

【大会関連報告】

近年における農民工子女の教育機会保障に向けた入試制度改革

The Recent Upper Secondary and Higher Education Entrance Examination Reforms
to Guarantee Educational Opportunity for *Nong-min-gong* Children

关于近年保障农民工子女接受教育机会的升学制度改革

植村 広美

【Abstract】 In China, the Household registration system which aimed to restrict all Chinese citizens' freedom of movement has been adopted as a social system and is deeply connected to the education system. In theory, Chinese compulsory education law stipulates the decentralization of the education system and requires school-aged children to study at public schools located in the place of their registration. Such an institutional constraint has meant that *Nong-min-gong* children who immigrate from rural areas are not allowed to access public schools in urban areas. The Chinese admission system has also been affected by the family registration system. Chinese admission systems of upper secondary and higher education are based on two selection systems: one is the Senior High School Entrance Examination, called *Zhongkao*. It is required for admission to upper secondary education, and the other is the National Higher Education Entrance Examination, called *Gaokao*. It is required for admission to higher education. Both selection systems require all examinees to take tests at an examination hall near the place of their registration. Therefore, *Nong-min-gong* children are not qualified for university entrance exams in urban areas.

However, in recent years, the Chinese government has implemented some educational reforms to achieve educational equality, which include giving *Nong-min-gong* children the opportunity to access compulsory education and the National Center Test for University Admissions in urban areas. This section focuses on the central government-led reform of the admissions systems for upper secondary and higher education which began in 2014, and describes what kind of system enables *Nong-min-gong* young people to enter further education.

This implies that the admissions systems are merely a management method for the social system. Meanwhile, the comparative analysis of reforms implemented by the other 27 local governments has revealed the differences among qualifications for university entrance exams (*Gaokao*). In the near future, it is expected that young people who cannot receive qualifications for university entrance exams in urban areas, called *Gaokao refugees*, will flood into cities where the most favorable conditions are created by local

governments at the time of the exams. An educational system forcing young people to move to different locations from their area of residence is a fundamental problem, and should be solved immediately in view of public education principles. Thus, it is possible that the public education system in China do exist to embody the infallible spirit and values of a Chinese socialist society.

【キーワード】 農民工子女、戸籍制度、入試制度改革、教育の機会均等、中考（高校入学統一試験）、高考（大学入学統一試験）

【Keywords】 migrant children from rural areas (*Nong-min-gong children*), family registration system, reform of admission system, education equality, the Senior High School Entrance Examination (*Zhongkao*), the National Higher Education Entrance Examination (*Gaokao*)

1. はじめに

中国では1958年に日本の戸籍登録と住民登録を重ね合わせた機能をもつ戸籍制度が制定されたが、この戸籍制度が都市と農村の経済格差が縮小しない背景として指摘される（阿古2009：48）。戸籍制度は重工業を重視していた計画経済時代、都市住民に対する食糧供給を安定させ、社会保障を充実させるために導入されたが、制度の一部は現在も継続機能しており、経済格差が拡大する中、財政力の弱い農村戸籍者は基本的な社会サービスさえ満足に受けることができない状態に置かれている（阿古2009：49）。

こうした中国特有の戸籍制度は教育制度とも深い関連をもつ。1986年にすべての学齢期にある児童・生徒の教育を受ける権利の保障を謳った「義務教育法」において教育の完全なる地方分権の方針が提示され、その後、1992年に公布された「義務教育実施細則」において学齢期にある児童・生徒は戸籍所在地で就学することが原則とされ、都市政府が義務教育を保障しなければならない対象は当該地の都市戸籍を有する者に限定されている。そこで、2003年以降、中央政府が農民工の多く流入する地方政府に戸籍所在地を離れた農民工子女の教育機会を保障するよう求めているが、事実上、責任の主体は曖昧な形になっており¹、

十分に保障されないケースも珍しくはない²。越境入学費を支払うことにより転学の許可が与えられるという抜け道はあるものの、中国の教育制度が戸籍制度と関連しているため、農民工子女の教育課題は未だ根本的な解決には至っていない。

また、中国における入学者選抜は、義務教育修了後に進学する際は「中考」という高校入学統一試験、高等教育段階への進学にあたっては「高考」という大学入学統一試験が基本的な形式となっており、戸籍所在地で受験することが原則となっている。すなわち、2017年現在においても戸籍所在地以外で進学するには制度上の大きなハードルが存在しており、このことから受験に際し戸籍所在地へ戻る農民工子女も少なくない³。

そこで、本論では戸籍制度によって故郷を離れることを禁止する一方、改革開放を推し進めるために政府が容認せざるをえない農民工という都市の新しい労働者集団に着目し、彼らの権利保障に向けた戸籍制度改革の下、近年、その子どもたちのためにどのような教育制度改革が推進され、いかなるしくみによって都市の上級学校への進学を果たしているのかを明らかにしたい。そこで、本論では2003年から個々の地方政府の努力によって進められてきた入試制度改革に加えて、2013年度から中央政府主導で進められた入試制度改革

も分析の対象とする⁴。2013年以前も一部の都市では農民工子女に対して「中考」の受験資格を与える措置を講じてきたが、実験的な実施という側面もあり、こうした入試制度改革がどのように機能するのかについて、これまで十分に検討されてこなかった。他方、2013年度からスタートする改革は中央政府による通達を受けて全国規模で展開されるものであり、「中考」のみならず「高考」も含めた中国の入試制度のあり方を問い直すものになる。ここに、新しい入試制度改革を分析の対象とする意義が認められる。また、関連する先行研究をみても、農民工子女の教育問題に関し中国国内で最も高い見識を持つ呉霓教授（中央教育科学研究院）や韓嘉玲教授（北京社会科学院）らが農民工子女の進学意識調査を通じた改革のインパクトに関する分析を行っているが、各地方政府の取組みの違いについては比較考察されていない。そこで、本論では、更なる教育機会の均等に向けた入試制度改革が各地方政府によってどのように実現され、制定される規定にどのような違いがみられるのかに焦点をあてた考察を行う。

2. 中国の教育制度と農民工子女の教育

（1）農民工子女に立ちはだかる制度的制約

「中華人民共和国教育法」によると、義務教育段階については学校管理、教育経費や教育機会の提供などに伴うすべての責任が当該児童・生徒の戸籍所在地の政府に委ねられている⁵。他方、いったん戸籍所在地を離れた児童・生徒は原則として転入先の公立校へは入学できず、越境入学費を支払うことにより転学の許可が与えられるものの、従来、彼らが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ていなかった⁶。こうした中国特有の制度上の制約により、戸籍所在地を離れて都市へ流入した農民工子女たちの教育機会が十分に保障されないという事態が生じていた。

農民工子女が都市の公立校へ越境入学するには、子ども自身の身分証、保護者の身分証、計画

出産証明書、都市における就業証および暫定居住許可書を転入地の管轄にあたる教育委員会に提出することが義務付けられている⁷。莫大な人口を抱える中国では、人口数を正確に把握し管理するためこうした制度が設けられているのである。また、保護者が都市へ転入する以前に地元で転入地の勤務先から就業証の発行を受け、その後、就業証を転入先の人民政府に提出して転入の許可がおりる。しかし、実際には勤務先が決まらないまま都市へ流入する農民工が多く、農民工子女が転入先の公立校に入学するにはまず保護者が諸手続きを完了させ、各種証明書を取得しなければならない。

以上のような社会的諸制度から生じる農民工子女の教育機会に関する制約、およびそれに対する政府の問題意識の欠乏により、都市の公立校に入学することができない農民工子女が多数存在していた。そこで、1990年代初頭から、政府による学校運営の許可を受けないまま、農民工自らの手によって無認可「民工子弟学校」が運営されるようになった。もともと無認可「民工子弟学校」の多くが、開校時に管轄にあたる人民政府および教育委員会に対して学校運営の申請をしておらず必要な諸手続きを経ていないため、政府としても存在のすべてを把握できていない状況であった。また、この種の学校は違法であるため、1990年代の頃は公安による取締りの対象とされ、強制的に学校を閉鎖させる措置が講じられていた。

（2）教育機会の拡大に向けた制度改革

農民工の都市への流入数の増加に伴い、無認可「民工子弟学校」の規模の拡大が年々顕在化し、また、農民工子女の大部分が同種の学校に就学するという事態に対し、中央政府は次の理由から危機感を抱くようになってきた。第一に、農民工子女たちが国家の指導の下に実施される公教育を受けずに成長すると、一部の者が将来の社会的不安定要素となることが懸念されること⁸。第二に、

基本的国策である「戸籍管理制度」との関わりの中で農民工子女の就学が実質的に困難に直面していることが、ある種の人権侵害問題だとの指摘を諸外国から受けたことである⁹。かくして中央政府は農民工子女の教育機会を保障する重要性を認識し、対応に乗り出す姿勢を見せ始めた。

2003年には中央6省庁が関係法規を制定し¹⁰、無認可「民工子弟学校」に対し管轄の教育委員会が2年間にわたる指導を施すことが規定され、所定の基準を満たした学校には正式な民営校としての認可が行われるようになった¹¹。また、これまで公立校において農民工子女から徴収していた越境入学費を取りやめることが定められた¹²。この規定により、越境入学費を負担できず無認可校に就学せざるを得なかった子どもたちも、公立校へ就学することが可能になったのである。その結果、法規制定後の2004年には、北京に居住する農民工子女の79.6%が公立校へ就学できるようになり、農民工子女に対する優遇措置を講じる成都市ではじつに98.7%の農民工子女が公立校へ就学できるようになった。ただし、公立校に越境入学する際には、従来通り社会的諸制度に関する証明書類の提出が求められる。そのため、戸籍制度や一人っ子政策など、保護者が現行の社会的諸制度に一つでも違反している家庭の子どもには、依然として公立校への門戸は開かれていない。そのため、無認可「民工子弟学校」は、一定の需要を満たすための唯一の教育機関として、2018年現在もなお運営が継続されている。

3. 農民工子女の義務教育修了後の進学

(1) 中国における入学者選抜と農民工子女

中国における入学者選抜は前期中等教育修了後に実施される「中考」という高校入学統一試験、および後期中等教育修了後に実施される「高考」という大学入学統一試験がその基本的な形式となっており、戸籍所在地での受験が原則とされている。また、試験問題は全国で統一されている

訳ではないため、農民工子女が流入先の都市の公立校で高い学習成果を修めたとしても、そのことが戸籍所在地で実施される「中考」や「高考」の受験と直接的な関係はない。こうした背景から、流入先の教育内容と戸籍所在地で実施される「中考」の試験内容が異なる場合は、「中考」に備えて小学校卒業時、遅くとも中学2年生までには故郷に戻り、戸籍所在地の学区にある公立校へ就学する者も少なくない。表1に示すとおり、中央教育科学研究所が2007年に全国12都市において実施した調査結果によると、北京市を例にみた場合、農民工子女の総数は40万300人であり、そのうち小学校段階は33万1,800人(82.9%)、中学校段階は6万8,500人(17.1%)であり、小学校段階における人数の方が圧倒的に多いことが分かる。小学校は6年、中学校は3年という就学年数の違いがあるものの、中学校段階になると大きく就学者数が減少するのである。こうした傾向は北京という大都市に限定されたものではなく、他の中都市や小都市でも同じであることが指摘される。このことは、小学校卒業後に少なくない数の農民工子女たちが戸籍所在地に戻り中学校へ進学していることの一つの証左とも言える。

また、農民工子女の義務教育修了後の進学率を見てみると、2005年における技校も含む後期中等教育段階の学校への進学率は約13%であり、全国平均69.7%と比較するとはるかに低い値であることが明らかになっている(呉, 朱 2011: 34)。他方、2010年には431万3,600人だった農民工子女の都市への流入数が、2015年には544万9,800人、2020年には627万7,300人へと増加の一途を辿るとされており、戸籍所在地に戻って「中考」を受験する予定の者はわずか1.3%に留まっており、じつに80%以上の農民工子女が流入先の都市で進学することを希望しているという(呉, 葛 2017: 78-80)。

（２）義務教育修了後の新しい進学ルート

現行の中国の教育制度では、農民工子女が義務教育修了後に上級学校へ進学するには、戸籍所在地に戻って中学校卒業時に「中考」を受験して上級学校へ振り分けられ、「高考」を経て高等教育段階の学校へ進学するというのが一般的な方法になる（図1「通常の進学ルート」を参照）。その際、九年制義務教育の完全普及を目指す中国では、都市で就学していた小学校が、公立校、認可を受けた「民工子弟学校」、無認可「民工子弟学校」であるかを厳密に問うことはなく、戸籍所在地の公立校ではすべての子どもを受け入れる。そして、義務教育修了後は本人の希望と「中考」を受験した際の成績によって進学先が決定される。これが中国における現行の入学者選抜システムであり、原則として戸籍所在地を離れた場所での受験は認められていない。

しかし、2003年以降、地方政府が実験的に「中考」の入試制度改革に着手する動きがみられるようになってきた（図1「新しい進学ルート」を参照）。すなわち、当該都市の戸籍をもたない農民工子女にも、当該地で実施される「中考」の受験資格を与え、一般の公立高校や職業学校への進学を認めるようになったのである。全国で逸早く対策を講じたのが合肥市（安徽省）とハルビン市

（黒龍江省）で、両市とも2003年には農民工子女にも当該地で実施される「中考」の受験資格を与え、後期中等教育段階での受け入れを行ってきた¹³。その後、2004年に石家荘市（河北省）、長春市（黒龍江省）、深圳市（広東省）、西安市（陝西省）等でも同様の入試形態が導入され、2005年に天津市、太原市（山西省）、武漢市（湖北省）等、2007年にウルムチ市（新疆ウイグル自治区）、許昌市（河南省）、2008年には上海市、安徽省、福建省、蘭州市（甘肅省）、チチハル市（黒龍江省）等、2017年現在では全国27の省、自治区、直轄市において農民工子女にも「中考」の受験資格を与える措置が講じられている（呉、葛2017：82）。そこで、以下、各都市の受け入れスタイルについて、職業学校を受け皿とする大都市と普通高校を受け皿とする中小都市に分けて、その実態を把握していきたい。

（３）職業学校受け入れ型

まず、後期中等教育段階の中でも職業学校への受け入れを実施する都市として北京市、上海市、天津市が挙げられる。これらの都市では、同市に居住する農民工子女に「中考」の受験資格を与え、職業高校、中専、技工学校への受け入れを行ってきた。その背景として、大都市では一人っ子政策

表1 各都市における小学生・中学生別にみた農民工子女の比率

都市区分	都市名	小学校 (万人)	比率 (%)	中学校 (万人)	比率 (%)	合計 (万人)
大都市	北京市	33.18	82.9	6.85	17.1	40.03
	上海市	24.35	77.2	8.58	22.8	32.93
	広州市	31.96	83.8	6.19	16.2	38.15
中都市	杭州市	11.35	80.2	2.81	19.8	14.16
	無錫市	11.50	80.4	2.80	19.6	14.30
小都市	鄭州市	8.38	72.6	3.17	27.4	11.55
	義烏市	3.04	88.4	0.40	11.6	3.44
	石家荘市	5.37	80.0	1.34	20.0	6.71
	ウルムチ市	5.55	74.8	1.87	25.2	7.42

出典：田慧生「農民工子女教育現状研究」田慧生・呉寛『農民工子女教育問題研究－基於12城市調研の現状、問題と対策分析』教育科学出版社、2010年、65頁、表3.4を参照し筆者作成。

により少子化が進んできており、年々「中考」の受験者数が減少していることが挙げられる¹⁴。例えば、北京市における2012年度の「中考」の受験者数は約8万5千人であり、この数は前年度に比べ3000人減少しているという¹⁵。こうした都市での急速な少子化によって職業学校では志願者数が募集人員に満たない場合もあり、農民工子女の受け入れが可能になったのである。ただし、これらの都市では農民工子女に「中考」の受験資格を与えろとはいえず、職業学校への出願しか認めず普通高校への受け入れは行われていないことを付け加えておきたい。

1) 北京市の事例

首都北京市では、2009年に市教育局が関係法規を公布し¹⁶、「中考」の受験資格として「①両親のうちいずれかが北京市戸籍を有していること、②両親とも北京市戸籍を有していない場合は、父母のいずれかが知識青年（高等教育までの学歴を有する）であること、③父母のいずれかが北京市で就業しており、就業証明書を提出できること、④父母のいずれも北京市における就業証明書を持たない家庭で、父母のいずれかが外国留学で優秀な成績をおさめた場合、博士学位証明書を居住地の管轄における教育行政部門に提出すること」と規定された。すなわち、父母のいずれも北京戸籍

を持たず高学歴ではなく外国留学経験がなくても、父母のいずれかが北京で合法的に就業する場合、その子どもに「中考」の受験資格が与えられるようになったのである。ただし、その際には新たに導入された「借考（暫定的な入学統一試験）」という入試制度が適応され、子どもの学業成績が非常に優れている、あるいは何らかの事情で一時期だけ同市に滞在しなければならない者に限定する形での受け入れとなる。その際、越境入学費や賛助金の負担が求められ、かつ就学期間は1学期～1年という限定が付けられており、引き続き就学する際には学校長の許可が必要となる。

2) 上海市の事例

上海市では、市政府が2010年に関係法規を公布したことを皮切りに¹⁷、農民工子女にも「中考」の受験資格を与え、職業学校に限定した形での受け入れを行ってきた。市政府が定める「中考」の受験資格は、「当市の教育行政部門の批准を受けた全日制中学校において、2年以上就学した者で、年齢が18歳（1992年9月1日以降の生まれ）を超えていない者（第二条第四項）」、「父または母の一方は必ず上海市居住許可書を取得していること、あるいは父母の双方が就業先または街道辦事所（郷鎮政府）が発行した安定的な就業証明書を取得していること（第二条第四項）」、「受験生本

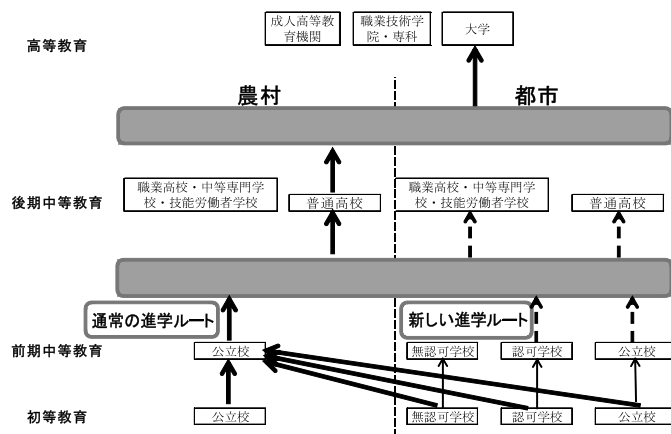


図1 農民工子女の上級学校への進学ルート

人は当市の中学校卒業証明書を有すること（第二条第四項）」であり、無認可校の卒業生以外であり、保護者が合法的な形で上海市に居住している家庭の子どもであれば、職業学校への進学が認められるようになった。

3) 天津市の事例

天津市では2005年2月に教育部が公布した中等職業学校に関する規定を受け¹⁸、同年5月に市政府が関係法規を公布し¹⁹、「各中等職業学校は農村や西部地域にまで学生募集の規模を拡大させること（第四条）」、「2005年5月14日までの時点で天津市の戸籍登録を行っていない者、市の批准を受けない戸籍で天津市において越境入学をしている受験生は、省外の受験生という身分で「中考」を受験しなければならず、同時に省外、市外の普通高校や中等職業学校に出願することもできる（第四条）」と規定された。つまり、天津市では農民工子女に限らず、発展の遅れた西部地域に居住する者までも同市における「中考」の受験資格を与え、広く職業高校への受け入れを行っているのである。また、同時に天津市以外の地域で実施される「中考」の受験も認めており、天津市及びその他の地域の職業高校の併願受験が可能なシステムになっている。そうすることで、天津市では単に専願受験者を募る場合に比べて、より多くの受験生を確保することができるという。

（4）普通高校受入れ型

後期中等教育段階の中でも普通高校への受け入れを実施しはじめた都市として、2014年現在、瀋陽市（遼寧省）、太原市（山西省）、贛州市（江西省）、ウルムチ市（新疆ウイグル自治区）、福建省（福建省）、深圳市（広東省）、ハルビン市（黒龍江省）、石家荘市（河北省）、蘭州市（甘肅省）、合肥市（安徽省）等、「中考」改革に着した27の省、自治区、直轄市のうち10の地方政府が該当する。これらの中小都市では、農民工子女にも「中考」の受験資格を与え、普通高校への受け入れを行う

ようになったのである。そこで、以下、代表的な都市として石家荘市（河北省）、蘭州市（甘肅省）、合肥市（安徽省）を取り上げ、各都市で公布された関係法規の条文内容から、「中考」がどのように改革されたのかを確認したい。

1) 石家荘市の事例

石家荘市（河北省）では、2006年に公布した関係法規において²⁰、世帯主の暫定居住許可書および就業証明書を提出することで「中考」の受験資格を与える規定が定められた。しかし、その後2008年に公布された規定では、家族構成員すべての居住許可書、世帯主の商工営業許可書あるいは勤め先の企業が発行する就業証明書の提出が求められることになった²¹。つまり、以前は世帯主の暫定居住許可書の提出のみが求められていたのに対し、2008年には家族構成員すべてが戸籍管理制度の規定に沿った形で、言わば合法的に同市に居住していなければ受験資格が与えられなくなった。加えて、2008年の規定以降、世帯主が同市で合法的に就業することも求められるようになった。これにより、保護者が路上で野菜や日用品を売る等で生計を立てている農民工家庭の子どもは、戸籍所在地に戻らなければ「中考」を受験することができなくなった。

2) 蘭州市の事例

蘭州市（甘肅省）では、2008年に公布された関係法規で「（蘭州市の中心部の）4つの区の暫定居住許可書を有する中学生は、必ず4区の普通高校を受験しなければならない（第二条）」と規定され、該当する市中心に位置する4つの区の暫定居住許可書を有する家庭の子どもは「中考」を経て、普通高校への入学が可能になった²²。また、「職業高校や民営高校の受験生については戸籍による制限を受けない（第三条）」と規定され、普通高校以外の学校へ進学する場合については、市中心4区以外のどの戸籍を有するものであろうと「中考」の受験資格が与えられることになった。しかし、翌2009年に公布された法規では、「当省

以外の戸籍をもつ（蘭州市の中心部の）4つの区の中学校卒業生は、必ず戸籍所在地に戻って中考を受験しなければならない（第三条）」と規定が変更された²³。つまり、前年の規定とは異なり、甘肅省以外の省の戸籍を持つ生徒は蘭州市での「中考」の受験資格が与えられなくなり、受験対象者は甘肅省内から蘭州市に流入した家庭のみに限定された。

3) 合肥市の事例

合肥市では全国でも逸早く、「中考」の制度改革を行ってきた。2000年7月に市政府がまとめたレポートにおいて農民工子女受け入れのモデル校とした合肥市第29中学校の卒業生に対しては、「中考」の受験を認める意思があることを示し²⁴、2003年の「中考」以降、合肥市第29中学校の卒業生に限定した形で、農民工子女にも受験資格が与えられることになった。初年度は28名の農民工子女が受験し、うち12名が普通高校に合格する成績をおさめ、第29中学校の附属校である合肥市第29高校に進学することができたという（呉，朱 2011：87）。

また、合肥市では、2005年9月より市中心区にある32の公立小中学校を農民工子女のための指定学校とし、2006年にはその数を44校、2007年には70校へ増加させ、積極的に受け入れを行っている。その後、2008年に安徽省が「普通中学校学籍管理方法（試行）」を公布し、「出稼ぎのため流入してきた農村戸籍者の子女は、流入地の学校で就学することができ、流入地で中考を受験することができ、本人が戸籍所在地に戻って受験することもできる」と規定された。上述した石家庄市、蘭州市における「中考」の受験資格は、合法的に居住する家庭の子どもだけに与えられていたが、合肥市では「ゼロ障壁」と称される方針の下、どんな境遇の子どもであれ、同市の戸籍をもつ子どもと同等に扱い、すべての子どもに対して「中考」の受験資格を与えている。

4. 中央政府による入試制度改革

2003年以降の地方政府による自主的な試みを後追いする形で、中央政府が2010年に「国家中长期教育計画」を公布し、農民工子女にも都市での「中考」、「高考」の受験資格を与えることを目標に掲げた²⁵。その後、2012年に中央4省庁が通達を出し、地方政府に対して2013年度以降、当該地の戸籍を持たない者に対しても「中考」及び「高考」の受験資格を与えることを求めた²⁶。すなわち、上述の地方レベルにおける取り組みとは異なり、2013年度からの改革は全国規模で展開されるものであり、「高考」も含め中国の入試制度のあり方を問い直すような改編が目指されており、2014年8月の時点では青海省を除く全国30の省、自治区、直轄市で「高考」が改編された（姚2014）。そこで、以下、2013年度から進められる「高考」の入試制度改革に注目し、中央政府の要求が各地方でどのように実現されているのかを確認したい。

（1）北京市の改革：高等職業学校での受入れ

北京市では、2013年に公布した法規において、「北京市居住証明及び合法的な住所を有し、合法的な定職に就いており、同市で社会保険を毎年納めて満6年になる農民工家庭の子女のうち、北京市の学籍を有し、かつ同市で高等学校課程を修了した者については2014年より同市における高等職業学校を受験することができる（第四条（一）」と規定され、職業学校に限定した形で高等教育への進学が可能になった²⁷。また、「北京市居住証明書及び合法的な住所を有し、合法的な定職に就き、同市で社会保険を毎年納めて満3年になる農民工家庭の子女のうち、北京市の学籍を有し、中学校課程を修了した者は2013年より同市の中等職業学校を受験することができる（第三条（一）」と規定されるように、後期中等教育段階においても職業学校に限定された形での進学しか認めていない。2018年現在においても普通高校での受け

入れを行わないという措置を講じているのは、全国でも北京市だけである。

(2) 全国 29 の省・自治区・直轄市の改革：すべての高等職業教育機関での受入れ

北京市以外の全国 29 の省、自治区、直轄市における改革では、大学、職業技術学院・専科、成人高等教育機関等、すべての高等教育段階の教育機関への進学が認められたが、受験資格として一定の制限が設けられており、その敷居の高さによって (a) ~ (f) の 6 つの段階に区分することができる (熊 2017)。そこで、以下、最も厳しい条件が設定される (a) から順に、各地方政府による入試制度改革の温度差を明らかにする。

1) (a) 父母が高学歴 or 専門職人材

まず、最も厳しい受験資格を設定する都市として、上海市と天津市が挙げられる。天津市では「父母が人材居住証を有する子女については天津市における高考の受験、大学への出願が可能」と規定され、人材居住証を有する家庭の子どもでない限り「高考」の受験資格が与えられない²⁸。天津市において人材居住証を取得するには、大卒以上の学歴や特許を取得した者のうち市内の企業に雇用される者、あるいは特殊な技能を有する者や中級以上の専門技能職位を有する者のいずれかでなければならない。すなわち、農民工子女に受験資格を与える新たな規定にはなっておらず、事実上、中央政府の求める改革とはなっていない。

2) (b) 父母の居住証+就業許可証+居住許可証+社会保険の加入 (3 年以上) +子どもの学籍 (3 年以上)

次に厳しい受験資格が設定されている地方として、広東省、貴州省、新疆ウイグル自治区および海南省が挙げられる。広東省では「父母が合法的で安定した職業に従事し、合法的な住所を持ち、広東省で社会保険への加入が累計 3 年以上の家庭の子女のうち、同省で中考を受験した後、3 年間の高等学校課程を修了した者は、2014 年より高

考の受験、大学への出願が可能」と規定される通り、すべての条件を満たす家庭の子どもでない限り「高考」の受験資格が与えられない²⁹。上述の天津市のように父母の学歴や専門的技能の有無は問われないが、一つでも社会的諸制度に違反した家庭の子どもには受験資格が与えられない。

3) (c) 父母の就業許可証 (6 年以上) +子どもの学籍

三番目に厳しい受験資格が設定される地方として雲南省が挙げられる。雲南省では「父母あるいは父母のどちらか一方が雲南省の戸籍を有する者、あるいは雲南省で 6 年以上合法的で安定した職業に従事した家庭の子女は、雲南省における高考の受験、省レベルの本科への出願が可能である。その場合、子どもの学籍は雲南省になければならない」と規定され、上述の (b) の条件に比べ敷居が低くなっていることが分かる³⁰。子どもの学籍が雲南省にあり、かつ父母のどちらかが省内で 6 年以上定職に就いていれば「高考」の受験資格が与えられるのである。

4) (d) 父母の就業許可証+居住許可証+子どもの学籍

四番目に厳しい受験資格が設定されている地方として、遼寧省、江蘇省、河南省、湖北省、吉林省、四川省、陝西省、江西省等が挙げられる。そのうち、河南省では「父母のどちらか一方が合法的で安定した職業、及び住所を有し、その子どもが河南省における学籍を有する場合、2013 年より河南省での高考の受験、大学への出願が可能である」と規定され、(c) の条件に比べて社会制度に関する証明書類の提出が一つ多く設定されているものの、流入後の滞在年数の縛りがなくなっている³¹。河南省では流入後間もない家庭の子どもも「高考」を受験後、大学への進学が可能なシステムに改編され、上述の広東省に比べて更に敷居が低くなっている。

5) (e) 子どもの学籍 (3 年以上)

五番目に厳しい受験資格が設定されている地方

として、安徽省、福建省、浙江省、山東省等が挙げられる。そのうち、安徽省では「戸籍、学籍ともに安徽省にある生徒、あるいは戸籍が安徽省になくとも同省の学籍を有し、3年間の高等学校課程を修了した者は、2013年より安徽省での高考の受験、大学への出願が可能である」と規定される通り、上述の(d)の条件より更に敷居が低くなり、社会的諸制度に関する証明書類の提出が一切求められなくなった³²。すなわち、たとえ戸籍制度に違反した家庭の子どもであっても、同省の学校に3年以上在籍する子どもには「高考」の受験資格を与え、大学への進学が可能になるシステムへ改編されたのである。

6) (f) 子どもの学籍 (1年以上)

最も敷居が低く設定された都市としては江西省が挙げられ、「江西省以外の省の戸籍をもつ生徒が江西省の高等学校で学籍を取得し、一年以上学修した場合、2014年より本省の戸籍をもつ生徒と同じく高考の受験、大学への出願が可能である」と規定されるように、上述の(e)の条件に比べて就業年数の縛りが2年短縮され、更に敷居が低く設定されていることが分かる³³。安徽省と同様、たとえ戸籍制度に違反した家庭の子どもでも同省の学校に3年以上在籍する子どもには「高考」の受験資格を与え、高等教育段階におけるすべての教育機関において受け入れているのである。

5. おわりに

従来、戸籍所在地を離れた者の教育機会を保障する責任の主体はどこにも存在しておらず、農民工子女には都市での就学、進学に際し大きな制度的制約が立ちだかっていた。そこで、2003年に中央政府が法規を公布し、教育機会の保障に向けた制度整備が進められてきた。また、一部の地方政府によって「中考」の受験資格を緩和する措置が講じられてきたが、中央政府が通達を出し、2013年度以降、全国すべての地方政府に対し、

農民工子女にも都市における「中考」及び「高考」の受験資格を与えることを求めた。

最後に、以下、近年における入試制度改革の課題を指摘しておきたい。第一に、2013年度以降の改革は中央政府主導で進められる本格的な改革であるとはいえ、都市の「中考」、「高考」の受験資格は、従来通り公立校あるいは認可を受けた「民工子弟学校」で規定の課程を修了した者にしか与えられていない点を指摘しておきたい。「中考」の改革後も北京市や上海市等の大都市では、農民工子女が当該地の普通高校に進学するにあたり、越境入学費等、別途、経済的負担を負わなければならない規定が定められており、事実上、新しい制度が彼らの教育機会保障に向けて機能しているとは言えない状況にある。また、「高考」の改革においても、上述のとおり多くの都市では受験資格として流入先で合法的に居住する家庭の子どもという限定が付け加えられている。戸籍制度をはじめ社会的諸制度に違反した農民工家庭の子どもを受け入れる無認可「民工子弟学校」は未だ義務教育までの限定された教育機関であり、後期中等教育段階の学校へは接続されているとは言えないため、今後、教育の機会均等を目指すなら、基本的人権としての学習権をすべての子どもに保障するための更なる制度整備が必要であろう。

第二に、北京市、上海市、天津市といった大都市では教育選抜が戸籍制度を存続機能させる手段として実施されている点を指摘しておきたい。北京市では依然として大学への受け入れは行われておらず、上海市や天津市でも父母が高学歴である場合や高度な職業技術を有していない限り「高考」の受験資格は与えられない。すなわち、改革がスタートした2013年度以降も農民工子女には、事実上、都市での大学進学は認められていないのである。中国メディアが「以教育控人（教育を以て人の移動を抑制する）」と表現するように、2013年度からの入試制度改革も農民工の大都市への更なる流入に歯止めをかけることを目的に進められ

ているが、教育制度が単なる社会制度の運用手段であってはならない。

第三に、全国に31ある省・自治区・直轄市の内、27の地方政府が農民工子女を大学へ受け入れるための制度改革を行ったが、「高考」の受験資格として設定される条件には相当な地域差が指摘される。それゆえ、中央教育科学研究所の見解によると、最も低い敷居となる江西省では、今後、「高考難民」と称される大学受験資格が得られない者が、入試の時だけ同省へ流入するという事態も起こりうる事が推察されている（熊2017）。入試制度によって移動を余儀なくされる若者が生まれるという事態は、公教育の理念に鑑みて根源的な課題であり、早急に解決されなければならない。

〔注〕

¹ 2003年に教育部・中央機構編制委員会辦公室・公安部・發展改革委員会・財政部・労働保障部により「關於進一步做好進城務工就業農民子女義務教育工作的意見」（2003年9月17日公布）が制定され、その第二条において出稼ぎ労働者の流入地の政府は全日制公立小中学校を主体とし、農民工子女が当該地で義務教育をうけるための活動に対する責任を負うと規定されている。ただし、農民工子女の教育機会の保障に関しては、未だ公教育制度の要となる『中華人民共和国教育法』及び『中華人民共和国教育基本法』等の改編には至っていない。

² 中華人民共和国駐日本国大使館における胡志平公使参事官（教育）に対し、筆者が2018年9月29日に実施したインタビュー調査から得られた証言による。

³ 農民工子女教育問題は、2003年以降の中央政府主導の改革により大きく改善されているものの、2017年現在においても農民工子女が都市で高校へ進学するには、「中考」という大きな敷居が存在する（呉，葛2017：79）。

⁴ 本論では扱わない農民工子女の義務教育機会の保障に向けた研究としては、拙著『中国における「農民工子女」の教育機会に関する制度と実態』風間書房，2009年。を参照されたい。

⁵ 「中華人民共和国教育法」（1995年3月18日公布）第一章第十四条。

⁶ 「中華人民共和国義務教育法實施細則」（1992年4月4日公布）第一章第十四条。

⁷ 越境入学時に必要となる関係書類については各地方政府の規定により異なる。首都である北京市の場合では、北京市人民政府辦公厅「北京市対流動兒童中適齡兒童少年實施義務教育的暫行弁法」（2002年4月3日公布）第六条による。

⁸ 教育部基礎教育局義務教育所の所長に対し、筆者が2004年11月5日に実施したインタビュー調査から得られた証言による。

⁹ 『北京之春』2001年5月号によると、同年9月に開催された国連人権委員会第57回会議において、農民工子女の教育機会が十分に保障されていないことが深刻な課題として定義され議論が行われた。

¹⁰ 注1掲載法規に同じ。

¹¹ 注6掲載法規の第八条に規定される。

¹² 注6掲載法規の第六条に規定される。

¹³ ハルビン市とは異なり、合肥市における農民工子女の受け入れについては、進学先が市レベルのモデル校のみに限定されている。

¹⁴ 中央教育科学研究所・教育政策研究センターの呉寛主任に対し、筆者が2018年8月17日に実施したインタビュー調査から得られた証言である。

¹⁵ 《打工子弟可在北京升入中職以借考方式参加中考》，《新京報》2012年6月29日。

¹⁶ 北京市教育委員会・北京市民政局「加強中小學接収借讀生管理」（2009年3月8日公布）。

¹⁷ 上海市教育委員会「做好2010年本市部分全日制普通中等職業學校自主招生在滬農民工同住子女的通告」（2010年2月22日公布）。

¹⁸ 教育部「關於加快發展中等職業教育的意見」（2005年2月28日公布）。

¹⁹ 天津市教育委員会「關於2005年天津市中等職業學校招生工作的意見」（2005年5月9日公布）。

²⁰ 石家庄市教育考試院「關於2006年中考報名工作安排意見」（2006年4月4日公布）。

²¹ 石家庄市教育考試院「關於2008年中考報名工作安排意見」（2008年4月18日公布）。

²² 蘭州市教育局「蘭州市2008年高中階段學校招生考試工作實施方案」（2008年4月21日公布）。

²³ 蘭州市教育局「蘭州市 2009 年高中階段学校招生考試工作实施方案」(2009 年 5 月 11 日公布)。

²⁴ 報告書の原語は『關於合肥市 29 中開辦義務教育初中階段外地戶口暫住合肥經商辦場務工子女初中教學班的可行性報告』になる。《農民工子女公平報考示範高中》，《中国網》，2010 年 4 月 14 日。

²⁵ 「国家中長期教育改革及び發展規劃綱要（2010～2020 年）」の第四章（八）において、農民工に伴って都市に流入した子女が義務教育修了後に当地において進學試験に参加する方法を検討することが求められた。

²⁶ 教育部・国家發展及び改革委員會・公安部・人力資源社会保障部「關於做好進城務工人員隨遷子女接受義務教育后在当地參加昇學考試工作的意見」(2012 年 8 月 30 日公布)の第三条において「各地の現状に鑑み農民工に伴って都市に流入した子女の進學試験の具体的な政策を制定することが求められた。

²⁷ 北京市教育委員會・北京市公安局・北京市發展改革委員會・北京市人力資源社会保障局「進城務工人員隨遷子女接受義務教育后在京參加昇學考試工作方案」(2013 年 1 月 5 日公布)

²⁸ 《天津居住証制度實施細則出台 通過積分可申請天津戶口》，天津網，2013 年 12 月 28 日。

²⁹ 《廣東異地高考全面開放 居住証中断也可報考》，《羊城晚報》，2015 年 11 月 18 日。

³⁰ 《雲南異地高考政策今年起實行 挂鈎戶籍學滿 3 年可無障礙高考》，雲南網，http://yn.yunnan.cn/html/2013-01/01/content_2558471.htm，2013 年 1 月 1 日。

³¹ 《我省異地高考方正式公布 隨遷子女須有正式學籍》，《河南經濟報》2013 年 1 月 4 日。

³² 《安徽省異地高考方案出台自 2013 年起開始實施》，《安徽日報》，2013 年 1 月 2 日。

³³ 《江西隨遷子女異地高考方案 2014 年開始實行》，《中国教育報》，2012 年 12 月 5 日。

〔日本語参考文献〕

阿古智子，2009，『貧者を喰らう国 中国格差社会からの警告』新潮社。

〔中国語参考文献〕

龔德鵬，2002，《城鄉社会 从隔走向開放—中国戶籍制度与戶籍法研究》，山東出版社。

田慧生，2010，《農民工子女教育現狀研究》田慧生・吳霓《農民工子女教育問題研究—基於口城市調研的現狀，問題与对策分析》，教育科学出版社。

吳霓，葛恬，2017，《農民工隨遷子女異地中考政策研究》楊東平主編《中国流動兒童教育發展 報告（2016）》，社会科学文献出版社，78－92。

吳霓・朱富言，2011，《農民工子女異地中考政策研究》，教育科学出版社。

熊丙奇，2017，《中国異地高考的政策比較及出路探尋》楊東平主編《中国流動兒童教育發展 報告（2016）》，社会科学文献出版社，93－104。

姚曉丹，2014，「戶籍改革如何推動教育公平」《光明日報》2014 年 8 月 4 日付け。

(UEMURA, Hiromi / 県立広島大学)