

中国における「学校選択」問題と教師制度

孫 春 蕾

はじめに

中国では、1986年に「中華人民共和国義務教育法」¹（以下、「義務教育法」と略す）が定められ、その11条において、「父母または後見人は、学齢に達した（満6歳）子女またはその保護する者を期日どおり入学させ、規定年限の義務教育を受けさせなければならない」と規定した。ここに定められた義務教育を保障するために、9条では、「地方各級人民政府は、合理的に小学校及び初級中学を設置し、学齢児童・生徒を『就近入学』させなければならない」²としてはじめて「就近入学」を法制化した。「就近入学」とは、義務教育段階において、児童・生徒の戸籍所在地に基づき入学する学校を指定し、近隣の学校への就学を保障する制度のことである。

しかし、この「就近入学」の導入に伴い、本稿が着目する「学校選択」（中国語：择校）という問題が生じ、社会問題にまで発展した。「学校選択」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。広義には、私立学校の選択も含まれる。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。

「学校選択」が生じた要因として、楠山（2003: 376）は学校間の格差を指摘している。明確な格差があるために、親はできるだけレベルの高い学校へ子どもを通わせたいと思い、「学校選択」をしているのである。中国において学校間に格差が生じた背景には、これまでの教育政策が大きく影響している。「義務教育法」による初級中学統一進学試験の廃止³、またかつて政策的に普通学校と区別されていた「重点学校」⁴が現在も「旧重点学校」として特別な地位にあることなどが挙げられる。「義務教育法」制定までの政策過程を時系列に整理すると、以下のようである⁵。

1. 1949年の中華人民共和国成立後、まだ学校数が限られていたため、初級中学への進学者は統一進学試験によって選抜され、「重点学校」を上位として明確な序列が存在していた。
2. 文化大革命中（1966年以降）、進学試験が廃止され、「就近入学」が行われた。
3. 文化大革命終結後（1976年以降）、政府は優秀な人材を育成するために「重点学校」を復活させ、重点的に投資した。同時に、初級中学統一進学試験も復活した。
4. 1986年「義務教育法」導入前後、再び「就近入学」が推進され、初級中学統一進学試験は廃止された。教育環境の整備された「重点学校」と逆に整備されていない「基礎薄弱学校」との差⁶が明確に存在していた。

その後、2006年の改正「義務教育法」では、22条において「小学校・初級中学では『重点学校』と『普通学校』、及び『重点クラス』と『普通クラス』を区分することを禁止する」と定められた。「重点学校」と「普通学校」の政策的な区分はなくなったが、施設設備、教師、カリキュラムなどあらゆる

る面で「旧重点学校」が優位にあった（楠山 2003: 381）。「就近入学」制度は、このような学校間格差のある状況下で導入されたのであり、一部の保護者は学校に高額な納付金を支払うなどして、とりわけ「旧重点学校」への入学を希望し、「学校選択」を行った。

1990年代以降、「学校選択」が問題とされるようになり、2005年には北西部の寧夏回族自治区において13歳の少女が「学校選択」をするための納付金が高いことを苦に服毒自殺をした事件も起きた⁷。

「学校選択」問題への対策として、政府は学校に対して教育費徴収に関する通達等を出したが、学校は「择校費」「借読費」「寄付金」などの名目で高額な納付金を徴収し、「学校選択」の児童・生徒を入学させる状態が続いた。現在でも、この問題は解決していない。すでに子どもが幼稚園の段階から、「子供をスタートラインで負けさせない」（中国語：不要讓孩子輸在起跑線上）ために、「学校選択」に悩む親は少なくない⁸。

「学校選択」を禁止する政策の変遷について研究した呉（2011: 16-20）は、この問題が起きた原因として、旧重点学校の建設、経済の発展、税金制度と教育財政分担体制による教育費の不足、一人っ子政策の推進などを挙げている。これらの背景はあるものの、実際に「学校選択」を行う親の側からすると、現在の学校間格差は実質的には教師の格差として捉えられている。遼寧省の州都、瀋陽市の教育局局長である李夢玲は、都市部の保護者たちは小学校の設備と施設を選ぶのではなく「学校の教師の質を選んだ」と指摘している（『人民日報』2007年3月20日付）。「学校選択」という問題が現在も続いている大きな原因は、保護者が学校間の教師の質に差があると考えていることにあるだろう。もし学校間の教師の質に差があるとすれば、それはどこから生じているのだろうか。

そこで本稿では、中国における「学校選択」問題と教師制度との関係を探る前提的作業として、教師制度について、①職務・資格・免許状、②採用、③養成・研修、④給与、⑤評価の5つの観点から整理しておきたい。本稿の問題意識から、対象とする学校段階は小学校及び初級中学校で、とりわけ都市部の公立小学校の教師について詳述する。

中国の教育制度は6-3-3制を基本とし、5-4-3制も存在している（右図参照）。義務教育は6歳からの9年間である（2006年「義務教育法」2条及び11条）。2011年度の統計調査（中華人民共和国国家統計局2010）によれば、全国で小学校数は約24万校、小学校児童数は約9,926万人、小学校教師数約560万人である。同様に、初級中学数は約5万校、初級中学生徒数は約5,066万人、初級中学教師は約352万人である。

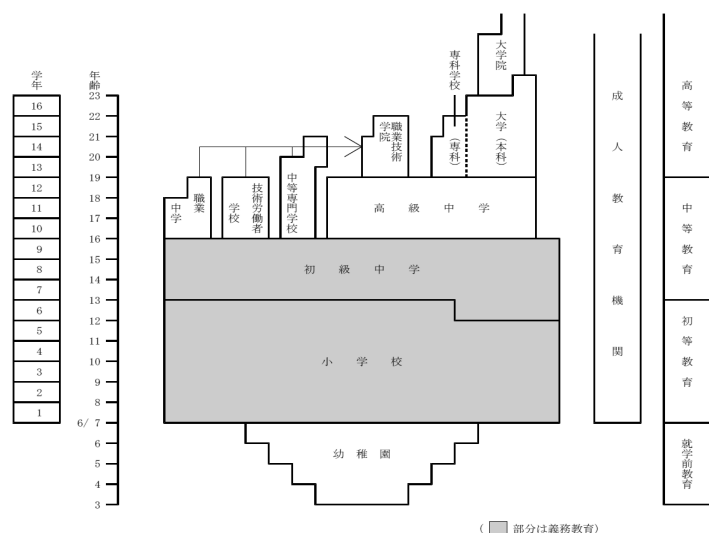


図 中華人民共和国の教育体系図

（出典）文部科学省『教育指標の国際比較』平成24年版、2012年、p.75

1. 職務・資格・免許状

中国の教育の基本方針は、1995 年の「中華人民共和国教育法」（以下、「教育法」と略す）⁹に定められている（篠原 1996: 99）。教育の目的、制度、学校、財政などを含む同法の 4 章は、「教師¹⁰及びその他の教育職員」に関する 4 条（32～35 条）からなる。33 条に「国家は教師の合法的な權益を保護し、教師の勤務条件及び生活条件を改善し、社会的地位を高める。教師の給与、報酬、福利厚生は、法律、法規の規定に照らして処理される」と定められているように、教師の職務等に関する詳細は他の法律に規定されている。

1994 年に施行された「中華人民共和国教師法」¹¹（以下、「教師法」と略す）は、中国ではじめて制定された教師のための法律である（市川ら 1994: 137）。その 3 条には、「教師は、教育・教授の職責を履行する専門職員」と規定され、また 6 条では「毎年 9 月 10 日は教師節とする」として「教師の日」が定められた。中国の教師は日本の教師と違い、公務員ではない。

教師の資格取得の要件については、「教師法」10 条において「中国公民として憲法と法律を遵守し、教育事業を愛し、良好な思想、品德を備え、本法に規定する学歴を有する者または国家教師資格試験に合格し、教育・教授の能力を有すると認定された者は教師資格を取得することができる」と定められている。また 11 条には、各学校段階の教師に求められる学歴が規定されている。これによれば、小学校教師資格を取得するには、中等師範学校卒業以上の学歴を有することが求められる。つまり、大学卒業は要件とはなっていない。このほか、学歴要件を満たしていない者は国家教師資格試験に合格すれば教師資格を取得することができる。なお、教師資格を申請するためには、標準語能力は「標準語水準検定等級標準」（中国語：《普通话水平测试等级标准》）の二級乙等以上を取ることが条件となる（「教師資格条例規則」（中国語：《教师资格条例》实施办法）2000 年 9 月 23 日、教育部、8 条（二））。

1995 年には、「教師法」に基づいて、「教師資格条例」が制定され、「教師資格条例規則」により詳細が規定された。また同年、教師資格を証明する証書である「教師免許状」が教育行政機関から発行されるようになった。

教師免許状を取得する方法は、大きく 2 つに分かれる。師範学校の学生は規定の単位を取得した上で、教師免許認定試験を受験して合格した場合に免許状が授与される。その他、規定する学歴を有する人は教育部のウェブサイトで申し込み、心理学など一定の科目の単位を取得し、教師免許認定試験を受験する。同試験の筆記および面接試験に合格した場合、健康診断書等の書類を提出し、免許状を取得できる¹²。教師資格がない者は、義務教育段階の教師として採用することはできない（「教師資格条例規則」第 3 条）。

2. 採用

教師の採用制度については、1993 年に大きな改革が行われた。1949 年以降、教師任命制度がとられていたが、1993 年からは契約任用制度（教師招聘）が採用されている。これは、「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、教師資質を高めるための新しい雇用・任用制度」（若井ら 2006: 599）である。

採用原則は、「教師法」17 条において「学校と教師の地位に平等的な原則を尊び、学校は教師と採用契約をし、双方の権利、義務と責任を明確にする。国务院（日本の内閣に相当）教育行政部門は採

用方法を規定する」と定められている。ただし、藤村（2009: 59）が指摘するように「中国では、広大な国土と膨大な人口を抱え、各地方の経済、社会、文化の状況が異なることから、制度面の画一的施行を求めることはせず、各地方の実情にあった弾力的な運用を認めている」ため、各地域の実情に合わせた運用が行われている。

ここでは、瀋陽市を例に説明する。まず学校が採用定員を定め、そして学校を管轄する教育行政機関に報告する。それが承認された後、教育行政機関は瀋陽市にある 5 つの区ごとに募集定員（採用人数・科目）を定め、特定の期間に募集を行う。志願者は各区の教育部のウェブサイト上で願書を提出し、検定料を支払う。教育行政機関は志願者に対して市統一の第 1 次の筆記試験を行い、合格者を決定する。一次試験合格者は面接を受けて、合格すれば採用となる。最初の 1 年間の契約は各区の教育行政機関と結び、その後、3 年、5 年ごとに学校と契約を更新する。志願者が直接的に学校を選べるわけではなく、教育行政機関は教師を各学校に適切に配置する。契約期間は 1 年（研修期間）と 3 年があり、任期終了後の再契約は、任期期間の勤務状況などに基づいて各学校が判断する。

3. 養成と研修

教師の養成は、1990 年後半以降、開放型の養成が行われている。この頃、総合大学での教師養成が中央政府により奨励され始めた。戴（2010: 282）は「ここに、中国における特色のある『開放型』教師養成の模索は始まり、師範教育が大きな転換期を迎えたのである」と指摘している。その背景としては、教師の待遇の低さから師範学校を卒業しても教職に就かない者が多くなり、優秀な人材を確保することが難しくなったことが指摘されている（文部科学省生涯学習政策局調査企画課 2010:269）。

教師として採用されてからは、教師研修制度がある。二つの種類に分けられ、一つは教師資格の学歴要件に達していない現職教師に対する研修である。主に教育学院と研修学校が教師研修を担当している。各地方に、県（日本の町にあたる）レベルを単位として小学校教師を対象とする「教師進修学校」が、省（日本の県に相当する）を単位として初級・高級中学校教師を対象とする「教育学院」が設置されている。規定のコースを修了すれば、教師養成機関卒業者と同等の学歴が認められ、教師資格が与えられる（文部科学省生涯学習政策局調査企画課 2010:269）。小学校の教師と管理職の研修は主に県（日本の町にあたる）レベルの教育学院と教師進修学校が担当している。

もう一つは、現在、重点的に実施されている教師資質向上のための研修である。新採用教師の試用期間研修と中堅教師研修などがこれに含まれる。これには、校内研修と校外研修の 2 種類がある。校内研修（校本研修）は、以下のような方法で行われている。①同じ教科の中堅教師が新採用教師の監督者として任命され、研修を行う。②校長が新採用教師に対して一年間 5 回程度の授業参観を行う。③各学校で教育グループ（「教研組」）や授業準備グループ（「備課組」）をつくり、学習や授業参観・準備などを行う。これらを通じて校内での研修が行われている。校外研修は、IT 技能や教師職業道徳などの必修科目の学習、新しい教育理念や科学研究方法などの選択科目の学習がある。そのほか、インターネットを通じて、特定の時間数の遠隔研修を行う場合もある。

4. 給与

「教師法」25 条は、「教師の平均給与は国家公務員の平均給与を下回ってはいけない、徐々に向上

させるものとする」と定めている。教師の給与は、基本給与、職務給、勤務年数手当、奨励給与（各種手当）からなる（劉 2010: 127）。奨励給与（各種手当）は労働量や内容などに応じて各学校の裁量により学校から支払われ、それ以外は中央政府の財源で賄われる。

基本給与は、教師と職員すべて同じ基準である。基本給与、実際の職務に応じた職務給、勤務年数に応じた勤務年数手当は、いずれも国家により支払われる。職務給は、後述する職務称号評定の評定等級と関連している。

「教師法」では、給与以外にも、住居、医療、退職後の待遇についても規定している（28 条）。医療については、国家公務員と同じ程度である。定年退職教師に対しては、基本給料の 60・100%の年金が支払われる。

5. 評価

教師評価は 1983 年 8 月、国家教育部「小学校・初級中学・高級中学教師の調整と管理強化に関する意見」の採択により始まった。1986 年には、職務称号評定制度が導入された。小学校教師の職務称号は、上から「正高級教師」「高級教師」、「1 級教師」、「2 級教師」、「3 級教師」の四つの級に分かれている。「正高級教師」は大学卒業以上の学歴を有し、高級教師として 5 年以上勤務することが要件となる。「高級教師」は博士の学位を有し、1 級教師として 2 年以上、あるいは修士・学士の学位あるいは大学専門学校卒業の学歴を有し、1 級教師として 5 年以上勤務することなどが求められる（教育部（2011）「小学校・初級中学教師職務称号制度改革試行の深化に関する意見」中国語：《关于深化中小学教师职称制度改革扩大试点的指导意见》）。上述したように、これらの職務称号は、教師給与のうちの職務給に直結している。

劉（2006: 435）は、教師評価制度について、年度考課と職務称号評定の二つで構成されているとして、次のように指摘する。「それぞれ違う仕組みで運営されているが、何れも給与などと連動するインセンティブ的な業績評価システムであり、その『上からの評価』の結果を教師給与、昇任・昇格の人事決定に反映させ、個々の教師を競わせることによって実現しようというのが中国における人事評価制度の特徴である」。年度考課¹³については、「教師法」22 条において、「教師の政治思想・業務水準・勤務態度・勤務成績に対して考課すべきである」と規定された。評価者は本人・同僚・学生である（「教師法」23 条）。教師の招聘・採用・給与の昇進、賞罰の根拠にする（「教師法」24 条）。

おわりに

上に見たように、中国では開放制の教師養成を行い、教師の募集と採用試験は市あるいは区などの行政単位で行われ、勤務校は指定される。1993 年より契約任用制度が導入され、最初の 1 年を除き、3 年か 5 年おきに教師が学校と契約を更新する方法がとられた。原則として、人事異動は行われていない。ただし、上記のように、本人が希望すれば、自由に何度でも採用試験を受けて異動することが可能である。その際には、行政区の実施する採用試験は免除され、各学校の行う面接試験を受けて学校と直接契約を行う。例えば、「旧重点学校」への勤務先の変更を希望する教師は多い。つまり、「旧重点学校」には多くの応募者が集まるのであり、当然に学校間の格差が生じることとなる。

現在、遼寧省瀋陽市や江蘇省など一部の地域では、学校間の格差を是正するために人事異動制度が

試行されている。瀋陽市では、「学校選択」をなくすことで学校間の格差を是正するために人事異動制度が導入された（刈 2008）。

今後は、「学校選択」問題の現状をより詳細に把握し、人事異動制度等の対策について検討していきたい。

主要引用・参考文献

〔日本語文献・資料〕

- ・ 市川純夫／張畱／井川勝利（1994）『『中華人民共和国教師法』の検討（1）』和歌山大学『和歌山大学教育学部教育実践指導センター紀要』第4号、pp.137-146
- ・ 篠原清昭（1996）「中華人民共和国教育法の立法過程：立法者意思の分析を通して」九州大学教育学部教育経営教育行政学研究室『教育経営教育行政学研究紀要』第3号、pp.99-107
- ・ 篠原清昭（1999）『現代中国の教育法規に関する研究』（日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)報告書、1997-1998年度、研究課題番号：20162612）
- ・ 篠原清昭（2007）「教育の市場化にみる中国の私教育費の構造変動」、岐阜大学教育学部研究報告、人文科学 56(1)、pp.167-180
- ・ 菅原大介（2008）「中国の義務教育」財団法人自治体国際化協会『CLAIR REPORT』第325号 入手先、自治体国際化協会
http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/325.pdf（最終アクセス 2013年2月7日）
- ・ 中華人民共和国国家統計局（2010）『中国統計年鑑 2010 年版』中国統計出版社、2010年9月、日本語翻訳入手先、Science Portal China ウェブサイト：
<http://www.spc.jst.go.jp/statistics/stats2010/>（最終アクセス 2013年2月16日）
- ・ 戴林（2010）「中国における教師養成政策の展開と課題」、千葉大学大学院人文社会科学研究科『千葉大学人文社会科学研究』第21号、pp.281-298
- ・ 西山佐代子（2003）『『中華人民共和国教育法』『幼児園業務規程』』北海学園大学経済学会『北海学園大学経済論集』50巻4号、pp.103-120
- ・ 範健美（2012）「中国の義務教育段階における学校選択現象について」入手先、大和総研ウェブサイト：
http://www.dir.co.jp/consulting/asian_insight/120629.html（最終アクセス 2013年2月17日）
- ・ 楠山研（2003）「中国における小学校と初級中学の接続に関する考察」『京都大学大学院教育学研究科紀要』第49号、pp.376-386
- ・ 楠山研（2009）『現代中国初中等教育の多様化と制度改革』東信堂
- ・ 藤村和男（2009）「教科書制度と教育事情：中国」、公立教育政策研究所『第3期科学技術基本計画のフォローアップ「理数教育部分」に係る調査研究〔理数教科書に関する国際比較調査結果報告〕』（平成20年度科学技術振興調整費調査研究報告書）、pp.58-63。
入手先、公立教育政策研究所ウェブサイト：
http://www.nier.go.jp/seika_kaihatsu_2/（最終アクセス 2013年2月7日）
- ・ 文部科学省生涯学習政策局調査企画課（2010）『諸外国の教育改革の動向：6か国における21世紀の新たな潮流を読む』ぎょうせい
- ・ 文部科学省（2012）「教育指標の国際比較」平成24年版、p.75
- ・ 劉占富（2006）「中国における教師給与政策」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第25号、pp.87-102（日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)「分権改革下の教師給与と法制再編に伴う自治体教師給与・人事政策の課題と国際比較研究」（代表者：小川正人、2005～2007年度、研究課題番号：17330160）の共同研究の成果の一部である）
- ・ 劉占富（2010）『現代中国における教師評価政策に関する研究』時潮社
- ・ 若井彌一／牛志奎（2006）「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—」上越教育大学『上越教育大学研究紀要』第25巻第2号、pp.581-603

- ・ 「人民網日本語版」2012年9月11日付「中国、教師資格の終身制廃止へ 5年ごとに審査」入手先、人民網日本語版ウェブサイト：
<http://j.people.com.cn/94475/7943723.html>（最終アクセス 2013年2月7日）
- 〔中国語文献・資料〕
- ・ 吳丹英（2011）「義務教育“禁止择校”政策嬗变（1995-2010）」（和訳：「義務教育における「越境入学禁止」政策の変遷」となる）『上海教育科研』、2011年10月号、pp.16-20
- ・ 孫炎／何洋／尚娜（2011）「我国城乡教师单向流动分析——基于外部因素评价矩阵」（和訳すると「我が国都市と農村における教師の片側的に異動に関する分析」）『当代经济』、2011年第9号
- ・ 中華人民共和国教育部（2011）『2011年全国教育事业发展统计公报』
- ・ 刘昭华（2008）「辽宁省沈阳市全面实施中小学干部教师流动制度」（和訳：「遼寧省瀋陽市小・初級中学学校幹部教師に対して異動制度を全面的に実施」）『搜狐教育』2008年9月22日付、入手先、网易ウェブサイト：
<http://learning.sohu.com/20080922/n259685742.shtml>（最終アクセス 2013年2月14日）
- ・ 『人民日報』2007年3月20日付「沈阳实行教师定期交流逾半年:大换岗遏制择校热?」（和訳：「瀋陽市で試行した教師人事異動から半年。人事異動で「学校選択」を抑えられるか?」）入手先、中華人民共和國中央人民政府ウェブサイト：
http://www.gov.cn/jrzq/2007-03/20/content_555119.htm（最終アクセス 2013年2月7日）
- ・ 『北京娱乐信报』2005年7月25日付「宁夏一13岁少女服毒自杀 10万择校费逼死小学生」（和訳：「宁夏で13歳の少女が「択校」をするための納付金が高いことを苦に服毒自殺をした事件」）。入手先、网易ウェブサイト：
<http://news.163.com/05/0725/06/1PG3QFEU0001122B.html>（最終アクセス 2013年2月7日）

孫 春蕾（筑波大学大学院人間総合科学研究科教育学専攻 前期2年）

-
- 1 1986年「義務教育法」：中華人民共和國主席令第38号發布。1986年7月1日施行。2006年改正「義務教育法」：2006年6月29日第十届全国人民代表大会常務委員会第二十二次會議修訂。2006年9月1日施行。訳については、篠原（1999: 197-199）と楠山（2003: 378）を参照した。
 - 2 中国語：第九条 「地方各级人民政府应当合理设置小学、初级中等学校，使儿童、少年就近入学」。
 - 3 統一進学試験とは、県あるいは区のレベルの管理により、その区域全体で統一して行われる試験のことである（楠山 2003: 385）。
 - 4 「重点学校」とは優秀な人材の集中的かつ早期育成と、教育方法や内容の研究、開発を目的とし、学校教全体の質向上を図る上での中核的役割を担う学校として、政府レベルと地方レベルごとに指定される教育水準の高い学校のこと。現代義務教育における教育の不均衡を生じさせるとして義務教育段階では廃止されている。（文部科学省生涯学習政策局調査企画課 2010: 281）
 - 5 楠山（2003: 377）及び吳（2011）を参照した。
 - 6 文化革命以前にはその差は生徒の学力差だけあったが、改革開放政策の進展や地方政府や各学校への権限委譲の進行に伴い、その差は学校運営財源、教師の給与・能力などあらゆる面において広がる傾向にあった（楠山 2006: 166）。
 - 7 『北京娱乐信报』2005年7月25日付。宁夏の13歳少女が「越境入学」をするための納付金が高いこと（10万元）を苦に服毒自殺した。父母に残しておく遺書では「10万元を使ってよい生活を送ってください」という遺言が残された。
 - 8 和総研（上海）諮詢有限公司に勤める範健美は、子どもがもうすぐ幼稚園に入学させる段階で、戸籍の所在する学区に評判のいい学校、特に中学校がない悩みについて書いている（範 2012）。2012年6月29日付。
 - 9 中華人民共和國主席令第45号發布、1995年9月1日施行。訳は劉（2006: 87）および西山（2003:

107) を参照した。

¹⁰ 本稿では、中国語の表現にならい、すべて「教師」の表現を用いることとする。

¹¹ 1993 年 10 月 31 日制定。訳は、劉（2006）および市川ら（1994）を参照した。

¹² 筆者の経験による。

¹³ 考課制度に関する法律などは、八尾坂（2005）を参考にした。