

<研究ノート> 中国の義務教育無償化問題からみた 「港籍児童」の公民権に対する制約

著者	LEUNG Ling Sze Nancy
雑誌名	アジア文化研究所研究年報
号	51
ページ	328(109)-322(115)
発行年	2017-02-28
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00008485/

研究ノート

中国の義務教育無償化問題からみた「港籍児童」の 公民権に対する制約

LEUNG Ling Sze Nancy*

はじめに

2001年7月20日、香港は中国公民に出生地主義を実施した。これに伴い、中国本土住民が香港で子どもを産む「越境出産」⁽¹⁾という現象が現れた。2013年、香港政府は「越境出産」を阻止する措置を実施したが、2001年から2012年にかけて「越境出産」で生まれた子どもはすでに212,516人にのぼった。これらの子どもの両親または母親は子どもの居住権に基づくだけでは香港に住む権利を与えられないため、子どもが生まれた直後子どもとともに中国本土に帰ることになる。

香港への「越境出産」で生まれた子どもについて、中国本土のメディアは「港籍児童」と名付けている。「港籍児童」は香港居住権を持っているとはいえ、国籍は中国であり、中国本土で生まれた子どもと同じく中国公民である。しかし、2011年より「港籍児童」は中国本土における無償の義務教育の対象者から実質上除外された。「中華人民共和国義務教育法」によれば、義務教育を受けることは中国公民の権利であり、義務である。それにもかかわらず、「港籍児童」に無償教育の機会が提供されないという事実は、中国の公民権とどのように整合性を持たせているのであろうか。本研究では「港籍児童」の義務教育問題に焦点をあて、中国公民権のあり方を検討する。

I. 「越境出産」による「港籍児童」の出現

1997年7月、香港はイギリスから中華人民共和国に返還された後も、「一国二制度」に基づき中国本土は異なる社会経済制度を整備している。そのため、同じ中国公民であっても香港居住権を持つ中国公民は中国本土の居住権を持つ中国公民とは異なる権利及び義務を与えられている。香港基本法は香港居住権を持つ住民の権利及び義務を守り、中華人民共和国憲法は中国本土の中国公民を守っているのである。

2001年、香港居住権の付与と関わる「莊豊源案」の裁判結果に従い、香港基本法は中国公民に出生地主義を適用するようになった。1999年4月16日に始まった裁判である「莊豊源案」における争点は、香港基本法第3章第24条1項「在香港特别行政区成立以前或以後在香港出生的中国公民」（香港特别行政区成立前または成立後に香港で生まれた中国公民に香港の居住権を付与する）[香港特别行政区基本法推廣督導委員會 2012]で掲載された「中国公民」が誰を指すかということであった。

*LEUNG Ling Sez Nancy（東洋大学アジア文化研究所・研究支援者（RA））

(1) 本稿に言う「越境出産」とは中国本土住民が中国と香港の境界線を越え、香港で子どもを産むことを指す。「越境出産」の事情は香港に限らず、出生地主義を実行しているアメリカやカナダにも現れている。しかし、本稿では「港籍児童」の義務教育問題を中心に分析するため、香港以外の「越境出産」事情については取り扱わない。

1999年香港居住権を取得することについて、「入境条例」第115章付表1第2(a)には、両親のいずれかが香港の「居住権」を持つかまたは香港に定住している限り、香港で生まれた子どもに「居住権」を与えると明記されている [LEUNG 2015, 140]。つまり、「入境条例」は居住権の取得について、出生地主義ではなく、血統主義に基づくことを示している。2001年7月20日香港終審法院 (Court of Final Appeal) は居住権の付与は香港基本法に従うべきであるという判断を下した。また、香港基本法に書かれている「中国公民」は中国公民すべてを指し、中国本土の住民も含めているという解釈も公表した。

この裁判結果は中国本土住民の「越境出産」の皮切りになった。その結果、2001年には「越境出産」で生まれた子どもは620人であったが、香港政府が「越境出産」を認めた最後の年である2012年には「越境出産」で生まれた子どもは28,501人であった。中国本土住民が香港で子どもを出産したい理由は、「一国二制度」がもたらした中国本土の中国公民と香港居住権を持つ中国公民住民に与えられる権利の差であると考えられる。

「一国二制度」の下に香港は中国本土で実行されている諸政策をすべて導入するわけではない。「戸籍制度」、「一人子政策」などは香港に適用されない。香港居住権を持つ中国公民は中国本土に居住すれば、「中国公民因私事往来香港地区或澳門地区的暂行管理办法」⁽²⁾第3章第18条に基づき、居住先の市または県の公安局に居住申請を行い、居住先で「常住戸口」(定住戸籍)を申請しなければならない [湛江市公安局 2010]。この規定によれば、香港居住権を持つ中国公民は個人の名義で中国本土の各地方において戸籍を作ることができるだけでなく、都市戸籍または農村戸籍という中国公民には選択権を与えられていない制度についても、何らの制限も受けない。

また、香港居住権を持つ中国公民は個人の名義で戸籍を申請するため、「越境出産」で生まれた子どもは両親の戸籍に入る必要がない。中国では「一人子政策」に違反して第2子を出産すると、所定の金額を納付しなければならなかった。これを納付しない、いわゆる隠れた子ども(黒孩子)は戸籍がないために、教育または医療を受けることができず、正式に就職することもできない。

このような状況の中で、多くの中国本土の住民は、香港で子どもを産むことが「一人子政策」の抜け道になるとみなしてきた。ところが、2012年に、元飛び込み競技の中国代表選手である田亮が、香港で第2子を出産するというニュースが中国本土に広がった。このニュースをきっかけに、中国計画生育委員会は香港で生まれた第2子は「一人子政策」に違反するとの声明を出した。しかし、中国政府は「越境出産」で「一人子政策」に違反するケースに対して積極的な調査を行ってきたわけではなかった。

さらに、中華人民共和国パスポートと香港特別行政区パスポートには自由度に大きな差がある。香港居住権を持つ中国公民は香港特別行政区が発行する香港特別行政区パスポートを申請することができる。香港特別行政区パスポートは2014年時点で、151ヵ国で査証免除待遇を受けているが、中華人民共和国パスポートは50ヵ国・地域でビザ免除が与えられるだけである [LEUNG 2015, 152]⁽³⁾。それゆえ、香港居住権は経済力を増し、中国本土以外の世界に眼を向けようとする中国本土の住民にとって魅力的なものであると考えられる。

中国本土では、香港において「越境出産」で生まれた子どもを「港籍児童」と名付けた。その理由は、戸籍制度に慣れている中国本土住民が香港居住権を戸籍とみなしたことにあると考えられる。

(2) この規定は1986年12月日中国国務院により許可され、1986年12月25日中国公安部により公表されたものである [湛江市公安局 2010]。

(3) 2016年、香港特別行政区パスポートと中華人民共和国パスポートは査証免除待遇を受けている国・地域が157ヵ国・地域 [香港特別行政区入境事務処 2016] と127ヵ国・地域である [韓, 丁 2016] という。パスポート自由度の差が相当縮小されてきている。

中国の義務教育無償化問題からみた「港籍児童」の公民権に対する制約

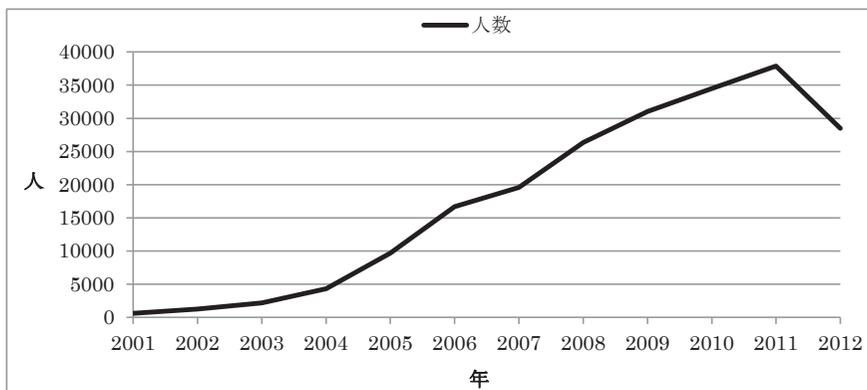
ただし、香港には中国本土のような戸籍制度がないため、「港籍」という呼び方は正しい呼称ではない。一方、香港では、このような子どもの両親はともに香港居住権を持っていないため、「越境出産」で生まれた子供を「双非児童」で呼んでいる。「双非」とは両親ともに香港居住権を持たないという意味である。2001年から2012年まで、「越境出産」で生まれた子どもは合計212,516人にのぼった。これらの子どもは両親が移民政策を通し、香港に移住するとともに香港に定着して養育するという可能性はあった。しかし、現実には2011年「港籍児童」の義務教育問題が中国社会に大きな話題となった。言い換えると、多くの「越境出産」で生まれた子どもは香港ではなく中国本土で生活していると考えられるのである。

II. 「港籍児童」の義務教育問題

「中華人民共和国義務教育法」第1章第4条には中国国籍がある学齢児童は性別、民族、種族、家族の財産状況、宗教を問わず、平等に義務教育を受ける権利及び義務教育を受ける義務があると明記されている〔中華人民共和国中央人民政府 2006〕。しかし、2011年に「港籍児童」が無償の義務教育を受けることができなくなったというニュースが中国本土で広まった。2006年、中国政府は「中華人民共和国義務教育法」を大幅に改正したが、その目的は義務教育の完全無償化、教育の質の向上及び教育を受ける機会の平等にあった。「越境出産」は2001年から現れるため、「港籍児童」が中国本土で無償の義務教育を受け始める年は2007年である。それゆえ、義務教育法の改正は「港籍児童」が無償の義務教育を受けられなくなることは直接的な関係はないと考えられる。

「港籍児童」が急に中国本土で無償の義務教育を受けることができなくなった理由は、学校不足であると考えられる。「港籍児童」は香港で生まれた子どもであるため、中国の出生数に算入されていない。一般的には学校は主に子どもの人口に基づいて設立する。その場合、「港籍児童」の人数を算入することができない。ところが、「越境出産」で生まれた子ども数をみれば、2001年では620人であったが、2007年2万人近くまで増加し、2009年には3万人を超えた（図1）。それゆえに、中国本土の無償の義務教育に対する需要は「港籍児童」の増加とともに年々増加しているとみられるが、その数を前提として就学児童受入れ計画が行われてこなかったと考えられる。

他方、「港籍児童」は香港居住権を持つため、香港における無償の義務教育を受ける権利がある。しかし、香港も中国本土と同じく「港籍児童」が原因で学校不足問題に直面している。その理由は、



出所：LEUNG 2015 p.143表5-3に基づいて筆者作成

図1 中国本土住民が「越境出産」により香港で出産した子ども数の推移（2001-2012年）

多くの「越境出産」で生まれた子どもは生まれた直後に両親とともに中国本土に戻るため、香港政府が学齢児童の人数を正確に把握することができないことにある。また、少子化に直面している香港では、学齢児童の不足によって学校は閉鎖されつつある。それ故に、急に現れた「港籍児童」は香港にも学校不足を引き起こした。

実際、「港籍児童」は香港の学校に通うため、中国本土と香港との境界線を越える必要がある。「港籍児童」の両親は香港に居住する権利がないため、自立できない子どもに香港で一人暮らしをさせることはできない。しかし、他方で通学時間の制約があることで、中国と香港との境界線の近くに住んでいない「港籍児童」は香港の学校に通うことはできない。したがって、多くの「港籍児童」は中国本土で教育を受けなければならない状況にある。

「港籍児童」が中国本土で無償の義務教育を受けられなくなった主要な原因は、入学児童募集要項における入学条件の変更である。中国では小学校の募集要項は市政府によって管理されている。市によって募集要項は異なっているが、入学の条件及び必要となる証明書が明記されている。「港籍児童」の無償の義務教育問題が広く報じられたシンセン市の小学校入学募集要項は、2010年と2011年では「港籍児童」に対する条件が異なっている。例えば、2010年シンセン市福田区小学校入学児童募集要項の中に、「港澳籍児童」という項目があった。提出書類の中、「港澳籍児童」の片親は以下のいずれ書類を提出しなければならない。それは、「シンセン市戸口簿（シンセン市戸籍記録）」、「出国留学人員資格証明（海外留学記録の証明）」、「駐深国家軍警官証（シンセンに駐在する軍隊/警察の証明書）」、「台湾戸籍謄本原件和台湾居民来往大陸通行证（台湾戸籍謄本と台湾住民が中国に行く証明書）」、「シンセン市居住証（シンセン市居住証明書）」、「港澳回鄉証（香港/マカオ住民の中国本土に行く旅券）」、「境外人員臨時住宿登記表（居住地派出所辦理）和外国護照（外国人の臨時居住登録証明書（居住地の警察で発行）及びパスポート）」である。つまり、「港籍児童」の両親がシンセン市戸籍記録またはシンセン市居住証明書を提出すれば、「港籍児童」は入学資格を満たす[シンセン奥数站 2010]。一方、2011年の入学児童募集要項はシンセン市人民政府が2011年3月14日に発表した通告に基づき修正されたものである。その通告の内容はシンセン市に所属する区教育局、公共事務局、市立学校が「シンセン市關於加強和完善人口管理工作的若干意見及五個配套文件」（深府[2005]125号）（シンセン市における完全な人口管理に関する諸意見及び5つの包括的な措置）、「關於切實做好我市免費義務教育工作的意見（深府[2008]74号）（無償の義務教育の実施に関する意見）及び「關於印發シンセン市義務教育就近入学管理辦法的通知」（深府[2008]130号）（シンセン市義務教育の就学は居所の近くとすることを管理する）という3つ政策を確実に実施することである[シンセン奥数站 2011]。これらの政策の中、深府[2005]125号において、無償の義務教育は学齢児童がシンセン市戸籍を有するかどうかによって区別するとした。シンセン市戸籍のない学齢児童は無償の義務教育を受けるためには、両親の戸籍原本、シンセン市居住証明書または仮住まい居住証明、不動産登録証明書または賃貸契約証明書、社会保障証明書、計画出産証明書、学齢児童の戸籍原本を提出しなければならない[シンセン市公安局 2015]。「港籍児童」はシンセン市で定住戸籍を申請できるが、それはシンセン市戸籍ではないため、シンセン市戸籍がないカテゴリーに属する。また、「港籍児童」は香港で生まれたため、計画出産証明書を所持しない。さらに、LEUNGの研究によれば、「越境出産」で生まれた子どもは主に夫婦の第2子である[LEUNG 2015, 169]。言うまでもなく、「港籍児童」の両親は「一人子政策」に対する違反金を支払えば、「港籍児童」であっても無償の義務教育を受けることができる。しかし、金銭を支払いたくない「港籍児童」の両親が多数である。ここに、「港籍児童」の無償の義務教育問題が引き起こされた。現時点まで、シンセン市と同じような政策は北京市、上海市、南京市にも見られる。例えば、2015年度上海市黄浦区の小学校入学募集要項において、「港澳台和外籍適齡児童」（香港、マカオ、台湾及び

外国国籍を持つ学齢児童)に対する入学条件は学齢児童の身分証明書, 不動産登録証明書または賃貸契約証明書, 予防接種記録以外に, 両親が「境外人員臨時住宿登記単」(香港, マカオ, 台湾及び外国国籍を持つ人々が中国に一時的に居住する証明書)を提出しなければならない[黄浦区教育局 2015]。しかし, 「港籍児童」の両親は中国本土住民であるため, 「境外人員」(香港, マカオ, 台湾及び外国国籍を持つ人々を指す)ではない。このように, 上海市はシンセン市と異なる条件を設定したが, 結果的には「港籍児童」を無償の義務教育の対象から外すことになった。したがって, 「港籍児童」の義務教育問題はシンセン市のみならず, 他の大都市にも現れている。

Ⅲ. 「港籍児童」の義務教育問題が提起した中国公民権の問題

「中華人民共和国国籍法」第4条によれば, 両親または一方の親が中国公民であれば, 中国で生まれた子どもは中国国籍を与えられる[中華人民共和国中央人民政府 2005]。香港は1997年7月から特別行政区となったが, 制度上は独立した国家ではなく, 中国の一都市である。とすれば, 両親または一方の親が中国公民であれば, 中国の一部である香港で生まれた子どもは中国国籍を与えられることになる。「港籍児童」は香港に居住すれば, 「香港基本法」を守らなければならない。一方, 「港籍児童」は中国本土に住めば, 中華人民共和国の諸法律および政策に従わなければならない。例えば, 第1節で述べたように, 「港籍児童」は「中国公民因私事往来香港地区或澳門地区的暂行管理辦法」(中国公民が私事で香港地域或いはマカオ地域を往復する管理法(仮))における第3章第18条に基づき, 居住先の市または県の公安局に居住申請を行い, 居住先で「常住戸口」(定住戸籍)を申請しなければならない[湛江市公安局 2010]。その上, 2003年に始まった「中華人民共和国居民身分証法」(中華人民共和国住民身分証明書法)の第2章第9条に従い, 定住戸籍を申請すると同時に「居民身分証」(住民身分証明書)を申請しなければならない[中華人民共和国中央人民政府 2011]。このように, 中国本土で定住している「港籍児童」に対して中国公民として与えられる権利及び義務は, 香港基本法ではなく, 中華人民共和国憲法により守られている。

「港籍児童」が教育を受ける権利に関しては, 「中華人民共和国憲法」第2章第46条に, 中華人民共和国公民は教育を受ける権利及び義務があると明記されている。しかし, 「中華人民共和国憲法」に記された教育を受ける権利及び義務は無償の義務教育であることを意味するものではない。また, 「中華人民共和国教育法」第1章第9条には, 中華人民共和国公民には教育を受ける権利及び義務があり, 民族, 種族, 性別, 職業, 財産状況, 宗教などにより区別されることなく, 中国公民が平等に教育を受ける機会があると記されている[中華人民共和国中央人民政府 2005]。憲法及び教育法はともに中国公民が義務教育を受ける権利があると明記しているが, 無償であるかどうかは示されていないのである。他方, 「中華人民共和国義務教育法」第1章第4条には中華人民共和国国籍の学齢児童及び少年は性別, 民族, 種族, 家族の財産状況, 宗教などを問わず, 平等に義務教育を受ける権利及び義務を有すると記されている。また, 同義務教育法において, 第1章第2条には義務教育は無償であり, 学費や雑費を徴収しないと記されている。このように上位法である憲法, 教育法において教育の権利義務を規定し, これを受けて定められた下位法である「義務教育法」で義務教育の無償化を定めるといのが中国の法形式である。

「港籍児童」の義務教育問題は, 「港籍児童」が義務教育を受ける権利を有するかどうかではなく, その義務教育が無償であるかどうかである。現状では, 両親とも, または一方の親が香港居住権を持つ中国公民であれば, その香港居住権を持つ学齢児童は無償の義務教育の入学条件を満たす。その理由は彼らの両親は中国本土住民ではなく, 就労のため一時的に中国本土に居住する香港住民であるからである。ところが, 香港居住権を持たない親, すなわち中国公民の子であっても香港で生

まれた子はこれらの者と同様の公民権上の利益を享受することができない。

「港籍児童」は、「一国二制度」の抜け道を利用し、「一人子政策」に違反して生まれた子どもである。この結果、「港籍児童」は合法的に中国本土で生活することはできても、義務教育の無償化に関しては中国本土の中国公民、香港に定住している香港居住権を持つ中国公民または、一時的に中国本土に滞在している香港居住権を持つ中国公民とは異なると考えられる。公民権上の取扱いが、子の出生地、親の居住地によって異なるという不平等をもたらしている。

2016年9月「港籍児童」を持つ陳普松はシンセン市の入学募集要項が「中華人民共和国義務教育法」に違反しているとして、シンセン市塩田区人民法院にシンセン市人民政府及びシンセン市教育局を訴えた。この案件（案号（2016）粵0308行初1723号）はシンセン市塩田区人民法院が2016年9月18日に受理されたが、現段階ではまた法院の判断は示されていない。

おわりに

「港籍児童」の義務教育問題を通じて、同じ中国公民であっても、来歴によって与えられる権利が異なることを明らかにした。「港籍児童」の義務教育問題から「港籍児童」は合法的に中国社会に生活できるが、「越境出産」で生まれたことによって、いつか社会から排除されるリスクを負うことを否定することはできない。とするならば、「港籍児童」が今後公民権を行使する際、別の問題が発生する可能性を否定できない。

<引用文献>

LEUNG Ling Sze Nancy. 『香港における少子化 - 永住者、「越境家族」、「越境出産」をめぐる課題と展望 - 』。博士論文、国際関係研究科、立命館大学、2015。

黄浦区教育局。「解读黄浦区2015学年度小学招生通告」。2015年4月10日。http://www.hpe.sh.cn/html/mainweb/zcjd/2015-04-15/Detail_9544.htm [アクセス日：2016年11月28日]。

韓婷澎、丁洋。「中国与127个国家互免签证 多国签证手续简化」。人民網。2016年11月7日。http://hlj.people.com.cn/n2/2016/1107/c369793-29267020.html [アクセス日：2015年11月26日]。

シンセン奥数站。「福田区2010年小一新生报名指南」。2010年4月27日。http://sz.aoshu.com/a/20100427/4bd67f1b771d9.shtml [アクセス日：2016年11月23日]。

シンセン奥数站。「关于做好2011—2012学年度义务教育阶段 新生招生工作的通知」。2011年3月21日。http://sz.aoshu.com/e/20110321/4d87270169922.shtml [アクセス日：2016年11月23日]。

シンセン市公安局。「深圳市关于加强和完善人口管理工作的若干意见及五个配套文件的通知」。2015年3月6日。http://www.szga.gov.cn/ZWGK/ZCFG/JD_RKGL/201503/t20150310_80120.htm [アクセス日：2016年11月23日]。

香港特别行政区基本法推廣督導委員會。「『基本法』全文及相關文件：第三章：居民的基本權利和義務」。2012年7月13日。http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclawtext/chapter_3.html [アクセス日：2016年11月20日]。

香港特别行政区入境事務処。「香港特别行政区護照免簽證情況一覽表」。2016年10月28日。http://www.immd.gov.hk/hkt/service/travel_document/visa_free_access.html [アクセス日：2016年11月26日]。

湛江市公安局。「中国公民因私事往来香港地区或澳门地区的暂行管理办法」。2010年3月24日。http://www.gdga.gov.cn/zjsj/bszn/crjbszn/201003/t20100324_409575.html [アクセス日：2016年11月20日]。

中華人民共和国中央人民政府。「中華人民共和国教育法」。2005年5月25日。http://www.gov.cn/banshi/2005-05/25/content_918.htm [アクセス日：2016年11月28日]。

- 「中華人民共和国国籍法」. 2005年5月25日. http://www.gov.cn/banshi/2005-05/25/content_843.htm
[アクセス日：2016年11月28日].
- 「中華人民共和国主席令」. 2006年6月30日. http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2006-06/30/content_323302.htm [アクセス日：2016年11月20日].
- 「中華人民共和国主席令第五十一号」. 2011年10月29日. http://www.gov.cn/flfg/2011-10/29/content_1981408.htm [アクセス日：2016年11月28日].