

# 中国農村義務教育改革の成果と限界

—— 貴州省における現地調査を中心に ——

## The Achievements and Limits of China's Rural Compulsory Education Reform

—— A case study on Guizhou Province ——

周 丹\*

ZHOU Dan

### (要旨)

都市と農村の格差は現代中国の最大の課題であると言われてきた。さらに、都市と農村との間の義務教育の格差が大きいという問題が指摘されてきたが、近年では政府により格差是正の取り組みが進められてきている。その結果、農村に重点的に教育投資が行われるようになってきた。

本論文の課題はこうした農村義務教育への重点投資による施設・設備や教育人材の改善が実際の農村義務教育にどのような効果を与えているのかを、中国の最貧地区の一つとされる貴州省の現地調査を通して明らかにすることである。

本論文では特に教育現場（小学校）の教師へのインタビューを中心に、「教師から見た」農村義務教育の現状を明らかにする。

### はじめに

2017年6月23日に中国の大学進学試験（センター試験）の結果が発表された。北京市で一位の成績を取った熊軒昂は記者のインタビューを受けた時、都市と農村の進学格差を社会に痛感させるような話をした。「農村の子どもは名門大学に入ることがますます難しくなっている。私のような北京（大都市）出身で両親が高等教育を受けた、生活に困らない生徒は有利な立場に立っている。名門大学では私のような学生の比率が高くなりつつある」<sup>1</sup>。これにより中国の教育問題が再び世論に注目され、「寒門難出貴子」<sup>2</sup>という思想が

一般的に認識されるようになった。

実は、2014年に国務院は「センター試験制度改革に関する実施意見」<sup>3</sup>で地域間（東部と中西部）・都市と農村の間では進学機会の格差が存在しているため、小中学校では「学校選択」<sup>4</sup>の問題が深刻になっていると既にこの問題を確認している。

また、梁・李（2012）の調査によると、北京大学の学生のうち、海南省や貴州省出身の学生はほぼ全てがその省の中心都市にある重点高校から来ている<sup>5</sup>。中西部、特に教育資源が乏しい地域においては、名門大学に進学する機会は概して都市の重点高校に集中していることが明らかになっており、進学機会に

\* 山口大学大学院東アジア研究科博士課程3年 (The Graduate School of East Asian Studies, Yamaguchi University)

格差のあることが裏付けられている。

近年中国の中央政府は義務教育、特に農村義務教育の改革に力を入れているが、本論文は改革の成果が挙がっているかどうかを検討し、改革の中で中国農村義務教育が抱える問題を明らかにするものである。

## 第一節 先行研究と課題の設定

ここでは先行研究の到達点を明らかにしたうえで、本論文の課題と構成を示す。

### (1) 都市と農村を分断した二元社会構造

二元社会構造は1958年人民公社の成立と都市市民と農民とを明確に区分する戸籍制度の確立によって生み出され、都市と農村とが分断され、異なる社会制度によって運営されてきたことに由来する。改革開放<sup>6</sup>以後(1978年)、こうした二元社会構造は容易には解消されず、都市市民と農民との社会制度・経済力の格差の縮小・解消が中国の最重要課題<sup>7</sup>になっている。

二元社会構造のもとで、義務教育に対する教育投資を行う地方政府の財政力には都市と農村の間で大きな格差が存在している(李(2015)、小林(2012)、郭(2013)<sup>8</sup>)。このため、都市に比べて農村の教育投資が非常に少なくなり、学校の設備や施設などだけでなく、教員の給与の問題(かつては教員の給料は際だって低く、かつ農村基層政府(郷や鎮)の財政力の弱さから給料の遅配が頻発した)のために優秀な人材を集めることができなかった(李(2011)<sup>9</sup>)。さらに、地方政府の財政力の乏しさを補うために、都市市民より格段に所得が低い農民がより重い教育経費負担を強いられ、あるいは義務教育でさえ相対的に重い生徒の自己負担のため通学を断念するケースもあった。これが「二元社会論」であり、結局は農民・農村の貧しさが農村地方政府の

財政基礎を弱めて教育投資を制約するという議論である。

なお、近年では中国政府(中央政府)はこうした二元社会構造そのものを問題視し、財政移転により農村の財政力の乏しい政府を支援したり、より強力な上級政府に責任を持たせたりするなど解決に努めている。

### (2) 教育経費の投入不足と非合理性

2006年以前の中国農村義務教育の問題は教育投資制度にあると考えられていた(李・郭・辛(2009))。2006年以後、新たな義務教育経費保障制度が打ち出され、農村義務教育に対する経費の投入が増加された。しかし、地域間の格差はまだ一般的に存在している。沿海部と内陸部、都市部と農村の義務教育発展の不均衡問題を是正するには教育への投資をふやさなければならない<sup>10</sup>と李・郭・辛(2009)は主張している。言い換えれば、農村の義務教育の問題は新たな経費保障制度によりある程度改善されたが、まだ投入が不十分であるという主張である。政府の義務教育改革、特に財政の不均衡是正を評価しつつ、まだ十分ではないという評価は妥当である。

他方で、陳(2014)は「分税制」<sup>11</sup>による中央政府と地方政府との間の税源配分変更に関する問題があるとする。改革開放以降、地方財政、特に郷鎮や県という基層政府の財政力不足が常に農村義務教育の問題の中心となってきたが、特に1994年の「分税制」以降は地方の財政の窮乏化が強まったと主張されてきた<sup>12</sup>。「分税制」改革によって財政収入のうち中央政府が占める比率が高くなり、地方の財政収入の比率が縮小された。一方、「基数法」<sup>13</sup>に基づく税収還付制度でより多く納税した省ほど多くの還付がなされたため財政力の地域間格差は是正されなかった。これに伴って省を頂点とする上からの徴税要求が強化され、基

層政府ほど財政が悪化する状態になった。とくに農村では農村義務教育を実施する郷・鎮・村の財政力がさらに弱まったため、教育に対する投資も少なくなったと陳は主張する。

陳(2014)の主張に対しては異論もある。「分税制」よりも地方政府の官僚評価システムの影響が大きいとする主張である。地方政府の官僚評価システムでは、農村基礎教育があまり評価されないため、農村基礎教育に対する投資が軽視されたという(賈・白(2002)、傅・張(2007))。賈・白(2002)は中央の税収還付や移転支出を計算し、省への資金の集中度が1994-2000年の間上がった<sup>14</sup>ことを明らかにし、省政府は財政力を持っていることを証明し、基層地方政府の財政問題は省内の財政配分にあると主張している。傅・張(2007)も分税制以降の地方政府の財政投入状況を数理モデルを用いて分析し、地方政府間の競争<sup>15</sup>関係を解明し、教育への投入が少ない原因は分税制ではなく、官僚評価システムによる地方政府の経済競争である<sup>16</sup>と主張した。官僚は主に経済成長の成果で競争しており、資金をGDP増大に貢献しやすいインフラの建設などに投入し、教育や福祉への投入は地方政府に好まれないとしている。官僚評価システムは直接政府の投入行動に影響し、土地の開発と転売<sup>17</sup>・インフラ整備の建設に偏重する結果をもたらしているという<sup>18</sup>。

馬(2015)は財政分権により、地方政府間の競争が激しくなり、政府の投資傾向は短期的な利益の高い領域に集中する傾向があるという。すなわち、即座にGDPを押し上げる上記のような投資である。これに対し教育はGDPの増加に対して即効性のある投資領域ではないため、短期的利益に直結しない点で好ましい投資領域ではないとされている。また、農村より都市への教育投資の方がより大きな限界生産物の増加が期待できる。そのた

めに農村より都市に教育投資を行う傾向が強いと馬は指摘している。馬(2015)はさらに、グレンジャーの因果性検定の方法を用い、都市と農村の人的資本による経済発展への影響を検証した。その結果、都市の人的資本は経済発展に持続的な正の効果をもたらしているが、それに対して、農村の人的資本のレベルは低く、GDPへの継続的な貢献が期待できない<sup>19</sup>と指摘している。都市と農村の教育投資の格差が人的資本の開発の程度にまで影響を及ぼしていることが示されている。

また、Landry(2008)によれば、中央政府は教育を重視するようになってきており、官僚評価システムにも教育に関する項目が設けられるようになってきたが、それが占める比率が低いいため、地方政府に大きなインセンティブが与えられないと指摘している<sup>20</sup>。

近年では、中央政府は使用目的を限定し、対応した地方政府の支出を義務付ける「専項資金」<sup>21</sup>の形で予算を各省に配分することによって、強制的に地方政府に教育に投資させるようになってきており、財政の問題は新しい局面を向えつつあるが、地方政府が義務教育、特に農村義務教育を軽視する傾向は様々な問題を引き起こしていると思われる。

### (3) 総合的な政策上の問題と実際の農村義務教育改革

農村と都市の二元社会構造やこれに伴う地方財政の問題が中国農村義務教育問題の焦点とされてきたが、近年では中央政府がこうした問題に対する政策的取り組みを強めている。その中でより具体的な義務教育の財政資金配分の評価システムや法律の不備について問題を指摘する研究も現れている。

劉・李・何(2018)は以下の問題を指摘している。1) 各レベルの地方政府の義務教育に対する支出責任が明確に規定されていな

い、2) 移転支出の交付制度が不備で、義務教育を実施する県政府に十分に届いておらず、義務教育負担で県財政が圧迫されている、3) 教師の配分において政府の裁量による恣意性があり、都市に偏る傾向がある、4) 義務教育の財政資金配分に関する評価システムの不備、5) 義務教育の財政資金配分を決定する法律の規定が欠けている。中央政府は、地方政府に対し、経済発展・安全・環境保全・就職率などについては具体的な合格基準を規定しているのに対して、義務教育にはこうした規定がない。1993年から提唱されてきた全国財政内教育経費の対GDPの比率を4%超にするという目標に関しても法律で規定されているわけではない<sup>22</sup>。

夏(2015)は2005年から2010年までのデータを用い、2006年に新たな義務教育経費保障制度が実行されたのにもかかわらず地域間の格差がむしろ拡大している<sup>23</sup>と指摘している。義務教育の不均衡問題は教育制度にある<sup>24</sup>と夏(2015)は主張しているが、中央政府が主導する「上からの改革」だけでは実際の教育に関する財政資金配分や人材の配分は容易には改善されないようである。

#### (4) 農村義務教育の改善プロセス

これまでの先行研究は基本的に都市と農村との二元構造と格差という視点から農村義務教育の問題を捉えようとするものであった。しかし、前述のように、中央政府が農村義務教育を改革しようとする取組みを強めても、すぐには効果が現れないような状況がある。そこで、本論文では都市農村の格差という問題も視野に入れつつも、現在の農村義務教育における問題と改善の方策を探るという点を焦点にして、考察を進める。

この点から見ると、幾つかの興味深い既存研究がある。財政投入の増加が教育の質の

改善に必ず結びつくかどうかについて、周(2013)は疑問を呈している。農村に対する教育経費の投入が増えつつあり、農村学校の施設と都市学校の施設の格差は縮小している。しかし、設備の差の縮小によって農村義務教育の質が大きく改善されてはいない<sup>25</sup>と周は主張している。農村義務教育の質に関しては、歴史的には民弁教師と呼ばれ能力や資質が多様な人材が農村教育を担ってきたというより重要な問題が指摘されてきた。近年、政府は農村教育人材の改善に注力してきているが、その効果があるかどうかという点も大きな問題となっている。これが本論文の主題の一つである。

『中国農村教育発展報告2016』では農村義務教育の質改善がいまだに進んでおらず、さらに都市化<sup>26</sup>が進み、農村人口が減るに従って、農村義務教育の問題が小さくなって無視されてしまう恐れがあるが、しかしそうなると、農村の学校はますます小規模になり、より深刻な問題を抱えることになりかねない<sup>27</sup>と指摘している。

また、『中国農村教育発展報告2017』(以下では『報告2017』と呼ぶ)は、農村から都市に移動する児童の成績は移動しない児童より良いということを明らかにした。また、一部の農村学校の生徒の成績が国家に定められている合格ラインに到達できず、学年の上昇に伴い学習に対する意欲が低下する傾向があると指摘し、農村教育の質改善の阻害要因として、教師の能力不足・学校と家庭との協力不足などが取上げられており、短期的にそれらの阻害要因を解消することは困難であると主張している。

さらに、『報告2017』では農村義務教育問題を考察する際に、農村義務教育は何かという「認知革命」が必要であると主張している。農村義務教育問題というと常に都市と農村の



比較になりがちであるが、その考え方の裏に、都市の教育のほうが進んでおり、農村の教育が遅れており、農村の教育が都市と同じようになることが望ましいという考え方がある。しかし、本論文でも明らかにするが、都市と農村とではそもそも義務教育の置かれている環境も、抱えている問題も異なる。そのため、農村義務教育の問題を考察する際に農村社会に着目し、農村教育の特徴を掘り起こし、その上に農村義務教育の質改善などの問題を考えるべきだと主張している。本研究も『報告2017』と同様に、こうした視点で農村教育問題を捉えている。

他方、近年では注目すべき研究が現れている。財源や教育に対する財政支出、教育制度という次元の問題を超えて、農村義務教育の問題はより深く広い農村社会の構造や農民の生活様式・考え方にも原因があるというものである。劉（2015）は農村義務教育の問題を解明するには三つの面から研究すべきだと述べている。1) 教育に関する財政支出と人材の配分と教育制度の整備、2) 農村教育を農村文化に適合した形で発展させること、3) 農村の子供の農村に対する親密感の育成、である<sup>28</sup>。劉によればこれまでの研究は1)に関わるものが多かったが、農村義務教育への投資増加と施設設備や教育人材の整備が進むに連れ、教育財政・教育制度の改善だけでは農村教育問題の解決が難しいことが明らかになってきた。とくに、農村の文化<sup>29</sup>ないし農民の考え方が農村義務教育に与える影響は非常に大きいと劉は指摘している。

ここで、「親密感の育成」という観点は農村の子供の育成全体に関わる重要な問題である。劉の主張によれば、子供が「親密感」を無くすと、自己否定や学ぶ意欲・態度の欠如に繋がりがやすく、このような状況ではどれほど農村義務教育に投資しても、効果が期待で

きないとされる。

劉が農村義務教育の問題に関して農村・農民の文化や考え方、子供の農村に対する「親密感」に着目し、農村教育問題の裏にある思想・文化に深因があるという点は高く評価できる。「親密感の育成」とは農村・農民の文化が都市化や出稼ぎによって破壊されている中で、農村の子どもさえ農村の社会や生活に否定的であることに対する批判だと思われ、現状への憤りには共感できる。しかし、農村文化の尊重や復興を主張する点は同意できない。改革開放以降の中国社会の急激な変動の結果として、今までの農村文化が現代社会で通用しなくなったと考えるとすれば、こうして通用しなくなった過去の文化を復興することは困難であり、それを尊重しようとしても農民の誇りの回復には繋がらない。さらに、農民の子供には農民の子供らしい教育（農村文化を導入した教育）を受けさせるべきだという主張は、中国の農民の収入のうち60%<sup>30</sup>が賃金や移転収入<sup>31</sup>となっており、農民が農村・農業に密着して生活しているとは言えない現状には合わない<sup>32</sup>。非農業の賃金労働を前提にしなければ現代の中国農民の生活は成り立たず、「農民の子供らしい教育」と農村文化への尊重とは直接は繋がらない。

##### (5) 本論文の課題と構成

以上の先行研究を踏まえて、本論文ではまず、都市と農村とが全く別の制度のもとで建設され、発展してきたという視点から、中国における義務教育の歴史の変遷を明らかにする(第二節)。つまり、都市の義務教育が直接・間接の政府の財政支出によって支えられてきたのに対し、農村の義務教育は概して貧困な農民自身の負担で実施されてきたということである。それが改革開放以降も改善されず、21世紀になるまで放置されてきた。先行研究

の大多数はこの問題を財政問題として捉え、農村義務教育への投資不足や投資配分の不合理性を指摘してきた。しかし、近年は義務教育における財政・教師配分の格差が深刻な問題として指摘されるようになり、政府はむしろ農村義務教育に重点投資するようになっていく。

本論文が注目するのはこうした政府による農村義務教育への重点投資の効果である。それまで農村の義務教育問題は投資不足の問題と考えられてきたが、仮にそれが正しいのであれば、政府が投資を増やせば問題は改善されるはずである。この点を教育現場で確認してみることが本論文の目的の一つである。その手法は貴州省の小学校教員へのインタビュー調査である。筆者は教員に義務教育の実施状況を問うことが教育投資の効果を確認する最も直接的な方法だと考えた。この点を明らかにしたのが第三節であり、その結果は教育投資の増加だけでは農村義務教育が抱える問題の解決は難しいということである。教育投資の増加だけでは農村義務教育問題の解決が難しいという指摘は、上述のように、周(2013)などに見られるが、本論文は教育現場の校長や教師の意見に着目して問題を考察した点が先行研究とは異なる。このようなインタビュー調査による教育改善に対する生の

声の調査は中国農村義務教育に関する研究ではあまり見られない手法である。

現在の中国の農村教師は様々な点で教育者としての機能が果たせない状況に置かれている。この点の解明が第四節である。ここでは教師を巡る様々な障害があり、職業としての農村教師は魅力が乏しく、社会的にも敬意を払われていないことを示す。従って、教師は職業として誇りを持ってない状況にあり、有能な人材が常に農村から流出する可能性もある。農村教師を巡る問題は行政や生徒の保護者の態度など様々な要因に由来するが、その解決は非常に困難であることを示す。

## 第二節 中国農村義務教育の変遷

この節では1949年(建国)以降の中国農村義務教育について、教師に関する特徴を中心に、制度の変遷を考察する。

時期区分は、(1) 建国(1949年)から改革開放(1978年)まで、(2) 改革開放から教育に対する財政投資の仕組みが改革されはじめた2001年まで、(3) 2001年以降からの中央財政の農村義務教育への直接投入に進む時期の三期とする。表1に従い説明する。

### (1) 建国から改革開放まで(1949-1978年)

表1 建国以降の中国農村義務教育の制度の変遷

	1949年から改革開放まで	改革開放から2001年まで	2001年以降
教育投資	農民負担・自力更生	農民負担・郷鎮財政の窮乏	中央の指導による農村教育投資システムの確立
教育制度	農村への放任	農村義務教育の荒廃と制度の再建の試行	次第に安定
教師の構成	(公弁教師)、民弁教師 <sup>33</sup> 、下放知識青年	(公弁教師)、民弁教師	公弁教師、(代課教師 <sup>34</sup> )
教師の待遇	民弁教師：農民と同じ工分で労働報酬を計算する。	給料遅配問題、民弁教師待遇問題	待遇改善・人材の能力向上の取組み
教師の地位	公弁教師と知識青年が優遇されなかった(文革期)。	改善を試るが、改善傾向は見られない。	地位向上が政策課題になった。

注：以下の叙述をまとめたものである。

1951年10月に「学制改革に関する決定」<sup>35</sup>が公表され、幼児教育・初等教育・中等教育・高等教育の範囲が定められ、学制が決められた。この「決定」は中国の新民主主義期における学校制度の確立を意味した。つまり、学校制度の外形（学校の名称や修了年限や進学における相互関連など）を定め、それまで放置され錯綜していた下級学校と上級学校の繋がりを整理したものに過ぎず、学校を整備したり、補助したりする文教政策を含むものではなかった。

1954年9月の「中華人民共和国憲法」では国務院の文化・教育及び衛生に対する管理権と中華人民共和国公民の教育を受ける権利が明記されたが、資金調達や管理の主体といった具体的な学校建設や学校運営の実施方法については未整備であった。

1958年毛沢東の提唱した「大躍進」の中で、教育に関しては9月に「中共中央、国務院による教育事業に関する指示」が公表された。この「指示」では、急速な教育事業の普及を目指し、野心的な計画が示された。具体的には3年から5年以内に基本的に無識字者をなくし、小学校を普及させるとした。このため、利用できる全ての手段を活用することを提唱し、教育に関する権限を地方政府に移譲するとした。

農村における小学校などの建設と管理はすでに1957年の第三回全国教育事業会議の決定により、農業合作社<sup>36</sup>（生産大隊<sup>37</sup>）に委ねられていたが、この「指示」により農民の動員や拠出金によって全国の農村で小学校建設が進み、さらに学校の運営も農民の責任と負担で行われることになった（自力更生）。

当時、農民は概して貧困で学校運営費の負担が重く、運営する生産大隊も財政力が乏しかったため、小学校の建設と運営は農民に歓迎されたわけではない。また、教員は不足し

ていたため、大量の民弁教師が採用されたが、民弁教師は農民と同じ工分<sup>38</sup>で働いた。学校は作られたが、民弁教師は概して学歴が不足し、能力に問題があったものが多い<sup>39</sup>。

文化大革命（1966-1976年）期には、一方では「小学校は生産隊を出ず」「中学校は生産大隊から出ず」「高校は人民公社を出ず」という農村教育機関の分散化（「村村建学」<sup>40</sup>）が打ち出され、学校数が急速に増えた。そのため教員への需要は一挙に高まったが、文化大革命のため、大学入学試験が中止され、大学の教員や生徒が農村に下放されるなど、高等教育機関は機能停止していき、師範学校も教育機能を果たせなくなっており、教職教育を受けた教師の供給は止まっていた。そこで大量の民弁教師が採用されることになった。

他方、文化大革命は毛沢東による「反知識人」の運動でもあり、知識人と見なされれば反革命のレッテルを貼られて、大衆運動の標的<sup>41</sup>にされた。農村では高度の教育を受けた者は少なく、小学校の教師は数少ない知識人の代表として迫害されることが多かった。

教師の中にはかつては公弁教師だったが、農村義務教育機関の管理権限が下級の行政機関に下ろされたため、公務員の枠がなくなり、公弁教師の地位を追われて、待遇の悪い民弁教師に転落した人もいた。こうした人々も文化大革命の犠牲者になった。また、文化大革命中に都市から農村に下放<sup>42</sup>されてきた知識青年も大量に民弁教師となった。なお、地元出身で民弁教師を労働の軽い仕事と考える、相応の学歴がある農民も民弁教師になる場合があった。こうした地元出身の民弁教師は農民と同じ身分で、地位が高いわけでもなかったが、彼らは概して余り攻撃されなかった。

文化大革命が農村義務教育に残した遺産は二つある。一つは大量の民弁教師である。1976年には小学校の民弁教師の数は341.6万

人に達し、都市を含めた教師総数の64.6%<sup>43</sup>を占めていた。二つ目は農民の教師に対する蔑視の固定化であり、農村教師を極めて不人気な職業にしたことである。民弁教師は公弁教師の1/4-1/3しか給料を貰えず<sup>44</sup>、社会保障（医療保険・年金）もない。しかも農民からは白眼視され「臭老九」<sup>45</sup>と呼ばれ、人気のない、人がやりたがらない職業になっていた。

## (2) 改革開放から教育に対する財政投資の 仕組みが改革されはじめた2001年まで

1978年から1985年までは教育の回復段階である<sup>46</sup>と勞（2009）は主張している。確かに1977年に大学の入学試験が回復され、1980年「中華人民共和国学位条例」により学位制度は法律的には文化大革命の混乱から立ち直った。さらに、1982年に「中華人民共和国憲法」が修正され、公民の教育を受ける権利と義務・教師の教育活動における自由などが憲法で定められた。しかし、1980年代の半ば頃は農村義務教育が回復段階にあるとはとうてい言えなかった。

改革開放が農村義務教育に与えた最大の影響は義務教育の財政基盤である郷鎮財政の窮乏化である。1985年の「中共中央による教育体制改革に関する決定」<sup>47</sup>（以下「1985年決定」と呼ぶ）は財政状況の厳しさを教育投資に対する制約の主要因としているが、人民公社の解体によりできた郷鎮は、有力な郷鎮企業<sup>48</sup>を持たない場合は財政が逼迫していた。「1985年決定」では農民からの教育費付加金<sup>49</sup>（教育税）で財政を賄うように指示していたが、これは郷鎮が行ってきた教育経費の農民からの調達に追認であり、農民から徴収できる教育費付加金には限度があったため財政状態の改善には繋がらなかった。

また、「1985年決定」では、もともと待遇が悪い農村の学校教師の給料さえ確保できな

いとの理解も示された。農村の学校教師は上述のように社会的地位が低い上、給料さえ十分にもらえないことは教師の流出に繋がる。教師の社会的地位及び待遇の問題を含む農村義務教育問題がますます深刻になり、無視できない状況であった。教師の地位を高め、教育経費を確保することは当面の急務となったが、農民の負担で問題を解決するという道が選ばれたが、農民の負担能力が限られているため有効ではなかった。

教師の地位を高めるために、1985年第六回全国人民代表大会第九次会議で「教師の日」の設立案が可決され、毎年9月10日は「教師の日」となった。しかしそれだけでは問題は何ら解決されなかった。

さらに、1986年4月12日第六回全国人民代表大会第四次会議で「中華人民共和国義務教育法」（以下「義務教育法」と呼ぶ）が可決された。中国で初めての義務教育の基本法がようやく制定されたのである。

「義務教育法」第18条には各レベル人民政府は各種の措置を採用し、学齢にある児童・少年の就学を保障すること、また、学齢にある児童・少年の父母その他の保護者及び関係する社会組織、個人は学齢にある児童・少年に規定の年限の義務教育を受けさせる義務を有すると規定している。

しかし、「義務教育法」を制定する裏には教育経費の流用を防ぐという理由があったと楠山（2010）は指摘している<sup>50</sup>。「義務教育法」では中央・省・市・県・郷鎮のいずれの政府が義務教育に対しどう関わるかや、どのような責任を負うかが明確に規定されておらず、それはこれまでの基層政府（県・郷鎮など）に義務教育の実施をすべて委ねるような実効が乏しいものだった。

他方で、1993年2月に「中国教育改革発展綱要」（以下「綱要」と呼ぶ）が公布され、



中国の教育の現状に対して厳しい見方が示された。「綱要」では教育に対する投資が不足しており、教師の待遇が悪く、学校施設が劣悪であると指摘し、「義務教育法」及びその実施細則を遵守しなければならないと指示している。1986年の「義務教育法」が守られていないという問題を確認し、地方政府を非難したものである。中等学校以下の学校は分級建学、教育管理において分級管理<sup>51</sup>という中央政府からの要求に対して、財政が厳しい地方政府（郷鎮）には教育経費の調達は依然として困難であり、義務教育の状況が改善されたとは言いがたかった。

同年10月「中華人民共和国教師法」（以下「教師法」とする）が可決され、教師の権利の保障及び待遇改善が定められた。権利の保障では教育活動を行う権利・研究する権利などが定められており、やや一般的な規定である。待遇改善はより具体的で、「給料は公務員の平均水準を下回らない」「社会保障は公務員並み」「給料の遅配禁止」など現実的な問題への取組みの方向性が示されている。但し、地方財政への配慮がないため、現実的な解決策を提示できていなかった。

「教師法」では公弁教師の給料・待遇の公務員並みが示されていたが、教員の処遇はすぐには改善されなかった。加えて、農村の義務教育には公弁教師よりも遥かに待遇が悪い民弁教師が沢山いる状況だった。民弁教師の能力が不確かであるため、公弁教師への置換えが必要だとの見解は1980年から示されていた<sup>52</sup>。しかし、財政に困窮していた郷鎮は給料の安い民弁教師に頼らざるを得ず、民弁教師の総数はゆっくりとしか減らなかった<sup>53</sup>。

ここで農村義務教育に対する実効のある改革が試行されるようになる。能力の不確かさと低い待遇という民弁教師問題を根本的に解決しようとしたのは、1997年9月の「国務院

弁公庁による民弁教師問題の解決に関する通知<sup>54</sup>（以下「通知」と呼ぶ）であった。民弁教師問題に対する政策は各省で計画を立て実施させ、結果を報告させることとなった。中央は地方政府に民弁教師問題の解決を迫る方法を見つけた。

「通知」では民弁教師の問題を解決する方針は「閉・転・募・辞・退」<sup>55</sup>であると強調し、具体的な指標を示した。それは2000年までに、毎年約20万人の民弁教師を公弁教師に身分転換させ、2000年までには80万人の民弁教師を置き換えることを目指した。また、師範学校は毎年の生徒募集計画の定員のうち20%-30%を民弁教師の再教育のために確保し、2000年までに合計14万の民弁教師を師範学校で研修することとした。

しかし、1990年代の農村義務教育の最大の問題は郷鎮財政の悪化による農村教育投資の不足、特に農村教師の給料の遅配問題が深刻化したことであった。郷鎮財政の悪化で民弁教師の排除は進まず、他方で農民負担が耐え難いほど増加していた<sup>56</sup>。

### (3) 2001年以降の中央財政が農村義務教育への直接投入に進む時期

これに対して、2001年「農村税费改革の実験を更に進めるに関する通知」<sup>57</sup>が出され、農民への直接教育費負担などを禁止した。これにより、郷鎮は農村教育費の財源を失うが、同年の国務院「基礎教育改革と発展に関する決定」（以下「2001年決定」と呼ぶ）により農村義務教育の管理主体を郷鎮から県に移すという政策の転換で問題解決が図られた。

県が管理主体になり、農村学校教師の給料を直接銀行振り込みとする処置により、遅配問題の是正が期待された。財政力がより強力な県を中心とした管理体制にすることで、教師の給料遅配問題だけでなく、農民負担の問

題の解決も目指された。

しかし、これでも農民の重い税負担の問題は解決しなかった。「2001年決定」では給料支給が困難な県に対しては財政支援が与えられるとしたが、中央ではなく省政府によるため、財政の厳しい地域では支援しなければならぬ県が多すぎて、省政府でさえ全てを支えることが難しかったため、県などの財政窮乏は変わらず、国務院の指示に反して農民への直接負担が重い状態が続いた。

長く続いた農村義務教育の費用を農民に負わせる仕組みはもはや継続できず、転換が迫られていた。農村の教育人材の確保が大きな課題となる中で、教師の待遇に関する大きな転換は2003年国務院の「農村教育事業をさらに強化することに関する決定」<sup>58</sup>（以下「2003年決定」と呼ぶ）であった。「決定」では中央が行った給料に関する補助の省による流用<sup>59</sup>を禁止すると共に、農村小中学校教員の賃金保障は省長が責任を負うとされ、国務院が賃金支払いの難しい県を直接指定して各省に必要な移転支出を強制する仕組みが作られた。中央は直接資金を投入しなかったが、各省は国務院の指示に従い財政力の乏しい県の財源を保障するようになり、農村小中学校の教員の賃金は改善に向った。

さらに、民弁教師の問題の最終的な解決が進められた。民弁教師排除の政策が打ち出されたにもかかわらず（1992年）、「普九」（九年制義務教育）の実施へ向けた農村義務教育の拡大のため人材が不足しており、その中では民弁教師の排除は容易には進まなかった。1997年の民弁教師を公弁教師に転換する政策が終了した2000年でも27.72万人<sup>60</sup>の小学校民弁教師が存在していた。2001年以降は民弁教師としては報告されなくなったが、同じような非正規の教師が「代課教師」という別の名称で存在し続けた。

2006年3月教育部は記者会見で代課教師の排除を明言したが、2011年の「中小学校の代課教師の問題の解決に関する意見」<sup>61</sup>（以下「意見」と呼ぶ）によると、当時は問題を解決する環境が作られていなかったため、代課教師の問題は依然として解決されなかった。2011年の「意見」では、優秀な代課教師を公弁教師に身分転換させ、一部の教師を工勤崗位<sup>62</sup>（事務職員・用務員）に転換させる政策を実行するよう、省政府に責任を負わせた。また、退職させる教師に対して、彼らの社会保障を確保し、一定の退職金を支払い退職させるとの補償措置も明記された。「意見」に示されるように民弁教師の問題がまだ残っていた。農村、特にへき地においては教師のなり手が少なく、供給の問題が改善されない限り、民弁教師・代課教師を一掃することは現在でも難しい。

もう一つの転換は2005年12月農業税条例の廃止が可決され、2006年1月1日に農民から徴収していた農業税の全面的廃止で起こった。これはこれまで中央の指示に反して行われてきた農民からの直接税徴収を全面的に禁止する画期的な措置だった。

2005年12月、国務院は「各管理部門の責任を明確し、中央と地方が共同に負担し、省により全体を企画し、主な管理責任を県が負う」<sup>63</sup>という経費保障制度を打ち出した。中央政府が農村義務教育に対し、まず学費と雑費の無料化のための経費の一定割合<sup>64</sup>を中央政府が負担することを定めた。一定割合の中央負担の支出は他の部分の地方政府による支出強制を意味し、地方政府負担分を含めた教育投資の確保となった。また同じく、公用経費（学校運営費）も同じ割合で中央政府が負担するとした。なお、教科書代については中西部のみ全額中央政府が負担することとしたが、教員の給料や寄宿制学校の寄宿費補助は

地方政府（県）の負担とした。

こうした中央政府の財政負担が地方政府に農村義務教育への取組を強制して、農村義務教育の大転換が起こった。

2006年6月全国人民代表大会で「義務教育法」の修正案が可決され、義務教育経費の調達・管理責任がより明確になった。修正された「義務教育法」では以前の農民からの直接徴収を含む「教育費付加金」の規定が無くなり、さらに農民から学費・雑費を徴収しないと規定した。これを契機として、西部をはじめ農村での無償義務教育が次第に全国で普及する。

建国以降の中国農村義務教育の流れを見れば、経費の農民負担や中央政府による管理の不十分な時期が長く続いたことがわかる。しかし、2001年頃を転換点として、政府による教育投資が確保されるようになり、農村の義務教育の施設・設備が急速に整備されると共に、「給料は公務員の平均水準を下回らない」「社会保障は公務員並み」「給料の遅配禁止」という形での教師の待遇改善が次第に進んだ。こうして中国の農村義務教育は明らかに転換した。

### 第三節 農村の教育現場に対する現地調査

2006年から農村義務教育に対する本格的な財政投入が行われるようになった。これが教育現場にどのような効果を与えたのかについて、教員に義務教育の実施状況を問う現地調査（インタビュー）を行った。そこで、2017年6月19日から6月28日まで、貴州省における10の小学校で校長と教師に対してインタビューを行った。教師に対するインタビューでは対象校ごとに異なる年齢層の教師（2人）を調査した。

貴州省の農村義務教育の一般的状況を反映するために、調査対象の選出において異なる地区（5つの県）及び学校種類を網羅しようとした。まず、調査地の選択については、都市・省都に近い県・少数民族自治県・一般県<sup>65</sup>・貧困県<sup>66</sup>を選んだ。また、学校の選択においては、都市近郊の小学校・県城の小学校・鎮の小学校・県城に近い農村小学校<sup>67</sup>と県城から遠い小学校<sup>68</sup>が含まれている。

中国では、都市と農村という二元社会が長い間、中国の全社会を特徴づける社会構造とされてきた。他方、中国政府は農村の都市化を集鎮化という方法で進めてきた。それは農村の中に数万人の人口集中地域を作り、産業を誘致して都市化するという方法である。これにより、鎮や県城では名目的には農民戸籍から都市戸籍に転換された人々（旧農民）が生まれた。ただし、集鎮化だけで彼らの暮らしが変わるわけではなく、鎮や県城の戸籍は都市戸籍であっても、二流の都市戸籍に過ぎなかった。更に、農民問題を解決する行政単位（政府）は基本的に県であり、農村を治めるのが県という考え方があり、一般に県や鎮は農村と見なされている。政府は「県鎮」という都市と農村の中間の分類を作って、県城や鎮は都市であることを強調しているが、県鎮は一般に農村と見なされている。

調査対象の小学校はほとんどが県城以下の農村小学校であるが、参考のため一校（E校）だけ都市の小学校が含まれている。

また、小学校の分類は、都市の小学校と鎮の小学校を除いて、県城との距離で分類したが、その理由は県が農村義務教育の実施主体となっていて、その中心からの距離が教育改革の進捗状況に影響を与えていると考えられる。

学校に対する調査は全て電話で事前連絡を取り、調査内容を匿名で学術論文に使うこと

について学校及び教師から承諾を得た。そのため、後述の調査対象は全てアルファベットで表記されることになる。

校長や教師は教育現場にいたので、農村義務教育への重点投資が現場をどう変えたかや教育改革の進捗状況を実感していると考えられる。教師の見方はもちろん一面的であり、農村義務教育全体の姿を正しく捉えたものとは言えないだろうが、この点に留意しながら農村義務教育への重点投資の効果と教育改革の現実を分析するのがこの節の目的である。

**(1) 教師不足の問題**

まず、長年の農村義務教育の大問題であった教師不足についてである。

**a、県ごとの教師の不足状況**

最初に県ごとに示されている教師数のデータを検討して教師の不足の概要を示す。

表3は調査地教師数とその状況を示したものである。2014年中央政府の「都市と農村の教員編制<sup>70</sup>を統一する基準に関する通知」により小学校の「生師比率」<sup>71</sup>が19：1と定められた。その「生師比率」を基準にすると、表3に示したようにX県を除き全地域で教師が

やや不足している。とくに、N県では基準に対する教師不足数は専任教師総数の18%を超えている。インタビュー調査によればN県の教師の賃金が特に低いことはない。しかし、T校校長の証言からN県では「生師比率」を正規の19：1ではなく、23：1を採用していることがわかった。限られた財源で教師の賃金水準は確保するものの、教員数を減らさざるを得なかったと思われる。生師比率から見る限り、全体としての教師不足は深刻ではないように見えるが、今なお地域間の格差が存在していることが確認できる。

**b、インタビューから見た教師不足**

他方、校長に対するインタビューを通して、一部の学校ではまだ教師不足問題が存在していることが明らかになった。校長にインタビューした小学校9校のうち、4校で人手不足が確認された。

教師数がかかなり足りない学校もあった。「教師は22人が足りない」（J校校長）のように大きな教師不足を訴えるものもあったが、これは中国の教師の雇用が実質的に一つの学校に定年まで勤務するという固定的な就業形態をとっており、このため、児童数の変動など

**表2 学校分類**

都市近郊小学校	E校		
県城小学校	J校	Z校（中心小学校 <sup>69</sup> ）	
鎮小学校	R校（中心小学校）		
県城に近い農村小学校	T校	S校	Y校
県城から遠い農村小学校	M校	D校	G校（寄宿制学校）

**表3 調査地教師数とその状況**

指標	X県	S区	Y鎮	※Z県	N県
在校生徒数（人）	16869	63616	60856	31248	97472
専任教師（人）	1043	3180	3078	1632	4346
「生師比率」で計算された教師保有量（人）	888	3348	3203	1645	5130
教師不足人数	-155	168	125	13	784
不足している教師数と専任教師の比率	-14.88%	5.29%	4.06%	0.77%	18.04%

出典：貴州省統計局によるデータより、筆者作成。

※は少数民族自治県である。



に直ちに対応できないためである。他方で、「他校への応援」で教師が減ってしまっているという声もあった（D校校長・R校校長）。固定的な人事制度のため、教員配分の不均衡が是正されにくいという問題がある。

さらに、小規模校には別の問題がある。「教師不足問題がありますか」という問いに対して

「足りない。今編制内の教師は8人しかいない。そのため「包班制」（一人の教師が全教科を教える授業法<sup>72</sup>）を採用している」（T校の校長）

との回答がある。小規模校は生徒数に比べて仕事量が多いことを考慮すれば、大規模校より低い「生師比率」でなければ授業を運営できない<sup>73</sup>ため、この状況では教師が必要な予習や教材作成を行ったり、研修を受けたりする時間が不足するということになる。

そもそも都市と農村とでは教育を巡る環境条件が全く違うので、同じ生師比率では同じ

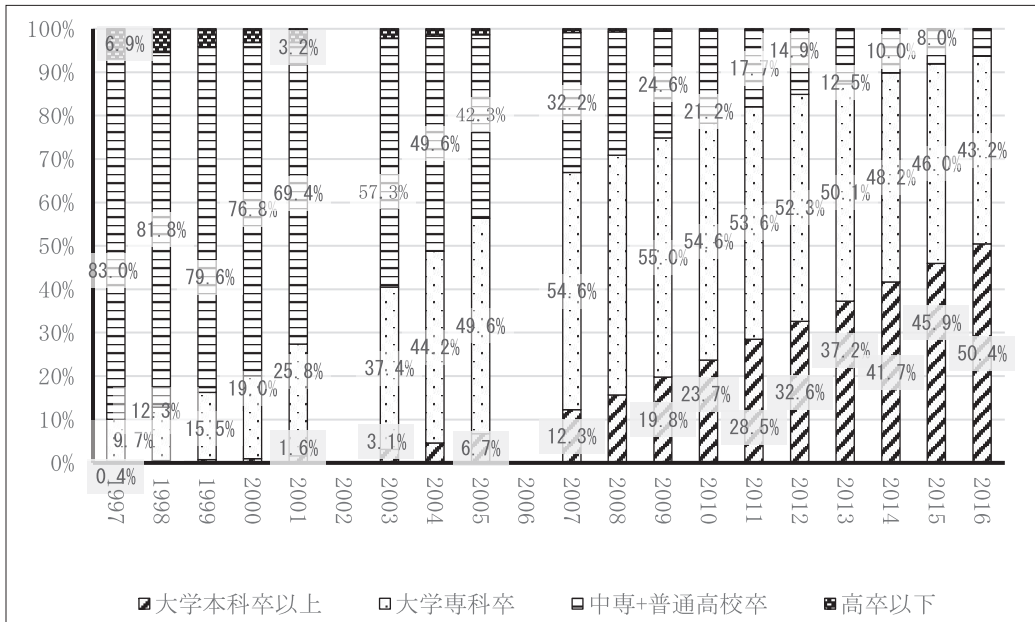
ような教育を実施できないのではないかとという疑問があり、農村義務教育の教員不足という問題は農村義務教育がどのような水準で維持されるべきかという問題と共にでなければ回答は出ない。

## (2) 教師の能力に関する考察

### a、学歴

中国の義務教育の歴史の中では、教師の学歴の低さが常に問題になってきた。図1に示したように、2000年でも小学校教師の80%は高卒程度以下の学歴しか持たず、4年制大学卒は皆無だった。これは農村・都市を含めたものであるが、既に見たように財政力の乏しかった農村では教師の待遇が悪いため、都市と比べても低学歴の教師が多く、農村義務教育問題の中心の一つは教師の学歴の低さにあるとされていた。教師の能力は学歴だけで決まるわけではないが、学歴の向上は教師の能力向上にとっての必要条件と考えられるた

図1 小学校教師の学歴構成



出典：1997-2016年の中国教育部發展企画司「教育統計データ」より、筆者作成。

\*2002年と2006年のデータが統計されていない。

め、教師の学歴向上への対応は重要な政策だと考えられる<sup>74</sup>。

図1からわかるように90年代末までは中専・高校卒業の教師が小学校教師の主力となっていたが、その後、大学専科（短期大学相当）卒の教師の比率が急激に増え、2007年頃から大学本科（4年制大学）卒の教師が急速に増加して、2015年には本科と大専の教師の比率は初めてほぼ同等になった。2016年には大学本科の教師の比率は大学専科を超え、50.4%に達した。現在では小学校の教師はほぼ高等教育を受けた人材になっている。

一方、貴州省の小学校教師の学歴構成から見ると、2013年大学本科卒の教師は22.72%を占め、大学専科卒の教師の比率は62.06%であった。2016年に大学本科卒の教師の比率が上がってきて37.95%を占め、それに対して大学専科卒の教師の比率は53.51%<sup>75</sup>に下がった。貴州省の小学校教師の学歴も急速に向上している。しかし、大学本科卒の教師の比率はいまだ全国平均水準を下回っている。

さらに、教師に対するインタビューを通して教師の世代と学歴の構成が観察できた。表4は現地調査対象者の世代と学歴を示したものである。20代の教師は全て大学卒業であり、新卒で採用される教師の学歴が高くなってきたことがわかる。貴州省の小学校教師の大学本科卒の比率は全国の平均水準に達していないが、新卒で採用された教師は大卒化しており、将来は貴州省の小学校教師の学歴がさら

に上昇していくと考える。

## b、研修

教師に対する質問「**学校から研修の機会が与えられたことがありますか**」に対して全ての教師は「はい」と回答している。さらに、研修の効果に対して、教育理念の改善と教育方法の向上などに役に立っていると研修を高く評価している。教師に対する研修制度が築かれ、農村小学校まで普及していることが確認できた。

ただし、研修の機会と質について以下の問題も示されている。

### 1) 教師不足により、研修の派遣が難しい。

「派遣は学校の教師の数と関わっている。本校の教師数が少ないので、教師を派遣すればその教師が担当しているクラスの授業は休講になってしまうので、近年本校では派遣していない」。(T校のA先生)

研修は教師の能力を高めるための重要な手段であるが、研修を受ける機会は農村に傾斜するどころか、教師が不足している農村小学校では研修機会が少なくなってしまう構造となっている。

### 2) 県レベルの研修が多いが、市・省・国家レベルの研修が少ない。

「県内の研修がある。しかし、年配の教師の機会は少ないし、殆ど県内の研修である」。(J校のA先生)

さらに、県内の研修では二次研修<sup>76</sup>が多すぎて、研修効果が疑われるという意見も教師の中で見られる。

「県内の二次研修が多すぎるし、効果も良くない」。(T校B先生)

教育人材採用の制度化及び教師の研修制度の拡大により、専門的力量を中心に教師の能力は外形的には向上している。20代の教師の学歴が大学卒業まで上がっており、研修制度

表4 調査対象者の世代及び学歴構成

世代	人数	学歴構成
20代	4人	3人大学本科卒業、1人大専卒業
30代	4人	1人大学本科卒業、2人大専卒業、1人中専卒業
40代	2人	2人大専卒業
50代	3人	1人大専卒業、1人中専卒業、1人高校卒業
60代	1人	中専卒業

においては機会と質の問題が存在しているものの、インタビューを通して教師に教育理念の改善や教育方法の向上などに役に立っていることが確認できた。しかし、それが教育に対する「情熱」や教師の「総合的な人間力」の向上を伴っているかどうかは分からない。

### (3) 教師の待遇に関する考察

「政府は教師の給料や福祉の向上に努力しているようですが、どう思いますか」に対して全ての教師は「給料が上がった」と回答した。インタビューを通して教師賃金の運配問題が解決され、毎月の給料は予定通りに口座に振り込まれていることが確認できた。

しかし、教師の待遇に対して不満も存在している。

#### 1) 公務員並みの待遇にされていない。

「公務員と比べないならまあまあいいと思うが、公務員と比べると不公平だと思うようになった。公務員に年末ボーナスがあるのに対して私達は貰っていない。……（中略）……公務員は年末業績ボーナスもあるし、年末ボーナスもある。」（J校のB先生）

「今教師と公務員の給料の差は1700-1800元ある。公務員は5000元を超えているのに対して、教師は4000元弱しかない。」（E校のA先生）

#### 2) 都市の教師との収入の差が存在している。

「同期のクラスメート（都市にいる）と私たち農村にいる教師との賃金の差は大きい。同じ教師で同じ職齢なのに、1000元から2000元の差が生じている。」（D校のA先生）

教師の待遇に対して「教師法」に規定されている「給料は公務員より下回らない」「福祉は公務員並み」という規定に対して、現実にはそうではないことに教師の間で不満が生じ

ている。また、都市の教師との待遇の差にも不満を持っている。他方で近年では教師の給料の運配がなく、給料が上がったということが確認できて、給料に対して強い不満はないと回答する教師は11人いる。

2006年から中央政府により農村義務教育への重点投資が行われ、それに一致して図1で示されたように大学本科卒の小学校教師の割合が増加したのも2006年前後であり、大学卒業の教育人材を農村に招くことができたのは大学卒業に相応しい賃金を提供している政策の成果と考えられる。

### (4) 末端行政機関としての「学校」

他方、教師を悩ます最大の問題は教育以外の仕事に忙殺されることである。

中国の場合、公立学校は「事業単位」とされている。事業単位とは一般の行政機関の下部に置かれる政策実施機関で、行政から仕事を与えられ、それに応じて下請け的に仕事を行う。待遇は公務員に準じるが、一般の公務員より劣っており、差別されている。事業単位は特定の行政部門に属するものではなく、地方政府（県政府）全体に支配され、その命令に従う。

教師を事業単位の正規の構成員とすることで待遇改善が図られてきたが、その際、教師の編制（定員）を他の行政部門から移動させた部分があり、その分、他の部門では人員不足になっている。そこで、他部門の仕事が全く関係のない教師に押し付けられることになる。

校長に対するインタビューでは仕事の内容と量について校長たちは以下のように述べている。

「教師の社会的地位が低い。周辺の小学校も同じだ。仕事の量が多い。いろいろな仕事が押し付けられている。教育・

児童に関わる仕事以外に様々な仕事もやらせられている。例えば「一般文化調査」「麻薬取締」などだ。村民達はそのような仕事に協力しないこともある。戸籍を見せないとか写真を取らせないとか、とてもやりにくい。本職である教育に大きな影響がある。前の学校にいた頃は、教師は教えることに専念できていた。当時の教育設備は今より粗末だったが、教育効果は今より遥かにいいと思う。しかし我々は基層にあるので、押し付けられた仕事をするしかない。仕方がない。教師の政治的地位を上げてほしい」(T校の校長)

「学校を管理するのは教育局だけではない、地方政府も直接管理することができる。仕事の半分以上はそのような仕事だ。ティーチングに大きな問題を引き起こしている。」(M校の校長)

このような状況は全ての学校で観察できた。Z・J・R校の教師は教育と関係のない仕事は全ての仕事の50%以上を占めていると述べている。

インタビューを通じて教師たちは教育以外の仕事(行政部門から依頼された仕事)で忙殺されていることが分かった。教育が円滑に進んでいるとはいえない状況だが、彼らが教育の問題に真剣に取り組むことができない理由の一つはこうした教育以外の仕事による多忙さである。

さらに、(3)で見たように、教師は待遇において、一般の公務員との差を特に気にしているが、これは行政の末端職員として扱われていて、自分が公務員であることを強く意識せざるを得ないためではないかと思われる。

近年では、大卒の就職が難しいとされ、内陸部、特に農村では公務員の人気が高い<sup>77</sup>。その中で「事業単位」である義務教育の教師

も一種の公務員として人気があるが、教師になりたいという人ばかりでなく、公務員試験の競争が激しいため、公務員を諦めた人が義務教育の教師を目指すケースも多いし、都市より農村の方が教師になりやすいので、概して教育環境の厳しい農村に教師になりやすいという理由で就職する者もいる。インタビューの中で、T校のA先生が教師に応募した年には市内の学校の募集数15に対して応募数は4000以上であったが、農村小学校では募集数48に対して応募数1000未満だったと述べている。近年、農村義務教育の教師になった人はこうした競争の激しさの違いから農村を選んだという人が少なくない。つまり、最初から公務員の一つとして農村義務教育の教師を選んでいるわけである。

#### 第四節 機能不全の農村義務教育

前述のように、農村における義務教育は財政投入の増加により教育人材の量及び質(学歴)が外形的には改善されてきているが、それでも教師に対するインタビューから見れば農村の義務教育は順調に発展していないと判断できる。

##### (1) 学習意欲が低い生徒の層の存在

校長と教師に対するインタビューでは生徒の学習意欲<sup>78</sup>が低い、宿題をしないなどの問題が一般的に認識されていることを観察した。この現象は県城から遠いほど著しい。県城から離れた学校から考察しよう。

- ① 県城から車で2時間以上離れているへき地のD校B先生は一年生の学年末の生徒に対して、「成績の良くない生徒は自分の名前さえきちんと書けない」という(B先生は学習意欲の高い生徒10%に対し、低い生徒70%と評価している)。



- ② 県城から車で30分程度の農村小学校T校で2年生を教えているA先生は「教えてあげたことが生徒に吸収されていない。一生懸命教えたつもりなのに、結果に反映されていない。自分の能力が足りないのではないかと疑ってしまう」(A先生は学習意欲の高い生徒と低い生徒の割合はそれぞれ1/3と評価している)。
- ③ 同じくT校で1年生を教えているB先生は「生徒は教師の言うことを聞かない、あるいは教師の問いかけに反応がない。例えば遊んでばかりで、宿題をしない」(B先生は学習意欲の高い生徒20%に対し、低い生徒60%と評価している)。
- ④ 県城から車で20分程度の農村小学校S校の専科教師A先生は「生徒の成績は両極分化している。教えるのが難しい」(A先生は学習意欲の高い生徒60%であり、低い生徒40%と評価している)。
- ⑤ 鎮の学校であるR校のA先生は「生徒を『優秀』『学習困難』『発展途上(大きな進歩を得る可能性のある生徒)』に分けて管理している」とし、教育で重点を置くのは「『発展途上』の生徒を教えること」だという。その理由は「『発展途上』の生徒は進歩が速いので、教師の評価を高めるのに役に立つから」とする(A先生は学習意欲の高い生徒50%であり、低い生徒30%と評価している)。
- ⑥ 鎮の学校であるR校のB先生は学習態度の悪い生徒について、「留守児童が原因として大きい。親は出稼ぎに行っていて、勉強を正しく指導していない。祖父母に甘やかされている。」とし、最も大きな問題として「学習困難の生徒に対する管理が難しいと思う。学習困難の生徒は成績が悪いという問題だけではなく、教師に対する態度や考え方や家庭などに

も問題がある」と述べている(B先生は学習意欲が高い生徒70%のに対して、低い生徒30%と評価している)。

学習意欲の低い生徒は全ての調査対象校で存在しており、低いところでも20%(ここでは取上げなかった都市近郊のE学校である)いる。そうした学習意欲の低い生徒は当然、教師にとって問題になるはずだが、学習意欲の低い生徒の比率が高くなるに従って、教師は対策を取りにくくなっているように見える。

①から③の事例では、学習意欲の低い生徒が多数に上っていて、教師が授業をちゃんと組み立てられていないようである。しかし、④の事例では意欲のある生徒とない生徒の二極化で「教えるのが難しい」と言っているのであり、授業は成立していると言えそうである。

さらに、⑤に見られるように、学習意欲の低い生徒が少ない学校では「発展途上」の生徒を指導することは教師の評価を上げるのに役立つとして相対的に積極的な対処が見られる。⑥に見られるように、学習意欲の低い生徒が相対的に少ない状態でも、その対処に苦慮していると述べられるが、ちゃんと学習している生徒の中での学習意欲の低い少数者の問題のように見える。

学習意欲の低い生徒という評価は教師側の一面的なものであり、そうしたレッテル貼りは教師の責任放棄と見なされる面がある。しかし、やる気のない生徒が増えるにつれ、授業そのものを維持するのさえ難しくなっているように見える。大多数の生徒がやる気のない状態で、やる気を起こさせることは教師一人の手に余る事態になると考えられる。少なくとも教師の側の「やる気」だけでは片付かない問題である。

## (2) 低い学習意欲の原因

農村の学習意欲が低い生徒の学習意欲低下の原因は以下のように考察できる。

### a、留守児童・多忙な親

学習意欲が低下している生徒について多くの教師たちは留守児童・親の多忙によって放任される子どもという状況が原因だとする回答が多い。

「この部分の（学習意欲が低い）生徒は留守児童が多い。祖父母に育てられている。留守児童ではなくても、両親は仕事に忙しくて、子どもの面倒を見る余裕がない。結局子どもの面倒を祖父母に任せてしまう。祖父母は子どもを甘やかしている。生活面の面倒は熱心に見ているが、教育は重視していない。祖父母は教育しようとしても適当な方法を知らない。」T校A先生

「親の重視が足りない。例えば保護者会の時、先生に子どもの学習状況や学校での様子などについて聞きにくる親は少ない。先生と協力して子どもの成績を向上させようとする姿勢が見られない。読書無用論が広がっている。」T校B先生

「留守児童が原因として大きい。親は出稼ぎに行つて、勉強を適切に指導していない。祖父母に甘やかされている。」R校B先生

「留守児童、祖父母は子どもの勉強が教えられない」D校B先生

質問「保護者会の出席者を生徒との関係（両親、祖父母、兄弟、その他親戚など）で分類すれば、それぞれの比率は何パーセントを占めていますか」に対する回答では、都市小学校E校は60%の参加者が両親であるのに対してへき地にあるD校の両親の参加率が僅か10%しかない。D校では70%の参加者は祖父母である。子どもに定期的な仕送りを送つ

たり、電話をしたりすることしかできない出稼ぎに行っている親だけでなく、出稼ぎに行っていないが多忙で子どもの面倒を見る余裕がない親も子どもの保護者会に出席していない。祖父母に育てられた子どもは概して甘やかされ、「生徒の自律性が低い。ちょっと目を離すと、授業中に席から離れたり、床で遊んだりしてしまう」（D校B先生）という。我慢したり、努力したりすることができない生徒は例外的な存在ではない。加えて、祖父母の世代の農民は十分な教育を受けた経験がなく、したがって孫の勉強を見ることもできない。

あくまでも教師側の見方ではあるが、親が子どもの教育に関与しないことが子どもの学習意欲が低い第一の要因だと言える。この点は留守児童の状況や親の証言からも明らかである。

### b、親の「無関心」

親は自分では教育に無関心ではないと考えているようだが、教師の眼から見れば事態はかなり違うことが観察できた。「親の生徒の学習に対する関心度」についての教師への質問「生徒の成績に関心を持つ保護者と関心を持たない保護者はそれぞれ何割を占めていますか」の回答では、ほぼ全ての親は口では関心を持っているが、実際には何も行動をしていないという教師の厳しい指摘がある。

「関心を持っている。ただし、留守児童の親は関心を持っていても何もできない。そのような留守児童は1クラスに何人かいる。」（Z校A先生）

「口では100%が関心を持っているという。しかし、子どもの学習状況に関心を持っていない。子どもの期末テストの点数だけに関心が高い。」（T校B先生）

「重視している」と言っているのは100%であるが、実際に重視を行動で示

している保護者は少ない。親は仕事が忙しくて、教師と協力して子どもの教育に力を入れる余裕がないのが大きな原因である。」(T校A先生)

「先生に子どもの学習や行為などについて聞きにくる親は少ない」という証言や、「子どもの学習過程に関心を持っていない」という証言もある。概して生徒の親は子どもの学習過程そのものに無関心に見える。教師から見れば学習意欲の低い子どもの親は課外学習をさせる意義も必要性も感じていないように見えるが、もしその意義や必要性を感じても多忙で指導できないとか、学力がないので子どもを課外学習させる能力がないなど、子どもの教育に参加するのが難しいケースが多いと思われる。

こうした中で教師は悩み、孤立感を深めている。都市の学校であるが、E校のA先生のクラスの例を見てみよう。

「保護者は生徒の管理が学校の責任だと考えている。学校は生徒の管理の責任は教師にあると考えている。全部の圧力を教師が負っている。……(中略)……保護者の考え方がよく分からない。連絡が取れない保護者もいる。私のクラスでは同じように行動習慣が悪い生徒が2人いる。一人は保護者が教師に協力しないので、結局私も放任するしかない。もう一人の保護者は積極的に協力してくれた。この子は成績がまだ良くないが、行動習慣がだいぶ良くなってきている。保護者の協力が非常に大事だ。」(E校A先生)

都市では行動習慣に問題のある生徒の数が少ないし、この事例のように親の協力を得ることも可能である。このため、問題のある生徒も行動習慣を改善することができるが、農村へ行くほど問題解決は難しくなる。

「保護者は教師の仕事に協力しない。生徒を殴ったり叱ったりするわけにはいかない。保護者の協力がなければとても管理が難しい。」(T校B先生)

教育が有効であるためには教師の努力だけでは十分ではない。特に小学校の場合は保護者側の協力が不可欠である<sup>79</sup>。しかし、多数の保護者が無関心であれば、教師が行っている教育活動は困難になり、教師は孤立せざるを得ない。

### c、教師と保護者とのコミュニケーション

コミュニケーションの問題を教師側からだけ捉えるのは不十分だと考えられるので、親側の考え方も見てみる。筆者は2017年12月7日から17日まで8人の農村小学校の生徒の親に対してインタビュー調査を行った。保護者の選択条件については、以下の2つである。1) 農村小学校に通っている児童の保護者か、あるいは過去にそうした保護者であったことがある人。2) 長期間に農村に住んでおり、農村の生活様式に馴染んでいる人。保護者には調査の主旨を説明し、インタビューを学術論文に使用することについての承諾を得ている。

質問「お子さんの学習について学校の先生から連絡がありますか。その頻度は?」に対して、8人のうち3人はWeChat<sup>80</sup>で連絡あるいは知らせが来ると回答し、一人は「たまに連絡してくる」と、4人は「ない」と回答している。また、質問「お子さんの状況について先生に連絡しますか。その頻度は?」に対しても、2人はWeChatで連絡を取っており、5人は「ない」と回答し、1人は「たまに先生が家の前を通る時、こちらから話しかける」と回答している。調査対象者のうち4人は学校教師から連絡貰ったことがない。5人は学校教師に連絡をしていない。以上の2つの質問に全て「ない」と回答している親は2人で

ある。

保護者は教師から連絡がなくとも、コミュニケーションが不足しているとは考えていないようだ。むしろ、学校から連絡があると子どもが学校でトラブルを起こしたと考え、連絡がない方が良いという意見もあった。教育は学校だけの仕事だと考え、保護者の方がコミュニケーションを求めていることが、教師と親との間のコミュニケーションが取れない要因の一つである。

### (3) 教育に高い関心を持つ親がいる子どもの流出

『中国農村教育発展報告2012』<sup>81</sup>（以下『報告2012』と呼ぶ）は都市化率<sup>82</sup>を基準にして、2010年中国各省の都市化率に基づき高級都市型社会（75%≤都市化率<90%）、中級都市型社会（60%≤都市化率<75%）、初級都市型社会（50%≤都市化率<60%）と農村型社会（都市化率<50%）に分類した（以下を参照）。

表5 都市型社会分類

高級都市型社会	中級都市型社会	初級都市型社会	農村型社会
上海、北京、天津	広東、遼寧、浙江、江蘇	福建、黒龍江、内モンゴル、吉林、重慶、山西	湖南、湖北、山東、寧夏、陝西、雲南、青海、江西、河北、海南、安徽、貴州、新疆、四川、広西、河南、甘肅、チベット

出典：『中国農村教育発展報告2012』 p.33

『報告2012』では農村小学校五年教育完成率<sup>83</sup>を教育の質改善の評価項目として取り上げ、2008年と2010年上記の各レベル社会の五年教育完成度を計算した。その結果、各種類の都市型社会は2008年から2010年にわたって五年教育完成度が下がった。そのうち、中級都市型社会は88.56%から79.27%に計9.29%

下がった。また、初級都市型社会の五年間教育完成度が最も低く、81.1%から74.28%に下がっている。それに対して、高級都市型社会の五年教育完成度は100%を超えているが、2008年の116.82%から2010年の116.72%に僅か0.1%下がった。五年教育完成度が100%を超えるのは、五年前の新入学者に対し、五年後の修了者の方が多いということである。高級都市型社会の完成度が100%を超えているのは、五年の間に純流入があったということである。具体的に言えば、中級・初級都市型社会と農村型社会の生徒が高級都市型社会に移動しているということであり、その結果、他の分類における五年教育完成度が下がったわけである。つまり、農村の生徒は都市へ、内陸部から沿海部へと流動していると推測できる。

どのような生徒が流動しているのか。調査対象者の事例を見てみよう。親Fは雲南省で10年間ぐらい出稼ぎに行っていた（今は地元に戻っている）。「子どもはいつも自分のそばで育てる。子育ては自分の責任だ」と述べるFは出稼ぎの時にいつも子どもを連れて雲南省で教育を受けさせていた。当時、流動児童の流動先での入学がまだ制度化されていなかったため、子どもを入学させるにはいろいろな困難があった<sup>84</sup>。人脈を利用したり「借読費」<sup>85</sup>を払ったりして苦勞をしたそうである。Fは小売商売をしていたため、一定の経済力を持ち、子どもを都市で教育を受けさせることができた。Fには子どもが2人いて、今兄は大学4年生で、妹は都市近郊の小学校へ通っており、成績は優秀である。

親Dは沿海部の工場へ出稼ぎに行った経験があり、最初は子どもを連れて出稼ぎ先で教育を受けさせようとした。しかし、高い「借読費」と生活費はDにとっては非常に重荷になっていた。一方、農村小学校での学費・雑



費の免除及び生活補助政策の実施により農村での教育にかかるコストが下がり、経済的に厳しいDは子どもを地元に戻らせ祖父母に預けた。「自分のそばにいた頃は子どもは成績がよかったが、故郷に戻った後成績が落ちた。結局この子は大学に進学できなかった」とDは残念がっている。

梁・李（2012）は名門大学の学生の出身地構成を分析し、都市の出身以外はほぼ全てが県城の重点校出身である<sup>86</sup>と指摘している。名門大学に入学しようと思えば、県城の重点校または都市の学校に行かないとほぼ不可能だということである。

子どもを都市に移動させて教育を受けさせ続ける農村の親は教育に対する高い関心がある。さらに、親には一定の経済力がなければならない。現在では戸籍制度の緩和により、人口の流動はより容易になっているため、子どもの教育を重視し、かつ経済力を持っている親は子どもを県城または都市の学校に行かせるようになった。激しい進学競争のため、都市では概して親の教育に対する関心が高い。他方、農村では教育に関心があり、経済力のある親は子どもを県城または都市の学校に通わせる傾向が強く、農村に残る子どもの親は教育に関心の薄い者が多数派になっていると思われる。

## おわりに

「教員の地位に関する勧告」によると、「教員の勤務条件は、効果的な学習を最大限に促進し、かつ、教員がその職務に専念しうるようなものとする」<sup>87</sup>ものである。

しかし、「言うことを聞かない」「問いかけに反応がない」という低い学習意欲を示している生徒が農村では少なからず存在している。農村義務教育において、「効果的な学習

を最大限に促進」するということが満たされていない状況にある。さらに、出稼ぎ・多忙の親に示されている教育に対する無関心は子どもの家庭教育に期待することがほぼできない状況を示す。親の協力を得られない教師は生徒の学習意欲を向上させることが非常に困難であり、孤立化してしまう状態である。教職に対する誇りも期待も消失し、転職を真剣に考えたり、仕事に消極的に対応したりする可能性が高い。

インタビューを通して教師は自分が公務員であることを強く意識していることを観察した。一方、一般公務員とは差別されていることも意識しながら「末端公務員」という劣等感を常に持っている。

呉（2013）によれば中国の教育政策を策定する際、発言力は政府、とりわけ教育自体に関心がない県などの地方政府とそして県などに影響力を持つ教育と関係のない主な利益集団に握られているという。教師はこうした環境の下で発言権や利益を訴える機会を失っており<sup>88</sup>、教育以外の力に翻弄されているように見える。

本研究により教職に無力感を感じ、周りの支援が期待できず、さらに「末端公務員」という劣等感を持っているという農村教師像が明らかになった。その上に、都市小学校の管理主体は市にあるのに対して、農村小学校の管理主体は県となっている。市は県の上級行政レベルにあり、財政力も県より強いし、教育の専門行政機関の発言力も強い。同じ小学校であるにもかかわらず、管理主体が異なっている。これにより学校の人事配置も教師の研修のレベルも異なってしまう。教師に対する賃上げ政策は大学本科新卒の教育人材を得ることを可能にしたが、上述のような環境に置かれているため、有能な教師は賃上げだけでは農村小学校に留まらず、流出する傾向が

ある。

このような状況に置かれる農村小学校の教師は職場での自己達成感が低い。学校の支持も保護者の協力も得られない教師は職業に対する誇りも期待も失い、転職を希望することも少なくない。一方、教師は自分が公務員であることを強く意識しているが、一般公務員より低く処遇されていることを意識して、「末端公務員」という劣等感を常に持っている。

そのような環境に置かれている農村の学校教師は教室の秩序を維持することや不登校の生徒を無くすこと、行政部門から受けた仕事

に精一杯で、「生徒の学習意欲を誘うこと」「きちんと知識を教えること」ができない状況に置かれている。教師不足という問題は表面的には改善されてきているように見えるが、教師が教育以外の仕事に恒常的に忙殺されている現状では教師の人数だけで教師が不足しているかどうかを判断することはできない。少なくとも現状では教師は学習意欲の低い生徒に取り組むだけの時間的余裕を持たないように見える。そのような状況で農村義務教育が財政投入と名目的な人材確保だけで十分に機能するののかに関しては疑念がある。

## 注

- 1 搜 狐 視 頻、<https://tv.sohu.com/20170624/n600020095.shtml>、2017年7月12日アクセス。
- 2 貧しい家庭の子供は出世しにくいの意味である。
- 3 国務院、「関于深化考試験招生制度改革の実施意見」国発〔2014〕35号、2014年9月3日。
- 4 「『学校選択』とは、指定された小学校・初級中学以外の学校へ保護者が子どもを入学・就学させることである。…（中略）…狭義には、とりわけ大・中都市部における公立学校の選択を意味し、学区内に複数の学校がある場合には学区内の指定外の学校を選択する場合も含まれる」。孫（2013）、p.31。
- 5 梁・李（2012）、p.115。
- 6 1978年鄧小平の指導体制の下で開始された国家建設の政策であり、中国国内体制の改革および対外開放政策を含む。
- 7 中国共産党の最高指導機関であり、中国の政治の頂点にある中国共産党中央委員会がその年に最優先で取り組む課題を「中共中央第一号文件」と呼ぶが、2004年から2018年まで15年連続で農業・農村・農民の「三農問題」が「中共中央第一号文件」となっている。
- 8 李（2015）、pp.140-146。小林（2012）、p.206。郭（2013）、pp.136-138。
- 9 李（2011）、pp.64-88。
- 10 李・郭・辛（2009）、p.225、pp.305-307。
- 11 分税制は中央と地方の財政関係の調整および税制改革である。政府間の財政関係を調整するため、財政収入の税目別が中央固定収入・

- 地方固定収入・共有収入に分類され、同時に、中央税務局と地方税務局が設置され、徴税の責任分担も区分された制度である。（孟（2017）、p.6）
- 12 陳（2014）、p.143。
- 13 「基数法」とは元々の地域における納税額を「基数」として中央からの税還付を行う制度である。
- 14 賈・白（2002）、p.9。
- 15 中国では地方政府の指導者に一定の目標を与えて競争させ、目標を達成した者だけが上位に出世できる官僚選抜システムがある。（孫（2014）、pp.28-32）
- 16 傅・張（2007）、pp.8-10。
- 17 中国では土地公有制があるため、地方政府は一定の条件で土地の使用者から土地を収用できる。収用した土地を工場用地や商業地、住宅地として開発し、その使用権を転売することが地方政府の重要な財源になっている。
- 18 孫（2014）、p.162。馬（2015）、p.138。楊（2017）、pp.50-54。
- 19 馬（2015）、p.115。
- 20 Landry（2008）、pp.33-34。
- 21 生徒に対する補助資金、学費・雑費免除の資金など、使途指定の資金である。（李・郭・辛（2009）、pp.126-139）。
- 22 劉・李・何（2018）、pp.40-42。
- 23 夏（2015）、pp.41-42。
- 24 夏（2015）、pp.25-26。
- 25 周（2013）、p.29。
- 26 中国では農村の都市化を目指して新型都市の

- 建設プロジェクトが全国的に進められている。  
 (「国家新型都市化企画 (2014-2020年)」(「国家新型城鎮化規画 (2014-2020年)」)、2014年)
- 27 郭・秦、(2017)、p.8。
- 28 劉 (2015)、pp.654-666。
- 29 ここでの農村の文化とは伝統農業社会から生み出された道徳感情・社会心理・民俗習慣などからなっている社会文化である。
- 30 『中国統計年鑑2017年』の6-11 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexch.htm> 農村居民一人当たり収入と支出状況により計算したものである。
- 31 移転収入とは政府または社会团体による給付金(社会保障・賠償など)で得た収入のことである。
- 32 ここで「農民」と言っているのは農村戸籍を持つ中国国民のことであり、中国研究では都市に出て働こうが、金持ちになろうが、「彼ら」は農民と呼ばれる。
- 33 民弁教師とは公務員である公弁教師に対して、公務員でない教師を指す。また、農村などで資格がなく、学歴も不足するが、教師が足りないために雇われた雑多な教師を指す。待遇が非常に悪いことが特徴である。
- 34 2000年以降、民弁教師が排除されたが、その後も教師不足のため正規の手続きで採用できなかった教師を代課教師と呼ぶ。
- 35 政務院、「関于改革学制的決定」、1951年10月1日。なお、「政務院」は1954年9月15日に「国務院」と改称された。
- 36 農業合作社とは農業を行う協同組合のことで、中国では共産党指導のもと建国以前から行われていたが、1950年代には農業集団化の手段として活発に行われ、全国に広まった。1958年には農業合作社を束ねた「人民公社」が作られ、中国の農業集団化は完了する。
- 37 生産大隊は人民公社のもとにある農業合作組織の単位である。
- 38 農業合作制度の下で作られた労働配分制度の計算方法である。労働の量により「工分」を与え、その「工分」で所得を配分する。「工分」で労働の価値を計算することによって、教師は「幹部」の身分から「農民」の身分に追放された。
- 39 劉・吉 (2016)、pp.25-26。
- 40 「村村建学」とは村があれば必ず学校を建て、学問を教えるという制度である。
- 41 文化大革命では、知識人などが「走資派」とのレッテルを貼られて、糾弾集会で大衆の面前で自己批判を強制された。
- 42 都市の知識青年を農村に行かせ、農村の労働力として働かせる制度である。
- 43 『中国教育統計年鑑 (1949-1981年)』、p.1022。中共中央、国務院「関于普及小学教育若干問題的決定」(1980年12月)によれば、小学校の公弁教師でさえ給料は全国の職業の中で最も低いとされる。民弁教師は概して困窮していた。
- 44 最下層の腐敗した人間という差別的なレッテルである。
- 45 勞凱声、『中国教育改革30年:政策与法律卷(電子版)』、北京師範大学出版社、2009年、p.35。
- 46 「中共中央関于教育体制改革的決定」、1985年5月27日。
- 47 郷鎮企業とは農民で運営する集団所有・合作・個人などの形で経営される企業のことであり。中国の場合、地域に所在する有力な企業は財政や行政にかなり貢献することになっており、競争力のある有力な郷鎮企業があれば郷鎮の財政は飛躍的に強化された。しかし、改革開放以降、企業間の競争が激化したため、有力な郷鎮企業を持つ郷鎮は僅かしかなかった。
- 48 教育費付加金についてはすでに1984年の「農村学校教育経費の調達に関する通知」で、農村の教育費を農民個人・郷鎮企業で負担することとしていた。これは一種の租税であり、保護者に限らず納税者が負担する。
- 49 楠山 (2010)、p.110。
- 50 「分級建学」「分級管理」とは各行政レベルは責任を持って管轄範囲の学校を建設・管理することである。
- 51 中共中央・国務院、「関于普及小学教育若干問題的決定」中発 [1980] 84号、1980年12月。
- 52 1976年341.6万人から1993年に(17年間で)193万人に減少しただけだった。(『中国教育統計年鑑1993年』)
- 53 国務院、「国務院弁公厅関于解決民弁教師問題的通知」、1997年9月7日。
- 54 1980年代から各省は民弁教師問題の解決策を定めたが、統一されていなかった。1992年の「民弁教師問題的改善に関する意見」(「関于進一步改善和加強民弁教師工作若干問題的意見」)では民弁教師問題を解決する方針を「閉・転・募・辞・退」と明確に提示した。
- 55 小林 (2012)、pp.209-213。2006年に農民からの行政経費徴収が全て禁止されるまで、農民は農業税や「三提五統」と呼ばれる公的扶助の基金への拠出や農村インフラの整備の資金の負担、あるいは労役の負担があり、さらに、「三乱」と呼ばれる郷鎮などによる違法な課金

- が農民に強い不満をもたらしていた。これらは郷鎮財政が行き詰まると共に全国的に現れた現象であり、最終的には財政の再分配によって地方財政が補償されるようになるまで続いた。
- 56 国務院、「關於進一步做好農村財費改革試点工作的通知」(国発〔2001〕5号)、2001年3月24日。
- 57 国務院、「關於進一步加強農村教育工作的決定」(国発〔2003〕19号)、2003年9月17日。
- 58 中国では中央政府が配分した財政資金を地方政府が目的外に流用することが多々ある。
- 59 教育部「2000年全国教育事業發展統計公報」、2001年6月1日。
- 60 教育部・人力資源と社会保障部・財政部・中央機構編制委員会弁公室、「關於妥善解決中小學代課教師問題的指導意見」教人〔2011〕8号、2011年9月。
- 61 工勤崗位とは編制内で肉体労働や一般技術に従事する持ち場のことである。
- 62 国務院、「關於深化農村義務教育經費保障機制改革的決定」(国発〔2005〕43号)、2005年12月24日。
- 63 中央政府と地方政府の分担割合は西部地域において8:2、中部地域で6:4、東部地域は直轄市を除き、各省の財政状況により分担割合を決めるとした。
- 64 ここで一般県とは省都に近い県ではないが、貧困県でもない県のことである。
- 65 貧困県とは国家の定めた経済基準に達していない県のことである。貧困県の評定基準は主に貧困人口が総人口に占める比率、農民一人当たり可処分所得、県の一人当たりGDPである。経済發展に伴い具体的な基準の数値が変わることがある。
- 66 ここで県城に近い農村小学校とは県城から車で30分以内に着く農村小学校のことである。交通状況がよく、山地の道路も多くない。比較的県城に行きやすいため、教師は県城から通勤することが多い。
- 67 ここで県城から遠い小学校とは県城から車で30分以上かかる農村小学校のことである。山地の道路が多く、県城に行きにくいので、教師は地元出身者か、学校の宿舎に住むことが多く、県城からの通勤が少ない。
- 68 財政権・人事管理権はないが学校の日常業務を管理する教育局の出張所である。中心小学校はある学校を拠点とする場合もあるし、独立な場所に拠点を置く場合もある(「中心校」と呼ぶが、学校ではない)。
- 69 編制とは国家行政機関の組織機構、定員、職務名称、仕事量、給与基準、経費額などの総称である。
- 70 一人の専任教師に対する生徒数のことである。
- 71 中国では小学校でも科目ごとに教師が交代して授業を行う方法が一般的である。
- 72 例えば、農村の人口密度が低いため1クラスの人数は都市より遥かに少ない。農村では1クラス19人、都市では1クラス38人と仮定すれば、農村では1クラス一人の教師しか配分できない、それに対して都市では1クラス教師を2人配分することが可能である。生徒の人数が違うが、クラスごとの仕事の量は大きな差がないため、農村教師の仕事の量が相対的に多くなり、その状況に置かれると研修にも行きにくくなる。
- 73 教師の能力は三つに分類されることが多く、例えば、「①教職に対する熱い情熱」「②教育専門家としての確かな力量」「③総合的な人間力」というように分類される(中央教育審議会(2005年)、p.19)。「教師の高学歴化は、必ずしも教師の資質能力の高度化に結びつかない」(前田・岸田(1987)、p.32)という意見もあり、とりわけ、①の「情熱」は学歴では獲得できない。ただし、「教師の資質は愛情や使命感や情熱だけでは不十分であり、教師の職務遂行を支える検証された専門的知識と技術の体系的教養が不可欠である」(同書、p.32)とされているが、②の専門的力量は教師が受けた教育や研修との関係が深い。このため、学歴が教師の力量に直結するとは言えないものの、高学歴化は教師の力量を向上させるための必要条件と考えることができる。
- 74 2013-2016年の中国教育部發展企画司「教育統計データ」より。
- 75 上級行政部門の研修を受けた教師に、その内容を他の教師に教えさせるという仕組みである。
- 76 公務員は実質的には終身雇用制であり、給料は農村においては抜群に高く、社会保障制度(医療保険・年金など)が完備されている。
- 77 桜井は学習意欲を「自発的に学ぶ動機のことであり、学習動機の一つ」と定義しているが(桜井(2002)、p.9)、「意欲」は「態度」「関心」と共に情意目標とされ、本人にしかわかりようがない内面的なものとされる。しかし、ここで学習意欲と言っているのは、具体的に言えば授業に積極的に参加しているか否かということである。それは通常は授業態度と言われるものであるが、中国の農村小学校の場合、授業態度が悪いという私語したり、騒いだ



- り、立ち歩いたりする授業を妨害するような行動を指し、授業に無関心とか眠っているなどの消極的な意味で授業態度の悪い生徒が除外される恐れがあるためである。学習意欲という一見抽象的な言葉を用いたが、質問の主旨は校長や教員には伝わっているように思われる。
- 78 肖・劉 (2018)、p.5。
- 79 中国の一種のソーシャル・ネットワーキング・サービス (SNS) である。
- 80 楊 (2013)、p.214。
- 81 都市化率の計算範囲は城鎮に住む常住人口とその地域人口総数との比率である。
- 82 「国家教育事業発展「十二五」規画綱要」(2012)で教育の質を測る項目である。計算方法：卒業生数/入学した時の生徒数\*100%である。
- 83 1996年から流動児童の教育問題は検討されるようになり、2003年に国務院は「農民工子女の義務教育を受けさせることに関する通知」(「關於進一步做好進城務工就業農民子女義務教育工作意見的通知」(国弁發〔2003〕78号))を公布し、農民工子女に教育を受けさせ、都市民と同じ基準で教育費用を徴収すると決定した。しかし、各地が本格的に取組むのはそれぞれ異なり、後回しにされていた。
- 84 戸籍地(県)から離れて教育を受けている生徒に対して教育を提供している学校が徴収する特別費用である。
- 85 梁・李 (2012)、p.115。
- 86 ユネスコ ((1966年10月5日)、p.10。
- 87 呉 (2013)、p.38。
- 法」、1982年12月4日。
- 国務院、「農村学校教育経費の調達に関する通知」(「国務院關於籌措農村学校办学經費的通知」)、1984年12月13日。
- 中共中央、「教育体制改革に関する決定」(「關於教育体制改革的決定」)、1985年5月27日。
- 全国人民代表大会常務委員会、「中華人民共和国義務教育法」、1986年4月12日。
- 国家教委・国家計委・人事部・財政部、「民弁教師問題の改善に関する意見」(「關於進一步改善和加強民弁教師工作若干問題的意見」)、1992年8月6日。
- 中共中央・国務院、「中国教育改革發展綱要」(中發〔1993〕3号)、1993年2月13日。
- 全国人民代表大会常務委員会、「中華人民共和国教師法」、1993年10月31日。
- 国務院、「国務院弁公庁により民弁教師問題の解決に関する通知」(「国務院弁公庁關於解決民弁教師問題的通知」)、1997年9月7日。
- 国務院、「農村稅費改革の実験を更に進めるに関する通知」(「關於進一步做好農村財費改革試点工作的通知」(国發〔2001〕5号))、2001年3月24日。
- 国務院、「基礎教育改革と發展に関する決定」(「国務院關於基礎教育改革与發展的决定」(国發〔2001〕21号))、2001年5月29日。
- 国務院、「農民工子女の義務教育を受けさせることに関する通知」(「關於進一步做好進城務工就業農民子女義務教育工作意見的通知」(国弁發〔2003〕78号))、2003年9月13日。
- 国務院、「更に農村教育を強化することに関する決定」(「關於進一步加強農村教育工作的决定」(国發〔2003〕19号))、2003年9月17日。
- 国務院、「農村義務教育の教育経費の調達制度の改革に関する通知」(「關於深化農村義務教育經費保障机制改革的通知」(国發〔2005〕43号))、2005年12月24日。
- 全国人民代表大会常務委員会、「中華人民共和国義務教育法」、2006年6月29日。
- 教育部、「義務教育の学校教師の業績評価の実施に関する指導意見」(「關於做好义务教育学校教師績效考核工作的指導意見」(教人〔2008〕15号))、2008年12月31日。
- 国務院、「国家中長期教育改革と發展計画綱要(2010-2020年)」(「国家中長期教育改革和發展規划綱要(2010-2020年)」)、2010年7月29日。
- 教育部・人力資源と社会保障部・財政部・中央機構編制委員会弁公室、「中小学校の代講教師の問題を解決することに関する指導意見」(「關於妥善解決中小学代課教師問題的指導意見」

## 参考文献

### (1) 中国語文献

#### a、政府通知・政策(年代順)

- 政務院、「学制改革に関する決定」(「關於改革学制的决定」)、1951年10月1日。
- 第一回全国人民代表大会第一次会議、「中華人民共和国憲法」、1954年9月20。
- 中共中央・国務院、「教育事業管理権限の下放問題に関する規定」(「關於教育事業管理權力下放問題的規定」)、1958年8月4日。
- 中共中央・国務院、「教育事業に関する指示」(「關於教育工作的指示」)、1958年9月19日。
- 全国人民代表大会常務委員会、「中華人民共和国学位条例」、1980年2月12日。
- 中共中央・国務院、「小学校普及の諸問題に関する決定」(「關於普及小学教育若干問題的決定」中發〔1980〕84号)、1980年12月3日。
- 第五回全国人大第五次會議、「中華人民共和国憲

教人〔2011〕8号)、2011年9月。  
教育部、「国家教育事業発展「十二五」規画綱要」、2012年2月。  
國務院、「センター試験制度改革に関する実施意見」(「關於深化考試招生制度改革の実施意見」国発〔2014〕35号)、2014年9月3日。  
中央編制委員会弁公室・教育部・財政部、「都市と農村の教員編制を統一する基準に関する通知」(「關於統一城郷中小学教職工編制標準的通知」(中央編弁発〔2014〕72号))、2014年11月13日。  
**b、論文・書籍**  
代傑钰、「小学生厭学問題調査分析——以金華市駅前小学為例」、《語文学刊》No.22 pp.108-110、2012年。  
呉文勝、「教師發展与政治文化研究——基于教師政策演变的分析」、浙江大学出版社、2013年。  
傅勇・張晏、「中国式分権与財政支出結構偏向：為增長而競争的代価」、《管理世界》No.3、2007年、pp.4-12,22。  
郭雅娴、「我国義務教育財政体制變遷的回顧与反思」、《湖南科技学院学报》Vol.34 No.12、2013年、pp.136-138。  
賈康・白景明、「県郷財政解困与財政体制創新」、《財税与會計》No.5、2002年、pp.9-13。  
夏茂林、「我国義務教育發展失衡的制度述源及變遷研究」、科学出版社、2015年。  
貴州省統計局、「2016年貴州省国民經濟と社会發展の統計公報」、2017年3月22日。  
教育部「2000年全国教育事業發展統計公報」、2001年6月1日  
馬万里、「中国式財政分権、政府教育支出偏向与城郷収入差距——理論と実証」、經濟科学出版社、2015年。  
李軍超、「政府推進城郷義務教育均衡發展的制度邏輯研究」、中国社会科学出版社、2015年。  
李森、「和谐社会視閾下的城郷二元結構基礎教育公平問題研究」、南京航空航天大学、2011年。  
李瑞鋒・郭大・辛賢、「中国農村義務教育投入現状及政策建議」、中国農業出版社、2009年。  
勞凱声、「中国教育改革30年：政策与法律卷(電子版)」、北京師範大学出版社、2009年。  
劉遠碧・李銀川・何洪周、「西部義務教育資源配置的現状及優化策略探究——以成都市為例」、《教育与教学研究》Vol.32 No.1、2018年、pp.36-45。  
劉擎擎・吉標、「我国民弁教師群体的歴史興衰」、《理論縱横》Vol.17 No.2、2016年、pp.24-28。  
劉鉄芳、「郷土的逃離与回帰：郷村教育的人文重建(電子版)」、福建教育出版社、2015年。  
梁晨・李中清など、「無声的革命：北京大学与蘇州

大学生徒社会来源研究(1952-2002)」、《中国社会科学》No.1、2012年、pp.98-118。  
肖磊峰・劉堅、「家庭社会經濟地位对学生学業成就的影響」、《基礎教育質量監測簡報》No.78、2018年、pp.1-6。  
陳昕、「我国財政分権与義務教育城郷均衡的關係研究」、經濟科学出版社、2014年。  
郭志輝・秦玉友、「中国農村教育發展報告2016」、北京師範大学出版社、2017年。  
楊志広、「財政分権、地方政府行為与經濟發展——基于県域視角的理論与実証研究」、經濟管理出版社、2017年。  
楊潤勇、「中国農村教育發展報告2012」、教育科学出版社、2013年。  
中国教育年鑑編委會、「中国教育統計年鑑(1949-1981年)」、中国教育出版社、1981年。  
史亞娟、「中小學教師流動存在的問題及其改進对策——基于教師管理制度的視角」、《教育研究》No.9、2014年、pp.90-95。  
孫輝、「財政分権、政績考核与地方政府土地出讓」、社会科学文献出版社、2014年。  
周興国、「義務教育均衡發展：從資源配置到資源激活」、《教育發展研究》Vol.33 No.2、pp.26-30。  
**c、ウェブサイト**  
搜狐教育、「中国中小学校生徒の宿題負担に関する報告」(「全国中小學作業压力報告出炉,你家孩子压力大嗎?」)、[http://www.sohu.com/a/212267026\\_99901326](http://www.sohu.com/a/212267026_99901326)、2017年12月22日。  
搜狐視頻、「北京市文科センター試験一位熊軒昂：農村の子どももより近道がある」(「北京文科高考第一名熊軒昂：比農村孩子有捷徑」)、<https://tv.sohu.com/20170624/n600020095.shtml>、2017年7月12日アクセス。  
搜狐財經、「現代中国社会：教育に対して放棄している下層と心配している中層」(「中国当下社会：底層放棄教育, 中産過度焦慮」)、[http://www.sohu.com/a/114681901\\_156758](http://www.sohu.com/a/114681901_156758)、2016年9月20日。  
中国教育部發展企画司、「1997-2016年 教育統計データ」、[http://www.moe.gov.cn/s78/A03/g\\_hs\\_left/s182/](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/g_hs_left/s182/)、2018年4月10日アクセス。  
中国統計局、「2017年中国統計年鑑」、<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexch.htm>、2018年4月10日アクセス。

## (2) 日本語文献

小林熙直、「中国農村の義務教育制度に関する一考察」、《アジア研究所紀要》No.39、2012年、pp.201-239。  
楠山研、「現代中国初中等教育の多様化と制度改

革』、東信堂、2010年。

孟 健軍、「中国における財政制度改革に関する研究-中央と地方の関係の再構築に向けて」、『RIETI』、2017年4月、pp.1-35。

前田嘉明・岸田元美 監修、寺田晃・竹下由紀子・佐々木保行 編、『教師の心理 (2)』、有斐閣、1987年。

劉雲龍、「中国と日本の子どもたちに見る学習動機と取り組みの違い」、『BERD』 No.7、2007年、pp.36-41。

桜井茂男、「心理学からみた学習意欲が育つメカニズム」、『指導と評価』 Vol.48-5 No.568、2002年。

孫春蕾、「中国における『学校選択』問題と教師制度」、『教育制度研究紀要』 No.8、2013年、pp.31-38。

中央教育審議会、「新しい時代の義務教育を創造する」、[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyuo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf#search='%E6%96%B0%E3%81%97%E3%81%84%E6%99%82%E4%BB%A3%E3%81%AE%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2%E3%82%92%E5%89%B5%E9%80%A0%E3%81%99%E3%](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyuo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf#search='%E6%96%B0%E3%81%97%E3%81%84%E6%99%82%E4%BB%A3%E3%81%AE%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2%E3%82%92%E5%89%B5%E9%80%A0%E3%81%99%E3%82%8B%2005年10月26日。)

82%8B',2005年10月26日。

ユネスコ、「教員の地位に関する勧告（仮訳）」、教員の地位に関する特別政府間会議採択、<http://www.mext.go.jp/unesco/009/004/009.pdf#search='%E6%95%99%E5%93%A1%E3%81%AE%E5%9C%B0%E4%BD%8D%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E5%8B%A7%E5%91%8A%EF%BC%88%E4%BB%AE%E8%A8%B3%EF%BC%89'>、1966年10月5日。

(財)自治体国際化協会、「中国の義務教育」、[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_report/pdf/325.pdf#search='%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E3%81%AE%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2'](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/325.pdf#search='%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E3%81%AE%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2')2008年5月9日。

### (3) 英語文献

Landry Pierre F, (2008), *Decentralized Authoritarianism in China : The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, New York: Cambridge University Press.