

【論 文】

都市「社区」における農民工子弟教育政策* ：北京市と天津市の事例比較

水原 清香

[キーワード] 農民工, 教育権, 社区, 居民委員会, 労働市場

[JEL 分類番号] I21, I28, I30, R11

1. はじめに

改革開放政策後、中国は労働集約型産業を中心に経済発展をしてきた。それを支える労働力は、総人口の3分の2を占める農民の出稼ぎによる。90年代の「盲流」が、「農民工」となり全国の就業先に占める人口は2.54億人といわれ¹、北京市では人口の3分の1を占めるようになった²。そのうち23.8%の農民工が、家族を連れて出稼ぎに来ているという調査結果がある³。

中国では、1986年に小学校6年+初級中学3年が義務教育化されたが、1958年の「戸口登記条例」(「戸籍法」)により生まれ持った戸籍の移動が難しく、しかも教育制度が戸籍と連動しているために、農民工子弟が都市戸籍の子弟と同等の教育を受けられないでいる。戸籍による不平等と経済的理由により、都市では農民工自ら

による農民工子弟学校が、90年代後半から相次いで開校されている。このような学校の増加対策として政府は、農民工子弟の公立学校への受け入れを開始した。しかし農民工子弟には、都市戸籍の友人ができない、反抗的で孤独感が強い、達成意欲が乏しいという共通の特徴がみられ、半数近くの農民工子弟が、心理面においても多方面の問題を抱えているという調査結果もある⁴。

一方、改革開放政策により単位体制が崩壊し、社会保障制度は機能不全に陥ったため、都市の基層社会のシステムは破綻し変革を求められた。その解決策として政府は、社区建設をしている⁵。社区建設とは、「社区」の抱える問題を「社区」の力で解決するシステムを構築していくことである⁶。「社区」は、住民にとって再生産の場であり就労や教育の場である。そして「社区」の雇用の機会提供と社会保障の機能は、地域経済や住民生活に影響を与える⁷。まさに建設中

* 本稿の執筆過程で、大阪市立大学大学院島和博教授・野口道彦教授および本誌の匿名のレフェリーから有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝を表したい。

1 国務院研究室課題組 (2006, 63頁)。

2 2007年12月3日、北京市人口計画生育委員会副主任張芸莉は、北京市人口が1,740万人を超えたと発表した。都市戸籍者1,203.3万人、農村戸籍者540万人、うち北京生まれが40,475人である(2007年12月4日、『新京報』<http://www.thebeijingnews.com/>に掲載)。

3 蔡 (2006, 45頁)。

4 金塚 (2003, 151-54ページ)、植村 (2006, 69-75ページ) を参照されたい。

5 「社区」とは、街道弁事処(区政府の出先機関)と居民委員会(末端行政自治組織)が管轄する社会的空間範囲を指す行政区域或いは地域性を持つ区域の末端行政組織である。社区建設は、黄菊(当時上海市長)が社会福祉事業から社区建設事業に進展させた国家事業である。

6 郭 (2003, 22ページ)。

7 水原 (2008)。

の「社区」に住民として農民工も生活空間を共有している。そこで、彼らの抱える問題の解決策を「社区」に求めることは、現政権が目標とする「和諧社会」の実現にとって検討に値すると考えられる。

これまで「社区」の仕組みや関連政策を分析する研究は数多く存在する⁸、が「社区」を農民工の生活の場と捉えて子弟教育問題との関連において、「社区」の政策や機能のあり方を分析の対象とする研究は少なかった。同じく農民工子弟教育に関しては、すでに多くの研究がなされている⁹、が「社区」の視点から農民工子弟教育の研究は、なされていない。

しかし、筆者は、農民工子弟の義務教育就学を規定しているのは、都市ごとの「社区」における教育政策と深く関わっていると考える。この視点を持って、筆者は2006-2007年天津市と北京市で実態調査を行った。

本稿の目的は、調査を基にして天津市の農民工子弟教育政策が、独自の施策で「社区」の機能を生かし都市戸籍者と農民工の共存共栄に効果を挙げていることを明らかにし、農民工子弟教育問題を「『社区』の力で解決を図る」ことが可能であることを実証していくことである。以下、第2節では調査の概要を述べる。第3節では農民工子弟教育が都市の経済発展に必要な点を整理する。第4節では「社区」と教育政策の関係を考察する。第5、6節では実態調査を基に「社区」の政策の相違による農民工と子弟への影響を分析する。第7節は本稿のまとめと結論である。

2. 本調査の概要

筆者は、農民工子弟教育と農民工の実態を調査する目的で、天津市南開区の「天大北五村社区」に居住した¹⁰。そこで「社区」の組織や活

動、都市戸籍者と農民工の居住状況を調査しながら、農民工子弟が通学する小学校とその地域を管轄する居民委員会で聞き取りをした。調査校とアンケート調査の質問内容である保護者と本人の属性（年齢・学齢・職業・原籍地・家族数・文化程度）・生活・教育に関する51項目は「南開大学百項工程調査小組¹¹」と共に決定した。天津市は「楊房子小学校」で4年生28人、5年生17人、6年生39人の計84人（天津戸籍13人、農村戸籍71人）に実施した¹²。北京市は「黄庄学校」で5年生58人、6年生53人の計111人に実施した¹³。両校とも調査当日回収し全員有効回答であった（自記式）。保護者へのアンケート調査は、天津市調査児童の保護者とし世帯主1名の無記名とした。84人中4年生23人、5年生11人、6年生36人、無効1人、有効回答70人（天津戸籍6人、農村戸籍64人）を回収した¹⁴。本稿中、特に記述のない数値は、本調査による聞き取り、アンケートに基づいている。また、統計数値に関しては、統計操作は説明のための一手段であり、中国の統計には質的問題があるが十分配慮しながら他の情報と組み合わせて分析することとする¹⁵。

3. 農民工と子弟教育問題

3.1 労働市場と農民工子弟教育の関係

先ず本題を考察する前提として、農民工子弟への教育が都市の経済発展にとってなぜ必要で

8 陳（2000）、立石（2001）、三橋（2002）、李（2002）、唐（2000；2005；2005）。

9 金塚（2003；2005）、笠井（2003）、白（2003）、植村（2004；2006）、西村（2005）、南・羅（2006）。

10 2006年（8月25日-9月23日）、2007年（3月25日-4月6日、8月31日-9月21日）。

11 南開大学4年生代表者劉偉（思想政治専攻2003級）他7名の研究グループで、北京は農民工子弟学校5校でのアンケート調査（有効回答290部）、天津は農民工子弟学校2校でのインタビュー調査（2006年7月1日-9月15日）を実施した。筆者との調査校の重複を回避し相互協力により『農民工子女調査報告』を作成した（南開大学馬克思主義教育学院 <http://cz.nankai.edu.cn/index.htmlnkbaixiang@126.com> に一部掲載）。

12 2007年9月3日実施。

13 2007年9月5日実施。

14 2007年9月4日回収。

15 中兼（1992、11-14ページ）。

あるかについて整理しておこう。

改革開放後、都市が経済的に発展したのは、農民が安価で豊富な労働力を提供したからである。これは市場経済における農民の労働力商品への転化であり、労働市場の活発化は、都市の経済発展の条件といえる。農民工は、自己の労働力を商品として売っているが、彼らは労働者であり生活者である。しかし、彼らの労働条件や生活条件は都市戸籍者に比べると劣る（笠井2003, 蔡2005; 2006, 李2005, 南・羅2006, 南・牧野・羅2008）。それでも一家を挙げて出稼ぎをする目的は、天津での調査（70人）でも「子弟の教育」が73.4%, 「金儲け」が21.8%で、子弟に希望する学歴としては、大学卒84.3%, 高校卒12.5%という先行研究に近似した調査結果を得た¹⁶。この農民工の目的を踏まえ、金塚（2005）は、流入先の市民としての権利保障や文化的な融合の促進に言及している。南・牧野・羅（2008）は、子弟の進学が親の希望通りに実現しない環境の結果として社会階層化が起これ、そこから生まれる危険性を指摘している。これらの文献は、子弟の就学問題を労働者の権益として、また労働市場における安定的な労働力供給にとっての重要な要因と捉え、その社会的影響の大きさを示唆するものである。

戸籍制度により身分が固定された農民工が子弟の高学歴を目指す背景の一つには、社会的な地位上昇の願望がある¹⁷。これが長時間労働で低賃金という悪条件での労働意欲を支えているといえる。しかし長時間労働は怪我や疾病に結びつき、低賃金では労働意欲が減退し、生産力の低下につながる。農民工の場合、労働条件が厳しいうえに労災保険、失業保険、生活保護など保障制度が未整備で、雇用形態は非正規雇用である。仮に、経済的困難に陥った場合は、親に代わり、子弟が都市労働市場に参入すること

になる。しかし、彼らは低学歴のため職業選択の可能性が制限され、都市の3K労働に従事することが多い。これは2世代に戸籍による差別と収入の格差が継承されることである。

子弟教育は、人間としての基本的権利の獲得であり、市民としての地位獲得への第一歩である。そのため子弟教育の充実は、農民工にとって生活基盤の安定をもたらすのみならず、都市の将来の労働力の安定的供給にとっても大きな意味を持つことになる。このように農民工子弟教育問題は、農民工だけの問題ではなく都市経済にも関係しており、居住空間を共有する都市戸籍者にとっても、農民工との良好な関係の構築や農民工子弟への教育対策は、解決しなければならぬ問題といえる。このことを前提として、農民工子弟教育について以下を述べていく。

3.2 教育政策と農民工子弟就学問題

農民工にとって子弟教育は、出稼ぎの目的や生活の目標になっているといえるが、流入先で子弟の就学の機会は阻害されてきた。1986年「義務教育法」制定により9年制義務教育が保障され、学校のある区や県に財政的な責任を持たせ、学校現場が義務教育をする教育行政の地方分権が開始された。つまり農民工子弟の就学にかかる費用は、流入先の政府と当該校が負担することになったのである。しかし財政問題を理由に農民工子弟の就学に流入先の政府と学校は消極的であった。そこで1992年「義務教育法実施細則」において、当該地戸籍の子弟が支払う学費に加えて「借読費」（越境入学金、以下、借読費）を支払うことにより就学の許可を得ることができる借読制度を規定した¹⁸。ついで

16 金塚（2003, 149ページ）、南・羅（2006, 8ページ）、南・牧野・羅（2008, 193ページ）。

17 石田（2003, 90-95ページ, 106ページ）、南・牧野・羅（2008, 192-196ページ）。

18 学齡児童で、戸籍所在地以外の土地において義務教育を受ける者は、戸籍所在地の県級教育機関主管部門、又は郷級人民政府の批准を受け、居住地人民政府の関連規定に従って「借読」の申請をすることができる。「借読」をする学齡児童の受ける義務教育就業年限は、戸籍所在地の規定に基づくものとする。「八証」（①保護者の身分証明書、②暫住証明書、③就業証明書、④

1996年「都市部における流動人口の学齢期児童少年の就学臨時法」（「城市流動人口中適少年就学弁法」，以下，「臨時法」）が第3条と第4条に矛盾点はあるが公布され¹⁹，この法により農民工子弟は流入先での就学が可能となった。

しかしこの「臨時法」でも中央政府の財政支援はなく，就学にかかる教育経費として当該校は高額な借読費を農民工に要求した。そして1998年には借読費徴集の合法性が認められたため，農民工は非合法に自ら学校を開設していった。ところが，非合法という理由による農民工子弟学校に対する強制撤去や未就学児童の増加が，社会問題となった。

そこで2003年に温家宝が総理に就任し「三農」問題解決の一環として，流入地の政府教育行政部門・公安部門・社区派出機関に対して，農民工子弟義務教育の権利を保障する責任を明確にした「都市農民工子弟への更なる義務教育支援対策に関する意見」（「關於進一步作好進城務工就業農民工子女義務教育工作的意見」）を出した。その内容は，①流入地政府財政部門の農民工子弟が就学する学校への補助金支給義務の明確化，②都市教育財政に対する農民工子弟義務教育費の一部経費計上の義務化，③流入地政府の農民工子弟と地元児童との義務教育費の同一化と雑費の減額・免額の義務化であった。この結果，義務教育は法的には平等になった。

2003年は政策の転換点といわれ「和諧社会」を目標に社会的弱者・地域・階層に配慮した政策が打ち出された。具体的には教育面ではインクルージョン教育（「随班就讀」）が推し進められ，障害児の普通学級への受け入れや農民工子弟との共学，貧困家庭の雑費と教科書代金の免除・寄宿学生への生活補助金の支給（「両免一補」），義務教育無償化などが実施されて，教育環境は改善されつつあるといわれている。

健康証明書，⑤計画出産証明書，⑥後見人証明書，⑦児童・生徒の出生証明書，⑧健康証明書）の提示が必要とされている。

19 植村（2004，71ページ）を参照されたい。

しかし，中国の教育財政制度は，地方政府が財源を調達する地方責任制で²⁰，「目標一財源分離型²¹」財政である。そのため中央政府の農民工子弟教育政策は，地方政府への財政負担の押し付けにしかなりえず，流入先の地方政府や当該校が中央政府の政策をそのまま実行することは極めて少ない。本稿で述べる北京市における政策が，地方政府としての一般的な農民工子弟就学の政策である。しかし，このような状況下で，天津市は独自の方法で農民工子弟の全員公立学校就学の施策を講じている。北京市と天津市は隣接した都市であり，両市は1996年に農民工子弟就学の実験校に指定され²²，1999年に社区建設の実験地に指定された²³。次節より，農民工子弟就学問題として具体的に比較していくことにする。

4. 「社区」建設と教育政策の比較

本節では，先に社区建設の政策を分析する。次にその政策の下で施行されている教育政策を比較していく。それにより，農民工子弟の義務教育を規定している政策が明らかになるだろう。

4.1 北京市の政策

1) 社区建設の政策

北京市の街道弁事処と居民委員会（以下，街道・居民委員会）は，1980年代中期から農貿市場（自由市場）を創設して工場，商店，家屋修理隊などの小規模経営と農貿市場の賃貸や管理で収入を得ていた。ところが1994年の税制改革により，街道・居民委員会が直接経営している

20 伊澤（1999，161ページ），南・牧野・羅（2008，130-132ページ）。

21 教育發展目標は，中央政府，省，市などの上級政府が設定し，下級地方政府が政策の施行，財源の調達を行なうという，中国財政制度である。詳しくは南・牧野・羅（2008）を参照されたい。

22 国家教育委員会は，北京・天津・上海・深圳・浙江省義烏市・河北省廊坊市を指定した。

23 國務院は，26地区を全国都市社区実験区に指定した。

企業や商店のみの税金徴収に権限は限定され、収入は激減した。さらに90年代中期からは政企分離政策により、街道・居民委員会の経済活動そのものが禁止された。しかしその経済活動が小規模であったため、民営化や廃業、或いは「社区服務」(社区サービス、以下、社区服務)に組み込むという市政府の改革に大きな抵抗はなかった²⁴。その後2000年に市政府が本格的に着手した社区建設事業は、行政機構、経済活動、非営利活動の分業体制を構築して属地化を徹底した。これにより各級行政機関は経済活動をやめ、市政府の予算をもらって行政サービスをする機関となった。つまり北京市は、行政費用を上級機関が提供し、街道・居民委員会は管轄区域内の管理をするという「社区」の属地化をしたのである²⁵。その一方で、北京市の管轄区域内でありながら農村戸籍であった者を、都市戸籍に変更して北京戸籍者として「社区」に組み込んでいった。この戸籍変更により北京戸籍者と農民工の区別がより鮮明になったのである。

以上述べた社区建設の政策に基づいて、市政府は北京戸籍者のみに行政サービスを提供し、農村戸籍者は原籍地の管轄であるという理由により、農民工居住地に社区建設をする必要はなくなったのである。次項ではこの政策の下での教育政策を分析する。

2) 教育政策

北京市の教育政策は、社区建設の政策である属地化政策に従い各区教育委員会から北京市教育委員会(以下、市教委)に権力を集中し、教育行政全般を市教委が管理運営することにした。教育機関といっても、農民工子弟学校は、合法的な学校であるため市教委の管轄外となる。ところが、農民工にとっては経済的負担と煩雑な手続きが回避できる農民工子弟学校に児童が急増したのである。ちなみに北京初の農民工子弟学校は、1993年創設の「八家社会小学」で、

その後1994年4校、1995年10校、1996年13校、1997年24校、1998年60校、1999年114校、2000年123校、2001年200校、2003年390校、2006年364校が、開校されている²⁶。このように増加する農民工子弟学校に対し、市教委としても放置するわけにはいかなくなったのである。これを受けて市政府は、2002年「流動人口の学齢期児童義務教育に関する臨時法」(「北京市対流動人口適齢児童少年実施義務教育的暫行辦法」)を公布し、農民工子弟就学保障の責任は、市教委にある点を強調した。ついで各区政府の責務を明確にしたうえで、農民工子弟の借読費の減額と免除を規定した。この規定に従って、市政府は、毎年約2億元の負担をしたのである。特に農民工が多い朝陽区5,924万元・海淀区4,770万元・豊台区4,230万元の負担金は、北京市教育事業費の10%以上にもなり、54,310名の農民工子弟が公立学校に新たに就学できた²⁷。

中国共産党市教委副書記龍新民氏の「2004年7月には北京市農民工学齢期子弟数は23.5万人に達しており、80%以上の農民工子弟が公立学校に就学している」という発言を根拠として、農村出身者にも教育機会の門戸が開かれ、農民工子弟就学問題の80%以上が解決されたという見解もある²⁸。また、市教委は2005年の「流動人口学校管理強化に関する通知」(「關於加強流動人口自辦学校管理工作的通知」)で、63%の農民工子弟が公立学校に就学していると発表している²⁹。

26 1992-99年：北京外来人口中学齡児童問題課題組「北京民工子弟調査報告」(2001年12月8日、『天益網』<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=1579> に掲載)、2000年：清水(2005, 145ページ)、2001年：金塚(2003, 154ページ)、2003年：植村(2006, 31ページ)、2006年：南開大学百項工程調査小組(2007, 46頁)。

27 植村(2004, 72ページ)。

28 植村(2004, 74ページ)。

29 北京青年少年法律援助与研究中心「北京流動人口子女学校法制教育的調研報告」(2007年9月16日、『NGO 發展交流網』<http://www.ngo.cn.org/> に掲載)。

24 立石(2001, 67-69ページ; 2002, 173ページ)。

25 立石(2001; 2002)を参照されたい。

しかし、農民工子弟の公立学校就学問題が80%以上解決しており、農民工子弟の63%が公立学校に就学しているという認識に対して、疑問が残る。農民工子弟の人数を精緻に見ただけで分かる。市教委は農民工子弟を23.5万人としているが、「北京流動人口調査³⁰」では農民工子弟を28.8万人と公表しており、両者には5.3万人の差がある。また、鄭建国校長は、2006年の北京市の農民工子弟学校は364校で、その内市教委認可校が53校あり30万人の農民工子弟が在籍しているという³¹。すでに2003年に農民工子弟学校は、公立「農民工子弟学校」4校、民営認可「農民工子弟学校」42校、民営無認可「農民工子弟学校」348校の合計394校が開校しているという調査もある³²。これらの資料から推測できることは、市教委は「流動人口登記」の数値を根拠として、63-80%の農民工子弟教育対策ができたと公表しているのではないかということである。ところが、中国では0-16歳未満の農民工子弟に対しては、「住民身分証」「流動人口証」が不要のため、「流動人口登記」をする必要がないのである。そのうえ「流動人口登記」には経費がかかる。仮に「流動人口登記」をして、子弟を公立学校に就学させたとしても教育費の負担が重い。そのため「流動人口登記」をせずに農民工子弟学校に就学させる傾向にある。その結果、農民工子弟の公立学校就学問題に、無視できない認識の違いが生じているのではないだろうか。

増加する農民工子弟学校への対策として、2003年以降、市教委は所定基準を満たすことを条件に正式な学校運営許可証を与える認可制を

導入して³³、教育行政に組み込んでいった。北京市が市教委認可制を導入したのは、①中央政府の政策方針に従っていることを公的に示すことにより無認可農民工子弟学校に対する責任回避ができる、②認可制により財政負担を伴わずに農民工子弟学校の管理が可能になる、という理由からであろうと推察できる。北京市の教育政策は、農民工子弟学校を正式の教育機関として承認しつつ、しかし費用負担は原則として農民工自身の負担となっているのである。次に天津市の政策の分析に移る。

4.2 天津市の政策

1) 社区建設の政策

天津市は「社区」の発祥地といわれる。社区を管理・運営する「街居制」は街道弁事処と居民委員会を意味しており、居民委員会は天津市に起源を持つ³⁴。かつて単位社会では、社区は単位体制外の住民（労働能力のない者・孤児・障害者など）の治安維持や公的扶助を担っていたに過ぎなかった。ところが改革開放後、社区が下放青年の帰郷後の就職を一部提供するようになった³⁵。そして第三次産業を發展させるため家電修理店、理髪店、クリーニング店、旅館、商店など60以上の業種を立ち上げた。1986年の「労働契約制」による労働市場の流動化への対応、国有企業改革による余剰人員問題³⁶、農民

30 北京市統計局国家統計局北京調査総隊「北京市外来人口観測調査広報」（2007年1月25日、【北京市統計信息网】<http://www.state.gov.cn/index.htm>に掲載）。

31 南開大学百項工程調査小組（2007、46頁）。鄭建国校長は、北京市農民工子弟学校副会長、北京市昌平区慈善協会理事・賽伯学校校長を兼務している。

32 南開大学百項工程調査小組（2007、47頁）。

33 学校運営許可書の取得には、学校運営責任者名、教育目標、学校運営規模、運営管理体制、経費明細書付きの申請書、学校資産の証明書、校長および教員の資格証明書などの書類を県級以上の人民政府教育行政部門に提出し審査を受けなければならない。学校敷地面積、実験室、図書室の設置、机や椅子などの施設整備面の条件、カリキュラムや教科書は管轄の教育委員会の規定に従っているかなどが評価基準となる。《國務院關於基礎教育改革与發展的决定》國務院2001年5月29日發布。

34 唐（2000、210頁）、李（2002、7ページ）、三橋（2002、54ページ）、劉編（2005、21頁）。

35 『南開区史』（1998、252頁）、三橋（2002、171ページ）。

36 『天津通史・民政志』（2001、275-295頁）。

工の労働市場への大量参入では雇用機会の提供を行い、社区の役割が拡大したのである。例えば、和平区の「社区服務志願協會」は、自発的社区服務事業として全国モデルとなった³⁷。ついで90年代からの社区建設事業では、街道弁事処を統廃合により減少させ、居民代表會議は住民参加型の議會制を採用して行政改革を行なった。財政面では街道・居民委員會が税収の徴収と分配ができる独立採算制を採用した。そして、住民への行政サービスは居民委員會が担当している。この「社区」システムを活用して、2001年には貧困対策として区教委、学校長、居民委員會などが協力して農民工子弟の公立学校入学金を廃止し学費無料を実施した。この農民工子弟就学費用の無料化が北京市との大きな相違点であるが、詳論は後に譲り教育政策を分析する。

2) 教育政策

天津市は、2000年「天津流動人口管理規定」を発令した。これを資料として農民工子弟の教育政策をみていく。まず、天津市では、農民工は居住地域内の社区派出所に「流動人口証」と費用15元を提出して「暫住証」の手続きをしなければならない。16歳以下の農民工子弟の場合は、保護者或いは居民委員が同伴のうえ社区内診療所（図1⑤）で、予防接種や健康診断を受けることが規定されている（第24条）。この手続きが完了すると、彼らは居民委員會の直接管理下に置かれる。一方、居民委員會は、農民工の「三証」（①身分証、②就業証明証、③暫住証）を管理する。それがどのような管理か、一例として河西区を紹介する。河西区は、区内258カ所に流動人口管理服務センターを開設した³⁸。そして各センターには、計画出産・婦女連合会・衛生の各担当居民委員を配属して、農民工の抱える問題に対応できるような管理体制

を整えていったのである。

次に、農民工には「市民として天津戸籍者と同様の行政サービスを受け、同様の義務を果さなければならない（第33条、第36条、第38条）」、天津戸籍者には「農民工の権利を侵害したとき罰則、罰金を支払わなくてはならない（第6条、第31条）」と、規定している。この規定は、農民工と天津戸籍者の「社区」内混合居住が一般的な居住環境では有効である。そして、この居住形態を基本として、義務教育制度のもとでの学区制を導入している。この教育政策に従い公立学校在校生として農民工子弟たちは、2001年「市政府38号令³⁹」により、雑費を減免されている（第31条）。さらに、北京市と根本的に違う点は、農民工が「三証」と「居住証明書」（居民委員會発行）を提出すると、公立学校での学費が無料になることである。2004年には、全市で928,840人の農民工が「暫住書」を獲得した⁴⁰。それには、「暫住証」が、子弟の公立学校就学で学費無料証明書となる背景があるからである。そのため、天津市では、北京市のように農民工が子弟学校を開校する必要がないのである。次に、さきに残しておいた農民工子弟就学費用の無料化の分析に移ることにする。

3) 農民工子弟への学費無料化の経緯

既述したように農民工子弟の公立学校就学は流入先、具体的には区級政府や当該校に経費負担の責任がある。ここで天津各区政府が農民工子弟の就学費用の無料化に踏み切った経緯と実施状況を表1-3から検証する。

天津市内は6区（河西・和平・紅橋・南開・河東・河北）から構成されている。2002-2005年で全市の児童数は合計51,770人減少しており、逆に教育経費は54,104万元増加している（表1）。各区別の義務教育就学人数と教育経費支出の増減は、河西区は児童数10%の減少に対して49%の増加、和平区は6%の減少に対して51%の増

37 唐（2000, 166頁）、王・李・岡室（2002, 190-205ページ）、李（2002, 194ページ）。

38 『天津区县年鑑』（2000, 151頁）、『河西区志』（1998, 478-481頁）。

39 『天津年鑑』（2006, 455頁）。

40 『天津年鑑』（2005, 423頁）。

表1 天津市内6区義務教育就学人数変遷と教育経費支出の変遷

(万元, 人)

	河西区		和平区		紅橋区		南開区		河東区		河北区	
	教育費	学生数	教育費	学生数	教育費	学生数	教育費	学生数	教育費	学生数	教育費	学生数
2002年	20,314	77,415	18,338	66,742	15,126	56,384	19,014	67,826	17,334	57,776	17,212	68,782
2003年	22,549	75,432	19,163	62,185	16,821	53,319	20,907	64,717	19,660	55,434	18,550	65,205
2004年	25,936	72,792	23,637	64,529	19,208	47,324	24,302	62,519	22,864	51,576	19,721	61,254
2005年	30,344	69,850	27,717	62,860	20,879	43,227	27,807	60,960	28,300	48,129	26,395	58,129
05/02比率	149%	90%	151%	94%	138%	77%	146%	90%	163%	83%	153%	85%

(資料)『天津統計年鑑』(2006年版),『天津年鑑』(2003-2006年版)。

表2 和平区教育経費収支決算統計表

(万元)

年	合計	教育事業費	文化事業費	衛生費	公費医療費	科学事業費		
2000	20,237	16,604	360	1,300	1,763	210		
2001(予算)	22,600	18,300	390	1,380	2,300	230		
年	教育経費総収入	教育経費総支出	人件費	日常公用費	個人・家庭補助費	修理費	医保支出	
2001	31,156	32,181	12,116	3,455	11,863	3,304	1,443	
2002	32,302	32,375	12,061	7,311	13,004			
2003	37,426	37,710	13,510	9,610	14,589			
2004	43,784	42,305	13,940	10,805	17,560			
2005	46,582	48,266	16,838	11,907	19,521			

(資料)天津政府網,天津市和平区人民政府首辦『和平年鑑』(2002-2006年版)より作成。

加,紅橋区は23%の減少に対して38%の増加,南開区は10%の減少に対して46%の増加,河東区は17%の減少に対して63%の増加,河北区は15%の減少に対して53%の増加である(表1)。全区で児童数の減少と教育経費の増加が確認できる。それではいつから教育経費が増加したのであろうか。

和平区のエ教育経費収支決算をまとめた表2から,2001年に教育経費の大幅な改正があったということが読み取れる。それは,2001年予算案と2001年の収支決算が大きく食い違うからである。予算案では教育経費合計は22,600万元である。ところが実際は2001年の教育経費総収入は31,156万元,教育経費総支出は32,181万元である。予算案と実際の教育経費総支出では,9,581万元の差がある。次に項目名称を見ると,教育経費の費目が2001年と2002年では大幅に変更されている。「教育経費合計」が「教育経費総収入」「教育経費総支出」として記載され,支出も費目別に分類されている。注目すべきことは,2000年以前にはなかった「個人・家庭補助費」

が11,863万元計上されていることである。この間の事情について『和平年鑑⁴¹』から推察すると以下のようなになる。

2001年3月10日に「社区居民委員会社区教育実験項目招標会議」において全区93居民委員会が「学习型社区」建設を目指す方針を決定した。同年7月17-19日に副区長・教育・衛生委員・婦人連合会委員・居民委員が会議を開き「3歳以下の子供・未入園児の教育,障害児童・貧困児童・農民工児童の救済活動を社区服務志願協会と協力して実行する」ことを決定した。「市政府38号令⁴²」に従い区政府も同年9月より農民工子弟の義務教育費無料化を実施したのである。しかし,2001年の予算案では義務教育費無料化およびその他補助金は計上されておらず,また財源も計上されていなかった。そこで決算書の

41 天津市和平区人民政府首辦「和平年鑑-教育経費」(『天津政府網』<http://www.tihp.gov.cn>に掲載)。

42 注39参照。

表3 天津市公立小学校学費一覧表「天教委
[2004] 57号批准」
(元/学期)

	雑費	教科書代	宿題帳代	総額
1年	60	94	10	164
2年	60	90	10	160
3年	60	107	10	177
4年	60	108	15	183
5年	60	120	15	195
6年	60	112	15	187

入学申込金	4		
雑費	20/学期		
統一管理 代金	衛生保健費	1-6年	12/学期
	郊外活動費	1-3年	30/学期
	郊外活動費	4-6年	60/学期
選択代金	課外授業費	1-6年	10/誕生日
	雑誌	1-6年	時価
	文房具	1-6年	時価

(資料) 訪問小学校掲示板より作成。

支出費目に「個人・家庭補助費」を追加し、財源として教育経費総収入の内訳に「教育附加費⁴³」を収入源として明記したのであろう。「2001年会計報告」は2002年1月23日に区人民代表大会で可決されている。和平区は2002-2005年に児童数は3,882人が減少しているが、「個人・家庭補助費」は増加している。公立学校の教育費用は1人年間約500-700元(表3)であり、農民工子弟義務教育費無料化による経費増加であると推測することは妥当であろう。

5. 農民工子弟教育の比較

前節までの考察により教育政策の相違点が多くなったので、本節では筆者の調査とインタビューを紹介していく。そこから「社区」と農民工子弟教育の実態が明らかになる。

5.1 北京市の農民工子弟学校の実態

筆者が調査した農民工子弟学校は農民工居住

43 市や県が教育に要する財源を確保するために徴集する付加税。都市部では増値税、営業税、消費税の3%相当を徴税機関が徴収する(小島・鄭2001, 39, 171-181ページ)。

区に隣接しており、そこには居民委員会はなかった。農民工が居住する理由は、北京城区(旧市内)は1ヶ月2,000元以上する家賃が、郊外地域(4環路外5環路内・石景山区・海淀区・朝陽区・豊台区)は1ヶ月300元と安価であるためである。住宅調査の結果は、部屋の広さは15㎡以下が19.7%, 16-20㎡が32.3%, 21-30㎡が18.6%で、40%の子弟は学習場所がないと答えている⁴⁴。通学時間は10分以内が22.7%, 10-20分が33.3%, 20-30分が28.8%, 30分以上が15.2%である⁴⁵。以上のように農民工の生活水準は低くて活動範囲も狭いことが理解できる。

1)「行知実験学校⁴⁶」は、海淀区四季青郷鎮双槐樹村(西3環北路と西4環北路の間)に位置する。周囲はゴミ集積地で道路は未舗装である。児童数1,000人で教師は農村出身者56人で月給は平均900元である。学費は2006年より1学期400元である。1994年に開校するが、非合法という理由で引越しを繰り返し、「臨時法⁴⁷」以後は市教委の管理下になる。その後市人民代表大会代表呉青教授たちの援助で2003年に市教委により区教委認可校となる。これにより子弟にとって進学と就職に有利である学歴認可校となった。しかし、いまだ財政面での援助はない。

2)「行知実験学校龔村小学部⁴⁸」は、海淀区龔村(西4環中路と西5環路の石景山区隣接)に位置する。周辺道路は未舗装で下水は未整備の農民工住宅密集地である。児童数は約1,000人で教師は40人である。なお教師は、毎学期の登録児童数により農村戸籍者と北京市退職教員を月給900元-2000元で採用している。校長は、

44 南開大学百項工程調査小組(2006, 15頁)。

45 南開大学百項工程調査小組(2006, 15頁)。

46 易本耀校長(43歳)へのインタビュー(2007年3月27日実施)による。

47 2002年4月19日「北京市關於流動人口適齡兒童實施義務教育的暫行辦法」。

48 李素梅校長(44歳)・教師へのインタビュー(2007年3月27日, 同年9月1日実施)による。

河南省から農民工として1990年に北京に来るが、子弟の就学費用が払えず1994年に自ら農民工子弟学校を開校した。10数回の引越し後、2003年に区委認可校となるが、援助は校舎の提供だけである。

遼寧省出身教師歴8年の臨時教員(38歳)によると、1日8-10時間労働、月給は1,000元である。家賃300円で学校付近に居住しており、北京市民との関係は北京に来て以来皆無である。公立中学1年の息子(13歳)の学費は1学期1,000円で借読費は免除されている。高校は、原籍地で進学する規定なので帰郷の決断を迫られている。

四川省出身教師歴6年の臨時教員(36歳)は、労働条件は同じで、学校付近に家賃300円で息子と2人暮らしである。自宅建築費ができ夫は2年前に帰郷した。公立中学2年生の息子(15歳)の学費は、1学期700-800元でその他は免除されている。高校進学のためには故郷に帰る以外ないが、「中学では北京戸籍者を優先的に成績優秀と評価する傾向がある」と述べた。

3)「黄庄学校⁴⁹」は、石景山区八宝山(西4環中路と西5環路の間の蓮石東輔路に隣接)に位置する。道路と鉄道に挟まれ両側には高層ビルが林立しており、そこだけ砂利道で農村のような一角にある。2007年3月27日は、児童数3,000人で教師104人、同年9月1日は2,600人で教師90人であった。学費は2006年より1学期400元である。教師は、毎学期の登録児童数により募集している。勤務は午前7時20分-午後6時である。

1998年に大量の未就学児童を対象に豊台区に開校し、その後引越しを繰り返し2004年区委認可校となる。農民工子弟学校が認可校になるには、設備の充実、教師などの条件以外に学校代表が「北京戸籍者」という不条理な条件があった。息子が北京の大学を卒業し就職して北京戸

籍に変更後、代表者となり認可される。「河南省息県总工会北京市石景山区黄庄学校・農民工連合会委員会」と「農民工維権服務中心(農民工の権利を守るサービスセンター)」を兼ねており北京市に開校するが出身地である河南省との結びつきが強い。

以上、北京市の農民工子弟学校でのインタビューを紹介した。次に天津市での実態調査とインタビューを紹介していく。

5.2 天津市の社区の実態

1) 居民委員会の組織と活動

農民工の多くは社区内に居住しているので、社区の見取り図と居民委員会の組織図(図1)および「活動報告書」(表4)から社区と住民との関係を検証していこう。

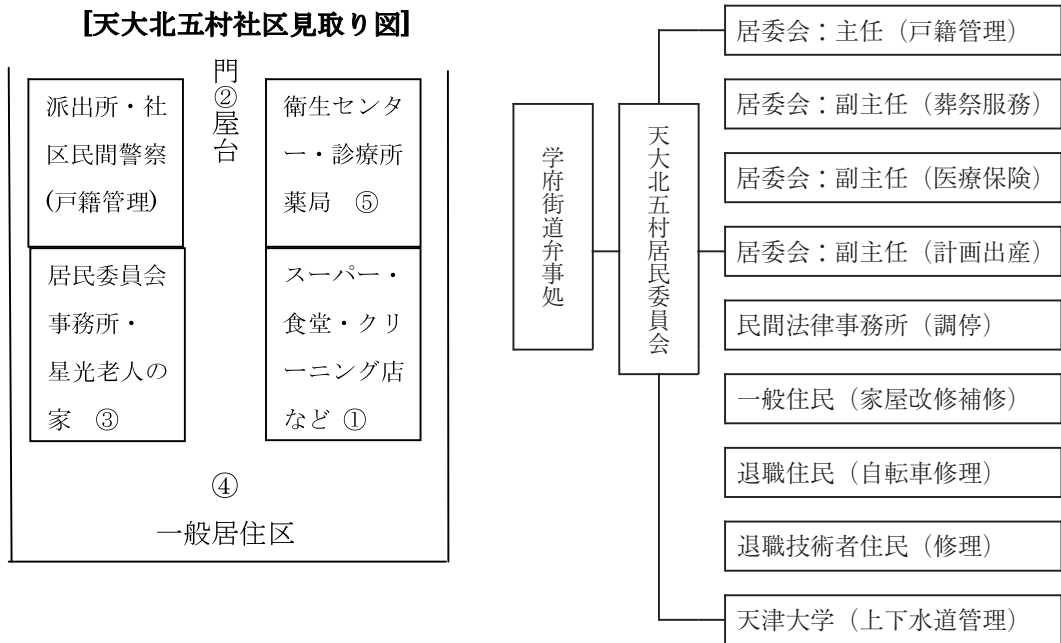
天大北五村居民委員会は、南開区にある12街道弁事処に属する238の居民委委員会の一つである⁵⁰。財源は、学府街道弁事処からの支援と社区資源の賃貸収入(図1, ①)、物品販売の場所代金(同②)、不定期に行われる募金活動からである。「星光計画」(一社区一老人福祉施設)に従い高齢者施設があり、福祉サービスも行なっている(同③)。

天大北五村居民委員会は、張文徳主任(男性54歳)と居民委員(男性1人・女性2人)で構成されている。単位であった天津大学の形態を崩さず社区に移行し、居民委員は居住区の共産党員で構成されている。住民は、約1,000人で大学関係者が多く、流動人口(外国人を含む)も他の社区に比べ多い。この条件を生かして人材を社区活動に取り込んでいる。また、社区独自で社区資源の平屋(20㎡)を活用している。それは、平屋を住居として提供して、2000年から2家族5人(夫婦2組と天津大学付属小学校2年女児1人)の河北省出身の農民工を、1人月給500円で清掃員として雇用していることである(同④)。社区資源と賃貸契約関係にある個人商店の経営者も農民工で、彼らは同郷の若

49 陳恩显・万素梅校長へのインタビュー(2007年3月27日, 9月1日, 9月5日実施)による。

50 『天津年鑑』(2005, 72頁)。

図1 「社区」居民委員会組織図 [南開区学府街道弁事処天大北五村居民委員会]



(資料) 調査に基づき作成。

表4 南市街道清楽巷居民委員会2007年4月「活動報告書」

<p>①2007年重大疾病の3戸に特別補助金6,000元支給のため訪問。 ②4月分最低生活保障金47戸14,778元支給。支給者12人の家庭状況調査。 ③上下水道、配管、区環境下水9ヵ所の解決。 ④社区清掃活動、区内ゴミ箱22ヶ所の合計50車分を清掃。 ⑤社区応援者9人来訪。住民の紛争1件解決。 ⑥自転車泥棒防止キャンペーン決定。 ⑦ゴールデンウィーク期間の区内安全のため、4月28日華安街小学校で児童に「安全法遵守」のピラ300部を配布。 ⑧社区住民が赤十字に「博愛募金」521元を寄付。 ⑨転入「1人っ子」両親に奨励金280元の支給。避妊具48個を支給。区内流動人口に妊娠証明書1通発行。区内失業者1人に初婚第1子計画出産服務証明書発行。区内低保支給戸8人に産婦人科診察無料券の配布。 ⑩求人情報10件を失業者14人に情報提供、再就職2人決定。失業者技能訓練4人参加。 ⑪区内障害者・生活困窮者家庭の生活必需品の聞き取り調査。 ⑫12人の老人に老年証明書発行。 ⑬区内企業1社が、無料でテレビ修理完了。</p> <p>(資料) 清楽巷居民委員会より提供された資料に基づき作成。</p>

年農民工を従業員として雇用している (同①)。調査時には、区内に45人の農民工が居住しており、彼らは、区内の診療所・薬局 (同⑤)

などの施設を都市戸籍者と同条件で利用していた。次に、居民委員の活動を具体的にみていく。

和平区には5街道弁事処があり76の居民委員会がある⁵¹。居民委員の活動は、街道弁事処に「活動報告書」として提出され、居民委員会議も行われる。そのため「活動報告書」の数値に相違はあるが、各居民委員会の活動方針はほぼ同じであるといえる。

清楽巷居民委員会の2007年4月「活動報告書」(表4)を整理してみる。ここから居民委員の活動が、最低生活保障(②, ⑩), 計画出産指導(⑨), 再就職援助活動(⑨), 各種調停(⑤), 流動人口管理(⑦, ⑨, ⑩), 各種申請書作成(②, ⑨, ⑫), 青少年教育(⑦), 老人福祉・老人会活動(⑪, ⑫), 衛生管理(③, ④)など広範囲にわたること、住民の日常生活に密着していることが、明らかになる。農民工に関わる活動に対しては、市民としての権利と義務を保障していることは明らかである(②, ⑨, ⑩, ⑪)。また、住民も相互扶助の精神で活動している(⑤, ⑧, ⑬)。以上のように、居民委員会の活動は公平でかつ広範囲であり、地域環境から個人生活まで深く住民と関わっている。

2) 居民委員会でのインタビュー調査

① 和平区南市街道清楽巷居民委員会⁵²

清楽巷居民委員会は、胡志文主任(女性50代)と張永紅副主任(女性40代)他5人で構成されている。主任・副主任は共に南市街で誕生後、華安街小学校を卒業し結婚後も南市街道に居住している。月給は900元である。担当地区は1,000戸以上で、この地区の特徴は、流動人口が多く下層住民の賃貸住宅が多いことである。そのため農民工は、先ずこの地区に居住し、経済的に安定すると転居する。華安街小学校から徒歩一分の場所に位置しており、学校との関係は密接である。休日がない農民工が多いため子弟を居民委員、ボランティアが引率して遊びに行くことも多く、放課後は子弟を預かったりする。

51 『和平区志』(2004, 702頁)。

52 主任と居民委員6人にインタビュー(2007年3月29日, 9月10日実施)による。

② 和平区南市街道裕德里居民委員会⁵³

徐主任(男性40代)と副主任(女性20代)他全員女性5人で構成されている。月給は900元で、担当地区は1,000戸以上である。地区の特徴は、賃貸住宅が多いため農民工が多いことである。興安路小学校から徒歩5分の場所に位置している。隣接している清楽巷居民委員会が管轄している華安街の開発工事により転居してくる農民工が多い。徐主任も清楽巷居民委員会からの赴任であった。

③ 紅橋区街道邵公庄街道楊庄子居民委員会⁵⁴

袁哲時主任(女性60代)と時静文副主任(女性50代)他全員女性7人で運営されている。全員が地域の住民である。月給は900元である。担当地区は1,000戸以上。地区の特徴は天津市内と郊外区の接点に位置し農民工が多いことである。区内混合居住は以前からあり農民工に対して特別の感情はなく市民として対応している。楊房子小学校徒歩5分に位置し関係は良いとのことであった。

5.3 天津市公立小学校の農民工子弟教育の実態

筆者は、農民工が居住する社区から徒歩5分以内にある小学校を調査した。教育現場の実態を把握する目的で校長および教育関係者に聞き取り調査をした。

1) 和平区「華安街小学校・流動人口子女学校⁵⁵」

2001年, 全児童300人のうち, 年間500元の学費が払えない農民工子弟が増加した。そのため校長は, 2001年9月から農民工子弟が就学できる公立小学校となる判断をした。2003年以降農

53 主任と副主任にインタビュー(2007年9月10日実施)による。

54 主任と居民委員6人にインタビュー(2007年9月3日実施)による。

55 寧桂芝校長(女性50歳代)にインタビュー(2007年3月29日, 同年9月10日実施)による。

民工子弟が急増し、2006年は24省・自治区出身の農民工子弟227人が在学中で、彼らの学費は全額免除である。教職員は50-60人である。学校は、全日制で教科書、授業時間、教師数、教育レベルも市内の公立小学校と全く同じである。ただし、校門に「和平区華安街小学校」と「流動人口子女学校」の二つの看板を掲げている。その理由は、歴史的価値のある学校名と校舎の保存に尽力している卒業生が多いからである。このような公立学校でありながら公立のまま農民工子弟学校にした動機は、戸籍に関係なく義務教育をするのが、教育者としての責務を果すことであると考えたからである。

今後も、公立学校の中で優れた地位を維持するためには、一般的に教育水準が低いといわれる農民工子弟に質の高い教育を提供する必要があるとのことであった。

2) 紅橋区「楊房子小学校」⁵⁶⁾

全校1-6年生まで2クラス編成で児童数280名である。そのうち前学期(2007年3月)農民工子弟の全体比率は40%であった。その後も増加して今学期(2007年9月)の比率は50%に達している。教職員は50人である。2001年以前、学校財源は学校30%、区政府70%であった(「勤工儉学」⁵⁷⁾)。ところが、2001年以降は、100%区政府の財源支出になり、学校立企業の経済活動や学校経営を考えずに生徒の教育だけに集中できるようになった。その結果、2001年から農民工子弟の受け入れを開始することができた。農民工子弟の学費免除には①戸籍証明書、②暫住書、③就業証明書、④居住証明書(居民委員会発行)の「四証」の紅橋区教育局への提出が必要とされ、経済的状況により判断される。しかし申請すれば大抵全額免除になっている。天津戸籍者との評価基準の差はなく平等に進学が可能である。今までに69人が重点公立中学に進学

し、学費免除が行われている。今後も農民工子弟の増加が予想されるため新校舎を建設中である。この費用も全額紅橋区政府を財源とするものである。農民工子弟の就学は、教育現場の努力だけで解決できるものではない。区政府の予算で義務教育を保障するのが、農民工子弟就学問題の解決には最も効果的であったとのことだ。

3) 和平区「興安路小学校」⁵⁸⁾

全校児童390人のうち農民工子弟は265人在学しており、全体の67.9%を占める。教職員は51人である。農民工子弟の学費は全額免除されている。華安街小学校の移転により2007年9月、華安街小学校227人中(50人卒業)177人全員が移籍してきている。すでに2001年より毎年農民工子弟は45-50人入学しており、ほぼ全員区内中学に進学している。入学には「四証」が必要条件であるが、実際は「就業証明書」がない農民工が多いため、「就業証明証」がなくても入学を許可し学費免除をしている。

1935年創立の校舎は、和平区政府から300万円の財政支援があり改修や空調設備など整備した。再開発計画で華安街小学校の児童を全員受け入れたが、より良い環境と高水準の教育を提供していくとのことであった。

以上が、居民委員会と公立小学校の実態である。ここから天津市においては、①農民工は子弟の就学と日常生活における市民の権利を保障されている、②農民工子弟就学では、2001年以前は教育費用が必要であったが、2001年以降は区政府が義務教育費用を負担している、③農民工子弟教育費免除は簡単な書類手続きだけである、④「社区」の政策によって農民工子弟教育問題の解決が可能となった背景には地域密着の居民委員と学校関係者の活動があり、それを財政的に区政府が支えている、ということがいえる。

ここで、以上考察してきた社区に関する政策

56 張順義校長(男性53歳)にインタビュー(2007年3月30日、同年9月3日実施)による。

57 牧野(2006, 16-20ページ)を参照されたい。

58 呉明龍校長(男性50歳代)張国棟副校長(男性40歳代)(2007年9月7日実施)による。

をまとめて社区政策としておこう。その上で、それではなぜ天津市がこのような社区政策を施行したのであろうか。そこには4つの要因があったと推測できる。(1)中央政府が「社区建設」を決定する以前から基層社会の社区システムを時代の要求によりその都度修正しながら継承してきた。(2)中央政府の政策であっても「社区」の独立性を保つ財政政策を継続した。よって政策実行に必要な財源が確保されており「社区」独自の対策を「社区」で決定できた。(3)1860年代から天津市には諸外国の租界があり、例えば1913年の日本租界には中国人7,154人、日本人1,987人、その他外国人36人が居住していた⁵⁹。また慈善団体の発祥地でありそれが流民を集め「貧民の避難地」といわれていた⁶⁰。これらの経験が「農民工」を「農村戸籍者」として排除でなく共生させた。(4)経済発展と「社区」の建設速度が上手く調和した。天津市は90年代から環渤海経済地域の中心都市として期待されていた。しかし北京市の後方に位置しており上海市のように期待されるほど経済は発展しなかった。そのため経済発展先発地で起こる諸問題を冷静に分析しながら天津市に適応した政策を採用することができ、しかも民意に従い強制的な政策指導ではなく地域密着で問題解決に努力した結果であろう。

6. 農民工と子弟による教育評価の比較

北京市の「黄庄学校」と天津市の「楊房子小学校」の児童と保護者にアンケート調査を行った。学校教育に対して、受け手である農民工子弟ならびにその父母はどのように評価しているのかをみておこう。

6.1 子弟の学校教育に対する調査

アンケート調査を実施した天津市の「楊房子小学校」(以下、天津)は、児童とその保護者に調査が可能であった。北京市の「黄庄学校」(以

下、北京)は過去の調査との比較が可能であるということが選択した理由である⁶¹。

先ず学校についての意識調査(表5)のうち、満足度をみてみれば「満足」と答えた者は、北京42.3%、天津72.6%となっており30.3%の違いがある。反対に「不満」は北京18.9%と天津2.4%で16.5%の差がある。この点で天津の優位性は明らかである。

「重点学校に比べて教育レベルに違いがあるか」という質問では、「非常にある」と答えた者は北京93.7%、天津90.5%となっており、学校間の教育レベルの差への認識はほぼ同じと判断できる。ただし、天津では学校間の教育レベルの差は「ない」と答えた者が2.4%いたということは満足度と関係しているといえる。次にカリキュラムに関しては、「好き」と答えた者は、北京49.5%、天津54.8%で、「嫌い」は北京25.2%、天津11.9%と13.3%の差がありこの点では天津が若干良いといえる。懇談会の開催回数については、「常にある」と答えた者は北京8.1%、天津19%と10%の差があり、「時々ある」は北京90.1%、天津78.6%であった。この結果から天津ではカリキュラム以外でも教育的なサービスを提供していることが分かる。この点について学校関係者への聞き取り調査によると、北京では保護者の労働条件を考慮し、天津では保護者との信頼関係に注意しているということであった。

教師個人に対する意識調査(表6)では、学校に対する満足度は北京のほうが低かったのに対し、個人に対する好感度は「先生は好き」と答えた者が北京は71.2%、天津は67.9%で、「嫌い」は北京1.8%、天津3.6%であった。この点は学校への満足度と反対の結果が出た。北京では、個人的に教師に親近感・親密さを感じている。これは、北京の農民工子弟学校に「普通語を話そう」という標語が掲げられ、普通語で授業をしていたことと関連がある。同郷意識が強

59 富成(1913, 182-184ページ)。

60 天津地域史研究会(1999, 165ページ)。

61 植村(2004, 34ページ)、清水(2005, 150ページ)。

表5 子弟の学校に対する意識調査

(人, %)

		北京		天津	
学校に対する満足度	満足	47	42.3	61	72.6
	不満	21	18.9	2	2.4
	普通	43	38.7	20	23.8
	合計	111	100.0	84	100.0
重点校とのレベル差	非常にある	104	93.7	76	90.5
	少しある	3	2.7	3	3.6
	ない	0	0.0	2	2.4
	分からない	4	3.6	3	3.6
	合計	111	100.0	84	100.0
カリキュラムに対する満足度	好き	55	49.5	46	54.8
	嫌い	28	25.2	10	11.9
	意見なし	28	25.2	28	33.3
	合計	111	100.0	84	100.0
懇談会の開催数	常にある	9	8.1	16	19.0
	時々ある	100	90.1	66	78.6
	ない	2	1.8	2	2.4
	合計	111	100.0	84	100.0

表6 子弟の教師に対する意識調査

(人, %)

		北京		天津	
教師に対する好感度	好き	79	71.2	57	67.9
	嫌い	2	1.8	3	3.6
	普通	30	27.0	24	28.6
	合計	111	100.0	84	100.0
教師の学習要求態度	非常に厳しい	74	66.7	60	71.4
	厳しくない	4	3.6	3	3.6
	普通	33	29.7	21	25.0
	合計	111	100.0	84	100.0
教師の児童理解度	理解している	102	91.9	78	92.9
	理解していない	1	0.9	2	2.4
	分からない	8	7.2	4	4.8
	合計	111	100.0	84	100.0

く働く方言は、差別の対象にもなり易く、地方出身の教師に対する農民工子弟の個人的な好感度として現れたといえる。天津でも言葉に関しては、保護者との懇談が多いことから、教師の個人的努力を要するという回答を校長や教師から得た。「学習理解度を先生は把握していると思うか」という質問には、北京91.9%、天津92.9%が「理解している」と答えている。「先生は授業や宿題には厳しいか」という質問には、北京66.7%、天津71.4%が「非常に厳しい」と

答えており、教師の学習に対する要求度に極端な差はないという結果であった。

6.2 農民工の生活環境に対する調査

保護者へのアンケート調査は、北京は居民委員との関係がない、無戸籍児童および「流動人口登記」が未提出の保護者がおりアンケートへの回答が期待できないという理由により天津のみの調査となった。

本調査(表7)では、90%以上が学校についての不満はなかった。天津戸籍者は農民工子弟の公立学校への受け入れについては「不満なし」と回答している。農村の教師とのレベル差についての評価は「分からない」と3人が回答しており、「無回答」の保護者は2人であった。保護者が希望する友人は「成績優秀者」と5人が回答している。天津戸籍者のサンプル数が少ないためにこの結果から断定はできないが、都市と農村の学力の差や教師との関係においては学校に一定の評価を下しているといえる。よって天津戸籍者は少なくとも学校の教育方針を理解し、農民工子弟を公立学校へ受け入れる方向にあるといえるだろう。

農民工の回答をみると、子弟の友人として「成績優秀者と優しさ」を求めており、農村の教師とのレベルについての評価は「差は全く無い」という回答が48.6%である。半数の保護者が農村と都市の教師のレベル差がないと回答している。中国では、公立学校の教師でも学校採用であり人事異動制はなく、優秀な教師を学校が独自で採用し、校長は学校の経営者でもある「校長責任制」を採用している。小学校は重点中学校への進学率が、学校のレベルを決定するために教師の採用には細心の注意を払っている。それでもなお農村の教師と同レベルであるという回答の多さに、農民工の複雑な気持ちが表れているのではないかと推測した。懇談の回数についての質問では、子弟とはほぼ同回答の内容となり教育サービスの充実を裏付けている。農民工の目的を考えると、彼らは農村より優れた教育環境を求めており、公立学校就学の優位性は

表7 天津市学校環境調査

		(人, %)		
		人数	比率	天津戸籍者
学校に対する満足度	満足	39	55.7	4
	不満	2	2.9	0
	普通	29	41.4	2
	合計	70	100.0	
農村の教師とのレベル差	有る	2	2.9	1
	全く無い	34	48.6	
	少し有る	6	8.6	
	分からない	22	31.4	3
	合計	70	100.0	無回答 2
懇談会の開催数	常に有る	15	21.4	0
	時々有る	55	78.6	6
	無い	0	0.0	0
	合計	70	100.0	
学校の友人数	非常に多い	33	47.1	1
	いない	4	5.7	2
	数人いる	33	47.1	3
	合計	70	100.0	
友人に対する希望	成績優秀	41	58.6	5
	自宅近所	5	7.1	0
	同郷	4	5.7	0
	優しさ	15	21.4	0
	その他	5	7.1	1
合計	70	100.0		

表8 天津市住環境調査

		(人, %)	
居住環境	無回答	1	1.6
	良い	19	29.7
	良くない	2	3.1
	普通	42	65.6
	合計	64	100.0
近所付き合い	無回答	2	3.1
	冷たく厳しい	9	14.1
	優しい	16	25.0
	普通	37	57.8
	合計	64	100.0
天津人との関係	非常に良い	18	28.1
	良い	16	25.0
	普通	25	39.1
	無関係	5	7.8
	合計	64	100.0
居民委員会との関係	ある	20	31.3
	ない	44	68.8
	合計	64	100.0

認めるが、精神的な不満を払拭するには、より

相互の努力が必要であるといえるであろう。

それでは農民工は、天津市での生活をどのように感じているのだろうか(表8)。住環境は「良くない」が3.1%、近隣の付き合いは「冷たい、厳しい」が14.1%、人間関係は「無関係」と7.8%が回答している。これは子弟の友人に「優しさ」を求めている点と共通する。具体的に「教育環境がいい・高賃金の仕事があり生活できる」など、農村より生活環境が優位である点を記述しているのもあった。その中に「教育政策が中央政府の政策に一致している」という記述があった。この内容は、中央政府の政策に従っている天津市の教育政策を認めていると判断できる。また居民委員会との関係では、天津戸籍者は当然全員が「ある」と答えていた。一方、農民工は31.3%が「関係がある」、68.8%が「関係がない」と回答していた。「関係がある」とした内容は、衛生費の支払い(3人)、証明書発行(暫住証、戸籍3人)、衛生検査・計画出産(2人)、困難があった時(6人)、不在時の郵便物の管理(1人)である。「関係がない」とした内容は、「問題や困難なことがない」「いえない」などであり、個人的問題というのが理由であると推測できた。むしろ、これらは居民委員会と「関係がある」ことを示しているので、農民工と居民委員会の関係は、生活面だけでなく精神面でも関係を構築していることが明らかになる。

6.3 農民工子弟の生活環境に対する調査

北京は「黄庄学校」111人、天津は「楊房子小学校」71人の農民工子弟から有効回答を得た。このアンケート調査から居住地域に関する質問への回答をまとめた(表9)。農民工にとって北京市と天津市の生活環境には、大きな違いがあるといえる。この違いが農民工子弟にどのような影響を与えているのかを考察する。

まず、友人の数を質問した。その回答は、「非常に多い」が北京43.2%、天津64.8%である。これに対し天津では保護者の回答では、友人が「非常に多い・数人いる」が共に47.1%

表9 農民工子弟の生活環境比較調査

(人, %)

		北京		天津	
友人の数	非常に多い	48	43.2	46	64.8
	少しいる	57	51.4	21	29.6
	いない	6	5.4	4	5.6
	合計	111	100.0	71	100.0
友人に対する希望	成績優秀	32	28.8	28	39.4
	近所	23	20.7	11	15.5
	同郷	12	10.8	4	5.6
	好意的	33	29.7	20	28.2
	その他	11	9.9	8	11.3
	合計	111	100.0	71	100.0
都市戸籍者に対する気持ち	羨望	38	34.2	15	21.1
	嫉妬	2	1.8	2	2.8
	嫌悪	26	23.4	8	11.3
	普通	45	40.5	46	64.8
	合計	111	100.0	71	100.0
都市生活の感想	好き	52	46.8	34	47.9
	嫌い	18	16.2	4	5.6
	意見なし	41	36.9	33	46.5
	合計	111	100.0	71	100.0

(表7)となり、保護者が思っているより子弟には友人が多いという結果を得た。その友人について「どのような友人を希望するか」という問いには、保護者の58.5% (表7)が「成績優秀者」を選んでおり、天津では学業が最優先であった。一方、北京では「好意的な友人」と29.7%が回答しており「成績優秀者」と回答した28.8%より僅かであるが多い結果となった。それでは、実際の友人は「どのような友人が多いか」という質問に対しては、「同郷」と答えた者が10.8%、「近所」が20.7%でこの二つの回答で約3分の1を占めている。ところが、天津では、「同郷」と答えた者が5.6%、「近所」が15.5%で、北京とは10%の差がある。もちろん人間関係に「優しさ」を求めている点は保護者と同じであるが、天津ではより学業に重点を置き、公立学校という教育環境からも進学を生活の目標としている。また彼らの生活環境が同郷者だけではないことも裏付けられる。そのため友人の層が厚いともいえるが、具体的な出身地別の友人の調査はしていないので都市戸籍者であるかどうかは不明である。

それでは、農民工子弟は、都市戸籍者をどのように感じているのであろうか。「羨望」と答えた者は、北京34.2%、天津21.1%である。「嫌悪」と答えた者は、北京23.4%、天津11.3%、「普通・何とも思わない」と答えた者は、北京40.5%、天津64.8%である。この回答には、北京では都市戸籍者に対する悪感情が、天津より鮮明に表れた。天津では都市戸籍者に対して特別の感情を抱くことがない子弟が、北京に比して24.3%も多い結果を得た。都市の生活に対しては、「好き」と答えた者は、北京46.8%、天津47.9%、「嫌い」と答えた者は北京16.2%、天津5.6%である。都市の生活環境に対しても、北京より天津のほうが肯定的な回答が多い結果がでている。

これらの結果から北京と天津を比較すると、都市戸籍者との接点の有無や接点の多少が、都市戸籍者および都市生活に対して影響を与えているといえるのではないか。そしてこの接点の少なさが、北京では複雑な心情を生み出し、回答として反映した結果ではないだろうか。北京では「都市生活は好き」という約半数の回答に対して、都市戸籍者には「羨望と嫌悪」という気持ちが強く現れており、天津は都市生活、都市戸籍者に負の感情が少ないことが、この複雑さを示していると推測した。

アンケート調査の結果からは以下のようなことが推察できる。天津市における農民工の出稼ぎの目的は子弟への教育であり、この点では農民工も子弟もかなり満足している。ただし都市戸籍者に対しては人間的なつながりや優しさを求めている面もある。これは彼らが置かれている都市での生活環境の厳しさや複雑さの裏返しであるともいえる。特に子弟の感情に北京と天津では大きな違いが現れていることは教育環境、生活環境の格差として見逃すことはできない。友人関係が固定した農村と同じような環境は、決して彼らの意思だけで形成された環境であるとはいえない。農民工に対して、北京は居住空間を分離しているがこの壁を越えるのは農民工だけの力では難しい。その点、天津は、混合居

住で公立学校を開放し教育権を保障し対等の関係を構築する努力をしている。北京と天津の調査結果から、相互関係の構築が、農民工や子弟の精神面に少なからず影響を与えており、相互関係の構築には、社区政策が大きく関係しているのは明らかであるといえるだろう。

終わりに北京市と天津市の農民工子弟教育対策をそれぞれ「北京モデル」「天津モデル」と名付け、結論を呈示し課題もあわせて述べる。

7. おわりに

本稿は、農民工子弟就学に関する北京市と天津市の社区政策の違いを明らかにし、社区政策における違いが農民工、農民工子弟にどのような影響をもたらしているかを検証した。その主要な結論と含意をまとめると以下ようになる。

第1は、農民工子弟就学問題への解決策と方法における「天津モデル」の優位性である。義務教育の権限は、大都市の場合は市政府教育部門でなく区、県にあり、財政的な措置も都市戸籍を持たない者に教育保障義務を区、県の行政部門が負わないのが普通である。しかも学校現場が、地域住民でない者に義務教育保障を行なう義務を考慮していないのが、農民工子弟就学の問題点であった。この点に関して社区建設決定後、北京市では、社区の属地化政策で市教委が実質的権限を掌握して、農民工子弟就学の財政的な負担と手続きなどの煩雑さを回避する政策に転じた。それは、一部公立学校への就学の推進と農民工子弟学校を教育機関として認可する政策である。天津市は、社区政策により当該区、学校現場、地域住民が経済的負担を引き受け、2001年に農民工子弟の公立学校就学費用の無料化を実施したため、農民工による子弟学校はない。社区機能を活用し市民として教育の権利を保障した「天津モデル」では、義務教育に関しては、「戸籍制度」に基づく教育格差問題を解決している。

第2は、農民工との共存共栄に社区政策が、効果を発揮することである。北京市の社区政策では、農民工に対する社会的サービスについて

は、原籍地政府の責任として放任政策をとり、農民工居住地域では社区建設が推進されず、地域住民との交流活動を担う居民委員会がない。そのため北京市には、都市に農村が存在するような状態になりつつある。子弟にも、都市戸籍者は嫌いという負の感情が生まれ心理的反発を蓄積していくことになる。

天津市の社区内混合居住では、居住区による階層化は起こっておらず、市全体として日常生活をより安全に快適にする効果があるといえるだろう。特に、居民委員の日常の活動は、基層社会の雇用や医療など人間の生活保障を担っており、彼らの活動により分配システムが構築され、信頼関係が生まれ、地域のスラム化や住民間のトラブルを防止しているといえる。このことは、農民工の生活を保障するだけでなく都市戸籍者にも安心を与え、日常生活を補完する機能を持つ社区政策を活用することで、共存共栄も可能になるだろう。

第3は、社区は地域経済に貢献する政策が、可能であるといえる。都市は、農民工の労働力により経済的發展を支えられている。都市の居民委員会は、地区の雇用を創出し再就職活動にも力を発揮している。しかし、社区内就労は北京市では属地化により難しく、反対に天津市では、社区の経済基盤が核となり農民工を積極的に抱え込んでいる。社区内の雇用問題は、社区内で解決するよう努力しており、居民委員の活動が地域の活性化にも結びついている。そして、経済的保障や精神的安定が、農民工の労働意欲に結びついている。このような好循環は、日常の積み重ねに負うところが多く、居民委員の活動は地域経済を支える役目を果している。

第4は、社区政策は、地域に密着した政策を地域住民が主体的に施行することにより効果があるといえる。かつて天津市も、農民工子弟に対し中央政府の政策に従い高額な寄付金を農民工から徴収した。しかし、学校現場で学費未納が多発し、教師や地域住民が主体となって問題解決を図った。2003年の政府政策の転換を待たず、2001年にはすでに農民工就学問題を地域で

解決した。これは、社区が住民に密着し、財源が確保でき、地域の要求に適合した政策に修正可能であったからといえる。このことの含意は、たとえ中央政府の政策決定についてであっても、住民生活優先の政策環境が整備され、居民委員が住民のニーズを吸い上げることができれば、問題解決の糸口になることである。

居民委員会は、農民工子弟就学問題だけに限らず、就労、医療、老人介護など多方面にわたり生活に密着した政策の補完的部分を担っている。今後、中国は1人っ子政策による少子化が進み、都市では高齢化により老人介護や福祉の人材を必要とする。その時、社区政策が、基層社会にとってより重要になるであろう。農民工との共生により社区の問題を解決する方法を見出したことは、社区の力となり将来の課題についての解決の道筋をつけたともいえる。ただし、今回の調査結果に表れているように、農民工にとって社区は必ずしも故郷と同じ快適な居住空間でないことは、例えば農民工も子弟も優しい友人を求め、近隣との関係は冷たく無関係という回答があることから推測できる事々を重く受け止め、今後は、このような面に対応していくかが「社区」の課題であるといえるが、これについては別の機会に考察したい。

引用文献

【日本語文献】

- 陳立行 (2000) 「中国都市における地域社会の実像—「単位」社会から「社区」社会への転換—」(菱田雅晴編『現代中国の構造変動5』東京大学出版会、所収)。
- 白雪晴 (2003) 「中国の社会教育の歴史と理念」『現代社会文化研究』第26号、3月。
- 石田浩 (2003) 『貧困と出稼ぎ』晃洋出版。
- 伊澤映子 (1999) 「教育・人材資源開発」『中国国別援助研究報告(第2次)』国際協力事業団。
- 郭定平 (2003) 「上海の社区建設と都市基層社会の管理体制改革」『アジア経済』XLIV-9。
- 金塚基 (2003) 「出稼ぎ家族における親の教育態度の形成—中国都市部における民工の教育意識に関する調査を通じて」『早稲田大学

大学院教育研究科紀要 別冊』10号-2、2月。

- (2005) 「中国の農民工の子供らにおける教育達成問題—学習状況に関する社会調査から」『日本社会教育学会紀要』第41号。
- 笠井曜子 (2003) 「民工子女教育にみる民工活力の挑戦—浙江省寧波市における民工子女教育現場とその取り組みを通して」『境界を越えて』第3号、2月。
- 小島麗逸・鄭新培 (編) (2001) 『中国教育の発展と矛盾』御茶ノ水書房。
- 李珊 (2002) 「中国大都市における社区の形成について—考察—中間集団の変容に着目して—」(修士論文)九州大学人間環境学府・発達・社会システムコース社会学専攻。
- 牧野篤 (2006) 『中国変動社会の教育』勁草書房。
- 南亮進・羅歆鎮 (2006) 「民工の都市生活と子弟教育—北京・上海の事例研究」『中国研究月報』第60巻第7号、7月。
- 南亮進・牧野文夫・羅歆鎮 (2008) 『中国の教育と経済発展』東洋経済新報社。
- 三橋秀彦 (2002) 「『社区』をめぐる最新動向—中国における都市基層社会の再編」『国際関係紀要』第12巻第1号。
- 水原清香 (2008) 「中国都市基層社会における統治機構—都市部『社区』の機能と役割—」『創造都市研究』第4巻第1号。
- 中兼和津次 (1992) 『中国経済論』東京大学出版会。
- 西村俊一 (2005) 「現代中国『三農』問題と教育機会—『民工子弟学校』に関する研究・調査メモ(二十一世紀教育の構想6)」『国際教育研究』第25号、3月。
- 王名・李妍焱・岡室美恵子 (2002) 『中国のNPO—いま、社会改革の扉が開く』第一書林。
- 清水美和 (2005) 『中国農民の反乱—隠された反日の温床』講談社α文庫。
- 立石昌弘 (2001) 「中国における都市住民サービスの構造」『中国経営管理研究』第2号。
- (2002) 「中国の社区サービス経済モデルの変革」『経済科学研究所紀要』第32号。
- 天津地域史研究会 (編) (1999) 『天津史—再生する都市のトポロジー』東方書店。
- 富成一二 (編) (1913) 『天津案内』中東石印局。
- 植村広美 (2004) 「中国における民工子女の公立校への受け入れ措置に関する研究—北京市政府による取り組みを事例として」『広島大学大学院教育研究科紀要』第三部、第53号。

- (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」『日本比較教育学会』第32号。

〔中国語文献〕

- 蔡昉 (2005)『中国人工与労働問題報告』北京社会科学文献出版社。
- (2006)『中国人口与労働問題報告』北京社会科学文献出版社。
- 国務院研究室課題組 (2006)『中国農民工調研報告』国務院研究所。
- 劉静林 (編) (2005)『社区服務』中国労働社会保障出版会。
- 李真 (2005)『流動与融合—農民工公共政策改革与服務創新論文』團結出版社。
- 南開大学百項工程調査小組 (2007)『農民工子女教育調査報告』南開大学。
- 唐忠新 (2000)『中国城市社区建設概論』天津人民出版社。

- (2005)『構建和諧社区』中国社会出版社。
 - (2005)『万邁向和諧社会的社区服務』中国社会出版社。
- 天津区県年鑑 (編) (1990-2006)『天津区県年鑑』天津古籍出版。
- 天津人民政府主辦 (2003-2006)『天津年鑑』天津年鑑編纂出版。
- 天津市地方志編修委員会 (2001)『天津通史・民政志』天津 社会科学院出版社。
- 天津市和平区地方志編修委員会 (2004)『和平区志』中下書局出版。
- 天津市河西区地方志編修委員会 (1998)『河西区志』天津 社会科学院出版社。
- 天津市南開区地方志編修委員会 (1998)『南開区志』天津 社会科学院出版社。
- 天津市統計局 (2006)『天津統計年鑑』中国統計出版社。

(みずはら きよか・大阪市立大学大学院
創造都市研究科博士 (後期) 課程)

Chinese Educational Policies for the Children of Migrant Rural Workers in Urban Communities: Through a Comparison of the Beijing and Tianjin Cases

Kiyoka MIZUHARA (Doctoral Course of Creative Cities,
Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

Keywords: Migrant rural workers, Educational right, Community,
Residents committee, Labor market.

JEL Classification Numbers : I21, I28, I30, R11

This paper examines how differences in policies in communities influence educational measures for the children of migrant rural workers (Nongmingong zidi) in relation to the schooling of the migrant rural workers, which is one of the important issues on the rights of migrant rural workers (Nongmingong) that have been considered important by the Chinese Government recently, with particular attention paid to the “communities (Shequ)” established in the basis societies. First of all, I established the premise that “community (Shequ) policies” in urban areas have influence on the provision of “human resources” and “labor force” in the labor market which is important for the development of urban economy. Then, I identified differences between education policies for the children of migrant rural workers and “community policies” in Beijing City and Tianjin City based on this premise. Next, I conducted interviews and surveys at residents’ committees and schools for the children of migrant rural workers in Beijing City and Tianjin City to analyze the influence that the differences between “community policies” could have on migrant rural workers and their children.

Finally, this paper drew the following four conclusions; I found out that (1) Tianjin City has better education policies for the children of migrant rural workers than those Beijing City have, (2) community policies are effective in promoting co-existence between urban residents and migrant rural workers in urban basis societies, (3) community policies have influence on the development of urban economy, (4) it is effective for “community policies” as a policy to be closely associated with and led by communities.