



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中国の民営義務教育学校学位購入制度に関する研究：貴州省貴陽市の入学制度を例として
Author(s)	郭, 昱
Citation	公教育システム研究, 24, 37-76
Issue Date	2026-02-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/98688
Type	departmental bulletin paper
File Information	02_AA11562857_24.pdf



< 論 文 >

中国の民営義務教育学校学位購入制度に関する研究
— 貴州省貴陽市の入学制度を例として —

郭 昱*

—— 目 次 ——

はじめに

1. 問題意識と本論文の目的
2. 概念整理
3. 先行研究

第 1 章 中央政府による流動児童義務教育政策の変遷

- 1.1 戸籍制度と都市化改革
- 1.2 中央政府による流動児童義務教育政策の変遷
- 1.3 中央政府政策についての考察

第 2 章 地方政府による流動児童義務教育政策

- 2.1 地方政府政策の概況
- 2.2 地方政府政策の比較
- 2.3 地方政府についての考察

第 3 章 貴陽市流動児童義務教育政策

- 3.1 貴陽市の概要と人口状況
- 3.2 貴陽市における流動児童の義務教育政策の変遷
- 3.3 貴陽市の民営義務教育学校学位購入制度
- 3.4 貴陽市における民営義務教育学校学位購入制度の実態と考察

第 4 章 民営義務教育学校学位購入制度の課題

- 4.1 民営義務教育学校学位購入制度の要因
- 4.2 民営義務教育学校学位購入制度への改善策

おわりに

【キーワード】 中国、流動児童、入学制度、民営義務教育学校学位購入制度

* 北海道大学大学院教育学院修了（教育行政学・2024 年度）

はじめに

1. 問題意識と本論文の目的

中国の改革開放以来、急速な経済発展が市場の労働需要をさらに刺激してきた。中国の二元戸籍制度が継続的に弱体化し、人口の流動性が高まるにつれて、より多くの余剰農村労働者が徐々に大都市に集まり、都市の経済発展に推進力を与え、都市建設の強力な原動力となっている。「2023 年全国農民工調査報告書」に関連するデータによると、2023 年の国内の農民工総数は 2,975 万 3,000 人で、2018 年より 917 万人、3.1%増加した。流入先から見ると、東部地域では 1 億 5,277 万人の農民工が雇用され、前年より 170 万人減少し、1.1%の減少、中部地域では 6,982 万人が雇用され、前年より 211 万人増加し、3.1%の増加、西部地域では 6,552 万人が雇用され、前年より 116 万人増加し、1.8%の増加となった。近年、中部地方と西部地方の都市は、流動人口の重要な流入地になり始めている。

流動人口の激増にともない流入地都市の収容力に対する新たな圧力が生じ、特に教育資源の配分は、流入地都市にとって大きな課題となっている。教育資源の不足、戸籍制度や農民工の経済状況、教育背景に関する問題が根本的に解決されていないため、流動児童たちは、学業の中断、経済的困難、言葉の障害、社会文化的対立、家庭と学校への不十分な参加、家庭と学校間の対立、心理的適応、学校生活への適応、心理的圧力など、教育において多くの問題に直面する可能性があり、また、学校運営や教育にも困難が伴い、管理コストの上昇や教育資源の混雑を招く。流動児童の年々の増加傾向から、流動児童の教育保障が重要となり、ひいては中国における実質的な教育公平の達成にも緊密に関わる課題である。流動児童への教育に関する配慮の不十分さ、政策の抱える問題が改善されなければ、結果として流動児童の教育機会不平等の問題が深刻化すると考えられる。

本研究は、中国における流動児童の入学困難の問題に着目し、流動児童の義務教育課題の検討を研究目的とする。流動児童入学困難の原因と現状の判明に基づき、流動児童入学に関する政策の導入背景、その内容と変遷、実施状況を明らかにし、政策内容及び政策実施上の問題を分析する。これにより、実証調査研究を通じて民営義務教育学校学位購入制度を検討し、流動児童の入学機会の確保に関する政策の改善に示唆を与える。

2. 概念整理

2.1 流動人口と流動児童

中国の経済発展と戸籍政策の緩和は、人口の流動を著しく促進した。国家統計局による、流動人口とは一般に、戸籍のある地域を離れて別の地域に住む人口と定義される。流動人口は、都市から都市へと流動するエリート型の人材流動と、農村部から都市部へ、後進地域から先進地域へと流動する生存ニーズに基づく労働流動に分けられる。本研究における流動人口とは、非地元戸籍を持ち、長期生存を目的として、農村部の戸籍地から現在所在する都市に流れる農民工を指す。

流動児童の命名は、時代によって定義が異なる（表 1-1）。本研究では、「流動児童」を、両親または法定保護者に従い農村部から都市部へ移住し、生活および義務教育段階における学齢児童として入学している子どもと定義する。この児童たちは、様々な要因の影響を受け、教育、住居、その他の保障において相対的に不利な立場に置かれている。また、流動が頻繁であり、家族の文化的背景や経済的状況が制約されていることから、より充実した社会保障の供給が必要とされている。本研究では、関連する政府の業務報告や教育保護政策において使用される「農民工の子女」、「流動児童青少年」、「出稼ぎ労働者随遷子女」という表現を総称して、「流動児童」と呼ぶ。

表 1-1 公共政策における流動児童の名称

名称	文書名	年度
都市部流動人口の学齢児童、少年	「都市部における流動人口の学齢児童・青少年就学対策（試行）」	1996
流動児童少年	「流動児童・青少年の就学に関する暫定措置」	1998
流動人口子女	「基礎教育の改革と発展に関する国務院の決定」 「国家教育計画第 10 次 5 カ年計画と 2015 年発展計画」	2001 2004
出稼ぎ農民の子女	「労働と雇用のために都市に流動する農民の子供の義務教育のさらなる改善に関する国務院弁公室の意見」 「農村教育業務の一層の強化に関する国務院の決定」 「農村における義務教育資金保障メカニズムの改革の深化に関する国務院の通達」	2003 2003 2005
農民工子女	「農民工問題の解決に関する国務院の意見」	2006
出稼ぎ労働者の子女	「国家経済社会発展第 11 次 5 カ年計画の概要」	2006
随遷子女	「戸籍制度改革の更なる推進に関する国務院の意見」 「県域における都市と農村の一体的な義務教育の改革と発展の調整と促進に関する意見」 「民営義務教育の発展を規制することに関する意見」 「中央財務省の農業転作人口市民権奨励基金管理弁法」	2014 2016 2021 2022
農民工随遷子女	「国家経済社会発展第 12 次 5 カ年計画の概要」 「国家新都市化計画（2014-2020 年）」	2011 2014
出稼ぎ労働者随遷子女	「都市部の義務教育生徒の学費および諸経費免除に関する通達」 「国家中長期教育改革発展計画（2010-2020）の概要」 「国家教育計画発展第十二次五カ年計画」 「都市と農村の義務教育資金保障メカニズムの更なる改善に関する国務院通達」 「第十三次全国教育発展五カ年計画」 「教育現代化加速実施計画（2018-2022 年）」	2008 2010 2012 2015 2017 2019
農業移転人口随遷子女	「農業転勤人口の市民権を支援するための財政政策の実施に関する国務院通達」 「中華人民共和国国家経済社会発展第十四次五カ年計画及び 2035 年目標概要」 「中国児童発展計画（2021-2030 年）」 「良質で均衡のとれた基礎公教育サービスシステムの構築に関する意見」	2016 2021 2021 2023

2.2 民営義務教育学校学位購入制度

「学位」は通常、高等教育機関や研究機関が、特定の課程を修了した学生や研究者に対して授与する学術的な称号を指す。中国の義務教育の文脈において「学位」という語は、生徒が学校に入学

するための定員や受け入れ枠を意味する。

民営学校については、中国の「民促法」に基づく制度設計において、民間資本による直接運営を認める法的枠組みが構築され、特に職業訓練機関を含む多様な教育形態に対して営利法人格の取得を明文規定している点が特筆される。一方で義務教育段階に限っては営利活動を厳格に禁止し、公教育システムを補完する準公共的機関として位置付ける二重構造を有する。これに対し日本の私立学校制度は、「私立学校法」第3条に基づき学校法人の設置を必須要件とし、非営利原則（同法第5条）を厳格に適用する公益法人モデルを基盤とする。具体的には国庫補助金制度（私立学校振興助成法）や寄付金税制優遇措置を活用しつつ、設置者管理規程（同法第35条）によって教育の自主性を制度的に担保する運営形態を特徴とする。また、農民工子弟学校は、中国に特有の学校形態であり、農民工の子どもの対象とした教育機関である。政府の正式な認可を受けていない場合が多く、教育資源の不足、教員の質の不安定性、施設の老朽化といった問題が指摘されている。

周（2009）は、「政府による学位購入」とは、すべての児童に平等な就学機会を保障するために、政府が民営学校から入学枠を契約に基づいて購入する政策であると指摘している。本研究では、特に「政府による民営義務教育学校の学位購入」に焦点を当て、この政策を政府が公的教育サービスを提供する一形態として位置づける。この政策における「学位」とは、流動児童の就学問題を解決するために、政府が民営義務教育学校から「入学定員」を購入し、流動児童が民営学校で学び、義務教育を受ける機会を確保するための制度である。この政策により、政府は公立学校の新設や拡張にかかる財政負担を軽減するとともに、公的教育資源の不足を補い、教育資源の供給範囲を拡大することが可能となる。

民営義務教育学校学位購入制度は、一般的に購入主体、引き受け主体、購入内容の三つの要素から構成される。本研究で取り上げる制度において、購入主体は流入地の地方政府、引き受け主体は義務教育段階の適格な民営学校であり、購入内容は流動児童の学位（入学定員）である。購入方法としては、政府が民営学校に対し、児童一人当たりの補助金を直接支給する形態が採られており、政府と民営学校の権利・義務は法律に基づく契約によって保護されている。さらに、政府は各地域の実情に応じて、学位を購入する対象となる民営学校の基準を設定し、適格な学校を選定している。

3. 先行研究

流動児童の義務教育入学問題が浮上した理由について、朱（2022）は、改革開放初期において、農村の余剰人口が都市へ流入し、戸籍制度の問題によって流動児童の義務教育入学問題が発生したこと、また、2014年以降には都市の分類を特徴とする流動児童の義務教育入学問題が生じていることが、いずれも中国の都市化政策と深く関係していると指摘している。

流動児童の入学に関する政策の変遷については、中央政府の視点から、郭（2019）は、流動児童の義務教育が「借読段階」、「両為主」、「両納入」の三つの段階を経てきたと指摘している。地方政

府の視点から、雷・汪（2012）は、中国 11 地域の政府政策テキストを調査し、地域の入学政策を「ポイント入学制」、「優遇政策」、「材料準入制」の 3 つのタイプに分類した。その一方で、「民営学校サービスの購入」という形で「両為主」原則に対応した都市もある。

流動児童の入学政策における中央政府と地方政府の関係について、劉・趙（2019）は、中国の教育行政制度の下で、中央政府と地方政府は「互惠」関係に達している、すなわち、中央政府は地方に特定の政策の実施を強制せず、地方政府は中央政府の要求に従って調整を行うことができると論じている。劉・趙（2019）は、地方政府は中央政府が発布した政策を実施する際、何らかの不適切な内容を付し、政策の対象、内容、目標が本来の政策から逸脱し、本来の政策の有効範囲を超え、政策の実施効果に悪影響を及ぼすと考えている。

流動児童の入学に関する現行政策の評価について、田・劉（2021）による、「ポイント入学制」、「優遇政策」、「材料準入制」、これら 3 つの教育政策はいずれも流動児童の入学機会をある程度増加させたが、一部の流動児童の教育については、これらの政策における困難な入学条件が存在するため、依然として就学が困難であり、教育の公平性の実現に影響を及ぼしている。王・卢（2019）は、「ポイント入学制」は、教育サービスを過去の制度的排除から現在の階層的排除へと進化させた。「ポイント入学制」導入以前は、流動児童の公立学校への入学は主に戸籍に依存していたが、「ポイント入学制」導入後は、入学が戸籍から切り離され、親の経済状況、都市への貢献度、居住年数などに移行し、その結果、下層階級の子どもたちが学校に入学することが難しくなり、階級連帯現象が深刻化したと論じている。

少数民族教育について、劉・張（2023）によると、中国の少数民族教育は、言語や文化、宗教、自然環境などの影響で基盤が脆弱であり、教育格差が課題となっている。特に、流動する少数民族の子どもたちは、その民族的背景を考慮した優遇政策の対象となり、政府は彼らの教育水準の向上を図っている。近年は、「貧困脱却戦」の一環として、少数民族の貧困児童への支援が強化されており、流動児童としての特別な配慮が行われている。本研究の対象地域である貴州地区において、少数民族の流動児童に対する優遇政策が施され、学校施設の改善やスムーズな入学の実現、栄養改善計画の推進が進んでいる。

民営義務教育学校学位購入制度に関する評価について、姜（2020）、周（2009）らによると、公立学校だけで解決を試みるには供給速度が限られていることから、民営学校という市場要素を加えることで流動児童の入学問題がよりよく解決されると述べている。政府は財政資金を利用して、民営学校において流動児童の学位を購入することができ、政府のために教育用地と財政資金を節約す

¹ 「貧困脱却戦」は、2015 年 10 月末に開催された中国共産党第 18 回中央委員会第 5 回総会で審議され、承認された「中共中央による国民経済と社会発展の第 13 次五カ年計画案」に基づいている。この計画は、5 年間をかけて精確な貧困対策を実施し、2020 年末までに貧困地域と貧困人口の核心的な問題を解決することを目的としている。2019 年 12 月 23 日、貴州省は、188 万人の貴州山岳地帯の貧困層が貧しい山間部を離れ、絶対的貧困から脱却し、都市の新しい住居に移住したことを発表した。

ることができるだけでなく、流動人口の流動による公立学校の義務教育資源の浪費問題も回避することができるとしている。王・王（2021）、姜（2020）らによると、民営義務教育学校学位購入制度により、適齢児童が法に基づいて良好な義務教育と良質な教育資源を享受できることを満たしている。保護者の学費支出の減少、家庭経済の負担を軽減させることができると述べる。張（2018）、馮（2019）らによると、政府は民営学校に資金を投入することで、民営学校の管理を強化し、公営教育資源と民営教育資源のバランスを取ることもできると述べている。楊（2020）、余・馮（2017）、劉（2015）らによると、民営義務教育学校学位購入制度を実行する過程で、関連する法律・法規が不健全であり、政策の実行が不十分であるという。効果的な評価と監督が不足しているため、政策実行の財政資金が不足していると提案した。

東部超大都市²における民営義務教育学校学位購入制度の実施について、吳（2020）は、東部地域ではこの政策を実施している都市の数が多く、政策の内容も比較的詳細であると指摘している。具体的には、購入主体、受け入れ主体、購入内容、購入学位の数、資金負担、実施プロセスなどが明確に規定されている。李（2020）は、流動児童のための学位購入や教育資金の補助は、経済的に発展している東部地域の都市であっても追加的な財政負担を引き起こしているとは指摘している。また、政府の民営教育への投資が少ないため、公立教育との格差が拡大し、教育の不公平がさらに深刻化している。李（2023）も、民営学校は施設や教師の質の面で公立学校と一定の差があるため、民営学校の学位を活用して流動児童の義務教育を保障することはあくまで「過渡的な措置」であり、公立学校こそが義務教育の主要な提供機関であるべきだと述べている。さらに、周（2010）は、現在の東部都市には、健全な財政監督制度がまだ確立されていない問題もあり、現存の研究は主に政策整理や公開データ分析といった理論的研究にとどまっており、実際の調査研究が不足している点も指摘されている。

先行研究によると、流動児童の入学政策は、中央政府の方針のもと、地方自治体がポイント入学制、優遇政策、材料準入制、民営学校サービスの購入などで対応している。しかし、研究の多くは中国東南部の超大都市に集中し、中部・西部地域の研究は不足している。特に、民営義務教育学校学位購入制度に関する研究が少なく、政策の実施状況や合理性の分析も不十分である。本研究では、民営義務教育学校学位購入制度に関する中央・地方政府の政策を整理し、貴州省貴陽市を事例に制度の実施状況を分析する。実証調査を通じて、政府がこの制度をどのように運用し、流動児童の教育格差の解消にどの程度貢献しているのかを検討する。

² 都市の分類： 中国国務院「都市規模区分基準の調整に関する通知」（2014）

超大都市：常住人口＞1,000 万 特大都市：500 万＜常住人口＜1,000 万

第1章 中央政府による流動児童義務教育政策の変遷

1.1 戸籍制度と都市化改革

1.1.1 戸籍制度

戸籍制度は、流動児童の入学に影響を与える最も重要な要因の一つであり、中国における最も重要な人口管理制度である。年（2024）によると、戸籍制度は労働者の流動、都市化の進展、都市・農村間の格差、社会階層の分断などに深く関与し、教育、医療、社会保障、雇用、収入、婚姻など個人の生活にも多大な影響を及ぼしている。中国の義務教育は「地方責任・階層管理」の原則に基づき、学齢児童の入学は戸籍地の地方政府が責任を負い、学区は戸籍地を基準に区分される。

新中国成立初期、国内治安の維持と重工業発展の必要性から戸籍制度が確立され、1959年から1978年にかけて統合・発展が進み、都市と農村の二分化や逆都市化をもたらした。1953年、国務院は都市への過剰な人口流入を防ぐため「農民の都市への盲目的流入の抑制に関する指示」を発表し、1958年には「中華人民共和国戸籍条例」が制定され、住民の戸籍を「農業」と「非農業」に区分する制度が導入された。この結果、都市と農村間の人口流動が法律で制限され、中国の戸籍管理制度の基盤が築かれた。改革開放期に入り、市場経済の発展に伴い人口移動が活発化した。政府は戸籍制度改革を進め、深圳などで臨時居留許可制度を試験的に導入し、1985年には「市鎮臨時居留者管理暫定規定」を公布した。しかし、臨時居留者は依然として戸籍に基づく社会福祉を享受できなかった。一方、一部の地方政府は財政収入の増加や投資誘致のため「青字戸籍」を導入し、戸籍が市場経済の中で価値を持つようになった。2000年以降、都市化の進展とともに戸籍制度改革が加速し、小都市を中心に緩和が進んだ。2012年以降、中国政府は「農転人口の市民化」を重要課題とし、新型都市化戦略を採用して改革を推進した。2013年には「小都市の定住制限の全面緩和」「中都市の定住制限の緩和」「大都市の定住条件の合理的な決定」などの方針が示され、2015年には「居留許可暫定規定」が公布され、流動人口の基本的な公共権益が保護されるようになった。2021年からの「第14次5カ年計画」では、農業転入人口の市民化が引き続き推進され、一部の超大都市を除き出稼ぎ労働者の定住制限が緩和される方向が示された。

これらの政策により、戸籍制度改革は大きく進展したものの、一部都市では高学歴者の優遇が続く、一般労働者の定住条件は依然として厳しい。例えば、西部のある都市では高学歴者には「材料準入定住」、出稼ぎ労働者には「ポイント定住」が適用され、2019年上半年に定住した45万8000人のうち「ポイント定住」によるものはわずか0.37万人（1%未満）に過ぎなかった。欧陽と鄒（2017）によると、出稼ぎ労働者が集中する都市では公共サービスへの圧力が高まり、学校の学位不足、教員不足、住宅需給の不均衡などの課題が深刻化している。これは戸籍制度改革および流動人口の市民化における重要な課題となっている。

1.1.2 都市化改革

急速な都市化の進展に伴い、中国における流動人口の管理形態も変化してきた。2000年には、国務院が「小都市の発展に関する意見」を発表し、農民の小都市への移動を促進し、入学、軍隊への参加、就職などの分野で都市住民と同等の待遇を享受できるよう提案した。2006年には、国務院が「農村出稼ぎ労働者問題の解決に関する意見」を発表し、中小都市が農村出稼ぎ労働者の定住条件を適切に緩和するとともに、賃金、労務管理、就職、社会保障、公共サービス、権益などの面で具体的な政策を打ち出すことを求めた。2014年には「中国新都市化計画（2014～2020年）」「戸籍制度改革の推進に関する国務院の意見」「出稼ぎ労働者へのサービス業務の改善に関する国務院の意見」などが発表され、都市化と戸籍制度改革がさらに進展した。2015年には「居住許可証に関する暫定規定」が採択され、2016年には「新型都市化建設の推進に関する国務院のいくつかの意見」や「県域における都市と農村の一体的な義務教育の改革と発展の調整と推進に関する国務院のいくつかの意見」「流動農業人口の市民権を支援する財政政策に関する国務院の意見」などの政策が提案された。さらに、2022年の第20回党大会報告では、人間を中心とした新型都市化の推進や農業転入人口の市民化の加速が提案され、都市化戦略が新たな段階に入った。

新都市化政策の推進以降、流動人口の流入地における戸籍取得要件が引き下げられたことで、留守児童の減少に大きな影響を与えている。しかし、一部の都市では、流動人口を「人口ボーナス」ではなく「財政負担」とみなし、社会から排除する動きが見られる。都市部における基本的な公共サービスの平等性や普遍性には未だ多くの課題が残されており、流動人口が市民として平等な権利を享受することは依然として困難である。さらに、新都市化と経済発展の進展に伴い、流動人口の特性が多様化している。例えば、高学歴流動人口、家庭化流動人口³、高齢者流動人口などの分類が生じる一方で、農民工の社会的地位の不利性は依然として根本的に改善されていない。また、流動人口のニーズは従来の「生存と雇用」から、「教育の公平性の確保」「福祉保護」「社会統合」といったより高次の要求へと変化している。このような状況に対応するため、地方政府は社会的ニーズに適応し、ガバナンスを継続的に最適化する必要がある。

1.2 中央政府による流動児童義務教育政策の変遷

1.2.1 中央政府による流動児童義務教育政策の変遷

中央政府による流動児童義務教育政策は以下の経緯になる。

年度	文書名	要点
1992	「中華人民共和国義務教育法 実施規則」	流動児童が本籍地以外で学ぶことを可能にするための「借読」制度が初めて提案された。
1996	「都市部流動人口の学齢児童・青少年就学弁法（試行実	保護者のいない子どもについては「流入地で義務教育を受けることができる」と提案され、制限が徐々に緩和され始めた。

³ 「家庭化流動」とは、労働や生活のために農村から都市へ移動する際に、単身ではなく家族全体が共に移動することを意味する。

	施用)」	この提案では、学校教育の条件を提供する責任を流入地の政府に課す一方で、形式的には「借読を学校教育の主軸とする」ことが強調された。
1998	「流動児童・青少年就学暫定弁法」	
2001	「基礎教育の改革と発展に関する国務院の決定」	流入地政府および流入地の公立学校を主体とする「両為主」政策が明確に打ち出された。
2003	「農村教育業務の更なる強化に関する国務院の決定」	
2003	「出稼ぎ農民の子女に対する義務教育のさらなる改善に関する教育部等の意見を伝達する国務院弁公庁の通達」	「両為主」政策の実施に関して、具体的な取り決めが策定された。
2008	「都市部の義務教育制度の学費・雑費免除に関する国務院の通達」	無償義務教育への完全なアクセスを実現するため、流動児童の義務教育に対する中央財政の介入が開始され、中央財政によるインセンティブが導入された。
2014	「国家新都市化計画（2014-2020年）」	地方政府は、流動児童への義務教育を提供する責任を担うと同時に、流動児童の教育を地域の教育発展計画および財政保障の範囲に組み入れる「両納入」政策を打ち出した。
2015	「都市と農村の義務教育資金保障メカニズムの更なる改善に関する国務院の通達」	「両統一」政策の一環として、「都市部と農村部における義務教育資金保証のための統一メカニズムの確立」プログラムが明確化され、「銭随人走 ⁴ 」政策の実施が開始された。
2016	「地方における都市と農村の一体的な義務教育の改革と発展の調整と促進に関する国務院のいくつかの意見」	「基本的基盤としての居留許可証の統一的使用」プログラムを明確化し、流動児童の登録手続きおよび証明要件の効果的な簡素化と最適化を求めた。
2019	「中国教育現代化 2035」	「流動児童の入学処遇の同城化 ⁵ を促進する」という政策が提案された。
2022	「中央政府の農業転勤人口市民権奨励基金管理弁法発布に関する通達」	中央財政奨励金を流動児童の義務教育に使用することを明確に要求し、流動児童の義務教育奨励金の計算方法を定めた。
2023	「質の高いバランスのとれた公教育基本サービスシステムの構築に関する意見」	農業移転人口随遷子女の入学を居留許可証に基づいて保証する政策を改善し、随遷子女を公立学校を中心とする流入地の義務教育の範囲に組み入れることが求められた。

以上のまとめから、戸籍制度の変化や都市化の進展に伴い、流動児童の義務教育入学政策は、借読期、両為主、両納入という3つの発展段階を経ており、教育の公平性の実現に大きな影響を与えてきたことがわかる。2021年に教育部が発表した「流動児童が義務教育を公平に享受できるようにするための提言」に基づき、次の段階として、教育部は地方政府に対し、両為主および両納入政策の継続的な実施と、流動児童の居留許可証に基づく入学方針の厳格な確認を求めた。特に、入学手続きの簡素化や不必要な添付書類の排除を徹底するよう地方政府に監督を促している。また、地方自治体に対しては、流動児童の増加傾向に適応し、教育資源の供給を積極的に拡大する取り組みが求められている。

⁴ 「銭随人走」とは、生徒が都市部であれ農村部であれ、「二免一補」政策（学雑費の免除、教科書の無償提供、経済的に困難な家庭の寄宿生への生活費補助）を平等に享受できるよう、義務教育の補助金が児童の就学先に応じて適切に配分されることを指す。

⁵ 「同城化」とは、流動児童が戸籍や制度的な制約、教育資源の不均衡によって、流入地の児童と同じ教育待遇を受けられない問題を解消することを目的とした政策を指す。

1.2.2 中央政府による民営義務教育学校学位購入制度の変遷

中央政府による民営義務教育学校学位購入制度は以下の経緯になる。

年度	文書名	要点
2011	「流動児童の義務教育入学を善処することに関する通達」	公教育資源の積極的な拡大や民営学校の学位購入を通じて、流入地政府が定めた条件を満たすすべての流動児童が平等な立場で義務教育を受けられるようにすることを提案した。
2012	「義務教育の均衡ある発展をさらに推進することに関する意見」	公立学校が入学ニーズを満たせない場合、政府が教育サービスを購入するなどの措置を講じ、流動児童が法律の権限に基づいて設立された民営学校で義務教育を受けられるようにすることを提案した。
2013	「政府が社会組織からサービスを購入することに関する指導意見」	「購入主体」と「引き受け主体」の性質を明確にするとともに、民営義務教育学校学位購入制度のさまざまな側面を具体化した。
2014	「全国新都市化計画(2014-2020)」	公立学校に入学できない流動児童のために、政府が学位を購入するなどの措置を講じ、民営学校で義務教育を受ける流動児童の権利を保障することを提案した。
2018	「全国小中学校の責任監督者による革新的な県の評価・決定内容の補足に関する書簡」	初めて、対象となる流動児童が公立学校または政府購入サービスを提供する民営学校に通う割合が 85%以上であることが評価条件に盛り込まれた。
2021	「民営学校義務教育の発展規制に関する中国共産党中央弁公庁と国務院弁公庁の意見」	流動児童の割合が高い民営義務教育学校を優先的に政府購入の対象に含めることを提案し、流動児童の入学問題をより適切に解決することを目指している。また、義務教育の公共福祉的特性を確保するため、政府購入学位の管理方法の改善を求めた。

上記の発展経緯から見ると、流動児童の入学に対する政府の態度は、強制的な正から指導と規制を重視するものへと変化してきた。一方で、政府と市場の資源配分を組み合わせることにより、流動児童に対する義務教育の新たな枠組みが提供された。同時に、民営義務教育学校学位購入制度は、流動児童の教育ニーズを効果的に満たすとともに、資源の利用効率を向上させ、教育および社会の公平性の促進に寄与している。

1.3 中央政府政策についての考察

政策立案の視点から見ると、中央政府は地方政府の流動児童教育への取り組みの重要性を強調しているが、具体的な指標や責任の明確化が不足している。例えば、「国家中長期教育改革発展計画(2010～2020年)」では、流動児童の教育権保障について触れているが、各都市や地域がどの程度取り組むべきかの指針は示されていない。また、中央政府は地方政府の財政状況や教育資源を十分に考慮せず、流動児童の入学問題を解決する能力を無視している。その結果、地方政府が中央政府の意向に反して政策を策定することがあり、大きな齟齬が生じている。流動家庭は雇用不安定や居住地の移動などの課題を抱えているため、入学だけでなく、転校の柔軟な仕組みや入学登録管理サービスなど、流動家庭を支援する体制の構築が求められる。

政策実施の観点からは、中央政府の指標に具体的な要件がなく、各都市の状況に差があるため、

政策の実施が困難になる。例えば、東海岸地域では流動児童が多く、教育資源も豊富だが、競争圧力が大きい。一方、中部や西部地域では流動児童は少ないが、教育資源が不足しており、地域ごとの困難が異なり一律に実施することは難しい。また、中央政府の監督不足により、都市間で流動児童の入学基準に不統一が生じ、学費徴収や教育資源の不公平が依然として存在し、政策の公平性と有効性が損なわれている。法律や政策は流動児童に教育権を与えているが、その権利を実現する具体的な方法は提示されていない。中央政府は教育の公平性を考慮して政策を策定しているが、十分な財政支援がないため、地方政府は政策の質を下げざるを得ず、その結果、政策策定と実施の間に乖離が生じている。

結論として、流動児童の入学に関する政策は不合理で効果的でない方法で策定されており、地域ごとの実情により地方自治体が政策を変更したり、低品質な形で実現したりする状況が見られ、流動児童の就学問題が深刻化している。中央政府と地方政府の連携不足が、流動児童の就学問題を引き起こす主要な要因である。

第2章 地方政府による流動児童義務教育政策

2.1 地方政府政策の概況

先行研究によると、中央政府が流動児童の入学問題を解決するよう求めている一方で、地方政府は各都市の実情に応じ、それぞれのニーズに適した流動児童入学政策を策定している。主な政策には、ポイント入学制、材料準入制、優遇政策などがあり、また、民営義務教育学校学位購入制度を通じて流動児童の入学問題を解決している都市も存在する。

ポイント入学制は、流動児童を入学させるために最も広く使用されている制度である。ポイント入学制とは、公共サービスの均等化をさらに促進するため、流動人口の戸籍登録および流動児童の公立学校への就学をポイント制でランク付けする仕組みである。このポイントは、基本ポイント（学歴、技能、発明、居住年数、仕事、社会保障金の納付、積み金など）、追加ポイント（高学歴者、特許技術革新、個人榮譽、慈善、投資と税金、バースコントロール、健康と疫病予防、登録と管理、個人信用）、減点ポイント（犯罪行為、違法行為）の3つの要素で構成されている。

材料準入制とは、流動児童が入学する際に、流入地の学校が要求する居住許可証、就労証明書、社会保険の継続納付証明書、継続居住証明書（賃貸住宅の納税証明書）などの書類を提出する必要があることを指す。例えば、天津市では、流動児童が入学する際に、居住証明書、住民台帳、住宅所有証明書または住宅賃貸証明書、天津での就労証明書、社会保険証明書、子どもの予防接種証明書を提出する必要がある。同時に、軍人の子女、台湾出身の子女、華僑の子女は優遇政策を享受することができる。

多くの都市では、流動児童の就学問題に対応するため、複数の入学方式を組み合わせる形で対策を講じている。例えば、北京市では、ポイント入学制と民営義務教育学校学位購入制度を組み合わせ

せた入学政策を実施している。「北京市義務教育入学政策」によれば、流動児童の入学には、両親の北京市就労証明、北京市住所証明、戸籍簿、および北京市居住許可証の提出が求められる。同時に、「北京市における小中学校用地建設のさらなる強化に関する作業計画」では、学校用地が不足している地域において、賃貸または購入を通じて学校運営スペースを拡大し、学位供給を増やすことが提案されている。成都市の流動児童入学政策では、居住許可証のポイント申請している者はポイント入学制を利用し、ポイント申請していない者には材料準入制が適用される。また、「成都市における都市と農村の義務教育の総合的発展の調整と促進に関する実施意見」では、流動児童への義務教育を都市開発計画や財政保障に組み入れることが提案されている。さらに、公立学校の学位が不足している場合には、民営義務教育学校学位購入制度を活用し、流動児童を民営学校に入学させ、地元児童と同様に一体的な管理を行うことが求められている。

2.2 地方政府政策の比較

本節では、中国東部の上海市および南部の広東省を代表とする地域を事例として取り上げ、これらの地域における流動児童の入学政策、特に民営義務教育学校学位購入制度の実態とその影響を分析する。

広東省：

広東省における流動児童に対する義務教育政策は、「厳格な制限から合理的な緩和へ」という傾向を示している。政策の初期段階では、「材料準入制」が実施されており、流動児童の親は一時滞在許可証、戸籍簿、居住証明、雇用証明、社会保険証明、家族計画証明などの提出が求められていた。この厳しい制限と複雑な手続きのため、多くの流動児童は公立学校に通うことができず、施設が不十分な農民工子弟学校に通うか、本籍地に戻って留守児童となる選択を迫られていた。2007 年以降、一部の都市で「材料準入制」が廃止され、「ポイント入学制」が採用され、流動児童はポイントと学校の残席数に基づき公立学校に入学できるようになった。この改革により、公立学校へのアクセスが改善され、2014 年末には「ポイント入学制」が広東省で主な入学方式となった。

同時に、広東省は公立学校に入学できず民営学校を選択する流動児童に対しても対応策を講じている。2012 年には惠州市で民営学校教育補助政策が導入され、民営学校に入学した流動児童に一定額の教育補助券が支給される仕組みが整備された。この補助券を活用することで授業料の一部が減免され、流動人口の経済的負担が効果的に軽減されている。流動児童の規模と増加率は地方政府に多大な財政的負担を強いており、政府は民営学校と協力して教育サービスを提供している。広州市と東莞市では、民営義務教育学校学位購入制度が提案され、ポイント制の条件を満たした流動児童が民営学校にランダムに割り当てられた場合、授業料の全額または大部分が減免される仕組みとなっている。民営義務教育学校学位購入制度は、既存の民営義務教育資源を短期間で公的教育資源として活用する方法であり、これにより流動児童の入学ニーズを迅速に満たすことができる。

具体的には、「広東省人民政府の都市・農村義務教育資金保障メカニズムの更なる改善に関する通達」と「広東省財政部および教育部による広東省都市・農村義務教育補助金管理弁法の公布に関する通知」によると、広東省の民営義務教育学校に通う生徒には、小学校では1学年につき生徒1人当たり1,150元、中学校では1学年につき1人当たり1,950元の補助金が支給されている。この補助金の支出は、主に省と市・県が所定の比率で分担している。例えば、東莞市では、小学校の学位購入費用は市と区の財政が折半で負担し、中学校の学位購入費用は市と区の財政が9:1の比率で負担している。広州市では、学位購入に必要な資金は主に区レベルの財政が負担しており、民営学校は学校登録の監査結果に基づいて区教育局から補助金を受け取ることができる。中山市では、2018年以前は中学校の学位購入費用を市財政が負担し、小学校の学位購入費用を鎮（区）財政が負担していたが、2018年以降、学位購入費用の全額を鎮（区）財政が負担するようになった。さらに、2024年の「中山市市鎮財政管理制度の調整計画を發布することに関する通知」によれば、義務教育段階の学位購入に必要な資金（義務教育補助金および教科書無償配布を除く）は、市財政が40%、鎮（区）財政が60%を負担することが定められている。

表 2-1 広州市、東莞市、中山市の義務教育における民営学校学位購入の状況

都市名	初回 実行 時間	要件	補助水準	購入学位数
広州市	2017	(1) ポイント入学制に基づいて入学した流動児童 (2) 市政府が学位を購入する民営義務教育学校にランダム割り当てられた流動児童	小学校：5,000 元/人・学期 中学校：6,000 元/人・学期	2018 年：ポイント入学制による公立学校学位と、小学校 1 年生、中学校 1 年生の民営義務教育学校学位の購入数の合計は 28,700 人
東莞市	2016		第一段階： 小学校：5,000 元/人・学期 中学校：6,000 元/人・学期 第二段階： 小学校：3,500 元/人・学期 中学校：4,500 元/人・学期	2019 年：小学校学位購入数 110,177 人（第一段階 22,023 人、第二段階 88,154 人）、中学校学位購入数 35,188 人（第一段階 7,028 人、第二段階 28,160 人）
中山市	2017	(1) 両親の少なくとも一方が中山市に居住（居住許可証に基づく）または就労（社会保険に基づく）している流動児童 (2) 小学校 5 年後期／中学校 2 年後期の学校総合学力テストで合格点以上を獲得し、市の義務教育学力テストに参加し、所定の得点ラインを達成した流動児童	小学校：5,000 元/人・学期 中学校：6,000 元/人・学期	2018 年：小学校学位購入数 23,725 人、中学校学位購入数 7004 人、合計 30,729 人

出所：「東莞市政府による義務教育段階の民営学校学位購入に関する暫定措置」、「2020 年広州市海珠区流動児童ポイント入学制実施規則」、「中山市義務教育段階の民営学校学位購入弁法」のデータにより筆者作成

上海市：

上海市では主にポイント入学制を実施しており、流動児童に対して、親の居住年数、雇用状況、社会保障費の支払い記録などを評価し、公立学校への入学機会を提供している。珠江デルタ地域に代表される伝統的なポイント制とは異なり、上海市のポイント入学制は居住許可証をポイントの主な要件としている特徴がある。また、ポイントの降順でランク付けして入学資格を区分するのではなく、一定のポイント数に達した場合に入学が許可される仕組みとなっている。

2008 年に発表された「上海市教育委員会が流動児童の義務教育の改善に関する意見」では、民営義務教育学校を管理するための政府資金提供モデルが提案され、2008 年から 2010 年半ばまでに約 160 校が民営教育制度に組み込まれ、政府が 1 校あたり 50 万元を資金提供し、不足分は区・県政府が補填する仕組みが整備された。政府は流動児童の就学をこれらの学校に委託し、就学者数に応じて補助金を支給、支給額は 2,000 元からスタートし、2015 年には 6,000 元、2018 年には一部の区で 7,200 元に達した。このような資金提供により、流動児童が民営学校で義務教育を受ける環境が改善された。さらに、上海市教育委員会は、「流動児童を募集する民営義務教育小学校の標準的な管理を強化することに関する意見」（2010 年）および「都市部で流動児童を募集する民営義務教育小学校の資産・財務管理に関するいくつかの問題に関する意見」（2011 年）を発表し、流動児童が在籍する民営義務教育学校に対する監査条件と要件を明確化した。

2022 年 5 月 22 日、上海市教育委員会は「2022 年市内義務教育段階学校の入学業務に関する実施意見」を発表し、5 月 29 日には上海市全区の教育局が「義務教育学校入学業務実施計画および入学規則」を発表した。この中で、上海市政府による民営義務教育学校学位購入制度が正式に実施された。この制度は、ポイント入学制で公立学校に入学できなかった流動児童を対象に、政府がポイントランクに応じて民営義務教育学校の学位を購入し、一定額の学費免除を提供するものである。

政府購入の対象となる民営義務教育学校は、上海市教育委員会が定める学校運営基準を満たす必要があり、その基準には教師の水準、教育施設、安全衛生状況などが含まれる。2022 年における政府購入学位の資金基準は、小学校では 1 学期（1 人当たり）14,250 元、年間 28,500 元、中学校では 1 学期（1 人当たり）19,250 元、年間 38,500 元と設定されている。授業料が資金基準を下回る場合、保護者は授業料を支払う必要はなく、授業料が基準を上回る場合は、基準を上回る部分のみ保護者が負担する仕組みとなっている。この資金の負担割合については、市財政と区財政で分担され、小学校の入学費用では市財政が 70%、区財政が 30%を負担し、中学校の入学費用では市財政が 60%、区財政が 40%を負担する。2022 年の時点で、上海市内には民営小学校が合計 82 校、民営中学校が合計 108 校あり、そのうち民営小学校 35 校（62.68%）、民営中学校 52 校（48.15%）が政府購入学位校に含まれている。筆者の統計によると、この 87 校のうち 83 校が入学計画を公表しており、34 校は授業料を完全に免除し、残りの学校は授業料の大半を減免している。表 2-2 では、上海市各区における義務教育段階での民営学校学位購入状況がまとめられている。この制度に

より、数万人の流動児童が入学することが可能となり、公教育資源への圧力が大幅に軽減され、教育の公平性が大きく促進されたことが示されている。

表 2-2 2022 年上海市各区の義務教育における民営学校学位購入の状況

区名	政府購入学位校	購入学位数	ポイント条件
宝山区	小学校 2 校、中学校 3 校	100 人	流動児童は、政府購入学位校に申し込むためには、最低 120 ポイントに達する必要がある。最低ポイント基準を満たすことを前提に、経済的に恵まれない家庭の流動児童や、両親が上海で安定した仕事と生活環境にある流動児童に優先権が与えられる。
黄浦区	中学校 2 校	400 人	
嘉定区	小学校 2 校、中学校 3 校	1,050 人	
金山区	小学校 1 校、中学校 3 校	425 人	
静安区	小学校 4 校、中学校 3 校	1,164 人	
閔行区	小学校 5 校、中学校 7 校	2,262 人	
浦東新区	小学校 4 校、中学校 7 校	2,608 人	
普陀区	小学校 3 校、中学校 4 校	1,505 人	
青浦区	小学校 2 校、中学校 3 校	818 人	
松江區	中学校 2 校	532 人	
徐匯区	小学校 2 校、中学校 4 校	1,697 人	
虹口区	小学校 3 校、中学校 4 校	600 人	
楊浦区	小学校 5 校、中学校 5 校	1,413 人	
長寧区	小学校 2 校、中学校 1 校	444 人	

出所：上海市各区の 2022 年度入学政策のデータにより筆者作成

上記の都市に加え、2014 年には廈門市が「都市における出稼ぎ労働者子女の義務教育のさらなる改善に関する通知」を発表し、廈門市政府が民営学校から学位を購入し、それに対する財政補助を行うことを提案した。この補助の財源は、小学生 1 人当たり年間 2,200～3,200 元、中学生 1 人当たり年間 2,800～4,000 元と設定されており、財源の 50%を市財政が、残りの 50%を区財政が負担する仕組みとなっている。天津市教育委員会は 2020 年に「天津市義務教育学位資源建設実施計画（2021-2023 年）」を発表した。この計画では、公立学校の学位不足や深刻な就学問題を抱える地域において、政府が適格な民営義務教育学校から学位を購入することが提案された。2023 年には、天津市で小学校 11.9 万人分、中学校 4.4 万人分を含む合計 16.3 万人分の義務教育学位が新たに確保されている。

2.3 地方政府についての考察

以上の分析から、中国東部の超大都市における流動児童の入学政策は、比較的早い段階から実施されており、特に民営義務教育学校学位購入制度の導入とその充実が顕著である。上海市や広東省をはじめとする主要都市では、公立学校の受け入れ能力を補完するため、政府が民営学校の学位を購入し、流動児童の就学機会を拡大してきた。この制度の整備により、公教育資源の不足が一定程度解消されるとともに、教育の公平性の向上にも寄与している。これらの都市では、流動児童の教育に対する財政的支援も手厚く、小学校および中学校の学位購入に対し、市・区財政の分担による補助金が支給されている。このような積極的な財政投入により、多くの流動児童が公教育に準じた教育環境で学ぶ機会を得ている。

しかし、学校の学位不足の問題から、多くの地方政府が流動児童の入学に比較的高い基準を設けており、入学にはいくつかの書類が必要とされている。また、学位購入数に関しても、流動児童全体に占める割合は低く、一部の流動児童の就学ニーズしか保証されていない。表 2-3 によると、上海、広州、深圳、中山、東莞の 5 都市では、一部の流動児童のみが公立学校や政府が学位を購入した民営学校に入学できる状況であり、残りの流動児童は高い授業料を支払って民営学校に通うか、標準以下の条件である農民工子女学校で学ばざるを得ない現状がある。流動児童の家庭の経済状況が十分でないことや、政府が農民工子女学校に厳しい制限を課していることから、多くの流動児童は最終的に学校を中退するか、戸籍地に戻り留守児童となる道を選択している。さらに、政府の財政負担が増大する中で、持続的な資金確保が課題となっている。特に、各都市の財政状況によって補助金の支給基準や負担割合が異なるため、地域間の格差が生じる懸念もある。

表 2-3 上海市、広州市、深圳市、中山市、東莞市における学位購入の状況

都市名	年度	流動児童の人数 (万人)	公立学校へ入学する流動児童の人数 (万人)	購入学位数 (万人)	流動児童数に占める購入学位数の割合 (%)
上海市	2015	50.06	40.26	9.8	19.58
広州市	2017	62.84	26.75	2.5	3.98
深圳市	2015	78.58	36.29	6.5	8.27
中山市	2017	24.8	11.7	1.88	7.58
東莞市	2016	77.6	18.24	0.56	0.72

出所：楊東平（2016）「中国流動児童教育発展報告（2016）」社会科学文献出版社、広州市政府のホームページ、中山市教育局と東莞市教育局のホームページのデータにより筆者作成

同時に、各都市の流動児童の入学政策を分析すると、民営義務教育学校学位購入制度は、通常、ポイント入学制や材料準入制と併用されている。この制度では、流動児童の親の就労状況や都市での居住状況の評価が重要な基準となり、これらの要件を満たした場合に限り、政府が購入した学位を享受できる仕組みとなっている。そのため、流動児童の入学が無条件に受け入れられているわけではない。民営義務教育学校学位購入制度は、ポイント入学制や材料準入制と比較すると、流動人口に対する制限を一定程度緩和する効果があるものの、本質的には流動人口をランク付けし、流動児童の一部を義務教育から排除し続ける仕組みである。そのため、この制度は流動児童の入学問題を根本的に解決するには至っていない。

以下では、中西部地域の都市における実態を明らかにするため、データの分析およびインタビュー調査を通じて、中西部地域における民営義務教育学校学位購入制度の実施状況をさらに詳しく探究していく。

第 3 章 貴陽市流動児童義務教育政策

3.1 貴陽市の概要と人口状況

貴陽市は貴州省の省都であり、省内最大の都市であると同時に、中国西南部における重要な交通・通信ハブ、工業基地、商貿観光サービスセンターとしての役割を担っている。2024 年上半期にお

ける貴州省の総生産高は1兆738億元に達し、前年比5.3%の増加を記録した。そのうち、貴陽市の生産高は2,504億元であり、全省生産高の23.31%を占め、生産高および成長率の両面で全省第1位となった。世界経済フォーラム（World Economic Forum）は2016年に、貴陽市を中国で最も急速に発展している10大都市の首位に位置づけており、その成長の著しさが評価されている。

経済の急速な発展は、貴陽市に大量の流動人口をもたらしている。第7回全国国勢調査（2020年）によると、貴陽市の常住人口は598.7万人に達し、第六回全国国勢調査（2010年）の432.3万人から約166万人増加した。特に注目すべきは、流動人口の急増である。2011年に135万人だった流動人口は、2020年に332.6万人に達し、中国の人口流入トップ20都市の一つとなった。貴州省全体の流動人口に対する貴陽市の比率は28.44%であり、つまり全人口の過半数が流動人口を構成している。貴陽市は緩和された戸籍取得政策を導入しており、2021年に貴陽市公安局が「貴陽市を全国で最も戸籍取得が容易で、手続きが簡便かつ迅速な都市にすることを目指す」と表明した。第14次5カ年の人口発展専門計画によると、貴陽市の流動人口規模は今後も増加が見込まれており、2025年までに新たに33.9万人の流動人口が追加されると予測されている。

また、貴陽市は多民族が共存する都市であり、現在55の民族が居住している。2020年時点での常住人口598.7万人のうち、少数民族人口は128.3万人に達し、全市総人口の21.44%を占めている。大量の少数民族人口の流入は、貴陽市の流動人口構造において重要な要素となっている。中国の人口調査結果によれば、1953年から2020年の間に貴陽市の少数民族人口は大幅に増加し、特に中心部に集中する傾向が見られる。こうした各民族文化の影響を背景に、少数民族の流動人口は頻繁な流動を行う特徴を持ち、主に家族単位での移動が一般的である。このように頻繁かつ大規模な人口流動は、貴陽市の中心部における教育資源に対して大きな挑戦をもたらしており、適切な教育サービスを提供するための課題を浮き彫りにしている。

3.2 貴陽市における流動児童の義務教育政策の変遷

貴陽市は流動児童の入学問題に対応するため、2010年に「義務教育段階での選択入学問題の有効な解決に関する実施意見」を公布した。この「意見」では、各学区の教育条件や学校規模を再評価し、その結果に基づいて毎年の新入生数を決定することが提案された。また、空き学位がある学区では流動児童を統一的に配置し、定員を満たす方針が示された。しかし、流動児童の入学機会は地元児童の後とされ、学位不足のため入学できる児童は限られていた。さらに、透明性のある具体的な入学政策が欠如しており、教育現場で混乱や不公平が生じる状況が見られた。経済発展に伴い流動児童が急増し、公立学校だけでは入学需要を満たせなくなった。これに対応し、貴陽市は2013年に「貴陽市教育『9+3』計画実施方案の通知」を公布し、大規模クラスの解消と流動児童の入学問題を区（市、県）政府および関連部門の指導・監査項目に含めることを提案した。具体策として、基準未達の学校の改築・拡張、新規住宅地域への学校建設、生徒受け入れ能力の高い学校の強化、

適格な流動児童向けの一時的な学校設置支援などが挙げられ、総合的な課題解決を目指している。

2014 年、貴陽市人民政府弁公庁は「貴陽市における義務教育の均衡的かつ質の高い発展を推進する実施意見に関する通知」を発表し、「両為主」政策の堅持を提案した。この政策は、流動児童の平等な義務教育の機会を確保することを目的とし、公立学校が自学区の生徒を受け入れた後、空き学位を流動児童に提供することを明記した。また、公立学校が需要を満たせない場合、政府が学位購入を通じて法的に運営される民営学校での就学を保障する方策が初めて提案された。目標は、公立学校で義務教育を受ける流動児童の割合を 60%以上に引き上げ、最終的に 85%に達することである。同時に、貴陽市は民営教育の発展を推進し、教育品質の低い民営学校の淘汰や、無許可の民営学校の整理を進めた。また、公立学校の現職・退職教員が民営学校で勤務・指導することを奨励し、地域全体で統一的に管理・監視する体制を構築した。これにより、公立・民営教育が協力し合う構造が形成され、流動児童の教育環境が着実に改善された。

流動児童の増加と政府の関心の高まりを受け、2018 年に貴陽市人民政府弁公庁は「不就学防止と教育継続の強化並びに義務教育の定着率向上に関する通知」を発表した。本通知では、都市計画と財政保障に流動児童の義務教育を含めること、居住証を主要基準とする入学政策の確立、入学手続きと証明書類の簡素化・最適化、流動児童の平等な教育機会の確保、「兩免一補⁶」資金や生徒一人当たりの公用経費の持参制度の導入が提案された。また、混合クラス編成と統一管理を実現し、流動児童が学校やコミュニティに適応しやすくすることを推進した。同時に、公立・民営学校ともに、流動児童に地元戸籍の生徒と異なる費用を一切徴収しないことが求められた。これらの措置により、流動児童の義務教育へのアクセス向上と教育環境の改善が図られている。

2020 年、貴陽市は教育費特別税として 105,797 万元、地方教育費特別税として 71,415 万元を徴収し、これらを教育部門の予算に組み込み、教育条件の改善に充てた。同年発表された「貴陽市教育局による 2020 年の義務教育入学に関する通知」では、入学手続きと証明書類の要件をさらに簡素化し、居住証と実際の居住地が一致する原則に基づき、近隣の公立学校の空き学位に流動児童を優先配置することを提案した。公立学位が不足する場合は、政府が引き続き学位を購入し、民営学校への入学を手配する方針が示された。また、各地の教育行政機関に対し、流動児童のポイント制入学の導入を促し、科学的かつ合理的なポイント項目とスコア設定を進めることが奨励された。これらの施策により、流動児童の入学をより柔軟かつ公平にし、教育資源の効率的な配分と地域間の教育格差の解消を図ることを目指した。2022 年には、「貴陽の省都強化による教育の高品質発展实施方案」が公布され、義務教育の質の高い均衡的な発展を促進し、学位の拡充により流動児童が公立学校に入学できる環境を目指す方針が示された。しかし、「貴陽市教育局による 2022 年の義務教育入学に関する通知」では、公立学校への入学は「条件を満たす」流動児童に限定され、全てが対

⁶ 「兩免一補」は、中華人民共和国が 2001 年から実施している教育支援政策である。この政策に基づき、農村地域の義務教育段階における貧困家庭の生徒に対して、授業料（雑費）と教科書費の免除、および段階的に寄宿生の生活費を補助することが行われている。

象ではなく、特に脱貧家庭⁷の流動児童が優先されることが明記された。また、公立学位が不足する場合、政府が引き続き学位を購入し、民営学校への入学を手配する方針が示され、学位購入の方法をさらに整備し、生徒が無料で義務教育を受けられる仕組みの確立が強調された。これにより、政府による民営義務教育学校学位の購入は、流動児童の入学問題を解決する重要な手段となっている。

2022 年、貴陽市の一部地域で「ポイント入学制」が導入された。この制度では、流動児童がポイント順にランク付けされ、得点が高い順から公立学校および政府が学位を購入した民営義務教育学校に入学する仕組みとなっている。

観山湖区では、「観山湖区における 2022 年の流動児童の義務教育段階の入学に関する実施細則」に基づき、居住証を主要基準とする入学政策が確立された。観山湖区内で公立学校の学位を希望する流動児童は、居住証、貴陽市社会保険⁸納付明細または観山湖区内の営業許可証⁹などの資料を提出する必要がある。具体的には、以下の二つの方法から一つを選択してポイントを計算することができる。方法 1：父（母）が観山湖区内の公安部門で取得した貴州省居住証の期間（月毎に 2 点）と貴陽市社会保険納付明細の期間（月毎に 1 点）。方法 2：父（母）が観山湖区内の公安部門で取得した貴州省居住証の期間（月毎に 2 点）と観山湖区内の市場監督管理部門が発行した営業許可証の期間（月毎に 1 点）。計算期間は、居住証が 2016 年 7 月～2022 年 6 月、社会保険納付明細および営業許可証が 2019 年 7 月～2022 年 6 月で、月単位で累積される。総ポイントが同じ場合、居住証の期間、次に社会保険または営業許可証のポイント、さらに「連続」居住証のポイント、最後に取得順で順位を決定する。雲岩区では入学に戸籍簿とポイント書類の提出が求められる。観山湖区と同様に、直近 6 年分の居住証と直近 3 年分の社会保険納付証明、または営業許可証が必要とされるが、具体的なポイントの詳細は公開されず、申請時間と場所のみが公表されている。申請後、雲岩区教育局が書類を審査し、最終的なポイントとランキングが公開される仕組みとなっている。

南明区では、観山湖区のポイント要件を基準に、異なる社会保険納付方法に応じたポイント値が詳細化されている。特に、正規雇用されている流動児童の親は、より高いポイントを得ることが可能となっている。一方で、ポイント要件を満たさない流動児童に関しては、自費で民営学校に通うか、戸籍地に戻る必要があることが強調されている。このような対応は、ポイント要件を満たすことが義務教育を受けるための重要な基準であることを示している。

⁷ 「脱貧家庭学生」とは、国務院貧困対策弁公庁が発表した「貧困対策開発カードアーカイブ作業方案」に基づき、全国の貧困対策開発情報システムに電子情報アーカイブが登録され、「貧困対策手帳」を保有する生徒を指す。このカードアーカイブの要件は、生活水準が国家の貧困基準以下であり、食事や衣服、教育、住宅の安全、医療衛生、飲料水の安全保障などがまだ解決していない農村戸籍を持つ者である。

⁸ 社会保険（Social Insurance）とは、労働能力の喪失、一時的な雇用の喪失、または健康上の理由による経済的損失を被った者に対して所得補償や支援を提供する社会的・経済的制度を指す。本制度は、社会保障の一環として機能し、参加者の生活の安定と社会的安全ネットワークの形成に寄与することを目指している。

⁹ 営業許可証とは、工商行政管理機関が工商企業や個人事業主に対して発行し、特定の生産経営活動を行うことを認める証明書である。その登録事項には、名称、所在地、責任者、資本金額、経済成分、事業範囲、経営方法、従業員数、事業期間等が含まれる。

項目	ポイント（月単位）	計分説明
居住証	1点/月	保護者の一方が南明区公安部門で発行された、近6年間（2016年7月～2022年6月）の有効な居住証明（ICカード）または居住地の派出所で発行された実際の居住証明を提出した場合、これに基づいてポイントが加算される。最大ポイントは72点。
社会保険証明	契約会社納付:1点/月 個人納付:0.5点/月	保護者の一方が個人で納付した近3年間（2019年7月～2022年6月）の社会保険納付明細を提出した場合、その納付期間に応じてポイントが加算される。最大ポイントは36点。
営業許可証	1点/月	保護者の一方が法人として工商部門から発行された、近3年間（2019年7月～2022年6月）の有効な営業許可証を提出した場合、その期間に応じてポイントが加算される。最大ポイントは36点。

2023年、白雲区はポイント入学制を導入し、南明区のポイント要件を基に、個人による社会保険納付のポイントを廃止し、契約企業が納付する社会保険のみを対象とし、1カ月ごとに1点のポイントを付与する方式とした。また、社会保険の連続納付が求められ、流動児童の保護者が正式な雇用形態で働いていることがより明確に要件として定められた。

2024年より、花溪区ではポイント入学制の実施が開始される。ポイントの詳細規定は以下の通りである。

ポイント項目	計分内容	計分方式	計分説明
居住ポイント	法定監護人が花溪区内で規定された期限内に取得した有効な居住証明に基づきポイントが加算される。	法定監護人が有効な居住証を提出することが求められる。この項目の満点は144点であり、ポイントは過去6年間（計72ヶ月）を対象とする。毎月のポイントは2点として計算される。	居住時間が中断した場合、その中断期間はポイントの対象外とする。
	法定監護人が花溪区内で購入した商品住宅に基づきポイントが加算される。	法定監護人が花溪区内で商品住宅を購入し、その中に居住している場合、居住ポイントは満点として計算される。	-
社会保険証明と営業許可証	法定監護人が花溪区内で規定された期限内に社会保険を納付している場合、その納付期間に基づきポイントが加算される。	満点は36点であり、ポイントの対象期間は過去3年間（計36ヶ月）とし、毎月1点が加算される。	個人の理由により社会保険の納付が中断された場合、その後の補納部分についてはポイントの対象外とする。
	法定監護人が花溪区内の工商部門で申請し取得した有効な営業許可証に基づき、ポイントが加算される。		営業許可証が中断した場合、その中断期間はポイントの対象外とする。

同時に、2024年、貴陽市の各区ではポイント入学制に加え、優遇政策も導入された。この政策は、烈士の子女、現役または退役軍人の子女、公務で犠牲になった警察官の子女、国家総合消防隊員の子など流動児童に対して、優先的に保障された配置を提供することを定めている。

貴陽市各区の流動児童入学政策を分析すると、入学資格を得る方法は主に以下の3つに分類される：優遇政策による入学、ポイント入学制（民営義務教育学校学位購入制度を含む）、および自費で民営学校に入学する方式である。優遇政策による入学は、烈士の子女や現役・退役軍人の子女、公務で犠牲となった警察官の子女など、特殊な職業に従事する親を持つごく少数の流動児童を対象

とした制度であり、大部分の流動児童はポイント入学制の要件に基づいて入学する必要がある。ポイント入学制では、居住証と社会保険証明、または営業許可証を基準とし、採用地域が増えるにつれて要件が厳格化している。例えば、花溪区では証明書の継続提出が求められ、南明区では社会保険の「会社納付」が「個人納付」より優遇される。白雲区では会社による社会保険納付がなければポイントを得られず、非正規雇用世帯は事実上排除される。また、花溪区では商品住宅を購入した世帯に満点が与えられる一方、賃貸世帯は満点取得に6年かかる。

以上の貴陽市におけるポイント入学制政策の分析から、各区域が流動児童の親の経済状況、社会的地位、正式な雇用契約の有無、地元経済への貢献度などの条件に基づいて順位付けを行っていることが明らかである。これは、実質的に流動人口の社会的価値を区分する制度設計となっており、結果として学歴が低く、肉体労働に従事し、経済状況が劣る農民工の家庭にとって、多くのポイントを得ることが難しく、入学資格を得ることも困難となる状況を生んでいる。

3.3 貴陽市の民営義務教育学校学位購入制度

2021年に公布された「民営教育促進法实施条例」および「公立学校と民営義務教育学校に関する規範化についての通知」は、義務教育における公益性、公平性、人民性の強化を明確に示している。これに基づき、2022年3月18日、貴陽市雲岩区教育局は公告を発表し、区内の11校の義務教育段階の民営学校の一時的な運営停止を決定し、5,623名の生徒が近隣の公立学校に転入した。その後の1週間以内に、さらに3校の民営学校が閉鎖され、区域内の義務教育段階で公立学校が主体となる体制の構築が進められた。2023年3月31日には、貴陽市教育局が44校の民営学校および18所の補習機関の許可証を廃止するリストを公表した。適齢児童および流動児童の入学需要を保障するため、貴陽市教育局は以下のような施策を講じた。新設や拡張による公立学校の増設、民営学校の公立学校への転換、そして民営学校の学位を購入する方法である。これらの施策は、適齢児童および流動児童の教育ニーズを満たし、義務教育の公平性と質の向上を目指したものである。

表 3-1 貴陽市における小・中学校の数

年数	公立中学校（校）	民営中学校（校）	公立小学校（校）	民営小学校（校）
2022	137	47	298	36
2021	127	116	285	63
2020	119	116	283	76
2019	90	-	273	81
2018	89	-	269	85

注：データは貴陽市の都市部と郷鎮の小中学校、中学校は中学校と九年制学校を含む
データ出所：2018年～2022年の『貴陽統計年鑑』に基づき筆者作成

表 3-2 貴陽市における小・中学校の在籍生徒数

年数	公立中学校（人）	民営中学校（人）	公立小学校（人）	民営小学校（人）
2022	202,206	29,931	459,110	34,497
2021	162,610	45,569	399,018	68,286
2020	154,077	45,848	373,188	71,966
2019	144,115	44,512	348,941	73,668
2018	141,633	43,891	321,600	70,400

注：データは貴陽市の都市部と郷鎮の小中学校、中学校は中学校と九年制学校を含む

データ出所：2018 年～2022 年の『貴陽統計年鑑』に基づき筆者作成

民営義務教育学校学位購入制度により、学位不足が一時的に緩和され、流動児童が教育を受ける権利が保障されている。

表 3-3 貴陽市における流動児童の就学状況

年数	流動児童数（人）	公立学校入学率（％）	民営学校学位購入（人）
2019	114,122	84.27	28,373
2020	104,937	85.49	25,574
2021	92,466	100.00	32,123
2022	84,742	100.00	35,665

データ出所：貴陽市教育局の公開データに基づき筆者作成

しかし、このような短期的解決策が長期的に持続可能かどうかについては疑問が残る。具体的には、学位購入に依存することが、公立学校の教育資源の充実を妨げる可能性がある。また、学位購入にかかるコストが地方政府の財政に与える影響についても慎重な検討が必要である。地方政府が民営義務教育学校から学位を購入することに多額の予算を投入することで、本来の公立学校の施設整備や教員育成に充てられる資金が不足するリスクがある。また、学位購入の対象となる民営義務教育学校自体が減少傾向にあるため、将来的には十分な学位供給を確保できなくなる可能性もある。同時に、政府が公立学校を主体とした義務教育体系を構築するために、民営学校の統合と閉鎖を進めた結果により、教育市場における多様性が失われる可能性が指摘されている。特に、民営学校が提供してきた特色ある教育プログラムや柔軟な教育スタイルが消失することは、教育の選択肢を狭める結果となる可能性がある。民営学校の統廃合に伴い、元々民営学校に通っていた子どもやその家族が教育環境の変化に適応する必要が生じている。このような状況は、教育政策が地域社会や個々の家庭に与える影響を再評価する必要性を浮き彫りにしている。

また、表 3-4 に示されているように、貴陽市の義務教育入学プロセス（2024 年貴陽市の義務教育入学スケジュールを例として）を見ると、地元児童と流動児童は同時に入学情報を登録するものの、学位確認プロセスでは地元児童が優先される仕組みになっている。このような優先順位設定は流動児童の教育機会を制約し、社会的不平等を助長する可能性がある。

表 3-4 2024 年貴陽市の義務教育入学スケジュール

時間順	仕事内容	担当機関
5 月 28 日	市、県の入学政策情報を発表する	各区（市、県）教育局
6 月 11 日～ 6 月 20 日	義務教育就学のオンライン登録	市入学試験管理センター
6 月 21 日～ 7 月 20 日	初回オンライン審査と現地監査場所の照合	各区（市、県）教育局
6 月 28 日	民営学校の申し込み状況を発表する	市入学試験管理センター
7 月 15 日～ 7 月 22 日	流動児童の入学資料審査とポイント確認	各区（市、県）教育局
7 月 23 日	戸籍児童に対する民営学校および関連公立学校の学位のコンピューターランダム分配	市入学試験管理センター
7 月 24 日～ 7 月 25 日	戸籍児童に対する公立学校と民間学校への学位確認	市入学試験管理センター
7 月 27 日～ 7 月 29 日	オンラインで割り当てられなかった戸籍上の子どもに現地での審査と場所の確認	各区（市、県）教育局
8 月 2 日～8 月 4 日	ポイント順に流動児童に学位を割り当てると学位の確認	各区（市、県）教育局

加えて、流動児童に対する学位の割り当てでは、戸籍による差別的な扱いだけでなく、ポイントの高さによって流動児童が異なるバッチに分類される仕組みがある。例えば、白雲区では以下のようなバッチ制度を採用している。第 1 バッチ：公立学校の残りの学位状況と流動児童のポイント状況を組み合わせて、ポイントが高い流動児童に学位を優先的に提供する。第 2 バッチ：区域全体の義務教育の募集が終了した後、貴陽市義務教育入学プラットフォームに登録し、審査を通過したもの、第 1 バッチのポイント基準に達しなかった流動児童に学位を提供する。第 3 バッチ：プラットフォームに登録したが、所定の時間内に審査を受けなかったものの、補審を経て条件を満たした流動児童に学位を提供する。流動児童が学位を得るためにはポイント制や他の厳しい条件を満たす必要があり、これが彼らの家庭に追加的な負担をもたらす。ポイント入学制における評価基準の透明性や公平性が議論の対象となり、地域社会における信頼構築が求められている。

3.4 貴陽市における民営義務教育学校学位購入制度の実態と考察

本節では、貴陽市における民営義務教育学校学位購入制度について、その現状と課題を多角的な視点から分析し、制度の意義や影響を考察することを目的とする。本節の考察を支えるため、異なる立場からの視点を取り入れるべく、インタビュー調査を実施した。調査対象は、貴陽市における教育部門、民営学校の教師、流動児童の保護者であり、これらのインタビュー結果を分析して、民営義務教育学校学位購入制度の実効性を検証するとともに、改善に向けた示唆を得ることを目指す。

3.4.1. 教育部門の視点¹⁰から

筆者が貴陽市教育部門に情報公開を申請した内容によれば、教育部門は現在、貴陽市の学位数は地域の子どもおよび流動児童の需要を全体的に満たしていると表明している。しかし、今後数年間で貴陽市の中小学校における学位供給が逼迫する見込みである。具体的には、教育部門からの回答によると以下の通りである：

小学1年生の学位不足状況は、2024年に1.5万件、2025年に2.25万件、2026年に2.36万件。中学1年生の学位不足状況は、2024年に2.15万件、2025年に4万件、2026年と2027年にはそれぞれ5.26万件である。

近年、新型コロナウイルスの影響や経済発展に伴い、中国の出生率が低下し続けており、それにより貴陽市の流動児童の数も減少している。学位不足の予測について、教育部門は以下のように回答している：

中国における少子化の進行に伴い、小学校の学位供給は2026年にピークを迎え、その後減少傾向に転じると予想される。一方、中学校のピークは動的に後延し、2029年頃に入学者数と卒業者数が均衡する見込みである。

しかし、前節で分析した貴陽市各区の入学政策によると、近年、貴陽市各区では流動児童を対象としたポイント入学制が次第に細分化され、厳格化されてきた。また、ポイントが低い流動児童に対しては、民営学校への自費通学や戸籍所在地への帰郷を求める規定も設けられている。一方で、流動児童の数は減少しているが、学位数は大幅に増加している。このため、学位不足の状況は本来であれば徐々に緩和されるべきであるが、ますます厳しくなる入学政策によって、一部の流動児童が公立教育システムから排除されている。この現状は、十分な学位供給状況と一致していない。これについて、教育部門は次のように回答している：

教育関連の付帯施設については、整備が進みにくい現状がある。財政難、不動産業界の低迷、開発業者による学校建設の未達成などの理由から、本来建設されるべき学校が多く建設されていないため、学位不足が急増している。また、新設の公立学校は投資額が大きく、建設期間も長いので、短期間で学位供給の確保は難しい。さらに、開発業者が計画や関連文書に基づいて教育施設を建設しなかったことで、教育施設の建設が遅れたり、建設されないケースも発生している。

教育部門の回答によれば、ある中心城区だけでも恒大（Evergrande）や融創（Sunac）といった不動産会社に関わる5つのプロジェクトにおいて、8校の中小学校が期限内に引き渡されなかった。このため、13,000学位の不足が生じている。教育部門は、公立学校の学位不足を補うために、民営学校が流動児童の入学問題を解決する上で重要な役割を果たしていると述べている。その具体的な見解として、以下のような回答が得られた：

公立学校の学位が不足している状況において、民営学校は流動児童の教育機会を確保するための重要な補完的役割を担っている。これらの民営学校は、設置基準や運営規範を満たしていることが前提であり、私たちは毎年これらの学校に対して運営状況や教育の質に関する検査を実

¹⁰ インタビュー対象者：貴陽市教育局、計画財務部

実施日時：2024年11月30日 実施方法：電話インタビューと情報公開の申請

施している。公立学校の学位供給状況や民営学校の募集状況を踏まえ、その年ごとに学位購入対象となる民営学校のリストと購入学位の数を決定している。

また、民営義務教育学校学位購入制度は、公立学校における教育資源の不足を一時的に緩和するだけでなく、地域全体の学位供給の安定化に寄与していると考えられている。

民営学校の教育水準や施設の質に対しては、依然として保護者から不安や懸念の声が挙がり、この点についても教育部門は継続的に監督を行う必要がある。

3.4.2. 政府が学位を購入した民営学校の教職員の視点から¹¹

次に、民営学校教員に対するインタビュー調査を実施した結果、当該教育機関の運営実態に関する実証的知見が得られ、制度的特徴と現場課題の相関性が析出された。

(1) 民営学校の運営

民営学校の運営において、教師の給与は多大な割合を占める支出項目となっている。特に、民営学校の場合、その収入のほとんどが生徒からの授業料によって賄われている。しかしながら、民営義務教育学校学位購入制度が導入されている場合、学位の提供は行われる一方で、政府からの資金が即座に支払われない可能性があることが課題となっている。このような資金の遅延は、学校運営における資金繰りに影響を及ぼし、経営の不安定要因となり得る。

さらに、政府は民営学校に対して、流動人口、特に地方から都市部へ流動してきた児童や生徒に対する義務教育を担うよう求めている。これにより、民営学校は公教育の補完的な役割を果たす必要性が生じているが、一方でその運営に対しては政策的な制約や圧力が加えられている。近年、国家および政府による民営教育に対する規制や抑制の強化が進んでおり、このことが民営学校の運営環境にさらなる困難をもたらしている。このような背景から、民営学校では収益構造が不安定となり、場合によっては教職員への給与支払いが遅延する事態も発生している。

(2) 流動児童の保護者による子どもへの期待と子どもの心理状態

流動児童の親は、地元住民の子どもの親と比較して、子どもの学業成績に対する要求が相対的に低い傾向がある。この背景には、流動人口の多くが体力を要する労働に従事しており、その仕事は長時間にわたるうえ、低賃金であるという現状がある。そのため、親が子どもの学習に十分な時間を割くことが難しくなっている。また、流動児童の親自身の学歴が比較的低い場合が多く、これも子どもの学業に対する期待に影響を及ぼしている。多くの流動児童の親にとって、子どもの学業に対する最低限の目標は「自分たちよりも良い状況になること」であり、大学進学が最大の希望として掲げられている。「大学に進学することが、子どもの未来を変え、出自や運命を改善する鍵である」と述べている。しかし、このような目標設定は必ずしも具体的な教育方針や学習サポートに結びつくわけではなく、学業以外の側面、特に子どもの心理的状態への関心は相対的に低い傾向があ

¹¹ インタビュー対象者：貴陽市民営学校の教職員

実施日時：2024年9月～10月 実施方法：電話インタビューと対面インタビュー

る。流動児童は家庭内での心理的サポートが十分に得られない状況が多く、同時に、しばしば転校や転居を経験するため、安定した友人関係を築くことが難しいとされている。新しい学校や地域での適応に苦勞する場合、自己肯定感の低下や学業意欲の減退を引き起こすことも考えられる。

(3) 少数民族に関する問題

流動人口に関する問題は、地域の特徴や文化的背景によって異なる様相を呈する。特に、少数民族が多く居住する貴州省においては、少数民族の流動人口が抱える特有の課題が顕著である。少数民族の流動人口は、地理的および経済的要因により、流動頻度が比較的高い傾向にあり、転校や退学の高リスクが高い状況にある。このような頻繁な学校変更は、民営学校の運営にとって深刻な課題となっている。生徒の入退学が多いことは、学校側の収益の不安定化を招き、教育環境の整備や教師の雇用に悪影響を及ぼす。少数民族流動児童の親が頻繁に流動することは、家族関係にも影響を及ぼし、離婚率の増加を招く一因となっている。家庭内の不安定な状況は、子どもの心理的な発達や学習意欲に悪影響を与えることが多く、教師や学校が子どもを支援する上での追加的な課題をもたらしている。少数民族の親は伝統的な文化を非常に重視しており、少数民族特有の祝日には子どもを学校に通わせずに休ませて、流動児童の学習進度の遅れを引き起こし、教師にとって指導の難易度を高める要因となっている。少数民族の文化的慣習を尊重しながら、教育カリキュラムを調整する必要があるため、教師や学校運営者にとって大きな負担となっている。

3.4.3. 保護者の視点から

筆者は、貴陽市において異なる職業、経済状況、背景を持ちながらも、いずれも貴陽市の戸籍を有していない4名の流動児童の保護者を対象にインタビュー調査を実施した。その基本的な状況については表3-5に示している。本調査では、主に流動人口の流動理由、流動児童の入学過程、および学校の状況について詳細に聞き取りを行った。

表 3-5 保護者の基本状況

項目	保護者 1	保護者 2	保護者 3	保護者 4
年齢	36	45	38	39
民族	漢族	少数民族：苗族	漢族	漢族
学歴	中学校	小学校	大学	専門学校
職業	建設現場のアルバイト	ラーメン店の自営業	ソフトウェアエンジニア	物流配送員
家族構成	妻、子ども1人、故郷の父	両親、子ども3人	子ども1人、父	妻、子ども2人
戸籍地	貴州省農村部	貴州省農村部	河南省農村部	雲南省農村部
居住期間	3年	6年	2年	5年
移動理由	生活圧迫と教育資源を得るため	医療と生活のため、貧困対策政策での流動	転勤、生活費や教育考慮	妻の故郷で生活基盤を築くため

収入状況	不安定 短期アルバイト	安定 医療費等が家計圧迫	安定	安定 長時間労働
居住状況	雲岩区の城中村 ¹² 短期契約賃貸住宅	南明区 店舗裏の住居	南明区 長期賃貸住宅	雲岩区 会社提供の宿舍
入学状況	民営学校（政府購入学位、小学校）	公立中学校、公立小学校	公立小学校	民営学校（政府購入学位、小学校）
入学政策	ポイント入学制	貧困対策政策	ポイント入学制	ポイント入学制
実施日時	2024.12.2	2024.12.2	2024.12.3	2024.12.10
実施方法	電話インタビュー	電話インタビュー	電話インタビュー	電話インタビュー

(1) 都市への移動理由

本調査の対象となった流動児童の保護者たちは、経済的な制約や生活環境の改善を求め、都市部への移動を余儀なくされているケースが多いことが明らかになった。特に、農村部における教育資源の不足が、彼らの移動の重要な動機となっている。保護者 1 は、「農村の学校は施設や教師の質が都市部に比べて著しく劣る」と述べ、子どもの未来の可能性を広げるために都市部への移動を選択したと語っている。また、農村における「留守児童問題」への懸念も移動の要因とする。保護者 1 は、「村に残された子どもたちは管理されず、学校に通えずに早期に働かざるを得なくなる」と指摘し、自らの子どもをそのような状況に陥らせたくないとの強い意志が示されている。農村部における構造的な教育問題を反映しており、家庭単位での移動が必然となる背景を示している。さらに、移動の背景には単なる経済的理由だけでなく、家族全体の福祉や生活の安定を求める視点もある。保護者 2 は、「両親の高齢化や父の病気治療のために、医療インフラが整った都市部に移動する必要があった」と述べ、家族の健康や生活の質を向上させるための移動だったことを明らかにしている。保護者 3 は、移動の理由は転勤によるものであるが、「貴陽市は他の大都市に比べて生活費が低く、国家が大学受験政策で優遇している」と述べ、「故郷の教育環境よりもはるかに優れているため、子どもの成長を支えたい」との意向が背景にあり、教育機会を最大限に活用する目的が明確である。保護者 4 は、「妻の故郷である貴州省に移動し、家族と一緒に生活基盤を築きたかった」と述べ、家庭の一体感と生活の安定を重視したことが理由として挙げられて、「貴陽市は経済レベルが比較的高く、子どもが将来学校や職場で良い機会を得られる場所」とも語り、将来の生活設計を見据えた選択であることが確認された。このように、移動の理由は多岐にわたり、経済的、教育的、社会的な要因が複雑に絡み合っていると言える。

(2) ポイント入学制における公平性と流動人口の不利な立場

流動児童が公立学校や政府が学位を購入した民営義務教育学校に入学するには、まず「ポイント

¹² 中国で進行する都市化の過程でみられる特有の現象。城中村の内部は通常、規制や管理がなく、狭い範囲に違法建築物が建ち並び、雑然とした環境、人々の混雑、治安の混乱、インフラストラクチャーの未整備など都市の管理体制から外れ、都市の「ガン」となる。地理学的な観点からは、城中村は都市の範疇になる。社会の性質の観点からは、城中村は伝統的な農村の要素を保持する。

入学制」に基づく順位付けが必要である。この制度は表面的には公平性を確保する仕組みとして機能しているが、その実態は、保護者の経済状況や社会的地位が直接影響を与える構造になっている。インタビュー調査では、この制度が流動児童の保護者にとって経済的・精神的な負担となっている現実が浮き彫りになった。ポイント入学制の運用では、居住証明、社会保険の加入年数、住宅購入の有無、正式な雇用形態といった要素がポイントの加算基準となる。これにより、住宅を購入した保護者は賃貸住居の保護者より高いポイントを得られ、また、正式な職に就いている保護者はアルバイトや臨時雇用の保護者よりも有利な条件を得ることができる。この制度に対して、インタビュー対象者は「ポイント入学制は流動人口に対する排除のように感じられる」と述べ、不公平感を強く抱いている。また、保護者 1 は、「短期賃貸契約の住居で生活しているため、6 年以上同じ場所に住んでいる他の保護者と比べてポイントが大幅に低い」と述べ、経済状況が入学機会に直結していることを感じている。さらに、「社会保険についても、正式な雇用ではなく自ら支払っているため、ポイントが低くなっている」とし、流動人口が不利な立場に追い込まれている現状を指摘している。このように、教育機会が保護者の経済的条件や社会的貢献度に依存している点が、制度の大きな課題として浮かび上がっている。

インタビューでは、「ポイント入学制」の運用に伴う心理的な影響についても言及されている。保護者 1 は、「貴州省の出身でありながら、自分の故郷で差別されるように感じる」と述べ、ポイント入学制が地域社会における不平等感を助長していることを示唆している。調査対象の発言からは、入学プロセスにおいて地元住民と流動人口が明確に区別されている現実が見て取れる。「正式な雇用がなく、社会保険のポイントが低く、子どもが公立学校に入学するのは難しい」と述べ、制度が流動人口の保護者にとって過度に厳しい要求を課していると指摘した。保護者 4 は、「居住証や保険のポイントが足りず、公立学校には到底手が届かない」と述べ、経済力と社会的条件の不足が直接的に教育機会の不平等につながっている現状を嘆いている。

保護者 2 は、国家の貧困対策政策の支援を受けたことで、公立学校への入学手続きが比較的スムーズに進んだと語った。「政府の支援がなければ、こんなに簡単には進まなかった」と述べ、経済や社会的地位の不足が直接的な不平等感として現れることは少なかった。保護者 3 は、ソフトウェアエンジニアとして安定した収入と職業を持ち、比較的高い学歴を有しているため、「公立学校に子どもを入学させるためのポイントは問題なく取得できた」と述べ、制度運用における経済的・社会的格差に対する不満は示していない。ポイント入学制は一見すると公平に見えるが、その実態は、流動児童の保護者にとって「資本金」、「社会的地位」や「学歴」を基準とした順位付けのシステムである。このシステムの中では、流動人口の保護者は地元住民と同等の権利を得ることが難しく、教育機会を得るために不合理な制約を受けることになる。このような状況は、教育の公平性を損なうだけでなく、地域社会における分断を生み出す要因となっている。

(3) 流動児童入学政策における情報提供と理解の不均衡

本調査では、流動児童の入学政策に関する周知不足や説明の不十分さが、保護者の政策理解や判断に重大な影響を与えている実態が明らかになった。特に、情報取得の難しさや政策の誤解が、低学歴の流動人口にとって大きなハードルとなっている。まず、政策の情報提供体制の不備について、多くの保護者が不満を述べている。保護者 1 は、「ポイント制入学に関する具体的な情報をどこで調べればよいかわからず、親戚や友人から聞いて情報を集めるしかなかった」と語り、情報収集に多くの時間を費やしたと述べている。このような状況は、特に学歴が低く、情報を収集するためのリソースやネットワークを持たない流動人口にとって大きな負担となっている。保護者 3 と保護者 4 は、「微博（ウェイボ）や公式ウェブサイトで情報を確認した」としているものの、そうしたリソースを利用できる保護者は一部に限られており、多くの保護者が政策の正確な情報にアクセスできていない現状が浮き彫りになった。

次に、政策説明の不十分さに起因する誤解も重要な課題である。保護者 1 は、「自分が貴州省出身であるため、他の省から来た流動人口よりポイントが高くなると誤解していた」と述べており、政策の詳細な基準が十分に説明されていないために誤った期待が生まれることが確認された。このような誤解は、結果として政策への不満や、手続き結果への納得感の欠如を引き起こす要因となっている。さらに、民営義務教育学校学位購入制度に関する認識不足も顕著である。インタビュー調査では、保護者の多くが民営学校の教育内容や教師の質について詳しく理解していないことが明らかになった。保護者 1 は、「政府が関与しているため、この民営学校の教育は信頼できると思っている」と述べているが、これは政策説明が不十分なため、保護者が十分な情報に基づかない判断をしている現状を反映している。一部の保護者は、文化的背景や教育水準の影響から、子どもの学力や学校の質に対する期待が低い傾向にある。しかし、政策の広報活動がより効果的であれば、保護者が学校の選択においてより積極的で、合理的な判断を下すことが可能であると考えられる。政策の周知や説明が不十分であることが、保護者たちにとって不必要なトラブルや損失を生む要因となっている。保護者 4 は、妻の営業許可証を使えばポイントが高くなると考えていたが、「妻の店が入学資料を提出する前の月に閉店したことで、そのポイントが無効になりました」と述べており、この結果、最終的なポイントが大幅に減少し、公立学校への入学が難しくなった。このような事例は、政策やポイント入学制の具体的な基準が保護者に十分に伝わっていないことを示している。

また、多くの流動児童の保護者が、自身が選択した入学方法についてはある程度理解している一方で、他の入学政策に関する認識が乏しいことが明らかになった。保護者 2 は、「他の入学政策については詳しく知らない」と述べており、他の選択肢についての認識が不足していることを明らかにしている。保護者 1 は、「政府が学位を購入した民営義務教育学校に子どもを通わせているが、他の政策や学校について詳しく調べたことはない」と語り、自身が利用している政策以外の選択肢について関心を持つ機会がなかったことを示している。このような状況は、入学政策に関する情報

が一部の保護者に限定的に伝えられていることを反映している。政策の広報活動が限定的であることは、保護者が他の政策を知る機会を妨げ、最適な選択肢を選べない原因となっている。これにより、一部の保護者が利用可能なリソースを最大限に活用できないだけでなく、政策全体に対する理解の不均衡を助長する結果となっている。

(4) 流動児童入学政策における透明性の欠如

インタビュー調査では、流動児童の入学政策において、透明性の欠如が保護者に不満をもたらしていることが明らかになった。特に、ポイントの積算基準や順位付け、入学結果に至るプロセスの不透明さが、政策への信頼感を損ねる要因となっている。

まず、ポイント積算と順位付けの基準において、曖昧さが指摘されている。保護者 3 は、「ポイントの結果が発表された後、自分が何位にいるのか、また具体的にどの基準に基づいて順位が決まったのかが分からない」と述べており、評価基準の不透明性が保護者にとって大きな不安要因となっている。「自分より低いポイントを持つ保護者の子どもが同じ学校に入学している」と語り、入学プロセスにおける結果の不公平さを感じていて、政策運用における基準の統一性の欠如を示している。また、現地での審査や入学手続きにおいても、基準が一貫していないことが確認された。複数の保護者は、面談や現地審査時に状況に応じた調整が行われると述べており、これは政策の柔軟性を示す一方で、基準の不統一性や結果の根拠が欠如していることへの不満を生じさせている。「同じ学校に通う子どもの家庭背景やポイントが異なるケースが多い」と指摘しており、結果の公平性が保護者間で疑問視される原因となっている。このような状況は、政策の柔軟性が必要とされる一方で、透明性が欠如していることで、不公平感を助長する要因となっている。政策基準の不透明さは、流動児童の教育機会に対する保護者の信頼感を低下させるだけでなく、政策運用に対する疑念を生む原因ともなっている。保護者 3 は、「教育部門が公立学校の残りの学位を基準に入学者を選んでいると説明されたが、その選考基準が公開されていない」と述べ、結果の根拠を明確にする必要性を強調している。入学プロセスにおける透明性の欠如が、保護者に政策への不満や不信感を抱かせる要因となっていることを示している。

(5) 学費の構成

保護者たちは、学費の負担についてそれぞれ異なる感想を持ちながらも、全体的には現行の補助政策に感謝しつつ、経済的な負担を感じていることがわかる。公立学校に通わせている場合、学費が基本的に無料であることが大きな利点として挙げられている。数年前まで一部の学校で見られた「借読費」や「賛助費」といった追加費用の徴収は現在はほとんど見られなくなった。保護者 2 は「義務教育なので学費はかからず、教科書代や雑費も免除されています」と語り、家庭の負担が軽減されていることを高く評価している。また、政府から毎月支給される補助金が子どもの学校生活を支える一助となっている。一方で、政府が学位を購入した民営義務教育学校については、政府の補助があるものの、学費やその他の費用が依然として家計に重くのしかかるケースが多い。保護者

4 は、「政府の補助があっても 1 学期の学費が約 6,000 元かかり、さらに昼食代や制服代なども負担となります」と現状の厳しさを語っている。保護者 1 も「1 学期の学費は約 5,000 元で、昼食代や制服代を合わせるとさらに 2,000 元ほど必要になります」とし、経済的余裕がない家庭にとっては民営学校の学費が大きな課題であることを指摘している。補助金の金額について、貴陽市教育部門からは具体的な回答が得られなかったが、保護者へのインタビューから推測すると、1 学期あたりの補助金はおおよそ 4,000 元程度であると考えられる。このように、公立学校と民営学校の間で学費負担に大きな違いがあることが浮き彫りになっており、特に民営学校に通わせている家庭では経済的な負担が家庭の教育選択に大きな影響を与えていることが明らかである。

(6) 流動児童の就学状況

学校の設備や環境について、公立学校と民営学校の双方で多くの肯定的な評価をしている。公立学校については、保護者 2 が「子どもが通っている学校はこの地域で成績が良い学校で、教室にはプロジェクターやエアコンなどがあり、私たち農村の人々には想像もできないような設備が整っています」と述べており、都市部の学校における教育資源の充実度が保護者の満足感を高めていることが分かる。一方で、民営学校についても、保護者 4 は、「現在、学校では新しい校舎を建設中で、今の民営学校が数年後には公立学校に変わる可能性があるとも聞いています」と期待を述べた。また、民営学校の寄付活動を通じて一部の教室に音響設備が追加されるなど、施設改善の取り組みも進められている。さらに、公立学校と民営学校に共通して、政府からの補助金を活用して校舎の新築や修繕が行われていることが評価されている。保護者 3 は「子どもが通っている公立学校の校舎は今年新たに拡張され、より多くの子どもたちを受け入れられるようになりました」と述べ、施設の拡充が学習環境の向上に寄与しているとした。また、施設だけでなく、全体の学習環境についても好意的な意見が多い。例えば、保護者 1 は「農村部の学校環境と比べると、現在の学校環境ははるかに優れています」と述べ、公立学校と民営学校のどちらも農村部の学校環境に対して大きな利点を持つことを指摘している。また、保護者 1 は、「政府が管理しているので、農民工子弟学校よりもずっと良いです」と述べ、政府が学位を購入した民営義務教育学校が農民工子弟学校と比べて大幅に優れていると評価している。保護者 2 は、「やはり公立学校なので、農民工子弟学校よりはかなり良いです」と述べ、公立学校が提供する充実した教育資源に満足すると指摘している。

放課後のクラブ活動や宿題指導について、保護者たちは学校が提供する支援を高く評価している。特に、公立学校では多様なクラブ活動が無料で提供されており、保護者 2 は「放課後にはさまざまな無料のクラブ活動があり、先生は宿題の指導もしてくれます」と述べ、子どもの放課後の学びや交流の場として非常に役立っていると評価している。これらの活動は、子どもの興味関心を引き出すだけでなく、学習の補完的な役割も果たしている。保護者 1 は「放課後に学校で少し補習もあるので、私たちが直接サポートできなくても助かっています」と述べ、家庭での学習支援が難しい状況下でも、学校の宿題指導が親の負担軽減に寄与しているとした。これらの活動は、家庭の経済状

況が厳しい家庭にも重要な役割を果たしている。例えば、保護者 1 は「塾の費用は高く、私たちに経済的な余裕がありません。そのため、学校で多くのことを教えてもらえるのを願っています」と述べており、学校の放課後活動が家庭の教育資源を補う重要な役割を担っている。

さらに、クラスには多様な背景を持つ子どもたちが在籍しており、保護者 1 は、「クラスには地元の子どもも、他の地域や少数民族の子どももいますが、皆仲良く過ごしており、差別的な現象などは何も起こっていません」と述べ、子どもたちの間での自然な交流が円滑に行われていることを強調した。保護者 3 は、「私の子どもは性格が内向的で、方言を話すクラスメートに最初は戸惑いましたが、努力して適応しようとしています」と述べ、多様な環境が子どもの成長にポジティブな影響を与えていると考えている。

一方、民営学校に通わせている保護者の中には、公立学校の設備や進学実績に対する期待を持ちながらも、経済状況や条件の制約でそれが実現できないことに悔しさを感じている声もある。保護者 4 は、「民営学校には一定の教育資源があるものの、公立学校と比べると設備や教育内容に差がある」と述べており、政府が学位を購入した民営義務教育学校と公立学校との間で教育環境の格差が存在することを指摘している。保護者 4 は、「私の印象では、公立学校の教師や学習環境が良く、進学率も高いと思っていますが、経済的な制約やポイント制度の条件を満たせず、子どもを民営学校に通わせています」と述べ、公立学校への憧れを語った。このように、民営学校が子どもたちにとってより良い学びの場を提供しているという評価が多くの保護者から寄せられている。

教師への満足度については、保護者から多くの意見が寄せられた。公立学校の教師について、保護者 2 は、「この学校は成績が良く、地域でも有名な学校であり、有名な先生もいる」と述べ、「若い先生は少なく、教育方法が以前とは違ってきている」と語り、過去の実験現場で見られた体罰や厳しい指導がなくなり、教師がより理解を持って子どもたちと向き合っていることを評価している。保護者 3 は、「学校では、若い先生と年配の先生がバランス良く配置されている」と述べ、教師の年齢層が適切に分配されていることを評価した。「年配の先生は経験豊富で授業の質が高く、若い先生は子どもたちとのコミュニケーションが取りやすい」と語り、教師同士の協力によって指導の質と生徒との関係性が両立していることを高く評価している。また、「教師の学歴もしっかりしており、安心して子どもを任せられる」と述べ、保護者として教師の専門性や教育背景への関心が高いことも示している。

一方、政府が学位を購入した民営義務教育学校では、保護者 1 は、「先生はすぐに変えることが多く、安定しない」と述べ、教師の入れ替わりの頻度が教育の質に影響していることを指摘した。学校側の人事の安定性や教師の専門性に対する疑問が浮き彫りになっている。保護者 4 は、「先生たちはとても真面目で責任感があり、子どもの状況を細かく報告してくれる」と述べ、教師が熱心に子どもたちの様子を把握し、保護者へのフィードバックを行っている点を高く評価している。「若い先生が多く、大学を卒業したばかりのように見える人もいます」と語り、若い教師の経験不足を指

摘している。クラス規模が大きい学校では、個別対応が難しいケースも見られる。保護者3は、「クラスに49人の生徒がいるため、内向的な子どもや学習が遅れがちな子どもに十分な配慮ができていない」と指摘している。教師の状況については、学校の種類や規模による差異が大きいことが確認された。公立学校では教師の専門性や対応能力が高く評価されている一方で、民営学校では経験不足や安定性の欠如が課題として浮き彫りになっている。

3.4.4. 貴陽市における民営義務教育学校学位購入制度の考察

貴陽市の教育部門によれば、公立学校の学位供給が逼迫している背景には、財政難や不動産業界の低迷が大きく影響している。新設校の建設には多額の投資と長期間を要するが、政府の財政状況の悪化により、教育施設の整備が進みにくい状況にある。また、不動産開発業者が計画に基づく教育施設の建設を達成できなかった事例も多く、これが学位不足のさらなる悪化を招いている。このような学位不足に対処するため、貴陽市政府は民営義務教育学校学位購入制度を重要な施策として位置づけている。民営学校は流動児童を含む地域の子どものために教育機会を提供する上で、補完的な役割を果たしている。民営学校からの学位購入は、公立学校の学位不足を一時的に緩和するだけでなく、地域全体の学位供給の安定化にも寄与している。特に、流動児童が多い地区では、民営義務教育学校の学位購入によって教育の受け皿が確保され、子どもたちが教育機会を失うリスクが軽減されている。

貴陽市における民営義務教育学校学位購入制度は、公立学校の学位不足を緩和する重要な施策とされているが、資金使用の透明性に課題があることが指摘されている。特に、学位購入に充てられる資金の具体的な配分基準や実際の使用状況について、教育部門から明確な説明が得られていない。保護者へのインタビューからも、1学期あたりの補助金額が概ね4,000元程度であるとの推測があるものの、この金額がどのように計算され、どのように分配されているかについての公式な情報は不足している。資金配分の透明性が低いことが、政策への信頼感を損ねる一因となっている。このような状況は、政策運営の公平性に関する疑問を生じさせ、さらには教育格差の拡大を招くリスクも含んでいる。政策の周知および説明の不足も、民営義務教育学校学位購入政策における重要な課題として挙げられる。多くの保護者が、ポイント制入学や民営義務教育学校学位購入政策に関する具体的な情報を得る手段を持たず、親戚や友人を頼る形で情報を収集している現状が明らかになった。特に、低学歴の保護者や情報収集能力が限られている流動人口の家庭にとって、政策の内容や手続きの詳細を把握することは困難である。このような状況では、政策の目的や意図が十分に伝わらず、不満や誤解が生じる原因となる。

また、都市と農村の教育格差が依然として顕著であり、流動人口の都市志向を一層強める要因となっている。特に、都市部では進学率の高さや教育の多様性、将来的な就職の優位性などが魅力とされており、流動児童の保護者にとって重要な判断要因となっている。同時に、民営学校と公立学

校の間には依然として教育資源や運営環境における格差が存在している。公立学校では、教師の専門性や経験が高く評価されており、教育の質が安定している。一方、政府が学位を購入した民営義務教育学校では、若年層の教師が多く、指導経験の不足や高い離職率が課題となっている。この格差は、民営学校への信頼感の低下につながり、制度の実効性を弱める要因となっている。

民営義務教育学校学位購入制度は、貴陽市を含む都市部で少数民族流動人口の教育問題を解決するための重要な施策として位置付けられている。特に、少数民族流動人口の雇用・起業支援に加え、少数民族の流動児童の入学においても、公立学校への受け入れや学費補助といった面で、実質的な優遇措置が存在していることが明らかになった。しかし、言語や文化の違い、経済的負担といった課題が依然として残っている。

貴陽市における民営義務教育学校学位購入制度は、公立学校の学位不足を一時的に緩和し、流動児童の就学機会を増やすことに寄与している。しかし、この政策は義務教育段階に限られており、戸籍制度が引き起こす中学・高校入試の問題には対応できないという限界がある。流動人口の多くは、戸籍制度に基づく教育政策により、子どもが義務教育終了後に戸籍地へ戻ることを余儀なくされる。このような状況は、流動人口が貴陽市に対して持つ地域的な帰属感を弱める一因となっている。地元住民と流動人口の間に教育格差を生じさせ、地域社会における分断を引き起こす可能性がある。

第4章 民営義務教育学校学位購入制度の課題

4.1 民営義務教育学校学位購入制度の要因

(1) 戸籍制度と都市化改革

前述の通り、戸籍制度と都市化の進展は密接に関連しており、戸籍制度は地域ごとの分類を行い、その地域の経済発展度が戸籍所有者のアイデンティティに影響を与える。流動人口の職業、経済力、家庭背景といった要因は、彼らの主観的社会的地位に正の影響を及ぼすものの、流動人口の多くは経済的に発展していない農村地域出身であり、自己評価が低いという特徴を持つ。特に、経済的に発展した地域に流入する際、流動人口は自らの社会的地位をさらに低く見積もる傾向がある。一方、地方政府の公共サービス機能の分配は上級政府の業績評価に大きく影響され、特にエコロジー管理や貧困対策が重視される場合、地方政府はこれらの分野に資源を集中させ、教育問題への対応が後回しにされる。さらに、地域的アイデンティティの影響で、地方政府は地元住民を優先する傾向があり、その結果、流動人口や流動児童に対する教育支援が不十分である現状がある。

(2) 法律や政策の欠如

政策面では、民営義務教育学校の学位購入制度に関する専門的な政策や法律規範が整備されておらず、国家レベルでの統一的な指導方針も存在しない。学位購入の実施は主に2013年に公布された「政府による社会力量からの教育サービス購入に関する指導意見」に基づいているが、具体的な

法律や政策の欠如が、制度の範囲、内容、形式、評価基準における統一性を欠如させている。学位購入に必要な資金についても、民営学校に直接補助金を支払う場合と、流動児童の保護者に補助金を提供する場合があり、手続きが非科学的で不十分である。さらに、制度設計の不合理性や構造の不完全さが、購入主体と提供主体の権限と責任の境界を曖昧にし、購入範囲を不明確にしている。地方政府が民営学校に学位提供を命じる場合、学校の経済的利益や運営状況が考慮されないことが多く、遅延支払いなどの問題が発生し、学位供給主体の持続的運営に影響を与えている。これにより、政府への不信感が増し、政府と市場主体との協力コストが上昇する恐れがある。このような状況では、民営義務教育学校学位購入制度は一時的な対策として位置づけられ、流動人口による公教育資源不足を緩和する手段として利用されている。制度の合理性と透明性の向上が求められる。

(3) 財政負担と地域差

中国における各級政府が流動児童の義務教育費用を負担する政策と実践を考察すると、流動児童の義務教育費用の主要な負担主体は流入地域の政府であり、学位補助金の財源は主に区県の財政部門によって保障されていることが分かる。流動児童が良質な義務教育を受けるかどうかは、実際には区県級政府の財政能力および投入規模に大きく依存しており、地域経済の発展度によっては、特に県級政府が厳しい財政状況に直面している場合がある。こうした政府は、上級政府からの財政移転支払に依存しており、学位購入に必要な公共財政資金を確保できないことが多い。このため、地方政府は財政的圧力を受け、流動児童の入学問題を解決する意欲を失うことがある。特に中西部地域では、経済発展が遅れており、地方財政が脆弱であるため、大量の流動児童が流入すると、区県政府に更なる財政的負担がかかり、学位提供が不十分な状態になることが多い。一方、東部の経済発展地域では、市場経済の進展と社会変革の中で、地方政府は早期に学位購入に関する創造的な取り組みを行ってきた。これに対し、中西部地域では、学位購入は主に中央政府の政策に基づいて実施され、一部の地方政府は中央の政策に従い、地域内で関連制度を設計している。しかし、学位購入制度の導入が遅れ、政策の完成度が低いため、研究や政策推進に多くの困難を伴っている。

学位購入に関する資金について、広東省の例を挙げると、深圳市、東莞市、中山市の政府が民営学校に対して支給する生徒1人当たりの学位補助金は、公立学校の生徒1人当たりの公共財政予算教育事業費の半分にも満たない。民営学校が受け取る補助金は非常に少ないことが明らかである。貴陽市の民営学校に関する分析によれば、近年、国家は教育の公平性を促進し、義務教育の公益性への回帰を図るため、多くの民営学校を閉鎖するか、公立学校へ転換している。このような資金不足や教育現場でのさまざまな状況は、民営学校の運営に一定の困難をもたらしている。

表 3-6 2017 年の 3 都市における学位購入の配分状況統計

項目	深圳市	東莞市	中山市
学位補助金（元）	9,000	6,000	6,000
公共財政予算教育事業費（元）	30,339.27	18,808.33	20,179.74
割合（%）	29.66	31.9	29.73

(4) 監督と評価の欠如

民営義務教育学校学位購入政策に関しては、その評価および監督内容に関する詳細な規定が未整備であり、特に政策評価の主体が不明確であることが制度の実効性を損なう要因となっている。学位購入に関わる人事部門、紀律検査部門、監査部門などの行政機関の責任範囲が明確に定義されておらず、政策評価における役割分担が曖昧である。また、社会メディアや流動人口など他の監督主体も明確に規定されていない。流動人口は学位購入の受益者でありながら、政策に対する関心が不足しており、その背景には情報開示の遅れや不十分さがある。これにより、地元市民や流動人口が政策を理解する機会が制限され、監督行為が不十分な状況が生じている。さらに、評価内容の不明確性も課題であり、現在の評価システムでは、学位購入の効果や政策実施の公平性、効率性を測定する具体的な評価指標が設定されていない。これにより、政策の実施過程や成果を正確に測定することが難しくなっており、補助金がどのように利用されたか、流動人口の教育機会がどの程度向上したかに関する明確なデータが不足している。また、流動人口のニーズを反映するための調査やフィードバックのメカニズムも不十分であり、評価結果が政策改善に繋がりにくい状況にある。

4.2 民営義務教育学校学位購入制度への改善策

(1) 流動児童の平等な教育機会の保障

各級政府は、流動児童の教育問題を十分に認識し、他の児童と同様の教育機会、教育資源、教育条件を享受できるようにする必要がある。流動児童は入学過程において、教育資源の不足、入学政策の制約、教員力量の不足など、多くの困難に直面している。そのため、国家および地方政府は、流動児童に平等な教育機会を提供する責任を負うべきである。政府は流動児童教育への財政投入を増加させ、彼らがスムーズに入学できるよう保証する必要がある。特に、学区の設定、教育資源の配分、学校施設の整備において、流動児童の実際のニーズを優先的に考慮し、戸籍などの問題により必要な教育サービスを受けられない状況を回避すべきである。また、政府は社会各界が流動児童の教育に注目するよう促進し、各種社会保障制度を強化して、流動児童により多様な教育選択肢を提供すべきである。

(2) 民営学校の積極的役割と協力の最適化

民営学校は、流動児童の入学問題解決において積極的な役割を果たしており、特に公立学校の入学圧力を緩和し、学位供給を増加させる上で重要な貢献をしている。政府は、民営学校がこの分野で果たした貢献を認め、平等で協力的なメカニズムを構築するべきである。政府と民営学校の協力関係は単なる「取引」の関係ではなく、共通の目標に基づく長期的なパートナーシップである。政府は民営学校が教育の質をさらに向上させることを支援し、政策的な指導を通じて民営学校の発展を促進する必要がある。特に、政府と民営学校の権限と責任の分担を明確にし、単純な大規模閉鎖を回避し、制度革新や政策支援を通じて政府と民営学校の間関係を調整し、民営学校が教育システム

において引き続き重要な役割を果たせるようにするべきである。

(3) 民営義務教育学校学位購入制度の改善

民営義務教育学校学位購入制度を効果的に推進するためには、まず関連法規および制度の整備が不可欠である。これにより、学位購入における具体的な手続きや基準、各主体の責任が明確化され、政策実施の規範性および透明性が保証される。具体的には、法的根拠を確立することで学位購入の合法性を担保し、関係部門による監督を通じて政策の着実な実行を確保する必要がある。また、学位購入における価格設定、調達手続き、政府間の財政負担割合などの要素を明示することが求められる。さらに、地域ごとの実情を踏まえ、教育資金の公平かつ合理的な配分を行うことが重要である。地方政府は地域の経済状況や流動人口の需要に応じて適切な負担割合を設定し、中央政府との協力を通じて政策の円滑な遂行を図るべきである。こうした取り組みにより、民営義務教育学校学位購入制度の効果および持続可能性が向上することが期待される。

(4) 効果的な広報および政策評価の仕組みの構築

政策の円滑な実施を実現するには、政府が流動人口の教育需要を的確に把握するため、広報活動を強化する必要がある。メディアや地域コミュニティ、インターネットなどの多様な手段を活用し、民営義務教育学校学位購入制度に関する情報を広範囲に発信することが求められる。特に、流動児童およびその保護者を対象とした具体的な教育支援内容を周知することで、必要な情報が行き渡り、教育機会へのアクセスが促進される。また、政策の効果を定期的に評価するための仕組みを整備する必要がある。評価は単に学位購入数の統計にとどまらず、学位の質、教育の公平性、生徒の学習成果など、多面的な視点に基づいて行うべきである。教育成果は短期間では測定が困難な場合が多く、評価プロセスも長期的視点を持つことが重要である。この課題に対応するため、政府は独立した評価機関を設立し、民営義務教育学校学位購入制度全体の運用状況を監視・分析する体制を構築する必要がある。

(5) 財政面における課題と対策

民営義務教育学校学位購入制度の実施において、特に流入地域の県級政府における財政的負担が重要な課題となっている。義務教育は外部性の強い公共財であり、その財政負担を地方政府だけに押し付けるのは不合理である。流動児童の教育財政責任については、中央政府と地方政府が共同で担うべきであり、各級政府の財政負担に関する役割分担を明確にすることが重要である。特に、経済的に発展した地域では、省級政府がより大きな財政的責任を負うべきであり、地域内での経済的利益を享受している省級政府が、政策調整や財政資源の配分を通じて、地方政府の財政負担を軽減できる。学位購入の運用においては、財政責任を合理的に分担する仕組みを構築することが政策の持続可能性を確保するために不可欠である。具体的には、中央、省級、県級政府それぞれの経費負担割合を明確にし、各級政府が実情に応じた財政負担を担いながら政策を進める仕組みを整えるべきである。特に経済的に発展している地域では、省級政府が財政投入を拡大し、流動児童の教育保

障を確保することが求められる。さらに、中央政府は流動人口が集中する地域への移転支出を増加させることが検討されるべきであり、この移転支出制度を活用することで、地方政府の財政的圧力を軽減し、流動児童の入学問題に対する積極的な対応を促進できる。また、地方政府間での情報共有や経験交流を強化し、政策実施過程での重複投資や資源の無駄を回避することも重要である。

おわりに

本研究では、中国における流動児童の義務教育政策の現状と課題に焦点を当て、特に民営義務教育学校学位購入制度の役割と実施状況について分析を行った。この研究を通じて、民営義務教育学校学位購入制度の有効性と限界、地方政府における実施状況のばらつき、および政策効果への影響要因が明らかになった。

まず、民営義務教育学校学位購入制度は、短期間で教育資源を拡大し、流動児童の教育機会を一定程度保障するための実際的な手段であることが確認された。一方で、公立学校と民営学校の格差、地方財政の不均衡、政策実施に伴う評価と監督体制の不備といった課題が明らかになった。また、中央政府が提示する政策目標と地方政府の財政能力や教育資源状況との間に整合性が欠如していることが、地方政府の負担を増大させ、政策実施の一貫性を妨げる要因となっている。さらに、学位購入制度は一部の都市で効果的に機能しているものの、他地域では運用上の課題が顕在化しており、地域間の教育機会の不均衡が依然として重要な問題であることが示唆された。本研究の対象地域やデータ範囲が限定されている点は、本研究の限界の一つである。特に本研究では主に貴陽市の事例を分析したが、他の地域、特に東部沿海地域や中部都市における民営義務教育学校学位購入制度の実施状況やその影響については、十分な検討が行われていない。今後の研究では、これらの地域を含む包括的な比較分析が求められる。また、流動児童の教育保障の問題は、単なる制度設計の課題にとどまらず、社会全体の教育公平性や公共サービスの再配分の在り方に深く関わる問題である。そのため、今後は流動児童の家庭背景や社会文化的環境を考慮した総合的な支援政策の構築が必要である。流動児童の教育機会均等化と、より広範な教育政策の改善に向けた議論に貢献することを期待している。

【参考文献】

- 王宇晴、王凤秋（2021）〈政府购买教育服务的绩效评估研究〉《教育探索》2021年第9期、80-82
- 王明露、王世忠（2021）〈义务教育均衡发展研究：现状及展望——基于2000～2019年相关文献的可视化分析〉《教育与教学研究》2021年第8期、87-101
- 王毅杰、卢楠（2019）〈随迁子女积分入学制研究——基于珠江三角洲、长江三角洲地区11个城市的分析〉《江苏社会科学》2019年第1期、69-79
- 欧阳慧、邹一南（2017）〈促进农民工就地就近市民化〉《中国软科学》2017年第3期、66-73
- 韩嘉玲（2020）《中国流动儿童教育发展报告（2019～2020）》社会科学文献出版社

- 姜素珍（2020）《珠三角地区政府购买随迁子女学位政策研究》广州大学硕士学位论文、2-3
- 朱海涛（2022）〈新城镇化背景下流动儿童义务教育入学困境与出路〉《教育与教育研究》36-6、29
- 周翠萍（2009）〈政府购买学位政策分析——以上海浦东新区为例〉《上海教育科研》2009年16-18
- 张雷生（2018）〈民办义务教育规范发展路径〉《中国教育报》2018年12月5日第002版
- 田秋梅、刘妍（2021）〈随迁子女教育政策的变迁、问题与改进策略〉《教学与管理》2021年第7期31-32
- 年猛（2024）〈新中国成立以来户籍制度的形成与改革脉络〉《经济论坛》2024.No.4、52
- 冯鑫（2019）《深圳市政府购买教育服务风险评估研究》华中科技大学硕士学位论文
- 冯文猛、余宇（2017）《特大城市流动儿童义务教育问题研究》中国发展出版社
- 雷万鹏、汪传艳（2012）〈农民工子女入学门槛的合理性研究〉《教育发展研究》2012年24期、7-13
- 刘水云、赵彬（2019）〈随迁子女教育政策执行偏差的多维度分析〉《教育学报》2019年4期、51-58
- 刘阳（2015）《政府购买民办学校学位研究》广西大学硕士学位论文
- 杨琳（2020）《民办教育发展政策对义务教育资源配置的影响与评估》华南理工大学硕士学位论文
- 杨东平（2016）《中国流动儿童教育发展报告（2016）》社会科学文献出版社
- 郭元婕（2019）〈改革开放四十年来中国随迁子女教育的成就与经验〉《中国民族教育》2019年第9期（总第217期）、18
- 刘谦、张帅（2023）〈我国各民族人口受教育水平提升与层次结构优化——基于‘五普’‘六普’‘七普’的数据分析〉《民族教育研究》2023年第5号
- 李梦楚（2020）《我国流动儿童义务教育财政问题研究》东北财经大学硕士学位论文
- 周翠萍（2010）〈政府购买教育服务的制度设计〉《教学与管理》2010年第15期
- 吴开俊、姜素珍（2020）〈政府购买随迁子女学位的制度设计与选择路径〉《教育科学研究》2020年2月、33-34
- 李静美、郭志辉（2017）〈当前城市义务教育学校大班额问题及其治理〉《教育发展研究》2017年第8期56-61

【政府ホームページ】

中华人民共和国统计局《2023年全国农民工调查报告书》

https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202405/content_6948813.htm

中华人民共和国统计局《常住人口和流动人口有什么区别》

https://www.stats.gov.cn/zs/tjws/tjbz/202301/t20230101_1903796.html

World Economic Forum : Which are China's Fastest Growing Cities ?

<https://www.weforum.org/agenda/2016/03/which-are-china-s-fastest-growing-cities/>

贵阳市公安局《贵阳推出系列便民利民户政新措施》

https://gaj.guiyang.gov.cn/zx/rdgz/202112/t20211217_72074780.html

《南明区2024年义务教育招生入学工作实施方案》

https://www.nanming.gov.cn/zwgk/zdlygk/ywgy/xqjyywgy/202405/t20240529_84701663.html

《乌当区2023年义务教育招生入学工作实施方案》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk2024/shsyjzds/jy/jcgy/202408/20240823_85443793.html

市人民政府办公厅《关于印发贵阳市深入推进义务教育均衡优质发展的实施意见的通知》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/gzhgfwxjsjk/gfxwjsjk/szf/202312/t20231227_83410706.html

《贵阳市2020年义务教育招生入学方案公布》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk2024/shsyjzdms/jy/jcgy/202408/20240823_85443835.html

市人民政府办公厅《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zwgkzfgb/zwgkzfgb2018/201812/t20181214_11362061.html

《关于进一步增加我市中小学学位供给缓解新增人口上学困难问题的提案》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zwgkzdlyxxgkjyta/zwgkzdlyxxgkjytazxtawfws/zwgkzdlyxxgkjytazxtawfws/gys/202411/t20241111_86053941.html

《贵阳市教育局关于做好 2024 年义务教育招生入学工作的通知》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk2024/shsyjzdms/jy/jcgy/202408/20240823_85443810.html

贵阳市教育事业发展“十四五”规划

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk2024/shsyjzdms/jy/zyjyycrjy/202408/t20240823_85444078.html

《2022 年义务教育入学、划片方案（观山湖&花溪（贵安））》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk2024/shsyjzdms/jy/jcgy/202408/20240823_85443767.html

《白云区教育局关于做好 2023 年义务教育招生入学工作的通知》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk2024/shsyjzdms/jy/jcgy/202408/20240823_85443789.html

《2022 年义务教育入学、划片方案（云岩&南明）》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk2024/shsyjzdms/jy/jcgy/202408/t20240823_8544386.html

《2022 年义务教育入学、划片方案（乌当&白云）》

https://www.guiyang.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk2024/shsyjzdms/jy/jcgy/202408/20240823_85443869.html