

中国における農民工子女の公教育アクセスをめぐる 政策動向

万, 奕
九州大学大学院人間環境学府教育システム専攻 : 博士課程

<https://doi.org/10.15017/7387323>

出版情報 : 国際教育文化研究. 19, pp.13-28, 2019-09-30. Comparative and International Education,
Faculty of Human-Environment Studies, Kyushu University

バージョン :

権利関係 :



中国における農民工子女の公教育アクセスをめぐる政策動向

万 奕

はじめに

多くの新興国及び途上国では、都市化の持続発展、農村と都市の不均衡が懸念され、国内移住を抑制する政策が進められている。公共サービスの提供が居住や法的地位に関連している場合、国内移民の教育へのアクセスに影響を与える可能性がある。今日、最大の国内人口移動は中国で見られ、そのうち、農村からの出稼ぎ労働者たちは「農民工」と呼ばれている。2016年、約7,700万人の農民工が省外へ出稼ぎし、9,500万人が省内に移動した（NBS、2018年）。

しかし、中国の戸籍管理制度によって、農民工は自分の戸籍ではない都市では、受けられる公共サービスが大幅に制約される。彼らの子どもは都市の公立学校への入学に制度的、経済的、社会文化的障壁があり、教育アクセスの制限がある立場に置かれている（植村、2006；Goodburn, 2009）。中央政府は1986年の義務教育法から農民工子女の教育機会の保障に関する政策文書を数多く公布し、公立学校への入学許可から授業料の無償化適用まで推進してきた。しかし、その適用の対象は「公立学校に入学要件を満たすもの」と「地方政府の委託を受けた私立学校」に限られているⁱ。増加しつつある農民工子女の数と限界がある地方公立学校数のギャップが存在している現状の中、一体「誰」を公立学校に受け入れるか、地方政府が問われている。

こうした背景から、地方政府は「入学ポイント制度」という新しい政策を生み出した。2014年、中央政府から新たな都市化計画ⁱⁱが発表され、北京、上海などの大都市の人口抑制と農民工を中小都市に吸収させようという指針が打ち立てられた。さらに、別の政策ⁱⁱⁱでは農民工に対し

て、都市移住に関する制約条件の緩和、義務教育の公立学校への機会保障が提唱されている。それを受けた地方政府は大量の人口流入や財政不足に直面し、「戸籍付与ポイント制度」、「農民工子女への入学ポイント制度」という地方レベルの方案を制定または導入した。

本稿は農民工子女を対象とする入学ポイント制度という新しい地方政策の展開プロセスを考察し、同政策の基本内容や政策形成の時代背景を明らかにすることを主な課題とした。

1、関連する先行研究の検討

農民工子弟の義務教育に関わる重要な法規（1986～2008）などを分析した結果、厳（2011）は農民工子女が都市戸籍の子どもと同じような条件で、義務教育を受けられる制度が整うことになったと言った。しかし、上海市の事例分析を通して、公立学校への入学条件が厳しく、教学条件が劣る民間学校を余儀なく選択される農民工子弟が多いことも指摘された（厳，2010）。その理由の一つとして、Liu と Zhao （2019）は実務的に中央政府と地方政府の権力分譲について明確にしていなかったところがあるため、中央政府は自分の利益によって政策を制定したが、農民工子弟の公教育を提供する責任はすべて地方政府が担うことについて、実は地方政府との合意がされていないと指摘した。2008～2018 年まで中央政府の農民工子弟の教育に対する財政の分担金が増加してきたが、農民工子女の主な流入地であった東部の都市への財政支持は低い割合に留まった（楊，2017）。

地方政府は中央政府の教育改革と政策方針に従いながら、地方自治体の利益の最大限を追求することを尽くす方法として、入学ポイント制度が作られた（王、盧，2019）。楊（2017）はこの新しい地方政策を実施することによって、高学歴の人が優位性を持ち、低学歴、低収入の農民工たちには恵まれていないと指摘した。汪（2017）が農民工子女の義務教育入学条件の変遷（1978～2016）を分析した結果により、入学ポイント制度の施行はまだ地方政府の模索段階にあり、中大都市に集中され、徐々に小型都市に展開されている。彼は地方によって入学ポイント制度の応用には多様性が見られていると言及したが、その内容と意義については詳しく分析しなかった。（王、盧，2019）は教育再生産の視点から、東部の珠江デルタと長江デルタの 11 都市の入学ポイント制度のカウント・スタンダードを分析した結果により、この政策は階層が低い農民工への差別、階層格差の増長に影響を及ぼすことを指摘した。しかしながら、これらの研究では入学ポイント制度に関する進行及び問題点を概観するにとどまり、具体的な施行と詳細に関する把握が行われているとはいえない。また、2010 年から徐々に展開しているこの政策は多くの地方都市に採用され、

採用後における農民工子女の入学状況に何らかの変化があると推察されるが、採用後の農民工の反応または意見に関する調査研究は管見の限り見当たらない。

2、農民工子女の義務教育政策の変遷（1986～2014）

（1）入学拒否から入学許可（1986－2000）

1986年に定められた中華人民共和国義務教育法では、児童生徒が自分の戸籍登録地と異なる場所で義務教育を受けることについての規定は見当たらなかった。1992年に公布された中華人民共和国義務教育法実施細則^{iv}の第14条で初めて彼らが非戸籍登録地の地方政府の規定に従い、「借読」（越境入学）を申請することができる」と規定した。同細則で、農民工子女に「借読」の費用を徴収することは言及してなかったが、流入地の学校が彼らに費用徴収を行う由来にはなった（楊，2017）。1996年、国家教育委員会は都市に移住した児童生徒を対象に最初の政策文書^vを発行した。文書の中に、流入地政府は彼らの教育機会を提供、管理する責任があることに言及し、「借読」の費用徴収を認めた。この費用は必ず低いわけではない。2002年、北京における農民工子女が「借読費」を払って公立学校に入学する人数はわずか12.5%しかなかった（Liら，2006）。Goodburn（2009）の2004年～2005年の調査研究も同じような現象が見られ、農民工子女が徴収される費用は戸籍を持つ児童生徒より5倍～6倍近く高かった。さらに、これに対して、植村（2006）は高い費用を払って「借読」許可の抜け道が作られたとしても、農民工子女の教育を受ける権利を保障する責任の主体はどこにも存在しないと指摘した。

この時期、農民工子女の教育機会が十分に保障されていない中、多くの児童生徒は都市の公立学校には入学できなかった。政府の対策を待てずに、1990年代初頭から、農民工自ら無許可「民工子弟学校」を創立・運営するようになった（植村，2006）。96年の文書は、農民工子女が公立学校に入学できない場合、インフォーマル教育、民営の「民工子弟学校」で教育を受けることも可能と書いたが、それに対して地方政府の役割は言及しなかった。逆に、国務院が「社会力量办学条例」^{vi}を施行し、非国家地方財政教育経費、すなわち社会資金による私立学校の建立、運営が励まされた。

それから2年後、1998年、国家教育委員会および公安部は「弁法」^{vii}を制定し、96年の文書の方針と大きな変化はなかったが、矛盾しているところが見られた。第三条は流出政府の人口移動を厳格に規制する責任を強調する一方で、流出という事態を想定し、第四条においては流入地政

府が移動してきた児童生徒の義務教育を提供しなければならないと規定した(植村, 2009)。また、第十一条、第十二条には、「借読費」の徴収は国务院及び中央政府の条例にしたがうべきであると強調したが、第十八条において、各地方政府が実際の状況に応じて、具体的な実施方法を制定する自由裁量の余地を作った。

要するに、この時期では、根本的に一つの変革が実現された。農民工子女が戸籍地ではない都市の公立学校に入学することと、それができなかった場合、民営の非正規学校に入学できることが中央政府に許可された。しかし、流入地政府及び公立学校の受入れ責任が強調されたが、中央政府の財政支持、地方政府各行政部門が果たす役割は明確ではなかった。結局、教育市場に巻き込まれた農民工子女の教育機会の保障は、「借読費」や民営学校の授業料を通して、彼ら自分自身に払われた。

(2) 二つの主体 (2001～2007)

2001 年国务院の「決定 (2001)」^{viii}は農民工子女の教育機会を保障する二つの主体を明確に定めた。それは流入地政府及び流入地における公立の小中学校である。その後、2003 年の「決定 (2003)」^{ix}ははじめて「農民工子女」という概念を提示し、都市に移住した児童生徒という概念からさらに対象を絞った。続いて、教育部を含め、6 つの省庁の「意見」^xが公布され、これは中央政府が制定した農民工子女の教育に関する政策文書であった。その中、「借読費」及び賛助費などの徴収は廃止され、流入地政府の各行政機関に対する具体的な責任の所在が初めて規定された(植村, 2009)。しかし、流入地政府に農民工子女の教育機会を保障するための資金調達、学校への経費補助について言及したが、中央政府の財政支持または責任分担は触れなかった。同じ年、財政部を含む五つの省庁が制定した「通知」^{xi}も地方政府が農民工子女の教育に対して財政支持の責任を明確にした(楊, 2017)。この 2 つの文書により、農民工子女を受け入れる地方政府が彼らの義務教育のための特別予算を割り当て、その特別予算は地方の義務教育予算全体の一部とすべきであると規定された。

この政策の実施に対して、地方政府にかなりの抵抗を引き起こした(Yuan ら, 2017)。地方分権化された公的財政システムの下、流入地政府は農民工子女の教育を支援するために独自の限られた財政予算を使わなければならなかった。しかも、この「意見」は都市部の公立学校に入学する児童生徒は戸籍を問わず、授業料などの徴収は等しく扱われるべきであることを要求した。財政支持を受けないこの政策は流入地政府にとって積極的に実施したくなかった理由は想像できるだ

ろう。したがって、多くの理由で、流入地政府はこの「意見」の指示を完全には実施していなかった。中央政府にはほとんど執行力がないため、この方針は地方政府が許可する範囲でのみ実施されている (Wang & Holland, 2011)。

2006 年 9 月から修正した義務教育法 (2006) が実施しはじめた。その中、農民工子女が都市の公立学校に入学する権利が守れ、流入地政府は彼らに戸籍を持つ児童生徒と等しく教育機会を提供することが規定された。しかし、農民工子女の義務教育経費については言及しなかった。

以上の政策法規は農民工子女が都市の公立学校に入学する権利をさらに保障することになる。1986 年の義務教育法から 20 年たって、戸籍を問わず、農民工子女の義務教育を受ける機会は均等に与えるべきであると法的に定められた。また、この時期の政策文書によると、公立学校への教育費投入は、戸籍を持つ児童生徒数ではなく、実際に在籍している児童生徒数に基づくことになる。すなわち、公立学校が農民工子女を受け入れている限り、戸籍を持つ児童生徒のように、地方政府から同じ金額の経費を得ることができる。しかし、これは地方政府にとってかなりの負担になるため、実施程度によって地域の差がある。

(3) 義務教育無償化と中央政府の財政支持 (2008～2014)

2008 年から、都市の義務教育段階における児童生徒を対象に授業料と雑費が免除された。「通知 (2008)」^{xii}では、「地方政府は、公立学校に入学する要件を満たす農民工子女を住まいの近くの学校に入学させ、授業料の無償化を適用する。地元戸籍を持つ生徒と同じ基準で所要の経費を計上し、それを政府予算の一般会計から出さなければならない」と規定された。また、免除に関わる資金調達は省レベルの政府によって調整し、省及び省以下の財政部門に配置される。同時に、中央政府は奨励金というファンドを設置し、農民工子女の義務教育を受けることについて問題解決に優れた省に財政支持をすることが書かれていた。しかし、農民工子女を多く受け入れる広東省の東莞市は 65 万人以上の農民工子女を有しているが、中央政府からの財政補助金は 4.87 億元に対して、地方政府からは 22.55 億元を投入した (中国教育報, 2016)。財政緊縮のほか、公立学校の数が増加しつつある農民工子女の数に満たせない現状から、国務院の「意見 (2012)」^{xiii}は地方政府が許可された私立の学校にサービス購入という方法で農民工子女の義務教育機会を保障する措置が認められた。

2014 年、国務院は「国家新型都市化計画 (2014-2020 年)」(以下「新計画」と略称)を公表し

た。新計画では、「出稼ぎ労働者を中小都市および建制鎮に吸収させる」という目標が立てられている。すなわち、政策の方向性から見ると、中小都市や建制鎮には出稼ぎ労働者が大幅に増えていくことが予測される。一方、膨大な人口移動を統制するため、中小都市でも北京、上海のように「戸籍付与ポイント制度」、「農民工子女の入学ポイント制度」が新しく制定されている。

要するに、義務教育無償化による戸籍を持つ児童生徒だけではなく、農民工子女の経費の支出も求められる地方政府は、都市化の推進に伴い、より多くの農民工及び彼らの子どもの流入に向き合っている。大都市では、教育を通しての人口統制、入学ポイント制度で参入障壁を築くという現象があり、農民工子女の教育機会に大きな影響を及ぼしている（楊，2017）。

3、「入学ポイント制度」地方展開の背景と発展

(1) 戸籍改革と新型都市化

戸籍は農民工子女が都市に義務教育を受ける大きな障壁であった。1980年代の半ばから、戸籍制度の緩和と商品化の進むによって、急速に成長している都市の民間部門が農村から多数の低賃金労働者を吸収することができた（Goodburn, 2009）。しかし、戸籍を農村から都市への転入はとても難しく、農村戸籍の農民工子女たちは都市の公立教育を受ける機会が与えられなかった。1990年代後半から戸籍制度の改革に伴い、農民工子女が戸籍地ではない都市で義務教育を受ける権利が保障された。

2014年国務院が戸籍制度改革の「意見（2014）」^{xiv}を公布した。第4~7条では、戸籍転入の緩和と政策が提示された。これから、地方の小都市・建制鎮への戸籍転入への移住要件を完全に自由化し、中規模都市への移住制限を計画的に自由化し、大都市への移住要件を徐々に緩め、特大都市の人口規模を厳格に規制しながら、移住要件を合理的に設計すると規定された。この三段階の改革は中国の新たな都市化計画に深く関係していると見える。2014年3月16日、国務院は「国家新型都市化計画（2014-2020年）」（以下「新計画」と略称）を公表した。中国政府が推し進めようとしている都市化は、新計画において「城鎮化」、しかも「新型」の城鎮化とされている。「建制鎮」とは、農村地域の中で、商工業が一定程度発達し、非農業人口が比較的集中している地域を都市の一部に編入する形で設置された末端行政区画である。「城鎮」は、一般に都市に「建制鎮」を加えたものである。新計画では、「流動人口を中小都市および建制鎮に吸収させる」という目標が立てられている。すなわち、政策の方向性から見ると、中小都市や建制鎮には戸籍転入が自由

化され、農民工を含めて流動人口が大幅に増えていくことが予測される。

戸籍制度改革のもう一つの変化は、従来戸籍に基づく公共サービスの享受権利は「居住証」という証明書に基づくことになる。「意見（2014）」の第10条は居住証制度の建立を明確に規定した。これにより、農民工が半年以上都市に住む場合、居住地政府に居住証を申請することができる。居住証の保持者は、労働と雇用、公教育、社会保険などに関して、地元の戸籍保持者と同じ権利を持つようになる。居住年限、社会保険加入年数及び子どもの公立学校での就学年数を条件として、次第に農民工子女を対象に戸籍地ではない都市に高校入試、大学入試に参加する資格を付与する。従来高い障壁であった「戸籍」という唯一の条件が居住証制度によって難易度を下げ、段階式の権利享受過程になった。

しかし、各地方政府が一定の条件を満たした農民工に居住証を交付し、子どもの教育や社会保障制度への加入などで公共サービスを享受する権利を与える改革も行われているが、財政的な制約のため、改革の進捗は制度設計通りには進んでいないのが実情である（嚴，2014）。上海は「居住証管理方法（2017）」^{xv}に基づき、ポイント制度と結びながら実施し、120点に達する申請者のみに居住証が交付される。居住証を取得した人の子どもの公立学校に入学する資格を得ることができる。広東省深圳市は申請条件として一年以上の居住期間と一年以上の社会保険納入を設定した^{xvi}。楊（2017）は具体的な内容を提示していなかったが、各地方政府の居住証制度とポイント制度の実施によって、実際には高学歴の人が優位性を持ち、低学歴、低収入の農民工たちが取り残された指摘した。

（2）入学条件に関する地方政府の取り組み

2001年以降、農民工子女の教育機会は、あくまで農民工の流入地政府により保障していかなければならないことが中央各省庁制定の法規において定められたのである（植村，2009）。こうした中央各省庁により制定された規定に準じ、2001年以降、地方政府も当該地の状況を考慮して農民工子女の教育に関する独自の法規を公布し始めた。地方法規は義務教育段階の公立学校が農民工子女を受け入れる入学条件をより詳細に設定した。しかし、農民工子女の教育費が地方政府の財源に依存する部分が大きいため、地域の経済格差によって農民工子女を受け入れる程度の差が見られる。この差は省と省、市と市の間に限らず、さらに、Yu（2017）が北京と上海の政策文書を分析した結果、いずれの市にも、農民工子女の入学条件は異なる行政区によって違ってくるこ

がわかった。

本節は先行研究における農民工子女の入学条件をめぐって北京市と上海市の地方政策のほか、農民工子女を多く受け入れる浙江省の政策取り組みも論じていく。

北京市は公立学校の入学条件として社会的諸制度に関する各種証明書類の提出を義務付けている。しかも、その提出書類の数の増減によって入学基準の変更が見られる。2002年～2007年の間に、基本的に4つの書類の提出が入学の審査条件となり、農民工の身分証明書、戸籍原本、雇用証明書と北京市の暫住証であった。しかし、2004年、2006年と2007年入学する予定の農民工子弟を対象に、北京市政府は「五証」（5つの書類）の提出を提案したが、義務付けではなかった。2008年に、「五証」の提出が義務付けられるようになった。

Goodburn (2009) が北京に行った2004～2005年の調査では、農民工子女が入学する前に最大8種類の書類提出が公立学校に求められている。それは親の身分証明書、暫住証明書、雇用証明書、健康証明書のほか、児童生徒の計画内生育証明書、社会保険証明書、出生証明書と健康証明書も含まれている。2009年～2011年の間、「五証」は三つ、二つまで減らしたが、2015年北京市政府は再び「五証」の実施に戻した。

上海市では、同じような書類提出の入学審査条件が設けられてきた。2008年に義務付けではなかったが、三つの書類提出がはじめて提案された（身分証明書、戸籍原本、居留許可または雇用証明書）。2010年になって、公式的に三つの種類が五つの証明書まで増えた。また、2011～2013年、三つの書類に戻ったが、内容は2008年のバージョンと違い、居留許可、予防接種証明書と雇用証明書の提出であった（Yu, 2017）。2013年から、上海市政府は入学ポイント制度、戸籍転入ポイント制度を実施しはじめ、農民工子女の入学障壁は高くなった（楊, 2017）。この時期の政策は農民工子女の教育機会に関するある階層システムを作り、このシステムの中に教育アクセスは農民工の貢献と一致し、「合法的かつ安定な職業及び生活を送る」がエントリーの基準となったと指摘された（Yu, 2017）。

浙江省は省政府の「意見（2004）」^{xvii}に基づき、戸籍を持たない農民工子女が当地の公立学校に入学申請を行う際、3つの条件に満たす必要がある。①暫住証明書を取得してから一年以上が経つ；②「一人っ子政策」に違反していない；③「流動人口婚姻と生育証明」の取得。③の証明書は「一人っ子政策」に違反した場合、または婚外子である場合は取得できないものである。2008年、農民工子女の教育に対する浙江省の二つ目の「意見（2008）」^{xviii}が公布された。農民工子女

の親が新たな居住証の所持者であるもの、または居住証の申請条件に満たすものと義務付けられていた。居住証の申請条件は 2004 年に定めた 3 つの条件の上、さらに社会保険の納入、固定の住所および安定した職業などの関連書類の提出が求められた。これらの条件は浙江省政府が公布した戸籍改革の「意見（2016）」^{xix}によって再び改正された。2016 年の「意見」は 2017 年から浙江省のすべての地方に入学ポイント制度の実施を発表した。各地方政府は、地元の教育資源の実際の収容力に基づき、居住証制度に関連して入学ポイント制度を策定し、実施するように指示された。農民工子女は居住証を取得してから、地方政府が定めた条件に基づいて獲得できるポイント数に応じて公立学校への入学推薦リストが作成される。公立学校はそのリストのランキングから受け入れられる児童生徒を入学させることになる。さらに、中央政府の政策に言及していなかった「居住証を取得しなかった農民工子女」に対して、「彼らの保護者に積極的に戸籍地に就学させることを誘導する」と明確に指示した。

北京、上海と浙江省それぞれの政策方針をまとめて見ると、地方の実施レベルでは、農民工子女が都市の公立学校に入学する条件は 2000 年以降厳しくなってくる傾向が見られている。また、農民工子女の公教育アクセスをさらに締めつけると言われる入学ポイント制度は各地に展開しているが、具体的な実施方法及び内容はまだ明らかにされていない。

(3) 入学ポイント制度の実施—上海奉賢区を事例に

広東省中山市がはじめて入学ポイント制度を制定し、導入した。2019 年 4 月まで、全国 23 の省のうち、7 省及び二つの直轄市である上海市、重慶市における合計 36 の市政府が入学ポイント制度を実施している (Wan, 2019)。

異なる都市はそれぞれのカテゴリーと要件を持つ入学ポイント制度を実施し、同じ都市であっても、年ごとに修正または改良される可能性が高い。このポイントベースのシステムでは、公立学校の「学籍」の付与は、「資格」と「割当」を両方満たさなければならない。資格は資格基準に関連しているが、割り当ては資格のある人の数を規制する。適格性は、複数のカテゴリーの下にあるいくつかの変数によって定量的に評価される。一部の都市は他の都市よりも多くの変数を使用し、また一部の変数は共通されている。採用される変数は、申請者の属性の評価に関してどの市政府が優先順位を付けたか、またどの属性が地方開発にとって最も価値があると見なされるかを示している。

そのようなシステムがどのように機能するかを描くために、まず上海奉賢区の事例を取り上げて考察していきたい。

入学ポイント制度の具体的な実施過程を踏まえなければ公立小中学校に入学できないが、すべての農民工子女がこの制度の中に入れるわけではない。図1のように、2019年奉賢区の「管理弁法」^{xx}によると、以下の条件を満たす農民工子女のみに申請資格が与えられる：①両親の1人及び子どもが上海居住証の所持者であること；②両親の1人が半年以上社会保険を納入したこと、または継続的に3年以上所轄地に就職登録すること。それを通してから、居住証、戸籍原本、居住地証明などを含める多くの資料の提出が求められる。次に、「ポイント制入学管理のインデックスシステム」^{xxi}を基準に、各カテゴリーがポイントによって定量化される。

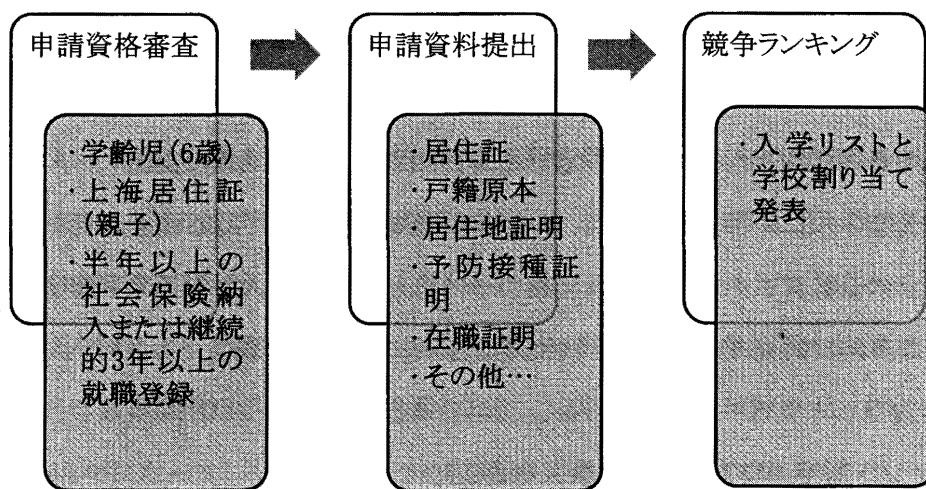


図1 入学ポイント制度の実施過程（上海奉賢区 2019年版）

出所：「2019年奉賢区の義務教育段階における農民工子女のポイント制入学管理弁法」に基づいて筆者作成

上海奉賢区の「ポイント制入学管理のインデックスシステム」は大きく3つのカテゴリーに分けられている。表1のように、「基礎項目」、「プラス項目」と「マイナス項目」、それぞれ最大100点が設けられている。違法行為があれば、「マイナス項目」によって最大マイナス100点が減点される。申請者は「基礎項目」と「プラス項目」によって最大200点が獲得できる。カテゴリー②の具体項目を見てみると、もし申請者が上海居住証所持者であり、46ヶ月以上継続的に社会保険納入及び分譲マンションを購入した場合、100点が付与され、満点の50%を占める。続いて、平均毎年の納税額によって最大40点（20%）が獲得できる。そのほか、大学卒または中級以上の

技術職が 20 点、上海市以上レベルの奨励が 20 点、親 1 人が上海戸籍、3 年以上結婚した場合 15 点、一人っ子であればプラス 5 点がそれぞれ設けられている。以上の項目から、公立学校に入学できる農民工子女の親は高学歴、高収入である上に、社会保険納入や分譲マンションの購入など上海市の経済発展に大きく貢献する人が望ましいということがわかった。すなわち、農民工子女の教育機会は農民工の社会経済地位に関連し、地方政府はこのシステムを用いて「理想的な居住者」を選別する根拠にもなった。

表 1 ポイント制入学管理のインデックスシステム（上海奉賢 2019）

カテゴリー①	カテゴリー②	最大点数	具体項目	
基礎項目	合法かつ安定な 居住条件	50	分譲マンション購入	50
			賃貸住宅	20
			農民宅地の賃貸	10
	合法かつ安定な 就業	50	上海市居住証＋社会 保険納入年数	50
			上海市居住証＋3 年連 続就職登録	15
プラス項目	学歴または職務	20	大学卒以上または中 級以上の技術職	20
			高等専門学校卒	10
	計画生育	5	一人っ子	5
	奨励	20	上海市以上レベルの 奨励	20
			奉賢区奨励	10
	投資と納税	40	納税額によって計算、 10 万元／年	10
	戸籍	15	親 1 人が上海戸籍、結 婚年数経過ごとに点 数付与	5 点／年

マイナス項目	違法行為	100	5年以内の行政処罰	－20／回
			5年以内の行政拘置	－50／回
			5年以内の一般刑事犯罪	－100／回

出所：上海奉賢教育局（2019）「2019年奉賢区の義務教育段階における農民工子女のポイント制入学管理のインデックスシステム」に基づいて筆者作成

終わりに

1986年～2014年の関連法規及び政策文書の基本内容を踏まえ、農民工子弟が戸籍地ではないところに公教育を受ける権利の保障はこの28年間を経て法律上に整うことになったと言える。2006年9月修正した義務教育法（2006）は、流入地政府が農民工子女に戸籍を持つ児童生徒と等しく教育機会を提供することが規定された。しかし、農民工子女の義務教育経費については言及しなかった。義務教育無償化である現在、分権化する財政システムから見れば、農民工を多く受け入れる地方政府は大きな財政負担を抱えている。また、流入地政府及び流入地における公立の小中学校が農民工子女の教育機会を保障する二つの主体になり、農民工子女の教育機会を保障することは彼らの責任であるが、財政状況や農民工流入数及び児童生徒数は地域ごとに差があるため、政策の実施状況も自由裁量の余地に左右されている。

さらに、2014年からの戸籍制度改革と新型都市化計画を背景に、大量の農民工が中小都市に移住する傾向が推測できる。居住証制度と入学ポイント制度の結びつきから、農民工子女の公立学校への入学条件を通して「理想的な居住者」を選別し、それによって人口統制を実現するシステムが多くの地方都市に広められている。上海奉賢区の事例から、公立学校に入学できる農民工子女の親は高学歴、高収入である上に、社会保険納入や分譲マンションの購入など上海市の経済発展に大きく貢献する人が望ましいということがわかった。この入学ポイント制度の実施によって、実際には社会経済地位の高い人が優位性を持ち、低学歴、低収入の農民工たちが取り残された現実を垣間見ることができるのであろう。現在、全国に展開しつつあるこの入学ポイント制度は農民工子女の公教育アクセスにどのような影響を及ぼすのか、さらなる調査が必要となる。また、農民工を含め、この新政策に対して、流入地の公立学校、教員、流入地戸籍の住民たちからのレスポンスもこれからの研究課題になる。

参考文献：

日本語

1. 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会の保障の観点から—」『比較教育学研究第 32 号』, 25—45
2. 植村広美 (2009)「第 3 章農民工子女の教育機会の保障に関する中央・地方政府の役割—関係法規の制定と規定の変容」『中国における「農民工子女」の教育機会に関する制度と実態』, 101—140
3. 嚴善平 (2010)「農民工子弟の教育政策と民工学校の実態—上海市の事例分析を中心に」『東亜』(霞山会) 12 月号
4. 嚴善平 (2011)「農民工子女学校教育の政策と実態」中兼和津次編著『改革開放以後の経済制度・政策の変遷とその評価 NIHU 現代中国早稲田大学拠点 WICCS 研究シリーズ 4』, 207—227

中国語

1. 王毅傑、盧楠 (2019)「随遷子女入学ポイント政策分析—珠江デルタ、長江デルタの 11 都市のデータに基づいて」『江蘇社会科学』, 1, 69—79.
2. 楊東平 (2017)「中国流動兒童教育の発展と政策変遷」『中国流動兒童教育發展報告』社会文献出版社, 1—19
3. 中国教育報 (2016)「農民工子女流入地の省に負担を減らす」2016 年 3 月 8 日
http://paper.jyb.cn/zgjyb/html/2016-03/08/content_450674.htm?div=-1/20190716

英語

1. Goodburn, C. (2009). Learning from migrant education: A case study of the schooling of rural migrant children in Beijing. *International Journal of Educational Development*. 29, 495-504.
2. Li, X., et al., (2006). Social stigma and mental health among rural-to-urban migrants in China: a conceptual framework and future research needs. *World Health and Population* 8(3), 14-31.
3. Liu, S. Y., & Zhao, X., (2019). How far is educational equality for China? Analyzing the policy implementation of education for migrant children. *Education Research Policy Practice*. 18, 59-74.
4. National Bureau of Statistics (2018). Migrant workers monitoring survey report (2017).
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html (accessed April 10, 2019)
5. Wan, Y. (2019). To Study in Urban Public Schools: a points-based system for migrant children. *World*

Education Research Association 2019 Conference, Tokyo, 5-8th August 2019.

6. Wang, L., & Holland, T. (2011). In searching of education equity for the migrant education of Shanghai. *Comparative Education*, 47(4), 471-487.
7. Yuan, S. Z., et al., (2017). The Education Issues of the Children of Internal Migrant Workers in China. *Second International Handbook of Urban Education*. Springer. 151-172.
8. Yu, H. (2017). From access to quality? The enactment of school enrolment policy for internal migrant children in urban China. PhD thesis. University College London.

注釈：

- i 国務院（2008）「都市義務教育段階における児童生徒の学費・雑費免除に関する工作の通知」
http://www.gov.cn/zwgk/2008-08/15/content_1072915.htm/20190709
- ii 中国人力資源と社会保障部（2014）「国家新型城鎮化計画（2014-2020年）」
[http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201509/t20150925_221486.htm / 20180120](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201509/t20150925_221486.htm/20180120)
- iii 中国国務院（2014）「農民工のためのよりよい公共サービスについての意見」
http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-09/30/content_9105.htm/20190406
- iv 国家教育委員会（1992）中華人民共和國義務教育法実施細則
http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/201511/t20151119_220032.html/20190710
- v 国家教育委員会（1996）城鎮人口中適齡児童、少年就学弁法（試行）1996年4月2日
- vi 国務院（1997）社会力量办学条例，中華人民共和國国務院令 226 号、1997 年 10 月 1 日から施行
- vii 国家教育委員会、公安部（1998）流動児童少年就学弁法
http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_621/200409/3192.html/20190710
- viii 国務院（2001）基礎教育改革と発展に関する決定
http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_406/200412/4730.html/20190712
- ix 国務院（2003）農村の教育活動を一層強化することに関する決定
http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62440.htm/20190712
- x 教育部ら（2003）都市で就労する農民の子女の義務教育活動を一層立派に行うことに関する意見
- xi 財政部ら（2003）農民工管理に関する経費を財政支出予算に入れる問題についての通知
http://www.gov.cn/ztl/2005-12/30/content_143129.htm/20190712
- xii 国務院（2008）都市の義務教育段階における児童生徒を学費及び雑費を免除するについての

-
- 通知 http://www.gov.cn/zwgk/2008-08/15/content_1072915.htm/2019/0716
- xiii 国務院（2012）義務教育の均衡発展を徹底的な推進に関する意見
http://www.gov.cn/zwgk/2012-09/07/content_2218783.htm/20190716
- xiv 国務院（2014）戸籍制度改革をさらに推進するについての意見
http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm/20190717
- xv 上海市人民政府（2017）「上海市居住証管理方法」
<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw2407/nw41492/u26aw54292.html>/20190717
- xvi 深圳市人民代表大会（2015）「深圳經濟特区居住証条例」
<https://szjzz.ga.sz.gov.cn/index/view-3-118f443cbdf5475cb8ee5c66f10cd19b.html>/20190717
- xvii 浙江省人民政府（2004）「流動兒童の義務教育をさらに改善することに対する意見」
http://www.zj.gov.cn/art/2012/2/16/art_1551736_24907823.html/20190722
- xviii 浙江省人民政府（2008）「農民工子女の教育をさらに向上及び改善することに関する意見」
http://www.zj.gov.cn/art/2012/7/14/art_1582424_26041131.html/20190722
- xix 浙江省政府（2016）「戸籍制度の改革をさらに推進することに対する意見」
http://www.zj.gov.cn/art/2016/5/9/art_1551736_24908362.html/20190722
- xx 上海奉賢教育局（2019）「2019 年奉賢区の義務教育段階における農民工子女のポイント制入学管理弁法」
http://www.fengxian.gov.cn/jyj/003/20190228/003010002003_a7827638-02ba-494e-b168-b2b72b053552.htm/20190829
- xxi 上海奉賢教育局（2019）「2019 年奉賢区の義務教育段階における農民工子女のポイント制入学管理のインデックスシステム」
http://www.fengxian.gov.cn/jyj/003/20190228/003010002003_72d42b8c-caf9-49b4-9dd5-631c5083fa30.htm/20190829

Policy Trends on Public Education Access for migrant children in China

Yi WAN

Internal migration is a worldwide phenomenon which is challenging inclusion in education. In many countries, fears of unsustainable urbanization and rural–urban imbalances have prompted policies to curb such migration. Where public service provision is linked to residence and legal status, migrants' access to education can be affected.

This paper analyses the policy trends of rural migrant children's education access to public schools in urban China and focuses a recently-introduced points-based system, piloted by Zhongshan City in Guangdong Province in 2010 and later adopted by other coastal provinces.

The overall goal of this paper is to explore whether a points-based system implies a more equitable approach to rural migrant children's urban public education access. Based on public policy documents and data, this paper manages to identify the contents, rationale and implementation of points-based systems by discussing the case of Shanghai Fengxian. After outlining policy changes toward migrant children's education, this study investigates how policies related to points-based system represent migrants and their children and explores how these representations influence the nature of education access available for migrant children. This is achieved through Critical Discourse Analysis of policy documents from 1986 to 2019. The analysis suggests that the earlier policy highlights the responsibility of the government to care for and protect migrant children, whereas the later policy places greater emphasis on the need for population control and reform of the Hukou system. These values reflect the political contexts of the time, and directly influence the approaches taken to service provision in response to the policies.

This paper describes the serious restrictions imposed on rural migrant children seeking a public education through a points-based system. The results show that local governments are using this system to attract highly skilled migrants while limiting urban population growth. Furthermore, by analyzing the counting standard, I conclude that migrants who are seen as making considerable contributions to the city, such as those exhibiting high academic and professional qualifications, taxable capacity, and stable employment and residency patterns, are privileged by local governments, including in the domain of their children's education.