

# 中国における義務教育行政の分権改革

おおつかゆたか

広島大学大学院教育学研究科教授。一九五一年鳥取県生まれ。博士（教育学）。専門は比較教育学。国立教育政策研究所、広島大学、名古屋大学を経て現職。中国を中心にアジアの教育と開発に関する比較分析が研究テーマ。著書に「現代中国高等教育の成立」（玉川大学出版部、一九九六年）など。

大塚 豊

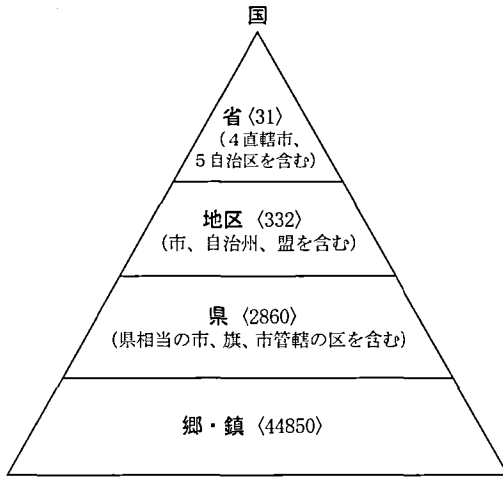
## はじめに

中国の行政区画は、二〇〇二年の時点で上級から順に、①国、②三省（四直轄市・五自治区を含む）、③三三二地区（市、自治州、盟を含む）、④二八六〇県（県相当の市、旗、市管轄の区を含む）、⑤四万四八五〇郷ないし鎮に分かれる。また、行政区画ではないが、郷・鎮の下部区域として村がある。

これらの行政区画に置かれる教育行政機関として、

国に教育部、省レベルに教育局、教育庁ないし教育委員会（高等教育、成人教育については機能分化し、相應の局を置く省もある）、地区（市）および県レベルに教育局が置かれ、二〇〇一年までは郷ないし鎮にも教育弁公室、文教組、教育組など教育行政を司る機関が置かれていた。加えて、わが国の文科省―教育委員会という教育行政機関に相当する上記の各機構の他に、教育行政以外の衛生、工業など行政部門ごとに独自の教育担当組織が置かれる。また、省レベルで文教を主管する副省長や副市長を支える組織として、文教弁公室（事務

図1 中国の行政区画



\* 「郷」「鎮」の下部区域として「村」がある。

室、教育衛生弁公室などもある（一九九五年に北京市、上海市はこれらの組織と上記の教育局、高等教育局などを統合し、教育委員会に一本化した。さらに政府とは一応別、各レベルの共産党委員会、例えば中国共産党北京市委員会の中に置かれる教育部のように、党のラインに独自の教育部門もあつて、しかもそれが強い発言権をもつなど、教育行政の構造は相当に複雑である。

そこで小論では、もつぱら教育行政を行う各レベルの機関に絞つて、特に初等・中等教育行政に見られる近年の分権化の動きについて、述べることにする。

### ○ 分権化方針の明確化

一九八〇年代半ば以降、中国における初等・中等教育段階での改革の中心課題は、九年制義務教育の完全実施である。この方針を最初に明示した公文書は、一九八五年に中国共産党中央が公布した「教育体制改革に関する決定」であつたが、同「決定」は教育行政の地方分権化推進の方向を同時に打ち出している。すなわち、「九年制義務教育を実施し、基礎教育については地方が責任を担い、行政レベル別に管理する原則を實行する」（これを中国語では「地方負責、分級管理」と記述）というものである。従来長く続いてきた「国がすべてを請け負う」体制からの大転換であつた。その後、一九九五年制定の「教育法」でも、その十四条で、「中等および中等以下の教育は國務院（内閣）の指導の下、地方の人民政府が管理する。高等教育は國務院と省・直轄市・自治区の人民政府が管理する」と規

定された。

ところで、義務教育の普及状況に関して、広大な国土の中国では地域間の差異が甚だしい。方針決定から二十年近くたつてもいまだに完全普及のネックになっているのは、農村である。そのため、二〇〇一年に國務院は「基礎教育の改革と発展に関する決定」を公布し、農村の義務教育強化が「戦略的任務」であるとして、「各レベルの人民政府が、……管理体制を完備し、経費の投入を保障して、農村の義務教育の持続的で健全な発展を推進しなければならない」と定めた。

これを受けて二〇〇二年四月十四日には、國務院弁公庁が「農村義務教育の管理体制を完備することに関する通知」（以下「通知」と略記）を出し、より具体的に各レベルの人民政府が果たすべき指導・管理上の責任を示した。その最も重要なポイントは、農村義務教育の管理責任体制では「県を主とする」ということであつた。

## ○ 各行政レベルでの具体的役割分担

前記の「通知」に見られる各行政レベルの具体的役

割は以下のとおりである。

第一に、省レベルの人民政府は、①当該省・直轄市・自治区の農村における義務教育の発展計画を策定することに責任を負う。②国の教職員定員基準に基づき、具体的な実施細則を制定し、各県の農村小・中学校の教職員数を承認する。③教職員給与の支給が確かに困難な県については、省財政からの資金、中央政府から交付される資金を配分する。④自省の農村小・中学校の「公用経費」（人件費・校舍建設費を除く授業関係費、事務費・会議費、修繕費等管理費、設備・備品・図書購入費からなる）の基準と定額を確定する。⑤小・中学校の経費徴収項目および基準額を確定する。⑥倒壊などの可能性のある「危険建物」の改修費を増加し、その解消措置を講じる。⑦相対的に豊かな東部沿海地区の学校や都市の学校が西部の貧困地区や農村の学校との間で一対一の関係を結び、財政的支援を行う就学援助制度を創り上げる。⑧下級の政府の教育活動に対する監督指導・検査を強化し、評価活動を実施する。

第二に、地区（市）レベルの人民政府は、①当該地区の農村の義務教育発展計画を制定し発展させる責任を負う。②国の教職員定員基準と省政府の同実施細則

に基づいて、自地区内各県の農村小・中学校から提出される教職員定員を承認し、省に報告する。③省政府の要求があれば、教職員給与の支給が困難な県に資金を支出し、農村小・中学校の危険建物改造を補助する。④就学援助活動を実施する。⑤教育の監督指導・検査を強化する。

第三に、最も中心となるべき県レベルの人民政府は、①当該県の農村義務教育発展計画を制定し、実施する。②実態に即し、その地に適した方法によって、農村の小・中学校の配置を調整する。③国の教職員定員基準と省政府の実施細則に基づいて、農村の小・中学校教職員の定員案を策定し、省政府の承認を得た後、個別の学校の教職員配置を確定する。④農村小・中学校の校長、教職員の管理に責任を負う。⑤財政支出の構造を調整して、教育予算を増額し、上級から交付された資金の合理的使用の手はずを整え、遅延なく統一的に教職員給与を支給することを保障する。⑥農村小・中学校の「公用経費」を統一的に準備し配分して、農村小・中学校の危険建物の改修と校舎建設を行い、学校運営条件を改善する。⑦農村小・中学校の教育活動を指導する。⑧学校の治安、安全、正常な秩序

を保持する。⑨就学援助活動を展開する。⑩郷・鎮の政府による教育関係活動および農村小・中学校の評価を監督指導する。

第四に、郷・鎮の政府は、①学齡児童の入学に責任を負い、中途退学を嚴重に抑制する。②学校の治安、安全、正常な秩序を保持し、学校周辺の環境を整備する。③関連規定に基づき校舎の新設や拡張に必要な土地を確保する。④経済条件のよい郷・鎮は積極的に経費を調達して、農村小・中学校の学校運営条件を改善し、義務教育の発展を支える。

### ○ 郷政府の役割見直しとその背景

前記「通知」が出された直後の四月二十六日、念を押すように全国農村義務教育の管理体制改善のための電話による連絡会議が開催された。同会議では、「通知」の周知が図られ、特に「責任主体を県レベルとする」ことに伴う具体的措置を講じることが、各地に求められた。これに対する地方の対応として、県の下級である郷・鎮の教育行政機関を整理廃止するところが相次いだ。

例えば、山東省では全省一三九の県すべてにおいて、一級下の郷・鎮で既存の教育委員会を撤廃し、郷・鎮レベルの教育管理は教育委員会ではなく、郷・鎮長が直接責任をもち、実際の教育面での指導については郷・鎮にある中心小学校が担当することになっている。中心小学校とは、郷や鎮内で選ばれた一校の規模が大きく、条件の整ったモデル校の存在であり、教育研究の拠点、現職教員の研修基地等になるものである。河南省駐馬店市でもやはり農村の義務教育管理では県を主とする体制に移行し、「四つの統一」原則を定めた。すなわち、①教員給与は県の財政から統一的に支給する、②教員の定員は県が統一的に管理する、③小・中学校の「公用経費」および危険建物の改修は県が統一的に扱う、④学校管理職の選抜、人事配置は県が統一的に管理する、である。

上述したとおり、八〇年代半ば以降、地方分権化の方向が示されると、各地で分担管理の実験が行われ、一般には、県が高級中学（高校）、師範学校、教師研修学校、各種の職業中学を管理し、小学校や初級中学（中学校）の管理は郷・鎮に任ずる分業体制が出来上がった。ただ、農村最基層の郷・鎮の財政状況や教育管理

能力は千差万別であり、権限を下ろされても、その任を全うし得ないところも少なくなかった。そこで八七年に当時の国家教育委員会（≡現教育部）と財政部が出した「農村基礎教育の管理体制改革の若干の問題に関する意見」は、「郷レベルの職責・権限は大きすぎないのがよい」と警告していた。しかしながら、いったん堰の切れた川の流れがどこへ向かうかわからないように、物事が極端に進むことを中国ではしばしば目にする。分権化についても、上級からのお墨付きを得たことで、財務管理から教員人事まで、あらゆる事項を郷・鎮に押しつける事態が起こった。

その結果直面した最も深刻な問題は、教員給与の遅配欠配であった。上記の「通知」には「県の人民政府は、省の人民政府が認定した教職員定員および国が統一的に定めた給与支給項目と標準額に照らして、県自身の財源からの支出と上級から交付される資金とによって、農村の小・中学校教職員の給与支給総額を県の予算に組み入れ、遅延なく正確な額を教職員個人の銀行口座に振り込む」と明記されている。「上級から交付される資金」とは、国からの一般目的の交付金および給与補填という特定目的の交付金であり、これを

省および地区レベルに留めて使うのではなく、すべて県レベルへの補助のために使うべきだというのである。また、同交付金は各県に平均的に配分するのではなく、財政の困難度に応じて傾斜配分することが求められ、財政状況の良好な地区レベルの政府も国とは別個に域内各県の教員給与財源補助のための交付金を準備することが求められている。

この教員給与について、「通知」では「県の人民政府は数年来遅配欠配のあつた農村小・中学校の教職員給与の解決に責任を負い、計画を制定して、期限をきつて（未払い分を）補充支給する」とされた。教員給与の支給が如何に滞つてきたかを窺わせる。例えば、一九九八～一九九九年における基礎教育の全国的実態調査報告によれば、大中都市および沿海地域の省以外では、程度の差こそあれ、教員給与の遅配欠配問題が普遍的に認められ、その範囲は広がるばかりで、遅配欠配の期間もますます長くなっていったという。河南省だけで一九九九年の旧正月前の時点で遅配欠配の累積額は二億五〇〇萬元（一元≒約一五円で約三二億元）に上つた。また、全国の教職員組合である全国教育工会による一九九九年上半期の調査では、全国の三分の二の

省・直轄市・自治区で教員給与の遅配欠配問題が見られ、遅配欠配の期間は最長で一年を超えたとされている<sup>5)</sup>。

教育予算の支出費目のうち最重点、最優先の費目は人件費であるが、これに次ぐのは農村小・中学校の「公用経費」の確保と危険建物の改修である。児童・生徒から徴収する経費はすべて「公用経費」として使用し、教職員の給与・手当・福利厚生経費・建物建設費など他の目的のために使用してはならないとされる。また、危険建物については、県の人民政府がその事業発展計画の中に危険建物の改修を組み込み、複数のルートからの経費調達を行い、時を移さず問題の解決を図る責任を負っている。多くの場合、中央からの交付金に対して地方が相応の資金を準備する。その比率は地域によりまちまちであるが、安徽省の二〇〇三年時点の規定では省、地区（市）、県の負担比率は三対一対一である<sup>6)</sup>。また、必要な通常の校舎建設に関しても、やはり県が統一的計画を策定し、省政府の認可を得た後、省、地区、県の人民政府が建設資金を準備するのである。一方、教育機器、備品、図書についてはすべて県レベルで解決することになっている。

## ◎ 税費改革との関係

ところで、中国の農村では二〇〇〇年から農民の負担軽減を目的とした「税費改革」が進められた。この改革のねらいを示したスローガンの「三つの確保」の一つは、「農村義務教育経費の確保」であった。

ところが、この税費改革は過渡的な現象として、基層レベルの郷・鎮や村における深刻な経費不足を逆にもたらした。安徽省は、二〇〇〇年に全国に先駆けて「教育費付加」および教育関係の各種資金集めが禁止された。

「教育費付加」とは、義務教育費の供給ルートを国からの財政支出だけに限らず多元化する目的で、一九八六年から導入された一種の教育税である。商品税、増値税、営業税を一％上乘せして徴収し、これを当該地域の義務教育経費に充てるものであり、都市では後に税率が二〜三％に引き上げられ、農村では各省ごとに税率を決めることになっていた。

安徽省の場合、一九九四〜九八年における「農村教

育費付加」からの収入平均額は七・一億元（約一〇七億円）であり、各種の資金集めからの収入平均額は三・八三億元であり、両者を合わせた年平均額一億元は同時期の農村教育のための教育経費投入総額の三〇％に相当していた。

しかし、税費改革後、都市では「教育費付加」が継続徴収されているのに対して、農村ではこの部分の収入が期待できなくなってしまう。こうした減収については、新たに規定された農業税収入の中から配分される相応の額と中央の「税費改革対策予算」から各地方へ配分される交付金とによる補填が考えられていたが、減収は否めなかった。実際、安徽省の一九九九年における農村義務教育への投入総額は四〇・一億元であったが、改革後の二〇〇〇年には三八・二四億元に四・六四％減少してしまった。このような減収および教育予算減額の現象は、税費改革後に全国各地で見られた。

## ◎ 教育内容行政の分権化

教育内容の管理についても分権化の進展が見られ

る。中国の小中学校のカリキュラムは一九五〇年代末の「大躍進期」の一々二年および文化大革命期（一九六六～七八年）を例外として、ほぼ中央による「統一計画一辺倒」の状態が続いてきた。各教育段階の学校での履修科目に関して、その目標や配当時間が統一的に示され、さらに、教育部直轄の人民教育出版社が編集・出版する各教科一種類の「教学大綱」（学習指導要領に相当する）と、それに基づいて作成される各一種類の教科書があるのみであった。しかし、一九八五年に教科書検定委員会が設置されて検定制度が始まり、教科書の多様化が進んだ。例えば、北京市では小学校の九〇%、初級中学の五〇～六〇%は北京市独自の教材を使っている。またカリキュラム改革は義務教育段階では一九八八年から、高校については九三年から着手され、各地方や学校の自由裁量で決定し得る余地が出てきた。九〇年代に入って、国・地方・学校によるカリキュラムの「三級の管理」が唱えられるようになったのである。

国、つまり教育部がカリキュラム管理で果たすべき役割は、第一に、「課程方案」や「課程標準」と呼ばれる大綱的文書の作成である。前者は履修科目全体に

ついでに目標、科目構成、配当時間ないし（高校の場合には）単位数、内容選択の原則や授業実践・評価の原則を定めたものであり、後者は数学、国語など科目ごとの目標や内容の大枠を定めたものである。第二に、これらの文書を通じた国のマクロな政策が地方や各学校によって確かに執行されるよう、定期的な追跡調査も含めて指導し監督することである。

一方、地方の各教育行政部門は国の方針や基準に従うとともに、当該地方の実情と発展需要に基づく具体的な実施プランを策定し、地方独自のカリキュラムを編成し、所管する学校が同カリキュラムを合理的に実施するよう指導する役割を担っている。そのうち、県レベルの教育行政機関は各学校から報告のあった当該校独自の開設科目について審議し、その内容を学校にフィードバックすることになっている。また、「三級の管理」の最も基層に位置する学校については、教育部や省が公布した関係規定に則って、当該地域および学校自身の実情に照らし、県の教育行政機関の指導を受けながら、各学年のカリキュラム実施案を策定するとともに、学校独自の科目内容や活動を創り上げることを期待されているのである。ただし、都市の大学付



属校などはいざ知らず、農村の学校にとって、この期待に応えることは容易なことではない。

## ● おわりに

民主化および「小さな政府」を求める世界的な時代の潮流の中で、中国もご多分にもれず八〇年代半ばから地方分権化が進んだ。しかし、上級行政部門の下級への責任転嫁ともとれる分権化の行き過ぎの中で生じた不都合を是正するため、少なくとも義務教育行政に關しては二〇〇二年から「揺り戻し」が起こっている。分権化の成否は、下級教育行政部門スタッフの行政的力量もさることながら、やはり根本はそれに見合う財政的措置を講じ得るか否かに左右される。この点に關して、地域間の経済格差が大きい中国では、そのための条件は未だ整っていないかった。しわ寄せは給与の遅配欠配として教職員に及んだのである。

国情や経済状況がはるかに異なる両国とはいえ、わが国で義務教育費国庫負担制度の在り方についての議論が進む中で、中国での事態を「他山の石」としてわが玉を磨くべき点がなくもない。

### 【注】

- 1) 教育行政、特に地方教育行政の仕組みについては、拙稿「中国における地方教育行政の構造」、「時報市町村教委」昭和六十二年十一月号、一六〇二五頁を参照されたい。
- 2) 「大衆日報」二〇〇二年四月二十七日
- 3) <http://zmd.henannews.org.cn/lzjy/dxhz18.htm>
- 4) 国家教育督導團弁公室「認真解決教育熱点難点問題——一九九八—一九九九年全國基礎教育專項督導檢查情況報告」、「中國教育報」二〇〇〇年四月十一日
- 5) 全人大常委會執法檢查組「關於檢查「義務教育法」實施情況的報告」、「中國教育報」二〇〇〇年一月六日
- 6) 「馬鞍山市中小學危房改造工程情況彙報材料」  
[http://winkedune/Article\\_Print.asp?ArticleID=89](http://winkedune/Article_Print.asp?ArticleID=89)
- 7) 「人民日報」二〇〇二年九月十三日
- 8) 王善邁、袁連生編「二〇〇一年中國教育發展報告」北京師範大學出版社、二〇〇二年、一一六頁
- 9) 中央の統一計画と地方の自由裁量によるカリキュラム編成との差については、拙稿「中国—迅速で大胆な改革に取り組む」、佐藤三郎編「世界の教育改革」東信堂、一九九九年、一七三—一八九頁に浙江省を例とした比較がある。