深セン市政府「深セン統計年鑑」（2000-2021）のデータより筆者作成

表 3-2 で分かるように、深セン市産業は主に第二次産業と第三次産業から構成される。比率では、第二次産業は 2000 年の 56.97%から 2020 年の 38.64%に下がっていて、第三次産業は 2000 年の 41.91%から 2020 年の 61.26%に上がっている。この変化は前記「深セン市の概要」で紹介した産業の発展に関わると考える。第二次産業の就業人員の比率が下がっているが、人員数が増え続け、2020 年では 499.28 万人がいる。また、「深セン統計年鑑 2021」の内容により、2020 年に深セン市製造業就業人員数は 415.21 万人（32.13%）、建築業は 81.39 万人（6.30%）である。さらに、深セン市社会保障局の 2020 年のデータでは、全市の出稼ぎ労働者は 954.45 万人であり、就業人口の 82%に占めている（人民網,2020）。出稼ぎ労働者と農民工は若干違うが、就業人員の産業構成から考えれば、深セン市における農民工の人数が数百万人いると推測される。

⁸ 「深セン統計年鑑」により、第一次産業：農林畜漁業。第二次産業：製造業、建築業など。第三次産業：物流業、外食業、金融業、不動産業や他のサービス業など

3.3 深セン市の小中学校数の変遷

表 3-3 小学校数の変化（単位：校/万人）

年別	小学校数	増加率	在籍生徒数	増加率
2001	377		36.37	
2005	358	-5.04%	56.63	55.72%
2010	340	-5.03%	61.85	9.21%
2015	334	-1.76%	86.48	39.84%
2020	347	3.89%	109.12	26.17%

出典) 深セン市政府「深セン統計年鑑 2021」データより筆者作成

表 3-4 中学校数の変化（単位：校/万人）

年別	中学校数	増加率	在籍生徒数	増加率
2001	107		12.62	
2005	245	128.97%	24.05	90.59%
2010	295	20.41%	33.48	39.19%
2015	335	13.56%	38.52	15.08%
2020	435	29.85%	51.76	34.37%

出典) 深セン市政府「深セン統計年鑑 2021」のデータより筆者作成

表 3-3 や表 3-4 のように、2010 年～2020 年では小学校の在籍生徒数は約 47 万人が増加したが、小学校の増加数は 7 校だけである。また、中学校の籍生徒数は 10 年間に約 18 万人増加し、中学校の増加数は 140 校である。小学校の在籍生徒数が大幅に増えている一方、小学校の増加数が少ないことから、小学校の規模が拡大されていると推測できる。ただし、規模拡大は生徒数増加の対策の一つと言えるが、小学校数が足りないことは明らかである。

第 4 章 深セン市義務教育政策の変遷

「深セン市人口構成変遷」に紹介した通り、深セン市は原戸籍人口比率が低いこともあり、2005 年から近年に至るまで戸籍人口は 3 割にとどまっている。このような背景のもとで、深セン市は非戸籍人口子女の義務教育に対する教育政策が策定されている。農民工子女に限定する政策はないが、同じく非戸籍人口であるため適用される。1999 年、深セン市教育局は非戸籍児童が借読生として学校に入学することを決めた。2005 年、深セン市政府は暫住人口の子どもに対して義務教育暫定政策を実施した。2013 年、公立小中学校はポイント入学制を導入し、試行し始めた。2018 年から、民営小中学校もポイント入学制を導入するようになった（王、向、楊,2020）。現行の政策から見ると、義務教育入学は主に三つのルートがある。①公立学校に入学する。②公共サービスの民間委託を受ける民営学校に入学する（政府購買服務）。③自費で民営学校に入学する（農浩,2022）。また、生徒の募集はポイントの点数を判断基準としている。

4.1 ポイント入学制の変遷

義務教育生徒募集を規則としてより明確にするため、2013 年に深セン市教育局は「公立義務教育諸学校がポイント入学制を試行することに対する指導意見」（原語：深圳市教育局關於義務教育公辦學校試行積分入学方法的指導意見）を発表した。指導意見は 2013 年から公立義務教育諸学校における新入生の募集において、戸籍児童と非戸籍児童をともに対象とするポイント入学制を試行すると提案し

た。ポイント制の詳細は以下の通りである。

- (一) ポイント項目、標準や点数は各区が設置する。戸籍児童や就学条件を満たす非戸籍児童に対して、統一的にポイント进行計算し、ポイントの状況に基づいて就学機会⁹を提供すべきである。
- (二) ポイント項目は申請者の家庭の戸籍種類、住宅性質、戸籍転入後の在籍期間、居住期間、社会保険加入期間または営業許可証、養育計画状況などがある。
- (三) 各区は状況に合わせて、ポイント項目を調整し、項目の点数を設置することができる。

ポイント入学制が数年間、試行された後、2018年に深セン市政府は「非戸籍人口子女が義務教育を受けることに関する管理要項」（原語：深圳市非深戸籍人員子女接受義務教育管理弁法）を公布した。管理要項により、民営学校もポイント入学制の実施範囲に入れられるようになった。提出書類に関して、2018年が発表した管理要項は以下のように定めている。

- (一) 親のいずれかが「深セン経済特区居住証」を所有する。
- (二) 児童出生証明書、戸籍簿、身分証明書、親の戸籍簿、身分証明書の提出。
- (三) 親が深セン市内の不動産証明書または住宅購入契約書、賃貸住宅管理業者が発行登録後、1年以上の住宅賃貸借証明書または保障性住宅賃貸借契約書のいずれかを所有する。
- (四) 親のいずれかが深セン市社会保険（養老保険と医療保険）に継続して一年以上加入した記録。
- (五) 親の養育計画記録。

他に、各区の実施方法に関して、2018年に次のような管理方法も指示を出している。1.各区教育行政部門が本区ポイント入学に関する実施細則を作成すること。2.申請条件を満たす非戸籍人口子女に対して、各区教育行政部門は義務教育ポイント入学政策及び募集計画に基づいて、点数のランキングにより受け入れること。

4.2 各区のポイント入学制の実施案

深セン市政府の指示に従い、深セン市の各区政府は義務教育段階の入学申請に関する実施方法をそれぞれ作成している。共通点として、ポイント制を実施し、戸籍と住宅の性質をポイント点数の計算項目にし、点数のランキングにより上位から生徒を募集することである。具体的な構成は基礎点数や追加項目点数である。基礎点数は主に戸籍や住宅の性質、追加項目は主に深セン市戸籍の在籍期間や社会保険の加入期間により決められる。本節では、各区のポイント計算方法を検討する。各区の実施方法は「類別+ポイント制」、「純ポイント制」、「類別制」といった三つの種類に分けられる。「純ポイント制」を実施している区は龍華区、「類別制」を実施している区は坪山区であり、そのほかの区は全て「類別+ポイント制」を実施している。以下は各区のポイント入学制の実施細則になる。

4.2.1 類別+ポイント制

「類別+ポイント制」の特徴としては、学校の定められる学区の戸籍を持つ申請者のほうが高い点数を取れるということである。以下、宝安区の実施方法を例として紹介する。

宝安区教育局 2022 年が公表した実施方法によると、小 1、中 1 の入学に応募する生徒の点数は基礎点数と追加項目点数の合計により計算される。基礎点数は戸籍や住所状況、追加項目点数は居住期

⁹ 原文：「学位」、日本語の「学位」とは意味が違うため、「就学機会」に意識した

間や社会保険の加入期間により決められる。

(一) 基礎点数：

1. 本区戸籍+学区持ち家¹⁰：105 点
2. 本区戸籍+学区借家/特殊住宅¹¹+深セン市に持ち家なし：95 点
3. 本区戸籍+学区借家/特殊住宅+他の区に持ち家あり：70 点
4. 他の区戸籍+学区持ち家：100 点
5. 他の区戸籍+学区借家/特殊住宅+深センに持ち家なし：85 点
6. 他の区戸籍+学区借家/特殊住宅+他の区に持ち家あり：65 点
7. 非深セン戸籍+学区持ち家：75 点
8. 非深セン戸籍+学区借家/特殊住宅：60 点

(二) 追加項目点数：

1. 居住期間（深セン戸籍）：

連続居住期間により点数がたまり、1 か月で 0.1 点、最大 5 点まで。

2. 社会保険（非深セン戸籍）：

保護者の社会保険（養老と医療両方）加入期間により、1 か月で 0.1 点たまり、最大制限なし。

小 1 の場合、保護者のいずれかが居住証を持ち、社会保険加入期間 5 年以上では、別途 1 点たまる。中 1 の場合、小学校 6 年間の学籍が深セン市小学校にあり、しかも保護者のいずれかが居住証を持ち、社会保険加入期間 6 年以上では、別途 1 点たまる

3. 証明書関係：

以下の場合で 0.5 点たまる：

- a. 保護者二人とも深セン市居住証を持っている。
- b. 保護者の一人が深セン戸籍、一人が居住証を持っている。
- c. 保護者二人とも深セン戸籍

「類別+ポイント制」の基礎点数の計算方法から見ると、「本区戸籍+本区持ち家」のパターンは「非深セン戸籍+借家」より 35 点も高く、区に持ち家があり、区の戸籍を持つほうは優遇される傾向があると分かる。追加項目では、住所の連続居住期間や社会保険加入期間は同じく一か月で 0.1 点たまると取り扱われている。つまり、区内での居住期間、就業期間長いほど点数が高いと捉える。

4.2.2 純ポイント制

純ポイント制を実施している区は龍華区である。龍華区教育局 2022 年に発表した実施細則は基礎点数を全員 60 点にし、追加項目でポイントを計算するため、ここで「純ポイント制」とする。以下は実施方法の詳細である。

(一) 全員基礎点数：60 点

類別 1：本区戸籍+学区持ち家/原住民住宅

類別 2：他の区戸籍+学区持ち家/原住民住宅

¹⁰ 所有権 51%以上の住宅用分譲マンション（宝安区教育局）

¹¹ 個人で作った一戸建て、寮など

類別 3：本区戸籍+学区借家/特殊住宅

類別 4：他の区戸籍+学区借家/特殊住宅

類別 5：非深セン戸籍+学区持ち家

類別 6：非深セン戸籍+学区借家/特殊住宅

(二) 追加項目：

ア. 深セン戸籍（保護者のいずれか）：

①居住状況：住宅購入契約書締結後の契約期間、賃貸借証明書登録期間、1 か月で 0.1 点たまる

②戸籍状況：深セン市戸籍在籍期間：1 か月で 0.1 点たまる

イ. 非深セン戸籍：

①社会保険加入期間（保護者のいずれか）：1 か月で 0.1 点たまる

②居住証登録期間（保護者のいずれか）：1 か月で 0.1 点たまる

ここでは、基礎点数が全員同じであり、追加項目は居住期間、戸籍在籍期間、社会保険加入期間、居住証登録期間により決められる。ある程度、非戸籍人口から見れば、平等な政策だと考える。ただし、期間の長さで点数を計算するため、流動人口は戸籍人口より居住期間などが低いため、点数が低いことが多い。

4.2.3 類別制

坪山区は類別制を実施している。類別制の場合、生徒の募集は「類別は先、ポイントは後、類別が違う場合、ポイントを比較しない」を原則として実施される。以下は坪山区教育局が 2022 年に発表した実施細則である。

(一) 類別

類別 1：本区戸籍+学区持ち家

類別 2：他の区戸籍+学区持ち家

類別 3：本区戸籍+学区借家+本区持ち家なし証明書

類別 4：非深セン戸籍+学区持ち家

類別 5：深セン市戸籍+学区借家/特殊住宅

類別 6：非深セン市戸籍+学区借家/特殊住宅

(二) ポイント

①深セン市戸籍

住宅の居住期間により点数を計算、持ち家、借家、寮の居住期間により、1 か月で 0.3 点たまる（住宅性質に関係ない）。他の区戸籍、深セン市に持ち家なしの場合：別途 3 点たまる

②非深セン市戸籍

a. 住宅の居住期間により点数を計算

持ち家、借家、寮の居住期間により、1 か月で 0.3 点たまる（住宅性質に関係ない）

b. 社会保険

社会保険の加入期間により、点数を計算：1 か月で 0.2 点たまる

c. 居住証

親両方が深セン市居住証を持つ場合、4 点たまる

類別制の実施方法は類別に基づき、ポイントを計算することで生徒を募集することである。つまり、同じ類別の場合、ポイント点数を比較する。また、「類別は先、ポイントは後、類別が違う場合、ポイントを比較しない」という原則では、類別 1 の生徒を優先的に受け入れた後、次の類別の生徒を受け入れるようにする。そのため、類別 6 の「非深セン市戸籍+学区借家/特殊住宅」の生徒から見ると、一番不平等な実施方法である。

4.3 小括

以上の各区のポイント制の実施細則から見ると、戸籍別、住所の性質、保険加入期間により、ポイント点数の差が大きくなると分かる。つまり、小中学校を申請するため、戸籍、または都市における安定的な住所や就業状態が重視されている。当地の戸籍を持ち、家を買える方が優先的に入学できると言える。以下は深セン市ポイント入学制に対する分析である。

ア. 積極的な面：

①非戸籍児童の受け入れ政策

戸籍制度の影響で、義務教育段階の入学が戸籍によって制限されている。子どもは原則的には戸籍地の近くにある小中学校で義務教育を受けるべきである¹²。深セン市では、非戸籍児童と戸籍児童に対して統一的な入学ポイント制を実施することで、非戸籍児童の入学問題に取り組む姿勢を示している。

②申請条件が明確

ポイント制が材料準入制より、ポイント点数のランキングを根拠として生徒を受け入れるため、判断基準が明確になっている。

イ. 消極的な面

①ランキング制度による不平等な義務教育

中国義務教育法第4条に「中華人民共和国国籍を持っている適齢児童は性別、民族、人種、家庭財産状況、宗教を問わず、法律通りに義務教育を受ける権利を有する。同時に義務教育を受ける義務を負う」と定めている。ここで、子どもが平等に義務教育を受ける権利を有すると強調した。しかし、深セン市の「ポイント入学制」の場合、生徒が平等に義務教育を受けることが反映されていないと考える。「ポイント入学制」は入学申請者の保護者の戸籍、住宅性質、居住期間、社会保険加入期間を参考項目としてポイント点数を計算し、ランキングにより生徒を順に受け入れる。このように、学校が全ての生徒を同時に受け入れるのではなく、優先順位をつけることは平等的だとは言えないと考える。

②戸籍や持ち家が決定的な要素

ポイント入学制の実施細則から見ると、区の戸籍と持ち家を持つことは決定的な要素になると分かる。多くの区は基礎点数を設置している。その中に、戸籍+持ち家のパターンは、非戸籍+借家のパターンより、基礎点数が40点ほど高いことが多い。前述の通り、大方の農民工は学歴が低く、多くが肉体労働に従事している。戸籍を持っておらず、住宅が借家であることが通常である。その結果、農民

¹² 中華人民共和国義務教育法（2018年修訂）第十二条：地方政府は適齢児童が戸籍地の学校に入学することを保障すべきである。

工子女が義務教育段階学校の入学を申請する際、ポイント点数が一番低いパターン「非戸籍+借家」になることが多い。つまり、戸籍や持ち家で決定するポイント入学制は非戸籍人口の農民工にとって優勢がなく、不平等な政策だと言える。

第5章 深セン市におけるポイント入学制の実態とその原因

5.1 ポイント入学制の実態

5.1.1 ポイント入学制を実施する理由（市政府の視点から）

2013年に深セン市は公立小中学校に対してポイント入学制を試行することを決定した。深セン市教育局のホームページ（原語：2013-2014 学年度深圳市義務教育段階新生招生工作問答）では、当時深セン市教育局はポイント入学制の試行の背景を下記のように記載されている。

現段階では、わが市の義務教育就学機会にはほぼ充足しており、定められた条件を満たした適齢児童の入学は保障できる。ただし、一部の区域に教育資源不足の状況がまだある。生徒募集業務の改革を更に推進し、教育公平と義務教育生徒募集業務の公正、透明化、社会安定化のため、2013年からわが市は公立の義務教育段階学校において、ポイント入学制度を試行する。

続いて、2018年深セン市は全面的にポイント入学制を展開するようにした。2018年12月、深セン市教育局は公開した方針の中に、「なぜポイント入学制を実施するか」（原語：為什麼要實施積分入学）について下記のように解釈した。

急激な人口増加のため、深セン市の義務教育では、学校が不足し、教育資源の配分が不均衡という状況が今後の5～8年間に長く続く。より公平・公正に義務教育資源（就学機会）を配分するため、深セン市は「ポイント入学制」を実施する。それに、深セン市は戸籍児童や非戸籍児童を統一にポイント制の範囲内に入れ、ポイント点数のランキングに基づいて順番通りに就学機会を提供する。

上記の内容を見れば、深セン市政府は主に「人口管理」を目的としてポイント入学制を実施していると捉えられる。前述の通り、深セン市人口の7割が非戸籍人口である。地方政府は戸籍児童の教育を保障することを原則としているため、学校は戸籍人口数に基づいて建てることが多い。そのため、戸籍人口の2倍もの非戸籍人口がいる深セン市の教育資源不足は当然である。また、多くの非戸籍人口子女は学費の高い民営学校に行かざるをえない。人民網（2021年）の調査によれば、2020年末時点で深セン市民営学校の生徒数の50.9万人のうち46.6万人が非戸籍人口子女であり、割合は9割を超える。深セン市政府の方針によれば、「教育資源不足」の現状を踏まえ、資源配分の公平化を実現するために、優先順位をつけることで義務教育資源を配分するポイント入学制が策定された。しかし、ここでの「公平」とはどう理解したよいのだろうか。今のポイント入学制の基準によれば、戸籍児童と持ち家を買える家庭の児童の点数が高く、優先的に入学できる。つまり、この「公平」とは戸籍児童あるいは富裕層だけの「公平」という言葉になっているのではないか。膨大な非戸籍人口がいる深セン市にとって、ポイント入学制は義務教育段階学校への入学の規則を明確にする手段であるが、義務教育課題の根本的な解決策ではないと考える。

5.1.2 深セン市学校の募集状況（ポイント入学制の実際）

深セン市の各区教育局はポイント数を判断基準として、小一と中一の生徒の募集方法を作成している。では、学校の生徒募集はどのような状況だろうか。以下、深セン市光明区教育局ホームページの

内容に基づき、光明区の2020～2022年の小学校の募集状況を紹介し、ポイント制の実際を考察する。

光明区教育局が公表した募集結果により、2020年と2021年の募集方法は同じであり、2022年の募集方法は一部変更があった。2020年と2021年は募集が2回実施された。一回目は、各学校は類別¹³により類別1（学区戸籍+学区持ち家）>類別8（非深セン戸籍+学区借り家）の優先度で生徒を順に入学させた。一回目の募集の結果、余りがある学校は一回目と同じように二回目の募集を実施した。2022年になると、募集は1回だけの実施となったが、生徒は3校の志望（公立と民営とも可）を出せるようにしたため、学校は生徒の志望度に基づき、第一志望>第二志望>第三志望の順番通りに生徒の入学申請を認めた。志望度が同じ場合は類別により決める（類別1>類別8）。各学校の募集結果は下記のようにまとめられる。

2020年：光明区は公立学校24校、民営学校13校があり、募集を2回実施した。

一回目：

合格ライン	学校
類別1	公立学校1校
類別7	公立学校1校
類別8	公立学校17校（最低点22.8点）
応募者全員合格	公立学校5校、民営学校13校

二回目：

合格ライン	学校	倍率（応募/合格）
類別8	公立学校5校（最低点27.7点）	69/4、357/68、121/25、132/12、45/2

2021年：光明区は公立学校25校、民営学校12校があり、募集を2回実施した。一回目の募集を実施した後、定員に足していない公立学校は学校4校であった。

一回目：

合格ライン	学校
類別6	公立学校2校
類別7	公立学校1校
類別8	公立学校18校（最低点22.9点）、民営学校1校
応募者全員合格	公立学校4校、民営学校11校

二回目：

合格ライン	学校	倍率（応募/合格）
類別6	公立学校2校	99/4、150/3、 692/23、220/6
類別8	公立学校2校（最低点32.9点）	

2022年：光明区は公立学校27校、民営学校12校があり、募集は第一志望、第二志望、第三志望の順番で実施された。

合格ライン	学校
類別1	公立学校1校
類別2	公立学校1校
類別6	公立学校2校

¹³ 光明区の類別：類別1. 学区戸籍+学区持ち家：90点。類別2. 学区戸籍+学区借り家：80点。類別3. 本区戸籍（学区外）+学区持ち家：70点。類別4. 本区戸籍（学区外）+学区借り家：60点。類別5. 他の区戸籍+学区持ち家：50点。類別6. 他の区戸籍+学区借り家：40点。類別7. 非深セン戸籍+学区持ち家：30点。類別8. 非深セン戸籍+学区借り家：20点（光明区教育局）

類別 7	公立学校 2 校
類別 8	公立学校 21 校（最低点 23.3 点）、民営学校 2 校
応募者全員合格	民営学校 10 校

上記の 3 年間（2020～2022 年）の募集状況と結果から分かるように、深センの公立学校に応募しても必ず入学できるとは限らない。この 3 年間に於いて、「全員合格」とした公立学校は 1 校もない。2020 年と 2021 年の一回目の募集において、「全員合格」とした公立学校はあったが、二回目の募集になると、定員は応募人数よりはるかに少ない。一番倍率が高いのは 2021 年の一校（応募/合格:150/3）である。全体的な倍率は公開されなかったが、2020 年の一回目では、各学校の不合格者数が公開された。各学校の不合格者数は合計 1722 人であった（全てが公立学校）。それに対して、2 回目の募集では公立学校に入学できた児童が 111 人だけである。残りの 1611 人は公立学校を目指したが、結局民営学校に行くか、故郷に戻らなければならなくなったと推測される。深セン市教育局は 2021 年と 2022 年の不合格者数を公開しなかったが、公開した合格ラインは 2020 年から下がってはいない。このため公立学校を目指しても公立学校に入学できない児童が多い状況が続いている。

ポイント入学制は確かに戸籍児童と非戸籍児童を統一的に募集し、審査するが、深セン市教育局の方針に掲げられている「公正、公平」と言えるのか疑問である。「公平に教育資源を配分する」というより、戸籍または持ち家を持っている児童を優先的に志望校に入学させ、余りがあれば戸籍または持ち家を持っていない児童の番になるという方式である。これでは、義務教育法の「義務教育を受ける権利を保障しなければならない」という規定は実現されず、単なる人口管理の手段になっていると言っても過言ではない。

5.2 保護者のポイント入学制に対する対応策

ポイント入学制は戸籍と住宅性質を主な根拠にして児童の入学申請に優先順位をつけるものである。では、一番弱い立場にある非戸籍人口はどう対応しているのだろうか。家庭の状況によってポイント入学制に対する対応策は違うが、本研究は 6 人の保護者にインタビュー調査を行い、ポイント入学制について実際どう受け止めているか、どのように対応したかを聞き取った。調査対象は全て非深セン戸籍で、深セン市の工場に働いている。農民工の定義により、6 人のうち 5 人が農民工である。もう一人は出稼ぎ労働者であるが、都市戸籍のため農民工とは言えない。以下は調査対象の基本属性になる。

項目	居住地	職業	社会保険加入期間（申請時）
保護者 1	宝安区	工場事務員	10 年
保護者 2	宝安区	工場作業員	13 年
保護者 3	光明区	工場技術員	10 年
保護者 4	光明区	工場技術員	10 年以上
保護者 5	光明区	工場技術員	約 10 年
保護者 6	光明区	工場現場主任	10 年

本インタビュー調査は主に「深センに就職に来た理由」、「今の学校に選択した理由」、「民営学校学費の構成」、「ポイント制に対する感想」について聞いた。

a. 深センに就職にきた理由

深センに就職にきた理由では、「故郷の仕事機会が少ない」、「深センでお金を稼ぎたい」というのが主なものであった。

b. 今の学校に選択した理由

子どもが公立学校に通っている保護者 3 は、「公立学校の学費はかなり安く、教師のレベルも高い」から公立にしたと言う。しかし、子どもが民営学校に通っている保護者 2 は、「公立学校は持ち家が必要ですし、深セン戸籍も必要です。また、ポイントの点数は高くないと行けません」と言っている。ポイント点数が足りなかったため、民営学校に行かなければならなくなったということである。また、故郷の学校に通っている子どもの保護者の一人、保護者 6 は「私の点数が 79 点で、入学できなかったから、子供子どもは実家に帰り、実家の学校に入りました」と言う。深セン市の公立学校に入れなかったため、子どもは故郷に戻ったのである。

他に、深セン市の生活費用が高く、高校への進学も難しいから子どもを深センに連れてこなかったという保護者もいた。保護者 4 は「生活費が高いし、深セン市の進学率も低い」ため、子どもを連れてくるができなかったと言う。

c. 民営学校の学費の構成

民営学校に子どもを入学させた保護者の 2 人によると、民営学校の費用は主に学費、ランチ代、制服代などである。1 学期間の学費は約 6000 元、ランチ代や制服代合計 2000 元前後である。保護者 1 によれば「今は一学期で学費が 6200 元、生活費 1600 元です。制服は深セン市統一で、800 元前後です」ということである。民営学校の生徒が 3500 元/学期の補助金をもらえる。保護者 1 によると「小学校と中学校は補助金制度があり・・・小学校 1 学期間で 3500 元」であるが、実質的には 4000 元以上もかかると言う。

d. 「ポイント制に対する感想」

子どもが深センの学校に通っている保護者たちは、戸籍を持っていない子どもにとってポイント入学制度は不平等だと捉えている。保護者 1 は「ポイント入学制は非深セン戸籍の子どもにとっては本当に不平等だと思います」と言い、保護者 2 は「この制度は流動人口にとって不平等です…」と言う。ポイント制の計算方法では、戸籍人口は点数が圧倒的に高くなるため、優先的に入学できる。(保護者 3 は「全ての区が深セン戸籍を持っている子どもを優先しているというのが現実です」と述べている。持ち家や戸籍を持っていない子どもが学費の高い民営学校に入るか、故郷に残り、保護者と離れる状況になってしまう。保護者 2 は「(深セン市内の学校に) 入れなかったら故郷に戻るしかありません」と回答した。

保護者へのインタビュー調査により、経済格差のため、農民工たちは農村から大都市に出稼ぎに行っている(保護者 4:「故郷は仕事のチャンスが少ないし、給料も安いですから」)。このような出稼ぎは中国の「改革開放」政策に深く関連している。「改革開放」政策が実施された結果、都市部の経済成長が進むとともに、労働力の不足が現れてきた。同時に、人口流動の規制が緩和され、出稼ぎが多くなってきた(張玉菡,2011)。国の政策の実施を背景とする労働力の移動に向けて、都市部は対応する公共サービスを整備しなければならないが、「経済発展を中心とする」¹⁴方針の影響で、労働力の流動

¹⁴ 原語:「以经济发展为中心」, 1980 年 1 月、中央幹部会議で提出された方針

に関する政策が緩くなったことに対して、対応する公共サービスの整備が遅れている。保護者たちはみな深セン市の建設を担う役割を果たしているにも関わらず、子どもたちは義務教育入学を申請する際に順位をつけられる。公共サービスの発展は人口の流動より時間がかかるが、「教育資源不足」は果たしてポイント入学制のような差別的な制度を用いる理由として認められるのだろうか。それよりも人口の流動を制限するか、公共サービスを拡充することが根本的な解決策ではないだろうか。

5.3 深セン市における義務教育管理・財政負担の行政主体

中国では日本のような義務教育における教員の給与や校舎建築の国庫負担制度が確立していない。深セン市の義務教育政策を把握するために、本研究は義務教育の管理主体や義務教育学校の建設の財政負担主体について、深セン市教育局と市内各区政府にオンラインによる問い合わせを行った。

ア．義務教育の管理主体

深セン市教育局に対して義務教育を管轄する行政組織について聞いたところ、下記のような回答があった。

中華人民共和国義務教育法」第7条により、義務教育に対して、国务院が指導し、省が全体を企画し、県の管理を中心とするという体制を実施する。そのため、義務教育は区の教育行政部門を中心にする。また、深セン市の毎年の義務教育段階生徒募集は各区の教育部門が担当する（2022年10月26日深セン市教育局の回答）。

深セン市の義務教育管理は区のエ育部門が主体となり、生徒募集も同部門が担当している。

イ．義務教育学校の建設の財政負担主体

また学校建設の財政負担について確認したところ、複数の区政府から下記のような回答があった。

学校の管理担当主体によって、「市が投資、市が建設」、「市が投資、区が建設」、「区が投資、区が建設」などのパターンがあります。パターンの選択は工事項目の性質や工事期間によって違う（2022年12月7日羅湖区人民政府の回答）。

区が管理する義務教育学校の建設または規模拡大は主に区政府の財政が負担する（2022年12月7日龍崗区人民政府の回答）。

深セン市羅湖区政府の担当者によると、学校建設または規模拡大経費の負担主体は違う場合があり、市が建設資金を投入するタイプもあるが、基本的に区が管理する義務教育学校の建設または規模拡大は主に区政府の財政負担による。

5.4 考察

以上のポイント入学制の実施細則の分析や深セン市教育局及び区政府への問い合わせなどから、深セン市における農民工随遷子女義務教育入学困難が発生する要因について整理すると、以下の6つが主要な問題だと考えられる。

一つ目は戸籍制度である。戸籍制度により、各区政府は教育政策を作成する際、戸籍人口の利益を守るために、戸籍人口子女の入学の優先を原則としている。また、深セン市が実施しているポイント入学制の実施細則は区政府により作成されるため、区政府の裁量権が大きい。さらに戸籍人口の入学は区政府の評価にも関わるため、教育資源不足の場合、戸籍人口子女の入学を優先する傾向が見られる。

二つ目はポイント入学制の不平等性である。各区が出しているポイント入学制の実施細則においては、戸籍、住宅性質がポイント点数の決定的な要素となっている。しかし、農民工は非戸籍人口で低収入という特徴があり、現行のポイント入学制の実施方法では低い点数しか得ることができない。そのため、義務教育段階学校を申請する際、農民工随遷子女の入学が認められない可能性が高い。

三つ目は国からの財政援助が少ないことである。前述の通り、農民工随遷子女の義務教育に関する中央財政政策は「金が人と一緒に動く」（銭随人走）とされるが、深セン市における農民工随遷子女に与えられた中央財政支援は公用経費と「兩免一補」しかない。しかし、公用経費では中央政府の財政援助と地方政府の必要な経費には差がある。国务院 2018 年の改革案により、中央政府の援助金額は公用経費基準定額の 1/2（小学生一人 325 元/年、中学生一人 425 元/年）である。一方で、深セン市財政局の 2017 年の通知により、深セン市の公用経費基準定額は小学生一人 1150 元/年、中学生一人 1950 元/年である。このように国からの財政援助は農民工随遷子女の入学問題を解決できるほどの金額に届いていない。

四つ目は教育資源、特に公立学校の不足である。本章「5.1」の内容通り、深セン市は公立学校数を増やしているが、公立学校はまだ不足している。公立学校数が不足し、民営学校の学費が高いため、経済的に厳しい家庭の農民工子女は戸籍地に戻り、留守児童になってしまう傾向がある。

五つ目は非戸籍人口の管理が区に負担をかけることである。まず、非戸籍人口の農民工子女を受け入れるために、学校を新たに建設するか規模拡大しなければならない。「区が管理する義務教育学校の建設または規模拡大は主に区政府の財政が負担する」（龍崗区政府担当者）仕組みになっている。義務教育学校は主に区立であるため、区政府が農民工子女を公立学校に受け入れようとするれば区の財政支出大きく増加させるしかない。

六つ目は農民工子女の流動性により計画の作成が難しいことである。深セン市教育局の担当者によると、「義務教育は区の教育行政部門を中心にする」ということであった。深セン市の義務教育管理は区の教育部門が責任主体である。しかし、農民工子女は非戸籍人口として全国各地から来るため、数を把握しにくく、生徒募集や学校規模などに関する計画をうまく立てることが難しい。

第 6 章 農民工随遷子女の義務教育課題の要因及び改善策

6.1 農民工随遷子女の義務教育課題の要因

前節では、深セン市における農民工随遷子女の義務教育入学困難の要因を整理した。本節では、それも踏まえつつ、あらためて現代中国における農民工随遷子女の義務教育入学問題について考察する。先行研究の所で紹介した通り、農民工義務教育入学困難の原因はいくつある。まず、植村（2006）の研究では、戸籍制度の実施により児童は戸籍地の義務教育学校に就学することが原則であるため、農民工子女が流入地での公立学校への就学は制度的制約が存在していると述べられている。曲（2019）は中央が地方に財政支援をしていないと指摘した。また、鄔、李（2016）は公立学校の申請書類の複雑さ、都市生活費用、流入地での高校進学難などを原因とした。

本研究は教育行政学の視点から農民工随遷子女の義務教育課題を考察した。まず、農民工随遷子女の義務教育入学に関する中央政策（第 1 章）や地方政府政策（第 2 章）の内容を整理検討した。それによれば、中央財政の不完全性や地方政府政策の不平等性が主要な原因であると考えられる。曲（2019）は中央政府が地方政府に農民工子女を受け入れるための資金を支出していないと指摘したが、本研究

は中央政策を考察し、中央政府財政支援制度はあると捉えた。ただし、支援範囲が狭いと考える。また、地方政府の政策について、地方政府が出している公立学校の入学に関する政策は厳しいと指摘した先行研究があるが、地方によって政策も違うため、地方政府という言い方が曖昧である。そのため、本研究は北京市、広州市、深セン市などの義務教育政策を考察し、ポイント入学制や材料準入制の異同を把握しようとした。それによれば、ポイント入学制にしても材料準入制にしても、実質的には戸籍人口子女の入学を優先し、農民工子女などの非戸籍人口子女の入学を制限していることが明らかになった。更に、広東省深セン市の状況を事例として検討し、各区のポイント入学制の実施細則をまとめ、保護者及び市・区政府にインタビュー調査と問い合わせを行った。深セン市の事例研究により、中央財政支援範囲の狭さや地方政府政策の不平等性をより深く検証した。これらの作業から、農民工随遷子女の義務教育入学の困難をもたらしている要因として以下の5つがあると考ええる。

まず、財政制度や地方政府政策に関する要因である。

ア. 財政制度に関する要因

前述の通り、曲（2019）は中央政府が地方政府に農民工子女を受け入れるための資金を支出していないと指摘した。それに対して、本研究は中央政府政策をまとめた上で、農民工子女を対象とする唯一の中央政府の財政政策は「金が人と一緒に動く」という政策（公用経費や「両面一補」の中央政府負担分を生徒の移動とともに流入地に移転する）であることを明らかにした。ただし、「金が人と一緒に動く」政策の対象は公用経費や「両面一補」だけであるため、支援範囲が狭いと考える。農民工子女が都市部に流入しても「両免一補」や公用経費（中央政府負担分）の補助もらえるが、肝心の学校の規模拡大費用、人件費などは補助の範囲外である。多くの流動人口が流入地に転校する場合、学校の規模拡大、教職員の増員が必要になるため、必要な経費は地方政府にとって大きな負担になってしまう。そのため、農民工子女の流入地での義務教育への就学保障のためには、「両免一補」や公用経費だけでは足りない。経費の不足により、流入地政府は非戸籍人口の農民工子女の入学を拒否または制限してしまうと考える。

イ. 地方政府政策に関する要因

先行研究では、戸籍制度の実施により農民工子女が流入地での公立学校への就学は制度的な制約が存在していると指摘されている（植村、2006）。しかし、地方政府が農民工子女の入学を制限する根拠は戸籍制度というより、義務教育法の内容に深く関わると考える。前述の通り、義務教育法第12条は、地方政府に非戸籍人口の子どもを義務教育段階の学校に入学させる義務があるとするが、具体的な実施方法が地方政府により作成される。地方政府の義務教育政策は農民工子女などの非戸籍人口子女の入学をさまざまな条件で制限している。前述の通り、深セン市の「ポイント入学制」は戸籍、住宅性質、社会保険加入期間、居住期間などで児童に点数をつける。深セン市は戸籍児童と非戸籍児童を統一的に募集しているが、点数をつけることは実際には不平等な取り組みであると分かった。義務教育段階の学校が足りなければ農民工子女などの非戸籍人口子女が流入地で就学できないのは当然である。ただし、地方政府が独自の政策を作った理由は戸籍人口の利益を守ることであるが、独自に政策を作り出したのは義務教育法がそれを黙認しているからである。そのため、農民工子女義務教育課題の二つ目の要因は義務教育法の規定が地方政府の政策を黙認していることであると考ええる。

以上の財政制度や地方政府政策に関する要因の他に、本研究は教育法、社会問題、義務教育管理主体なども農民工随遷子女の義務教育入学の障害になる要因として指摘したい。

ウ. 教育法に関する要因

義務教育法の規定の問題により、農民工子女は都市の義務教育学校を申請する際、特殊な存在となっている。「中華人民共和国義務教育法」(2018 改正) 第 12 条は、地方各級人民政府は適齢児童を戸籍地の義務教育段階の学校に入学させなければならないとしている。児童は戸籍地の義務教育段階の学校に入学することが原則である。そうすると、農民工子女が都市に流入した場合、都市は戸籍地ではないため、義務教育段階の学校の入学を申請しても入学が保障される対象とはならないため、入学は戸籍人口子女よりも難しくなる。

エ. 社会問題に関する要因

都市と農村の経済格差により、農村部の人口が出稼ぎのため、都市に流動している。そのため、流入地都市部への人口集中は続き、教育、医療などの公共サービスの提供は流入地政府の大きな負担になる。そこで都市部政府は人口流入を抑制するため、戸籍を持っていない児童の入学政策を制限しようとする。前述の通り、深セン市の場合、急激な人口増加で教育資源の不足の状況にあるため、優先順位をつけるポイント入学制を実施したと考えられる。

オ. 義務教育の管理主体に関する要因

中国の義務教育の管理主体は実質的には区/県¹⁵政府であり、区/県政府の管理能力が低いため、非戸籍人口の農民工子女の義務教育課題を解決するのは困難である。義務教育法により 2006 年から、義務教育は「県の管理を中心とする」ようになった。深セン市の義務教育段階学校の管理主体は区政府である。中国の行政区分は省>市>県(区)>郷(鎮)となっており、県(区)は第三レベルの行政単位である。農民工子女のような非戸籍人口の多くは別の省または市から大量に流入し、また流動性も高いので県(区)レベルの能力では膨大な非戸籍人口子女の義務教育を管理することは難しい。先行研究でも県(区)政府の財政能力だけでは農民工随遷子女教育の課題を対応できないと述べられていたが(劉培蕾,2021)、中央政府からの財政援助のあり方に問題がある。

6.2 農民工随遷子女の義務教育課題に対する改善策

上記の要因分析に基づいて考えるならば、都市部に住んでいる農民工随遷子女の義務教育課題を解決するために、不平等な地方政府政策を改めることと中央財政支援力の向上が重要になる。現状では地方政府は戸籍人口利益の優先を前提としているが、農民工随遷子女などの非戸籍人口も都市部の常住人口である。戸籍ではなく、在住状態を根拠として教育資源を配分することが重要である。また、中央政府は地方政府に農民工子女の教育保障を要求しているが、地方政府に要求するだけでなく、適切な財政支援をしなければならない。最後に、義務教育法には各地方政府が独自の義務教育政策を作るとしても非戸籍人口に対する差別的な取り扱いの禁止を定める必要がある。そのため、農民工随遷

¹⁵ 民政部ホームページにより、中国の行政区分:省(自治区、直轄市、特別行政区)>市(自治区)>県(区、自治県)>郷(鎮、民族郷)

子女の義務教育課題に対して、本研究は国と流入地政府という二つの視点から改善策を提出する。

ア. 国の視点

①中央政府は地方政府と協力し、在住人口数によって教育資源を配分する。

中央政府は地方政府と協力して、戸籍制度の制限を緩和し、在住の非戸籍人口の情報を登録、管理するシステムを導入する。システム上の在住人口のデータにより、義務教育段階学校の規模を再検討し、学校の規模や新しい学校の建設を計画する。

②義務教育財政制度を改善し、農民工子女の多い都市への財政的な支援を強化する。

都市の農民工子女を受け入れる実績に基づき、中央政府は都市部への財政支援標準を更新すべきである。せめて各費用実績の負担比率を 5:5 にしなければならない。前述の通り、中央政府の財政的な支援は都市が農村より、東部が中西部より少ない。農民工子女は農村から都市に流入し、主に東部に集中しているため、中央財政の偏りは適当ではないと考える。そのため、中央政府は地方政府から農民工子女に関する情報を収集し、確実に流入地への財政支援を行う必要がある。

③義務教育法を修正し、義務教育の平等性を強調する。

中央政府は義務教育法に地方政府が義務教育政策を作成する際全ての在住人口を平等に取り扱う義務があり、差別をつけることは禁止であると明記し、不平等な地方政府政策が行われた場合、それを不正として指導することが必要である。

④農村部及びへき地の経済発展を支援し、経済格差の縮小に取り組む。

農村部やへき地の経済を発展させ、人口の流出数を減少させる。これにより都市部への人口流入が緩和され、義務教育の就学課題が漸進的に解決できるようになる。

イ. 流入地政府の視点

①農民工随遷子女を平等に受け入れるように義務教育政策を改善する。

非戸籍人口子女を平等に受け入れることを原則とし、非戸籍人口への差別を行わないように、義務教育政策を改善することが求められる。例えば、全ての在住人口の義務教育を受ける権利を保障するために、戸籍や住宅性質ではなく、居住証を判断標準として、戸籍人口子女と非戸籍人口子女が平等に義務教育段階の学校に入学できるようにする。

②在住人口のデータを確実に把握し、学校数や学校の規模を再検討する。

前述の通り、農民工随遷子女などの非戸籍人口が都市部に流入するため、都市部の教育資源が不足する。そのため、学校の規模を拡大するか学校数を増加させて、非戸籍人口子女の状況に応じた義務教育段階学校の募集計画を作成することが必要である。

③農民工随遷子女の課題解決に責任感を持って、確実に対応する。

地方政府は自らの行政・施策に評価を得るため、戸籍人口の利益を優先しがちである。しかし、農民工も都市の発展に貢献しており、都市部政府は農民工の利益を守る義務がある。そのため、流入地政府は農民工随遷子女の義務教育課題をもっと重視すべきであり、必要に応じて中央政府に支援を要請しなければならない。

【参考文献】

(一) 文献

- 韓嘉玲 (2020)「新型城镇化進程背景下中国流動兒童教育的現状、趨勢与挑戰 (2019~2020 年)」21 世紀教育研究院編『中国流動兒童教育發展報告 (2019-2020)』社会科学文献出版社、2020 年 10 月、1-7 頁
- 「農民工子女教育問題研究報告」國務院研究室課題組編『中国農民工調研報告』中国言実出版社、2006 年 4 月、全 228 頁
- 曹冰華 (2017)「農民工随遷子女義務教育政策研究」『延安大学』2017 年修士論文
- 植村広美 (2006)「中国における「民工子弟学校」の運営実態に関する研究—基本的人権としての教育機會の保障の観点から」『比較教育学研究』第 32 号、2006 年、25-45 頁
- 曲頌 (2019)「農民工随遷子女的教育融合問題、制度障礙及对策研究」河北省社会科学院『河北学刊』、2019 年 2 月、143-148 頁
- 嚴善平 (2011)「第 9 章農民工子女学校教育的政策と実態」中兼和津次編著『改革開放以後の經濟制度・政策の変遷とその評価』早稲田大学現代中国研究所、2011 年 3 月、203-223 頁
- 劉培蕾 (2021)「城镇化進程中農民工随遷子女教育成本分担研究」哈爾濱学院編『哈爾濱学院学報』2021 年第 12 期、132-135 頁
- 鄒志輝、李静美 (2016)「農民工随遷子女在城市接受義務教育的現實困境与政策選抉」『教育研究』中国教育科学研究院、2016 年第 9 期、19-31 頁
- 胡玉へイ (2014)「北京市流動人口子女義務教育政策執行困境与出路」北京市社会科学院編『北京社会發展報告 (2013~2014)』社会科学文献出版社、2014 年 5 月
- 葉繼紅、何詩敏 (2020)「流動人口随遷子女積分入学政策價值分析—以蘇州市為例」吉林省行政学院編『行政与法』、2020 年第 6 期
- 農浩 (2022)「新時代背景下進城務工人員随遷子女義務教育權益保障研究—以広東省深圳市為例」広西社会科学院企業文化研究中心編『沿海企業与科技』、2022 年 2 期 (総第 207 期)
- 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 卷、2004 年 12 月、19-32 頁
- 李丹陽、汪勇 (2020)「新中国 70 年来户籍制度改革的演變歷程、逻辑与趨向」『中国人民公安大学学报 (社会科学版)』2020 年第 3 期、中国人民公安大学編
- 朱琳、馮思澈、馬嘯 (2020)「流动人口随遷子女入学政策友好程度研究」21 世紀教育研究院編『中国流動兒童教育發展報告 (2019-2020)』、社会科学文献出版社、2020 年 10 月、53-55 頁
- 広州市来穗人員服務管理局 (2021)「広州市来穗人員服務管理局關於印發広州市来穗人員積分制服務管理規定實施細則的通知」広州市人民政府編『広州市人民政府公報』、2022 年第 2 期、22-29 頁
- 永井知美 (2018)「中国・深センレポート—世界の工場からイノベーション都市への転換を目指す深セン—」東レ経営研究所『TBR 産業經濟の論点』、2018 年 12 月 21 日
- 王向、向芯、楊佳媚 (2020)「超大、特大城市的流動兒童教育政策分析：以広深積分入学与異地中考政策為例」21 世紀教育研究院編『中国流動兒童教育發展報告 (2019-2020)』社会科学文献出版社、2020 年 10 月、164-172 頁
- 農浩 (2022)「新時代背景下進城務工人員随遷子女義務教育權益保障研究 —以広東省深圳市為例」, 広西社会科学院企業文化研究中心編,『沿海企業与科技』,2022 年 2 期 (総第 207 期)

張玉茵（2011）「中国都市部における出稼ぎ労働者の社会保障」『千葉大学人文社会科学研究』23 号、2011 年 9 月、181-196 頁

（二）政府ホームページ

中国国家统计局「第七次全国人口普查公报（第七号）」

「中華人民共和国義務教育法」全国人民代表大会ホームページ、

http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070254.htm, 2022 年 5 月閲覧

中華人民共和国教育部「全国教育事業發展統計公報」

「2021 年農民工監測調查報告」中国国家统计局

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202204/t20220429_1830126.html, 2022 年 9 月閲覧

深セン市政府「深セン統計年鑑 2021」

「中国戸籍制度改革歴史回眸」新華社、2014 年 7 月 30 日

http://www.gov.cn/xinwen/2014-07/30/content_2727331.htm, 2022 年 10 月閲覧

「国務院關於進一步加強農村教育工作的決定」国務院、2003 年 9 月

http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62440.htm, 2022 年 10 月閲覧

「国務院關於深化農村義務教育經費保障機制改革的通知」国務院、2005 年 12 月

http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_185157.htm, 2022 年 10 月閲覧

「国務院關於做好免除城市義務教育階段学生学雜費工作的通知」国務院、2008 年 8 月

http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/tnull_38125.html, 2022 年 10 月閲覧

「国務院關於進一步完善城鄉義務教育經費保障規制的通知」国務院、2015 年 11 月

http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/28/content_10357.htm, 2022 年 10 月閲覧

「对十三届全国人大四次会议第 2373 号建議的答復」教育部、2021 年 9 月

http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jiaocaiju/202201/t20220106_592678.html, 2022 年 10 月閲覧

「教育部财政部關於全面实施農村義務教育教科書免費提供和做好部分教科書循環使用工作的意見」教育部、2007 年

http://www.moe.gov.cn/srcsite/A26/moe_714/200712/t20071225_78358.html, 2022 年 10 月閲覧

「教育領域中央与地方財政事權和支出責任劃分改革方案」国務院、2019 年

http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/03/content_5397093.htm, 2022 年 5 月閲覧

「農家娃進城上学、錢随人走」中国中央人民政府ホームページ

http://www.gov.cn/zhengce/2015-11/30/content_5018094.htm, 2022 年 9 月閲覧

「城鄉義務教育補助經費管理弁法」中華人民共和国财政部ホームページ

http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5210520.htm、2022 年 10 月閲覧

「教育部：我国義務教育段階学校弁校条件根本改觀」, 中華人民共和国教育部ホームページ、2022 年 6 月 21 日

http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54598/mtbd/202206/t20220621_639400.html, 2022 年 9 月閲覧

「2020 年全国教育經費執行情況統計表」中華人民共和国教育部ホームページ

http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202111/t20211130_583343.html, 2022 年 9 月閲覧

「北京市教育委員会關於 2022 年義務教育段階入学工作的意見」北京市教育委員会、2022 年 4 月

http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202204/t20220419_2681271.html, 2022 年 11 月閲覧

「2022 年非本市戸籍適齡兒童少年在海淀区接受義務教育材料審核細則」

http://www.beijing.gov.cn/zhengce/gfxwj/202204/t20220430_2698941.html, 2022 年 9 月閲覧

「2022 北京市懷柔区第一小学一年級招生簡章發布」

<http://m.bj.bendibao.com/edu/318062.html>, 2022 年 9 月閲覧

「広州市教育局關於印發広州市義務教育段階学校招生工作指導意見的通知 2021」第十二条、第二十七条、
広州市教育局ホームページ

http://jyj.gz.gov.cn/gkmlpt/content/7/7246/post_7246735.html#243, 2022 年 11 月閲覧

「2022 年越秀区来穗人員随遷子女義務教育入学工作的實施細則（試行）」越秀区教育局

<http://www.yuexiu.gov.cn/attachment/7/7077/7077866/8180235.pdf>, 2022 年 11 月閲覧

「關於『深圳市非深戸籍人員子女接受義務教育管理弁法』的政策解讀」深セン市人民政府、2018 年 1 月

http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/zcjd/content/post_1392024.html, 2022 年 5 月閲覧

「光明区 2022 年義務教育階段学校積分入学弁法」光明区教育局、

http://www.szgm.gov.cn/132100/135232/xwsq/542772/content/post_9821757.html, 2022 年 8 月閲覧

「深圳概覽」深セン市政府ホームページ

http://www.sz.gov.cn/cn/zjsz/gl/content/post_7979852.html, 2022 年 8 月閲覧

「上半年城市 GDP 排名洗牌,誰是最大黑馬?」中国經濟網

http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202208/14/t20220814_37960743.shtml, 2022 年 9 月閲覧

「深圳就業人口規模達 1170.35 万人 同比增長 2.76%」人民網

<http://sz.people.com.cn/n2/2020/0810/c202846-34215339.html>, 2022 年 12 月閲覧

「深圳市 2010 年第六次全国人口普查主要数据公報」深セン市統計局、2011 年 5 月

http://www.sz.gov.cn/zfgb/2011/gb743/content/post_4985469.html, 2022 年 8 月 14 日閲覧

「深圳市第七次全国人口普查公報（第四号）—人口年齡構成情况」2021 年 5 月

http://tjj.sz.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/tjsj/tjgb/content/post_8772048.html, 2022 年 8 月 14 日閲覧

「深圳市教育局關於義務教育公弁学校試行積分入学弁法的指導意見」広東省政府

http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/zcfgk/content/post_2723454.html, 2022 年 5 月閲覧

深圳市人民政府關於印發非深戸籍人員子女接受義務教育管理弁法的通知

http://www.sz.gov.cn/gkmlpt/content/7/7786/post_7786635.html#749, 2022 年 5 月閲覧

「深圳市 2018 年義務教育階段新生招生」深圳市教育局

http://szeb.sz.gov.cn/home/gzcy/zxft/fthg/content/post_2951128.html, 2022 年 11 月閲覧

「宝安区 2022 年秋季義務教育新生入学指引」宝安区教育局

http://www.sz.gov.cn/school/tzgg/content/post_9823953.html, 2022 年 8 月閲覧

「深セン市龍華区義務教育段階学校積分入学弁法（改正稿）」龍華区教育局

http://www.szlhq.gov.cn/lhxinq/fwztgb/jyfwgb/zxgg/content/post_9820805.html, 2022 年 8 月閲覧

「坪山区 2022 年秋季小一、初一学位申請指南」坪山区政府ホームページ

http://www.szpsq.gov.cn/xxgk/tzgg/content/post_9946267.html, 2022 年 12 月閲覧

「2013—2014 学年度深圳市義務教育段階新生招生工作問答」 深圳市教育局

http://szeb.sz.gov.cn/szszyjwzgzkml/szszyjwzgzkml/zcfgjzcyj/zcyj/content/post_5516453.html, 2022 年 11 月閲覧

「為什麼要实施積分入学？」 深圳市教育局

http://szeb.sz.gov.cn/szszyjwzgzkml/szszyjwzgzkml/ywzsk/fwxsjz/xqjyzc/content/post_5514706.html, 2022 年 11 月閲覧

「深圳民办学校学費標準建立動態調整機制」 人民網、2021 年 7 月 5 日

<http://gd.people.com.cn/n2/2021/0705/c123932-34805736.html>, 2022 年 12 月閲覧

「光明区教育局关于 2020 年義務教育段階学校新生学位第一批錄取情况的通告」 光明区政府ホームページ

http://www.szgm.gov.cn/132100/135232/xwsq/151654/content/post_8476374.html, 2022 年 10 月閲覧

「光明区教育局关于 2021 年義務教育段階学校新生招生第一批錄取情况的通告」 光明区政府ホームページ

http://www.sz.gov.cn/school/tzgg/content/post_9536285.html, 2022 年 10 月閲覧

「光明区教育局关于 2022 年義務教育段階学校新生招生錄取情况的通告」 光明区政府ホームページ

http://www.szgm.gov.cn/132100/135232/xwsq/151654/content/post_9981282.html, 2022 年 10 月閲覧

「光明区教育局关于 2020 年義務教育段階学校第二批錄取情况的通告」 光明区政府ホームページ

http://www.szgm.gov.cn/132100/135232/xwsq/151654/content/post_8476381.html, 2022 年 10 月閲覧

「光明区教育局关于 2021 年義務教育段階学校新生招生第二批錄取情况的通告」 光明区政府

http://www.sz.gov.cn/school/tzgg/content/post_9536286.html, 2022 年 10 月閲覧

「国务院办公厅关于印发基本公共服务領域中央与地方共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知」 中央人民政府ホームページ

http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-02/08/content_5264904.htm, 2022 年 12 月閲覧

「深圳市人民政府关于進一步完善義務教育經費保障機制的通知」 深圳市財政局、2017 年 3 月 6 日

http://szfb.sz.gov.cn/zwgk/zcfg/qt/content/post_3082608.html, 2022 年 11 月閲覧

「中華人民共和国行政区劃統計表」 中華人民共和國民政部ホームページ

<http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/2020.html>, 2022 年 12 月閲覧

【中国語要旨】

黄桂花「关于农民工随迁子女义务教育入学问题的研究—广东省深圳市积分入学制的现状与课题」

绪论

1978 年改革开放实施之后，现代中国经济飞速发展。与此同时，也产生了从农村到城市，从偏远地方到大城市的人口流动。其中也有农民工。中国统计局将进入城市务工和在当地或异地从事非农产业劳动 6 个月及以上的户籍仍在农村的劳动者定义为农民工。据义务教育法（2018 年修订）规定，各地方政府所保障的接受义务教育的对象原则上是户籍子女。对于没有户籍的适龄儿童，各地政府可以制定适当的教育政策。因此，作为非户籍人口，农民工子女的义务教育入学也会成为一个难题。

在农民工子女义务教育问题的先行研究中，有原因分析、政策总结以及政策评价的相关研究。但是，先行研究没有深入分析中央政策的现实性。另外，地方政府政策的案例分析所相关的研究比较少。因此，本研究在分析农民工随迁子女义务教育入学难的原因及现状的基础上，对随迁子女的义务教育政策的实际情况和所实施的效果进行考察。并且，以总人口的 70% 为非户籍人口的深圳市为例，对地方政府政策进行案例分析。

1. 义务教育中央政策的变迁

第一章主要总结了义务教育所相关的中央政府政策。在入学权利方面，中央政府在 2003 年对流入地政府提出要保证农民工随迁子女的义务教育受教育权的要求之后，2006 年禁止了借读费的征收。2008 年中央政府再次强调要免除随迁子女的学杂费，保障随迁子女的入学，并且提出要继续实施以流入地和公立学校为主的“两为主”政策。此外，2017 年中央政府要求地方政府简化随迁子女申请入学的流程和所需要的材料。财政保障方面，2008 年到 2016 年间，中央政府设立了奖励金制度，奖励接收较多农民工子女的地方政府。2016 年以后，中央政府提出“钱随人走”政策，农民工子女在流入地也是公用经费的拨款对象，并且能享受“两免一补”政策。

2. 各地方政府的农民工随迁子女义务教育政策

因为农民工随迁子女属于非户籍人口的一部分，第二章主要考察了各地方政府非户籍人口政策的实施状况。各地方政府所实施的非户籍人口义务教育政策各自有所不同。主要分为“积分入学制”、“材料准入制”和“优惠政策”。从各地方政府政策的具体实施方法来看，非户籍人口子女申请入学的基本条件是监护人需要有稳定的工作和住所。此外，通过对北京市（材料准入制）、广州市（积分入学制）、深圳市（积分入学制）的分析，发现不论是积分入学制还是材料准入制，农民工子女即便满足申请条件仍旧有可能无法入学。

3. 深圳市的概况

第三章概括了深圳市的情况。深圳市位于广东省南部，是全国的经济、技术革新、金融以及贸易物流中心。2005 年深圳市常住人口为 827.75 万人。到 2020 年，深圳市常住人口已增加至 1763.38 万人。并且，2020 年深圳市总人口中，有 7 成是非户籍人口。从义务教育阶段学校数量来看，2010 年至 2020 年间小学生人数增加了 47 万人，但小学只增加了 7 所。将小学生人数的增长情况与小学数量的增加情

況相对比，可推测小学的学校规模在扩大。然而，虽然学生人数增加可以通过扩大学校规模来对应，但是学校数量不足却是事实。

4. 深圳市的义务教育政策变迁

第四章主要考察了深圳市义务教育政策的变迁和深圳市各区积分入学制的实施办法。1999年，深圳市教育局决定非户籍儿童可以作为借读生入学。2013年深圳市公立中小学导入并试行积分入学制。2018年开始民营中小学也导入了积分入学制。另外，义务教育阶段学校的入学申请的实施办法由各级政府制定。本研究将各区所实施的具体办法分类为“类别+积分制”、“纯积分制”、“类别制”三类。实施“类别+积分制”的情况下，“本区户籍+本区产权房”组合比“非深圳户籍+租房”组合高出35分。由此可推测出区内拥有产权房的本区户籍子女拥有优先权。实施纯积分制的情况下，所有申请者的积分的基础分均为60分，再根据社保情况和居住情况等项目进行加分。从非户籍人口的角度来看，纯积分制相对比较公平。类别制按照类别依次录取学生，类别1的学生会被优先录取，接着是下一个类别的学生被录取。可以认为此实施办法是三种实施办法中最不公平的。综上所述，由户籍和住宅性质决定分数高低的积分入学制对于没有户籍和产权房的农民工而言是不公平的教育政策。

5. 深圳市积分入学制的现状和原因

第五章主要考察了深圳市积分入学制的实施现状以及义务教育相关问题的主要原因。深圳市教育局主页对于积分入学制的实施理由进行了如下阐述：由于人口快速增长，教育资源不足，为更加公平、公正地分配义务教育学位，深圳市义务教育实施积分入学制度。并且，据数据统计，2020年年末深圳市民营中小学有学生0.9万人，其中90%以上为非户籍子女。由此可知非户籍子女多数进入费用较高的民办学校。而2022年秋季深圳市有两个区提出公立学校教育资源不足的问题。基于此现状，作为非户籍人口的农民工将如何应对？本研究对6位家长（农民工5人、外出务工者1人）进行了采访调查，以下为调查详情。

采访调查主要围绕“来深务工理由”、“选择现在学校的理由”、“民营学校学费的组成”、“对于积分入学制的感想”进行。关于“来深务工理由”，“老家工作机会少”、“深圳工资高”等为主要理由。关于“选择现在学校的理由”，得到了“由于积分不足只能去民办学校”等回答。关于“民营学校学费的组成”，得知民营学校一学期实际需要花费4000元以上。关于“对于积分入学制的感想”，多数回答认为“积分入学制对于非深户籍子女来说真的很不公平”。

结合积分入学制的实施细则和对深圳市有关部门的咨询结果，关于深圳市农民工随迁子女义务教育阶段问题的主要原因，本研究总结了以下六点：第一个原因是户籍制度；第二个原因是积分入学制的不平等性；第三个原因是中央政府财政补助力度不够；第四个原因是教育资源、尤其是公立学校教育资源不够；第五个原因是非户籍人口的管理给区政府带来很大负担；第六个原因是农民工子女的流动性导致教育发展规划的制定相对困难。

6. 农民工随迁子女义务教育问题的原因和改善对策

第六章分析了农民工随迁子女义务教育问题的原因，并提出了相应的改善对策。先行研究主要提出了中央政府没有对地方政府进行财政支援、户籍制度的制约性等原因。但是，本研究认为中央政府并非没有给与地方政府财政支援，而是支援所覆盖的范围相对狭窄（下述原因1）。另外，在制度性制约方面，

本研究认为比起户籍制度，义务教育法默认了地方政府的政策制定的说法比较贴切。

以下对农民工随迁子女义务教育问题的原因进行五点总结。第一个原因是中央政府对于农民工随迁子女义务教育问题的财政支援不够；第二个原因是义务教育法默认地方政府可以制定义务教育政策，导致地方政府倾向于优先保护户籍人口的利益。第三个原因是农民工子女在申请城市中小学时作为非户籍儿童，容易受到特殊对待，从而使得入学与通常相比更加困难。第四个原因是农村人口的流入给流入地带来很大负担，使得流入地政府对非户籍儿童制定相对严格的入学政策。第五个原因是义务教育的管理主体是区/县一级，而区/县一级的能力无法应对庞大的非户籍儿童的义务教育问题。

基于上述原因分析，为解决农民工随迁子女的义务教育问题，本研究认为最重要的是消除地方政府政策的不平等性和加大中央财政支援力度。从现状来看，地方政府政策是以优先户籍人口利益为前提的。但是农民工随迁子女等非户籍人口也是城市的居民，因此有必要以居住状况为依据分配教育资源。另外，中央政府需要给予地方政府必要的财政支援。最后，义务教育法在规定地方政府可以制定非户籍儿童相关义务教育政策的同时，需要加上禁止对非户籍人口差别对待等规定。