

中国における流動児童の就学保障に関する考察 —定義、就学保障理念及び就学実態をめぐって—

鄧 秀、鄭 是勇¹

兵庫県立大学環境人間学部、兵庫県立大学環境人間学学科博士後期課程¹

A Study on School-attendance Guarantee of the Migrant Children in China —Definitions, Theories and Present Issues—

Xiu DENG, Shiyong ZHENG¹

School of Human Science and Environment, University of Hyogo,
1-1-12 Shinzaike-honcho, Himeji, 670-0092 Japan

Graduate School of Human Science and Environment, University of Hyogo¹

In this paper, first, the differences of definitions related to the migrant children, mainly the different definitions in the dictionary, formula documents and research papers were studied. Base on these, we try to make clear how these definitions influenced the guarantee of school attendance of the migrant children. Second, the present situation of school attendance of the migrant children was analyzed based on the official data, the preceding researches and our own investigation. Finally, after having clarified the theory and the differences about the guarantee of school attendance of the migrant children in the fields of administrations, academic studies and social organizations, a comparative study between Japan and China was done. The characteristics of the compulsory education in China were examined. In the summary, we highlighted the problems and the challenge that China has to face for the migrant children education.

Keywords:

migrant children guarantee of school attendance definitions characteristics theory

はじめに

本稿では中国における流動児童の就学保障の問題に接近するために、まず法令及び行政当局の発する通知などから流動児童に関連する定義及びその相違点を考察し、流動児童の就学保障にはどのような定義が必要であるべきかを明らかにする。つぎに、流動児童の就学保障に関する行政側、研究者、社会団体の理念を検討し、その相違点を明らかにする。さらに、政府の報告書及び先行研究の結果を踏まえて流動児童の就学実態の検討に取り組む。最後に、日本と比較して中国における就学制度の特

徴を把握し、中国における流動児童の就学保障のためには、就学制度の改革が必要であることを提案したい。

1. 本稿での問題意識

中国においては経済開発の進行に伴って都市へ流入する人口が増えつつある。ところが、中国では戸籍によって人口移動が制限されており、都市へ移動しても戸籍を都市に転入できない者が数多く現れる。

近年、経済改革の推進及び人口移動の制限緩和に伴って人口移動様式は多様化している。子どもを戸籍登録地

から連れ出したり、現住地で出産して育てたりする流動人口が増えている⁽¹⁾。他方、中国においては戸籍登録地において就学を保障することを原則とする。そのため、現住地の戸籍を持たない流動人口の子どもの就学保障は大きな社会問題となる。

今後、経済の発展及び人口移動への制限緩和に伴って戸籍登録地を離れて居住する子ども（いわゆる流動児童）は増加する見込みである。そのため、流動児童の義務教育就学を如何に保障するのかは、ますます大きな課題になると思われる。

現在、流動児童の就学問題はすでに行政、研究者、社会からの注目を集めている。しかし、政策上では農民工子女（流動児童の一部）を主な対象として義務教育の就学保障が取り組まれているにすぎない。また、行政が厳しい条件を付けて就学資格を審査するため、戸籍を持っている子どもと同じような就学は一部の農民工の子どもしか保障されていない。言い換えれば、一部の農民工の子女を除いて、公立学校に就学できない流動児童はまだ数多く存在している。流動児童の義務教育就学保障は重要な社会的課題の一つとなり、一刻も早く解決すべき問題である。

2. 流動児童の定義

本稿では事実上で居住地変更があり、戸籍移転ができない6歳から15歳までの者を流動児童あるいは流動児童少年と定義したい。この定義は行政の公式文書で定められている定義と比べてみると、以下のような相違点がある。

第一に、1990年の全国人口センサスでは戸籍登録地を一年以上離れて、戸籍登録地とは別の鎮（中国の末端行政区）で居住している者を流動人口と定義している。また2000年の全国人口センサスでは戸籍登録地を半年以上離れて当該鎮で居住している者を流動人口の定義としている。1990年と2000年の定義を参照すれば、公式文書における流動児童は、半年以上戸籍登録地を離れて居住する児童であると定義できる。

第二に、1996年の中央教育部の城鎮における流動人口の学齢児童少年の就学方法（試行）では流動先で就業、経営などの経済活動及び社会活動を行い、一時居住居を出したものを「城鎮流動人口」（以下、都市流動人口という）と定義している。さらに、学習能力を持つ都市流動人口の子女を都市流動児童少年と定義している。

また、1998年の教育部の流動児童少年就学暫定方法では、父母或いはそれ以外の保護義務のある者と一緒に流入先で半年以上住んでおり、学習能力を持つ6歳から14歳まで（あるいは7歳から15歳まで）の者を流動児童

少年と定義している。さらに、2002年の北京市教育局の北京市流動人口の学齢子女を対象として義務教育を実施する暫定方法では、父母とともに北京に来て、義務教育を終えていない6歳から15歳までの流動人口を流動児童少年と定義している。

要するに、まず公式文書における流動児童の定義においては、1996年の流動児童の定義は本稿で定める定義「事実上で居住地変更があり、戸籍移転ができない6歳から15歳までの者」に最も近い。その他の定義には一定の居住期間の制限がかかっている。一定の居住期間が必要とされる定義によって就学保障を行うと、定住の予定はあるが、一定の居住期間を満たさない児童の就学は保障し切れない。

つぎに、教育部の1996年の定義と1998年の定義を比べてみると、政策上における就学保障の対象は1998年のほうが縮小している。1998年の政策上の定義は半年の居住期間が加えられているため、筆者の定義より狭くなっている。

最後に、地方においては主に農民工子女という定義に準じて流動児童の就学問題に取り組んでいる。しかし、該当する農民工の収入及び住所が安定していることが必要とされている。ちなみに、通常農村の戸籍を持ちながら、主に第1次産業以外で就業或いは兼業する者の子女が農民工子女と認識されている。つまり、政策上においては農民工の定義は比較的狭い範囲で使われている。したがって、農民工子女という定義でも流動児童の就学をすべてカバーできないおそれがある。

今後、すべての流動児童の就学を差別なく保障するためには、政策上における定義の外延を本稿で定める定義のように拡大しなければならない。本稿では最も広い意味で流動児童の定義を捉えているからである。

3. 流動児童の就学保障理念

(1) 中国の法規における就学保障理念

ここでは主に中国の法規に基づいて流動児童の就学保障理念を把握してみたい。第一に、中華人民共和国憲法では「(第33条) すべての国民は法の下で平等である。」「(第46条) 中華人民共和国の国民は教育を受ける権利と義務を有する。」と定めている。さらに、1995年の教育法では「(第1条) 教育事業を発展させ、全民族の素質を高め、社会主義物質文明と精神文明を建設するために、憲法に基づいて本法を制定する。」「(第36条) 教育を受ける者は平等に入学、進学、就業などの権利を享有する。」と定めている。つまり、すべての国民は平等に教育を受ける権利を有すると定めている。

第二に、1986年の義務教育法では「(第1条) 基礎教

育を発展させ、社会主義物質文明と精神文明を促進するために、憲法及びわが国の事情に基づいて本法を制定する。」「(第4条) 国家、社会、学校及び家庭は法に則って学齢の児童少年の義務教育を受ける権利を保障する。」「(第9条) 各級政府は小中学校を合理的に設置し、児童、少年を近くの学校に就学させる。」と定めている。また、1992年の義務教育実施細則では流動児童の就学に触れて「(第14条) 学齢児童少年が戸籍登録地以外で義務教育を受ける場合、戸籍登録地の県教育部門或いは郷人民政府の同意を得た上で、居住地政府の規定により、区域外就学を申請しなければならない。」と定めている。

さらに、2006年の義務教育法(改正)では「(第1条) 学齢児童少年の義務教育を受ける権利を保障し、義務教育を保証し、全民族の素質を高めるために、憲法及び教育法に基づいて本法を制定する。」と定めたのに続けて、「(第12条) 学齢児童少年は試験なく入学する。地方各級人民政府は学齢児童少年の戸籍登録地学校へ入学することを保障しなければならない。但し、学齢児童少年は父母もしくはそれ以外の保護義務のある者が勤務しているか或いは居住している戸籍登録地以外の地域で義務教育を受ける場合、当該地方人民政府はその学齢児童少年が平等に義務教育を受けることができるように、条件を整えなければならない。具体的には省、自治区、直轄市の規定に従う。」と定めている。つまり、義務教育においては戸籍に基づいて就学保障が行われるが、戸籍登録地以外で居住する流動児童の就学は事実上例外的な扱いとして、地方の事情に応じて就学保障を行うこととなっている。

たとえば、前述した1996年の教育部の城鎮における流動人口の学齢児童少年の就学方法(試行)でも「(第1条) 都市、鎮における流動人口である児童少年の9年間の義務教育を保障するために、中華人民共和国義務教育法及びその実施細則に基づいて、流動児童少年の事情を考慮しながら、本弁法を制定する。」と定めている。つまり、一般的な義務教育の実施に際して、流動児童の就学は別途実施細則で特例的に扱う仕組みとなっている。

以上の一般的な規定に加えて、1998年の教育部の流動児童少年就学暫定方法では「(第1条) 流動児童、少年の9年間の義務教育を保障するために、中華人民共和国義務教育法及びその実施細則に基づいて流動児童少年の事情を考慮しながら、本弁法を制定する。」と定めている。

さらに、2003年都市へ出稼ぎする農民工の子女の義務教育に関する教育部等の意見では「(第1条)『三つの代表』を具体化し、中華人民共和国義務教育法を貫徹し、都市の発展を図り、農村における余剰労働力の転移を推

め、社会の安定を図るために、各及政府の共同責任で農民工子女義務教育に適切に対処する。」と定めている。

以上の規定に見られるように、各級政府は都市の発展や農村労働力の移転など社会への影響を考慮しながら、特例的に流動児童の就学保障を推進している。

要するに、2006年に義務教育法が子どもの教育権を保障することを目的の一つとして改正されたのであるが、1992年の義務教育法実施細則及び2006年の義務教育法(改正)の条文が示すように、就学保障については依然として戸籍登録地において行うこととされており、戸籍登録地を離れた児童の就学は制限されている。つまり、戸籍登録地において就学保障を行うという原則が全国的に堅持されており、そのことが流動児童の就学に大きな制約となっている。

(2) 先行研究における流動児童の就学保障の捉え方

ここでは主に先行研究に基づいて流動児童の就学保障に関する捉え方を紹介し、どのような観点から流動児童の就学問題を捉えればよいのかを検討する。まず、植村広美は「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——」⁽²⁾で、農民工子女については「急速に開発が進められている沿海都市部においては労働力不足を補うために民工が不可欠であり、政府は『戸籍管理制度』に代表される社会の諸制度に違反したものであってもその存在を容認せざるを得ない状況にある。それゆえに、民工が同伴し都市に流入してきた子女に対し教育機会を保障していくことにより、制度上の不平等に対する不満を軽減する意図が働いている。」と指摘する。つまり、植村は基本的人権に触れながら、政策上の意図は別として、民工が同伴し都市に流入してきた子女の教育機会の保障を考える必要について述べている。

次に、段成栄は「流動児童少年の教育問題を早急に注意すべき」⁽³⁾で「流動児童少年は無視できない集団であり、身体発達及び教育を受ける時期にある。もしこの時期に健康的で全面的に流動児童少年の心身を発達させることができれば、社会の発展にとって有益である。それに反して、もし健康的で全面的に流動児童少年の心身を発達させることができなければ、社会の発展に悪影響を及ぼす。」と指摘する。つまり、段成栄は流動児童の就学問題は社会の発展と繋がっており、社会の発展を図るために流動児童の就学を保障しなければならないと主張している。

また、範先佐は『『流動児童』の教育に関する財政的問題とその対策』⁽⁴⁾で「大量に都市へ就業に来る農民工は都市のために富を作り出し、国家に税金を納め、地域

社会の経済発展を推進している。したがって、農民工には戸籍を持っている住民と同様に平等に『市民待遇』を享受する権利及び当地の公共施設及びサービスを利用する権利を付与すべきである。」と指摘する。つまり、流動人口は戸籍を持っている住民と同様に、税金を納付したり社会貢献を行ったりしている。したがって、流動人口にも戸籍を持っている住民と同様に、公共サービスを利用する権利及びセーフティネットへ加入する権利を付与しなければならない。この考えからすると、戸籍を持っている子どもと同様に流動児童の就学も保障しなければならない。つまり、農民工には納税の義務があることに対応して子どもの就学を保障してもらい権利がある。

以上の先行研究においては主に基本的人権、教育の社会的役割、農民工の納税の義務と権利から流動児童の就学問題を捉えていると言える。この三つの考えはそれぞれの立場から主張されているが、流動児童の就学を保障しなければならないことを主張する点では共通である。筆者は基本的人権としての教育機会均等の保障という考えが、流動児童の就学においても今後さらに発展させる必要があると考える。

(3) HRIC (中国人権協会) における就学保障理念

ここではHRICが発表した報告書に基づいて流動児童の就学保障に関する社会団体の理念を紹介する。HRICは1989年に中国人の学生と研究者によって創立された国際的な非政府団体である。HRICは「最も貧困な者の締め出し：都市の学校において最も不利な立場にある流動児童」⁽⁵⁾と題する報告書で教育権、子どもの権利という視野から中国における流動児童の教育権を保障すべきであると主張する。

この報告書ではまず、中国における流動児童の就学実態、就学保障措置を分析している。つぎに、身分、家計状況、社会差別、教育の質から中国における流動児童の就学問題を指摘する。さらに、国際条約における教育権、子どもの権利から中国における流動児童就学保障の必要性を強調し、「国際条約の締結国としての中国には初等教育を受ける権利を保障する義務がある。ところが、農村からの流動児童の教育を保障する政策及び実施状況からみると、『子どもの権利条約』を承諾した中国政府は『受けられる教育』、『アクセスできる教育』、『満足できる教育』、『適切に整備される教育』を提供しなければならないという条約に違反している。」と批判する。

また、上記の報告書の概要によると、中国における流動児童の就学保障の問題点については次のように指摘されている。

第一に、流動児童の教育を保障することができない原

因の一つは、戸籍が厳格に管理される下で、政府が当地の戸籍に登録した子どものみに対して就学保障義務を負うことにある。中央と地方は流動児童の教育を保障しようとしてさまざまな政策を打ち出しているが、正式に登録を行って移住した者（移住者中の少数派）の子どもしか就学することができない。

第二に、推計によると、180万人の流動児童は教育を受けていない。その原因の一つは、ほかの発展途上国と比べても中国政府の教育予算は低い水準（GDPの2.5%）にあることである。

第三に、公立学校に就学する流動児童に対しては行政当局が地元の子どもより高い費用を徴収することを認めている。他方、行政当局は、移住者が正規学校に入れないう子どもを受け入れるために作った私立学校を強制的に閉鎖したりしている。

第四に、流動児童の就学保障は基準に満たない施設に任されている。そのような施設は危険であり、学級人数は多すぎ、教員が資格を持たず、教育設備が不足している等々の問題がある。

ここでも指摘されているように、中国政府の政策では中国における流動児童の権利は十分に保障されていない。戸籍に基づいて就学指定する制度あるいは義務教育の予算不足は流動児童の就学問題に大きな影響を及ぼしている。今後、中国においても国際的な理念を実現することができるように、政府は流動児童の教育権を制限なく保障することを早急に検討しなければならない。

(4) 小括

これまで述べたように、まず法規からすると中国においては戸籍登録地において就学保障を行う制度が堅持され、流動児童の就学に大きな影響を及ぼしている。これにより、戸籍が取得できない流動児童の教育機会が制限されている。

つぎに、先行研究では主に基本的人権としての教育の機会均等、教育の社会的影響、農民工の納税の義務と権利などから流動児童の就学保障問題を捉えている。また、上記のHRICのように、教育権及び子どもの権利から流動児童の就学を保障しなければならないとの主張もある。

ちなみに、基本的人権としての教育機会均等の保障という理念は人間としての内在的な要求から主張されるものである。教育の権利は人間そのものの内部に存在し、外部のいずれの理由によっても排除することができない。この考え方に立てば、戸籍登録地主義から離れて流動児童の就学を保障することが必要になる。

4. 流動児童の就学実態

(1) 政府機構の報告書における流動児童の就学実態

流動児童に関する統計はまだ整っていない。ここでは政府機構の国务院婦人児童工作委员会によって公開された報告書「中国9都市における流動児童の状況に関する調査研究報告」⁽⁶⁾に基づいて中国における流動児童の就学状況を把握する。この報告書によると、2002年11月から12月にかけて国务院婦人児童工作委员会、中国児童センター及びUNICEF（The United Nations Children's Fund）は中国の九つの都市（北京、武漢、成都、深圳、吉林、咸陽、紹興、株州、伊寧）において流動児童の就学状況などに関する調査を共同で行った。

調査の対象は7歳から18歳までの流動児童を持つ4280名の保護者である。この調査における流動児童の就学状況に関する調査結果は次のようにまとめることができる。

①就学状況については、非正規の学校への就学も含めて就学している流動児童は90%であり、就学していない流動児童は10%である。

②学校別の就学状況については、就学している流動児童のうち、小学生が77.5%、中学生が20%、高校生が3.4%である。

③正規の公立学校に就学している流動児童は81.4%、正規の私立学校に就学している流動児童は8.7%、非正規の学校⁽⁷⁾に就学している流動児童は9.8%である。小学生のうち、非正規の学校に就学する児童の割合は10.7%である。中学生のうち、非正規の学校に就学する生徒の割合は7.0%である。高校生では、非正規の学校に就学する割合は2.3%である。

④都市別の就学状況については、大都市の場合、非正規の学校に就学する流動児童の割合が12.6%である。中都市の場合、非正規の学校に就学する流動児童の割合は5.9%である。小都市の場合、非正規の学校に就学する流動児童の割合は3.4%である。

⑤地域別の就学状況について見ると、西部都市の場合、正規の学校に就学する流動児童の割合が98.8%である。東部都市の場合、正規の学校に就学する流動児童の割合は86.2%である。中部都市の場合、正規の学校に就学する流動児童の割合は85.8%である。

なお、この調査によると、流動児童の就学年齢超過と中退の現象も目立っている。6歳になっても就学していない流動児童の割合は46.9%である。9、10歳の流動児童で、小学校の1、2年生に在籍している流動児童はそれぞれ同年齢層の流動児童の19.7%、4.6%を占める。また13、14歳の流動児童で小学校に在籍している流動児童は、それぞれ同年齢層の流動児童の31.5%、10.0%を

占める。その上、8歳から14歳までの流動児童の中退率は0.8%から15.4%へと年齢とともに増加していく。

以上のように、流動児童の就学率は90%にとどまっている。次に、都市、地域によって正規の公立学校に就学する流動児童の割合は異なっている。とりわけ、東部、大都市においては正規の公立学校に就学する流動児童の割合が比較的に低い。また、就学している流動児童のうち、小学生が多く、就学年齢超過及び中退の現象が目立っている。このように、流動児童の就学は、地域、都市規模によって異なるものの、決して十分に保障されていない。

(2) 先行研究における流動児童の就学実態

ここでは先行研究の結果をまとめて中国における流動児童の就学実態を分析する。第一に、周皓の推計⁽⁸⁾によると、流動人口のうち、14歳以下の児童少年は約7~10%を占める。全国で8000万人の流動人口がいる（一般的な認識）とすれば、流動児童少年は少なくとも560万人いる。北京、上海、広州、天津、武漢のうち、広州市における流動児童の未就学率は一番低くて30%である。それゆえ、周皓の推計を前提として全国の流動児童の未就学率を30%とすれば、未就学の流動児童が少なくとも170万人いると推定できる。

また、王滌ほかの「中国における流動人口の子どもの教育に関する調査研究」⁽⁹⁾では「流動人口のうち、子どもを持つ者は49.68%を占める。子どもを持つ者のうち、子どもを同伴する者は43.23%を占める。学齡子女を持つ流動人口は40.60%を占める。学齡子女を持つ流動人口のうち、子どもを同伴して流入地で就学させるのは36.73%を占める。」と指摘する。つまり、移動先で子どもを就学させる流動人口はまだ学齡子女を持つ流動人口の半数になっていない。

以上のように、中国においては数多くの流動児童が就学していないことが伺われる。今後子どもを持つ流動人口及び移動先で子どもを就学させる流動人口の増加に伴って、流動児童の就学問題はさらに厳しくなる見通しである。

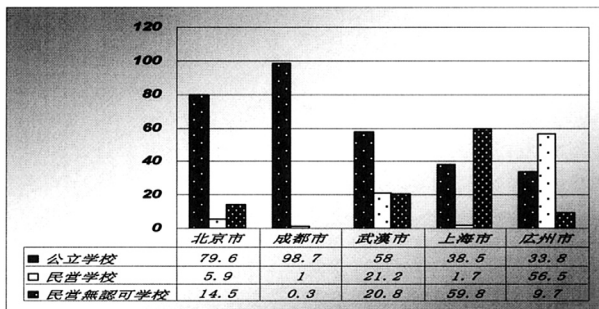
第二に、植村広美の研究結果⁽¹⁰⁾によると、各都市における農民工子女の就学実態は次のように異なっている。

①北京市では越境入学費の徴収の取りやめに加え、学校納付金の徴収額を低く設定する優遇措置が講じられているため公立学校への就学率が高い。②成都市では越境入学費の取りやめに加え、越境入学手続きを簡素化する優遇措置が講じられているため公立学校への就学率が高い。③武漢市では民営学校及び公立学校の両方で解決策が講じられているため、就学率は公立学校及び民営学校とも

にほぼ拮抗している。④上海市では農民工子女が公立学校に就学するにあたっての優遇政策がまったく講じられていないため、民営無認可校の在学率が高い。一方、広州市では経済力をもつ農民工自らが運営する民営学校への就学率が高いという特徴が見られる。(図1参照)

以上のように、流動児童の就学については地方が独自の政策を講じている。地方の具体策によって流動児童の就学状況は異なっている。

図1 中国各都市における農民工子女の就学する学校種別の割合

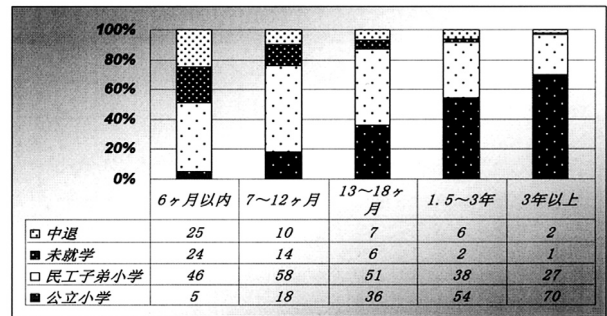


出所：植村広美「中国における農民工子女の義務教育機会の保障に関する中央、地方政府の役割—関係法規の制定状況と就学実態の分析—」『教育制度学研究』第13号、2006年、p.143より

第三に、梁在、陳耀波の研究結果⁽¹¹⁾によると、1年間未満で移動した一時居住人口（流動人口）の子女の就学率が最も低い。広州では1～5年間居住している流動人口の子女であっても、当地戸籍を持つ児童より就学率が低い。ただし、5年間以上居住している流動人口の子女の就学率は当地戸籍を持つ児童と同様になっている。

一方、李朝暉の研究結果⁽¹²⁾によると、農民工家庭が、同じ地域で6ヶ月以内居住している場合では、子どもの未就学率、中退率はそれぞれ24%、25%を占める。また、農民工家庭が同じ地域で3年間以上居住している場合、子どもの未就学率、中退率はそれぞれ1%、2%と低くなる。居住年数に伴って民工子弟学校への就学率が下がり、公立小学への就学率が上がる。このように、流動児童の就学は居住期間が長くなると改善される。(図2参照)

図2 農民工居住期間と流動児童就学状況



出所：李朝暉「農民工的流動児童生存環境与就学的相關分析」『南方人口』2006年第4号第21卷p.41より

(3) 小括

まず、各調査、研究で使われている流動児童の定義はそれぞれ異なっているが、共通して流動児童の就学実態の厳しさが伺われる。といっても、流動児童の就学実態は依然として正確につかむことができない。

また、中央の方針では、戸籍登録地の政府が流出登録を行うと定められているが、何処へ移動するのか、就学しているのかに関する情報は把握できない。なぜならば、流動人口のうち、16歳以上の者のみが流入先の警察署まで一時居住を登録するにすぎないからである⁽¹³⁾。つまり、流動児童に関する居住情報及び就学情報は移動先で把握されていないのである。今後、流動児童に関する情報を把握するために、流動児童にも一時居住登録を義務付けることが必要であろう。

つぎに、民営学校あるいは民営無認可学校に就学する流動児童も数多く存在すると推測できる。また、民営学校、民営無認可学校の教育条件がよくないことを考えると、公立学校に就学する流動児童の割合をさらに増やす努力が必要である。

最後に、未就学のみならず、就学年齢超過問題、中退あるいは一人っ子政策の違反で生まれた流動児童⁽¹⁴⁾の就学問題も見逃してはいけない。今後はすべての流動児童の就学を保障することができるように、流動児童に関する就学制度の改善については新たに検討しなければならない。

5. 日本との比較

(1) 日本における就学制度

日本においては市町村の教育委員会が住民基本台帳に基づいて就学保障を行っている。日本の学校教育法施行令によると、市町村の教育委員会は、まず住民基本台帳に基づいて、当該市町村の区域内に住所を有する学齢児童及び学齢子どもについて学齢簿を編成しなければならない。つぎに、市町村の教育委員会は、学齢簿に基づ

いて、就学予定者の保護者に対して入学期日を通知しなければならない。また、市町村の教育委員会は、就学予定者の就学すべき小学校又は中学校を指定しなければならない。

また、日本においては住民の転出、転入及び転居は自由に行うことができる。転出先及び転入先の市町村には、住民の転出及び転入に関する手続きを処理する義務がある。

つまり、日本においては現住地に基づいて就学保障が行われている。住民の転出、転入及び転居が自由であり、住民が住所さえ定めれば、その子どもの就学は保障される。

(2) 日中の比較

これに対して、中国においては戸籍登録地に基づいて就学保障が行われている。とりわけ、戸籍と就学との関わりについては1986年の義務教育法では言及されておらず、1992年の義務教育実施細則で言及された。さらに、2006年の義務教育法（改正）でも言及されている。つまり、中国においては1992年の義務教育法実施細則及び2006年の義務教育法（改正）の条文に則って、戸籍登録地に基づいて就学保障が行われている。その結果、戸籍登録地を離れた子どもの就学は大きく制限されている。

さらに、流動児童の就学保障については2006年の義務教育法（改正）でも言及されている。すなわち、流動児童が義務教育を受けることができるように、地方は条件を整えなければならない。ただし、流動児童の就学保障は地方に任せ、地方は自らの事情に応じて流動児童の就学保障策を講じる。これによって、流動児童の就学状況は地方によって大きく異なっている。

なお、中国においては戸籍の移転が決して容易なことではない。たとえば、1958年の中華人民共和国戸籍登録条例では「(第10条) 農村から都市へ移住する国民は必ず都市労働部門からの採用証明、学校からの入学通知、都市戸籍登録機関からの転入許可のいずれかをもち、居住地の戸籍登録機関へ転出手続きを行わなければならない。」と定めている。つまり、戸籍の移転手続きを行う際、移動先の行政によって交付される許可書が必ず必要とされている。近年では、経済の発展に伴って戸籍の移転は徐々に緩和されているが、依然として厳しく制限されている。したがって、現住地の戸籍を有するかどうかによって戸籍人口と非戸籍人口とが分かれており、教育の保障には差別的な扱いが生じている。

(3) 小括

上述のように、日本では現住地主義によって就学保障が行われている。しかも、住民の転出、転入及び転居は

自由であるため、人口移動が激しかった高度成長期においても、子どもの就学保障の問題は生じていないと考えられる。それに反して、中国では戸籍登録地主義によって就学保障が行われている。しかも、戸籍の移転は制限されているため、流動児童の就学保障という問題が生じている。

今後、流動児童の就学を徹底的に保障することができるよう、中国においても戸籍登録地主義の就学制度から現住地主義の就学制度へと切り替えるべきであると考ええる。

6. 結論

考察の結果としては、まず流動児童に関する定義は非常に重要である。それぞれの定義によって、実際に就学を保障される流動児童の範囲が大きく変わってくる。とりわけ、現在の政策上における流動児童の定義では流動児童を完全に包括することができない。さらに、地方においては農民工の子女を主な対象として就学保障が行われている。そこには流動児童の就学問題を順次に解決しようという行政側の意図が見られるが、依然として就学保障の対象を狭く限定していると言わざるを得ない。

また、日本における就学制度と比べてみると、前述のように、中国では戸籍登録地主義によって就学保障が行われている。戸籍の移転は制限されているため、流動児童の就学保障の問題が生じている。

今後、本稿で定めている定義に準じて、事実上住所変更があり、戸籍の移転できないすべての児童の就学保障を行うべきである。また流動人口（父母）の雇用状況、身分、滞在期間などによって就学保障の対象を限定することを廃止すべきであると考ええる。事実上で住所変更があり、戸籍の移転できないものを、在住期間を限定せずにして流動人口と考えるべきであって、義務教育の学齢に当たる流動人口はすべて流動児童と考えるべきである。それこそ中華人民共和国憲法の第46条「中華人民共和国の国民は教育を受ける権利と義務を有する。」の真意にほかならない。

加えて、流動児童の就学保障をいっそう強化するために、流動児童に関する情報を正確に把握しなければならない。そのためには、一時居住登録を義務づけられる対象を流動児童にまで拡大し、一時居住登録の情報に基づいて流動児童への就学通知、保障、督促を行うべきである。

将来的には一時居住登録制度を住民登録制度に発展させ、就学制度を完全に戸籍制度から脱却させ、真の国民教育を推進していくべきである。それこそ基本的人権としての教育の機会均等保障という理念に近づく道なのである。

おわりに

流動児童に関する定義、就学保障理念及び就学実態について、本稿では主に先行研究をまとめながら論じている。今後、財政的な保障など中国における流動児童の就学保障の問題をさらに多面的に考察する必要があると考える。

注：

- (1) 嚴善平「中国の人口移動と民工—マクロ、ミクロ、データに基づく計量分析」勁草書房2005年、p. 3、参照。
- (2) 植村広美「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、2006年、p.40、参照。
- (3) 段成栄「応及早注意流動児童少年的教育問題」『科技導報』2001年3月号、p.21、参照。
- (4) 範先佐「『流動児童』教育面臨的財政問題与对策」『教育和經濟』2004年第4号、p. 4、参照。
- (5) 「Shutting Out the Poorest: Discrimination Against the Most Disadvantaged Migrant Children in City School」、Human Rights in China、HP
<http://hrichina.org/public/PDFs/Reports/HRIC-Migrant-Children.pdf>、2010/11/10。
- (6) 國務院婦女兒童工作委員會HP
http://www.cinfo.com.cn/en/en_last/info/info0003c.htm
2007/5/23。
- (7) ここでの非正規の学校とは学校システム以外のものである。たとえば、流動児童を募集して学校の設立基準に達していない簡易学校である。
- (8) 周皓「我国流動児童少年就学狀況及比較分析」『南方人口』2001年第2号第16卷、p.44、参照。
- (9) 王濼他「中国流動人口子女教育調查与研究」經濟科学出版社、2005年、p. 8、参照。
- (10) 植村広美「中国における農民工子女の義務教育機会の保障に関する中央、地方政府の役割—関係法規の制定狀況と就学実態の分析—」『教育制度学研究』第13号、2006年、p.144、参照。
- (11) 梁在、陳耀波「農村—城市遷移对流動児童教育的影響（方錚訳）」『世界經濟文海』2006年第1号、p. 8、参照。
- (12) 李朝暉「農民工の流動児童生存環境与就学的相關分析」『南方人口』2006年第4号第21卷、pp. 41~42、参照。
- (13) 1985年の公安部「關於城鎮暫住人口管理的暫行規定」では「一、都市における流動人口の管理制度を健全化する。来客を泊める個人或いは団体は戸籍登録条例に従って記録する。三ヶ月以上居住しようとする満16歳以上の者は一時居住の登録を行わなければならない。二、鎮における流動人口の登録管理制度を立ち上げる。三日以上居住しようとする本郷鎮以外の人口の登録は本人もしくは大家が警察署まで行う。三ヶ月以上居住しようとする満

16歳以上の者は一時居住の登録を行わなければならない。」と定めている。

(14) 2007年に筆者は福州市で流動児童の家庭状況に関する調査を行った。調査票は250部配分し、119部回収した。調査対象は流動児童学校に通っている5、6年生の親である。その調査結果によると、兄弟が1人いるのは34.5%を、2人いるのは44.5%を、3人いるのは10.9%を、4人以上いるのは2.5%を、回答なしは7.6%を占める。また、就学している流動児童の兄弟が1人いるのは49.6%を、2人いるのは37%を、3人いるのは1.7%を、4人以上いるのは3.4%を、回答なしは8.4%を占める。

(平成22年9月22日受付)