

日本と中国における「教育改革」の動向と理論的課題

— 1980年代以降に焦点を当てて —

若井 彌一・牛 志奎

(平成17年10月31日受付；平成17年11月30日受理)

要 旨

1980年代以来日本と中国は異なった背景で教育改革が行われてきたが、教育の分権化、教育への競争原理の導入、教員資質の向上、子どもの個性尊重の重視、受験競争の緩和など一連の改革の共通性もある。本稿は、教育改革に関する政策、法律を概観し、学校制度、教員人事制度、学校選択制など具体的な改革事例を分析した上、両国の教育改革の現状と今後の課題を明らかにした。

KEY WORDS

日本 中国 教育改革 教育を受ける権利 教員法制 学校運営

1 研究の目的

本研究は、日本と中国において進められてきている「教育改革」について、1980年代以降の動向を確認した上で、理論的課題が何であるかを明らかにしようとするものである。日・中両国とも「改革」の内容は異にしつつも、現象的には「改革の日常化」とも称すべき状態が続いている。教育界内部からの内発的改革というより、むしろ政策主導による急速な改革という点で共通している。

「改革」を支えている理論的支柱と枠組が何であるのかを検討し、展開されてきた「改革」を両面的に捉えることの必要性を意識し、この研究に取り組むものである。

2 日本における改革の動向と課題

現在に至る一連の「教育改革」の直接的な起点は、1984（昭和59）年～1987年（昭和62年）の臨時教育審議会による四次の答申に求めることができる。

臨教審答申で提起された教育改革構想は、教育をトータルに視野に入れた総合的改革であること、とは言い、内容的には、それまでに制度化（法制化）されてきた教育の点検・再編という側面が強いこと、そして、改革構想がドラスティックなものであることから、教育を受ける権利、教育の機会均等、教師の教育権という基本的概念との関わりで改革内容を吟味する必要性が高いことを指摘できよう。現下、注目を集めている義務教育費国庫負担制度の見直しは、その一例である。

(1) 臨教審答申で提起された教育改革構想

1984（昭和59）年8月、内閣総理大臣の諮問機関として臨時教育審議会（臨教審）の設置を

根拠づける「臨時教育審議会設置法」（以下「臨教審設置法」という。）が制定された。中央教育審議会（中教審）とは別に臨教審が設置されたのは、教育改革の構想範囲が、文部省（当時、現文部科学省）の範囲を超えて、総理府（当時、現内閣府）をも含む政府機関全体に関わる大規模なものとして想定されていたことによるものである。

臨教審答申の内容については、既に大小様々な研究・論評著作物が公にされてきたところであるが、ここで確認までに答申に即して、項目的に掲げておく。

まず、第一次答申では、改革推進のための基本的考え方として「個性重視の原則」¹を最重視すべきものとし、さらに、基礎・基本の重視、創造性・考える力・表現力の育成、選択機会の拡大、教育環境の人間化、生涯学習体系への移行、国際化への対応、情報化への対応を掲げた。

これらを基本的な考え方として、検討課題として掲げたのは、次の8項目であった。①21世紀に向けての教育の基本的な在り方 ②生涯学習の組織化・体系化と学歴社会の弊害の是正 ③高等教育の高度化・個性化 ④初等・中等教育の充実・多様化 ⑤教員の資質向上 ⑥国際化への対応 ⑦情報化への対応 ⑧教育行財政の見直し

これら8項目のほか、「当面の具体的な改革提言」として、⑨大学入試制度の改革、⑩大学入学資格の自由化・弾力化、⑪6年制中等教育学校、⑫単位制高等学校を提案している。

一見して明らかなように学校教育制度だけではなく、「生涯学習体系」への移行をも改革の対象範囲とし、また、制度面の改革ではなく、教育の内容・方法等についての改革の必要性を強調し、これと関連して、教員の資質の向上のための具体的な改革方向が提示されるという具合で、その後提起された改革構想の範囲は、学校教育の制度改革の範囲内ではなく、生涯学習体系への移行にも具体的に言及するという包括的なものとなっている。

かつてのいわゆる「四六答申」（昭和46年7月16日、「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」の中教審答申）も、答申名のとおり、学校教育についての総合的な改革構想を提示したものであったが、臨教審答申は、四六答申の内容範囲よりも、さらに広範囲であることが特徴である。

なお、この臨教審答申の特徴の一つ（四つのうち）について、市川昭午は、「四六答申にはなかった教育行政の機構や運営に関する事項が含まれている反面、四六答申が改革に要する経費の見積もりを熱心に行い、公財政支出を増大する必要があることを強く主張したのに対し、財政上の手当てにほとんど言及していない」と指摘している²。これは、その後の教育改革の動向について、結果的に、公費支弁から受益者負担へのシフトを容易に許すというよりむしろ助長することになったことを、間接的ながら、鋭く見通した指摘として、極めて重要である。

(2) その後の改革動向（主要事項に限定。法令名は、一般的な略称を用いている。）³

臨教審答申以下、2005（平成17）年8月末までの教育改革動向を一覧として示せば以下の如くである。紙幅の制約上、個々の事項についての詳細な説明解説・検討は省略する。

1988（昭和63）年

5.31 教特法改正により、「初任者研修」の制度化を図る。

7.1 文部省の機構改革により、生涯学習局を新設する（社会教育局廃止）。

12.28 免許法改正により、専修免許状の新設（一種、二種と合わせて三区分）、免許状取得の単位数の引き上げを図る。

1989（平成元）年

3.15 小・中・高等学校等の学習指導要領を告示。

1990（平成2）年

6.29 生涯学習振興法の公布

1992（平成4）年

3.23 学施規の改正により、学校5日制の導入（9.12開始）。その後、平成14年度より完全5日制に移行。

1993（平成5）年

1.28 学施規の改正により、通級制度を導入

1994（平成5）年

6.21 専修学校設置基準改正により、専門課程修了者を「専門士」と称する。

1998（平成10）年

6.12 学教法改正により、「中等教育学校」を追加。

9.21 中教審、「今後の地方教育行政の在り方について」答申。

10.26 大学審議会、「21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—」答申。

12.14 小・中学校の学習指導要領、幼稚園教育要領を告示。

1999（平成11）年

3.29 高等学校学習指導要領を告示。

6.22 文部省、新学習指導要領の移行措置を官報告示。総合的な学習の時間、授業時間の弾力化、児童・生徒の個別・グループ別指導などは平成12年4月から実施可とする。

7.16 文部省、「教育改革プログラム」改訂（3度目の改訂）

2000（平成12）年

1.21 学施規改正により、学校評議員制度の創設、校長・教頭の資格の弾力化を図る。職員会議の設置規定も追加。

1.28 小渕恵三首相、教育改革国民会議（首相の私的諮問機関）設置を提唱する。

3.30 免許法改正により、高等学校の免許教科に「情報」、「情報実習」、「福祉」、「福祉実習」を追加。

国立学校設置法施行規則改正により、「学位授与機構」を「大学評価・学位授与機構」に改める。

4.28 教特法改正により、「大学院修学休業」制度を創設（施行平成13年4月1日）

7.26 森喜朗首相の私的諮問機関・教育改革国民会議が報告書をまとめる。教員免許の更新制、適格性欠く教員の転職の促し等を提言。

12.4 教課審、「児童生徒の学習と教育課程実施状況の在り方について」答申。

12.22 教育改革国民会議、「教育を変える17の提案」を報告。

2001（平成13）年

3.31 義務教育定数標準法改正により、少人数指導が可能となるように教員定数を改善、学級編制標準人数40人を下まわる数を基準として、特例的に都道府県教委判断で設定することが可能となった。

6.11 文部省、「大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン」公表。

7.11 地教法改正により、教職員人事に関する校長の意見具申権の取扱い、児童・生徒に対する指導が不適切な教員（県費負担教員）の免職・他の常勤職種への再任用等を規定。

学教法改正により、出席停止の要件、手続の明確化等を規定。
社教法改正によりボランティア活動等体験活動の促進等を規定。

2002（平成14）年

- 3.29 小学校、中学校の設置基準公布、高等学校設置基準の一部改正により、自己点検・自己評価・公表の努力義務、学校運営情報の積極的提供等を規定。
- 5.24 免許法改正により、免許状の失効、取上げ措置について厳格化を図る。
- 6.5 教特法改正により、「10年経験者研修」の制度化を図る。
- 7.4 夏休み期間中の公立学校教員の勤務管理に関する通達により、いわゆる職専免研修（自宅研修）についての運用の適正化を促す。
- 11.22 学教法改正により、「専門職大学院」制度を創設する。

2003（平成15）年

- 2.4 第二期中教審、教基法改正について審議開始する。
- 3.28 義務教育費国庫負担削減を内容とする国庫負担法改正法案が可決成立。
文科省の調査研究協力者会議、特別支援教育の在り方に関する最終報告。
- 4.11 文科省の調査研究協力者会議、不登校児童・生徒に関する指導・支援のあり方についての報告。
- 5.7 政府の地方分権推進会議、国庫負担に関する報告。
- 5.30 構造改革特区法改正により、株式会社による学校設置が可能となる。
- 6.7 小泉内閣、いわゆる「骨太の方針（第3弾）」を決定。義務教育費国庫負担金削減、公設民営学校の設置実現などを盛り込んだ内容。
- 7.17 文科省、大学COEプログラム133件を採択。
- 7.30 総務省、義務教育費国庫負担金額の一般財源化を求める。
- 9.18 文科省、特色ある大学教育支援プログラムを初年度分として80件採択。
- 12.26 文科省、「確かな学力」の育成を主眼とする、小・中・高等学校の学習指導要領の一部改訂を告示。

2004（平成16）年

- 2.17 構造改革特区推進本部が、特別免許状の授与権限を市町村教育委員会に与える方針を決定。
- 3.31 義務教育費国庫負担削減を内容とする国庫負担法改正案が成立。
高等学校設置基準（全部改正）の公布。
- 4.1 国立大学の法人化の実施。
- 4.7 児童虐待防止の一部改正。
- 5.14 学教法改正により「栄養教諭」（第28条）の新設。
- 6.2 地教行法改正法案の成立、「地域運営学校」の設置可能となる。（3.4 中教審は、これを促す内容の答申を行っていた。）
- 8.10 河村建夫文科大臣「義務教育改革案」を発表。

(3) 検討を要する主な理論的課題

上記(2)において掲げた事項は、臨教審以降の「教育改革」事項のすべてではなく、軽重の基準の厳密な吟味は別として、比較的重要と判断されるものに限定されている。省令レベルの細則的な事項、教育関係審議会の答申類を網羅的に掲げたならば、その数は、倍增するかもしれ

ない。そして、平成13年1月の中央省庁再編（文部省から文部科学省へ）に連動する形で文部科学省組織令第85条に基づいて文部科学省に置かれることとなった中央教育審議会が、設置後に答申した事項を例外なく掲げたならば、その数もまた相当なものとなる。

「改革」と「改善」、「改良」、あるいは「刷新」等との違いに明確な区分基準がある訳ではないが、比較的大きな変化（制度レベルでの変化等）を伴うものを「改革」と呼ぶことが多いと思われる。臨教審答申以降の動きを見てみると、「教育改革」の短期間化が顕著である。例えば、適切ではないかもしれないが、道路改良工事の短期間化（日本中いたるところで道路工事）に似ている。必要度の低い改良工事は、交通渋滞を引き起こすだけで、感謝されることは少ない。

必要があれば、改革であれ、改良であれ行わなければならない。要は、その必要度がどれほどのものであるか、であろう。改革とはいうものの、その必要性が十分に吟味されずに、行われた場合には、改革に伴うエネルギー（精神的及び物理的）の消耗は看過しがたいものとなる。臨教審答申以降、いつ終わるともなく続いている教育改革は、「五月晴れ」のような清々しさをもって教育界で迎えられているという一面的なものではなく、「五月雨」のようなうとうとさを伴って、渋々受け入れられているという一面をも有していることを指摘しておく必要がある。誤解なきように断っておく。筆者は、教育改革そのものの意義を否定する意図は毛頭無い。ただ、熟慮ではなく、教育活動に携わっている教員、あるいはその対象として、学習活動に精励することを期待され、あるいは要請されている児童・生徒の要望を慎重に見極める配慮の足りない浅慮レベルでの「教育改革」では、「労多くして功少なし」の結果に終わる危険性が大きいことを強調しているのである。

このような判断に基づいて、臨教審以降の教育改革動向で特徴的なことに注目し、「教育改革」の必要性と今後の取り組み課題について考察してみたい。

① 学校教育制度改革に着目して

学校教育制度改革に着目すると、その特徴は、「多様化」、「弾力化」（規制緩和を含む）という二つの用語で整理できる。改めて解説するまでもないが、臨教審の答申以降の教育制度改革は、中等教育と高等教育に集中して行われてきた。中等教育学校制度、単位制・総合制高等学校の創設などは、その代表的なものであるが、大学に関しても、平成3年の大学設置基準の改正による大学の履修単位の弾力化等の改革が行われてきた。これらの改革は、高等学校関係者、大学関係者にも好感をもって迎えられたようであり、表立った批判的見解は見られない。

同じく制度レベルの改革で指摘しておくべきことに、法科大学院に代表される専門職大学院制度の創設がある。司法制度改革と連動する形で、法科大学院はスタートした。裁判の迅速化に関する法律の制定から推察されるように、我が国の裁判は係争期間が極めて長期に及ぶ例が珍しくない。したがって、法曹人口の増加策にも理由はあるが、法科大学院を専門職大学院として創設したことについて、入学定員設定に関する「見通し」の甘さが強く指摘されている。

「教育を受ける権利」（日本国憲法第26条第1項）との関わりで言えば、大学院の授業料を従来の大学院（法学研究科修士課程）よりも高額なものとし、受益者負担の原則で入学者に負担させていくというやり方に、法曹という公益性の強い人材の育成を目的とする大学院制度の在り方という観点から問題がないかどうか、理論的に再考する必要がある。構想を大きく上回る入学定員を認めたことは、結局のところ大学院という名の司法試験予備校に法科大学院を追い込んでいく結果を招きかねない。

② 入試制度に着目して

入試制度、とりわけ大学入試制度の在り方は、我が国の教育改革の難題の一つである。臨教審答申でも、過剰な受験競争の弊害が指摘され、入試制度の改革必要性が強調され、その後も「改革」が行われてきたが、改革により見るべき成果が上がっているかどうかは定かでない。

大学入試制度改革は、各大学での重要な取組み課題であるが、長期に及ぶ大学入学者該当人口の減少のあおりを受けて、名目的な改革理念とは別に少なからぬ大学（短大を含む）は、入学者の確保に腐心しているのが実態であり、今後はその傾向がさらに顕著になっていくことが予想されている。大学全員入学という時代を迎え、知名度の低い、あるいは世評の必ずしも芳しくない大学は、志願者離れが加速し、最終的に民事再生法の適用を申請するというケースが増加することは予想に難くない。私立大学の萩国際大学の例は、いわゆる「大学倒産時代」への突入を象徴的に示しているできごとである。

名称は、同じ「大学」（学教法第52条）であり、「学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする」ことになってはいるものの、そこで学ぶ学生の知的レベルは限りなく多様化、多層化していると見て間違いない。

学教法の大学の理念（目的）を多様化、多層化した実態に合わせて改めるか、反対にその理念に合致する方向で大学全体に適用される、学生の資質維持・向上のための抜本的な改革を行っていくかが喫緊の課題となっている。個別大学の自主的・任意的な改革には自ずと限界がある。単に「競争的環境」の中で各大学間の入試改革を競わせるだけでは、総じて我が国の大学全体の信用が低下することになりかねない。

③ 教員の資質向上・免許制度に着目して

「教員の資質向上」という課題は、学校教育制度改革が叫ばれるとき、それと不可分の事項として取上げられるのが通例であり、臨教審答申以降の改革に関しても例外ではない。

臨教審答申とその後の教育職員養成審議会（教養審）の答申を受けて、昭和63年に教職員免許法（免許法）及び教育公務員特例法（教特法）の改正が行われた⁴。この改革は、教職に関する科目を内容的に（履修科目の名称上のこととは言え）、アップ・ツー・デイトに再編したばかりではなく、大学院レベルでの教員養成に対応した免許状を整備したという点で、その意義は大きい。

しかし、このような免許状制度改革がされる一方で、現に教職に在る者について、その後、「指導力」不足の批判が表面化し、教育改革国民会議で、該当者については然るべき人事上の措置がとられるべきであるとの合意が形成され、その提言を受けた形で、地教行法の一部改正（第47条の2追加）が行われた。地方公務員法（地公法）上の分限処分（第27条）とは別に、地教行法上で特別の措置がとられるという仕組みは、一面から見れば、教員の身分保障に対する手厚い配慮のようにも思われるものの、一面においては、「指導が不適切であること」、「指導が適切に行うことができないと認められること」が限定的というよりも拡大解釈される恐れがあることから、教員（県費負担）を更に追いつめてしまうという結果を招きかねないことに教育委員会としては十分に留意する必要がある。

最近の教員の指導力がどんどん下降していると見るのは、適切ではなく、むしろ三昔前であれば、恐らくそれほど問題視されずに済んだ教員たちが、チャイルド・スペアレス（1人っ子が多い）の保護者、高学歴の保護者等により、厳しく評価（法的手続ではなく、事実上の評価）

される時代に入ったことによる一つの現象とみるのが当を得ているかと思われる。

「指導力不足」教員についての断片的事例はみられるものの、全国的かつ多面的な調査に基づく実態は明らかにされておらず、教育行政と研究者による共同的な取組みが課題となっている。まずは、各都道府県教育委員会によって様ではない、「指導力不足」の捉え方について全国的な共通理解を図ること、また、人事上の措置を講ずるに至る適正手続についての全国的な共通理解を図ることが当面の取組み課題である。いかに地方分権の時代の意義を強調するとしても、不利益性が大きな人事上の措置については、日本国憲法第14条第1項の「法の下での平等」原則にかんがみ、都道府県により取扱い基準に大きな違いが生じないように関係者の努力を要することを強調しておかなくてはならない。

更にもう二点について、言及しておきたい。その一つは、いわゆる「民間人校長」についてである。校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督することを職責としている（学教法第28条第3項）。一見、簡単とも思われる校長の職務には、教育課程、教育方法、教育関係法令等についての豊かな教養が必要とされる。例えば、教育関係法令の選考試験問題を一読すれば（実施していない公共団体もあるが）、どれくらいの範囲と深まりの試験問題が出されているか、実感できようというものである。教員採用試験における教育関係法令の試験問題との難易度の差は歴然としている。

ところが、この校長の資格については、教育改革の一環として、平成12年1月の学校教育法施行規則（学施規）の一部改正で、次の一ヶ条が追加された。

第9条の2 国立若しくは公立の学校の校長の任命権者又は私立学校の設置者は、学校の運営上特に必要がある場合には、前2条に規定するもののほか、第8条各号に掲げる資格を有する者と同等の資質を有すると認める者を校長として採用することが出来る。

教員出身者以外で優秀な人材を教育界に招致するという人事上の方策は、一般の教員について「特別免許状」（免許法第5条第3項）として実施されてきたところであり、その効力については、「その免許状を授与した授与権者の置かれる都道府県においのみ効力を有する」（同法第9条第2項）と限定はされているものの、有効期間10年という以前の制限は既に取り除かれている。

このように考えれば、なにも校長についても、特別の資格を有しない者を登用することについて、それほど過敏にならずに、意欲のある者をどんどん採用したら良いではないか、との主張にも理由はありそうに思われなくてもない。しかし、意欲の有無という点で言うならば、校長（教頭も含めて）の重責を担おうとする教員は、探すに苦勞するほどのことはない。各地で開催されている管理職試験の講座は、多くの場合、大変盛況であることは、その有力な証左の一つである。

教職経験者の中から優秀な人物を管理職に登用することの可能性が高いにもかかわらず、どんどん教職経験のない民間人を登用するという事態になれば、教職にある者は、その職の重さではなく軽さを思い知らされることになろう。そのような実態を招かないように教育委員会は留意し、かつ、次のような改革方策を講じていくことを検討する必要がある。

それは、免許状を有しながらも他の職に就いている人々、大学または大学院を卒業し、または修了しているが免許状を取得していない人々を対象にして教職教養、教職専門講座等の開設をし、意欲のある人々を人材バンクのようにプールしておくことの制度化を図ることである。そのような研修講座の受講を続ける地道な努力の蓄積が出来るかどうかは、教職（管理職も教

職である)の適格性を確認する方法の一つでもある。免許状も教職経験もない人々の登用を、教職経験者が苦々しく思うような人材登用の仕方は避けなくてはならない。これは、少数の人々(民間人校長)を採用することがあり得ることを是認した上での提案である⁵。

その二つは、専門職大学院としての「教職大学院」(仮称)構想についてである。専門職大学院の制度は、平成14年の学教法の一部改正により創設された。専門職大学院は、「大学院のうち、学術の理論及び応用を教授研究し、高度の専門性が求められる職業を担うための深い学識及び卓越した能力を培うことを目的とするもの」(第65条第2項)と定義されている。言うまでもなく、高度な専門的職能を必要とされる職種(業種)に必要な人材の育成という特化された目的を有することが、従来の大学院(同条第1項)とは異なる。

法科大学院については既に述べたが、教職大学院の場合には、入学者の出口(就職)についての見通しが、はっきりしない。この点について、行政的にどのような道筋をつけることができるかが、教職大学院の盛衰を左右することになるであろう。個別の大学の可能な範囲での出口開拓努力は当然としても、それだけに委ねるやり方では、参画した大学院が総じて苦境に立たされることになることは確実である。

教職大学院の教育課程(カリキュラム)の在り方を具体化していくことについては、いわゆる「新構想教育大学院」(兵庫教育大学、上越教育大学、鳴門教育大学)のこれまでの20年余に及ぶ取り組みが参考になると思われる。

④ 地方分権化、大学法人化の内実についての検討の必要性

考察すべきことは、上記の①～③に限られない。地方分権化、国立大学の法人化について、肯定的なトーンで進められつつある「改革」の内実について、理論的な検討を加えることが大きな課題となっている。そして、これら二つの課題だけではなく、教育行政と教育との関わりがどうあることが望ましいかが、一連の改革との関連で問われる必要がある。根本的には教育基本法第10条の問題であるが、教育行政も教育も「変わる」ことが要請され、現に変わりつつある。その動態を踏まえた教育行政と教育との新たな信頼・協力関係の理論的構築が求められている。その詳細かつ個別的な考察は他日を期したい。

3 中国における改革の動向と課題

1980年代以降、新憲法(1982年)の制定及び市場経済の導入に伴って、中国では、政治、経済、教育などほとんどすべての領域において急激な改革が行われてきている。「改革・開放」の20年間を経て、中国社会は大きく変貌し、特に凄まじい経済高度成長は世界から注目を集めている。教育においても、教育方針、教育行財政制度などは例のない改革が行われている。教育改革によりいくつかの成果を評価できると同時に、急速な経済成長の背後に中国社会における貧富の格差、農村と都市の格差、地域、民族、戸籍などの差異などが、国民の平等に教育を受ける権利にとって大きな障害となっていることも事実である。

1) 1980年代以降中国教育改革に関する主な政策と法律の概要

中国教育改革に関する重要な政策としては、「教育改革に関する決定」(1985年)、「中国教育改革と発展要綱」(1993年)、「21世紀教育振興計画」(1998年)、「教育改革の深化及び素質教育の全面推進に関する決定」(1999年)、「基礎教育の改革と発展に関する決定」(2001年)、「改革の深化と民族教育の発展に関する決定」(2002年)、「幼児教育改革と発展に関する決定」(2003

年)、「2003年～2007年教育振興計画」(2004年)などが挙げられる。憲法(1982年)、「教育法」(1995年)及びこれらの政策に基づいていくつか重要な法律のほか、教育に関する多くの条例、規定などが制定され、中国の教育法整備は急速に進められている。具体的に言えば、初等・中等教育に関する「義務教育法」(1986年)、「義務教育法実施細則」(1992年)、「職業教育法」(1996年)、高等教育に関する「学位条例」(1980年)、「高等教育法」(1998年)、成人教育(社会教育・生涯教育)に関する「高等教育独学試験暫定条例」(1988年)、「文盲一掃条例」(1988年)、私立教育に関する「社会力量办学条例」(1997年、2003年廃止)、「民弁教育促進法」(2002年)、国際教育に関する「中外連合办学条例」(2003年)、教師に関する「教師法」(1993年)、「教師資格条例」(1995年)、「教師継続教育規定」(1999年)などが主要なものとして挙げられる。次に教育改革に関する一部の政策・法律の概要を述べる。

(1) 「中共中央教育体制改革に関する決定」(1985年5月)

1976年9月9日毛沢東の逝去と「四人組」の逮捕(1976年10月6日)の後、1977年8月の中国共産党第11期全国代表大会では、11年間にわたった文化大革命の正式な終結宣言がなされた。これによって、10余年にわたって中国全土を揺り動かした政治運動は、その幕を閉じた。

文化大革命終結後の中国は、一転して四つの現代化(工業・農業・国防・科学技術)建設へと向かった。共産党の「三中全会」(1978年12月)は、党と国家の経済建設の中心への転移を実現するため、「改革開放」の政策を決定した。1984年10月、中国共産党第12期第3回会議で「経済体制改革に関する決定」を発表した。経済体制の改革と経済の発展に伴って、従来のままの教育体制が経済の発展に対応できなくなった。

教育体制の改革は教育自身の発展が必要であった。長期の「左」の思想の影響で、中国の教育体制には多くの問題が存在しており、数回の訂正と討論を経て、「中共中央教育体制改革に関する決定」を制定し、1985年5月の全国教育会議で公布した。

「決定」は、まず、中国教育の問題、例えば、①教育管理の集権制、②教育構造上の普通教育と職業教育の不均衡、③学生の独立思考能力の不十分さ、教育方法、内容の遅れなどの問題を解決しなければならなかったと指摘した。

次に、「決定」は、今後の中国教育の改革と発展についての対策、方針、方向を示した。「決定」は、①教育体制改革の目的(民族の素質の向上、優れた人材の育成)、②9年制義務教育の普及の構想、教師の待遇の改善、③基礎教育管理の地方化、④中等教育の調整・職業技術教育の拡大、⑤小中学校で校長責任制度の実施、⑥高等教育体制の改革、計画外の委託・自費学生の募集、⑦教育経費の増加などを定めた。

(2) 「義務教育法」(1986年4月)と「実施細則」(1992年3月)

「決定」で示された義務教育の普及のため、1986年4月12日、第6期全人大第4回会議で「中華人民共和国義務教育法」(全文187条)が採択され、同日、中華人民共和国主席令第38号として公布された。同法は、1986年7月1日から施行された。その後、各省、自治区、直轄市も義務教育に関する地方法規が制定された。全国各地のほぼ6年間の「義務教育法」の実施状況を基礎にして、1992年3月14日に国家教育委員会が、國務院の承認を経て、「中華人民共和国義務教育法実施細則」(8章46ヶ条、総則、実施段階、入学、教育活動、実施保障、管理と監督、罰則、付則)を公布、実施した。

「義務教育法」と「実施細則」の制定は、82年憲法と「決定」に規定した9年制義務教育の普及を法律で保障した。しかし、本法は義務教育の実施は地方政府の責任として定められ、ま

た当時教育立法の経験が少ないため、近年社会の変化等にもなって、教員の給与不払い（「拖欠工資」）、学生に対する雑費の無断徴収（「乱収費」）、中途退学（「失学」）など多くの問題が顕在化し、間もなく改正される予定である。

(3) 「中国教育改革と発展要綱」（1993年2月）

1980年代の「改革開放」政策の実施、市場経済の導入、過剰のインフレにより、中国の政治体制の不備が顕在化され、1989年大規模の学生運動が勃発した。その後の3年間の政治、経済の調整により、改革のスピードは減速された。しかし、1992年末、鄧小平は経済化改革の最前線を視察し、経済改革の加速化を訴えた。そして、1985年の「決定」の改革の路線の継続として、1993年2月13日中共中央と国務院は連合して、小さな政府、市場原理の理論を強調された「中国教育改革と発展要綱」を発表した。この「要綱」を具体的に実施するため、1994年7月3日、国務院は通達で「中国教育改革と発展要綱」に実施に関する意見を下達した。

「要綱」は六つの部都合50ヶ条であり、主要な内容は以下のとおりである。

第1部 教育直面する情勢と任務（第1条～第4条）

この部分は「改革開放」以来国内の経済と社会の発展及び国際政治、経済発展の情勢を分析して、中国特色ある社会主義教育体制を建設する八つの原則と「百年大計、教育為本」の教育を優先的に発展させる戦略を確立した。

「今日は世界情勢が風雲変色し、国際競争が日ましに激しくなり、科学技術が速やかに発展している。世界範囲の経済競争、総合国力の競争は、実質的には科学技術競争と民族資質の競争である。この意味からいうと、21世紀に目を向ける教育を把握するものが、21世紀の国際競争の中で、戦略上の主導地位に立つことができるのである。このため、大所高所から遠く見通し、できるだけ早く中国の教育事業の大計を立て、21世紀の挑戦を迎えなければならないのである」（第4条第2項）という「教育優先発展戦略」を決定した。

第2部 教育事業発展の目標、戦略と指導方針（第5条～第14条）

第2部で、今世紀までの教育発展の目標は、「すべての国民の教育水準を著しく高めること；都市と農村の労働者の職前、職後教育をより大きく発展する；各種の専門人材の保有量は現代化建設のニーズを基本的に満足させる。中国特色のあり、21世紀に向けた社会主義教育体系の基本枠組を形成する。後数十年の努力で、比較的に成熟、完璧な社会主義教育体系を建設し、教育現代化を実現する」（第5条）と規定している。基礎教育（第7条）については、「義務教育法」と「実施細則」を実施して、小中学校の今までの「応試教育」（進学ための教育）から「素質教育」へ移行しなければならない。

また、職業教育（第8条）、高等教育（第9条）、成人教育（第10条）、少数民族教育（第11条）、障害者教育（第12条）、遠距離教育（第13条）、国際教育交流と留学政策の指導方針を提出した（第14条）。

第3部 教育体制改革（第15条～第26条）

教育体制改革の目標は、社会主義市場経済体制、政治体制と科学技術体制改革に適応できる新教育体制を建てる。

学校の運営については、「政府（国）はすべての学校を運営する局面を変える」。国は社会团体、個人（華僑、外国友人）が学校を創立することを支持し、歓迎する（第16条）。

また、高等教育の募集制度と卒業生の配置制度が大きく変わることに明確した。従来の国家統一的計画募集から計画と計画調節の両方をとる方針を決めた。従来の卒業生の「統包統分」

(統一配置)から少数の卒業生を統一配置、多数を「自主択業」(職業を自由選択する)の就業制度へ移行する(第19条)。

「要綱」は法制建設(法整備)については、第25条で「法整備がスピードアップし」「今世紀末まで教育法律と教育法規体系の枠組の完成を勝ち取らねばならない」。

第4部 全面的教育方針を貫徹する。教育の質を高める(第27条～第38条)

「教育は、社会主義現代化建設に奉仕し、生産労働に結びつけなければならない、德育、知育、体育等の面において全面的に発達した社会主義の建設者と後継者を養成しなければならない」(第27条)の教育方針をうたった。

教育の質を高めるため、各地の教育部門は「各級各類教育の質的標準(原語質量標準 quality standard)と評価指標体系(evaluation index system)を作る」(第32条)ことを強調した。

第5部 教師陣の養成(第39条～第46条)

「民族を振興する希望は教育であり、教育を振興する希望は教師である」(第39条)。資質の高い教師陣を養成するため、「教師の社会的地位を高め、教師の勤務、学習、生活条件を改善する重大な政策と措置を取らなければならない。」(第39条)

教育部門の給与制度を改革し、教師の給料を上げる。「民弁教師」(農民教師)の給料は「公弁教師」と次第に「同工同酬」にする。

第42条は、「教育賃金制度を改革し、次第に教師の給与水準を大体国有企業の同等従業員並びにする。「八五」期間(第8次5ヵ年期間1991～1995)に教育部門の平均給与が地元の国有企業従業員の給与水準を上回り、国民経済の12業種の中で中等程度よりやや高めにする」ことを目指している。

第6部 教育経費(財政)(第47条～第50条)

「改革開放」以来、教育経費は年年増加しているが、教育経費不足の現実を直面しなければならない。「要綱」は教育経費については以下のようにまとめている。

- ①2000年まで、国家財政の教育経費の支出、対GNP比4%に達する。
- ②「八五」期間、各級政府の地方財政支出に教育経費が占める比例は全国で平均15%を下回らないようにする。
- ③教育費付加税の徴収弁法を改善する。
- ④非義務教育段階の学費を上げる、と同時に「乱収費」を禁止する。
- ⑤「校弁産業」とサービス業を発展する。各級政府と関連部門は優遇政策を講じる。
- ⑥企業、事業、社会团体、個人の「捐資助学、集資弁学」を励む。
- ⑦金融機関は、教育貯金、教育ローンの業務を始め、「校弁産業」、高新科学技術企業及び「勤工儉学」の発展を支持する。

政府は、「要綱」の方針に基づいて、1990年代多くの教育法律を制定し、急激な教育改革を進められた。

(4) 「教師法」(1993年12月)

この改革の流れで、「教師法」が、全人代第8期第4回会議で、1993年10月31日に審議決定され、同日、中華人民共和国主席令第15号で公布され、1994年1月1日から実施された。

この法律は、「中華人民共和国義務教育法」(1986年)後の重要な教育法である。この法律は9章43ヶ条から成るものであり、表1のような内容を持つものである。「教師法」は、教師の権利、

義務、待遇などについて具体的に規定している。

表1 「教師法」の構成と内容

第1章	総 則	第1～6条 目的・適用範囲・教職の性質と使命・政府の義務等
第2章	権利と義務	第7～9条 教授・研究・学生の指導評価・給与福祉の享受・意見表明・研修の権利、法律の遵守・教育方針と責務の遂行の義務等
第3章	資格と任用	第10～17条 資格の種類・条件、任用制度・方針等
第4章	養成と研修	第18～21条 養成・研修機関の制度と任務等
第5章	考 課	第22～24条 考課内容・方針・方法等
第6章	待 遇	第25～32条 給与・住宅・医療・福祉等
第7章	奨 励	第33～34条 奨励方針・内容・対象等
第8章	法的責任	第35～39条 国家・政府・教師・社会等法的責任
第9章	附則	第40～43条 関連用語の解釈、施行日等

この法律の最大の特徴は、従来の教師の終身雇用制の廃止、労働契約制「教師聘用制」の導入、教員考課の結果の雇用・昇進の根拠としての使用などの競争原理の導入である。

「教師法」の制定によって、教師の地位、給与、待遇などが徐々に改善され、教師の権利が法的にある程度保障されてきている。しかし、農村及び経済が遅れている地域において、無免許教師がまだ多くに存在し、給与の不払い・遅払いこともあり、特に、農村義務教育学校教師の生活状況が大きく改善されていない。

(5) 「教育法」(「教育基本法」1995年3月)

1995年3月15日、第8期第3回会議で「教育法」を採択し、同日、中華人民共和国主席令第45号で公布された。同法は、1995年9月1日から施行された。

「教育法」は、全文10章、84ヶ条からなり、教育の方針、教育制度、教育機関、教師、教育を受けるもの、教育財政、教育の対外の交流と協力などを規定している。教育法は「要綱」の教育改革の方針、目標などを法律で確定した。

(6) 職業教育法(1996年5月)

1996年5月15日、全人大第8期第19回会議で採択し、同年、9月1日から施行された。「科技興国」(科学技術による国を振興する)戦略を実現、労働者の資質を高めるため、「教育法」、「労働法」にしたがって、本法を制定した。本法の制定は職業教育の発展及び教育法体系化にとって、重要な意義を持つべきものである。

「職業教育法」は、5章(総則、職業教育体系、職業教育の保障条件、附則)40ヶ条が構成しており、職業教育の原則、体系、制度、経費、教員養成などについて具体的に規定している。

職業教育体系は職業学校教育と職業訓練の二つの体系を構成している。「職業学校教育は初等、中等、高等職業学校に分ける。」(第13条)職業訓練は職前、見習(実習)、在職、転職訓練などに分けている。

国は、職業証書制度、職前訓練制度を実行する。職業証書は学歴証書、訓練証書と職業資格証書三種類である。

第4章の第26条から第38条まで、職業教育の保障条件をまとめると「人的条件」と「財的条件」二つの条件がある。「人的条件」については、全体教育陣の養成計画の中で、職業教育の

教師陣の養成を保障しなければならない。「財的の条件」については、第26条から第35条までの内容をまとめると財、税、費、産、社、基の「六字方針」といえる。

「財」は、中央と地方政府の教育財政支出。「税」は、各級政府が職業教育のため徴収した税金。「費」は、学生からの「学雑費」。「産」は、生産、産業、各種の職業学校と職業訓練機関が持つ産業、サービス業からの収入。「社」は、社会力量の「捐資助学、集資办学」、私立教育。「基」は、職業教育を発展するための教育基金。

(7) 高等教育法 (1998年8月)

1998年8月29日、第9期全人大第4回会議で「高等教育法」が審議決定され、同日、国家主席令第7号として公布され、1999年1月1日から施行された。

「高等教育法」は全文8章(①総則 ②高等教育の基本制度 ③高等教育機関の設立 ④高等教育機関の組織と活動 ⑤高等教育機関の教師とその他の教育従事者 ⑥高等教育機関の学生 ⑦高等教育機関の財政投入と条件保障 ⑧附則)、69条からなるものである。第5章は、高等教育機関の教師の資格要件、職位、考課雇用について規定している。

(8) 「教育改革の深化及び素質教育の全面推進に関する決定」(「素質教育決定」1999年)

文化大革命(1966年～1976年)期間、中国の大学入試制度が中止された。1978年以来、大学入試制度の復活や学力の重視、重点校の設立、学歴社会への移行、乏しい高等教育資源(90年代半ばまで全国平均約5%の大学進学率)などにより、受験戦争が一層に激しくなった。「応試教育」(受験勉強)の欠点を克服するため、「素質教育」の理念は90年代後半以来の教育改革のキーワードになってきている。その後、中国政府は、「21世紀教育振興計画」(1998年)や「素質教育決定」(1999年)、「基礎教育改革規定」(2001年)新しい学習指導要領(「基礎教育課程改革要綱」, 2001年)など一連の教育改革施策を発表し、教育課程改革、総合課程、総合実践活動(総合学習、探求学習)の実施の方針を明確に示している。

「素質教育決定」は、21世紀現代化建設の後継人の育成、教育改革の深化、高い質の教員養成など四つの部分から構成される。決定は、「すべての学生」の「全面的な発達」(道徳、智・学力教育、体育、美育、労働教育)及び児童の「学習の基本的権利保障」を素質教育の本質として強調されている。

教育改革の深化については、受験勉強の緩和のため、普通高校、大学及び職業教育の規模の拡大、中学校への進学試験、高校卒業統一試験の廃止、学校評価の基準のひとつとしての進学率の禁止を規定されている。また、決定は、総合性、実用性及び学生の能力を重視する国家、地方と学校の3つのレベルから構成される新しい教育課程を作ることを明言している。

(9) 国務院「基礎教育改革及び発展に関する決定」(「基礎教育改革決定」, 2001年5月29日)

この決定は、義務教育管理体制の改善、素質教育の推進、教員人事制度改革の深化、学校運営制度の多様化など六つの部分40項から構成されている。今回の決定の最も重要なポイントの一つは、農村郷・鎮(町・村)単位の教育管理権限を一ランク上の県に取り戻されることである。その理由は、1980年代末から郷・鎮財力の不足、管理水準の低下、地方政府の腐敗に上に述べた教員の給与の不払い、費用の無断徴収、少年・児童の「失学」などの問題を抑制するための方策と考えられる。この制度をさらに実施するため、翌年4月国務院は「農村義務教育管理体制の改善に関する通知」を発表し、これらの問題はある程度に抑制されていると見られる。

素質教育の推進については、素質教育に対応する教育課程の構築、従来100点評価方式から段階評価方法への転換、各段階の入試方法の改革、開放式の教師教育制度の実施、教員資格制

度、教員の雇用、評価制度の完全などを強調している。

(10) 「基礎教育課程改革要綱（試行）」（「課程改革要綱」2001年6月8日）

教育部は、「素質教育決定」及び「2001改革決定」が提唱した素質教育を実施するため、2001年6月に「課程改革要綱」を発表した。この要綱は、課程改革の目標、課程構造、課程標準、課程評価、課程管理、教材の開発と管理、新課程の実施のための教員養成と研修などを規定している。要綱は、従来の教育課程の「過度の知識の伝達を重視する傾向」、課程構造の「教科中心」、課程内容の「繁、難、偏、旧」、課程評価の「選別効能」、課程管理の「高度集権制」、学習方法の「丸暗記」、教育方法の「機械的訓練」を批判し、生徒の創造力、問題解決力の育成を中心とした新しい教育課程の理念を強調したものである。その後、総合学習、総合学科、「三級課程」（国、地方、学校）を取り入れた「9年制義務教育課程設置方案」（課程基準、2001年9月）、「普通高校課程設置方案（実験）」（2003年）が発表され、新課程改革に対する厳しい意見が出されていることもある⁶。

(11) 「民弁教育促進法」（2002年）

90年代以来、中国の私立学校は、就学前教育から高等教育まで学校数と在学学生が急増している。2001年までは、56274校で約1千万（全学生数の約2%）の学生が各レベルの私立学校で勉強している。私立学校が急速に発展した一方で、学校の経営、財産、教員の雇用、待遇など多くの問題も存在している。1998年制定した「社会力量办学条例」は、私立学校の発展状況に対応できなくなった。こうした状況の中で、2002年12月「民弁教育法」が公布され、2003年9月1日から実施された。本法は、私立学校の教師は公立学校の教師と同じ法律で定めた資格を要し、同じ権利を有すると規定している。この法律は、実施したばかりで、細則が制定されていないため、特に私立学校の営利の認可についてさまざまな議論がなされている。教育基本法に相当する中国の「教育法」は「いかなる組織や個人も営利を目的として学校及びその他の教育機関を設置してはならない」（第25条）と規定し、にもかかわらず、私立学校法は学校の「出資者の剰余利益の分配」（「合理回報」（第51条）を特別に認められている。

(12) 「2003年～2007年教育振興行動計画」（2004年）

この計画は、1993年「教育発展要綱」、1998年「21世紀教育計画」の継続として現在の中国教育改革の目標であり、2003年SARSの影響で、一年を延期して発表されたものである。主な内容は、次のようなものである。

①農村教育

義務教育の全面普及・職業教育・成人教育・遠隔教育プロジェクト

②高等教育

「211工程」（21世紀100の世界一流の重点大学の建設）、「985工程」（98年5月江沢民北京大学での演説でそのときから始まった重点大学の建設プロジェクト）の継続

③新しいプロジェクトの立ち上げ

跨世紀素質教育工程・跨世紀教師工程・職業教育訓練工程・高等教育工程・学生就職促進工程・情報教育工程⁷

2) 中国教育改革の現状と動向

1980年代以来の一連の教育改革によって、中国の教育は大いに発展してきているという政府の結論は一貫している。「2004年全国教育事業発展報告」によると、全国の93.6%の人口をもつ地区で9年制義務教育が普及し、義務教育の小学校の入学率は98.95%（中退率0.59%）、中学

校段階の粗就学率は94.1%（中退率2.49%）、高校の粗就学率は48.1%、高等教育（18才～22才）の粗進学率は19%に達し、青壮年（15才～45才）の文盲率はすでに5%以下に下がった。教育部の『中国教育概況』（2005年）によると、2004年普通大学、普通中学・高校、成人学校及びその他の教育機関の在学学生数は2.6億に達し、非学歴の教育人口を含めて、全国の教育を受けている人口は3.4億人近く、世界一の規模の教育大国であることは違いがない。さらに、今まで改革の成果を踏まえて、今後の教育改革と計画について、教育部は、「2020年教育振興行動計画」をまもなく発表する予定である⁸。

一方、教育改革の成果を積極的に評価すると同時に、いくつかの問題も顕在化している。次に、80年代以来中国の教育改革のできごとについて、いくつかの事例をあげ、説明する。

(1) 初等・中等教育（基礎教育）

① 義務教育

義務教育の普及については、国の統計数字が中国全土の状況を大まかに把握できると考えられる。1985年以来、地方分権の推進及び国家財政負担を軽くするため、設置者（県・郷鎮・村、日本の市町村に当たる）負担の原則「分級管理」の行財政制度改革によって、義務教育普及の目標をほぼ実現したが、校舎倒壊事故、教員の給与不払い、保護者に対する費用の不当徴収（「乱取費」）、経済的理由による中途退学（「失学」）、農村と都市における教育格差の拡大などの問題が発生し、現行の中国教育制度及び教育改革が根本から考え直さなければならない時期が来ていると言える。

中国における近年の急速な発展と高度経済成長は否定できないが、総人口の7割を占める農村人口、国土面積の7割を占める中西部の義務教育の現実は直視しなければならない。中国の義務教育の現状について、寄付金による子どもの就学のための「希望工程」、フランスの子どもたちの援助で学校に戻って勉強できたというフランス人が書いた本（日本語訳『私は勉強したい—中国少女マーイェンの日記』⁹）、農山村の教育が映画化された『あの子を探して』（中国語『一個也不能少』）、『初恋のきた道』（中国語『我的父親母親』）などは良く知られている。これは非常に素晴らしいことである。しかし、教室の老朽による校舎倒壊、爆竹の仕事の下請けの小学校の爆発事故など多くの幼い命を奪われた悲惨な事故は今日に至るまで発生している¹⁰。数日前の学費を払えず崖から飛び降り自殺した少女の報道が大きな反響を及んだ¹¹。

義務教育の中退率について、国の統計数字が約3%以下であるが、この数字をはるかに超えるところもある。例えば、ある県の17の中学校に対する調査の結果は平均43%に達し、その中最も高い中退率は74.3%に達していることがわかった¹²。

このような現実を受け止め、現在の政府は農村部の義務教育、特に中西部の教育について「国家西部地区“两基”攻堅計画（2004-2007年）」制定し、僻地の生徒の寄宿舎の建設「農村寄宿制学校建设工程」（203万の生徒を収容できる7730宿舎）は既に始まっている。これらの問題を徹底的に解決するため、「義務教育法」の修正案、「教育経費法」の草案も出されていることが判明した¹³。

ところが、中国の新しい義務教育政策が始まる前に、一部経済力が強い地方政府は、広東省、北京市、近年無償の義務教育を試行される予定であると伝えられた。非常に電撃なニュースであるが、一ヶ月前、今年の9月7日、江蘇の蘇州市政府は、突然全市範囲で実際は無償義務教育を実施すると宣言した。これからの中国の義務教育のドラマチックな変化に注目する必要がある。

② 学校選択

義務教育の就学の学校については、基本的に「就近入学」（近くの学校を就学する）の学区制度が存在しているが（「義務教育法」第9条）、学校選択の学区外或いは非戸籍所在地の就学（「択校」・「借読」）は「択校費」・「借読費」の徴収が認められている。国家教委（現在の教育部）は学校選択の「具体的な借読の方法及び費用の徴収基準は各省・自治区・直轄市の教育と物価審査部門が制定する」と規定している（「小中学校における費用の無断徴収の禁止に関する規定」, 1991年）。

学校選択の背景としては、「重点校」制度¹⁴と「戸籍制度」の存在である。重点校制度存亡は「大躍進」前の1950年代中期、文化大革命前の1960年代の初期と文化大革命後の1970年代の後期幾度繰り返したが、1980年代末「〇〇重点中学」、「〇〇重点小学校」などの名前の学校が消えているが、実は重点校と一般学校の格差（設備、教員の力量など）が大きく存在していることが事実である。大学進学、一人っ子の増加、経済の発展、消費水準の向上、都市へ出稼ぎ労働者「民工」子女の急増、教育産業化、市場原理の導入など多くの要因が絡んで、学校選択風とその費用（「択校費」、「借読費」、「賛助費」など）はますます高上している。最初は、重点校だけが学校選択費を徴収しているが、その後、普通の学校も徴収している。義務教育学校の小・中学校は徴収できる、義務教育学校以外の高校、幼稚園などの教育機関は学校選択費用の徴収が当然なこととなっている。近年学校選択費の「相場」は、数百円から数十万元まで、すべての学校は商品となって、莫大な「学校市場」が中国で形成されている。学校選択制度に対して、勿論賛否両論があるが、近年社会から批判の声が徐々に高くなって、特に、今年の7月の15歳少女が学校選択費を悩んで服毒自殺した「10万元択校費逼死寧夏小学生」事件¹⁵が報道され、学校選択に対する批判は一気に高まっている。

③ 学校運営

学校選択費などの費用の徴収による家庭教育費の負担が重くなる理由は、中国の学校運営・管理体制の改革にもある。中国の学校の種類は、設置・運営主体から言えば、国、地方政府が運営する国公立学校とその他の個人、社会団体が設置・運営する私立教育学校、いわゆる「民弁教育」学校の2種類がある。しかし、最近の数年間には、単純な「公」、「私」に属しない第3種類の混合型（「新制」或いは「転制」）学校が次々と登場している。一部の例を挙げると、例えば、公立学校が民間化した「国有民弁」学校、政府が民間学校を助成、参与した「民弁公助」学校、一つの学校では二つの制度があり、学校の一部が民間化した「一校兩制」学校、公立学校あるいは民間学校と外国との合併した「中外合弁」学校、「股分制学校」（株式学校）など様々な新しい運営方法の学校が誕生している。このような運営方式は高等教育段階の独立学院、民弁二級学院などでも使われている。

「新制」、「転制」学校の定義は、まだ定着していない。郭志成は、「転制」学校とは、「政府は従来の公立学校或いは新設した公立学校を、法的拘束力を有する協議をもって、法人資格を有する社会団体、企業・事業機関或いは公民個人が経営する学校に委託する」¹⁶学校であり、「公弁民助」、「民弁公助」の公立学校の民間化学校と定義している。このような学校の特徴は、公立学校より費用の徴収、教員の雇用など多くの自由裁量権を持っていることである。その狙いは、「政府がすべての学校を運営する局面を変える」こと（1993年「教育発展要綱」第16項）、「社会力量の教育への資金投入」、不人気の「困難校の再建」、名門校・重点校の「学校選択による圧力の緩和」の試行政策である（教育部「義務教育段階における弁学体制改革実験に関する

る意見」, 1998年)。この政策は上海, 北京などで試行され, 1990年代末から全国で広められている。しかし, この政策が悪用されている。例えば, 地方政府は, 財政負担を軽くするため, 普通の公立学校も民間に委ねて, そして違法な学校選択費などの徴収が合法化されている。人気校・名門校も定員外にクラス「校中班」, 分校「校中校」を置き, 高額な費用を公然と徴収することができた。有名大学は別の都市で附属学校が造られている。これらの分校の多くは沿海経済発達区の珠海, 深圳などで設置され, そこで北京大学, 人民大学, 北京師範大学などはそれぞれの附属学校を持っている。一部の学校では, 定員外の生徒募集の人数は定員数を多く超えていることもある。

(2) 高等教育

① 高等教育の統合と管轄の再編

1990年代初中央政府の省庁再編及び1993年「教育発展要綱」の実施のため, 高等教育の管轄の再編と統合が行われてきている。もともと400余りの高等教育機関を運営・管理する約40の部・委(省・庁)から6つの省庁に統一され, その中, 多くの高等教育機関は教育部の管轄に委託され, そのほかを地方へ移譲し, 地方と共同管理・運営することになっている。大学の統合は, 2002年までに, 612校の高等教育機関が250校に統合され, 2005年現在 1081校が424校に統合された¹⁷⁾。

② 募集定員の拡大と学費の膨張

1990年代後半, 国際と国内多くの要素が絡んで高等教育の規模を拡大する方針(「拡招」)が決められた。国内では, 素質教育の実施, 受験競争の緩和, アジア経済危機の影響で, 国内消費(My-car, My-home, My-college)を刺激するための施策の一環として, 当時の教育部部長(文部大臣)陳至立の決断で大学入学定員が大幅に拡大した。大学の募集定員は, 1998年以来 毎年20%増加している。大学の進学率は, 1998年9%前後から2004年に19%になっている。

しかし, 募集定員の拡大と同時に, 学費も大幅に増額している。中国では, 1990年代初まで大学はほとんど学費を徴収しなかった。その後, 学費徴収制度が実施され, 「拡招」の後学費が急増し, 今大学生一人あたりの平均年間5千元から1万円の学費である。この金額は普通の家計にとって非常に重い負担となっている。特に, 多くの農村の家計にとって借金しないとほとんど不可能である(2001年, 農村一人あたりの年収入2366元, 2004年, 2936元¹⁸⁾)。今年の9月に教育部の副部長張慶保は高等教育の高額の学費, 奨学金制度の不備などに対して痛烈に批判したが, 数日前解任された(理由不明)。

(3) 教員人事制度の改革

① 考課・表彰制度

中国の教員人事制度の改革について, 教員の評価及び表彰制度は下記のを参考にしていただきたい。

(八尾坂修編著『教員人事評価と職能開発—日本と諸外国の研究』拙稿 第7章 「中国における教員の人事評価と職能開発」, 風間書房 2004年。)

② 任用・雇用制度

中国の教師の採用は, 従来基本的に養成機関と教育行政機関が師範類の卒業生(一部の非師範類を含む)を直接学校に配分・採用する(「分配制度」)。1990年代の教育改革にともなって, この制度が徐々に退場し, 学校(雇用側)と卒業生(被雇用側)が契約を結ぶ「教師聘用制」が主流となっている。

A. 「分配制度」(任用・採用)

「分配制度」は中国計画経済時代な産物であり、建国後1950年代の初めから1990年代初まですべての卒業生は国の「分配」服従しなければならない。その代わりに、すべての卒業生の仕事が保障され、必要に応じて卒業生を配分することができる。この制度は、計画経済時代における人材の供給に積極的な役割を果たした。特に、人材が最も必要などころ、僻地や農山村、少数民族地域などに配分される。80年代市場経済(「経済体制改革に関する決定」1984年)に伴って、いくつかの欠点が存在している。例えば、国の強制配分は、言い換えれば、大学などに入れば、勉強を頑張らなくても仕事、身分などが保障され、学生の勉強意欲を低下させてしまう。また、教師の地位、待遇が低いため、多くの卒業生があらゆる方法で転業してしまった。市場経済の双子である政治腐敗、拝金主義によって、卒業生が国の必要などころに配分されなくなった。卒業生間の不平等や使用者側の人材の選択権、教員人材流失などは問題視しなければならないようになった。

これらの問題を受けて、1986年から約3年間の試行で、1989年3月教育部の「高等教育卒業生配分制度改革に関する報告」が批准され、配分制度改革が全国範囲で実行された。中等教育(師範学校)にも大体同様な方法が導入された。その主要な改革制度を簡潔に4点に整理して述べる。

a. 「双向選択」「供需見面」

一方的な強制配分を変えて、優秀な卒業生が希望する就職先学校、教育機関を選べることができる、使用側の学校、教育機関は卒業生を選ぶこともできる。

b. 「定向招生、定向分配」制度

特定の貧困地域の受験生(「定向生」)を対象として、卒業後その地域に戻って教職をすることを条件にして、学生を募集する「定向招生、定向分配」の制度を実施した。普通の受験生より低合格点数が設けられた。

c. 「委託培養」

養成機関は、募集定員の一部を設けて、特定の地域の教員養成の委託を受ける。委託する側が「委託培養学生」(「委培生」)のため、養成機関に一定の「培養費」を支払う。「委培生」は委託側と契約を結び、卒業後委託側の配分を服従し、教職に就くことを約束する。契約を守らない場合は、「培養費」などの賠償金を支払わなければならない。

d. 服務義務

普通の方法で入学する師範類の学生に対して、学費の免除、奨学金の支給などの優遇措置を取ることによって、卒業後5年間前後の服務義務が付けられている。

ところで、社会状況の変化、改革制度の悪用などによって、効果が少なかった。例えば、中国経済の発展に伴って、教育機関以外の人材不足ため、多くの「定向生」は、農山村の教職以外の職業を選択した。「委培生」の多くは、成績が良くない、地位・権力・コネのある親の七光りで委託養成の対象となった。卒業後教職に就く割合はほんのわずかである。普通の大学入試で合格できない「委培生」、「定向生」にとって、大学に入学でき、就職できれば、「賠償金」を払っても得られない絶好のチャンスと言える。90年代後半から、このような配分制度の代わりに「教師聘任制」の実施が進められてきている。

B. 教員雇用制度「教師聘任制」

「教師聘任制」（「教師契約制」以下「聘任制」）は、前述の卒業生の強制配分制度、教師の終身雇用、学校の悪平等主義の欠点を克服し、教育に競争原理を導入し、教員資質を高めるための新しい雇用・任用制度である。「聘任制」の原則について、（教師と学校）「双方平等の原則を遵守すべきであり、学校と教師との間で招聘・任用の契約を結び、双方の権利・義務・責任を明確に規定すべきである」と「教師法」が定めている（第17条）。具体的な方法、手順が定められていないため、一部の地方条例規則の例を説明することにする。

a. 任用・雇用の方法

一般的に、各学校は、校長を中心とする選任グループを設け、募集要項を制定し、公表する。書類審査、試験などを経て、合格者と契約する。契約内容は、雇用と被雇用双方の権利と義務を明記し、雇用期間（1年～3年）、待遇、勤務内容などを書かなければならない（深圳、天津）。高等教育機関の教員は、各大学独自の選考方法で行われている。多くの大学は、従来の各学校の優秀な卒業生を採用する制度（「留校」）を踏襲しながら、他校及び海外から帰国した優秀な応募者をも積極的に受け入れている。

b. 「聘任」（任用・雇用）条件

「聘任」の条件について、一部のところは、「教師法」や「資格条例」に規定される条件に基づいて、もっと詳しい条件が要求されている。例えば、師範類、非師範類卒業生、当該地域以外の応募者・異動者の条件などが定められている（下表三都市の例表2を参照）。

表2 深圳市など教員任用・雇用の学歴要求と師範類卒業生の服務義務年数

地域	師範類学校卒業生	非師範類	市外から異動・採用される教員	師範類学校卒業生服務義務年数
廈門市	教師法による。ただし、2010年から教師法で規定される学歴より一段階高める	競争試験	小学 大学専科 中学 大学本科	6年転職する場合辞職「培養費」払う
深圳市	教師法で規定される学歴 深圳市教師資格試験	深圳市教師資格試験	深圳市教師採用試験	10年
天津市	5年内「資格条例」の規定に合格させる、合格しない場合転職させる	職業研修		学歴による 転職する場合 「培養費」払う

注：この表は、3市の「教師法」実施細則により作成。廈門（アモイ）経済特別区（1998年）、深圳経済特別区（1997年）、天津市（1994年）。括弧内各都市の細則公布年。

C. 「教師聘任制」の問題

教師の聘用制度は、従来の卒業生の「統一分配」（画一的配置）、教師の終身雇用制度を打ち壊すため、完全契約制の「聘任制」を10年間推進されたが、なかなか進められないことは事実である。一部の都市と重点学校を除いて、多くの学校は、ただ形式的な「教師聘任制」を実施している。また、この制度を悪用する事例も多く存在している、例えば、河南省の多くの地方政府は、新規採用の教師に「上崗費」を徴収することが報道された。「上崗費」とは、新規採用教師から徴収された費用であり、徴収額はさまざまであるが、大体新任教師の給料の1年から3年ぐらいの分である。現在中国で施行されている「教師聘用制」の雇用制度がうまく行かない原因はいろいろ考えられる。教育界全体の改革意識の問題が勿論あるが、この制度自身が内包する多くの問題もあると言わざるを得ない。

a. 現行教員養成、教員人事制度との矛盾

「聘任制」は、厳格的に言えば、完全民法上の自由契約制度であり、「教師法」も雇用と被

雇用側「双方平等の原則」を明確に定めている。しかし、実態はそうではない。例えば、師範類卒業生は5年以上の服務義務を負えなければならない。被雇用者は、国あるいは教育行政機関の「配分・任用」を服従しなければならない。「配分・任用」は行政命令（公法上の行為）であり、「契約」は私法上の行為である。教師と校長あるいは教育行政機関の関係は労働法の雇用と被雇用の関係と言い難い。学校における教育活動の性質によって、学校と教師の関係は「支配と服従」の特別権力関係である。教師は、「教師法」などの規定に違反する場合は、「所在学校、教育機関あるいは教育行政部門が行政処分あるいは解雇処分を行う」（第37条）という条項から見ても、学校と教師の関係は行政隷属関係であり、雇用と被雇用の平等関係ではない。

b. 権力への片寄り 学問の自由の束縛

もともと校長と教師の間は支配と服従の関係であり、「聘任制」の導入、校長の権限が一層に拡大され、校長は事実上の社長となり、教師は社員になってしまう。一旦元の職場で職を失って、よほど力のある教師でなければ、二度と教師になるのは難しいだろう。教師は、自分の「飯碗」（職）を必死に守るため、校長の「Yes-man」にならざるを得ない。現段階校長の任用資格や学校の民主管理などが整備されてないため、権力への依存度がますます高くなって、教師の教育の自由、学問の自由の保障に非常に不利な要素が生成している。

c. 教育格差の拡大と受教育権の保障

一部のところの「聘任制」の実践状況から見ると、優秀な教師は、農村から都市へ、内陸から沿海へ、一般学校から重点学校への移動が一目瞭然である。経済の格差及び学校順列化制度によって学校財政の格差が生じ、教員資質の格差が順次に生まれてしまう。この現状は、「憲法」及び「教育法」などが唱えた教育の機会均等、教育を受ける権利の保障の原理に大いに反していると思われる。

以上に述べてきたことを踏まえ中国教育改革の課題として指摘するならば、次の諸項目がある。①中国教育改革と発展における農村と都市の格差の縮小 ②恵まれていない国民の教育（農山村、中西部・障害者・少数民族・都市出稼ぎ労働者の子女など）③教育の効率と公正さ、教育の公益性と営利性 ④公教育における国家・政府の役割の見直し ⑤教育改革の目的の見直し・教育改革と国民の受教育権の保障

4 ま と め

本稿においては、前半において日本の教育改革の動向とその理論的課題を明らかにした。そして、後半においては、中国における教育改革に関する政策、法律を概観し、教育改革の現状と問題を明らかにした上、今後も個別法の制定とともに、法改正及び教育法体系の整備が主要な課題となっていること、公教育制度の見直し、憲法及び「教育法」で規定される国民の教育を受ける権利を保障するため、義務教育の無償制度を実質的に実行し、さらに中等、高等教育にも公教育制度の見直しが必要であることを明らかにしたい。更に、詳細、具体的な考察については稿を改めなくてはならない。

* 本報告は科学研究費補助研究 「東アジアにおける学校教育改革の共通性と差異に関する総合的調査研究」（代表 戸北凱惟 基盤B海外 2005-2007）の一環をなすものである。

5 注及び参考文献

- 1 答申における「個性重視の原則」とは、単に個人の個性ではなく、家庭、学校、地域、企業、国家、文化、時代の個性をも意味するものとされており、この原則は個人、社会、国家間のすべてに通ずる不易の理想と強調されている。しかし、様々な個性の関連性を構造的に整理している訳ではない。また、関連して「自己責任」が強調されていることも特徴である。教育政策研究会編著『臨教審総覧』上巻 第一法規 pp.68～69参照。
- 2 市川昭午『臨教審以後教育政策』教育開発研究所 1995年、6頁。
- 3 『必携学校小六法』2006年度版 協同出版、「教育法制史」年表を参考に筆者作成。
- 4 昭和63年の法改正を含め、そこに至るまでの我が国の教員免許制度の多面的考察について、次の文献が有益である。『新教育職員免許法と教員養成・研修』教育開発研究所、1989。
- 5 筆者の問題関心とは異なる角度からの論稿であるが、次の論文は、校長に求められる資質を考えていく上で有益である。元兼正浩「自治体における学校管理職の資質力量向上施策の限界と可能性－『校長人事経済学』の視点からの提案－」、『日本教育行政学会年報・29』、教育開発研究所、2003、pp.51～67。
- 6 王策三等『基礎教育改革論』知識産権出版社、2005年。
- 7 この計画の部分訳は、日暮トモ子「中国」、文部科学省『諸外国教育動き 2004』国立印刷局 2005年、「資料10」を参考してください。
- 8 2005年9月15日中国教育部政策法规司柯春輝処長にのインタビュー記録により。
- 9 ピエール・アスキ (Pierre Haski)『私は勉強したいー中国少女マーイェンの日記』幻冬舎 2003年。
- 10 拙稿「中国における学校事故の法的責任に関する研究」日本教育政策学会年報 10号 2004年。
- 11 学校を通えず自殺少女 (<http://opinion.people.com.cn/GB/1036/3716008.html> 05/09/23)
- 12 研究代表：袁振国「転換期における中国の重大な教育政策の事例研究」2005年。(转型期中国重大教育政策案例研究课题组『缩小差距：中国教育政策的重大命题』人民教育出版社 2005年。)
- 13 前掲2005年9月15日中国教育部政策法规司柯春輝処長にのインタビュー記録により。
- 14 鄧小平「人材をすみやかに養成し、それにともなった全体の教育水準を引き上げるためには、重点大学と重点小・中学校の建設に力を集中し、できるだけ早くその授業の水準と質をたかめるよう考慮すべきである」。「全国教育工作会議における講話」、1978年4月22日。竹内実、吉田富夫 監訳『鄧小平は語る』(上巻)、風媒社、1983、p. 156。
- 15 農薬服毒自殺した13歳少女遺書：
 “妈妈，爸爸，对不起！我没有办法，我只能这样做，我不是一个好学生，我是一个差学生，您和爸爸那么辛苦，我让您每天都生气，我死了您就和爸爸把店卖了，每天都在家休息吧。您养了我13年，花了好多好多的钱！我死了我可以帮您们节约10万元。对不起，我要陪爷爷去啦。妈妈，爸爸，哥哥，姐姐（秀秀的嫂子），对不起！我辜负了你们的心了！我是个差生！”
 人民网（中国共産党の機関紙「人民日報」電子版）
<http://edu.people.com.cn/GB/8216/48731/index.html> 2005/08/30
- 16 郭志成「転制试点校的法律地位分析」、劳凱声 主編『中国教育法制評論』第2輯 教育科学出版社、2003年。
- 17 1990年以来中国高等教育の統合状況について、教育部の資料を参照してください。

http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level_2.jsp?tablename=621

- ¹⁸ 中国統計局 「二〇〇一年国民経済和社会發展公報」, 「二〇〇四年国民経済和社会發展公報」

日本語参考文献

- 佐藤全 若井彌一 『教員の人事行政－日本と諸外国－』 ぎょうせい 1992年。
 篠原清昭 『中華人民共和国教育法に関する研究』九州大学出版会 2001年。
 篠原清昭 編著 『ポストモダンの教育改革と国家』教育開発研究所 2003年。
 季衛東 『現代中国の法變動』日本評論社 2001年。
 小川佳万 『社会中国における少数民族教育』東信堂 2001年。
 王智新 「中国における教育改革の潮流と課題」『アソシエ』御茶の水書房 2002年。
 小島麗逸 ほか 『中国教育の発展と矛盾』御茶の水書房 2001年。
 大塚豊 『現代中国高等教育の成立』玉川大学出版社 1996年。
 研究代表 大塚豊 「アジア諸国におけるグローバリゼーション対応の高等教育改革戦略に関する比較研究」基盤研究B 2002年度～2003年度。
 文部省大臣官房調査統計課 『中国の教育』1988年。
 文部科学省 『諸外国の教育の動き』2000, 2001, 2002, 2003, 2004。
 佐藤三郎 編 『世界の教育改革—21世紀への架け橋』東信堂 1999年。
 本間政雄 高橋誠 編著 『諸外国の教育改革—世界の教育潮流を読む 主要六か国の最新動向—』ぎょうせい 2000年。
 研究代表 和井田清司 『高校総合学習の可能性と課題』(中間報告書) 2004年。
 拙著 「中国における教員法制的整備及びその運用に関する研究」兵庫教育大学大学院連合学校教育研究科 学位論文 2005年。

中国語参考文献

- 教育部 『中国教育概況』2005年。
 教育部 『中国教育改革与發展』人民教育出版社 2004年。
 教育部基礎教育司 『走進新課程：与課程实施者對話』北京師範大学 2002年。
 袁振国 主編 『中国教育政策評論』2001, 2002, 教育科学出版社 2001年, 2002年。
 勞凱声 主編 『中国教育法制評論』第1輯, 第2輯 教育科学出版社 2002年, 2003年。
 褚宏啓 主編 『中国教育管理評論』第1卷, 第2卷 教育科学出版社 2003年, 2004年。
 国家教育發展研究中心 2002年, 2003年 『中国教育綠皮書—中国教育政策年度分析報告』教育科学出版社 2002年, 2003年。
 朱小蔓等 『対策与建議—2004-2005年度教育熱点・難点問題分析』教育科学出版社 2005年。
 中央教育科学研究所 『2004/2005中国基礎教育發展研究報告』教育科学出版社 2005年。
 杜成憲 丁鋼 主編 『20世紀中国教育的現代化研究』上海教育出版社 2004年。
 (李劍萍『中国現代教育問題史論』人民出版社 2004年。)

その他の文献

- Xiufang Wang, *Education in China Since 1976*, McFarland & Company, Inc, Publishers, 2003.

Educational Reforms in Japan and China: Trend and Problems

Wakai Yaichi and Niu Zhikui

ABSTRACT

From the beginning of 1980s, educational reforms started from different background and steps in Japan and China, but the common goals and items are seen in education decentralization, attaching more importance on competition theory, teachers quality and child's individuality. By giving an outline of policies and laws about educational reforms and some examples in school management, school choice, the present situation and some important tasks for Japan and China are clearly presented here.