东亚各国在解决教育问题时社会主体所起到的作用
-以中国的“民工子弟学校”和日本的“巴西人学校”为例-

植村广美（县立广岛大学）
田园（樱美林大学）译

序言

近年来，跨越地区或跨越国境生活成为普遍的现象，与此同时也出现了新的教育问题，且状况日益复杂。中国在 90 年代中期随着经济的急剧增长，大量农民工进城导致出现了其子女的就学教育问题。在日本，1990 年伴随出入境管理法及难民认定法一部分的修改实施，也曾在 90 年代出现过南美籍日侨、特别是从巴西来日人数剧增的现象，从而引发了巴西人子女的教育问题。可以说二者都是超出了本国现行的实施制度所保障和规定的范畴而出现的新问题。

就此类问题，政府行政机关及时发表和实施相关法规政策进行扶持与管理，相关当事人也自主解决其子女的就学渠道。本文的主要目的在于关注以非公（行政机关）非私（居民本身）的社会主体在解决此类问题时所做出的重大贡献这一点，即在出现问题时，作为公共主体的政府行政机关部门、私家主体的居民本身以及存在于公私之间的社会主体部门三者充分发挥各自所承担的责任，试图摸索解决相关问题的方法和手段。在此，本文对东亚各国的教育事业，通过例举中国的“民工子弟学校”和日本的“巴西人学校”，来了解社会主体部门在解决问题时所开展的活动。

1. 中国的集体教育力量：以“民工子弟学校”为例

1-1．背景

1978 年中国开始实施改革开放政策后，中国产业所占的比例由第一产业相继向第二产业、第三产业转换，就业结构发生了很大变化。在此背景下，伴随着城镇地区劳动力需求的增加，90 年代后期大量的农村人口涌进城市。相关人士就此指出至 2012 年为止，农民工的流动人口已经超过了 2 亿多人。他们为城市的发展作出了重要的贡献，但是与此同时也产生了一系列问题。例如，随父母进城的农民工子女接受教育的机会难以得到保障。其主要原因是，现行的中国教育制度的基本原则是儿童必须在原籍地区接受教育。若需要在城市公立学校就读，就必须出具各种相关证明和缴纳规定的借读费。

因此，90 年代后期，在城市务工的农民工父母们自发办起了未获国家批准的非正规学校——“民工子弟学校”，接收农民工子女就学。这样一来，流动儿童的教育接口得以保障，农民工相继将留在原籍的子女接到城市一起生活的家庭逐渐增加。之后，在农民工自办学校之势日益强大的背景下，中央国务院于 2003 年公布发表了暂行办法。办法果断地废止了借读费，使农民工子女尽可能就读于公立学校接受教育[1]。因此，众多的农民工子女得到了能进公立学校接受教育的机会。2003 年以后农民工子女接受教育的问题基本上得到了解决。在此，本文例举农民工自发办学促使政府更改条例办法的“民工子弟学校”，考证借助团队力量开创教育先河的新型事例。

1-2.未获批准的“民工子弟学校”的办学状况

由于“民工子弟学校”在建校之初未曾向当地人民政府或者区政府教育委员会正式申请办学，所以政府也无法完全把握“民工子弟学校”的全部状况。仅在可以确认的范围内，北京市的“民工子弟学校”始办于 1993 年，1997 年时学校的数量已经增加到前一年的两倍之多[2]。另外，学校本身的规模也越来越大。以 1994 年在北京市朝阳区建校后，现迁移到大兴区的“行知学校”为例：规模由当初的 9 名学生发展到 2004 年 10 月的 1180 多名学生。据校长介绍，由于无法支付学校场地的租金，学校也曾经一时停止办学。走到今天虽然很不容易，但是也可以说为农民工子女提供了接受教育的机会[3]。

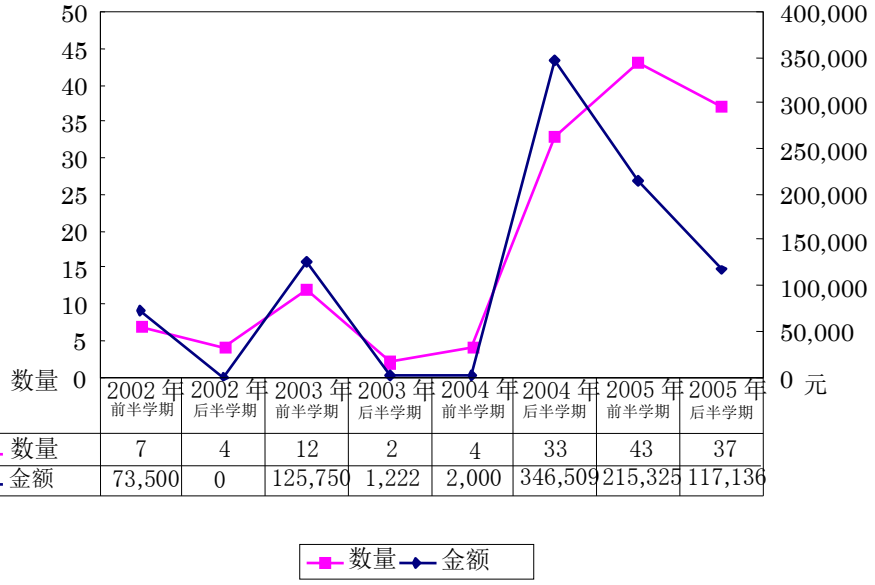
“民工子弟学校”的校长们辛辛苦苦地为农民工子女建办学校。上述 2003 年颁布的法规为同类学校带来了巨大的转机。2003 年制定的法规指出：“发展改革部门要将农民工子女义务教育作为城市社会事业发展的一环，积极规划民工子弟学校的建设，财政部门要安排必要的经费予以保障”，并具体规定了各职能部门的责任[4]。此外，本法规还要求相关部门加强对“民工子弟学校”的督导指导工作，并制定实施措施，批准可将符合《民办教育促进法》的学校正式编入民办学校[5]。

1-3.来自社会各界捐款捐物的增加

如上所述，在 2003 年制定的相关法规当中，把“民工子弟学校”规定为：“充分发挥各种媒体的作用，大力宣传各级政府及有关行政部门所制定的方针政策、工作规划、办法措施以及实际工作中所取得的成果和经验，号召全社会对此类学校捐款捐物并予以奖励[6]。”之所以作出如此规定，其主要原因是由于未经批准的民工子弟学校得不到政府机关的补助金，教学经费只能靠学生缴纳的学杂费来维持。因此一

直以来都面临着经费不足的严峻问题。如 2003 年制定的法规所述，通过借助各种媒体的力量就其现状进行大力宣传，促使附近的公立学校、企业、包括外国的 NGO 团体以及个人向“民工子弟学校”捐赠旧桌椅、电脑、乒乓球台、球类、文具用品等等以及现金。接受这些捐赠物品的“民工子弟学校”的教学设备从而得到了不断完善。

如图 1 所示，据 2002 年前半学期（2001 年 9 月至 2002 年 2 月）到 2005 年后半学期（2005 年 3 月至 8 月）期间的统计来看，大兴区的“行知学校”在由社会各界捐赠的物品数量和金额当中，2004 年后半学期（2004 年 3 月至 8 月）接受的捐赠数量急剧增加，捐款金额达到 34 万 6509 元，是 2004 年前半学期（2003 年 9 月至 2004 年 2 月）2000 元的 173 倍。2003 年 9 月制定的相关法规可以说在实施的半年后就达到了促使捐款捐物增加的效果。综上所述，2003 年以后，众多的“民工子弟学校”得到了社会各界的捐赠，办学状况也相继稳定下来，教学设备也随之逐步得到完善。



	2002 年前半学期	2002 年后半学期	2003 年前半学期	2003 年后半学期	2004 年前半学期	2004 年后半学期	2005 年前半学期	2005 年后半学期
数量	7	4	12	2	4	33	43	37
金额	73,500	0	125,750	1,222	2,000	346,509	215,325	117,136

图 1 “行知学校”所得捐款捐物的数量和金额：2001 年至 2005 年

1-4.借助于大学生社工实践的支教活动

2003 年法规公布实施以后，对“民工子弟学校”捐款捐物数量的增加使得学校的教学设备逐步得到完善，教学质量也得到了相应提高。在此之前，未经批准的“民

工子弟学校"虽然开设了主要的 5 门教学课程，但是由于理科教学设备不完备，招聘不到美术和音乐教师等种种理由，实际上无法达到规定的教学时间。针对这一问题，由大学生志愿者组成的社工团体成员（学生）所推进的义务教学活动逐年活跃。如表 1 所示，2001 年所实施的调查结果表明，北京市的 50 所未经批准的"民工子弟学校"，虽然都开设了主要的 5 门教学课程，但是理科（自然常识）、体育、美术、信息处理等课程还完全没有达到教育部的规定。上述情况在 2004 年得到了转变，由于由北京师范大学学生组成的社工团体"农民之子"代授课程的增加，所有的课程均得到了开设[7]。这样，即使是未经批准的"民工子弟学校"，也达到了与公立学校同等教育的水准。这些发展都是与社会各界的捐款捐物、大学生的社工活动等来自全社会的理解和支持分不开的。

表 1 "民工子弟学校（小学）"所开设的教学课程：2001 年与 2004 年的比较

年度	区	校名	语文	数学	自然	社会	英语	体育	美术	音乐	电脑	思想品德	写字
2001年(1)	海淀	20所「农民工子女学校」	◎	◎	△	◎	◎	△	×	×	×	◎	◎
	丰台	10所「农民工子女学校」	◎	◎	△	◎	◎	△	×	×	×	◎	◎
	朝阳	16所「农民工子女学校」	◎	◎	△	◎	◎	△	×	×	×	◎	◎
	石景山	4所「农民工子女学校」	◎	◎	△	◎	◎	△	×	×	×	◎	◎
2004年(2)	海淀	安宁庄小学	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
		新世纪学校	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○	○	○	◎	◎
	大兴	行知学校	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
		京豫陈学校	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
		明圆学校	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	朝阳	蓝天实验学校	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○	○	◎	◎	◎
		新世纪实验学校	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○	○	◎	◎	◎
		育丰学校	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○	○	◎	◎	◎
	石景山	玉泉路学校	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
		黄庄学校	◎	◎	△	◎	◎	○	○	○	○	◎	◎
		树仁学校	◎	◎	△	◎	◎	○	○	○	○	◎	◎

◎：按照规定所开设的课程；○：并非此校的现任的教师，而是由大学生志愿者所授课程；△：在课程表上有所标示，但是由于教师人数不足或者缺少教学设备而不能按照规定开设的课程；×：在课程表上都没有被开设的课程。

（1）韩嘉玲（2003）《城市边缘群体教育问题研究-北京市流动儿童义务教育状况调查报告》李培林编《农民工-中国进城农民工的经济社会分析》社会科学文献出版社，p.215。

（2）笔者于2004年10～11月采访"农民工子女学校"时得到的证言。

2. 日本的集体教育力量：以"巴西人学校"为例

2-1.背景

至 2009 年年底为止，日本外国人登录者来自于 189 个国家，人数已达到 218 万 6121 人之多[8]。从国籍来看，登录人数最多的是中国 68 万 518 人（占总体的 31.3%），其次是韩国、北朝鲜 57 万 8495 人（占全体的 26.5%），巴西 26 万 7456 人（占全体的 12.2%），菲律宾 21 万 1716 人（占全体的 9.7%）。从各都道府县的外国人登录人数的国籍来看，爱知县、静冈县、岐阜县即东海 3 县的巴西人居多。

大阪府、京都府、兵库县即近畿 3 县则是韩国、北朝鲜的人数较多。另外，有关专家指出促使日本国民种族多样化的主要原因之一是国际婚姻的增加。特别是 2000 年以后，夫妇中一方为外籍人士的家庭已占婚姻总数的 5%左右[9]。

由此可见，外国人以及多少与外国有关系的人们不仅只是国籍的不同，还生活在在留资格、婚姻和劳动等诸多条件不同的状况下。在日本定居或者长期居住的人数也在逐年递增。他们具体面临着什么样的教育问题，也许由于所面临的状况不同产生的问题也有所不同。本文主要是想通过介绍在日外国人，特别是在留人数急剧增加的巴西人的事例来进行考证。

在日本定居并有一定生活基础的韩国人和北朝鲜人、从中国归国的永住者及其家属、通过国际婚姻而定居在日本的这些家庭，将来在日本申请永住的可能性比较大[10]。与此相比，来自南美洲的家庭则没有这么大的可能性。比如近年来巴西人虽然定居的倾向稍有增长，但是决定永住的家庭却出乎人们意料之外只有 20%左右[11]。另外，采取往返于本国和日本的生活方式，即采取所谓的 transnatinal 生活方式的家庭也越来越多，所以移民所带来的问题也越来越显著。梶田等指出在日本还没有完善外国人政策的背景下，在难以确保日本人劳动力的工作单位，巴西人作为所需的 just in time 劳动力人口，为日本社会做出了重大贡献[12]。与此同时，巴西人也愿意从早到晚长时间工作和上夜班，即使减少与家人团聚的时间，也愿意增加劳动时间和报酬。

2-2.日本公立学校接收外国儿童的状况

一般情况下，外国人子女接受教育的机会大致可分为，①去日本的公私立学校就读、②去外国人学校就读、③接受通讯教育这 3 种类型。本文主要论述日本的公私立学校接收外国人子女的状况以及巴西人学校的办校状况。

根据日本文部科学省 2009 年度的调查结果表明，“需要进行日语教育的外国儿童”已达到 2 万 8573 人次，其中以讲葡萄牙语为母语的儿童人数最多、为 1 万 1386 人，其次是汉语 5871 人，西班牙语 3624 人，其他母语者 7724 人[13]。所需接受日语教育的对象不仅局限于不会日常生活会话的儿童，还包括接受教育时会产生障碍的儿童。为此，文部科学省实施了诸多措施：对外国人居住聚集地加派日语老师；对从事以归国者、外籍儿童为对象的教育担当人员进行培训；派遣精通各种母语的辅导员；加强对区域内小学的巡视指导；派遣双语辅导人员；实践支援 JSL 教学计划；加强推进国际理解教育等等[14]。但是，由于需要接受日语教育儿童的人数未满 5 人的学校占总体的 80%，所以这些学校大多数得不到特别照顾或者

是成为不了制度的实施对象。例如，据巴西籍人口最多的东海地区（爱知县丰桥市）的报告显示，外籍儿童学生人数由 1989 年的 1 名增加到了 2006 年的 1034 名。因此，在 11 所小学及 5 所中学设置了日语教育适应班。但是，市内 40 多所学校因为在籍学生人数不足 10 人，至今为止政府也仍然未采取任何措施[15]。

不会说日语的巴西籍儿童，由于无法融入到班级里，逃学越来越严重。甚至还会发生受欺负的情况[16]。另外，如上所述，家长也因长时间工作而无法顾及家庭生活，这种不稳定因素的存在导致其子女所处的教育环境也不太好。处于这样恶劣的学校和家庭环境之下，很多巴西籍未成年儿童为了寻求心灵的慰籍开始出入其他不好场合。近年来，徘徊在繁华夜市的巴西籍未成年儿童的犯罪事件急增，甚至某家少年犯收容所所收容的几乎都是巴西籍未成年儿童[17]。

2-3.外国人学校的实际状况

外籍儿童在就学时的第二个选择就是到外国人学校去就读。其中为巴西籍儿童就学创建的“巴西人学校”，是按照巴西的教学大纲来编制教学课程，于 90 年代后期不断增设。“巴西人学校”与日本的学校不同，授业语言完全使用母语葡萄牙语，因此就学儿童不会因为语言不通而适应不了学校生活。实际上，因在日本学校受欺负而转学到“巴西人学校”就读的儿童不在少数[18]。另外，与日本学校的不同之处还表现在，学校根据家长工作时间长这一特点，不仅开设了课后补习班，还设置了校车接送。这些措施对就业形态不太稳定的巴西人家长来说也是其魅力之一。

截止到 2010 年 7 月，“巴西人学校”在日本全国共开设了 78 所。其中既有被巴西政府承认的学校，也有完全未获批准的学校。即使是在未获批准的学校就读，回到本国后只要参加希望报考学校的考试，就可以编入相应的学年就读[19]。最近几年，地方政府批准了几所学校可以采用不同的形式办学[20]。但是，无论是受到巴西政府认可的学校，还是在日本被批准为可以采用不同形式办学的学校，都没有接受国家的扶助而进行办学[21]。由此可见，学校的经费来源只能靠征收学生的学杂费来维持。这样一来，学校的财政状况一直处于艰难的状态。继 2008 年雷曼危机之后，2011 年 3 月 11 日的东日本大地震也致使了很多巴西人回国。结果巴西人学校由 2007 年 12 月的 85 所减少到 2011 年 9 月的 75 所[22]。可以说就学儿童人数的减少导致巴西人学校的经营财政破产，从而无法继续办校。

有关专家指出在“巴西人学校”学习日语的机会严重不足。如表 2 所示，据学生家长问卷调查的结果显示，几乎所有的父母都希望“校方能教孩子更多的日语，从而让自己的孩子日语更加流利。”由此可见家长对子女提高日语能力抱有极大的希

望。但是，在财政上有困难的“巴西人学校”由于经济能力有限，实际上无法提供学习日语的机会。另一方面，巴西儿童的日语能力不足，会影响义务教育结束后的升学问题。其理由是“巴西人学校”大都只是开设到义务教育阶段，接受高中教育只有通过升学考试考入日本的高中。日语不过关的儿童连试题的意思都理解不了，其结果导致能够升入日本高中的儿童并不是很多。

表 2 希望巴西人学校校方能做到的（不包括不明、无作答的问卷）

	父	母
希望能够提供与教师谈论关于孩子教育的机会	83.2	80.6
希望能够提供与孩子朋友父母接触的机会	64.1	64.5
希望老师能够更加热心地教学	66.7	64.2
希望能够通过各种活动与学校有更多的联系	68.7	71.8
希望放学后在校的时间能够延长	22.6	22.8
希望增加孩子们接触日本社会的机会	88.9	88.3
希望能教孩子们讲更加流利的日语	95.2	96.3
N	261	264

出处：小野寺理佳（2003）「ブラジル人学校選択にみられる親の教育戦略」小内透編『在日ブラジル人の教育と保育　群馬県太田・大泉地区を事例として』明石書店，p.99,表 6-5。

2-4. NPO 实施的日语教育活动

有关巴西人子女接受教育的机会，之前例举了日本的公立学校和“巴西人学校”。作为二者的共通课题，可以得出以下结论，即都没有能够为孩子提供良好的日语教育机会。此课题不仅对孩子在日本的生活，而且对于将来的出路也有负面影响。对此，近年来 NPO 团体为了帮助巴西儿童提高日语能力，开始开展了志愿者活动。本文以对最多居住在东海地区的巴西人所实施的对策为例，了解其学习支援活动的实际状况。

作为日本公私立学校所采取的对策，首先介绍一下在爱知县丰田市西保见小学，NPO 法人“孩子之国”举办的课后学习支援教学班“梦之树教室”的事例。“梦之树教室”的课后学习支援教学活动，在 2007 年度文部科学省“归国、外国儿童学生教育研究协议会”上被评选为先进事迹得到了较高的评价。“梦之树教室”与西保见小学校联手举办日语学习支援活动。“梦之树教室”每个月的月初都会将前一个月的出席表交给西保见小学校，与学校之间交换有关儿童的信息和商讨指导方针。此外，“梦之树教室”的工作人员和小学的任课教师之间也保持着一周一次的联系。任课教

师会将家庭作业内容、目前的学习进度、个人的学习状况汇报给“梦之树教室”工作人员，“梦之树教室”工作人员则汇报放学后儿童的情况。由于孩子在不同环境下有不同的表现，比如有“在学校时的表现”、“在家时的表现”、“放学后的表现”等等。孩子真正的表现大多都是在放学后，因此校方能够早期发现和掌握孩子的变化，并且能够和家庭携手共同帮助和解决孩子所面临的问题。之所以能够取得上述成果都是“梦之树教室”的功劳[23]。

另外，NPO 团体的志愿者开始在“巴西人学校”开展日语教育活动。他们动员并召集了当地居民中有教师经验的日本人以及有过日语教育经历的人作为志愿者，积极开展活动。通过他们的努力，大大推进了日语教育的支援活动[24]。但是，很多日语教学指导者也为指导方法而烦恼。其原因是在学生当中，既有曾在日本学校就读过的学生，也有只是通过动漫会说一两句日语的学生。学生之间日语能力的差距，致使无法推进实施系统性的教学方案。针对如此状况，爱知县以政府带头领先，动员和号召经济团体、企事业、NPO 法人团体、教育相关团体进行援助活动，创设了外国儿童学生日语学习支援基金。作为支援日语教学的一环，限定从 2008 年度到 2012 年度的 5 年间，对县内包括“巴西人学校”在内的外国人学校派遣日语指导员、分发学习教材、提供物品和器材等等。如此一来，对“巴西人学校”日语教学的具体扶持和支援体系得到了充实和发展，拓展了学生们毕业以后的出路。

3.结语

无论是中国的农民工子女教育问题，还是日本的巴西人教育问题，二者在贯彻执行公共教育部门所颁布实施的新法规政策的同时，地方政府、NGO 团体、居民个人等各主体为解决问题充分发挥了各自的长处并行使了有效的职责，从而形成了相互补足的结构。其中，位于国家和个人之间的中立性主体所做出的贡献，可以说是源于国家自主规范形式高涨的一种表现。这一类主体已初具规模，并深刻影响整个现代社会。今后，通过更加详细地阐明三者之间的平衡关系，可以得到如下启示，即按照市民社会原理来整治、并以健全形式来运营社会。

今后，伴随全球化的进一步发展，人们跨越国界的生活方式会越来越普遍，同时也会产生新的问题。我们仅仅依靠政府和个人的努力是不能够完全解决问题的。笔者想指出的是，集体意识是我们在面临解决复杂问题时的一个重要关键。其中在中国有被称为“社区”的社会集体当中，集体意识依旧存在。今后，希望能够对类似于此支撑集体教育力量的 invisible 制度及其 mentality 做进一步的详细研究。

[1] 教育部，中央机构编制委员会办公室，公安部，发展改革委员会，财政部，劳动保障部《关于进一步做好进城务工就业农民工子女义务教育工作的意见》（2003 年 9 月 17 号颁布）。
[2] 韓嘉玲（2003）《城市边缘群体教育问题研究-北京市流动儿童义务教育状况调查报告》李培林编《农民工-中国进城农民工的经济社会分析》pp.206-226。
[3] 笔者于 2004 年 11 月 2 日采访大兴区的“行知学校”校长时得到的证言。
[4] 与注 1 相同法规，第三条。
[5] 与注 1 相同法规，第八条。
[6] 与注 1 相同法规，第五条。
[7] “农民之子”是于 1999 年由北京师范大学的学生们所组织创办起来的。到 2004 年为止，登录的成员数已超过 250 名。其外，除了对未获批准的“民工子弟学校”进行支教以外，还通过募捐活动对此类学校进行经济性援助。
[8] 入管協会（2009）『平成二一年版　在留外国人統計』。
[9] 経済産業省近畿経済産業局編（2013）『関西国際化情報ファイル 2012』。
http://www.kansai.meti.go.jp/2kokusai/file2012/set_2012_.pdf（检索日：2014 年 2 月 13 日）
[10] 江原裕美（2011）「日本における外国人受け入れと子どもの教育－国際移動と「外国人子女教育」の課題－」江原裕美編『国際移動と教育　東アジアと欧米諸国の国際移民をめぐる現状と課題』明石書店，p.42。
[11] 梶田孝道・丹野清人・樋口直人（2005）『顔の見えない定住化－日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会，p.262。
[12] 梶田（2005）p.20。
[13] 文部科学省（2009）「『日本語指導が必要な外国人児童生徒の受け入れ状況に関する調査（平成二〇年度）』の結果について」。
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/07/__icsFiles/afieldfile/2009/07/06/1279262_2_1.pdf　（检索日：2014 年 2 月 13 日）
[14] 文部科学省「帰国・外国人児童生徒教育等に関する施策概要」（检索日：2014 年 2 月 15 日）
[15] 江原（2011）p.45。
[16] 酒井純子（1998）「日系ブラジル人と子どもたち－日本での搾取、差別、いじめ」『女たちの二一世紀』第一五号，pp.64-67。
[17] 大臣官房国際課企画調整室「手塚委員提出資料　外国人の教育について」2013 年。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/008/shiryou/attach/1290141.htm（检索日：2014 年 2 月 16 日）
[18] 小島祥美（2011）「ブラジル人学校の現状と課題を考える」江原（2011）p.86。
[19] 文部科学省（研究代表者：中村安秀）（2010）「平成二一年度外国人教育に関する調査研究報告書　ブラジル人等の教育機会の現状と課題について　ブラジル人学校等の準学校法人設立・各種学校認可の課題」p.32。
[20] 小島（2011）p.79。
[21] 小島（2011）pp.86-87。
[22] 拝野寿美子（2013）「ブラジル人学校の生き残り戦略－リーマンショックと東日本大震災を経て－」『神奈川大学心理・教育研究論集』33，pp.39-48。
[23] 土屋千尋（2011）「外国人集住地域の小学校のとりくみと教員の意識変容」江原（2011），pp.62-77。
[24] 小島（2011），pp.90-91。