

## 中国における教員人事異動制度に関する研究

— 瀋陽市の制度改革を中心に —

孫 春 蕾

### 1. 問題の所在と研究の目的

中国では、1986年に「中華人民共和国義務教育法」が成立し、「学校指定制度」が初めて法制化された。同法9条によると「学校指定制度」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」である。中国において、義務教育段階における学校選択は、私立学校以外は原則として認められていない。しかし、実際には不正な学校選択問題が生じている。この問題は、一部の保護者が学校に高額の納付金等を支払うあるいは戸籍を移すなどして、指定された学校以外に子どもを不正に就学させている。この学校選択問題が生じる背景には、中国における教育格差の問題がある。農村部と都市部の格差、沿岸部と内陸部などの地域間格差、そして学校間格差である。中国では学校をランク付けする「重点学校」（質の高い学校への優遇）政策等が行われてきたが、これらの政策が学校間格差を助長している点是否めない。2006年に「重点学校」は廃止されたものの、それらの学校が「旧重点学校」であることには変わりなく、質が高く、誰もが行きたい学校として認知され続けている。近年問題とされている学校選択は、都市部における「旧重点学校」の選択が大半を占める。

学校間格差を解消するために、長年に渡って小中学校間における学校の設備や施設などの均等化が図られてきた。さらに、教員交流制度による学校間の均衡な発展も目指された。だが、これらの政策によっては問題を解消できず、学校選択は現在も社会問題であり続けている。瀋陽市はこの問題への対応策として、2006年に全国で初めて教員人事異動制度を実施した。当時、瀋陽市教育委員会委員長であった李夢玲は、この新制度について「保護者たちは学校選択をする時、学校の教員を選んでいる。この問題を解消する方法は、教員を流動させることである」とコメントしている。教員を異動させることにより学校間格差を是正し、学校選択問題を解消することが、同制度導入の意図であることが読み取れる。教員人事異動が従来の教員交流と最も異なるのは、「雇用契約」を異動先の学校へ移す点である。教員交流の場合には、「雇用契約」を移さず、3～6年の交流期間が終わると元の学校に戻る。一方、教員人事異動の場合には、教員は異動先の学校と新しい契約を結び、「雇用契約」を移す。瀋陽市の保護者に対する質問紙調査によれば、「教員人事異動が行われている状況下で、あなたは学校選択に意義があると思いますか」という問いに、63.2%の保護者が「意義がない」と答えている（王 2009）。ここには、教員人事異動制度が学校選択問題の解消に寄与する可能性が示唆されている。一方、瀋陽市の5つ区の小中学校教員241名に対する質問紙調査では、70.1%の教員が異動を希望していないというデータも出ている（刘 2012）。同制度は学校選択問題への対策として一定の効果が見込まれながら、しかし現場の教員には受け入れられていないと推測できる。これは、教員人事異動制度に何らか

の不備があることを示していると言えるだろう。本研究は、教員人事異動の制度的な仕組みとその課題を明らかにし、上記の問題を解消するための示唆を得ようとするものである。

瀋陽市の教員人事異動制度に関する先行研究には、朱（2009）と刘（2012）の研究がある。朱（2009）は「旧重点学校」に着目し、同学校からの異動の差を指摘した。また、刘（2012）は遼寧省の研究の一事例として瀋陽市を取り上げた。朱と刘の研究は、本研究と同様に瀋陽市の改革事例に着目しているが、いずれも資料の出典や根拠が不明であり、その結果を検証することはできなかった。

以上の問題意識に基づき、本研究は瀋陽市の改革を事例として、中国における教員人事異動の制度的な仕組みとその課題を明らかにすることを目的とする。瀋陽市の改革事例を検討するにあたっては、瀋河区及び鉄西区を取り上げ、制度改革に関する政策文書を分析することとする。

## 2. 論文の構成

序章 本研究の目的と方法

第1章「学校指定制度」と学校選択問題への対応

第1節 中国の義務教育制度の歴史（1902-1986年）

第2節「義務教育法」の成立と「学校指定制度」の導入

第3節 学校選択問題とそれへの対応

第2章 中国における教員人事の制度

第1節 教員採用制度

第2節 教員給与制度

第3節 教員評価制度

第4節 教員交流制度

第3章 瀋陽市における教員人事異動制度

第1節 中国と瀋陽市の諸学校の現状

第2節 瀋陽市の教員人事異動制度の導入背景

第3節 瀋陽市の教員人事異動制度の比較検討

終章 本研究の結論と今後の課題

## 3. 論文の概要

第1章では、中国の義務教育の歴史を概観し、「学校指定制度」およびこれに起因する学校選択問題とそれへの対応施策の流れを確認し、教員人事異動制度が導入された背景を明らかにした。中国の義務教育制度は1902年にはじまり、1986年の「中華人民共和国義務教育法」（9条）により「学校指定制度」が明文化された。指定校以外の学校に就学する学校選択の現象が教育政策の俎上に載せられたのは1995年である。しかし、旧重点学校を中心とする各学校は、それ以降も様々な名称の高額な費用を徴収して指定外の児童・生徒を受け入れていた。2001年以降、学校選択に関する費用徴収の禁止施策がより明確に打ち出されると同時に、教員交流制度の充実が図られたが、学校選択問題の解消には至らなかった。中国で初めて瀋陽市が試行的に導入した教員人事異動制度は、教員交流制度では解消されない学校選択問題への対応、そして教育の均衡発展、教員の資質向上を目的として導入され

たことが明らかになった。

第2章では、教員人事制度について教員採用、教員給与、教員評価、教員交流の4つの側面から、その歴史と現行法制上の構造を把握し、教員人事異動制度の基盤となる中国の教員人事に関する制度の全体像を検討した。中国における教員採用は1993年の改革以降、教員契約任期採用制度がとられている。1年、3年、無期限のいずれかの任期契約を行う採用方式で、更新は何度でも可能である。1993年に制定された「中華人民共和国教員法」に、「…学校は教師と採用契約を行い、双方の権利、義務と責任を明確にする」(17条)とあるように、中国の教員採用は原則として各学校が行う。そのため、他校への人事異動は存在せず、異動を望む教員は自主的に別の学校の採用試験を受けることとなる。採用制度の改革と同年に、給与制度改革も行われ、「職務等級給与制度」が導入された。地方政府が各学校に配分する教員給与の7割を職務等級給与として固定し、残り3割を手当として各学校の判断で加算する方式である。この制度下で地域間・学校間の給与格差はさらに拡大し、より給与の高い「旧重点学校」への自主的異動を望む教員が増える結果となった。このため、2006年からは地方公務員の平均給与を下回らないレベルの「基礎能力給与」の保障が目指されたが、教員評価結果を反映する奨励能力給与部分は依然として学校の裁量に委ねられた。中国の教員給与は学校が教員に支払う仕組みであり、学校間格差を生み出す原因となっている。教員評価は教員考課、教員職務称号評定、教員表彰から構成されている。教員考課は考課担当である校長により年度ごとに決定され、その結果は給与や職務称号に影響する。1986年以降、中国では教員の職務称号制度が導入され、正高級・高級・1・2・3級教員に分かれている。各学校の教員の職務称号別の割合は公開されているため、学校選択の目安ともなる。学校間格差是正のため、1993年より教員交流が導入された。以上のように、中国の教員人事制度では学校と教員間の契約に基づく採用制度が行われ、原則として人事異動はない。拡大しつつあった地域・学校間の格差是正のため、給与制度改革等が進められてきたことが明らかになった。

第3章では、瀋陽市の瀋河区及び鉄西区を事例として、教員人事異動に関する制度の仕組みを比較検討し、瀋陽市における教員人事異動制度の特徴を明らかにした。瀋陽市は、2003年9月より具体的な教員交流制度改革に取り組み始めた。「雇用契約」を交流先の学校へ移す人事異動制度が実施されたのは、2005年からである。「小中学校中堅教員の交流の促進に関する意見」(2005年)により、小中学校を対象とし、教員人事異動を実施することが定められた。こうして、全国で初めての教員人事異動制度が瀋陽市において導入されたのである。実施初年度の2006年には、1,977人(全小中学校教員の約15%)が教員交流を行い、そのうち「雇用契約」を移した教員は1,873人であった。つまり、同年度に行われた教員交流のうち約95%が教員人事異動であった。このように、中国の教員人事異動は教員交流の一部として実施されている。2006年、瀋陽市において教員人事異動制度が導入されたと言えるのは、教員が異動先の学校と新しい契約を結び「雇用契約」を移す方式が初めて規定されたからである。同制度が導入されたのは、「義務教育均衡発展総合開発区」に指定された市内の5つの区である。これらの区をさらに49の大学区に分け、人事異動は大学区内においてのみ実施されている。「雇用契約」を移す異動の条件は次の4つである。①同学校種間の交流、②教員の年齢が男性は50歳以下、女性は45歳以下、③同一校勤務6年以上、④義務教育段階の小中学校の中堅教員(小学校教員は市・区の高級教員、中学校教員は1級教員及び高級教員)。異動の形式については、鉄西区では、「教

員の自発的な異動を原則とする」(方案3・1)とされているが、瀋河区では、自発的異動あるいは「行政判断の異動定数に基づく学校長による指名」(方案6・2)と定めている。このように、瀋陽市の教員人事異動制度は教員の自発的な異動を原則としているが、指名による強制的な異動も行われている。

#### 4. 本研究の結論

以上より、本研究の結論として、次のことが言える。中国において教員人事異動制度が公布されたのは2005年11月29日であった。実施に踏み切ったのは2006年8月、瀋陽市の「義務教育均衡发展総合開発区」においてである。それまで中国に教員人事異動が存在しなかったのは、学校が教員採用行い人事権も持っているなど、教員人事に関する学校の権限が非常に強かったからである。この点は学校間格差ひいては学校選択問題を生じさせる背景ともなっている。給与も学校が支払うため、1993年には地域政府からの一教員当たりの交付金のうち7割を給与として保障する給与制度改革なども着手された。2006年5月からは「民弁公助学校」及び「公弁民助学校」が廃止され、公立に改められた。こうした改革により、教員人事異動制度導入の前提条件が整えられた。逆に言えば、義務教育制度及び教員人事制度改革が行われていなければ、中国における教員人事異動制度の導入は極めて困難であったと推測できる。現時点では、中国の教員人事異動制度は教員交流制度の一部として行われている。瀋陽市の改革事例を見ると、教員交流のうち、上述の4つの条件の場合には「雇用契約」を移す人事異動が行われている。つまり、瀋陽市の教員人事異動制度は、小中学校における同一校勤務6年以上の中堅教員を同学校種間で異動させ、「雇用契約」を移す制度であると言える。以上のように、中国における教員人事異動制度は、特定の条件下での「雇用契約」を移す交流制度として導入された。しかし、教員人事異動制度は人事制度に属するものであり、これと連動した教員人事制度改革が実現しなければ、異動する教員は給与や評価等の面で不利益を蒙りかねない。瀋陽市が公布した規定では、異動する教員の給与は学区の状況により定めると書かれている。しかし事例区の規定では、これに関する言及がなく、異動後に減給される可能性もある。人事制度改革を伴わない人事異動制度は、長期的な視野で見ると教員の不満を招き、学校間格差是正の効果を持続することが困難となる。この点は、中国における教員人事異動制度の課題として指摘できる。

教員人事異動制度の仕組みを明らかにするために人事制度に着目した点は、本研究のオリジナリティーである。この視点から、人事制度が学校間格差を生み出す要因ともなりうること、人事異動の改革は人事制度全体の改革と連動させて構想されるべきことを指摘した点に本研究の意義がある。

#### 5. 主要参考文献

1. 楠山研 (2010)『現代中国初中等教育の多様化と制度改革』東信堂
2. 朱松哲 (2009)「中国の小中学校における教師の異動」(九州大学修士論文)
3. 八尾坂修 (2005)『教員人事評価と職能開発：日本と諸外国の研究』風間書房
4. 劉占富 (2010)『現代中国における教員評価政策に関する研究』時潮社
5. 刘丹阳 (2012)「辽宁省中小学教师交流政策现状・问题・对策研究」(瀋陽師範大学修士論文)

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)